

# 業事會社代現

---

著哲心言



行印館書印務商

548.11  
600  
2

# 業事會社代現

著哲心言

行印館書印務商

~~00335~~

A 210534



# 朱序

復旦大學教授心哲著現代社會事業，以數十年來所經歷，均為社會救濟事業，囑為之序，謂觀言君之書，係博採近代東西研究社會事業學者的論著，與個人積年蒐討的心得所成之結晶。書中溯社會名義與事業之起源，而推論其演進之程序以迄於現代，由狹義的而推到廣義的，由枝節的而推到本源的，由理論的而歸結到事實的，雖不敏，未嘗於社會學探討研求，然於其所主張之義理與事業，則認為確切而精當，足為留心現代社會事業而發心擔當其任務者所取資。蓋此中意趣，惟曾經苦心研究或着手進行者，其感想彌為興奮。溯自民國八年以來，值北五省及黃河長江流域水旱頻仍，於辦理義賑官振之餘，輒覺拯救一時患難後，不為之圖謀永遠的生產，則所救濟者尙屬未能澈底；復感覺與其救濟於已然，不若探本窮源，而救濟於未然。是以於救濟陝西旱災之際，即與華洋義賑總會籌開涇惠渠，渠成而灌溉利興，旱災因滅。隨在西安與扶風成立兩災童教養院，院各數百名，於養育外，一教工，一教農，無論男女皆令能手自操作，又於甘肅救災後，設育幼所於河西各縣，供給衣食住，教以應有常識，近更與軍政當局地方紳商籌集基金，創辦海固隆化等縣回民生活小學，注重紡毛等工藝，培養其知識與能力，安定其生活與心志。又移黃河災區難民於黃龍山，興辦墾殖，注重保安與教育，冀成社會樂園。所幸現時下而士民樂輸，並非為求福而施捨；上而政府振災，注意於社會之救濟；此兩所不敢不日夕孜孜，勉力以赴者也。雖然，以上種種，不過對於失養失教之貧民婦孺一部分的救濟事業而已；以言社會事業，談何容易；所賴全國上下，一致努力，發揮全民之互助精神，從根本上改善社會耳。夫言論為事實之母，言君一方發抒學理，一方傳授心法；復旦社會學一系，人才輩出，皆克為言君任宣傳與實行之責，淵既延其高足弟子俞生湘文赴黃龍山擔任保育，並擬續延吳生萊、梁生業、鴻相助為理，期舉其學說與現辦事實相印證。來日此書風行全國，有心人聞風興起，合力提倡，社會全般事業，一一皆從源頭處加上糾正；豈特增

進吾國現代社會上之幸福，即吾民族之復興，胥於此賴之矣；覽者其勿河漢斯言。

民國二十九年六月山陰朱慶瀾序。

# 自序

現代社會事業一書，今已脫稿者約二十餘萬言，現值戰時，深恐稿件散失，加以友朋之勸促，雖明知其中有待修改之處頗多，亦決提早付印，以期對於我國之社會事業與社會行政，能有些微之貢獻。

社會事業一科，不僅在我國較爲新興，即在歐美諸邦，亦屬後起，歐美各國對於現代社會事業之提倡與研究，爲時亦不過三四十年，但在此短短數的十年間，進步殊爲迅速，近二十餘年來，歐美各國，尤其是美國各種社會事業之發展，社會事業教育之進步，社會事業研究機關之設立，以及此類出版刊物之增加，實使吾人有望塵莫及之感。

現代社會事業，在我國這次抗戰以前，是被忽視的一種事業，我國以往談民族復興與國家建設的，很少有人把社會事業看作一個重要的部門，殊不知社會事業的興辦與研究，爲增進社會福利，提高人民生活的一種重要工作，是以歐美先進諸邦，莫不努力倡辦各種社會事業，以期減少人民困苦，培養國家元氣。社會事業在我們的需要，已由於多年抗戰的經驗而深深的感覺到了，此點從近年來中央及地方社會行政機構的設立，各項社會事業的興辦，以及社會事業教育之漸加注意，可以窺見一斑。

不過，社會事業，千頭萬緒，加以我國人口衆多，幅員廣大，社會經濟等情形，又多與他國不同，要使今後的社會事業對於民族復興與國家建設發生更大的效果，有待改進與研討之處，當然很多，舉凡社會事業理論的闡揚，社會事業人才的培養，社會行政人事制度的樹立，工作方法的改善，研究工作的推動，以及理論與實際如何使之溝通，學校與機關怎樣取得聯繫等等，均當根據我國當前環境，參考歐美各國已有成規，作進一步之探討與改善。著者希能於此籍中，略爲闡述此中要義。惟著者十餘年來對於社會事業雖然稍加涉獵，而該科範圍廣泛，關係重要，心得殊渺，加以個人見聞有限，目前收集材料又頗困難，不妥與疏忽之處，定所難免。

倘希海內賢達，多予匡正爲幸。

本書之得以完成，有賴於友朋之協助與鼓勵者實多，孫本文先生，吳景超先生，范定九先生，吳文藻先生，吳澤霖先生，謝徵孚先生，王政先生，楊開道先生，簡貫三先生，對於本書的設計，均有所建議。朱約庵先生曾閱社會事業人才的訓練一編，並有所指正。葛三立先生曾代校閱全書之一部。陳定園先生對於日本的社會事業一節幫助不少。柯象峯先生，龍冠海先生，傅尙霖先生，張鴻鈞先生，毛起鵠先生，何德鶴先生，陳文儒先生亦給予著者不少的助力。陳鐵生先生，潘小蓁先生，宋哲夫先生，王理成先生，陳烈先生供給我國社會事業機關史料頗多。于廣林先生代爲繕寫全書之一部。皆應於本書付梓之日，聊申謝意。

社會部部长谷正綱先生，前國立復旦大學校長吳南軒先生，現任國立復旦大學校長章益先生，美國南加州大學社會事業學院院長兼社會學系主任鮑格達（Bogartus, E. S.）先生，給予著者不少的鼓勵與襄助，得使本書克以完成問世，尤其銘感難忘。民國二十九年夏，朱慶瀾先生在北碚寄住，因得有機緣與之常相過從，曾將該書初稿，請其指示，並蒙親自書序，私衷感激，匪可言喻，今本書草率完成，而朱先生業已去世，未獲親睹，緬懷先進，誠不勝感慨繫之。

中華民國三十二年六月一日言心哲序於北碚國立復旦大學社會研究室

# 目錄

朱序

自序

第一編 現代社會事業綱要

第一章	社會事業的意義	一
第二章	社會事業與社會行政	九
第三章	社會事業與慈善事業的區別	一三
第四章	社會學與社會事業的區別及其關係	一七
第五章	社會事業的功用	二三
第六章	社會事業的目的及其方法	二八
第七章	社會事業的範圍及其分類	三五
第八章	社會事業在我國的需要	五二
第九章	社會事業所受的責難及吾人的解答	五七
附社會事業普通參考書目		六一

第二編 各國社會事業概況

引言

目錄

引言	六三
目錄	六三

第一章	英國社會事業的起源及其發展概況	六四
第二章	美國社會事業的起源及其發展概況	七三
第三章	德國社會事業的起源及其發展概況	九二
第四章	法國社會事業的起源及其發展概況	一〇二
第五章	蘇聯社會事業的起源及其發展概況	一一〇
第六章	日本社會事業的起源及其發展概況	一一九
第七章	我國社會事業的起源及其發展概況	一四二
總結		一九二

附本編參考資料目錄	一九五
-----------	-----

### 第二編 社會事業人才的訓練 一九七

第一章	社會事業人才訓練的重要	一九七
第二章	社會事業人才訓練的歷史	一九九
第三章	社會事業人才訓練的目標	二一九
第四章	社會事業人才的種類	二二二
第五章	社會事業人才訓練的方法	二二八
第六章	結論	二五八
附本編參考書目		二六二

### 第四編 社會個案工作 二六七



第一章	社會個案工作的意義及其特質	二六七
第二章	社會個案工作的起源及其發展	二七〇
第三章	社會個案工作的範圍及其種類	二七三
第四章	社會個案工作的目的及其方法	二七六
第五章	社會個案工作人員的訓練	二九四
第六章	社會個案工作在社會服務方面的應用	二九五
第七章	社會個案工作的評價	二九九
	附社會個案工作參考文獻目錄	三〇一

第五編 社會團體工作……………二〇五

第一章	社會團體工作的意義及其特質	三〇五
第二章	社會團體工作的起源及其發展	三〇九
第三章	社會團體工作的目的	三一〇
第四章	社會團體工作的種類	三一三
第五章	社會團體工作的原則與方法	三一六
第六章	社會團體工作人員的訓練	三二五
第七章	社會團體工作的評價	三二六
	附社會團體工作參考文獻目錄	三二八

第六編 社區服務工作……………三三一

第一章 社區服務工作的意義及其特質	三三一
第二章 社區服務工作的起源及其發展	三三四
第三章 社區服務工作的內容及其種類	三四五
第四章 社區服務工作的原則及其方法	三六〇
第五章 社區服務工作的評價	三六四
附社區服務工作參考文獻目錄	三六七
附錄 社會事業參考資料目錄	三六九

# 現代社會事業

## 第一編 現代社會事業綱要

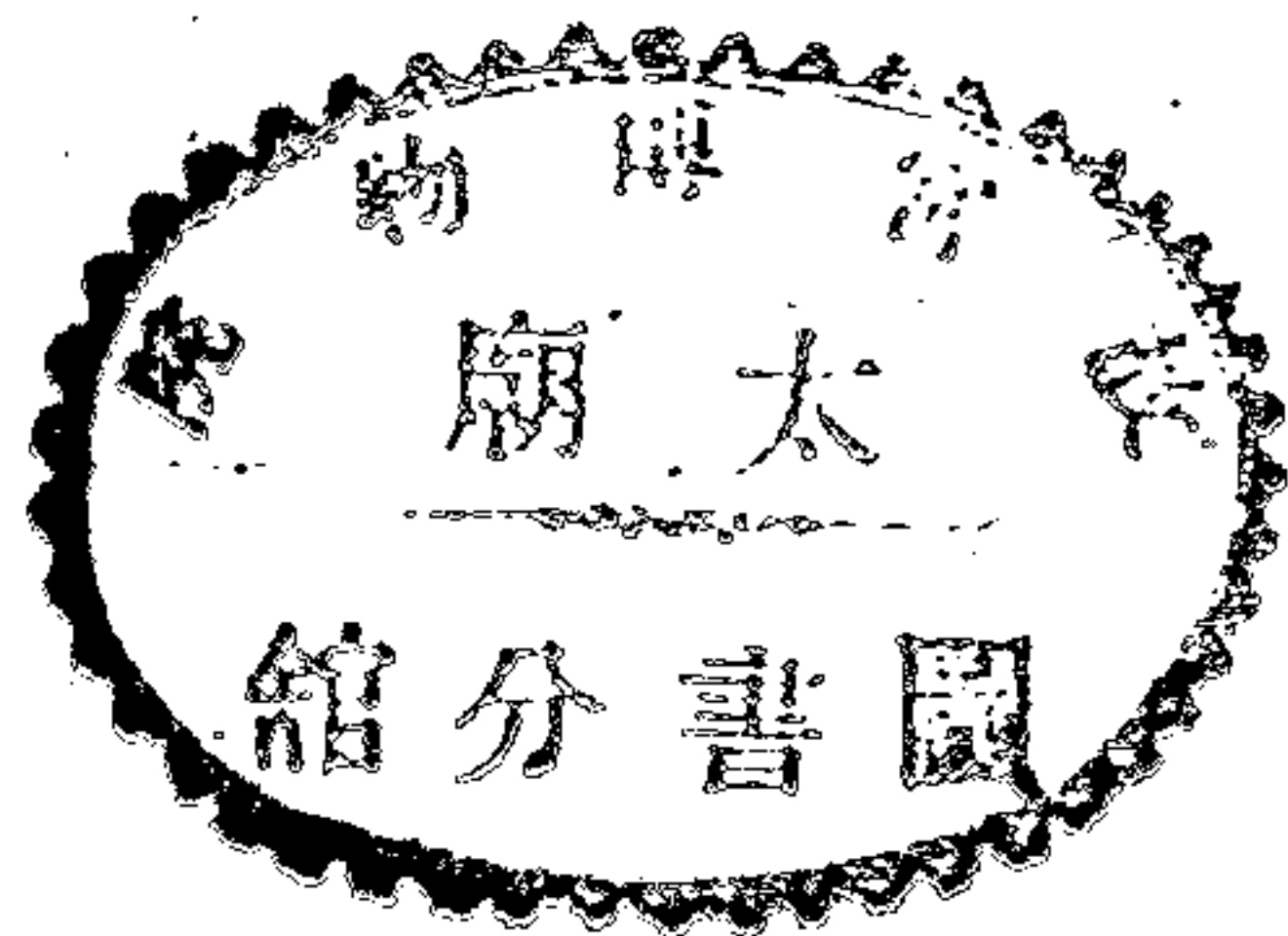
### 第一章 社會事業的意義

社會事業 (Social Work) 這個名稱，究竟起自何時？社會事業是什麼？直到現在，社會事業有沒有確切的定義？社會事業與社會行政有什麼區別？社會事業與慈善事業有什麼不同？社會學與社會事業有什麼相互的貢獻？社會事業的功用安在？社會事業的目的及其方法又是怎樣？社會事業的範圍及其種類，究應包括一些什麼？社會事業所受的責難是什麼，以及吾人的解答又是怎樣？……這些都是我們研究社會事業的人首先應當注意的問題。本編的目的，即在對於上述各種問題，來試作一個簡要的答復或說明。

#### 第一節 社會事業名稱的由來

在人類社會史上早已就有互助事業，救濟事業，或慈善事業，但是社會事業這個名稱，直到二十世紀才開始通用，雖然在一八六〇年時即有這類事業的活動。（註一）在十九世紀以前，也有所謂「社會改造」，「慈善事業」或救濟院、孤兒院、老人院、瘋人院一類的慈善機關，但是還沒有一個集合的名詞，概括現今之所謂社會事業。據美國社會事業專家狄萬 (Devine, E. T.) 的考證，社會事業這個名稱，直到一九〇四年或一九〇五

註一 Klein, Philip, General Discussion of Social Work, The Encyclopaedia of The Social Sciences, Vol. 14, P. 165.



年，始為一般人所通用。（註二）狄氏的考證，當然是指美國而言。美國而外，據說，德國以一九〇二年為社會事業成立之年，但德國在一八九六年的時候，已經有人使用社會事業這名詞。（註三）不過社會事業這個名詞，究竟創始於何人與何年，是很難說的一件事體。（註四）本來，社會事業係淵源於慈善事業，後由慈善事業漸進而成為社會救濟事業，再從社會救濟事業，發展到積極的福利事業，終乃形成為現代的社會事業，因時代的演進，思潮的改變，其意義與內容，雖有多少的不同，而社會事業這個名稱，則早已確立矣。

## 第二節 社會事業名詞的詮釋

社會事業 (Social Work) 有譯為社會工作者，有稱為社會服務 (Social Service) 者，有稱為社會福利 (Social Welfare)。公共福利 (Public Welfare)，社會行政 (Social Administration) 社會事業行政，(Social Work Administration) 或社會服務行政 (Social Service Administration) 者，名稱雖異，而目的實同，即皆為人民謀福利是也。此類名詞，在歐美各國雖亦不甚劃一，但沿用社會事業 (Social Work) 者較多。本書之所以採用社會事業一詞，亦正以其應用較為普遍，且能包括各種社會服務事業故也。今試詮釋於次：

第一、社會事業一詞，似已為一般人所習用。我國以往關於此類著作雖不甚多，而亦有數種可述者，例如李劍華氏所著之社會事業（註五）李世勛氏所著之社會事業（註六）郝森煥所著之社會事業大綱（註七）省稱社會事

註一 Devine, F. T., Social Work. Pp. 15-16.

註二 李劍華著 社會事業第一頁

註三 Macadam, E., The Equipment of The Social Workers, p.

註四 李劍華 社會事業 世界書局出版

註五 李世勛 社會事業 上海中華社會事業研究會出版

註六 郝森煥 社會事業大綱 博聞社印 民國二十年

業。

在國內各大醫院中設有社會服務一部者頗多，例如前上海之中山醫院，上海之中國紅十字會第一醫院，南京之鼓樓醫院，重慶之寬仁醫院及前北平之協和醫院等是，其中以北平之協和醫院辦理較有成績，該院之社會服務組織係於一九二一年成立，始稱社會服務部，大約在十餘年前改稱社會事業部。（註八）他如以往及現在國內各種雜誌報章所刊載關於此類之論文及記載，沿用社會事業者亦較多。（註九）

社會事業學校之開設，以美國為較多，此類學校或學系之名稱，有稱社會服務行政者（例如芝加哥大學 University of Chicago 即為 Social Service Administration），有稱公共福利行政者（例如路易西案挪州立大學 Louisiana State University 即為 Public Welfare Administration），有稱社會行政者（例如愛阿瓦州立大學 Iowa State University 即為 Social Administration），有稱社會事業者（例如紐約社會事業學校 New York School of Social Work），但就美國全國而論，仍以稱社會事業者為最多。依據美國一九四一年出版之社會事業年鑑註八 見吳鐸 北平協和社會事業部個案的分析 社會科學雜誌二卷一期北平社會調查所出版，民國二十年三月，民國二十六年春，作者於搜集北平協和醫院社會事業部之資料中，得悉該部仍稱社會事業部。

註九：

（一）雜誌論文方面例如：

- 一、錢振亞 日本社會事業之概況 社會學刊二卷三期 中國社會學社編輯 世界書局發行
- 二、許仕廉 考察蘇聯社會事業雜誌 社會學刊 三卷四期
- 三、孫本文 各國社會事業概況 時代精神 四卷一期 重慶獨立出版社發行
- 四、言心哲 抗建期中社會事業實施的方針及步驟 時代精神 三卷四期
- 五、浦乃鈞輯 蘇聯之社會事業 時代精神 三卷四期

（二）報章上之論文及消息沿用社會事業一名詞者甚為普遍，茲因篇幅所限，不及備述。

所載關於美國四十一個專門訓練社會事業人才之學校或學系一覽，（註十）其中稱社會福利者一校，稱社會服務行政者一校，稱社會服務者三校，稱社會行政者三校，稱公共福利行政者一校，稱應用社會科學者二校，稱社會科學者一校，稱社會經濟及社會研究者一校，其餘之二十七校，皆稱社會事業。由此可見，社會事業一名詞，在美國採用較為普遍。

第二、社會事業之意義，在我國習用上雖似稍嫌廣泛，但能包括一切慈善事業或社會救濟事業，社會福利事業，貧民救濟事業，兒童保護事業，勞工福利事業，社會保健事業，民衆娛樂事業，婦女救濟事業，犯人救濟及感化事業，精神病人服務事業，殘廢人及老年人救濟事業，社會保險，合作事業等等，凡消極的社會救濟事業與積極的社會福利事業，皆可概括於社會事業之內。Social Work 譯為社會工作，原無不可，但慈善事業與合作事業等，似亦不便歸在社會工作之內，而稱為「慈善工作」或「合作工作」。一社會服務」一詞，亦常被採用，但已不甚普遍。前北平燕京大學之 Department of Sociology and Social Work 曾譯為社會學及社會服務學系。Social Work 譯為社會工作尚可，但與社會服務之意義不同，此或因燕大成立該系較早，其時我國現代社會事業之提倡，尚在萌芽時期，應用「社會服務」，或較易於使人了解，但社會服務一名詞，除特殊情形外，已漸不甚適用，歐美各國近年出版此類之書籍及學校課程的名稱，鮮有稱社會服務者，此因社會服務似含有不受物質報酬，無條件的為人幫忙之意。此種純粹性的「社會服務」，當然與現今專門從事社會事業者不盡相同。現在歐美各國之從事社會事業者，早已視為專業，其須有物質上的報酬及專門的訓練，與其他各種職業，正復相同。

第三、為求國際上的聯絡與合作便利起見，似亦宜採用社會事業一詞。美國之社會事業年鑑 (Social Work Year Book) 社會事業人員聯合會 (The American Association of Social Workers) 社會事業宣傳會議 (Social

註十 Kurtz, Russell H., (Editor); Social Work Year Book of 1941. Pp. 176-177. Russell Sage Foundation, New York, 1941.

Work Publicity Council) 社會事業大會 (The Conference of Social Work) 社會事業學校聯合會 (The American Association of School of Social Work) 以及國際社會事業大會 (The International Conference of Social Work) 皆採用社會事業一詞。在南北美洲，社會事業一詞沿用固極普遍，即在日本，亦久已通用。日本之中央社會事業協會，社會事業年鑑，及關於此類出版書籍，幾莫不以社會事業為通用之名詞（註十一）可見社會事業這個名詞的意義與性質，在日本早已確定。總之，在國際方面，此類名詞若能劃一，於合作、交換、必利多而弊少也。

Social Work 在我國文字中譯為社會事業，似無不當，國立編譯館所編譯之社會學名詞，曾開會討論，Social Work 已多數贊成譯為社會事業矣。不過現在我國，在某種情形之下，或稱社會服務，或稱社會福利，或稱

註十一 日本出版之此類刊物，以社會事業為名者甚多，例如：

- 一、生江孝之著 社會事業綱要（本書之末，附有社會事業參考書目頗多）
- 二、海野幸德著 社會事業概論
- 三、海野幸德著 何謂社會事業
- 四、海野幸德著 社會事業要領
- 五、海野幸德著 晚近之社會事業
- 六、小河滋次郎，杵瀨義房著 本邦社會事業
- 七、中央社會事業協會編 日本社會事業年鑑
- 八、中村英雄編 最近之社會運動 第二十章 社會事業
- 九、日本內務省社會局編 本邦社會事業概要
- 十、山口正 社會事業研究
- 十一、神戶市社會課編 神戶市社會事業概況

社會行政，似均無不可，（例如現在各地所設之社會服務處，社會部之社會福利司，社會行政計劃委員會）而各種社會服務活動的統稱，則似以社會事業爲宜。

### 第三節 社會事業的定義

社會事業一科之輸入我國，爲時不久，故社會人士對於社會事業的意義尙多不能明瞭。有人以爲社會事業，就是慈善事業或救濟事業，其實並不盡然，因爲社會事業，一方面固然是慈善、救濟、感化、以及運用其他各種科學知識與方法，以補救貧窮、疾病、犯罪、失業等社會病態，一方面還要改良普迪社會生活及團體組織，以預防各種病態的產生。又有人以爲社會事業，就是一般公益或公共事業，亦屬誤解。社會事業原是在現行社會經濟制度之下，對於一般不幸分子加以扶助，以謀大眾福利的增加，但同時，亦常注意到社會生活如何改善，社會病態如何遏止，目的在使社會大眾同登於幸福安樂的境地。故僅爲一人一家或一族之利益計，固不能稱爲社會事業，即政府通常之公益行政事業，如警務、消防等事業，以及各種職業團體所主辦之事業，也不是社會事業。

一般社會人士對於社會事業之所以不大明瞭，一方面是因爲社會事業的範圍過於廣泛，一方面是因爲許多社會事業家的意見亦復各有參差，所以狄萬在其所著之社會事業一書中曾經說過：「社會事業遠不能成爲一個滿意的名稱，因其意義甚爲廣泛，所有人類社會活動的事業，似都可包括在內。就是自命爲社會事業家者，他們也沒有有一個公認的定論，各人的認識與標準，亦復不同。」（註十二）克來因（Klein, P.）亦曾謂社會事業至今還沒有一個公認的完善定義。（註十三）不過，近十餘年以來，因許多學者之努力研究，從事社會事業者之實心任

註十二 Davine E. T., *Social Work*, P. 19.

註十三 Klein Philip, *General Discussion of Social Work. The Encyclopaedia of the Social Sciences*; Vol. 14,



事，意見雖偶然互有出入，範圍之廣狹，所見雖略有不同，然已漸趨一致。今就社會事業的定義，擇要敘述數種於下，以見社會事業概念之一斑。

桂應 (Queen, S. A.) 說：「社會事業是適應個人關係的藝術，這種藝術是用以協助解除個人與個人間所發生的各種困難的。例如本籍與客民的關係，僱主與僱工的關係，學校與家庭關係的調整，都要藉助於社會事業。」(註十四)

霍爾伯 (Halbert, L. A.) 說：「依照科學的標準，社會事業是在人類幸福關係之下，產生，變更或適應社會組織及行動的事業。」(註十五)

司外尼次 (Schweineitz Kral De) 說：「社會事業是幫助人們解除困難的一種藝術。」(註十六)

季靈等 (Gillin, Pitmer and Colbert) 謂：「社會事業的意義是以科學方法發展，並適應人類關係的一個途徑，使個人及社會獲得常態生活，並且鼓勵個人及社會向前進步。」(註十七)

奇烈 (Cheyney, Alices) 女士說：「社會事業似乎是包括各種有關聯的社會服務活動的統稱，事業的種類雖有不同，然皆視受救助者之需要，自願的予以扶助。從事社會事業者，對於受救助者的社會關係的改進，莫不格外注意，對於科學的知識與方法，亦常予以充分的利用。」(註十八)

由上述幾個定義看來，我們可以說，社會事業是運用現代科學的知識與方法，辦理各種社會救濟事業，以解除個人當前的痛苦及解決社會當前的問題，消極的減少各種社會病態。同時，並注意於社會生活的改進，積

註十四 Queen, S. A. Social Work in the Light of History, P. 18.

註十五 Halbert, L. A., What is Professional Social Work, PP. 24-25.

註十六 Schweiretz, Kral De, The Art of Helping People out of trouble.

註十七 Gillin, Pitmer and Colbert, Social Problems, P. 15.

註十八 The Encyclopaedia of The Social Sciences, Vol. 14, P. 166.

極的預防各種社會病態的產生。其主要目標在調整個人及社會生活的共同關係，增進大眾的福利。凡消極的社會救濟事業與積極的社會福利事業，通可包括在內。

社會事業的定義，雖略如上述，但社會事業的特徵及其意義，往往是隨着科學知識的增進而變更。（註十九）狄萬亦常謂，社會事業因為富於彈性的原故，所以社會事業的意義與範圍，日異而月不同。是以對於社會事業欲求一公認而永遠不變的定義，要大家遵守，是很不容易的一件事體。

註十九 Lundberg, Eain, Anderson and Others, Trends in American Sociology, P. 325.

## 第二章 社會事業與社會行政

社會事業的意義已如上述，那麼，社會行政又是什麼？社會事業與社會行政的性質，又有何不同之點？這正是我們現在所要討論的一個問題。社會行政一名詞，現在我國及歐美各國亦常採用。以往從事於社會事業者及對於社會事業有興趣的人，大都只知注意於直接服務（Direct Service）的節目，方法及其問題，而對於行政方面，並不大注意。那時，社會事業方面的行政工作與直接服務，似乎沒有什麼區別，也從來沒有把社會行政看作一個分別的部門。（註一）但由於現代社會事業的發展，範圍的擴大，以及社會事業機關的大量增加，於是社會行政方面乃成爲社會事業中一個迫切的問題，而有待於解決與研究之必要了。（註二）無論是消極的社會救濟事業也好，積極的社會福利事業也好，想要辦理得法，推動有效，社會行政機構的樹立，行政效率的增進，常爲極關重要的問題。一個教育機關，要把教育事業辦理得好，要注意教育行政；一個工商組織，要把工商事業處理妥善，要注意工商行政。一個社區的社會問題是多麼的普遍，社會關係是多麼的複雜，社會事業的類別，又如此之多，社會行政之重要，當亦不難想見了。現在有些國家認識社會事業與社會建設之重要，有專設社會行政機構，管理並發展一國之社會事業者。我國現在主管社會行政的機關爲社會部，隸屬於行政院，實際說來，社會部即等於社會行政部。在表面上看來，社會行政係由國家來執行，政府設立之社會事業主管機關爲社會行政機關，社會行政多賴國家辦理，但實際上，私人所舉辦之社會事業機關，亦當認識社會行政原理與方法之重要，社會事業的推動，方易收美滿之效果。社會行政，顧名思義，似偏重於實際的執行方面，社會事業，一方面要注重實際工作的推動；一方面也得要有理論的基礎，現代社會事業，理應雙方並重。注重行政方面的課程，可稱社會行政，或社會機關行政，或社會事業行政，或公共福利行政。由於現代社會問題的複雜，

註一 Dunham, A., "Administration of Social Agencies", Social Work Year Book 1941, P. 20.

註二 美國 Street, Ellwood, Social Work Administration, Chap. I, The Importance of Administration, pp. 1-4.

社會事業範圍的擴大，此類課程在社會事業學校或學系中，當亦屬重要。

我們平常一談「行政」二字，很容易使我們聯想到政治學，因為行政學或行政管理學是政治學中一個部門，是以在大學政治學系的課程中每有行政學一科之設立，專門討論政府組織之活動與效用及其管理。（註三）行政一詞在行政學上的解釋，為「人」與「物」的管理。政府機關為完成其任務，執行其政策，自有賴於「人與物」。政府機關行政效率之能否提高，全視對於人與物之管理是否得當以為斷。社會行政在性質、技術、及哲學方面與普通行政容有許多不同之點，但如機關的組織，人事行政，事務管理，以及經費等問題亦頗多雷同之處。因此，以往有若干社會行政的資料或文獻，是從較廣泛的普通行政學一科參考而來的，（註四）這是因為社會行政在性質與內容上雖與其他行政有些不同，而在執行上或推動某種社會事業時，也是離不開人與物的，所以人與物的管理，在社會行政方面，也很重要。不過，在社會行政的整個領域中，無疑的，有些活動，例如書記工作及物品採購之類，是屬於例行的工作，但在其他方面，社會行政在現代社會事業先進的國家，已日益專業化，例如執行、監督、組織與視導等工作，都需要明確的透視，深刻的研究，專門的技術與有創造表現的貢獻，才能做得好，此在現代社會行政的專門工作上隨時可以發現的。從許多方面看來，社會行政確是需要專業化的。（註五）從專業的立場說來，一種專門的行政人才，只能擔任他所熟悉行政工作，因為在不同的行政園地，必須運用不同的行政的原理與技術，例如軍事、教育、商業、工業、交通等，莫不各有其行政上的原理及專門技術的，社會行政既被視為一個專門部門，當亦不在例外。

現代社會事業之重視行政，實非無故。社會事業之日漸推廣，組織日漸擴大，管理日形複雜，從事此類工作者乃不容不研究其是非。加之，社會學與社會事業的知識，日漸滲入於社會行政之內，使社會行政管理

註三 張金鑾著 行政學之理論與實際 第二頁

註四 Dunham, Arthur, "Administration of Social Agencies", Social Work Year Book of 1941, P. 20.

註五 桑恩 Simey, T. S., Social Administration, Pp. 13-14.

論的基礎，日益豐富。(註六)事實給予吾人許多的證明，社會行政問題的科學研究及行政技術，已隨社會事業的發達及社會行政家經驗的增加而日有進展，此種發展情形，從近代關於此類出版之書籍及定期刊物方面，可以概見一斑。

在美國一九一〇年時，即有這類書籍出現，例如墨克林所編之小城市慈善會社的組成（註七）及舍非爾的慈善領導者（註八）為關於社會行政方面較早之文獻。至一九一四年，美國有一個社會事業學校曾設有社會事業行政的課程。（註九）但是，那時關於此類較好的參考書籍及論文，仍極缺乏，擔任教授這類課程者，乃不得不利用與有關的各項文獻，如政府行政，商業行政一類的資料。當該科發展的初期，行政方面的會議記錄，及個案資料，亦被用作行政方面的題材。自一九二〇年以後社會行政漸引起若干學者的注意與研究，因而產生了許多此類良好參考書籍。（註十）同時，在雜誌上亦有許多關於此類論文的發表。（註十一）其中有不少資料是針對

註六 同上 Preface and Introduction.

註七 Melean, Francis H., *The Formation of Charity Organization Societies in Smaller Cities*, 1910.

註八 Sheffield, Ada E. *The Charity Director: A Brief Study of His Responsibilities*, 1913. 以上兩書為美國 Russell Sage Foundation 所出版。

註九 KutzR. H., (Editor) *Social Work Year Book of 1941*. P. 21.

註十 同上

1. Street, Ellwood, *Social Work Administration*, 1931.
2. Street, Ellwood, *Public Welfare Administration*, 1940.
3. Atwater, P., *Problems of Administration in Social Work*, 1940.
4. Stevenson, M., *Public Welfare Administration*, 1937.
5. White, L. P., *Introduction to the Study of Public Administration*.
6. White R. C., *Administration of Public Welfare*, 1940.
7. Simey, T. S., *Principles of Social Administration*, 1937.

註十一 同上

1. *Social Forces Quarterly*, The University of North Carolina Press, Baltimore, U.S.A.
2. *American Journ 1 of Sociology*, Bimonthly, University of Chicago Press, Chicago, U.S.A.
3. *American Sociology Review*, Bimonthly, University of Pittsburgh, Pennsylvania, U.S.A.
4. *Sociological Review, Quarterly*, London.
5. *Sociology and Social Research*, The University of Southern California Los Angeles, U.S.A.
6. *Social Service Quarterly*, London.

社會行政實際技術方面的討論，雖然其中的材料，有時也有涉及其他方面的。

自一九三〇年經濟恐慌潮流席捲全球以後，失業救濟與貧民救濟成爲許多社會事業機關極嚴重的問題，於是社會救濟行政成爲若干國家重要行政之一，社會行政專家已被視爲促進社會福利，減少人民痛苦的主要角色。無論是站在政府的立場，或事業的觀點上，行政對於社會事業方面的功效，很少有人加以否認了。此種興趣之增加，信念之加強，以及社會行政重要性之了解，對於現代社會事業之發展，是有很大的影響的。現在歐美各國，尤其是美國，社會行政或社會事業行政一科，已視爲社會事業學校中重要課目之一，雖然關於該科之名稱，內容及重要性之程度，仍不免有參差的意見。

## 第二章 社會事業與慈善事業的區別

從歷史方面看來，社會事業雖係淵源於慈善事業，但是，現代社會事業與往日的慈善事業有許多不同之點，茲擇要申述於次：

第一、社會事業與慈善事業的區別，在於基本觀念之不同。狹義的慈善是以金錢或物品贈給窮人，救濟殘廢或扶助病者。廣義的慈善，凡是對人表示同情或予人一些實際上的援助，如介紹工作，使之獲得教育機會，也可以說是慈善。往日的慈善，無論是廣義的也好，狹義的也好，其出發點，大都係基於宗教，迷信與同情的觀念，來救濟社會上一部分的不幸分子。他們每把慈善事業視為私人的一種「恩惠」，脫離不了「憐憫」與「姑息」的概念。而且「恩惠」之有無，全出於施助者的自願，受助者並無要求之權。換句話說，慈善有如禮品，贈與不贈，或贈送之多寡，全憑個人的願意或自由，受助者固不能有所強求，他人亦不得加以干涉。往日興辦慈善事業者的動機，在「做好事」，「得善報」，「入天堂」。「修橋補路，為的是兒女的將來」。舊日慈善家，常常勸人，「當路莫栽荆棘草」，為的是「他年免掛子孫衣」。因其出發點與基本觀念的不正確，慈善事業每每僅能對於社會裏面的少數分子予以援助，援助的方法亦不外施衣施粥施材等的消極工作。現代社會事業則不然，現代社會事業的興辦，則純係基於社會國家的責任，現今之從事社會事業者，莫不站在科學的立場，屏除「報應」的觀念，對於全社會不幸分子的救助及社會生活環境的改善，認為是應盡的責任或義務，同時，受助者亦有要求救濟之權利。例如往昔之醫院與學校，多為慈善家所創設，今則多移歸地方及國家主辦，公醫及公立學校制度創立以來，人人皆有權利要求此等享受之獲得。現代國家在社會事業方面，亦有同樣的趨勢。

第二、社會事業與慈善事業的區別，在於方法上的差異。現代社會事業的舉辦，莫不利用各種科學方法，

對於一種病態的發生，莫不窮本溯源，細察因果，以爲診治之依據，此因個人狀況及其家庭歷史與夫生活環境，各有不同，故對於個人問題欲有所補救，不可不注意個別診斷，因爲必須如此，方能對症下藥，施以適宜之治療，所以社會診斷（Social Diagnosis）、社會個案工作（Social Case Work）、團體工作（Group Work）、社會調查（Social Survey）、及社會統計（Social Statistics）等，均爲社會事業方面的重要方法或工作，此種方式或工作，不僅可以供給臨時救濟的參考，且可以用爲從事預防的根據。從前之辦理慈善事業者，對於社會病態的補救，只知顧及臨時的救濟，一頭痛醫頭，一腳痛醫腳，不曾注意到個別診斷與社會調查等工作的重要。一遇病態發生，每本其一視同仁的態度，不加區別的予以救濟，故其所舉辦之事業，因其缺少科學方法，對於病態或問題的認識，多欠精確。前已言及，往日慈善事業的動機，是在「做好事」，「做好事」在許多方面，當然有時也可使個人獲得較好的適應，但是，有許多「做好事」的人，因爲沒有適當的方法，其所得結果，每與想像的希望適得其反。試觀我國舊日的慈善事業，不是施衣施材施粥，就是編製善書，廣印佛經，分送各界，以勸世化俗，或作「敬惜字紙」一類的工作。這些「善書」如太上感應編，陰騭文等，迷信的色彩極深，其中所述勸導的意義，多限於個人，而引證的事實，無非是古代忠孝節義和功罪報應一類的故事，雖然不能說這一類的工作對於個人全無益處，但其見解不深，範圍狹隘，語涉鬼神，漫無稽考，實與現代社會事業的科學精神與方法，相去甚遠。

第三、社會事業與慈善事業的區別，在於組織上的不同。現代社會事業行政機關，非常重視內部組織的健全與科學的管理，因爲有健全的組織與科學的管理，才能提高一個機關的行政效率，是以歐美先進諸邦社會事業機關的組織，無不日求嚴密，管理方面亦力求科學化與標準化。而往日的慈善事業機關，組織既不嚴密，管理亦欠周到，對於外界更少聯絡。往昔的慈善事業每係社會上少數熱心分子，感於一時的需要，任意興辦，並無整個的計劃與通盤的打算，組織與系統上多不合乎科學的原則。一種慈善事業的創辦，是否合乎社會長久的需要，會不會與他種事業發生衝突或重複，主辦者是不考慮的。熱心慈善事業之輩，每因一時的高興，發起種



種事業，成立許多機關，及至時過境遷，就沒有人負責，所以以往有許多慈善團體，興廢不定，統制無方，漫無系統，規模狹小，而於聯絡方面，更不重視。往日之慈善機關，每每各自為政，不相聯繫。現代社會事業，不僅機關的本身常有完備之組織，與其他機關亦常取得密切的聯絡，如此，方足以開事奏功，藉收「事半功倍」之效。一個機關，每因限於人力物力，有許多專門工作，不易或不能單獨舉辦，而同時，社會事業，千頭萬緒，若不與其他有關之機關聯合辦理，即無從進行。一種事業的創辦，要有組織、有系統、有聯絡，才可以避免濫施與工作重複，才可以節省經費與人力，是以現代社會事業人員與社會事業機關，莫不從事提倡各項聯絡工作，期以較少的經費與人力，收得較大的效果。

第四、社會事業與慈善事業的區別，在於對象與範圍廣狹之不同。現代社會事業以社會大眾的福利為對象，其目的在謀全體社會生活的改善與社會關係的調適，而慈善事業則往往僅以個人或極少數人為對象。換句話講，慈善事業的對象較為窄狹，而社會事業範圍則較為廣泛。從前的慈善事業，僅注意於消極的救濟，救濟以外的積極或預防工作，則毫未顧及。消極的救濟事業，固可視為社會事業之一部，但現代社會事業，不止於消極的救濟而已，現代社會事業的重要工作，在於對於各種社會病態未形成以前，能有事先的預防，以遏止病態於未然。對於社會上的不幸分子，用消極的方法來救濟他們，實出於不得已之舉，但真正的社會事業，貴能正本清源，使社會病態能有根本的解決，此正所謂「一兩之預防勝過一磅之救濟」也。因此，現代社會事業的範圍，除救濟貧民，扶助弱者以外，對於娛樂的提倡、環境的改善、公共衛生的策劃、兒童福利的鼓吹、社會立法的推行、以及社會調查的舉辦等，莫不惟力是視，日益擴大其活動與範圍。

第五、社會事業與慈善事業之區別，在於工作人員的訓練與知識的不同。在現代社會事業發達的國家，社會事業早已視為一種專門職業，從事斯業者，莫不專心致志，以期於成，是以歐美先進各國多設有社會事業教育機關，以訓練此類人才。此因各種社會病態的救濟與預防，社會生活環境的改善，社會關係的調適，須有種種新的科學知識與方法，方能應付得法，故非研究有素，深通各科，對於社會問題與社會病態，就難有透澈的

認識與切實的補救。誠以各種事業莫不各有其特殊的狀況，社會事業的範圍廣泛，內容亦甚複雜，惟有聚精會神，埋頭苦幹之專家，朝夕不懈，繼續不斷的努力運用其所習得之知識與方法，從事實行與研究，方克明悉其中底蘊。但往日社會對於舉辦慈善事業者的見解則不盡然。他們的看法，以為慈善事業，只要具有開心開力，好心好意來「做好事」的人，誰都能辦。「好事」只要有錢，誰都能作。從前掌管慈善事業者，大都係擁有資產，熱心公益之輩，而且在社會上是很有地位的人，他們常以其餘力從事慈善事業，純屬義務性質，不受酬勞的。他們對於所經辦之事業，熱心或許綽綽有餘，能力則常嫌其不足。這是因為，一方面是因為他們沒有受過這類的專門訓練，科學方法與知識自難具備，認識亦復有不同；另一方面，因其係以餘力從事，不能用全副精神，經管其所舉辦之事業，所以每每有始無終，或時作時輟，故結果常不能令人滿意。現在我國社會的一般人士，對於社會事業，依然未能完全改變這類的傳統觀念，仍以為社會事業，只要有錢，誰都能辦，但是，現代社會事業，不是他們所想像的那樣簡單，非有專門的訓練與專門的知識是不易於了解社會的實際情形，應付複雜的社會環境及補救社會病態的。

## 第四章 社會學與社會事業的區別及其關係

我國因為社會科學落後，時人對於社會學固不免有種種誤解，（不是誤以社會學與社會主義相混，就是誤認社會學為一種唯物史觀）（註一）就是對於社會事業也有各種不同的看法，此點在上面已經提到。社會學與社會事業有何不同？其相互關係又是怎樣？也是不大留意的。

依照社會學家，如柯萊（Cooley, C. H.）等的意見，均以爲社會學與社會事業的主要區別，就是，社會學是科學（Science），或社會科學（Social Science），而社會事業則爲社會藝術（Social Art）。社會學既是科學或社會科學，社會事業既是社會藝術，那麼，我們若要知道社會學與社會事業的區別及其關係，就應先明瞭社會學及社會科學的性質；要明瞭社會學及社會科學的性質；就應先明瞭科學及藝術的性質。

關於科學與藝術的性質，依照柯萊的意見，藝術比較廣泛遠大，切近人格人性，而科學的路徑比較窄狹，可與人格分開。科學是狹小的，藝術是廣大的，科學是部分的分析，而藝術則多屬於整個的描述，科學是專門的，而藝術是大衆的。

麥其維在其所著社會學對於社會事業的貢獻一書中，亦首先說明社會學是科學，社會事業是社會藝術，其次說明科學與藝術區別。他說：「藝術是要支配對象，科學是要了解對象；藝術注重個體，科學注重原則；藝術活動由於內心之感召，不自理論之推斷；科學的功用在說明達到目的之手段，不在實際之行動，科學的自身是抽象的，藝術的自身是衝動的，必須兩者相互爲用，分途並進，才能相輔相成，殊途而同歸。」（註二）科學和藝術，無分高下，不可偏重，對於人類社會有同樣的貢獻。兩者並不相反，而實相成，並須相互爲

註一 孫本文著 社會學原理 第六三一頁。

註二 MacIver, R. M. 'The Contribution of Sociology to Social Work,' Chap. I

用，分道揚鑣，才能開事奏功，貫通無阻。例如繪畫原屬一種藝術，然而說到繪畫的技術，則屬於科學的範圍了。又如研究地質學，工程學等，原屬科學，然而談到測量和描寫的藝術，也是不能缺少。這樣一來，我們研究一門學科，已不知不覺的雙管齊下，同時採用科學和藝術了。

自十九世紀各種自然科學及二十世紀各種社會科學蓬勃的發展以來，一切學問莫不先後脫離了玄學的色彩，換上新的科學方式，社會學也在這時候應運而生，然而至今仍有人懷疑，社會學究竟是不是科學？

往日之所謂科學，係專指物理、化學、生物、天文、地質等自然科學而言，所謂科學家亦係指研究上述各種自然科學之專家而言，至於社會科學如政治、經濟、社會諸科，並未被視為科學，如此所謂科學，含義未免太狹，實際言之，知識之能成爲科學與否，不在研究的對象，而在研究的方法，英人湯末生(Thomson J. A.)謂：「科學的目的，在用最精確、最簡單、最完全而可證驗的方法，來說明經驗的客觀事實。」(註三)又云：「科學以人所能知之宇宙作研究題目，既研究物理，復研究心理，既研究自然，復研究人間。」(註四)英人皮邇遜(Pearson, K.)亦謂：「科學之系統，僅在其所用之方法，而不在材料，人能區分事實種類，發現相互關係，厘定先後次序，即稱爲科學家。」又云：「科學的範圍是無限制的，科學的材料是無止境的，凡自然現象，社會生活，一切發展的史跡與現狀，無不可爲科學的材料。」(註五)由此可知，科學二字，較往昔之所視者，已甚廣泛複雜，科學之所以成爲科學乃在方法，而不在對象，凡用合理的方法所取得之系統而可證驗的知識，不論其屬於自然現象或社會現象，均得謂之科學，由此看來，社會科學之爲科學，是沒有問題的。

社會科學之能視爲科學，已如上述，那末，社會學究竟是不是科學呢？社會學在成立之初，能否視爲一種科學，固有人懷疑，即在今日，因爲社會學範圍的廣泛，能否成爲一種專門科學或社會科學，仍不免有人

註三 Thomson, J. A., Introduction to Science.

註四 同上

註五 Pearson, K., Grammar of Science, Chap. I.

懷疑。我們已經知道，社會科學之所以能被視為科學，以其能應用論理學上的方法、歸納、演繹、分析、歸類、比較、綜合之以求得有系統組織而可證驗的正確知識。社會方面的種種現象，人類的一切行爲，無在不能歸納、演繹、分析、歸類、比較、綜合之以求得有系統組織而可證驗的正確知識。所以「社會學」的任務，是在研究人類的社會行爲。人類的社會行爲，自然可以分類、比較、分析、綜合、以組織而成有系統可證驗的知識。所以社會學亦是一種科學，他的科學性質，正與物理學、化學、生物學等沒有區別。」（註六）社會學者過去所做的工作，莫不是向有系統組織而可證驗的正確知識的途中邁進，如果仍是懷疑他不是科學或社會科學，則不但明瞭科學的意義，且不明瞭社會科學的性質。

關於社會學與社會事業的區別及其關係，麥其維（Maciver）曾作下列之解釋，（註七）他說：「社會學是研究社會關係的，社會事業是幫助個人在特定的社會環境以內解除失調現象的。社會事業人員若不僅是例行的技師，必須隨時有進展的人格，他一方面要有經驗，一方面要有自己的哲學。欲使他自己的哲學不是幻想，或他自己的經驗不太狹隘，均有賴於社會學。因為社會學可有二種貢獻：一種是指示正確的方面，使社會事業人員，超過當時當地的「個案」範圍，得到較為廣大的認識，認識各種社會潛能與條件；一種是將特殊研究交給社會事業人員採納，是即是，非即非，完全客觀，蓋科學好像站在世界以外，無所動於中，不像藝術站在世界以內，希圖改造世界。」……「現在對於社會事業的見解，仍然逃不出兩種傳統的假定，以為社會事業是「好心作好事」或則只是濟貧，濟貧只要有錢即能辦到。好事誰都知道是甚麼，不管是爲己或者是爲人。可是現在的社會事業，已包括娛樂與社會病理等需要專門知識的工作，不是原來所想像的那樣簡單，也不是誰都會幹。社會事業已不只是慈善事業，已與慈悲爲懷的組織分家，何況濟貧工作大半歸到政府行政範圍，已經用不着慈

註六 孫本文著 社會學原理 第二十七頁。

註七 Maciver, R. M. The Contribution of Sociology to Social Work.

李安宅 社會學對於社會事業的貢獻 天津 大公報 民國二十二年五月三日。

日的慈善機關了。在這種局面之下，社會事業人員要靠有專門知識來擔當專門職務，非復如昔日之徒有閒心開力者的自動活動所能爲力。不過事實是這樣，傳統的觀念，至今還沒有澈底的改變。所以社會事業必須提高訓練程度，獲得專業地位，有如醫生，工程師一樣。不然，報酬既不甚高，社會評價又不公平，一定要影響他們所從事的工作，不易得到人們信仰而底於成功。」

麥氏最後討論社會事業對於社會學的貢獻他說：「第一、社會事業因爲實際上常遇到種種的社會環境，可以幫助社會學劃分社會環境的種類。第二、社會事業因爲追究每件個案的社會環境，不但知道社會團結與分離兩種勢力的趨向，同時，也能知道彼此運行的狀況，這可以幫助社會學研究人類團體生活的過程。第三、任何社會事業都是根據工作的假定來解決個人問題，所以任何社會事業都是一種試驗，因爲社會事業是試驗，所以能夠幫助社會學了解社會因果律。」……「談到社會因果律的關係，社會事業人員在任何境地之下都要研究四方面：一是一般的社會背景，即基本的社會因素與經濟因素等；二是個別的社會背景，即個案的生活狀況或個案所代表的團體類型所有的背景；三是個案在特定的團體生活以內所受的人格影響；四是個別的失調所有的當前問題。」大體言之，社會事業似爲社會學原理的直接應用。社會學理論的進步，固可予社會事業很多的幫助，而由社會事業所得的各種的人類經驗，亦曾予社會學不少的貢獻。又據蒲色德（Bossard）的看法，社會事業的目的不外兩種，一爲協助個人，團體或階級調適於環境；二爲圖謀環境的適當改變，爲求達到上述兩種目的，均須有賴於社會學原理的協助。（註八）蒲氏以爲，社會學對於社會事業的貢獻計有下列幾點：（一）社會學上的各種概念，可以供作研究人類實際問題的參考；（二）社會學的原理對於個人及社會行爲的問題，有些新的發見，可供社會事業的應用；（三）社會學上的社會全體有機關係說，可作社會事業人員一種有用的觀點；（四）社會學可以表達社會事業推進的可能性，何者可用人力改造，而何者不能；（五）社會學規定許

註八 Bossard, "The Functions and Limits of Social Work as viewed by a Sociologists"-in Berna d's Field and Methods of Sociology, 1934.

多標準，可供社會診斷及社會處理的用途；（六）社會學可供社會事業人員一種有用的社會哲學。基於上述幾種原因，現代社會事業，幾莫不以社會學為基本的知識。

從歷史方面看來，社會事業的發展，最初雖則未受社會學若何的影響，社會學與社會事業淵源雖則亦有不同，而就過去一世紀以來之發展情形看來，兩者確有相互依賴的關係。試就美國社會科學社（*American Social Science Association*）全國社會事業大會（*National Conference of Social Work*），以及美國社會學社（*American Sociological Society*）三個團體的情形，加以考察，社會學與社會事業，不僅有相互依賴的關係，而且有共同的興趣和活動。一八七九年美國社會科學社開會時有社會事業討論組的設立，而社會學的名稱，直到一八八六年始在美國流行，所以二者的關係，祇能說到一八八六年才正式開始。兩者關係的密切，可從上述幾種學術團體會員之相互參加情形，略見一斑。社會學社的會員，有許多參加全國社會事業大會，全國社會事業大會中的會員，同時亦有許多參加美國社會學社。（註九）社會學與社會事業乃係一種學術兩方面，所以社會事業家亦往往有被稱為應用的社會學家或社會技師（*Social Engineer*）的。在美國一八九四年至一九〇五年間社會學與社會事業運動似極有關，而在本世紀之最初二十年間，二者之關係，並不顯得怎樣密切，這是因為當時美國的社會學家與社會事業家意見紛歧，甚至彼此互相攻擊。社會學家以為從事社會事業之人員，終日忙於救濟事業，無暇顧及高深訓練，對於經辦之事業，祇知其然而不知其所以然，其所搜得之材料每不能作為社會研究的資料，而從事社會事業者，亦常以為社會學家，祇知崇尚論理，專事空談，無補於實際，直到後來，雙方都感到，理論與事實，實有融會貫通，互相調劑之必要，現今美國社會學界與社會事業界莫不有密切的聯繫，全國社會事業大會開會時，分組討論社會學，社會學社開會時，亦分組討論社會事業。訓練社會事業人才之機關，幾莫不與大學之社會學系合作，或附屬於大學之社會學系。從此可知，社會學與社會事業之關係，是何等密切。

註九 Klein E. E. *The Relations of Sociology and Social Work*, *Social Forces* Vol. IX No. 4.

總而言之，社會學是着重於原理的指示，而社會事業則注意於實用方面。因此有人將社會事業稱為應用社會學（Applied Sociology），不僅理論與實際應雙方並顧，而且要有密切的聯繫。僅重理論而不顧實用，容易成為「空話」，偏重實用而無理論的根據，容易使人「盲動」，所以二者不可偏廢。



## 第五章 社會事業的功用

現代社會事業的功用頗多，茲就個人見解所及，擇其較著者分述於下：

第一、社會事業可以促進社會進步。社會進步的意義，從來社會學者的解釋，各有不同。華德（Ward）認為「凡可以增加人類幸福就是進步。」（註一）愷史（Case, C. M.）以為，「社會進步，就是社會生活全盤的改善。」（註二）蒲希（Bushee, F. A.）則謂：「普通所謂進步，意即趨向着唯一的理想，此種理想，包含一種最後增加幸福的意思。」（註三）霍伯浩（Hobhouse, L. T.）謂：「社會進步就是社會生活中關於人類附以價值的特質的發展。」（註四）霍氏所謂人類價值，也就是指人類幸福而言。愛爾華（Elkwood, C. A.）謂：「社會進步含有改良人類生活狀況的意義。」（註五）歸納言之，社會大眾的生活有了改善，大眾的幸福有了增加，才算是社會進步。但是，大眾的生活如何方能改善，大眾的幸福如何方能增進，其中有一前提，即羣衆的利益必須調和，團體與團體間的衝突不致發生，才能使社會有現時的安寧與前進的能力。社會事業主要目標，即在改善大眾的生活，增進大眾的幸福，調和羣衆的利益，減少團體的衝突，使社會能有現時的安寧與前進的能力。總理在民生主義中亦曾昭示我們：「社會之所以進步，是因羣衆利益相調和，不是羣衆利益相衝突。」社會事業的目的，亦不外此。但是，我們也須知道，社會演化，必有許多變遷，一有變遷，定有許多人不能

註一 Ward, L. F. *Dynamic Sociology*. Pp. 174-177.

註二 Case, C. M. *Social Process and Human Progress*. Chap. I.

註三 Bushee, F. A. *Principle of Sociology*, p. 9.

註四 Hobhouse, L. T. *Social Evolution and Political Theory*. Pp. 8-12.

