

013057

●玉溪地区地方志丛书

玉溪地区

民政志

玉溪地区民政处 编

云南民族出版社

●玉溪地区地方志丛书

玉溪地区

# 民政志

玉溪地区民政处 编

云南民族出版社

名 誉 编 委 主 任	张华生
原 编 委 主 任	何吉富
编 委 主 任	杨文祥
编 委 副 主 任	王天顺 张玉辅
主 编	喻绍康
编 务 、 版 务	喻绍康 尹龙书 丁秉琛 陈浚华
摄 影	张小良 陈宝学 刘树平 赵 燕
	曹绍平 蒋任发 查志堂 赵荣康
	张志峰 赵云洪 储家辉 杨华兴
	吴凤文 杨映泉 吴士贤 武友寿
	李树德 王绍槐 李吉耀 李江明
地 编 校 审	图 写 对 稿 人 员
	喻绍康 陈浚华
	尹龙书 陈浚华
	尹龙书 陈浚华 赵 燕
	吴明铠 高钟文 张朝堂 王毓华 何淑苹
	梁跃武 李亚平 汪勤学 张小良 赵桂芝
	周增能 刘树平 陈宝满 施义东 陈宝学
	李富荣 赵荣康 王开文 李 璞 博发狱
	王明君 李美兰 张为呈 王绍槐 龙拾思

## 序 言

《玉溪地区民政志》历时 5 年编纂完成，现已出版，可喜可贺。

民政工作，源远流长。古时的“民政”泛指政府行政事务，有“州（指州、县政府）曰民政焉”之说。历代“民政”内涵各有不同，建国以前的民政，多作为统治人民的工具而出现，建国后的民政，其内容和范围多有变化。直至八、九十年代，即我国社会主义建设现阶段，才使民政内涵形成一个较为规范的概念，把民政工作概括为基层政权建设、社会保障和行政管理“三个一部分”。新的“民政工作”概念，是党委和政府机关，以人民群众为对象，与人民群众切身利益密切相关的社会性、政治性的国内社会行政管理工作，即国家部分内政的管理工作。党中央在《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，将社会保障作为建立社会主义市场经济体制的一个重要内容和组成部分，即要建立包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄保障为主体的多层次社会保障体系。这给民政工作的发展带来了机遇。

新编纂的《玉溪地区民政志》广征博采，集聚数十年星点分布于各方各地的资料，取其要点编排成序，展现民国以来民政工作性质的变化与建国后不同时期的发展进程，也反映了建国以来，各级民政工作者在党和政府领导下的辛勤耕耘和社会主义建设事业的发展态势。虽然在资料和编写人员的精力方面受到局限，但它仍不失为一本“图文并茂、志录兼得、言之有据、丰富翔实”的民政地志工具书。它客观地记录了民国时期民政的实情及建国后的经验教训，有较高的资政作用和研究价值。

我们做什么工作都既要知道“今天”，又要了解“昨天”，才能更好地确定“明天”的计划和措施，以尽可能克服工作中的主观性和盲目性。《玉溪地区民政志》的成书，使地区专业志增添了重点项目，为地区地方史志提供了一个部门的编纂史料，在“供后人借鉴”方面丰富了室藏内容。

玉溪地区行政公署

副专员 张华生

1995 年 7 月

## 序 二

中华民族历史悠久，人才荟萃，文化辉煌。今天的中国是历史的中国的继承和发展。毛泽东同志曾说，“学习我们的历史遗产，用马克思列宁主义方法予以批判地总结，是我们的另一任务”。古人也说，“史征往训来”，“知今不知古，谓之盲瞽”。一个民族、一个国家，如果忘掉了自己的历史，就不可能存在和发展。我们研究编写《玉溪地区民政志》，目的在于总结过去，指导现实，着眼未来，继续推动全区民政事业的改革和发展。

民政工作源远流长，早在西周的中枢机构中便设地官大司徒职掌民政事务，是为民政工作的早期阶段。秦置治粟内史，两汉置大农令，唐设户曹民部。历代掌权者视民政工作为朝政要务而从未放弃，并在工作范围上逐步强化民政的作用。《周礼》“使帅其属而掌邦教，以佐王安抚邦国”，说的便是这个道理，它指出民政的作用：“圭土其地而制其域”（测定疆土，建立制度）；“以荒政聚万民”（救灾、救济）；“以保息养民”（扶恤、安置）；“令五家为比，使之相保”（基层政权）；“大荒大乱，则令邦国移民”（移民搬迁）。实际上这些都是奴隶社会的民政。而封建、半封建半殖民地社会的民政作用虽有变异，也曾提出“轻徭薄赋”、“与民休息”等口号，但民政仍然仅作为统治阶级奴役民众的桎梏工具而存在。唯有中国共产党领导下的民政以为人民服务为宗旨，以扶贫济危、共同富裕为归宿，在“社会保障”、“行政管理”、“基层政权建设”三个一部分中发挥作用。

