

基督教与近代中国社会政策、社会立法百年的历史经验研究

刘继同(北京大学)

摘要：1840年鸦片战争揭开近代中国百年屈辱悲惨与民族独立历史序幕，标志中国半殖民地时代来临，反映基督教与西方列强对华侵略进入政治、军事、法制和制度化的层面。如何全面、系统和历史地理解西方基督教文明与中国东方文明之间的关系成为全球热点议题，研究热点由历史、经济、文化、社会、军事议题，转为政治、法制、外交和地区冲突等议题。本文首次从福利社会史角度，运用历史档案资料、文献回顾、内容分析与历史比较等方法，从社会福利、社会需要、社会现代化、国际关系与文明交流互鉴、文明冲突理论等理论视角，首次全面、系统、客观和历史地探讨基督教与近代中国社会政策、社会立法百多年历史经验。本文将1840年鸦片战争至1949年百多年近代中国历史发展过程，大体划分为1840-1894年，1895-1911年，1912-1927年，1928-1937年，1938-1949年五个不同的历史发展阶段，总结每个历史发展阶段结构特点与时代特征，为深入历史分析搭建宏大和长期历史舞台背景。在此背景下，全面、系统梳理基督教对法律学科、法制精神、社会政策和社会立法传播扩散，尤其是简要总结、历史概括基督教在百多年间对近代中国社会政策、社会立法的影响因素。其次是尝试全面、系统和历史地总结基督教与近代中国社会政策、社会立法的历史经验教训，尤其是探讨、总结基督教与近代中国百多年社会政策、社会立法互动中蕴含的普遍客观规律。最后是笔者对基督教与近代中国百多年社会政策、社会立法历史影响的历史评价与理论反思。

关键词：基督教 近代中国 现代化理论 法律社会史 社会福利 社会政策 社会立法

一、基督教与中国社会现代化关系研究议题

基督教与中国社会关系是个内涵外延不断扩大，主题日趋丰富多彩的经典性研究议题，成为中国、中美两国、中(国)西(方)研究和整个世界哲学、社会科学研究经久不

衰的主题。自中西文化相交以来，中国与欧洲文化异同是什么，两种文化孰优孰劣，孰高孰低争论不息。

按照著名历史学家张星烺观点，“分欧化为有形部，或物质文明部，如天文、历法、医药、测绘、机器、轮船、铁路、电报等等是也。无形部，或思想文明部，如宗教、哲学、伦理、政治、文学等等是也”。这意味欧化东渐主要分为欧洲物质文明与欧洲思想文明两类输入¹。

这意味基督教与中国社会关系反映西方，主体是欧洲文明与中国文明全方位、全领域互动。这种全方位、全领域文化交流涉及政治、经济、社会、文化、宗教信仰等所有社会生活领域。

如基督教与中国社会关系涵盖中国与欧洲，中国与西方，东方与西方，中国文化与西方文化，传统社会与现代社会，农耕文明与工业文明，基督教与儒释道，西化与现代化，静的文明与动的文明，旧思想与新文化，传统与现代文明，西洋文化与东洋文化等多种对立二元关系²。

总体来说，基督教与中国社会关系，中西文化交流研究取得丰硕成果，结构性不足明显。一是重历史、文化、经济研究，轻政治、法律、政策和制度研究。二是重人物、事件和机构研究，轻总体性、制度性与体系性研究。三是重史料收集、整理，轻分析利用和深度开发³。四是重普通史、断代史、专门史和短时段，轻社会史、政策法规史、制度史和长时段研究。五是多历史学家研究，少相关学科专业参与。六是多文化侵略和否定性研究，少客观、中立和历史性研究。多侧重欧洲物质文明与科学技术对华影响，少关注思想文明、理论学说与制度文明对华影响，如有关政治、法律、社会政策、社会立法或社会福利立法的研究凤毛麟角。简言之，本文试图从社会现实和制度建设问题角度，政策性和制度性研究中国福利立法问题。

¹ 张星烺著：《欧化东渐史》。北京：商务印书馆，2011，p.4。

² 陈荪(编)：《五四前后东西文化问题论战文选(增订本)：目录》。北京：中国社会科学出版社，1989，pp.1-4。

³ (英)伟烈亚力著，倪文君译：《1867年以前来华传教士列传及著作目录》。桂林：广西师范大学出版社，2011。

二、基督教与社会政策、社会立法发展阶段

基督教与近代中国社会政策、社会服务、社会工作、社会立法与社会福利制度历史可以划分为几个截然不同的历史发展阶段，清晰反映基督教与中国社会文化的互动关系和模式。本文基督教是个广义和宽泛概念，范围包括天主教、基督新教和俄罗斯东正教。除特别注明外，本文基督教主要是指基督新教，简称基督教。因为基督新教对中国社会立法的影响最大。

除了那些与公教信仰直接相关的基本要道之外，耶稣会很少或没有试图向华人介绍西学¹。更为重要的是，按照宏观社会环境、社会性质、社会主要矛盾、社会阶级结构、社会问题、国家角色、经济市场状况、基督教地位、社会服务与福利状况、社会政策与社会立法状况、国家统治方式等分析层面，本文将 1840 年鸦片战争至 1949 年百多年近代中国历史发展过程，大体分为 1840-1894 年，1895-1911 年，1912-1919 年，1920-1940 年，1941-1949 年五个不同发展阶段，描绘基督教与近代中国社会政策、社会立法、社会福利制度之间历史变迁轨迹，探寻近代中国社会政策、社会立法与福利制度发展的历史经验教训、历史规律和历史智慧。

1840 年鸦片战争拉开近代中国历史序幕，标志欧洲列强与中华帝国关系发生重大变化，通过一系列不平等条约，基督教与传教士获得治外法权，与此同时基督教与传教士将欧洲现代社会救济、社会服务、社会政策、社会立法与社会福利制度等观念、理论概念、服务、方法引入中国，为民国社会政策、社会服务、社会立法与社会福利制度建设奠定历史性基础。

1840 年中英鸦片战争(1840.6-1842.8.29)是中国近代史上最重大历史事件之一，战争结果对中国社会产生广泛而深远历史影响，成为近代中国历史发展进程中多种意义的标志性事件。1842 年 8 月 29 日，中英政府签订《南京条约》是近代中国历史上第一个不平等条约。该条约和随后签订第一批不平等条约规定，中国开放广州、福州、厦门、宁波、上海五处为通商口岸。中国割让香港给英国。英国人在通商口岸享受“领事裁判权”，严重破坏中国司法权。英国人在通商口岸有租赁土地，建房居住权利。天

¹ (美)K. S.Latourette 着，雷立柏等译：【基督教在华传教士】。香港：道风书社，2009,p.202。

主教与基督教在通商口岸自由传教权利¹。从此传播基督教成为西方列强对中国进行政治、经济、社会、文化渗透的重要途径与手段。

表 1：近代中国重要不平等条约基本状况一览表(1840-1910 年)

签约时间	缔约国	条约名称	不平等条约的主要内容
1842.8.29	中-英	南京条约	五口通商;割让香港;赔款;协定关税;领事裁判权等
1843.7.3	中-美	望厦条约	割地;赔款;扩大领事裁判权;加强协定关税;建教堂医院
1844.10.24	中-法	黄埔条约	全部特权;解除天主教禁令;在通商口岸自由传教权利等
1858.6.26	中英法	天津条约	公使常驻北京;增开通商口岸;自由传教;赔款;协议关税
1860.10.24	中英法	北京条约	增开天津为商埠;准许招募华工出国;赔款;自由传教等
1895.4.17	中-日	马关条约	割让台湾等;赔巨款;增开四个口岸;日人在口岸设厂等
1901.9.7	11 国 俄英美	辛丑条约	巨额赔款;在北京设使馆区;改总理衙门为外务部;天津等 12 战略要地由各国驻守;惩办与帝国主义作对的官员

注：本表系笔者根据【中国近代不平等条约选编与介绍】等资料自行编制，特此说明与致谢。

1840 年鸦片战争，到 1894 年中日甲午战争爆发的 54 年间，是中西文化冲突首个阶段。中国与西方尤其是基督教与中国社会文化互动关系呈现出若干鲜明的时代特征与结构倾向，反映欧洲物质文明与思想文明在中国传播的途径与方法，说明晚清帝国应对西方列强的态度，折射晚清宏观社会环境、总体社会结构、社会阶级结构与社会

¹ 梁为辑 郑则民(主编):【中国近代不平等条约选编与介绍】。北京：中国广播电视出版社，1993,pp.15-30。

需要缓慢量变型结构分化状况，间接预示晚清帝国被动防御型危机应对型变迁策略和洋务运动、维新变法的未来发展前景。简言之，1840-1894 年是晚清闭关锁国和被动防御时期，经济侵略与传播福音是时代性主题。

首先，1895 年以前，晚清帝国始终以妄自尊大、唯我独尊、蔑视外国和居高临下态度处理与欧洲各国关系，从心理上抗拒接受欧洲现代思想文明，同时承认欧洲物质文明的优势。历史学家张星烺认为，1900 年的义和团运动是晚清由“**拒绝欧化**”到“**自动欧化**”转折点。“义和团后，物质与精神，中国人皆承认不如西洋人而自动欧化，事事模仿欧美。饥不择食，不顾自己能否融化，酿成今日消化不良之大乱局势”。实际上，从近代中国历史的角度看¹，北洋海军全军覆灭和中日甲午战争的惨败结局，第一次彻底使晚清帝国和全体中国人警醒，由此形成规模庞大的留日学潮，尤其是由日本人从西洋二手贩来西学的“**间接输入欧化模式**”。更为重要的是，历史学家张星烺认为“此间接输入之欧化，较之直接自欧美输入者为尤要。一则人数众多，二则文字相近，驾轻就熟故也。法庭中判官，多为归自日本法政学生”²。简言之，1895 年前晚清帝国基本是采取“蔑视、抗拒欧化”的态度，欧化范围和程度有限。

其次，1840 年至 1894 年间，耶稣会、天主教、基督教、俄罗斯东正教等在华各个基督教宗派的生存状况不容乐观，社会接纳度较低，各个差会主要任务和目标传播基督教福音，基督教会基本处于新生儿般的“维生、成长和早期自我发展”的艰难时期，无暇顾及其它。根据美国著名基督教史家赖德烈的研究，1856-1897 年基督教“逐渐入华”的历史性状况是，“1856 年时，只有南部沿海四个省有常驻传教士，很少有人曾游历到别的地方去。到 1898 年的时候，所有 18 个省及满洲都有了传教士的足迹，而每个省都有常驻传教士”。与此同时，“这段时间是**个人传奇**(biographical)的时间，还不是**机构化**(institutional)的时代”³。加之当时全国各地风起云涌和此起彼伏的“教案”，传教士的人身和财产安全常常难以保证。简言之，1840-1895 年间，在华天主教与基督教生存发展状况普遍艰难困苦，福传发展缓慢。

第三，1840-1895 年间，传教士尤其是基督教传教士为了传播福音，践行基督爱

¹ 张星烺著：《欧化东渐史》。北京：商务印书馆，2011，p.15。

² 张星烺著：《欧化东渐史》。北京：商务印书馆，2011，pp.45-49。

³ (美)K. S. Latourette 著，雷立柏等译：《基督教在华传教士》。香港：道风书社，2009，pp.308-309。

人理念，他们通常在各自传教区内开展一些力所能及的社会服务，为有需要和贫苦的人群提供帮助。总体来说，这些教区服务性质的主体是贫困救济，救济对象数量有限，而且服务于传教目的。

一是一些传教士开展自然灾害救济、贫困救济、弃婴孤儿养育、聋人和哑人救助等救济活动。需要指出的是，天主教或罗马公教在宗教慈善事业，特别是在兴办孤儿院中始终扮演主角¹。

这种兴办孤儿院，收养孤儿传统延续到当代中国，成为天主教社会服务的显著特征之一²。

二是开展慕道者培训，兴建学校，引入西方现代教育，开展形式多样的社会宣传与社会教育。比较而言，基督教与中国现代教育事业关系，包括基督教大学是个研究比较深入的领域³。

