

徐步達著

三民主義社會政策

陳羣英題



MB  
D693.0  
402



3 1799 5292 8

## 黃序

三民主義是國父根據中國固有的思想，參照中國現代的國情，擷取歐美最新思想與制度的精華，再加以獨到的見解所融鑄的思想體系。民主主義是斟酌於資本主義與社會主義之間，取其利而去其弊。民權主義是充分發展近世民主主義的優點。民族主義是集中於民族解放運動，以期達到對內求團結統一，對外求獨立自由平等的目的。所以三民主義可說是近世新思想所結晶的偉大主義。這個主義即是中華民國立國的最高原則。

我們知道，立國的主義是一切政策的原動力，任何政策都必須基於這個出發點。我國既以三民主義為立國的最高原則，則社會政策當然要為三民主義的社會政策，本着這個道理，我們必須以三民主義的社會政策來指導我們的社會行政，然後才能解決中國的社會問題。

創立三民主義的國父，雖沒有社會政策的專門著作，唯是三民主義完全為根據社會法則和社會事實而建立的社會學理，他有改進社會的確當方案，有合乎科學的偉大理想，這些都與社會政策有密切的關係，同時三民主義是建立在科學的社會研究之上，故能表示出巨大的價值。我們研究三民主義的結果，確實得了這種的結論。那麼我們建立三民主義社會政策是有了穩固的基礎，充分的理由，祇待我們社會工作者，努力去從事研究與建

立而已。

徐君步達，富於文學，涉獵羣書，致力社政工作，負責社報言論，歷年以來，建樹良多，茲又以其平日工作經驗及研究心得，著爲「三民主義社會政策」一書，獨具見解，立論新穎，尤能闡揚本黨社會政策，殊堪佩慰。

我國社會行政設置專管機關，爲時甚短，一切規制多屬草創，是書站在主義的立場，發揚它的理論，依據當前社會諸法則，從而確定我國社會政策的理想和目標，凡我社政及社工人員如能人手一篇，非但得收憤悱啓發之效，亦可據爲研究參考之資，其貢獻黨國，誠非淺鮮。是爲序。

黃光斗民國三十五年七月於江西省社會處

# 自序

偉大的民族抗戰，早已勝利結束了，新中國社會應該迅速地建設起來。但眼前的事實，却嚴重而冷酷地告訴我們，傷痍莫復，苦難未已，社會秩序依然紊亂，民生問題益趨嚴重，千萬人都在呼號，千萬人都在徬徨，千萬人都在悲觀和失望，在這彌漫渾濁的空氣中，透示出社會危機四伏問題多端，吾人蒿目時艱，歷經憂患，念茲來日，輒為我國前途，寄予無限的憂戚。

社會問題是隨着時代的演進而發生，更是隨着時代的變遷而需要合理的調整，矧經此次大戰，一切有關政治經濟種種問題，無一不與社會問題有關，勢須澈底整頓，合理改革，使劫後蒼生，重慶復蘇，三民主義社會政策便針對此需要而肩負其使命，它的重要已不言可喻。

願三民主義社會政策，為我國開荒之創舉，它既與歐美所推行者未能相同，而在國內又乏成規可資因襲，其意義與使命安在？實施的方針若何？此新興事業，非僅一般人無從瞭解，即從事社政及社工人員，亦多茫然，故在今日三民主義社會政策的理論建設工作，異常迫切，必先有完整的理論與體系，而後新中國社會建設始有軌範可循。

本書之作，原係大胆嘗試，其願望實欲提高國人對本黨社會政策的認識，自問學殖淺

薄，力有未逮，徒以此類著述，尙屬創試，故雖理論未盡充實，資料搜集難全，但仍期拋磚引玉，對於當前社會行政，有涓埃之貢獻，且以自珍其敝帚，深冀黨國先進及專家學者，惠予指正，則不勝感盼焉。

著者識 三十五年初秋於南昌狀元橋

# 目次

## 黃序

## 自序

第一章	社會與社會問題·····	一
第二章	社會政策的概念·····	二四
第三章	各國社會政策一斑·····	四四
第四章	我國社會政策略述·····	五六
第五章	三民主義社會政策的內容及特質·····	七九
第六章	今後社會政策的策進·····	九八



# 三民主義社會政策

## 第一章 社會與社會問題

### 一 社會的意義

社會是一個範圍最廣泛內容最複雜的名詞，大至全世界人類，小至一夫一婦的小家庭，都可叫做社會。向來社會學者對於它的定義，觀點不同，意見參差，孔德以社會是由分業與協力而成立之多數家族的集團，社會構成的份子，是家族不是個人，社會成立的因素，是分業與協力，情感的關係可說次要的。它的意思，家族是由夫婦父子之間的本能的愛情而成立，非由分業與協力以結合。所以家族本身不是社會，家族只是社會的構成單位。且這個由多數家族結合為一個分業與協力的集團各個家族，有其一定之職能，又各個家族決不能離開全體而獨立，如此的集團就成為社會。

次如斯賓塞以社會是一有機體，這個有機體的細胞，就是個人。普通有機體的細胞，是由新陳代謝，延續其生命，社會亦然，祇須其細胞不致於同時全部消滅，則生命永遠保持，但普通的有機體與社會的有機體頗有差異，即普通的有機體為一固着的全體，而社會



的有機體，則爲一流離的全體，前者其構成份子互相密接，後者其構成份子各自分散，此種社會的有機體，孰有感情的言語與理智的言語，換言之，就是「舌」與「筆」，藉此兩個方法，以通情感思想，造成相互的協力與繫屬。故社會的細胞，縱各分散，仍爲一有機體。此外，普通有機體與社會有機體之間，其全體與份子的關係，亦根本不同，蓋普通有機體其構成份子固定生存於全體的一部份，絲毫未可移動；然社會有機體則構成份子具有相當的移動性，一時可屬於甲，另外又移於乙，由此斯賓塞得到一結論，就是普通有機體，各份子爲全體而存在，離開全體的幸福，絕無份子的幸福，但在社會的有機體，則全體爲各份子而存在，離開各份子的幸福，絕無全體的幸福，「社會是專爲成員的幸福而存在，不是其成員爲社會的幸福而存在」。

愛爾烏德以社會是有多少意識關係的各個人的一切集團。爲什麼單說意識關係呢？因爲此種關係，並未一定指明是工業關係、政治關係、或宗教關係，社會是從各個人「心的相感作用」而成，兩三個人如果在意識上能有相感的關係即可以成爲社會。若是僅止因爲有同樣的經濟環境，或是住的地點接近，還不能成爲社會。必定是因爲心性相感，才能成爲一種共同的生活，是之謂社會。

賽墨爾以社會是存在於一羣人交互作用之中，此交互作用常由特殊的本能與特殊的目的發生，爲性慾的或社交的本能，遊戲的或教育的目的，與其他無數的本能及目的均使各

個人之間，發生交互的作用，這種作用有的表現於共同生活之上，有的表現於協力和鬥爭上，還有的表現於各種相互關係之上，由自己對他人發生作用，或從他人受到作用，這些一羣個人間之各種交互作用，可不問其爲一時的或永續的意識的或無意識的，偶發的或目的，只要在某一點上具有利益的共同，社會就成立。

馬克斯以社會爲勞動生產的結合團體。社會的發生與發展，以勞動生產爲前提，人類在生產過程上不得不相互走入離開他們意識的生產關係中，這些生產關係的總和與其所決定的特定的政治的道德及精神的生活，遂形成特定的社會機構，因此，所謂社會即是人與人以生產的勞動而互相結合的實在的總體。

要之，上述這些學者當中都不免偏於主觀的論斷，從這些解釋中，我們還沒有得到對於社會的正確定義，換言之，這些解釋不能正確地顯示出社會的基本特質，譬如孔德以爲家族並非社會，但原始氏族社會是由原始家族演進而成，難道在原始氏族以前，人類生活的共同體——家族，不是社會嗎？斯賓塞謂社會爲有機體，實只是一種比擬，所謂社會爲其成員的幸福而存在，不是其成員爲社會的幸福而存在，此種個人主義的觀念，根本已否定有機體的原意。愛爾烏德的意識關係，奈墨爾的交互作用，也沒有把握社會的本質，社會雖有意識關係，但並非最基本的，更不能包含社會其他的因素。至於交互作用，也只能說明一些社會現象而已。馬克斯以社會爲勞動生產的結合體，而人類爲什麼要勞動生產，

他却放棄了不去說明，所以都不免犯了偏見。如此，社會不是這個，又不是那個，究竟是什麼呢？國父說：「民生就是政治的中心，就是經濟的中心，和種種歷史活動的中心，好像是天空以內的重心一樣」。又說：「人類求生存是什麼問題，就是民生問題，所以民生問題，才是社會進化的原動力」。又說：「古今一切人類之所以要努力，就是因為要求生存，人類因為要有不間斷的生存，社會才有不停止的進化，所以社會進化的定律，是人類求生存」。這些話都是說明社會的。我們根據這「民生是種種歷史活動中心的歷史觀」來解釋社會二字，那末可以說社會就是人類為求生存和發展的需要而結合的共同體。這個解釋是非常簡單切要的，因為人類都要求生存，要求美滿的生存，人與人之間不能不發生關係，為維持此等關係，就結合成為社會，倘使社會離開生存的目的，則不能成立，更沒有存在的意義，人類求生存是社會一切的基礎，其他所有的社會關係，都發生於求生存的活動與建築在求生存上面。

是故從民生史觀的見地，人類社會的起源是由於人類求生存，人類是不能離羣索居和遺世獨處的，何況二十世紀是「社會人」，尤脫離不了社會而存在。否則，除非如魯濱孫飄流荒島不和別人發生着關係，試想這是可能嗎？荀子說：「人不能無羣」，又說：「人，力不如牛，走不若馬，而牛馬為用何也？曰，人能羣，彼不能羣也」。這說明人類必在社會中，方能生存，方能發展。

但是反過來，社會如果沒有個人，也決不能成立社會，因此這裏就發生問題，個人與社會二者孰爲重要呢？有的認爲社會是各個人的自由結合，他們之所以結合，乃是因爲這樣才能夠滿足各個人的需要和願望，這是強調個人重要的。在近代西洋史上，可以看得出，政治方面的放任主義，經濟方面的自由主義，文學方面的浪漫主義，都屬於上面範疇。有的認爲個人是社會構成的部份，個人只爲社會而存在，社會的幸福應先於個人的幸福，這是極端推崇社會的。我們的看法，個人與社會的關係，是相需相成的，從一方面說，社會生活，必須通過各個人的生活，才能存在；離了個人，便不會有社會。從另一方面說，一切的個人，都只是社會中的個人，離了社會便不會有個人，個人自生至死，都在社會中生活，個人的生存要依賴社會，個人的發展要依賴社會，甚至個人的創造也要依賴社會。所以個人與社會是不可分開的，它們是部份與全體，特殊與統一的關係，社會之與個人固有控制和約束的力量，但個人對於社會也可以有創造與反作用。柯萊教授說：個人與社會是一體的兩面，我們了解個人，即了解社會，了解社會，即了解個人，個人與社會是雙生子，是同時並存，不可分離的。又說：個人與社會成一種有機的關係，彷彿一個音樂隊所表演的音樂，由各種不同而相關的樂音配合而成，各種樂音的勻稱合作，方成爲一曲音樂的和諧，我們不能把一曲中各種樂音，與全曲的和諧，視爲兩事，故我們亦不能把個人與社會視爲兩事，個人的思想活動，處處與社會上他人發生關係，我的思想活動，可以影響

他人，他人的思想活動，亦可影響於我，我與他人有聯帶交互的關係，社會上每一個人與其他個人發生聯帶交互關係，於是社會上即表現一種網狀的關係型，此種網狀的關係型，即為社會生命所寄托，個人不能離社會，猶之社會不能離個人，個人與社會是不能脫節的，是息息相關的，譬之賽球，每個球員為全隊密切的份子，苟有一個人不合作，不努力，或稍示疏忽，則全隊蒙其影響，社會生活，亦復如是，一人的活動，影響於社會，社會的活動，影響於個人，語云：牽一髮，動全身，就是這個意思。

由此，我們可以知道，個人與社會，關係非常密切，社會非有個人，不能成立，而個人非在社會中不能生存，個人的行為，可以直接間接影響於社會全體，而社會的活動，亦可以影響於個人，故社會的禍福，即是個人的禍福，可知人人應該愛羣，人人應該愛國，出於理所當然。

第茲人類社會，浩如煙海，我人置身其間，若無一個明白的概念，必至極目週遭，茫然失措，墮入五里霧中，對宇宙的穹大，人世的奧祕，失却法則的主導與正確的觀念，遂感到個人在社會中，有如滄海之一粟，其接觸社會，撲朔迷離，無從瞭解，甚至感覺現實的殘酷，望而生畏，這是極不好的現象。這裏且略述關於社會基本的認識：

第一、我們要知道社會是天天在變化的，一切的社會現象，一切的社會關係，都隨時不同，今日一切的社會事物，是經過數千年的變化而來，但社會是向前進呢？還是變化循

環的？這問題在以前曾爲論爭的焦點，社會循環學說很早就發生，如柏拉圖、亞里士多德等討論各種政體的變化，都以循環學說來解釋，柏拉圖在共和國一書中，更詳說貴族政體，寡頭政體，共和政體，專制政體等如何此起彼伏，循環變動。此外主張社會輪化學說的還多，都以爲社會是無規則的變化及循環的複演。但自達爾文發表了物種由來，建立生物進化學說以後，再經多數社會學家的研究，社會進化的概念，已完全建立。實際上，人類是有意識的動物，它知道用以前的經驗，來改進他們的生活，祇要稍爲明瞭一些人類的歷史，則社會是進化的，而且按照一定規律進化的，是不成問題的。

第二、我們要知道社會法則，是因時因地因社會而發生差異，同一制度在一時代普遍流行，羣視爲唯一的社會標準，在又一時代，卽棄如敝屣，不復爲人們行爲的準繩；同一活動，在甲地視爲正常的行爲，在乙地則視爲越軌的行動；同一習慣，在甲階級視爲通行的風尚，在乙階級則視爲鄙棄的行爲。可知一切社會法則，沒有永久正確的，而是時常在變化，也沒有普遍正確的，必須在一定的條件下才適用。

第三、我們要知道一切社會現象或社會生活都是彼此依倚，我們知道社會是個總體，一切社會現象或社會生活不但和其自然環境發生關係，各種社會現象及各種社會生活之間，也彼此發生互相依倚的關係，就是現在的社會現象和以前的社會現象，現在的社會生活和以前的社會生活，也莫不發生依倚的關係，這因爲人類今日的社會生活，決不是突然地

產生，一切文物制度，都是經過數千年的歷史所綿延變化而來，今日的一切社會現象或社會生活，不論其久暫，都是有其歷史根源，所以一切社會現象或社會生活，並沒有孤立存在，而是彼此依倚的。

第四、我們要知道社會的幸福，是調和不是衝突，本來人類之所以結合而成社會，完全靠着彼此間關係的調和，互相合作，有條不紊，以逐漸向上發展。但亦難免絕無衝突的現象，在古代社會，個人與個人的衝突，部落與部落的衝突，到了封建社會，封建的領主對於其所屬的農奴，免不了衝突，到了資本主義社會，人類衝突的範圍和程序，更形擴大，如大家所知道的，歐美資本主義的國家，充滿了多方面的衝突，資本來與勞動者不絕地衝突，宗主國和殖民地及弱小民族不絕地衝突，甚至資本來與資本來發生銳利的衝突，資本主義國家與資本主義國家也發生不絕的衝突。不過，社會衝突是社會失調所致，可看作社會的病態。國父說：「社會之所以有進化，是由於社會上大多數的經濟利益相調和，不是由於社會上大多數的經濟利益相衝突……」故無論個人或社會，均應消滅偏見，避免衝突，以求社會的和平，一國以內人與人間固應如此，即世界上國與國間亦應同此態度。

第五、我們要知道社會的發展是累積而非突現，因為社會的發展，不是突然產生，而是逐漸累積而成，文化愈累積，則分量愈多；分量愈多，則發展愈速。所以欲求社會的進

步，必須努力於社會建設的工作。建設愈多，發展愈速，建設至何種程度，社會得何種進步，不努力於建設工作的社會，就無進步的希望，無論政治教育經濟等各方面，都作如是觀。

## 二、社會問題的性質與範圍

### 一、什麼是社會問題

普通談社會問題，不是隨便泛論社會的現象，就是根本未看清社會的本質，因此都沒有把握社會的諸法則從而去確定社會的理想和目標。例如愛爾烏德以社會問題是入與人相互關係的問題，他不是勞工問題，也不是兩性諧和適應的問題，這些問題，都包括在內，而且還要多些。

季靈以社會問題的發生，根本由於社會變遷中所發生的社會失調的現象所致。凡能損毀及阻礙社會的發達和進步，如貧困、寄養、犯罪、疾病、殘廢、失業、學盲、淫蕩、浪費，以及其他餘的社會病態，都是社會問題。

日本學者高島素之以社會問題有廣狹兩個意義，廣義的社會問題，是關係社會全體的問題，狹義的社會問題，是產業制度下的勞工問題，——勞工問題以外，再加婦女問題，就是廣義的社會問題。

河田嗣郎以社會問題，不是單純的理論問題，是吾人在社會生活上所碰到的實際問題。

，——即在社會問題之中，有勞工問題，婦女問題，家族制度問題，中等階級問題，貧糧問題及住宅問題等，這些問題的總稱，就是社會問題。

我國學者鄭若谷以社會制度如風俗習慣之類，並非一成不變，而是因時代與地域的差異及其所引起的社會變態的反應，永變不息，在此變亂不已的社會制度中，就自然發生種種現象——社會病態；凡是因社會制度的變遷而起的種種不安的狀態，都叫做社會問題。

孫本文先生以社會問題就是社會全體或一部分人的共同生活或進步發生障礙的問題。如上述，議論紛紜，莫衷一是，國父對於社會問題曾有明白的說明：例如「現在歐美兩洲，像法國美國，既沒有皇帝的專制，人民可以說是極平等自由，民權可說是發達，但是祇說到民有民治，還說不到民享，試看他們國內平民，受資本家的壓制，窮人受富人的壓制，甚至煤油大王、鋼鐵大王，一人之富，可以敵國，那般平民和勞動者，連麵包都找不到手，這是何等不平的現象啊……所以歐美現在生出貧富不均的大問題來了，這項問題便是社會問題一。（在桂林軍政學七十六團體歡迎會演說）以及「社會問題便是民生問題」。（民生主義）尤其說：「因為民生不遂，所以社會的文明不能發達，經濟組織不能改良，和道德退步，以及發生種種不平的事件」。所以社會問題，原以人類求生存為重心，民生問題亦即生存問題。

民生自有入類就存在着，當人類最初踏上地球的時候，腦袋裏整日所環繞的祇是一種

「生」的觀念，團體或羣體所活動的，祇是一種「求生」的問題。就人類社會生活方法的過程來看，從原始人類穴居野處的時代與洪水猛獸搏鬥，一直至近代工業發達，工人因生產力大變動而失業，而沒有飯吃，而感覺痛苦，亟欲謀得解決，這都是基於生存的慾望，都是民生問題。

法國當時大革命，喊自由平等博愛，我國在三十五年以前發生革命，推翻滿清專制，剷除政治上的不平階級，費了很大的力，流了很多的血，爲的是什麼？爲的是對於當時政治制度的不滿，而要加以改革，適於生存的要求。此次八年抗戰，不借任何犧牲，動員全國人力、物力、財力，才得到最後的勝利，爲的是求國家民族的生存，我全國人民的生存，也是爲了整個人類的生存。

在經濟方面看，就生產工具改良這一點來說，我們知道生產工具之所以要改良的原因，乃是適應民生的需要，解決民生問題，近來各國實業的中心，在於消費的社會，各大工業製造物品，都亟根據消費者所需要的數量來決定，這也是因爲適應衆人生存的要求，解決民生問題。

如此，社會上的一切，都是以生存爲出發點，都是爲了民生問題。因爲人類有了民生問題，就要謀這問題的解決，問題得到一點解決，社會便有一點進步，民生主義正是針對目前社會問題擬定的方案，國父說：「民生主義，不但是最高的理想，並且是社會的原

動力，是一切歷史活動的重心，民生主義能夠實行，社會問題才可以解決，社會問題能夠解決，人類才可以享很大的幸福」。民生主義的所謂民生，是指人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命而定，看重人類求生存——民生問題，所以在這裏，我們可下一個結語，社會問題者，就是社會在求生存發展中，引起的失調、不安，和一切變態，都叫做社會問題。

## 二、社會問題的成因

社會問題的成立，包含兩種要素（一）客觀的社會狀況，即社會變遷失調前或失調時社會上的狀況；（二）主觀的社會態度，即社會變遷失調時社會上各個人對於這狀況的態度。蓋人類所以結成種種的關係，根本動機是爲了民生問題的解決，我們把人類的生存與活動，加以分析，不外物質生活與非物質生活兩部份，前者是衣、食、住等物質要素，後者係政治、法律、道德、信仰、藝術等精神條件，此種物質生活與非物質生活之間，常有聯帶調和的關係。不但物質生活與非物質生活之間，就是物質生活與物質生活，非物質生活與非物質生活之間，亦是如此。但生活各部份的變遷速度，則因情性不同之故，常不一致，有的變遷很快，有的變遷很慢，當這種變遷不能和社會現狀適應而發生失調的時候，可引起社會的糾紛。假使失調的程度，不十分利害，此種社會糾紛，尚不引人注意，假使失調的程度很深，社會上机杼不安，足以妨礙一般人的安寧幸福，而有要求調整此種現象

