

003617

江苏省常熟市地方志丛书

常熟市民政志



古吴轩出版社

江苏省常熟市地方志丛书

常熟市民政志



A318-3



古吴轩出版社

序

《常熟市民政志》的出版,是我市民政事业发展史上值得庆贺的一件喜事。

民政工作历来是人民政府工作的重要组成部分,是沟通党和政府与人民群众密切联系的桥梁和纽带,是稳定社会的重要机制。建国以来,在党和政府的重视和关怀下,在全市民政战线的干部职工的辛勤努力下,民政工作取得了可喜的成绩,对于保障人民生活,促进社会安定和经济建设起着重要的作用。党的十一届三中全会以来,在改革开放的新形势下,常熟市的民政工作不断开拓前进,在发展社会福利事业、救灾救济、优抚、“双拥”以及推行农村社会养老保险等方面做了大量工作,取得了显著的社会效益,受到了民政部、省民政厅和苏州市民政局的表彰。

为了反映在不同社会制度下民政工作的职能和发展状况,使之前可稽查,后资借鉴,更好地继承和发展民政事业,我局专门建立了《常熟市民政志》编纂委员会,组织编纂人员,在广泛征集资料的基础上编纂初稿,前后经历了三个寒暑,四易其稿,并经审核后才付梓出版。在编纂过程中,得到了各级领导,包括我市、局的离退休领导和老同志以及市地方志办公室的支持和指导。民政部、省民政厅、苏州市民政局以及我市党政领导特地为本志亲笔题词,在此一并表示感谢。

“继往开来,求实创新”是时代赋予我们的历史任务。我们要在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的十四大精神指引下,进一步解放思想,锐意改革,开拓前进,充分发挥民政工作“上为中央分忧,下为群众解愁”的作用,更好地适应社会主义市场经济,努力做好各种社会调节工作,促进社会主义物质文明和精神文明建设,把我市民政工作推上一个新的台阶。

常熟市民政局局长 陆关金

1994年9月

13

凡 例

一、本志以马列主义、毛泽东思想以及邓小平同志关于建设中国特色社会主义理论为指导,以常熟各个时期民政事业发展的史实为依据,本着“详今略古”、“求实、存真”的原则,力求翔实地反映常熟地区民政工作的全貌。

二、本志断限时间,上限为 1911 年,下限为 1990 年。为了反映近几年来我市民政事业的发展状况,本志设 1991 年至 1994 年上半年的大事记,以作为本志内容的补充和延伸。

三、本志以章、节、目体排列表述,全志设 11 章,38 节,60 目,卷首设有序言、凡例、概述,并辅以图、表、照片等。

四、本志资料采录于有关历史档案、文件、统计报表、书刊以及各种法令、法规等,并调查走访知情人,凡入志资料均经过筛选、考证。

五、本志采用语体文记述,按《江苏省志编写行文通则》办理。民国及以前的历史纪年用当时年号括注公元,建国后一律用公元纪年。1955 年 3 月 1 日前流通的旧人民币币值,均已折算成新人民币,文中不再加注。

六、本志所列革命烈士英名录,包含籍属本地的和牺牲在常熟境内的外地籍革命烈士。

14

《常熟市民政志》

目 录

序

凡例

目录

概述..... (1)

第一章 民政机构与职掌范围..... (5)

第一节 职掌范围..... (5)

第二节 民政机构..... (7)

一、机构设置 (7)

二、人事更迭 (8)

第二章 行政区划 (11)

第一节 县、市的设置..... (11)

一、地域..... (11)

二、沿革..... (11)

第二节 区、乡、镇区划 (12)

一、民国前区划·····	(12)
二、民国时期行政区划·····	(13)
三、建国后行政区划·····	(19)
第三节 地名管理·····	(25)
一、地名机构·····	(26)
二、地名普查·····	(26)
三、地名档案、地名图、地名录·····	(58)
四、地名管理·····	(59)
五、地名“补更”工作·····	(62)
第三章 政权建设·····	(64)
第一节 民国时期议政机关·····	(64)
一、议事会·····	(64)
二、参议会·····	(65)
第二节 民国时期行政机构·····	(66)
一、抗战前县行政组织·····	(66)
二、沦陷时期县行政组织·····	(66)
三、抗战胜利后县政府·····	(67)
四、区、乡公所·····	(67)
第三节 建国后基层行政设置·····	(68)
一、区、乡、村制·····	(68)
二、县(市)直属镇和区直属镇·····	(68)
三、政社合一制·····	(69)
四、乡(镇)、村制·····	(69)
第四节 村(居)民委员会·····	(69)
一、村民委员会·····	(69)

