

# 第六单元 基层治理与 社会保障

**[单元主题]** 古今中西基层治理与社会保障的独特性与借鉴性  
基层治理是国家治理的有机组成部分和重要基础。社会保障是国家、政府以及社会对民众尤其是弱势群体提供的保证其基本生活权利的制度,作用在于保障全社会成员的基本生存和生活需要。

1. 中国古代的基层治理以户籍管理与基层组织构建为基础, 户籍的编制与管理一般以基层组织为单位进行, 既保证赋役征发, 也维护社会稳定。历代王朝对户籍都十分重视, 首要目的在于充分而合理地征发赋役, 调动社会资源为国家服务, 同时借以强化基层管理。中国古代的社会保障主要由政府主导, 社会参与。封建社会后期, 宗族及社会公益性组织的作用越来越大。

2. 西欧中古时期的基层治理以庄园和城市为中心, 近代以来也一直强调基层自治。现代发达国家基本构建起了完善的社会保障体系, 保证了社会的稳定与发展。中国也逐渐建立起具有中国特色的社会保障制度。

3. 中西方基层治理和社会保障具有多样性和时代性, 反映了特定时期经济、政治、社会发展的要求, 并受历史文化传统的影响。

# 第17课 中国古代的户籍制度与社会治理



# 名师导学

课程标准	学习重点
<p>了解中国古代以赋役征发为首要目的的户籍制度, 以及有代表性的基层管理组织; 知道中国古代王朝在社会救济和优抚方面采取的重要措施。</p>	<p><b>1. 核心概念:</b> 户籍制度、“编户齐民”、“大索貌阅”、乡里制度、社会救济、宗族救助、慈善组织。</p> <p><b>2. 关键问题</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>(1) 中国古代户籍制度是如何发展演变的?</li><li>(2) 中国古代基层组织是如何发展演变的?</li><li>(3) 中国古代王朝在社会救济和优抚方面有哪些重要措施?</li></ul>

## [重要概念]

1. **编户齐民**: 西汉统治者为了加强对百姓的控制, 推行严密的编户制度, 对全国人口进行登记。户口簿上写明每个人的年龄、性别、土地财产、社会关系以及身高、肤色、相貌特征等, 并规定编户不许无故迁移, 每年八月进行一次户口检查。户籍是政府收取租税、征发徭役和兵役的主要依据。编户农民对国家的负担主要有田租、人口税和更赋。西汉田租较轻, 人口税和更赋较重, 这对无地和少地的编户是不利的。



2. 土断：东晋政府“侨置郡县”的政策，造成了地方机构交叉重叠 户籍管理

赋税收入，给东晋带来了很大的困难，同时严重影响了政府的居住地。为此，东晋和南朝相继实行了“土断”，就是以侨人（侨人）郡县作为郡县的依据，撤销、合并一些侨置郡县，将侨人编入所在郡县，与当地农户一样纳税服役。其中东晋桓温主持的“庚戌土断”和刘裕主持的“南迁的北方人口逐渐融入南方社会”义熙土断”成效最大。随着土断政策的实行和时间的推移，

3. **大索貌阅**：隋朝 为改变 户口隐漏 情况严重、国家 赋役减少 的状况而推行的一种措施。开皇三年(583年)，隋文帝下令州县官吏“大索貌阅”，即根据 户籍 簿上登记的年龄，来 核对本人体貌，以防诈老讹小逃避租役。又命令堂兄弟以下亲属析户分居。隋炀帝大业五年(609年)，又一次“貌阅”。“大索貌阅”使大量 逃避赋役 的丁壮和隐匿的户口重新 编入户籍，增加了封建国家的 户口和财政收入，加强了 中央集权。

4. 主户、客户：宋代户籍分主户(也叫“税户”)和客户。  
主户 拥有土地 缴纳赋税 税户

财产是指\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_的\_\_\_\_\_。按照他们\_\_\_\_\_ (主要是田地)的多少,分为五等。一、二等户田地产业多,称为上户;四、五等户田地产业少,称为下户或贫下户;处于中间的佃户三等户,称为中户。\_\_\_\_\_是租种\_\_\_\_\_的\_\_\_\_\_ (或称“佃客”“地客”),他们\_\_\_\_\_地主的田地,受到\_\_\_\_\_的剥削和压迫。

