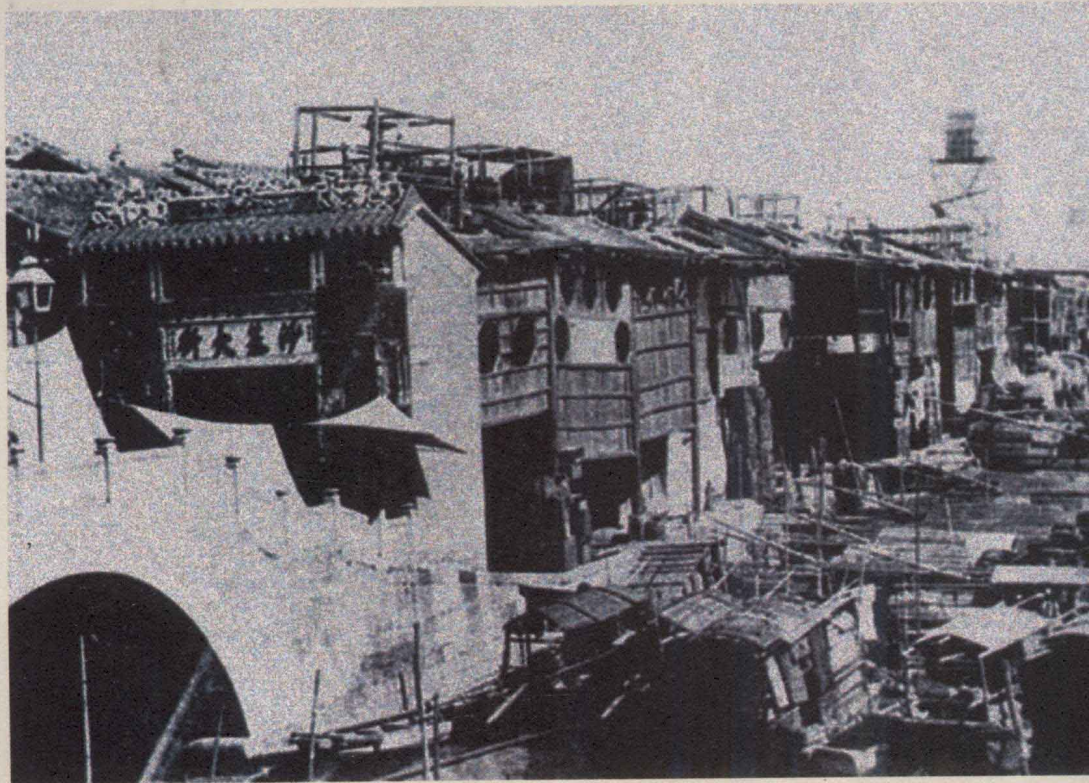




唐富满 著

陈济棠主粤时期 广东省的社会救济事业研究 ——以政府救济为中心

尽管陈济棠主粤时期与中央政府间的关系一直处于非正常状态，并不断挑战南京中央政府的权威——在政治上以西南两委员会为屏障与中央政府分庭抗礼，在经济上与中央政府争夺财源，在军事上大搞实力对抗，在党权及司法上亦自成系统，不听命于中央，不过在社会救济方面，广东省政府却较好地执行了中央政府的救济立法及其奖善惩恶制度，并结合本省的实际情形发布和实施了一些地方性的救济法令。



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS



唐富满 著

陈济棠主粤时期 广东省的社会救济事业研究

——以政府救济为中心



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

陈济棠主粤时期广东省的社会救济事业研究 / 唐富满著. —广州: 暨南大学出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 81135 - 937 - 4

I. ①陈… II. ①唐… III. ①社会救济—研究—广东省—近代
IV. ①D693. 66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 159374 号

.....

陈济棠主粤时期广东省的社会救济事业研究

著 者 唐富满

出 版 人 徐义雄

策划编辑 杜小陆

责任编辑 杜小陆 廖 原

责任校对 何 力

出版发行 暨南大学出版社 (广州暨南大学 邮编: 510630)

网 址 <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

电 话 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

排 版 弓设计

印 刷 湛江日报社印刷厂

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 21.375

字 数 400 千

版 次 2011 年 8 月第 1 版

印 次 2011 年 8 月第 1 次

定 价 39.80 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

序

摆在我桌面上的这部书稿——《陈济棠主粤时期广东省的社会救济事业研究——以政府救济为中心》，是唐富满博士创新性的开山专著。这是他近五年来不断补充相关资料，对原博士毕业论文进行充实和修订而成的。它即将由暨南大学出版社付梓面世。我作为其博士论文的指导教师及这部新专著的第一位读者，感到由衷高兴并向他表示祝贺！

