

## 概 述

清代的人事制度实行高度中央集权，对于文职（含教职）官员的设置、选举、任用、品级、俸禄、考核、奖惩、升迁、任期、休致等都有有一套制度。但由于广西是一个少数民族聚居的边疆省份，也制定了某些不同于中原内地的特殊政策和措施，主要表现在对土官的承袭、考核、奖惩、俸禄等都有别于朝廷任命的流官。流官中“水土恶劣”、“苗疆”缺的设置，其任用、任期、升调均与内地流官有所不同。广西官员的来源，一是流官出身，分正途（即经考试、殿试、会试、乡试）任官者，异途（一荐举、二捐纳即捐钱买官）；二是土官承袭、世代相承，均系本地少数民族首领。流官任职实行回避制度，分本省回避（规定知县以上各官在原籍五百华里以内者均行回避，本府回避规定府经历、县丞、州吏目、县主簿、巡检、典史等不得在本府及距原籍三百华里内任职）其他回避（规定祖孙、父子、同胞及伯叔兄弟不在一省任官，不准外姻亲属、中表兄弟、连襟、会、乡试考官与中式者、受业师生等互为上、下司，不准教职与其亲族同在一县等）。对官员的任命，各省盐运史以上官员（含总督、学政、布政使、按察使）皆由皇帝简放，道、府则分皇帝简放、吏部拣选、督抚题请补授，直隶州通判、知州、知县均系题奏补授，县丞以下各官由督抚任命，咨吏部备案。土官承袭，文职由吏部批准，发给“牒”，武职由兵部给“扎”。官员的升调，规定府及其以下官员，须在本职任满5年或3年以上，才能提升。对官员的考核奖惩，实行3年考满，京官举行京察，外省官员举行大计。制定考核标准“四格”（“八法”）和办法，及考核后的奖惩规定。除大计外，还有举劾、密考、教职任满甄别等。考核列为卓异者送吏部引见皇帝，赏给朝衣一件，注册候升，列为平等者留任原职，列为劣等者分别予以惩办。对土官的奖励有记录、加级、奖品衔、戴花翎等。惩处有降级留任、革职、罚俸、罚米等。文官的品级共设九品，分正、从，共18级，从九品以下称“未入流”。俸禄分常俸和养廉银二种，数额多少按其品级高下而定。对官员休致，一般为60岁，但对不同等级、不同种类的官员也有所不同。休致的待遇分准食全俸者、准食半俸者、准给何项俸禄、须具题请旨者、不给俸禄者等。但由于其在科举制度外，还有地方官的推荐、捐纳等所谓偏途出身的，这就必然导致官场上的舞弊，产生政治上的腐败。至清末，在洋务运动和戊戌变法维新的推动下，一批新型的学校诞生，官员的选拔来源发生了一些变化。清廷标榜立宪，改造和增设了一些机构，土司制度逐渐进行改土归流。但是这些并未触动其原来官制的根本，沿袭的旧官制仍是地方官制的主旋律，其弊病不但得不到遏制，而且更有愈演愈烈的趋势。

民国元年(1912年)旧桂系当局曾制订颁布了一些人事(官员)制度的临时法规,成立铨叙局作为人事管理机构。民国二年以后数年间,北洋政府对文官的设置、任用、考试、奖惩、抚恤、薪俸作了统一的规定,形成了民国初期文官制度的框架。民国十四年,新桂系统一广西后,省政府成立了人事管理委员会(后改人事室)专员公署,县政府成立了人事室或在秘书室内设专职人事干部,把各级文官分为简任、荐任和委任三个官阶。各个官阶又分为若干等级,要具有一定的学历和经历,考试合格,然后取得资格。在任用时,还要有两名具有一定资格的现任官推荐,经过审核,报省政府任命。其工资亦按官阶等级确定。新桂系除执行国民政府颁发的统一法规外,自己又有一套,以强化他们的统治,对县长和乡村基层干部的训练,除了有战争暂时停训外,都开办训练班。此外,还注意培训各类专业人员,并定期或不定期的进行甄别考试。但由于派系斗争激烈,明争暗斗,实际上任人唯亲,裙带关系成风,贿赂盛行,人事制度几乎形同虚设。

1949年冬,广西全境解放,在中国共产党的领导下,人事工作始终坚持党管干部的原则,围绕党在各个时期的路线,为党的中心工作服务。1949年11月在桂林接管国民党广西省政府时,就在军事管制委员会民政接管中设立人事组,负责审查留用或遣散国民党政府人员,接待分配南下干部和军队转业干部的工作,审批干部的供给待遇,颁发解放纪念章等任务。1950年2月省人民政府成立后,以原人事组为基础,在省民政厅内设干部管理处。1951年又在干部管理处的基础上成立广西省人事厅,负责全省人事工作,具体管理干部调配,军队转业干部的安置,吸收录用新干部和审批干部的供给待遇、福利等事宜。随后相继在省直属各厅、局以及专员公署、县人民政府设立人事科或人事股,形成全省人事工作系统。当时,由于形势发展很快,需要大批干部开辟工作,中央分配给广西的干部只有3419人,加上地下党、游击队的干部共4616人,远远满足不了需要。为迅速建立革命政权,开展征粮、支前、剿匪、反霸等运动,省成立广西革命大学,各专区、县开办干部训练班,招收知识青年进行短期训练,吸收录用为干部。同时,结合阶级斗争和群众运动发现培养积极分子,把他们吸收为干部。到1952年,全省共吸收录用新干部62842名。根据当时新干部多,又是来自五湖四海的实际,对干部进行社会发展史、中国共产党党史、阶级立场、阶级观点、群众观点、群众路线、革命人生观的教育,以提高干部阶级觉悟,坚定无产阶级立场,树立革命人生观和为人民服务的思想。组织学习毛泽东在党的七届二中全会上的报告、中共中央关于加强团结的决定、毛泽东论批评与自我批评,增强干部队伍的团结。学习《中国人民政治协商会议共同纲领》、中华人民共和国土地改革法、关于农村划分阶级成分的政策、有关镇压反革命和中南区惩治贪污条例以及抗美援朝等政策法规、文件,结合运动,边学边做,促进了各项工作的开展,取得了全省城乡改革的胜利。