三是基督教传最初在通商口岸，后在各地建立西医诊所和各类医院，收治病患服务病人⁴。比较而言，基督教为主的教育事业和医疗事业是传播福音和社会服务效果较好的两种方式。

第四，1840-1895 年间，传教士尤其是基督教传教士为了传播福音，谋求基督教与中国民众和谐相处之道，先后建立多个传播机构，出版书籍、杂志、印刷小册子，散发宣传单张，翻译介绍《圣经》和基督教教义，介绍评价欧洲现代思想与理念，其中包括有关国际法内容。

1864 年，美国长老会代理人，丁韪良在北京出版 4 卷，共 228 页万国公法(international law)。该书是在帝国政府官员的支持下对惠顿式(Wheaton)著名作品的编译。两篇中国学者写的序言，一段凡例，两半球地图及其简要说明，一份详细目录，

¹ (美)K. S. Latourette 著，雷立柏等译：《基督教在华传教士》。香港：道风书社，2009,p.474。

² 左芙蓉、刘继同：《改革开放以来中国天主教社会服务现状、困境与争论》，pp.379-401。载卓新平，许志伟(主编)：《基督宗教研究(第十辑)》。北京：宗教文化出版社,2007。

³ (美)芳卫莲著，刘家峰译：《基督教高等教育在变革中的中国：1880-1950》。珠海：珠海出版社，2005。

⁴ 李传斌著：《条约特权制度下的医疗事业：基督教在华医疗事业研究(1835-1937)》。长沙：湖南人民出版社，2010。

这些开篇的内容共计 28 页¹。需要指出的是，这是基督教传教士对西方现代法学最早的介绍，开创性和奠基性地位显著。

第五，1840-1894 年间，基督教在华开展各种社区组织动员与赈济，实施多种社会倡导，推动中国社会改革，提供以福传为基础社会服务与社会启蒙运动，将诸多现代理念与价值观引入传统中国社会。例如建立盲人服务中心与盲人学校，反对女人裹足缠脚，反对吸食鸦片，开办孤儿院，反对蓄仆纳妾，赈济灾民，救济贫民，为社会底层民众和弱势群体提供服务²。

1894 年甲午战争是中国近代史上最重大历史转折点之一，揭开近代史崭新的历史篇章。长期被中国人轻视“日本学生”在军事、思想、制度彻底击败清朝，朝野上下哗然警醒震动，由此拉开晚清政府“主动改革和主动西化”，尤其是改革维新与“民族图存救亡运动”序幕，民生主义思想、社会政策、社会立法、社会服务与社会福利制度等现代理念开始孕育萌芽³。

总体来说，1895-1910 年间是社会危机、体制改革、维新变法、各种主义理论、救亡图存、民族主义、政治运动、社会改革、社会组织与社会动员、社会倡导、文化批判、社会反思、社会启蒙、社会宣传、社会影响等政治性、社会性、文化性因素首次在中国“浮出水面”，首次进入所有政治精英、知识分子思想和亿万普通中国人生活，民族性与主体性特征明显。这是近代中国第一次总体性、社会性觉醒，是中国第一次全面性、社会性、民族性启蒙运动。这个时期最具历史意义、革命意义与社会意义的是孙中山领导的兴中会和同盟会组建、发展，光绪皇帝支持的资产阶级百日维新运动，清政府“预备立宪”和立宪运动三个重要历史事件。1894 年孙中山领导的兴中会成立，成为中国近代史上具有划时代和里程碑意义的重大历史事件，标志近代社会政策、社会立法与社会福利制度建设从此进入组织化与政党化时代。

孙中山(1866-1925 年)童年在教会学校读书，后在香港拔萃书室受洗入基督教成为

¹ (英)伟烈亚力著，倪文君译：【1867 年前来华传教士列传及著作目录】。桂林：广西师范大学出版社，2011，pp.212-214。

² (美)K. S. Latourette 著，雷立柏等译：【基督教在华传教士】。香港：道风书社，2009，pp.392-396。

³ (美)K. S. Latourette 著，雷立柏等译：【基督教在华传教士】。香港：道风书社，2009，pp.415-417。

教徒¹。1894年,因为孙中山洞悉晚清政府“上则因循苟且,粉饰虚张,下则蒙昧无知,鲜能远虑”,尤其是中国积贫积弱和民族危机状况,他在檀香山联合华侨20余人,组成兴中会,发布“兴中会宣言”。《宣言》清晰阐明创设兴中会的主要目的,“是会之设,专为振兴中华,维持国体起见,以申民志而扶国宗”,拉开近代史上运用组织化和政党化动员方式救国图存序幕²,改变个体抗争、群体暴动、社会骚乱等分散化弊端,首次将民族救亡升级为组织化政治行动。简言之,孙中山领导兴中会是中国国民党的前身,开创中国近代组织化与政党化建设的先河。

更为重要的是,1905年8月20日,孙中山、黄兴、宋教仁等创建中国同盟会在日本东京正式成立,成为中国近代史上第一个全国性、统一性资产阶级民主革命政党,意义深远。根据1905年8月发布的“同盟会宣言”,中国同盟会开创中国近代史民主革命的多个第一。首先,同盟会宣言首次明确将国民革命性质界定为民族革命、民主革命和国民革命的混合体。宣言指出:“所谓国民革命者,一国之人皆有自由、平等、博爱之精神,即皆负革命之责任”。

其次,同盟会宣言首次明确提出自由、平等、博爱、福祉、民主、革命、国民、责任、民族国家、参政权、议会、宪法、社会进步、地方自治权、人民权利义务等现代价值观、理念。

第三,同盟会宣言首次明确提出中国资产阶级民主革命与民族革命的现代性制度建设目标。“今者国民军起,立军政府,涤二百六十年之膻腥,复四千年之祖国,谋四万万人之福祉”。这既是现代“福祉”概念第一次出现在中文文献,又是福祉概念第一次出现在同盟会宣言中。福祉概念基本涵义是快乐、幸福、美好,福祉是福利的最高境界,福祉概念高于福利概念³。

第四,同盟会宣言首次以政党的政策目标和政策纲领形式明确提出,“驱除鞑虏,恢复中华,建立民国,平均地权”的政治纲领、政治目标与社会政策目标,指明中国民主革命的方向。第五,同盟会宣言首次明确提出中国资产阶级民族革命与民主革命的

¹ 李侃 李时岳 李德征 杨策 龚书铎著:【中国近代史】(第四版)。北京:中华书局,2001, pp.325-330。

² 中共中央党校中共党史教研室(编):【中国国民党史文献选编(1894-1949)】。北京:中共中央党校科研办公室(内部发行),1985, pp.1-2。

³ 刘继同:现代社会福祉概念与中国特色社会福利制度框架建设。哈尔滨:黑龙江社会科学,2012.5。

“时间表”与“路线图”。

中国国民革命先后时序共分三期，“第一期为民政府督率国民扫除旧污之时代，是军法之治，每一县以三年为限。第二期为民政府授地方自治权于人民而总揽国事之时代，是约法之治。以天下平定后六年为限。第三期为军政府解除权柄，宪法上国家机关分掌国事之时代，是宪法之治”，实际上首次清晰描绘中国国民党民族、民主和国民革命，国民政府发展路线图¹。简言之，同盟会宣言最大历史意义是，首次以政党政纲和目标的形式宣布国民党的政策主张。同盟会宣言比兴中会宣言更进一步的发展是，中国国民革命目标与政治纲领的政策声明化。毫无疑问，衡量现代政党的主要指标是，政党政治纲领与政治目标是否符合社会发展的方向。1898年戊戌变法和百日维新运动是中国资产阶级首次由下而上的政治革命与政治运动，是晚清帝国自下而上民族危亡、救国图存、变法维新与政治革命顶峰，历史意义广泛深远。戊戌变法是鸦片战争以来社会思想文化、学风观念、洋务运动、阶级结构变化等历史性产物。

鸦片战争后，林则徐、魏源、姚莹、梁廷相等有识之士主张经世致用，学习西方，倡言改革。19世纪60年代主张兴办洋务，制造洋器，学习西方先进科技和富国强兵的政治洋务派形成，洋务运动如编练新式海军和陆军，制造枪炮船舰，建立外交机构，兴办近代工矿交通企业，设立新学堂，派遣留学生，尤其是“求强”与“求富”运动和政策目标，历史性影响深远²。洋务运动最大历史影响是彻底改变中国社会阶级结构，创造第一代民族资产阶级与产业工人。反映新兴民族资产阶级利益，反对外国侵略，希望中国独立富强新型维新改革思想应运而生。洋务运动中兴办的各类现代文化教育事业的兴起，大量翻译介绍的西书和创办报刊杂志，都促使晚清社会风气和价值观念的逐渐变化，为戊戌变法奠定思想、知识、阶级和人才基础。戊戌变法在中国近代政治史上占据重要历史地位，极大推动清朝政治革命与政治运动。

总体来说，戊戌变法在政治革命、政治运动、政治改革与政治运动等方面均有显著的进步。首先，戊戌变法性质是近代首次政治改革运动，与洋务运动“实业救国”和经济改革不同。其次，戊戌变法否定洋务运动“中体西用”的改革模式，主张唯有维新变法

¹ 中共中央党校中共党史教研室(编):【中国国民党史文献选编(1894-1949)】。北京:中共中央党校科研办公室(内部发行),1985,pp.3-5。

² 张国辉著:【洋务运动与中国近代企业】。北京:中国社会科学出版社,1979。

和政治改革道路。第三，1895年5月2日，康有为联名1300多名举人上书清廷皇帝的著名“公车上书”事件，实际上开创近代首次社会倡导、社会组织、社会动员、社会参与、社会宣传与社会立法先河。

第四，为了争取更多士大夫和知识分子支持和参与维新改革变法运动，除多次上书皇帝外，康有为与一批维新变法人士在北京、上海、广东、天津等地创办报刊，组织学会，开办学堂，广泛大力宣传维新变法思想主张，善于制造维新变法舆论环境，努力培养训练维新变法人才，使维新变法首次变成一场全国性和社会性政治运动，为日后社会政治运动奠定多方面基础。

第五，1898年6月11日，光绪皇帝以“明定国是”诏书形式颁布的维新变法新政内容丰富，范围覆盖现代政治政策、军事政策、经济政策、社会政策、教育政策、文化政策等各个领域。政治改革政策有删改则例，裁汰冗员，取消闲散重叠机构。准许百姓向朝廷上书。准许旗人自谋生计；军事改革政策有训练海军、陆军，陆军改练洋操，裁减旧军，以及力行保甲等。经济改革政策有保护农工商业，提倡开办实业，奖励新发明、新创造，设立铁路，矿产总局，设立全国邮政局，改革财政，编制国家预算等。文化教育政策有改革科举制，废八股，设立学校，开办京师大学堂，设立译书局，翻译外国新书，允许自由创立报馆、学会等¹。简言之，虽然戊戌变法以失败告终，但是百日维新既首创全民、政治性启蒙与革命运动先河，又是近代中国最早一次思想解放和新文化运动，对国民革命与五四新文化运动的影响巨大。1906年清末预备立宪与司法制度改革运动是晚清帝国封建司法制度现代化的初次尝试，在中国近代法制现代化的历史进程中占据非常重要地位，奠定日后社会立法的法律制度框架。1906年9月1日，光绪皇帝深感“惟有及时详晰甄核，仿行宪政，大权统于朝廷，庶政公诸舆论，以立国家万年有道之基”，颁布预备仿行宪政谕旨，拉开清末预备立宪历史序幕²。总体来说，清末“预备立宪”与宪政改革、法律制度变法新政范围覆盖所有法律司法领域。首先，为了皇位永固，外患渐轻，内乱可弥，清政府发布预备立宪上谕，实行预备立宪活动。其次，1908年8月27日，清政府颁布钦定宪法大纲，是中国历史上首个有“宪法”的文件。第三，1911年11月3日清政府在辛亥革命后颁布《宪法重

¹ 李侃 李时岳 李德征 杨策 龚书铎著：【中国近代史】（第四版）。北京：中华书局，2001，pp.236-272。

² 陈学恂(主编)：【中国近代教育史教学参考资料 上册】。北京：人民教育出版社，1986,pp.738-39。

大信条十九条》，确立宪政原则。

第四，清末刑法修订改革主题是废除封建残酷和不合发展潮流制度，制定《大清现代刑律》，《大清民律草案》和《钦定大清商律》，初步建立现代刑法、民法、商法为主法律制度框架。五是清末法律修订过程中“法理派”与“礼教派”的“礼法之争”最具社会立法性涵义。¹简言之，清末预备立宪与法律修改是近代宪政和司法领域的首次全国性法律宪政启蒙运动。1911年辛亥革命推翻二千多年的封建统治，建立中国首个现代民族主权国家的民国，揭开中国现代史崭新历史篇章，社会政策、社会服务、社会立法与社会行政管理进入新时代。