我国当代的社会主义经济，是以公有制为主体，多种经济成分并存；以按劳分配为主，多种分配方式并存的社会主义市场经济体制，是具有中国特色的社会主义。反映在政治上，则是以人民民主专政为国体、人民代表大会为政体的人民当家作主的政权。反映在精神上，则是发展以共产主义思想为核心的精神文明。社会主义的民政，其作用就在于维护公有制为主体的社会主义市场经济和人民民主专政。它的基本出发点是全心全意为人民服务，为人民群众谋利益。社会主义市场经济，对我国的经济、政治和社会生活的各个领域产生极其广泛深远的影响。同样，给民政工作既带来机遇也带来挑战。

中国共产党第十四届三中全会提出“建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障，促进经济发展和社会稳定”，并明确把我国社会保障体系界定为社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累等六种方式。将社会保障体制改革列入经济体制改革的总体工程。这样就有力地推动了民政社会保障事业的发展。社会主义市场经济体制建立的过程，必将进一步推进民政基层民主政治的建设。社会主义市场经济从某种意义上说是法制经济，必将进一步强化民政部门加强行政管理和服务的职能，从而为民政部门所承担的行政管理工作创造条件。总之，民政工作将进一步得到全党、全国、全社会的重视和关心。抓住机遇，深化改革，扩大开放，促进发展，保持稳定，是全党和全国工作的大局。民政工作将在整个社会工作的运行中，为解决社会

问题,调节社会关系,促进社会公平,规范社会行为,维护社会稳定,促进社会与经济协调发展作出积极的贡献。

玉溪地区民政处

处长 杨文祥

1995年8月

## 序 三

民政工作是政府工作的一个重要组成部分。我国民政工作源远流长，早在西周就设地官大司徒职掌行政区划、基层政权、礼俗、移民等工作。而完整的“民政”概念出于北宋时期，《宋史》载“军曰兵，州曰民政焉”，意为当时地方文武分权，军即军事，用兵打仗；州即民政，总揽地方政府事务。南宋历史学家徐天麟编撰的《东汉会要》和《西汉会要》专门辟了民政门类，将户口、簿籍、更役、乡役等20多门工作列人民政门类。除此之外，民政专门立书的典籍却没有，民国时期所编修的地方志书，也只是把民政作为不可缺少的部分。究其原因，由于历代的民政工作范围均为多元性、社会性、群众性之工作，所事唯唯，且又多有变动。

但是，历代的统治者为加强统治，均把民政部门作为巩固政权的重要工具。清朝末年，通过调整中央机构，在中央政府设立了民政部，掌管地方行政、警政、救灾救济等社会工作。民国时期，国民党除继承了历史上的民政工作基本内容和传统做法外，出于维护其统治的需要，又增加了征兵征发、地方自卫等工作。

新中国成立后，在中国共产党的领导下，社会主义民政工作较以往历史上的所有的民政工作均有了本质上的变化。新中国的“民政”是“为民谋利，为民施政”，它以新的面貌、新的工作内容和新的工作方式出现在广大劳动人民面前。老一辈无产阶级革命家毛泽东同志说：“民政工作就是做人的工作。”朱德同志指出，政府的民政部门，犹如党的组织部门一样。党的组织部门是党在组织工作上的助手，而民政部门是政府在组织人民群众工作上的助手。全国第十次民政会议上党的总书记、国家主席江泽民指出：民政工作非常重要。陈毅同志曾经很贴切很形象地把民政工作概括为“上为中央分忧，下为百姓解愁”。

根据以上民政工作源与流的简要追溯可知，我国的民政工作已有两千多年的历史，它都是针对社会来进行的。中国共产党领导下的民政工作，更具有鲜明的特点。战争时期，主要是动员人民参军、参战，组织人民支前，优待抗日军属，宣传抗日政策，鼓舞抗日军民士气。新中国成立后标志着我国的民政工作进入了崭新的阶段。建国伊始，中央人民政府就设立了内务部，管理全国民政工作。各大行政区亦设立了民政部。各省、自治区设立了民政厅，专署和县设立民政处、科。民政机构遍及全国，自上而下组成了完整的民政机构体系。以社会主义建设内容为重点的社会主义民政工作，主要是民主建政、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。为巩固新生政权，稳定社会秩序，建设社会主义，提高人民生活水平发挥了积极的作用。