1953年随着国民经济的恢复,中共中央制定了实现国家社会主义工业化,对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造过渡时期总路线、总任务,抽大批干部到农村,开展大规模的互助合作运动和爱国丰产运动,并在城镇组织手工业合作社,进行对资本主义的社会主义改造。除组织干部在工作中结合实际学习党的方针政策,学习苏联经济建设的经验外,还抽调大批干部到各级党校和干部学校脱产学习。广西仅选送到省内外高等院校进修和业务培训的干部及优秀小学教师就有16101人。对文化程度偏低的干部,则开办文化补习学校或文化补习班、扫盲班进行文化学习,参加学习的干部有53663人。同时还选送3652名少数民族干部到广西民族学院、中央和中南民族学院、南方大学及省内7所干部学校学习。通过培训学习,干部的

业务素质得到很大提高 迅速成长 仅 1954 年和 1956 年就提拔 23460 名干部到各级领导岗位上来 还抽调 981 名干部支援国家工业建设。在这个时期 人事制度也逐步健全 对吸收录用新干部 军队转业干部安置 大、中专毕业生分配以及干部的任免、奖惩、工资、福利、退休、退职等 都有了明确的规定。1956 年全面进行了工资制度改革，废除供给制，全部实行职务等级工资制 发货币工资。

1958 年 中共中央公布鼓足干劲 力争上游 多快好省地建设社会主义总路线 掀起了“大跃进”人民公社化运动。根据总路线的精神 全自治区从县以上机关抽调 45731 名干部下乡、下厂，一部份加强基层领导力量，大部分有组织的外放参加生产劳动锻炼，促进大规模农田基本建设 推广先进农业技术。为改变广西工业落后面貌 加强工业建设 扩建、新建项目上马 各项事业蓬勃发展，又把下放农村劳动锻炼的干部抽到机关单位或转到工业战线上去。在这个时期，由于受“左”的思潮影响，出现了反右斗争扩大化和反右倾运动，加上出现国民经济困难，1961 年国家提出“调整、巩固、充实、提高”八字方针，许多工业关停并转。根据中共中央精减干部渡过困难的精神 把 1958 年以来参加工作的 17585 名新干部下放 其中有 15362 名干部下放到农村基层。1964 年 全自治区城乡开展清政治、清经济、清组织、清思想的“四清”运动 在运动中许多干部受到不公正的对待。因此 人事制度受到干扰 人事机构几度撤销、合并 人事工作受到一定程度的削弱。

在 1966 年开始的“文化大革命”中 人事工作与其他工作一样 遭受到严重的破坏 人事机构被撤销 人事干部被下放 许多老干部被打成“走资派” 知识分子被贬为“臭老九” 造成大量的冤假错案。解放后所制订的规章制度被批判。1973 年 各级机构恢复后 人事工作由党的组织部门负责，人事制度逐步得到恢复。

1976 年 10 月 党中央一举粉碎“四人帮” 结束了“文化大革命” 当年就恢复自治区人事局，任命了一名副局长，但具体业务仍由自治区党委组织部负责。1979 年秋 自治区人事局单独挂牌办公 编制 32 人 局下设办公室、干部处、科技干部处和工资福利处。自治区各厅、局也相继设立了人事处或人事教育处 各地、市、县亦陆续恢复人事局 配备干部 开展工作。自治区直属科级以下干部的调配 各地、市之间的干部调配 统一由自治区人事局负责 并制订出各级人事部门管理干部的范围。对“文化大革命”中被错误地复员处理的 9291 名军队干部，全部改按转业干部待遇 作了妥善的安置。此外 根据中共中央、国务院的统一部署 连续进行五次工资调整升级 最后两次是按行业划分 先调整部分教育、卫生系统人员的工资 接着对机关和事业单位的工作人员普遍进行升级。同时采取措施，落实知识分子政策，除了对历次政治运动中的冤假错案一律予以平反外，还加强了培训工作。自治区负责高级专业技术人员的进修提高和部分中级专业技术人员的培训 自治区直属各厅、局和地、市 负责本部门、本地区中级专业技术人员培训 自治区直属基层单位和各县 负责初级技术人员培训。此外 自治区还建立了专业技术人员干部进修学校，专门培训高、中级专业技术人员中的部分骨干和准备出国进修的人员以及管理干部。对用非所学的科技干部也及时地进行了调整。1978 年 6 月 国务院颁布对老弱病残干部安置暂行办法以后 根据该办法规定 到 1990 年共办理了 128384 名干部退休手续。按照奖惩暂行条例的规定，结合年终总结评比，给表现好、成绩突出的干部奖励升级，获奖人数共 5327 名 截止 1990 年 ) 与此同时 继续组织干部学习党的十一届三中全会的决议和选学马克思、列宁、毛泽东有关政治经济学、哲学、整顿党风等论著和中国共产党中央委员会《关于建国