我觉得这本具开拓性的专著，写得很扎实。它大致有以下几个特色：

第一，论著选题具有重要的学术价值和现实意义。社会救济保障是一种历久而常新的事业，它更是一项直接关系到社会民生和社会安稳的重大工程。作者以陈济棠主粤期间（1929—1936年）广东省政府的社会救济事业为研究对象，并在写作之过程中，注意将政府的救济活动与当时社会背景下之政治、经济态势结合起来，从政府救济的角度反观当时的社会状况。这既深化了民国广东省社会经济史的研究，又以一个地域个案加深了对近代社会救济事业史的研究。此外，这项研究还有重大的现实意义。在社会弱势群体日益增多且最易受到市场经济机制侵害之当今社会，而如何关注弱势群体、构建和谐社会，又已成为现代社会发展的必然要求及党与政府密切关注之重要问题的今天，选择这一课题加以研究，显然具有重要的现实借鉴意义。

第二，作者在勤奋挖掘搜集与认真分析运用资料及依之重建史实方面狠下了工夫。在陈济棠治粤这八年里，广东省内政局稳定，地方经济建设颇有建树，是广东在中华民国三十八年中的“黄金时代”，也是近代粤省由传统慈善事业向近代社会救济事业转型的关键时期。在此时期，省内传统的慈善事业日趋式微，省

政府在社会救济事业中充当了主要角色，由其主办的救济院、平民医院、育婴院、仓储业、水利事业等，大多得到了恢复或重建；尤其是政府的救济责任意识日益凸现，救济设施日趋完备，救济范围也较为广泛，受益者几乎扩大至整个社会弱势群体。它在救济实践中将多种救济方式相结合，并形成了一套较为完善的社会救济制度。

唐富满鉴于学界以往对这个问题的研究不多，即使有所研究，其论著也大多着重于救济理念与救济法规方面，而少专注于救济实态的研究；而民国政府的规章制度又往往与其实际运作有很大的误差，甚至会发生背离。因此，他在撰写毕业论文的过程中，就不仅注重于研究政府的文件“表达”，而且更在探究其救济之“实践”方面下工夫，真正做到了让史料来说话。为了准确地重现史实，他在写作时除了利用大量的方志、报刊及民国时期社会调查资料外，还先后到南京中国第二历史档案馆及汕头、潮州、揭阳、深圳、中山、佛山等地方档案馆查阅第一手资料，并采用了《广东省政府公报》、《广州市政府市政公报》以及民国时期省内汕头、中山、南海、番禺、平远等三十余县市的政府公报。作者在解读这众多的史料时，对各种资料认真鉴别，互相参证，做到了去粗取精、去伪存真，最后形成各种简要的图表。全文以这些史料为基础，运用国家与社会关系的原理，结合近代广东社会演变之背景，分别从自然灾害救济、农村救济、城镇弱势群体救济、失业归侨救济四个角度，对陈济棠主粤时期广东省各地的救济实况进行了论述与分析，从而详细说明广东省社会救济领域中各种救济主体的兴衰及变迁过程。这就使论文做到了资料翔实，内容丰富，结构合理，论析扎实而有说服力。该论文在他进行博士毕业答辩时，深得通讯评议专家和答辩委员的一致好评。

第三，本书的内容既反映了民国政府从事社会救济事业的普遍性，又突出了广东省社会救济事业之地域性特色。作者在写作过程中，没有局限于就广东省社会救济而论救济，而是从政府救济角度反观民国南京中央政府、广东省政府及地方基层政权三者在社会救济中的表现、地位及其互动关系。他指出：尽管陈济棠

