

中国社会福利丛书
ZHONGGUO SHEHUI FULI CONGSU



中国社会福利史

多吉才让 / 丛书主编
杨衍银 李宝库 / 丛书副主编
● 王子今 刘悦斌 常宗虎 / 著



中国福利出版社

中国社会福利史

王子今 刘悦斌 常宗虎 著

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会福利史/王子今, 刘悦斌, 常宗虎著. —北京: 中国出版
社, 2002. 9

(中国社会福利丛书; 2/多吉才让主编)

ISBN 7-80146-612-8

I 中... II. ①王... ②刘... ③常... III. 社会福利—历史—中国 IV.D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 068725 号

丛 书 名: 中国社会福利丛书

书 名: 中国社会福利史

著 者: 王子今 刘悦斌 常宗虎

责任编辑: 张铁纲

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66016392 传真: 66016392

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 www.bj114.com.cn 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷厂

开 本: 850×1168mm 1/32

印 张: 13

字 数: 326 千字

版 次: 2002 年 9 月第 1 版

印 次: 2002 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80146-612-8/D·54

定 价: (全五册) 160.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

《中国社会福利丛书》总序

民政部部长 多吉才让

随着社会主义市场经济体制的逐步完善，加快建立、完善与之相适应的社会保障体系，已经迫在眉睫。但是，什么是既适合中国国情又能够与国际接轨，既解决当前现实问题又结合未来长远发展的社会保障体系，怎样在逐项建构各个子系统的基础上建立统一、规范、完善的社会保障体系，却是一个需要认真研究、积极实践的问题。民政部门作为社会福利、灾害救助、社会救济、社会互助、优抚安置等工作的主管部门，认真履行职责，为进一步健全、完善我国社会保障体系做出应有的贡献，是我们义不容辞的任务。正是基于这样的考虑，我们才发起编撰这套《中国社会福利丛书》。

但是，建立、完善现代社会保障体系既是一项新的艰巨任务，又是一项比较新的课题，不仅实际工作者经验不多，而且深层次的学术研究也相当贫乏。加之当前我国社会福利领域的立法近乎空白，政策研究工作的任务相当繁重，社会福利工作者的业务素质不很适应形势发展的要求，迫切需要我们采取得力措施克服困难、解决问题，大力提高我国社会福利工作的整体水平。正

是基于这样的考虑，我们才确定以“深化学术研究、明确工作思路”为《中国社会福利丛书》的编撰宗旨。所谓“深化学术研究、明确工作思路”，就是丛书的编撰既不同于一般的政策性研究，又不以解决现实问题为惟一目标；既不同于一般的学术专著，又不以学术观点的创新为最终目标；既不同于一般的教科书或者普及性读物，又不以叙述常识为全部目的。但同时又熔学术性、政策性为一炉，含学术创新与知识普及于一体，努力成为政策性、学术性、知识性有机结合的综合性研究成果。当然，这样的编撰宗旨能否完全实现，这样的意图能否得到充分的体现，还有待于读者的检验。

为了实现上述丛书编撰宗旨和目标，我们采取了不同于以往的工作方式，就是由实际工作者提出命题、列出整套丛书和每个分册的大纲，然后在与专家学者充分协商的基础上，以专家学者为主进行具体、深入的研究。在研究过程中，我们努力提倡实际工作者广泛参与到整个研究工作之中，以确保这些研究不成为纯粹的学术研究，保证整个丛书的政策性、实用性目的。但同时又充分尊重专家学者的研究自由，保证政策研究过程中必要的学术研究的水准，以确保整部丛书的政策性结论建立在科学的学术研究基础之上。在此，我要特别感谢中国社会科学院、中央党校、中国老龄问题研究中心、中国残疾人康复研究中心、中国青年政治学院的专家学者们，感谢他们对我们的支持。

研究中国社会福利问题，就不得不涉及社会福利概念的定义问题，否则一切研究工作都将无从谈起。从现有的资料看，各方面对“社会福利”一词的理解有五种不同的看法：一是“社会政策”研究中的社会福利概念，大致与社会资源同义，包括一切有形无形的收入、财产、安全、地位、权力等等，而所谓社会政策是“将我们在社会福利的生产、分配与消费中的社会的、政治的、思想的和制度的内容，放入到一个我们所期望达到的具有活

