

萬有文庫

第一集一千種

王雲五主編

政治典範

(五)

拉斯拉基著

顧士林譯

商務印書館發行

政 治 典 範

(五)

著 基 斯 拉

譯 林 士 張

著 名 界 世 譯 漢

萬有文庫

第一集一千種

總編纂者

王雲五

商務印書館發行

政治典範第五冊目次

第九章 生計制度

第一節 實業組織之目的	一
第二節 社會所有工業	七
第三節 消費合作社之範圍	三一
第四節 私人營業	四四
第五節 私人營業之監督	五八
第六節 職業團體	七八
第七節 社會保險之原則	九〇
第八節 財產與遺產	九三

第九節 結論之一·····	一〇八
---------------	-----

第十節 結論之二·····	一一〇
---------------	-----

第十章 司法方法·····	一一二
---------------	-----

第一節 法院之重要·····	一二二
----------------	-----

第二節 法院與行政·····	一二三
----------------	-----

第三節 法院與普通人民·····	一三一
------------------	-----

第四節 法律前之人民平等·····	一三七
-------------------	-----

第五節 法律改良·····	一四五
---------------	-----

第六節 行政部之準司法權·····	一五五
-------------------	-----

政治典範

第九章 生計制度

第一節 實業組織之目的

自政治立點言之，實業問題有二重要方面。第一，就生產言之，國家之職責，在保護國民之天賦權利。實業組織應合作於公道之原則，伸言之，工人生活不可過於窮苦，工作條件宜合情理，而此條件爲工人幸福所繫，其成立之日，應由工人參與。工人之爲工人，不應令其心理上常存一念曰：我乃爲人所任意進退之人。工人能自努力進修者，應有餘資可以自致其進修上應需之物質工具。約束工人之權力，非出於頤指氣使，而實以道德上之是非爲標準。此吾人想像中之實業生活也。凡此條件今日何一能實現乎。今日之實業組織，工主有需於工人，則自工人吸取其勞動力，所以定工價者，

不視工人生活之所需，而視工主之所以操縱之者何如。工人非盡人而有謀生之權，惟視其工作爲工主所需要者何如，工廠之獲利不如工主所期，則有業之工人可立變爲失業。工人在工廠中，關於其生產方法之組織，不得有意見陳述。近代實業之最大特點，即管理與勞動之絕對分離。工主與工人所協商者，不過工價支付之方法，與其進退出入之規則。對於生產方法，工人不得表示意見。工廠中別無組織，可以容納工人有所提議。工人苟有要求，有怨苦之伸訴，所以爭持者，初不關乎理之是非，而視其雙方戰略地位之強弱。工人於其工作結果，絕無分享之權利。其於工廠，除領受工價外，謂爲渺不相涉之人可焉。亞歷斯大德之言曰：奴隸之所以爲奴隸，在其爲活工具，今之工人正類是矣。

工業界中非無若干例外，可資反證，然終不能動搖上文之全體現象。工主之中，固有優厚其工人之工資，准許工人參預工作條件之決定，工人有訴苦者，許其由雙方聯合調查，亦以且視工人幸福爲道德上之大事。此等事實，實屬罕見，而大多數之工主，皆不足以語此，故自全部工業言之，僅此少數工主，不啻滄海之一滴，究無補於全體之黑暗也。偶有爲工人爭幸福之計畫，工主自恃其老成持重之態，常攻擊之曰：是遏阻工業之進取，不移時而事實之證明，與其所攻擊者正相反矣。世人每

認工業界之道德，於私人生活中，別爲一類。因此賄賂也，浪費也，皆爲工業界必起之現象，而常人所認爲不能免者。不獨工主所爲，不免旁人齒冷，卽工人之行豈異乎此。工人因其生活之窘迫，常多方避免其所當爲者。工人不能自盡其所長，不能竭其全人格而表現之，皆今日工業制度有以遏阻之戕傷之也。卽令彼等有意向善，而阻力迭起，因環境之不良，善意無從而實現。

