

山东省人事行政

《山东省地方政权沿革丛书》编纂委员会

山东省地方政权沿革

丛书

新华出版社

《山东省地方政权沿革丛书》编纂委员会

主 任 邵桂芳 王科三
副 主 任 高占坤 王义德 王文波 刘彩文
王启信

委 员 (按姓氏笔划为序)
王文奎 曲万法 冷明道 张述存
陈登曦 魏兴隆

主 编 高占坤
副 主 编 张述存 冷明道 王文奎 曲万法
总纂成员 (按姓氏笔划为序)

王 平 王文奎 曲万法
乔远征 冷明道 李丽蓉
张永臣 张述存 高占坤

参编人员 (按姓氏笔划为序)
丁振寰 山作启 王 平 王文波
王文奎 王永新 王守堂 王瑞明
冯维国 刘广皎 曲万法 乔远征
冷明道 李丽蓉 邱传远 邱作宽
邹 光 张永臣 张述存 张积军
郑爱国 段贺光 高占坤 郭润来
徐忠甫 鹿谔慧 黄子良 崔景璞
蒋永涛

《山东省地方政权沿革丛书》编纂委员会

(1983.11~1986.2)

主 任 刘汉彬

副主任 王盛林 卢启明 王震 (至 1984.12)

张纪良(1985.1 任) 黄子良

委 员 (按姓氏笔划为序)

王文波

曲万法(1984.9 任)

徐忠甫 潘中立(至 1984.8)

《山东省地方政权沿革丛书》编纂委员会

(1986.3~1989.1)

主 任 王修智

副主任 王盛林 卢启明

张纪良(至 1986.12)

杨传升(1987.1 任) 黄子良

委 员 (按姓氏笔划为序)

山作启(1988.12 任)

王文波 刘广蛟(1987.5 任)

曲万法 冷明道

《山东省地方政权沿革丛书》编纂委员会

(1989. 2~1991. 6)

主 任 于德普

副主任 王盛林 王文波 杨传升

委 员 (按姓氏笔划为序)

山作启(至 1989. 5)

王文奎 刘广皎 曲万法 冷明道

张述存(1990. 2 任)

《山东省地方政权沿革丛书》编纂委员会

(1991. 7~1993. 5)

主 任 王庆新

副主任 王义德 王文波 杨传升(至 1992. 12)

刘彩文(1993. 1 任)

委 员 (按姓氏笔划为序)

王文奎(至 1992. 6)

刘广皎(至 1992. 8) 曲万法

冷明道 张述存 张积军(1993. 5 任)

陈登曦(1992. 7)

目 录

第一章 晚清时期山东省人事行政

(1840 — 1911)..... (1)

第一节 任用..... (1)

第二节 科举..... (3)

第三节 捐纳..... (7)

第四节 考绩..... (8)

第五节 奖惩..... (9)

第六节 官品..... (13)

第七节 俸禄..... (14)

第二章 中华民国时期山东省人事行政

(1912 — 1949)..... (15)

第一节 北洋政权人事行政

(1912. 2 — 1928. 4)..... (15)

一、任用..... (15)

二、惩戒..... (17)

三、恤金..... (18)

四、俸给..... (19)

第二节 国民党政权人事行政

(1928. 5 — 1949. 6)..... (19)

一、任用..... (20)

二、考核..... (27)

三、惩戒..... (29)

四、级俸..... (30)

五、恤金..... (34)

六、退休	(35)
七、退伍军官佐	(35)
第三节 人民民主政权人事行政	
(1940.8 — 1949.9)	(37)
一、任免	(37)
二、调动	(38)
三、奖惩	(39)
四、供给	(41)
五、培训	(46)
附：日伪政权人事行政	
(1938.1 — 1945.8)	(48)
一、任用	(49)
二、考绩	(51)
三、薪俸	(52)
四、恤金	(52)
五、退职	(53)
六、考勤	(54)
第三章 中华人民共和国成立后山东省人事行政	
(1949.10 — 1985.12)	(56)
第一节 人事行政方针与人事管理体制	(56)
一、人事行政方针	(56)
二、人事管理体制	(58)
(一)管理体制	(59)
(二)管理机构	(65)
第二节 工作人员的来源、调配与构成	(68)
一、来源	(68)
(一)招收录用	(68)
(二)毕业生分配	(75)

