

民国时期社会保险 理论与实践研究

THE STUDY ON
THEORY AND PRACTICE OF
SOCIAL INSURANCE
DURING THE PERIOD OF THE REPUBLIC OF CHINA

李 琼◎著



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

民国时期社会保险 理论与实践研究

THE STUDY ON
THEORY AND PRACTICE OF
SOCIAL INSURANCE
DURING THE PERIOD OF THE REPUBLIC OF CHINA

李 琼◎著



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

图书在版编目(CIP)数据

民国时期社会保险理论与实践研究/李琼著. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-5097-6678-1

I. ①民… II. ①李… III. ①社会保险-经济史-研究-中国-国民 IV. ①F842.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 247820 号

民国时期社会保险理论与实践研究

著 者 / 李 琼

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 杨春花

责任编辑 / 叶 娟

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

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

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 14 字 数: 173 千字

版 次 / 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

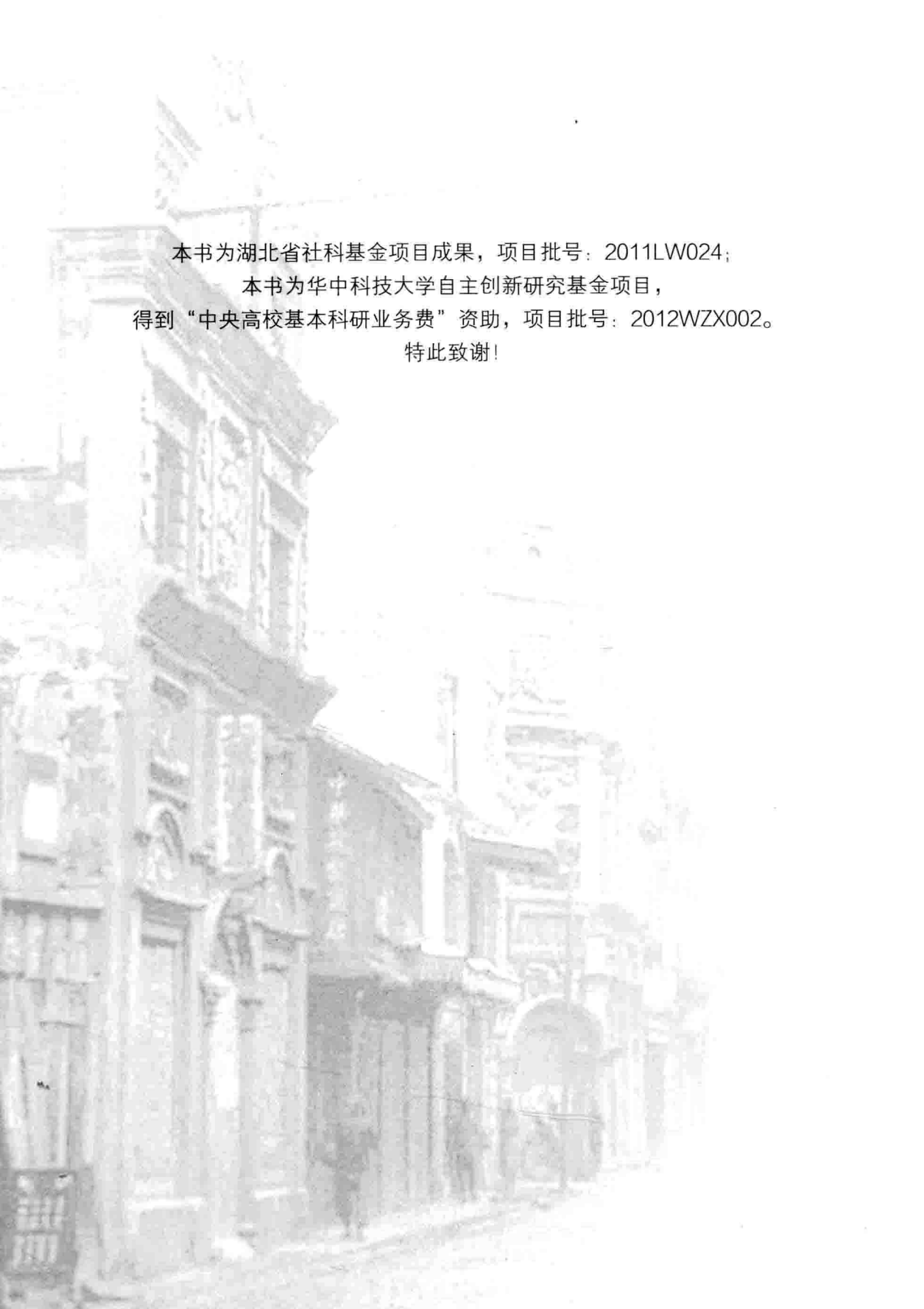
书 号 / ISBN 978-7-5097-6678-1

定 价 / 69.00 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





本书为湖北省社科基金项目成果，项目批号：2011LW024；
本书为华中科技大学自主创新研究基金项目，
得到“中央高校基本科研业务费”资助，项目批号：2012WZX002。
特此致谢！

内容提要

