

上海市编制委员会办公室编著

1949
1986

上海党政机构沿革



上海党政机构沿革

中共上海市委书记
上海市编制委员会主任

江泽民

责任编辑 曹 进
封面装帧 王建纲

上海党政机构沿革

(1949—1986)

上海市编制委员会办公室编

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号)

新华书店上海发行所经销 常熟兴隆印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 7.75 插页 3 字数 206,000

1988年8月第1版 1988年8月第1次印刷

印数 1—10,000(内软精装4,000册)

ISBN 7-208-00251-7/D·35

定价 平装本 2.65元 软精装 3.70元

前 言

党的十一届三中全会以来，改革和开放，冲破了僵化的经济体制，使我们国家整个经济活跃起来，也使民族精神获得新的解放。这九年，我们不仅进行了经济体制改革，还经历了从中央到地方的机构改革。现在，随着经济体制改革的深入和发展，党政机构的改革已日益显得重要和紧迫。刚闭幕的党的十三大提出：把政治体制改革提上全党日程的时机已经成熟。政治体制改革是社会主义政治制度的自我完善。它要求通过社会主义制度本身的自我调节、自我改造和自我发展，依靠社会主义自身的力量来解决存在的各种弊端，从而更好地坚持社会主义的根本政治制度，社会主义制度的优越性才能得到充分发挥。党的十三大政治报告对作为政治体制改革重要内容的机构改革作了深刻的阐述，为下一步党政机构改革指明了方向。

在党中央的领导下，上海经过9年来的改革，取得了很大的成绩。但在新旧体制转换过程中，也出现了一些值得注意的新问题。事实说明，上海现行党政机构的结构、功能、运转都显得不能适应新形势的要求。正如邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》中指出的：“我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中，长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定，以至事无大小，往往无章可循……这些情况，必然造成机构臃肿，层次多，副职多，闲职多，而机构臃肿又必然促成官僚主义的发展。”“已达到令人无法容忍的地步。”

诚然，建国30多年来，我们的国家机构在领导和组织经济建设方面，起了重大的作用。但是，国家机构特别是政府部门究竟怎样才能更好地领导和组织经济建设，以适应国民经济和社会发展的需要，还是一个需要认真加以解决的问题。因此，政府机构转变管理职能和改进工作方法，是整个经济体制改革的重要组成部分，是促进和巩固其它各项

617161127-18

改革的重要条件。随着经济体制改革的全面展开,改革政府机构,转变管理职能,改进工作作风和工作方法,是当前的政治、经济形势发展的必然趋势。

改革上海的党政机构,必须注意借鉴历史的经验。回顾上海解放以来30多年的历史,上海市的党政机构随着政治、经济形势和各项任务的需要,先后进行过5次较大范围的精简改革,小的调整几乎每年都在进行。各个时期精简的重点不同,要求解决的问题也不同,每次精简改革在特定的条件下都取得了一定的成绩。但这些精简,实际上都是在组织上不断保证和强化计划经济体制的过程。从1955年起,中央开始强调集中统一领导,上海原来同商品经济基本相适应的组织机构逐步趋向同产品经济相适应。党和国家的工作重点转到经济建设上来以后,原来适应产品经济的机构设置又同社会主义有计划的商品经济的要求发生矛盾。根据马克思主义的理论和社会主义的实践,国家所有权同企业生产经营权是可以适当分开的。这一重大的理论突破为政府机构改革提供了理论依据。因此,机构改革必须紧紧抓住转变职能这个关键。要按照上海的实际情况,依据经济体制改革和党政分开、政企分开的要求,合并裁减专业管理部门和综合部门内部的专业机构,使政府对企业由直接管理为主转变到间接管理为主。同时,也要适当加强决策咨询和调节、监督、审计、信息部门,要转变综合部门的工作方式,提高政府对宏观经济活动的调节控制能力。使上海的机构改革避免重走过去精简——膨胀——再精简——再膨胀的老路。

为了研究机构体制改革,了解上海党政机构演变的过程,借鉴历史上机构设置和精简、改革的经验教训,上海市编制委员会办公室的同志花了一年左右的时间,根据大量的史料编写成这本书,这是一项十分有益的工作。各级领导以及从事机构改革理论研究和实际工作的同志在完成党政机构改革这一光荣而艰巨任务的过程中,也许能从这本书中得到一些教益。

