

549.1

6

社會科學叢書

何炳松 劉秉麟 主編

社會政策原論

何田嗣郎 著
梁于民 譯



商務印書館發行

549.1

社會科學小學叢書

何炳松 劉秉麟 主編

河田嗣郎著
梁于民譯

社會政策原論

商務印書館發行

中華民國二十五年一月初版

張

社會科學
叢書
社會政策原論一冊

(33817)

每冊定價國幣肆角

外埠酌加運費匯費

原著者 河田 嗣 郎

譯述者 梁 子 民

主編者 何 炳 松 麟

發行人 王 雲 五

印刷所 上海 河南路 商務印書館

發行所 上海 及各埠 商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者 喻飛生)

譯者序

著者河田博士，在京都帝國大學和大阪商科大學擔任社會政策的講義，前後凡二十年，他對於社會政策學的造詣之深，早爲日本斯界學者所共認。他關於勞動組合，貨幣政策，和社會保險等各個社會問題，有命名爲「社會問題大系」的大著，這個大系，既刊者共有七卷，而本書卽爲該各論的總論。

依著者所見，社會政策是從國家的見地，實現國內經濟界之和平，企圖國家全體之調和發達，使人間之經濟活動一致於社會生活之本義，以此爲其本旨的政策。可是社會政策既無固有的一個主義，也沒有特殊的世界觀。

著者否認社會政策有它的哲學，所以他認爲社會政策是根據當代當國的思想與理論去調整社會生活的政策，社會政策無須乎批評或研究時代的思想與各國所實行的社會生活理論。卽社會政策的指導原理是社會正義之觀念，可是什麼是正義，又非社會政策所應知的問題。社會政

策只把擺在眼前的規範移作實踐即可，即是社會政策不論在什麼時代，都得爲融通無礙的流行兒。

又依著者所見社會政策是站在國家的見地，企圖社會之發達和平的，它的主體就是國家。這即是說，在國家主義流行的今日，社會政策是時代的寵兒。

德國國社主義，認爲全人類的觀念不過是抽象的，在現實方面，它總不得有什麼實勢力。反之，國家的生存是現實的，這不論如何都不能否認的事實。說到民族的存在，更爲實現的，正如個人的存在是不能否認的事實一樣，民族的存在也是不能否定的事實。河田博士的立場，大體即與此極相類似。本書卷末說到了統制經濟法西斯主義和德國國社主義數章，橫溢着充分的熱情，這實在不是偶然的事。」

譯者爲使讀者易於着手閱讀起見，在上面略爲介紹了一點關於著者的立場。又本書內容豐富，立論正確，爲一不可多得的名著，譯者翻譯此書，極望它對於我國一般研究社會政策的學者，能夠發生一點用處。

民國二十四年四月一日梁于民

著者序

社會政策的理論非常廣汎，頗難把握着它的中心。爲一個學問的社會政策，以哲學爲其基礎，它和社會學經濟學等的關係是同列的關係。當作實地設施的社會政策之指導原理，亦須仰給於社會政策學。所以研究社會政策的原理，實在不是容易的事，而把它總合起來，統一起來，作成一個科學的體系之著述，尤爲相當困難的事業。又它的內容和敘述的方法，當然也要因著者所見之不同而有顯著的差異。

作者先前在京都帝國大學，接着又在大阪商科大學擔任很久的社會政策的講義，直到現在，還不能構成首尾一貫的理論體系。可是作者正逐漸刊行名叫社會問題體系的著作，因爲這個關係，便於此時公表了本書，意在使本書可爲該各論的一個總論。本書本不甚完備，但對於社會政策之基礎觀念，總算闡明了它的理論和思想的根據。

