

黑龙江省志

第六十七卷
人事编制志

黑龙江人民出版社

黑龍江省志

黑龍江省政府編纂處編

第六十七卷

人事编制志

黑龙江省志

陈雷题

黑龙江省地方志编纂委员会编

(黑) 新登字第 1 号

责任编辑：葛志毅

封面设计：赵明瑚

责任校对：张俊然 房志亮 韩永庆

郑庆玉 李茂生 何毅

秦秀生

黑龙江省志·人事编制志
Heilongjiang Shengzhi Renshi Bianzhizhi
黑龙江省地方志编纂委员会

黑龙江人民出版社出版发行

(哈尔滨市地段街 179 号)

山东省昌邑县印刷厂印刷

开本 787×1092 毫米 1/16·印张 49 插页 8

字数：820 千字

1992 年 12 月第 1 版 1992 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—7 000

ISBN 7—207—02440—1/K·249 定价 50 元

目 录

人 事 编

概 述	(3)
第一章 旧官吏制度沿革	(10)
第一节 清朝以前的官吏制度	(10)
第二节 清朝的官吏制度	(14)
第三节 民国时期的官吏制度	(23)
第四节 东北沦陷时期的官吏制度	(33)
第二章 人事管理机构与队伍	(40)
第一节 机 构	(40)
第二节 队 伍	(46)
第三章 吸收录用	(52)
第一节 吸 收	(52)
第二节 录 用	(65)
第四章 调 配	(77)
第一节 计划调配	(77)
第二节 调 整	(99)
第三节 招 聘	(110)
第四节 人才交流	(113)
第五章 考 核	(119)
第六章 任 免	(130)
第一节 报请任免	(131)
第二节 任免和批准任免	(137)

目 录

第七章 奖 惩	(165)
第一节 奖 励.....	(165)
第二节 惩 戒.....	(182)
第八章 培训教育	(198)
第一节 行政干部.....	(199)
第二节 科学技术干部.....	(214)
第三节 军队转业干部.....	(220)
第九章 职 称	(221)
第一节 高等教育.....	(222)
第二节 科学研究.....	(224)
第三节 医疗卫生.....	(228)
第四节 工程技术.....	(233)
第五节 农业技术.....	(239)
第六节 会 计.....	(242)
第七节 统 计.....	(248)
第八节 其 它.....	(251)
第十章 工 资	(257)
第一节 工资制度.....	(257)
第二节 工资调整.....	(308)
第三节 各类人员工资.....	(313)
第四节 津贴和补贴.....	(345)
第十一章 福 利	(359)
第一节 福 利 费.....	(359)
第二节 休假待遇.....	(367)
第三节 病伤、死亡待遇.....	(376)
第四节 工龄计算.....	(383)
第五节 干部疗养.....	(407)
第十二章 离退休、退职	(413)
第一节 离职休养.....	(413)
第二节 退 休.....	(418)
第三节 退 职.....	(422)

编 制 编

概 述.....	(429)
第一章 旧政权机构编制沿革.....	(439)
第一节 清朝末期.....	(439)
第二节 民国时期.....	(448)
第三节 东北沦陷时期.....	(468)
第二章 机构设置和编制配备.....	(488)
第一节 省 级.....	(490)
第二节 地 级.....	(606)
第三节 市 级.....	(615)
第四节 市 辖 区.....	(632)
第五节 县 级.....	(636)
第六节 乡 级.....	(651)
第三章 精简整编.....	(659)
第一节 1954 年紧缩编制	(659)
第二节 1956 年国家机关精简	(662)
第三节 1958 年紧缩机构编制与下放干部	(665)
第四节 1960 年精简机构与抽调干部下乡	(670)
第五节 1963 年国家机关与企事业单位的精简	(672)
第六节 “文化大革命”中的精简.....	(676)
第七节 1983 年机构改革中的精简	(677)
第四章 机构编制管理.....	(690)
第一节 工作机构.....	(691)
第二节 编制队伍.....	(693)
第三节 行政机关机构编制管理.....	(700)
第四节 事业单位机构编制管理.....	(723)
附:1950 年至 1985 年省直党政群机关机构编制表	(736)
后 记.....	(775)