以来党的若干历史问题的决议》使广大干部转变观念 改变思想作风和工作方法。

1984年,自治区人事局与劳动局合并成立自治区劳动人事厅;1986年撤销劳动人事厅 恢复自治区人事局;1988年改建自治区人事厅,行政编制 110人,加上事业编制共 150人 增加了业务处室。各地、市、县人事机构也相应改变 加强充实。对新干部的吸收录用 要求具备高中毕业以上文化程度 年龄在 30岁以下 少数民族和 48个边远山区县放宽到初中毕业文化, 年龄 40岁以下)采取公开报名考试 平等竞争 择优录用的方法 增加招工工作的透明度。乡、镇和一些企、事业单位则实行干部聘任制 签订聘用合同 期满仍回生产岗位。在这期间 组织干部深入学习中共中央关于建国以来党的若干历史问题的决议,全面彻底否定“文化大革命”,正确评价毛泽东在中国革命和建设中的历史地位 学习中共中央《关于整党的决定》、《关于经济体制改革的决定》、《关于科学技术体制改革的决定》 加深对坚持改革开放的认识和理解。学习中共中央《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》,重点学习邓小平提出的坚持社会主义道路 坚持人民民主专政 坚持共产党的领导 坚持马克思列宁主义、毛泽东思想的四项基本原则,反对资产阶级自由化,建设有中国特色的社会主义理论和党在社会主义初级阶段的理论 提高干部贯彻执行党的基本路线的自觉性。截止 1990年,开办各种业务培训班共培训业务干部 518288人次。开办各类干部学校 39所 另外在自治区内 15所普通高等学校、24所成人学校、35所中专学校开办大专专修班或专业证书教学班,参加学习的干部共 35.09万人次 提高了干部的文化水平。开展专业技术干部职称评定工作,全自治区评审通过高级专业技术职称 14579名 中级专业技术职称 124109名 初级专业技术职称近 30万名;给中级以上职称的专业技术干部在农村的家属、配偶办理农业户口转为城镇户口 65835户,217182人 并解决其住房问题。给予有特殊贡献的优秀中青年专家颁发奖金或提升工资。截止 1990年 通过各种渠道从自治区以外引进人才 4745名。根据中共中央、国务院的部署进行了工资制度改革 废除长期实行的职务等级工资制,实行以职务工资为主的结构工资制,把工资内容分解为基础工资、职务工资、工龄津贴和奖励工资 4个组成部分。所有干部职工基础工资均为 40元 职务工资按职务高低(工种)划分等级线 每个职务又分为几个档次 上下职务适当交叉 工龄津贴则按工作年限 每满一年发给工龄津贴 0.5元(从 1992年 10月起提高到 1元)奖励工资原则上不平均分配 按工作成绩有所区别。每个干部职工按其所任职务(工种)套入职务等级线内 如原工资额已达到等级线内的,按工资额就近套级。事业单位可以实行结构工资制,也可以实行适合其具体情况的工资制度。为了解决中、小学教师的工资偏低问题,除了标准工资外,再增加 10%工资额;中、小学教师和医院的护士工龄津贴外,另发教龄津贴或护龄津贴。为了加强离休、退休干部的管理服务工作 从自治区到各地、市、县人事部门均设立了退休干部管理处(科) 与党委老干部局分别负责退休、离休干部的管理工作;各单位还根据离、退休干部的人数 设立老干部处(科、股)或设专职干部负责老干部管理服务 组织他们学习、听有关传达报告、阅读有关文件 参观工农业生产建设 领导干部亲自给他们通报工作情况。从政治上关心他们 有病的送医院诊治 住院的到医院探望 逢年过节上门慰问 开座谈会听取意见。全自治区各级医院均设老干部诊室,发给优诊证。还拨专款建立老干部病床 2557张 活动中心 535处 活动室 492处 老年大学(学校)137所。

1991年以后,按照建立社会主义市场经济体制的要求,开展人事制度改革,重点是推行国家公务员制度。国务院公布了《国家公务员条例》后 采取多种渠道 多种形式宣传推行国家公

务员制度的意义和基本知识。同时，派员到中央直属六个试点单位考察，送 40 人到广东、浙江、宁夏、河北、北京等兄弟省市学习。自治区还办了推行公务员制度骨干培训班，培训了 1000 人。并在自治区审计署、统计局、环保局 3 个单位进行试点工作。此外，积极推行单项法规的改革，逐步形成全自治区新干部考试录用机制，公务员考核制度，按公务员培训要求实行新干部初任培训。同时，加快企、事业人事制度改革，加强大、中型企业干部聘用制改革的力度，全面实行聘用制。此外，继续从优秀工人、农民中吸收录用少量干部。进一步发展各级人才市场，到 1994 年全自治区共有人才市场 89 个，仅 1993 年就为重点建设工程引进人才 1600 人，为乡镇企业、私营企业引进、招聘人才 2100 人，为“三资”企业引进、招聘人才 1100 多人，为企、事业单位培训人才 4500 多人，技术交流项目 100 多项。制订了广西接收安置军队转业干部条例，改变过去用人单位申报接收计划的做法，采取提前下预分方案，再与接收单位协调，最后下指令性计划。选择五所中专学校的 26 个专业毕业生进行“双向选择”的试点，由单一指令性计划分配体制转为指令性计划与市场调节相结合的分配办法。1993 年，根据中共中央、国务院的统一部署，进行机关、事业单位工作人员的工资套改，把机关原来以职务工资为主的结构工资制的 4 项工资内容，加上级别工资，即以基础工资、级别工资、职务工资、工龄津贴和奖励工资之和作为个人工资总额。级别工资和职务工资按工作年限和任职年限分别套入等级线内。同时把基础工资从原来的 40 元提高到 90 元，并建立起机关、事业单位的工资正常增长制度。事业单位则分别以全额拨款、部份拨款或自收自支的不同情况，建立起符合其单位具体情况的工资制度。进行机关、事业单位养老保险制度的改革，先在柳州市、钦州地区和灵山、横县进行试点，总结经验，逐步推开。与此同时，每年拿出 5000 名转干指标，用于民办教师转为公办教师，并提高民办教师待遇，提高中、小学教师班主任津贴，建立中、小学教师课时酬金制度。中、小学教师退休后，男教师任职满 30 年，女教师任职满 25 年的，享受其全额工资的待遇。截至 1994 年 12 月底，全自治区共有干部 990359 人，其中少数民族干部 340386 人，占干部总数的 34.37%。科学技术人员 629883 人，占干部总数 63.6%，其中具有高级专业技术职称 24718 名，中级专业技术职称 183817 名，初级专业技术职称 421348 名，女干部 310279 人，占干部总数的 31.33%。形成了一支有一定数量和质量的干部队伍。



