

005989

呼和浩特市民政志

呼和浩特市民政局
《民政志》编写办公室
一九八六年

《呼和浩特市民政志》序言

单为呼和浩特市的民政工作及其事业写“志”，这还是第一次。《呼和浩特市民政志》的完成和出版，是件很有意义的事。

做为民政工作战线上的一位战士，很早就希望有一部专门介绍呼和浩特地区民政工作的历史和民政事业发展的专门书籍。一九八二年以后，中央号召各地编写地方志，在呼和浩特市委的领导和关怀下，一九八三年秋，民政局党委委派我来抓这项工作。由于我及同事们对志书的编写、组织、以及要求达到的目的等，是在不断深入的探索中逐步明确起来的，加之编写人员的调整、更换及人员少、任务重等客观情况，致使将近一年多的时间仅做了一些成效甚微的准备工作。

民政局党委十分重视《民政志》的编写工作。一九八四年九月前后，为了加快编志步伐，加强写作班子，从而组成了以青年干部古俊峰同志为首的新的四人编志办公室，在总结经验的同时，重新制定了编志方案。

经过将近一年多时间，对所有库存档案三千余卷进行了查阅和摘录，并访问了几十位老同志，于一九八五年九月以后，由古俊峰同志执笔，进行统编和初稿写作。到一九八五年十二月，写成了近七十余万字的初稿，然后又转入了紧张的修改阶段。最后于一九八六年三月末写成了现在的志稿。约二十万字。

我认为《呼和浩特市民政志》的编写是成功的。尽管它离一个真正志书的距离也许还很远，就其内容和材料的取舍上也不尽完

美，但我已从其字里行间发觉了同志们在工作、组织、思考上的艰
难。他们已尽了自己最大的责任，其成就是伟大的。我作为一名民
政战线上的基层领导，从内心感谢同志们所做的一切努力。

成 功

一九八六年八月十一日

目 录

第一章 民政工作概述.....	(1)
第一节 民政一词的由来及发展.....	(1)
第二节 中国历史上民政工作的产生与发展.....	(2)
第三节 旧中国民政机构的沿革.....	(4)
第四节 革命根据地民政事业与新中国民政部门工 作的内容及变化.....	(7)
第五节 新中国成立后呼和浩特市的民政工作.....	(12)
第二章 呼和浩特市民政机构的设立及沿革.....	(112)
第一节 旧中国呼市民政机构及业务.....	(112)
第二节 新中国成立后呼市民政机构的沿革.....	(114)
第三节 解放后呼市民政机关人员编制变化.....	(122)
第四节 建国后民政局历任局长、副局长名单.....	(125)
第三章 民政优待，抚恤工作.....	(128)
第一节 优抚工作的任务与方针.....	(128)
第二节 优抚工作各项任务的具体内容，区别与联 系.....	(131)
第四章 社会救济工作.....	(137)
第一节 城乡社会救济的历史及发展.....	(137)
第二节 社会救济工作的根本方针和任务.....	(140)

第三节 城乡社会救济的对象与形式	(142)
第五章 救灾工作及救灾方针与任务	(145)
第六章 复员退伍军人安置工作	(149)
第一节 复员退伍军人安置工作的产生及演变	(149)
第二节 安置政策及原则	(150)
第三节 军队退休干部安置政策及管理	(153)
第七章 基层政权建设	(160)
第一节 基层政权建设的由来	(160)
第二节 基层政权建设原则	(163)
第三节 基层政权与基层群众自治组织	(165)
第四节 民政局在基层政权建设中的任务	(166)
第八章 行政区划	(168)
第一节 行行政区划的由来及意义	(168)
第二节 行行政区划变更的审批权限	(171)
第三节 呼和浩特区域变更情况	(172)
第九章 婚姻登记	(176)
第一节 婚姻登记工作的任务	(176)
第二节 涉外婚姻和港澳同胞与国内公民的婚姻登 记	(180)
第十章 殡葬改革	(183)
第一节 殡葬礼俗的历史及改革方针	(183)
第二节 呼和浩特市的殡葬机构及其业务	(184)
第十一章 呼和浩特市的民政福利事业单位简况	(187)
一、盲人、聋哑人学校	(187)
二、精神病疗养院	(192)