最近世界思潮的傾向，不論共產主義也好，法西斯主義和德國國社主義也好，它們現在還沒

有固定的傾向，一年一年都在發展成長着，所以關於它們，便不得有十分的確的記述，可是如果全然不論及它們，又不得成爲活的現在的政策之著作，所以作者終於把住它的旨趣，編入了認爲正確的地方。日後若有再版的機會，極願再行訂補，以求完璧。

一九三四中秋。

目次

第一章	社會政策的意義·····	一
第二章	社會政策的立場與表現·····	一〇
第三章	社會政策與倫理觀·····	二〇
第四章	社會政策與正義之觀念·····	三〇
第五章	社會政策與人間經濟觀·····	三六
第六章	社會政策與公經濟觀·····	四六
第七章	社會政策與經濟政策·····	五四
第八章	社會政策與生產力問題·····	六三
第九章	社會政策與分配問題·····	七五
第十章	生產分配的相互關係與社會政策之限度·····	八七

第十一章	社會政策的主體與實行者與機關·····	一〇五
第十二章	社會政策的客體·····	一一五
第十三章	社會政策與階級觀念·····	一二六
第十四章	馬克司主義與社會政策·····	一四〇
第十五章	共產主義與社會政策·····	一五三
第十六章	統制經濟觀與社會政策·····	一六七
第十七章	法西斯主義與社會政策·····	一八二
第十八章	德國國民社會主義與社會政策·····	二〇三

社會政策原論

第一章 社會政策的意義

定義 所謂社會政策就是爲圖謀社會內部調和促進社會全體之完滿發達而實行的國家行爲。這種行爲，當然是意識的行爲，例如凡確定規範之立法行爲或依其規範所爲的實地設施等，都是這種行爲的表現。在現時，國家是人類社會生活之最高的形態，所以社會政策，幾乎就是爲國家全體起見，欲整理其內部各種社會部類相互間的關係，即欲廢除社會部類相互間的不均衡與軋轢，使社會內部各部分緊密相結於國家全一體內而實行的國家行爲。誠然，除這種國家的行爲外，尚有像府縣市町村等地方團體，常爲其內部社會之整調起見，而在其範圍內實行社會政策者，可是這種地方團體所爲，它的目的即在大的可促進國家全體之內部的調和的，所以社會政策簡直就是爲求國家內部之社會的整頓與和平而實行的國家行爲。

定義的種種 原來社會政策，因學者所見不同而有種種的定義，其間毫無統一，可是多數學者的定義，大體與下面數種定義相似。譬如亢達謂「所爲社會政策，就是爲全體利益起見，使部分的關係趨於良善而實行的行爲」(E. Gunther, Sozialpolitik 1930. S. 14)。又如威得安謂「當作行爲之廣義的社會政策，就是爲實現社會諸共同目的起見，使社會內各部類間之關係趨於良好之設施的總稱。」換言之，即是「所謂社會政策，就是把社會內各部類作成「社會全體的政策」」(W. Weddigen-Zunlogischen Grundlegung der praktischen Wirtschaftsmis-senschaft; im schmollers Jahrbuch. Gesetg. u. Verw. jarg. 1928, S. 53ff; dito, Sozialpolitik, jena 1933. S. 3)。更如秀丁荷士德謂「所謂社會政策就是保障社會目的可以永遠完成的政策。社會政策的目的在健全地有力地維持社會之單一性。特別是在消滅其內部之反襯軋轢的危險而維持社會」(O. V. Zwiadineck-stüdenhorst, Sozialpolitik 1911. S. 38)。上述三種定義其表示雖不盡同，然其意義則殆一樣。依照這種定義，社會政策的意義不僅適合現在諸國所行之社會政策的實際，抑且與既往所行之社會政策相通，所以這樣去定社會政策的觀

