

MINGUO SHIQI

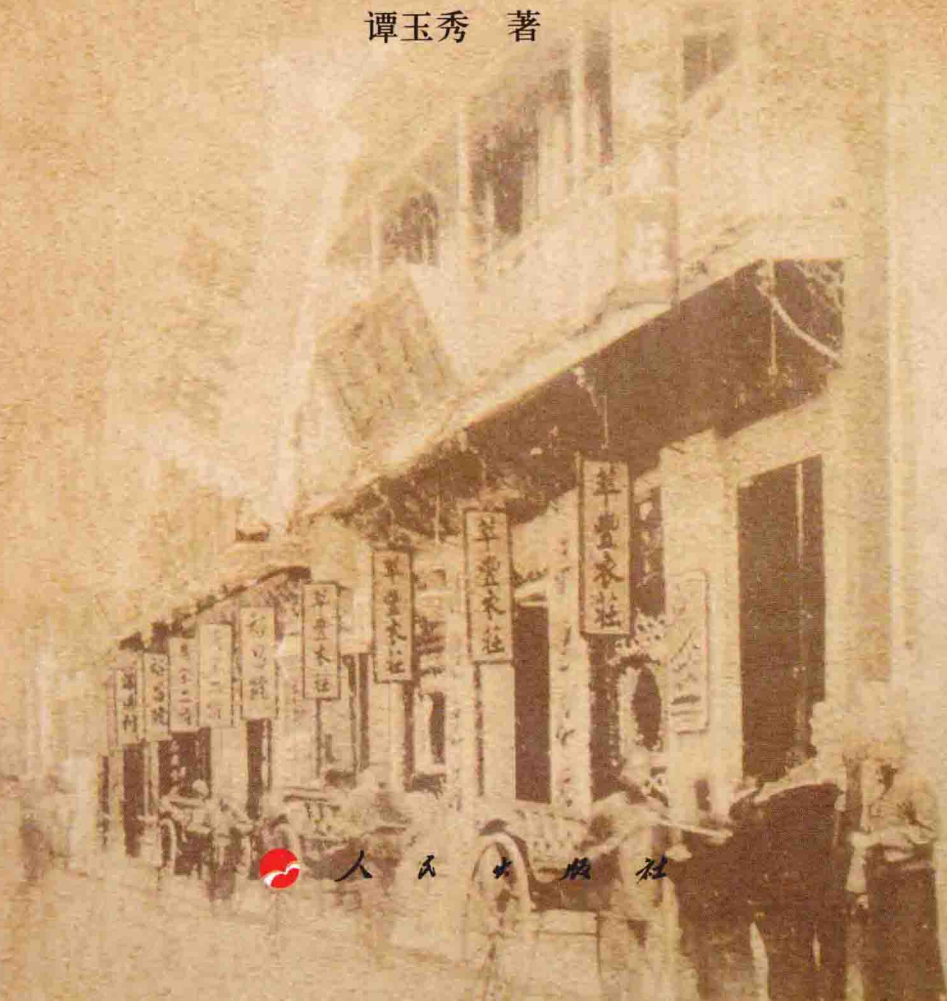
CHENGSHI SHIYE WENTI JIQI DUICE YANJIU

民国时期

城市失业问题及其对策研究

(1912—1949)

谭玉秀 著



人民教育出版社

MINGUO SHIQI

CHENGSHI SHIYE WENTI JIQI DUICE YANJIU

民国时期 城市失业问题及其对策研究 (1912—1949)

谭玉秀 著



人民出版社

责任编辑:赵圣涛

封面设计:徐 晖

责任校对:吴晓娟

图书在版编目(CIP)数据

民国时期城市失业问题及其对策研究(1912—1949)/谭玉秀 著.

