

·主雲五主編·

人人文庫



民生主義與福利國家

著 鑑 金 張

行印館書印務商灣臺

張金鑑著

民生主義與福利國家

臺灣商務印書館發行

編印人人文庫序

余弱冠始授英文，爲謀教學相長，並滿足讀書慾，輒廣購英文出版物。彼時英國有所謂人人叢書 *Everyman's Library* 者，刊行迄今將及百年，括有子目約及千種，價廉而內容豐富，所收以古典爲主，間亦參入新著。就內容與售價之比，較一般出版物所減過半。其能如是，則以字較小，行較密，且由於古典作品得免對著作人之報酬，所減成本亦多。

余自中年始，從事出版事業，迄今四十餘年，中斷不逾十載。在大陸時爲商務印書館輯印各種叢書，多厲廉售之意，如萬有文庫一二集，叢書集成初編以及國學基本叢書等，其尤著者也。民五十三年重主商務印書館，先後輯印萬有文庫薈要，叢書集成簡編，漢譯世界名著甲編等，一本斯旨。惟以整套發售，固有利於圖書館與藏書家，未必盡適於青年學子也。

幾經考慮，乃略仿英國人人叢書之制，編爲人人文庫，陸續印行，分冊發售，定價特廉，與人人叢書相若；讀者對象，以青年爲主，則與前述叢書略異。本文庫版本爲四十開，以新五號字排印，與人人叢書略同；每冊定價一律，若干萬字以下，或相等篇幅者爲單冊，占一號；超過若干萬字或相等篇幅者爲複冊，占二號，皆依

出版先後編次。每號實價新臺幣八元，一改我國零售圖書向例，概不折扣。惟實行以來，發見間以萬數千字之差，售價即加倍，頗欠公允。研討再四，決改定售價，單號仍爲八元，雙號則減爲十二元，俾相差不過鉅。又爲鼓勵多購多讀，凡一次購滿五冊者加贈一單冊，悉聽購者自選。區區之意，亦欲藉此而一新書業風氣，並使購讀者得較優之實惠而已。

仰今後重印大陸版各書，除別有歸屬，或不盡適於青年閱讀者外，當盡量編入本文庫。同時本文庫亦儘可能搜羅當代海內外新著，期對舊版重印者維持相當比例。果能如願，則本文庫殆合英國人人叢書與家庭大學叢書 Home University Library 而一之也。

數年之間，取材方面，時有極合本文庫性質，徒以篇幅過多，不得不割愛者，因自五十八年七月起新增特號一種，售價定爲二十元，俾本文庫範圍益廣，而仍保持定價一律之原則。惟半年以來，紙價工價均大漲，祇得將特號面數酌予調整。凡初版新書，每冊在二百一十面至三百面者，或景印舊版，每冊在三百一十面至五百面者，均列入特號，事出不獲已，當爲讀書界所共諒也。

中華民國五十九年一月五日王雲五識

民生主義與福利國家

目次

壹、國家發展的歷史階段·····	一
一、部落國家與神權政治·····	一
二、封建國家與宗法政治·····	二
三、專制國家與權力政治·····	三
四、民主國家與法治政治·····	四
五、福利國家與服務政治·····	六
貳、民生主義的福利任務·····	八
一、民生福利的含義·····	八
二、民生福利的精神·····	一

三、民生福利解決的途徑·····	一五
卷、功利主義與民生福利國家·····	一八
一、基本觀點與理論·····	一八
二、邊沁的政治思想·····	二二
三、詹姆彌勒的政治思想·····	二八
四、奧斯丁的政治思想·····	三〇
五、約翰彌勒的政治思想·····	三三
肆、國家社會主義與福利國家·····	三九
一、民生主義就是國家社會主義·····	三九
二、國家社會主義的福利國家觀·····	四〇
伍、民主社會主義與福利國家·····	四四
一、民主社會主義興起的原因·····	四四
二、德國的修正主義·····	四六
三、費邊社會主義·····	四七
四、基爾特社會主義·····	四八
五、英國工黨政策·····	四九