念，甚爲適當。日本現存通俗觀念，大體亦如斯廣義去解釋社會政策的意義。

着重階級的意義 可是若就現在社會生活的實際狀態觀之，其傷害國家生活內社會全體之調和，及阻害其全一的圓滿發達甚著者，莫如普通所謂社會內諸階級相互間關係（特別是其經濟生活上之地位機會待遇等關係）之不均衡的事實。這種事實，將使社會分裂，因而釀成種種困難的社會問題。在這種意義之下，欲謀社會全體之調和，必先實行那和緩或解決這種階級問題的社會政策。這一來，便有人以爲現今的社會問題是階級相互間社會的均衡問題；社會政策是除去其階級之不調和，和緩階級相互間的軋轢，進而促成社會一般之和平及實現社會之調和而實行的政策，他們這樣去觀察社會問題及社會政策，實在不是偶然的事。於是學者之中，便有不少依照這種階級的意義去下社會政策的定義。

例如威得安謂「狹義的社會政策，是爲實現社會共同目的起見，變更那構成諸階級間的根底的社會狀態，從而使階級的軋轢趨於緩和的諸種設施」（W. Weddigen-a. a. o.）。又謂「純外形的狹義的社會政策，即是實施於社會諸階級間的國家行爲。」又如威士主張應把全體利益

或無條件之正義觀念，爲社會政策設施之評價的標準。這是關聯於社會政策之本質的內部的一個規定。(L. V. Wiese, — *Einführung in die Sozialpolitik*, 2. Aufl. 1921. S. 16)。其他如波爾特謂「普通意義的社會政策，是使那屬於社會共同體的社會諸階級間的關係，趨於良善，從而促進社會全般的利益，以此爲其目的之設施的全體」(Vander Borch, *Grundsatze der Sozialpolitik* 1923. S. 2)。又如希德謂「所謂社會政策，就是依照價值觀念(特別是正義之觀念)，整頓階級相互間(Klassen und Stände)及階級與國權間的關係，以此爲其本來目的之計劃的努力與規律之複合體」(L. Heyde, *Abriß der Sozialpolitik*, 1928. S. 7)。又如亞孟謂「所謂社會政策，它的目的，是維持及強化社會內部的結合，它的內容，是和緩社會的對立即和緩階級的對立」(A. Amon, — *Der Begriff der Sozialpolitik; im schmollers j.b. f. gesetzg. etc. jg. 1924. S. 62 ff.*)。上述定義，除在定義中認正義之觀念爲國家行爲的準繩者外，要之，都是認社會政策，是爲國家全體起見，爲緩和階級間的對立與軋轢而實施的政策，從這點看來，都屬於同一範疇。廣狹二意義的相異，社會政策的定義中，一個着重階級觀念，想以階級觀念做社會政策。

定義要素；一個以廣義的觀念去下社會政策的定義這二種定義的差別就是：後者認社會政策之對象爲社會某部類，前者卻認其對象爲階級。不過吾人應該注意：這種差別，不祇是言語上的差別，即實質上亦有差異。如果吾人認定它的對象爲社會某部類，則凡依性的區別而分之部類（婦人問題），依社會生活上經濟的區別而分之部類（農村問題），依習慣差別而分之部類（水平社問題），或依人種的區別而分之部類（鮮人問題）等，一切皆得爲一部類，即一切皆得與階級的區別同樣包含在社會政策意義的要素之中，倘若把其部類，限於階級，則階級的觀念，不論在理論上或實際上，大體總具備一定的意義，所以它的觀念，比之社會的部類這個觀念，不免過於狹小。因此，依照上面二種定義所定的社會政策之意義，一個爲廣義的，一個爲狹義的。

這廣狹二義的社會政策的觀念，通用於實際的程度，因國不同，即在同一國內，亦因學界與世間一般而有異。前面說過，日本普通採用廣義的定義，若在歐美（特別在歐美學界），一般卻採用狹義的定義。作者以下便打算根據廣義的觀念來進行討論。