的必要，彼時就成爲社會問題，所以社會變遷愈速，社會失調愈甚，就是社會問題愈多。社會何以因變遷失調而釀成種種問題，這個理由，可分三層來說明：（一）假定社會完全是靜態的，永遠沒有變化，社會便永遠保持他原來的樣子，不會有新的問題發生，如果社會以先是如此，現在仍是如此，將來也仍是如此，他雖不會進步，但也不會退化，可是社會不是這樣的死的，世界上無論任何社會都是不斷的變動。就是西人所常說的「不變的東方」，實際上也是不斷的變化，如人的生老病死，人羣間的和睦與衝突，無時不影響社會的情形，改變社會的狀況。（二）社會的變遷不一致，因爲社會上的一切現象，物質的或非物質的，並非同時變動，也並非按照一定的尺度變動，假使社會上萬有的狀態在變動的時候，都是同時，並且都有一定的規則，用最簡單的例子來說，如同時各人身長都增高一尺，或人的智慧都增加一倍（這當然是一種極簡單的假定）那末這種同時的並且規則的變動，也不致引起人羣間的新糾紛或新問題，因爲社會各方面的變動都是齊一的，如水長時船自然也跟着高，結果便同沒有變動一樣。（三）假使社會上各種的變動都是獨立而不相連的，例如物價的波動，升高或降低，不致影響人民的收入與支出。或如戰爭不致影響工商業一般的狀況，每個變動都是限於自身，不會牽涉到自身以外的事物，這種的情形，便也不會引起社會問題。但是事實上人羣間一切的大都是直接的或間接的相關的，所以社會上有一點變動，其他各點，也就是直接或間接發生變動。

因爲社會是變動的，他的各方面的變動常不是同時的，也未必是規則的，而且各方面的變動又常是互相關係互相影響的，所以便不斷的發生社會問題，一切的社會問題，都是變動的結果。

再說，社會問題的發生，又非盡由於社會的變遷失調，凡我人感覺社會的缺陷，而思有以彌補救濟時，即可發生問題。反是，即使社會有缺陷，而我人並不感覺他的缺陷，社會亦無問題可言。朱亦松先生對於這點曾有一段很透澈的說明。他說：「社會裏面雖有問題存在，假使社會的自覺能力不甚發達，人們也就麻木無知，不能發現有什麼問題存在。譬如人在酒醉的時候，身體上雖有痛苦，却懵然罔覺，就是這樣情形。古代雅典的民治主義，可算發達，然而在他的社會裏面却有奴隸制度的存在，這是他的極大污點，當時雅典人則並無此等感想。所以雅典社會就沒有這樣的道德問題一樣。我們實在可以說，雅典社會關於這個問題，其自覺能力毫不發達。」歐洲在中古時代，基督教的勢力大得了不得，教會在一方面教人所求別一世界的福祉，在別方面則教人蔑視這個世界的一切幸福，這樣教育所產生的結果，可想而知。一般人民在這樣社會裏面當然不能感覺任何社會問題的存在。他們以爲貧窮也不打緊，疾病也不打緊，許多許多的問題，皆不打緊，祇要求得靈魂的清潔，和上帝的喜悅，便一切完事。一般的人們既然抱着這樣態度，於是「一切社會問題，皆不能發現，皆不成其爲問題了。人們最熱心的辦法，就是周恤些金錢和衣食而已。

。這樣社會的自覺能力，可說到了零點地步，一切社會問題都無人談起」。這就是說明主觀的社會態度，可以產生社會問題，但同時，我們不可忽略客觀的社會狀況，因為許多社會問題，起於客觀的社會狀況，決不是我們主觀態度所能轉移的。要之，社會問題的成因，極爲複雜，上面不過大概言之而已。

### 三、社會問題的分析

社會問題，或看成唯一勞動問題，即無產階級解放以獲得經濟問題的解決，社會主義學者多是如此；或看成數目很多，極爲複雜的問題，如家庭問題、婦女問題、勞工問題、城市問題、農村問題、道德問題等，歐美個人主義社會學者多是這樣看法。

我們却覺得，前者的看法失之單純，勞動問題或經濟問題，固然是重要的社會問題，而除此以外就沒有其他尙待解決的社會問題嗎？未免有以蠡測海之譏，後者的看法，失之瑣碎，他們沒有認識到社會重要而根本的問題，祇是東看到一點，西看到一點，隨意列舉，不能把握到社會重要問題，尤不能根本解決社會問題。

我們從社會的起源與進化，從當前的事實與趨向，顯明的擺在我們面前，社會問題祇有民族、政治、經濟三大問題。這不是在理論是如此，從歷史問題的進化上去觀察，從古至今，歷史問題的演變，翻來覆去，亦不能逃出民族、政治、經濟三大問題的範圍。總裁說：「天下可以行得的大道，祇有三條，即民族、民權、民生，人類社會一切問題，都

可歸結這三項，古今天下的學術文化，都要解決這三個問題」。這說明民族民權民生三大主義，就是解決民族、政治、經濟三大問題的方法。因為人類生存，不外保、養、管三個大問題，所以歷史的演變，不外這三個大問題，因為歷史演變不外這三個大問題，所以解決人類生存問題的方法，也不外民族民權民生三大主義。

如此，把社會各種問題，歸納到民族、政治、經濟三大部門，實可概括無遺，雖然社會關係錯綜複雜，提綱挈領，却不能越出這三個範圍之外。茲試將這三大問題，申述如下：

甲·民族問題 民族是人民生活的社會單位，但今日各民族，有壓迫者與被壓迫者，有侵略者與被侵略者，遂形成「國與國爭，這個民族與那個民族爭」的局面，這當然是社會的重大問題。

乙·政治問題 現今政治已發展到民主時代，然距民主政治的真正成功，仍遙遠得很。政治是社會結構的重要部門，此一問題未解決，民生痛苦將何解除，社會繁榮亦難增進。

丙·經濟問題 現今經濟問題，祇要稍有眼光的人大約都不否認的，如貧富不均，地位懸殊，強者錦衣玉食，傲然在上，弱者幾不能為生，伏處於下，如此情形，到處皆然，實為社會問題中最迫切的根本問題。

我們知道，人類求生存，是歷史問題的重心，民族、政治、經濟三大問題，不過人類生存問題所表現的三個方面，所以歷史問題分開來看，才有這三個問題，合起來看，祇有一個人類求生存的問題，這三大問題，過去既導源於總問題，將來亦歸納到這個總問題，故民族問題、政治問題、經濟問題，雖然是三個問題，歸根到底，仍為民生（人類求生存）一個總問題，國父說：「民生就是政治的中心，就是經濟的中心，和種種歷史活動的中心……要把歷史上的政治和社會經濟種種中心，都歸之於民生問題，以民生為社會歷史的中心，先把中心的民生問題研究清楚了，然後對於社會問題，才有解決的辦法。

由此，我們便知道，人類求生存所表現的大問題，不外民族、政治、經濟三大問題，這三大問題必須在同時解決，如果只解決一部份，決不能解決整個人類生存問題，也就是不能解決整個的社會問題。

### 三 對於社會問題的各種思潮

源於現代社會組織的缺憾，社會發生無窮的疾患，而引起種種的社會問題，使一般社會思想家與社會改革家，不能不企求有以解決之道，其解決方法，見仁見智，各有千秋，何去何從，誠難抉擇，為澈底明白起見，這裏對於社會問題的各种思潮試說明其梗概：

首先從資本主義的思潮說起，自產業革命後，資本主義興，社會經濟的矛盾遂日益深

刻，而社會問題的解決，益成爲時代的課題。顧資本主義初興時，原爲解救桎梏於封建制度下垂死的經濟體系，故顯爲進步的制度，但當其擴大再生產，兼併手工業，而造成失業羣，恐慌病，生產入於無政府狀態，財富累積於少數人之手，資本家復於政治法律，固其優越之權，不平不均之甚，殆莫過此。生產力雖呈驚人的進步，而一般社會的貧困愈甚。

資本主義對於勞工問題及其餘社會問題，以爲是好事者虛構，他固然也承認現代社會經濟的狀態，第僅視爲各自獨立的弊病，而推原弊病的由來，以爲是社會經濟尚未完全發達所致，如使社會經濟發達，弊病自必消滅，而社會狀態可臻完備。且社會有種種的弊病，無非國家施行人爲政策的結果，若自由主義充量而行，自由競爭真正完全，則弊病無發生餘地，即原有弊病亦必無形消滅。

同時資本主義以個人發展爲社會發展的前提，這是自由放任說的主旨，而爲擁護資本主義之故，又以社會發展爲個人發展的前提。故欲整理社會狀態，增進勞工及其餘人民的幸福應循一定的途徑，以整理社會全體的狀態，增進國民全體的福利，因爲勞工及其餘階級之人，無非爲社會之一份子，決無不待社會全體發達而能增進其幸福之理，而欲促進社會全體的發達，亦祇有厚殖資本，增加生產，以充實其經濟而已。彼勞工所得之工資，取給於現在社會之資本，資本既爲工資的基金，故資本發達，當然必要，又欲增加勞工的工資，應避勞工人口的激增，這就是所謂工資基金說。

而且資本主義以爲基本發展，乃改善勞工境遇的上策，否則，勞工欲以團結力增加他的工資，實無成功希望，而勞工以外屬於中等階級的，其理相同。不過資本主義亦知虐待勞工的非理，主張優待勞工，但目的在於增進勞工能率及增加生產結果。

資本主義又認爲法律上的平等地位與經濟上的自由競爭，爲社會的要件。故自由活動，最足應人類的要求，最適合正義的觀念，今人或爲雇主，或爲勞工，乃各人才力使然，非有外部的強制，才力僅堪爲勞工，則其事實出於無可奈何的。

如此在資本主義的長足發展中，財富愈龐大，資本愈集中，生產者與消費者之關係，日益形成剪形之發展；因而不斷製造貧困、製造失業、製造恐慌、製造革命，乃有社會改良政策的朋興，社會立法理論的雲起，以謀彌補其缺憾挽救其殘喘。

這是資本主義的另外一個趨勢與轉變，因爲現代經濟組織，純任自由，使生存競爭，日益激烈，經濟界勢將化爲弱肉強食之林，故爲社會全體調和計，應加以適度的限制，立法上以社會全體的意思，規定經濟上各人自由行動的範圍，行政上對於經濟競爭上的弱者，加以保護。換言之，即國家施行干涉政策，維持現代經濟制度的長處，以祛除其弊害，俾社會全體及個人，均得發達，而延續和保持資本主義殘餘的生命。

再說社會主義的思潮，社會主義與資本主義，是立於反對的地位，其鑒於現今的經濟組織，是萬惡淵藪，若依然存在，社會問題的發生勢不可免，所以欲解決社會問題，應自

根本改造經濟組織始，這是社會主義的中心思想。蓋現今經濟組織，一面以私產制為基礎，一面以企業制經營生產，而生產業務必需僱傭勞工，遂發生種種弊病，試觀今日勞資兩階級的關係，雇主與勞工間發生支配關係及人格支配關係，又兩者間生產結果的分配亦難免不均，雇主階級常壟斷勞工階級之利益。因為私產制充分地允許資本土地的私有，現今生產為資本的生產，有資本與無資本者，不能以同一資格參與生產，有資本者為生產事業的支配者，無資本者為勞工，對於資本家的企業，供給勞動，而勞動的得售與否，售而能得相當的報酬與否，權操於資本家。勞工經濟上既然不自由，人格上從而不平等，生產上勞資雙方的地位，如此懸殊，資本家乃憑其地位，擅專企業上的利益，財富遂愈積愈多，而勞工所得的工資，資本家視為生產費之一部，依經濟原則，務事節減，是以資本家富致巨萬，而勞工貧難自存，分配上勞資雙方的所得，又如此不均，勞資兩階級的利害相反若是，此社會問題所以發生。

社會弊病發源於經濟組織，欲革除社會弊病，先改造經濟組織，這便是社會主義所以為社會主義。

社會主義有種種派別，而其主要區別，亦不外經濟組織之一端。或謂現代社會弊病所由發生的原因，在於資本土地之私產制，故根本救濟之道，在於廢止私產制，至於企業制及勞工僱傭制，乃隨私產制之廢止而廢止的。或謂現代社會的大病，在於勞工受企業家之

支配，故欲改革社會，應以全力廢止企業制及勞工雇傭制，持此說者，固亦主張廢止私產制，特以私產制之廢止，為建設獨立自主勞工組織及社會生產組織所必要，以上兩派的思想，均是社會主義，而於改造組織之點，微有不同。雖然，廢止私產制企業制及勞工雇傭制，建設公有公營的社會組織，以圖社會各人的經濟平等，兩派並無二致，即兩派的主張，均在經濟組織的根本改造。

現在應說到三民主義的思潮了、三民主義，包括三方面的：在民族方面，是求國際地位平等，要達到這目的，首先須完成民族健康，強固民族精神，加強民族團結。在民權方面，是求政治地位平等，以實現權能區分的全民政治。在民生方面，是求經濟地位平等，使人民衣食住行樂育普遍發展，充實人民生活，適應社會生存，安定國民生計，光大羣衆生命。

這是三民主義思潮三個部門的輪廓，他的總目的，是在實現「大同社會」，分目的是在造成民有——安無傾，民治——和無寡，民享——均無貧的社會。

三民主義是以民生為中心來解決一切問題，因為古今來歷史，就是一部人類爭生存的歷史，而歷史上生存問題，極為嚴重的，莫若民族、民權、民生三者，歸結來說，又不外民生問題而已。其出現在歷史上，亦以民生問題發生最後而解決最難。國父說：

「余維歐美之進化，凡以三大主義，曰民族、曰民權、曰民生。羅馬之亡，民族主義

與，而歐美各國以獨立，十八世紀之末，十九世紀之初，則民權主義起，專制仆而立憲政體殖焉。繼政治問題之後，則民生主義躍躍然動。二十世紀不得不爲民生主義之擅揚時代也。……吾國治民生主義者，發達最先，觀歐美社會之禍害於未萌，誠可舉政治革命，社會革命，畢其功於一役。還視歐美，彼且嗵乎後矣」（民報發刊詞）。

國父研究人類的歷史，察往彰來，將人類求生存歸納爲民族民權民生三大問題，而以民生爲最根本。故對症下藥，拔本塞源，發明三民主義，以爲一勞永逸之計，長治久安之道。故曰：

「我們革命的目的，是爲民衆謀幸福。因不願少數滿洲人專利，故要民族革命；不願君主一人專利，故要政治革命；不願少數富人專利，故要社會革命。這三樣有一樣做不到，也不是我們的本意。要達到這三樣目的之後，我們中國當成爲至完美的國家。」（三民主義與中國民族之前途）。

國父的重視社會問題，及其拔本塞源一勞永逸的見解，既如上述，但他所採用達到這個目的之手段，又是怎樣呢？其言曰：

「英美諸國因文明進步，工商業已發達，故社會革命難。中國文明未進步，工商業未發達，故社會革命易。英美諸國資本家已出，障礙物已多，排而去之故難。中國資本家未出，障礙物未生，因而行之故易。然行之之法如何？今試一問：社會革命尚須武力乎？豈

萊敢斷然答曰：英美諸國，社會革命或須用武力，而中國社會革命，則不必用武力。所以剛才說英美諸國社會革命難，中國社會革命易，亦是爲此。——（民生主義與社會革命）。

國父於民生主義中提出節制資本及平均地權二大綱領，以爲實行解決社會問題的手段，其用意亦在此。

觀上所引，我們當知國父的高瞻遠矚，而發爲防微杜漸，拔本塞源的意見了。

總之，當重商主義極盛之時，資本主義，誠有大效，嗣重商主義告熄，仍奉爲金科玉律，欲以解決社會問題，詎非緣木求魚。資本主義的自由競爭原則，對於產業的發達，頗有貢獻，不過自由競爭，絕無限制，社會的貧富將愈不均，各人的地位愈加懸絕，其有害社會的調和是很顯明的。況自由主義的所謂自由，祇是一部分人的自由，而非全社會的自由，資本主義者謳歌辯護現在社會的平等自由狀態，而不悟弊病所從出，這是他沒有看到的地方。

嗣後實施改良政策，在某種意義上是資本主義的進步與成功，然一面承認私產制及企業制，一面又欲革除私產制及企業制所生的弊病，對於資本階級及勞工階級，採一種妥協態度，第勞資兩階級利害相反，現在階級鬥爭態度，其是否容納社會改良政策的妥協主張，如不然，勢難奏效。

近世交通便利機械應用的結果，產業發達資本集中，而其弊則有物重人輕之感，社會

主義因是大放厥詞，力圖矯正，但作風過激，常受歷史背景的限制，不能任所欲爲。

至於三民主義，乃國父盱衡時變，獨抒偉論，認爲民生問題，就是社會問題，全三民主義，雖分爲民族民權民生三部分，最後都可歸納於「民生」。自謂「我在前一次講演，有一點發明。是說社會的文明發達，經濟組織的改良，和道德進步，都是以什麼爲中心呢？就是以民生爲中心，民生就是社會一切活動中的原動力，因爲民生不遂，所以社會的文明不能發達，經濟組織不能改良，和道德退步，以及發生種種不平的事情，像階級戰爭和工人痛苦，那種種壓迫，都是由於民生不遂的問題，沒有解決。所以社會中的各種變態都是果，民生問題才是因。由此，我們應知三民主義原理，全部都包括在民生主義之內，而爲解決現代各種社會問題的無上準繩。

## 第二章 社會政策的概念

### 一 什麼是社會政策

社會政策，誰都知道是用以解決社會問題的，古今異趣，中外不同，謳歌者有之，誹議者有之，誰是誰非，莫可究詰，我們對於社會政策，深知爲現階段解決社會問題的不二法門，是推動國家生存的命脈，爲民族利益的基石，因爲自近代資本主義病態出現後，貧富不均，勞資對立，社會問題日益嚴重與複雜，倘使一國的社會政策，不將其利益澄清，

度量權衡，以求得根本合理的解決，勢必引起許多社會反常的現象，爲進步社會前途的阻塞，於此足顯示社會政策的重要性，爲現代化國家政策中所不可須臾或缺。

社會政策的解釋，頗有種種不同，或者重階級觀念，欲以階級觀念做社會政策的定義要素，或以廣義的觀念，去下社會政策的定義，這廣狹二種定義的差別，就是：前者認它的對象爲階級，以爲現在社會生活的實際狀態，其傷害國家生活內社會全體之調和及阻害其全體的圓滿發達最著者，莫如普通所謂社會內諸階級相互間關係（特別是其經濟生活上之地位機會待遇等關係）之不均衡的事實。這種事實，將使社會分裂，因而釀成種種困難的社會問題，在這種場合下，欲謀社會全體之調和，必先實行那和緩或解決這種階級問題的社會政策。例如威得安謂：「狹義的社會政策，是爲實現社會共同目的起見，變更那構成諸階級間的根底的社會狀態，從而使階級的軋轢趨於緩和的諸種設施」。又如波爾特謂：「普通意義的社會政策，是使那屬於社會共同體的社會諸階級間的關係，趨於良善，從而促進社會全般的利益，以此爲其目的之設施的全體」。又如亞孟謂：「所謂社會政策，它的目的，是維持及強化社會內部的結合，它的內容，是和緩社會的對立，卽和緩階級的對立」。上述諸說，都是認社會政策，是爲國家全體起見，爲緩和階級間的對立與軋轢而實施的政策。

後者認它的對象爲社會某部類；譬如亢達謂：「所謂社會政策，就是爲全體利益起見

，使部分的關係，趨於良善，而實行的行爲。又如威得安謂：「當作行爲之廣義的社會政策，就是爲實現社會諸共同目的起見，使社會內各部類間之關係趨於良好之設施的總稱」。換言之，即是「所謂社會政策，就是把社會內各部類作成一社會全體的政策」。更如秀丁荷士德說：「所謂社會政策，就是保障社會目的，可以永遠完成的政策。社會政策的目的，在健全地有力地維持社會之單一性，特別是在消滅其內部之反襯軋轢的危險而維持社會」。

依照上面二種定義所定的社會政策之意義，一爲廣義的，一爲狹義的，二種定義外，還有最狹義以解釋社會政策之意義的，它把前述的階級範圍再加限制，即限定那個階級爲勤勞之階級，所以它認爲社會問題，就是勞動問題，把社會政策認作勞動政策。例如華柏爾謂：「所謂社會政策，就是爲社會一般的利益計，爲促進勤勞者的共同自由與地位，從而改善它對於財物界的關係計，而實施的規律與設施的總稱」。即其一例。這樣把社會政策之階級的意義，限定爲勤勞者階級，這僅在觀念上看，比之沒有限定階級範圍者。似乎更加狹小地解釋社會政策之意義，可是在實際上，若說社會問題是因階級間問題而發生，則等於社會問題是在勞動者階級（廣義）與其他階級（特別是資本階級）間發生出來的，所以這二個定義在實際上並無多大的差異，假定它說無產階級對有產階級的區別也好，在內容方面總不過就是勤勞者階級與資本主義階級的區別，然則依照上述着重階級的見解

，所定的狹義社會政策，實際上不外就是認社會政策爲對勤勞階級的政策。

由上所述，不論廣義與狹義的解釋，它總把社會部屬限定爲某部類或某階級，故都失之狹隘，不適用於今日的實際狀態。

我們的看法，自然是不同，我們覺得它們認社會政策，就是階級政策或勞動政策，這樣去觀察社會問題及社會政策，實無異以蠡測海。蓋今日社會的進步，文化的發達，已使社會問題，跟隨着複雜，人民需要跟隨着發展，因此社會政策的內容，必愈能充實，社會政策設施的範圍，必愈能廣泛，故社會政策必根據更廣義的觀念去討論，爲了說明方便起見，我們對於社會政策，也不能不有一個簡單的界說於下：

