

社會救濟概述

社會部社會福利司編印



意見

國之良政，必愛民而有以利之，胞與為懷，迺能經綸。故禮運大同之治，肇基於終，用長養而端，厄代相承，咸遵此義。凡所以養老育幼，周恤廢疾，安輯流亡，嘉惠災黎者，匪不視為要政。其在歐美各國，則自產業革命以後，社會變故，愈出愈多，平民罹災，愈演愈重，向之共濟紐帶，可以患難相扶者，無復存在。於是社會救濟制度，蔚然而興。國家之立法與行政設施，對於救濟事業之推行，幾無微不至。良以人民之興與國家，猶細胞之於人身，固應痛癢相關，休戚與共也。同盟會宣言云：「文明之福祉，國民平等以享之，俾家給人足，四海之內，無一夫不獲其所。」又本黨第一次全國代表大會宣言亦云：「……如養老之制，育兒之制，周恤廢疾者之制，有相輔而行之性質者，皆當努力以求其實現。凡此皆民生主義所有事也。」

觀此可知社會救濟之實施與民生主義之實現關係至鉅。

以言社會救濟之性質。在昔我國實多淵源於悲天憫人之念。故其施捨純視為慈善事業。辦理之性質偏重於消極。今則政治進步。國家對於救濟事業已趨積極。故今之所謂社會救濟。不僅屬於事後之補救。抑具着重事前之預防。不僅注重解除受救濟人之疾苦。抑且着重扶助受救濟人使能獨立生活。其觀念並非慈善。而為政府對人民應盡之責任。在人民方面則為一種應享之權利。

復就社會救濟之範圍而言。禮記王制篇有云：「少而無父者謂之孤，老而無子者謂之獨，老而無妻者謂之矜，老而無夫者謂之寡。此四者天民之窮而無告者也。皆有常餼。所謂孤獨矜寡。蓋即社會救濟實施之對象。此種救濟對象。按其性質。大約可分為下列諸端：

### 甲 貧窮救濟

一、安老

二、育幼

三、殘疾收容教養

四、施診

五、助產

六、代葬

乙、感化救濟

一、不良少年之救濟

二、不良婦女之救濟

丙、職業救濟

一、職業介紹及指導

二、流浪無業人之習藝

### 三、小本借貸

#### 丁、臨時救濟

##### 水旱天災及其他臨時災難振濟

以上為社會救濟之性質及其範圍，茲再就社會救濟之趨勢，約略言之。考歐美各國近年來對於社會救濟，不徒在觀念與意義上根本變更，即其事業範圍，亦較前擴充。曩時政制，僅對貧窮人士，或殘廢老弱予以補助，其受惠者，僅為一部份之人民。近年以來，其救濟範圍，遍及於全体民衆。舉凡勞動者之補助，幼兒之教養，孕婦之保護，生理缺陷者之救濟，乃至房屋租賃，經濟合作，家庭消費與夫國民生活上之一切，莫不由政府為籌劃。普利大衆，以前之限於金錢救濟者，今則擴充至醫藥救濟，教育救濟，職業救濟。以前祇於消極方面而為被動之施惠者，今則擴充至積極方面，謀有以自助。至於救濟人員之訓練，事業組織之嚴密，調查制度之完備，莫不臻於健全。凡舉理救濟事業者，尤宜瞭解我國

過去之成規以及歐美各國現代之方法，以期參酌採用，而宏實效。

## 二 方針

我國政治哲學本以實行仁政為主，故特別注重疾病痛苦困窮之救濟。總裁於政治的道理一文中引證甚詳，誠為辦理救濟事業者必有之認識，爰特節錄如后：

古時所謂行政，就是要發動人民的力量，救濟人民的痛苦，為政之要，就在於竭盡能力，定出方法和計劃，來救治人民的困乏與痛苦。禹思天下有弱者猶已溺之，稷思天下有饑者猶已饑之，這是担負政治責任的人應有的自覺。古時以於寡孤獨四者為天下之窮而無告者，文王發政施仁，必先此四者，這四種人，有的是老而無依，有的是幼而無歸。古時候因為要使沒有夫不獲其所，對這些人是首先顧恤得很周到的。現在地方自治，可見養老育幼是政治要務，而政治的出發點完全是在民生，至