人 事 编

概 述

黑龙江地区的职官建置,据记载可追溯到北朝时期。但在1907年(清光绪三十三年)之前,其设置始终是单纯军事或军政合一的机构。因此,黑龙江地区行政官制的施行晚于内地其它省份。

大约在公元5世纪前期,一部分夫余人北渡那河(今东流松花江),在今乌裕尔河及通肯河流域一带建立了豆莫娄政权。“其君长皆以六畜名官,邑落有豪帅”,即与夫余王国的官制大体相同。直到8世纪前期豆莫娄(或作大莫卢、达末娄)灭亡为止,马加、牛加、猪加、狗加、大使、大使者、使者及豪帅等官职,一直是其官职中的主要建置。

唐朝时期,黑龙江地区相继建置了渤海、黑水、室韦等3个都督府。唐王朝在其所辖的诸民族地区“列置州县,其大者为都督府,以其首领为都督、刺史,皆得世袭”。允许各族首领按照各自传统方式自行处理内部事务,但要接受朝廷边州都督或都护的管领与节制。唐王朝还向渤海、黑水等都督府派驻长史,对其进行监督与控制。渤海都督府,也称为忽汗州都督府(698—926年)。其官制大体上以唐朝的制度为模式,建置京、府、州、县等行政区域,对境内居民进行统治。

辽时,黑龙江地区分属于东京道、上京道所管,建置了节度使司、国王府、大王府等军政机构及府、州等行政区划。其中除诸府、州归辽廷的南面朝官管辖外,其余建置均归北面朝官所管。

金时,黑龙江地区作为“龙兴之地”,曾以上京会宁府(今阿城县白城)为其都城,达38年之久。所建官制初为女真族传统的“勃极烈”制度,后逐渐袭沿辽、宋制度。至1153年(贞元元年)南迁燕京后,在黑龙江地区保留了路(府)、州、县的建制,并与猛安谋克军政组织系统共存,直到金灭亡前夕,均归设置于会宁府的上京路管辖。

元朝结束南北朝分立局面,实现全国统一后,在东北地区建置了辽阳等处行中书省,当时的黑龙江地区分属于该省下辖的开元路、水达达路和泰宁路,设置了若干总管府、万户府、千户府,以及府、州、县等军政机构,并在黑龙江下游及库

页岛一带设立征东元帅府。

明时,在黑龙江地区建置了相当于省级政权的军政合一的管理机构——奴儿干都指挥使司,下辖数以百计的卫、所、地面、城站、寨,都司和卫、所的各级官吏,都由明朝廷任命。

清初,清廷派兵驻防宁古塔等地,并对黑龙江、吉林地区实施军事监管,长官称为梅勒章京。将归附的诸部人等编为八旗牛录,各设佐领等官以治之。对未编入八旗者,则编为户籍,以噶珊(村屯)为单位,各设姓长(族长)、屯长以辖之。对西部的蒙古诸都也设置牛录(佐领),并建置盟旗,设扎萨克为一旗之长,统辖全旗牛录,旗之上有盟长,对诸旗有监督之权。1662年(康熙元年),改称宁古塔将军,掌管今黑龙江、吉林二省及黑龙江以北、乌苏里江以东广大地区的军政事务。1683年(康熙二十二年),设置黑龙江将军,管辖原宁古塔将军所属的亨滚河上源支流哈达乌拉河、黑龙江北岸的毕占河以及东流松花江等河流以西之地。从此,黑龙江开始自成一个政区,黑龙江将军衙门除职掌军政之外,也兼管民政事宜。下辖黑龙江(瑗琿)、齐齐哈尔、墨尔根、呼伦贝尔、布特哈、呼兰、通肯、兴安等城副都统(含副都统衔总管)及若干协领衙署。将军衙门之内设有理刑员外郎、管档主事、银库主事、理刑主事、委署主事及若干笔贴式等文官。至1860年(咸丰十年)黑龙江地区部分开禁之后,随着境内人口增加,民事日繁,逐渐有了民官的建制。于1862年(同治元年),首先建呼兰厅,设理事同知,巡检各1员,是为清代黑龙江地区单设民官之始。1885年(光绪十一年),设绥化厅,并设理事通判。1904年(光绪三十年十二月),在齐齐哈尔设黑龙江分巡道兼按察使,设黑水厅抚民同知。1907年(光绪三十三年)改行省,省治所在齐齐哈尔城。行省公署共辖三道、七府、六厅、一州、七县。增设了行政地方官。清廷制定了东三省督抚办事要纲及官职章程,颁布了新官制。黑龙江设巡抚,为一省之长。行省公署内设承宣厅,厅内设左参赞一人,掌全省机要汇总,考核用人。1910年(宣统二年),清廷批准黑龙江设公署幕职分科治事。其中设有吏科,是黑龙江在清朝时期专门管理官吏的机构。

