

1949—1966年中国共产党退休干部 优抚保障政策的历史演变*

肖政军

[摘要]抗日战争时期,为安置各根据地“精兵简政”中被裁撤的老弱残病干部,中国共产党开始有系统、成规模地实施退休干部优抚保障政策,但在战争压力下,“优抚”与“精简”的关系始终难以平衡。新中国成立后,战时形成的退休干部优抚保障政策越来越显示出其局限性,不过由于财政紧张带来的干部精简压力,相应政策实践仍然未能很好实现其应然的“优抚”功能。在国民经济调整不断深入的背景下,出于对过去干部工作的深刻反思,通过提高退休干部待遇标准、完善退休干部管理机制以及重点解决退休干部集中反映的问题,中共建立起一套更为规范和独立的政策体系。这不仅有助于干部队伍的合理流动与各级领导核心的充实,也为国民经济调整的顺利进行提供了组织保障,更对党的干部人事制度改革产生了深远影响。

[关键词]退休;优抚保障;政策演进;干部人事制度改革

[中图分类号]K27 [文献标识码]A [文章编号]1003-708(2025)02-0114-15

干部退休后的优抚保障是党和国家干部人事工作的重要内容,具体指干部因年老或丧失工作能力等原因退出一线工作岗位,由有关部门或机构负责其生活保障、进行日常管理的一系列政策实践。中国共产党有系统、成规模地开展退休干部优抚保障工作,始于抗日战争时期。新中国成立后,经过不断调整完善,到1965年底形成了一套基本完备的退休干部优抚保障政策体系^①。近年来,不少党史国史研究者围绕新中国成立后的干部队伍建设进行了大量研究^②,多集中于干部的选任、教育、整风以及调配等,主要关注的是干部的“‘进口’管理”与“使用管理”,对干部的“‘出口’管理”,尤其是退出工作一线后的优抚保障等问题却少有关注^③。虽有学者对中共

*本文系国家社科基金重大项目《中国共产党百年历程主题研究》(项目编号:21&ZD026)的阶段性成果之一。

① 需说明的是,由于研究时段较长,本文征引史料中出现的“退休”具有两个层面的涵义。广义的“退休”指干部因年老体弱等原因退出一线工作岗位,这种用法在抗战期间就已出现,本文标题中的“退休干部”即是从这一层面而言的。狭义的“退休”,指新中国成立后实行的干部退休制度中的一项具体制度,除此之外还有离休、退职。作为具体退休制度的“退休”,在20世纪50年代初才出现(在此前后还同时存在“退职”“遣散”“供养”等),其经历了一个较长过程,才从抗战以来累积形成的“政策丛”中脱颖而出,成为中共优抚保障“退休干部”最主要的政策形式。参见《当代中国的人事管理》编辑委员会编:《当代中国的人事管理(上)》当代中国出版社、香港祖国出版社2009年版,第420页。

② 党对干部的常规管理,一般分为干部的“进口”管理、使用管理以及“出口”管理三个方面。干部的“进口”管理指干部的吸收录用,如考试、转业安置等;使用管理则指干部的选任、调配、考核以及培训教育等。至于干部的“出口”管理,主要指“干部的离休、退休和退职管理,即指干部到了法定的年龄或丧失了工作能力,按照有关规定退出原来的工作岗位,并给予一定的生活费用,以保障其生活”。这里的干部“出口”管理,即是本文研究的主要内容。另外需要说明的是,由于改革开放前的干部分类管理制度并不完善,“干部”一词的覆盖范围相当宽泛,考察难以面面俱到。因此,本文选择将中共干部群体中最重要的党政军系统内干部作为研究对象。参见《当代中国的人事管理》编辑委员会编:《当代中国的人事管理》(上),第6页。

③ 既有研究中,对干部选录及培养的考察最为丰富,如李葳:《新中国成立初期党对工人干部的培养与提拔》,《当代中国史研究》2013年第3期;何志明:《二十世纪五十年代初新区的干部培养及其群体发展趋向——以川北区为考察中心》,《中共党史研究》2016年第10期;黄骏:《一九五〇年代初新区基层干部的生成——以苏南公学为考察对象》,《党史研究与教学》2021年第4期;满永:《集体化进程中的乡村干部训练——建国后国家权力渗入乡村过程的微观研究》,《当代世界与社会主义》2013年第4期等。在干部调配方面,“南下干部”是重点研究的议题,参见焦帅帅、张侃:《解放战争时期太行太岳区南下干部的抉择与调适》,《党史研究与教学》2022年第1期;左方敏、姚宏志:《挺进皖南:1949年干部南下与政权接管》,《安徽史学》2022年第2期等。总体来看,既有研究考察的多是干部“生成”,对干部的“退出”则着墨不多。

探索建立干部退休制度的历史进行了考察，但多将研究时段局限于改革开放新时期，对其“前史”之关照略有不足。正如列宁所言：“如果没有人员的任命和调动，任何政治也就无法体现”^①。只有既关注干部的“生成”，同时也将干部的“退出”纳入视野，才能更完整、客观地展现中共探索建立和改革完善干部人事制度的曲折历程。本文拟以相关未刊档案、文件汇编以及地方志书等史料为基础，梳理分析1949年至1966年中共退休干部优抚保障政策调整的历史过程，以期加深对这一时期党的干部人事制度变迁的历史特点及其内在逻辑的认识。

一、中共退休干部优抚保障政策的发轫

中共有系统、成规模地开展退休干部优抚保障政策实践的历史，最早可追溯至抗战时期。1941年底，由于斗争形势日渐严峻、财政困难加重，中共中央开展了大规模的“精兵简政”运动。为了安置精简下来的老弱残病干部，各根据地出台了一系列规章制度。如1942年9月中共山东分局就制定了《关于安置老弱残废人员的指示》，要求对“能回家之退伍老弱残废军人或党政民之老弱者”，按伤病残废情形、斗争历史、革命功绩等不同条件发放路费及安家费，伤病难以治愈人员则由政府系统设立卫生科，或成立军民医院收容休养^②。与山东根据地类似，1943年2月冀鲁豫行署颁布的《各级政民机关贫苦工作人员退职暂行优待办法》，规定干部“退职回家时得发给优待粮（小米）50斤至100斤，并按路途远近，每50里发路费10元”，“凡退职后并已领得优待物品者，嗣后应自己营生，公家不再供给”，“荣誉军人”（因战伤残之军人）除外^③。从以上来看，抗战时期中共安置被精简的老弱残病干部，主要是采取“遣散”及“供养”两种方式，前者指一次性发放优待金，帮助干部生产生活，后者指设立医院或休养所等机构提供休养。

就政策属性而言，中共出台上述政策的初衷本是给丧失工作能力的老弱残废干部提供必需的生活保障，以保证干部队伍的稳定，进一步增强其战斗力和凝聚力。不过，在战争状态下，由于财政困难以及保证干部队伍灵活精干的现实需要，更能实现优抚保障目的的“休养”并未成为主流，“遣散”反而成为更普遍的安排形式。到解放战争时期，一方面退休干部优抚保障政策不断细化，另一方面以“遣散”为主的特点也更为突出。比如，1946年太行行署下发的《太行区政民人员退休暂行条例》，规定凡参加过八年抗战的干部因老弱病残不能继续工作者“均可享受退休”，退休时按参加革命时间之长短一次性发放相应生产补助粮，“七七事变前参加工作者”为最高档，发放“小米650~800公斤”^④。华北人民政府于1948年颁发的《关于华北区年老病弱退职人员待遇办法》，规定“因年老（五十五岁以上）或长期病弱确实不能继续工作”的供给制干部，参加工作满三年者一次性“发给小米八十市斤，每多一年增发小米四十市斤”^⑤。解放战争后期，一些解放区（如陕甘宁）建立了更为具体细致的以革命功绩（时间）、伤病程度、职业等为划分标准的优抚保障政策体系，除跟随各级机关部队学校行动（即住荣校）者外，大多数军政人员都按一次性发放退休补助金（粮）的政策安排，见表1。

① 《俄共（布）第九次代表大会文献》，《列宁全集》第38卷，人民出版社2017年版，第273页。

② 这个文件并未对安置方式及标准作具体规定，只是列举了部分地区的例子，如“胶东、冀鲁边、清河、湖西、鲁西、鲁中、鲁南、滨海等地区回家之老弱残废一百二十五名，其中安家路费规定为二百五十元到八百元，便衣费二百元，鞋袜费二十元”。参见《中共山东分局精简委员会关于安置老弱残废人员的指示》（1942年9月7日），山东省档案馆、山东社会科学院历史研究所编：《山东革命历史档案资料选编》第9辑，山东人民出版社1983年版，第23页。