—北京:人民出版社,2014.6

ISBN 978-7-01-013643-1

I. ①民… II. ①谭… III. ①城市人口-失业-问题-研究-中国-1912~1949 IV. ①D693.92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 120414 号



民国时期城市失业问题及其对策研究(1912—1949)
MINGUO SHIQI CHENGSHI SHIYE WENTI JIQI DUICE YANJIU(1912—1949)

谭玉秀 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司 新华书店经销

2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.5

字数:260 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-013643-1 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

郭世佑

玉秀的书稿《民国时期城市失业问题及其对策研究（1912 - 1949）》由京师的人民出版社付梓在即，作者邀撰序辞，我忝为导师，理当应承，责无旁贷。近年来，几乎终日都在师友的文债催逼中疲于应付，最不忍久拖的恐怕还是弟子之于师长的殷殷企盼。明日即将远行川藏高原，我该抓紧向静候有时的玉秀和人民出版社拱手交卷了。

自古以来，地球作为人类栖身的家园，它的物质资源总量是有限的，人类个体的总量却在不断增加，强势者的贪欲亦在同步扩张，贫富悬殊的扩大与人类的自相残杀也就在所难免。现代科技的突飞猛进在奇迹般地增加人类物质资源的同时，也在频频刺激着强势者的贪欲，使物质资源保持匮乏状态，匪夷所思。当生产资料与劳动者相分离时，劳动者的失业与家庭贫困就不加商量地接踵而至，失业群体的不幸不仅关乎家庭的生计，而且挑战支撑社会秩序的道德与法律，嘲弄人类对公平与正义的追求，非同小可。虽然英国哲学家霍布斯（Thomas Hobbes）早在三百多年前就曾宣告，得寸进尺、至死不改与“永无休止的权势欲”乃“人类共有的普遍倾向”，还有法国剧作家J. 勒纳尔（Jules Renard）简明扼要地警示同类，人与野兽的区别就在于“人为钱而担忧”，然而，富人的贪欲依然可以旁若无人地穿梭在穷人的呻吟之中，我行我素。

如果说远古农业文明的田园式牧歌亦难杜绝几无立锥之地的乞讨者，那么，近世工商文明所带来的市场失衡与失业隐患更是家常便饭，至今困扰全球。早在20世纪初，率先步入现代文明的西欧诸国就曾爆发经济危机，滋生失业的恐慌，不仅波及邻国乃至遥远的殖民地与半殖民地诸邦，而且把国内危机转移异域，让人口聚集的后发型国家分担其经济风险与社会恶果，后者中的许多城市亦步亦趋地充斥着大量的失业人群，随之而来的便是自杀、盗窃、抢劫等破坏性行为蔓延，严重地影响着同类的生存与社会秩序的稳定。

中国是一个幅员辽阔的国家，也是一个人口众多的国家，“民以食为天”的古训早就喻示着温饱问题的艰难与重要，近代的失业问题则伴随沿海沿江通商口岸的开辟与人口的流动、农业与手工业的分离、纺与织的分离、城镇化与社会转型的启动、水旱二灾的交织、战乱的频仍等等而渐次浮现，民国以降的社会动荡使民众的失业一如雪上加霜。倘若专题考察其中的来龙去脉与轻重缓急，不仅有助于认识民国社会的真实面相，而且对于民国失业现象的普遍性与特殊性，窥视国民政府迅即溃败的深层缘由，寻求当代社会的解救之方，亦将不无助益。

许多文献资料足以表明，当民国时期的失业危机遍及全国时，经济学、社会学与教育学等领域的学人如鲁竹书、孙本文、马君武、程海峰、骆耕漠、龚徵桃等纷纷走出书斋，着手社会调查，旨在把握失业现象的基本情况、探讨成因、提出对策，其中既有学术平台的争鸣，又有实践层面的问路。然而，任何现实问题的探究都难免受到资料条件的制约，加上当事人“不识庐山真面目”的认知局限，许多表述或流于表层的描述，或局限在个别年份及少数失业人群与个别地域的失业现象，至于民国时期城市失业问题的整体面相与不同时段的变化情况究竟如何，国家与社会之于失业问题的治理成效大致怎样，平实完整的诠释却不多见，惟俟来者。

