

007164

SICHUAN SHENG  
RENSHIZHI

# 四川省人事志

四川省人事厅 编纂

SICHUANSHENG RENSHIZHI



# 四川省人事志

---

四川省人事厅 编纂

四川人民出版社

C186-5

## 序

现代行政管理诸要素中,人事行政是不可缺少的内容且具有重要的地位。历史经验证明:一个国家的兴衰,一个地区的贫富,一项事业的成败,在很大程度上取决于人才,取决于人事工作的好坏。正如小平同志在谈到党和国家领导体制时所说,“我们应当充分认识人事管理在整个国家管理中所处的重要地位,充分认识人事工作对于搞好政治体制改革和经济体制改革的重要作用,切实加强人事工作。”因而,回顾人事工作历经的道路,科学地总结人事管理的历史经验,逐步地建立起一套比较完善的具有中国特色的人事管理制度,就是一件值得花大力气去做的事情。

四川省人事厅的同志按照省委、省政府的部署,历经五个寒暑,不辞劳苦,广搜博采,几易其稿,终以集体的智慧编纂出近百万言的《四川省人事志》。它科学地汇集了四川地方 150 年人事制度的发展,系统地描述了四川地方 150 年人事工作的概貌。对我们制定地方人事法规、工作计划,贯彻执行党和国家人事方面的方针政策,建立健全分类管理的人事制度和推行国家公务员制度等,无不具有重要参考价值。它的付梓,值得称道祝贺!

明得失,知兴衰。我是乐于阅读志书的,也愿将《四川省人事志》作为案头卷之一,适时翻阅查考。同时,希望各级领导干部和人事部门的同志,认真学习并受到启迪。让我们以志为鉴,择优弃劣,以史为镜,图强奋进。

蒲海清

一九九四年十月

## 《四川省人事志》编纂机构人员

### 编纂委员会成员

|             |                  |     |     |     |     |     |
|-------------|------------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 主<br>副<br>委 | 任<br>主<br>任<br>员 | 张中瀛 |     |     |     |     |
|             |                  | 姜保山 | 陈道茂 | 陈安素 | 郑 辉 |     |
|             |                  | 张中瀛 | 姜保山 | 陈道茂 | 陈安素 | 郑 辉 |
|             |                  | 高振家 | 黄善元 | 何永兴 | 廖仲明 | 蒋绍科 |
|             |                  | 刘 明 | 赵泽道 | 向可亮 | 陈 雁 | 田兴慧 |
|             |                  | 毛家福 | 李 红 | 张莲英 | 陈其金 | 王晓冰 |
|             |                  | 刘崇金 | 华江承 | 阳元凤 | 吴维珍 | 张玉尧 |
|             |                  | 刘元成 | 向方华 | 郭定清 | 粟时勇 |     |

### 顾 问 组 成 员

|        |   |     |     |     |     |     |
|--------|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| 顾<br>问 | 问 | 金 新 | 杨祝旃 | 王锡文 | 孔兆福 | 傅国庆 |
|        |   | 魏思清 | 王叔生 |     |     |     |

### 审 稿 组 成 员

|   |   |     |     |     |     |     |
|---|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| 审 | 稿 | 张中瀛 | 姜保山 | 陈道茂 | 陈安素 | 郑 辉 |
|---|---|-----|-----|-----|-----|-----|

### 编 纂 人 员

|                  |                  |     |     |     |     |  |
|------------------|------------------|-----|-----|-----|-----|--|
| 主<br>副<br>总<br>分 | 主<br>编<br>纂<br>纂 | 张中瀛 |     |     |     |  |
|                  |                  | 栗时勇 |     |     |     |  |
|                  |                  | 栗时勇 | 张洪凯 | 李建明 | 李殿元 |  |
|                  |                  | 栗时勇 |     |     |     |  |

### 资料征集及初稿执笔人员

|     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 张洪凯 | 尹 红 | 傅 林 | 李国顺 | 陈安民 | 何遗国 |
| 王圣才 | 张燕飞 | 赵仕荣 | 罗 维 | 杨一平 | 杨民泰 |
| 李 红 | 文新云 | 干 伟 | 辛东向 | 何永兴 | 陈其金 |
| 毛耀谦 | 喻 进 | 程积槐 | 李 川 | 栗时勇 | 谭 谦 |