力的道德与政治结合的标准框架中进行的探索”。这种对社会福利的界定是各种看法中意义最为宽泛的。二是针对市场经济带来的不公正采取的一切维护社会公平的制度和措施，大致与我们目前使用的“社会保障”一词或者西方福利国家所使用的“社会福利”一词同义。按照这种理解，“社会保障”是“社会福利”的一部分而不是相反，“社会保障”是实现“社会福利”的一种手段，它的资金来源于专门的社会保障税的收入，而社会福利的资金则来自一般的国家财政。三是一切形式的由政府、社会、单位和他人等提供的高于基本生活水平的经济、政策和服务保障，在词义上与社会救助、社会保险相对应，指享受型而非生存型的社会利益。我国理论界所谓的“现代社会保障体系”，在含义上正是指这个意义上的社会福利和社会救助、社会保险等三大部分或三大支柱。四是由政府和社会提供的一切低于或高于基本生活水平的经济收入、政策扶持和服务保障等。以我国目前的政策为例，除了指通过民政部门提供的针对老年人、残疾人、孤儿、优抚对象的收入保障、政策优惠、福利服务以外，也包括建设、教育、卫生、司法部门提供的住房、教育、医疗、司法方面的救助，以及工会、妇联、共青团等社会团体采取的保护弱势群体的各种措施和服务等。五是民政部门代表国家提供的针对弱势老人、残疾人、孤儿和优抚对象提供的收入和服务保障，保障标准主要是基本生活，近年来随着社会福利社会化的推进，也提供高出基本生活水平以上的个人付费的服务保障。这种社会福利定义在含义上最为狭隘，因此也有人直接称这个意义上的社会福利为民政社会福利。

需要指出的是，本丛书所谓的“社会福利”，正是指第五种理解上的社会福利。之所以这样界定，主要是考虑到现有的政府部门的分工，也是与本研究“深化学术研究，明确工作思路”的基本宗旨相一致的。但是，同样需要特别指出的是，在丛书的总

体框架和分册基本内容设计上的这种理解，并不影响每个分册对社会福利概念的不同定义。事实上，各个分册也基本上无一例外地是从辨析社会福利概念的内涵和外延开始的，而有辨析就有分歧，允许这种分歧的存在是保证学术研究科学性所必须的。尤其是《国外社会福利制度》和《中国社会福利史》两册，无论是概念的解释还是内容的安排，实际上都没有更多地受制于整个丛书对“社会福利”一词基本的定义要求。

我们由衷地期待着来自学术理论界和实际工作者的批评与指正。

是为序。

2002年3月

目 录

前 言	(1)
第一章 中国早期文明与早期社会福利	(7)
一 远古社会的生存条件与福利需求	(7)
二 养生送死：传说时代的社会福利原则	(13)
三 “大同”社会理想与远古文化精神	(15)
四 “废疾者”的地位：“半人”神话·割体葬仪· 誓史形象	(18)
五 民族学资料所见早期社会福利史的信息	(23)
第二章 夏商周三代：中国社会福利史的开端	(25)
一 《吕刑》的记录	(26)
二 殷代的社会福利形式	(27)
三 敬老慈少：周文王的德政建设	(31)
四 先秦诸子的社会福利意识	(37)
五 孟子的原则：老吾老，以及人之老	(51)
六 《周礼》的社会福利设计	(55)
第三章 秦汉时期的社会福利	(62)
一 《吕氏春秋》体现的社会福利意识	(62)

- 二 汉王朝的社会福利宣传和社会福利措施
——以帝王诏令为视窗 (68)
- 三 王杖制度及其实证 (87)
- 四 秦汉社会福利立法 (93)
- 五 秦汉民政事务中的社会福利内容 (95)
- 六 除肉刑·恤废疾·眇伥各有所宜 (99)

第四章 魏晋南北朝时代：社会福利的

- 多种形式 (104)
- 一 走马楼简中的社会福利史料 (105)
- 二 魏蜀吴民政：复除·赐谷·赈恤 (109)
- 三 晋王朝社会福利政策的记录 (120)
- 四 南朝民政创制：“六疾馆”与“孤独园” (124)
- 五 北朝社会福利——以北魏孝文帝时代为中心 (131)
- 六 “救厄恤患，分灾共庆”的民间互助形式 (141)

第五章 隋唐五代社会福利的历史记录 (144)

- 一 “义仓”制度 (145)
- 二 朝廷的“赈恤” (155)
- 三 恤鰥寡：良吏的责任 (161)
- 四 唐律宽免“老小重疾”的条文 (163)
- 五 悲田养病坊 (173)
- 六 福利政策与社会的治乱 (177)
- 七 敦煌社邑文书中的社会福利史料 (180)

