



扬州大学中国史学科丛书  
淮扬文化研究文库

主 编：周新国  
副主编：吴善中 王永平 陈景春

# 南京国民政府时期 劳工社会保障制度 (1927~1937)

THE SOCIAL SECURITY SYSTEM FOR  
LABORS IN THE PERIOD OF  
NANJING NATIONAL GOVERNMENT  
(1927-1937)

刘秀红 著



主 编：周新国  
准 物 文 化 研 究 又 库 | 副主编：吴善中 王永平 陈景春

# 南京国民政府时期 劳工社会保障制度 (1927~1937)

THE SOCIAL SECURITY SYSTEM FOR  
LABORS IN THE PERIOD OF  
NANJING NATIONAL GOVERNMENT  
(1927-1937)

刘秀红 著

## 图书在版编目(CIP)数据

南京国民政府时期劳工社会保障制度：1927—1937 /  
刘秀红著. -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2018.11  
(扬州大学中国史学科丛书)  
ISBN 978-7-5201-3066-0

I . ①南… II . ①刘… III . ①劳动就业 - 社会保障 -  
研究 - 中国 - 民国 - 1927-1937 IV . ①D693.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 155024 号

· 扬州大学中国史学科丛书 ·  
**南京国民政府时期劳工社会保障制度（1927~1937）**

著 者 / 刘秀红

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯

责任编辑 / 张建中 崔晓璇 钱越洋

出 版 / 社会科学文献出版社 · 社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：[www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：21.25 字 数：336 千字

版 次 / 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3066-0

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

# 扬州大学中国史学科丛书·淮扬文化研究文库

## 编辑委员会

主任 周新国

副主任 吴善中 王永平 陈景春

委员 (以姓氏笔画排序)

王 绯 王永平 吴善中 张 进  
陆和健 陈景春 周新国

秘书 张进

# 总序

文化是国家综合国力的重要组成部分，是一个民族的“根”和“魂”。一个国家的文化要从深度和广度得到传承与创新，需要国家层面的倡导，也需要政界、学界、企业界等社会各界和广大民众的广泛参与，如此才能有计划、有条理、有主次地践行。

20世纪末以来，我国人文社会科学领域出现了区域化研究的趋势，尤其是21世纪以来，区域文化的研究与发展呈现出更加锐意进取的态势，围绕各大区域文化进行的文化学、人类学、政治学、经济学、社会学、历史学等方面的研究不断深入。随着我国城市化的发展，人们的漂泊感日益增强，个体化的文化传承越来越困难，区域化研究对于文化的传承与创新而言也许是一条反同质化的出路，它可以在宏大的叙述中，保持文化鲜明的个体性和独特性，为文化的传承与创新提供更加鲜活的经验。因此，面对全球化浪潮，从理论和现实角度考察，要实现区域的现代化发展必须高度重视和发挥区域文化优势，挖掘区域文化资源，从而真正使区域文化得到传承和创新。

21世纪初，江苏省人民政府制定的《江苏省2001~2010年文化大省建设规划纲要》曾明确指出，“江苏省在历史演进过程中，形成了吴文化、楚汉文化、淮扬文化、金陵文化等一批特色鲜明的地域文化，以及一批具有全国影响的学术流派，要在加强研究、保护的基础上继承创新，赋予传统文化以新的生命力。”在此规划指导下，江苏省教育厅及时批准成立扬州大学“淮扬文化研究中心”等一批区域文化研究的重点研究基地，以此推进区域文化研究的深入发展。

