

中国近代社会史研究集刊/第六辑

近代中国的 社会保障与区域社会

Social Security and
Regional Community in Modern China

中国社会科学院近代史研究所社会史研究中心 主办

王卫平 赵晓阳/主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

013046328

D693. 66-53
01

中国近代社会史研究集刊/第六辑

近代中国的 社会保障与区域社会

Social Security and
Regional Community in Modern China

中国社会科学院近代史研究所社会史研究中心 主办

王卫平 赵晓阳/主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



北航

C1652701

D693.66-53

01

图书在版编目(CIP)数据

近代中国的社会保障与区域社会 / 王卫平, 赵晓阳主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 6

(中国近代社会史研究集刊)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4566 - 3

I. ①近… II. ①王… ②赵… III. ①社会保障 - 研究 - 中国 - 近代
②区域经济发展 - 研究 - 中国 - 近代 IV. ①D693.66 ②F129.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 087020 号

· 中国近代社会史研究集刊 (第六辑) · 近代中国的社会保障与区域社会

主 办 / 中国社会科学院近代史研究所社会史研究中心
主 编 / 王卫平 赵晓阳

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 近代史编辑室 (010) 59367256

责任编辑 / 吴 超

电子信箱 / jxd@ssap.cn

责任校对 / 刘宏桥

项目统筹 / 徐思彦

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 23.5

版 次 / 2013 年 6 月第 1 版

字 数 / 382 千字

印 次 / 2013 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4566 - 3

定 价 / 78.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究



北航

C1652701

编辑委员会

顾 问 刘志琴

主 任 虞和平

委 员 (依姓氏笔画为序)

左玉河 史建云 李长莉 赵晓阳

写在前面的话

本文集是中国社会科学院近代史研究所社会史研究中心主办的“中国近代社会史研究集刊”的第六辑。此前已经出版的五辑，分别是《近代中国的城市与乡村》（2006年）、《近代中国社会与民间文化》（2007年）、《晚清以降的经济与社会》（2008年）、《近代中国社会流动与社会控制》（2010年）、《近代中国社会与文化流变》（2010年）。这个集刊是社会史研究中心每两年举行一次的“中国近代社会史国际学术研讨会”的论文集。我们已经举办的四次研讨会，其主题分别是“近代中国的城市、乡村、民间文化”（2005年、青岛），“晚清以降的经济和社会”（2007年、乌鲁木齐），“近代中国的社会流动、社会控制与文化传播”（2009年、贵阳），“近代中国的社会保障与区域社会”（2011年、苏州）。

2011年8月2~6日，由中国社会科学院近代史研究所、苏州大学、南京大学、华中师范大学、首都师范大学、中山大学、山西大学、苏州科技学院联合主办，中国社会科学院近代史研究所社会史研究中心、苏州大学社会学院承办的第四届中国近代社会史国际学术研讨会在苏州召开。来自中国、日本、韩国、美国的110位学者参加会议，提交论文90余篇。我们近代史研究所社会史研究中心所举办的每一次学术研讨会，都是与一些大学的有关院、系、所合办的，只有在它们的支持和合作之下，才使每一次研讨会得以按时且成功地举行。在此，我谨代表近代史研究所社会史研究中心，对所有给予支持与合作的单位表示衷心的感谢，并希望能一如既往地得到大家的支持与合作，也希望能有更多的朋友加盟我们的合作团队。

本次会议的主题是“近代中国的社会保障与区域社会”。区域社会史是近年来社会史研究的大趋势，而社会保障则是热点问题。会议主题既紧

紧把握国内近代社会史研究的新进展和新领域，也反映了两年一届、业已举办四届的“中国近代社会史国际学术研讨会”不断创新、引领潮流的学术抱负。会议提交的佳作颇多，展现了中国近代社会史研究的新面相，它们不仅拓宽研究范围，加深研究程度，而且有相当多的选题都采用了跨学科的研究方法。因会议上有许多提交的论文已在核心期刊上发表了，现在这里收录的只是其中的一部分。

社会史复兴 30 多年来，可以说已经成为中国史学最富活力和最具创造力的领域之一。由于社会史研究的范围不断扩大，学者也逐渐开始拓展社会史的研究范围、研究方法，这些都是对传统历史研究形成的挑战和补充。历史学的发展在世界范围内，受到社会学方法的启示而进一步拓宽视野和加深认识。历史学者的使命就是从真实的历史中汲取经验与智慧，增强人们应对各种困难与挑战的能力。作为学者的我们，正当其时。

