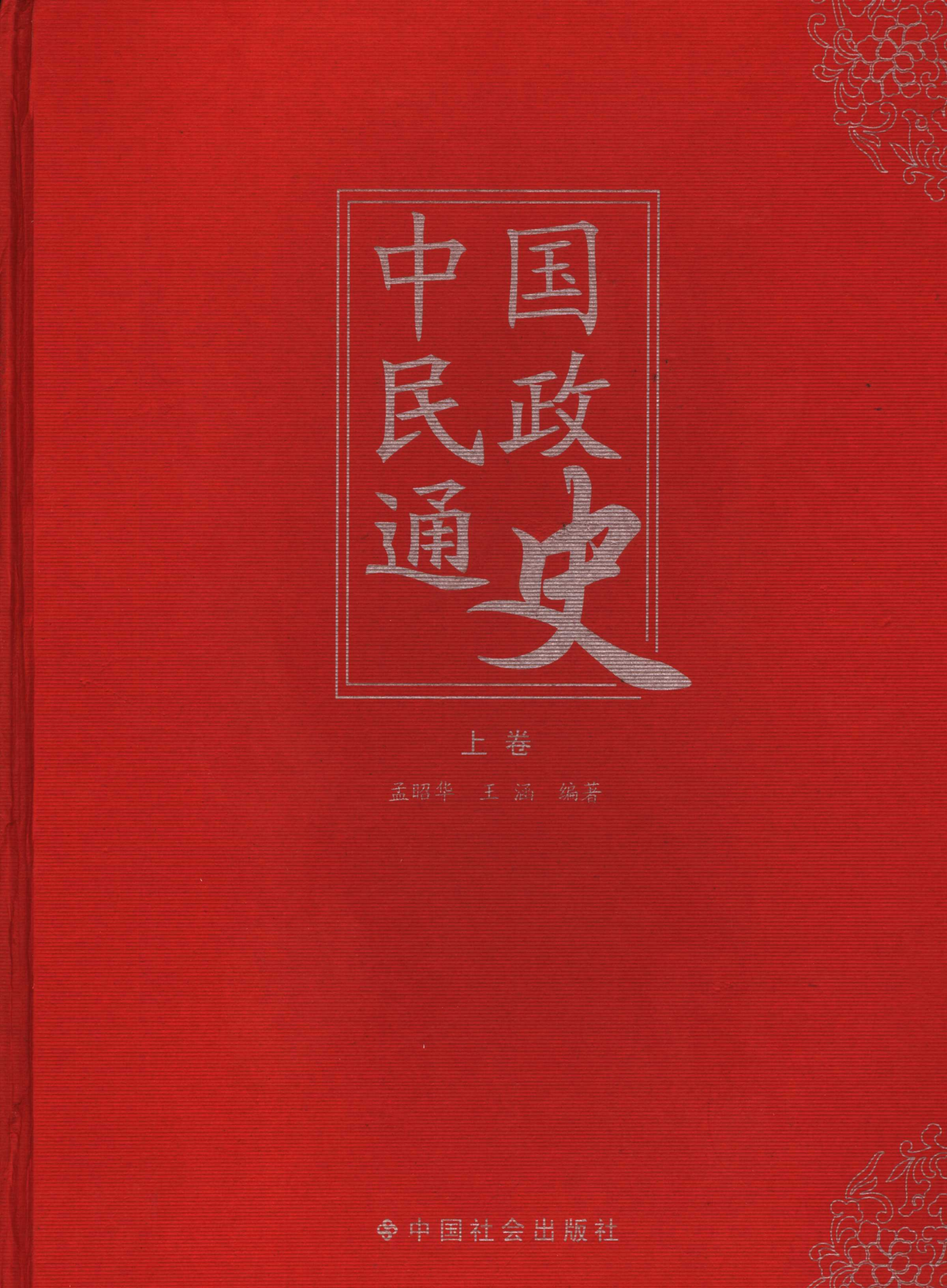




中国政治史

通

上卷

孟昭华 王涵 编著

◆ 中国社会科学出版社

中国民政通史

(上卷)

孟昭华 王 涵 编 著

 中国社会出版社

脩史育人

後乃大



前言 (代序)

民政是政府的重要工作，是国家对社会进行行政管理的一个重要方面。

1989年版《民政辞典》曾经概括地说：“民政是泛指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一些社会性、政治性的国内社会行政管理工作，即国家内政的管理工作。”1994年5月12日，民政部部长多吉才让在第十次全国民政会议上，以题为《加快民政工作改革发展，维护人民群众基本生活权益，维护社会稳定，为实现我国第二步战略目标服务》的报告中综合各家研讨后说：“民政工作的基本任务是根据国家赋予的职能，依法维护和保障人民群众基本生活权益，这是社会主义的本质要求，是社会主义优越性的重要体现。”

《尚书·五子之歌》有云：“民为邦本，本固而邦宁。”可以说做好包括民政在内的重要工作，社会将能稳定，国家因之太平，从而发展富强。近年来，胡锦涛总书记谆谆叮嘱人们要“立党为公，执政为民”，“权为民所用，利为民所谋，情为民所系”。随着“三个代表”重要思想和科学发展观的深入人心，党的十六届四中全会提出了“构建社会主义和谐社会”的目标，更加凸现了民政的重要性。对于民政工作愈益有了深层次、高角度和切实性的认识，形成了民政部李学举部长总结概括的“以民为本，为民解困，维护民利，解决民生，落实民权”的新的民政理念。不言而喻，民政既是国家政府不可缺少的重要大政，更是人民群众须臾不可或离的必要工作。

中华民族的历史文化博大精深，群花盛开，一片繁荣，深为世人赞誉。中国民政的由来和发展是中国政治、经济、文化和社会发展的体

现，它的历史悠久，源远流长，是最原始、最古老的国家行政管理工作，是中华民族历史文化宝库中十分耀眼的明珠。很久以前，原民政部史怀璧副部长就曾说过：“民政工作是具有中国特色的社会行政工作，有着悠久的历史，应当加以研究和总结。”（见《中国民政史稿》前言）

