

# 民政管理

# 发展史

主 编 杨剑虹  
副主编 许启大



中国社会出版社

# 民政管理发展史

主 编 杨剑虹  
副主编 许启大  
撰稿人 (按姓氏笔划为序)  
许启大 杨剑虹  
张建民 敖文蔚  
主 审 卢谋华 朱 雷

中国 社会 出版 社

(京)新登字022号

图书在版编目(CIP)数据

民政管理发展史/杨剑虹主编. —北京: 中国社会出版社, 1994

ISBN 7-80088-526-7

I. 民… II. 杨… III. 民政事务-管理-历史 IV. D693.66

中国版本图书馆CIP数据核字(94)第08125号

民政管理发展史

主 编 杨剑虹

副主编 许启大

中国社会出版社出版发行

北京西黄城根南街9号 邮政编码100032

定兴县印刷厂西厂印刷

新华书店北京发行所经销

\*

开本: 850×1168毫米1/32印张: 20.5 字数 550 千字

1994年8月第一版 1994年8月第一次印刷

印数: 1—2000册 定价: 23元

ISBN7-80088-526-7/G·169

# 序 言

崔乃夫

我国数千年来，民政管理工作在从无到有、从少到多、从不成熟到逐步成熟的发展过程中，孕育了许多积极因素。新中国成立以后，民政管理工作为社会主义革命和建设、为贯彻执行党的“一个中心、两个基本点”的基本路线作出了贡献，积累了丰富的经验。为了借鉴历史的经验，为今天的民政管理服务，民政管理发展史中的积极因素应该挖掘，经验需要总结，糟粕必须剔除，教训尤须汲取。因此，必须加强民政管理史的研究和探讨。

毛泽东同志曾经指出：“中国的长期封建社会中，创造了灿烂的古代文化。清理古代文化的发展过程，剔除其封建性的糟粕，吸收其民主性的精华，是发展民族新文化提高民族自信心的必要条件……中国现时的新政治新经济是从古代的旧政治旧经济发展而来的，中国现时的新文化也是从古代的旧文化发展而来的，因此，我们必须尊重自己的历史，决不能割断历史，”应该“给历史一定的科学的地位，”“尊重历史的辩证法的发展，而不是颂古非今，不是赞扬任何封建的毒素”。毛泽东同志的这一论述也是我们研究中国民政管理发展史应该遵循的原则。

民政管理研究的内容很多，有三个方面的内容是不可缺少的，即民政管理的基本理论、民政管理的基本方法和民政管理史学。民政管理史学作为一门基础研究，对于整个民政管理研究的发展意义重大。从历史发展看，今天的民政管理渊源大致有以下几个方面：一是古代民政管理的优良传统，如“重民”等思想和救灾救济等具体工作内容；二是自近代开始到改革开放以来从国

外引入的一些先进的理论和工作方法，如社会调查的理论、方法和技术等；三是从我党领导的革命根据地开始到新中国成立后，逐步形成和不断充实的上为党和政府分忧，下为人民群众解愁，为社会、政治和经济的稳定发展服务的新型民政管理工作优良传统。所有这些，都应该研究、探讨、总结和提高，使之上升为理论。

近10年来，随着民政理论研究的开展和深入，已有一些著述陆续问世，但民政管理史的研究仍很薄弱，系统研究从古到今民政管理发展史的著作更为欠缺，这是一个很大的遗憾。现在，这种局面已经开始转变，由武汉大学和民政部民政管理干部学院部分教师合作编写，杨剑虹任主编、许启大任副主编的《民政管理发展史》的出版，将这一研究向前推进了一步。此书力图以马列主义、毛泽东思想为指导，以历史唯物主义和辩证唯物主义方法探讨民政管理工作历史，把握不同历史时期民政管理工作的联系和区别，寻求民政管理工作在社会政治经济和社会生活这个大系统中的位置及其变化，描述中国民政管理从古到今发展的基本状况和基本脉络，从中探索中国民政管理工作发展的客观规律，这是很有现实意义的，对后人也有裨益。

