

012895



云南省民政志

史惟璧题



云南省民政厅编纂

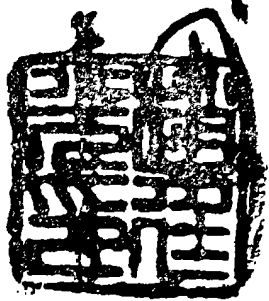
# 云 南 民 政 志

云南省民政厅编纂

一九九一年三月

19-2

以志為鑒  
充分發揮  
民政部門  
穩定機制  
的作用



趙廷光副省長題詞

继承传统，  
勗之怠之為，  
策民服务，  
勇于办实事

白玉清

一九九一年八月廿五日

中共云南省民政厅原党组书记、厅长白玉清题词

上为中央分委  
下为人民群众

孙康  
一九五一年四月  
八日 广州

中共云南省民政厅原党组书记、副厅长孙康题词

# 目 录

云南省政区图	
封面题字	史怀璧
题 词	
凡 例	1
序	3
概 述	5
大事记	9
第一章 民政建置	53
第一节 机 构	53
第二节 职 掌	61
第三节 干部培训	66
第四节 信 访	88
第五节 图书资料编纂出版	92
第六节 工作条件逐步改善	96
第二章 基层政权设置	97
第一节 中华民国时期云南省基层行政组织	97
一、沿 革	97
二、区乡(镇、坊)闾邻制	97
三、乡、镇、保、甲制	103
第二节 中华人民共和国建立后云南省基层政权建设	103
一、“边纵”革命根据地及其控制地区的基层政权	103
二、设区建乡	104
三、划乡建政	112
四、政社合一	113
五、政社分设建立乡政府	113
第三节 基层群众自治组织	122
一、农村村民委员会	122
二、城镇居民委员会	123
第三章 中华民国时期云南省行政区划	125
第一节 道、府、厅、州政府	125
第二节 市、县政府	126

第三节	特设派出机构 .....	127
一、	殖边督办公署 .....	127
二、	对汛督办 .....	127
三、	行政督察专员公署 .....	127
第四节	设治局 .....	127
第四章	中华人民共和国建立后的云南省政区划分 .....	139
第一节	地、州、市、县区划 .....	140
一、	1950年地、州、市、县区划 .....	140
二、	1950年后新设置的县级行政区划 .....	143
三、	撤销的县级建制 .....	143
四、	更名 .....	144
五、	1987年地、州、市、县(区)政区 .....	144
第二节	地、州、市、县区域调整 .....	147
一、	国民经济恢复时期 .....	147
二、	国民经济“一五”计划时期 .....	148
三、	国民经济“二五”计划和三年调整时期 .....	153
四、	“文化大革命”时期 .....	159
五、	粉碎“四人帮”以后的新时期 .....	159
第三节	省界变更 .....	161
第四节	边界纠纷调整处理 .....	161
第五章	优抚 .....	163
第一节	中华民国时期 .....	163
一、	优待抚恤 .....	164
二、	旌忠褒扬 .....	167
三、	支前劳军 .....	172
第二节	中华人民共和国建立以后 .....	175
一、	群众优待 .....	176
二、	国家抚恤 .....	183
三、	优抚对象普查 .....	199
四、	烈士褒扬 .....	206
五、	拥军优属 .....	276
六、	表彰先进 .....	288
七、	优抚事业单位 .....	303
第六章	复员退伍军人安置 .....	315
第一节	安置工作机构 .....	315
第二节	复员军人安置 .....	316
第三节	退伍军人安置 .....	317
第四节	伤残军人安置 .....	319



第五节	安置工作改革 .....	320
第六节	思想教育工作 .....	323
第七节	军用饮食供应站、供水站 .....	328
第七章	离休、退休人员安置 .....	333
第一节	军队离休退休干部安置 .....	333
一、	政策规定 .....	333
二、	接收安置 .....	336
三、	服务管理 .....	340
四、	住房修建 .....	344
第二节	地方退休人员安置 .....	347
一、	安置政策 .....	347
二、	安置范围 .....	348
三、	安置管理 .....	350
第八章	自然灾害救济 .....	351
第一节	中华民国时期 .....	351
一、	灾 情 .....	351
二、	荒 情 .....	352
三、	官府赈灾 .....	353
第二节	中华人民共和国建立以后 .....	355
一、	历年灾情 .....	355
二、	救灾救济 .....	382
三、	特大灾害救济 .....	393
四、	救灾救济工作改革 .....	403
第九章	社会救济 .....	407
第一节	中华民国时期 .....	408
一、	冬令救济 .....	408
二、	战时难民救济 .....	410
三、	饥民救济 .....	410
四、	华洋义赈救灾总会云南分会 .....	410
第二节	中华人民共和国建立以后 .....	411
一、	城镇救济 .....	411
二、	农村救济 .....	414
三、	边疆少数民族救济 .....	416
四、	特殊情况救济 .....	417
五、	“五保”供给 .....	420
六、	扶 贫 .....	424
第十章	社会福利事业 .....	431
第一节	中华民国时期 .....	431