1949年的凯歌新元果断地结束了主宰大陆的民国政统与道统，

翻身做主的学科范式对民国的历史面相弃如敝屣，遑论其中的失业问题。及至1980年代以还，“从下向上看的历史”始受关注，尘封的失业问题与禁区重重的民国通史诸项一同进入新的研究视野。部分研究者以文献资料为研究基础，初步运用交叉学科的知识，走近民国失业之题，只因资料分散、搜集难度不小，可资参考的学术成果极少，大多夹杂在经济史、社会史、慈善史与社会保障史之中，总体上的系统论证尚属阙如。美国学者Lipkin的《整顿市容市貌：南京市政府与城市下层民众之间的互动（1927~1937）》与日本学者小浜正子的《近代上海的公共性与国家》等虽对民国时期城市失业问题略有涉及，所用资料亦嫌单薄，论证力度不大。

从国内外现有的研究成果来看，民国时期的城市失业问题既不乏研究的重要性，也存在一定的研究难度。首先是资料零碎，稍不留意，便成无米之炊，其次是该课题对研究者的素质要求不低，从历史学的角度考察民国时期城市失业问题，除了应当具备驾驭错综复杂的民国历史与研究成果迭出却并不系统的中外史学成果之能力，还应具有经济学、社会学、人口学等方面的理论与知识，作者迎难而上，在这两个方面都作了力所能及的努力。

玉秀博士对相关问题的关注已逾十秋。当年负笈浙大时，作者最初的兴趣是以民国时期浙江社会救济史为选题，在查找资料的过程中，逐渐意识到其中的难度。通过整理颇为分散的报刊文献资料，作者发现，20世纪二三十年代的失业问题曾经引起民国社会各界的高度关注，历史学界对此却未予应有的重视，乃至果断地放弃了原有的选题，围绕民国时期城市失业问题，试图有所创获。作者静守浙大图书馆、浙江省档案馆、浙江省图书馆、杭州市孤山图书馆等地，翻阅大量的民国报刊与文献，认真选拍与复印，然后一一整理，从中爬梳出相关资料，为学位论文的撰写奠基。她很注重资料的收集，征引资料比较翔实。其中使用报刊共65种、资料汇编24种、档案4种，参照相关学者的著作91种、论文58篇。与此同时，作

者还潜心阅读社会学、人口学等论著，以便寓论于史，增添分析力度。顺利完成答辩之后，作者孜孜以求，继续钻研，最终完成书稿。

作者以前驱辟路之勇，于众多而零散的报刊杂志与档案文献中，梳理出丰富的失业资料，借助于社会学、经济学、社会保障学、失业保险学、人口学等多种学科的理论和方法，从历史原因、失业结构与类型，国家对策与实效等方面，对民国时期城市失业问题予以专题探讨。她指出：就失业数量与分布而言，以1931年为分界点，中国失业人数呈现前慢后快的增长趋势；失业者遍布全国各行各业，且集中于沿海沿江等口岸城市；从失业结构和类型看，1912~1949年，中国失业人群的受教育程度偏低，已婚的青壮年男性居多数。失业类型以灾难性失业、结构性失业、摩擦性失业、季节性失业等非自愿性失业为主，而自愿性失业几乎不存在。至于失业的原因，作者认为，主要源于战争、灾害、民族经济自身的痼疾、教育体制的弊端、不平等条约的束缚等国内、国际因素综合作用的结果。作者还指出，非常时期的失业现象具有极大的破坏力，不仅阻碍经济发展，使贫穷更为普遍，而且引发出诸多社会问题，危及社会秩序的稳定。对此，南京国民政府采取了以国家为主、社会为辅的标本兼治的治理对策，取得了一定的实效，但在整体上可谓杯水车薪，执行力比较微弱。

