

抗戰六年來之社教

中華民國二十二年七月七日
抗戰建國六週年紀念叢刊

抗戰六年來之社政

中國國民黨中央執行委員會宣傳部編印

抗戰六年來之社政

每冊實價國幣二元七角
(外埠酌加運費匯費)

版權所有

中華民國三十三年七月出版

著者者

中國國民黨中央
執行委員會宣傳部

發行者

中國國民黨中央
執行委員會宣傳部

社址：重慶江北普國寺
任家花園廿六號

發行者

國民圖書出版社

總發行所：重慶民國路
五十五號

抗戰六年來之社會

中國國民黨中央執行委員會宣傳部編印

中華民國三十三年七月

六年來之社政目錄

一、中國社會行政之特質	一
二、各級社政機構之建立	四
三、民衆組訓之發展	七
(一) 團體組織	七
(二) 團體活動	二
(三) 戰區工作	三
(四) 訓練實施	五
(五) 社會運動	八
四、社會福利之倡導	一〇
(一) 社會保險	一〇
(二) 勞工福利	二二
(三) 社會服務	二四
(四) 職業介紹	二六
(五) 社會救濟	二七

(六)兒童福利	三三〇
五、合作事業之調查	三三一
(一)合作組織	三三一
(二)合作業務	三五五
(三)合作金融	三七七
六、人力動員之實施	四〇〇
(一)人力調查與登記	四〇〇
(二)勞動管制與服務	四〇五
(三)工資之限制	四二二
七、緒語	四三三

一、中國社會行政之特質

社會行政乃政府根據國情國策，運用立法與行政，以求健全社會組織，增進社會福利，發展社會經濟，以期完成社會建設為目的，各國社會情形不同，社會所發生之問題，自亦各異，故各國社會行政特質，亦隨之不同。

我國自來理想社會為禮運「大同之治」，所謂大道之行也，天下為公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，子其子，使老有所終，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養，以達到理想之大同社會。總理倡導國民革命，創造三民主義，昭示吾人，一面要積極喚起民衆，恢復民族固有道德，以求民族之復興；一面要嚴密組織民衆，訓練行使國權，以求民權之普及；而尤其重要者，為厲行工業化，並於工業化過程中，實行平均地權，節制資本，以謀民生之改善。抗戰以來，我中央鑒於社會建設之重要，乃設立社會部掌管全國社會行政，一切設施，咸以三民主義與抗戰建國為領導原則，檢討我國社會行政特質，約有數端：

歐美各國，社會秩序優良，社會組織堅強，每遇外侮，飛猛趨拯民於方量，以救國家之生存，我國則反是，我國社會大病，在於散漫殘亂，毫無現代組織，不能發揮國民力量，以維護國家民族之獨立生存，值此抗戰建國時期，尤非組織民衆不可，故社會組

概成爲社會政策之重要部門。此中國社會行政之特質一也。

歐美各國，生產發達，人民堅強，其社團組織，悉能發揮自發性能與科學性能，惟社會彼此之間互相衝突，簡言之，卽階級鬥爭仍不可免，中國生產落後，根本無階級可言，但最大缺陷，則在人民毫無組織經驗，組織民衆必須由政府加以倡導訓練，此中國社會行政之特質二也。

歐美各國大都已達工業化之最高峯，其社會上頗無受害者，多爲資本集中之流弊，故社會福利社會救濟等設施亦多以勞工爲對象，我國工業化尙在發軔之始，大部從事於農業，此次抗戰，受害者又無間士農工商各界，故我國社會福利與救濟設施，自亦以全民爲對象，此中國社會行政之特質三也。

歐美各國，「標準生活」甚高，其福利設施爲一種「社會政策」，其意義在將勞工生活向「標準生活」之方向，略予提高，而其作用則在和緩「無產階級」之反抗。我國生活水平普遍低下，又無階級對立，故其福利設施以提高一般生活水平爲目的，以增加生產力量爲前提，此中國社會行政之特質四也。

合作事業，在歐美各國爲社會上一種自發之組織，其主要目的，僅在減低資本家對貧民之剝削；在中國則爲平均地權，節制資本，發展國民經濟，防止階級產生之一重要手段，故政府積極推行，統籌訓練，此中國社會行政之特質五也。

歐洲各國平時之勞動管理，戰時之人力動員，因調查統計之嚴密，技術訓練之普及，故其中間問題，僅在分配；中國勞力過去漫無統計，且生產效率低下，故在此抗戰建國之過程中，勞動管理，不能不使調查訓練管制三者兼程並進，此中國社會行政之特質六也。

歐美各國推行勞動服務，大多數僅具教育意義，或以適應戰時需要為目的；我國以資本不足，生產落後，其推行義務勞動，除教育及適應戰時需要意義外，實為建國之重要手段，此中國社會行政之特質七也。

總上各端，可知各國社會行政乃資本主義社會中一種補苴罅漏之手段，而中國社會行政則為三民主義之國家建設過程中一種綜合之設施；自經濟意義言，各國社會行政側重分配方面，中國社會行政則側重生產方面，自政治意義言，各國社會行政則以階級為對象，以和緩階級鬥爭為目的，中國社會行政則以全民為對象，而根本防止階級之產生；自工作方法言，外國社會活動多出於民衆之自發精神，在中國則在在須以黨政力量發動之，以期其迅速開展，但此種發動，乃啓發式而非強制式，乃過渡辦法而非經常辦法，且其目的在謀實現民衆本身之福利而非在民衆福利以外另有任何企求，此不僅為戰時之必然手段，抑亦民主社會之必經過程也。

二、各級社政機構之建立

我國社會行政機構在中央爲社會部。社會部在未正式改隸行政院之前，原爲本黨社會活動最高指導監督機關，主管民衆組織與民衆運動兩項主要業務。至於一般社會行政，則仍由內政、經濟兩部暨振濟委員會分別負責。六中全會爲實現三民主義暨抗戰建國綱領，鑒於社會建設爲一切建設之基礎，遂決議將社會部改隸行政院，並將社會福利與合作事業劃歸管轄。二十九年十月，國民政府公布社會部組織法；十一月，該部正式改隸。從此社會建設工作，於運用方面，得收敏活之效，而黨之社會政策及社會事業，得藉政府之命令迅速貫徹實行，該部除繼續辦理前中央社會部主管業務外，並接辦各有關機關業務。三十一年九月，中央復鑒於人力動員爲國家總動員之主要業務，復於該部之下增設勞動局，負動員人力控制人力之責。此我國社會行政最高機構組成經過之大概情形也。