三、社会福利院.....	(197)-
四、收容迁送站.....	(202)
五、军用供应站.....	(204)
六、大青山革命公墓管理处.....	(205)
七、盲人按摩医院.....	(209)
第十二章 呼和浩特市的民政福利工业单位简况.....	(211)
一、立新木器厂.....	(211)
二、红星印刷厂.....	(216)
三、建筑塑料厂.....	(221)
四、社会福利被服厂.....	(223)
· 编 后 记.....	(224)

第一章 民政工作概述

第一节 民政一词的由来及发展

“民”与“政”两个字不连用，是两个不同的概念。关于“民”字，汉朝许慎《说文解字》说：民者“众萌也”。古代的民字是泛指被统治的庶人。拉丁文中的民字demos，系古希腊城邦的平民，也是民众的意思。关于“政”字，据我国古籍《尚书》、《周礼》、《论语》中反映的意思为政务、政事，有一般的管理国家和社会事务的意思。古希腊伟大的思想家柏拉图与亚里斯多德认为，“政”是实现正义，为民谋利，以达到最高“善业”的行为。综合上述种种意思，我们根据“民政”工作在各个历史时期的实际作用与用途，可以解释为：民政工作，就是国家机器对人民大众具体政务的管理工作。

我国的民政工作及其业务开展可谓“源远流长”了。因为，民政工作是国家机器对人民大众具体政务管理的工作。那么，民政工作是伴随国家机器的产生而产生的，这种说法是有一定道理的。也就是说，我国自从有了国家政权以来民政工作也就产生了。只不过以“民政”一词的名义出现在社会上是后来的事了，但其业务范围和工作性质基本是相同的。

在我国的典籍文献中最早使用“民政”一词是南宋徐天麟编撰的《西汉会要》和《东汉会要》两部著作中。他在两汉会要中把户口、风俗、簿籍、更役、乡役、泛役、复除、置三老、尊高年、赐

孝悌力田钱帛、恤鳏寡孤独、恤流民、德豪族、奴婢、治豪猾、杂录、乡三老、乡亭长、民伍、劝农桑、假民田苑、赐民爵、赐酺、崇孝行、戒奢侈、荒政、禁厚葬、瘗遗骸等均列入民政门类，初步形成了我国历史上最早的民政概念。但是，徐天麟在两汉会要中只是把一些国家行政工作列入了民政门类，但这些工作并没有在事实上以设民政机构的形式统一起来，其管理上还是不明确的。民政概念的真正普遍使用与形成，是在清代才开始的。清代的官方学者把地方行政，警政治安、疆里版图、救灾救济、营缮公用、户口户籍、风教礼俗与卫生防疫等都统归入民政门类，并经常以民政门类发放文书批文和露布公众，致使“民政”一词成了一般词语，从官方，学者到民间都普遍地使用起来。国民党统治时期，统治者把有关地方官吏任免、选举、慈善事业、移民实边、烟毒禁政、出版登记、社团登记、劳资争议、主佃纠纷等都列入民政范围之内，使民政业务形成了一种基本的工作体系。但是，不管怎么说，历史上从最初形成民政概念到其内容上的不断更新与变化，就其发展规律上来说，在内容上都有一定的继承性，概括起来讲，民政工作始终是国家对人民的一部分社会事务进行行政管理。但是，它的本质涵义历代统治阶级的理解与运用同我们现在的民政是迥然不同的。一切剥削阶级占统治地位的社会，其民政工作归根结底是统治人民的，而在在中国共产党领导下人民当家作主的社会内，民政工作则是上为中央分忧，下为群众解愁，为人民谋福利的。

第二节 中国历史上民政工作的产生与发展

我国现在的民政工作中有一部分内容是具有悠久历史的。据文献《周礼》记载，西周政权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就相当于现在民政部门的职权，其中有几项是这样的：