民国时期，是现代社会转型的开始阶段，这一时期的社会保障制度也开始由传统社会救济模式向现代社会保险模式转型。社会保险，这一大工业条件下的社会保障制度在民国时期也开始萌芽。

本书第一章分析了民国时期社会保险产生的原因。社会保险与工业化密切相关，工业化的初步发展促使城市化进程加快，使得城市中劳工问题十分突出。一方面，农业社会传统的社会保障制度已不能适应工业社会发展的需要；另一方面，随着劳工工伤事故、失业频发，为了稳定社会统治基础，政府有必要强制采取社会保险的方式，通过充实社会保障的内容，达到巩固社会秩序的目的。因此，工业化、城市化成为催生社会保险的重要动因。中国共产党、国民党对劳工问题颇为关注，其社会政策中即有实施社会保险以保护劳工利益的主张。民国时期包括一些学者在内的社会各界呼吁政府立法，实行社会保险保护劳工，推动了政府的劳动立法，而国外社会保险制度和国际劳工组织对民国时期政府颁行劳动法规更是起到了直接推动作用。

本书第二章论述了民国时期社会保险的思想理论基础。中国传统社会思想中的救荒思想、大同社会理想、民本主义思想和社会互助思想都带有朴素的社会保障思想，是民国时期社会保险诞生的重要思想

渊源。孙中山先生的民生主义是国民党社会政策的指导思想，其中即蕴含丰富的社会保障思想。西方工业国家社会保险思想和实践经验的传入，为社会保障模式现代化提供了理论基础和现实参照。与此同时，学术界关于社会救济、社会保险、社会福利等社会保障问题的研究也为社会保险制度建设提供了理论基础。马克思、列宁社会保障思想是苏联国家保险的指导思想，受其影响，中国共产党在革命实践中有实行国家保险模式的劳动保险主张。

本书第三章对社会保险立法和社会保险行政进行了论述。社会保险制度最终生成的重要指标，就是相关立法的出现，政府有相关的职能部门专司其职。民国时期社会保险立法作为社会立法活动的一项重要内容，受工业发达国家社会保险制度和国际劳工组织国际立法的影响，经历了从萌芽、草创到确立社会保险法原则的过程。20 世纪 20 年代，储蓄和社会保险的内容已出现于北京政府的劳工立法之中；20 年代末和 30 年代，南京国民政府先后制定了《劳动保险草案》和《强制劳动保险法草案》；40 年代国民政府确定了《社会保险法原则》，在 1947 年《宪法》中确定“国家为谋社会福利，应实施社会保险制度”，并拟订了健康保险、伤害保险等各项社会保险专门法草案，我国的社会保险制度进入草创阶段。与此同时，社会保险行政也逐步走向专门化，南京国民政府社会部社会福利司第一科执掌社会保险事务，并于 1947 年改为中央社会保险局筹备处。中国共产党则在革命根据地进行了社会保险立法和实践，为新中国社会保险事业积累了经验。民国时期社会保险立法，开启了当今中国大陆地区和台湾地区不同的社会保障之路。

