

陕西省地方志编纂委员会

- 主任：**程安东 陕西省省长
- 副主任：**贾治邦 陕西省副省长
- 贾 湘 省政府副秘书长、办公厅主任
- 滕 云 省地方志办公室主任
- 委 员：**鲍 澜 省地方志办公室副主任
- 董建桥 省地方志办公室副主任
- 冯在才 省委副秘书长、办公厅主任
- 刘文义 中共陕西省委宣传部副部长
- 陈富深 省人大常委会委员
- 冀东山 省新闻出版局局长
- 丁全德 省财政厅厅长
- 郭开民 省人事厅副厅长
- 王正典 陕西省政协常委
- 杨志忠 省档案局局长
- 武复兴 省图书馆名誉馆长
- 霍松林 陕西师范大学教授

《陕西省志·政务志》编纂委员会

编纂委员会

主任委员：张 斌

副主任委员：巩德顺 昌志宏 夏 宇 蔡肇发

陈嘉桢 赵炳章

委 员：武复兴 郭步越 柏 明 陈 军

顾问组

组 长：张岂之

顾 问：周伟洲 龚 杰 刘宝才 陈舜卿

韩学儒 黄留珠 麻天祥 任大援

徐淮东

编辑部

主 编：陈嘉桢（兼）

常务副主编：张宪臣

副 主 编：陈 军 李登弟

成 员：马安荣

初 审：陕西省人民政府办公厅

终 审：陕西省地方志编纂委员会

陕西省社会科学院《陕西省志·政务志》编写组

组 长：张宪臣（总纂）

副组长：李登弟

撰稿人：（以姓氏笔画为序）

王克仁 王增甫 牛玉民 李登弟

李艳玉 李三槐 李耀萍 张宪臣

贾纯夫

发扬革命传统
争取更大光荣
毛泽东

1951年8月,毛泽东为西北军政委员会暨陕西省人民政府题词:“发扬革命传统,争取更大光荣。”由中央人民政府北方老根据地访问团赠陕西省人民政府



▲ 1960年4月27日，中共中央副主席、中华人民共和国主席刘少奇（前右）由陕西省委副书记王林陪同参观西安人民搪瓷厂生产车间

► 1973年6月9日，中共中央副主席、国务院总理周恩来（正中）陪同越南党政代表团来陕西参观访问期间，由省委书记、省革命委员会主任李瑞山陪同在延安看望枣园群众

（龙吼 摄）



► 1963年5月1日,全国人民代表大会常务委员
会委员长朱德(左)在
西安兴庆公园和群众欢
庆“五一”国际劳动节,
会见全国先进工作者林
秀英(右一)

(和平 摄)



▼ 1979年4月,全国人民代表大会常务委员
会委员长叶剑英,来陕西视察工作于住所留影
(邵宗武 摄)



▲ 1980年7月,中共中央副主席、中央军
委主席邓小平在陕西视察工作

序

程安东

《陕西省志·政务志》，在省政府的领导下，委托社会科学院负责组织编写，西北大学以张岂之教授为首组成顾问组，在史料和观点上给予科学严肃的监审。历时七载，反复修改，现已完稿，付梓出版，可以说为陕西人民做了一件好事，值得庆贺。

本志是一部综合性志书。它记述了历代政制变化沿革和施政要略，史料非常广泛，从古到今，纵跨历史 3000 年，横及政治、经济、文化、科技、教育等方面，集史料价值、学术价值、资政育人为一体，规模宏大，内容丰富，体例新颖，特色突出，再现了陕西光辉灿烂的历史，特别是展示了自中华人民共和国成立以来，陕西人民在中国共产党领导下所取得的巨大成就，真是一部不可多得的好志书。

陕西是中华民族的主要发祥地。在漫长的历史发展过程中，它为中华民族的开化与发展，为人类文明的增进，做出了突出的贡献，为中华人民共和国的创立，也立下了不朽功勋。传说炎、黄二帝在陕西建功立业，创建了伟大的华夏文化。有史记载以来，周秦以来有 14 个王朝在陕西建都。周秦汉唐时期，陕西是全国政治、经济、文化的中心，创造了中国历史上灿烂的物质文明和精神文明，特别是西汉王朝和唐王朝，在世界上占有重要地位，经济、文化均居世界前列。都城长安，是丝绸之路的起点，是开放性的世界大都会，其繁华程度居当时世界之首。本世纪 30 年代以后，延安成为中国人民革命的指导中枢。中国共产党领导的新民主主义革命，是从这里站稳脚跟并走向全国胜利的。中共中央和毛泽东在陕北领导中国人民革命 13 年，创造和培育了著名的延安精神，为社会主义革命和建设提供了极为宝贵的经验。中华人民共和国成立之后，陕西人民在共产党和人民政府的领导下，努力奋进，开展了大规模的社会主义建设，其成就是前所未有的。40 多年来，