(三)军队转业干部安置	(81)
二、调配	(86)
三、构成	(95)
第三节 任免 考核 奖惩	(100)
一、任免	(100)
二、考核	(107)
三、奖惩	(111)
第四节 培训	(122)
一、政治理论培训	(123)
二、业务培训	(128)
三、文化培训	(131)
四、培训机构	(134)
第五节 工资与福利	(137)
一、工资	(137)
(一)工资制度的沿革	(138)
(二)工资标准	(140)
(三)工资调整	(157)
(四)奖励工资	(161)
二、福利	(161)
(一)集体福利和困难补助	(162)
(二)各种补贴与津贴	(164)
(三)社会保险	(167)
(四)休假、请假	(180)
第六节 离休 退休 退职	(183)
一、离休	(183)
二、退休	(190)
三、退职	(198)
第七节 机构编制管理	(205)

一、管理体制与管理方法	(205)
二、编制管理机构	(209)
三、机构编制情况	(211)
四、精兵简政与机构改革	(214)
附录一：山东省人事厅(局)领导人员名录	(222)
附录二：山东省机构编制委员会的历史沿革	(225)
附录三：人事大事简记	(231)
(一)晚清时期(1840 — 1911)	(231)
(二)中华民国时期(1912 — 1949.9)	(233)
(三)中华人民共和国成立以后((1949.10 — 1985)	
.....	(255)
附录四：历史文献选编	(309)
山东省惩治贪污暂行条例(一九四〇年十二月三十日公布	
施行)	(309)
山东省行政人员奖惩暂行条例(一九四一年一月十三日颁	
行)	(310)
山东省战时工作推行委员会关于实行精兵简政的决定(一九	
四二年二月七日)	(311)
中共山东分局关于在职干部业务教育的指示(1942年4月	
4日)	(314)
中共山东分局关于执行《中央关于在职干部教育的决定》	
的决定(1942年4月5日)	(316)
中共山东分局关于在职干部文化教育的指示(1942年4月	
5日)	(317)
山东省战时工作推行委员会关于严禁贿赂的决定(一九四	
二年七月二十八日)	(321)
中共山东分局关于贯彻精兵简政的决定(一九四二年九月	
九日)	(322)

山东省战时行政委员会关于延揽人才的训令(一九四四年六月二十四日)	(325)
中共山东分局关于目前大胆提拔使用干部的指示(一九四五年八月二十日)	(326)
山东省政府关于颁发《山东省政府机关人员立功暂行办法》的通知(一九四七年二月二十八日)	(328)
山东省政权干部任免暂行条例(草案)(一九四九年八月)	(331)
山东省人民政府关于各级政府工作人员任免暂行办法(一九五一年三月八日批准,二十四日发布施行)	(334)
中共中央山东分局关于培养提拔干部的指示(一九五一年七月一日)	(337)
国务院关于国家机关工作人员全部实行工资制和改行货币工资制的命令(一九五五年八月三十一日)	(341)
编后记	(344)

第一章 晚清时期山东省人事行政 (1840 — 1911)

巡抚作为省级地方最高行政长官，率全省官吏，执掌人事行政大权，对于全省官员有题请清廷升降免调之权。布政使主管人事，“宣化承流，帅府、州、县官，廉其录职能否，上下其考，报督、抚上达吏部。三年宾兴，提调考试，升贤能，上达礼部^①”。按察使负责全省官吏监察与布政使共同办理三年大计。学政使则主掌全省科举事宜及学官的考绩黜陟。

第一节 任 用

地方各级官署主要官员的任免，由吏部进行。巡抚，布政使、按察使（提法使）、学政使（提学使）对于全省属官有任用权。保举是任用官员的重要方式。“保举为国家酬庸之典，所以励劳勩，待有功”^②，实际保举没有起到这种作用。保举以巡抚名义进行，所以，巡抚对于保举官员有决定权。保举分为明保与密保。明保藩、臬、学三司可参加意见，密保则由巡抚一人决定。所保官员，吏部若查无短交银两，都可议准引见，回任候升。所以，若省里有人，花钱买个佐杂（主簿、县丞、吏目、典史等）官职，通过保举，不用数月即可升任正印官，不数年可保至知府、道员。

保举范围广泛，官吏、幕僚、教职、候补官员、富绅均可保举。富绅主要通过赈捐保举得官。官吏、幕僚等多以劳绩保举。河

① 《清史稿》卷一百十六，《职官》三

② 《清史稿》卷一百十，《选举》五。

工为官员保举重要方式。清廷规定、黄河决口一处，允许保举卓异、寻常官员六人。巡抚诸要员则根据要保人数多少，来决定向清廷汇报黄河决口数。所保之人，不一定参加黄河工程。治河官员中饱之后，又得以升迁。

