

中國新論社

非常時期叢書

非常時期之社會政策

著者 李劍華

主編 雷震 馬宗榮 徐逸樵 羅鴻詔

上海中華書局印行

社論新國中

書叢期時常非

策政會社之期時常非

華劍李者著

榮宗馬震雷
詔鴻羅樵逸徐

編主

行印局書華中海上

總序

我國自鴉片戰爭以還，國步艱難，日甚一日，九十餘年間所喪失之土地主權，已令人痛心疾首，而近年以來有更甚焉；四省淪亡，冀察危殆，華北風雲，變幻未已。此何時乎？非非常時期耶！我國疆域雖大，能禁蠶食幾時！故稍知國是者，咸覺國族滅亡之禍，迫於眉睫矣。

故吾人不能坐而待斃，敵人以全力來侵，吾人當以全力抵抗；敵人爲繁榮其生命而魚肉吾民，吾人必爲生存而奮鬥；驅逐敵人於國境之外，俾吾國四千餘年光榮之歷史不自今日而絕。而欲達此目的，則必全國上下，共同努力，以赴國難。本社同人，有鑑於此，爰本天下興亡匹夫有責之義，有非常時期小叢書之編纂。其要點有三，略述之如左：

- (一) 介紹古人處非常時期之嘉言懿行，以喚起民衆之民族意識及抗戰精神。
- (二) 闡明非常時期之農工商人、教師、學生、婦女等應盡之職責，俾全國民衆知所以救亡圖存之道。

(三) 發表對於非常時期之政治、經濟、金融、食糧、實業、教育、民衆訓練、精神訓練、新聞事業、出

版事業、文藝等之意見，以供當局應付非常時期之參考。

惟本社同人學識有限，且此項小叢書之編輯在國內尙屬創舉，乏鴻篇巨著以供參考，故內容甚感淺薄，不足以當大雅之一顧，不過欲借以拋磚引玉云耳。是爲序。

中華民國二十五年十月十日中國新論社同人謹識

非常時期之社會政策目錄

總序

一 社會政策的意義·····	(一)
----------------	-----

二 貧窮救濟政策·····	(一〇)
---------------	------

(一) 國民經濟建設及其前提·····	(一〇)
---------------------	------

(二) 廢止苛捐雜稅·····	(一九)
-----------------	------

(三) 舉辦低利借貸·····	(二二)
-----------------	------

(四) 設立公營典當·····	(二六)
-----------------	------

(五) 增加糧食生產·····	(三二)
-----------------	------

三 失業救濟政策·····	(三六)
---------------	------

非常時期之社會政策

一 社會政策的意義

瓦格勒 (Wagner) 認為社會政策是「對於分配過程上所發生的各種弊害，以立法或行政的手段去處治爲目的之國家政策。」

宋巴特 (Sombart) 把經濟政策分爲個人政策與社會政策，而社會政策包含着農業、工業、商業各種政策，涉及經濟生活之全般，且以階級政策爲中心。他說：「一切有目的之社會政策，不是以全體的利害爲對象，而是以特定階級之利害爲對象的階級政策。」

海德 (Heyde) 認爲「社會事業與社會政策出於同一根源，社會政策失掉真正的社會事業精神的時候，便成了乾枯的僵尸，而社會事業若缺乏社會政策的原則，則不過是善行的感情東西。」

沙羅門 (Salomon) 以社會政策爲社會事業的一部，他認爲「社會事業廣泛而社會政策

狹隘，社會政策是想使勞動者之社會的地位向上的特殊政策，與其他政策同為國家的法律的設施。」（李劍華編社會事業）

福田德三以資本（非人格的要素）與勞動（人格的要素）之鬥爭，為社會進步所必要，關於資本與勞動之平等的認識及平等的保護待遇，由國家所施行的一切義務的活動，便是社會政策。（社會政策與階級鬥爭）

當一八七四年德國「社會政策學會」開會的時候，席莫拉（Schmoller）所致的開會辭中，有這麼幾段：

「……諸君以為國家常是教養人類的大規模的道義制度。諸君都是忠實於立憲制度，願意相互鬥爭的經濟的階級互作階級支配。諸君皆欲求強大的國家權力，即欲求站在利己的階級利益之上制定法律，用正義的手去指導行政，扶助弱者，及使下層階級向上之強大的國家權力。普魯士官僚與普魯士王國，在其為法律的平等，為廢止上層階級之一切特權，為下層階級之解放與向上而鬥爭的二百年間，正是我們必須對之常常擁護的我德國最寶貴的遺產。」我們的社會理想，不是社會主義意義上的水平化。……」「我們對於固有的社會關係，誠然不滿，

