

中国民政工作丛书



丛书主编 / 多吉才让
丛书副主编 / 杨衍银
分册主编 / 靳尔刚
张文范

行政区划与 地名管理

中国社会科学出版社

● 中国民政工作丛书

行政区划与 地名管理

丛书主编 / 多吉才让
丛书副主编 / 杨衍银
分册主编 / 斯尔刚
张文范

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政区划与地名管理/靳尔刚, 张文范主编. -北京: 中国
社会出版社, 1996. 9

(中国民政工作丛书/多吉才让主编)

ISBN 7-80088-822-3

I. 行… II. ①靳… ②张… III. ①行政区-划分-管理
-中国②地名-管理-中国 IV. D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 18620 号

《中国民政工作》丛书

行政区划与地名管理

丛书主编 多吉才让

分册主编 靳尔刚 张文范

责任编辑 李鸿昌 孟 谦 周 葵

特约编辑 蒲善新

中国社会出版社出版发行

北京西城区西黄城根南街 9 号 邮政编码 100032

国防大学印刷厂印刷

新华书店经销

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 13.75 字数 350 千字

1996 年 9 月第一版 1996 年 9 月第一次印刷

印数: 1—15000 册 定价: 18.00 元

ISBN7-80088-822-3/C·128

《中国民政工作》丛书

编 委 会

主 任

多 吉 才 让

副 主 任

阎 明 复 范 宝 俊 徐 瑞 新

杨 衍 银 李 宝 库

编 委 成 员

(以姓氏笔画为序)

于国厚	王以才	王振耀	白益华
李本公	李学举	李舒珊	杨建昌
吴忠泽	张 朴	张文范	张汉兴
陈金罗	陈良瑾	陈群林	时正新
罗平飞	周士禹	姜 力	贾 斌
靳尔刚	窦玉沛		

《中国民政工作》丛书
行政区划与地名管理分册编委会

主 任
靳尔刚 张文范

副 主 任
张明亮 宋继华

编委成员

(以姓氏笔画为序)

尹庆月 孙秀东 宋继华 李秋宝
张 忻 张明亮 陈 鸣 陈根良
浦善新 靳尔刚

参加编写人员

(以姓氏笔画为序)

宋久成 张卫星 张成秋 陈 鸣
陈克相 浦善新 麋 佳

《中国民政工作》丛书总序

李 贵 鲜

民政工作是政府的重要工作之一。无论是民政部门承担的社会保障、社会事务的行政管理，还是基层政权和基层群众自治组织建设，每一项工作都与人民群众的切身利益紧密相连。仅救灾救济、社会福利、优抚安置、农村社会养老保险等社会保障工作，经常性的工作对象就有两亿多人；而基层政权和基层群众自治组织建设、社团管理、行政区划、婚姻殡葬管理等，则涉及全体社会成员的政治生活、社会生活的许多方面。认真做好民政工作，对于保障人民群众的基本生活权益，调解社会矛盾，促进社会公平，维护社会稳定，具有十分重要的意义。对于推动经济发展和社会进步，对于加强社会主义精神文明建设，也具有十分重要的作用。

民政工作是很具体、很细致的工作，许多工作要深入到户，具体到人，真正做好每一项工作很不容易。这就需要各级领导同志特别是做民政工作的同志要有全心全意为人民服务的思想，有无私奉献、甘当孺子牛的精神；同时要熟悉国家的有关方针、政策，精通民政业务，使自己成为本职工作的行家里手。

目前，我国正处在经济体制转轨和经济增长方式转变的重要时期，民政工作也面临着如何适应这两个转变的问题。新形势下的民政工作有许多新情况、新问题需要我们去探索，去解决，我们的思想和工作要适应新形势，就必须重新学习。希望做民政工作的同志们勤于学习，善于思考，勇于探索，不断提高自己的思想和业务素质。

民政部组织出版的《中国民政工作》丛书，对我国民政工作实践，特别是改革开放以来的民政工作实践进行了比较系统的总

结和提炼，具有一定的理论性、知识性和实用性。我希望，这套丛书的出版将有助于广大民政干部学习党和国家的有关方针、政策和民政业务知识，不断提高自身的理论素质和业务水平。我相信，辛勤工作在民政战线上的同志们，在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指引下，奋发努力，扎实工作，勇于实践，不断创新，一定能够在我国民政工作的改革和发展过程中不断取得新的成绩。

