

廣東省志

第四卷

政 務 志

人 事

湖南省志
第四卷
政 务 志
人 事

湖南省地方志编纂委员会编

湖 南 出 版 社

1995年5月

〔湘〕新登字 001 号

湖南省志第四卷

政务志

人事

湖南省地方志编纂委员会编

责任编辑：曾祥虎

*

湖南出版社出版

湖南省新华印刷三厂印刷

1995年5月1版第1次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：23.5

字数：531000 印数：1—5000

ISBN7—5438—1036—0

K·181 定价：27.50

湖南省地方志编纂委员会

顾	问	周礼	万达	尚子锦	杨第甫	刘亚南
主任	委员	刘正				
副	主任	郑培民	黄道奇	徐君虎	萧求如	王 驰
委	员	黎仲麓	禹舜	胥亚	李宏江	彭 峰
		(以姓氏笔画为序)				
		万 迁	方 平	王 驰	王又民	王贤怡
		邓作炳	尹 辉	史 平	左开一	冯象钦
		刘 正	刘孝纯	刘时平	刘欣森	刘梦华
		刘晴波	任光椿	匡彦博	许岳松	朱益民
		李 鳌	李羽立	李宏江	吴立民	陈云章
		陈国达	宋廷同	何孝积	郑培民	周大胜
		周治辅	张明泰	杨 彬	杨武训	杨耀辉
		赵世芳	赵光白	胡 真	胥 亚	禹 舜
		洪期钧	贺湘楚	涂西畴	徐君虎	袁家式
		梁念之	章锐夫	萧友宝	萧求如	萧雁樵
		黄显孟	黄道奇	彭 峰	喻昭永	赖文敏
		蔡鲁伦	熊源漪	黎 风	黎仲麓	黎维新

《湖南省志》总纂人员

总纂 刘 正
常务副总纂 胥 亚 李宏江 彭 峰
副总纂 (以姓氏笔画为序)
万 迁 方 平 尹 辉 王以民
左开一 刘欣森 刘晴波 任学文
朱益民 李羽立 何孝积 杨 彬
吴立民 罗厚仁 赵光白 胡 杰
胡 真 禹 舜 查 徽 洪期钧
贺湘楚 高 陵 袁家式 梅幼光
梁念之 黄显孟 黄愿偿 萧友宝
萧雁樵 熊源漪 黎 风 黎维新

《湖南省志·政务志·人事》编修人员

《湖南省志·政务志·人事》编纂委员会

主任委员	严敦千			
副主任委员	朱秋林	彭天赐	张永星	
委员	黄寿德	孔介夫	雷树标	罗秀英
	刘文普	唐池生	李少华	钟以富
	何世军	李宗龙	何兰庭	田泽年
	陈明华	黄鸿生	饶文浩	梁祝三

《湖南省志·政务志·人事》编写组

主 编	李少华			
副主编	赵世荣	龚柠柠		
编写人员	李少华	赵世荣	龚柠柠	韩垂伦
	陈定辉	黄源成	陈光家	雷志富
	周建忠	欧又荣	张跃雄	毛泽成
	李树鹏	姚翠霞	袁求黄	
提供资料人员	任连荣	刘文普	向延虎	欧方农
	何松仁	袁求贵	罗秀英	莫志文
	姜春华	罗铁炎	王巨夫	刘钉钉

刘建华 房任远 朱定新 朱业新

湖南省地方志编纂委员会编审人员

终审 洪期钧

初审 姚洪波

编纂 邓建平

编辑说明

一、本志专门记述湖南人事工作及机构编制工作的历史和现状，以中华人民共和国成立后为重点，按照“事以类从，贯通古今”的原则，在概述之后设4篇18章：第一篇为公职人员使用管理，记述公职人员的状况、来源、培训、考核、奖惩、调配流动、任免、离休、退休退职；第二篇为公职人员保障管理，记述公职人员的工资、社会保险和福利；第三篇为人事机构与人事队伍，记述人事机构的来源和演变、人事队伍的发展和变化；第四篇为机构与编制，记述机构编制管理部门的来源和演变，省、地、县、区、镇、乡（公社）机构的设置与编制及编制管理工作。