誠然痛切地感到有改革之必要，不過，這並不是說違背科學而顛覆一切固有的關係。我們對於一切社會主義的實驗，表示抗議。我們知道歷史的偉大的進步，爲數百年來孜孜不倦的勞動的結果，又知道固有的東西對於新起的東西將遇着難以克服的抗拒，——因爲固有的東西在大衆的確信與生活習慣中根深蒂固。……但，我們決不放棄對於改革，對於爲改善各種關係而鬥爭。我們固然不欲廢止職業的自由，也不欲廢止工資制度，可是，我們決不欲死守着獨斷的原理，容忍凶惡的弊害，更從而助長之。我們爲大規模的，而且健實地實行着的工廠法作辯護，我們要求所謂自由勞動契約其最後的目的並不在於榨取勞動。我們認爲當勞動者協議締結勞動契約時，縱使其所提出的要求爲舊基爾特式的，或與之相類似的，但，他們也應該要求有完全的自由。我們要求自由能在任何地方被公衆所統制，而且，要求公衆所不存在的地方，由國家調查，調查之後，務須將其結果公開發表出來，不與企業家一鼻孔出氣。因此，我們於此立場要求工廠監督制度，銀行及保險監督制度，同時要求關於社會問題之調查。我們並不要求國家對下層階級爲了無益的實驗而給與金錢，可是，我們要求國家完全放棄從前那樣的態度爲了他們的教育與教養而特別努力，要求國家考慮勞動者階級不得不使自己更加墮落的住宅關係，以及他們

是否生活於勞動條件之下。」我們對於那些企圖共同從事於全社會及時代問題的一切活動分子，同時，對於國家，要求其信奉這麼一個理想，即使我大多數國民有機會參與所有的高等文化財，乃至所有的教養和幸福……」（經濟學全集第十八卷百四二——四六）

此外又有人認為社會政策，是布爾喬亞以維持資本主義的階級的支配爲目的，爲緩和普羅列塔利亞之革命的慾求而行的增進福利，防止災害之各種設施。資本主義的階級支配，資本主義的生產方法所不可缺少的唯一的前提條件之一，不消說，便是離開了生產手段的普羅列塔利亞之存在。故布爾喬亞要求普羅列塔利亞永遠安於同一地位之下繼續生活。而對於由資本主義的生產方法之必然使普羅列塔利亞陷於窮困而起來的革命的慾求，不外採下列兩種政策：其一，即加以高壓；其二，即緩和和其窮乏而企圖加以和解。而第二種政策，便是社會政策。作爲社會政策之內容的增進福利，防止災害的各種設施，這些設施的限度，非常狹隘，其目的始終在於維持資本主義的階級支配。換句話說，這些設施不能超過這樣的程度——即使普羅列塔利亞脫離其階級的地位，成爲生產手段之所有者，或侵蝕那爲資本主義生產的存續上所必要的利潤。這是社會政策的一個重大特徵。假如普羅列塔利亞的要求，超過這個限度的時候，便早

已沒有社會政策存在的餘地，布爾喬亞對於他們祇好採取高壓政策。所以布爾喬亞爲了把普羅列塔利亞的慾望置於這個限度之下，便使用一切手段鼓吹節儉（緊縮）節慾、社會服務、避姪等等。（《經濟學全集》第十八卷頁五六三——五六四）

由上所述，關於社會政策的意義，雖然說法不一，但我們知道：

第一，社會政策是由國家所施行的一切社會救濟社會改良政策。

第二，社會政策與社會主義不同，社會主義之目的，在於破壞資本主義制度，建立新的社會制度，而社會政策之目的，則在於維持現存的資本主義制度。

自產業革命以後，人類社會中便有資本主義制度出現，由於資本主義生產之私有性，與其生產之唯利是圖，及其生產之無計畫性，無秩序性，所以貧窮、失業、自殺、犯罪、娼妓等等不幸的事實層出不已。資本主義國家對於這些不幸的事實，總不肯承認是資本主義制度本身的缺陷，不說是人心險惡，道德淪亡，便說是人口增加有超過食物的傾向，說是犯罪者生來便有犯罪的特質，說是生存競爭，優勝劣敗，天演公例，莫可逃避，說是因果循環報應，天理昭彰。但，資本主義制度一方面因爲教育普及，喚起了民衆之社會的人格的自覺，而一方面因爲交通便利，把各地方的

