

国民政府与抗战时期的劳工福利

江红英

(西南交通大学人文学院,成都 610031)

摘要:抗战时期,国民政府认识到改善劳工福利与抗战有着密切关系,认为它不仅能够为抗战创造稳定的社会环境,还能够巩固国民党统治,调和劳资矛盾,增加生产,适应战时需要等,因而采取了一系列改善劳工福利的举措,从成立专门管理机构到制定一系列法规,并采取了实施工矿检查和《职工福利金条例》,设置职工福利委员会、职工福利社等重要措施。这些举措取得了一定效果,稳定了社会秩序,支撑了抗战,使劳工福利有所改善。但从总体上看,国民政府的劳工福利政策贯彻乏力,劳工的福利水平依然低下。

关键词:抗战时期;国民政府;劳工福利

中图分类号:K265 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2009)01-0126-09

抗战时期^①,国民政府社会部官员张永懋曾对“劳工”概念作如下解释:“所谓‘劳工’,系指被雇用从事生产有经济价值的物品或担任劳务并领受工资之人。”^{[1]253}社会部另一位官员谢征孚则阐述了国民政府所谋的劳工福利:“借工厂法、矿场法限制劳动年龄、工作时间及工资给付等;以劳工制度预防并救济劳工之疾病、伤害、失业与老年之贫穷等;以团体协约法及劳动契约法保障其工作权”;“改善他们的生活,如组设生产、消费、运输、信用等合作社,改良农业或手工业技艺,办理农工补习教育、卫生、体育、娱乐、食堂、宿舍、家庭住宅、子弟学校、托儿所及职业介绍所等”^{[1]4}。那么,抗战时期国民政府在劳工福利问题上到底有哪些认识和作为呢?我们对此该如何评价呢?

一 国民政府对战时劳工福利的认识

国民党及其政府自称历来非常重视劳工福利问题。国民党中央宣传部在1943年曾宣称:“吾国政府基于本党社会政策,对于劳工福利之推行,向极重视”。“自社会部改隶后,因职责所在,对于劳工福

利之推进更趋积极,在立法与行政上,均竭其最大之努力”^{[2]32-33}。为何抗战时期国民政府对劳工福利“更趋积极”并“竭其最大之努力”?原因在于劳工福利与抗战有着紧密的关系。

首先,改善劳工福利,能够调和劳资矛盾,避免工人斗争,既能巩固国民党统治,又能为抗战创造稳定的社会环境。

1938年4月1日通过的《中国国民党临时全国代表大会宣言》声明:“抗战期间,同仇敌忾,阶级斗争更不容许其发生。”^{[3]471}“避免”阶级斗争是国民党巩固其统治的必然内容。1942年11月,国民党五届十中全会阐述了政府劳工福利政策的本质:“一方面本民族重于个人,国家高于阶级,全体先于个体之旨,使全国劳工发挥效能,完成民族革命;一方面则主张阶级协调,鼓励劳资合作,弭阶级斗争于无形,其寓意之深远,与眼光之宏大,洵非其它国家所能及。”^{[2]229}因此,通过改善劳工福利来避免工人阶级的斗争,巩固国民党统治,是国民政府劳工政策的根本出发点。

收稿日期:2008-08-28

基金项目:本文为西南交通大学科研基金项目(编号2006C04)的阶段性成果。

作者简介:江红英(1966—),女,四川成都人,副教授,主要从事中国现代史研究。

国民党必须正视工人阶级对其统治的影响,原因是工人阶级队伍愈来愈强大。据统计,至抗战后期,扣除军工工人,国统区至少有30—40万产业工人,另外还有110—120万左右的手工业工人和其他非工厂工人^{[4]253,254}。面对如此强大的工人阶级队伍,国民党如果处理不好与之的关系,工人阶级就必然起来斗争。工人阶级的斗争不仅会对抗战产生影响,更重要的是威胁国民党的统治。对此,国民党认识到:“我国现正走入工业化途径,劳工数目日渐增多,劳工之意识日渐增强,倘对其福利不特加注意,使劳资关系保持协调,则将来恐难免重蹈欧美之覆辙……招致社会之重大不安。”^{[1]253}在国民政府看来,改善劳工福利,“可以敦睦劳资间之情感,因劳资之协调,而使社会秩序得以安定”^{[1]255}。换言之,改善劳工福利,不仅能够为抗战创造稳定的社会环境,还能巩固国民党政权。

其次,改善劳工福利,能够增加生产,适应战时大量物资生产和消耗的需要。

一方面,增加生产需要大量的工人,改善福利、适当保护劳动力是增加生产的前提。特别是随着大量企业的内迁以及大后方工业的迅猛发展,技术员工严重不足,出现了“常有高价挖雇技术员工或任意开工停工情事”^{[5]111}。在此情况下,如果不改善劳工福利,就不足以挽留技术工人。此外,在抗战中后期,随着物价的上涨,“员工福利问题,已成为一迫切的社会问题。其原因,乃由于物价不断的上涨,一般依靠薪金为活的员工,生活大都艰苦困难、动荡不安,以致影响到工作效率,抗战情绪”^[6]。随着抗战时期物价上涨,劳工实际生活水平下降,也使改善劳工福利变得更为迫切。通过在物质上改善劳工福利,可以在精神上坚定人们抗战胜利的信心。