第二节	中华人民共和国建立以后	432
一、	社会福利生产	432
二、	假肢生产	440
三、	社会福利事业	440
四、	残疾人工作	442
五、	收容、遣送、安置	444
六、	安置农场	447
第十一章	婚姻登记管理	449
第一节	中华民国时期	449
一、	法令规定	449
二、	确立婚姻关系办法	452
三、	民族、民间婚姻仪式	452
第二节	中华人民共和国建立以后	455
一、	婚姻登记法规	455
二、	婚姻登记机关	460
三、	婚姻登记办法	461
四、	婚姻法贯彻执行情况	468
第十二章	殡葬改革	479
第一节	中华民国时期	479
一、	云南省殡葬法规和公墓制度	479
二、	殡葬习俗和遗体处理	481
第二节	中华人民共和国建立以后	483
一、	殡葬改革	483
二、	殡葬事业单位和管理	489
三、	表彰先进	495
第十三章	民政事业费管理和民政事业统计与计划	505
第一节	民政事业费的来源与支出	505
第二节	民政事业费的使用原则及其范围	510
一、	原则和范围	510
二、	发放办法和报销手续	521
三、	有关开支规定	521
第三节	财务管理与监督	523
一、	机构、人员配备和培训	523
二、	预算管理的发展变化	524
三、	管理制度	526
四、	问题及其解决办法	529
五、	财务检查和违纪处理	531
第四节	民政事业统计	533

第五节 民政事业计划 .....	535
第十四章 印支难民安置 .....	543
第一节 组织机构 .....	543
第二节 方针政策及工作任务 .....	544
第三节 安置管理 .....	544
第四节 经费来源及管理使用 .....	546
附录 .....	551
云南省人民政府印发《云南省人民政府拥军优属公约》 (1982年12月27日) .....	551
云南省人民政府《拥军优属公约》 .....	551
云南省人民政府印发《云南省农村优待烈属、军属、残废军人暂行办法》 (1982年8月3日) .....	552
云南省农村优待烈属、军属、残废军人暂行办法 .....	552
云南省人民政府办公厅转发民政部《对城镇义务兵战士家属进行优待 暂行办法的请示报告》的通知(1986年8月25日) .....	554
对城镇义务兵战士家属进行优待暂行办法的请示报告 .....	554
中华人民共和国刑法(节录) .....	555
云南省人民政府办公厅批转省民政部《改革农村救灾救济工作会议纪 要》的通知(1987年4月20日) .....	555
改革农村救灾救济工作会议纪要 .....	556
云南省人民政府关于进一步做好农村扶贫工作的通知(1986年2月14日) .....	558
中共云南省委、云南省人民政府关于切实加强贫困地区工作,尽快解 决温饱问题的决定(1986年3月14日) .....	561
云南省人民政府关于发布《农村五保工作试行办法》的通知 (1982年12月8日) .....	565
农村五保工作试行办法 .....	565
中共云南省委、省人民政府关于贯彻执行中共中央、国务院《关于实 行政社分开建立乡政府的通知》的通知 .....	567
中共云南省委、云南省人民政府关于改革区乡体制的通知 (1987年12月9日) .....	571
云南省人民政府关于颁发《云南省殡葬管理实施办法》的通知 (1986年8月1日) .....	573
云南省殡葬管理实施办法 .....	574
云南省政府优待抗日伤亡军官佐士兵办法(中华民国26年9月8日) .....	575
编后记 .....	579
《云南民政志》编撰职名 .....	580