本书第四章介绍了社会保险实务。民国时期，中国虽未建立比较完善的社会保险制度，但社会保险实务并不鲜见。20 世纪 20 年代，

诸如疾病保险、伤残保险、养老保险等社会保险内容在员工抚恤待遇中出现，可以商务印书馆为例。30年代社会保险实务增多，出现了上海人力车夫互助保险、国家通过立法推行邮政储金汇业局简易人寿保险及各厂矿的强制储蓄，社会保险实践初见成效。抗日战争中，资源委员会借助商业保险的形式，实行强制性员工寿险；1944年，社会部举办川北盐场盐工保险，其由政府主导，强制盐工参加，雇主和盐工分担保险费，并以《川北区各场盐工保险暂行办法》为实行依据，因而被视为民国时期国民政府举办“劳工保险的嚆矢”。东北解放区公营企业战时劳动保险则是中国共产党第一次在较大范围的地区建立社会保险制度。

民国不长的38年时间中，除了1927~1937年有一个较为稳定的经济建设时期，其余时间则陷入内乱外患之中，经济的建设、社会的发展缺乏一定的有利条件。在这样的环境中，中国并没有建立起包括失业保险、伤残保险、生育保险、养老保险等在内的，比较完善的社会保险制度；社会保险实践的范围也十分狭小，仅限于部分厂矿企业，更何谈农村社会保险。但是，相对于中国传统以家庭、宗族为保障依托，以社会救济、社会抚恤为主要内容的社会保障制度来说，它是中国社会保障制度由传统向现代转变过程中的新生事物，这是中国对现代社会保障事业的有益探索，是适应时代潮流、建设现代文明的举措。

关键词：民国时期 国民政府 社会保险立法 社会保险实务

目 录

绪 论	1
第一章 民国时期社会保险产生的历史背景	20
第一节 工业和城市化发展的迫切需要	21
一 中国现代工业的产生和城市化进程的加快	21
二 现代社会转型使劳工问题日趋严重	24
第二节 学界和政党对劳工问题的关注	30
一 学界和基督教会对劳工问题的重视	30
二 国共两党的劳工政策	37
第三节 国际劳工组织与国外社会保险制度的影响	41
第二章 社会保险思想渊源及理论基础	50
第一节 渊源之一：传统社会保障思想	50
一 古代荒政思想	51
二 大同社会理想	52

三 民本思想·····	54
四 社会互助思想·····	56
第二节 渊源之二：西方社会保险思想的传入·····	57
一 西方社会保险制度的历史考察·····	57
二 西方社会保险制度的主要理论来源·····	61
三 西方社会保险理念的传入·····	63
第三节 孙中山民生主义的影响·····	67
一 以实现“天下为公”的社会理想为目的·····	67
二 “民生主义以养民为目的”，国家应对其人民实行 社会保障·····	69
三 “以国家实业所获之利，归之国民所享”，社会 保障制度建立的经济基础是现代工农业的发达·····	71
第四节 学术界的社会保险研究·····	72
第五节 中国共产党的社会保险主张·····	80
 第三章 社会保险立法·····	86
第一节 社会保险立法的肇始·····	86
第二节 南京国民政府社会保险机构与法规·····	92
一 南京国民政府的社会保险立法·····	92
二 南京国民政府的社会保险行政机构·····	110
第三节 革命根据地的社会保险条例·····	117
 第四章 艰难发展的社会保险实务·····	126
第一节 以福利形式出现的商务印书馆员工保险·····	128
第二节 上海人力车夫互助保险·····	137

第三节	邮政储金汇业局简易人寿保险	143
第四节	资源委员会员工寿险	148
第五节	强制储蓄	155
第六节	川北盐场盐工保险	162
一	筹备阶段	166
二	三台盐工保险社试点阶段	166
三	普遍办理阶段	167
第七节	东北公营企业劳动保险	174
结 语		
——	关于民国时期社会保险的几点认识	185
参考文献		200
后 记		209

