

003159

扬州市民政志

扬州市民政志编纂委员会

黄山书社

扬州市民政志

YANGZHOU SHI MIN ZHENG ZHI

《扬州市民政志》编纂委员会编

书名为扬州市人大常委会代主任贾彬同志题

《扬州市民政志》编纂委员会名单

主 任:范德富 王元龙

副主任:陈齐翔 张家国

委 员:(以姓氏笔划为序)

丁志富 王克胜 王鹏志

叶 明 朱绍文 何成驹

张生芳 姚宗余 虞偕宁

顾 问:徐竞湘 刘益群

编辑人员名单

主 编:徐竞湘 刘益群

副主编:颜秀华

编 辑:徐竞湘 刘益群 颜秀华

刘 宁 陈新华

皖新登字 05 号

责任编辑:于志斌 高永青

封面设计:于志斌

扬州市民政志

扬州市《民政志》编纂委员会编

黄山书社出版发行

(合肥市金寨路 381 号)

新华书店经销 华东石油地质局印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:11.75 插图:12 字数:280 千字

1993 年 12 月第 1 版 1993 年 12 月第 1 次印刷

印数:00001—1000

ISBN7—80535—738—2/K·402

定价:40.00 元

序 言

欣读《扬州市民政志》稿,甚为高兴,因为《扬州市民政志》,是扬州民政工作历史上第一部专业志,她的编纂完成成为扬州地方志的历史文化宝库增添了一笔重彩。志书如实记载了近一百多年来扬州民政工作的历史,特别是新中国成立后扬州民政工作的历史,也是党和人民政府为广大贫困者和优抚对象服务的真实写照,她的问世必将对我市民政工作发挥承前启后,继往开来的作用。

盛世修志是我国优秀的文化传统。修志在我国已有两千多年的历史。志书有着“资治、教化、存史”三大功能,自古就有“天子以史治国、州官以志兴邦”的提法。改革开放以来,国家经济繁荣,国泰民安,到处生机勃勃,欣欣向荣,为修志工作创造了良好的社会环境。国务院办公厅在1985年颁发的《新编地方志暂行规定》为修志工作作出了规范,党和国家领导人也对修志工作作了重要指示。江泽民总书记为广陵区编纂的《广陵区志》,欣然亲笔题名。这充分说明了党和政府对修志工作的

重视。

民政工作的本质是为人民服务,为民谋利,为民分忧。它承担着行政区划管理、基层政权建设、优待抚恤、军队离退休干部和复员退伍军人安置、救灾救济、农村扶贫、社会福利事业和福利生产、收容遣送、婚姻管理、殡葬改革、地名管理、社团管理、社区服务等若干管理工作,分担了政府大量烦琐复杂的社会事务。改革开放以来,民政工作有了新的发展,充实了新的内容,如农村社会养老保险、社会福利有奖募捐、拓展福利生产和第三产业等等,为民政工作注入了新的活力。做好这些工作,为社会安定团结、为基层政权建设、国防建设、振兴经济发挥着愈来愈重要的作用。《扬州市民政志》的编纂完成,倾注了修志工作者和很多离退休老同志的心血,也是民政局全体同志共同努力的结果。对你们的奉献精神表示诚挚的问候!我热忱期望民政部门的同志再接再厉,奋发努力,继续发扬民政工作者的“孺子牛”精神,更好地为人民服务,为扬州的经济建设服务,为改革开放出力。不断开拓民政工作的新局面。

扬州市市长

A handwritten signature in black ink, appearing to read '施一中' (Shi Yizhong), written in a cursive style.