尤其是中共十一届三中全会以来，在毛泽东思想和邓小平理论的指引下，经济和社会发展都取得了巨大成就。农业总产值按当年价格计算，由1949年的7.99亿元增加到1995年的379亿元；粮食总产量由33.1亿公斤增加到1993年历史最高水平121.3亿公斤；棉花、油料、茶、蛋、果等都有很大发展；水田1995年达2010多万亩，比1949年增长11.1倍，占总耕地面积的39.1%。工业建设更加辉煌，在这40多年中，建成了能源、原材料、机械、电子、纺织、航空、航天等工业部门；形成了一些新的工业城市和工矿区；工业总产值按当年价格计算，由1949年的2.86亿元增加到1995年的1200亿元；主要产品产量成几倍、几十倍、几百倍增长；许多产品从无到有，从少到多，其增长也数以百倍计算；交通、邮电、教育、科技、文化等都以未曾有过的速度向前发展。人民生活完全摆脱了旧中国饥寒交迫的困境，多数人实现了温饱生活，开始向小康生活过渡。尽管在其发展过程中，出现过曲折，付出了不少代价，但是，事实告诉人们，当今的陕西，已经由一个古老文明而又贫穷落后的农业省，变成了一个既有古代文化风貌、又有现代经济科学文化新姿的初步繁荣昌盛的内陆工农业基地。

陕西历史如此丰富多彩，绚丽夺目，作为记述陕西政制历史和政务活动的《陕西省志·政务志》，同样是光彩耀目，引人入胜的。所以，我们有权利，也有义务，把这部志书介绍给全省、全国、全世界，让人们了解陕西，认识陕西，研究陕西，支持陕西，使陕西走向全国，走向世界，也让全国和世界进入陕西。

修志工作是一项“功在当代，惠及后世”的事业，起着“存史、资政、育人”的作用。中国历史之精萃，文化之珍宝，多积存于志书之中，并广传于后世，宏扬光大。历代统治者，多以志书为据，明古知今，预测未来，确定谋略，治国平天下。广大人民也从志书中吸取优秀历史文化传统，规范行为，充实精神，发扬文明。

呈现在人们面前的这部《陕西省志·政务志》具有上述同样的性质和作用。所不同的是，这部志书是以马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义为指导，站在当今时代的新高点上，以最新思想，最新角度，科学地概括和记录了历代政府特别是当代政府的政务活动，政务业绩及其政务活动中的问题，是当今各级政府及公务人员了解过去，吸取治理政事的经验，指导现在，创造未来，进行重大决策的重要历史根据，是向广大干部、广大群众，

特别是向广大青年进行省情教育、历史教育、爱国主义和社会主义教育以及自力更生、艰苦奋斗精神教育的好教材。

修志的目的在于用志。希望陕西的广大干部和群众，珍惜这部志书，热爱这部志书，阅读和运用这部志书，从中了解祖先和父辈们如何创造民族光辉历史的业绩，从而认清当前和今后所面临的改革和建设的艰巨任务，继承历史优良传统，发扬艰苦创业精神，在已取得伟大成就的基础上，谱写陕西历史新篇章，为推进陕西社会主义现代化建设事业而努力奋斗！

1996年6月28日

凡 例

一、新编《陕西省志·政务志》，以马列主义、毛泽东思想和党的基本路线为指导，运用历史唯物主义的观点和方法，对历代官府和政府的政务作出实事求是、客观公正的记述，力求达到政治性、历史性和科学性的统一。

二、本志上限起于公元前 11 世纪西周奴隶制政权建立，下限止 1990 年第七个五年计划结束。个别事件记述有所下延。在对 3000 年历代政制沿革系统记述的基础上，侧重记述历代官府和政府的施政活动。中华人民共和国成立后陕西省人民政府的施政工作，则是本志记述的重点。

三、适应政务志编纂的需要，本志突破纯志体的编纂方法，采用“以类为聚，横排竖写”和“以时为序，纵排列节”相结合的编纂体例。在记述前四篇（硬件）时，采用“以类为聚，横排竖写”的编纂方法，在记述施政概略（软件）时，采用“以时为序，纵排列节”的编纂方法。总体上仍是志体为主，设：篇、章、节、目四个层次。