# 第一篇 清代人事制度



清代实行高度中央集权,对于文职(含教职)官员的设置、选举、任用、品级、俸禄、考核、奖惩、升迁、任期、休致各个方面,在增、减、明制的基础上,都作出了详尽的统一规定,施行于全国。但由于广西是一个少数民族聚居的、贫瘠的边疆省份,也制定了某些不同于中原内地的特殊政策,和采取一些不同的具体措施,主要表现在:一、对土官管理的特殊规定。清初广西有土属 55 处,其后虽间有改土归流,至宣统末年仍有 42 处,其中土州 25 处,土县 4 处,土长官司 3 处,土巡检司 10 处。对土官的承袭、考核、奖惩、俸禄等,都有别于朝廷任命的流官。二、流官中“水土恶劣”、“苗疆”缺的设置。嘉庆初年,“水土恶劣”、“苗疆”共达 85 缺,占当时全省文官(含教职)总数 402 缺的 21.14%。其任用、任期、升调,均与内地流官有所不同。

清朝重视遵守“祖宗成法”,这套初创于

顺治,定型于康熙、雍正、乾隆的官员管理制度,其后虽略有损益,但其主体部分一直沿袭至光绪末期,无大更改。

道光二十年(1840 年)鸦片战争后,列强多次对华发动侵略战争,尤其是甲午(光绪二十年,1894 年)战败,清朝之衰弱、吏治之腐败,彻底暴露。孙中山领导之旧民主革命风起云涌。清廷为抵制革命,进行政治欺骗,不得不实行所谓“新政”。光绪三十一年(1905 年)宣布“废科举、兴学堂”,官员选举制度始有改变,其后又改革官制,添置“新政”机构。如各省设立巡警道、劝业道、课吏馆等,改变学政、按察使为提学使、提法使,对官员的任用、考核、俸禄等也有一些新规定。但历史洪流终于迅速卷走了这个末代皇朝,这些“新政”措施,有的在广西仅开始实施,有的尚属纸上文章,便已烟消云散。

## 第一章 官吏来源

清代广西官员的来源 流官分正途、偏途二类。以正途出身为主、为荣。然自清中叶以后 捐纳、军功保举者充斥官场 正途出身者入仕反为不易。末期，重用新学堂肄业学生 但因学堂开办时间不长 毕业生不多 入仕者亦复寥寥。土官全为世代相承 均系本地少数民族首领。流官任职实行回避制度 五百

华里内不得为官，故政府官员均为外省人士，惟教职则隔府可以任职 故教授、学正、教谕、训导多为本省人士。至宣统二年（1910年），方准初级审判厅、检察厅以下推事、检查等低级官员 可任用本省人 但仍不得在本府、州及本籍三百华里以内为官。

### 第一节 流官出身

正途 凡经过正式考试任官者，均属正途出身 其考试项目有：一、殿廷试。取录者一甲 3 名 状元、榜眼、探花 赐进士及第 二甲、三甲分别赐进士出身、同进士出身。一甲授翰林院修撰、编修 二、三甲例授翰林院庶吉士、各部、院、府中书、行人、评事、博士及各省推官、知州、知县等官。每科取录 300 名左右，间有取录 400 名以上，乾隆五十四年（1789年）最少 为 98 名。广西籍人每科取录名额各帝不同 顺治时为 1 名 康熙时为 1—3 名 雍正时为 1—6 名 乾隆时为 1—8 名，嘉庆时为 2—8 名 道光时为 5—10 名 咸丰时为 2—8 名 同治时为 10—14 名 光绪时除个别科外 均为 13 名。这些广西籍进士基本上不在广西任官。二、会试。由礼部主持考试，取录者称贡士 第一名称会元 多参加殿试后授官。每科广西取录名额 由礼部请示皇帝决定。三、乡试。广西乡试取录名额顺治十四年（1657年）为 40 名，十七年降为 30 名 康熙三十五年（1696年）复为 40 名 五十年增至

48 名 乾隆九年（1744年）减为 45 名 直到同治元年（1862年）五年、六年，3 次各增名额 2 人 乃为 51 名 另取副榜 6—9 名。乡试取录者称举人 第一名称解元。举人一般不直接授官 须待 3 科会试后 准许参加“大挑”成绩列一等者 可授知县 二等者可授教职 授教职者可在本省隔府任职。四、恩、拔、副、岁、优五种贡生 经朝考列一、二等者 均可在本省隔府授以教职。此外 荫生（恩荫、难荫 经过考试亦可授职。五、留学及新办各类学堂毕业生 留学生及大学分科毕业生 经考试或有毕业文凭，成绩优等者赐进士出身，大学选科、预科及各省高等学堂（含实业学堂）优级师范毕业生一般授予举人 中学堂、初级师范及中等实业学堂毕业生一般授予拔贡、优贡、岁贡。以上均按所授“功名”授给相应官职（含教职）

异途 主要有：一、荐举。为收罗科举不第或不参加科举考试的地方上贤能之士，及廉能官员的制度。清初 令各省督、抚于升迁

离任时荐举人才，后令每年荐举一次，大省 10 人 小省 3—4 人，嗣又改为两年荐举一次 康熙二年 1663 年 曾停止 六年恢复。雍正即位初 令荐举道、府、州、县官 总督荐举 3 名 巡抚荐举 2 名 布政使、按察使各荐举 1 名 尔后各帝、尤其在初登位时 均令荐举 如曾任广西巡抚的周天爵、按察使姚莹、道员严正基、知府唐鉴 均系受荐举而升官的 至光绪末年实行“新政”增添机构、人员 受荐举而破格录用者 全国“辄以千数”。另外 还有以任督、抚幕宾而获荐举入官或升官的。二、捐纳。即捐钱买官，文官捐始于康熙十三年（1674 年 因征讨吴三桂需款而开捐纳“暂行事例”后“三藩”乱平 即停止 属暂行捐纳的有军需、赈灾、河工（修治黄、淮、运河）营田等项。另有“现行事例”属平时通行的捐贡生、监生、封典、翎只、职衔之类。乾隆元年吏部明文规定 监生每名需捐银 108 两 捐获监生资格后 再出钱 京官可捐至正五品官的各部郎中 外省官可捐至四品官的道员。捐纳实官及各种虚衔、封典、花翎均有明码实价 乾隆三十九年监生捐道员银 16400 两 捐知府