凡 例

一、宗旨。坚持马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义观点,详今略古,如实记述全市民政工作的历史和现状,以求存史鉴今,古为今用,为发展民政事业和改革开放服务。

二、范围。为今扬州市所属 12 个县(市)区的民政工作。要求是总揽全市,突出重点,合理分工,详略有度。

三、内容。以民政部门直接主管的工作为主。对历史上曾由民政部门主管,后又交出或结束的业务,一般不入志,重要的问题载入大事记。

四、时限。上限量力追溯,下限断至 1987 年,概述可延伸至 1990 年。

五、结构。除概述、大事记外,设章、节、目三个层次。各章的顺序,根据以类系事,横排竖写的原则,按民政工作的性质和业务范围进行编排。

六、体例。以志为主,述、记、志、传、录、图、照、表等诸体并用。除引用历史记载原文的,一般用语体文记述。

七、纪年。中华民国成立以前采用朝代年号括注公元纪年(用阿拉伯字),公元前在年份前加前,同一年号多次出现的,在首次出现时括注公元年。民国纪年不括注公元年,按民国年代加上 11 年推算,民国纪年以前的日期,一律以汉字书写。革命根据地和 1949 年 1 月 25 日扬州城解放后,采用公元纪年,日期一律用阿拉伯字书写。

八、称谓。凡历史上的朝代名、政权名、职官名、地名一律沿用

旧称,其中古地名可括注今地名。1983年3月1日,实行市管县领导体制,体改前扬州地区称“全区”,体改革后扬州市称“全市”。中华人民共和国在志文中简称“新中国”,中华民国简称“民国”。

九、数字。表示数量的一律采用阿拉伯数字。习惯用语、专用名称和表达性语言中的数字用汉字。

十、计量。历史计量单位照旧记载,可换算而未换算者加注,现行计量单位一般采用国际公制度量衡单位。

十一、钱币。1955年3月1日以前,仍按旧人民币记载,不折算新币。1955年3月1日以后,以新人民币记载。

十二、人物。按“生不立传”的原则,主要收录自辛亥革命以来,在各个革命时期有突出贡献的本籍革命烈士,在本地牺牲的外地烈士,有突出事迹者亦收录。

目 录

序言	
凡例	
概述.....	(1)
大事记.....	(5)
 第一章 民政机构	(34)
第一节 机构沿革	(34)
第二节 业务职掌	(36)
第三节 人事更迭	(38)
 第二章 行政区划	(43)
第一节 清代区划变更	(45)
第二节 中华民国时期区划变更	(46)
第三节 革命根据地区划变更	(50)
第四节 新中国的区划变更	(54)
第五节 县(市)区划概况	(62)
第六节 边界纠纷处理	(70)
 第三章 基层政权和基层社会组织	(95)
第一节 民国时期的基层政权和基层社会组织	(95)

第二节	革命根据地的基层政权	(97)
第三节	新中国的基层政权和基层社会组织	(100)
第四章	优 抚	(119)
第一节	拥军优属活动	(120)
第二节	群众优待	(132)
第三节	定期定量补助(简称定补)	(139)
第四节	国家抚恤	(141)
第五节	烈士褒扬	(151)
第五章	复员、退伍军人和军队离、退休干部安置	(172)
第一节	安置机构	(173)
第二节	复员退伍军人安置	(175)
第三节	军队离休退休干部安置	(182)
第四节	地方离退休人员接收安置	(187)
第六章	救 灾	(189)
第一节	灾情概述	(189)
第二节	救济机构及方针	(191)
第三节	救灾措施	(193)
附 录	1644年—1987年主要灾情	(204)
第七章	社会救济	(229)
第一节	机构	(230)
第二节	难民救济	(232)
第三节	城镇贫民救济	(238)
第四节	农村贫困户救济	(241)
第五节	精简职工救济	(245)

第六节 特殊对象救济.....	(246)
第七节 扶贫.....	(246)
第八章 社会福利事业.....	(253)
第一节 城市社会福利事业.....	(253)
第二节 农村五保供养.....	(274)
第三节 残疾人事业.....	(277)
第四节 社会保障和社区服务.....	(281)
第九章 社会福利企业.....	(290)
第一节 社会福利企业的产生与发展.....	(291)
第二节 社会福利企业管理.....	(299)
第三节 社会福利企业效益.....	(302)
第十章 收容遣送.....	(307)
第一节 机构设置.....	(308)
第二节 灾难民遣送.....	(309)
第三节 游民改造.....	(314)
第四节 “长流”安置.....	(316)
第五节 乞讨人员收容遣送.....	(317)
第十一章 婚姻管理.....	(322)
第一节 旧婚姻习俗.....	(323)
第二节 婚姻立法.....	(324)
第三节 宣传《婚姻法》.....	(326)
第四节 婚姻登记.....	(328)
第五节 涉外婚姻.....	(330)