**5. 赋役黄册:** 赋役黄册即 明朝 的 户口册, 每10年更造一次。明初, 朱元璋命令全国各府县建制黄册, 以110户为一里, 其中丁粮多者10户为里长, 余百户为10甲, 每甲10户, 皆置甲首, 以 里甲 为单位服役。在建立里甲组织的同时, 政府编造了户口册。册上载明各户的姓名、籍贯、丁口、年龄、田宅和资产数; 鳏寡孤独者附于册后, 不派徭役。里长把全里清册呈报给县, 县、府、布政使司亦层层造册, 最后上报户部。因送给户部的户口总册封面用黄纸, 故称黄册。由于 黄册 是政府 征派赋役 的依据, 因此又称赋役黄册。

6. **乡里制度**:是指中国古代县以下的各级基层行政区划的制度。乡里制度具有宗法性与行政性的高度整合,集中反映了中国古代社会结构的一些特殊性。历代乡里制度都是以对全体乡村居民进行什伍编制为起点,以“什伍相保”“什伍连坐”按比户口宣布教化督催赋税为基本组织原则,拥有维持治安、兼理司法、\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_的职权。

**7. 保甲制度:**是中国封建王朝时代长期延续的对基层统治的一种手段,它的最本质特征是以“  户(家庭)为社会组织的  **基本单位**。汉代以五家为“伍”,十家为“什”,百家为“里”;唐代以四家为“邻”,五邻为“保”,百户为“里”;北宋王安石变法时提出了十户为一保,五保为一大保,十大保为一都保;元朝又出现了“甲”,以二十户为一甲,设甲生。至清,形成了“牌甲制”,以十户为一牌,十牌为一甲,十甲为一保,由此建立起了封建王朝对全国的严密控制。

8. 宗族制度：以族长、族规和祠堂为核心，有严密的组织管理系统，同时宗族还有以设立义田、义学等族产为主要内容的救济系统。义田的作用就是从事公益事业，修桥筑路，或者救济贫困的族人。所谓义学，即宗族会资助家族中比较优秀的贫寒子弟免费上学，但是其将来当官之后要反哺乡村、反哺这个家族，从而形成一个有效的传承机制。

**9. 常平仓制度:**中国古代政府为调节粮价、储粮备荒以供应官需民食而设置的粮仓。主要是运用价值规律来调剂粮食供应,充分发挥稳定粮食市场价格的作用。在市场粮价低的时候,适当提高粮价进行大量收购,不仅使朝廷储藏粮食的大谷仓都充满了粮食,而且边郡地方也仓廩充盈。在市场粮价高候,适当降低价格进行出售。这一措施,既避免了“谷贱伤农”,又防止了“谷贵伤民”,对平抑粮食市场和巩固封建政权起到了积极作用,在一定程度上反映了人民群众的利益和愿望。



10. **隋朝义仓**: 义仓是隋朝政府为备荒年而设置的粮仓。义仓是以民间传统组织社为单位, 劝募当社成员捐助粮食而设置, 其目的是备水旱赈灾时民间自救。

11. **善会、善堂**: 中国封建社会晚期及近代广泛存在。善会是个人自愿参加的, 以实行善举为目的的自由结社, 善会的办事机构所在以及具体实施善举的设施是善堂。以儒家的仁爱思想为指导, 是传统中国社会较早的社会性慈善组织。