國家在工業統系中之地位，在乎生產者之保護，凡在工業大機局中占一席之地者，無不應受國家之保護。國家之國民也，既爲國民，其智識道德體力應有相當之發展，若因勞動之故，失其發展之宜，則因其爲工人，而轉失其所以爲國民之資格矣。尙有第二方面，是曰消費者之保護。一國人民不能無待於事物以資其生。此事物可別爲三，第一，爲人生所絕不可缺者，缺之則無以維持其生。第二，其事物之有無，初不關於生死，而因其缺乏之故，生活趣味爲之減色。第三，非一般人所共需，僅屬少數人所樂享，則其去國家之視線較遠。如是，國家對於人民消費品之關係，亦可分三類。對於第一類之關係，爲直接的立時的普遍的。此事物之供給，應壓足全社會之需要。而其品質應達於相當程度。在今日複雜文明之中，「買者自己留心」（臘丁成語）之原則，已難適用於須臾不離之品物。若

此類事物供不濟求，則不免擾亂社會，故就其生產言之，不應委之私人，聽其或盈或絀。就其分配言之，亦應加以保障，不令一部人民有向隅之憾。第二類事物之需要，不必立於國家嚴格監督之下，如第一類。人民有需要者，可鑿足之力，或不及亦無損於事。國家所應注目於此事物，一在其生產之結果，二在其生產方法及於生產者之影響。第三類如香粉美容水之屬，謂為國家絕不關心之物可焉，其所當問者在其製造方法無背於公民權利之標準而已。

吾人經此分析之後，實業管理之法，可分為三大類言之。第一大類，為公衆所急需，且含有獨占性質者。此類實業之經營，為全社會幸福所繫。其經營之方法，應以使用為目的，不以圖利為目的。其關係人民幸福既密，其事業應保有最大限之繼續性，不容有一刻之間斷。國家所應嚴格規定者，不獨限於生產條件，同時應及於貨物之賣價。有貨物之生產，初無具體利益可圖（如科學研究），而為文化進步計，則有維持之必要。關於此第一大類之實業，其惟一適宜之管理方法曰國有。我所謂國有，非有一種統一方式，如郵政之由國家經營也。在國有營業之下，其管理方法應留有試驗餘地。所當力排者，獨營利之一念。第二大類中，可分兩小類，一，貨物為人民所急需而無獨占性質，其中如

農產品，可以歸諸私人生產者之經營，而其豐歉自爲國家所大注意，二，貨物爲人民所需要，而無迫不及待之性質。此第二大類貨物之管理，可容納種種不同方式。關於其第一小類之貨物，如牛乳與麵包，其營利範圍以愈縮愈小爲宜，此日用飲食之品，關係於操持家政之利益至密，以之歸於消費合作社之經營爲最宜。關於第二小類之物品，大抵可以歸私人經營，或採公司之方式，或採生產者某爾特之方式，要歸於促進生產而無背於實業管理之民主化。政府所當干涉者，爲之定條例，或爲之立標準，俟後文詳論之。次述第三大類，其貨物與全社會需要之性質絲毫無涉。其經營方法，苟爲人類構思之所及，聽其自由發展自由分化可也。國家所要求於彼等者，僅曰工資曰鐘點曰工主工人之協議機關，應符合於國家所定之標準。關於此第三大類，盈利之多寡，國家可以置而不問。譬之玩具廠之發明，爲一般孩童所樂購者，其奇盈之額，國家不應設爲制限，某書肆印行某書，頓銷數十萬冊，除著作家已得相當酬報外，書肆所盈，亦非國家所應干涉。

本以上三大類之說，可知吾人不主張私人經營之消滅。所持者，僅私人活動之範圍，較前縮小。而國家之監督私人經營，當視前嚴格，關於基礎的實業，私人自發自動之力，可向多方發展，不似今

日之限於一途。若欲以惟一方式爲改造手段，曰國家社會主義耶，曰基爾特社會主義耶，曰卹狄葛主義耶，持其一說爲普遍真理，施之於一切實業，則斷斷乎不可。吾意生計界中必留私人冒險進取之餘地，但此冒險進取之餘地，不可施諸有關公衆幸福之事項。關於分配方面之若干種職業，在今後生計制度中當消滅之。若廣告若居間之掇客，其人既無關於生產，亦無益於消費，使今後生產者消費者兩方之途徑益加接近，則此輩無存在之必要。今日貧富懸殊之狀，固不容其長存，而私人致富之道，亦並不從此禁絕，惟富戶之所得與遺產，應納較高之稅率。由今日不平等之社會，達於平等之社會，自應有種種設施，以實現人民權利，則國家歲出之應增者，不知幾何，而此政費之增，除富戶外，決無他人能爲之負荷。此蓋富者之責，不容旁貸者也。發端之始，富戶自痛恨其負擔之特重。凡社會習慣改造之日，受利害影響最大之人，反對特烈，乃勢所必然者也。及其改善以後，人人明瞭社會重心應在服務，不在富力，各人之所以爲重於社會者，在乎盡其所長，不在其有鉅萬之富。此改造後之社會或不必有煤油大王鋼鐵大王之鉅富，然就一般社會言之，人人滿其所欲，謂視今日更富可焉。今後之社會以公道爲基礎，能努力者無不遂其所欲，則各人之自效於社會者，必較今日爲發達。