第十二章 殡葬改革	(332)
第一节 丧葬习俗.....	(333)
第二节 推行火葬.....	(335)
第三节 殡葬事业.....	(339)
第十三章 地名工作	(350)
第一节 地名机构.....	(350)
第二节 地名普查.....	(352)
第三节 编纂地名录.....	(353)
第四节 地名档案.....	(354)
第五节 地名管理.....	(354)
第十四章 民政财务	(357)
第一节 财务管理机构及其职能.....	(357)
第二节 民政经费构成.....	(359)
第三节 民政财务管理.....	(360)

后 记

概 述

扬州,古之文化名城,盐运重镇,有二千四百余年建置历史。在过去的年代里,商贾云集,人文荟萃,其经济、文化的发展,具有雄厚基础和一定高度。扬州,对推动社会进步、弘扬民族文化,起过重要作用。基于经济发达,文化层面较高,民政事业在扬州历史上也发生较早、发展较快,其辉煌业绩值得称道。

民政的本质含义是为人民服务、为民谋利、为民分忧。民政工作在社会发展的历史长河中,发挥了调整社会关系,处理社会矛盾,解决社会难题,推动社会进步的职能,起着安定社会、巩固政权的协调、稳定作用。

中国民政具有悠久的历史源流,其政治事务最早可以追溯到西周,其后,历代王朝均将民政列为重要政务。随着各个朝代的兴衰,以及其政治、经济、文化状况的发展,民政事务的内容有所增减、调整,但变中有数,其基本业务,如:行政区划、政权建设、荒政救济、风教礼俗、移民支边、旌表抚恤等延续未变,有历史的继承性。

清末,光绪三十二年(1906),在中央首次设置民政部。扬州府民政事务由户房执掌,其时,民政事务有荒政赈济、警政户籍、疆里营缮、卫生防疫、风教礼俗等基本事项。

民国期间,废府存县,江都县政府设立民政科,掌管行政区划、官吏任免、选举、户政、地政、警政、禁政、民治、赈灾济贫、移民实边、公益卫生、典礼褒扬、风教礼俗、社团登记、劳资争议、主佃纠纷、难民收容等等,集政务、人事、人民福利、社会风化于一身,成为

当时政权机构中最重要的职能部门,被称之为“第一肥缺”。可惜,在当时的社会制度下,“肥缺”只能肥官穷民,权力愈重,私囊愈丰,真正为民谋利,不取决于个人愿望,是社会制度决定的。

扬州城区自清至民国三十八年,先后设置有相当规模的济贫、养老、育婴、收容等慈善机构 12 所,还设有冬赈、难民救济等临时的赈务团体多处。当时,扬州慈善赈济事业的发展,属于上乘。

中国共产党基于为人民服务的宗旨,在各个历史时期,都认真重视民政工作。1949 年 1 月,扬州城解放,人民政权建立,扬州市政府设立民政局,作为政府的重要职能部门,按照不同历史时期党和政府的中心任务,开展本职工作。

三年国民经济恢复时期,民政工作重点为摧毁旧政权,建立新政权,推行民主建政工作;疏散流民,安置难民和城市失业人员;改造娼妓,禁绝烟毒;开展拥军优属,支援大军南下,支援抗美援朝战争,完成拥军支前任务。同时,在救灾救济、行政区划、地政户籍、宣传婚姻法、建立婚姻登记制度等方面,也做了大量工作。凡此努力,对医治战争创伤,稳定社会秩序,安定人民生活,巩固人民政权,均发挥了重要作用。