本人多年从事民政科研理论工作，对于研讨中国民政历史及民政专业理论饶有兴趣，1984年在崔乃夫部长和其他领导的支持下，曾与王明寰一起出版了《中国民政史稿》一书，原始性地初步搜集到了一些资料，开了研究中国民政历史的先河。多年来继续涉猎民政历史及其理论研究工作，先后参与编写了《民政概论》、《中国民政思想史》、《中国婚姻与婚姻管理史》、《中国灾荒史》、《中国灾荒史记》、《灾害管理》、《中国历代国家机构和行政区划》、《民政辞典》、《中国灾荒辞典》、《实用经济监督词典》、《灾害大百科》、《社会保障百科全书》、《中国社会工作百科全书》等著作，萌发了续写民政史书的念头。为此，2003年4月初特向李学举部长作了汇报，当即得到大力支持和鼓励。随后，李学举部长召集陈杰昌副部长及办公厅、人教司、管理干部学院等有关领导专门听取了有关编写《中国民政通史》的设想，同意并决定由我编写这一重要史书，多年从事档案工作的副研究馆员王涵同志协助此项工作。

经过努力，现在《中国民政通史》正式出版了。我们非常感谢部领导及有关领导的大力支持。在成书过程中，民政部领导和同志们给了许多具体帮助，更是我们感念不忘的。在此郑重一并致以敬礼！

编著《中国民政通史》固然是民政学术和



专业的需要,但却是一项前无古人的难事,可供参酌借鉴的类籍不多,困难重重。为此,我们自始至终谨遵马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想,以辩证唯物主义、历史唯物主义为全局指导,坚持科学发展观,一切从历史的实际出发,忠于历史实际,正确反映历史,出有所据地叙述历史,阐述民政及有关政策、规定和实际,以期尽量完整、正确地反映民政这一中华民族历史文化的侧面,以遂国人的重望。《中国民政通史》从历史上广义的“大民政”出发,博采历史著述、学说、思想、政策、措施,举凡历史和当代重要的、具体的民政项目几乎全有涉及,有关的法令、规定,中央和地方的有关文件汇编、档案记载等无不涉猎,加之有关司局热情协助,领导和专家们恳切指导,更使我们受益匪浅。

《中国民政通史》成书的篇幅较大,比较全面、系统地阐述了上起原始社会,下迄建国初期(1949年-1966年)各个时期中国民政的实践,丰富了中华民族历史文化这一伟大宝库,这是我国民政学术界的一件重要事项。我们认为它有以下特点:

第一,专业学术性。《中国民政通史》是一部专于民政学科的历史书卷。

第二,历史科学性。历史是一门社会科学,在唯物史观的指导下,阐明人类历史的真实过程,总结各方面的历史经验,揭示历史的发展规律。《中国民政通史》寓专业于历史,在历史中专于民政,既表述了中国历史,又详于民政专业。它记述了历代中国民政的实际,总结了历代中国民政的经验,揭示了历代民政发展的

规律,从而达到了中国历史与中国民政发生发展的统一。

第三,多元全面性。民政具有多元性质,它的专业多、学科多。《中国民政通史》列述了多种民政项目的古今情况,展现了民政业务的庞大体系。

第四,广泛的知识学术性。《中国民政通史》论列了古今多项民政专业知识,在一定意义上可以说它是一部有关民政学科的“百科全书”。

第五,首创补缺性。截至目前为止,我国尚无一部中国民政通史的书卷,《中国民政通史》的出版,无疑是从无到有的一次质的飞跃。

第六,庞而务实性。《中国民政通史》的篇幅较长,在专业史书中颇为少见,但这是由民政专业的多元性质决定的。本书严谨务实,主述尽属民政专业,量少不足以说明民政实际,本书既科学严谨,且又适当地阐述了各项专业的历史实际。

《中国民政通史》是一部民政专业史,在中华民族历史文化中既不可缺少,又极有必要。然而,它毕竟是一个尝试。实事求是地说,由于编者水平有限,编写它的难度很大,加以历史、档案资料一时难于尽情如愿,许多情节尤需长期发掘发现,有待今后续说,因而缺点、不足和错误是当然的、不可讳言的,敬请民政及社会各界批评指正,以期再版改正。

孟昭华

2006年10月1日

民政考

上古时代没有“民政”一词，民字与政字也不连用，民、政二字各有不同的含义。东汉许慎撰《说文解字》说，民者“众萌也，从古文之象”。萌，古同氓（𡵓）。《康熙字典》谓：“𡵓，田民也”，“犹懵懵无知貌也。”在甲骨文中，民字写作𠂔，依图相形，𠂔是普通的劳动人民。可见，古代的民字是泛指人民、老百姓而言的。近代字典、词书，通常将民字解释为人或人民，亦即一般的老百姓，如人民、公民、万民、平民、庶民、黎民、国民、民众等等。在拉丁文中，民是指古希腊城邦的平民而言的，也是人民大众之意。在古汉语中，民字含义可有多种：属于国家的人为民，如“民为邦本”；流浪社会无家可归的人是“流亡之民”而称氓；有别于为官在位而无官职的人称民，如“官民有别”；普通老百姓叫民，如庶民、黎民、平民。通常人们将官府所治的公事叫政。常与政字相连而用的有政治、政务、政事、政策、政令、政权、政府、政体等等很多。早在我国古籍《尚书》、《周礼》、《论语》等书中即常见政、政事等具有政治意义的文字和词句。《尚书·舜典》记舜摄政期间所行的政事时说：“受终于文祖，在（察也）璇玑玉衡，以齐七政。”《周礼·天官冢宰》说：“太宰之职，掌建邦之六典，……四曰政典，……”“小宰之职，掌建邦之宫刑，以治王宫之政令。”《论语·为政》说：“为政以德，譬如北辰，居其所而众星拱之。”《论语·颜渊》说：“政者正也，子率以正，孰敢不正？”《论语·泰伯》更说：“不在其位，不谋其政。”所有这些政字，基本上都是政治即统治者管理人民、国家、社会或古人所云“治国平天下”的大事。近代中国伟大的民主革命家孙中山曾说：“政就是众人之事，治就是管理，管

理众人之事就是政治。”在西方，古希腊思想家柏拉图（plato）和亚里士多德（Aristotle）在公元前也曾使用过政治一词，英文中的政治（politic），就是由古希腊的城市国家（polis）一词衍生而来的。柏拉图和亚里士多德等也认为政治是实现正义、为民谋利，以达到最高“善业”的行为，是治国平天下的本领。可见，有关政治一词的含义，中外解释如出一辙，毫无二致。