註五 Elkwood, C. A. *Psychology of Human Society*. Chap. 14

適應複雜的社會環境而致失調，此因人之資質不同，環境各異，在社會變遷的時候，有的幸而前進成功；有的不幸而落後、失敗，乃一種當然的結果。社會對於這些不幸分子，若不加以扶助、解救，勢必形成種種社會病態，有礙社會進步。在這個時候，社會事業人員常與這些不幸分子相接觸，認識其嚴重及危險的程度，自較一般人為深刻，故無時滿意於社會現狀，無時不想有所改革，解救或處理之。這些改革，解救或處理的工作，就是社會事業人員的任務，所以他們常常創辦各種社會事業機關，發起種種社會運動，以謀補救社會病態，促進社會進步。

第二、社會事業可以謀達社會公道，社會公道為社會革命最後的目的，各種主義幾莫不以此相號召。總理畢生從事革命，亦屢以「天下為公」的原則，昭示吾人。英儒霍伯浩（Hobhouse）討論社會公道與合理之善（The Rational Good）大都與「天下為公」之精神照合。（註六）社會事業係在原有社會制度之下，以和緩的方法，來謀達社會公道。何以需要社會公道？因為在現行社會經濟制度之下，富者愈富，貧者愈貧。富者何以愈富？因為有適宜的環境，良好的機會，美滿的家庭，合宜的教育，相當的職業，以及其他種種較好的際遇，所以能為富人或好人。貧者何以愈貧？亦不外環境惡劣，機會難得，不能有良好之家庭與教育，結果，只得變為窮人或壞人。此並非全由於個人本質之不同，實多由於機會之不均等有以致之。一個社會裏面，若是富者愈富，貧者益貧，社會問題及社會病態必因之而更增多。為避免社會畸形的發展，與消除社會病態起見，故當舉辦各項社會事業，促進機會均等，以謀達社會公道，社會公道與人生應有的權利是隨時代與環境而改變的，例如十八世紀人民之參政權利，十九世紀之婦女參政權利，以及二十世紀兒童應享之各種權利，在從前並未視為分所應有，後因有少數識見深遠之先覺，加以鼓吹、宣傳，終認為非如此，不足以言社會公道。社會事業家鑒於社會事業之繁多與社會病態之增加，多由於社會缺乏公道，機會之不均等，故特提倡人生應有的種種權利，如教育、衛生、娛樂、住所、以及犯人之合理待遇，貧民之救濟等權利，以謀社會公道之申張。

註六 Hobhouse, L. F. 著有社會公道要論（The Elements of Social Justice）及合理之善（The Rational Good）等書。

第三、社會事業能令人樹立推己及人與仁民愛物的社會哲學。凡屬人類都應相親相愛，濟困扶危，以達到共存共榮的目的。試觀現代文明國家，不僅對於人類的愛護，在法律上有各項的規定，就是對於普通動物的保護，也有種種的組織。此種制度的影響，近則可以防止虐待或殘殺動物的行爲，遠則可以養成仁民愛物的心理，以消弭人類弱肉強食之禍患。但自實際情形看來，人類社會到處充滿了矛盾現象。在人類社會中最令人難於了解的，莫過於自相殘殺。目前世界有若干國家正在從事戰爭，互相屠殺。即尚未從事戰爭之國家，亦莫不準備戰爭，直接的爲軍備擴充與改進，間接的爲一切工業交通與糧食之設備，幾莫不以戰爭爲目的。凡足以摧殘同類或同種，同胞之工具與技術，莫不精益求精，如戰爭利器中之轟炸機、坦克車、魚雷艇、大炮、毒氣、新式軍艦、秘密武器等，無不巧奪天工，精良無比，而於人類幸福之安全，則置之不顧。如果人類社會的文明與進化應以此爲目的的話，則人類社會何貴乎有此「文明」？何貴乎有此「進化」？凡此種種，吾人不能否認其爲一種嚴重的病態，如果這種病態不能設法消弭，其他許多社會病態，亦將無法解救。解救之道，必先樹立推己及人與仁民愛物的社會哲學。社會事業家要把社會事業辦理得好，一方面他固然要有他的經驗與技術；一方面他也得要有他的哲學。從事社會事業者對於人生，別人的生活，以及各階級的人的生活，應當發生濃厚的興趣。他們要能時常用豐富的社會知識與活潑的想像能力，並能設身處地的去體會別人的生活環境和心理反應。換句話說，他們須有推己及人與仁民愛物的社會哲學，才願不時獻身爲社會服務，爲人類謀幸福。

第四、社會事業可以提高人民生活程度。生活程度是指吾人生活方面實際所享受的情形。現代政治家、實業家、教育家、以及從事醫藥衛生與社會事業的人們等等，整天的在那裏聚精會神圖謀事業的發展，他們所採取的方式雖各有不同，但他們最後的目標，無非是想把一個地方或社會人民生活的實際享受，加以改善、提高，使之能臻於幸福安樂的境地，人民在幸福安樂境地之下，不僅有飯吃、有衣穿、有屋住、有事作，而且能豐衣足食，住屋能合乎現代衛生的條件；不僅有事作，而且各人能樂其職業，展其才能。更進而言之，人民不僅在物質生活方面如衣食住行等，能有相當的滿足，而且在精神方面如教育、信仰、文化等也有相當的享

受。人民的生活，必要這樣，才有意義，這也就是我們所追求的理想生活程度。影響此種理想生活程度的因素是很多的，而舉辦社會事業，以增進人民的福利，改善社會的生活，實極重要，我國一般人民的生活程度，向來就很低落，溯自抗戰以來，物價繼續高漲，人民的經濟狀況大受影響，生活的程度就一天一天的顯得更低了。為謀人民生活程度的提高，有許多的事業和方法，如富源的開發，農工商業的發展，各種生產技術的改進等等，固當注意，而興辦各種社會事業，如社會保險、勞工福利、職業介紹、社會服務、社會救濟、貧民貸款、民衆娛樂等等，大衆的生活程度，便能因之而提高。我國政府如不想為大衆謀幸福則已，要想為大衆謀幸福，各種社會事業須多多努力興辦才是。

第五、社會事業可以消弭社會亂源，培養國家元氣，增加人民對於政府之信仰。社會的治亂，國家的興衰，原因甚多，但一試考歷史上的變亂，有許多由於貧民衆多，階級鬥爭而發生。社會病態有時可為大亂之根源，「涓涓不塞，將成江河」。此類貧民與其他社會病態，若不及時予以救助，小則足以妨害地方治安，擾亂社會秩序，大則足以驅作漢奸，資人利用，是以社會事業的興辦實為我國現時及戰後要政之一。從消極方面說，社會事業可以消弭社會的亂源，減少社會上之不安；從積極方面說，社會事業可以培養國家的元氣；增加社會上的生產能力。再從政府之立場言之，當局者莫不望其人民為後盾，擁護政府，贊助政府，始終為政府之後盾。是則非賴人民對於政府有堅強之信仰不可。試就歐美各國現狀觀之，吾人認為歐美各國政府博得人民信仰之方法固多，而要以造福民衆，為其首要，其主要方式，則在提倡及興辦各種社會事業，以減少人民之痛苦，提高人民之生活程度。是以現代文明國家，不論是資本主義的國家也好，社會主義的國家也好，或實行其他主義的國家也好，莫不努力興辦各項社會事業以增進民衆福利，蓋此類事業，直接的可以減少人民的痛苦，增進大衆的福利，間接的可以消弭社會亂源，培養國家元氣，增長人民對於政府之信仰。

第六、社會事業的舉辦，可使吾人對於社會問題及社會病態有更深切之認識。現代社會事業，是運用較新的科學與方法來補救各種社會問題及社會病態的，且對於各種社會問題及社會病態的發生，莫不窮本溯源，細

察因果，以爲診治的根據，所以對於貧窮、勞工、犯罪及疾病等問題能有較深刻的認識，這種認識是解決社會問題與補救社會病態最好的南針與依據。

第七、社會事業的舉辦，可以解除個人的痛苦。天之生人雖然同具圓顛方趾，但是常因個人知識能力的不同，環境的差異，我們隨時可以看到社會上的個人，榮枯際遇，各有不同。在教育學上及社會學上有側重後天的理論，於是環境支配人生的社會思想，更多一重的根據。個人方面，或因個人本身的缺陷，或因社會環境的不良，以致不能適應其所處之環境而感受種種痛苦，社會方面若不設法從速解救個人的痛苦，則個人便會失意墮落，甚至流爲乞丐、盜匪、娼妓、並做出許多有礙社會幸福的事情來。社會是個人的集合，救助個人即所以救助社會，滅除個人的痛苦即所以維持社會上的治安，保護大衆的利益。但是救助個人，非空言可以奏效，社會人士各有專職，他們終日忙於處理分內的任務，無暇亦無法顧到許多個人的痛苦，此因救助個人，並不是一件輕而易舉的事情，負救助之責者，必須興趣濃厚，對於社會病態能認識透切，而且對於社會事業的方法或技術，都要具備，方能達到真正的救助目的，滅除個人的痛苦。社會事業專家終日以服務社會爲其職志，無時不竭盡其心思才力，以謀解除個人的痛苦。

## 第六章 社會事業的目的及其方法

有人曾謂，「社會事業最後的目的，就是要使社會不再需要社會事業。」（註一）此種說法雖然很對，然不過爲一種理想而已，此種理想與現代的社會實際情形，懸隔甚遠。社會事業人員在推動他們工作的時候，就會感覺到當前的社會事業離我們最後的目的尚遠，這是因爲，一方面，在進行工作時，社會病態的發現，與日俱增；另一方面，新的科學方法日在進步，新的科學知識日在增加，社會事業的標準，日異而月有不同。今日之工作，拿今日之標準加以衡量似可差強人意，但取明日之標準加以衡量必將感覺不甚滿足。科學之進步無限，人口之增加無已，加以人類品性不齊，社會環境複雜，此所以社會事業永爲人類社會所需要也。

社會事業主要的目的，不外謀求個人與社會生活的改善，社會病態的消弭與社會關係的調整，但詳加分析，約可分爲下列諸端；（註二）

- （一）救濟貧民，使其能適應環境，獲得經濟上的自立。爲防止貧窮起見，並研究貧窮的原因。
- （二）救助犯人，使個人與社會能互相適應，不致重入歧途，凡發現足以促成犯罪的原因，即當設法消除之。
- （三）與醫藥衛生事業合作，並研究個人及社會原因所得來之疾病，以作衛生教育實施的基礎。
- （四）研究各種心理或精神缺陷的緣由及其狀況，並設法消弭其致缺陷之因，在可能範圍內，加以治療。
- （五）對於孤苦兒童的扶助，殘病人民的救護，社會事業機關，應概用科學方法加以處理。

註一 Devine, E. T., *Social Work*, pp. 330.-331.

註二 Hagerly, J. E., *The Training of Social Workers*: pp. 2-3.

(六)對於個人的困難問題，凡遇有複雜情形發生時，亦應採取科學的態度與方法以處理之，使個人易於適應環境，獲得常態生活。

(七)關於民衆的娛樂及集團生活，例如遊戲場、童子軍、營火團、夏令營等活動，應運用團體工作的原理與方法以發展之。

狄萬謂：「社會事業狹義的目的凡二，即個人的救護與環境的改良是也。」(註三)前者多爲消極的救濟工作，後者則多屬積極的福利事業。當前的社會事業設施，多偏重於前者，對於後者則不甚注意，此種情形尤以我國爲普遍，察其原因，約有下列數種：

第一、因爲當前的痛苦，最易令人觸目驚心，引起人們的注意。救濟工作多爲止痛與救命的工作，而預防的工作則多屬延年益壽的工作。試就我國的社會經濟情形而論，目前的社會事業恐怕也只能注意到如何救命，如何止痛，雖然大家都知道，積極的預防工作是要比消極的救濟工作還更重要，但是因爲經濟情形的不許可，救命、止痛尙且來不及，更何暇以言延年益壽？值此抗戰時期，一般人民所最需要的是一種救急之藥或止痛之劑，痛止了，然後才可以談到除病，病好了，然後才能講求攝生之道或長壽之方。因此救濟工作則每感需要迫切，而預防工作則常易被人忽視。

第二、因受舊日社會思想的影響及社會習慣的束縛，一般人士只知捐款用於救濟工作。社會事業經費的來源，不外公款與私款兩種，而私人捐助之款項，莫不預先指定用途，因其受以往社會思想的影響與社會習慣的束縛，指定捐款用途的種類，每多屬於消極的救濟工作。

第三、因現代社會事業人才的缺乏，及現有從事社會事業者的精力與時間的限制，大都只能顧到救濟工作。舊有的社會事業人員，每習於消極的救濟工作，其所習如此，故其所作之事業，也就不能或不易看到其他較救濟一類更重要的工作。現代社會事業人員，雖常感到徒然從事消極救濟，殊非治本之道，社會病態的預

註三 Devine, E. T., *Social Work*. Pp. 2-3.

防，積極福利的推進，似較救濟尤為重要，但因他們終日忙於救濟工作，勢難有餘力與時間，從事各種積極的社會福利事業。

談到社會事業的方法，下列幾種頗為重要，茲分述於次：

(一) 社會運動 (Social Movements)。社會運動之起因，每由於先知先覺對於社會上某種現狀認為不滿，故特別努力加以鼓吹、宣傳，使少數人的見解，成為大眾的知識，目的在增進人民的幸福，預防個人痛苦及社會病態於未然。例如提倡優生運動及節育運動，以防止貧窮及人口增加的過速；舉辦公共衛生或清潔運動，以預防疾病的發生；推行禁煙禁賭節約儲蓄運動，以防止浪費，培養道德；提倡正常娛樂，以防止犯罪；發起兒童福利運動以保護兒童等，皆屬重要的社會運動。社會運動不僅可以改良社會風習，消滅社會問題，而且可以發揚民氣，增加社會力量。社會事業的舉辦，必須與社會運動，互相配合，才能發生更大的效力。

(二) 社會政策 (Social Policy)。社會政策是推行社會事業時所應採取的一種方針。社會政策的意義與內容，各國學者的見解，迄今雖各有不同，惟於不必從根本上推翻現行制度，僅用漸進的，和平的手段，致力於勞動階級的保護與資本主義弊端的滅除，在這一點上已經漸趨一致。社會政策之所以特別注意於勞動階級的保護，就是因為一國的勞動分子每佔全國人口的大多數，他們是生產的重要分子，但是在資本主義社會制度之下，他們的生活，往往比較艱苦。為求保護這羣勞動階級的利益，故必須有政策、有方針、有法律的力量才行，所以社會政策的執行，常限於國家的機關，社會政策的實施，每須藉助於國家的立法，來力行各種改革。條理化的社會政策，是從事社會行政及社會事業的人所應遵循的。

(三) 社會立法 (Social Legislation)。社會立法是用法律的力量，來解決社會問題，在最近二十餘年以來，政府對於社會事業方面所採取之行動，日有增加，乃使社會立法成為社會計劃的一個重要因素。對於社會事業機關的監督與指導，人民的福利與安全的保障，都不是一人或一個機關所能為力，有許多的地方是要藉助於社會立法的。現代文明國家，對於社會弱者的保護，莫不訂有種種法規，以期社會公道的實施，例如對於勞



工之保護，則有勞工立法、女工法、童工法、工廠法等；對於病人之保護，則有健康保險法；對於失業人之保護，則有失業保險法；對於遭受災害或死亡者之保護，則有災害及死亡賠償法；對於兒童之保障，則有兒童保護法，其他對於犯人、老人、婦女、住宅、莫不訂有各種立法或條例。社會立法與社會事業，常互相為用，不可分離，所以社會行政及社會事業家，必須了解社會立法之重要及內容，對於社會事業之推進，才能收效。

(四) 社會行政 (Social administration)。『社會行政，就是國家用政治方法與行政效能去解決社會問題，而以確立最大多數的最大幸福以適應社會的生存與進步為原則。這種概念的發生，第一、是由於現代社會問題，一天似一天的複雜，一天似一天的嚴重，政府職責所在，為求獲得解決，祇有從社會行政方面入手，把舊制度中不適應的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，增進社會福利，以圖實現一個健全的社會。第二、是由於政治的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』的社會法則，適應社會生活的需求，這是政治的真正任務，同時也就是社會行政的基本理論。』

(註四) 由於現代社會問題的複雜及社會事業範圍的擴大，欲使社會事業的實效顯著，工作效力提高，社會行政機構的樹立及社會行政技術的研討，當然非常重要。社會行政係依最適當的科學方法，管理社會事業的一切行政上之工作。其目的在補救社會病態，解決社會問題，以謀大衆福利的增加。

(五) 社會個案工作 (Social case work)。社會個案工作為現代社會事業中重要方法之一種，其主要目的在對個人或家庭的失調的情形，加以詳細診斷及適當的處理，以發展個人的人格，使之重新適應於社會關係。現代社會事業之所以能獲得專業的地位，亦多因從事於社會個案工作之人員，不時運用各種知識及方法，分析個人的歷史，研究個人的品性，調查家庭及家庭以外有關個人之事實。此種方法，近年以來，日有進步，在技

註四 謝徵學

社會行政與社會建設

社會事業與社會建設

第四十五

復旦大學社會學系編輯。

術上仍在精益求精。這一類的工作是以個人及家庭做服務的單位，執行社會服務者，不僅要詳細探悉個人的性格和現在所處之環境，並要知道個人以往的生活及其家庭的背景。把個人所有問題的癥結或根本原因明白了以後，然後因人制宜來設法幫助滅除他們的痛苦，或其他困難問題，所以社會個案工作記錄是處理個人或救濟個人不可或少的張本。

(六) 社會團體工作 (Social group work)。社會團體工作為二十世紀初葉以來從事社會事業者所常採用的一種方法。因為健全的社會生活，在現代社會中仍不多見，由於此種健全社會生活機會與經驗的缺乏，一般人民似常為現代各種問題所困惑，因此有些從事社會事業者每欲藉助於團體工作方法，使個人能免除這類困惑，在思想上行動上有所領導與依歸，以完成健全的社會生活。團體經驗及集體活動的增加，能使個人的社會生活，知識與技能，日益豐富。有許多人格的發展和事業的完成，是常有賴於團體工作的。總之，團體工作是富有社會及教育的意義，通常係利用閒暇時間，在團體領袖指導之下，協助個人獲得知識與技能，發展個人人格與社會化態度的經驗 (Experience of socialized attitude)。此種活動之參加，多係出於自願，其主要目標在增進個人的社會適應能力，提高個人的社會發展。

(七) 社區組織 (Community organization)。從事社會事業的人員，大都承認在社會事業園地的主要方法上，除掉社會個案工作與團體工作以外，尚有所謂社區組織。社區組織的含義，不是有關個人的處理，也不是僅指一個團體或機關以內關係的調整，而是屬於一個地方或社區之內許多團體間相互關係的一種組織。大概的說來，社區的內容可包括福利計劃 (Welfare planning) 組織 (Organization) 及調整 (Coordination) 三方面。無疑的，社會事業的推動，人民福利的增進，必須先有整個的計劃，通盤的打算，以及各方面工作的配合，才能發生偉大的效力。社會調查與社會研究雖屬社區組織之初步工作，亦必須與福利計劃互相配合方易收分工合作之效。組織是社區福利計劃與福利事業推動的重心，又社區間，甚至社區以外機關的聯絡，節目的發起以及募捐運動等，都是有賴於社區組織的。

(八) 社會事業的宣傳 (Social work publicity)。社會事業的推進，一方面固須有領導人才爲之提倡，與實地工作人員担負其職務，他方面也須有社會人士的贊助與一般民衆的合作，方能推行順利。宣傳是引起社會人士的注意，獲得羣衆的同情不可少的一種方法。現代社會組織日益複雜，倘使創辦社會事業的人，不常將機關設立之目的，方針與事功，用有效的方法，傳達於大衆之前，則其所欲推動的事業的價值，就不易爲人所了解。社會事業宣傳的技術，現在歐美各國有顯著的進步，這類出版的專籍，現在亦有多本問世。(註五) 社會事業的宣傳，在我國目前，尤其需要，這是因爲我國教育尙未普及，民智落後，現在想要社會人士及一般人民對於社會事業加以注意，非多多運用現代社會事業宣傳方法，是不易收完滿的效果的。

(九) 社會事業人才的訓練 (The training of social workers)。人才的訓練是推動任何事業的基本工作，社會事業當亦不在例外。社會事業在歐美各國早已視爲一種專業，凡從事斯業者，大都受有專門的訓練。歐美各國社會事業之所以日益發達，其中原因固多，而多年以來重視人才的訓練，實爲重要原因之一。現代社會事業人員，不僅要有服務技能的準備，尤其要有服務精神的培養；不僅要有理論的基礎，尤其要有實地工作的經驗，不僅要注意身體的鍛鍊，尤其要重視人格的薰陶，而這些都是有賴於教育來培養的。所以社會事業教育，在歐美各國久已視爲高等教育之一部，而且此類人才的需要，亦正與日俱增。我國以往之教育政策，對於此類人才之訓練，未嘗注意，此後如欲發展現代社會事業則社會事業，人才的訓練，當爲我國現在一個很迫切的問題。

(十) 社會調查 (Social survey)。社會事業的興辦，一切應以人民爲對象，一切設施及計劃，不能離開事實，所以人民生活及社會實際情形的明瞭，各項資料及事實的搜集，對於社會事業的進行，非常重要。但是人民生活的了解，事實的明瞭，不是一件易事，必須運用各種方法，才能達到目的。社會調查是用科學方法，

註五 參閱 Rautzahn. Publicity for Social Work & Stillman. Social Work Publicity 書末所列關於此類之參考資料目錄。

客觀態度，實地考察人民生活，研究社會問題方法之一種。社會調查的結果，不僅可供學理上的參考，同時可作社會事業實際上的應用，因為社會調查的目的，一方面在求得事實的真相，了解羣衆生活，尋求各種問題的因果及其相互關係，以發現社會法則；一方面還要根據其所獲得的結論，以供作改革社會的張本。現代社會事業人員，對於各種社會問題，均不時加以詳細的調查，尋求事實，定其因果，以爲改善社會生活，消弭社會病態的依據。

(十一) 社會研究 (Social Research) 社會事業，一方面要有健全的理論和觀點，一方面要有完備的方法或技術，這都要靠研究得來。現代文明國家的社會事業之所以發達，正因其有許多的學者在繼續不斷地努力研究，這種「自強不息」的研究精神，確爲歐美社會事業進步的一個重要因素。社會事業固然經緯萬端，但其中任何事業，研究工作，都不可少。我們已經知道，人才訓練對於社會事業的重要，但是人才訓練的內容欲求充實，就有賴於良好的教材，而良好的教材必須從高深的研究，才能產生。我國今後的社會事業，必須注意於此類高深的研究，因爲任何社會所發生的問題，都是這個社會裏面的特殊的問題，他國研究的結果，只能供作我們的參考，所以自己的研究是絕對不可少的。歐美各國的社會研究或社會事業研究之所以一天一天的發展，原因在此。

## 第七章 社會事業的範圍及其分類

社會事業的範圍頗廣，種類繁多，不僅一般人對之無由肯定，就是從事社會事業的人員，對於社會事業範圍的意見，亦頗多出入。所以桂應（Queen, S. A.）曾說：「最使人迷惑難解的，就是社會事業家，他們自己對於社會事業範圍的觀念，好像極其含糊。並且也不知道他們的事業是到何處為止，別人的職務是從何處開始。」（註一）他又說：「何謂社會事業？要來下一個定義，應與一人所操之職業相當。但是，實際的說來，社會服務的領域，包括各種不同的活動，問題極難答覆。救護與安插兒童，考察被遺棄及虐待案件，監視並保護被釋之犯人，解除家庭的各種困難問題，與人以經濟上的扶助，代覓醫藥的診療，介紹職業，檢查工廠及房屋，指導閒暇時間的活動，教勸移民，提倡公共衛生，鼓勵節約與法律的遵守，通是社會事業人員所常做的工。」（註二）「還有些人以為社會事業就是慈善事業的別名，這就是說，為社會服務或施贈，不受物質的報酬，倘使這種觀念不錯，那麼，社會事業就不能算為一種職業了。」（註三）而從現代社會事業家的觀點看來，社會事業確有其一定的領域。依照麥其維（Maciver, R. N.）的意見：「所謂最低限度的公共福利的標準，即在破壞以後，地方社會有復興組織的準備，而且社會事業家也有復興的本領，應付這種沒有辯論餘地的失調現象，便是社會事業的正常範圍。」（註四）

上述麥氏的解說，也僅予吾人對於社會事業範圍概念的一點指示，並未將社會事業的範圍及其分類詳細的

註一 Queen, S. A., *Social Work in the Light of History*, P. 17.

註二 同上

註三 同上 P. 15.

註四 Maciver, R. N. *The Contribution of Sociology to Social Work*. Chap. I.

列出，仍不能使吾人對於社會事業的範圍有明確的概念。按照哈吉第的意見：「大概的說來，社會事業係討論關於貧窮、疾病、及犯罪等各項社會問題，以及與該項有直接或間接關係的問題。社會事業所最注意的是在病態方面，及消弭病態發生的原因。此外，社會事業並重視勞工生活的改善，特別是關於婦女、兒童、工廠立法、工廠檢查、住宅立法、衛生立法各方面。同時對於娛樂方面，無論貧富，都盡力的提倡。對於富人及窮人子弟的心理或精神的缺陷，亦甚注意。」（註五）

阿格第（O'Grady J.）在其所著的社會事業概論一書中，謂社會事業的範圍，應包括下列各方面：（註六）

- 一、家庭的社會個案工作。
- 二、孤兒及被遺棄兒童的照顧。
- 三、兒童法庭。
- 四、犯人的救濟。
- 五、衛生事業的改進。
- 六、勞工生活的改善。
- 七、貧民的救濟。
- 八、教育的社會事業。
- 九、學校的社會事業。
- 十、休閒的社會事業。
- 十一、社區組織。

註五 HARRIS, J. E., *The Training of Social Workers*, Pp. 23-24.

註六 O'Grady, J., *Introduction to Social Work*, Chap. I

關於社會事業範圍及分類的資料來源，在美國方面有下列幾種：（註七）

一、依照社會事業的職業團體（The occupational group）所定之範圍，即美國社會事業人員聯合會

（The American Association of Social Workers）所定之範圍。

二、依照社會事業大會（The Conference of Social Work）所定之範圍。

三、依照社會事業學校（The School of Social Work）所定之範圍。

美國社會事業人員聯合會，為行政上便利起見，將社會事業分為社會個案工作，社會團體工作，社會改造，與社會研究四大類。每一大類又分許多細目。茲臚述於次：（註八）

一 社會個案工作：

（一）兒童福利（Child Welfare）

（二）教堂視察（Church Visiting）

（三）家庭福利（Family Welfare）

（四）醫藥社會工作（Medical Social Work）

（五）職業疾病的診治（Occupational Therapy）

（六）犯人試釋、假釋，及監獄工作（Probation, Parol, and Prison work）

（七）學校視察（School Visiting）

（八）食品視察（Visiting Dietition）

（九）職業指導（Vocational Guidance）

二 社會團體工作：

註七 Lundberg, Bain, Anderson and others, Trends in American Sociology, Scope and Organization of Social Work, P. 318.

註八 Lundberg, Bain Anderson and others, Trend in American Sociology, P. 319-326.

- (一) 美國化 (Americanization)
- (二) 社區組織 (Community organization)
- (三) 協進會 (Community center)
- (四) 俱樂部工作 (Club work)
- (五) 遊戲場 (Playground) 之組織與管理。
- (六) 娛樂 (Recreation) 工作。
- (七) 隣保事業 (Social Settlement)

### 三 社會改造工作：

- (一) 公民事業 (Civil work)
- (二) 住宅 (Housing) 改良。
- (三) 立法 (Legislation)
- (四) 宣傳及籌款工作 (Publicity and financial work)

### 四 社會研究

- (一) 考察工作 (Investigational work)
- (二) 研究 (Research)
- (三) 調查及展覽 (Survey and Exhibit) 工作。
- (四) 統計工作 (Statistical work)

美國社會事業大會，每次開會時均分組討論各種問題，一九二九年之社會事業大會曾分爲十二組討論，其分組之情形如下：(註九)



- 第一組 家庭或成人 (Family of adult individuals)
- 第二組 兒童 (Children)
- 第三組 殘廢 (Handicapped)
- 第四組 雜類如移民，農村社會事業，黑人，及老年人等 (Miscellaneous Classes, such as immigration, rural social work, Negroes, the aged, etc.)
- 第五組 心理衛生 (Mental hygiene)
- 第六組 衛生 (Health)
- 第七組 勞工 (Industry) (係指出工業所發生之各種勞工生活改善問題)
- 第八組 犯罪與刑罰狀況 (Crime and penal conditions)
- 第九組 娛樂及其有關之活動 (Recreation and related activities)
- 第十組 社區組織 (Community organization)
- 第十一組 教會的社會事業 (Church social work)
- 第十二組 雜題 (Miscellaneous topics)
- 一九三三年社會事業大會的分組，與一九二九年之分組情形，略有變更，其變更情形如下：(註十)
- 第一組 同上
- 第二組 同上
- 第三組 同上
- 第四組 同上 但農村社會事業除外
- 第五組 同上

註十 Social Work Year Book in 1933 U.S.A.

第六組 同上

第七組 同上

第八組 同上

第九組 更名爲閒暇時間之活動 (Leisure-time activities)

第十組 社會計劃及其有關之活動 (Social planning and related activities)

第十一組 研究及職業問題 (Research and professional problems)

第十二組 受有特定贊助的社會事業，包括教會的社會事業 (Social work under specified auspices including church work)

第十三組 與其他團體有關之社會事業，例如教育、法律、圖書館、醫藥及社會學。(Social work in relation to other groups: such as education, law, libraries and sociology.)

一九三七年出版之美國社會事業年鑑的分類，有如下述：(註十一)

第一類 社會計劃及社會事業經費的接濟。

第二類 兒童福利及家庭服務事業。

第三類 社會安全 (Social security) (屬於聯邦政府的節目)

第四類 社會救濟

第五類 殘廢、種族、及外人團體

第六類 溺職與犯罪

第七類 衛生及心理衛生

第八類 勞工與實業

第九類 閒時及團體活動。

第十類 特種機關或特殊區域的社會事業

第十一類 人事方面

一九四〇年美國全國社會事業大會分爲下列五組討論。(註十二)

第一組 社會個案工作

第二組 社會團體工作

第三組 社區組織

第四組 社會服務活動

第五組 公共福利行政

一九四一年美國出版之社會事業年鑑 (Social Work Year Book of 1941) 內容係照英文字母次序排列，其中所載雖非盡屬社會事業的範圍，然亦可見社會事業之大概情形。茲照錄於次：(註十三)

一 社會機關行政 (Administration of social agencies)

二 成人教育 (Adult education)

三 成人犯 (Adult offenders)

四 依賴兒童的救助 (Aid to dependent children)

五 行爲問題 (Behavior problems)

六 生育節制 (Birth control)

七 失明及目光的保存 (Blindness and conservation of sight)

註十二 Close, K., Conference of Social Work, Social Work Year Book of 1941. Pp. 134.

註十三 Kurty, Russell H., (Editor) Social Work Year Book. Russell Sage Foundation, New York, 1941.

- 八 男童及女童工作的組織 (Boy's and girl's work organizations)
- 九 天主教的社會事業 (Catholic social work)
- 十 兒童福利 (Child welfare)
- 十一 公民及同志會的組織 (Civic and fraternal organizations)
- 十二 公民自主會 (Civic liberties)
- 十三 聯合募捐 (Community chests)
- 十四 社會事業方面的社區組織 (Community organization for social work)
- 十五 社會事業大會 (Conference of social work)
- 十六 消費者的事業 (Consumer interest)
- 十七 社會事業會議 (Councils in social work)
- 十八 跛足兒童 (Crippled children)
- 十九 聾子問題 (The deaf and hard of hearing)
- 二十 災害救濟 (Disaster relief)
- 二一 社會事業教育 (Education for social work)
- 二二 職業服務 (Employment service)
- 二三 家庭 (The family)
- 二四 家庭社會工作 (Family social work)
- 二五 聯邦政府的社會事業機關 (Federal agencies in social work)
- 二六 私人社會事業經費的籌措 (Financing private social work)
- 二七 公共社會事業經費的籌措 (Financing public social work)

- 二八 基金社及社區託事部 ( Foundations and community chests )
- 二九 救濟院 ( Home and almshouse )
- 三十 房屋及都市設計 ( Housing and city planning )
- 三一 孤苦者之居住問題 ( Housing for unattached persons )
- 三二 移民 ( Immigrants )
- 三三 印第安人 ( Indians ) 的救濟事業
- 三四 國際社會事業 ( International social work )
- 三五 猶太人的社會事業 ( Jewish social work )
- 三六 少年及與家庭有關之法庭 ( Juvenile and domestic relations courts )
- 三七 勞工立法及行政 ( Labor legislation and administration )
- 三八 勞工關係 ( Labor relations )
- 三九 法律救助 ( Legal aid )
- 四十 母親及兒童衛生 ( Mother and child health )
- 四一 醫藥照顧 ( Medical care )
- 四二 醫藥社會工作 ( Medical Social work )
- 四三 男子軍事服務 ( Men in military service )
- 四四 心理衛生 ( Mental hygiene )
- 四五 移民及旅客服務 ( Migrants and travelers service )
- 四六 全國社會事業協會 ( National Association of Social work )
- 四七 黑人 ( Negroes )

- 四八 老年人 (Old age)
- 四九 老年及養老保險 (Old age and survivors insurance)
- 五十 老年救助 (Old age assistance)
- 五一 公共福利的人事管理 (Personnel practices in public welfare)
- 五二 基督新教徒的社會事業 (Protestant social work)
- 五三 精神病社會工作 (Psychiatric social work)
- 五四 公共救助 (Public assistance)
- 五五 公共衛生 (Public health)
- 五六 公共衛生護士 (Public health nursing)
- 五七 公共福利 (Public welfare)
- 五八 社會事業的宣傳與解釋 (Publicity and interpretation in social work)
- 五九 鐵道工作人員保險 (Railroad worker's insurance)
- 六十 娛樂 (Recreation)
- 六一 社會事業的研究與統計 (Research and statistics in social work)
- 六二 農村社會節目 (Rural social programs)
- 六三 隣保事業 (Settlements)
- 六四 社會行動 (Social action)
- 六五 學校的社會及衛生工作 (Social and health work in schools)
- 六六 社會個案工作 (Social case work)
- 六七 社會團體工作 (Social group work)

- 六八 社會衛生 (Social hygiene)
- 六九 社會保險 (Social insurance)
- 七十 社會服務交換 (Social service exchange)
- 七一 社會事業的專業 (Social work as a profession) 問題
- 七二 社會事業人員組織 (Social workers organization)
- 七三 社會事業的商務聯合組織 (Trade unionism social in work)
- 七四 肺癆 (Tuberculosis) 預防
- 七五 失業賠償 (Unemployment compensation)
- 七六 退伍軍人 (Veterans)
- 七七 職業指導 (Vocational guidance)
- 七八 復職 (Vocational rehabilitation) 或職業再造
- 七九 志願從事社會事業之人員 (Volunteers in social work)
- 八十 白宮會議 (White House Conference)
- 八一 救濟工作 (Work relief)
- 八二 勞工賠償 (Workmen Compensation)
- 八三 青年節目 (Youth programs)

美國社會事業學校所定之社會事業範圍，則以課程之開設為準，而全國各種社會事業學校或學系之課程，除掉幾種基本課程而外，是不一致的。

日人生江孝之曾將社會事業分爲下列各項：(註十四)

註十四 生江孝之著 社會事業綱要

一、救貧事業

二、醫療及保護事業

三、經濟的保護事業（包括失業人的救濟、住宅供給、公賃事業）

四、社會教化事業（包括隣保事業、禁酒事業、娼妓救濟事業等）

五、兒童保護事業

六、社會事業機關的聯絡。

德國的社會事業曾分衛生事業、住宅事業、福利事業三部，其詳細綱目如下：（註十五）

第一部 衛生事業

一、傳染病及國民病的撲滅

二、母親及兒童的保護

三、國民營養

四、虛弱者疾病者及精神病者的保護

五、施藥所

六、一般的國民衛生

七、衛生教育

八、衛生法及醫藥統計

九、人口政策

第二部 住宅事業

一、房客的保護



- 二、住宅的建造
- 三、土地的獲得，通路及小庭園的修建
- 四、住宅法及取締
- 五、住宅監督及住宅保護

### 第三部 福利事業

- 一、兒童福利
- 二、一般的福利
- 三、失業者的保護
- 四、社會保險
- 五、公私社會事業機關及其設施
- 六、募捐及獎券
- 七、職業

英國的社會事業，據亞爾登 (Aldon, P.) 的意見，可分作下列四類：(註十六)

- 一、貧窮的救濟與預防
  - 二、疾病的治療與預防
  - 三、犯罪的補救與改革
  - 四、一般實業及經濟生活的改善
- 近年以來，就工作的中心來說，社會事業可分爲下列二種：(註十七)

註十六 Klein, P. General Discussion of Social Work. The Encyclopedia of Social Sciences, Vol. 14, P. 165.

註十七 同上 P. 169.

一、注重個案工作

二、注重民衆團體工作

民國二十三年我國國民政府行政院第一四八次會議曾通過社會救濟事業進行辦法大綱草案，其所定社會事業之範圍如左：（註十八）

甲、社會事業行政 凡社會事業法規之釐訂、審核，社會事業教育及人才之訓練，社會事業之調查研究等項均屬之。

乙、國際社會事業 凡關於國際性質社會事業之指導、參加、聯絡、研究等均屬之。

丙、兒童保護事業 凡乳兒、產婦、幼兒、殘廢兒、及少年之保護教化等事業均屬之。

丁、經濟保障事業 凡貧民及一般人民衣食住之改善與補助，資金之通融及社會保險等事業均屬之。

戊、禮俗教化事業 凡社會禮制及宗教、風化之改善等事業均屬之。

己、社會保健事業 凡國民健康之保護、疾病之防止等事業均屬之。

庚、災害救護事業 凡緊急災難之救援保護等事業均屬之。

辛、戰事救濟事業 凡戰時緊急危害之救濟事業均屬之。

壬、一般救濟事業 凡一般救災卹貧等事業均屬之。

美人狄萬 (Devine, E. H.) 曾按照社會事業的性質，加以不同的分類。其分類爲：（註十九）

一、按照所舉辦的機關的性質而分類者：

（一）公家所舉辦之社會事業

（二）私人或私人團體所舉辦之社會事業

註十八 民國二十三年二月二十四日通過

註十九 Devine, E. H. Social Work, pp. 62-70.

(三) 公私合辦之社會事業

二、按照工作的方法而分類者：

(一) 個案工作

(二) 機關的組織與行政

(三) 教育的，娛樂的，及有社會性質或目的之小團體的指導與組織

(四) 社會教育

(五) 社會事業機關之聯絡與合作

三、按照工作的地點而分類者：

(一) 院內的社會事業

(二) 院外的社會事業

四、按照社會問題而分類者：

(一) 貧窮的救濟

(二) 病人及殘廢等的救濟

(三) 犯人的救濟

(四) 生活及工作狀況的改善

狄萬對於社會事業的範圍與類別，雖如上述，但狄氏又說：「社會事業的內容是常常變更的。需要被救濟者之人數與需要救濟之種類，社會機關之特殊任務，以及社會現狀之性質各有不同。簡言之，社會問題之形態，概況及其數量，各國不同，各地不同，即同在一地，亦復因時而不同。此外公眾對於社會問題之興趣，社會事業領袖之品性與能力，經費的來源，以及其他種種情形，無不足以影響社會事業的本身及其範圍。……是以社會事業，時常發現新的需要及新的方法，對於社會生活及工作狀況的努力，常須有重要之變更。」

(註二〇)今本狄氏之觀點綜合上述各種不同的意見，就我國目前情形立論，我們以為我國當前社會事業的範圍與分類，似應包括下列各項：

- 一、一般社會救濟事業（如一般貧民之救濟，難民之賑卹，乞丐之救濟等）
- 二、勞工福利事業
- 三、兒童保育事業
- 四、職業指導與介紹（包括失業人救濟事業）
- 五、犯人救濟及感化事業（包括監獄假釋及法庭試釋等工作）
- 六、婦女工作及婦女救濟事業（包括婢女與娼妓救濟事業）
- 七、社會保健事業（包括社會衛生、工廠衛生、醫藥或醫院的社會工作、職業疾病的治療、肺癆預防等）。
- 八、家庭福利事業
- 九、精神病人服務事業
- 十、老年人救濟事業
- 十一、殘廢人服務及救濟事業（包括一般殘廢人如聾啞、失明人等，及榮譽軍人服務事業）
- 十二、民衆娛樂事業
- 十三、平民住宅
- 十四、平民貸款
- 十五、社會保險
- 十六、民衆教育

十七、農村社會事業

十八、各項社會運動（如合作、新生活、禁賭、節約、儲蓄等）

十九、其他一切生活的改善（如一般人民衣食住的改善工作、社會服務、旅客服務、婚姻指導等）•

## 第八章 社會事業在我國的需要

社會爲一共同生活與有相互關係人羣之集合，此共同生活與有相互關係之人羣，如能各盡所能，各取所需，各得其所，則不僅人人有飯吃、有衣裳、有屋住，而且衣食住各方面都很滿足，合乎現代衛生的條件。不僅有事作，而且各人能展其才能，樂其職業。此外，家庭生活亦能美滿，公共娛樂及衛生醫藥設備亦甚完善，兒童可以及時就學，社會秩序安定，而且一家之收入，不僅可以維持一家相當的生活程度，且能稍有儲蓄，以備不時之需。更進而言之，人人不僅在物質生活上如衣食住行等各方面能有相當的滿足，即在精神或文化生活上如宗教藝術及教育等類，也能有相當的享受。果能如此，則所謂「社會事業」，實嫌「多此一舉」，所以有人曾謂：「各種社會組織如家庭、學校、實業團體、政府機關等組織，若皆健全，則社會事業根本無需乎存在」。註一倘使上述的觀念不錯，則吾人更易明瞭社會事業在我國今日的需要了。

倘使家庭的組織完善，家庭中各個分子都充滿了社會意識，富於自立親愛互助等精神；遺傳與環境兩無缺陷；尊卑有序，老幼咸樂，經濟狀況良好，子女教育問題得以解決，則家庭社會事業之需要，當然很少。然就吾人所知，能如上述之家庭，在我國社會裏，尚不多見。一家之中，父母的智能，即令有平均的發展，而其子女的智能，亦有降落到平均以下的可能。假使一家的父母，其中有一人心智欠全，則其子女即有成爲變態兒童的趨勢。這是僅就遺傳方面的影響而言。遺傳以外，家庭環境對於人生的影響極大。飲食營養是否充足，起居狀況是否合乎衛生，家庭的收入能否繼續不斷，凡此種種，無不足以影響家庭人口的幸福。兒童設有不孝，父或母死亡，或父母雙亡，或父母因故離異，在這類家庭之中，社會事業，隨時有其需要。一家之中，縱令父母無故，而子女衆多，生活困難，在現今社會經濟教育等狀況之下，貧弱愚昧等病態，勢所難免，家庭社會事

業的重要，於此可見。

試就我國目前家庭之狀況言之，在貧窮線以下度日者要佔多數。近年以來，因為物價上漲，一般公務人員及文化界人的收入，有許多是不足以活命養家，而薪資能否按時發給，服務機關有無變更，位置能否長久，固是常有的問題。一般家庭的父母大都缺乏教育，愚昧無知，迷信觀念濃厚，衛生知識缺乏，所謂現代家庭的娛樂生活與親職教育（Parent education）更是無從談起。這於社會幸福及民族前途的關係是很大的。

倘使學校的組織健全，教育制度完備，學校生活能與社會生活打成一片。所有學齡兒童、青年、以及成人皆有就學的機會，全無失學之虞。學校的師資合格，訓育周到，指導有方，科目設置適當，教學方法完善，教材充實，設備齊全，則受教者之德育、智育、體育、羣育，皆能有充分的發展，教育方面問題自少，但是，我國的學校能如上述者有幾？我國人口衆多，學校的數量太少，而且設備不全的居多，以致不能盡量地收容學生。教育制度既不完善，學生畢業後，對於服務的專門技能與普通常識，仍然感覺缺乏，致不能供給國家所需要的人才與應付複雜的社會環境，結果，教育自教育，社會自社會，所謂學校生活與社會生活打成一片的理想亦難實現。

近年以來，我國的學校教育，經教育當局努力從事改革，在許多方面，較之往昔，已大見進步，但因格於環境，不易整頓之處仍是很多。師資缺乏，經費不足，設備不全，為一般學校之普通現象，至於學校與家庭之缺少聯絡，學校衛生之不大講求，課目設置之不甚適當，莫非學校組織不健全的表現。這些缺陷，當然還要多賴教育家負責來補救、改造，但有許多的地方，是與社會事業有關聯的。

倘使實業團體組織健全，勞資調協，工人待遇優厚，工資與工作時間公允。各種實業皆能順時發展，工人不致失業。工人的服務技能亦能合乎現代實業的條件。工廠檢查得以進行無阻。勞工教育衛生與娛樂設備完全。工人撫卹休假與儲蓄制度皆有規定。勞工立法周到，女工與童工能有相當的限制。誠能如此，則勞動階級對於社會事業的需要將減少至最低限度，不過，這種情形，迄今為止，也僅屬理想而已。不僅實業團體組織落

後的我國，未能達到上述的理想，即實業團體組織較健全的歐美諸邦，亦多未能盡如人意，勞資糾紛時有所聞，女工與童工日多一日，工人的生活程度，常有降落的趨勢。

我國的實業組織與勞工狀況，離上述之理想境地更遠。抗戰以來，原有的實業組織已摧毀過半，而現有許多的實業組織，基礎不固，積習太深，或拘於財力，或限於環境，或由於管理經營之不得其法，彼此聯絡缺乏，以致現代實業之效能無由發展。實業組織之本身如此，其倚賴實業為生的工人之命運不問可知。一般人以為我國現在的農工階級的生活，反較戰前優裕，其中有一部份的人，因特殊環境關係，確是如此，但是大都多數勞工階級，仍是很困苦的。各種社會事業的興辦，直接可以增加工人的福利，間接可以消弭勞資的衝突，例如工廠檢查、社會保險、勞工教育、衛生與娛樂等設施，其在我國今日的需要，幾可不言而喻。

倘使政府組織健全，制度完備，政治修明，政府人員各能盡其職責，實心任事，行政效率良好，無貪污之官吏，一切事業皆有軌道可循。政府工作，不止於消極的維持現狀，並能積極的為民興利除弊，發揮政治效能，外交應付有方，軍事財政交通等均能處置得宜。一國的政府如此，則一國的社會事業，當亦隨之減少，無如政府每不能運用其權力，以達到上述之理想，現代社會問題之有增無已，政府實不能全辭其責。在以往，各國政府每忙於普通行政事務之應付，無暇顧及社會福利事業之推行，直到近代，有些國家才把社會事業，當作國家要政之一。

關於我國政府組織，時人頗多評述。我國以往之政府，積弊甚多，機關龐大重複，權責不明，冗員之多，用人之濫，久為世詬病，日言行政效率，而效率並未見增加，且倡考績制度，而考績制度之效果不彰，行政系統固欠明瞭，行政手續尤多繁瑣。近年以來，中樞對於刷新政治，期望甚殷，有若干方面實已較前進步很多，不過，有若干方面，行政效率實在還沒有達到理想的程度，因此，也就難免還有未能充分發揮國力之處。對於此點，我們是應該坦率承認的。



社會事業，老實說，在這次抗戰以前，我國政府是素不重視的。我國從來談國家建設的，很少有人把社會事業，與社會行政看作社會建設或國家建設的一個重要部門，但由於多年抗戰的經驗，現在已深深感到他的需要，因之近年來對於社會行政機構的樹立，各種社會事業的興辦，社會事業人才的培養，已漸由言論而到具體化了。自民國二十九年十一月社會部改隸行政院以來，我國之社會事業似已進入一個新的階段。社會部成立以後，對於各種社會事業如勞工福利、兒童保育、社會救濟、社會保險、社會運動以及其他社會行政與社會立法等或正在努力推動，或正在策劃之中。現除中央設有社會部外，各省尚有社會處，在行政院直轄之市有社會局，各縣有社會科，負推動社會事業之責。此外尚有振濟委員會、戰時兒童保育會、中國紅十字會、中華慈幼協會、基督教負傷將士服務協會等從事這類工作，凡此皆足表現政府及社會對於社會事業之重視。

不過，社會事業，千頭萬緒，加以我國的區域廣大，人口衆多，人民的生活程度向來就很低下，社會的情形又極複雜，要使今後的社會事業，發展更大的效力，需要努力的地方，當然還有很多。今後的社會事業，不僅要注意到數量的增加，尤須注意到實質的改進，社會事業的成敗，要看人民所能受到的實惠多少為轉移。凡一事之興革，事先必須有周密的計劃與深切的考慮，人才應如何培養與甄拔，方法應怎樣改善，研究宣傳與聯絡等工作之應如何進行，機關組織之應如何調整，以及經費的籌募與保管等問題，仍須努力改進，方足以應時代之需要。更有進者，理想與實際如何使之融會貫通，學校與機關怎樣取得密切聯絡，如何使事得其人，人盡其才，這都是我國今日社會事業方面很重要的問題而有待於加倍努力與從速推進的。所以我國今後所需要的社會事業，不是一「煦煦為仁，子子為義」的社會服務，也不是一「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的臨時救濟，而必須有通盤的計劃，嚴密的組織，科學的方法，現代的技術，運用國家及社會的力量，以完成我們所需要的現代社會事業。

以上所述，當不盡屬於社會事業之範圍，國家一切興革莫不有賴於各項專家之努力，社會事業人員，並非萬能，亦不能，且不願越俎代庖。不過，社會乃一有機關係之組織，脈絡相通，互為連鎖，社會事業的推動需

要他種事業相輔相成之處甚多，而他種事業的興辦，常可消弭社會病態於無形，以達到社會事業最後的理想目的。且當社會機關舉辦社會事業之時，需要他種事業通力合作之處，亦復正多。

總之，由上所述，社會事業在我國的需要，是淺而易見的事實。實在的說來，社會事業之在我國今日，不僅窮人與犯人等有其需要，即富人與好人，亦有其需要。我國一般所謂「富人」與「好人」大都不知何為正當娛樂，何為健康生活，大多數的家庭，不論貧富，對於兒童沒有適宜的教養，個人衛生既不知講求，公共衛生尤多忽視，社會事業的範圍，若是將一般人民的生活改進包括在內，則對於我國之所謂「富人」與「好人」，社會事業也是很需要的。

## 第九章 社會事業所受的責難及吾人的解答

社會事業的功用及其在我國的需要，已略如前述，但是，社會裏面仍有許多人不盡以此為然的。不僅不以此為然，且從各種立場對於社會事業加以責難，他們不是嫌社會事業乃「多此一舉」，就是說，社會事業，救濟弱者，助長惰民，為害社會。對於這種看法，似有解答的必要。

第一種責難社會事業的人，就是個人主義派。這一派人的意見，以為個人墮落，個人應自負其咎。個人若能發奮自強，成功之道甚廣，自己不能成功，一定由於自己不去努力。換句話說，個人的成敗，應全由個人負責。因其將人生的成敗，完全歸到個人的身上，所以對於一切社會事業的推進，常嫌「多此一舉」，「多一事反不如少一事」之為愈。

側重個人主義的人，雖說不無一部分的理由，有些失敗及墮落分子，確是要歸到個人的原因上面，但是，他們不知道了解事物，不能全用毀譽的眼光。罵犯人不應該犯罪，不能了解犯罪的原因，更解決不了犯罪問題。人生在世，不像運動家穿着一樣重的衣服來賽跑，有人的負擔較重，有人的負擔較輕，比賽的條件就根本不同。社會事業人員，要來解救個人的痛苦及失調問題，如同醫生診治病人的疾病一樣，不是一個抽象的道德家所能做到的。關於這一點，若是拿醫生執行解剖或施行手術時的情形，來作一個比方，更易明白。醫生之執行解剖或施行手術時，他決不會追究這人是好人或是壞人，醫生所注意的是一人身上的病狀及其診治方法。同樣，一個社會事業人員對於個人及社會病態所應取的态度，也當和醫生一樣，不要有善惡的標準，也不當有國界及種族的區別，而為風俗習慣所束縛。假使一個醫生不去治病，而一味責難病人得病的原因（如花柳白濁之類），試問醫藥界將成何種現象。

第二種責難社會事業的人，就是進化論者。進化論者常謂優勝劣敗乃天演之公例，適者生存，不適者死

亡，此皆「事有必至，理有固然」。他們每謂社會事業，足以妨礙物競天擇作用。救濟弱者足以遺害社會，不贊成社會救濟事業。他們以為貧民之數量與救濟事業之發展，常成正比例，其所持理由，有謂官廳救濟，成為貧人的一種權利，如古代之羅馬給養制度，非特不能減少貧民，反足以增加貧民之數量。此種制度，就他們的看法，不獨加重社會病態的嚴重性，而且違反物競天擇之宗旨。

以上所述，驟聞之，亦似覺有理，但細加研討，殊為不然。進化論者不大自然明白社會之所以成為社會，即以人力勝天行，此即所謂「人定勝天」是也。文物制度固然不能完全沒有缺陷，只有用人力來補救，天然解決不了人類的本身問題。以上對於羅馬給養制度之批評，驟聞之似乎不無理由，殊不知羅馬給養制度之不良，乃古代羅馬慈善事業所採用之方法不妥，非給養制度本身之不善。現在人類漸能運用科學方法，戰勝自然與改良人為制度。現代社會事業，常在研究如何應用科學方法與知識，以解除人類痛苦，增進社會福利。現代文明國家，莫不視社會事業為國家要政之一，救濟貧弱為國家社會應盡之責，應用科學的社會事業作廣大之救濟運動，消除人類痛苦，正為改造社會過程中不可少的工作，豈可責難而使之無由發展。

第三種責難社會事業的人就是優生學者。優生學者的一貫主張，就是獎勵社會優秀分子的生育，減少不良種子的傳佈。他們大都以為社會上的不幸或不良分子，多屬不良種子。這類不良種子，既任其自生，亦當使之自滅，而不應為社會事業所保護。他們所根據的事實，常以意國之裘克（Cesari）及英國之愛德華（Howells）家族為例。裘克生於一七〇二年，放蕩一生而子孫衆多，一百五十年後約計有子孫一千二百人，其中有七人是囚罪犯，三十人是刑事犯，三百十人是始終貧苦，四百十人的身體均有缺陷，更有過半數的女人流為娼妓，活到一九一五年的有六百名有精神病。與裘克家族相反的有英之愛德華（Howells）家族，該族為英之世家，至一九〇〇年時，已有子孫一千三百九十四人，其中二百九十五人皆由大學畢業，十三人是著名的大學校長，六十五人是大學教授，六十人是醫生，一百餘人是教士、牧師，七十五人是海陸軍官，六十人是著名作家，一百餘人是律師，三十人是法官；八十人服官，就中一人為美國副總統，三人是美國國會議員，好幾人是州長、州

議員等；此外有許多銀行、保險、公司、及大企業公司等由其子孫經營。換句話說，他們是極端重視遺傳，遺傳好像可以決定一切。

我們也得承認，遺傳對於人類特質，不無影響，但遺傳僅是一種可能性，除在具體環境之下是不會存在的。遺傳與環境，不是因果關係。十八世紀裘克家族與二十世紀裘克家族，除在名目上可考外，在遺傳學上，試問有何根據，還能算是一個家族呢？其間因婚姻的關係，不知道加上了多少外來的血統。即令人類的特質，遺傳可以完全決定，而遺傳均已內定，吾人現亦無能為力，惟有人力才可改造環境，凡是人力可以改造環境的地方，人應該盡力。

第四種責難社會事業的人就是經濟決定論者。這一派的人以為社會事業是替統治階級粉飾太平，來轉移被統治者階級鬭爭的視線。自經濟學派興起，多謂施與之慈善，不過助長惰民，為害社會，是以亞丹斯密 (Adam Smith) 曾痛詆英國聖區救貧制度之弊害；馬爾薩斯 (Malthus) 亦謂救貧法律，不僅不能達到救貧目的，終恐釀成人心頹敗之禍。不贊成慈善之行爲。

但是，經濟決定論者，他們不全了解，安於現狀是一件事，在現狀之下來幫助個人解決失調問題，另是一件事；事例雖可相混，而問題則可分開。澈底改造制度，固然是一種事業，而解救燃眉之急，在分工上也是值得作的一種事業，因為實際有人得到好處，自己也有了貢獻。而且個人的失調，不僅全屬經濟的原因，豐衣足食的人也有他們的失調問題。經濟的條件，儘管有圓滿的解決，社會事業仍然是需要的。這種需要，如同醫藥一樣，都是人類永遠需要的。衛生事業無論進化到什麼程度，醫藥事業總有其需要；社會經濟生活無論怎樣改善，社會事業也是不可少的。但其中社會事業與衛生事業有一部相同，還有一部不相同。相同之點，就是：(一) 都是由治療走到預防，(二) 都是專能事業。其不同之點為：(一) 生理的健康，容易認識，社會的健康，不易被人默認；(二) 醫藥服務大都是被病人自動所請求，社會服務常在公共福利名義之下插進腿來，所以不易被人領會。所以社會事業的需要，還要多多的加以宣傳，方易於獲得輿論的同情及人民的贊助。

### 溫習問題

- 一、何謂社會事業？並述社會事業名稱的由來，及本書採用社會事業一詞的理由。
- 二、社會事業與社會行政的性質及其區別。
- 三、從基本觀念、方法、組織、對象及人員訓練上，說明社會事業與慈善事業的區別。
- 四、社會學與社會事業不同之點安在？並述社會學與社會事業的關係及其相互貢獻。
- 五、科學與藝術有何不同？並說明「社會學是科學，社會事業是藝術。」
- 六、社會事業有些什麼功用？除本章所述各種功用外，還有其他功用否？
- 七、社會事業主要的目的及方法有那幾種？
- 八、從來社會事業多偏重救濟工作而視忽福利事業，有那幾種原因？
- 九、何以社會事業的範圍難於確定？
- 十、美國社會事業分類的資料來源有那幾種？並略述每種分類的內容。
- 十一、日德英三國的社會事業是怎樣分類的？
- 十二、試述狄高對於社會事業的分類，及對於社會事業分類之意見。
- 十三、試就我國現在的情形而論，我國社會事業的範圍及分類，應如何規定？
- 十四、申述我國需要社會事業的幾種重要理由。
- 十五、述社會事業所受個人主義派、進化論者、優生學者、經濟定命論者的責難以及吾人的解答。

## 討論題目

- 一、關於我國社會改造，有主張從社會制度方面來澈底改造者，有主張仍舊維持現狀，僅從病態方面補救者，亦有主張任其自然者，試就我國今日立論，各舉所見而批評之。
- 二、論我國推動現代社會事業的困難及其補救方法。
- 三、社會事業的責任問題。
- 四、擬一以社會事業為中心之社會計劃。

## 附本編參考書目

1. Bruno, Frank J., *The Theory of Social Work*; D. C. Heath and Company, New York, 1936.
2. Devine, Edward T., *Social Work*, third edition. The Macmillan Company, New York, 1931.
3. Hewes, Amy, *The Contribution of Economics to Social Work*, Columbia University Press, New York, 1930.
4. Karpf, Maurice. J., *The Scientific Basis of Social Work*, Columbia University Press, New York, 1931.
5. Kurtz, Russell H. (editor), *Social Work Year Book*, Russell Sage Foundation, New York, 1937, 1939, 1941.
6. Lundberg, Bain, Anderson and others, *Trends in American Sociology*, Harper and Brothers, New

York, 1929.