为抑制河工保举泛滥，1906年（光绪三十二年），清廷规定，山东黄河防汛两年准保40员，其中异常10员，寻常30员。汇保时要将沿河口岸地名相距里数及所在有工无工详细注明，并将某年派某员驻某地、一并汇报吏部备案，如经大汛三年平稳无事，始准以寻常劳绩列保；文、武职官员各准保20员。如有抢险工程，准于20员内声明，按异常劳绩保2至3员。规定形同具文，并不影响巡抚诸要员巧立名目保举亲朋好友亲信属员升迁。

巡抚对于属官的题补升调，只准以应升官缺题请升补，不准越级保题。州县缺出，知州以候补人员题补，知县以例准请补的候补人员并进士即用人员酌补，候补人员进士即用人员无人，准以应升人员题请升用。实无合例题升人员，可于现任人员中拣选调补。曾经选补题补因事离任及因公案或私案撤职开复赴部引见，发回山东任职的，若比初任人员熟悉地方情况，遇有缺出，巡抚也可将此类官员拣选题升，前后任职时间可以接算。保题升用人员其任内如有承审案件、承缉盗案、征解钱粮、已降调革职参劾官员，不准请升。若是繁要之缺，人地相需，巡抚可陈明吏部例外任用。州县以上应升缺出，巡抚须先将考绩卓异引见回任候升人员先尽升用。如无卓异合例人员，方可以其他劳绩人员拣选升用。若无此类合例人员或人地不相宜，巡抚可向清廷声明理由，以应升人员循例请升。

巡抚题保升用人员须是试俸期满官员。若试俸未滿，试署未滿，试署已滿未请实授的，可以钱捐免，否则，不予题保升用、丁忧人员不准调用。

任职满三年的官员，巡抚于年底细加察访，若才守兼优，政

绩卓著，民心爱戴，有益地方的，保题到部，以贤员注册，加一级留任。再任满三年，果能称职，保题到部，知府加道员衔；直隶州知州加知府衔；知州加同知衔；知县加通判衔注册，遇有应升缺出，即予题升。

清代地方行政官员任用均实行回避制度。省行政官员须回避的有巡抚、布政使、按察使等、学官可不回避。知府、知州、知县也回避本省。清代山东各级行政长官多由外省籍人担任。

清代官员退休，沿用前朝制度，称为致仕，意思是辞去官制还禄位于君。地方文官一般 60 岁致仕，“对老疾不能任事者以及软弱无能的官吏，则随时勒令致仕”但到清末，由于吏治腐败，未能严格照章行事。

第二节 科 举

科举为清代选拔官吏的最重要制度。通过科举考试而做为正途，以捐纳或议叙而得官为异途。正途为封建士大夫所注重。

一、科举程序

科举由层层考试完成。地方科举考试有县试、府试、院试和乡试。

县试为第一试，每年阴历 2 月举行，由知县担任主考。应试者不受资历、年龄限制，除“倡优”、“皂隶”及罪犯子弟外，均可报考。县试共考五场，第一名为“县案首”，县试合格参加府试。府试为第二试，每年阴历 4 月举行，知府担任主考。第一名为“府案首”，府试合格参加院试。院试为第三试，提督学政使担任主考。院试第一名为“院案首”。院试考中者入“府学”，“州学”、“县学”学习为生员（俗称秀才）。县试、府试、院试统称为“童生试”，简称“童试”。参加童试的不论年龄大小均称“童生”，或称“儒童”、“文童”。

乡试为第四试。参加乡试的为生员、贡生、监生、捐纳监生。乡试前须参加科考。科考由学政使巡回全省各地举行。科考及格方准参加乡试。乡试又称“大比”，每三年举行一次，于子、午、卯、酉年八月（阴历）举行，称为“正科”。除此外，遇皇帝即位或其他大典加试，为“恩科”。乡试在省会济南举行，由清廷派“主考官”、“同考官”主持。主考官分正、副主考二人，同考官18人。巡抚为“监临”。乡试考中者为举人，第一名为“解元”。自1840年（清道光二十年）举行庚子恩科乡试，至1905年（光绪三十一年）科举制度废除，全省共举行乡试27次，其中正科17次，恩科10次，考取举人共有2,387人。举人于第二年进京参加礼部会试，考中者为贡士，贡士经过殿试为进士。在此期间，全国举行会试、殿试30次，正科18次，恩科12次，全省共考中进士592人，其中状元4人，榜眼1人，探花1人，济宁州的孙毓淮、孙如仪和潍县的曹鸿勋、王寿彭先后考中状元。

