

概 述

中国早在先秦时,就已有民政工作。以后随着社会政治经济的发展,工作内容逐渐增多。至南宋,徐天麟撰两汉《会要》将户口、风俗、复除、荒政、置三老、恤鳏寡孤独、恤流民、禁厚葬、瘞遗骸等列入“民政”门类,民政概念始成。至清光绪三十二年(1906年),政府中始专设民政机构。

在社会发展的不同阶段,民政工作各有其不同的性质、内容和重点,但行政区划、基层政权、救灾和社会救济等相同内容的民政事务,则一直被延续至今。为巩固政权,加强统治,晚清的民政还包括了地方行政、警政治安、疆里版图、营缮公用、户口户籍、风教礼俗和卫生防疫等内容;民国时期的民政,还有地方官吏任免、选举、慈

善事业、移民实边、烟毒禁政、地方自治、编制保甲、劳资争议、主佃纠纷等内容。

晚清时期,四川在官僚地主、豪绅恶霸和帝国主义的疯狂压榨掠夺下,民穷财尽,百业凋零,民有饥色,野有饿莩。虽省以布政使司,县以六房分管民政一些事务,在一些府、县设立善济堂、老残所、育婴所等,收容孤老残幼,但为数寥寥,无济于事。政府偶有灾赈,亦属杯水车薪,且官吏贪污舞弊,灾民难得实惠。社会慈善施舍,仅可周济贫民于万一。咸、同、光、宣年间,每次大旱大饥,无不是赤地千里,哀鸿遍野,死者塞途。灾民集体求生,辄被政府视为叛乱而横遭镇压,难以活命。光绪行新政置民政部,系以“巡警为民政

之一端”，目的在于“整饬风教，绥靖黎物，以奠邦治”。

民国时期，四川在军阀混战结束后，虽于省、专、县普设民政机构，区、乡、配备民政人员，但群众疾苦却仍被漠视。民国25年（1936年）及次年，全川连年大旱，饥民有煮食死尸以求生者，蒋介石亲睹川人相食照片，竟默然自若。重灾区，饥民死者枕藉，万人坑埋葬多处。至今一些老人谈及丙子、丁丑年大灾，犹不寒而栗。

抗日战争期间，四川人民同仇敌忾，青年请缨杀敌，各地热烈开展捐粮献款，拥军支前等爱国活动。群众献金数额，自贡市居全国之首。各县、市按优待抗日出征军人家属办法，筹积和发放部分优待金、谷。救济难民、灾民的工作，也有不同程度开展。为了抢救沦陷区惨遭战火灾难的孤儿，在中共中央南方局组织发动、支持和领导下，四川曾建立20余所儿童保育院，先后收容教养难童一万余人。部分县、市还设置过一些救济机构，收养少数孤老残幼人员。国民政府为政治、军事形势发展的需要，虽对优抚救济工作发布过许多文件规章，但收效甚少，或虎头蛇尾，有始无终，或拖延贻误，甚至官吏舞弊。抗日川军阵亡者20余万人，但受到抚恤者仅6万余人，其余绝大多数未予清理抚恤，名姓无存。抗日军人家属控告官吏贪污克扣抚恤优待金、谷案件，更是层见迭起。民国29

年、36年两年春荒，成都市官商勾结，乘灾囤积居奇，酿成饥民抢米风潮，横遭军警镇压，两次“借人头平米潮”惨案，震惊全川。抗日战争结束不久，国民党发动全面反共内战，国民政府对民众大肆横征暴敛，四处抓丁，物价暴涨，盗匪横行，烟毒泛滥，乞丐、娼妓和散兵游勇充斥城乡，社会一片混乱。广大劳苦大众啼饥号寒，挣扎在死亡线上。

中华人民共和国建立后（下称“建国后”），四川在彻底摧毁旧政权机构的基础上，建立了各级人民政府与民政工作体系，以全心全意为人民服务为宗旨，承担起“上为中央分忧，下为群众解愁”的艰巨任务。

四川是个解放较迟人口众多的大省，早在30年代曾建立过全国第二大革命根据地川陕省苏区。民政工作对象覆盖面之大，迥异兄弟省、市。据1985年底资料统计，全省约有3350万人，占总人口33%。

1950~1954年，民政工作以民主建政、优抚、复员安置、生产救灾、社会救济、地政、户籍、行政区划、社团登记、移民安置、游民改造、老区建设、民工动员为主要业务，为建立和巩固新生政权，稳定社会秩序，恢复国民经济，抗美援朝，土地改革，发展农业互助合作等中心任务服务。

建国初，基层政权建设为民政首要任务。在各级人民政府领导下，全省

接管了国民政府的 603 个区公所、4121 个乡公所、208 个镇公所。经过土地改革、民主建政,分别建立起区、乡、镇人民政府和城乡居(村)组织,摧毁了旧保甲制度。

收容安置了流散城市的国民党军队散兵游勇和伤残人员共 27 万多人;收容改造妓女、游民 4.4 万多人;开展群众性禁烟禁毒运动,肃清了百多年来无法禁绝的鸦片毒害;接收改革旧慈善机关 190 多个,加强了收容教养工作,使社会上部分无依无靠,无家可归,无生活来源的孤老残幼人员免于流浪乞讨。

