

HUNAN
WENSHI

湖南文史

37
1990/1

中国人民政治协商会议湖南省委员会文史资料研究委员会编

中国人民政治协商会议湖南省委员会文史资料研究委员会编

第
37
辑

湖南文史

周谷城题

湖南文史杂志社

湖南文史 HUNAN WENSHI 第37辑

编辑/中国人民政治协商会议湖南省委员会文史资料研究委员会

主编/田伏隆

副主编/丁江 高原

责任编辑/高原 朴永子

出版/湖南文史杂志社(长沙市迎宾路15号)

发行/湖南文史杂志社发行部

印刷/湖南省政协机关印刷厂

广告经营许可证湘长广准字第0152号

开本/850×1168毫米 1/32 印张7 字数180,000

版次/1990年3月第1版 1990年3月长沙第1次印刷

国内统一刊号/CN43—1175

定价/2.50

● 顾问 李炎巨 吴立民
李 整 林增平
刘晴波

● 主 编 田伏隆

● 副 主 编 丁 江 高 原

● 责任编辑 高 原 朴永子

政 坛 史 鉴

四十年来湖南五次机构精简整编始末……………任连荣(1)

1950年整编运动——1955年整顿机构紧缩编制——1957
年至1958年紧缩机构编制下放干部的精简运动——1962年
至1963年“精简国家机关、党派、人民团体”运动——1982
年至1984年机构改革

湘 籍 国 民 党 将 领

抗日名将向敏思将军……………叶 星(47)

喋血淞沪——挺进敌后——长沙歼敌——转战赣鄂——
血战衡桂——乐山整训——率部起义

国民党宪兵副司令吴天鹤……………李静宜(63)

魏巍在九十三军前后……………白 天(69)

记舅父文九德先生……………陈铁如(74)

湘 籍 文 化 名 人

黎澍同志早岁拾遗……………张生力 潘一武(84)

忆教育家向绍轩先生……………陶铸(92)

报业沧桑录

- 《力报》在沅陵始末……………冯英子(100)
回顾《新潮日报》……………曾楚樵(107)
 崔嶷彰资助 创刊于常德——沅陵复刊到迁离沅陵——
 在长沙与《晚晚报》合并

地下斗争风云

- 中共湖南省工委系统解放前夕在萍乡城区的斗争
……………傅白芦(118)
 “你是怎么回到萍乡来的？”——“你们搞了些什么事？”
 ——“为什么出了那么多怪事？”

- 中央社会部华中工作组地下活动述要……………邓晏如(137)
 策反工作——搜集情报——反搬迁 反破坏

三 湘 史 华

- 我是中国第一个女邮工……………贺 勃(150)

历史审判台

- 周佛海浮沉录……………周之友(156)
 一.投敌与粉墨登场 六.太平洋战争和周佛海的应变术
 二.狗咬狗的斗争 七.汪伪政府垮台
 三.主子 and 奴才 八.这边也挂上钩
 四.从白云山到老虎桥 九.从白云山到老虎桥
 五.人财两空 十.周佛海之死

四十年来湖南五次机构精简整编始末

任连荣*

四十年来，我省各级国家机关的机构设置和人员编制曾进行过多次精简整编与改革，特别是“文化大革命”前的17年中，几乎年年都要进行，每一次都对行政机构和人员编制进行大幅度调整，构成了编制管理运行中跳跃式运动的主线。本文着重对我省1950年、1955年、1957年至1958年、1962年至1963年、1982年至1984年这五次精简整编或机构改革情况作一个回顾，为今后机构改革提供某些借鉴。

1950年整编运动

1949年8月4日，国民党湖南省政府主席程潜及第一兵团司令官陈明仁率部起义，宣告湖南省会长沙和平解放。8月20日，经中共中央批准，长期坚持地下斗争的中共湖南省工委与南下的中共湖南省委合并，成立了新的中共湖南省委。任命黄克诚为书记。8月底，湖南人民军政委员会成立，程潜任主任委员。

当时湖南临时省政府基本上是在旧政府的基础上建立的。机构只设置了秘书处、民政厅、财政厅等9个工作部门，以管理当务之急，共定人员编制1080名；各专员公署、县政府也相应地设置了上述机构。党群机构的设置，中共湖南省委及湘