- 1、领土疆域；
- 2、行政区划；
- 3、户口：“掌建帮之土地之图，与其人民之数，以佐王安扰帮国。”
- 4、基层政权：“令五家为比，使之相保，五比为闾，使之相受，四闾为族，使之相葬，五族为党，使之相救，五党为洲，使之相赒，五洲为乡，使之相宾”；
- 5、救灾：“以荒政十有二聚万民。一曰散利，二曰薄征，三曰缓刑，四曰驰力，五曰舍禁，六曰去几，七曰眚礼，八曰杀哀，九曰蕃乐，十曰多畧，十有一曰索鬼神，十有二曰除盗贼”；
- 6、社会救济：“以保息六养万民、一曰慈幼，二曰养老，三曰振穷，四曰恤贫，五曰宽疾，六曰安富”；
- 7、礼俗：“以本俗六安万民。一曰嫩宫室，二曰族坟墓，三曰联兄弟，四曰联师儒，五曰联朋友，六曰同衣服”；
- 8、移民：“大荒大扎，则令帮国移民通财、舍禁、驰力、薄征、缓刑”。

根据以上记载，我国的民政事务，一部分早在西周时期就开始有了。以后在数千年里的历史长河中，虽然随着各个朝代的兴衰和经济、政治、文化状况的变化，民政工作的业务内容也有增有减，同时也有不同的范围，制度和做法，但是，一些属于民政方面的基本事务及其内容，如行政区划，基层政权，荒政、救济等等，始终是断断续续地一贯做下来的。

当我国随着外国列强的入侵从一个封建国家进入半殖民地半封

建社会以后，我国的民政工作就不仅象过去一样单纯带有封建主义色彩了，而是随着帝国主义者从政治、文化、经济等诸方面的入侵及控制，从清朝末年开始，明显又带有殖民地色彩了。就因为如此，中国人民为了民族与国家主权，纷纷起来革命。资产阶级改良主义者也纷纷推行其维新运动，在人民革命力量与资产阶级维新运动的影响下，许多新生事物不断出现，统治者为巩固其地位，为适应形势需要把民政工作的业务一再扩大，使中国传统的民政工作从近代以后起也就更加复杂了。它不单包括一些历史上传统的民政事务，而且把相当于现在的公安、司法、行政、城市建设、卫生、测绘等也包括了进去。综观历史，民政工作是关系着帮国兴衰的重要行政事务工作，统治者要想维护和延续其政权，就必然要重视民政工作，这是一条基本规律。

第三节 旧中国民政机构的沿革

我国历史上首次在中央政府中设置民政部，是在清末光绪三十二年（一九〇六年）。当时，经过鸦片战争和太平天国革命运动后的中国，人民革命运动与资产阶级“维新”运动不断冲击着清政府的封建专制制度，清政权为了缓和国内矛盾继续统治人民，不得不采取一些改革办法，就发布了所谓“仿行宪政”的“上谕”。撤销了过去一直沿隋唐制度而下设的六部行政管理制度，改六部官员为一部官员制，其中就新设了一个民政部。民政部设有大臣、副大臣、左、右丞、左、右参议及承政厅、参议厅（拟订法令章程的机构）和民治（管理地方行政的机构），警政、疆里、营缮、卫生五个司。“民政部大臣掌主版籍，整饬风教，绥靖黎物、以奠帮治。副大臣二之。民政掌编审户口，兼司保息乡政。警政掌巡察禁令，

分稽行政司法。疆里掌经界图志，审验官民土地。营缮掌陵寝，修治道路，并保守古迹祠庙。卫生掌检医防疫，建置病院。所辖：予所审所（后隶属大理院）、路工局、教养局、俱遴员分治之”。以上就是我国最早的中央政府民政机构的梗概。

