

官僚制理论审视下的 民国工业灾害调查统计

周石峰

内容提要 国家创建是诠释中国政治现代化的重要范式。南京十年时期,工业灾害调查统计工作受到政、学两界重视。理性国家与价值中立,是近代学人社会调查统计思想的核心维度。南京政府实业部主导的工业灾害统计,具有形式理性的法律依据,既有灾害防治的初衷,又暗含国家权力下渗的本旨。统计工作的科层化、数目字化和表格化特征,与当时社会理论的思致互为表里。调查统计虽非乏善可陈,但其绩效受到层级制度设计失当、专业人才严重不足以及社会反应乏力等历史瓶颈的约束。工业灾害调查统计,表征着南京时期国家政权建设的努力,亦彰显出威权主义模式的限度。

关键词 工业灾害 调查统计 国家建构 南京政府

周石峰,贵州师范大学历史与政治学院教授 550001

“国家政权建设”自查尔斯·蒂利等人率先提出以后,业已成为诠释中国政治变迁或政治现代化的重要范式。柯博文强调中国民族国家构建中的日本因素,葛凯重视消费文化与中国民族国家形成之间的复杂互动关系,黄金麟则关注近代身体的国家化与法权化等问题,而杜赞奇甚至提倡“从民族国家拯救历史”^[1]。这些代表性成果尽管视点各异,论点亦不尽相同,但多已认定自清末新政以降,国家权力逐步深入地方这一“不可逆转”的进程与近代早期的欧洲经历大体相似,亦即“政权的官僚化与合理化”^[2]。本文试以“理性化”与“官僚化”为诠释工具^[3],从国家政权建设的视角,对20世纪30年代前半

本文为贵州省教育厅高校人文社会科学研究项目(编号:2016SSD19)阶段成果。

[1]分别参见[美]柯博文:《走向“最后关头”:中国民族国家构建中的日本因素(1931-1937)》,马俊亚译,[北京]社会科学文献出版社2004年版;[美]葛凯:《制造中国:消费文化与民族国家的创建》,黄振萍译,北京大学出版社2007年版;黄金麟:《历史、身体、国家:近代中国的身体形成(1895-1937)》,[上海]新星出版社2006年版;[美]杜赞奇:《从民族国家拯救历史:民族主义话语与中国现代史研究》,王宪明等合译,[南京]江苏人民出版社2008年版。

[2][美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,王福明译,[南京]江苏人民出版社1996年版,第1页。

[3]“官僚化”与“理性化”,可视为马克斯·韦伯思想体系的两个核心概念,参见[德]施路赫特:《理性化与官僚化:对韦伯之研究与诠释》,顾忠华译,[桂林]广西师范大学出版社2004年版。

期南京政府的工业灾害调查统计问题进行初步探讨^[1],首先爬梳社会学界工业灾害调查统计思想的内在理路,进而考察南京国民政府相关调查统计的典型特征,最后则检讨其历史限度。

一、社会学界的基本思致

尝试建立社会调查与国家建构之间的关联,可谓李景汉的核心理念。他认为,社会调查具有十大功能,一是提供国家建设和民族自救的方法,二是使中国尽快成为“有条理”的现代国家,三是正确认清中华民族和中国社会的特点,四是奠定中国社会学基础,五是彻底了解中国社会问题,六是使救国青年“多用理智,少用感情”,七是形成“公民常识”,八是提高“公共精神”,九是养成预防灾祸习惯,十是免除国耻。对于社会调查在预防灾祸方面的功能,他强调,通过调查灾祸的历史与现状,即可“推知未来现象的发生”。灾祸调查的本质乃是预防,旨在“彻底地从根本上解决社会问题”,具有“消祸于无形,防患于未然”的强大功效^[2]。显然,除学科建设之外,其阐释主要围绕政治现代化和人的现代化两个维度而展开。

