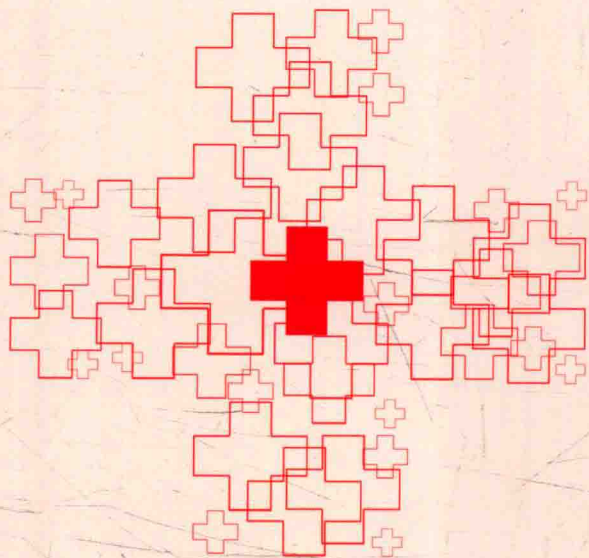




红十字文化丛书

池子华 总主编



李欣棚 著

民国时期 中国红十字会制度建设

MINGUO SHIQI ZHONGGUO HONGSHIZIHUI ZHIDU JIANSHE



合肥工业大学出版社
HEFEI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

民国时期中国红十字会制度建设

李欣栩 著



合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民国时期中国红十字会制度建设/李欣栩著. —合肥:合肥工业大学出版社,
2017.8

(红十字文化丛书)

ISBN 978-7-5650-3510-4

I. ①民… II. ①李… III. ①红十字会—研究—中国—民国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 191722 号

民国时期中国红十字会制度建设

李欣栩 著

责任编辑 章建 张燕
出版发行 合肥工业大学出版社
地 址 (230009)合肥市屯溪路 193 号
网 址 www.hfutpress.com.cn
电 话 总编室: 0551-62903038
市场营销部: 0551-62903198
开 本 710 毫米×1010 毫米 1/16
印 张 17.5
字 数 283 千字
版 次 2017 年 8 月第 1 版
印 次 2017 年 8 月第 1 次印刷
印 刷 合肥创新印务有限公司
书 号 ISBN 978-7-5650-3510-4
定 价 48.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社市场营销部联系调换。

《红十字文化丛书》编辑委员会

主 任 王卫平 王 浩 武进甲

柴永强

副 主 任 王国忠 陈海高 傅琦红

钱 斌

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 强 王玉贵 孙语圣

代 华 朱从兵 朱小田

刘志明 张立明 陈国庆

严明强 吴佩华 杨红星

罗治雄 郝如一 徐国普

高鹏程 袁灿兴 郭进萍

傅 亮 戴斌武

主 编 池子华

副 主 编 李欣栩 刘思瀚

执行副主编 朱培令 郝 珺

总序

150年前，高举人道主义旗帜，旨在促进人类持久和平的红十字运动在欧洲兴起并迅速走向世界。100多年来，红十字会为世界和平与发展做出的巨大贡献有目共睹，因而日益受到世界各国、各地区的欢迎，已发展成为与联合国、奥委会并称的世界三大国际组织之一。究其原因，乃其所奉行的七项基本原则——也是红十字文化的内核——涵盖了世界上各种不同文化的共同点，能为文化和制度不同的国家所接受，故而具有强大的生命力。

100年前，红十字运动东渐登陆中国。在其中国化的发展过程中，红十字会不断吸取中国传统文化的精髓，茁壮成长，逐步形成了“人道、博爱、奉献”的文化内涵，并成为中华文化的瑰宝之一。

百余年来，红十字运动在波澜壮阔的实践中积累了丰富的经验，也留下了许多教训。经验与教训需要上升为理论，也只有理论才能更好地指导红十字事业持续、健康发展。学界、业界对此都进行了持续的关注。

2005年12月7日，苏州大学社会学院与苏州市红十字会携手合作，成立全国首家红十字运动研究中心，旨在通过学界和业界的联合，推动和加强红十字运动的理论研究，探究红十字运动中国化的过程与特色，凝练红十字文化价值，探求红十字运动在构建国家软实力和促进中华民族伟大复兴中的地位与作用。同年12月9日，中国红十字会总会也提出，“确定一批研究课题，组织专家学者开展对国际红十字运动及中国红十字运动的深入研究”^①。由此，学界、业界共同开展了对红十字运动