### 参与资料征集及有关工作人员

|     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 庄惠新 | 刘有松 | 向可华 | 王边雅 | 徐 毅 | 董建明 |
| 廖品珍 | 黄之琦 | 周有志 | 岳金华 | 陈守宇 | 杨 平 |
| 杨桂芝 |     |     |     |     |     |

# 凡 例

一、《四川省人事志》编纂以马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导，以继承历史、反映现实、服务“四化”、有益后世为宗旨，突出地方特色和专业特点，力求做到思想性、科学性和资料性的统一。

二、记述立足当代，详近略远。时间上限 1840 年，下延 1990 年。地域范围以 1990 年底四川省行政区划为准，含清末川边以及民国西康省金沙江以东地区。

三、《四川省人事志》设序并首列历史沿革，简记四川省行政区划演变脉络；次设概述，宏观记叙全省人事工作发展概貌；专志为志书主体，下设篇、章、节、户等层次结构，事以类从，横分纵述人事管理制度、人事工作程序以及人事法规、政策实施状况；后设附录，辑存历届省政府以及组成机构职官名录和本志编纂始末。

四、古今通用现代汉语语体文记述。历史朝代、地名、民族称谓沿用习惯。清代、民国用历史纪年并夹注公历。各种机构、组织、会议、文件首次出现均冠全称，多次出现则用简称。人物直书其名，职务以当时称谓为准。

五、数字用法从国家语言文字工作委员会颁发的《关于出版物上数字用法的试行规定》。文中注释用脚注，图、表用所在篇、章和排列序号 3 个数字编码。

六、文中所用“建国后”，特指中华人民共和国建立以后；“民初”，特指中华民国建立初期；“清末”则指清朝新政时期。

七、附录中的职官名录，排列时以行文简洁为标准，任职先后请参见任职时间。

# 四川省历史建置沿革

四川省历史悠久，天府物华，人杰地灵。早在万年前就有“资阳人”的活动，并已使用旧石器从事生产。

战国时期，蜀和巴两个氏族分别在西部岷江流域、东部嘉陵江流域和长江一带建立了蜀和巴两个较大的奴隶制国家。

秦统一巴、蜀并使四川地区进入了封建社会阶段。秦王朝为加强中央集权，将原巴、蜀地区分置为巴郡和蜀郡。其中蜀郡一直沿袭到唐代中期，达一千多年之久，故今四川省又简称“蜀”。

汉武帝时，在全国推行十三州制，今四川地区属益州，故又有“益州”之称。西汉末，四川地区为公孙述所据；东汉末，又为刘焉、刘璋父子割据。

三国时，刘备在四川建立“蜀汉”政权，并建都成都。西晋初，分益州置梁州。西晋末，李雄、李寿在流民起义基础上，在四川建立了“成·汉”政权。东晋时，先后又有范贲和焦纵的封建割据。南北朝时的梁朝，又出现肖纪的封建割据。

到隋唐，四川进入封建社会极盛时期。唐以益州为剑南道，梁州为山南道，后又各分为东、西两道。今四川时为剑南东、西道和山南西道，因而又有“剑南三川”之称。时“剑南三川”的州、县分布较均匀，县的建置已近300个，形成了以后各代州、县分布的基本格局。在川西高原一带，还建置有许多羁縻州、县，但今凉山一带则属南诏地方政权。

五代时期，王建、孟知祥先后在四川建立“前蜀”和“后蜀”国家政权，并沿袭唐代在川的州、县建置。

宋太宗时，并西川路和峡西路为川峡路；真宗时又分今四川地区为益州路（后改成都府路）、梓州路（后改潼川府路）、利州路和夔州路，并称川峡四路，至此而得“四川”之名。

北宋初王小波、李顺领导的农民义军，还在四川建立过“大蜀”农民革命政权。而今凉山一带则属大理地方政权。

元王朝为集权于中央，除在首都建置中书省外，另在全国各地建置行中书省。四川盆地建“四川行中书省”，简称“四川行省”，此即为四川设省之始。时川西高原北部，属“陕西行中书省”；凉山地区则属“云南行中书省”。元末，明玉珍、

