

漳州

人事编制志

漳州市人事编制志编委会

ZHANG ZHOU

RENSHI

BIANZHI ZHI

厦门大学出版社

漳州人事编制志



漳州市人事编制志编委会

厦门大学出版社

《漳州人事编制志》

编纂委员会名单

顾问：杜孟清、林宗英、马永旺、宋岐峰

主任：张长江

副主任：高裕昌、陈成鲁

委员：（以姓氏笔划为序）

王者贵、卢福寿、孙曰庵、许元和、
李振成、李潮生、林本敬、林炳辉、

罗杨柳、郑国昌、唐溪水、程秀蓉

主编：李潮生

编辑：陈万胜、罗雄、严永添、周大木

编审：张长江

序 言

《漳州人事编制志》属于本市地方志的专业分志之一。遵照市政府统一部署,我们在起步明显滞后的情况下,制订措施、认真对待,在市地方志编委会的指导下,于1992年元旦过后成立市人事编制志编纂委员会、编写小组,经过一年左右夜以继日的紧张工作,终于拿出了这份志稿。

《漳州人事编制志》从实际出发,以如实记述自1949年新中国成立至1991年本市人事、机构编制管理工作的发展变化为主,概略综述唐朝漳州建立至新中国成立前当地人事编制管理工作作为全书的历史承继的组成部份;着力融思想性、科学性、资料性于一体。志书通过再现42个春秋本市人事、机构编制管理的发展线索和重要的历史过程,从一个局部展示新中国成立以来党和人民政府领导下的人事、机构编制管理的丰富经验、发展历程以及某些时期的失误和教训。这对于今后人事、机构编制管理制度的发展、改革和法规、章程的制订、完善;对于汲取历史经验,加速管理的科学化、法制化建设,提高人事、机构编制管理效率,增强工作效能,提供了有益的借鉴;为研究人事、机构编制管理工作为经济建设中心服务等,提供了翔实的资料。

编纂《漳州人事编制志》是一项探索性工作,局党组决定在集中专门写作班子的同时成立编纂委员会,实施专门力量与集体智慧相结合的尝试。一年以来,编写组成员群策群力、全局上下同心同德,克服重重困难,使编写工作如期展开,继6月份完成初稿之

后,在广泛征求意见,多次讨论修正基础上,集思广益进行修改,使志书日臻完善。但限于我们的经验、水平,疏漏、错误之处实难尽免,敬请前辈、专家、学者、人事编制工作者批评指正,以便进一步补充修改,使之真正成为“告慰前人、有益今人、惠及后人”之作,发挥“资治、教化、存史”作用。谨为序。

凡 例

《漳州人事编制志》编纂,以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导,从专业志的基本要求出发,运用辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点、方法,重点收集、整理 1949 年至 1991 年本市人事、机构编制管理工作的基本资料,科学准确地记述本市人事、机构编制管理工作的历史和现状;同时对 686 年至 1949 年人事编制管理工作也作了略述。

全书编写依人事、机构编制管理工作的历史发展和逻辑顺序,按地方志传统写法,以类设目、横排纵述。编写紧扣主题,以记为主、辅以图表,体现时代特点、地方特点和干部人事编制管理工作特点,坚持实事求是的科学态度,客观秉直、如实地反映成绩和失误。文字风格不事浮华,不妄加评断。

本志采用章、节、目、小目的结构形式。第一章略述从唐朝开漳到新中国成立前 1200 多年漳州人事编制管理;第二章起到十四章,分两大类依序列述新中国成立后至 1991 年人事、机构编制管理职能及其历史发展,从本市人事、机构编制管理的角度,体现党的路线、方针、政策,体现政府行政管理的历史发展和逐步走上科学管理的经验和教训。附录的大事记,按年、月、日顺序,简洁记载新中国成立的 42 年间于本市人事、机构编制管理工作有关,具有变革、创新、启后和重大意义的事件,有助于总揽全局。

本志涉及行政区域和机构名称,一律沿用当时称谓,首次出现时一般用全称,后用简称。

目 录

序言

凡例

第一章 历史的沿革及新中国成立前人事编制管理

- 第一节 古代地方建制沿革..... (1)
- 第二节 古代官吏选任制度..... (3)
- 第三节 古代人事行政管理..... (5)
- 第四节 民国时期地方行政区划沿革..... (6)
- 第五节 民国时期人事制度..... (7)
- 第六节 革命根据地人民政权及其他 (13)

第二章 机构编制管理体制

- 第一节 市机构编制管理机构沿革 (15)
- 第二节 市、县(区)编制管理机构职责范围及相互关系.....
..... (17)
- 第三节 编制的划分及其审批 (22)

第三章 行政、事业、企业机构编制管理

- 第一节 行政机构编制管理 (36)
- 第二节 事业机构编制管理 (81)
- 第三节 企业机构编制管理..... (110)