失业史是民国社会史研究中较少涉猎的题域，《民国时期城市失业问题及其对策研究（1912—1949）》一书从民国经济、政治与社会诸方面，比较细致地分析了失业现象产生的复杂历史成因，探讨城市失业群体之年龄、性别、职业、教育、婚姻家庭等特点，概括出四种失业类型，分别提出自己的见解。作者还对民国政府的治理对策，包括社会救助性政策与社会保障制度的实施与成效进行了客观的评判。作者对失业史所作的有益探索，可望从社会史的维度拓宽并推进民国史研究。较之以往的同类研究，该书在研究视野、基本内容、认知手段、具体论证等方面均有进一步的拓展。作者的创新

意识与质朴、勤勉无不凝聚在字里行间，字字句句皆辛苦，同日趋浮躁的学风形成比较鲜明的对比。研讨事关人类苦难的课题，也不难激发作者与增添读者对芸芸弱者的深切悲悯，敲问强者的良知与人性。毋庸讳言，任何研究价值与难度并存的学术成果的分量与生命力，往往取决于研究者克服研究难度的所能企及的程度，资料收集的难度与多种学科驾驭能力的选题要求，二者足以指明作者可以继续努力的方向。就此而言，我很赞同荷兰历史学家彼得·盖尔（Peter Geyl）关于历史研究成果的高见：“所有历史都是中期报告”。在诸多历史叙事中，无论是诠释，还是“破解”，均不失为阶段性的概念，随着旧资料的不断挖掘与新论据的出现，曾经诠释的历史现象与曾经“破解”的历史谜案，都有重新解读的可能。另外，不管学术选题的时空范围如何，任何一个稍有经验的研究者都能操持比较研究的视野与手段，轻车熟路地驾驭自己的论题，左右逢源，进退自如，这自然并非朝夕之功可得，我却宁愿以此多给玉秀一点压力，期待她能锲而不舍地默默前行，经过若干年的资料积累与分析内功之磨砺，能将《民国时期城市失业问题及其对策研究（1912—1949）》一书修订再版。这是因为，任何学位论文与学术专著的出版，都不过是学术经历的回眸与学术帐目的清点，并非就是某个学术专题的终结，更不意味着学术素养与成就的巅峰所在。

说来惭愧，我虽忝列玉秀求学浙大时的博士生导师，却在签名录取她的当年，就已调离西子湖畔，我对遗留在杭的八位博士生弟子指导甚少，对她的指导更少。当年，他们曾经期待伴我入京就读，却因教育部的体制规定，未曾如愿；我曾建议把诸生转给浙大的其他导师，彼等却倾向于导师遥控，自觉研读，惟请导师放心。我无需谦虚地说，他们的学业收成主要是勤勉自强所得，我却不过“超导”而已，我曾不止一次提醒他们：人说“名师出高徒”，我却不是所谓“名师”，我只期待高徒出名师，希望他们朝着高徒的目标，取法于上，不惟成全我的“名师”之浮声，更要铺垫自身的生命

价值。

我对玉秀固然鲜有指导，却以师者之诚，习惯于批评多于表扬，至今还没有学会如何挖掘表扬和严控批评，确保皆大欢喜的节庆剧场。显然，相对于学府稚化与商化的中国国情而言，我可能还是一个先天不足的教员，好在这并不影响玉秀谨遵师嘱和滴水可穿的勤勉，也不妨碍她对师辈深藏刻骨铭心的敬重，甚至心存感恩。近年来，当我几度北走长春，主持吉林大学与东北师大的博士论文答辩，或厕身两校的学术研讨，玉秀都要带着一同师出浙大的夫婿范立君博士，双双从四平赶来看望，不听劝告，风雨无阻，一如其出门查找研究资料时的那般坚定。可以断言，在中国的教育已趋产业化、师生关系渐呈买卖化和误把师长当傻瓜的小贩行为与时俱进的今日，玉秀与立君的尊师姿态实乃一道感人的风景，不难把长白山的天池随手比下去，羡慕师友。长白山的天池毕竟脾气很怪，经常躲在漫山的大雾中孤芳自赏，不愿轻易向游人展示尊容，玉秀夫妇的尊师姿态却是四季如春，坚若磐石。