## 2 南京国民政府时期劳工社会保障制度（1927~1937）

---

扬州大学地处苏中，是淮扬文化的核心区域之一，作为淮扬文化区域内唯一的一所省属重点综合性大学，其具有学科门类齐全、多学科交叉融合的显著特点。扬州大学中国史学科是国务院学位委员会和江苏省教育厅公布的中国史一级学科博士点，也是人事部颁布的博士后流动站。该学科包括中国古代史、中国近现代史、史学理论、专门史和自设的教育史、法制史六个二级学科博士点研究方向。此次即将出版的《扬州大学中国史学科丛书·淮扬文化研究文库》即是该学科的学术成果之一，它是“十三五”规划期间江苏省重点学科建设项目“人文传承与区域社会发展”的成果《淮扬文化研究文库》的延续和发展，是一项有重要影响和现实意义的学科建设文化工程。我们相信，该文库丛书的出版必将对中国史学科建设和淮扬文化研究起到积极的推动作用。

衷心感谢所有对扬州大学中国史学科和淮扬文化研究给予指导和帮助的各级领导和各位同仁，衷心期待扬州大学中国史学科和淮扬文化研究取得更多更好的成果。

扬州大学中国史学科丛书·淮扬文化研究文库

编辑委员会

2017年6月

# 目 录

绪 论 .....	1
<b>第一章 劳动风险与劳工社会保障立法需求 .....</b>	<b>4</b>
第一节 民国早期劳工生活状况与劳动风险 .....	4
第二节 西学东渐背景下的劳工社会保障立法诉求 .....	33
<b>第二章 南京国民政府时期劳工社会保障制度的创建 .....</b>	<b>63</b>
第一节 南京国民政府劳工社会保障立法的酝酿 (1927 年 4 月 ~1929 年 11 月) .....	64
第二节 南京国民政府劳工社会保障立法的出台及修正 (1929 年 12 月 ~1937 年 7 月) .....	86
<b>第三章 南京国民政府时期劳工社会保障制度的内容 .....</b>	<b>119</b>
第一节 工业及矿业劳工社会保障制度 .....	120
第二节 铁路劳工社会保障制度 .....	157
第三节 交通劳工、传统工业劳工及店员的社会保障制度 .....	177
<b>第四章 南京国民政府时期劳工社会保障行政管理机构的设置及 制度的推行 .....</b>	<b>194</b>
第一节 劳工社会保障行政管理机构的设置及演变 .....	194

第二节 工矿劳工社会保障制度的推行	
——工厂检查制度的实施	205
第五章 南京国民政府时期劳工社会保障制度的实施	232
第一节 工伤、生育与失业保障制度的实施	236
第二节 疾病、养老保障与劳工福利制度的实施	259
结语：外源性现代化背景下劳工社会保障制度建设的初步思考	298
主要参考文献	319
后记	327

## 图表目录

表 1-1-1 1894 年、1913 年、1919 年全国产业工人人数和职业类别 .....	5
表 1-1-2 工业工人的职业分布（1912~1920 年） .....	7
表 1-1-3 雇用 500 工人以上的厂矿工人数及地区分布 (1900~1910 年) .....	8
表 1-1-4 女工人数（1912~1920 年） .....	9
表 1-1-5 上海、杭州、无锡工厂工作时间（1925 年） .....	10
表 1-1-6 全国工人月工资统计（1920 年代初） .....	11
表 1-1-7 抚顺煤矿历年工人死伤人数（1907~1919 年） .....	13
表 1-1-8 保晋煤矿历年死伤者数与总人数比较（1918~1922 年） .....	14
表 1-1-9 本湖溪煤铁矿工人死伤事故（1918~1920 年） .....	15
表 1-1-10 沪江大学教授兰孙所调查的各地工厂灾害工人人数及比例 (1928 年) .....	17
表 1-1-11 沪江大学教授兰孙所调查的工厂灾害原因统计 (1928 年) .....	18
表 1-1-12 沪江大学教授兰孙所调查的工厂灾害结果统计 (1928 年) .....	19
表 1-1-13 沪江大学教授兰孙所调查的工厂永久伤害性质 (1928 年) .....	20
表 1-1-14 上海工业医院住院疾病人数与工伤事故的百分比 (1919~1923 年) .....	21

