

# 旧中国专门民政机构的设置和变化

戴均良

—

我国民政工作源远流长，有着悠久的历史。在1906年清政府设立民政部以前，国家没有专门的民政机构，也没有专门管理民政工作的职官，民政工作分属有关部门和官员管理。周代民政事务大致归属司徒管理。两汉以来，民政事务由丞相和民曹尚书掌管，基本内容包括户口、风俗、簿籍、各种劳役、抚恤鳏寡孤独者、民伍（居民组织）、劝农桑、荒政等。隋唐时期，中央政府推行六部制，民政事务归户部管理。宋、元、明、清（1906年以前），民政事务归户部管理，其基本内容大致与过去相同。“民政”一词在宋朝正式出现，含义十分广泛，除兵事外，囊括了全部地方政权职能。但在20世纪以前漫长的封建社会里，还没有出现过专门民政机构。

在戊戌变法运动中，康有为在上光绪皇帝的《应召统筹全局折》中，明确提出设立民政机构。这对清王朝不能不有所启发。1905年清政府派贵族权臣端方等五人出国考察，端方考察回国后在《请改定官制以为立宪预备折》中指出，“各国官制，中央政府，各部名目虽有不同，而櫛括言之，不外内务、外交、财务、司法、军事五者”，“内部为民治事，职要而任繁”，“其留存于内部范围者，尚有警察、卫生、土木、赈恤，并监督地方行政诸大端”，“惟内务可以赅警察，而警察不能尽内务。今中国已设警部，复设内部，不独迹近骈枝，亦且无事可办。然考各国之制，以警部独称者甚希，而内部不立者，则竟无有。臣等以为不若改巡警部为内政部，凡户部工部之关于丁口工程者，皆并隶之，是为第一部”。<sup>①</sup>1906年9月20日，清政府改革官制，设11部（外务、民政、财政、陆军、海军、法、学、农工商、交通、理藩、吏），认为“巡警为民政之一端”，宣布将前设巡警部改为民政部。民政部设大臣、副大臣，左、右丞，左、右参议等职官，置承政厅（相当于今之办公厅）、参议厅（相当于今之政研室）二厅及民治、警治、疆里、营缮、卫生5司。

民政部掌管的事项有：地方行政、地方自治、巡警事务、编查户口、整饰风教、核办保息、荒政、巡查禁令、编审图志、查验官民土地、修缮陵寝、桥道工程、管理医药卫生、寺庙、方木等。对各省民政官员，民政部有统属考核之权。

民政部部门机构2厅5司。承政厅负责部“总汇之事”，凡承办机密、考核员司、编存文卷，筹核经费等事务由其办理；设左右丞各1人，员外郎、主事、七品小京官各4人。参议厅负责本部“谋议之事”，议订本部法令、章程；设左右参议各1人，参事2人，并就司员内每司遴选派1人，在参议厅行走，协同审议，另设编译员，掌编译各国关于民政之各种书籍。民治司掌理稽核地方行政、地方自治，编审户口，整饰风俗、礼教，核办保息、荒

<sup>①</sup> 中国史学会主编：《辛亥革命》第4册，上海人民出版社1981年版，第37-38页。

政、移民及侨民事务；置地方行政、地方自治、户籍、保息4科；设郎中2人，员外郎4人，主事5人，七品小京官1人。警政司掌理核办行政警察、司法警务、高等警察及教练巡警事务，置行政警务、高等警务、司法警务、警学4科，设郎中2人、员外郎4人、主事5人、七品小京官1人。疆里司掌管核议地方区划、统计土地面积、稽核官民土地收放与买卖、核办测绘、审订图志等事务，置经界、图志2科，设郎中、员外郎、主事各2人，七品小京官1人。营缮司掌管督理本部直辖土木工程，稽核京外官办土木工程及经费报销，并保存古迹，调查祠庙；置建筑、考工、道路、古迹四科；设郎中1人，员外郎、主事各4人，七品小京官1人，六、七品艺师各1人。卫生司管理核办防疫、卫生、检查医药、设置病院、医学堂等事务，置保健、检疫、方术3科，设郎中1人，员外郎、主事各2人，七品小京官1人，六、七品医官各1人。<sup>①</sup>