明升父子在四川建立“大夏”农民政权并都重庆。

明承元制，在全国设十三布政使司，通称十三行省。四川仍称四川行省，但省境已达川西高原和凉山地区，并先后将湖广行省的遵义府和云南行省的镇雄、乌蒙、乌撒、东川四个军民府划属四川行省。时川西高原地区多为吐蕃（今藏族）聚居地，有的建置卫所进行军屯。明末，张献忠领导的农民义军在四川建立“大西”农民政权并都成都。

清将全国分为十八行省，四川行省境域未变。时四川辖境已远达巴塘、理塘。稍后又将镇雄、乌蒙、东川三府划归云南，遵义府划归贵州。嘉庆年间，清王朝在四川的府、州、厅、县之上增设成绵龙茂道、建昌上南道、川南永宁道、川北道、川东道，作为省的派驻机构并辖该地的府、州、厅、县，直至清末未变。时川西高原仍为少数民族聚居地区，但从雍正至清末，连续实行“改土归流”，以加强中央政权对四川边远地区的统治，为建置西康省奠定了基础。

辛亥革命时期，四川的革命党人十分活跃，先后开展了反对清王朝的武装斗争，并建立了一些资产阶级的革命政权。

早在1911年9月下旬，同盟会员吴玉章就在“同志军”入荣县城关时，提出宣告独立，自理县政，此为“首义实先天下”而建立的第一个县级资产阶级革命政权。此后，四川各州县群起仿效，宣告独立并建立军政府。是年11月，同盟会员曾省斋等率义军攻入广安，宣布成立“大汉蜀北军政府”，军政府下设都督府及军事、民政、参谋、财政、文牍、交涉等部。与此同时，同盟会员高亚衡等人率义军进入涪陵，宣布成立“涪陵军政府”，军政府下设秘书长及军政、财政、法制、交际等部。此后，同盟会人士在内江建立“军政府”；教育界人士、清吏、军官、团练头子分别在自贡、威远、达县、大竹、资中、泸州、巫山、奉节、叙永、古蔺、宜宾、邻水、蓬溪、德阳、江津、万县等地建立“新政权”。

是年11月中旬，全国已有14个省区宣布独立，促使重庆革命党人加快起义步伐。22日，同盟会负责人张培爵、杨庶堪、夏之时等人设“蜀军政府”于重庆巡警总署，并通电全国宣布独立。军政府以都督府为最高机关，下设总司令处、总务处，秘书、审计、监察院，参谋、军政、行政、财政、军需、司法、外交、交通部以及礼贤馆、大汉银行、警视厅、厘金局等机构。此外，还设立“公民大会”，由军政府所属各地公选代表组成。先前独立的各省区都督，分别“正式承认蜀军政府为四川政治中枢，蜀军政府为四川人民代表”。<sup>①</sup>四川各地也“一闻重庆独立，道、府、州、县相继响应。”<sup>②</sup>“川东南五十七州县，皆闻风反正”<sup>③</sup>军政府还在所辖区域内“改革伪政府、旧官制，另建地方司令官以谋镇守而资佐理”，<sup>④</sup>派出安抚使5人分道巡行；并改革传统教育制度，将各类学堂改称学校，一律废止

①②张培爵：《蜀军政府始末》。

③ 民国28年刊《巴县志》卷22。

④ 《蜀军政府设置地方司令官施行细则》。

旧时奖励出身制度。

重庆独立后，原川督赵尔丰见清廷覆灭已无可挽回，便与立宪派人士、四川谘议局议长蒲殿俊签订《四川独立条约》。1911年11月27日，赵以长官身份宣示四川自治，“大汉四川军政府”宣布成立。军政府机关称都督署，下设安抚局、盐务部、学务部、陆军部、提法使司、外交司、警察厅、实业厅、内政厅、交通司及大清银行、浚川银行等机构。军政府的成立，标志着清朝统治在四川的终结。因有赵尔丰等反动势力在军政府插足，12月8日，成都发生兵变事件，大汉四川军政府无形中解体。当晚，原军政府陆军部长、同盟会员尹昌衡等决意建立新的军政府速救危亡；改大汉四川军政府名为“四川军政府”，并设都督府为最高机关，府下设总政务处，参谋、军务、军事巡警部，秘书、法制、铨叙、统计、印刷、庶务局和民政、财政、学务、司法、实业、交通、盐政、外交部等。

