



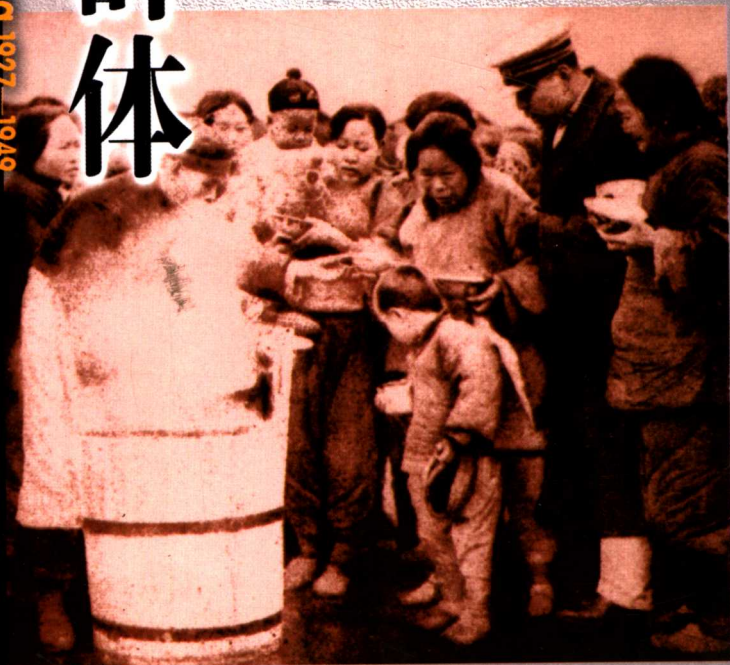
社会史丛书

蔡勤禹 著

国家 社会 与弱势群体

Social Relief of the Republic of China 1927—1949

——民国时期的社会救济（1927—1949）



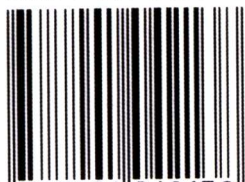
天津人民出版社

国家 社会 与 弱势群体

Social Relief of the Republic of China 1927—1949

责任编辑 韩玉霞
封面设计 魏伟
版式设计 陈晶

ISBN 7-201-04213-0



9 787201 042138 >

ISBN 7-201-04213-0

定价：16.00 元

山东省教育厅人文
社会科学规划项目

国家、社会与弱势群体

——民国时期的社会救济
(1927—1949)

蔡勤禹 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家、社会与弱势群体：民国时期的社会救济：1927
~1949 / 蔡勤禹著. —天津：天津人民出版社，2002

(社会史丛书)

ISBN 7-201-04213-0

I. 国… II. 蔡… III. 社会救济-研究-中国-1
927~1949 IV. D693.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 067123 号

天津人民出版社出版

出版人：赵明东

(天津市张自忠路 189 号 邮政编码 300020)

邮购部电话：(022)27307107

网址：<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱：tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津新华印刷二厂印刷 新华书店发行

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 9.125 印张 1 插页

字数：220 千字 印数：1-1,000

定价：16.00 元

序

社会救济是中国历史上的一个重大问题。它对于缓解社会矛盾维护社会稳定具有重要的作用。建国五十余年来,学术界对这个问题缺乏应有的关注,研究成果不多,尤其是民国时期的社会救济,很少有人问津。蔡勤禹同志在南京大学历史系攻读博士学位期间,不畏艰难,勇于探索,选取了民国时期的社会救济作为博士学位论文课题,在大量收集资料的基础上,经过刻苦钻研,终于写成《国家、社会与弱势群体——民国时期的社会救济(1927—1949)》二十余万言的著作,现在由天津人民出版社出版,这是值得庆贺的。

我作为本书稿的最早读者,想就它的主要贡献和特点,向广大读者作一推荐介绍:(一)本书以1927—1949年国民党执政时期的国统区为限,比较系统全面地研究考察了民国的社会救济,从民国社会救济立法、社会救济设施、社会救济思想、社会救济体制、社会救济措施,到社会救济的绩效和水平等,都作了具体的考察,这在建国以来的史学界尚属首创。(二)本书在全面研究民国社会救济的基础上,提出不少创新的见解。例如,作者认为民国社会救济是在传统基础上的变革,认为在西方社会思想的影响下,当时已初步建立起较为合理的救济体制,确立了国家责任观念和积极救济思想,因此,民国的社会救济已具备了现代社会救济的性质和形态。又如,作者提出社会救济应发挥国家与社会两种能动性,国家包

