

第二次全國民政會議文件彙編

人民出版社

前言

第二次全國民政會議依據國家在過渡時期的總路線和總任務，檢查了四年來的民政工作，確定了今後民政工作的方針任務，對今後民政工作的開展有重要的意義。這本書就是把這次會議的主要文件和一些與民政工作有關的文件彙集而成的。

本書計分四部分：第一部分包括了第二次全國民政會議的主要文件，這些文件具體地指出了民政工作在國家過渡時期的方針和任務；第二部分是人民日報所發表的有關民政工作的社論，這些社論對政權建設、優撫、救災等工作的政策和具體執行這些政策的方法作了進一步的闡述；第三部分是與民政工作有關的文件，這些文件所涉及的少數民族地區的政權建設、貫徹婚姻法、國家建設徵用土地等問題都是民政工作的組成部分；最後附入了「關於蘇聯地方蘇維埃的任務、組織機構和工作方法」一文，作為我國進行政權建設工作中的參考。

目錄

前言

第二次全國民政會議決議.....一

（一九五三年十一月十三日第二次全國民政會議通過，一九五三年十二月十日
政務院第一百九十七次政務會議批准）

民政工作四年來的總結和今後的任務.....謝覺哉 二六

（一九五三年十月二十二日在第二次全國民政會議上的報告）

關於基層選舉工作和人口調查工作.....王子宜 三

（一九五三年十月二十七日在第二次全國民政會議上的發言）

關於優撫工作.....武新宇 四

（一九五三年十月二十九日在第二次全國民政會議上的發言）

關於救災工作.....王一夫 五

（一九五三年十月三十日在第二次全國民政會議上的發言）

*

民政工作應積極為國家總路線服務.....六

（一九五三年十二月二十四日「人民日報」社論）

積極組織烈屬、軍屬、革命殘廢軍人和復員轉業軍人參加國家各項經濟建設……………七〇

(一九五四年二月一日「人民日報」社論)

按照國家總路綫加強生產救災工作……………七五

(一九五四年一月六日「人民日報」社論)

*

中央民族事務委員會第三次(擴大)會議關於推行民族區域自治經驗的基本總結……………八〇

(一九五三年九月三日政務院第一百八十八次政務會議討論通過)

中央貫徹婚姻法運動委員會關於貫徹婚姻法運動的總結報告……………劉景範 九五

(一九五三年十一月十一日在政務院第一百九十三次政務會議上報告，並經同次會議批准)

中央人民政府政務院關於國家建設徵用土地辦法……………一〇五

(一九五三年十一月五日政務院第一百九十二次政務會議通過)

*

附：關於蘇聯地方蘇維埃的任務、組織機構和工作方法……………一二二

第二次全國民政會議決議

(一九五三年十一月十三日第二次全國民政會議通過，

一九五三年十二月十日政務院第一百九十七次政務會議批准)

第二次全國民政會議聽取並討論了謝覺哉部長關於四年來民政工作的總結和今後任務的報告，一致同意報告的精神並作如下決議：

四年來的民政工作，由於中國共產黨與各級人民政府的正確領導，由於全國人民和全體民政幹部以及其他有關部門的共同努力，獲得了很大的成績。在政權建設工作方面：全國地方各級人民代表會議至一九五二年底已普遍召開，省（市）人民代表會議和三分之一以上的縣、三分之二以上的市人民代表會議已經代行了人民代表大會的職權，並結合各項社會改革運動對基層政權進行了整頓。少數民族地區，多數召開了各族各界人民代表會議，並建立了各級的民族自治區和民族民主聯合政府。這對團結各族各界人民、鞏固人民民主專政、組織和推動各項社會改革和生產建設，都起了很大的作用，並為召開普選的各級人民代表大會打下了良好的基礎。在優撫工作方面：隨着抗美援朝運動的開展和深入，發動了羣衆性的擁軍優屬運動，提高了革命烈士家屬、革命軍人家屬和革命殘廢軍人的政治地位，增強了人民羣衆的愛國主義的思想覺悟。各地對於有勞