第六章 宋元帝国的社会福利政策 (185)

- 一 “广惠仓”设置 (186)

二	“安济坊”与“居养院”	(191)
三	颁方赐药	(196)
四	惠民药局	(202)
五	礼敬高年	(205)
六	愍恤鳏寡孤独	(207)
 第七章 明代的社会福利状况		
(215)		
一	天下郡县置“养济院”	(215)
二	“助官赈民”现象及其奖励	(222)
三	大疫的流行与救疫措施	(226)
四	优恤老人	(229)
五	对于“鳏寡孤独”的特殊政策	(232)
 第八章 传统社会福利的完善——清王朝的		
社会福利政策		
(235)		
一	清代社会福利机构	(236)
二	清代的优恤老人政策	(252)
三	福利机构的经济来源和管理	(258)
 第九章 清代后期社会福利事业的新变化		
(267)		
一	官办福利事业的重建	(267)
二	民办福利事业的兴起	(273)
三	外国教会举办的福利事业	(282)
四	清代社会福利事业的几点分析	(289)
 第十章 民国时期的社会福利事业		
(292)		
一	民国初年的社会福利状况	(292)

三	抗日战争时期的难童救济	(312)
第十一章	新中国社会福利事业的发展	(320)
一	新中国社会福利事业的初创时期 (1949年~1958年)	(320)
二	新中国社会福利事业的发展时期 (1958年~1986年)	(325)
三	新中国社会福利事业的转型时期 (1986年~现在)	(333)
四	近五十年来中国社会福利史的启示	(339)
第十二章	中国传统社会福利思想的文化构成 与历史影响	(344)
一	儒家社会福利思想的原则及其历史作用	(344)
二	佛学的社会福利思想	(357)
三	道教的社会福利思想	(365)
四	民间礼俗体现的社会福利观念	(377)
五	近代中国的社会福利思想	(384)
后 记		(404)

前 言

回顾中国社会福利演进的历史，对于认识今天社会福利状况的文化源流和社会条件，对于改进和发展现代化进程中的中国的社会福利事业，无疑是一件有意义的事情。

中国社会福利事业有着悠久的历史。文明初始，国家为增进与完善其成员尤其是其中的困难者的社会生活，有确定的制度和有效的政策。在古代中国社会，也有提供相应服务的组织。在中国古代文明的发展过程中，也多有福利思想内容的体现。中国传统社会扶贫济困、敬老助残的民间风尚与道德规范的形成和影响，也值得总结。研究中国社会福利史的演进历程，有利于继承中国文化有关积极内涵，对于推动社会福利事业的进步，可以提供有意义的历史借鉴。中国社会福利，在中国传统文化不断发展壮大的过程中，有许多值得总结的内容。作为拥有悠久的历史文明，而且长期以“大一统”的高度集权的专制主义政体作为理想政治形式的古代中国，社会福利的形态曾经对于维护安定，保障民生，争取公平，凝聚人心，对于承继文化遗产，促进社会进步，对于成就社会机制的公益性，对于实现社会协调的功能和作为社会构成的个体的人的权力的统一，曾经发挥过重要的历史作用。而专制时代政治体制的弊病，严重阻碍着社会福利的完善。历代杰出的文化精英对于社会福利提出过许多有价值的观点，历代开明的政治家对于社会福利设计过许多有效能的政策，在我们民族的思想文化宝库中，积蓄了许多有关社会福利的宝贵遗存，对此进行总结，发掘其中的珍宝，对于今天中国社会福利事业的

进步，也有不言而喻的积极意义。

就中国古代国家的社会福利制度和社会福利政策而言，无疑都是建立在“王道”、“德政”之意识基础之上的。

《论语·为政》记录了孔子这样一段言论：“为政以德，譬如北辰，居其所而众星共之。”以“德”的原则为政，就会如同北极星一样，自在其所，而群星都拱卫于其四周。郑国的子产作为成就卓著的执政者，也曾经发表“为政必以德”的主张（《史记》卷42《郑世家》）。可见，早在春秋时代，“为政以德”的思想，不仅已经形成了成熟的政治理论，而且已经显著影响着政治实践。如果检索所有的中国古代政治文献，“德”字的使用频率一定是领先的。在人们公认以政治史为主体内容的正史“二十五史”中，“德”字竟然出现32453次（“前四史”《史记》、《汉书》、《后汉书》、《三国志》包括注文）。显然，“德”是中国传统社会政治体系的主构架。而“以德治国”，也是千百年来历代执政者奉如圭臬的政治原则。