二、居民委员会.....	(72)
第五节 县(市)、乡镇人民代表大会及选举.....	(73)
一、县(市)历届人民代表大会.....	(73)
二、乡(公社)镇人民代表大会.....	(80)
三、选举.....	(81)
 第四章 优抚安置	(83)
第一节 拥军活动	(84)
一、支援前线.....	(84)
二、慰问驻军.....	(84)
三、军民“共建”.....	(85)
第二节 优抚工作	(86)
一、优属活动.....	(86)
二、群众优待.....	(87)
三、定期定量补助.....	(92)
四、表彰先进.....	(94)
第三节 国家抚恤.....	(100)
一、革命烈士、因公牺牲及病故军人抚恤.....	(101)
二、残废抚恤	(104)
三、评残	(107)
第四节 复员、退伍军人和军队离退休干部安置	(108)
一、工作机构	(108)
二、安置政策及方法	(109)
三、安置成果	(110)
四、军队离退休干部安置	(113)

第五章 救灾救济	(115)
第一节 灾情救济.....	(115)
一、历年灾情	(115)
二、治灾措施	(123)
第二节 社会救济.....	(127)
一、民国时期的社会救济	(127)
二、建国后的社会救济	(128)
第三节 收容遣送.....	(140)
 第六章 社会福利	(141)
第一节 民国时期的慈善事业.....	(141)
第二节 建国后的福利事业	(144)
一、福利事业机构	(144)
二、农村五保事业	(158)
第三节 福利生产.....	(170)
一、市属社会福利工厂	(170)
二、乡、镇、村(街道)办福利工厂	(181)
第四节 民政福利基金会.....	(200)
第五节 社会福利有奖募捐.....	(205)
第六节 盲人、聋哑人协会	(211)
第七节 社区服务.....	(213)
 第七章 社团登记	(216)
第一节 社团组织.....	(216)
一、民国时期的社团	(216)
二、建国后的社团	(218)

第二节 登记管理.....	(219)
---------------	-------

第八章 殡葬改革.....	(221)
---------------	-------

第一节 旧丧葬习俗.....	(221)
----------------	-------

第二节 移风易俗推行火葬.....	(222)
-------------------	-------

第三节 殡葬机构.....	(225)
---------------	-------

第四节 墓地管理.....	(225)
---------------	-------

第九章 婚姻登记.....	(227)
---------------	-------

第一节 婚姻习俗.....	(227)
---------------	-------

第二节 贯彻《婚姻法》履行婚姻登记.....	(228)
------------------------	-------

一、开展宣传教育	(228)
----------------	-------

二、履行婚姻登记	(230)
----------------	-------

三、婚姻登记档案	(233)
----------------	-------

四、涉外婚姻	(234)
--------------	-------

第十章 民政财务.....	(235)
---------------	-------

第一节 民政经费管理.....	(235)
-----------------	-------

第二节 民政经费历年支出.....	(237)
-------------------	-------

第十一章 革命烈士褒扬.....	(240)
------------------	-------

第一节 革命烈士传略.....	(240)
-----------------	-------

第二节 追认烈士及发证工作.....	(246)
--------------------	-------

一、追认革命烈士	(246)
----------------	-------

二、《革命烈士证明书》发证、换证.....	(246)
-----------------------	-------

第三节 革命烈士纪念建筑物.....	(247)
--------------------	-------

一、烈士陵园	(247)
二、乡区烈士墓碑	(249)
三、悼念活动	(250)
第四节 革命烈士英名录.....	(252)
民政大事记(1990—1994. 6).....	(322)

概 述

(一)

常熟位于江苏省东南部,地处长江三角洲前沿,东濒上海,南倚苏州,西邻无锡,北临长江,与南通隔江相望。全境面积为 1251 平方公里,1990 年人口 1032888 人,辖 11 个镇,23 个乡,3 个农林场,5 个街道办事处,668 个行政村,110 个居民委员会。

