

山东省政权志资料丛书之二

山东省行政组织概述

1840—1989

山东省人民政府办公厅
政权志办公室

山东省政权志编纂委员会

主 任 王修智

副主任 王盛林 卢启明

杨传升 黄子良

委 员（按姓氏笔画为序）

王文波 曲万法

刘广蛟 冷明道

说 明

《山东省行政组织概述·1840——1989》，系《山东省志·政权志》行政篇（资料长编）的部分内容，现付印供领导同志和有关单位参阅。

参加本书编写工作的（按姓氏笔画为序）有山作启、王平、乔远征、刘广皎、李丽蓉、张永臣、张述存同志，刘广皎同志总纂，后由省政府副秘书长、办公厅主任于德普同志和省政府副秘书长、政权志编委会主任王修智同志审阅定稿。

在本书编写过程中，参阅了若干种文献书刊，得到中国第一历史档案馆、中国第二历史档案馆、山东省档案局、山东省图书馆、中共山东省委办公厅、中共山东省组织部、山东省人大常委会办公厅、山东省编

制委员会办公室及省直其它有关单位和各市人民政府、行署、县（市）人民政府的大力支持与帮助。原山东省政协副主席李思敬同志，原山东省人民政府秘书长杨希文同志，原山东省人民政府副秘书长、办公厅主任于克颖、石涛和刘汉彬同志，山东省地方志编纂委员会办公室副主任黄子良同志，山东省地方志学会副会长季星如同志，山东省地方志学会顾问崔介和靳星五同志，也给予了热情具体的指导。在此，我们表示衷心的感谢。

由于我们经验不足，水平有限，加上资料局限，错讹之处在所难免，请领导同志和有关方面阅后提出宝贵意见，以便进一步修改。

山东省人民政府办公厅
政权志办公室

一九九〇年三月

目 录

第一章 晚清时期山东行政组织·····	(1)
第一节 省官署·····	(2)
一、巡抚衙门·····	(2)
二、承宣布政使司·····	(4)
三、提刑按察使司·····	(6)
四、专职机构·····	(7)
(一) 学政衙门·····	(7)
(二) 督粮道衙门·····	(8)
(三) 运河道衙门·····	(9)
(四) 都转盐运使司·····	(12)
(五) 税关·····	(14)
五、新设机构·····	(17)
(一) 提学使司·····	(18)
(二) 提法使司·····	(19)
(三) 审判厅·····	(19)

(四) 检察厅·····	(20)
(五) 巡警道·····	(22)
(六) 劝业道·····	(23)
第二节 道·····	(24)
第三节 府·····	(26)
第四节 州·····	(30)
一、直隶州·····	(30)
二、属州·····	(32)
第五节 县·····	(33)
第二章 民国时期山东行政组织·····	(39)
第一节 北洋政权·····	(39)
一、省长公署·····	(40)
二、道尹公署·····	(43)
三、县知事公署·····	(45)
第二节 国民党政权·····	(48)
一、省政府·····	(48)
二、行政公署·····	(59)
三、行政督察专员公署·····	(60)
四、县政府·····	(63)

五、其它·····	(66)
第三节 日伪政权·····	(69)
一、伪省公署·····	(69)
二、伪道公署·····	(71)
三、伪县公署·····	(72)
第四节 民主政权·····	(75)
一、省政府·····	(75)
(一) 山东省战时工作推 行委员会·····	(75)
(二) 山东省战时行政委 员会·····	(77)
(三) 山东省政府·····	(78)
(四) 山东省人民政府·····	(80)
二、行政公署、直属专署及 省辖市人民政府·····	(82)
三、行政督察专员公署、行 署辖市人民政府·····	(88)
四、县(市)政府·····	(98)
第三章 建国后山东行政组织·····	(121)

第一节	省政府	(121)
一、	山东省人民政府	(121)
二、	山东省人民委员会	(127)
三、	山东省革命委员会	(147)
四、	山东省人民政府	(166)
第二节	专员公署及市、县政	
	府	(194)
一、	专员公署、地专级市政	
	府	(194)
二、	县(市)政府	(211)