从历史角度看，辛亥革命的历史影响是历史性、划时代，全面性、系统性、制度性和文化性。

首先，1840年鸦片战争以来，西方列强利用船坚炮利彻底打破晚清闭关锁国没落封建制度，洋务运动、戊戌变法与百日维新，清末预备立宪与封建法律制度改革均无法挽救灭亡命运。其次，辛亥革命是中国几千年历史上具有划时代和里程碑意义的最伟大、最重要历史事件，这种划时代和里程碑意义是全方位和立体性，不仅仅是由封建社会进入现代资本主义社会。第三，辛亥革命性质既是政治法律、国家政府革命，又是经济革命、社会革命与文化革命，还是一场史无前例和翻天覆地的制度化革命，更是一次现代价值观念和现代国民心理革命。第四，辛亥革命不仅推翻清朝封建统治，而且建立现代中华民国和南京临时统一国民政府，不仅创建国民革命军武装队伍，还组建国民政府，制定国民法律法规和颁布大批社会政策。最后，最重要的是辛亥革命创立中华民国，建立现代民族国家，拉开现代社会制度建设序幕。这些政治、法律、军事、经济、社会领域革命集中体现为民国创建的现代文化与价值观念。1911年10月10日，震惊中外的辛亥革命爆发，推翻统治中国几千年的封建专制制度，建立共和政体，拉开现代民族-主权国家中华民国，尤其是社会政策与社会立法的历史序幕。

历史文献回顾发现，中文的“**社会政策**”概念最早源于钱智修 1911 年 6 月 25 日发

¹ 曾宪义(主编):【中国法制史】。北京:中国人民大学出版社,2000,pp.236-263。

表文章。他在社会主义与社会政策一文中简要指出,“社会政策者,整理国民生活当采之手段也”¹。这个社会政策定义清晰显示出“生活福利”,而非“社会问题”的理论取向,理念上先进²。

中文“社会立法”概念最早源自英国相关新闻报道的中文翻译,说明社会立法源于英国³。众所周知,英国既是社会政策发源地,又是社会立法发源地。没有社会政策就没有社会立法。目前,可检索到的中文文献中最早使用社会立法概念的是1925年发表在东方杂志上文章。作者将社会立法定义为:对各种社会问题之立法,名为社会立法(social legislation)。⁴作者的社会立法观是标准、规范的解决社会问题,对应的自然是解决社会问题的社会政策观。简言之,民国初期有关社会公平、社会主义、社会政策与社会立法等价值观、知识已经流行。

1914年1月,在华基督教人士在上海召开“基督信仰的社会应用大会(Conference on the Social Application of Christianity)”,标志美国关注社会现实问题的社会福音理论思潮,回应社会问题与减轻社会苦难的社会服务运动,尤其是注重应用科学研究,运用科学、专业方法解决社会问题的社会应用与对策研究方兴未艾,典型体现美国实用主义文化取向的现代应用科学与实用主义文化进入中国,具有划时代和里程碑历史意义,社会影响广泛、深远⁵。

美国社会福音(Social Gospel)派神学理论与思想,既为美国基督教的海外传教运动,又为美国本土和中国旨在回应严峻社会问题,倡导社会改革和促进社会变迁的社会服务运动,提供崭新和坚实的理论基础,将人们关注点由神圣的耶稣基督转为世俗社会现实与社会问题,为社会救助、社会保险、社会改良、社会服务、社会政策、立法与福利制度奠定社会基础。⁶社会福音于19世纪后期出现在美国,20世纪初期其影响达到顶峰,20世纪30年代后衰落。社会福音是基督教对美国城市化、工业化与社会现代

¹ 钱智修:社会主义与社会政策。上海:《东方杂志》,1911年,第6期1-10页。

² 沈洁:社会政策中的“生活”视角——基于日本经验的分析。《中国社会工作研究》,2017年2期,pp.174-189。

³ 本报讯:SOCIAL LEGISLATION:社会立法。The North-China Daily News(1864-1951)。

⁴ 宋介:电影与社会立法问题。《东方杂志》,1925年,第22卷第4期,79-94页。

⁵ (美)K.S. Latourette 著,雷立柏等译:《基督教在华传教士》。香港:道风书社,2009,p.555,1910年3月12日,第7版。

⁶ (美)乔治·马斯登著,刘维杰译:《认识美国基要派与福音派》。北京:北京大学出版社,2004。

化产生社会问题的积极回应与社会应对，主要代表人物有格莱顿(Washington Gladden)、伊利(Richard T Ely)和饶申布士(Water Raushenbusch)。社会福音思想代表人物理论与主张于 1920 年代就通过广学会传入中国¹，一是对中国基督教青年会的社会福音、社会救助、社会服务、社会改良与社会倡导性运动，二是对中国基督徒、基督徒知识分子、普通知识分子、青年学生和政治精英产生深远影响²。简言之，美国社会福音理论、实用主义文化取向的应用社会科学为社会服务提供理论基础，有力推动 1910 年代北洋军阀政府时期社会政策、社会立法、社会服务与社会组织迅猛发展。

1915 年中国社会政策学会成立具有重要的历史象征意义，标志中国社会政策研究开端。按照《新闻报》的简要报道，1915 年 12 月 8 日下午，中国社会政策研究会在外交部迎宾馆内举行开幕礼。据报道，当日莅临中外嘉宾约百余名。会议选举代理国务卿外交总长陆征祥为总理，驻京美国公使芮恩施博士与外交次长曹汝霖为副总理，政事堂参事兼外交部参事伍朝枢为秘书，币制局副总裁章宗元为会计，驻京英国公使馆参议麻克君威罗伯博士、陆君、胡君、袁君、王博士、萨君、吴君诸人为委员。这是中国首个社会政策研究会，意义深远。根据新闻报道，成立中国社会政策研究会宏观国际国内背景是，中国已从第一期的独立时代，进入第二期的国际时代，而且美国、英国在中国社会政策研究会筹备组建中扮演重要角色。有鉴于此，中国社会政策研究会的主要目标和功能作用是“敦睦中外国际关系”与国际交往。这意味中国社会政策研究会性质是社会团体，但其目标和功能作用主要是外交与国际关系。成立研究会的直接目的是中国必须研究法律学、政治学、社会学、经济学与行政学等问题。因人们已认识到，中国社会政策研究会不仅会敦厚国际关系，又实属能解决国内的政治³、法律、社会及教育问题上最为重要的措施，由此实现国际政治色彩的外交关系与国内社会福利色彩的社会政策的有机统一，凸显政治、外交、军事、经济与社会结构分化程度不高状况。

令人感兴趣的是，在五四运动之后的 1919 年 9 月 29 日，《新闻报》又刊登一则“将设社会政策学会”的消息，好像 1915 年陆征祥为总理的中国社会政策研究会既不为

¹ 饶申布士：《社会福音的神学》。上海：广学会，1923 年。

² 左芙蓉：美国社会福音及其影响，pp.147-159。载中国人民大学基督教文化研究所平(主编)：《选择穷人(第 16 辑 2006 秋)》。北京：宗教文化出版社，2007。

³ 本报讯：中国社会政策学会开幕。上海：《新闻报》，1915 年 12 月 10 日，紧要新闻版。

人们所知，又好像该研究会不存在一样，因此遂有新设立社会政策学会的需要，亟需深入挖掘历史真相。

值得注意的是，1919年将设社会政策学会新闻报道更具社会政策取向与社会问题意识，更加清晰、鲜明反映1919年时民国社会状况，尤其是作为社会政策研究对象的社会问题，而且学者取代官员成为学会筹组的主力军，客观、中立和科学的学术研究取代政治行政考虑。根据《新闻报》的报道，当下京师各方面著名学者，因中国社会进步迟缓，拟发起社会政策学会，已公推贫儿学校总董李庆芳组织一切。已预订八种问题为将来研究实行之途径。兹述之于下：(一)贫困事业问题。(二)失业救济问题。(三)工团联合问题。(四)矿山国有问题。(五)社会伦理问题。(六)劳动保护问题。(七)启发劳动阶级智识问题。(八)公共卫生问题。并闻各发起人于该学会组织成立之后，决定注重实行，不尚空谈，纯粹为学会性质，绝不丝毫加政治派之臭味云云，非常典型反映五四运动爆发之年民国社会问题与社会结构状况¹。简言之，1919年新闻报道充分说明，社会问题与社会政策概念在当时的社会各界相当流行。

1919年五四运动前后东西文化论战，既是1910年代末期和20年代初期主要社会环境，又是国家发展、制度建设、东西文化交锋，还是社会改革、社会政策与社会立法发展时期，形成中国近代史上首次东西文化问题大论战，对中国政治、经济、社会与文化产生深远影响。1919年五四爱国运动是中国民族危机日益严重，北洋军阀反动统治和封建复辟性丑剧不断，1915年《新青年》创刊与文化启蒙，1917年苏俄社会主义和中国在巴黎和会失败的反映²。五四前后东西文化论战三个主要议题是东西文化异同优劣的争论，新旧文化能否调和的争论，第一次世界大战后中国采用何种文化，走什么道路的争论。具体争论议题涉及学校科举之争，革命与立宪，封建与民主，社会主义与资本主义，中学西学，旧学新学之争，文言白话之争，改良与革命，法治与人治，传统与现代，个人与社会，创新与守旧，愚昧与文明，物质文明与精神文明，西化与现代化，西方与东方文化等所有政治法律、社会文化议题，影响深远³。简言之，

¹ 本报讯：将设社会政策学会。上海：《新闻报》，1919年9月29日。紧要新闻版。

² 彭明著：《五四运动史：目录》。北京：人民出版社，1984, pp.1-6。

³ 陈菰(编)：《五四前后东西文化问题论战文选(增订本)：目录》。北京：中国社会科学出版社，1989, pp.1-33。

五四运动前后的东西文化论战是民国首次全国性、全方位和全面性文化启蒙运动。

更为重要的是, 1919 年五四爱国运动前后的东西方文化论战揭开中国思想、理论革命、政治法律革命、社会政策革命与文化心理革命历史序幕, 奠定中国社会现代化思想理论框架。五四运动不仅将东西文化论战推向高潮, 而且为中国社会现代化发展道路探索提供不竭源泉。历史文献回顾发现, 1919-1949 年间, 民国现代化思想理论发展过程始终充满若干重大争论, 主要是东西文化观, 是东方化, 还是西方化? 中国现代化道路, 是资本主义, 还是社会主义? 中国文化的出路, 是中国本位, 还是全盘西化? 中国经济发展道路, 是以农立国, 还是以工立国? 反映从“中体西用”到西化, 中西互补, 从中国本位、全盘西化到现代化历史转变¹。简言之, 五四时期思想理论和文化启蒙运动是以后理论政策争论议题和制度建设困惑起点。东西文化论战不仅影响人们思想理论, 而且深刻影响国家建设、政策法规与制度建设方向。

五四运动前后东西文化论战对社会改革、社会政策、社会服务与社会立法最深远影响是, 对妇女地位权利、婚姻家庭、封建礼教与三纲五常、儿童福利与妇幼健康等问题首次探讨。文献回顾发现, 五四时期妇女问题与妇女相关问题成为东西文化论战的主要对象与重要内容。当时争论的主题有妇女解放与男女平等, 妇女解放与女权运动, 妇女问题与社会主义, 婚姻家庭与婚姻自由, 反对包办婚姻与恋爱自由, 男女社交公开与妇女社会身份角色, 封建礼教、女子贞操节烈与伦理道德, 废除娼妓与废娼运动, 妇女经济独立与职业发展, “各机关开放任用女职员”, 人口问题与节制生育, 女子教育与男女共校, 大学开女禁, 儿童公育与福利, 解放婢女和反对缠足等, 争论议题覆盖妇女解放、婚姻家庭与妇女儿童福利等所有领域²。需要强调的是, 基督教在反对缠足、童养媳, 纳妾和多妻制, 溺杀女婴和不尊重妇女等陋习, 在提高广大妇女和女孩社会地位, 开展女子教育和为妇女提供保护服务等方面贡献良多³。简言之, 妇女解放、男女平等、婚姻自由、妇女经济独立与妇女儿童福利最具社会政策意义。