我国民政工作虽然历史悠久，内容丰富，但要写出一部有特色的中国民政管理发展史，殊为不易，其中固然有许多客观原因，从主观上来说，作者立意是否新颖，取材是否得当，对民政管理史重大发展时期或事件评价是否恰当，某些结论是否经得起历史的推敲，都颇为令人踌躇。在这些方面，《民政管理发展史》做出了自己的努力，在研究对象上，作者围绕民政管理工作“三个一部分”谋篇布局，在当代，把“三个一部分”联系各个历史时期革命和建设的中心任务来考察，分析探讨其利弊得失，使全书主题突出。在研究方法上，坚持以史实说话，当代部分有待作出结论的问题，则客观叙述。在研究内容的详略和取舍方面，突出论述其中带有全局性关键性的问题、各重大民政事件的内在联系和历代一直坚持做下来的工作内容，层次清晰，重点突



出。并且汲取了学术研究成果，有些方面形成了自己的学术观点。在分期问题上，本书打破中国通史的分期成例，按照民政发展的实际进程，把1906年清朝改官制，在中央政府首设民政部作为近代民政的开端，这一见解有独到之处。近现代和当代民政管理史的撰写，填补了这一时期民政研究的一项空白。

由此看来，本书在研究中国民政管理发展史及其规律方面刻意求新，勇于进取，获得了可喜成果，为广大读者学习和研究创造了条件。我是主张研究中国民政史的，看到这方面的著述问世，我很高兴，希望《民政管理发展史》在出版后能续继充实，日臻完善，也期望有更多更好的民政史著作不断问世。

# 目 录

绪 论 .....	( 1 )
第一节 为什么要学习民政管理发展史 .....	( 1 )
第二节 民政管理发展史的特点 .....	( 5 )
第三节 怎样学习民政管理发展史 .....	( 10 )

## 第一编 古代民政管理（1906年以前）

第一章 先秦时期的民政管理 .....	( 15 )
第一节 兼管民政的司徒 .....	( 15 )
一、夏商的司徒 .....	( 15 )
二、西周的司徒 .....	( 15 )
三、春秋战国的司徒 .....	( 17 )
第二节 行政区划的萌芽 .....	( 18 )
一、商朝的内服和外服 .....	( 18 )
二、西周的封国制 .....	( 20 )
三、春秋时期县的出现 .....	( 23 )
四、战国时期郡县制的产生 .....	( 26 )
第三节 基层政权与户政管理 .....	( 28 )
一、基层政权和社会组织 .....	( 28 )
二、户政管理 .....	( 31 )
第四节 灾荒与荒政 .....	( 36 )
一、严重的灾情 .....	( 36 )
二、救灾政策和措施 .....	( 38 )
第五节 先秦时期的社会救济 .....	( 44 )
第六节 婚姻与丧葬 .....	( 47 )

一、婚姻 .....	( 47 )
二、丧葬 .....	( 53 )
<b>第二章 秦汉时期的民政管理 .....</b>	<b>( 58 )</b>
<b>第一节 兼管民政的治粟内史和大司农 .....</b>	<b>( 58 )</b>
一、秦朝的治粟内史 .....	( 58 )
二、西汉的大司农 .....	( 58 )
三、东汉的太尉司徒司空 .....	( 59 )
<b>第二节 行政区划 .....</b>	<b>( 60 )</b>
一、秦朝郡县制的推行 .....	( 60 )
二、西汉郡国混合制到郡县制 .....	( 61 )
三、东汉州郡县三级制 .....	( 66 )
<b>第三节 基层政权和户政管理 .....</b>	<b>( 67 )</b>
一、基层政权 .....	( 67 )
二、户政管理 .....	( 70 )
<b>第四节 灾荒与荒政 .....</b>	<b>( 74 )</b>
一、严重的灾情 .....	( 74 )
二、救荒措施 .....	( 80 )
<b>第五节 优抚和复员安置 .....</b>	<b>( 86 )</b>
一、秦朝的优抚和复员安置 .....	( 86 )
二、西汉的优抚和复员安置 .....	( 87 )
三、东汉的优抚和复员安置 .....	( 89 )
<b>第六节 社会救济 .....</b>	<b>( 90 )</b>
一、释放奴隶 .....	( 90 )
二、扶贫措施 .....	( 91 )
三、复除和赐爵 .....	( 92 )
四、养老和抚恤鳏寡孤独 .....	( 93 )
<b>第七节 婚姻与丧葬 .....</b>	<b>( 95 )</b>
一、婚姻 .....	( 95 )
二、丧葬 .....	( 99 )
<b>第三章 三国两晋南北朝时期的民政管理 .....</b>	<b>( 104 )</b>
<b>第一节 兼管民政的职官 .....</b>	<b>( 104 )</b>



