

社會建設

第一卷第一期要目

序子言

社會
論理

一個亟待培養的觀念——社會福利

社會學與社會行政

我國社會行政的重要問題

社會行政詮釋

社會建設引論

我國社會建設之展望

社會行政的特質及其近今趨勢

社會研習與社會行政

經濟建設與社會福利事業

社會行政與社會效率

英國社會行政制度之演化

蘇聯的工業化與社會建設

邊疆社會建設

邊疆墾殖與社會工作(上)

成都石羊社區的市場

工作——一個普遍的世界問題

參考資料

科學與戰後救濟

書刊評介

沈美：社會行政原理

社會學及社會建設論文提要

毛起鵠

孫本文

陳達

張鴻鈞

瞿菊農

柯象峯

言心哲

蔣旨昂

吳景超

張少微

龍冠海

趙康

李安宅

任乃強

艾西由

劉淑元

任寶祥

龍冠海

社會建設月刊社印行

(重慶森林路五九〇號)

中華民國三十三年七月出版

社會建設月刊社編輯委員會委員名單

總編輯 孫本文 副總編輯 毛起鵠

常務委員

王世穎 毛起鵠 言心哲 李安宅 李俊龍 李劍華 吳文藻 吳景超 吳澤霖
 柯象峯 范定九 陳達 孫本文 章元善 張鴻鈞 葉青 謝傲孚

編輯委員

丁文安 王世穎 王政 毛起鵠 史太璞 史維煥 何公敢 汪龍 言心哲
 李安宅 李俊龍 李景漢 李劍華 吳文藻 吳景超 吳澤霖 柯象峯 范定九
 范任 陳文僊 陳序經 陳長蘅 陳言 陳達 陶百川 陸京士 孫本文
 孫伯騫 高君哲 章元善 張天開 張鴻鈞 賀衷寒 喬啓明 壽勉成 喻兆明
 程海峯 楊開道 葉青 鄭若谷 熊芷 蔣旨昂 潘光旦 樓桐孫 譙小岑
 謝傲孚 龍冠海 瞿菊農 關自恕 羅鼎

特約撰述委員

朱亦松 朱約庵 吳文暉 吳至信 吳榆珍 吳歧 邵鶴亭 林良桐 胡鑑民
 胡體乾 周一夔 徐仲迪 徐益棠 陶益和 陶因 高達觀 凌純聲 陳鐵生
 張少微 張國燾 張鏡予 張鐵君 梁仲華 費孝通 湯銘新 黃文山 黃卓
 傅尚霖 楊幼炯 楊崇瑞 趙晚屏 劉蕓 衛惠林 關瑞梧

建設會社

期一第 卷一第

社會建設月刊 第一卷第一期目次

發刊詞

社會論壇

一個亟待培養的觀念——社會福利

毛起鵠(一)

專著與譯述

社會學與社會行政

孫本文(四)

我國社會行政的重要問題

陳遠(一二)

社會行政詮釋

張鴻鈞(一五)

社會建設引論

瞿菊農(二〇)

我國社會建設之展望

柯象峯(二八)

社會行政的特質及其近今趨勢

言心哲(三五)

社會研習與社會行政

蔣旨昂(四〇)

經濟建設與社會福利事業

吳景超(四六)

社會行政與社會效率

張少微(四八)

英國社會行政制度之演化

龍冠海(五五)

蘇聯的工業化與社會建設

趙康(六〇)

邊疆社會建設

李安宅(六八)

邊疆墾殖與社會工作(上)

成都石羊社區的市場

工作——一個普遍的世界問題

參考資料

科學與戰後經濟

書刊評介

沈英——社會行政原理

社會學及社會建設論文提要

孫本文：現在社會學在學術界的地位

蔣魯昂：基層建設

揚人樓：聖鞠斯特之社會政策

羅梭斯：戰後救濟初步考論

夏 興：戰時美國勞工組織

霍華德：美國的青年組織

任乃強(七一)

艾西由(八二)

W. G. Piolara 原著
劉 淑 元 譯(九一)

D. S. Lyvins 原著
任 寶 祥 譯(九五)

龍冠海(一〇四)

(獨行)(一〇八)

(獨行)(一一〇)

(松)(一一一)

(征夫)(一一三)

(力行)(一一四)

(訟)(一一五)

發刊詞

抗戰勝利，日趨接近；建國事業，尤應加緊推進。惟建國事業，頭緒紛繁，必須全國各種專家學者從事各方面的研究與設計，始可圓滿發展。並進奉本刊之發行，旨在發動全國富有學理研究的社會學者及富有實際經驗的社會事業與社會行政專家，共同研討有關戰時及戰後社會建設方面各種理論與實際問題；欲使社會學理與社會技術，冶為一體，以期各就個人地位，出其研究心得，對此建國偉業，作些微的貢獻。據其要義，厥有四端：

第一、社會事業與社會行政需要切實的研究。我國社會事業與社會行政正在萌芽時期；規模粗具，內容急須充實。許多實際問題，有待於專家學者的研究。如何建立社會事業體系？如何健全社會行政機構？如何增進社會行政效率？如何造就社會工作人才？如何督導社會事業活動？必須依據實際狀況，很詳密的分析。此其一。

第二、社會事業與社會行政需要與學理相配合。社會事業與社會行政同為實際從事於解決社會問題增進社會福利的技術工作。這類技術工作，不僅需要依據經驗作切實的研究；而同時更需要與社會學理論相配合，使從經驗得來的技術獲學理的開發與修正而益趨進步。如何根據學理以謀社會事業與社會行政的發展？如何利用學理以期社會技術的改進？必須從事事實與學理兩方面，作徹底的研究。此其二。

第三、社會學理論需要不斷的研究。社會事業與社會行政既需要與社會學理論相配合，而社會學理論亦自須不斷作高深的研究，以期與時代思潮相追隨。同時，研究社會事業與社會行政的結果，亦可促使社會學理論的發展。如何利用社會事業與社會行政的經驗材料，作學理的研究？如何根據固有的學術基礎，建設中國社會學的理论體系？必須憑縝密的思考，作多方面的研究。此其三。

第四、社會建設的理論與實際需要詳盡的研究。我們相信，一切社會事業與社會行政工作，無非為達成社會建設的目的。故從理論與實際兩方面研究社會建設的各種計劃與問題，實為必要。如何確定社會建設的內容？如何規畫社會建設的程序？如何加緊社會建設的工作？都是學理上與技術上的重要問題。此其四。

總之、本刊的使命，是欲集全國社會學者與社會技術專家，共同研究有關社會建設的各項理論與實際問題，惟發刊伊始，缺點必多。尚望國內賢達，進而教之。

社會論壇

一個亟待培養的觀念——社會福利

毛起鵝

社會福利不是一個新的觀念，可是瞭解這個觀念的人並不很多。要瞭解這個觀念，可先從社會的形成說起。

社會是由人類形成的，沒有人類便沒有社會。但是同一人類有的過着水準很高的生活，有的過着水準很低的生活。這生活水準的高低，不是因為生理構造上有所差異，而是由於生活所依的地理的，物質的，文化的以及其他方面的條件利用程度的不同。生活條件的利用，不僅有賴於個人的智慧，抑且有待於各個人的共同努力。社會非他，實即為營共同生活而組織的人羣。羣體的大小和性質儘管不同，但是組織的目的並無二致，即維持，充實與促進共同的羣體生活是已。共同生活的維持，充實與促進，則有待於羣體以內各個分子的智慧的啓發，與共同生活所依的種種條件的充分利用。世界上各民族生活有的已進展至高度工業化時代，有的尚停留在所謂原始時代，即由於生活所依的種種條件未能同等的充分利用。人類的最高理想，即在將全世界各民族的生活齊一至同等水準，並運用人類的智慧，盡最大努力便使其無止境的提高。

由以上說明，我們對於社會可以得到下開的認識：

第一、人類的生活是有意義的，有目的的。就各個人說，他的生存彷彿是為的自己；就社會說，他的生存則不僅是為的自己，抑且為的他人。他不僅是此羣體之一分子，同時又是他羣體之一分子；不僅是民族之一分子，同時又是人類之一分子；不僅是此時代之一分子，同時又是整個歷史構成的一分子。人類，正與其他生物無異，以求生存為目的，但是人類於整個體的生存以外，尚須求他人的共存，民族的並存和歷史的永存。這是人類的特殊，絕非其他生物所可及。

第二、活着的意義和目的却不是單純的。就個人的觀點說，生存彷彿是為着物質慾望的滿足，而物質慾望的

滿足，則唯物質或經濟的資料是賴。就社會的觀點說，個體的生存，物質或經濟的資料，固然不可缺少，但物質或經濟的資料只能滿足人類的物質慾望，而不能滿足人類的其他慾望。精神生活的美滿和充實即為人類追求的目的之一。人類之所以創造語言、文字、道德、法律、哲學、宗教、科學、藝術、發明生活所需的種種工具和使用方法，為的求物質的與非物質的慾望的滿足。物質的享受為人生必需，我們不應蔑視，其所以成為問題者，則有二因：一曰不平均，一曰不普及。我們企求的，是社會中各個分子的生活水準一般的提高；我們排斥的，是社會中少數分子的物質享受遠超出一般分子之上。社會中各個分子的生活水準一般的提高以後，則人人可於物質的享受之外，發揚的實現精神的生活。近世勞動界號召的八小時工作制，目的在使勞動者能於日常的勤勞以外，享受一點精神的生活。總理倡導民生主義提倡工業的目的，也不是為的少數富有分子特殊的物質享受而是為的一般國民生活水準的提高。

社會福利，不是一個新的觀念，無論在中國或西方，均可以找到它的學理根據，中國的大學中庸和禮運可以說是在世界上最古的闡揚社會福利的理論的寶典。其精義有四：第一、說明人對人的應有的關係。大學裏所說的三綱，中庸裏所說的五達道和九經，無非是闡揚人與人的應有的關係。第二、說明人在各種關係上應有的態度。由個人的修身推及於親親，由親親推及於睦鄰和仁民愛物，均有適當的標準，作為個人行為的依據。第三、說明人類應有的共同理想，禮運大同所說「人不獨親其親，不獨子其子」，「老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養」，「男有分，女有歸」，「貨不必藏於己」，但「惡其棄於地」，「力不必為己」，但「惡其不出於身」，以及張子西銘所說「民吾同胞，物吾與也」等類的話有一最高的理想，就是人各盡其才，各盡其力，互助共濟，應運其生。第四、說明實現共同的理想的條件，在實施仁政。學庸所說修身、親親、尊賢、柔遠人，懷諸侯，禮運所說寡孤獨廢疾有所養，書經所說「先王子惠困窮，民服厥命，罔有不悅」，張子西銘所說「天下疲癯殘疾憐憫無辜皆吾兄弟之類運而無告者也」等類的話，可謂仁政的極則。所謂仁政即以慈愛的精神治理衆人的事的意思。

西洋的社會福利思想可以說是淵源於古代希臘大史家希羅多德（Herodotus）的世界觀，政治家伯里克理斯（Pericles）的平民主義，羅馬斯多噶斯派哲學上大同主義和基督教的博愛的社會思想。可是影響西洋社會和人民生活最深的，還是邊沁（Jeremy Bentham）和密爾（James Mill）的功利主義。功利主義的基礎建築在最大幸福原理上。所謂最大幸福即最大多數人的最大幸福。最大幸福的追求，可謂出於人類的本性，人人能追求其自身的最大幸福，社會公共的幸福便會增進。近世西洋經濟學上的放任主義和社會主義的產生，最大幸福的原理也是一個有力的

優成的因子。

中國固有的社會理想，至高至大，至精至深，唯一值得考慮的地方，在其實現方法。所謂「於寡孤獨廢疾者皆有所養」，「仁政必先於於寡孤獨等四者」，「先王子惠困窮」等等，皆側重消極的救濟，忽視積極的保障，雖說解救了一部分人民的痛苦，却抹殺了社會全體關係的和諧。

西方的功利主義以為社會全體的幸福的增進，有賴於各個人自身的幸福的追求。這是它的特點，也就是它的缺點。其影響及於人生者，為物慾追求，偽善主義與放縱思想；影響及於世界者為殘酷的資本主義的侵略；與偏狹的民族主義的鬥爭。社會主義思潮的興起，可以說即是等的這種社會環境的刺激，亦正所以解救現實社會的危機。社會主義重視社會的利益，較邊沁穆勒的最大幸福主義為更積極，然其崇尚物慾與鼓勵殘酷的階級鬥爭，則猶未脫邊沁穆勒主義的本質。

我們主張的社會福利，應以中國固有的仁愛思想為基礎，而以全民為實施的對象，目的無他，在維持，充實與促進人類的共同的生活而已。張子西銘曰：「乾稱父坤稱母，予在藐焉，乃混然中處，故天地之塞，吾其體；天地之帥，吾其性；民吾同胞，物吾與也。」這是天人一體，物我同類的至道。人人應有此認識，應有此抱負。

社會福利的實施不外二途：第一、從消極方面說，足以為共同生活的障礙者，如個人的愚昧和自私，自然的災害和疫病，人為的殘暴和侵略，必須剷除；第二、從積極方面說，足以為共同生活的維護與改進者，如社會福利觀念的培養，人民的組織能力的加強，共同生活所依的條件的充分利用，以及文化水準的提高等，必須見諸事實。

政治是衆人的事，政府是管理衆人的事的機構。凡是與維持充實與促進人民的生活有關的事，政府都「責無旁貸」。衆人的生活如有一部分失調，不僅是受失調的影響者的不幸，抑且是整個的社會的不幸，政府倘不於事先籌謀預防，事後發動救助，輕則危害人民的生活，阻礙社會的繁榮，重則斷裂民族的生機，構成世界的亂源，整個的民族生命實操在國家少數分子手裏，這少數分子便是政府的官吏。總裁在所著「政治的道理」裏曾經說過這幾句話：「為思天下有溺者猶己溺之，視思天下有飢者猶己飢之，這是負擔政治責任的人應有的自覺」，至於怎樣能能夠自覺，我們以為必須從培養社會福利的觀念始。因為有了社會福利的觀念，即不難鍛鍊為大眾謀福利的志趣；有了為大眾謀福利的志趣，也就不難產生為大眾謀福利的熱誠，我們切實於今後舉國上下者：（一）人人以社會福利為懷。（二）事事以社會福利為重。

三十三年一月三十一日草於重慶

專 著 與 譯 述

社會學與社會行政

孫本文

十數年前，我國社會學界頗呈活躍氣象；各大學社會學系多至十餘，學生多至數百；但不久因種種關係即漸漸停滯。直至抗戰以還，社會部成立，一時需要各項社會行政人才，於是社會學界復表現一種振興氣象。全國各大學有添設社會學系者，有恢復已停辦的社會學系者。同時各大學社會學系學生亦突然增加，似社會部之成立，與其他各級社會行政機構的設置，直接促使各大學社會學系的發達。遂使社會人士幾誤認社會學為造就社會行政人才的事業，甚至誤認社會學者即為社會行政專家。此種誤解，其起因不外二端：

第一、因為社會行政在我國是一種新興事業，一般人對於社會行政，尙少正確的認識。

第二、因為社會學傳入我國，雖已有四十年的歷史，但真正研究社會學的人，為數甚少。不僅一般人不知道社會學是甚麼一種學問，即號稱研究其他社會科學的人也有不注意社會學的。這是由於社會學知識尙未普及於一般社會，而且是社會科學界工作的自然結果。

由於上述兩種原因，近年社會上就誤解社會學為準備社會行政的一種學問。著者此言，並不是否認社會學與社會行政關係的密切與重要。著者所欲明言的：社會學確是社會行政的一種基礎科學，社會行政亦確是社會學應用的主要途徑，但二者是兩種不同的學問。外國大學中對於社會學與社會行政或社會工作行政，劃然分為兩途。現在請把這兩種學問，加以簡略的比較，藉明二者的區別與關係。

第一、社會學是一種科學，而社會行政是一種技術。我們必須承認，社會學是一種科學。他雖有理論與應用的分別，但他的本質仍是學術的研究。理論社會學的目的是在發見關於人類社會行為的原理定律。應用社會學的目的是在根據理論社會學上所發見的原理定律應用到人類實際社會生活上去，以謀社會的進步與人生的幸福。簡單說，

蓋社會學的目的在求知真理，應用社會學的目的在求切實用。但無論是求知真理或求切實用，總不外乎學術的研究。學術研究的特質是在只以研究為主，而不必以研究結果施之實際。例如社會學者之研究社會問題，僅僅從理論上分析社會問題的性質及其可能解決的種種途徑。他可以從種種方面，用種種方法，研究社會問題解決的種種途徑，但他自己不必是一個實際社會改革家，他始終是一個社會科學家。

社會行政則不然，依著者看來，他不是一種科學而是一種技術。所謂社會行政，原是推進社會事業的行政；或是政府實施社會政策辦理各種社會事業的行政，或是各種社會事業機關內部的行政。前者為普通社會行政，後者為社會機關行政。前者如中央的社會部各省市縣的社會處社會局社會科等政府行政機構的工作，後者如實驗救濟院及兒童保育院等社會事業機關內部的行政工作。因教育來比喻說，前者如教育部及各省市縣教育廳局科辦理全國各級學校各種教育的行政工作，後者如大專中學小學或民衆教育館及其體育場等內部的行政工作。教育行政包括這兩類工作，社會行政亦然。當便於分類起見，我們可稱前者為系統的社會行政，後者為機關的社會行政。要之，都屬於社會行政的範圍。

社會行政與社會事業應予以嚴格的區別。社會事業在英國常稱為社會服務，在美國常稱為社會工作。他是社會上各種公私機關團體為消弭人民痛苦，增進人生福利所辦的各種事業的總稱。社會行政是推進社會事業的行政，屬於社會事業的事務方面，或設計管理與統制方面，而非其專業方面。(註一)譬如系統的社會行政所主持的是國家社會政策的決定，各級社會行政機構的設置與調整，各種社會法規的釐訂，各種社會建設計劃的確定，各種社會事業及社會行政人才的訓練等，都屬於推進社會事業的設計管理與統制等事務方面，而非社會事業的本身專業方面。又譬如機關的社會行政所主持的是各社會機關內部事業的計劃組織經費管理，與各級職員的訓練任使與統御，以及實施社會法規，執行政府命令，聯絡同業及其他有關的機關團體等亦均屬於事務方面，而非專業本身的專業方面。

(註二)

因此，從行政方面去觀察社會行政，他僅僅是許多行政中的一種。他的行政技術方面如設計執行考核等工作，與其他各種行政，無二無別。他的行政機構方面如部廳局司科室等組織，與其他各種行政，無二無別。他的行政手續方面如訂法規，辦公文，開會議，定方案等活動，與其他各種行政，無二無別。他的行政人員方面，如部次長副部次長科員等職員，與其他各種行政，亦無二無別。所不同的只是在他主管的事業方面。社會行政所主管的是社會事業，這是社會行政與其他行政不同的地方。所以純粹從行政方面講，社會行政僅僅是普通行政的十個部門。社會

到一種社會心理的解釋。例如社會上有不少甘冒惡名而從事於劫掠他人財物擾亂社會安寧的盜匪。我們解釋，是由於好安全的願望所驅使，（以為劫得財物可以衣食無憂）。又有不少兒童異想天開，而從事於不正當的行為以致犯罪者，我們解釋，是由於好奇心的願望所驅使，（如竊取新奇物品之類）。又有不少背離藥業脫離社會束縛而從事於感情的放縱者，我們解釋，是由於求同情的願望所驅使。又有不少不甘屈辱而從事於鬥爭衝突致與他人時生齟齬者，我們解釋，是由於好稱譽的願望所驅使。凡此種種行為問題，都可從四種願望而獲得社會心理的解釋。（註五）根據這種解釋，我們即可對症發藥而定實際解決的方案。他如烏格朋（W. F. Ogburn）的文化失調說，亦可供社會實際工作的指針。許多社會問題，可從文化失調的理論而得到正確的解釋。例如婦女職業與子女教育，亦不能兩全，是由於文化失調之故。癡癲生育與兒童失教似常相衝突，是由於文化失調之故。限制童工與生活困難似互相矛盾，是由於文化失調之故。他如推廣教育而失學者學校不能盡容，提倡國語而缺乏適當國語教師，都是文化失調的現象。依據這種理論的解釋，我們如能在實際上把失調的文化現象使之調和適應，則問題即可解決。（註六）

以上是說解決社會問題從事社會工作，可應用社會學上的原理為實際工作的指針。即在社會行政方面亦然。我們根據柯萊（Charles H. Cooley）的社會有機論，可試驗託兒所的生活對於兒童人格的影響，並比較其與家庭生活所受影響的異同，而後決定推廣託兒所的計劃與政策。（註七）我們根據穆勒爾（E. R. Mowrer）的家庭解組論，可研究工業區域男女工人工作的環境對於家庭的影響，及其所感的需要，而定勞工福利的計劃與政策。（註八）我們根據烏格朋的文化失調的理論，可研究小家庭制度與孝養父母制度的失調，而決定老年保險及養老金制度的政策。（註九）我們根據桂德（S. A. Queen）的人格解組的理論，可研究都市環境中兒童犯錯的原因，而決定都市兒童福利的計劃與政策。（註一〇）我們根據涂爾幹（J. Durkheim）社會分工的理論，可研究家庭中夫婦子女分工合作的關係，而決定家庭福利的政策，並可據同一理論而研究工廠中勞資雙方分工合作的關係，以決定勞工福利政策。（註一一）我們又可根據孔德（A. Comte）社會整體的理論，來研究全國各地的需要，而決定社會救濟院，社會服務處，兒童保育院，職業介紹所，工人福利社等等的分佈地點及其必要的設施。（註一二）

凡此皆可證明，社會學上的原理，都可供社會事業與社會行政的理論基礎。而同時社會事業與社會行政，自可視為社會學原理應用的主要領域。

者，無論我國或外國，尚不注意於社會事業與社會行政的研究。我們試一披閱美國各大學社會學系的課程，則知除少數大學略設社會專業或社會工作科目外，大多數大學簡直無一科目屬於所謂社會專業的範圍者。世界著名的芝加哥大學社會學系，每年設課在八十門以上，而無一門社會工作的科目，即是其例。惟該大學在社會學系之外，另設有社會服務行政學校，以造就社會事業與社會行政人才。可見，在美國，社會學與社會行政，一向分途。美國甘納第(R. Kennedy)最近於一九四二年十月發表調查全國六百零七個大學及獨立學院社會學課程的結果，總計設課五千五百四十四種，合為三十二類。其屬於社會事業的範圍者，計社會工作佔百分之五·九，公共福利佔百分之三·二，兒童福利佔百分之二·二，社區組織佔百分之二，社會運動佔百分之二·六，合計不過佔百分之二四·七，其餘均為社會學科目。茲將該科目分類表摘譯如下：(註一三)

科目	所佔百分比	次第
普通社會學	一一·七	一
社會問題	九·二	二
婚姻與家庭	八·一	三
社會工作	五·九	四
犯罪學	五·八	五
研究方法	五·二	六
社會心理學	五·一	七
農村社會學	四·六	八
人類學	四·三	九
社會理論	四·三	十
種族或民族社會	三·七	十一
都市社會學	三·五	十二
公共福利	三·〇	十三
人口問題	二·七	十四
社會過程	二·七	十五

兒童福利	二〇二
「特殊科目	二〇三
社區組織	二〇〇
經濟社會學	一九九
教育社會學	一九八
社會運動	一九六
社會組織	一九六
統計學	一九六
社會史	一九九
社會地理	一九九
社會科學入門	二〇六
宗教	二〇七
都市農村社會學	二〇八
休閒與娛樂	二〇九
社會倫理	二一〇
領導作用	二一〇
政治社會學	二一〇

觀此可知，美國各大學社會學課程中社會專業一類科目，為數極少。而担任此類科目者大率為社會工作者而非社會學者。今我國尙少社會工作專家，故社會學者宜注意於社會專業與社會行政的研究，亦屬事勢之需要。

我國社會專業的研究雖已發源多時，而社會行政的研究，則僅始於三年前。蓋自中央社會部擴大範圍改隸行政院後，始引起社會運動者與一般社會學者的注意。今後我國社會專業與社會行政自必日趨發達，尤其在抗戰勝利以後，社會重建的工作，一大部分當屬於社會專業與社會行政範圍之內。全國社會學者，對此時代的使命，尤宜竭其知能，盡研究獻替之責。謹就所見，略陳如左：

第一、注重研究各國社會專業與社會行政 戰前各國社會專業與社會行政制度至為複雜，戰時又必有不少新設

策，對於戰後則必更有多少改革變動與發展。其歷史如何？現狀如何？今後計劃與設施如何？都應該加以詳細研討，以供學理及實施的借鑑。

第二、注意研究我國社會事業與社會行政。我國社會事業與社會行政正在發展，理論上應研究的方面甚多，而且實際推動時困難問題亦不少。社會學者以其學術根基及地位，對於此項問題的研究，最為適宜。至於戰後我國社會事業與社會行政的計劃與設施，尤應詳加研究，以備當局的參考。

第三、注意造就社會事業與社會行政人才。美國除各大學社會學系外，另設社會工作學校以造就專才。我國目前尚未設置此類專科學校，故各大學社會學系應負雙重責任，即一方面造就社會學專才，另一方面造就社會事業與社會行政人才。設校社會事業與社會行政自必發達，所需人才尤多，全賴各大學注意培養，以應需要。

第四、盡量為社會事業及社會行政機關服務。全國社會學者大都集中於各大學社會學系從事教學與研究。但若社會事業與社會行政機關需要協助時，自應於教學餘暇，以友誼合作的態度，盡量服務，以貢獻其學識與能力，且在此種服務的經驗中，亦大可增進自己的學問。此固一舉兩得之事，願我社會學界同人共勉之。

【註釋】

(註一)據史德利意見，社會工作行政是指經營各種社會機關之事務的，非專業的方面。見 *Wood Strat: Social Work Administration*, 1981, p. 2

(註二)史氏又謂：「社會機關行政是這種機關推動時關於管理(Management)方面的功能，以別於專業(Professional)方面的功能。例如行政不注意於何種文件保存，而注意於這種文件如何保存」。社會工作的基本目的是人類服務，行政是社會工作的事務(Business)方面。見同上。

(註三)見同上第三頁

(註四)沈美(Simey)氏說：「社會服務行政所遇到的問題極端複雜，因為這是關係於人類的性格。行政者是與人發生關係；如自信能瞭解他人是不愧為一勇士」。社會服務的目的，可說是為改進社會中各個人的生活狀況」。見 *T. S. Simey: Principles of Social Administration*, 1987, p. 9

(註五)湯麥史為美國前暨社會學家，曾任芝加哥大學教授，現任紐約社會研究學校教授，同時常在哥倫比亞大學任課，其思想精闢透澈，著作甚多，其重要者為 *Source Book for Social Origins*, 1909; *Polish Peasant in Europe and America*, 5 Volumes, 1918-1920 (與 *Znaniecki* 合著，為一極有價值的著

- 作)：The Unadjusted Girl, 1928 (關於因適應環境困難、此書最詳細、研究社會工作者，不可不讀)
- The Child in America, 1933; Primitive Behavior, 1937
- (按六) 馮氏文化阻礙論 (Theory of Cultural Lag) 與 雜文化失調論 (Theory of Cultural Maladjustment) 馮 W. F. Ogburn: Social Change, 1928, Part 4, ch. 1 P. 200 (馮氏此書對文化學說極有貢獻，為文化學最極重要的著作)
- (按七) 馮 C. H. Cooley: Social Organization, 1909
- (按八) 馮 E. R. Mowrer: Family Disorganization, 1927
- (按九) 馮 Ogburn 編輯
- (按一〇) 馮 Queen, Bodenhofer & Harper: Social Organization and Disorganization, 1935
- (按一一) 馮 E. Durkheim: De La Division du Travail Social, 1893 (此書經海印書館有王力譯本名「社會分工論」)
- (按一二) 馮 以社會必須經由一種秩序秩序一種秩序才能維持其秩序。馮 Martineau: The Positive Philosophy of Auguste Comte, vol. II, P. 210—222, 235.
- (按一三) 馮 R. Kennedy & R. J. R. Kennedy: "Sociology in American Colleges"—American Sociological Review, Oct; 1942 (此書國棟譯本)

三十三年十二月三十日

我國社會行政的主要問題

陳 達

(一) 社會行政的性質

社會行政是公衆行政的一部份，國家爲施行主權計，實行各種行政。按性質言，可分對人與對物兩大類。例如由國庫取款建築房屋，屋成後賣出或租出，這是財產的管理，屬於公衆行政。但此屋租出之後，租戶如拒絕納租，政府可以驅逐租戶，那是對人的行政，屬於社會行政的範圍。對人與對物不能有很清晰的界限，因此公衆行政與社會行政有時亦難斷然的劃分。

有些人以爲凡政府的措施，對於社會發生影響者謂之社會行政，此種見解未免過於寬泛，因現代政府的活動，工作甚繁，性質甚雜，有許多事情俱於社會發生影響，例如道路的修築，或自來水的供給，俱含有社會性的作用，但因其對於人不發生直接的關係，通常不歸入社會行政的範圍。

政府對於同一主權下的人民，是一視同仁的，給予均等的保護，並支配一樣的權利與義務。不過有些不幸分子，因各種理由不能保護自身，或不能負擔義務，享受權利。政府對於他們施行愛護與保衛，培養其人格並促其完成，使與其他人民盡一樣的義務或受一樣的權利。這些不幸分子，包括孤老無依者，失業者，失學者，因工作受傷或罹病者等。

前述人格的培養，實指個性的發展而言。健全的人格須具備下列各條件：身心無缺陷，體質要康強，營養要充足，教育要有適當的機會，經濟生活要能充分的維持，職業裏的危險要能減少並預防。政府對於上述各項的注意，實是培養人格的行政，例如勞工立法與實施。

(二) 英美對於社會行政的經驗

社會行政在英美已有悠久的歷史，但名稱不一，且範圍亦不確定。英人向來稱爲社會服務(Social Service)內容包括些對於培養人格的工作，政府，人民團體及個人的努力俱有，而政府的保護與監督尤爲顯著。英人稱爲社會工作(Social Work)人民團體及個人的努力佔比較重要的部份，但近年來政府利用立法司法與行政逐漸加強其工作。直至最近，社會行政(Social Administration)這名詞才逐漸通用，含義廣泛，和前述名稱互有異同，但其基本

顯似甚重大的區別。

自工業革命以來，歐美有兩種社會思潮。對於社會行政發生極大的影響：(1)工廠制度：工廠利用機器來生產，增加工作人員對於生命的危險，並使經理員與工人失去個人的接觸與感情，逐漸釀成壓迫並虐待工人的局面。(2)個人主義：個人為發展經濟的自由，有時僅以企圖腐敗為目的，忽略了對於從業員的道德觀念，且因個人主義的發達的家庭制度亦逐漸破壞。政府為補救前述兩種缺點起見，由立法及行政的手段，來干涉社會裏的強而無禮者並保護弱者。

社會行政的理論猶不多見。工作的範圍亦正向寬廣與繁複的途徑邁進。韋克華(W. H. Wickham)氏於社會服務一書裏，討論英國自工業革命以來政府及人民團體的各種社會服務，幾乎完全以人格的培養為範圍(註一)。凱爾考德(M. S. Callcott)氏以德明的筆墨描述美國的社會立法，注重政府對於社會行政的關係(註二)。雪美(T. S. Simey)氏的著作，雖以社會行政為總題，但僅注重機構及權職的討論，以明英國最近的趨勢，於狹窄的範圍內，討論些重要而艱難的問題(註三)。截至目前止，社會行政的理論與實際，正在演化的過程中。關於本問題的系統敘述，尚有待於將來。

在英國，近世工業的發展為最早，其對於社會行政的注意，亦較他國為先。救貧律(一六〇一)已有三百年以上的歷史，實為對於極大多數人謀極大幸福的一種重要行政，雖其理論的妥實與否影響的正常與否，我們可以不論。自現代工業發達以後，英國政府對於從業人員的生活及健康，由多方面來保護與改進。以一八〇二年的健康與道德法開其端，自此以後，對於工人的保護，極其精詳而週到，包括安全與衛生的注重，災害與疾病的預防，營養的供給與保險的普遍施行等。英國對於人格的培養，尤其積極進行，以一八七〇年的教育法為根據，政府對於人民普遍的權宜基本知識，使其不但為有效率的工人，並養成為有用的公民。此種政策越至近年來越是有力的施行。

(三)我國社會行政的主要問題

我國政府，現正努力推行社會行政。根據前述的討論，有些基本問題，實應從速商討與解決。

一、甲、政府與家庭對於社會行政的責任如前所論，社會行政在英美的发展，實根據兩種趨勢：(1)近世工商業的發展。(2)個人主義的伸展。反觀我國，農業尚是人民的主要職業，家族主義的力量尚極雄厚。政府在此時推行社會行政，應如何尊重家庭制度？使政府與家庭之努力如何與家庭(如祠堂)的工作配合？英美的社會行政，只有政府的運作，我國的社會行政，是否除政府之外應加其他組織？

本，社會學之範圍，社會行政的範圍，應包括下列各點：(1)培養人格，使人人可以成爲有用的公民，政府應設法注意其身心的正常發展，解決其對於經濟、健康及教育等方面的困難。(2)增加福利與救濟，使人人可以成爲有效率的勞作者。對於工商業及雇業的從業人員，政府應推廣並增加各種救濟及福利，以減少並預防職業上的危險及提高工作效率。

(丙)範圍 爲求施行的有效起見，社會行政的範圍，目前以不推廣爲是，其主要工作應在工廠法，工會法，社會保險法，社會救濟法等法律範圍以內。外加抗戰期間的有關各種緊急設施如非常時期農工商管制辦法等。

(丁)機構 社會行政的機構，應以中央爲社會部。內部組織必要充實，與中央政府其他部門的關係亦必須確定。例如關於衛生工作，應與衛生署劃清界限。關於教育工作應與教育部劃清界限等。

機構對於行政，當然含有重要性，例如康門司(J. P. Commons, J. B. Andrews)氏於勞工法原理一書裏(註四)，開專章以討論關於行政的各種問題。一九一六年第三版時，該章佔四九面(全書共四六四面)，至一九三七年第四版時該章已增至五三三面(全書共五三四面)。

(戊)權職 中央集權或地方分權，應求理論與事實的確定。一機關專責或數機關合作，亦應界限分明，以清權職。我國抗戰以前，對於工廠檢查已開始中央集權與地方分權的爭辯，至今尚未澈底解決。以後類似的問題，當更加多，急應隨時切實討論，訂訂最切實的辦法。

(四)社會行政與我國社會學

行政與學術的研究，理應有密切的聯繫。社會行政是一個顯例，我國社會學者如對於本問題感覺興趣，應探討我國家族制度對於社會行政的關係，並研究何種社會行政制度對於我國最爲適宜？或自另一方面觀察，凡受政府救濟或扶植的個人，其人格是否比前完善？其家屬的經濟與社會地位，是否比前提高？此種研究，很自然的可以使我國社會學與社會行政發生親切而有意義的關係。

(註一) W. H. Wickwar: *The Social Services*, London, Cobden, 1936

(註二) M. S. Calvert: *Principles of Social Legislation*, New York, Macmillan, 1932

(註三) F. S. Simey: *Principles of Social Administration*, Oxford, 1937

(註四) *Principles of Labor Legislation*

社會行政鈐釋

張鴻鈞

一、社會行政之近代趨勢

社會行政實淵源於貧窮救濟，英國之「貧民法」其著者也。降逮近世，社會激盪，失調現象日益增劇，救濟需要日益迫切，設施範圍亦日形擴大，政府功能遂起一種大之轉變。此種轉變之趨勢，在觀念上由慈善同情而趨於正義公道，由個人責任與家族責任而趨於社會責任與國家責任；在理想上則由協助個人適應社會而趨於革新社會制度；在設施上則由演生的而趨於導造的，由枝節應付而趨於計劃推行，由救濟而趨於預防與促進，由消極的轉制而趨於積極的服務，由委諸普通官吏而趨於任用專業人員，由權力功能而趨於福利功能；其設施對象亦由少數不幸者而趨於全民。以至今日，社會行政之制度規模，已變於組織化，普遍化，大衆化，專業化，其一般功能在與行政各部門聯繫合作，而獨特之功能在於調整社會關係，建立社會秩序，以促社會組織之和諧健全，實現社會之集體安全，集體福利。故此會行政之在今日，已具有其現代的新的意義，其使命，範圍及過程，以至原則，方法與步驟，乃有予以詮釋述之必要。

二、社會行政之意義

所謂社會行政乃是政府根據立國主義，針對社會需要，以人為對象，以社區為單位，本社會服務精神，運用社會工作方法，以綜合的觀點，積極的態度，啓發誘導的方式，從事民衆訓練與組織；策動民衆自力，配合各種行政設施，實施社會工作，糾正社會病態，調整社會關係，革新社會制度，消除社會不均現象，推進社會建議，謀求社會福利；以期衣食住行樂育有合理配備，終用長養各當其宜，各得其所，而促社會正義之實現，與國家責任之完成。