中国上古时代没有民政一词，但在先秦古籍中却有近于民政的“民事”之说，如《尚书·商书太甲下》中就有“无轻民事，惟难”之句，其中的民事是指有关力役之事而言的；《礼记·月令》仲秋之月说：“是月也，易关市，来商旅，纳货贿，以便民事，四方来集，远乡皆至，则财不匮，上无乏用，百事乃遂。”此处所说的民事，则是泛指民间诸事而言的；《国语·鲁语下》说：“子弗闻乎，天子及诸侯，合民事于外朝，合神事于内朝。”这里所说的民事，系指国家政事或政治事宜；《孟子·滕文公上》说：“滕文公问为国，孟子曰：民事不可缓也。”中国自古以农立国，农事攸关国计民生，这里所说的民事，显然是指农事而言的。

随着中国政治、经济、文化的发展和自古以来民本思想的深入人心，唐宋以后开始有了民政一词，并且形成了一定的民政概念。唐代初有“安民立政”之说，北宋继有“修治民政”之论，从而“民政”一词逐渐为官府和民间使用。确切地说，“民政”之词最早见于北宋（公元960—1127年）时期。宋初，在政治上确立了绝对专制的体制，除了消除藩镇集中兵权以外，《宋史·职官一》说：在地方政权方面也采取了一些重要措施，对于“外官（京官的对称）

则惩五代藩镇专恣，颇用文官知州，复设通判以贰之。”即在原有的州刺史或太守之外设置通判官职加以监督，复于旁位设置知州以分其权。后则罢去刺史，专用知州以为常设的州官。州官人选概用文人，以防武职专权割据，从而高度集中了民政权限。元代脱脱等撰《宋史》于官职七，州府军监中将民政相对于军政而作了广义的解释，谓：“宋初革五季之患，召诸镇节度会于京师，赐第以留之，分命朝臣出守列郡，号权知军州事，军谓兵，州谓民政焉。其后，文武官参为知州军事，二品以上及带中书、枢密院、宣徽使职事，称判某府、州、军、监。诸府置知府事一人，州、军、监亦如之。掌总理郡政，宣布教条，导民以善而纠其奸慝；岁时劝课农桑，旌别孝悌；其赋役、钱谷、狱讼之事，兵民之事皆总焉。凡法令条例，悉意奉行，以率所属；有赦宥则以时宣读，而班告于治境；举行祀典；察郡吏德义材能而保任之，若疲软不任事，或奸贪冒法，则按劾以闻；遇水旱，以法赈济，安集流亡，无使所失。若河南、应天、大名府则兼留守司公事，太原府、延安府、庆州、渭州、熙州、秦州则兼经略安抚使、马步军都总管。定州、真定府、瀛州、大名府、京兆尹则兼安抚使、马步军都总管。泸州、潭州、广州、桂州、雄州则兼安抚使、兵马钤辖。颖昌府、青州、郛州、邓州则兼安抚使、兵马巡检。其余大藩府或沿边州郡，或当一道冲要者，并兼兵马钤检，或带沿边安抚、提辖兵甲、沿边溪洞都巡检。余州、军，则别其地望之高下与职务之繁简而置之。分曹以理之，而总其纲要，凡属县之事皆统焉。”按照《宋史》解释，“权知军州事”中的军为兵，即有关军队的工作或军事工作；州是民政，即除了军队工作或军事工作以外都是民政工作。如是，则民政工作的含义极为广泛，它基本上囊括了全部内政方面的政权工作或全部地方政权工作。

南宋嘉定四年（公元1211年），徐天麟氏编撰《西汉会要》七十卷。宝庆二年（公元1226年）编撰《东汉会要》四十卷。两汉会要均设列民政门类，并将户口、风俗、附籍（编

制人丁、赋役册簿）、更役（轮流依次服兵役、劳役）、乡役、泛役（其他一般劳役）、复除（减免役赋负担）、置三老（设置乡官）、尊高年、赐孝悌力田钱帛、恤鰥寡孤独、恤流民、徙豪族（出于政治需要，强迁豪门大族于指定地区）、奴婢、治豪猾、杂录、乡三老、乡亭长、民伍（基层居民社会组织）、劝农桑（督导农副业生产）、假民田苑（无偿提供土地田园，使民生产活命）、赐民爵、赐酺（酺是聚会饮酒。秦汉时期，禁止三人以上聚会饮酒，汉律规定三人以上无故群饮罚金四两，是故统治者赐酺，乃是一种特殊的待遇）、崇孝德、戒奢侈、荒政、禁厚葬、瘞遗骸（收埋弃尸遗骨）等项政府有关人民群众的具体工作列入民政门内。在中国典籍文献中，首次较为确切地使用民政一词，并附以众多具体内容，从而形成了初步的民政概念。

明代董说撰《七国考》，书中简略地纳入了辕田（取公田税收的一部，施赏于众）、常太平仓、田租、徭役、均输（均平四方贡输往来的物资）、平籴、移粟、殉葬、墓植柏、裸葬等工作作为民政的内容，同样体现了民政的概念。

清朝时期，官府、学者普遍使用民政这一词汇。光绪三十四年（公元1908年），孙楷著《秦会要》，循例将民政列为一门，把户口、风俗、男子书年、户籍、更名黔首、什伍、徭役、复除、赐粟、赐民爵、大索、徙民、迁富豪、奖富民等项有关人民群众的政府工作内容纳入其中。杨晨编著的《三国会要》，卷二十、二十一分为庶政上、下，庶为庶民，庶政就是民政。其中，民政的内容有户口、选举、赐男子爵、复田租、开仓廩赈、赐鰥寡孤独谷帛、存问高年、省徭役等等。而龙文彬所纂的《明会要》，卷五十，民政一为户口、移徙、逃户、附籍；卷五十一，民政二为风俗、里老、粮长、尊高年、恤鰥寡孤独、恤流民；卷五十二，民政三为治豪猾、奴婢、禁自宫（禁止自己毁坏自己的生殖功能）、瘞遗骸、优免。进一步涵盖了有关人民群众的政府工作内容，丰富了民政概念。