關於省縣市各級社會行政機構，社會部改隸後，中央第一六五次常會會決定，各省在省政府之下設置社會處，或於民政廳內設社會科，主管人民組訓，社會運動，社會救濟，社會福利等事宜。其直屬行政院之市，則由社會局主管。在縣市政府，設置社會科。至合作事業則仍暫沿舊制，在省爲合作事業管理處，在縣市爲合作指導室。將來各

省社會行政機構擴大改廳時，再行移併社會廳辦理。

三十年九月，行政院公布省社會處組織大綱，十一月公布省合作事業管理處組織大綱。自三十一年一月起，各省即已先後分別設立省級社會行政機構。至本年六月底止，設置省社會處者，計有四川、雲南、貴州、甘肅、陝西、浙江、福建、廣東、江西、湖北等十省；於民政廳內設置社會科者，計有湖南、廣西、山東、安徽、河南、山西、西康、寧夏、青海、綏遠、察哈爾等十一省，其中湖南、廣西兩省，原係設處，近因各該省調整機構，裁處設科。江蘇、河北、遼寧、吉林、黑龍江、熱河等六省，因情勢特殊，暫行委託各該省黨部辦理。重慶市社會行政，則由社會局主管。

至各縣市社會行政機構，在社會部未正式改隸前，即已有依照新縣制於縣市政府內設置社會科者。社會部改隸後，並曾督促各省，轉飭各縣市政府分別設置。截至本年六月底止，全國除淪陷區外，已設社會科者，計有四百二十六縣市。

此外，各級合作行政機構，早經設置，惟過去因無統一法規，各省體制不免互殊，或由建設廳掌管，或設合作委員會主辦。自社會部改隸後，合作事業劃歸管轄，先後由政府頒佈省合作事業管理處組織大綱及縣合作指導室組織暫行辦法，分別加以調整。截至本年六月底止，各省已設合作事業管理處者，計有陝西、貴州、河南、雲南、綏遠、江西、四川、浙江、廣東、廣西、甘肅、青海、寧夏、山西等十四省。由省社會處主管

者，計有福建、湖北兩省。仍由建設廳主管者，計有安徽、湖南、江蘇、山東四省。重慶市由社會局主辦。至縣市合作指導室，已設立者，計有四川、陝西、浙江、河南、廣東、廣西、綏遠、西康、福建、貴州、湖南、湖北、甘肅、寧夏、江西、雲南等十六省縣市。

三、民衆組訓之發展

(一) 團體組織

組織法規之訂定——抗戰之初，中央爲使民運配合抗戰需要，曾由軍事委員會第六部掌管民衆組訓。當時一般人民團體組織，仍依中央廿二年修正公布之人民團體組織方案及其他有關法令辦理。迨廿七年四月，臨全大會決議成立中央社會部，同時公佈抗戰建國綱領，確定以三民主義暨總理遺教爲抗戰建國之最高準繩，廿九年六月國府公布非常時期人民團體組織綱領，規定：(1)一切人民團體之組織，均應以抗戰建國爲共同目的。(2)人民團體之組織應以適合戰時需要爲前提，每一團體均應盡其戰時之義務，對於政府所定之動員辦法，國防及生產計劃等，應努力促其實現。(3)各種人民團體除受中國國民黨之指導，政府之監督外，關於抗戰動員工作，并受軍事機關之指揮。(4)對於戰地之人民團體，應斟酌情形分別指導援助等要項。廿九年十一月社會部改隸之後，制定非常時期人民團體組織法及其他有關法規，并呈請中央將所有人民團體組織方案等舊有法規明令廢止。各種人民團體組織體制於焉大備。其他各種主要單行法規，經

六年來之社政

修正公布者，有勞資爭議處理法，農會法等；尙待公布者有工會法，商會法，及同業公會法等；正在增訂者有工業會法及各種自由職業團體法規等。

職業團體之策進——六年來，全國職業團體組織之策進，除積極調整農漁工商及自由職業團體組織外，同時厲行強制入會與限制退會辦法，卅一在三月實施全國人民團體總登記，茲將歷年來各種職業團體組織狀況分列統計如次：

農業團體

會 年 別	廿七年止	廿八年	廿九年	卅年	卅一年	總 計
省 農 會		1		2	6	9
縣市農會	383	9	19	57	133	595
鄉區農會 (1)	3,927	455	1,216	1,318	1,888	8,804
基層會員	678,589	69,124	273,379	347,330	543,781	1,912,203

漁業團體

別度

廿八年止 廿九年組 三十一年組 三十三年組 總計

省縣各會

3 2

縣市漁會

42 4 5 18 69
 12 3 3 18
 11,518 1,522 31,051 1,7269 21,360

工業團體

縣市農工會
 各業工會
 特殊工會
 基層會員

廿八年止 廿九年組 三十一年組 三十三年組 總計

821,690 26,173 47,616 158,177 1,053,656
 2,888 190 271 849 3,678
 100 3 6 13 122

年來之社政

九

教育會

1952

195

81

1,328

基層會風

82,109

14,776

4,810

101,695

社會團體之策進——社會團體應由人民自動組織，社會部改隸之後，除依法積極調整，并健全組織，督促工作外，同時予以扶植與策進。社會團體現有文化、學術、宗教、慈善、經濟、政法、體育、衛生、醫藥、公益、婦女等類，依法由各級社會行政機關主管，其性質比較重要而工作及於全國者，由社會部直接管轄。茲將截至三十一年年底止全國社會團體組織統計列表如左：

會別	年	廿九年止	卅年增組	卅一年增組	總計
直轄社會團體		一七一	五八	七	二三六
各省市社會團體		三二五一	一三三二	八三	四五五六
各省婦女會		五五	一一		五二七

(二) 團體活動

人民團體組織以抗戰建國為共同目的，其活動亦以抗建為共同標的。六年以來全國人民團體之一般活動，大體言之，在抗戰初期，以征募慰勞救濟等運動為最熱烈。社會團體之中亦以抗敵救國性質為數較多。戰局入於持久階段，經濟問題與精神動員最為重要，一面推行國民精神總動員運動，一面發覺節約儲蓄，增加生產工作，同時物價問題日漸嚴重，工商職業團體乃在政府領導與管制之下，協助維持物價工資之穩定。其他征募慰勞及救濟工作，迄未稍懈。近年各種舉備擬究與經建技術探討其團體活動有如兩後春筍至為發達，足徵社會觀念已着重於建國大計矣。