勞動者都組織起來了。布爾喬亞震於此種組織的勢力之雄大，於是不得不以貧窮救濟事業，失業救濟事業，及其他救濟事業，或社會政策的法律來懷柔民衆，收拾人心。

當資本主義相對穩定時代，資本主義國家還可以分出一部分的餘瀝來設施種種社會政策，所以有人謳歌資本主義，以資本主義爲永存的合理的制度。可是，現在資本主義國家爲了經濟恐慌的深入，往往以負擔不起社會政策的費用爲理由而縮小社會政策設施的範圍，或甚至反對社會政策的立法。然而這是民衆所不能忍耐的，於是社會便從此多事了。

故社會政策在資本主義國家中有一定的限度，資本主義發展的規律，決定社會政策之必然碰壁，對於民衆之必然缺乏安全保障。國民黨第一次全國代表大會宣言說：「近世各國所謂民權制度，往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具。若國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數者所得而私也。」因此，一個國家的政權，若爲少數人所專有，則由少數人所施行的社會政策，必不能適合大多數民衆的要求。反之，一個國家的政權，若爲民衆的政權，則由民衆自己所施行的社會政策，必爲屬於民衆，爲民衆而行的政策，而這政策，跟隨着國民經濟的發展，將永遠無限度，無止境，即國民經濟愈發展，社會政策的內容愈充實，社會政策設施的範圍愈

廣泛，而民衆所得到的社會政策的實惠亦愈多，並且愈有保障。

在中國，自古即有所謂仁政的設施。例如：

「堯之爲君也，存心於天下，加志於窮民。一民饑，曰我饑之也，一民寒，曰我寒之也，一民有罪，曰我陷之也。百姓戴之如日月，親之如父母。」

又「大司徒以荒政十二聚萬民：一曰散財（貨種食也），二曰薄征（輕賦稅也），三曰緩刑（省刑罰也），四曰弛力（息徭役也），五曰舍禁（山澤無禁也），六曰去幾（去關防之幾察，使百貨流通），七曰眚禮（殺吉禮也），八曰殺哀（節凶禮也），九曰蕃樂（謂閉藏樂器而不作），十曰多昏（多婚配，則男女得以相保），十一曰索鬼神（求廢祀而修之也），十二曰除盜賊（安良民也）。大司徒以保息六養萬民：一曰慈幼，二曰養老，三曰振窮，四曰恤貧，五曰寬疾，六曰安富。」

又「文王發政施仁，必先斯四者：老而無妻曰鰥，老而無夫曰寡，老而無子曰獨，幼而無父曰孤。」

又「（周）惠王十七年十二月，衛文公立，公大布之衣，大帛之冠，務材訓農，通商惠工，敬教

勸學，授方任能，元年革車三十乘，季年乃三百乘。」

又「漢」成帝鴻嘉四年春正月，詔曰：數勅有司務行寬大而禁苛暴，迄今不改，一人有辜，舉宗拘繫，農夫失業，怨恨者衆，傷害和氣，水旱爲災，關東流散者衆，青幽冀郡尤劇，朕甚痛焉。已遣使者循行郡國，被災害什四已上，民貲不滿五萬，勿出租賦，逋貨未入，皆勿收，流民欲入關，輒籍內（籍其名而納之），所之郡國，謹遇以理，務有全活之恩，以稱朕意。」

又「萬歷間，御史鍾化民救荒，令各府州縣，查勘該動工役，如修學、修城、濬河、築堤之類，計工招募，以興工作，每人日給米三升，備急需之工，養枵腹之衆，公私兩利」等等。

不過，那些仁政的設施，祇可以叫做原始社會政策，不可以認爲就是現在的社會政策。

原始社會政策與現在的社會政策，雖則同爲國家所施行的政策，同爲鞏固國家統治政策，但，由於古代生產的不發達，社會的文化水準的低落，民衆的生活慾望的簡單樸素，爲國家者，祇消憑良心行一點小仁小惠，民衆便「戴之如日月，親之如父母。」而在現代，什麼都比從前進步了，尤其是民權思想的發達，和民衆組織力量的加強，民衆生活慾望的增高，及滿足生活慾望之可能的物質的條件之存在，爲國家者，無論其主觀的良心怎樣怎樣，而爲客觀情勢所逼，