此外民政部还有9个直属机构：京师内城巡警总厅和外城巡警总厅，负责京城警务；内外城预审厅；京师习艺所，收容轻罪人犯，并酌收贫民，令其习工艺，使之改过自新；工巡捐总局，为京师地区税收机关；路工处，管理京城地区马路、街道；缉探总局、负责侦探、缉捕事宜；消防队及高等巡警学堂。<sup>②</sup>

总观清末民政部机构设置和业务职权的划分，民政工作内容包括了现在称之为民政、公安、城建、土地及卫生等方面的内容。

## 二

辛亥革命后，成立中华民国政府，设总统府和内阁。内阁为行政机关，1912年内阁下设10部，为外交、内务、财政、陆军、海军、司法、教育、农林、工商及交通。内务部所管事务基本上同清末民政部，管理地方行政、选学、赈恤、救济、慈善、感化、人口、户籍、土地、警察、著作出版、土木工程、宗教、卫生，监督所辖管署及地方行政长官。

内务部部内机构在民国政府成立初期不断有所调整。1912年设6司：民政、职方、警政、土地、礼俗、卫生；1913年改设四司：民治、警政、职方、考绩；1914年7月改设5司：民治、警治、职方、典礼、考绩；1915年7月又恢复旧制，改设4司：民治、警方、职方、考绩。此后各司变化不大。

司以下分科办事，科的数目变化较大，每司约分为3至5科，科直接对司负责。各司职掌如下：

民政（治）司，地方行政、经济、选举、贫民赈恤、罹灾救济、贫民习艺所、感化所、盲哑收容所、疯癫收容所等的设置及废止和管理、育婴、恤嫠和其他慈善事项；职方司，行政区划、官地收放、民地调查、土地图志；警政司，行政警察、高等警察、著作出版；土木司，本部直辖土木工程，地方和其它公共土木工程；本部直辖工程经费和补助地方工程经费及补助地方工程经费的调查，道路、桥梁的修缮和调查河堤、海港和其它水道工程及土地收用；礼俗司，礼制、祀典行政、祀庙、宗教、褒扬节义、整饬风俗、保存古迹；卫生司，传染病和地方病的预防、种痘、公共卫生、车船检疫、医士和药剂士业务的监督、药品和卖药营业的检查、卫生会、地方卫生组合、病院等的管理；考绩司，地方行政官的任用、晋级、

① 《清朝续文献通考》卷一百一十九，职官五；《清代档案史料丛编》第9辑。

② 《清代档案史料丛编》第9辑。

褒奖、恤赏、惩戒，土司承袭；典礼司，礼制、乐制、祀典行政、祀庙、宗教。典礼与礼俗职掌基本相同，设典礼司时就不设礼俗司，有时两司都不设。部设总务厅掌管后勤。

内务部设总长1人，特任，为国务委员；次长1人，简任，辅助总长办理部务；各科设科长1人，选任；参事4人，简任，拟订和审议本部各种法律、命令；秘书4人，荐任，分管总务厅事务（后勤工作：一般有文书、人事、统计、庶务等内容）；金事44人，荐任，分管各司事务（兼任科长）；主事70到90人，委任；科员，人数本部可酌情增减；技正4人，荐任；技士10人，委任，负责本部技术性工作。

辛亥革命爆发后，宣布独立的诸省曾出现过专门民政机构，是为中国地方最早以民政命名的专门机关。武昌起义后，宣布独立的湖北、湖南等省，成立了军政府，军政府下设军政部、民政部等机关，负责军事和社会管理工作。中华民国政府成立后，省政权相继正式成立，撤销了民政部。中央政府于1913年颁布实施省地方行政组织令，省行政长官称民政长，即省长。省行政机关为行政公署，公署内一般设置1处（总务）、4司（内务、财政、教育、实业），分别处理省务。民政工作归内务司管理。