赵晓阳

目 录

CONTENTS

上篇 社会保障与社会救济

试论陕甘宁边区的社会救济工	高中华 / 3
中共在根据地和解放区实践的社会保险探析	罗 艳 / 15
抗战前青岛市立救济院的管理与运营	蔡勤禹 / 29
武汉善堂研究（1888 ~ 1938）	刘 元 / 39
民国时期社会福利政策论略	刘悦斌 / 58
近代山东新型慈善救济机构述论	王 林 / 70
近代淮河流域灾害与社会保障	吴海涛 于文善 / 88
南京国民政府对赣闽边区战争难民的救济	游海华 / 106
试论舆论宣传在近代救灾中的作用	
——以《申报》对“丁戊奇荒”报道为例	刘 静 / 123
论中央政府、地方政府和社会在灾荒救济中的作用	
——以武汉 1931 年水灾为个案的考察	章 博 / 140
中国近代灾荒史研究的繁荣与缺失（1978 ~ 2010）	把增强 / 156
义利之辨与晚清重商思潮的兴起	左玉河 / 172

下篇 区域社会

近代韩国华侨界的自治组织和华侨在韩生存竞争力 …〔韩〕吴在环 / 187	
清政府对城镇的统治与管理	
——基于平乐县城的考察	宾长初 / 204

略论陈光甫的“银行服务社会”观	李 玉 / 216
论京津冀地区生态文明的发展进路	王连芳 / 230
清末杭州新式学堂的教师群体	张立程 / 240
旧长崎唐通事与“玛也西号”事件处理始末	许海华 / 254
近现代中国的政权与社会：概念、史实、 线索、个案、感想	李 荆 / 272
五四时代两性伦理观念的变革	关 威 / 281
清末民初司法人员与法政毕业生数目之比较	唐仕春 / 293
晚清淮河流域匪患与治理 ——以捻党为中心之探讨	梁家贵 张青松 / 311
清代民国时期的北京精忠庙	芦 玲 / 330
清代档案所见之琉球漂流船的海难救助	岑 玲 / 344
试论中国经济史研究的理论约束	蒋清宏 / 356

上篇 | 社会保障与社会救济

试论陕甘宁边区的社会救济工

高中华*

中国共产党从成立之初，就将劳动人民的民生问题置于突出重要的地位。其中，社会救济工作是一个重要的方面。1922~1948年，中国共产党在其领导召开的历次全国劳动大会上，都将救灾救济工作作为党的重要政策提出，并在当时的革命根据地、抗日根据地或解放区为贯彻落实这些政策做了艰苦努力。这主要体现在由中央苏区、陕甘宁边区或解放区政府颁布了有关法令，成立了专门的社会救济机关或团体，负责具体的社会救济工作，充分展现政府救济的功能，并于民间救济相互配合，发挥独到作用。

抗战前后，陕甘宁边区一直是中共中央所在地。这里地处西北高原，气候较为恶劣，每年都有地方受到旱、雹、水、冻、霜、虫等自然灾害的破坏。如1940年，遭受旱灾11个县，水灾16个县（66个区），雹灾12个县（35个区），风灾1个县，霜灾1个县，瘟疫6个县。损失田禾202922亩，粮食238石，房子207间，牲畜2803头，受灾人口537244人，其中死伤566人。1941年，遭受旱灾5个县，雹灾8个县（35个区），霜灾7个县，损失田禾180961亩，牲畜23头，受灾人口3037户，95174人，其中饿死30人，饿肿900人。1942年，损失田禾841983亩，受灾人口352922人。1943年，损失田禾263381亩，受灾人口5988户，26806人。1945年，关中2个县6个区遭受雹灾，受灾粮田1.5万余亩，子长县受灾粮田8917垧（每垧合3亩），绥德分区3个县损失粗粮5万石以上。1945年的受灾面积达1788亩，损失粮食656043石，受灾人口54万人。^①

* 高中华，中共中央党校党史部副教授。

① 转引自黄正林《陕甘宁边区社会经济史》，人民出版社，2006，第29~30页。

由于自然灾害频繁，农业连年歉收，人民生活极端贫困。受战争及自然灾害影响的周边地区群众，也不断涌向边区，直接影响到边区社会的稳定和发展，为此，边区政府十分重视社会救济事业。陕甘宁边区推行了一系列社会救济政策，主要包括救济贫民难民、优待军属、保障妇幼等多个方面，提高了党的威信，赢得了广泛的民心，成为革命成功的关键环节。

一 以政府救济为主，并发挥社会组织的救助功能

社会救济的主要目的是保障人民的基本生活。救济主体主要是政府，边区政府十分重视这项工作，为此积极开展社会救济工作，政府的救济作用主要体现在制定政策、拨发款项、组织人力物力等多个方面。