主粤时期广东省政府与中央政府的关系一直处于非正常状态，并不断挑战南京中央政府的权威——在政治上以西南两委员会为屏障与中央政府分庭抗礼，在经济上与中央政府争夺财源，在军事上大搞实力对抗，在党权及司法上亦自成系统，不听命于中央，不过在社会救济方面，广东省政府却较好地执行了中央政府的救济立法及其奖善惩恶制度，并结合本省的实际情形发布和实施了一些地方性的救济法令。当时的中央政府、广东省政府及地方基层政权这三者，虽各自扮演的角色不一，但它们缺一不可，共同描绘了当时社会救济活动的生动画面。作者在说明了民国时期政府搞社会救济普遍性之同时，更注意凸显广东省社会救济事业的地域性特点。这主要表现在以下两个方面：①广东省因地缘优势得风气之先，受西方近代救济理念的影响较早，故它在救济方面的近代化程度较高。民国时期，广东省与港、澳在出入境方面并无限制，都可自由来往，故粤、港、澳三地人员交流频繁，经贸联系特别密切。出于共同的文化圈及特殊的血缘、地缘关系，侨居港、澳之人士对省内慈善救济活动较为关注；每当重大灾害发生时，往往是粤、港、澳三地联袂进行赈济活动。在联合办赈之过程中，港、澳地区一些先进的社会救济思想及理念，对广东省政府救济活动的展开起到了较强的参照或指导作用。②本论著将广东省的社会救济事业与其乡村建设结合起来考察。它以陈济棠提出的《救济广东农村计划》作为切入点，对该计划提出的历史背景、计划的内容、计划的实施等情况进行了剖析，并将之与当时的乡村建设运动作了比较分析，进而论述了广东省政府的救济活动与社会控制的关系。作者认为，广东省政府在此时期内大力发展救济事业，一方面是由于其对自身社会责任问题的觉醒，另一方面也是为了其强化社会控制的需要——政府通过救济活动，进一步加强了对各县乡基层社会的调控与整合，从而使自己的权威、意志及统治触角深入到了城乡各基层政权。

除上述三大特色外，这部论著还展示了作者在治学方面的一些优点，如：学风纯正，论文严格遵守学术规范，凡引用他人成果均有注明；学术见解独到，论证充分。他充分利用丰富的资料；

进行实证研究，对有关陈济棠主粤时期的社会救济诸问题，提出了一系列见解；文字功底较好，全文表达流畅，层次分明，图表规范；在研究方法上，能注意将历史学、政治学与社会学等多种方法结合起来。

如果说此书的不足之处，主要是广东省社会救济之成效及其地域比较分析等方面尚待进一步深化。若能如此，则本论著当更臻完美。至于其他的问题，我想在此书出版后，将会有学界同仁及广大读者多予赐教，以匡不逮。

以上所述，只是本人读唐富满这部新作后的一些看法，权为全书之序。

甚望作者今后不断推出其他的新作，以惠学林。

周兴樑

2011年7月2日写于中山大学745栋书舍

目 录

序 / 001

绪 论 / 001

第一章 主从角色的互换:清末至民国时期粤省救济事业中的政府与社会 / 026

第一节 民间传统慈善事业的盛衰 / 026

第二节 政府对传统慈善事业的整顿 / 035

第三节 政府救济事业兴起的背景 / 045

第二章 自然灾害救济 / 053

第一节 灾情及其影响 / 053

第二节 广东省政府对灾害的救济 / 074

第三章 农村救济 / 122

第一节 广东农村经济的破产 / 122

第二节 广东省政府对农村救济活动的展开 / 134

第四章 城镇弱势群体救济 / 170

第一节 政府实施的综合性救济活动 / 171

第二节 政府实施的专门性救济活动 / 225

第五章 失业归国华侨救济 / 263

第一节 救济归侨的社会历史背景 / 264

第二节 救侨工作的酝酿及救侨机关的设立 / 269

第三节 救侨工作的展开及其成效分析 / 271

第六章 民国各级政府与粤省的社会救济事业 / 285

第一节 政府救济活动中的中央政府与广东省政府 / 285

第二节 县乡基层政权的社会救济活动 / 293

第三节 政府救济活动的特点及效果 / 300

附 录 / 308

附一 南海县佛山救济院图 / 308

附二 广东省会警察厅附设济良所试办章程 / 310

附三 广州市人民团体募捐办法 / 312

参考文献 / 313

后 记 / 329

绪 论

一、选题之缘起

陈济棠治粤八年（1929—1936年），因其时治安良好、物价稳定、财政平稳、收支盈余等，而被誉为中华民国三十八年中广东省的“黄金时代”。学术界对此一直较为关注。^①以往的学术成果对这一时期广东省的政局、经济建设成就等方面的研究较多，而从社会史的视角来研究的成果尚属少见。本书以晚清民初的广东政局为背景，拟从政府救济事业这一个视角来管窥当时的社会。本书选题之缘起基于以下考虑：