四、本志记述的地域范围，基本按照现辖政区区划并追溯历史变迁，参照历代政区变更和历史地理变化情况，根据需要适当伸缩，进行编纂。

五、历史分期问题，对于中国古代社会，依据社会历史发展阶段和政制变革特点，为便于分期记述，拟划分西周东周时期、秦汉至宋金时期、元明清时期。中华民国时期陕西省存在着两个对立政权，因为性质截然不同，故分别按中华民国陕西省政府和陕甘宁边区政府进行编纂。中华人民共和国成立后的历史阶段，遵循《中共中央关于建国以来党的若干历史问题的决议》划分的四个时期进行编纂。

六、本志以文字记述为主，同时，图表相辅，附录以补。均使用规范语体文，只记事实，少发议论，观点寓于记述之中。

七、本志取录行政组织名称，一律采用历史称谓，第一次出现时用全称，以后用简称。

八、本志取录行政官员（行政领导人）姓名，均使用常用名，姓名不清者注明“待查”，女性和少数民族，在名录后括注。

九、本志行政组织和行政官员篇所录职级均为省、地（郡、府、州）、县三级。行政官员（行政领导人）只录正职，省录至厅（局）级正职，地（市）录专员、市长，县录县长。任职时间清楚者括注任职起止时间。

十、本志所使用的史料，基本依据所查历史资料（包括历史文献和历史档案资料），同时采用回忆资料和佐证资料，上述资料均经编者核定。其中，新中国成立后的史料均由编者亲自查阅档案文件，为首次使用。

十一、本志涉及数字和计量单位，按照国家语言文字工作委员会等七部门1987年2月发布的《关于出版物上数字用法的试行规定》执行。采用夏历纪年时亦加注公历。清代及清代以前并列出历代帝王年号。

十二、本志涉及古代地名括注今址，地名、人名尽量保持繁体汉字，个别采用简体汉字。

十三、本志中的引文力求精练、准确，并以阿拉伯数字为顺序号，在页末分别注明出处。

十四、本志不设个人传记，只对近代即中华民国以来陕西省行政首长列出个人简历，新中国成立后，历任陕西省省长（主席、革委会主任）简历，经有关组织部门和本人（家属）审查认可。

十五、本志记述新中国成立后省政府的施政活动覆盖面很宽，难免与省各专业志内容有些交叉。处理避免重复记述这个问题的原则是：依照《宪法》和《组织法》所规定的省政府的职权，从高层次即从宏观的角度，记述省政府不同时期提出的施政纲领，采取的重大决策，制订颁布的重要方针、政策和规定，实施的主要结果。对陕西省人大常委会和政协陕西省委员会与省政府行为无直接关系的内容不写，厅（局）贯彻执行活动不写，具体细节不记。

十六、本志所录用的新中国成立后全省经济、社会发展的各项统计数据和图表，一般选取之统计部门正式发布的公报，部分选之省委、省政府文件和省级主要领导人报告及讲话，这些都请省统计局进行过核对。

十七、本志成稿于1997年初，其内容截止于1990年底，第八届陕西省政府施政活动未列其中。

目 录

序·····	(1)
凡例·····	(1)
概述·····	(1)

第一篇 行政组织

第一章 西周至清陕西行政组织 ·····	(17)
第一节 西周东周国、邑 ·····	(17)
第二节 秦汉至宋金道、路、府、州、郡、县 ·····	(20)
第三节 元明清省、路、府、州、县 ·····	(33)
第四节 西周至清陕西行政组织省、府、州、县沿革考略 ·····	(35)
第二章 中华民国陕西省行政组织 ·····	(41)
第一节 民国初年军政府 ·····	(41)
第二节 北京政府 ·····	(42)
第三节 国民政府 ·····	(47)
第三章 陕甘宁边区和其他革命根据地行政组织 ·····	(59)
第一节 沿革 ·····	(59)
第二节 西北革命根据地 ·····	(60)
第三节 川陕革命根据地陕南苏区 ·····	(64)
第四节 鄂豫陕革命根据地 ·····	(65)
第五节 陕甘宁边区 ·····	(66)
第六节 豫鄂陕边区 ·····	(76)
第四章 中华人民共和国陕西省行政组织 ·····	(79)
第一节 省人民政府 ·····	(79)
第二节 省政府工作部门 ·····	(81)
第三节 地(市) ·····	(85)
第四节 县(市、区) ·····	(86)