1978年2月，国务院设立民政部。12月党的十一届三中全会作出了把全国工作重点转移到社会主义现代化建设上来战略决策，我国进入了一个新的历史时期，民政工作任

务更为明确,更为繁重。主要任务有:基层政权建设、优抚安置、救灾救济、社会福利、行政区划、殡葬改革及婚姻、社团、地名管理等工作。根据新形势的要求,民政工作以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论和党的基本路线为指导,围绕经济建设的中心,坚持改革开放,坚持四项基本原则,兴起了“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”的热潮,改革救灾救济,兴办社会福利,发展民政社会保障等工作。以“国家补助,集体筹集,社会捐助”的路子兴办了城镇福利院、农村敬老院。以既保障灾民和贫困户的基本生活,又扶持发展生产;既无偿扶持,又有偿扶持;既单户扶持,又连户扶持;既扶持养种业,又扶持加工业、商业、服务业等四个相结合的办法改革救灾救济。以城乡结合,工农商结合的路子兴办了扶贫扶优福利企业。优抚工作进一步完善了“国家、社会、群众”三结合的优抚体制。

在新形势的推动下,民政工作实现了四个转变。一是由单纯生活救济,满足解决温饱问题转变为既保障优抚救济对象的生活,又注重扶持他们发展生产,勤劳致富;二是由包揽过多,独家承办转变为依靠社会力量,多渠道、多层次、多形式办好民政事业;三是由只讲社会效益,忽视经济效益转变为两者并举,既花钱,又搞经营;四是由单纯依靠行政手段,转变为逐步依靠法律手段,推动全社会按国家法律规定的义务去办。总之,在“解放思想,改革创新”的指导下,依据国家赋予的职能,在解决社会问题,调节社会矛盾,促进社会公平,依法维护和保障人民群众的基本生活权益,维护社会稳定,为党的中心任务做了大量工作,发挥了稳定机制的作用。

《玉溪地区民政志》以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导,以翔实的资料,对民国时期的民政工作,因资料不全,只作了部分编入,对建国以来至1990年间民政工作的全貌和它的发展,作了全面、系统的记述。它有助于从事民政工作的同志知我民政、爱我民政。置身于民政工作的同志,应该是最“爱我民政”的。但是,民政工作业务繁多,工作很忙,要对民政工作有全面的了解,受着时空条件的限制。《玉溪地区民政志》有助于与其事者全面地了解民政工作,从而在工作中互相协作、配合,以推进民政工作的全面发展。

编写《玉溪地区民政志》还有助于社会各界对民政工作的了解、研究,从而给予更多的支持。在社会主义市场经济的条件下,民政工作与社会各界的关系越来越密切,对其要求也越来越高。民政工作面临的新课题是如何动员各种社会力量,争取社会各方面的理解和支持,把民政工作搞得越来越活。在社会主义市场经济体制的建立过程中,作为经济体制改革配套工程的农村社会保障体系的建立和完善,已成为民政工作的当务之急,这就要研究过去,想到未来,希望了解民政工作、研究民政工作和“爱我民政”的同志们,给予更多的研究和关注。

基于上述两个原因,《玉溪地区民政志》的编撰出版,是很有意义的。

玉溪地区民政处

原处长 何吉富

1995年9月

## 凡 例

1、《玉溪地区民政志》以马列主义、毛泽东思想为指导,以《建国以来党的若干历史问题的决议》为准绳,应用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点,略古详今地反映全区民政工作全貌。

2、本志编写以志、记、传、图、表、录为体裁。民国时期以录为主;建国后,以志为主,“横排纵写,经纬交织,以横为主”;除著述部分外,一概“叙而不议”,“寓观点于叙事之中”。

3、所列资料力求广征博采,追根溯源,去粗取精,言之有据,丰富翔实,图文并茂,言简意赅。

4、严格部门志的“区域性”。民政部门管理业务,各时期已移交其他部门的项目,只叙述移交前的情况;军队离退休和转业、安置及地方干部离退休等涉及人事方面的工作,为避免混乱,一般也不再述及;灾害事件搜集范围,以民政救济对象为限;建国后的行政区划只列各时期所辖范围,凡划出者,自划出之年以后不列,划入者,追溯至建国初;建国前的划出划入尽量收录。

5、资料上限起民国元年(1912年),下限原则上迄1990年。在审稿时应有关方面要求增补了1991—1994年资料,有些资料实际下限至搁笔之日(1995年8月)止。