*任连荣曾任湖南省编制委员会副主任、党组书记等职。

发了《关于各级党委群众团体系统编制草案》，具体规定了省、地、市、县、区党群机构设置和编制，有力地保证了各项任务的完成。

1950年4月1日，湖南省人民政府正式成立，并及时地对临时省政府和各专署、县政府的机构作了初步的调整、改造。各级党委增设了纪律检查委员会。为了确保妇女的合法权益和社会地位，各地增设妇联会这个群众团体。各级人民政府和群众组织机构的建立，有力地保证了党的各项具体任务的贯彻落实。但是，随着军事斗争的减弱，各项民主改革的开展和经济恢复工作的进行，各级政权组织也需要适时进行调整和整顿。因此，迫切需要有一个统一而又可行的行政组织法规，以利于建立统一的国家行政机关机构体系。

在干部队伍建设上，当时最大的问题是干部不足以及旧职员的改造和选用。湖南各级领导机关的干部，当时主要由三部分人组成，即：随中国人民解放军南下的工作团成员，湖南地下党干部，留用的旧政府职员。长沙和平解放后，省委一方面采取措施，曾采用办干部学校、办各种党员训练班的形式，培养了一大批知识分子和专业人才；另一方面积极做好旧政府职员安置、整顿工作，解决对这批干部的安置问题。解放前夕，我省旧政权工作人员虽有80%的停薪留职，但解放后有大部分人为了生活又报到工作，机关人员庞杂。旧职人员思想成份更为复杂。当时，我们党和政府对旧政府工作人员一般采用留用政策，本着“三个人的饭五个人匀着吃，房子挤着住”的原则，尽量给予安置。一部分进步官员在新政府中继续担任原职，一部分职员继续留任工作。但因新编制尚未确定，去留暂未宣布。旧职人员思想大多不安定。机关人浮于事严重，仅秘书处和民政、财政、教育、建设四个厅就达1200人。因此，新政权在面临对旧政府工作人员进行教育、改造和选用的情况下，迫

切需要有统一的编制来约束。

湖南于1950年3月，遵照中央和中南军政委员会的指示精神，召开了全省财政工作会议，宣布成立省整编委员会（亦称编制委员会），任命王首道为省编委主任，周礼、陈再励为副主任。着手进行全省的整编工作。与此同时，省直机关和各专区也成立了整编委员会。各专区整编委员会由专员、组织部长、民政科长等五至七人组成；县级在一般情况下不再设置整编机构，由县委组织部长及民政科长负责领导整编运动。

湖南省整编运动是从省直机关开始的。省直机关根据当时工作的实际需要，在机构方面增设了一些极需要加强的工作部门。如增设水利局，增设农业厅的植物病虫害防治站与兽疫防治队；为了加强对南岳的管理，增设了南岳管理局和南岳疗养院；加强了财政厅的经济监督部门。在人员编制方面，各厅、局、委原则上依照中央的规定配备，只个别稍微作了一些调整。在整编方法上，首先由人事部门了解职工、干部的思想情况、工作态度、业务能力，通过个别谈心活动，介绍整编情况，说明整编意义。在此基础上及时地召开直属机关干部与勤杂人员的动员大会，由袁任远副主任作报告，宣讲整编的目的和意义，说明整编主要是为了核实人数，对工作人员统一调整使用，目的在于提高工作效率，缩减国家财政开支；同时，宣传整编的政策，党和国家包下来、“三个人的饭五个人吃”的政策不变，对于所有工作人员，不管是编内、编外，国家都负责，编外人员决不推出不管，认真负责解决膳食住房等问题。通过动员和宣传，消除了人们思想上的疑虑，解除了人们对编制运动的恐惧心理。然后，认真登记各机关编外人员，组织他们学习，接受教育，克服他们的旧思想、旧作风，使之树立新的人生观，并由省编委负责统一调配、使用。省级各工作部门的编制，由直属编制小组提出整编草案，省编委决定。

一、省编制委员会核准了长沙、衡阳二市自行拟订的编制草案。按中央规定,两市编制员额为4507人。从长沙市调出1300人,从衡阳市调出250人,以弥补本省3万人口以上的城镇编制之不足。

二、按照政务院有关规定,根据各专区所辖单位的多少及工作发展情况,将全省10个专区划分为甲、乙、丙三等。长沙、衡阳、益阳、常德为甲等专区,编制为320人;郴州、邵阳、零陵为乙等专区,编制300人;沅陵、永顺、会同为丙等专区,编制为280人;湘西办事处的编制,按照中南军政委员会决定,不得超过250人。此外,给予每个专区预备员额8名。

三、根据中央编制草案的规定,省编制委员会决定,对县的区划和编制规定如下:县的划分,以恢复抗战以前的县制为原则,然后作适当的调整。按照政务院《暂行编制草案》规定,根据各县的实际情况,将全省77个县划分为特等县18个,编制280人;甲等县14个,编制为240人;乙等县26个,编制为220人;丙等县19个,编制为200人。