於病者、傷者、殘廢者，更是特別受到公家的救護。我們看上段所說，以疾病不養為大亂現象之一種，以及禮運所說，廢疾者所養再証以周官所說，守望相助以外，還要加上，疾病相扶持，可見對於傷病殘廢的醫治療養，在古時是十分注重的。我們民族所以能夠綿延如此久遠，滋生如此衆多，不能不說是這個以人為本的人口政策之所賜。不但疾病殘廢而已，凡是無衣無食，失其所養的分子，都應該得到公家的恩恤。書經上說：先王予悲，困窮，民服厥命，罔有不悅。這是說所有困窮痛苦的人，都要等父母愛護子女一樣的慈愛心理，去救濟他，護持他，總是造我們良好政治的起點。我們革命目的在救國救人和救世，如果未能做到救濟疾病困窮最痛苦的同胞，一切的事業都是空的。

以上為總裁在行政上對於社會救濟所指示之要點，亦即辦理社會救濟事業之重要方針。倘能奉此方針切實奉行，並具慈善觀念為



責任觀念，由消極方法改積極方法，則救濟事業，未可限量。下列二端，為社會救濟最富於積極性之發展途徑：

(甲)宜在社會救濟制度上，確定救濟對象，救濟設施，救濟方法，庶可使由幼兒，以至老弱殘廢，皆可為系統有計劃的救濟。

(乙)宜採用科學的新救養方法，即是救養並重，由救濟生活進而扶助生存之新方法，在精神上，須使被救濟者，有自力更生之認識，在物質上，須使被救濟者，由純消費途徑，走入生產途徑，所謂化無用為有用，變消費為生產是也。

此外與社會救濟之積極發展途徑有關者，尚有下列數項重要方針：

(一)辦理救濟事業，應先瞭解地方實況，及應受救濟人情形，藉可針對現實，而使款不虛糜。

社會救濟貴能因地制宜，因人制宜，因時制宜，故於實施之先，必先瞭解實際需要，方克有濟。地方政治對於轄境內鰥寡孤獨廢疾老弱貧苦之人數，及亟待救濟事項，應先調查確實，以為實施救濟之依據。

(二) 辦理救濟事業應就受救濟人之需要而定救濟方法，以發揮救濟效用，使受救濟人確露實惠。

救濟方法不一，貴能用得其宜，故應根據考查結果，並視受救濟人之需要而定救濟方法，切實辦理，方克有濟。一般救濟方法，約可歸納左列數種：

1. 留養救濟 重要之救濟設施，如安老所、育幼所、殘疾所、習藝所、助產所、施診所及其他以救濟為目的之各種救濟設施，中央省或縣均須設留養救濟院，於院內分設各所，以留養鰥寡孤獨為主要任務。