6、文中所涉褒扬性人名,除模范、先进人物以外,一般以歿世者为限。

7、文字以《现代汉语词典》或《新华字典》为准,个别非常用字使用了《康熙字典》或其他字典所载用字。

8、所涉货币及度量衡均为当时面值和计量法。1954年以前的人民币旧币,其面值为新币的1:1万。

9、当代地名以政府公布者为依据。

10、资料来源,建国前以省档案馆为主,建国后以地区档案为主,结合搜集本处和县(市)档案及有关志书、个人收藏、口碑等。历史地图按《中国历史地图集》照录。比例尺:唐·南诏地图1:4,900,000万,宋·大理地图1:4,900,000万,元·至顺地图1:5,600,000万,明·万历地图1:2,450,000万。

# 目 录

序言	统计表	..... (76)
凡例	历年政区统计表	..... (143)
<b>第一章 概述</b>	<b>第五章 基层政权</b>	..... (147)
<b>第二章 大事记</b>	第一节 民国时期	..... (147)
民国时期	第二节 中华人民共和国	
中华人民共和国	时期	..... (150)
建立后	<b>第六章 选举</b>	..... (155)
<b>第三章 民政建制</b>	第一节 民国“国大”代表	
第一节 机构沿革	选举	..... (155)
第二节 科室业务范围	第二节 民国县参议员	
第三节 党、团、工会	选举	..... (157)
第四节 干部培训	第三节 民国乡、镇长选举	.... (161)
民政处历年领导干部名 录	第四节 中华人民共和国建立初期 的选举	..... (163)
各县(市)历年民政局领导 干部名录	第五节 宪法颁布以后的 选举	..... (167)
民政处历年工作人员名 录	<b>第七章 抚恤</b>	..... (177)
民政系统近年受表彰的 工作人员名录	第一节 民国时期的抚恤和优属、 安置	..... (177)
<b>第四章 行行政区划</b>	抚恤	..... (177)
第一节 今玉溪地区在历史上的隶属 关系	优属	..... (179)
第二节 民国区划实录	安置	..... (180)
第三节 中华人民共和国建立后的 区划管理	修祠	..... (180)
现行政区划统计表	国民党官兵抗战阵亡给 恤名录(部分)	..... (183)
历年乡、镇(区、公社)政 区名称沿革及行政村、办事 处(管理区、大队、小队)	第二节 中华人民共和国建立后的 抚恤	..... (194)
	牺牲、病故抚恤	..... (194)
	伤残抚恤	..... (198)
	褒扬	..... (202)

地、县(市)烈士陵园、纪念碑概况	(203)	然灾害及救灾	(353)
革命烈士传略		第二节 火灾	(375)
摘抄	(207)	第三节 地震灾	(382)
编写《革命烈士英名录》	(210)	第四节 其他灾害拾零	(384)
玉溪地区革命烈士英名录	(212)	<b>第十一章 社会救济</b>	(387)
第四节 拥军优属	(296)	第一节 城镇救济	(387)
第五节 表彰先进	(302)	民国时期的城镇救济	(387)
第六节 优抚对象普查	(313)	中华人民共和国建立后的城镇救济	(388)
第七节 民工动员和支前	(314)	第二节 农村救济	(394)
民工动员	(314)	民国时期的农村救济	(394)
支前	(316)	中华人民共和国建立后的农村救济	(395)
第八节 各军供站概况	(319)	第三节 冬衣救济	(401)
<b>第八章 优待补助</b>	(322)	第四节 精简退职老职工生活补助	(414)
第一节 群众优待	(322)	第五节 老乡干部生活补助	(417)
第二节 国家补助	(329)	第六节 积谷防荒	(418)
<b>第九章 安置</b>	(334)	民国时期	(418)
第一节 复员、退伍军人安置	(334)	中华人民共和国建立初期	(423)
第二节 军队离、退休干部安置	(339)	<b>第十二章 农村“扶贫”及民政经济实体</b>	(427)
第三节 地方工作人员离、退休安置	(343)	(附：玉溪地区主要民政福利企业概况)	(466)
第四节 城镇人口疏散下放安置	(344)	<b>第十三章 民政福利事业</b>	(471)
第五节 前国民党县团级以上宽释人员安置	(347)	第一节 “五保户”供养	(471)
第六节 越南难民安置	(348)	第二节 殡葬改革	(493)
<b>第十章 灾害救济</b>	(350)	第三节 麻风病人收容供养	(502)
第一节 洪涝、冰雹、低温和旱灾	(350)	民国时期	(502)
民国时期自然灾害		中华人民共和国建立以后	(505)
拾零	(350)		
中华人民共和国建立后的自			