1922-1927 年由中国学界、知识界、教育界和广大青年学生、知识分子在思想文

¹ 罗荣渠(主编):【从“西化”到现代化:五四以来有关中国的文化趋向和发展道路争论文选:目录】。北京:北京大学出版社,1990,pp.1-6。

² 中华全国妇女联合会妇女运动历史研究室(编):【五四时期妇女问题文选:目录】。北京:生活·读书·新知三联书店,1981, pp.1-6。

³ (美)K. S. Latourette 著,雷立柏等译:【基督教在华传教士】。香港:道风书社,2009,p.554-559。

化、理论政策法规和社会制度建设领域反帝国主义与基督教的社会运动：非基督教运动，既是 1920 年代最显著的宏观社会背景，又是 1920 年代最主要社会运动、社会改革与中国化运动主体，反映中国教会和基督教信徒的觉醒与主体自觉，说明非基督教与基督教中国化是社会需要，对政党建设、国家建设、司法改革、社会立法、社会政策与福利制度建设产生广泛深远影响。

具体来说，非基督教运动对 1920 年代国家建设、司法改革、社会政策与立法的影响主要有，首先，现代国家政治建设的“政教分离”原则获得广泛共识与认同，体现在制度建设各领域。1927 年国民党建立南京政权之后，广泛开展“收回教育权运动”，教会学校受到严重影响。例如 1929 年教育部公布《宗教团体与兴办教育事业办法》，明确规定凡以宗教团体名义，捐资设立学制内之各级学校者，应遵照私立学校规程办理。凡宗教团体为欲传播其所信仰之宗教，而设立机关，招致生徒者，概不得沿用学制系统内各级学校之名称，清晰划分宗教边界。1934 年教育部发布《限制宗教团体设立学校令》，重申宗教团体“概不得沿用学校名称，并不得仿照学校规制，编制课程，招收学龄儿童及未满十八岁青年，授以中小学应有科目”¹。

其次，非基督教运动首次从国家政策角度严格界定宗教信仰范围与宗教团体活动领域，归还教育权利、教会学校注册、教育与宗教分离政策使基督教会兴办各类教育机构受到冲击，政府对教会学校实施全面管理，教会学校教师中外籍人员急剧减少，中国师资显著增加²。除了备受关注和较为敏感教育机构之外，非基督教运动也严重影响教会举办慈善公益机构。传教士数量和基督教举办慈善公益机构数量减少，反映慈善救助领域民族化与本土化趋势。1911 年辛亥革命到 1927 年间，国民党首次成为近代意义的革命政党，其政治主张与政策声明是观察、理解、分析北洋军阀政府执政方针、社会政策与社会立法政治制度基础。1912 年 8 月 13 日，中国同盟会、统一共和党、国民公党、国民共进会、共和实进会，全国联合进行会联合组建为国民党，发表《国民党宣言》，阐明其巩固共和，实行平民政治主张。1914 年 9 月 1 日，孙中山在日本重新组建“中华革命党”，发布《中华革命党宣言》及主张。1919 年 10 月 10 日，《中国国民党规约》发布，阐

¹ 宋恩荣 章咸(主编)：《中华民国教育法规选编(1912-1949)》。南京：江苏教育出版社，1990，p.119，p.148,p.733。

² (美)K. S. Latourette 着，雷立柏等译：《基督教在华传教士》。香港：道风书社，2009，pp.585—589，pp.687-690。

明其以巩固共和，实行三民主义为宗旨。1923 年 11 月《中国国民党改组宣言》发布，并组织临时中央执委会，召集全党代表大会¹。1924 年 1 月，中国国民党第一次全国代表大会，确立“联俄、联共、扶助农工”三大政策。1926 年 1 月，中国国民党第二次全国代表大会，通过政治、党务、军事、外交等决议案。1927 年 9 月，蒋介石、汪精卫、上海西山会议派在南京成立“中央特别委员会”并开会²。简言之，北洋军阀统治时，国民党通过规约、改组和全国代表大会形成政治目标和政策主张。

表 2： 1911-1927 年间国民党政治目标与政策主张基本状况一览表

时间	重大事件	最主要政治目标	最主要政策主张
1911.10.10	辛亥革命	建立中华民国	实行三民主义政策
1912.8.13	国民党宣言	六政党组建新党	政治统一;地方自治;种族同化;民生政策等
1914.9.1	革命党宣言	革命与巩固共和	实行民权、民生两主义
1919.10.10	国民党规约	革命与巩固共和	实行民族、民权、民生三民主义
1923.11.	改组宣言	改组中国国民党	实行民族、民权、民生三民主义
1924.1.23	国民党一大	改组党改造国家	实行民族、民权、民生三民主义与政纲
1926.1.	国民党二大	民族、革命运	实行民族、民权、民生三民主义与政纲

¹ 中共中央党校中共党史教研室(编):【中国国民党史文献选编(1894-1949)】。北京:中共中央党校科研办公室(内部发行), 1985,pp.6-17。

² 荣梦源(主编):【中国国民党历次代表大会及中央全会资料:上册】。北京:光明日报出版社, 1986, pp.1-22。pp.94-106。pp.485-495。

		动	
1927.9	中央特委会	反共与改组政府	制定训政时期三民主义与农人运动大纲等

注：本表系笔者根据【中国国民党史文献选编(1894-1949)】和【中国国民党历次代表大会及中央全会资料上册】等资料自行编制而成，特此说明与致谢。

北洋政府时期，中央政府制定社会政策不多，有关社会立法主要以国民教育、医疗卫生、官员抚恤、贫困救济和劳工福利政策法规为主，反映主要社会问题与北京政府社会服务体系。比较而言，教育政策法规最早，医疗卫生次之，文官抚恤第三，社会救济第四，劳工福利第五，反映国民教育、医疗卫生、文官抚恤、社会救济与劳工福利在北洋政府中所处地位作用。

表 3：北洋政府时期中央政府部分社会政策与社会立法基本状况一览表

时间	制定机关	政策法规名称	法规结构框架
1912.2	教育部	普通教育暂行办法	
1912.9.2	教育部	教育宗旨令	
1912.9.3	教育部	学校系统令	
1912.9.28	教育部	中学校令	16 条
1912.9.29	教育部	师范教育令	13 条
1912.10.24	教育部	大学令	22 条
1912.11	内务部	解剖尸体规则	5 条
1913.8.4	教育部	实业学校令	11 条
1914.3.2	总统令	文官恤金令	24 条

1915.12.2	内务部	游民习艺所章程	9 章 31 条
1916.3	内务部	传染病预防条例	25 条
1918.1.16	内务部	检疫委员会设置规则	7 条
1918.1.25	内务部	清洁方法消毒方法	2 章 12 条
1923.5.12	农商部	矿工待遇规则	22 条

注：本表系笔者根据【民国时期社会法规汇编】，【民国医药卫生法规选编】，【中华民国教育法规选编】等多种历史文献和档案资料编制而成，特此说明与致谢。

1927-1937 年间是蒋介石南京国民政府国家全面发展和社会政策法规、制度建设时期。1927 年蒋介石公开叛变革命，将广东政府首都由广州迁到南京，拉开南京国民政府序幕，1937 年 7 月，全国形成全面抗战建国局面，导致这个训政时期与和平建设时代特征明显。总体来说，1930 年代是社会现代化早期，社会问题日趋严峻，为社会政策、立法奠定基础。1931 年，中国社会问题研究会成立为中国社会政策与社会立法研究奠定社会学的专业学科基础与社会基础，既为 1940 年代社会政策、社会行政、社会立法、社会工作专业与现代社会福利制度发展，又也为中国社会学家参与社会政策与立法，奠定多方面坚实学理基础。历史文献回顾发现，中国社会问题研究会是 1931 年在南京成立，1934 年举办第一届年会¹，1935 年举办第二届年会，1936 年成立监事会，1937 年举办第三届年会，此后销声匿迹²。特别需要指出的是，1937 年第三届年会之时，适逢全面全民抗战运动风起云涌之际，会议还分别向国民党中央和国民政府，向张学良将军发送电报，表达其全民抗战愿望与呼声³，凸显中国社会问题研究会对国家政治生活与社会政策的关心，彰显社会学者社会政策视角。简言之，1930 年代社会问题研究，尤其是全面抗日战争的爆发为社会政策与社会立法活动蓬勃发展营造适宜社会环境，提供不竭动力源泉，创造难得历史机遇，开创崭新历史局面。

¹ 本刊讯：各院消息：中国社会问题研究成立纪详：附中国社会问题研究会简章。上海：《国立劳动大学周刊》，1931 年，第 8 期，3 页。

² 本刊讯：中国社会问题研究会第二届年会正式大会纪录。《中国社会》，1936 年，第 2 卷第 3 期，84 页。

³ 本刊讯：中国社会问题研究会第三届年会：三、呈中央及国府电。《中国社会》，1937 年，第 3 卷第 3 期，90 页。

1934-1949 年国民政府在第二首都南昌发起全国性“新生活运动”，贯穿八年抗战时期，对于社会组织与社会动员、国民教育与生活教育、培养良好生活习惯，生活福利与社会服务、社会建设、国家建设，社会政策与社会立法活动，均产生全面、广泛、深远和积极促进作用。新生活运动中心思想是“礼义廉耻”(四维)。新运目标是希望全体国民将“礼义廉耻”结合到日常“食衣住行”各方面，不仅是表面的市容清洁、谨守秩序，使国民改头换面，具备“国民道德”和“国民知识，从根本上革除陋习。而且“要改革社会，要复兴一个国家和民族”。新运行动指引是“三化”：“生活艺术化、生活生产化、生活军事化”，目的是改良生活。新运在思想层面上融合了中国传统礼教，日本传统的武士道精神，以及基督教价值观元素。从历史角度看，新运是首个全面性与综合性社会生活教育运动，首次将心理建设、伦理建设、社会建设、政治建设、经济建设五大运动结合在一起。新生活运动核心与基础是社会建设¹。

表面上看，新运是规训国民的日常生活，实质上则是现代社会动员、社会治理与国家治理²。简言之，新生活运动既是 1930-1940 年代宏观社会环境一部分，又是社会政策与社会立法的社会生活基础，还是社会政策与社会立法政策目标、范围内容与基本途径，历史性地位重要。

更为重要的是，1934 年 7 月，在南昌正式成立“新生活运动促进总会”，尤其是 1936 年 2 月成立的“新运妇女指导委员会”，在组织、动员、培训、训练、支持和服务广大妇女，改造传统家庭生活，改善家庭生活关系，加强妇幼卫生与妇女儿童福利等方面发挥重要作用。历史文献研究发现，在新运妇指委会的组织和领导下，妇女慰劳、儿童保育、战地服务、乡村服务、妇女文化事业、妇女生产事业和妇女生活指导等各项妇女与家庭生活服务普遍开展。

需要指出的是，当时参与新生活运动的妇女主要是全国城市中妇女和知识层次较高的妇女，新运妇指委会组织者群体或者由于其丈夫的党派属性或行政职务直接参与新运妇指委会的组织工作，或者由于其对某一妇女工作的热情，响应战时妇女工作的需要参与战时妇女工作；或由于服务某一政党组织需要，被安插新运妇指委会中。历史研究

¹ 谷正纲：新生活运动与社会建设。《新运导报》，1947 年，第 14 卷第 1 期，13-14 页。

² 刘文楠：规训日常生活：新生活运动与现代国家的治理。南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)，2013 年 05 期。

发现,新运妇女干部训练班学员,约有三分之二由国民党中央党部或各省党部保送,自由考取仅占三分之一左右¹。

新运妇女指导委员会的重要历史地位在于其服务对象,因为妇女既是家庭生活的主要成员,又是新生活运动的主要服务对象,还是新生活运动和各式各样社会服务的提供者与接受者。这意味妇女身兼多种举足轻重和无可替代的社会角色,妇女教育、妇女训练和妇女服务状况直接关系千家万户家庭生活质量,直接关系广大妇女、儿童福利和家庭生活质量状况²。简言之,妇女既是新生活运动的主要服务对象,又是新生活运动与家庭生活服务主要提供者。

