

005097

# 哈尔滨民政志

黑龙江人民出版社

# 哈尔滨民政志

哈尔滨市民政志编纂委员会 编

黑龙江人民出版社

## 哈尔滨市民政志编纂委员会

主任:张国顺 申录生  
副主任:柴鹤年 吕济平 贺 晔  
委员:林勇山 宋逸民 项加强  
张维富 杨学春 王启来  
张殿武 王家政 王宝库  
王才林 吴 穷 张福顺  
李春瑞

主 编:柴鹤年  
副主编:林勇山 项加强 张福顺  
责任编辑:方世军  
宋红军

### 参加编辑人员

宋逸民 李春瑞 陈慧敏 汪 纯  
侯秋杰 刘可文 吕静蔚 王 辉  
滕 刚

## 前 言

一、《哈尔滨民政志》是根据中共哈尔滨市委、市政府关于编纂“哈尔滨通志、通史、专志、专史”的决定，以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持实事求是、尊重历史的原则，按照全面、系统、准确的要求，运用丰富的资料，以章节形式，断其主次，明其讹缺，分历史时期编纂的。上限追溯到晚清，下限截止到1985年。

二、本志是一部较为系统地记述哈尔滨市民政工作的全貌及其过程，揭示其产生、变化和发展的专志；也是哈尔滨志的一个重要组成部分。

三、本志共分10章35节，近30万字。从开编到成书凝聚了全市广大民政工作者的辛勤汗水，是全市广大民政工作者集体智慧的结晶。它基本上反映了哈尔滨市民政工作的历史和现状，为今后工作提供了“前有所稽，后有所鉴”的翔实资料，它的客观价值，历史意义将会越来越显现。

四、本志的编纂重点是哈尔滨解放以后，特别是党的十一届三中全会以来，哈尔滨市的民政工作坚持以经济建设为中心，以改革、开放为基本点的方针，所取得的成就。清朝诗人龚自珍有过这样的诗句：“可能十万珍珠字，买尽千秋儿女心”。当我们从民政工作这个侧面，回顾党和政府带领全国人民所创造的丰功伟绩时，岂止“十万珍珠”，它将铭刻在哈尔滨史册上，留给后人一笔宝贵的财富，而永放异彩。

编 者

一九九〇年十月八日

## 凡 例

一、指导思想：本书以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，运用辩证唯物主义、历史唯物主义的立场、观点和方法，力求做到思想性、科学性、资料性的统一。

二、编纂原则：实事求是，详今略古，突出哈尔滨地方特点，体现社会主义民政工作的特色，为社会主义物质文明建设和精神文明建设服务。

三、时间断限：上自 1912 年（中华民国元年）起，下至 1985 年止，有的内容适当追溯到晚清。

四、内容编排：按门类设 10 章 35 节，附录 8 篇。在章、节下不设目，标以黑体字，以示区别。

五、行文分期：从哈尔滨市的实际情况出发，划分为帝俄统治时期（1898 年～1917 年）；民国时期或称军阀统治时期（1918 年～1931 年）；伪满洲国时期（1932 年～1945 年）；解放战争时期（1946 年～1948 年）；国民经济恢复时期（1949 年～1952 年）；全面建设社会主义时期（1956 年～1965 年）；“文化大革命”时期（1966 年～1976 年）；社会主义建设新时期（党的十一届三中全会以后），以便于进行不同历史阶段的比较。

六、表现形式：以文字记述为主，辅以图表、照片和附录。

七、纪年方法：一律采取公元纪年，中华人民共和国成立以前的纪年，均在括号内注明历史纪年。

八、称谓书写：人物一般直书其名，不加虚衔和政治定语。必要时冠以职务，如烈士传、英名录等。各种机构、部门、社会团体等，在第一次出现时用全称，多次出现时则按习惯简称。

九、货币、金额及度量衡：均按当时的名称和单位编列，不加折算。

十、资料注释：为减少赘述，在文中不一一注明出处，必要时均在页末加以注明。统计数字的来源，均按档案记载和统计部门提供的资料为准。

# 目 录

## 凡 例

第一章 概述..... ( 1 )