第二节 行政区划 .....	( 106 )
一、州郡县的分割 .....	( 107 )
二、侨置州郡县的设置 .....	( 108 )
三、州郡滥置的原因 .....	( 110 )
第三节 基层政权与户政管理 .....	( 112 )
一、乡里组织 .....	( 112 )
二、户口与户政管理 .....	( 116 )
第四节 灾荒与荒政 .....	( 120 )
一、灾情 .....	( 120 )
二、救灾措施 .....	( 123 )
第五节 优抚管理 .....	( 129 )
一、兵役制度 .....	( 129 )
二、优抚管理 .....	( 131 )
第六节 社会救济 .....	( 133 )
第七节 婚姻与丧葬 .....	( 135 )
一、婚姻 .....	( 135 )
二、丧葬 .....	( 138 )
<b>第四章 隋唐五代的民政管理 .....</b>	<b>( 142 )</b>
第一节 户部及其它兼管民政的机构 .....	( 142 )
第二节 道、州、县三级区划制 .....	( 144 )
一、州县两级制 .....	( 144 )
二、道的设置 .....	( 145 )
三、都督府与都护府 .....	( 146 )
四、节度使与藩镇割据 .....	( 148 )
第三节 基层政权与户政管理 .....	( 149 )
一、基层政权 .....	( 149 )
二、户政管理 .....	( 152 )
第四节 灾荒与荒政 .....	( 156 )
一、严重的灾情 .....	( 156 )
二、荒政 .....	( 159 )
第五节 优抚与安置 .....	( 168 )

第六节 社会救济 .....	( 173 )
一、复除 .....	( 173 )
二、养老和养三疾 .....	( 175 )
第七节 婚姻与丧葬 .....	( 176 )
一、婚姻 .....	( 176 )
二、丧葬 .....	( 179 )
<b>第五章 宋辽金元时期的民政管理 .....</b>	<b>( 183 )</b>
第一节 民政概念的初步形成和兼管民政的机构 .....	( 183 )
一、“民政”概念的初步形成 .....	( 183 )
二、兼管民政的机构 .....	( 184 )
第二节 复杂多样的行政区域划分 .....	( 191 )
一、宋朝路、州(府、军、监)、县三级制 .....	( 191 )
二、辽朝三级四类行政区划制 .....	( 194 )
三、金朝、路、州(府)、县三级制和猛安谋克制 .....	( 198 )
四、元朝省路州(府)县四级制 .....	( 200 )
第三节 基层社会组织和政权 .....	( 204 )
一、宋朝乡里、保甲和厢坊制度 .....	( 204 )
二、金朝村寨组织和乡里村社制度 .....	( 207 )
三、元朝村社、坊里制 .....	( 208 )
第四节 灾荒和荒政 .....	( 212 )
一、灾荒概况及其后果 .....	( 212 )
二、灾荒救济政策和措施 .....	( 214 )
第五节 社会救济 .....	( 232 )
一、宋朝社会救济 .....	( 232 )
二、辽金元社会救济 .....	( 241 )
第六节 优抚管理 .....	( 245 )
一、宋朝募兵制下的养兵政策 .....	( 245 )
二、辽、金的兵制与优抚 .....	( 248 )
三、元朝的兵制与优抚 .....	( 250 )
第七节 婚丧制度和习俗 .....	( 252 )
一、婚姻制度和习俗 .....	( 252 )
二、丧葬习俗及其特点 .....	( 258 )