享有“社会思想之冠冕”的韦伯^[3],曾将“价值无涉”视为学者的基本操守,强调以“知识上的诚实”,去“确定事实、确定逻辑关系和数字关系或文化价值的内在结构”^[4]。20世纪30年代我国的社会调查学说,与韦伯的主张如出一辙。林颂河认为社会现象具有时空差异性,任何社会学说都不可能拥有超越时空的普适性,“无论怎样完善的社会学说,怎样广大的定义,并不是放之四海而不疑,推之万古而皆准的”。他尤其推崇欧美新兴的“科学的社会学”,认为其学术优点在于摒弃了以往“粗糙和欠精密的方法”,而将自然科学领域的观察、归纳和推论等方法应用于社会现象的研究。他明确主张,五四运动以降日益凸显的劳工问题,其解决有赖于“科学的社会调查”。因此,他调查塘沽久大精盐和永利制碱工厂工人生活以及伤病问题时,仅系统记录其实况,或者说,“只是敷陈事实,不加评论”^[5]。

林颂河热衷于自然科学的研究方法,而毛起鵠则更偏爱技术理性。后者明确主张,社会科学与其探寻社会现象的因果关系,不如推究其相互关系,社会科学应当注重技术训练,将研究资料之搜集和社会事实关系之探讨作为中心。在其《社会统计》一书中,他专列章节探讨了工业灾害统计问题,涉及工业灾害统计的意义和资料来源、统计资料的分析方法、灾害严重程度的测量方法等。他认为灾害事件仅限于三类,即“可报告的灾害”、“可表列的灾害、疾病和伤害”以及“应赔偿的灾害”。工业灾害统计的资料来源,他认为主要有报纸和工厂报告,而这两大来源各有利弊,应当互为补充,工业灾害发生之后,报纸上必有记载,但报纸记载之目的在于统计,因此他强调,仅仅依据报纸记载进行灾害统计,“殊不可恃”。而工厂报告虽然比报纸记载可靠,但往往有所“隐蔽”,故仍需进行详细调查^[6]。耗散结构理论创立者、诺贝尔奖得主普利高津,于20世纪中后期对笛卡尔—牛顿模式的近代科学提出了有力挑战,认为必须“超越牛顿定律”^[7]。而毛起鵠之所以主张社会科学应当重视搜集事实和研究事

[1]孙安弟的《中国近代安全史(1840-1949)》(上海书店出版社2009年版)对南京国民政府的工业灾害调查进行了历时性的梳理。拙文《南京国民政府职业病的防治困境》(《中州学刊》2016年第10期)以职业病防治为个案,对其历史困境进行了初步考察。

[2]李景汉:《实地社会调查方法》,北平新云堂书店1933年版,第1-10页。

[3]参见[英]麦格雷:《社会思想的冠冕:韦伯》,周伯戡译,上海书店1987年版。

[4][德]马克斯·韦伯:《学术与政治:韦伯的两篇演说》,冯克利译,[北京]三联书店2013年版,第10页。

[5]林颂河:《塘沽工人调查》,上海新月书店1930年版,第1-2页。

[6]毛起鵠:《社会统计》,上海世界书局1933年版,第5-6页。

[7][美]伊利亚·普利高津:《确定性的终结:时间、混沌与新自然法则》,湛敏译,上海科技教育出版社1998年版,第87-104页。

实,而反对崇尚哲理,其理由是自然科学的因果定律已经证明“不尽可恃”,他举例说,爱因斯坦的相对论动摇了牛顿的万有引力定律,因此社会科学家如果仅谈因果,势必陷入“同样危险的途径”^[1]。

二、科层化的工业灾害调查统计

韦伯曾经指出,现代国家系以专业官僚阶层与“合理的法律”为基础,此种合理的法律具备形式主义的特征,或者说有如“机械般可以计算”,“礼仪的、宗教的、巫术的观念都得清除掉”^[2]。虽然韦伯对中国能否发展成为“合理的国家”并不肯定,但就清末以降的社会转型而言,则无疑渐趋于现代理性国家建设的方向^[3],而有关工业灾变的法规,其形式理性的特质显然比较明显。