清朝末年，朝廷筹备立宪，议改官制。光绪三十二年（公元1906年）九月二十日（公历

11月6日)在中国政府中首次设立民政部。这一时期,在皇帝上谕及政府文件中经常使用民政词汇,诸多事项尚需露布公众,致使民政一词成了万众通晓的一般语言词汇,因而为官府、学者、民间普遍使用。同一时期,清政府民政部的工作内容十分庞大繁多,诸如地方行政、地方自治、警政治安、集会结社、消防、交通、疆里版图、土地、测绘、救灾救济、营缮公用、户口、户籍、国籍、征兵、移民、拓植、风教礼俗、古迹、宗教信仰、卫生防疫等等都是当时的民政内容。

辛亥革命以后,国民党统治时,民政的内容更为庞大,凡有关地方官吏任免、地方行政经费、地方行政区划、地方自治、国土疆界、图志、选举、赈灾救贫、慈善事业、国籍、户籍、征兵征发、土地行政、水利、水源水道保护、自来水、建筑事项、都市计划、公共卫生、名胜古迹、褒扬恤典、礼制宗教、移民实边、警察制度的厘定及其机构设置、烟毒禁政、出版登记、著作权注册、社团登记、劳资争议、主佃纠纷等等都属民政事项。

中国共产党领导下,革命根据地民政工作的内容仍然十分广泛,诸如专区以下各级政权建设、行政区划、选举、户籍、赈灾、优待抚恤、社会救济、取缔娼妓赌博窃盗缠足、禁烟禁毒、社会治安、土地行政、人事工作、卫生行政、动员人民、兵役、军事支差、战勤、社团、民族、宗教、社会礼俗、妇女、婚姻登记、儿童保育、劳资佃业争议等等均属民政工作范围。

1949年10月1日,中华人民共和国成立。新中国成立初期,各级民政部门围绕党的中心任务,在政权建设、土地改革等方面进行了许多具体工作。同时资遣安置了大量战争俘虏和国民党军队的散兵游勇,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,改造了所有的慈善团体,处理了所有接受外资津贴的救济机关,坚决禁绝烟毒、封闭妓院,收容改造妓女、乞丐和游民,处理和解决了一系列旧

中国遗留下来的社会问题。1950年7月15日至8月5日,中央人民政府内务部召开第一次全国民政会议,确定民政工作任务除了民主建政之外,主要业务还有优抚、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、游民改造、老(革命根据地)区建设等等。当时,宗教、侨务也是民政工作的内容。

进入社会主义改造时期以后,由于民政工作中有一部分已经完成了它的历史任务,这段时期则以优抚、复员安置、救灾和社会救济为主要业务,同时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。国家开始有计划地经济建设时期以后,民政部门发展了社会福利生产和社会福利事业,还主管了政府机关的人事工作,如干部调配、任免、教育、工资、福利、奖惩、统计等等。党的十一届三中全会以后,从1979年下半年起又承担了县社两级人民代表直接选举的具体事务。1983年4月,第八次全国民政会议确定,在新的历史时期民政部门的主要任务是基层政权建设、优抚安置、救灾救济、社会福利、行政区划、殡葬改革、婚姻登记等工作,并把民政工作的各项任务概括为:政权建设的一部分、社会保障的一部分、行政管理的一部分。

中共十四大以后,根据“下决心进行行政管理体制和机构改革,切实做到转变职能,理顺关系,精兵简政,提高效率”精神,1993年12月6日国务院办公厅《关于印发民政部职能配置内设机构和人员编制方案的通知》规定:“民政部是国务院主管社会行政事务的职能部门。主要任务包括部分社会保障工作、部分社会行政事务和基层政权建设工作。”民政部门的主要职责是:第一,根据国民经济和社会发展规划,制订民政事业发展战略,编制民政事业中长期发展规划,制订年度工作计划。研究制订民政工作的方针、政策和法规并组织实施和监督检查。第二,组织救灾工作,掌握和发布灾情,拨发救灾款物,组织、接收、分配国内



外救灾捐赠,检查、监督救灾款物的使用情况,指导灾区生产自救,指导农村救灾合作保险,承担中国国际减灾十年委员会办公室的工作,开展国际减灾活动。第三,管理城乡社会救济,负责制订农村五保户供养和城乡社会困难户的定期救济、临时救济以及其他特殊救济对象的救济政策、标准并监督实施。负责农村贫困户的扶持工作。第四,主管拥军优属、优待抚恤和烈士褒扬工作,制订优抚对象和国家机关工作人员的优待抚恤标准、办法并监督实施。第五,负责管理退伍义务兵、复员干部和军队离退休干部接收安置工作。协调、指导各地军供工作和移交地方管理的军队离退休干部休养所工作。第六,主管农村(含乡镇企业)社会养老保险工作,推动地方建立和完善农村社会养老保险制度,指导和监督农村养老基金的管理和使用。第七,组织实施社会福利发展规划,指导社会福利事业单位的管理和社区服务工作,推动社会服务体系的建立与发展,指导老年人和残疾人的权益保障工作,会同有关部门制订并监督实施残疾人就业和社会福利生产的扶持保护政策,对城乡社会福利企业进行宏观管理,主管社会福利有奖募捐工作。第八,指导城乡基层政权建设和基层群众自治组织建设,推动农村开展村民自治活动。第九,承办国务院交办的省、自治区、直辖市行政区划的有关工作。负责自治州、县(旗)、自治县、市、市辖区的设立、撤销、更名和界线变更的审核报批,研究和修订行政区域规划,组织省际行政区域边界勘界工作,承办省际边界争议的调处事务,向国务院提出仲裁建议,指导地方行政区域边界争议调处工作。第十,主管地名管理工作,制定地名管理法规,指导地方地名管理工作。第十一,制订社会团体管理法规,负责全国性社团和在华外国人、在内地的港澳台同胞组建社团的审批登记和管理工作,指导地方社团的登记管理工作,负责社团行政复议工作。第十二,主管婚姻登记和儿童收养工作,指导妇女儿童权益保护工作,推行殡葬改革,指导殡葬事业单位的管理,负责流浪乞讨人员的收容遣送工作,协调和指导地方收容遣送和安置农场