## [教材史料]

1. 教材导入“南京玄武湖黄册库示意图”及文字和教材第一目“明嘉靖严州府遂安县黄册原本”，思考：明朝政府为什么要修造“黄册”？

**思路引导：**(1) “黄册”就是户籍册，它是政府赋役征发的依据。

(2) 加强对人民的控制，维护封建专制统治。

## 2. 教材第一目“史料阅读”解读。

**思路引导：**(1) 秦有系统的户籍资料，丞相或御史大夫保管户籍资料。

(2) 汉承秦制。萧何在入咸阳时收集了秦朝的户籍册。

3. 教材第一目“徽州府祁门县汪寄佛户帖”及文字解读。

**思路引导:** (1) 明朝实行户帖制度。

(2) 户帖中有朱元璋白话圣旨, 反映出政府对户籍管理的重视。

(3) 户帖是征发赋役的依据。

#### 4. 教材第二目“史料阅读”解读。

**思路引导:** (1) 保甲法特点: 牌长、甲长、保长等定期更换; 保长等由当地有名望的人担任; 规定细致、严格; 保甲制兼具户籍管理和维护基层治安的功能。

(2) 意义: 有利于维护地方社会治安; 有利于加强对地方的控制和管理, 巩固封建统治。

5. 教材第三目第一则“史料阅读”，思考：你如何认识先秦时期的救济设想？

**思路引导：**(1) 古代社会生产力发展水平很低，而且天灾人祸不断，人们的自救能力差，这就需要政府和社会的救助，因此政府必须做到未雨绸缪，事先做好各项准备，保证粮食和各种物资的充足。

(2) 史料所反映的古人备荒的意识、各级机构储蓄和备荒的设计，对今日的救灾工作有一定的启示意义。

6. 教材第三目第二则“史料阅读”解读。

**思路引导:**历史信息:宗族内部的救助活动兴起,宗族是基层治理的重要力量;体现儒家士人的社会责任感,体现儒家伦理道德;能起到稳定社会秩序的作用。

## [教材问答]

1. 教材第一目“历史纵横”及“思考点”，思考：东晋和宋朝户籍制度变化背后的原因是什么？

**思路引导：**(1) 东晋时期，因许多北方人迁徙到南方，政府临时性地用白籍来管理他们，不让他们承担赋役。但随着这些人逐渐稳定地居住下来，政府便把他们编入所居郡县的户籍“黄籍”，使白籍人口土著化，承担赋役。



(2) 宋代户籍分主户与客户, 其原因是: 宋代城市化与商品经济发展迅猛, 打破了传统的农耕经济藩篱; 商业税收远超农业税; 土地私有制进一步发展, 允许产权流动, 征收赋税渐以田亩为主; 社会各阶层的流动性强。

2. 教材第三目“学思之窗”：古代政府为什么要以法律形式规定对贫苦无依的人群进行救助？这样的法律规定能落实吗？

**思路引导：**(1) 古代政府以法律形式规定对贫苦无依的人进行救济，显示出其对社会救济和社会保障的重视，出发点则是为了保证人口繁衍与生产力的发展，同时可以缓和社会矛盾，稳定社会秩序。

(2) 这种法律规定注定不可能长时间得到执行。根本原因在于古代的生产力还达不到能普遍予以救助的水平，而各级封建政府的阶级属性也决定了其不可能对剥削对象予以全力的救助。因此，这种救济也没有形成普遍化和经常化的机制，往往表现为统治者个人恩赐性的“仁政”，时有时无，覆盖面和力度都很有限，并不可能真正解决无助群体和贫苦农民的温饱问题。

3. “问题探究”：为什么说对下层贫苦无依的人民进行救济是“仁政”之始？

**思路引导：**(1) 下层贫苦无依民众不能经济独立，需要政府的救济。

(2) 从国家的立场上来说，政府应当照顾和救济贫穷卑微之人，抑制豪强世家无穷的欲望；从法律层面上来说，将各种民户当“编户齐民”一同对待，以保证他们的生存权。这也是儒家仁政思想的体现。



# 导学案

**关键问题一：**中国古代户籍制度是如何发展演变的？

## 一、历代户籍制度演变

历史时期	演变
战国	国家大规模编排民户, 制定 <u>户籍</u>
秦朝	实行 <u>分类登记</u> 制度(一般百姓户籍、宗亲贵族的宗室籍、官吏的宦籍、商贾的市籍等)

汉朝

1. 管理人员:在中央, 丞相 主管;在地方, 专人主管
2. 户籍登记与人口调查:百姓成为 “ 编户齐民 ”。  
政府定期进行人口调查
3. 东汉末年:户籍散乱(原因:战事频繁, 人口流动加剧, 豪强地主 与国家争夺人口)