2. 現金救濟 此為普通通行之救濟方法，即將現錢發給被救濟

皆所謂現款救濟，其他資金之無息或低息之貸與亦屬此類。

3. 實物救濟。即將食物，或其他應用物品發給被救濟者，如冬振中開辦粥廠，或對貧民發給糧食棉衣等項，其他如糧食之無息或低息之貸與亦屬此類。

4. 醫療救濟。現代國家多注重醫藥救濟制度，對貧苦民衆，予以免費醫療，如設置施診所，或貧民醫院，免費治療，此外如設置助產所，免費接生，亦屬此類。

5. 住宅救濟。人口稠密之區住宅常感不敷，租金高昂，一般貧民往往不能負擔，地方政府為建平民住宅，或宿舍，免費或廉價供平民住  
宿。

6. 職業介紹。受救濟人有工作能力而無工作機會時，設法為其介紹工作，由職業介紹機構辦理。

(五)地方固有救濟機關應設法充實，或予增設，以奠定救濟事業基礎，而使受救濟人咸得其宜。

各地方所辦救濟機關其應興應革之事項尚多，各級政府應積極予以整頓，刷新內容，如辦理救濟機關統計，劃一救濟機關名稱，均應遵照法令澈底實施。至推進業務發展生產事業，以發揮積極救濟效能，尤為切要，其未設救濟機關各縣市，亦應視地方財力所及酌予增設，逐步設施。

(四)辦理救濟事業，宜利用受救濟人之勞力，發展生產事業，並儘量訓練其技能，自助自立。

積極救濟之意義，端在使救濟事業與生產事業發生聯繫配合進行，使救濟事業不徒為消極事業，抑且為生利事業。受救濟人除老弱殘廢無工作能力者外，概應利用其勞力，並予以適當訓練，增強工作技能。

位受救濟人能自助自立。

(五) 地方救濟事業應發動社會力量，利用固有救濟事業基礎，增強救濟效能。

推進救濟事業，在輸地方之財力救濟地方之疾苦，以地方之正士主持地方之善政，如何整理各地方慈善團體，以發揮救濟功能，實為當務之急。顧於整理之前，應對慈善團體有其實之調查，先求明瞭其組織與工作實況，然後確定其業務範圍，指導並監督其實施，但求改進其業務，而仍保障其經費之獨立，庶可推行盡利。

(六) 私人或團體舉辦之救濟事業，政府應予協助，並採用獎勵及獎勵辦法，以期救濟事業獲能經常開展。

救濟事業，政府固應積極倡導，以期樹立楷模，私人或團體舉辦救濟事業，亦可資所取則，尤應注重獎助，扶植已辦事業之發展，並發動社

會力量督促人民捐資興辦，方可期其普遍。

### 三 法規

一、各地方救濟院規則 民國十七年五月內政部呈准公佈，民國

二十二年四月二十一日修正，原規則共分八章，第一章總綱，規定救濟

院會設養老、孤兒、殘廢、育嬰施醫、貸款六所，其中人員之任用、基金之籌

募、保管動用亦分別予以規定，第二章養老所，第三章孤兒所，第四章殘

廢所，第五章育嬰所，第六章施醫所，第七章貸款所，分別規定各所收容

標準、設備、教養方針，第八章附則，規定救濟院之主管機關與救濟院之

員額，民國二十六年救濟委員會奉令成立，救濟職掌由救濟委員會接

管，二十九年十一月社會部成立，此項職掌復經救濟委員會移歸社會

部主持辦理，三十年九月社會部另擬救濟院組織規程草案，呈請行

政院核定公佈施行，嗣經行政院召集審查決定縣救濟院組織規程，處

俟社會救濟法制定後再行決定。現此項社會救濟法已由社會部擬訂草案，即可呈核。

二、監督慈善團體法 民國十八年六月十二日國民政府公佈，同年十月十五日施行，原法共分十四條，十八年七月十五日行政院公佈監督慈善團體法施行規則，同年十月十五日施行，二十八年六月七日第一次修正，三十年六月六日第二次修正，原規則共分十五條，關於慈善團體之設立、核准、解散，地方主管官署、工作報告、檢查均有規定，另有各地地方慈善團體立案辦法，二十一年九月內政部公布，二十八年八月九日救濟委員會修正公布，原辦法共十五條，規定立案之條件、立案之手續。