社會政策是根據立國主義和社會需要，把有關社會安全的保障，社會事業的推行，社會福利的舉辦，以及社會組織社會運動等制度的確立和設施，作具體明白的規定，以爲實施解決各種社會問題的方針和策略。

今日，我人心目中的社會決不是資本主義的社會，也不是共產主義的社會，更不是極權主義的社會，而是三民主義的社會，故三民主義社會政策的樹立，才是偉大的三民主義新中國堅實的基礎。

誰也承認國家是人類社會生活之最高的形態，社會政策是爲國家全體起見，以解決各種社會問題，使社會生存和發展，充分完備。

或以爲今日的社會政策，不獨在本國內，而有諸國家共通實施的必要，由這種必要，產生出所謂國際的社會政策，而且它不是一個理想，現有許多事項，已表現出是國際社會政策的實行，如國際勞工組織，國際善後救濟，卽爲其明證。

這見解似是而非，國際上祇不過相勸諸國家要實行共通或者共同的社會政策，提示可爲共同的社會政策的規準，而決定採取其所定的政策與否仍爲各個獨立的國家，故政策的主體，還是國家而非國際。

其次，省縣（市）鄉（鎮）等地方團體是否社會政策的主體呢？在表面上看來，這是次於國家的自治機構，他可以作種種社會政策的設施，唯地方團體關於地方自治，雖有其自治權，這個自治權爲國家所決定，或國家所承認，社會政策不能任各地方隨意實施，應把它納於國家統制之下，始沒有地方相互間的矛盾，若國家非唯一政策主體，未克統一進行，自難免陷於破綻，須知社會政策是爲全社會的政策，而所謂全社會，不外就是獨立的全一國家。

至地方團體以外之公共或公益團體，均佔有重要的地位，負有相當的任務，但他們是實行社會政策對於某方面的事項，可爲有效的活動，國家利用他們，常可獲不少社會政策的實績。

尤有進者，當實行社會政策的時候，要設立必要的諸機關，如我國中央設置社會部，

省(市)設置社會處(局)，縣設置社會科等。

基上述，我們可以明白，社會政策就是國家爲求解決各種社會問題而爲之方針和策略。

如此，社會政策大約總得應用已有的社會原理，不過社會政策的自身，還沒有發展到社會原理那一個地步，因爲社會原理是從許多不同的現象，不同的研究，日積月累推求出來的，而社會政策只是對於其一個未決問題，未來計劃的一個揣議，從許多政策的成敗，也許可以推求原理，然而一個政策，決不能變爲原理。

社會政策也不是社會目標或社會標準，不過無論那一個社會政策，總得有一個社會目標或標準在他的前面，社會問題彷彿是一個茫茫大海，一望無際，社會目標，便是那遠而不可望的目的地，我們必須有一個社會政策，來作我們的指南針，來指示我們的方向，不然，我們也許會迷失道途，不曉得向那裏走，也不能達到我們的目的地，所以社會政策的前面，一定有一個社會目標，社會目標的後面，也要一個社會政策。

社會政策又不是社會行政，一個是紙上文章，一個是實際行動，社會政策虛，而社會行政實，沒有社會政策，社會行政會無所遵循，沒有社會行政，社會政策也不能見諸實行。

要之，社會政策不是抽象的原理，也不是具體的行動，乃是介乎其中的一種對社會問

題的方針和策略，因為無論那一個問題，總得有一個最後的判斷，才好實際工作，所以我們的證據，雖然不夠，我們的理由，雖然不完，然而不能不暫時下一個判斷，這個暫時的判斷，是為實際需要的原故，暫時決定的，以後可以隨時修改，成為較完善的政策。老實講起來，社會問題一天一天的在那裏改變，我們的意見也一天一天在那裏改變，所以社會政策，也是自然的一天一天在那裏改變。

這樣時時改變的政策，我們採取了又有什麼用呢？從科學的眼光看起來，社會政策是沒有多少用的，然而從實用的方面看起來，他又是不可少的，因為有了一個正式政策以後，我們才明白地知道我們在這裏做什麼！我們將要向那裏進行。

## 二 社會政策的發生

人類生活，自始是社會生活，人非在社會中，不能生存。因為要過着社會生活，故不能不有種種互相溝通，互相表達意思的工具，於是語言、文字、符號等心靈交通的工具，相繼產生，人類社會的生活亦因而確立，其後更由文化不斷的發明，積聚與傳播，以及人口生殖力的增加，而社會的範圍日益擴大，人類社會的生活，隨着文化的發達，人口的增多，而日趨於繁雜。

在初民社會中，人口不多，生活簡單，社會變遷的速度較慢，人類適應環境、適應社

會生活的能力較易，兼之，同處於一地方的人，非有血緣的關係，即大家認識，正所謂張家有幾條狗，有幾隻雞，李家及該地的任何人家都非常清楚，一人有慶，全村熱鬧，遇着盜賊來臨，大家便聯合起來應付，這互相合作互相幫忙的精神充分表現，某一家人痛苦無告，其他的人不能眼看它餓死，而且在這樣生活單純，謀生容易的社會中，人類適應環境的能力也容易，故在那個時候，無所謂社會保險，無所謂社會救濟，自然無所謂社會政策了。

時代的變遷，文化的發達，人口繁殖的加多，使社會的範圍愈益擴大，初民時代所過的初級接觸生活，已漸次變而為間接的或次級的接觸生活，在都市中，不獨同區域內居住的人可以互不認識，就是鄰舍住的是誰也未必知道，這種各不相關，互不問問的環境之下，貧苦無告者勢不能依賴鄰舍鄉黨以幫忙，疾病失業者也得不到他人的理會。社會愈進步，文化愈發達，則社會的變遷愈速，而不能隨着社會變化以適應社會環境的人，就日益加多，於是所謂失業問題，老弱殘廢孤兒等救濟問題相繼出現，社會失調現象發生，社會進步大受阻礙，為扶助那不能適應環境的老弱殘廢，孤兒寡婦，失業者流，與及預防這類似的事件發生起見，於是社會政策，應運而興。

如是，社會政策本為人類高尚的思想，其發生很早，並不是工業革命帶來的產物，也不是最近年才有的，普通謂社會政策是工業革命以後發生的，這對於社會的認識仍不夠明

瞭，須知社會的變遷愈速，社會的問題愈多，社會政策由來已久了。特這個社會政策名詞，成立未幾，其類型未定，其說明自難，而此種思想，本是我人類應具之思想，凡不滿意於現社會種種的組織而思有以改革，社會政策即順勢應時而趨於我人的腦海，種種社會的學理，得附社會政策的名詞，以供我人的討論，故社會政策的發源雖然很早，至社會政策名詞的成立，及社會學理的進步，由空想而趨於實際，乃是工業革命以後的特徵。

社會政策至今已爲人所重視，其理由根據：第一、是現代社會問題，一天似一天的複雜，一天似一天的嚴重，政府職責所在，爲求獲得解決，祇有從社會政策方面着手，把舊制度中不應和不滿意的部份，在一種新的修正與調整之下更新起來，改造社會經濟，推進社會福利，以圖實現一個相當健全的社會。

第二、是由於政治本身與社會生活狀態，有其密切的關係，而且可以說政治制度在某一點完全是決定於社會生活之一般趨勢的，所以國家行政必當置其重心於社會觀點之上，必須能夠適應「生存與進步」的社會生活的需求，這是政治的真正任務，同時也就是社會政策的基本理論。

因爲有此種種理由，社會政策遂在國家政策中佔着重要的地位，柏拉圖曾說過：「國家政治應該改造得這樣，使其在內，不會有窮人和富人間不可調和的仇視，此種仇視，是阻礙着社會公共的生活，破壞公共的幸福」。故晚近國家所實施的政治中心，頗有趨於社

會觀點之說，自然是有實在的根據。

而且，社會在變遷之中，在新陳代謝淘汰選擇之中，難免有升沉起伏，衝突勝負，與個人的或集團的對於整個社會的失調或脫節的現象，凡此個人及團體生活，社會制度，社會環境的改良或改造，已失效用者爲之革新，正需增加者爲之添足，有計劃的向理想進行，造成一種衝突較少，相互適應，更爲和諧合作的生活，使社會發展，民生福利，這種種的努力與設施，均有賴於社會政策的實施。

從他方面說，人類的的生活，無論個人方面，總有它的與生俱來的要求與需要，或者用些社會學者的話——如斯摩爾與拉稱和佛——說是興趣，或者說是願望等等，然有時社會造成種種不平的事實，或無名的痛苦，社會即從此自覺出發點，設法改變或改良。換言之，即是改革舊的，創造新的，原來的阻礙與以排除，原來的缺憾與以補足。

不但如此，人類根據其歷史與智慧，某種情勢會引起社會痛苦，某種情勢會造成社會病症，某種生活現象應予糾正，某種社會制度應予調整，某種環境應予解除，某種自然勢力應予控制，這些消極的或積極的處置，亦社會政策應有之事。

今日大戰方停，喘息甫定，新社會秩序亟待艱難締造，正如一位社會學者說：社會學指點得完全清楚的一件事實，即是我們的社會距離圓滿的境界尙遠，應速建設，這說明社會政策的迫切需要性。

要之，社會不斷的變遷，即不斷的有社會失調的現象，不斷的有種種的設施，社會政策亦不斷的創立，整個社會在此動盪的平衡中進步。

### 三 社會政策的作用

社會政策的作用，這個問題乃是基本問題，社會政策並不是國家政治上的裝飾品，點綴場面，供人觀賞，當然有它的價值和使命，茲將社會政策的作用申論如次：

一、調整社會經濟 社會政策是期望社會全體的調和發達的政策，它着重經濟關係，特別是着重社會的經濟的調整，故間有學者認為社會政策是經濟政策的一部門，可是普通所謂經濟政策，是以增加經濟利益爲目的，即財貨的厚殖，交易的暢旺而已。至於社會政策則不然，其目的在整理經濟關係，雖亦寓經濟性質，而非祇希冀財富厚殖及交易暢旺，使分配於各人者至不公平，則社會各人的生存與活動，難得公平的機會，社會政策即爲改善如此狀態而施行的。

二、社會改良的工具 我們必須知道，革命與改良是兩個不相同的範疇，不能互相替代，亦不能互相分離，二者是可以相輔相成的。因爲改良祇是量的變化，革命才是質的變化，量的變化固不能替代質的變化，但改良也是進步的象徵，在社會改革意義上，不過有程度深淺而已。

今日，社會的弊端與禍害，這祇要稍有眼光的人大約都不否認了。改良之道，則必須實行一種健全的社會政策，其主要方式不外：（一）勞動立法，在合作協調範圍之內，社會力謀保障和促進勞動者的各方面利益。（二）徵收遺產稅，和累進性質的所得稅暨土地稅，其目的便是要平均負擔，重稅富人，以臻全國財富分配之平均。（三）普及教育，人人都可因此而得其所適宜的教育，暨其特殊的人格發展。（四）凡一切有獨占性的企業，都收歸國有，由國家經營之。（五）獎勵種種仁愛事業的活動。

如此，社會逐步改良，漸臻合理，豈不是好嗎？我們把社會政策，當作一種改良的工具，毋須乎寄以幻想，亦不必妄自蔑視，改良即進步，改良究竟比不改良要好。

三、政治的手段 我們說社會政策是政治的手段，這在帝國主義者的殖民政策中，已經是非常顯著的事實，如 國父所說：「我們不祇做一國的奴隸，是做各國的奴隸，比較起來，是做一國的奴隸好些呀？還是做各國的奴隸好些呢？如果做一國的奴隸，遇到了水旱天災，做主人的國家，就要撥款來賑濟，他們撥款救濟，認為這是做主人的義務，分內所當為的，做奴隸的人民，也視為這是主人應該要救濟的，但是中國北方前幾年受了天災，各國不視為應該要盡的義務，撥款來賑濟祇有在中國內地的各國人，來提倡捐助賑濟災民，中國人看見了，便說是各國很大的慈善，不是它們的義務，和主人的國家對於奴隸的人民，還差得很遠」，這說明社會政策還有政治的性質。

在美國政黨鬥爭的歷史中，社會政策也起了很大的作用。我們知道，美國有兩大的政黨，一是共和黨，是最保守的黨，一是民主黨，是比較進步的黨，前者唯資本家的命是聽，後者想對資本主義秩序施行局部的改良，在一九二九年世界經濟恐慌時，胡佛的主張，顯然不能解救資本家的危急，他是以代表資本家的信念，那就是政府不干與經濟活動，羅斯福却反對這點，他爲着救濟工人與農民的失業恐慌，提出新的財政經濟政策，一方面使用大量救濟金去救濟工人與農民，一方面增加公共工程，解決工人的工作，這政策始終遭遇資本家的反對，而受工農的擁護，羅斯福在這種改良政策之下，一方面替資本家解除了厄運，一方面也替工農改善生活，所以他的政權能打破美國議會政治的紀錄，連任四屆總統。

四、社會亂源的防止 社會是向前進化的，但在這進化過程中，往往有時越出了常軌，甚而釀成大亂，這因爲社會問題的發生，未克防微杜漸，任其所之，長此下去，一天天醞釀，一天天嚴重，星星之火，可以燎原，涓涓之水，終成江河，勢使社會秩序失常，國家治安大壞，四境騷然，民不聊生，歷史上的變亂，大多是社會問題未能合理的解決而後發生，這是可爲殷鑒的，社會政策便可爲對症下藥，一方面它可用各種科學知識與方法，採取救濟或感化的方式，以補救貧窮、疾病、失業、罪犯等社會病態，一方面它還得改良普通的社會生活及團體組織，以預防各種社會問題的發生。簡言之，社會政策，它的功效以免除個人當前的痛苦及解決當前社會問題，消極的減少各種社會的病態，同時並改進一般

的社會生活，積極的預防各種社會問題的發生，其主要目的，在調整個人及社會生活的共同關係，增進大眾的幸福，使人民各得其所，各安其生，變亂的暗潮，自可無形的消滅。

五、實現社會發展 所謂社會發展，就是對舊制度不滿足的不適應的，或缺少的部份所爲之修正與調整，或進一步再建立一個新的基礎，另創制一種新的制度，以滿足大眾更完全更進步的生活之渴望，與一切崇高理想的追求，這是社會進化的一個定律，凡是舊的形式和功能，對於人類的生存，消失了它的效用，必然的歸於淘汰，如同生物學上因萎縮至消滅的原理一樣，經過新陳代謝的作用，新的就要繼續舊的而起，人類的組織能夠擴大，社會的生活能夠發展，差不多就是由於這一點，而現在社會政策，它的最大作用，也可以說是完全朝着這一個方向走，如關於社會經濟組織的改變、社會標準生活的提高、社會風俗習慣的轉移、社會公共幸福的創立，這些任務的完成，都是社會發展的實現。

#### 四 社會學與社會政策的關係

社會政策不可忽視的，就是供給其以理論，與其有密切關係的社會學，不能不提及，以下我想說到社會學與社會政策的關係。

首先從社會學方面看，社會學的各种原理，可以應用於社會政策的研究。我們知道，社會學有兩種目標：一爲純理的目標，即在研究社會行爲現象，而求得其原理。一爲應用

的目標，即在研究如何應用此種原理於實際社會，以謀社會的改進。如美國社會學者華德把社會學分做純理的和實用的兩種：純理的社會學是要解決「什麼」「何故」和「如何」三問題，實用社會學是要解答「爲什麼」一問題，前者注意事實原因和原理，後者注重目的，前者的對象，是人類的成就，後者的對象，是人類的改良，前者注重過去及現在，後者則注重將來，前者建築在心理學上，後者建築在倫理學上，我們認爲華德這意見，頗有價值，當然我們對於它的意見，未必即能全盤的接受，但我們以爲它在社會學上自有其偉大的貢獻，他將社會學之理論與實用部門分開，而特別重視其主從關係，換言之，理論社會學是主體，應用社會學是其所從屬，理論社會學以發見共同生活的原理與原則爲目的，應用社會學則根據理論社會學所有之原理原則以改進實際社會生活爲目的，前者爲後者的基礎，後者爲前者的實踐，這對於社會學的研究，實有不可磨滅的助績。

因此知社會政策是屬於應用社會學的範疇，而社會政策的研究，亦爲社會學研究的一部分。

其次，再從社會政策方面看，社會學上許多學理，還祇是「假定」性質，不能斷言其有普遍性及正確性，經過各種實際政策的揣議研究，可給予證驗的機會，使明白這種「假定」是不是正確，政策的揣議的研究愈多，證驗的機會亦愈多，學理的可靠性亦愈大。所以社會政策，對於社會學理論，有證驗的功能。

由上說來，社會政策與社會學的關係，正如父母與子女一樣。沒有父母便沒有子女，沒有社會學的發生，也就沒有社會政策的出現。所以，社會政策於其施行時，不知不覺引用社會學的理论，例如下列的幾個基本原则：

一、受惠的人數 凡一種社會設施，往往以受惠者的多寡，斷定其成功與失敗，受惠者愈多，在社會裏所發生的影響愈大，社會政策愈見成效。一國之內，各社會階級裏的人數是不等的，有些階級的人數甚多，例如農人與都市工人，社會政策必須時時顧及農人與工人的福利及如何滿足他們的期望。如果農人與工人有受惠的機會，社會政策即足以貫徹其目的，假如受惠者僅佔社會的一小部分，或由於惡勢力的膨脹所致，非社會政策的最高理想。

二、社會公平 如前所述，社會裏的大多數人，果能享受幸福，我們可以進一步研究幸福的分佈情形，各人所享受的福利是一樣的麼？還是因財富，或社會地位而顯示區別呢？在同一主權下的人民，應該受同等的待遇，如果待遇真正平等或類似平等，這才算社會公平。

三、生活的穩定 前述的公平待遇，在何處適用呢？最明顯的當然是在生活的過程中，一個人自出生到老死，往往要遇着危險或厄運，有些危險起原於職業，有些危險是生命的一部，在生命的過程，遲早是要遇到的。對於這些危險，社會政策要作最大的努力，設

法給予保障，使一般的人民，對於生活得着合理的安全。概括言之，應有下列各端：（甲）自由。任何人的生命，非經法律的適當手續，不能被剝奪，推而論之，言論應有自由，集會與結社亦應有自由。（乙）就業與失業。凡有工作能力的人而願意工作者，政府應設法給予工作的機會，凡因各種理由以致失業業者，政府應設法救濟，如此，人民對於僱傭得着保障，貧窮與罪惡，必可減少。（丙）災害與疾病。災害大致是職業中的危險，至於疾病，或由於職業如職業病，或由於自然如老年人者由體力與精力衰退而死亡，不論因職業或衰老而得病者，政府均應設法預防或救治。（丁）殘廢。或由於職業如因公受傷者，或由於自然如智力或體力有缺陷者，對於這些危險，社會政策亦必需設法預防或救濟。

以上數端，如得適當的解決，生活自然安定，社會秩序自然穩固，社會政策分明已盡其職責，但這些是複雜與困難的問題，恐無完全滿意的辦法，苟為社會政策，能兼顧理論與事實力求合理的處置，那末，他對於社會學理論的引用，顯然已達到最適當的境地。

要之，社會學在探討學理，以擴充知識的範圍，社會政策在運用學理，實行各項設施，增進社會幸福，其關係密切可無庸議了。

## 五 社會政策的哲學基礎

社會政策，從來就遭人侮蔑，簽認其本身沒有理想，沒有哲學，因為它們祇看到社會

政策多屬於補偏救弊，不過治標的，消極的緩和階級的對立，與補充一般不幸的貧苦者生活的獲得，故以爲是極不徹底的。一種無理想無哲學的機會主義。殊不知社會政策主要的意義是治本的積極的。在中國尤其美麗的遠景，光明的前途，值茲復興時期，總免不了有許多治標的工作應待努力，而治本的工作決不容忽視，我們亦惟有時時將治本的積極的觀念放在腦子裏，才能真正發揮本黨革命建國的精神。由此，我們可肯定的說，社會政策是有理想有哲學基礎的。凡研究任何事物，一定要找到事物的重心，唯有找到事物重心，才可以知道本末前後之分，不致舍本逐末，更不致前後倒置，我們研究社會政策，必先探討社會政策思想淵源，換言之，就是要尋出社會政策的理論根據或哲學基礎，然後「一網舉，萬目張，一本立，萬事理」，社會政策始不致墮落爲無理想無哲學的補偏救弊的工具。不成問題的，我國社會政策，乃依據三民主義的原理以爲解決當前社會問題的方針，而三民主義的哲學基礎爲民生哲學，因此社會政策必須以民生哲學來做理論的根據，換言之，就是以民生哲學來做它的哲學基礎，如此，才能解決今日的社會問題，而所完成的社會建設，才是我們需要的社會建設。

今日社會問題，是以解決「民生」爲中心問題，而社會政策也是以解決「民生」爲中心的政策，國父說：「近來美國有一位馬克斯的信徒威廉氏，深究馬克斯的主義，見到自己同門互相爭，一定是馬克斯學說還有不充分的地方，所以他便發表意見，說馬克斯

以物質爲歷史的重心，是不對的。社會問題，才是歷史的重心，而社會問題中，又以生存爲重心，那才是合理。民生問題，就是生存問題。這位美國學者最近發明，適與吾黨主義，若合符節，這種發明，就是民生爲社會進化的重心。社會進化又是歷史的重心，歸根到歷史的重心是民生，不是物質。又說：「民生就是政治的中心，就是經濟的中心，和種種歷史活動的中心，好像天空以內的重心一樣，從前的社會主義，錯誤物質是歷史的中心，所以有了種種紛亂，這好像從前的天文學，錯誤地球是宇宙的中心，所以計算曆數，每三年便有一個月的大差，後來改正太陽是宇宙的中心，每三年後的曆數，才祇有一日之差一樣。我們現在解除社會問題中的紛亂，便要改正這種錯誤，再不可說物質問題，是歷史的中心，要把歷史上的政治經濟種種中心，都歸之於民生問題，以民生爲社會歷史的中心，先把中心的民生問題研究清楚了，然後對於社會問題，才有解決的辦法。」如此，國父實深悉社會癥結之所在，我們把社會政策建築在民生哲學基礎之上，自然是極合邏輯的。