黄 菊

1987年11月20日

目 录

前 言	黄 菊(1)
第一部分 国民经济恢复时期(1949—1952)	(1)
一、市军管会和市政府工作部门的设置和调整	(4)
二、区级政府工作部门的设置和调整	(22)
三、党的工作机构的设置和调整	(30)
四、整编情况	(35)
第二部分 第一个五年计划建设时期(1953—1957)	(43)
一、市政府工作部门的设置和调整	(47)
二、区级政府工作部门的设置和调整	(64)
三、党的工作机构的设置和调整	(68)
四、整编和机构管理情况	(73)
第三部分 第二个五年计划和国民经济调整时期(1958—1965)	(83)
一、市人委会工作部门的设置和调整	(85)
二、区、县人委会工作部门的设置和调整	(108)
三、党的工作机构的设置和调整	(118)
四、精简机构和编制管理情况	(120)
第四部分 “文化大革命”时期(1966—1976)	(127)
一、市革委会机构的设置和调整	(130)
二、区、县革委会机构的设置和调整	(133)
第五部分 新的历史时期(1976.10—1986)	(137)
一、市政府工作部门的设置和调整	(139)
二、区、县政府工作部门的设置和调整	(185)
三、党的工作机构的设置和调整	(193)

四、精简机构和编制管理情况	(196)
---------------------	-------

附 录

1986 年中共上海市委工作部门一览表	(207)
---------------------------	-------

上海市人民政府工作机构数变动情况示意图	(208)
---------------------------	-------

1986 年上海市人民政府工作部门一览表	
----------------------	--

上海市人民政府历年机构设置演变表	(209)
------------------------	-------

上海市历年党政群机关编制和实有人数表(一)	(236)
-----------------------------	-------

上海市历年党政群机关编制和实有人数表(二)	(237)
-----------------------------	-------

上海市编制委员会机构和领导成员变动情况	(238)
---------------------------	-------

后 记	(242)
-----------	-------

第 一 部 分

国 民 经 济 恢 复 时 期

(1949—1952)

1949年4月21日，中国人民解放军在横渡长江之后，势如破竹，乘胜前进。5月25日，人民解放军击溃了顽守上海的国民党军队，开始进驻上海市区。5月27日，上海解放。为了保障人民的生命财产，维护社会安宁，确保革命秩序，成立了中国人民解放军上海市军事管制委员会(以下简称市军管会)，对上海实行军事管制，以统一军事、政治、经济、文化等管制事项。市军管会主任陈毅，副主任粟裕。

5月28日，中国人民革命军事委员会委任陈毅为市长，曾山、潘汉年、韦悫为副市长。上海市人民政府(以下简称市政府)正式成立。至此，上海全面解放。市军管会和市政府立即开始接管工作。

1949年5月至1952年，即上海市解放后国民经济恢复的头三年。在这三年中，肃清了国民党的残余武装力量和土匪，建立了各级人民政府；没收了官僚资本企业并把它们改造成为社会主义国营企业；根据中央人民政府的有关指示，统一了财政经济工作，稳定了物价，完成了土地制度的改革，镇压了反革命，开展了反贪污、反浪费、反官僚主义的“三反”运动和打退资产阶级进攻的反行贿、反偷税漏税、反盗窃国家财产、反偷工减料、反盗窃国家经济情报的“五反”运动；对旧上海的教育、科学、文化等事业，进行了改造。在胜利完成繁重的社会改革任务和开展轰轰烈烈的抗美援朝运动的同时，迅速治理了战争创伤，疏散了大批战争难民，帮助难民回乡进行生产劳动，救济和安置了大量失业工人和知识分子，稳定了社会秩序，恢复了在旧中国遭到严重破坏的国民经济。

这个时期，上海的经济工作实行华东军政委员会与上海市双重领导以华东为主的领导体制。国营工厂基本上由华东军政委员会有关部门管理，地方财政收支、金融管理和物资调度均集中统一于中央。因此，上海市级党、政机构设置比较精干。这一时期市党政机关的机构设置、编制配备及其调整情况如下：

一、市军管会和市政府工作部门的设置和调整

1949 年

市军管会成立后的首要任务是做好接管工作，肃清残余敌人，建立革命秩序，安定人民生活，恢复遭受严重破坏的国民经济。为同上述任务相适应，市军管会设立四个直属机构，即办公厅、秘书处、总务处、交际处。所属单位有财政经济接管委员会、文化教育接管委员会、军事接管委员会、政务接管委员会、淞沪警备司令部、公安部、外侨事务处。

财政经济接管委员会下设财政处、金融处、贸易处、工商处、劳工处、轻工业处、重工业处、农林处、铁道处、电讯处、邮政处、航运处、工务处、公用处、房地产管理处、卫生处、物资接管处和接管工作队。

文化教育接管委员会下设高等教育处、市政教育处、文艺处、新闻出版处。

军事接管委员会下设陆军部、海军部、空军部、政工部、后勤部、训练部。

政务接管委员会下设民政处、法院接管处。

自 1949 年 5 月 28 日起，市军管会 and 市人民政府首先集中力量对国民党的政权机关、财经、文化、军事单位进行接管。接管工作采取“按照系统，整套接收，调查研究，逐步改造”的方针，分为接收、管理、改造三大步骤。