第四章 历次机构编制重大调整

- 第一节 1952年精简整编 (116)
- 第二节 1954年精简整编 (118)
- 第三节 1955年至1957年精简整编 (120)

第四节	1958年精简整编和干部下放	(131)
第五节	1960年至1963年精简整编	(133)
第六节	1982年至1983年机构改革	(135)
第七节	漳州市升为地级市,实行市领导县体制	(137)
第五章	人事管理体制	
第一节	市人事管理机构沿革	(144)
第二节	市、县(区)人事管理机构职责范围及相互关系	(146)
第六章	录用、聘用干部	
第一节	向社会招收录用干部	(152)
第二节	整顿“以工代干”工作	(164)
第三节	干部选聘	(170)
第四节	“五大”、“自费”和“不包分配”的 大中专毕业生的录、聘用	(173)
第七章	干部调配与军队转业干部安置	
第一节	干部调配的服务中心、调整结构职能	(180)
第二节	专业技术人员归队和解决干部夫妻两地分居问题	(189)
第三节	国家机关工作人员的考试选调	(192)
第四节	军队转业干部安置	(195)
第八章	毕业生分配	
第一节	调配派遣职能演变	(202)
第二节	调配派遣的方针、原则	(203)
第三节	编制计划与争取区外毕业生	(209)
第四节	思想政治工作	(211)
第五节	改革探索调配派遣新路子	(212)
第九章	专业技术干部管理	

第一节	专业技术职务评聘管理机构沿革	(215)
第二节	专业技术干部职称制度演变	(217)
第三节	专业技术干部职称评定	(219)
第四节	职称改革与专业技术职务评聘	(225)
第五节	专业技术干部家属“农转非”	(233)
第六节	选拔专业技术干部直接管理	(240)
第十章 工资		
第一节	管理机构沿革	(245)
第二节	制度的制订与调整	(246)
第三节	类区的划分	(271)
第四节	升级规定	(273)
第五节	奖励工资	(278)
第六节	津贴与补贴	(281)
第七节	工资支付的几项规定	(291)
第八节	工资基金管理	(311)
第十一章 保险福利		
第一节	离休与退休	(317)
第二节	保险待遇	(334)
第三节	假期待遇	(351)
第四节	福利待遇	(358)
第十二章 干部任免奖惩		
第一节	任免	(371)
第二节	行政职务系列与职数管理	(378)
第三节	奖惩与落实干部政策	(381)
第四节	机关岗位责任制	(396)
第十三章 人才智力交流		
第一节	国内人才智力交流	(401)

第二节	引进国外智力.....	(404)
第十四章	教育、研究、统计与档案管理	
第一节	干部教育与培训.....	(409)
第二节	人事人才研究.....	(422)
第三节	干部统计.....	(426)
第四节	干部档案管理.....	(431)
附录:大事记(1949—1991)	(437)
后记	(45)

第一章 历史的沿革及 新中国成立前人事编制管理

漳州,从公元 686 年起至 1949 年中华人民共和国成立止,历经 1200 多年,人事编制管理内容繁多、变化很大。我们将这段历史分成古代封建时期(公元 686 年至 1911 年)和近代资产阶级民主革命时期(公元 1911 年至 1949 年)两个阶段记述,作为志书主体“中华人民共和国福建省漳州人事编制志”的引子。

古代封建时期的漳州人事编制管理再分“古代地方建制沿革”、“古代官吏选任制度”、“古代人事行政管理”三节综述;近代资产阶级民主革命时期漳州人事编制管理分“民国时期地方行政区划沿革”、“民国时期人事制度”和“革命根据地人民政权及其他”三节综述。

第一节 古代地方建制沿革

一、唐朝时期

漳州,得名于垂拱二年(686 年——以下括号内年号均为“公元”)。陈元光平定闽粤边境后率众在云霄县的漳水之北且耕且守,经奏准在泉、潮两州之间设置一州,州治最初设在云霄县的西林(漳江之畔),称“漳州”。陈元光为漳州第一任刺史。建州后,分出泉州所辖龙溪县一部分隶漳州,分置漳浦、怀恩两县。其时,唐地方政权建制为道、州(府)、县三级制,漳州隶属于岭南道。

开元四年(716年),因西林地多瘴疠,漳州州治移至李澳川(今漳浦县城区),下领漳浦、怀恩二县,辖地范围相当于今漳浦、云霄、诏安、东山、南靖、平和及龙海的一部分。开元29年(741年),因怀恩境内户口大量流亡,废怀恩县,割泉州的龙溪县来属,这是漳州建州后第一次扩大辖地。