三、社會行政之使命

社會行政之使命在使人民生活現代化，生產配消社會化，生活水準合理化，福利設施普遍化，家庭生活簡單化，社區生活集體化，實現社會之集體安全，集體福利。

四、社會行政之範圍

社會行政之範圍，以實際業務分，為民衆組訓，社會運動，社會救濟，社會保險，社會福利，與勞動服務；以工作對象分，為一般農工商兒童老人婦女與娼妓貧弱私等問題份子；以區域分，為都市社會行政，鄉村社會行政與邊疆社會行政；以設施性質分，為經常的，臨時的，戶內的，戶外的，一般的，特殊的，政府的，社會的種種設施，是為社會行政之總範圍。而在一社區之內推行社會行政工作，自研究社會問題，實驗表證解決方法始，而決定政策，從事立法，擬具計劃，以至推動建設，則為社會行政之總過程，茲分別概述如次：

(一) 社會研究 研究工作乃係對於社會失調現象，發現其問題所在，社會需要所在，搜集充分事實，分析其因果關係，以謀調整解決之道。是為社會行政之準備工作。

(二) 社會實驗 問題既經認識瞭解，進而試行控制各種因素，以求解決。此種解決方法經過實驗成功之後，乃可據為表證，樹立制度，加以推廣。

(三) 社會政策 根據社會問題研究實驗之結果，調適社會態度與文化傳統，以作社會政策之決定。其主要者如人口政策，農民政策，勞工政策，兒童政策，社會安全政策等。世界各國因其立國主義不同，其所採取之社會政策亦互異，如資本主義國家重在少數不幸份子，法西斯國家重在中級份子，共產主義國家重在農工階級，我國以三民主義為立國主義，則宜在全民，既非局部性質，尤無階級之別。

(四) 社會立法 根據政策之所決定，因時制宜，創為適合國情之法制。其主要者為社會救濟法，社會保險法，工會法，農會法，兒童法等。惟是法制原具有固定性與保守性；而社會則為動態的，並因社會之動進而有新需要。在此情形之下，法制與社會乃易發生脫節現象。故須把握社會之動進而損益因革隨時規定法制。

(五) 社會計劃 根據法制之所規定，審量人力物力，擬具在特定時間與空間實際需要之工作計劃。此種計劃之擬訂，須注意於計劃本身之整體性，並求與其他行政之配合。

(六) 社會建設 根據計劃之所訂定，以社會之集體力量，推進集體建設。而指導在人，故應以人之培養為先；建設力量在於民衆，故須領導民衆運動，加強民衆訓練，充實民衆組織，以民衆之自力實現社會福利。

分析言之，人員之培養應適於社會建設之需要，即以社會建設之活動為教學之內容。民衆訓練應適於社會生活之需要，即以生活之社會化為訓練之內容。民衆組織應以啓發式由下而上組織起來，並視為民衆運動之生幹。民

舉運動無論其為政治的，經濟的，教育的，無生的，均應以福利觀念滲透其間，而以提高人民大眾生活水準為依歸，以推進全民之福利。全民福利達到自力而互助之階段，始為社會建設之完成。

五、社會行政之章本原則

(一) 社會行政應以人本精神普遍關注福利觀念於行政設施之各種部門，以發揮政府福利功能，完成國家福利責任。

(二) 社會行政之設施乃為全民民衆，非專為少數不幸者，更非專為保障極少數幸運份子，故必須標本實施，防治並重，而不忽略制度之革新。其實施區域應都市，鄉村，邊疆並重，民衆所在，社政隨之，而不宜側重都市。

(三) 社會行政雖有其行政領域，不宜超出範圍，以致重複衝突，抵消行政效率。但人是整個的，社會是整個的，社會問題是相互影響的，故必須樹立單一化的社會行政機構，聯合行政各種部門，實現整個的社會福利。

(四) 社會行政之方式，應為綜合的，積極的，動進的，誘導的，啓發的；而非分歧的，消極的，靜止的，強制的，管轄的。

(五) 社會行政之制度，應在國家最高指導原則之下，審乎世界潮流，以固有的文化為基礎而發揚光大之；以革命的精神創造一套適合國情的新制度，迎頭趕上，不落人後。

(六) 實現社會福利最後責任雖屬政府，而社會力量是無窮的，政府應發動社會力量，配合社會力量，充分運用社會力量，連鎖推進。

(七) 民衆組訓必以社會福利為其主要內容與目標，社會福利亦必以民衆組訓為其主要動力與工具；二者必須聯繫配合，相互運用。

(八) 社會行政應特別注重專業人員之培養，即以人員培養為推行社會行政之基本工作。培養之道則應以服務精神與行政技術二者並重，不宜稍有偏廢。

(九) 社會行政對於已有的社會福利及救濟機關團體，應善為指導，多方獎助，以發揚其服務社會之精神，並促其健全充實，而補政府設備之不足。在國家既定方針之下，應獎勵社會機關團體發見社會新的問題與需要，研究試驗新的解決方法，以供推廣，藉求社會行政之開展進步。

(十) 社會行政為福民之政，政府應本取於民用於民之旨，寬撥經費，普遍推行福利設施，以期一般民衆生活

之平衡的提高。——澳大利亞福利經費佔總預算百分之二十一，可為其例。

六、社會行政之主要方法

社會行政以社會工作方法為其主要方法，概括言之，應有左列四種：

(一) 社區組織 社區組織是一個社區內有計劃的配備，動員社區內之人力財力物力以解決並預防社會問題，及促進社會機關團體之建設性的發展與全社區之福利。各社會服務聯合會，聯合募捐會，以及血緣，業緣，地緣，趣緣等組織之總策動，總聯繫，總調整，總運用是。

(二) 社團工作 社團工作是致力於集團組織，集體活動，使每個民衆發見人已關係，發展集團精神及應盡之社會責任，而為引導民衆建立社會化人格之手段。如兒童團，少年團，青年團，婦女會等工作是。

(三) 個案工作 個案工作包括為消除個人人格之解組而發展個人人格之社會化，有計劃的調整個人與其社會環境之關係的程序；即發展與保持個人與環境之關係，而予個人以最大之滿足，及與其他趣益最少之衝突，使社會與個人互蒙其福利。如家庭個案工作，兒童個案工作，學校個案工作，醫院個案工作，罪犯個案工作等是。

(四) 行政技術 社會行政之行政技術，在本原則上，如樹立機構，充實組織，選用人員，配備經費，研究實驗，指導監督，獎助推廣等，與一般行政並無二致。惟因社會行政為綜合的，整個的，故必須特別置力於各種行政與社會設施之聯繫配合與充分運用；因社會行政為大衆化的，社會化的，故必須適應社會需要，服務大衆；因社會行政為積極的，動進的，故不宜泥守成規，專濶形式，而宜緊隨社會變遷，深入民間；因社會行政為啓發的，勝導的，故必須培養社會力量，發動社會力量，協助人民自力更生，自助互助，而不宜強制管轄，越俎代庖。

以上所述四種工作方法，就其工作目的言之，有在於完成社會建設，謀求社會福利；自其對象而言，社區組織在於一定社區內之計劃措施。社團工作與個案工作，則一為團體，一為個人；行政技術之對象雖在於機構人員與財物，但其功能發揮可旁及於個人，團體，社區乃至一般社會，而為社會行政之總樞工作。

七、社會行政之實施步驟

社會行政之設施，在原則上自應標本兼施，防治並重，而在實際上則應斟酌輕重，衡度緩急，治標應先於治本，救治應先於預防。但不以治標為已足，不以救治為已盡能事；即由治標入手徐圖治本之方，以救治為起點漸趨

向於積極的預防工作。本此觀點，以定實施步驟如左：

第一為糾正社會病態——如貧窮，愚劣，犯罪，失業，災荒，疾病，娼妓等社會病態之糾正是。

第二為調整社會關係——如家庭關係，勞資關係，佃業關係，及生產者與消費者等項社會關係之調整是。

第三為革新社會制度——如家庭，生產配銷，教育衛生，法律，宗教，習俗等項制度之革新是。

第四為促進社會福利——如社會保險，營養改進，住宅改良，康樂設備等，是為一般之設施；如家事改進，兒童保育，婦女工作，勞工福利，農佃保護等，社會病態既得隨時隨地以謀其救治，社會關係亦得合理之調整，社會制度並出正常的社會關係之基礎上得以建立，則社會建設之推行，社會福利措施，始得以順利實現，社會行政之全功亦於焉告成。

於此，吾人似應深切注意者：社會病態之糾正，在消極意義上固屬於事後之救治，而在積極意義上，則社會關係之調整，社會制度之革新，與夫社會福利之促進，正為社會病態先事預防之根本大計，特在實施之初，重在救治。而社會關係之調整，亦有使之制度化之要求，但社會制度之建立，須以正常的社會關係為基礎。乃至社會制度之革新，自應以社會福利為依歸。但期社會福利實施效能之強化與普遍化，計劃化，又當以社會制度之建立為前提。凡此在實施上固有其先後輕重緩急之分，然絕不容緩然割裂，必須因應行之，期合於實際需要。

抑且社會問題本身因其關聯性，在區域上亦交互影響，一社區如此，一國家如此，即整個世界亦莫不如此。故在政策，計劃，實施上應澈改過去分據割裂狀況，而應使之社區化，全國化，國際化，庶可事半功倍。當茲國際合作益為世界重視之際，世界集體安全，永久和平，亦端視社會政策，社會計劃，社會福利設施能否以革命精神毅勇手段，一掃過去分據割裂狀況以奠定，而世界大同基礎之能否建立亦繫於此。

社會建設引論

畢菊農

建設的時機與時代

全世界經過此次大戰，現代生活的缺點，事實上都暴露出來。經過偌大的犧牲而後取得的和平，亦應該為人人所寶貴尊重。今後應該以自由合作為基礎謀世界的建設，二十世紀的後五十年，應當是世界的建設時代，戰爭與戰後尤其是最重要的建設時機，而在各方面建設中，社會建設必占極重要的地位。

就中國說，現階段正是中國轉弱為強，除舊布新，繼往開來，創造適應的關鍵，抗戰建國相依並進，為既定之國策，抗戰以準備建國的條件，建國以完成抗戰的目標。在各方面建設工作中，社會建設亦必占重要地位。中國的社會建設在現階段不特有此實際需要，心理上亦有此精神空氣，可以說是時機成熟，必須善用此時機在歷史上造成一建設的時代。

中國歷史極長，而變化却少，若干生活方式與社會制度，或惰性極強或已經僵化不復能適應新的社會演變，亦是社會學者所謂「文化的落後」的現象。深一層看近百年的歷史，便是外來力量侵入，自身社會關係與社會結構又失去其諧和與平衡，因而造成的生活苦痛與組織無力的文化失調現象。外來力量太急太驟，於是失調的現象益為深劇。苦痛愈益增多，力量愈益疲弱。此次抗戰的一個大成功即是造成一轉變的可能，造成一建設的時機。建設的成功可以說是社會關係之調整與社會結構之革新。根本上則是新的生活方式之實現與新的文化的創造，這是一個以血汗換得的時機，在歷史上是一轉機進步的關鍵。

我們要充分利用此建設的時機，在社會建設方面達到「使社會上一切分子的生活行動都能遵循一定的規律，使社會上一切有關人民福利的基本事業，都有程序的興舉起來。」的目的。實現社會的諧和與平衡。

社會建設在現階段不特必要，亦且可能。中華民族文化延綿至今，為適應時代的要求，為解除生活苦痛，調整生活關係，革新生活方式，必須努力社會建設。客觀有此需要，主觀有此期待。而抗戰的勝利又與我們以歷史上少有的時機。我們對於社會建設不能不作一番較為深入的研究而且以服務的精神，力求其實現。

社會變動產生社會失調

一切均在轉變之中。不論轉變的過程如何，是創造的進化，是階級的突變，是逐漸的演變；亦不問是有目的地變遷，抑是遵守機械規律的變遷；有一點是實在的，即是轉變的實在。轉變好或轉變壞，則是價值的評衡。但大體上是進步。宇宙的現象如此，社會演化為宇宙現象之一部，亦在不斷的變遷演進之中。此是社會了解的出發點，一切在變，一切在轉變之中。生活的方式，文化的模型，家庭的形式，政府的組織，經濟的制度，教育的制度，宗教的信仰，以及語言文字等等均在變遷之中。變是普遍的。社會的變遷可以說是根本的社會動力。不過有兩種變遷：一則變之為義，實涵有綿延繼續之義。沒有綿延繼續，無所謂變。歷史即是綿延繼續的變。社會即是此綿延繼續的變遷的過程。同時就社會的過程各方面論，變遷的「速率」不一定一致，各地區的社會變遷的「速率」亦不一定一致。萬有不同的社會現象，乃至於社會問題，即是如此形成的。

社會變遷有其原因。社會學者對此問題似分析甚多。試舉一二例以說明之，依畢區(W.C. Beach)之說，社會變遷之原因大致可分四類：一為人口之大小與分配；一為財富之分配；一為人與人之間之新接觸，一為知識之增加。換言之，物質環境的改變，社會上人口基礎之改變，與因心理接觸與發明而引起的改變。都可以引起社會變遷。我們認此四方面固然可以說是社會變遷之原因；如其說是使社會變遷加速的原因，似乎更恰當。

社會總是在演變之中。大體說引起社會變遷的原因可分為四大類：一為不自覺的逐漸演變於傳遞模倣之過程中，每一代都多少有些變遷。二為外界情勢的變遷。依洛斯(H. O. Ross)教授之說，可以分為一為物質環境之改變或者是環境本身的改變或者是移入新環境所受之影響。一為人口之增加或減少，一為與其他社會團體的接觸與因此接觸而發生的或迎或拒，一為社會間之相互影響。第三點則為新思想與新發明與新工具所引發的社會變遷。近代的科學發明與機械生產是特別明顯的例子。社會組織與生活方式各方面都受到影響。從一方面說，也可以說是整個文化的變遷因一方面的發明與發見而引起全部的變遷引起重新互相適應之必要。第四點則是新需要與新價值（或者是前述之因素所引起所型成）人們新的要求成為變遷的動因之一。

轉變與恆定可以說是社會演進的兩種力量。兩種力量相互為用，在恆定的角度看，社會要求是維持與平衡，是保守與秩序。在轉變的角度上看，社會又不能避免變遷與改革，要求的是建設與進步。若祇有保守，必然「落後」，退化，乃至於衰老滅亡。其勢不能不力求適應。一般的說，社會問題是從此兩種力量之失去平衡而發生的。

在社會變遷之中，可能發生失調的現象，因社會的失調而引起適應調整的需要，也可以說適應調整的作用，即是社會建設的事工。

社會失調與建設的要求

人生於世，有其欲求，此種欲求，不論其為本能，為期望，為興趣，必待社會始能滿足。個性之發展必有待於社會之媒介，始能實現其人格。在社會變動的過程中，以社會的障礙，個人欲求常不能滿足。本有的社會工具（文物制度）以情勢之變遷至少失其效用，或各集團與各方面之間不能互相調應。此即是社會失調，亦可以說是社會病象。社會失調的集團生活無論從個人看，或從整個社會看，依情勢之輕重，會發生四類結果：最輕者社會效能減低，其次者社會上一部分人生活痛苦，又次者形成社會之不平與不公，最重者以社會失調久不能適應，結果社會結構全部瓦解崩潰。到此時代即是文化之沒落。為進社會效能，實現社會公道，解除生活痛苦，創新社會制度起見，不得不積極的從事社會建設。有缺陷要補足，有困難要解決，缺少工具要求取新工具，都是建設。

社會變動既不可避免，在社會變動之中，其勢不能說沒有失調的現象。但社會變動有兩方面：一方面是自然的不自覺的，一方面是可以予以自覺的導引或控制的。所謂自覺的導引與控制，即是少數人預先見到某種社會制度或活動或關係不合宜，需要調應，於是從理論的批評到積極的實際導引或控制的行動，有計劃的變更社會情勢之某一方面。我們可以說社會建設正是此種在行動上的有計劃的導引與控制。

有的社會學者分失調的現象為兩大類：一類是社會遺傳各方面變動的速率不一致，因而引起社會問題，引起社會失調，尤其是在社會變動加快的時代；一類是人性與文化間的失於調應，此亦可以引起許多社會問題。例如倭葛朋（Ogburn）論「社會變遷」即有極明確的說法。我們以為還可以從人及社會關係兩點上說。在人的方面或為個人對於團體乃至於整個社會之失調，或為一團體對於另一團體之失調。例如精神病者之類為前一類；資本家與勞工間之衝突，地主佃農間之不等為後一類。在社會關係上說，團體間關係之不調，時代需要與原有結構制度之不協調，乃至於共同生活關係之不協調與所謂社會各部分之間的不協調等等均是。在社會變動加快的時候，不協調的情勢或更尖銳化，深刻化，因而引起極嚴重之社會問題，亦即是所有建設的必要。換言之，要對於此失調或不協調之現象，與以有計劃的導引與控制。為實現在有計劃的導引與控制而有的種種設置與活動，都是社會建設的事工。

計劃的社會建設

從廣義說，凡對於社會失調的現象與以調整，有所改革建樹的都可以說是建設，建設的所採方式或為變動的或

為演進的。突變的方式可以說即是一般所謂革命，其實有的事實上是逐漸演進而結果仍是革命的。一般提到革命以為必定是以強力推翻另一部分強力，此另一部分強力大致是把握現時權力，占有特殊利益，維持失效的組織制度的。此另一強力或為外國或為國內的特殊階級，必須推翻其組織與權力始能有所建設。演進的方式即是有計劃的逐漸改革，結果或者也是革命的。我們一般所說的社會建設，大體是指演進的改革而言。

突變與演進其法是互相為用的。同時亦要看改革或調整的對象與範圍。突變是一種急進的方法，演進亦是方法。方法是要與對象相適應的。大體的說，如其對象是權力，是特殊勢力及其所依附維持的組織制度，到某種程度，不得不用突變的方法，則其勢不能不採急進的革命方式。政治的革命大體如此。又影響所及，及於全社會亦常為時勢所迫不得不採取急進改革的方法。但社會問題的內涵不全是一類的。社會上若干方面的苦痛與反社會的現象，並非普遍的，而是某一部分人或某一集團所獨有，在社會立場上看，固然是社會的失敗，然而亦只有以社會的力量來補足此種缺陷。此種局部的生活苦痛與反社會的現象需要特殊的辦法。不論其來源是天性的或社會的，都有設法在制度上或活動上救助改進之必要。此類現象大體要採演進的建設方法，而且許多社會病象與社會建設之要求是與社會習俗心理傾向乃至於運用工具有關本身有一種慣性，要以演進的方法，建設方有下手處。我們現在討論的社會建設，大致是演進的。要用種種方法，滅除苦痛，增進福利力求全社會的協和進步。

從改造整個的社會秩序着眼，是推翻某一種權力集團的特殊地位，此種特殊地位為社會公道與全體利益之阻礙，非推翻革命不能積極建設，大體用突變的革命方式。此種運動試名之曰社會改造，然變革之過程不以推翻舊秩序為止境，仍要努力於建設的事業，方可完成革命的功。其在現在社會秩序之下或破壞的革命已經成功，全社會的結構已有一方面之注重於生活福利及一部分制度習慣的改革，是一般所謂社會建設。申言之，要對衣食住行樂育各方面，在個人身上或在社會方面消極的排除障礙，準備條件；積極的增進生活福利，實現社會和諧。在此了解之下，通常所說的社會福利必為社會建設之一重要部分，同時着眼於整個社會秩序的改造，其實亦是社會建設。總之都是對社會的失調以有計劃的導引與控制。

社會建設即是社會計劃(Social Planning)易言之，對社會的失調有科學的「診斷」，有明確的社會理想。為解決社會問題，實現社會理想計，有全盤連繫的計劃。社會在可能範圍內，不再是無目的變動，是有目的的安排。華德教授所說的「社會目的」(Social Telos)或即是一種社會計劃的社會建設。

社會建設的各方面

社會變動可能引起社會失調。社會失調可能產生各種社會問題、社會病症乃至於社會的脫節崩潰。因之不得不有社會建設，或為全體的改造，或為局部的改造。在社會科學比較發達，人類集團智慧比較發展的現代，社會建設必須是有計劃的，今後的社會建設應該是有計劃的社會建設。

我們現在要討論的一個問題，是社會建設的範圍。本文篇幅有限，不能作詳細的敘述，只能作一簡表。我們以為社會失調的淵源或說是社會建設的對象，不外乎人，地，行動與制度四方面。行動與制度就其表現上說，姑以「事象」一名代表；就人的方面說，有其集體方面，亦有其個人方面；就地的方面說，以自然基礎（尤其是地理的）與文化型態之不同（常然是程度的）亦應分別言之。在事象方面說，人類為滿足其需要而有種種制度，以社會變動而需要再適應。若不能適應，必發生反社會的事象。亦有因先天的原因，而構成社會病症，或因社會的原因失於救助預防而發生的社會病象。凡此都是社會建設應予注意之事。不同的對象，應分析其不同的原因，予以適當的導引與控制。試列簡表如下：

社會建設事項簡表

(一) 人口	人口（人口政策） 幼兒，兒童青年成人，老年（就年齡） 婦女（就性別） 勞工農民其他（就職業） 身心有缺陷者等
(二) 地區	地區 (Region) 鄉村社區 都市社區 邊疆

(三) 事業

- 一般文化指導與教育
- 貧窮
- 生計(包括失業)與經濟
- 醫藥衛生(包括心理衛生)
- 家庭與婚姻
- 性的教育與衛生
- 娛樂休閒
- 宗教與禮俗
- 住宅與市鄉設計
- 社區組織與福利
- 民衆組織與團體生活
- 災荒救濟等

上表所列只在暗示社會建設的事項，一方面可以與其他方面的建設如國防建設或政治建設略分界限，同時亦表

示運籌的必要，一方面表明社會建設的範圍大致如此，可以看得出社會建設的中心是在現行社會秩序下促進生活的福利。

上表每一事項在實施上可以作為一個中心，而以其他有關的可能的事項作為項目。例如以人口項下之兒童為中心，則童工，兒童福利，身心有缺陷之兒童福利(如盲啞學校或心理衛生)鄉村與都市兒童，邊疆兒童之保育教化，兒童法庭乃至於災荒時的兒童救濟救養等均為應注意之事項。又如貧窮問題為中心，則對年齡，性別不同的人，自當有不同的辦法。對農民與工人，辦法又必不同。其他項目大體均可如此。

即就上表而論，社會建設的事項，不可謂不複雜。但在建設的過程上則不外以下五方面：

(一)社會救濟 對於一部分生活苦痛的人們(例如有災荒或戰爭)與以直接的救濟。現在社會救濟法已經頒布，實施上已有準繩。

(二)社會指導 社會建設自不僅指救濟而言，必須從積極的方面着力。而積極的方法之一是要減少並取補反社會的困難性，使生活合理，更要增進人民自動建設的力量，使人人了解社會事實，使人人能盡其正常的生活。

使人人能有適當的集團生活與組織活動，使人人有合作以改善環境的力量，有服務的精神。社會或政府亦要有種種關於教育輔導，與組織訓練的設施。

(三)福利設施 對於社會上一部分人的不幸阻礙正常發展的障礙，以及特殊生活環境與生活條件的困難，有適合的福利設施。

(四)社會立法 此指政府以立法的手續制定法律規程，指導或約束或改革於社會有害，阻礙社會進步的活動或組織。或者從積極方面有所倡導或規定。例如平均地權節制資本的實際辦法或社會保險的辦法或取締童工的辦法等等。以法律的執行，完成其一種社會控制的作用。

(五)社會預防 若干社會失調的原因，經社會科學之檢討分析是可以預防的。一部分人之不幸運，其原因是社會的，亦是可以預防的。在醫藥衛生方面，預防勝於治療，已為一般人所公認。有許多社會病症亦應有事先的預防。一部分可以用社會立法的方法，一部分則要在全盤社會計劃之下進行，從行動方面積極性的社會建設事業屬於此類者為多。

社會科學的進步使人們更了解社會失調的原因與社會建設的方法，相信將來社會的浪費與悲劇必可以逐漸減少。

戰爭，工業化與社會建設

中國現階段的社會建設不能不注意兩件大事：此兩件大事都必然的引起社會變動，而且是急劇而深刻的變動。在此急劇而深刻的變動中如不能充分運用「社會的智慧和」，從事社會建設，以減少或解除社會的失調，必然引起許多社會問題。如果適應合宜，則中國從此走上社會化現代化的大路，可以完成社會的諧和，平衡向上。此兩件大事，一件是戰爭，一件是工業化。此次抗戰已使我們加入現代國家之林，但戰爭的社會的道德的影響及其所引起的社會變動乃至於失調的事象都不可不特別注意。在國防與經濟上工業化是不能不急起直追努力完成的一件事，而工業化所可能引起的社會失調亦不可不深加注意。

戰爭所引的社會變動可以分三方面：一為人口的變動，一為物質文化的變動，一為非物質方面文化的變動。此各方面的變動可以有種種影響。固然有若干促進社會進步的成分，此不必多說，但亦有引起社會失調的因素。大別言之，人口的移徙與死亡，當然引起文化上生活上極大的變動，固然有文化交流之利，亦有生命力減退，人口減少

的結果。此外如不同習慣的衝突，個人與集團道德的「鬆懈」，心理的刺激，社會病症與身體病症的增加，以及許多貧窮殘疾，失去正常生活的個人，破壞家庭或其他組織，維持不住的風俗等等。如事前有計劃的準備，則是建設的好時機；否則社會的損失太大。此一方面與救濟善後及社會重建有極密切的關係。

工業化對於整個社會，經濟以及道德關係的影響之深刻是明顯的事實。科學技術之發達，機器的運用生產的增加，生產方式的改變，勞工集團的形成，勞工與資本家之對立，以及工業化對於原有社會組織制度生活方式與人生關係之改變等等均為歷史的事實。工業化是引起近代社會變動的一個主因。物質文化變動太快，社會制度趕不上，造成後高期教授所謂「文化的落後」，因而形成許多社會失調，引起許多社會問題。中國的工業化為今後建設的主要方面。但如何參加他國的事實注意本國的需要與可能發生的問題，為社會建設極宜注意之事。

戰後復員重建的需要，中國工業化的趨勢是社會建設工作不可忽視的兩方面。

社會的智慧與合理的社會秩序

假如我們有篇幅，原應當對社會建設的各種方法，前開簡表所列的各方面問題的分析與對策，社會建設之條件與連繫，社會科學研究之必要，以及服務人員之訓練等作一簡單的討論。但此文恐已超過預定的字數，只得留待他日。現在只要說明社會建設的可能，作為本文結束。

社會能否以社會自身的力量指導自身的進步，能否有計劃的從事建設以滿足人生（個人與集團的）需要。有人以為社會的演化是自然的，人力有所不及。然而歷史的昭示只有人類以愚昧而走錯了路；人類的命運大部操之於人類自身。人類可以相當的導引控制他的前途。社會建設的需要，社會失調的來源，大都是社會的，社會的原因可以有社會的解決；亦看人類運用自然的與文化的資源。最要緊的是要將社會的智慧應用到社會的努力上去，對於人類的努力有一種合理的導引與控制。我們不是說社會建設沒有不合理的障礙，但此種障礙不是不能排除的。不是沒有困難，但此種困難是可以勝過的。人類以自身的努力，智慧與領導可以建立一合理的社會秩序。所謂合理的社會秩序是全體都得到和諧之發展，人生需要在和諧的制度與關係之下都得到圓滿的滿足，不受不必要的苦痛，不須必要的犧牲。近代社會科學的進步，與社會建設工作之盡量應用科學方法，使我們更感到合理的社會秩序之可能。但是社會總是在變動之中的，我們的建設工作，亦不可一成不變。現階段進步的障礙或者正是前一階段的解放的工具。因此我們的社會建設工作，要衡量需要繼續的適應在創造適應之中，繼續的努力，繼續的工作。

我國社會建設之展望

柯象峯

我國堅固抗戰，將近七年，在這六年多的苦鬥當中，全國上下，以堅苦卓絕百折不撓的精神，團結一致，共圖負起挽救中華民族亙古未有的危機！前方將士浴血抗戰，壯烈犧牲的事蹟，尤足以驚天地而泣鬼神！在大後方雖然因為長期的苦鬥，物資缺乏，物價高漲，可是，大體上說來，尚能保持相當的繁榮，時至今日，國際局勢處處處於我有利，此次歐洲第二戰場之開闢，尤足以振奮人心，倭寇已處於四面受敵，孤獨無援的地位，當然經不起中英美海陸空大軍之圍攻，當前我們的國運真是一遍光明，最後勝利的大門確已在望了。

可是，這六年多的混戰，都在我們國土上面。燒殺之慘，損失之重，難以數計。在淪陷區域，原有之廬舍，盡已成廢墟。人民流離顛沛，散之四方。抗戰以前之生產機構，早已被敵人破壞殆盡，社會秩序亦極紊亂。就以目前來說，敵人現尚有一百多萬大兵壓在我國境內，不久的將來，當在同盟軍大舉反攻，敵人節節敗退的時候，敵人為了阻止我軍的追擊及加重我們建國時的困難起見，很可能的，把淪陷區的一切都澈底的破壞而去，到那時，我們抗戰雖是勝利了，可是，緊緊的跟上來一個嚴重的問題，就是我們怎樣從一個破爛不堪的廢墟上，重建一個少年的新中國。抗戰之目的在建國，如果抗戰勝利了，而我們的建國工作不能如期的完成，或者進行得太慢了，那末，很可能的，影響及我們應負使命和重任。戰後建國問題，已引起了國人的特別注意，目前發動的經濟建設，文化建設，政治建設，心理建設等，都是反映着一般人士對於戰後建設問題的重視，這是一件值得欣幸事！

一、社會建設之意義：社會建設為戰後建設的一環，也可說是戰後建設問題的重心。從廣義方面說，社會建設是整個社會的改造，或者是社會的重新建立，他不是偏於某一方面之改造，不是機械的累加，而是通盤的籌劃，合理的配合緊密的聯繫，生動的進展，那是一種類似有機性的建設，一種合理化的事工，這是一件何等繁複的建設工作啊？所以，我們認為建國就是一種社會建設，也可以說，至少是應該拿社會建設的觀點來建國，則建國必成，更有把握。再從狹義方面來看，社會建設也自有其特殊的使命和着重點。要明瞭今後的社會建設，首先要把握社會的本質作一個簡單的說明。社會原來是人們共同生活的集團，也就是人與人之間互相關係及其結合。所謂社會的本質就是「人與人」，其着眼點是「彼此間的互相關係」，其表現形式是「組織或結合」。這些組合如以區域的範

購來劃分，則有鄉村社會，都市社會，邊疆社會等等；如就其組合的功能或某種特殊的目的來劃分，則有家庭，工會，政黨，幫會，以及各種經濟組織等社團；其他的各種建設，也有一部份是以此為對象的，不過他們的觀點，多半是着限在其他方面。例如經濟的建設往往涉及「物」的方面，如農林、牧礦、水利、貨幣、交通等等，不過，那些物質方面的建設，最終目的還是爲了「人」，其關係乃是「人」及「物」，復因「物」而及「人」其方式爲：（人↓物↓人），故社會建設乃是着限於「人」與「人」之直接及相對的關係，人與人間組合的調整，使能達到合理化，而得着康樂的生活，那就是今後社會建設的中心工作。舉個例子來說，譬如家庭是人類最普遍的結合，人生與家庭常常發生非常密切的關係，在家庭裏橫的方面是「男」與「女」，縱的方面是「長」與「幼」，這些男女長幼間相互錯雜的關係，也就是人與人的關係，其間的關係方面很多，如分析起來，則在中國有夫與妻，父母與子女，翁姑與子媳，弟兄與姊妹，妯娌與姑嫂，伯媳叔嫂等等，在我們往昔農村經濟及以家族爲社會結合中心的時代，彼此間關係，包括地位，職務工作等，在權利方面皆有規定，相沿成習，到而今事過境遷，往昔的社會經濟及文化等條件，皆已發生變易，如無順應之辦法，將難免有脫節之處，何去何從，實屬耐人思索的問題，例如將來的女子，應該在什麼地方呢？是不是應該「回到廚房裏去」（如德國的作風），是不是如男子一樣「到工廠裏去」，（如俄國的作風）還是仍應逗留在賢妻良母的主義下。這其中每一種的決定，直接的決定女子的地位，及與男子的相對關係，間接是決定家庭形式及社會變質的趨勢的。在長幼的方面，就老年瞻養一點而言，父母能否與子媳同居呢？在無優良養老制度的現狀下，我國慈幼的觀念，以及大家庭制度將趨於瓦解，這對於我國民族社會之前途，也是有極密切的關係。

此外，在農村方面，農佃與地主，農佃制度中，在工商業之城市中，資方與勞方，其關係應如何確定，均對於一國之社會型態有密切的關係，假如實行「耕者有其田」，則對於吾國農村社會制度有重要之影響。如實行高度工業化，則都市人口的擴增，以及由此而引起之高度都市化，將發生很多都市社會問題。又我國版圖，邊疆面積頗大，而僅有少數之邊民，生活於其間，文化落後，而其語言、文字、思想、宗教、生活習慣均各不同，車不同軌，言不同文，隔閡殊甚，或則時壞反側，屢興邊釁，或則受他國之利用，時感藩籬易撤之苦，這都是因爲邊民內地人民的關係疏闊，易生誤會，易受離間，內地人民過剩復未能移殖邊疆，從事開發，以致貨棄於地，心懷憤慨，實可痛心。以上種種皆係關乎「人與人間」之各方面相互關係發生問題或失調，有待於調整和建樹，其中有些在戰前已發生，有些因戰時的紊亂和疏隔所致，還有一些在抗戰結束後，在進入所謂大時代，亦即社會大轉變的新局中有不少

的新問題要開展，這都是在戰後來一個總清算，來一個全盤的計劃，而各別的加以廢除，加以改善，加以調整，或者加以重建，以企造成一個合乎時勢需要及吾人理想的新社會秩序，及社會制度。這些事工都是社會建設的主要任務。

二、我國社會之實質：社會建設，當然是以事實為根據，因此我們第一步應分析我國現在社會之實質，第二步再來檢討我國變化中的社會及將來的趨勢，而尋找出我國社會建設的途徑來。

中國社會究竟什麼社會？這並不是一個可以隨便回答的問題。年來許多學者對於中國社會的演進已達到那一階段，有各種不同的見解，意見雖然分歧，主要的却可歸納三種：

第一種見解以為中國還在封建時代末期，因為在封建制度下的家族觀念，佃農制度，行會，同鄉，等等特點依然支配着社會的思想和行為。

第二種意見以為中國社會已經進入產業資本經濟的階段，因為在抗戰以前，中國農村經濟的崩潰，手工業的被淘汰，通商口岸的發達，工廠的勃興，都市人口的增加，以及資本的漸次集中，與資產階級的抬頭，都是表現着資本主義社會的現象。

第三種意見則有一個折衷的看法，認為中國乃是在產業革命的過程中，但是受了帝國主義的經濟侵略，不能經過自然的程序便破產了，所以經濟的發展是畸形的，在同一時期我們可以發現各個時期的現象，在抗戰以前的中國社會，在通商口岸已經走入了資本經濟的階段，在交通不便的省區，却仍然保持着農村經濟的現象，或者是處在一個前期資本主義的商業資本時代。

以上三種意見，均係以經濟的立場來判定社會演進已到達了某個階段，此種的觀察和判斷，我們認為未免持論太偏於唯物史觀了。固然經濟的因素為社會生活最重要的因素之一，而且可以左右整個社會生活，但是不能認為經濟生活就是社會生活。歐亞各國自從十七世紀以來，封建社會下的農奴制度，以及割據自雄的諸侯威權，都被產業革命的巨拳所擊破，莊園的農奴漸漸的解放出來，變為普通的農人和工人，社會的演變，很顯然是從封建的農業社會階段步入資本主義的商業社會階段，我國今後的社會演進，不一定絕對的循着這一個階段的，因為經濟因素不一定能決定整個社會生活，並且，我國真正的代表「封建」形式的社會，還在秦始皇之統一六國而被破壞了，所以不能認為交通不便地區的農村經濟社會，就是封建社會。

我們要明瞭中國社會的實質，最好是應該用社會觀點和嚴密的科學方面來解剖中國社會的組織，認清其組織的

內容，然後再逐步的搜集材料，作有系統的研究。

關於中國社會的組織實質，一般學者的意見，認為中國社會組織實在是建立在家族倫理關係上面。所謂倫理關係本始於家庭，乃推廣之於社會生活，國家生活。君與臣，官與民，比於父母與兒女關係，至今縣長還有人稱為父母官。在經濟方面及社會方面、東家、夥計、師傅、徒弟、朋友、同儕、比於兄弟、或父子關係，例如社交中好朋友，一定要結異姓兄弟，朋友中通以老兄少弟相稱，甚至于出家的僧衆也有採用一套師父徒弟孫的家庭關係，可見中國一切社會活動多以家族倫理或精神為根據。從中國社會對於「孝」的思想看來，更為顯明。例如我國人常說到「聖人以孝治天下」「忠臣必出於孝子之家」及「百善孝為先」，甚至於貪官污吏以及各種做奸犯科的人，其藉口有些還是為了維持「孝道」或家庭生計，而不得已做出犯罪的行為來。中國社會組織中，所謂國族，不外乎家族的擴大。「國之本在家」就是這個意義。在此種社會中，內無獨立的個人，外無合組的團體與國民。所以只有父子，子的父，夫的婦，婦的夫，兄的弟，弟的兄而已。如此一方面易分散大羣的組合，一方面又易牽制個人的行動和思想。在靜態的社會中，這種生活能長久相安。在大家庭制度裏，因為彼此可以互相依賴，所以在生活上養成懶惰，依賴，不振作，等等的病態習慣，在經濟上，家庭為消費的經濟單位，遺產世襲，養成不善勞動的心理，在社會上，注重門閥，造成一種不平等的意識，在道德上，注重因襲主義，因而個人的行為每偏於篤舊與迷信，缺乏變通的意志與動的力量，這種不振作的人生觀，殊與自強不息的精神相反，與今後的建國的工作背道而馳。