1912年1月27日，成渝代表拟就《成都四川军政府重庆蜀军政府协议合并草约》11条。3月11日，尹昌衡、张培爵正式就任四川军政府正、副都督，罗纶任军事参议院长，夏之时任重庆镇抚府总长。合并后的四川政权称中华民国四川都督府，下设机构为：军事参议院、重庆镇抚府、军事巡警总监部、总政务处和军务、参谋、政务、财政、教育、司法、实业、交通、盐务、外交等部。四川的统一，得到南京临时政府的承认，成为四川辛亥革命高潮的顶点。

1912年4月，孙中山正式解除临时大总统职务，历史进入中华民国北京政府统治时期。时四川境内置四川省及相当于省的川边特别行政区。省级行政长官先称民政长，后改巡按使、省长，省级公署亦随省行政长官名变更，下设总务和内政、财政、教育、实业、警务等厅、处机构。川边特别行政区长官先后称镇抚使、经略使、镇守使及西康屯垦使等。民初曾裁废道制，以府、州、厅、县直隶省政，但1913年袁世凯企图恢复帝制，按其“废省改道”计划，将四川分为川西、上川南、下川南、川北、川东和边东、边西七道；后又改盆地五道名，为西川、建昌、永宁、嘉陵、东川，并废府、州、厅，以县直隶于道。1914年，裁撤边东、边西两道，划康定以西为川边特别区域（含金沙江以西的昌都地区）受四川省节制并辖县30余。

1917年，四川境内爆发军阀争夺川省军政大权的“刘罗”、“刘戴”大战，继而在四川酿成“防区制”。<sup>①</sup>1918年，军阀熊克武以靖国各军总司令名义，将川军各部驻地划分为11个区域，各驻原地，分区卫戍。翌年，熊又面临滇、黔军和川军的矛盾以及各种不能解决的问题，又将卫戍区域更名“驻防区域”，除滇、黔军控制的四川22县外，将其余各县划为11个区域，由川军各部驻防。在大小军阀看来，有防区便有军费，有军费就能扩军，实力扩大又可争夺防区。此后至1933

<sup>①</sup> 即各军阀在其所驻区域内，不仅截留税款，把持捐纳，任意征发，而且委任行政、财政官吏，对老百姓生杀予夺，为所欲为，俨然是一独立王国，并成为军阀混战的根源。

年，四川的军阀混战达 480 次之多。

1935 年，民国国民政府势力入川，为加强对四川的统治，即仿效在鄂、豫、皖等省区缩小政区的经验，将四川划分为十八个行政督察区及西康行政督察区（原川边特别区），并加强成都市（1928）和重庆市（1929）的建置。又于 1939 年编组保甲、划分乡镇，实行所谓“新县制”。是年，将西康行政督察区和四川省第十七、十八行政督察区合并建置西康省。稍后在四川省增置省辖自贡市，升省辖重庆市为中央直辖市。抗日战争爆发后，因南京沦陷日寇，国民政府于 1940 年 9 月定重庆为中华民国陪都。

1949 年 12 月，四川地区解放后，中国共产党中央委员会（以下简称中央）将四川、贵州、云南及西藏划为西南大区，在重庆市设立中共中央西南局、西南军政委员会和西南军区。同时，将四川地区划分为川西、川东、川北、川南四个行署区、重庆市和西康省。四个行署区和西康省共辖 21 个专区、6 个市、191 个县。重庆市则将原 19 个区并为 8 个行政区，其中，3 个行政区属县级，5 个行政区属地专级。

1952 年 9 月，中央决定撤销西南军政委员会和四个行署区，改名西南行政委员会并恢复四川省建制，将重庆市由中央直辖市改为省辖市，将“分区行政督察专员公署”更名为“区专员公署”。1954 年 2 月，中央西南局撤销。

1955 年 1 月，四川省人民政府（以下简称省政府）更名为“四川省人民委员会”（以下简称省人委）。5 月，将“区专员公署”更名为“××专员公署”。10 月，中央决定撤销西康省，将金沙江以东各市、县并入四川省，以西的昌都地区划归西藏自治区。

稍后，为加强川西高原地区少数民族聚居地区建设，四川省先后建置西藏藏族自治区（后改甘孜藏族自治州）、四川藏族自治区（后改阿坝藏族自治州）、凉山彝族自治州及木里藏族自治县、盐源藏族自治县、茂汶羌族自治县等一批自治州、县。