# 凡 例

一、本志设章、节、目三个层次，分14章、47节，照片46帧，共约50万字，用语体文据事直书，略古详今，以时间为经，门类为纬，横排竖写。

二、本志书一律用公元纪年。中华人民共和国成立前以朝代纪年，并用括号注明公元纪年。

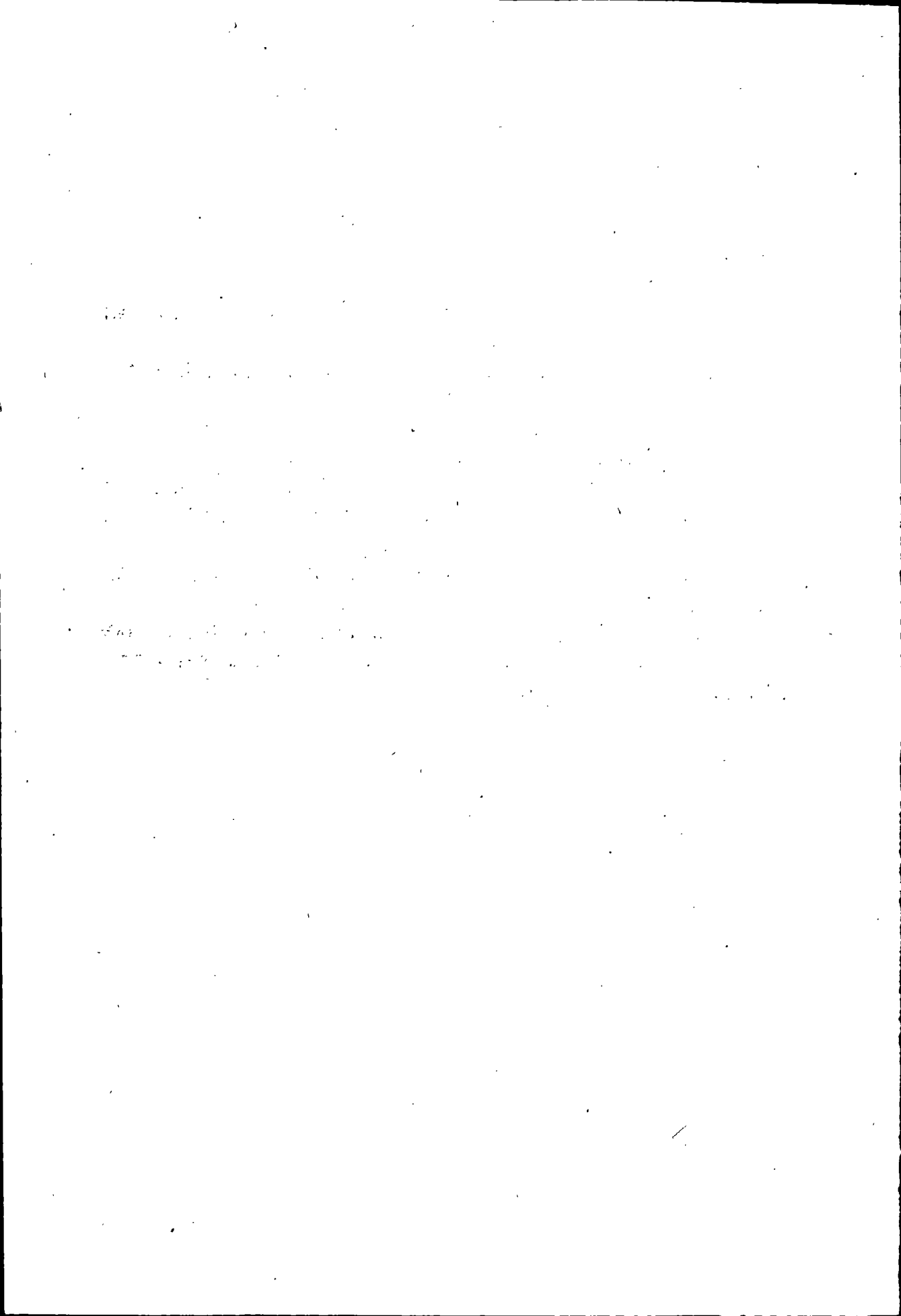
三、本志正文内数字，按国家统一规定书写。

四、本志照片按章节需要选排，起综合直观，图文并茂作用。

五、中华人民共和国成立前，云南省币制复杂，币值多变，难于统一，故在志书中记述的币制名称、数额，按史料原文录用，未加注释。1949~1954年使用的旧人民币，一律换算为现行人民币币值。

六、本志第五章“烈士褒扬”中，入录烈士不唯职务高低论，而是按其生前功绩及社会影响大小取舍。

七、本志表格按章节需要安排，起系统和资料补充作用。表列数字单位，一律采用：货币为“元”，粮食为“斤”，田土为“亩”，牲畜为“头”，木材为“立方米”，布匹为“尺”，衣服为“件”。