北洋政府时期，中央和地方都没有以民政命名的政府机关，但是中央和省设有专门民政机构，就是内务部和内务司。内务部所管的工作以及部内机构的设置与清末的民政部相似。北洋政府的内务部即是用以代替清末的民政部。

### 三

国民党的南京政府建立初期，中央各部直属于国民政府。国民政府下辖有内政、外交、财政、交通、司法、农矿、工商等部。内政部为第一部。内政部管理全国内政事务，主要有地方行政、水利、人口、警察、选举、国籍、宗教、公共卫生、社会救济等事务。内政部对各省及各地方最高级行政长官之执行本部主管事务有指挥监督之责；于主管事务对各省及各地方最高级行政长官之命令或处分，认为违背法令或逾越权限者，得呈请中央变更或撤销之。

内政部成立时，部机关设4司1处，即民政司、土地司、警政司、卫生司和秘书处。1928年底国民政府五院制建立之后，内政部直属行政院，业务和机构有所调整。因成立了卫生总署直隶行政院，内政部撤销卫生司，业务由卫生总署管理。还撤销了秘书处，增设统计司和礼俗司。部机关为5司；民政司、土地司、警政司、礼俗司、统计司。1936年内政部机构再次调整，设5司1处，即在原基础上，增设总务司，将统计司改为统计处。抗战爆发后，整个国家机构都作较大的调整。1938年初内政部机构也作了些变动，增设卫生署和禁烟委员会，部机关为5司1署1委员会和1处；总务司、民政司、地政司、警政司、礼俗司，卫生署，禁烟委员会和统计处。直到1947年5月，内政部机构变动不大。

内政部先后设立的机构业务和职掌：民政司，掌理地方行政及经费、地方行政区划、地方官吏之任免考核和选举、地方自治、征兵征发、赈灾、济贫、慈善及国际事务、自来水公司之登记、工厂水管之设置、民用公用事业（不分属其它部委的）的监督；土地司（地政司），管理地政机关之组织及经费事项，地政人员之训练、任免、考核、奖惩，土地调查、测量及登记，土地征收，都市计划及建筑，移民实边；警政司，掌管警察制度之厘定及其机关设置、警察官吏任免及成绩考核、警察经费、警察教育、行政警察、征兵、征发、地方自

卫、出版物登记及著作权注册，礼俗司，掌理厘定礼制，审订乐典，改良风俗，纪念典礼，褒扬事务，名胜古迹及古物之调查、登记和保管，先哲、先烈祠宇及寺庙和僧道之管理、登记及宗教事务；统计司（处），掌管民政、警政、土地、礼俗之统计，户籍变动及人口出生、死亡等统计，统计材料之编制及刊行，内政统计人员之成绩考核等事项；总务司，掌管收发、分配、撰拟文件，公布部令，典宗印信、档案，本部职员任免、考核，本部法规汇编，编辑发行部公报、刊物，本部官产、官物及图书管理，本部经费出纳及本部庶务；卫生司（署），掌管海港检疫、医政、保健，具体内容有传染病地方之防预、车船检疫、医师药剂师之监查、药品及卖药营业之监查、病院管理、公众卫生等；禁烟委员会，管理禁烟事务，包括有禁烟宣传及禁烟机构等。

内政部职官设部长1人，综理本部事务，监督所在职员及各机关；政务次长，辅助部长处理部务；司设司长1人，负责该司事务；部参事4至6人，撰拟审核关于本部之法案、法令；部设秘书6至8人，分掌机要文电及长官交办事项；部设技正8人，技士12人，承长官之命，办理本部技术事；司之下分科办事，科设科长1人，编审8人，编辑内政图书及审查出版物；设视察10至16人，分赴各省、市、县视察及指导内政事宜。内政部部长，特任；次长、参事、司长、统计长、秘书2人，技正2人，视察1人至3人，简任；其余秘书、技正及科长、会计主任、编审、视察均荐任；科员、技士，委任。