先有進者，社會政策最終目的在達成理想社會的階段，這個理想社會就是孔子所理想的大同世界。這一點，國父研究古今中外的理想社會，認爲孔子的大同思想，是最好的思想，同時大同主義的理想社會與民生哲學的理想社會，在原理原則上，都是符合的，都是一致的。我們應從民生哲學整個思想上觀察，社會政策才有理想和前途。總裁說：「三民主義之終結目的，在對於全世界的由資本主義而發生之社會病，以全人類之共同努力

，建設新共產社會，完成真正民有、民治、民享的大同世界，就是要造成「均無貧，和無寡，安無傾」的世界，前一條是講三民主義由中國逐步實行的方法，這一條是講三民主義最後的目的，在消極的，對全世界由資本主義而發生的社會病，積極的造成一個「爲民所有，爲民所治。爲民所享」的理想的大同世界，現在資本主義所發生的弊病非常之多，最大一點，就是貧富的懸殊，貧的貧得沒有飯吃，富的富得不得了，三民主義就是對症下藥，要救治資本主義一切社會病，而達到民有、民治、民享的目的。這種以世界爲範疇的大改革，需要全人類共同努力，由全人類的共同努力，就可建出一個全世界的共產社會，即所謂大同世界」。這段話，可知民生哲學所指示我們最後的理想境界，是正確美滿的。每一個社會思想家或改革家，都應有此種思想，時刻在腦子裏縈迴着，來作建設新社會的理想目標。

要之，社會政策是有理想有哲學基礎的，他的哲學基礎，建築在民生哲學之上，因此社會政策絕不能認爲是不澈底的思想，而侮蔑他，輕視他，甚至咒罵他是和資本主義妥協的橋樑，這觀念百分之百錯誤的。本來，社會政策「在西方是一個新興的事業，在中國是一個時髦的名目」，一般人茫然無知，亦意中事。所以在今天我們研究社會政策，應迅速建立一種理論的體系，鼓勵我們向社會進步的方面努力，並對於人類完成所能達到的境界，顯示一個輪廓，爲努力的趨向。

### 第三章 各國社會政策一斑

#### 一 現代各國是個怎樣的社會

我們研究各國社會政策，一定要先研究各國立國主義及社會實況，然後能找出它的來龍去脈，現代各國究竟是怎樣的一個社會呢？誰也不容否認的，不外資本主義、法西斯主義、與社會主義等區別，社會政策是本着立國主義及社會實況來的，各國社會既然劃分為三大壁壘，同樣社會政策也可區分為三大類型，例如英美是資本主義的國家，它所實行的是資本主義的社會政策，德國是法西斯主義的國家，它所實行的是法西斯主義的社會政策，蘇聯雖自稱為社會主義的國家，而其實際所實行者仍為社會主義的社會政策，在這裏充分顯示着立國主義及社會實況與社會政策的關係。

大家都明白，資本主義的社會，是以個人主義為基礎。資本主義的資本家，獨占生產手段以進行生產，榨取剩餘價值，因此，形成社會的階級對立關係，造成社會一切罪惡的根源。資本主義社會的特徵：（一）生產手段，如工廠機器原料等等，是資本家或資本家集團的私產，生產手段與生產者分離；因之，生產品不屬於生產者所有，而屬於生產手段所有者所有。（二）生產品不為生產者的本身消費而生產，而是為市場的目的而生產，這便是

商品生產。(三)生產商品是爲獲取利潤，即是說爲着賺錢。(四)勞動的本身成了一種商品，資本家將勞動力購買，只給勞動者少數的工資，從而搾取剩餘價值。(五)生產的進行是盲目的，生產不相應於消費，只靠與人的意志和意識無關的價值法則自發地調劑。而資本家爲了多獲得利潤，多搾取剩餘價值，必然地相互發生勾心鬥角的鬥爭，在鬥爭過程中，大資本併吞小資本，結果形成了資本的巨大集中和積聚。所以，社會的財富漸漸集中在少數資本家的手裏，使社會大部分的人日趨於貧窮化。

在資本主義社會內的經濟方面，生產的社會性和私人佔有制，形成社會一切矛盾的基礎。一切剝削、競爭、生產無政府、恐慌、失業、壓迫等等，都由於這矛盾的基礎上發生出來。

1. 資本主義基本矛盾的第一種表現，是資產階級與無產階級的對立，資本家爲着追求利潤，便剝削無產階級，使兩階級的利益趨於無法調和，勞動者爲了爭取自己的利益，於是起來與資本家鬥爭；最初是小規模的鬥爭，後來乃有整個工廠、整個城市，甚至整個國家的工人團結起來與資本家鬥爭，要求自己境遇澈底的改善，工人自己組織工會，組織勞動政黨，以進行政治鬥爭。

2. 資本主義基本矛盾的第二種表現，是生產的無政府狀態。合理的經濟制度，必須使社會的生產供給和需要保持平衡；使生產是爲消費而存在，物品是爲滿足慾望而生產，每

種物品須適合於消費者的需要和適度於所使用的數量，否則就會破壞消費和生產的平衡。然而資本主義的經濟生產的目的，是追求利潤，生產越多，利潤越多，利之所在，資本家便競相盲目地生產。因此，發生生產過剩的現象，而惹起產業界的恐慌，及週期的經濟危機。

4. 資本主義基本矛盾的第三種表現，是生產力的破壞，資本主義既以追求利潤為目的，為要多取利潤，便推行產業合理化，使生產能力猛烈發展。但國內外市場的購買力，始終很低；大量商品銷售不出，便發生生產過剩的危機，這樣的結果，更帶來了生產的萎縮，失業的增加，工資的降落；同時資本家為了維持生產品的市場價格，常會把大量的生產品破壞，以求價格的恢復。

4. 資本主義基本矛盾的第四種表現，帝國主義間及帝國主義壓迫殖民地間的爭戰，資本主義發展到帝國主義的階段，為了取得及確保原料供給他與商品推銷場，殖民地的爭奪實為必然的條件。因此，便引起帝國主義者之間，和帝國主義與殖民地之間的爭戰，如前次及此次的世界大戰；同時，殖民地的反抗運動，也一天天地白熱化起來。

而在資本主義社會內的政治方面，所實行的議會政治，只是徒有其名。實際上，資本主義底下的議會政治，並不是全民政治，它雖有選舉權，但是它的選舉法，對於選舉人和被選舉人的資格，却限制很嚴。所以，投票的却是屬於資產階級的人民，選出的議員和組

織的議會，也只是代表資產階級的議員和議會，而不是代表國民總意的議會。

當資本主義發展到現階段——帝國主義的階段。資本主義國家內在矛盾，日益尖銳。議會政治，已不能再適應時代的需要；這樣，法西斯主義的極權政治，便即代之而起。法西斯主義的政治，可以說是資本主義又行將崩潰時資產階級企圖挽救末路的一種反動的政體。法西斯主義受資產階級的資助與保護，施行暴力與壓迫；對內壓迫工人階級，對外則加緊侵略殖民地，它不想提高人類的生活，而以掠奪別人的幸福為職志，法西斯的「英雄」們，都是靠奴役本國人民，發動對外戰爭起家的。因此它不僅是該國人民的公敵，而是全人類的公敵，多行不義必自斃，在這衆怒難犯之下，法西斯主義已早場台了。

至社會主義一般情形，它欲以大刀闊斧的手段，推翻現行社會的統治，以進行社會的改造，主張廢除私有財產制度，建立各盡所能，各取所需的社會，而以階級鬥爭達到社會改造的使命。

社會主義有許多優點：（一）社會主義是竭力主張正義的，現在我們不能說每人的收入是與他對於社會的服務為正比例。社會主義的理想，以為每人所得的報酬，應適為其對於社會的服務，社會主義主張公平的分配，反對特殊利益。（二）社會主義主張社會的生產機關應該是科學的組織，消耗的競爭應該除去。（三）社會主義希望消除經營商業的精神，所謂商業的精神者，就是為求取利益而生產的精神。這種精神是要除去的，現在在工廠中製

造的貨物，都是爲要出賣而製造的，並不是爲用處而製造的，在社會主義下，商人是幫忙我們，使得着需要的貨物，但是現在的商人是專爲謀利的。(四)社會主義還有一個好處，就是使我們都注意現在的工業狀況與社會狀況。

但社會主義亦有許多缺點：(一)關於經濟的進化設想太遠，社會主義實現後的狀況與現在總不相同，故是否能實行毫無把握，亦無從判斷。(二)社會主義看輕了現制度以能力與節儉爲基礎的報酬。(三)社會主義完全主張用客觀的方法，改造社會，以爲如能改變社會的組織，便可達到改造的目的。不直接謀所以改良個人品格之道，與個人對於政府與社會的態度，恐怕現在人民自私的態度依然如故。

從社會目的及理想上來說，社會主義和民生主義大致相同的，但是，馬克斯的理論，是建築在唯物史觀的哲學基礎上面，誤認階級鬥爭是社會進化的重心，以爲要進行社會改造及解決社會問題，一定要用階級鬥爭才能成功。這因爲馬克斯沒有看到民生是社會進化的重心，所以才有這種倒果爲因的結論。

## 二 社會政策的三大類型

我們已把現代社會作了簡略的分析。社會政策是基於立國主義及社會實現決定的，正因爲這樣，所以目前各國社會政策，大體說可分爲三大類型：第一是英美式的社會政策，

以個人主義爲中心；第二是德國式的社會政策，以極權主義爲主旨；第三是蘇聯式的社會政策，以社會主義爲依歸，茲請分述如下：

第一、英美式的社會政策。英美是資本主義的國家，它所實行的無疑是資本主義的社會政策，當他們的國家，資本主義發展到高潮的時候，弊病日劇，社會彷徨不安，資本主義者，爲了延續和保持它的生命，祇有實行社會政策，它一方面維護現行社會制度，另一方面以行政或立法的手段，作爲改善的工具，以和緩階層間的對立，補充一般不幸的貧窮者的生活之獲得。十九世紀末葉，英國幾斯勒里倡導社會政策的國家方針，可稱空谷傳音，因爲英人氣質本重自由，排斥干涉，或者社會政策不能適合亦未可知，然而資本主義內在的矛盾使它惶惶然不可終日，又看到大陸各國社會政策的實行，已成爲一般的趨勢，於是守舊制，重歷史的英國政治家，也未可漠視，逐漸地將社會政策採用爲國家的方針了。

英國政府實行最早的社會政策，是一八九六年所發佈的取締雇主橫課被雇人罰金的法令，漸次，社會立法與社會保險的範圍，日益擴大，行政當局，莫不熱心改良社會，在第二次世界大戰過程中，英國有一個驚人的成就，在一九四一年成立「社會保險及同類社會事業研究委員會」，其任務一方面調查英國現有的社會保險及同類有關的各種社會事業，另一方面根據調查，使社會安全可以充分實施，提出建議，爲政府社會政策的張本，接着發

表「卑誰里治計劃」報告書，這個重大文獻，不特英國社會政策，將以此爲依據，對於其他國家，亦發生深長的影響。

去年工黨壓倒在戰時當政獲致勝利的保守黨，他的上台雖由於國際環境的影響，在對外政策上沒有新氣象，但對內實行社會政策，提高人民生活水準，却有着長足進展，頗能使英國社會政策，廣泛實施。

今試看美國，其資本主義的發達，舉世莫京，這樣，在資本主義極度膨脹之下，社會問題的波瀾，誠難倖幸，但解決這種問題，它們反對激烈的辦法，而主張遵循政治的途徑，自亞丹姆森法律發佈後，尤儘量推行社會立法與社會設施，減少社會的矛盾。

近世以來，美國社會事業，日見發達，此因美國國家財力雄厚，人民亦多富裕，科學進步，所以一切社會事業，莫不根據科學方法與知識，以作實施之基礎與標準，即羅斯福聯禱四屆，也是他政策開明，替農工改善生活的成功。

自卑維里治報告書發表後，不但在英國轟動一時，同時在美國也發生極大的反應，這可在美國社會安全局許多向國會提案中表示出來。

由此，英美絕對個人主義實在已成過去了，原認爲現行社會制度，合乎天理人道，應該絕對的維護，無庸改正，實不免抹然事實。今後應把這觀念根本改變過來，承認生存和生活是人類的根本權，認爲社會政策的實施是社會和國家應有的責任，認爲必要使一切的

人都能不虞缺乏才合乎社會正義，如此資本主義社會經濟才真正發生一種具有革命性的改進。

第二、德國式的社會政策 社會政策，歷史的發生最早，首推德國，我們考查德國從前皇室的家訓，注重民間疾苦，而近世經濟學者又提倡國家應當盡力解決社會問題的學說，遂使德國社會政策，爲全世界先導。

德國的社會政策，在理論方面，由社會政策學會代表，而實際方面，則以俾斯麥創導勞動保險制爲最著，久之，社會政策無形中代替德國的國是。自從第一次世界大戰起，德國的國家社會主義抬頭，政治上起了一個重大的變化，國家社會主義有兩個根本的信條：（一）綜合主義，（二）領袖主義。所謂綜合主義是將人類各種的活動綜合起來，適應主權者的意志與政策，其涵義在廢除一切社會上的矛盾衝突，如政黨間的競爭，言論信仰的自由等等。一個公民最根本的義務即在將其所有的努力集中到一個目標之上。所謂領袖主義是規定一切權力的源泉在上而不在下，政治的權力不是自人民而發的，而是由領袖而來的。這個原則不但在政治上應用，在其他的方面，農業、工業、商業、宗教、教育都由其領袖鞭策着人民照着它的意旨進行。由此，德國的社會政策也走向極權的道路，本諸他的綜合主義，他將勞動者方面的工會及資本家方面的組織均予以解散，而代之以所謂「勞動陣線」，應用領袖主義的原則，將德國全國的勞動者（包括勞資雙方及所謂智力工作者）綜合

起來，在國家社會主義之下合作。他不承認勞資的衝突必然性，提倡「全體幸福重於個人幸福」的原則，主張雙方相互的信賴與尊敬。在這個原則之下，勞動者不許罷工，資本家也不許封閉其工廠，他們間如果發生衝突，則適用仲裁的方法將其解決。

現在，德國倒下了，法西斯的殘渣，必須清除淨盡，是毫無問題的，而這法西斯類型的社會政策，也必須根本改變過來。

第三、蘇聯式的社會政策 一九一七年，世界大戰方酣之際，軍事上已陷於絕境的俄帝國忽然爆發革命，建立起一個社會主義的國家。依照他那套理論：人類社會是分開爲若干階級的，其中最重要的就是資本階級（或稱資產階級）與勞動階級（或稱無產階級），這兩個階級因爲根本利害不相同，是常居在彼此對壘的情形下的。勞動者是生產者，他們終日胼手胝足從事於生產事業。但是資本家是不勞動的，不生產的，然而他們却收勞動階級生產的利潤，居社會中優越的地位，把持着國家，亦即政府，以制定與他們自己有利的法律，壟斷一切，把持一切，勞動者以血汗所生產的物品，他們拿出去易取高的利潤，但不分與真正的生產者，反而用種種的方法壓迫、剝削、榨取他們，鞭策之、奴役之，使其過着牛馬非人的生活。

所以馬克斯之徒，義憤填膺，高唱階級鬥爭，社會革命和世界革命。但此輩重造社會的主張，過分激烈，流弊滋多，對於一切的社會現象，既不惜用一緩二，對於一切的社會

秩序，復不憚拔根連葉，實行起來碰到莫大的難關，陷於無法支持，不能不改變路線，採行新經濟政策。所謂統制經濟或計劃經濟，就是以這種思想為基礎，在此種體系下，它和社會政策的思想，完全一致，都是由國家去整理經濟，使之合致於國家一般之社會的共同生活之意識和經濟的目的及任務。因此，蘇聯雖自稱為社會主義的國家，而其實際施行者仍為社會主義的社會政策。

### 三 新世界的趨向

戰後怎樣建設一個理想的新世界，使人類社會能夠向上，任何國家的人民都得到快樂與幸福，這是今日稍有思想的人所同具的願望與期待。

這真是一個值得歌頌的大時代，歷史上從來沒有一個時期，像今天這樣激烈而普遍地戰爭過，當然戰爭對社會是有重大推動作用，戰爭可以掃除舊社會的渣滓，可以創造新社會的生機，使社會改造。

現代各國社會，錯綜複雜，對於社會經濟的行程，規劃不同，對於人民生活的內容，改進亦異，仁者見仁，智者見智，資本主義有資本主義一套理論，社會主義有社會主義一套理論，使我們對於未來的社會，究竟何去何從，頗難捉摸，不過有一共通點，世界在朝着大同社會的方向走，儘管立國的主義和社會的基本條件，互有千秋，彼此迥異，然而這

種最高理想的境域，應該再無法分辯它的進程了。雖說蘇聯的社會政治經濟制度，是與英美有極大的差別的，如使中、美、英、蘇四大國家精誠合作，大家都朝着一個方向走，則在蘇聯應該「民主主義化」，英美應該「社會主義化」而中國應該實行三民主義。我們展望此一幅新世界的藍圖，實感着未來世界的遠景，有無限的忻慰。

但世界大同可能不可能？這是第一個問題。第二個問題：怎樣達到這個理想的途徑？幾千年來的人類理想，再加上最近這一兩個世紀的人類普遍願望，已經很明顯的，替我們解決了第一個問題。而幾千年來所有的技術發明，與夫種種社會科學上的進步，大體上，也早已爲我們指示了解答第二個問題的大致方向。

如果有困難，克服牠。如果有方法有缺乏，補救牠。如果有贅疣，割去牠（就像現在割去德、意、日這三個最惡性的人類文明贅疣一樣）。而世界大同的目標，是不變的。在達到這個最高理想進程中所必經過的具體的內容與步驟，有三個主要的方面：一是生存的必需，二是發展的要件，三是享受的滿足。

衣、食、住、行、陽光、空氣、水份……等等，一切爲我們生存所必需的東西，都要有計劃地利用起來，一點也不能浪費或棄置，最公平地分配起來，絲毫也不允許有過多或不足的現象。

教育、文化、公用事業、服務機關……等等，一切與發展我們精神身體有關的條件

，與提高全體福利及推進文明有關的條件，都要儘量發展起來，儘量普及起來，使它們本身一天一天達到理想的境地，而且，享用他們的人類，也一天一天地加多，一直普及到全體的人類。

娛樂、音樂、旅行、釣魚、打獵……等等，一切現在爲少數人所享受的東西，今後必須要逐步成爲大衆所能享受的對象。

總之，要使全世界每一個人人生，都達到安全、豐富、而且快樂，倘使今後的理想世界，欲成爲充實，成爲有意義的世界，就必須不分國界，不分種族，都循着這個原則，促進大同世界的實現。

大同之治，本是中國二千餘年來最崇高的政治理想，同時也是手創三民主義的國父政治思想的主要泉源，和本黨推行社會政策的唯一鵠的。在大同社會中，人類有他們所需要的民有、民治、與民享，有他們所需要的自由、平等、正義、幸福、與和平。在大同社會中，人人都有滿足的政治生活、經濟生活、社會生活，人人都能够自治互助，能够自我創造，自我發展，發揮最高的服務力，各盡所能，以貢獻於社會全體，發展最高的生產力，各取所需，以滿足其身心的需要，各民族都獨立自治，沒有壓迫，沒有帝國主義的戰爭與階級的鬥爭，沒有罪惡的源泉，而是一個真、善、美的境界。

我們希望各國社會政策，資本主義的也好，社會主義的也好，或其他主義的也好，皆

宜放棄自己成見，打破傳統觀念，一致以這個最高社會形態爲極終理想，則雖立國主義不同，好像分道揚鑣，各有所赴，但是實際上却殊途而同歸，指向一個總的目標，就是共躋社會大同之治。

## 第四章 我國社會政策略述

### 一 古代的社會政策

我國歷古以來，充滿着民胞物與人飢己飢的精神，這種民族固有的仁愛德性，造成了歷代社會政策的史蹟。我國古代的社會政策有一特色，即是農業國家的社會政策。近代歐美社會問題的發生，由於實業發達，致社會上有資本家和勞動者兩階級的對立。這種國家的社會立法，偏重於勞動階級的保障，他們的社會事業，端在補救社會病態，增進民衆福利，這是工業國家的社會政策，其目的在維持原有制度，其性質是屬於消極方面。我國歷朝政府措施，多着重農業經濟的發展，如防止災害、增加農產、安定農民生活、和荒年振濟工作，莫不以造福農民爲主體。因爲我國是農業國家，公認農民的富足康樂，也就是國家的富裕，社會的繁榮，其宗旨則比較單純而積極，這是與現代國家社會政策根本不同之點。我國現代的社會立法，和舉辦的社會事業，雖有若干點參照歐美的制度，然同時仍