玉秀近期在电话索序时，顺便告诉我，她正在申报教授职称，我实为之欣慰，我的弟子至少可以加点薪水，改善一下当代中国教书人的衣食条件。同时，我又抖出好为人师的职业病，嘱她不要因此而削弱自己的学术守望，任何源于知识与学术的自满自足不是浅薄，就是添乱，何况我们国家的教授职称已在豪显“中国特色”，它的数量不是少了，而是多了，倒是助教、讲师已成稀有之物，亟待来者抢救。近年来，目睹教授满街走的行业胜景，我都时常萌发杞忧之思，追念起当年求学岳麓时，为我即将发表的论文参与定稿的那位满腹经纶兼一身正气的终身讲师文元珏先生，如果他错过了做右派的机会，那才是不正常的，他为维护中国讲师职称的声誉做出了湘人的贡献，可惜无人褒奖。玉秀与我都是为人之师，她一定不难认同我的一个职业理念：师者的角色不应只为谋求教授的虚荣而苟活，当为教出自身的底气、品味与尊严而存在。为师之业，风险

与荣誉并存，非终身阅读与思考，不能为也。

西子不言，扶州有声。遥望白山，勿此谨序。

2014年6月2日于沪上郁江巷路寓所

(郭世佑，原浙江大学教授、中国近代史专业博士点负责人，现为同济大学特聘教授，中国政法大学兼职教授，斯坦福大学胡佛研究所访问学者)

目 录

序	郭世佑 1
导 论	1
一、选题缘由	1
二、研究对象的界定	3
三、国内外研究现状	12
四、资料来源、理论依据与研究方法	22
五、基本思路与预期目标	28
第一章 失业概述	30
第一节 失业概况	30
一、失业的数量分析	30
二、失业的分布解析	37
第二节 失业生成的双重历史根源	46
一、国内因素——引发失业的内在痼疾	46
二、国际因素——加剧失业的催化剂	74
第三节 失业影响	82
一、阻碍经济发展，贫穷更为普遍	82
二、引发诸多社会问题，危及社会稳定	84
三、既促进又阻碍抗战的开展	106

第二章 失业结构与失业类型	110
第一节 失业结构	110
一、性别与年龄结构	111
二、职业构成	132
三、教育程度	141
四、婚姻家庭	147
第二节 失业类型	153
一、灾难性失业	157
二、结构性失业	162
三、摩擦性失业	164
四、季节性失业	168
第三章 以国家为主导的失业对策及其实效	170
第一节 标本兼治的失业对策及其特点	170
一、治标方法	171
二、治本方法	222
三、治理失业的特点	247
第二节 失业对策实效分析	250
一、失业对策的积极作用	252
二、治理失业实效微弱的原因	256
结 论	259
附录：表格索引	266
参考文献	269
后 记	284

导 论

一、选题缘由

(一) 学术价值

1912—1949年，面对遍及全国的失业恐慌，社会各界人士奋起呼吁并付诸行动。特别是经济学与社会学等领域的学者们开始调查失业概况，探讨失业成因，提出解决失业的对策，既有学理层面的争鸣，又有实践层面的探索。当时的报刊杂志也经常登载国内外失业调查统计、失业缘由、反失业政策等方面的系列文章，介绍欧美国家缓解失业危机的措施，意在引起政府与国人的关注，寻求摆脱失业恐慌的良策，有关言论与著述为本选题的研究提供了坚实的基础。

然而，由于时空条件的局限，当时的学者对失业问题的认识与分析难免失之偏颇，或流于肤浅，有的仅仅探讨个别年份或少数失业人群与个别地域的失业现象，无法囊括这三十八年间全国各类失业人群的概况及失业总体趋势。其中，关于治理失业社会成效的论述不多，更没有对民国时期城市失业问题给予整体评介。20世纪80年代至今，国内史学界的相关研究主要探讨这一时期个别区域与人群的失业，或者是间接涉及失业问题，至于从总体上作出系统论证阐释的，尚未见及。