1996年6月10日

《中国民政工作》丛书导论

多吉才让

民政工作是国家对社会进行行政管理的一个重要方面，是具有中国特色的社会行政管理工作。40多年来，特别是党的十一届三中全会以来，中国民政工作和民政事业得到了很大发展，在社会主义两个文明建设中发挥了重要作用。在开展各项业务工作的基础上，民政理论研究也广泛开展，对民政工作的历史、任务、作用和特点等问题进行了比较深入的研究和探讨，并取得了重要成果。我们是在这个基础上编写《中国民政工作》这套丛书的。

一

中国民政的由来和发展是政治、经济和社会发展的产物。民政工作历史悠久，源远流长，是最原始、最古老的国家行政管理工作。许多民政业务已有 3000 多年的历史，在西周时期就有领土疆域划分、基层行政组织设置、调解民事纠纷、救灾救济等社会行政事务管理，古称“民事”。但“民政”一词的出现和民政概念的形成则是在唐宋时期。唐代有“安民立政”之说，北宋有“修治民政”之论，“民政”一词逐步在官方和民间广泛使用。很明显，这种意义上的民政是广泛意义上的民政，是泛指各种有关民众事务的行政管理工作。时人之所以把这些工作总括起来称之为“民政”，大约是受了“民本”思想的影响。自古以来，历代有识之士都认为“民为邦本，本固邦宁”，只有广大民众安居乐业，社会才能稳定，主张当政者应考虑民众的愿望，办理民众事务，予民以利，惠民利民而安民，也就是所谓“为民行政”。这就是中国民政的由来和最初的涵义。

民政概念由泛指各种民众事务的行政管理到特定的部分行政管理工作，大约始于南宋。南宋徐天麟编纂《两汉会要》把国家管理活动分为 15 大类，民政作为其中的一大类，与其他门类相并列，初步确立了民政概念的特定涵义，并为后人所认同。民政门类包括：户口、民伍、风俗、乡役、泛役、复除、荒政、置三老、乡亭长、尊高老、恤鰥寡孤独、治豪猾、劝农桑、赐民爵、崇孝行、戒奢侈、禁厚葬等数十项事务。在漫长的历史进程中，伴随着政治、经济、社会的发展变化，民政的内容也常有变化。但变中有恒，一些基本的事务始终未曾间断，历代相承，延续至今。不过，尽管南宋时期开始出现了特定涵义的民政，但民政概念所包含的事项仍然十分广泛，直到本世纪初国家并没有设立专门的民政机构，也就无法形成独立的民政工作体系。

1906 年清政府改革官制，在中国历史上首次设立民政部专管民政事务。清末民政部主管的事务主要有：地方行政、地方自治、行政区划、警务治安、户口管理、风尚习俗、灾荒政务、移民事务、土地管理、官办土木工程、医药卫生、宗教寺庙、丧葬事务及编审图志、管理文物等。民政部的设立是行政管理专业化的产物，标志着独立的民政管理体系开始形成。

辛亥革命以后，中国开始实行新的行政体制，行政管理机构设置更加专业化。北洋军阀时期和国民党统治时期，中央政府均设内务部主管全国内务行政，基本业务同于清末民政部，新增了地方选举和地方官吏任免等少量业务。与内政部对应的地方机构，省为民政厅，市为民政局（处），县设民政科，负责地方民政事务。在这个时期的政府职能机构中，一般把民（政）、财（政）、建（设）、教（育）作为必设机构。

1949 年中华人民共和国成立后，中央人民政府主管民政事务的机构为内务部，地方一般是省设民政厅，市、县设民政局。建国初期到 1955 年第三次全国民政会议，内务部主管的业务主要是：地方政权建设、行政区划、优抚安置、救灾救济、土地管理、

户籍国籍管理、民工动员、婚姻登记管理、社团登记管理、移民安置、游民改造、妓女改造、禁烟禁毒、老区建设等。第三次全国民政会议以后，内务部主管的业务有较大的调整，主要负责优抚安置、救灾救济、社会福利、婚姻登记、行政区划及政府机关人事管理。1968年内务部在“文革”中撤销，其业务分由财政部、公安部、国家计委等几个部门管理。

