

# 中國民政史稿

黑龙江人民出版社

11.3/211



1283454

# 中国民政史稿

孟昭华 王明寰 著



黑龙江人民出版社

1986年·哈尔滨

责任编辑：马月乔  
封面设计：王祖珍  
封面题签：王国权

中 国 民 政 史 稿  
ZHONGGUO MINZHENG SHIGAO  
孟昭华 王明寰 著

---

黑 龙 江 人 民 出 版 社 出 版  
(哈尔滨市道里森林街42号)  
牡丹江印刷总厂书刊分厂印刷 黑龙江省新华书店发行  
开本 850×1168 毫米 1/32·印张14·插页6·字数331,000  
1986年2月第1版 1986年2月第1次印刷  
印数1—19,695

---

统一书号：11093·174

定价 3.10 元



一九五六年十一月十六日，毛泽东主席和中共中央政治局常务委员会委员周恩来、刘少奇、陈云、邓小平，内务部长谢觉哉接见全国烈属、军属、残废军人、复员军人社会主义建设积极分子代表大会代表。

研究民政歷史  
探討民政理論  
做好民政工作  
全心為民服務

王國權  
一九八九年  
拾月

研究探討民政工作的  
历史与现状為建設社會主義中國  
式的民政工作而努力奮鬥！

張凱

一九八四年十月

借鑑歷史知識深究的  
現實實踐出發把社會  
主義的民主政治作提子  
到一個新水平

史懷璧一九八二年  
十月十日

在革命斗争时期  
重新发扬民政工作  
为人民服务的优良  
传统

袁血卒  
一九四四年  
十月。

民政干部是公仆  
优抚工作鼓士气  
永远发扬好传统  
不断探索勇创新

潘友河 一九八四年十二月

探索歷史

研究現代

為中國式的民政  
建設服務

熊天荆

五八四、十六

## 前 言

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。毛泽东同志曾经指出：“今天的中国是历史的中国的一个发展。我们是马克思主义的历史主义者，我们不应当割断历史。从孔夫子到孙中山，我们应当给以总结，继承这份珍贵的遗产”。五十年代，在谢觉哉等同志领导下，内务部曾试图编写一套包括民政历史在内的中国民政丛书。这一宏伟计划，由于种种原因未能实现。建国三十多年来，许多社会科学的门类史如雨后春笋般地茁壮成长，而民政的历史却一直是个未被开垦的处女地。了解中国民政史，借鉴历史知识，无疑是广大民政工作者的迫切愿望。《中国民政史稿》的出版是值得祝贺的。

长期以来，有的同志认为：“民政工作不过是情况加政策，没有什么学问，没有什么理论可探讨”。这种认识是片面的。情况加政策本身就大有学问。任何一种事物都不是孤立存在的，考察民政的历史，应该把历代的民政放到当时特定的历史环境中，联系当时社会发展的情况，才能找到较为切合实际的答案，并从中找到我们所需要的借鉴。其次，民政工作是多元性的社会行政工作，不但各项工作之间有着内在的联系，而且涉及到社会科学和自然科学的多种学科。民政是一门多边缘的学科，其中有不少学问。研究它的历史发展，会使我们得到不少有益的启示。

历史是人类生产生活斗争的继续。马克思说：“单是由于后来的每一代人所得到的生产力都是前一代人已经取得而被他们当

作原料来为新生产服务这一事实，就形成人们的历史中的联系，就形成人类的历史。”（《马克思恩格斯选集》第4卷第321页）。毫无疑问，民政工作是在我国一定的社会制度和历史条件下发生作用的。我们不能割断历史。《中国民政史稿》力图以马列主义、毛泽东思想为指导，搜集整理了大量历史资料，积极探索各项民政专业史中的规律性，这是它的可贵之处。同时也应指出，作者的马列主义理论水平和写作水平都还有一定差距，史料的运用和分析理解方面也还有待提高。但它毕竟是从无到有了。退一步说，把它作为研究中国民政历史的参考资料也是好的。世界上十全十美的事很难找到。对学术问题，我们党历来是采取百花齐放、百家争鸣的方针。我希望广大读者，尤其是搞历史研究的同志和民政工作者热情而真挚地提出批评；希望《中国民政史稿》的出版能起到抛砖引玉的作用，在整个民政战线上形成一个勤奋学习、钻研问题的风气；希望在不久的将来，不仅能出版高水平的中国民政史，而且能出版其他中国民政专业学术著作。民政战线是个大有作为的地方。只要我们下定决心，拿出自己的聪明才智，贡献给这一伟大的时代和光荣的事业，那么，在党的领导下，中国民政理论体系一定能以耀眼的光彩立于中国社会科学之林。