表 1-1-15 上海工业医院因工伤事故而致永久残废与死亡的比较 （1919~1923 年）	21
表 1-1-16 上海工业医院非因工伤事故而发生的疾病的分类 （1919~1923 年）	22
表 1-1-17 世界各地区人口生育率与死亡率比较（1920 年代）	24
表 1-1-18 1930 年左右劳工家庭妇女生育情况	25
表 1-1-19 上海工会职工失业原因及人数（1928 年）	29
表 1-1-20 上海工会失业职工失业时间（1928 年）	30
表 1-1-21 1930 年左右工人家庭人数	32
表 1-2-1 1921~1926 年部分罢工事件中的劳工社会保障要求	57
表 3-1-1 有关工业劳工社会保障制度适用范围的法律法规比较	122
表 3-1-2 主要工业毒品及职业病简况（1934 年）	125
表 3-1-3 工矿业劳工工伤待遇比较	130
表 3-1-4 工矿业劳工生育保障待遇比较	141
表 3-2-1 铁路员工工伤死亡抚恤金	159
表 3-2-2 铁路员工病故抚恤金	162
表 3-2-3 铁路员工退休养老金待遇（一）	165
表 3-2-4 铁路员工退休养老金待遇（二）	165
表 3-2-5 铁路员工遗族抚恤金占病故抚恤金的比例	166
表 3-2-6 铁路劳工退休养老金制度比较	170
表 3-2-7 铁路员工储蓄金的扣存比例与补助金的提存比例	175
表 3-2-8 铁路员工补助金的发给比例	176
表 3-3-1 电政员工的社会保障待遇水平比较	179
表 3-3-2 邮务职工病假及薪水待遇	181
表 3-3-3 《邮政养老抚恤金支给章程》第一号附表	182
表 3-3-4 《邮政养老抚恤金支给章程》第二号附表	183
表 5-1-1 劳工社会保障制度所覆盖的工厂和工人数	233
表 5-1-2 劳工社会保障制度所覆盖的矿场和矿工数	234

---

表 5-1-3 劳工社会保障所覆盖的国有铁路劳工人数.....	236
表 5-1-4 吴至信所调查的 9 矿场工人工伤保障待遇 (1937 年) .....	242
表 5-1-5 吴至信所调查的 35 厂工人工伤保障待遇 (1937 年) .....	246
表 5-1-6 吴至信所调查的工厂工人失业救济金待遇 (1937 年) ...	251
表 5-1-7 吴至信所调查的女工生育保障待遇 (1937 年) .....	258
表 5-2-1 铁路自办医疗及诊疗所数目 (1936 年) .....	260
表 5-2-2 全国各铁路医生人数与员工人数比较 (1932 年) .....	261
表 5-2-3 各矿场设立医院概况一览 (1933 年) .....	262
表 5-2-4 各地工厂医疗设备费一览 (1934 年) .....	264
表 5-2-5 各地工厂病床数与工人数比较 (1934 年) .....	266
表 5-2-6 吴至信所调查的矿场工人疾病保障待遇 (1937 年) .....	271
表 5-2-7 吴至信所调查的工厂工人疾病保障待遇 (1937 年) .....	272
表 5-2-8 吴至信所调查的工矿工人养老保障待遇 (1937 年) .....	276
表 5-2-9 劳工教育事业统计 (1934 年) .....	285
图 5-2-1 南洋烟厂哺乳室 (1934 年) .....	292

# 绪 论

社会保障（social security）一词来源于1935年美国《社会保障法案》（Social Security Act），《国际劳工通讯》1935年第15期将其翻译为“社会安全”。<sup>①</sup>这个词产生以后即“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福利保障制度的统称”。<sup>②</sup>在这个词广泛使用之前，和西方国家一样，中国也有一些有关社会保障的措施，它们有专门的称谓，如贫民灾民的“赈济救恤”，官员的“致仕养老”等。近代劳工阶层兴起，社会开始对劳工问题有所关注以后，中国出现了一些描述国内外相关社会保障措施的词语，这些词语一方面受到了传统语言词汇的影响，另一方面来自对西方发达国家相关制度和国际劳工组织的公约及建议书的翻译。对其进行分析，可发现它们描述出劳动者遇到劳动风险时应受到保障的各种项目。