第四节	有奖募捐.....	(512)	第三节	地名资料档案及建档 工作.....	(584)
<b>第十四章</b>	<b>行政管理.....</b>	<b>(523)</b>	第四节	地名标志设置.....	(598)
第一节	婚姻登记.....	(523)	第五节	地名工作人员和 经费.....	(601)
第二节	社会团体管理.....	(527)	第六节	地名“补更” 工作.....	(604)
第三节	残疾人工作.....	(543)	<b>第十六章</b>	<b>民政财会和统计.....</b>	<b>(612)</b>
第四节	盲流人员收容 遣送.....	(551)	附录.....	(619)	
第五节	土地征用.....	(557)	记玉溪地区行署民政处长余 恩阳——《第九次全国民政 会议典型材料汇编》 节录.....	(619)	
第六节	禁烟(鸦片).....	(562)	通海县军人抚恤优待实施 细则.....	(621)	
	民国时期.....	(562)	玉溪地区社会福利企业管理 暂行规定.....	(628)	
	中华人民共和国建立 初期.....	(567)	玉溪地区殡葬管理实施 办法.....	(635)	
第七节	人民群众来信来访接待 工作.....	(572)	玉溪地区民政处1995年 各科室工作任务目标考核 责任制.....	(637)	
<b>第十五章 地名工作.....</b>	<b>(577)</b>	通海县九街乡民政助理员 的工作量(1990年度) ——摘自基层调查系列 材料之一.....	(639)		
第一节	地名和地名资料 普查.....	(577)	中共中央文件.....	(641)	
第二节	编写地名图、书及地名论 文、考释.....	(581)	玉溪地区地名工作论文及地 名考释文选.....	(642)	
	编写编绘《地名志》、《县 地图》.....	(581)	<b>编纂始末.....</b>	<b>(662)</b>	
	编写编绘《玉溪地区地名手 册》、《玉溪地区地图》(尼 龙绸印张)、《玉溪地区地名 词典》、《玉溪地区乡镇地 图集》.....	(582)			
	选写《中华人民共和国地名 大词典·云南分卷》玉溪 地区词目释文.....	(583)			
	地名论文及考释.....	(583)			

# 第一章 概述

## (一)

玉溪地区在云南省中东南部，地处滇中高原湖盆区中南部，介于北纬 $23^{\circ}18'$ 至 $24^{\circ}57'$ 、东经 $101^{\circ}15'$ 至 $103^{\circ}09'$ 之间，东接曲靖地区，南邻红河哈尼族自治州，西与思茅地区毗连，北靠昆明市和楚雄彝族自治州。辖玉溪市和江川、澄江、通海、华宁、易门5县及峨山彝族自治县、新平彝族傣族自治县、元江哈尼族彝族傣族自治县。全区有28镇、47乡、13民族乡、215办事处、437行政村、5,561自然村、52居委会。土地面积15,285平方公里，483,299户、1,885,623人，其中汉族1,290,090人、彝族367,341人、哈尼族96,003人、傣族66,974人、回族34,802人、白族9,747人、蒙古族6,231人、苗族5,617人、拉祜族5,270人，其他民族1,548人。

地区行政公署驻玉溪市州城镇，位于全区中东北部，玉溪坝东南部边沿。北距省会昆明88公里，市区面积10.2平方公里，海拔1,629.3米（聂耳公园处）。

“玉溪”一名之由来，明景泰《云南图经志》卷二有载：“玉溪桥，在州治西城乡。所跨之溪，其水萦带，苍碧如玉，因以桥名。”知县张恒《吟奎文阁》咏诗有“水带玉溪长”之句。民国5年，以桥名作县名。

全区地势西北高略向东南倾斜。其东北部，盆地、湖泊呈星点分布，地面平缓，波状起伏，溪谷阡陌交织，高原丘陵萦绕其间。西北、东南两面，江河循区界过，元江（江）一线，自西向西南斜贯新平、元江二县全境。地貌复杂，域中高山对峙，山谷、盆地与溪河错落其间。全境立体气候特征比较典型，占总面积59.9%的湖盆区年均温度14至17摄氏度，属中亚热带和北亚热带气候；海拔1,400米以下的低河谷区，占总面积的18.2%，具有亚热带和热带气候特征，年均温17到20摄氏度以上；其他为海拔2,300米以上的高寒山区，属山巅低温区。全区全年降水量为805至964毫米，冬春干旱，夏秋多雨。森林覆盖率28.12%，多云南松、华山松。野生动物有熊、猴、豹、麂等，并有300多平方公里的自然保护区。河流为元江（江）、珠江两大水系，出境水口多年平均流量956.4立方米/秒，地下水储量15.68亿立方米，水利化面积占68.63%，可开发水能62万千瓦，1994年底已开发148,337千瓦，通电村97.5%以上。水产品年产703.3万公斤。工业以卷烟、白糖、化工、机械制造和矿业为主，年现价产值（下同）2,244,526万元。乡镇企业总收入594,586万元。公路通车率行政村97.2%，自然村82.4%。自动电话41,834部，移动电话2,733户，无线电寻呼16,897