第二章 大事记..... ( 9 )

### 附录:

    哈尔滨市历届民政会议情况..... ( 38 )

第三章 管理机构..... ( 40 )

    第一节 旧中国哈尔滨市民政机构..... ( 40 )

    第二节 人民解放战争时期和新中国

        成立后哈尔滨市民政机构..... ( 42 )

第四章 基层政权..... ( 58 )

    第一节 保甲制度..... ( 58 )

    第二节 基层政权和基层组织..... ( 59 )

    第三节 政社分开,建立乡政府..... ( 65 )

    第四节 基层群众性自治组织..... ( 68 )

### 附录:

    (一)哈尔滨市城市街道居民委员会

        经费使用办法..... ( 70 )

    (二)哈尔滨市民政局、财政局关于居民委员会

        干部生活补贴待遇问题的通知..... ( 71 )

    (三)哈尔滨市村民委员会组织条例..... ( 73 )

第五章 战时勤务、优抚安置..... ( 76 )

    第一节 支援前线..... ( 76 )

    第二节 军用饮食供应..... ( 82 )

第三节	烈士褒扬	.....	( 84 )
第四节	国家抚恤	.....	( 90 )
第五节	群众优待	.....	( 100 )
第六节	定期定量补助	.....	( 106 )
第七节	拥军优属	.....	( 113 )
附录:			
(一)哈尔滨市城市街道办事处拥军优属“三化”验收			
标准	.....		( 120 )
(二)哈尔滨市农村拥军优属“三化”验收标准			
标准	.....		( 121 )
第八节	复员退伍军人安置	.....	( 121 )
第九节	离退休干部安置	.....	( 126 )
<b>第六章</b>	<b>救灾救济</b>	.....	( 136 )
第一节	救灾	.....	( 136 )
第二节	救济	.....	( 143 )
第三节	城市浮闲人口下乡	.....	( 156 )
<b>第七章</b>	<b>社会改造</b>	.....	( 165 )
第一节	改造游民	.....	( 165 )
第二节	改造妓女	.....	( 166 )
第三节	改造舞女和女招待	.....	( 169 )
第四节	禁烟禁毒	.....	( 169 )
<b>第八章</b>	<b>社会福利事业</b>	.....	( 172 )
第一节	中华民国及伪满洲国时期的		
社会事业概况	.....		( 173 )
第二节	哈尔滨市解放后和建国初期的		
社会福利事业	.....		( 181 )
第三节	社会主义建设时期的社会福利事业	.....	( 184 )
第四节	盲人聋哑人福利事业	.....	( 192 )

18

附录:

- (一)哈尔滨特别市立育儿院规则..... ( 199 )
- (二)哈尔滨市社会事业协会章程..... ( 200 )
- (三)哈尔滨市盲人聋哑人协会章程..... ( 202 )

**第九章 社会福利生产..... ( 205 )**

- 第一节 烈军属、荣复军人生产..... ( 206 )
- 第二节 城市贫民生产..... ( 209 )
- 第三节 盲人聋哑人生产..... ( 212 )
- 第四节 肢体、智力残疾人生产..... ( 216 )

附录:

- (一)哈尔滨市新阳区军属裁绒厂章程(草案)..... ( 221 )
- (二)哈尔滨市组织烈军属、城市贫民生产  
工作暂行规定..... ( 224 )

**第十章 社会行政管理..... ( 232 )**

- 第一节 婚姻登记..... ( 232 )
- 第二节 殡葬管理..... ( 235 )
- 第三节 行政区划..... ( 247 )
- 第四节 社团登记..... ( 262 )
- 第五节 收容遣送..... ( 266 )

附录:

- 革命烈士传..... ( 270 )
- 革命烈士英名录..... ( 294 )
- 哈尔滨烈士陵园烈士表..... ( 300 )