为加强三线建设，1965 年以攀枝花矿区为中心，先设特区，后又建置渡口市。

1968 年，四川省人民委员会改名“四川省革命委员会”（以下简称省革委），各专员公署更名“地区革命委员会”，行使党、政、财、文大权。

1976 年以后，四川省对一些市、县作了调整，扩大了成都、重庆两市的辖区，如将双流、金堂县划归成都，江北县划属重庆。还新建置了一些地区辖市，如达县城关置达县市，绵阳城关置绵阳市。

1978 年，四川省革命委员会改为“四川省人民政府”，各地区革命委员会改为“地区行政公署”（以下简称行署）。同时将一部分市、县作了调整：撤销绵阳县并入绵阳市；撤销乐山县，合并五通桥区置乐山市；撤销西昌地区，将西昌、冕宁、德昌、宁南、会理、会东、盐源县并入凉山彝族自治州，州政府驻地移西昌市，将

5

米易、盐边两县划属渡口市；撤销甘孜州的乾宁、邓柯、义敦县；扩大自贡市辖区，将荣县由内江地区划属自贡市；将马边、峨边县调整入乐山地区。另新置相当于县级的工农区，即在峨边县西北设金口河工农区，在岳池县东南和广安县西南设华云山工农区，在万源县东南设白沙工农区。此后，四川省将西昌县城区置西昌市，改江津地区为永川地区。

1983年底，四川省对县以上行政区划作出调整：撤销永川地区行政公署，将所辖永川、江津、合川、潼南、铜梁、大足、荣昌、璧山县划归重庆市；撤销温江地区行政公署，将所辖温江、新都、郫县、彭县、灌县、崇庆、大邑、邛崃、蒲江、新津县划归成都市；将泸州市改为省辖市，将宜宾地区所辖泸县、纳溪、合江县划归泸州市；设德阳市为省辖市，将绵阳地区所辖德阳、中江、绵竹县和温江地区所辖广汉、什邡县划归德阳市；将宜宾地区所辖富顺县划属自贡市；将涪陵、雅安县改为地辖市，将秀山、酉阳、石柱、彭水、黔江县改为土家族苗族自治县。

1985年，四川省又对县以上行政区划作出较大调整：撤销华云山工农区，设立县级华莹市；撤销绵阳地区，改绵阳市为地级省辖市并设立市中区，将三台、盐亭、江油、梓潼、平武、安县、北川县划归绵阳市；撤销广元县，设立省辖广元市（地级）并设市中区，将青川、旺苍、剑阁、苍溪县划归广元市；撤销遂宁县，设立省辖遂宁市（地级）并设市中区，将蓬溪、射洪县划归遂宁市；撤销内江地区，改内江市为地级省辖市并设市中区，原内江地区辖县划归内江市；撤销乐山地区，改乐山市为地级省辖市并设市中区、五通桥区、沙湾区、金河口区，将原乐山地区辖县和峨边、马边彝族自治县划归乐山市。

1987年，阿坝藏族自治州更名阿坝藏族羌族自治州；渡口市更名攀枝花市。翌年，新设黔江地区，辖石柱、彭水、黔江、酉阳、秀山县。至此，四川省计辖7个地区，3个自治州，11个地级市，8个县级市，165个县，9个自治县，1个工农区，31个市辖区，1个县级办事处。直至1990年，四川省行政区划无变化。

# 目 录

## 概述

## 第一篇 机构编制与人事行政

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 第一章 省级行政机构编制 .....  | (1)   |
| 第一节 督抚司道衙署 .....    | (1)   |
| 第二节 四川省政府 .....     | (7)   |
| 第三节 西康省政权 .....     | (34)  |
| 第二章 省县间行政机构编制 ..... | (45)  |
| 第一节 府州厅衙署 .....     | (45)  |
| 第二节 道与行政督察区署 .....  | (48)  |
| 第三节 市、州政府与专署 .....  | (51)  |
| 第三章 县以下行政机构编制 ..... | (65)  |
| 第一节 县署与县府 .....     | (65)  |
| 第二节 区乡镇街道机关 .....   | (84)  |
| 第四章 事业机构编制 .....    | (93)  |
| 第一节 事业机构与编制 .....   | (98)  |
| 第二节 事业机构整理 .....    | (111) |
| 第五章 精简整编与机构改革 ..... | (103) |
| 第一节 精减编制 .....      | (103) |
| 第二节 机构改革 .....      | (107) |
| 第六章 人事、编制管理机构 ..... | (111) |
| 第一节 人事行政机构 .....    | (111) |
| 第二节 编制管理机构 .....    | (140) |
| 第三节 其它机构 .....      | (146) |