階級觀念的限定 除上述廣狹二種定義外，還有最狹義去解釋社會政策之意義的，它把前

述的階級範圍再加於限制，即限定那個階級爲勤勞者的階級，所以它認爲社會問題，就是勞働問題；把社會政策，認作勞動政策。例如華柏爾謂「所謂社會政策，就是爲社會一般的利益計，爲促進勤勞者的共同自由與地位（*Wurde*）從而改善它對於財物界的關係計，而實行的規律與設施的總稱」（*A. Weber, —Grundlagen und Grenzen der sozialpolitik, im 182. Bd. der schrift d. Vereins F. Sozpl. sonderabruck Munchen 1930*）即其一例。這樣把社會政策之階級的意義，限定爲勤勞者階級，這僅在觀念上看，比之沒有限定階級範圍者，似乎是更加狹小地解釋社會政策之意義，可是在實際上，若說社會問題是因階級間問題而發生，則等於社會問題是在勞動者階級（廣義）與其他的階級（特別是資本階級）間發生出來的，所以這二個定義，在實際上並無多大的差異。假令它說無產階級對有產階級的區別也好，在內容方面總不過就是勤勞者階級與資本主義階級的區別。然則依照上述着重階級的區別的見解所定的狹義社會政策觀念者，實際上不外就是認社會政策，爲對勤勞階級的政策。

其他的定義 除此之外，尚有許多學者因見解不同，下有各種各樣的社會政策定義，譬如瓦

格拿 (Ad. Wagner) 認為社會政策，是國家用立法行政手段，努力消除分配過程中之紛亂狀態的政策。又如伯爾比林認為社會政策的努力，在限制個人的完全自己責任，即限制個人的自己利益。他以為要想有效地減輕這個自己責任，就不可不有別的要素，當作補充，出來承受個人的自己責任。所以，依此見解，則正確地決定個人（自己責任被免除了的個人）的行動範圍的政策，形式上是完全的，而且這種政策，同時一定要決定一個承受那被免除了的責任的負擔者，并指定個人對於那個負擔者的要求範圍。這裏所謂自己責任，包含有法律的意義，尤其是包含着經濟的意義。（K. Pribram—Die Sozialpolitik als theoretische Disziplin; im Archiv F. Sozw. n. sozpl. ig. 1926. S. 595）

個人主義與社會連帶主義 上面二個見解，一個認社會政策是為着消除分配過程中紛亂狀態而實行的政策，這個見解，是從來一般學者所懷抱的觀念（雖然也有未表現於定義中者），他們都認為必須在分配過程中去實行廢除社會的部類間或階級間之不平衡。可是對於這個見解，頗多異論，謂這樣去觀察社會政策的本質，為一大錯誤（關於這問題，詳述於後。）另一個認社

會政策是爲免除或限制個人經濟的自己責任而實行的政策，這個見地，以爲在從來以個人主義爲根底的社會觀和社會制度上面，確有重新加上社會的團體主義或社會連帶觀念之必要，這種必要，從社會問題的解決上可以看得出來；他以爲社會政策畢竟就是實現這個社會連帶制度，在從來個人主義社會上面，加上連帶主義的實行。這個見地，以之爲社會政策的定義，似嫌簡單，但於闡明社會政策思想上的立場，闡明社會全體特別是國家與個人的關係，進而探究社會政策的目的上說，這確是適當的見解。

原來社會這個集團，無疑地是由個人構成的，可是當考察這個集團的性質時，卻有二種不同的見解。第一個見解，認爲社會集團是各個獨立的個人之弛緩的集合，個人的合計，便是社會，這個見解是個人本位的。依此見解，則社會的集團，生活之目的，必在期望各個人的發達與完成。而且，各個人對於自己的生存負有責任，因而確定了生存上自己責任的觀念，這個觀念，同時就是實際生活的標準。第二個見解，以爲社會這個集團的自身，必有全體的發達與完成，構成社會的各個人，不過是社會的構成份子，惟其是社會的構成份子，故失卻其各自獨立存在的意義。這個見解，是純粹