

004846

# 黑龙江省志

第六十二卷  
民政志

黑龙江人民出版社

第六十二卷 民政志

黑龙江省志

作富题



黑龙江省地方志编纂委员会

## 《黑龙江省志·民政志》编纂委员会

主 任：马 琳  
副 主 任：史先觉 孙唯学 姜 新 耿 煜  
委 员：卢国惠 田泽壮 李凤贵 丁士第  
李增贤 逯广文 韩荣光 陈 生  
徐永祥 翟佳羽 魏云飞

## 《黑龙江省志·民政志》编辑人员

主 编：耿 煜  
副 主 编：李增贤  
编 辑：宋 涛 于翼龙 杨 新 陈 言  
陈维舟 项加强

## 黑龙江省地方志编纂委员会

责任副总编：姜 健  
责 任 编 辑：(以姓氏笔画为序)  
许永杰 宋静智

## 《黑龙江省志·民政志》编纂委员会

主任：马琳  
副主任：史先觉 孙唯学 姜新 耿煜  
委员：卢国惠 田泽壮 李凤贵 丁士第  
李增贤 逯广文 韩荣光 陈生  
徐永祥 翟佳羽 魏云飞

## 《黑龙江省志·民政志》编辑人员

主编：耿煜  
副主编：李增贤  
编辑：宋涛 于翼龙 杨新 陈言  
陈维舟 项加强

## 黑龙江省地方志编纂委员会

责任副总编：姜健  
责任编辑：(以姓氏笔画为序)  
许永杰 宋静智

## 《黑龙江省志·民政志》编纂委员会

主任：马琳  
副主任：史先觉 孙唯学 姜新 耿煜  
委员：卢国惠 田泽壮 李凤贵 丁士第  
李增贤 逯广文 韩荣光 陈生  
徐永祥 翟佳羽 魏云飞

## 《黑龙江省志·民政志》编辑人员

主编：耿煜  
副主编：李增贤  
编辑：宋涛 于翼龙 杨新 陈言  
陈维舟 项加强

## 黑龙江省地方志编纂委员会

责任副总编：姜健  
责任编辑：(以姓氏笔画为序)  
许永杰 宋静智

## 目 录

概 述 .....	(3)
-----------	-----

## 第一篇 行政区划

第一章 政区划分 .....	(17)
第一节 省 .....	(18)
第二节 县 .....	(49)
第三节 市 .....	(66)
第四节 乡 镇 .....	(75)
第二章 区划管理 .....	(81)
第一节 审批权限 .....	(81)
第二节 市县等级 .....	(83)
第三节 地名更改 .....	(89)
第四节 边界争议处理 .....	(98)

## 第二篇 基层政权

第一章 城乡政权 .....	(111)
第一节 乡村政权 .....	(114)
第二节 城镇政权 .....	(123)
第二章 群众性自治组织 .....	(128)
第一节 村民委员会 .....	(128)

## 目 录

第二节 居民委员会.....	(130)
----------------	-------

## 第三篇 拥军优属

<b>第一章 拥军支前</b> .....	(138)
第一节 拥军慰问.....	(139)
第二节 军人转运供应.....	(143)
第三节 战勤民工.....	(146)
第四节 物力支前.....	(150)
<b>第二章 优待补助</b> .....	(151)
第一节 群众优待.....	(152)
第二节 国家补助.....	(160)
第三节 各行各业优属.....	(165)
<b>第三章 国家抚恤</b> .....	(167)
第一节 牺牲病故抚恤.....	(168)
第二节 残废抚恤.....	(176)
<b>第四章 抗联根据地优待</b> .....	(185)
第一节 抗联活动地区.....	(185)
第二节 优待照顾.....	(186)
<b>第五章 烈士褒扬</b> .....	(188)
第一节 陵园碑塔.....	(189)
第二节 著名烈士名录.....	(193)
第三节 悼念祭扫.....	(209)
<b>第六章 表彰先进</b> .....	(211)
第一节 市县优抚对象模范代表会.....	(211)
第二节 省优抚对象模范代表会.....	(212)