我國家族主義觀念擴展的結果，又深深的染上一種地方色彩。本來人各愛其故鄉，不足為怪，但中國人所講的「家鄉」，是由家族主義引伸到地方主義的，把血緣與地緣兩種關係相提並論，所以在我國社會的型態中，同鄉關係亦具有無上的維繫力量，而造成一種普遍的小集團主義。

我國小集團主義（家族主義，地方主義）形成的原因，最主要有兩種：

(一)我國是一個農村經濟的社會：我國因天然環境宜於農業的關係，自商周以來，就渡進農業生產的階段。農業生產既以土地為基礎，這事業也就隨着地面的開展而向着橫平面去發展，趨於推廣和散漫，加以山川阻隔，交通工具簡陋，使全國一大部分成了無數孤立的小農村。同時用在農業生產的勞力，其自然的單位，當然大多以是一些血緣團體的家庭，既無同居一處的多屬親族，而親族又易集居一處，結果家族制度與地方主義遂變成二而一了。假使我們生產事業是工商業，那是屬於立體性的，集中性的，這原來的局面，就要整個的改變了。

(二)我國歷代帝王的分化和因循政策：我國既然有了農業經濟基礎，再加上歷代專制帝王為私天下，使萬世

子孫得繼承權利，要馴化民衆，分給民衆來維持一個分裏靜止的局面，以求達到他們家天下目的。他們的工具除掉利用選舉考試制度來宰制英才外，還要利用一部分儒家思想，提倡家族自治，使人民一生主要的目的和興趣，集中於「家」，要在家庭鄰居中作一個完人，養成人民一種「天高皇帝遠」各人自掃門前雪，休管他人瓦上霜的習慣。帝王因利用國家這散漫的局面，並設法利用着這分化因襲的傳統政策，使這國家分化的局面加強化了。這種由經濟及政治二因子作用而造成的局面留存到三千年之久，這實在是人類進化史上一個奇特的現象。

我們在仔細的分析中國社會組織的實質之後，很顯然的可以發現中國社會具有幾個特徵，試分述之如下：

(一)「小」 我國社會組織以「家」為單位和止境，似屬太小。西洋近代國家社會，不以家為其橫梗，人民直接便是國家社會的份子。中國人有了「家」這個小團體，國便不為人所重視。人民的活動，皆以忠於家為前提，一切的事業，也以家為依歸。為了滿足「家」的要求，甚至於個人人格聲譽，均置之度外。此實為家的觀念太強烈的緣故。

(二)「分」 農村社會是散漫的，這種散漫支配着整個社會，於是中國社會羣的合作能力很不夠，古人所謂「寧靜以致遠」就是教人怎樣過這種散漫的生活。

(三)「橫」 農業社會的經濟關係是基於土地，是一種橫面的關係，人與人間的交互行為，僅限於毗鄰地區。抗戰六年來，儘管敵人實行經濟封鎖，國內生活指數儘管增漲，但都不會因而發生經濟上全面崩潰，就是由於這個原故。

(四)「疏」 我國社會組織，用一個「疏」字來說明，很為清楚。雖然我們的通都大邑，在近數十年來已稍具一個完備的組織外形和內核，但是我國大部分地區的社會組織，都是一些孤立的小農村，稀疏而欠嚴密。多為順其自然的發展，很少有共通性的聯繫。

(五)「弱」 中國社會在組織上是一個弱的社會，自耕自給的農業社會，養成了一種愛好自然美景和酷愛和平的心理，對人不願意事生非，有事抱息事寧人的態度，做事總求無過便覺得滿意了，因此造成不競爭，不冒險，服從強暴的普遍弱的社會心理。

三、我國社會之趨勢：我國將來的社會，是要從農村社會演變為都市社會的。近百年來中國社會儘管發生很多歷史的變遷與文化、經濟、科學的改革與活躍，但是社會形態這一方面因為上述五點仍然是潛伏在社會組織和意識中，并未發生強烈的變遷，只是外形上有着不少的變化。然而中國社會已由鄉村社會蛻變了，另一種工商業社會

起而代。我國明日的社會無疑的必然要朝這條路走去。回顧今天抗戰六年多過程中，中國社會各方面皆是劇烈的轉變，人口的大羈徙，大家庭的崩潰，無形中消滅了家而濃都觀念，個人更應運而活躍起來，直接為國家社會分子之一。因為抗戰的緣故，各地各區人民皆能集在一起，打破了地域觀念，團體觀念，強有力聯合起來。又因為要建國，軍需工業和生產工業勢必更加工作效率，擴大原來機構和經濟的組織，使得都市與近代工商業離不開。自然地，新式交通的便利，農村經濟漸漸也被都市經濟所控制，整個對於都市經濟活動範圍內。於是過去農村經濟的橫的發展，一變而為縱的進發，一切都遵循都市經濟的發展為主，自然工商業的發展，社會形態便產生着各不相同的社會集團。人們活動範圍不但是過去的家，而與他本身利害與趨相同的各種社團和法人團體生了嚴密關係，開始了分工合作的事業，於是已往疏的社會今天已經漸漸聚集的路上前去。至於社會心理不必講由於戰爭而使它起激劇的革命，就從這幾方面社會的演變過程上看出，它同樣會發生轉變的，它的轉變那便是由弱進到強。

都市社會，係以工商業的發展及公民倫理的維繫為基礎，農業不過是其一個副員，承受其指揮，蔣主席在「中國之命運」書中也主張戰後中國社會應該走上工業化的途徑。這樣在工商業社會中家族倫理觀念會改變成公民倫理觀念。人民是國家的直接單位，權利與義務劃分明白，人民對於國是有義務的，但國也給予相當的權利的。公我打成一片。社會上每一個成員皆是分工合作的，所以在國防工業民生工業發展情勢下明日的都市社會必然演變來的。試觀英美法三國都市社會之發達時間及其密度可以證明我國都市社會發達的必然性。

英國自工業化後一八五〇年都市人口，是佔全國人口數百分之五十，到一九三一年加到了百分之八十，法國一八五〇年都市人口是佔全國人口百分之二五，到一九三一年加到了百分之四十，美國在一八五〇年都市人口佔全國人口百分之二八強，到一九三〇年加到了百分之五六。

在明日之社會也有五個特徵，那是與今日之社會特徵相反的，便是上面解說過的今日社會所必然演變的結果。即是：

(一) 大——社會單位擴大，形成國家的社會，人民是組成國家社會的直接分子。公民倫理的觀念起而代替家族倫理的思想，由齊家而趨向治國平天下的途徑走去。

(二) 合——都市社會是建立在工商業的經濟上，大量的生產，大量的消費，而尤其具有分工合作的特色，因此在生活方面相互依賴及通力合作，殆成為必然的趨勢，而打破以往分化或散漫的局面了。

(三) 經濟——如果農業經濟基礎是土地，則都市的經濟基礎是資本，資本是累積的，工業生產，是銜接的具

有立體性的，而消費又多集中，美國大城中摩天大廈，百餘層的建築，就是象徵着都市社會縱的發展。

(四)「密」 多數孤立的農村，當工商業發達交通進步時，很容易的要演變為人口密集的大城市，所以都是一個密集的社會，這不祇是人口的密集，而同時是市民社會活動及錯綜複雜的關係的擴增，象徵着社會意識的緊密聯繫與民衆生活之集團性的增高。

(五)「強」 都市社會以及工業化的經濟，是很容易提高人民的機動性，及機敏性，其組織自易強大而有力，加以理智發達，氣魄雄偉，不畏非理的強暴，富有進取競爭，或鬥爭性，一變昔日的弱者社會心理，而為強者社會心理，所以要比已往的社會強。

從此上五點去比較，我們不會再否認將來的都市社會，不但一定要實現，而且比以往的社會進步些。

四、都市社會之實現：都市化的社會之實現，不但是與經濟的工業化是配合的，而同時是與政治的民主化，文化的國際化，倫理觀點之傾向公民的，以及社會心理之自強不息等，是互相聯繫而配合的，所以在其他的條件成熟後，都市化的社會，自易成立，而同時社會都市化後，也是更促進其他條件的進展。

我國將來的社會，雖然是要都市化，但這並不是說一定要把中國的城市都要變成紐約或倫敦一樣，因為這些容納近千萬人口的大都市，在晚近有一般的學者看來似乎是畸形的發展，違背人類合理的或人性的生活。所以有人主張盡量設法避免這種趨于極端的變態，而主張在事前要謹慎的籌劃，充分的準備來建立一種中型的新都市，使交通，住宅，消費，工作，教育，娛樂以及社會福利設施等，都得着合理的佈置，這樣方可以顧到市民的利益而廉樂的生活，不過社會建設是一個整個的問題。與都市社會的建設應該配合的，還有鄉村社會的建設和邊疆社會建設。因為我國社會組織演化的趨勢，雖朝着產業工業化，人口都市化的方向走，而聯帶的在建設新都市社會之工作施展中，農村問題的發生和解決，新鄉村社會之建立，以及邊民社會及文化之扶掖，調整、改善、或同化，均是與曲同工的要務，而有待于努力的完成，在社會組織的內含方面，家齊為國治之本，將來因經濟，政治，及教育上的變化，使男女長幼相互的關係，亦發生影響或變化，而有新的家庭形式出現，都有待於籌劃和準備，以免各種脫節或不協調之弊，而完成此種偉大的工作，對於社會建設之目標、條件、範圍、方法、及人才均應有審慎周詳之規劃，而有待于研究及商討。

社會行政的特質及其近今趨勢

言心哲

社會行政一名詞現在我國及歐美各國頗為流行，但以往從事於社會事業者及對於社會事業有興趣的人，大都只知注意於直接服務(Direct service)的節目，方法及其問題，而對於行政方面，並不大注意。那時，社會事業方面的行政工作與直接服務，似乎沒有什麼區別，也從來沒有把社會行政看作一個分別的部門。(註一)但由於現代社會事業的發展，範圍的擴大，以及社會事業或社會行政機關的大量增加，於是社會行政方面乃成為社會事業中一個迫切的問題，而有待於解決與研究之必要了。(註二)無論是消極的社會救濟事業也好，積極的社會福利事業也好，想要辦理得法，推動有效，社會行政機構的樹立，行政效率的增進，常為極關重要的問題。一個教育機關，要把教育事業辦理得很好，要注意教育行政；一個工商組織，要把工商事業處理妥善，要注意工商行政。一個社區的社會問題是多麼的普遍，社會關係是多麼的複雜，社會事業的類別，又如此之多，社會行政之重要，當亦不難想見了。現在有些國家認識社會事業與社會建設之重要，有專設社會行政機構，管理並發展一國之社會事業者。我國現在主管社會行政的機關為社會部，隸屬於行政院，實際說來，社會部即等於社會行政部。在表面上看來，社會行政係由國家來執行，政府設立之社會事業主管機關為社會行政機關，社會行政多賴國家辦理，但實際上，私人所舉辦之社會事業機關，亦當認識社會行政原理與方法之重要，社會事業的推動，方易收圓滿之效果。社會行政，雖名思義，似偏重於實際的執行方面。社會事業，一方面要注重實際工作之推動；一方面，也得要有理論的基礎。現代社會事業，理應雙方並重。注重行政方面的課程，可稱社會行政，或社會機關行政，或社會事業行政，或公共福利行政。由於現代社會問題的複雜，社會事業範圍的擴大，此類課程在社會事業學校或學系中，當亦屬重要。

我們平常一談「行政」二字，很容易使我們聯想到政治學，因為行政學或行政管理學是政治學中一個部門，是在大學政治學系的課程中每有行政學一科之設立，專門討論政府組織之活動與效用及其管理。(註三)行政一詞在行政學上的解釋的為「人」與「物」的管理。政府機關為完成其任務，執行其政策，自有賴於人與物。政府機關行政效率之能否提高，全視對於人與物之管理是否得當以為斷。社會行政在性質，技術，及哲學方面與普通行政有許多不同之點，但如機關的組織，人事行政，事務管理，以及經費等問題亦頗多雷同之處。因此，以往有若干社會行政的資料或文獻，是從較廣泛的普通行政學一科參考而來的。(註四)這是因為社會行政在性質與內容上雖與其他

行政有些不同，而在執行上或推動某種社會事業時，也是離不開人與物的，所以人與物的管理在社會行政方面，也很重要。不過，在社會行政的整個領域中，無疑的，有些活動，例如書記工作及物品採購之類，是屬於例行的工作，但在其他方面，社會行政在現代社會事業先進的國家，已日益專業化。例如執行，監督，組織與指導等工作，都需要明確的透視，深刻的研究，專門的技術與有創造表現的貢獻，才能做得好，此在現代社會行政的專門工作上，是隨時可以發現的。從許多方面看來，社會行政確是需要專業化的。(註五)從專業的立場說來，一種專門的行政人才，只能担任他所熟悉的行政工作，因為在不同的行政園地，必須運用不同的行政的原理與技術，例如軍事，教育，商業，工業，交通等，莫不各有其行政上的原理及專門技術的。社會行政既被視為一個專門部門，行政官亦不在例外。

現代社會事業之重視行政，實非新故。社會事業之日漸推廣，組織日漸擴大，管理日形複雜，從事此類工作者，乃不容不研究其是非得失。加之社會學與現代社會事業的知識，日漸滲入於社會行政之內，使社會行政的理論基礎，日益豐富(註六)。事實給予吾人許多的證明，社會行政問題的科學研究及行政技術，已隨社會事業的發達及社會行政經驗的增加而日有進展，此種發展情形，從近代關於此類出版之書籍及定期刊物方面，可以概見一斑。

在美國一九一〇年時，即有這類書籍出現，例如墨克林所編之「較小城市慈善社會的組織」(註七)及舍諾爾的「慈善領導者」(註八)為關於社會行政方面較早之文獻。至一九一四年，美國有一個社會事業學校曾設有社會事業行政的課程。(註九)但是，那時關於此類較好的參考書籍及論文，仍極缺乏，担任教授這知識課程者，乃不得不利用與該科有關的各項文獻，如政府行政，商業行政一類的資料。當該科發展的初期，行政方面的會議記錄及個案資料，亦被用作行政方面的題材。自一九二〇年以後社會行政漸引起若干學者的注意與研究，因而產生了許多此類良好參考書籍。(註十)同時，在雜誌上亦有許多關於此類論文的發表。(註十一)其中有不少資料是針對社會行政實際技術方面的討論，雖然其中的材料，有時也有涉及其他方面的。

自一九三〇年經濟恐慌潮流席捲全球以後，失業救濟與貧民救濟成為許多社會事業機關極嚴重的問題，於是社會救濟行政成為若干國家重要行政之一，社會行政專家已被視為促進社會福利減少人民痛苦的主要角色。此次聯合國家鑒於戰後社會救濟問題之嚴重，在戰事尚未結束以前最近在美國的大西洋城特舉行聯合國救濟善後會議，參與的國家有四十四個，救濟總署的協定早已簽訂，觀其所定各種救濟方案及經費的籌劃，社會救濟事業的將來發展，社會行政家任務的增加，均不難想見。無論是站在政府的立場，或事業的觀點上，行政對於社會事業方面的功效，很少

有人加以否認了，此種興趣之增加，信念之加強，以及社會行政重要性之了解，對於現代社會事業之發展，是有很大的影響的。現在歐美各國，尤其是美國，社會行政或社會事業行政一科，已視為社會事業學校中重要科目之一，雖然關於該科之名稱，內容及重要性之程度，仍不免有參差的意見。

「行政」一詞的用途，在美國社會事業方面，至少可有下列三種不同的含義：（註十二）

第一種含義，社會行政，有時可由一委員會，擔任執行的工作，例如州設之公共福利行政，地方之衛生服務行政，聯合募捐及社會機關會議，皆屬於此類。

第二種含義與普通機關的行政，沒有什麼不同，因為社會行政機關的事務與人員的管理，與一般的行政機關無異。

第三種含義，或可視為一種「扶助或發展各項事業的活動」。每一社會機關至少須負有兩種特殊的任務：一為機關本身的組織，應盡對人民作各項直接的服務，如個案工作，團體工作，社區組織或其他服務工作之類。這些服務工作的活動，是由社會機關直接執行。但是欲使這些直接的服務工作，更有效力，必須推行許多「扶助或發展各項事業的活動」，而這些活動，每每不是一個機關所能單獨舉辦。有許多的社會活動，雖不能說是直接的服務，亦能附帶的產生直接服務的效果。行政二字的觀念用在「扶助或發展各項事業的活動」上，有些連帶的問題，例如每一個社會機關的職員，不管他是執行者，專員，書記或辦事員的工作，多少要與一機關的行政或活動發生關係，這是我們應當注意的。

社會行政或社會事業行政在美國近來的發展的趨勢，下述幾點是特別值得我們注意的。（註十三）

一 社會行政規模的擴大，特別是公共福利行政方面，社會事業已佔有極重要的地位。因為規模的擴大，就要求大批的應付大規模之行政及領導人才。同時因為組織擴大，人員增加，以及被救助人與機關的關係加多，各項複雜問題紛至沓來，莫不須專門行政人才與技術以應付之。

二 在社會行政專業的執行方面，社會人士對於社會福利行政之重要及技巧的行政專家的特殊貢獻，已漸漸顯露。

三 因為社會行政的重要，在高等教育方面，關於是類人才的訓練，漸被重視，這對於社會事業教育上及社會事業的推動，同屬重要，年來社會學家及社會事業家對於社會行政一類課程的討論，可以代表此種興趣的趨勢。

四 近年以來關於此類技術文獻迅速的增加。自一九三〇年以後，社會行政文獻，日漸增加，一九三五年以

後，此類出版物，更是不少。

五 文官服務制度及考績制度侵入公共福利園地範圍之內，這與社會事業行政人員之任免，關係甚大。考績制度之推助，使社會服務的領域範圍日益擴大，這是現代社會事業最有意義的一種發展。

六 人事政策的推行，為近年來人事管理方面特別注意之點。職位分類制度的協約，勞資爭議的處理，評議的程序，工作的分析，以及人事政策標準的擬訂，都與社會行政方面的人事制度關係很大。

七 志願服務人員的增加，對於社會事業的貢獻，也是現代社會行政上一種新的趨勢。

八 近來各地的社區組織及其研究工作，使福利行政與社區組織，發生更新的興趣，與更好的聯絡。很明顯的，有許多的方法，如設計，組織，團體討論等，在社區組織與行政中有同樣的重要。不過，行政與社區組織不同之點，有人以為僅在目標上的差異及集中注意點的不同而已。行政是涉及一個機關的管理，而社區組織是注意指示在同一地理區域的需要，其注意點在整個的社區，而行政的注意點，大部在一個機關，雖然有時也涉及機關以外的聯絡。

以上所述，大部係就美國的情形而言，美國的社會行政及社會事業的設施可謂日臻完備，但仍然在不斷的圖謀改善。我國之社會行政及各項新興事業，正在推行伊始，有待努力與改進之處，當然很多。各國的情形，雖說各有不同，但他國的社會行政與社會事業的發展經過，及有關此類的參考文獻，有許多是足供我國從事社會行政及社會專業人們的借鏡的。

最後，我願意附帶一提的，就是，社會行政與社會事業為社會建設中的最重要的工作，但國人對於社會建設的重要，尙多忽視，一般社會人士，只知經濟建設對於抗戰建國的重要，因此，政府所設立屬於經濟性質的機關最多，用於經濟事業上的經費亦甚浩大，大學生之選修經濟一系者亦比比皆是。誠然，經濟建設是任何國家所當格外注意，努力以赴的，一個國家有許多事業的基礎是要建立在經濟建設之上的。沒有大規模的經濟建設，就不能有大規模的社會建設，但是我們更要知道，一個國家，倘使沒有普遍的社會建設，經濟建設就根本沒有意義。非獨也，可以說，經濟建設不過是一種手段而已，而社會建設才是社會革命的真正目的。何以故？蓋現代國家之主要任務，約略言之，在消極方面，要竭力排除危害其獨立生存的障礙；在積極方面，即為增進最大多數人民的福利。社會行政與社會事業在現代國家的地位及其重要，於此不難窺見其大要。這一點我很盼望我國今日的經濟家，政治家，教育家以及從事社會行政與社會事業者，都能有一共同的認識。

註 1: Dunham, A, "Administration of Social Agencies", Social Work Year Book of 1941. P. 20

註一：參照 Street, Ellwood, *Social Work Administration* Chap. I. The Importance of Administration, P. 1-4.
 註二：參照 *Social Work Administration* Chap. I. The Importance of Administration, P. 1-4.
 註三：參照 *Social Work Administration* Chap. I. The Importance of Administration, P. 1-4.
 註四：Dunham, Arthur, "Administration of Social Agencies", *Social Work Year Book of 1941*, P. 20.
 註五：參照 Simey, T. S.; *Social Administration*, P. 13-14
 註六：同上 Preface and Introduction.
 註七：McLean, Francis H.; *The Formation of Charity Organization Societies in Smaller Cities*, 1910
 註八：Sheffield, Ada E. *The Charity Director; Brief Study of His Responsibilities*, 1913
 註九：Kurtz, R. H.; (Editor) *Social Work Year Book of 1941*, P. 21.
 註十：參照 1. Street, Ellwood, *Social Work Administration* 1931
 2. Street, Ellwood, *Public Welfare Administration* 1940
 3. Atwater, P., *Problems of Administration in Social Work*, 1940.
 4. Stevenson, M.; *Public Welfare Administration*, 1937
 5. White, L. P.; *Introduction to the Study of Public Administration*
 6. White, R. C.; *Administration of Public Welfare*, 1940.
 7. Simey, T. S.; *Principles of Social Administration*, 1937.
 註十一：參照 *Social Forces* 雜誌。
 1. "Social Forces" Quarterly, the University of North Carolina Press, Baltimore, U. S. A.
 2. "American Journal of Sociology", Bimonthly, University of Chicago Press, Chicago, U. S. A.
 3. *American Sociological Review*, Bimonthly, University of Pittsburgh, Pennsylvania, U. S. A.
 4. *Sociological Review*, Quarterly, London.
 5. *Sociology and Social Research*, The University of Southern California Los Angeles, U. S. A.
 6. "Social Service" Quarterly, London.
 註十二：Kurtz, R. H. (Editor), *Social Work Year Book*, 1941. P. 19.
 註十三：參照 Dunham, A.; *Administration of Social Agencies*, 文中所述，大都係指美國而言。

社會研習與社會行政

蔣旨昂

一、社會行政之基本條件

社會行政是一種新興職業，有待努力之處，固然極多，但是三年來的社政經驗，似乎告訴我們，社政之基本條件，確有必不可忽略，而須早為準備，完成的。普通行政，我們都深知，機構必須整完而層次分明，人員必須合格而勤於從公，經費必須充足而分配得宜，總能談到效率；社政自亦不會例外。但是新興的社政，如要成功，更有其基本的條件，而在當前，其中最為急迫的，莫過於以下之三者：

一、政策。誰也承認，社會行政是為了社會建設之發展。但這確是目的之確立，至於究竟如何發展社會建設，却應首先擬定社會政策。而社會政策必須根據社會需求，必須顯明扼要，必須為有關各方所深切瞭解。兩年來，我們僅就勞工、人口、救濟等方面之政策，略作彰著之揭櫫。雖然均係得自多年社會研究實驗之中的，一點結晶，即使全部正確無誤，終嫌不夠。我們如何根據社會需求，以擬訂更多的，更相關聯的，更為實際有效的社會政策，仍屬則不容緩。這種社會政策，確定以後，各級各地之社政，始能有所準繩；全國社政，於渙異之中，始能獲得統一。

二、幹部。所謂政策，僅是翰墨，僅是方向，究要如何去實行，纔不致與政策之精神相乖張，纔能積極地完成政策之使命，總能把工程師所訂的圖樣實現出來，需要富有專業技術的入員，也就是需要專門的建築師和工匠。社政新興，其專業性還亟待發揚，乃是因為，社政所努力者，是「古已有之」，「由來已久」的，既然古已有之，由來已久，便易「司空見慣」，便易以為誰都可以擔任。正如許多人，以為生育子女，是任何婦人都能辦理的，不必假手他人，為什麼要助產士，要產科醫師呢？此種觀念之錯誤，豈可不言而喻。但在目前國內，豈不太為普遍嗎？類此的錯誤觀念，在社政方面，亦極流行，而致在其有效的實施上，成了最大的障礙，我們不能不承認，社政基礎，離不開專業技術，而專業技術，祇能由精幹的專業人員去應用。

三、民力。然而我們萬不可以為，社政祇要有了工程師之政策與計劃，有了建築師和工匠之執行，便應滿意。這是不夠的。如要修坐橋、蓋房屋，有了他們，也許足夠。專家們作完了，大眾可以去走，可以去住，大眾在他們「經之營之」的時候，可以不必操心，不必費力。大眾至多不過表示一下要坐橋，要開屋的意念而已。但在社政

方面，所有的人，都須參加，因為社政的對象，乃是國民全體。社會建設便是要「固結人心，糾合民力」。民力如果能夠動滿發揮，社會行政便算有效。社會建設便算成功。但是，與此同時，社會行政却又不能不靠民力來促進。民力既是目的，又是手段。從一方面看，社政乃所以培養，發揮民力，從另一方面看，有了民力，社政纔能深入而有了着落。二者是互為因果，交相作用的。社政如果忽略了這一點，便永遠見不到對象之應由真面目。其對象自也永遠不起積極的反應，至多祇是「被動」——所謂大推則大動，小推則小動，不推則不動而已。任何社會工作，自社會服務，以至社會行政，全不能靠「代辦」成功，必須作到與對象「合作」，或將對象「引發」的程度，纔會生效，所以，民力之發揮，固是社政之目的，同時也須承認，是社政之基本條件。行政與民力，交互牽引，纔會促進社會之發展。

上述三種基本條件之準備與完成，既要靠整個政府決心，也要靠社政機構之培養，更要靠社會研習之貢獻。本文便擬在社會研習與社政之關係，以及進行社會研習之原則，這兩方面，就正於海內專家，

二、何為社會研習

我們撇開研究二字，而創用研習一辭，乃在加重「動的過程」之觀點，及「行以求知」之精神。我們認為「最寶貴之研究材料，只能得自實驗之中。所謂實驗，並不全指新事物之創造。勿寧謂，利用他人已有之經驗，為研習之參攷，更為基本，因為逐增的，社會經驗，尤為累積的。故此：……不僅為認識與批評而研究，其在研究方法上，更藉助於實習。」所以冠以社會二字，乃因所習之對象，不僅為獨特之生活現象與制度，更且為諸種生活現象與制度之相互功能，以明其全體大用。」（節錄「華西大學與中國鄉村建設學會合辦石羊場社會研習站緣起」。）我們要用的社會科學方法，進行社會研習工作。

此種社會研習，既重動的過程，便不能抹殺其時空性。也就是，不能不分析和把握，對象之軌跡，或其來龍去脈；對象之所在，或其區位意義。所以，我們研習的對象是當今的，但不忽略其已往與將來；我們研習的對象是型的，但不忽略其所受不同社區組織之影響。

既明社會研習之性質，便可進而探討，它與社政之關係了。

三、社會研習與社政三聯制

社會研習，也許有些社政工作者，以為是「純科學」的，與我們這「應用」的學問，距離太遠，關係頗疏。實則不然。先就研習與三聯制而論，便可證明其不可須臾離了。

舉國之行政界，均在討論設計，執行，考核三者之聯鎖。社政為行政之一種，自亦不勝例外。前文論及社政缺乏鮮明夠用的社會政策，其實更少根據此種政策而參酌各地之當前需求，所擬的各種設計。從一方面言，政策往往是全國性的，在地方執行之前，必須加以因地制宜的詳細設計；此種設計之空間根據何在？從又一方言之，政策或是為較長時期而擬訂的。在今年此時執行之前，必須加以因時制宜的詳細設計；此種設計之時間根據又何在？所以無論就空間說，就時間說，設計之根據，均在於事實之需求，而社政所根據的事實需求，惟有得自社會研習之中。

例如全國人口之合理分配，是一個應該倡導實行的政策。但是此種分配，是否適可，以全國土地之總面積，除人口總數所得的單位人口數，作為標準，而將超過此數的區域中的人口，搬到不及此數的區域去，便算合理了呢？換言之，是否適可，以東方「過剩」的人口，移入西方的邊疆，以利用其「過剩」的土地呢？稍知社區事實者，大概不會立作正面的斷語。但是居然有許多人，以為邊疆是人口過剩之無限的現成尾閘，祇要大量移民到邊疆去，他們便會在那裏過墾殖生活，全國人口便可得到合理分配。他們以為哪裏有土地，哪裏便可墾荒，哪裏便可墾殖。但在邊疆作社會研習的人，都告訴我們：移民墾殖之許多困難，在於「移」的不努力者少，而在於「殖」的不曾根據區位認識者多。在全國設計之中，區域分工的原則，早經歐美各國的「區域計劃」運動所提出。全國之統一，全國之組織，必須在區域分工上想辦法，因為組織之真義，實在分工合作，祇有分工，而不合作，固然支離破碎；祇有一律，而無變異，亦必無從組織起，因為大家全一樣，便無互倚之必要，也便不需組織了。如何分析邊疆分工之可能，如何分析邊疆根據分工（如畜牧，如礦冶）之需要而吸收人口之可能，將是社會研習對於人口政策合理設計的極大貢獻。

又如以社會重建為戰後社政之中心，也是一個鮮明確切的政策。但是，如何而後才是合理的重建，而不僅只恢復原狀，也不硬要無中生有？必須根據原有的可能，和今日努力的效果，以作進一步的改善。此種可能是什麼，此種效果已如何，均須有賴於分任有待重建之各區域所作的社會研習。

再如勞工政策：猶憶三十一年十月全國第一次社政會議，擬以「國家至上，民族至上」為其原則。三十二年十一月二十日國府公佈的修正工會法，似即因之較十八年十月二十一日公佈，二十二年七月二十日第三次修正者，

頗為不同。如新修正法第六條規定：「從事國家行政、教育事業各機關之員工，及軍事工業之工人，不得組織工會。」較比戰前該法第三條「國家行政、交通、國營產業、教育事業、公用事業各機關之工人，得援用本法組織工會，但其職員，僱用員役，及軍事工業各機關之職員、僱用員役及工人，不在此限」者，限制自屬不同。此種政策之改變，究在工人生活中，發生如何之影響，除行政考驗之外，不能不有賴社會研習，以資瞭解，而為評價。又如新修正法第四條所列工會之職務，除敘處文字，略為修改，並加第十四項「其他法律規定之職務」，以增本條之彈性外，大體同於舊法。究現各種職務，已經工會實行者若干？成效如何？均須社會研習為之指出；然後社政始能以此研習之結果，作為擬定工會逐年增添職務之設計之根據，否則該條所列各項，既不能同時舉辦，又不知何所先後，勢必流為具文。於是可以看出社會研習，關係於社政之設計與考核者，至深且鉅。

社會研習之有助社政考核，固不僅在行政系統以內作客觀的衡量，但算盡其能事；我們知道，社政雖新，社會服務則已有悠久的歷史，且甚少預為設計者，其工作之成績，自非三聯制本身之努力，所可評定。如以社會研習評定之，其效力必尤為深入。例如慈善團體，多為久已存在者，今忽由新興社政機關，出而監督，自須對於前者有種深刻瞭解，監督始能生效。而此種深刻瞭解，又非靠社會研習不可了。

四、社會研習與社政專業培育

研究(試驗)、實習(服務)、與訓練，三者必須打成一片，其理至明，其效亦至顯。例如美國各州立農學院，均附有農業試驗站。試驗研究之結果，即所以服務本州之農民，亦即作為校內之教材，以增加其專業訓練之內容。同時，訓練者固研究者，受訓練者，亦即經常到站研究，實習，服務者。「教學做合一」，在教育學上，既被廣泛承認，「研習訓合一」，在社政學上，自亦為一必須遵行之原則，我們以前在北平燕京大學，今日在成都華西大學，都是如此相信，力予倡行，以達成社政人員之專業培育。

社會工作，自來被視為人人而能的工作，提起救濟或服務，誰人不會？然而在今日日益複雜的社會當中，即使比較簡單的救濟，服務，均非僅憑熱心而可收效的了，更何況較為細密的積極福利工作呢？於是社會工作，需要專業培育。而此種專業培育，不能徒事抄襲，必以我們今日的文化型，我們此處的社區型為根據——此種根據則又非靠社會研習不為功。

社會研習，不但應該探討社政本身的問題——社政之機構，社政之內容，均為社會研習之對象；而更為重要的

是，社會研習能夠給與社政人員基本的觀念和態度。社會研習既是實地的，至少可以給有志社政者，四種基本態度和觀點上的陶冶：（一）社會研習可以便利學習，發現民力之所在。民力，如前所論，是社政之基礎，也是社政之目的。（二）自民間研習，可以養成自下而上的精神。此種精神，是社政成功之試金石。（三）在實際社會裏面沒有一種活動或制度是獨立存在的。祇有在社會研習之中，纔能體會。社會生活之功能的作用，函數的關係；而在將來執行社政之時，纔不致挫點而失全。（四）研習成爲慣性，則在擔任實際社政工作時，纔能看透，纔能超脫，纔能維持客觀態度，纔不致使社政流於機械而無生氣。

民力之重視，自下而上之精神，功能關係之瞭解，研習慣性之養成，都是社政人員之必需的條件。祇有這些條件完成之後，專業技術，纔算有了着落，纔能發揮其極致的效力。

新興社政之專業技術，要從社政本身之經驗中探討——這便要靠各地之比較，比較便可發現原理通則。簡單的技術，可以用常識的「拇指律」，但是爲深的技術，却非靠科學歸納所得的原理通則不可。社政將不再以常識爲唯一的基礎。社會研習將貢獻社政方面的原理通則，作爲社政人員練習高深專業技術之準繩。

五、社會研習與社區動員

社政之要發揮民力，已如前論，然而民力如何發揮呢？似須有賴於組織。但是組織不能祇作到把架子搭起來，把團隊社會擺出來，便算了事，組織依據內容，訓更要依據內容。即是說，「必有專焉」，纔能充實骨架；也是說，必須有根據生活需求的活動爲內容，組織纔不落空，民力纔能發揮。然而什麼是生活需求爲根據的活動呢？深入社會研習了；到大家根據社會研習，知道什麼是大家之需求的時候，大家便有共同努力的方向。於是，社會研習，實在是一種極高明的教育，一種能使社區動員的教育。

動員之力量，可以在多方面有所表現。我們於此僅就社政經費來說：在此戰時，政府不能以過大的經費，花在社會建設方面。必須動員社區力量，纔能「共襄盛舉」。政府固然要栽培，要倡導，社區更是要生根、要擴展。但是社區很少自覺其力量之偉大的，因爲社區原有之努力，多極散漫，零星。例如成都，人口不過三四十萬時，即已有慈善會四十五個（見拙作「成都之社會工作」，社會部付印），雖有所謂善團聯合會，實未達到互通聲氣，共同計劃的程度。各自爲政，既不相知，怎能發生「合力」？每會少則幾千，多則幾十萬乃至一二百萬元（三十一年數）的經費，自不能說徒然白花，而全市並未發生深切的影響，則爲顯著的事實，其病源便在未曾將他們的合力提解。

社會研習恰負此種使命，將社區之內，所有人力物力財力之數量，及其運用之可能，詳細探討，宜攝於整個社區內，其結果，當然能夠促起社區之動員。

六、進行社會研習之原則

行文至此，我們應可明瞭社會研習對於社會行政之重要關係。可是，如何進行社會研習呢？前文雖有論及之處（如研習訓之須合一），更可扼要提出如下之原則：

一、普通化 社會研習爲了證驗政策，培育幹部，發揮民力，應隨時隨地進行，有如水銀洩地，無孔不入，既重深刻，又要廣被。

二、區位化 一種社區，有一種社區的組織型款。不同社區型的研習，應有不同的中心問題。都市、鄉村、邊疆的研習，固然各有重點，後方的「自由區」與前方的戰區和收復區，也因其社區型之差異，而須有不同步驟的社會研習。

三、站隊化 爲避免浮光掠影的材料，社會研習便應常設機構，以發現社會歷程之進展。此種機構，在人口稠密的都市和鄉村，可以設站，而在遊牧遼闊的邊疆，則可設隊，以增加其與對象相應的流動性。在後方較爲安定的社區，固可設站，在前方，爲了配合機動的戰鬥，也可設隊。全國所有站隊，均應互通聲氣，以資比較，而得通則。