陸、從國家本質看福利國家·····	五二
一、武力國家觀·····	五二
二、進化國家觀·····	五四
三、契約國家觀·····	五六
四、福利國家觀·····	五七
柒、英國福利國家的事例·····	五九
一、社會安全制度·····	五九
二、國民康健衛生·····	六二
三、法律救助制度·····	六五
四、國民住宅計劃·····	六五
五、糧食控制計劃·····	六七
六、公共計劃政策·····	六八

民生主義與福利國家

壹、國家發展的歷史階段

一、部落國家與神權政治

國家是人羣用以解決及處理其公共事務時所運用的協力組織與有力工具。因時代的不同人類知識與能力的各異，國家的型態與功能，亦隨之而有與時俱進的發展。在人類社會組織第一時期的草昧時代，穴居野處茹毛飲血，斷髮文身知有母而不知有父，過着逐水草而居的漁獵游牧生活。在當時，社會組織的單位便是圖騰（Totem）隊羣；稍後則進為圖騰地區化的民族（Clan）。這時候政治組織的形態；可以名之曰遊動國家，其後期者便是部落國家。其時，人民生活簡單知識未開，政治受神權所支配，即所謂神權政治。這時的政治組織形態，便是所謂神權國家；政府行政則以迷信為基礎。因為當時的人，對於一切自然現象如風、雨、陰、晴、電、雷、聲、光、晝、夜、寒、暑；人生現象如生、老、病、死、吉、凶、禍、福、等；既無知識予以瞭解，又無

力量加以控制；以爲這些對生活有極密切關係的事象背後，受着偉大的神秘力量所支配。至於一天打獵收獲的多少與有無，固然要看運氣的好壞；就是豢養的家畜牛羊，是否生殖滋繁或一疫而全數死亡，亦是繫於天命。因之，當時的人們遂不得不懾服於神威之下，向之屈膝低頭而祈求其庇佑了。神力遂因此可以支配衆人之事。如何與天神交通獲知神意，乃有『知天通神』的巫覡祭祀一類人員應運產生，用卜筮、祈禱、念咒、畫符等方法，以聽取神意，指導社會，慰藉人生。事實上，這司卜筮、祭祀，祝禱的巫覡便是統治者，猶如今日的官員。卜筮與祭祀乃是國家的大事。由此足見，最初的國家乃是以神權與迷信爲基礎的。統治階級的巫覡，直接對天神負責，與神相交通，人民對之只有敬畏與服從。

二、封建國家與宗法政治

人類知識逐漸進步，社會生活日趨改善，生產技術由畜牧進爲農業耕作。初期的農業社會，是以土地爲基礎，布粟爲交易的自然經濟時代。這時期的農業生產乃是爲消費而生產的，不是爲交易而生產的。因之，這可被稱爲自給自足的地方經濟。爲適應初期的農業耕作需要，輪耕與集體耕作乃是必要的。爲適應這種需要，使耕作者與其所耕作的土地，發生一種不可分離的固着關係，使之『生於斯』、『長於斯』、『耕於斯』、『老於斯』，永遠不能離開其土地而生活，所謂『死徙不出鄉』是也。土地在當時成爲生活上最重要的憑藉，誰能掌握到土地，誰便是實際的

統治者。公、侯、伯、子、男的諸侯是大地主；公、卿、大夫、士的貴族是較小地主。都是國家的統治者。庶民只是以勞力從事耕作的被統治者。諸侯貴族各掌握有一定面積的土地，以領主的資格，驅使庶民作農奴式的耕作，自獲其收益，以此經濟優勢，維持其政治地位，是便是所謂封建國家。諸侯貴族爲保持其土地集中，以鞏固其統治權，嚴格實行嫡長繼承制不使土地分散，以免動搖貴族的經濟優勢與政治特權。封建國家的政治實權操於公、侯、伯、子、男、公、卿、大夫、士手中，產生所謂貴族政治。在貴族政治下實行等級制度，尊卑貴賤的界限，十分嚴明，不容殞越。爵位概由世襲，國民不遷其業，身分不能流通，「士之子恒爲士」，「公之子恒爲公」。封建者係分疆、封界、立國、建君的簡稱，所以要疆界正，穀祿平，封土采邑的範圍與界限，必須予以完全尊重，不容侵犯。封建國家因此而實行以習慣爲基礎的『禮儀』與『宗法』的統治。這『禮儀』與『宗法』是統治人羣，支配社會的有效權威與有力武器，必須遵守，不容改變。守宗法維禮儀爲封建國家的統治特質。