## 第二篇 干部来源及其队伍

|                  |       |
|------------------|-------|
| 第七章 考选录用 .....   | (158) |
| 第一节 考选 .....     | (158) |
| 第二节 吸收录用 .....   | (173) |
| 第三节 招聘 .....     | (184) |
| 第八章 转业军官安置 ..... | (189) |

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 第一节 安置 .....       | (189) |
| 第二节 培训 .....       | (201) |
| 第九章 大中专毕业生分配 ..... | (206) |
| 第一节 毕业研究生分配 .....  | (206) |
| 第二节 高校毕业生分配 .....  | (211) |
| 第三节 中专毕业生分配 .....  | (226) |
| 第十章 干部队伍 .....     | (230) |
| 第一节 计划管理 .....     | (230) |
| 第二节 队伍状况 .....     | (233) |

### 第三篇 行政人员管理

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 第十一章 任免 .....       | (249) |
| 第一节 官职任用 .....      | (249) |
| 第二节 领导职务任免 .....    | (257) |
| 第三节 行政非领导职务管理 ..... | (266) |
| 第十二章 考核 .....       | (269) |
| 第一节 官员考核 .....      | (269) |
| 第二节 机关考核 .....      | (278) |
| 第十三章 奖惩 .....       | (282) |
| 第一节 奖励 .....        | (282) |
| 第二节 惩戒 .....        | (288) |
| 第十四章 调配 .....       | (299) |
| 第一节 调配制度 .....      | (299) |
| 第二节 干部调配 .....      | (308) |
| 第三节 照顾性调动 .....     | (320) |
| 第十五章 培训 .....       | (326) |
| 第一节 职位培训 .....      | (326) |
| 第二节 文化教育 .....      | (334) |
| 第三节 院校建设 .....      | (338) |

### 第四篇 专业技术人员管理

|                  |       |
|------------------|-------|
| 第十六章 队伍建设 .....  | (343) |
| 第一节 基本状况 .....   | (343) |
| 第二节 调整使用 .....   | (361) |
| 第三节 专家管理 .....   | (368) |
| 第四节 知识分子待遇 ..... | (376) |
| 第十七章 职称职务 .....  | (387) |

|                    |                 |       |
|--------------------|-----------------|-------|
| 第一节                | 职称职务设置 .....    | (387) |
| 第二节                | 职称职务评审 .....    | (398) |
| 第三节                | 聘任及任后管理 .....   | (415) |
| 第十八章               | 留学与引进智力 .....   | (423) |
| 第一节                | 留学 .....        | (423) |
| 第二节                | 引进国外智力 .....    | (435) |
| 第十九章               | 人才交流 .....      | (443) |
| 第一节                | 在职科技人员流动 .....  | (443) |
| 第二节                | “五大”毕业生安排 ..... | (454) |
| <b>第五篇 工资福利与退休</b> |                 |       |
| 第二十章               | 工资 .....        | (460) |
| 第一节                | 工资制度 .....      | (460) |
| 第二节                | 工资区类别 .....     | (479) |
| 第三节                | 工资调整 .....      | (487) |
| 第四节                | 工资支付 .....      | (494) |
| 第二十一章              | 福利 .....        | (509) |
| 第一节                | 假期待遇 .....      | (509) |
| 第二节                | 保险待遇 .....      | (514) |
| 第三节                | 福利费 .....       | (521) |
| 第四节                | 工龄计算 .....      | (527) |
| 第二十二章              | 退休退职 .....      | (532) |
| 第一节                | 退休 .....        | (532) |
| 第二节                | 离休 .....        | (543) |
| 第三节                | 退职 .....        | (547) |

## 附 录

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 四川省政府及部门职官名录 ..... | (551) |
| 编后纪                |       |