**后 记..... ( 309 )**

## 第一章 概 述

中国的民政事业，历史悠久，源远流长，历朝历代都有民政工作。民政的涵义颇为广泛，在特定的历史阶段有特定的内容，在不同的历史时期有不同理解。民政一词最早见于北宋时期（公元960—1127年），到了清末年间，民政一词才被官方、学者及民间普遍应用，而成为一般语言词汇。同时在清政府的中央机构中首次设置了民政部。地方行政、警政治安、疆界版图、救灾救济、营缮公用、户口户籍、风教礼俗和卫生防疫等都是当时政府的民政工作项目和内容。

辛亥革命以后，国民党统治时期，中央设内务部（后改为内政部），省设民政厅，市设社会局，县设民政科。凡有关地方官吏任免、地方行政经费、地方行政区划、地方自治、国土疆界、图志、选举、赈灾、救贫、慈善事业、国籍、户籍、征兵征发、土地行政、水利、水源水道保护、自来水、建筑事项、都市计划、公共卫生、名胜古迹、褒扬恤典、礼制宗教、移民实边、警察制度的厘定及其机关设置、烟毒禁政、出版登记、著作权注册、社团登记、劳资争议、主佃纠纷等等都是民政事项。

中国共产党领导下，革命根据地民政工作的内容十分广泛。诸如：专区以下各级政权建设、行政区划、选举、户籍、赈灾、优待抚恤、社会救济、取缔娼妓赌博窃盗缠足、禁烟禁毒、社会治安、土地行政、人事工作、卫生行政、动员人民、兵役、军事支差、战勤、社团、民族、宗教、社会礼俗、妇女、婚姻登记、儿童保育、劳资佃业争议等

等均属民政工作范围。

中华人民共和国成立初期，各级民政部门围绕着党的中心任务，在政权建设、土地改革等方面进行了许多具体工作。同时资遣安置了大批战争俘虏和国民党军队的散兵游勇，疏遣了大批流入城市的灾民和贫困农民回乡生产，积极组织了大批城镇失业人员生产自救，收容了大量流浪街头无依无靠、无法生活的孤老残幼，改造了所有旧的慈善团体，处理了所有接受外资津贴的救济机关，实行禁绝烟毒，封闭妓院，收容改造妓女、乞丐和游民，解决了一系列旧中国遗留下来的社会问题。

1950年中央人民政府内务部召开第一次全国民政会议，确定民政工作任务除了民主建政之外，主要业务还有优抚、复员安置、社会救济、生产救灾、困难补助、地政、户籍、国籍、行政区划、边界纠纷、社团登记、婚姻登记、民工动员、移民安置、游民改造、老（革命根据地）区建设等等。当时宗教、侨务也是民政工作的内容。

进入社会主义改造时期，由于民政工作中有一部份已经完成了它的历史任务，这段时期则以优抚、复员安置、救灾和社会救济为主要任务，同时承担了一些政权组织建设中的具体事务和行政区划、收容遣送、婚姻登记、殡葬改革等工作。国家开始有计划地进行大规模经济建设时期以后，民政部门发展了社会福利生产和社会福利事业，还主管了政府机关的人事工作。

党的十一届三中全会以后，从1979年下半年起又承担了县社两级人民代表直接选举的具体事务。1983年4月，第八次全国民政会议确定在新的历史时期民政部门的主要任务是：基层政权建设、优抚安置、救灾救济、社会福利、行政区划、殡葬改革、婚姻登记等工作，并把民政工作的各项任务概括为：政权建设一部份，社会保障一部份，行政管理一部份。不只说明了民政工作在整个国家机关工作中的地位，更为重要的是从理论体系上指出了它不是