办、全能政府、压制社会的做法是不符合历史发展潮流的。妥善的办法是,国家应鼓励社会中间组织的发展,使社会问题依靠社会的力量来解决。而且,在中国的社会救济事业中,应发扬邻里相助、尊老爱幼、扶危济困的传统美德,形成社会救济的民族特色。再如,作者认为慈善事业在促进社会经济资源的再分配、公民意识的提高、文明思想的增进和社会的进步等方面起着积极作用,左倾时代所宣扬的慈善事业是“伪善”,是统治阶级欺骗人民的论调,是不符合历史实际的。同时,作者又指出,社会救济不是解决社会问题的根本办法,社会问题的最终解决,必须通过社会制度的全面深刻的变革(如剥削制度的废除)和社会生产力的大发展。这些,都是本书的重要见解。(三)本书的结构合理,层次分明,对民国时期社会救济各方面的论述均有一定的深度和厚度,它不仅拓宽了民国社会史研究的领域,具有重要的学术意义;而且对于当今的社会救济事业,对构筑合理的社会保障体系,也有重要的借鉴意义。

正如一切事物不能完美无缺一样,作者的这部著作,只是对民国时期的社会救济作了初步的研究,就社会救济事业来说,民国时期的社会救济是多种多样的,不仅有国家的和社会的救济,而且还有慈善机构、宗教团体以及华洋合作机构等方面的社会救济,这些都值得分别加以深入考察研究的。我期待着勤禹同志能继续努力,在今后的研究中取得更加丰硕的成果。

蔡少卿

2002年8月于南秀村寓所

目 录

导论:关注弱势群体	(1)
一、社会分层与弱势群体	(1)
二、民国社会救济研究透视	(3)
三、研究目标、方法与意义	(6)
四、研究思路	(7)
 第一章 传统社会的社会救济	(10)
第一节 传统社会的弱势群体	(10)
一、灾民	(11)
二、难民	(13)
三、游民	(14)
四、其他弱势群体	(16)
第二节 传统社会的救济思想	(19)
一、理论基础	(19)
二、消极救济思想	(26)
三、积极救济思想	(29)
四、慈善观念	(31)
第三节 古代的社会救济	(33)
一、国家救济:荒政	(34)
二、官民共举:慈善救济	(36)
三、血缘、地缘组织:恤贫济弱	(39)

四、传统向近代社会救济的转变	(45)
五、传统社会救济特点	(51)
第二章 现代社会救济制度的确立	(54)
第一节 民国社会的弱势群体	(54)
一、民国贫穷问题	(54)
二、民国弱势群体	(57)
第二节 近代社会救济思想的形成	(69)
一、近代社会救济思想的勃兴	(69)
二、近代社会救济思想的发展	(74)
三、近代社会救济思想生成的动因	(80)
第三节 民国社会救济行政体制的演变	(85)
一、北洋政府时期的社会救济行政体制	(85)
二、国民政府救济行政体制的三次变革	(88)
第四节 社会救济立法	(95)
一、社会救济对象	(95)
二、社会救济的内容和程序	(97)
三、社会救济经费	(99)
四、社会救济方法	(101)
五、社会救济管理	(104)
第五节 社会救济设施	(107)
一、政府兴办的救济设施	(108)
二、民间兴办的救济设施	(115)
第三章 国民政府的社会救济	(122)
第一节 灾民救济	(122)
一、救济程序	(122)

二、急赈	(125)
三、工赈	(131)
四、蠲缓	(135)
五、调粟	(137)
第二节 难民救济	(142)
一、救济目标与原则	(143)
二、紧急救济	(145)
三、运送配置	(146)
四、难民组训	(148)
五、生产救济	(149)
第三节 城镇失业救济	(153)
一、法律保护	(154)
二、消极救济	(156)
三、积极救济	(158)
四、救济效果	(168)
第四节 不幸妇女的救济	(169)
一、法律支持	(170)
二、院内外救济	(173)
第五节 安老恤残与救济特殊儿童	(176)
一、儿童救济原则	(176)
二、儿童救济设施、方式	(178)
三、难童教养	(181)
四、安老恤残	(184)
第四章 民间社会的互助共济	(190)
第一节 传统社会救济方式的延续	(190)
一、来自传统的救济设施	(190)