③ 《冀鲁豫行署颁布各级政民机关贫苦工作人员退职暂行优待办法》（1943年2月3日），晋冀鲁豫边区财政经济史编辑组编：《抗日战争时期晋冀鲁豫边区财政经济史资料选编》第1辑，中国财政经济出版社1990年版，第1309~1310页。

④ 河北省地方志编纂委员会编：《河北省志·人事志》，河北人民出版社1994年版，第36页。

⑤ 劳动部保险福利司编：《我国职工保险福利史料》，中国食品出版社1989年版，第74页。

表1 陕甘宁边区1949年下半年老弱残病革命军工人员抚恤各费标准^①

因战致残	住荣校者	按伤残等级每年发给60至300市斤小米不等的荣誉金	
	退休者	特等残废	每年发给荣誉金1600市斤小米
		一等残废	每年发给荣誉金1200市斤小米
		二等甲级残废	每年发给荣誉金150市斤小米,且在退休的第一、二年额外发给抚恤金900市斤小米(抚恤金部分两年后减半发给)
		二等乙级残废	每年发给荣誉金100市斤小米,且在退休的第一、二年额外发给抚恤金600市斤小米(抚恤金部分两年后减半发给)
		三等甲级残废	退休时只发一次荣誉金及抚恤金700市斤小米,次年再发给荣誉金200市斤后即不发放
		三等乙级残废	退休时只发一次荣誉金及抚恤金450市斤小米,次年再发给荣誉金150市斤后即不发放
因公致残(非战)	住荣校者	按伤残等级每年发给50至150市斤小米不等的荣誉金	
	退休者	特等残废	每年发给抚恤金1300市斤小米
		一等残废	每年发给抚恤金1000市斤小米
		二等甲级残废	在退休的第一、二年发给抚恤金900市斤小米(两年后减半发给)
		二等乙级残废	在退休的第一、二年发给抚恤金600市斤小米(两年后减半发给)
		三等甲级残废	退休时只发一次抚恤金500市斤小米后便不再发放
		三等乙级残废	退休时只发一次抚恤金300市斤小米后便不再发放
正常退休军工人员	军人	参加部队满一年	退休时只发一次生产补助金100市斤小米
		每多一年	加发50市斤小米,尾数超过一个月者,以半年计(增发25市斤小米);超过五个月者,以全年计;参军入伍未满一年而退伍者亦以满一年计
		排级以上干部	除以上规定发给外,另加发50市斤小米
		有特殊贡献者	得酌情多发但最多不得超过生产补助金额数的二分之一
	工作人员	参加工作满三年	退休时一次发给生产补助金80市斤小米
		每多一年	加发40市斤小米
		有特殊贡献者	得酌情多发但最多不得超过生产补助金额数的二分之一
年在45岁以上且参加革命满5年者为革命年老人员,在退休时额外发给330至500市斤小米不等的优待金			

多数“遣散”的做法虽能适应战争条件下精简干部队伍的需要,但弊端也显而易见。在各根据地(解放区)的多次“精兵简政”中,尽管每次都强调“要防止对于这样的裁余人员漠不关心、抛弃不管的态度”^②“不能把全部老弱推出,一定要安插一部分老弱或荣军”^③,类似现象却屡有发生。比如,1943年西北局检查第一、二次精简工作的情况时,就发现对“编余人员的处理

^① 在发放方式上,“只发一次”指一次性发放,“每年发给”指每年分两次发给(每次发给半数)。参见《陕甘宁边区政府通知——关于颁发一九四九年下半年抚恤各费标准仰即遵照执行》(1949年12月16日),《陕甘宁边区政府文件选编》第14卷,陕西人民出版社2012年版,第360~361页。

^② 《西北局关于贯彻精兵简政的决定》(1942年8月15日),中央档案馆、陕西省档案馆编:《中共中央西北局文件汇集》1942年,内部印行1994年,第178~179页。

^③ 《华东局整理委员会通报第二号——关于各单位执行三大方案的情况》(1947年11月17日),山东省档案馆、山东社会科学院历史研究所编:《山东革命历史档案资料选编》第19辑,山东人民出版社1985年版,第493页。

较差”，“有的人有病无办法”，不少干部抱怨组织上“要时就提拔出来，不要时就打回家去”^①。山东分局在检查精简工作时，也发现大量类似事例：如鲁中区“对老弱残废遣散回家者，只发几斤粗粮票，二十元北海票，并限日期到家”，抗日军政大学对外籍人员遣散回家者“只发给二百五十元，还从中扣除九十元便衣费，以致沿途苦贷无门，饥寒交迫”，此外更有“借口情况紧张，对难以治疗与患慢性病的伤病员一律遣散回队”的恶性事件^②。除了常因照顾不够而造成不良政治影响，“给敌人以可乘之隙，作为政治进攻之资料”^③之外，将“遣散”作为精简干部的一种手段，实际也很难完全实现精简的政策目标，更谈不上平衡好“精简”与“优抚”的关系。比如，1945年广东南江地区就发现，遣散老弱病残人员虽然“大大的减少了公家无谓的负担”，但不少落后分子“故意表现得消极怠工”，出现了借“遣散”政策脱离队伍的消极倾向^④。华东局也存在一些单位“单纯从本单位的工作着想，送坏的留好的，送老弱的留强壮的”，将能够在后方工作的老弱干部和伤残军人一并送出的现象^⑤。

新中国成立初期，由于历史的惯性，新的退休干部优抚保障政策体系并未建立起来，以“遣散”为主、“供养”为辅的安置办法仍然沿用^⑥。一方面，对少数不能工作的老弱病残干部，仍按照“供养”方针，采取包下来的安置方式。比如，人民革命军事委员会、政务院1951年发布的《关于处理部队中老弱残疾人员的指示》和《关于处理伤病员工作的决定》规定“特、一等残废及无家可归、不能继续工作或转业的军人”为政府供养对象，“营以上干部或有长期斗争历史的排、连干部以及患慢性病久治不愈或伤愈后仍有机能障碍且不能分配工作的人员”为军队供养对象^⑦。1954年国务院出台的《干部长期休养规定》，进一步将休养干部的经费列入非编制员额内报销^⑧。另一方面，对大部分不能继续工作的干部，各地继续采取一次性发放退职补助金后“遣散”的办法^⑨。从1950年到1951年底，中央人民政府先后出台了《关于年老病弱退职革命工作人员暂行待遇办法（草案）》和《关于一九五一年内处理革命工作人员退职办法的通知》（以下简称“《退职办法》”），统一了各地自行颁行的干部退职办法，在退职条件（如参加工作满3年、年

① 《西北局关于精简工作的总结》（1943年），中央档案馆、陕西省档案编：《中共中央西北局文件汇集》1943年（二），内部印行1994年，第102-103页。

② 《中共山东分局精简委员会关于安置老弱残废人员的指示》（1942年9月7日），山东省档案馆、山东社会科学院历史研究所编：《山东革命历史档案资料选编》第9辑，第22页。

③ 《山东省战时工作推行委员会关于处理精兵简政后被裁减人员的指示》（1942年10月），山东省档案馆、山东社会科学院历史研究所编：《山东革命历史档案资料选编》第9辑，第106页。

④ 《南江的巩固部队》（1945年6月），中央档案馆、广东省档案馆编：《广东革命历史文件汇集（广东人民抗日游击队文件）》（1944.7—1945.11），内部印行1987年，第429~430页。

⑤ 《华东局整理委员会通报第二号——关于各单位执行三大方案的情况》（1947年11月17日），山东省档案馆、山东社会科学院历史研究所编：《山东革命历史档案资料选编》第19辑，第491~493页。

⑥ 当时由政务院及个别地方政府颁发的各类退休养老的条例办法，主要是为解决过去实行退休金制度的新接收企业、机关中职工的退休养老问题。如1950年3月，政务院颁布了《中央人民政府政务院财政经济委员会关于退休人员处理办法的通知》，但这个办法只在少数经济条件较好、原有退休金的单位实行。再如1953年政务院颁布的《劳动保险条例》规定了退职养老办法，但也仅限于公有制企业，只有个别国家机关、事业单位仿效实行，且这些单位中的供给制干部和现役军人均不适用这一条例。参见《山东省地方政权沿革丛书》编纂委员会：《山东省人事行政1840—1985》（三），新华出版社1986年版，第191~192页。