《左传·僖公二十四年》有“大上以德抚民”的说法，强调最高境界的政治成功，是依靠“德”的宣传和实践，来实现民众的顺从和社会的安定的。孟子说，“以力假仁者霸”，“以德行仁者王”，以力服人，不能做到令臣民心服，而“以德服人者，中心悦而诚服也”（《孟子·公孙丑上》）。《庄子·天下》中也有“以德为本”，“谓之圣人”这样的话。《管子》说，“通德而天下定”（《幼官》）。又说“通德者王”（《兵法》）。《墨子·尚贤上》也说，“古者圣王之为政”，首要在于“列德”。《荀子·议兵》写道：“凡兼人者有三术：有以德兼人者，有以力兼人者，有以富兼人者。”而“以德兼人者王”，“古今一也”。实现征服有三种方式，有依靠德义者，有依靠强力者，有依靠财富者。而依靠德义者能够取得政治成功。《吕氏春秋·上德》：“为天下及国，莫如以德。”虽然诸子百家政治立场不同，文化倾向各异，但是对于“以德治

国”的原则，看来都是赞同的。汉初有的政论家指出，“有德”和“无德”，可以导致政治的成与败并分别至于极端，“有德则易以王，无德则易以亡”（《史记》卷九十九《刘敬叔孙通列传》）。

在中国传统政治思想中影响甚广的所谓“以德治国”，可以说有着多重的涵义。“以德治国”的第一层涵义，是说执政者应当重视自身“德”的修养，行为操守应当以“德”为准则，如此才能够具备治国的资格，才能够取得治国的成功。“以德治国”的第二层涵义，是说执政者应当推行德政、善政，行政以“德”为本，坚持宽仁的原则，如此方能实现天下大治。“以德治国”的第三层涵义，是说执政者应当对被统治者的言行规定以“德”为中心的严格规范。

此处所言第二层涵义，与我们在本书中讨论的问题有较密切的关系。“德”在这里，意味着一种现在有人称之为“人文关怀”的文化存在。《礼记·檀弓上》写道：“君子之爱人也以德。”《左传·隐公四年》所谓“以德和民”，都体现了这一原则。《韩非子·解老》说，“有道之君”，“内有德泽于人民”。《淮南子·泰族》也说，尧治天下，“德润”普及，所以“政教”成功。《尹文子》所谓“尧德化布于四海，仁惠被于苍生”，也强调了 this 意思。

传统的“德”，在许多地方，就体现为社会福利意识和社会福利实践的历史轨迹。

从中国传统文化的遗存中可以看到，在古代中国人的意识中，“福利”，长久以来虽然是极宽广社会层面的一种共同的内心期求，却并没有被赋予我们今天所理解的涵义。汉代学者仲长统《昌言·理乱》曾经写道：“是使奸人擅无穷之福利，而善士挂不赦之罪辜。”唐代学者韩愈《与孟尚书书》说：“何有去圣人之道，舍先王之法，而从夷狄之教，以求福利也！”这里所说的“福利”，只是福祉和利益的简单相合，与我们今天所说的“社会福利”之“福利”当然是有很大差异的。

在中国古代社会,“福利”不被视为理想的社会生活形态,不被视为社会控制集团或者社会全体的责任,而曾经长期被看作超社会的神灵给予社会或某一社会群体、某一社会个体的赐予。人们常常只是被动地等待着这种“福利”。