对建国前在四川从事秘密革命活动而牺牲的中共党员及民主进步人士,1950 年开始进行清理追恤。随着抗美援朝运动深入开展,优抚复员安置工作得到不断加强。1951 年~1954 年,全省组织群众对缺乏劳动力的烈、军属和革命残废军人代耕田地约 100 万亩。对因战、因公牺牲和病故革命军人、革命工作人员、民兵、民工 2 万多人的家属,发放抚恤费 330 多万元;发放烈、军属补助费 1000 万元;帮助 4 万多名城镇烈、军属和残废军人就业或组织生产;平均每年约有 21 万户烈、军属的生活、生产困难和 8 万多名烈士、军人的子女入学困难获得解决;安置了 36 万多名复员军人投入生产建设;专设荣军教养院和医院,接收 1000 多名重残废军人入院治疗休养;

先后建立 11 所荣军中、小学,接收 1 万多名缺乏文化技术知识的残废军人进行文化和职业培训。每年在元旦、春节、“八一”建军节期间,群众性慰问驻军和烈军属的活动,慰然成风。

对由于反动统治者长期剥削压迫遗留下的贫困、失业者,除组织生产自救、以工代赈外,建国初 5 年间,人民政府发放了 1800 多万元衣被、口粮救济及生产补助款,每年获得救济者 100 万人次以上。对灾民结合供粮贷款同时发放救灾款 196 万多元,帮助其渡过灾荒。建国后,饥民改变了四处逃荒讨饭、卖儿卖女、死后抛骨他乡的悲惨境遇。

1955 年~1965 年,民政工作以优抚、复员安置、救灾和社会救济为主要业务,各项工作尤以社会救济福利事业和社会福利生产,得到迅速发展,优抚救济对象的生活有了切实改善。几千年来,人们梦寐以求的“老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独残疾者皆有所养”的美好理想逐步变成现实。社会主义制度的优越性,得到了体现,共产党和人民政府同广大人民群众的关系进一步密切。在民政业务不断发展的同时,民政机构和制度建设也相应获得发展。

在此期间,优抚工作不断向群众化、经常化、制度化发展。农村群众对无劳缺劳的烈军属评给劳动日(或工分)优待的,平均年近 20 万户。优待劳

动日数量不断提高,基本保证了受优待户的生活不低于当地一般群众的水平。烈士褒恤工作继续得到深入开展。川陕革命老根据地有6万多户红军烈士和苏维埃工作人员获得追恤;烈士纪念建筑如陵园、纪念堂、馆、碑、亭等有143处(80年代发展到409处)。

随着抗美援朝战争的结束和国防建设逐步转入正规化、现代化,复员退伍安置工作任务显著增加。十一年间共安置93.6万多名复员退伍军人到工矿企业和农村投入生产建设。其中,以时处国民经济调整、生产企业大量精减压缩人员和农业连续三年减产,群众生活比较困难的1961年为最多,达15万人。

县以上政府举办的社会福利事业,由1954年的81个、收容人员3122名发展至1962年最多时,达182个,收容孤老残幼和精神病人21417人。单位增加1.3倍,收容人数增加5.8倍。国家还在农村举办儿童福利学校93所,集中收养农村孤儿9740人。1958年农村实现人民公社化时,全省由公社集体办起敬老院6800多个,收养“五保户”18万多人。在同年全民大办钢铁高潮中,全省城市、城镇社会福利生产单位增至13900多个,约为1954年348个的40倍,参加生产人员27万多人,生产总值达1亿元。这些福利事业、生产单位,后来经过不断整顿、撤并,规模大为缩减;社

会福利事业单位改为社会救济事业单位;生产单位经分类定型,除部分属于社会保障性生产单位、为社会福利事业服务的生产单位和自救性生产单位继续保留作为社会福利生产单位由民政部门领导外,其余大部分交工业、商业等有关部门归口管理。

1958年在“大跃进”的浪潮下,四川民政工作中曾出现过限期“实现城市无贫民”、“消灭灾荒”等不切实际的口号和规划指标,并一度过高估计人民公社的集体经济力量而放松了优抚救济工作,有的地方民政机构、人员也被裁撤。但很快得到纠正。在继之而来的连续三年经济困难时期,四川民政工作担负了优抚、救灾、社会救济等空前繁重的任务。仅1959年到1961年,全省发放救灾款即达1.253亿元,占12年(1950~1961年)发放救济款总数1.942亿元的64%多;每年收容遣送因生活困难而流入城市的农民回乡生产者25万多人次。

“文化大革命”(简称“文革”)的十年浩劫中,四川民政部门从上到下受到冲击,主要领导人员靠边站,干部被下放;经多年逐步建立和完善起来的规章制度被弃置、打乱;有关的方针政策难以贯彻。民政的职能及业务工作,经受着多方面的困难和干扰,遭到了严重的削弱。