（一）广东省在陈济棠主粤时期，政府救济事业较为突出

清末民初，广东省内政权更迭频繁，社会一直动荡不安，政府在社会救济方面举步维艰，地方士绅及各善堂充当了其主角。民间慈善事业的异常繁荣，往往是政府不能作为的折射，也是社会病态的反映。^②早在清末时就有人指出这一点。他们认为：“欧美各国，学者向之所讨论，政治家之所筹划，其目的专注于维持国家之生存发达，以速国民之进步，未闻有置重于慈善事业也……慈善事业，所以济弊政之穷，欲谋国利民富，端不系于此……其（欧美各国）国民蒸蒸然日致于繁荣，又岂空藉慈善事业以为补救乎。”^③

1929年，陈济棠主粤以后，大力绥靖地方，加强对地方基层政权的控制，政府的权威得以重建。广东省政府在整顿传统慈善事业的同时，大力发展政府救济事业，由政府主办的救济设施如救济院、平民医院、育婴院、赠医施药所、仓储、水利事业等，大多得到了恢复和重建。

① 据统计，有关陈济棠的专著就达5部之多，如余炎光、[美]陈福林主编的《南粤割据——从龙济光到陈济棠》（广东人民出版社，1989年），林华平的《陈济棠传》（圣文书局，1996年），凌立坤、凌匡东的《陈济棠传》（花城出版社，1998年），钟卓安的《陈济棠》（广东省地图出版社、暨南大学出版社，1999年），肖自力的《陈济棠》（广东人民出版社，2002年），等等。此外，还有近百篇学术论文。

② 周秋光先生在《民国时期社会慈善事业研究刍议》（《湖南师范大学社会科学学报》，1994年，第3期）一文中认为：“说来有趣，本来一个健全的社会，是不应当有如此发达的社会慈善事业的。它应是这个社会的畸形和变态。从这个意义上讲，对于民国社会是不能叫好的。”

③ 邓雨生编：《全粤社会实录初编》，1910年印行。

陈济棠主粤时期，广东地区的政府救济事业之勃兴自有其社会历史原因。

广东省地处沿海、毗邻港澳，自近代以来一直处于对外开放的前沿。民国时期，广东省的商品化程度较高，省内的许多农产品、丝织品及其他手工业产品大部分销往海外，对海外市场依赖度较强。1929—1933年爆发了一场世界性的经济危机。帝国主义各国为了摆脱和转嫁经济危机，保障本国工农业的复苏，而对进口货物采取了高税率政策。广东的蚕丝、茶叶、水果等农副产品之出口量因此大减，价格低落，生产遭受到空前的严重打击；作为广东省重要经济支柱的侨汇，也因大批华侨失业回国而大为减少，致使城乡经济一片凋零。广东省与福建、江西两省为邻。陈济棠主粤时期，福建与江西两省并不太平，福建省发生了“福建事变”，江西则有国民党军先后五次“围剿”红军，邻省的动乱与战争使大批的难民、散兵汇集于广东之广州、汕头等许多城市。以上这些情形导致当时广东省城乡间破产农民、失业手工业者、灾民、战争难民等弱势群体比比皆是。在1932年的人口调查中，仅广州之无业人员就有近30万人，汕头失业人员近万人，在中山、佛山等其他城市里，亦有大量失业人员。据1936年3月5日国际劳工局中国分局估计，1935年全国失业人数为5 893 196人，其中广东失业人数最多，为1 578 482人，约占全国总失业人数的26.6%。^①据统计，上海1932年的乞丐人数约25 000人^②，天津1934年之乞丐约万余人^③，而广州1935年的乞丐竟多达4万余人，“若以广州市的人口总数作比例，大约十个人当中就有一个是乞丐”^④。以上这些亟待救济的弱势群体如得不到妥善安排，他们就会铤而走险，采取“越轨的生存方式”，从而对现存社会秩序和安全构成强大挑战。在此情形下，广东省政府大力发展救济事业，这一方面是出于其对自身问题的觉醒，另一方面也是为了实现其社会控制的需要。由此可见，陈济棠主粤时期广东省大力发展救济事业，并不是为救济而救济，而是有其深刻的社会背景。

众所周知，自1928年“东北易帜”以来，南京国民政府在表面上实现了全国的统一，但广东、广西、山西、云南、贵州、四川等省与中央政府一直是貌合神离，其中尤以广东为甚。自“胡汉民事件”后，陈济棠在广东公