户。农业以水稻、烟叶、油菜、甘蔗、茶叶为主，农业总产值 249,450 万元，农民人均纯收入 1,289 元。水果以梨、柑桔、芒果、苹果为主，年产 4,077 万公斤，茶 93 万公斤。工农业总产值 2,493,976 万元，第三产业产值占国民生产总值的 18.3%。财政收入 147,575 万元，支出 151,058 万元，人均储蓄 1,500 元，旅游业收入 3,902 万元。

## (二)

我国的民政工作，源远而流长，在秦汉到鸦片战争以前两千多年的封建社会中，历代王朝从中央到地方政府都程度不同、范围不等的含有民政活动。西汉与盛唐时期，统治者强调“民为邦本”、“民为贵”、注重“施仁政于民”，使历史上出现了汉唐的“经济繁荣时期”和“鼎盛时期”。

南宋以后，封建社会趋向没落，民政主要起维护统治作用，民政工作内容多为荒政、赈穷、户口、徭役、奴婢、民俗等。清光绪三十二年（1906 年）9 月，清廷政府改革官制，历史上首次设置民政部，是为中央第一部，掌主版籍、风教，“绥靖黎民，以奠邦本”。实际管理范围包括步兵、疆里、户口、保息、民仪、方术、城垣、公庙、仓库、桥道和官员等，还设置直辖京师巡警总厅，监督顺天府尹，成为全国统一掌管公安、内务的首脑机关，已大大超越了“民政”一词的近代含义，而成为典型的“警政”。尤以在民政部下设缉探总局，更是对人民实行赤裸裸的特务统治。

辛亥革命成功，1912 年建立中华民国，中央设内务部，职掌地方行政、经费、选举、征兵、赈灾、济贫、人口、土地、警政和行政区划、官吏任免等。但那时军阀割据，政令、制度由军阀自定，各省机构不一，民政业务项目归宿不一。直至民国 14 年（1925 年）国民政府正式成立，民国 16 年（1927 年）设内务部，各省政府设民政厅，各行政督察专员公署及县政府设第一科职掌民政事务，各项民政政令始行全国统一。民国的民政亦与清朝相似，荒政、社会救济多属点缀；抚恤、安置的条例条令纷纷扬扬，人民所受实惠寥寥无几。即便有些实际内容，也多自 30 年代后期所起。是时迫于抗日战争需要，乃逐渐增加民政拨款，安顿灾区；抚恤抗战伤亡，鼓励军民抗日。其中也含有迫于国际公论所作的一些姿态。

民国 28 年（1939 年），今玉溪地区所辖各县均宣传、施行国民政府和省政府的抗日伤亡抚恤条例。23 年（1934 年）、29 年（1940 年）国民政府先后颁布《陆空军平、战时抚恤暂行条例》和《陆军抚恤暂行条例》，分战时、平时抚恤和死亡、伤残抚恤。那时今玉溪地区各县奉军委会令对所通知的抗日将士阵亡名单进行调查落实。今尚有案可查之抗日战争牺牲名单计 277 名，有数无名者 369 名（按有关资料计，各县抗日牺牲总数当在 3,000 人左右）。但据此时各县政府文报，所通知烈士家属名单，因战士入伍多非自愿，所报也多无真实姓名，故入伍后或父母病故，或妻、母易嫁及他迁等原因而多未落实抚恤对象，实际受恤金者各县总数不过数拾户。至于军队伤残安置则未见具体

实例，而伤残人员流落他乡，沿街求乞者则比比皆是。

民国时期的优属事项，所查仅见民国 29 年至 30 年，江川、新平 2 县于“七七”献金（募捐）项下支付数百元购买藕粉、砂糖慰问抗属；民国 31 年以后，有峨山、江川、新平、玉溪 4 县对抗属给予部分救济金或优待金、安家费。较普遍的实惠为对抗属免除门户摊派或杂役，但也有许多地方未予实施。

各县于民国 28 年至 31 年间在县城设有忠烈祠纪念抗日阵亡将士，但均为在清朝所建基础上加以修葺而成，每年也都举行公祭。

民国时期的救灾救济曾于民国 18 年（1929 年），内务部颁布《勘报灾歉条例》，规定发生风、涝、冰、虫、旱灾的地区，县长必须在 10 日内亲临现场视察，并设立各县名称不同的救济机构，中央及省政府直至民国 38 年（1949 年）均累有拨款至县。但也迫于是时江河失修、医疗几无，加上肆意征役（仅抗战时期各县征兵即达七八万众，而总人口不及八九十万），盗贼蜂起，灾害无数，土地荒芜，所拨之款无不杯水车薪，救灾实为政府装点门面。虽各县政府也尽力募捐救济或贷放积谷，然而同样僧多粥少，粮款寥寥无几，各种灾害实属自生自息。各县城镇虽多数设有救济院或孤老院，但也只能维持对赤贫者的施棺和掩埋无主尸体，间或施粥或出售平价米。而孤老残幼则因收养院供给甚微，稍有力者皆逃散在外乞食，实无力者始在院内艰难度日。