的管理工作,处理在华印支难民的有关事务。第十三,负责民政事业财务工作,指导、监督民政事业费的使用和管理。第十四,承办国务院交办的其他工作。

中共十五大以后,大力进行机构改革,根据第九届全国人民代表大会第一次会议批准的国家机构改革方案和《国务院关于机构设置的通知》,设置民政部为主管有关社会行政事务的国务院组成部门。自1998年3月以后并适当调整了民政部的职能:将农村社会养老保险职能交给劳动和社会保障部;民办非企业单位的登记管理工作由民政部负责,将国家经济贸易委员会承担的组织协调抗灾救灾的职能交给民政部;将各类民政事业单位的管理服务和等级评定、福利企业经营管理和技术改造项目审批、国内外对中央政府以外的捐赠接救、指导灾区进行生产自救、社团和民办非企业单位年度检查的具体事务、指导残疾人康复、假肢和殡葬行业管理职能,分别交给企事业单位、社会中介组织或地方民政部门承担。根据以上职能调整,民政部的职责是:(一)拟定民政工作的基本方针、政策、规章和法律、法规,研究提出民政事业发展规划,指导民政工作的改革与发展。(二)负责全国性社团、跨省(自治区、直辖市)社团、在内地的香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾同胞社团、外国人在华社团、国际性社团在华机构的登记和年度检查;研究提出会费标准和财务管理办法;监督社团活动,查处社团组织的违法行为和未经登记而以社团名义开展活动的非法组织;指导、监督地方社团的登记管理工作。(三)负责中央单位所属和挂靠的民办非企业单位的登记和年度检查;研究提出有关财务、收费管理办法;查处民办非企业单位的违法行为和未经登记的民办非企业单位;指导、监督地方民办非企业单位登记管理工作。(四)组织、指导拥军优属活动;研究提出各类优抚对象优待、抚恤、补助标准和国家机关工作人员伤亡抚恤标准;拟定革命烈士、因公伤亡人员褒扬办法;审核报批全国重点烈士纪念建筑物保护单位;承担全国拥军优属拥政爱民工作领导小组的日常工作。



(五) 拟定退伍义务兵、转业志愿兵、复员干部、移交地方安置的军队离退休干部和军队无军籍退休退职工安置计划及实施方案, 研究提出有关生活待遇标准; 拟定军队离退休干部休养所管理办法和军供站设置规划; 指导军地两用人才培养。(六) 组织、协调救灾工作; 组织核查灾情, 统一发布灾情, 管理、分配中央救灾款物并监督使用; 组织、指导救灾捐赠; 承担中国国际减灾十年委员会日常工作, 拟定并组织实施减灾规划, 开展国际减灾合作。(七) 建立和实施城乡居民最低生活保障制度; 组织和指导扶贫济困等社会互助活动, 审批全国性社会福利募捐义演; 指导地方社会救济工作。(八) 研究提出加强和改进基层政权建设的意见和建议; 指导村民委员会民主选举、民主决策、民主管理和民主监督工作, 推动村务公开和基层民主政治建设; 指导城市居民委员会建设, 制定社区工作及社区服务管理办法和促进发展的政策措施, 推动社区建设。(九) 拟定国内及涉外婚姻管理的方针、政策、规章; 制定婚姻服务机构管理办法; 指导婚姻管理工作; 倡导婚姻习俗改革。(十) 拟定行政区划总体规划; 负责县以上行政区域的设立、撤销、调整、更名和界线变更及政府驻地迁移的审核报批; 负责省、自治区、直辖市、特别行政区排列顺序

及简称的审核报批。(十一) 承办县级以上行政区划名称、重要的自然地理实体、国际公有领域、天体地理实体和边境地名命名、更名的审核报批; 拟定少数民族语地名和国外地名的汉字译写规则; 规范全国地名标志的设置和管理; 负责国内外标准地名图书资料的审定。(十二) 组织、协调、指导省县级行政区域界线的勘定和管理; 负责省际边界争议的调查和调处。(十三) 承担老年人、孤儿、五保户等特殊困难群体权益保障的行政管理工作, 指导残疾人的权益保障工作, 拟定有关方针、政策、法规、规章; 拟定社会福利事业发展规划和各类福利设施标准; 研究提出社会福利企业认定标准和扶持保护政策; 研究提出福利彩票(中国社会福利有奖募捐券) 发展规划、发行额度和管理办法, 管理本级福利资金。(十四) 拟定殡葬工作方针政策, 推行殡葬改革。(十五) 拟定儿童收养管理的方针、政策; 指导国内外及涉外收养工作。(十六) 拟定收容遣送管理的方针、政策; 协调省际收容遣送工作。(十七) 参加与民政有关的国际组织和国际活动; 管理民政工作领域的政府、民间组织和国际经援机构的多边、双边国际交流与合作; 负责在华国际难民的安置和遣返事宜。(十八) 承办国务院交办的其他事项。

目 录

上 卷

民政考	(1)	第二章 夏商	(15)
第一章 原始社会	(1)	第一节 王位世袭制的确立与奴隶制	
第一节 中国原始社会概况	(1)	国家的形成	(15)
第二节 原始社会的婚姻形态	(2)	第二节 夏商时期的王权和国家	
一、原始乱婚时期	(2)	机构	(16)
二、血缘婚时期	(3)	一、行政管理机关	(18)
三、族外婚时期	(4)	二、宗教事务机关	(18)
四、对偶婚时期	(4)	第三节 地方行政管理与行政区域	
五、个体婚(一夫一妻)时期	(5)	划分	(19)
第三节 原始社会的丧葬习俗	(6)	第四节 夏商时期的婚姻形式	(19)
第四节 黄帝修德振兵,抚保民生	(8)	一、一夫一妻制与多妻制并存	(19)
第五节 尧亲九族和万国,敬授民时	(9)	二、血缘婚和族外婚的遗迹	(20)
第六节 虞廷九官,初设司徒	(9)	三、奴隶和女性的社会地位与其婚姻	
第七节 减灾避害的强烈愿望和与自然		境况	(21)
抗争的有关传说	(10)	四、以傩皮为礼的买卖婚姻的出现	(22)
第八节 禹治洪水,划“九州”	(10)	第五节 有关丧葬习俗的记述	(22)
第九节 原始社会的救灾活动	(13)	一、丧期三年	(22)
一、移民避水	(13)	二、殷商时期实行墓葬,并有棺槨	(22)
二、治水除害	(13)	三、进行墓葬,留有坟头	(23)
三、散发粮肉、救济灾民	(13)	四、始有墓铭	(23)
四、抢种播谷、教民自教	(14)	第六节 殷墟考古中所见的墓葬	
第十节 更替部落联盟首领的禅让		形态	(23)
制度	(14)	第七节 有关自然灾害的记载	(26)
		第八节 夏商时期的水患与治水	(26)
		一、大禹治水以后,古代文献里尚有治理	
		黄河水患的记载	(27)
		二、商代多次迁都,都与水灾有关	(27)