可见，史学界对民国时期城市失业问题的研究还相当薄弱，值得具体讨论。本选题在吸取前人成果的基础上，试图从失业概况、失业生成机制、失业影响、治理失业对策及成效等层面进行深入分

析，对1912—1949年中国城市失业问题做出专题考察，为相关领域研究的深入敢献绵力。

（二）现实意义

1912—1949年，失业问题成为国内外关注的热点问题。失业是市场经济条件下不可避免的（在某种意义上也是必要的，如果它不是严重的话）社会现象^①，而失业大规模爆发则是一种社会病态的表征，必将引发许多社会问题，诸如罢工、劳资纠纷、自杀、家庭破裂、乞丐、盗匪滋生、犯罪、贫穷等，扰乱正常的社会秩序，社会稳定受到严重威胁，甚至动摇国家的统治基础。这是一个关系国计民生与国家安危存亡的重大问题。时人曾感叹：“失业问题不解决，整个的中国没有希望，岂但上海？全国到处是兵，也到处是匪，这就是工商发达之区，但同时也竟是游民荟萃之处。”^②为此，如何治理失业就显得非常迫切与必要。

失业问题至今仍属困扰世界各国政府与人民的世界性难题，中国与许多国家的政府都把控制失业率、实现“充分就业”^③作为努力追求的政策目标。特别是随着21世纪中国体制转型和结构调整的加快，城镇“冗员”下岗分流加速，农村剩余劳动力转移需求进一步加强，失业问题已成为制约中国改革、发展和稳定的首要社会经济问题^④。面对与日俱增的失业冲击，中国政府制定了许多治理对策。而在此数

^① 郭小聪、李业兴：《地方政府与失业治理》，中国社会科学出版社2004年版，第1页。

^② 潘公展：《现在上海社会的危机》，上海《民国日报》，1930年1月30日，第1版。

^③ 劳动力市场上有工作意向的人与空缺的工作岗位在总量上基本处于均衡状态，称为充分就业。参见宋其超：《失业及其治理》，中国财政经济出版社2004年版，第9页。

^④ 程连升：《中国反失业政策研究》，社会科学文献出版社2002年版，第1页。

十年之前，1912—1949年，中国城市的失业情况如何？政府、社会团体或民间组织分别采取了哪些应对措施？能给我们今天带来什么经验启示？后世研究者将如何看待当时当时政府治理失业的对策与实质？等等，都值得深入研究。“以史为鉴，可以知兴替”，通过对1912—1949年中国城市失业问题的全方位探讨，总结其得失成败的经验教训，为今天中国治理失业提供史鉴，这也是作者试作此题的一个动因。

二、研究对象的界定

（一）基本概念

1. 失业

失业是一种社会经济现象，是劳动力和生产资料相分离的一种社会形态^①。基于选题与论述的需要，首先须对失业的概念加以界定。

何谓失业？民国时期与当代的学界与相关部门受时代与学科的局限，对“失业”做出各自的解释，至今尚无定论。民国时期，鲁竹书、赖志文、方瑜、傅筑夫等学者普遍认为，失业有广义与狭义之分。广义的失业，是指一切没有正当职业的贫苦者；狭义的失业，是指凡是具有劳动能力，而又有劳动愿望的人，寻求不到一种适合自己能力的工作，或是原来有工作，现在由于不得已的缘故，而失去工作^②。前者所涵盖人群过于宽泛，不论老弱病残，只要无业，

^① 刘昌阳：《我国失业保险存在的问题与对策研究》，大连理工大学硕士学位论文，2003年，第8页。

^② 参见傅筑夫：《中国社会问题之理论与实践》，百城书局1931年版，第188页；鲁竹书：《失业问题研究》，中央图书局1927年版，第9页；赖志文：《可怕的失业问题》，上海《民国日报·附刊》，《星期评论》第3卷第19期，1929年9月9日；方瑜：《失业之研究及其救济》，上海《民国日报·附刊》，《星期评论》第3卷第11期，1929年7月15日。