史怀璧

一九八四年十一月十七日

# 目 录

## 前 言

## 第一章 民政的涵义

|                          |   |
|--------------------------|---|
| 第一节 民政一词的由来及其涵义的发展 ..... | 1 |
|--------------------------|---|

|                    |   |
|--------------------|---|
| 第二节 民政工作和民政学 ..... | 7 |
|--------------------|---|

## 第二章 管理民政的职官或机构

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第一节 原始社会和奴隶社会 ..... | 13 |
|---------------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 第二节 封建社会 ..... | 14 |
|----------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 一、西周 ..... | 14 |
|------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 二、春秋 ..... | 15 |
|------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 三、战国 ..... | 16 |
|------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 四、秦汉 ..... | 17 |
|------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| 五、三国两晋南北朝 ..... | 19 |
|-----------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 六、隋唐 ..... | 23 |
|------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 七、宋金 ..... | 26 |
|------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 八、元朝 ..... | 28 |
|------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 九、明朝 ..... | 28 |
|------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 十、清代 ..... | 29 |
|------------|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第三节 辛亥革命以后的旧中国 ..... | 33 |
|----------------------|----|

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第四节 中国共产党领导的革命根据地 ..... | 33 |
|-------------------------|----|

|                   |    |
|-------------------|----|
| 第五节 中华人民共和国 ..... | 34 |
|-------------------|----|

## 第三章 民政职官或机构的职掌

|                  |    |
|------------------|----|
| 第一节 西周及其以前 ..... | 37 |
|------------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| 第二节 秦汉与三国 ..... | 40 |
|-----------------|----|

|              |    |
|--------------|----|
| 第三节 唐宋 ..... | 41 |
|--------------|----|

|                        |                                |    |
|------------------------|--------------------------------|----|
| 第四节                    | 金元 .....                       | 42 |
| 第五节                    | 明清 .....                       | 43 |
| 第六节                    | 抗日战争前后的旧中国 .....               | 47 |
| 第七节                    | 中国共产党领导下的革命政权 .....            | 49 |
| 第八节                    | 中华人民共和国民政部门工作的<br>内容及其变化 ..... | 50 |
| 第九节                    | 怎样认识历代管理民政<br>事务的机构 .....      | 53 |
| <b>第四章 基层政权和基层社会组织</b> |                                |    |
| 第一节                    | 马克思主义关于政权的理论观点 .....           | 56 |
| 第二节                    | 基层政权和基层社会组织<br>的重要性 .....      | 57 |
| 第三节                    | 春秋战国以前 .....                   | 58 |
| 第四节                    | 秦汉三国两晋南北朝 .....                | 61 |
| 第五节                    | 隋唐宋朝 .....                     | 64 |
| 第六节                    | 元朝 .....                       | 65 |
| 第七节                    | 明清及太平天国 .....                  | 66 |
| 第八节                    | 国民党反动政府 .....                  | 68 |
| 第九节                    | 中华人民共和国 .....                  | 69 |
| 第十节                    | 基层政权和基层社会组织建设<br>变革的几项经验 ..... | 72 |
| <b>第五章 行政区划</b>        |                                |    |
| 第一节                    | 行政区划概说 .....                   | 75 |
| 第二节                    | 古代传说 .....                     | 76 |
| 第三节                    | 西周诸侯一级制 .....                  | 76 |
| 第四节                    | 秦朝郡、县二级制 .....                 | 79 |
| 第五节                    | 汉代州、郡、县三级制 .....               | 80 |