四、根据中央三级制政权的决定,加强基层政权建设。整编中对区公所和乡一级政权建设也作了明确规定。区的设置一般根据各县人口密度、面积大小和其他自然、社会条件,平均每区人口为38000人,面积为280平方公里,管辖8至15个乡,编制为24至26人。乡的设置原则上不打乱旧保的基础,但不完全按旧保建乡,根据具体情况,一般以面积15平方公里,人口2500至5000人左右的标准建乡。每个乡配备脱产干部2至3人。

从专署到乡各级的整编方法与省直机关一样,事先认真组织政治动员,提高认识,明确整编意义,由领导对全体工作人员的工作作风、工作态度、政治表现、工作能力进行考察评定,然后确定编内编外人员。对编外人员,按照党的政策,不

抱任何歧视态度，对他们的生活前途认真负责。名单逐级呈报，由各级编委统一调配使用。对于一时还不能安排的编余人员，原则上以专区为单位，指定地点集中整训，等候调用。防止了大批“洗刷”和推出不管的倾向。对于无工作能力而又自愿回家的编余人员，准其回家生产，并按规定给足回家路费。

全省整编后，初步建立健全了各级政府机关，加强了政府对经济工作的管理，核实了各级党政机关人数，统一了编制。全省各级国家机关、党派、群众团体共定编43167人，其中省级2808人。整编中，各级共列编外人员13646人，其中省级2108人。通过对编外人员的集训、调整，安排了9361人（其中省级1184人），占编外人员总数的68.6%。这次整编运动，加强了政权组织建设，调整了人员分布，纯洁了干部队伍，促进了各类工作人员理论水平和业务能力的提高，调动了广大人民群众的社会主义积极性。整编中精减了一部分人员，不仅节约了国家财政支出，而且在一定程度上减轻了各级机关人浮于事、官僚主义严重的现象。

这次整编不仅统一了国家各级行政机关的编制，而且针对战争刚刚结束、人员思想成份较复杂的情况，进行了审查干部的工作，清理选用了旧机关工作人员。在定编的同时，对干部和职员开展了“三查三整”，进行马列主义的思想教育，使整编运动与干部教育相互促进，收到了良好效果。

这次整编，是在我国政权初创阶段进行的一次精简整编，是一次全新的尝试。既无现成的系统理论指导，也没有直接的实践经验可供借鉴，因此经过整编后的机构设置和管理体制，不可避免地还存在一些缺陷。但是，1950年这次整编运动，就建立全国行政机关机构体系，统一全国编制，加速我国政权体制的形成和社会主义政权的巩固与建设，无疑具有重大的历史作用。

1955年整顿机构紧缩编制

我省于1955年1月开始进行了编制调整，根据国务院编制工资委员会的指示，4月底进行精简整编的准备工作，从5月中旬开始进行精简整编。我省这次精简整编，主要是精简机构、紧缩编制。从调查研究入手，把改善领导关系、改进工作方法结合起来，根据全省各方面的任务及总编制的情况，考虑各个部门的职责任务及机构设置、人员编制，全省重点是加强县级和上级明文规定的某些部门。

根据当年形势发展，我省整顿机构、紧缩编制的工作是分两步进行的。从1955年1月初到4月，以调整编制为主要内容；从5月开始精简机构、紧缩编制为主要内容。

从1955年1月5日，中共湖南省委组织部、省编制委员会针对当时全省编制安排不够合理的情况，决定对全省的编制加以调整，提出了《关于1955年全省编制的初步意见》。1月17日，以省委组织部的名义，正式提出了调整方案。2月21日，中共湖南省委发出了《关于1955年全省调整编制的指示》，省委指出：1955年中央拨给我省总编制为59766人，基本上维持了1954年的编制，因此只能在1954年编制的基础上适当进行调整。省委强调，调整编制必须从工作出发，根据我省情况，应加强首要部门和重要地区，加强省、县两级领导，照顾某些部门和地区的特殊情况。各专、县的总编制确定后，其所属各部门的具体编制一般不宜由省规定，而应由各专、县自己根据实际需要，参考各部门上级机关的意见，加以确定或随时调整，但必须加强农村工作部、财经部（包括财委）。省委号召，各级必须从节约国家财政开支出发，认真精简某些机构，精打细算，合理使用编制。

在机构方面，1955年2月4日至7日，湖南省第一届人民代表大会第二次会议在长沙召开，会议根据中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法规定，将湖南省人民政府改为湖南省人民委员会，并选举产生了新的省人民委员会组成人员，同时，各级人民政府也相继改为人民委员会。经国务院4月29日（55）国秘常字第79号批复，省人民委员会工作部门设民政、公安等14个厅，劳动、统计等9个局，以及计委、办公厅等3个委、7个办公机构，共计33个机构。