7. Macliver, R. M., *The Contribution of Sociology to Social Work*, Columbia University Press, 1931.
8. O'Grady, John, *Introduction to Social Work*, The Century Co., New York, 1931.
9. Warner, Queen, *American Charities and Social Work*, Thomas Y. Crowell Co., New York, 1930.
10. 李劍華著 社會事業 (世界) 民國二十年四月
11. 復旦大學社會學系主編 社會事業與社會建設 (獨立出版社印行)



## 第二編 各國社會事業概況

### 引言

社會事業的起源及其發展過程在各國的歷史上雖不盡相同，但其中有一共同之點，即各國的社會事業，大都係淵源於慈善事業或救貧事業，此實因古今中外皆有貧民，既有貧民，則不得不設法以救濟之，處理之，此各國之慈善事業或救貧行政之所由興起也。現代社會事業的意義與特質，雖與以往之慈善事業或救貧行政有許多不同之點，但論及社會事業的歷史，如果不從慈善事業的歷史因素加以注意，而於現代社會事業的由來、性質、概念與哲學等，殊難有深切的了解。且各國以往救濟貧民之方法及所推行之各種制度，其中存廢消長，與夫利弊得失，足資參考之處亦頗不少。至於近代各國社會事業的發展，良法美制，可作比較與借鏡者亦復甚多。以往之慈善事業固多偏重於消極的救濟方面，即現今之社會事業，雖曰積極的福利事業較之消極的救濟事業更為重要，而對於一般貧民的消極救濟，仍屬國家要政之一。茲本「溫故知新」之旨，將各國社會事業的起源及其發展概況，分述於次。

## 第一章 英國社會事業的起源及其發展概況

英國的救濟事業，如同其他各國的救濟事業一樣，最初由於私人的施捨，繼與宗教團體發生關係，後來則為政府機關所注意。英國自立國以來，直至改革時代（Period of Reformation）救濟事業幾全歸教堂執行，政府未負任何責任，修道院與天主堂成為推行慈善事業之重要機關。直接負救濟之責者為各教區之牧師。惟當時救濟制度，既無詳細之調查，復少嚴密之組織，各區教徒，又常好自由施助，牧師亦不免濫施。往日天主教徒之施捨動機在於補償罪過，自由施捨之風頗盛，結果，貧民人數，反而日見增加。自寺院救濟制度漸形衰落以後（約在十四世紀），國家救濟制度又未確立，封建地權制度盛行，農民階級，每受地主階級所剝削，物價高漲，生活窮困，貧民的救濟遂成為當時極嚴重之問題。當亨利第七（Henry VII）之朝，國家政治經濟，頗為紊亂，農民生活頗感不安。降及亨利第八（Henry VIII）時代，且有排貧之舉，對於貧民之科罰，甚為嚴厲，結果，引起貧民之反抗，貧民結隊遊行，勢極猖獗。社會秩序，大為擾亂，刑罰命令，亦失其效用。當時亨利第八曾下令地方團體，對於不能工作之貧民加以救濟，對於有工作能力之貧民而無工作者則代謀工作。凡有工作能力者，令其居留原地，該地方團體即有直接代謀工作之責，但是時無工作能力急待振濟之貧民人數過多，僅賴人民自由捐助，仍如杯水車薪，無濟於事，於是政府乃有救貧稅之征收，英國之有救貧稅，乃始於此時。當愛德華第四（Edward IV）執政時，貧民於安息日得自由乞食，並予僧徒以徵費之權，而濫施之弊，漸以增多。及至伊利薩伯女王（Queen Elizabeth）時代，救濟事業，漸成為國家要政之一。英國救濟法之最有效而最完備者，莫如一六〇一年伊利薩伯女王所定之救貧法案（Poor Law Act），該法不僅為英國之救濟法之淵源，即美國與其他各國，亦莫不奉為模範。該法既立，救濟事業遂規定為教區之義務。同時，向地主征收救貧稅，蓋認地主有救助貧民之責任。該法又建議開始成立全國統一救貧機關。救貧法案中有若干原則足資取法，如扶助貧

民視爲國家應盡之義務，每一教區設有若干監察員（*Overseers*）掌理救貧行政，對於無可依靠之兒童負有教養及代謀職業之責，成人之有工作能力者必須予以相當工作，確係無工作能力之貧民則設立救濟院以收容之，所有救貧經費概由救貧稅中支付。有人曾謂該法在救貧行政史上，如有沙氏比亞（*Saunders*）在戲曲中之地位一般，其重要可知。茲將該法之要點臚列於次。

一、監察員每年由政府指派，按照教區之大小，除教會委員外，每一教區並有二個至四個主管人。監察員之職務如下：

- （一）凡父母無力撫養之兒童，如有需要，經兩評判員之同意，可爲兒童代謀工作。
- （二）凡無法生活之成人，令其從事工作，藉以獲得生活費用。
- （三）每週向每個居民及有產業者徵收賦稅，將所收得之總額作下列必需之用途：
  - （1）收買大宗便宜苧麻、羊毛及其他必需用品，以作發給貧窮工人之用。
  - （2）救濟一般跛足、無能者、盲人、以及其他不能工作之人。
  - （3）安插貧兒，如充當學徒之類。
  - （4）監察員每月至少須集會一次，並須於年終作一辦理經過之報告。
- 二、該法之第二部，在一教區之內，若無法負擔救濟本教區貧民之費用時，評判員有權向其他教區課收賦稅，評判員如遇有不履行納稅之義務者，得將其拘禁於郡屬之監獄中。
- 三、該法之第三部，係關於學徒制之立約事宜，學徒期限，男子至二十四歲女子至廿一歲或結婚時爲止。
- 四、該法之第四部，係關於工作所之設立。
- 五、該法之第五部，係關於法庭訴訟及反抗徵收賦稅事宜。
- 六、該法之第六部，規定撫養父母及子孫的法律上的責任。（註一）

註一 *Aschrott and Preston Thomas, The English Poor Law System, London, 1902. P. 7.*

當時政府不僅訂立此法，而且督促此法之實行。政府若發見工人放棄其職務者即強迫令其工作。監察官員，時出巡查，如發見有經濟不能自立者，即爲之救濟或懲罰。該法一經推行，影響及於全國，政府對於救貧事業之應盡職責，至此已按法執行，貧民扶助非復如往日之隨個人施捨及宗教影響爲轉移了。自一六〇一年直至一八三四年，英國救貧法案之內容，無多變更，至查理士第一（Charles I）時代對於該法之執行，更屬認真，一六三〇年設置委員從事調查，各種補助，必須先加詳細考察，病者使入醫院，兒童使習工藝，失業者代爲介紹職業，史載當時五六萬解甲之兵士，均漸次加入工商事業，由此可見伊利薩伯救貧法案，不僅有益於當時，且有功於後世。查理士第二（Charles II）公佈救貧籍法，即依籍貫以救助貧民，凡教區無救助義務之貧民，准許放逐於其所管轄之外。此種制度，乃對一般勞動份子，加以拘束，不啻對於無罪之人施以監禁，當時四十歲以上之貧民多爲此法所困，亞丹斯密士（Adam Smith）曾謂如此規定，足以侵犯人民之自由。降至喬治第一（George I）猶強制寺院設立勞役所以收容身體健康之貧民。一六六二年喬治第二（George II）曾創立居住法（Settlement Act），規定本鄉之地方團體有扶助貧民之責任，此外亦有所謂工作所者，凡有能力工作者概須入所工作，且禁止行乞，亦不得接收他種補助。一七二三年曾下令，凡有能力而不願入工作所工作之人，不得請求任何救濟，此令至十八世紀中葉始行取消。是時復規定一法，即數教區可聯合設立救濟院（Poor House），於貧民之救濟，收效頗大。喬治第三（George III）於一七八二年公佈貧民救助及職業之改正法，此法規定，除疾病衰老殘廢而不能生活之貧民外，不許收容於勞役所，能工作者令其自由就業，若所獲不足以供生活之用，可請政府補以公費或貸以金錢。此種制度之緣始，用意並非不善，但積久弊生，養成人民倚賴習慣；增長官吏賄賂之風，實非初料所及也。

至十八世紀時，維廉第四（William IV）對於救貧行政，始銳意革新，首先下令議會組織救貧調查會，調查生活費用，以期發現個人或一家之最低生活費用，以作決定工資之參考。如一家之人口過多，工資太低，收入不足以養家，可向政府請求救濟費用。此種救濟經費由年費數十萬鎊增至七百萬鎊之多，受助者有千二百萬

人。因此一般人民視領救濟費爲當然，對於個人之將來，毫不知有所準備，獨立自助之觀念，因此減少。當經馬爾薩斯指出此種救濟方法之不當，因而產生一八三四年之特別救濟法，以期糾正以往之缺點。一八三四年該調查會之報告，再舉行強制勞役制，將前定之救貧籍法，加以修改與補充，於伊利薩伯救貧法案，亦有相當之修正，於是勞動者得以自由遷徙，所堪注意者，是時中央僅設救貧委員會，監督防止濫施，厲行救貧行政之統一，地方行政機關之官員仍負重大責任，地方之董事會純由各地方推選。

英國之救貧事業，自一六〇一年以後，其重要原則雖仍多墨守伊利薩伯救貧法之精神，但爲因時因地因人制宜與推行使利計，亦曾頒佈各種不同之零星法規與條例。自一六〇一年後，在英國之社會事業史上較佔重要之法令，則有：(一)一七八二年之吉爾勃條例 (Gibberts Act)；(二)一八三四年之皇家委員會報告書 (Report of Royal Commission)；(三)一八三四年之修正救貧法條例 (Poor Law Amendment Act)；(四)一九二七年之救貧法條例 (Poor Law Act)；(五)一九二九年之地方政府條例 (Local Government Act)；(六)一九三〇年之救貧法條例 (Poor Law Act)，以上所述係屬於英格蘭與威爾士部分者。至於蘇格蘭對於救貧上之法律根據，亦有一五七九年之蘇格蘭救貧法 (Scottish Poor Law)，一八四五年之新救貧法令。蘇格蘭之政府當局，在一九二一年以前，絕對無權可以救濟有工作能力之人，此與英格蘭及威爾士部分所規定者根本不同，不過，一九二一年，亦訂有暫行法規規定蘇格蘭政府亦可救濟有工作能力之人，但依照法律規定，受救濟者必須爲當局所認爲之不幸分子如殘廢人、衰老人、孤兒或流浪兒等。如係有能力工作之人，必須證明其確實不能工作之原因，依賴此種有能力工作之人而生活者如其妻子兒女或老年父母等，亦可請求救濟。如有資格請求救濟，而被救貧行政機關拒絕者，得向法院提出控告。(註二)

在行政組織方面，英國之救貧事業，三百餘年以來，其權均操在地方政府特殊機構之手，直至一九三〇年之救貧法條例的新規定，乃改由縣政府或鄉政府 (The Local County or Borough Council) 實際負責，而中央

註二 陳凌雲著 現代各國社會救濟 第一八四—一八五頁。

政府則仍保留監督之權，並給予地方補助經費。中央政府負監督責任之機關則為衛生部。(註三)

在英格蘭與威爾士之地方政府，通常設有公共救助委員會(Public Assistance Committee)，此種委員會，或為地方政府所組織，或為政府中其他委員兼任。按照救貧法中第四條之規定，縣政府關於救貧事業之執行，除在特殊緊急情形以外，必須將全盤救濟方案事先通知公共救助委員會。在區域較大之縣鄉並可組織公共救助委員會分會，藉以增加行政效率。分會委員人數，由十二人至三十六人，其組成分子為：(一)曾任縣政府職員者；(二)曾被選為選舉代表者；(三)由縣政府委任者。分會委員之職權為：(一)對於請求救濟者之審核；(二)決定應予救濟之性質及金額；(三)監察領取救濟金者之用途；(四)視察各種社會救濟機關。但分會無權委任或辭退救濟機關之職員。(註四)

在英國從事社會服務行政者，他們自己並不以為是一個專門的社會事業人員，他們認為自己是一個「公僕」。不過適逢被派為社會服務人員而已。在英國向來有一種傳統觀念，就是，私立機關之志願服務者的地位比受有酬勞者的地位較高。此種觀念對於專業的意識與專業的標準，殊有妨礙。但醫院社會服務人員，犯人賦釋官吏及精神病人服務人員，均已被認為是專門職業。不過，在英國，沒有專門社會事業人員之協會，也沒有社會事業年會之成立與舉行。雖有全國社會服務會議(National Council of Social Service)及社會服務院(The British Institute of Social Service)之設立，可歸在社會事業範圍之內，但是他們的工作僅限於聯絡，提倡與研究，並無專業協會與交換經驗以及討論問題之全國性的組織(註五)。現在所有社會事業人員，大都給以較優之薪俸，按月由地方政府發給，但中央衛生部對所有從事社會事業之人員負有下列監督之責：

(一)規定社會事業人員之資格；(二)確定社會事業人員之責任；(三)考核社會事業人員之免職；

註三 Simery, T. S. Principles of Social Administration Chapters II.

註四 陳凌雲 現代各國社會救濟 第一七七至一七八頁。

註五 Lunnho, Frank. Social Work in Certain Countries. Social Work Year Book, 1937, Pp. 172-173.

(四) 保障社會事業人員之任務；(五) 決定社會事業人員之薪俸。

英國中央政府管理救濟事業之機關爲衛生部。前已言之，衛生部之職權爲：(一) 統制各級地方社會事業人員之委任，撤職薪津及職位保障等；(二) 可用訓令方式指示地方政府關於救濟事業的應興應革事項，且可直接訓令社會事業人員，但不能干涉任何個人之救濟案件。如地方政府對衛生部有所不滿，得向最高法院提出控告；(三) 衛生部可委派督察員赴各地視察救濟情形，並得直接赴各種社會事業機關調查，出席各縣公共救助委員會及其分會參加討論，表決，但不能干涉任何個人救濟案件。督察員每年應作一總報告，呈送部長公佈。(四) 衛生部對於各縣政府救濟事業之經費及會計方面，亦得監督與指導。

英國對於失業救濟，在一九三四年以前，一部分工作歸失業保險部辦理，一部分歸地方救濟官員辦理。自一九三四年失業條例 (Unemployment Act) 公佈，失業救濟部成立以後，則全劃歸倫敦之中央行政機關管理，關於救濟事業各種新的組織，除了失業救濟部曾有人加以批評外，尙無其他特殊反應。該部之所以受人批評，爲權力過於集中，致地方行政受極嚴格之限制。當時對於解決失業問題「方法上的試驗」常有激烈之辯論，即有工作之兒童對其失業父母生活的維持，究應相助多少，亦爲討論問題之中心。據說，英國政府對於失業者的救濟設有一千五百以上之職業社 (Occupational Centers)，職業訓練組織尙不在內。(註六) 失業法規之釐訂，失業救濟行政機構之樹立，失業保險之實施等，不僅在英國社會事業史上爲一種新的設施，即在各國社會事業史上亦佔重要之一頁。在一九三四年以前，英國對於失業者之救助，雖亦屢有規定，如一六〇一年之救濟法，一九〇五年之失業婦女救濟法，一九二七年之失業保險法，一九三〇年之救濟法條例及一九二九年之地方政府條例等，然均不若一九三四年失業條例之完備。一九三四年之失業條例，計分三部，即：(一) 失業保險法之修正；(二) 失業救濟法；(三) 補充條款——如規定委任日期之定義等。

失業救濟機構之組織，在中央有失業救濟部，下分津貼、考核、訓練組織、總務、財政、法律各司，在各

註六 Kurtz, Russell, (editor) Social Work Year Book 1937, P.173.

司之上，設有秘書長一人，佐理部長及副部長掌理全部一切事務。在地方有縣事務（District Office）及區事務局（Area Office）二種，為地方下級行政機構之主幹。縣事務局之地位較區事務局為高。地方下級行政機構之組織，通常有津貼科、考核科，上設主任一人，副主任一人。所有各地方下級行政機關之職員，概由失業救濟部任命。局中經費亦歸失業部核付，因實際上乃全歸中央統制也。

失業保險在英國亦極重視，關於失業保險之法規頒佈甚多，在一九三一年即有國民經濟失業保險特別法令第一種及第二種（Unemployment Insurance [National Economy] Orders No. 1 and No. 2.），在一九三四年以前，英國之保險法規，乃根據一九二〇年至一九三三年之失業保險條例（Unemployment Insurance Act）。一九三三年復通過失業法案（Unemployment Bill），次年正式公佈施行，其中包括許多規則及法令。規則中有關失業保險年限、失業保險經費、失業保險賠償、失業保險教育經費及強迫受課、禁止僱用童工、失業保險控訴、失業保險賠償規則補充條款、扶助依賴人民、失業保險協會團體等；法令中則有失業保險銀行業特別法令及其補充特別法令、失業保險施行於保險業特別法、失業保險移動法令等。

英國辦理失業保險之行政機關有勞工部之失業保險司、勞工交換所、地方教育局、工會、銀行保險業管理局等。

英國的失業救濟設施，除上述各項外，社會中心（Social Centers）組織，改良區（Settlement），成人教育協會（The Adult Educational Association）友誼社（The Society of Friends），及全國社會服務會議（National Council of Social Service）指導失業者對於閒暇時間利用的實驗及其計劃，大約在十餘年以前即已開始，至一九三二年時，已粗具規模。其中每一社區所定之節目，大都隨領導者之才能及失業者之興趣而各有不同。有些節目係集中於地方工作的計劃，有些節目與娛樂及藝術有關，有些節目則涉及於教育方面。這一類的組織，在失業人數衆多及不景氣之區域，分佈較為普遍，但在較為繁華與富裕的地方，若有人加入此類中心組織，則認為是一種奢侈。



英國的社會事業行政與計劃雖不若美國之發展，然大都有適當之配合。社會保險方面對於疾病、殘廢、老年與傷害之人，亦有適當之安排。若是有人間或沒有資格獲得上述任何一種之恩惠，亦可向地方的社會救濟機關請求救濟，一般人民亦認此為他們應有之權利，此種權利亦可運用與論促成，這在其他各國，都不能如此堅持的。人民的失業保險利益，縱因不良行爲而被取消，地方的社會行政當局或亦不能拒絕他們的請求。

英國的貧民救濟方法有院內救濟 (Indoor Relief) 與院外救濟 (Outdoor Relief) 兩種。當十八世紀末葉，院外救濟，即逐漸發達，此種救濟方式，淵源於一七九五年之司兵漢南制度 (Speenhamland System)，該制因在司兵漢南城創始，故名。(註七) 院外救濟之方法，爲：(註八)

(一) 縣政府應使所有人民，無論曾否結婚，皆能獲得工作，以維持生活。至少須以小本經營或每日短期工作等方法，使能維持生活。

(二) 縣政府對於老年人及殘廢不能工作者應予以救濟。被救濟者之姓名、履歷、家庭情形與生活狀況應有詳細之記載。救濟之方法，或爲金錢、或爲物品，均係每星期給與一次，但在友誼社每週領有津貼五先令以上，及領有衛生保險賠償金每週七先令六辨士以上者縣政府可不予以救濟。如受救濟者對於縣政府所發給之救濟費，認爲尙不足以維持生活時，得再向縣政府請求借款。其他未受救濟者，如因工作所得不足以維持生活時，亦得借款；但此種借款必須歸還或在工資內按月扣除，或由其親友代爲清償。

(三) 縣政府並應派醫生護士等親赴要求醫藥救濟之家庭予以協助。

院內救濟，爲：

(一) 設立工作所，收容所有能工作而未能獲得職業之人在內工作，以其所得，供其所用。

(二) 對於老年殘廢人與兒童等分別收容於救濟院，醫院及兒童家庭。

註七 Dexter, R. C., Social Adjustment P. 53.

註八 陳凌雲 現代各國社會救濟 一八二至一八三頁。

英國救貸行政之趨勢，大致言之，以往之放任政策，漸成過去，各種設施，政府多有規定。各種事業，注意普遍推行，不分畛域。有些社會事業，如失業保險等多帶有強迫性質（註九）。

註九 Dexter, R. C., Social Adjustment P54.

## 第一章 美國社會事業的起源及其發展概況

美國之社會救濟制度，在立國的初期，多係取法於英國，此因美國初期的政治、宗教等情形與其祖國相似之點頗多，是以伊利薩伯救貧法之精神，亦隨而傳至美國。美國初期救貧行政之歷史與英國頗為相似，但有一顯著不同之點，即美國之救貧事業，大都由政府或國家主持辦理，救濟事業多以州（State）為單位，而英國則每以市邑（Borough）或教區（Parish）為單位。在美國各州，尤其是西南諸州，當時之救貧工作，多歸政府辦理，州政府大都負救貧行政之責。美國各州對於救貧事業之推行最早與最力者為蘇色朱塞州（Massachusetts State）該州於一六三六年訂立一法，令政府官吏對於獨身人民之貧苦無依者，妥為安置與救濟，嗣後將救濟的範圍擴大，對於貧窮之家庭，亦加以顧及。一六六〇年波斯登（Boston）首創濟貧院（Alms-house）規模頗大。一八五四年因自愛爾蘭移來蘇色朱塞州之人民日多，貧民人數亦隨之增加，乃建築州立濟貧院（The State Alms-house）三所以收容之。當其開始收容貧民時，行政上之困難甚多。一八五八年為增加行政效率並節省經費起見，曾組有委員會，選派委員多人，考察公立慈善機關之制度，以期有所改進。根據該委員會的報告，州政府用於慈善事業之經費，在一八三九年為八萬二千金元，至一八五九年增至三十萬金元。一八六三年，蘇色朱塞州復創設美國州立公共慈善部（American State Board of Public Charities）以監督各地慈善機關之行政，此為美國救貧行政史上頗堪注意之一點。一八七七年以前，巴發樂設立慈善事業協會（Bufo Society of Charity Organization）此為美國各城市慈善運動（Charity Movement）之起源。因此時漢堡及歐利伯福制度（Hamburg and Elberfeld System），盛行於倫敦及歐洲大陸各處，巴發樂城市當局遂亦根據上述兩種制度，稍加變更，付諸施行。該協會之目的，在減少貧民乞丐，調查貧窮的真實原因，避免重複濫施之弊端，研究預防貧窮之方法，並注意於各慈善機關的互相聯絡，以收分工合作的效果。同時，曉諭社會，視救濟貧民為應盡之

責，慈善事業爲一種高尚職業。在積極方面，提高家庭生活，養成衛生習慣，防止兒童不至墮落到貧窮的地步。（註一）

前已言及，美國的救濟事業，大都由政府主持，尤其是院外救濟（*Out-door Relief*）多歸政府辦理。美國的救濟行政計劃，是根據以前各市鎮原有救濟制度改造而成的。美國著名的印第安納制度（*Indiana System*）就是一個很好的例子。印第安納州在一八九五年時，救濟事業，極爲腐敗，各地的救濟工作，幾無人加以指導與監督，全由各城之救濟董事會（*Township Trustees*）主辦。該州於一年度內曾開支六三〇、一六八·七八金元，而於被救濟之家庭狀況，及貧民之生活情形，毫無記錄，後由國家慈善局建議，用法律規定，所有慈善事業，須澈底加以改革。該州政府遂於是年通過一新法令，令各城振濟事業董事負責，詳細調查被救濟之家庭狀況及個人情形，並將其調查報告副本送呈國家慈善局（*The Board of State Charities*）。各郡區委員及國家團體亦皆有監督管理之責。其後二年，州政府復頒布一個新法令，各城救濟費用，應由各城市民負擔，於是虛糜公款之事，因而減少。又其後二年，用法律規定，凡救濟事宜，應施於貧民之家中，除非特殊情形，凡施賑時，事先應有調查，並應將調查結果，向州慈善局及郡救濟委員會（*Board of Charity Commission*）報告備案。各城救濟會董事，當先在可能範圍之內，徵求各貧民之親友救助，使公家之負擔，得以減少。除因年老或受傷殘廢，以及證明不能在他處獲助者外，一概不予救濟，如出外旅行，不得給以交通費用。各城市之救濟會董事，應盡力聯絡各城所有辦理救濟事業之機關或團體，除死亡疾病外，凡普通之救濟在十五元以上者，應商得郡委員之同意。此種制度，並未澈底革新，因直接救濟行政之權，仍屬於各城救濟董事會，僅將直接監督之權，移轉於郡委員而已，其所完成者，僅有三事：（一）使各城救濟會董事，關於各該城救濟經費之動用，對各該城市民負責。（二）在施助貧民及繼續施助貧民之前，須加以調查。（三）須將調查報告，送至州救濟

會，使州方得一機會訓告各城之救濟會董事各盡其責。(註二)在印第安納州所有監獄、貧民院、市立醫院及育嬰所等，均由政府管理。郡救濟委員在各州負有管理各郡(County)設立之慈善機關之責。一八九九年，立法部更規定六人為巡迴法官(Circuit Court Judge)，辦理各郡之慈善事業。巡迴法官，得請代理人，由郡內十五個有聲譽之公民，呈請任命，但須接受郡內民衆之請求，考察郡內各社會事業機關，並將考察結果，每季至少須向郡委員會呈報一次，每年向巡迴法官呈報一次。呈報格式，由國家慈善局製備，須將報告副本呈交該局，並登報發表。貧民院之給養與管理，悉由國家慈善局處理。州立貧民院之內容設備，亦稱完善，老人、貧民及病人，俱使之各得其所。印第安納制度。施行之效果，有許多事實可作證明。在一八九七年時，印第安納州居民領受公家救濟者，三十一人中有一人，其後十年，領受公家賑濟者，七十一人中有一人，每人所給賑款數目，多則不過五元一角三分，少則僅四元七角二分。且是年州內三十八郡中，居民領受津貼者，三十一人中僅有一人，其他各郡竟無一人領受津貼。其後十年，更無一郡有如許居民需要公家補助津貼矣。公家賑濟款項，因而大為減少。一八九七年時，尚須三八八、三四七、六七金元，至一九〇七年減至二七九、七六七、三一金元。(註三)在一九一五年市監察員(Township Overseers)曾用救濟金四十三萬五千四百八十九元八角八分，被救濟之人數為九萬七千二百九十二人，一九一九年曾用三十八萬七千八百三十四元六角二分，被救濟之人數，為四萬七千七百零九人。(註三)

印第安納救濟制度之施行及其效果，已略如上述，但美國政府為聯邦制，各州法令不一，救濟制度亦復各有差異，大體言之，救貧行政之方策與組織，大都是根據以往各市鎮之原有制度加以改革而成。其執行之方式，有各州不同之州立董事會(The State Board of Trustees)以司其事。

註一 Gilin, J. L. Poverty & Dependency, P.P. 179—181.

註三 參閱印第安納三十國家慈善局一九一〇年出版之印第安納一七九二——一九一〇年之慈善慈善事業之發展一書，二八至一七二頁

註四 Indiana Bulletin of Charities & Correction, Sept. 1915 pp. 284 June 1920 pp. 148.

近世以來，美國的社會事業，日見發達，此因美國國家財力雄厚，人民亦多富裕，科學進步，所有救貧與其他社會事業，莫不根據科學方法與知識，以作實施之基礎與標準。尤堪重視者，即對於從事社會事業之人員，特別注意加以訓練是也。（註五）此蓋因一切社會事業的推動，固有賴於財力充裕，而經營得法，尤為重要，但如何纔能使之經營得法，其中人選一項，實佔主要成分。倘辦理社會事業者，對於社會事業的認識不足，甚或假公濟私，只徒中飽，則充裕之經費，適足以促成貪污者營私自利之圖謀，阻礙社會事業前途之發展，如此，必無成績可言。

美國辦理社會事業的經費，一部分由政府負擔，一部分係由聯合捐募而來。每屆冬令，大約在耶穌聖誕以前，必有一次社會救濟庫募捐運動（Community Chest Campaign）（或稱聯合募捐運動）由社會救濟總會（Association of Community Chest & Council）主持辦理。該會前總幹事司屈理梯（Street, Ellwood）曾以多年辦理該會及教授社會事業行政一科所得之經驗，著有社會事業行政（Social Work Administration）及公共福利行政（The Public Welfare Administration）二書，（註六）足為從事社會事業者之良好借鏡。此項募捐運動之起源，始於青年會，美國青年會為吸收會員，並建設各處會所，遂有此類募捐運動之舉行，因其成績甚佳，社會救濟總會，乃仿效舉行。自一九一八年後，美國即有此項募捐運動，每年舉行一次。當一九二三年有四十九個城市有此項募捐運動，並曾募得二三、六五六、〇〇〇金元。至一九三二三年則有三六三城市有此項募捐運動，曾募得一〇一、一八一、九四九金元。一九三三年，因聯邦政府多負救濟責任之故，曾減至約七五、〇〇〇、〇〇〇金元。但至一九三六年，美國及坎拿大已有四一九城市舉行此項募捐運動。現在美國在一萬人至五萬人之城市，大都有此項運動，大約在五、六人中即有一人捐助，每人捐助之數目，通常為二元至三元之間。在十

註五 參閱社會事業人才之訓練一章

註六 Street, Ellwood, Social Work Administration, Harper & Brothers, New York & London, 1931.

The Public Welfare Administration, McGraw Hill Book Co. New York 1940.

萬人口之城市中，大約即有五百人左右參加此項工作。（註七）此項運動之所以有如此優良成績，一則專為救助社會貧苦人民而設，二則可集中社會力量為救濟事業而籌款，可省社會人士之麻煩，三則因為以所募得之款，皆曾作實際事業之用途，款無虛糜，財政公開，帳目清楚，從未有舞弊情事發生，社會對之，亦殊信賴，所以此種募捐方法日益發展。關於此項募捐運動之大原則，計有下列三項：（註八）

一 參加此項募捐者，除總會處所聘請之人員帶有職業性質外，其餘皆係公民中自願表示義務擔任者。此類公民之來源，或由私人之推薦，或由社會宗教文化或種族團體所遣派，而必須在社會上具有相當資格與地位者。

二 此項募捐，在原則上每年舉行一次，遇有特殊情形，亦可舉行二次，但實際舉行二次者，尙無先例。

三 舉行募捐時，須注意：（一）使擁有巨資之個人，及事業機關，各以其巨額捐款貢獻於社會；（二）使大部份之商業或其他職業團體中人，各以其最多之捐款貢獻於社會；（三）使其餘社會個人亦能捐助小額之款，聚少成多。

聯合募捐運動之組織方式，約有下列二種：

一 住所的募捐運動式（The Residential Type of Campaign），其主要方式為分區組織及按戶募捐。新新納第（Cincinnati）及阿海阿（Ohio）州之募捐，即依此式進行。例如新新納第州即按照自然地理環境，分為三十區，但各區之分界，亦依事實而加以變更。每一區內，遴選有資望者一人，充當主席。主席之外，設有副主席及部長等，各區之秘書及辦事員，概由主席任命。各副主席則從各小隊之領袖中選出。各小隊之區分，亦依照地域而分配，凡在該區內負責募捐者，均歸其指揮。以小隊中之首領為隊長，分擔募捐之人員為隊員。隊員由隊長就區內之有能力的公民選聘充任，或由總會推薦。小隊長須將此項人員報告區主席，區主席亦須呈報

註七 Atwater P. Community Chest. Social Work Year Book 1937 p.p.90

註八 陳凌雲：現代各國社會經濟 二二二——二二三頁

總會。此種組織之優點，在以鄰里關係，請求大家協助，彼此互相認識，頗易收效，故多數城市，採用此式，惟工商業較發達之大都市，則頗不適用，故另有所謂「商業式」募捐運動之組織。

二 商業式募捐運動 (The Business Type of Campaign) 此種方式亦常被採用，其優點在不時舉行聚會，請擔任募捐之人參加，分別報告其所獲得之結果，使募捐人員，互相競賽，工作進行之程度，常用圖表標明，成績之優劣，一望可知。此項募捐運動之期間，通常為一星期，但其籌備時期，必須在一個月以前開始。

聯合募捐之步驟，可分為宣傳，正式募捐，結束，整理（包括會計及審核工作）等項。在舉行募捐之時或以前，利用文字、口頭、圖表等，使大眾了然於此次募捐之意義及目的，並使大眾對於募捐人員加以信任，明瞭此種社會救濟事業之舉辦，為人人應盡之責，且能實際參加此項運動。演講人員須先期加以訓練，嗣後隨時利用各種集會，對眾宣傳，凡可以增長公眾之興趣者，如電影、廣告等工具，當盡量利用，以增加宣傳之效力。宣傳之時，無論其為文字，或口頭演講，切忌冗長，取材務求簡明扼要，使聽眾或觀眾一見或一聞即能深入腦海，不致遺忘。關於募捐之記錄，會中備有卡片多種，此種卡片，用不同顏色分類，如紅色為個人捐戶，黃色為工業捐戶等。

聯合募捐之結束，有一定期限，正式募捐時期，通常為一星期，在此一星期之中，各方努力奔走，樂捐之人亦在此很短時期中，各盡其責，至規定時日，如期結束，如此，募捐人與捐款人，雙方都覺經濟。若拖延過長，雙方必感麻煩與厭惡，增加物質上及精神上之損失，此亦募捐時不可不注意之點也。

募捐結束以後之整理工作，其首要者，當推會計與審核工作。美國聯合募捐之會計，審核及監督工作，至為周密，因此項募捐工作，遍及全國，規模甚大，機關眾多，使無完備之會計，審核與監督，則款項之收支，必致紛亂異常，毫無頭緒，不僅整理為難，審核亦非易事。聯合募捐會計制度之要點，在以最敏捷之方法，將全部捐款集中於總會，總會中設有會計部，其主持者及其辦事人員，俱係富有經驗之人。各項會計之程序，均有一定手續，責任分明。他如捐款之分配，與款項之分佈，均受嚴密監督，此項募捐方法之能得社會人士協助



與信賴，蓋非偶然。

從機關行政的性質方面來看，美國現今之社會事業，可分爲：(甲)聯邦政府機關所舉辦之社會事業，(乙)州政府及地方政府機關所舉辦之社會事業，(丙)私人及團體所舉辦之社會事業。今依次分述於下：

(甲)聯邦政府機關所舉辦之社會事業 (Federal Agencies in Social Work)。聯邦政府機關的活動，有許多是與社會事業有關的。這些活動，有些是屬於臨時的性質，因緊急的需要而成立者，有些則設有永久的機關，擔任這類工作。最近有很多最有意義，最有興趣的社會事業，是由於聯邦政府的提倡或發動。聯邦政府年來所創設之社會事業機關，亦常在變動之中，其中有些機關已與他種機關合併。此種變更，對於有永久性之機關，當亦不無影響。聯邦政府的活動，與社會事業有關者甚多，嚴格的分類，亦頗不易，因一種社會事業與他種事業，常有關聯也。聯邦政府所舉辦的社會事業，約可分述如次：(註九)

(一)屬於普通救濟，緊急工作及保安事業 (Relief Emergency Works and Security) 方面的機關則有：  
一、建設事業行政局 (Work Progress Administration)。該機關成立於一九三五年五月六日，其目的在使各種建設事業與緊急救濟工作，取得密切聯絡與合作。建設事業行政之計劃與範圍，包括道路、街衢、公園及娛樂場所之修建，水患之控制與資源之保存，陰溝及其他公用事業之興建，軍港及其他交通的設備，教育職業等各方面的計劃，物品生產事業之提倡，衛生事業的設計，剩餘貨品的分配等。以往之聯邦緊急救濟行政工作，今則多歸聯邦建設行政機關辦理。行政項目中，最堪注意之點，即是凡請求代謀工作者，除少數較高職位以外，必需有人證明，切合個人之需要方爲合格。凡經證明合格之人，由美國業務局指定前往職業介紹所登記，再與整個行政計劃配合。該機關之社會研究及統計組，關於失業及救濟等問題，曾印有大宗印刷品。並聘有社會事業人員與業務股互相聯繫。

二、全國青年行政處 (National Youth Administration)。該機關於一九三五年六月二十二日創設，其主要

註九 Geddes, Anne E, Federal Agencies in Social Work, Social work Year Book of 1937 P.P. 152. 159.

服務對象，爲十六歲至二十五歲之青年。除在私人實業方面代其謀得相當職業外，並予以職業上之訓練，或對大學生謀得部分工作，或以小額現金貸與中學生，使其獲得教育，並避免與勞工市場競爭。

三、農村復興工作行政處(Resettlement Administration)機關。該機關創立於一九三五年四月三十日，其目的在救濟農民與謀農村之復興。此種行政工作，無論在理論上或實施上，皆有關於農村救濟，土地利用及住宅供給諸問題。(註十)凡關於土地的獲得，農工的僱用，農村復興計劃及農貸分配等，俱在籌劃之中。對於旱災之防治，亦擬有特殊之救濟計劃。

四、公共事業行政處(The Public Works Administration)機關。此種機關與公共事業節目計劃，連成一氣，凡關於學校、公共建築、陰溝、軍港、娛樂以及其他公共設備的興修，大都屬於此類行政設計之內。

五、公共事業行政中之房屋部(The Housing Division of the Public Works Administration)該部成立於一九三三年八月十九日，其目的在提倡廉價房屋及陋巷(Slum)的清除。在房屋擁擠之商業中心區域，爲收入較低之團體，建築合乎衛生設備，與租金低廉之房屋，以作示範計劃。

六、緊急儲存事業處(Emergency Conservation Work)此種事業創於一九三三年四月五日。原由平民儲存隊(The Civilian Conservation Corps)代爲執行。其目的在使曾受救濟的家庭中十七歲至二十八歲之未婚青年男子，每月以其所得數目中之三十元，給送其家庭。請求登記者，由勞工部加以遴選，再由軍部送入營中。需要救濟之老年士兵等，亦有資格，請求入營，且不須受年齡，婚姻狀況，及工資攤派之限制。其他儲存工作計劃，如重植樹木，山林火災之防免，水災及蟲災之控制，植物疾病之防治，均可在登記範圍以內。

七、聯邦剩餘物資供應社(Federal Surplus Commodities Corporation)。該社於一九三五年十一月十八日繼續一九三三年十月四日組成之聯邦剩餘物資救濟供應社(The Federal Surplus Relief Corporation)協助農業方面剩餘廉價農產之分配與購銷行政。在該社指導之下，曾經分派各種剩餘物資，如食品、衣服，及燃料於

各州及地方之緊急救濟機關，再分給需要救濟之人。聯邦剩餘物資供應社係隸屬於農業部。

八、聯邦緊急救濟行政處 (Federal Emergency Relief Administration)。此機關成立於一九三三年五月十二日，曾由各州及地方機關執行項目廣泛之救濟工作。該機關定於一九三七年六月三十日為結束之期，自一九三五年七月間起，即積極從事於清理工作。

九、社會保安部 (Social Security Board)。該部成立於一九三五年八月十四日，為執行社會保安條例 (Social Security Act) 之一永久性質的機關。社會保險條例，包括聯邦政府對於老年救濟制度所批准之州設失業保險計劃，以及各州制定對於老年人，盲人與依賴兒童之各種社會救濟的補助。此外，尚設有消息傳遞服務及研究局，搜集社會統計資料，並印刷與該部各種有密切關係之刊物。

十、退伍軍人管理處 (Veterans Administration)。該機關係對於退伍軍人及其依賴者，予以救濟，並執行關於賠償、撫卹、保險、退休、酬勞、醫藥、保護及住宅供給之各種法律。

十一、美國僱員賠償委員會 (The United States Employees Commission)。該會係為聯邦政府機關之從業僱員所受損傷來執行各種利益的一種組織。

十二、鐵道退休人員管理部 (Railroad Retirement Board)。該部係為年達六十五歲或完成三十年服務之所有鐵道管理人員執行退休制度及支付年金的一種組織。

(二) 關於教育、衛生及福利事業 (Education Health & Welfare) 方面的機關則有：

一、內政部之教育局 (Office of Education of the Department of the Interior)。該機關指導教育調查，收集與分發教育資料，並依照社會保安條例之規定，撥款對於無工作能力之人，提倡職業教育與復職工作 (Vacational Rehabilitation)，且將後者推行及於各州。該機關與各州各郡及地方教育團體，都是通力合作的。

二、勞工部之兒童局 (Children's Bureau of the Department of Labor)。該局係成立於一九一二年，處

理兒童方面之各項問題，如與聯邦政府各州及地方機關合作，用通訊方法，收集與分發關於兒童方面之各種資料，運用刊物發表各項研究報告。近年以來所研究之題目，大都有關死亡及疾病，產婦死亡率，學校的兒童的健康情形，小兒軟骨病，印第安納的兒童身體，犯罪兒童的處理，兒童收養，及童工等。近年所收集之統計資料，包括職業證書統計，及兒童法庭統計。該局計分三部，執行社會保安條例中所規定關於母親及兒童福利方面的各種事業，如母親與兒童的衛生，包括公共衛生護士服務，跛足兒童及兒童福利部分。

三、勞工部之婦女局 (Women's Bureau of the Department of Labor)。該局之目的在考察與報告勞工婦女福利方面之各種情形，並設法予以改善。有許多研究工作是由該局獨立主持，但有時亦與聯邦政府，各州及地方機關互相合作。該局對於婦女最低工資之提高，消除男女最低工資上之差異，縮短工作時間，禁止過度工作，以及其他各種標準的改進，如機器設備的安全，適宜的衛生環境與工作的便利等頗為注意。

四、財政部之公共衛生服務處 (Public Health Service of the Department of the Treasury)。該機關的主要目的，在注意於疾病的預防。對於外來的人民，與各州及地方當局合作，予以身體檢查，同時，預防州與間疾病的傳佈，及傳染病的防止。該局之工作，包括兒童衛生、成人衛生、食品、公共衛生教育、心理衛生、花柳病、海軍醫院及救濟站，以及各種疾病原因與治療的研究等。並執行關於毒品之製造與售賣，毒素與血清之生產的各項法律規定。對於農村服務，亦予以提倡與擴展。

五、農業部之家政局 (Bureau of Home Economics of the Department of Agriculture)。該局所定各種節目之目的，在於鼓勵更有效的消費與生活水準的提高。凡關於食品、食品價值、及其營養滋料、運用的方法、衣服的縫織、家具的設備及房屋問題，均在該局研究範圍之內。凡涉及廉價食品，罐頭之購銷與縫紉中心之組織，該局常與各社會救濟機關互相合作。

六、農業部之推廣服務社 (Extension Service of the Department of Agriculture)。此種推廣服務工作活動，通常稱為「合作農業推廣服務社」 (Cooperation Agricultural Extensive Service)，其中大部分工作係在農

村區域以內舉行。其與家政及農業有關之教育工作人員所執行的組織，名爲郡設機關或家庭示範機關（County Agents or Home Demonstration Agents）

（三）關於勞工及職業（Labor and Employment）方面的機關，則有：

一、全國勞工關係部（The National Labor Relation Board）。此爲一永久性之獨立機關，創立於一九三五年七月五日，執行全國勞工關係條例（National Labor Relation Act）。該條例中認爲僱員有自由組織，集體訂約，與選擇代表之權。凡關於勞資爭論之各項問題，執行及活動，該部有權加以考察，有時並得舉行秘密投票，以停止勞工代表之職權，並禁止任何人參加有礙商務之特殊不公平的勞工行爲。

二、美國勞工部之職業介紹服務所（United States Employment Service of the Department of Labor）。由於這個機關的組織，各州之全國職業介紹所制度，遂以確立。

三、全國職業介紹服務所（National Reemployment Service）。此爲一種臨時的緊急組織，一九三三年六月六日創設於上述的美國職業介紹服務所內。

四、勞工部之勞工標準組（Division of Labor Standards of the Department of Labor）。該組成立之意義爲執行關於殘廢工人及留家工人之各項章則，擬定安全法律，舉行區域會議，討論州定之勞工立法，並對於州定之勞工立法節日，予以相當之協助。

五、勞工部之勞工統計局（Bureau of Labor Statistics of the Department of Labor）。此乃一研究機關，負責收集，並分發關於勞工方面之各項消息。並刊印與收集關於勞工之工資、工時、職業介紹所、零售及批發物價、勞資爭議、及生活費用方面的資料。同時，對於各種不同的勞工、工業、及社會福利方面的題材，亦加以研究。

六、文官服務委員會（The Civil Service Commission）。此爲對於聯邦人事制度之一補充機關，在許多政府機關之下，代爲執行考試社會事業人員之職位

七、實業分析委員會 (The Committee of Industrial Analysis)。該會係於一九三六年四月一日創設於商務部之內，繼續完成一九三六年四月一日結束之國家復興與行政之商業合作與評論組之研究節目。該研究節目中亦涉及工資與工時的分析，勞工關係，以及其他與工人衛生及福利有關之各項問題。

八、國家仲裁會 (National Mediation Board)。從速處理由勞資雙方所引起的各種爭論為該會組織之主要目的。

九、美國勞工部之調解服務 (The United State Conciliation Service) 組織。其任務在用調解方式，處理勞資爭議事件。國家鋼鐵勞工關係部及紡織勞工關係部 (The National Steel Labor Relations Board & The Textile Labor Relation Board) 為該組織中之一部分。

(四) 屬於森林及公園 (Forests and Parks) 方面之機關，則有：

一、農業部之森林服務處 (Forest Service of the Department of Agriculture) 組織。管理國家森林，提倡森林耗費在娛樂與衛生方面之各項用途，並設法保存森林資源，使依賴森林資源之家庭及地方，得有經濟上之穩定。

二、內政部國家公園服務處 (The National Park Service of the Department of the Interior) 組織。管理全國公園，並為全國公園制度指導教育節目。

(五) 屬於監獄 (Prisons) 方面之機關，則有：

一、司法部之監獄局 (Bureau of the Department of Justice)。政府因監獄局之成立，聯邦政府之監獄，遂亦歸其管理，並為聯邦政府之犯人，設立監禁制度與執行聯邦政府之試釋法律 (Probation Law)。

二、司法部之假釋局 (Board of Parole of the Department of Justice)。該局之作用為執行聯邦假釋法律，准許或撤銷聯邦政府之犯人。

三、聯邦政府監獄的作業社 (Federal Prison Industries, Inc.)。該社在美國刑事及懲戒機關之內創立工業

社。其所出產依照當時之市價，售與政府機關。

四、監獄作業改組行政處 (Prison Industries Reorganization Administration) 組織。此種行政組織，與各州及地方合作，考察並研究刑事及懲戒機關之各種實業活動，擬具方案，以作改組監獄作業制度之復興計劃。

(六) 關於信用服務 (Credit Service) 之機關，則有：

一、農民信用行政處 (The Farm Credit Administration) 組織。該組織成立於一九三三年五月二十七日，為農民信用放款之機關。

二、聯邦政府的住宅行政處 (Federal Housing Administration) 組織。該組織有二種功用：(1) 使現代化的住宅設計得以具體表現，(2) 保險房屋抵押借款。

三、聯邦住宅借款銀行局 (Federal Home Loan Bank Board) 組織。該局管理聯邦政府住宅借款銀行制度，同時，指揮管轄及監督自有住宅借款會社，聯邦儲蓄局及借款保險會社，其目的在改善家庭經濟情形。

四、用電家庭與農村官廳 (Electric Home and Farm Authority) 組織。該組織創立於一九三五年八月一日，其任務在協助人民財力購買各種電力用具，如電冰箱及電力農具等。

(七) 關於通訊及統計服務 (Information and Statistical Service) 的機關，則有：

一、國家緊急會議 (The National Emergency Council) 組織。該會議原於一九三三年十一月十七日創始，一九三五年六月十五日正式成立，為對總統負責供給資料的一種組織。設有會長及各組主任以司其事，並刊印政府各種資料。且曾成立一美國通訊服務 (United-State Information Service) 社，關於各政府機關的單位，及其活動情形，均有詳實的報告。

二、國會圖書館 (The Library of the Congress) 組織。此為社會事業方面的重要通訊組織，因為該館所編之書目，及二一年一度出版之法律資料索引及彙編，對於社會事業方面的貢獻甚大。此外該館並購買書籍分發與成年之盲人。

三、商務部之國情普查局(Bureau of the Census of the Department of Commerce)。該機關十年舉行與刊佈全國國情普查一次，其普查範圍包括人口、農業、工業、鑛業、財富分配及失業狀況等。對於教堂及機關，每隔十年亦作特別普查一次。該局並連續編製生育死亡統計，州與市政府之財政統計，最近各種出產統計，以及與社會實業有關之各項資料。

四、中央統計局(Central Statistical Board)。該局成立於一九三三年八月九日，其任務在提倡與發展聯邦政府之統計事業與其他統計工作互相調整與配合，避免工作重複與經濟浪費，提高工作效率。凡聯邦政府各機關初次收集材料所用之表格，均須經該局之評判並貢獻意見，因此，對於所收集各項資料之內容與實質，有重大之影響。

(八)屬於未分類(Unclassified)之機關則有：

一、坦利西流域之官廳(Tennessee Valley Authority)。該機關之任務在推動坦利西流域之社會福利與經濟福利的各種事業，如森林之發展、害蟲之預防、農業與工業之平衡發展、礦屬資源之充分利用、失業男女對於新的與生產較多的職業的適應等。此種實驗，甚為社會事業家所留意。該區之當局，對於該區人民的房屋設計，地方發展計劃，以及閒時活動等，亦常與社會事業家互相商討。

二、全國資源委員會(National Resources Committee)。該會於一九三五年六月七日繼續全國資源局(National Resources Board)而成立。對於國家資源之保存及發展與其他資源有關之地方、各州、各市私人機關密切合作。凡關於區域計劃、土地狀況、礦源研究、水利設計、實業調查、人口問題、與都市化的研究的各種活動，皆加以注意。

三、勞工部之移民及歸化服務局(The Immigration and Naturalization Service of the Department of Labor)為管理對於自外移入人民之拒絕、放逐、及入籍事項的機關。

四、內政部之印第安事務局(Office of the Indian Affairs of the Department of the Interior)。該局對



於印第安人之經濟發展，教育與衛生的改善，加以負責。爲提高印第安人出產貨物之標準起見，曾組有印第安美術與工藝出品部。

五、內政部之礦業局 (Bureau of Mines of the Department of the Interior)。該局之主要目的爲研究礦業方面的工人衛生及安全問題之機關。

(乙) 美國州政府及地方政府機關所舉辦之社會事業。凡鄉郡城市，市鎮及州政府所推行之社會事業，皆屬於此類。州政府推動社會事業之機關，通常稱爲公共福利部 (Department of Public Welfare)，不過舊的名稱如「慈善與懲戒部」 (Department of Charities and Corrections)，「管轄局」 (Board of Control) 等，在有些區域，依然沿用。有數州之社會福利事業的組織是頗紛歧複雜的。即在各地地方機關之中，名稱的差異與工作的紛亂，亦間有類似的情形。在經濟恐慌未發生以前，各地方單位公共福利事業的發展，大都是沒有計劃的。自失業問題發生以來，地方機關對於失業救濟之欠妥，更爲顯著。結果，有許多郡與都市，遂成立緊急救濟單位，其他政府單位，亦進行改組，加強不健全之公共福利機關，以配合其所增加的責任。最近數年以來，已有許多新的機關成立，舊的機關改組，職責時有變更，這些迅速的發展，幾令人難於獲得各種最近的消息。不過美國政府已漸認定，人類福利之增進，爲政府應盡之責任，此種運動與教育一樣，實具有深切的意義。本節的目的，在說明各地方機關的演進情形，某種立法的趨勢，及行政的發展等。

(一) 各州政府及地方政府社會事業實施的範圍及其功能的成全 (Scope and Integration of Functions)。在美國各州都有法定的社會福利機關，大多數的州份，對於地方機關亦有法制的規定。這些機關的內容性質及其相互間的關係，亦頗複雜。但近來則有一州之總機關管理與監督一州所有社會機關的趨向。茲將州政府或其他地方機關，管理與監督之各種活動，略述於次：

一、所有關於社會救濟之各種活動，包括普通家庭、退伍軍人救濟、依賴兒童的救助、老年人的救助、盲人的救助、以及慈善機關的補助等。

二、所有關於兒童福利之各種活動，包括地方公私設立的兒童福利機關及制度之監督與管理，依賴兒童身心不健全與被忽視的兒童，以及家庭與機關收養的犯罪兒童之照顧。州立兒童機關之推動、兒童的承繼、安插與犯罪兒童試釋的監督等。

三、各地方之服務事業，包括各郡各區為加強執行福利功能之組織，統計資料之編纂，研究工作之指導，及協助推動上述各項功能之教育活動。

四、所有心理衛生工作，包括所有照拂精神病人，及州立機關，以及機關以外對於這類人之照顧。

五、所有懲戒事業活動，包括州立之刑事，及懲戒機關，假釋制度，試釋服務的監督，以及地方監獄的檢查。

此種州立之公共福利部，在法令上有權執行聯邦政府的工作，凡聯邦政府為福利目的補助州設之機關經費，地方公共福利部，可視為聯邦政府執行之代表機關。因有此種聯繫，州立公共福利部之地位，可使各機關的與非機關的各種福利活動有劃一的發展，並使每一機關的功能成為總節目功能之一部。其他如一郡一區福利活動功能，亦莫不本此原則推動，雖然只有少數州份與此目標相近，而此種趨向則因聯邦政府之社會保安立法而益加速。對於依賴，殘廢及犯罪相互關係之各種問題，由一總部負責處理，收效之大，已為衆所公認，且有事實上之證明矣。

### (二) 地方公共福利機關之組織方式

州立機關之組織方式，名稱頗多，但這些名稱，很少能指明組織的方式。按照行政權力的分配，此類組織方式，可分下列三類：

一、由州長任命之單一行政官員制。加州 (California) 伊利諾愛 (Illinois) 滿州 (Maine) 藍色朱州 (Massachusetts) 阿海阿州 (Ohio) 白如維尼亞州 (Pennsylvania) 維京利亞州 (Virginia) 及其他少數州份，均屬此類。其行政權力，操於州長任命之主管人員，該員亦即州長內閣中之一份子。在過去二十餘年中，有若干

州份重新組織州政府，使其成爲若干小而複雜並有連帶關係之部分，各部主任全歸州長任命，有如聯邦政府之內閣組織一般。在內閣制度之下，由州長任命主管人員，此類組織，優劣互見。優點在有專人負責，權力集中，效率可望增高，而其危險及所受之批評或責難，則在不能脫離政治影響，人事方面每不能不隨政局的變遷，而有更換。有些州份頗受政治上的不良影響，但有些州份亦有因此制度而加強其組織者。

二、任命一非專業的董事會 (Law Board)，由該董事會再任命行政官員。此類組織所賦予董事會之權力，在各機關中及各種活動中，殊不一致。在過去數年之間，新設之州立機關，此類組織，如阿納班馬 (Alabama) 夫羅吾利達 (Florida) 及印第安納 (Indiana) 各州之法令中，均有明顯而新的條例的規定。牛者西 (New Jersey) 州設之機關，爲此種組織中最健全者之一例。此類組織中之優點，一則可以避免捲入政治旋渦，二則可以採納民意，促進大眾興趣，成爲民意之代表機關。

三、多種的行政人員，通常稱爲管理董事會 (Board of Control)，管理董事會爲有俸給制，普通由三人至五人組成，其行政職責由董事會員自行分配。在美國中部及西部各州如愛沃瓦 (Iowa) 坎色司 (Kansas) 米列梭塔 (Minnesota) 列不納司卡 (Nebraska) 北達可他 (North Dakota) 泰客色司 (Texas) 西維京利亞 (West Virginia) 維司康辛 (Wisconsin) 的機關行政組織，均屬此類。從行政的觀點來看，此類組織，既不能劃一管理，又不能避免政治影響。以往之政府分權制度，與現代制度之行政效率，實難以並存。此類組織近來未有增加。(註十二)

### (三) 地方公共福利機關之行政組織

從行政機關組織之內部情形看來，無論是州設或地方機關，即可發現董事會，行政官及職員爲行政機關組織之主要份子，雖然有些機關也沒有董事會的組織。

註十二 Willard D. W., State System of Public Welfare, Journal of Social Forces Sept. Nov. 1924.

Stevenson M. Public Welfare, State and Local Agencies. Social Work Year Book of 1930. P.P. 393-403.

一、董事會 董事會或即為行政機構，或僅為顧問性質，如薩色朱、白細維尼亞、維京利亞諸州，即屬於後者。

二、行政官 為對福利部負責之主要官員，擔負各項行政責任，必須與州長，立法人員，其他各部主任，聯邦政府機關，董事會，所屬職員，以及其他公私機關，保存滿意的關係與密切聯絡。行政官之日常職務，包括部內行政，及執行性質上的各種活動，任用部內人員，公佈規章，呈核每年報告及預算。此種職位需要有訓練，及經驗與高尚人格之人，出來肩負。公共福利行政，須有真實能力者來主持，現已日益證明矣。美國各州公共福利行政，在新定的法律方面，行政官之職責，各州亦互有不同。有些行政官歸董事會任命，董事會且有權力規定其薪額，此種薪額因受限制之故，數目過低，很難吸引有行政能力之人為之服務。各郡及各市之行政人員與上述情形之相類似者亦頗多。

三、職員 公共福利行政人員之任用標準，各處不同。僅有少數州份及地方政府之福利行政人員，須經文官服務考試，或他種證明。他如文官考試，口試及經驗的估計，亦常有為許多州立機關遴選職員之方法。考績制度之推行與職位之保障及提高，當亦甚為重要。

阿納班馬 (Alabama) 州之公共福利部曾經規定郡 (County) 公共福利行政主任之資格如下：

(1) 曾畢業於有聲譽之大學者。  
(2) 在監督之下有從事社會事業一年之經驗，並有服務三年以上之經驗者。(最好是從事於社會事業或教育)

(3) 須在有聲譽之社會事業學校，至少受有三個月之訓練者。

(四) 州立及地方公共福利行政機關之任務

州立公共福利行政機關之任務，約可分為下列五類：(註十二)

- 一 州立機關之監督行政。
  - 二 公共救助及其他直接與救助事業有關之活動。
  - 三 地方公共機關的發展與監督。
  - 四 私立機關之監督。
  - 五 研究及教育方面節目之推動。
- (五) 地方福利行政機關之緊急救濟

緊急救濟工作，因屬臨時性質，各州大都有特設之組織，爲之處理，通常稱爲緊急救濟行政。自經濟恐慌發生以後，各州之緊急救濟行政，有不少的變異與發展(註十三)

總之，美國各地方公共福利行政組織，頗爲複雜紛歧，但在某幾方面，亦令人失望，但近年以來，州立機關對於福利事業已能作有效之推動，成爲政府職責之一，收穫甚多。州定之立法，使各地方之機關行政，更臻健全與完備。有若干州份，近來對於基層工作更爲加強，但仍需要進一步的計劃，新的立法，更充實的經費，與更合格之人員，在今後數年中，若能從上述各方面加以注意，則現在的複雜與紛歧，可以消弭。

註十三 詳情見參閱 *Function of State and Local Agencies: Social Work Year Book of 1937* pp. 400-401

## 第二章 德國社會事業的起源及其發展概況

從縱的方面來看，歐洲的社會救濟事業，除英國有許多足資取法之處以外，恐怕就要算德國了。德國的救濟行政，在中世紀日耳曼帝國時，與英國往日之救濟事業相彷彿，亦以教區為單位，救濟事務全歸寺院辦理，與地方團體無若何關係。後於 *Welfen* 市山市議會設救濟委員會，掌理救濟事務，分該市為四貧民區，每區設有監視員，調查貧民實況，禁止乞丐行乞，為有工作能力者代謀工作，此為德國地方社會救濟事業之嚆矢。迄至查理曼業 (*Charlemagne*) 大帝時，曾頒佈一救濟制，其制係令寺院與地方之十人成立一組織，主持救濟事業；並規定物價與救濟稅，以扶助貧民，凡能工作而不願就業者，不許救濟。此制一行，於當時之社會情形，深有裨益，所惜人亡政息，自查理曼業大帝逝世以後，其制遂廢，中世紀以後，歐洲各國多施慈惠政策，養成人民依賴習性，結果，乞食游惰者，大有增加，當時德國亦受其影響，後仿英國先例，執行排貧政策，頒佈乞丐禁止法。凡行乞者處以笞刑，或終身監禁，甚或處以死刑。同時嚴禁自由施捨，違者罰金四十 *Hellin* (德國古幣名每單位約值三馬克)，從此地方救濟事業，漸由都府管轄，市廳掌理救濟行政，財團分配穀物，救濟行政人員，概由政府任命。降及十六世紀，德國之社會救濟事業漸傾向組織之一途。當時有言，「使乞丐之徒，絕跡於德國者，實為基督教國目前之急務」。此外，並尊重勞役及財產之宣言，謂捨財產於寺院，不如投之於博愛事業，故當時嚴禁私人不適當之施助，並設有公共機關以統制之，即在地方，亦有救濟條例制度之規定，要亦不外預防濫施之弊端而已。一七七二年至一七七三年之間，饑饉頻仍，貧民忽增，於是各市組織公愛協會，與地方團體共同從事於救濟事業，如確定地方救濟義務，籌募救濟款項，設立強迫工作所以收容乞丐等等，不一而足，然均未奏大效，不是用人不當，就是辦理不得其法。直至一七六五年，討論救濟貧民的人，始發現一個新的制度，即所謂漢堡制度，(*Hamburg System*) 是也。與歐爾伯福制度 (*Elberfeld System*)

先後並稱，同爲後世救貧制度之模範，今分述於次：

(一) 漢堡制度 漢堡乃德國之一富庶都市，工商發達，人口衆多，居民往來無定，市民生活亦極懸殊，其中獲有工作者固多，而失業者亦復不少，因之乞丐與貧民人數，亦日多一日，甚至列隊遊行街市，沿門乞食，乃成爲漢堡城一最嚴重之問題。漢堡市民欲對此嚴重問題求一適當之解決，遂於一七六五年組織一團體，其主要目的在改良市政管理制度，其中有一部分計劃係有關救貧行政方案。草擬此種救貧新計劃者爲布舒教授 (Professor Bischof)。該計劃方案之要點，分全市爲若干區 (District)，每區設監察員 (Overseer) 一人，並設中央辦事局 (A Central Bureau) 綜管全市所有救貧行政事務。其所訂救貧宗旨，在設法幫助貧民自力更生，對於失業者爲之介紹工作，貧乏者予以救濟，沿門乞食者不准任意施捨，遇有貧苦兒童則送往工藝學校，學習職業與文字，遇有患病者則送往醫院診治；一切設施，因人因地制宜，對症下藥，並聯絡各種機關，尤其是社會救濟機關，在分工合作原則之下，以收整齊劃一之效。此種制度施行之主要用意，在消弭一班寄養之人或依賴他人爲生之貧民。無業者使之獲得相當工作，而漸能自立，以期該市之貧民及寄養者，逐漸減少。該制行之十有三年，據云，收效甚大，漢堡情形爲之一變。後因市民數量日增，救貧行政人員之人數無多變更，加以都市人口驟增，社會情形複雜，此制一度因而趨於衰微 (註一)。但未久，歐爾伯福制度復繼漢堡制度而興起。

(二) 歐爾伯福制度 歐爾伯福爲德國一極小市鎮，該鎮於一八五二年時，曾採用漢堡市之救貧制度，稍加改革，行之數年，成效卓著。茲將該制度與組織之內容申述於次：

一、該制度推行的方法，是把歐爾伯福全市分爲五六四段 (Section)，每段境內約有居民三百人，但無論何段，其間貧民最多不得超過四人。

二、每一段設辦事員一人，稱爲賑濟員 (Althandl)，掌理全段救濟事業。凡貧民之請求救助者必須與賑濟員接洽。賑濟員亦須視察求助者之家庭環境與生活狀況，視察以後，得按其需要，酌予補助，總希望他們自

註一 漢堡制度衰微之原因，可參閱 Henderso's Modern Methods of Charity, p. p. 9—11.