① 广东省立中山图书馆编纂：《民国广东大事记》，羊城晚报出版社，2002年版，第529页。

② 陈冷僧：《上海乞丐问题的探讨》，《社会半月刊》，1934年，第1卷第6期。

③ 洛亚：《救济乞丐》，《社会半月刊》，1934年，第1卷第4期。

④ 《广州的乞丐》，《申报》，1935-05-12。

然挑战南京中央政府的权威：在政治上，他以西南两委员会为屏障与中央政府分庭抗礼；在经济上，与中央政府争夺财源；在军事上大搞对抗；在党权及司法上，广东省亦自成系统，不再听命于中央；广东与中央之间的关系一直处于非正常状态。在社会救济方面，广东省政府与中央政府的关系又是怎样呢？广东省各基层政权在政府救济活动中又扮演了什么角色呢？这是本文关注的问题之一。

（二）民国时期，广东省的社会救济事业既具有普遍性，也具有强烈的地域性色彩

第一，与内地大多数省份相比，广东省的主要灾害除了水灾、旱灾、地震等自然灾害外，它还是全国台风最厉害的省份。广东省地处低纬度，属亚热带季风气候区，雨量充沛。广东与广西、湖南、江西、福建同属我国东南丘陵区，但其河流与这些省（区）的有所不同：广西地处珠江流域的中上游，湖南、江西则分属长江流域的洞庭湖、鄱阳湖两大湖泊水系，福建的河流多为独流入海的小河流，而广东则地处珠江、韩江、九洲江、鉴江等河流的尾闾，它承受的客水面积达 35.7 万平方公里，特别是在面积不足 1 万平方公里的珠江三角洲河网区域内，承受了来自西江、北江、东江及其他河流的来水达 45.4 万平方公里，相当于其面积的 45.5 倍，这往往造成严重的洪涝灾害威胁。^① 广东是全国大陆海岸线最长的省份，其东边的太平洋是世界最大的台风潮，受此影响，广东成为全国台风灾害最严重的省份。除台风强大风力直接造成的风灾外，台风暴雨暴潮形成的洪涝灾害也来势猛、强度大、破坏力强。此外，广东秋旱、冬旱、春旱的发生还与台风雨量是否偏少有密切关系。据史料记载，新中国成立前的 450 年间，广东洪灾年份占 90%，旱灾年份占 67%，台风灾害年均 1.5 次，可谓“十年九涝、三年两旱、二年三台灾”。^② 据《珠江流域水利基本情况汇编》统计，珠江三角洲在 1915—1949 年中，每年受淹之农田面积（包括崩堤、山洪、洪潮区和洪泛区的淹浸）达百万亩以上的有 22 年，即平均约每 3 年便有 2 年农田受淹浸面积达到百万亩以上。每当自然灾害发生时，灾民嗷嗷待哺，老者转于沟壑，壮者流于四方。严重的自然灾害极大地制约了广东社会的全面发展。

第二，广东省因地缘优势，得风气之先，受西方近代救济理念的影响较

^① 广东省水利厅、广东省防汛防旱防风总指挥部编：《广东水旱风灾害》，暨南大学出版社，1997 年版，第 19～20 页。

^② 广东省水利厅、广东省防汛防旱防风总指挥部编：《广东水旱风灾害》，暨南大学出版社，1997 年版，第 19 页。

早,在救济方面近代化程度较高。民国时期,广东省与港、澳都可自由来往,在出入境方面并无限制,故粤、港、澳三地人员交流频繁,经贸联系特别密切。由于拥有共同的文化圈以及特殊的血缘、地缘关系,侨居港、澳的人士对广东省内的慈善救济活动较为关注,每当重大灾害发生时,往往是粤、港、澳三地联袂进行赈济。在联合办赈的过程中,港、澳地区一些先进的救济思想及理念为广东省救济活动的展开起到了较强的参照作用。

自近代以来,来中国传播上帝“福音”的外国传教士也在广东省登陆。据统计,到20世纪初广东省有72处传教士驻地(其中海南岛有4处),分布在全省三分之一以上的县市。在广东传教的差会及团体有41个,传教士人数从1899年的184人增至1920年的785人。在传教士的活动下,广东省的教堂、教徒数目日渐增多,至1919年,广东省有464个大小教堂,天主教徒约10万人,基督教新教信徒达61262人。民国时期广东省基督徒的人数,比皖、甘、陕、川、滇诸省信徒的总和还多。^①