13300 两 知县 4620 两，……。在职官员亦可捐衔、捐品级 凭出钱多少 可指省分发 可尽先补用，其后还予以八折、七折甚至三折优惠 不断贬值 至光绪二十八年 捐监生只需银 33 两。光绪二十六年，监生捐道员只需银 4723.2 两 捐知府 3830.4 两 知县 999 两，相当乾隆时原价的 28.8%和 21.6%。有钱的人均可量资购官，道光八年（1828 年）一次引见捐纳人员就达 100 余名 捐纳者纷纷入仕，致正途出身人员难以授官 官场腐败 贪污风行。至光绪二十七年 1901 年 才开始下令停止捐纳实官 然捐虚衔、封典、花翎、贡监等现行事例如故。光绪三十年以后 又曾一度增添实官捐，至三十二年七月又明令停止。而以“捐赈”名义捐纳实官者仍然实行。如临桂举人侯鼎元、西林举人岑春荫于光绪二十九年，各“捐赈”20000 两，侯以知县分发浙江遇缺先补 岑得以道员补用。外省人员不少亦以捐纳咸捐输分发广西为官，如光绪二十七年江西省候补知府张煜南以捐赈 10000 两 分发广西尽先补用道员。此外 吏员 书办等 在役满 5 年后 亦可考职入仕 分等授官。

## 第二节 土官承袭

清初 广西有土府、州、县、长官司、巡检司共 55 处 统治该地区的土官 向为世代承袭。明代为加强对土属地区的统治和管理 制定了较严密的承袭办法，以防止其因争夺继承权而引起变乱。清承明制 在某些方面有所补充 据清初、雍正三年（1725 年）乾隆三十年（1765 年）议定 其主要规定为 父子直系相传 首先传正妻所生嫡子 按长幼为序 如无嫡出 方传庶子“，不得以亲爱过继为词”，“嫡庶不得越序”；“如无子准孙袭 无孙准弟袭 无子弟 或妻或婿为彼众所信服者许一人袭”；“如实系土官身故乏嗣 除笃疾、残废及

身有过犯、与彼民不肯悦服之人 例不准承袭外 其承继之子 仍论其本身支派 如非挨次承袭者 不准袭职 如土官因其支庶子弟中有才能率众 愿分其所辖土地归其管理者 可疏报督、抚请旨 分辖其土地三分之一或五分之一者，可按土官级别降二等授职。乾隆七年（1742 年）土田州知州韦应祺分其辖地阳万 198 村地归其弟应伟之子岑结，授为阳万土州判 更有子孙可分者 再降一等授职 土官因年老有疾 请以子代者 允准 承袭土官之人系生员 秀才 者 如因事繁不能应试者 准呈请告退 否则不得托故避考 违者 由学政

照章革除生员资格。其派在土属任佐贰之流官如州同、州判、吏目、典史等官其来源同

流官出身。

### 第三节 本籍回避

自隋代以来，历朝均实行行政官员回避制度清代更趋严密。

本省回避 顺治十二年（1655年）定：各省督、抚以下杂职以上行政官员均不得在本省任职，康熙四十二年（1703年）定：知县以上各官在原籍五百华里以内者均行回避。雍正十三年（1735年）定：各省佐贰、杂职驻地原籍五百华里以内者亦令回避。乾隆九年（1744年）再进一步规定：五百（华里）包括乡村便捷小路途程在内。清代除临桂县人陈宏谋于乾隆二十二年至二十三年曾任两广总督（辖广西）西林县人岑春煊于光绪二十九年及三十二年及三十三年两度任两广总督外，均无广西籍人在本省任中级以上行政官员。直至光绪三十三年（1907年）八月会议政务处才规定：各州、县新设之佐治员、视学、劝业二员准参用本地士绅。光绪三十四年六月准吏部议定：各省佐贰中较少之缺，如直隶州州同、州判以下至各项从九品未入流及佐贰中体制特殊之缺如同知、通判、首领等官可用本省人员。宣统元年闰二月吏部奏定筹备立宪分年办理事项计划在第八年实行州、县官免回避本籍。宣统二年五月规定：各省审判厅、检察厅书记官以下人准任用本省人。

本府回避 各省府、州、县之教授、学正、

教谕、训导等学官 顺治十二年（1655年）规定：专用本省人员但不得在本府、直隶州任职。如康熙二十年（1681年）广西辛酉科乡试解元谢明英（全州人）会试不第只能在太平府永康州学和思恩府、柳州府学任学正、教授，不得在桂林府各学任职。

光绪三十三年（1907年）会议政务处规定：各州、县新设之佐治员除其中视学、劝业二员外可用本省人员但应回避本府。光绪三十四年吏部议定：各省佐贰中较多之缺如府经历、县丞、州吏目、县主簿、巡检、典史等，如候补、候选人员抽得本省之缺仍不得在本府、本直隶州及距原籍三百华里内任职。宣统二年（1910年）法部规定：各省新设地方初级审判厅、检察厅以下推事、检查各官可任用本省人但不得在本府、州及距原籍三百（华里）内任职。

其他回避 清代除有关官员来源的上述二项籍贯回避外还制定防止裙带关系、师生关系拉帮结派的回避规定，不准祖孙、父子、同胞及伯叔兄弟同在一省任官，不准外姻亲属、中表兄弟、连襟、会、乡试考官与中式者、受业师生等互为上、下司不准教职与其亲族同在一县等等，回避办法是官小者或后至者回避。

## 第三章 官员任用

清代在官员任命上实行高度中央集权。惯例 各省盐运使以上官员(含总督、学政、布政使、按察使)皆由皇帝简放,道、府则分皇帝简放、吏部拣选、督抚题请补授等项。直隶州通判、知州、知县均系题奏补授,故俗称“朝廷命官”。县丞以下各官则由督、抚任命咨吏部备案。各级机构设置、官员的定额亦均由朝廷统一规定。若须变动,必请旨定夺。嘉庆五年(1800年)广西共有领俸文职官员 402 员,其中县以上正印官(即主管官)82 员,佐贰、杂职 189 员,教职 131 员,另有无俸但有养廉银土官 44 员(含名为武职实为文官之 3 个土长官司)无俸又无养廉土官 3 员。这些官员的任命除按通例办理外,因广西是少数民族聚居的边疆地区,故又有不同于内腹地的特殊规定。