1927年以来民国社会政策与社会立法最主要和最显著时代特征是以孙中山创立的民族主义、民生主义和民权主义为核心与基础,即孙中山的三民主义社会政策与社会立法模式。这是南京国民革命政府与北京北洋军阀政府法律制度、社会政策、社会立法的最大不同之处。1924年1月,中国国民党第一次全国代表大会在广州开幕,《大会宣言》首次明确系统阐述三民主义基本涵义,清晰阐明国民党政纲,主体是对外政策,对内政策,确定县为自治单位,改革田赋,改良农村组织,制定劳工法,确认男女平等原则,励行教育普及等16项政纲。实际清晰描绘民国政府现代政治制度、法律司法制度、社会政策与社会立法总体性框架³。1927年以来国民党由在野党成为执政党,形式上首次实现全国统一,为国家建设奠定基础。1929年3月12日,第三次全国代表大会通过的《根据总理教义编制过去一切党之法令规章以成一贯系统;确定总理主要遗教为训政时期中华民国最高根本法案》明确规定,“确定总理所著三民主义、五权宪法、建国方略、建国大纲及地方自治开始实行法,为训政时期中华民国最高根本法。举凡国家建设之规模,人权、民权之根本原则与分际,政府权力与其组织之纲要,及行使政权之方法,皆须以总理遗教为依归”,奠定民国政府政治制度的框架⁴。简言之,三民主义,立法、司法、行政、考试、监察五权宪法与建国方略是法律制度

¹ 宋青红:《新生活运动促进总会妇女指导委员会研究(1938-1946年)》。上海:复旦大学2012年硕士学位论文。

² 曹明臣:《20世纪90年代以来国内新生活运动研究述评》。甘肃社会科学,2012年02期。

³ 荣梦源(主编):《中国国民党历次代表大会及中央全会资料:上册》。北京:光明日报出版社,1986, pp.1-22。

⁴ 荣梦源(主编):《中国国民党历次代表大会及中央全会资料:上册》。北京:光明日报出版社,1986, pp.615-656。

基础。

1927 年 4 月-1937 年 7 月，是南京国民政府法律制度初步创立和发展早期，最显著标志和时代特征是《中华民国训政时期约法》和《中华民国宪法草案》完成，构建法律制度框架。1928 年 10 月，南京国民政府制定共 6 条的《训政纲领》，为国民政府组织法奠定政纲基础。1931 年 5 月，国民会议通过《中华民国训政时期约法》，确立国民政府行使的治权与政权。1936 年 5 月，国民政府颁布《中华民国宪法草案》，初步勾勒民国现代宪法与宪政法律框架。同时，国民政府通过民法及其关系法规，刑法及其关系法规，民事诉讼法及其关系法规，刑事诉讼法及其关系法规，行政法及其关系法规，形成《六法全书》，构成法律制度性框架¹。需要指出的是，由于国民党始终采取“以党制国”和“以党监政”的政治体制与立法原则，所有法律法规和政策纲领一般先经过中央全会或全国代表大会批准后，再交由国民政府或国民会议批准后，由国民政府或国民政府职能部委颁布实施，这是民国立法程序显著特点²。简言之，1927-1937 年国民政府训政约法、立法体系和《六法全书》法律框架基本上形成。

表 4： 民国时期部分最重要的六法与宪法法律法规基本状况一览表

时间	立法机关	主要法律法规名称	法规结构框架
1912.3.11	临时总统	中华民国临时约法	7 章 56 条
1928.3.10	国民政府	中华民国刑法(总则编 14 章 分则编 34 章)	共计 387 条
1928.5.23	国民政府	民法总则	
1928.6.	国民政府	刑法实施条例	
1928.10.3	国民政府	中华民国国民组织法(1930,31 年修正)	48 条
1928.10.3	国民政府	训政纲领	6 条
1931.5	国民会议	中华民国训政时期约法	8 章 89 条

¹ 曾宪义(主编):【中国法制史】。北京: 中国人民大学出版社, 2000,pp.297-323。
² 荣梦源(主编):【中国国民党历次代表大会及中央全会资料: 上册】。北京: 光明日报出版社, 1986, p.4。

1932.6	国民政府	立法程序纲要	
1935.1.1	国民政府	中华民国新刑法(总则编 12 章 分则编 35 章)	共计 357 条
1935 . 4		刑法施行法	
1935		民事诉讼法	9 编 12 章 636 条
1935		刑事诉讼法	9 编 12 章 560 条
1936.5.5	国民政府	中华民国宪法草案	8 章 148 条
1946.12.		中华民国宪法	14 章 175 条

注：本表系笔者根据曾宪义(主编)：【中国法制史】等文献编制而成，特此说明与致谢。

救灾救济、赈灾赈济与社会救济既是社会福利政策与社会福利立法最早起源领域，又是社会政策与社会立法的重要组成部分，还是社会福利服务体系与社会福利立法的基础性部分。总体来说，民国社会救济政策法规性质可分为四个截然不同的历史发展阶段，反映时代特征。北京政府时期，社会救济政策法规主要照搬英国济贫法，社会救济处于次要和边缘性地位。1927 年-1937 年南京国民政府时期，作为民生主义政策重要组成部分的社会救济地位提高。1937 年全面抗战爆发后，因为抗战建国和全民抗战等原因，社会救济与军属抚恤达到高峰，灾民、贫民、难民、难童、游民和军属激增，灾害贫困救济、临时救济与军属抚恤融为一体。1945 年抗战胜利后，在儿童福利、劳工福利、社会服务等处境中，社会救济日趋现代化¹。简言之，赈灾赈济与社会救济政策法规历史变迁轨迹，典型反映社会政策与立法现代化进程。

¹ 蔡勤禹著：【国家 社会与弱势群体：民国时期的社会救济(1927-1949)】。天津：天津人民出版社，2003，pp.239-251。

表 5: 民国时期部分最重要赈灾赈济与社会救济法律法规基本状况一览表

时间	政府机构	社会救济主要法律法规名称	法规结构框架
1915.12.2		游民习艺所章程	9 章 31 条
1928.5.23	内政部	各地方救济院规则	8 章 57 条
1928.8.3		国民政府赈务处组织条例	13 条
1928.11.21		赈务委员会助赈给奖章程	7 条
1930.10.18	国民政府	救灾准备金法	11 条
1931.11.24	行政院	修正国民政府救济水灾委员会章程	9 条
1931.11.29	国民政府	国民政府救灾附加税征收条例	5 条
1935.11.2		实施救灾准备金暂行办法	10 条
1937.9.7	行政院	非常时期救济难民办法大纲	5 章 25 条
1940	社会部	社会部收复区失业工人临时救济办法纲要	16 条
1940.12.11		赈济委员会组织法	22 条
1942.9.12	社会部	社会部重庆游民训练所组织章程	12 条
1942.10.26	社会部	冬令救济实施办法	12 条
1943.5.14	社会部	各省市县地方救济事业基金管理办法	8 条
1943.9.29	国民政府	社会救济法	5 章 52 条
1944.9.5	行政院	社会救济法实施细则	18 条

1944.9.5		救济院规程	8 章 84 条
1945.1.8		救济院基金管理委员会组织规程	12 条
1945.1.21	国民政府	善后救济总署组织法	27 条
1945.4.17	社会部	私立救济设施减免赋税考核办法	8 条
1945.9.12	国民政府	善后救济分署组织条例	20 条
1946	社会部	各省市县社会救济事业协会组织规则	
1946.5.9	行政院	灾赈查放办法	5 章 54 条

注：本表系笔者根据【民国时期社会法规汇编】等历史文献编制而成，特此说明与致谢。

总体来说，民国时期赈灾救济与社会救济立法活动具有若干鲜明的结构特点与时代特征。首先，从救济政策与社会救济立法数量角度看，这类政策法规与法律所占比重和比例较高，显示灾害救济、贫困救济与社会救济问题的广泛性和全民性特征，反映社会救济政治性特征。其次，民国时期社会救济政策与立法理念、救济对象、救济程序与救济方法已基本现代化¹。

第三，像其它社会福利政策与社会立法一样，社会救济政策与立法也存在诸多历史局限性，如立法中基本概念含糊不清，立法体系结构发展不平衡，立法层次低，立法与实践脱节等²。劳动福利政策与劳工福利立法是 1930 年代国民政府社会政策与社会立法的战略重点，反映城市化、机器工业与工厂就业、现代企业发展和工人阶级职业福利待遇与工厂生活状况。1920 年以来，由于不断发生群众运动与罢工工潮事件，民国的劳工福利立法议题应运而生。1923 年 3 月 29 日，北京政府颁布《暂行工厂条例》，主要规定有四，一是童工之最小年龄男孩 10 岁，女孩 12 岁。二是 17 岁以下男工与 18 岁以下女工，其最长工作时间为八小时，而且不得令其夜间服务和从事危险工

¹ 岳宗福著：《近代中国社会保障立法研究(1912-1949)》。济南天：齐鲁书社，2006，pp.392-401。

² 岳宗福著：《近代中国社会保障立法研究(1912-1949)》。济南天：齐鲁书社，2006，pp.40-404。

作。三是壮年工人最长工作时间为 10 小时。四是女工生产前后共应休息十星期，并给予适当之津贴等。该法最大缺陷是其适用范围限于雇佣工人 100 人以上工厂，且并未规定如何处罚不遵守者。所以实施效果可想而知，仅具象征性意义。1928 年时，国民政府立法院曾计划分编起草劳动法典，劳动法典框架范围包括八大部分：一劳动契约，二劳动协议，三劳动保护，四劳动组织，五劳资争议，六劳动救济，七劳动保险，八劳动行政，现代劳动政策、社会保险政策、劳工福利与职业福利体系框架清晰可见¹。简言之，近代社会问题以劳工问题最早产生和社会影响最大，民国劳工福利立法同样如此。

表 6： 民国时期中央政府部分劳工福利与劳工立法基本状况一览表

时间	政府机关	劳工福利与劳工立法名称	法规结构框架
1923.3.29	北京政府	《暂行工厂条例》	28 条
1923.5.12	北京农商部	《矿工待遇规则》	22 条
1924.	广东政府	《工会条例》	21 条
1928.7	中央政治会	《工会组织条例》	
1928.7	中央政治会	《劳资争议处理办法》	
1928.7	工商部	《工厂法草案》	
1928.1.7	国民政府	《劳动法起草委员会组织条例》	8 条
1931.2.10		《工厂检查法》	20 条
1931.12.3	实业部	《职业介绍所暂行办法》	19 条

¹ 祝世康：中国之劳工立法。《社会学刊》，1929 年第 1 卷第 2 期，1-11 页。

1932.12.30		《工厂法》	13 章 77 条
1932.12.30	国民政府	《工厂法实施条例》	38 条
1934.3.22	实业部	《国营企业最低工资暂行办法》	9 条
1936.4.22		《工厂设置哺乳室及托儿所办法大纲》	16 条
1936.12.23		《最低工资法》	23 条
1942.8.11	社会部	《私设职业介绍所暂行办法》	16 条
1942.8.11	社会部	《私设职业介绍所登记规则》	11 条
1944.2.28		《示范工会实施办法》	10 条
1946.11.27	社会部	《社会部天津职业介绍所组织规程》	14 条
1947.6.13		《工会法》	13 章 63 条

注：本表系笔者根据《中国之劳工立法》和【民国时期社会法规汇编】种历史文献编制而成，特此说明与致谢。

更为重要的是，1930 年民国劳工福利与劳工立法活动已经出现立法、司法、执行和司法行政本土化问题，凸显社会政策与社会立法常常以特定国家社会文化为基础的鲜明特征，反映民国社会政策与社会立法本土化努力与思考。因为劳工立法在当时是社会与立法首创，因此，立法者应在认定主义后，详细研究国内经济状况，制定特殊劳工法规，不能削足适履。因为社会科学与自然科学重要不同之处是，自然科学方式可以随处适用，而社会科学的学理，则须因地制宜。换言之，欧美某种主义通行于欧美，但未必适合中国。中国化色彩浓厚¹。简言之，优秀社会政策与社会立法定是中国本位与文化敏感的，不能中国法律不见中国²。儿童福利与家庭福利是民国社会福利政策与社会福利立法的战略重点与优先领域之一。本文儿童福利是个大概念，不仅包括