查人民團體各有其本身任務，主管當局對於其組織宗旨，目的事業，必須隨時加以督促履行。一般而論，社會部以一切人民團體，凡以訓練方法加強其組織，推行福利事業以鞏固其組織，同時普遍推行社會運動以活潑其組織。各地農會，則以訓練農民，提倡合作，最待誘導扶植，社會部一面設置示範制度，推廣若干農會，予以人力物力之補助，充實其內容，強化其工作，期為示範農工會以資效法；一面謀在各區域組織農工團體配合推進辦法，藉利發展。再則推進其目的事業，在農會方面舉辦示範農場，改進各種籽，建立農倉，開墾荒地，工會方面舉辦勞工福利，戰時服務，工作競賽，平定工資等

項工作。至工商團體管制，自民國三十年行政院公布工會及工商業團體管制法令後，即已着手執行，迨國家總動員及限價政策開始後，更加緊實施，各種社會團體，或為國際文化活動，或作經濟建設努力，或從事戰時救濟，或輔助役政推行，俱能適合戰時需要，實踐戰時義務。

(三) 戰區工作

戰區人民組訓工作，旨在配合我政府之戰略戰略，揭破敵人懷柔毒計，爭取敵後善良民衆，以摧毀敵奸「以戰養戰」陰謀，取得抗戰最後勝利為目的。茲將六年來敵後組訓工作概述如下：

工作方針——在淪陷區內組訓辦理工作之方針：

- (1) 組織絕對秘密，名稱形式不拘，以合乎存在之條件為原則。惟行動則利用可能機會積極進行。
- (2) 以團結敵後羣衆，打擊敵僞，阻止敵寇「以戰養戰」之掠奪陰謀，爭取抗戰勝利為中心任務。
- (3) 以怠工罷工，減少生產，或破壞敵寇之生產設備，為鬥爭之手段。
- (4) 以爭取偽工商團體及其他偽職業團體內之羣衆為粉碎瓦解僞組織之步驟。

六年來之社政

基於上述各項方針，敵後人民團體組訓工作，貴乎因地制宜，因時制宜，其方法與步驟，並不受現行一般法規之拘束。此項工作，目前首以鐵路礮廠，及都市為中心，建立組織基礎，進而普遍推進各個部門之組織，盡量打擊敵偽。

(二)工作成果——六年來我在各大中心城市，鐵路礮廠等地，對工人組織訓練，及予敵寇之打擊，已獲得顯著之成效。除組織分佈區域，及組訓工作情形，因事關秘密，不便宣布外，茲將六年來工作成果，簡述如下：

(1)我在淪陷區之組織，遍佈淪區各重要城市，礮廠、鐵路等部門工作同志總計約有×××××人。

(2)在破壞工作中，曾予敵寇交通上以重大之打擊，敵機車，客貨車及橋樑等，所受之損失，不計其數。

(3)敵寇在淪陷區內擴大生產，我方洞燭其奸，發動礮廠等地破壞工作，使敵寇預定計劃並未能全部實施。總計敵寇在礮廠方面遭我方破壞所受之損失已近數萬萬元。

(4)在大城市方面，雖因敵寇戒備嚴密，致破壞工作未能順利實施。然因我方組織存在，且日趨發展，在羣衆中，已取得暗中領導地位，使僞工商團體及其他僞職業團體，無法擴展，在未來之反攻戰爭中，必可表現其力量。

(四) 訓練實施

本黨對於民衆訓練向極重視，自社會部改隸後，更加緊實施。茲將六年來民衆訓練工作略述如次：

人民團體幹部訓練——第二期抗戰開始後，浙閩甘青等省，先後舉辦民衆運動幹部訓練，中央社會部當時亦有農運幹部訓練之籌劃，至廿九年二月，中央通過社會工作人員訓練辦法，遂積極展開。依現行辦法，人民團體幹部訓練通常由各級社會行政機關在中央訓練團省地方行政幹部訓練團或縣幹部訓練所內設置社會工作人員訓練班從事訓練，但亦得單獨設置，此項幹部訓練，推動以來，成效頗著，綜計各省截至三十二年五月底止已經訓練之人員如次：

各省市人民團體幹部訓練人數統計表

省(市)別	三十年度	三十一年度	三十二年度		省別合計
			(五月底止)		
福建	五三二	六八七	九一二	二、一三一	
江西	三三八	一四四	一七一	六五三	
四川	二〇一	四〇〇	六五〇	一、二五一	

六年來之社政

六年來之社政

貴州	一二〇	三六三	一、二〇八	一、六九一
甘肅	一八一	八三六	二七〇	一、二八七
廣東	二二八	一七二	一二〇	五二〇
廣西	一一四	四〇九	二六三	七八六
安徽	一一一	二〇〇		三一
河南	一四一	一四七	五一	三三九
湖南	六四四	一七	二三	六八四
浙江	二一三	一五〇	七六八	一、一三一
西康		七〇	一五〇	二二〇
陝西	五九	一二五	四八四	六六八
湖北	三一			三一
雲南		二五〇		二五〇
寧夏	一二三	六〇		一八三
青海	一七			一七
重慶市		一四一	八三	二二四
總計	三、〇四三	四、一七一	五、一五三	一二、三六七

(尚有本部直轄團體訓練幹部人數未計入)

人民團體會員訓練——會員訓練由各該人民團體理事會主持，其方針除各該業務訓練外，一般着重思想、智能、生活、組織四種訓練，而以小組、課堂、集會、社會、機會五種為方式。訓練工作推行伊始，以首先着重幹部，故會員訓練尚未十分普遍，至卅一年始稍開展，本年各省市及各直轄團體俱已加緊進行。並遵奉總裁指示以民權初步為訓練重心。截至本年底之概況，據已報告之數字列表如下：

各省市人民團體會員訓練人數統計表

省(市)別	卅一年度		卅二年度	
	卅一年度	卅二年度	卅一年度	卅二年度
川	一、八〇〇	二、四三一	四、二三一	
甘肅	四八八	五、五二九	六、〇一七	
廣東		一一〇	一一〇	
廣西	四、〇三〇	六二四	四、六五四	
河南	四九、六三三		四九、六三三	
湖南	二六、九三一		二六、九三一	
江西			三二八	
省別合計			一七	

陝	西	七、七七〇	一九、四五〇	二七、二二〇
雲	南	六、五〇七		六、五〇七
總	計	九七、二五九	二八、四八二	一二五、六四一

(尚有本部直轄團體會員訓練人數未計入)

(五) 社會運動

社會部對於社會運動，一面求其統一步驟，刷新內容，一面使全面發展，增大效果，前者如制訂法令，釐定全年紀念節日，並配合推行社會運動辦法是，後者注重基層，概以人民團體自身推動。六年以來直接領導或協同推行之各種社會運動，同時辦理，俱能配合抗戰建國需要，協助政府法令推行，茲分述如後：