動力的革命烈士家屬、革命軍人家屬，發動他們努力耕種好了自己的土地，對於缺乏勞動力的革命烈士家屬、革命軍人家屬，則發動羣衆進行了代耕，被代耕的土地約五十萬畝，對於生活困難的革命烈士家屬、革命軍人家屬，則給予了實物補助，受過實物補助的約六百餘萬人；對革命殘廢軍人均給予了撫卹，並辦理了六十七所革命殘廢軍人學校和三十三所革命殘廢軍人教養院；對復員轉業軍人進行了安置，使他們參加了生產和各項建設事業。這些對鼓舞士氣、鞏固國防、支援解放戰爭和抗美援朝戰爭都起了很大的作用。在農村救災工作方面：對遭受自然災害的地區，組織災民進行了生產自救，四年來僅從中央即撥發了四萬二千七百餘億元的救濟款，維護了災民的勞動力，援助災民勝利地渡過了災荒。在城市救濟工作方面：在中國人民救濟總會及其分會配合下，改造游民和教養貧苦無依的殘老孤幼共三十六萬人，救濟貧苦市民每年約一百二十餘萬人，接收和改造了過去爲帝國主義所操縱把持藉以進行破壞活動的所謂「慈善」機關四百二十多個，並從其中肅清了帝國主義的影響。此外，各級民政部門配合有關方面在民工動員、地政、戶政、貫徹婚姻法以及由當地政府交辦的其他任務中也進行了許多工作，取得了不少成績。

但是，在民政工作中，四年來也有不少缺點。在政權建設工作方面：有些幹部對民主是力量的源泉還缺乏認識，把召開人民代表會議看成負擔，以爲與中心工作有矛盾，致有些地方的人民代表會議應該召開時却沒有召開，應該經過人民代表會議討論和通過的重大問題，却沒有那樣做。在指導上有時存在着形式主義的偏向，對各地的豐富經驗沒有系統地加以總結。對工礦區、城鎮的政權建設工作，未能根據黨的方針和國家工業建設的發展及時予以應有的注意。在優撫工

作方面：一方面有些幹部對革命烈士家屬、革命軍人家屬、革命殘廢軍人、復員轉業軍人缺乏負責到底的精神，對有些應該解決的問題沒有及時認真地盡可能地予以解決；另一方面，又有些幹部沒有注意充分發揚有勞動力的革命烈士家屬、革命軍人家屬、革命殘廢軍人及復員轉業軍人的勞動積極性，發動和組織他們積極地從事生產、參加互助合作組織，依靠自己光榮的勞動，在發展生產中來解決自己的生活問題，因而使他們中的一部分本可生產自給的人却產生了單純依靠政府「供給」的思想。在農村救災工作方面：掌握災情不夠，生產自救、節約渡荒的方針沒有普遍地貫徹下去。在發放救濟糧款時，有些地區沒有很好地配合有關部門切實組織生產；有的地區要的數量過大，發的標準過高，平均發放，造成浪費，助長了少數羣衆自己不努力生產節約而依賴政府救濟的心理；有的對急需救濟的災民，又未能及時予以必要的救濟。這些缺點的發生，主要是由於民政部門在工作上存在着主觀主義、官僚主義，缺乏調查研究；沒有及時地向領導機關反映情況和提出適當建議；沒有及時地系統地總結經驗，指導一般化，抓不住中心。

現在我國經濟已從恢復時期進入到大規模的有計劃的建設時期。毛主席指示：「從中華人民共和國成立，到社會主義改造基本完成，這是一個過渡時期。黨在這個過渡時期的總路綫和總任務，是要在一個相當長的時期內，逐步實現國家的社會主義工業化，並逐步實現國家對農業、對手工業和對資本主義工商業的社會主義改造。」民政部門的工作必須進一步地貫徹國家在過渡時期的總路綫總任務，爲發展生產和社會主義改造服務。