边区政府通过立法，尤其是宪法性文件规定了保障人民基本生活的有关问题。1937年8月，洛川会议制定并通过的《抗日救国十大纲领》中规定：要改良工人、农民、职员、教员及抗日军人的生活，优待抗日军人家属，废除苛捐杂税，减租减息，救济失业，调节粮食，赈济灾荒。1939年2月，边区第一届参议会通过《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》，其中有关民生内容的有11条，涉及社会保障问题的就有5条。1941年5月1日公布的《陕甘宁边区施政纲领》中，在社会优抚方面，强调对边区的八路军及一切友军家属不仅在物质上给予保障，而且在精神上也要给予安慰。关于公务人员，主张实行以俸养廉原则，保障一切公务人员及其家属必需的物质生活和充分的文化娱乐生活；重申救济外来灾民、难民，保护流亡学生和失学青年，保护女工、产妇及儿童等政策。^① 1946年4月，边区第三届参议会通过的《陕甘宁边区宪法原则》中，首次提出“经济上免于偏枯与贫困”，“免于愚昧及不健康”等。这些规定，从宪法到纲领，都为制定一些社会救济政策确定了指导性法律，如针对优抚工作，陕甘宁特区政府于1937年颁布了《抗日军人优待条例》，具体明确抗日将士在服役期间应享受的优待及伤残、死亡后的待遇。1940年，又出台《陕甘宁边区抚恤暂行办法》，详细规定抗日将士牺牲后的抚恤事宜及将士伤残等级标准、抚恤

^① 陕西省档案馆、陕西省社会科学院合编《陕甘宁边区政府文件选编》第5辑，档案出版社，1988，第2~4页。

标准。针对难民救济工作，同年边区发出《陕甘宁边区政府优待外来难民和贫民之决定》，公布对外来难民、贫民的优待办法。^①边区政府还与党委联合作出《关于赈济工作的决定》，解决赈济工作中的具体问题。^②这一系列规定，成为政府救济的制度依据。

1942年边区政府公布《优待移民实施办法》，以鼓励边区内外各地难民贫民的迁移，以开荒生产，繁荣经济，特划定延安、甘泉、富县、志丹、靖边、华池、曲子等7县为移民开垦区，主要帮助移民解决如下事项：移民如自行自愿开垦者，须帮助取得荒地和必要的熟地及住的窑洞；移民自愿按伙子、调份子；移民如缺乏食粮、种子、农具等，就发动老户借贷给他们；等等。移民站应积极帮助移民，如帮助移民写介绍信，介绍给移民自愿去区域的县政府，经过区域的各级政府，也要给予移民路途上的各种便利等。

为了更有效地落实中国共产党关于在抗战中保障人民基本生活的各项政策，边区政府根据抗战全面爆发后的新形势，调整和完善了有关的组织机构。1937年10月，西北办事处司法内务部改为民政厅，下设民政、社会保证、卫生三科，其职权包括拥军优抗、安置抚恤及掌理民事调解、赈灾备荒、社会救济、儿童保育、疾病防疫等社会保证事项。11月，特区政府决定，由民政厅专门建立一难民收容所。1938年1月，边区成立抗敌后援会、管理工会、农民协会、青救会、妇女联合会等群众组织。4月，成立了陕甘宁边区总工会，下设劳动保护部、文化教育部、女工部等机构。1940年5月，边区政府命令延安市政府会同该市工会组织成立职业介绍所，以方便外来难民、贫民寻找职业。1941年，边区成立抗敌互济委员会、抚恤委员会，具体工作改由民政厅第二科代办。1942年1月公布的《陕甘宁边区县政府组织暂行条例》中规定了县政府各科室的职权，其中第一科负责掌管优抗救济等民政事宜。同时公布的《陕甘宁边区各乡市政府组织条例》中规定：乡市政府为工作需要，设立优待救济委员会。正是具体的救济工作促进了组织、机构的进一步调整，并使之不断完善，而机构的完善又有效地保证了各项政策的顺利实施。