第二篇 行政官员

第一章 西周至清陕西行政官职官员·····	(103)
-----------------------	-------

第一节 西周东周·····	(103)
第二节 秦、汉至宋、金·····	(105)
第三节 元、明、清·····	(140)
第二章 中华民国陕西省行政官员 ·····	(175)
第一节 北京政府·····	(175)
第二节 国民政府·····	(189)
第三章 陕甘宁边区和其他革命根据地行政领导人 ·····	(207)
第一节 西北革命根据地·····	(207)
第二节 陕甘宁边区政府·····	(214)
第三节 豫鄂陕边区政府·····	(228)
第四章 中华人民共和国陕西省行政领导人 ·····	(231)
第一节 省人民政府·····	(231)
第二节 地(市)·····	(254)
第三节 县(市、区)·····	(259)

第三篇 行政职掌

第一章 西周至清陕西行政职掌 ·····	(275)
第一节 西周东周·····	(275)
第二节 秦、汉至宋、金·····	(276)
第三节 元、明、清·····	(288)
第二章 中华民国陕西省行政职掌 ·····	(295)
第一节 北京政府·····	(295)
第二节 国民政府·····	(301)
第三章 陕甘宁边区行政职掌 ·····	(311)
第一节 边区政府·····	(311)
第二节 边区政府主席·····	(312)
第三节 厅、处、委、办·····	(312)
第四节 分区行政督察专员公署·····	(316)
第五节 县政府·····	(317)
第四章 中华人民共和国陕西省行政职掌 ·····	(319)
第一节 省人民政府·····	(319)
第二节 省政府工作部门·····	(323)
第三节 地区行政公署、市人民政府·····	(369)
第四节 县人民政府职权·····	(370)

第四篇 人事行政

第一章 西周至清陕西人事行政 ·····	(375)
第一节 西周东周·····	(375)

第二节 秦、汉至宋、金·····	(378)
第三节 元、明、清·····	(384)
第二章 中华民国陕西省人事行政 ·····	(389)
第一节 民国初年军政府·····	(389)
第二节 北京政府·····	(390)
第三节 国民政府·····	(397)
第三章 陕甘宁边区人事行政 ·····	(407)
第一节 人事行政机构·····	(407)
第二节 人事方针政策·····	(408)
第三节 录用 任免·····	(410)
第四节 教育 培训·····	(411)
第五节 考核 奖惩·····	(413)
第六节 待遇抚恤·····	(415)
第四章 中华人民共和国陕西省人事行政 ·····	(419)
第一节 人事行政机构·····	(419)
第二节 人事任免·····	(420)
第三节 监察与奖惩·····	(422)
第四节 “五大”、高等教育自学考试毕业生录用制度·····	(428)
第五节 工资待遇·····	(429)
第六节 离休、退休制度·····	(431)
第七节 军官转业安置·····	(433)
第八节 人事制度改革·····	(434)

第五篇 施政概略（上）

第一章 西周至清陕西官府施政概述 ·····	(441)
第一节 西周东周·····	(441)
第二节 秦、汉至宋、金·····	(450)
第三节 元、明、清·····	(468)
第二章 中华民国陕西省政府施政概述 ·····	(479)
第一节 民国初年军政府·····	(479)
第二节 北京政府·····	(483)
第三节 国民政府·····	(496)
第三章 陕甘宁边区政府施政概略 ·····	(519)
第一节 边区政府施政纲领·····	(519)
第二节 建设民主政权·····	(524)
第三节 保卫边区支援战争·····	(535)
第四节 发展边区经济事业·····	(547)
第五节 繁荣边区文化教育·····	(558)