清代选官以家庭出身为基本条件,即必须“身家清白”,八旗户下人、汉人家奴、长随,

衙门皂隶、捕役以及俳优(艺人)、娼妓等家庭出身者皆不得入仕。次为个人出身,即所谓正途、异(偏)途。然后还要根据个人的“身”(品行、年龄、身体精力等)、“言”(口头表达能力、思维逻辑等)、“书”(文字水平等)、“判”(处理政务的能力等)分为三等,分别使用。

民族成份也是清代选官重要条件之一,在重要职位中,有专门的满洲缺、蒙古缺,满人为官条件优越,不任六品以下的佐杂小官。但自太平天国起义后,清廷大力推行“以汉制汉”的政策,在各方面大员中,便重用汉族官员。如广西巡抚一职,乾隆朝任职者 33 人次中,满族人占 10 人次,为 30.3%。清末光绪朝 26 人次中,满族只有 1 人,仅占 3.8%。在中级官员中,由于广西是一个贫瘠“水土恶劣”的边远少数民族地区,北方人视至广西任官为畏途,满、蒙族更属不多。

### 第一节 省、道级官员任用

总督、巡抚任用 清承明制,对“一方之赖”的督、抚大员,实行大臣会同推举制度。顺治六年(1649年)定督、抚由内院、九卿会推;十年令“会推督抚,不拘品级,择才品素著者,详开事实具题”,由皇帝钦定。后因执政大臣常以此援引私人,结党派,树门户,有碍皇帝独揽用人大权,康熙十年(1671年)乃令止会推推升之法,改由吏部将应升、应调各官开列名单,呈皇帝择定,遂援为例。因督、抚责重权

大,故其任用特重资历。以光绪朝言,17 任两广总督(含署理)中,由大学士、尚书出任者 2 人,由总督平调者 7 人,以巡抚升任者 8 人;26 任广西巡抚(含署理)中,由内阁学士出任者 1 人,由侍郎出任者 1 人,由巡抚平调者 8 人,由布政使升任者 14 人,由提督转任者 1 人,由按察使护理者 1 人。

学政任用 清初除顺天、江南、浙江外,各省设督、提、学、道,系按察使签事衔,由吏部

选各部郎中进士出身者补用 为巡抚属官。康熙二十三年(1684年)准由道、府官员中并用。雍正四年(1726年)更名为提督学政 改由礼、吏部会同翰林院、都察院商定 开列名单 呈皇帝钦定。学政三年一任 与巡抚平起平坐 受后者监督而不受其管理 同治、光绪两朝,17任广西学政中,由翰林院侍讲出任者2人,修撰1人,编修11人,监察御史3人。光绪三十一年(1905年)废科举、兴学堂,次年四月改广西学政为提学使,归督、抚节制 位布政使之后、按察使之前 第一任提学使亦命翰林院编修担任。

布政使、按察使任用 清初 布、按二使亦由内院、九卿会推,皇帝任命。康熙十年(1671年)停止会推 令各省布、按各官有缺,由吏部单题请旨 然仍间有令大臣会推 至五十一年方尽行停止。次年定 候补布政使、按察使,均令本人将咨文送到吏部,遇有员缺,与应升人员,由该部开列具题,俟皇帝简放。因布、按二使是处理实际事务、手握实权的省级大员 故其人选 重视资历与磨练 按台阶

推升。光绪朝,22任广西布政使中 由按察使升任者11人 布政使平调者7人 督办船政、道员超级升任者各为1、3人;17任广西按察使中,由道员升任者13人 按察使平调者4人。宣统二年(1910年)改按察使为提法使,广西提法使仍由原按察使担任。

道员的任用 宣统三年(1911年)广西有道员6员 右江、左江、太平思顺兵备道、桂平梧道、劝业道、巡警道。其来源一为现任知府论俸或大计卓异者升任;二为各部郎中任职二年后外调;三为捐纳 监、贡生及现任官员均可捐 四为各项保举 五为丁忧、疾病等官员起复等。其任用有请旨简放,吏部铨选,督、抚题调三种。光绪三十四年(1908年),宪政编查馆订定之巡警道、劝业道官制章程中规定 该二道员出缺 由该省督、抚在现任或候补道员内遴保二、三人奏请皇帝简放或先行代理 亦可由民政部或农工商部、邮传部会同预保存记,遇有缺出由军机处开列名单呈请皇帝简放。

## 第二节 府以下行政官员任用

宣统二年(1910年)广西有知府11员,直隶厅同知2员 直隶州知州2员 散厅同知8员 散州知州15员 知县49员 州判1员,其他佐贰杂职共160员。其官员来源渠道繁多 有京官外调者 各部郎中、员外郎外调知府 主事外调直隶州知州 殿试二、三甲进士授知州、知县者 举人“大挑”一等及教职“考满”一等授知县者 有论俸或“大计”卓异升任者 有捐纳得官者 有军功、劳绩保举升任者;有恩、拔、副、岁、优贡生经朝考任职者;有新学堂毕业生及外国留学生任职者;有书吏经考试任职者 等等。其具体任用办法为:

按冲、繁、疲、难分等选用 顺治十二年

(1655年),令吏部将全国府、州、县分为三等 候选官员亦以其身、言、书划分为三等 上等者开列名单 由吏部引见 二、三等不须引见 而后人、地对等抽签授官。其后 又将府、州、县分为冲(冲要)、繁(繁重)、疲(贫苦)、难(困难) 筹缺 有四字俱备者为最繁要缺 三字者为繁要缺 共为上等缺 二字者为繁缺,一字者为中缺,无字者为简缺。雍正九年(1731年)又定 各省督、抚在题补、调补同知、通判、知州、知县时 属冲、繁、疲、难四项、三项相兼者 可于现在任属员内拣选调补 二项、一项及并无四项之简缺,尽归吏部双、单月铨选。乾隆九年(1744年)又定 道、府员缺 冲、繁、