四、聯繫化 各站隊之間的聯繫，固屬應當，但是我們更要注意，社會研習，不是爲研究而研究，而實在含有「應用」之深義。務必不使研習機構，自成體系，超然事外，而應與教育或訓練機關，密切聯繫，以便人員之培育；或與社會機關密切聯繫，以便更直接的設計考核。如此聯繫而仍嫌隔閡時，卽應以站隊附屬於此種機關而爲其一部。

三十三年十二月於華西大學社會學系

經濟建設與社會福利事業

吳景超

社會福利事業，是一種花錢很多的工作。英國于一九三七年，在教育，公共醫院，貧窮救濟，住宅改良，保險，健康保險及失業保險七種社會福利事業上面，共花了四五四，六八四，〇〇〇鎊；如以戰前十七元國幣折合一鎊計算，共計國幣七十七萬萬元有奇。我國在戰前中央及地方的預算，合計不過十六萬萬元，所以英國政府花於社會福利事業上面的錢，約當于我國戰前整個政府預算的五倍。

我們過去用在社會福利事業上面的錢，是很少的。假如我們把上面所舉的七種事業，都好好的辦起來，花錢是很可觀的。孫哲生院長，在有一次的演講裏，曾提到教育與衛生兩項事業應有的支出。以教育而論，假定全國九千萬家，每家有一個小學生，小學升中學的，假定是十分之一，中學升大學的，也按十分之一計算，則教育這些學生，單維持教職員三百二十萬人的生活，便要花四十一萬萬四千萬元。以衛生而論，以每一千人有一醫生，每一醫生有一個助手來計算，全國便要預備九十萬個醫生助手，平均每人月給生活費一百五十元，全年便要十六萬萬二千萬元。所以只拿教育及衛生兩項社會福利事業來說，最低限度，每年便要花五十七萬萬元，別的社會福利事業，還沒有計算在內。孫院長的計算，還是照幾年前的物價水準估計的，照現在的物價，來辦孫院長所願意要辦的事業，五十七萬萬元，是一定不夠的。

我們過去沒有花那樣多的錢在教育與衛生上面，不是我們不知道教育與衛生的重要，而是我們無力花那樣多的錢。在最近的將來，我們也不能在教育與衛生上面花那樣多的錢。不是我們故意吝嗇，而是因為我們缺乏力量。缺乏力量的根本原因，乃是因為我國的經濟事業，還沒有發展，社會上產生的剩餘財富，為數有限。無論那一個國家，其一年內的生產，第一個用途，是用在維持人民的生活上面。在花在衣食住等必需的用費之後，如有盈餘，才可以用在別的事業上面。中國大多數的人民，都在農業中謀生，因為農場太小，人口衆多，所以每一個農家的生產，全都用以維持一家人的最低生活，常嫌不足。根據中央農業實驗所的報告，全國的農民，平均有百分之五十六，是欠債的。他們的債主，便是鄉下的地主，紳士，及商人。這些地主紳士及商人，每年的收入，雖然除去生活必需品的消費外，還有盈餘，但這一部分盈餘，常為鄉間的佃農，半自耕農，以及其他不能靠自己的收入，以維持生活的人所借去，用以維持最低限度的生活。所以中國的廣大鄉村，土地雖多，人口雖衆，但產生剩

餘財富的力量，却微乎其微。此外都市中的工商業，因為還在幼稚的階段，所以產生剩餘財富能力，也并不宏大，只憑戰前在政府登記的公司，每年資本總額，從未超過一萬萬元，便可見其一斑。

我在上面曾提過，一個國家的生產，第一個用途，是用在維持人民的生活上面。假如人民的生活無法維持，每日在飢寒線上掙扎，別的事業，都無從談起。但是在維持了最低的生活程度之後，如有剩餘，應當花在那些事業上面？却是大可斟酌的。我們瞻望將來，經濟建設，當然是建國的基本工作。經濟建設，是很花錢的，我們只要看一下蘇聯的幾個五年計劃，德國的四年計劃，及英美近年來在國防建設上所花的錢，便可知我們如想經濟建設成功，非下很大的本錢不可。假如我們想在最短的時期內，經濟建設便有相當的規模，那麼每年所花的錢，更要加多。蘇聯于一九四一年，在經濟建設上所花的錢，共達四百八十萬萬盧布，其中用工業上的，便達三百萬萬盧布。美國在一九四三年財政年度內，預備在國防、經濟及各種事業上，要花美金一千萬萬元。我們在抗戰勝利之後，預備每年在經濟建設上花多少錢呢？這些錢從什麼地方來呢？這是值得大家研究的問題。

有一件事是很顯明的，就是我們的剩餘財富有限，假如希望在經濟建設上多花一點，那麼在別的事業上，就得省儉一點，熊掌與魚，是不可得兼的。我們的經濟建設，假如不能與英國并駕齊驅，但在社會福利事業上面，却企圖與英國比美，那是做不到的事。假如這一個結論是可靠的，那麼在抗戰勝利之後，我國的社會福利事業，恐怕不能有很大的進展，因為他只能配合着經濟建設的速度前進。經濟建設如上前進展一步，社會上的剩餘財富便可增加一分，社會福利事業，也可多辦一點。假如經濟事業還沒有發展，而社會福利事業，却要大規模創辦，結果則社會福利事業，因無充足的經費來支持他，一定會半途夭折的。

三二年一月二十日

社會行政與社會效率

張少微

一、政治潮流與行政效率

近代政治有一顯着潮流，即治人本位哲學之不及治事本位哲學之為政治學者重視。

治人本位的政治哲學旨在管人，故其重心為統制人民之體系和技巧的追求。因此政權的攫取或成施政的主要事蹟，孟德斯鳩的三權鼎立學說便由斯產生。惟所謂三權鼎立祇是在制衡集權，使立法司法行政三權平分秋色，互不相越，至攫取政權則仍舊公認為政治上之正常的現象。結果國家用人重人輕事，凡屬通才皆可榮膺高官顯爵，於是造成十九世紀中葉之吏治腐敗，政治混亂的局面，行政無效率可言。

其時英國在政治上流行一種選舉制度，公務人員概為長官的親戚故舊，其行政目的並非服務國家，而在保持權力。美國亦然。美人自稱其行政制度為分職制度。在此制之下，黨派操縱政治，官職殆無異分贓，行政效率自亦難望其能提高。

在選舉和分職制度下，行政上顯然的結果，一為職位不稱，二為勞逸不均，三為獎懲不明，四為待遇不等，以致人才缺乏，是非不明，政治組織散漫，行政系統紊亂，國家支出日增，辦事效率不顯。

治人分權充分發展之後，物極必反，民權遂漸伸張，治事本位的政治哲學爰乃崛起，至總理的權能分開學說，可謂已登峰造極。治事哲學旨在管事，故其重心為經理事務之策劃和方略的追求，因而祇須有能，不須有權。治事既無需乎權，則制衡分權失其依附，通才亦無以登庸；反之，治事既須有能，則必要分能以增進效率，而所謂分能便是分職，亦就是分工合作，因此國家不得不拔取專才，以賢能為任免的標準，並進而加以利用和統制，俾行政效率得以不斷提高。英漢於一八五五年和一八八三年先後組織文官考選委員會，我國亦於民國十六年立考試院，舉辦普通高等和特種事務人員考試，遴選專才，分配職務，兼行考績制度，力求職位相稱，勞逸平均，獎罰分明，待遇公允。這是近代政治的特色，亦是行政側重效率的由來，值得予以注意的。

二、社會行政與社會效率

一國行政範圍極廣，而社會行政即其中之一。社會行政是一種以政治力量擴充社會福利的政治工作，其前提為增進社會共同幸福和提高一般文化水準，其手段為消極的克服及預防社會問題的發生，和積極的建立個人與社會

的適當關係，其目的為輔導人羣共同的生存進步。這種工作在理論上，就我國的史料而言，產生很早，如禮運大同篇上所述：「選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養，男有分，女有歸，貨惡其棄於地也，不必藏於己，力惡其不出於身，不必為己」，便是一個極精闢的社會行政的預計目標，惟在機構之設施上，乃在北伐成功以後，為時其短。中央感於人民團體運動，受種種原因影響，進行未盡順利，為指導人民團體合理活動起見，在中央黨部設置社會運動指導委員會，指導各省人民團體活動，尤其是各大都市勞資糾紛，委員會常負責仲裁，或加以強制處理。抗戰以還，委員會感於社會方面糾紛，以指導處理或推測之事甚多，不祇限於仲裁勞資糾紛，指導人民團體活動，舉凡有關人民福利事業，皆應本服務精神，領導推進。爰乃擴大委員會為社會部，與中央宣傳部，組織部，海外部，同隸於中央黨部。及至二十九年八中全會開幕，以該部經辦各種直接事業故關一般人民福利，而不僅限於糾正人民思想，或某一部份人與人間的協調事宜，特議將該部直隸行政院，以期提高工作效率，加緊推進有關人民福利事業。

由上可見，我國社會行政，無論在理論上或實施上，乃產生於社會福利事業。社會福利事業固然有很多淵源於慈善的觀念，如青島聖堂瘋人院等的設立，亦有很多包含有宗教的色彩，如青年會及教會醫院的工作，但其現在的發展已超越慈善事業的範圍，同時更不是宗教團體所能担負其繁重的任務，因為現代的社會福利事業已經發展成為國家的一種重要行政工作，意義重大，使命艱鉅，遠非過去慈善事業或宗教事業所可比擬。

我國社會福利事業，較諸歐美，自然不免相形見绌，惟就社會部的設立以及其由中央黨部改隸行政院而言，足可徵信業經走入國家統制的階段，逐漸擺脫其慈善和宗教的色彩，而日臻科學化。任何科學化事業必須合乎科學的精神，即以較少的勞力收獲較大的效果，亦就是普通所謂效用。故社會福利事業如不科學化則已，否則一定要力求社會效率。這是說，社會事業為社會病態的產物，社會行政為社會事業的產物；社會事業是醫治社會病態的方藥，社會行政是推行社會事業的工具；二者息息相關，魚水難分，均以求時效為其自身存在的基礎，而所謂時效，即是社會行政所推行的社會事業當時所產生的社會效率。

關於社會效率，屬名思義，是攸對於社會所生的效能而言。然則社會效率之有無大小如何決定呢？在原則上，一行政工作必須對於整個社會有益，然後才可以說是具有社會效率。不過事實上，行政工作很難如此盡善盡美的，因此不得不以有迫切需要的多數社會成員來代表社會全體，祇要多數有迫切需要的人能夠得到裨益，便算是有社會效率；獲益的人數越多，社會效率亦就越大。換言之，凡是當時足可滿足社會中多數人之迫切需要的社會行政

上的措施，這種行政繁雜的產生社會效率。

三、行政機構與社會效率

社會行政既以社會效率為其存在的依據，故如何獲取及如何增進社會效率，當屬社會行政機關的極端迫切問題。對此問題，端緒繁多，困難枚舉，要亦不外乎健全化行政機構，合理化人事處理，把握住社會福利的中心工作，利用實驗示範獎勵督導和競賽，諸端來推進，現在分別簡述於下。

第一、獲取和增進社會行政的社會效率必須要健全化行政機構。所謂行政機構即是行政組織。社會行政所以需要組織，因為組織是分工合作，非如此便不能夠促進時間經濟，便不能夠利用專門人才，便不能夠發揮工作效能。所以社會行政不但需要組織，而且更需要健全的組織。欲求社會行政組織健全，至少要使組織自身經濟化，功能化，民主化，合法，合理和合用。一個健全的組織一定不能過於複雜或過於簡單，必然適中，因為過於複雜，容易架床疊室，過於簡單，容易積重難返，均不合於經濟的原則。但是適中的組織如非切實健全，運用時極端靈活自如。再者，行政是治事，治事須分職，而分職為求工作效率必要以利用專才為主旨，故要合乎民主精神，俾使人盡其才，不然行政組織縱使適中靈活，亦難期健全。此外，社會行政組織不能不有立法的根據，不能不切合國情和時代潮流，不能不力求實用，因而合法合理合用三者益屬社會行政組織健全化的要件。

我國社會行政機構因為成立不久，系統未備，距離健全化固然尚遠，但已粗具規模，無可諱言。現行我國社會行政在中央有社會部，在各省有社會處，在各市有社會局或社會科，在各縣有社會科。這種立體組織與其他民財建教等行政組織系統，初無二致，惟中級似嫌不及。蓋在此戰時，為一時權宜計，以處執行一省的社會行政，未設局之市以科執行一市的社會行政，當無不可，但是就事實言，省市範圍之大，決非處科的能力所能勝任。故戰後各省的社會處宜擴大為廳，與民財建教各廳處同等地位，而未設社會局之各市的社會科宜擴大為局，與財警建教等局處同等地位，則整個社會行政機構在系統方面始可謂之健全。

此外，我國各級社會行政內部機構，社會部分司局，社會處及社會局分科，社會科分股，與其他各級行政的平面組織勢緊，且各集中辦公，頗覺健全。惟各處局科之分科分股在數額及職掌方面，大有出入。甚至市縣等級相關者亦復如此，雖曰出於因地制宜，但為統一系統和便利合作計，似有增併劃一的需要。且社會部現分總務司，組織訓練司，社會福利司，合作事業管理局勞動局，共計三司二局，地位相等而名稱不同，似不如一律稱司為宜。再者，社會部主管範圍包括五個部門，即人民團體組訓，社會運動，社會福利，社會救濟和合作事業。其中社會運動

尙無專司職掌。按社會部倡導社會運動的主要任務，在以社會力量改進社會風俗習尚，和輔助政令的推行，在整個社會行政的領域內，地位異常重要。因而爲完成社會行政的全部職責計，社會部應增設一社會運動司，專掌全國社會運動事宜。

四、人事處理與社會效率

獲取和增進社會行政之社會效率的第二方面爲合理化人事處理。爲政之道，首在得人，這是至理名言。在治人分權時代，國家用人不是由於舉荐，便是出於分贖，以致有真才實學者皆不得更不願加入行政工作，因爲職位分配不稱，事務勞逸不均，勤怠賞罰不平之故。結果濫等充數者，比比皆是，工作無效率可言。及至治事分職時期，得人利用考試，但以處理不當，人多不能盡其才，工作效率仍未發揮盡致。查考試取才不但要嚴格澈底，即一切事務官均須經過專門考試，並且錄取人員應加以訓練，訓練期滿予以試署，然後銓敘任用，考績獎懲，保障終身，如此方可促進行政工作的社會效率。

我國在考試院未成立以前，用人率皆根據人情面子，科舉雖屬考選性質，但是祇重通儒。不需專才，所以行政工作不能走入正軌。近年來考試院固每年定期分類招考，拔取專才，可是因爲名額有限，不能供應事務人員所需，以致舉荐制度同時存在，影響考試院的職權，至深且鉅，此似非改革不可。嗣後各機關對歷屆普通高等特種考試錄取人員應確認其地位，並提高其待遇，政府並應對各級行政機關用人明令限制，即一切未經考試及格者不准任用，否則不予發給。如此，我國社會行政機關便可得到專才。

取才與養才是姊妹行，取才如果有方，養才益須有道，不然事務人員的素質難望提高，工作效率無以增進。關於培養人才，一則指未來公務員的培養，一則指現任公務員的培養。未來公務員的培養應由政府獎勵各專門學校負責，如中央政治學校之對普通行政、地政、計政和合作人才，中央警官學校之對高等警官人才，稅務學校之對稅務人才，鹽務學校之對鹽務人才等訓練。公務員的培養，有關工作效率，或採輪流調訓，或採夜班補習，或採設校深造，均係完善制度。我國專門訓練社會行政人才的學校自今猶未成立，惟各大學設有社會學系者並非過少，其中若有手續簡便而兼重社會行政之系，可以責令培養未來的社會行政人員。至現任社會行政人員若能採調訓，補習或深造辦法，提高其素質，則工作效率的增進，可無疑義。

近年來，行政三聯制自應積極倡導之德，雷厲風行，增加行政效率良非淺鮮。所謂行政三聯，即設計執行考核三種工作聯在一起，而其中尤以考核一項爲最重要。英美中央政府對事務員工作，日有專人紀錄，平常每月作

正公務員考績法，對公務員的考績成績，每年舉行年終考核一次，每三年舉行總考核一次，俾資選調或獎懲。我國社會行政機關效率，應行改進者甚多，實屬當務之急。

此外，合理的人事處理不能缺少公務員的保障。本年國府頒行公務員退休法和公務員撫卹法，可為保障我國公務員的重要法規。依據公務員退休法，公務員退休分聲請和命令兩種。凡公務員任職十五年以上而年齡已達六十歲者，或任職二十五年以上而成績顯著者，得聲請退休。凡公務員年齡已達六十五歲以上者，或患為疾廢疾者，應命令退休，而退休的公務員，得分別情形受國家的退休金，逐年或一次結與。公務員撫卹法對於死亡的公務員，其無力殮葬者，給與殮葬補助費。至公務員因公死亡者，或在職十五年以上病故者，其遺族得領受撫卹金，逐年或一次給與。依於這兩種法規，國家對於公務員，扶老，卹病，殮死，恤孤，以至於養有寡寡，都有確定的制度。這種制度，對於奉公守法，盡心職責的公務員，不獨保障其終生，並且體恤其身後，足以獎進公務員的服務精神，而提高其工作效率。

五、中心工作與社會效率

第三、獲取和增進社會行政的社會效率必要針對目前最大的社會病症，確定社會行政的中心工作。現代的社會病症，大都起源於所謂社會貧。社會貧的本質，不同於自然貧。自然貧的起因，概由於天災地變，其事前防範和事後救濟，在我國今日，均屬於振濟委員會的職掌。至於社會貧的成因，或由於生產制度的改革，或由於法律關係的變更，或由於國家戰爭的影響，使社會中多數成員逐漸陷於貧窮狀態，不能維持其最低限度的生活。社會貧的現象一成，社會組織的種種缺陷便一一暴露出來，而此種種缺陷就是所謂社會病症。

我國目前社會病症發見的問題，大致不外勞工問題，農村問題，人口問題，婦女問題和兒童問題，惟婦女和兒童兩個問題似可包括於勞工問題和人口問題之中，故真正發見社會病症所在，乃勞工，農工和人口三者而已。這三大問題的來源，總括說來，就是一個貧字，這個貧當然是社會貧。所以我國的社會行政工作，為著獲取效率，除了貧困救助，國民保健，勞工福利，兒童福利，婦女救濟，社會服務等固當齊頭並進，以期醫治社會病症而外，特別應注重於合作事業和勞動服務的加強和推進，因為惟有這兩項工作才可以使人民跳出社會貧的苦海。

合作事業管理局和勞動局現在是社會部所屬的兩個重要機構，正彷彿是社會部這輛大車的兩個巨輪一樣。合作事業在過去確已有突飛猛進的氣象，尤其在抗戰以來的幾年中，迫於事實的需要，進展異常神速。勞動局雖成立不

久，但法制規章太嚴亦都粗具。如果今後推遲合作事業和發展全國勞力這兩種救貧工作，成爲社會行政工作的中心，則我國合作社社員的人數不難由現在的人數而增至數萬萬，至於義務勞工更不知其有幾千萬人，社會效率之大，可以想見。

六、實驗示範與社會效率

第四、獲取和增進社會行政的社會效率必須要實驗社會福利事業設施的制度和技術，爲社會樹立楷模。社會部設立北碚兒童福利實驗區之後，復於本年創辦重慶實驗救濟院，可以說就是爲着要實驗救濟制度和增進社會效率。該院分設護理、育幼、習藝、殘疾、安老和醫療六所，收容產婦，難童，游民，殘民，老人及貧病者，教養與技術訓練兼施，期建立養老育幼周卹殘疾的嶄新制度，以示範社會。實驗院的實驗方式，是以救濟訓練技能，藉生產維護事業，故極端重視習藝。全部習藝工廠計有棉織，縫紉，農牧，印刷，釀造，坑具等部門。此院因係草創，實驗成就如何，不能逆觀，惟社會行政機關已在從事實驗工作，可無疑問。這是我國社會行政走入效率主義的明證。我國社會行政不僅注重實驗，同時注意到示範。社會部的示範工作範圍最大的，要算是社會服務處，幾乎各大都市均已設立。社會服務處的工作是示範性質，大致不外四大類，卽生活服務，人事服務，文化服務和經濟服務。此四大類工作的內容極廣，現各處業已舉辦者，屬於生活服務事項的有社會食堂，社會公寓，標準理髮兩淋浴室，屬於人事服務事項的有職業介紹，公用電話，保健服務，旅居嚮導等；屬於文化服務事項的有圖書館，社交堂，俱樂部，升學指導，文化供應，補習學校等；屬於經濟服務事項的有小本貸款，代客買賣，納稅指導等。這些工作皆是爲著示範而設，旨在促進社會事業，而增加社會效率。

要之，社會行政機關爲發揮社會行政效率起見，不得不對其所主辦之社會事業無論在制度上或技術上，著手實驗和示範，作爲改進一般社會事業的張本。我國社會部舉辦實驗區，實驗院以及服務處等，可謂必然的動向，惟此動向尚須加強，即擴大實驗和示範工作的範圍，卽除社會救濟和服務之外人民團體組織訓練，勞工福利，社會運動等等，亦應包括在內，則益足以促進社會行政的社會效率。

七、獎導競賽與社會效率

最後、獲取和增進社會行政的社會效率須要利用獎助督導和工作競賽的方式，來推進社會福利事業。關於獎助，去年八月我國行政院令准社會部獎助社會福利事業暫行辦法公布施行，自斯凡社會救濟事業，社會服務事業，勞工福利事業，兒童福利事業，職業介紹事業，以及其他有關社會福利事業，祇要限於經濟無力擴充，經費中斷無法維持，或遭遇災變無力補救，均得申請補助。惟經社會部補助的事業主辦機關或團體，須受三種限制：第一、每

年經費預算決算收支對照表和業務報告書須呈部考核；第二、補助金經部指定用途者，不得移作別用，否則除停止補助外，並得酌量追繳之；第三、如有違法行為，經查屬實，或工作不力成績不良者，除依法辦理外，得隨時停止其補助。這種辦法，可謂深得獎勵之道。

在督導方面：社會部業已開始工運商運和農運三種督導工作，以工會為中心，分期督導福利事業，基層組織，幹部訓練，職業介紹，人事諮詢，子弟學校，補習夜校，戰時工作等等。惟此種督導，除了人民團體組織及社會運動，其他如社會救濟，社會服務等事業，皆甚需要。最好督導工作能深入民間，對於一切社會福利設施隨時隨地予以組織上，業務上，技術上，以及聯絡上必需的指導和督察，則社會福利事業當日臻科學化和合理化，益增社會行政的社會效率。

至於工作競賽，蘇聯所謂斯達漢諾夫運動，近年來我國逐漸被人重視，因其能夠提高工作效率。工作競賽所以有提高工作效率的實效，其原因有二。第一、工作競賽在方法的運用上，重誘導而不重威脅。威脅等於武力，縱可一時增加效率，然却不能持久。誘導根據有規律的培養人類的好奇性和有計劃的消除工作者的單調感覺這兩項原則，使人精神愉快，工作熱心，故效率因以提高。第二、工作競賽寓有教育意義，如同工作方法的適當運用，技術的改良等等，皆是教育和訓練的功績，以致促進工作效率。我國社會行政若能採行工作競賽制度，使異地或同地各性質相同的社會福利事業單位，產生教育，養育，生產，管理，健康，組織等類的競賽作用，不但各事業單位彼此得以頻頻觀摩接觸，消除隔閡衝突，增加諒解合作，並且專業自身得以屢屢日上，社會效率得以與時俱增。

八、結論

總之，社會行政是一種以政治力量，有計劃有系統的，推進社會福利事業的政治工作，以安定社會秩序，提高文化水準，而促使社會進步。獲取和增進社會行政的社會效率，固然問題複雜，但是賅括說來，要不外乎健全行政組織，改進人事處理，確定中心工作，實行實驗示範和利用獎勵競賽五端。我國社會行政因係新政，基礎未固，規模欠備，故社會效率一時尚無可言。惟此種政治工作關係重大，定要兼程趕上其他政治工作，配合起來，協力推動抗戰建國的巨輪，縮短必勝必成的距離。由以上討論可知我國社會行政實有積極加強縱橫機構，改善人才利用，以合作事業和義務勞動為工作的中心，藉實驗和示範為社會樹立楷模，而利用獎勵督導和工作競賽為手段，發展福利事業，助長工作效率，以促成抗戰勝利和建國大業的必要。

英國社會行政制度之演化

龍冠海

普通所謂社會福利工作在英國名爲「社會服務」(Social Service)。這裏所謂英國的社會行政制度即是指牠的社會服務實施的體系。現在英國的社會服務大半是從牠的「濟貧法」(Poor Laws)演化出來的。牠的濟貧法有一個很長久和很有趣的歷史，牠可以說是起源於中世紀封建制度之崩潰。在封建制度之下，貧窮尚未成一個嚴重的會問題。等到這制度崩潰之後，因失業無法維持生活而流浪者日增，於是貧窮的救濟便成爲嚴重的問題。在歐洲大陸，教會權力甚大，直至最近，貧窮的救濟多半由教會當局去辦理。但在英倫及蘇格蘭，自宗教革命和寺院瓦解之後，貧窮救濟則由國家負責。其辦法起初只是消極的和限制式的，如阻止討乞和流浪，限制私人施捨，不准工人由一教區自由遷移到另一教區。一五三一年便制定法令批准老年人和無能力的貧民求人賑濟。一五三六年又制法完全禁止討乞，令貧窮之兒童當學徒，又把有能力之貧民分爲「情願」與「不情願」二種。前者予以工作，後者則施以懲罰。但當時因尚無強制的稅收，只賴星期日牧師勸人捐款和教區管理者之募捐，以爲賑濟之用。一五七二年才有法律規定在教區中施行強制捐款以濟貧民的辦法。此成爲一六〇一年有名的「伊里雅濟貧法」之根據。此法承認國家應負起救濟貧窮之責任，規定每教區收稅用爲施賑，由司法官指定之監督人員收集之；又規定將依賴者分類，每類予以特殊的適當救濟，有能力之依賴者給予工作，殘廢者送入救濟院，兒童則令其當學徒。然而此法仍未能阻止貧依者之增加，這可以從一六六二年之居留法(Act of Settlement)及其他許多禁止流浪之法令見之。一七二二年又制定法律予有能力之貧依者以工作，由一教區或多數教區聯合設立習藝所(Work House)，讓這種人去當雇工，至於年老的貧民，小孩，及貧病者亦予以收容救濟。此法所收效果爲經濟，但把各種不同貧民置於一機關內，嚴重的行政問題便發生了。到一七八二年才通過一法律(Gilbert's Act)想克服這個困難，依此法，對於身體健全之貧依者院外救濟視爲必要。但這時跟着工業革命而來之經濟和社會解組以及工人中貧窮之加多，尚須其他方法來應付。於是到了一八九五年便有工資補助之救濟法的產生。依照這種辦法，凡是工資在之某水準下之工人皆由公家予以補助。這辦法對於雇主與工人皆有甚壞的影響，使成千成萬的變成貧依者，國家的賑濟開支亦大大的增加。

因爲原有的濟貧法使許多人不同意，政府於一八三二年就成立一個「皇家委員會」從事調查濟貧法的實施情形。

而提出報告和建議，結果是一八三四年濟貧法之修正，而廢除了許多原有的濟貧立法。俾韋氏夫婦 (Bathurst and Beattie Webb) 研究所得，(他們是研究濟貧法的權威)，一八三四年的修正法有三個主要原則：(一) 全國一律之原則，即全國每階級的貧困者之救濟是同樣的；(二) 「次於可取」之原則，即使被救濟的貧依者之經濟狀況不如最低級的獨立工人者之可取；(三) 成立習藝所之原則，即以院內救濟代替院外救濟。此外該修正法尚規定設立一個中央委員會，由三人組織之，有權控制整個貧窮救濟行政，並詳細限制地方官吏之工作，此辦法之實施由於教區救濟制度的廢除，而代以濟貧法聯合會或教區的聯合組織，由每區選出一個「保管委員會」(Board of Guardians)。因為首任的保管委員即有才幹，又能認真依法辦理，節省救濟費用不少。但自一八四八年之後該會之效力又失。這時舊有的許多限制辦法全已放棄，放任政策使成爲濟貧法之實施口號，同時工業界有新階級之興起，其哲學大半是個人主義的；他們及對政府的干涉，故把濟貧法之精神完全改變了。一八三四年的立法後來略有修改，而成爲近百年來英國濟貧政策與社會服務實施之濫觴和張本。茲依英人戴味遜氏 (Ronald C. Davison) 把近百年英國社會服務之變化分爲五個時期簡單敘述於后：

第一期(一八三四——一九〇〇年)在這期中因爲嚴格的個人主義得勢，使中央的集體實施之任何方式都有不利。自從一八三四年有名的「皇家委員會」把濟貧法的實施嚴格地緊縮之後，就是最進步的社會革命家也不敢建議對於貧窮，疾病，或失業之救濟採取何種政府的行動，除非是限於放任政策的範圍之內。直至廿世紀初期，濟貧法由保管委員會實施，皆以習藝所之試驗 (Workhouse Test) 爲依歸。院外救濟官方既不鼓勵，對於身體健全者之請求救濟又不能依照定例；而同時都市失業之反復發生顯然需要其他的補救辦法，因而有許多民衆的志願服務團體之產生。例如友誼會 (Friendly Society) 乃是勞工階級的一種自勵組織，負起疾病救濟及人壽保險之責任；工會亦試辦各種互惠保險，特別是失業保險；同時又有許多慈善組織之創立，其中有些於一八六九年併成一永久性之組織名爲「慈善組織會」(Charity Organization Society)。此外尚有許多暫時的救濟組織，這裏可以不必多舉。總之，在這期中中央的行政很受限制，全國性的集體社會服務尚未出現，只有很少數的服務工作由地方政府去負責辦理，至於志願團體的服務又感不足。

第二期(一九〇〇——一九〇八年)在本世紀之開始就感覺到舊有的公家和私人團體服務不足以應付環境；特別是在「波兒戰爭」(Boer War) 結束之時。因爲徵兵打仗的經驗，而怕國民體格之退化，於是有一次大的革新，即營養不足之學童由公家補助給養。從前雖然有供給學童膳食辦法，但那是由志願機關去辦理，在貧窮區中分發。

自一九〇四年起，凡五歲至十四歲營養不良之學童則由教育當局負責照料。一九〇六年實施學童健康檢查，後來又增設學校醫藥服務，學童在彼時期有三次之免費檢查；至於醫藥和牙齒的治療則收低廉之費；但此費可以收回，如果學校管理委員會所聘之志願服務人員認為學童家庭貧窮亦可免收。在成人的衛生服務方面，如母性及兒童福利亦規定有收費的辦法。

另一種服務的實驗是關於失業的。一九〇五年國會通過失業工人法 (Unemployed Workmen's Act)，並設立特別的地方機構以補充濟貧法之不足。此法之目的只是提倡暫時的地方救濟工作，僅施行於英倫失業嚴重的地方。至於全國性的勞工介紹則尚未施行。此外尚有工廠法，社會保險，以及其他預防貧窮方法之實驗；但在實施方面中央對於地方政府只予以補助，而沒有直接的監督，因為當時一般人對於社會服務直接由國家來辦理總是反對的，並且認為有不可避免之危險，但同時地方政府也有其缺點，即財政不足與人才缺乏，然而一般却相信這種缺點以後是可以補救的。

在這期中尚有一種新的趨勢，這可以從一九〇五——一九〇九年的濟貧法委員會的報告和建議中見之。該委員會的報告分為兩種，一為多數委員的報告，一為少數委員的報告，二者均責備舊有的制度，並建議取消保管委員會和濟貧法聯合會。多數的報告主張廢除一八三四年的立法原則，而提倡新的預防的補助方法，使濟貧法之實施更加人道化；又主張各種貧困者應有特殊的機關予以救濟，院外救濟亦應加以充實。該報告中建議成立一個主管機關以管轄一切公家補助的救濟工作。公家補助 (Public assistance) 這名詞則用以代替濟貧法。少數委員的報告主張完全取消濟貧法而以社會保險制度代之。該報告中指出原有制度之失敗，認為國家的責任是預防貧窮而不是減輕貧窮。濟貧法保管者的職能應交給地方政府當局而分給當時的縣議會中四個委員會，即教育委員會完全負責管轄學齡的兒童；衛生委員會負責管理病人與永久殘廢者；療養院委員會負責管轄患神經病者和各種心理缺陷的救濟；即金委員會監督年老得卹金者。依該報告之建議，若是中央政府能使勞工之供求平均化讓工作有繼續性，又使季候的職業有限制，則工人可以沒有失業之患。雖然這些建議沒有立刻被採納為立法的根據，但該委員會的工作却直接影響了後來整個的貧窮救濟問題，這倒是很值得我們注意的。

第三期 (一九〇八——一九一四年) 在這六年中英國的社會政策大有改變，觀點放大，實驗增加，財源亦豐富；英國人的社會覺悟差不多完全提醒了，對於勞工的地位大有改進，後來許多社會立法的進展都可以溯源於此。一九〇八年首次有養老金的立法；一九〇九年首次有國家性之勞工介紹制度及法定最低工資制；一九一一年國民健康

保險的大計畫也得了承認成爲戰後失業保險之前驅。一九一三年中央政府亦首次給地方政府以任它建築之津貼。這種種革新是值得讚揚的，但實施的方法却不見得與現在的社會服務行政相合。除勞工介紹制外，差不多沒有一樣不能加以批評。自歐戰發生之後，給予養老金的方法已經改變；原規定工會與聯合職工議會爲決定工資之團體，但牠們却不能合作；失業保險之實施常有困難；健康保險的醫藥方面也有缺點；整個的強制出資保險之原則在國民心理上產生不利的反響，而給政府許多麻煩。但總而觀之，在這期中，英國社會立法最顯著的一點乃是放棄了以前的「一切委之地方政府」的格言，而採取這樣的觀點，即中央政府可以負起所需要的新社會服務之財政上與行政上的重大負擔。這在英國的社會行政史上不能不算是一個大轉變。

第四期（一九一四——一九一八年）歐戰使英國的社會行政制度之演進似乎暫告停頓，但對於社會情況却產生了許多重要的變遷。從社會服務的立場言之，最大的一個變遷或影響是軍政部給好幾百萬的家庭以經濟上的補助。同時男女工人的工資水準被提高，消費力增加，民衆的生活標準也比從前高些。這完全是中央政府控制的時期。從工業的管制到免役軍人及其家屬的教養都是屬於中央部署；卹金與各種補助亦皆由中央支付。戰前中央負起社會行政之傾向，於戰時及戰後更加得到鼓勵。地方政府在這方面既未擴張其權力，也沒有負起什末重要的社會行政責任，除了住宅的救濟之外。至於濟貧法的管理原則與方法亦無重大的改變，仍是獨立存在。

一九一八年的教育法（Education Act）亦值得我們在這裏提一提。此法不但使官辦的教育制度有技術上之改進，並且計畫使未達十八歲的失學者受半日的強制教育，但此法並未得到大衆的擁護，而到了一九二〇年又受經濟恐慌的潮流之打擊，也就不存在了。

第五期（一九一八——一九三五年）在這期的首兩年中曾有一實驗，即無條件地給所有的失業者及免役軍人大量的補助。這個辦法影響後來相當大。一九一九年國會通過設立一衛生部，把各種屬於公共衛生和福利的職務合併起來，對於濟貧法有一般的監督權。一九二〇年的法律規定，除了耕地的和家事服務者之外，凡是每週工資在二十五美元以下的工人，全都實施失業保險。一九二六年的法律有關於寡婦，孤兒及六十五歲以上者的歲金之規定，一九二七年的濟貧法更把過去數世紀之濟貧法合併起來，成爲一種比較完全的法典，包含英國的濟貧政策之特點。一九二九年的地方政府法（Local Government Act）之創制目的爲調整地方的負擔，廢除了濟貧法保管委員會，而將其工作交給地方政府，把整個濟貧法的實施責任委之縣議會與城邑議會。此法最重要的一點是授權衛生部漸漸的把濟貧法分裂，使有的人可以不屬於該法的範圍之內，此法指出本世紀以來救濟原則之變遷；牠所代表的不僅是較好

的行政技術，而是社會政策的革新，即設法減少貧窮救濟之需要，注重治本而不注重治標。換言之，從貧窮問題的起源去解決，不是等到貧窮發生了影響之後才予以救濟。這在觀點上可以說是個一大進步。但不幸濟貧法在新的較好的治理與在新的公家補助的名義之下，對於民衆也沒有得到很好的反應。總而觀之，此期中所創制的失業保險與卹金制度皆係由中央實施，把地方的貧窮救濟之負擔減輕不少。養老金計畫之實施在行政上和財政上皆未遇到多大困難；遇到困難最多的爲失業保險，一直到了一九三五年才比較安定。在中央方面管轄社會行政的主要都署爲衛生部與教育部，在地方爲縣參議會與城邑參議會。

總之、從歷史上看來，英國的社會行政是以幾百年來的濟貧法爲中心。其實施在本世紀之前大半是放任的，消極的，和地方性的。到了本世紀之後才漸漸的變爲統制的，積極的，和全國性的，或中央集權的。以前偏重消極的救濟，現在注重積極的預防，特別利用社會保險和公家補助的辦法。（關於這兩種辦法的施行實例，作者將另有專篇詳述，此處不贅。）

本篇主要參考書：（一）“Poor Laws”, in the *Encyclopaedia of the Social Sciences*. (11) “The Evolution of British Social Services” by Ronald C. Davison, *The Social Service Review*, Dec; 1935.