⑦ 全根先主编：《中国民政工作全书》（中），中国广播电视出版1999年版，第1102页。

⑧ 参见礼县志编纂委员会编：《礼县志》，陕西人民出版社1999年版，第530页。

⑨ 如河南省1950年4月颁发的《关于执行新编制中核实人数调配人员的指示》规定，对于不宜工作的供给制人员，动员其返乡生产时按参加工作时间长短一次性发放生活补助粮，“1年以下者小麦25公斤；1年至1年半者小麦50公斤；1年半至2年者小麦75公斤；2年以上者小麦100公斤”。参见河南省地方志编纂委员会编纂：《河南省志劳动人事志》，河南人民出版社1991年版，第331页。再如11月华东军政委员会据财政部《政府行政人员编余处理费开支办法》制定的《华东区关于整编后地方革命工作人员退职待遇办法》，规定“因年老体弱，现确无适当工作分配或失去工作和学习条件”之革命工作人员，“依其参加工作历史长短”分24档发给退职生产补助粮，1927年参加工作享受“发给原籍地区主粮5400斤”的最高档待遇。参见山东省人事局编：《山东人事史志资料》第6辑，内部印行1988年，第227~229页。

龄超过55岁)以及退休待遇(如根据革命工作年限长短发给生产补助粮、立功者增发补助粮)等方面,作出了一系列规定^①。1952年10月,中央人民政府人事部再次下发《关于颁发各级人民政府工作人员退职处理暂行办法的通知》(以下简称“《通知》”),替代了1951年的《退职办法》。相较之前,新出台的《通知》将补助金(粮)基数从500斤下降至250斤,同时在增发补助金(粮)方面规定得更为细致,进一步强化了行政级别,革命资历等要素的核算权重^②。

如果说战时条件下大量遣散老弱残病干部还有其历史合理性的话,那么随着新中国成立后各项生产事业走上轨道,不仅物质条件得到改善,同时经济建设的蓬勃发展也急需干部,继续采取以“遣散”为主的做法既无必要,也不合时宜。事实上,当时由于对老弱干部继续沿用以遣散为主的办法,干部队伍的稳定已经受到严重影响。比如,浙江省政府人事处在1950年12月的干部工作总结中,就提到当前“对病号问题的处理是不够关心与周到”,不少需要休养的老弱残病干部因安置办法不够,被“送来送去无法安置”,一些部门“互相推脱责任”“往返手续辗转”,结果“刺激干部很深”,甚至发生了少数极端事件^③。再如,当时平原省邮电管理局因被撤销,也出现了“病号没有照顾”等问题,一些干部抱怨“能工作时有名,不能工作时就不管了,觉得生活无保障”,“济南有1个老干部因为生病,家中房子、地都卖光了,还欠同志们很多钱”,造成很多议论^④。

为解决上述问题,国务院于1955年底下发了《关于国家机关工作人员退休处理暂行办法》,正式出台了“退休”办法。具体而言,尽管此前中共干部人事政策文本中也曾出现过“退休”,但实际是一次性发给补助金(粮)的“遣散”。《退休处理暂行办法》首次确立了按月发放补助金的政策办法,规定年龄与工作年限达到标准及因公残废丧失工作能力者均可退休,退休人员按工作年限之长短不等,退休金每月按照本人工资的80%或70%发放,对革命有重大功绩者可酌情提高标准^⑤。1956年,国务院又下发了《国家机关工作人员退休后仍应享受公费医疗待遇的通知》,明确国家机关工作人员在“退休后仍享受公费医疗待遇”,医疗问题“由退休人员所在地的卫生行政机关给予指定医疗机构办理”^⑥。

上述规定办法的出台,不仅保障了干部退出现职后基本的生活待遇,解决了不少干部的后顾之忧,有利于干部队伍的人心安定,更表明改革以“遣散”为主要方式的退休干部优抚保障政策的趋势已然出现。不过,由于“一五”计划刚刚推行,全国干部奇缺,当时仍强调“不是说凡合于规定退休条件的都必须退休,因工作需要继续工作的,可以不退休”,不少实际上已难以继续工作的干部并未能按“退休”办法安排。此外,由于上述办法没有公开颁布,“各单位对这项工作也不够重视,没有认真执行”,这些都为此后退休干部优抚保障政策的完善留下了空间^⑦。

① 乐山市市中区地区人事局编:《乐山市市中区人事志》,内部印行1991年,第237页。

② 如该《通知》规定,在固定基数外,按中国革命各战略阶段参加工作的周月工龄(即工作不满30天按1月工龄计算)增发生产补助粮。其中解放战争及以后时期参加工作的干部每月增发10斤;抗日战争时期参加工作的干部每月增发25斤;土地革命战争时期参加工作的干部每月增发50斤。同时,干部之级别也与补助粮数额挂钩,其中班(即勤杂人员班长)为基数的1.5倍,办事员级(县科员)为2倍,科员级(县科长)为2.5倍,科长级(县长)为3倍。参见劳动部保险福利司编:《我国职工保险福利史料》,中国食品出版社1989年版,第254~257页。

③ 《省政府人事处一年半来干部工作与干部政策的检讨总结及今后几个具体工作草案》(1950年12月),浙江省人事志编纂委员会编:《浙江省人事志》,中华书局2007年版,第911页。

④ 《平原省邮电局管理局撤销问题座谈会纪要》(1952年10月20日),河南省邮电史志编纂委员会编:《平原省邮电史料》,方志出版社2002年版,第335页。

⑤ 参见《国家机关工作人员退职处理暂行办法》(1955年12月29日),国家人事局编:《人事工作文件选编》(三),劳动人事出版社1986年版,第4~5页。

⑥ 《国务院人事局 卫生部 内务部为国家机关工作人员退休后仍应享受公费医疗待遇的通知》(1956年8月21日),国家人事局编:《人事工作文件选编》(三),第85页。

⑦ 《关于“国务院关于工人、职员退职处理的暂行规定(草案)”的说明》(1958年3月7日),国家人事局编:《人事工作文件选编》(三),第143页。

二、中共退休干部优抚保障政策的进一步调整

在两个《暂行办法》出台的同时，退休干部优抚保障工作的制度化也变得越来越迫切。1955年10月，中央批转的一份中央组织部工作报告显示，在中央管理的九百一十二名干部中，完全胜任现任职务的不到一半，其中“年老体衰，丧失了工作能力的”占百分之零点八，中组部建议对这部分干部“应在生活上加以照顾，让他们休息养老，或分配他们做一些轻微的工作”^①。中组部的报告从侧面揭露了一个事实，即到1955年底，不少抗战前参加革命的干部已年老体弱，加之战争伤病等因素，中高级干部中已有部分人存在难以正常工作的问题。对此，中组部常务副部长安子文在1956年1月的全国组织部长座谈会上专门谈到，要妥善照顾好“年老体衰、文化低、思想不能集中的老干部”，生活上要做到在位不在位差不多，政治上更要适当安排，“要让他们有工作做，又能够做得了”^②。

从1957年初开始，干部退休问题进一步引起中央领导层注意。比如，1957年1月，在省、市、自治区党委书记会议和中央书记处会议上，邓小平就说干部退休看起来必须实行，“退休问题不解决，日子不好过”，退休“肯定要搞，一定要做。要说服一部分人先做，带原薪。要搞那么一部分人，当‘乡绅’去”^③。黄克诚在1月的军委扩大会议及3月的全军干部部长会议上也强调，军队中年老体弱的干部“除少数须在军内或政府内作适当的政治安排外，一般应实行退休”，并批评当前军队干部工作“有点照顾主义，照顾得太多”，“老同志不是说不不要了”，但“退休制度也要建立起来，退休就是安排”“不照顾全局利益去安排也是错误的”^④。在干部退休制度的设计安排上，不少中央领导人还提出了许多具体意见。比如，彭德怀在1月的军委扩大会议上就说，“联系考虑体制的问题，要有交班的思想准备，就是干部要退休”，“老干部退休后，只发95%的薪金不行，还要在人代会、政协、政府部门安排一些副职”^⑤。在10月的中共八届三中全会上，邓小平也提出了如干部退休后可担任荣誉职务并“保留原薪”，退职安置下乡的干部可以“由合作社包下来”等建议^⑥。

在中央领导层直接推动下，国务院在1958年3月正式颁布了《退休暂行规定》和《关于工人、职员退职处理暂行规定（草案）》，将干部与工人的退休退职合并起来。较之1955年的《暂行办法》，新的《暂行规定》不仅放宽了退休标准，而且加大了政策照顾力度^⑦。为了妥善安置老干部，中央还专门出台了系列特殊办法，如1958年6月中央就下发了《关于安排一部分老干部担

① 《中央组织部给中央的工作报告》（1955年8月1日），中央档案馆、中共中央文献研究室编：《中共中央文件选集》第20册，人民出版社2013年版，第524页。

② 安子文：《在省、市、自治区党委组织部长座谈会上的总结》（1956年1月），中共中央组织部办公厅编：《组织工作文件汇编》第4册，内部印行1957年，第79~80页。

③ 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1904—1974）》（下），中央文献出版社2009年版，第1339、1341页。