二、生员出路

全省每府学生员一般是100人，州学75人，县学55人，学政使负有荐举优秀生员于清廷之责。因荐举方式不同，所荐生员分为岁贡、优贡、拔贡、恩贡、副贡，称为“五贡”。五贡廷试、朝考合格，分发省内任职，由学政使会同巡抚验看，按科分名次，年分先后任用。拔贡、恩贡、副贡以教谕选用，岁贡以训导选用。优贡朝考一等以知县补用，二等以按察司经历、盐运司经历、散州州判、府经历、县丞分省补用。优贡知县分省归于候补班内照候补人员办理；二等优贡分省也一律归于候补班内与各项候补人员以到省先后，按班补用。分发到省试用一年方准升调。

科举废除之后，全国数万举人，几十万生员失去继续科举之路。为了广拓生员出路，清廷规定，优贡、拔贡继续进行，并增加优贡、拔贡名额。如优贡仍按三年考选一次，名额增加四倍。

“岁贡并准照原定额数倍取以惠寒峻^①”。已考入学堂的生员则不准再选五贡。“凡五贡均准一体以按察司、盐运司经历、散州州判、府经历、县丞分别注册选用。如捐交分发银两即准分发试用。”^②

除五贡之外，年轻生员可考入学堂，充任学堂教员。“其余生员均于考优贡之年，准令各州县会同教官慎加遴选保送，由各督、抚会同学政认真考试，取其文理畅达，事理明晰者。大省取一百名，中省取七十名，小省取五十名。”各县保送人数由巡抚等人决定，保送人数为考取人数的十倍。巡抚将考取生员按考试等次咨送吏部。“一等以巡检用，二等以典史用，分别注选，如愿捐交分发银两者，并准分省试用”。^③

三、举人任用

考中举人就取得了做官资格。举人若会试三科不中，可以到吏部注册，取得任为国子监丞、翰林院侍诏、知县、直隶州州同等资格。清廷还就会试三科不中的举人举行“大挑”。大挑由大臣主持，经大臣们面试定为一等二等，一等任为知县，二等任为教谕、训导等职。大挑六年举行一次。大挑举人到省试用二年期满（光绪三十二年改为一年），由巡抚即行甄别，咨报吏部。可以知县任用的，自咨报下月起，若有升调、告病、病故、休致所遗官缺，准其按班补用。甄别后的大挑举人均按科分先后作为补缺次序。科分相同的则按名次高下，名次相同的则按省纲先后任用^④。巡抚若将期满在先之员不行甄别，反将期满在后之员先行甄别，题署官缺，吏部将予以驳回。

① 《大清光绪新法令》第五册。原文无标点。

② 《大清光绪新法令，政务处奏酌拟举贡生员出路章程折》第五册，原文无标点。

③ 《大清光绪新法令，政务处奏酌拟举贡生员出路章程折》，第五册。原文无标点。

④ 清朝各省次序是：直隶、江苏、安徽、山东、山西、河南、陕西、甘肃、浙江、江西、福建、湖北、湖南、四川、广东、广西、云南、贵州等。

除大挑举人，清廷还规定：候选期满（远省一科，近省三科）的其他举人，由吏部按照科分、名次先后，核定截止年限，题请予以截取。现任教职举人，也可参加截取。如因参加会试正逢截取举人，亦准此类举人取具同乡京官印结，到吏部验看，参加举人截取。巡抚对于全省举人，自接吏部文告时，应给咨赴部验看。吏部考试后，奏请钦派大臣会同吏部拣选。一等以知县用；二等以直隶州州同、盐、库各大使用；三等以按察司、盐运司经历、州判、府经历、县丞用，无须领见。截取举人由于未定选用班次，任用希望不大。

科举废除之后，清廷规定，各省举人不必限定三科，均准许以拣选知县注册登记，由吏部酌定班次选用。中举已过十年，愿分发到省的，可令交纳分发银两，即准分省试用，截取举人已奉旨以知县用的，准其随时分发，无须以年限为限。截取举人除此知县用外，兼用直隶州州同、盐、库各大使，无须再任教职。