解决单一社会矛盾的政府部门。

哈尔滨市是一个新兴城市，开埠于清末光绪年间，距今只有一百多年的历史。清末和国民党统治初期，哈尔滨仍处于军阀当道、沙俄侵略的混乱局面，整个社会充满了半殖民地半封建的色彩。由于帝俄势力的统治和军阀的割据，造成了哈尔滨“四分天下”的局面：道外属吉林省滨江县管辖；马家船口一带属黑龙江省松浦市政局管辖；道里、南岗归东省特别区行政长官公署管辖；香坊、顾乡、正阳河、沙曼屯地区归东省特别区市政管理局管辖。这种局面持续到1932年2月5日日本关东军占领哈尔滨。同年11月成立哈尔滨市政筹备所。1933年（大同2年）7月1日，始将四市合并统称哈尔滨特别市，设立伪市公署。当时虽然行政隶属几经变化，民政机构名称各异，但都管理一部分民政事务，其中均以主管社会救济和社会慈善团体为主要任务。

1946年4月28日，哈尔滨市解放了。人民政权建立以后，民政工作继承老根据地苏维埃政府和抗日民主政府的传统做法，以崭新的面貌开创了历史的新纪元，它的任务及其工作内容都是紧紧围绕党在各个历史时期的中心任务进行的，在哈尔滨的史册上，写下了光辉的篇章。

1946年至1949年（建国前三年）。哈尔滨市这座全国解放最早的大城市，是东北解放区的总后方，担负着繁重的支援解放战争的任务。当时民政部门的主要任务是拥军支前，动员群众参军参战，做好烈士家属、军人家属和革命残废军人的优抚安置工作。在“一切为了解放战争的胜利”的口号下，成千上万的工人、农民、知识分子，踊跃地参加到解放战争的行列，在广大群众中父送子、妻送夫、兄弟争先上前线的动人事迹不断涌现。大车队、汽车队、担架队、医疗队、慰问队也源源奔赴前线，出色地完成了军事运输、抢救伤员的战勤任务。后方的工人，把工厂当战场，把机器当武器，

生产不计时间，劳动不计报酬，只要前方急需的，就千方百计地完成军需生产任务；农民选筛优等的粮食送交前方；街道妇女为部队赶制军服和军鞋；青年学生走向街头开展声势浩大的生产支前、战争胜利的宣传活动。军属门前经常拥满着前来庆功贺喜的人群。祝捷庆功的锣鼓声、鞭炮声更是竟日不绝，人们扭着秧歌，打着腰鼓，高唱着革命歌曲，以表达心中的喜悦和庆祝革命战争的胜利。

1949年至1952年（建国后的头三年）。党中央确定当时的中心任务是恢复国民经济和抗美援朝。民政工作转入了为建立、巩固新的基层政权和抗美援朝战争服务时期。政权建设方面：召开了街人民代表会议，撤销了街下设立的居民间，调整了居民组；郊区农村在完成土地改革的基础上，广泛推行了村选，并召开街、村人民代表会议，代行人民代表大会的职权，初步推行了人民民主制度，有效地监督了人民政府的工作；遣送安置、疏遣了大批流入城市的灾民和农民回乡生产，及国民党大批的战争俘虏和散兵游勇；组织城镇失业人口的生产自救和动员闲散劳动力下乡从事农业生产；收养流浪街头、无依无靠、无法生活的残老孤幼，改造了旧的慈善团体；实行禁绝烟毒，封闭妓院，解放妓女，收容改造游民，解决了旧中国遗留下来的社会问题；承担了抗美援朝期间艰巨的支前任务，动员人力、财力、物力，支援了伟大的抗美援朝战争。

1953年至1956年。党的中心任务是领导全国人民对农业、手工业、资本主义工商业进行社会主义改造，开始社会主义建设。哈尔滨市民政工作的内容也发生了变化，一部分工作如妓女改造、禁烟禁毒、民工动员等，已完成了它的历史任务；一部分工作如农业、交通、武装等，移交给有关部门。这个时期民政工作以优抚、复员安置、救灾和社会救济为主要任务。并开展了第一次优抚救济对象大普查，有计划有步骤有重点地发动和组织优抚救济对象参加生产。在郊区农村组织和发动优抚救济对象走农业合作化的道