① 雷志华、李忠全主编《陕甘宁边区民政工作资料选编》，陕西人民出版社，1992，第210页。

② 雷志华、李忠全主编《陕甘宁边区民政工作资料选编》，第271页。

救济主体除了政府救济外，还有群众互助救济等，即除了单纯强调政府责任外，还强调积极发挥政府、社会组织以及个人三方面的作用。如1949年3月19日，边区《关于救济春荒的指示》中指出，“只有发动与组织群众进行各种生产，依靠群众力量，团结互动自救救人为主，辅之以政府有重点的适时进行救济，是唯一正确的方针。”^① 针对工人的生活困难问题，全总西北执行局在给陕北区工会的指示中，明确表示“不要专门依靠在政府救济上面”，工人当前的生活困难主要还要工人用自己的力量去解决。^② 边区政府积极鼓励群众开展互助互济，既能在一定程度上舒缓政府的财政压力，又能充分调动人人参与救济的积极性。政府既要当好救火车，更要当好组织者。当时，边区采取了一些群众互济措施，如积极鼓励变工队、扎工队等群众互助组织在灾荒中种旱田、修水利、开荒地以及进行抢种、补种等工作，用增加生产的方式解决灾荒，这种方式更胜于直接拨款救济。陕甘宁边区的变工互助运动，始于1938年。1942年以前，边区除延安等个别地区以外，农民的互助合作运动处于一种自发状态。从1942年到1943年，变工、扎工等民间劳动互助组织开始有组织地发展起来。到1943年，边区组织起来的劳动力就有81128个，占全边区劳动力的24%。^③

二 因地因时制订相应的救济措施

当时，针对当时灾害出现的大量灾民，边区政府采取了一系列赈济灾民的措施，主要有拨粮筹款、借粮借贷、以工代赈等，现作一具体分析。

1. 拨粮筹款

面对灾民问题，最直接救助措施就是拨粮拨款，发放急赈。具体的发放程序是：先通过选派得力干部到灾区深入调查，根据灾情程度、难民多寡，再分配赈济粮款数额。在具体发放时，发动群众讨论，以避免平均救济和干部徇私舞弊现象。同时，还发放农贷款给贫苦农民，用于购买耕

① 陕甘宁边区政府秘书处：《陕甘宁边区重要政策法规汇编》（1949年），第209页。

② 陕西省总工会工运史研究室编《陕甘宁边区工人运动史料选编》上册，工人出版社，1988，第110页。

③ 房成祥、黄兆安主编《陕甘宁边区革命史》，陕西人民出版社，1991，第183页。

牛、农具、种子等基本生产资料，以解来年生产之忧。

在救济春荒的过程中，还强调发挥群众互助的功能。1949年3月19日边区政府颁发的《关于救济春荒的指示》中指出，“坚持生产救灾方针，提倡节约防荒，广泛深入的发动与组织群众把握不同地区的情况，进行各种农业、手工业、副业生产与运输事业多方面地组织农村合作互动。”

2. 借粮借贷，并允许民间借贷

边区政府积极组织借粮借贷，并允许适当收取利息。在调查研究的基础上，既注意发动受灾群众向干部、积极分子等借粮，利用亲戚朋友关系及向地主借贷等，又注意通过干部思想动员等方式，鼓励有粮有钱人向无粮吃的人借粮借贷，并允许适当收取低利。^① 1949年3月19日，边区政府在颁发的《关于救济春荒的指示》中指示：“提倡私人借贷，保护有借有还，加强政策宣传，打破群众顾虑，以活跃农村中的互助借贷关系。如靖边县用发动干部带领，群众互助及政策贷款的办法。”^②

为实施长远、有效备荒救灾，边区政府于1944年8月发布命令，积极劝导人民普遍创立义仓，通过村民开荒种义田、收获归义仓，或者在夏收之后自愿募捐收集公粮，由专门的管理委员会负责，在灾年或每年四、五月青黄不接之际借出，秋收后还本付息，歉收之年利息缓交。同时，注意发挥义仓的作用。“尤其值得注意的是张清益在关中分区所发起的义仓运动。每个村集体开垦荒地作为义田，收获的粮食即归入义仓，每村组织一个义仓管理委员会，逢荒年或贫户无粮时皆可向义仓借粮。这样义仓不但有互动备荒的作用，而且有积极促进生产的作用，这是劳动互助的又一发展。”“实行劳动互助的结果，可以造成真正群众的普通劳动热潮。”^③ 据统计，1945年边区救济春荒中，政府拨粮4000石，而延安、延长、志丹、固临、甘泉、延川6县群众互相调剂粮食达4200余石；三边分区调剂粮食1200石，牛草102万斤；关中新宁县和马栏群众自动募捐给予长县灾民190万元；华池劳动英雄乔连珠借出17.15石存粮，救济了100