清朝是封建集权制国家,对官吏管理也建立了与集权制相适应的制度。清朝时期选用官吏,主要沿用明朝的科举制。1905年清廷废除科举制,改为兴办学校,实行“学而优则仕”的选官办法,同时也实行封建的世袭制度。

1912年1月,中华民国建立后,将各省巡抚改为都督。黑龙江巡抚改为黑龙江都督。1914年5月,袁世凯下令公布了省、道、县的官制。在省巡按使的职权中

规定,省巡按使管辖全省民政各官,对其所辖的地方官有任免、惩戒、奖励和监督之权。总务处掌理职员履历及进退记录事项。黑龙江铨选地方官员采取举荐与考试并举。省巡按使每年可保举两名具有相当资格的人员任“荐任职”,其他各官也可举荐,但需经考试。这种举荐,起到保人的作用,保证入官者效忠民国政府。1915 年对入高等官者,改行文官高等考试,经考试取得“荐任职”以上职务,报大总统任免。“委任职”以下,由省辖长官委任。1917 年 6 月至 1928 年 11 月,黑龙江地区战乱频繁,中华民国政府颁法虽多,实际履行甚少。

1931 年“九·一八”事变后,于 1932 年 12 月,民国黑龙江省政府发布训令:所属各厅、处一律撤销,所有职员一律遣散。日本侵略者将黑龙江省政府改为公署,设省长。公署下设 5 个厅,其中总务厅内设人事科,管理伪官吏。1934 年 12 月,在日本侵略者的操纵下,伪满洲国开始实行新省制,在今黑龙江省境内成立龙江、滨江、三江、黑河 4 个伪省公署和哈尔滨特别市、北满特别区。为了维护其统治,公署各主要部门均由日本官吏掌管。同时,在省、市、县都安排日本官吏担任次长,以行监督。主要官吏的调动任用,均由日本关东军司令官决定,伪政府纯系傀儡。对伪官吏的任用,需经反复考查后才能任实职。黑龙江地区各省公署甄用伪县长,经甄别合格者,初任委署;委署 6 个月期满,调省甄别,确有“成绩”者,任署理;署理 1 年期满,由伪省长考核,“成绩”显著者,才能呈报任命为实职。所谓成绩显著,主要指考查是否忠于日本侵略者。

抗日战争胜利后,中共中央派王友、王建中、李桂森等人,中共东北党委会派李兆麟率抗日联军到哈尔滨;派范式人、赵德尊、杨英杰等到北安;派王钧、陈雷、张光迪、王荻聘、陈大凡等到黑龙江;派王明贵、张瑞麟、刘锡五、于毅夫、朱光等到齐齐哈尔;派彭施鲁、李范五、李延禄、刘英勇、董仙桥、张铁军、胡伦、柳润生、孙为等到佳木斯;派金光侠、陶雨峰、乔书贵等到牡丹江,分别开辟工作,建立民主政权。黑龙江地区通过选举先后建立 5 省 1 市的人民政府。人民政府的建立,宣告反动势力在黑龙江地区的统治彻底结束。从此,人事管理工作完全置于中国共产党的领导之下,贯彻执行党的组织路线,并服从服务于党的政治路线。各省政府设民政厅,厅内设干部科,负责本省干部的录用、调动和任免等事项。在人事管理中,坚持党管干部的原则,按照全心全意为人民服务的宗旨,贯彻德才兼备的方针,建设一支新型的干部队伍。人事部门根据上述方针原则,围绕巩固人民民主政权和支援新解放区的政治任务,从年轻有为的工人、农民、进步的青年知识分子和其他阶层的进步人员中吸收录用干部,以充实革命队伍;对旧政权留用