已能夠自立自助。賑濟員至少須於每兩星期作一次秘密調查。發放賑款，必須依照法律規定之最少限度的標準發給；若遇貧民一有收入，應從賑款內如數扣除，總要使他們家庭所得的賑款，恰恰合乎他們生活上必需的供給，而不令他們有一點投機取巧的機會，這樣，才易使他們日趨於自立自助之途。賑濟員不僅管理該段之救貧行政，對於該段內景况不佳，有墮入貧窮可能的人民，亦負有勸告與監察的責任。此外，並對於失業者介紹工作，疾病者予以醫藥上的便利，懶惰而不事生產者則予以忠告；倘仍有執迷不悟，頑梗難化，不易匡正者，則鳴官追究之。賑濟員之委派三年一任，為強迫義務性質，但亦得繼續連任。擔任此類職務者，大都為社會上公正良善之市民。社會人士亦以能獲此職為榮，且亦可藉此從事政治上之活動，故人亦多樂為之，社會上亦以為亟需此種良善而有經驗的人主持，方能得力。因連任關係，六百賑濟員中，任職最長達四十九年者有一人，任職在三十年以上者有十九人，二十年以上者有八十一人，十年以上者有二六八人。

三、全市分為五六四段，每十四段為一區（District），每一區設有監察員（Overseer）一人，其職務在領導區內各段賑濟員，每二週開會一次，報告工作狀況。

四、中央委員會（Central Committee）共有九人，為全市之總賑濟機關，其會議期間亦為每週開會一次，開會時期恰為各區會議之翌日晚上。各項院內院外救濟事項，全歸中央委員會支配管理。

總觀以上所述歐爾伯福制度與組織之內容，足資吾人取法人處，計有數端：（一）每一賑濟人員所管理之區域不大，貧民人數不多，照顧能周到，不致有疏忽之弊；（二）行政權力集中，監督嚴密，因之，效率可望增高；（三）擔任工作之人，可以繼續連任，因之得收經驗豐富，駕輕就熟之效。（四）主持救濟事業之人員，不時開會討論各項問題，可收互相切磋，截長補短之效。

這種救濟制度，後為德國許多城市所採用。市民無論男女，對於救貧事業都很熱心，各以其聰明才智貢獻於社會，不僅是對於救貧事業富有經驗的人是如此，就是新近從事這類工作的人，也是一樣。他們大都願意接近貧民，調查貧民的生活實况及其貧窮的原因，以便針對病源，從事拯救。如此，不僅可以救濟這些已經墮落



在貧窮線以下過生活的人，並且還可以運用這種制度，使用賑濟人員預防貧窮的產生。賑濟員的責任頗大，對於幼失怙恃的孤兒要予以扶助，頑梗愚鈍之人予以勸告或訓練，失業者介紹工作，可謂民之父母，迷路羔羊的救星。一個社會若是沒有富於生產能力的人增加，社會就成了了一個無生機的抽象名詞，對於窮人若是毫無救濟，這個無生機的社會，問題必更複雜與嚴重，所以要有一種好的救濟制度，以彌補這些缺陷。賑濟人員就是那時二者中間的一個主要連鎖關鍵。

歐爾伯福制度施行結果的成績，有些可以用數目字表達出來。事實上，歐爾伯福一城的人口，在一八五二年僅有五萬人，到一九〇四年時，就增加到十六萬二千人，受有賑濟的人，臨時的與永久的通包括在內，僅從四千人增加到七、六八九人，減少數目的百分比，就從百分之八減少到百分之四、七。賑濟的費，以人口來計算，在一八五二年時，每人擔負八角九分；在一九〇四年時，每人擔負八角八分，連各地善堂孤兒院，以及其他救濟事業供給的費用，都包括在內。用費不多而收效宏大，由此可見該制施行以後的成績了。

這個制度，雖然在歐洲有好些城市採用，但是辦理不得其法的也是很多。有些賑濟人員沒有受過訓練，也沒有什麼辦事的經驗，所以在做調查視察的時候，不能如曾經受過訓練的人做事那樣謹慎周到。但這並不是制度的本身不好，而是推行不得其人，據阿爾默君（*Almer*）的意見，制度以外所有人為的缺陷，是可以設法矯正的。

歐利伯福是德國那時人口不甚衆多的一個小市鎮，歐利伯福制度，在人口不多之小市鎮推行，甚為適合，但在較大的都市，人口的數目衆多，人口的流動性又大，該制是否亦能適用，仍有問題。後來因為漢堡等市人口繼續增加，以往之漢堡制度及歐利伯福制度，均漸不能適用，加以上述兩種制度的本身，亦不免有些缺點，如一個賑濟員處理案件數目太多，各項報告及記錄材料不全都是促成新漢堡制度（*Neu-Hamburg System*）產生的主要原因。

(三)新漢堡制度 新漢堡制度係成立於一八九二年，爲了改組原有制度聘請了一些專家，研究其可以改進之處，研究的結果，遂決定設置視察員(Visitors)，中央機關比以往更能獨立的行使職權。關於救濟事項，每區不僅可以獨立自主，並且還給他們一種權力，可以推舉各區管理員與新助理員(Superintendent of the Out-poor)及表決賑款的權力。在漢堡的居民，因爲遷徙無定，有些區內沒有貧民，有些區內貧民甚多，因之，又將漢堡及歐利伯福制度內之分段制度廢除。新漢堡制不僅廢除了歐利伯福的分段制，而且廢除了委任賑濟官的制度。一區就是一個管理員作主，管理員按照這一區的情形，來選定助理人員的數目；他接收這些窮人需要津貼的請求，指派職員工作，看誰對於這個案件能夠勝任，就把這項工作分派給誰作。某一案件如經調查之後，發現有不能勝任者，就另換適當之人接替。這個制度計劃的目的，就是要全體人員，分配工作，勞逸平均。這個制度與歐利伯福制度還有些不同之點，就是此制發給賑款是長期的，而歐利伯福制度僅有兩星期。新漢堡制度又把這些需要救濟的人們加以分類，以便處理。例如將年老的人和患病人的分開，其他情形不同或景况不好的人，亦分別加以救濟。救濟時期，有的只許他們得六個月的津貼，其餘通常不得超過一月，如須繼續領取津貼，須待下次會議決定。此外新制尚有一特點，即各區管理員合組一個團體，叫做巡查團(Circle)，或環巡團(Circle)。這些巡查又組織一個控訴局(An Appeal Board)審訊各區所控訴的案件或辦理各區所要求的事項，凡關於各區巡查事件，以及慈善事業，應當設法救濟之事項，皆歸控訴局辦理。環巡團舉行會議時由中央委員會之職員擔任主席。中央委員會之任務，與歐利伯福制度之中央委員會相同，同爲一市救貧行政之最高機關，凡關於指揮考察市內一切貧窮發生之事項，制定各項救貧法令，條例或規程，決定慈善事業種類及普通救濟政策，均歸此最高機關辦理。此外，又設有書記辦公處，辦理一切職業管理事項。各項救濟或津貼請求須經中央委員會通過，而後執行。(註二)

註二 參閱 Henderson's Modern Methods of Charity 及

Blackemar and Gillin, Outlines of Sociology, Part on Social Pathology, Chap. III 或

馬明達譯之社會科學 第三章

降及十九世紀之初，德國各地下級團體爲欲減輕其負擔，非其住民則拒絕救助，住民須在一地繼續居住若干年後，方得向當地請求救濟，何人應受救濟，救濟至何程度，另有住址法規定之。且對於無責任心居民之結婚亦設法防止，蓋承積年戰事之餘，民生凋敝，以致人民博愛與互助之理想亦漸薄弱。後因社會經濟情形改變，貧富日益懸殊，救貧事業，復引起社會國家之注意，對於救貧事業之一切設施，已不再抱宗教主義，並依社會政治之原則，以謀人民之福利，地方團體對於國家均負救貧之責任。

現德國社會救濟事業中最爲人所注意者爲「義務勞動」，因其非僅消極的救濟一般民衆，且積極的鍛鍊青年體格，灌輸軍事國防智識，固非普通國家之社會救濟事業所可比擬也。德國義務勞動之起源雖開始於二十年以前，但正式由國家頒佈法令推行此舉則自一九三一年始。是年八月三十一日曾規定志願工作法，一九三二年七月十六日又頒布志願義務勞動法，黨員及青年參加者，至一九三二年末約有四十萬人。自一九三三年希特勒執政以後，視此種運動爲國內政治上之重要節目，故在其四年計劃中，不僅重申義務勞動之重要，且闡揚其盡力推行之決心。一九三三年以後，青年參加者更日多一日，義務勞動遂成爲德國國社黨執政以後政治方面的偉大成績之一。德國今日之所以能稱霸歐洲，敢與民主國家抗衡者，義務勞動實亦與有力焉。

義務勞動組織之最高機關爲總督辦事處，所有全國義務勞動事業之設計與實施，全歸其指揮與管理。處內除有總督一人外，並設有管理、教育、體育、勤務、人事、設計、醫務七科。在此七科之中，最堪注意者爲教育、體育醫務各科，因義務勞動云者，非僅如一般之強迫勞動而已，並利用此種服務灌輸青年以軍事政治之知識，磨鍊青年之身體，使此輩人才。他日國家一旦有事，能爲國盡忠效勞。醫務一科，似多偏重於消極的治療，而於維護青年之生命，實有足多者。義務勞動之工作組織，除上述七科外，又設督察四人，專司全國各省區義務勞動事業之稽查，報告等事項；另設有宣傳處，專司一切宣傳工作。

各省在交通便利與行政機關接近之處設有一義務勞動指揮部，此種指揮部全德國計有二十處，每處有省指揮官一人，參謀長一人，此外，亦設管理、教育、勤務、人事、體育、總務各科，各科主任，概由省指揮官任

免。並有政治體育與技術教官，擔任訓練之責。

省指揮部之下，有義務勞働區，設區長一人主持其事，並有助理員佐理區長推行一切工作。區內組織，着重實際工作，亦有政治，體育教官與音樂員等負訓練之責。區長之下，設有醫務、財務、司法、事務、文書、駕駛員等。區以下又有分區，乃義務勞働之基層組織。分區有分區長一人，下設三組，每組有組長，組長以下又分設十二小組，各有組長一人，每小組，則統率義務勞働工人十二名，每組計有工人十二名，每組計有工人一百二十九名。並設有管理員、文書員、醫務員、駕駛員、縫紉員及鞋匠。

義務勞働之工作種類及計劃，由總監處規定，經國社黨中央方面批准施行。大概言之，義務勞働之工作多着重於鄉村方面的各種建設事業，如興辦水利，開墾荒地，修建道路，以及修築各種防災工程等。

參加義務勞働工作者，國家除給以伙食，服裝等費外，並有零用費。工作飲食起居俱有定時，每逢星期六日，可請假返家，探視親友，平日則留營中。當工人告退時，除得五十馬克外，並有證書一紙。學生欲入大學一年級者，必須有此證書。原已在大學肄業時均視有此證書為榮，故青年自動參加者殊為踴躍。國社黨政府每年用於此項事業的經費約有一萬萬馬克，不可謂不多矣。

何以德國政府願費此巨款，從事這類工作，實有其社會經濟政治與軍事諸種意義存焉。自社會之立場言之，可以救濟大批失業工人，安定社會秩序，消弭犯罪問題。自經濟之立場言之，可以利用土地增加生產，於國計民生，大有裨益。自政治與軍事之立場言之，可以鞏固國防基礎，團結人民意志。參加此項工作者，每日須受軍事訓練，組織內容，一如軍隊，平時則為義務勞働之工人，戰時則為保衛國家之戰士。當時德國當局雖亦否認義務勞働有軍事與國防上之作用，然事實昭彰，實難以否認也。

近代德國的社會事業，在積極方面有義務勞働、社會保險、兒童保護、母性保護等事業之推動。在消極方面，亦有公共救助，殘廢協助與夫軍人遺族寡婦之救卹等事業之實施。德國的社會保險事業，在畢士麥時代即樹有良好之根基，人民生活尚屬安定。迨至上次歐戰結束，人民死傷過多，國家元氣大受影響，加以戰債浩

繁，世界經濟恐慌加重，德國一般人民生活，實有不堪支持之苦。自魏社黨執政以來一面驅逐猶太人，使握有經濟之特殊階段，不復存在於德國，一方舉行冬令救濟，以博得人民之好感。

自上次歐戰後，德國因通貨膨脹之故，所有各項投資，除土地而外，均化為烏有，各項慈善經費及基金，實際上已全消滅，此時籌款不易德國之社會事業，遭遇空前之困難。

德國對於人口生育，向採獎勵政策，兒童福利與獎勵生育，並行不悖。獨身之人須納獨身稅；每一對結婚夫婦，可向政府貸一千馬克，分十年還清，每生一小孩，即可取消百分之二十五的貸款。此外，於一九三五年，定有一個條例，凡有三子以外，每生一小孩可獲有八元金元一月之特別補助費，且所得稅，亦可因小孩數量之多寡，而依次遞減，例如一人獲有五十元一月之收入，約須付八元一月之所得稅，假若他已結婚並生有兩個小孩，其所得稅可減少百分之六十。假若他有六個或六個以上之小孩，則其所得稅，可以完全豁免。（註三）

德國的青年運動與他國不同，青年一至二十五歲，即不能自由從事於有酬勞的工作。出校甚至在校時即須受軍事訓練，加入以上所述之義務勞動營，從事於各種公共建設事業，協助農業收割或學習飛機駕駛等。女子亦不許學習有報酬之工作，但甚注重家政學科訓練使其成爲賢妻良母。

主持冬季救濟之機關爲冬季救濟總處，與人民福利總處，同受國社黨中央黨部之管轄，二者均爲德國社會事業之重要機關。冬季救濟之款項，大都向人民勸募而來。關於經費之監督，會計之審核，皆有專設之制度爲之處理。

德國公共救助之目的，在對於殘廢軍人及其遺族，需要保護之母親，以及一般人民生活之感覺困苦者如兒童青年婦女等，施以救濟。關於上述各種救濟，大都訂有法規，如一九二二年七月九日頒布之兒童保護法，一九二三年一月十二日頒布之殘廢救助法，一九二四年二月十三日頒布之公共救助法，一九二四年十二月四日頒

註三 Kurtz, R. H. Social Work Year Book of 1937, p. 176.

布之公共救助法施行細則及命令等皆是。

德國公共救助之行政機構，全由各邦所組織。各邦有公共協助之聯盟組織，所有關於普通救濟事項，概歸此機構負責處理。惟關於特殊兒童，如低能、聾啞、盲人，則尚有特設之機關。但仍與公共救助聯盟組織採取密切之聯絡。關於青年人之救濟與保護則尚有各地之青年團負責執行。

公共救助實施的方針與步驟，在設法保護一般在生活特別上需要救濟之人。凡收入不足，衣食住等方面有欠缺者則視其需要以補助之，病者醫之，貧苦者救助之，對於青年及殘廢人施以普通教育或職業教育；對於一般兒童與母親則予以適當之保護。同時，對於青年之犯罪問題，職業介紹，及職業指導等亦予以深切之注意。

自上次歐戰以後德國的經濟情形，甚感困難，而社會事業的舉辦，益感需要迫切，誠以德國在上次歐戰結束時，軍民傷亡與殘廢者甚多，軍官之休退，士兵之撫卹以及軍人遺族之救濟等等，莫不為當時之嚴重問題。德國之軍事善後救濟事業，在往昔雖已注意，而至一八七一年普法之戰以後，始有比較劃一之制度，其中「海陸軍人養老及遺族救濟法案」即為當時一種特殊救濟軍人制度，一九〇六年，政府以為上述法案有修改之必要，復訂有軍官養老法，與士兵撫卹法，一九〇七年又新訂有遺族救濟法。以上各法，對於戰後社會事業貢獻雖亦不少，然僅及於臨時的消極救濟，對於傷病者之醫藥治療，社會保險，職業介紹等，均未顧及。不過，是時需要救濟之人數不多，自上次歐戰發生後，軍官死傷增加，舊有制度，已不適宜於當時，乃於一九一五年又訂一新法，特別重視士兵及其遺族之撫卹與救濟，並注意於醫藥治療與其他救濟方法。一九二〇年後，德政府因財政困難，採取緊縮政策，救濟事業，當亦受影響不小。

自國社黨執政以後，對於殘廢軍人之福利，倍極注意，因之又有一九三四年六月三日之新訂法案，稱為改良救濟受傷軍人及遺族法案，其重要內容如次：（註四）

註四 陳凌雲著

歐美軍事善後救濟政策三七至四〇頁。

- 一、凡因戰事而受傷者，每年另發六十馬克，名爲「戰錢費」(Frontzulage)。
- 二、受傷軍人在治療時，毋須購買「治療證」，一切假手假腿等物，均得免費享受。
- 三、軍人遺族之寡婦撫卹金，一概不分等級，均按照最高額發給。
- 四、額外金錢補助，亦有相當補充，新法案較以前者更爲優待。
- 五、對於因戰事而失明及腦筋受傷者，待遇特別優厚。
- 六、擴充職業介紹及工作保障，並創設殘廢軍人之特殊職業。
- 七、特別努力爲受傷之軍人建築居住房屋及新村田園等。
- 八、另行制定法律以增加殘廢軍人之金錢補助並涉及納稅問題。
- 九、對於軍官之殘廢者，另行規定一種特殊優待辦法。
- 十、設法減少受傷殘廢軍人對於社會之義務及負擔。

綜觀以上各項，德政府對於救濟軍人之重視，由此可見，其所列各種辦法足資我國取法之處甚多。此次世界大戰，結果如何吾人固難預卜，但殘廢軍人之救濟，必爲各國社會事業中一個最重要之問題，當無疑義也。

## 第四章 法國社會事業的起源及其發展概況

法國之社會救濟事業，自立國的初期，以至紀元一七八九年，大都為私人所舉辦，因往昔法國，素主自由扶助政策，同時，救濟事業受宗教之影響亦大，教會為舊日慈善行政之重要機關，救貧工作多委之寺院辦理。自立國至一七八九年，歷代帝王大都信守基督教之博愛主義，以保護貧民為仁政，然此均係帝王個人之態度與行為，並非政府既定之政策，因之，當時的社會救濟事業，如醫院、孤兒院、養老院、旅客公共宿舍，皆係私人創辦。自寺院分任制創立以後，救貧事業，全歸僧侶掌理。至一三〇〇年，政府對於寺院之救貧工作，漸表示不滿，於是將救貧院管理之權移歸官廳，自此，許多貧民徘徊於都市或沿門乞食，社會治安，大受影響，因而有一三五〇年乞丐禁止法之產生。至佛郎西士第一（Francis I）時代，政府仍本以往之乞丐禁止法，取締貧民乞食。但另外定有居住救助法，其意即謂貧民應否接受救濟，以有無當地之扶助居住證為斷，該法規定在當地生長或於二十一歲後至少須居留該地一年以上者，方能取得被救助之權利。一五三九年復創立地方分權主義之救貧制度，並將巴黎惠病院之管理權，移歸中央救貧局，且予該局以徵收救貧稅之權。降及亨利（Henri II）之朝，仍繼承乃父佛郎西士第一之事業，並於一五五〇年制定救貧稅則。路易十三（Louis XIII）依照一六一二年所定之條例，設立勞役所，收容巴黎無住食之貧民，此與英國之院內救濟制度相似。勞役所內計分男子、婦女、兒童、與老年四部，對於健康之男子與婦女，予以相當之勞役。遇有疾者則送入施療院，於是，巴黎之貧民，得以鎮壓。路易十四（Louis XIV）銳意圖治，於一六五六年邀集專家，在巴黎開救貧事業大會，創立新的救濟制度，審議結果，高等貧民准受院外救濟，餘則收容於勞役所，厲行強制勞役，並設高等警察局，勞役所即歸其管轄，蓋欲借警察的力量，以鎮壓貧民，維持治安，此即一六五六年所定條例之本意也。不意此條例實施以後，社會上之流浪分子，不僅沒有減少，反而日見增加。至路易十六（Louis XVI）時代又於各地增



設勞役所，並設矯正院，以收容乞丐流浪之羣。一七四〇年更設立救助局於各寺區，許其徵收貧民稅。迨至革命發生，舊有之救貧制度，多被推翻，而同時關於救貧事業的積極設施，亦頗為不少。一七九三年人權宣言中有云「救貧者，神聖之義務也。」當時並集合若干慈善家經濟家會議，研究結果，決定無職業者給以扶助金。有工作能力者則給以職業。自此救貧責任，遂移歸國家負擔，此種原則即在憲法中亦有規定。是時國家為此項支出達五千一百五十萬佛郎。從此，救貧行政，漸趨向於中央集權制度，各慈善機關亦多移歸政府統治。一七九三年設公共救濟委員會，為實行中央集權制度之一重要組織。後以政府屢經更迭，實效亦少。

革命勢力告終以後，舊政漸以恢復，救濟事業，復被注意。當時拿破侖（Napoleon）以四百萬佛郎為救貧補助費，並恢復地方救濟局，施行居住救助，更為救貧事業予地方以附加課稅之權，一八〇八年，勅令各州設立勞役所，以收容乞丐。

法國中央之救貧行政，在維持國立之救濟機關，其主要任務為保護殘廢老弱及精神病人等，並監督指導所有地方之救貧行政。依一八一六年之勅令，將內務部之救貧行政，統一於救貧局，至一八八八年將該局分為四部，次年與農商部之工場衛生事務合併，別置一大局以管理之，且組織高等評議會，討論各種救濟事業，一八九四年重行改組，並定每年開會三次。

法國之地方救貧制度大概分為隨意與義務二種。市邑救濟，大都採取隨意方式；州之救濟，則帶有義務性質。在一八九三年全國市邑所公設之救濟事務局計有一萬五千二百二十七所。經費由市邑負擔。其局長即為市邑之長。救助方式，多採院外救濟。賑濟貧民，大都給以物品，不給現金。原則上認為救助為國家對於社會之慈惠，而非謂貧民有求救助之權利。國家對於地方團體，亦無強制救助之義務，故於私人之救貧事業機關仍取放任主義。一九〇五年，復頒布所謂義務救助法，規定受救助者限於七十以上之老衰殘廢或無資力之貧民。救助之團體為被救助者居住之市町村，其居住不定者由府縣救助之；不定居於某一府縣者，由國家救助之。救助之法，以直接救助為原則，每月給予一定之金額，其最低額為五佛郎，最高額為二十佛郎，若超過此數，須得

內務大臣之許可。其所需救助費用，每年以預算定之。市町村對於此項費用有決議之權。

一九一四年第一次歐洲大戰發生時，法國之社會頓呈劇烈之變化，女工與童工，需要甚多。此種情形，可使若干婦女及兒童獲得工作之機會，同時，有許多製造工業之男工，因戰事影響而失業者亦不少。政府為減輕這類困難，特設一種國家補助金，用為下列三種救濟：（一）補助經常失業救濟費之非常支出；（二）補助各省市之失業救濟基金；（三）回鄉工人旅費之補助，即戰時回鄉工人，經地方協會之承認，並經勞工部與協會相互同意者，由公共工程部發給乘車減費證，鐵路公司憑證發售半價票。應付現款四分之一，由國家支付，四分之一由其本人或地方協會支付。

法國政府於一九一五年十二月二十九日及一九一六年三月八日通令各省市設立勞工介紹所。一九一六年之春末，各省正式成立介紹所者有五十五處，同年七月，要求介紹工作者計有三萬二千二百八十人，經介紹而得職業者一萬三千八百三十九人。一九一四年，法國全國失業工人約有百分之四十，至一九一五年減至百分之二十，至一九一六年愈形減少，幾至於絕跡，後因全國動員之故，工業界反覺工人之缺乏。

婦孺救濟當為戰時之一重要問題，當時法國政府對此亦極重視。一九一四年八月五日曾頒佈一法，凡被徵入伍之海陸軍人，對其家屬不能盡其應盡之義務者，得向政府申請家屬扶助費，每日規定為一佛郎二十五生丁，如有十二歲以下之兒童，則每一兒童，得加領五十生丁。至一九一七年一月二十三日又頒佈一法令規定所有享有一九一四年八月九日法律規定之扶助費的婦女，在其生產期之前後，若無工資工作，亦得申請每日之扶助費。同時，規定所有法籍之婦女，由淪陷區域出境，獲有內政部之難民救濟金者，亦得享有扶助費之利益。一九一七年十二月二日又頒佈一法，規定所有法國籍之婦女及有收入之貧婦，在其產期前後之休養期內，得享有每日之扶助費。但領有此項扶助費時，不得兼領一九〇四年六月二十四日法律所規定之臨產補助金。

關於軍人之因戰事死亡或殘廢者，除另有撫卹之規定以外，海軍部及陸軍部，於一九一六年二月十五日部令規定對於死亡軍人之遺族，應屬於緊急救濟。對於普通人民因戰事而受傷害，以致不能工作者，其本人及其

家屬均得享有一九一四年八月五日法律所規定之扶助費。後於一九一六年九月二十七日復成立戰時人民傷害救濟最高委員會，由國務院、最高法院、內政部、財政部、軍政部各派代表一人及內政部指派官醫一人陸軍部指派軍醫一人，會同組織之。對於難民救濟則有北方難民委員會之組織。普通救護工作，則歸紅十字會辦理。此外尚有法美救濟會，係美人舉辦之慈善團體與法政府無關。

在第二次歐戰以前，法國政府之行政組織系統，與社會事業有關者，在中央方面則有勞工部掌理勞工福利事業；公共衛生部掌理醫藥衛生事業，內政部管理視察工作，社會事業經費之處理則屬之財政部。以上各部對於社會救濟機關之創立，社會事業人員之信用，各項社會立法之釐訂與執行等，均有監視之權。中央方面舉辦不少社會事業機關，如盲人院、聾啞院、瘋人院、療養院、養老院、孤兒院等之類，屬於國立者頗多。

在省府方面，對於社會事業之提倡與興辦，亦極注意。按照法律規定，法國各省政府必須以其省庫收入之一部分，作為社會事業之用途。此項經費可由省政府用以設立各種社會事業機關，或由省政府用以補助各種公立或私立社會事業具有下列各項權力：

(一)有准許設立病院、養老院、及不治病院等之權。(二)有批准給予津貼補助之權。(三)有決定設立省會救濟，機關及其他社會協助之權等。

縣屬社會行政之主要組織為慈善局 (Bureau de Bienfaisance)，關於老年殘廢，產婦以及不治病人之救濟費用，大都由縣政府負擔。對於「夜宿館」及育嬰所等，社會事業機關，亦須酌予補助。縣長對於各重要社會，衛生機關，隨時有監督之責。本縣各種社會機關辦事細則之主要原則由縣議會 (Conseil Municipal) 規定。

巴黎社會行政組織的總主管機關為巴黎公共救助總辦事處 (L'Administration Generale de L'Assistance Publique de Paris)。凡於家庭救濟，醫院之補助，兒童保育，以及其他社會事業，均歸其管轄。該總辦事處隸屬於內政部，及散納省長 (Prefet de la Seine) 之下，內設處長一人，處長由散納省長提請內政部任命。凡處內一切行政，經費之預算與收支分配，醫院之監督，家庭之救濟，兒童保護事業之推進，均為該處之職權。此

外，尚設有評議會，其職權為核定該處預算，處分各公共社會事業機關之財產，派人視導各社會事業機關，接受民衆對於控訴總辦事處之案件，討論社會事業的法律問題，及監督公共衛生事業等。評議會之組成分子為省長，社會救濟事業視察員，公共衛生視察員，學校視察員，當地師範學校校長，戶口調查處主任，勞動視察員，公共慈善團體代表一人，縣議會代表三人，及由省長任命之委員九人。評議會內復設有常務執行委員，執行日常事務，其組成之分子，大都係由上述之組成分子互推之。

法國近來以來除了北部之荒廢區域，社會中心組織有相當的發展以外，社會事業大部集中於都會。在農村區域及較小之市鎮，教堂的施助，以往之互助制度，以及社會保險等，對於人民社會生活的調適，已甚相宜。法國的社會事業機關，包括醫院在內，大都是在宗教機關贊助之下而成立的，亦有少數機關係由政府所補助。例如在一九三二年受補助經費之醫院，其經費的總數為一五〇、〇〇〇、〇〇〇金元，其中百分之四十四，係出自政府，由病人代付者佔百分之三十四，由私人捐助者佔百分之二十二。（註一）院外救濟，既非公家擔任，亦非私人擔任，而大都由天主教堂及其附屬機關負責。法國自一九四〇年有一種公共救助制度，此種制度相當於母親津貼。一九三三年之支出總數約為二〇、〇〇〇、〇〇〇金元，受惠之兒童約有一七五、〇〇〇人。（註二）

法國之人口數量，因婦人多不願生育，自然增加率，原不甚高，自上次歐洲大戰以後，法國人口，更形減少。政府為鼓勵人口增加起見，對於人口較多之家庭，尤其是對於一般貧苦之大家庭，予以經濟上之補助。據說，用此種經濟補助方法，扶養大家庭制，法國是首先推行的一個國家。此種扶助制度與社會救助事業的，關係頗為密切，用特申述於次。

在一九一三年七月十四日，曾經通過一個條例，凡生育小孩在三個以上者，政府即予以補助。一九二六年四月二十九日之財政條例及一九三一年三月三十一日所定之條例，乃根據一九一三年條例之原則，加以修正執

註一 Kurtz, R. E., Social Work Year Book of 1937, p. 175.

註二 Kurtz, R. H., Social Work Year Book of 1937, p. 175.

行。其補助方法，凡有三個小孩以上之家庭，如瞻養困難，可向政府請求津貼，但領取津貼之小孩，以未滿十三歲者爲限。如家庭中僅有父親而無母親時，自第三個小孩起，每個子女可向政府領取津貼。如家庭中只有母親而無父親時，則自第二個小孩起每個子女亦可向政府領取津貼。如有願意收容被遺棄之小孩，或父母雙亡之兒童，則其人即可認爲該小孩父親或母親，得自第一小孩起，每個子女，亦可領取津貼。以上所述領取津貼之小孩，均以未滿十三歲爲限。此項經費全由國家負擔，中央政府列入正式預算之內，其分配方法如次：

(一) 家庭中父母均在者：

第三個小孩 每月八十四佛郎

第四個小孩 每月三百佛郎

第五個小孩 每月四百八十佛郎

(二) 家庭中僅有母親者：

第二個小孩 每月三百佛郎

第三個小孩 每月四百八十佛郎

(三) 家庭中父母雙亡者：

第一個小孩 每月三百佛郎

第二個小孩 每月四百八十佛郎

據一九三三年之統計，受補助之數爲六八一、二六二人，政府支出之經費爲三三二、〇二一、〇〇〇佛郎。管理此項大家庭補助之機關，在中央爲中央政府，在省爲省政府，在縣爲縣政府。如該家庭在某縣內居住一年以上者，由當地之縣政府，加以補助。如該家庭不能取得此項一年以上之縣居住資格，則由省政府加以補助。如以上兩種資格均無法取得，則由中央政府加以補助。

「天災流行，無國無之」，而尤以農業國家爲甚。法國之工商業，年來雖亦發達，而農業仍佔重要之地

位。天災之多寡，固以人力改造程度為轉移，而其最大原因，尚在天時之變化，倘天時變化莫測，洪水泛濫，或天氣亢旱，即以歐美科學與工程知識發達之國家，遭遇較大之天災，亦無從施其人力，因此，天災之救濟問題，亦為現代國家之要政。法國對於農事天災之救濟素極注意，至二十世紀初葉，國家年撥巨款作為農事天災損失之賠款。一九二一年國家曾推行農事災害合作保險，一九二七年國會議決以二千五百萬佛郎由內政部管理作為救濟天災之用。關於農事天災緊急救濟之申報手續，調查程序，以及損失賠償方法，財政部在一九二八年及一九三二年公佈之法規中，曾有詳細之規定。（註三）

上次歐洲大戰法國士兵之死亡者在三百萬人以上，受傷殘廢者尚不在其內，因之，軍人遺族及負傷殘廢者之救濟成爲一個迫切問題。一九一九年三月三十一日法政府對於受傷將士曾訂有救濟法案，該法案除承認因直接受兵役影響而受傷或廢廢之人民應得救濟外，即間接因軍事而受傷或殘廢者，亦得請求救濟。同時將殘廢之標準分爲二大類：（一）職業上的殘廢，乃指將士受傷以後，失去其職業上的技能而言；（二）生理上的殘廢，乃指將士受傷以後，失去尋常能力而言。關於殘廢軍人之救濟標準，或以退職撫卹金作為救濟標準，或以職業上的殘廢程度作為救濟標準，或以生活程度之平均額作為救濟標準。以退職撫卹金作為救濟標準之辦法，即對殘廢軍人應給之賠償額以退職撫卹金為標準，將士所得各按其階級而不同。同時就受傷與殘廢之程度分爲若干類別，予以不同之賠償額。以職業的殘廢程度作為救濟標準之意，即其應給之賠償額，應以其在職業上謀生方面所定之損失程度為標準而言，損失程度較重者，應給之賠償額大，否則按照受傷之程度，將其所得之賠償額酌予減少。以生活程度之平均額作為救濟標準，原來規定，每年一千五百佛郎，嗣改爲一千六百佛郎，後又增至每年二千四百佛郎。一九二〇年七月三十一日及八月五日對於殘廢軍人之子女補助金，亦有明確之規定，對於受傷較重之殘廢軍人另給固定之津貼金。即殘廢程度至百分之八十五者，每年津貼五百佛郎，其子女每人每年補助一百七十佛郎。殘廢至百分之九十者，每年津貼六百佛郎，其子女每人補助一百八十佛郎。殘廢至百

註三 詳情可參考陳凌雲著之現代各國社會救濟 一四八—一七四頁。

分之九十五者，每年津貼八百佛郎，其子女每人每年補助一百九十佛郎。殘廢至百分之百者，每年津貼一千佛郎，其子女每人每年補助二百佛郎。殘廢軍人之不能行動或喪失謀生上之主要功能，或因傷勢加重，以致成爲全身殘廢者，除應給以全部賠償金外，另給以特種津貼，計全部合爲六千佛郎。殘廢軍人之失明者，亦爲每年六千佛郎。以上各項津貼，均不分原在軍隊之階級。

## 第五章 蘇聯社會事業的起源及其發展概況

蘇俄在未革命以前，是沒有救貧法律或條例的規定的。那時慈善事業的興辦，集中於希臘教會或皇家善舉，這些情形，全被革命勢力一掃而空。（註一）在大革命以後，蘇俄政府對於所有有能力工作之人，一概予以工作，僅有少數身體或心智有欠缺者，則需要救助。蘇維埃共和國曾於一九一七年首次通過一個普通社會救助法。該法規定中央政府與地方政府共同擔負社會救助經費，但實際上並未嚴格的執行，至於曾經執行至何程度，現今亦無統計資料可供參考。

受政府補助及有標準之兒童福利節目，在蘇俄是普遍的推行，各種兒童福利組織，幾散佈於全國。各項現代化的服務如醫藥衛生精神疾病治療及社會救助，莫不俱備。

在一九三七年間，兒童福利機關的創設，多至五千以上，並且在機關以外受助之依賴兒童約與在機關以內受助之兒童數目相等，維持兒童費用之責任，全在父母，無論父母已否結婚，但對於沒有工作之父母的兒童，育嬰及公立學校之費用，政府亦予以補助。政府並且普遍提倡帶有娛樂及教育意義的團體活動。蘇聯的軍事訓練，除在青年活動中稍加監督外，遠不若德意二國之盛行。

蘇聯所有社會福利活動，全歸人民軍需處之社會救助部（The People's Commissariat of Social Assistance）管理。這個組織的職權，有如德意二國，從莫斯科以至各地方委員會與其他重要政黨是平行的。該項組織，並且監督各種殘廢人民之互助計劃。

蘇聯近年以來社會經濟的發展，不外兩途，一為經濟建設，一為社會建設。前者係指著名的五年計劃，即有計劃的經濟工作亦可稱為經濟計劃（Economic Planning），後者係指一切社會福利事業，即有計劃的社會

註一 Bruno, F. J., Social Work in Certain Countries, Social Work Year Book of 1937 p.p. 176—177.



事業，亦可稱為社會計劃（Social Planning），兩者的發展與成就，關係殊為密切，沒有大規模的經濟計劃，經濟建設，社會建設，就沒有基礎；沒有大規模的社會計劃與社會建設，經濟建設，就根本沒有意義，所以我們可以說，經濟建設，不過是一種手段而已，而社會建設，才是社會革命的最後目的。蘇聯的經濟建設，不在本篇討論範圍之內，茲不贅述。今將蘇聯社會建設中的社會事業分別敘述於次。

### 一、勞工福利事業

蘇聯對於勞工福利，甚為注意。在工廠管理方面，工人有相當之行政權立法與司法權。在勞工立法方面，對於工人，大都採優待主義。在蘇聯無論何種職業之人民，不作工者不得食，作工而又加入工會後，則處處可受優待。上自政府官員，下至一般民衆，同屬勞動階級，同為國家工作，惟有勞動，方克享受社會上之一切權利，因之蘇聯之勞工立法，實與全國人民之福利有關，不僅限於工人階級而已。蘇聯勞工立法之根據為勞工法典（Code of Labor Laws of U. S. S. R.），其中大部分係依照蘇聯共和國之法典演繹而成，經一九二二年十月三十日中央執行委員會第四屆全體會議通過後，乃正式公佈。該法典之主要原則，認工會為代表工人謀福利的一種重要組織；對於有關勞工福利方面的各項條件，如工時、工資、集體協定、社會保險等，亦有嚴密之規定。這類規定，不僅適用於勞力之工廠工人，即政府機關之公務員，軍事機關之將官士兵以及其他一切企業之職員，一概適用。斯丹林憲法中更規定了，蘇聯公民皆有勞動的權利，即是每個人有依照其工作的質與量而獲得適當工作與相當報酬的權利。

關於勞動者之工作時間，在十月革命時，蘇維埃政府曾頒布成年工人八小時工作和青年工人六小時工作的制度。至一九二七年政府又頒布一道命令，不減少工資，由八小時工作向七小時漸次遞減。在若干較有危險性之工業，如化學工業、冶金工業、礦業等，有減至六小時，五小時，甚至四小時一日者。蘇聯的青年工人從十六歲到十八歲在同意工作之下規定六小時工作。工作週在蘇聯是六日或五日休息一日。許多重要部分的工人，大約五分之一為五日工作週，即是作四日工作休息一天。工人在六日週工作者每年有六十個休息日，在五日週

工作者，每年有七十二個休息日，蘇聯全國工人爲紀念革命節，一律休假一天。蘇聯的勞働者，關於每年給薪告假休養，均有規定。每人在所服務機關一年之中，准許繼續告假至十二工作週之久。青年工人規定每年可有一月之休假。科學勞働者和教師有兩月給薪休假期之規定。婦女工人在妊娠和分娩後有滿四個月休假期之期。

關於勞働者之工資，年來亦在繼續地增加。即以一九三一年之實際工資而論，其中包括社會保險及工廠餘利分配於工人福利基金之數目在內，較之第一次歐戰以前約增加百分之六十七左右。全部國民經濟中工人與職員之工資基金，一九二四年至一九二五年爲三十八萬萬盧布，一九三一年增至二百一十一萬萬盧布，一九三二年增至二百六十八萬萬盧布，一九三六年增至七百一十六萬萬盧布。大致的說來，工人之技術愈精熟，則工資之數目愈高。機械製造業工人之工資，在一九三一年一月平均每人爲八十四盧布，而一九三六年十二月則增至二百九十九盧布；煤炭工人由一〇二盧布增至三百二十八盧布；紡織工人由七十盧布增至二百二十八盧布。青年工人之工資，在五年中增高了三·三倍。

蘇聯工人生活程度之提高，不僅在實際工資之增加，他如文化生活方面的設施，公共食堂與消費合作社之開設，以及工人的家屬之參加生產，影響工人之生活程度亦不少。此外，政府並用有效的統制方法降低物價，如麵包、糖、牛油一類的必需品，在一九三五年中曾減低五十萬萬盧布的價格，一九三六年減低五十萬萬盧布以上的價格。這些設施，即等於增加工人的實際工資。

自一九二九年經濟恐慌席捲全球以後，世界各國莫不感受失業問題之嚴重，獨蘇聯一國，不僅沒有人失業，且尚有工人不敷分配的情形。若就這方面看來，蘇聯似無失業問題之可言，更無所謂失業救濟。何以蘇聯沒有失業問題，則不能不歸功於五年經濟計劃之效果，例如在實行第一次五年計劃之四年零三個月中，蘇聯工人人數自一千一百五十九萬人增至二千二百八十萬人。蘇聯工人之所以能如此大量的增加，實與計劃經濟之推行有關。蘇聯雖已無失業之人，但有若干工人只有部分時間之工作，休息時間多，工作時間少，甚至一種工作，日換數人，以求工作分配之平均，而工作效能，因而大減，此種美中不足之事實，亦無庸諱言也。

## 二、兒童保育與婦女工作

兒童福利與婦女工作在蘇聯認為是社會事業中最基本的工作。婦女乃今日國民之母親，兒童爲他日肩負實際責任之公民，一個國家欲求美滿的將來，自不得不重視今日之母親與兒童。按照蘇聯的社會立法，女工之有孕者，在產前產後得休息若干星期，在休息期間，工資照給。生產以後在一定期限以內，並有相當津貼，作撫育初生嬰兒之費用。各大工廠內，大都有婦女休息室，嬰兒保育室及遊戲場之設備。有些公共花園內，如莫斯科的「文化游息花園」(Park of Culture and Rest)有特設之部份，專供兒童娛樂之用，凡成年人之未攜帶小孩者，不准入內。該園內之兒童部份，設有兒童圖書館、兒童遊戲場、兒童戲院、嬰兒保育所等。較大之工業區域，設有婦嬰保護院(Institution for the Protection of Mother and Child)，院內有婦科小兒科等，對於婦嬰之保護與衛生，倍極注意。此種婦嬰保護院設立之主要目的，在灌輸較新的育兒知識，傳佈節育方法，診治婦嬰各種疾病，使工作過勞及身體較弱之婦女，得有修養之所。

蘇聯在一九三七年，有五百萬從二歲到三歲的兒童在各地兒童保育所內，有一百萬從三歲到七歲半的兒童時常到二萬三千五百個兒童公園中去遊玩。在革命以前的俄國農村裏沒有兒童公園，現在蘇聯的農村裏已有八千個兒童公園。在夏季，除了經常的兒童公園以外，還有露天遊戲場，據說，在一九三六年的夏季，此類遊戲場，就有八萬六千二百多處。

蘇聯對於一般兒童的福利，略如上述，而對於流浪兒童的救濟，亦極注意。因爲多年對外戰爭及內亂的結果，有若干兒童流離失所，無家可歸。例如一九一五年八月在列寧格勒，就約有十五萬兒童爲各項社會事業機關所救濟。一九一五年，在明斯克一處有一千一百多孩子受救助。一九二三年，在蘇聯二十四個區域中，有四萬四千三百多流浪兒童。政府對於這些流浪兒童問題，直接的解決方法是收容、救濟，並用工作來改變他們的生活；間接的就是改良整個社會和經濟環境，並竭力從事於社會教育。兒童收容所，在各大都市都有，兒童公社，也是各地一種常有的組織。

三、社會保險

社會保險是蘇聯一件很重要的社會事業，其影響及於二千萬以上的勞動者生活。在蘇聯社會保險制度中曾經規定有一部份款項專為賠償失業工人之損失，自失業者漸次消除以後，此種款項，遂移作他用，如創辦勞工教育，增進工人福利等是。此項賠償金額，自一九二九至一九三〇年時，共計支付三五七、六〇〇、〇〇〇盧布，又對於殘廢工人之賠償，計共支付三〇五、一〇〇、〇〇〇盧布。為保護工人子女而創辦之各種設施，共支付五七、二〇〇、〇〇〇盧布。一九三〇年至一九三一年更增加百分之三十三左右。茲就社會事業之全部狀況，將歷年保險人數及支付金額，列表於下：（註二）

年 份	保 險 人 數	支 付 金 額 (盧 布)
一九二七——一九二八	九、七〇〇、〇〇〇	一、〇五〇、一〇〇、〇〇〇
一九二八——一九二九	一〇、六〇〇、〇〇〇	一、二五八、二〇〇、〇〇〇
一九二九——一九三〇	一二、六〇〇、〇〇〇	一、六五七、一〇〇、〇〇〇
一九三一——	一七、一五〇、〇〇〇	二、五七三、七〇〇、〇〇〇
一九三一	二一、〇〇〇、〇〇〇	三、四九〇、〇〇〇、〇〇〇

社會保險管理的權力，握在職工會的代表手裏，負責處理社會保險的職工會會員代表，稱為「保險代表」，該項代表要負責訪問得病的工人，注意工人確否受到他們的保險費與有無其他流弊。政府在一九一七年曾經頒布一道命令，社會保險的經費，全由僱主捐助，工人不另付保險費。

四、合作事業

蘇聯之合作事業，淵源於一八六四年。當時工人在烏拉山之基諾佛斯克（Kynovsk）地方，共同組織一合

註二 見蘇聯社會救濟 第八十七至八十八頁。

作社，此爲蘇聯合作事業之起始，其後合作運動，逐漸普遍，無論都市鄉村，各地皆有合作社之組織，惟在開始時期，組織未臻完善，不能與私人經營之企業互相競爭，因而失敗者居多。迄至一九〇五年後，合作事業，始有順利之發展。上次歐洲大戰之初期，全國已有一萬零五百五十五所合作社，會員人數在一千三百萬以上。在革命以前，合作社純爲一種經濟活動之組織，並無政治與社會意義，自一九一七年蘇聯革命以後，合作運動始有劇烈之變動。蘇聯政府認爲合作運動在黨治之任務上與社會的意義上有同樣之重要。蘇聯各地所設之消費合作社及生產合作社，種類頗多，其中以消費合作社之種類爲最多，範圍亦最廣。在一九三四年時，蘇聯消費合作社的社員約有七千三百萬人。在一九二六年至一九二九年間，政府對於私人經營的商業徵收重稅，私人商業，幾全消滅，而爲消費合作社所代替了。在一九三一年時，蘇聯已不復有私營的商業。消費合作社，現在蘇聯鄉村，亦極發達，據說現在鄉村裏約共有四萬個合作社商店。此外，關於住宅，政府亦曾鼓勵人民組織合作社，這是由人民自動組織起來一種團體，人民如欲得到較好的住宅，可拿出一部分的收入，加入這類住宅合作社。現在蘇聯各大都市裏，大部分的住宅，是利用這種合作方式建築而成。他如消費合作社所經營之公共廚房及餐廳亦頗不少，目的在節省一般主婦之時間，用作其他活動。在一九三一年，用以創辦此類公共廚房及餐廳之經費，共達二萬萬五千萬盧布。

### 五、公共娛樂

蘇聯對於公共娛樂，亦甚重視。在革命以前，農民與工人，每日工作常在十四五小時，革命以後，工作時間，大爲減少，此點在勞工福利一節，已略提及。蘇聯沒有禮拜，但平均每日有勞動人口五分之一之休假。此外，每人每年尚有勞假期一月，是以每月有十二分之一的勞動人口休假。全國人口，既增加這樣多的閒暇時間，閒暇時間之應如何利用，當爲一種極普遍的社會問題。蘇聯對於公共娛樂之設備及人民的消遣問題，有通盤之籌劃。政府對於娛樂方面的籌劃與設備，計有下列諸端。

(一) 在都市方面工人俱樂部，部內設有公共浴室、戲院、圖書館、運動場、展覽會、補習學校、嬰兒

保養室等。工人夫婦在部中看戲時，可將嬰兒置於保養室若干小時，室中請有護士或保姆代為照顧。

(二) 在農村方面，各村及各市鎮均設農民俱樂部，其組織內容，大致與都市之工人俱樂部同，但設備較簡，以期適合農村環境及農民的需要。

(三) 在大都市方面設有文化游息公園，園內有運動場、戲院、圖書館、藝術院，五年計劃展覽會等。人民一入其中，不僅觀察花草樹木，欣賞自然之美麗，且可使人民增長文化教育的知識。

(四) 由政府贈送人民免費旅行票，俾勞動人口在休假期中，能攜眷屬免費乘車或乘船遊覽各地，以休養身心，增加見識。

(五) 由政府贈送人民各種免費娛樂入場券。

(六) 開放舊有之俄皇宮殿及貴族宮室，以供民衆觀賞。

(七) 體育團體的組織，聘有專家指導，並利用各項新式設備，以增進愛好運動者的便利與興趣。

(八) 其他博物院與動物園以及美術館的開設。

#### 六、社會病態的治療與防免

蘇聯的經濟建設，解決了許多人民的失業與貧窮問題，失業與貧窮兩問題有了補救以後，其他社會病態，也將無形的要減少，不過，人類品性不齊，良莠不一，社會經濟制度，無論怎樣健全，有些社會病態，仍不能冀其完全絕跡，就中最值得注意的，莫過於犯罪問題及娼妓問題了。

蘇聯為減少犯罪人數，對於監獄之設施及出獄人之保護頗為重視。蘇聯的社會事業家，認監獄之目的，不是懲罰，而在感化，一人犯罪，社會所負的責任，應較個人所負的責任為多，對於犯人應多用感化的方式，以恢復他們的常態生活。蘇聯的監獄有新式與舊式兩種。即舊式監獄中亦有圖書室、講演室、遊戲場、無線電、以及教育與體育等種種設備。有些監獄，四週並無圍牆，犯人可以自由出入，一切生活管理屬於犯人自治會。監中並刊行報章，以供犯人閱讀。犯人可發表意見，投刊於該報。監獄官與犯人談話，以及探詢犯人，並無聲

格之限制。檢查官常巡視監獄，留心犯人之意見。犯人亦常受醫生之檢查，如發現病狀，即立加以治療。犯人期滿出獄時，由監獄發給證明書，證明其所習技能與品格。出獄以後之犯人，監獄官雖不必再行加以監督，然常與之接近，不時勉勵他們努力向上，使之不致重入歧途。

新式監獄中，最能引人注意者爲「犯人工作村」，監內有工程師若干人，予犯人以各種職業上的訓練，名爲監獄，實則不啻爲一職業學校，不出數年，若干犯人均將一變而爲專門技藝的工程師。

蘇聯在革命以前，盛行公娼制度，在各都市及市鎮，均有註冊之娼妓，革命以後此類娼妓已大爲減少。爲改良娼妓制度，各地皆設有濟良所。濟良所是一個專爲教育與訓練妓女的一種組織。普通濟良所 (Prostitution Home) 內工作分爲三部，即：(一)醫藥部，負醫治性病之責。(二)教育部，負教導之責；(三)職業部，負職業訓練之責。每一妓女須在所內居留一年至三年始行出院。濟良所內大都附設有工場，與職業部取得聯繫。此外，尚有俱樂部與體育班之設立，以改善其生活與環境。在莫斯科就有一所四百架床的濟良所，也有些的濟良所，因無妓女居住而先後關閉的。

### 七、社會教育與其他

蘇聯之民衆學校，極爲普遍，在各大都市及村落，皆有民衆學校之設立。政府曾用最大力量，提倡平民教育，務使人人有讀書機會，全國文盲減至零點。在各博物院、展覽會、圖書館內，到處陳列有宣傳民衆教育之、統計、圖表，與各次五年計劃的成績。

在資本主義的國家，大都認醫藥及法律顧問，屬於私人之事，而蘇聯則視爲社會事業。醫藥及法律顧問既係社會事業，則應使之社會化。現蘇聯人民之有疾病者可隨時往公立醫院診治；欲請法律顧問者可往政府法律顧問所探詢一切，不取費用。

蘇聯人民在婚姻方面，比較自由，夫婦結離較易，已結婚者可以自由離婚，但一有子女，爲父者即須盡撫養之責，否則須受法律上之處罰。蘇聯之離婚率甚高。據說，莫斯科某區有婚姻事務所，自一九三一年一月一

日起至同年八月二十六日止結婚人數爲三千二百餘，離婚者竟有一千七百人之多。

生育節制，在蘇聯並不禁止。全國各處設有節育指導所，指導已婚男女各種節育方法。又打胎在各國法律上，大都禁止，而在蘇聯的法律上是認可的。在禁止打胎的國家，有許多女子出於不得已暗地打胎而受傷害者，不知凡幾，蘇聯有見及此，視打胎爲合法的節育。有人曾估計，自蘇聯在法律上准許打胎以後，每年有三萬以上的母親，因此得救。

蘇聯之公共衛生，無論在都市或農村，都很注意。在名勝區域政府設有各種休養所（Rest Resort）及療養院。據調查所得，一九三三年有三〇五休養所，九四療養院；一九三七年休養所增至六二二所，療養院增至二一六所。



## 第六章 日本社會事業的起源及其發展概況

### 第一節 緒論

#### 一 現代社會事業的淵源及其發展

日本之社會事業，在往昔原無行政體系之可言，因為日本也同中國一樣，家族觀念頗深，以往有許多貧民生活，多賴家族團體加以維持。直至明治七年始有救貧條例之制定，明治七年所頒布之救恤規則，其主旨仍側重人民之任意救助，非若歐美各國以救助貧民為國家及地方團體應盡之義務。明治二十四年始提出救貧法案，即凡殘廢疾病，老弱及因災害而無自活能力者，不問其年齡幾何，是否獨身，一概予以救助，其救助之義務屬市町村者，則由市町村負擔之。但有二年以上之住居，而不屬於市町村者，則由府縣負救助之責。至明治三十年議會復提出救貧法，內容大致與二十四年之救貧法案相同，根據此法，設立救貧稅，稱為名譽稅，課人民以所得稅及銀行純益金之幾分，國庫亦每年加以補助，並設集團基金，一戶約收二十四錢，每年將其分配於各市町村。惟此案僅基於博愛主義之理想，不深究事實，故終為議會否決。

一、明治末年及大正初年的慈善救濟事業 明治維新以後，政府對於少數的貧民，棄兒，始施行救助，又有如因為濃尾震災，東北三陸之海嘯，東北的歉收等而施行的孤兒保育，罹災救助等，其後更開始設施少數盲啞教育，感化教育。但是這個時代仍是個人的慈善時代，而非正式的慈善救濟事業時代。自明治中葉以後，國民經濟的繁榮，人口的增加，產業與都市的發達，結果，貧富對立之現象，日益顯著，國民生活亦隨之而增加困難，亟需慈善救濟事業之設施。於是明治三十年代乃有罹災救助基金法，行旅病人及行旅死亡人取締法，感化法等有關社會事業之法制的制定，不過為數甚少。至明治四十年代，內務省努力獎勵，其效乃次第增加。

在上次世界大戰中，社會事業非常發展。自大正六年起，內務省地方局設置救護課以主管社會事業，翌年，設救濟事業調查會。當時各地米價空前的暴漲，人民生活均感不安。大正七年八月上旬富山等地發生搶米風潮，於是皇室乃撥賜日金三百萬元，政府米價調節資金乙千萬元，及各地村鎮之大額公費支出，以及各地豪富捐輸巨額之救濟費，共計總額達二千五百萬餘元。此種資金用為至各地施米，或設立廉售所以濟眉急。各大都市救濟金之有剩餘者則設立公共市場，公共食堂，免費寄宿舍，公共浴室等，此乃社會事業之肇端。

二、世界大戰後之社會經濟變動與新社會事業之發生 第一次世界大戰結束後，產業經濟，愈形膨脹，貧富的對立更甚，各種社會問題叢生，於是生活之安定，勞動者之保護，住宅困難之解決，失業之防止等種種設施尤屬必要。以往私人的慈善救濟組織不適用於民間，因之新式的社會事業乃隨之而異常發達，如社會事業協會，視導委員制度，兒童保護，貧困者救濟，醫療救濟，障保事業，職業介紹，住宅供給，公當等。社會事業之行政機關，亦隨之而興，且更着手於社會事業之立法。前者如自大正七年大阪市政府設立救護課始，各地方政府及市政府相繼設立社會局或社會部，社會課等。大正九年內務省又設置社會局。後者如大正六年之軍事救護法，大正八年之結核預防法，以及一九一九年以來因受國際勞工會議之影響，而設施之勞動保護，失業防止等。大正十年公布職業介紹法，大正十一年制定健康保險法。

大正十二年九月一日，關東大地震，慘象空前，遂設立臨時救護事務局，公私之社會事業對於罹災之救濟，社會狀況之恢復，備致努力，對於罹災者則又有若干新社會事業之設施及擴張。昭和二年公布不良住宅地區改良法及公當法，社會事業漸益發展。

日本社會事業數量逐年增加，據昭和三年年底之統計，公私社會事業總數為三千三百九十八人，經費每年平均三千九百八十一萬二千八百餘元，社會事業團體之資產總額共計一億四千一百五十四萬八千餘元。

三、現代社會事業之趨勢 以上略述日本現代社會事業之歷史，茲就其現代社會事業之趨向再略述如後：以往的慈善事業與現代社會事業之發展，其根本之思想，方法等均大起變化。現在社會事業之慈善的觀念

則以社會連帶，相互扶助爲立足點。社會事業的方法則由單從事後的個人救濟進而至於環境之預防，及社會狀況之積極的改善。以往對於社會事業之設施大都是任意的，並不注意於是否達到目的，而現在則以職業介紹，住宅設施等立法爲依據，作普遍的實施，是社會政策的社會事業。此乃日本現代社會事業之大概的趨勢。

另一方面，社會事業之指導精神亦有長足之進步。現在的社會事業是以同類的愛與信仰爲基本原動力，現在的公共福利是以義務爲立足點。勞動立法，社會保險，與社會福利政策的完備，都是希望社會問題得以解決，積極的建設新社會。

## 二 皇室與社會事業

日本古代的社會事業都是基於皇室的賑恤法，歷代皇室對於人民之安危均極軫念，遇有天災或逢大典大葬時每施行賑恤慈惠，其例不勝枚舉。明治以降，對於社會事業團體每多賜賞，而皇族之親身從事於社會事業者頗不乏人，皇室對於社會事業之獎助，經費之補充尤多。

明治四十年，明治天皇頒賜醫藥救濟費一百五十萬元，並設立財團濟生會，當時民間將捐贈金二千四百三十五萬元加入，爲全國醫療救濟之始。大正十年起每年紀元節，宮內省對於全國優良之社會事業，則由御令加以嘉獎。大正十三年一月二十六日，皇太子結婚，亦頒賜一百萬元以供社會事業之用，並設立財團慶福會，又頒賜一百萬元以獎勵就學兒童。大正十四年大正天皇結婚滿二十五年，又以七十五萬元作爲獎勵男女青年團體事業之用。大正十三年宮內省醫務所於帝都內外設立若干臨時診療所。昭和二年有東京府醫療救濟事業團體之聯合，至十二月止東京市計共設立診療所二十一所，並由皇后補助五千元。昭和三年三月八日宮內親王死時，又頒發五萬元作爲兒童保護資金之用。