南京国民政府于1929年底公布的《工厂法》,其第3条规定工厂伤病种类及原因必须呈报主管部门,第4条规定工厂每6个月应将“工人伤病及其治疗经过”和“灾变事项及其救济”呈报主管部门,第45条规定工厂发生灾变、导致工人死亡或重大伤害,应于5日内将其经过及善后办法呈报主管部门^[4]。该《工厂法》具有鲜明的移植性特征^[5],即立法专家多以西方工业发达国家成例和国际劳动标准作为参照,诸多条款几乎是完整地复制到中国,“未免偏涉理想,或未能尽合国情”^[6],但工业灾害调查统计因此而奠定了法律基础,而实业部及其所属中央工厂检查处亦依法进行调查统计工作。

为了配合《工厂法》及《工厂法施行条例》的施行,实业部于1930年1月28日制定了“工人伤害报告表”和“工厂灾变事项报告表”,咨请各省市府转属印发各工厂遵照执行^[7]。“工人伤害报告表”除了填报姓名、性别等基本要素之外,包括伤害与患病两大类,具体涉及伤害和患病的原因、时间、部位,诊治时间、医药费支付、津贴,以及丧葬和抚恤等内容。“工厂灾变事项报告表”主要调查灾变的时间、种类、原因、场所,灾变的直接影响,如人员伤亡、财产损失以及停工时间,以及救灾过程和日后的防灾举措。同年9月7日,实业部制定“工厂卫生安全设备”、“工人伤病”和“劳工教育”3种调查表式,分发各地主管机关,“以凭督促进行”,并且要求“文到一月内依式查填具报汇转备查”^[8]。其中“工人伤病调查表”与年初拟制的样表完全一致,而“工厂卫生安全设备调查表”非常细致,其中工作场所的地板面积、工厂建筑的构造、避险设备、消防设备、保护设备、机器防护等内容,大致属于《工厂法》有关工厂安全设备方面的规定。工厂工作情形、光线、浴室、食堂、更衣室、厕所、工人宿舍以及防疫设备等问题,则与《工厂法》有关工厂卫生设备的内容基本吻合。实际上,调查表可以视为相关法规所涉工人伤病问题的细化,或者说,法规相关内容的表格化。

1932年,实业部着重对工人伤害、劳资纠纷、工业失业问题进行调查,要求各省市府转饬地方主管机关和市县府遵令“依式制表,按期查填”,于每年6月终和12月终“汇报送部”,以便统计^[9]。督促各地工厂对于工人伤病及工厂灾变依法具报,也是实业部1933年度行政计划纲要的要目之一^[10]。

[1]毛起鵠:《社会统计》,上海世界书局1933年版,第150-153页。

[2][德]马克斯·韦伯:《经济通史》,姚曾虞译,上海三联书店2006年版,第217-225页。

[3]1930年前后,“合理化”在我国曾一度成为时髦新词,浙江省建设厅成立了“实业合理化研究会”(《浙江省建设厅招考实业合理化研究会研究员通告》,《申报》1930年11月9日,第5版),何应钦则将政治合理化解为优化政治组织和提高政治效率。(《何应钦报告节约运动》,《申报》1930年2月5日,第9版)

[4]顾炳元:《中国劳动法令汇编》三版续编,上海会文堂新记书局1947年版,第55-67页。

[5]彭南生:《简论1929年的〈工厂法〉》,《合肥》《安徽史学》2006年第4期。

[6]李平衡:《劳工行政之经过及今后设施》,《国际劳工消息》1932年第1期。

[7]《咨各省市府(劳字第67号)》,《实业公报》1931年第4期。

[8]《咨各省市府(劳字第686号)》,《实业公报》1931年第36期。

[9]《咨各省市府(劳字第1205号)》,《劳工月刊》1932年第2期。

[10]《实业部民国二十二年度行政计划纲要(四续)》,《实业公报》1933年第141-142期合刊。

1933年8月,实业部专设中央工厂检查处,继续进行工人伤害和工厂灾变调查统计。次年下半年,工厂检查处试图“明了各地工人伤病情形及工厂灾变概况”,制定了“工厂工人伤病调查表”和“工厂灾变调查表”,函请各省市市政府转飭主管官署“依式填报转处”。“工厂工人伤病调查表”包括工人伤害与疾病两大类,前者涉及伤害原因、伤害时期、伤害部位、停工日数、诊治日数、诊治结果六大内容,后者包括患病原因、患病时期、患病种类、停工日数、诊治日数、诊治结果六大内容,两种样表在结构上大体一致。“工厂灾变调查表”主要包括灾变发生的时间、原因、经过和结果,灾变结果则细化为人员死伤和财产损失两大内容。此后的两三年间,调查统计工作持续进行,直到日本全面侵华战争爆发才被迫中断。并且将材料上报时间,从实业部的每半年一次改为每季度一次^[1]。从1934年至1936年,检查处连续编制了全国性的工业灾害统计数据,并对工业灾害的规模、频次、类型、地域分布和行业分布等问题进行了初步的统计分析。