關於戰時性質者——主要者有徵募、慰勞、救濟三項運動，自戰爭發動以後，民氣激昂，愛國情緒，高漲一時，人民對於抗戰將士，尤為崇敬，舉辦徵募、慰勞、救濟三項運動，極收宏效，此外節約儲蓄運動，精神總動員運動，一則提倡節約儲蓄，限制消耗，裨益戰時財政，一則厲行精神動員，剷除不良習染，以增加工作效率。

關於建國性質者——主要者有新生活運動，及國民經濟建設運動，前者旨在改革國人陳腐落伍生活，建立國家倫理標準，為今後中華民族起衰振敵關鍵，後者國民經濟建

設，爲今後建國大計，悉應經常推行，他如工作競賽運動，目的在增進生產，提高效率。國民保健運動，在增進民衆福利，促進民族健康，於抗建前途，所關亦鉅。

關於季節性質者——季節性之社會運動，係適應每年紀念節日，配合各種有關運動，或指示努力目標，或提倡正當娛樂，要在喚起民衆，鼓動風氣，以活潑社會機能，促進民衆福利。現行紀念節日經明定者，計有一月一日（開國紀念）及七月七日（抗戰建國紀念）之慰勞參戰軍人及征屬運動，二月五日（農民節）之農業增產運動，二月十九日（新運紀念日）之新生活運動，三月八日（婦女節）之婦女服務運動，三月十二日（國民精神總動員紀念日）之造林運動，四月四日（兒童節）之兒童福利運動，五月一日（國際勞動節）之工作競賽運動等。

再各種重要社會運動之進行，因多有專設機構或由有關單位發動，但均由社會部指揮監督扶植獎助之。

四、社會福利之倡導

(一) 社會保險

社會保險爲保障國民生活，安定社會秩序之基本政策，亦爲推行社會福利事業之重要措施，歐美各國，通行已久，成效卓著，我國保險事業，尙屬創舉，籌辦之始，允宜審慎規劃，妥爲籌備，以期建立制度，推行全國。社會部自改隸後，即根據法定職掌，着手辦理，現已完成各項基本工作。關於立法者，經擬定社會保險法原則草案一種，規定我國應行舉辦之社會保險，計有健康保險、傷害保險、老廢保險及失業保險數種。同時參酌各國現行制度，審度國內社會情形，先從需要迫切而能普遍推行之健康保險與傷害保險，着手開辦，爰再擬定健康保險法草案，內容包括疾病、負傷、生育及死亡等四種保險，以一般貧苦國民爲對象，將事後之救濟改爲事先之預防，以上兩種草案，均在立法機關審議中。現正從事起草者，尙有傷害保險法草案一種，以工、礦、建築及運輸等業爲其保險範圍以內之事業。此外並應事實之需要，擬定中國國民黨黨員保險暫行辦法大綱，中國國民黨黨員保險推行原則暨中國國民黨黨員健康保險推行計劃大綱各一種，函請中央秘書處查核施行，關於儲才者，該部已擬訂社會保險工作人員訓練計劃及

有關章則多種，羅致專門人才，訓練幹部工作人員，期能早日開辦。關於基金者，將設立專管機構，建立社會保險金庫制度，以利推行，而專責成，至於保險費率之規定，則就被保險人之工資或報酬，制定標準工資或報酬，劃分級數，而由專業主與被保險人以適當比例分担之，其無專業主之被保險人，由本人負擔，並由政府斟酌情形，予以補助，以保障一般國民之經濟生活，而收強制社會保險之實效。

至關於社會保險業務之進行，社會部正在辦理中者計有：

(1) 籌辦勞工保險 我國勞工，向極貧苦，當茲抗戰期間，並受物價波動之影響，其收入所得，僅足維持最低生活，且因執行業務而致傷病殘廢或死亡，其情形至堪憐憫，自應設法予以預防及救濟，社會部現正起草傷害保險法草案，凡因執行業務而致傷病殘廢或死亡之勞工，均應為強制被保險人，受領規定之保險給付，使能獲得安全保障，此項保險業務，不特使勞工本身需收實惠，即生產事業，亦可提高效率，增加生產，對於國民經濟之發展，裨助至鉅。

(2) 籌辦公務員工保險 我國公務員工薪給所得，向極微薄，差足維持最低生活，若一旦疾病相乘，遭逢意外，即感極度痛苦，尤以抗戰期間，物價高漲，低級員工，入不敷出，衣食難困，如不預謀妥善辦法，予以補救，其影響於工作之效率者至鉅，社會部有鑒於此，特擬籌辦公務員工保險，並先從陪都着手，計擬訂有陪都公務員工統一實

施辦法大綱草案一種，其保險範圍，暫定爲傷、病、死亡三種。至推行全國之公務員工保險，該部亦在奉令擬訂條例中，一俟奉准公布，即可定期實施。

(3)指導監督各地方社會保險事業 社會部除積極籌劃實施社會保險外，對於各地方之社會保險事業，悉予以指導及監督，經轉飭各省市社會行政機關調查各地工會及工廠礦場辦理類似社會保險事業之互助金、公益金制度及傷亡撫卹情形，指導監督其業務狀況及經費收支，一面並將民國二十五年，行政院公布之工人儲蓄暫行規程加以修訂，分令各省市社會行政機關按照規定辦理職工儲蓄，以期配合社會保險之推行。此外該部鑒於四川爲產鹽之區，鹽場林立，鹽工衆多，曾會商鹽務行政機關，籌辦鹽工保險，並於三十一年八月派員前往三台協助川北鹽務管理局積極籌辦，俟有成效，擬即普遍實施於全國各地。

(二)勞工福利

吾國政府基於本黨社會政策，對於勞工福利之推行，向極重視，約法中對於勞工福利，有明確之規定，此外工會法、工廠法、工廠檢查法等之頒佈施行，莫不以促進勞工福利爲其主旨，前實業部之勞工司及中央工廠檢查處等之設立，亦皆以推行勞工福利爲其任務，自社會部改隸後，因職責所在，對於勞工福利之推進更趨積極，在立法與行政

上，均竭其最大之努力。

勞工福利事業，在抗戰前曾努力推進。民國廿六年春季，資源委員會曾就國內廠礦進行調查，發現較大廠礦辦理勞工福利事業，不乏具有成績者，傷亡撫卹已成普遍，分配紅利與解僱賠償亦屬常例，醫藥診療與宿舍住宅，廠礦方均視為應有之設備，而運動娛樂之設施，工人子弟教育及工人儲蓄事業，消費合作社，公共食堂等之舉辦，亦極普遍。