（1）工伤保障：“灾害赔偿”“职业疾病赔偿”“伤病医药费”“伤病津贴”“伤病诊治”“残废津贴”“残废年金”“赡养费”“遗族抚恤费”“遗族年金”“丧葬费”“慰恤金”“殡殓费”“棺殓费”“伤害保险”“灾害预防”“职业病预防”等。

（2）失业保障：“失业救济”“解雇费”“解雇预告期”“退职金”“退职待遇”“职业介绍”“民生工厂”“失业保险”等。

（3）疾病保障：“病假及休养期”“病假工资”“养病津贴”“疾病扶助金”“病故抚恤金”“医疗保险”“健康保险”“疾病给付”“疗养给

---

① 《美国之社会安全法（附表）》，《国际劳工通讯》1935年第15期。

② 郑功成：《社会保障学》，商务印书馆，2000，第4页。

付”“家族扶助”等。

(4) 生育保障：“生产津贴”“分娩费”“产假工资”“产期工资”“生育扶助金”“哺乳津贴费”“分娩津贴”“产妇保险”“妊娠保险”等。

(5) 养老保障：“退休养老金”“养老金”“老年抚恤金”“遗族抚恤金”“老年保险”“老废保险”等。

(6) 福利：“劳工教育”“劳工储蓄”“工人储蓄”“储金”“储蓄金”“补助金”“强制储蓄”“自由储蓄”“劳工住宿”“劳工住宅”“劳工宿舍”“劳工新村”“劳工娱乐”等。

(7) 综合的称谓：“劳工福利”“劳工保险”“劳工抚恤”“劳动保障”等。

本书将这些描述劳动者各种风险保障的词语归纳统摄于一个概念：“劳工社会保障”，含义为：国家通过立法或实施行政措施，在以产业工人为主体的新型劳工群体遇到工伤、疾病、生育、年老、失业等风险及有基本福利需求时，由社会给予一定的物质帮助或服务，以保障其基本生活并提高其生活水平的一种社会制度。劳工社会保障制度的建立标志着社会保障制度从传统到现代的转型，保障对象从传统的特殊群体扩展为社会中的主要劳动者。在制度建立的过程中，1927~1937年南京国民政府时期是一个关键时期。南京国民政府成立后出台了一系列劳工立法，其中含有大量社会保障条文，同时又建立了相应的行政体系以保障制度的实施，劳工社会保障制度可以说基本成型。

目前对此主题的研究，散见于工人运动史和社会保障史中。《中国工人运动史》第一卷第二章介绍了工人工伤及疾病的基本情况，第四卷第二章第一节谈到此时期的劳工政策、劳工立法、劳工管理机构。<sup>①</sup>《中国社会通史·民国卷》专章讨论了民国时期的社会保障体制。<sup>②</sup>《中国社会福利史》专章论述了民国时期的社会福利事业。<sup>③</sup>《近代社会保障立法研究》将社会保障内容分为社会救济、社会保险、社会福利等部分，分析

<sup>①</sup> 刘明逵、唐玉良：《中国工人运动史》，广东人民出版社，1998。

<sup>②</sup> 朱汉国：《中国社会通史·民国卷》，山西教育出版社，1996。

<sup>③</sup> 王子今等：《中国社会福利史》，中国社会出版社，2002。

了此时期的的相关立法与政策。<sup>①</sup>《中国近代安全史》论述了近代工伤发生情况与政府的劳动安全措施。<sup>②</sup>

近年来还有数篇有关近代劳工福利、劳工保险的专题论文公开发表。这些论文以民国某段时期政府的劳工政策或立法为研究主题，对其出台的原因、过程、内容及实施效果进行了考察，在肯定其进步性的同时，指出其在实施过程中存在的缺陷。