1978年国家恢复统管民政工作的机构，五届全国人大决定设立中华人民共和国民政部，主要业务是：优抚安置、救灾救济、社会福利、行政区划、基层选举、婚姻登记、殡葬改革及国家政府机构人事管理等。1983年、1988年、1993年机构改革对民政部主管的业务都有所调整，有的业务分离出去，有的业务新增进来。根据1993年国务院批准的民政部机构改革三定方案规定，目前民政部主管的业务主要是：救灾救济、优抚安置、社会福利、农村养老保险、基层政权和基层群众自治组织建设、行政区划和地名管理、社团管理、婚姻登记管理、殡葬管理、收容遣送及涉外儿童收养管理等工作。

从民政的历史可以看出，民政概念经历了由泛指到特定涵义的变化。最初的民政概念是广义的民政，而后则逐步演化为狭义（特定涵义）的民政。但无论是广义的民政，还是狭义的民政，都有这样的一些共性：第一，民政工作是以人为对象，以人为中心，保障人的生存，促进人的全面发展。所以建国初期毛泽东同志就叮嘱民政干部说，“民政工作是做人的工作，不要怕麻烦”。这个要求正是突出强调了民政工作以人为中心的特点，民政工作者更要全心全意为人民群众服务，因为国家行政管理的大量工作都要涉及到人，而民政工作则是直接面对千家万户的人民群众。第二，民政工作赋有组织和管理群众的功能和任务。历代民政业务，不管如何变化，都包含有两个方面的内容，一是组织群众；二是管理群众（今天就是为群众服务）。从西周的分封疆域、民伍制度（五五制的社会管理组织，即五家为比，五比为闾，五闾为族，五

族为党，五党为州)，到现代的民政管理工作，都是代表国家从宏观上组织群众，同时又通过具体的业务工作为人民群众服务。所以朱德同志曾说，民政部门是人民群众的组织部。第三，民政行政管理是多元性、综合性的社会行政管理，民政工作的各项业务都具有相对独立性，各项业务能自成体系，这一特点与其他行政管理工有显著区别。现代国家的行政管理，专业化水平较高，分工比较精细，一般的是一个部门分管一项中心业务。比如，公安部门管社会治安，医疗卫生部门管医疗卫生，这些部门的内部虽有分工，但内部分工都是围绕相同性质的业务展开的。民政工作各项业务则有很大的独立性，比如婚姻管理与区划管理，都是相对独立的行政管理工作，相互之间联系不紧密，也不明显。第四，民政业务既相对稳定又不断发展变化。近代以来，原属于民政业务的户籍管理、土地管理、政府机关人事管理等工作，逐步形成了独立的体系，先后从民政工作中分离出去，而城镇社区服务、农村养老保险等工作又成为新的民政业务增加进来。这是经济发展和国家行政管理专业化、科学化的结果，是经济、社会发展和人民群众生活需求日益增长的客观要求。民政工作只有适应时代的要求、群众的需要，才有生机与活力，才能更好地发挥应有的作用。

二

从民政产生和发展的历史过程中，我们已经初步了解到什么是民政。但仅此还不够，因为今天的国家管理较之古代乃至近代的国家管理要复杂得多，管理的分工也更加专业化，管理机构的职能分工更细、更具体，民政的内容和形式都发生了根本的变化。比如，古代中央内阁一般只设六部，清末改制时也只设十一部，而现在国家部、委、局、办等行政管理机构有几十个。现在的民政工作虽然有很多与旧中国民政工作相同的业务，但有本质上的区

别。因此，我们要做好今天的民政工作，必须进一步研究和认识民政工作在众多的国家行政管理工作中有些什么特点、承担什么任务、发挥什么作用等等重要问题。

民政工作具有群众性、社会性和多元性的特点。根据这些特点，现阶段的民政管理、服务工作要与群众的自我管理、自我教育、自我服务相结合，民政事业的发展要在国家的支持、资助下走社会化的路子，开展各项民政业务工作要根据各自的特点和具体情况采取不同的管理办法。民政战线的同志们对这些问题曾进行过长期深入的理论探讨，取得了许多重要成果，在本套丛书的各个篇章中都有体现。

民政工作的范围很广，在一定程度上仍留有大民政的特征，涉及到人民群众政治、经济和社会生活的方方面面，承担着维护和保障人民群众基本生活权益的任务，发挥着维护社会稳定的作用。第九次全国民政会议明确提出，民政工作要“充分发挥稳定机制的作用”，第十次全国民政会议又明确提出，现阶段民政工作的基本任务是“依据国家赋予的职能，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，为党的中心工作服务”。这两次会议不仅概括了社会主义民政工作的基本任务和重要作用，而且揭示了社会主义民政工作的本质特征。民政工作的基本任务、重要作用和本质特征是紧密相连的，就是通过履行依法维护和保障人民群众基本生活权益的职责来发挥稳定机制的作用，促进和维护社会的稳定。