# 概 述

## (一)

清沿明制，在地方仍实行省、府、县三级行政制度。省设总督和巡抚，为清代地方最高长官。总督代表皇帝职掌一省或数省军政大权；巡抚主管一省行政。四川地大物博，又处西南腹地，故专设总督一职，司川省军政行政事宜。总督以下设承宣布政使司，职掌民政、财政事务，主官为布政使；设提刑按察使司，职掌司法、监察事务，主官为按察使。“两司”各配置僚属若干人。

省以下是府，长官称知府，主要僚属有同知、通判等。在边远和少数民族聚居地设厅，长官称同知、通判等。“州”仍存在，但已是府属，其长官称知州。厅、州又有直隶厅、州和散厅、州之分。

府以下为县，长官称知县，主要僚属有县丞、主簿、典史、巡检等，分管县内的政务、户籍、巡捕诉讼、文教等事务。知县还可自己聘请各类办事员。

县以下设里甲等基层组织，里甲制设粮长、甲长、里长，不属国家官吏，由当地地方担任，协助征收赋税；保甲法以10户为1牌，10牌为1甲，10甲为1保，分别由“牌头”、“甲长”、“保正”领头，以维护地方治安。

清王朝入关后即全面推行科举制度，其考试程序、组织情况、录取原则以及授官方式等仍仿明制，但考试的细则有所充实。清代科举考试的内容、格式更为僵化、死板，考场舞弊日趋严重。这就使科举制度由开发人才资源、选拔国家官吏的进步制度，渐变为摧残人才、阴暗面很大的腐朽、僵化型制度。1840年以后，清政府日益腐败，地主阶级中一些有识之士及一部分在职官员们，开始以新的方式思考本阶级根本利益所在，提出改革科举、兴办西式新学的主张。但由于封建统治已病入膏肓，加之帝国主义入侵，这一治标不治本的措施无法挽救科举制的颓势。同时，新型学校出现，维新运动兴起，朝野上下废科举兴学校的呼声日趋高涨，迫使清政府明令废除科举制度。光绪31年（1905）7月，慈禧宣布，从此“所有乡、会试一律停止”。<sup>①</sup>科举制度作为我国封建社会的一项选官制度虽然终结了，但它却遗留下合理内核和竞争精神，这就是考试制度，公开竞争。在19世纪中后期，“舶来”的中国考试用人制度，给形成中的英国文官制度注入一股清泉，

<sup>①</sup> 《上谕档》光绪31年7月，中国第一历史档案馆藏。

公开考试、择优取士、机会均等的原则，成为英国文官制度的基础。此外，欧美国家文官（公务员）制度的形成，也灌注了中国科举考试制度的精神。

除科举选官以外，清还实行其它选任官吏的制度。一是保举制。清初，即诏求贤俊，规定凡贝勒（贵族）以下官员，都有义务各举所知人才。雍正、乾隆直至清末，荐举面扩大，保举人数增多，成为科举制的重要辅助选任方式，为清政府选拔了不少人才。二是荫生制。清沿明制，实行一部分官吏世袭，即京官四品、地方官三品、军职二品以上官吏，可以送1子入国子监学习，并据其父辈品级授予一定职务，称“恩荫”；公伤亡故的官吏子弟，可酌情授官，称“难荫”；根据特殊需要，从一些名人、功臣后裔中挑选出个别人，未做官者授官，是官者提拔重用，称“特荫”。三是捐纳补官。清康熙13年（1674）始开捐纳补官先河，此后便泛滥成灾。除举人、进士功名买不到外，国子监生资格、中央政府郎中、地方道员、知州、知县等职都可用钱买到。卖官鬻爵制度直接助长贪官污吏的气焰，终于形成了“三年清知府，十万雪花银”的腐败局面。四是新学毕业生授官。光绪29年（1903）以后，新式学制体系形成。最高学府为通儒院，下设大学分科、大学选科、大学预科及各地中小学。通儒院学员毕业，以平时著述成绩高低直接授予官职。高者授为翰林院修撰、编修等官职，与科举第一甲差不多，也有授做地方官吏的。大学分科毕业生优者为进士出身，多授职庶吉士。大学选科毕业生较分科生降一等的原则授予功名、官职。大学预科和各省中学高年级毕业生为举人，授给内阁中书和知县等职。光绪32年（1906），清政府始对留学生中的优异者赐以专科进士出身的功名，优良中等者给予专科举人功名。