^① 中国红十字会总会：《关于加强和改进宣传工作的意见》，红总字〔2005〕19号。

的学术研究与理论探讨。

多年来,红十字运动研究中心除通过专业网站(<http://www.hszyj.net>)发布和交流学界、业界动态外,已出版研究成果数十部;帮助一些地方红十字会建立与高校的合作,搭建平台,共同开展研究;举办了首届红十字运动与慈善文化国际学术研讨会;培养了一批专门研究红十字运动的生力军;积累了大量的学术资料。中心主要研究人员还借助在各地讲学的机会,传播重视红十字运动研究的理念。正是在红十字运动研究中心的引领之下,红十字运动研究在中华大地上呈现出生机勃勃的发展态势,并取得了丰硕的成果,“新红学”^①呼之欲出。仅以2011年为例,各地以纪念辛亥革命100周年为契机,纷纷整理、编辑出版了地方红会百年史;有的红会还与高校合作组建相关研究中心,等等,^②通过这些方式,有力地推动了红十字运动研究向更深更广的方向发展。

当今世界正处于大发展大变革大调整时期,多极化、经济全球化深入发展,科学技术日新月异,各种思想文化交流交融交锋更加频繁,文化在综合国力竞争中的地位和作用更加凸显。2011年10月18日,党的十七届六中全会通过的《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,提出要推动社会主义文化大发展大繁荣。11月7日,教育部发布了《高等学校哲学社会科学繁荣计划(2011—2020年)》,大力提升高等学校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新的能力和水平。12月7日,全国人大常委会副委员长、中国红十字会会长华建敏在中国红十字会九届三次理事会上提出,“要深化理论研究,充分挖掘红十字文化内涵,推进红十字文化中国化,广泛传播人道理念,在全社会推动形成良好的道德风尚”^③。红十字“文

^① 在2009年4月于苏州大学召开的“红十字运动与慈善文化”国际学术研讨会上,红十字运动研究中心主任、江苏红十字运动研究基地负责人、苏州大学教授池子华指出,经过100多年波澜壮阔的实践发展和学术界呕心沥血的开拓性研究,在人文社科领域构建一门“新红学”——红十字学,条件已经具备,时机已经成熟。见池子华:《创建“红十字学”刍议》,《中国红十字报》2009年4月17日。

^② 池子华、郝如一:《2011年红十字理论研究之回顾》,《中国红十字报》2012年1月3日。

^③ 《中国红十字会九届三次理事会召开》,《中国红十字报》2011年12月9日。

化工程”已然成为红十字会总体建设目标之一^①。进一步加强与拓展红十字运动理论研究，尤其是对红十字文化中国化的研究，已成为历史与现实的呼唤。

有鉴于此，红十字运动研究中心继续发挥高等学校与业界合作的优势，汇聚研究队伍，科学选题，出版一套“红十字文化丛书”，弘扬有利于国家富强、民族振兴、人民幸福、社会和谐的思想和精神，凸显红十字文化在中国文化园地中的地位，使红十字文化在神州大地上更加枝繁叶茂，促进中国红十字事业可持续发展，推动红十字文化的国际交流。

“红十字文化丛书”的出版，得到了中国红十字基金会、江苏省红十字会、苏州大学社会学院、上海市嘉定区红十字会、浙江省嘉兴市红十字会、江苏省盐城市盐都区红十字会等单位的鼎力支持，也得到红十字国际委员会东亚代表处及中国红十字会总会的关心和指导，在此谨致衷心感谢。

池子华

2012年6月于苏州大学

^① 池子华：《“文化工程”应成为红十字会总体建设目标之一》，《中国红十字报》2009年12月11日。

序

习近平总书记在接见出席中国红十字会第十次全国会员代表大会的代表时指出：“我国红十字事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，中国红十字会是党和政府在人道领域联系群众的桥梁和纽带”，“红十字是一种精神，更是一面旗帜，跨越国界、种族、信仰，引领着世界范围内的人道主义运动。”习总书记的讲话使红十字人深受鼓舞，为红十字事业发展营造了良好的社会环境，启发社会各界对于红十字事业发展问题的思考。

在这个社会矛盾凸显、机遇与挑战并存的特殊时期，人道需求也发生了复杂而深刻的变化，贯彻落实《中国红十字事业发展规划（2016—2020年）》，以“依法治会”为引擎，推动红十字会制度建设是实现中国红十字事业可持续发展不可或缺的能力建设目标之一。但是，很显然，当前的制度建设没有及时跟进，一些制度不具有约束性或约束性不够强大。对此，有必要追溯中国红十字会制度建设的发展历程，以史为鉴，构建当今红十字会制度建设的理论体系。