第八节 户政管理 .....	( 261 )
一、宋朝户政制度 .....	( 261 )
二、辽金户籍制度 .....	( 264 )
三、元朝户籍管理 .....	( 266 )
<b>第六章 明清时期的民政管理 .....</b>	<b>( 270 )</b>
第一节 民政掌管机构 .....	( 270 )
一、明朝的民政掌管机构 .....	( 270 )
二、清朝的民政掌管机构 .....	( 272 )
第二节 行政区划沿革.....	( 275 )
一、明朝的十三布政使司与府州县区划 .....	( 275 )
二、明朝的特别行政区 .....	( 278 )
三、清朝的省、府(州、厅)、县三级行政区划 .....	( 280 )
四、清朝的特别行政区 .....	( 282 )
第三节 基层政权组织与户政 .....	( 285 )
一、基层政权组织 .....	( 285 )
二、户口及其管理 .....	( 289 )
第四节 灾荒救济 .....	( 295 )
一、明清时期的灾荒与救荒思想 .....	( 295 )
二、防灾备荒政策措施 .....	( 298 )
三、赈救灾荒的政策措施 .....	( 301 )
第五节 兵制与优抚 .....	( 307 )
一、明朝的卫所制度与军兵优抚 .....	( 307 )
二、清朝的八旗制度及其优抚 .....	( 309 )
三、清朝绿营官兵的优抚 .....	( 311 )
第六节 婚丧礼制与习俗.....	( 312 )
一、婚嫁礼俗 .....	( 312 )
二、丧葬礼俗 .....	( 317 )
三、少数民族婚丧习俗举例 .....	( 319 )
第七节 社会救济 .....	( 322 )
一、轻徭薄赋政策 .....	( 322 )
二、贫民救助 .....	( 323 )
三、其它救助 .....	( 326 )

第八节 鸦片对清朝社会的影响和太平天国的民政工 作 .....	( 328 )
一、鸦片问题与晚清社会 .....	( 328 )
二、太平天国的民政工作 .....	( 332 )

## 第二编 近现代民政管理（1906～1949年）

<b>第七章 近现代民政的发端与北洋政府的民政管理</b> .....	( 339 )
第一节 近现代民政的发端 .....	( 339 )
一、西方政治思想的传入与维新派的改革尝试 .....	( 339 )
二、清政府的官制改革与民政部的创设 .....	( 343 )
三、湖北军政府和南京临时政府的新型民政管理 .....	( 347 )
第二节 北洋政府的民政管理 .....	( 353 )
一、民政机构及其职掌 .....	( 353 )
二、基层政权与户籍管理 .....	( 356 )
三、三级行政区划与道的废止 .....	( 361 )
四、优抚政策 .....	( 365 )
五、灾荒与救灾措施 .....	( 369 )
六、禁烟与丧葬管理 .....	( 374 )
第三节 南方革命政府的民政管理 .....	( 378 )
一、民政管理机构 .....	( 378 )
二、优抚 .....	( 380 )
三、其它民政管理 .....	( 383 )
<b>第八章 国民党政府的民政管理</b> .....	( 387 )
第一节 民政管理机构沿革 .....	( 387 )
一、中央民政管理机构 .....	( 387 )
二、地方民政管理机构 .....	( 391 )
第二节 屡经变动的行政区划 .....	( 394 )
一、省区变更与缩小省区论 .....	( 394 )
二、行政督察区的逐步设置 .....	( 396 )
三、县的置废与疆界整理 .....	( 399 )
第三节 强化基层政权 加强户籍管理 .....	( 403 )