抗戰發生後，前實業部改組為經濟部，內部組織重新調整，勞工司取消，改在工業司內設科專管勞工事宜，原有之中央工廠檢查處亦經撤銷，在此時期，政府因注重軍事及經濟方面工作之加強，以適應當時之環境，故對勞工福利事業之推進，一時未遑顧及，嗣廿九年十一月社會部改隸行政院，對於勞工福利事業特設置專科主持，積極推進，日趨發展。

社會部現對勞工福利大致由兩方面推行，一面督導工廠礦場或其他企業組織及工會切實遵行勞工法規，舉辦福利設施，並嚴厲執行工廠礦場檢查；一面由政府倡導舉辦勞工福利設施，俾發生示範作用。關於前者，社會部指示各地方政府督導方法並予以考核，又訓練工廠礦廠檢查員約廿人派赴各地工作，此外對於勞工組織訓練，亦極注重，並輔助各工會辦理福利設施；關於後者，社會部及各地方政府現在開始舉辦示範勞工福

利設施，已有若干具體成績表現。

惟勞工福利事業之推進有無成效，非先將福利金來源問題妥謀解決不可，國府爰於三十三年一月公布職工福利金條例，在該條例中對於職工福利金之來源有詳明之規定，同時社會部公佈工人福利社設立暫行辦法，現正嚴厲督促各廠礦或其他企業組及工會遵照職工福利金條例提撥福利金，並遵照工人福利社設立暫行辦法舉辦工人福利社，行見工人福利社將普設於全國，此不僅貫徹本黨之勞工政策，安定工人生活，增加工作效率，對於抗戰建國之大業，亦實有莫大之助益也。

(三) 社會服務

我國社會服務事業，由黨政機關正式倡導始於廿八年，旨在本國父之人生以服務為目的之遺訓，以求社會生活之改善與社會福利之增進，藉以促進三民主義新中國之社會建設。自廿九年十二月社會部改隸以後，對於此種新興社會服務事業之督導與改進，推行更為努力，截至目前止，全國社會服務事業機關已達七百餘處，遍及川、陝、甘、晉、閩、浙、蘇、湘、贛、鄂、粵、豫、皖、桂、滇、黔、青、康、寧等十九省及重慶市，其中設立於鄉鎮者達一百九十餘所，幾佔總數百分之三十，五年以來，由於戰時社會之迫切需要，社會服務之推行，已呈突飛猛進之現象，且能表現服務成績，逐漸

深入民間，發揮其倡導服務之作用。

社會服務事業既在於謀社會生活之改善，與社會福利之增進，以建立三民主義之新社會新中國，及其設施須以人民為對象，一面解除人民痛苦，防止社會病態之發生；一面滿足人民生活之需要，以達到社會福利之增進，二者同時並進，以期完成社會服務事業之任務。基於此種觀點，社會服務事業之範圍，可概述如下：

(一)生活服務，辦理有關衣、食、住行等日常生活服務事項；如食堂、公寓、淋浴、理髮、旅行嚮導等業務，以提倡簡單樸素集團化之生活。

(二)文化服務，辦理有關學術、文化、體育、衛生、娛樂等事項；如體育場、健身房、娛樂室、義診所、職業補習教育、以及有學術文化之座談會、研究會等業務，以促進一般民衆身心之發展。

(三)人事服務，辦理有關職業介紹，法律顧問，人事諮詢，委託代辦等事項；如代辦求職求才，以及各種社會問題之諮詢解答，以協助民衆解決各種人事上之困難。

(四)經濟服務，辦理有關經濟委託及小本貸款等事項；如代辦捐款收付，貸款手續等業務，以協助民衆解決經濟上之困難。

除上列一般業務外，凡農村邊遠地區，或臨近戰區前線者，得斟酌當地實際情況，辦理農村服務，邊民服務，戰地服務等特殊服務事項。

(四) 職業介紹

吾國職業介紹事業，素無規模，自社會部改隸後，設置專科主管，規劃實施，不遺餘力。三年來業務之進行，可概述如下：

(1) 擬訂職業介紹法規，計修訂職業介紹法和設職業介紹所暫行辦法及登記規則，備工介紹所暫行規程等，以為設施之準繩。

(2) 設置直屬職業介紹機構，自卅年度起，社會部先後在重慶貴陽桂林衡陽內江遵義等地社會服務處內設置職業介紹組，辦理求才求職登記及介紹等工作，以為倡導。

(3) 訓練工作幹部，卅年度訓練七人，卅一年度訓練二十五人，本年度訓練六十八人，以後仍擬逐年增加訓練名額。

(4) 督導各省市設置職業介紹機構，卅年度各省市社會服務處兼辦職業介紹者，有廣東、廣西、江西、陝西、重慶等處。卅一年度起，各省市社會服務處普遍兼辦職業介紹業務。本年度起，并開始指導人民團體兼辦職業介紹工作。

(5) 調查全國人才供求及職業狀況，社會部曾統一頒發人才缺乏狀況調查表，令行各省市調查填報，并向教部調查中等以上學校畢業生狀況，藉以明瞭全國人才供求實況，另試辦職業狀況調查，以明瞭各業概況，及其用人容量等等情形，以為調劑人才之

參攷。

此外，并派員實地調查重慶市各職業介紹機關團體，協助僑務委員會辦理奉越回國僑民專門技術人員登記及調查；并辦理歸國僑胞安插工作。

(五)社會救濟

我國歷代，對於養老育幼，周濟貧病，安輯流亡，救卹災黎，定為要政，軍興以還，烽煙遍地，饑饉迭乘，各地同胞，蕩析流離，待救益切，中央本抗建並進之旨，對於社會救濟事業，積極實施，其發展情形，可得而言者，茲摘要臚陳於次：

(1) 建立社會救濟制度 我國社會救濟事業，以往多本諸慈善觀念，各地舉辦者，亦多因襲成規，各自為政，當乏具體制度，自社會部改隸後，全國社會救濟事業，劃歸主管，經延聘專家，起草社會救濟法，舉凡救濟對象，救濟設施，救濟方法，救濟費用，救濟行政等，均有明確具體之規定，該法現在立法機關審議中，一俟完成立法程序，即可公布施行，建立完善之社會救濟制度。

(2) 舉辦示範救濟事業 社會部為建立救濟制度，實驗救濟方法，特設立重慶實驗救濟院，計分安老、育幼、習藝、殘疾、醫療、護產六所，延用專門人才，運用科學方法，從事實驗輔導工作，其實驗體系如左圖：