疲、难四项、三项者，由吏部开列缺单，请旨简用，二项、一项者，归于吏部双、单月抽签铨选。关于何项候选人员可任繁要缺、繁、中、简缺，皆有详细规定。据《清史稿·地理志》载，广西各府、州、县中，属四字最繁要缺者有宣化 1 县；属三字繁要缺者有桂林、南宁 2 府，郁林直隶州 1 州，百色、上思 2 直隶厅，中渡、龙胜、安化 3 厅，全州 1 州，临桂、马平 2 县，共 11 处；属二字繁缺者，有梧州、浔州、柳州、平乐、太平、庆远、思恩 7 府，归顺直隶州 1 州，宾州等 4 州，兴安等 21 县，明江、龙州 2 厅，共 35 处；属一字中缺者，有镇安、泗城 2 府，象、奉议、东兰等 7 州，桂平、灌阳等 18 县，共 27 处；属无字简缺者，有信都 1 厅，永安、新宁、永宁等 3 州，柳城、隆安等 7 县，共 11 处。

“水土恶劣”、“苗疆”缺的任用 清代广西南部及部分西部地区，气候炎热潮湿，“瘴气”严重，外省、尤其中原、华北人士来此为官，常因“水土不服”而致病。清廷为鼓励和照顾外来广西任职的外省官员，制定了“水土恶劣”、“苗疆”缺的规定。康熙二十五年（1686 年）定：太平、思恩、镇安、泗城 4 府知府，及左、养利、东兰等 6 州，百色同知、崇善县知县等共 17 缺为“水土恶劣”缺。雍正七年（1729 年）再定：正、土州县佐贰杂职 59 缺为“水土恶劣”、“苗疆”缺。乾隆三年（1738 年）续定 27 缺。其后，因人口增多、自然环境改变而有所增减，至嘉庆五年（1800 年）广西尚有文职（含教职）“水土恶劣”、“苗疆”缺共 85 个，占当年全省文、教职总员额的 21.14%。其中：“烟瘴水土最恶”者 38 缺，包括泗城知府、西隆、东兰、宁明 3 州知州，凌云、西林 2 县知县，百色、龙州、明江 3 厅同知等正印官，及泗城、东兰、宁明、西隆等府、州学的教授、学正、训导，余为佐杂官员（含土属地区的流官州判、吏目等）；水土不甚恶劣者 22 缺，均属太平、庆远、思恩、镇安等府的佐杂官员（亦含土属的佐杂流官）；一般“水土恶劣”者 7 缺，含

太平、镇安 2 府知府，左、养利、归顺 3 州知州，崇善、天保 2 县知县，“苗疆”18 缺，含罗城、怀远、上林 3 县知县，及汉、土属地区的佐、杂流官。对“水土恶劣”、“苗疆”缺官员的任用，清廷有特殊规定。康熙二十五年（1686 年）定：南宁、太平、庆远、思恩 4 府所属官员，停止由吏部铨选，全由广西巡抚于熟习风土人情、品级相当的现任官员内拣选，通判、知县以上须具题调补，杂职官员仅报吏部注册（康熙六十年定：八品以下官员将文结咨送吏部，在原籍候选）雍正九年（1731 年）定：广西所有“水土恶劣”正、杂各官，均于桂林、平乐、梧州、浔州、柳州 5 府及宾、郁林 2 直隶州官员中拣选调补；乾隆三年（1738 年），因广西本省桂林、平乐等 5 府、2 州官员不敷调补，令从广东、湖南、福建、云南、贵州 5 省官员中拣选调补，六年，又令若粤、湘等 5 省乏人，可于各省候补、候选人员中选调自愿前往广西者，委署调补。于是一些急于得官、升官者，纷来“水土恶劣”、“苗疆”地方。这种划分“水土恶劣”、“苗疆”的办法，一直沿行至清末；光绪三年（1877 年）新设百色直隶厅同知、学正、照磨，奉议州知州、学正，均定“水土恶劣”调缺；光绪五年，新设奉议州作登圩巡检，定为“水土恶劣”调缺，阳万土州改流设立之恩阳理苗通判，及添设之东凌寨巡检，均定为“苗疆”调缺。光绪十三年，新设之太平归顺道定为冲、繁、难、边、要兼“水土恶劣”题调要缺，归顺直隶州知州及镇边县知县均定为繁、难“水土恶劣”调缺。

调剂 清代，一方面由于候选、候补官员过多，全国每科取进士约 300 名，举人约 1290 名，还有大量靠捐纳、保举候官者；另一方面由于各地官缺肥瘠不均，如广西左江、右江 2 道，柳州、思恩、太平、镇安、泗城等知府“清苦异常”，而兼管盐法之桂平、梧道，兼管税厂之梧州、浔州知府，则为肥缺，太、泗、镇等府所属州县，一年可收之款，不及银 2000 两，

“所出或且倍之”<sup>①</sup>，任斯缺者 往往视为畏途，负债难清”，故自乾隆以来，广西督、抚常将肥、瘠之缺予以更调，均不使其久任。往往实缺之官，留省办案，而以他人委署其缺，或肥缺之官实任时间不长即委署瘠缺，其缺又另委瘠缺之官署理 时美其名为“为人择地”。在这种“调剂”中 抚、藩便可以上下其手 弄权纳贿 任用私人 任官者若走马灯 伺机、趁机搜刮 不关心政事 无长远打算 官场腐败 吏治日坏。嘉庆五年（1800年）道光二年（1822

年）五年、八年、光绪元年（1875年）二十四年 清廷均严令不准“调剂”私人；“实缺州、县等官不得无故调署”，“严禁以佐杂人员滥行代理州、县正印”<sup>②</sup>，不得以知州署理知府”并声明违者“即将该督、抚严惩不贷”然皆属具文 见之于《清实录》府、州、县官员职衔之书 写中，“××县知县署××州县事”者仍比比皆是，此为清代广西政治腐败重要原因之