《晋书》卷八十六《张祚传》记载,前凉主张祚兴兵击枹罕(今甘肃临夏)军阀张瓘,“时有神降于玄武殿,自称‘玄冥’,与人交语。(张)祚日夜祈之,神言与之福利,祚甚信之”。《魏书》卷九十九《张祚传》也有同样的记载。又《魏书》卷一百零一《补列传·獠》写道:“其俗畏鬼神,尤尚淫祀。所杀之人,美鬓髻者必剥其面皮,笼之于竹,及燥,号之曰‘鬼’,鼓舞祀之,以求福利。”其事又见于《北史》卷九十五《獠传》。《金史》卷八十三《张通古传》记载,金海陵王责难亲佛朝臣:“佛者本一小国王子,能轻舍富贵,自苦修行,由是成佛,今人崇敬,以希福利,皆妄也。”这也说世人相信佛可降“福利”。元泰定帝泰定三年(1326年)冬十月癸酉,中书省臣奏言元世祖、元成宗、元武宗、元仁宗、元英宗历代帝王均崇佛建寺,劳伤民力,“臣恐兹后藉为口实,妄兴工役,徼福利以逞私欲”(《元史》卷三十《泰定帝本纪二》)。《元史》卷一百七十六《李元礼传》也可见:“太后亲临五台,布施金币,广资福利。”又《元史》卷二百零二《释老列传·八思巴胆巴必兰纳识里》:“每岁必因好事奏释轻重囚徒,以为福利。”又如《清经世文编》卷六十九《礼政十六·正俗下》写道:“造塔建寺,刺臂写经,靡费金帛,妄希福利。口语讥锋,高座说法,诬惑士女,阴为奸利,遗弃骨肉,蔑绝天伦,一切言空,不行实事。若此者,亦释氏之罪人也。”“听命于土木偶人。使人逐逐于大斋小斋。日事祷祠。以求身后之福利。而漠然不复知有民义之可务。”前者是对若干佛教现象的批判,后者是对若干天主教现象的批判。

“福利”,严格说来,按照现今语义理解,只是一个体现近代

意识的语汇。如《中华民国史事日志》1926年10月：“中国国民党联席会议通过全国人民团体联合会纲领案，并发表对全国人民宣言，说明军阀及帝国主义趋于崩溃，民众所受之痛苦，国民党将以全力保障人民之一切自由，及扶助民众组织起来，建立自己的势力，废除不平等条约，建立统一的廉洁的政府，解除人民痛苦，使进于福利之道。”又1931年9月：“公布捐资兴办社会福利事业褒奖条例。”又1945年10月：“……团结奋斗，以求建国成功，经济建设以增进社会福利，提高人民生活为方针，文化建设以奖进科学研究，保障学术自由，改造社会风气为方针，政治建设以普及民权行使，巩固宪政基础为方针。并确立‘新’、‘速’、‘实’之建国风尚。”1947年11月：“美大使司徒报告国务院，……美援之根本意图在协助政府区域人民获得自由与经济效益……”看来，中国传统社会在向近代化转型的路途中，“福利”一语的实际涵义，也逐渐具有了现代色彩。以真诚之动机追求“社会福利”的言论，有瞿秋白《欧文的新社会》中所说：“工人应当用别一种方法达到自己的福利，建设人类将来最文明的新社会”（《文艺杂著》）。又如毛泽东在《论联合政府》中阐述中国共产党的具体纲领时写到的：“在一个半殖民地的、半封建的、分裂的中国里，要想发展工业，建设国防，福利人民，求得国家的富强，多少年来多少人做过这种梦，但是一概幻灭了。”“这是好消息，这种幼稚的梦的幻灭，正是中国富强的起点。”（《毛泽东选集》，人民出版社，1967年，981页）

当然，我们在回顾中国社会福利史的时候，只能够以今天比较确定的“社会福利”的文化涵义总结历史，说明历史。

《中华人民共和国宪法》第45条规定，“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。“国家和社会保障残废军人的

生活，抚恤烈士家属，优待军人家属”。“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其它有残疾的公民的劳动、生活和教育”。第46条规定，“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”。“国家培育青年、少年、儿童在品德、智力和体质等方面全面发展”。第49条规定，“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护”。“父母有抚养教育未成年子女的义务，成年子女有赡养扶助父母的义务”。“禁止破坏婚姻自由，禁止虐待老人、妇女和儿童”。中华人民共和国的有关法规，有《中华人民共和国老年人权益保障法》、《中华人民共和国残疾人保障法》、《中华人民共和国未成年人保护法》等。我们总结中国社会福利史，大体是以这些法制文化结晶中体现的社会福利意识作为认识基础的。

事实上，在以农耕经济作为主体经济形式的中国传统社会中，自然灾害导致的社会破坏极其严重。救荒、赈灾等较大规模的社会救助行为，长期以来始终是历代政府主持的社会福利事业的基本形式之一。由于以往已经有多种有关论著问世，本书对于救荒、赈灾活动仅有简略涉及，并不作为论述的重点。然而在执笔者的观念中，并不意味着这些社会救助行为的性质与社会福利无关，或者不属于重要的社会福利活动。这是需要说明的。