1955年3月4日，中共湖南省委发出《关于在整顿编制中作好处理编余人员工作的指示》。对整编中的编余人员，省委提出了三种处理办法：①部分能够分配工作的应另行分配工作。②参加工作时间不长，但政治可靠，思想进步，年轻力壮并有高小以上文化水平的，由各级编委掌握，集中起来培养训练，以备将来分配工作。③其他编余人员，包括大多数脱产不久的乡村干部和农民积极分子，动员他们回乡生产。

1955年3月11日，国务院就成立省、自治区、直辖市编制委员会问题发出电报通知：“为了紧缩国家工作人员的编制，国务院已成立编制工资委员会。省、自治区和直辖市亦应成立编制委员会，统一管理省、自治区和直辖市以下各级行政、事业和企业机关的编制工作。”通知指出，“国务院已决定在全国进行一次整顿机构紧缩编制的工作，这次整顿，必须达到合理的确定机构，确定人员，通过整顿应达到精干机构，紧缩编制，节省人力财力和提高工作效率的目的。”国务院还强调，“各省、自治区和直辖市编制委员会应即组织有关部门的力量，进行调查研究，摸清省、专、县、区、乡及各等城市的机构设置、人员编制的实际情况和存在的问题，并根据精简原则提出各级机构的设置和编制定员方案，5月初报送国务院编制工资委员会。”

遵照国务院的指示，湖南省新的编制委员会经3月30日省人民委员会第三次会议通过成立，由省委书记周小舟任主任，李瑞山、胡继宗、刘君实任副主任，于明涛等11人为委员；委员会下设办公室，具体承办全省精简整编工作的具体事宜。省编委成立后，4月底进行的整编的准备工作，重点调查了7个单位的情况。5月初，省委再发出通知，为整顿编制，精简机构，定决各部、委、厅、局、院、行在党组领导下，迅速成立编制委员会分会，负责领导各单位的整编工作。

1955年5月中旬，全省开始整编，省直机关首先全面铺开；各专、市、县的整编，省委选定二个地区、三个市、五个县重点调查研究，提供整编方案。

整编方法。省直机关采取领导与群众相结合的方法提出整编方案，一方面由各部门的领导同志亲自动手，自上而下地摸底了解情况，发现问题；另一方面召开本单位干部大会进行动员，发动群众揭发不合理的现象。在此基础上各单位根据本身的工作任务，从提高工作效率、改进工作、改善领导着眼，按照精简原则，提出本单位编制定员方案，然后由各战线负责同志及编委会逐单位反复进行审查，根据全省各个方面的任务及全省总编制情况来考虑各个部门的机构设置、人员编制。

各单位发动群众后，揭发了很多机构重叠、人浮于事、效率低下的问题。如省农业厅、水利厅既设有干部科，又设有人事科，工作重复；水利厅疗养院设主任1人，勤杂1人，但仅有一个病号。有的单位公文多，报表多，办事手续复杂，官僚主义、文牍主义严重。如省工业厅的一般公文从收到发，要经过20道手续。1955年1月湖南制药厂请示核拨经费一文，经4个处、24个干部来往会办54次，签注大小意见19条（其中有六条系本人签的），周转105天才发出。还有为机关直接或间接服务的人员太多，总务、工勤人员比例很大，省总工会办公室的

事务、勤杂等人员就有56个，占机关总人数95人的58.9%。

这些问题的揭发，引起了各级领导的重视，加快了整编工作的进程。不少单位对整编工作严肃认真，工作做得比较扎实。如省粮食厅，整编开始后，三个厅长对全省粮食系统的机构编制情况先后研究了三次，并召开了党委会、编委会、厅务会专门进行讨论，在此基础上联系本厅、本系统的实际情况召开全厅干部大会和各专署粮食局秘书会议，进行整编动员；尔后以处、科为单位进行讨论，揭发厅本身和全省粮食系统机构编制方面存在的问题，计划估算各处、科和全省各级粮食系统的具体工作量。全省县以上粮食系统中，估计提高工作效率、简化办事手续后，可节约 $1/5$ 的编制，即全省可减少1000人。后实际减少890人。