關於政權建設工作

一、在各級人民政府及選舉委員會的領導下，與有關機關配合完成普選工作。普選工作完成後，地方各級人民代表大會應照中央規定召開。在普選尚未完成的地方，仍應按中央規定與當地工作需要及時召開人民代表會議。全國普選工作的完成和各級人民代表大會的召開，是我國人民民主專政制度的更加完備的發展，它標誌着在國家大規模的經濟建設時期政權建設的新階段。爲了領導和保障國家各種建設工作的順利進行，必須加強工人階級在國家政權中的領導，通過各級人民代表大會，通過各種工作，團結各民主階級和各族人民，發揮其政治積極性與生產積極性，提高人民愛國主義的思想覺悟，爲逐步實現國家的社會主義工業化而奮鬥；通過各級人民代表大會，通過各種工作，加強對農民和手工業者的教育，鞏固工農聯盟，以促進農業和手工業合作化的發展；通過各級人民代表大會，通過各種工作，加強對資本主義工商業者的教育與改造，把資本主義工商業納入國家計劃經濟的軌道，以逐步完成對資本主義工商業的社會主義改造；通過各級人民代表大會，通過各種工作，教育人民警惕和揭發反革命分子的陰謀破壞行爲，以鞏固人民民主專政。這是整個黨和國家的任務，也是民政部門工作的指針和出發點。爲此，必須糾正那種不重視人民代表會議或人民代表大會制度，甚至把它的召開認爲是負擔、與中心工作有矛盾的錯誤觀點。經驗指明：人民代表會議和人民代表大會，是便利於工人階級實現領導，便利於大多數人民集中和實現其意志，和能夠充分教育人民、發動人民參加祖國建設事業的主要的組織形式，

同時也是黨和國家代表人民、爲了人民和依靠人民逐步實現過渡時期的總路線總任務，引導國家走上社會主義幸福之路的有力的武器。民政部門必須經常以這種觀點教育幹部和人民羣衆。

二、爲了適應國家社會主義工業化和社會主義改造的需要，必須加強城市和工礦區的政權建設工作。要學習蘇聯的先進經驗，系統地研究總結和繼續創造城市、工礦區、小城鎮政權建設和召開人民代表會議或人民代表大會的經驗。各城市應依中央人民政府政務院即將頒佈的「城市居民委員會組織通則」、「城市街道辦事處組織通則」完成建立居民委員會與街道辦事處的工作，已經建立起來的應加以整頓。

三、繼續加強和健全農村政權組織，使之適應農業互助合作運動發展的需要。鄉人民政府一般應按生產合作、文教衛生、治安保衛、人民武裝、民政、財糧、調解等方面的工作分設工作委員會，各省可依本省具體情況合併或調整，但最多不得超過七個。必要時經縣批准得設臨時工作委員會，工作完畢後即行宣佈撤銷。各委員會應在一人一職的原則下吸收鄉人民代表、積極分子及有專長的人參加工作。應總結農村基層政權組織、制度如何適應和促進農業互助合作運動發展的經驗。應通過佈置與總結工作，加強對鄉幹部的教育，提高其政策水平，改進其工作方法。

四、少數民族地區的政權建設工作，應繼續推行民族區域自治，有民族事務委員會的地方，此項工作應與之密切配合協同進行。

五、必須經常注意加強人民對國家機關及其工作人員自下而上的羣衆性的監督和批評，肅清政權機關工作中的殘餘的舊民主思想和舊政權作風，反對官僚主義，以進一步密切人民政府與人

民羣衆的聯系。

六、民政部門在政權建設上的具體任務是：（1）督促檢查下級人民政府關於召開人民代表大會或人民代表會議的工作。檢查下級人民代表大會或人民代表會議是否按照中央規定及當地工作需要及時召開；人民政府的重大工作是否交人民代表大會或人民代表會議討論並作出決定；政府委員會的會議制度是否健全。總結推廣好的經驗，批判糾正錯誤的做法。（2）研究改進行政區劃及地方政權特別是基層政權的組織形式，使之符合於當地經濟、政治等條件及民族分佈情況，便利於勞動人民管理國家的事務和自己的事務。（3）通過人民代表大會或人民代表會議，搜集人民羣衆對黨和政府的政策、法令的施行及對政府工作特別是對基層政權工作人員作風的意見，及時反映給黨政領導機關，並提供改進意見。（4）協同各部門進行有關同級人民代表大會或人民代表會議的籌備及其他具體工作。（5）與各級民族事務委員會密切配合，進行少數民族地區的政權建設工作。