# 序

云南省民政厅厅长 李 彰

按照中共云南省委、省人民政府的统一部署，云南省民政厅于1987年1月成立《云南民政志》编辑室，开展民政志的编纂工作。经过三年多时间的艰苦努力，《云南民政志》终于编写完成，并在内部出版发行。这是总结前人经验，服务于现实，有益于后人的一件大事。

《云南民政志》是我省民政工作的第一本史料书。它体现了民政工作多元性、群众性和社会性的特点。《云南民政志》的编纂，是以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，坚持辩证唯物主义与历史唯物主义的基本观点，实事求是，详今略古，记载了1911年至1987年云南省民政组织机构的设置、行政区划、基层政权建设、优待抚恤、复员退伍和军队离退休干部安置、救灾救济、社会福利生产（社会福利事业）、扶贫扶优、婚姻登记管理、殡葬改革等民政工作的历史和业务活动情况，从一个侧面反映了云南省的历史进程，其重要意义在于“以史为鉴”，为我们今天和将来从事民政工作的同志们提供一份宝贵的历史参考资料。

新中国建立以来，云南省的民政工作，在发展社会主义民主、促进社会主义法制、促进人民民主政权的巩固；在鼓舞部队士气、促进国防现代化建设和增强军民团结；在保障、改善优抚、社会救济对象的生活，促进社会的安定团结；在发扬共产主义道德风尚，促进物质文明和精神文明建设等方面都发挥了积极作用。特别是1978年中国共产党十一届三中全会以来，云南省民政工作围绕经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的方针，在推进我省各项民政工作的改革，在促进社会福利生产、福利事业发展、扶贫扶优、农村救济的“双储会”、救灾合作保险、统筹优待、残疾人福利、社会保障、社区服务、开发军地两用人才、加强民政理论和政策研究，提高全省民政队伍的科学文化水平和业务素质方面，作了积极地探索，不断进行改革并有所创新，为政府分忧，为社会上一部分容易被忽视遗忘的群众解难，取得了良好的社会效益。中华人民共和国建立四十年来的云南民政工作，有成功的经验，也有失误的教训。对这些历史资料进行辩证唯物主义的分析研究，从中找出带规律性的事物，这对于指导我们当前的工作，开拓前进的道路将是大有裨益的。

“前事不忘，后事之师”。让我们从《云南民政志》记载的历史轨迹中吸取有益的营养，在整个社会进步和发展过程中，云南省的民政工作，应充分发挥社会稳定机制作用，更好地承担起社会行政和社会事务管理的重任，调解人际关系，处理社会矛盾，促进安定团结，为社会主义现代化建设创造一个良好的环境。让我们在中共云南省委、省

人民政府的领导下，齐心协力，奋发前进，再接再厉，埋头苦干，使今后的民政工作，谱写出更加完美的新的历史篇章。

1991年3月

# 概 述

云南省的民政工作，和全国民政工作的发展同步。1911年，辛亥革命推翻清王朝，建立中华民国。《中华民国临时政府组织法大纲》规定：内务部为中央主管民政工作的部门。当时，云南最高行政机构为军都督，一统军民各政，在都督府的军政部下置民政司，管理全省礼俗、界务、赈恤、仓储、文物、寺庙、警务等工作。1927年，中央国民政府改内务部为内政部。在地方，省设置民政厅管理民政工作。1928年4月，国民政府云南省民政厅正式成立。根据1929年颁布的云南省政府组织法规定：民政厅掌管吏治、户政、地方自治及选举、保甲、积谷、礼俗、文物文献保存、宗教寺庙管理、界务、社政、缉匪捕盗、警务治安等12项工作业务。

中华人民共和国成立以后，根据1949年9月27日通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定，中央设内务部（民政部前称），各省市自治区设民政厅，主管民政工作。所管业务包括：人事工作，基层政权建设，社会救济，社会福利，游民妓女改造，禁烟禁毒，婚姻，土地征用，城市房地产业，烈、军、工属和残废军人优抚，复员退伍军人安置，烈士褒扬，拥军优属等。这些业务和历史上各个朝代民政部门所管业务的内容及其实质相比较，既有一定的继承性，又有本质的区别。前者是为统治阶级服务的工具，只能是治民之政，后者是在中国共产党领导下的社会主义革命和社会主义建设事业的一部分，是为人民服务的，直接体现着广大人民群众的心愿和根本利益，是真正地为民之政。随着社会主义革命和社会主义建设事业的发展，社会分工愈来愈细密，民政部门的业务范围也在不断地调整变动，或增或减，或并或分，或出或进，但体现民政工作实质性内容的优抚、救灾、救济却始终没有变动。民政工作项目繁多，任务繁重，但主要业务是那些？重点应放在那里？直到1954年底召开的第三次全国民政工作会议才进一步明确。总的原则是“上为中央分忧，下为群众解愁”，以优抚、救灾和社会救济工作为重点。