在当时干部不多，情况不熟的困难条件下，由于全体工作人员宣传政策，努力工作，团结留用人员，尊重各界人士，依靠广大人民群众，经过两个多月的努力，基本上完成了接管任务。根据 1949 年 6 月底的统

计资料，市军管会共派出接管人员 1.76 万人，接管国民党伪政权各类机构共 1397 个单位，被接管人员共 24.382 万人。政务接管委员会接管了国民党市府各局、处、室，以及法院、各区区公所。其中国民党市府 9 局 6 处 6 室，共 21 个机构，即社会局、民政局、财政局、地政局、警察局、教育局、卫生局、工务局、公用局、秘书处、人事处、统计处、总务处、新闻处、调查处、顾问室、参事室、编审室、会计室、外事室、专员室。另有直属伪中央财政部的直接税局、货物税局等，上述机构中共有旧人员 4 万余人，其中警察 1.3 万余人。财政经济接管委员会接管了银行、工会、仓库等 411 个单位。文化教育接管委员会接管了大专学院 26 个单位，中等教育机构 503 个单位。军事接管委员会接管了国民党陆、海、空军机构。

接管后，对国民党政权机构采用两个办法进行处理：迅速撤销一些反动的和不必要的机构，凡可能改变的机构则尽快调整。如国民党市府会计室撤销后，业务工作并入市政府财政局；社会局撤销后，另成立工商局、劳动局替代之。根据工作需要，必须增设的机构，迅速建立。如成立市郊行政办事处、房地产管理处、外侨事务处等。对被接管人员一般采取继续留用（即“包下来”）的办法。当时，市军管会和市政府的工作部门不少是采取两块牌子，一个机构的办法进行工作。这种做法既可保证全市统一领导，不致造成工作上的失误和社会秩序的混乱，又可减少工作人员，节省经费开支。7 月，接管工作基本结束，市军管会财政经济接管委员会把所属的财政、卫生、工务、公用、工商、劳工和房地产管理等 7 个处正式划归市政府领导。市政府在此基础上成立了一部分工作部门。如在工商处的基础上成立市政府工商局；在劳工处的基础上成立市政府劳动局等等。根据 1949 年 12 月底统计资料，上海市人民政府所属工作部门共有 23 个，即办公厅、秘书处、行政处、交际处、人事处、新闻处、外侨事务处、市郊行政办事处、民政局、公安局、财政局、直接税局、货物税局、工商局、公用局、地政局、房地产管理处、工务局、劳动局、教育局、高等教育处、卫生局以及市人民法院（根据《上海市人民政府暂行组织条例》规定，市人民法院和后来建立的市人民检察院均

列入市人民政府工作部门序列，直至 1955 年 2 月市人民委员会成立，这两个机构才不列入市人民委员会工作部门序列)。其中，市政府秘书、行政、交际等处与市军管会的秘书、总务、交际等相应部门合并办公，两块牌子，一套机构，对外使用两个名称；外侨事务处直属市军管会和市政府。因当时中央人民政府尚未成立，高等教育处暂归市政府领导。

根据 1949 年 8 月市政府编印的各工作部门组织规程和 12 月市政府秘书处编印的《关于目前市人民政府组织机构的说明》所述，市政府各工作部门及其主要职责任务是：

(一) 市政府办公厅

(见“市政府秘书处”)

(二) 市政府秘书处(即“市政府办公厅”)

1. 关于市政府文稿之分类、撰拟、缮校、监印、档案保管等事项；
2. 关于典守市政府印信事项；
3. 承首长之命，辅佐秘书长掌理市政府各种政策法规与业务工作情形的了解，并关于各局、处报告制度、经验总结的掌握等事项；
4. 关于市政府首长有关涉外及政务之交办事项。

(三) 市政府行政处

掌理市政府各局、处之行政供给、卫生生产、员工福利，并了解帮助各局、处行政及其他庶务等事项。

(四) 市政府交际处

掌管关于迎送、招待、登记、联络、接见、访问、邀约等事项。

(五) 市政府人事处

掌理市政府各局(处、院)干部之任免、升降、迁调、奖惩、教育、抚恤、保健等事项。

(六) 市军管会、市政府外侨事务处

负责处理和协同其他主管部门处理涉及外国侨民之政治、文化、宗教、经济及其他事务。

(七) 市政府新闻处

1. 招待与接待新闻记者、解释市政府各项重要施政；

2. 发布市政府公告性的重要新闻;
3. 审查已刊行的报纸、杂志、通讯社的稿文、并纠正其错误与不妥善之处;

4. 办理报纸、杂志、通讯社之登记;