關於優撫工作

爲了鼓舞人民武裝部隊的士氣，以增強國防力量，民政部門必須切實領導人民羣衆做好優撫工作，對革命烈士家屬、革命軍人家屬、革命殘廢軍人、復員轉業軍人的生活 and 生產問題切實負責予以解決。發揮他們在政治上和生產上的積極性，發動和組織他們按照互助合作的道路積極從事生產，逐步建立家務，達到生產自給，或參加其他可能的和力能勝任的工作，參加國家的各種

社會主義建設事業。對於缺乏勞動力或生活貧困必須予以物質補助的，給以代耕或物質的補助，並使他們也盡可能地逐步達到生產自給。

爲此必須做好下列工作：

一、必須大力組織革命烈士家屬、革命軍人家屬、革命殘廢軍人中有勞動力或其他生產條件的積極參加各種生產。在農村，主要是動員組織他們參加農業和副業生產，在自願互利原則下，動員他們參加互助合作組織。在城市，應首先盡可能爲他們介紹職業，認真貫徹關於他們有就業優先權的規定；對不能就業的，應協同有關部門組織他們從事各種可能的合作社性質的小型生產或家庭手工業。

革命烈士家屬、革命軍人家屬的實物補助費，除對沒有勞動力的貧苦革命烈士家屬、革命軍人家屬（尤其是革命烈士家屬）予以定量、定期補助外，應着重用在老區和革命烈士家屬、革命軍人家屬較多而又較貧的地區，以解決他們生活和生產上的實際困難。

二、應確實保證無勞動力或缺乏勞動力的貧苦革命烈士家屬、革命軍人家屬的土地得到代耕。克服任意擴大代耕面的本位觀點和因強調減輕羣衆負擔而任意縮小代耕面的片面觀點。應推行固定代耕制度，逐步克服臨時派工現象。在互助合作已有基礎的地區，應在自願互利的原則下使代耕逐步與互助合作組織相結合，但應用齊工找糧等方法，使互助合作組織的成員間與互助合作組織內外的勞動力之間在代耕負擔上達到公平合理，防止把代耕負擔不合理地加給互助合作組織的偏向。必須防止與糾正免勤面過寬、使代耕成爲少數人負擔的不合理現象。鄉村幹部免勤的人數，

由省（市）自行規定。三等以上革命殘廢軍人應免服代耕勤務。復員轉業軍人回鄉後應免服代耕勤務一年，一年後，病弱者經區批准仍可臨時或長期減免其代耕勤務。其他需免勤的勞動力應提交鄉人民代表大會通過，報區批准。在代耕勤務較重地區，可由省統一規定每一個勞力、畜力一般應負擔代耕的最高工數，以免羣衆負擔代耕勤務過重。代耕負擔一般以鄉爲單位自行調整；負擔較重地區，必要時可以區或縣爲單位自行調整；負擔特重的縣，由省用地方附加糧酌予補助；代耕負擔特重的老區省份，由中央酌予補助。