将社会现象数目字化,不单是社会学界的学术内理,也是行政部门调查统计的基本理念。上海社会局曾将劳工统计界定为“用数字表示一切有关劳工问题方方面面的现象”,将工业灾害统计归属于“个人以及个人与社会生活的关系”^[2],认为在机器生产制度下,工人工作期间的意外灾害难以避免,工人直接受到伤害,但工厂损失也不能漠视,如机器毁损、伤害赔偿、添换生手、生产效率减低等。劳资两害之外,尚须计入社会损失。该社会局认为,工业灾害统计的项目应该涵盖发生灾害的次数、人数、发生原因、灾害性质、伤害部位、伤害程度、停工日数、因伤害而损失的工数、工资数、出产数及抚恤费等^[3]。上海社会局有关工业灾害的统计思想,实际上与前述社会理论是一致的。他们认为,劳资双方尽管争执不断,但均无真凭实据作为解决分歧的标准和根据,原因在于科学落后,对“自然界和社会界的事事物物,觉得难于测度”,但随着时代发展,相关问题却可以用数字来表示。因此要想解决社会问题,首先必须研究社会,把各种社会现象“竭力用数字来说明和处理,以求适当的办法”^[4]。

三、工业灾害调查统计之瓶颈

官僚制是国家现代化的标志,按照韦伯的经典看法,自中世纪已降,“迈向资本主义的进步是经济现代化的惟一尺度”,而“迈向官僚体制的官员制度的进步”则系国家现代化的“明确无误的尺度”^[5]。作为率先发展适用于现代社会一般组织模型的理论家之一,韦伯识别出现代大规模行政管理体制的诸多特征,其中最要者无疑是层级制与专业化。但工业灾害调查统计的历史实态显示,南京国民政府的层级化与专业化水平,与韦伯设想的理性类型颇有差距。

1. 层级设计失当

纵观南京政府实业部主持的工业灾害调查统计,可谓困难重重,地方当局的敷衍拖沓至为明显。实业部1932年第三季度《行政计划办理经过报告》指出,前发三种调查表“多未依限填报,经一再催后,已有若干省市陆续汇报到部。有未能依限填缴者,正在咨催中”^[6]。当年第四季度《行政计划纲要》将“令催各省市市政府填报工人伤害、劳资纠纷工人失业调查表”纳入其中,并且声称该部前曾咨送三种调查表式,“迄今未准汇报到部者尚属不少,拟即咨催转部,以便统计”^[7]。而据其第四季度《行政计划

[1]《江西省政府训令(建二字第6958号)》,《江西省政府公报》1935年第222期。

[2][4]上海特别市社会局:《劳工统计工作和计划》,《申报》1930年4月14日,第2版。

[3]上海特别市社会局:《劳工统计工作和计划》续,《申报》1930年4月15日,第5版。

[5][德]马克思·韦伯:《经济与社会》下,林荣远译,北京商务印书馆1997年版,第736页。

[6]《实业部民国二十一年七、八、九三个月行政计划办理经过报告》四续,《实业公报》1933年第150期。

[7]《实业部民国二十一年十、十一、十二三个月行政计划纲要》续,《实业公报》1933年第103-104期合刊。

办理经过报告》，原定计划咨催三种表格“迄未填报者，仍属不少，咨催飭属从速填报。”^[1]