大部保持着固有的精神。茲將古代的社會政策略述如次：

我國自古有所謂「仁政」的設施，堯之爲君也，存心於天下，加惠於窮民，一民飢，曰我飢之也，一民寒，曰我寒之也，一民有罪，曰我陷之也，百姓戴之如日月，親之如父母。

周設大司徒，以保息六養萬民，曰振窮、曰恤貧、曰養老、曰寬疾、曰慈幼、曰安富。與今之救貧事業、保健事業、兒童保護事業、經濟保護事業相類似。又設遣人掌邦之委積，以待施惠，鄉里之委積，恤民之艱阨，門閭之委積，以養老孤，郊重之委積，以待賓客，鄙野之委積，以待羈旅，縣都之委積，以待凶荒。鄉司歲時，巡國及野而賑萬民之艱阨，以王命施與因水火盜賊而死喪者。又設旅師，掌聚野之糶粟，屋粟，間粟而用之，以質劑致民，春頒而秋歛。救荒之政，更爲詳盡，一曰散財（貨種食也），二曰薄征（輕賦稅也），三曰緩刑（省刑罰也），四曰弛力（息徭役也），五曰舍禁（山澤無禁也），六曰去幾（去關防之幾察使百貨流通），七曰眚禮（殺吉禮也），八曰殺哀（節凶禮也），九曰蕃樂（謂閉藏樂器而不作），十曰多昏（多婚配則男女得以相保），十一曰索鬼神（不廢祀而修之也），十二曰除盜賊（安良民也）。凡邦內有疾病者，使醫分而治之，以五醫五穀五藥養其病，以五氣五聲五色脈其死，生死終則各書其所以，瘍醫掌腫瘍潰瘍金瘍折瘍之類，祝藥刮殺之齊，攻之以五毒，養之以五氣，療之以五藥，節之以五味，是醫而且養。

，開今日公共醫院的濫觴。

春秋戰國，越王勾踐最注重人口政策，當其矢志復仇，十年生聚，十年教訓的時候，曾登記全國孕婦，命醫守護，「生丈夫二壺酒一犬，生女子二壺酒一豕，生三人公與之母，生二人公與之餼」。

漢高祖亦有「民產子者免役二年」的法令。文帝寬仁恭儉，蠲租稅以惠兆民，又慮窮民之不振，爰下振窮之令，又恐老者無所養，乃定養老之律。景帝二年詔「人有產子者復勿算年（每歲賦錢一百二十爲一算），渚懷妊者，賜胎穀人三斛，復其夫勿算三年著以爲令」。宣帝時大司農中丞耿壽昌仿魏文侯備荒法，而更寓勸農之意，奏令邊郡，皆置倉舍，穀賤，則增其價而糴以利農，穀貴則減其價而糶以惠民，使常持其平，謂之常平倉。這種制度，不但可救貧，且能夠防貧，其後日久弊生，因裁廢之，明帝時復設。晉魏齊梁諸代，悉仍其制。

晉武帝咸寧四年秋，大水災，詔問何以佐百姓？尚書杜預上疏；以爲今者水災，東南尤劇，宜勅袁豫等州，留漢民舊坡以畜水，餘皆決瀝，令饑者得魚菜螺蚌之饒，此目下之益也；水去之後，填淤之田畝，取數鍾，此又明年之益也；典牧種牛有四萬五千餘頭，可使民耕種，責其租稅，此又數年後之益也。於是民賴其利。

隋文帝開皇三年，陝州設常平倉，京師特設常平監以掌之。開皇五年置義倉，令民間

每家出粟麥以富貧爲差，儲土當社，委社司檢校，以備凶年賑給。義倉設置當社，則納粟易，則食亦易。開皇十六年復令人民輸粟置社倉。社倉之法與義倉同，故終文帝之世，無饑饉之患。至煬帝時，貸社倉穀以供政費之用，社倉幾有名而無實。

唐高祖武德初，置常平監，以掌常平倉事，尋廢。太宗貞觀十三年令洛湘幽徐等州設常平倉，藏九年粟五年米，溼地，藏五年粟三年米。高宗永徽六年京的東西二司設常平倉，玄宗開元中復令關內隴右河北河南五道及荆揚等州置常平倉，並置本身，上州三千貫，中州二千貫，下州一千貫。元宗時收客戶之稅，德宗時收茶漆之稅，亦專供常平倉本身之用。憲宗元和元年，令天下州府每年所稅地丁內宜十分取二，使充常平倉及義倉。玄宗天寶中常平倉儲米凡四百六十萬石。

常平倉爲國家的社會事業，義倉社倉爲地方團體的賑濟事業，唐太宗貞觀二年，尙書左承戴胄奏請自王公以下，爰及衆庶，納稅以設立義倉，以備凶年救荒之用，太宗下所司議條，戶部尙書韓仲良奏王公以下，墾田稅納二升以備凶年。自是全國各州縣始置義倉，玄宗天寶中全國義倉儲米凡六千三百萬石。

宋太宗淳化三年京師置常平倉，是時穀價日騰，乃減價以糶，以濟民食。眞宗時東京東西路、河北、河東、陝西、淮南、江浙各置常平倉。淳化五年各州置惠民倉。眞宗咸平天禧之際，屢有增設。祥符二年，遣使出常平倉粟麥，就京師設八場以糶之，穀價遂平。

自是以後，屢令各州各路置常平倉，或以內帑及布帛給諸州，使爲常平糶本。又有與常平倉相類者，曰折中倉、祖倉。仁宗嘉祐二年又令諸州置廣惠倉。每年十月遣使調查貧病老幼之不能營生者，日給米一升，幼者每日給米五合。神宗寧熙以後，亦屢有設，至哲宗紹興三年而廢，此外尚有與廣惠倉同一用意的廣濟倉。

宋朝地方興辦的有朱子的社會與范仲淹的義莊。社會起自隋文帝。神宗熙寧之際，各村尙設有社會，令耆老掌其事，歲凶則開倉發之。王安石當國，廢社會而立青苗法。南宋孝宗純熙八年，朱熹上書請以社會之法頒行天下，詔允之。先是南宋孝宗乾道四年，大飢，朱熹請於府，得常平六百石賑貸，夏受粟於倉，冬則加息計米以償，隨年斂散，歛獨其息之半，大飢卽盡蠲之。凡十有四年，得息米三千一百石以爲社會，不復收息，每年僅收耗米三升，故鄉里四五十里間，雖遇歉年，民不缺食。詔下其法於諸路。法以十家爲甲，甲推一人爲首，五十家則推一人通曉者爲社首，其逃軍無行之士與投糧衣食不缺者，並不入甲，其應入甲者，又問願與不願，願者開其一家大小口若干，大口一石，小口五斗，五歲以下者不願置籍，以貸之。其以濕惡不實償還者有罰。

范仲淹又創辦義莊，有養老室、恤廢室、養痾室、育嬰室、讀書室、嚴教室、課寡孤獨廢疾者不肖子弟均有所顧及，與今的救濟事業相類似。除事救貧、保健、兒童保護以外，並注意到社會教化事業及感化事業。

元仍宋制，設有常平倉，惜自世祖以後，不重備荒，至武宗時，水旱蝗災時起，江淮之民，採樹根樹皮爲食。魯豫之民甚有食其子者，至是始遣使賑貸，下蠲差稅之令而求恤之。

明季以十家爲甲，百又十戶爲里，里有里社，有社會、有社學。所謂里社者，每里設壇，春秋祭五穀之神，祭畢，由里人設宴相聚，並宣抑強扶弱之誓。其有貧而無依者，周給其家。其有婚姻喪葬者，量力相助。

清時的社會事業制度，有國營與地方營之別。國營事業，一曰救荒，又一曰郵窮。救荒事業分飢荒、蟲害、水災三項。凡遇飢，先發倉廩賑貸，貧士與貧民一律賑恤。災物的田，有司應准告而即行申報檢踏，如遇餘糧，其漕蘆課學租雜稅各項，俱入豁免之內。凡有蝗蝻之區，政府大小官員率領多人，公同及時捕捉，務祈全淨，立時捕滅者議敘，玩忽者議處。江河湖居猝被水災，該地方官一面通報，一面赴災區驗勘，酌量賑濟，不得滯滯時日。郵貧分收養孤老及授以生計二項，京師設棲流所，以安頓貧流民，其修理房屋，工料及病醫等費，每年由國庫開支。各地方所設者亦准報銷。又設習藝所，收容貧民及犯罪人。內分織布、織巾、織帶、鐵工、搓繩五種，並得陸續增設木工縫紉等科。織布、織巾、織帶、鐵工謂之正藝，搓繩並執洒掃灑灑操作等事，謂之副藝。貧民犯人得就性之所近，擇習正藝，愚魯者及犯人罪期過輕者選習副藝。其習正藝未熟而刑期已滿者，得酌量檢

入貧民中學習，以期成業。是清時國營的社會事業之制乃救貧防貧並重，且注意於授產事業，實較前代制度略有進步。惜習藝所內貧民與罪民同所，致害多利少，未能暢行。

地方營的社會事業：（一）每遇穀價暴漲或歲飢，由紳耆臨時設平糶局。（二）災時及每屆冬季至春初，設施粥廠、送米票、施衣。（三）各地設有清節堂、尚節堂、郵鑿會，寡婦而無力自給者入之，按月給以銀錢或米。（四）各地設有養老院，老而無告的貧民入之，每月亦有資助，這些是屬於救貧的設施。（五）各地設有社倉，不遇荒歉借領者，每石收息穀一斗還倉。小歉借領者，免佃其息，捐穀者聽，由紳耆主持，官為監督。（六）各省設有貧民工廠習藝所等授產機關，以提倡平民生計。這些是屬於防貧的事業。（七）各地設有官醫局、官藥局、官痘局，對於貧民施以醫藥，或施種牛痘。（八）各地設有埋葬局，對於亡故的貧民，施以棺木葬地，或代理葬之。這些是屬於醫療保護的設施。（九）各地設有育嬰堂，二產三孩者津貼之。收容棄兒及迷失兒童而撫育，其育法分外領內領之別。外領者由乳母領去出堂外撫養，內領即僱乳母於堂內養育之。長成後使之學習生計，這是兒童保護的設施。（十）各地設義學，里中有貧寒子弟無力就學者入之，書籍紙筆，亦由學中供給。（十一）又設有遷善公所，輕微犯不良少年入之。這些是屬於社會教化的設施。此外尚有施茶施燈等個人營的慈善設施，茲不贅述。

## 二 現行社會政策

現行的社會政策與古代的社會政策，雖則同為國家所施行的政策，同為鞏固國家統治的政策，但由於古代生產之不發達，社會的文化水準的低落，民衆的生活慾望的簡單樸素，當國政者，祇稍憑良心行一點小仁小惠，民衆便「戴之如日月，視之若父母」，而在現代，什麼都比從前進步了，尤其是民權思想的發達，和民衆組織力量的加強，民衆生活慾望的增高，及滿足生活慾望之可能的物質的條件之存在，故國政者，無論其主觀的良心怎樣，而為客觀情勢所逼，簡直非廣為施行社會政策不可，因為若不施行社會政策，勢必採取高壓政策，而高壓政策，則實足以自掘其墳墓。故古代社會政策，往往基於「一」人的良心發動，是可有可無的，而現代社會政策，乃為社會的客觀情勢所逼，是非如此不可的，至於兩者經費之多少不同，範圍之大小不同，那是不用說的了。茲將現行社會政策分述如下：

一、人口政策 人口問題的發生，非中國所僅有，世界各國亦不能免。現世的人口問題，包括着三大危機：一、由於財富的集中，大多數國民經常陷於失業、貧窮、疾病，與無知的深淵之中，形成着人口過剩的現象；二、由於都市與鄉村的對立，人口分佈極度不均，無論其生活標準，文化程度，職業分配與兩性關係，差別至大，優劣懸殊；三、由於

週期恐慌與反復的戰爭，疾病和死亡相繼，人口常常發生極大的減退。但這三大危機，在我國却特爲尖銳，並且顯現着許多不同的特質和形態。我國貧富懸殊，和城鄉對立，雖不及歐美各國的厲害，但以封建勢力的殘存，買辦資本的崛起，帝國主義的剝削，壓迫和束縛，以及經年不息的兵連禍結，遂使我國一直有着更多數的人口，得不到水準以上的生活，享受不到教育社交和就業的自由，更談不到美滿的婚姻和適當的生育，結果死亡率特高，抵銷了生產率（據估計自一八四九至一九二三年間我國人口增加率平均爲百分之〇、八一），人口密集一隅，分佈不均特甚（據估計人口稠密的本部十八省人口密度平均每方里爲二六六人而最稀的蒙古和新疆却各不到二人），其他人口品質的退化，更可想見，要解除這種危機，即須有適當的人口政策。

人口政策的意義，有廣狹之別，廣義的係指政府一切有關人口總量統制，舉凡人口數量的增減，移民的遷徙，組合的調協，以及種族衛生的提倡，都在其內；狹義的人口政策，則專指人口增減或限制人口數量的政策，普通多以狹義的而言，我們則以爲求人口政策的完備，當以廣義的爲準。

本黨民族保育政策綱領，揭示三大目標，分途並進：即一、合理的增加人口數量；二、普遍提高人口品質；三、適當調整人口分佈。這三大目標，至爲遠大，而且切中時弊。至其實行項目，如提高法定結婚年齡，厲行一夫一妻制，杜絕不良人種的繁殖，增進兒童

福利，調整城鄉生活，提高國民生活水準，改進邊疆人口狀況和防止人口殘害等，亦是切實而有效的必要措施。

我們在戰後，欲求富國強兵，振衰起敝，民族保育自應列爲第一要着。中華民族，今日不僅要活得好，還要活得優秀和健全，並永遠不斷的活得更優秀更健全。

二、勞工政策 自從工業革命後，世界上的勞工問題隨着工業的發展，日趨嚴重。在機械的大量生產之下，淘汰了手工業，破壞了自足的農業，使手工業和農業生產者轉趨於工業各部門，而成爲勞動者；另一方面，因資本家握有生產工具，在私有生產制度之下，獲得了生產的利潤。結果，勞動和資本兩個階級便逐漸深刻分化出來。勞方資方利益既不能一致，勞方所希望者往往爲資方所不許；反之，資方所希望者往往爲勞方所不願，乃有工資、工時等問題發生。不但此也，工作者必須入工廠，於是非但家庭組織發生問題，而婦女兒童之作工者亦成問題。至於生產過剩，勞力需要減少，而一方面農村衰落，人口大量流入都市，出賣勞力，而失業問題又繼起。他如勞工同盟罷工等，皆是使社會肌體不安。這次大戰後，工潮泛濫，無處無之，富力充沛如美國，亦工潮洶湧澎湃，蔚爲壯觀。

在中國雖然是一個產業落後的國家，可是勞工問題，有漸趨嚴重之勢，中國勞工的一般狀況，皆陷於極惡劣的境地，較之世界各工業先進國家恐有過之，例如工資的過少，工時的過長，工廠設備的惡劣，以及失業羣衆的悲慘。且近來全國工潮動盪，此伏彼起，幾

乎每一行業都被波及，而蔓延之勢，迄未止息，這許許多多問題，皆亟待合理的解決，以謀爭取中國勞工的出路。

本黨勞工政策綱領，其目標在依國家民族至上之原則，與國際合作之精神，發展勞工組織，提高其地位，改善其生活，並促進勞資合作，調節勞力供求，增進勞動效能，加強國際勞工聯繫，確保社會安全，適應國防民生的需要。

細釋綱領內容，我們已知道中國勞工政策自有特質存在：首先從原則方面說，其一、中國勞工政策是以國家民族利益列在前一位。蓋中國乃半殖民地或次殖民地的國家，抗戰勝利結束，雖將百年枷鎖全部打破，但經濟勢力仍握於外人手中，勞工要改善生活，提高生活水準，必以中華民族之真正獨立自由為前提，國父說：「諸君是工人，是國民一份子，要提高工人地位，便先要提高國家的地位，如果專從一方面去做，是做不通的」。所以，中國勞工問題，不僅是一個內政問題，根本是帝國主義籠罩下一種特殊狀態，因為中國勞工問題，一半是民生問題，一半又是民族問題，這問題的解決，不應僅限於勞工問題本身各方面，乃在於整調中華民族的解放。其二、中國勞工政策是主張勞資協調，資本與勞力為生產的兩大因素，經濟建設之成功要以此兩大因素的密切合作，配合運用。同時國父曾再三昭示，社會之所以有進化，是由社會上大多數的經濟利益相調和，不是由於社會上大多數的經濟利益相衝突，勞資階級在整個社會組織中應形成一種和諧的關係，互相

聯繫，互相協助。

次從任務及目標方面說，在自由放任經濟時代，勞工政策只是單純的社會政策，其主要任務在謀勞工生活的改善。到本世紀後，國家的經濟活動逐漸擴大，勞工政策也含有經濟政策的意味。其主要目的，在配合國家經濟建設，而求生產力的提高，中國是一個產業落後的國家，要使國家能够真正獨立，要使勞工生活可以提高，係以國家經濟建設完成為條件。國家經濟計劃不能完成，國民生產力不能提高，則一切勞工生活改良計劃均成泡影。因之，中國勞工政策以增加生產，完成國家實業計劃為中心的任務。而其最後目標在求三民主義的實現，分析言之：甲、充實國防建設，求中華民族之自由平等，並進而謀世界大同的實現。乙、從工會組織勞工政治活動及團體活動中學習民主精神，以奠立民權主義的基礎。丙、提高工人生活水準，並進而謀民生的福利。

要之，中國勞工政策，既有其特殊的性質，亦自有其特殊的內容，在經濟方面，它是建設國家的主幹，是動員勞力分配勞力及訓練勞力的工具，在社會方面，它是協調勞資利益，平均社會所得，完成社會革命的手段。由此可見，中國勞工政策，是同時完成「工業革命」與「社會革命」的雙重使命。

三、農民政策 農民政策，可說是各種社會政策的基本內容或主要目的，因為一則我國農業人口佔總人口百分之八十以上，今後欲求改善民生，謀民生幸福，自須首先解除農

民的痛苦和束縛，促進農民現代化的合理生活。二則各工業先進國的「工業革命」，均須先求革除封建的土地關係，建立機械化大規模的農業經營，一面爲工業開闢原料和商品市場，一面轉移農業人口以從事工業。我國這一農業革命尚在開始，須力促其成。三則我國國民革命，可說就是農民革命，不組織農民，訓練農民，使其參加三民主義的革命建設，是談不到革命的完成，主義的實現的。

關於這點，國父指示至爲周詳，他說：「今日中國是以農業爲主的，我們要爲人民謀幸福，便要爲大多數農人謀幸福」。又說：「農民是中國的一個極大階級，要這個極大階級都能够覺悟，都能明白三民主義，實行三民主義，我們的革命才是澈底」。至於土地改革，國父則倡平均地權之說，而以達到「耕者有其田」及「土地國有」爲其最高目的。本黨秉承國父遺教，亦曾先後製訂土地法規，設立地政機關，實行土地測量，辦理土地登記，土地陳報，徵收地價稅，統制土地使用，創立土地金融制度，以及推行農民政策，普遍組織農會，提倡農業合作，嚴禁重利盤剝等等，對農業的改革，農民的領導，不遺餘力，且著成效。惜因歷年內憂外患，加以地方執行不力，遂致未能全部貫徹。尤以經過八年抗戰，人民困苦，地方焦爛，因此本黨去年六全大會又重新訂立農民政策，以期繼續完成未竟的工作，繁榮農村，改造社會。

農民政策綱領，以發展農民組織，刷新農村政治，改革農村土地，改善農村經濟，推

進農民福利，以保障農民權益，提高農民生活，實現三民主義之新農村社會爲目的。一方面消極的保障佃農，嚴禁高利貸及其他剝削，和發展農民教育、保險、救卹、娛樂、衛生等社會事業；並積極的扶植自耕農，建立合作金融，改善農貸辦法，以及促進農產加工、運銷、穩定農產價格，以解除農村的貧困，提高農村生產力。另一方面確認農會爲農民的中心組織，肅清妨礙農民利益的惡勢力，懲治貪污土劣，訓練人民行使四權，以消滅農民的束縛壓迫，奠定農村的自治基礎。

我們要求對於農民的政策，積極實行，在這劫後廣大的國土上，建立三民主義新農村，此爲我國今後完成建國大業的關鍵所在，願國人務須特別力促其成才好。

四、社會組訓 社會組訓，向爲各國朝野所注目，彼所以殫精竭慮，苦心經營的，其重要即在於加強民衆團體的組織與嚴格民衆的訓練，使政府運用其民衆有如身之使臂，我國擁有四萬萬五千萬人口，具有五千年悠久歷史與優美卓越的文化，而缺乏組織，社會如一盤散沙，故欲求國家之獨立自由平等，非從社會組訓着手不可。蓋人民如經組訓，其向心力便自然集中，其精神便自然趨於一致，其活動便有一定之標準，一定之軌範，而其組織中之每一員，便能代表整個組織之願望，担負起一個組織細胞所應負之責任，並能發揮其精神與力量，始可造成一個有組織有生機的社會。

當前社會組訓有幾個重要的特徵，其一、指導監督權的改變。在過去，黨部指導政府

監督」的分立制度，現爲了達到管制和監督的實際目的，已將此項指導監督權統一，完全交政府施行。這正是執行「以黨透政」的指示，並非黨放棄民運，也非黨和民衆分離。祇是方法的改變，目的還在於強化黨治的實施，此後黨部指導人民團體中的黨員，使發生核心和領導作用，同時，黨的決議透過政府去指導人民團體，這樣配合運用的功效，自足以達到強化組織的目的。其二、組訓福利與目的事業配合。組織與訓練相互爲用，組織與福利亦相互表裏，以組訓推行福利，亦以福利加強組訓，現行「合作組織與農工團體配合推進辦法」及「農會設置農民福利社，工會設置職工福利社」等，俱其著例。至人民團體的目的事業，如農會的改良農作，工會的改進技術，以及學術團體的研究創作，爲團體組織的宗旨所在，主管官署及目的事業主管官署，自亦嚴格監督策進，以求其有所成就。其三、社會團體與職業團體實施之方式。人民團體組織之範圍，包括兩種不同性質的系統，一爲基於同一業務而有經濟特徵的職業團體；如農、漁、工、商等團體屬之；一爲基於同一目的，而謀促進人類文明之社會團體，如文化、學術、宗教、慈善、公益、體育、兵役、及婦女等團體屬之。以人類及性質言，當以職業團體的組織較更重要，採取強制組織，以把握廣大羣衆，發揮偉大的力量。惟社會日有進展，社團組織，需要亦急，僅於原則上，對於後者咸自由發展，政府獎助與扶植的意義較多，不若前者的強制及嚴密耳。其四、幹部與羣衆訓練的實施。人民團體訓練，包括職員與會員訓練兩種，前者係幹部，後者即

