

四川省地方志工作简报

资政参阅专刊 第 80 期

四川省地方志工作办公室

2024 年 9 月 3 日

编者按：1975 年 12 月出土的湖北云梦睡虎地秦简，是我国目前发现的年代最早、条目最全、内容最丰富的成文法。其中，《效律》首次明确规定了官员离任要进行交接。此后两千余年，官员离任交接的制度、内容、程序、时限以及监督管理，随着朝代的演变发展而逐渐丰富和完善。当下，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出要健全领导班子主要负责人变动交接制度，规范领导干部履职用权，保持工作连续性。剑阁县党史和地方志事务中心主任张忠仁撰写的《中国官员离任交接制度的发展历程与思考》一文，以史为据，系统梳理中国官员离任交接制度。现全文刊载于后，供参阅。

中国官员离任交接制度的发展历程与思考

张忠仁

官员离任交接（古称“交割”“交代”“交盘”），是指官员因升迁

或其他原因离任时，将任内所管的各项事务向新任官或署任官交接，新任官或署任官对离任官任内各项事务进行检查接收的过程。

官员离任交接制度在不断发展的过程中，不断被完善。

一、官员离任交接制度演变

官员离任交接的最早雏形应是起源于春秋战国时期的“物勒工名”。“物勒工名”，顾名思义，即要求在产品上刻上制造者的名字，从而防止以次充好和仿冒行为。据《礼记·月令》记载，“物勒工名，以考其诚，功有不当，必行其罪，以穷其情”。

有史料记载的官员离任交接制度，最早源于秦朝。秦朝天下一统，奉行法家思想，对官员离任制定法律法规。1975年12月出土的湖北云梦睡虎地秦简，是我国目前发现的年代最早、条目最全、内容最丰富的成文法。其中，《效律》记载：“實官佐、史、被免、徙，官嗇夫必與去者效代者。節（即）官嗇夫免而效，不備，代者與居吏坐之。故吏弗效，新吏居之未盈歲，去者與居吏坐之，新吏弗坐；其盈歲，雖弗效，新吏與居吏坐之，去者弗坐，它如律。”官员离任要进行交接，于此被首次明确规定。

西汉初年，以秦法为治，官吏法禁尚严，官员离任交接制度一脉相承，继续沿用。西汉末年至东汉，官员离任交接制度一度荒废，地方官员可以随心所欲拍屁股走人。如《后汉书·朱乐何列传》记载，东汉顺帝时，“擢穆为冀州刺史。冀部令长闻穆济河，解印绶去者四十余人。”可以看出，官吏自炒鱿鱼、拍屁股走人现象十分突出。再如，东汉末年，李膺出任青州刺史时，出现“属城

闻风皆自引去”的情形。而赵翼《廿二史札记·卷五·擅去官者无禁》中明确记载，“可见平时朝廷无禁人擅去官之令，听其自来自去而不追问”。官员擅自离任，朝廷都不追究责任，造成当时官员前任后任时常脱节，离任交接更无从谈起。

到了唐代，国富民安，出现了真正意义上的官员离任交接（唐称“交割”）。据《唐会要·卷六十八》记载，唐文宗开成三年（838年）五月，唐朝政府规定：“中书门下奏：旧制，刺史已除，替人未到，依前管一应务，并给俸料，待替到交割，便听东西。”明确规定官员离任都必须等新任到了之后，当面交接完毕，方可离开。在后任未到之前，要指定官员主持工作。又如，《册府元龟·卷六百三十六 铨选部·考课第五》记载：“太和元年正月，敕诸道节度观察使去任日，宜具交割状，仍限新人到任一月日，分析闻奏，并报中书门下，据新旧状，磨勘闻奏，以凭殿最。”明确规定了官员要进行离任交接，并把离任交接作为前任官员升迁考核的依据。

宋代时期，当政者认识到官员离任交接在整个官员管理中具有重大作用，于是官员离任交接制度得到进一步发展和完善。宋代通常采取诏令、法律法规的形式将官员离任交接下达到相关机构。据《宋会要辑稿·职官》记载，宋英宗治平四年（1067年），朝廷下诏：“今后京朝官知县被移者，如所移处阙限未滿，见任替人未到，并令且依旧管勾，未得离任。”宋高宗建炎元年（1127年）诏：“应州郡守臣遇有缘事改移、冲罢，并候后官交割职事毕，方可离任去职。”