④ 黄克诚：《关于裁减和整编军队问题的报告》（1957年1月7日），《黄克诚军事文选》，解放军出版社2002年版，第645页；黄克诚：《做好干部的选拔培养和安排》（1957年3月），《黄克诚军事文选》，第667页。

⑤ 王焰主编：《彭德怀年谱》，人民出版社1998年版，第638页。

⑥ 邓小平：《在中共八届三中全会（扩大）上的总结讲话摘要》（1957年10月9日），《邓小平文集（1949—1974）》（中），人民出版社2014年版，第361页。

⑦ 《暂行规定》将干部申请退休所需的一般工龄由原来的二十五年（男）和二十年（女）降为二十年（男）和十五年（女），并取消了年龄限制，规定连续工龄满五年、一般工龄满二十五年或专职革命工作超过二十年的人员，即可以申请退休。同时，《暂行规定》不仅明确“专职从事革命工作满二十年的工作人员”的退休费按最高档次发给百分之七十，还将专职革命二十年者也算作“对于社会有特殊贡献”，因此老干部实际享受的退休费实际高于百分之七十的杠杠。参见《关于“国务院关于工人、职员退职处理的暂行规定（草案）”的说明》（1958年3月7日），国家人事局编：《人事工作文件选编》（三），第145~146页。

任各种荣誉职务的通知》，对老干部担任荣誉职务以及离职供养等情形做了详细规定^①。至此，干部退休后的优抚保障工作得到明显加强，同时政策优待的范围也由生活待遇扩展至政治待遇，起到了一定成效。比如，1958年湖南、浙江及黑龙江等地区的干部退休人数，就出现了明显增长（见表2）。

表2 1956-1965年部分地区干部退休情况^②

	黑龙江省		湖南省		浙江省		江苏省		河南省	
	退休	退职	退休	退职	退休	退职	退休	退职	退休	退职
1956年	289	554	68	245	201	1097	266	127		138
1957年	198	2121	79	1450	225	2235	396	7156		
1958年	857	8594	312	2696	500	7388	562	4467	411	3834
1959年	91	425	32	293	60	377	129	262	49	346
1960年	204	377	127	466	62	296	342	777	144	659
1961年	340	5763	300	2584	83	656	672	2008	649	7404
1962年	909	14014	444	22405	877	15310	1499	8878	297	16716
1963年	460	1967	319	786	538	1334	1685	2191	200	977
1964年	229	586	139	118	157	150	398	176	139	192
1965年	905	738	305	212	302	176	1272	132	465	269

尽管有所进展，但退休干部的优抚保障工作仍存在很大不足。从干部退休的总体情况来看，大部分干部是以一次性发放安置金的“退职”方式办理退休的，“退休”与“退职”的干部数存在明显倒挂，这意味着过去以“遣散”为主的安置办法未有根本改变。比如，甘肃省1957年“退休”2840人，“退职”的竟有11447人；1958年“退休”的干部49人，“退职”干部数进一步增至12406人^③。在江苏、河南等其他省份，倒挂现象也普遍存在（参见表2）。究其原因，主要是1957年和1958年的退休干部优抚保障工作是在干部精简压力下进行的。具言之，1955年下半年经济建设出现“冒进”之后，“干部规划也冒进了”，“这不只表现在提拔干部方面，更严重的是表现在大量吸收干部方面”，故而中央于1956年下半年决心进行精简，提出“对年老体衰，长期患病，身体残废，不能工作的干部，应该说服他们退休或退职”^④。在以“精简”为导向的政策逻辑驱

① 该《通知》规定，凡“一九四二年以前参加革命工作的县委书记以上的干部（包括地专以上机关科长以上的干部及事业、企业中担负相当职务的干部），或者是一九四五年以前参加革命工作的营级以上的军队干部”，可在政协、参事室等协商机关、咨询机关、社会团体和各类经济文化机关任职，但各人民代表大会和党政机关一般不设立荣誉职务；县委书记级以下之“二战”干部，虽不能安排荣誉职务，但可采取“调离现任工作、工资照发、长期供养的办法来处理”。参见《中共中央关于安排一部分老干部担任各种荣誉职务的通知》（1958年6月4日），国家人事局编：《人事工作文件选编》（三），第188~190页。依照1958年6月《通知》的文件精神，中央军委总政治部会同中组部于1959年10月下发了《关于安排一部分军队老干部在中央和地方担任各种荣誉职务的规定》，“1945年以前参加革命工作，对党忠实，思想健康，在群众中或党员中有一定影响的营级大尉以上的干部”可以担任荣誉职务；“高级干部（正师级职务以上或大校以上）除自愿转业地方或退休者外，在安排荣誉职务后，凡能在军队工作的仍在军队工作，不要勉强他们转业或退休；有病不能担任工作的，可以离职休养，其待遇照旧不变”。参见《中共中央组织部、中国人民解放军总政治部关于安排一部分军队老干部在中央和地方担任各种荣誉职务办法的规定》（1959年10月31日），中共中央组织部、中共中央党史研究室、中央档案馆编：《中国共产党组织史资料（第九卷 文献选编）》（下），中共党史出版社2000年版，第679页。

② 参见黑龙江省地方志编纂委员会编：《黑龙江省志·人事编制志》，黑龙江人民出版社1992年版，第426页；湖南省地方志编纂委员会编：《湖南省志·政务志（人事）》，湖南出版社1995年版，第243、253页；浙江省人事志编纂委员会编：《浙江省人事志》，第673、683页；江苏省地方志编纂委员会编：《江苏省人事管理志》，凤凰出版社2007年版，第191页；邵文杰总纂：《河南省志》第18卷，河南人民出版社1991年版，第330、335页。

③ 甘肃省地方志编纂委员会：《甘肃省志·人事志》，甘肃人民出版社1991年版，第477页。

④ 安子文：《在各省、市、自治区党委组织部长会议上的总结》（1956年12月），中共中央组织部办公厅编：《组织工作文件汇编》第4册，内部印行1957年，第102、108、110页。

动下,1957年和1958年的退休干部优抚保障工作很难避免过去战时“遣散”中屡次出现的偏差。如在1957年,北京市不少有“甩包袱的思想”的单位就把“老弱病残下放”了,市委书记彭真在全市领导干部会议上对此提出严厉批评^①。在1957年的河北省,“有些地区把一些能够工作或适合做其他工作的干部,也处理退职回乡”“对于退职人员的生产和生活安排,也存在一些问题”^②。具体到基层,政策性“退职”现象更严重。比如,湖南宁乡县商业局上报“退职”干部26人,但县人事部门复核时发现10人不符合“退职”条件,另有4人“坚决不同意退职”^③;在麻阳县的精简中,一些领导还借机“将本单位个别文化低、工作能力差、有病的干部全部退职”^④。这种倒挂现象,也从侧面反映出当时真正按规定“退休”方式安置的干部并不多,大量干部,尤其是基层干部,退出工作岗位后难以得到充分的优抚保障^⑤。

“大跃进”开始后,经济“冒进”再次带来干部规划的“冒进”,干部需求的急剧扩大导致干部退休人数迅速下降。但由于全国性经济困难的出现,干部精简重新提上日程,而这又带来干部退休人数的快速增长^⑥。在财政紧张带来的巨大精简压力之下,同战争时期一样,国民经济调整初期退休干部的优抚保障工作不能不再次服从于“精简”优先的政策逻辑,“退职”实际被扭曲为一种政策性的“精简”工具,成为干部退休的主要渠道。由于干部按“退职”方式退休后的生活难以得到保障,多数干部对此极为抵触。以湖南为例,省委组织部在总结干部工作时就发现,“广大干部对精简的精神是拥护的,认识基本一致。但具体到人,思想问题就比较复杂了”,抵触较大的主要是“县以上机关干部”,一些干部怕被减走,“有病也争着上班”^⑦。但与此同时,在精简压力下,又容易形成一种强迫干部退休的倾向。与1962年相比,省人事局在1963年收到的来信来访数量增加了两倍多,其中不少都是反映退职问题的,有的反映自己因病被退职后“无法生活,要求解决生活出路”,还有的说自己“退职处理是受了人事部门的骗”^⑧。

干部精简冲击优抚保障,自然也引起中央领导层的注意。罗荣桓在1961年全军干部工作会议上,就特别批评当前工作搞得过急,说“对老同志退休不要勉强,不退就养起来,操之过急有什么好处呢?这些老同志革命几十年,一下子搞到地方上去不好,不要逼,不要硬要人家退休、搬房子”^⑨。邓小平在1962年底听取组织工作座谈会情况的汇报时,也说“干部的安置问题,不只是老干部的问题,有些县委书记是解放以后参加工作的,这些人也难处理,要逐步安置,不要性