一般羣衆。幹部訓練，適用「社會工作人員訓練辦法」，分別在中央及省訓練團(所)內設組(班)辦理，羣衆訓練則由團體自辦，但爲顧及團體人力物力的不足，復改訂辦法，由政府設班調訓。至訓練內容，幹部着重主義認識，與辦事能力的培養，羣衆着重生活及民權訓練，以準備憲政實施。

我們希望能以組訓方式，奠定社會建設的基礎，使組訓工作成爲完成社會建設的必要手段。

五、社會運動 社會運動係在一定的主義或信仰之下，根據既定的國家政策，針對社會需要，以羣衆力量，爲有組織有計劃的行爲，以解決社會問題，促進社會進步的羣衆運動，此種推進社會進步的羣衆運動，有其一定的目標及方法，而其目標與方法又必一方隨時代與社會環境的變遷，以及政治、經濟、文化條件而有所差異，他方更應根據國家既定的政綱政策以爲決定。如以構成運動之份子而論，有所謂農民運動、工人運動、青年運動、婦女運動等，如以推進之事業而論，則有新生活運動、國民經濟建設運動、節約儲蓄運動、徵募寒衣運動等，其目標與方法均根據國策隨時代環境與客觀條件而定。惟每一運動的推行效果，恆與工作人員之精神與作風，關係重大，茲特將推行社運的幾項基本要點分述如下：(一)要由上而下。語云：「上行下效」，孟子云：「上有好者，下必有甚焉者」，社會運動中之新生活運動，節約運動等，如由少數領導社會的中堅人物，身體力行，躬行實

踐，率先倡導，則風行草偃，不難順利推進。(三)要由都市及於鄉村。自歐風東漸，一切類風敗俗，莫不先自都市始，社會運動負有改良社會風氣之責。則欲推行有效，正本清源，應由都市着手，再次及於廣大鄉村。(四)要積極督導。社運工作人員須具有服務熱忱與創造精神，並對本身工作多加體認與研究，而對每一運動，均須不斷積極督導策動以收宏效。(五)要加強宣傳。中國人民知識水準較低，推行社運，當以宣傳輔助工作的進展，自可排除障礙，暢行無阻。以上諸端，不過是荦荦大者，貴在隨時隨地，因時因地以制其宜耳。

六、社會福利 社會福利事業，其目的在充實人民日常生活，使每一人民能夠享受人類應享之需要，並給予安全的保障。目前中國，既經國民革命，社會發生激烈變動，復因八年抗戰，百孔千瘡，與夫天災人禍驟臨，人民如水益深，如火益熱，社會福利事業實有擴展之必要。茲就最高社會行政機構目前所主管的七種社會福利事業，分述如下：

1. 社會保險 社會保險，當其發軔之初，欲在產業工人中，覓求有效方法，鼓勵儲蓄，建立基金，兼立保險原則，以抵禦儲蓄不能解決之傷、病問題。使工人在預定方式下，互助互勉，儲蓄捐金，如遇傷、病，以致殘亡而損失工資時，亦能藉保險補償金彌補生活，以確切保障工人之利益。回溯當時保險對象，統屬勞工，故亦有稱爲勞工保險者。繼後此種制度及其實效，甚得工資階級之贊許與歡迎，方作進一步之籌劃，經勞資兩方，協力

推行或分抵保險捐金儲充補償資源，以保障工人因傷病、殘亡、孤孀、衰老、失業等所發生之損失。旋即發展為恆久性之儲蓄美德，並養成欣受社會保險利益之風尚。現今此種保險制度，已盛行於世界，且擴展於一切被雇用之人，及為自己而工作之人，甚而一般國民。

今日社會保險，包羅之廣，分類之繁，實難枚舉，其最通行最普遍而最切合社會需要者約有：(甲)健康保險(疾病保險)；(乙)生育保險；(丙)意外保險(傷害保險)；(丁)葬儀保險(死亡保險)；(戊)家屬保險(孤孀保險)；(己)兒童保險；(庚)養老保險；(辛)失業保險等八種。揆其旨趣，恆為求發展民生，樹立社會安全制度的模楷而已。

2. 社會救濟 我國社會救濟事業，發源甚早，可以追溯到周秦以前，不過，它在意義上過於狹隘，方式和規模也太簡單，因之收的效果也就微乎其渺了。

西方自資本主義興起後，千萬人貧無立錫之地，而少數人，却萬貫纏腰，整個社會形成貧富對立，當然無社會救濟事業，自無成就可言，至十八世紀社會主義思潮漸趨發達，社會連帶主義與社會同情論也相繼發生影響，因此，公共責任觀也日漸抬頭，社會救濟事業也隨着日趨於社會化具體化了。

數十年來天災人禍及社會上一切不景氣現象均紛紛降於貧困的中國，人民遭受流離和飢病的痛苦，為有史以來所罕見，尤其經過了此次抗戰，劫後滄桑，瘡痍滿目，所以，社

會救濟的設施與展佈，實爲當前要政上一個最迫切的問題。

社會救濟法，於民國三十一年九月二十九日，經國民政府公佈施行，它的要旨，在安老育幼，周恤廢疾，拯救困窮，師愷悌之遺意，抱飢溺之同情，毋使一夫之不獲所，毋使一人之陷於不義，觀念則由慈善易爲責任，實施則由消極趨於積極，以實現三民主義之社會政策，完成禮運大同篇所示之理想社會。

3. 社會服務 社會服務，是社會病態的事先治療，與社會救濟事後補救的性質，稍異其趣，因此，社會服務，應該是積極的社會政策之一，較之歐美的社會服務，僅在調和工業生產上所必然發生的社會缺陷，是更具有積極的意義的。假若中國今後建國的重心，是在求產業生產的工業現代化，那麼今後的社會政策，無疑的便是要建立適合建設現代社會國家的社會條件，而社會服務，便是要在由農業社會達到工業社會的過程間隙中，調節因社會秩序的變動而發生的國民生活上，人事關係上，文化活動上，經濟組織上等種種的困難，達成其服務的功効。

4. 職業介紹 社會如白雲蒼狗，動盪無定，人與事的關係，隨時隨地要發生變化，而無法可以避免，因之人求事，事求人的現象，在社會中地無分南北東西，時無分過去現在與未來，也總是要發生。此非但影響社會秩序，抑且有礙國家建設，而最簡單有效的補救方法，則莫過於普遍發展職業介紹，俾能事得其人，人盡其才。於此我們便明白，職業介

紹就是解決就業問題一種實際工作，圖謀以就業機會介紹與謀業的個人，或者尋求適用的人才與用人的機關，藉使人與事的供求，達到互相溝通，彼此得到調適。因此職業介紹的目的，可以說就在力謀個人與事業的調劑與分配，以求事事得人，人人得事，鞏固社會秩序，提高生產效率，增加人類幸福，促進社會經濟正確的發展爲主旨。

5. 農工福利 農民人口佔我國全人口總數百分之八十以上，他們在經濟文化和社會上的地位，均較低微，尤其其佃農和僱農，生活痛苦，達於極點。至於工人，在全國人口比例上，爲數雖不多，尤其是產業工人，目前至多不過佔全國人口總數百分之二，但未來的中國，是要以工業化爲鵠的的，工業發達，工人數量勢必隨之增加。鑒於各工業先進國家痛苦的經驗，爲未雨綢繆計，在開始推進社會政策的今日，工人與農民的福利事業，實有同時推進的必要。農工福利，在實質上，含有兩方面的意義：即消極方面，在保護他們的利益，如藉土地法、民法、及其他有關法規禁止高利貸，加租、退佃及土地兼併等，藉工廠法礦場法限制勞動年齡，工作時間及工資給付等，以勞工保險制度預防並救濟勞工之疾病、傷害、失業與老年之貧窮等，以團體協約法及勞動契約法保障其工作權，並以農會法、工會法承認其合法組織與罷工權等；積極方面，在改善他們的生活，如組設生產、消費、運輸、信用等合作社，改良農業或手工業技藝，辦理農工補習教育、衛生、體育、娛樂、食堂、宿舍、家庭、住宅、子弟學校、托兒所及職業介紹所等。

5. 工廠檢查 這是勞工福利事業的另一部門，而且是最重要的部門，屬於保護勞工最低限度的性質。其目的在保證工廠礦場勞工之安全及衛生等設備，藉以維護生命，減少災害，促進健康，增加生產，而以工廠法、礦場法及工廠檢查法等為依據，由政府直接辦理者，此項業務中央政府在前戰前曾專設機構主持其事，戰後中國工業發達，廠礦激增，為保護勞工利益，促進經濟建設起見，故有另列為一部門的必要。

7. 兒童福利 自從十八世紀盧梭宣佈了兒童的權利之後，一般文明國人遂懊悔以前長時期使兒童處於黑暗之中的種種不必要的磨折和已消失的樂觀。及至愛命凱女士提出「二十世紀是兒童的世紀」這一句號後，兒童愈為人們重視了。對於兒童福利事業，積極推展。兒童福利可分兩方面：一為依據社會救濟法，民法刑法及兒童保護法收容救濟，或領養孤貧殘廢流浪等兒童，並禁止墮胎、遺棄或虐待兒童，藉以保護他們的生命並維持他們的成長；一為利用科學方法與設備，辦理兒童健康、生活、知識等指導，藉以達到善種、善生、善養、善保、善教的鵠的。

七、合作事業 合作事業是一種改造整個社會經濟的運動，夷攷其演進之跡，實為十九世紀初期資本主義發達後而產生者，至我國合作事業的發軔，係在五四運動以後，迄乎今日已使社會經濟發生甚大的變革。國父於民生主義第一講中說：「現在世界天天進步，日日改良，以前所講的分配之社會化，是一種新發明，這種新發明叫做合作社」。同時

他在地方自治開始實行法中規定：「……此後之要事，爲地方自治團體所應辦者，則爲農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作等事」。實業計劃第六計劃第七部裏也規定：「各種金屬之冶鑄機廠，應做合作制度組織之」。總裁亦曾有力地指出：「要知道合作事業是我們地方自治和經濟建設的基礎」。又說：「合作社之設立，應視爲改進社會經濟制度之基礎」。足見 國父和 總裁對於合作事業，在中國社會與經濟建設中的地位，都是非常重視的。

合作事業大概可分爲生產合作、消費合作、信用合作等：（1）生產合作，卽生產者的合作，是獨立的小工小農，爲防止大企業的壓迫起見，共同出資、共同勞動的一種合作組織，這種團體，謂之生產合作社。（2）消費合作，卽消費者合作，一般消費者爲避免商業資本家的剝削起見，共同出資，購買日常生活用品，分配與社員的一種合作組織，這種團體謂之消費合作社。（3）信用合作，是小農小工業者爲謀金融上的便利，共同出資、共同經營的金融機關，這種團體謂之信用合作社。

合作事業的特質，一爲「以人爲主，實行一人一票權而結合」，一爲「盈餘返還，不以營利爲目的」，如此，合作事業，不僅能使全國民衆組織化、經濟權利大衆化、生產分配合理化、社會關係感情化，抑且可以和平漸進的方式，達成革命建國。

我國合作事業的發展，自民國八年至現在，僅有二十餘年的歷史，在這二十餘年中，

合作事業蓬勃發展，迄乎今日，不但合作法制漸臻完備，推進合作事業的機構，先後建立，合作行政的設施，尤能配合當前社會經濟的需要，作靈活而有效的措施，今後自當廣續推行。

八、義務勞動 國民義務勞動，在我國原有悠久的歷史，古代租稅制度，本有「力役之征」，漢初曾將兵役與工役等量齊觀，人民一年服兵役，一年服工役，董仲舒所謂：「一歲屯戍，一歲力役。」即係指此，唐宋時每丁一年服二旬，並有以唐代役之規定，直至清初國家征用民力的制度，仍未廢除，不過服役有久暫，辦法有出入而已。國父在距今二十年以前，即提倡義務勞動，為完成地方自治之前提，並在地方自治開始實行法中規定地方自治先行試辦事項為：(1)清戶口，(2)立機關，(3)定地價，(4)修道路，(5)墾荒地，(6)設學校，且曾有闡明以義務勞力為實施地方自治之中心力量，在清戶口中曾謂「國民必須盡義務，乃能享權利。」在立機關中說明「人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一個或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定。在修道路中說明：「所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此。在墾荒地中說明：「開墾之工事，則由義務勞動力為之」。在設學校中說明：「或疑經費無從出，此不足憂也，以人民勞力之內議加，或五日、或十日、以至一月，則無不足矣。」總裁秉承遺教，在抗戰以前，即積極倡導義務勞動，民國卅二年十二月國府頒佈義務勞動法後，對於發揮人民義務勞力，更有了完備的準則。

所謂義務勞動制，就是使全國人民對國家貢獻其勞力，不計報酬而達滿足國家社會建設的需要，這種制度在德國在蘇聯對國家經濟建設會有極偉大的貢獻，德國有許多學者特寫專著討論，如斯多納曾著「義務勞動」一書，闡揚此種制度，政府亦曾制定各種法規以爲推行之依據。蘇聯開始實行第一個五年計劃，發動了二萬萬七千萬人口的勞力，作有組織有計劃的生產，具有驚人的成就，不出十年，遂能奠定其社會經濟建設的基礎，這很可增加我國推行此制的鼓舞和自信。

依照國民義務勞動法的規定，凡中華民國的國民，無論男女，年滿十八歲至五十歲者，均應服義務勞動，其勞力時間，規定以日計者，每年爲十日，每日不得超過八小時，以時計者，每日至少一小時，每年爲八十小時，均於閑暇時行之，此項勞動時間於必要時，經主管機關之核准，並得延長之，至其勞動事項，則有築路、造林、墾荒、水利、自衛等地方公共福利等事，至其組織，義務勞動團隊，專以負責義務勞動之執行工作，俟服滿規定時間之義務勞動後，由主管官署發給服務證明書，其有特殊情形者，亦可請求緩免，其主旨所在，即在完成地方自治，增進地方造產，以奠定建國之基礎。

## 第五章 三民主義社會政策的內容及特質

三民主義是救國主義，是改造中國社會的原理，同時又是救世界主義，是建設世界新

秩序的準則，它有崇高的目的和理想，它是改造現代社會爲目標的。但它的創造人是中華民國的國父，而因應中國社會的客觀要求，所以它的實行乃以中國社會爲起點。中國社會是次殖民地（或說是半殖民地半封建）的社會，在政治上外受帝國主義的壓迫，民族不能獨立；內受封建勢力的阻礙，政治上不軌道。至於在經濟上，生產落後、實業不振、社會不安、加以文化停滯，使大多數的國民，表現着貧窮與愚昧，整個國家陷於危急存亡的險境。三民主義針對這樣客觀的情勢，所以它在具體的任務上，第一要爭取民族在國際上的完全獨立自由與平等；第二要實施憲政，發展民權；第三要施行實業計劃，改進生產技術，發展國家資本，以樹立民生的物質建設。可見三民主義是最完美的最現實的社會改造原理，是人類走向光明的指針。

本黨領導國民革命，一切設施，均以奉行三民主義爲最高原則，社會政策是推行主義的方法之一，當然要依據三民主義爲旨歸，所以我國的社會政策，亦即可以名之爲三民主義的社會政策，我們要實行這一種政策，才能解決我們民族民權民生三大問題的困難與造成「富強康樂」的國家，才能達於「老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」的大同世界。茲將其內容論述如次：

## 一、民族主義的社會政策

民族主義的目的，大家都知道，對外是要求國家民族的獨立自由平等，對內是要求國內民族一律平等，這是民族主義的基本原則，那末我們如何根據此項原則定出社會政策，和如何推行社會行政呢？我想對外方面，我們要國家民族真正的達到獨立自由平等，最要緊的是如何完成民族健康及鞏固民族精神，才能建立強有力的國家。

本來，我們四萬萬五千萬人這樣一個大民族，得天獨厚，但是教育方面，我們國民的知識水準不能與世界各文明先進國家國民的知識水準並駕齊驅；同時體格方面，也退化落後，演成很嚴重的人口問題。因而 國父特警告我人說：「我們中國人口在以往一百年，沒有加多，以後一百年，若沒有振作之法，當然難得加多，環看地球上，那美國增多十倍、俄國增多八倍、英國日本增多三倍、德國增多兩倍半，至少的法國還有四分之一的增多，若他們逐日的增多，我們却仍然故我，甚或減少，拿我們的歷史來考考，漢族大了，原來中國的土人苗獠等族，便要滅亡，那末我們民族受他們的人口增多壓迫，不久亦要滅亡，亦是顯然可見的事。」試想這是何等驚心動魄的人口問題，這是民族主義社會政策第一個需要考慮，須待解決的問題。

解決人口問題的對策，借用社會學家的話來說：「所謂人口政策，是以國家的權力來統制其本國的人口，統制的目的在量的方面，不外獎勵人民的繁殖，或限制人民的增加，在質的方面，不外獎勵優秀份子的增多，或抑制低劣份子的繁殖」。我國人口的增加，久

已停頓，人口品質的降低也極可慮，故本黨民族保育政策綱領，揭示三大目標，即：一、合理的增加人口數量，二、普通提高人口品質，三、適當調整人口分佈。但人口問題的根本上解決，和民族生命的優秀發展，不是單從人口狀態及民族保育的本身範疇上着眼，或僅僅從事於其技術上的努力，所能有濟於事。近代有人倡行「人口是以幾何級數增加，食物之過以算術級數增加」的主張，欲以抹煞資本主義人口過剩的社會根源，是徒然的。有人不從實際的社會經濟條件上，求取優生原理的實現，或者反而從純理論的立場，以歪曲進化觀點，也是徒然的。就我國而論，我們如果不能改革農村社會，實行工業化，以富國康民，安定社會，我們是無法防止人口衰退的危機，試拿我國人口增加的停頓，恰與近百年來社會停滯和內憂外患互為因果一事實觀之，也即可思過半矣，所以這個問題，不是社會行政所能解決得了，還要整個國家各部門的建設同時並進才能辦到。

民族的健康雖舉，中華民族成員實與量都有辦法，倘使品格德性，江河日下，此種精神缺憾，未能補救，猶不足以言民族的健全。過去「中國的民族道德因為比外國民族道德高尚得多，所以在宋朝，一次亡國到外來的蒙古人，後來還是被中國人所同化。在明朝，二次亡國滿洲人，後來也被中國人同化。因為我們民族的道德高尚，故國家雖亡，民族還能夠存在，不但是自己的民族能夠存在，並且有力量能夠同化外來的民族」，可見民族內在的精神要素，需要強固，以配合人口上體格上的康健，組成健全的民族。

新生活運動的推行，是以恢復我們民族固有德性，改革習俗，轉移風氣，富有強固民族精神的政策的意味。國民精神總動員綱領亦確立國父倡導的忠孝仁愛信義和平八德爲救國的道德，用以樹立倫理建設的基本觀點，今日的社會政策，如何本此觀點，以種種教育的禮俗的方式，使之普遍化甚至制度化，至於禮節俗尚的齊一整理，服御作息的整飭調度，社會文化的全般向上推進，更須社會政策精詳規劃。

說到國內民族一律平等問題，中華民族，向以本部漢族爲主，其實除了漢族以外，還有滿蒙回藏以及許多生活習慣語言都不相同的小民族，在國內民族一律平等原則之下，對於這些民族應該一視同仁，一律平等相待，但因為歷史的誤會，也因為自然的間隔，而發生種種缺憾。從大處說，滿蒙各族與漢族會有歷史的仇恨，從小處說，農業社會安土重遷的習慣，使「秦人視越人之肥瘠」，爲理之固然，如何加強團結，彌補缺點，其所應採取之種種社會政策，更爲建國期中的必要趨勢。此種社會政策要來說，其一爲邊疆教化的推進，益之以移民殖邊，使內地與邊疆的生活水準文化水準，逐漸消失其畸形不均的現象。其二爲各族通婚的創導獎勵，使全民族的血緣關係開展而親切；其三爲整齊全國善良風俗，使優美習俗，普遍推行，惡習陋俗，逐漸消失。其四爲消除宗教歧視，取締迷信淫詞，使信仰漸循正軌。要之，我們的社會行政要顧到本部以外的滿蒙回藏等族，他們現在的文化水準，遠不及內地國民，社會福利行政方面也要分出一部分力量來顧到他們的福利，

不可完全祇顧本部，將邊疆視爲化外，使邊疆同胞對中央的社會行政，一點好處也得不到，這是我們在國內民族一律平等的原則下所應該注意的。

## 二、民權主義的社會政策

我們知道 國父訓示我們的民權主義最主要的原則有兩點：一是要使人民有權，二是要使政府有能，這兩點看起來很簡單，作起來却頗繁重，但是非做到不可，否則國家便建立不起來，國民政府這十幾年來的一切措施，原是向這方面努力，不過比較嚴格的說起來，我們的目的還是沒有達到，要如何使人民有權，能够行使他們本身應有的權力呢？首先一定要使他們有組織，人民有了組織，便可發生力量。但中國經長時期專制政治，養成人民散漫意識，有如一片散沙，缺乏凝固，馴至列強侵入，國基動搖。近三十年來，由於本黨國民革命的領導，認識了民衆組織與革命行動互相適應配合的重要，民國十三年本黨改組，民衆團體的組織風起雲湧，以後，更隨着北伐軍事發展而盛極一時，中間雖然因黨外份子陰謀，一度阻撓，然終因時代需要，民衆組織已日嚴密。抗戰軍興後，因爲「戰端一起，就要地無分南北，人無分老幼，一律參加抗戰」。故抗戰建國綱領民衆運動篇內首先明白規定：「發動全國民衆，組織農工商學各職業團體，改善而充實之，使有錢者出錢，有力者出力，爭取民族生存之抗戰而動員」。而蔣主席又於確定縣以下地方組織問題時