的人员逐步进行改造。由于全国正进行解放战争,日伪和国民党的特务机关以及各种反动势力和党的叛徒,利用各种方法打入党内和党所领导的武装力量以及人民政权中。因此,各省对干部进行严格审查,防止危害党的坏分子混入革命队伍中来,同时清除坚持反动立场的伪官吏。随着解放战争形势急剧发展,新解放区不断扩大,对干部的需要量迅速增加。本着后方支援前方,老区支援新区的原则,党中央决定从东北抽调干部支援新解放区。截止1949年3月,黑龙江地区抽调大批干部进关,仅松江省抽调进关干部就有1342人,其中老干部168人,新干部1174人。

中华人民共和国成立初期,党和政府高度重视人事工作,在各级政府内专设了人事部门,负责管理干部队伍。各级党委组织部门管理各级领导班子。黑龙江省和松江省分别建立了人事厅,地、市、县也相应建立人事管理机构,按照党的路线、方针、政策以及省委省政府的指示,对机关、事业单位的干部实施管理,使之适应党的政治任务和经济建设的需要。国民经济恢复期间,各行各业急需干部,黑龙江地区的各级人事部门,一手抓招收录用,一手抓培训教育。除继续从进步的工人、农民和青年知识分子中录用干部外,还培训了高小毕业生,补充干部队伍。1949年,黑龙江地区干部只有6万多人,到1952年发展到25万人。这批干部多数被充实到工业、农业和财贸部门工作,还先后抽调3000多名干部南下,支援新解放区;1365名干部支援国防建设;3744名干部参加抗美援朝的战勤工作。这些干部,在新中国的政权建设、抗美援朝战争和恢复国民经济建设中,发挥了重要作用。

当时的干部队伍政治素质较高,革命意志坚定,但文化程度较低。据1951年统计,干部队伍中具有高小文化程度的,占干部总数的51.8%,而具有大专文化程度的仅占1.4%。两省组织、人事部门采取对策,开展干部培训工作。举办了工农速成中学、工农干部文化补习学校、转业干部文化学校等,短期干部轮训班遍地开花。与此同时,还抽调干部上工人大学,选送干部到工业、农业专科学校进行培训,组织在职干部学习政治理论。从而,提高了干部素质,为实行第一个五年计划提供了干部准备。

在全面建设社会主义的十年中,随着国民经济的发展,人事管理工作也有新的发展,逐步建立和完善了吸收录用、调配、任免、奖惩、工资、福利、军队转业干部安置、毕业生分配派遣和干部退休等方面的基本制度。这十年中全省人事工作曾受一些“左”的影响,在招收、使用干部上,一度出现以家庭出身论优劣,影响了

对一部分干部的合理使用。从总体看,人事管理坚持了为全省经济建设服务,根据经济建设和各项事业发展的需要,有计划地调配了干部,有重点地分配了大、中专毕业生和安置军队转业干部。十万官兵转业到黑龙江,艰苦创业,为把北大荒变成北大仓做出了巨大贡献。为开发大庆油田选调了专业技术人员,安置了军队转业官兵,有力地支援了油田建设。对使用不当的高等学校毕业生进行了调整,使他们在社会主义建设中发挥了自己的专业特长。20世纪60年代初,国民经济进行调整,围绕精简整编工作,对干部进行调整、安置和处理工作,全省有56 317名干部下放到基层。其中77.9%的干部到了农业战线。另把1.5万名干部派到工业、财贸等基层单位工作,使国民经济调整任务顺利完成。