（二）*Principles of Social Administration*, by T. S. Simey, London: Oxford Univ. Press, 1937. (此書係英國社會行政之分析與批評，作者已另文介紹。)

蘇聯的工業化與社會建設

趙康

一、蘇聯工業化的實質

蘇聯是以社會主義立國的國家，它的社會建設之基礎，乃社會主義的經濟制度，而社會主義的工業化，又為此種經濟制度的根本。蘇聯革命以後，其社會建設的成就，主要的原因，要歸功於國家工業化政策的成功。

什麼是工業化呢？就是要發展大工業，提高工業在全國經濟建設上的比重。工業化的特質，主要有以下幾點：

- 一、在重工業與輕工業之間，力謀迅速發展重工業。
- 二、工業發展之比較，特別着重工業之發展。
- 三、發展城市和工業中心，增加從事工業之人口，而相對地，有時絕對地減低農村之人口。
- 四、發展大生產，驅逐小生產。
- 五、實施農業之技術改造，使用新式機器從事耕種。

此種工業化，並非社會主義所專有。遠在十八世紀後半期，歐洲已開始資本主義的工業化過程。最先實施工業化的為英國，其後為法、德、美等國。但是，蘇聯所實施的工業化，與英、法、德、美等國的工業化，基本上並不相同，其不同之點，主要如下：

- 一、蘇聯的工業化，是以財產公有為基礎發展起來的；英美等國的工業化，是以財產私有為基礎發展起來的。
- 二、蘇聯工業化的資金，完全靠着自力更生，從國內想辦法。其他國家的工業化，却可利用外資，如舉借外債，利用戰勝賠款，吸取殖民地資金等。
- 三、蘇聯的工業化，乃以計劃經濟為原則。其他國家的工業化，乃從追求利潤和自由競爭的原則發展起來的。此種區別，甚為重要。祇有了解這種區別，才能明瞭蘇聯工業化的實質，而不致與其他國家的工業化，混為一談。再者，從蘇聯國家工業化本身的特質方面說起來，又可簡單指出以下幾點：
 - 一、力求發展國民經濟中之國家成份，以鞏固社會主義。
 - 二、實施計劃經濟。
 - 三、土地國有，促進大規模之農業集體耕種。

四、勵行節省非生產之建設，把節約之資金，從事開辦工廠。

蘇聯國家工業化的這幾個特質，使蘇聯在工業化的組織和速度方面，較之其他國家的工業化，有更顯著的成績，而且避免了其他國家工業化過程中所發生的「病態」，如經濟危機，貧富懸殊而引起之政治危機，農村與城市之對立，失業恐慌等等。蘇聯的工業化，可以說是新時代的工業化，它把十八世紀後半期以後資本主義工業化之技術上的優點，發揚光大；而將其社會經濟組織的弱點，加以克服。這種工業化，一般人叫做社會主義的工業化。

一一、蘇聯工業化的歷史

蘇聯十月革命，雖然在政治制度方面，推翻了舊的統治，然而在社會經濟結構方面，還沒有實行完全徹底改造，當蘇聯當局採行新經濟政策時，蘇聯存在着五種社會經濟結構成分：（一）宗法經濟（多半是自給經濟），（二）小商品生產（出賣糧食的農民中之大多數），（三）私人經營的資本主義，（四）國家資本主義，（五）社會主義。在這五種成份中，祇有社會主義成份在經濟建設中佔完全支配的地位時，纔能實現社會經濟結構之徹底改造，亦纔能實現社會主義社會之建設，蘇聯當局當時經濟建設的方針，正是力謀此種社會經濟結構成份之轉變，鞏固社會主義社會建設之基礎。蘇聯當局的國家工業化政策，也正是從這個觀點上提出來的。

列寧曾經說過：「只有當國家已電氣化時，當我們已給工業，農業以及運輸業建立起現代的大工業技術基礎時，我們才獲得最後勝利。」這正是蘇聯國家工業化的內容，也就是蘇聯經濟建設的重點。

蘇聯國家工業化政策之實施，乃開始於一九二六年。在這以前曾經過一個準備的時期，即一九二一年至一九二五年的經濟復興時期。這個時期的任務，乃在復興被戰爭所破壞了的國民經濟，提高農業，整頓工業。到一九二五年末至一九二六年初，蘇聯農業生產，已達戰前水準百分之一〇三；工業生產，在數量上亦已趕上戰前水準。但是，蘇聯的工業在這個時期仍然是很落後的，工業產品僅佔全部生產品三分之一，工業的基礎仍然沒有現代化的技術配備，而所整頓的工業，亦偏重於輕工業，而非重工業。換一句話說，蘇聯當時還沒有衝出落後的農業國家的範圍。蘇聯當局，看到這種情形是決不能保障國家的生存的。無論從保障國家的經濟獨立性上說，無論從鞏固國防力量方面說，無論從建立一個新社會必需的條件上說，都非發展工業不可。所以史大林當時說：

「把蘇聯由農業國變為能夠以自己本身力量來生產必需機器設備的工業國，這正是我們的總路線和實質。」因此，一九二五年十二月，蘇聯第十四屆黨大會上，才通過採行國家工業化政策。當時國家工業化政策的重心為：

一、以發展重工業為中心。

二、以現代化的新技術改造舊有工廠。

三、開創帝俄時代所沒有的許多基本工業如：如機器製造工廠，機台、汽車、製造工廠，冶金及化學工廠等。

四、開辦新的國防工業，如製造飛機，坦克、砲、機關槍、彈藥等的工廠。

五、開辦曳引機與現代農業機器製造工廠，以期農業之改造。

那麼，要順利實施工業化政策，必須有豐富的工業資源，大批的資金，充分的技術人才，蘇聯當時關於這方面的情形是怎樣呢？

說到天然的工業資源，蘇聯是毫無問題的。蘇聯的確可稱為地大物博，有很豐富的鐵礦，煤礦、石油、糧食、棉花、木材等。其鐵礦的蘊藏量為一一〇萬萬噸，佔全世界鐵礦蘊藏量百分之十四。煤礦的蘊藏量為一六五四〇萬噸，佔全世界蘊藏量百分之二十。煤油的蘊藏量為四六七九百萬噸，佔全世界蘊藏量百分之五十九。蘇聯所缺乏的，唯為橡皮，但是不久以後，他們也能自行製造橡皮了。所以從工業化所需的天然資源方面說起來，蘇聯是沒有問題的。

講到資金方面，蘇聯就較感困難，因為蘇聯當時不能從任何外國，取得借款，祇有從自己國內想辦法，可是蘇聯國家當時還並不富足，但是蘇聯因為土地、工業、運輸業、銀行、商業等均屬於國有，所以當局能夠勵行節約，儉省浪費，以國營事業所得的利潤，來蓄積發展工業所必要的資金。同時，蘇聯政府宣佈取消帝俄政府的外債，這些外債每年的利息，即達數萬萬金盧布，此項巨款，亦被移為建設之用。在國內公債方面，蘇聯政府曾發行了二萬萬盧布的工業化公債，以為建設工業之用。總之，在資金方面，蘇聯政府完全靠着刻苦節約與自力更生，來設法籌集。

在技術人才方面，蘇聯當局曾提出「幹部決定一切」的口號，大量培養各種新的專門人才，提倡科學，披擯新進，以資補充。同時，並聘用外國工程師，但以絕對遵守蘇聯政府的一切法令為條件。

蘇聯當局，正是在此種情形之下，來利用資源，蓄積資金，訓練人才，以實施工業化。從一九二五年工業化開始，到第一次五年計劃施行時，即所謂為國家工業化奮鬥的時期。蘇聯國家工業化的規模和性質，可以從以下每年年底蘇聯國民經濟基本基金與流轉基金的數字看出來：（單位百萬盧布，以一九二五年至一九二六年的價格為標準）

	一九二五年	一九二六年	一九二七年	一九二八年	一九二九年
農業	二六、一四二、五	二七、四九〇、九	二八、七一三、三	三〇、一七四、四	
工業	七、四三五、三	八、二五七、五	九、四九九、九	一一、二八六、一	
電氣化	三二九、〇	五二七、八	七六八、五	一、〇九四、三	
運輸	一〇、九八七、七	三、二四八、三	一、八〇五、七	一二、五五八、四	
總計	四四、八九四、三	四七、五二四、五	五〇、七八七、四	五五、一一三、二	

由此可見工業投資的增加速度是很快的，而在工業投資當中，主要部份又是屬於重工業。譬如一九二八年至一九二九年度，工業的投資為十七萬八千六百二十萬盧布，其中投資於重工業者約十三萬萬盧布。

至一九二七年末，工業化的實施已有良好之成績，工業的生產，已超過戰前的水準，而工業在國民經濟中之比重，已達至百分之四十二。許多大的工廠，大的企業，都建設起來了。

從一九二五年到一九二八年，工業化已打下了堅固的根基，一九二八年的秋天，遂開始第一次五年計劃。這個計劃乃憑藉工業化已得的成就，更加發展工業，並進一步用新式技術，改造農業。按照第一次五年計劃，由一九二八年至一九三三年經濟建設投資總數，決定為六百四十六萬萬盧布，其中投入工業和電氣化方面的資金為一百九十五萬萬盧布，投入運輸業的資金為一百萬萬盧布，投入農業的資金，為二百三十二萬萬盧布。

第一次五年計劃於一九三三年初，即四年零三個月內完成，此時蘇聯已建起許多大的工業，開辦了二千四百個新企業，如黑色冶金業，汽車、機台、曳引機及現代農業機器製造工業，化學工業，航空工業，電力製造業等，均開辦起來了。蘇聯工業出產量的比重，已增長到百分之七十。蘇聯在事實上已經從一個農業國家，變成一個工業國家了。而農業方面，也因為工業的發展，得到了技術上的改造，使一個小農經濟的國家，變成一個以機械化和集體化為基礎的農業國家。此時百分之六十的農業經營已加入集體農莊，佔耕地面積百分之七十以上。在整個國民經濟中社會主義成份與私有成份比較起來，社會主義的工業，佔全部工業百分之九十九；社會主義的農業（國營農莊與集體農莊），佔全國總產額面積百分之八四·五。

繼第一次五年計劃之後，復於一九三三年年底，採行第二次五年計劃，而於一九三七年四月一日完成。第二次五年計劃的任務，是鞏固全部國民經濟之技術設備。第二次五年計劃的結果，蘇聯的工業生產，與戰前比較起來已增加九倍以上，而社會主義工業，已佔全部工業生產品百分之九十九·九七，私有工業所佔成份不過百分之〇·〇三。

三、農業的集體化，亦告成功。一九三七年，蘇聯農業莊已包含一千八百五十萬農戶，佔農戶總數百分之九十三，社會主義農業，已佔全國穀物播種面積百分之九十九。

蘇聯自己的觀察，經過了第一、二次五年計劃以後，蘇聯已經實現了社會主義社會之建設，就是說，社會主義經濟體系已經佔完全支配的地位。但是，蘇聯還沒有實現共產主義，即「各盡所能，所取所需」的社會。因為蘇聯在經濟方面，即以人口為標準來計算的工業出產額方面，仍然落後。一九三八年所開始的第三次五年計劃，其主要任務，就是要克服這種落後，更加擴大工業建設，發展生產技術和工業速度，使全國充滿豐富的消費品，以期實現「各盡所能，各取所需」的社會。可是因為納粹的侵略，蘇聯被迫，起而應戰，不得不將平時的經濟建設改入戰時經濟的軌道，第三次五年計劃所預定的目標，不免要受影響，但是，正因為蘇聯有了工業化的基礎和三次五年計劃的成就，因此才有高度發展的國防工業，生產大量的坦克，飛機，大砲和各種軍用品，以加強軍隊的技術配備，抵抗納粹的侵略。

三、蘇聯工業化與社會建設

蘇聯工業化的發展，對於蘇聯現代的社會建設，有決定的意義。換一句話說，即由於工業化政策的成功，蘇聯社會乃得到完全與徹底的改造。

蘇聯從落後的農業社會，變成富強的工業社會，其基本前提，就是工業化，因此，使蘇聯的社會基礎，能日臻於鞏固。帝俄時代的工業基礎，較之歐美各工業國家，本來甚為薄弱，革命以前一九一三年，帝俄工業生產品總值僅為一百一十萬萬盧布，不過佔全世界工業生產品總值百分之二·六。而在全部工業中，重工業的發展尤為落後，輕工業與食品工業佔全部工業百分之六十，而黑色冶金業不過佔百分之四·七，石油產業佔百分之二·八，煤業佔百分之二·九，機器製造業佔百分之五·八，其他如鉛，鋅，橡皮，化學肥料等，均係依賴外國的輸入。此種薄弱的工業基礎，當然不能建設一個富強的國家社會，並保障國家的獨立自主。關於帝俄時代這種社會落後的危險，史太林曾經說過：

「舊俄羅斯歷史的內容，就是在於它因落後而時常挨打。蒙古的可汗會打過它。土耳其的貴族會打過它。瑞典的封建主會打過它。波蘭及立陶宛的地主會打過它。英法的資本家會打過它。日本的爵士會打過它。大家都打它，就是因為它落後。因為它的軍備落後，文化落後，國家落後，工業落後，農業落後。大家都打過它，就是因為這既可獲利，又不致受到報應。」

因此，他說：

「我們比先進國家落後了五十年至一百年。我們應當在十年以內跑完這個距離。或者是我們做到這一點，或者是我們被人打翻。」

落後是農事社會的特點，要使一個國家不落後，必須使這個國家的基礎，建築在工業社會上，而不是建築在農業社會上。蘇聯經過十幾年來的奮鬥，把國家的基礎奠定在現代化的工業社會上。一九三七年工業生產的總值，已達九百五十五萬萬盧布，佔全世界工業生產總值百分之二三·七。正因為這樣，所以蘇聯能夠在軍事、經濟、社會、文化各方面，逐漸克服自己落後的現象，終至達於富強的境地。

蘇聯社會改造最艱辛的工作，為社會主義的農村建設。此種工作，由於國家工業化政策之成功而奠定基礎。它除了有現代化的技術裝備，農業的集體化是不可能的。兩個五年計劃，實現了農村中的技術改造，因此農業集體化也才能成功。由此可見，農業的機械化和集體化，為蘇聯農村改造不可分離之基礎。

一九一六年，帝俄農業動力的備用，其中百分之九九·二，均屬於耕牛，而機械動力所佔之成份，幾微不足道。一九三八年，蘇聯農業動力的備用，其中機械動力佔百分之六九·九，耕牛動力僅佔百分之三〇·一。一九四〇年，農業中使用的曳引機達五十二萬三千架，耕種兩用機達十八萬二千架，載貨汽車達二十萬輛。如此的技術裝備，使蘇聯的農業勞動變成工業勞動的另一形態。

但是，另一方面說起來，假定沒有農業的集體化，農業機械化的發展是很困難的。蘇聯農業集體化的歷史，是長期奮鬥的歷史。一九三八年，加入集體農莊的戶數，已達全體農戶總數百分之九三·五。集體農莊，成為蘇聯農村組織的基本形式，耕種着全部農業耕地百分之九九·三。集體農莊所領有的土地，仍為國家的財產，但集體農莊有永久使用權，集體農莊所有的生產工具，為集體農莊的財產。集體農莊所有的收入，於履行繳納國家的規定以外，均由集體農莊莊員所分配。集體農莊的最高管理機關為莊員大會，農莊主席與管理處，均由大會所產生。在莊員大會上，解決集體農莊的一切重大問題。集體農莊的基本生產單位為經常的生產隊，計算每一莊員工作的單位為勞動日。這種集體化的農業合作組織，較之小農經營顯佔優勢，而為農民所熱心擁護。一九四〇年，蘇聯全國的集體農莊達二十五萬，它們就是蘇聯農村建設的支柱。

因為農業的機械化，使城市與農村間的對立，逐漸消失。城市與農村間的經濟和文化關係，愈為密切。農村從城市裏弄來工業方面的各種幫助，如農業機械、汽車、人員及物資等。而農村本身，亦開辦各種工業如機器曳引機、榨油機、碾米機、小電力站等，因為農業機械化而節省了農村人口，並可流入城市，補充工業勞動力之需要。因此，城

而與農村之關係，可以建立合作關係，而消除貧困現象，爲之消滅，集體農莊的收入日益增加，每個莊員的生活日益改善，而農村各種社會文化事業之設施，遠更爲開展。一九三九年，蘇聯農村中共有圖書館六一六三六處，俱樂部九五二七四所，劇院二六五所，電影機一八八〇架，其中有聲電影機七二三六架，病院數萬所，無數的休養所，兒童園，在農村中建設起來。帝俄時代的舊式農村，已漸絕跡，而新的農村，有各種公共建築、俱樂部、學校、無線電、托兒所、圖書館、曳引機、收割兩用機、汽車等等。這種新農村的建設，當然是十幾年來農村改造的結果。在這種農村裏面農民的生活情況，史太林曾這樣說過：

「現在，隨便那一個農民，不管是集體農民，或個體農民，只要是願意誠懇工作，而不偷懶，不游蕩，不侵吞集體農莊財產，那他就享有享受人生幸福的可能。」

蘇聯工業化的發展，與生產力有計劃的分佈，不僅改變了農村的面貌，而且也改變了特別落後的邊區與民族的面貌。在白俄羅斯，烏克蘭，高加索，中亞細亞，卡薩赫斯坦，烏拉爾，西伯利亞，遠東邊疆及其他許多地方，都開辦了許多的大工廠，建設了許多大的工業中心和城市。在十二年中，蘇聯新成立的市鎮達一五三七處，其中城市佔二一三處。這樣，不僅使過去比較落後的地帶，在經濟上獲得平衡發展，變成居民衆多的大城市；而且使比較落後的民族，能夠向前發展，獲得平等的基礎。我們曉得：蘇聯是一個多民族的國家，國內共有六十幾種民族，這些民族之間的社會發展，懸殊甚巨，蘇聯在政治上雖然規定了國內各民族一律平等的原則，並在政治制度上保障此項原則的實現。但是，假若這些落後民族的經濟發展仍然長期陷於低級的階級，那麼它們仍難獲得真正的平等的地位。工業化政策，及五年計劃使原料產地和工業城市接合起來的方針，把這些地區的經濟狀況根本改變，以一日千里之勢迎頭趕上，這些地方也有了大工廠，大農莊，也有了電氣化，也有了現代化的城市，這樣當然就會提高他們物質與文化生活，與其他較爲發展的民族得到真正的平等。

蘇聯社會改造的目標，是建設社會主義社會。由於國家工業化政策的成功，五年計劃實施之結果，社會主義已成為蘇聯社會經濟結構的基本形式。社會主義經濟的比重在一九三八年，國民收入中佔百分之九九·三，全部工業生產量中佔百分之九九·八，農村經濟生產量中佔百分之九八·九，商業流動中佔百分之九十九。因此，使社會中階級分裂，農村與城市對立等等之病態，根本消除。

蘇聯社會組織的經濟基礎，爲生產工具的社會所有制，蘇聯憲法內曾有下列規定：

「蘇聯社會主義所有制，具有兩種形態：國有財產（全民所有）的形態，與合作集體農莊財產（各個集體農莊

的財產，合作組織的財產）的形態。」（蘇聯憲法第二章社會組織第五條）

「土地連同其蘊藏、水流、森林、工廠、製糖廠、鑛山、鐵路運輸、水上及空中運輸、銀行、交通工
具、巨大國營農業組織（國營農莊及機器曳引機站等）以及城市和工業區域之公營企業及住宅固定基金，均為國家
財產，亦即全體人民之財產。」（第一章第六條）

「集體農莊及合作組織之公共企業連同其牲畜、器械、集體農莊及合作組織所出產之物品，及所有公共建築，
均為集體農莊及合作組織公有社會主義財產。」

「每一集體農戶，除公共集體農莊之主要收入外，依據農業組合法規之規定，可以私自利用附著於田莊之小塊
土地，及附著於田莊小塊土地之副業，以及住宅、牲畜、家禽及零星農具為私有財產。」（第一章第七條）

「集體農莊佔有之土地，保護免費及無限期永遠使用之。」（第一章第八條）

「社會主義經濟制度，為蘇聯經濟之支配方式，同時法律許可個別的農民及手工業者小規模之私有經濟，但以
基於個人勞動而不剝削他人勞動者為限。」（第一章第九條）

「公民對於自己勞動收入及儲蓄，住宅及家庭副業，家庭經濟及應用上之物品，個人使用及便利上之器具等所
有權以及公民所有之繼承權，均以法律保護之。」（第一章第十條）

從以上的規定，可知蘇聯社會主義所有制兩種財產形態的分別，國有財產為整個國家整個人民所支配，集體農

莊財產則為各個集體農莊或合作組織所支配。因此而產生國有企業與集體農莊在物產分配與勞動支付上的差別。國
有企業中工人的工資，是根據國家所確定的標準而決定與支付的；集體農莊莊員的工資，則是根據勞動日，及

集體農莊所出產的物產數量，確定其標準的，集體農莊完全支配執行國家規定外所剩下的產品，而國有企業的出產則
全部歸國家所支配。

蘇聯憲法第一章第十二條規定：「依據『不勞動者不得食』之原則，蘇聯境內之勞動者每一有工作能力之公民
之職責及榮譽事業。」各盡所能，各取所需」之原則，正推行於蘇聯。」蘇聯社會建設最大之成就，乃轉變了每一
公民對於勞動的觀念；勞動成為社會服務之高尚事業，科學與技術之進展，解除了勞動在體力上之沉重負擔，而變
得輕鬆和愉快。在這種基礎上，工作競賽和斯達哈諾夫運動乃能廣泛開展起來。

蘇聯社會建設的成就，在此對德抗戰中已充分表現出來，整個社會成了一個堅強的戰鬥體，發揮無窮的力
量，抵禦萬敵之侵略。這種成就，當然不是偶然的，而是蘇聯立國二十多年來奮鬥的結果。這種奮鬥主要的功績，
由於蘇聯當局眼光看得遠，脚步站得穩；善於選擇方向，把握重點，運用科學和組織，把一個落後的國家，變成富
強的社會。

邊疆社會建設

李安宅

一般之談建設者，多在於聲光化電之爲用，以爲我所需者以此而已。或鑑於物質文明之爲害，以致希望歸真返樸，恢復原始生活。殊不知全世坐病不在物質文明，而在社會習慣不能與物質建設並駕齊驅。故希望開倒車者，終於夢醒；而只求物質建設者，亦爲捨本求末。

以何爲本？本在人羣。人在羣中生活，非因見於羣之需要而有羣，有如民約論者之所主張。乃因人生即在羣體之中，縱欲離羣而不可得。人生既在羣體之中，故求人與人間之適應。這種適應，包括人生內部衝動的調協統一，與夫外界關係的相提並進。兩面工夫扭作一團，表現於個人者謂之人格，表現於團體者謂之社會秩序；就人格統一說，叫作個性化，就團體並進說，叫作社會化。

何謂捨本求末？人生一切設施，乃是爲了人生本身。故改善人類全體的生活也好，創造人類繼起的生命也好，都是人生本身內所有之事，即所謂本。所有本上添枝，枝上添葉的花樣，如同蔬菜米麵，車船騎馬，樓台殿閣，綾羅錦繡，文物制度，都是爲本而有的手段，即所謂末。將手段當作目的，以至忘了目的，就是捨本求末。所以爲了生活而吃飯，才是有意義的人生，即本固枝榮的人生；爲了吃飯而生活，便算行尸走肉的人生，即本末倒置的人生。

然在原始時代，工具簡單，經屬本末倒置，也只於是行尸走肉而已，只於沒有意義而已，到底還算人生，到底還不全誤用工具，戕賊人生，而大規模地毀滅人生。到了現在，人類征服自然界的工具日新月異，銳不可當。倘不用之於利世福民，而用之於自相殘殺，便有毀滅人類的可能，物質文明的增長增高，乃由人類適應於自然界逐漸演進化而來。適應技術有了基礎，層層積累，自有成果。倘欲拋棄此等，無論勢所不能，即或可能，亦必淪人類於兩腿動物而不復得與其他動物相競存。荀子說「有無異類也，非治亂也……多寡異類也，非治亂也」。爲欲求治而希望恢復原始生活，此之謂開倒車。因其違反本來趨勢，不克兌現，故謂其爲夢魘。

治亂之道，不在有者無之，多者寡之，而在致而用之，統而制之。欲將物質文明（即所謂人生工具）加以統制利用，便非謀求人類生活之合理化不可。譬如御馬，必有騎術。譬如教人，必先勵行。既有工具而應該利用工具之

人反不能控制自己，當如小兒玩火自焚，揮刀自割，弄炸彈自遺粉碎。而火與刀與炸彈愈益有效，為害亦愈劇烈。正如無騎術者馬愈駿，愈遭顛覆；不勵行者越過高才，越招自悔。現代世界之病，正坐物質文明過高，而社會習慣不能與之並駕齊驅。以不明彼此權界之人羣而操危險萬狀之工具，焉得不害己害人？故先覺之士，大聲疾呼，提倡人本之學。蓋欲造就現代公民，得工具之準而利用之。

造就現代公民，使在彼此權界中得到自由，互相提攜，和衷共濟，則平等博愛自在其中。此之謂好的社會習慣，此之謂健全合理的人羣生活，此之謂人本之學之實現。人本之學愈高，實現得愈益完備，則大匠之手無棄材，對於工具之學愈益進步，愈益利用得當。故為治之道不在恢復原始生活，或只於要求物質建設，而在社會建設。因為造就現代公民，使在彼此權界中得到自由，以便互相提攜，和衷共濟，而涵蓋乎平等博愛等實際，乃是社會建設的具體詮釋。

吾黨提倡五大建設，經濟建設即工具之學之實現，其他心理、倫理、社會、政治等建設，歸根結底，皆以工具之學與人本之學相提並論，均可歸納於上述社會建設之中。此種含義的社會建設，所以能夠涵蓋其他四種建設的緣故，乃因其有自動自發的質性。蓋就由上而一言，一切均為政治建設，即經濟建設亦在其中。若就政府因勢利導而使人民自助自主言，則四種建設乃係賴的工夫，創造新的人羣習慣的工夫。在此種觀點之下，政治社會兩項不必論，心理建設與倫理建設，豈非公民的心理、公民的關係嗎？

在西洋各國，物質建設已有相當基礎，唯一需要乃在建設合理的社會關係，以便利用此等工具而期福世惠民的效果。社會建設能夠與之相配，則物質建設自可百尺竿頭更進一步。在我國，廣大的羣衆還以小社區的經濟自足為基礎，而生活於家族主義的行為型態之中。就人倫關係說，我們缺乏現代公民。就自然控制說，我們又缺乏機械工業。兩感不足的局面，即有軒輊，亦如所謂小貧大貧，非由單面建設所得為功。在我們是吃飯問題，在他們是分配問題。我們連吃飯都有問題，自較人家稍遜一籌。而我們的吃飯能力必與作人水平共同提高，方始有濟，正是我們建國工作特別艱鉅的地方。此亦有如人家只須抗戰，而我們必得抗戰建國變成同一過程，担負便不能不特別艱鉅了。

只有大貧小貧的國家，乃欲發奮為雄，則其建國工作，自非單獨由上而下的行政，所得充足有效。必須國民自願自主，風起雲湧，共濟時艱，方能大踏一步而躋於康樂之途。即就行政而論，亦以社會行政為主要。故漢化階級愈落後，其需要於社會建設者亦愈嚴重。我們說，「希望開倒車者終於夢醒，而只要求物質建設者亦為捨本求

末，便是這種道理。

就我國一般而論是如此，就邊疆局部而論尤為如此。蓋邊疆之所以為邊疆，即在生產基礎尚滯於畜牧階段，而人羣關係尚限於部落之中。欲以現代技術增加其畜產，改良其品種，以收因地制宜之效，而且使之工業化，以與一般建國要求相適應，自非憑藉社會行政，推動社會工作，使之超過部落生活，實現公民原則，自動自助，發動新文化運動不為功。是故邊疆建設，主要乃為社會建設。

倘不社會建設之道是由，過去只有冠蓋往還，甚或兵戎相見，而無實質上之融和，姑不具論。即就發展交通，推動實業而言，邊民沒有欣賞的反應，自發的參加，還不是爾為爾，我為我，只有空虛的機構，而無內容的變化嗎？所以部落的分立，信仰的入主出奴，非由公民的權利義務為之統整調協不為功。即物質的建設，亦非離開現代化的公民原則，不能單獨舉辦。所以一切邊疆工作，只要是建設性的，永久性，均為社會建設的工作。

只是人本之學即就世界而論，已屬比較落後，且在我國一般心目之中尚未引起充分注意，而謂普通認為物質落後的邊疆非此社會建設之道莫由，其為難上加難，自亦理之所宜。

然畏難者無成，不知其難者僥事，知其難而求所以克服之道，是在從事於人本之學者之努力。不徒邊疆建設，實利賴之，即全盤建國工作，促進世界於大同之工作，亦惟此道之是否實現是望。

邊疆墾殖與社會工作(上)

任乃強

一、題旨

本論主旨，在闡明移民墾殖之必要，與由墾殖出發，展拓至于林牧工礦等一切邊疆經濟之開發及社會工作之推行。期於育成邊疆社會嶄新的生機，以達化邊地為腹地之目的。其施行步驟，約舉如下：

- 一、劃一邊疆行政機構，統籌規畫，確立經濟政策。
 - 二、墾殖腹地過剩人口與有志青年實行墾殖。
 - 三、分區選定適當地點，建設墾場。即以墾場為發育邊疆新生命之基礎。
 - 四、墾場兼營牧業，并創造新時代之式範牧場，誘導邊區牧民進達現代牧民之新階段。
 - 五、以墾場為開發邊疆經濟事業之研究機關，實地考察并研究所有土產利用，交通建設，社會厚生諸問題，設計改進之。
 - 六、以墾場為開發邊疆經濟事業之實驗機關，即因應附近地理情形，辦理藥材栽培，野獸繁殖，土產加工製造，探礦，畜運，進出口貿易，生產合作等事業。并推廣之。
 - 七、以墾場為邊疆社會工作之中心站，辦理墾場與土民間一切福利事業，藉以融洽情感，增進互信合作之程度，以達組織土民，訓練土民之目的。
 - 八、此各墾場由點的展拓，以為線，線的展拓以為面。使整個邊疆化為腹地，且即為新時代之腹地，為達於現代公民水準之腹地。
- 國人傳統之錯誤觀念：以為邊疆者，蠻荒不毛之地，不值經營，不可經營之曠土也。經過者，好大喜功之狂舉，得不償失之愚行也。苟執此見以觀前說，應不免有「癡人說夢」之譏。茲為截破一般謬解起見，姑置經濟方法于不論，先論此種境界，是否必成爲幻想。
- 長江流域，為我秦漢以前之邊疆。「版圖天下」，「盡爾蠻荆」。「太伯入吳，斷髮文身以從其俗」。「屈賈隨于長沙，非無聖主」，皆為昔人輕視此區，認為不值經營，不可經營之明證。實則長江流域，自然地理上之優點，

高于黃河流域遠甚。魏晉六朝以來，支持中華國運之中心地區，即此昔為邊疆之長江流域也。自六朝下逮唐宋，長江流域已為腹地，五嶺以南，東南沿海，尚為邊疆，韓愈官潮，柳宗元謫柳，其悲嘆哀吟之文，洋溢集中，讀者為之扼腕。頗似潮柳為非人士者，今日復何如乎？雲貴高原之為我國邊疆，數千年矣。清雍正世，始改土歸流，二百年來，竟已成爲我偉大抗戰之偉大根據地，此豈天時地利有所變遷耶？蓋我棄之爲邊疆，則邊疆也。進之爲腹地，則腹地也。棄之者在表，進之者亦在我，非邊疆之宿命即應爲邊疆可知矣。

吾人今日，既知長江流域，嶺南沿海，雲貴高原，已由邊疆進爲腹地，猶不信今日所謂邊疆者，尚可繼續進爲腹地。輒自解曰：如諸地，土質不同，氣候不同，物產不同，位置與交通狀況又不同，而土著民族亦皆與今日之邊疆大異。今日邊疆，固不可與之同日而語也。茲將以關東與新疆爲驗，再闡其說：關東三省，全年平均氣溫，平均雨量，皆與河北山東諸省倍倍，地勢復平坦相連。國人狃于積習，舊威作爲邪寒異域。論客之筆記，戍軍之報告，渲染烘托，證明其爲惡鬼世界。嘉道以前，禁民移墾，廣原沃野，留供外人垂涎。空穴風來，遂以造成蟬聯之國恥。晚清有覺，開放招墾。始知地利之厚，民生之宜，殆可超越內地。然則邊疆之不同于腹地者，詎全由于自然條件之不足云乎哉。新疆之自然條件，誠較關東爲遜。然而夏季溫度絕高，凡屬有水灌溉之地，皆有極高之生產價值。自漢開西域，于今近二千年，爲我邊疆，屢告淪陷。經左宗棠劉錦棠建置行省，移民墾殖以後，主權始獲穩定。使無左劉，則新省之誰爲我邊疆與否，未可知矣。使竟無繼左劉而起之經營工作，則新省之能免于關東覆轍與否，亦未可知矣。

夫地球自兩極與沙漠外，皆有生物。有生物，即有其利用價值。有利用，即可建設社會。初不必悉如我腹地平原之爲天府陸海，而後可以建國。况今日所謂邊疆，大部皆爲可耕可牧之域，自然條件，遠優于蘇俄之西伯利亞，中央亞細亞，美之阿拉斯加，英之南非，澳洲，加拿大等處。彼諸地域，在百年前，荒涼程度，較我今日之邊疆爲甚。經其人經營之結果，遂一躍而爲今日世界繁榮地區。此其爲效，昭昭然在吾人目下。其地自然條件之不逮我邊疆者，亦昭昭然在吾人目下。然則謂邊疆爲不值經營不可經營者，特我浸浴于東亞優美自然環境中安土重遷之華族之偏見，非邊疆本身爲不可經營也。其地值人經營而我不經營，必有越俎代庖者來。待人已插脚而我始着手，不亦晚乎？關東覆轍猶在，噬臍堪虞。尙可謂經營爲好大喜功乎？

國人斥經營爲好大喜功，得不償失者，謂秦始皇漢武帝隋煬帝武則天等力征經營式之開邊耳。勞中國，鉅庫帑，以與邊落王會爭一日之長，獲一紙降文，爲無上代價。譬如抽刀斷水，刀拔而水復如故，是誠無足取耳。今

茲所論，乃以移民墾殖為基礎，開發邊疆富源。以社會工作為方法，誘導邊民進化。點滴推動，點滴收功。積細成線，積線成面，積面成積，以臻于大同。省用兵之費，轉餉之勞，殺傷之苦。而收化民易俗開物成務之功。移一人有一人之收穫，投一資，有一資之積效，閱一歲，有一歲之成就。使邊民歌頌來儀，帖然慕化，如水赴壑，莫能自已。而所費不能超過于用兵轉餉之數。此固不可擬于力征經武之開邊政策也。

一一、論邊地與腹地

邊疆與腹地，究當如何區別，解者甚多，各有其當然，與不盡然。若果不以吾國政化未能貫徹全領域為諱，則政化已能貫徹之地域為腹地，未能貫徹之地域為邊疆。解釋甚為簡捷。經邊云者，研究并實施貫徹政化之方法而已。政化果已全部貫徹，邊地與腹地之對立名詞，俱當消滅。

我中華民國，領土與主權，本自完整。惟所包含之人民，語文習俗，尙未一致，因而對於國家法令之瞭解力與推行熱度，各地不同。如此未能瞭解國家法令之含義而熱忱推行之者，稱為邊民。一區域中，邊民佔大多數者，稱為邊地。與此相反，邊民佔絕對少數地區，是為腹地，腹地居住之國民，依比例方法作一省釋，似亦可呼為腹民。邊民與腹民，皆我國家之公民也。所不同，僅在于是否已能達于現代公民之水準。即在腹地，不免于尚有若干之邊民。然如蓬生麻中，進達于較高之水準甚易，則無害其為腹地，如雲貴高原是也。邊地中，亦必尚有若干之腹民混居。使其能領事得當，則如齋子瞻之于雷南，王陽明之于龍場，楊椒山之于甘邊，皆可收化邊民為腹民之捷效。竊謂經邊之道，即在以政治經濟力量，扶植此邊疆少數之優秀人物，推行其化邊地為腹地，化邊民為腹民之工作也。腹地即使暫時淪陷，仍不失為腹地。八國聯軍之入平津是也。縱使多時淪陷，亦仍不失其為腹地。南北朝之中原，唐末之隴右，五代迄宋之冀晉，皆是也。若夫邊疆，則一經淪陷，便難收復，漢唐之西域，明清之安南是也。故領土、主權、人民雖為立國三要素。人民之保固領土，力實大于主權，苟有人民而無主權，如南洋者，雖非我之領土，亦可視為無形之領土。有領土，主權而無腹民活動其間，如西藏外蒙者，雖明明為我領土，亦易成為無形之異國。腹地之可貴者在此，腹民之可貴者在此。經邊之責于移殖腹民，同化邊民者，亦在此。