各省市政府未能及时将工业灾害调查统计数据呈报实业部，原因又在于省市所属机构的延迟。1932年11月30日，广东南海县上半年的工人伤害等调查表尚未呈送实业部，县政府“限文到一星期内赶紧填缴”^[2]。1933年11月25日，河北省主席训令实业厅遵照实业部相关要求办理，同时指出当地上半年的情况尚未汇报^[3]。12月8日，该省实业厅训令大兴等23县县长及有关工厂监察员，要求将当年两个半年度的情况一并“依式查填，分别具报，以凭汇转”^[4]。山西的情况亦相差不大。同年3月1日，山西实业厅训令太谷等17县县政府，指出上年12月终应行汇报之各表尚未送到，要求日后“务须按期”^[5]。10月8日，福建建设厅奉省府令而要求福州、厦门各工厂，“准实业部咨送工厂卫生安全设备、工人伤病、劳工教育等项调查表，仰厅转飭查填……文到一星期内填报，以凭汇转”^[6]。12月23日，广东民政厅训令指出，广东当年6月终的报表尚未呈报^[7]。1934年，实业部函催北平市政府有关1933年下半年的相关报告，而北平市政府则查阅档案卷宗，发现自1932年4月以后，实业部已就相关问题函催4次，而市政府每次均已令行社会局，但社会局“尚未呈复，殊有未合”。北平社会局受到指责，则令北平市工厂联合会、各工会将1933年下半年报告“迅速填齐呈局，以凭转呈”，并要求日后按照要求，每半年填报一次^[8]。

实业部主导的工业灾害调查统计之所以指挥失灵，显然与制度设计不当有关。纵观各国工矿检查行政，大致分为民设、官设或官民合设三种理想类型。从政府主导的工厂检查制度而言，其组织形式则存在中央集权、地方分权以及中央与地方均权三种基本形式，“大都因地制宜，渐求完备，不拘一说，不守一则”。我国工厂检查行政“尚在初期，固不可斤斤焉以模仿欧美为得，尤不可诿然闭户造车为计。诚宜详察国内情形，参酌东西旧制，为一适当之设置”^[9]。因此，1931年南京国民政府颁行的《工厂检查法》，规定“工厂检查事务，由中央劳工行政机关派工厂检查员办理之，但必要时，省市主管厅局亦得派员检查。前项省市所派工厂检查员，并受中央劳工行政机关之指导监督”^[10]。1935年立法院通过的《修正工厂检查法》有所变动，规定“工厂检查事务，由中央劳工行政机关工厂检查员办理，但必要时，省市主管厅局亦得派员检查。前项省市所派工厂检查员，并受中央劳工行政机关之指导监督”^[11]。可见地方政府虽然拥有一定权力，但本质上还是中央集权制^[12]。但是，除了上海设有工厂检查所之外，其他各省市基本上没有建立与中央行政机构对接的行政部门，而是分属于实业厅、社会局、建设厅等机构。时人曾经建议：“今为适当之设置，似宜中央于实业部、劳工司设工厂设检查科，各省市

[1]《实业部民国二十一年度十、十一、十二三个月行政计划办理经过报告》六续，《实业公报》1934年第165-166期合刊。

[2]《令催关于前发各地工厂工人伤害劳资纠纷工人失业等项调查表限文到一星期内赶紧填缴案》，《南海县政季报》1932年第11-12期合刊。

[3]《河北省政府训令(第7000号)》，《河北实业公报》1933年第32期。

[4]《河北实业厅训令(第1938号)》，《河北实业公报》1933年第32期。

[5]《山西省实业厅训令(工字第381号)》，《山西实业公报》1933年第11期。

[6]《布告福厦各工厂》，《福建建设厅月刊》1931年第10期。

[7]《工人伤害等调查表应按期填报》，《广东省政府公报》1934年第247期。

[8]《北平市社会局训令(字第47604号)》，《社会周刊》1934年第77期。

[9]刘巨整：《工厂检查概论》，北京商务印书馆1934年版，第114-115页。

[10]顾炳元：《中国劳动法令汇编》三版续编，上海会文堂新记书局1947年版，第72-45页。

[11]《修正工厂检查法第三条第五条第十五条条文》，《立法院公报》，1935年，第69页。

[12]实业部中央工厂检查处编：《中国工厂检查年报》第一章第27页(该年报系分章编页，下同)，实业部中央工厂检查处印行，1934年版。

政府于建设厅、社会局设工厂检查股,此外由实业部委派专员分赴各省区视察,藉以沟通中央与地方间之意见,以增进实施上之效能。”^[1]但其设想,终究停留在理论思考层面,未能成为政治实践。