二、血缘组织救助功能的延续	(193)
三、地缘组织在继承中蜕变	(198)
第二节 慈善团体的慈善事业	(201)
一、民国慈善团体概述	(202)
二、慈善团体与政府的互动	(209)
三、慈善团体活动分析	(213)
第三节 民间社会互助方式的扩展	(224)
一、乡村社会的互助之风	(225)
二、都市社会的互助共济	(230)
三、城乡互助之异	(237)
第五章 民国社会救济的反思	(239)
第一节 社会救济对民国社会的影响	(239)
一、推动社会保障	(239)
二、缓解社会风险	(241)
三、促进社会成长	(243)
第二节 民国社会救济的特点与启示	(245)
一、民国社会救济的特点	(245)
二、历史启示	(247)
附录	(252)
I 民国社会救济主要法规	(252)
II 各地方救济院规则	(254)
III 救灾准备金法	(262)
IV 社会救济法	(264)
参考文献	(271)
后记	(280)

导论：关注弱势群体

弱势群体是与人类社会相伴随的一种社会现象，如同个体生命会生疾病一样，弱势群体的存在是社会病态的反映。为了医治这种社会病态，古今中外、历朝历代都采取政策，制定措施，救济弱势群体，以此达到稳定社会、改良民生的目的。

那么，何为弱势群体？学术界如何关注弱势群体？关注弱势群体有何意义？带着这些问题，我们从学理上展开本节的探讨。

一、社会分层与弱势群体

社会处在变迁之中，社会结构各部分变迁的速率不一致，由此产生结构失调问题，当这种失调影响到多数人时就成为社会问题。“社会问题就是社会结构或环境失调，致使社会全体或一部分共同生活或进步发生障碍的问题。”^①

社会问题的范围，至今没有一个大家公认的标准。有的学者按问题的重要性划分，有的学者按照人类活动范围来划分，有的学者按照所发生的社会问题，用列举方式提出来。例如，欧德(Howard Odum)按分类法，将社会问题分为如下几类：1. 个人病态问题：盲、聋、残疾、自杀、心理缺陷、精神病等；2. 社会病态问题：嫖、寡、遗弃、非婚生子女、恶习、娼妓等；3. 经济关系问题：贫穷、失业、分配不均等；4. 社会制度问题：政府腐败、贫富不均等。^② 费

① 孙本文：《现代中国社会问题》，商务印书馆 1947 年第 3 版，第 87 页。

② 转引自蒋月：《社会保障法概论》，法律出版社 1999 年版，第 3 页。

普斯(Harold Phelps)将社会问题作如下划分:1. 源于经济的,如贫穷、失业等;2. 源于生理的,如疾病、残疾、年老等;3. 源于心理的,如精神病、酗酒、人格失调、自杀等;4. 源于文化的,如鳏寡、离婚、非婚生子女、犯罪、种族冲突、宗教冲突等。^①

社会问题的划分标准虽不统一,但是,贫穷、失业、残疾、年老等问题,是学者公认的社会问题。与这些社会问题相关的群体,即贫困失业者、年老残疾者等就构成社会的弱势群体。按照社会分层理论,社会时刻都处于分化状态。社会分化是社会成员所处的“社会位置”在横的方向上增加异质性,在纵向上增加不平等的过程,由此导致社会成员分成不同层阶,在社会关系上具有同一性的社会成员即构成一个阶层。社会关系是由财富、权力、声望、知识、职业等不同要素组成。对这些资源占有的差异性,是形成社会阶层结构的决定因素。其中占有社会资源最少的阶层就是弱势群体。据此,有的学者认为弱势群体是低收入群体^②,有的认为是贫困群体^③,还有的认为是竞争的弱者。这些观点都从一个方面总结了弱势群体的特点。笔者认为,弱势群体是一个贫困性、低层次性、脆弱性的社会群体。贫困性是弱势群体的根本特性,由这个特性导致其生活质量的低层次性和心理及社会承受能力的脆弱性。

弱势群体是一个历史范畴,随着时代的变迁其内涵也在变化,如在兵荒马乱年代,难民是弱势群体,而在和平年代则不存在此问题。根据弱势群体的特点及其内涵,我们可以将民国社会的弱势群体分为难民、灾民、失业者、鳏寡孤独残疾者、不幸妇女及其他贫

① [美]费普斯:《当代社会问题》,转引自蒋月:《社会保障法概论》,第3页。

② 杨宜勇等:《公平与效率——当代中国的收入分配问题》,今日中国出版社1997年版,第75页。

③ 汝信、陆学艺、单天伦主编:《1998年:中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社1998年版,第93页。

苦者等。

二、民国社会救济研究透视

长期以来，社会救济史的研究未引起学术界的广泛重视。一方面是因为历史学领域对社会史研究重视不够，特别是对处于社会下层的弱势群体缺乏足够的关注；另一方面与研究政治史、经济史、军事史及人物史相比，研究社会史收集资料比较困难，研究社会救济更难。由于上述原因，至今社会救济研究有影响的成果不多，发表的论文十分有限。