一、从区乡镇制到保甲制 .....	( 403 )
二、新县制推行后的乡(镇)政权 .....	( 405 )
三、户籍管理 .....	( 407 )
<b>第四节 灾情与救灾 .....</b>	<b>( 411 )</b>
一、十年内战时期的荒政 .....	( 411 )
二、抗日战争时期的救灾 .....	( 416 )
三、抗战胜利后的救荒 .....	( 420 )
<b>第五节 社会救济与社会福利的发轫 .....</b>	<b>( 424 )</b>
一、民族救亡与社会救济 .....	( 424 )
二、不景气的社会福利 .....	( 428 )
<b>第六节 禁烟禁毒 .....</b>	<b>( 432 )</b>
<b>第九章 革命根据地的民政管理 .....</b>	<b>( 435 )</b>
<b>第一节 民政管理机构、基层政权与户籍管理 .....</b>	<b>( 435 )</b>
一、逐步完善的民政管理机构 .....	( 435 )
二、乡(村)政权 .....	( 438 )
三、人口登记与户籍管理 .....	( 443 )
<b>第二节 频繁调整的行政区划 .....</b>	<b>( 447 )</b>
一、苏维埃区域的行政区划 .....	( 447 )
二、抗日民主根据地的行政区划 .....	( 450 )
三、全国解放与大行政区的设置 .....	( 454 )
<b>第三节 拥军优属与褒恤政策 .....</b>	<b>( 459 )</b>
一、红军时期的优抚措施 .....	( 459 )
二、抗战时期的优抚政策 .....	( 463 )
三、解放战争时期的优抚工作 .....	( 467 )
<b>第四节 救灾与救济 .....</b>	<b>( 472 )</b>
一、苏区救荒 .....	( 472 )
二、抗日民主政府的荒政 .....	( 476 )
三、解放区的救灾 .....	( 480 )
四、社会救济 .....	( 484 )
<b>第五节 选举、婚姻制度变革与禁烟 .....</b>	<b>( 488 )</b>
一、亘古未有的民主选举 .....	( 488 )
二、婚姻制度的变革 .....	( 493 )

三、禁烟 ..... (498)

### 第三编 当代民政管理 (1949年以后)

#### 第十章 新中国成立初期 (1949~1952年) 民政管理

##### 为医治战争创伤恢复国民经济而奋斗 ..... (505)

##### 第一节 旧中国留下百孔千疮的社会问题 ..... (506)

一、工业倒闭 ..... (506)

二、农业破产 ..... (506)

三、货币贬值 ..... (507)

四、大量社会问题亟待解决 ..... (507)

##### 第二节 全力开展救灾工作, 做到“不饿死一个人”

..... (508)

一、灾荒概况 ..... (508)

二、救灾工作方针的制定和调整 ..... (509)

三、救灾工作的开展及其成就 ..... (510)

##### 第三节 改造旧社会残渣, 救济流民贫民 ..... (511)

一、改造和救济散兵游勇 ..... (512)

二、改造和救济流氓群体 ..... (512)

三、改造和救济娼妓 ..... (513)

四、禁烟禁毒 ..... (515)

五、疏散、遣送与救济流民贫民 ..... (516)

六、改造旧中国慈善团体 ..... (517)

#### 第十一章 社会主义改造时期 (1953~1956年) 民政管

##### 理的巨大贡献 ..... (519)

##### 第一节 做好地方政权建设工作, 为巩固人民民主专

##### 政服务 ..... (519)

一、建立和健全人民代表会议与人民代表大会制度 ..... (519)

二、参加首届普选组织工作 ..... (521)

三、建立和健全基层政权 ..... (522)

四、民政部门承担地方政权建设工作任务的调整 ..... (523)

五、积极参加土地改革运动, 巩固人民政权 ..... (524)

六、政权建设工作中的曲折 .....	( 525 )
第二节 做好救灾救济工作, 为“一化三改”服务 .....	( 534 )
一、救灾救济工作任务的变化 .....	( 534 )
二、灾荒概况 .....	( 534 )
三、组织抢险救灾和救济流民 .....	( 535 )
四、开始规范化的社会救济工作 .....	( 537 )
第三节 新中国优抚安置工作的开始 .....	( 538 )
一、建立全国统一的优抚安置管理制度 .....	( 538 )
二、积极开展拥军支前, 为抗美援朝服务 .....	( 539 )
三、做好优抚工作, 为优抚对象排忧解难 .....	( 540 )
四、妥善安置复员退伍军人, 为建设事业充实力量 .....	( 541 )
第四节 民政管理主要任务的调整与确定 .....	( 542 )
一、内务部成立时的机构设置和主要任务 .....	( 542 )
二、1950年到1954年对民政管理任务的调整 .....	( 543 )
三、第三次全国民政会议对民政管理主要任务的确定 .....	( 548 )
第十二章 全面建设社会主义时期( 1957~1966年 )	
的民政管理(附:“文革”时期的民政管理) .....	( 550 )
第一节 中国社会主义社会工作的开始 .....	( 550 )
一、中国社会主义社会工作的渊源 .....	( 550 )
二、社会主义改造的完成为社会工作的开展提供了条件 .....	( 552 )
三、中国社会主义社会工作的开始 .....	( 552 )
第二节 社会福利的发展 .....	( 560 )
一、公有制的确立为社会福利事业的发展奠定了基础 .....	( 560 )
二、社会福利生产的发展 .....	( 561 )
三、社会福利事业的发展 .....	( 565 )
第三节 “大跃进”中的民政管理及其失误 .....	( 569 )
一、民政管理在“大跃进”中的实绩 .....	( 570 )
二、民政管理在“大跃进”中的失误 .....	( 572 )
第四节 为战胜三年经济困难做出的成就与曲折 .....	( 576 )
一、三年经济困难概况和民政管理面临的严峻任务 .....	( 576 )
二、全力组织救灾 .....	( 577 )



