

百 科 小 叢 書

社 會 政 策

朱 亦 松 著

王 雲 五 主 編

中華民國二十三年一月初版

(二〇九四〇)

百
叢書
社會政策一冊

每冊定價大洋貳角

外埠酌加運費匯費

著者 朱 亦 松

主編人 王 雲 五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究

卷頭語

一 此書爲一種導言性質，係一個社會學者根據民治主義的觀點而寫成的。任何型式的社會（混沌的初民社會除外）都有它的一種倫理哲學，統制其社會生活。民治主義社會的倫理哲學，簡單說來，便是「人人都是目的，罔有例外」這十個大字而已。它承認各個人都有獲得其特殊人格之諧合發展的權利。它乃是一種愛的哲學，而不是一種恨的哲學。民治主義社會採取的政策，對於各方面的利益，務在增進其諧合性和妥協其衝突性，正是因爲根據這樣倫理哲學的緣故。本書第一編其所以討論社會政策的倫理涵義，也便是因爲這問題乃是它的根本問題的緣故。

二 著者相信統計方法，個案調查，和社會調查，乃是研究一個社會的諸般問題之三種最合式方法。在這三個方法之中，讀者尤其須要認識統計方法的重要性，因爲個案方法對於統計方法

祇是一種補助的方法，而社會調查則十分倚重統計方法的緣故。他種方法，例如比較社會的研究方法，則著者對它根本懷疑。歷史的方法，則著者認為應用於研究過去的社會現象上面，很有許多不實不盡之處。所以著者都把它們略去不談。

三

最後著者所欲為讀者說明的，便是這個社會政策之實行的途徑問題，乃是一個多方面性質的問題。往往一個社會問題，須要從多方面進行，方能獲得其解決的。因此在教育方面談論到它，在政治方面談論到它，在法律方面談論到它，在經濟方面談論到它，在社會方面也可以談論到它。例如童工問題便是一個這樣的例子。私產權利之維護的適當程度問題，又是一個這樣的例子。其他恕我不能多舉例了。總之我們應當知道科學的分工，並不含有劃出一類特殊現象為其各個研究的領域的意思。它們乃是可以研究一個共同現象的，祇是各個所取的途徑不同罷了。誠然這是因為一個現象乃是為多方面因素所形成的，而各關係科學為治學上便利起見，祇能各個研究其一方面的性質罷了。

目錄

一	社會政策的性質暨其倫理的意義·····	一
一	社會問題和社會政策·····	一
二	社會目的和社會政策·····	四
三	社會政策對於個人的意義·····	七
四	社會政策對於國家的意義·····	一〇
五	社會政策對於階級的意義·····	一三
六	社會政策對於家庭的意義·····	一七
七	社會政策和社會進步·····	二一

二 指導社會政策所採用的方法……………二二四

一 統計方法……………二五

二 個案調查……………二九

三 社會調查……………三四

三 實行社會政策所遵循的途徑……………四〇

一 教育的途徑……………四〇

二 政治的途徑……………四六

三 法律的途徑……………五二

四 經濟的途徑……………五九

五 社會的途徑……………六四

社會政策

一 社會政策的性質暨其倫理的意義

一 社會問題和社會政策

什麼叫做社會政策？簡單說來，它便是解決社會問題的種種擬議的實施綱領罷了。社會政策之目的，在於和平的改進社會制度或創造新的制度，藉以解決種種社會問題。因此其所採用的方法，乃是漸進的，演化的，和重視經驗的。它並不根本否認一切現行制度的好的地方，但企圖彌補其缺陷而已。在目的和手段上面，它都和一切激烈主義不同。所以一般急進的人們都對它不滿。大家詆斥其溫和的保守的性質。然而站在贊成它的立場者上面的那些人們也有種種理由可說。第一，人類的歷史生活乃是有相續性的。所有一切舊制度至少未必全都為一般狡猾者流，或梟雄者流，