常熟有悠久的历史,是国务院批准的全国历史文化名城之一。虞山、尚湖被列为国家太湖风景名胜区的重点景区之一,虞山又为国家森林公园。古琴川河穿城而过,连缀起众多的雅园幽巷、名胜古迹,构成独特的吴中风情,是太湖风景区旅游胜地。

常熟境内地势平缓,气候温和,土壤肥沃,物产富饶。昆承平原产粮,沿江平原产棉,河湖荡泊产鱼,濒临江海又宜捕捞,故素以“鱼米之乡”著称。交通发达,水路有申张、苏虞、锡虞、澄虞 4 条航线,分别与上海、苏州、无锡、江阴、张家港通航。陆路 204 国道和苏十王公路穿城而过,农村已实现乡乡村村通公路。东行 100 公里至上海,南行 38 公里至苏州,西行 45 公里至无锡,北行 40 公里至张家港,境内行驶 17 公里通港路到达浒浦港,可由汽渡直达苏北南通市。

(二)

常熟民政机构及其职掌也有着悠久的历史 and 占有重要的地位。清末,1911 年 11 月,常熟、昭文两县合并为常熟县,即成立常熟县民政署,由民政长主政,集户籍丁口、赈灾救济、礼俗风尚诸民政要务于一身。民国期间,常熟始设民政机构,民政署改称知事公署第一科。掌理:赈济、抚恤、禁毒、慈善事业、改良风俗、保甲户籍等事项。民国元年(1912 年)常熟建立了县立贫民习艺所,并相继建立了公办、民办义局。以减免田赋,以工代赈、购粮平糶等办法赈济灾民。从民国 12 年开始,虽经历了多次较大规模的维修海塘、治理江堤,但由于治标不治本,难于阻抗严重自然灾害,慈善事业机构为数不少,但施舍微细粮物,无济于事,故境内灾民、贫民、游民、流浪乞丐比比皆是,贩毒、吸毒、扒窃、娼妓等社会劣迹到处可见,官场腐败,社会混乱,人心思变。

(三)

解放后,中共常熟县、市委和县、市人民政府对民政工作极为重视,分别于1949年5月与1950年6月先后设置了县、市人民政府民政科,作为政府的重要职能部门,从“上为中央分忧,下为群众解愁”的要求出发,围绕各个时期的中心,通过基层政权建设,社会保障和社会行政管理等工作为广大民政对象服务,有力地促进了社会主义精神文明建设和物质文明建设,充分发挥了社会稳定机制作用。

在解放初期和国民经济恢复时期,开展了基层政权建设,从废除保甲制度入手,建立了乡(镇)、街道办事处及村(居)民委员会,接管和整顿了民国时期的慈善事业机构,建立了新的社会福利事业机构,治理了旧社会遗留下来的污垢,进行禁毒、改造娼妓、游民、乞丐等,对流散于社会的孤老残疾、弃婴进行收养和管理,维护了社会安定。在遭受历史上罕见的严重自然灾害后,民政部门积极组织广大灾民开展生产自救及赈灾活动。1949年至1952年之间,全县共发放救济粮122.5万公斤,并组织社会互济,支援灾区,安排好灾民生活,确保了恢复生产。对革命烈士、革命军人家属进行了优待抚恤,并广泛开展了支前和群众性的拥军优属活动。《中华人民共和国婚姻法》颁布后,积极开展宣传教育,实施婚姻登记,废除了封建婚姻制度。清理积柩,改革土葬,推行火化,移风易俗。这一时期的民政工作,对安定受灾人民的生活,稳定社会秩序,建立人民民主基层政权,支援国防建设,恢复国民经济起了积极作用。