明代开国皇帝朱元璋曾颁布《授职到任须知》，明确“凡到任的那一日，便问前任官、首领官、六房吏典，要诸物、诸事明白件数”。

清代的官员离任交接沿袭明代制度，交接范围更加广泛，覆盖各层级官员职司的方方面面。清政府规定，凡官员迁调或因其他缘故离任，必须将任内经办的所有公事向新任或署印（暂时代理）官员移交清楚，谓之“交代”，也叫“交盘”。

民国时期，官员离任交接由实权官员到普通官员逐步推开。1914年10月，民国北京政府公布《征收官交代条例》，规定对财政厅厅长、海关关长、征收局局长和县知事的卸任交接条例。20世纪30年代，民国政府官员离任交接制度的实行对象扩大到市属各局机关长官，到40年代，上至市长，下至一般职员普遍实行离任交接。

二、官员离任交接内容的发展完善

官员离任交接的内容随着朝代的演变发展而逐渐丰富和完善。

秦代时，官员离任交接主要内容是钱财物资和账目。

到了唐代，官员离任交接就有了差异化交接方式，既交接共性事项、又交接差异事项。共性事项是都要对仓库、钱物、斛斗（粮食）、文案、户口、职田等进行交接。如《唐会要·卷八十四·租税下》记载，唐文宗开成二年（837年）二月，唐朝政府规定：“其刺史、县令得替，须代替人交割，仍须分明具见在土客户，交付后人，不得递相推注。”明确了官员离任交接时，所管辖地区的人

口数目要作为其中一项重要内容进行交接。差异事项是唐代节度使除了上述交接共性事项外，还要对军资器械、兵马战士、军需费用等内容进行交接。

宋代，官员离任交接内容有了进一步健全完善，包含财务、户籍、司法、军政、祠祀、公用设施、垦田荒田数等九大方面。如《宋会要辑稿·职官》记载，宋真宗咸平二年（999年）时，就对官员离任交接时的户籍交接作出明确规定：“知州军、通判、本判官、录事参军、诸县令佐到任日，接管户籍，新旧逃户数目书于印纸历子。”又如，《庆元条法事类·卷5·职制门二》记载，“请监司守臣满替及罢任并，开具见管钱物实数，移文后政，或以次官交割，仍申尚书户部、御史台置籍。”其中就明确了官员离任交接钱款财物品。

明代，官员离任交接内容更加丰富完善，涵盖祀神、恤孤、狱囚、田粮、制书榜文、吏典、吏典不许那（挪）移、承行事务、印信衙门、仓库、所属仓场库务、系官头匹、会计粮储、各色课程、鱼湖、金银场、窑冶、盐场、公廨、系官房屋、书生员数、耆宿、孝子顺孙义夫节妇、官户、境内儒者、起灭词讼、好闲不务生理、祇禁弓兵、犯法官吏、犯法民户、警迹人共31项。按明《授职到任须知》规定，“诸物、诸事明白件数”。对于在职官员、房屋、钱粮、马匹、犯人、仓库等一一进行交接，甚至于就连哪个村有几个游手好闲的流氓都要掌握，一一写清楚，登记在册，无差错交给新任官员。

明代的官员离任交接，首次出现了生态责任交接。据清雍正、清同治《剑州志》记载，明朝正德年间，李壁担任剑州知州时，在古蜀道上补植大量柏树，并发出“官民相禁剪伐”的禁令。从那时起，每逢新官和旧官交接任，都要“交树交印”，即增加核查清点当地古柏数量。“交树交印”制度是对官员离任交接制度的创新和完善，是政治文明和生态文明有机融合最早的典范。2023年7月，习近平总书记在剑阁县翠云廊考察时指出，这片全世界最大的人工古柏林，之所以能延续得这么久、保护得这么好，得益于明代开始颁布实施“官民相禁剪伐”“交树交印”等制度。

清代，官员离任交接内容更加丰富完善，涵盖钱粮财物、人口、土地、卷宗等各方面。如，雍正十三年（1735年）覆准，“各省州县交代时，将任内自行审理户婚、田土、钱债等项案件，黏连卷宗，钤盖印信，造入交盘册内。”再如，黄六鸿在《福惠全书》中提道，“夫交盘不止一事，而造册各有经承。其应造者，有地丁粮册，有杂项钱粮册，有仓谷册，有驿递夫马册，有饮部宪件册，有监犯花名册，有库赃罚什物册，有私盐变价册。”

民国时期的官员离任交接内容更为详细。如《征收官交代条例》规定交接内容“各项收人数；各款已解未解数；经费实领实支及余存数；票照存根及未用票照；政府委托发行之印花税票；官有财产及物品、各种文卷、表册、簿记”。在民国青岛市长的移交档案中，记载“墨盒2个、铜笔架一个、红色印盒一个、笔盘两个、水盂一个”，甚至哪个房间有几个痰盂也记得非常清楚。