第六节 民族、宗教、外事工作·····	(575)
---------------------	-------

第六篇 施政概略（下）

（陕西省人民政府施政概略）

第一章 恢复国民经济与完成社会主义改造时期·····	(585)
第一节 建立、巩固人民政权·····	(585)
第二节 没收官僚资本·····	(590)
第三节 “三反”“五反”运动·····	(592)
第四节 减租反霸和土地改革·····	(594)
第五节 镇压反革命·····	(598)
第六节 支援抗美援朝·····	(601)
第七节 恢复和发展经济·····	(603)
第八节 恢复和发展教育、文化、卫生、体育事业·····	(607)
第九节 对农业和手工业的社会主义改造·····	(613)
第十节 对资本主义工商业的社会主义改造·····	(619)
第十一节 实施统购统销政策·····	(624)
第十二节 建设新兴工业基地·····	(629)
第二章 开始全面建设社会主义时期·····	(633)
第一节 整风和反右派斗争·····	(633)
第二节 “大跃进”运动·····	(638)
第三节 人民公社化运动·····	(642)
第四节 “反右倾”斗争·····	(645)
第五节 调整国民经济·····	(650)
第六节 社会主义教育运动·····	(659)
第七节 教育、科技、文化与卫生建设·····	(665)
第三章 “文化大革命”时期·····	(671)
第一节 陕西“文化大革命”运动的形成·····	(671)
第二节 斗批改·····	(676)
第三节 生产、战备和三线建设·····	(684)
第四节 教育、科技、文化与卫生事业·····	(692)
第五节 计划生育·····	(694)
第六节 防震、抗震·····	(695)
第七节 外事与外经·····	(698)
第八节 贯彻全面整顿方针·····	(699)
第四章 社会主义现代化建设新时期·····	(703)
第一节 政府工作着重点转移·····	(703)
第二节 农村经济体制改革与农业生产建设·····	(713)

第三节	城市经济体制改革与加速经济发展·····	(742)
第四节	教育、科技与知识分子政策·····	(771)
第五节	发展旅游事业·····	(790)
第六节	对外事务的恢复与发展·····	(795)
第七节	控制人口增长, 保护生态环境·····	(799)
第八节	抢救和保护文物·····	(812)
第九节	民族、宗教·····	(817)
第十节	社会主义精神文明建设·····	(826)
第十一节	民主与法制建设·····	(844)
第十二节	反腐败与廉政建设·····	(853)

第七篇 政务大事记

政务大事记·····	(861)
附 录·····	(909)
跋·····	(925)
后 记·····	(927)

概 述

陕西历史悠久，有着光辉灿烂的古代文明和革命传统。蓝田猿人和半坡遗址的发现证明，中华民族的先祖早在远古时代就在这块黄土地上繁衍生息。古代，陕西又是周族的故土。周灭殷商之后，继承夏文化，改革旧俗，开拓疆土，分封诸侯，加速了中国多民族统一国家的形成。秦灭六国结束战乱，在咸阳建立了中国历史上第一个中央集权制的封建王朝。杜甫诗云：“秦中自古帝王州”。西周至明代在陕西建都的先后有 14 个王朝，长达 1100 多年。汉唐两代的“文景之治”和“贞观之治”，古“丝绸之路”的开辟，沟通并促进了东西方文化交流，长安成为当时全国政治、经济和文化中心，为世界各国所向往。近代以后，陕西又有着光荣的革命历史。辛亥革命时期，陕西革命党人响应武昌起义号召，在北方首举义旗，推翻了清王朝在陕西的统治。20 世纪 30 年代以后，延安成为中国新民主主义革命的指导中心，中共中央机关和毛泽东、周恩来等长期工作和生活陕北，领导伟大的抗日战争和人民解放战争，培育了延安精神。陕西的古代文明和革命传统，对于形成中国传统文化和建设社会主义精神文明都起了十分重要的作用，是很值得继承和弘扬的一份珍贵历史遗产。

一

陕西得名甚早，距今约有 3000 年历史。公元前 1092 年，周成王即位，周公旦摄政，以陕为界而分治（“陕”即陕陌今河南陕县西南），陕以东为周公治理，陕以西为召公治理。陕西由此而得名。陕西又是秦人建国立业之地，故也简称“秦”。

陕西地方行政组织设置及行政区划始建于西周。公元前 1095 年，周武王（姬发）灭商建立西周奴隶制政权，定都镐京（今西安西南）。周王朝实行“世卿世禄”制度，分封诸侯，分邦建国，在关中地区（畿内）封国有弭、矢、樊、荣、彤、郑、芮、莘、周、秦、散、邢、杜、虢，陕北有鬼方，陕南有褒。公元前 221 年，秦始皇灭六国后建立中央集权制的封建王朝，定都咸阳，废除“分封制”，推行“郡县制”。关中为内史，陕北为上郡，陕南为汉中郡。楚汉相争之际，项羽入关中，分关中为雍、秦二国，上郡改为翟国，合称“三秦”。公元前 206 年，沛公刘邦入关中建立西汉王朝，定都长安，复“郡县制”，关中设置京兆尹、左冯翊和右扶风，称“三辅”；陕北设上郡和河西郡，陕南设汉中郡。后又有州制的创设，州统郡，郡统县，形成州、郡、县三级。州官为刺