在全面开展社会主义经济建设时期,着重开展了优待抚恤、复员退伍安置、社会救济、生产救灾等各项业务工作。随着农业合作化制度的推行,农村实行“依靠群众,依靠集体,生产自救,互助互济,辅之以政府必要的救济和扶持”的方针,积极帮助因劳动力少或遭受不幸事故而不能维持基本生活的贫困户解决生活上的困难。对农村丧失劳动能力、无依无靠的孤老残幼实行“五保”(保吃、保住、保医、保葬、孤儿保教)供给。城镇实行“依靠基层,生产自救,群众互助,辅之以政府必要的救济”的方针,对无依靠、无生活来源的孤老和丧失劳力的残疾人员给予定期定量救济,对无固定收入生活有困难的居民采取临时救济的办法,以维持他们的基本生活。对60年代精简下放的老职工和生活困难的老复员军人实行定期定量补助。群众性的拥军优属活动和社会救济工作逐步趋向经常化、制度化。这一时期的民政工作,对保障人民生活,促进社会安定和开展社会主义经济建设、国防建设发挥了重要作用。

“文化大革命”的10年间,民政机构被撤并,民政工作和民政事业受到严重干扰。由于广大民政基层干部的坚持,对优抚安置、社会救济等的日常业务工作仍得以继续实施。

粉碎“四人帮”后,我市民政工作通过拨乱反正,逐步转入正常,特别在党的十一届三中全会以后,在改革开放和发展经济的新形势下,不断解放思想,开拓前进,各项民政工作有了新的发展。

政权建设。

配合农村经济体制改革,进行行政社分设,实行了乡管村的新体制,强化了政府部门工作,促进了经济工作的发展。认真贯彻《中华人民共和国村民委员会组织法》、《城市居民委员会组织法》,通过试点,普遍进行村、居委会的换届选举,健全村、居委会的组织机构和各项工作制度,积极开展创建先进居委会和示范村活动,并对村、居委会主任进行了业务培训,提高了素质,促进了村、居委会自我教育、自我管理、自我服务功能的发挥。

二、开展了社会保障工作。

改革救灾、救济工作。实行救济与扶持相结合,积极扶持农村贫困户发展生产,脱贫致富。实行救灾与保险相结合,动员农民积极参加家庭财产保险,改变了受灾后单纯依赖国家救济的状况。

发展社会福利事业。社会福利从救济型向福利、康复、开放型转化,城乡建立了社会福利院、精神病院、颐养院、敬老院 36 所,形成了服务网络,特别是农村五保户的供养政策得到落实,入院供养的比例逐年提高,生活不断改善。

兴办社会福利企业。随着乡镇工业的发展,全市福利企业得到逐步发展,乡镇福利企业从打破了一乡一厂的格局以后,1990 年已发展到 148 家,安置残疾职工 5992 人,安置率达到 74.82%,收到了良好的社会效益和经济效益。

进行了社区服务工作。形成了对老年人、残疾人、烈军属、青少年幼、康复医疗、社会治安、便民利民等各类服务系列,推进了公共福利事业的社会化。

建立福利基金会。采取多渠道、多形式筹集基金,用于发展社会保障事业,从 1987 年至 1990 年,全市筹集基金 836.9 万元,无偿用于农村敬老院修建和完善设施,改善五保户生活以及对贫困户的危房、生活补助达 233.4 万元。

开展社会福利有奖募捐活动。从 1988 年至 1990 年 3 年间,全市有奖募捐券销售净收入 90.7 万元,无偿资助各种福利项目以及有偿扶持福利企业,促进了社会福利事业的发展。

改善了优待抚恤工作。义务兵实行了先安置后入伍,为复退安置工作开辟了新的途径;农村优待逐年提高,城镇兵实行普通优待;军人家庭服务中心普遍建立;对退伍军人的住房和生活困难重点进行帮助解决;老复员军人和烈属的定期定量补助政策得到进一步落实,对国防建设起到了促进作用。

推行农村社会养老保险工作。成立了“常熟市农村社会养老保险管理处”,各镇分别成立了相应机构,配备了专职人员,经过一年多时间的工作,到 1993 年止,

已收缴保险金达 2000 余万元,为发展社会保障事业提供了物质基础。

三、改善了社会行政管理工作。

根据国家体制改革的要求和我市经济发展的实际需要,参与撤乡建镇、撤乡并镇,增设街道办事处、居民委员会以及撤并村民委员会等,进行调查研究和论证报批工作,促进了城乡经济繁荣。