三、官员离任交接程序及时限的变化历程

对官员离任交接程序及时限作出明确规定，最早出现在唐代。

唐代官员离任交接有四项流程：下达命令、填写交割状（交接文书）、进行交接、上报中央。交接时限为1个月。

制度明确规定了要具备官员离任交接的四个基本要素：交割状（即交接清单）、交割内容、交割方式、交割时限。

唐代官员离任交接有两种方式：一是当面交接，二是间接交接。至中唐之后，官员离任时，可不必等到后任官到任后进行交割，而是选择知州作为中介，将任内各项事务交于知州，由知州与新任刺史完成交割事务。

宋代官员离任交接基本按下达文书、交换牌印、批写印纸3个流程进行。下达文书：宋代州县官员离任交接，必须以朝廷下达的正式文书为准。如，宋建中靖国元年（1101年），任梓州（今四川三台）知州的吕陶75岁，申请离任退休，但是苦苦等不到朝廷的离任文书。为此他“屡差人自本州以去至凤翔府沿路根究前件”，未有所收获，他认为应该是“在路沉失”。为此，他不得不再次上书：“臣尚未受到致仕敕命，离任未得，伏望圣慈，检会臣前奏状，别降致仕敕命。付臣照会，以凭离任。”请求再降致仕敕命用以交割离任。（《净德集》卷5《乞别给致任敕状》）又如，《勉斋集》卷30《乞离任申省》记载，宋宁宗时，知湖北汉阳军（今湖北武汉）的黄榦因病请求离任，企图将职事交给次官刘宣教，但刘宣教并不接受。究其原因，就是刘宣教“即不曾被受交割

郡事指挥”，而黄榦“所授省札亦无交割与以次官明文”。由此可见，官员离任交接的决定性因素，是朝廷下达的正式文书。

交换牌印：宋代，牌印是官员行政权力转移中最具有实物性质的承载物和象征物。在《庆元条法事类》卷5《职制门二》中就规定：“诸守臣因事罢黜指挥已到，就当日将牌印交以次官，批罢离任。如违，监司觉察以闻。”即官员被罢任后需将权力证明物的“牌印”交接。同时需要印纸批书的批复，才可以离任。

批写印纸（审批交接文书）：宋代的州县官在赴任时，需携带吏部所发的印纸历子，待到官员任满之时，需将交接各项内容填写清楚，由上级官司审批，再由离任官员本人带至吏部，让负责部门核查。印纸批书一般格式为：“据某官官状或牒，自某年月日到任至某年月日合成第几考，替罢零日亦推此。”（《庆元条法事类·卷6·职制门三》）如，宋理宗端平元年（1234年），徐谓礼知溧阳县（今江苏溧阳），在交割职事后“备申使府批书施行”，经“本县保明是资”，申报建康府。建康府主管官员则在考订文后，批写了有关印纸，即给予了批书。

在宋代官员离任交接的各种规定中，十分注重直接交接。朝廷多次强调继任官员到来后，离任官员方可离任。同时，宋政府也规定了官员因事罢黜、致仕和授予官观者以及某些特殊情况下，可以进行交接。如，朱熹离任漳州时就曾说道：“熹已于当日望阙谢恩，将本州牌印职事交割次官，通判军州事高伉管干讫。”（《晦庵先生朱文公文集》卷23《辞免秘阁修撰状一》）

宋代官员离任交接时限规定仍为 1 个月。如，《宋会要辑稿·职官》记载，“令户部检坐申严，仍仰新到任人限一月内将交割到数目从实具申。如违，许本州部具名奏闻。”

到了清代，官员离任交接的程序和交接时限，比历代更为丰富和细致。

在交接时限上，清政府规定 2 个月完成交接。如，《皖政辑要·十二卷交代》记载，“凡州县交代仓库、钱粮、驿站等项，自接任官到任之日起。限两个月造具册结，连同监盘官印结，由府道藩司详咨户部。”