省直机关各个业务部门在精简中，大多数单位都分析了计划、统计、财务、劳动、人事、保卫、监察等机构所占本单位编制比重太大的问题，据反映有的单位甚至达到 $2/3$ 。精简中首先对各单位的政治人事机构专门进行了研究，凡是直属单位多、干部数量多、且直接管理一部分干部的单位才设立政治处或人事处（科）；凡是下属单位归当地直接领导，干部也归当地管理的，就不设政治人事机构，只配一两个专职干部管理本厅（局）的政治人事工作，这样政治人事机构的编制缩减了。

正确处理好调整出来的人员，是做好精简整编工作最重要的环节，因此，必须采取认真负责的态度，解决一系列复杂的实际问题，切实把这项工作做好，调整处理编余人员，必须从调查研究入手。我省当年通过对农业厅等7个单位共281名编余人员的情况分析，大体可以分为4类：一是具有一定文化和一定工作能力的135人，占48.4%；二是反革命分子、阶级异己分子、有重大政治嫌疑者和政治历史复杂的83人，占29.5%；三是能力太弱不能胜任工作，又无培养前途，甚至思想蜕化的

36人,占12.8%;四是老弱病残丧失工作能力的26人,占9.3%。对这几类人员的安排处理,根据中央要求,省委强调思想工作,实行首长负责制,并有专门机构负责办理;采取认真负责的态度,对调职、离职人员的困难,给予热情的关怀和照顾,不能推了了事。对于上述各类人员,具体按以下办法处理:①对第一类人员,贯彻紧缩上层领导机关,加强下层或基础单位的精神,“层层下放”,另外分配工作或培养训练。②对第二类人员,查实属于反革命分子、阶级异己分子和坏分子依法处理,不能法办的办教养院教养。③对第三类人员原则上动员回乡生产,确无生产条件或生产能力的,由当地政府或有关部门负责安置适当工作;某些不能工作的女干部,动员其当家属,生活确有困难者给予适当补助。④对第四类人员按退休、退职办法处理或给予妥善安置;其中个别长期从事革命工作而丧失工作能力的,有关部门给予特殊照顾。

这次精简整编按照国务院的要求,我省在省级各战线党组和各级所提整编方案的基础上,根据当时全省编制情况和精简精神,省编委办公室于5月26日起草了《全省各级精简机构紧缩编制的初步方案》。这个方案初步拟定全省各级行政编制为58770名,比当时全省行政编制总数减少2090人(不含行政机构用企、事业费开支的编制),占3.4%。1955年6月22日,省编委又草拟了《全省精简机构、紧缩编制初步方案的第二次修改意见》,并经省委同意上报国务院编制工资委员会。

精简结果:到8月中旬,省直机关在机构方面主要是精简了大批处、科机构。据对27个部、委、厅、局统计,整编前共有109个处室,整编中有11个部、委、厅、局精简了36个处,占33%;整编前共有304个科级机构,整编中精简了54个科,占17.7%。如省委组织部、工业部等单位,原设了41个科,整编中精简了21个科。农村部、监委等单位处以下均不设科。这

样，省直机关一般是二级制（即厅、处（或科）两级），而且大多是废处留科，只有公安厅、检察院、农业厅等单位根据工作需要保留三级制，设有少量的科；不仅如此，处、科级干部职数一般也只配一线，少数工作确需才配二线。

在人员编制方面。当时中央拨给我省各级行政编制总额为60223人，此外由事、企业及预备经费开支的2387人，总共62610人。这次整编共减少2273人（其中行政1050人，事、企业及预备费开支1223人），其中，省直党政群机关共有50个机构，编制5005人（含由企、事业费开支的人数），除新建和需要加强的部门外，有30个单位共减少817人，占这30个单位总编制3992人的20.8%，这就是说60%的单位减少了20.8%的编制。

市级：全省9个市共有行政编制4362人（不含系统管理的编制），其中7个小市编制不多，这次未予减少，主要紧缩了长沙、衡阳两市。长沙市编制2034人，减少293人，占14.4%；衡阳市编制570人，减少75人，占11.6%，共减少368人，占两市编制数的14.1%。

县级机构和编制基本维持现状，只是对个别县之间稍作调整。专区和农村区因牵涉其工作任务和设置等问题，故机构和编制未作大的变动调整。

此外，系统管理的编制，如粮食、税务、公安、检察等系统，也分别进行了精减。

1955年11月，国务院编制工资委员会核拨我省行政编制总额为66111人，其中包括公安、检察、司法、监察系统17852名，占总编制的27%；分配省级3949名，专级2629名，市级6040名，县级17940名，区级18091名，共计48649名，占总编制的63%。这样基本上保证了各级各部门的工作需要。

这次精简整编，全省从5月正式开始，到8月底基本结束，历时4个月。除取得上述主要成绩外，也还存在一些问