一九一一年孙中山领导辛亥革命，推翻了清王朝统制成立了南京临时政府。南京临时政府设置了内务部管理民政事务。一九二八年蒋介石篡夺南京政权后，国民党政府改内务部为内政部。内政部专设民政司掌管地方行政及经费，地方行政区划，地方官吏的任免与考核、选举、地方自治、征兵征发、赈灾、救贫、慈善及国籍事项。而把本属于传统的一部分民政业务如人口、土地、民政，礼俗等交于统计司掌管；把移民实边，水灾防御，疆界整理等交于土地司掌管；把改良风俗，纪念典礼，褒扬，宗教，古迹等交于礼俗司掌管等。实际上就是把民政管理分的更细更具体了。这种管理分工执行了几年后，国民党政府于一九三六年修正《内政部组织法》时，将原设的民政，统计、土地、警政、礼俗五个司调整为总务、民政、警政、地政，礼俗五个司和统计处。其中，民政司掌管地方行政，行政区划，地方官吏任免，户籍、选举、地方自治、赈灾、救贫、慈善、国籍、自来水和不属其它部门掌管的民营公用事业等；警政司掌管警察制度的厘订、机关设置，警察官吏的任免考核教育，行政警察、征兵征发、地方自卫、出版品登记及著作权注册等；地政司掌管地政机关的组织及经费，地政人员的训练、任免、考核、奖惩、土地调查、测量、登记、土地使用、土地估价及土地税率，土地征收，都市计划及建筑事项，移民实边等；礼俗司掌管厘订礼制，审核乐典、改良风俗。纪念典礼、褒扬事项，名胜古迹及古物的调查登记、保管、先哲先烈祠宇及寺庙僧道的管理登记、

宗教团体的管理；统计处掌管民政、警政、土地，礼俗等统计，户籍变动及人口出生、死亡统计，统计材料的编制，刊行及其它内政统计事项等。

与国民政府中央内政部相适应，各行政省均设有民政厅。民政厅除掌管地方政府委派的任务与事项外，主要办理与掌管内政部相应的地方事务。据有关史料载，原绥远省民政厅主要掌管以下事务：省内县，市行政官员任免、登记、考核、辞职、离职、视察、监督、编拟地方行政法规，训练公务人员，行政区划，地方行政经费，风俗调查、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、赈灾、社会救济、烟赌禁政、主佃纠纷、团体登记、合作事业、地方自治、选举、乡镇编制、地方武器等等。

归绥市（现呼和浩特市）原系绥远省府所在地，由于本市过去人口不多，行政区域较小，有部分权艰受原省府影响较大，故一直没有局级机关编制，形成一种特有的行政管理制度，因此，所谓民政事务由几家分管，与其它省份区别明显。据一九四五年至一九四九年“九·一九”起义前的组织系统资料证实，原归绥市政府办公机构设有六室六科一局，共同掌管本市一切行政及治安事务。即：秘书室（所辖三股、庶务股、文书股、总收股）由秘书主任执掌；会计室（所辖三股、粮服股、出纳股、保管股）；督学室；技术室；合作指导室；人事室。六科，即民政科、（所辖保安股。行政股、地政股三股，保安股下设看守所一处）；财政科（所辖财务、稽征二股）；建设科（辖实业、工务、农林三股）；教育科（辖学务、文化二股）；社会科（辖公益、组训、交际三股）；卫生科（辖医务、清洁二股）、一局即警察局、（辖一至六个分局）。

从以上原归绥市政府组织机构的设置我们可以看出，解放前的归绥市（呼和浩特市）是根本没有完整的民政业务机构的，不仅国民党政府统制时期的两个阶段（抗日战争前与抗日战争后的一段时期）内是这样，就是日本帝国主义与伪蒙疆自治政府时期也一样。这由几个方面的原因造成，其一，不管国民党政府也好、不管日本帝国主义及其走狗伪蒙疆政府也好、他们由于其反动本质所确定是根本不注重人民的生产与生活情况的，更谈不上关心人民大众的贫灾病苦了，所以所设置的一些“民政”事务管理机构，也只能是为镇压人民、剥削人民、统治人民而服务的。其二，旧归绥市（呼和浩特市）由于人口少，地域有限，加上民族，宗教等原因的客观存在，是不足以建立系统的行政管理机构的，因此致使一个完整的民政事务管理机构一直没有建立起来。