由于学术界对社会救济史研究投入不足，就使为数不多的成果呈现出角度单一和深度不足的特点。尽管如此，长期以来许多专家学者所作的探讨，仍为今天的研究奠定了不可或缺的基础。

1949年之前的国内研究，首先值得一提的是邓云特的《中国救荒史》。这是作者在30年代研究中国经济史的副产品，是作者在收集经济史资料过程中将遍布史书的灾荒与救荒内容分类整理而成，时间跨及数千年，内容涉及救荒思想、制度和措施，为研究中国救济史提供了极为难得的资料。除历史学者从历史的角度关注弱势群体外，不少社会学者从现实的角度来研究社会弱者，如柯象峰、言心哲、费孝通、林耀华、高迈、乔明顺等。柯象峰所著《社会救济》一书分为上下两篇。上篇着重考察中国传统社会救济及各国社会救济事业，下篇分门别类地对社会救济作了粗线条的论述。该书引用了国外的许多研究成果，不过，受战争影响，资料不足。他的另一部书《中国的贫穷问题》，对民国贫穷人口的数量、规模及致贫原因进行了较深入研究。言心哲作为一名著名社会学者，注重社会调查，他的专著《农村社会学概论》，系统地研究了民国农村的各种问题，特别是对农村生活程度和农村社会病态，研究颇深，论述精当，是笔者重要的参考文献。乔明顺曾在金陵大学农学院

讲授“农村社会经济学”，后将讲义印行出版，名为《中国农村社会经济学》。作者对治理农村衰弱不振，提出了治标、治本之策，给笔者以启迪。费孝通的《江村经济》是社会学的经典之作，他对乡土社会观察细致，分析鞭辟入里，给笔者研究民间社会救济以深刻启发。林耀华的《金翼》和杨懋春的《一个中国村庄：山东台头》分别以东南沿海和北方的家族为中心，用文学语言对家族制度及其功能进行研究，为我们了解民国时期南方和北方的宗族特点及互助功能提供了鲜活的素材。高迈的《户外救济的纵横观》和《我国户内救济之过去与今后》两文对社会救济两种形式作了较为详尽的钩沉，是微观研究不可多得的文章。张金陔的《北平粥厂之研究》详尽探讨了民国北平粥厂渊源、分布、运作情况。作为一种重要救济设施，作者认为粥厂在民国仍起着不可替代的作用，这一观点是十分中肯的。侯厚培的《失业救济问题》一文对民国失业原因、种类、影响、救济方式进行了探讨。宋介的《儿童救济问题》主要论述了西方国家对贫穷儿童、私生子、低能儿及其他不健全儿童的救济方式，目的在于唤起社会对儿童问题的关注，对笔者也有启发。

难民是民国学者关注的一个热点。张秉辉的《抗战与救济事业》、陈端志的《抗战与社会救济》、朱楔的《战区救济工作》、陈凌云的《战时社会救济》、王龙章的《战时社会救济问题》、张劲夫的《救济难民》等皆是抗战时期出版的专著。他们对难民的构成、来源、救济方式及救济意义等问题作了深入探讨，为争取抗战胜利提供了动员社会人力资源的良策。

总体而言，1949年之前，社会救济研究成果数量少，研究不系统，侧重点在农村和个别弱势群体，城市救济问题关注较少。

1949年以后，受“左”倾思想影响，人们对社会救济及慈善事业存有偏见，很长一段时间没有研究成果问世。直到80年代以后，随着思想解放，禁区被打破，社会史研究渐成显学，社会救济史