三、甲骨文中卜辞有关水患灾害的遗迹	(27)	一、连年大旱与严重的地震	(46)
第九节 商代天命主义禘珣思想与巫术救灾活动	(27)	二、从事救灾的机构及其职掌	(46)
第十节 推行养老制度	(28)	三、防灾减灾措施	(47)
第十一节 殷代的历法	(29)	(一)农本政策	(47)
第三章 西周	(30)	(二)设置农业管理职官	(48)
第一节 西周的建立	(30)	(三)重视气象灾害	(48)
第二节 西周的王权	(31)	(四)建设引水沟洫	(48)
一、周初由王位嫡长子继承制引发的纷争及嫡长子继承王位制度的确定	(31)	(五)储粮备荒	(49)
二、王权的巩固与扩大	(32)	(六)始有平糶	(49)
第三节 西周的国家机构和民政职官	(33)	(七)种植树木	(49)
一、内服卿事寮	(33)	四、救灾办法	(50)
(一)王室外廷政务官	(33)	(一)巫术	(50)
(二)王室外廷事务官	(34)	(二)移民就粟与移粟就民	(50)
(三)王室内廷事务官	(34)	(三)蠲免停缓	(50)
二、外服诸侯	(34)	(四)散利	(51)
三、民政职官	(34)	(五)治蝗除虫	(51)
第四节 西周政治制度特点	(35)	第十三节 社会救济与养老政策	(51)
一、分封制	(35)	一、社会救济	(51)
二、宗法制	(36)	二、养老政策	(51)
三、等级制	(37)	第十四节 婚姻制度与婚姻管理	(52)
第五节 西周的礼乐制度	(37)	一、婚姻制度和婚姻目的	(52)
第六节 夏、商、周三代实行的井田制度	(38)	(一)生殖	(52)
第七节 周公治国敬天尚德保民的总政策	(40)	(二)互助	(52)
一、敬天	(40)	二、婚姻管理	(53)
二、尚德	(40)	(一)婚姻的必经途径	(53)
三、保民	(41)	(二)结婚的六项程序	(54)
第八节 行政区划	(42)	(三)同姓不婚的规定	(54)
第九节 基层社会组织	(43)	(四)婚姻行政管理	(55)
第十节 优待抚恤战争伤亡思想的萌芽与简单的优抚待遇	(43)	(五)妻子、儿女没有财产支配权	(56)
第十一节 治理殷遗民的分化瓦解政策	(44)	第十五节 丧葬习俗与丧葬礼仪	(56)
第十二节 西周的自然灾害及救灾措施	(46)	一、丧礼	(56)
		(一)葬前之礼	(57)
		(二)埋葬之礼	(57)
		二、“西周节葬不非殉”	(58)
		三、“列鼎”墓葬	(59)
		第十六节 创行户政管理制度	(60)
		一、户政管理机构或职官	(60)
		二、城乡对立与城乡户口的区分	(61)
		三、划分职业类别	(61)
		四、普查户口	(61)

五、实行三年普查户口的“大比” 制度 (62)	第十一节 春秋期间的一些重要民政 思想 (81)
第十七节 端民正俗 (62)	一、管仲 (81)
第十八节 名姓氏族之辨 (64)	(一)关于知民心、顺民心的论述 ... (81)
第十九节 西周时期的社会生活 (64)	(二)四民定业与人的社会化的 主张 (81)
第四章 春秋 (66)	(三)论社会道德伦理规范 (82)
第一节 春秋时期的政治经济形势 (66)	(四)国富与民生说 (83)
第二节 王权下移与诸侯争霸 (67)	(五)“九惠之教” (84)
第三节 春秋列国的国君与国家 机构 (69)	(六)地方基层组织与其社区 功能 (84)
一、朝廷治事官 (70)	(七)“衣食足,知荣辱” (85)
二、宫廷内务官 (70)	(八)“德有六兴” (85)
第四节 地方政权中出现县、郡体制与 城邑的扩展 (71)	二、老聃 (85)
第五节 各诸侯国对土地的重视与 井田制度的破坏 (72)	(一)消除社会冲突办法——寡欲、 无知、知足 (85)
一、各诸侯国对土地的重视 (72)	(二)治理社会的方策——愚民、 无为 (86)
二、井田制度的破坏 (73)	(三)社会控制方法——弱用 之术 (87)
(一)周宣王开始“不籍千亩” (74)	(四)社会稳定机制——无为、不争、 不战 (88)
(二)齐国“相地而衰征” (74)	(五)理想的社会模式 (88)
(三)晋国“作爰田,作州兵” (74)	三、孔丘 (89)
(四)鲁国“初税亩”、“作丘甲”、 “用田赋” (75)	(一)维护社会秩序的途径——“礼治” 与“正名” (89)
第六节 宗法制度的破坏 (75)	(二)社会道德规范的核心—— 仁 (90)
第七节 户政管理 (76)	(三)人际伦理关系的行为规范 (91)
一、户政管理机构 (76)	(四)避免贫富不均,实行惠民 政策 (92)
二、士农工商分业定居 (77)	(五)“为政以德”,反对单纯暴力 统治 (92)
三、书社制度及户口登记 (77)	(六)轻天而重人 (93)
第八节 优待抚恤政策 (78)	(七)“使民以时”与“薄敛”的 主张 (94)
一、春秋时期兵役制度 (78)	(八)理想的社会模式 (94)
二、优待抚恤办法 (78)	
(一)“食田” (78)	
(二)“赏田” (79)	
(三)奖励军功 (79)	
第九节 春秋盛行上巳日之会 (79)	
第十节 轻天重民的社会思潮与民本 思想的滥殇 (80)	
一、轻天重民的社会思潮 (80)	第五章 战国 (96)
二、吉凶在人不在天 (80)	第一节 王权的变化与国家机构的 发展 (96)
三、民本思想的滥殇 (80)	