另一方面,为了最大限度发挥劳动力效能,必须改善劳工福利。1942年10月,立法院院长孙科在第一次全国社会行政会上对此曾直言:“我们征工应注意工人的福利,使得他们有所鼓励,心悦诚服替国家作工。”^{[7]180}当时的舆论也认为改善福利与生产效率有直接关系。《新华日报》载文分析,“除了工时外,工人生活待遇的好坏,也直接影响生产率的高下”;《社会服务周报》第11期第3页也载文认为,“要完成抗战建国的神圣事业,便应该注意到提高劳工的生产效率和生产技能,为了实现这个目标,便要先从办理劳工福利着手”^[8]。社会部的官员同

样认识到:“如欲提高生产效率,则增进职工福利,实为首应采取之步骤。”^{[1]254}

第三,改善劳工福利,能够适应战时特殊环境与条件的需要。

受日机不断空袭的影响,工人的安全、工作时间、工资给付、空袭损害救济等赔付问题相应出现。因此,国民政府必须应对这些抗战前不曾出现的问题,适时制订出《空袭时间工厂停工复工及核给工资暂行办法》、《工厂矿场工人遭受空袭损害暂行办法》等战时劳工福利规定。换言之,针对新情况,“以工厂法关于工人津贴及抚恤之各项规定,现多不适用,故亦力求改善,以期保障工厂工人之合法利益”^{[8]417}。

由于时间、地点、环境、条件发生变化,劳工福利措施也必须发生相应变化。如随着抗战的深入,到1942年,国家物资紧缺,“后方各地粮物价格,渐趋上涨,一般劳工食用所需,日形昂贵”^{[8]417}。此种情况要求制定针对物价上涨的劳工福利政策。因此,社会部为减轻一般劳工负担,并稳定工资力价起见,“经于三十年十二月咨请各省市政府,就工人众多之区,合办劳工食堂,以应需要。又及渝市及云南个旧等地,工人麇集,贫苦工人,大多居无定所,工人居住问题之解决,实不容缓;亦经于三十年十二月,分别咨请重庆市及云南省政府,酌量筹办劳工新村,或劳工宿舍,以便工人居住”^{[8]417-418}。战争引起的情況变化,使国民政府的劳工福利政策不能不作相应调整,此一时期的劳工福利政策因而显现出临时性、救急性的特点。

上述三条主要原因,促使国民政府在抗战期间采取关注劳工福利的措施。

二 劳工福利专管机构的设立和法规制订

首先,设立专门行政机构,管理劳工福利事务。

成立劳工福利专管机构,是国民政府关注劳工福利的具体体现。抗战之前,国民政府涉及劳工福利的管理机构有多个部门,最早为南京国民政府时期的劳工局。很快,劳工局被取消,在工商部(工商部与农矿部1931年合并为实业部)设劳工司,专管劳工事务。全面抗战爆发后,国民政府进行了改组,取消了实业部,改设经济部,“劳工司取消,改在工业司内设专科管劳工事宜,原有之中央工厂检查处亦经撤销”^{[2]33}。虽然上述机构管理劳工福利事务,但这只是其众多职能的一项,在其众多职能中并不

具有突出的位置。此外,政府各职能机构,如铁道部、交通部、经济部也管理部门内劳工福利问题。

把劳工福利放在突出位置进行专管,始于1940年11月“社会部改隶行政院,对于劳工福利事业特设置专科主持,积极推进,日趋发展”^{[2]33}。1940年10月11日国民政府公布、1941年11月24日修正的《社会部组织法》规定,社会部专设社会福利司,下辖六个科及工矿检查室,其中第一、二、四科和工矿检查室的职能都涉及到劳工福利。如第一科的职能中,有“关于职工储蓄之倡导推行事项”,第二科则专司劳工福利。根据1941年5月公布的《社会部各司分科规则》,第二科分管九项内容:(1)劳动者福利设施之计划推行事项,(2)劳动者福利设施之指导监督事项,(3)劳动者生活之改良及保障事项,(4)劳动者教育卫生之促进事项,(5)劳动者失业及伤害之救济抚恤事项,(6)劳动者移殖事项,(7)国际劳工会议之参加事项,(8)劳动者生活状况及各国劳动者福利设施之调查研究事项,(9)其他有关劳动者之福利事项。第四科分管的业务也涉及到劳工福利的内容,包括职业介绍、职业技能培养、失业救济、就业指导等。工矿检查室则专门负责“工厂矿场安全卫生及工厂检查法与矿场法所规定应行检查事项”,其中包括:(1)关于工厂矿场安全卫生及工厂检查法与矿场法所规定应行检查事项,(2)关于厂矿检查员之养成选用及考核奖惩事项,(3)关于厂矿检查工作之指导监督及推进事项,(4)关于厂矿检查之设计研究及报告丛书之编译事项,(5)其他有关厂矿检查事项等^{[7]24-28}。社会部社会福利司及其下属机构的设立,使劳工福利事务的管理从此有了专门机构。这一机构的成立,更加突出了劳工福利问题的重要性。