目前的研究成果有以下不足：首先，缺少将劳工社会保障作为研究对象的专题成果。在劳工问题研究中，工资、工时、女工、童工等问题是其关注的主要方面，对劳工的劳动风险及相应的社会保障论述较少；在社会保障史研究中，重点是贫民灾民的社会救济，对劳工问题关注较少。其次，现有的研究成果梳理了社会保障史的基本脉络，但许多资料未得到有效利用，如民国时期大量的社会调查数据，针对各类劳工的社会保障法规政策等。最后，以往研究多停留在描述现象的基础阶段，较少运用社会科学研究的基本方法，如比较研究法、田野调查法、社会统计法、个案研究法等对问题进行深入分析；研究的视角也较单一：大都从国内社会治理的角度分析政策的出台，缺乏世界社会保障史的研究视野。

本书通过系统地梳理此时期的相关文献资料，分析影响制度建立的因素、立法过程中的利益博弈、制度内容与模式、制度实施及效果，以期深入了解工业化初期此新型的社会制度的发生及运行机制，弥补中国社会保障史研究的不足。同时运用现代化理论分析外源性现代化背景对中国近代劳工社会保障制度建立和制度模式选择的影响，这将会对同类国家的制度研究有一定的借鉴意义。国民党统治地区的劳工社会保障制度在其政权迁台后发展为中国台湾社会保险制度，共产党领导地区的制度在中华人民共和国成立后发展为大陆的劳动保险制度。分析当初模式选择的深层次因素，有助于理解两岸社会保障制度现状及正在进行的中国社会保障改革，为政策制定者进一步完善制度提供历史借鉴。

① 岳宗福：《近代社会保障立法研究》，齐鲁书社，2006。

② 孙安弟：《中国近代安全史》，上海书店出版社，2009。

# 第一章 劳动风险与劳工社会 保障立法需求

## 第一节 民国早期劳工生活状况与劳动风险

### 一 民国早期劳工的基本情况

民国成立后，我国经历了一个工业迅速发展的时期。北京政府制定的一系列奖励实业的措施及第一次世界大战的爆发，给中国现代工业发展提供了较好的内外部条件。1912~1920年，中国工业年平均增长率为13.8%，是整个民国时期增长速度最快的阶段。<sup>①</sup>伴随着现代工业的发展，劳工阶级的规模迅速增长，成为近现代史上一个重要的阶级。

#### （一）劳工的数量与职业分布

劳工阶级是中国近现代史上一个新兴的阶级，和机器大生产密切相关的产业工人是其主体。产业工人首先产生于鸦片战争后外国资本在华兴办的新式航运业和使用机器生产的工业中。19世纪60年代洋务运动中清政府开办的近代企业及70年代后中国商人自办的近代工业也产生了一些近代工人。1895年的《马关条约》及其后陆续签订的一系列不平等条约，使外国取得在中国开设工厂、修建铁路、开发矿藏、发展内河航运等特权，外资输入急剧增加，外资在中国开设的企业大量增多。与此同时，中

<sup>①</sup> [法]白吉尔：《中国资产阶级的黄金时代（1911—1937）》，上海人民出版社，1994，第84~85页。

国官僚资本和民族资本经营的近代工矿业也有初步发展，从而使这一时期的产业工人队伍也获得了相应增长。1914~1919年第一次世界大战期间，由于欧洲国家忙于战争，暂时减少了商品输出和资本输出，中国民族工业获得了前所未有的发展。同时日、美资本扩张，外资工厂增多导致中国产业工人迅速发展壮大，成为中国近代社会一支新兴的力量。

由于当时社会统计制度不完善，对劳工概念界定也存在差异，因此我们无法掌握中国劳工人数的确切数字。政府所做的相关统计有农商部1912~1920年对工业劳动者及矿业劳动者共9年的统计（不包括外资厂矿，且各年所调查的省份都不完全），交通部对铁路人员的调查。另有来自刊登在当时书刊报纸等的一些学者个人的调查与估计，较为重要的有《工人旬报》对各产业工人人数的估计，这些数字转载于日本学者西川喜一《支那劳动者之现状》一书。

