

近代中国 社会保障立法研究 (1912—1949)

◎ 岳宗福 著

齊魯書社

近代中国 社会保障立法研究

(1912—1949)

◎ 岳宗福 著

齊魯書社

图书在版编目(CIP)数据

近代中国社会保障立法研究(1912—1949)/岳宗福著. —济南:齐鲁书社, 2006. 12

ISBN 7-5333-1756-4

I. 近... II. 岳... III. 社会保障—立法—研究—中国—1912—1949 IV. D922.182.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 139869 号

近代中国社会保障立法研究(1912—1949)

岳宗福 著

出版发行 齐鲁书社

社 址 济南经九路胜利大街 39 号

邮 编 250001

网 址 www.qlss.com.cn

电子邮箱 qlss@sdpress.com.cn

印 刷 日照报业印刷有限公司

开 本 850 × 1168 / 32

印 张 13.5

字 数 339 千

插 页 2

版 次 2006 年 12 月第 1 版

印 次 2006 年 12 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 7-5333-1756-4/K · 552

定价: 28.00 元

序

社会保障是人类社会一个十分古老的问题。中国在古代漫长的农业时代,救灾济贫、施舍孤苦等传统社会保障活动就史不绝书;近代以后,随着工业化的启动和发展,中国社会开始步入从传统农业社会向现代工业社会的转型时期,传统的社会保障模式也随之开始向现代转换。当今学术界对中国社会保障制度的研究才刚刚起步,有分量的研究成果不多,而对于近代中国的社会保障问题,更是很少有人问津。岳宗福在浙江大学攻读博士学位期间,勇于探索,独辟路径,选取“近代中国社会保障立法研究”作为博士论文课题,在大量收集资料的基础上,经过刻苦努力,终于完成了《近代中国社会保障立法研究(1912—1949)》二十余万言的论著。

当前,我国社会保障制度还处于不断改革和完善的过程之中,社会保障学界立足于为现实服务、为改革服务的宗旨,一方面比较倾力于介绍和研讨国外社会保障制度发展的成熟经验作为资鉴;另一方面则更加着眼于为我国社会保障制度的改革“出谋划策”。这当然无可厚非,因为这些问题都是“急务”,也是“实务”。那么,置“急务”和“实务”于不顾,研究“近代中国社会保障立法”这样一个“冷僻”为题,又有多大的意义呢?我作为作者的导师,也是本书稿的最早读者,想就此谈几点自己的粗浅看法。

首先,研讨我国社会保障制度发展的历史经验与研讨国外社会保障制度的发展经验具有同等重要的借鉴意义。古人云:“他山之石,可以攻玉”,可以用来说明借鉴其他国家社会保障制度的发展经验对完善我国社会保障制度的重要意义。古人又云:“前事不忘,后事之师”,则可以用来说明总结我国近代社会保障发展的历史经验对发展我国现代社会保障制度的重要意义。历史的发展具有连续性、承传性,新中国是在旧中国的废墟上产生的,要认识新中国的社会保障制度并对其进行成功的改革和完善,对旧中国的社会保障问题研究仍然是必要的,即使仅仅作为一部旧时代的“病历”,也值得我们借鉴和分析。

其次,研究近代中国社会保障问题可以丰富和完善正在成长中的社会保障学科体系。大家知道,社会保障学是近些年新兴的一门相对独立的学科,其学科体系尚未完全确立,理论框架亦未最后定型,各方面的研究力量更相对薄弱。但不论这门新兴学科今后如何发展,社会保障制度发展史研究都应该是该学科基础理论研究的一项不可或缺的重要内容,诚如郑功成先生在《社会保障学》一书中所指出的:“对社会保障进行纵向考察是发现社会保障规律、实现社会保障知识体系的基础。”因此,研究近代中国社会保障立法,从一个独到的视角透视近代中国社会保障制度发展的历史,对于完善正在成长中的社会保障学科体系具有重要的学术价值。

再次,开展近代中国社会保障立法研究可以填补中国近代社会史和法制研究领域的一项空白。本书分析了近代中国社会保障立法的历史背景与社会动因、思想渊源与理论基础及相关的社会政策、社会立法和社会行政问题,运用社会保障学的基本理论,结合近代中国社会的实际情况,从社会救济、社会保险、社会福利、社会抚恤四个方面初步建构了近代中国社会保障法制