《民国时期中国红十字会制度建设》一书借助于红十字运动研究中心这一有利平台，从制度角度剖析中国红十字运动的历史，可谓视角新颖。作者通过搜集整理《申报》《新闻报》《中国红十字会月刊》《中国红十字会会务通讯》等报纸杂志中与中国红十字会制度相关的史料规章，条分缕析，再现民国时期中国红十字会制度体系，深层次、多角度探讨其制度变革的前因后果，为读者展现了一个较为客观、全面的制度建设面貌，是红十字文化研究的重要成果。具体而言，该书详细叙述了民国时期中国红十字会的制度内容，涉及红十字运动中的组织建设、职员管理、会员征募、财务经费、人道救护、标志标识使用等方面，为当今红十字会深化管理体制改革，创新组织运行机制、募捐机制、用人机制，健全考核和评估机制，完善监督管理机制，以及与国际红十字运动互动等重大问题提供了思路。而书中所述关于民国时期中国红十字会制

度建设的局限，一定程度上也值得今天的红十字人在进行制度建设过程中借鉴和反思。

制度建设在理论上是沒有终点的动态过程，没有最好，只有更好。民国时期，中国红十字会所进行的一系列制度建设与创新并非尽善尽美，但是，作为中国红十字运动史上的重要内容，却是新中国成立后中国红十字会开展制度建设的基石，对当代红十字会制度创新与发展有积极意义。

本书是李欣栩在其硕士学位论文基础上修改完善而成。作为硕士论文，能够成此规模，实属不易；而能公开出版，亦不多见。这与李欣栩同学勤奋好学、刻苦努力是分不开的。如今她以优异的成绩“硕博连读”，开始了博士研究生的学业。作为导师，希望她一如既往，开拓进取，奋发有为，在学术上取得更大成绩。

是为序。

池子华

2017年4月8日

目 录	
绪 论	(001)
一、选题价值	(001)
二、学术史回顾	(004)
三、研究方法的基本框架	(009)
四、创新与不足	(011)
第一章 红十字会制度建设的历史进程	(012)
第一节 中国红十字会基础性规章的沿革	(012)
一、南京临时政府及北京政府时期	(013)
二、南京国民政府时期	(017)
第二节 中国红十字会专门性规章的演变轨迹	(025)
一、组织部门运行	(025)
二、人道灾荒救助	(026)
三、日常会务规范	(029)
四、会内人员管理	(030)
第三节 制度建设的动力探究	(032)
第二章 红十字会制度构成（上）	(043)
第一节 组织运行	(043)
一、组织结构的确立	(043)
二、权力机制的运行	(054)
三、部门分工的设置	(060)

第二节 人事管理	(063)
一、职务设置	(063)
二、职员管理	(071)
第三节 财务会计	(087)
一、资产与会计科目	(087)
二、物资收入与支出	(093)
三、收支预算与决算	(106)
四、财务汇报与监督	(109)
第四节 文书档案	(112)
一、专职人员与专职部门的设立	(114)
二、日常公文的格式规范	(115)
三、其他档案资料的管理	(116)
四、规定统一的资料样式	(118)
第三章 红十字会制度构成（下）	(121)
第一节 会员工作	(121)
一、会员入会	(121)
二、会员类别	(126)
三、日常管理	(129)
四、会员大会	(135)
五、青少年红十字运动	(137)
第二节 人道救助	(140)
一、救济任务	(141)
二、救灾程序	(145)
三、机构设置	(148)
四、培育人才	(156)
五、材料储备	(162)
第三节 标志使用	(164)
一、衣帽服制	(165)

二、徽章旗帜等标志	(168)
第四章 红十字会制度执行	
——中国红十字会难民救济工作制度化的尝试	(175)
第一节 难民救济规章的颁布	(175)
一、战事救护章程	(176)
二、疫病救治章程	(178)
三、自然灾荒救济章程	(182)
第二节 难民救济制度化的实践特征	(185)
一、救护队伍具有组织性	(185)
二、救济活动具有多样性	(186)
三、救助理念具有近代性	(188)
四、救援团队具有社会性	(190)
第三节 北京政府时期难民救济制度化的尝试	(191)
一、机构设置与人员安排	(191)
二、难民收容与资遣善后	(194)
三、物资筹措与日常管理	(197)
四、开展教育与职业指导	(199)
第五章 红十字会制度评析	(203)
第一节 制度建设总体特征	(203)
一、立法过程曲折，章程迭经修正	(203)
二、坚持以人为本，维护会员权利	(206)
三、审视国内形势，立足现实需求	(208)
四、引介国际公约，推广人道法则	(210)
第二节 制度建设功能	(213)
一、制定日常工作行为规范，树立红十字的社会形象	(213)
二、增强民众对红会的认知，促进红十字运动的发展	(216)
三、建构红十字会制度体系，展现近代慈善的优越性	(220)
四、明确国际运动统一规范，增进红十字国家间互动	(223)