30多年来，民政部门的工作，不可避免地受到全国总的政治、经济形势的制约和影响。中华人民共和国建立初期，在民政部门“当前主要工作是建政、优抚及社会救济三项，其中一般应以建政为中心”的思想指导下，一方面为建立和巩固新生的民主政权，进行了普选、召开各级人民代表大会、建立各级人民政府、人口普查等大量工作；在医治战争创伤，荡涤旧社会遗留下来的污泥浊水，如资遣散兵游勇、取缔娼妓、禁烟禁毒、改造游民、接收改造旧“慈善”团体作出了贡献；同时积极地开展了生产救灾、组织生产自救，认真搞好优抚、复员安置，为保护劳动力，稳定社会均取得了明显成绩。另一方面，由于对民政部门的主要任务存在误解，因而曾一度影响了民政工作的正常健康发展。1954年，明确了民政工作的主要任务，民政部门开始用主要力量抓好主要工作，使



社会福利生产得到蓬勃发展，兴办了各种社会福利事业，对优抚、复员安置工作也投入了很大力量。在1959年到1961年连续三年遭受自然灾害的情况下，大力开展救灾斗争，认真做好了农村外流人口的收容遣送工作，较好地解决了退职老弱残职工生活困难等问题，使民政部门在全党、全国处于极其艰难的条件下，为战胜灾荒，顺利渡过三年暂时困难，发挥了重要作用。但是，从1958年到1960年，由于“左”的思想影响，民政管理机构有所削弱，民政工作的正常秩序有所干扰；尤其是“文化大革命”十年动乱，使民政工作遭到严重破坏，民政工作机构被撤销，民政工作的方针政策极度混乱，救灾救济工作受到严重影响，大批残疾人得不到安置，盲流人员到处游荡，各种问题丛生，严重影响了社会治安。

党的十一届三中全会以后，全省各级民政机构逐步得到恢复，改革开放给民政工作注入了新的生机和活力。首先，调整加强了民政工作机构。1976年，云南省民政局的编制为71人，下设优抚、社会、退休干部、复员退伍军人安置、侨务等五个业务处。到1987年，先后增加了难民安置办公室、军队离休退休干部安置、地名管理及基层政权建设等四个处室，编制增至127人。全省民政工作系统也逐步恢复，12个地州市设立民政局，3个设民政科，1个设民政侨务局，1个设劳动民政局；各县（区）成立民政局，各区、（原公社）镇、街道办事处都配备了专职或兼职的民政干部。第二，明确规定了民政部门的工作业务：包括优待抚恤、复员退伍军人安置、军队离休退休干部安置管理、救灾救济、社会福利、基层政权建设、行政区划、地名管理、婚姻登记、殡葬改革、难民安置等，这些业务包含了社会保障工作的一部分，政权建设的一部分和行政管理的一部分。第三，各项业务工作迅速发展，不断创新。1、根据新《宪法》规定，完成了全省区、乡体制改革，加强了基层政权的建设工作。2、农村救灾救济工作进行了重大改革，在保证灾民吃、穿、住、治（病）的基本前提下，把救灾救济同扶贫扶优结合起来，把无偿救济和有偿扶持结合起来，积极扶持贫困户、优抚对象发展生产，勤劳致富，不断探索农村社会保障的新路子。3、社会福利事业坚持“社会福利社会办”的方针，采取多层次、多形式、多渠道发展社会福利事业，使城乡福利生产有较大的发展。4、认真落实优抚政策，对义务兵家属实行了普遍优待，加强了对烈士家属、伤残军人、复员军人等的抚恤、补助工作，解决了一些优抚工作中存在的历史遗留问题。5、对农村退伍兵的安置，由救济、补助转向扶持生产，开发军地两用人才，有效地调动了他们的积极性，从根本上解决他们的生活困难问题；对城镇退伍兵实行退伍安置和在服役期间的表现挂钩，区别对待，起到了鼓励先进，鞭策落后的作用。6、对军队离休退休干部的安置，做了大量工作，住房建设由单一渠道变为多渠道，加快了安置进度，服务管理工作也已走向正规。7、在行政区划、殡葬改革、婚姻登记管理、收容遣送、社团登记等方面进行了大量宣传教育及改革工作，取得了一定成效。8、开拓了一些新的工作领域，如开展了社会福利有奖募捐活动，打通了向社会筹集社会福利资金的渠道，按照取之于民，用之于民的原则，把这些资金投放到发展社会福利事业，取得了良好效益；开展了一些国际间交流活动，开阔了眼界，扩大了影响，也争取到一定的援助。此外，在一些有形的成果上，也充分看出良好的发展势头。到1987年底，全省民政部门管理和指导的社会福利生产单位75个，职工4371人，固定资产2000余万元，年产值