第二节 郡、县体制的确立,郡、县、乡、 里四级地方行政组织的形式与城市的 兴起····· (98)	二、婚姻制度的延续与背离····· (111)
第三节 铁制农业生产工具的广泛使用与 井田制度的彻底破坏····· (101)	(一)媵妾制与多妻化····· (111)
一、铁制农业生产工具的广泛 使用····· (101)	(二)婚姻重恒与不恒的矛盾····· (112)
二、井田制度的彻底破坏····· (101)	(三)夫妻齐体的理想与男尊女卑的 境况····· (113)
第四节 战国时期各国的变法····· (101)	(四)中冓之淫乱不伦····· (114)
一、魏国李悝变法····· (101)	三、婚姻管理的补充规定····· (115)
(一)“集诸国刑典”编著《法经》 六篇····· (101)	(一)主婚、执舅姑礼与登祢 祭祖····· (115)
(二)实行“平采法”····· (102)	(二)夫妻离异与七出三不去····· (117)
(三)废除“世卿世禄”制度····· (102)	四、妇道之形成····· (117)
二、楚国吴起变法····· (102)	(一)女子未嫁时,就要讲究事父母之道, 进行一些做媳妇的训练····· (117)
(一)“明法申令”····· (102)	(二)女子已嫁则要切实按照妇道 行事····· (117)
(二)“实广虚之地”····· (102)	(三)在侍奉舅姑事宜上,冢妇与介妇 尤有分别····· (118)
(三)“夺收爵禄”····· (102)	(四)侍奉丈夫的要求也很严格····· (118)
(四)“堵塞私门”····· (103)	第七节 春秋战国期间的自然灾害及 救灾活动····· (118)
三、韩国申不害与赵国慎到的 变法····· (103)	一、春秋战国时期的自然灾害····· (119)
(一)申不害的变法——“术”····· (103)	(一)水灾····· (119)
(二)慎到的变法——“势”····· (104)	(二)旱灾····· (119)
四、秦国商鞅的变法····· (104)	(三)蝗灾····· (119)
(一)第一次变法····· (105)	(四)雹灾····· (120)
(二)第二次变法····· (106)	(五)风灾····· (120)
第五节 户政管理措施····· (107)	(六)火灾····· (120)
一、战国时期的上计制度····· (107)	(七)霜雪····· (120)
二、秦国推行的其他措施····· (108)	(八)地震山崩地坼····· (120)
(一)“强国知十三数”····· (108)	(九)疫灾····· (120)
(二)基层编户组织实行 “连坐法”····· (108)	(十)歉饥····· (120)
(三)严格实行居民变动情况登记 制度····· (108)	二、轻天重民思想的形成与灾害观的 进步····· (121)
(四)实行居民分户政策,执行小家庭 制度····· (108)	三、春秋战国期间防灾减灾建设····· (123)
第六节 春秋战国期间的婚姻制度····· (108)	(一)堤防建设····· (123)
一、西周期间颂扬自由恋爱的诗歌与 春秋期间的爱情生活····· (108)	(二)渠系工程····· (124)
(一)颂扬自由恋爱的诗歌····· (108)	(三)人工运河····· (127)
(二)春秋期间的爱情生活····· (110)	(四)开发利用地下水····· (128)
	(五)改良盐碱土地····· (129)
	四、救灾措施与中国救灾学说的初步 形成····· (130)

(一)诸侯国称霸和列国间联合减灾 避害的约定	(130)	(五)社会整合的步骤和方法	(151)
(二)救灾措施及中国救灾学说的初步 形成	(132)	(六)理想的社会模式	(152)
第八节 战国期间的优抚工作	(138)	二、孟轲	(153)
一、战国期间的军事制度与军队 建设	(138)	(一)性善论与其伦理思想	(153)
二、优化士卒素质与优待抚恤军人 工作	(139)	(二)论君臣、君民关系	(154)
(一)魏国选拔武卒与诸侯国对甲士的 培养教育	(139)	(三)社会交往准则	(156)
(二)爱抚士卒	(140)	(四)社会分工	(156)
(三)犒劳将士	(140)	(五)社会问题与整合方案	(157)
(四)奖励军功	(140)	(六)理想的社会模式	(158)
(五)抚慰烈士军人家属	(140)	三、庄周	(159)
三、春秋战国期间的一些重要的优抚 思想	(140)	(一)论人的社会价值观念	(159)
(一)孙武	(140)	(二)处世态度与社会交往	(160)
(二)吴起	(141)	(三)社会整合方案	(160)
(三)墨翟	(141)	四、杨朱 宋钐 尹文	(162)
(四)韩非	(141)	(一)以“为我”与“贵己”为核心的杨朱 社会思想	(163)
第九节 《颛顼历》问世	(141)	(二)杨朱论“为我”主义的社会 功能	(164)
第十节 春秋战国期间的丧葬习俗与 其变迁	(143)	(三)宋钐、尹文的社会思想	(165)
一、“礼崩乐坏”春秋墓	(143)	五、荀况	(165)
二、违犯周礼,厚葬逾侈	(144)	(一)欲望论	(166)
三、丧葬习俗的进步	(145)	(二)性恶论	(166)
(一)杀殉的衰亡与始作俑者	(145)	(三)社会群体论	(167)
(二)重神不重形	(146)	(四)论“礼”的社会功能	(168)
(三)选葬地不占农田	(146)	(五)社会整合措施	(168)
(四)孔子反对厚葬,墨子主张薄葬, 不宜久丧	(146)	(六)理想社会论	(169)
(五)火葬	(147)	六、韩非	(170)
四、盗墓现象的出现	(147)	(一)性恶论	(170)
第十一节 战国期间重要的民政 思想	(148)	(二)论人际关系本质	(170)
一、墨翟	(149)	(三)社会变迁论	(171)
(一)社会生活观	(149)	(四)社会控制论	(172)
(二)社会组织观	(150)	(五)“民众财寡”说	(173)
(三)社会问题	(150)	(六)理想的社会模式	(173)
(四)社会控制办法	(151)	七、公孙鞅	(174)
		(一)政治思想的理论基础	(174)
		(二)耕战思想	(175)
		(三)法治思想	(176)
		(四)人口思想	(176)
		(五)基层社会组织设置	(178)
		八、李悝	(178)
		(一)尽地力说	(179)