正确认识社会主义民政工作的主要特点、基本任务、重要作用及其本质特征具有十分重要的现实意义。在建立社会主义市场经济体制初期，由于各种主客观原因，保障人民群众基本生活权益的任务非常艰巨，各级民政部门必须切实履行职责，努力做好各项民政工作，促进改革的深化和社会的稳定。江泽民总书记在接见第十次全国民政会议代表时指出，“做民政工作的同志遍布各个角落，和广大群众在一起，关心群众的困难，关心群众的疾苦，

缓解社会的矛盾，同时也解决社会问题，这对于促进社会的稳定，有十分重要的意义”，“我看稳定两个字，在很大程度上是和我们的民政工作联系在一起的”。李鹏总理在与第十次全国民政会议代表座谈时指出“民政工作在很大程度上是我们人权观的重要体现”，要求我们始终要把依法维护和保障人民群众的基本生活权益作为民政工作的根本出发点。我们要认真贯彻落实江泽民、李鹏同志关于民政工作的重要指示，关心群众的切身利益，切实履行依法维护和保障人民群众基本生活权益的职责，为改革、发展、稳定的大局服务。

三

现在，我国的经济和社会又进入了一个新的历史发展时期。去年召开的党的十四届五中全会和今年召开的八届人大四次会议，制定了我国国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要，确立了我国经济和社会发展的跨世纪的奋斗目标和战略任务。《纲要》把“坚持物质文明和精神文明共同进步，经济和社会协调发展”作为今后15年我国经济和社会发展的必须贯彻的一条重要指导方针，并明确提出我国社会发展的总体要求是：“保持稳定，推动社会进步，积极促进社会公正、安全、文明、健康发展。”这个总体要求既强调了经济和社会协调发展的重要性，又进一步明确了社会发展的奋斗目标。民政工作作为社会发展的重要内容，对社会稳定和社会进步有着多方面的重要影响，在国家实施跨世纪的宏伟战略中肩负着光荣而艰巨的历史使命，任重而道远。面对新的历史任务，我们广大民政工作者要认清形势，把握大局，紧跟时代的步伐，努力开拓进取，为实现跨世纪的战略目标做出应有的贡献。

——必须自觉地服从于、服务于党的中心工作，努力为改革、发展、稳定的大局服务。民政工作作为党和国家的中心工作服务是

社会主义现代化建设的基本要求，也是民政事业发展的需要。社会主义现代化建设需要民政工作配套服务，民政工作只有紧扣党和国家的中心工作才有生机和活力，才能发挥应有的职能作用。如何才能紧密地为党的中心工作服务呢？根本的要求是坚决贯彻党的路线、方针和政策，紧紧围绕党的中心工作确立民政工作重点，抓重点，带全盘。民政工作有 20 多项，不同的历史时期对各项工作的要求不一样，只有在不同的条件下突出不同的工作重点，才能适应形势发展的要求。现阶段民政工作的重点是社会保障，这是建立健全社会主义市场经济体制的必然要求。

——必须努力适应“两个转变”，建立完善与市场经济相适应的民政管理体制和运行机制。党的十四届五中全会指出：“实现‘九五’和 2010 年的奋斗目标，关键是实行两个具有全局意义的转变，一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，二是经济增长方式从粗放型向集约型转变。”这两个转变具有全局意义，对包括民政工作在内的各项工作都提出了新的任务和要求。民政工作必须适应这两个转变，为这两个转变服务。几十年来，民政工作形成了一套办法和制度，在新形势下有的需要改革，有的需要完善，从工作思路到方式方法都有改革和完善的要求。我们要按照市场经济的要求，研究探索民政工作的管理体制、规章制度、方式方法，以及工作程序等等问题，建立与市场经济相适应的民政管理体制和运行机制。

——必须坚持改革创新，不断探索新的工作思路。民政工作的成绩来自改革开放，做好今后的民政工作、发展民政事业的根本出路也在于改革开放。随着经济体制改革的深化和市场经济的发展，必将会出现一些新的社会问题，客观形势会不断地给民政工作提出新的任务和要求。只有不断改革创新，民政工作才能适应形势要求，才能跟上时代的步伐，才能更好地为经济体制改革和经济发展服务。当前各地正在重点抓的建立最低生活保障制度、农村养老保险制度、分级管理的救灾体制以及多层次的农村社会