人民之創造力因此而增進。人民之憂愁慘苦，因此而減少。社會之名譽心道德心，高於今日營利之社會。社會中各分子，既各盡其勞，則同時各享其益而已。

第二節 社會所有工業

吾人討論國有政策之先，有三點當先聲明。第一，吾人所謂國有，決非不顧一切，專事破壞之國有。吾人之意，國有政策當就事試驗，隨經驗之進步而與之俱進，其步驟爲零星改良。第二，所謂國有，非各種實業之管理，咸出於同一方式，惟其管理，應合於立憲政治之原則，工主工人各守其應守之規則，雖大同小異而無不可。第三，欲舉全國之實業列爲一表，按前章之三大類，一一分配，決不可得者也。何也？各人對於列表分配之意見，決不能一致。譬之，依吾主張，銀行事業非收歸國有不可，而反對之者亦可標舉若干重大理由，謂銀行業應屬私有，國家制定規則監督之可矣。如礦業如煤油業，依吾觀之，其應歸國有之理由，亦至堅強。此外如海上運輸事業，其重要航線應歸國有，而其附屬事業，如英國由某地與某地間之輪船往還，則歸之私有或市有可也。如是在若干種重大國有事業之旁，可輔之以私有營業，有製造特種貨物者，有專司國外出口者，有以其供給範圍過小無須國家設

廠經理者，皆可存其私有之舊觀。國有事業之種類，非一成而不變。實業界上新發明品之出現，增之可也，減之亦無不可。吾人今日所應研究者，在其大本大原，而不及於細節，在其基礎之奠定，而不及於構造之奇觀。

國有事業之要義安在乎？曰生產工具之所有權，應屬於國家。吾人所以樹立此義，其理由有二。第一，既言國有，其監督權之最後發動處，應爲國家。反而言之，生產者不得視其事業爲己有，認爲各人利益之所從出，生產者不得妄定貨物價格，以圖其超於需要與努力之工資增加。第二，既言國有，產業上之剩餘價值，即其超於生產費與分配費上而有所餘者，應屬之社會全體。吾人之立點正與鄒狄葛主義相反對。蓋行會所有與私人所有，其爲私而不爲公，一也。美之礦業今爲大公司所有一旦移歸美國礦工聯合會所有，即謂此礦工所以顧及全國人關於煤炭之利益者，勝於今之大公司。安在其說之能成立耶？世間之事，發動時懸至高之目的，及其既成特權之後，轉而至於營私舞弊者，往往而是。羅馬教會之目的，至光明正大，其法朗雪士派尤視有財產爲大害，而卒歸於愚民斂財，世所共見焉。工會與消費合作社之發生，憤工人待遇之不良，而今日工會所以待其職員者何如，合作

社所以待其工人者與工廠無殊，此生產者所有之說，決不能保護公衆之利益，有斷然者。基爾特主義者柯爾之言曰，生產之管理，爲生產者之事，非消費者之事，柯氏於生產程序中各方面所生之複雜關係，全未爲統盤計算。惟其如是，以所有權屬之全社會，使全社會操其支配之權，然後可造成吾人想像中之社會。

惟實業之所有權，既歸國家，當其管理之際，自不妨生產者之參預。參預之形式何如乎？第一點，各職業中之各分子所以執行其業之條件，應由彼等參加決定。若工資，工時，廠中衛生，工作種類，共同工作之人與夫監督之人，皆可一一列舉於條文而協議規定之。各人應管其職業，視其職業爲生命所寄託，猶之醫生與律師然。醫生與律師之業所以提高，由於其同業自相約束之自主權。彼等所以樂守規約，由於其規約之出於自訂。此規約出於繼往開來之傳統之經驗中，故能養成各會員之創造力。彼等所共守之罰則，亦出於彼等之自定。以此類同業之自由，施之工廠與公司，有何不可之有。惟此類自決權之享有，不可因少數人之所爲，同時推廣於林林總總之羣衆。應每一級與每一段之工作性質相類者，相約爲一團而自立規約，猶之牙醫有牙醫公會，不與普通醫生混而爲一。惟其