西方宗教界人士在中国传教的同时,也一直把慈善事业作为他们传播上帝“福音”的途径之一。1835年,美国派遣第一位传教士伯驾到中国,在广州开办“眼科医局”(后于1865年更名为博济医院),掀开了外国人在华医疗慈善事业的序幕。他们还先后在广州、南海、汕头、肇庆等地兴办了其他一些医疗慈善机关。如在广州有由美国富玛利女医生于1899年创办的柔济医院;有美国威姿姑娘于1909年创办的慕光瞽目院;1917年成立的邝盘石医院;1919年成立的两广浸信会医院等医疗慈善机关。此外,他们还在广东东莞、遂溪、北海等地兴建了不少麻风院。据统计,1919年前,西方传教士在广东各地所设的医院和诊所不下30所。^②至20世纪30年代,基督教在广东省创办的主要慈善设施如下:孤儿院31处,收容孤儿1514人;医院22处;安老院,收容病人4250名;施诊所35处。^③其中慈幼方面:天主教加拿大满地荷无原罪女修会于1919年创立了圣灵孤儿院、圣婴婴院;1906年湛罗必牧师创办的两广浸信会孤儿院。抚老方面:天主教法国安老会于1913年创办了安老院;1922年广东长老会传道总会创办了基督教颐老院;1922年由东山浸信会卢连倡办了两广浸信会安老院。教育慈善方面:先后创办了真光中学(1872年创办)、培英中学(1882年创办)、格致书院(1888

① 赵春晨、雷雨田、何大进:《基督教与近代岭南文化》,上海人民出版社,2002年版,第58~60页。

② 顾长声:《传教士与近代中国》,上海人民出版社,1991年版,第277页。

③ 《时事月报》,1934年,第11卷第3期。

年成立,1917年定名为岭南大学)、广东女医学校(又名夏葛医学院,1904年创办)、圣心中学(1904年)、日新小学(20年代初期)、明德女子中学(1931年)等。外国传教士在从事教育及医疗等社会慈善活动时,把西方先进的医术、西药、近代医疗制度、护理教育以及全新的救济思想与理念带入了中国。这些理念起了示范与开创作用,给清末民国时期广东省的社会救济事业带来了清新的气息,也促进了广东省社会救济理念的近代化转型。

(三) 对现实意义的关注也是本文选题的立足点

和谐社会是当今学界讨论的热点之一。和谐社会是指社会中的各个要素、各个群体以及各个个体相互匹配、相互理解、融洽相处的一种状态。它并非是一种空想,而是面对社会急剧变化、冲突丛生的特定背景的特定需求,即试图通过协调来化解各方面的矛盾与冲突。^① 当今,我国正处于社会转型时期,经济在得到快速发展的同时,许多突发性公共事件以及其他社会问题亦日益凸显。据统计,1980—2003年,东部地区在全国经济总量的比重由50%增加到59%,西部与东部的人均GDP比率由1:1.92扩大到1:2.59,中部与东部的比率由1:1.53扩大到1:2.03。^② “中国的基尼系数达到0.45,超过国际公认的0.4之警戒线;如今(2006年)中国20%的最贫困人口收入份额只有4.7%,而20%最富裕人口收入份额则高达50%。”^③ 随着东西差距及城乡贫富差距的进一步拉大,社会弱势群体日益增多。中国60岁以上的老年人口目前已达到1.3亿多人,占总人口比重的10%,其中80岁以上高龄的老年人口高达1100万,并以年均5%的速度递增。到本世纪中叶,60岁以上老年人口将达到4亿左右,占亚洲老年人口总数的1/2,占世界老年人口总数的1/5。^④ 此外,中国目前还有200多万孤儿^⑤、6000多万残疾人^⑥,中国农村的绝对贫困人口约3000万人,城镇失业下岗者中的贫困人口约3000万人^⑦。这些弱势群体最容易受到市场机制的侵害。关注弱势群体、构建和谐社会,已成为当今社会发展的必然要求,政府对之也