三、專制國家與權力政治

人類的知識與能力是與日俱進的。農業生產技術隨人類的工作經驗與智慧運用而逐漸改進。灌溉施肥深耕易耨的方法大見進步；由擴散經營進爲集約經營，由大農生產進爲小農生產。於是昔日固着關係的封建制度反成爲生產的障礙。於是封建廢，阡陌開，由自然的農業經濟社會進爲

農業商品社會。這時期的生產目的，不是爲直接消費，而是爲換取貨幣以購買其他物品。因之商業亦隨之而日趨發達。爲謀商品流通的利便及商業的發達，封建割據的局面必須打破，關卡檢查的限制必須減除，於是由地方經濟進爲國家經濟或國民經濟。如果以中國歷史爲例，即秦漢迄明清的專制政治時代，尤以漢、唐、宋、明的情形爲顯明。在西洋即十六十七世紀文藝復興後商業革命完成時代。經濟發達及商業革命的結果，統一集權的國家便應運產生。在統一集權的國家內，便自然而然的形成『朕即國家』的專制君主政體。這專制君主爲保護並發展其國內外商業及保持國家統一，維持社會秩序計，勢須募集養備大量的常備軍隊。君主爲維持這大量軍隊，同時不能不雇用大批的官僚以籌集餉糧而資供應。路易十四的政治權力有大部份是得力於柯爾伯（Colbert）的財政改革計劃。德國菲特烈大帝的成功，有賴於宮廷財臣派（Camarilists）的貢獻甚大。專制君主用以維持統一與統治人民的有力工具便是常備軍隊與官僚制度。使用軍隊以防止及敕平各地的割據與叛亂，使用官僚代表中央以爲皇帝的爪牙去鎮壓地方，統治人民。這時的官僚所推行的政務是以權力或力量爲基礎的刑罰與稅斂。官僚在推行其職務時，祇對君主負責，既不恤民意亦不顧人民的利害。

四、民主國家與法治政治

專制君主對人民壓迫過甚，終於激起汹涌澎湃的民權革命風潮，一舉成功，推翻了專制，建

立起民主國家。產業革命的完成及工商階級的蔚然興起，是促成民權革命的重要因素。在工商業社會中崇尚精益求精，日新月異的精神；主張自由競爭，注重發明與創造及個性的發展。於是那以力量為基礎，以統治為目的的中央集權制度和干涉政策，便成為社會進步的障礙。那代表君主壓迫人民的官僚制度對於民權與自由的威脅亦甚大，因之同成為民權革命打擊的對象。民主國家的政治措施，一反專制君主之所為，主張『天賦人權，一律平等』。人權乃自然權利，不可剝奪不可轉讓。國家和政府的責任就是保障人權維護人民的生命財產、平等、自由及依自己的意願追求幸福的權利。為要防止政府權力的專斷，確保人權與自由，所以要採行『制衡原理』的『分權制度』，不使統治權力過於集中；所以要持『政府最好，干涉最少』的『放任政策』，使國家和政府的機能縮減到最小的限度，居於『守夜警察』（Night-Watch-Man）的地位。其責任只在對外抵抗侵略，對內維持秩序。其他的事務，應讓人民依己意自行料理之，因為各人對各人自己的事，都知之最切，定能作最好的打算與抉擇。在民主國家中，為要保障民權維護自由，同時勵行『以法為治』（Rule of Law）的法治主義，而替代『以意為治』的『人治主義』（Rule of Man）人民選舉代表，組織議會制定法律，以為推行政務的依據與準繩。政府機關及行政人員的一切措施，皆須以法律為依據，如有逾越，對人民造成損害，要負刑法上與民法的責任。法律之前，人人平等。王子犯法與庶民同科。不依法律的規定，人民的生命、財產、自由不受干涉或限制。民主政治時代的國家，是法治國家，其任務在於維護人民的自由權利及保障人民的合法利益。