清对官吏的考核与奖惩沿袭明制，但具体措施则有更新，如对中央和地方官吏的考核，分别称为“京察”和“大计”。考核均以“四格八法”为依据，对照评比官吏的政绩和守职状况。不同的地方是，对地方官吏政绩卓异者有附加标准和名额比率。大计中，除评定正常的称职、勤职、供职三等考绩外，另选卓异者予以重奖，其比例为：行政长官15人中评1名，僚属和一般吏员每130人中评1名。考核完毕后即行奖惩，如评称职者，可仍守本职，或加官不升秩，或升秩不加官，评勤职者，就没有加官晋级的资格。对不合“八法”者，即予以革职或降职惩戒；评供职者或有渎职行为的官吏，则给予罚薪处分。清政府在官吏奖励方面坚持得较为认真，但惩戒方面实行起来却水分很多，如不少邪官往往利用“八法”排挤政见不同的贤良官吏，对吏治进行直接侵蚀。

清代官吏的等级待遇，除宗室十二级、功臣九级以外，京官和地方官吏均以九品十八级排列。其中，京官的俸禄，按品级既有俸银，又有禄米；地方官的俸禄，则多不按品级，仅按实际职务发给“养廉银”，且各地标准不一，差别较大。在职的官吏，均可享受长假（不超过1年）、事假（不超过4个月）和病假（不超过6个月）的休假待遇。

清代沿袭明代官吏 70 而致仕和勒令致仕的制度。不同之处，清代官吏致仕后，仍可按级别享受各种待遇。如冠带不卸，身份依然；加官晋衔；享受俸禄。官吏致仕后，多数人回归故乡度晚年，其中一部分还在故乡或居地设办私塾，传播知识，教育培养后代，既发挥了余热，又传播了文化知识，是一件难能可贵的事情。

此外，官吏因公殉职或致仕后死亡以后，国家仍给予适当关注和采取措施加以抚恤，以慰藉死者家属以及广大在职官吏。

## (二)

民国北京政府将辛亥革命后在四川、湖北等省实行的“民政长”制度扩大到全国，并在各省设置行政公署，署内设总务处和内务、财政、教育、实业等司。以后，省民政长先后更名省巡按使、省长，公署亦相应易名。署内处、司先为厅、科，后为厅、处。时四川境内除设四川省外，另在川边置相当于省的特别行政区，行政区长官先后称镇抚使、径略使、镇守使，负责军政、民政事宜。

省以下为道。虽民初一度裁废道制，但袁世凯一上台，即恢复省辖各道。道的行政长官初名观察使，1914 年改称道尹。观察使和道尹均有公署，署内分置内务、财政、教育、实业 4 科，各科有科长 1 人，科员若干。

省、道以下为县。1912 年 11 月，规定县、府和直隶厅、州行政长官一律改称知事。翌年，又将有直辖地方的府、直隶厅、直隶州和厅、州一律改称为县，设县知事并县知事公署，署内分置 2 科最多 4 科。署外另设若干行政机关，如公款局、劝学所（后改教育局）及警察事务所等。一些尚未设县的少数民族聚居地或边远地方，则成立“设治局”进行筹备，置设治委员，其职权略同于县知事。

县以下各级组织称城、镇、乡。城指府厅州县治所在城厢地方；镇指人口在 5 万以上的村庄屯集地方；乡指人口不满 5 万的村庄屯集地方。城、镇组织的执行机关为董事会，设总董 1 人；乡的执行机关为乡董、乡佐，各设 1 人。城、镇、乡的执行机关均可酌设文牍、庶务等职。

北京政府始于 1913 年起实行考试选拔政府行政官吏的文官考试制度。文官考试分高等考试和普通考试两种。高等考试由中央统一办理，其考试程序为甄录试、初试和大试，凡在中等以上学校毕业或有相当资格者可免甄录试。获大试及格的，授以补官证书，按等第高下依法叙补。普通考试由中央和地方分别办理，考试及格者，也授以补官证书并分别叙补。1915 年以后，高等考试分四试进行，前三试笔试，后一试口试，四试平均及格，方可录取。普通考试分三试进行，前两试笔试，后一试口试，三试平均及格才能录取。此后，又规定应试人须在考前 1 个月，各取同乡荐任官以上 2 人的“保结”，亲赴国务院铨叙局报名，并呈验有关文