① 任剑涛、龙国智:《权力共享与利益分享:和谐社会的两个前提》,《学术研究》,2005年,第5期。

② 《中国社会成员贫富差距趋拉大 社会公平问题突出》,2005-08-21, <http://news.tom.com>。

③ 《耶鲁大学教授陈志武谈中国改革困局与转轨路径》,2006-01-24, <http://talk.163.com>。

④ 吴锦良:《政府改革与第三部门的发展》,中国社会科学出版社,2001年版,第278~279页。

⑤ 《“六一”国际儿童节面面观》,2004-06-01, <http://www.qianlong.com>。

⑥ 《全国有六百万多残疾人 听力言语残疾人最多》,2002-05-07, <http://www.xinhua-net.com>。

⑦ 《我国富人回报社会少 政协建议制定慈善事业法》,《人民日报》(海外版),2005-07-12。

密切关注。^① 因此,选择这一课题不仅具有一定的学术价值,而且具有一定的现实借鉴意义。

二、有关概念及研究对象的界定

(一) 弱势群体

弱势群体是社会学、政治学等领域中常用于分析现代社会经济利益和社会权力分配中不公平,社会结构不协调、不合理的一个概念。至于什么是社会弱势群体,目前学界大多是根据自己研究或所关注的重点,从不同角度提出各自的看法。如蔡勤禹认为:“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。”^② 王思斌认为:“脆弱群体是在遇到社会问题的冲击时自身缺乏应变能力而易于遭受挫折的群体”,“弱势群体则是在社会的经济结构和权力结构中处于不利地位的群体”。^③ 杨团认为:“弱势群体就是在社会各个群体中处于劣势的脆弱的一群。”“弱势群体可从是否丧失具有市场竞争能力的人力资本,是否难于融入所处地域社会的社会生活、难于与其他群体享有平等的公民权利,是否远离社会权力中心和社会对于社会群体的既定评价等角度来定义。”^④ 由此可以看出,弱势群体主要是指那些在社会中处于弱势地位,具有“脆弱性的”且“易受伤害”的群体。

① 在2002年3月朱镕基总理代表国务院向九届全国人大五次会议所作的《政府工作报告》中,第一次正式使用了社会学界常用的“弱势群体”这个词。报告指出,积极扩大就业和再就业是增加居民收入的重要途径,并强调要“对弱势群体给予就业援助”。2002年11月8日,在北京召开的举世瞩目的中国共产党第十六次全国代表大会上,江泽民同志代表第十五届中央委员会作了《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》的报告,报告明确指出,我们“现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康”。他在该报告中还列举了许多如“贫困人口还为数不少”、“老龄人口比重上升”、“就业和社会保障压力增大”等各项与“弱势群体”相关的事项。2005年3月5日,国务院总理温家宝在第十届全国人民代表大会第三次会议上所作的《政府工作报告》中,提出要积极发展社会事业和建设和谐社会,“加快社会事业发展;着力解决与人民群众切身利益相关的突出问题,维护社会稳定,努力构建社会主义和谐社会;进一步做好就业和社会保障工作,提高人民生活水平;加快社会保障体系建设;完善企业职工基本养老保险制度,坚持社会统筹与个人账户相结合,扩大做实个人账户试点;继续增加城乡居民收入,特别是中低收入者收入;通过多种措施促进农民收入持续增长;高度重视解决城乡困难群众基本生活问题;各地要加快建立城乡特殊困难群众的社会救助体系,帮助他们解决看病、住房、子女上学等实际困难”。

② 蔡勤禹:《国家、社会与弱势群体——民国时期的社会救济(1927—1949)》,天津人民出版社,2003年版,第2页。

③ 王思斌主编:《社会工作导论》,北京大学出版社,1998年版,第17页。

④ 杨团:《弱势群体及其保护性社会政策》,《前线》,2001年,第5期。

弱势群体是任何时代、任何社会都存在的一种普遍现象。它是一个历史范畴,常常是在某种特定时空条件下使用的概念,因此,在不同时期往往有不同的表现。本书根据陈济棠主粤时期广东省的一些实际情况,将弱势群体分为生理性弱势群体和社会性弱势群体。前者是指基于自然生理因素所导致的社会生存能力低弱的人群,如弃婴、流浪儿童、残疾人等;后者是指由社会因素所导致的暂时或永久处于较差社会生存状况的人群,这些群体具有不确定性和相对性,他们有可能通过自身的努力或周围环境的改善而改变他们的弱势地位,从而脱离弱势群体,如灾民、流民、难民、失业手工业者、破产农民、不幸妇女、弃婴、人力车夫、失业归国华侨等。