保障制度等工作,都是民政工作适应形势需要的开拓创新和改革、完善。随着形势的发展,今后还会出现新的问题,民政工作还需要进行新的改革和探索,这是客观形势发展的必然要求。

——必须坚持走社会化的路子,进一步推进民政工作社会化。民政作为社会行政管理工作,不是仅靠民政部门的力量可以完全包揽的,而是需要各有关方面和各有关部门积极支持、密切合作,特别是要动员和发动广大群众积极参与,积极推动群众的事情群众办、社会的事情社会办,走社会化的路子。推进民政工作社会化,要积极引导,精心组织,广泛调动各方面的积极性;要根据各项业务工作的特点积极研究探索具体的途径和方式方法;要形成制度,常抓不懈,实行规范化管理;要与法制建设紧密结合,运用法制手段规范社会成员和各有关方面的责任和义务,使民政工作社会化真正走上制度化的轨道。

——必须高度重视精神文明建设,努力促进社会与经济的协调发展。民政工作作为社会发展的重要内容,在社会主义精神文明建设中具有重要的地位和作用,对社会的健康发展有着重要的影响。民政部门承担的社会保障工作,既是行政管理工作,又是社会主义精神文明建设的一部分。在这些工作中,社会主义的人道主义精神、集体主义精神和中华民族敬老爱幼的传统美德得到了充分的体现。婚姻管理、殡葬改革等社会事务工作对社会习俗和道德风尚具有重大影响,直接关系到建设文明、健康的社会生活方式问题。所以民政工作在搞好行政管理的同时,还必须高度重视精神文明建设,进一步发扬中华民族的传统美德,努力搞好社会习俗改革,树立社会主义新的道德风尚。

四

要搞好新时期的民政工作,为实现跨世纪的战略目标做出应有的贡献,关键是建设高素质的民政干部队伍。江泽民总书记在

纪念中国共产党成立 75 周年时发表了《努力建设高素质的干部队伍》的重要讲话。这个讲话非常重要，对建设高素质的民政干部队伍有着很强的指导意义。我们各级民政部门要认真学习、贯彻总书记的讲话精神，组织干部职工认真学习马列主义、毛泽东思想，特别是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论，学习市场经济、现代科技、法律知识和民政业务方面的知识，努力提高干部职工的素质。这是搞好新时期民政工作的关键环节，也是组织保证。改革开放以来，无论是民政业务还是民政干部队伍都发生了很大的变化，既增加了新的业务，又增加了新的干部职工，还面临着新形势的要求。在这种情况下，通过加强学习、抓紧培训和实践锻炼来加快提高干部职工的素质，是一项刻不容缓的重大任务，也是一项基础性工程。为帮助广大民政干部更好地学习、掌握民政工作的业务知识和有关理论，引导大家在民政工作中进一步研究、探索和开拓创新，民政部研究决定编辑出版《中国民政工作》丛书，供大家学习参考。

认识来源于实践，实践深化认识水平。这套丛书是在现阶段的实践和认识基础上形成的，不可能穷尽民政工作的所有业务知识和理论，很多问题需要进一步研究，很多思路需要进一步完善。希望通过编辑这样一套丛书进一步加强和活跃民政理论研究，有更多更好的民政书籍指导实际工作，开创出民政工作的新局面。

1996 年 7 月 12 日

目 录

第一编 行政区划

第一章 行政区划概述	(1)
第一节 行政区划的定义	(1)
第二节 行政区划的起源	(5)
第三节 中国行政区划概况	(9)
第四节 行政区划的特点	(11)
第五节 行政区划的战略地位	(14)
第六节 行政区划的基本结构	(18)
第二章 中国行政区划简史	(21)
第一节 中国历代行政区划概述	(21)
第二节 中国历代行政区划的演变规律	(31)
第三节 中国历代行政区划启示	(40)
第三章 中国行政区划管理的基本原则	(49)
第一节 共同原则	(49)
第二节 特有原则	(53)
第三节 一般原则	(55)
第四章 行政区划管理概述	(61)
第一节 行政区划管理机构	(61)
第二节 行政区划变更内容	(62)
第三节 行政区划变更报批程序和权限	(66)