，特重視民衆團體及民衆組織問題，他說：「民衆團體及民衆組織之區分，前者注重以職業爲劃分之標準，後者則爲依年齡及性別而區分之綜合組織。以國家需要言，則綜合組織宜先成立，尤以壯丁隊及婦女會之需要，最爲迫切。以民衆需要言，則職業團體，宜早健全。爲抗戰而需要健全的民衆組織，今後爲建國更需要健全的民衆組織，不過，在過去民衆組織，其基本方針，在加強民衆的戰鬥意識，協助國家總動員法令的推行，故不能不取強制精神，用管制方式以管理各級民衆組織。戰事終止，國家總動員法令因時解除，民衆組織的強制政策，遂亦隨之而轉變，管制法令皆須予以廢止，代以開明自由的新精神，重訂法令。此當前民權主義社會政策中心的課題。」

有組織還要有訓練，爭戰爭勝利結束，政治上將以儘速實施憲政爲歸趨，願憲政的實施，必須人人皆有參政的興趣，每個個都有參政的能力，然後憲政始可謂名實俱符，則民衆訓練工作，理應積極推進，以樹建國偉業，加速完成。訓練工作，實即補助教育的一種，任何人決不能否認教育的效力，更不能否認訓練的作用。國家於建國大綱中提出訓練人民行使四權的重要，其意義即在使人瞭解訓練工作實爲促進進步政治所必需。民國締造已三十餘年，而民主習慣迄未養成，此等原因皆由於缺乏訓練，蓋以一過慣數千年專制政治下生活方式的人民，一旦高言民主，實有不知適從之感，其有賴於訓練，固甚明瞭。從種種的事端皆足以明訓練的重要，訓練民衆乃一個政府爲促進其人民納於其立國的政治理想

中，以從事於正常的各種活動所必經的措施。民權主義社會政策決不可忽略民衆的訓練而僅從事民衆的組織，須知組織是外形，訓練是實質，有了內在的自覺精神，民衆組織始能凝固成爲整體。

非常時期的民衆訓練，其內容着重於發揚戰志，集中民意，人民團體會員訓練辦法所訂定的訓練內容爲四：（一）民權訓練，使會員瞭解羣衆與己身之關係，嚴密團體組織及熟習民權之運用。（二）思想訓練，使會員服膺主義攻綱政策，認識國父與總裁之偉大人格，歷代聖哲民族英雄與革命先烈之光榮史蹟。（三）智能訓練，使會員具備生產常識，合作組織與其他現代公民必要之智能。（四）生活訓練，使會員養成實踐新生活之習慣，遵守黨員守則，國民公約之精神。此種訓練，全係適應戰時而訂定，思想訓練雖在激勵民志，加強自信心，然思想之爲物，在理論上應聽其自由發展，故戰後當不應再有此名稱。智能訓練全在灌輸戰時一切日常生活的一般常識，如防毒防空，皆與平時生活無甚深的關係，自亦應在廢除之例，生活訓練因在平日亦應養成新生活的習慣，以符合一般現代國民的水準，但其中如黨員守則，偏重於精神方面，國民公約且已廢除，故所謂生活訓練在平時與戰時，其內容必大異，總之，戰後的民衆訓練，其內容似宜着重於下列兩點：

第一、業務訓練，使人民瞭解羣衆組織的各種程序，以及組成團體後各該團體應作的各種業務活動。

第二、民權訓練，使人民瞭解四權行使的運用，增加其參政興趣，提高其參政能力，從而養成民主習慣與風度。

智能訓練與生活訓練亦為戰後所必需，但必須重新釐定其內容，將純屬於戰時範圍者予以變更，并滲以新時代的新精神。此外戰事初了，而戰後建國工作，頭緒紛繁，任務艱鉅，精神一弛，則將無從建國，如為增加建國的信仰與熱忱，淬勵民力，發揚「新」「速」「實」的新精神起見，精神訓練當亦為目前當務之急。

如上所述，則民權主義社會政策，在以組訓民衆為基本任務，他日國基鞏固，民權擴張，皆利賴之。

### 三、民生主義的社會政策

民生主義是三民主義的中心，因為三民主義的終極目的，在解決中國整個的生存問題，而民族民權兩問題，皆因民生問題而發生，所以解決民生問題的民生主義，實為整個三民主義的中心。民生主義的目的，就是要打破經濟上貧富階級的不平等，使社會沒有少數人專門享受特權，大家都能在物質經濟上得到平等的滿足。其推行的兩大方法，即平均地權和節制資本。國父說：「民生是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命」。所以，民生主義的社會政策，是以「民生」為中心，對於「人民的生活，社會的生存

，國民的生計，羣衆的生命」，都要兼籌並顧，不能偏重於一方面而忽略了另一方面。

1. 關於人民生活 民生主義的目的，在提高人民的生活水準，以解決全體人民的食衣住行，中國人的生活，在現代世界上是最淒慘，是窮苦。故從民生着想，首應求人民生活的充實。國父說：「謀國者無論英美德法，必有四大主旨：一爲國民謀吃飯，二爲國民謀穿衣，三爲國民謀居屋，四爲國民謀走路。衣食住爲生活之根本，走路則且影響至國家經濟矣」（中華民國之意義）。又說：「我們要解決民生問題，不但是要把這四種需要（衣食住行）弄到很便宜，並且要全國的人民都能够享受……如果國家把這四種需要供給不足，無論何人都可以向國家要求」（民生主義）。那末，如何達到這目標，正有待社會政策初步的着手。

2. 關於社會生存 資本主義的經濟制度，其生產處於無政府狀態，初則貨品供過於求，造成經濟恐慌，繼則大資本吞併小資本，生產事業與市場供給，操於一二企業團體之手，造成獨占的結果，高抬物價，搾取厚利，消費者呻吟於其剝削之下。民生主義主張計劃經濟，事業有獨占性質，由國家經營，以低廉的價格，供給消費者，對一般生產事業，則衡量身場需要，平均分配於各生產機關，既以杜絕競爭，復可調節物價，使生產者與消費者的利益，適處於均衡之線。

資本主義以賺錢爲目的，爲交換而生產，勢必迎合具有強大購買力者之心理，大量製

造奢侈品，而怠於一般平民日常生活品之供給，其擲於浪費可見。而民生主義以養民爲目的，生產力的支配，重在人民生活止着想。同時，資本主義社會分配的性質，爲「一種『報酬』」，即人須向社會提供一種代價，方能享受社會的分配，是以凡不能提供代價，如無勞動能力或無勞動機會的人，均無權向社會要求分配。然民生主義的分配，純爲生存權的發動，彼殘廢老幼及失業之人，其生存必需物資既無殊常人，自亦得享受分配，故有社會救濟法的頒行。

回顧中國社會現狀，國父早經指示：「中國人大家都是貧，沒有大富的特殊階級，祇有一般普遍的貧。中國所謂貧富不均，不過在貧的階級之中，分出大貧與小貧」。中國新興工業雖逐漸成長，資本主義露其頭角，然資產與勞動尚無分衝突，民生主義正本其特有的認識適應社會的演進。

3. 關於國民生計 中國時至今日，既由農業經濟基礎變遷爲工業生產組織，則過去歷史遞遺而來的弊害，如土地分配不均，田租過重，生產低落等既已存在；他方又感受歐美資本主義的傳染病，都市土地投機使土地價格迅速激烈增加，工業資本抬頭，又使地主沒落而加劇對農民的剝削，以致農村破產，農民大量流於工廠，出賣勞動力，終日辛勤不得一飽。民生主義特以平均地權和節制資本二種手段，前者用以保護加壓力於不自耕作的地主，實現耕者有其田的目的，本黨近頒佈農民政策、土地政策、農業政策亦即爲此。後者

在積極方面，使國家資本亦與私人資本同其發展，且掌握有獨占性質的企業，使私人資本不能操縱國民生計，而逐漸達到社會生產化；消極方面，提供資本所生的利益以改善大眾生活，而達到分配社會化。故本黨有勞工政策、工業政策之推行。同時透過平均地權和節制資本二種手段的經濟行為，莫過於合作制度，因為這種經濟互助正是社會互助的最高理想，那末，此種全民經濟的發展，正有助民生主義的任務完成。

4. 關於羣衆生命 社會的遞變改造，民族的新陳代謝，皆有賴羣衆生命的延續，而古今來世界上紛紛擾攘，亦莫非爲人類解決生存問題的表现。然而一個社會是無數小我的累積，無數小我在細胞的本位上，如若能够活躍，整個社會決不會有相反的反應，於是羣衆生命的傳遞，它的意義和發展應該在求人民生活能够充實，國民生計能否安定，以上的兩個基點不能達到，則羣衆生命斷不能得着優良的傳遞，那就是說：整個社會的生存，也未必是適應了。

以上舉筆太端，大皆三民主義社會政策應有的使命，質言之，三民主義乃以偉大的理想改造中國社會，此種社會美滿的前程，我人惟有苛求新興社會行政的策進。

進一步我們可以研究三民主義社會政策的特質了，在上面已經說過我國社會政策是完全依在三民主義的，換言之，我國的社會政策完全是作爲實現三民主義的方略，這一點是毫無疑義的，因此我國的社會政策也就是三民主義的社會政策，它的特質，大概可以說明

的如下各點：

### 1. 民族民權民生三大問題同時解決

我們分析社會問題時，曾說過不外民族民權民生三大問題。此三大問題有其連繫性，必須同時解決，以收一勞永逸之效。國父說：「歐美各國二百餘年以來，祇曉得解決民族民權兩件事，却忘記了最要緊的民生問題，到現在全國的權力都操在少數資本家的手裏，祇有少數人享幸福，大多數人還是痛苦。因為大多數不甘受這種痛苦，所以現在才有經濟革命——社會革命——的事情，時常發生，我們中華民國如果把民生主義和民族主義、民權主義同時解決，用一個一勞永逸的方法，一定可以把現在的中國，變成莊嚴燦爛的中華民國，我們如果不把這三種問題同時解決，縱使將來國富民強，不出數十年，一定要受歐美今日這樣相同的痛苦。」本大總統觀察世界的大勢，默想本國的情形，以為實行民族革命、民權革命，必須兼顧民生主義，才可以免將來的經濟革命。這便是防患於未然。」（三民主義為造成新世界的工具）。又說：「本黨始終的最天目的，是要把民族、民權、民生三個主義的三種工夫，同時來做完。做完了這三種工夫，就是達到了本黨的主義，達到了本黨的主義，那才算是國利民福。到了那個時候，人民才可以享真正的幸福。」（三民主義之具體辦法）如此，足見三民主義社會政策是要把民族、民權、民生等問題，同時解

決，拔本塞源，一勞永逸。

## 2. 採溫和漸進方式促成社會澈底革命

從歷史上看解決社會問題有兩種方式，一是採取激進的手段，以根本推翻現存的社會制度，而另建立一種新的制度，社會主義的蘇聯屬之。另外一種是在於和平改進黨有的社會制度，它知道當前社會的劣點所在，但並不完全否認其優點，祇謀在當中彌縫補救，而社會的種種問題，也跟着解決了。資本主義的英美屬之。前者大刀闊斧去幹，常受社會背景的限制，不能任所欲為，且流弊所及，將陷社會於紊亂；後者頭痛醫頭，腳痛醫腳，缺乏澈底性。三民主義社會政策却折衷至當，取利去弊；以其為澈底的社會革命，故實施方針與資本主義國家補偏救弊完全不同，國父說得好：「我們革命也是一樣的道理，不是今年革命，明年又來革命，革命要用澈底的方法，才可以享永久幸福」。是知我國社會政策在促成社會澈底革命，使新的社會制度從速樹立起來。而又以其為和平性的，方法上摒棄了社會主義階級鬥爭的主張，因為中國今日是患貧，不是患不均，在不均的社會，可用馬克斯的辦法，提倡階級鬥爭去打平它；但中國實業尚未發達，馬克斯的階級鬥爭和無產專制自然用不着，我們今日解決社會問題，決非適用一種毫不合時宜的劇烈辦法，而是和平漸進，以求理想社會的逐步實現，所以三民主義社會政策為近世社會政策開闢思想的

先河。

### 3. 加速社會發展達成躍進性質

一個社會的進化，在盲目的不自覺地進展的時候，自然必要循序漸進地經過一切必經的階段；但是如果這個社會，有了其他先進社會做借鏡，而入於有意識的自覺的計劃地進行的時候，就可以避免種種犧牲與浪費，不須再經過先進社會的舊路，而達成躍進的發展。這一點在三民主義社會政策上是很重要的，如果不了解它，就會不了解三民主義的革命性質，現代中國是處於次殖民地（或說半殖民地半封建）的國家，中國的革命，是國民革命性質的，這個革命的任務，開始在於掃除封建殘餘勢力和打倒帝國主義壓迫，進而達到民生主義（社會主義）的建設，是可以不通過資本主義的道路的。所以，我們對着西洋社會的進化，文化的發展，是不能捧着尾巴主義，老是跟着人家的後面跑，還要加緊努力，向世界文明迎頭趕上去。

### 4. 互助協調和諧社會關係

社會進化，互助協調的作用爲主要因素，這在社會進化的歷史上，當是很明顯的。人類的生存條件，第一件是養，第二件是保，第三件是教，沒有三件不在互助中而可以辦到。

。人類要達到互助的目的，便意識地建立必要的社會關係和制度，建設團體和國家，發展倫理和道德，而這些創造又加強了人類的互助精神，推動社會前進。現在光輝燦爛的文化，都是人類在社會的互助形式中發展起來的。所以 國父反對馬克斯的階級鬥爭為社會進化的原因，而認為階級鬥爭是社會進化的一個病症；社會上各階級互相協調，然後才有進化。國父為要證明這種學說，曾經舉出了下列的事實：歐美近年來的經濟進化，可以分為四種：第一是社會與工業的改良，第二是運輸與交通收歸國有，第三是直接徵稅，第四是分配之社會化。這四種社會經濟事業，都是改良的方法進化出來的，從今以往，更是日日改良日日進步的，並且說：「社會之所以有進化，是由於社會上大多數的經濟利益相調和，不是由於社會上大多數的經濟利益相衝突」。三民主義社會政策，是以互助協調之原則，諧和各階層關係，求人類進化的推動。

### 5. 防患預防使社會問題消弭於無形

近代的革命除掉民族革命政治革命以外，還進行着或醞釀着由社會問題而引起的社會革命，截至目前為止除掉蘇聯以外，各國好像還沒有正式爆發社會革命的玩意，但事實上各國正為此問題而煞費苦心，社會問題早已積重難返了，至於我國呢？國父曾經指示我們要把社會問題與種族問題政治問題同時解決，所以他說：「社會問題其患在將來，不像

民族民權兩問題是燃眉之急。雖然如此，灰的曙光要看得遠……我們實行民族革命政治革命的時候，必須同時想法子改良社會經濟組織，防止後來的社會革命，這真是最大的責任。三民主義與中國民族的前途。由此出發，國父手訂了三民主義，其中民生主義即屬於社會革命範圍。確定民生主義以養民爲目的，一方面節制私人資本，他方面發達國家資本；同時對土地問題也主平均地權以至於耕者有其田，務期達到防患未然，將民族民權和民生三問題畢功於一役；又爲適應將來本國工業發展的需要，現行社會行政制中已有社會保險這一項，也是意味着防患未然消弭社會問題的。於此我們反觀英美德法各國的社會政策完全是事後的救濟，換言之：他們祇注意病態的診斷和療治，而沒有注意事先的預防及積極的求社會的確保，所以預防社會革命，事前積極處理社會問題並從而根本消弭，祇有三民主義社會政策才這樣做法。

## 6. 排斥奪取倡導服務道德

國父告訴我們：人類得之於天賦的能力，可分爲三種：一是先知先覺的；二是後知後覺的；三是不知不覺的，所以人類似乎生來就是不平等的。補救這種缺憾的方法，我們可從服務道德上去着手，他說：人人應該以服務爲目的，不當以奪取爲目的，聰明的才力愈大的人，當盡其能力而服于萬人之務，造千萬人之福，聰明才力略小的人，當盡其能力

，以服十百人之務，造千百人之福，所謂巧者拙之奴，就是這個道理；至於全無聰明才力的人，也應該盡一己之能力以服一人之務，造一人之福，照這樣做去，雖天生人的聰明才力有三種不平等，而人類由於服務的道德心發達，必可償之平等了，這就是平等的精義」（民族主義第三講）。這種唾棄奪取，倡導服務的道理，目前社會工作者已在通過事業體制設立社會服務處等機構，推行種種服務社會的業務了。

### 7. 發揮「民胞物與」及「和衆親民」的精神

「民胞物與」的精神，可以說是我國數千年來的傳統精神，而這種精神的出發則相沿於堯、舜、禹、湯、文、武、周公、孔子、孟子的學說，他的具體表現一方面貴有責任感、同情心，所謂「天下有飢者，由己飢之；天下有溺者，由己溺之」，就是這種道理。他方面則能推己及人博施濟衆，故人不獨親其親子其子，還能進一步老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼。國父曾以爲（是答外人問的）他的學說是繼堯、舜、禹、湯、文、武、周公、孔子，而加以發揚光大的，那末三民主義社會政策具備了這種仁愛的「民胞物與」的精神，是沒有什麼疑義。其次「和衆親民」，是蔣主席指示我們的，牠和「民胞物與」的精神有不可分的關聯，因爲唯能以「民胞物與」爲懷，才能親親而仁民，仁民而愛物，所以兩者實是二而一的東西，他說：「中正認爲我社會行政之主旨，不外和衆親民之四字，惟

親民始能教民以善，導民以義，知和衆始能勵民以勞，協民以羣。師愷悌恤民之遺意，抱拯飢救溺之襟懷，毋使一夫之不獲其所，毋使一夫之陷於不義，勵衆志以成城，聚羣倫以共進。」（第一次全國社會行政會議訓詞）。恭讀了這段指示，就很清楚了。總之「民胞物與」與「和衆親民」的精神，是爲盛倡「功利主義」「優勝劣敗」和「階級鬥爭」的各國所沒有的，今日的社會救濟事業，正是以「民胞物與」「和衆親民」等社會哲學爲指導原則的。

### § 以大同社會爲理想逐步邁進

社會政策，他具有一種最高無上的理想，早見於中國，儒家大同學說，可說是社會政策的理想，後此西洋各時代的社會思想家，無論他們的學理怎樣的高明，怎樣的紛歧，他們的最後理想社會，總不能越出大同社會的範圍。中國父所發明民生哲學的理想社會，就是大同世界的理想社會。在現代社會歷史的發展，已由封建社會進到資本社會，將更由資本社會，再進爲大同社會的時候，很明顯的大同主義的社會已不是一個遙遠的理想，而是將要實現的事實。然而我們如要加速這個大同社會的實現，則毫無問題的必須實行社會政策，逐步邁進，以達於理想的境域。這個理想的境域是什麼？當然就是我們禮運篇上所說的狀態。這點，國父說得很明白：「人類進化之目的爲何？即孔子所謂：『天道之行也，天下爲公』，耶穌所謂：『爾旨得成，在地若天』，此人類所希望，化現在之痛苦世界，

前爲極樂之天堂者是也。孫文學說。我們現在的社會政策，卽是向着這一目標邁進的。所以說他就是實現大同社會的一個具體辦法。

## 第六章 今後社會政策的策進

社會政策是整個國家政策的一環，今後如何策進，自不能離開整個國家政策的連繫，而在我國創行三民主義社會政策爲新興的事業，國內既沒有成規可循，以資借鏡，抄襲各國的又不能適合國情，庶事草創，言開始之難，今日全部三民主義社會政策，固不能一蹴而就，尚須分別緩急，權衡輕重，以底於成。

### 一 策進的原則

1. 社會政策是以圖謀整個國家民族與全體國民之利益爲目的。根據此一原則：爲求戰後維護並改善國民之生計，以保障並提高人民之生活，而達成社會之安全與進步；有戰後社會安全初步設施綱領之頒佈。其次爲維持人口之合理增加，提高人口之品質，調整人口之分配，有民族保育政策綱領之頒佈，期國家民族得以富強繁衍，長治久安；又次確認農民爲革命建國之基本，爰本保障與扶植農民及調節土地分配與耕者有其田之原則，有農民政策綱領之頒佈。再次爲促進勞資協調，配合國防建設，適應民生需要，和諧社會關係，

有勞工政策綱領之頒佈，此外又須從組織民衆及訓練民衆入手，以圖增進民衆的知識與力量，爭取民衆的自由與幸福。又復採用各種福利政策，舉辦各種娛樂、衛生、保險、養老、慈幼、恤孤等事業，以求農、工、商、學、兵、婦女、青年、兒童、邊民、僑民等之福利，使各得其所，各遂其生，凡此皆以圖謀整個國家民族與全體國民之利益爲目的，而非限於某一階級或少數民衆之利益爲目的。

2. 社會政策所採用之方法，乃是漸進的、演化的、和重視經驗的，它和激烈主義要推翻現在的一切制度，而另建一種新的制度不同。何以故？人類的歷史生活，乃是有陸續性的，一種舊制度都有長久的歷史，我們動輒便推翻是不近情理的。如此社會政策應重視國家既定的政策與社會固有的特性，至爲顯明。可以說社會政策是建築在社會的基礎上，一定要根據社會的實際情況，實施完善的改革計劃，確立正確的方針，才可以使這個社會，開關它光明而遠大的前途。