## 第四篇 复员安置

第一章 复员军人安置.....	(220)
第一节 回乡生产.....	(221)
第二节 安置就业.....	(225)
第二章 退伍军人安置.....	(227)
第一节 农村安置.....	(227)
第二节 城镇安置.....	(231)
第三章 残废军人安置.....	(235)
第一节 荣军学校.....	(236)
第二节 荣军农场.....	(240)
第三节 残废军人休养院.....	(241)
第四章 军队离退休干部安置.....	(245)
第一节 接收安置.....	(245)
第二节 服务管理.....	(248)

## 第五篇 救灾救济

第一章 自然灾害救济.....	(253)
第一节 政府救济.....	(254)
第二节 社会募捐.....	(262)
第三节 举办义仓.....	(263)
第四节 生产自救.....	(268)
第五节 群众互助.....	(272)
第二章 社会救济.....	(274)
第一节 临时救济.....	(274)



## 目 录

第二节	定期救济	(282)
第三节	精减退休老职工救济	(286)
第四节	供给补助	(290)
<b>第三章</b>	<b>扶    贫</b>	(294)
第一节	国家扶持	(295)
第二节	社会扶持	(297)

## 第六篇 社会福利

<b>第一章</b>	<b>社会福利事业</b>	(304)
第一节	城镇养老院	(304)
第二节	儿童福利院	(317)
第三节	精神病人疗养院	(322)
第四节	农村敬老院	(328)
<b>第二章</b>	<b>社会福利生产</b>	(332)
第一节	贫民生产	(333)
第二节	福利生产	(335)
第三节	假肢生产	(343)
<b>第三章</b>	<b>残疾人福利</b>	(347)
第一节	协会组织	(348)
第二节	就业安置	(350)
第三节	文化教育	(353)
第四节	文体活动	(355)
<b>第四章</b>	<b>抚养朝鲜战灾孤儿</b>	(357)
第一节	接收与安置	(358)
第二节	生活与学习	(361)
第三节	友好交往	(366)

## 第七篇 婚姻登记

第一章 婚姻登记制度.....	(375)
第一节 结婚登记.....	(376)
第二节 离婚登记.....	(383)
第三节 涉外婚姻登记.....	(387)
第二章 婚姻登记管理.....	(389)
第一节 婚姻登记机关.....	(390)
第二节 婚姻登记人员.....	(394)
第三节 婚姻证书.....	(396)

## 第八篇 殡葬改革

第一章 改革土葬.....	(405)
第一节 土葬习俗.....	(406)
第二节 墓地管理.....	(408)
第三节 平坟深葬.....	(410)
第二章 实行火葬.....	(411)
第一节 提倡火葬.....	(412)
第二节 普及火葬.....	(413)
第三节 火葬服务设施建设.....	(417)

## 第九篇 自流人口和移民安置

第一章 自流人口安置处理.....	(426)
-------------------	-------

## 目 录

第一节 流入安置	(427)
第二节 收容遣送	(433)
第三节 教育改造惯流	(438)
<b>第二章 移民安置</b>	<b>(441)</b>
第一节 分散安置	(442)
第二节 集中安置	(454)
第三节 城市移民	(466)

## 第十篇 收容改造

<b>第一章 妓女游民和顽劣儿童改造</b>	<b>(473)</b>
第一节 妓女改造	(474)
第二节 游民改造	(476)
第三节 顽劣儿童教养	(480)
<b>第二章 禁烟禁毒</b>	<b>(483)</b>
第一节 流入与危害	(483)
第二节 禁戒与肃清	(485)

## 第十一篇 民政事业费

<b>第一章 预决算管理</b>	<b>(493)</b>
<b>第二章 事业费投放</b>	<b>(501)</b>
第一节 抚恤事业费	(501)
第二节 社会救济事业费	(505)
第三节 救 灾 款	(509)
第四节 离退休费	(512)
第五节 其他民政事业费	(515)

第十二篇 机构队伍

第一章 机构编制..... (522)

    第一节 省级机构..... (522)

    第二节 市县机构..... (538)

第二章 人员与培训..... (540)