天宝元年(742年),改州为郡,漳州易名为漳浦郡,隶属岭南道。乾元元年(758年)复名漳州。上元元年(760年)改隶属江南东道。大历十三年(778年),割汀州的龙岩县来属,这是漳州建州后第二次扩大辖地。

贞元二年(786年),漳州州治由漳浦李澳川迁至龙溪,后改称漳州郡。

二、五代十国时期

从唐哀帝天佑三年(907年)朱温灭唐至宋太祖建隆元年(960年),中国进入大分裂、大混战的五代十国时期。

光启元年(885年),王绪率众经南康入临汀、漳浦。后部将王潮取代王绪率军攻占整个福建。王潮去世,传弟王审知;王审知去世,其长子王延翰继位,称“大闽国”。公元993年,王审知次子王延钧杀兄篡位称帝,漳州为闽七州之一。天德三年(945年),南唐灭闽国。保大四年,董思安任漳州刺史改漳州为南州;乾德四年(966年)复名漳州。

三、两宋时期

两宋的地方政权建制,基本上是承袭唐、五代的州、县制,与州平列的还有府、军。州、县之上为路。公元946至948年,漳、泉两州为留从效、陈洪进割据,后陈洪进献地归顺宋王朝。雍熙二年归福建路。

太平兴国五年(980年),割泉州的长泰县来属,至此漳州下领龙溪、漳浦、龙岩、长泰4县。

四、元朝时期

元十五年(1278年),漳州纳入元版图,元十六年升为路,仍领4县。公元1322年,由龙溪、龙岩、漳浦三县交界处析出南胜县(辖地约今平和、南靖两县地),公元1356年南胜县迁县署至双溪之北,改县名为南靖。元朝漳州上隶行省变动颇多,但其本身路一级的政区地位始终未变。

五、明朝时期

洪武元年(1368年),改漳州路为漳州府,下领龙溪、漳浦、龙岩、长泰、南靖及其析出或析出部分而新置的漳平、平和、诏安、海澄和宁洋等十县;上隶福建省。

六、清朝时期

清地方政权建制在省以下分道、府、县(厅)三级。漳州府先领十县,雍正十二年割出龙岩、漳平、宁洋三县而领七县,嘉庆元年立云霄厅始下领七县一厅;上隶汀漳龙道(驻漳州)。

第二节 古代官吏选任制度

封建时期主要地方官员的任免权直接掌握在历朝封建帝王手中。自唐开始,为了稳定政局、巩固中央集权,历朝在选任官员制度上不断调整和改进,特别着重发展了科举考试制度,把它作为主要的选官制度。

一、科举制度

科举考试可上溯至隋文帝开皇18年(598年),至清光绪30年(1904年),沿行近1400年。

所谓“科举制度”,即士人通过自愿报名或经过一定时间的学习,可以参加朝廷设立的不同级别、不同科目的考试,再由主管机构根据各人的考试成绩从中选取人才,分别委以不同层次的官职。

科举制度是唐以后历朝封建统治者选拔人才的基本制度，这种以有限的公开、竞争、择优为原则的选才制度，对古代漳州的政治、思想、文化、教育等方面的进步起过重要作用。

二、除了科举取士外，选拔官吏还有其它途径，譬如：

（一）学校培训

古代的官府与民间办的学校为漳州培养了大量文职与武职官员以及文化名人。学校分为三种类型：一是官府办的“官学”，它是封建王朝培养统治人才的主要场所，与官吏选任有直接关系，曾经有明文规定当官者必须经过学校学习；二是封建地主阶级知识分子开办的“私学”；三是一些著名封建学者创建或主持的“书院”。后来科举制度与广泛开办学校相辅相成，对后代及国际的选人制度提供了借鉴。

（二）制科

制科即根据皇帝下诏征求人才的科目和条件，考察下级官员及社会上没有官职的人士，从中择优保荐给朝廷，经简单考试后由皇帝下诏任命或提升官职。

（三）恩荫

官员子弟凭父兄之政治地位和权力，不经考试就由皇帝任命为官，实际上就是宗法血缘世袭制的变种，对正常官吏制度起了破坏和反动的作用。

（四）捐纳

即以捐钱纳粟的办法换取官职。开始时此法作为科举考试的补充搜罗了一些特殊人才，但其后变为单纯聚敛财富的手段，而不计较当官者的才干和功绩，每遇大灾大疫及国家财政困难时则大行其事，结果捐纳愈多，吏治愈加败坏，造成恶性循环。

第三节 古代人事行政管理

一、品秩、封爵、俸禄分立管理

每一个职事官都有一定的品秩。它是表示官员本身政治地位的尊卑等级，一般分为“九品十八级”。每品分为正、从（zong、副、偏）二级，九品就分为十八级。官员们可以按品秩获得相应的官职，封荫父、母、妻、子，占有土地、奴仆等。铨叙官员的品级有专门的机构和规定。品秩可升可降，是朝廷管理百官的一种手段。