3. 社會政策有其適應性，所謂適應性包括時間與空間而言。就社會政策時間性言，目前社會不是古代復演的社會，不同於十八世紀，也不同於二十二三世紀的社會，指導及促進現代社會向上的社會政策，自不能把二百年前的食古不化，也不能把二百年後的先自製造，必須配合時代流動生長。再就社會政策空間性言，中國本來是一個產業落後的國家，中國的社會問題與歐美迥乎不同，歐美以勞工問題爲中心，中國則不然，因爲未經實業革命

，勞資的對立，並不嚴重。而我國又是一個新舊文化失調的國家，社會的病態和歐美也不盡相同。所以社會政策如果從工業勞動者本身着想，將何異乎隔靴搔癢，同時，有若干問題如民衆運動、民衆組織、文盲掃除、都市衛生、合作經營等，在歐美不甚重要，而我國則感覺相當嚴重。就是拿國內各地方來看，幅員遼闊，各地文化發展的程度不等，各種族間生活習慣的相異，社會問題的內涵，也就不甚一致，北方的人性囂強，文化閉塞，南方的體質柔弱，接近國際文明，以及城市中的勞工衛生、離婚、奢侈、農村中的教育，農作改良等顯著之例。如此，社會政策應根據本國國情及環境狀況而定，決不能強其一律。

4. 社會是不斷進化，社會問題亦演出不盡，作爲解決社會問題的社會政策，當然要調整適應，況社會問題的解決很難連根拔掉呢。就令已澈底解決，而社會周遭的龐雜繁複，社會變動的急劇莫測，野火燒不盡，春風吹又生，那原解決的社會問題勢必再萌芽滋長，所以社會問題的解決，並不是一勞永逸，這是我們實施社會政策應該注意的。

5. 社會問題的解決，可分爲兩種：即治標的解決和治本的解決。治標的解決，譬如黃河水患，水漲時即增高隄防，免其泛濫，但並不能根本杜絕水患，治本的解決，是疏導得宜，不使水患有發生的機會，以期一勞永逸。自然，治標容易治本難，但根據事實的經驗，治標猶如部份解決一樣，往往無濟於事。故社會政策，主要的意義，屬於治本的積極的，雖然在目前免不了有許多治標的工作應待努力，但是治本的工作亦不容忽視。就現狀去改

善勞工生活，解決勞資糾紛固重要，實行「平均地權，節制資本」並特別防止官僚資本的發展尤其重要，救濟失業和失所的人民固重要，根本防止失業與失所的現象發生尤重要，使人民各遂其生，各得其所固重要，使人民各有其能，各盡其職尤其重要。我們時時將這種治本的積極的觀念，永矢不忘，才能真正發揮社會政策的精神。

6. 中國民族的潛力在農村。中國社會的基礎也在農村，必須將農村建設起來，然後整個社會建設才算完備。惟現代社會問題的發生，都是由都市作俑，因為都市交通便利，工商業發達，人口衆多，複雜萬分，各種各樣的社會罪惡與社會問題，相繼發生，故社會政策先自都市入手，自然是不二法門。不過我們的社會是一個半封建半殖民地的社會，大都市寥寥無幾，新工業尙未建立，反映出社會的基礎，在廣大農村。農村生活可以代表多數人的生活，農村問題可以代表多數人的問題，必須實施適當的農村社會政策，力謀改革，以造成現代化的農村。我們也知道理論雖是如此，事實上農村社會困難極多，其中最大的一個，就是農村與都市的文化水準相差太遠，但也惟其如此，農村社會需要我們特別努力，爲着講求實效，我們還希望若干社會政策的制定，都市的和農村的不必一樣。

7. 社會政策需要有目標，有計劃，有組織。社會政策在社會生理方面，是就原有的合理的社會事業加以推進，在社會病理方面，是就不合理的社會問題予以合理的解決。所以社會政策的成立，必須有推進的目標。如果沒有目標，這個政策流於空洞。目標確定以後

，又須有計劃，作為推行的程序。有了目標，有了計劃，還要有固定的組織，經常去負起推行的責任。

## 二 策進的條件

1. 制度的建立 社會政策在中國，還是一個很新穎的名詞，社會事業由政府積極予以預計劃有系統有步驟的倡導督促和推進，並列為國家政治設施的重要部門之一，則尤其是最近幾年來的事。社會政策範圍至廣，含義亦至富，每因一國立國之主義與政策，施政之方針與步驟，民族之歷史與文化，以及國民之財富與生活等等，而不同其類型與範疇。中國社會政策，尚在萌芽或輪軌之中，不論在事業本身的制度方面，或在推行的方針方法和步驟方面，全部或大部都沒有成規可循，一切有待創制。我們如實行社會政策，完成社會建設，就必須建立一種完善的制度，才能夠達成社會行政和社會事業的健全發展。就社會行政體制方面說起，凡是行政，必須講求效率，而行政效率的如何，與行政體制，有極密切的關係。這就是說，有健全的行政體制，然後有高度的行政效率。反之行政體制不健全，則行政效率是不會提高的。一般行政如此，社會行政何莫不然。我們要求社會行政應與其他民助發建各項行政的體制同樣建立他的單獨的體制，由縱的方面說，應分中央、省、市、縣、市、三級，即在中央為社會部，在省、市為社會廳、局，在縣、市為社會科，或從橫的

方面說，應將社會全部主管的人民團體組訓，社會運動，社會福利，合作事業等各項職掌集中於一個社會行政機構，並統一行使，以增進行政效率。惟過去因戰時事實的困難，省級政機構迄仍未完全實施，猶憶去年全會對調整省行政機構案，議決省政府之下，除民衆教育廳外，增設社會廳，我們相信現今戰事結束，建國伊始，社會行政千頭萬緒，不難建立社會行政體制，在最近必因客觀的需要而具體實現。再說社會事業體制，要想社會事業能够健全發展，必須從建立社會事業體制着手，這同上面所說的社會行政體制，由相同。我國的社會事業，近數十年來，新辦的固多，舊有的亦復不少，但一檢討我國社會事業現狀，不僅新興的不能發展，固有的更屬落後，其最大原因，就是社會事業體制尚未建立，我們當分別計劃，逐漸訂定，使社會事業的體制迅速完成，則我國的社會事業將逐漸因體制的建立而作健全的發展，這是可以預言的。

2. 人才的培養。行政新政，用新人，這是說明人是推行政策的重要因素，今日人才缺乏，於是我國一個普遍現象，而在社會行政和社會事業方面，更成嚴重的恐慌，這種恐慌就是我們現在所遭遇的最大困難。歐美各國的社會事業，成績輝以優良，原因固多，而注意社會事業人才的培養，實為其中原因之一，從事社會事業者，太都是有專門的訓練，社會事業早已獲得專業的地位，社會事業教育已被視為大學教育或高等教育之一部門，此外，並有特設之專門學院，努力於此類人才的培養，現今各種社會事業機關與教育機關的聯繫，

較前更加密切，由此可知歐美各國的社會事業并非有條者，益非偶然。我國對於社會學說，在民國廿年以前，曾經一度風行，當時社會學之譯著亦產生不少，然而不到兩三年，各大學中之社會學系或裁併，而專攻社會學者或改行或失業，霎時間風消雲散，一無所有，轉至今日欲求此項專門人才，竟不可得。近年社會部有鑒於此，對人才的培養，分別按着實際需要而進行，一面協助各大學，充實各大學的社會學系課程，並派遣合格人員赴歐美各國去學習，考察，一面將各級人員調入中央訓練團黨政班和社會工作人員訓練班及合作人員訓練所，分別加以短期訓練，各省縣亦多就地方行政幹部訓練團所，設班調訓社工人員。施行以來，已收相當的效果，如能繼續努力，則人才恐慌問題，當可逐漸獲得解決。

3. 經費的籌措：任何社會事業的興辦，皆需經費，事業規模大小常以經費多少為轉移，經費之多少，實為一機關的成敗關鍵，而以社會事業機關為更甚，辦理社會事業，經費若無着落，最易使人浪費時間精力，而得不到效果，所以在舉辦任何社會事業之前，經費問題應有精密的考慮。社會事業經費，不外出自國家的賦稅、私人捐助、機關本身的收入以及會費數種，我國今後社會事業經費究應探何種方針或利用何種來源較為可靠，中央政府與地方政府對於社會事業經費的支配，又當怎樣？下列幾點，殊值考慮：甲、各地方有慈善公產，為數頗巨，如能加以整理，或使之生產，每年收入，當為不少，可專供地方社會事業之用。乙、從所得稅抽出百分之若干，作為中央社會事業之經費。丙、從遺產稅抽

出百分之若干，作為中央社會事業之經費。丁、在國家預算中專列若干社會事業款項。戊、舉辦合理的募捐運動。己、由國家發行定期社會福利獎券。庚、各省各縣的社會事業經費以由地方負責為原則，但遇必要時得請求中央補助之。中國社會經濟落後，加以一般人的公益觀念過於薄弱，欲人民對於社會事業經費多加捐助，甚為不易，我們以為今後社會事業，國家應該負責統籌，現代先進國家之社會事業經費出自國家之賦稅者日多一日，就美國而論，社會救濟事業經費，由於國家賦稅要佔百分之九十，由於私人捐助，不過百分之十；此外社會事業經費問題的本身，有關於預算方面的，有關於會計方面的，有關於物品的採購與保管方面的，有關於經費的勸募及保管方面的，皆甚重要，限於篇幅，未克詳細討論。中國今後之社會事業經費，一方面固賴社會人士的熱心贊助，一方面國家須確定的款，使其成為國家重要歲出之一。

### 三 策進的方法

現在要研究策進的方法，我們說社會政策是解決社會問題的方針和策略，但社會如此龐大，人事如此複雜，必須有一種方法，然後可以適應社會，合乎需要，否則，政策自政策，社會自社會，兩者不相合調，雖有良好精詳的政策與社會格格不通，亦等於具文，社會問題仍不得完滿解決。

首先是社會診斷方法的採用，因為我門欲解決一種社會問題，必須知其癥結所在，則社會診斷工夫必不可少。我們採用的社會診斷方法，不外調查與統計，蓋社會設施的興革，應先明瞭社會實況，明瞭社會實況，就非實行普遍的調查不為功。在帝王時代，國家行政至靠幾個「大臣」的高興而施行興革，民情不得上達，偶爾也有少數英明之君，微服出巡，而亦不過是誇耀政績，或遊山玩水的娛樂行為，前此的行政官員，就是辦公文，擬計劃，繼之以報告，閉門造車。社會調查是確定調查目的與對象，應用表格，以極科學極經濟的方法，明瞭某一現實某一地區的實況，供給統計資料，以作社會設施的憑藉。至社會統計，乃將調查所得之材料，加以整理，用圖表數字使現象簡單化、明瞭化，社會上到底有多少需要救濟，每年有多少嬰孩生，有多少人死亡，有多少病人需要多少醫藥……等等，沒有正確的統計，就無法知道，所以任何社會政策的決定都需要經過這個社會調查與統計的工程，不經過這個工程，則所謂社會設計與社會改良，無異空談。

其次社會測驗亦很重要，美國所舉行的民意測驗，便是一個很好的例證，社會雖然是一個複雜的東西，人類心理與社會意識雖然紛紜萬端，但都有一個中數和衆數，一經我們測驗，便可以找出社會心理，社會意見，與輿論的大致傾向，這個工作可以舉行於一切社會政策樹立於前，因為樹立一種社會政策，如不得到民衆的關心與擁護，是不會成功的，社會測驗正可以測驗出人民意見的傾向，從而決定社會政策的取捨。

把握社會勢力，是社會政策的一個很好的方法，社會是由人構成的，所謂勢力，是由人與人間的社會關係構成的，社會政策的決定，應該把握住社會勢力，使社會能跟着我們的目標前進，我們要好好的利用報紙書刊，造成風氣，以指導社會勢力的去向，這個工作，雖然相當繁重，但却重要，應好好運用它，使成爲一支推進社會政策的主力的源泉。

最後我們還要好好的造成社會制裁，來達成我們的目標，社會政策與社會制裁的配合運用，便是社會政策方法的特點之一，政治與法律的制裁，決沒有社會制裁來得澈底而耐久。

#### 四 策進的途徑

1. 教育的途徑 學記中所載教育之目的，謂之「化民成俗」，化即是教育，俗即是社會，現代的話來說，就是以教育的方法來改善社會，我們舉幾種事實來說，訓練民衆，是社會的重要工作，而其訓練部份，則又是教育的重要工作，過去民衆運動，並非不曾努力推進，但民衆的力量尙未發揮到最大的限度，原因即是過去重組織而不重訓練，往往組織一個社團，由籌備到成立，工作緊張，而一至成立以後，反而靜止下來，或者即使有些動作，也嘗嘗是盲動、浮動，可見光是組織是不夠的，而需要益以有計劃的效力的訓練，訓練的工作，有時比組織尤爲重要，被訓練者却組織之減，亦即是教育輔社會之成。乙、教重於養。養即是社會福利與救濟工作，這部份的工作，也是社會的重大工

作，但福利與救濟工作，却與慈善機關不同，社會福利決不是政府拿出錢來賑濟做好事的意思，而是積極的要造成一個很合理的社會，所以光是養不夠的，必須以教繼之。換句話說，必須要含有教育的成份，才能達到積極的目的，如難民、難童、失業、貧窮等問題。必須教養兼施，才可解決的。丙、德重於智。過去中國教育制度，往往陷於智重於德的錯誤，這種錯誤影響於社會自極重大，因為智祇及於個人，而德則及於社會，有智無能的人，祇是成爲社會的禍害，所以今日的教育要注意德重於智，換句話說，教育要顧到社會的影響。

2. 政治的途徑 在社會不發達時代，政治無積極的功能可說，人們希望國家所做的事件，祇限於維持國內的和平秩序安全，和抵禦外敵的侵略而已。迨自實業革命以後，許多種類的社會問題，相迫而來，人們便不能不要求國家擴大它的活動範圍，以適應當前的環境。諾斯教授在所著社會問題與計劃一書，說現代政府在以下七方面已擴大其職能：（一）爲交通與運輸；（二）爲教育；（三）爲衛生；（四）爲娛樂與休閒活動；（五）爲慈善事業與救濟；（六）爲商業化的惡習與娛樂之取締與禁止；（七）爲經濟活動管理與控制。可見國家的活動範圍確已擴大了。政府功能不能不依時代的需要而改進，而增加，人民大眾的福利，亦遂成爲政治主要的任務，這是事實要求下合理的傾向。進一步說，國家是什麼？國家當然不祇是政府，國家是一基本的社會的組織，國家是爲共同利益而有的全體人民的意志組

織，一個國家是一個社會團體，以政治組織而達到共同利益的一套關係，不記得是那一位社會學者說，就政治關係的性質說，現代國家可分為權力國家與福利國家兩類，民主國家都是福利國家，福利國家的建立，是為對於一般福利事業而有的共同意志的組織。在此種社會學的國家論之下，福利應當是政治主要的功能之一，這是現代國家合理的趨勢。再從社會學的立場看，國家的任務可以分為五大類，第一類是社會的安全與保障，第二類是社會的控制，第三類是社會救濟與福利，第四類是社會改進，第五類是社會文化的發展。第一類包括國防、治安、內政、交通、司法之類，第三類注意人民社會關係的調整，聯繫與管理，包括人民自由的法律限制，工商業的管制，勞工立法，婚姻之類。第三類注意社會失調與境况痛苦的個人與團體，包括貧窮救濟，失業救濟、社會保險、各種社會工作。第四類包括促進全體人民各種團體的福利設施，如經濟合作，優生、衛生之類。第五類注意文化之傳遞與發展，包括教育、文化、藝術、科學之推進等。由此，國家行政必須置其重心於社會觀點之上，必須能應「生存與進步」的社會生活之需求，概可想見。

3. 法律的途徑 有人說得好：「法律離開社會，便成了生活的桎梏，進化的阻礙」因此立法者固然要注意到社會的現狀和將來的趨勢，同時不要忘了法律有促進社會進步的功能。但社會複雜萬分，要由立法方面以謀社會的革新，其內容還是廣泛而複雜的，這裏僅把其重要的部份來討論：（一）確認各個人的人格上權利。人類平等的觀念，在現代固已提

高，但實際上，缺陷和矛盾之處仍多，我們主張法律要尊重各個人的人格上權利，取締娼妓制度，反對虐待兒童，實現男女平等。(二)限制財產權。今日社會，貧富不均，流弊百出，爲實現一種比較公平的配置，限制財產權實有必要的。(三)禁止放僻邪侈的習慣。法律必須禁止賭博酗酒和其他惡習，因此等惡習，不但最易腐化個人而使其日趨墮落，而且最易敗壞社會的種種善良風俗，消蝕其份子的生產能力和養成許多惰民及造成許多罪犯，故法律應禁止一切放僻邪侈的習慣，並規定其適當的懲賞。(四)保護公衆健康和安全。昔日農業生活時代，對於公衆健康和安全，完全是放任的態度，自近世交通發達，人與人太密切，法律遂必得保護公衆的健康和安全，關於一切食物和飲料的檢查，傳染疾病和時疫的預防及隔離，建築物坍塌及火險的防止，以及取締女工和童工的雇用，工廠設備之衛生的情形和安全機器的使用等。(五)對於社會弱者公道的待遇。救濟事業，國人向持慈善態度，視爲國家對人民的恩惠。今日政治民主，人民之於國家，休戚相關，患難與共，此種觀念應改變過來，社會對於弱者須要盡一種義務，務使各個人都獲得公道的待遇。

4. 經濟的途徑 人類自脫離動物王國而獨立，即創造其自己歷史；於是，由向自然討取生活資料，而參加勞動之過程，因而進入特定之生產關係。以其爲社會之動物，故需組織；以其爲製造工具之動物，故能生產。然生齒日繁，供應有限，欲而不得，爭奪以起。古稱匈奴以殺戮爲耕作，春秋有取禾取田之記載，是知古代戰爭，皆爲解決經濟矛盾而起。

。然是時疆宇初拓，餘地尚多，人口未密，移動猶易。歷史上一治一亂，土地所有權時得時失，人口問題與經濟矛盾，皆得暫時的解決，與局部的安定，社會問題尚未至十分嚴重之境。自產業革命後，社會經濟之矛盾，遂日益深刻，歐美各國對於勞資之衝突，貧富之對立，失學問題、罷工問題，感覺到頭痛，乃採用種種社會政策，以挽救此動盪不安之局面。所以一切的社會問題在形式上雖有各種，而其實質都不外經濟問題，至為顯然時，我們應由經濟的途徑，來改造社會，可謂窮本索源的措施。

5. 財政的途徑 自來財政學者，有一共通點，即在經濟觀點上研究財政。換言之，純屬研究政治團體之公共支出及收入，局限於財政之經濟性。自十九世紀後半期德國最有名之財政學者瓦格納出，其對財政學的研究，不但注意其經濟性，且涉及社會性。瓦格納所提倡社會政策的財政政策，即係財政不限於取得政治團體之財政收入為目的，並用以作為改良社會平均財富的手段，此種理論，持反對論者，不乏其人，而財政之社會性，究未可抹煞。故各國的財政，縱不能建立純社會政策的財政體系，而已為各國所採用，殆無異義。

我國在現階段經濟情況下，財政之應配合社會政策，尤為切要。經過八年抗戰，戰費與政費激增，通貨及信用膨脹，國民經濟激變，生活發生恐慌，整個社會呈不安之象，尤以生產事業，無法維持，物價波動及商業投機的激烈，社會財富集中於少數人手裏，分配

不平均，一般購買力的低落，不可言狀，誠令人不勝感慨。

今由財政的途徑，實施社會政策，其內容如下：

第一、就支出言，財政之支出利益須普及於全體人民，以適應民生需要之均衡，使大多數人民的社會福利得以滿足，此即道爾頓所謂最大社會利益理論之一部份。實行之原則有二要點：即（一）支出不偏於一個地方或若干地方，（二）支出不偏於某一階級之人民，以免增長特殊階級的利益或繁榮，而加重其他階級的壓榨。惟對於社會救濟支出，如勞工保險、慈善、撫卹、義務教育等支出，則設法增加。

第二、就收入言，現代財政決不能僅以獲得收入為已足，尚有甚多之問題，如稅額分配是否適當，稅率之高下是否得宜，徵課以後，對於國民財富分配，人民社會及整個經濟發展諸端，有何影響，均須兼籌並顧。實行之原則有三要點：即（一）公平，財政收入必須依據社會財富與人民負擔輕重，公平分配於各階層之間，所謂公平，決非各人所出相等，實「有錢出錢，錢多多出」之義。（二）普遍，國家之存在，在謀全體人民利益，則國家所需費用自應由全體人民共同負擔，而不容有少數特殊階級之例外。（三）合法，除公平與普遍外，尚須合法，徵課本為國家財政權所及，但為防止權力起見，必須經過一定之法律程序，立法者須一本公平與普遍之精神，以選擇稅源，釐定稅率，故合法一層，亦不可少。要之，財政上達成社會理想的任務，已為時勢之所趨，實象徵時代與學理，已同時並進。

總之，當三民主義新社會建立之今日，一切均有待社會行政專家的埋頭研究，尋求解決之道，而付之實施，使我們的社會達到禮運大同篇說的：「大道之行也，天下爲公，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，男有婚，女有歸……」的真善美的大同社會。



# 三民主義社會政策

每册定價壹千貳百元  
外埠酌加寄費

著者 徐步達

發行者 中國興業出版公司

印刷者 中國興業出版公司印刷廠

經售處 全國各大書局

版權所有 翻印必究

中華民國卅五年八月初版

573  
282923

定價

3C

93.0

2

元