圖系體驗實院濟救驗實慶重部會社



該部除設置實驗救濟院，作全盤之實驗研究外，更視社會需要，創設游民訓練所，殘廢救養所，並督導各省市設置省市實驗救濟院，以資倡導，而示模楷。

(3) 獎助並改進各地方救濟事業 各地方救濟事業，有由各級政府舉辦者，亦有由人民或慈善團體舉辦者，但均以濟貧救災，安老育幼，周恤廢疾爲目的，年來經政府督促改進，均有長足進步，改進之道，首爲保障救濟設施之基金款產，經由社會部咨請各省市政府錄咨布告保護，並訂定救濟事業基金管理辦法，呈由行政院公布施行，其次爲考核各項救濟事業工作情形，擇其成績優良者，予以獎助或褒揚，以是救濟設施，日漸開展，截至三十二年六月底止，據報全國已設救濟院所達七—三所，慈善團體共三—三六個，改正籌組全國暨各省市縣社會救濟事業協會，以集中財力人力，統一規劃實施，以求救濟業務之發展。

(4) 辦理院外救濟事業 各地救濟事業，除固定救濟設施外，社會部更就各種需要，策勵各項院外救濟事業，如值敵寇南侵，則發動歸僑救濟；敵寇敗退，則辦理收復地區救濟，貧病同胞，求治無門，則倡導免費醫療救濟；冬令嚴寒，貧民衣食兩缺，則舉辦冬令救濟；征人家屬，生活無以維持，則獎助興辦抗屬生產救濟，各因事實之需要，分別施以適當之救濟。

(六)兒童福利

兒童爲民族之新血輪，國家之新生命，歐美各國政府，靡不善加育植栽培，我國自社會部改隸後，對兒童福利工作，特設專科主管，倡導推進，茲將抗戰以來，政府關於兒童福利之設施，列舉其荦荦大者於后：

(1) 搶救難童 戰事爆發後，戰區兒童，慘遭厄運，或被家庭遺棄，或遭敵寇擄掠，流離困苦，死亡枕籍，政府當局，特發動各有關團體及社會人士搶救難童遷徙後方安全地區，從事救養，六年以來被搶救之難童爲數約在十五萬人以上。

(2) 保育童嬰 在抗戰期中，政府除搶救難童，施以保育救養外，其他因受戰事影響，或因生計困難，以致孤苦無依，或慘遭遺棄之童嬰，政府亦廣爲收容，救養兼施，六年以來，除各地方原有育嬰育幼機構不計外，爲適應戰時需要，而新增之童嬰，爲數約在三百院所以上。

(3) 實驗與示範 兒童福利設施，自社會部改隸後，除計劃訂頒兒童保護法及各種育嬰育幼托兒所規程與設施標準，發動訓護童嬰各種運動，實施兒童醫藥救濟，並督導各地方改進或擴充育嬰育幼機構外，並注重增進一般兒童福利之實驗與示範工作。社會部特設立陪都育幼院，瀘縣育幼院，嬰兒保育院，以及實驗救濟院育幼所等，專收容難

童棄妻抗屬子女，及貧苦無依之孤兒，施以教養，藉資實驗示範。此外在北碚設立兒童福利實驗區，聘請兒童福利事業有關之各界熱心人士及專家作有體系之研究與實驗。該區兒童福利事務之設施暫定爲：(1)托兒所；(2)辦理托兒事業；(3)兒童福利所；(4)辦理兒童療養；(5)衛生圖書閱覽、娛樂、勞作，及其他有關一般兒童福利事業。(6)兒童輔導院；(7)辦理兒童之指導感化事業。(8)兒童教養院；(9)辦理殘廢低能兒童之教養事業。重慶兒童福利指導所，係以實驗辦理各項有關兒童福利之業務，如妊娠檢查、助產、保育、醫療、營養、衛生展覽、健康比賽、兒童遊戲、娛樂、作業、閱覽、歌詠、演講、交誼以及調查、登記、介紹、聯絡託兒代辦，問題解答等工作爲目的，並藉以示範全國而資倡導推行。

五、合作事業之推行

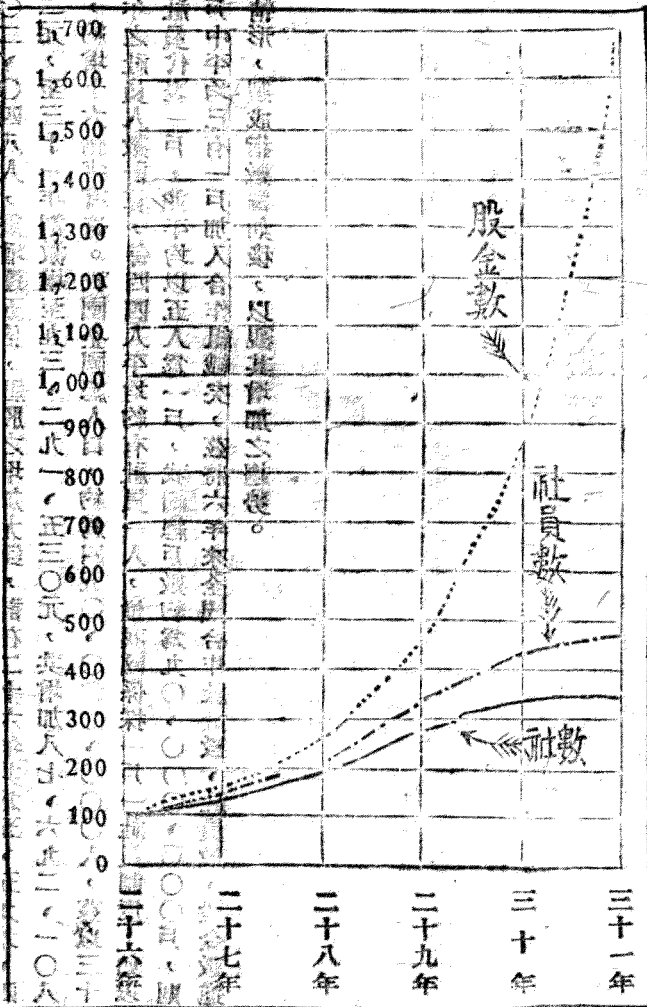
(一) 合作組織

我國爲實行三民主義之國家，三民主義之社會經濟政策，係以運用「生產合理化」及「分配社會化」之手段，從而達到民生主義之目的；是以推行合作制度，促進合作組織，實爲當前急務。爲配合縣各級組織網要之實施，行政院二十九年八月頒行縣各級合作社組織大綱，以謀發揮合作組織之戰時機能，藉以增加生產，節約消費，調劑供需，平抑物價，適應戰時需要，社會部各合作事業管理局并制定「戰區及接近戰區合作事業推進辦法綱要」「戰區及接近戰區合作組織暫行辦法」「戰地合作工作隊組織辦法」等，呈准施行，復一面「擬具國家總動員法實施綱要合作事業事項實施計劃及加強管制物價方案實施辦法合作事業部份」，以資配合實施，並擬具合作事業工作競賽辦法大綱，運用競賽方法，以增加效能。