“文化大革命”期间,黑龙江省的人事管理制度遭到严重破坏。1967年1月,群众组织夺了省人民委员会的一切大权,省人事监察厅被迫停止工作,广大干部受到残酷迫害,许多领导干部被打成“走资本主义道路当权派”、“反革命修正主义分子”,造成大量冤假错案。据1969年6月统计,以各种罪名被揪斗的干部达31 156人。党政机关干部有的被送进“五·七”干校,有的参加“毛泽东思想学习班”,有的到农村插队落户或“靠边站”。当时,党的德才兼备的干部路线被否定。一些靠造反起家的人进入各级革命委员会工作,少数被群众组织认定为革命领导干部的人,被结合到革命委员会里工作。黑龙江省革命委员会成立后,政治委员会组织组取代了省人事监察厅,主要对干部进行所谓的审查,干部的管理失控;知识分子被诬为“臭老九”;专业技术人才用非所学;正常的奖惩制度被取消;工资福利工作基本停顿;退休制度不能坚持;军队干部转业中断。十年“文化大革命”的浩劫,给人事管理造成严重的后果。

党的十一届三中全会以后,经拨乱反正,国家进入了一个新的历史时期的正确轨道上来。人事管理工作得到恢复和加强,并紧紧围绕社会主义现代化建设开展工作。全省各级人事部门协助党委组织部门平反“文化大革命”中造成的冤假错案,使一批干部放下包袱,愉快地走上工作岗位;对“文化大革命”中造成的用非所学、使用不当的专业技术人员,在普查的基础上进行调整,使16 753人回到专业对口岗位工作。对全省干部夫妻两地分居问题,积极地进行了调整。至1982年底,全省调整14 527人,占两地分居干部总数的96%。经济建设的蓬勃发展,尊重知识,尊重人才成为历史发展的必然。按照建设一支革命化、年轻化、知识化、专业化的用人标准,录用了一批闲散在社会上的科技人员。对“以工代干”人员先后两次进行整顿,把32万思想好,年富力强,有一定文化水平和业务专长的

“以工代干”人员,转为国家正式干部,解决了各基层单位对干部的急需。1982年7月,为了满足人民日益增长的物质文化生活的需要,中共黑龙江省委提出发展轻纺食品工业的战略方针,全省多方筹集人才,采取调、包、帮、联等方法,支援轻纺食品工业建设,选调干部5465人,借用或从省外聘请科技人员近千人,促进和保证了轻纺食品工业的发展。

1984年10月,中共中央作出《关于经济体制改革的决定》。经济体制的变革,迫切要求干部管理体制与之相适应。人事管理工作开始实行“四个转移”,即在职能上,从“管理型”向“服务型”转移;在服务方向上,从重点为党政机关干部服务向重点为专业技术干部服务上转移;在人事管理上,从集权管理向集权与分权相结合的管理上转移;在工作方式上,从办具体事务向综合研究、制定章法上转移。从此,人事管理工作更主动地为党的经济建设总任务、总目标服务。与此同时,对人事制度改革初步进行了尝试。全省乡镇干部相继实行了选举或选聘合同制,事业单位的干部逐步推行聘任制,允许企业有较大的用人自主权,在解决干部职务终身制方面迈出可喜的一步。黑龙江省地处边疆,气候寒冷,无霜期短。据1981年统计,单是防寒消耗物资,平均每人每月比山海关以南省份多支出工资额的10%左右。蔬菜、副食价格高,而工资区类别低,造成科技人员外流,边境和偏远地区以及乡镇企业人才奇缺。针对这种情况,黑龙江省委、省政府提出了吸引人才与培养人才相结合的方针,制定了招聘人才的政策。各地区也制定了具有不同特点的优惠政策。这样,一方面稳定了原有的科技人员,另一方面从省内外吸引人才,促进了经济、文化的发展。在解决发展乡镇企业急需人才方面,则立足于自己培养。各地普遍制定了培训计划,急需什么,就培养什么。这种方法时间短、投资少、见效快,经济效益高。培训班培养了短缺的幼师、建设施工技术员20868人。人才交流工作作为计划调配不可缺少的补充在全省兴起,用市场调节的方法,逐步解决了人才分布和使用不合理的现象,打破了人才“单位所有”和“调不出、派不进”的僵局。经过一年半的工作,全省共接待来访人员6万人次,符合交流条件给予登记的17300人,给予交流的4247人。在科技人员中广泛采取了承包、招聘、借调、兼职等多种形式,组织技术承包项目66项,引进项目21个;借调使用534人,兼职人员1869人。广大科技人员大有用武之地,在经济建设中发挥了重要作用。为了不拘一格地选拔人才,省政府规定,凡从社会上录用干部,一律实行考试、考核,择优录取,保证干部队伍的质量。为了加强社会主义法制,为公安、检察、法院和工商税务等系统选调和录用20557名干部。大专院校