在这 2 个月内，又详细规定了六房书吏列册汇报应在新官到任前 10 日内完成。交接钱粮仓谷的时限为 2 个月，其中旧任官登记造册限 20 日内，新任官查核转造以 40 日为限。对交接钱粮数量 5 万两以上者可延长期限 1 个月，10 万两以上者可延长期限 2 个月，15 万两以上者可延长期限 3 个月。如，《世宗宪皇帝上谕内阁卷七十五》记载，“谕户部，向来州县交盘钱粮仓谷俱以两月为限，但额徵数少之地方自可依限，清楚其额数。繁多之处亦照两月定限，未免太迫。从前曾降谕旨，凡州县仓谷五万石以上者准其展限一个月，盘查交代嗣後。州县钱粮交代五万两以上者，亦令展限一个月，其十万两以上者展限两个月，十五万两以上者展限三个月，着为定例通行，直省一体遵行。”

民国官员离任交接的时限，因官职大小不同而不同。《征收官交代条例》记载，“卸任人员造册移交，县知事自卸任之日起，

以1月为限；财政厅长以20日为限，关监督、征收局长以10日为限”。

四、官员离任交接的监督管理

自秦代开展官员离任交接以来，就伴随着离任审计、交接监督，确保交接顺利进行。

秦《效律》记载，“实官佐、史椶免、徙，官嗇夫必与去者效代者。节（即）官嗇夫免而效，不备，代者与居吏坐之。故吏弗效，新吏居之未盈岁，去者与居吏坐之，新吏弗坐；其盈岁，虽弗效，新吏与居吏坐之，去者弗坐，它如律。”其中就规定，接受交接的后任官员，要逐项进行核对审计，实行各负其责的原则。倘有承审舛错、失察冒开、仓谷霉烂、钱漕亏空之类，都要照例议处赔补。

同时，秦代还规定了官员调任时，不准把原任官府的佐、吏任用到新任官府。这种在《置吏律》里有记载：“嗇夫之送见它官者，不得除其故官佐、吏以之新官。”

宋代官员离任交接，由多个机构共同监管，整体上的监督管理机构是监司，包括转运司、提点刑狱司和提举常平司，根据各监司不同职能，分别负责官员离任交接。如《宋会要辑稿·食货》记载，绍兴十九年（1149年）下诏：“县令到任日，具着业户口、垦辟田亩、税赋、抛荒田土实数申明，本州覆实，保明申转运司，知州到任申转运司准此。转运司保明申尚书户部。”其中，涉及户口、垦田、荒田和赋税的财赋交接的内容，就由转运司管理。

宋代官员离任交接中，涉及财政交接等方面，由户部进行管理和督查的。比如，《宋会要辑稿·职官》记载，淳熙十一年（1184年）规定：“令户部检坐申严，仍仰新到任人限一月内将交割到数目从实具申。如违，许本州部具名奏闻。”这一诏令的监督管理机构，就是户部。

宋代官员离任交接中发生的渎职等重大违纪行为，由御史台进行监管。如，《宋会要辑稿·职官》记载，庆元二年（1196年），因为“妄用亏损元交割钱数……知无为军李洪特降两官，知平江府雷濂、知楚州熊飞各特降一官。”这一事件的审查过程就是以御史台为主，即“以臣僚奏，御史台考覆”。

明代时期，官员离任交接监管以御史台或都察院为中心，以各级监察御史为主，推行“科道审计”制度。明代著名民族英雄于谦是中国第一个提出离任审计的人。明正统六年（1441年），于谦上书，“州县吏员任满应该提升时，储存预备粮达不到指标的，不准离任，并命令监察官员经常稽查视察。”明英宗朱祁镇下诏令，全国范围照此执行。

明正德年间以来，剑州（今剑阁县）实施的“官民相禁剪伐”“交树交印”制度，是中国官员自然资源资产离任审计制度的最早运用，是官员生态责任交接的最早发源地。

清代对官员离任交接管理更加严格，有一套比较完备的问责处分制度。官员离任交接时造具册结的责任，与接任官的切身利益直接挂钩，迫使他们必须按籍而稽，查验库藏，认真审计，及

时揭参前任的违失渎职乃至赃罪。否则，前任一旦交给后任，就是后任责任。

清政府规定，前任官员交接不清楚不准离开。如，北京图书馆馆藏手稿本《黄陶楼先生日记》记载，雍正年间，浙江平湖县知县王恒履新后发现，该县本是鱼米之乡，赋税甲于他邑，连年水旱不时，已先后有六个知县因为卒至催科不足而褫职稽留在当地无法回乡。黄六鸿于康熙九年赴任山东郟城知县之前，已有四位前任郟城知县都因离任时过不了交盘审计这一关而“流落旧治”，就是被责成留在当地继续交代，只要拿不到后任的甘结便不许离开，甚至有羁留十余年者，没有分文俸禄，褴褛饥寒，苦难殫述。