从以上史料记载我们也可以看出，旧归绥市的民政业务，一直是各部门分担管理的一项事务，如：民政科只负责保安，政府行政，地政业务，而一般微量的社会救济交给了卫生科（市立救济院属其管辖）而也仅仅是对一些简单疾病做些面子上的防治而已。所谓社会科，实际上根本不做社会工作，其“公益股”也只是为孝忠他们反动统治的亡命之徒做些抚恤，“交际股”更是为其孝忠上司服务的一个产物了。

第四节 革命根据地民政事业与新中国民政部门工作的内容及变化

中国人民真正享受到国家福利，真正感受到民政工作在国家建设，国防建设中的重大作用，是在一九二一年中国共产党宣告成立后逐步认识感受到的。

一九二一年中国共产党宣告成立后，中国人民经过艰苦曲折的斗争，于一九三一年开始建立了自己人民当家做主的政权，从此也有了新的，革命的民政机构。一九三一年十一月七日，在江西省瑞金县举行了第一次全国工农兵代表大会，宣告成立苏维埃共和国，成立了中央工农民主政府，选出了中央执行委员会，在中央执行委员会下设有由内务部等十四个院、部、会组成的人民委员会，并推选出九名中央执行委员为主管各方面工作的人民委员。内务人民委员是九名委员之一，主管内务部工作。各省苏维埃政府也设省的内务部，城市苏维埃则设内务科。这就是我国人民在中国共产党领导下的第一个民政业务完整机构。

中国共产党率领中国工农红军经过长征到达陕北以后，将“苏维埃共和国”改为“人民共和国”。抗日战争时期，在敌后逐步建立了陕甘宁、晋察冀、晋绥、晋冀鲁豫，山东和华中等抗日根据地，同时建立了中国共产党领导下的各革命阶级联合的抗日民主政权——边区政府（或行政委员会），边区政府设置民政厅（处）。边区政府下的行署设立民政处，专署和县则设民政科主管民政工作。当时，由于处在非常时期，民政机构管理的事务很多，如行政人员任免、土地行政、选举、户籍、卫生行政、赈灾抚恤、优待保育、社会救济、婚姻登记、礼俗宗教、劳资及佃业争议、战争动员、军事支差、人民团体登记、取缔娼妓赌博盗窃缠足、禁烟禁毒、动员人民及其它民政事项等。

一九三八年秋季以后，为了创建绥远大青山抗日游击根据地，在晋西北坚持抗战的八路军一二〇师三五八旅七一五团与山西太原成成中学师生组成的游击四支队，晋西北战地总动员委员会抽调的部分地方工作人员共同组成了八路军大青山支队，不顾日伪层层阻

挠，开赴大青山，创建了著名的大青山抗日游击根据地，随之在大青山区的绥西、绥中、绥南等广大地区建立了人民抗日政权，设立了行政专署。随着专署及各县、区级政权的创建，同时建立了相应的民政机构，各专署建立了民政股，专门从事各游击区域内的政权建设，撤销、改隶、合并、颁发文告印信、购枪买马、干部任免、调动、训练、抚恤、救济、行政区划、优待、兵役、战勤、民兵武器弹药、土地社团、民族、宗教、社会礼俗、治安、妇女运动、婚姻、敌伪等工作。在整个战争年代，工作与斗争在根据地内的我党民政工作人员，他们为巩固和发展人民的解放事业、发展革命武装、粉碎日伪及国民党反动派的进攻、促进根据地与解放区新社会制度和风气的建立，作出了极大的牺牲和贡献，终于与人民一道迎来了中国革命事业的胜利。

一九四九年中华人民共和国成立，中央人民政府政务院设立了内务部，管理全国的民政工作。各大行政区军政委员会也设立了民政部、各省、自治区设立了民政厅、大城市设立民政局，专署和县设立了民政处、科、民政机构遍及全国。