与中央机构设立相对应,地方的劳工福利机构也相应设立。各省设社会处,直辖市设社会局,未设社会处局之地在民政厅设社会科,管理劳工福利事务是上述机构的职责之一。

除上述常设机构外,政府设置的一些临时性或非正式编制的机构也管理着劳工福利事务。如1943年4月2日,国民政府在颁布《修正劳工卫生委员会规程》后,成立“劳工卫生委员会”,宣称“卫生部、社会部为增劳工健康,提高生产效能起见,合组劳工卫生委员会”^{[9]第10期:18}。在社会部内部,为研究劳工问题,也专门成立了劳工政策研究委员会。

据社会部1941年10月至1942年8月的工作报告,在不到一年的时间里,该委员会拟定了《劳工政策纲领》、《健全劳工组织》、《加强劳工管制》、《厘定劳动条件》、《增进劳工福利》、《试办劳工保险》、《举办厂矿检查》、《提高劳动效能》、《扩大劳动服务》及《处理劳资争议》等实施方案草案十种”^{[8]365-366}。

劳工福利专管机构的设立,无疑是国民政府推行劳工福利政策的一项基础工作。

其次,制定一系列法规,作为劳工福利的保障。

劳工福利法规的制订,是国民政府推行劳工福利前提条件政策的另一项。抗战以前,国民政府已颁布了不少劳工福利法规,如1929年公布的《工会法》、《工厂法》,1930年颁布的《劳资争议处理法》,1931年2月颁布的《工厂检查法》,1936年公布的《矿场法》、《最低工资法》等。台湾“教育部”主编的《中华民国建国史》一书认为,“以上诸法,只是稍稍触及劳工福利的观念,多规定在可能范围内办理,太过弹性,毫无强制规定,事业主没有劳工福利的观念去费钱办这些事,遂使法的规定一直成为具文”^{[10]920}。为了使劳工福利有所改善,国民政府一方面继续执行原有的、其认为仍适宜的法规,另一方面又制定出一系列劳工福利法规。抗战前后国民政府实施和颁布的重要劳工福利法规,如表1所示。

表1. 抗战前后实施和颁布的重要劳工福利法规^②

公布时间	公布机构	法规名称	备注
1929年10月21日	国民政府	工会法	1943年11月29日修正
1929年12月30日	国民政府	工厂法	
1930年3月17日	国民政府	劳资争议处理法	1943年5月31日修正
1930年12月16日	国民政府	工厂法施行条例	
1931年2月10日	国民政府	工厂检查法	
1936年6月25日	国民政府	矿场法	
1936年12月23日	国民政府	最低工资法	
1936年12月25日	国民政府	劳动契约法	
1941年6月21日	社会部	示范工会实施办法	1944年2月28日修正
1941年9月3日	社会部、经济部	空袭时间工厂停工复工及核给工资暂行办法	

1941年10月9日	社会部、经济部	工厂矿场工人遭受空袭损害暂行救济办法	
1941年11月26日	行政院	推进国营公路职工组训福利工作计划大纲	
1942年1月13日	行政院	云南个旧县矿区劳工福利委员会组织规则	
1943年1月26日	国民政府	职工福利金条例	
1943年7月16日	社会部	职工福利金条例实施细则	
1943年9月11日	行政院	公私营工厂矿场推行职业补习教育并利用设备供给职业学校学生实习办法	
1943年10月23日	社会部	职工福利委员会组织规程	
1943年10月23日	社会部	职工福利社设立办法	
1943年11月28日	社会部	各省市推进劳工福利事业计划要点	
1944年3月7日	社会部	职工福利委员会组织简章准则	
1944年4月13日	行政院	普设工厂托儿所办法	
1944年4月26日	行政院	工厂工人储蓄办法	
1944年4月28日	行政院	工会法施行细则	
1944年4月28日	行政院	工会会员代表大会代表选举办法	

表1 所列法规大体分为两方面内容。

一为劳工自身所需的最基本的劳动保护。如《工会法》、《工厂法》及其相关子法,主要涉及工作时间及休假的规定,对工资和奖金的规定,对津贴及抚恤的规定,对保护童工女工的规定,对工人安全保障的规定,对卫生条件的规定。

二为基于最基本劳动保护外的福利提供。如《工会法》、《职工福利金条例》等法规,强调采取强制办法改善劳工福利。如《示范工会实施办法》颁布的目的之一就是“发展福利事业”,具体的操作途径是“设立工人福利社”^{[11]304}。《职工福利金条例》规定,凡公营、私营之工厂、矿场或其他企业组织,均应提拨职工福利金,办理职工福利事业^{[12]287-288}。一些法规还对改善劳工福利的形式与内容做出规定,如《推进国营公路职工组训福利工作计划大

纲》、《职工福利社设立办法》、《普设工厂托儿所办法》等。社会部制定的《劳工医院实施办法大纲》、《劳工新村实施暂行办法》、《劳工食堂实施办法大纲》、《劳工教育实施办法大纲》等文件,对改善劳工的医疗、住宅、食堂、教育等条件作出相应的规定。