麻风为民国时期一大公害，流散社会，传染频繁，患者以易门、澄江、华宁等县为最，各县总人数约二三千，自清末至民国均未作过有效处理。民国 27 年（1938 年），民政厅下发《隔离给养暂行办法》饬令收容病人，但因对患者肆意打击、歧视，收容所屋少人多，供给无度，医疗仅为虚设，故收容成效极差，多数病人藏匿不报或逃往深山林间或流落他乡。民国 30 年以后收容稍有增加，但至解放前也不过十之二三。

“积谷”为清朝后期为解决民间备荒所设的农村储金，民国延续至解放初止。民国 22 年（1933 年），按省民、财两厅公布的《县市全仓库管理细则》，每户抽一京石增补积谷储备，每县约一二十万石。但乡间贷放手续烦杂，又多为有势者把持，加以兵饷调借，教育和麻风、公修等挪用，也为历来县、乡、保长等管理人员贪盗之物，实际贫困受益者为数不多。

“禁烟”（鸦片）本为民国要政，在实施中，实际成为地方政府的主要财源和各级官吏“肥私”的猎物。民国 17 年云南省禁烟局发布第一号训令，下达禁烟“定额”（实为种烟任务），只可增加不可减少，禁烟成了强制种烟，至解放前夕种烟已经十分泛滥。

### （三）

新中国的民政同历史上所有的民政有本质的区别，它的全部活动的出发点和归宿都是为民造福。民政部门的一切工作人员“急人民之所急，想人民之所想”，“上为党政分忧，下为群众解愁”。建国以来的情况可大致分为四个阶段：

第一阶段，建国始至 1955 年为民政工作的形成时期。各县于 1949 年底相继解放，在建立专、县政权的同时先后设立了民政科。这时的民政业务囊括了今天许多部门的工作范围，诸如政权建设、行政区划、民工动员、婚姻登记、社团登记和优抚、救济、地政、户政、国籍等。各县在确定行政区划，全区 12 县共划分为 49 区（镇）的基础上开展了基层选举，建立了区、乡政权。1954 年又在“普选”中建立了县、乡、镇人民代表大会制度，并在少数民族地区设置了 449 个民族乡和民族联合乡，以法律的形式确立了劳动人民的主人翁地位；开展广泛的“拥军优属”活动，慰问解放军，优待革命军人家属，给革命烈士家属和革命残废军人发放抚恤金和残废金，给现役军人家属以群众性优待，以及国家给予定期和不定期的生活补助，使他们生活稍高于当地群众生活水平。此时期用于烈属、残废军人的抚恤和解决生活的国家拨款合计 12.1 万元，可购大米百余万市斤。并普遍建立了“褒扬表彰”、“复员退伍”等初期制度，不定期以县召开烈军属表彰会；对烈军属和残废军人给予“代耕助耕”；复员军人给予安置就业或解决土地、住房和生产生活资料回乡参加农业生产；定期不定期召开拥军优属大会、座谈会；对烈属给予定期生活补助等，使广大烈军属和荣、复、转军人得以“继续发扬革命传统，争取更大光荣”，使广大干部群众积极拥军优属，共同为巩固国防作出贡献。

1950 年 7 月，专署成立救灾委员会，把防灾、抗灾、救灾作为保障人民生活的大事来抓，结合兴修水利，减免公粮和灾害拨款，在城乡收容流散人员，组织城乡福利生产，发放城乡冬衣救济，迅速安定人民生活，稳定社会秩序；对散佚在各地农村的积谷也作清理整顿，贷放数千万斤，使其真正发挥备荒济贫的作用；对自流于社会的麻风病人作了全面调查，进行安顿和隔离防治，仅两年多即收容安顿了极大多数患者；并同时开展禁烟禁毒，截断鸦片流通，根治“瘾民”，销毁鸦片及烟具，至 1953 年初各县基本禁绝。