爲專門之業，各有其特殊約束，斯其約束乃中肯綮。所貴乎約束者，所以保護其操業之不爲人所侵犯。其約束中每規定曰非具有相當資格者，不得入會爲會員。所操愈屬於專門，則分業保護愈爲必要，此因專門之業，決非普通保護所能爲力也。華勒斯教授云，分業管理之說，促成各職業之保守性。依予觀之，職業的保守性，正爲保存各業經驗之最善方法。總之各業之自治，實所以促進各會員之自覺與責任心。自覺心者，自由發生之真根本也。

各分子所應參預之第二點，曰政策之決定。政策之決定與按日行政大有區別。政策者全局之規畫，長時期之方針之決定。各業中之工人，應有陳述意見，表示疑慮之權利，且限於某程度內，許以拒絕決定之權。惟決定之自身，非工人所得主持，其權應操於代表全社會而發言之人。一礦之內，每年應採煤幾何，非工人權限內事也。若管理人所定某穴中出煤若干噸，工人認爲噸數太多，工人太少，彼等之力有所不逮，或工人認爲噸數太少，工人太多，彼等每月工資不足維持生計，則彼等可於政策決定時提出討論之。彼等雖參加決定，而所決定之者，自有其他利害關係人，初不以其一方之言爲定奪。至於行政，則爲政策決定以後之施行。施行專屬於技術方面，工作之層次不一，工人負荷

之責亦不一，合全部工人之參加，乃有以完成其業。各人之所事，應以所具資格爲標準。譬之機器方面，礦中技師之事也，非礦丁所得過問，以機器上之智識，爲礦丁所不具。惟礦丁地位上對於機器之使用，得有所伸訴與提議。如是，行政之超於各人技術以上者，不論其具何諮詢地位，非其所應干涉。荷各級工人可以越級言事，猶病者之服藥，不聽命於醫師，反駕醫師而上之矣。

國有實業之最早先例，莫如英之郵政。英郵政之組織，設國務員一人，對議會負責，關於其政策，皆彼主持之。此類簡單組織，不適於今日之需要。以其組織方法，不能舉郵政各方面之智識而盡之。每年郵政預算例須審查，而審查之際，議員提出一一質問，或偶有所討論，非真有所監督也。且所謂郵政部長列席閣員，郵政政策由內閣決定云云，更與國有實業之經營，渺不相涉。蓋國有實業經營之宜否，在其全部組織，非僅內閣責任四字所能了也。關於郵政之規則，政府已知其非計，供職之官吏，若外界不識內情之批評，議員中之質問者，以政府答非所問爲恨事。今後國有實業之組織方式，難逃於議會討論之外。其不能步郵政後塵而必另求新方式，有斷然矣。

前既言之，政府之分部，應以職掌不以所轄之人爲標準。今後有一大職掌，是爲各種貨物生產

之管理。此生產之管理愈統一，則其總政策之決定愈完善。吾以爲若礦若農若郵政不可各部分立。應有一總部名曰生產部，設總長一人，對議會負說明政策之責，各副部長於其國有營業不負直接責任。議會所持之大宗旨，由各副部長通知於各實業之經理人。各經理人乃討論所以實現議會宗旨之方法，作成報告，達於各副部長，因此而生種種批評，建議或反對。各副部長之旁，更有立法委員會以贊助之，由彼等討論後，再向議院陳述。各副部長所事者，監督也，非行政也，而所以監督之者，本於議會所決定之政策。各副部長之地位，在於指導方面，主持風氣，而其智識之由來，則以部中專家平日所得之統計，賬目，視察及研究爲張本。彼等之職掌，以實現議會所定之政策爲事。其他細節，如某商會認其電話事業爲不滿意，某教士以爲由倫敦至東勃恩火車不應增加停車次數之類，皆與副部長無涉。此等問題屬之技術方面，由行政司員掌之。

然有二問題生焉。第一，在此管理方法之下，所謂國家之利益，其已保障盡善而無憾乎。答曰然也。蓋實業政策之最後決定權，全在國會掌握之中，旁人不得干預。關於實業管理之大原則，今後議會所以監督之者，較現時爲便利。各實業內情愈加明顯，議員更得所憑藉而加以批評。議員與實業