爵位是只封给皇帝宗室、开国元勋或有功之臣的荣誉称号，可以世袭。它一般分公、侯、伯、子、男五级。获得爵位者无论是否兼任职官，政治、经济待遇都绝对优越。

俸禄即官吏、贵族们的经济报酬。有实物（粮、布、银）、货币、土地、奴仆等。

品秩、封爵、俸禄在封建社会时期是分开管理、灵活掌握的。也就是说高官不一定是显爵。职官的选任主要根据办事能力，而且职官的编制总是有限，所以高品秩高爵位的人仕不一定都能得到高职位的官，较低品秩的官员在特殊情况下可以担任较高职位的官。俸禄的优厚与否则综合衡量官职、品秩、爵位等后按规定支付。

二、考课奖惩制度

这个制度在古代地方官吏的管理中占十分重要地位。历朝都规定考课的办法和时间，根据考绩的结果奖励“贤能者”，惩戒“顽劣者”。

考课的方式，一是下级地方官员向上级地方官员定期汇报辖地的赋税、人口、水利、建设、治安等具体情况，然后由上级官员评议并作出书面鉴定；二是机械地随任职时间的增长而晋升。考课的结果经朝廷核准后作职位变更、品秩升降、俸禄增减、荣誉予夺等。

三、监察制度

监察是由朝廷派出御史官如巡抚(政务)、提督(军务)、总督(军、政、专项任务)、提刑按察使司(司法)等,下到郡、州、道等统辖监察区执行视察,以监督地方官吏任职期间遵守法纪的情况。漳州地处沿海边疆,经常要接受钦差大臣的监察。

四、休假与致仕制度

休假的时间各朝代规定不一样,有的五天一假;有的十天一假;婚、丧、病都有特殊假期。年老体弱则实行“致仕”(即退休)制,归还朝廷赐给的官职。各朝代规定的致仕年龄也不相同,有的七十岁,有的六十岁,有的四十五岁。有时退休者还获得加官晋爵、衣锦还乡、“恩荫子孙”;有时还让退休者参听朝政,发挥专长。退休者的薪俸,有的全薪,有的减半,有的只领三分之一。

以上所有人事行政管理制度的都是为了使官吏忠于职守、提高工效,达到稳定政局、巩固中央集权目的服务的。

第四节 民国时期地方行政区划沿革

1911年10月辛亥革命爆发,推翻了清王朝。翌年中华民国成立后,为表示革除弊政,废府治为道治,并改厅、州为县。

民国二年(1913年)福建全省分东、西、南、北四路,各路均设观察使以执行政事。当时漳州属南路观察使。同年云霄厅改为云霄县。

民国三年(1914年)改路为道,废观察使,改为道尹。观察南路改称“汀漳道”,定道署于龙岩(时因龙岩道署未就,道尹暂驻龙溪县)。辖县十九:龙岩、长汀、宁化、上杭、漳平、清流、连城、归化、永定、云霄、龙溪、漳浦、南靖、长泰、平和、诏安、海澄、武平、宁洋等县。

民国五年(1916年)由漳浦县析出铜山等42个岛屿加上古雷半岛建立东山县。民国十七年(1928年)由龙溪县析出北溪流域之大部地区建立华安县。

民国二十三年(1934年)废道治,全省划为八个行政区。龙溪、海澄、长泰、漳浦、南靖、平和、云霄、诏安、东山等九县为第五行政区,华安划入第六行政区;民国三十五年平和、南靖也划入第六行政区。民国三十六年(1947年)重新调整辖县,第五行政区辖有龙溪、云霄、漳浦、诏安、海澄、长泰、东山、南靖、平和、华安十县。督察专员公署设在龙溪县,民国三十年曾迁平和。

第五节 民国时期人事制度

一、民国25年(1936年)省开始设立人事机构,建立人事制度。首先在省府秘书处第一科设立人事股和研究股,处理日常人事业务及从事人事行政之研究。国民29年(1940年)后秘书处第一科专事人事,业务包含选拟人事稿件、审核人事案件、登记人事动静态和研究人事行政。

民国30年(1941年)各县政府秘书室设置专办人事科员,人事制度渐趋严密健全。

二、建立人事制度,使选人任事各适其宜,抱定贤者在位、能者在职的主旨,以人尽其才、人尽其用,作为推行人事制度的方针。从干部的考选、训练、任免、迁调、保障、考核奖惩、抚恤等,均由人事机构统一办理。

人事制度的内容,以中央法令为主,参酌本地政治建设的实际,力谋推行便利,运用灵活,其中较显著的有下列几点:

(一)用人公开,选贤任能。

(二)久于其位,尽忠职守。干部经训练或经考铨合格后任用,