5. 编纂市政公报。

(八) 市政府民政局

掌理全市地方行政、户政、福利及优抚等事项。

(九) 市政府公安局

负责维持社会治安, 保护人民安全, 进行防奸反特, 建立革命秩序。

(十) 市政府教育局

负责管理公私立各级中小学校及社会教育文化机关——图书馆、民教馆等事项。

(十一) 高等教育处

管理本市国立、私立大学, 国立研究机关及学术团体。

(中央政府成立后, 该机构移交中央教育部管辖)

(十二) 市政府财政局

管理全市总财务之管理、概预决算之汇编、会计财务之处理, 全市各局、处会计业务之规划以及有关税捐征收稽查计核等事项。

(十三) 市直接税局

管理全市营业税、所得税、印花税、遗产税及其他指定税目之税法税务行政与稽征等事项。

(十四) 市政府工商局

管理并发展本市工商业及有关公私工商业行政管理等事务, 并负责市场管理等工作。

(十五) 市政府工务局

管理全市道路、沟渠、桥涵、码头、河道、堤塘、园林等工程及有关营建计划管理等事项。

(十六) 市政府公用局

管理全市公营及私营公用事业之指挥监督和公营公用事业之筹办

以及有关广告管理等事项。

(十七) 市政府地政局

负责整理地籍、清理地权及其他土地行政管理等事项。

(十八) 市政府房地产管理处

负责本市公共房地产之管理分配与调整修筑等事项。

(十九) 市政府劳动局

检查和监督各公私营企业正确执行人民政府对颁布之各项劳动政策并依据公私兼顾劳资两利的方针, 正确解决私营企业中的劳资争议, 调整企业中的公私关系以求达到发展生产繁荣经济之目的, 并实施劳动保险、劳动教育、劳动福利等事项。

(二十) 市政府卫生局

负责管理全市人民保健、防疫、街道环境卫生及医院、医药等事项。

(二十一) 市郊行政办事处

市政府之派出机关, 根据市政府政策方针、施政纲领及工作计划与指示, 代表市政府统一领导市郊 10 个区政府的工作。

(二十二) 市货物税局(缺职责任务资料)

(二十三) 市人民法院

根据人民政府施政纲领、政策、决议、法令等, 执行审判或调解全市人民有关民事刑事之一切纠纷, 维护一切人民政令、保障国防。

1949 年, 市军管会所属工作部门名称、接管人员、被接管单位、被接管人员数的情况如下:

单 位	接管人员	被接管单位	被接管人员	备 注
合 计	17600	1397	243820	
办公厅	249	28	469	
秘书处	—	—	—	} 与市政府相应部门合并办公
总务处	—	—	—	
交际处	—	—	—	

(续表)

单 位	接管人员	被接管单位	被接管人员	备 注
财政经济接管委员会				
其中: 财政处	825	11	6649	
金融处	505	46	15000	
贸易处	680	10	12518	
工商处	110	8	376	
劳工处	101	8	186	
轻工业处	335	17	66640	
重工业处	292	52	12924	
农林处	179	31	3449	
铁道处	287	44	9690	
电讯处	684	61	8406	
邮政处	327	3	3962	
航运处	188	17	7264	
工务处	133	18	6131	
公用处	454	28	5788	
房地产管理处	112	2	318	
卫生处	483	70	8539	
物资接管处	242	13	1018	即复兴岛接管处
接管工作队	97	—	—	
文化教育接管委员会				
其中: 高等教育处	43	19	2836	
市政教育处	175	471	8926	
文 艺 处	36	18	907	
新闻出版处	297	55	2199	
军事接管委员会				
其中: 陆军部		20	2131	
海军部	374	30	—	
空军部	719	9	2815	
政工部	—	32	335	

(续表)

单 位	接管人员	被接管单位	被接管人员	备 注
后勤部	4106	109	34891	5.29 成立
训练部	—	2	—	
淞沪警备司令部	72	6	186	
政务接管委员会				
其中：民政处	102	10	738	
法院接管处	60	9	1864	直属市军管会和 市政府
公安部	3766	108	14311	
外侨事务处	6	2	36	
20 个市区接管委员会	323	20	1767	
近郊接管委员会	1238	10	551	

表内数字系 1949 年 6 月底统计，接管人员 17600 人中干部 9645 人，勤杂 7955 人。其中军事接管委员会各部和公安部的勤杂人员中包括战士、警卫队等。

1949 年末，市政府所属工作部门共 23 个，其机构名称及实有人数情况如下：

单 位	实 有	备 注
办公厅	2	只配正副主任
秘书处	154	
行政处	361	
交际处	97	
人事处	49	
新闻处	36	同市军管会相应部门合并办公
外侨事务处	115	
房地产管理处	199	
市郊行政办事处	597	
民政局	201	
		9.14 成立
		8.24 成立