簡直非施行社會政策不可，因為若不施行社會政策，便得採取高壓政策，而高壓政策，則實足以自掘其墳墓。故原始社會政策，往往基於一二人的良心發動，是可有可無的，而現代社會政策乃為社會的客觀情勢所逼，是非如此不可的。至於兩者經費之多少不同，範圍之大小不同，那是不用說的了。

二 貧窮救濟政策

(一) 國民經濟建設及其前提

國民經濟建設爲救濟貧窮之基本政策。

孫中山先生說：「建國之首要在民生，故對於全國人民之衣食住行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展以足民食，共謀織造之發展以裕民衣，建築大計畫之各式屋舍以樂民居，修治道路運河以利民行。」孫先生以爲中國生產事業落後，是整個大貧小貧的局面，所以民生主義的要點，還在積極開發實業，增加生產。孫先生這樣說：「要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。振興實業的方法很多，第一是交通事業。像鐵路、運河，都要興大規模的建築。第二是鑛產。中國鑛產極其豐富，貨藏於地，實在可惜，一定是要開闢的。第三是工業。中國的工業非趕快振興不可。……用國家底力量來振興工業，用機械來生產，令全國的工人都有工作。如果不用國家的力量來經營，任用中國私人或者外國商人來經營，將來的結果，也不過是私人的資本發達，也要生出大富階級不平均。」

除由國家經營交通等事業之外，孫先生在實業計畫中，又另外提出糧食工業、衣服工業、居室工業、行動工業等四種工業。這四種工業，須由人民與政府協力經營，同時也要盡量使用科學方法來生產。

關於農業方面，孫先生也有同樣的意見。他說：「法國的人口是四千萬，中國的人口是四萬萬，法國土地面積，爲中國土地面積的二十分之一，所以中國的人口，比法國是十多倍，中國的土地，也比法國大二十倍。法國四千萬人口，因爲能够改良農業，所以得中國二十分之一的土地，還能够有飯喫。中國土地的面積，比法國大二十倍，如果能够做法國來經營農業，增加出產，所生產的糧食，至少要比法國多二十倍。法國現在可以養四千萬人，我們中國現在至少也應該養八萬萬人……」

孫先生認爲「民生主義真是達到目的，農民問題真是完全解決，是要耕者有其地。」他說：「中國現在雖然沒有大地主，但是一般農民，有七成都是沒有田的，他們所有的田，大都是屬於地主的，有田的人，自己多不去耕。照道理來講，農民應該是爲自己耕田，耕出來的農民，要歸自己所有。現在的農民，都不是耕自己的田，都是替地主來耕田，所生產的農品，大半是被地主奪去了，

這是一個很重大的問題，我們應該馬上用政治或法律來解決，如果不能解決這個問題，民生問題，便無從解決。……假若耕田所得的糧食，完全歸到農民，農民一定是更高興去耕田的，大家都高興去耕田，便可以多得生產。……」

孫先生對於農業生產，還提出了機器、肥料、換種、除害、製造、運送、防災等七個增加生產方法的問題。

孫先生既主張工業機械化和農業機械化，同時又主張電氣化。他說：「像廣西到梧州以上，便有許多河灘，將近南寧的地方，有一個伏波灘，這個灘的水力，是非常之大，對於來往船隻，是很阻礙危險的。如果把灘水蓄起來，發生電力，另外開一條航路，給船舶往來，豈不是兩全其利嗎？照那個灘的水力計算，有人說可以發生一百萬匹馬力的電。其他像廣西的撫河紅河，也有很多河灘，也可以利用來發生電力。再像廣東北部之翁江，據工程師的測量說，可以發生數百萬匹馬力的電力，用這個電力來供給廣東各城市的電燈，和各工廠中的電機之用，甚至於粵漢鐵路，照外國最新的方法完全電化，都可以足用。又像揚子江蘆峽的水力，更是很大，有人考察由宜昌到萬縣一帶的水力，可以發生三千餘萬匹馬力的電力，像這樣大的電力，比現在各國所發生的電力，