路,农村的优抚救济形式,也由土地代耕包耕转向以劳动工分计算的优待、供给、补助的办法,使农村的优抚救济工作开始走向了制度化。

1956年至1966年。国家进入全面建设社会主义时期,民政部门在继续加强优抚、复员安置、救灾和社会救济工作的同时,发展了社会福利生产和社会福利事业。

承办婚姻登记、殡葬改革、收容遣送自流人口等工作。特别是在三年困难期间,民政工作的重点又转移到生产救灾方面上来,集中人力、财力、物力,全力以赴地搞救灾和生产自救,组织广大民政干部深入农村社队与群众同吃、同住、同劳动,认真帮助解决灾区群众的生产生活问题,帮助群众度过了严重的灾荒。

1966年至1976年,“文化大革命”时期。民政工作同样遭到了严重的干扰和破坏。从上到下民政机构和事业单位被冲垮,民政工作的方针政策被搞乱,许多民政干部和优抚对象遭受诬陷、打击、迫害。1972年9月,重新恢复了民政局。

1976年10月至1978年12月(从粉碎江青反革命集团到党的十一届三中全会的两年)。广大民政干部、职工清除林彪、江青反革命集团在民政工作上的各种影响,及时地把民政工作转移到为社会主义现代化建设服务的轨道上来,开始纠正“文化大革命”及其以前在民政工作中“左”的错误影响。

从党的十一届三中全会以后,哈尔滨市的民政工作经过4年的拨乱反正和3年的开创新局面,在调整、改革中取得了一系列的重大成就。

在基层政权建设方面:为了适应农村经济体制改革新形势的需要,改变了政社合一体制,普遍建立了乡政府,使农村基层政权的职能得到明显的加强,农村的各项工作都有显著的变化,有力地促进了农村经济的持续稳步发展。

在优抚安置工作方面：全市开展了第二次优抚对象的大普查，在弄清优抚对象基本情况的基础上，建立健全业务档案，换发革命烈士证明书，分别为在乡老红军、老抗联、烈士家属、革命残废军人、复员军人提高了定期定量的补助标准，扩大了补助面。提高了牺牲、病故、残废人员的抚恤标准，对农村义务兵家属实行了新的优待办法，使他们的生活得到保障。同时，发动和依靠社会力量，从资金、物资、技术等方面，积极扶持优抚对象发展生产，走勤劳致富的道路，这是新时期优抚工作的重大发展。按照“从哪里来，回哪里去”和城镇“按系统分配任务，包干安置”的原则，加强了复员退伍军人的安置工作，举办军地两用人才介绍所，实行对老山前线立功人员优先安置的政策，为复员安置工作闯出一条新路子。积极开展军队离休、退休干部的安置工作。本着“抓紧准备，按时接收，妥善安置，负责到底”的原则，完成了军队离退休干部住宅的修建和分配，妥善地安置了两批离休、退休干部，使他们老有所养、老有所为、老有所学、老有所医、老有所乐，颐养天年。

在农村救灾救济方面：党的各项农村政策极大地调动了广大农民的生产积极性，增强了抗灾自救能力，救灾救济工作出现了新局面。在搞好生产自救的前提下，政府先后拨出了大量的救济款、救济物资，使灾民在吃饭、穿衣、住房、治病等方面，得到妥善安排，稳定了人心，恢复了生产。不少村屯做到当年受灾当年恢复，有灾不荒，减产不减收，充分显示了社会主义制度的优越性。对农村丧失或基本丧失劳动能力、生活无依靠的孤老残幼，采取集体供养和分散供养相结合的办法，保证他们的生活不低于当地一般群众的生活水平。与此同时，积极开展扶贫工作，坚持国家、集体、个人三者力量相结合、治标与治本相结合的原则，组织社会各行各业的力量，扶持贫困户发展农副业生产和多种经营，并兴办一批“双扶”（扶贫扶优）经济实体，安置一批优抚救济对象参加生产，使他们增