① 《中共北京市委办公厅关于1957年至1960年处理人民来信来访工作的初步总结》(1961年2月14日),北京市档案馆、中共北京市委党史研究室编:《北京市重要文献选编(1961)》,中国档案出版社2005年版,第77页。

② 河北省地方志编纂委员会编:《河北省志·人事志》,河北人民出版社1994年,第173页。

③ 参见《宁乡县人民委员会人事监察科关于人事工作开展情况的报告》(1958年10月21日),湖南省档案馆馆藏档案(以下简称“湘档”),档号:160-4-8。

④ 《1958年上半年退职退休工作总结报告》(1958年10月15日),湘档160-4-8。

⑤ 如贵州省1957年退职干部716名,其中县、区级干部仅15名,1958年退职干部2004名,其中处级干部仅7名。省志中未见处以上退职干部数量之记载,但考虑到级别以及级别对应的大致工作年限,这两年贵州省没有处以上领导干部退职的可能性较大。参见贵州省地方志编纂委员会编:《贵州省志·人事志》,贵州人民出版社1999年版,第462~463页。

⑥ 1961年7月,中组部下发《关于处理中央机关精简干部的通知》,提出将退职、退休和长期供养作为三种主要的干部精简方式,规定“凡符合退职,退休条件而又不能工作的干部,经过说服动员,在取得他们同意以后,可以按退职、退休办法处理。本人要求退休,并接近退休条件(如年龄稍差一些)的干部,经各部门党组(委)批准,也可以按退休办法处理”“第二次国内革命战争期间及在这以前参加革命,年老体弱不能工作的老同志,应当由原单位长期供养”。此后,中组部在11月下发的《当前干部工作中的几个问题和今后的意见》中,再次重申了以干部退休推动干部精简的做法。参见《中央组织部关于处理中央机关精简干部的补充通知》(1961年7月27日),中共中央组织部办公厅编:《组织工作文件选编》(1961年),内部印行1980年,第340~342页。

⑦ 《关于湖南党的工作》(1962年5月),中共湖南省委组织部办公室、湖南省档案馆编:《1950—1978年湖南组织工作文件选编》,内部印行2011年,第293~294页。

⑧ 《湖南省人事局一九六三年处理人民来信来访工作情况》(1964年2月17日),湘档160-4-46。

⑨ 罗荣桓:《在全军干部工作会议上的讲话》(1961年5月),罗荣桓:《罗荣桓军事文选》,解放军出版社1997年版,第642页。

急”^①。为了缓和“精简”与“优抚”之间的矛盾，中央颁发了系列文件，加强了对退休干部的优抚保障：

其一，扩大了政策照顾范围。1962年6月，国务院下发《关于精简职工安置办法的若干规定》，规定抗日战争期间及抗战前参加革命工作的干部，不论级别，因年老体弱不能工作的，都可以被列为编外人员，生活上按病休待遇照顾，政治上可以继续参加必要会议、听报告和看文件^②。与1958年《关于安排一部分老干部担任各种荣誉职务的通知》中的规定相比，政策标准明显有所放宽^③。

其二，拓宽了干部退休后担任荣誉职务的渠道。邓小平于1962年底接见参加全国组织工作会议和全国监察工作会议代表时指出，“现在干部数量已经很大，可能多几百万到千把万”，且“每年最低限度要增加三十万左右的干部”，当前“唯一的出路是要能下”，“要说服我们的干部，造成一种能下的空气。生活待遇和政治待遇可以不降低”“比如在一个县，当个县的政协委员、政协副主席。省也是这样”“还有一部分完全不能工作的干部，索性就离开职务继续休养，或者担任一个荣誉职务”^④。1963年初下发的《关于国家机关和企业、事业单位精减干部的安置处理办法的补充规定》（以下简称“《补充规定》”）就体现了邓小平的上述意见。《补充规定》提出，退下来的老干部所担任的荣誉职务，除原有规定的外，“还可以在中央和省、市、自治区提名选举专职的人民代表（要能够出席会议），在中央、省、市、自治区和县、市设专职的政协委员”，“省、市、自治区可以成立党史资料馆，设馆长、副馆长、馆务委员，安置一些干部”^⑤。

其三，提高了退休干部的生活待遇。1963年春，中央下达指示，要求“凡是在1937年6月以前参加革命工作或入党的老干部，在他们病假期间一律不扣工资”。根据这一精神，不少省市作出相应规定，明确抗战前参加革命的干部“因年老体弱不能继续工作，办理退休手续，长期供养，退休费按本人原工资百分之百发给”^⑥，“抗日战争时期参加革命工作的，因病长期休养，其生活待遇按本人工资的85%~95%发给”^⑦，这较1958年《退休暂行规定》的标准显然有所提高。再如北京等地，对于部分抗战前参加革命、但行政级别在18级以下的基层干部，还特意提高了补助标准，按照一类（十七级至十四级）标准发给营养补助^⑧。

得益于上述措施，退休干部的优抚保障得到有效改善，相关政策体系也更为健全。但另一方面，囿于财政紧张的现实困难，不仅政策的覆盖面相当有限，政策调整也较为被动。政策执行过程中，尽管中央多次强调要照顾好老弱残病干部，但在“精简”主导的政策逻辑影响下，实际很难做到。“存有丢包袱的思想”与“执行政策不坚决”两种偏差往往同时存在，人事干部经常陷入“处理了又怕本人思想搞不通，不处理又怕不符合规定”的两难境地^⑨。概言之，从1955年底到1963年上半年，中共的退休干部优抚保障政策虽有调整完善，但总体是在财政紧张带来的精简

① 邓小平：《党的建设就是要严》（1962年11月22日），《邓小平文集（1949—1974）》（下），人民出版社2014年版，第148页。

② 《国务院关于精减职工安置办法的若干规定》（1962年6月1日），国家人事局编：《人事工作文件选编》（一），劳动人事出版社1986年版，第36页。

③ 根据《若干规定》的精神，一些地方进一步完善了老干部退出现职的安置办法。如在老干部较多的山东省，就按老干部参加革命时间长短及行政级别，规定了“长期供养”“担任荣誉职务”以及“编外供给”三种安置方式。其中抗战前参加工作的按长期供养办法办理；1942年底参加革命的县委部长以上干部，或抗战结束前参加革命的县长级以上干部，可以担任荣誉职务；抗战结束前参加革命的一般干部可以“列编外供给”。参见山东省人事局编：《山东人事史志资料》第6辑，第277页。

④ 邓小平：《执政党的干部问题》（1962年11月29日），《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第329页。

⑤ 《中共中央关于国家机关和企业、事业单位精减干部的安置处理办法的补充规定》（1963年3月27日），国家人事局编：《人事工作文件选编》（一），第51页。

⑥ 安徽省地方志编纂委员会编：《安徽省志·劳动志》，方志出版社1998年，第212页。

⑦ 烟台市地方志编纂委员会办公室编：《烟台人事志》，内部印行1990年，第208页。

⑧ 《北京市人民委员会人事局通知》（1963年5月25日），北京市档案馆馆藏档案，档号：138-001-00195-00001。

⑨ 《1958年上半年退职退休工作总结报告》（1958年10月15日），湘档160-4-8。

压力下被动进行的，并未完全摆脱历史惯性，充分实现其应然的“优抚”功能。

三、中共退休干部优抚保障政策的发展完善

从1958年初开始，虽然密集出台了不少政策规章，但由于经济波动，干部流动处于“大进大出”的非正常状态之中，这极大降低了退休干部优抚保障工作的制度化、经常化水平。不过，“没有哪一次巨大的历史灾难不是以历史的进步为补偿的”^①。基于“大跃进”的教训，党的领导层开始系统总结和反思新中国成立以来干部工作的得失，而这也成为退休干部优抚保障政策回归其应然属性的开端。

首先，鉴于两次经济“冒进”中干部频繁流动的不正常现象，中央领导层及各级组织部门都意识到干部工作必须加强计划性。1961年10月，中组部副部长张启龙在全国组织工作座谈会上就强调，当前干部工作的关键是稳定，过去“干部调动频繁，不利于积累经验，熟悉情况，提高业务水平。这对工作和对干部都是不利的。只有稳定干部，才能提高干部，才有利于党的事业的发展”^②。在七千人大会上，邓小平也谈道：“我们要建立经常的干部工作。这几年，我们的重要教训是，干部状况不稳定。一批一批地变动，就不是好现象，看到这样的现象，就要引起警惕”^③。要加强干部队伍的稳定性与干部工作的计划性，客观上必然要求提高干部管理工作的制度化水平，这自然包括干部的“出口”管理。1962年底，为总结新中国成立以来组织工作的经验教训，安子文和张启龙主持起草了《关于党的组织工作的基本总结》，其中就提到“应该把干部问题纳入整个国民经济计划，严格按照计划办事”，强调今后不仅要避免“心中无数，盲目吸收，事后势必走回头路”的错误，还应“随时地和妥善地安排那些丧失工作条件的干部，把退休退职的工作经常化”^④。