三 改善劳工福利的重要举措

尽管抗战时期国民政府有关劳工福利的法规不少,涉及改善劳工福利的内容也较多,但实施的重点却主要体现在工矿检查、《职工福利金条例》颁行、职工福利委员会和职工福利社设置上。

(一) 工矿检查

工矿检查是改善劳工福利的一项重要措施。虽然《工厂检查法》在1931年即已诞生,实业部也专设中央工厂检查处负责工厂检查。但是,抗战爆发后,许多地区尤其是沿海工业集中地区沦陷,中央工厂检查处无法工作,工厂检查工作实际上已经停顿。随着工矿企业的大量内迁,后方的工业出现蓬勃发展之势,工厂检查的重要性和必要性又显现出来。1940年7月至1941年2月的社会部工作报告,陈述了“各地工厂因陋就简,对于男女工人年龄、工作种类、卫生设备、灾变伤害,往往未尽合法”^{[8]214},因而必须实施工矿检查。社会福利司司长谢征孚也明确表示,工矿检查“目的在保证工厂矿场劳工之安全及卫生等设施,藉以维护生命,减少灾害,促进健康,增加生产,而以工厂法、矿场法及工矿检查法等为依据,由政府直接办理”^{[1]4}。

工矿检查的内容包括厂名、厂址、业别、历史、组织、经费、设备、原料、安全、卫生、福利、工资、工时、童工、女工、学徒等,如男女工人年龄及工作种类,工人工作、休息及休假时间,女工分娩假期,工厂安全及卫生设备,工人死亡、伤害,学徒年龄、工作及待遇等。

1942年,工矿检查从重庆开始,检查的区域和行业逐渐扩大。表2可以反映这种状况。

表2. 检查各地区工厂厂数统计表^{[1]268}

地区(省市)	厂数					总计
	1942	1943	1944	1945	1946	
四川省	108	327	248	190	146	1019
重庆市	97	359	193	178	311	1138
陕西省			74	139		213
西安市			78	130		208

甘肃省			67	140		207
贵州省			69	130	150	349
云南省			73	135		208
广西省			85			85
湖南省			77			77
南京市					45	45
总计	205	686	964	1042	652	3549

工矿检查对企业改善劳工福利起到了一定的监督和促进作用。如1944年社会部派工矿检查员宋绍业、林晃前往四川省威远县检查煤矿,发现“威远县煤矿生产方法不良,工人工作情形甚苦”,“矿工中以挖煤与拖煤工人工作最苦,工时又无规定,任其自由延长至每日十二小时以上”,“该区矿工多采包工制,工人终日辛勤所得须受工头之剥削”;工矿检查员将所检查的情况上报社会部,社会部据此发出《威远县各煤矿应行改善各点》,要求对劳工福利进行改善^③。从总体上看,工矿检查的效果并不理想。据工矿检查处估计,“据检查员之报告,工厂能依照检查员劝告,而改善其各项设备者,其比例约为百分之五十”^{[12]272}。也就是说,另有一半的工矿企业虽然接受了检查,但并未对改善工人福利有何作为。

(二)实施《职工福利金条例》

经费的缺乏,是改善劳工福利面临的最大困难。为了解决经费问题,1943年1月26日,国民政府颁布了《职工福利金条例》。这是国民政府在改善劳工福利方面的重大举措,其主要目的是解决因资金缺乏使得福利措施难以落实的困难。该法规主要规定了以下内容^{[12]287-288}。

(1)规定了提拨职工福利金的强制性。凡公营、私营之工厂、矿场或其他企业组织,均应提拨职工福利金,办理职工福利事业。(2)规定了工厂、矿场或其他企业组织提拨职工福利金的比例及雇主与雇员的分担比例。要求:按创立时,就其资本总额提拨1%—5%;每月比照职员工人薪津总额,提拨2%—5%;每月于每个职员工人薪津内,各扣0.5%;营业年度结算有盈余时,就盈余项下提拨5%—10%;下脚变价时提拨20%—40%。同时,该《条例》还规定:无一定雇主之工人,应由所属工会就其估费收入总额提拨30%为福利金,必要时得呈请主管官署酌予补助。(3)阐明了政府的鼓励态度。办理职工福利事业成绩优异者,得由主管官署

酌予奖助金。(4)规定了职工福利金之保管动用条件。即由各工厂、矿场或其他企业组织设置职工福利委员会负责办理。为了保证福利金真正用于劳工福利,工厂矿场或其他企业组织及工会,应于每年年终分别造具职工福利金收支表册公告之,并呈报主管官署备查,必要时主管官署得查核其账簿;职工福利金不得移作别用;职工福利金不得没收;职工福利金有优先受清偿之权;对提拨福利金不力者,要处罚。5月25日,社会部根据《职工福利金条例》,制订并颁布了《职工福利金条例实施细则》。《细则》使《条例》变得更具体、可操作,并就一些实际问题作出解释。

提拨职工福利金的规定起到了一定的作用。1943年4月,仅在《职工福利金条例》施行不到三个月后,社会部即发现了实施该条例的典型企业,并欲在全国加以推广:“现渝市四纱厂,既各已由盈余项下提拨劳工福利金,似可树立风范、推广及于全国,使各地工厂普遍仿行,爰拟倡导全国。”^{[9]第10期:154}