是故構成邊地之條件，與地域之位置無關。青海雖位全國中心，仍不失為邊地。滇桂雖鄰異國，仍不失為腹地。又與其他產業無關。新疆雖營農業，仍不失為邊地，隴西雖營牧業，仍不失為腹地。亦與住民之血統亦無關。隴西多回民，黔省多苗民，固不失為腹地也。構成邊地之唯一條件，在邊民未能接受政化而已。

邊民未能接受教化之原因，并非由其脫輻自立，反對我之主權。亦非由其未知國家，無意愛戴政府。其未能接受教化之原因，唯有下列五種。

- 一、由于語言文字之隔閡，無法瞭解教化之意義。
- 二、由于生活習慣之障礙，無法接受不適邊情之命教。
- 三、由于社會距離之懸遠，缺乏溝通情感與意志之機會。
- 四、由最初邊疆官吏之不賢，造成邊民之不信任心理。
- 五、由未感受向化之實惠。

如此五者，事例甚多，不勝舉，亦無容舉。舉其針對治療之術：

一、邊民之所以為邊民，正由其不諳國文國語。如其已諳國文國語，即不成其為邊民矣。打通語文隔閡之方法，固莫善于使邊民學習國文國語。惟此目的，非有曠日持久之時間，不能完成。當前打破語文隔閡之方法，莫捷于由推行邊疆教化工作人員，先自學習邊民之語文。語文為人類親近之唯一媒介，調和情成之唯一工具。邊民之欲明瞭國家政化意義，當然之情也。今能以邊民之語文直接解釋之，自必樂于接受。豈惟接受，由瞭解其語文故，更可進一步探得其情實而適應之，使因勢利導之義，格外圓融。俟邊民已能接受國家政化之後，自然感覺使用國文國語之必要，不必強之學而自學，不必教之能而自能矣。

二、用夏變夷，為國人經邊通病：即在近世，猶不能免。往往不問邊民之生活習慣如何，一概以處於內地者施諸邊疆。其結果，使邊民發生絕大之誤解。至於凡屬國家頒行之政令，一律加以懷疑，多方規避之。例如國家推行邊疆教育，原屬愛護邊民之惠政。邊民為非其生活所需，多方規避。規避道窮，則責備貧家子弟以應命，稱為學差。願同暴政。故歷年耗款甚巨，毫無收益，反以激起邊民之怨望心理。推而至於一切新政，亦莫不懷疑之也。土司為已被法令推翻之偶像。其為政也，復苛暴貪婪。濫用威刑，誅求無厭，決無毫厘惠民之政，與利之舉，而邊民反樂於遵奉之。此其故若不可解。實則土司措施，能不違反土人之生活習慣而已。是故邊疆行政，與腹地行政，大經大法，可以相同；小處細處，決不可以從同。誠使因地制宜，則應有適於邊疆情俗之特殊法規，以為邊疆施政基礎。此項特殊法規，更應特設主持邊政之機構，研究，制作，并司掌之。又應特設深入邊疆之機構，研究，供獻，并推行之。如此機構，均應與主持普通行政之官署劃分權責，直至邊地已化為腹地或邊民大部已化為腹民時，始撤廢之。（各邊疆省政府，現在所辦，仍以普通行政為主，并未研究邊情，與如何適應之道。是否即宜責以加負

此項責任，抑當另由中央設置直轄之研究與實驗機關，當另討論。

三、社會距離懸遠，為語文隔閡，習俗殊異，官民情感不通之綜合表現。縮短距離之辦法，與其招之觀光以觀就我，無寧由我深入民間以親就之。誠有通曉邊民語文情俗之人士，深入邊民社會，固住若干年月，以言語啓其心志，事實培其信賴，精神導之向化；則由一村以及一縣，一縣以及一區，日出露晞，風行草偃，極有效之術也。

四、邊民不信任之心理，乃由積年若干之事實養成，須有深入邊民耳目之事實，僅能信任其人，不敢信任其官。反不如對也。此種事實，不可證於現在流官。蓋流官雖實，邊民終認爲屬暫時性，僅能信任其人，不敢信任其官。反不如對於商人，與商業組織，以及教堂，爲可長期信託。本篇設計，以聖場爲化導邊民之基礎者，取其爲固定持久之企業性質，有類似於商人，易施行教堂佈道之方法也。

五、以聖場爲基礎，改善鄉村之經濟生活，辦理邊民之福利事業，使接近聖場之邊民確切感受向外之實惠。傳教西人之深入我邊疆也。必先學習其教區之語言文字，明悉其情俗。能與土人攜手言歡，相親如家人父子。然後築室行醫，開地種樹，招生講學，藉明窗淨几，佳果珍蔬，與籌備事務，以培養土人之高尚興趣。推行社會福利事業，以博土人之同情。即於其間灌輸教義。收效之大遠過於我官府。夫以碧眼卷髮之人，赤手空拳，宣傳基督教義於宗教信仰絕對頑固之中國邊疆，其事較我行政官吏之施行行政化，困難萬倍，甚顯難也。乃我經過數千年，會無寸益，彼行道數千年即著奇效。豈非由其能深入民間，從社會基層工作做起，與我行政官吏之深居高拱，高談闊論夏變夷者異趣之所致歟。

竊謂今日經過，當取政治工作與社會工作并進之雙重辦法。建省設縣，以政府力推行政令於力所能及之地。是爲政治工作，國家所已施行者也。移殖居民於邊疆，以經濟文化力，吸引邊民向外，以助政治之發展，是爲社會工作。過去國家所未施行，未來所必當施行者也。本篇願望，在以具有固定性之聖場爲邊疆社會工作基礎。以聖場容納自腹地移殖之邊疆社會工作人員。以聖地植穀，安定工作人員之基本生活。以聖場爲實驗室，策動牧畜森林藥材與交通工礦商業等開發邊疆富源之各種產業。以聖場爲研究室，研究邊民習俗信仰，政教之宜，推尋因勢利導之術，供獻政府。以聖場爲社會工作站，推行一切邊民福利與合作事業，調協邊民情感。以達化除民族畛域之目的。以聖場爲新社會之式範區，一切社會行政，悉依現代公民之標準施行。俾邊疆社會，追隨聖場，捷速進達於現代社會之新階段。由聖場之發展連綴，成爲國防之長城，外可以杜異國之覬覦，內足以鎮邊民之反側。即所有一切邊疆新事業，皆以聖場爲出發點。其詳細辦法，下列各章論之。

三、論墾殖

中國邊疆七百餘萬方公里，除去雪山，沙漠，鹽鹼土與瀉滄地外，可耕，可牧，可墾，可漁之生產地區，約六百萬方公里。肥沃宜農，而氣溫與降水量皆足以維持穀物生長之地，約二百萬方里。可以栽培牧草，及供牲畜放牧之地，約三百萬方公里。可供林業，藥業，及其他產業利用之地，百餘萬方公里。以平均每方公里安插五人計，應有三千萬人。目前邊疆人口，合東北農業區計，不過二千萬人。就中半數集居於東北農業區。蒙，藏，新疆，與熱，察，綏，寧，青，康，甘，川，滇之邊邑部分，合計不過一千萬人。平均密度，每方公里不足一人。其亟待移民墾殖，甚明。

國人言及墾殖者，恆聯想入于農牧衝突問題。以為墾殖者栽種穀物之事也。邊疆氣候，種草易而植穀難。宜于牧，不宜于農。墾地日闢，則牧場日敗。邊民倚牧為生，反對墾殖。提倡墾殖，適以激起邊民之反感。此說自成理由，內蒙邊民之反對墾殖，亦曾演為事實。然此說亦易解耳。人為雜食動物，非純乳肉所餵養生。故牧場之需要穀物，較之都市為切。近世東蒙古地方，土人之招集漢工自動開墾者，甚多。即如清末劉錦棠之辦新疆墾務，貽穀之辦綏遠墾務，趙爾豐之辦西康墾務，初皆極受當地王公土民之歡迎。其結果出于反對墾事，實由不合手續之拓展，與客民騷擾土著之所致。或為由客土社會習俗殊異情感不洽發生之結果，固非反對墾殖本身也。

或又謂墾事與則森林敗，氣候變惡，水害增巨，甘青農業之影響于黃河水害是也。此說亦自成理，亦有事實表證。然此特農政問題，非墾殖之過也。墾殖穀物，首須有雨陽時若之氣候，亦須保固土壤。亦須防杜風沙暴掠。凡此皆與培護森林，相依為命。則森林之摧毀，豈農墾者之心哉。今甘青省地，童山皆無農業，農田概在河谷下部。則童山之生成，是否為由農墾所致，大成問題。古昔此帶牧業頗盛。牧人惡匿野獸，特仇森林。往往放火燒山。爾右之童山濯濯，未必不由于此。今甘肅省府，試行鑿溝抑水種草之法，已著成效。苟使政府宣傳得力，農民悉明此義，悉化童山為草丘，為林山，則雍州舊壤，可以恢復幽風之盛。農田生產日增，可容人口亦衆。目前因勞力缺乏，山林之利難興。如以造林種草，為移民墾殖之主要工作，亦未嘗不可。質言之墾殖與林牧，感皆相成而不相妨之事。惟農政不修，墾場管治不詳，乃相妨耳。

或謂邊區自然條件不足，農田利用價值甚低，移民墾殖，收穫少而費用鉅，地不足以養民，終不能使墾局安固，此亦不然。邊地農田之利用價值雖低，墾民養生之墾則富。蓋如必以植穀之術營墾，則地不足以養民。若農牧

農材工礦商業并營，則養民綽有餘裕，患在勞力不足耳。夫邊地皆春播秋種，不耘不耨，管理粗放，農開甚多。全年用力于耕作者，不過春秋兩個月時間。若僅株守農田，安足自給。然邊疆所患，在無勞力耳。苟有勞力，則任何地點，任何時間，皆有其偉大前途，偉大績效，偉大收益，何必種穀始足以資生乎。惟不墾地種穀，則移民無固定之場所，與相當之給養，不足以安居定志。所謂不地著則輕去就，無恆產則無恆心。結果將亦如流官之敷衍，或如商人之趨利，甚不利于社會事業之推行。

是故移民實邊之舉，不必全恃墾墾，而必奠基于農墾。開發利源之道，不必株守農墾，而必造端于墾墾。改進邊疆社會之道，不必任之農墾而必依託於農墾。鞏固治權之道，不必收功於墾墾而必發軔于農墾。墾墾云者，以農墾為基礎之移殖事業，建設邊疆之基層工作也。

四、論墾政

我國自秦創屯田，迄於今世，墾殖邊疆之事，無代無之。閱二千餘年，邊地之荒曠如故者何也。曰無墾政。試檢歷代史籍政書，涉及屯田墾殖者，率非重要篇幅，亦無一貫政策。屯田官吏，時置時廢，上無定策，下無定議。人無定選，官無定職。職無常制，制無常法。君相偶喜經過，則羣議紛起。日久意怠，則全局寂然。尤可嘆者，在于初不研習邊情。一旦為之，無不整柄，軍事、政治、社會、經濟各方面，全不配合，失敗相繼，適以貽為偷安者口舌。此有屯田無墾政之咎也。今者開發邊疆，已成全國之公議，樞府之國策。而墾殖政策，迄今尙未確立。茲謹論列今日墾政必當注意之點，獻供採擇。

一、須有穩定之墾殖政策，定作國是，永為依歸。夫墾地殖民，乃萬世之業，非僅百年之計而已。苟非全國一致，下大決心，運大毅力以貫徹之。則以邊疆之苦寒，邊情之特殊，邊民之不定，外力破壞之滋驟，建設難於登天，破壞易於拾芥。非惟庫帑難於贖化，亦且犧牲此項移民，墾殖云者，直是罪孽；與其有為，無寧不為也。

二、須認清嚴格之地方性，一切求所以適應之。邊疆之所以為邊疆，必各有特殊之點在。地勢氣候特殊，則土宜異。民族社會特殊，則土客之宜難。政治經濟情形特殊，則普通法合有不可以行，一般習俗有不可以肆。般理論有不可以行者也。故不辨其風土之宜者，不足以墾土，不悉其社會情形者，不足以移民。不究其政治經濟特殊因子，則墾政難備，無所用之，必致週翔審慎，而後適會，而後可以貫徹效。

三、墾場與腹地有交通上之密切聯繫。漢武帝于河西四郡移民則成功，渠黎輪台屯田則失敗者，對內交通線之聯絡情形不同故也。邊疆移民，其不為楚越。邊疆為華族所開闢，終不易為華有。全川維京已漢化新

疆地，未足以建設墾場。建設墾場之地，必須打通對內交通線。故墾墾墾之首要，交通為墾墾之前提。在通幹線未達之地，未足以建設墾場。建設墾場之地，必須打通對內交通線。

四、須予墾民以安居樂業之確切保障。我國原有土著之墾民，歷代移民遺存之事實，又多誇其墾者之不爭。或及身為悍夷所奴。其墾民之保障，實為墾民之保障。墾民之保障，實為墾民之保障。墾民之保障，實為墾民之保障。

五、須與國防計相呼應。墾民之墾，須與國防相呼應。墾民之墾，須與國防相呼應。墾民之墾，須與國防相呼應。墾民之墾，須與國防相呼應。

六、須與腹地政治經濟相配合。本篇主張邊境墾墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。

墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。

墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。

墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。

墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。

墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。

墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。

墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。墾民之墾，須與腹地政治經濟相配合。

亦已支離建業，着手移民墾殖，有邊政矣。尙無墾政。尙無墾政。以納此偉大事業于定軌定法，即不能于此事業以確切保障，亦即不能有成請求墾事之專門人才。無確切保障與專門人才主持之墾殖，必難免于失敗。人知其難免于失敗，則墾民不可招致，投資者少，縱有志士亦將敢問不肯爲之也。

五、論荒地

墾殖目的，雖在化邊疆爲腹地，邊民爲腹民。其着手方法，必依憑于荒地。邊疆荒地誠多，然其荒也，必有故荒之原因。苟非探索其因子而克服之，則此荒地雖暫墾，終仍成爲荒地，一時之投資與移民，皆徒然犧牲耳。其論荒地致荒之原因：

甲、因自然條件不足而致荒者

一、氣溫太低 例如西康德格縣之祝靖與玉隆，理化之毛丫壩子等，極目平原，步行數日乃竟。且皆蔽覆深厚之砂質壤土。降水量亦不甚弱。然爲海拔四千公尺之高原頂部，且緯度頗高。全年氣溫，平均攝氏八度以下。殆不能栽培作物。趙爾豐經邊時，曾力倡墾殖，理塘糧員尙克謙，見其地平坦腴厚，遠呈請栽桑，養蠶，種麥，皆爲墾殖笑柄。

二、降水量不足 例如新疆省南北兩大盆地全年降水量，罕達二百五十公厘。以至于無。坦廣原野，成爲沙漠。僅四圍山麓地方，資雪水浸潤，或河水灌溉，始足以成農地。故言溫度，則積桑種稻有餘。言水分，則泉汲飲用不足。一八三〇〇〇方公里之地域，耕地不過二千萬畝，即僅萬分之一。哈密迪化一帶，鑿爲深井，有達十丈以外者。土人需水之切，與利用之盡，皆若已達于極點。且此地下井泉，所含水質亦殊有限。若謂多鑿深井而可拓展地面栽培面積，恐亦不然。謂今日新疆之可耕地業已發展至最大限度，殆無不可也。

三、土壤不良 例如西北居延海羅布泊柴達木等低凹地方，土壤中多有鹽類過多，縱使得水灌潤，因鹽類溶解于水，造成絕大之濃度，致植物不能吸收水分。故雖非沙漠，亦不可利用墾殖。此種現象，在永久性之岩鹽層地區，原自寸草不生，固易識別。若僅限于地水流過之地區，或鹽層深陷，鹽害薄弱之地區，則亦可生長檉柳與草類。惟突受鹽害之危險甚大，苟無避免鹽害之設備，亦不可輕舉墾殖也。

四、霜害與霜害 例如前述西康之理化平原，毛丫平原，玉隆祝靖平原與昌泰平原等，俱屬海拔四千公尺之高原頂部，就溫度與降水言，亦未嘗不可栽培稷麥豌豆等耐寒作物。但因地面與雪線之距離大近，又屬絕對之大陸性氣候，秋日近收成時，晝日多霜災，夜多霜害，往往使農家辛苦，敗于垂成。東北之興安嶺地方，西北之祁連山

天山地方亦然。

五、風害與沙害 新疆東南部與甘肅西南部及塞外草原地方，每當西北季風期內，蒙古高原之寒燥氣流，挾多量塵沙，掠過地面。地面原有之熱氣與溫度，遭受掠奪，植物非有深根及完美之禦燥組織者，每至枯死。有時氣流遭逢障礙，風勢減殺，塵沙墜落，覆壓農作物上，其量太者，竟至埋沒。尤大者，成為沙丘，使地貌改觀。至于城邑村聚亦為摧毀。蓋部模蘭諸國，皆以沙害覆亡。此亦墾殖所宜注意者也。

六、瘧疾與鼠害 瘧疾之發生于地氣與飲水者為瘧。種類繁多，率非人類所能察覺。溫濕之域，病菌滋繁。土民歷世相習，抵抗力強，尚無大害，漸到移民，特易發為奇疾，至于不治。滇西康南之狹谷區域，空氣潮潤，鬱熱，瘧毒尤為酷烈，故每最溫濕區，反被棄為荒地。高寒地域，病菌不易滋長。但空氣稀薄，亦足使到移民致病，是為瘧毒。又如西康漢源瀘定間之雨洒坪壩開坪，并為平坦而堪種植玉蜀黍與大豆之地帶。咸同之際，與辦墾殖，曾經繁榮一時。然其水泉，悉含一種尚未發現之毒質。小兒達二齡左右必夭。成人居之達十年者，必發骨節痠疼，苟非易地居處，亦不獲壽。初時川人利其地廉，極負來墾者相續。凡所遭受，謗于天命。迨已為其為一般病態，尚欲以祈禱解之。祈讓無效又若干年，始無敢復至者。今遂復成荒地。間有漢源農民前往佃耕，契約僅以八年為最大期限。四川邛崃縣西境之唐王壩，荒原叢莽間，尚有往古田廬遺跡。就其海拔與緯度，地勢與之類同，俱當可墾。而竟淪為荒原者，似亦由飲水不良所致。

乙、因人禍天災而致荒者：

一、夷害 例如西康省之寧遠八縣，氣候之溫和，降水之勻適，地勢之平坦，土壤之肥沃，皆有勝于滇黔、黔、川邊之處，約可與四川盆地相當。位置與交通亦甚適于墾務之發展。特以倭族蟠據四圍山岳中，隨時出沒劫掠。墾民自設力薄，迭受夷害，淪為保夷之奴隸者，不可勝計。田宅牛馬更無論矣。明清移民，全恃以兵燹。至清末世，泰地展拓甚廣。入民國後，衛墾軍撤，荒地突增，自大道沿線，直抵四山麓部皆三十年來新成之熟荒。不雖墾殖公司已多，地皆有主，究自無敢着手開墾者。（另詳第十二章）

二、匪害 例如川甘邊境若干小區域之熟荒地，與西康省之康南數縣境內可墾地，雖墾事甚易施行，亦無人敢往墾。偶有冒昧往墾者，匪徒出沒，即以墾舍為傳舍，任意取用其器物，蹂躪其設備。役使其男婦。或因小嫌輒施殺戮。墾民什九不獲生歸，尚可言墾業乎。西康天全蘆山兩縣間有平行腹沃之廣大熟荒，雖備有墾，而實無人敢于承墾。是亦匪害之著例也。

三、兵燹 例如清初之四川，于軍禍熾火。同光時之陝甘與雲南亦然。此種荒地，大都產生于腹地人口稠密

之區，屬于暫時性質。禍亂發生後，適迫人民自然趨避，不待政府誘導。於此有可注意者。當亂定後，應即有合理之復興管理機關，則易發生下列流弊：1. 內地權爭執，釀成社會之騷亂。2. 土著與客民，因利益不洽，發生持久之衝突。3. 移民無組織，無計劃，五方混居品類不齊，社會複雜管理困難。4. 新到移民，多受他省亡命無賴者之誘惑之徒，無組織之領導，足使整個文化低落滯滯，不能進達新時代水準。是故因兵燹所成之荒地，應易召集移民恢復繁盛，亦宜有移民機關，辦理移民領與與區管理事宜。

四、政毒 謂政權未善發生之毒害。例如西康原原本為農地缺乏之區。往時可耕地土費，而平。政流之後，遂陷繁榮。大路沿線農戶，慘受烏拉壓迫，或人亡戶絕，或貽留就斃，或棄業遷居，致成荒蕪，無敢領。又如防區時代之四川綏陽等處，因駐軍主政，派發橫苛，農人傾產所獲不能完納，致有貼窮之說。此種毒害者。皆為政毒之著例。

五、天災 如蝗、螟、疾疫、地震等災，本屬農村不能避免之偶然傷害，如果人事修善，或預予預備，或撫于後，皆可使其害減輕，以至于消化無形。惟人事不足，乃足釀成人民流離，土地荒蕪之禍。亦有土地利用價值本低遂因天災而成永久之荒地者，如西康蘆霍縣原山高地之梯田遺跡，四川茂縣之香溪災區山地是也。蠶桑之蠶拉泡，河原亦有甲虫為害，久成荒地。清末葉，漢人前往開墾，曾建市街，有教堂，惟虫害有增無已。迄今移民凋萎，已有復荒之勢，亦其例也。

六、交通不便 例如新疆之天山南路，自漢代屯田，歷後漢，及唐，與元清數度興衰，迄今仍非漢民區域。舊時移民，非被同化于他族，即已絕滅可知矣，此為移民區對腹地交通不便而失敗之類例。

綜上荒地生成之原因，固莫非不可以人力克服，惟其克服之工作與經費，悉非小農戶之中華農民所能勝任。此所以必于待國家經營，必待有墾殖政策也。例如氣候寒冷，可培育耐寒作物補救之，乾燥少雨，亦可培育耐旱作物以補救之。此種培育工作，曠日持久，動需數十年，而其成就所能補償者仍有限度。斷非墾民力所能辦。非撥國家作長期之青補工作不可。又如墾渠灌溉，可以防禦旱旱，洗滌鹹土。每一渠工，動需數萬十萬。此非國家經營，墾民熱誠一嘆耳。造林可以調節氣候，保固土壤，障阻風砂。涵濡水泉。其事為墾民力所能舉，而利非一家一村所得獨享，則墾民必不為也。凡此皆為開墾荒地，必待政府派遺專門人才，實地考察，悉心研究，統籌規畫，預為佈署，而後可以集事之明，至于人事諸害之排除，更無一不屬于政治問題。墾牧者，適應邊疆之自然環境，與人事現狀，排除一掃困難，以利移民之政治方法也。其責任屬于國家，不屬于人民。其事非國營不可。民營墾荒事業，僅可施于因兵燹天災等所成之荒地，即屬于暫時性質之熟荒(如明末清初之四川)非可證於墾殖邊疆也。(未完)

成都石羊社區的市場

艾西由

一、社區經濟的交換關係

經濟為構成社會生活的一個重要因子。因此，我們從經濟觀點去理解社區，就可看出它是許多職業不同的人，基於分工合作的生產關係，而營共同生活的一個經濟單位。社區成員間的經濟活動，全靠交換關係，彼此滿足欲望以維繫其生存與繁殖。交換的方式，儘管花樣翻新，然其目的所在，無非是在互助下滿足需要而已。原始式的日中為市，物物交易之非洲土人為生活上的必需，和他們敵對的白種人舉行的一種無言交易 Silent Trade 以至現代化市場的信用交易，都可藉以說明經濟活動的交換關係，在人類生活中所顯示的功能和所佔的地位，非常重要！

石羊社區的交易中心為石羊場，它毗連着成都，地當交通孔道，致令貿易關係，超越社區界限。一面利於社區成員，多得與都市通商及作其他業務的機會，充裕收入；一面常有買販出入社區，徵逐漁利。彼此交相為用，以使社區經濟因之發展；交換關係為之加深和加廣。

整個社區，擁有耕地面積一九七八畝（註一），地屬成都平原肥沃地區。氣溫適宜，每年可得一—一五三分分的平均水量（註二）。又有都江堰天然水利的灌溉，雨季耕植，是一以農作為主要生產的農業社區型。更因過分靠近成都市區，深受都市工商業的影響，變成了都市經濟的附庸，明白了這根本的經濟形態，我們便不難瞭解其市場的產生，是一種畸形的交換關係在那裏表現着。

註一：見石羊場社會研習站統計資料之一，業主田土糧冊。

註二：見四川省政府卅年十二月統計專報第一種四川省之自然環境。

二、市場的經濟功能

市場，是集中交易的具體表現。同時也是人類集合行為的一種特別形式。從社會演進的歷史探討市場，它更是代表著一種進步的趨勢。因為人類在採集經濟時期，專以自然資料為滿足自己的需要，而不是為了交易而進行生產。後來因自然資料供給不足，有向其他地方遷徙的必需，因而轉入牧耕經濟時期；從此不再專恃採集，依靠自然，

却着實畜牧和農林植物。將生活引又變為局面。接着人口繁殖起來，生產力加大，於是拿自己所得的生產品來交換別部畜牧村社的生產品，進入鄉村經濟時期，開始了雛形的交易。隨着社會的發展，顛覆了初民社會的自給經濟，產生以出賣生產品為目的的商品生產，而有固定的商店的設置。集中交易，演進都市經濟時期。然市鎮最初不過是商業的中心，後來為着採集原料和推銷製造品的便利，逐漸地變做工業的中心。等到發展為都市經濟，市場的範圍廣大，工業發達，運輸工具進步，完備的金融組織也建立起來了。根據洛維斯劃分的以上五個時期（註）^(註)，我們便知道市場確是人類經濟生活發展的一個比較進步的階段。

鄉村社區的交換關係，建築在封建制度的基礎上。因此一個一場，常是一個社區貿易機構的主要部分，在人類經濟生活史上，它是屬於第四期市鎮經濟之前期的。它每隔一定的日子開一次，它所能容納的貿易區域，是以一天可打探到的限額來決定的。換句話說，在當時的情形下，它不能吸引比限度的交易者。

我們所得我們所討論的是市的產生。市有三種顯然的經濟功能：第一，它是同一類目的貨品，條列一地，每一貨品所代表的貨幣價值，即市價價格，有一定準則。即是說，劣貨的價不能高過優品。第二，定期開市，能給生產者和消費者直接交易的機會，可免浪費時光，消解精力。第三，各類的市，各有各的區位，有極顯明的分佈，皆可自由競爭，各遂所欲完成交易。

註：F. Gress: An Introduction to Economic History, p. 100. 註：F. Gress: An Introduction to Economic History, p. 100.

三、市的特質

一、市之特質
市、羊場的各市，有的配帶着越場日誌，舉行交易，如糧食市，蔬菜市，家禽市，活豬市，飼料市，羊市及魚市等。有的則自固定日期，單獨交易，如肥豬市，是農曆的廿四廿五，定期則為三六九日。也有每天交易的，如狗彘市，柴市，馬公車的載運等。每市開市時與雖不一律，但地址却非常固定。即如公車的上市與下行，也有一定碼頭與隨生意。總結的說，此類市的形成，必有一定貨品或業務，直接間接集中於指定範圍，時間略具伸縮性。交易的大概亦局限於種類。祇要有交易的需要，進出市場成規，都可隨時參加。但各市雖有固定場所，却無貨品數目與種類之限制。祇有根不見貨品多寡的，同時也不一定是最熱烈的場子，也有在室內的。市是交易的貨品或業務多係農產品，副業及耕作上的必需品。這些物品，交換常常有組織規的經紀人從中斡旋。特別是關於牲畜類的交易，並非經紀人的說合，頗受政府機關的保護，不特認為合法，且就相交易，可逃避罰金和稅款，恒如不爭議。

生盜賣，或付繳糧不得餘額等糾紛。在鄉村民即缺乏合法的人證和物證。所以市面交易極壞，經紀人的地位更直可說是鄉社區最惡劣的。關於經紀人的來源，傳說起於立場。在鄉村社區發達需要貿易機構的時候，就選定一個交易比較適中的地點，立場作為買賣者定期集合發生交易行為的固定場所。場一經設立，交換關係便日趨頻繁了。於是有人出來專闢場地，創立各市，凡存同一類貨品的貨品出賣的，都到一定地點集中，等候顧主。需此貨品要買的人也可以直接去任意選購。後來這批立場的人，就成了這一場的經營者，在交易上常被諮詢。更爲了事實上需要，他們遂以此作他們自己的專利職業。居間說合，收受一定佣金。經紀人的名額，因以自來即有一定（註四）又非經承讓或轉讓，他人不得頂替，奪其權益。此外，還須發給的，便是關於貨品的衡量，還有官斗官秤。夷及其事法在清末季，四川由丁寶楨奏請設置，徵收一斗息，一秤息，并一牙行一票款，充作興辦學堂之專款（註五）。民廿四年財政統一收支，遂歸縣府招標，以特許費，充地方經費。民三十三年起，則又將改歸鄉鎮自治經費的專款了。

註四：中興社區之權，爲鎮鎮指地所創，故經紀人即其子孫一系有任。又中和社區的糧市，創自高氏。後因其女出嫁張氏，乃以經紀權之一半，充作嫁奩。相沿至今，經紀人遂爲張氏子孫一系，而有一高祖張斗一之稱。

註五：廿九年四川教育廳出版之說書，通訊導會專號整理四川教育調查的意見。

四、各市實況

甲、糧市

1. 大市。糧市在場期的上午，以十二點前後最熱鬧。市設糧食經紀職業協會所設的茶舖裏。採問接賣出式，有經紀人說合交易。看樣品議價，憑票據取貨。舊稱一石爲交易的單位（每石三石三斗）。買家每石納票款十六元，量穀減半。因糧價波動太大，須現款成交，有尾欠，限營運時繳清。差額過多，則隔場價漲，賣家可以照時價，并折減相當之量，必須如票出給，須照時價加補。然而糧價下跌，買家則須履行合約。這種交易行為，賣方極佔優勢者，以其把握他手，奈何不轉。運糧時，賣家傳一餐給一運脚一喫。經紀人每石得佣金廿元，賣方出給。他須臨場量交，保證貨款兩清。雙方假如發生糾紛，歸經紀人負責調解。執此專業的，縣府註冊備有九人。抗戰初期，政府未遺注及糧食的管制，國戶鑑起，業務極極一時。於是經紀人之子子侄或昆仲的，遂將定一人分勞。其他乃以租賃形

式。轉運紀錄之一半轉讓予人，從此增為十八人。茶舖利於交易，亦不附徵佃租。按地遠近，可以增減租價，大率不出五里路程，就可保持一時的市價。

2. 小市。地在市場口右側的半姓空場上。小市是場開上午十點鐘以前。場地因屬私人產權，向有承包斗息的斗戶議付佃租。這類零碎的交易，係雙方自由買賣。成交後，須將斗戶過斗，賣家給以斗息，每市斗二元。斗以下減收一成。過斗時，常有一些賣戶將斗戶。則為擷取地上的溢糧，實際常在盛頓蓋內公關抽取，投貯竹筐。大小市，同為經營穀米雜糧的市。大市買主多係成都米商，小市祇鄉村人民相互交易而已。取費一為佣金，歸經紀人所得。一為斗息，尚須待一筆賬額及場租。售出的數量，大市的最高額可達六百石。小市按每月課額五千四百元計算，每場最低額平均是二百四十市石。品類以米為大宗。米又分飯米及糯米兩種。豆類計有蠶豆、豌豆、紅綠青黃白黑豆八種。麥有釀酒用的花麥、黑麥及白麥；和專供麵食用的穗麥與油麥。外感玉蜀黍及菜籽，高粱最少。一級價格，玉蜀黍及菜籽較低，其他雜糧均超過米價。米在石羊社區僅有一種水碾米，根據十一月尾的市價，每石為三千六百六十元。

乙、牲畜市

1. 耕牛市。在下場靠左一個茶舖後面的草棚裏。棚主利於出賣草料和牛糞，不收地租。交易時，先在棚裏觀察，後出後門趕下龍爪堰的。再詳看，纔議生意。川西平原育種不易，常兼牛販東從涪陵，綦江，黔江，廣安一帶；西從邛州大邑等地趕來。西路牛個子小，體力輕，遠不及東路牛品種好。但以一頭之價，動輒計萬。牛販二而限於資本龐大；一而又若二十多天的長途勞頓，和石羊社區附近各地，均多小自耕農和佃農，需要不大。一年之內，僅祇春秋兩季，遠來赴市。因此，交易不如牲畜之有繼續性，而常間斷了。根據特許費的標準每年一、一〇〇元計算，每頭票款二十元，僅祇五十五頭的最低額，可見交易數量之微了。惟其如此，經紀人間，彼此沒有社區的界限。大家都可設法拉攏買賣，分得賣家百分之五的佣金。農家買牛，等於零錢。積習相沿，經紀人必使雙方握手，崩聲報價。併說一套吉祥話，多賺得買家一筆外快。交款，限三場到四場結清。故俗有「請三場牛半月」的說法。在限期內，牛若生病，祇要經紀人可歸賣家，都可即時解除契約行為的。牛行經紀人例由牛販的積蓄充替，但其他秀行之承襲或轉讓，顯然不同。

2. 羊市。地在糧食小市的一角。開市散市，彼此一致。羊肉為冬兩季最好的食品，交易因此亦以這時為特盛。特許費，縣府規定每隻二元。經紀人以一、三〇〇元的標額包得。佣金夫羊三〇元。仔羊一〇元。買賣商家平

出，四個經紀人分享之。關於價格，奶羊最高（註八），肉羊次之，仔羊最低。

3. 豬市。又分肥豬活豬二市。肥豬市，在場頭糧食小市上，逢二十四日整天交易。此市與成都南門的肥豬大市，關係密切，不啻是它的一個附市。因為凡有農家出賣肥豬的，順道先在這裏賣。交易不成，就將原車載往大市去拋售。不過，這一去儘可多得收益，但在時間金錢和精力上的消耗，常是得不償失。更因為鄉裏農家習性撲買，在都市經濟發展的市場上，往往拙於應付，不免要遭受一頓奸商的擺佈和壓迫。所以，他們都願先在這裏賣掉，好趁天黑以前趕回家去。肥豬是專供宰殺用的，祇要交易成交，就可以當場收得全部現款。佣金每隻六十元，雙方平均出，歸在場的經紀人平均分配。一特許票款三元，經紀人給付。業務最盛時，一場有四十餘隻之多，少則十數隻不等。活豬市，在菜市巷右側姓的空場上。這活豬，專供家養用的。逢場期上午開市，採肥豬市間接賣出式，由經紀人兩邊奔走，就合交易。籠子豬（註九）按斤計值。架子豬（註七）同於肥豬估重議價。籠子豬收佣金二四元，架子豬則收四〇元，皆買賣雙方均出。秤息收銀，議作公納地租及銀行會之用。票款籠子豬二元，架子豬三元，同於肥豬市的給付。經紀人共十五位，收入的多寡，按其平日信用及活動的能力而定。最多的，一場可收佣金六百元，平均促成交易二十隻。

4. 家禽市。在市場口偏左的空場上。買賣二禽，直接交易。種類以雞為最多，鴨次之，鵝更次。入冬以來，雞多免子附於市角。形如一小小規模的雞市。通常按隻議價，如需推欄，則雙方各出一斤的秤，便可按動計值了。賣方婦女居多，可見家畜飼養在農村是婦女普遍的一種副業生計。買販常有四五人，出入其間，空筐滿來，滿載而去。

5. 鷓市。設下場一個茶舖的門首。隨街懸籠，掛引鄉村兒童，趨之若鶩。鷓的鑑別方法，是看眼睛周圍的砂粒多少及粗細，以爲訂其價值的。名貴者，索價在百元以上。凡係俗品，祇三十餘元就可買得。嘗見鷓販，開籠出鷓，尾尾附響哨一枚或二枚。隨空一縱，嗚嗚長鳴。飼鷓的人，多爲少年及閒散的鄉紳，以其羣集而飛，可識舊巢，藉供玩賞。

丙、蔬菜市。按其類別，可分菜市，紅苕市及地瓜市三類。其中以菜市的規模最大，業務最旺。市穿菜市巷，一頭延出巷尾，直抵張姓豆腐店的空場。另一頭兩端發展，菜列街心都是菜商菜攤。場場騰市，直接買賣。新鮮蔬菜，和菜種菜種，隨著時令的不同，異其品類。其中以韭黃最爲特出。味甘美，質輕脆，進口無渣，暢銷成都市區。製成蒜多豆芽、豆腐、豆腐皮、豆腐乾及蠶豆腐等。薑蔥蒜蒜類的調料，也在那裏專設出售。芋子，牛心苔及腳板

甚，本地不出，從牧馬山附近一帶運來。其他蔬菜，全產石羊社區。自給而外，全數供應成都。每一菜攤或菜担，得向它所依附的人家，出一元或五元不等的地皮錢。此外還有清醮會及司更的更伙，按着單位收錢。會取一元。更伙則收二元，或給實物抵償。做蔬菜買賣的人，除了地皮錢，會款及更伙費三種開支，尚需另繳菜幫的伽藍會費一元。街心沒有地權，那裏的菜擔，可以占據一筆地皮錢。