体系,在如实指出近代中国社会保障立法的阶级本质及其局限性的同时,客观地肯定了其在确立具有现代意义的社会保障立法理念、开启中国近代社会保障法制化之路、推进中国法制现代化及社会化等方面的积极意义。新中国成立近六十年来,全面而深入地研究近代中国社会保障问题或社会救济问题的成果很少,像本书这样,专门研讨近代中国社会保障立法问题在史学界尚属首次。从这个意义上讲,该项研究具有开拓性。

当然,关于近代中国社会保障问题的研究还有许多工作要做,作者的这本著作只是从立法的角度对近代中国社会保障事业作了初步的探究,另外还可以从制度史、事业发展史等不同的角度进行更深广的研究。同时,由于社会保障学的基本理论没有最终定型,相信随着该学科理论的不完善和成熟,对于近代中国社会保障问题的研究也会更加深入、更加丰富。我也希望作者能继续努力,在今后的研究中取得更多更大的成果。

岳宗福出身寒门,走上社会后在家乡乡镇中学教过书。但他不甘沉寂,勇于向命运挑战。在山东大学历史系攻读硕士是其人生的转折点。毕业后在山东省档案馆工作多年,孜孜不倦地广阅卷帙。继而更上一层楼赴浙江大学攻读博士学位。期间,他的学术论文不时面世,在同辈学人中小有名气。现在又步入山东一座高校的讲坛,成为一名高校教师。数年来,他的刻苦博览,令人钦佩;他的成长进步,令人刮目;他的学术成就,令人感叹!这大抵是应了毛泽东主席所讲的那句话:“卑贱者最聪明,高贵者最愚蠢”。“世上无难事,只要肯登攀”,他勇于攀登“中国近代社会保障立法研究”这座冰山,且卓然有成,这也许又是毛主席所津津乐道的一种历史现象:“自古以来,创新学派都是学问不足的青年人,他们一眼看出一种新东西,就抓住向老古董开战。”

序

作为岳宗福的导师,他的博士学位论文即将付梓,我感到十分欣慰。欣慰之余,下笔不能自己,失当之处,尚祈专家同仁不吝赐教。是为序。

吕伟俊

2006 年国庆节于山东大学文史楼

目 录

序	吕伟俊(1)
导 论	
一、选题的缘起	(1)
二、社会保障立法概说	(7)
三、近代中国社会保障立法研究透视	(23)
四、研究目标、意义与方法	(29)
五、研究思路、文章架构与创新点	(31)
上 篇	
第一章 历史背景与社会动因	(33)
第一节 近代中国工业化问题	(33)
第二节 近代中国劳工问题	(51)
第三节 近代中国自然灾害问题	(68)
第四节 近代中国流民问题	(80)
第二章 思想渊源与理论基础	(98)
第一节 中国传统的社会保障思想与实践	(98)
第二节 西方近代社会保障制度与理念的传入	(113)
第三节 国际劳工组织及其国际立法的影响	(135)
第四节 中国近代学界对社会保障问题的研究	(151)
第三章 社会政策、社会立法与社会行政	(179)
第一节 近代中国社会政策概述	(179)
第二节 近代中国社会立法概述	(192)
第三节 近代中国社会行政体制	(208)

下 篇

第四章 近代中国社会救济立法

——论及其他相关性立法 (225)

第一节 社会救济立法 (225)

第二节 灾荒救济立法 (246)

第三节 社会合作立法 (261)

第五章 近代中国社会保险立法

——论及其他相关性立法 (275)

第一节 社会保险立法 (275)

第二节 人寿保险立法 (305)

第三节 强制储蓄立法 (311)

第六章 近代中国社会福利立法

——论及其他相关性立法 (319)

第一节 社会福利立法 (319)

第二节 最低工资立法 (338)

第三节 社会服务立法 (348)

第七章 近代中国社会抚恤立法

第一节 公务人员抚恤立法 (362)

第二节 军人抚恤立法 (375)

第三节 教职员及其他人员抚恤立法 (384)

结 语:理念的嬗变与制度的初创

——关于近代中国社会保障立法的评价 (392)

余 论:模式的转换与道路的选择

——关于近代中国社会保障立法的思考 (405)

主要参考文献 (409)

后 记 (423)

导 论

一、选题的缘起

社会保障是人类社会一个十分古老的问题,但这一问题的社会化最早开始于西方生产工业化和经济市场化之后,并且随着政府的不断深度介入,逐渐形成日趋完备的社会保障机制。特别是近些年来,世界一体化和经济全球化的趋势不断加强,社会保障问题也随之成为世界各国共同面临的重要问题。