(三)设置职工福利委员会和职工福利社

职工福利金有了来源,如何管理和使用福利金以改善职工福利,又是国民政府面临的另一问题。为此,社会部又制定了《职工福利委员会组织规程》。该规程规定,设立职工福利委员会,审议、推进、督导职工福利事业;筹划、保管、动用职工福利金;分配、稽核及收支、报告职工福利金事业经费以及其他有关职工福利事项。

在设置职工福利委员会的过程中,社会部特别选取具有代表性的厂矿作为示范,以推动和推广职工福利委员会的建立。如云南个旧县,有劳工10余万,社会部认为,“关于工人之组织训练及福利事业,亟应设法推进”^{[9]第5期:101},并专门制定《云南个旧县矿区劳工福利委员会组织规则》,规定劳工福利委员会的职责,“调查矿工组织与生活状况;指导矿工组织工会;训练矿工工会干部及会员;改善与保障矿工生活;建议战时适用于个旧矿区之劳工立法;协助处理矿工相互间及矿工与矿商争议;筹办及指导矿工福利事业;筹措矿区劳工福利事业经费。”^{[9]第5期:7}

职工福利社是职工福利委员会的下属执行机构,具体支配职工福利金的使用,实施职工福利委员会的决策。《职工福利社设立办法》规定,工厂矿场或其他企业组织雇用职工在200人以上者,应附设

职工福利社,其不足 200 人者,得联合设立;福利社的业务主要有食堂、宿舍与家庭住宅、医院或诊疗所、补习学校或补习班及子弟学校、浴室、理发室、托儿所、洗衣补衣室、图书室、俱乐部、体育场、询问代笔室、其他有关职工福利之事业(例如工人储蓄会等);职工福利社业务经营以免费为原则,除物品消耗允许依成本收费外,其他费用都从福利金中支取^{[1]260}。1944 年 3 月,社会部又在其颁发的《职工福利委员会组织简章准则》中将福利社具体分为四种形式:(1)工厂、矿场、公司职工福利社,(2)工会福利社,(3)由工厂、矿场或其他企业组织联合设立的“合办职工福利社”,(4)由工会联合设立的“合办福利社”,其主要任务是改善生活、补习教育、康乐、人事服务、其他有关福利事项^{[13]98}。

在社会部督促下,一些职工福利委员会和职工福利社建立起来。据社会部不完全统计,到 1945 年 10 月,社会部有案可据的职工福利社有 55 个,职工福利委员会 92 个,工人福利社 71 个,工人福利委员会 4 个^{[14]164}。虽然设立了一些职工福利委员会和职工福利社,但相对于庞大的劳工队伍而言,这一成绩显然不足。在大多数劳工数量少、劳工分散、工业不发达地区,福利金的筹措却仍然是一个难以解决的问题,这必然对设立职工福利社造成影响,如 1944 年 1 月 7 日,距《职工福利金条例》颁布已一年时间,四川郫县政府仍呈文省政府称:“短期内尚无设立组织之可能”;9 月,四川省盐亭县也在呈文中叫苦,称“职工福利会社因之难于设置”^④。能够成立职工福利社的企业,基本上是规模较大的企业。而已设立的职工福利委员会和职工福利社,控制权实际上主要掌握在资方手中,这是《职工福利委员会组织简章准则》对于职工福利委员会委员构成规定所决定的。

(四)其他一些相关措施

上述工矿检查、《职工福利金条例》的制订和实施、职工福利委员会和职工福利社的设立等,均是抗战期间国民政府在劳工福利方面的重要举措。除此之外,政府还有其他一些阶段性的、临时性的或针对性较强的措施,这在社会部的工作报告中有较为充分的反映。其中包括以下几个方面。

倡导兴办劳工教育。社会部在其 1940 年 7 月至 1941 年 12 月的工作报告中指出:“劳工教育在各国通行之三八制中,已有八小时教育之办法,我国工

厂法亦曾经规定工人应使受补习教育,本部鉴于是项设施至为重要,曾与交通部在各铁路合组职工教育委员会,办理各本路职工教育事宜。其他各地工厂,亦有自行举办劳工教育者,尚未普及,尤待推展。”^{[8]214}

倡导改善劳工医疗卫生和生活条件。社会部将 1941 年改善劳工福利设施的重点放在改善劳工医疗卫生和生活条件上,并创办了劳工新村及劳工医院。具体做法是,“先就渝市及自流井两市工厂区域筹建劳工新村,以资倡导;并奖励厂方广为筹建,其事业范围暂定为村户教育、村户卫生、村户自治、村户娱乐、村户管理各项;并在该两地各建劳工医院一所,与卫生署及当地各工厂会同筹办,其国营工厂、矿厂、铁路、公路各重要产业工厂尤应积极推行以谋工人福利”^{[8]214}。社会部除了在重庆推广上述做法外,还在云南个旧地区推广上述作法。