当代学者刘明逵等人对当时的各种统计数字进行研究后，对1894年、1913年、1919年全国产业工人人数和职业类别做了估计，具体见表1-1-1。表1-1-1显示，首先，近代产业工人的人数增长迅速，从1894年到1919年的25年间，人数从11万人增长到288.5万人，增长了26倍多。其次，从职业构成来看，工厂工人人数最多，交通与矿业工人次之。

表 1-1-1 1894 年、1913 年、1919 年全国产业工人人数和职业类别

单位：人

1894年		1913年		1919年	
类别	工人数	类别	工人数	类别	工人数
外资工业交通工人	34000~39000	近代工矿企业工人	700000	中国工厂工人	800000
				外资工厂工人	400000
	40500~44800	轮船航运企业工人	80000	近代矿业工人	700000
				轮船航运业：海员	150000
官办工矿交通企业工人	40500~44800	铁路工人	95000	轮船航运业：船务、栈房、码头工人	400000
				铁路工人	165000

续表

1894 年		1913 年		1919 年	
民营近代工矿 交通企业工人	33000	邮政电信工人	25000	邮电工人	40000
				电车、汽车工人	30000
				近代建筑工人	200000
合计	约 110000	合计	900000	合计	2885000

资料来源：刘明逵、唐玉良《中国工人运动史》（第一卷），广东人民出版社，1998，第 31、52、73 页。

在工厂工人中，根据北京政府农商部的调查，从事织染业的比例最高，其次是饮食业与化学工厂，三者占工人总数的 7 成至 9 成。具体见表 1-1-2。

近代劳工中，除产业工人外，还有卷入资本主义经济中的其他雇佣劳动者，包括：各种手工业者、苦力运输工人、商业和金融业的普通职工等。据估计，这部分劳动者总人数约 2500 万。<sup>①</sup> 这些非产业工人是近代劳工阶级的大多数，是中国劳工阶级的重要部分。

## （二）劳工的地区分布

由于中国的近代工业是随着外国资本的侵入而建立发展起来的，因此中国劳工集中分布在沿海、沿江及铁路沿线的城市中。法国学者谢诺在《中国工人运动（1919—1927）》中将中国劳工的地理分布划分为 6 个地区：（1）上海地区和长江口，（2）广州和广东内地以及香港，（3）华中的湖北、湖南，（4）山东的低地中心区，（5）直隶和东北边区，（6）东北平原的南部地区；并认为在这 6 个地区里，集中了“外国 100% 和中国 95% 的棉纺工业，外国 100% 和中国 98% 的现代缫丝厂，外国 100% 和中国 75% 的面粉厂，外国 100% 和中国 绝大多数的榨油厂，75% 打蛋厂，100% 卷烟厂，10% 炼铁厂，外国 93% 和中国 90% 的造船厂，100% 的水泥厂，外国 95% 的新式砖厂和中国 83% 的土法砖厂，100% 毛纱和棉纱厂，外国 84% 的煤矿（中国只有 16%），最后，外国 100% 和中国 70% 的金属矿场”。<sup>②</sup> 在这些区

① 刘明逵在《中国工人运动史》中认为，非产业工人包括除各种手工业者、苦力运输工人、农业雇工、商业和金融业的普通职工；总数为 400 亿，其中农业雇工为 1500 万。考虑到农业雇工情况复杂，除少数垦殖公司外的雇工外，其他农业雇工和农业有着千丝万缕的联系，其情况与其他非产业工人情况差异较大，因而将其排除后，则非产业工人为 2500 万。见刘明逵、唐玉良：《中国工人运动史》（第一卷），广东人民出版社，1998，第 73~110 页。

② [法] 谢诺：《中国工人运动（1919—1927）》，载刘明逵：《中国工人阶级历史状况》（第一卷，第一册），中共中央党校出版社，1985，第 200 页。