二、本志著录，一般起自鸦片战争，断至1989年。个别章节内容，涉及到清朝前、中期，下延至20世纪90年代初。采用资料，则按“详今略古、详近略远”的要求，力求反映历史的本来面貌。

三、本志在编纂过程中，湖南省档案馆、湖南省图书馆、湖南省社科院图书馆及历史研究所等单位积极为本志提供资料，很多专家对志稿提出重要修改意见，在此一并致谢。

四、由于编写人员的水平有限和资料不全，本志误漏之处在所难免，敬请读者批评指正。

概 述

湖南自清康熙三年（1664）建省，历时 300 余年。其间，历届政府为维护自己的统治，都注重官吏制度和人事制度的建设。

清代执行封建专制主义中央集权的职官制度。中央政府设有官吏管理机构——吏部。省及省以下地方政府未设置专门的官吏管理机构，其官吏由地方官府直接管理。湖南省最高官府为湖南巡抚部院，其官吏由属官布政使主管，按察使兼理。各衙门的文职官员名额均由吏部负责制定。机构设置与官职相统一，多为一个机构一名官员。各级地方官府衙门主要官员，均由中央直接任免和派遣，省府官员无条件地执行君主和中央的意旨。

在职官管理中，清代官府特别注重官员的考试选拔。据清光绪《湖南通志》记载，署理过湖广总督、湖南巡抚及道、府（直隶州、直隶厅）、县（散州、散厅）各种职官的有万余人，其中通过科举考试选拔的占总数一半以上。次为保荐，“或擢之廉能”，“或拔之戎行”，“或辟之幕职”。除正途入仕外，也有异途入仕的，即捐纳。凡向国家输捐者，名曰“以官奖之”，实为用钱买官、买衔。由于捐纳买官，请托受贿，相沿成风，致吏制更趋腐数。

清代对官吏有考课（考核）与惩戒。考课（考核），一级考核一级。中央吏部下设考功司，湖广总督、湖南巡抚由吏部考功司进行考核；布政使、按察使由总督、巡抚造具政绩清单，加注考语，咨送吏部考功司审核；地方七品以上官员由总督、巡抚考核功过事迹后，加具评语密封呈送吏部（光绪时改为政事堂铨叙局）审核，并在评语、考语中提出奖惩意见。对官吏考课的补充为监察。惩戒主要是对官职、官俸、官级的惩处，可降级留任，可革职离任，也可施以刑罚。清代湖南二品以上大员身陷刑辟者有藩司、布政使、巡抚。同时，有严格的回避制。光绪《湖南通

志》有名可查的全省 7000 余职官中无一湘籍者；教官湘籍者 2000 余中，无一本府、州、县官者。

民国时期，人事制度基本沿袭清代的职官制度，但较清代也有明显进步。在湖南省主要表现为：

（一）人事行政管理机构从无到有，人事管理人员由少到多。民国元年（1912）至民国 35 年（1946），湖南省政府的人事行政工作由省民政（政务或内务）厅（司）兼理，内设有人事科。民国 36 年 1 月，经国民政府核准，设立独立行使人事管理职能的机构——湖南省政府人事室，结束湖南没有专门人事管理机构的历史。并核定省政府人事室员额 41~51 名。长沙、衡阳两市政府亦设立人事室，全省 10 个专员公署、77 个县政府，设有专职人事管理员，负责有关人事管理工作。全省行政机构的设置与人员编制均有明文规定。县乡镇之划分按“人口、经济、文化、交通状况及其所辖数之多寡”，列为甲、乙、丙三等，每等机构与人员均有规定的编制数。