救济失业工人。社会部成立后,与赈济委员会一道,在失业工人救济上采取过一些具体措施。如 1940 年前后,救济海员工友,“沿长江一带,因欧局变动后,海员失业者尤多”,为防止敌伪诱惑、救济流亡起见,社会部“曾经订定中华海员失业救济办法八条,规定临时救济收容所及遣送回籍三项救济办法,并向赈济委员会商洽核拨二十万元充救济经费,责令海员工会办理”;次为宜昌沦陷后,撤退之工人,连同眷属不下 1.5 万人,“麋集雾渡站、三斗坪、长阳一带,生活均失凭依”,社会部也是会商赈济委员会,同时联络中国工业合作协会,“决定将撤退之技术工人及半铁机器四百余架,迁运奉节一带,组织生产合作社,以资救济”^{[8]215}。

成立示范工会,为改善劳工福利起示范和督导作用。《示范工会实施办法》规定,示范工会除依工会法规定各种任务外,其 12 项主要工作之一便是“设立工人福利社”。《职工福利金条例》及其相关法规的执行,都是通过示范工会的典型作用而扩展开的。

实施工厂工人储蓄。1944 年 4 月 26 日,行政院公布了《工厂工人储蓄办法》,并从即日起施行,原于 1936 年 2 月 18 日颁布的《工人储蓄暂行规程》废止。《工厂工人储蓄办法》规定:“凡工厂之工人均应加入工会储蓄会;工厂依工厂法应给予工人之津贴及抚恤不得从工人储蓄金内扣除;工人亦不得借口储蓄,要求工厂增加工资”;“强制储蓄,分工资

为若干等级,依其等级,在不妨害最低生活之范围内酌定储金数额。凡入会之工人均应如数储蓄;自由储蓄由工人自动储蓄。凡满一元者均得存储并得自行指定用途”^{[13]99-102}。

上述各项措施基本上由政府出面制订,由资方贯彻实施。因此,在资方不积极、又缺乏经费保证的情况下,如设立工人补习学校、建立劳工医院等举措就很难见成效。

四 战时国民政府劳工福利政策评估

抗战期间国民政府制定了各种劳工福利政策,采取了前述各项劳工福利措施,收到了一些成效。

第一,稳定了社会秩序,支撑了抗战。

改善劳工福利既是国民党及其政府的统治目标,又是国民党及其政府的统治手段。通过这一手段,最大限度地缓和社会矛盾,巩固自身统治。从这个角度说,战时劳工福利政策的制定和实施达到了其目的。抗战期间,尽管劳资冲突不断发生,但大规模的工人运动却很少,“除重庆地区和四川省的少数行业以外,国统区的工人运动一般没有多少发展”^{[4]259},直到1945年2月才发生了规模较大的胡世合运动。同时,在已发生的工人运动中,几乎全部是工人的经济斗争,目标直指改善福利、增加收入。工人运动重在经济斗争而非政治斗争,这对国民党巩固自身统治而言无疑极为有利。

此外,劳工福利政策的实施,对支撑抗战也起到了重要作用。据曾任资源委员会副委员长的吴兆洪回忆,国民政府资源委员会采取了较多的福利措施,“所有这些措施,目的只有一个,就是使资源委员会的职工牢牢缚在资源委员会这个机构上,为它的事业服务”^{[15]108}。另据学者谢放教授研究,资源委员会“在1938年后加快了投资和建设的速度,至1942年底,资源委员会投资已达8亿元”^{[16]669}。造成如此发展速度的原因,无疑离不开劳工的职业培训、教育、娱乐等各种福利的改善。通过生产更多的物资,国民政府则达到了支撑抗战的目的。

第二,劳工福利有部分改善,但改善程度不均衡。

通过政府督导,抗战时期的一些企业确实采取了不少改善劳工福利的措施,提高了劳工福利水平。据当时的工人肖宇柱回忆,天府煤矿在抗战前,“工人每天的工作时间长达十二小时,而所得工资包工头要提百分之四十,租客更甚,要提百分之七十,工

人所得极其低微,每人每天不过法币二、三角钱。用工人自己的话来说,只不过是‘把嘴混出去了’”;抗战期间,这种状况得到了改善,“逐步建立了职工医院、宿舍、浴室、理发室、洗衣房、运动场、消费合作社和露天电影……等。对包工制的工人福利亦有所改进,其食、宿与里工一致。并订定了职工因公伤、残、死亡的抚恤办法”^{[17]157,176}。四川省档案馆藏的1944年6月5日省社会处给犍为县政府指令的附件(表3),也反映了永利化学工业公司在改善职工福利方面的成效。

表3. 永利化学工业公司办理员工福利事业表^⑤

1. 食堂——1大所,可容500人同时用餐。厨工用具由厂供给。
2. 宿舍及家庭住宅——宿舍共10所,可容员工1000余人。家庭住宅大小共80所,或容职工家庭百余家,并各供给水、电、煤等。
3. 医院——1所,聘用专任医师2人,护士、助产士、药剂员等数人,为员工及眷属等免费治病、接生、注射、防疫苗,并供给药品。
4. 子弟学校——设完全小学1所,聘校长、教员共9人,均专任职业教育员工子弟。
5. 工人补习班——分设技术补习及普通补习班,灌输急需常识及改[减]少文盲。
6. 艺徒补习班——经考试入厂,除随同工作实习外,另开班补习,授以机械常识,绘图、算术、国语、英文等科目。
7. 体育场——设有篮球、排球、足球等,定期比赛,并开运动会。
8. 图书室——1所,购置中外书籍千数百册,杂志报纸书报等随时订阅。
9. 娱乐——组织歌咏、平剧、话剧等团,业余练习,并及时公演。
10. 合作社——由员工加入为社员,并经工厂巨额借款,举办合作社,凡员工及眷属等日用必需品,俱可购得。
11. 农场——供给员工及眷属食用一部分蔬菜。
12. 浴室、理发室、缝纫室俱全。