清政府也规定，接任官员故意推诿、拖延不接的，给予罚俸、降级等处分直至革职治罪。如《大清律例》规定，“如易于交盘而署任官故意延挨，希图卸责，以致迟延，将署任官降二级调用。”

民国时期，官员离任交接由上级派人监督，交接不清或弄虚作假要追责问责。《征收官交代条例》规定，“前后任交代时由该官长官（即卸任移交官员的上级）派员监盘”。“逾期未交接清楚，将予以记过处分。逾限一月以上记过一次，逾限两月以上记大过一次。两个月以上勒限追缴并褫革官职，并查封私有财产以抵偿不足”。“卸任人员造册移交有虚捏情弊者，接任人员应会同监盘员揭报，该官长官查实后，褫职，依法追缴。”

新中国成立以来，领导干部的离任审计一般由审计部门完成，

也可由组织、监察部门派员共同参加。2010年10月12日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》（后于2019年废止）。2019年7月7日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》及相关《实施意见》明确：领导干部因任职期满、退休、调任、免职、辞职等原因不再担任本职务，应对其进行离任审计。

领导干部审计分为以下三种情形：

对政府主要领导干部，审计的主要内容包括：遵守有关法律法规和财经纪律情况；重大经济决策情况；本地区财政管理，以及财政收支的真实、合法、效益情况；政府投资和以政府投资为主的重大项目的研究、决策及建设管理等情况，共计15项。

对党委主要领导干部，审计的主要内容除上述相关项目外，还包括：领导本地区经济工作，统筹本地区经济社会发展战略和规划，以及政策措施制定情况及效果；履行有关党风廉政建设第一责任人职责情况等12项。

对国企领导人员，审计的主要内容则具体到：企业财务收支的真实、合法和效益情况，以及资产负债损益情况；国有资本保值增值和收益上缴情况；重要项目的投资、建设、管理及效益情况等12项。

离任审计结果，是干部考核、任免和奖惩的重要依据。如审计发现问题或查出相关涉嫌违法违纪线索，审计部门会依照有关

法律法规，将问题移交组织部门处理，或移送纪检监察部门、司法机关立案查处。

五、几点启示与思考

健全完善领导干部离任交接制度，是深化党的建设制度改革，规范领导干部履职用权、加强党风廉政建设、保持工作连续性的有效措施。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出，“健全领导班子主要负责人变动交接制度。”这为健全完善领导干部离任交接制度提供了制度遵循。

近年来，围绕健全领导干部离任交接制度，全国各地各部门作出了一些制度性探索，取得了一定成效，有效破解了当前存在的“调令到手、抬腿就走”“旧官举债、新官还钱”“旧官摆摊子、留摊子，新官收拾烂摊子”“新官不理旧账”等不良现象，让交得清清楚楚，接得明明白白。比如，2024年2月，剑阁县就借鉴“交树交印”经验做法，进行了党政干部古柏保护离任交接，责任范围扩大至全县29个乡镇，交接内容也扩大为管护范围、古柏数量、生长状况和履职情况，对交接前树木清点、资料归档、书面报告进行规范管理。同时，该县还探索实践领导班子主要负责人变动交接机制，取得了良好成效。浙江、湖北、福建等多个省市也相继试点推行了领导班子主要负责人变动交接机制。

健全领导班子主要负责人变动交接制度，要充分借鉴和参考历史上的官员离任交接经验得失，做好四个方面工作：一是要研

制出台文件。要在充分调研，总结全国各地实践经验的基础上，快速研制出台全国《党政领导班子主要负责人变动交接制度》，强化顶层设计，规范变动交接。二是要反对形式主义。秉持“实用、实效、实际”原则，开展领导班子主要负责人变动交接，要因地制宜，避免陷入形式主义的怪圈。三是要强化离任审计。结合巡视巡察、离任审计、信访积案化解等工作，把领导班子主要负责人变动交接的过程变成考核党员领导干部坚持正确政绩观的过程，变成党员领导干部评优评先、提拔重用、追责问责的过程。四是要运用数字手段。积极探索数字化交接方式，降低成本，提高交接效率。

报：省委书记，省政府省长，省政协主席，省委常委，省人大常委会党组书记，省人大常委会副主任，省政府副省长，省政协副主席。

中国地方志工作办公室。

送：各市（州）党委、市（州）人民政府，省直各部门，中央驻川机构。

发：各市（州）地方志办公室（党史地方志研究室，地方志编纂中心），巴蜀方志文化研究中心，四川省方志馆高校分馆。

四川省地方志工作办公室综合处

2024年9月3日印发

（共印75份）