根據統計，全國合作社社數，已由民國二十六年之四六、九八三社，增至三十一年之七六〇、三九三社，計增加一一三、四一〇社；約增三倍半，社員人數，在二十六年爲二、一三九、六三四八；迨三十一年，即增至一〇、一四一、六八二人，計增加八、

○二、○四八八，幾增達五倍，社股之增加尤鉅，計在二十六年共爲五、五九九、四二三元，至三十一年則激增至九三、二九一、五三〇元，共增加八七、六九二、一〇八元，約增十六倍半有奇。我國全國總人口約爲四五〇、〇〇〇、〇〇〇人，茲以三十年之社員人數計算，每四四人平均約有社員一人，惟我國係採一戶一社員制度，如以一社員代表一戶，並平均以五人爲一戶，我國總戶數約爲九〇、〇〇〇、〇〇〇戶，則九戶中平均已有一戶加入合作組織矣，茲將六年來全國合作社社數、社員數、股金數進展情形，製成指數圖如後，以觀其增加之趨勢。

六年來全國合作社社員數股金數進展指數圖



六年來之進展

社會部合作事業管理局特分別擬具戰後五年國防及經濟建設計劃合作事業部份及復員計劃綱要合作事業部份實施綱要，以資準備。

(二)合作業務

八、我國合作業務，過去側重信用業務之舉辦，蓋當時旨在壓抑高利貸款，繁榮農村經濟，抗戰既起，基於客觀情勢之需要，一面謀產銷消費合作業務之發展，以增加生產，管制運銷，平抑物價，建立經濟國防，適應抗戰需要；一面促進各種合作業務之聯繫進行，以期機動靈活，平衡發展，構成合作業務網，進而建立物資管理之合作制度。

為使合作業務能確實達成上項任務，社會部曾先後制頒各種合作業務法規，以資遵循，計有農業生產、工業生產、漁業、消費、運銷等合作推進辦法，合作指導與生產技術配合辦法，合作組織與農工團體配合推進辦法，暨加強管制物價方案合作事業部份實施辦法等，此外並制定合作社承銷食鹽辦法大綱，合作社供銷糧食辦法及合作社經營糧食業務登記辦法，分別頒行，以配合專賣制度之實施及日用必需品之合理分配，逐漸使合作組織成爲集中物資配給物資之基本機構，協助平抑物價之推行。

各種合作業務有賴於設置各級合作供銷機構，以促進生產、運銷、消費、供給等合作業務之聯繫與配合，二十九年社會部合作事業管理局奉國合作社物品供銷處首先成

立，各省合作供銷機構亦先後組成，社會部爰特頒發合作社物品供銷處暫行辦法，以統一各級合作供銷機構之組織，自各級合作供銷機構成立以後，對於合作社需要物品之採購批發，合作社產製物品之運銷加工，以及合作社供銷業務之輔導推進，裨助至大，即以全國合作社物品供銷處而論，自二十九年冬成立，三十年正式開始營業至三十一年底，二年間，進貨總額達二〇、五一四、一一三、三〇元，銷貨總額達二一、九五七、一三一、八〇元，並先後設置食品、縫紉、馬燭等合作工廠，以進一步建立合作生產制度，而其銷貨價格，則較市價低自 10% 至 5% ，對戰時物價之平抑，直接間接貢獻至大。

戰時我國合作業務之推進，尙有工業合作及婦女合作兩種前者運用合作方式建立工業生產機構，並專設促進團體，在政府領導下，推行工合運動，後者動員婦女，從事生產合作運動，社會部合作事業管理局全國合作社物品供銷處已專設推廣部辦理之。

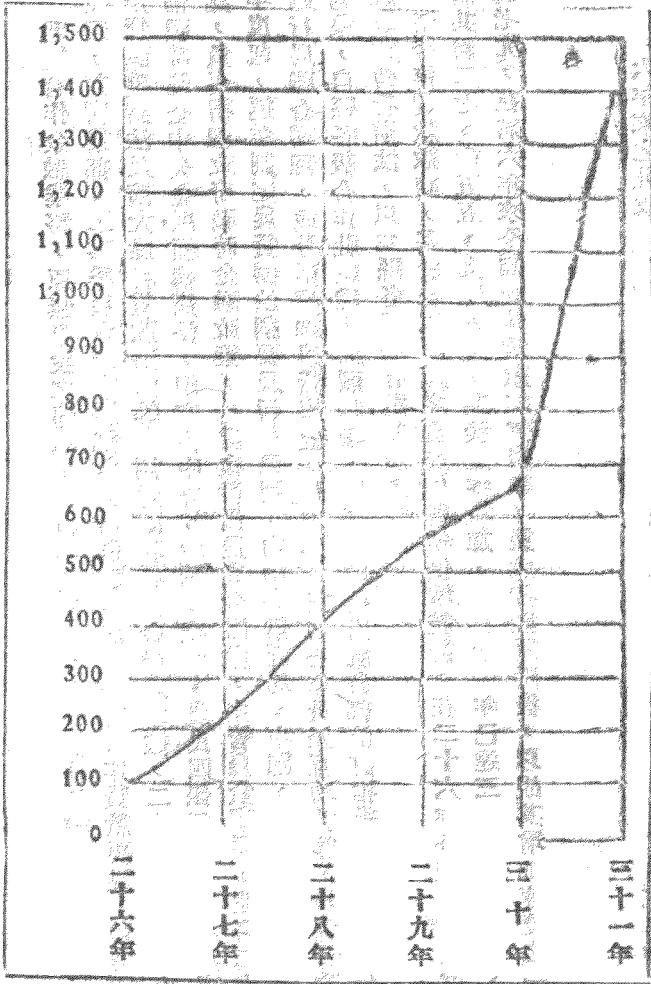
六年以來，合作業務已日趨健全統計，一般合作社中，信用合作社為數最多，二十八年以後，其絕對數則互有增減，百分數則逐年下降，生產合作及消費合作，在二十八年以後，無論絕對數與百分數，均與年俱增，其他合作雖變動較少，表示平衡發展之趨勢，業已形成，茲表列六年來一般合作社業務分配統計如次：