¹ 祝世康：制定劳工法规时应注意之事项。《经济学季刊》，1930 年，第 1 卷 1 期，36-39 页。

² 江照信：看不见中国：帝国视野与法律东方主义。厦门大学法律评论，2017 年 1 期。

传统儿童福利服务，如弃婴、孤儿和各类失依儿童服务，又包括儿童医疗健康与妇幼健康，儿童义务教育，儿童就业与童工问题，还包括与儿童福利相关的问题，如妇女问题、家庭问题、家庭教育与社会救济等福利服务问题，涉及范围广泛。儿童福利相关政策法规颁布时间顺序说明，儿童教育尤其是小学教育、中学教育最先出现。其次是儿童救济与弃婴孤儿保育。第三，现代儿童服务组织，如童子军紧随其后。第四是儿童健康尤其是疫苗接种与学校学生健康检查。第五是民国时期4月4日儿童节。第六是劳动教育与职业教育，童工年龄与工厂法。第七是抗战时难童保护，八是1940年后儿童福利。

表 7： 民国时期部分儿童福利与家庭福利政策法规基本状况一览表

时间	政府机关	主要政策法规名称	结构框架
1912.2	教育部	普通教育暂行办法	
1912.11	教育部	小学校教则及课程表	18 条
1915.7	教育部	国民学校令	9 章 56 条
1915.12.2		游民习艺所章程	9 章 31 条
1928.5.31	中常会	中国童子军总章(1933 年修正)	9 章 50 条
1928.8.29		种痘条例	10 条
1929.11.27	教育卫生部	学校学生健康检查规则	8 条
1930	教育部	儿童节纪念办法	
1932.2.1	教育实业部	劳工教育实施办法大纲	24 条
1932.2.17	国民政府	职业学校法	17 条
1932.12	国民政府	小学法	18 条

1932.12.24	国民政府	中学法	14 条
1932.12.30		工厂法	13 章 77 条
1934.12.15	西南政务委	严禁溺毙女童恶习及收养婴孩办法	10 条
1935.5.28	行政院	实施义务教育暂行办法大纲	11 条
1936.4.22		工厂设置哺乳室及托儿所办法大纲	16 条
1936.7	教育部	学校卫生设施标准	
1938	行政院	抗战建国时期难童教养实施方案	
1942.12.8	社会部	社会部直辖儿童保育机关收容儿童暂行办法	
1943.2.25	社会部	社会部直属儿童福利事业机关收领捐款暂行办法	6 条
1943.3.20	行政院核准	社会部奖励育婴育幼事业暂行办法	10 条
1943.6.12	社会部	社会部泸县育幼院组织章程	13 条
1943.6.19	社会部	社会部北碚儿童福利实验区组织规程	12 条
1943.7.30	社会部	社会部免费医疗陪都贫病儿童暂行办法	16 条
1943.8.25	社会部	社会部直辖儿童福利人员任用配备规则	16 条
1943.9.30	国民政府	助产士法	6 章 32 条
1945.8.17	教育部	推行家庭教育办法	14 条
1945.9.10	教育部	家庭教育试验区设施办法	10 条
1946.3.28	社会部	社会部直辖育幼机关收容儿童办法	12 条

1948.9.20	社会部	社会部直辖育幼机关领养童婴办法	10 条
-----------	-----	-----------------	------

注：本表系笔者根据【民国时期社会法规汇编】，【民国医药卫生法规选编】，【中华民国教育法规选编】等历史文献和档案资料编制而成，特此说明与致谢。

1937 年 7 月 7 日卢沟桥事件，标志日本发动全面侵华战争，中国进入全面抗战时期。由于 1945 年抗战胜利后到 1949 年国民党政权灭亡，我们将 1937-1949 年作为一个时期对待。1937-1945 年间，抗日战争与抗战建国的非常时期既是民国宏观社会环境最突出特征，中日两国间民族矛盾又是当时社会最主要社会矛盾，全民、全面抗日战争还是国家面临核心问题。现代战争环境、战争状态、战争过程和战争相关社会问题、战争影响等是社会立法的出发点。这意味战争成为影响社会政策与社会立法最重要因素，战争与社会政策的关系日趋重要¹。毫无疑问，抗日战争全面、综合、系统、深远和历史影响直接体现在教育与医疗卫生政策中。总体来说，如何及时有效和最大化组织、动员、利用全国甚至是全世界各种资源、进步力量，万众一心，团结抗战，这是抗战时期国家建设、政治议程、经济政策、社会政策与立法核心。简言之，1937-1945 年抗战建国时期国家建设与社会立法最突出特征是全民性社会组织动员。

表 8： 1937-1945 年抗战时期部分教育政策与社会立法法规状况一览表

时间	政府机关	主要政策法规名称	结构框架
1937.7.	教育部	童子军战时服务大纲	
1937.7.	教育部	战区内学校处置办法	
1937.8	教育部	总动员时督导教育工作办法纲领	
1937.9.7	行政院	非常时期救济难民办法大纲	5 章 25 条
1938.2	教育部	高中以上学校学生志愿参加战时服务办法大纲	

¹ (英)R. M. Titmuss 著，刘继同校：战争和社会政策。社会工作，2018 年 2 期。

1938.4.1	临全大会	中国国民党抗战建国纲领	7 部分 32 条
1938.4.	教育部	战区中小学教师服务团工作大纲	
1938.10	教育部	抗战建国时期难童救济教育实施方案	
1939.8	教育部	发动全国知识分子办理民众教育暂行办法	
1939.9		国民精神总动员纲领	
1939.9	教育部	抗战时期文化团体指导工作纲要	
1940.7	教育部	战时救济大中学生膳食暂行办法	
1941.9	教育部	非常时期改善教职员生活办法	
1942.4	教育部	各级学校及社会教育机关推进国民精神总动员及新生活运动工作实施纲要	
1943.11	教育部	高级中学实施劳动服务及国防训练办法	
1944.11	教育部	志愿从军学生学业优待办法	
1945.8	教育部	战区各省市教育复员紧急办理事项	

注：本表系笔者根据【中华民国教育法规选编】、【民国时期社会法规汇编】，【民国医药卫生法规选编】等历史文献和档案资料编制而成，特此说明与致谢。

更重要的是，1940 年社会部成立，1945 年抗战胜利，联合国善后救济总署成立，到 1949 年国民党灭亡，综合性、系统性、专业性、现代性社会服务体系与社会福利制度建设成为最显著时代特征，社会政策与社会立法、社会行政管理与社会服务机构设施建设达到鼎盛时期。综合性是指 1911 年辛亥革命以来，国民政府基本建立社会救济、福利服务、基础教育服务、家庭教育与家庭服务、劳工福利与社会保险、社会合作事业、社会安全等全面性福利体系。系统性是指各种社会事业既有政策法规，又有服务设施与服务机构，还有专业服务人员等。专业性是指 1940 年以来，社会工作、心理学、

康复师、社会学等专业人员发挥作用增大¹。现代性是指抗战极大地促进民国社会政策、社会立法、社会服务与社会福利制度现代化程度。福祉、福利、儿童福利、军人福利、社会服务、社会立法与社会福利制度建设成时代主题²。简言之，1940年代末期国民政府现代社会政策、社会立法与社会福利制度框架已清晰可见。1937年全面抗战建国以来，军人、军属、阵亡将士遗属遗孤抚恤、优待褒奖、军人安置和军人福利体系建设迅猛发展，成为民国时期社会福利制度建设最基础、最重要战略领域。历史文献回顾发现，1928年以来，南京国民政府颁布《革命功勋子女就学免费条例》。1937年全面抗战建国以来，军人和军属，尤其是军人子女教育优待政策法规不断丰富、发展完善。

表 9： 民国时期军人、军属教育性优待政策法规基本状况一览表

时间	政府机关	主要政策法规名称	结构框架
1928.1	教育部	革命功勋子女就学免费条例	
1928.10	教育部	革命功勋子女就学免费审查委员会组织条例	
1938.10	教育部	抗战功勋子女就学免费条例	
1938.12	教育部	守土伤亡教育人员从优抚恤办法	
1939.7	教育部	各省市县革命功勋子女就学免费审查委员会组织规程	
1941.3	教育部	张自忠将军奖学金办法	
1941.8	教育部	荣誉军人就学公立中等以上学校办法	
1944.4	教育部	抗战功勋子女就学免费给予规则	
1945.8	教育部	战时公教人员子女就学中等学校补助办法	
1948.11	教育部	修正革命抗战功勋子女就学优待条例	

¹ 孙志丽著：《民国时期专业社会工作研究》。北京：人民出版社，2016。

² 刘继同：《中国现代社会福利发展阶段与制度体系研究》。南昌：社会工作，2017.5。

注：本表系笔者根据【中华民国教育法规选编】等历史文献编制而成，特此说明与致谢。

1937 年全面抗战建国，尤其是 1940 年社会部由国民党中央改隶国民政府行政院以来，社会各界尤其是劳工职业福利、军公教各界员工抚恤、优待和经济保障迅猛发展，日趋完善，说明福利服务对象由贫困人群转为普通社会劳动者，由维生救济上升为主要社会阶层生活，由穷人、游民、弃婴、孤儿等弱势群体转变为工人、农民、机关人员、教师和军人、军属，服务范围内容由贫困救济升级为改善待遇，休假制、年金制、养老金制等职工福利服务体系，社会福利体系由灾害救济、社会救济、儿童福利、农民福利和合作事业等，上升为以职工福利服务，辅导就业、遗属津贴、社会保险等为主的社会安全(目前习惯称为社会保障)体系，典型反映社会救济、福利服务、社会安全、教育服务和社会服务体系发生重大结构历史变迁。例如 1945 年 5 月 17 日，中国国民党第六次全国代表大会通过《战后社会安全初步设施纲要》，《纲要》分总则、辅导就业、举办社会保险、社会救济部分，描绘社会安全设施建设蓝图¹。简言之，1940 年代以来，民国政府基本建立以福利服务、社会安全和教育为主的福利制度。

更为重要的是，1940 年以来，社会政策、社会服务、社会事业、社会立法、社会行政、社会工作专业服务成为民国政府法律制度与社会福利制度框架重要部分，战略性地位显著。民国社会服务、社会事业、社会工作与社会行政研究深受基督教会影响，历史性渊源深厚，最初是作为“应用社会学”一部分在教会大学中发展起来的，全面抗战以来发展迅猛²。1940 年社会部改隶行政院后，人民团体组织，社会救济，劳工福利与劳工行政，儿童福利，社会保险，社会服务，合作事业，共计七大领域，为社会部社会行政管理及职能主要范围³。1942 年，国民政府社会部在重庆召开首次全国社会行政会议，具有划时代和里程碑意义⁴。为适应广泛、现实和紧迫社会需要，社会部组织编写一套社会行政丛书，大量经典应运而生。

¹ 荣梦源(主编)：【中国国民党历次代表大会及中央全会资料 下册】。北京：光明日报出版社，1986,p.940-41。

² 孙本文著：【当代中国社会学史】。北京：商务印书馆，2011，pp.188-198。

³ 谷正纲讲，李新民记：中国社会行政的过去与现在：中国社会学社二十周年纪念会讲词。《社会建设(重庆)》，1948 年第 1 卷第 7 期，1-3 页。

⁴ 魏文享：1942 年第一次全国社会行政会议述论。《中国经济与社会史评论》2012 年卷，pp.242-267。

例如，社会学家朱亦松撰写《社会政策》与《现代社会主要问题》，言心哲著述《现代社会事业》，姜旨昂出版《社会工作导论》，李安宅撰写《边疆社会工作》，成为华语经典文献¹。2012 年国内学者汇编的民国时期社会法规出版，为研究社会政策与社会立法奠定基础²。简言之，1937 年尤其是 1940 年以来，民国社会政策、社会服务、社会事业、社会立法与社会行政管理发展迅猛，到 1940 年代末期，现代社会政策、社会立法与福利制度框架建立。

表 10：1940 年代民国职工福利、社会保障与社会福利政策法规基本状况一览表

时间	政府机关	主要政策法规名称	结构框架
1930.3.3	国民政府	铁路员工服务条例	7 章 35 条
1940.4	教育部	社会教育机关服务人员养老金及恤金条例	
1940.7	教育部	学校教职员养老金及恤金条例	
1940.10	教育部	修正学校教职员养老金及恤金条例	
1941.1	教育部	社会教育机关服务人员养老金及恤金条例施行细则	
1943.1.26		职工福利金条例	14 条
1943.4.3	行政院	社会福利部社会简易保险局暂行组织条例	14 条
1943.5.25	行政院	职工福利金条例施行细则	14 条
1943.8.16	社会部	农民福利社设置办法	12 条
1943.10.23	社会部	职工福利委员会组织规程	12 条
1943.10.23	社会部	职工福利社设立办法	9 条