## 第二節 社會事業之統制及經費

### 一 社會事業行政機關

(一) 中央機關 明治初年以來，社會事業行政之中央事務係由內務省地方局所管。內務省自明治四十一年以後，對於各種私設社會事業均補助獎勵金，並主辦社會事業講習會。

歐洲大戰中，大正六年八月，始於內務省地方局設置救護課以管理社會事業，八年十一月救護課改稱社會課，翌年五月設置救濟事業調查會，主持社會事業機關之調查，創社會事業之新紀元，政府更認為各機關所屬之勞動行政事務及社會事業行政事務有合併統一之必要，乃於大正十一年十一月一日在內務部設置社會局，為社會政策行政之中央機關。其後社會局之組織及所管轄之事務，業經數度之改變。現在社會局共設勞動、保險、社會三部，以社會部掌管社會事業。

(二) 地方機關 日本之社會事業自明治維新以來，民間之熱心社會事業者即於各府縣設立感化院。而公立機關僅在東京市設有養育院及其他職業介紹所等。關於府縣之社會事業從來則由各府縣之地方課主管。大阪府於大正七年六月特設救濟課，後改稱社會課。翌年兵庫、神奈川及東京各府縣亦相繼設置社會課。東京市亦設社會局，而各府亦設置社會課。昭和二年七月設有此等局課者計六大都市及二十七市。

大正十一年內務省改變地方官制，先設一道三府六縣之社會事業主任理事官，其後漸次增加。大正十四年十二月十四日公布地方社會事業職員制。

(三) 社會事業調查會 為求達到社會事業之調查，研究，協議等目的，乃有社會事業調查會及道府縣學務部部長會議，社會課長會議，感化院長會議等之組織。茲略述社會事業調查會概況如下。

大正七年六月由政府設置救濟事業調查會，該會屬內務大臣之監督，以供諮詢，主管有關救濟事業調查審議及陳具意見事項。以內務次官任會長，其委員共二十人，則以有關各官廳高級長官及民間富有學識經驗者，由內閣任命之。

救濟事業調查會之會期及議事如左：

第一次 議事規則及調查項目

自大正七年七月三日至七月六日

第二次 小賣市場設置要項，貧民住宅改良要項 自大正七年九月二十六日至十一月五日

第三次 失業保護之設施等 自大正七年十二月十九日至八年三月二日

第四次 關於兒童保護之設施 自大正八年十一月十日至十二月二十三日

其後大正十年一月十三日公布社會事業調查會官制，同時，廢止救濟事業調查會，為關係各省大臣之諮詢機關，以內務大臣為會長，委員定為三十名，並得設置臨時委員，其開會次數及議案如次：

議案種別	本會	特別委員會	小委員會	開會年月日
議事規則案	一	一	一	大正十年一月十九日
職業介紹法綱要	一	二	一	自大正十年一月十九日至三十一日
住宅組合法案綱要	一	四	一	同上 一月十九日至二十日
部落改善設施法綱要	一	一	一	同上
右三案特別委員會報告	一	三	一	大正十年二月六日
住宅會社法案綱要	二	七	四	自大正十年十月十九日至十一月一日
少年法案綱要	一	七	一	自大正十年一月十九日至二十七日
公設市場改善綱要	三	三	二	大正十年十月二十七日至十一年九月十二日

大正十三年四月組織帝國經濟會議，包括有關社會事業事項，廢止社會事業調查會。本會議中注重於政府之諮詢事項中之有關者 尤以屬於社會部之「如何改善住宅之供給方策」及「如何獎勵保護殖民方策」之二案為最。

同年十一月二十五日又廢止該會，其後關於社會事業之調查機關則付缺如。至大正十五年六月二十二日又於內務大臣之下設置社會事業調查會，自設立以來，至昭和二年十二月共開會九次，特別委員會三十二次，其間對於內務大臣所提之諮詢審議案計有五件：

- (一) 關於社會事業體系調查。
- (二) 關於兒童扶助制度案件。
- (三) 關於不良住宅密集區域之改善方案。
- (四) 關於感化法改正事項。
- (五) 關於融和促進之案件。

社會事業體系因社會之變遷而有所調整，為適合時代乃有一般救護，經濟的保護設施，失業保護，兒童保護事業，社會教化事業，社會事業之機關及經費與夫醫療保護設施等各項有關體系之審議與決定。

## 二 聯絡統一機關

為求社會事業之相互聯絡統一見，乃設立促進發達普及機關。最初是於明治十四年創立中央慈善協會以協助慈善事業之推進及指導，並聯絡統一進行調查研究為目的，曾數次召開全國社會事業大會，對於社會事業發展有很大的貢獻。中央慈善協會後改稱中央社會事業協會。

明治四十四年又有大谷派慈善協會之設立，大正二年又有北海道慈善協會之設立。邇來東京大阪各府縣均有此種協會之設置。其後大都均改稱社會事業協會。現有社會事業協會計一道三府二十四縣，共三十五個單位。

除上述社會事業協會外如大谷派慈善協會，財團法人淨土宗報恩明照會等均屬聯絡統一機關，其他如中央融和事業協會，教化團體聯合等組織，又皆此種機關之特殊者。

## 三 社會事業研究及教育機關

關於社會事業私設之調查研究機關，始於前述之中央慈善協會及各地地方慈善協會所兼辦之調查研究工作。大正二年如大阪之社會事業研究會，東京之佛教徒社會事業研究會，均為專門有關社會事業之調查研究機關。大正六年宗教大學設置社會事業研究，室大正八年設置大原社會問題研究所等，而私立之社會事業調查研究機關

圖爲數亦增，至大正十四年計有十一所。

與社會事業有關之研究機關尙有全國社會事業大會，全國兒童保護事業會議及各方面之委員會會議等。  
社會事業機關統計（昭和七年度）（註一）

種別	設施數目		救助人員	
	公設	私設	公設	私設
聯絡統一	—	—	—	—
調查研究	—	三五	—	—
養成機關	—	六	—	（學生）一九八
助成機關	—	一七	—	—
方面委員	六七	三	三、六九八、二八五	九、三九五
同後援	—	一、〇一〇	—	—
總計	六七	一、一二六	三、六九八、二八五	（學生）一九八

#### 四 社會事業經費

九、三九五件

社會事業之經費，可分爲國家經費，地方經費及私設事業費。近年來各種社會事業勃興，社會事業之經費亦隨之而增加，自大正七年至大正十四年總額達二千三百三十一萬餘日元以上。又昭和二年社會事業地方費預算額計一千八百四十九萬八千九百九十四日元。

其他道府特別費用如慈惠救濟資金有六百九十八萬八千九百九十一日元，恤資金有二百五十三萬三千三百八十九日元，軍人援護資金有二百六萬五千五百五十五元合計一千一百五十七萬四千三百三十五元。

罹災救助基金昭和二年爲七千五百七十八萬五千十四元，大正十四年之救助費決算爲三十三萬五千五百二

註一 見昭和十一年時事年鑑第四二二頁

十一元。

昭和二年社會局有關此項事業之經費預算爲一千二百二十二萬四千八百三十二元。其他如對於私設社會事業之獎助，皇室之賜賞等，昭和四年爲二十九萬六千八百元。

大正八年以後，政府對於公私社會事業之急施往往以低利貸流遞金融，其通融金額昭和二年爲七百十五萬元，自大正八年以來共計在八千八百萬元以上。簡易保險局之流遞金額，昭和二年爲二百十七萬七千八百元。

地方社會事業經費統計（昭和九年度）（註二）

行政機關費	四、〇六五（單位千元）
窮民救助費	一三、〇九六
軍事救助費	二八七
醫療保護費	一二、八三九
經濟保護費	三二、六三六
社會教化費	七、三八一
兒童保護費	五、二二三
其他	八、七三九
總計	八三、二六九

### 第三節 救護設施

對於貧困者的救護設施，乃社會事業淵源中之最古者，迄今仍爲社會行政的一個重要部門。以往對於貧困者之救濟事業僅屬於事後救濟，近代之社會事業則看重於事先的預防，積極的改善。但貧困現象，無論怎樣預防，貧民決難使之絕跡。救濟事業之所以不能沒有，理由在此。

註二 見昭和十一年時事年鑑第四二二頁



救護設施乃對於因疾病身體上或精神上之缺陷，失業，其他社會原因而致貧困者，使之能自立生活，而進行經濟的扶助。惟其目的在除去家族貧困的原因，使之能向上生活，故更須有衛生上的，教育上的保護。現在的救護設施單以救貧即經濟扶助為代表。救護設施之範圍包括貧民救助，災害救助，軍事救護等。貧民的救助為一般的救護，後二者則為特殊救護。

### 一 一般救護

公家的一般貧民救助則有明治七年依救貧法所改訂之恤救規則，茲申述於下。

(一) 恤救規則 本法自公布以來未加修改，恤救以無辜貧民為限，由國庫內給予貧民以米貼。對於受救恤者之資格限制甚嚴，規定以極貧不能生活者為限，須年在七十以上，十五以下無扶養者，或獨身而無家族者；如(1)七十歲以上之老老(2)廢疾者(3)因疾病不能工作者(4)十三歲以下之幼弱者。對衰老及廢疾者年給米一石八斗，病者男子日給米三合，女子二合；幼弱者年給七斗。

(二) 救貧人員及救助金額 大正十五年年中所救助之人員總數計有一萬三千七百零七人，其中死亡及停止恤救者共四千零八十八人。救助費計國庫支出五萬七百一十四元，地方支出四十萬三千五百零三元，合計四十五萬四千二百七十七元。

(三) 救助方法 貧民救助大別為院內救助及院外救助兩種。貧窮之需扶養者如衰老者，殘廢者，疾病者乃收容保護，設置養育院，救護所等名之為救貧院，專為老衰者稱之養老院。此皆院內救助，其年齡未老，一旦病愈，仍須出院。院外救助乃於住宅內施以救助，如因家族的疾病，身體上精神的廢疾，失業，災害等而貧困之家庭，子女養育困難，寡婦等給與經濟之扶助。

日本院內救貧事業，據昭和元年之統計，一般救貧院，即養育院三十所，養老院三十七所，合計六十七所。其中公家設立的如東京養育院、橫濱救護所、神戶救護院、名古屋市東山寮，其他市立十二町立一、合計十三所。餘皆為私立。以上院內救貧事業六十七所每年經費總額計一百二十萬六千八百二十八元，昭和元年末

所收容人數，總計一千八百零六人。院外救助計一百五十一所。

由上所述，可知日本之救貧事業為數仍不甚多，而且規模仍小。

## 二 特殊救護

(一) 行旅病人及行旅死亡人之取締 行旅病人之救護行之甚早，明治三十二年公布行旅病人及行旅死亡人取締法對於行旅中之貧病者或死亡者均有所保護。

依本法所救護之狀況，大正十五年計有行旅病人一萬零一百六十八人，救護費用計五十萬九千九百六十六元。同年行旅死亡人計三千六百零八人，費用計三萬九千零九十六元。

(二) 災害救助 明治三十三年有北海道罹災救助基金法，明治四十二年又有沖縣罹災救助基金法之制定。依罹災基金救助法如各道府縣治內發生災害，則以罹災救助基金為之救助。大正十四年合計基金共七千二百七十七萬三千七百八十四元，十四年支出計達七十九萬四千三百七十元。

(三) 軍事救護 軍事救護與一般貧民救護不同，此乃對於服兵役之國民及其遺族家庭生活困難之救護與設施。關於一般軍人之恩給遺族扶助者除有軍人恩給法外，關於軍事救護之法規則有明治三十九年所制定之殘廢兵院法，大正六年公布之軍事救護法。

### 甲 殘廢兵院法

殘廢兵院法規定殘廢士兵之扶養，由國家設置殘廢兵院。日俄戰爭後，明治三十九年乃依本法設立國立東京殘廢兵院，大正十二年由陸軍省移交內務省所管。大正十四年收容人數九十三人，經費計十一萬一千三百餘元。

### 乙 軍事救護法

軍事救護法以救護傷病兵為目的，係對其家族遺族及下級士兵之家族遺族，由國庫予以救護。該法於大正七年一月一日實施，依該法凡公務員之因戰爭而傷病者，下級士兵罹病之家族，現行兵役及應召中下級士兵之

家族均得被救護，救護之種類分生業扶助，醫療，物品及現金之給與以及災害時臨時之給與。

依軍事救護法，給與額最高者每日每人六十錢，最低者二十錢，平均三十四錢。每家總額每日最高者二元四十錢，最低者六十五錢，平均一元十八錢。受救護之戶數每年約在一萬二千以內，被救護者之人数年約三萬三千人，經費則逐年增加。昭和二年救護之戶數為一萬二千三百二十七，計三萬六千一百四十四人，救護費二百七十萬五千四百七十七元。

### 三 軍事保護事業

民間之軍事保護事業最早為明治十九年設立之日本赤十字社，其他因日俄戰爭所創設規模最大者有日本赤十字社愛國婦人會（明治三十四年創立），帝國軍人後援會（明治三十九年創立）。

昭和元年軍事保護事業計有傷病殘廢士兵救護事業二，軍人遺棄及子弟教育事業二，其他軍人及遺族家族保護事業一百六十三，合計一百六十七團體，昭和元年中此種事業之經費六十二萬四千六百二十八元，資產總額二百九十九萬九千七百十元。

救護事業統計（昭和七年）（註三）

種別	設施數		救護人員	
	公設	私設	公設	私設
院外（居宅）	二	一九三	五〇〇	一四、二一八
院內（收容）	六	七三	七四	三、一六
殘廢疾病	—	二六	—	五五五
軍人遺族	一	二四七	一〇〇	四〇、四八八
總計	九	五三九	六八四	五八、三七七

註三 見昭和十一年時事年鑑第四三二頁

## 四 視導委員制度

視察指導在社會事業的推進上有重要的功能，此因貧民救助最易發生濫施與遺漏之弊。欲使救助切實有效，必須對於從事工作之人員，貧民之狀況，不時詳加考察，對於每一家族之實情，應加以懇切指導，以期預防社會病態於未然。但欲達此目的，必有相當的組織以司其事，於是有視導委員制度之產生。

此種委員會最初係以大正六年五月由岡山縣知事笠井信一所創立之濟生顧問爲始，其後東京、大阪、兵庫又有相同之組織。

此種委員會因近年救濟制度之創設，漸次發達，其組織依設施當事者之方針而定，各制度經營主體不同，其委員之資格，選任方法，配置及職務等亦有不同，經營主體多爲府縣或都市中之公共團體，設施之區域多以都市之貧民地區爲尙。

據昭和三年九月末之調查，此種委員會全國總數計六十六個，委員總數達一萬五千一百五十五人，總經費共三十八萬四千九百餘元。

## 五 救護法

現在日本救助設施的進步，不僅以衰老，疾病，廢疾幼弱等之救護爲限，凡能生活之貧民的救助，疾病之治療、恢復，寡婦之生計，育兒過多者之負擔，失業者之就業，兒童之教養等均有所救助，因此乃有救護法之制定。

本法內容第一救護之對象爲貧困不能生活者、六十五歲以上之衰老者、十三歲以下之幼弱者、妊娠婦、不具廢疾、疾病、傷害、其精神病、因勞動而致身體發生障礙者。第二關於救護，乃國家之事務，如救護機關，委員設置等。第三關於救護之方法以行於被救護者之居宅爲原則。但在不適宜於院外救護之場合時，亦得用院內救護方式如養老院，孤兒院，及病院等，以補院外救濟之不足。又委託家庭救護如生活扶助，醫療，生業扶助，助產及埋葬等，本法亦注意及之。

依昭和五年社會局之調查，受本法救護者之人數約共十五萬人，救護經費達八百萬元。

#### 第四節 經濟的保護設施

晚近社會事業，救貧與防貧並重，因之經濟的保護設施勃興，經濟保護事業係對於勞動者及收入額微少者等中產以下各階級之經濟生活加以改善，而增進其福利之種種事業。第一次世界大戰以來，經濟生活突變，爲應時代要求，各公共團體及公益團體乃有公設市場，簡易食堂，公共宿所，住宅供給，公典公當等經濟保護事業之興起。

##### 一 住宿保護事業

住爲人生四大需要之一，住宅設施與庶民階級福利攸關，與經濟保護及衛生改善，亦有連帶影響，欲使家族生活與保護向上，最適當之住宅供給，住宅組合，住宅介紹，住宅之監督與指導，住宅地區計劃與土地政策皆屬切要之圖。

歐洲大戰以後，因經濟之變動隨之有大正七年以後之住宅困難發生。大概其發生之原因，乃由於住宅數目之不足，房租之昂貴所致。茲將日本對於此種現象之補救大概，分述如后。

(一) 公營及其他住宅之供給 大正七年政府獎勵公共團體之住宅經營，其後各地漸次普及，又有東京府住宅協會，同潤會等公益團體之成立。昭和三年末經營團體之數目達一百八十一所，經營戶數計一萬七千一百〇三戶，建築費二千三百六十二萬元。

(二) 住宅組合法 住宅組合之設施其目的在實行供給住宅，政府以之爲解決住宅問題之一手段，乃於大正十年四月制定住宅組合法，同年七月施行。依本法可自助的組織組合，其目的在使中產以下者得有住宅。住宅組合法人須有七人以上，事業範圍則有關住宅用地住宅、建築、購買、讓渡、管理、低利資金通融、捐稅豁免特權等。至昭和四年六月許可設立之住宅組合已有二千四百六十九所，組合員二萬八千四百六十六人，建築

費總額達六千四百五十二萬八百餘元。

據昭和十一年之調整，昭和七、八、九年之住宅組合數，組合員數與建築費有如下表。（註四）

年次	住宅組合（各十一月末）	組合數	組合員數	建築費（單位千圓）
昭和七	二、七四〇	三〇、七〇四	六七、九四六	
八	二、七四〇	三〇、七〇四	六七、九三一	
九	二、七四〇	三〇、七四七	六八、〇四三	

（三）住宅資金之通融 政府於助成獎勵公營住宅，住宅組合乃有低利息之資金通融。大正八年以來迄昭和三年末大藏省預金部資金中通融金額達六千三百九十九萬六千九百餘元。大正十三年度至昭和三年通融金額達三千五百零二萬二千九百餘元。

（四）不良住宅地區改良 近時日本對於住宅問題的中心漸由量的供給轉向質的改良，例如不良住宅密集地區之改良，農村住宅之改善等。大正十四年調查全國不良住宅在百戶以上之集團地區計二百十七處。總面積達二百萬坪，約三十萬九千餘人，乃於昭和二年制定不良住宅地區改良法，對於不良住宅之地區加以整理改善。

（五）共同宿舍 共同宿舍乃為自由勞動者而設，其目的在供給彼等取費低廉，設備良好的宿舍，並予以修養，娛樂之機會，且附設職業介紹所，簡易食堂，人事諮詢所等。近年來各都市均漸次設立，昭和二年已有八十九所，內公立者二十四所，私立者六十五所。每月平均寄宿人數有十八萬三千七百餘人以上，每月宿費由七錢至三十錢，其中不取費者有二十五所。以往這類組織，設備大都不大完善，但近時大都市方面，已有相當改進。

## 二 公營典當

爲收入低微者調整其金融起見，並予以生活上之希望，此等金融機關在日本有郵政儲金，儲蓄銀行，信用組合，金貨業，典當等，尤以後二者爲最與收入低微者有關，然一般營業典當業，其利貸甚高，並限制質物處分方法，對於典質者頗爲不利。自大正元年以來，乃有公營典當之設置，昭和二年公佈公益質屋法，該法第一限以市町村及公益法人爲經營主體。第二對於此種經營由國庫予以二分之一以內的經費補助，第三關於典質契約則有現行質屋取締法，限制利率及質物處分方法。

昭和三年此種公典計八十一所，貸金額計九十一萬九千四百餘元。

### 三 其他經濟保護事業

其他之經濟保護事業則有公益市場，簡易食堂，公益浴室等。昭和二年末，公益市場計三百六十八所，簡易食堂計六十七所，公共浴室計二百二十三所。

經濟保護事業統計（昭和八年）

種別	施設數
小住宅	六四二
住宅組合	二，七四二
公共宿舍所	一五二
公益市場	二九一
簡易食堂	七〇
公益浴室	一六七
公益質屋	九四七
總計	五，〇一一

——見昭和十一年時事年鑑第四二二頁

## 第五節 保健設施

### 一 醫療事業之現狀

醫療事業可分爲一般的及特殊的兩類，而一般的醫療事業又分爲醫院之施診，免費診療所，委託診療事業及巡迴診療等，此乃對於貧困者施以診療。近來則低費之診療均有增加。

大正十四年末全國醫療事業之狀況計病院四十五所，施療兼病院十三所，免費診療所一百四十六所，診療班十五所，委託診療事業合計有二百二十三以上。就診療人數計有九百五十六萬七千七百四十五人以上，經費計六百五十萬九千四百餘元。

以外又有共濟組合之設立，大正十一年又制定健康保險法，昭和二年開始保險給付，其適用之範圍以工場法適用之工場及礦業法之適用事業所僱勞動者爲限。

### 二 特殊療養及預防事業

(一) 結核預防 有關結核預防之法規有明治三十七年關於肺結核預防之內務省令，大正三年肺結核療養所之設置及大正八年公布之結核預防法。結核預防法規定由醫師於結核患者及死者之場所予以消毒，並指示其他有關結核預防方法。由行政官廳命令施行家屋物件之消毒方法，又在預防上認爲必要時舉行健康診斷，禁止患者從業，禁止物件之買賣及授受。由地方長官對於不良建築物限制或禁止其使用。內務大臣規定於人口五萬之都市公共團體必須設置療養所，並由國庫補助經費六分之一至二分之一。並令示公共團體或公益法人療養所之經費可有二分之一以內之補助。病人之貧困者亦得有生活補助費。

日本結核患者無詳確之統計，每年死亡人數據估計約一百二十萬人，設立之診療所全國計三十三所。結核預防之團體則有結核預防協會，全國結核預防聯合會，日本結核預防協會，及白十字會。



(二) 癩病療養 明治四十年有關於預防癩病法律之公布，並規定為診斷癩病患者則由醫師指示消毒及其他預防方法，可免費入院療養。主管大臣指定二道府縣須設立聯合療養所以收容癩病患者。全國公私癩病療養所計十二所收容人數為一千九百人。

(三) 精神病者保護 關於精神病患者之法規，除民法刑法以外有明治三十三年之精神病監護法，大正八年之精神病院法。現有府立精神病院一所，代用精神病院十三所。

醫療保護事業統計(昭和七年)

種別	設施數		保護人數	
	公設	私設	公設	私設
施診	三五	一〇七	一五二、八八〇	八八五、六四一
診療所	五五	二五五	二〇三、六六八	五五四、〇九五
委託診療	一〇	五一	一、六九九	一九、一〇二
精神病院	六	三八	二、〇四七	六、〇八三
結核療養所	一八	一〇	七、二八九	一、九〇五
癩病療養所	五	七	三、五一九	九二六
總計	三九	四六八	三七一、一〇二	一、四六四、九二一

(見昭和十一年時事年鑑第四二二頁)

### 第六節 兒童保護事業

#### 一 兒童保健

(一) 母性及乳幼兒保護 妊娠婦之健康與胎兒及乳幼兒之發育關係至切，故妊娠婦保護為兒童保護之本。

日本關於妊產婦之保護事業則有巡迴助產及產院等。昭和二年末有產院二十五所，巡迴助產九十六。此外如工場法對於出產前後婦人保護，依健康保險法並有生產費用之支付。

關於乳幼兒之保護事業則有乳兒院，兒童健康諮詢所。兒童健康諮詢所之任務在普及母親對於兒童衛生之知識，俾可增進兒童之健康。目前該所之中心工作為乳幼兒之保護設施，由醫師護士檢查妊婦之身體，兒童之營養發育及其他健康狀況。普及婦嬰衛生並舉辦母親會，育兒展覽會等。昭和元年此種諮詢所計六十四所。

(二)學童保護 學童保護乃由校醫管學校護士發現兒童疾病或缺點，向家庭勸告診治或逕由學校診治。醫學檢查之結果發現兒童之殘廢及有心理缺陷者甚多，此種兒童與普通兒童不同，則授以特殊教育。對於虛弱兒童之保護則由學校設施學校給養制度與兒童保護設施如戶外學校，休暇移居等。此外更有戶外學校，林間學校或於海濱或林間設立保養所以保護虛弱兒童。

此種保護設施甚少，如東京市養育院安房分院，大阪弘濟會之臨海保養所，白十字社之林間學校，赤十字社之林間學校及兒童愛護會之一宮學園等。

## 二 兒童之養護

兒童之養護係對於無力養護兒童之家庭或缺乏教育知識之家庭予以補助及救濟。在日本有晝間保育所，此係對於勞動者，少額收入者無力養育子女之補助。此項保育所創設於明治二十七年，昭和元年計二百八十三所，收容兒童約二萬三百餘人。最近農忙季節，各地保育所則尤盛行。

## 三 特殊兒童保護

(一)特殊兒童保護之趨勢 以往對於貧兒之保護均為院內收容，現在則對貧兒之母親，予以扶助，維持其家庭生活。對於不良兒童，以往多主刑罰懲治，現在則採用教育主義。

(二)貧兒養育 扶助貧兒養育之設施則有育兒院，以扶養貧困之孤兒，棄兒及其他兒童。關於貧困兒童之扶助現行法有前述之救恤規則乃關於幼弱者扶助之規定。明治四年布告之棄兒養育米給與方法，即依此規則

訂定者。大正十五年育兒事業機關計一百二十二所，收容兒童四千六百餘人。

(三) 不良少年保護 不良少年保護係由國家施行感化教育。明治十三年舊刑法規定幼年犯者之懲治訓育，始於監獄內之附設懲治場。明治十八年設立東京感化院，三十三年制定感化法，並從各府縣設立感化院，至此對於不良少年乃純實施訓育主義。該法規定各地須有感化院之設置，由地方長官管理，但亦得以私立感化院代之，此外又有設立國立感化院之規定。

關於不良少年保護，除感化法外大正十一年又有新少年法及矯正院法之制定。少年法之規定以審判滿十四歲以上未滿十八歲之少年為原則，矯正院則收容此種少年由少年審判所送入該院。

昭和元年計感化院五十二所，受感化者共二千六百二十人。除上述外，又有低能兒童及白癡兒童保護事業殘廢兒童保護事業等。

兒童保護事業統計(註四)

種別	設施數		保護人數	
	公設	私設	公設	私設
妊產 產婆	二四六	一四五	四,一〇六	四,四〇一
保護 產院	八	三七	二九,四〇八	一五,七六七
乳兒保護	五	一西	四二三	二,二二二
托兒所	二八	四四九	一一,〇一一	四八,四六四
兒童諮詢	三三	八六	三〇,〇四六	一二九,五八九
殘廢兒教養	—	—	—	—
虛弱兒保護	—	六	—	七一六
病兒保護	三	一四	五,四八二	六,六四二

貧兒教育	二三	二六	一，八二九	二，七七〇
子弟學校	一一	四	二二二	二一九
勞動兒教育	—	一一	—	八二四
育兒	三	一一	九八六	六，〇二九
少年教護院	四四	八	二，〇九二	二七二
退院生保護	—	三一	—	—
幼少年一時保護	—	—	五一五	—
低能及白癡兒教養	—	五	—	一四五
吃音矯正	—	四	—	一，一九四
總計	四八四	九六二	八六，一三〇	二二九九，二七八

註四 見昭和十一年時事年鑑第四二二頁

### 第七節 社會教化

社會教化事業分消極與積極的兩方面。消極的係以教化的手段，除去社會的障害，如國民之風教，衛生之改善，矯風事業，釋放者保護事業，積極的係社會共同福利之理想，如民衆思想之涵養，精神的向上等。

#### 一 矯風事業

(一) 禁烟運動 明治三十三年公布成年者喫烟禁止法，該法並禁止未成年者之吸烟。

(二) 禁酒運動 明治三十一年初設之禁酒同盟會，近來禁酒團體於各地漸次設立，大戰時禁酒運動尤盛，現在此類團體已在二百以上，會員超過三萬人，大正十年通過未成年者飲酒禁止法。

(三) 廢娼運動 明治三十三年十月內務省四十四號命令公布娼妓取締規則，關於私娼之取締，則有警察

犯處罰令，行政執行法及刑法中之規定。

關於廢止公娼實際活動，自明治三十二年始，後漸為世人所注意，公娼制度之存廢，關係輿論頗大，救世軍及基督教諸團體，對此甚為努力，最近有些勞動團體及婦人團體亦有參加此項運動者。

## 二 釋放者保護事業

釋放者每一出獄，反無以為生，且出獄後一年間，心理動搖最易再犯，故於此時間內須設法加以保護，此種事業，大約為供給住所，日間授以生活技能。此種事業機關昭和三年計七百三十九所，昭和二年中所保護之人數計三萬七千三十五人。

## 三 教化運動

教化運動有民力涵養運動，男女青年團，教化事業，勤儉獎勵等。

### 第一 民力涵養運動

大戰後因貿易不振，物價高昂，一般國民生活不安，大正十一年九月十三日內務大臣向各地方長官發出關於消費節約的通告，近來則更由中央提倡消費節約運動。

### 第二 男女青年團

男女青年之修養訓練機關，有男女青年團，大正四年由內務，文部兩省通令全國辦理。據昭和三年之調查，全國計市町村青年團一萬六千五百零八團，團員數二百七十四萬五百餘人，女子青年團數一萬三千二百五十二團，團員人數一百四十六萬八千四百餘人。大正十五年度中之經費青年團為三百六十萬餘元，女子青年團為八十七萬五千餘元。

### 第三 教化事業

日本大地震後，由政府飭令全國，振作人民精神，又組織教化事業團體聯合會。

### 第四 勤儉獎勵

戰後財政不佳，兼受地震之影響，遂致貿易不振，財政及經濟均極困難，政府乃於十三年九月設置中央勸  
儉獎勵委員會，並分設各地方委員會，盛行勸儉獎勵運動，收效甚宏。

### 第八節 一般的設施

#### 一 鄰保事業

日本鄰保事業最初為明治四十一年十月日本救世軍之設立，並設有救世軍大學植民館，又有鄰團之設立，  
各都市乃漸次設置此種事業，昭和元年計有五十八個單位，此外並兼辦幼兒保養，夜學，診療，人事諮詢等事  
業。

#### 二 融和事業

融和事業之目的在調整國民不合理之差別觀念。國民常因觀念不同，意見各異，以致紛爭時起，日本政府  
深為遺憾，因而甚感國民融和事業之重要，明治四十四年度，對此頗為努力，成績頗良。大正十二年以來，對  
地區整理事業，育英獎勵，及融和事業之獎勵，倍極注意。

鄰保事業及其他事業統計（昭和七年）（註五）

種 別	設施數		保護人數	
	公設	私設	公設	私設
鄰保事業	三七	一一五	—	?
人事諮詢	六二	八四	二四,〇七八	九,三六八
婦人保護	—	二三	—	三,五一二
母子收容保護	—	一一	—	一,〇七一
父子收容保護	—	—	—	四五

病者安慰		二二		?
衛生教育		八九		?
助葬		六		六, 二六
其他	二	八二	?	?
總計	三一〇	四三三	二四・〇七八	?

註五 見昭和十一年時事年鑑 第四三三頁

## 第七章 我國社會事業的起源及其發展概況

我國之社會救濟事業，在昔雖無行政系統可言，而慈善設施，則由來已久，歷代關於慈善，振濟及救荒政策之實施，載之於史冊者頗多，良法美制，代有可考。我國古代之救濟事業，雖漫無稽考，而其事業之實行，亦多有可述者。我國慈善行政，在黃帝紀元以前，已開其端。自有巢氏構木爲巢，人民始有粗陋之住宅，以避風雨。當時人民專恃漁獵，不事畜牧，而且沒有漁獵的工具。太昊氏乃教民作網罟，以收漁利而贍民用。又因人民只知野獵而不知家畜，伏羲氏乃教民養牲畜，以充庖廚。在漁獵時代人口稀少，且多恃天然環境爲生，無貧富階級之分，既無貧民，自無救貧行政之可言，迄後，人口漸繁，遷徙無定，民食堪虞，疾病亦有所不免，神農氏乃創藝五穀，以利民食，嘗百草以製醫藥，診治人民疾病。有熊氏作器具以便家用，造舟車以通水陸，與貨幣以便交易，元妃西陵教民製蠶，高辛氏教授民時，舜有天下，播百穀，利器用，盡心民事。夏禹卑宮室，商湯仁及禽獸，此皆我國古代最重要之發明與仁政，而要皆救災卹貧制度之嚆矢，後世之人民實利賴之。

降至周代，我國之救貧制度，漸趨完備。周禮所載大司徒以保息六養萬民，一曰慈幼，二曰養老，三曰振窮，四曰恤貧，五曰寬疾，六曰安富。遣人掌邦之委積，以待施惠，鄉里之委積，以恤民之艱阨……縣都之委積，以待凶荒，周禮之所謂委積者殆屬倉儲政策之起源；而亦倉庫制度之初形也。以荒政十二聚萬民，一曰散利，以給種食；二曰薄征，以減租稅；三曰緩刑，卽有罪而不執行；四曰弛力，以息徭役；五曰舍禁，以釋山林之禁；六曰去幾，以去關門之譏；七曰皆禮，以減殺吉禮；八曰殺哀，以殺凶禮；九曰蕃樂，卽樂不作；十曰多昏，謂不備禮而昏娶者多；十一曰索鬼神，以祈民庶；十二曰除盜賊，以退民害。凡有疾病者，使醫治之，以五醫，五穀，五藥以養其病；以五氣，五聲，五色以眠其死，生死各得其所，澤及人民，無微不至。及至春秋戰國時代，政道日漸衰微，災禍連年，田園荒蕪，斧斤網罟失時，物力殫然。故墨子倡救災之論，



但其所述，僅爲臨時辦法。管仲治齊，使人民少時即習於農工商業，不致見異思遷，並於倉儲制度，已有所申論。管仲說：「歲有凶穰，故穀有貴賤，令有緩急，故物有輕重……民有餘則輕之，故人君歛之以輕；民不足則重之，故人君散之以重。凡輕重歛散之以時，即準平。守準平，使萬室之邑必有萬鍾之藏，藏銀千萬；千室之邑必有千鍾之藏，藏銀百萬……」管子所謂「歛輕散重」即賤時收買，貴時售賣之意。所謂「準平」即使穀物的價格平衡之意。所謂「萬鍾之藏」與「千鍾之藏」乃由官府舉辦倉庫貯藏之意。這種辦法，可謂爲常平倉儲思想之淵源。至戰國魏文侯時李悝立法，按年之豐歉，收買農民藏穀若干以授之，遇凶歲則減價以糶之，冀定了常平倉制的基礎。李悝說：「糶甚貴傷人，（指一般人）甚賤傷農，人傷則離散，農傷則國貧，故甚貴與甚賤，其傷一也，善爲國者，使人無傷而農益勸……是故善平糶者，必謹觀歲有上中下熟。上熟，其收自四，餘四百石，（即假定平歲每百畝收百五十石，今因大熟，可增收四倍，即共收六百石，除去一年消費，可餘四百石，以下同此解釋）中熟，自三，餘三百石；下熟，自倍，餘百石。小飢則收百石（此平時少收五十石，即減收三分之一，以下同此解釋）中飢七十石，大飢三十石。故大熟則糶三而舍一（即由四百石中官府收買其三百石，而舍其一百石）中熟則糶二，下熟則糶一；使人適足價平則止。小飢則發下熟之所斂，中饑則發中熟之所斂，大飢則發大熟之所斂而糶。故遇飢饉水旱，糶不貴而人不散，取有餘以補不足也。」此後世常平倉制之由來也。

秦代虐政頗多，人民悲怨，漢高祖繼秦而立，約法三章，萬民欣悅。漢文帝寬仁恭儉，曾定振窮與養老之令，減租稅以濟萬民，除肉刑以全民命。漢景帝詔二千石務農業以蓄積備災，皆屬當時之仁政，故後世之言漢代德政者，每以文景並稱。景帝以後，章帝亦詔二千石勸農業以糜贍飢民。當時，救貧制度之最具體與顯著，且較能經久而未敗者，則爲宣帝之置常平倉，以備荒年。常平倉者即置倉舍，當穀賤時，增其價購入以儲存之，至穀貴時，則抑其價糶出以惠人民，其意即謂常持其平，故曰常平倉。自元康以來，連年豐收，穀石五錢，漢宣帝五鳳四年，大司農中丞耿壽昌仿魏文侯備荒之政，寓勸農之意，始奏設常平倉於邊郡，時人稱

便。史稱：

「宣帝即位時，大司農中丞耿壽昌以善爲算，能商功利，得幸於上。五鳳中，奏言故事，歲漕關東穀四百萬斛，以給京師，用卒六萬人。宜糴三輔，弘農，河東，上黨太原郡穀，足供京師，可以省關東漕卒過半，天子從其計，壽昌遂自令邊郡皆築倉，以穀賤時增其價而糴，以利農，穀貴時減價而糴。名曰常平倉，民便之。」（見漢書食貨志）。

自是倉儲制度，遂以確立，其後各種倉制相繼而起。不過，此類倉制，推行既久，弊端即生，主持倉制之官吏，只圖私利，而不顧全公益。至元帝初元五年，因朝臣言其弊，遂行罷廢。明帝重復其制。其後，晉魏齊梁諸代，多沿用之。

西漢之末，王莽繼位，更名天下之田曰王田，一家男口不盈八，而田過一井者，分其餘田予九族，以期土地分配平均，其目的在發展平民政策，蓋天下不思貧而思不均，卒以王莽在位未久，不克達均田目的，均田之法既廢，而兼併之禍以起。

晉武帝時，議行「通糴」之法，欲以布帛市穀，以爲糧儲，但其施行經過不詳。當時，尚書杜預上書，歷陳救濟水災以解民困之重要，同時，傅咸上疏，極言奢侈，浪費，足致天下窮困，深領節儉爲防貧之要旨，其言曰：「先王之制，天下食肉，衣帛皆有定制，奢侈之費，甚乎天災，古者人稠地狹，而有儲蓄，由於節也，今地廣人稀，而患不足，由於奢也，欲時人崇儉，當詰其奢」，是亦防貧根本之圖，言社會畢業者，不可不注意及之。

南北朝時，北齊武帝永明中，天下米穀，布帛賤，欲立常平倉，市積爲儲，六年詔出上庫錢五十萬，於京師市米買絲，綿紋，絹布，各州亦皆出錢市絹，綿，布，米，使臺傳並於所在市易。（見通典）。北魏太和十二年，詔求安民之術，秘書監李彪上議，請立常平倉，太和二十年始實行。

隋文帝開皇三年，於陝州置常平倉，於京師又置常平監。開皇五年，工部尚書長孫平奏摺上說：「古者二

年耕而餘一年之積，九年作而有三二年之儲，雖水旱爲災，人無菜色，皆由勸導有方，積蓄先備。請令諸州百姓及軍人，勸課當社共立義倉。收穫之日，隨其所得勸課出粟及麥，於當社造倉窖貯之；卽委社司執賑檢校，每年收積，勿使損敗，若時或不熟，當社有饑饉者，卽以此穀賑給。當卽設置此類義倉，令人民按貧富差別，每秋家出粟麥，置倉於當社，以防凶年，人民得就近納粟，領取亦便。此種賑給係一種慈善行爲，是沒有報酬的。

唐代之救貧事業，多沿隋制，除設有常平倉及義倉外，尙有社倉。常平倉起源於漢代，隋開皇三年，在陝州設常平倉，並在京師設有常平監以掌之，唐沿隋制，貞觀十三年令洛相幽徐等州設置常平倉，藏九年之粟與五年之米。若在潮溼之地，則藏五年之粟，三年之米。永徽六年，京之東西二司置常平倉司官。

開元中世復令關內隴右河北河南五道及荆揚等州遍立常平倉，並置本錢上州三千貫，中州二千貫，下州一千貫。元和元年，天下州府，每年所稅地丁數內，十分取二分，均充常平倉及義倉。此外，以元宗客戶之稅，德宗茶漆之稅，充常平本錢，穩便收貯，以時出糶。義倉與常平倉之組織，大致相同。其所不同者，常平倉乃由國家舉辦，而義倉則屬於地方團體之振濟事業。

貞觀二年，尚書左丞戴胄奏請自王公以下，爰及庶民，所有墾田，至秋熟時，以聖勸令出粟，以充義倉之儲藏，倘年穀不登，百姓飢饉，則於所在州縣，酌予取給。太宗下議條制之令，戶部尚書韓仲良奏王公以下，所墾田畝，納二升以防凶年，從此天下州縣首置義倉。天寶中天下義倉儲有米六千三百萬石，常平倉儲有米約四百六十萬石。

宋代之救貧事業，約可分爲國家舉辦及地方舉辦兩種。由國家舉辦之救貧組織，有常平倉，惠民倉，廣惠倉，與福田院，茲分述於次：

一、常平倉 常平倉發源於戰國時的李悝，而成於西漢宣帝，前已述及。常平倉之目的，在以官府的財力買賣米穀，以平均市場上米穀的價格。宋代於一州一縣均設有常平倉一所。太宗淳化三年，京師置常平倉，因

京畿大豐熟，太宗遣使臣就首都開封府四城門各設一場，收高價所糴之穀，儲於近倉，待飢荒時，減價以糴，以濟貧民。當其糴時，復於四城門各設七所至十四所，專理賣出事項。史載：「宋大中祥符二年分遣使臣出常平倉粟麥，於京城四方開八場減價糴之，以平物價」。自真宗景德之後，除沿邊州軍以外，各地均普設常平倉。京東，京西，河北，河東，陝西，淮南，江南，兩浙等處均有常平倉之設立。天禧四年在荆，湖，川，陝，廣南亦曾設置。自此以後，屢令各州各路設常平倉，量戶口之多少，留取上供錢，大州一二萬貫，小州一二千貫，以作雜本。至英宗治平二年，綜計常平倉糴米已有五十萬一千四百十八石，糴米四十七萬一千七百石。神宗熙寧二年，僅就常平錢穀貯藏額計算，竟達一千四百萬貫石，翌年，以常平，義倉合計有一千三百餘萬貫。

二、惠民倉 惠民倉之功用，與常平倉相近，但常平倉經濟獨立，而惠民倉係以雜配錢折粟貯之，歲歉則以半價糴出，其本錢乃得自補助，此制起源於後周，宋代在諸州遍設之。宋太宗淳化五年，於諸州置惠民倉，待穀價稍漲則減糴以給貧民。每人不得過一斛。真宗咸平二年，從戶部員外郎盧奏請在福建設置惠民倉，又下詔諸路轉運使，使其所管轄境內之惠民倉，遇豐年增價糴入，荒歉時減價糴出，至天禧四年更推廣至荆，湖，川，陝，廣南等州。南宋之時，有潭州知州真德秀及理宗紹定元年有資政殿學士曾從龍奏請，就湘潭十縣分設惠民倉。但此種倉制，從未發達，至宋孝宗天禧四年以後而廢。

三、廣惠倉 廣惠倉僅行之於宋代，其功用在作經常之慈善放穀。仁宗嘉祐二年經樞密使韓琦奏請設立。每年十月遣使調查貧病老幼不能謀生者之姓名籍貫，由翌月一日起，三日間每一成人給米一升，每一孩童米五合，至翌年二月為限，如有剩餘，則按諸縣大小，酌量均分。熙寧以後，亦屢有設置，但此制推行，終不甚廣，宋以後則未聞有此類倉儲矣。

四、福田院 收養老幼殘廢者，京師東西皆有設置。嘉祐中又於城南北置福田院凡四所。  
宋代由地方舉辦之救貧組織，則有：

一、社倉 社倉乃多數人民任意的結合，大都純屬民間自營，其穀本多由地方豪富或一般民家自動輸供，貯藏於其所居住的村莊，由設立者公推管理人，以自治方式處理其事務。社倉一制，始於隋長孫平之創議，其後唐之戴胄於設置義倉之奏牘中，乃明白肯定稱之爲社倉。後來此類社倉，變爲縣倉，郡倉，全與人民隔離，遂失社倉本意。南宋淳熙八年朱熹爲欲使人民普得倉儲之益，遂定社倉法。該法始行於乾道四年，是時朱熹居福建崇安縣開耀鄉，適建寧府一帶大飢，朱熹乃與知縣耆老謀發所藏粟以貸民，然年久腐朽，不堪民食，乃別建社倉以藏之。乾道四年，熹請於縣府，得粟六百石以振濟災民，是年冬，五穀豐收，人民如數歸還。熹欲以粟留藏民家，以防飢歉，又恐久儲必有腐爛，乃許民家每年借貸一次，按當時情形出息二分，若逢小飢，蠲其息之半，大飢則盡蠲之。如此歷十有四年，已將原數六百石歸縣府，尙餘息米三千一百石，以爲社倉，而不復取息，每石只收耗米二升，此卽社倉法之大意也。

二、義莊 范文正所創辦，其制有養老室，恤廢室，育嬰室，凡族之鰥寡孤獨均居其內。又有讀書室，以收容無力從師者之子弟，養病室以收容有病之人民，嚴教室以收容不肯子弟。

元代之社會救濟事業，大都仍沿宋代之制，例如倉儲制度，大體不出於往代之範圍，此點可於元朝趙天麟所上之策，不難概見；其策中有云：

「隋開皇五年，長孫平令軍民當社立義倉，至元六年，亦每社立義倉；自是以來，二十餘年矣，然社倉（卽義倉）多有空乏之處。頃來水旱相仍，蝗螟蔽天，饑饉荐臻，四方迭苦，轉互就食；老弱不能遠移而死者衆矣。彼隋立義倉而富，今立義倉而貧，豈今民不如隋民哉？臣試陳之，蓋計丁納粟之故也。伏望普頒明詔，詳諭農民；凡一社，立社長社司各一人，社下諸家共穿築倉窖一所爲義倉。凡子粒成熟之時，納則計田產頃畝之多寡而聚之。凡納，例常平，每畝粟率一升，稍率二升。凡大有年，聽自相勸督而增數納之；凡水旱螟蝗，聽自相免；凡同社豐歉不均，宜免其歉者所當納之數。凡饑饉不得已之時，則計口之多寡而散之。凡出，例，每日日一升；儲多，則每日日二升；勸爲定體。凡社長社司掌管義倉，不得私用。凡官司不得拘檢借貸及許納

雜色，皆有前詔在焉。如是，則非惟共相振濟，而義風亦風矣。元世祖二十五年罷言利之官，行恤民之事，而於恤囚之典，尤爲重視，此有類似現代監獄改良事業，惜元代之救恤事業，自世祖以後，不事勤修，對於備荒之政，不甚注意。

明代備荒之政，多仿唐宋之制，自治制度，亦頗發達，其組織以十家爲甲，一百十戶爲里，其里之中，有鄉約里社社會學的組織。

清代之社會事業，有爲國家舉辦者，有爲地方設置者。爲國家舉辦者，可分爲恤貧，與救荒兩項，茲分述如次：

一、恤貧 如收養孤老及開設習藝所之類。關於收養孤老方面，在京師設有棲流所，安置貧病流民，其所需各項費用，如房屋，設備，衣食，以及醫藥等，均由國庫支付，各地方所設立者，亦准其報銷。習藝所內設有織布，織巾，織帶，鐵工，搓繩，木工縫紉各部，貧民人所以後，各就其所習職業及性之相近者，分別學習之。

二、救荒 其主要者爲飢荒，蟲災水災之救濟與防免。清代荒政則例載有貸粟之法。『凡歉收之後，方春民乏耕種，貧不能耕，或旱禾初插，夏遇水旱，及既雨既霽，民貧不能耕種，速命州縣開常平倉或社倉，出穀貸之，俾耕種有資，以待秋熟，其兵丁之貧乏者，亦貸焉，及秋視其收成之豐歉，收成在八分以上者，加息償還；七分者免息徵還；六分者本年徵還其半，來年再徵其半；五分以下者，均緩徵，以待來秋之熟。若上年被災稍重，初得豐收，其還倉也，亦准免息一。吾人稽考清代放貸救荒之例甚多，有平糶而兼出借者；有以隔府之米借給者；有撥解庫銀供給者，有借給耕種口糧並牛草之費者，不勝枚舉。如遇蟲災，文武大小官員率領多人，及時共同捕捉，務期立時撲滅，有功者議敘，玩忽者議處。若遇水災，則由地方官員通報，隨赴被災處所賑濟，不得拖延時日。

爲地方所設置者則有：

(一) 山城鄉公辦者：

一、社倉 不遇荒歉借領者，每石收息穀一斗還倉，小款借動者免佃其息，捐穀者聽由紳耆主持之，官吏監督之。

二、遷善公所 收容輕犯及少年犯罪者。

三、育嬰堂 收容遺兒與迷失之兒童，其保育方法有外領與內領兩種。外領者由乳婦領出堂外撫養，內領者即僱乳婦於堂內撫育之，長成以後，代謀相當之職業。

四、義學 收容無力就學之貧寒子弟，書籍文具亦由學中供給。

五、清節堂 收容無力自給之寡婦，對於守寡者按月給以銀錢或米。

六、施醫局 對於貧病者施以醫藥，或施種牛痘。

七、埋葬局 收埋義塚內之屍骸及曠野無主之屍棺，或對貧病之死亡者施以棺材。

八、平糶局 若逢穀價暴漲，或饑飢，由當地紳耆主辦。

九、施粥廠 多在冬季臨時舉辦。

十、其他如施衣施茶施燈施米等，大都屬於個人慈善事業性質。

(二) 由宗族舉辦者，則有：

一、義莊 遇族中之貧乏者給以食米。

二、族學 族中子弟皆得赴族學就學，或免收學費。

茲將民國以前上海社會救濟機關之成立時期，經費來源，救濟種類及救濟辦法列表於後，可以概見清代社會救濟事業之一斑。(註一)

註一 吳澤霖，韋復編 上海社會救濟事業之調查 第七至十頁

民國以前上海社會救濟機關表

機關名稱	成立時期	經費來源	救濟種類	救濟辦法	附註
養經院	明洪武七年				已廢
留嬰堂	清康熙年間				已廢
淮陽養堂	康熙年間				已廢
育嬰堂	康熙四十九年	由邑宰及紳士捐地取租以供育嬰之用	育嬰		今名上海育嬰堂 屬於上海慈善團
同善堂	乾隆十年	租錢	施物埋掩義學	議取租錢為施棺施藥借字埋葬又設義塾延師教里中子弟	在乾隆六十年併入同仁堂
孤老院	嘉慶七年	在縣解存項下動支	養老施物	歲給孤貧銀米由孤貧頭領給	廢廢
同仁堂	嘉慶九年	有總捐為捐互業按月提捐	養老施物義學埋掩等	(一)恤養，凡舊族孀居貧苦無依者月給錢七百元。(二)聘老，凡年過六十貧苦無依者，或殘疾不能謀生者月給錢六百元。(三)施棺，凡無以葬者予之棺井灰砂百斤。(四)埋掩，凡無主棺木及貧不能葬者一律收埋。(五)養學，並植花木及貧不能葬者一律收葬。水龍放生，收塵路斃浮屍。	今同仁輔元堂
清輝閣	嘉慶年間		施棺借字		堂址在城外
仁濟堂			保護產母嬰孩拾孤施藥		



悅善堂	同仁輔元堂	衍善堂	公善堂	復善堂	濟善堂	果育堂	恆善堂	尊育堂
道光廿三年	道光廿三年	道光十七年	道光十二年	同治二年	咸豐九年	咸豐八年	咸豐六年	
								其常年經費在彌庫月 給錢五百中松滬釐局 給錢三百中餘俱由茶 絲商棧抽捐充費
施棺埋借		義塚掩埋暴 露義學健益	義塚掩埋施 棺生發借字		義學施棺掩 埋老塚施 賑米醫藥粥	施棺埋掩		收容乞丐 廢養老育 義學醫藥
								(一)院內教濟，如收容乞丐，撫而教之， 殘廢之養病，收養老及婦孺， 推廢之養病，收養老及婦孺， 為老及男殘廢，以病所及， 八名，及女殘廢，以病所及， 百名，每院外各所，均由堂給， 百名，每院外各所，均由堂給， 至三年，亦三百名，每院外各所，均由堂給， 至三年，亦三百名，每院外各所，均由堂給，
堂址在城外	至二十六年併同 仁堂而成	堂址在城外	堂址在城外				堂址在城外	

寶善堂	厚仁堂	全節堂	恩仁堂
道光年間	道光廿七年	道光廿六年	道光廿五年
施棺	施棺掩埋義塚	恤廢除葬	施棺掩埋
堂址在城外	堂址在城外		堂址在城外

民國成立以來，對於社會救濟事業之設施，亦頗努力，例如國民政府內政部頒發各地救濟院規則內載有各省區，各特別市，各縣市政府，為教養無力自救之老幼殘廢人，並保護貧民健康，救濟貧民生計，於各該省區，省會，特別市政府及縣，市政府所在地，應依規定設立救濟院，救濟院應分設養老所，孤兒所，殘廢所，育嬰所，施醫所，貸款所等。據民國十九年內政部所調查之江蘇等省之救濟院及舊有慈善團體之救濟事業概況，有如下表：（註二）

省別	救濟院										舊有慈善團體										
	老	兒	嬰	醫	廢	款	計	老	兒	嬰	醫	葬	殘	廢	款	貧	災	藝	其	合計	總計
江蘇	一五	一五	一五	九	八	一〇	七二	四四	一九	四九	三〇	四九	六	九	三八	三	四二	三〇	三〇	三〇	三七三
浙江	三	一三	五二	三〇	三	一五	三三	二二	八	五八	三一	四一	一	三	一四	一	二	二四	二二	二一三	三四七
江西	四	一	五	四	四	一	一八	一九	一	三五	二三	五	六	一	二六	二	一	八	一一	二二四	一四二

註二 據二十二年申報年鑑所載

第二編 各國社會事業概況

省	蘇													總計		
	湖北	湖南	雲南	福建	廣東	河南	河北	山西	遼寧	吉林	黑龍江	熱河	綏遠		察哈爾	新疆
男	二六	四四	二七	一六	四四	二二	五〇	三七	二〇	一六	二二	一〇	二	一〇	四九	五六
	一	六	一	一	一	七	三〇	一	一	一	一	一	一	五	九三	九三
女	一	七	一	一	一	三	一七	一	一	一	一	一	一	一	五八	五八
	二	一七	一	一	一	二	八	一四	一	一	一	一	一	一	一六	一六
合	二七	六一	二八	二	二	一〇	二〇	四	二	一	一	一	一	三	九四	九四
	二	一	一	一	一	一〇	二七	一	一	一	一	一	一	四	七〇	七〇
計	一三	四四	四	一	一	二六	二六	二〇	五	一	一	一	一	一四	四	四
	六	一七	四	二	二	一	一	一	二	二	三	二	三	二	三一	三一
計	一	六	一	三	三	一	一	四	二	一	一	一	一	一	五	五
	二	一	一	一〇	一八	一	一	一	一	二	二	二	二	一	二	二
計	三九	六二	一三	一六	二	二	一六	一	七	一	一	一	一	一	一	一
	二八	二一	二	二	八	二	二	二	一	一	一	一	一	一	一	一
計	一	四	一	七	二	二	二	二	六	八	二	二	二	一	四	四
	二	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
計	八	二五	二	四	九	二	二	一	二	六	八	五	四	五	一	一
	六	三	一	一	三	二	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
計	五	二二	二	二	六	二	二	二	六	八	二	二	二	一	一	一
	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
計	二九	二〇五	七六	四六	二二八	二七	一六	四七	三一	五一	一九	一六	三九	六	五七	二〇三
	一三二	二四九	八〇	四六	二二八	五三	一三二	六七	三六	五一	一九	一六	三九	二〇	五七	二〇三

浙	江	湖	湖	雲	福	廣	河	河	山	遼	吉	黑	熱	綏	察	新	總
江	西	北	南	南	建	東	北	南	西	寧	林	江	河	遠	爾	疆	計
一、四九五	一、二四二	一、五四七	一九、四七五	二一、二七四	二六四	四、九二六	五四五	未詳	三〇九	三一	三〇七	二五一	五五	二、〇六六	七、三〇〇	六四一	六一、七三二
八五二	六二七	一、八〇九	一三、一四二	二一、〇一五	七三	一、〇四一	四九八	未詳	一二五	二六	七三	九	二五	一、四五二	六、五〇〇	五〇二	五二、四六四
二、三四七	一、八六九	三、三五六	三二、六一七	四二、二八九	三三七	五、九六七	一、〇四七	未詳	四三四	五七	三八〇	二六〇	八〇	三、五一八	一三、八〇〇	一、一四八	二四、一九六

民國以來災禍頻仍，各種災害之大者統計將近百次（註三），加以外侮日亟，內亂靡常，人民貧苦日甚一日，社會救濟事業之需要，由此不難想見。民國成立以來，各地之社會救濟機關，除上述救濟院，貧兒院或孤兒院，育嬰堂等機關多沿舊制外，關於賑濟，倉儲，養卹，以及其他積極事業，亦頗多設置與提倡，茲摘要分述於次：

在賑濟方面，政府設有振務委員會，民國二十年秋，洪水氾濫，江淮漢運諸水，釀成空前之浩劫，國民政府特設救濟水災委員會，辦理災區救濟。撥美麥四十五萬噸，約合國幣四千五百萬元，作為救濟災區人民之用。按照該委員會原來之計劃，分為急賑與工賑兩部，對於工賑方面，更為注意，故該災區工作組，特設工賑處，於民國二十年九月成立。為便利管理及實施起見，又在工賑處之下，設各區工賑局，依照災區大小與災情輕重，分為十八區。後因農民受災之後，元氣喪失，以積極方法，扶助農民生產能力，亦屬當務之急，乃於急賑與工賑之餘，復增辦農賑，此一農賑一詞之由來也。救濟委員會原擬於每省設一農賑局，每縣設一農賑辦事處，再由辦事處，設立農村互助社，後因工作便利起見，乃先後委託中國華洋義賑會代辦。先是華洋義賑會之工作，亦僅限於急賑與工賑，自此以後，復試辦農賑，結果，成績顯著。茲錄國民政府救濟水災委員會農賑之方案，其大綱如下：

（一）目的 本委員會就已設施急賑及工賑而認為可以恢復農事之災區進行，農賑目的，在積極的救濟災民，從事災區農業復興工作。

（二）工作 農賑之主要工作：接濟農事資金，指導農業方法，推行農賑處計劃辦理。

（三）基金 農賑基金，暫定一千萬元，由本委員會指撥，其中一部份，得以美麥作抵數，但至多以三分之一為限。基金不足時，得另行籌集運用資金。

（四）辦法 農賑處為節省現金之使用，及便利災農之購買起見，暫不以現金直接貸與災農，而以除放糧

註三 黃濤著

中國天災問題第四二至五六頁

鄭雲特著

中國救災史

第四十至五十二頁。

食、農具、耕牛、種籽、肥料等必需品代之。但無論貸放現金，或除放帳款，均應根據放款原則，慎重辦理。並得酌收利息，以保障基金之安全。

(五) 永久計劃 農賑工作至相當程度時，得改組爲農民銀行，或農村合作銀行，以垂永久。

民國以來，舊有食儲制度，大都不甚健全，直至民國二十二年各省始有積穀之舉，其中以湖南積穀成績爲最佳，浙江江蘇辦理亦頗有效，安徽湖北河南則少成績；江西、福建、甘肅、陝西，因環境特殊，辦理困難。二十五年十月國民政府內部又擬具全國各地方建倉積穀辦法大綱，經行政院二八七會議通過，由部令公佈施行。近年以來經濟部農本局成立後，對於倉庫制度，更爲注意。