三、救災準備金法 十九年十月十八日國民政府公布，共十一條，規定中央及省救災準備金額以及收支保管等事項。

四、實施救災準備金暫行辦法 二十四年六月八日國民政府公布，同年十一月二日修正。

五、救濟準備金保管委員會組織條例 二十四年六月八日國民政府公布。

六、勘報災款規程 二十五年八月十日行政院公布，二十八年四月三日修正第十條原文，原規程共十三條。

七、非常時期救濟難民辦法大綱 三十年八月十九日行政院修正公布，原大綱第十二條。

八、戰時遷移婦孺辦法 二十六年十一月十日行政院核准原辦法共分五條。

九、抗戰建國時期難童救濟教養實施方案 二十七年十月二十日行政院核准施行，規定教養年齡及期限、教養目標、教養方針、教育概



關，救養事業之整理與改進。（詳見兒童福利章）

十、縣市設立民生工廠辦法 二十一年九月十日內政部會同實業部公布，共五條。

又關於獎助社會福利事業，社會部業經制定獎助社會福利事業暫行辦法，舉凡社會救濟事業、社會服務事業、勞工福利事業、兒童福利事業、職業介紹事業，均可依法獎助。此項辦法，經呈奉行政院三十年八月二十九日令准公布施行，並通咨各省市政府飭屬知照。

#### 四、設施

本節所稱設施，係專指救濟機關而言。各地方救濟院規則規定各級政府為救養無自救力之老幼殘廢人，並保護貧民健康，救濟貧民生計，於各級政府所在地設立救濟院。

一、設施類別 原規則第二條規定救濟院分設左列各所：

(一) 養老所

(二) 孤兒所

(三) 殘廢所

(四) 育嬰所

(五) 施醫所

(六) 貸款所

二、人員任用

原規則第三條至第五條，規定救濟院設院長一人，綜理院務，副院長一人，襄助院務，各所各設主任一人，辦事員若干人，管理各該所事務，救濟院按照各所情形，分別選任教員、醫士、看護及雇乳媪、公丁若干人。

三、基金管理

原規則第七條至第十條，規定有關基金管理事項，救濟院基金規定由各地方收入內，以設法籌募，此項基金無

何種情形不得移作別用。

四 收容標準 救濟院內養老所、孤兒所、殘廢所、育嬰所均為留養

機關，其收容標準如左：

(一) 養老所 凡無力自救之男女年在六十歲以上之無人撫養

者均得收容於養老所。

(二) 孤兒所 凡在六歲以上十五歲以下貧苦無依之幼年男女，

均得收容於孤兒所。

(三) 殘廢所 凡殘廢人無人撫養者，不論男女老幼均得收容於

殘廢所。

(四) 育嬰所 凡貧苦及被遺棄之男女嬰孩均得收容於育嬰所。

此項嬰孩須年在六歲以下者。

社會部近為實驗救濟事業，經創辦重慶實驗救濟院，院下暫設一

室六所：

一、辦公室

二、安老所

三、育幼所

四、習藝所

五、殘疾所

六、醫療所

七、護產所

辦公室掌理文書人事事務出納產銷及不屬其他各所事項，安老所掌理綏獨寡老養恤事項，育幼所掌理孤貧兒童教養事項，習藝所掌理流浪無業人習藝事項，殘疾所掌理殘疾人教養事項，醫療所掌理貧病醫療及衛生事項，護產所掌理住院免費助產及巡迴助產事項，院設院長

一、總攬院務，辦公室總幹事一人，各所設主任一人，並視收容人數之多寡，分設管理員、看護、教師、保姆、醫師、護士長、護士、助理護士、技士若干人，經按照上項原則擬定社會部重慶實驗救濟院組織規程，呈請行政院核准備案。

復查自社會部成立以來，接管救濟事業，對於今後救濟事業之推行與改進，已積極予以規劃，除修訂有關法規以應目前需要外，並經起草社會救濟法，期以樹立救濟制度，此項草案對於受救濟人救濟設施、救濟方法、救濟費用等項，均擬詳細規定，一俟此項社會救濟法核定公布，有關救濟各項法規及設施均可劃一施行。