¹ 朱亦松著：《社会政策：代序》。石家庄：河北教育出版社，2012 年，pp.1-5。

² 彭秀良 郝文忠(主编)：《民国时期社会法规汇编》。石家庄：河北教育出版社，2014 年。

1943.11.29	社会部	社会部重庆市工人福利社组织规程	15 条
1944.3.7	社会部	职工福利委员会组织简章准则	12 条
1944.3.7	社会部	职工福利社章程准则	13 条
1944.6	教育部	学校教职员退休条例	
1944 . 6	教育部	学校教职员抚恤条例	
1945.3	教育部	学校教职员退休条例施行细则	
1945.3	教育部	学校教职员抚恤条例施行细则	
1945.5.17	六次全会	战后社会安全初步设施纲要	4 部 12 条
1946.10.19	社会部	社会部南京工人福利社章程	15 条
1946.11.18	行政院	中央社会保险局筹备处组织章程	11 条
1948.4	教育部	学校教职员退休条例	
1948.4	教育部	学校教职员抚恤条例	

注：本表系笔者根据【中华民国教育法规选编】与【民国时期社会法规汇编】等历史文献编制而成，特此说明与致谢。

1945 年-1949 年间，由于联合国善后救济总署等原因，民国社会政策、社会服务、社会工作、社会立法与社会行政管理体制不仅具备现代化特征，而且首次具有鲜明的国际化特征。1945 年 1 月 21 日，国民政府公布《善后救济总署组织法》，其主要职能是办理战后收复区善后救济事宜。总署下设储运厅、分配厅、财务厅、赈恤厅、调查处、编译处和总务处七个部门。1945 年 9 月 12 日，国民政府公布的《善后救济分署组织法》规定，分署只设置赈务、储运、卫生和总务四个组，“卫生”作为一个组单独设置，反映卫生在善后救济中的地位¹。

¹ 社会部(编)：【社会法规汇编】。重庆：社会部，1946 年。

从社会法角度看，1946 年社会部专门编辑发行一本《社会法规》，说明社会立法日趋完备¹。更重要的是，民国社会政策、社会服务与社会立法历史发展进程和发展规律基本上与欧美国家类似，反映现代社会政策、社会服务与社会立法普遍性、客观性与历史性发展规律。这种普遍性、客观性与历史性发展规律就是社会政策与社会立法通常由社会救济立法开始，经过社会保障、福利服务与社会保险立法阶段，最后进入社会服务立法时代，医疗卫生立法处于社会服务政策与立法最高层次，反映身心健康需要既是最基本，又是最高层次需要²。与此同时，国民身心健康需要分化为公共卫生需要、医疗照顾需要、康复服务需要三大领域。简言之，虽然民国时期不长，但是社会政策与社会立法普遍性与历史性发展规律清晰可见。

表 11： 民国时期部分卫生政策法规和健康立法基本状况一览表

时间	立法机关	法律名称和适用范围	历史地位
1936.12.19		卫生署组织法	13 条
1941.9.9	国民政府	国民体育法	11 条
1943.9.22	国民政府	医师法	40 条
1943.9.29	国民政府	社会救济法： 未满十二岁者； 育婴所； 育 幼所	5 章 52 条
1943.9.30	国民政府	药剂师法	37 条
1943.9.30	国民政府	助产士法	32 条
1946.6.26	国民政府	捐资兴办卫生事业褒奖条例	13 条
1946.8	卫生署	夏令卫生运动实施办法	4 条
1948.7.7	社会部	社会部南京伤残重建院组织规程	13 条

¹ (美)罗芙蓉著，向磊译：【卫生的现代性：中国通商口岸卫生与疾病的含义】。南京：江苏人民出版社，2007。
² 张在同 咸日金(编)：【民国医药卫生法规选编】。济南：山东大学出版社，1990 年。

1948.7.7	社会部	社会部南京伤残重建院附设南京伤残用具制造厂组织规程	12 条
----------	-----	---------------------------	------

注：本表系笔者根据【民国时期社会法规汇编】与【民国医药卫生法规选编】等历史文献和档案资料编制而成，特此说明与致谢。

三、简要讨论与基本结论

基督教与近代中国社会政策、社会立法百年历史经验研究是个崭新、复杂和庞大的课题。崭新是指有关中国法律与宗教关系的理论思考、实践研究凤毛麟角，几乎是个未知学术领域。复杂是指法律与宗教的关系在发达国家是错综复杂，千变万化的，何况在中国社会处境中。庞大是指法律与宗教关系问题涉及面广，覆盖内容多，包罗万象，是两个庞大的研究领域。最重要的是不能将宗教与法律分隔开来，而是应该将其当作一个相互依赖有机整体看待¹。没有宗教的法律，会退化成为一种机械的法条主义。没有法律的宗教，则会丧失其社会有效性。有鉴于此，本文只是基督教与近代中国社会政策、社会立法百年历史经验研究的初步研究。

1840 年-1949 年近代中国百多年历史发展进程中，基督教的社会形象与基督教在中国社会地位作用角色均发生重大历史变化，反映近代中国百年社会历史结构性与革命性变迁轨迹。基督教由最初“中性”西方文化要素，逐渐蜕变为殖民主义与帝国主义文化侵略“思想工具”。基督教由最初西方外来的宗教文化，逐渐转变为中国部分知识分子和信徒内心的宗教信仰。

基督教与中国社会互动关系由外在、形式化、宗教信仰，扩大为内在的、实质性和全方位的。例如，基督教和传教士将西方文明，西方社会政策、社会立法、社会工作等概念引入中国²。基督教社会形象由一般、中性，转为负面消极和臭名昭著，非基运动后回归为现代性文化。简言之，基督教在近代中国社会生活扮演多种重要角色，发挥引领、倡导和直接服务等作用。

¹ (美)伯尔曼著，梁治平译：【法律与宗教：导言】。北京：商务印书馆，2012, pp.5-11。

² 本报讯：SOCIAL LEGISLATION：社会立法。The North-China Daily News(1864-1951)。1910 年 3 月 12 日，第 7 版。

基督教与传教士不仅将西方大陆法系、英美法系引入中国,而且倡导宪政和现代法治,尤其是将西方国家现代行政、立法、司法三权分立理念与机制引入中国,推动民国政府基本实现法治国家建设目标,南京国民政府时期基本上实现法律制度与司法制度现代化战略目标。中国著名法律史专家张生认为,“中国近现代意义上的立法事业,肇端于清末改法修律,至中华民国时期(主要包括南京临时政府、北京政府、南京国民政府),初步完成了我国第一个形式上现代化的法律体系”。这个总体性、综合性和历史性评价是比较具有代表性的观点。¹简言之,民国时期法律制度基本实现现代化目标,实现由封建法制向现代法制历史性转变。不言而喻,在近代中国百多年法制现代化历史进程中,基督教与传教士发挥重要的历史作用。

更为重要的是,除了极力地鼓吹宪法与宪政,法制与法治精神,大力宣扬民主、自由、平等、法治、契约精神、无罪推定、制约权力和公民权利神圣等现代价值理念和法治精神外,基督教与传教士奠基性、开创性与倡导性重要工作是将社会政策、社会服务与社会立法理念、机制和制度引入中国,为近代中国社会政策与社会立法现代化做出开拓性和引领性历史贡献。例如,“吾国劳工立法运动,实萌芽于民国十年(1921年)。是年四月,基督教组织教会与工业关系委员会,研究工业与劳工问题。同年五月,基督教开全国大会于上海,该委员会提出两种工业标准,一是最后目的须与国际联盟会之工业标准相符。二是暂时目的应对于下列3条宣传鼓吹:(甲)工厂不得雇佣未满12周岁之儿童;(乙)7日中休息1日;(丙)保护工人健康,如限制工作时间,改善工厂卫生,及设置安全机等。此提案均经大会通过,交由教会与工业关系委员会执行”。基督教在劳工劳动法、工厂法和劳动法典中奠基地位清晰可见²。

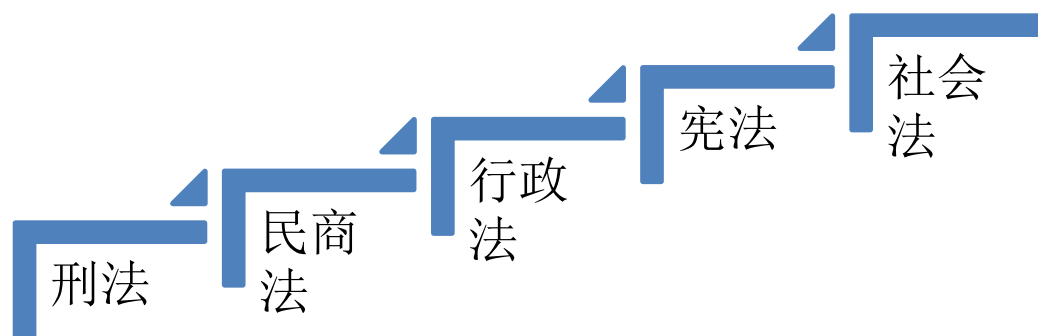
纵观1840-1949年近代中国百多年历史发展过程,尤其是民国法制现代化的历史过程,我们可清晰看到现代法律制度结构分化历史轨迹与不同部门法律体系发展的先后时序规律。一般来说,无论是英美法系,还是大陆法系,现代法律制度结构分化与历史发展时序规律是,首先产生刑法,其次产生民商法,在现代民族主权国家诞生之后,行政法与宪法应运而生,在工业化、城市化、市场经济与社会问题丛生处境下,最后产生的是社会政策与社会立法。这既意味社会立法处于现代法律制度框架的最高

¹ 谢振民编著,张知本校订:《中华民国立法史上册:校勘说明》。北京:中国政法大学出版社,2000,p.1。

² 谢振民编著,张知本校订:《中华民国立法史:下册》。北京:中国政法大学出版社,2000,p.1062。

层次，又意味社会立法状况是衡量一个国家法律制度现代化程度的最佳指标，因为社会政策与社会立法发展状况最能反映政治现代化、法律现代化、社会现代化、文化现代化，以及最综合性、法治化社会福利制度现代化的程度。

图 1：现代法律制度结构分化层次与法律体系各部门法历史发展时序状况示意图



注：本表系笔者根据本研究发现自行绘制，特此说明与致谢。

关于民国时期社会政策和社会立法范围内容与优先领域问题，是个基础性与关键性问题。根据国民政府不同政策法规文件，我们可以看到民国社会政策与社会立法框架范围内容变化。1940年5月20日公布《社会部组织法》，首次界定社会福利政策与社会福利立法范围内容。1941年12月5日，社会部咨行《社会工作人员训练纲要》，界定社会事业与社会工作范围。《纲要》规定社会工作人员训练内容包括精神训练、政治训练、军事训练和业务训练四部分。“政治训练应坚定其对中国国民党之信仰，并明确认识三民主义的社会政策之真谛。业务训练应对于各种社会工作阐明其性质，解释其内容，注重实际问题之研究与实际工作之讲习”。

业务训练主要由民众组训部分，社会福利部分，合作事业三大部分，共计 25 门课

程组成¹。实际上，这份训练纲要从社会工作专业训练角度界定社会政策与社会立法范围内容优先领域。值得注意的是，在民众组训，社会福利，合作事业三大部分中，实际上社会福利部分范围内容是一种“中观层次”的社会政策与社会立法，或是传统或经典的社会政策与社会立法。社会福利部分范围覆盖社会救济、社会服务、职业指导、社会保险、劳工福利、儿童福利、儿童教育问题、儿童健康问题，及人事管理九个亚领域，儿童福利服务位居主要与核心地位。1941 年 12 月 15 日，社会部公布《社会服务设施纲要》，从社会服务设施角度界定范围。

《纲要》规定社会服务设施以改善社会生活，增进社会福利为宗旨。《纲要》第十一条规定，“社会服务设施为适应当地环境之需要，得分别举办关于文化经济、公共救济、生活指导及人事咨询等事业”。这意味社会服务设施分文化经济、公共救济、生活指导及人事咨询四类。换言之，《纲要》明确规定文化服务、经济服务、公共救济、生活指导和人事咨询五亚类²。