塊莖類的蔬菜，地瓜和紅苕，合在上場，自成兩市。這類產物，都非本地所出，來自三二十里外靠山的地帶。地瓜，產於牧馬山。皮色白的，清甘無渣，脆嫩可口；盛於夏秋兩季。紅苕則正當冬令。這類市場的形成，是因鄉裏不能常有東西出產，同時種田的經營，也不容許他們經常從事貿易活動。祇好在他們別裏有了蔬菜的時候；或趁農閒便到附近山地，專運本地缺乏的東西，在趕場的日子，集中於此，等候消費者或買販的光顧。另一個發展的因子，是有一批買販專從成都來，大量採購。特別在菜市上，我們看得出這類專門活動的菜販，他們常用一種奇特的數字語彙（註九）和本地專習蔬菜生意的老主子，拉長嗓子，大講生意經。

丁、蛋市 市在上場頭的左右階層下。逢着場期的上午，便在那裏自由買賣。種類有雞蛋、鴨蛋、鵝蛋及鴿蛋四種。通常以雞蛋為最多。間或也有附在市上出賣貓狗的，但數量却不多。每場有千數的蛋，多由鄉間婦女擔來；銷給買販。因此蛋價的高低，常看成都來的買販多少而定。此外歲屆寒冬，家禽的生產量減少，亦為漲價的原因。

戊、魚市 市隣鷄市，但在另一家茶舖的階層下。隨着時令的不同，種類和數量都有顯然的差別。通常以鯽魚為主要的產物。大的盈尺，小的直是魚蝦之屬。支堰和灌溝，入冬水淺，常有駐兵從中撈捕，增加售出的數量。價較其他肉類為貴，普通人家多不購食，專供成都買販，擬購以去。鄉間祇買魚應啄死的小魚，作飼貓之用。

己、飼料市 市設上場頭路左的空地上，緊接着家禽市。這四個市的場地，均屬薛姓產權。每年便由這兩市的秤息包商，佃出開市。飼料是專供農家及場上住戶的豬羊鷄鴨食用的。有米糠、豆糠、麥糠、苕子及各類蔬菜的葉和根。米糠和麥糠，是米麥上被碾下來的一層外皮，人不能喫的東西。豆糠，是蠶豆和黃豆的梗和葉，曬乾以後打成的一種細屑。苕子是一種專用的飼料。它在瘠土上種植，不需多大的人力，還可以造肥料。大也可以食用。其他各種蔬菜，廢棄不用的根葉，有胡蘿蔔的葉根，和苕藤之屬。這些飼料，都是農業上的副產物。蔬菜的根葉和苕子，不頂值錢，糠類則在二元以上一鈞。秤息，五十斤以下二元，過此取費四元，統由賣家給付。

庚、燃料市 石羊社區，祇有場上的飲食店舖，以煤為燃料。其他一般人家，都用柴和草。因此，這裏祇有柴市的設置，煤則專有商店供給。市設下場頭徐姓的空地上。每日就其數量的多寡，由徐姓酌收一元至二元的地皮

錢。木柴的青紅，出自山地。本地所產的，祇竹柴、雜木柴及柴草三種。一般價格，青紅為貴，雜木柴次之，竹柴及柴草，比較便宜些。柴草是附場一帶公家上野生的茅草，和支堰兩旁護堤的草及農家自給而外的豆桿之類。購用的人，幾全為場上住戶。開場日，數量甚少，逢場期可達五千磅以上。秤每斤一元至二元，買家給付。割柴草賣的，多係貧民。

辛、鴉公車站。農家，率皆備有手推獨輪車，為運輸肥料及農產品之用。因受城鎮影響，人力缺乏，鄉人多利用農閒時間，把這種車輛改作椅式坐用的鴉公車，出賣勞力，以圖農作以外的收穫。車的上行下行，有一定的價位。集中交易，同於一般的市。其特點，在與勞力作商品，不及貨物商品具體而已。普通行程一里，價在二元至三元之間。業務平常時，每天可進百元上下。除了自己中午一餐的飯食支用，至少可得六十元的淨收。以上行成都而論，平均一次可得廿五元。如當天的車手缺乏，一面可得高價，一面又多得輪次（可趕六次），其收入更可觀了。假定推米一舊石，則所得之數可高至一百元。由於社區靠近都市，無形中給農家在經濟上以極大的好處，可以出賣勞力。所以，推鴉公車便成了農家一種普遍的副業了。

壬、肥料市。狗屎市。此為成都近郊絕無僅有的狗糞集中地點。狗糞最大的來源，是有一種專門以此為職業的人，每天巡幸在成都市區出動，或須一個鐘頭，就可集滿盈筐了。買販這批人的手裏購集一擔，然後把牠帶過石羊場來時而沽。有的買販也是拾狗糞的，不過他較一般少壯一點，尚有力氣。據這裏的鄉下人說，「狗屎比人家好一，可供兩季使用」之農業文庫的肥料篇（註十）關於一切動物糞肥料，都有詳明的分析表。獨無狗糞的記載，無從證明這項傳說是否適當？賣狗糞的，類多老弱殘廢的人，買的人，亦祇本地農家，有的竟自其他社區來專趕狗屎市的。特別是靠近山地的農家，多來這裏購運回去。價與人糞差不多，有時因為供給量少，更當擡種麥子及菜籽的時候，它的價錢就在人糞之上了。市在下場出去數十步遠的倒壩一帶，正當麥種運進的時期。每天交易，多的時候可達兩三千斤。秤每斤為單位，每筐收一元，賣的人出給。有一個籬子，三天內儘在籬下檢得五十三元，以一元五角的價錢賣出，進款七十三元五，她尚嫌運氣不好，這回檢得太多。可見該市能狗天天鬧市，在供給的一方說，它不知救濟了多少窮苦的老弱殘廢，替社會減少了多少流民乞丐。

癸、特別的市。1. 聚賭。每場在活潑市的一角，總是有三數個傢伙賭錢的流氓。當在賭裏聚賭抽頭，自形聚散。賭的方式，把寶與擲骰兩種最普通。骰子有擲四粒的，有擲六粒的不等。它與一般賭市，同具集中性和週期性，經常固定一處。且又關係一種經濟性質的交換關係，從而存在一種所謂要素滿足。因此我們也在這市內帶歸入，相

石羊社區是都市近郊的農業社區型，它的發展和衰落，很可看出全中國農業社區的前途。因此，我們為了改造鄉村，安定農民生計，對於石羊社區的經濟建設，主張加強推行合作制度，改善貿易關係。成立運銷販賣合作社，採取舊有的方式，把農產品直接運到都市市場，可以免掉中間商人的盤剝。從生產地把日常需要品又運銷回來，可以合理的分配給各個社區人民，便調整了農產品的供與價格，及減輕了消費品的轉嫁和剝削了。利用公地建立各類的市，維持一種良好的公共遵守的秩序。按其屬性將農產品分別集中，可以藉此比較廉價，促進生產，鞏固民衆。這樣一來，經紀人的剝削可以免除；經紀人與販商的勾結可以打倒；地租及苛款，不致再轉嫁為消費者的負擔了。此外，能將牙行斗息秤息等特許費，完全收歸鄉鎮自理，在整理鄉鎮財政的收入上說，很可以增加一筆大收入。這樣，盜收的部份，把來作為鄉鎮造產的基金，可以盡量用在公共的生產事業上，就替地方自治奠定穩固的經濟基礎了。

社會建設第二期要目預告

社會論壇

- 一、社會救濟法實施問題
- 二、社會行政機構地位的確立和充實

專著

- 一、我國社會救濟法及其使命
- 二、社會救濟的原理與實施
- 三、社會救濟法實施之檢討
- 四、計劃救濟
- 五、各國社會救濟事業之比較
- 六、我國之社會救濟制度
- 七、社會救濟之內容
- 八、遠東殖產與社會工作(下)
- 九、現代社會安全計劃之特徵
- 十、戰時與戰後之社會救濟問題
- 十一、社會學的基本原理

毛起稿

陳達

林道

劉真

李元善

陳凌

高遠

朱亦松

任乃強

楊晉

孫未文

工作——一個普遍的世界問題

W. G. Phelan 著 勞務局代理局長
譯

現在世界各處關於後方的就業問題，有一個很危險的幻想。『人人都有工作』已是現在最常聽說而成功的呼聲了。但是這幾個字却包含着一種嚴重的錯誤觀念。工作雖然是將來許多計劃的中心，它本身並非目的，如說人人都有工作便能解決一切社會和經濟問題，這在我們所熟悉的經濟循環上說，實在未免太偏。

我們如果說在後方『爲人人產生物品及服務而工作』更比較合宜了，這口說無憑與盟國作戰所要達到的社會目的相近，如果不能爲世界產生物資的利益或積極的服務，則工作有何意義？納粹德國就是我們的答案；其『勞工陣線』所誇示的百分之百的就業，就是說人人都有工作，但其結果只產生了飢餓和屠殺，並非物品，也非服務。

今日一個自由家的工人，有了德國的例子，生動的放在眼前，便有出比失業更可怕的惡魔。那就是奴隸狀態下的就業。他的尊嚴，他這百年的成就，全被剝奪，那裏他會感到自己所流的血，汗，淚，全都白費了。

同樣的錯誤，就是相信當今的就業問題，是國內的事。我們不能保證失業的社會反響，是能以國界隔離的，就如不能以國界來隔離政治的反應一樣。假若如此隔離，必致世界上再起紛爭，必致陷全球於混亂。

這次戰爭所爭執的是，爲奴隸？還是要自由？我們承認一半自由一半爲奴的世界不能存在。如果一半繁榮，而一半貧困，世界也不能存在，至少不能和平地存在。因此關於就業的國際合作，正如爲了政治安全使各國免於外來侵略的國際合作，一樣重要。

國際勞工組織的憲章，在四五年前所寫下的原則，『永久的和平除非以社會正義爲依據，不能建立。』在今日與在當時一樣仍屬正確。這個原則寫下來雖很容易，現在一般人認爲社會正義這一概念究應包括什麼，雖也不難確定，但是，完成這個原則的辦法，便很複雜了。有工作或缺工作均問題，全看國內與國際的社會的和經濟的辦法如何。一九四一年國際勞工大會任白宮開會時，羅斯福總統宣稱：

『我們已經熟知社會問題和經濟問題，在國際上與在一國之內，同樣截然劃分，國際間的猶如國內的經濟政策，其本身已不再是目的，而只是達成社會目的的手段而已。』

經濟的與社會的問題之爲不可分解的連鎖，誠然不錯，就是長久的政治安全，事實上也只是一個基本之鎖之不同的方面，此一基本安全是不可分割的。社會正義之積極追求，實爲獲得此種基本安全之鎖鑰。

政治的安全終久不能以任何條約或協定保證得來，除非所有的民主國家，確能終有力地使違反這條約的必受處罰。分析到最後，此種力量，仍由人民。現代的鬥爭，已不再是參戰者武力的鬥爭了。生產線對於火線，是一種主要的補充力量。當一個工廠成爲敵軍轟炸的目標時，你簡直分不消，那是火線還是生產線了。海軍人員之危險與海軍軍人同樣重大，其死傷也同樣劇烈。

恩奈斯特·皮文曰：「這是一場全民的戰爭，所以必須繼續之而有全民的和平。」實在也沒有這種和平會繼續下去。所有的男人和女人，希望一「人民的和平」爲他們獲得什麼呢？

全世界的工人永不會再允許自己飄泊於沒有效率的經濟的漲落之中了，這話一定是不會錯的。只有一個安全的方法，就是如果他們是爲人民的和平而鬥爭，而工作，他們必要求這種和平。担保不強調懶惰，担保不降低生活條件。民主政體的安全，誠然要使這種担保，變爲有效。

然而，在湯姆工作的男人和女人，曾經發現居然沒有人要他們服務，發現自己居然是經濟上的被棄者，社會雖或不讓他們餓死，但彷彿他們陷入無希望無目的的懶惰之中，對他們一切合法的希望與雄心，亂疊橫加阻礙。這樣的時期已經過去了，就是政府供給他們最低生活的津貼，或者以救濟工作撫養他們，以掩飾一絲未成功之他們的需要，也將再不認爲已足了。

他們所希望所要求的卻適得其反，他們要別人需要他們，他們願意感到他們在社區裏有個真正的地位，而且對於社區的一般生產與繁榮，有真正而積極的貢獻。總之他們要有一個尊嚴而非卑鄙的地位，他們也要能夠感到他們是有權會的，他們能夠依靠自己的力量前進。他們能爲他們子孫更好的前途打下基礎。

對此工作的大小或其困難，如果估價過低，自感危險。爲戰爭而動員人力和物力，是比較簡單的，整千整萬的人，被徵參加海軍和陸軍的龐大服役。一切戰時生產，也只有供給那惟一的主顧——政府。

復員的過程，却極其複雜了，復員的人，必須在幾乎無數的平民活動當中，挑選一種事業，以在其中找尋個人的出路。所以生產工作，必須有良好的組織，才能適合各種興趣或時式而變異的各種平民的要求，因此需要國內及國際行動，來計劃生產。——不但需要國內行動，甚至需要國內每一工業行動，來計劃生產。

因此也需要發動國內的社會力量，設置機構，以使工作與人手配合，以使工人受到訓練，使其有機會恢復其原有的技術，或者學得那些工業變遷與需要變遷所要求的新的技術。在現在這種矛盾所使我們驚奇覺悟的諸事之中，最重要的就是愛好和平的諸國，在加入全球的戰事時，對於就業只曾有些頗不適當的組織。

許多國家，美國也在內，正想法找一個最好的方法，利用人力。實在每個國家都在研究影響充分就業的一切政策與實施。有幾個希望完成充分再就業的方案，也已提交各該政府了。但是沒有一個單純的計劃，能用同樣的方法，解決每個國家的這個問題，自屬顯然。

各國有其不同的政治和工業歷史，不同的設備，以及不同的國家與工業間的關係。因此各個國家只有自己計劃，積極計劃，以解決他們自己的問題。但是每一國內行動，儘管如何有效，國際行動也是必須採取的，必須一致努力保證，所有國家全都爭取這為貨物及服務之生產和分配而充分就業的同一社會目的。

另外的一條原則，也是廿五年前國勞組織所寫下而到今天也仍是對的，就是「任何一個國家，如果不會採取合乎人道的勞動條例，就成為其他想改進其勞工條件的國家的一個障礙。」這條原則可以用正面的方式同樣有效的寫出來——任何一個國家，如果真能使其工人充分就業和提高他們的生活標準，便能直接幫助其他想要為其工人達到同樣的的國家。尤其美國是如此，因為她在世界上的經濟生活，佔着優越的地位。經濟學家告訴我們，研究過去不景氣的情形，很容易在美國的繁榮與世界各國的繁榮之間，確立一種相關。在美國繁榮的時候，繁榮的潮流，也在其他各國增長的趨勢。如美國也猝然遇到大量失業的恐慌，則其他各國的努力，也必受威脅。

可是有幾種設施，必須採用：即國際間應有一全套的辦法，以設立經濟秩序的一般架子。如果沒有這個架子，則國內各種經濟設施，也將無效。須在這些設施，已經開始了。聯合國救濟善後總署已經成立，世界食糧與農產局正由各國政府研究。穩定金融的機構正在考慮，國際發展銀行計劃也已草擬。關於國際間的商業發展，航空運輸，以及其他題目，都已成為國際間討論的對象。

費城國勞大會已接受了這種工作中它所應負的部份，出席全會的三百人，代表了世界每一角落，代表了每一經濟的與社會的階層。這是正在活動中的「三條路」的自治團體，有勞工階級的代表，也有工業界的私人團體的代表，還有官員及其他高級政府官員。這裏代表着各大洲，各種族，各宗教。男男女女，從遼遠的各地，

經過幾千萬里的危險旅程，到這裏來，以民主的方式討論最嚴重的問題，怎樣使得和平能有真正的內容，成爲積極的有生氣的系統，與所有的人全有關係，不是在技術觀點上使戰爭狀態停止的，律師和外交家的具文。

大會中第一項最重要的舉動，就是研究所有國際間所採用或計劃的設施，以見他們對社會目的的感應如何。大會的特別使命，便在促進和保衛此一目的，但是對於這一套國際協定，大會也有它自己的貢獻。

大會本身即是許多會議之組合，包括着討論社會安全的國際標準的會議，詳細建議各國如何把戰時生產變爲平時生產的社會設施的會議，討論屬地人民建立新社會標準的會議。除此以外，各聯合國（大會中有代表）請求大會討論而且規定各聯合國在戰爭快要結束的時候，以及在戰爭消滅之後，所應實施的社會政策。

國際大會可以建議的設施，其他國際間已在着手進行的布置，以及明天也許就要開始的設施——這一切的設施綜合起來，便是建立和平的因素。這些設施決定各國社會的及經濟的標準，在此機構內，各國才可希望假借國內適當的設施而使其人民充分就業并改善其生活標準。

這次戰爭已完全破壞了全世界的經濟生活。戰爭結束之後，經濟生活不能自動恢復到從前的舊路上去。當然我們也不希望它如此恢復，因爲上次與這次大戰之間，經濟日見解組，差不多呈現一種經濟的無政府狀態，因此戰爭終了，一定會有一個空前的機會，建立世界人類間有秩序的關係。有了這種關係，人類才可以希望在社會進步中，造成偉大的前進。

這種前進，決無簡便的途徑可走。前面困難正大，但是必須面對困難以求解決，無可逃避。雖則困難可驚，但我們也有同樣巨大的許多便利。第一我們已確知我們所要達成的任務，第二我們知道什麼奇蹟都可由人的智慧和組織的力量來完成。沒有理由不能更圓滿地更廣泛地利用世界物資，因此也沒有理由說國際共同的行動，經過國際勞工組織和其他適當的團體，再輔以同時發生的和補充的國內行動，不能使我們，爲人類從和平的和平中，得到男人們和女人們所希望的一切利益。

參
考
資
料

科學與戰後救濟

D. S. Thomas 原著
任寶祥 譯

在科學與戰後救濟的會議席上，十三位男女講員的演辭所給予人的印像是一個完全一致與絕大歧異的矛盾現象。所謂完全一致其義有四：（一）大家決定戰後世界，將必是一個更好的世界；（二）大家承認若使建設有效的工作，則科學須做重要的貢獻；（三）大家更普遍地承認，科學如能善為利用，對於重新建設文化的一切技術上的問題，必能解決；（四）大家一致地承認這樁事實，即迄今為止，若干技術方面的資源，很慚愧地已被浪費，而在世界尋求它給予人類以利益的呼聲中，却被忽略了。

絕大歧異的成份，是非常清晰的，不僅講員們的國籍各不相同，即其思考之題目，亦有絕大的差異，對於擺在他們面前的問題，又均能發揮他們的豐富經驗，其不同之處，更可想見。

中國顧維鈞大使，擔任這次會議的主席是再適當無比的。顧大使是一個首先感覺法西斯侵略之衝突的國家外交代表。這個國家的建設與救濟問題，其規模之大，遠超各國之上。中國若在亞洲民主國家中佔一最大而且重要的地位，其需要不僅是重建而且建設與發展。顧博士在其開會辭中，把整個會議的目標，扼要地說明了。顧氏稱：「所有吾人之精神思想，其主要的乃應用科學對於人類貢獻的知識，以改進此次大難的生活與工作環境。」顧氏更進而言之：「為實現此種高尚理想，必須先解決一個重要問題。余深知與會諸君，必將同意建設一個較好的世界之可能性，全靠吾人從事鬥爭的結果。燦爛永久之和平與安全，自由與民主，公義與繁榮之大廈，其唯一之基礎，是一個完竣戰勝暴力與混亂的最後勝利。英國學會的主席，在其動人的，令人欽敬的開會演辭中，說明地更非常清楚：「在科學的自由領域與正在嘲笑真理與正義的侵略國家當中，絕沒有妥協餘地的。」誠然，現世界若必為侵略國家所統治，而狂野蠻橫行，在此漫無思想與言論自由之時，不僅科學將必衰微，即文明本身，必因缺乏肥料的原故以致枯萎而死。」

凡是擁護民主主義的人與科學家，必會同意這些話。在此次戰後救濟的會議席中，顧博士所討論的主題，更是非常適當的。顧氏稱：「在茲次嚴重衝突結束之後，必將有各種救濟的呼籲與求援的需要，如病者之需救治，饑餓者之需食物，幼兒之需營養，無家可歸之需住所，流行病之需預防，以及其他需要與幫助，將必迫切。具有時代意義，來自各國的科學家所組成的這次會議的偉大團體，在以其知能準備一個世界新秩序的奮鬥過程中，應注意於科學利用的可能性，此種可能，當於供給貧困與解除被難國家的痛苦之工作中見之。」

顧氏之言，允稱此次會議的討論主旨。在歷次演講中，無一人帶有鹵莽輕忽的樂觀主義。在戰爭結束之後，將要控制世界之半的痛苦，悲慘，貧困與疾病，恐沒有使之減至最低限度的嘗試。然而參加會議的人却有了一種清晰而冷靜的認識，即戰後建設與救濟工作的廣大性是也。實踐這些工作的責任，擁有必需資源的戰勝國家，必須記取善意的精神，此事已為大家所同意了。

費理模諾貝爾貝克先生(Mr. Philip Nobel-Baker)以簡捷的語調，開始了他的演講：「當侵略者在西方，在地中海，在遠東戰敗之時，每個為希特勒所統治過的國家，必將有饑饉之虞……吾人知道所有歐洲的國家，必將崩潰……然而吾人必須預付大量的款項而且準備着損失，如此才可以滿足蹂躪太過的人數需要。」凱萊先生(Mr. W. S. Kelly)對於費氏的演說，發生了回聲，氏稱：「經濟封鎖是沒有什麼希望的，所以在戰後階段立即開始及其催迫之下，吾人必須冒險從事於寬厚仁慈的工作，實在說來，這種工作並不是冒險呢！」蒲瑞斯曼卜瑞爾夫人(Mme. H. Priestman-Bee)陳述她在波蘭於一九二二至一九二三年與朋友救濟會(Friends Relief Mission)的經驗。關於戰等遺留下來的痕跡，予大會以深刻的印象，是直接的同樣的說明。她報告着難民如何於返鄉的途中，不僅看到了他們的房舍產業已被毀滅，即其田地已變成二三尺高的樺樹叢林了！她更報告着人民如何在戰壕中，在防空洞裡，在茅屋內居住的情形，為狀頗為悲慘的。

羅素(Sir John Russell)爵士關於此次大戰的無疑的惡果，更清清楚楚的予會眾以深刻的印象。氏稱：「西俄羅斯與烏克蘭正在忍受着一種人類歷史無比的蹂躪，簡直是慘絕人寰的！焦土政策之不可避免的影響，於是荒蕪與疫病。」路維教授(Prof. Julius Lowy)更指明人類健康之被蹂躪，很可能在未被侵略的國家之內發生。氏說：「戰後歐洲健康的情形，將受三種因素的影響，即營養不足，工作過度，以及窘迫與壓制的結果。」路氏更繼續道：「吾人並不需要借重過去的統計資料，以預測肺病，心臟病後脈管病的數目之必將增加與抵抗各種傳染病的力量之必將消滅。而下一代的健康自必有所中傷了！吾人深知在工業困憊中的做母親的，生養起來的小孩，必是多病的。」

路氏對於戰爭工業所用的各種毒氣之有害的影響，更喚起大會注意！路氏抑且預測這些毒氣，對於現代與後代的健康，同樣地予以傷害。至於戰爭予參戰國家的健康以有害的結果，是家喻戶曉的。由戰爭之全面性而言，這次戰爭對於歐洲大陸各國人民的健康，特別是有損的。

施密斯博士(Dr. Hugh H. Smith)在討論終了時，發表十分不同的意見。氏說：「列強在此次戰爭取得勝利之後，必須以長久的時候，分擔那些衛生組織已被破壞或解體的國家之責任。爲了他國健康而分擔的責任，其性質並不止是一種慈善行爲而已，乃是一種保護社會各員健康與生命攸關的事？」

因此在各講員中間，繪出了一張痛苦與崩潰的輪廓畫來。此種痛苦與崩潰或足以威嚇樂觀主義者。這幅畫圖是一張廣泛的饑餓與災荒，疾病與不適，生活與享受的每種素質之完全毀滅，甚至是一張破壞產生這些素質方法的畫圖。

許多爲戰後救濟的建議提出了。這些建議是男女專家們提出的。他們直接了解並描寫各方面的情況：他們曾做過以國家爲單位因戰爭罹難的救濟工作。這些從事於救濟專業的男女工作人員，實際說來是各國一般人民的代言人，這般人民的需要，如食物領料居處與幼兒及病者之照顧等等，大體是相同的。根據實際的經驗，這些工作人員們，只要求了一件事，即委託辦理救濟專業的機關，必不是臨時性質的，而須是一個永久的工具，以爲造成一種真實而永久的國際合作之用。這種要求得到了諾貝爾貝克先生的清晰的回響，諾氏回憶到上次大戰剛剛結束之後，他所參加的救濟工作，氏說：「我還在記憶着巴黎和會與國際聯盟會議，在此種會議中，我們今日之主席，曾有其重要的貢獻。在和會中我隨薛士爾勳爵(Lord Cecil)工作。在薛氏的各種職務中，他還是皇家經濟協會(Supreme Economic Council)的主席。那時協會的秘書是施路特(Sir Arthur Salter)爵士。協會的目的就是戰後救濟。對於重新開展歐洲的經濟生活，此會著有功績。協會復供給大量的金錢，原料與食物，但它却是一個臨時聯合的團體，在二二年之內便解體了。協會連同它的一切工作，完全地而且永遠地化爲烏有而成爲一椿忘記了的事業。在它背後既未留下永久政治的結果，亦未發生對於任何世界經濟政策的永久影響。」

一年之後，我曾協助南森博士(Dr. Fridtjof Nansen)在任國際高級專員時，從事於交還俘虜的工作。南森博士從皇家經濟協會得到一筆極少數的款子(少於一百萬磅)。以此款加上他國的資助，他交還了五十萬人。那時他代表着一個永久性的國際政治組織，即國際聯盟是也。但交還俘虜的工作終了之後，此種工作却未被人忘記。它曾產生了一種永久的不可忽視的政治效果，因此南森博士的高級專員的職務，亦未解除。他的職務之所以被保留，正爲了其

他更較重要的工作，救濟了一百萬俄國難民並安插了百五十萬希臘難民，還有其他工作。他的任務曾產生了偉大而繼續發展的政治效果，而那時的國際政治與國際行政的科學，實由他的任務開了先例。」

需要一種永久性的救濟機構，並希望由此永久性的機構中，創造某些永久效果，這種需要與希望，在大會各種不同的論題中，已經表現無遺了。

路維教授對此需要的含義，以為就是一個國際健康政府(International Health State)。此種政府是不承認有什麼疆界之分的，路氏的含義，在其演講辭內已經說明了。克地克博士(Dr. E. Koticek)以「戰後救濟為戰後建設之始點，作他演講的題目，實具有同一意義。他以不同的說法，表明同一觀點，氏稱：「戰後救濟是與那較為廣泛的戰後建設分不開的。一切慈善或臨時的作法，以及各國單獨努力的工作，凡此常試，必不能有效地担負起這種偉大的工作，一九一四年至一九一八年的工作，就是好例。」

為了解決這些問題，一種由技術專家及政治家所組織的有效率的機構，是十分需要的。這種機構須具有充分的行政權力，以執行其決定的一切計劃。假如這樣的國際組織，能集中於某些重要問題，而此問題是各人相同的，是各階級相同的，更是一切人民需要解決的問題，即集中於食物，健康，居處，工作與教育諸問題之上是也，則一切共同的了解與一種共同的計劃，始能奠定其基礎，而戰後救濟與長期建設的整個問題，始能迎刃而解。戰後救濟是整個戰後建設的一環，這是一種最重要的觀點。

在以上的引論中，克地克博士的主張，不僅需要一種永久的組織，而且需要顧及其他講員認為重要的條件。這種救濟工作，由其本身性質上來說，它是一件國際事業。這些講員，不論其性別，差不多都是在國際行政方面具有豐富經驗的人。過去幾年來的事實，不僅未曾毀滅了他們對於國際原則的信念，抑且指示他們，國際原則是解決歐洲殖民地問題的唯一之路。根據他們的經驗，為要解決國際合作問題，他們認為一種嚴格的實際的作法，是十分需要的。但他們却有一種共同的認識，即其需要無須過奢，更非建立起一種空洞呆板的組織形式而已。大家承認：當工作進展的時候，工作人員則有學習的必要。各講員均說：「吾人應儘先計劃最根本的大事，即應該建立能夠隨時適應而且有永久性質的組織形式。」大家更共同感覺到，歐洲軍禍追求人類的基本需要，無論其理想如何高尚，其感如何卓越，其價值非常渺小的。

到此為止，却有了普遍的同意。惟討論救濟事業上的實際作法時，開始感到了觀點的歧異。很顯然的，此種歧異之造成，是由於這些講員還不能確知戰後政治方面各種重要事實。關於長期的作法，因為它可能決定戰後歐洲的

政治與經濟機構，希望能有一致見解與同意，當是不合理的了。誠然，這種同意也是無益的。因為好多事當為一些不能預測的因素所決定，一切根據於戰後形勢的機械般的假設而定的政策，這有待於將來歷史的定案。

有些人主張採取緊急救濟辦法的人，把他們自己範圍在一些基本論點之內。諾貝爾貝克先生提出上次大戰後的一個例證，說明了一個優越的觀點，即希臘政府對於國際聯盟為他們造成的環境，表示如何的滿意。這是某種作法的具體的例證，此種作法在下次大戰後，似乎變成了一種趨勢，在此局勢之內，實在以人口利益為中心的國際團體，或能利用某些條件，因而獲得整個歐洲的永久利益。

諾貝爾貝克先生最關心的問題是食物問題。他引證了歐爾爵士(Sir John Orr)麥可康尼格博士(Dr. Mcgannin)及其他專家調查的結果，指明了一種為人民權利之充適的食品，是如何的重要。氏更指明了如何以物質條件減少疾病並如何以改良的食物來促進身心之幸福。這些事實是人所共知的，是真實的，然而世界却未常加以引用。吾人知道何者是需要的，吾人亦知世界能夠生產必需的食物，但吾人必須保證此必需食料的生產與分配。貝克先生說：「知道了這些事實之後，吾人不應該決定一種食物政策而為戰後救濟計劃的起點麼？此種食物政策是以最低限度的標準而為最高限度的健康。抑有進者，此種食物政策不應該為吾人長期經濟計劃的基礎麼？」

技術上的知識，對於大西洋憲章，予以具體承認之保證。即和平應當「担保世界各地居民的生活，獲得不虞匱乏的自由。其所需者即應用此種知識是也。貧民窟與失業必須予以廢除。如果對於各種食物的最低限度的要求，人民能夠得到保證，則對那些佔全世界人口三分之二的勤苦勞動份子，必能進一步地廢除其貧民窟。生產必須有計劃，而生產方法之改革，亦須有所推行。在某些國家的租佃制度，必須加以改變，而其他國家的生產，却必大量增加。貝克先生更進而討論保證消費比較困難的問題，而提倡國際最低限度的工資標準。氏更倡議廢除食料並課稅主張確定各國間的農業政策。

貝克先生的演講，是表證緊急救濟問題，如何易於進入較大的永久建設範圍之內。氏結束其演講時，提供了幾項建議綱要：這些建議略帶緊急救濟的性質，然而却加上了一種永久社會價值的普遍政策。貝氏更提倡食物共同消費的增加，此共同消費的食物，政府應該供給，畫此為一種保證充適食物之手段也。氏更提倡一種對於社會具有最高價值的投資。他提到了很成功的軍人旅客所用之水筒與學校中的免費牛乳與食物之分配。關於這點，貝氏說：「為什麼學校裏的每一兒童每天不該有一品脫(四打)的牛乳與合適分配的餐食，以減少其負擔，而讓國家來供給呢？吾人還有較好的投資麼？能有再好的方法以使全世界人類免去匱乏麼？」

凱萊先生亦頗注意食物問題，他對於澳大利亞如何藉科學的知識，以增進其農作物，加以描述。他更描述生產方面之量與質的偉大收穫，却在關稅壁壘高築與未將生產品供給最需要的人之世界如何地被浪費了！氏說：「在過去二十年中，大多數的人專心致力於農作與家畜的改進，以致對於市場問題，却未予以充分地考慮。那時吾人所聽到的，不僅是小麥的生產過剩，而且是世界不再需要吾人常以自驕的生產品了！如今吾人知道窮困人們的兒童，因缺乏較多較好的食物之故而疾病之苦，以致於夭折，然而他方面尚有較好的食物反不能賣掉！當戰爭結束時，饑饉與災荒，必將待人克服。聯合國必將累積大量的食物。這些食物必須由建設委員會合宜地予以收斂。此委員會之首要的職務，是使饑餓者得以飽足。當此時也，以個人之意，吾人不當止於積貯像澳大利亞與新西蘭的罐頭食物如乾肉與牛乳而已。他方面吾人還在感受過剩的痛苦。今後將有更為廣大而迫切的需要，特別需要富有蛋白質的食物，就以今日吾國而論，亦極感其需要。」凱氏繼而討論到較為廣泛的建設問題與維持國際貿易問題，而國際貿易須以保證世界人民獲得較為充足與容易維持的生活為基準。特別對於農村人口予以保證，像澳大利亞的農民，甚少或簡直全無城市文明的普通享受。

克地克博士在其演講辭中，討論了一些更寬泛的問題，彼注意到營養問題。氏稱：「食物之分配，將因車皮的缺乏與運輸的解組，發生困難。論到足以維持健康的適中食品 (Optimum Food) 問題，(而非最低限度的食品)，各國科學家所組成的團體，應該將有效約提議，向前推進，以改善生活標準與人民的營養。」因為所根據的事實，既為大家表示同意，所以實行起來，應該沒有什麼問題了。

再進一步，就是計劃何種商品是最急需的，何者是戰後最感缺乏的，那些食物必須購買，以準備分配。一種中樞機構須負起這種計劃來，此中樞機構須有行政權力，其中包括政治家與科學家，由於各國政府之助，可以通力合作。這種機構或有人以為消滅了各國的統治權力，然而到底還是加強而非削弱了民主政治。舉例以言，積存一些維他命的乾製品，以為分配災區之用，這件事必非一種慈善行動，而須是一種建設性的有效方案。人民健康的獲得與人對於悉心維護他們的行政事業，漸生信仰，而必將普遍深刻。關於這方面的宣傳之可能性，吾人決不能忘却！至於公共養育又是戰後救濟程序的另一方面。食物的分配，食物的種植與食物的交換之重組問題，又構成了計劃當中的另一重要問題。

兩篇論文特別提請會衆注意的，即救濟工作不單是一種為將來的方案，而且是一件富於經驗的工作，同時是在這次戰爭中已經做了不少的工作。卜瑞爾夫人更注意於救濟工作的另一方面，是為人通常所忽略的。她報告了波蘭

難民如何於歸向其被蹂躪的家鄉途中感到他們所能做的，只有坐以待斃。僅僅專予他們食物及工具，似乎不能滿足其需要。這些人民必須使其能有立足之處，且應予以新的希望與勇氣。波蘭所確定的貸給雜馬及紡織羊毛等對策，就是鼓勵農民自動的。這些受難災民，因其神經過度疲造成了嚴重的環境，他們需要辦理救濟工作人員的大度與同情。此種需要可以此有趣之例證，亦加以清楚的解釋，此例證即一農婦退回了她所不熟悉的可可之定額分配，因為這可可是不能烤成麵包的。

建設之心理方面的問題，所呈現的困難，至少將如救濟事業一樣地嚴重。關於這一點，卜瑞爾夫人說：「在吾法國緊接上次大戰而發生的經濟之現在我們仍然痛苦地記憶着。從各方面來說，英法兩國的人民都須負相當的責任，英國人雖不起法國人對此頗感不平，他方面，姑不論兩國政治上的深遠惡感，我却看出各職能以減少一般英國人民對於法國人的舊恨之象徵，此種象徵無疑地是由於許多英國士兵在法國人民當中之實際生活所造成。如今的態度，與一九一四年不同了。關於本次戰爭結束以後的英法關係，或亦有困難，卜瑞爾夫人說：「在法國或有多人將必全然友善，但我亦可預知必有別人或者感覺不能忍耐的羞辱及不能忍耐的對於法國人的些微之批評，這是指外國人有批評法國人的話。我不十分知道補救之道，這不是謙虛，容或許願及其他實際問題，以儘可能減少關於道德方面的問題愈佳，而同時多想到個人友好的關係。在這方面，如果英國人肯忘記須做榜樣的話，他們必能特別友善。」卜瑞爾夫人以優越的言詞及切合實際的訓練，結束了她那聰穎而引人入勝的演說。她說：「從事救濟工作的人，儘可能愈不表現十分富足的驕倖愈好，在波蘭的英美人士，通常都被認為擁有無限財富的，而他們的做法也真像有錢似的，凡是足以引起他們好奇的東西，他們就想購買，不論物主願否售出。」