层级制意味着“在一种层级划分的劳动分工中,每个官员都有明确界定的权限,并在履行职责时对其上级负责”^[2]。工业灾害调查统计,系由实业部而非行政院饬令省市市政府,这有违官僚科层制中的权属原则。实业部对各省市政府指挥失灵,反而又下设“中央工厂检查处”专司其职,“位卑职小”,更难受到地方当局重视^[3]。

2. 专业人才不足

现代化官僚制中的职务工作,须以扎实的专业基础以及深入的专业培训为前提^[4]。近人刘巨壑即体认到,工厂检查员的知识储备必须非常广泛,应当包括“工厂法及劳工法、工厂作业、老工生活、安全与卫生、警察、司法、行政、社会、教育、经济、伤病、救护、劳工心理、建筑、统计、会计及其他科学等”,因此“非经相当训练不能合格”^[5]。

工厂检查人员的遴选与培训,基本上遵循了上述理念。1931年2月公布的《工厂检查法》对工厂检查员的资格明确规定,一是国内外工业专门以上学校毕业、经训练合格者;二是曾在工厂工作10年以上、有相当学术技能、经训练合格者;三是国内外工业专门以上学校毕业、领有技师证书者^[6]。同年4月,实业部着手筹办“工厂检查人员养成所”,入所学员应考科目包括国文、英文或法文、经济概论、劳工问题、数学(几何、三角和微积分)、高等物理、化学通论和机械学^[7]。培训课程则包括党义、劳工问题、劳动法规、中国工业概况、比较工厂检查法、工厂安全、工厂卫生、公程式、工业会计、工厂管理和工业伦理等。第一期培训对象面向江、浙、粤、鲁、冀、辽、京、沪、平、津、汉及青岛、哈尔滨、威海卫等省市,其余各省市则安排在第二期。两期培训名额原定150人,但实际上训练毕业生仅有59名。第一期24名,其中江苏省2名、浙江省2名、河北省4名、上海市10名、北平市2名、天津市1名、青岛市2名、威海卫特别区1名;第二期35名,其中中央13名、安徽省1名、江西省2名、湖北省2名、山西省2名、山东省4名、上海市9名、汉口市1名、察哈尔1名^[8]。工厂检查员的遴选条件较高,这直接制约着培训班学员的招生乃至合格毕业问题。如青海省“无投考学员”,黑龙江省未有招送学员,理由是“缺乏工业人才”,甚至南京也深感“遴选困难”。而云南省政府曾保送两人入所训练,“不幸以因程度稍差未获卒業”^[9]。

据1936年出版的《中国经济年鉴统计》,1934年全国各省市符合《工厂法》第一条的工厂共计1599个,工人共计381590人。但是多数省市只有工厂检查员1人。上海工人多达160000人,检查员仅8名,江苏省工人共计74638人,检查员仅1名,青岛工人32236人,检查员亦只有1名。安徽、山西、陕西和江西4省则付阙如。南京曾经派定姜良海、刘华国兼任工厂检查员,依照工厂检查实施程序拟定第一期实施计划,预计自1934年8月至次年2月为完成期限。但因兼任检查员刘华国辞去工务局技术员本职,姜良海奉调财政局大小黄洲管理处主任,兼职检查员辞职,直接导致工厂检查工作陷入停顿。经实业部中央工厂检查处函催,乃于1935年2月指派该局科员刘起明及度量衡检定所所长刘世