另外，“大跃进”中“瞎指挥”“大呼隆”暴露出现有干部队伍领导现代化建设能力的严重不足，中央领导层也由此意识到，国民经济的调整离不开各级领导班子的调整。“八字”方针提出后不久，邓小平在1961年下半年听取辽宁省委和冶金工业部的汇报时，都谈到干部队伍调整的问题，称选拔干部“过去只从成分上了解是不妥当的，主要是看本人，看现在，技术干部主要看技术”，并说现在再不重视培养提拔新生力量就晚了^⑤。在1962年底的中央组织工作会议上，刘少奇特别提出，当前“干部管理不是管多了，而是管少了，不是管细了，而是管粗了”，组织部门“要真正管起来，要管得细一点，要去了解干部”^⑥。

在中央领导层反思过去干部工作得失的同时，中央及一些地方的组织部门从1963年开始进行了一轮考察摸底工作。结果表明，当时各级领导干部队伍普遍存在老弱病残多、班子缺额多、知

① 《马克思恩格斯文集》第10卷，人民出版社2009年版，第665页。

② 《张启龙同志在组织工作座谈会上的总结发言纪要》（1961年10月27日），中共中央组织部办公厅编：《组织工作文件选编》（1961年），第129～130页。

③ 邓小平：《在扩大的中央工作会议上的讲话》（1962年2月6日），《邓小平文选》第1卷，第315页。

④ 安子文：《关于党的组织工作的基本总结》（1962年），韩劲草主编：《安子文组织工作文选》，中共中央党校出版社1988年版，第269页。

⑤ 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1904—1974）》（下），第1650、1672页。

⑥ 《中央对“组织工作会议纪要”的批示》（1963年1月21日），中共中央组织部办公厅编：《组织工作文件选编》（1962年），内部印行1980年，第205页。

识文化水平低,以及新生力量得不到提拔等问题^①。1963年9月,中组部起草了《关于加强地委以上各级领导核心和培养第一把手接班人问题的报告》,向中央反映全国地委以上各级领导核心中“一部分单位的班子很不健全,很不精干,战斗力不强,特别是第一把手的接班人还衔接不上”,当前应该“有意识、有计划地注意培养第一把手的接班人的问题”“积极地妥善地做好对年老体弱的领导干部的安置工作”^②。这份报告得到了毛泽东等中央领导人的高度重视,并将培养提拔新生力量提上了日程。在1964年1月的全军政治工作会议上,邓小平提出,当前干部年龄偏大问题既是“一个全国性的问题”,更是“一个全党带有方针性质的问题,带有原则性的问题”,“现在大家要来一个思想解放”,否则“若干年后,我们可能会吃亏”,这相当于向全党发出了培养选拔新生力量的号召^③。

贯彻培养提拔新生力量战略目标的政策阻力很大,主要是因为当时干部应退而不退的现象相当严重,背后的原因也很复杂。其中有如安子文所说,“安排老干部,是一个新的问题。过去也提出过,但没有认真做。在干部中还没有这种习惯”,不少干部有错觉,认为“辞职、退休不适用于老干部”^④。还有的是因为过去整党中存在干部利用退休“逃避运动”而被批判的情况,所以不少干部内心想退休“却不敢暴露,怕批不准,运动来了写检讨受批判”^⑤。当然,更多的干部还是出于对退休后优抚保障政策得不到落实的顾虑,“怕生活上照顾差了,经济收入减少,供应标准降低,生活上发生困难,怕家里闹问题”^⑥。个别老干部向组织要求退休时,甚至提出一些过分条件,“一要修房子、配家具;二要将两个孩子顶替工作;三要除原工资照发外,每月还另补助30元;四要配给一部自行车”^⑦。

从一些老干部的生活状况来看,退休干部优抚保障政策的设计与执行也的确不尽如人意。据湖南省人事局调查,该省抗战前参加工作的任专员以下职务的老干部共243人,平均工资为113元多,的确高于大部分干部的收入。但由于这些干部普遍年纪较大,结婚晚、孩子多,遇到家中有人上学或生病时,就会出现经济困难^⑧。比如,省运输局一参加过长征的19级干部,尽管全家月收入有百余元,但由于战争中脑子受过伤,且有严重肺病,家中爱人、小孩又同时生了病,向

① 如湖南省委组织部在考察中发现,“各级领导骨干中,缺、弱、病和不适合”的不在少数,其中“厅局长占同级干部的20.2%,副厅长占12.6%,地市委书记占9%,地市委副书记占14.5%,专员、市长占9%,县委书记占12%”;各级领导骨干的老龄化程度也相当严重,“副厅长45岁,地市委书记44岁,副书记42岁,县委书记41岁”,再加之不少老弱病残干部得不到妥善安置,新生力量难以迅速提拔起来,因此出现了“在各级领导干部中,特别是一把手的接班人衔接不上”的问题。参见《全省组织工作的几个主要情况综合》(1963年10月),中共湖南省委组织部办公室、湖南省档案馆编:《1950—1978年湖南组织工作文件选编》,394、395、396、402页。另据山东省1964年初组织人事部门的汇报,在领导骨干的缺额方面,该省省级机关和大专院校的810个处室中,有67个单位没有领导干部,有301个单位没有正职;在领导骨干的身体状况方面,该省属中央及华东局管的441名高级干部中,丧失或基本丧失工作条件的53人(占12%),有较严重疾病需要调整工作的102人(占23.1%),休养的72人(占16.3%);在领导骨干的年龄结构方面,省级正副部长、正副厅长平均49岁(51岁以上的占26.4%),地委正副书记、专员平均46岁,县委正副书记、县长平均43岁(46岁以上的占19.3%),省直正副部长、正副局长,地委正副书记、正副专员没有35岁以下的,正副处长中没有30岁的,县委副书记、县长中35岁以下的只有9人;在领导骨干的文化水平方面,该省自1952年全省分配的大专毕业生31879人,而做党政工作的只有1629人,担任科级以上仅105人,占7%。参见《关于培养提拔新生力量、安置老弱病残干部的情况和意见》(1964年3月27日),山东省档案馆藏档案(以下简称“鲁档”),档号:A056-02-0252-020。

② 《对中组部〈关于加强地委以上各级领导核心和培养第一把手接班人问题的报名〉的批语》,中共中央党史和文献研究院编:《建国以来毛泽东文稿》第17册,中央文献出版社2023年版,第56~57页。

③ 邓小平:《军队干部要年轻一些》(1964年1月11日),中共中央文献研究室、中国人民解放军军事科学院编:《邓小平军事文集》第2卷,军事科学出版社、中央文献出版社2004年版,第341~342页。

④ 《安子文同志在各中央局组织部长座谈会上的讲话(记录稿)》(1964年3月3日),中共中央组织部办公厅编:《组织工作文件选编》(1964年),内部印行1980年,第150页。

⑤ 山东省人事局编:《山东人事志资料》第6辑,第278页。

⑥ 《山东省委组织部关于安置老弱病残干部培养新生力量的材料收集(草稿)》(1964年1月22日),鲁档A056-02-0252-021。

⑦ 《关于现任职务在专员以下的老干部的情况和安置意见的简报》(1964年12月5日),湘档160-4-38。

⑧ 参见《关于现任职务在专员以下的老干部的情况和安置意见的简报》(1964年12月5日),湘档160-4-38。

单位借医疗费70元,结果只批了10元,经济很困难。还有不少老干部自己年龄很大,认为“老的老了,小的还小”“对死后遗属的生活问题考虑较多”^①。事实上,也确实存在一些单位“不懂得如何办理追认手续”,而“死亡工作人员的家属到处申请,要求解决生活问题”的现象^②。

在衣食住行方面存在的类似问题也不少。比如,口粮方面,对回农村安置的退休干部的粮油及副食品的供应,各地多是采取由生产队供应、国家补差的办法。一些退休干部回村后,其本人虽能吃到粮食,但“随同返乡家属与社员一起参加分配”,在家属也同为老弱、缺乏劳动力的情况下,这不仅导致“有的吃不到定量和粮色比例”“为解决吃粮问题,要奔走许多机关”等问题,同时社队也排斥退休干部,认为安置老弱干部及其家属增加了集体负担^③。再如,住房方面,退休干部的住房一般通过调剂公房、租用民房、修理旧房等方式解决,经费从民政部门的事业费、优抚费中扣除^④,但民政部门总的经费又有限,这项待遇也很难得到充分落实^⑤。“有的老干部住的房子既挤又潮湿阴暗”“有的单位还要老干部住的有限的几间房子腾出一间来给别的干部住”等现象也并非个例^⑥。