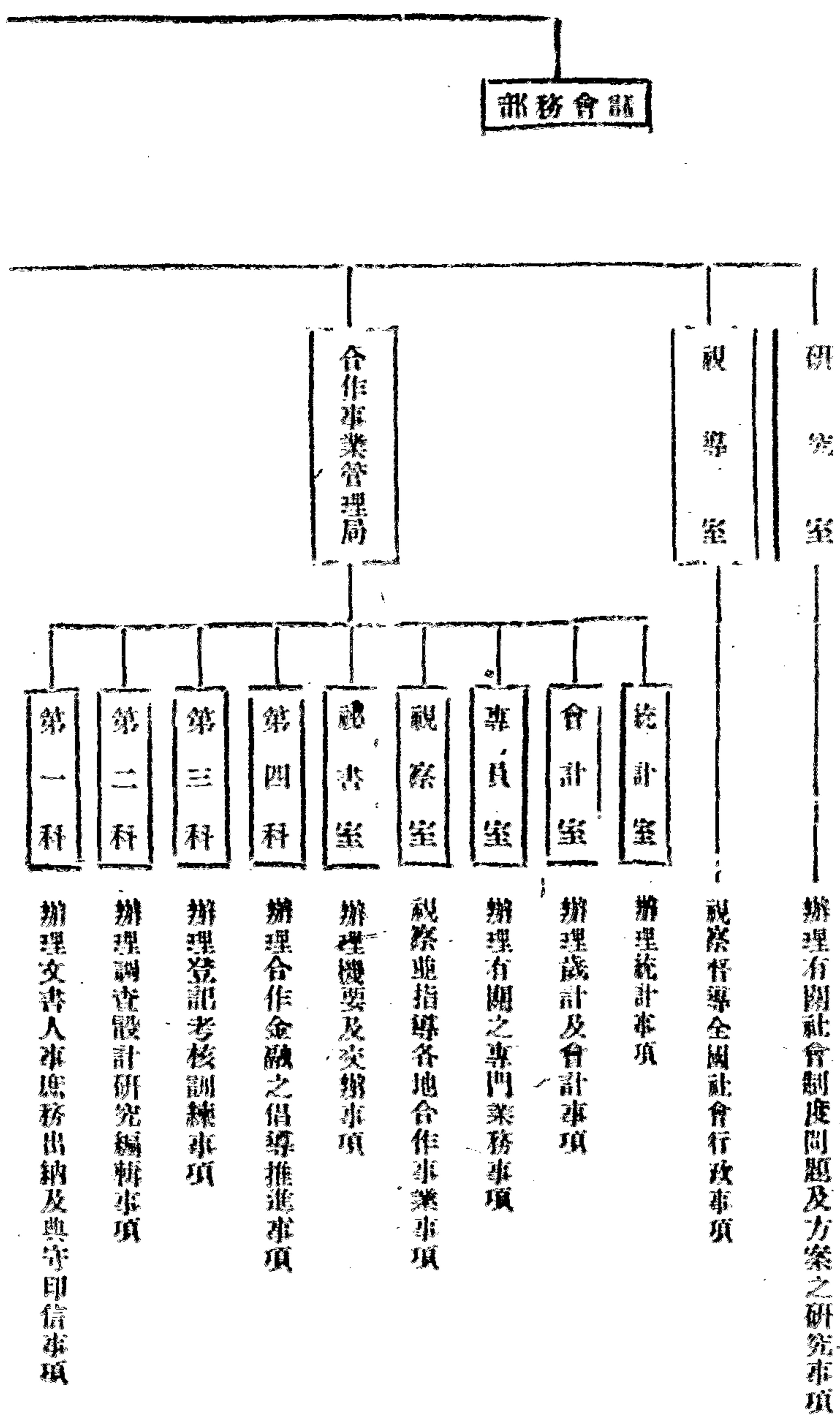
溯自抗日軍興以來，有許多社會事業，更因時代之需要而日益發展，舊有社會救濟機關之擴大，新的社會行政機構之樹立，皆爲我國社會事業蓬勃發展的象徵。茲將我國幾個主要社會行政與社會事業機關成立之略史，組織，事業種類等分述於次，亦可見我國社會行政與社會事業發展之一斑。

### 一 社會部

一、社會部成立之略史 社會部原隸中國國民黨中央執行委員會，稱中央社會部，主管民衆組訓及社會運動事宜，於民國二十七年五月成立，分設民衆組織，社會運動，編審，總務四處，至二十八年十一月，中央舉行六中全會 總裁在大會中訓示略謂：「合作事業宜劃歸社會部主管，社會部可改隸行政院」，當經大會決議，授權中央常務委員會規劃辦理，旋由中央常會指定委員再行研究，最後提出討論，并簽奉 總裁批示「改隸行政院爲宜」，中央秘書處乃於二十九年四月函請國防最高委員會秘書廳轉函國民政府查照。同年十月國民政府公佈社會部組織法，并特任谷正綱爲社會部部長洪蘭友爲政務次長，黃伯度爲常務次長，十一月十六日正式改隸開始辦公。

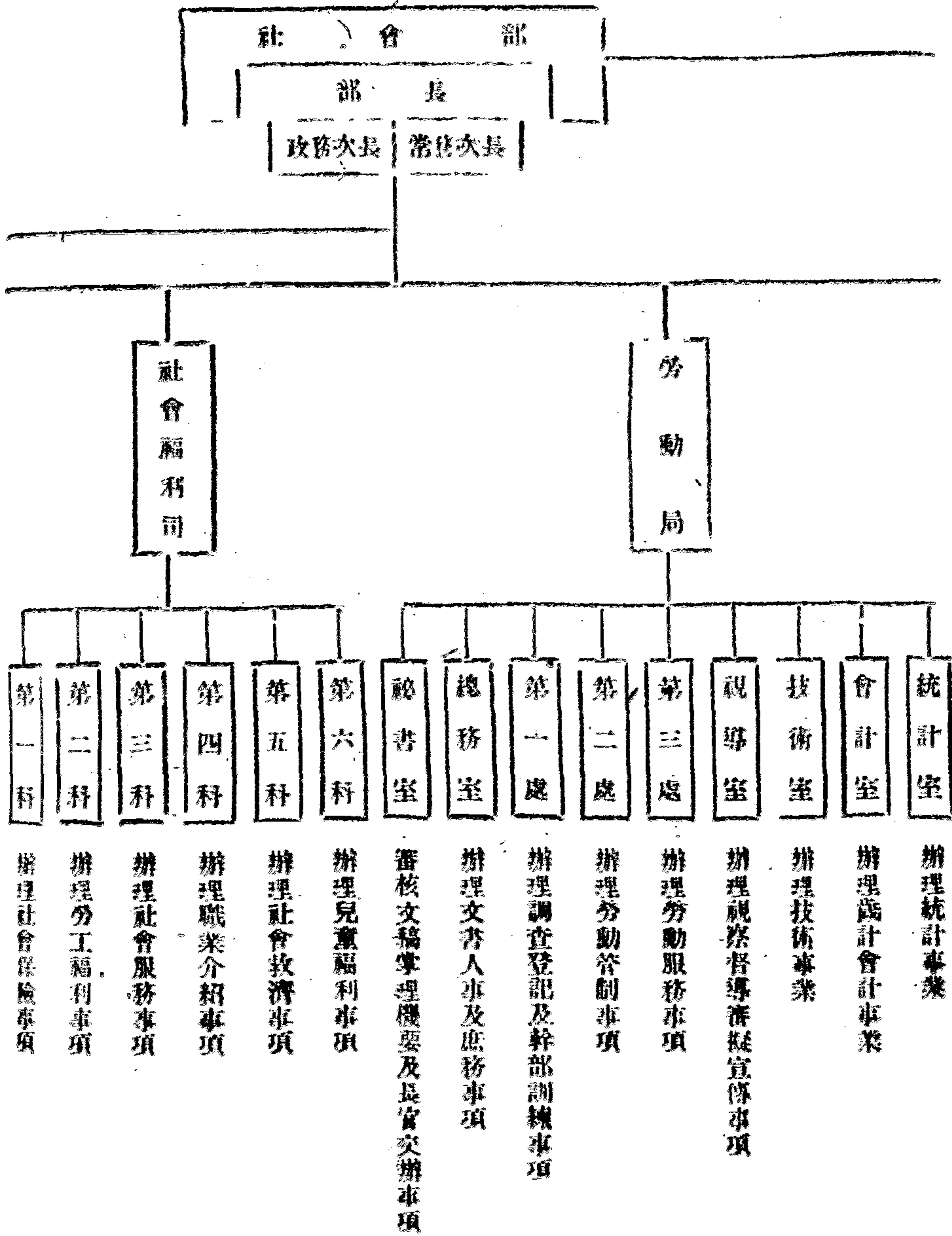
二、社會部之組織與職掌 社會部改隸後組織系統分設(一)參事廳(二)秘書廳(三)總務司(四)組織訓練(五)社會福利司(六)合作事業管理局(七)勞動局(八)視導室(九)統計處(十)會計室。秘書

廳之下設機要室，總務司之下設五科，組織訓練司之下設七科，社會福利司之下設六科，合作事業管理局之下設四科，勞動局之下設三處二室及秘書視察統計會計等室，統計處之下設三科，此外社會部并設法規委員會，訴願審理委員會，工作成績考核委員會，社會工作人員訓練委員會及社會行政計劃委員會等組織，社會行政計劃委員會之下設研究室。茲將社會部組織系統列圖如下：

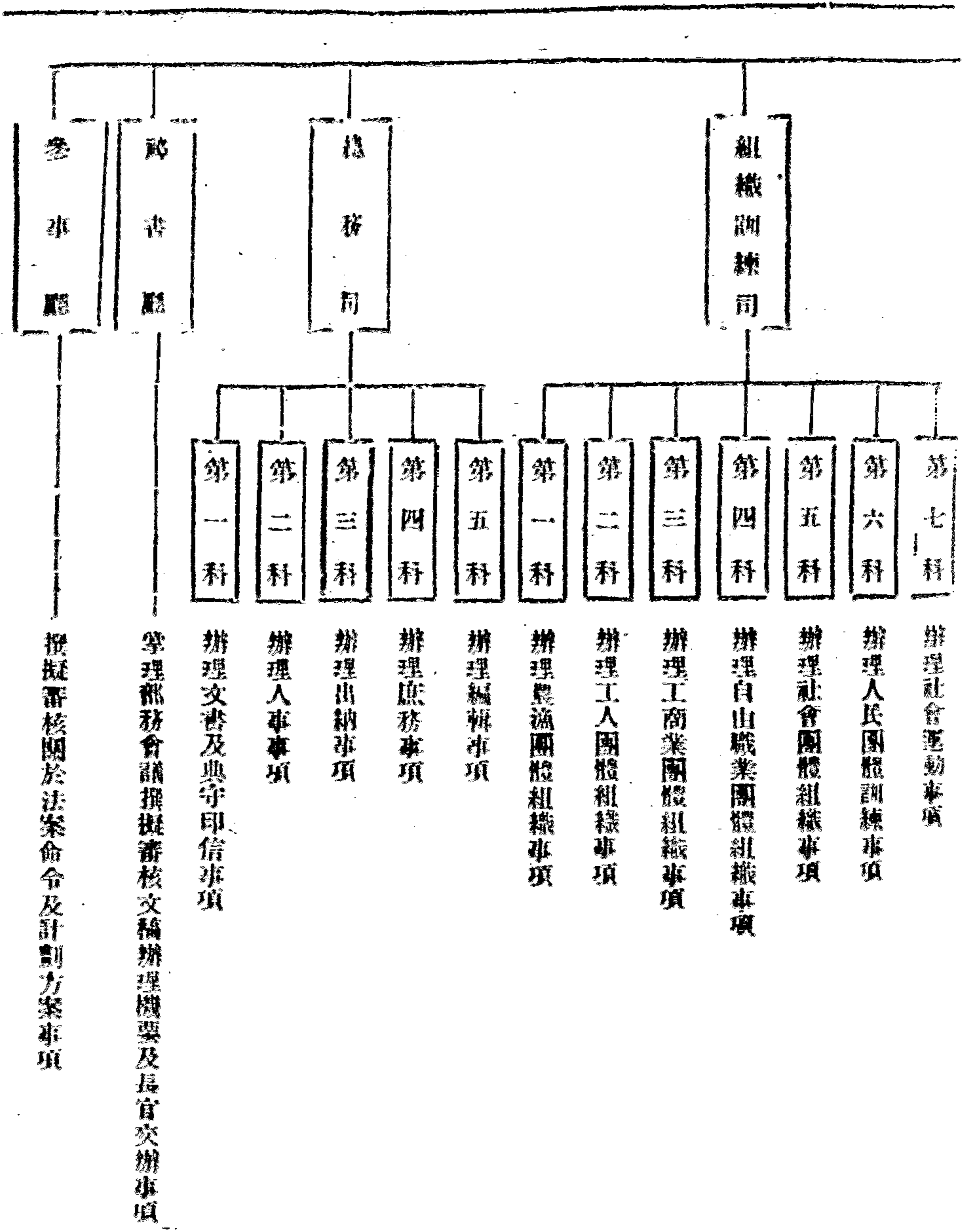


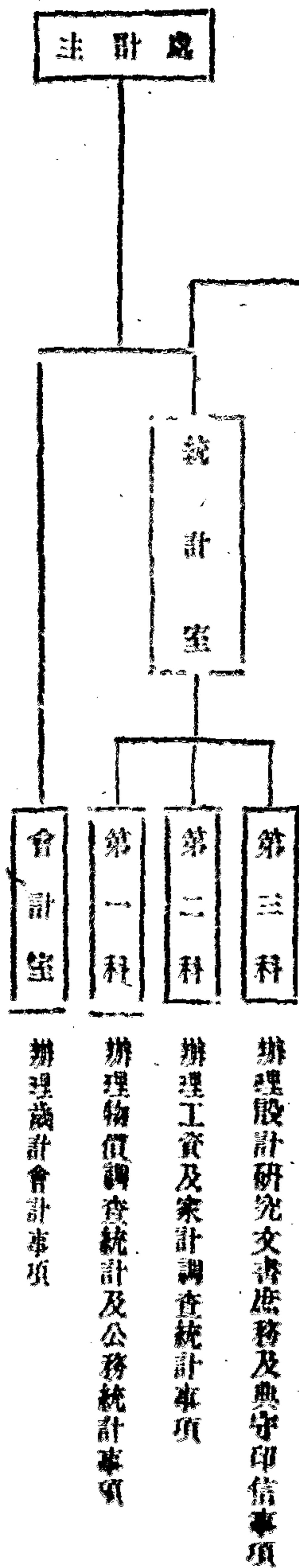
社會部組織系統圖

現代社會事業









社會部之職掌大別可分為組織訓練社會福利及合作事業三部門，組織訓練方面約述有五：（一）關於人民團體之組織訓練事項（二）關於各種人民團體之調整聯繫事項（三）關於勞資爭議之處理事項（四）關於社會運動及人民團體目的事業外一般活動之指導監督事項（五）其他有關社會組織訓練事項。社會福利方面業務約述有七：（一）關於社會保險之指導實施事項（二）關於勞動者生活之改良事項（三）關於社會服務事業之指導管理事項（四）關於日常生活費用指數之統計調查事項（五）關於職業介紹之指導協助事項（六）關於貧苦老弱殘廢等之收容教養事項（七）其他有關社會福利事項。合作事業方面業務則為掌理關於全國各種合作事業之指導監督及推進事項。

社會部職掌關於民衆組訓與社會福利兩項，與行政院其他各部會每多牽涉，經行政院釐訂劃分標準兩項：（一）人民團體之組織訓練，屬於社會部，其目的事業之指導監督，屬於各該主管部會，（二）經常救濟屬於社會部，臨時災難振濟屬於振濟委員會。

社會部為管理全國社會行政之機構，因之中央對於各級社會行政機構之樹立，曾決議有各項辦法。關於地方社會行政機構，在省府之下，設置社會處，或於民政廳設社會科，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，縣（市）政府設置社會科。至合作事業則仍沿舊制，在省設合作事業管理局，在縣（市）設合作指導室。至民國三十一年十月十日止，各省市社會行政機構設置與

調整情形，可略述如下：（註四）

（一）設置各省社會處科及縣市社會科 各省社會行政機構，依照院令規定，川、滇、黔、甘、陝、浙、閩、粵、桂、贛、湘等十一省設社會處，鄂、魯、皖、豫、晉、康、寧、青八省於民政廳內設置社會科，蘇、冀兩省暫不設科，社會行政由民政廳辦理，遼、吉、黑、熱、察、綏六省，因情形特殊，暫時委託各該省黨部辦理，截至民國三十一年十月止，上列之十一省社會處及鄂、魯、等八省民政廳社會科，均已先後成立，察哈爾省為應事實需要，改於民政廳內設置社會科，江蘇河北兩省，則改為委託省黨部辦理，重慶市社會行政由社會局主管。

各縣（市）政府社會科設置情形，則先由實施新縣制縣份開始，據四川、湖北、湖南、甘肅、山東、江西、廣東等七省報告，截至民國三十一年七月止，共已成立縣（市）社會科一百六十七縣，其餘各省，尚未據報，在未設社會科之縣（市），所有社會行政，即依各事業性質分由各主管科辦理。各省縣（市）社會科設置情形可見下列簡表：

各省縣（市）社會科設置情形簡表（註五）

省別	現已設科縣份	本年度預定增設縣份	備註
四川	七〇	二三	
湖北	三		
湖南	三七	三八	
甘肅	九		

註四 社會部施政報告 第一至二頁 民國三十一年十月

註五 據民國三十一年七月各省報告編製，見社會部施政報告第二頁

雲南	山西	河南	安徽	寧夏	陝西	浙江	福建	貴州	廣西	江西	廣東	山東
									六	一七	二六	五
	三一	一二	一三	九	一二	一五	四九	三七				八七
該省各縣社會行政本年度暫指定各縣府第一科兼辦												

(二) 調整各省縣市合作行政機構 各省地方合作行政機構，以往因無統一法規，體制各有不同，或由建設廳兼管，或設合作委員會主辦，自社會部接管後，經先後呈奉行政院頒佈「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」，各省合作行政機構，曾經一度調整。截至民國三十一年七月止，各省已設立合作事業管理處者計有陝、黔、鄂、豫、閩、滇、康、綏、贛、川、浙、粵、桂、甘、青等十五省，贛、滇、兩省則正在籌設中，其餘湘、皖、蘇、魯、晉、寧、各省，仍暫由建設廳主管，重慶市由社會局辦理。至

縣市合作指導室，川、陝、浙、豫、桂、粵、綏、康、閩、黔、湘、鄂、甘、寧、贛等十五省，均已先後籌設。

三、社會部施政方針及工作概要 社會部之施政方針，係以三民主義及抗戰建國綱領為最高指導原則，依其職掌部門分別言之，則民衆組訓之方針，在於發展並健全全國人民團體之組織與訓練，以完成有組織有生機之社會，發展民力，統一行動，俾能為爭取民族生存之抗戰而動員，並以樹立建國之基礎。社會福利方面，在謀實現禮運大同篇所揭櫫之一終，用，長，養，一四端，運用社會保險與社會救濟兩大政策使事先預防與事後救濟，相輔並進，以增進公共幸福安定社會秩序。合作事業方面，在謀推行合作制度，恢宏國民經濟建設，發展民生樂利，并與地方自治團體暨農工商等團體之組織互相配合，以加強戰時政治經濟之動力。

社會部成立已二年有餘，茲將其重要設施，分述概況於後：

(一) 加強人民團體組訓 關於人民團體之指導，向由黨部主管，自社會部及省縣社會行政機構相繼成立以後，此項職權已由黨部轉移於政府，此為十數年來之重大變更。社會部為謀扶助人民團體之健全發展，以適應抗戰建國之需要，特訂定非常時期人民團體組織法及人民團體訓練綱要呈核施行，改進團體設立程序，普遍督促組織，加緊會員訓練，提高民族意識，尤其注重實施農工商等職業團體之管制，強制入會限制退會，以協助戰時經濟政策之推行並扶持國際性文化團體之活動，增強國民外交力量，策動戰地人民團體，擔任各種戰時勤務，努力與敵偽鬭爭。綜觀過去設施，各地人民團體在組織上，訓練上及行動上，均有顯著之改進。全國家總動員法業已頒行，為加強人力與物力之動員，對於人民團體之組訓工作，自益增加其重要性。因此社會部已增設勞動局，主管國民勞力動員事宜。

(二) 統一社會運動 倡導社會運動之主要任務在以社會力量改進社會風尚及輔助政令之推行，依照社會所定計劃，除一面配合各種紀念日與各項季節倡導各種社會運動外，並選定若干重要運動，如國民精神總動員，工作競賽，節約儲蓄，徵募慰勞救濟及新生活等運動，經常督導各地推行。同時加強中央各指導社運有關

機關之聯繫，訂定非常時期統一社會運動辦法，俾使社會各種運動，得循一定軌範前進，藉能集中社會力量，宏大社會運動之功能。

(三) 推行社會福利事業 社會福利事業，除救濟部門另項敘述外，約分社會保險，社會服務，勞工福利，兒童福利，及職業介紹等，此種福利事業之發達，不僅恃政府之力量，尤須賴社會之協助。故社會部年來中面積極倡導，舉辦各種示範實驗事業，期樹楷模。一面則獎助人民捐資興辦，以求普遍。關於社會保險，在一國尚屬創舉，現正致力擬訂保險法規建立保險制度。關於社會服務，經先後籌設渝、筑、桂、衡、遵義、內江等地社會服務處，開展文化經濟生活人事各種服務工作。關於勞工福利，經依照政府規定之勞工政策積極實施，推行工廠檢查籌辦勞工醫院學校，食堂，宿舍，及工人福利社等，並準備推行鑛場檢查，確定勞工福利經費之來源，無論公營民營廠礦及一般工會，均應有工人福利事業之設置。關於兒童福利事業，現已選定北碚為兒童福利實驗區，特組設計委員會，曾於民國三十二年二月二十八日舉行第一次會議，現正在積極籌備，此外，職業介紹工作亦在詳細籌劃推進中。

(四) 倡導社會救濟設施 社會部對社會救濟事業所採取之政策，為改變過去消極慈善觀念為積極的責任觀念，由救濟生活進而扶助生存，使被救濟者能有自力更生之認識，由純消費途徑走入生產途徑。現正本此政策積極規劃實施，已擬定社會救濟法，對救濟對象，救濟設施，救濟方法，悉有規定，以期建立健全的社會救濟制度。同時創辦重慶實驗救濟院，採用新式教養法，以為各地示範。又決定整理地方救濟機關及慈善團體，俟調查完畢，即行指導其改進業務，務使用地方之財力以救地方之疾苦。

(五) 充實合作業務 近年合作事業之推進，係配合新縣制之實施並配合經濟作戰與邊區墾殖工作之推進，適應戰時需要，故業務發展甚速，各省縣以下各級合作社之組織，以及戰地邊區及各機關學校部隊合作組織，數量質量均有進步。據三十年度之統計全國社數由一〇三、四四四社增至一五二、九七四社計增加百分之三二、四，社員由五、六六三、六八八人增至九、二一七、二七七人計增加百分之六二、四。今後工作根據社

會部計劃將注重加強合作行政之統一指導，普及合作教育充實合作業務，使生產消費，供銷悉能配合戰時經濟政策，平均發展。並促進合作金融之健全，完成中央合作金庫及各級合作金庫之組織。

#### 四、社會部之附屬機關

社會部附屬機關，已成立者有下列各單位：

- (1) 重慶市社會服務處，下設總務，業務，職業介紹三組及市中心區社會服務分處。
  - (2) 桂林社會服務處，下設總務，文化事業，經濟事業，普通事業三組。
  - (3) 衡陽社會服務處，下設總務，業務，服務三組。
  - (4) 貴陽社會服務處，下設總務，業務，人事，文化，衛生五組。
  - (5) 重慶實驗救濟院，下設安老，育幼，習藝，殘疾，護產，醫療六所，辦公會計兩室及各種委員會。
  - (6) 重慶嬰兒保育院，下設總務，業務二組。
  - (7) 重慶游民訓練所，下設總務，訓練，衛生三組。
  - (8) 重慶殘廢教養所，下設總務，教導二組。
  - (9) 湯峽口模範墾殖新村，下設總務，教育，墾務三組及技術指導員。
  - (10) 重慶市工人服務總隊部，下設總務，訓練，徵調三組及國民兵教育總隊部政治指導員，勞力供應站，直屬戰時服務大隊滄工之友編輯委員會。
  - (11) 第一育幼院，下設總務，教導，衛生，保育四股。
  - (12) 第二育幼院，下設總務，教導，衛生，保育四股。
  - (13) 中華海員工會特派員辦事處，下設總務，指導，調查三科。
  - (14) 合作事業管理局各附屬機關：(一) 合作實驗區（湘鄂豫陝甘康川黔滇各一所）(二) 湖南辦事處
- (三) 全國合作社物品供銷處 (四) 全國合作人員訓練所。

(15) 內江遵義兩社會服務處均在籌備中。

五、地方社會行政機構

關於各地方社會行政機構之建立，依照中央規定之原則如次：

(一) 在省府之下得設置社會處，主管關於人民組訓，社會運動，社會救濟，社會福利等事宜，其未設處之省由民政廳設科主管，在直屬行政院之市歸社會局主管。(二) 在縣(市)政府設社會科，其主管事宜與省社會處同。(三) 合作事業暫沿舊制，省設合作事業管理處，縣(市)設合作指導室，俟省社會處推大設廳時再行併入社會廳辦理。現已成立省社會處者有川、滇、浙、粵、桂、贛、甘、湘、閩、黔、陝等十一省，已成立社會局者重慶市，民政廳設社會科者計有鄂、晉、魯、皖、康、豫、寧、青等八省，至縣社會科在實行新縣制之縣份大半業已設立。

附錄社會部出版書籍

- (一) 社會部公報
- (二) 民運法規方案彙編
- (三) 中國農民運動概述
- (四) 中國工人運動史
- (五) 民運技術
- (六) 怎樣指導民衆運動
- (七) 社會運動
- (八) 社會工作
- (九) 國際勞工組織與援華運動
- (十) 社會福利事業之理論與實際



(十一) 總理關於民衆運動之遺教

(十二) 總理遺教研究七講

(十三) 社會部施政報告(第一次全國社會行政會議) 民國三十一年十月

(十四) 社會保險概述

(十五) 社會救濟概述

(十六) 職業介紹概述

(十七) 勞工福利概述

(十八) 人民團體組訓手冊

(十九) 社會運動手冊

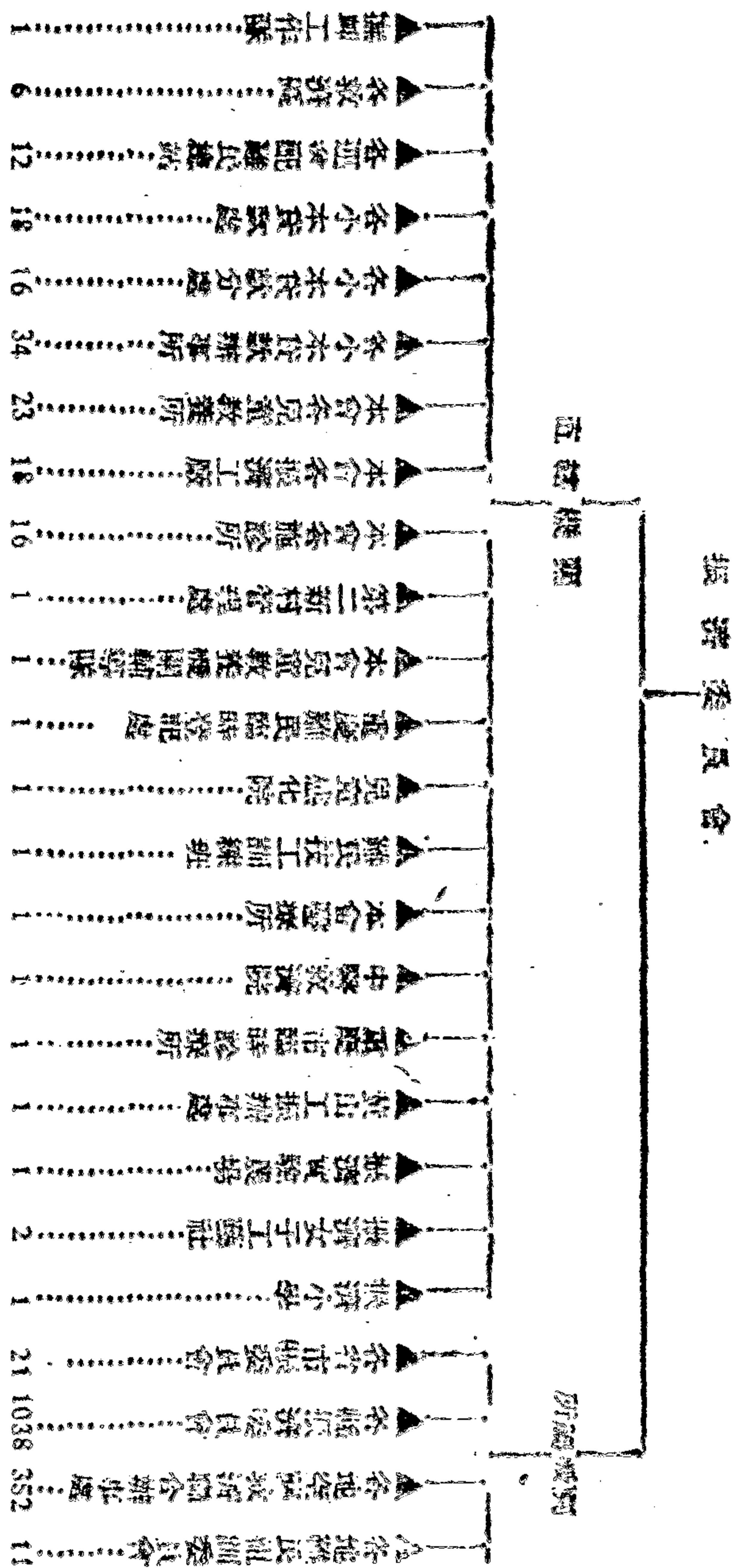
(二十) 社會法規彙編

## 二 振濟委員會

一、成立之略史 該會於民國二十七年四月二十七日成立於漢口，振濟委員會之前身為振務委員會。自抗日軍興，戰區範圍日廣，振濟工作組織，亦有隨時代需要加以擴大之必要，於是有振濟委員會之組織。在社會部未成立以前，振濟委員會所管轄之工作範圍較廣。自社會部成立以後，曾經行政院釐訂劃行，凡經常社會福利及救濟事業屬於社會部，臨時災難振濟工作則屬於振濟委員會。

二、組織 依民國二十九年國民政府公佈之振濟委員會組織法，振濟委員會計設第一，二，三處。第一處掌管總務等事項；第二處掌管災民難民之救護、運送、收容、給養事項等；第三處掌管兒童教養，難民生產，小本貸款等事項。此外設有會計處及統計室等。現在該會之內部組織，大致仍舊。據三十年底之統計該會直轄機關及所屬機關，有如下圖：

振濟委員會直轄及所屬機關單位數圖（三十年十二月編製）



三、經費 該會二十七年四月成立之始，即經呈准發行振濟公債一萬萬元，為國庫支撥振濟費之財源；自二十七年四月至三十年四月另收有捐款二百四十六萬六千三百六十餘元。至振濟費之撥付，則二十七年四月至翌年十二月為一千四百一十三萬一千三百五十餘元，二十八年全年為二千六百三十一萬四千四百三十餘元，二十九年全年為三千五百五十三萬九千六百七十餘元，共計七千五百九十八萬五千四百六十餘元。詳數見下表：

# 振濟委員會撥發振濟費分類統計

民國二十七年四月二十七日本會成立日至二十九年十二月

第二編 各國社會事業概況

費 別	撥 發 款 數			
	共 計	二十七年四月二十七日至十二月	二十八年一月一日至十二月	二十九年一月一日至十二月
總 計	75,985,463.37	14,131,358.43	26,314,433.54	35,539,671.39
緊急救濟	26,462,895.42	7,756,831.30	6,994,572.44	11,711,491.28
空襲救濟	4,923,012.74	348,422.48	2,377,676.80	2,196,913.46
難民運酬	3,314,348.42	37,637.60	1,131,719.04	2,144,991.78
難童救養	10,171,407.25	690,462.00	2,410,319.96	1,070,625.29
黃災救濟	1,440,551.52	957,073.52	274,000.00	209,478.00
一般災害救濟	2,931,179.50	343,492.50	1,088,830.00	1,498,857.00
工 農 振	1,952,359.17	—	1,112,632.60	839,726.57
其他社會救濟	7,998,322.13	981,808.00	2,663,259.30	4,353,254.83
難民工藝及技工救濟	10,077,759.64	1,528,726.00	6,033,505.00	2,455,528.64
難民移墾	3,327,578.95	780,604.00	1,037,846.00	1,509,728.95
醫療及購置藥品	2,386,892.18	462,632.75	865,588.13	1,058,671.30
振濟事業費	999,152.35	244,268.28	264,484.27	490,403.80

附註：1. 材料來源根據本會會計賬目及出納日報表

2. 關於財政部逕撥各項救濟費撥入本會賬者其在二十九年七月以前各款均已分別列入

3. 內充賬及突回各款約計三十餘萬元均未包括

四、歷年工作概況 根據該會民國三十年之工作報告，其工作概況，可分下列各項：（註六）

（一）調整地方振濟機構 抗戰以來，戰區日益擴大，被難民衆亦隨之增加，因之，地方振濟機關之調整與健全，自屬切要之圖。該會對於調整地方振濟機構之辦法爲：（一）加強各省民政廳之振濟力量，此實因地方救濟行政，在社會處未成立以前，原屬各省民政廳之重要職責，惟各省以往之社會事業，每僅限於消極性之救濟，鮮有注意積極性之設施者，該會曾電令各省民政廳切實加強其機構，俾於災難發生時，有充分具備救護人民之力量，一面隨時策動積極性之救濟，列爲經常不斷之工作，所有實施情形，經先後派員赴各省視察指導，以期有所改進。（二）組設各省市縣振濟會。各省以往辦理振務，原設有振務會，及非常時期難民救濟分會，組織紛歧，爲加強力量起見，曾經制定各省振濟會組織規程，將原有各組織一律歸併改設省振濟會，並於各縣市設立縣市振濟會。省振濟會以省政府主席爲主任委員，並就省政府委員，省黨部委員，各民衆團體及地方公正士紳遴聘爲委員，設總務、財務、籌募、救濟、查核五組。

（二）難民救濟 難民救濟爲戰時一極嚴重之問題，該會成立之初即根據該會組織法設立特種委員會之規定，特設非常時期難民救濟委員會，爲便利推進釐訂事權起見，並分別於戰區及其附近區域設立七個救濟區，後增至十區，其管轄區域則視軍事進展，實際需要，隨時調整，必要時予以增設或裁併。截至三十年四月除已先後裁併外，尙有二八個救濟區，以蘇北及京滬杭嘉湖一帶，屬於第一救濟區，山東全省屬於第二救濟區，安徽全省及蘇浙邊區浙東浙西鄂東贛北屬於第三救濟區，陝豫晉三省及鄂北屬於第五救濟區，粵桂閩三省及港澳屬於第九救濟區，鄂西鄂中鄂南湘北湘西屬於第十救濟區。關於各該區救濟業務，並經與軍事委員會政治部，戰地黨政委員會，會同訂定政治工作與振濟工作配合辦法。至各救濟區救濟難民人數，自二十七年四月起至二十九年十二月七日止，計第一救濟區二百十三萬四千五百七十四人，第二救濟區九萬九千一百八十三人，第三救濟區八十六萬三千七百十四人，第四救濟區迄歸併日止十六萬零八百二十一人，第五救濟區八十四萬

九千六百七十二人，第六救濟區五十九萬五千八百六十八人，第七救濟區迄歸併日止六十萬零九千三百零一人，第八救濟區一百八十萬零七千三百十五人，第九救濟區七萬二千四百九十四人，共計七百十九萬二千九百三十二人。（註七）

該會對於難民救濟，除注意於上述之緊急救護外，關於難民之運送配置及收容組訓工作，亦頗重視。關於難民之運送配置，曾分別在各地設置難民總分站，為有秩序之輸送，所有沿途難民食宿醫藥，均由站供給，並派員護送。難民運至後方後，凡無自謀生活之能力者，責令地方政府就指定配置區分別收容，所需給養，由中央及地方各半擔負，各省財力如有不逮者，並經分別按月擬款補助。為加強難民之抗戰意識，經會同有關機關組織難民組訓委員會，凡被收容之難民均先加以組織訓練。

據三十一年六月該會之報告，自二十七年四月至三十年底，救濟難民人數，都為二千六百七十二萬二千二百四十二人，各省所設之收容所，現尚有十萬人以上。關於此項救濟經費，自二十七年四月至三十年底，都為一萬萬二千四百六十七萬五千三百元。（註八）

（三）空襲救濟 自戰事發生以來，我國各不設防城市常被濫肆轟炸，空襲救濟，乃成爲一迫切問題，是以該會除訂定空襲緊急救濟辦法外，並分別於各重要城市籌辦空襲救濟機關，撥發空襲準備金，隨時辦理空襲後之振卹。截至二十九年底止，重慶市連同各省市縣，計輕重傷死亡人數共十三萬零八百五十三人，二十九年爲三萬八千七百八十一人，共十六萬九千六百三十四人，所有被炸之處，均經該會立即撥發振濟費，交由各該聯合辦事處負責辦理，或先撥準備金存儲備用，自二十七年四月至二十九年十二月止，共撥發四百九十二萬三千零一十二元七角四分。（註九）空襲緊急救濟聯合辦事處，至三十年九月底止，已有四百五十一處。撫卹傷亡

註七 振濟委員會工作報告 第八頁

註八 見時事新報 民國三十一年六月二十五日

註九 振濟委員會工作報告 第一八頁。

人數，自二十七年四月至三十年底，計一十七萬四千三百六十人。（註十）。

（四）臨時災害之救濟 我國農村水旱蟲疫之災，幾無年不有，農民常蒙無限之損失，對於國計民生，影響至巨。該會有見及此，對於各項臨時災害，除施以急振外，並舉辦工賑農賑。就中對於黃河水災之振撫費二十七年計撥發九十五萬七千零七十餘元，二十八年計撥發二十七萬四千元，二十九年計撥發二十萬九千四百七十八元，共計一百四十四萬零五百五十餘元。（註十一）民國二十八年華北四省（冀魯豫晉）之水災振濟費，共為三百十二萬元。對於各省市縣之臨時災害救濟，計自二十七年至二十九年，共為二百九十三萬一千一百七十餘元（註十二）。關於工賑農賑，二十八年計撥一百一十一萬二千六百三十餘元，二十九計撥八十三萬九千七百二十餘元，共計一百九十五萬二千三百五十餘元（註十三）。

（五）特種救濟 包括失學失業青年，失業海員，沿海漁民，戰區技工，失業僑胞，回教難胞及東北流亡難胞。對於失學失業青年之救濟費，計自二十七年八月起，至二十九年底止，共撥一百一十九萬四千八百十四元。對於失業海員之救濟費，二十七年撥款三千元，二十八年加撥一千二百五十元。三十年度又撥二十萬。對於沿海漁民之救濟，曾經撥十萬元交浙省府辦理；對於奉化沿海漁民之救濟，曾經撥一萬元交該縣政府辦理。其他對於戰區技工，失業僑胞，回教難胞及東北流亡難胞，均曾撥巨款予以救濟。（註十四）據該會三十一年六月之報告，各地內移僑民，計一百三十三萬餘人，救濟經費都為三千四百四十萬元（註十五）。

註十 時事新報 民國三十一年六月二十五日

註十一 振濟委員會工作報告 第二五頁

註十二 同上 第三七頁

註十三 同上 第二八頁

註十四 振濟委員會工作報告 第三十頁至三十三頁

註十五 時事新報 民國三十一年六月二十五日

(六) 社會救濟 該會除對於災難民衆施以救濟外，對於游民訓練，殘廢教養及貧病醫療，曾一度兼顧。二十八年五月成立重慶游民訓練所，收容游民五百名，加以訓練。重慶殘廢教養所於二十八年十二月成立，所址設四川江津縣。此外該會對於盲啞教育，亦經分別撥款予以補助。上述幾種救濟，自二十九年底該會組織法修正後，均移歸社會部主管。關於貧病醫療，該會設有中醫救濟院及臨時施診所，自二十九年一月至同年十二月七日，各區站以及該會直接或委託辦理既補助之各醫院診所就診人數共九十二萬一千八百十二人。(註十六)

(七) 難民生產 該會一方面注意難民之救濟，一方面使難民能從事生產，寓救濟於生產之中，該會關於難民生產業補助種類計分國營墾區，該會直屬振濟工廠及補助墾區及工廠三類。國營墾區有陝西黃龍山墾區，面積四百四十二萬六千一百九十六畝，可容墾民六十三萬人，至三十年四月止，已撥事業費及管理局經費七十一萬三千三百三十六元；陝西黎坪區，面積二萬四千畝，可容墾民六千人，已撥事業費及管理局經費七萬五千一百五十元。該會曾先後組設振濟工廠十五處，除一廠原設上海，因情形特殊暫停進行外，現仍有十四處，從事於紡織、造紙、陶瓷及製造皮革等業務。補助辦理之墾區，計省營者五處，民營者九處。綜計國營省營民營墾區共計面積六百七十九萬九千三百零二畝，可容墾民八十萬零七千七百八十人，自二十七年四月起至二十九年底共撥發三百三十二萬七千五百七十八元九角五分。(註十七)

(八) 難童教養 該會對於難童之教養，除專設有教養機關外，並與中國戰時兒童保育會，中華慈善協會等團體，取得聯絡。該會曾設兒童教養機關輔導隊，隊設輔導員三十餘人，分期分組派赴各兒童教養院，駐院輔導其業務之推進。二十七年十月，該會成立重慶兒童教養院委員會，從事籌設重慶兒童教養院，先後成立重慶第一兒童教養院於四川巴縣龍車寺，重慶第二教養院於四川巴縣馬王場，重慶第三教養院於四川北碚大沱口禪屋，重慶第四教養院於四川璧山東林寺。並在其他難童集中之處，如廣東之連縣，廣西之桂林，陝西之漢

註十六 振濟委員會工作報告 第三十六頁

註十七 振濟委員會工作報告 第四三至四八頁

中，分別成立廣東兒童教養院，桂林兒童教養院，西北兒童教養院。同時在各地方政府分別成立臨時兒童教養所，計曾成立者有濟源、平陸、安康、長安、洛陽、綏德、太湖等所。旋以各教養院規模已具，為增加行政效率起見，於二十八年七月將重慶兒童教養院委員會裁撤，為注重感化教育起見，於二十九年七月在江北霧瀾創立兒童感化院，於二十九年五月在歌樂山龍洞灣成立重慶嬰兒保育院。據三十一年六月該會之報告，該會現有直屬之難童教養機構，計二十八個單位，分佈川、粵、陝、皖、贛、豫、湘、甯夏等省，收容兒童達一萬零八十三人，至各辦理難童教養機關團體之經款補助者，如中國戰時兒童保育會，中華慈幼協會等計一百一十九個單位，其所在地分佈川、湘、鄂、贛、粵、黔、浙、桂、陝、晉、豫、甘、魯、蘇等省及港澳各地（註十八）

該會除注意於難童之收容外，對於難童之升學及就業問題，亦頗注意，該會曾經訂補助貧苦優秀學生免費升學通則，及選送監督辦法，暨難童進修辦法，難童習藝辦法等，俾各院所之卒業兒童，得有繼續深造之機會。

（九）小本貸款 該會為扶助災難民衆生活起見，設有小本貸款，使其從事於小工商業，一切手續，儘量使其簡便。據三十一年六月之報告，該會在各地方設有小本貸款處，分處，辦事所，計有八十三個單位，分佈於川、陝等省，每人每次貸款額數自五十元至八百元，每一單位貸款基金自一萬至三十五萬元。依據三十年十月至十二月發出貸款一百六十七萬一千三百五十八元，救濟九萬零二百五十一人。三十年度計貸出款額四百七十七萬六千八百六十一元，受救濟者約為二十六萬七千五百餘人。（註十九）

（十）衛生醫療方面 該會曾先後設立中醫救濟院，各地施診所，共計中西兩項，有二十四個單位，分佈川、豫、鄂、湘、浙、滇等省。至先後補助之中西醫院診所，則有五十六個單位，綜計該會辦理及補助醫療人

註十八 見時事新報 三十年六月二十五日

註十九 見時事新報 民國三十一年六月二十五日



數，平均每半年約爲九十二萬人。（註二十）

### 三 中國紅十字會

一、成立之略史 中國紅十字會成立於光緒三十年（即西歷一九〇四年），是時適值日俄戰爭，戰事波及東三省，當地居民咸處危境，亟欲出險。日本首派軍隻載運僑民回國，宣戰以後，第三國僑民亦先後脫離戰地，獨我國以無紅十字會之組織，無法救護，於是滬上人士，有見及此，乃公推沈執和聯合各國紳商，商准英美德法各中立國，設立紅十字會於上海，率隊馳赴戰地救護被傷被難兵民，因係中外共同組織，故當時定名爲「萬國紅十字會」，同時設分會於牛莊、遼陽、新民屯、開原、奉天、海城、鐵領等地，從事救護工作。是次計被救之災民與資遣回籍者約有十三萬人，此爲中國紅十字會肇端之始。

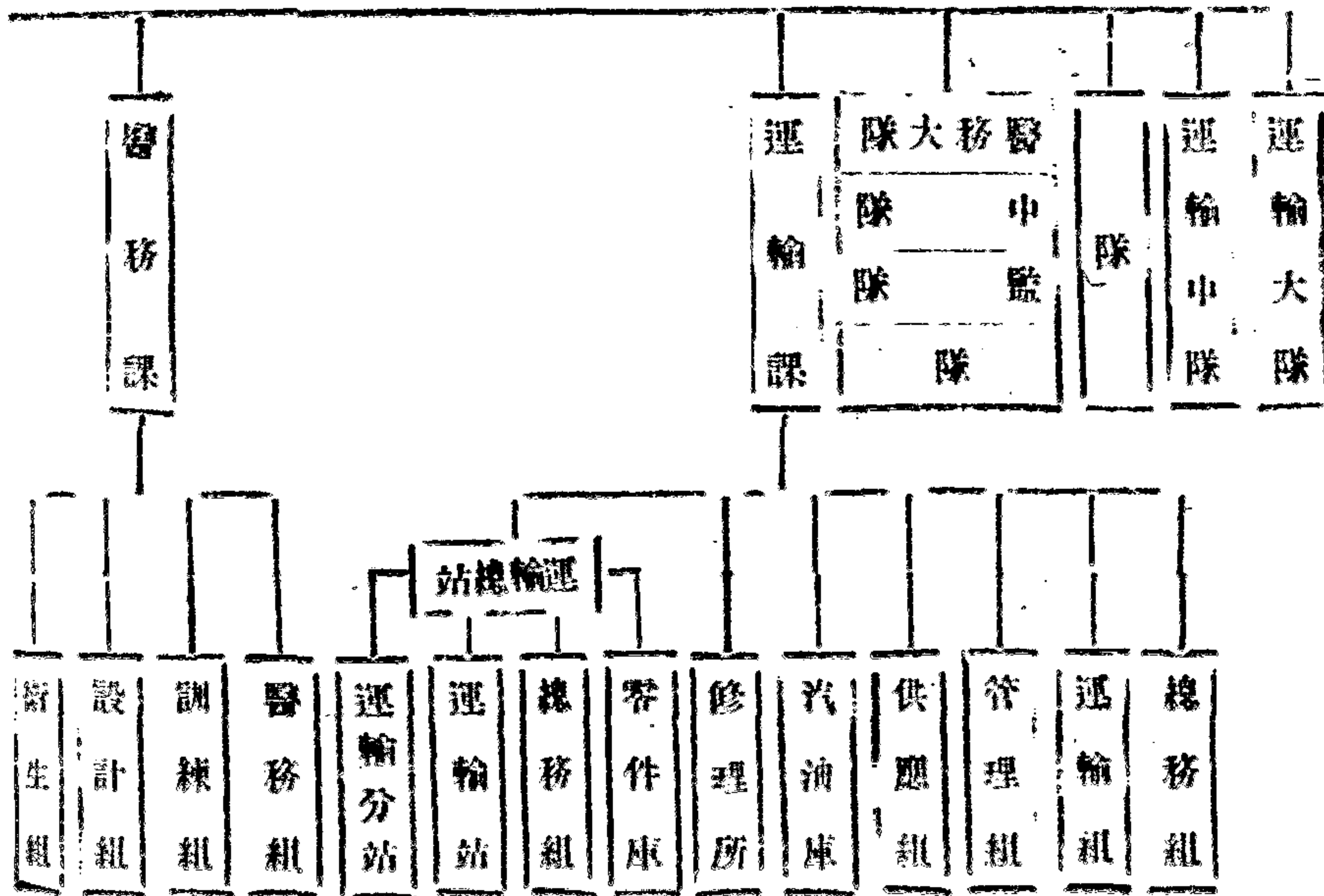
光緒三十二年（即西歷一九〇六年）清政府派駐英公使張德彝赴瑞士簽訂日內瓦紅十字會條約。光緒三十三年清政府派呂海寰爲首屆會長，頒發關防，改名爲大清紅十字會，直隸中央政府，旋將上海萬國紅十字會取消，就其餘款，購置地畝，建設醫院、學堂。宣統三年（即西歷一九一一年）正值辛亥革命，工作殷繁，於是召集大會籌募捐款，組織醫務隊三隊，出發武漢戰地，設立臨時醫院，從事救護及掩埋工作，是年規定會員制度，公舉沈執和爲理會長，並改名爲「中國紅十字會」。至此「中國紅十字會」始正式成立，成立後，分會亦推及各省。（註二十一）

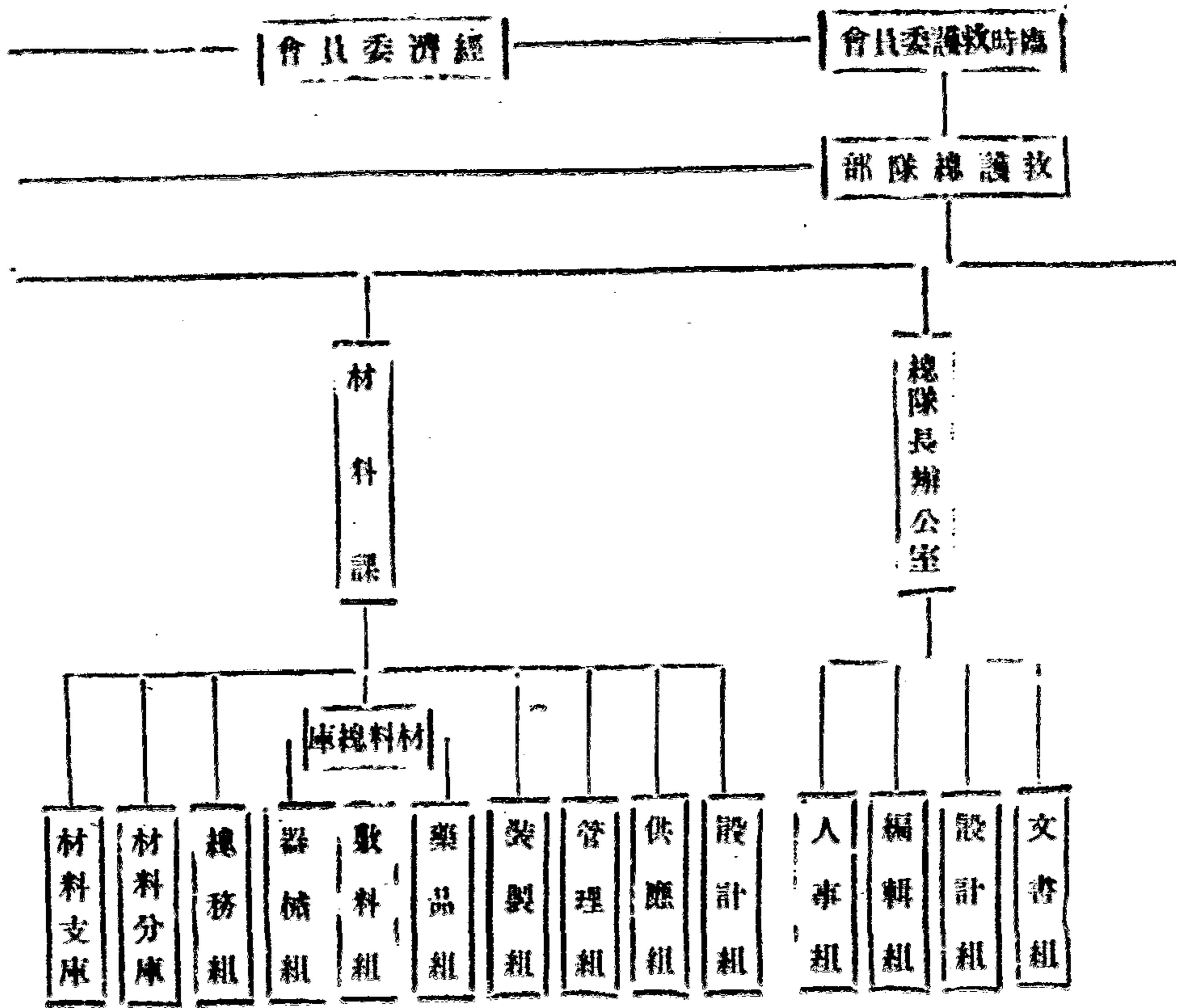
民國二十三年，政府鑒於紅十字會事業之重要，命令以內政部爲主管官署，並受軍政海軍外交各部之監督，同時頒布管理條例及其施行細則，是年九月召集各地分會代表二百五十餘人，在上海開會員代表大會，討論一切興革事宜，遵照政府命令重行組織。民國二十三年十二月復由政府命令，改歸衛生署，監督以其責司全國衛生行政也。