三、現在復員轉業軍人，已經有百分之九十五以上的人得到了適當安置，積極從事生產或工作，但仍有一小部分未得到妥善安置或者雖已安置了而其本人却不安心生產或工作。因此，對復員轉業軍人的安置工作應進行深入檢查，對於已經安置好了的，應鼓勵他們繼續努力生產和工作；對其中有特殊困難的，應切實負責予以解決；對尚未得到安置或沒有安置好的，必須根據在原籍安置的原則，協同有關部門迅速適當加以安置，並應對不安心於農業生產的經常進行教育，使他們了解參加工業生產是光榮的，參加農業生產也是光榮的，鼓勵他們積極參加各種互助合作組織。對於他們中條件適當的人應吸收其參加民兵組織和鄉村中的其他各項工作。對缺乏土地者，應設法就地調劑或幫助其轉營手工業或其他生產。對缺少房屋者，也應設法就地調劑，如無法調劑時，可由政府給予適當補助，動員羣衆幫工，自行修建。對慢性病員的醫療，主要採取予以必要補助就地醫療或在家休養的辦法。對傷口未癒或復發的革命殘廢軍人，應由當地衛生部門迅速設法予以治療。對在農村生產確有困難或不適於農業生產而有條件做其他工作者，應商同事、勞動等

有關部門盡可能逐步分配以適當工作，或在可能條件下組織他們參加治水、挖渠、修路、墾荒、造林、農場等方面的勞動。城市中復員轉業軍人的安置，應由各級政府統一籌劃，凡有工作能力和有工作可分配的應由勞動和人事部門統一分配工作，各部門必須給他們以優先就業的便利。對復員轉業軍人採取冷淡或遷就的態度都是錯誤的。應積極教育他們保持革命軍人的光榮，反對個別的破壞革命軍人榮譽的分子，使之成為遵守法令、積極生產、聯系羣衆的模範。

四、對革命殘廢軍人學校應加以整頓，要貫徹以提高文化與培養就業條件爲主的教育方針。對在校的革命殘廢軍人，一般應施以一定程度的文化教育和技術教育，畢業後統由人事部門分配工作；少數具有深造條件的學員，在學完小學課程後即可報考工農速成中學或其他技術學校。對學習有困難的及重殘廢人員，凡有家可歸、本人自願、家庭同意者可准其回家。

關於農村救災和城市救濟工作

關於農村救濟工作：目前我國防災設施雖在大力建設，但在相當長的時期內，自然災害的襲擊尚難避免，而農民個體經濟的抗災能力又較薄弱，因此必須做好農村救災工作，以保護和恢復生產力，保證農業生產計劃的完成，促進互助合作的發展。其次，對革命老根據地、貧苦的少數民族區、貧瘠山區的人民、沿海貧苦漁民、鹽民以及一般農村生活無着的殘老孤幼，也必須扶助其生產並予以必要的救濟。

一、救災工作必須貫徹生產自救、節約渡荒、羣衆互助並輔以政府必要救濟的方針，在各級

人民政府領導下組織生產救災委員會，由各有關部門協同進行。民政部門在農村救災工作中的具體任務是：及時掌握災情，做好救濟糧款的發放工作，檢查救災政策的執行情況，總結交流救災工作經驗。

二、有災地區應及時掌握災情，建立報災制度，加強災情統計工作，以提高救災工作的主動性和計劃性。災情發生後，有災地區應即依據已有材料，對受災田畝和受災人口分別輕重做出災情的全面估算，並據以編造臨時預算，撥款進行急救。遭災農作物收穫之後，結合農業稅徵收工作評產定災，核實災情，再續撥必需的救濟費。核實災情應以當地農業稅減免標準為依據進行統計，即：因災歉農業稅全部免徵者為重災，一部免徵者為輕災。

三、必須充分發動災民積極進行各種生產，以克服災後的困難。政府發放的救濟糧款是為了解救災民的生命，穩定災民的情緒，維護災民的勞動力，支持災民進行生產，渡過災荒。必須糾正發放救濟糧款不結合組織災民生產的單純救濟觀點。救濟糧款必須有重點地投放在重災區和迫切需要的方面，及時發到災民手中，並應盡可能地集中發放，以便於配合各有關部門組織災民從事農業和副業生產。各省應依災民生產自救能力的大小和缺糧程度等條件，確定救濟對象、標準和時間。