鉴于上述问题,为配合培养提拔新生力量战略的实施,中组部于1964年初专门召开了各中央局组织部长座谈会。中组部部长安子文在会上指出:“为了顺利地进行这一工作,使新生力量逐渐成长起来担负各种领导工作,必须对年老体衰的、长期患病的领导干部做好安排工作”^⑦。会后,按照“今年上半年在安排副省长以上干部做出成绩后,再一层一层做下去”的会议部署,各地对既有政策做出了调整,从以下几个方面加强了该项工作:

(一)进一步放宽政策照顾范围,提高待遇标准

提高待遇标准和放宽政策界限,可以说是加强退休干部优抚保障政策力度的常规举措。如根据中央书记处1963年12月会议决定的精神,只有“中央级机关正副部长和省委书记、候补书记一级”才能享受“离职休养”待遇^⑧,但江苏省自1964年起就开始实行副专员以上干部离职长期供养的制度^⑨。山东在1964年也采取了类似做法,即突破中央过去关于“第二次国内革命战争期间以及在这之前参加革命”的干部才能享受“长期供养”待遇的规定,将政策标准放宽到“现任职务相当厅局长以上”或“1942年底以前参加工作现任职务相当县委书记以上”^⑩。1965年8月11日,中组部出台的《关于安排年老体衰、长期患病的相当于地委副书记、专员以上干部的暂行规定(草案)》,正式规定副省级以上干部、1942年底前参加革命工作的副县级以上干部、抗战前参加革命的其他干部,“可

① 《省交通厅老弱残干部安置情况的汇报》(1964年2月10日),湘档160-4-46。

② 《关于国家机关工作人员死亡以后其家属生活困难问题的解决意见(草稿)》(1963年1月7日),湘档160-4-32。

③ 《关于培养提拔新生力量、安置老弱病残干部的情况和意见》(1964年3月27日),鲁档A056-02-0252-021。

④ 山东省人事局编:《山东人事史志资料》第6辑,第277页。

⑤ 住房照顾不够,是安置工作中的一个普遍现象。如总政治部1964年11月编印的《政治工作简报》第65期,就反映了“离职休养干部的住房,多数没有落实”的问题。毛泽东指示批转这份材料,彭真阅后立即要求国务院秘书长周荣鑫会同总政、总参及中组部等部门商议解决此问题,强调“财政开支多少倒还是次要的”,“要从长远打算,将来还要陆续安置着眼”。参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱》第4卷,中央文献出版社2012年版,第375页。

⑥ 《省交通厅老弱残干部安置情况的汇报》(1964年2月10日),湘档160-4-46。

⑦ 具体来说,一是“草拟一个安排的办法。安排的条件、范围,要放宽一些,一切待遇不变”,这种办法适用到哪一级要继续研究;二是要“做细致的思想工作和切实的组织工作”,“不能操之过急,草率从事”;三是“各级党组织要从政治上、生活上继续关心他们,加强对他们的管理和教育”,不仅中组部要专设一个处来管,各省市的组织部也要“设立专管这一工作的机构或人员”,同时参照在职干部管理办法,“对他们也建立分级管理的制度”。参见《安子文同志在各中央局组织部长座谈会上的讲话(记录稿)》(1964年3月3日),《组织工作文件选编》(1964年),第151~152页。

⑧ 参见曹志:《中华人民共和国人事制度概要》,北京大学出版社1985年版,第382页。

⑨ 江苏省地方志编纂委员会编:《江苏省人事管理志》,第181页。

⑩ 山东省人事局编:《山东人事史志资料》第6辑,第276页。

以退休,也可以调离现职,另列编制,长期供养或免(离)职休养”。^①一些地方在提高退休金标准与新设荣誉机构等方面也迈出较大步伐,如河北将退休金提高了8%至15%不等^②,山东更是创新性地提出“省级单位以‘口’为单位建立视察室”“在原部门当顾问”等安置办法^③。

(二) 重点解决安置退休干部优抚保障工作中反映强烈的问题

针对退休安置工作中干部反映强烈的一些问题,各地在政策制定上进行了充分考虑。如吃粮吃油,为解决生产队不愿负担退休干部及其家属口粮而拒绝接受老干部返乡安置的问题,不少地方都修改了原来由生产队供应的办法,改从“国家统销粮中统一解决”,“一律不转到生产队里去”^④,同时“对于随同返乡的家属,第一年按原口粮标准供应,从第二年起,参加劳动分配如达不到原供应标准时,不足部分由国家供应,直至分配的劳动粮达到原供应口粮标准时为止”^⑤。关于住房问题,对分散安置在农村的干部,主要采取发放补助经费、帮助其建(修)私房的办法,对安置在城市的干部,则更多采取单位集中建房的方式。在建房经费上,不少地方采取了特事特支的方式。如在解决军队离职供养干部住房问题时,就采取了将所需经费由军队国防费包下来的办法^⑥。1965年11月,内务部召开了安置老弱残干部工作座谈会,会议对各地政策试点经验做了进一步总结,提出了不少原则性意见,供全国各级组织人事部门参照执行^⑦。

(三) 加强退休干部的日常服务和管理工作

与此前退休干部优抚保障工作重动员安置、轻日常管理不同,建立一套切实有效的退休干部管理制度,成为这一阶段的重点任务。^⑧在中央层面,中组部于1964年设立了管理退休干部优抚保障工作的专门机构,即中央组织部八处。该处由中组部副部长李步新兼任处长,高应元、徐迈任副处长。该处的主要职能,一是直接管理一批老干部的政治生活(看文件、听报告、过组织生活)与行政生活(如文娱生活、休假、参观以至住房、看病、坐车等),二是对全国的老干部工作提供宏观指导。^⑨在此影响下,各省市也先后开展了相关机构的筹建工作。如山东省就计划在省市两级成立“领导小组或委员会”,安排一名书记负责这项工作,同时“省委组织部将专设一个处或专人管理,安排老干部的工作,各地、市委组织部也要设立专管这一工作的机构和人员,按照在职干部的管理

① 值得注意的是,“离(免)职休养”与“长期供养”并不完全是一回事。前者最初是一种类似病休或疗养的暂时性休养办法,干部经休养恢复健康后可重新回到岗位或重新分配工作;后者则近似于一种更高水平的“退休”,供养干部享受更高的生活待遇与政治待遇。但在政策实践中,由于离职休养的干部常常难以复职,“离职休养”与“长期供养”的政策界限逐渐变得模糊,最后发展为今天人们熟知的“离休”。参见烟台市地方史志编纂委员会办公室编:《烟台人事志》,第121页。

② 天津地方志编修委员会编著:《天津通志 人事志》,天津社会科学院出版社2001年版,第393页。

③ 《秦和珍同志在省委常委扩大会议上的发言》(1965年10月23日),鲁档A056-02-0276-018。

④ 《关于培养提拔新生力量、安置老弱病残干部的情况和意见》(1964年3月27日),鲁档A056-02-0252-021。

⑤ 《关于加强老弱残人员安置处理工作的意见》(1965年7月29日),湘档160-4-56。

⑥ 参见《中共中央、国务院关于妥善安置军队离职供养干部的通知》,中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》第48册,人民出版社2013年版,第96页。

⑦ 如关于退休干部及遗属生活困难的问题,强调“退休干部本人可参照当地干部一般生活水平,他们的家属,可参照当地群众一般生活水平。补助费应从民政部门社会救济费中划拨专款”。关于住房问题,提出“退休、退职干部确无房屋居住,自己花钱修建有困难的,可给予适当补助”,经费有困难的应请示党委解决。关于退休干部及家属的吃粮问题,则肯定了前述由国家包下来,继续供应商品粮的办法。参见《安置老弱残干部工作座谈会纪要》(1965年11月),云南省人民委员会人事局编:《人事工作》(关于老弱残人员安置处理文件专集),内部印行1965年12月,第166-173页。

⑧ 事实上,在各中央局组织部长座谈会召开前,中组部于1963年12月底还召开了由各省(市)组织部负责人参加的安置老干部座谈会。这次座谈会讨论的重点就是如何管理老干部的问题,涉及机构设置、管理模式等内容。参见赵庆编注:《党的老干部工作纪事年编》(二),内部印行2021年,第133页。

⑨ 中组部八处又名老干部管理处,于1964年3月筹建,内设办公室与调查研究组。据《关于第八处业务范围的意见》的规定,该处总的工作任务是“负责管理离职的老干部,并处理有关的具体问题”。其业务范围尽管也包括“了解和研究各地区各部门有关安排老干部的工作情况、问题和经验”,但最主要的还是管理“中央机关副部长、省委书记、正副省长一级干部”的政治生活与组织生活。1965年底,中组部进一步缩小了八处的直管老干部的范围,主要限于组织关系在“中组部高干休养支部”的老干部。参见赵庆编注:《党的老干部工作纪事年编》(二),内部印行2021年,第137、138、152页。