据社会学家陈达先生对抗战期间重庆68家工厂的统计,除2家没有战时津贴外,其余66家均有战时津贴,包括生活津贴、工作津贴、年资津贴、福利津贴。其中,44家工厂有生活津贴,涉及米贴、伙食、家属、煤炭、特别费、旅费等;13家工厂有工作津贴,涉及技术津贴、加工津贴、夜工津贴、升工津贴、竞赛津贴、考勤津贴等;8家工厂有年资津贴,即为企业工作年限长久者所享有的津贴;3家企业有福利津贴,涉及医药津贴、房租水电等津贴。在68家企业中,有54家有奖金,14家没有奖金;35家有红利^{[18]59,64,69,73}。

社会部曾就劳工福利状况进行过调查。从1944年呈报社会部社会福利司的558个工厂矿场及其他企业组织职工福利事业概况调查表中反映出,共有职工福利设施数2813,其中食堂433、宿舍431、家庭住宅189、医院56、诊疗所286、补习学校39、补习班73、子弟学校94、浴室190、理发室138、托儿所12、职业介绍所2、洗衣补衣室81、图书室194、俱乐部198、体育场148、询问代笔室36、合作社137、保险49、其他27,每一厂矿平均福利设施单位数为5^{[1]497,501,505}。

当然,并非所有企业的劳工福利都有改善。如果把企业劳工福利做一横向比较,大企业的劳工福利普遍高于中小企业。以陈达先生的调查为例,他选样的重庆68家工厂,包括工人31747人,平均每家工厂约有工人467人^{[18]24},均属规模较大的企业。其中,规模最大的是一家兵工企业,其劳工福利状况也最为突出,工人不仅能免费吃住,还有工人补习教育和工人子弟学校,其工人子弟学校竟然有4所完全小学和1所初中^{[18]133,134,136};在医药卫生方面,这家兵工厂“有西医17人,护士35人,病床120张”^{[18]126}。另外,国营企业的劳工福利又普遍较民营企业为好。陈达先生对战时昆明42家工厂调查后发现,在工人住宿方面,“工厂无不力求省俭的,所以自不免有住宿拥挤的情形,尤以民营工厂为然”;在工人的生病求医方面,“民营工业中的小厂,病假不能工作者即完全无工资……更无医药的免费待遇”^{[18]244,255}。

但对更多的工人来说,政府政策所规定的劳工福利则与之无缘。如《职工福利金条例实施细则》对划拨福利金专款的企业规模要求是,平时雇用职工50人以上的工厂、矿场、银行、公司、行号、农渔牧场。据统计,抗战时期,“全部民营工厂中,雇用工人不到30人的占41.47%,30—50人的占19.81%,平均不过50余人”^{[4]244}。这就意味着,在工业化程度极低、大量小企业以及手工业者和自谋职业者存在的前提下,能够享受福利金的劳工大多集中在官办的、较大规模的企业中。而《职工福利社设立办法》更扩大了对企业规模的规定:“工厂矿场或其他企业组织雇用职工在二百人以上及无一定雇主工人之工会,有会员二百人以上者,应分别附设职工福利社或工人福利社,其不足二百人者得联合设立之。”^{[9]第12期:66}这样,福利社开办的食堂、宿舍、医院

或诊疗所、补习学校或子弟学校、浴室、理发室、托儿所、图书室、俱乐部、体育场等福利设施,对小企业劳工以及无固定雇主的工人来说,只能是空中楼阁。

第三,劳工福利政策措施总体上贯彻乏力。

一方面,法规缺乏真正的权威性和严肃性。如《工厂法》虽对工人劳动保护有较为严格的规定,但因战争的原因,这些规定在执行中则打了折扣。1943年11月,桂林市政府曾就印刷社局工人工作时间不符合《工厂法》规定的问题请示广西省政府,广西省政府再请示社会部,最终社会部在1944年1月给予答复:“查该社局等,既不符工厂法规定,自难强制实施,惟该社局等如为融洽劳资感情,提高生产效率,自可参照工厂法规定,给予工人休假;倘因业务关系,难以休假者,应照工厂法第二十三条之规定加给工资……”^{[9]第13期:52}

另一方面,已经颁行的法规存在漏洞,并不能较好的得到实施。如《职工福利金条例》规定了工厂、矿场或其他企业组织提拨职工福利金的比例,但规定的比例却有很大弹性,如规定企业创立时,就其资本总额提拨1%—5%,每月比照职员工人薪津总额提拨2%—5%等,这种弹性为敷衍《职工福利金条例》开了方便之门。又如《工厂工人储蓄办法》企图让储蓄金起到福利金的作用,但到抗战中后期物价飞涨,储蓄失去了基本的物价稳定前提,这个法规当然变得毫无意义。