认真贯彻新颁布的《婚姻法》和《婚姻登记办法》,培训婚姻登记人员,严格依法执法,进一步健全婚姻登记管理制度,促进了婚姻登记工作规范化、制度化、科学化管理。

深化了殡葬改革。建立了殡葬管理所,投入资金扩建了殡仪馆设施,加强了墓地管理,乡镇普遍建立了村级公益性小公墓或骨灰堂,提倡丧事简办,文明治丧。

开展社团登记管理。按国务院《社会团体登记管理条例》规定,开展社团清理整顿复查登记工作,保障社会团体的合法权益,发挥了社团在各行各业中的积极作用。

加强了地名管理工作。在地名普查的基础上进行了地名标准化、规范化处理,会同公安、交通部门更新了路牌、门牌,建立和健全了地名档案,使地名管理逐步规范化。

认真做好遣送收容工作。配合公安部门对外流人员进行审查教育和遣送,严厉打击犯罪分子,促进了社会治安和综合治理工作的顺利开展。

建国后,我市民政事业的发展,充分体现了社会主义为人民谋福利的宗旨,在做好各种社会调节工作的基础上,保障人民权益,调动积极性,促进了社会进步和经济发展。随着改革开放的逐步深入,我市民政事业将继续发扬艰苦创业精神,克服前进道路上的各种困难,进一步开拓创新,为社会稳定和经济建设作出新的贡献。

第一章 民政机构与职掌范围

第一节 职掌范围

民政工作的职掌范围是具有悠久历史的。据《周礼》记载,西周(公元前十一世纪至公元前 771 年)的中枢机构按天地四时分设天、地、春、夏、秋、冬六大官员。其中:地官大司徒的职权范围中有八个事项:(一)领土疆域;(二)行政区划;(三)户口;(四)基层政权;(五)救灾;(六)社会救济;(七)礼俗;(八)移民。清末光绪三十二年(1906 年)发布了“仿行宪政”的“上谕”。撤销沿隋唐制设的六部,改设十一部,宣布“巡警为民政之一端,著改为民政部”。民政部职掌立版籍,整饬风教,编审户口,巡警禁令,行政司法,经界图志,审验官民土地,陵寝,修治道路,保守古迹寺庙,检医防疫,设置病院。民国 21 年(1932 年)《内政部组织法》规定,内政部管理全国内务行政事务,其中:民政司之职掌:(一)地方民政及经费,(二)地方行政区划,(三)地方官吏之任免考核,(四)选举,(五)人口户籍,(六)征兵征发,(七)赈灾救济及其他慈善事项,(八)移民及国籍事项。

与内政部相适应各省均设置民政厅,城市普设民政局。掌管事项繁多,诸如县市行政官吏的任免、登记、考核、辞职、离职、视察、监督,编拟行政法规,训练公务人员,县市行政区划,地方经费,风俗之调查,纠正及改良、考察礼制宗教,褒扬恤典,调查保存古迹、古物、名胜、祠庙,公共卫生,卫生机构的设置、监督、指导,防疫,医生药店之检查及医药人员之考核,赈灾,社会救济,烟赌禁政,劳资争议,主佃纠纷,取缔高利贷,县、乡仓储,工会立案,人民团体的立案和监督,地方自治,选举,监督保管地方公款公产,区乡镇的编制,县市地方武器等均属其职掌范围。民国 35 年(1946 年)1 月经江苏省民政厅核准之“常熟县政府暂行办事细则”规定:县长以下分设民政、财政、教育、建设、军事、地政及社会等七科。民政科掌理:(一)保甲户籍事项,(二)选举事项,(三)禁烟禁毒事项,(四)卫生行政事项,(五)褒扬抚恤事项,(六)其他有关民政事项。社会科掌理:(一)社会福利事项,(二)救济事项,(三)宗教事项,(四)风俗改良事项,(五)合作行政事项,(六)人民团体之登记

监督事项,(七)其他有关社会事业事项。

建国以后,民政工作是人民政府的重要职能工作,民政机构遍及全国。其职掌范围随着阶段性的变化,有其不同的内容和要求。

1950年7月,中央人民政府内务部召开第一次全国民政会议,确定民政工作的任务有:民主建政、优抚、复员安置、社会救济、生产救灾、困难补助、地政、户政、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、老区建设等。当时宗教和侨务也是民政工作内容之一。