（二）实行公务员制度。民国 18 年，按照国民政府统一决定，湖南在全省各机关实行公务员制度，行政、司法、考试等机关事务人员，立法、监察及省、市、县各级民意机关事务人员，自治行政机关系务人员，公营事业机关人员，其他应经铨叙之文职人员，均为公务员。为了保证公务员制度的实施，国民政府对公务员的管理制订了一系列法规和相配套的规章制度。但由于统治阶级的腐败，唯我所取，有法不依，有章不循，加上战乱频繁，兵连祸结，有关人事管理的种种章法成为一纸空文。

（三）在人事管理中，更加重视考试、考绩工作。民国 16 年，湖南省政府根据国民政府有关规定，制定《文官考试暂行条例》，考试合格人员以甲乙两等分别注册以各任用。民国 17 年，

省政府举行行政官吏临时考试。省政府主席鲁涤平兼任临时考试委员会委员长，并亲临授证典礼发表训词。抗战期间，从考试合格人员中遴选委任到各县政府机关工作者 324 人，招考县督学 88 人，招考警士 62 人。录用大学毕业生 212 人，举行县长考试 1 次，省政府主席薛岳兼典试委员会委员长。

抗日战争胜利后，民国 35 年 5 月，湖南省政府决定成立湖南省公务员铨叙委托审查委员会，具体办理省政府各厅局所属各县机关、行政督察专员公署、县政府局及所属机关委任公务员审查登记考绩事项。该委员会由省政府主席，民政、财政、建设、教育 4 厅厅长，省政府秘书长，高等法院院长为委员。

中华人民共和国成立后，新的社会主义人事制度随之诞生。40 年来，湖南人事工作大体经历三个阶段。

（一）建立与发展阶段（1949~1966）

1950 年 3 月底，中共湖南省委决定成立湖南省整绩委员会（亦称湖南省编制委员会。到 1954 年，湖南省整绩委员会名称不再存在），进行以统一编制、精简人员、提高工作效率、节省财政开支、健全组织为目的的整编运动，领导全省的整编工作。1951 年 8 月 4 日省人民政府人事厅（1955 年 2 月 11 日改为湖南省人民委员会人事局）成立。随后，全省各专员公署和市、县人民政府均相继设立人事机构。

随着国家第一个五年计划的实施，湖南省各级人事部门坚持人事工作为经济建设服务的方向，为第一个五年计划的重点建设项目调配干部，使 1533 名专业技术干部得以调整归队。1954 年初，为解决干部缺乏问题，省人民政府办公厅颁发《关于吸收干部补充缺额的意见》。同时，把有计划地训练干部列为人事部门的重要工作。湖南省成立干部训练计划委员会，至 1955 年，全

省训练干部达万余名，具有初中以上文化的占干部总数 51.4%。至 1956 年底，全省全民所有制单位的专业技术干部达 22453 人（不含中央在湘单位），相当于 1949 年底的 5.6 倍。干部来源开始由原来依靠旧知识分子转向到“慎重挑选大胆提拔”新培养的干部。爱护干部身体被提到重要议事日程。中共湖南省委、省人民政府对党政群系统干部休假作出规定，降低省干部疗养院入院条件，先后颁布《各级人民政府工作人员福利费掌管使用暂行办法》及《对今后福利费掌管使用的意见》。1956 年全省国家机关工作人员参加工资改革的有 10 万多人，升级的 2458 人。平均工资由 42.74 元提高为 50.84 元。

1955 年 3 月 30 日，湖南省人民委员会召开第三次会议通过成立湖南省编制委员会和该会组成人员名单。该年进行了整顿机构、紧缩编制。1957~1958 年，全省开展紧缩机构编制，下放干部的精简运动。