[1][5]刘巨壑:《工厂检查概论》,北京商务印书馆1934年版,第114—115页,第116页。

[2][英]戴维·毕瑟姆:《官僚制》,韩志明等译,〔长春〕吉林人民出版社2005年版,第5页。

[3]杨放:《工厂检查法再修正提议》,《劳工月刊》1936年第10期。

[4]尹保云:《什么是现代化——概念与范式的探讨》,〔北京〕人民出版社2002年版,第86页。

[6]顾炳元:《中国劳动法令汇编》三版续编,上海会文堂新记书局1947年版,第72—75页。

[7]刘耀元:《民国法规集刊》第23册,上海明智书局1931年版,第472页。

[8]实业部中央工厂检查处编:《中国工厂检查年报》第一章第11页,实业部中央工厂检查处印行,1934年。

[9]王莹:《从正泰永和两惨案谈到我国工厂检查》续,《劳工月刊》1933年第7期。

煌兼任该市工厂检查员继续办理。1936年6月,南京社会局将当年1至3月的工厂检查报告函送中央工厂检查处,对灾变、安全等项虽然均有填列,但所填各表竟然“颇多未合之处”,其中10处必须予以更正^[1]。

一些省市市政府以经费困难、工业幼稚和人才缺乏等理由,对其未能选送工厂养成所学员一事极力进行辩解。对此,工厂检查处官员王莹虽然无权或不便进行公开批驳,但却准确地预判到了其中的不良后果,认为各省市不能普遍拥有训练合格的工厂检查员,日后普遍推广工厂检查工作已经“预伏了一个很大困难”。他进而指出,工厂检查人员训练合格之后,实业部曾经明令各省市政府予以委用,但是“很少遵行”,甚至业已委用者,亦复“藉故裁撤”^[2]。人才缺乏直接导致实业部调查统计表格无法按时填报。

3. 社会响应乏力

根据韦伯对德国现代化进程的观察,由于工商业迅速发展,以“数目字化管理”为特征的工具理性,成为“社会生活的通则”^[3]。而黄仁宇对英国现代化进程的研究则表明,唯有“改组高层机构”、“整顿低层机构”以及“重订上下之联系”,才有可能“使一切数目字化”,“进入以数目字管理的阶段”^[4]。

工业灾害调查统计无疑表征着南京政府进行数目字化管理的努力,但必然受到社会“低层机构”数目字化程度低下的限制,社会响应乏力。天津地方政府遭遇的社会梗阻颇具代表性,其《工厂检查第二次报告书》指出,相关调查报告虽然早应编订,但各工厂遭受时局动荡与经济恐慌之双重压力,“百孔千疮,捉襟见肘,挣扎应付,力竭筋疲”,因此对于应该填报的各种表册,“率多无暇顾及,稽迟延宕”,虽经“面促函催”,但收效甚微。《第三次报告书》亦指出,对于应报事项,虽然早已筹备,惟因各业工厂由于市面萧条之影响,大多营业欠佳,以致于厂方“疲于支持厂务,未遑顾忌其他”,各项表册“无形延宕”,主管官署多次“催索”,方才得以陆续汇齐。《第四次报告书》如出一辙,声称在经济恐慌的背景下,工厂“自身维持支撑之不暇”,虽经迭申政令,而填报一事依然延宕,加之应造表格“稍觉烦难”,规模较大的工厂尽管“工役众多”,但统计需费时日,“司其事者每多望而生畏”,设备简陋之中小工厂,往往“常识浅薄”,填造表格更感困难。天津市政府认为,此种现象虽可说明商人缺乏“集团”观念和进取观念,但本质上当系商业知识“幼稚”之故^[5]。天津各厂对未能依法填报工业灾变等相关表格一事,虽然不敢强硬抵制,但极力申诉,或归结为经济环境不良,或归因于员工能力不足。

曾经任职于上海工厂检查所的田和卿,其总结性分析可谓感同身受。他于1937年指出,《工厂法》等劳动法规颁行之后,历时五载,实效毫无,各工厂对于依法改善工厂记录、报告工厂灾变等微小事项,都难以切实推进,更遑论其他。而工厂检查处处长李平衡则强调,改善工厂安全卫生设备,既可保护劳工健康与安全,亦能提高生产效率,减少厂方直接损失^[6]。但是历史的吊诡往往在于:官员的计算理性与资方的计算理性并不完全合拍。与工厂法令防治工业灾害的初衷相比,南京政府尝试从工厂调查入手,而非直接执行工厂检查这一更加激进的环节,本来已经作出了较大退让,但社会响应依然乏力。