中共十一届三中全会后,经过拨乱反正,清除左的影响,四川民政工作

发生了历史性的转折。在国家进入以经济建设为中心任务的新时期,民政工作以基层政权建设、优抚安置、救灾救济、社会福利、行政区划、殡葬改革、婚姻登记为主要业务。通过做好这些工作,对发展社会主义民主,改善优抚救济对象生活,加强军政军民团结,促进改革开放和城乡经济发展,起到了积极作用。

1980年,四川率先开展了改革农村政社合一体制的试点工作,实行党政分工,政企分开的新体制。受到中央重视、肯定。1983年11月起,根据1982年《中华人民共和国宪法》有关基层政权建设问题的规定和中共中央、国务院《关于实行政社分开,建立乡政府》的通知要求,全面开展了建乡工作,次年6月完成任务。至1985年,经普遍召开乡人民代表大会,民主选举正、副乡长组成的乡人民政府有8548个(含民族乡113个),建立村民委员会76654个,村民小组605081个。

1980年开展优抚对象普查,摸清了底数,处理了“文革”中的遗留问题,落实了政策,改进了定期补助。全省享受定补面比上年增长1.26倍;标准得到提高,补助金额比上年增长2.29倍,为以后对烈士实行定期抚恤打下了基础。随着农村联产承包生产责任制的推行,对群众优待进行了改革,将优待劳动日改为优待现金,对烈属实

行了普遍优待。1983年,对第二次国内革命战争时期肃反中被错杀的革命军人、革命工作人员和工农积极分子15856人,进行平反昭雪。烈士褒扬工作进一步加强,至1984年已编印出有127113位革命烈士的英名录;1985年,经报省人民政府审核,继续对辛亥革命和抗日战争中牺牲的原国民党人士和其他爱国民主人士17人批准为革命烈士。军退安置由复员退伍军人扩大到师以下营以上军队离、退休干部和部分军队退休职工的安置。退伍安置农村同培养和开发使用军地两用人才相结合,拓宽了安置门路。城市实行“按系统分配任务,包干安置”办法,更加迅速落实。在广大人民群众中,拥军优属的良好风尚得到继续发扬,军政、军民共同开展建设社会主义精神文明的活动蓬勃发展。

救灾、救济工作,改变了单纯生活救济和单一依靠国家救济款解决困难的做法,注意了生产扶持,增强救济对象自身“造血功能”,广泛动员社会力量,采取多层次、多形式、多渠道解决问题的办法,工作闯出了新路子,获得了新发展。农村救灾工作进行“四个结合”(见自然灾害篇第二章)的改革;社会救济普遍推广了威远县两路公社于1964年创造并于1975年经省、县系统总结的“规划扶贫”经验。进而发展到由社会资助,集体筹款,地方财政补助和国家救灾、救济款等建立扶贫周

转基金,并以农产品预购定金、供销部门扶持生产的资金等多种资金来源,扶持贫困户进行多种经营,从事商品生产,发展第三产业和举办扶贫厂、组等各种方法扶贫,不少地方把民政扶贫纳入当地经济发展整体规划,取得了显著效果。至1985年底,全省累计筹集扶贫资金2.368亿多元,扶持贫困户157万多户、696万多人,已脱贫64.8万多户、287.7万多人,占全省农业人口的4.45%,其中一部分人已成为专业户、重点户,跨进富裕户行列。

城市城镇社会救济事业、生产单位向社会福利型发展,逐步由封闭的、单一的国家包办体制,转向社会开放,实行国家、集体和个人多方面举办,开展以经营承包为主要内容的管理责任制度,促进了迅速发展。1985年底,社会福利事业单位,除国家举办的48所综合性社会福利院、7所儿童福利院、19所精神病人福利院,共收容7192人外,尚有208个城镇集体举办的236所敬老院,收容孤老孤儿和残疾人2000多人。在国家举办的福利事业单位中除按政策收养“三无”(无依无靠、无家可归、无生活来源)对象外,还收养自费的老人255人、儿童51人、精神病人1776人。社会福利生产遍及城乡,除县以上民政部门举办的社会福利工厂和商业服务单位由1978

年的32个增加到189个,生产人员由3800人增加到10575人,并盈利700多万元外,还在城镇街道、厂矿和乡、村,由集体办起社会福利工厂和商业服务单位2142个,共有职工38426人,其中“四残”(视力、听力、智力、肢体残疾者)人员和优抚救济对象占66%以上,获利润87920多元。

农村敬老院在1983年全省开展“五保户”普查工作后有了新的发展。各市、县、区、乡,根据省人民政府同年批转省民政厅《关于进一步做好农村五保工作的报告》和发布的《四川省农村五保工作暂行规定》,整顿了原有敬老院,并新建了一批。至1985年底,全省共有敬老院2118个,集中收养五保户20398人。另有五保户291613人由集体分散供养,供养金额3510万元。国家定期救济的五保户14886人。这些五保户的生活均有了可靠保证。

建国36年来,四川民政工作经历了从废墟上起步,于曲折中发展,在改革中迈进的过程。在中共四川各级党组织和各级人民政府领导下,为促进社会安定、促进部队建设、巩固国防、促进社会主义物质和精神文明建设,发挥了积极作用。并在不断深入改革中,向更加群众化、社会化、制度化方向发展。