抗战胜利后，国民党当局迫于各方面压力，为欺骗民众，于1947年5月改组国民政府，内政部机构有所增加，设有5司1署1局1委员会，另加4处1室：总务司、民政司、方域司、礼俗司、营建司、警察总署、人口局、禁烟委员会；秘书处、参事处、统计处、会计处和人事室。原内政部机关总务司、民政司、礼俗司职掌基本照旧，原地政司并入地政部，警察总署基本掌理原警政司的业务。新增部机关职掌：营建司，管理地方营建之督导与审核，自来水工程、沟渠工程、公用工程之指导管理；人口局，职掌兵役、移民、人口政策、国民身份登记及更名改姓、国籍行政、户籍登记、人口统计、户口调查及侨民调查、人口普查规划及方案拟定、人口查记经费规划、人口查记机构设置及人口查记训练、拟订人口查记计划及章程；参事处，职掌撰拟审核法案命令及计划方案。此外，内政部还有附属机构：内政法规编印委员会、内政法规整理委员会、统计委员会、诉愿审核委员会、设计考核委员会、内政专门委员会、地图审查委员会、著作权审定委员会、地方行政人员审查考核委员会、中央古物保管委员会，及北平古物陈列所、中央警官学校、首都警察厅、第一、第二警察总队。

在国民党统治时期，中央内政部所管理的业务，在各省市由民政厅、民政局管理，内政部与民政厅（民政局）是中央与地方的对口单位。在省府之下一般设民政、财政、教育、建设4厅和秘书、会计2处。民政厅为省第1厅，厅长常由省长兼任。民政厅执掌：县市行政官吏之任免及监督、地方自治、地方行政区划之确定及变更、警政及公共卫生、保卫团、选举、赈灾及其他社会救济、礼俗宗教、禁烟、各种土地登记及收用及其他土地行政事项。民政厅业务的变化一般随内政部的变化而变化。

总观内政部职掌的业务内容，可见国民党时期的内政部与北洋军阀政府的内务部和清末的民政部是相对应的，名称虽不同，从主管内容到性质基本上是一致的，几乎囊括了现在除

#### 四

自清末专门民政机构民政部到国民党内政部的沿革，国家民政机构在40多年的时间里，经历了一个发展变化的过程，从这个过程中，我们可以受到一些启示。

第一，民政事物是长期客观存在的，无论哪一朝哪一代，都要办理民政工作，这是一条社会基本规律，古代是这样，近现代也是这样。民政事务是人们日常生活的内容，民政工作就是人们社会生活的组织形式的具体表现。有人类社会，就有人的生活关系，就有民政事务。民政事务将伴随着人类社会的存在而存在。

第二，历代民政工作所包含的内容不尽相同，但是过去的民政史，尤其是清末以来的民政工作表明，民政工作内容还是有历史继承性的，有相同的事项，如地方行政、基层社会组织管理（地方自治）、行政区划、荒政、救灾赈济、卫生、礼俗等。特别突出的是警政工作自清末以来一直被划入了民政工作的范畴。

第三，民政工作随着社会经济和社会生活的发展而发展，随着时间的推移越来越丰富。这是由社会发展的客观规律决定的。因为人类社会发展的总趋势是生产力水平的不断提高，社会生活的形成和内容不断变化和丰富，同时又不断出现新的社会问题，因而民政工作的内涵也必然随之变化而变化。如清末设民政部时，民政工作的内容包括地方行政、警政治安、疆里版图（区划）、救灾赈济、营缮公用、户口户籍、风俗礼教和卫生防疫等。到国民党时期，除上述所列各项外，民政工作还增加了选举、慈善事业、禁烟、禁毒、出版登记、社团登记、劳资争议、主佃纠纷等内容。这是社会发展变化的结果，如选举，在封建君主专制的清王朝无民主可言，自然没有选举工作了。只是中华民国成立后，随着所谓资产阶级民主共和制的确立，这才出现了选举事务。

第四，民政管理机构的设置是民政工作内容的要求。民政事务存在必然要有相应的民政工作管理机构，名称可以有别，机构不能不设。清末设民政部，北洋军阀政府设内务部，国民党时期设内政部，名称不同，管理的业务却大致相同，其职权包括了全部内政事物，实际上为现代民政部门、公安部门、卫生部门、城建和测绘工作的总和。但这些机构的设立，都是以民政工作为目的。至于警政为其管理的重要内容，这正是旧中国民政工作作为统治阶级服务的表现，在一定程度上反映了旧中国民政工作的实质。