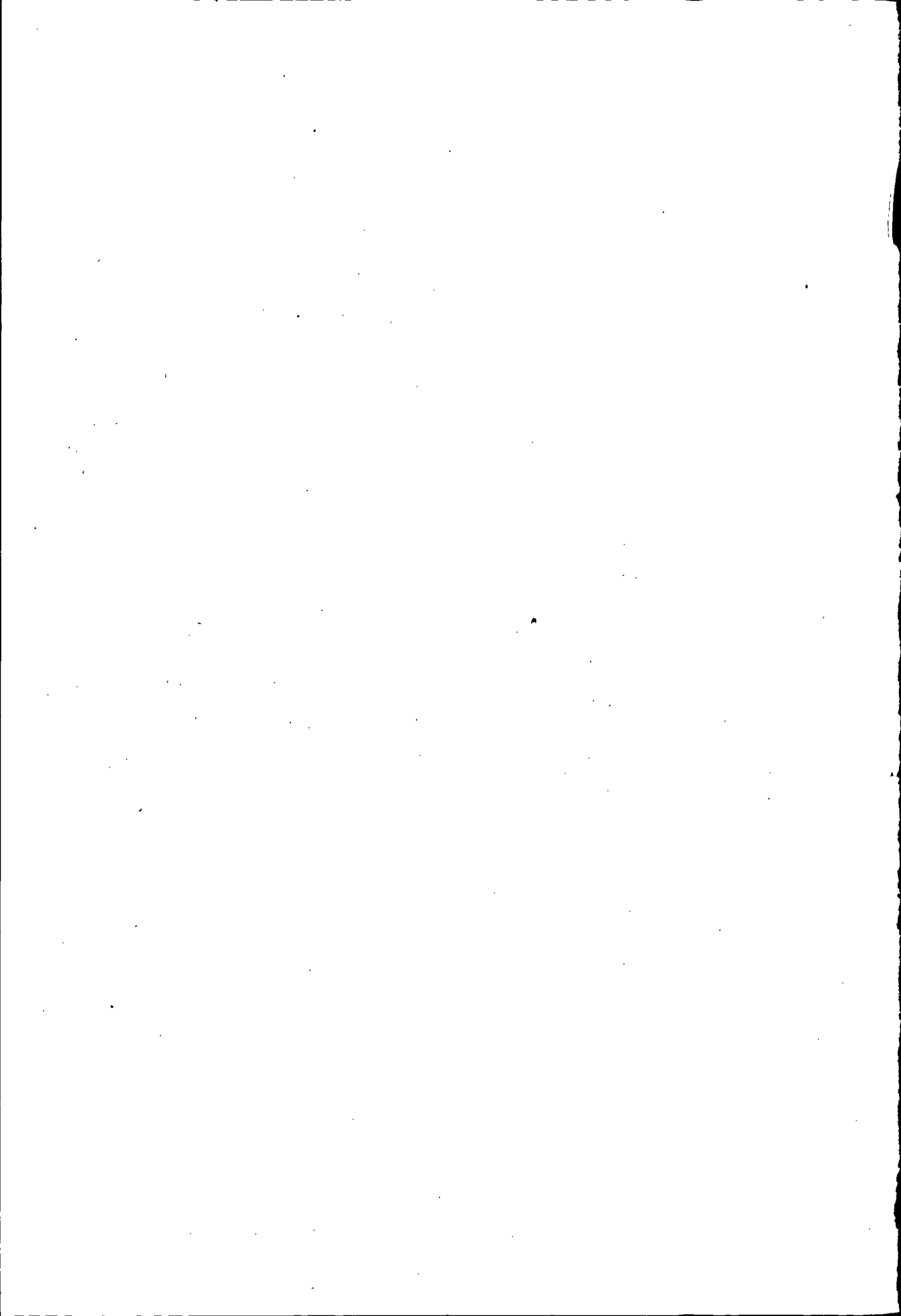
    第一节 人员状况..... (541)

    第二节 干部培训..... (547)

后 记..... (551)

11

# 概 述



# 概 述

黑龙江地区幅员辽阔，历史悠久。我国许多民族自古就在这里劳动、生活，逐步建立地方政权。民政是地方政权工作的重要组成部分，尽管清代以前历代地方政权未设专门民政管理机构；然而行政区划、基层政权、伤亡抚恤、灾荒赈济、缔结婚姻、丧葬礼俗等民政工作却相承延续。随着经济和社会的发展，黑龙江地区民政工作的业务范围和内容，经历了由宽泛到狭窄、由简单到繁复的过程，民政工作的性质也发生了本质的变化。