皆被视为失业，令人无法明确考察对象，不利于深入开展研究。后者对失业人群虽有所限定，但仍欠规范，不能作为探讨问题的精确标准。

当代国内理论界与政府官方关于失业的定义也是众说纷纭，莫衷一是。经济学者程连升指出：失业是劳动力供给与劳动力需求在总量或结构上的失衡所形成的，是指具有劳动能力并有就业愿望的劳动者处于没有就业岗位的状态^①。宋其超亦指出：“所谓失业是指劳动者与生产资料相分离，或者有劳动能力和就业愿望的人没有合法的社会工作岗位和劳动收入的状态”^②。中国劳动和社会保障部与国家统计局对失业的定义是：在规定的劳动年龄内（中国法定劳动年龄为16岁以上，男到60岁，女到55岁。），具有劳动能力，在调查期内无业并以某种方式寻找工作的人员^③。与民国时期相比，当代关于“失业”的定义更为科学、明确，便于规定研究范围，有的放矢，得出接近真实的结论。

失业是就业的对称，其实质是劳动力不能与生产资料相结合，以进行社会财富的创造。目前，世界各国大多采用国际劳工局提出的失业定义，即失业主体必须具备三个条件：有劳动能力、愿意工作、没有工作^④。即在一定年龄以上、在参考时期内没有工作、现时可以工作而且正在寻找工作的人。“一定年龄”通常是指16周岁—60周岁；“参考时期”至少在3周以上；“没有工作”指没有受雇从事有报酬的工作或自我就业；“现时可以工作”指在参考时期内有能力从事有报酬的工作或自我就业；“寻找工作”指在最近一定时

① 程连升：《中国反失业政策研究》（1950—2000），社会科学文献出版社2002年版，第3页。

② 宋其超：《失业及其治理》，中国财政经济出版社2004年版，第1页。

③ 蒋选：《我国中长期失业问题研究——以产业结构变动为主线》，中国人民大学出版社2004年版，第2页。

④ 袁志刚：《失业经济学》，上海人民出版社1997年版，第12—13页。

期内（一般为1个月）为寻找有报酬的工作或自谋职业已经采取专门的步骤，如，在就业服务机构办理了失业登记，向用人单位递交了求职申请，寻求亲戚朋友的帮助，寻找场地、设备准备自谋职业等^①。

如前所述，民国时期对“失业”的定义较为笼统，而当代则较为规范（其实只是在年龄等方面比较具体而已）。但两个时代的解释没有本质的区别，他们一般多从劳动者自身考虑，只要具备“有劳动能力”、“有就业要求”和“目前没有工作”三个条件，就被认定为失业。综合两个时代的阐释，根据本文研究的需要，笔者认为，所谓“失业”是指达到一定年龄阶段（16岁以上）的人，具有劳动能力与愿望，并试图通过多种途径求职，但在考察期内（根据当时的调查情况而定），不能获得工作的机会，最终加剧了劳动力供需总量失衡的一种社会现象。须强调的是，没有劳动能力的老弱病残与游手好闲者不在考察范围内。

2. 失业者

失业是人类社会发展到一定历史阶段的产物，它反映劳动力市场的供求状况，社会经济发达的程度由此体现。为此，失业问题引起学界与政府的密切关注，为溯其根源与寻求应对良策，他们不断地探讨失业生成机制、调查失业概况与筹建“再就业”工程等，这些活动的展开都离不开失业主体即失业者。失业者的多寡与国家社会安宁与否密切相关。而失业者究竟指哪一类人群？中外学者所下的定义可谓千差万别。但基本原则是一致的，皆由失业概念衍生而来。

民国时期学者鲁竹书从失业者与无业者的区别，来探讨失业者所包含的人群。他认为，从失业表面而言，固然是无职业的状态，

^① 李钢：《失业治理与政府选择》，吉林大学硕士学位论文，2004年，第4—5页。