1958 年 5 月 29 日，中共湖南省委、湖南省人民委员会颁发《湖南省机构编制管理试行办法》，对编制委员会的职责、任务、管理范围、程序均作出明确规定。这是湖南省自 1949 年以来第一个成文的编制法规性文件。当年，省委组织部在全省组织工作会议上，由纪照青部长主持，专门召集各地、市委组织部干部科长和专区、县人事科长研究人事部门的业务范围。会议同意省人事局提出的人事工作任务。7 月，省人民委员会制定《县级以上人民委员会任免国家机关人员办法》。1958~1960 年，全省共计增加干部约 16.1 万人，平均每年增加 5.3 万多人，其中专业技术人员占 45.4%。

国民经济发生严重困难时期，湖南省人事工作步入低谷。1960 年 11 月 2 日，撤销省人民委员会人事局，在省人民委员会

办公厅下设人事处。当时，全省有 58 个县、市的人事科，均只有 1 名工作人员。1960 年 10 月底，湖南省、地、县和人民公社机关国家供给的干部共有 32 万多名，其中有 21 万多名深入工农业生产第一线，占干部总数的 65%（深入农业生产第一线的有 17.4 万余人，占干部总数的 55%）。至同年 11 月 10 日止，全省地、县两级已精简干部 35126 人，下放 19698 人，占应下放干部总数的 56%。

随着国民经济“调整、巩固、充实、提高”方针的贯彻，1961 年湖南省直机关抽调参加农村整风整社运动的干部达 3000 多人。各级人事部门针对当时干部生活困难者占干部总数的 30% 左右和患有各种疾病者占干部总数的 20~30% 的实际情况，组织干部大力发展机关生产。对干部生活上存在的困难及时、合理予以补助。全省共补助 68229 人，占干部总数的 29.23%，计人民币约 276 万元；对区、社干部实行放假制度；对困难较大的在可能条件下调回本社本大队工作；加强干部保健工作，据 9 个专、市统计，共设有 38 个干部疗养所，病床 1548 个，疗养人数 1104 人。

1962~1965 年，随着国民经济的恢复和发展，湖南省人事工作也得以复苏和振兴。省人事局于 1962 年 5 月 24 日恢复后，坚决贯彻执行以农业为基础，以工业为主导的发展国民经济的方针，集中力量支援农业和与农业有关的部门，优先充实这些部门的基层单位和生产第一线的干部力量，从省级机关下放 800 多名干部到国营农林场参加生产，从省级机关和中央、省属企业精简的干部中挑选 3473 名分配到农村基层和财贸、文教战线工作。同年 12 月 2 日，中共湖南省委、省人民委员会《关于调整和充实农业科学机构的通知》下达后，在全省范围内开展了农业技术

干部归队工作。通过调整，全省有 2404 名农业技术干部归队，占用非所学和精简下放总数的 65.7%，这一举措受到中共湖南省委和国家内务部的表扬。在大中专毕业生分配上，湖南省实行向农村和农业倾斜。1962 年，将农科毕业生全部分到农业战线，72% 的医药类毕业生、97% 的师范类毕业生、68% 的其他科类毕业生分配到各地区和农林水利部门。

为了充实商业队伍，省政府专门成立选调转业军官转入商业部门服务领导小组。1963~1964 年，全省分两批共接收 5331 名营职以下转业军官，主要安排在各级商业、粮食、供销合作社等部门。

1964 年，中共湖南省委决定全省科学技术干部统一由省人事局管理，较好地调动了广大科学技术干部的积极性。

由于“左”倾错误的影响，湖南省对干部惩多奖少，且处分偏重，审批手续不全。“文化大革命”前全省受各种处分的干部达 15452 人，其中开除 7309 人，占受处分干部的 47.3%。其中 1964 年开除者竟占受处分干部的 50.2%、1965 年不应开除商受开除处分者占受开除处分的 30%。

(二) 混乱与停滞阶段 (1966~1977)