註二十 時事新報 民國三十一年六月二十五日

註二十一 中國紅十字會動向 中國紅十字會總會編民國廿九年十二月

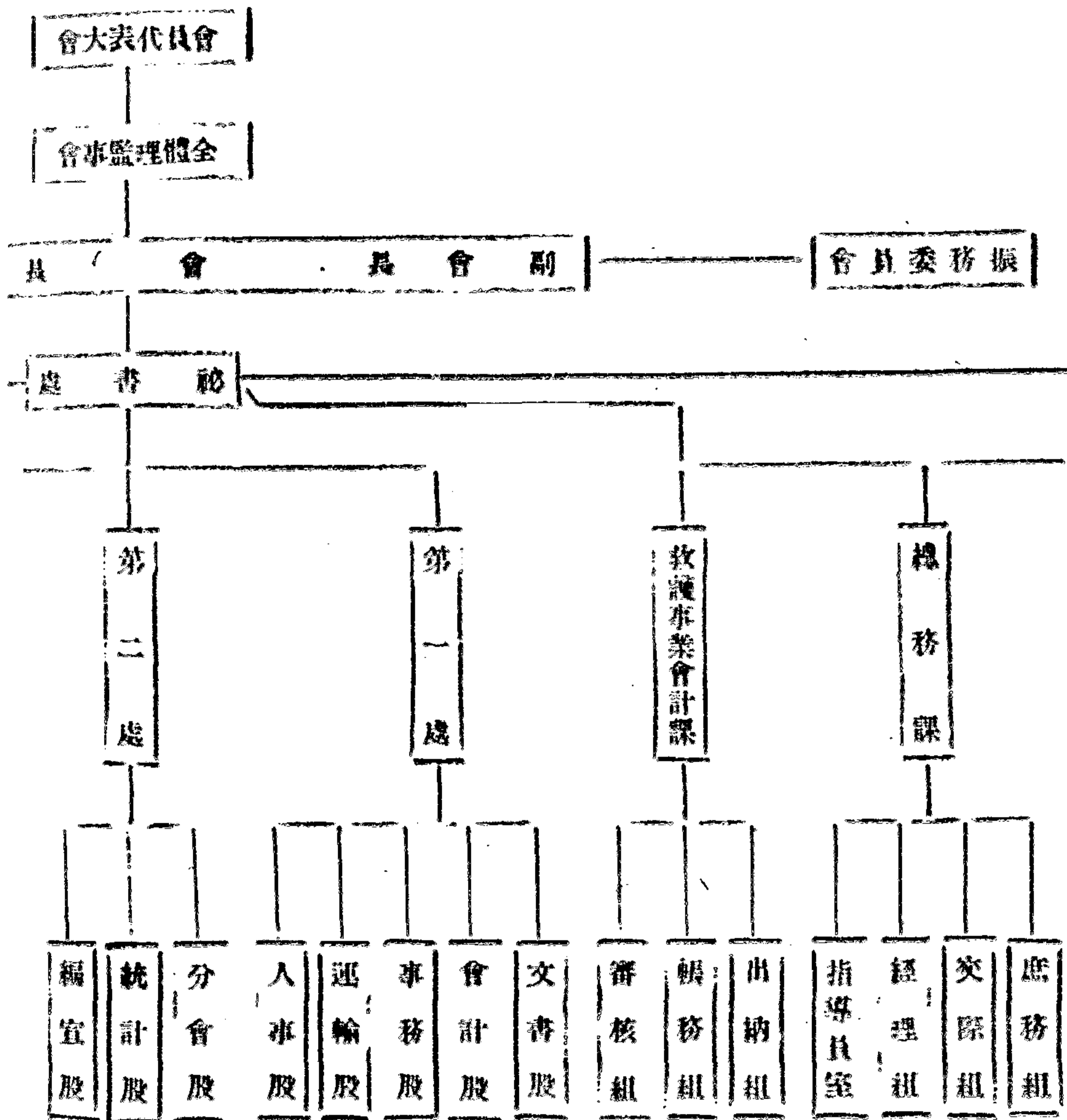
二、組織 該會最近組織系統，有如下表：

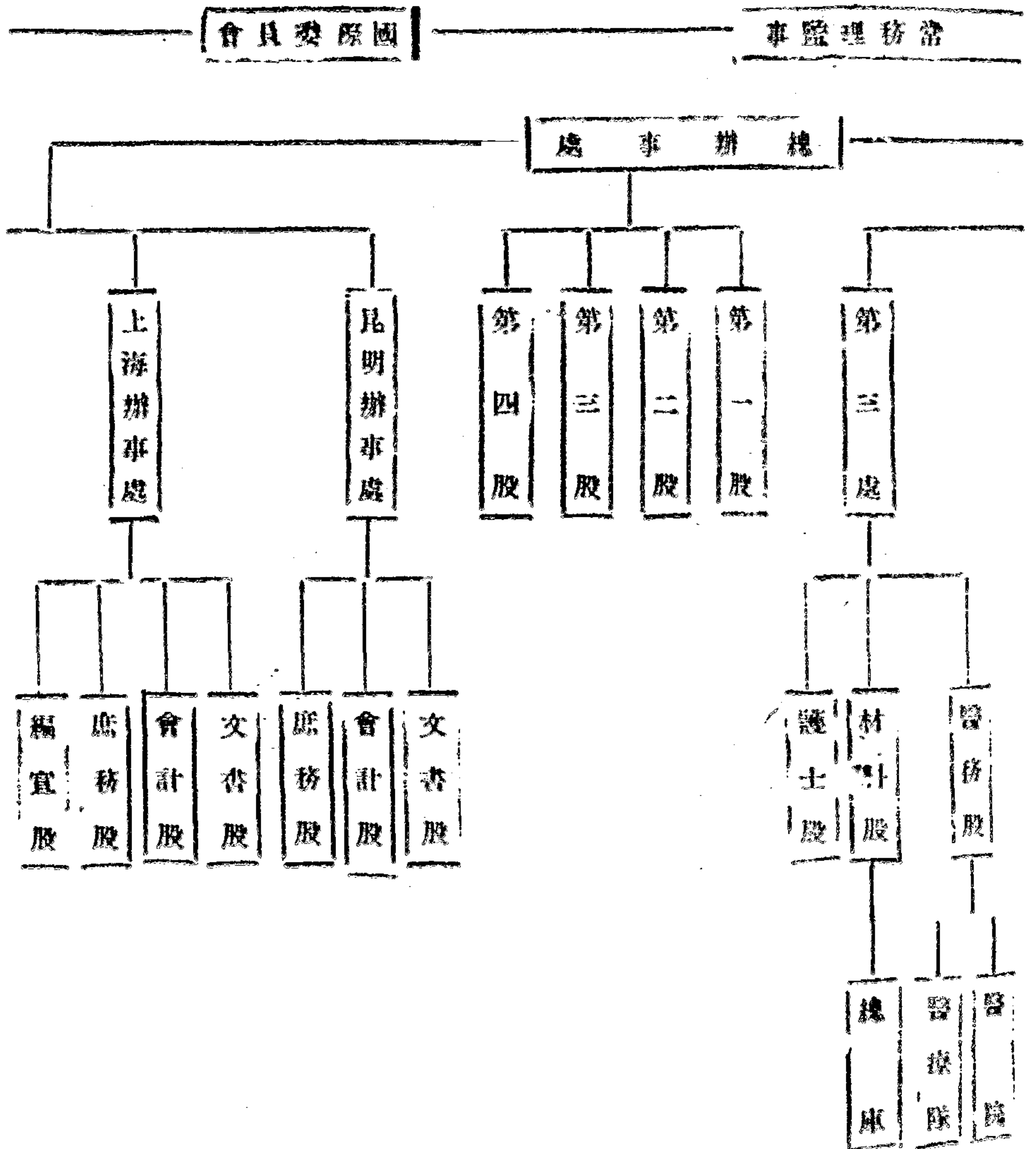




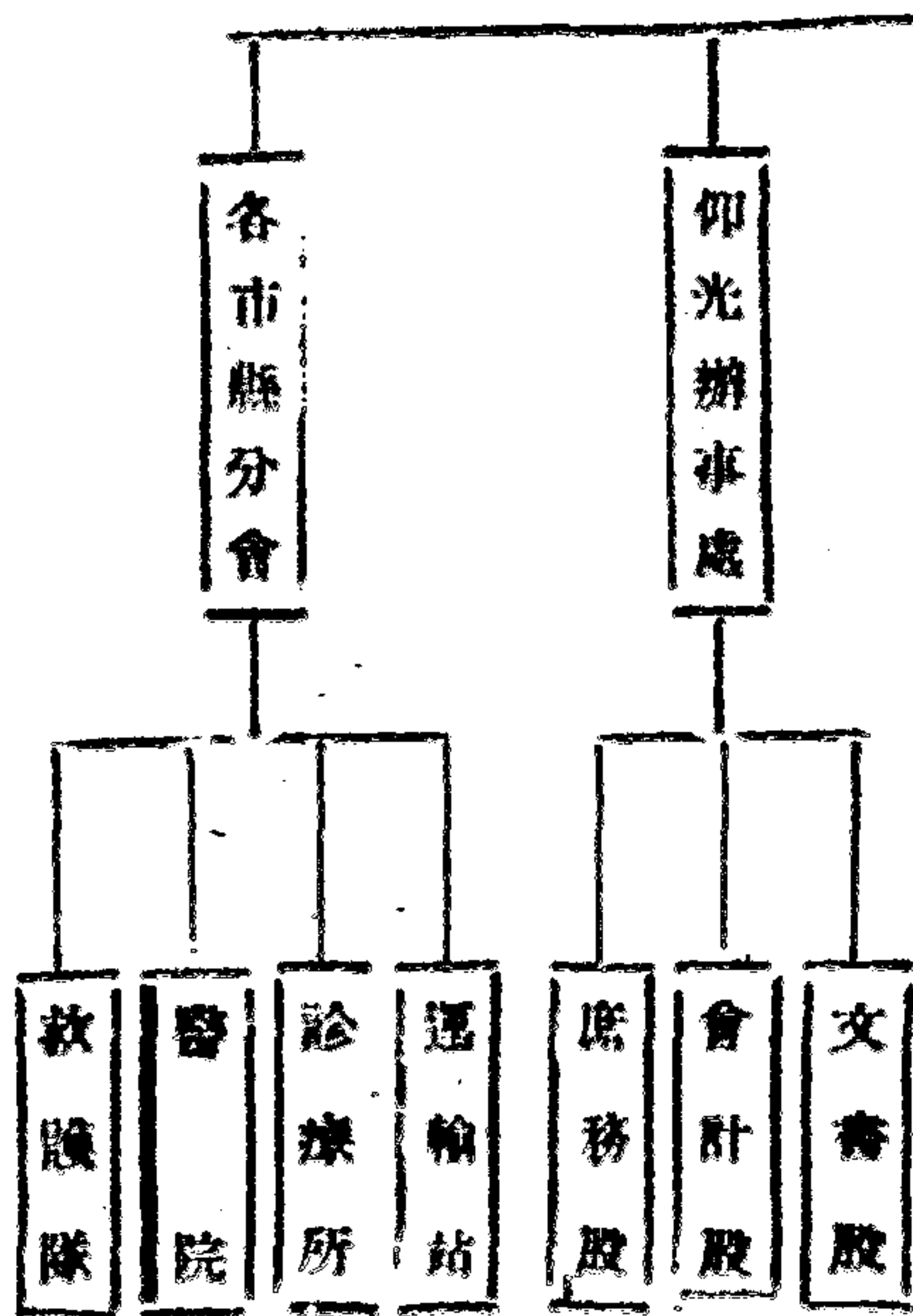
中國紅十字會組織系統表

(非常時期)





外 協 會 購 料 委 員 會



三、分會概況 中國紅十字會分會，為一種基本組織，抗戰以前，各地分會達五百餘處。中日戰爭發生以後，除游擊區之分會因環境惡化，情形特殊，未能執行任務而停頓者外，據最近調查，尚有分會八十三處，分佈於四川、貴州、雲南、甘肅、廣東、廣西、湖南、湖北、河北、江西、福建、浙江等省，其中四川省最多，達三十五處。現在後方各省，尚在籌組中者，亦有多處。各分會均設有診所或醫院，並組織救護隊，辦理空襲事宜。

四、經費 經費來源與每年支出總數

中國紅十字會係一種社會慈善組織，其經費來源，約有二端：其一、募捐，其二、會費，關於募捐方面國

內外人士皆有，關於會費方面，茲錄會員入會收費辦法如下：

### 中國紅十字會會員入會收費辦法

民國三十一年元月一日實行

- 一、名譽會員一次納入會費國幣一千元
- 二、特別會員一次納入會費國幣二百元
- 三、正會員一次納入會費國幣二十五元
- 四、普通會員一次納入會費國幣十元
- 五、青年會員一次納入會費國幣一元
- 六、紀念會員一次納入會費國幣五元
- 七、團體會員一次納入會費國幣五百元

前項各種會員，除名譽會員特別會員正會員均為終身會員外，普通會員以十年為限，紀念會員以一年為限，青年會員以年在二十五歲以下在學校求學之學生為限。

現因抗戰時期，每年支出約計九百六十萬元。

五、歷年工作概況 中國紅十字會，創立迄今，曾作不少救護及振濟工作，在「八一三」抗戰以前，其舉措大者如：（一）華北各省水災旱災之振濟（二）逐年救濟各省天災（三）救護各省內戰（四）救護日本地震（五）援助日本大地震時僑胞出險返國（六）「一二八」戰後救護，以及經常辦理醫療、施衣、施米、施藥、施棺、掩埋、資遣等工作。

「八一三」抗日軍興後，戰爭火燄蔓延上海附近地帶，南市、浦東、太倉、寶山，皆成國防前線，聯合上海市救護委員會，組織救護隊十隊，急救隊十二隊，設立醫院二十四處，其他尚有特約醫院二十四處，並在松江，蘇州，無錫，崑山，杭州等地，繼續設立重傷醫院，十月初設一規模較大伍千床位之傷兵醫院於南京中

中央大學收容受傷將士。嗣後因戰局關係，於十一月十六日結束。

自首都撤退後，戰事擴大，南北戰綫延長數千里，各醫護人員器材退集漢口，適當時環境之需要，乃決試辦流動醫療隊，聘林可勝醫師為救護委員會總幹事，兼救護總隊部總隊長，總隊部設於貴陽，編組醫療隊，分赴各戰區工作。

二十九年總會移駐重慶，曾設立重慶醫院，新運模範區診療所及醫防服務隊，現已成立者有二十二隊，除分駐四川各縣外，並派赴雲南、浙江等省。最近在高灘岩建築佔地七十餘畝之醫院一所，作為重傷人民療養之所。

六、出版刊物名稱 中國紅十字會曾先後出版下列各刊物：

1. 中國紅十字會總會職員錄
  2. 中國紅十字會戰時動向
  3. 中國紅十字會分會須知
  4. 中國紅十字會會務通訊
- 四 中華慈幼協會

一、成立之略史及宗旨 中華慈幼協會(National Child Welfare Association of China)乃一純粹社會事業性的民衆團體，係由孔祥熙、鄭富灼、高鳳池、郭秉文夫人等所發起，於民國十七年(即西曆一九二八年)四月四日正式成立，依據該會章程所示，以「維護」「教養」及「保障」及其他方法為全國兒童謀求幸福，藉培國本為宗旨。該會會址原設上海博物院路一三一號，自總會由滬遷渝後，上海會址已改為辦事處，總會移渝以來，亦幾經遷徙，現在會址設於重慶南岸羅家壩。

二、組織及經費概況 該會組織由常年會員大會選舉中外熱心慈幼人士十一人以上為執行委員，並由執行委員推舉會長副會長會計各一人，處理會務。執行委員下設總幹事副總幹事各一人，秉承執行委員會處理會中



例行事務，再下設總務救濟教育研究衛生保障六組。各組設主任幹事一人，幹事及辦事員各若干，秉承總幹事之命，負責各組工作之計劃與推進。惟抗戰以還，會員大會召集不易，為適應非常時期環境需要，執行委員暫由會長遴聘，俾利會務之推行。該會經費分辦公費與事業費兩方面，戰前經費收入可分為會員會費，樂捐，募捐，政府機關或地方公益團體補助費，及本會之收益五種。惟自抗戰軍興，會員星散，會費無法收集，且以環境關係，樂捐來源，亦復減少，舉行募捐，尤感不易。刻下辦公費由財政部按月津貼，事業費（即難童救濟教養經費）大部份賴振濟委員會按月補助，間由中外各公益團體及熱心人士惠予捐助。惟邇年來物價飛漲，兒童教養，需款至鉅，各院開支浩繁，經費極感竭蹶。

### 三、抗戰前工作一般

#### 1. 召開全國慈幼會議

該會為全國兒童謀求幸福以培維國本為宗旨，十餘年來舉凡關於兒童之保障、救濟、衛生、教養、研究等問題與事工靡不悉心研討，竭力倡導，積極推進，並為集思廣益，羣策羣力，藉謀各地工作之開展以增強慈幼事業之功效起見，曾於二十三年秋召開全國慈幼領袖會議於上海，出席代表凡百餘名，地區達二十省，機關團體七十餘單位。本會受大會之委託，總司全國慈幼事業之推進。復於二十五年秋，召開第二屆全國慈幼會議於青島，出席大會者一百三十七人，代表二十二省市，一百三十慈幼機關與團體，通過議案七十二件。

#### 2. 推廣兒童福利工作

該會為促醒國人對於慈幼事業之重視，以奠立民族復興基礎起見，對於慈幼事業之推廣工作，不遺餘力，如十八年冬曾舉行慈幼運動大會，嗣為鼓舞兒童興趣，啓發兒童愛國愛羣之心理，於民國二十年呈請國民政府，規定四月四日為我國兒童節，通令全國遵行。嗣經三載，鑒於兒童節之推行，僅限於通都大邑而已，為普及社會慈幼觀念，推廣兒童福利工作，復於二十四年呈請國民政府舉行兒童年，原擬請於是年四月四日起，迄至翌年四月四日止，迺以籌備不及改定自二十四年八月一日起至二十五年七月三十一日止，並由內政部教育

部會同本會合組兒童年實施委員會，主持全國實施工作，嗣又先後創導鄭州、洛陽、北平、青島、蘭州、成都各地人士成立慈幼會之組織，負責推進各當地慈幼事業。此外為宣傳慈幼事業，提倡親職教育，曾發行刊物多種（見後）以及參加國際間各種有關慈幼事業之會議，如二十四年參加日內瓦舉行之國際家庭教育學會，第五屆國際大會，二十五年國際在爪哇召開遠東禁販婦孺會議，及二十六年七月國際紅十字會在巴黎舉行之國際慈幼會議等，以期有所取法，而利進行，會務賴以增強，慈幼工作，逐漸為社會所重視。此外於保障方面曾辦理大宗虐待兒童案件，如虐待學徒，虐待養子，虐待養媳，擄拐兒童，逼女為娼，後母虐子等，不僅對於上海本埠之虐待兒童案件，加以切實之處理，即對外埠發生之虐童案件，亦加以嚴密之注意與有效之措置。

### 3. 創設各種實驗機關

該會對於慈幼事業之提倡與介紹宣傳，夙為注視，對於各種實驗工作，亦積極舉辦以為倡導，特先後在上海為協助工人教養兒童設立慈幼托兒所，慈幼診療所，為救護上海市區內之癆病兒童，特設立慈幼癆病療養院，為教育不幸兒童計，設立慈幼教養院，慈幼小學，閩北平民教養院等機關，并發起組織上海市慈幼團體互助會等團體，皆為兒童幸福之實際工作。

### 4. 救濟歷年災難兒童

該會對於歷年來天災人禍如水旱兵燹災難兒童之救濟工作，本於圖謀兒童幸福之主旨，莫不悉力以赴，從事救濟，例如十七年甘肅河南山東諸省發生旱災，本會特派員攜帶巨款，馳赴災地救濟，統計被救濟之兒童約五千名，二十年鄂省之水患，二十六年豫陝川甘各省之旱災，「一二八」滬戰及長城抗戰諸役，均經先後遣派幹事，分馳災戰各區，實施大規模之救濟。計在川甘等省，救濟旱災兒童達八千餘名，長城戰役在華北聯合天主耶回佛各教會團體，直接收容之婦孺，共達五萬餘名。當時除由各界捐助米麵醫藥衣物等不計外，救濟款項達八十餘萬元。

### 四、抗戰後工作概況

## 1. 救濟戰區兒童

自抗戰軍興，烽煙遍地，兒童之痛遭浩劫與流離者，尤難數計。兒童爲國家之命脈，抗戰人力之踵替，建國任務之繼托，肯於今日之兒童是賴，蓋以抗建工作，任重道遠，未可一蹴而躋，必賴下一代國民繼其艱鉅，非僅吾人本身之努力可竟功也，故難童之救濟與教養，洵屬抗戰建國之要圖。該會於「八一三」滬戰甫起時即於上海從事難童救濟，難童教養工作，設立上海戰區兒童及嬰兒收容所各一所，先後收容難童一千五百餘名，復鑒於積極之教育尤重於消極之救濟，除予收容兒童兼施適當之教育外，更延聘義務教師，協助當時上海各收容所辦理難童教育工作，此爲該會教養難童工作之肇始，亦開全國難教事業之先河也。

迨首都西遷，戰區彌擴，該會冀在中央領導之下，便利統籌各地難童救濟工作之推進起見，乃於二十七年夏設立辦事處於漢口，從事豫鄂湘贛等省戰區難童救濟工作，是年冬總會乃由滬移渝，上海改爲辦事處，前已述及。五年來該會及該處於特殊艱困環境之中，努力於難童教養及流亡兒童之救濟工作，未嘗或懈，茲略述其概要如后：

甲、河南方面——先是二十七年間，該會即派有幹事趙健張耿光等赴豫工作，該員等會同當地士紳及基督教會熱心慈幼中西人士，組織河南省戰地難童搶救隊，先後於孟津孟縣沁陽泌陽唐河桐柏溫縣濟源一帶實施搶救，於洛陽設立運輸站，負責收容，集中運送分配等工作，所救兒童分送於豫陝各院教養。上年間以該省難童待救仍多，復派該會救濟主任王振常前往搶救。

乙、山西陝西方面——二十八年春本會派幹事王文光前往晉陝戰區一帶，組織該會難童搶救隊，從事難童救濟工作，復於陝西之西安，山西之柳林設立運輸站，辦理集中分配運送等事宜，並由該幹事於綏德協助當地各界熱心慈幼人士組織綏德慈幼會，籌劃推進當地難童救濟教育及一般慈幼事業。

丙、鄂北方面——自二十八年五月襄樊會戰後，鄂北一帶難童麇集，該會特派救濟主任王振常主持該戰區一帶難童救濟工作，組織本會鄂西北難童搶救隊分赴襄陽樊城當陽沙洋房縣等地，實施救濟，並於宜昌設立運

輸站，負集中轉運分配之責，所救難童，經派員分送於川省奉節萬縣各院教養。

丁、淪陷區方面——除各戰區兒童外，其不幸羈於淪陷區之兒童，亦皆為國家之命脈，我中央尤倍極關懷，殷殷眷注，二十七年秋該會奉振濟委員會令，負設法救濟淪陷區內難童之責，受命之始，即積極籌劃工作進行，當以淪陷區內環境特殊，推進匪易，爰呈准由本會會同上海中華全國基督教協進會負責辦理，並特組織救濟委員會主持其事，二十八年秋先後於魯豫贛蘇浙皖等省淪陷區內，成立難童救濟教養校所七十七所收容難童一萬零三百餘名，三年來除經分別安置就業或由家長領回他往者外，現有難童約六千名，所需經費，除由該會撥款補助外，大多數承由各當地基督教會中外熱心人士慨捐，至衣服物品之應給，為數亦鉅，偉大同情，實堪欽感，故工作之推進頗稱順利。

綜上所述，四載迄今，先後經該會救濟教養之難童（淪陷區內者除外），二十六年度為一千零八十八名（分派教師赴各收容所教育之兒童除外），二十七年度為九千六百二十四名，二十八年度為七千三百四十七名，二十九年度約六千名，四年來除歷經分別轉送其他救濟團體或介紹就業，或保送升學，及由家長領回者不計外，本年度據各地院所最近二十年十二月及本年一月份人數報告，現共計有難童五千六百九十餘名，分容於本會川陝豫滬各地教養慈幼院所教養。

## 2. 設立教養院所

二十八年春該會奉令擴大，搶救難童工作後，除已設之河南禹縣許昌等慈幼院，令其準備增額收容，藉宏教養外，一面於各戰區積極從事救濟，一面於陝豫川等省後方城市籌備設院，工作兼籌並顧，雙方進行，冀所搶救之兒童，旋得安息之所，俾便教養工作之推進也。計此四年間，先後於滬市及河南省之許昌禹縣信陽鄧縣，陝西省之興平鳳翔西安臨潼寶鷄涇陽郿縣渭北，四川省之奉節萬縣等地設立教養慈幼院所及重慶抗戰軍人子女教養院共十九所。該會為權衡需要，審察環境，經分別予以調整歸併，迄今實存滬豫（禹縣鄧縣許昌）川（萬縣江北）陝（鳳翔涇陽郿縣渭北）市教養慈幼院所共十四所。

### 3. 資助原有機關

救濟難童重予教養，教養兒童尤須普遍，惟以設立院所，需款至鉅，際此長期抗戰，國庫支絀之時，待救之兒童衆多，所設之院所有限，任其流離，固違救濟之本旨，增設院所，實爲經費所礙難，際此艱困環境之中，利用原有各兒童救濟機關之組織、設備、人力、物力，補助其經費，充實其設施，令其增收難童，實屬輕而易舉，可收事半功倍之效。該會有鑒於斯，四年以來，除直接設立院所外，對原有各地兒童救濟機關團體之辦理完善者，先後予以經費之補助，或委其增收戰區難童，計其名稱如下：1. 上海街頭兒童教育會 2. 四川重慶慈幼院 3. 四川梁山慈幼院 4. 陝西西安孤兒教養院 5. 西安災童教養院 6. 河南雒山信義會 7. 甘肅蘭州慈幼院 8. 戰區難民移植協會第一難童教養院等，先後經各該院會收容難童共約千餘名。

### 4. 教養抗屬兒童

我國抗戰四年，勝利之曙光在望，國際之地位日增，民族之復興不遠，吾人推功崇德，胥由我無數忠勇將士浴血犧牲之代價，溯自軍興以還，我戰士於槍林彈雨之中，前仆後繼，取義成仁，忠貞壯烈，舉世欽敬。惟後方之抗戰軍人子女，多有因家境清寒而失教失養者，亟待予以救濟，兼施教養，匪足慰藉軍心，亦即培植國本，際茲長期抗戰，厲行兵役之今日，尤爲刻不容緩之要圖。該會有鑒於此，二十八年春，特組救濟教養抗戰軍人子女教養委員會，聘請黃任之潘公展陶行知劉廷芳史襄哉萬樹庸及已故之段繩武諸先生爲委員，專負此項工作研究推進之責，並於是年夏於渝郊設重慶抗戰軍人子女教養院一所，以爲創導，先後收容抗戰軍人之家境貧苦子女五百餘名，除經介紹就業，及保送升學者外，現有兒童二百六十九名，而繼續來會，請求登記收容者，猶屬不絕，惟年來以物價飛漲，該院開支驟增，本會經費有限，無法增收名額，故經准予登記，尙未收容入院者，亦達數十人之衆，此項工作之推進與開展，亟有待於該會之繼續努力，與國人之贊助也。

### 五、本年度工作計劃綱目（民國三十一年）

#### 甲、關於會務者

- 一、改聘執行委員
  - 二、充實內部機構
  - 三、加強宣傳工作
- 乙、關於院務者
- 一、調整各院兒童人數
  - 二、統一各院行政組織
  - 三、統一各院會計制度
  - 四、實施各院視導制度
- 丙、關於兒童福利者
- 一、加緊搶救豫省災戰難童
  - 二、注意兒童救濟保障工作
  - 三、指導各院推廣慈幼事業
  - 四、創導各項有關兒童福利事業
  - 五、參加兒童福利事業各種活動
- 丁、關於編審統計者
- 一、「今日兒童」月刊定期復刊
  - 二、編輯「五年來兒童之救濟與教養」
  - 三、繪製三十年度各種統計圖表
  - 四、審核各院每月各種月報表

(一) 該會曾發行之刊物：

- 1 中華慈幼協會年報（民國二十六年）
  - 2 中華慈幼協會一覽 許建屏著 民國二十三年八月初版
  - 3 第二屆全國慈幼會議實錄
  - 4 慈幼月刊
  - 5 現代父母月刊
  - 6 孕婦保健表 朱季青著
  - 7 嬰兒保健表 富文壽醫師編訂
  - 8 爲兒童造良好的環境 陳鶴琴著
  - 9 怎樣教小孩子 陳鶴琴著
  - 10 父母教育掛圖
  - 11 父母學
  - 12 中國父母之路
  - 13 兒童故事
- (二) 該會現有之刊物：
- 1 今日兒童
- 五 戰時兒童保育會

一、成立之略史及宗旨 該會於民國二十七年三月在蔣宋美齡等領導之下成立於漢口，其成立之宗旨，在「戰時兒童保育會緣起」中，有下列的一段話，說得很明白（註二十二）

註二十二 戰時兒童保育會編印 戰時兒童保育會規程第五頁

「兒童是國家的幼年主人，民族解放的後備軍，我們爲着希望民族勝利，建立民主自由幸福的國家，我們對這些國家的幼年主人，應該如何的愛護他們才對，我們還不僅愛護就完了，我們應該啓發他們的民族意識，訓育他們的集體生活，施以合於時代要求的教育，使他們有能力擔負起幼年主人翁的任務。這是組織戰時兒童保育會的第一個原因。婦女問題與兒童，原是一條打不開的索鍊，兒童離開婦女，便不能得到慈祥和藹的愛護，以安慰他們的小小心靈。而婦女不能從家庭勞動中解放出來，便不能參加社會工作，所以爲要使國民半數的婦女參加救亡工作，就必須使他們從家庭的羈絆中解放出來。婦女們能夠獨立參加組織起來，男子可減少家室之累，也可以全心力去參加各種救亡工作。壯丁們可以毫無顧慮的開赴前線，實現我們保衛華中爭取最後勝利的信念。這是組織戰時兒童保育會的第二個原因。」

## 二、組織 該會可分下列三層：

(一)總會的組織 該會最高領導機構爲常務理事會，但經常執行全會職務的爲總幹事。總幹事下設三科一室，即總務科、保育科、訓練科和視察室，科之下設股。此外在常務理事會之下，另設有保管委員會和審查委員會。

(二)分會的組織 除總會設重慶外，在各省市，應實際的需要，另設有十四個分會，其組織亦採理事制。

(三)院的組織 在民國三十一年四月間，除鹽務局代管保育院四所外，全國共有四十五個保育院。院是執行教養工作的基層組織，院長以下分設四股，即總務股，保育股，教育股和醫衛股，股採主任制，各股由全院教職員分擔。

三、人員 實際推動教養工作最重要的人員當然是院長和主任以下的教職員。現在凡有五百名兒童的保育院，有教職員二十八名，工友十八名，凡有三百名兒童的保育院，有教職員十八名，工友十二名。除去以上實際推進保育工作的幹部以外，在總會分會中還有負責策劃保育工作的幹部從十餘名至數十名不等，這須視



實際的需要而決定。

四、經費 四年來直到現在，該會曾經費，大宗係由海外募集而來，此外另有一部份是直接由國庫補助，其數目如下：（註二十三）

年	月	補助費
二十七年	五月至二十七年八月	三萬元
二十八年	九月至二十九年十二月	六萬元
三十年	一月至現在（三十一年四月）	四十萬元

又從三十一年一月起重慶市政府自全市娛樂捐項下每月撥一萬元補助該會。民國三十年全年經費約為二千三百元，現在當不止此數矣。（註二十四）

此四十多個保育院，因為所在的地域不同，物價不一，該會對於發放教養經費辦法，亦稍加劃分。根據三十年度的預算，川晉陝省以內的保育院，每一兒童所花的經費為最高，其次為粵桂黔省各院，再其次為浙贛湘閩各省保育院。

#### 五、教養及衛生設施

（一）關於教養方面的設施 該會所轄各保育院，都是依照教育部頒布的小學四二制辦法施教，所用的課本也是經過教育部審定的。兒童在院畢業後，依照該會與教育部商定聯繫的辦法，凡兒童的成績好，經過考試，准許升入指定之國立中學，師範學校或各種職業學校，成績欠佳的，便分送他們到各工廠去習藝，以下是經教育部准許他們可升入的國立中學：

1. 川境以內的有：（一）國立二中（二）國立六中（三）國立八中（四）國立九中（五）國立十二中（六）

註二十三

保育工作中的教養

婦女新選

四卷四期第六頁三十一、三十四頁

註二十四

見民國三十一年五月三十一日

大公報

國立十五中（即保育中學）（七）國立十七中（八）國立十八中。2. 貴州境內有國立十四中。3. 湘、桂、粵三省境內有國立十一中。

院童經費的支配辦法，除去院中的俸給及辦公費外，大宗支出就要算教養費了，各項生活，文具圖書等費用，每童每月應發的數量，大致均有規定。

（二）關於醫藥衛生方面的設施 各童每月的醫藥衛生費用，大致可分診療費、衛生費及營養費幾種。由於內地聘請醫護人員的困難，該會特在重慶附近設有療養院和醫院各一所。療養院現有病床一百，醫院現有病床六十，此外，院童並可向中央、寬仁、市民醫院及衛生署所設之各公路衛生站取得免費治療。

#### 六、該會刊物一覽：

- 一、兒童保育小叢書（戰時兒童保育會四川分會編）
- 二、戰時兒童保育會規程
- 三、戰時兒童保育會兒童教養實施辦法綱要
- 四、戰時兒童保育會宣傳小冊

以上係將我國幾個重要的社會事業機關之概況，加以敘述。我國戰時之社會事業機關，當不止此，他如新生活運動總會，基督教負傷將士服務協會，榮譽軍人職業協導會，戰時社會事業人才訓練協會，以及政治部及三民主義青年團所舉辦之社會服務組織，莫不各在崗位上，設法為人民謀福利，除痛苦。茲因限於篇幅及參考資料，不及一一備述。

#### 總 結

美英德法蘇聯日本以及我國社會事業的起源及其發展概況，已於上列各章述其大要。抗戰期間，此類材料收集頗非易事，加以作者個人見聞有限，遺漏與不全之處，定所難免。各國社會事業起源的時期及其發展情形，雖不盡相同，但大體說來，制度日趨完備，機構漸加健全。歐美各國的社會事業，足資吾人取法者甚

多，固無待言，即我國之以往及現在的社會救濟制度，堪以稱述者，亦不少。但此並非謂各國的社會事業，皆已達到「盡善盡美」的境地，其待改進之點亦復正多，是以歐美各國的社會事業專家，幾無時不在聚精會神研究改進。我國的社會事業，素稱落後，理論與方法尚須研討之處，尤為不少，此正吾人所當努力以赴也。

## 溫習問題

- 一、社會事業的起源及其發展過程在各國的歷史上有何共同之點？
- 二、試述英國伊利薩伯女王所定救貧法案之內容。
- 三、英國自伊利薩伯女王以後，社會事業上重要設施有些什麼？
- 四、試述英國社會事業行政的最近趨勢。
- 五、略述美國印第安納制度的內容及其推行的效果。
- 六、美國聯合募捐的方法與組織是怎樣的？
- 七、美國聯邦政府所舉辦的社會事業有些什麼？
- 八、美國各州政府所舉辦的社會事業又有些什麼？
- 九、試述德國漢堡制度與歐爾伯福制度之內容。
- 十、德國新漢堡制度之異點安在？
- 十一、德國義務勞動之組織如何？
- 十二、德國對於殘廢軍人之福利有何設施？
- 十三、略述法國社會事業之起源及其發展概況。
- 十四、蘇聯對於勞工福利，兒童保育，社會保險，合作事業，公共娛樂等有何設施？

十五、簡述日本現代社會事業的淵源及其發展概況。

十六、日本社會事業之統制及經費是怎樣的？

十七、日本的經濟保護事業保健設施，兒童福利及社會教化等有何設施？

十八、我國古代的慈善設施有些什麼？

十九、我國宋代的救貧事業是怎樣的？

二〇、試述我國民國成立以來對於社會救濟事業的努力。

二一、略述下列我國社會行政與社會事業機關成立之歷史，組織，及事業種類：

(一) 社會部

(二) 振濟委員會

(三) 中國紅十字會

(四) 中華慈幼協會

(五) 戰時兒童保育會

## 討論題目

一、比較美國及蘇聯的社會事業。

二、德國社會事業的特點及其應改進之處。

三、何以英國的社會事業在歷史上佔比較重要的地位？

四、我國的社會事業近年以來有何新的設施及其應改進之處。

附本編參考資料目錄

- Frisch, Ephraim, *A Historical Survey of Jewish Philanthropy*, Macmillan, New York, 1924.  
Kelso, P. W., *History of Public Relief in Massachusetts*, Houghton, New York, 1622.  
Quene, S. A., *Social Work in the Light of History*, Lippincott co., New York, 1922.  
Simey, T. S., *Principles of Social Administration*, Oxford University Press, London, 1937;  
*Social Work Year Book*, Russell Sage Foundation, New York, 1937, 1939, 1941.  
Warner, Queen, *American Charities and Social Work*, Thomas Y. Crowell Co., New York, 1930.  
李劍作 社會事業（世界）民國二十年。復旦大學社會學系主編  
社會事業與社會建設 獨立出版社民國三十年  
馬宗榮著 社會事業與社會行政 貴陽文通書局民國三十一年  
馬明達譯 社會病理學（商務）  
內務部編定 地方自治講義（秦東）  
柯象峯編著 中國貧窮問題（正中）  
陳凌雲著 現代各國社會救濟（商務）  
陳凌雲著 歐美軍事善後救濟政策（商務）  
鄧雲特著 中國救荒史（商務）  
王武科著 中國之農賑（商務）  
黃澤蒼著 中國天災問題（商務）

- 于樹德著 農荒像防策（商務）
- 王龍章 中國歷代災况與振災政策 獨立出版社 民國三十一年
- 國立編譯館譯（韋白夫婦著）蘇維埃共產主義新文化上下二册（商務）
- 生江孝之著 社會事業綱要（日文）
- 海野幸德著 最近之社會事業（日文）
- 中村英雄 最近之社會運動（日文）
- 時事新報社編輯 時事年鑑（日文）
- 孫木文 各國社會事業概況 載 社會事業與社會建設（獨立出版社）
- 許仕廉 考察蘇聯社會事業雜記 社會學刊三卷四期（世界）
- 浦乃鈞 蘇聯之社會事業 載 社會事業與社會建設（獨立出版社）

## 第三編 社會事業人才的訓練

### 第一章 社會事業人才訓練的重要

人才訓練爲一切事業的基礎，是以任何事業的舉辦，欲求其成效顯著，工作發展，必須先注意於人才的訓練。社會事業（Social work）在歐美各國早已成爲一種專業，凡從事社會事業者，大概都受有專門訓練，社會事業教育久已視爲高等教育之一部，而且此類人才的需要，亦正與日俱增。歐美各國社會事業之所以日見發達，其中原因固多，而因多年來注意於社會事業人才的培養，實爲其中重要原因之一。此因社會事業行政上的問題甚多，社會事業的範圍頗廣，專門技術與方法亦不少，舉凡社會行政，社會調查，社會統計，社會立法，社會政策，社會個案工作，社會團體工作，社區組織或社會福利計劃，兒童保育，社會保險，勞工福利，家庭福利，職業指導與介紹，監獄改良，犯人救濟，精神病人服務，社會保健以及其他各種社會福利及救濟事業，莫不各有其特殊情形，惟有專心致志，朝夕不懈之專家，努力從事研究與實行，纔能徹底了解其內容，是以一個地方的社會事業能否發展，一個社會事業機關是否健全，管理是否完善，內容是否充實，研究實驗之成績如何，除經費一項而外，大都要看有無各種專家負責辦理以爲斷。往日一般人對於社會救濟一類的事業，以爲只要具有閒心閒力或好心好意來作「好事」的人，誰都能辦，「好事」只要有錢，誰都能作，此種觀念在現在社會事業發達的國家，早已成爲過去了。現代各國之從事社會事業者，當其在校學習期間，不僅受有各項專門課程的訓練，且須獲得一些實習的經驗，是以出校以後，對於某種社會事業的舉辦或推動，多能勝任愉快，對於各項社會病態的處理，亦能應付有方。歐美各國社會事業的辦理，得以井井有條，似乎要多歸功於各社會事業教育機關對於人才訓練的努力。

我國以往之教育政策，未嘗注意於此類人才之訓練，至今尙無一社會事業專門學院之設立。國內各大學之社會學系中，雖偶有關於社會事業課程的開設，而科目甚少，期限甚短，又因師資與教材缺乏，成績尙未顯著。大學中專心從事於社會事業之研習者，殊不多見，所以自行政院社會部成立以來，社會事業人才的供給，殊感缺乏。以我國當前社會病態的繁多，社會情形的複雜，社會問題的普遍與嚴重，從事社會事業者，欲卓然有所建樹，非學能兼備，經驗豐富，殊難望其有所成就，歐美各國之所以設立專校或專系以訓練此類人才，實非無因。美國全國人口現約有一萬萬三千萬人，而以社會事業爲專業者約有四萬餘人，我國現有人口約四萬萬五千萬人，若以美國的情形相比擬，則我國應有社會事業人員十餘萬人，而現今之受有此類訓練與實際從事此類工作者，殊屬有限。由此可見，人才於訓練爲我國當前社會事業方面一個很迫切的問題。



## 第二章 社會事業人才訓練的歷史

從歷史方面看來，歐美各國社會事業人才的訓練，曾經過幾個不同的階段。以往從事社會事業，或為教士，或為慈善家，他們大都各有其正常職務，僅以其餘力從事於社會救濟事業，幾無所謂訓練。從事此類事業的人，實際的經驗雖有一些，而學識程度標準，都不甚高。那時，實際獲得社會事業經驗的人，多得力於學徒制度，社會事業的先進，多係從事實地工作時獲得他們需要的經驗。從事社會事業者，究竟須有何種程度或訓練，方能克盡其職，在那時亦殊難作肯定的答覆，所以社會事業能否視為一種職業，自一九一五年，當夫雷格斯列（Freder A.）否定其為一種職業後，即成為繼續不斷的爭論問題。（註一）近年在社會事業中有許多的發展和明確的指示及社會事業領袖的努力，相當的訓練及系統的研究，對於從事社會事業者確有其需要，而至少在很多需要的情形當中，有成為一種專門職業的趨勢（註二）。既然能視為一種專門職業，訓練當屬重要，這一點就要涉及社會事業領域中職業標準的確定及社會事業教育機關的設立等問題。

社會事業人才訓練演進的階段，與他種職業頗相類似。在數百年以前，從事醫學，工程及法學的人才，都是由學徒制度養成，沒有受過大學教育的訓練，歐美各國數千年來的救濟事業，多為宗教機關代辦，主持的

（註一）Burnett, Mary Clarke, *The Training for Social Workers. The Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 14. p. 183

（註二）Marcus, Grace F., *Social Work as a Profession, Social Work Year Book*, 1937 pp. 487—495

2. Johnson Arlien, *Social Work as a Profession, Social* Book of 1941 544.—553

3. Broun, E. L., *Social Work as a Profession*,

1. Russell Sage Foundation, New York, 1936.

人，根本無所謂訓練。(註三) 迨後因時代的演進，需要的不同，各科始漸舉辦短期的訓練，五十餘年前，歐美各國的醫科，只有二學期的訓練，每學期授課四五個月，教者尚多以搜集教材為難。從前的法科，亦僅有一學年的訓練，自美國內戰後，延長為二學年，一八七六年以後，法學士必須有三年的訓練，現已有延長至五年者。現在的醫科，除修習預科三年，本科四年外，尚須有一年之實習。其他如工程等的訓練期限，亦約略相同，現在社會事業人才之訓練，雖不及醫科之長，然在歐美各國之被視為一種專門職業，同樣需要特殊訓練，似已無疑義。此實因科學演進，人事益繁，社會事業人員，非有專門訓練不易於認識與解救社會病態，應付複雜的社會環境。

美國因為經濟狀況的優裕，社會事業較為發達，對於社會事業人員的訓練亦較為注意。美國社會事業的發達，可以由從事社會事業人員的數量與品質方面看得出來。(註四) 從數量方面看，休倫(Helen Ralph) 在一九二六年，估計美國全國社會事業人員的數目約有二萬五千人。(註五) 羅素社稷基金社(Russell Sage Found. Assoc.) 曾亦有同樣的估計。(註六) 一九三〇年美國的人口普查，第一次將社會事業列為專門職業之一。據此次普查所得，為數計有三萬一千二百四十一人。依照普查的結果，再將他種職業分類中應歸於社會事業一類者加以估計，美國全國社會事業人員的總數，在一九三〇年時，約在四萬人至四萬二千五百人之間。(註七) 自一九

(註三) Qu on, S. A Social Work in the Light of History. pp. 1924

(註四) Ma. cus. Grace, F., Social Work as a Profession: Quantitative and Qualitative Aspects of Standards, Social Work Year Book 1937. pp. 491-492

(註五) Hurlin, Ralph, G., "The Number and Distribution of Social Workers in the United States."

(註六) Lundberg, Trends in American Sociology, p. 332

(註七) Burnett, Mary, Clarke, The Training for Social Workers, the Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 14, 184.

三二年美國聯邦政府，各州及地方救濟事業組織擴展以後，從事社會事業之人數，更大有增加。美國一九四〇年人口普查之結果，吾人尙未獲有此項之資料，以供參考，據作者估計，或已超過五萬人以上。

從質的方面說，可由美國社會事業教育及職業團體的組織發展情形，可以知之。美國社會事業人才的訓練，起始於一八九八年。一八九八年美國紐約慈善協會（The New York Charity Organization Society）開始設立第一個紐約社會事業暑期學校，予社會事業人員以短期的訓練。一九〇二年美國芝加哥社會指導團在芝加哥大學內開設社會事業科目，結果，形成了現今芝加哥大學之社會服務行政系。一九一〇年呂治孟（Mary Richmond）曾創設一家庭福利學院（The Family Welfare Institute），該院繼續辦理二十二年。當十九世紀初葉，各地復相繼設立學校，予學生以全年課程的訓練。在上次歐戰期間，由於美國紅十字會工作的擴大，及一九二九年時經濟恐慌發生以後，政府的緊急救濟事業行政組織，日益發展，社會事業教育乃更引起人們普遍的注意，於是以往之學徒制度，漸漸代以正式科學教育矣。一九一五年有十五個社會事業學校聯合創立一個社會事業人員訓練協會（The Association of the Training Schools for Professional Social Work），此即現今之美國社會事業學校協會（The American Association of School of Social Work）是也。在一九三六年七月時，美國全國計有三十三個社會事業學校為美國社會事業學校協會之會員（註八）。因此現今美國之社會事業學校，得分為兩種，即：（一）屬於社會事業學校協會之學校；（二）非屬於社會事業學校協會之學校。此外尙有學院，特別班，及地方機關之臨時訓練等組織，而這都不是正式教育的組織。據一九四〇年六月之調查，美國全國計有四十一個社會事業學校為美國社會事業學校協會之會員，此外尙有十個以上社會事業學校亦正在請求加入該協會之中。依照美國社會事業學校協會現在所規定之標準，應包括大學四年的基本及專門課程的訓練與實地工作。社會事業研究院之屬於社會事業學校協會者得分為二類，一為一年課程的專門訓練（Type I）；一為二年課程的專門訓練（Type II）。此兩類學校之主要區別，純在專門課程訓練期限之長短。上述之四十一個屬

（註八）Social Work Year Book of 1937 pp. 128-129

於社會事業學校協會之學校的名稱等如下：（註九）

屬於美國社會事業協會之各社會事業學校一覽：

注意：其中所指出之年代，一為該校成立之時期；二為該校加入該協會之時期。其中C. M. (Charter Member) 即指明該校在一九一九年該協會成立之後，承認其為特殊會員。

1. Atlanta University, School of Social Work (1920 1928) grants degree of Master of Social Work, also Diploma, Type II
2. Boston College, School of Social Work (1936—1938) grants degree of M. S. in Social Work, Type II.
3. Boston University, School of Social Work (1936—1939) grants degree of M. S. in Social Service, Type II
4. Bryn Mawr College, Carola Woerishoffer Graduate Dept. of Social Economy & Social Research (1915 C. M.) grants M. A. & Ph. D. degrees, also Certificate, Type II
5. Buffalo, University of, School of Social Work (1931—1934) grants degree of Master of Social Service, also Certificate, Type II
6. California. University of, Dept. of Social Welfare. Berkeley (1919-1928) grants M. A. & Ph. D. degree, also Certificate, Type II
7. Carnegie Institute of Technology, Dept. of Social Work; Pittsburgh (1914 C. M.) grant degree of M. S. Type II
8. Catholic, University of School of, Social Service Administration (1901 C. M.) grants M. A. & Ph. D. degree, Type II

9. Chicago; University of, School of Social Service Administration (1901 C. M.) grants M. A. & Ph. D. degree, Type II
10. Denver, University of, Dept. of Social Work (1930-1933) grant M. A. degree Type II
11. Fordham University, School of Social Service; New York City (1916-1929) grants degree of Master of Social Service & Doctor of Social Service. Type II
12. Graduate School for Jewish Social Work. New York. (1926-1928) grants Degrees of M. S. & Ph. D., Type II
13. Howard University, Graduate Division of Social Work, Washington D. C. (1936-1940) grants Certificate, Type I
14. Indiana University; Training Course for Social Work; Bloomington (1911-1923) grants M. A. Degree, Type II
15. Iowa, State University of, Division of Social Administration, Iowa City (1936-1938) grants M. A. degree, Type II
16. Louisiana State University, Graduate School of Public Welfare Administration, Baton Rouge (1937-1940) grants M. A. degree, Type I
17. Louis Vlle; University of, Graduate Division of Social Administration (1935-1937) grants degree of M. S. in Social Administration, also certificate, Type II
18. Loyola University, School of Social Work, Chicago (1914-1921) grants degree of M. S., Type II
19. Michigan, University of, Curriculum in Social Work, Ann Arbor (1921-1922) grants degree of Master of Social Work, Type II

20. Minnesota, University of, Graduate Course in Social Work, Minneapolis (1916 C. M.) grants M. A. in Social Work & Ph. D. degree, also certificate, Type II
21. Montreal School of Social Work (1919-1919) (Withdrew 1928, readmitted 1939) grants diploma; Type II
22. National Catholic School of Social Service, Washington D. C. (1921-1923) grants M. A. degree; also Diploma, Type II
23. Nebraska, University of, Graduate School of Social Work, Lincoln (1937-1940) grants degree, of M. S. in Social Work, also certificate, Type II
24. New York School of Social Work, affiliated with Columbia University (1898C. M.) grants M. A. degree and diploma, Type II
25. North Carolina, University of, Division of Public Welfare & Social Work, Chapel Hill (1920-1920) (Withdraw 1932, readmitted 1936) grants M. A. degree in Social Work, Type II
26. North—Western University, Division of Social Work, Chicago (1934-1936) grants M. A. degree, Type I
27. Ohio State University, School of Social Administration Graduate Program, Columbus (1916 C. M.) grants degree of M. A. in Social Administration, Type II
28. Oklahoma, University of, School of Social Work, Norman (1936-1938) grants M. A. degree & certificate, Type II
29. Pennsylvania School of Social Work, affiliated with the University of Pennsylvania, Philadelphia (1908. C. M.) grants degree of Master of Social Work, also certificate, Type II

30. Pittsburgh, University of, School of Applied Social Service (1919-1919) (withdrew 1922, readmitted 1934) grants degree of M. S. in Social Administration, Type II
31. St. Louis University; School of Social Service (1930-1933) grants degree of M. S. in Social Work, Type II
32. Simmons College, School of Social Work, Boston (1904 C. M.) grants degree of Master of Social Science, Type II
33. Smith College, School of Social Work, Northampton (1919 C. M.) grants degree of M. S. & Certificate, Type II
34. Southern California, University of, School of Social Work, Los Angeles (1920-1922) grants degree of Master of Social Work, Type II
35. Toronto, University of, Dept. of, Social Science(1919-1919 withdraw 1928, readmitted 1939) grants Diploma, Type II
36. Tulane University, School of Social Work, New Orleans(1927-1927) grants degree of Master of Social Work, Type II
37. Utah University, School of Social Work, Salt Lake City (1938-1940) grants certificate, Type I
38. Washington; University of, Graduate School of Social Work, Seattle(1934-1934) grants M. A. Degree, Type II
39. Washington University, George Warren Brown Dept. of Social Work, St. Louis (1925-1928) grants degree of Master of Social Work, Type II
40. Western Reserve University, School of Applied Social Science, Cleveland(1916 C. M.) grants degree

of M. S. in Social Administration, also certificate, Type II

41. William & Mary College of Richmond, School of Social Work (1917 C. M.) grants degree of M. S. in Social Work also Certificate, Type II

社會事業學校協會之原來規定，會員只限於教育機關，凡請求加入之會員「對於社會事業專職，至少須有一學年的訓練，包括充實的課堂講授與有指導的實地練習」，不過加入協會之學校，內部的組織與科目的計劃，各校不同，關於全部課程，殊難作概括的敘述。普通說來，各校的課程，包括三方面，也就是社會事業學校協會所指定的，即：（一）初級技術方面，須採用科學資料，以應現代社會事業之需要；（二）社會事業原理及社會哲學等普通課程的開設；（三）社會事業實習課程與實地工作。社會事業實習課程必須有一定之計劃，在學校教育機關，與他種機關監督或管理及有經驗之人員指導之下而作的。

為求社會事業課程的發展及內容的劃一起見，社會事業學校協會於一九三二年十二月，決定一個最低的課程標準。一九三四年已被正式採用，并曾經協會投票決定，凡屬協會之會員，在三年以內如仍不能達到上述之最低標準，即令其退出該協會。此外，他們并同意於一九三五年組織學校收容該會承認持有一學年憑證的學生。這並沒有預期受高級學位的人數，即能由此增加。除非完成更多的研究工作，高級學位是不輕易給予的。為求課程標準的劃一，各學校聯合組織之委員會，曾經共合研究每項課程的內容。所得的結論，為：各學校對於學生的入學情形，授課期限與修習的學分，均不一致，所以訓練期限的規定，學分的數目，課程的標準，還多有待於商榷。

學校所收之學費及給與之津貼或貸金等與學生之學業亦頗有關。屬於協會之學校，與州立之大學，大致相差無幾，美國紐約社會事業學校每季收學費一百二十五元。在一九三五至一九三六年之間，有二十九個屬於協會之學校及其他六大學及學院，對於學生均有各種經濟的援助，此類援助，或免收學費，或予以小額貸金及獎學金等。為吸引優良學生，從事於社會事業之修習，經濟的援助如津貼或獎學金之類，甚為有效。社會事業學



校所組織之委員會，在一九二九年報告，四分之三的委員，即大多數人的意見，均認為欲多得優良之學生修習研究院的課程，津貼及其他經濟上的援助，極其重要。

關於投入社會事業學校學生之註冊及授與學位人數，亦頗值一述。據白拉弟（Burnett, Mary O.）的調查，美國於一九二六年至一九三〇年間，授與社會事業學位之總數為一、〇一五人，其中百分之五十以上為學士學位，得博士學位的只佔百分之一。此外尚有十七個學校，給與二八四個一年訓練的證書，四百個二年訓練的證書。大多數的學校，除收容正式學生外，并收容旁聽生。一九三〇年以後，受高級學位的人數，并未見增加，截至一九三二年十一月一日止，二十個學校中，以社會事業為主修科目者有二、八六三人，其中有一、五三四人為正式學生。（註十）

據一九三六年十一月一日調查所得，下列各學校均收容大學及研究院學生，且有百分之七十五以上屬於研究院一類，其百分比如下表：（註十一）

芝加哥（Chicago）大學	百分之九十八
單為（Denver）大學	百分之九十七
紐約（New York）大學	百分之九十五
華盛頓（Washington）大學	百分之九十二
都南（Tulane）大學	百分之九十一
本雪文尼亞（Pennsylvania）大學	百分之九十八
印第安納（Indiana）大學	百分之八十七

註十 資料來源 Burnett, M. O., *The Training for Social Workers*, *The Encyclopaedia of the Social Sciences*.

Vol. pp. 183—189

註十一 *Social Work Year Book of 1937*, P. 129

北 客 (North Carolina) 大學

百分之八十五

白胡羅 (Ithaca) 大學

百分之八〇

從另一方面看，下列各大學有百分之七十五以上的學生為大學生，即：

維士康辛 (Wisconsin) 大學

百分之八十九

阿海阿 (Ohio) 大學

百分之八十三

米希根 (Michigan) 大學

百分之八十二

米蘇里 (Missouri) 大學

百分之七十八

各社會事業學校對於學位之授予，亦可略示每個學校的性質及其內容。據一九三六年之報告，在三十三個社會事業學校中，是年曾有學生一、一七六人完成其所習之科目，四一三人得有學士學位，三五二人得有碩士學位，得博士學位者有二人，得有文憑或證書者計四百零九人。（註十二）據一九四〇年之統計，全美獲有社會事業學位及文憑者有一、三六五人，而在一九三五年時，有八百四十人。（註十三）

依據社會事業學校協會一九三六年的調查，屬於協會的三十三個學校，在一九三五至一九三六年間，學生註冊人數有一〇、一七四人，其中有七、九四一人以社會事業為主修科目，其餘之二、二三三人為特別生（即不給予學分之學生），或主修他系修習社會事業之學生。在一九三六年十一月時，全部時間住校之學生有二、五四五人，一部分時間住校之學生為二、五七三人，合計五、一一八人修習這類專門科目。根據下列各學校之報告，每校大都有百人以上全部時間住校之學生，每個學校註冊之總人數如下表：（註十四）

芝加哥大學 (The University of Chicago)

三六五人

註十二 Social Work Year Book of 1937, p. 129.

註十三 Social Work Year Book of 1941, p. 178.

註十四 Social Work Year Book of 1937, pp. 127-128.

州立阿海阿大學 (Ohio State Univ.)

三一九人

紐約社會事業學校 (New York School of Social Work)

二二八人

西備大學 (Western Reserve University)

一六二人

西門士學院 (Simmons College)

一一一人

司密司社會事業學院 (Smith College, School for Social Work) 一〇七人

但據一九四〇之統計，一九三九年以社會事業為主系之學生，計有五，三八九人。全部時間住校之學生爲二，五六〇人，一部分時間住校之學生爲二，五四三人。(註十五)根據報告，部分時間住校之學生，大都在都市中心。而在一九三八年十一月一日時，該類註冊之學生曾達六，一〇九之數。(註十六)

美國之從事社會事業者，如同教育事業一樣，婦女人數較男子爲多。在一九三〇年約爲四與一之比，即五人中有婦女四人，男子僅一人。美國社會事業人員協會之會員統計男女之比例，約爲一與六之比，即七人中有婦女六人，男子一人。一九三〇年秋季入學之學生男女之比例爲一與六·五。(註十七)在一九三六年十一月一日依據三十二個學校之報告計共有全部時間住校之男生四四一人，佔全部時間住校學生總數百分之一七·四。部分時間住校之男生爲四一〇人，佔所有部分時間住校學生總數百分之一六·一。這就是說，共計所有男生八百五十一人，佔所有註冊人數百分之一六·七。其中計有三校，專收女生，不收男生。(註十八)據一九四〇年之統計，一九三九年男女生之比例，則爲一與五之比。(註十九)

註十五 Social Work Year Book of 1941, p. 178.

註十六 同上 p. 177.

註十七 The Encyclopedia of the Social Sciences, Vol 14, pp. 183—189.

註十八 Social Work Year Book of 1937, p. 128

註十九 Social Work Year Book of 1941, p. 178

婦女從事社會事業之多，在歐洲各國更爲顯著，歐洲各國有許多的社會事業學校，僅收容女生。在德國方面，社會事業行政工作，雖亦有男子擔任，而德國的社會事業人員協會，純屬婦女的團體。

美國社會事業專門學校的創辦，不是由教育機關發動，而是由社會事業機關發動。這是因爲當時各大學行政人員的態度，對於新的而沒有相當成績如社會事業一類的科目，不願輕易嘗試。此外，還有一個原因，就是，當時美國的社會學家和社會事業人員之意見紛歧，甚至彼此互相攻擊。社會學家以爲社會事業人員，終日忙於救濟工作，無暇顧及高深訓練，對於所舉辦之事業，祇知其然而不知其所以然，其所得材料，極其膚淺，每不能作爲社會研究之資料。而社會事業人員，亦每以爲社會學家只知崇尚理論，專事空談，無補於社會事業的實施。直到後來，雙方皆感覺到，理論與事業，均有互相調劑及融會貫通的必要。因而教育機關對於社會事業人才的訓練，漸加重視。美國波士頓社會事業人員訓練學校(The Boston Training School for Social Workers)創立於一九〇四年，是在西蒙士學院(Simmons College)與哈佛大學(Harvard University)管理之下而成立的。約在同時，又創立了一個紐約慈善學校(The New York School of Philanthropy 即現今 The New York School of Social Work的前身)，擴充其課程，延長訓練期間，由一暑假至一學年，後來漸與教育機關取得聯繫，一九二七年美國社會學社在華盛頓京城開年會時，曾分組討論各種問題，其中有社會學及社會事業組(Section on Sociology and Social Work)社會事業人員參加者甚多，他們莫不感到社會學與社會事業有深切的關係，甚至有些社會學雜誌發行專號，(註二十一)社會學者撰著專書，討論此種關係。(註二十二)因之，美國各大學的社會學系以及各社會事業學校的當局都覺悟到合併辦理的重要，其主要理由爲：(註二十二)(一)社會事業學校的課程，往往偏重實用，如果和大學社會學系的理論課程聯繫起來，可使學生比較各方面的見解與主

註二十一 參閱社會勢力雜誌六卷四期之社會學及社會事業專號(Social Forces Vol. VI. No. 4.)

註二十二 Mac ver. R. M. The Contribution of Sociology to Social Work, Columbia University Press.

註二十三 錢振亞 大學中社會行政人員之訓練社會學刊第一期第四期，第四頁至第五頁，中國社會學社出版，世界書局印行。

張，以期理論與實際溝通，如此對於社會問題能有更明確的認識。(二)可提高入學程度，因為大學的人學考試較嚴，程度較低者不易考入；(三)大學開辦社會事業學院或學系，則其地位常與文法等學院或學系相等，可以提高社會事業人員的職業地位；(四)若二者合併辦理可以節省行政經費及其他手續等。

依一九二七年美國社會事業學校協會的調查，美國及坎拿大共有社會事業專門學校三十九所，其中三十二所已與大學合併未合併，的學校，其中也有半數已與大學發生聯繫，此亦可見北美社會事業教育的一種趨勢。

美國社會事業教育的發展情形，已略如上述。職業團體的組織及其入會資格標準的提高，與社會事業人員的品質及社會事業教育的本身，亦常有相互影響。美國社會事業職業團體的組織，發展較緩，全國社會事業大會(National Conference of Social Work)雖在一八七三年即已成立，名為慈善及懲戒事業大會(The Conference of Charities and Correction)，而美國社會事業人員協會(The American Association of Social Workers)一類的職業團體，直到一九二一年始行正式成立，其主要目的，在聯絡社會事業同志，提高職業標準，發展社會事業，保障社會事業人員。是以該會之工作種類，分為保護工作如薪資，假日及職位之保障，職業標準之提高，入會資格之限制，地方社會事業的組織與推動，研究工作之鼓勵，各種工作報告及專門刊物之印刷，社會服務事業標準之改進，並從全國的觀點從事於行政及立法方面之積極運動。該會截至一九三〇年時，只有會員四、六五七人，至一九三二年七月一日，增至七千五百人，至一九三六年一月一日，又增至九、五五二人(註二十三)。

社會事業人員協會之會員分為二種：(註二十四) (甲)預備會員，其資格曾在大學肄業二年，及三年之附加訓練(附加訓練包括普通教育，職業訓練或經驗，或曾在社會事業學校肄業一年半左右并具有相當之職業訓練

註二十三 見 The Encyclopaedia of the Social Science Vol. 14. pp. 84-188

Social Work Year Book of 1937, pp. 491.