研究成果才纷纷涌现。孙艳魁的《苦难的人流——抗战时期的难民》，是一部研究难民群体的专著。作者对难民内涵、种类和战时难民流动类型、难民遣返及难民西迁的社会影响作了详尽而深入的探讨。特别启发笔者的是，作者用相当篇幅对国民政府的难民救济政策、措施进行研究，观点中肯，史料翔实，是笔者重要的参考文献。池子华的《中国近代流民》，对流民问题作了多层次、多角度的考察与分析，并对如何救济和解决流民问题，提出了自己的思考。陆德阳和稻森信昭合著的《中国残疾人史》是研究我国残疾人发展史的第一部专著，作者对历代残疾人救济措施的考察，丰富了笔者的史料。冯尔康的《中国宗族社会》、岳庆平的《中国的家与国》等著作，对家庭、宗族等血缘组织的互助功能有所论及。乔志强主编的《近代华北农村社会变迁》一书，用一定篇幅论述晚清的灾荒救济，作者认为清末民初，新的救灾思想已经出现，其显著特点是具有了时代的内容，即把救灾措施同生产力的发展水平相互联系起来。龚书铎主编的《中国社会通史》是目前国内第一部社会通史，该书分代撰写，晚清和民国各占一卷，社会保障内容分占一章篇幅。这表明社会救济史研究正愈来愈受到学术界重视。李文海等人合著的《中国近代十大灾荒》，是作者研究灾荒系列成果之一，史料丰富，是笔者写作灾民救济的重要参考资料。这个时期，慈善事业的研究有所突破。周秋光的《熊希龄与慈善教育事业》，对民国大慈善家熊希龄兴办慈善教育及其社会作用作了开拓性研究。顾长声的《传教士与近代中国》，是20世纪80年代出版的一部较有影响的书。作者认为传教士的慈善活动尽管具有一定的虚伪性，但其所举办的慈幼事业、救济事业、医疗事业对于促进中国社会事业的发展，有着积极作用。

港台地区社会救济研究不能不提梁其姿先生。梁先生主要研究明清江南的慈善事业，发表多篇论文，并出版《施善与教化：明清

的慈善组织》一书,作者的观点和分析问题的方法使笔者颇多获益。张玉法的《民国初年的社会救济(1912—1937)——山东地区的个案研究》是作者社会史研究成果之一,他以多年来研究山东地区的功力,及其积累的学术造诣,提出:“民国初年山东地区的社会救济,最重要的发展是从传统的形态,发展到传统与近代混合的形态,显现了多元化的倾向。”^①这一观点是中肯的。宋光宇的《民国初年中国宗教团体的社会慈善事业——以世界红卍字会为例》,是作者研究民间宗教的成果之一。笔者从该文的资料中,受益匪浅。

国外研究情况:法国人魏培信著有《中国荒政史》,可惜至今笔者尚未看到。日本有一些学者研究中国社会救济,如夫马进、小滨正子等,主要研究同善会和慈善事业。他们多从士绅角度来进行探讨。除此之外,莫里斯·费里德曼的《中国东南的宗族组织》、杜赞奇的《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》、费正清和赖肖尔合著的《中国:传统与变革》、黄宗智的《华北小农经济与社会变迁》及《长江三角洲小农家庭与乡村发展》等著作,对社会救济问题略有涉及。

总而言之,中外学者的学术成果为笔者进一步研究提供了良好的基础,笔者是站在前人的肩上,充分吸收前人的长处,力图对民国社会救济作系统、深入地研究。

三、研究目标、方法与意义

综观民国社会救济研究,本人认为,目前的研究还非常薄弱,研究重点分散,缺乏系统;研究深度有待挖掘;研究方法单一,大都

^① 张玉法:《民国初年的社会救济(1912—1937)——山东地区的个案研究》,《中华民国史专题论文集》(第二届讨论会)。

用历史学的方法进行实证分析，而较少从多学科、多角度进行探讨。有鉴于此，本书将对民国社会救济作全面、系统的研究，并希望方法的运用、观点的提出和结构的安排、材料的占有上有所突破和创新。

要深入地研究民国社会救济，首先要尽可能多地占有资料，在此基础上，本书将以唯物史观为基本理论导向，以实证研究为基础，对占有的材料运用历史学和社会学相结合的研究方法，进行多层次、多角度、历时性与共时性的综合研究。

研究民国社会救济具有理论意义和现实意义。社会救济是中国历史上一个重大问题，但是近 50 年来却被史学界所忽视，尤其是对民国时期的社会救济，很少深入研究。因此，研究民国时期社会救济对于中国社会救济史研究具有推进作用，还可以丰富社会分层、社会结构、社会保障及社会组织等理论，这是它的学术价值所在；并可以从历史中总结得失，对于我国当前的社会救济和社会保障工作，对于我国制定公共政策，构筑社会保障体系，也有重要借鉴作用，这是它的实践价值所在。

四、研究思路

“国家与社会”理论是近代以来学术界探讨社会问题的重要分析框架，在这个理论框架下成长起来的许许多多市民社会理论，为分析近代中国社会提供了全新视角，并成为 20 世纪八九十年代社会科学界研讨的热点。然而，笔者对近代中国市民社会持悲观态度。从西方历史来看，市民社会“是指在那些源出于保护个人自由的思考以及反对政治专制的近代自由主义思想，源出于对市场经济的弘扬以及对国家干预活动的应对的近代自由主义经济思想的