中华人民共和国成立后,长期实行计划经济体制,社会保障问题几乎全部都由国家统包统揽。在国家保障机制的覆盖下,社会保障一直没有成为社会关注的焦点。改革开放后,特别是随着社会主义市场经济体制在中国的确立和不断完善,社会保障问题才不断凸显出来,并逐渐成为学术界广泛关注的一大热点。

检索近几年来中国内地公开出版和发表的有关社会保障的著述,似乎不难发现,当前学界的注意力主要集中在国外特别是西方国家社会保障制度的介绍、社会保障制度和社会保障立法基本理论的探讨、当代中国社会保障制度的建立和立法研究等几个方面,社会保障制度发展史的研究一直是一个薄弱环节。为数不多的专门著述也主要是探讨西方国家社会保障建立史或者总结古代中国的一些社会保障思想,而为数众多的关于社会保障制度的综合性研究著作,除包括前两方面的内容外,对中国共产党领导的革命根据地和解放区的社会保障问题多有介绍,

个别的对民国北京政府和南京政府时期的社会保障问题也有批判性涉及,目前所能见到的关于近代中国社会保障问题的综合性研究成果,就是龚书铎先生总主编的《中国社会史·民国卷》中“三种政权的社会保障制度”一章的有关内容。

造成近代中国社会保障问题研究如此薄弱的原因是多方面的。从客观上说,社会保障是与现实社会息息相关的重大问题,特别是在建立比较完备的、适合中国国情的社会保障体系已成为当前政府和社会都十分关注的重大课题的情况下,学界的研究力量趋向现实,也是理所应当,势所必然。但笔者认为,主观认识上的偏执应是导致这一局面的主因,如有的社会保障学教材就认为:“中国社会保障实践,自古有之,但作为社会保障制度,则是从20世纪50年代陆续建立起来的。”^①这种认识代表了目前众多学者的观点,几乎可以说是当前社会保障学界的“共识”。这种“共识”的存在,实际上禁锢和封锁了对近代中国社会保障问题的深入研究。“共识”的达成可能基于如下两个方面的因素:

· 2 ·

一是把社会保障制度当做体现当今中国社会主义制度优越性的一项标志。说新中国成立前中国共产党曾经建立过社会保障制度,可以也容易为大多数人所接受,但如果说近代的民国北京政府、南京国民政府也有过搞社会保障制度的“动作”,则似乎有往旧政府脸上“贴金”的嫌疑,不少人不愿意承认,也不好接受。其实,任何国家从古至今都存在因社会成员的老、弱、病、残、贫困等引起的保障问题,也是任何政府(不管它是资本主义的还是社会主义的)都无法摆脱而必须应对的社会问题。如法

① 李晓林、王绪瑾主编:《社会保障学》(全国高等教育自学考试教材),第13—14页,中国财政经济出版社,1997。

西斯党是意大利历史上的一个反动政党,而其执政期间颁布的《劳动大宪章》仍然规定:“法西斯国家应对工人举办下列各种救济事业:(甲)工人因公致残保险制度之推行;(乙)现行保险制度之改进;(丙)工人疾病保险制度之举办;(丁)工人失业保险制度之推行;(戊)青年工人保险制度之举行。”^①不管其实际效果如何,社会保险制度本身的存在是不容怀疑的。再者说,社会保障制度最初起源于西方工业发达的资本主义国家,也谈不上只是社会主义制度的优越性。

二是用当今世界社会保障的标准和模式来审视历史,当然不会承认在中国近代存在社会保障制度。其中,代表性观点是认为社会保险是社会保障制度的核心内容,而近代不论是民国北京政府时期还是南京国民政府时期都没有建立起完备的现代社会保险制度,因而根本没有社会保障制度可言。这种主张似乎忽视了一个基本的事实,那就是社会保障制度自形成以来一直是在发展变化的,它既存在着地域上的差异性,也存在着时间上的变异性,根本不存在统一的、超时空的标准和模式。从地域上看,现代世界上没有哪两个国家或地区的社会保障制度完全相同,据美国社会保障署统计,截止到1995年全世界已有165个国家和地区建立了社会保障制度,^②它们不但模式不统一,连保障项目也各不相同。从时间上看,人类社会不同历史时期的社会保障模式是不断发展变化的,社会救助、社会保险、社会福利等都是社会保障发展史上出现过的基本模式,社会保险模式的核心化只是现代多数国家社会保障制度发展的一种

^① 陈凌云:《现代各国社会救济》,第4—5页,商务印书馆,1937。

^② 参见美国社会保障署编:《全球社会保障——1995》,华夏出版社,1996。

趋向,而不是社会保障制度唯一的最终的选择。从历史上看,1935年以前的丹麦、新西兰和南非的社会保障制度都没有采取社会保险模式,但我们并不能因此否定这些国家存在社会保障制度。①