第五，近代独立完整的民政工作管理体系的形成，从清末到国民统治时期，经历了一个逐步完善的过程，越到近期，体系越相对完整。表现有二：其一，从民政机构的设置看，清末民政部时，地方没有独立的民政机构。到国民党时期，中央设内政部管理民政工作，省设民政厅，市设民政局，县设民政科，基本上形成了全国性民政管理机构网，不仅有中央民政工作指导机关而且有地方民政工作管理机关。其二，民政部门与上下左右的关系到1928年才逐步明确，并制度化和法律化。1928年《国民政府内政部组织法》规定，“内政部直隶于国民政府”（后改隶行政院），“对于各省及各地方最高级行政长官之执行内政部主管事务有

① 以上资料出自1928年《国民政府内政部组织法》、1932年《修正内政部组织法》、1936年《修正内政部组织法》、1938年《内政部组织法》、1947年《内政部组织法》及国民党中央政府颁布实施的《省政府组织法》，均见《国民政府公报》。

# 华东师大政教系社会学教研室

华东师范大学政教系是全国最早恢复社会学教学与科研的单位之一。1979年开始建立社会学研究小组（基本和我国恢复社会学研究同步），1985年正式建立社会学教研室。经过八年的实践，这个教研室在各方面都取得了较大的发展。

## 一、人员建制情况

目前该社会学教研室有专职教授2人、兼职教授4人，具有硕士学位的青年教师5人，其中有3人目前在美日等国攻读学位和进修。另有兼职教师1人，初步形成了门类齐全的教学和科研队伍。

## 二、教学和培养研究生情况

社会学教研室目前已招收四届硕士研究生，同时担负政教、哲学两系本科生社会学有关课程的教学任务，此外还为全校文科系所开设社会学选修课程。到目前为止为研究生和本科生开设的社会学主要课程有：社会学原理、马克思主义社会学原著选读、城市社会学、西方社会学思想史、当代西方社会学、社会心理学、社会调查与统计、当代西方社会学原著选读等等，基本达到了社会学专业课程设置的要求，并形成了自己的特色。

## 三、科研情况

社会学教研室自建立以来一直坚持走教学与科研并举的道路，以教学带动科研，以科研促进教学。从教研室建立以来，已分别接受了上海市哲学社会科学“六·五”规划重点项目《北京市社会问题研究》的编撰任务、劳动人事部委托编写《劳动社会学》的任务，此外还编写了一批自用教材或提纲，翻译了一批教学参考资料（内部使用）。除教研室集体承接的科研项目以外，个人也取得了一批学术成果，到目前，个人出版的学术著作有《简明社会学》（吴铎）、《〈家庭、私有制和国家起源〉学习札记》（吴铎）、《当代西方社会学》（陈贻），此外，教师和研究生还发表了一批有一定学术价值的论文。教研室还办有刊物《社会学资料》（不定期出版）。

（华政）

---

指挥监督之责”，“于主管事务对于各省及各地方最高级行政长官之命令或处分，认为违背法令或逾越权限者，得呈请中央变更或撤销之”。<sup>①</sup>

第六，近代民政机构的设置是社会现代化和民主化的要求。民政工作，实质是人类社会生活的组织和管理。随着社会的进步和民主思想的发展，人民群众愈来愈要求自己管理自己。清末民政部正是在西方民权、民主思想在中国逐渐传播，人民要求民主共和制的呼声日渐高涨之际设立的。也正因为如此，辛亥革命以后到国民党统治结束的30年时间里，无论是袁世凯割国，还是蒋介石专制，都把“地方自治”和“选举”作为民政工作内容，用以装饰民主的门面。

作者工作单位：民政部政策研究室  
责任编辑：张力之

<sup>①</sup> 1928年3月《国民政府公报》，第45期。