1966~1977 年“文化大革命”中，湖南省各级人事、编制机构处于瘫痪，人事、编制干部均被下放或调商，人事编制工作陷入停顿、半停顿状态。各级领导干部普遍受到冲击，许多干部受到错误处理，安排不当，大批专业技术干部用非所学，严重挫伤了干部的积极性。已经得到缓解的干部夫妻分居问题又一次面临困境。70 年代末，全省共有夫妻分居干部 43239 人，占全省干部总数的 8%。高等院校和中等专业学校毕业生分配机构被“四

个面向办公室”^①所代替，其他人事编制工作由省革命委员会组织部（中共湖南省委组织部）和中共湖南省委统战部承担。

（三）恢复与改革阶段（1978~1989）

1978年3月20日，湖南省人事局再度成立（省编制委员会亦于该月成立，1988年5月被撤销）。1983年5月改为湖南省劳动人事厅，1988年6月，撤销省劳动人事厅，分别成立省人事厅和劳动厅，将省编制委员会、省科技干部管理局业务划归省人事厅。随着省人事局（厅）的成立，全省各地、州、市、县的人事机构亦相应建立，人事干部大大加强。1989年与1952年相比，全省各级人事干部增加8倍，具有大专以上文化程度的增加近40个百分点，初中及其以下文化程度的下降62个百分点。

1982~1984年全省进行机构改革，改革后，干部素质有所提高，人员有所精简。中共湖南省委常委中具有大专文化程度的由22%提高到40%，15个地（州）、市党政领导班子的人数减少26.9%。作为县统机构改革试点起步最早的华容县，经过几年撤索，成为省的综合改革试点县。省委采取了若干加强编制管理的措施，如机关定编控制机构编制，人员分流，强化事业编制管理，掌撤工资基金管理，清理非常设机构，清理行政性公司等。其中的“机关定编”被中共中央批发全国各地参照；“工资基金管理”被中共中央领导肯定为“是一个好办法”。

1985~1989年，湖南省人事部门从全省国家干部自然减员指标中，安排录用广撤电视大学、夜大学、函授大学、职工大学、业余大学毕业生（以下简称“五大”毕业生）2万余人。为数励长沙地区“五大”毕业生到边远山区和少撤民族地区工作，1987

^①“四个面向”是指面向工厂、面向农村、面向边疆、面向基层。

年11月，省人事部门从长沙地区部分“五大”毕业生中，录用81名到郴州、怀化、大庸、湘西等边远地区和少数民族地区工作。1985~1988年，全省从城镇待业“五大”毕业生中录用干部506人，从优秀在职工人中录用干部2110人，安排到急缺人才的乡镇企业工作。1987~1989年从优秀工人、农民中录用国家干部8500多人。

为贯彻落实中共中央、国务院、中央军委关于减少兵员的指示，湖南省军队转业干部安置工作领导小组认真执行有关安置工作的方针、政策，全省分配安置军队转业干部5.6万多人，随迁家属3万多人，既加强了军队建设，也加强了地方建设，基本做到军队、地方、转业干部本人三满意。

干部培训继50年代中期后形成第二次高潮。1978~1982年，全省轮训干部按人次计算，已达干部总数90%。省管干部已轮训75%。80年代中期，干部教育的重点转移到岗位培训。全省通过举办高级专家研修班，结合专业技术职务聘任工作开展国际间的学术交流与合作等途径，对专业技术人员实行继续教育。通过干部培训，干部结构、干部素质发生显著变化。具有大学文化程度的干部占干部总数的比例由1983年的18.3%上升为1989年的38.0%，专业技术干部占干部总数的比例由1980年的40.7%上升为1989年的73.6%。全省基本完成“两下”（年龄45岁以下，文化程度初中以下）干部的培训任务。

对领导干部普遍推行任期目标管理责任制，对一般工作人员实行年度目标责任制，以目标管理责任制为主体的岗位责任制在全省范围内初步形成。全省机关事业单位有70多万人（次）获得各种行政奖励。1981~1987年，全省只有14219名干部受到各级人事部门的行政处罚。结束了长期存在惩多奖少甚至只惩不