第二阶段，1955 年至 1966 年，为民政工作的巩固时期。各县自贯彻第三次全国民政工作会议之后，根据陈毅同志“民政部门的工作，应以优抚、复员、救灾和社会救济为工作重点”的指示，民政工作范围有所调整，原有的地政户政和社团登记、基层政权建设、行政区划管理等工作，多数县实际已由有关部门所代理，而优抚、救济和复员安置、婚姻登记等继续保留下来的工作，经过不断巩固提高已进入制度化、规范化。各区普遍设置了民政助理员，各项工作由点到面地有了进一步的深入和发展；农村广泛推行了对烈军属、残废军人的“群众优待劳动日”和集体对孤、老的“五保”供给，拥军优属的形式更加多样化；“定期定量补助、救济”，查灾报灾救灾和城乡荣、复、退、转军人安置及退休干部安置管理等均已形成制度。在集镇发展了较完善的以烈军属、贫困户为对象的民政福利生产事业；城乡麻风病院的供给和防治已经稳定并有防治成效；开始了殡葬改革，婚姻登记深入人心。

第三阶段为“文革”10 年，是民政工作的动乱时期。专、县民政机构被撤销合并，各项优抚、救济制度基本停断，各县经费开支由名称不一的部门代理，民政干部被调离，少数同志被下放，部分民政对象被打击或无法得到国家既定的生活补助救济，个别

地方的民政款被贪污或挪作他用，部分福利生产也被撤销、合并或解散，许多在厂在社人员失去生路。有的地方婚姻登记无人管，退伍军人无人及时接待、安置。直至“文革”后期二三年和“文革”结束初期一二年，如褒扬表彰、抚恤安置、婚姻登记、定期补助救济等一些燃眉之急的工作始略有恢复。

第四阶段是党的十一届三中全会以后，为民政工作的全面发展时期。民政工作在“正本清源，拨乱反正”中经过恢复、整顿，重建了地、县民政机构，重新配备民政助理员，发展了乡村民政基层组织；对优抚对象中的冤假错案给予调查和平反昭雪，恢复名誉，落实了生活待遇。

民政业务范围除恢复了“文革”前所开展的项目以外，又恢复了 50 年代后期所减少的基层政权建设、行政区划、社团登记，增加了地名工作、残疾人工作、有奖募捐和军队离退休干部安置等。侨务工作和土地征用恢复不久后划归其他部门管理，麻风病供给和防治由原来民政、卫生部门合管改为卫生部门单独管理。

1983 年第八次全国民政工作会议后，各项民政工作进入了专业化、法制化、规范化管理。经过总结、升华，开展了民政全方位的深化改革。变消极的“输血型”救济为积极的“造血型”扶持生产，帮助贫困户发展生产，发放扶贫资金，实行单户扶持，摆脱贫困；创办救灾扶贫经济实体，开展有奖募捐，壮大民政经济，为民政对象开辟就业门路；实行分散供养和集中供养的“五保”政策，全区各乡（镇）兴办敬老院；在地、县设立军队离退休干部休养所（点），树立社会主义“老有所养”的社会形象；对义务兵家属实行全乡或全县统一提留，统一标准，统一优待，逐步平衡农民负担；对救济对象实行无偿、有偿救济和扶持，对优抚对象实行群众优待、定期抚恤和定期补助，有利于调动生产积极性和加速资金周转；较多的是随着国家财政的逐步好转，各项供给标准得到提高和供给面扩大，各专项经费的数额也有较大增加，保障了民政对象的生产生活，使各项民政事业得到全面发展；多年来，为逐步实现民政工作的制度化、规范化、法制化，多次分别开展了优抚对象、婚姻登记、孤老残幼、社团登记、老乡干部、复员军人和残疾人等的普查工作，为民政工作的全面发展起到了奠基作用。尤其是 1980 年至 1983 年开展的地名普查和 1991 年至 1994 年开展的地名普查和资料更新工作，分别上阵专业队 200 余人，基本查清了全区主要地名名称的“名、形、音、语、义、位”和各类各项地名要素，填补了我区的地名工作和地名学空白，实现了从历史至今有关学界梦寐以求的愿望。

综观建国 40 余年民政的产生、形成与发展的全过程，它是和人民群众利益密不可分的，人民群众是民政事业的直接建设者，又是受益者，民政机关依靠人民及社会各种力量解决社会问题，“拥军优属”、“军民团结”、“尊老爱幼”、“扶贫助残”已成社会风尚。民政工作是中国共产党群众工作的一部分，它始终围绕党的中心，为党的基本路线和总目标服务，无论是建国初期的改造吸毒者、乞丐、妓女和游民，使数 10 万旧社会的受害者得以重新做人，还是现在的扶贫优待、安置各种人员、救济孤老残幼，都是为了稳定社会秩序，调动一切积极因素建设社会主义。所以新中国的民政，它具有鲜明的人民性、社会性、政治性和行政性及党性，是纯粹的中国式民政。