|                  |                                    |     |
|------------------|------------------------------------|-----|
| 第六节              | 隋唐州、县两级制 .....                     | 89  |
| 第七节              | 宋朝路、州、县三级制 .....                   | 94  |
| 第八节              | 元朝首创行省，实行行省、路、<br>州（府）、县四级制 .....  | 97  |
| 第九节              | 明朝改设十三布政使司，实行省、<br>府（州）、县三级制 ..... | 100 |
| 第十节              | 清代省、道、府、县四级制 .....                 | 102 |
| 第十一节             | 民国年间先后实行省、道、县<br>三级制和省、县二级制 .....  | 107 |
| 第十二节             | 中华人民共和国的行政区划 .....                 | 115 |
|                  | 一、中国共产党成立以后至建国以前 .....             | 115 |
|                  | 二、中华人民共和国成立以后 .....                | 120 |
| 第十三节             | 行政区划的重要经验 .....                    | 128 |
| <b>第六章 优 抚</b>   |                                    |     |
| 第一节              | 概说 .....                           | 130 |
| 第二节              | 历代的优抚 .....                        | 130 |
| 第三节              | 中国共产党领导下革命根据地的<br>优抚工作 .....       | 135 |
| 第四节              | 抗日战争前后国民党政府的若干<br>抚卹规定 .....       | 148 |
| 第五节              | 中华人民共和国的优抚工作 .....                 | 159 |
|                  | 一、建国后十七年优抚工作的成绩 .....              | 159 |
|                  | 二、十年动乱期间对优抚工作的破坏 .....             | 164 |
|                  | 三、党的十一届三中全会以后优抚工作的发展 .....         | 165 |
|                  | 四、优抚工作的重要经验 .....                  | 171 |
| <b>第七章 灾荒与荒政</b> |                                    |     |
| 第一节              | 概说 .....                           | 174 |

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| 第二节 历代灾荒概况 .....                             | 175 |
| 一、灾荒的种类 .....                                | 175 |
| 二、灾荒的后果 .....                                | 177 |
| (一) 人口流移和死亡, 破坏社会安定, 直至爆发起义,<br>动摇反动统治 ..... | 177 |
| (二) 因灾而致经济衰落 .....                           | 184 |
| 三、灾荒与贫穷的关系 .....                             | 185 |
| 四、灾荒的长期性 .....                               | 186 |
| 第三节 历代统治阶级的救荒政策思想 .....                      | 188 |
| 一、天命主义的禳弭论 .....                             | 188 |
| 二、消极的救济论 .....                               | 189 |
| (一) 赈济说 .....                                | 189 |
| (二) 调粟说 .....                                | 190 |
| (三) 养恤说 .....                                | 191 |
| (四) 除害说 .....                                | 192 |
| (五) 安辑说 .....                                | 192 |
| (六) 蠲缓说 .....                                | 193 |
| (七) 放贷说 .....                                | 194 |
| (八) 节约说 .....                                | 195 |
| 三、积极的预防论 .....                               | 196 |
| (一) 重农说 .....                                | 196 |
| (二) 仓储说 .....                                | 197 |
| (三) 水利说 .....                                | 198 |
| (四) 林垦说 .....                                | 199 |
| 四、急行赈恤 .....                                 | 199 |
| 第四节 历代救灾的具体措施 .....                          | 200 |
| 一、上古传说 .....                                 | 200 |
| 二、商朝 .....                                   | 201 |
| 三、西周 .....                                   | 202 |

|                                        |            |
|----------------------------------------|------------|
| 四、春秋战国 .....                           | 204        |
| 五、秦汉 .....                             | 208        |
| 六、三国两晋南北朝 .....                        | 214        |
| 七、隋唐 .....                             | 217        |
| 八、两宋 .....                             | 221        |
| 九、元朝 .....                             | 227        |
| 十、明朝 .....                             | 229        |
| 十一、清朝 .....                            | 237        |
| 十二、中华民国 .....                          | 254        |
| <b>第五节 中华人民共和国的救灾工作 .....</b>          | <b>262</b> |
| 一、随着社会主义经济建设的发展，<br>大大增强了抗灾的能力 .....   | 263        |
| 二、在社会主义制度下，国家动员社会<br>各方面力量进行抗灾斗争 ..... | 266        |
| 三、全党、全国、全军、全民救灾 .....                  | 267        |
| 四、中国共产党和人民政府制定和贯彻了<br>正确的救灾方针 .....    | 269        |
| 五、各级政府民政部门主管救灾工作 .....                 | 272        |
| <b>第八章 社会救济</b>                        |            |
| 第一节 概说 .....                           | 275        |
| 第二节 历代社会救济事项 .....                     | 276        |
| 第三节 社会救济设施 .....                       | 284        |
| 第四节 中华人民共和国民政部门的<br>社会救济福利工作 .....     | 291        |
| 一、开展社会救济 .....                         | 293        |
| (一) 城市社会救济 .....                       | 293        |
| (二) 农村社会救济 .....                       | 295        |
| (三) 接待安置和救济印支难民 .....                  | 297        |
| 二、组织社会福利生产 .....                       | 297        |