從空虛裏面，創作了出來以欺騙壓迫，和剝削世人的。如果一個制度有了長久的歷史，我們便對它確實值得考究其發生的原因，其所獲得的偶然性質，以及它在今日所造成的各方面利害關係。這樣研究的態度，乃是合於科學精神的。一個悠久制度，倘且值得如此底研究，那末我們動輒便要推翻整個社會的組織，豈非不近情理嗎？第二，人們各種利益，有些是諧合的，有些則是衝突的，不可一概而論。凡諧合的利益，我們務必設法增進之。凡衝突的利益，我們則竭力設法妥協之。其要旨務在於完成一個大體諧合的社會系統。我們的理想，祇應當如是而已。倘若我們純粹站在利益衝突的立場批評社會或攻擊社會，這樣態度，乃是根本錯誤的。試拿家庭來做個說明：在一個家庭份子之間——夫妻、父子、兄弟和姊妹之間——正和在一個任何團體份子之間的一樣，他們有許多諧合的利益，也有許多衝突的利益。假如各個份子皆要實現其和別人相衝突的利益，那末這個家庭便要消滅了。由此類推，一切任何其他團體的份子，都必不得祇知重視各別的利益，而忽略共同的利益的。否則這個團體便站立不住，便於人人都不利。國家或社會亦祇是一個大團體而已。它乃是無數團體組織成功的。這些團體份子有許多諧合的利益，便叫做國家的或社會的利益。它們也

有許多衝突的利益，便叫做團體的或私人的利益。在某程度上面，這些團體份子乃是相須相成的。它們都有分工合作之必要。因此我們便必不可動輒提倡階級鬭爭，而把一個整個社會，分爲兩個仇深似海的階級，却忘記了他們的諧合的利益。我們的目的祇是在於增進其諧合的利益，和妥協其衝突的利益而已。社會政策之積累的收穫，便可以使一個整個社會逐漸地民主主義化。第三，一切未曾實驗過的激烈主義，或雖已實驗而未嘗經過長久時間之檢定的激烈主義，都是一種大膽的企圖。它們既然都不是經驗的產兒，而是一種抽象的公式，於是便不免富有危險性。人們的生命財產和快樂都變成了它們的實驗物品，並且其實驗勝利的可能性毫無相當的保證。一個重經驗尙理智，寶愛自由的民族，對於它們都是不甚置信的。

如上所述，社會政策既然是解決社會問題的種種擬議的實施綱領，在目的和手段上面，它都和一切激烈主義不同，那末我們便要問何謂社會問題呢？從定義上說，我們最要注意的一件事，便是我們固然必得承認社會問題和個人問題不是常能截然劃分的，它們却也常時不是一回事。一個社會問題乃是許多個人的同性質問題構成的。可是一個個人的問題或一些少數個人的問題，

都不能叫做爲社會問題。這些祇是個人問題罷了。例如從前在江蘇無錫這個地方，繅絲廠很發達，麵粉業亦很發達。無錫縱有少數失業的工人，他們的失業問題祇可以算是個人問題，而不是無錫的社會問題。何以故呢？因爲這個少數失業問題，並未達到威嚇社會秩序安甯和幸福程度的緣故。在山西省暨河北省裏面，白麵金丹盛行。很多的人都沾染上了這個惡癖。它危害了社會的幸福。因此這個服食白麵金丹的問題，便在這兩省裏面變成了一個社會問題。

由上面看來，我們所謂社會問題決不是僅指着勞工問題而言的了。勞工問題亦是經濟的問題，亦是社會的問題。就社會問題方面來說，雖然在實業發達的國家裏面，這個勞工問題的性質特別嚴重些，它却祇是構成諸般社會問題中的一個問題罷了。它並不足以概括一切社會問題的。由此讀者便可知道所謂社會政策乃是指着包括解決種種社會問題的辦法而言的。每種特殊社會問題都得要有一種特殊辦法去解決它。社會政策云云祇是這些解決的辦法一個總名而已。

二 社會目的和社會政策

我們說明了社會問題和社會政策的關係以後，順序便要談到社會目的的問題了。這個問題

乃是社會政策之實施的基本問題。在前節裏面，我們說過了這樣一句話，「社會政策之目的在於和平的改進社會制度或創造新的制度藉以解決種種社會問題」分析起來，這話後面便含有社會目的的意思。現在我且用發問式，把它的涵義說明。我們雖說和平的改進社會制度或創造新的制度藉以解決種種社會問題，然而我們究憑何種標準以從事改進或創造呢？並且我們為什麼要採用這樣標準呢？對於第一個問題，我們的答案如下：減少社會的衝突至於極低限度和增加社會的諧合至於最高限度，便是我們採用的標準。換一句話來說，這個標準亦即是社會目的罷了。任何制度的改進或創造，都是要實現這個社會目的的。我們對於第二個問題的答案，便是這個標準乃是構成全社會的秩序、安甯和幸福之唯一條件。社會目的和階級或團體目的，或一些個人的目的，不能混為一談。後者對於前者往往發生絕大的衝突。我們常時須得提防着一個階級、一個團體，或一些個人，利用此類名詞，如「公眾幸福」「公眾安全」「公眾利益」「社會繁榮」「民族前途」等等，藉以維護一些失去社會功效的制度，或創立某某危害其他階級或團體利益的制度。老實的說，種種社會問題之所以發生和難以解決，其一大部份原因，便是由於一些私人的利益、團體