三、收容遣送安置外流人口，稳定社会秩序 .....	( 579 )
四、救济困难户和精简退职职工 .....	( 580 )
五、三年困难时期民政管理的曲折 .....	( 582 )
第五节 冲击与坚持——“文革”时期的民政管理 .....	( 584 )
一、备受冲击的民政管理 .....	( 584 )
二、民政管理的坚持 .....	( 587 )
<b>第十三章 新时期（1978年以后）民政管理的改革与发展</b>	
.....	( 590 )
第一节 民政管理的恢复与振兴 .....	( 590 )
一、民政管理任务的恢复和调整 .....	( 590 )
二、民政对象及其变化 .....	( 593 )
三、民政管理的拨乱反正 .....	( 594 )
四、民政管理的恢复和振兴 .....	( 594 )
第二节 承担县社两级直接选举工作始末 .....	( 600 )
一、重新承担基层选举工作的历史背景 .....	( 600 )
二、组织修改和制定选举法规 .....	( 602 )
三、开展县、社两级直接选举试点 .....	( 604 )
四、全国县、社两级直接选举及其成就 .....	( 606 )
第三节 开始注重理论研究、人才培养和国际交流合作	
.....	( 608 )
一、新中国民政理论研究回顾 .....	( 608 )
二、新时期民政理论研究的开展和加强 .....	( 609 )
三、培养民政管理人才的恢复和发展 .....	( 612 )
四、加强国际交流合作 .....	( 615 )
第四节 在改革开放中开创民政管理新局面 .....	( 617 )
一、改革开放给民政管理带来的挑战、机遇和民政管理的对策	
.....	( 617 )
二、传统民政管理得到新的发展 .....	( 620 )
三、开创新的工作领域 .....	( 636 )
<b>后记</b> .....	( 640 )

# 绪 论

## 第一节 为什么要学习民政管理发展史

### 一、丰富民政理论，促进民政实践

1978年民政部成立重建全国民政管理工作体系以来，遵循党中央提出的“一个中心、两个基本点”为核心的党的基本路线，在各级党政组织的直接领导、全国人民的大力支持下，广大民政工作者共同努力，全面开创民政工作新局面，既坚持实践，注重调查研究，又始终将民政工作理论建设放在重要位置，对民政理论进行了系统的研究和探索，民政工作得以紧跟党中央提出的总体部署，为巩固人民民主专政，为军民团结，为贫困群众排忧解难，为社会主义精神文明和物质文明建设，作出了应有的贡献。

中国民政管理发展史属于民政理论的组成部分，其主要任务是总结历史经验教训，探讨民政管理发展规律，指导当前的民政管理工作。

中国专职的民政管理机构虽然到1906年(清光绪三十二年)才出现，但民政管理历史却十分悠久，早在原始社会，许多民政事务就已萌芽，夏王朝建立后，开始了比较规范的民政管理工作，“民政作为一种思想和一些工作(如优抚、救灾)，历史是很长的。”〔1〕

学习和研究中国民政管理发展史，主要是为了指导现实的民政工作，正如崔乃夫同志所说：“中国历史上是怎么救灾的？从什么时候开始的？包拯放粮，用的什么办法？历代用什么办法？另外中央苏区到现在，不同时期用什么办法救灾？哪些有效？哪些无效？外国人有没有救灾？印度搞不搞救灾？美国搞不搞救灾？他们用什么办法？如果对这些进行了研究，我们就开阔了眼界，就有利于我们的救灾工作，就能提出中肯的意见，就可能上