毕业生的分配,主要是根据国民经济发展的需要,集中力量落实毕业生调配计划,请院校参与编制调配计划,广泛征求用人单位的意见,使调配计划落实得更合理、更符合实际需要。对优秀毕业生,允许他们在计划内选择单位,以鼓励学生成为优秀人才。军队转业干部安置工作,贯彻了“先培训,后上岗”的原则。自1985年3月开始,对1984年847名军队转业干部进行了培训,使他们上岗后能较快地适应工作。

这些筹集、挖掘人才的措施和人事制度的改革,使大量的人才脱颖而出。截止1985年,全省干部发展到100.5万名。其中,具有大专以上文化程度的18.2万人,中专文化程度的27.8万人,高中文化程度的18.3万人,初中及初中以下文化程度的36万人,中专以上文化程度的占干部总数的45.8%。有专业技术职称的54.1万人。其中,具有高级职称的2396人,具有中级职称的46499人。这些干部和专业技术人员在各条战线上起到了骨干作用,从而保证了全省经济体制改革和经济建设的顺利进行。

第一章 旧官吏制度沿革

第一节 清朝以前的官吏制度

公元5世纪前期至8世纪前期(北朝时期至唐代前期),夫余人的一支(北夫余)在今乌裕尔河及通肯河流域建立的豆莫娄王国。大体上以夫余王国为模式,是个奴隶制政权。其官制的特点是“以六畜名官”,即有马加、牛加、猪加、狗加等官称。分别由牧养六畜部落的首领、大人及奴隶主贵族们出任,并且是世袭其职。诸加们是豆莫娄政权中的最高一级官职,分别是一个较大地地区的主宰,管理着众多的奴隶和下户。其下还有大使、大使者、使者等各级官职,地方上的邑落则由豪帅分别统领之,均由大大小小的奴隶主们担任,并同样是世袭制。不同等级的官员身分地位是有区别的,如“大人”(贵族、官员)着装与一般人不同,其“衣制类高丽而帽大”并以金银为饰。

公元713年(先天二年),粟末靺鞨大首领、震国王大祚荣接受了唐廷的册封,为左骁卫员外大将军、渤海郡王,并加授忽汗州都督。于是有了忽汗州都督府即渤海都督府的建制。其管辖范围至少已达到了忽汗水(今牡丹江)中游一带,也即深入到了今黑龙江地区的东南一隅。从此,震王国改称为渤海。这是一个臣属于唐王朝的地方民族政权。在其内部,国王是最高的统治者,拥有自己的官属和军队,可以独立的同周邻包括外国进行接触和交往。王都初在“旧国”(今吉林省敦化市一带),755年迁至上京(今黑龙江省宁安县渤海镇一带)。其全盛时期辖境领有5京、15府、62州及上百个县。其官制大体以唐制为模式。王廷置有三省(政堂、宣诏、中台省)、六部(忠、仁、义、智、礼、信部),分别相当于唐的尚书、门下、中书三省的吏、户、礼、兵、刑、工等六部。其中的忠部是职掌官吏选授、勋封、考课的专门机构,下辖忠部、爵部二司。忠部司掌文官阶品、朝集、禄赐之政及文武百官功过、善恶之考课及其行状;爵部司则掌封爵和官吏勋级之政。凡选授官吏从身(身体)、言(口才)、书(书法)、判(判断能力)等四个方面(四才)进行挑选。其考课之法是从德行、才用、劳效等三个方面考核每个官吏的功过。考核分为九