更为重要的是，1944 年 3 月 21 日，《社会福利部组织法》明确规定社会福利部的机构设置与职能范围，实际上是界定现代社会福利制度框架，社会政策框架与社会立法框架范围内容。《组织法》规定，社会福利部置下列各署局司：1、人口署，2、公益署，3、赈务局，4、社会简易保险局，5、总务局，6、劳动司，7、职业司，除总务司外，业务署局司共计 6 个³。简言之，民国时期社会政策、社会服务与社会立法框架范围内容基本等同于现代社会立法。

表 12：民国时期官方界定社会政策与社会立法范围内容、优先领域状况一览表

时间	法 规 主 体	政策法规界定的社会政策与社会立法范围内容、优先领域
1940.5.20		指导监督人民团体;劳动政策与劳工福利;社会合作事业;指导社会运动;灾害救济与社会救济;儿童保育与慈幼事业;社会保险;慈

¹ 彭秀良 郝文忠(主编)：【民国时期社会法规汇编】。石家庄：河北教育出版社，2014 年,pp.284-296。
² 彭秀良 郝文忠(主编)：【民国时期社会法规汇编】。石家庄：河北教育出版社，2014 年,pp.271-275。
³ 彭秀良 郝文忠(主编)：【民国时期社会法规汇编】。石家庄：河北教育出版社，2014 年,pp.195-198。

		善公益;人事与专门人才调查登记等
1941.12.5	社会部	人民团体组训;社会救济;社会服务;儿童福利;社会保险;劳工福利与职业介绍;社会建设;合作事业;社会运动;社会行政等
1941.12.5	社会部	社会福利部分: 社会救济、社会服务、职业指导、社会保险、劳工福利、儿童福利、儿童教育问题、儿童健康问题, 及人事管理
1941.12.15	社会部	文化经济、公共救济、生活指导及人事咨询; 文化服务、经济服务、公共救济、生活指导和人事咨询五亚类
1944.3.21		人口署, 公益署, 赈务局, 社会简易保险局, 劳动司, 职业司等

注: 本表系笔者根据【民国时期社会法规汇编】相关资料编制而成, 特此说明与致谢。

最后, 民国社会政策与社会立法历史研究发现, 现代法律制度、社会政策法规与专业社会服务体系之间并不一定是和谐一致的, 恰恰相反, 理想类型的法律制度, 现实问题导向的政策法规和作为体制机制系统、综合运作结果的专业社会服务体系之间常常存在巨大差别。例如国民政府首任社会部部长古正纲曾一针见血地指出, “中国若干社会事业, 常缺乏完善的体制。

例如, 社会救济事业, 乃社会行政最重要的工作。在此方面, 中国曾有辉煌的历史。但与社会救济的理想比较, 却相差甚远。……事实上, 今天中国的社会救济事业, 极不发达。难民仍然触目皆是, 没有衣穿, 没有饭吃, 与理想相去不知几十万里。英国救济事业有救贫法, 中国则乎其右。本人以为, 大关键就是没有建立制度”。法律不等于制度¹。简言之, 民国时期社会政策与社会立法取得相当高的成就, 但尚未建立现代化社会福利制度。

¹ 谷正纲讲, 李新民记: 中国社会行政的过去与现在: 中国社会学社二十周年纪念会讲词。《社会建设(重庆)》, 1948年第1卷第7期, 1-3页。

本研究以 1840-1949 年近代中国百多年“长时段”基督教与中国社会政策、社会立法百年的历史经验研究为主题，首次全面、系统探讨基督教与中国社会政策、社会立法历史关联。首先，基督教与近代中国社会政策、社会立法百多年历史发展阶段可以清晰地划分为 1840-1894 年，1895-1911 年，1912-1927 年，1928-1937 年，1938-1949 年五个不同的历史发展阶段，1840-1894 年是基督教全面进入和“享有领事裁判权的敌对性和破坏性力量”，社会政策、社会服务与社会立法尚处于萌芽状态，基督教基本局限于宗教信仰服务领域中。1895-1911 年是中华民族存亡、危机意识觉醒和主体自觉时代，有识之士和晚清政府实施一系列变法改革措施，试图回应中国社会结构变迁需要。同时，基督教在现代思想理论介绍、西方变法改革评述、鼓吹社会改革、实施社会倡导、提供社会服务和推动社会立法等方面，扮演中西文化中间人、改革变法媒介、沟通传播主体和多种催化剂、促进者和辅助者角色。

更为重要的是，由于基督教已经获得合法性身份和主导性地位，这个时期基督教开始广泛、深入参与中国现代政治、法律、经济、教育、医疗卫生、新闻出版、社会救济与福利服务等现代性制度建设，扮演现代制度建设导师、倡导者与奠基人角色，发挥先行者和指路人作用。社会政策、社会服务与社会立法开始萌芽，中国社会开始形成而且社会政策意义日益显著。

1912-1927 年北京国民政府期间，由于五四新文化运动和 1920 年代“非基督教运动”，基督教和传教士的人员数量、机构数量、经费来源和身份地位发生全面、重大和历史性变化：基督教由主导性地位转变为次要性地位，由导师和主人身份转变为参谋者、咨询者和辅助者，

基督教的身份地位、功能角色与社会影响，由正式体系转变为非正式体系，由外在转为内化，基督教的影响由物质文明为主转变为精神思想文明为主，由宗教信仰扩大到现代制度建设。

中华民国作为现代民族主权国家，中国人作为现代国民的主体性地位已确立，现代化起步。现代社会救济、儿童福利服务、劳工福利与劳动立法等社会福利政策与社会福利立法奠基。

简言之，1912-1927 年间北京国民政府期间，政治斗争、频繁战争、政权更迭、文化启蒙、民族主义、主体意识和现代国家等多种结构性与制度性因素，彻底改变基督教的身份地位。

1928-1937 年既是南京国民政府全国性和平统一发展和现代化制度全面建设黄金时期，又是民国特色现代社会政策与社会立法蓬勃发展的黄金时期，外在、物质、有形和宗教信仰的基督教已“销声匿迹，不见踪影”，社会政策与社会立法，尤其是现代社会福利制度发展本土化、国家化、民族化和文化化发展趋势日益明显，“新生活运动”和政治、法律、经济、福利制度建设现代化方向清晰，中央政府的社会政策、社会服务与社会立法首次开始具有全国性、国家性、社会性和制度化政策涵义，由此拉开中国近代政治、经济、社会、社会福利制度与文化现代化的历史序幕，历史地位重要，为国家发展与福利制度建设奠定多方面基础。

1938-1949 年主要由八年抗日战争和四年解放战争组成，这既是南京国民政府社会政策与社会立法鼎盛时期，又是政治、法律、经济、社会福利与文化制度现代化程度最高阶段，国民政府基本上在政治、军事、法律、经济、社会和文化领域中均初步实现现代化政策目标。具体来说，在社会政策与社会立法领域尤其是在现代社会福利制度建设领域基本实现现代化。这种社会福利制度现代化既体现在社会福利与社会政策等价值理念上，又体现在社会政策与社会立法活动中，还体现在国家责任承担、福利财政、社会服务体系和社工人才培养等领域。最为重要的是，抗日战争与解放战争，尤其是抗日战争胜利后联合国善后救济总署的工作，不仅将民国时期社会政策与社会立法现代化进程推向历史高峰，而且构建以社会政策、社会服务、社会工作专业队伍、社会立法、社会行政管理等为主要范围内容的现代社会福利制度，儿童福利、社会救济、职工福利与劳动立法、教育政策与教育立法，医疗卫生政策与立法，残障康复政策与服务体系，社会合作与城乡社区发展等达到空前程度，处于世界各国前列。

其次，1840-1949 年中国“长时段”基督教与中国社会政策、社会立法百年历史经验研究发现：社会政策的本质属性是“社会福利政策”，社会立法的本质属性是“社会福利立法”，社会现代化的主体、精髓和实质，尤其是社会现代化的永恒历史主题是社会福利制度现代化。

因为在一个现代开放、多元、民主、动态发展、高风险的社会处境中，现代社会福利制度是人类文明迄今为主最伟大的制度性发明，是回应社会需要，解决社会问题和改善生活质量最佳的制度性安排，而且现代社会福利制度本质属性是“中性的、工具性和结构功能性的”¹：即只要社会步入社会现代化之路，必须建立健全现代社会福利制度，福利制度现代化是规律。

例如，民国二年(1913 年)，北京国民政府国会宪法起草委员会拟定的《天坛宪法草案》在前言中明确规定，“中华民国宪法会议，为发扬国光，巩固国圉，增进社会之福利，拥护人道之尊严，制兹宪法”，增进社会的总体性福利是现代国家发展与制度建设的最高政策目标。1923 年北京国民政府的《中华民国宪法》前言，重申增进社会福利，拥护人道尊严的目标。1946 年 12 月 25 日南京国民政府国民大会通过的《中华民国宪法》明确规定，“为巩固国权，保障民权，奠定社会安宁，增进人民福利，制定本宪法”，增进人民福利成为宪政最高目标。《宪法》四十八条规定总统应于就职时宣誓，誓词如左：“余谨以至诚，向全国人民宣誓，余必遵守宪法，尽忠职务，增进人民福利，保卫国家，无负国民付托。如违誓言，愿受国家严厉之制裁。谨誓”。由此可见，发展社会福利制度，增进人民福利是国家发展最高目标²。简言之，现代社会政策、社会服务、社会立法与宪法、宪政的共同目标是社会福利制度建设。

第三，1840-1949 年中国基督教与中国社会政策、社会立法百多年的历史经验研究发现：社会政策与社会立法是现代社会历史产物，是法制现代化的必然产物。一般来说，社会法通常处于现代法律制度框架的最高层次，典型反映法律制度现代化与社会福利制度法治化程度。更为重要的是，近代中国社会政策、社会立法百年历史经验研究发现：战争是促进社会政策、社会立法与社会福利制度发展的最重要社会因素。因为战争需要社会组织动员，需要身强力壮和体格健康的士兵，需要国家统一分配紧缺的社会资源，需要雄厚、现代的经济生产体系，需要高度中央集权的国家计划和分配体系，需要全国公民的团结一致、集体主义和社会合作，需要现代的价值理念、国家发展目标、社会政策框架与社会服务体系，需要全体国民奉献³。

¹ (美)威廉姆 H.怀特科等，解俊杰译：【当今世界的社会福利】。北京：法律出版社，2003。

² 陈荷夫(编)：【中国宪法类编】。北京：中国社会科学出版社，1980, p.389; p.404; pp.425-430。

³ (英)R. M. Titmuss 著，刘继同校：战争和社会政策。社会工作，2018 年 2 期。

简言之，中国历史发展经验证明：战争是社会政策与社会立法最主要影响因素的客观规律。

第四，1840-1949 年近代中国基督教与社会政策、社会立法百多年历史经验研究发现：基督教与近代中国社会政策、社会立法的历史经验丰富，历史教训深刻，历史启迪引人深思。例如，国家发展与社会发展的目标是什么？为什么政治发展、国家强大、经济发展和科学技术发展都是工具、手段性的，社会发展、全人发展、生活福利和社会福利制度才是最终目标？现代社会福利制度建设“核心技术”是什么？是现代价值观，社会福利理论，还是体制机制？为什么频繁政权更迭和高频次的政治运动既无益于经济发展，又无益于社会总体福利提高？为什么那些如何将理想类型的福利法律，宏观取向的社会政策与社会立法，转变为个性化与专业化社会服务的“社会政策过程、社会立法过程与社会服务过程”至关重要，最为关键？为什么民国时期经济发展水平偏低，但国民政府社会政策、社会立法与社会福利制度发达？历史和社会救济、社会保险、社会保障、社会服务与社会福利制度发展规律提供了最佳答案！

第五，基督教与近代中国百多年社会政策、社会立法历史影响的历史经验、教训发现，意识提升、政策倡导、科学观念、知识传播、技术方法、组织发展、社会服务、社会运动等都是外在的、客观的、物质性的和表面性的，最深远和最成功的影响是对思维方式的改变。因为每个人的思维方式都是特定文化习惯和社会习俗长期塑造、建构的社会文化结果，一旦形成难以改变。中外历史经验证明，只有价值观内化和观念态度改变，才是最具革命性影响。

（本文系刘继同教授主持国家社会科学基金重点项目(15ASH008)《中国特色现代社会福利体系建构研究》研究阶段性成果，特此说明与致谢。）