清代初期，黑龙江地区奉行封禁政策，地广人稀，民政事务简单。清代中晚期，逐步取消封禁，放荒招垦，山东、直隶（今河北）、河南等省灾农民不断流入黑龙江地区，民户日趋增多。遂添设民官，建立府、厅、州、县，管理民事。为犒赏征剿沙俄侵略者的清军，清廷于1685年（清康熙二十四年）下谕，令科尔沁十旗将进贡牛、羊等物全部送往“黑龙江军前”受用。对镇守边陲和抗击敌人阵亡或因公殉难的清军将士，朝廷按例“恤赏”。军营年老残疾官弁、兵丁，发回各旗和各地方安置。齐齐哈尔、呼兰、黑龙江（即瑗珲）、三姓、宁古塔、阿勒楚喀各城普遍建立义仓或备用仓，积谷备荒。发生自然灾害，奏请朝廷批准蠲免应缴银粮或贷放仓粮接济灾民。因黑龙江将军衙门距京城数千里，奏折途中耽搁或朝廷不按时批阅，灾民无粮断炊，往往得不到及时救济。男女婚嫁仍沿袭封建习俗，并且普遍存在自幼订婚和早婚的陋习。对鸦片烟毒，朝廷虽有禁令，但因清政府无能或因官员吸食和从中肥饱私囊，种植罂粟和吸食鸦片者愈禁愈多，严重危害着人们的身心健康。

清末，清朝统治者迫于政权摇摇欲坠的形势，宣布“预备立宪”，实行官制改革。1906年（清光绪三十二年）设立民政部，除接管巡警部职掌外，将户部所掌疆理、户口、保息、拯救、旗人过继归宗；礼部所掌臣民仪制、风教、方术；工部所掌城垣、公廨、仓廩、桥道工程及工程报销；吏部所掌文职官员过继归宗、复姓改籍等事，均并入该部管理。民政部成为全国公安、内务、民政的最高首脑机关。依照“官制改革”，并经朝廷批准，1907年（清光绪三十三年

年)，东三省裁将军改建行省，黑龙江行省公署始设民政、提法、度支、提学四司。巡警归民政司兼办，并将从前之工司并入。民政司掌管地方自治、编计户籍、保息、拯救、厘正礼俗、保存古迹、测量地面、审订图志、划分区域、卫生、警务、教练和修建衙署、城隍、学堂、仓廩、河渠、桥路工程等事项。蠲免赈抚属度支司，原户司管理之恤赏并入度支司。为了保卫、巩固边疆和加强地方管理，黑龙江地区普遍添设民官，到1910年（清宣统二年），今黑龙江省境内的府、厅、州、县、旗已增加到43个，并在府、厅、州、县、城镇和乡实行所谓地方自治，进一步强化了对民人旗户的统治。对镇守边陲以身殉难的清军官兵均予抚恤，但需奏报朝廷议定，往往拖延一二年，遗族不能及时获得恤银。在一些较大的城镇兴办了救济院或济善堂，但国家没有专项经费，仅靠募捐维持开支，收容人数有限。婚丧嫁娶，始行倡导改革。因缺乏具体措施，封建习俗仍占统治地位。男婚女嫁须从“父母之命”、“媒妁之言”，殷实富户和士绅可娶三妻二妾，而寡妇则受封建礼教和宗法观念束缚没有改嫁自由。人死依封建迷信习俗殓葬。富户和官绅为显示财富和权势，设灵堂，摆道场，大操大办。贫苦人家无力操办丧事，只能从简殓送至荒郊埋葬。