另有一篇論文曾經提會報告的，是一篇簡短而特別有價值的，即安瀾(Dr. Allen)博士之演說也是也。此演說是關於他與美國紅十字會在歐洲的工作。安氏旅行了歐洲好多國家，而法國的情形足可用作解釋一切的代表。他說明德國以戰勝者態度對於法國要求醫院與醫藥設備，迫使法國人只得以求學校與教會充作臨時醫院，其中設備多由鐵羅鋪購買而來。安氏更報告了對於法國海濱區兒童分配補充乳粉的情形，除乳粉之外，他加上了脂肪與維他命。兩種。安氏更將他們過去試驗製造貯存來自日內瓦的藥品之器具，有此器具，則各種藥品得以妥為保存，以備歐洲傳染病流行時的時候取來應用。安氏於結束其演講時稱：「我已清楚地認識了歐洲之問題及其環境，深信欲求解決或改善之，初科學家及企業家的充份合作是十發必要的。」

其他職員亦特別討論戰受疾病之救濟法的一個醫藥問題。將維維教授提議，把歐洲天然醫藥主的資源加以規劃。

與組織以根據國際合作的方式，以為戰後救濟之用。路氏更說明由此國際合作方式，可以實現並滿足健康的假節期（Healthy Holiday）之需要。此種假期正是吾人頭顱仰賴的。路教授說：歐洲可以供給各種不同的天氣與醫療疾病之藥劑（Medicinal Park）等等者。按此種藥劑與溫泉也。願各醫療各種疾病之用，這些資源是應該盡量開發的。但這種開發工作不能讓私人的慈善團體來經營，深恐路上次大戰結束後的覆轍。這種開發工作，必須根據國際合作的方式，適當組織起來，以使病者得於最短期內恢復健康。路氏復提到孱弱與病後的兒童們如何需要山中與海上的空氣。至於因軍需工業而中毒的工人們之需要，路氏亦頗重視，這等人的需要之迫切與痛苦之加深，並不祇於肺病，心臟病以及神經病患者的需要與痛苦。

關於傳染病問題，克地克博士已經討論過了。氏頗重視及早預防疾病的步驟或計劃，以防疾病支配歐洲。吾人欲許在醫藥缺乏條件之下來對付疾病的流行。克氏一若路維教授倡議一種國際組織，此種國際組織必須具有實權，足以發揮其效能，因此需要一種具有行政權力的國際中央機構。戰後所需要的緊急援助，必包括各種醫藥上的供應。然而訓練與分配醫生到各災區服務，此事亦極關重要的。所謂重要者即使此事成為一種有計劃的制度，以為交換醫生，交換供應品，知識及教育之用。這樣的組織，便會容易指導而有效地治療主要的傳染病了。施密士博士對於此點，亦發表了意見，氏說：『受過適當訓練，借助於實驗儀器而得來的傳染病學原理的工作人員，必須加以聘用。國際的事業必須加以調整而情報與資料必須由國際中央機構，從事搜集，以供給各會員國家。』

諾曼先生（Mr. E. H. Norman）與諾爾博士（Dr. Annis Noll）特別由醫藥及心靈的觀點，來討論家庭生活重新完整的問題。諾曼氏說：『在建設新世界的過程中，人類之情感上的需要，必須佔一席之地。今日人類之呼聲，是尋求更多的時間，以生活於這更多的時間之內。許多影響家庭生活健全的問題，將超出立法範圍之外。丈夫妻子兒女中已被殺害，而破壞了的家庭，或亦永不能更新。在戰爭初結束之時，家庭的健全需要把社會法律改為社會生活的服務。受過訓練對於人類瞭解與社會治療富於經驗的人才，必感需要，以其能將社會立法的利益，帶到人民生活之中；而整個社會必須承認人類各種需要與科學上的研究之價值，社會更須運用所有受過訓練的社會工作人員之能力，以其對於人類瞭解具有無比的權能。』

諾爾博士預知家庭各員之重合，將不足以重新完成家庭生活。他對於健康生活條件之供給與一般健康標準之改進，視有同等重要的。在柏克海地方（Peckham）的經驗，曾指明了甚至在戰前只有百分之九的人口，才能算為十足健康的。照以前所說的，五分之四的人民事實正受着各種嚴重疾病之痛苦，然而這些却自信是健康的。諾爾博士

對於經常供給診斷的機會，認為非常重要。氏稱：「在柏克露地方證明了醫生與病者之間的有效之合作是可能的。在此合作之中，病者學會了注意健康而能意識到初期的疾病。」她介紹柏克露衛生事務所 (Peckham Health Center) 舉辦了一種組織健全的社會服務而對於受限制的，乏味的，半城市的環境，亦在作擴大環境的嘗試。此種擴大環境工作是要在建築居室中，供給一些鍛鍊體格與各種適意的休閒機會之可能性。諾爾博士主張家庭健康事務所的擴充，並且說此種機關應視為反抗疾病的前鋒，更應該以之為預防疾病與發展健康的研究所。

華萊克 (Dr. E. W. Walsh) 博士論及戰爭停止後的金屬工業管制問題時，他提議將聯合國國家條約上原則，應用於國際工業之上。因為此項原則對於金屬工業已證明頗有價值，而此項原則之應用或可避免經濟戰爭以及勞工與價格的波動。

此外兩種演講特別引起會眾的興趣，一為羅素博士，一為郭任遠博士。兩氏均討論世界兩大國的建設問題。

羅素先生討論到俄國焦土地域的重建問題，復詳論蘇維埃聯邦之偉大的技術工作。此項技術工作之在蘇聯，對於農業之發展予以甚多之助力，且使偉大的建設工作，成為可能，而其建設工作是在革命以後才實踐起來的。羅氏首先說明了農場與房舍受了嚴重的摧毀，繼而轉到對於土地本身的影響。姑不論穀類之如何被糟蹋，亦無理由斷定土壤本質上之實際的損失，但其腐蝕的危險，在弗爾加 (Volga) 下流區域是異常嚴重的，而 Dust Bowl 的教訓曾為人所學得了。威廉氏在莫斯科提半瑞阿則克學社 (Tsitulskii Institute) 試用牧草栽培以防土壤之腐蝕，此種偉大工作已獲實效。至於土地生產力之恢復，由於過去廿年來的努力推行廣大的土壤調查結果，必將易易。俄國非常幸運，她能自天然資源中取得石灰子磷酸肥料，這兩種東西對於土壤是非常需要的。羅素氏認為技術上的援助，對於蘇聯是最好的援助。

中國人民之需要，郭任遠氏表示地非常簡明而正確。郭氏說：「中國在未來世界政治中，她注定了要成一個重要權力國家的命運。她可能變成一個安定世界秩序的主要因素，這全要看她在戰後如何建設以為斷。」郭氏要求英美之充分合作，以促進中國工業與農業的現代化。現代化的目的不是為了國外貿易，而是為了改進並提高中國人民的生活標準。資本方面應充分供給，以實現此項現代化的程序。中國亦應同意不將足以引起市場中不必要競爭的產物向外輸出，照樣英美及其他國家亦應同意是有助於中國工業與農業發展的東西，亦不應輸入到中國來。

郭氏的結語是「英美應允諾完全與中國並肩作戰——戰後更應充分合作，從事建設工作，純由外交便利對待中國的立場，應予以廢止。對於中國及遠東之心靈方面的前哨，需要基本改變，中國發出了這種呼聲，而英美對於此事亦應該是有份」。

書
評
歷
介

沈美——社會行政原理

龍冠海

英國利弗普大學公共行政學教授沈美氏(F. S. Siney)寫了一本社會行政原理 *Principles of Social Administration*，於一九三七年由牛津大學出版部刊行。這書共有一百八十頁，其組織分爲七章。第一章緒論，第二章歷史背景，一八三四——一九〇〇年；第三章歷史背景，一九〇〇——一九三六年；第四章中央政府；第五章地方政府；第六章志願團體；第七章結論。

這本書不是社會行政原理的闡明，亦不是英國社會行政機構和內容的素描，而是英國社會行政的一種分析與批評，特別注重軸的功能和變遷。因爲不是素描而是分析與批評，所以對於英國的社會政治背景不熟識的人讀之，有些地方頗不容易明白，亦似乎有點乾燥無味。但作者對於他本國的社會行政情形確是知道很清楚，對於社會行政之改進亦確有見地。

英國的社會行政實施名爲「社會服務」這種服務在本世紀初年之前由政府實施的分爲兩類。一是「環境服務」(Environmental Service)，如街道的清潔，廢物的處置，陰溝及飲水設備等等。這一類是注重個人衛生(或物質)環境的改良，而間接影響到公共衛生，另一類是「個人的服務」(Personal service)，注重給一個人他所需要的幫助。作者認爲近二十五年來英國的社會服務漸漸的都變爲個人的服務。這就是本書所特別研究的。這類服務主要的有下列幾種：個人健康服務(Personal health service)、公家補助(Public assistance)、教育(Education)、房產管理(House Property management)、失業救濟、包括職業介紹及職業指導(Unemployment relief, including the Employment exchange service and vocational guidance)國民健康保險(National health Insurance)、退休金(Pen-

sions) , 精神錯亂與心理缺陷 (Lunacy and mental deficiency) , 內務部的感化服務, 包括監獄與試釋服務 (Home office reformatory service, including the prisons and the probation service) 一 (見原書第六頁)

施行社會服務的行政組織別為三級, 一為中央行政部, 主要的為衛生與教育部, 其他如勞工部, 即全部及內務部也有關係。這一級的行政範圍包括全國, 對國會直接或間接負責, 二為地方議會, 由地方行政區域的納稅者選舉之而對納稅者負責。以上兩級是屬於政府範圍的。此外尚有第三級, 即志願團體, 這是由民衆自由組織的。這又可別為兩種: 或是由熱心改良社會者組織之, 或是由想自己得到社會服務之利益者自行組織之, 而由政府授權對於自己行政上負其責任。這些社會行政團體之區別大半視乎國家所授予之權限而定。顯然的, 在中央政府的是屬於最高級, 牠有一位內閣官員當行政長官。這與地方 (包括民選的與志願團體) 必須分清楚, 換言之, 即分權原則和「讓與權」原則之分別。依前者, 地方行政長官是中央代表。也許有一個參議團體當他顧問。這樣的參議團體可以有一點決定政策之權, 但所施行的意旨仍是中央的意旨, 而不是當地人民的意旨。依後者 (即讓與權的原則), 地方行政團體有牠們自己主權, 創制及實施牠們自己所決定的政策, 指派自己的職員, 並自己募集至少一部分的財源。牠們構成對一系統, 與中央的正式機構分開, 雖然可以受中央政府的普通指導和控制。 (參看原書第十六頁)

作者根據英國的社會服務經驗和趨勢而指出社會服務之目的為「組成社會的個人之生活狀況的改良」 (原書第九頁) 但社會服務行政所遇到問題却是很複雜的。因為牠所對付的不是生物單位的個人, 而是有社會地位的個人, 即人格。這乃是神祕而不容易了解的。牠不但不宜於標準化, 且須加以尊重。例如, 有的人若強制的予以救濟, 則必覺得難堪; 有的則需要強制的救濟或制裁, 如不願工作者, 逃學者, 及犯罪者。這些人是不大願意接受服務, 故須用強制的方法使其服從而養成好公民。強制人們去服從社會行為標準也許可以使服從變為一種習慣; 但被強制者的內心却不一定能夠受其感化。如果只是外表服從而內心不服從或不受其影響, 則這樣的服務必歸於失敗。因為要想服務成功, 則接受服務者必須合作, 而合作應該是出於情願的。故社會行政必須克服的困難乃是調和服務者的強制性與被服務者的好意。前者應使其減少至最低限度, 後者則應使其達到最高限度, 若是完全不用強制, 有的服務則不能存在, 若是沒有被服務者之好意, 則服務毫無價值。故強制必須與同意相配合, 大量生產必須與異樣相配合; 一致性必須與適應可能性相配合; 而最要緊的是效率必須與人類同情心相配合。總之, 這都是從事社會服務行政者應該努力實現的理想。」 (原書第十頁)

如果要實現這樣的理想, 如果要想有效力地為社會服務, 使被服務者又能得到服務的利盆, 則社會行政的體

制中必須有下列幾個要點或原理原則（見原書十五至十五頁）：

第一、受國會委託而執行社會行政。服務的當局必須得到被服務者及一般民衆（特別是納稅者）之信任。牠必須有政治上的安定和力量，足以獲取款項與立法，這二者是適宜行政的先決條件；又必須防備自己以避免各方面對於本身的行動或政策施以攻擊；尚須避免趨時的作風與受腐化的壓力之支配。要想得到這樣的力量，而適合於民主政治的機構，則社會行政必須建設在民衆同意的基礎上，如投票選舉時所表示的。

第二、社會行政必須在行動上有最高度伸縮性，對於地方情形有最高度的適應性，對於個人的需要和失敗有最高度的同情心，以及對於輿論有最高度的反應性。負責行政的官吏容易成爲照例辦理公事，而忘記了一般民衆的利益，如果他們的注意力只集中在狹小範圍的事體上去。這是常有的危險，是必須防備的，社會服務不但應適合乎各地方的環境，且須適合乎各種人的需要。若不如是，則其結果之危險是非常大的。因爲社會服務的目的是個人生活之改進，負行政責任必須以被服務者爲借鑑，即以他們眼光來觀察自己，這樣便可以知道如何執行其任務。因此，社會服務的性質需要把權力分散到最下一層，又應予各個行政人員以最大的行動自由。

第三、各種服務之間必須維持其聯繫，否則要失掉許多效力。我們必須記住，社會行政的實施是以個人生活之改進爲目標。個人的生活是多方面的，而彼此之間又是互相關係的；故社會行政必須有其繼續性，社會服務之間亦必不可有中斷，例如母性與兒童福利的服務，學校醫藥服務與國民健康保險醫生之間，若是沒有合作，這是悖理之事。個人病史記錄指出害病之原因，對於許多社會服務可有很大的幫助。執行試釋任務的官吏不但須與警察合作，亦須與教育當局，公家補助部和衛生部合作；有的時候尚須得到精神病醫院，管理住宅當局，和失業介紹所等的協助。失業救濟委員會必須與勞工部，公家補助，住宅，母性和兒童福利以及其他的政府當局保持密切的合作，至於許多的志願團體如窮人法律顧問和全國預防虐待兒童協會，更是用不着說的了。總之，各種社會服務乃是息息相關的，凡是有關係的機關皆應合作；因爲各自爲政的社會服務團體對於牠們的工作可以有很壞的影響。若是依照個別的意見去幫助一個人，這對於他整個的人格是沒有多大裨益的。必須有綜合的看法才能得到牠的眞象。社會救濟機構的協調不僅在避免服務的重複及節省精力，而且可以避免服務的失敗；故如果有一個總指導機關，便可以使各種服務工作彼此發生聯繫，按部就班的向前進展。

第四、技術效力的問題現今是與日俱增而趨於麻煩。我們不但對於社會服務以及社會服務的分野和其在立法技術上之關係，每年應有新的認識，對於各種服務所發揮的一套學理與其對於社會問題的半專門的看法，亦應有新的

認識。濟貧法的實施在過去不過是一種常識，普通人可以執行的。現在這種法律已經漸漸的消失，而由許多專門的服務起而代之。這些服務的方法未能利用之前，我們倒需要多多地應用我們的心思。專家與非專家的合作在許多社會服務的部門都難免不發生困難。醫學早已發展其專門的技術，教育，房產的管理，和犯罪者之試釋等也已很快的變為專門的服務了。其他如職業指導也有這種趨勢。這樣看來，新學識與新技術的獲取和利用倒是從事社會行政者必須隨時留意的一個問題。

第五、行政官局的進步性與其對於變遷和發展的反應性也得加以考慮。社會的進步多半靠行政者之有遠見及其改革社會之熱情，避免官僚式的保守秘密傾向，而發展與民衆發生關係的技術。因為社會服務的開展恃乎輿論的轉移。若是行政者不得外來的批評和建議，便易變成腐化。行政者不宜以執行政府法令為滿足。法令固然是一種很好的防衛，然而牠却是一個危險的嚮導。行政者必須盡他的力量去改良現有的立法，並促進新的立法，以允許新的服務之發展。他應該常常設法使新的東西實現，因為如果行政是固定的，則腐化與衰敗就在眼前。行政制度必須有品格的力量為後盾，牠的聲譽必不宜等閒視之。牠的判決必須得到尊重；否則制度等於虛設，法令等於具文，那裏還能講行政的效率。

以上五點雖然是作者對於英國社會行政的一種建議，但同時亦可視為一般社會行政的普通原則，亦很可以作為我國社會行政之參考。

作者在第四章中指出中央部署利用諮詢委員會以為行政者之耳目；在第五章中說明地方之社會服務調整及分工合作的辦法；又在第六章中分析志願團體的服務界限和趨勢，而指出志願團體對於有效的社會服務可有很大幫助，但不應讓其為私人利益所壟斷，亦不應讓公家利用之以為躲避自己責任的設施。關於這幾點的討論作者皆有他的獨到處，可惜我們不能在這裏多述，因為本文主要目的在乎介紹該書中的原理原則。

最後讓我們引作者的結論以見其對於社會行政主張的一斑：「地方政府的正當功能（如社會服務的實施）只能在中央政府官員的普通督導之下才可以實現。中央官員應具有充分權柄以定普通的政府政策，施行全國，以節制地方官吏當中的猖狂者，以引發他們當中的懈怠者，並作為感動之力的來源。」（原書一七五——一七六頁）換言之，中央對於地方社會服務應負起督導的責任。我國社會行政的參考。

社會學及社會建設論文提要

孫本文：現代社會學在學術界的地位

(學術雜誌，一卷一期，三十二年九月，頁五四—五七)

自法國孔德於一八三八年始創社會學的學名，使社會學成爲一種獨立科學，到現在已有百餘年的歷史。至其傳入中國，僅有四十年。茲從學理與實際兩方面觀察社會在現代各國學術界所佔的地位。

第一、從學理方面觀察社會學的地位 (一)社會學是發展最後地位最高的科學。在各種基本科學中，社會學發展最後，性質最爲複雜，對人類生活關係最爲密切。因此，在進化程序上可說地位最高。差不多現代科學家沒有不承認社會學特殊地位的。因爲這是科學發展的自然結果。(二)社會學是社會科學中的基本科學；季亭史說「社會學不是各種社會科學的總和，而是一種普通的社會科學，或基本的社會科學，以研究社會現象的原素及基本原理爲目的。」社會學上的原理原則，可以應用於政治學，經濟學，法律學等，因爲無論政治行爲，經濟行爲，或法律行爲，都不外乎人與人間的社會行爲，社會學既是研究人類社會行爲的科學，他的原理原則自然可以應用到人與人間各種社會行爲而無不合。(三)社會學是教育科學中的基礎科目；杜威說「教育是一種社會功能」。愛爾華說「社會是一種教育過程」。這可見教育與社會關係的密切，施耐騰說「社會學是教育的基本科學」。柯柏雷說「瞭社會學的原理，應用到教育上去，是教育理論家與教育行政家的重要任務」。這可見教育家的重視社會學。教育不僅是訓練個人，並且是造就社會需要的人才，許多教育問題，必須應用社會學的原理而後可得適當的解決。現代教育注重社會環境與社會需要的研究，發展了一種新的專門學問，叫做教育社會學。(四)社會學是社會建設的理論張本；社會建設的目的，不外乎謀整個社會的進步；欲謀整個社會的進步，必須首先了解社會進步的條件與標準，及其推動的各種勢力與各種途徑。所以推進社會建設，必須以社會學的原理爲張本。

第二、從實際方面觀察社會學的地位 (一)社會學在各國大學課程中的地位：一九三二年統計美國四十個著名大學所設社會學科目，共計得八百零三種。平均每校約有二十種。歐洲方面雖不如美國的發展，但各大學亦都重視社會學。近十年來，社會研究已成爲中學必備課程，即在小學中亦漸注重社會基本事實的研究。(二)社會學在各國學術團體中的地位：現代世界各國幾乎無一國無社會學的組織，在各國學術界中佔甚重要的地位。社會學刊物亦非常發達，有數種刊物在各國社會科學界素負盛名，視爲標準刊物；而在社會思想方面，處於極重要的領導地位。(三)社會學家在世界學術界的地位：就各國近代社會學家說，其思想與人格，爲世界學術所崇拜，而居於領袖的地位者，不在少數。即在一般思想界，尤爲是社會科學方面，亦佔極重要的地位。各國著名社會學家對於世界思想有極深切的影響。

最後要補充的是：人類生產是一種社會生產，無論各人的職業如何不同，而各人所處的環境中，沒有一個可以脫離人與人間的關係的。如何調適人與人間的社會關係，是人類生活中間的一個中心問題。社會學是研究人與人間社會行爲的科學，他的確是朝這個人類生活的中心問題方面尋求解決的途徑，所以社會學應該是人人需要的學問，人人重要的智識。

(獨行)

蔣旨昂·基層建設

(華文月刊一卷三期，三十一年四月，頁三二——三六)

建國問題可以從三方面來談，一方面是從國家整個下手，一方面是按照區域來計劃建設，一方面是在一個小範圍內立刻發生作用的基層建設。說到基層建設，不論在工業的城市，農業的鄉村，或畜牧的邊疆，都可以用幾個社會學的概念來討論。

第一個概念是社區。這社區是一種有地區性的社會；許多人住在一個地區裏，產生了共同的歷史背景，累積了若干滿足人類需要的制度，而且能夠協同努力解決大家的問題，我們就管這個地方的人們和制度叫做社區。社區可以有大的，也可以有小的，我們通常則用在較小的意義上。但是無論如何小，它必有一個核心。這核心影響所及的那一片地方上的人們和制度，便可叫做社區。所以地理的核心是社區的一個特點。社區還有一個特點，就是社會關係上也有核心。社區中有所謂利益團體，由他們做核心，也可以把所要作的，推廣到全社區裏去。——這些特點之認識和把握，對於基層建設有其很大的影響。

第二個概念是制度。制度之形成乃是根據於大家的需要，不論這需要是自覺的還是被提醒的，沒有需要的制度不會發生。需要變了，舊的制度便會消滅或變質。所以真的制度必以大家的需要為根據，而且是想完成這需要的一套機構。制度和制度在同一社區裏，有函數的關係，也就是有功能的關係，它們交相為用，互生影響。在基層建設裏，我們無法推諉責任，說我們這制度之未能建立乃係由於其它制度之未先建立。若能這樣推諉，則其它制度之尚未建立，也可以說是由於我們的制度之未先建立。我們可以看出，益向基層走下去，愈發現制度之交互作用。

第三個概念是組織。所謂組織，簡單說來就是分工合作，所要組織的，實在不是人而是事，而是制度。不分工便無從合作，無合作便無組織，無組織便無力量。又因為有意的組織，需要學習，所以大家都提倡組織民衆，訓練民衆。

第四個概念是一個基層建設的根本原則，這原則就是組織、訓練、和建設必須是一回事，也就是一即組織，即訓練，即建設。到現在為止，民衆組織似乎遠未達到發生偉大力量的理想，原因是：以往在於把組織和訓練分開；現在仍在於組織缺少內容，組織與建設遠未合一。

總之，第一，基層建設必須以社區為單位。第二，基層建設實在是要建立若干能滿足大家現代需要的制度。第三，要想建立這許多制度必須分工合作，完成組織。第四，完成組織必須訓練，訓練內容必須根據民衆所發生興趣的建設工作。(獨行)

楊人楩·聖鞠斯特之社會政策

(社會科學季刊第一卷第一期)

聖鞠斯特是一個革命時代的政治家。他對當時糧食問題，認為無限度地發行指券，即係物品缺乏之主因。其對於政治與道德亦有惡影響。要恢復信用，須加速糧食之流通；唯一方法為限制指券發行，以免更加貶值。每次有糧會談到經濟問題時，他總是這樣主張，不幸他這個主張未經採納。認為平抑物價及限制財富的最好方法即為限制富豪。直到新六月時，他才具體提出以社會及經濟改革為基礎而建立德性統治之計劃。

他對於土地問題，認為私有財產權是不可動搖的，可是對於嫌疑犯之財產權，其看法猶當別論。新六月八日他證明欲維持共和國，須將整個貴族制摧毀。只有對於國家之自由盡過力者，才有權生存於國內。窮人是今日之主人翁，他們有權利責難忽視了他們的政府。他始終歸結到社會政策之不可少。極力想使法國不致有乞丐及被壓迫者之生存，以證明德性與幸福之真理。此政策極受人民之歡迎。氏認為消滅罪惡之法，只有使革命及於一民生一方面，必須從惡徒手中奪回土地，而轉給人民。這個新六月令不過是將土地所有權從一集團轉移到另一集團的辦法。提出此令時，他即已說明愛國者之財產權是神聖的。他還明白表示無反對私有財產權之意。除政治作用策略外，新六月令亦可稱為一種社會改革；假使他早死，也許能使這改革更進一步。他們所計劃登記窮人的工作，以為實施救濟之張本，誰知此調查犯人工役更為困難。聖鞠斯特及其集團，所以欲推行此政策，在欲以之為政治策略而取得民衆擁護，不料反成爲速其失敗的原因之一。

氏把小農社會視為幸福社會。他所以相信小農社會之可能與必然，係由於兩個因子，一為十八世紀法國之經濟情形。另有一因子是他本人係出身農村，深知農人生活之困苦。他責難課稅於農民為不智。要達到一個幸福社會，第一須人人都有點土地。財產必須由法律予以限度。殷富是個污點，不能讓大地主存在。為防止階級差異起見，須特別尊敬長者。其對於宗教之主張，亦係從小農社會這個理想出發。他似乎欲以靈魂不死之信仰，來獎勵為國而死者。他盼望小農之幸福時代，可緊接看革命而來。可是他這一派的人對於工人狀況之冷淡，竟引起巴黎工人之不滿，這對於他們之失敗，關係匪輕。新政治策略而論，聖鞠斯特之社會政策是錯誤的，因為農村不適於為對抗新興

階級的鬥士。

他欲以立法推行這個政策，用他自己的術語，即所謂「政制」。當他要求德性統治時，其目的不僅在消滅道德止的腐化，而尤在消滅政制上之無正義狀態。固然可用恐怖與法律，但當二者均告失敗時，則惟有訴之於「政制」。可見其只信唯有政制始可防止腐化與弄權。他曾稱惟有靠政制始能有效地摧毀結黨，始能產生一種保障以限制權力，使人類之傲慢心受公共自由之約束。又稱：政制之目的即係建立社會的與個人的保障，以防止分裂與橫暴，以風尚之勢力，代替人之勢力。他把政制分兩類，一類是用以防止腐化，「道德的，民事的，家務的政制」，以經濟組織為基礎，即其所謂「公共幸福問題」。另一類是用以防止弄權的，「社會及政治的政制」，以政治組織為基礎。他既具以政制統治法國的計劃，故始終不懈地努力促其實現。其目的蓋在推行其社會政策。可惜他死於十一月九日之變。聖勃斯特之死，至少在人類政治理論之實驗事業中算是一個大損失。總視氏之功績，誠不愧其為忠實而熱烈的革命實行家。（譯）

國立中央大學

中央大學社會學系自民國三十年秋季恢復以來，已有學生三級，計三年級十六人，二年級四十一人，一年級三十人，合計八十七人。系中課程自第三學年起略分為社會理論與社會行政兩組。俾學生選課時得就性之所近各選一組。現有教授五人，助教二人。本學期開設課程十三門：計孫本文教授擔任普通社會學甲組及社會心理學，傅尙霖教授擔任社會行政農村社會學及社會學名著選讀，王政教授擔任社會制度及社會思想史，張少微教授擔任社會福利社會調查與統計及普通社會學乙組，朱約庵教授擔任社會問題民族學及普通社會學丙組。本學年起並由孫本文氏主持系務云。

又該校近已選定離校十餘里之石橋鋪鎮為社會學系社會服務區。擬從事於各項社會福利及服務工作。現正進行初步概況調查，藉明該鎮一般情形。

羅梭斯·(W. H. Lawrence) 戰後救濟初步考驗

(文匯報第一卷第五期之譯自一九四三年五月十六日紐約時報)

突尼西亞克服以後，對於「對外救濟及復興工作處」的力量將是第一次的大考驗。軸心國已把他們佔領的國家搜括殆盡，然而在萊曼先生組織（美國對外救濟及復興工作處）的背後的觀念，却是聯合國家的勝利，其意義就是救濟被解放國家的人民免於苦難。

救濟工作乃是一個全球的問題，它需要全球人士共同商討，以圖建立成爲一個國際組織。萊曼先生曾說當國際在他的組織身上的最急迫的任務，是通過軍事機關的合作，幫助加速戰事結束。應注意：第一、配合軍事戰略與需要，設法使之協調；第二、幫助人民復興他們的經濟的和工業的生活。

已經徵得的救濟品的數字如下：約二萬五千萬到三萬萬價值的食物，約一萬萬價值的衣服，織物及親屬的救濟品，約三千萬至四千萬價值的醫藥品及供給復興農業的種子和修理農具的零件。

假如能獲得食物，它就是有利於聯合國家的事業，是結束戰爭的最大武器，因爲這是向歐亞兩洲餓餓人民應許了的。（征夫）

里契·(Harper Luch)戰時美國勞工組織

(文匯周報第一卷第二十六期譯自一九四三年八月號美國事實月刊)

全美勞工聯合會，是美國歷史最久，規模最大的工會聯合組織。據今年一月三十一日宣佈共有會員六、一、九四、三、八二人。此外還有美國產業工人協會，勞動聯合團體，世界工業勞動者同盟。

許多沒有參加聯合會的工會中，最重要者有四個鐵路同志會。他們在共同政策上互相聯繫，至於全美礦工同盟，則沒有和別的團體發生聯繫。參加美國各種工會者，可以估計一千三百萬人。根據過去第一次大戰經驗，在戰爭結束前後的相當時期內，工會會員人數，會趨於增加。

勞動者所爭得的勝利，在此次戰事結束後怎樣？作者認為大部份利權，可以保存。因為僱主與社會人士，對於工會組織較前熱誠之故。同時僱主工人間，正趨於彼此聯合對抗消費者和農業團體，以保持共同利益。勞動者會失掉若干有利的戰時法令的保護。

在內戰時期曾經有過艱苦的勞動鬥爭，不過通常結果都是失敗的。一八六九年，內戰以後，勞動工會主義以費城的勞動騎士會的祕密組織出現，開始復興。一八七七年流血的鐵路總罷工發生以後，騎士會公開露面。一八八六年，「一三八制」大罷工以後，騎士會衰退得很快，一八九〇年它與另一礦工工會合併，成立聯邦礦工會。從此，成立於一八八一年的美國勞工聯合會，便吸收了大部份的美國工會。

美國勞工聯合會領導人為龔柏斯，該會於一九一五、一六、一七等年，曾經響應政府準備戰爭。在工會領導下的工人大眾，幾乎百分之百擁護戰爭。

簡單地說，有組織的工人在內戰時上了吊鉤，在第一次大戰時改善了地位，而這種改善和賺得的高額工資，是合理的，應該的。關於這些事，第二次戰事時期也正在模倣着。至於戰後如何，殊難逆料。(力行)

霍華德·(Gona H. Howard) 美國的青年組織

(文匯周報第一卷第二十六期從光譯自一九四三年美國社會工作年鑑)

本文所討論的，只包括對於二十五歲以下的青年組織，如有關全國性的政治、宗教、愛國、勞動等團體及同志會之類。

(一) 美國青年事務局，成立於一九三五年六月。係一供給在校及離校青年以工作機會之機關，事務局初成立之十個月間，已有不少事務局的青年在附近的軍事工業裏担任工作。一九四二年該局共有四千餘工廠，遍佈全國。一九四三年因國會通過撥款太少，以致工作減低，行政組織縮減。一九四二年九月，移交戰時人力委員會。(二) 民力調節會，創於一九三三年，目的為儲存人力與物資，其會員分散各軍事根據地，從事緊急之軍事建造。一九四三年國會始決定停辦。(三) 天主教青年團體，名目極多，其要旨不外促進消息材料之交換及協調與合作。最近新式的天主教青年活動在專門領域中發展為「天主教行動團」。訓練青年在神甫監視下，從事其本黨之工作。(四) 猶太人之青年機關，其中有猶太福利局，是一個全國性的機關，其一般目的為推進猶太人宗教的、智識的、身體的，和社會的福利與發展。地方團體和猶太人中心的工作包括教育宗教社會文化健康休養及職業活動等。戰事發生後，猶太人中心并且加強其活動，添加特殊設計與工作。(五) 基督教青年會，此乃美國服務組織之一，它和聯邦政府成立協定在陸海軍中心附近從事休養之服務事業。(六) 基督教女青年會，它關心社會問題和有關任何地方的婦女的社會活動。認為國際和平，種族關係，工業情況都在其工作範圍之內。

總之，美國對於青年問題，加以明智合作的處理，其對於美國國力之裨益殊大。(頌)

中國社會學社簡史

中國社會學社 爲中國社會學者，所組織之全國性的學術團體。本社之前身，爲「東南社會學社」，民國十七年組織於上海，爲東南各大學社會學教授共同發起組織之團體，至十八年冬北平各大學社會學各教授動議改組「東南學社」，爲全國性組織，更名爲「中國社會學社」，此舉經東南同人同意，遂於十九年二月在上海舉行第一屆年會時，正式改組成立。當時依法在教育部，南京市爲都進行備案手續，三十年四月由南京市黨部廳許可證，至此本會始成爲合法的學術團體。社會部成立後，亦經再行登記手續，并就社會行政設計方面與本社同人多所聯絡，本社務亦承都務指導，得以順利進行。

本社在上海第一屆年會時我國現代學術之父，社會學兼民族學前輩蔡元培先生曾蒞場指導，並演說「社會學與民族學之關係」不啻奠定了中國社會學的基本精神，第二屆年會於二十年二月舉行於南京，有美國人石學專家湯卜遜先生蒞會講「都市人口之發展」，其時湯氏適在南京講學也。第三屆年會因一二八事變延期至二十二年秋，始在北平舉行，第四屆年會於二十四年二月在上海舉行，第五屆年會於二十五年一月舉行於南京。第六屆年會於二十六年二月舉行於上海。每屆年會時，皆宜讀研究論文二十篇左右，自抗戰起後，各地大學與學術研究機關遷徙不定，本社同人亦失聯絡，本會未能按期舉行者達五年之久，值至三十二年一月始續開第七屆年會。惟以戰時交通困難，不得不分在重慶成都昆明三處同時舉行。第七屆年會選舉結果，係本文柯象峯陳達三先生，分任重慶成都昆明三區常務理事，張鴻鈞先生爲代理書記，言心哲先生爲會計。

本社舉辦之學術刊物「社會學刊」創於民國十八年一月至二十二年春季，自一二八事變後停刊，民國廿四歲復刊繼續至戰前，共出版至第五卷第二期，抗戰起後，報告停刊，至於今日，惟已爲社會學期刊中維持最久學術貢獻最多之刊物，本刊爲社會學界創辦，在「社會學刊」未復刊以前，當爲本會同人唯一無二之學術園地。

至本社社員之學術貢獻，則全國中重要大學之社會學講座担任者，大多數爲本社社員，我國現代社會學之重要譯著，大都爲本社社員之工作，此微小之成就，固甚令吾人慚作，惟冀奠定中國社會學之初步基礎之功績，亦不容忽視也。

社會建設月刊徵稿辦法

- 一、本刊以闡揚三民主義社會思想與政策樹立社會行政理論與制度研究社會問題介紹社會工作方法與促進社會建設為宗旨約分(一)社會論壇(二)專著與譯述(三)參攷資料(四)書刊評介(五)國內外社會建設動態等欄各欄文字除社會論壇外均歡迎外稿
- 二、來稿不拘文言書體務須繕寫清楚(勿寫兩面)並加新式標點每篇以三千字至一萬字為度但專門研究及調查報告不在此限
- 三、譯稿務請附寄原文如確有不便必須詳註原文題目原著者姓名出版年月及地點等
- 四、來稿本刊有修改權不願修改者請預先聲明
- 五、來稿得以筆名披露但必須註明真姓名略歷及通信處以備查攷
- 六、來稿一經採用立即從優致酬版權即歸本社所有如已在他處發表雖經登載恕不奉酬
- 七、未經登載之稿除預為聲明並附足郵票者外概不退還
- 八、來稿請寄重慶林森路五九零號本社

社會建設月刊 第一卷 第一期

中華民國三十三年七月出版

編輯者 孫文

發行人 張起鵠

印行者 社會建設月刊社

重慶林森路五九〇號

定閱處 東書局

重慶中華路八十四號

總經售 東書局

重慶中華路八十四號

本刊定價表

購訂辦法	冊數	價目	郵費
零售	一冊	五十元	五元
預定半年	六冊	二四〇元	三〇元
預定全年	十二冊	四八〇元	六〇元

特大號定價另加預定者不加預定請由郵局或銀行寄票本國郵票一律不取信內附寄法幣如有遺失本報概不負責

定閱諸君如有詢問事件或更改地址通信時務請將
 (一)定單號數
 (二)定戶姓名
 (三)在何處定
 (四)原寄何處
 四項詳細開明寄本局方可照辦特此聲明

廣告目	本價	
	地	位
全年一次付足八折優待	裏封	全面
	正文	半面
	內	四分之一
	二千元	一千元
	一千元	五百元

東川郡管理局新聞紙類登記執照簿

號