综括上述,以下论断应该能够成立:一、因社会成员的老、弱、病、残、贫困等引起的保障问题是世界上每个国家在每个历史时期都无法回避的社会问题;二、世界上各个不同国家因自身的人文、地理环境和历史传统不同对社会保障问题的应对方法和模式则会千差万别;三、同一国家不同历史时期的政权应对社会保障问题的价值取向和方法方式不可能完全相同,这种不同不仅与政权的阶级基础有关,而且与政权所处的不同国际国内社会历史环境有关;四、历史上不具有进步性的政权,其应对社会保障问题的出发点多是出于维护自身统治的需要,其方法可能是拙劣的,其方式可能是落后的,其制度可能是不健全的甚或漏洞百出的,其效果可能是聊胜于无的或者是有名无实的,但这些都构成我们否定其社会保障制度存在的理由,而只能作为我们评判的依据;五、不论从历史上看,还是从现实世界看,社会保障的模式都是多种多样的,不应当把某种模式存在与否或完备与否作为衡量社会保障制度是否存在的主要标志。

如果按照上述观点来观察和分析近代中国社会,我们应该

① 从当今世界看,如新加坡的社会保障制度建立于20世纪50年代,其核心内容是中央公积金制度,经过四十多年的运作,已成为新加坡全民社会保障制度。其保障范围大于社会保险模式,保障效果也不逊于社会保险模式。再如南美的智利在1924年就建立起了社会保险模式的公共保障制度,但迫于老制度运行的严重困难,1980年起智利政府开始对传统的社会保障制度进行引人注目的改革,从一个公共的现收现付的制度,改变为一个政府监控下的私人管理的、分散化的基金积累的制度,实际上是放弃了原来由政府包办的社会保险模式。

不会否认:近代中国也存在因社会成员的老、弱、病、残、贫困等引起的保障问题;民国北京政府和南京国民政府作为近代中国的两个主要政权也要应对这些问题,并且在当时国际社会保障思想和制度的影响下,可能会有一些建立社会保障制度的“举措”,尽管这些“举措”今天看起来不成体统、漏洞百出,甚或其目的也不过是装点门面、愚弄民众。但是,只要存在这些“举措”,研究近代中国社会史和中国社会保障制度史对此就不应“忽略不计”。

当然上述推论不能代替事实,那么民国以来的近代中国在社会保障问题上到底有没有一些“举措”呢?回答是肯定的。首先,1943年9月,南京国民政府正式颁行《社会救济法》,“这是中国历史上第一部救济法”^①。这实际上也是民国时期的一项综合性社会保障立法,因为“就现代社会而言,社会救济仅仅是社会保障事业的一部分。而民国时期的救济事业则与现代社会的社会保障,在概念、内容和目的上有很强的类似性”。因此,“民国的社会救济事业几乎可以与今天我们理解的社会保障画上等号”^②。关于这一点,民国时期的学者也曾有过明确阐述:“近年以来……各国多认社会救济乃政府对于人民之一种重要责任,在人民方面,则为一种应享之权利。故有抛弃‘社会救济’之名词,而改称‘社会福利’(Social Welfare)或‘社会事业’(Social Work)或‘公共救助’(Public Assistance)者。”^③其次,国外的社会保险制度也已被介绍到中国,社会保险已成为当时社会学界积极探讨的重要课题,从民国北京政府到南京国民

① 蒋月:《社会保障法概论》,第43页,法律出版社,1999。

② 王云骏:《民国南京城市社会管理》,第86页,江苏古籍出版社,2001。

③ 陈凌云:《现代各国社会救济》,自序,商务印书馆,1937。

政府的重要劳工立法中都包含有社会保险的条款或内容,国民政府先后制定过《劳动保险草案》、《强制劳工保险法草案》、《社会保险方案草案》、《社会保险法原则》等多种法律文本。另外,民国政府在退休、养老、抚恤、救灾、福利等方面还有许多制度性立法,因正文中还要详细阐述,这里不再赘述。