日本全面侵华,再次中断了中国的现代化进程,南京政府的工业灾害调查统计这一个案,亦可证

[1][5]实业部中央工厂检查处编:《中国工厂检查年报》,实业部中央工厂检查处印行,1936年,第110页、第117页、第125页、第134页、第213页、第220—221页、第236页。

[2]王莹:《从正泰永和两惨案谈到我国工厂检查》续,《劳工月刊》1933年第7期。

[3][德]马克斯·韦伯:《学术与政治:韦伯的两篇演说》,第3页。

[4]黄仁宇:《资本主义与二十一世纪》,〔北京〕三联书店2015年版,第560页。

[6]田和卿:《工厂检查问题》,《产业界》1937年第1期。

明。1934至1936年,实业部中央工厂检查处编制了全国性的工业灾害统计,但自1937年开始,相关工作即陷于停顿。在后现代主义语境下,官僚制、理性化、数目字化等“现代性”,在学理上一度遭到无情解构。此种解构的最大意义,主要在于揭示现代性过度发展带来的新型宰制。虽然“将科学还原为技术—方法的操作,或者片面追求数字化的定量狂”,可以视为实证主义对数学的误用^[1],并且官僚层级制在处理自下而上的信息时,甚有可能造成超载或阻塞,“既承受信息短缺之苦,也遭受信息泛滥之害”^[2],但是,无论是南京政府的工业灾害治理,还是工业灾害史的学术研究,明显属于“信息短缺”^[3]。对于21世纪的社会科学而言,或许正如正如沃勒斯坦所言,作为现代性的基本先决条件,确定性的信念“令人蒙蔽、为害不浅”^[4],但是对于民族危机时代的近代中国而言,寻找确定性比抵制确定性更加迫切,创建民族国家则远比反思其“暴力”更合历史实际。换言之,工业灾害调查统计无疑是工业灾害防治的基本前提。

〔责任编辑:肖 波〕

Surveys and Statistics on Industrial Disasters from the Perspective of Bureaucracy Theory

Zhou Shifeng

Abstract: State-building is an important paradigm to demonstrate the political modernization in modern China. The investigative and statistical work of industrial disasters has received much attention from the political and academic circles in the decade of Nanjing government. In addition, the concepts of rational state and value neutrality have become the core dimensions in social surveys by modern scholars. On the legal basis of formal rationality, the statistics of industrial disasters by the Ministry of Industry of Nanjing government not only has the intention to prevent industrial disasters, but also has the implication of the decentralization of state power. Bureaucratization, numeralization and tabulation are characteristics of statistical work, which are in a reciprocal relationship with the social theories of the time. And in spite of few remarkable achievements in statistics and surveys, there are a number of constraints in the process, including the unfavorable hierarchy, serious shortage of professionals and weak social response. In a word, the surveys and statistics of industrial disasters represent the efforts behind the building of state power by Nanjing government, and also reveal the historical limits of authoritarianism.

Keywords: industrial disasters; surveys and statistics; state-building; Nanjing government

[1]成伯清:《走出现代性:当代西方社会学理论的重新定向》,〔北京〕社会科学文献出版社2006年版,第87页。

[2][英]戴维·毕瑟姆:《官僚制》,韩志明等译,〔长春〕吉林人民出版社2005年版,第10页。

[3]作为“事故共和国”的美国,19世纪末至20世纪有关工业事故的进程,离不开法律和政策中统计方法的兴起,尤其是“精算师”群体的扩大。(参见[美]维特:《事故共和国:残疾的工人、贫穷的寡妇与美国法的重构》,上海三联书店2013年版。)而据实业部中央工厂检查处统计,1934年上海工业灾害次数几乎占全国一半,而1935年则将近85%,社会舆论对其真实性与完整性表示怀疑,认为全国工业灾害的数量可能要扩大8倍。(参见《民国二十四年全国工业灾害统计及估计》,《工业安全》1936年第1期。)

[4][美]伊曼纽尔·沃勒斯坦:《所知世界的终结:二十一世纪的社会科学》,冯炳昆译,〔北京〕社会科学文献出版社2002年版,第2页。