西晋

短暂统一中国, 重建户籍, 以黄纸登记, 称为 “ 黄籍 ”



东晋 南朝	<p>1. 东晋前期:对南方土著居民以<u>黄籍</u>登记;对从北方南渡而来侨居的州、郡、县人口以“<u>白籍</u>”登记,不征发赋役</p> <p>2. 东晋后期和南朝:政府实行“<u>土断</u>”,使白籍人口土著化,承担赋役</p>
隋朝	<p>“<u>大索貌阅</u>”,重新核定户籍</p>
唐朝	<p>唐承隋制,管理更严,户籍三年一造</p>

宋朝	户籍分 <u>主户与客户</u> 。主户指拥有土地、缴纳赋税的税户, 客户指没有土地的佃户
元朝	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 职业定籍: 按职业分为军户、民户、匠户、站户等, 统称为“<u>诸色户计</u>”</li><li>2. 固定户籍: 一旦定籍, 世代相袭, 不得变动</li></ol>

明朝	<ol style="list-style-type: none"><li>1. <u>户帖制度</u></li><li>2. 职业定籍:户籍分民籍、军籍、匠籍等</li><li>3. 编订“<u>黄册</u>”:以<u>里甲制</u>为基础,每里一册,详列各户人口、田土、房屋</li></ol>
清朝	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 原因:赋役制度变化,赋役倾向于向土地摊派,实行<u>固定丁银、摊丁入亩</u></li><li>2. 地位变化:户籍的作用削弱,乾隆年间户籍永停编审</li></ol>

### 任务一 合作探究——中国古代户籍制度的演进历程、特点及作用

#### 视角1 户籍制度的演进历程

材料一 秦始皇统一中国前后,在其统治区域内,开始全面整顿户籍制度,使其初步制度化,尤其是对成年男子登记十分严格。秦代户籍等级的明显区别,具体表现在“闾左”制度中。贫富阶层分居闾里左右,在户籍中也是有所反映的。汉承秦制而有所变革,户籍制度更为完善、更为严格。当时的户口登记县、里、爵、名、年庚,依次登录,前面还缀有现任身份。

——摘编自陈锋、张建民《中国经济史纲要》等

**[问题]** (1) 根据材料一, 概括秦汉时期户籍制度的内容。

**[结论]** (1) 内容: 以成年男子自立为户的小农家庭为单位进行户籍登记; 户籍反映社会等级差异; 户籍登记的内容包括县、里、爵、名、年庚及家庭资产等。

**材料二** 客户(失去了独立的户籍,流亡他乡的人)在唐代已普遍存在,宋代因“田制坏”而进一步增多。客户往往得不到法律的保护,也不在国家的赋税征收之列,且时有“滋扰乡里”甚至“啸聚山林”之患。宋政府对户籍制度进行了改革,将客户与主户(有田地、家产,并承担国家赋税的有产户)均列为国家的编户齐民,给予独立的户籍。宋代在主户和客户外还设置了特殊户籍。宋真宗年间将坊郭户作为正式户种,包括商贾、手工业者和城内其他的居民家庭,开创了封建城市人口管理的新方式。此外,户籍中还有兵籍。宋代规定:“凡天下兵籍,武官选授……悉归枢密院。”

——摘编自姜婷婷《宋代户籍制度探析》

**[问题]** (2) 根据材料二并结合所学知识, 概括宋代户籍制度改革背景。根据材料二指出宋代户籍制度的特点, 结合所学分析其积极作用。

**[结论]** (2) 背景: 宋代不抑土地兼并使客户增多; 原有户籍制度影响国家的赋税收入; 客户缺乏有效管控对社会安定带来影响; 宋代工商业和城市经济发展(工商业者队伍的壮大); 强干弱枝的军事方针。

**特点:依据财产、职业、地域进行户籍划分;户籍种类繁多。**

**积极作用:提高了佃农的地位和生产积极性,有利于发展农业生产;有利于国家稳定;促进了城市和工商业的发展;加强了中央集权。**



以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/625234024334011230>