第三节 制度建设局限	(226)
结 语	(233)
大事记	(238)
参考文献	(260)
后 记	(264)

绪 论

作为近代社会最活跃的慈善团体之一，中国红十字会包括红十字会总会及其地方分会，与之相应，其制度建设亦与总会及分会的组织管理、人道救助、社会服务等实践活动息息相关。本书以中国红十字会总会及分会为对象，探究其在民国时期的制度建设情况，具有重要意义。

一、选题价值

（一）学术价值

近年来，关于中国红十字运动的学术著作、论文不断问世，国内逐渐形成了相对独立的学术研究领域。从某种意义上说，红十字运动史就是一部红十字会制度不断建立和完善的历史，对这一课题的研究具有突出的学术价值。

首先，它为探讨近代社会变迁打开了一个新的窗口。凡勃伦认为：“制度必定随着环境的变化而变化，因为就其性质而言，它就是对这类环境引起的刺激发生反应时的一种习惯方式。而这些制度的发展也就是社会的发展。”^① 民国时期，战争迭起，灾害频发，战争和灾荒呼唤人道主义。对红十字会而言，规范人道救助行动、满足人道需求，使得国家的政治乃至军事干预均可成为民国时期红十字会制度建设的重要缘由。作为民国时期最大的慈善组织，红十字会的制度建设对于认识近代社会自然环境及人文环境的变迁，对于认清民国时期政府与民间社会团体关系的变革，对于了解近代中国慈善事业发展大有裨益。

其次，它便于追溯红十字会运行机制确立的历史渊源。诺斯认为，“制度是社会游戏（博弈）的规则，是人们创造的、用以限制人们相互

^① 转引自秦海：《制度范式与制度主义》，《社会学研究》1999年第5期。

交流行为的框架”^①。规章的制定，其作用主要在于规范和约束。规章制度的发布，既是由于社会外部环境的推动，也是红十字会自身发展的需要。在红十字运动中，为规范和约束红十字人员的活动、为培养更多的专业人才、为促进红十字会组织运转的科学化，加强制度建设成为推进红十字事业发展的必要保障。从制度的角度研究红十字会，有助于深入考察近代红十字会的组织结构和内部运行机制。

再次，它利于加深对红十字文化内涵及传播过程的认识。红十字会制度是一种文化现象，是文化发展的产物。任何制度的产生和形成，都是特定文化轨迹或文化需求的反映。制度的出现，是将各种零散的文化因子予以集约化、秩序化和社会化，以满足人们各类活动的需要。因此，一方面，制度具有深厚的文化基础，并能将这些基础转化为自身的一些特征；另一方面，制度的实施影响着文化传播的过程。正如马林诺夫斯基所说：“所有文化进化式传播过程都首先以制度变迁的形式发生。”^②从文化学角度看，民国时期红十字会的制度建设，折射出民国社会的文化环境及红十字文化的传播过程。

最后，它是考察民国慈善法体系发展水平的范例之一。基于社会、经济发展对法律创新的内在要求及其他外部因素的推动，民国时期的慈善法体系不断完善。从立法学角度讲，北京政府统治时期是慈善立法的初创阶段，南京国民政府时期是近代慈善立法的发展完善阶段^③。红十字会法属于部门法，隶属于慈善法体系，相关条例的出台同样需遵照一定的立法流程。该流程规范与否影响着法律颁布后社会影响的好坏，而法律实施的效果则牵动或制约着民国时期红十字事业的发展。因此，对红十字会制度建设的考察，可揭示民国时期国家慈善法体系的发展情况。

总之，本书尝试从制度建设的角度，结合历史学、立法学、文化学的相关理论，对中国红十字会制度建设进行初步分析，以弥补相关研究领域的不足，为中国红十字运动研究添砖加瓦，以期引起学界对红十字制度建设的重视。

（二）现实价值

2015年10月召开的党的十八届五中全会强调，实现“十三五”时

^① 转引自北京大学中国经济研究中心：《经济学与中国经济改革》，上海人民出版社1995年版，第2页。

^② [英] 马林诺夫斯基著，黄建波等译：《科学的文化理论》，中央民族大学出版社1999年版，第56页。

^③ 周秋光：《中国近代慈善事业研究》，天津古籍出版社2013年版，第776页。

期发展目标,破解发展难题,必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。在此背景下,作为政府在人道领域的得力助手,在全面深化改革旗帜的引领下,推动制度建设、促进能力提升将成为红十字会改革的重要领域。剖析民国时期的红十字会制度建设,对于推动当前红十字事业发展具有借鉴意义。