Contents

Introduction	/ 1
 Chapter 1 The Background of Social Insurance during the Period of the Republic of China	 / 20
Section 1 Urgent Need of Industrialization and Urbanization of China	/ 21
1. The Initial Development of Industrialization and the Speeding up of Urbanization	/ 21
2. The Serious Laborer Industrial Accident	/ 24
Section 2 The Highly Caution on Laborer Industrial Accident from Intellectuals and Parties	/ 30
1. The Opinion of Intellectuals and Christian Church on Laborer Industrial Accident	/ 30
2. The Labor Claim of the KMT and the CPC	/ 37

Section 3 The Influnce of the ILO and the Overseas Social Insurance System	/ 41
---	------

Chapter 2 The Social Insurance Ideological and Theoretical Foundation	/ 50
--	-------------

Section 1 The Chinese Tradition Society Thought	/ 50
1. The Famine Relief Thought	/ 51
2. Datong Society Ideal	/ 52
3. The People's Principle Thought	/ 54
4. The Social Cooperation Thought	/ 56
Section 2 The Incoming of Western Social Security Thoughts	/ 57
1. The History Inspection of Western Industrial Countries Social Security	/ 57
2. The Main Theoretical Sources of Western Industrial Countries Social Insurance	/ 61
3. The Incoming of Western Advanced Industrial Countries Social Security Thinking	/ 63
Section 3 The Influnce of Mr. Sun Yat-Sen's People's Livelihood	/ 67
1. Ideal Society: "All Under Heaven are Equal"	/ 67
2. The Government Should Protect its People by Social Insurance	/ 69
3. The Fundation of Social Insurance is Mordern Economy	/ 71
Section 4 The Academic Community Study on Social Insurance	/ 72
Section 5 The Claim on Social Insurance of the CPC	/ 80

Chapter 3	The Legislation of Social Insurance	/ 86
Section 1	The Infancy of the Legislation of Social Insurance	/ 86
Section 2	The Law and Social Insurance Administration by the Nanking National Government	/ 92
1.	The Legislation of Social Insurance by the Nanking National Government	/ 92
2.	The Social Insurance Administration of Nanking National Government	/ 110
Section 3	The CPC's Social Insurance Legislation in Revolutionary Base	/ 117
Chapter 4	The Difficult Development of Social Insurance Practices	/ 126
Section 1	The Commercial Press's Compassionate Treatment of the Staff	/ 128
Section 2	The Mutual Insurance of the Drivers of Rickshaw in Shanghai	/ 137
Section 3	The Industrial Life Insurance by Postal Remittances and Saving Bank	/ 143
Section 4	The Resource Committee's Mandatory Life Insurance of the Staff	/ 148
Section 5	The Compulsory Savings	/ 155
Section 6	The Social Insurance of the Workers in Saltworks in the North of Sichuan Province	/ 162

Section 7	The Wartime Provisional Labor Insurance on Northeastern State-Ownership Enterprises	/ 174
Conclusion		/ 185
Bibliography		/ 200
Postscript		/ 209

绪 论

一 选题缘起

社会保险有“社会安全阀”之称，是现代社会保障制度的基本内容。从现代社会保险的发展史来说，它起源于19世纪80年代的德国，推广于20世纪初年的欧洲，兴盛于第二次世界大战期间并在战后得到迅速发展，现在正处于改革和调整阶段。民国时期（1912～1949年），中国正处于从传统社会向现代社会转型的过渡时期，各种社会保障制度也处于新旧交叠嬗变之际。民国时期是否产生过社会保险制度？这种制度是否对当时的中国产生较大影响？诸如此类的问题，都需要我们进行探索。与此同时，笔者也同意，在民国时期的社会保障制度中，“虽然……社会保障制度仍由传统的社会救济形式占主导地位，但其已开始向现代的社会保险、社会福利混合型过渡，产生了以现代工业为背景的社会保险制度”^①。那么，民国时期的社会保险制度与社会保