辛亥革命推翻清王朝，1912年1月建立了中华民国。按照中华民国临时大总统令，黑龙江巡抚改为黑龙江都督，行省公署改为都督府。但“官名虽更，职权依旧”，民政机构名称及其职掌不变。1913年1月，临时大总统公布《划一各省地方行政官厅组织令》，推行“军民分治”，建立行政公署，设内务司（原民政司），职掌民政事项。1914年，按照《省官制》的规定，全国各地地方以省为名，不再称“行省”。省行政公署改为巡按使公署，裁撤内务等四司，改设政务厅，全省民政事务由政务厅管理。随着政权更迭和社会发展，黑龙江地区城镇收养孤老残幼和为贫民施食的救济、慈善事业有所发展。民办和社会团体举办者居多，官办者较少，有的只能季节性施粥。省署号召积谷备荒，多数县因开垦较晚，“积谷维艰”，未建义仓。遇有灾年，城乡讨要饥民和乞丐，屡见不鲜，及至寒冬有的则冻饿而死。省内一些地方种植罂粟者与清末相比有增无减，城镇烟馆林立，鸦片瘾者日益增多，许多官吏、乡绅皆吸鸦片，以致烟毒泛滥。较大城市和一些县城虽然建立了游民和乞丐收容机构，但收容人数有限，许多乞丐则自行集中成立“花子房”，靠讨要维持生命。1929年，省长公署改为省政府，复设民政机构，职掌考核吏治、官吏任免、统计、宣传、地方自治、户籍、选举、地政、灾赈、社会救济、行政区划、市政村政、警政保卫、公共卫生、禁



烟、移民、礼俗、宗教、保存古迹古物等事项。这诸多所谓民政事项，多系为统治阶级服务的地方行政管理事项，纯属施政于民的事项较少。一些地方虽有灾害却不见官署拨款，赈济仓粮则借贷的多，散放的少。应河南省的请求，黑龙江省于1929年第一批接收河南受灾移民24 968人，分别安置到龙江、讷河、肇东等18个县（局）。第二批因安置有困难未满足河南省提出的移民计划。到1930年，黑龙江地区各城镇收养残老、孤儿和贫民习艺工厂等社会事业单位发展到50多处，多系孤老、孤儿和贫民生产混合的综合性救济、慈善事业，条件较差。

1931年“九·一八”事变后，日本侵略者及其所扶植的傀儡政权，为了对中国人民进行严密统治，逐步把省区划小，到1939年，在黑龙江地区设置了7个省。在城乡普遍建立以保甲制和街村制为基础的基层政权，并实行“十家连坐”制，严格控制中国人民的言行。伪省、市、县公署在大小城镇普遍设立鸦片烟馆，实行鸦片专卖，使瘾者吸食鸦片成为合法化。日本侵略者则从鸦片专卖中大获其利。公开允许开业的妓馆，分布在大中城市和广大小城镇，到1938年黑龙江地区登记在册的妓女近7万人。民国时期延续下来的社会救济性质的养老、抚孤院（所），多数被涂上殖民地色彩改为官办。但因经费拮据，勉强维持，城镇仍有很多鳏寡孤独得不到收养和救助。1932年黑龙江地区遭受大水灾，数十万灾民无家可归。伪满当局拨给哈尔滨和黑龙江省40万元大洋应急救恤，但距灾民所需甚巨。灾民食不饱腹，四处逃荒，特别是哈尔滨市数万灾民避难于南岗极乐寺一带，露宿街头，并因“恶疫”流行，死亡2万多人。1941年至1943年，黑龙江地区一些地方遭受暴风雨和冰雹袭击以及江河泛滥，哈尔滨、呼兰、双城、巴彦、木兰、拜泉、郭尔罗斯后旗等市、县、旗受灾农田减产三成至八成。伪满当局不但不给灾民以生活救济，还强迫完成“出荷”粮。灾民只能以糠菜充饥，用更生布和麻袋片遮体。有的灾民因采食野菜充饥中毒浮肿，有的人外出讨要维持生命。1943年，仅哈尔滨、齐齐哈尔、鹤岗3地街头讨饭的就有3 700多人。

1945年抗日战争胜利后，国民党反动派发动内战，黑龙江地区成为支援解放战争的大后方。民政工作主要任务是动员群众参战支前，开展拥军优属，安置荣病军人，建立街村政权，搞好干部调配，进行社会救济、卫生防疫和管理民族事务等。在三年解放战争中，黑龙江地区动员支前战勤民工累计达32.2万人，担架2.6万副，大车3.3万台，役马15.2万匹，随同作战部队抬担架、搞