五、福利國家與服務政治

民主法治國家的缺失，是政府的無能和無力，不足以擔當爲民造福的重大責任。人民所最畏懼的是壓迫民權的『萬能政府』。人民所最希望的是爲民服務的『萬能政府』。平庸的無能力的民主國家和法治政府漸不足以適應人民的時代要求了。加以自由主義和放任政策足以引起無政府狀態的自殺競爭，使社會紛爭日趨複雜，非由政府出而作有計劃的措施，不易獲得問題的解決。十八世紀及十九世紀的傳統的民主法治觀念，漸遭受到大家的唾棄。所以自二十世紀以來，計劃主義乃代放任主義而蔚然興起，社會化的政策戰勝了個人主義。警察國家進爲保育國家，法治國家進爲福利國家。政府職能日見擴張，行政內容易趨複雜與積極，既不以權力統治爲目的，亦不以自由權利保障爲滿足，進而以專門的科學知能爲社會服務，爲人民造福。政府由專家所構成，以服務爲目的，爲民意所支配，成爲民有、民治、民享的『萬能政府』。福利國家時代的政治和行政的特質乃是社會化、科學化和專業化。

1 社會化 由於社會的進步經濟的發展，人與人的來往頻繁，關係密切了，彼此間的衝突亦增加了，有許多的事務，如勞資爭議的處理，物價的管制，勞働立法，社會福利公共計劃，大衆福利等政務的推行，政府不得不挺身而負起責任。政務職能擴張，行政性質日趨積極，行政活動的規模與數量亦大有驚人的發展。福利國家的政府功能，已不再是節單的，零星的片斷的了，

而成為大規模的，全面化，社會化的。所有生、老、病、死、衣、食、住、行、樂、育等個人需要及公共事務，亦無一不成為國家和政府的重要功能。

2 科學化 福利國家的政府行政的內容，殆與科學有不可分離的密切關係。福利國家的政治不是迷信的卜筮祭祀，不是習慣的禮儀宗法，不是權力的刑罰，不是法治的自由平等，而是以科學知能為骨幹的醫藥衛生、農田水利、工程建設、交通運輸文化教育等實際工作與服務。科學知能改變了政治內容，並啓示了政府行政的新目的。以科學知能為人民福祿，為國造福，是國家和政府基本責任。政府的責任在治事而非管人。今日的政事，複雜繁鉅，非以科學方法與精神以處理之，不克勝任。至於在推行實際政務時，更不能離開科學設備。汽車、飛機、電報、電話、印刷機、統計機等均成為不可少的行政工具與器械了。

3 專業化 福利國家既在推行科學的服務行政。這種行政的推行，非要由專門人才擔當不能勝任。因之，福利國家的政府官吏都成為專門職業者。所謂專門職業或專門職業家具有四大含義：一曰任職者須具有其職務上所需的專門知識與技能。二曰這種專門知識與技能的獲得，須經由相當長期的正式教育和充實的教育設備。三曰執行業務者或擔任政府職務者須經政府考試及格，發給證書。四曰執業者組織有職業團體，藉以保持其職業標準與服務道德。

貳、民生主義的福利任務

國父衡盱世局，深能把握時代需要，先人一着，迎頭趕上，在民權主義中積極主張建立爲民服務的『萬能政府』。這萬能政府乃是達成國家功能和目的時，所使用工具和手段。國家已不再是『必要罪惡』或『守夜警察』，其任務不再祇是保障自由與人權了。國家是人民爲維持生存，改進生活的協力團體。他在爲人民謀求福利，在爲人民解決生活問題。國家乃是社會福利的增進機關。國家的目的與人民的福利爲不可分，故曰福利國家。國父致力國民革命的主要目的，乃在建立富強康樂的中華民國，謀求民生福利，圓滿的解決人民的生活問題。國父的民生主義既以揭櫫福利國家的使命與目標，復以提示解決民生福利的重要途徑。民生主義在規劃福利國家的藍圖。『萬能政府』乃是完成福利國家任務時所使用的工具。國家乃是謀求及增進民生福利的協力團體。茲依民生主義的指示，申論民生福利的含義與精神及其解決的途徑如次：