加收入,改善生活,摆脱了贫困。

城市社会救济和社会福利工作,已经进入了一个新的发展阶段。城市贫困户的生活得到了妥善安排,救济标准不断提高。通过民政、劳动部门、街道、工厂、企业等多渠道,已使城市中90%以上的有劳动能力的盲聋哑残人员得到了就业。市属8个社会福利工厂在整顿改革中,普遍推行厂长负责制,打破了“大锅饭”,实行了层层经济承包责任制,1985年产值3213万元,利润655万元,同1984年比较,利润翻了一番半;区街和大厂办的福利工厂完成产值2768万元,实现利润361万元,同1984年比较,产值和利润都翻了一番。社会福利事业单位,经过了全面整顿,坚持改革,服务质量明显上升,院容院貌明显改观。哈尔滨市养老院被评为省级文明单位,精神病疗养院和外侨养老院被评为市级文明单位。

婚姻和殡葬习俗改革工作:在婚姻登记管理工作方面,民政部门会同有关单位,大力宣传贯彻婚姻法,严格依照婚姻法,审查申请结婚、离婚当事人的婚姻关系和婚姻基础,切实保证了婚姻自由、一夫一妻制、男女平等的婚姻制度的推行。并通过婚姻登记进行了晚婚晚育和计划生育的宣传教育。在殡葬改革方面,全市普遍建立殡葬改革服务网,扩大了火化区,不少地方已把殡葬改革纳入建设文明街、文明村、文明单位的规划,广大干部和群众自觉地破旧俗立新风,使全市的火化率明显上升,城市达到99.6%,农村火化区达到87.2%,促进了社会主义精神文明建设。

纵览哈尔滨市地方民政历史,无论是清末、民国、伪满洲国时期管理的一部分民政事务,还是新中国人民政权主管的各项民政工作,都具有政治性和阶级性,各自负有截然不同的历史使命,形成了鲜明的对比。旧中国的官署衙门是剥削阶级统治人民的工具。虽然当时也处理一些社会问题,但它的根本目的是为了维护统治阶级和殖民主义者的政权和剥削制度,通过民政工作麻痹人

民的斗争意志,缓和阶级矛盾,压制人民群众的反抗。新中国的国家机关则是依照宪法和法律行使国家权力,管理国家的行政事务,地方民政部门主管的民政工作的各项任务,集中到一点,就是面向社会上的人,对人民群众实现当家作主的民主权利尽一定的职责;对保证优抚和社会救济对象都能享受宪法所规定的政治生活的权利,履行社会成员之间应当承担的义务,从而解决一系列社会问题,调整社会关系,人际关系,发挥稳定机制的作用,促进社会安定团结和国家长治久安。

· 民政工作根据社会主义建设新时期的需要,按照第八次全国民政会议所确定的“解放思想,改革创新,扶贫扶优,治穷致富,不断发展、完善社会保障事业和基层政权体制,为实现新时期党的总任务、总目标服务”的指导思想,哈尔滨市民政工作的改革出现了新格局。突破了由国家花钱解决群众生活的旧框框,坚持治标与治本相结合,把重点放在扶持优抚救济对象发展生产、勤劳致富上,这样做就把党的富民政策和广大优抚救济对象的致富愿望结合起来,特别是兴办“双扶”经济实体,找到了脱贫致富的新途径,体现治穷与致富的统一;冲破了包揽过多,独家承办的旧模式,实行依靠社会力量,坚持国家、集体、个人一齐上的方针,形成多层次、多渠道、多形式地发展社会保障事业;冲破了只讲社会效益,忽视经济效益的旧观念,转向“两个效益”一起抓;实现了由单纯依靠行政手段,转向逐步过渡到依靠国家立法和加强地方性法规建设上来的愿望,使民政工作逐步走向法制化、制度化。实现这“四个转变”,充分说明了民政工作已从封闭和僵化的旧模式中解脱出来,它必将推进民政工作的进一步改革,必将为发展有中国特色的充满生机和活力的民政事业开辟广阔的前景,为社会主义现代化建设,做出应有的贡献。