第一章 晚清时期山东行政组织

清代山东地方行政组织，分为省、道、府、州、县各级。其机构设置是“以官而设署”，即行政机构以官员为主体，各主管官员即代表机关本身。省内县以上正印职官，皆由中央统一任免。各级官吏分别受命于上一级行政主官，并共同对地方最高长官负责，形成地方政权实体，最终集权于中央。

山东省为清代十八行省之一。鸦片战争后，山东政区分为三道、十府、三个直隶州、八个属州和九十六个县。省设最高行政长官巡抚一人，为皇帝直接任命的封疆大吏，集全省所有行政权力于一身，直接对皇帝负责。巡抚之下，设布政使和按察使为属官，分掌民政财赋和司法监察。布、按之下分设道员，为两司的辅助官，或管地方，或理专事，皆由巡抚总其成。道之下设府，府

的正印官为知府，下设佐贰官和辅助官吏，分职治事。州分直隶州和属州（亦称散州），直隶州与府同级，属州与县同级。州的正印官为知州，下设佐贰官和属官协助办事。县为省内行政管理的最基层组织，大多数县属于府，少数县属于直隶州。县的正印官为知县，下设佐贰官和其他属官，分职办事。

清末实行官制改革，省内新设巡警道、劝业道、高等审判厅和高等检察厅，改提刑按察使司为提法使司，裁学政，改设提学使，这些机构各定属员，分科治事。各州、县相应增设警务长、劝业员、典狱员、主计员、视学员等佐治官员，分掌各项事务。

第一节 省官署

一、巡抚衙门

清代山东巡抚的办事机构称“巡抚衙门”，又称“巡抚部院署”或“巡抚院署”，是全省最高行政机关，设于清顺治元

年（1644），驻济南，办公地址在今珍珠泉院内。山东巡抚为全省最高行政长官，官阶为从二品，例兼都察院右副都御史，多兼兵部侍郎衔（加衔后提为正二品官），另加提督衔。光绪三十二年（1906），兵部改陆军部以后，山东巡抚仍兼陆军部侍郎、都察院副都御史衔。

山东巡抚为独任制职官，单独处理全省政务。巡抚衙门内部不设定制的组织机构，仅有“六房书吏幕友”和一些附属职员。“六房”即吏、户、礼、兵、刑、工各房，分掌其事；书吏、幕友掌文书案件。附属职员包括六种：（一）中军副将，专司仪卫；（二）武巡捕，掌保持衙门秩序，文武官员谒见时执司候仪；（三）戈什哈，系满语，执侍奉之职；（四）文巡捕，巡抚行公务时侍奉左右供其使令；（五）监印委员，管理巡抚印钐；（六）收呈委员，掌一定时候收受管内军民的呈诉。

清末改革地方官制，山东巡抚衙门于光绪三十三年（1907）后照章设立幕职，佐理文牍，分科治事。衙门内所设幕职人员，有秘书、助理秘书、参事等，并设会议厅。秘书员掌理机密文电章奏及不属于各科之事，并参与一切要政；参事员掌理各科学牍。其主管事宜分设十科，即：交涉科、民政科、法科、度支科、吏科、学科、礼科、农工商科、邮传科、军政科。各科承接京师各部院所司事项及文牍，遵循办理。在秘书员和参事员之外，各科另设副员若干；又设收发员二人、缮写员数人及书记员数人，承办收发、撰拟及誊写诸事宜。

二、承宣布政使司

山东承宣布政使司是巡抚之下的省级民政机关，设于清顺治初年，驻济南。其行政长官称为“承宣布政使司布政使”，简称布政使，又称“藩司”、“藩台”、“方伯”，官秩从二品，受山东巡抚统属。

山东承宣布政使司，通称“布政司衙门”，是布政使的办事机构，内设经历司和库大使等。经历司设经历一人，官秩从六品，掌出纳文移诸事，是布政使司署内的首领官，总理署内各项事务。库大使为杂职，秩正八品，掌库藏账籍。此外，还设有典史和攒典，协助办理各项事务。