截取举人任用知县，双月5人，单月4人。分发到省试用期满甄别后，若有升、调、病、故、休致遗缺出，用过大挑举人2人，按科分名次任用截取举人1人。若大挑举人应该序补的升、调、病、故、休致空缺无人，以截取举人序补。直隶州州同、盐运大使、批验所大使、布政司库大使、盐运司库大使缺出，亦准以举人截取知县补选。

四、进士任用

进士任官较举人有更大优先权。进士一甲状元、榜眼、探花直接用翰林院修撰、编修。二三甲进士朝考合格入翰林院学习，为“庶吉士”。最初庶吉士选取无定额，以后，就各省名额作了限制。山东名额为4人。庶吉士经过三年学习，考试散馆，优者留翰林院为编修、检讨，次者任给事中、御史、主事、中书、推官、知县、教职。庶吉士任知县，可以带缺出京，称为“老虎班”。没有考中庶吉士的进士，若任用为知县，称为“榜下即用”，分发各省

候补，遇有缺出，即任用为知县，但不象庶吉士那样直接任用。总的来说，分发省内进士举人，大多不能很快得到官缺，若无关系或不捐钱，往往迟至十年始得一官，有的则终身是进士、举人。但就全省官员而言，有出身，即进士、举人及五贡做官的，所占比例较大。宣统年间，全省104知州、知县，进士出身为23%，举人出身为20%，其他多为五贡。

第三节 捐 纳

捐纳为清代官吏重要来源。凡捐银多者，都能为官。自咸丰始，由于财政日益困难，开捐也更加频繁，以弥国库不足。为办理捐纳事，山东特设捐局，制定《山东奏定赈捐章程》。各省也都设立捐局，减价竞争。“各省捐输减成，按之筹饷定例，不及十成之三。彼辈以官为贸易，略一侵吞钱粮，已逾原捐之数。明效输将，暗亏帑项。”

晚清时期，无所不捐。实官可捐，虚衔可捐，封典、贡生、监生可捐。降革官员可以捐免。官员送部引见、投供、验看、回避等均可捐免。

实官捐纳，地方官可从未入流捐至四品道员、知府、盐运司运同。品位不同，价格也有区别。在不同时期所捐之官价格也有较大差异。晚清时期，财政日趋竭蹶，于是，更将官职减价出售，以广招徕。1865年（同治四年）山东巡抚阎敬铭上奏清廷：“各省捐输减成，按之筹饷定例，不及十成之三。彼辈以官为贸易，略一侵吞钱粮，已逾原捐之数。明效输将，暗亏帑项。请将道、府、州、县照筹饷例减三成，专于京铜局报捐。从之”实际，并没有解决捐纳之弊，“设局遍各行省。侵蚀、勒派、私行减折，诸弊并

作。^①”到了宣统初年，捐纳银两成为国家必不可少的收入。“有资即可博官，才品俱在勿论”，封建吏治腐败无遗。

第四节 考 绩

清代地方官吏考绩为大计，三年举行一次。“大计举劾注考，例由州、县正官申送本府、道考核；教官由学政，盐政官由该正官考核，转呈布、按复考，督、抚核定，咨达部、院”。

官吏考绩标准：“才、守、政、年”。才分“长、平、短”；守分“廉、平、贪”，政分“勤、平、怠”；年分“青、中、老”。

大计优秀官吏为卓异。卓异官吏有名额限制，“道、府、厅、州、县十五而一，佐杂、教官百三十而一”。“凡卓异官纪录即升，不次擢用^②”。道府以下，州县以上卓异官员送部引见，加一级注册，回任候升。教职佐杂卓异人员由吏部核准后，准予卓异，加一级注册候升，则无须送部引见。州县以上缺出，巡抚将回任候升卓异官员优先升补，而不准以其他借口升用他项人员。

大计参革官员分为：不谨官、才力不及官、浮躁官、年老官。不谨罢软无为官员革职，才力不及官降二级调用，浮躁官降三级调用，年老有疾官休致。

地方官吏考绩为清廷所注重，称为朝廷巨典。但大计积弊丛生，卓异官员多为巡抚亲信高官，参革官员则多是一般官吏。考绩成为巡抚提拔亲信，排斥异己的手段。巡抚对于卓异参革人员所加评语都是官场习惯用语，并不能反映被考官员实际任职情况。不谨官评语一般是操守不谨，声名平常；关说民词，指控有案；性好揽事，借公营私；贪鄙无耻，不治士林等。才力不及官评语多

^① 《清史稿》志八十七，《选举》七。

^② 《清史稿》志八十六，《选举》六。