四、貫徹生產自救和發動羣衆互助的方針，應主要依靠農業生產互助合作，以更大地發揮羣衆力量，增強抗災能力；並可適當地利用羣衆間原有的各種互助形式，以發揮羣衆渡荒的潛在力量。但在重災區，因農民家底一般比較空虛，除親鄰自願的相幫外，不要勉強農民實行社會互濟，以免影響農民內部的團結和一部分農民的生產積極性。現有的義倉，不應再添倉，應加以整頓，

使之逐步向信用合作社方向發展，今後不應再提倡舉辦義倉。以工代賑在救濟工作上起過很好的作用，今後水利、交通、農林等部門在災區興辦各項建設工程時，在不影響農業生產的原則下，應組織有勞動力的災民參加，但所付工資不得過低，更不應動員災民做義務工；同時，也不應不按經濟核算制的原則，因救災而擴大建築工程的費用。

五、爲防止今秋有災地區和常年貧困地區，在明年青黃不接之際，發生春荒，必須配合有關部門大力開展冬季生產節約運動，進行預防。要組織災民互助合作，有計劃地進行各種副業生產，並在資金、原料、銷路、品種、規格、價格等方面加以具體幫助、指導和掌握。必須認真貫徹節約渡荒的方針，教育災區羣衆省吃儉用，特別要提倡多蒐集代食品 and 用細糧換粗糧，以節約糧食。要表揚節約模範，傳播羣衆的節約渡荒經驗，並注意防止災民盲目流入城市。

關於城市救濟工作：對無依無靠無法維持生活的殘老孤幼和貧民以及游民等，應根據必要和可能按其有無勞動力分別予以教養、救濟或勞動改造，對一切有勞動能力的人，應設法使其在城市或去農村參加勞動，以自食其力。必須糾正那些想把城市所有貧民、游民等一下子包下來，都施以救濟的錯誤觀點。

一、對無法維持生活的貧苦市民，應鼓勵和幫助其自謀生活，必要時應扶助他們進行各種經常的或季節性的合作社性質的手工業及小型加工生產，或參加以工代賑。對無依無靠、無法維持生活的殘老孤幼，予以必要的救濟。對不能維持生活之貧苦市民以及因水火災害、疾病、死亡、生育等不能生活需要救濟者，予以臨時救濟。

二、繼續整頓生產教養院。生產教養院應收容教養無依無靠、無法維持生活的殘老孤幼，不應不分對象地亂收，對已收容者應進行審查清理。對游民乞丐應組織他們參加勞動，使之自食其力，逐漸就業。生產教養院應根據投資少、容人多、操作容易等原則，組織收容人員從事各種可能的生產勞動，如農業、手工業、加工工業及參加工程隊等。對收容的學齡兒童應採取半工半讀辦法，施以初等文化教育和可能的技術教育。培養其自謀生活的能力。必須加強對生產教養院的領導，適當配備幹部，改進對收容人員的管理方法，加強思想教育，對參加人員實行勞動獎勵，根據不同對象規定適當改造期限，嚴禁打罵虐待和其他違法亂紀現象。此項工作在設有中國人民救濟分會的城市中，應與救濟分會協同進行。

關於貫徹婚姻法工作、人口調查登記工作、地政工作和民工動員工作

婚姻法的貫徹是一個長期艱鉅的社會改革過程和人民羣衆自我教育的過程，因此必須把這一工作列爲經常工作之一。各地應根據政務院一九五三年四月「關於普遍建立婚姻登記機構的指示」，適當調配辦理婚姻登記工作的專職幹部，做好婚姻登記工作。應在貫徹婚姻法運動委員會統一領導下，協同司法部門和婦女、青年、工人等人民團體定期地檢查和研究執行婚姻法的情況，對基層幹部和羣衆進行關於婚姻法的宣傳教育，對羣衆中違犯婚姻法的一般情節較輕的案件，主要採取批評教育的方針，但對嚴重違犯婚姻法、虐待或殺害婦女的分子應由人民法院隨時加以制裁。國家的人口數字是編製社會主義經濟計劃和進行各項建設工作的重要依據。目前在普選工作