的利益，或階級的利益，在那裏作祟罷了。社會目的乃是在於調整各方面利益的。它便是要努力增加其諸合性，和妥協其衝突，而使階級的利益，團體的利益，和個人的利益，在一個社會系統之下，獲得各個適當的實現。如此逐漸實現的社會，也就是民主主義化的社會了。社會政策之最後目的，便是要實現這樣社會目的的。在這樣社會裏面，快樂便可充滿了全社會。人們互相友愛的情感，亦可充滿了全社會。在這社會變成了一個真正痛癢相關的，或有機體性的社會以後，一切恨的哲學遂無流行之餘地。馬克斯主義也就自然而然的，對於工人們農人們和青年們，失去了它的魔力。因為土壤既不相宜，馬克斯主義者雖然儘量傳播他們的種子，也就不能得到收穫了。

從前在十八世紀後期和十九世紀初期的時候，英國有一位哲學家，名字叫做邊沁。他乃是一位熱心改革家。他認為社會目的乃是在於實現最大多數人的最大快樂的。他提出這個公式來，作為測驗和改進一切社會制度的張本。這個最大多數人的最大快樂公式，誠然不免有粗淺的毛病，並且它的功利主義臭味也實在非常底濃厚。我說這句話，並非否認快樂這種經驗不是為人人所需要的。我的意思祇是說這個公式的意義太含糊不清罷了。第一，請問這個最大多數人是否包括

我們的後世子孫在內呢？如若我們不把他們包括在內，那末我們的這個標準便很有缺陷了。可是如若我們把他們也計算在一處，那末我們又如何能够逆料到將來的情形呢？第二，快樂乃是一種情感，直到現在，我們並未能創造一種精緻的儀器，確定它的單位。請問在我們不能確定這樣單位以前的時候，我們又如何能够說最大多數人的最大快樂呢？邊沁雖然有他的計算方法，但是我認為任何計算方法乃是不可能的。第三，我們如若公然認為快樂乃是社會至善之鵠，其結果一切犧牲小我的崇高理想，或不免爲人借口所唾棄，而社會將不免於精神破產，則功利主義反倒變成一種毒害社會的主義了。這些便是我不採取邊沁氏學說的理由。我認為社會目的乃是在於調整各方面利益的。它便是要形成一個大體諧合的社會系統。而在一個如此合作的社會裏面，一般人們各個獲得了快樂經驗，乃是一個必然的結果。

三 社會政策對於個人的意義

一個社會既然以調整各方面之利益而使之獲得諧合的發展爲其目的，那末其所實行的社會政策，對於個人有何意義呢？我認為關於這個問題的答案，可以分二層述說：第一社會政策確認

各個人在大體上平等，暨其做人的平等價值。它要在可能範圍之內儘量給予人們以平等機會，俾獲得各個人格的特殊發展。我所以要加上「在可能範圍之內」這些字樣的理由，便是因為有些機會乃是有偶然性的，而決不能爲人人所享有的。關於這一層，豈但法律的規定無從爲力，便是任何人事的干涉都是不中用的。這實是一件無可如何的事罷了。我且舉一二個淺顯的例子來說明：一個人有了一位賢明的父親或母親，像這樣的好機會，對他的人格發展誠然是有無限價值的。從前孟軻的母親要爲她的兒子找一個好的社會環境，竟不怕麻煩，三次遷居，至今傳爲美談。英國的穆勒約翰有一個很有學問的父親，自他的幼時，父親即以遠大期之，十二分盡心教育他。並且在他的父親家中，常有一般當世有名的學者來往，討論種種問題。他享有這種機會，乃是爲一般兒童所決不能享有的。他祇是偶然生在這種家庭裏面罷了。人人那能够都有孟軻的這樣好母親，或穆勒約翰的這樣好父親呢？這些機會都是偶然的機會罷了。所以我說「豈但法律的規定無從爲力，便是任何人事的干涉都是不中用的。」社會政策之實施，祇能在相當範圍之內，儘量給予一切人們以平等機會而已。至於我爲什麼要說社會政策在於使各個人獲得其人格的特殊發展呢？主要的