达3285.6万元。全省城乡各种福利院(包括荣军康复医院、敬老院)床位8634张,收养了6600多人。其中,集体办的敬老院床位6300多张,占总床位的73%。开展扶贫扶优工作的乡镇5800多个,占总数的46%,累计扶持贫困户50多万户,脱贫率达40%。民政事业的发展,优抚、救济对象生活条件的改善,促进了社会安定,加强了军政、军民团结,对于坚持四项基本原则,发扬共产主义道德风尚,加强精神文明和物质文明建设,起到了积极推动作用。

边疆、山区、多民族,是云南的基本特点,也是研究云南一切问题的出发点。民政工作从这个实际出发,在60年代实行了两项不同于其他省市的做法,得到了内务部的肯定。一是救济工作要做到“思想上山、政策上山、工作上山、救济款物上山”,内务部通报全国仿效执行;二是在城镇、农村的贫困户中,通过一般救济还不能解决其基本生活的特困户,按月给予“定期定量”救济,保障了他们的基本生活,取得了良好的社会效果。

历史上,云南是中国工农红军万里长征经过的地方。在条件艰苦、战斗频繁的情况下,有少数红军战士流落下来,在当地安家;抗日战争时期,滇军除在省内和日军作战外,还开赴我国北部以及缅甸等抗日前线参加抗日,在著名的台儿庄战役中,滇军60军官兵奋勇抗击日军,战功卓著;中华人民共和国建立前夕,中共云南地下党和由地下党领导的游击队(即后来授予正式番号的中国人民解放军滇桂黔边纵队),积极开展对敌斗争,为云南和平解放作出了重大贡献。解放后,由于受到“左”的思想影响,使一些对中华民族的独立、解放做出过一定贡献的同志,受到不公正的待遇,精神上受到压抑,生活上受到影响。党的十一届三中全会以来,在中共云南省委、省人民政府的领导下,云南省的各级民政部门,主动配合有关部门,做了大量的落实政策和抚慰工作,使一大批优抚对象得到妥善安置,这对于加强全省各族人民的团结,稳定社会秩序,集中力量搞好经济建设,起到了积极作用。

七十年代末开始的对越自卫还击作战,给云南省的民政工作在新的历史条件下如何开展拥军优属工作提出了新的课题。经过努力,较好地完成了拥军支前、抚恤、优待、退伍安置等任务,保证了作战胜利,总结了一些新经验,取得了好效果。

但是,云南省民政事业的发展同国民经济建设的发展相比,仍不相适应。当前存在的主要问题是:由于历史、地理、自然和民族等诸多因素,云南灾情频繁,农业十分脆弱,农村贫困面较大,救灾救济工作量大,城乡社会福利事业发展缓慢,优待补助和救济标准偏低;一些该收养的孤老烈属、老复员军人、精神病人、城乡社会孤老还无地方收养;对残疾人康复、假肢等的科研工作十分落后;村民委员会和居民委员会需要健全和完善,“两委”干部素质偏低,补贴不落实,和两个文明建设的需要极不适应;农村中,尤其是民族地区和边远山区,结婚不登记情况比较突出,违反婚姻法的现象也经常发生。

综上所述,云南省的民政工作,从民国时期至今,经历了七十多年的发展、演变,才形成了严密的工作体系和完整的业务范围,使民政部门成为上层建筑领域内重要的职能部门。中华人民共和国建立后,随着国家性质的改变,把民国时期民政工作机构作为剥削阶级统治人民的工具,变成了为人民服务的工作系统。在建国后的30多年,可为两