1953 年,国家进入有计划的国民经济发展和社会主义改造时期,扬州民政工作的主要任务,以优抚安置、救灾救济、基层选举为主,同时开展生产自救、婚姻登记、殡葬管理、游民改造等工作。

1956 年以后的十年,进入社会主义全面建设时期。民政工作进一步深入,优抚安置、社会救济、社会福利事业、社会福利生产均得到较快发展。据 1958 年统计,扬州专区共建立各类教养院 13 所,收容 2242 人,敬老院 600 所,收养五保老人 18680 人,兴办福利生产厂 329 个,吸收民政对象入厂生产 13276 人,占工人总数 61%,产值 417 万余元,减轻了国家救济费的负担。这一时期的民政工作,得到稳定的、持续的发展。

1966 年后的十年动乱,民政工作机构被撤销,正常工作秩序

遭破坏,除优抚、救济工作尚能延续以外,其他事务悉皆中断,处于严重的灾难时代。

1976年粉碎“四人帮”以后,中国共产党召开了十一届三中全会,拨乱反正,党和国家获得了新生,社会主义事业进入新的历史发展时期。各级民政部门重新组建,相继恢复正常工作秩序。全国第八次民政会议召开,进一步明确了民政工作的性质、特点、作用、职责,把民政工作任务,概括为政权建设的一部分,社会保障的一部分,行政管理的一部分,具有重要意义。并加强了机构改革和干部队伍建设,民政工作的体制和方法,也实现了重大转变,表现在:社会事业的兴办,由国家包办到国家、集体、个人三者一起办的转变;社会福利由救济型向福利型、由单纯供养向供养与康复、自救相结合的转变;福利生产由只讲社会效益,忽视经济效益,向既讲社会效益,又讲经济效益的转变;管理上,由依靠行政手段向加强法制管理,由封闭式向开放式的转变等等,使扬州市的民政事业发展,突破旧的模式,开创了新局面,步入一个新的阶段。

1979年以后,民政工作的发展,通畅、迅速、扎实、稳定。参与了县、社两级的直接选举,承担了政社分设,建立乡政权和村民委员会的工作,1981年12月,政社分设在江都县试点,1984年4月全市全部结束,共建乡政府289个,村委会5972个。这期间,全市社会福利企业,迅速而大规模地在城乡发展,这对深化社会救济方针,发展社会保障事业,建设有中国特色社会主义,均有着重要的现实意义和深远的历史意义。到1991年,全市社会福利企业,已发展成为全民经济中的一支重要力量,实现产值14.16亿元,利税1.16亿元,全市共有767个福利企业,安置残疾人就业20433人,占有劳动能力残疾人总数的22.6%,发挥了吸收残疾人就业的主渠道作用。自1978年至1991年,全市社会福利企业累计上缴社会福利基金3400万元,支持兴办敬老院547所,为社会保障事业的发展,起了促进作用。同时,随着整个国家经济建设的迅速发展,相

应地调整、提高了优待、救济标准,逐步改善着优抚、救济对象的生活状况。其他退伍安置、拥军优属、殡葬改革、婚姻登记等方面工作,也均有长足发展,日逐完善,日趋进步。

展望未来,任重道远,时代赋予我们的责职是艰巨的、长期的,史无前例,今少成典。过去的仅仅是基础,未来,是有识之士,实现抱负;有为之士,大展鸿图的时代。未来,前程无量,光彩照人。民政工作从其内涵和范围来说,是全面的,既是上层,又是基层,既有普遍意义,又有特殊意义,与党及国家的整体利益息息相关。扬州全市民政工作的直接对象,计有 195 万余人,占总人口近四分之一,其中:优抚对象 41 万余人,社会救济对象 79 万余人,常年供养对象 68 万余人,其他对象 7 万余人。他们需要国家和社会提供生活保障,需要安排照顾。工作得力,是对国家利益的根本维护,是社会主义制度优越性的显著体现。我们应当提高贯彻执行党的基本路线的自觉性、坚定性,解放思想,实事求是,深入探索民政工作在新时期的特点、作用,努力奋进,在新的起点上,取得新的成就。