^① 朱汉国主编《中国社会通史·民国卷》，山西教育出版社，1996，第535页。

障制度有何联系,研究这一问题又有何现实意义,也是应该加以关注的。

本课题的研究具有较大的学术价值。

社会保险是现代工业背景下社会保障制度的重要组成部分,其出发点是为了解决人们在新的历史条件下所面临的疾病、伤残、失业、养老、死亡等重要问题。民国时期,中国现代工业和城市化有了初步发展,产生了劳工等新的职业群体,与之相伴随的是出现了农业时代所未有的劳动风险和工业伤害。此时以家庭、宗族为依托的传统社会救济已经不能满足这些职业群体的现实需要,社会保障制度亟须变革,在此情况下,社会保险应运而生。

长期以来,人们曾认为社会保险制度是共和国成立以后才建立起来的,劳动保险制度是社会主义制度优越性的体现;也有人从当代社会保障制度的模式来审视历史,认为民国时期社会经济十分落后,几乎没有或只有零星的社会保险措施。^①由于这些观点存在,因而民国时期的社会保险研究并未得到应有的重视,缺乏研究基础^②。因此,本课题对民国时期社会保险制度产生的历史原因、思想与理论基础以及社会保险立法和社会保险实务等情况进行探析,不仅从新的角度论

① 如严忠勤主编《当代中国的职工工资和社会保险》,中国社会科学出版社,1987;杨斌、刘景伟主编《社会保险指南》,南开大学出版社,1992;林闽钢:《现代社会保障》,中国商业出版社,1997。

② 就笔者掌握资料所见,专著方面仅有朱汉国主编《中国社会通史·民国卷》,山西教育出版社,1996;岳宗福:《近代中国社会保障立法研究(1912-1949)》,齐鲁书社,2006。论文方面有陈竹君《南京国民政府劳工福利政策研究》,《江汉论坛》2002年第6期;齐瑜:《民国时期社会保障建设中的劳工保护问题》,中国人民大学博士学位论文,2003;岳宗福、聂家华:《国民政府社会保险立法述论》,《山东农业大学学报》(社科版)2004年第4期;赵宝爱、龚晓洁:《抗战前青岛的社会保障事业》,《东方论坛》2005年第4期。此外,笔者也在这方面进行了初步研究,发表了相关文章:《民国时期社会保险初探》,《华中科技大学学报》(哲社版)2006年第1期;《20世纪40年代川北盐场盐工保险述论》,《民国档案》2006年第4期。

述其社会保险制度，而且也深化了民国经济史和社会史的研究，具有十分重要的学术意义。

同时，我们还看到，中国共产党在创建革命根据地的历史进程中，学习苏联的社会保障制度，也主张实行劳动保险，颁布了一系列劳动保险的法规、条例等，而且，抗战胜利后，在东北根据地的国营企业中，正式实行劳动保险制度。这一页历史，我们也不应忽视。

本课题的研究具有较大的现实意义。

历史研究的意义之一，在于总结过去的经验和教训，并探索其规律，为解决现实问题提供借鉴。当前，中国现代化建设如火如荼，社会处于急剧的变革时期，社会保险关系到人们的切身利益和社会的稳定，得到国家的高度重视和大力推行，2011年通过了《社会保险法》。据我国人力资源和社会保障部发布的《2013年全国社会保险情况》，截至2013年底，全国参加城镇职工基本养老保险人数为32218万人，城乡居民基本养老保险参保人数达到49750万人，城镇基本医疗保险参保人数为57073万人，参加工伤保险人数为19917万人，参加生育保险人数为16392万人^①。取得这样的成绩是十分不容易的，但是，对于中国庞大的13亿人口基数来说，目前的社会保险覆盖范围还远远不够，还需要进一步的发展。在目前中国经济基础还不很雄厚，社会保障历史包袱较大的情况下，如何结合中国的实际情况，建立一个覆盖面较大、效益较好的社会保险制度，仍处于改革和探索中。毫无疑问，建立和完善新的社会保险制度势在必行。所以，我们研究民国时期的社会保险制度，也可为当前中国新的社会保险制度的建立提供借鉴。

^① 《2013年全国社会保险情况》，人社部（<http://www.mohrss.gov.cn>）2014年6月24日，http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/shizhengyaowen/201406/t20140624_132597.html。