(二)平糴备荒政策	(179)	六、汉代土地制度	(211)
九、晏婴	(179)	(一)国有土地	(211)
(一)以民为本说	(179)	(二)大土地私有制	(212)
(二)赈灾济民	(180)	(三)小土地私有制	(214)
(三)正视祷雨禳灾之无益	(181)	七、汉代户政管理	(214)
第六章 秦汉	(182)	(一)收集秦朝律令、版籍,整顿	
第一节 秦	(182)	户口	(214)
一、秦朝社会概况与巩固统一的		(二)设定名籍制度,进行户口	
措施	(182)	登记	(215)
(一)政治方面	(183)	(三)“案户比民”,编制户口	
(二)经济方面	(183)	簿册	(215)
(三)军事方面	(184)	(四)完善上计制度	(215)
(四)文化方面	(184)	(五)迁移内地居民充实边境	(215)
二、创立皇帝制度和皇权	(185)	(六)强化户政管理机构	(216)
三、秦朝中央国家机构	(185)	八、汉代优抚安置制度	(216)
四、秦朝行政区划和地方机构、基层		(一)两汉的兵制	(216)
组织	(187)	(二)汉代的复员安置	(217)
五、“名田”制度与大力发展农业生产		(三)抚慰出战军人,褒扬莫祭战亡	
政策	(190)	烈士	(217)
六、户政管理	(191)	(四)东汉初开源节流精兵简政中派军	
(一)强化了以告奸为目的的户政管理		屯田和复员地方军队	(218)
制度	(191)	九、颁行《太初历》	(218)
(二)大规模的民户迁徙	(191)	十、“二十四节气”定型	(218)
七、秦的兵役制度及其优抚政策	(191)	十一、东汉皇权的发展变化	(218)
(一)兵役制度	(191)	十二、东汉的中央机构	(219)
(二)优抚政策	(192)	十三、东汉的行政区划与地方	
八、一座修在地下的皇宫	(192)	设置	(220)
九、秦之急征暴虐,害民丧邦	(193)	十四、刘秀诏令释放、保护奴婢	(222)
十、秦代风俗	(194)	十五、张衡撰写《浑天仪图说》和	
第二节 汉	(195)	《灵宪》	(223)
一、西汉皇权	(196)	十六、张衡制成浑天仪与地动仪	(223)
二、西汉国家机构与朝议制度	(198)	十七、秦汉期间的婚姻制度和	
三、西汉的行政区划与地方设置	(201)	政策	(223)
四、“汉承秦制”	(204)	(一)强调贞节与褒奖贞节	(224)
五、西汉初期“黄老无为”的政治思想和		(二)禁锢妇女著作《列女传》和	
“休养生息”政策	(206)	《女诫》的出现	(225)
(一)西汉初期“黄老无为”的政治		(三)婚姻重亲的复燃与蓄姬纳妾的	
思想	(206)	多妻现象	(227)
(二)西汉初年的“休养生息”政策与		(四)“从一而终”与离婚再嫁	(228)
“文景之治”	(209)	(五)婚姻法律的规定与行政	
		管理	(230)

(六)议婚盛行议婚制与婚仪 奢侈化	(232)	(三)贾谊	(280)
(七)提倡与重视胎教	(234)	(四)晁错	(284)
(八)昭君出塞与政治联姻的 方策	(235)	(五)刘彻	(285)
十八、秦汉期间的自然灾害及其救治 政策	(237)	(六)董仲舒	(288)
(一)秦汉的重农政策与汉代农业生产的 起伏发展	(237)	(七)司马迁	(290)
(二)秦汉时期的自然灾害与 其后果	(240)	(八)刘安	(294)
(三)汉代黄河灾害与王景治河 ..	(248)	(九)刘向	(298)
(四)秦汉时期农田水利建设	(250)	(十)杨雄	(299)
(五)秦汉时期航运事业的发展 ..	(253)	(十一)王吉	(300)
(六)汉代农学著作和地动仪等科学 仪器的研创	(255)	(十二)崔寔	(301)
(七)汉代救灾政策措施	(256)	(十三)王莽	(301)
十九、汉代社会救济	(260)	(十四)刘秀	(302)
(一)恤鰥寡孤独	(260)	(十五)班昭	(304)
(二)复除优免	(261)	(十六)王充	(305)
(三)假民公田、假民田苑	(262)	(十七)王符	(308)
(四)赐民爵	(263)	(十八)王景	(312)
(五)瘞遗骸	(264)	(十九)《太平经》	(313)
二十、汉代尊高年制度	(264)	(二十)仲长统	(315)
(一)尊高年制度	(264)	(二十一)徐干	(316)
(二)致仕制度	(264)	(二十二)《白虎通德论》	(317)
二十一、汉代丧葬习俗及其墓葬 文化	(265)	第七章 三国两晋南北朝	(319)
(一)统治阶级的厚葬与薄葬	(265)	第一节 三国	(319)
(二)汉墓墓型的演变	(273)	一、魏	(320)
(三)墓祭	(273)	(一)魏国的皇权	(320)
(四)归葬	(273)	(二)官僚机构	(320)
二十二、汉代生活习俗	(274)	(三)文官制度	(322)
(一)中国年节的逐渐形成与二十四 节气划分	(274)	(四)地方设置和行政区划	(322)
(二)通常的饮食文化	(275)	(五)曹魏的屯田制	(323)
(三)民居丰富多彩	(276)	二、蜀	(324)
(四)长袍短服相得益彰	(276)	(一)蜀国的皇权	(324)
二十三、秦汉时期的民政思想	(277)	(二)官僚机构	(324)
(一)李斯	(277)	(三)地方设置和行政区划	(325)
(二)陆贾	(279)	三、吴	(325)
		(一)吴国皇权	(325)
		(二)官僚机构	(325)
		(三)地方设置与行政区划	(326)
		第二节 两晋	(326)
		一、皇权	(326)
		二、分封制度的重现	(327)
		三、中央国家机构	(328)