首先,它可为红十字会解决面临的现实问题提供参考。党的十八届三中全会拉开了全面深化改革的序幕,如何加强党和国家的制度建设成为社会讨论的焦点。作为一个社会团体,加强制度建设是全面提高红十字事业发展水平的科学举措,制度创新将从根本上加快中国红十字会的发展步伐。众所周知,“郭美美事件”使红十字会公信力受到重创,但这只是一个导火线,它所引发的是对红十字会内部多年来所存积弊的反省,如信息交流平台不完善、经费管理不透明、对红十字会工作的宣传力度不够等。对此,有学者从制度主义的角度探讨问题,主张完善制度体系、扩大公众信息量、重塑公信力,而做到这些的关键在于要有完善的监督机制和信息披露平台^①。随着红十字会改革号角的吹响,制度建设被视为提升自身能力的关键。对民国时期红十字会制度建设进行理论研究,将为当今的红十字会建设提供借鉴。

其次,它推动当代中国红十字运动的法制化进程。由于历史和现实的原因,中国红十字会的立法工作一直比较薄弱,红十字会的许多工作因此得不到法律的保障和确认。改革开放以后,在立法方面,中国红十字会组织立法考察团,了解其他国家的红十字会法,并于1988年在关于《中国红十字会体制改革设想》中第一次正式提出“红十字会立法问题”,这标志着“红十字会法”的立法进程正式开始^②。1993年10月,八届全国人大常委会第四次会议通过了《中华人民共和国红十字会法》,表明中国红十字运动的法制化进程迈上了一个新台阶。20多年来,在《红十字会法》的规范与保障下,中国红十字会锐意改革,努力奋进,取得了令人瞩目的业绩。如今,随着中国社会的不断发展和红十字事业的实际需要,《红十字会法》的修订工作提上了议事日程。2017年2月,十二届全国人大常委会第二十六次会议修订通过了《中华人民共和国红十字会法》,2017年5月8日起正式施行。《红十字会法》的制定与修

① 赵庆芳:《从制度主义视角探讨“中国红十字会”危机》,《群文天地》2012年第4期。

② 中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编,1950—2004》,民族出版社2005年版,第190页。

订，既是红十字会自身制度建设不断完善的过程，也是推动中国红十字运动科学化、规范化、法制化的关键举措。

再次，它促进中国红十字运动走向世界。随着世界政治经济一体化进程加快，中国必然要走向世界，在国际竞争中谋求发展。在全球化浪潮下，当代中国的改革与发展始终是以制度变革与创新为主线。因此，制度的创新与发展将成为中国未来改革的主题，也成为当代中国走向现代化历史进程的必然选择^①。作为国际性组织的红十字会，亦应遵循中国改革与发展的主线，积极融入国际红十字运动，推动中国红十字运动本土化与国际化的融合，向世界展示人道行动的“中国样本”，彰显中国红十字运动的风采。

最后，它促进制度文明的发展。尽管制度的作用在当代社会日益凸显，但当代中国社会对制度的认识与社会发展对制度的需求之间还存在较大的差距。社会对制度的认识大多处于模糊的认识阶段，缺乏清晰、系统的认识。为此，在实践基础上开展以制度为主要对象的理论研究，利于在全社会形成一种制度意识。由此来说，以现实的历史经验为依据，展开对红十字会制度的研究，这既是中国红十字会发展的要求，也是当代中国推进制度建设的具体表现；既可以帮助社会对红十字会制度有更加理性和全面的认识，培养社会的制度意识，也可以促进现代化建设大环境下制度文明的发展。

简而言之，本书旨在通过对红十字会制度建设历时性与共时性、历史性与现实性的思考，揭示对这一课题进行研究的学术意义与现实意义。

二、学术史回顾

（一）研究成果概况

到目前为止，学术界对这个问题的研究还比较薄弱，尚无一本以民国时期中国红十字会制度建设为研究对象的专著出现。不仅如此，对于“红十字会制度建设”这一名词目前亦无统一的界定，而且对红十字会制度体系缺乏系统、全面的考察。仅就目前成果来看，学界对民国时期中国红十字会制度的研究内容有限，主要涉及以下三方面，在此略作概述。

一是对立法过程的论述。张建伟将国民政府成立后至抗战爆发前的

^① 辛鸣：《制度论——关于制度哲学的理论建构》，人民出版社2005年版，第2页。