尽管近代中国在社会保障方面或者按照民国时期流行的说法叫社会救济方面,制定过一些政策法规,有过一些“举措”,但这些内容是不是历史研究的范围呢?梁启超先生在《中国历史研究法》一书中谈及“史之意义及其范围”时,曾列举过“适合现代中国人所需要之中国史”应包括的“重要项目”,其中第13项就是:“经济制度——例如货币之使用,所有权之保护,救济政策之施行等等,其变迁何如?其影响于经济状况者何如?”^①显然,梁启超先生这里把我们今天所说的社会保障问题,作为社会经济制度的一部分而纳入了史学研究范围。但是,近代中国社会保障问题似乎一直没有引起学界的足够重视,以致至今仍然是一个薄弱环节。

鉴于上述情况,笔者很希望能对近代中国社会保障问题做一次全面系统的研究,但自知才学疏浅,兼以时间、精力所限,恐力有所不逮,便首先选择从立法的角度做一下尝试。这里需要说明的是,在中国法制史上,立法作为国家一项专门活动,作为特定国家机构的专门职掌,始自辛亥革命后建立的民国政府,民国政府的政治家们从引进西方国家行政、立法、司法三权分立机制,到实施立法、司法、行政、考试、监察五权分立的权能分治体制,均把立法权作为国家政治的重要内容,作为政权体制中的一

^① 梁启超:《中国历史研究法》(外二种),第12页,河北教育出版社,2000。



个独立方面。^①因此,本书名为“近代中国社会保障立法研究”,实为民国社会保障立法研究,研究主体限于1912—1949年间民国北京政府和南京国民政府统治区。当然,在行文的过程中,个别地方会适当地前延后伸,以保持历史面貌的完整性和连续性。

二、社会保障立法概说

人类的社会保障问题是自有人类历史以来各个不同形态的社会都会遇到并且必须解决的重大问题。因为自古以来,就总有一部分社会成员需要政府的、社会的或他人的援助才能避免生存危机,各国政府为了维护社会稳定、缓和阶层矛盾,亦在很早以前就制定并实施过诸如救灾、济贫等社会政策,如英国在1601年即颁布了《济贫法》。18世纪末,德国更适应工业化社会的需要,率先建立了社会保险制度。但“社会保障”(Social Security)^②一词的出现,最早却是在1935年美国罗斯福总统签署的《社会保障法》(Social Security Act of 1935)之中,此前虽有相关的社会保障政策及其具体实践,但缺乏一个较为公认且相对统一的名称。此后,社会保障一词逐渐被有关国际组织及多数国家所接受,成为以政府和社会为责任主体的社会安全保障制度的统称。

(一) 社会保障与社会保障立法

由于世界各国社会保障内容以及价值取向都存在着巨大的差异,加以学者们的研究视角与价值观选择的不统一,使得社会

^① 朱勇:《中华民国立法史·序言》,中国政法大学出版社,2000。

^② 其中 security 来自拉丁语 apart from care,表示“不担心”或“脱离担心”之意。我国台湾地区多译为“社会安全”,但容易与公共安全(Public Security)相混淆。

保障概念的界定呈现多样化特色。台湾地区有的学者认为,社会保障是一个具有“包容性的概念”,很难对其做一个非常固定的定义或描述。笼统地说,社会保障通常指一种蕴涵着复杂的社会动态过程的社会制度,它由许多种方案和法案共同组成,在不同的国家、地区和社会形态之间,彼此内涵不尽相同,甚至同一国家不同历史时期和同一时期的不同团体的个人之间,也常指不同的事物。^①因此,国内外学者关于社会保障的定义一直众说纷纭,莫衷一是。

在社会保障制度发展史上,英国是老牌资本主义国家,也是西方福利国家的代表。1942年11月,英国著名经济学家、伦敦经济学院院长贝弗里奇在《社会保险及其相关服务》报告中阐述的社会保障定义,与其报告一样影响深远。贝弗里奇将社会保障视为一项以国家为主体的公共福利计划,认为社会保障是指人民于失业、疾病、伤害、老年退休、家长死亡后、工资中断时生活费用的保障,以及辅助其生育、婚丧时的意外或必要的费用。在贝氏理论中,社会保障被作为一项国民收入再分配的手段,其明确定义就是确保最低生活的安全。德国的社会保障起源于社会保险,德国著名经济学家路德维希·艾哈德认为,社会保障即社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、老年等原因丧失劳动能力或遭受意外而不能参与市场竞争者及其家人提供的基本生活保障,其目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。^②美国社会保障法案的推行者罗斯福总统认为,美国国民

① 参见詹火生、吴明儒:《西欧社会安全制度发展之分析》,王国羽主编:《社会安全问题之探讨》,台湾“国立”中正大学社会福利研究所,1993。

② 路德维希·艾哈德:《大众的福利》,第181页,武汉大学出版社,1995。