① 陕甘宁边区政府秘书处编《陕甘宁边区重要政策法规汇编》（1949年），第209页。

② 陕甘宁边区政府秘书处编《陕甘宁边区重要政策法规汇编》（1949年），第209页。

③ 黎华：《陕甘宁边区的劳动互助》，冀南书店，1946，第33、38页。

多个灾民。^①

3. 安置移民垦荒

针对移民及难民的优待问题，1943年3月1日，边区政府颁发《陕甘宁边区优待移民难民垦荒条例》。^②边区政府有专门规定：凡边区外人民、沦陷区人民及部分边区内地少人多区域之人民，因生活困难等原因，自愿移入边区开垦区者，开垦公荒，三年免收公粮；经开垦的私荒，三年免纳地租，三年后依照土地租佃有关规定办理，地主不得任意收回土地；移难民从移入垦区居住耕种之日起，对运输公盐、公粮、修公路等义务劳动，第一年全免，第二、三年根据家庭经济情况酌减；移难民还可由当地政府协调获得必要的熟地，帮助解决住的窑洞；愿意从事工商业及其他职业者，代为寻找职业并保护其利益，在未得到职业之前，如因经济困难不能维持生活者，政府酌量给予救济；移难民有病确实无力医治者，得到公立医院免费医疗；边区政府保证难民不受老户排挤欺凌；在政治上拥有与一般居民平等的民主权利。同时，还积极争取外援，提出“救济难民须取得与中外慈善团体的合作”。^③据统计，1937~1945年边区各级政府共安置移难民63850户，266619人。在安置移难民中，政府拨给贷款、土地、粮食、种子，并广泛组织群众调剂帮助，这些政府安置后的移难民，大部分参加了农业生产，还有部分做手工业、商业者。^④

4. 实施社会保险

与此同时，陕甘宁边区还建立了社会保险制度，对年老、疾病、待业以及发生其他生活困难的社会成员，给予一定的物质帮助。当时，社会保险的覆盖面较为广泛，不仅有工伤保险，还有专门针对妇女建立的女工和生育保险。按照规定，妇女劳动者在生育子女期间暂时丧失劳动能力的情況下，应获得必要的休养和物质帮助，平时工作中应适当照顾。1940年前后，陕甘宁边区对保护女工及女工生育期间的待遇问题进行了专门规定：

① 陕甘宁边区财政经济史编写组编《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第9编，陕西人民出版社，1981，第350页。

② 陕甘宁边区政府秘书处：《陕甘宁边区重要政策法规汇编》（1949年），第43~44页。

③ 中共中央档案馆编《中共中央文件选编》第10册，中央党校出版社，1985，第686页。

④ 《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第9编，陕西人民出版社，1981，第399~403页。

凡边区工作人员中之孕妇，在产前一个月发产费 35 元，小产者发休养费 15 元；产妇可在产前休息一个月，产后休息一个半月，孕妇小产后休息一个月，身体有病者经医生批准的酌量增加。休息期间发给产妇休养费 10 元；各级党政军的卫生治疗机关，均免费给孕母、产妇治病；女公务人员在经期中，给生理假 3 天，卫生费 5 角；各机关、团体、学校不得推却怀孕或携有婴儿的女工作人员，并得免除其参加重体力生产，对其工作效率也不能要求过高，其工作时间每日只能有 4~6 小时，且不妨碍其喂乳时间（每天上下午各 2 次，每次 15 分钟，计入工作时间）。1942 年，根据实际需要，将孕妇每日工作时间延长至 8 小时，产妇分娩前后的休息时间缩短为 2 个月，女工给婴儿喂乳的时间改为每 3 小时 1 次，每次不得超过半小时。1943 年，又增加了产妇休养期的 2 个月内，按小灶标准供给。这些规定，有效保障了妇幼阶层的权益。

5. 以工代赈和大生产运动

为将生产与生活结合起来，还实行以工代赈，通过兴办工厂、兴修水利，吸收难民到工厂做工、参加水利建设，以保证难民的基本生活。为了保证部队、学校、机关人员的基本生活需要，1938 年，陕甘宁边区留守兵团的一部分部队开始从事农副业生产。1939 年 1 月，毛泽东代表中共中央在陕甘宁边区第一届参议会上讲话时，提出了“发展生产，自力更生”的口号，号召边区群众和部队、学校、机关全体人员开展必要的生产、部队、学校、机关等开展大规模生产自给运动。

三 军人优恤在革命年代救助工作中占有突出地位

陕甘宁边区政府始终将抚恤抗日牺牲战士、优待抗日军人家属和安置残废军人、退伍军人及老病弱抗日将士等的救济工作放在十分重要的位置上。具体而言，边区政府的优抚政策主要包括优待、抚恤和安置三个方面。

这一时期，边区政府公布了《政务人员公约》《陕甘宁边区拥军公约》，号召边区人民加强优待抗属，帮助退伍残废军人成家立业。^① 边区留

^① 陕甘宁边区政府秘书处：《陕甘宁边区重要政策法规汇编》（1949 年），第 31 页。