在社会主义改造时期,民政工作以优抚、复员安置、救灾和社会救济为主要业务,并承担了政权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。国家进入有计划的经济建设时期以后,县民政部门在继续进行优抚、复员安置、救灾救济等工作的同时,发展了社会福利生产和社会福利事业,把地政、户政、宗教和侨务工作分别划归有关部门管理。

在“文化大革命”的十年内乱中,县民政部门被撤销,民政工作的一些方针政策被搞乱,使民政工作受到很大损失。

粉碎“四人帮”以后,1978年重新恢复设立民政部门,确定以优抚、复退安置、生产救灾、社会救济和社会福利为主要业务,并承办行政区划、婚姻登记、殡葬改革、收容遣送等项工作。1979年县民政局承办了县社两级人民代表大会代表直接选举的具体事务工作。1980年开展了全县地名普查工作。1982年起又承办了军队离退休干部的接收安置工作。1983年第八次全国民政会议以后,民政工作的各项任务总的概括为“三个一部分”即:政权建设的一部分,社会保障的一部分,行政管理的一部分。具体内容有:城乡基层政权建设;村(居)民委员会建设;优待抚恤和烈士褒扬;退伍军人和军队离退休干部接收安置;农村救灾和社会救济;社会福利生产;社会福利事业;社区服务;农村基层社会保障的探索;行政区划;边界争议调解处理;社团登记管理;婚姻登记管理;殡葬管理;流浪乞讨人员的收容遣送;社会福利有奖募捐以及指导残疾人联合会工作,协助老龄委员会工作等。同时,还要从事民政理论的研究。

第二节 民政机构

一、机构设置

(一)民国时期

清末,辛亥革命奋起,江苏宣告独立,常熟光复。1911年11月7日,常熟、昭文两县并为常熟县,设立民政局为县行政机关,由局长主持县政。是月15日,常熟县民政局改称常熟县民政署,由民政长主政。

中华民国建立,元年12月(1912年)县民政长改称县知事。民国2年1月,县民政署改称县知事公署,下设四个科,第一科职掌民政工作。民国16年3月23日国民革命军北伐抵常,接管县公署,是月26日成立常熟县临时行政委员会,设民政股。7月撤销临时委员会,建立常熟县政府,民政归入第一科。民国26年11月侵华日军侵犯常熟时,县政府解体。

常熟沦陷时期,民国27年9月,国民党重建常熟县政府,流动于县西北境时,设第一科(民政)。1940年8月,共产党领导的民主政权,在徐市成立常熟县人民抗日自卫委员会,设有民政科。日伪时期,民国26年12月由汉奸组成“常熟县自治委员会”,翌年7月伪自治会改称“常熟县知事公署”,下设民政科。民国29年9月,伪知事公署改称“常熟县政府”,仍设有民政科。民国34年8月抗战胜利,伪政权瓦解。9月,国民党重建常熟县政府,下设民政科。民国36年10月调整县政府机构,民政科又改称第一科。

(二)建国后;

1949年4月13日,中共常熟县委员会,常熟县政府在苏北如皋白蒲举行成立大会。并在苏州地委常委兼中共常熟县委书记李凌主持下研究确定干部配备名单和渡江后接管政权的准备工作。

1949年4月27日常熟解放,4月29日,随军进入常熟的南下工作队边接管、边建立政权。同年5月3日,常熟县、市人民政府同时宣告成立,县府设民政科,市府未设工作机构,由县兼管。1950年6月常熟市人民政府经苏南行政公署批准正式办公,并设立民政科。1958年4月,随着撤市建镇的体制改革,市民政科撤销后,城区民政业务由虞山镇民政科办理。1962年7月,县级机关整编,将县民政科、人事科、监察室合并,改为常熟县民政局。1964年1月24日又将人事、监察业务划出,另设县人事局。1966年开展“文化大革命”,党政机关受到冲击,不能正常行使职能。1968年3月30日成立常熟县革命委员会。同年9月又将人事局、民政局合并为一个革命生产领导小组。12月又撤销,民政纳入常熟县革命委员会办事组内办公。1969年8月成立民政劳动小组,归县革委会生产指挥组领导。同年12月,劳动业务划出。1971年2月23日,民政与上山下乡办公室合并,设立常熟县革命委