清末改革地方官制，清政府命各省藩司统管财政。山东藩司遂裁撤自设的财政局所。设立统一的财政公所，同时将原设经历等官裁撤。财政公所分科治事，遴委科长、科员等官执各科之事。其所设五科名称及职掌如下：

（一）总核科，掌复核各科收支款目、册籍，核定后由藩司判行、盖印，札库分别收发，并附设统计处，掌统计各科收支报告表册，以备预算、决算；

（二）田赋科，掌稽核全省地丁、漕粮、垦务、押荒、岁租以及盐务一切款册；

(三) 榷算科，掌全省税契、厘金、杂税及试办印花税等一切款项，其关税、常税及赈捐各款亦暂附属；

(四) 俸饷科，掌行政大小文武官员之俸廉、公费及满、绿各营、巡防、新军饷需，以及京饷、协饷等；

(五) 庶务科，掌教育、巡警、河工、外交、工赈各项支款，以及不隶属于各科的一切杂支事宜。

三、提刑按察使司

山东提刑按察使司是巡抚之下的省级司法机关，设于清顺治初年，驻济南。其行政长官称为“提刑按察使司按察使”，简称按察使，又称“臬司”、“臬台”、“廉访”，官秩正三品，受山东巡抚统属。

山东提刑按察使司，通称“按察司衙门”，是按察使的办事机构，内设经历司和司狱司等。经历司设经历一人，秩正七品，掌出纳文移诸事，是臬司署内的首领官。司

狱司置司狱一人，秩从九品，掌管监狱。此外，还设有书吏、典史和攒典，协助办理各项事务。

清末改革地方官制，山东按察使司改为提法使司，按察使改为提法使（详见本节第五目）。

四、专职机构

（一）学政衙门

山东学政衙门是省内督察各府、州、县儒学事务的专门教育行政机构，设于清雍正年间，驻济南。其主官称“提督学政”，简称“学政”，是管理全省教育事业的最高行政长官，直接隶属于中央。晚清时期，山东历任学政均为进士出身的侍郎、京堂、翰林、科道等品级的官吏，凡由部属简任的，均加编修、检讨衔，三年一任，各按原官品级，其地位，略低于巡抚，一般列在布、按之前。

山东学政衙门是学政的专门办事机构，

内置书吏等办事人员。

学政之下于各府、州、县分级设立儒学教官，府学设教授，州学设学正，县学设教谕。各府、州、县儒学均设有副职“训导”。

光绪三十二年（1906）四月，“罢科举，兴学校”，山东学政裁缺，改置山东提学使司。设提学使统辖全省学务（详见本节第五目）。

（二）督粮道衙门

山东督粮道衙门是专管全省漕粮的行政机关，设于清顺治五年（1648），驻德州。其行政长官督粮道又称粮储道，是在漕运总督统辖之下，负责管理山东省内漕粮的监察兑收和督押运艘的专职道员，官秩正四品。光绪三十四年（1908）二月，督粮道裁缺。

山东督粮道下设属官常盈仓正、副大使各一员，常丰仓大使、库大使各一员，掌收储漕粮；衙门内部设攒典一人协助库大使办

事，还设有典吏若干人协助办理具体事务。

督粮道于省下分设管粮同知、管粮通判、押运通判和卫所领运官等专职官员，分级管理省内漕粮事务。管粮同知和通判是府的佐贰官而委以专司监兑漕粮之职。山东共设有武定府管粮同知和济南、兖州、东昌、泰安、曹州五府管粮通判。押运本为粮道之职，因粮道在各任所董理运务，无暇兼顾，而委地方佐贰官负责漕船押运。山东设押运通判一人，由漕运总督会同山东巡抚，于省内各同知、通判内选委。卫所领运官专司领运粮船。领运员弁以粮船分帮，每帮以卫所千总一人或二人领运，武举一人随帮效力。山东共设置领运卫、所七处，即：济宁卫、德州卫、东昌卫、临清卫；东平所、东平守御所、濮州所。

（三）运河道衙门

山东运河道衙门是省内管理河务的专职行政机构，设于清初，驻济宁。其行政长官