(二) 社会慈善、社会救济、社会救助

在社会救济领域,慈善事业与社会救济是一对易于混淆的概念,这里有必要先就这对概念加以解释。关于慈善事业,已有很多学者分别从不同的角度对之加以解释。英国的专家把“慈善组织”定义为:为了广泛的公共利益而设立,非营利、非政府、从事各种慈善性公益活动的组织。^①国内也有些学者认为,慈善事业是一种民间公益性事业,与社会救济和社会福利相比,慈善事业不是由政府支持而是在政府倡导下,由民间团体自愿组织和开展活动的一种典型的支持行为。^②周秋光、曾桂林在《中国慈善简史》一书中认为,慈善事业是一种社会行为,是指在政府的倡导或帮助与扶持下,由民间的团体和个人自愿组织与开展活动,对社会中遇到灾难或不幸的人,不求回报地实施救助的一种高尚无私的支持与奉献行为。^③蔡勤禹认为,慈善是个人或组织基于博爱心理从事的扶贫济弱行为。^④郑功成认为,慈善事业是建立在社会捐献基础之上的民营社会化保障事业。^⑤也有学者认为,慈善事业系指社会以善心为动力,自愿对他人的急难与贫困进行物质援助的行为。^⑥由以上可以看出,慈善事业最大的特征是它的民间性与社会性,它是一种来自民间的自发性的救济行为。

至于什么是社会救济,学界也有多种认识。《辞海》认为,社会救济是

① 王名:《英国民间公益组织的发展及对我国的启示》,2005-06-02, <http://www.blogchina.com>。

② 吴锦良:《政府改革与第三部门的发展》,中国社会科学出版社,2001年版,第276页。

③ 周秋光、曾桂林:《中国慈善简史》,人民出版社,2006年版,第6页。

④ 蔡勤禹:《国家、社会与弱势群体——民国时期的社会救济(1927—1949)》,天津人民出版社,2003年版,第36页。

⑤ 郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆,2000年版,第28页。

⑥ 张文:《宋朝社会救济研究》,西南师范大学出版社,2001年版,第5页。

“国家和社会对于无法维持生活的公民的救济。在我国，由民政部门办理，方针是依靠基层、生产自救、群众互助、辅之以政府必要的救济。在农村主要是对五保户的救济。广义的社会救济，包括发生严重自然灾害后的赈灾救灾”^①。苏振芳在《社会保障概论》一书中认为，社会救济又称社会救助，“是指社会成员因自然灾害、意外事故和个人生理、心理等原因而导致生存困难不能维持最低限度生活水平时，由国家或社会有关部门给予一定的物质或资金的扶助或援助，以使其基本生活得到保障的一种社会保障措施”。他进一步认为，社会救助的对象包括三种：“一是因天灾人祸等因素而导致不接受紧急救助就无法维持生活者；二是由于先天或后天的因素失去劳动能力者；三是虽有劳动能力，但因客观因素以致失业、收入中断或减少者。”^②而专门研究社会保障学的郑功成认为，社会救济的内涵，是指国家与社会面向由贫困人口与不幸者组成的社会脆弱群体，提供款物接济和扶助的一种生活保障政策，它通常被视为政府的当然责任或义务，采取的也是非供款制与无偿救助的方式，目标是帮助社会脆弱群体摆脱生存危机，以维护社会秩序的稳定。社会救济的外延，则包括灾害救济、贫困救济和其他针对社会脆弱群体的扶助措施。^③郭强、王云骏等则进一步认为，社会救济是国家社会保障制度的重要组成部分。^④综合上述各种观点可以看出，社会救济的对象是各种社会弱势群体，其主体虽同时包括政府和社会，但它主要突出了政府的责任意识。本书所说的慈善事业主要是指民间的慈善救济活动，而社会救济则侧重于政府的救济行为。

近来，有些学者还从社会保障领域借用了“社会救助”这一概念。^⑤据研究表明，“社会救助”是随着现代社会保障制度的发展和完善而在近年来兴起的一个专门术语。尽管很多学者认为“社会救助”这一概念更能突出政府之救济行为，更能体现出接受救济者的人格尊严，但民国时期的大多数报刊、日记、笔录里主要使用的是“社会救济”这一概念，而很少提及“社会救助”这一术语。笔者认为，采用当时的“话语”来表达和重建当时的

① 辞海编辑委员会：《辞海》（下），上海辞书出版社，2002年版，第4493页。

② 苏振芳：《社会保障概论》，中国审计出版社、中国社会出版社，2001年版，第242~243页。

③ 郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2000年版，第13~14页。

④ 郭强、陈兴民、张立汉主编：《灾害大百科》，山西人民出版社，1996年版，第769页；王云骏：《民国南京城市社会管理》，江苏古籍出版社，2001年版，第86页。

⑤ 陈桦、刘宗志：《救灾与济贫——中国封建时代的社会救助活动（1750—1911）》，中国人民大学出版社，2005年版；洪大用：《转型时期中国社会救助》，辽宁教育出版社，2004年版；等等。