(二) 合作金融

我國合作金融業務，原無專設之機構，向由中國農民銀行及其他經辦農村貸款之銀行辦理，前實業部、軍事委員會及經濟部曾先後制頒各省市辦理合作貸款要點，戰時合作農貸調整辦法及擴大農村貸款辦法等，用為調整合作金融之準據，二十八年九月國府公佈戰時健全中央金融機構辦法，規定由中央、中國、交通、農民四銀行合組聯合辦事總處，負責辦理政府戰時金融政策，該處復設置農業金融處，主管農貸事項，並自二十九年度起，逐年制定農貸辦法綱要及暫行準則，由中央信託局、中國、交通、中央、中農四行局聯合辦理，或分區辦理農貸事宜，凡依法登記之合作社及互助社等，均為貸款之對象，自縣各級合作社組織大綱頒行後，四聯總處復與社會部洽訂推進新縣制各級合作社農貸暫行辦法，以為縣各級合作社貸款之張本。

至合作貸款數額，基於合作組織之發展，與年俱增統計，在二十六年全國合作貸款總額共為二七、〇五五、九四八元，其後逐年增加，至三十一年已達三八七、七九四、四五七元，茲將六年來全國合作貸款結欠總額，製成指數圖附後，以視其增加速度之一斑。

六年來全國合作貸款出欠總額表



六年來之發展

各行局辦理合作貸款業務，除直接經營外，均依照前實業部於二十五年頒行之合作金庫規程普設省縣合作金庫，社會部合作事業管理局爲加強合作金庫組織，倡議提前成立中央合作金庫，經中央核定原則，令飭籌備。最近社會部財政部及四聯總處已會同組織中央合作金庫籌備委員會，並經擬具合作金庫條例草案，提請四聯總處理事會決議通過，正由上述三機關會銜呈請行政院核轉立法院審議中，預計中央合作金庫可在最短期內成立，並迅速完成其分支機構，合作金融制度，完成以後必大有助於合作事業之發展，以達成社會經濟建設之使命。

六、人力動員之實施

戰時人力動員，旨在動員全國人力，以爭取抗戰之勝利與建國之成功。自國家總動員法頒行以來，人力動員亟待實施，中央特於社會部增設勞動局，以爲推行戰時全國勞動行政之最高機構，而以清查勞力，征調勞力，調整勞力，節約勞力，發揮勞力，保護勞力等爲其業務範圍，茲將其工作簡述於後：

(一) 人力調查與登記

人力調查與登記，目的在明瞭一般勞動動態，用以推行勞動行政工作。法規方面經郵頭堵有社會部勞動局流動調查登記站組織規程，及社會部勞動局委託調查登記辦法兩種。流動調查登記機構，已在重慶、成都、萬縣、自貢、瀘縣、衡陽、貴陽、曲江、桂林、昆明、西安、秦和等地，分別成立。至原擬設站之老河口、蘭州、康定等地，因工作人員尙在訓練中，尙未設立，預計本年內可完成十五站以上。

各地調查登記工作，均在積極開展中，重慶方面，已調查完竣者，計紡織業工人約七百人，人力車輛夫及與抗戰無關各業從業員工約二萬人。另辦理各機關工役登記，計有一七九單位，共一五四五五人。

(二) 勞動管制與服務

(1) 勞力征調——重慶方面，已組織重慶市工人服務隊總隊部勞動預備隊市政交通兩大隊，人數約二千四百名。採集中不在營訓練方式，以備緊急時之調遣。

(2) 勞力調整——爲使人盡其才，計劃管理起見，經擬具「戰時全國技術人員管制辦法」，「非常時期廠礦工人受雇解雇限制辦法」，積極限制並防止工人之流動，施行以來，曾解決渝市四十餘紗廠工人之波動，並於去年十月招致港印各地工人九十餘名，收效尙宏。爲積極開展此項工作起見，現正擬具「招致戰區技術員工學生及壯丁實施要點等案」，以爲將來大量招致人力之準備。

(3) 勞力節約——依據重慶市人力節約辦法，對渝市勞力之浪費，正嚴厲加以限制，並已於本年三月一日開始實施，預計全市人口車橋夫工役及與抗戰無關各業從業員工，在第一期被取締者，約二萬至五萬人，其餘應取締者，即將分別繼續辦理。一俟收有相當成效，然後再推行全國。其次，無業游民爲人力絕大之浪費，亟應設法節約，爰擬訂「實施無業游民強制就業計劃」，並擬督導各省市設立游民習藝所或技術訓練所，設立重慶勞動示範營，對一般失業無歸游民，予以技術上之訓練，使人人皆能從事正當職業。

(4) 勞動服務：「根據十中全會通過之國民義務勞動制度案中之各項立法原則，擬具有「國民義務勞動服務法」，一俟完成立法程序，即將付諸施行。

(三) 工資之限制

勞力工資之限制，關係國家經濟政策之推行至鉅，行政院暨國家總動員會議，對此已先後頒佈「戰時管制工資辦法」暨「限制工資實施辦法」，並通飭全國廿一省市積極奉行。至各地限制工資情形，多數省市已有工資評議會之組織，其推行態度當有相當成效。社會部勞動局為加強管制督導，限制工資起見，並經擬訂下列三項辦法：(一) 於重慶市工人服務總隊部組織工資密查團，調查市區內工資限制實況；(二) 為限制工資上漲，防止黑市，擬具「限制工資第二步辦法」，通令各省市遵辦；(三) 由社會部派督導人員十九名分赴川、陝、滇、黔、粵、桂、閩、浙、贛、湘、鄂、豫、甘、寧等十四省，督導工資限制工作。

除上述工作外，其他，為撥調工人三百名，協助嘉陵煤區運煤七千餘噸。設置勞動行政人員幹部訓練班，培養各縣勞動行政幹部。本年度並擬針對事實需要，訓練此項人員一千名。第一期已於六月開學，受訓學員一百二十名，結業後分派各地工作矣。

七、結語

綜上所述，抗戰六年以來，我國社會行政之設施，悉本諸我國社會實際情形，因應戰時需要，積極推行，其工作之大者：一曰民衆組訓之發展，二曰社會福利之倡導，三曰合作事業之推行，四曰人力動員之實施。在民衆組訓方面：注重人民團體之組訓，社會運動之推行，以期加強社會組織，轉移社會風氣；在社會福利方面：注重勞工與兒童福利，倡導社會保險與救濟，以增進社會一般福利；在合作事業方面：推展合作組織，健全合作金融，以期藉合作方式，發展國民經濟；在人力動員方面：推行義務勞動，實施勞動管制，以配合戰時需要。總之。六年以來，一切執行施，悉以三民主義爲方針，以抗戰建國綱領爲準繩，務期配合當前實際需要，以取抗戰勝利，殉成建國大業。

六年來之祖政

四四