办法，建立对他们分级管理的制度”^①。河北省也进行了试点，如雄县“建立了由有关部门组成的退休人员管理教育委员会，负责做好退休人员的管理教育工作”^②。1966年3月召开的全国人事局长会议，进一步提出“应加强退休干部管理，建立由各级党政负责人牵头，组织、人事、民政、财政、粮食、卫生、商业、劳动等部门负责人和退休干部参加的退休干部管理委员会，人事或民政部门为该委员会的办事机构”等要求，不少地方也成立了如老干部安置管理委员会、老干部管理科及老弱残干部领导小组等专门机构，配备了专职干部^③。尽管这些机构的工作重点，“与后来改革开放时期的老干部工作的着眼点并不一样，当时主要是解决老干部的‘退养’问题”，但这也为退休干部优抚保障工作的制度化与规范化奠定了基础^④。

经过一段时间的调整，到1965年底，退休干部的优抚保障工作取得很大进展。北京市人事局1965年底的一份调研报告显示，尽管不少干部退休后对政治待遇的落实有个别意见，如“听不到报告，也看不到《参考消息》”“兼职担任的基层工作任务太重”等，但普遍表示“退休以后，经济上都没有问题”^⑤。截至1965年11月，除少数地区“正在进行试点、摸索经验”外，多数地区退休安置工作的进展均较为良好，其中山东、山西已安置大半，“黑龙江、吉林、江苏、陕西等省的安置工作也都全面铺开，进度也很快”，河南、河北也“将全面铺开”。上海、北京等十五个省、市、自治区，“安置了老弱残干部30667人，占老弱残干部总数的29%”。个别工作做得较好的省份如辽宁，到1965年底“安置了老弱病残干部9605人，占老弱病残干部总数的74%左右”^⑥。更值得注意的是，在1965年底退出现职的三万多干部中，“退休的20456人，安排荣誉职务的285人，长期供养的556人”，而退职的只有6329人^⑦。这意味着长期以来“退休”“退职”数量倒挂现象的结束，“退休”成为安置退休干部的主要方式^⑧。至此，退休干部优抚保障工作已突破了“精简”主导的政策逻辑，开始步入经常化、制度化的轨道，其应然的“优抚”属性得以充分彰显。

余 论

列宁曾指出，革命运动要持久就必须有“一种稳定的和能够保持继承性的领导者组织”，同时这种“领导者组织”又必须由一批“不仅能够把晚上的空闲时间贡献给革命，而且能够把整个一生贡献给革命”的职业革命家构成^⑨。中共无疑是按“职业革命家”理论组织起来的列宁式政党，但复杂革命实践中出现的难题往往超出革命理论所能回答的限度。无论是革命时期的战争需要，还是建设时期党的工作重心转移需要，如何安置难以继续以“革命”为“职业”的老弱残病干部不能不成为党的干部人事工作中一个极为现实的问题。长期以来，学界多认为中共1978年之后才

① 《关于培养提拔新生力量、安置老弱病残干部的情况和意见》（1964年3月27日），鲁档A056-02-0252-021。

② 河北省地方志编纂委员会编：《河北省志人事志》，河北人民出版社1994年版，第172页。

③ 参见四川省人事厅编纂：《四川省人事志》，四川人民出版社1994年版，第534~535页。

④ 参见王镜如：《往事回顾》，云南民族出版社2008年版，第154页。

⑤ 北京市档案馆、中共北京市委党史研究室编：《北京市重要文献选编（1965年）》，中国档案出版社2007年版，第587~590页。

⑥ 辽宁省地方志编纂委员会办公室主编：《辽宁省志人事志》，辽宁民族出版社2005年版，第468页。

⑦ 《安置老弱残干部工作座谈会纪要》（1965年11月），载于云南省人民委员会人事局编：《人事工作》（关于老弱残人员安置处理文件专集），第166~173页。

⑧ 仅以南京为例，该市1965年4月确定了安置对象共390人，其中市正、副局级干部45人，正副处科级63人，一般干部185人，专业技术人员16人，公勤人员81人；同时确定了按离休、长期供应等特殊方式安置的干部390人，其中第一次和第二次国内革命战争期间参加工作的19人，抗日战争期间参加工作的106人，解放战争期间参加革命工作的146人。参见南京市地方志编纂委员会：《南京市人事志》，方志出版社1997年版，第175页。

⑨ 《我们运动的迫切任务》，《列宁全集》第1卷，人民出版社2012年版，第287页。

意识到建立干部退休制度的重要性,并在八十年代初期开始着手解决这一问题。实际上,在20世纪50年代初,中共就开始探索建立一套有别于战时的退休干部优抚保障制度。到1965年,在总结新中国成立以来干部工作经验教训基础上,中央领导层对退休干部优抚保障工作有了进一步的认识,亦即不仅局限于财政负担层面,而是将之与干部队伍新陈代谢,特别是干部现代化建设能力的提高关联起来,这就极大地推动了退休干部优抚保障工作制度化的进程,摆脱了长期以来政策导向摇摆不定的尴尬状况。当然,由于“左”倾错误的发展,刚刚纳入制度化轨道的退休干部优抚保障工作很快遭到破坏,培养提拔新生力量战略也未能继续坚持下去。但不能忽视的是,当时在退休干部优抚保障工作中探索得出的一些经验做法,以及中央高层形成的对干部队伍新陈代谢重要性的认识,都为此后有步骤地恢复干部新老正常交替奠定了重要基础^①。从20世纪70年代初开始,除叶剑英、邓小平等中央领导人开始酝酿解决日益严重的干部青黄不接问题外,不少地区也已逐步恢复先前的退休干部优抚保障政策,解决了一部分老弱病残干部的安置问题^②。这些设想与实践事实上成为改革开放初期按“四化”方针大规模调整各级领导班子的历史基础。

从1949年到1966年,中共依据不同时期的不同形势,适时调整退休干部优抚保障政策,建立起一套初步成型的干部退休制度,体现了党对干部人事制度由适应革命战争需要转向适应现代化建设需要的改革必要性的深刻认识,也体现出党与时俱进、勇于求变的非凡政党适应能力。退休干部优抚保障政策的完善,不仅为国民经济调整的顺利完成提供了有力组织保障,更为党的干部队伍新陈代谢提供了重要制度支撑,对新中国成立后党的干部人事制度改革产生了深远影响。回顾和总结新中国退休干部优抚保障政策从发轫到初步成型的过程与经验,对于新时代进一步深化干部人事制度改革,仍有一定历史借鉴意义。

(本文作者 中共中央党校(国家行政学院)中共党史教研部讲师 北京 100091)

[责任编辑:陈 佳]

^① 如四川省1973年5月省委组织工作座谈会通过的《关于对年老体衰的老干部安排意见》,就基本恢复了“文革”前执行的优抚保障退休干部一系列办法,如“带薪休养”“离职休养”以及“安排荣誉职务”等。黑龙江省于1973年底召开了安置老弱残干部座谈会,在1974年和1975年集中安置了万余名老弱残病干部。参见《关于对年老体衰的老干部安排意见》(1973年5月20日),四川省委组织工作座谈会文件之三;黑龙江省地方志编纂委员会编:《黑龙江省志人事编制志》,第420页。

^② 值得指出的是,囿于“左”倾错误束缚,退休干部优抚保障政策的恢复带有很大局限性,不少干部甚至形成了“谈‘退’色变”的心理。一些领导干部要么将动员退休视作“一项‘得罪人’的工作,不敢搞”,要么直接采取“停止工作,停发工资,迁走户口等强制办法”,更有人借此机会“把自己认为不好的干部‘一锅端’出去”,这致使不少干部“到处上访、申诉”。叶剑英也发现,干部中出现了“前几年要求退休,而现在又拼命要求工作”“多少年不工作,现在也要求工作”的不正常现象。参见《叶剑英年谱(1897—1986)》(下),中央文献出版社2007年版,第1051页。同时,干部队伍青黄不接问题虽有所缓解,但未得到根本性的改观。以湖南、浙江两省为例,据笔者统计,在不计入年龄处于55至60岁间的应退休女干部的情况下,两省自七十年代初重新开展退休工作后,干部实际退休率仍大大低于应退休率,每年虽平均有数千干部退休,但应退而未退的干部还是在不断积压,应退休率也随之呈现总体上升的趋势(湖南从1971年的0.5%上升到1978年的1.03%;浙江从1971年的0.9%上升到1978年的1.43%)。参见湖南省地方志编纂委员会编:《湖南省志·政务志(人事)》,第23、243页;浙江省人事志编纂委员会编:《浙江省人事志》,第326、673页。