一、民生福利的含義

國父在民生主義第一講中說：『民生就是人民的生活、社會的生存、國民的生計，羣衆的生命便是』。蔣總統曾就此加以解釋，認爲民生就是人民的生活。總統於民國二十五年在南昌重訂的『新生活運動綱要』中曾說：『民生雖分爲四個方面，而生活實爲其他三者之總表現。蓋生存重保障，生計重發展，生命重繁衍。而凡達成保障、發展、與繁衍之種種行爲便是生活。換言之，生活即是人生一切活動的總稱。』這種解釋是十分恰當的。有的考證家認爲國父三民主義的原稿，本是這樣的：『民生就是人民的生活。如社會的生存、國民的生計、羣衆的生命便是』。由此可知，民生主義的目的，就在解決的人民的生活問題；亦就是在爲人民謀求生活上的各種福利。

民生就是人民的生活。而人民的生活，包括以下三方面：（一）社會的生存——這就是大家的生存，集體的生存。所謂生存要靠物質來維持，必須以科學的技能、知識及生產的手段與機械去增加生產，振興實業，充裕財富，使人民在食、衣、住、行、樂、育之資需上，能取之不盡，用之不竭，而無匱乏之虞。民生主義的目的在完成產業革命，增多財富免除貧困，使生活充裕富庶康樂。（二）國民的生計——這就是人民生活的方式與計劃，亦可以說是一種社會經濟制度。生產增加，財富充裕後，若無適當的社會經濟制度，可以引起貧富懸殊，階級對立，而起鬥爭與衝突，人民仍得不到福利。所以在實行產業革命的同時要完成社會革命，使財富分配社會化，平均化，消除階級對立與鬥爭的病態，而建立互助合作仁愛和平的社會。民生主義的目的，不僅在完成產業革命，謀求中國的富足；同時更在完成社會革命，謀求中國的均和。富足均和乃是民生福利的主旨。

。(三)羣衆的生命——這就是民族的延續。國家構成的要素是人民、土地、主權，人民的集合體就是民族或國族。民族在數量方面不可太少，要使其力量足以自衛與獨立。民族在質量方面要優秀，無論其智慧體力知識、技能、組織力生產力均足以與其他民族能競爭不敗，並駕齊驅。國家要爲人民提供良好適當的環境使民族繁衍不絕，進步不已。

自集體言之，民生就是人民的生活，包括(一)社會的生存，(二)國民的生計，(三)羣衆的生命。若自個人言之，民生就是各人生命能的維持與發展，包括以下三端：(一)生理的需要，即飲、食、男、女、衣、住、行等需要的滿足與獲取，藉以保持並延續其生命。(二)心理的需要，亦就精神的需要，在求得心情的快愉、生活的安定與進步及自我之表現等。(三)社會的需要即得到他人的適當承認，不受歧視，不被壓迫，能與他人互助合作的和平相處。這三方面的民生福利的需要，若分析言之，可分爲下列五項：(一)存在 (Existence)，即在獲取生理上物質上的各種生活品以維持個體的生存，並由此以保障民族或種族的延續。(二)安全 (Security)，即無恐懼的自由，生活富裕，無陷於匱乏的恐懼，秩序安定，無遭受偷竊強暴的危險，國家的社會立法及安全制度，不虞失業疾病等不幸事件的降臨。(三)和平 (Peace)，愛好和平，厭惡戰亂，乃是人類的基本需要，國家要爲人民謀求福利，就在能維持國際及國內的和平，使人免於戰爭及鬥爭的痛苦。(四)繁榮 (Prosperity)。前所說的生存、安全、和平只是人的基本或消極福利。繁榮則是民生福利中的進一步的和積極要求。生活富裕經濟繁榮民生順遂，社會瞻足、民情喜樂百業向榮等都是民生福