此外,各种规定也以各种方式进行变通。如推行工矿检查,不仅会遇到来自资方的压力,甚至还有行政官员的压力。社会部行政计划委员会委员黄卓就认为:“实行工厂检查一项,如需严格执行,责令工厂注重工人福利等等,则于无形中增加厂方负担。”^{[7]91}同时,在实施检查的过程中,所规定的检查内容也大打折扣,甚至连社会部长谷正纲也无可奈何地说:“现当抗战时期,后方各工厂的设备,事实上又多不能按照工厂法的规定办理。我们要办工厂检查,只可就事实可能的范围以内,提出若干检查要目来实行。”^{[7]86}

第四,劳工福利水平总体上依然低下。

从当时的客观条件看,战争的艰难困苦环境和社会生产力发展水平决定了当时的社会不可能有很高的福利水平。战争需要消耗大量资源,导致当时物资十分缺乏。没有足够的物质资料作支撑,国民政府即使制定再多的政策、实施再多的措施也无法

使劳工福利真正改观。

虽然抗战时期国民政府通过各种政策和措施督导企业改善劳工福利,但劳工福利改善的程度并不均衡,甚至很有限,绝大部分劳工仍然生活在困境之中。尤其在物价高涨之时,工人所享受的福利基本上被物价抵消,甚至形成了每况愈下态势。据陈达先生统计,1943年,昆明127家工厂工人每家每月的平均支出是6635.22元,但每家每月的平均收入仅5436.78元,收入不抵支出;在支出成分中,食品支出在总支出中高达64%,衣服支出仅占4%^{[18]239}。此外,工人普遍感到工作时间太长、工作环境太不卫生、饭食太坏、医药太缺乏、娱乐太

少^{[18]270}。许多劳工甚至连政策所规定的福利也难以得到保障,如资本家普遍随意延长工作时间,大多数企业的日工时超过10小时,少数企业甚至达到15小时;一些企业工作条件和环境非常恶劣,缺乏必要的劳动安全措施^{[14]260-262}。据上海社科院经济研究所编《荣家企业史料》统计,“1943年底,申四宝鸡厂共有工人3361人,其中童工有1290人,童工占了全厂工人总数的38.4%”^{[19]369}。所以,政府规定的八小时工作制、保护童工等政策法规,在许多企业成了空文。抗战时期,国民政府高调的改善劳工福利之举,犹如震耳雷声,仅收获了雨点少许。

注释:

- ①本文所指的抗战时期为1937年沪沟桥事变后的全面抗战时期。
- ②根据秦孝仪主编的《革命文献》第97辑以及国民政府社会部编印的《社会工作通讯月刊》、《社会法规汇编》、《社会部公报》等资料汇集而成。
- ③⑤四川省档案馆:全宗号186,案卷号1878,第55-56、80-81页。
- ④四川省档案馆:全宗号186,案卷号1877,第134、108页。

参考文献:

- [1]秦孝仪.革命文献:第100辑[G].台北:中央文物供应社,1984.
- [2]秦孝仪.革命文献:第96辑[G].台北:中央文物供应社,1983.
- [3]荣孟源.中国国民党历次代表大会及中央全会资料:下[G].北京:光明日报出版社,1985.
- [4]刘明逵,唐玉良.中国工人运动史:第5卷[M].广州:广东人民出版社,1998.
- [5]秦孝仪.革命文献:第101辑[G].台北:中央文物供应社,1984.
- [6]社会服务周报[J].重庆:中国社会服务事业协进会,1943.
- [7]秦孝仪.革命文献:第97辑[G].台北:中央文物供应社,1983.
- [8]秦孝仪.革命文献:第98辑[G].台北:中央文物供应社,1984.
- [9]社会部公报[J].重庆:国民政府社会部,1941-1944.
- [10](台湾)教育部.中华民国建国史:第4编(2)[M].台北:国立编译馆,1980.
- [11]瞿韶华.中华民国史事纪要:1944年4至6月[M].台北:国史馆,1993.
- [12]瞿韶华.中华民国史事纪要:1943年1至6月[M].台北:国史馆,1994.
- [13]社会部.社会法规汇编:第3辑[G].1946年10月.
- [14]秦孝仪.革命文献:第99辑[G].台北:中央文物供应社,1984.
- [15]全国政协文史资料研究委员会工商经济组.回忆国民党资源委员会[M].北京:中国文史出版社,1988.
- [16]隗瀛涛.中国近代不同类型城市综合研究[M].成都:四川大学出版社,1998.
- [17]肖宇柱.天府煤矿的历程[G]//重庆工商史料:第5辑.重庆:重庆出版社,1986.
- [18]陈达.我国抗日战争时期市镇工人生活[M].北京:中国劳动出版社,1993.
- [19]上海社会科学院经济研究所.荣家企业史料:下[G].上海:上海人民出版社,1980.

[责任编辑:凌兴珍]