一九五〇年，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、游民政造、老区建设等。

建国初期，在中央内务部领导下，各级民政机构及民政干部，紧密配合各级人民政府的中心工作，在彻底完成民主革命，稳定社会秩序，建立与巩固新生政权，恢复和发展国民经济的过程中一直属于第一线。特别在政权建设、土地改革等工作中做了大量具体工作。同时遣送安置了大量战俘和国民党散兵游勇，疏遣了大批流入

城市的灾民和贫苦农民回乡生产，积极组织了大批城镇失业人口生产自救、收容了大量流浪街头、无依无靠、无法生活的老、残、儿童、改造了所有旧的慈善社团、实行了禁绝烟毒、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。在抗美援朝运动中，还承担了艰巨的支前任务。

在社会主义改造时期，民政工作有部分已经完成了它的历史任务，如改造旧习惯的部分工作。开始了为党在过渡时期总路线服务的阶段。这个时期，民政工作重点主要以优抚，复员安置、救灾和社会救济为主。党和国家为民政工作确定了一系列的方针政策，颁布了一些基本的法令条例。如《革命烈家属革命军人家属优待暂行条例》、《革命残废军人优待抚恤暂行条例》、《革命军人牺牲、病故褒恤暂行条例》等。与此同时，各级民政部门在优抚、复员安置、救灾、社会救济等方面，在实践中加强了管理工作，也建立了一系列规章制度。同时，在这一时期，民政部门除完成上述主要任务外，还承担了一些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。

当国家进入计划经济建设时期以后，民政部门在继续进行和加强优抚、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，加强了发挥优抚对象在各条战线上的骨干作用的工作，积极地配合了社会主义经济建设。随着政府部门的工作分工愈来愈细和日趋科学化，国家机构陆续作了一些调整。为了适应经济建设的需要，中央决定把民政部门的户政、地政和移民等工作划归其它有关部门主管。而把原属内务部后来交出去的政府机关人事工作又交回民政部门管理。继而各省、市、县均随之做了上述工作调整。

在“文化大革命”的十年内乱中，中央内务部于一九六九年被撤销，中央政府失去了主管民政的专职机构。各地许多民政机构也被冲垮，不少社会福利生产和社会福利事业单位被撤销、移交，民政工作的一些方针政策被搞乱，许多民政干部和优抚对象遭受诬陷、打击、迫害，致使民政工作受到很大损失。但是，由于人民群众需要民政工作，民政工作客观存在的必然规律是不以人的意志为转移的。因而一部分必不可少的民政工作，如社救、救灾等还是在广大民政干部的努力争取下坚持做了下来，这为以后民政工作的恢复和发展提供了一定的条件。

粉碎“四人帮”以后。一九七八年二月五届人大通过新宪法，决定设立民政部，作为国务院的职能部门，对各级民政部门实行业务指导。随着中央民政部的设立，各省市、地区都恢复成立了民政机构。根据党中央和国务院的指示，确定民政部门的主要业务为：优抚、复退军人安置、生产救灾、社会救济和社会福利，并承办行政区划、婚姻登记、殡葬改革，以及党和政府交办的其它事项。从一九七九年下半年起，民政部门还承担了县社两级人民代表大会代表直接选举的具体事务。一九八二年，中央又决定把基层政权建设的工作列为民政部门的一项重要任务。我们呼市民政局在完成上述主要业务的同时，还承担了本市内侨务工作的管理工作。在党的十一届三中全会路线的指引下，呼市民政局及其所属企事业单位与所辖旗、县、区民政局（科）的广大民政干部与职工，在呼市市委与市人民政府领导下，取得了拨乱反正的重大胜利，特别在医治十年内乱带来的创伤，清除林彪、江青反革命集团流毒，及时把工作重点转移到为四个现代化建设服务的轨道上来等方面做了大量具有实际意义的工作，同时在具体的业务方针政策上，根据我市的地区与民