原因就是因爲各個人皆有他的特殊個性的緣故。各個人的天才性情和興趣都不相同。有一些人比較的適宜於當工程師。有一些人則比較的適宜於當音樂家。另外更有一些人則比較的適宜於當著作家。以上這不過隨便舉例而已。顯然的我們如要發展一個社會的多方面文化，便非得實行一種社會政策，使各個人都獲得其人格的特殊發展不可。

第二社會政策認爲對於各個人都應當予以十分公道的待遇。其涵義不僅止於（一）在消極方面逐漸地廢除一切人爲的不平等，和（二）在積極方面逐漸地儘量給予人們以可能平等的機會，它並且更要進一步的幫助那些不幸的人們使其自立自助。唯有一個社會實行社會政策到了這樣田地以後，我們方能認爲社會公道獲得了充分實現。我爲何要這樣說法呢？因爲在消極方面，例如我們徵收遺產稅和累進性質的土地稅暨所得稅，即使廢除了財富的特殊權益，但是這僅是一種清除障礙工作罷了。這僅是廢除了人爲的財富的不平等罷了。它決不能保證各個人都獲得其人格之特殊的發展的。甚至我們在積極方面，便是設立了許多學校，人們無須花多少錢即可享受平等的教育機會，這雖是一個很大進展，對於很多的人有很大幫助，然而我竊恐有許多人仍

然未必獲得可能的發展。他們必須要得到更進一步的幫助，方能自立自助。因為人性是脆弱的，經不起挫折或失敗，這句話對於大多數人的性質確是一種忠實敘述。不特如是，他們都不能覺知自己潛蓄的力量。成人固然如此，兒童和青年尤甚。在這個世事無常的競爭社會裏面，人性所最需要的便是安慰、鼓勵和信任。一個失敗的男子得到了安慰、鼓勵和信任，便能恢復了他的進取精神，和奮鬥能力。他便可獲得相當的成功。一個兒童或一個青年得到了父母或師長的同情和智慧的指導，他們於是便可發現其所未嘗發現的儲能，而有偉大的成就。不信任和失望、尖刻、訕笑和嚴厲斥責，對於人性都是產生不出好結果的。高談社會政策的人們，對於人性如果有了這樣認識，便知道我們對於許多失敗的男女和未嘗自覺的兒童暨青年，應當給予一種更進一步的幫助的意義了。其實施方案便是在於利用種種社會服務的機關，或組織，不斷地從事宣傳，以儘量擾起父母師長暨社會中的成熟份子，對於此等需要之認識而已。

四 社會政策對於國家的意義

國家為社會組織之一部。它乃是社會組織的一種政治形式。它既然包括在社會組織裏面，所

以社會的目的也就是國家的目的了。我們在前面已經說過，社會目的乃是在於調整各方面利益的。它要努力增加其諧合性和妥協其衝突性，而使階級的利益、團體的利益和個人的利益，在一個社會系統之下，都獲得各個適當的實現。然而我們於此有一點必不可誤會。所謂某階級和某團體仍然不外是一些利害相同的份子組成的。階級或團體云云，不過是一個抽象的總名而已。唯有各個個人方有實在性。所謂階級的利益和團體的利益，不過代表其所隸屬的各個人的利益罷了。在最後分析上面，我們必得坦白的承認社會的目的祇是要調整各個人的各方面利益增加其諧合性和妥協其衝突性罷了。社會原是一種組織。它乃是為個人們而存在的。至於個人們却並非為社會而存在。講到國家，它既然祇是社會組織的一種政治機括，那末捨掉了個人，它的自身當然也是無目的的。雖然這機括有偉大的結構，（指政府而言，）偉大的權力，和能以產生偉大的結果。國家既然為社會的一種強有力機括，所以在某特別時期，它的任務便是要實行某種具體的社會政策，以完成社會的目的。

在上文裏面，我肯定了社會乃是為個人們而存在的，同時並否認個人們乃是為社會而存在