### 第三节 教 职 任 用

清代 对教职 府学教授、州学学正、县学教谕及府、州、县学的训导 的任用 视其出身的差异而授予不同等级的教职，及采取不同的任命方法。

进士任教职 新科进士中 年龄偏大、身体衰弱 皇帝着以教职任用者 回本省遇有府学教授之缺，即行补用；若进士已候选知县，再自请以教职任用者 须呈报吏部 以本省府学教授按科分、甲第名次按顺序选补 若已选知县、尚未就任 于月选引见皇帝时 奉旨以教职用者 可以教授即用 若已任直隶州州同或知县而不能胜任者，督、抚可题请改任教职；若系被督、抚以才力不及或溺职参劾者，不得改任教职。

举人任教职 举人不能立即授职，须待会试三科后（一般为九年，若遇其间开恩科时 亦可为六年）参与“大挑”（并不考试 只凭年貌定等）年龄偏大、精力较衰者 列为二等 可授以州学学正、县学教谕或训导，一般每 10名举人中可挑 3名任教职 若举人经“大挑”一等已任知县不能胜任者 准改补教职 若被督、抚以才力不及或溺职参劾者 不得改补教职 若已选知县尚未到任 在引见皇帝时 奉旨以教职用者 可以学正、教谕遇缺

即用 举人在“大挑”一等后 自愿就教职者，可以学正、教谕用。

副榜 恩、拔、岁、优各责任教职 副榜照科分名次，以复设教谕任用，各贡照年分先后 分别以教谕、训导用 光绪二年定 各省学政荐举之生员 秀才 及廪生、增生考取教习者 均可授教职。

孝廉方正任教职 道光二十三年（1843年）定 孝廉方正可与“大挑”二等举人同任教职。

捐纳人员任教职 康熙二十六年（1687年）准捐纳岁贡人员任复设训导。雍正元年（1723年）不准捐纳人员任教职 凡已任者，由生员 秀才 捐纳贡生者 教谕改任县丞，训导改任主簿 以保证学校教职质量。雍正三年 又定由廪 生捐纳岁贡者，准任为复设训导。道光年间又准增、附生捐教职。咸丰元年（1851年）令罢增、附生捐教职者。

顺治十年（1653年）定 教职的任命 不须引见皇帝 可在原籍等候 由本人书写三代履历及自身年貌 和州、县官印结 报送吏部。雍正十二年（1734年）定 广西及粤、云、贵、川、闽等省教职，由吏部将任职执照发给该省 该省督、抚按候选者科分次序题补。乾隆

十八年(1753年)又令将广西等六省教职收归吏部拣选。

光绪三十一年(1905年)废科举、兴学堂后,府、州、县学停办,教职实已解任。相继设立之新学堂的教师,选聘了一批新创办优

级师范、初级师范、简易师范毕业生或外国留学归来之学生担任。如梧州人严式缪留日归来在梧州府中学堂任教,桂平县留日学生温葆和任教于该县赵里小学堂。多数教习(师)仍由举人、廪生、贡生担任。

#### 第四节 土官承袭之批准

**批准单位及办法** 广西土官分两大类,土知州、知县、州同、州判、巡检等属文职,永定、永顺、永顺副 3 个长官司属武职。文职承袭由吏部批准,发给“牒”;武职承袭由兵部给“扎”,均于其上书写土官职衔、世系及承袭年月、名叫“号纸”。其具体手续是:土官逝世 6 个月内,承袭者须将“宗图”(即族谱)原领“号纸”及邻居证明甘结,报送所属州、县,由州、县出具证明,并邻封土司证明甘结,层层上报督、抚,督、抚接报后,一面先令其接任,一面审核报部批准,发给“牒”、“扎”,接到“牒”、“扎”后,方为正式土官。为防止各级官员藉土官承袭之机进行刁难、勒索,雍正三年(1725年)规定:“地方官如有抑勒、沉搁、留难者,将该管上司皆照违限制议处”。嘉庆四年(1799年)又规定:“凡承袭土官申请文件报到后,州、县官限 1 个月,详府;府限 1 个月,详(布政司);司限 1 个月,详抚;院限 1 个月,核明具题”朝廷。

**培训候补土官** 为改善土属地方统治,造就“贤土官”以推行改革,光绪三十三年(1907年)十一月,广西巡抚奏请设立广西省官立土司学堂,令各土属选派土官宗族近支(无合格者再选旁支)中“年龄资质略合高等小学程度者”每年送 4—6 人入堂学习,经费由官族开支。拟于中学阶段授以法政课程,“将来各属土官,即以毕业最优秀者分别承袭,不论其嫡庶亲疏”。三十四年八月初一,该

学堂开学于桂林,至年底入学者共 41 人,宣统元年(1909年)增至 66 人。原定 6 年毕业,尚未有毕业生,清朝已经崩溃。

**分别予以停止承袭和不准回任** 在清末朝野一致主张改土归流声中,光绪三十三年(1907年)广西巡抚张鸣岐奏请将当时尚有的 43 个土官中的 33 个,分别予以停袭和不准回任,计停止承袭者 20 个:南丹、那地、忠、万承、茗盈、全茗、结安、镇远、江州、下石西、上下冻、下雷等 12 个土知州;罗白土知县、永定、永顺副 2 个土长官司;古零、定罗、安定、下旺 4 个土巡检;迁隆峒土官。以上均原任土官已病故,尚未请承袭者,不准再办请袭,已承袭而因有案件撤任者共 13 个,为:归德土知州黄庭玉、向武土知州黄承业、都康土知州冯成翼、安平土知州李德普、凭祥土知州李树培(又名祐卿、幼卿,为第 34 代土官,本年三月在河内参加同盟会,冬被孙中山委为南军副都督,与黄明堂率兵攻占镇南关炮台,为镇南关起义的指挥者之一,被清廷撤职、通缉);思州土知州黄笃培、凤山土州同韦勋、上林土知县黄永桢、忻城土知县莫绳武、罗阳土知县黄均政、上龙土巡检赵德教、白山土巡检王政立、兴隆土巡检韦国器,均不准回任,暂派流官弹压,俟将来选择土司学堂毕业生优秀者袭职。宣统二年(1910年)凭祥土州改土归流,设立凭祥厅,至清末,尚有正式土地 10 员。