Social Work Year Book of 1941, pp. 553-559.

註二十四 陳凌雲 現代各國社會救濟 二五〇頁至二五二頁

練者)。(乙)正式會員，其資格曾在大學肄業二年及五年之附加訓練(附加訓練包括普通教育，職業訓練或經驗，或曾在社會事業學校肄業一年半左右并具有相當之職業訓練者)。

以上兩種會員應具之資格尚有：

(甲)不分性別，男女均可入會。

(乙)年齡須在二十一歲以上者。

(丙)預備會員之附加訓練應包含：

(1)至少須修習社會學及生物學十五學期小時(社會學，經濟學，政治學，心理學，人類學——生物學，教育心理學，教育社會學等均可任選二種)。

(2)至少須修習社會事業技術課程十學期小時。

(3)至少須工作三百小時與社會事業技術有關者。

(丁)正式會員之附加訓練應包含：

(1)大學畢業後，曾在社會事業學校肄業一年并曾任社會工作二年者。

(2)或以五年光陰分配於：

1. 肄業於社會事業學校及指定之大學。

2. 在指定之社會事業機關工作。

3. 其肄業成績為：

(子)至少須修習社會學及生物學二十學期小時。

(丑)至少須修習社會事業技術課程二十四學期小時。

(寅)至少須工作三百小時與社會事業技術有關者。

(卯)在指定之社會事業機關工作二年。

預備會員之年限爲五年，然後可升爲正式會員。但執行委員會在特殊情形之下，亦可特別通過給予任何人以會員資格。

歐洲各國對於社會事業人員的訓練，與美國有類似之處但亦有不同之點。廿世紀的開端，英國的社會事業學校，與大學教育有密切的聯繫，在一九三〇年，所有十二個社會事業學校都是聯合大學社會研究公會的會員。在大陸各國的社會事業學校的創設，多由於宗教勢力，而在英國則全無宗教性質。據一九二八年的報告，德國有大小社會事業學校三十六所，其中規模較大者有二所，即：（一）社會救濟人員訓練所（*Wohlfahrtslehre*）；（二）社會救濟婦女訓練班（*Soziale Frauenschule*），前者爲社會方面所舉辦，入學者須爲基督教徒；後者則爲國社黨中央黨部所設立。德國與比國的社會事業學校均在政府管理之下，得有政府設立之社會事業學校之文憑者，有充當公務人員的資格，一九二八年國際社會事業大會（*The International Conference of Social Work*）在巴黎開會時，全世界共有一百一十個社會事業學校，其中意國日本與波蘭各有一個，餘均分佈在美洲及歐洲其他國家。一九二八年國際社會事業大會開會時，成立國際社會事業學校委員會，宗旨在交換學校當局之意見及經驗，并注意於國際社會事業上的各種合作問題，例如教授與學生的交換，通訊中心的組織，國際社會事業研究委員會的創立，及國際社會事業會議的參加等。（註二十五）

日本之社會事業，自一九二三年大地震後，極爲發達，公立或私立之社會事業機關，計有三千三百餘處之多。但有訓練之社會事業人員，亦殊感缺乏。日本之社會事業教育，初由內務部開辦短期訓練講習會。後有東本願寺和西本願寺設立之社會事業研究所和講習會，訓練期限較長，然開辦未久，即行停辦。迄後又有協調會設立的社會政策學院，及內務部在武藏野學院內設立一六個月畢業之社會事業職員養成所，後者不久亦停辦。

註二十五 參考 *The Encyclopaedia of the Social Sciences* Vol. 14, pp. 183—189.

陳凌雲 現代各國社會救濟 第三章

(註二十六) 在二十世紀初葉，日本訓練社會事業人員之教育機關，全國只有二所，即：一為私立日本大學附設之社會事業系；一為日本女子大學所設之社會事業系，而上述二校在日本教育界所佔的地位並不高。其他著名之大學如帝國，早稻田，慶應等大學，對於社會事業教育，均不甚重視。政府方面，雖間亦舉辦短期性質的社會事業訓練班，或舉行演講或指導工作等，而效力究屬有限。所以日本的社會事業發達雖日有增加，而人才的缺乏，為日本社會事業上的一個嚴重問題。(註二十七)

我國的社會救濟事業雖由來已久，但以往對於社會事業與社會行政人才的訓練，則未嘗注意，以往國內各大學之社會學系中雖偶有關於社會事業課程的開設，而科目甚少，期望甚短，又因師資與教材缺乏，成效亦未顯著。十餘年前教育行政當局因為提倡實科之故，對於社會學亦不重視，且有曾將已設立之社會學系加以取消或與他系合併者。當民國三十二年時，國立大學中之設立社會學系者有西南聯大，中央大學，中山大學，雲南大學及復旦大學，私立大學中之設立社會學系者有燕京，滬江，金陵，華西，齊魯，東吳，大夏，光華，金陵女子文理學院，其中以往對於社會事業人才比較加以注意者恐只燕京及滬江兩大學而已，而此兩大學，近年以來因處於特殊環境，未能多所發展，是以自社會部於民國二十九年冬成立以來，此項人才之供給，頗感缺乏，為求將來此項人才供求之相應，除從速加以訓練並推進研究工作外，恐別無他道。職是之故，國立社會教育學院於民國三十年有社會事業行政一系之創立，金陵大學有社會福利行政組及社會福利行政特別研究部之設立。金陵大學社會福利行政組所規定之本科主修學生課程有如下表：

註二十六 李劍華 社會事業 第二十七頁

註二十七 見錢振亞 日本事業之概況 社會學刊 二卷三期

金陵大學社會福利行政組本科主修學生課程表



學	程	名	學	分	數	目
社會福利行政概論			三			
社會統計			六			
社會研究			二			
社會調查			三			
個案工作原理			四			
個案工作實習			三	一	六	
集體工作原理			三	一	四	
集體工作實習			三			
醫藥常識			三			
精神病理			三			
兒童福利			三			
社會保險或社會立法			三			
勞工福利			三			
社會福利行政			三			
各國社會福利事業概況			三			

社會部自成立以後，因感於社會事業行政人才之需要與缺乏，一面委託各大學加以培養，（民國三十一年度受有社會部之經費補助者，計有國立中央大學及國立復旦大學之社會學系，國立社會教育學院之社會行政

系，私立金陵大學之社會福利行政組及私立燕京大學之社會學系），一面招收社會工作人員及抽調行政人員予以短期訓練。根據民國三十一年十月十一日第一次全國行政會議之社會部施政報告，關於社會工作人員之訓練，有如下述。

該部社會工作人員訓練，在去前兩年，曾由中央訓練委員會於中央訓練團內，設立社會工作人員訓練班，調訓各地社會行政及從事民衆組訓與社會福利事業人員，業已舉辦兩期，本年度爲適應實際需要，經擬訂「社會行政人員參加中央訓練團受訓計劃綱要」及「社會工作人員訓練班第三期訓練計劃」，決定將行政人員與業務人員，分別訓練，以宏效能。至全國合作人員，仍由該部設所訓練，其辦理情形如次：

一、調訓行政人員 依民國三十一年計劃，預定調集各省社會處，合作事業管理處薦任以上職員，暨民政廳社會科長，建設廳主管合作科長，及各縣社會科長四百二十七名，分兩批送入中央訓練團黨政班受訓，第一批計調一百六十名，參加第二十一期，其餘加入第二十四期，黨政班第二十一期，凡參加受訓之社會行政人員，除受中央訓練團一般黨政訓練外，並將由本部加以一週至二週之業務訓練。

二、訓練業務人員 社會工作人員訓練班第一、二期學員，大部份均爲業務人員，第一期於二十九年十二月十五日開學，三十年一月十三日結業，與中央訓練團黨政訓練班第十二期合併訓練，計調訓學員一百八十七名，內農運工作人員十三名，工運工作人員九十七名，黨務及社會服務等工作人員七十四名，訓練期間爲一月，各學員結業後，均分返原職繼續工作，第二期於三十年七月二十五日開學，因鑒於第一期訓練時間太促，經延長訓練期間爲兩個月，第一個月着重專業訓練，由該部派員主持，第二個月着重精神訓練及黨政訓練，與黨政訓練班第十六期合併授課，計受訓學員共一百零三名，內調訓本部附屬機關職員四十五名，甄選大學畢業或同等學力有服務經驗之青年五十八名，至九月二十日訓練期滿後，復舉行業務講習四日，除調訓學員各回原職外，所有甄選學員即由該部分別委派爲督導員或調查員，分赴各省市擔任民運督導及調查工作，至第三期預定分職業介紹，廠礦檢查勞工福利，

兒童福利，社會服務等五組，訓練人員共二百二十六名，分別考選調集大學及專科學校畢業學生，暨本部所屬業務機關基幹人員，予以訓練，原擬自九月一日開學，因該部所屬各社會服務處或成立職業介紹組業務開展，需要職業介紹幹部甚迫，故該組提前於七月一日開始訓練，定於八月底結業，計甲級七名，乙級十八名，除調訓三名外，餘均將分發重慶，貴陽，桂林，衡陽等地社會服務處工作。

三、訓練合作人員。合作事業管理局，前在隸屬經濟部時代，原設有全國合作人員訓練所，先後舉辦調訓班四期，特別班一期，業務班一期，受訓學員共五一五名，自該局隸社會部後，前項訓練所，仍繼續舉辦，並增設研究班以宏造就，茲將各班辦理情形敘述如下：（一）研究班之設置，旨在造就高級合作指導人員，以貫徹合作指導政策，先後共辦三期，訓練期間為六個月，但得依研究情形，予以延長或縮短，第一期於三十年二月開學，學員十三名，於同年十一月結業，第二期於十二月開學，學員十八名，於三十一年五月結業，第三期於本年六月開學，受訓學員共計十五名，仍在繼續研究中，研究方法，係先作兩個月之集體訓練，然後依據學員志趣及訓練成績，在導師指導下，作分科專門之研究，期滿作成論文，經考核及格後，分發工作。（二）調訓班係抽調各省市現任合作工作人員，如各縣主任指導員，指導員，及縣以上聯合社主要職員等，予以補充訓練，以增益其技能，在二十九年十一月以後，繼續舉辦四期，連以前所辦共為八期，除第一至第四期不計外，第五期係於二十九年十一月開學，受訓學員一百零二名，於三十年一月結業，第六期於三十年二月開學，受訓學員九十五名，於同年四月結業，第七期於三十年九月開學，受訓學員六十一名，於同年十一月結業，第八期於三十一年二月開學，受訓學員六十八名，於同年四月結業，現在籌辦第九期調訓事宜，預定於本年九月開學。（三）特別班之設置，係招考有志合作事業而具有中等以上學校畢業程度之青年，予以合作理論及技術之訓練，訓練期間為四個月，除二十九年十一月以前，曾辦理一期，計訓練學員四十一名外，第二期係於三十年二月開學，由魯豫二省保送學員四十五名，訓練期滿，並經分發合作機關實習，第

三期擬專訓四川江北及巴縣各鄉鎮合作幹部人員，預定於本年九月一日開學。（四）業務班旨在培養合作實務人員，以促進合作業務之健全發展，故其訓練方針，除學術訓練外，必須經過一個月之實地見習，以資歷練，每期訓練期間為三個月，第一期係於二十九年九月舉辦，受訓學員六十五名，當時正積極推進陪都各機關消費合作，故側重消費合作業務之訓練，第二期於三十一年三月開學，受訓學員四十八名，各期受訓學員，均已分發有關機關服務。

西南聯大現在亦招收社會學研究生，民國三十二年度清華大學留美公費生考試亦有社會學門，（注意社會保險）其考試科目為社會學原理，經濟學原理，社會問題，統計學，社會保險。高等考試中現亦有社會行政之部。復旦大學年來對於社會事業及社會之行政課程亦多開設，行見社會事業行政人才此後可以與日俱增，我國社會事業與社會行政前途之發展，實多賴此。

## 第三章 社會事業人才訓練的目標

目標是指示我們一種事業努力的動向。人才訓練必須先有其目標，因為若無一定目標，即無一定主旨，主旨若不確定，即難談到訓練的內容。社會事業人才的訓練如同他種人才的訓練一樣，要先有一個適當的目標。社會事業人才訓練的目標，究應怎樣，是訓練社會事業人才首先應該確定的。社會事業人才訓練的目標，還是爲社會行政呢？還是爲社會研究呢？還是爲社會改造或建設呢？抑專爲社會救濟呢？或其他社會領導工作呢？這都是社會事業人才訓練首先要加以注意的問題。我國當前社會事業人才的訓練，似應注意下列幾種目標：

第一、須顧及社會的需要。社會上需要那一種人才，就訓練那一種人才，這樣才能使人事調劑，才可防止社會上「人人求事」及「事事求人」的現象。我國各種社會事業，大都感到人才的缺乏，而以往的教育機關又未嘗與社會事業行政機關構成一連鎖的有機的關係，這是一種矛盾現象，所以我國今後社會事業人才的訓練，必須認清目標，顧及社會的需要。先把當前的環境和條件認清，主要的目標確定，其他方面，也就易於尋找途徑了。

第二、須注意於社會事業高級人才及低級人才之訓練。社會事業的推動，多賴高級人才，而這類高級人才，在中國目前頗感缺乏。我國的大學教育，在數量方面，不能與歐美的國家相提并論，人民能受大學教育的，萬不得一，所以受大學教育者，須感覺個人之機會難得與將來所負責任之重大，同時，主持大學教育者應特別重視此類高級人才的培養，使其將來能夠領導社會團體，診治社會病態。他們不僅要明瞭社會的心理，并要知道社會組織的演進，以及社會變遷的歷程，且須能設身處地的將自己當一個被診治的分子，從變態在社會生活中，達到用科學知識改進社會生活的目的。社會事業行政機關的執行與管理，多賴這類高級人才來負責。現在我國有許多新興的社會事業，尙在開創時期，尤須有賴此類人才爲之設計，實施與推進。高級人才以外，

低級人才的訓練，當亦屬重要。各種社會事業的推動，如果僅有高級人才，而無低級人才為之襄助，亦難望其有所成就，將來各地方的社會事業開展以後，低級人才之供給定極需要。

第三、須灌輸現代社會事業的基本理論。社會事業人員，在基本的學理方面，要有充分的準備。社會科學的基本知識，如社會學、政治學、經濟學、法律學、歷史等，固應加以訓練，他如社會事業概論、社會問題、社會病理學、心理學、生物學、社會心理學等，亦須加以修習，使其對於各種主要的基礎知識，均有相當的基礎。現代各種社會問題發生的原因，錯綜複雜，要想知道，並找出有效的解決方法，必須對於各種基本理論，有相當的研究。

第四、須注意於社會事業專門技能的培養，現代社會事業，貴務實際，不尚空談，在應用時，須有應付實際問題的本領。無論在消極的救濟事業方面，或積極的福利事業方面的設計與推動，均賴有專門技術人才為之擔任。是以社會事業人才的培養，除灌輸各種的基本理論以外，應特別注重各種實際技術的傳授與實地工作，使其所習得之學理與事實溝通，這樣，學理才不致流於空洞，訓練方切合實際用途。諸如社會行政，社會個案工作，社會團體工作，社會調查，社會統計，社會研究，社會立法，社會保險，公共衛生，監獄改良，勞工福利，工廠檢查，兒童福利等等，均應斟酌情形，加以注意。現在美國的社會事業教育，對於上述各科之傳授，內容力求充實，程度日益提高。我國社會向來有一種錯誤觀念，以為辦理社會救濟事業，無需高深理論與專門技術，好像只要有錢，誰都能作，此實因不明歐美各國現代社會事業發展的情形，有以致之。我國當前社會事業人才的培養，一時當然不能即希望如歐美各國之完備，但亦宜漸漸提高被訓練者之技能程度，矯正以往之錯誤觀念，將來社會事業的舉辦，庶可收事半功倍之效。

第五、須使被訓練者能獨立的擔任社會研究工作。社會事業高深的研究，工作甚為繁重，非有良好學識根基的人，不能勝任。我國各項社會事業甫在發端，各項問題，莫不有待於高深之研究。社會事業人才的培養，一方面要注重行政人才及專門技術人才，一方面應根據研究實驗的基礎，多多培養能獨立擔任研究工作的人。

才。訓練與研究，兩者之關係，有如車之兩輪，相輔爲用，訓練之人才愈多，則研究之效果愈著，研究之效果愈著，則訓練之內容或教材，亦將愈見其充實。

第六、要使學生有認識各種社會問題的本領及隨時自動求得解決的能力。我國社會問題，極爲嚴重與複雜，社會病態種類繁多。有許多亟待解決的問題，沒有成例可循，所以主辦社會事業之人，應隨時自動的求得解決的途徑與方法。現代社會事業之在中國，雖甫在發端，但問題日漸繁複，方法時有改變，目標常有轉移，內容漸趨充實，各種情形多因客觀的要求而有待於改進，因之，一個擔負社會事業責任的人，必須有認識各種社會問題或病態的本領及能自動求得解決的能力。

第七、要使學生有深入民間，服務社會及辦事的精神，推己及人，及仁民愛物的人生哲學。我國人民貧苦者居多，從事社會事業者如果沒有吃苦耐勞的身體與精神，亦難望其有所成就。再則我國農村人民佔全國之大多數，故社會事業人才的訓練，應特別注重使其有深入民間，服務農村的精神。辦理社會事業的人所需要人格上的修養固有種種，而尤以爲仁不倦，見義勇爲，肯犧牲，不怕苦爲其首要。有些從事社會事業者，每把個人的利益擺在前面，民衆的利益，則置之腦後，我國過去社會公益事業之所以不易發展，原因大都在此；因爲任何社會公益事業的舉辦，私人的利害若考慮過於周密，社會公益事業是絕對難於發展的。無論何種事業的興辦，物質上的充裕，固甚重要，而精神上的貫注，尤爲重要，因爲有時物質上的欠缺，常賴百折不回的精神爲之克服。所以訓練社會事業人才，一方面要注重於專門技能及實地經驗，一方面要不時培養受訓練者的人生哲學——即推己及人與仁民愛物的人生哲學。從事社會事業者對於別人的生活，尤其一般貧苦人民的生活，應當發生濃厚的興趣，且當運用豐富的社會知識，與活潑的想像力，設身處地去體會別人的生活環境和心理反應等。

## 第四章 社會事業人才的種類

從事社會事業者，除修習各種普通科目外，應選定專門部分作為終生職業，此因社會事業的範圍頗廣，特殊種類亦不少，故必有所專，知識與技術，方能日見高深。依據美國狄萬（Devine, E. T.）的意見，社會事業人才的訓練，可分為下列數類，即：（註一）

一、普通救濟事業，家庭福利事業及依賴者的救濟（general relief, family welfare and dependent adults）。

二、兒童福利事業（child welfare work）

三、病人與殘廢者的救護及疾病之預防（care of the sick and handicapped and prevention of disease）。

四、犯人的救治與犯罪的預防（treatment of offenders and prevention of crime）。

五、勞工狀況的改善（improvement of working conditions）。

英人阿爾登（Percy Alden）謂：按照英國的情形，社會事業至少應包括下列四種活動，即：（註二）

一、貧窮的救濟或預防。

二、疾病的救濟與預防。

三、犯人的處理與改造。

四、一般實業及經濟生活的改善。

上述狄萬氏之分類，除兒童福利工作外，與阿爾登氏的分類，並無差別。但狄萬氏曾加聲明，謂上述之分

（註一）Devine, E. T., Social Work, p. 311.

（註二）Alden, E. T., Social Work, p. 312.



類，當然要看一地人才需要狀況，學生的數目，教員的數目，以及其他狀況而定。（註三）

英人西米（Simey, T. S.）則謂英國今日之社會服務，有三種基本分類，即：（一）救貧法——部救貧事業；（二）教育；（三）公共衛生。我們知道，英國的社會事業，大都劃歸衛生部辦理，這是與他國不同的地方。

鮑格度博士（Dr. Bogardus, E. S.）從社會事業領袖人才的觀點，將社會事業領袖人才分爲下列五類：

- 一、社會個案工作（Social Case Work）領袖。
- 二、社會事業行政（Social Work Administration）領袖。
- 三、社會團體工作（Social Group Work）領袖。
- 四、社區組織工作（Community Organization Work）領袖。
- 五、社會研究工作（Social Research Work）領袖。（註四）

社會個案工作，包括醫藥社會工作（Medical Social Work）及精神病治療社會工作（Psychiatric Social Work）據鮑氏之意，領袖人才在上列任何方面，均甚重要，尤其是，社會個案工作領袖人才，在上列任何方面，更爲重要，這是因爲現在美國社會個案工作人才數量的需要，超過後列四種領袖人才合併之總數。現在美國的社會個案工作在社會事業佔首要的地位。社會個案工作一科的修習，已被認爲作任何社會事業領袖所不可缺少的知識。社會個案工作的領袖，等到他的工作做到很美滿的時候，自然有趨向於當行政領袖或處於監督領袖地位的可能。做社會個案工作最需要的條件或資格，在能獲得社會變遷時個人不能適應社會的原因與其他關於個案的種種知識，并且要有能使個人有發展適應人類社會的技能。他除須富有豐富的文化知識與技術的能力

（註三）Simey, T. S. *Social Administration*: p. 7,

（註四）Bogardus, E. S. "Leadership in Social Work, *Sociology and Social Research*, Vol. XX: No. 5: May June, 1939.

而外，尚須有一種健全的人生哲學（A wholesome philosophy of life）合乎專業的精神與標準。所謂健全的人生哲學，依照鮑格度氏的解釋，就是對人能夠寬恕，自治，且富有仁愛之心。有許多從事社會事業者，當其開始工作時，尚能慈愛為懷，迨後漸漸遭遇各種不幸的經過，看到被拯救的分子，不能改過自新，慈愛之心，便漸形消失，一變而為不易寬恕他人的心理，於是，對於一般受助之人，不免失望，態度較前大有改變，對於整個社會事業的前途，亦不免有時悲觀。充當社會個案工作領袖最重要之點，要視其能否克服上述之困難，而能始終保持健全的人生哲學。

社會行政方面的領袖，無論何地何時，都甚感需要。這類領袖，有時或者沒有受過大學教育與社會事業的專門訓練，但富有才能與和外調內的本領，許多社會事業的興辦，社會運動的提倡，要靠他們領導。一個社會事業機關的管理，人員的任用，社會事業行政領袖所負的責任甚大。社會事業行政領袖最需要的是行政經驗。對人對事，均要能善於應付。社會事業行政領袖，雖不必具有專長，但對於社會事業的各方面，均須略為認識其性質與重要，能權衡其輕重緩急，勇於負責推行。對於社會事業人才亦能盡力羅致，能使各項專才，樂為所用。社會事業的功能，大半繫乎各種事業的推進是否得人，而社會事業行政領袖尤佔重要之地位。

社會團體工作領袖，在過去不甚重要，因為過去有很多的團體工作，都是沒有受過這類訓練的人擔任的。並且有些人以為，做團體工作領袖的人，要習性相近，資質相當，不是容易訓練得出來的。不過，現今歐美各國的社會團體工作領袖，已獲有新的地位。團體工作的組織，管理與指揮，須有新的知識與技巧，所以社會團體工作的方法或技術，亦為社會事業家應具有的知識。

社區組織領袖，須明瞭社區組織的原理及方法，社會組織的法則，社會改組的情形，社會歷程的知識。社區組織之目的，在改造或建設社區，無論改造的方法如何，建設的種類怎樣，應以社區大眾之利益為依歸。社區改造或建設的步驟，應為漸進的，不是激進的。所以社區組織的領袖，須以謀達社會公道，全民福利為職志，且要能把握住社區問題的重心，明悉社區人士的心理，事業的推動，方易收效。

社會研究人才爲社會事業領袖之一種。現代社會事業行政機關效率的增進及人民生活情形的了解，須借助於調查統計及研究分析的地方極多。惟有多加研究，才能澈底認識一種問題的癥結；惟有從研究的結果，才能獲得妥善的解決途徑。研究的目的，不僅是收集一些事實而已，還要找出人類社會的各種經驗，測量社區組織的成績，了解社會生活的情形。

社會事業的門類，如社會個案工作、社會事業行政、社會團體工作、社區組織工作、社會研究工作、皆須有領袖人才爲之擔任，一國的社會事業，方能有和諧的發展。據鮑格度氏之意，上述各種領袖所應同具的資格或條件爲：（註五）

- （一）受過大學的普通教育，至少須得有學士學位者。
  - （二）受過社會事業之專門訓練，至少須得有社會事業一科的碩士學位。
  - （三）有二年至三年的社會事業的繼續研究。
  - （四）隨時參加各種社會事業年會。
  - （五）至各重要的國家去遊歷，專爲考察社會事業。
  - （六）在社會事業的門類中，對於某一門類有特殊的經驗。
  - （七）對於社會事業一職的標準有堅強的信仰。
  - （八）關於社會事業新文獻的增加，方法原理及哲學的改變，須隨時留意。
  - （九）善於順應或富有幽默的意味。
  - （十）能保持個人的人生哲學，職業的標準及仁民愛物的精神。
- 上述各種條件，似爲理想中的社會事業領袖所應具備，但其中有幾項，如至國外考察，得碩士學位以後繼

（註五）Bogardus, Emory S., "Leadership in Social Work," *Sociology and Social Research*, Vol. XX, No. 5, May, June, 1936 pp. 564—565.

續研究二、三年，不是一般社會事業領袖所易於做到的。

馬覺司氏 (Marcus, Grace F.) 謂社會事業的不同職位，大概可以歸為下列三類，即：(註六)

(一) 社會個案工作 (Social Case Work) 人員。如在家庭福利社 (Family Welfare Societies)、公共家庭福利部 (Public Family Welfare Departments)、醫院及診療所之社會服務部 (Social Service Departments of Hospitals and Clinics)、學校之巡迴教師部 (Visiting Teacher Departments of Schools)、法庭之犯人試釋部 (Probation Departments of Courts)、兒童安插及保護會社及其公共機關 (Child Placing and Protective Societies and Public Agencies)、美國紅十字會之家庭服務社 (Home Service Sections of American Red Cross)、旅客服務社 (Travelers Aid Societies)、以及在其他機關從事工作者。

(二) 社會團體工作 (Social Group Work)。如在社會改良區 (Settlements)、社會中心 (或稱公社) (Community Centers)、男女青年會 (Young Men's and Young Women's Associations)、青年男女俱樂部 (Boy's and Girl's Clubs)、公共俱樂部 (Public Recreation Departments) 以及其他有組織的娛樂及文化活動機關從事工作之人員。

(三) 社會福利計劃或社區組織 (Social Welfare Planning or Community Organization) 工作人員。包括所有從事於社會福利計劃及節目建議之社會機關會議，社區救濟庫 (Community Chests)、各省及全國的監督及顧問機關，公共福利部 (Public Welfare Departments)、公共衛生及衛生教育等機關 (Public Health and Health Education Agencies) 之工作人員。

以上是將社會事業的種類或社會事業人才的類別，加以引述。我們應知道，這種分類是隨着各國的國情及各人的見解而各有不同。就我國目前社會事業人才之需要而言，社會事業人才的種類，似可分為：

(一) 社會事業行政領袖人才。

(註六) Marcus, Grace F., Problems of Professional Definitions and Classification of Social Work, Social Work Year Book of 1937, Pp. 491-491

(二) 社會事業的高級專門人才。

(三) 社會事業的中等技術人才。

(四) 社會事業的低級普通人才。

社會事業行政領袖人才，須衆望所歸，對於社會事業的部門，不必有其專精，但亦須略悉其梗概。他須有勇於服務的精神，創造的能力，高瞻遠矚的識見，熱心公益的美德，頭腦清楚，行動敏捷。要能排除阻礙，消釋羣疑，見義勇爲，百折不撓，且須長於辭令與交游，富有指揮與組織的能力，知人善用，一人之有技，若己有之，其人格態度，學識經驗，皆能適合環境的需要。此種行政領袖，恐非學校所能造成，大半由於個人資質之特異及時勢的影響，而成爲一個時代的領袖。我國今日現代社會事業的創辦與發展，亟須有這種行政領袖人才，爲之提倡與領導。

社會事業的高級專門人才，必須具有豐富的科學知識與社會事業的專門技術。且須有研究實驗的本領，監督管理的能力，然後始能負起計劃實施與改進社會事業的職責。此類人才則純賴高等教育機關爲之培養。

社會事業的中等技術人才，須具有普通科學的知識及社會事業上所需要的各種普通技能，如調查統計，個案訪問等。對於管理工人及記錄各種事業的常識，亦甚需要。

社會事業的低級普通人才，對於社會事業上的常識，須略知其大要。并須善於勸導民衆，通曉民情風俗。

## 第五章 社會事業人才訓練的方法

社會事業人才訓練的方法或內容，不外乎學校課程的開設，實地的練習，研究工作的推進，人格的薰陶與身體的鍛鍊幾種途徑。今試分論如次。

(一) 社會事業人才訓練的課程 本節所討論之社會事業課程，係指訓練高級專門人才而言。社會事業人才的訓練，通常僅包括課堂的講授與實地工作，但美國也有少數社會事業學校，有社會研究的組織，亦視為訓練節目中之一部者。在美國以往僅有少數私立社會機關，訓練學生，擔任個案工作之職務。而自公共福利服務發達以來，訓練之範圍亦隨之而擴大。屬於社會事業學校協會之各學校所開設之課程，亦各有不同，且有些專門社會事業之課程與社會學之課程，亦不易於劃分清楚。各學校經費之來源不同，多少不一。社會事業學校之興辦，如同法科及醫科學校一樣，必須有充實的經費，方能維持教學研究與實地工作等的水準。

社會事業人才訓練之課程，大概可分為普通基本科課程及專門課程兩種。現在各社會事業學校學生對於普通基本課程之修習，尚無嚴格之規定。在一些規模較小的學院，完備的社會科學基本課程的開設，仍為缺乏。狄萬 (Devine H. H.) 謂社會學、經濟學、心理學、社會心理學，皆為從事社會事業者必修之基本學科。他如生物學、生理學、地理學、歷史學以及衛生學、工程學等應用科學知識，對於從事社會事業者，亦極有幫助。(註一) 社會學為社會科學之基本科學，社會學可給吾人以廣泛的社會生活知識，指示社會事業之正確方向，使從事社會事業者能超過當時當地的個案趣味。欲使自己的哲學不是幻想，或自己的經驗不限於一隅，莫不有賴於社會學。經濟學中各部門的原理如生產、消費、分配、交易及勞工等現象，莫不與社會失調份子有密切之關係。人類社會生活，多為人與人間所發生的交易行為之現象，個人的心理狀態，心理反應，以及社會心理的現

象，皆爲從事社會事業者所當注意，故心理學與社會心理學的知識，亦不可少。人爲生物之一種，生理構造，生老病死，均不能脫離生物學上的法則。精神病人服務事業，與生物學及生理學極有關係，故生物學與生理學同屬社會事業上的基本知識。歷史學說明現狀之由來，及人類進化與變遷的史蹟，地理學示吾人以人類社會之分佈狀況，以及其所處環境的異同。此均爲從事社會事業者必具之普通基本知識。至於衛生學與工程學的知識，則須視從事社會事業的門類，以定其需要與否。

據魏斯列 (Wisner, E.) 之意見：(註二) 大凡投入社會事業學校之學生，莫不望其畢業後在社會機關從事工作，因之質地練習與課堂之理論講授，同屬重要。在校修業期間，對於社會情形所需要之知識，應有所準備。值此社會事業教育發展的階段，希望學生在受大學教育時期，對基本的社會科學能有相當的準備。在美國有許多的社會事業學校或學系，是附設於社會學系之內的，因之，對於社會學一科，特加重視。此外，專門從事社會事業者對於工資、工會、勞工問題及其他經濟問題與原理，地方政府、公共行政及其他政治科學的原理與問題，均應加以了解。心理學對於社會事業的推行亦有其需要。生物學對於醫藥社會工作，亦不可缺少。

從事社會事業者，固須富有各種普通基本知識，尤其要緊的，須有各種專門技術課程的訓練。現在歐美各社會事業學校所規定之專門技術課程，亦殊不一律。在過去十餘年中，美國社會事業學校協會對此曾有相當之努力，對於研究院全年的課程，曾經課程委員會加以審定。大約在一九三七年時，該協會對於新請求加入之學校，關於最低課程標準，又進而作一重新的規定。其所規定之基本課程如下：(註三)

甲組 個案工作 (Case Work)、醫學知識 (Medical Information)、精神病社會工作 (Psychiatric Social Work)

註I Wisner, E., Education for Social Work-Relation to Social Sciences Social Work Year Book of 1937, pp. 133-134.

註II Wisner, E., Education for Social Work-Organization and Methods of Instruction Social Work Year Book of 1937, pp. 129-130

Work)，定爲必修課程。

乙組 社區組織 (Community Organization)、特種個案工作 (Specialized Case Work) 與團體工作 (Group Work)，在上述課程中學生必須修習兩門。

丙組 社會事業概論或範圍 (Field of Social Work)、公共福利行政 (Public Welfare Administration)、勞工與工業問題 (Problems of Labor and Industry)，在上述課程中，學生必須修習兩門。

丁組 社會統計 (Social Statistics)、社會研究 (Social Research)、社會立法 (Social Legislation)、及社會事業的法律方面 (Legal Aspects of Social Work)，其中必須開設一種。

此種最低限度的必修課程，限制并不嚴格，亦可斟酌情形，加以變更。

研究院第二年課程的標準，該協會并未加以規定，但許多學校開設之課目頗多，其中包括：

(甲) 社會精神病學及人格問題 (Social Psychiatry and Personality Problems)、精神病治療社會工作 (Psychiatric Social work)、及醫藥社會工作 (Medical social work) 一類課目之高深的研習。

(乙) 兒童福利方面之特別課程，如撫養兒童，少年法庭組織及法庭試釋工作 (Special courses in the field of child welfare dealing with children under foster care, juvenile court organization and probation)。

(丙) 社會事業與法律 (Social work and the law)、社會事業與法庭 (Social work and the courts)、社會事業與學校 (Social work and the schools)、家庭與政府 (The family and the state)、社會機關行政 (The administration of social agencies)、社會調查與社會研究的方法 (Methods of social investigation and social research)、失業問題 (Problems of unemployment)、社會福利事業史 (History of social welfare work)、移民問題 (Immigration)、社會保險 (Social insurance)、住宅問題 (Housing)、生活程度 (Standards of living)、農村社會事業 (Rural social work)、營養學 (Nutrition)，以及其他特種科目的開設。

美國各社會事業專門學校所規定之必修課程雖不免稍有差異，但關於此類材料的安排已有一致的同意。凡



得博士學位者，必須修畢社會處理 (Social treatment)、社會研究 (Social Research)、公共福利行政 (Public welfare administration)、公共救助及社會保險 (Public assistance and social insurance)、慈善事業及社會福利事業史 (History of philanthropy and social welfare)、有少數并設有團體工作及社會救濟庫執行方面 (Community chest executives) 之特別課程。

德國社會救濟人員訓練所所開設之課程每年不同，各班復有分別，茲將該所及其社會救濟婦女訓練班所開設之課程照錄如下，以見德美社會事業學校課程之差異。

(一) 社會救濟人員訓練所所開設之課程為聖經、教育史、小兒祈禱之理論與實習、社會政策、民法及刑法、聖經學、心理學、德文、職業學、青年社會救濟學、新聞學入門、歷史學、社會救濟史、國民教育學、地理學、社會救濟學入門、國民經濟學、演講訓練、衛生學及社會衛生學、體操及運動、內地教育史、社會教育學、唱歌、舊約全書、社會倫理學、音樂、國民佈道會之本質及其使命、青年心理學、新約全書、特殊教育學、信仰學、國家行政學、宗教傳授方法學、教會史、聖經講話、國家社會經濟條例。(按該校為德國著名神學家威席爾 (Vierling) 所創辦，故宗教色彩甚濃。)

(二) 社會救濟婦女訓練班所開設之課程，國家社會主義世界觀、衛生學、家計學、家庭教育學、國民共同社會學、德國社會福利救濟之設施等。

茲將美國各大學之社會事業學校，學院或學系所開設之課程，綜合敘述一番，以供參考。以社會事業為主系之學生，除各種普通基本課程必須修習外，大概須習下列各種課程：

- (1) 社會事業概論 (Introduction to social work)
- (2) 社會事業史 (History of social work)
- (3) 社會個案工作 (Social case work)
- (4) 社會團體工作 (Social group work)

- (5) 兒童福利事業 (Child welfare work)
- (6) 犯罪及社會處理 (Crime and its social treatment)
- (7) 貧窮與救濟 (Poverty and relief)
- (8) 醫院社會工作，或醫藥社會工作 (Hospital social work or Medical social work)
- (9) 醫藥知識 (Medical information)，即救助個人與補救社會問題時關於醫藥方面所應有之知識。
- (10) 監獄改良事業 (Prison reform work)
- (11) 農村社會事業 (Rural social work)
- (12) 精神病治療社會工作 (Psychiatric social work)。
- (13) 精神病學知識 (Psychiatric information)，即為精神病人服務時所應有的關於精神病方面之知識。
- (14) 社會事業行政或稱公共福利行政 (Social work administration or public welfare administration)
- (15) 勞工問題 (Labor problems)
- (16) 公共衛生 (Public health)
- (17) 青年男女社團事業 (Club work for boys and girls)
- (18) 社會調查 (Social survey)
- (19) 社會統計 (Social statistics)
- (20) 社會研究 (Social research)
- (21) 社會立法 (Social legislation)
- (22) 少年犯罪及其處理 (Juvenile delinquency and its treatment)
- (23) 社會保險 (Social insurance)
- (24) 公共救助 (Public assistance)

- (25) 社區或地方組織 (Community organization)
- (26) 合作運動 (Cooperative movement)
- (27) 社會運動 (Social movement)
- (28) 娛樂事業 (Recreation work)
- (29) 專題研究 (Seminar)
- (30) 實地工作 (Field work)

以上為獲得社會事業學士學位必修或選修的課程。學生獲得學士學位以後，如欲再求深造，可入社會事業研究院修習碩士或博士科，社會事業研究院，除注意自動的作獨立的研究以外，常設有下列各種課程：

- (1) 高等社會事業 (advanced social work)
- (2) 家庭個案工作 (Family case work)
- (3) 高等醫藥社會工作 (Advanced courses on medical social work)
- (4) 高等監獄社會工作 (Advanced Social work in prison)
- (5) 犯人試釋及假釋工作 (Probation and parole work)
- (6) 高等精神病治療社會工作 (Advanced courses in psychiatric social work)
- (7) 高等娛樂事業 (Advanced course in recreation work)
- (8) 人事行政 (Personal administration)
- (9) 工廠檢查 (Factory inspection)
- (10) 勞工立法 (Labor legislation)
- (11) 社會研究 (Social research)
- (12) 社會改良深究 (Advanced course in social reform)

- (13) 社會處理 (Social treatment)
- (14) 專題研究 (Seminar)
- (15) 實地工作 (Field work)

美國社會事業教育的新趨勢……屬於美國社會事業學校協會之學校近來所開設的課程，隨着科學知識與經驗的增加及研究工作的進步而日益擴展，僅習一門普通的公共福利行政，對於將來的社會行政家是不夠用的，因為行政家還得多多了解政治的結構，公共福利不過為政治結構中之一部。公共救助及社會安全 (Social Security) 方面的工作，財政學與個案工作服務的知識有同樣的重要。現今社會事業學校大都明瞭此種新的趨勢，并試行充實此種需要。同樣在社會處理的範圍，人類行為的知識增加，適當方法的需要，各學校在社會精神病學上增加了不少的資料。近年以來，有些大學對於公務行政人員之訓練，深感興趣，這是因為公共服務事業範圍日益擴大之故。

我國社會事業人才訓練課程的商榷……以上是將他國的訓練社會事業人才的課程情形略加敘述，至於我國社會事業人才的訓練，則尚在開端時期，因師資的缺乏與教材的困難，有待商榷之處頗多。我國大學各學系的課程標準，教育部曾經一度規定，但事屬草創，各方的見解亦殊不一致。且曾經規定課程之各學系，亦有相當歷史，意見尚多紛歧，社會事業學系課程標準之規定，當非易事。今就管見所及，試擬一社會事業系課程表如下：

社會事業系必修及選修課程草案

(一) 社會事業系必修課程 (註甲)

課程名稱	應修學期	學分數	先修	修學	程年	級	備註
社會學	二	六				一	
社會問題	二	六	社會學			二	或稱社會病理學

社會事業概論	一—二	三—六	社會學	二	社會事業史可暫包括在此課程內講授
兒童福利或婦女工作	一	三	社會學	二	或稱婦女與兒童
社會調查與研究	二	六	社會學及社會問題	三	上學期注重講授，下學期注重實地調查
社會心理學	一	二—	社會學與心理學	三	心理學或可免修
社會統計	一—二	三—六	統計學	三	
社會個案工作	一—二	三—六	社會學及社會問題	三、四	外加實習（註乙）
社會團體工作	一	三	社會學及社會問題	三、四	外加實習
社會行政	一	三	社會事業概論	四	或稱社會事業行政或稱社會機關行政
社會立法或社會政策	一	三	社會學、社會問題、社會事業概論	四	
機關參觀及實習	一—二	二—四		二、三、四、	
專題研究或畢業論文	二	四			
共計		四五 五六			

（註甲）共同必修科目，如英文、國文、論理學、哲學概論、中國通史、西洋通史、三民主義、及其他社會科學、或自然科學，可依照法學院各學系之規定。

（註乙）個案或社會個案工作、為社會事業中之重要課程，但因我國教材缺乏，亦可暫與團體工作或社會團體工作合設一課程。

（二）社會事業系選修課程

現代社會事業

課程名稱	學期	修學數目	先修課程	年級	備註
社會保險	一、二	三、六	勞工問題	二、三	
公共衛生	一	三		二、三	
勞工問題或勞工福利	一	三	社會學及社會問題	二、三	
社會政策	一	三	同上	二、三	
社會立法	一	三	法學通論	二、三	
家庭福利事業或家庭個案工作	一	三	家庭問題	三、四	
兒童福利	一、二	三、六	社會學及社會問題	三、四	
婦女工作	一	三	同上	三、四	
社會教育	一	三	教育通論	二、三、四	
社區組織	一	三	社會學及社會問題	二、三、四	或稱社區社務工作
心理衛生	一	三	心理學及公共衛生	二、三、四	
貧窮與救濟	一	三	社會學及社會問題	二、三、四	或稱社會救濟
犯罪問題	一	三	同上	二、三、四	
監獄改良事業	一	三	同上	二、三、四	
合作事業	一、二	三、六		二、三、四	
社會運動	一	三		二、三、四	
精神病人服務事業	一	三	心理衛生	二、三、四	

醫院社會工作	一	三	公共衛生	二、三、四
娛樂問題	一	三	社會學及社會問題	三、四
行政學	一	三		三、四
農村社會事業	一	三	農村社會學	三、四
公文程式	一	二		三、四

以上所列各種課程，尤其是選修課程中，因師資及教材的缺乏，現欲多加開設，當非易事，但亦不妨按照目前需要及實際情形，酌量增設，如屬專修科性質，亦得酌量增減之。現在法學院社會學系之課程，教部曾有規定，學生除修習原定之共同必修及本系必修課程外，已無多時可選讀其他關於社會事業與社會行政方面之課程。基於此種原因，故似有添設社會事業系或社會事業行政系，及研究院之必要。不過由於師資與教材的缺乏，及學校行政上的牽制，目前推行亦不無困難。為顧及上述困難及目前需要，可在社會學系附設一社會事業組，或稱為社會福利行政組，社會服務行政組，或社會事業行政組，均無不可。一俟將來師資及教材的問題解決，即由組改系，改系以後，學生人數增加，各種社會事業，如更須專門化，在社會事業系中，亦可斟酌當時實際情形，再行分組。就作者管見所及，社會事業系發展以後，得視需要情形，可分為下列各組，每組可設下列各種課程，以供學生必修或選修。

(一) 勞工福利事業組

課程名稱	應修學期數	分目	先修課程	年級	備註
社會學	二	六		一	
社會問題	二	六	社會學	二	

社會事業概論	一、二	三、六	社會學				
社會事業史	一	三	社會事業概論			二、三	
社會調查與研究	二	六	社會學及社會問題			三	
社會心理學	一	三	社會學與心理學			三	
社會統計	一	三	統計學			三	
社會個案工作	一	三	社會學及社會問題			三	
社會團體工作	一	三	同上			三	
社會機關行政	一	三	社會事業概論及社會事業史			三、四	或稱社會行政或稱社會事業行政
社會立法	一	三	或法學通論			三、四	
社會政策	一	三	社會事業概論			三、四	
勞工問題	一	三	社會學及社會問題			二、三	
勞工立法	一	三	同上				有此課程社會立法可勿再開
工廠檢查	一	三	勞工問題			三、四	
社會保險	一	三	同上			三、四	
失業問題	一	二	同上				

(二) 兒童福利及婦女工作組

課程名稱	學期	學分	先修	修學	年	級	備註
------	----	----	----	----	---	---	----



社會學	二	六	社會學	一	
社會問題	二	六	社會學	二	
社會事業概論	一、二	三、六	社會學	二	
社會事業史	一	三	社會事業概論	二、三	
社會調查與研究	二	六	社會學及社會問題	三	
社會心理學	一	三	社會學與心理學	三	
社會統計	一	三	統計學	三	
社會個案工作	一	三	社會學及社會問題	三	
社會團體工作	一	三	同上		
社會機關行政	一	三	社會事業概論及社會事業史		或稱社會行政或稱社會事業行政
社會立法	一	三	或法學通論		
教育通論	一	三			或可不開
兒童心理學	一	三	心理學		
兒童福利問題	一、二	三、六	社會學及社會問題		
婦女問題或婦女工作	一	三	同上		
教育心理學	一	三	心理學	三、四	
家庭個案工作	一	三	社會個案工作	四	

(三) 社會服務及社會救濟組

第三編 社會事業人才的訓練

課程名稱	應修學期	學分數	先修課程	年級	備註
社會學	二	六		一	
社會問題	二	六	社會學	二	
社會專業概論	一、二	三、六	社會學	二	
社會專業史	一	三	社會專業概論	二、三	
社會調查與研究	二	六	社會學及社會問題	三	
社會心理學	一	三	社會學及心理學	三	
社會統計	一	三	統計學	三	
社會個案工作	一	三	社會學及社會問題	三	
社會團體工作	一	二	同上	三	
社會機關行政	二	三	社會專業概論及社會專業史	四	或稱社會行政或稱社會專業行政
貧弱與救濟	一	三	社會學及社會問題	三、四	或稱社會救濟專業
職業指導與介紹	一	三		二、三、四	
職業心理學	一	二		三、四	
勞工問題	一	三	社會學及社會問題	二、三	
娛樂問題	一	三	同上	三、四	
社會運動	一	三	同上	三、四	
社區組織	一	三	同上	三、四	

(四) 犯人救助與監獄改良事業組

課程名稱	應修學期	學分數	先修學程	年級	備註
社會學	二	六	社會學	一	
社會問題	二	六	社會學	二	
社會事業概論	一、二	三、六	社會學	二	
社會事業史	一	三	社會事業概論	二、三	
社會調查與研究	二	六	社會學及社會問題	三	
社會心理學	一	三	社會學與心理學	三	
社會統計	一	三	統計學	三	
社會個案工作	一	三	社會學及社會問題	三	
社會團體工作	一	二	同上	三、四	
社會機關行政	一	三	社會事業概論及社會事業史	三、四	或稱社會行政
社會立法	一	三	或法學通論	三、四	
犯罪學	一	三	社會學及社會問題	二、三	
監獄改良事業	一	三	犯罪學	二、三	
犯罪心理學	一	三	同上	三、四	

現代社會事業

費利與救濟	一	三	社會學及社會問題	三、四	
兒童法庭	一	二	犯罪學	四	

(五) 社會保健與醫院社會工作組

課程名稱	學期	修學數	學分	先修	修學	年級	備註
社會學	二	二	二	社會學		一	
社會問題	二	二	二	社會學		二	
社會事業概論	一、二	二	二	社會學		二	
社會事業史	一	三	三	社會學及社會問題		二、三	
社會調查與研究	二	六	六	社會學及社會問題		三	
社會心理學	一	三	三	社會學與心理學		三	
社會統計	一	三	三	統計學		三	
社會個案工作	一	三	三	社會學及社會問題		三	
社會團體工作	一	三	三	同上		三、四	
社會機關行政	一	三	三	社會事業概論及社會事業史		三、四	或稱社會行政
社會立法或社會政策	一	三	三	或法學通論		三、四	
公共衛生	一	三	三			三、四	
心理衛生	一	三	三			三、四	

營養學	—	二		三、四
醫藥知識	—	二		三、四
醫院社會工作	—	二		三、四
精神病治療知識	—	二		三、四

他如社會保險，社會教育及合作事業等組，亦可視其需要，酌量分設，他日如可能，設一社會事業學院，內設上述各系，更易收分工合作之效。

(二) 社會事業人才訓練的實習問題 實地練習在社會事業教育方面之重要，久已被人承認。實際說來，實地練習，應視為學校課程之一部。實地工作數量之多寡，可以影響到學校聲譽之高低。此因社會事業人員的實際工作效能，有如醫生一樣，要影響人類本身的幸福，責任非常重大，課堂講授，不過為訓練人才工作之一部。社會事業人才，一方面要有學理的基礎，一方面要有實地的經驗。在校所修習的各種課程，包括各項應用學科，多為理論方面的傳授，缺乏事實的印證，理論與事實，若不能融會貫通，則於實際問題，難期有所補救，因祇精於學理而缺乏經驗，仍不足以勝任。是以從事社會事業者，除受有學校各項課程訓練以外，在修業期間，應有一個短期的實習，以培養其成為完善的社會事業人才。此係就原則而言，但在事實上，學生的實習，也有不少困難。學生的實習工作，必須在組織完備的社會機關與有實際負責人監督指導之下，應用適當的方法，必須如此，學生方能受到實益。關於學生實習的教育意義，社會事業學校當局與社會事業行政機關當局，應有共同一致的認識。實習的效果如何，是雙方應負的一種責任。此類實習工作的推動，即在美國以往亦有不少的困難，其主要原因在於社會事業教育機關與社會事業機關的經驗性質不一，於學生的實習工作，不能有適當的配合。從理想方面說，社會事業專門學校，實地練習工作，如同課堂的講述一樣，應含有深長的教育意義。但實際言之，實地練習工作，是給予學生一種機會，觀察一串不相關聯的經驗或事實，這些經驗或事

實，多少是一些連續的，單調的，甚至毫無教育意義的工作。或者在較高的水準上，機關例行工作的機會當中，監督人員控制之下，使之得到最大教育價值的經驗，但是這在監督人員自己並沒有此種自覺的勉力（註四）

不過，此種情形，現在美國正在改變，這大都由於各學校之重視專業的儲備，全才的素養，實際工作教員教導能力的增進，及教育機關與事業機關對於社會事業的普通情形方面，承認其重要，尤其要緊的是由於學校與機關深深感覺彼此相互依賴之所致，若要專門學校的教育辦得有效果，要一社區所賴以改進成功的社會機關能得到合格的人選，學校與機關，實有互相交換資料與意見之必要。現在大多數的機關與學校莫不認為社會事業的專業教育，較之特定機關的業務訓練更為重要。美國社會事業人員協會入會資格之一，規定必須有三百小時之監督或領導下的實際工作，這一點必將成為今後提高實地工作訓練標準最重要的因素之一。

關於各學校第一年及第二年之實際工作，必修時數，社會事業學校協會雖規定第一年課程內，實地工作學分，不要多於十學期或十五學期的學分，即第一學年課程中應有二十二學期學分，或三十學季學分的實際工作，但各校實際的情形，仍不一致。

大多數的學校，對於普通個案工作機關，至少要一個學分的實際工作，這是因為學生在這一類的機關裏實習，可在較短的時期以內與各種不同的合作機關接觸，對於社會福利事業的園地，能獲得各種現有的知識。現在美國有各種不同的機關可予學校學生以實地工作之便利，例如各種兒童機關，醫院及診療所之醫藥社會服務部，精神病人醫院，兒童指導所，少年法庭，及公立學校之視察教師服務部等等，不一而足。由於政府救濟事業之擴大，使入學人數日增，實地工作更加便利。各州各地方之福利部對於實地工作訓練，亦日趨重要，這并非由於學校，註冊人數，及實地工作機會之增加，而是由於有賦稅維持之公共救助行政及較新的兒童福利服務事業興起之故，由於社會不安（Social Security）計劃的實施，與農村區域社會服務之擴展，這些地方都予實地

工作訓練以相當的便利。

前面已經說過，社會事業學校協會所屬各學校之實地工作分配并不一律，這是由於各學校的教育政策不同，及某種實際問題牽涉所致，實地工作在各學校的訓練程序上及預算上，應視為訓練方式之一種，與他種訓練，應具有同樣的性質與意義，這樣得來的實地工作學分，方有價值，由於這種觀點，實地工作練習的費用，似乎不能節省，且在學校預算上應列為項目之一。有些學校當局以為實地工作，不過是參加一個機關工作以期獲得一些在課堂中不能獲得的經驗，需要較長的時間，才能有些效果，這種效果的多少，還要看一個地方機關能否供給種種服務的機會與便利以為斷。學校與機關的地點，或在都市，或在農村，或在市鎮，學生從事實習的便利與否或得益多少，學校與機關的所在地點，及機關是否適宜於實習，這與學生的實地工作的實質都有關係。

各學校對於學生實習之計劃，雖各有不同，而下列的三種方法，似有明顯的分別，即：

(一) 有些學校對於各社會機關監督指導學生之兼任人員，採取給付一部分薪俸的辦法。

(二) 有少數學校聘請實地工作專任教員，在指定的各種合作機關及一定的時間之內，指導學生工作。

(三) 有極少數之學校與選定機關有特殊合作關係，這種選定的機關，不僅對實地工作負責監督指導責任，且對於費用方面，亦負全責。

以上對於美國社會事業人才的實習情形，已經略述梗概，今後我國社會事業人才的訓練，亦不應以課堂講授為滿足，對於實地練習工作，亦須斟酌實情，從速施行，不過目前我國社會事業人才訓練的實習方面，問題頗多。第一、我國現有之社會事業機關，研究與實驗工作有成效的甚少，若令學生加入是類機關實習，沒有多大的教育價值。第二、即令有可以實習的機關，機關方面或亦不願收容臨時的實習生，因為學生來到機關實習，不僅不能對於機關方面有所協助，有時反足以妨礙機關事業的進行。第三、有學識，有行政經驗的領導人才難得。長於理論與思想者，每缺乏實際行政的經驗，富於行政經驗者，又多無學識的基礎，且未必能誘導初

學之士。資質平凡，學識中庸，經驗短少之人，殊難望其擔負督導之責。第四、學理與實習，難以互相溝通，以致學理自學理，實習自實習，理論與事實，不能打成一片。

美國有些社會事業學校，對於學生的實習問題有各種不同的實驗。學校當局有時介紹學生至某社會機關，作無報酬的服務工作。在實習時間，各種條件，由學校與機關，互相商定，有時則聘請富有行政經驗的人來校擔任某種與實習有關之課程。例如美國斯密司大學（Smith College）對於社會事業人才訓練的實習方法，先用八個星期講授各科學理，以後的九個月將學生送到某種公立或私立的社會事業機關去實習，等到實習期間完畢以後，再用八個星期作進一步的研究。在此研究時間，必須根據自己在九個月實習期所得的經驗與材料，寫作一篇畢業論文。這種論文，比專憑收集現有材料做成的，價值自然要大些。有時并舉行討論會，學生可將實習得來的經驗，及研究的心得提出討論。最可注意的，學生在九個月的實習期間，并不完全拋棄理論方面的研究，每星期仍有二小時的理論課程，而且要時常溫習以前所講授的各項學科原理，并不時搜集材料，以充實畢業論文的內容，目的在使學生學而又習，習而又學，使其所學與社會需要相配合，免蹈一般學非所用之流弊。據說，他們的成績很好。但是這種實習的方法，現在我國舉行頗屬不易。學校所在地點，與實習機關的距離太遠，交通不便，適合的機關與指導的人，都不易覓。此後社會事業機關應設法與有聲譽之醫院社會事業部及社會服務機關互相聯絡，使學生得有實習的處所，如以前北平燕京大學之社會學及社會服務系之與北平協和醫院社會事業部的合作，上海滬江大學社會學系之與滬東公社的合作，皆其先例。

（三）社會事業研究工作的推進與人才訓練 研究工作對於人才訓練之所以重要，因為訓練內容的充實，要賴有良好的教材，而良好的教材必須從高深的研究得來。「社會事業研究」一名詞在以往的看法，與「社會研究」意義相同，但時至今日，此類名詞之交替互用，已不再容許了。年復一年，社會研究的含義，日益擴大，社會研究的數量，亦日益增加。在許多學裏及研究基金社中，社會研究包括經濟學，社會學及政治學的整個領域，此與人類移動的原因，精神崩潰的流行或金本位的廢除，無不有關。社會事業則不然，它是對於人



類的不幸加以解救，雖然，牠的確切的界說尚未肯定。社會事業一名詞的定義趨向於社會事業人員實際工作的表現，而社會研究則為社會事業人員對於某項人類，個人或社區的問題所用的方法或技術上的探究與考查。一個社區組織所採取的計劃用以補救失業問題，傳染疾或各種災害。一羣公民發動對於殘廢兒童施以醫藥救濟；以及社會安全 (Social security) 節目中之龐大救濟制度的行政方法，俱為社會事業範圍以內適當研究的題材。

以社會事業研究為目的之機關，有時亦作普通社會研究工作。例如社會改良區 (Social settlements) 有時或以分析社區中所產生之「黨羣」為目的，但這是社會研究，而不是社會事業研究，除非在社會改良區以內，處理「黨羣」的方法成為探究的題材。家庭福利機關有時研究在其附近區域以內之肺癆疾病的發生，這也不是社會事業研究，除非牠對於貧民中之肺癆問題的補救計劃有所策動。社會事業研究的界說必須限於專門社會事業組織及方法上的科學的分析，有所貢獻。以社會事業為專業的人員，要對於他們本行所有的資料，能加搜集，估價并解釋。因此將研究工作的推動，視為社會事業教育之一部分，實有其正常理由。自美國公共福利服務擴大以後，對於有價值的資料的科學估價，常為社會行政家及工作人員所密切注意。為求考驗社會政策及行政程序的效果，研究方法之訓練，不當僅限於社會研究的專才。社會事業人員能對於研究方面有適當之準備，對社會研究及處理上的材料有適合之估價，在社會科學方面是一種重要的貢獻。不過，此種研究工作常是有社會科學訓練的人來擔任，而對於社會事業的方法及歷程，并不熟悉。

有些學校授與碩士學位時，學生所作的社會調查或考查的某方面，常視為論文上的重要部分。不過，對於所有獲得學位資格或證書的人，參加研究工作是否應視為重要事件之一，尚有不同之意見。此外，少數學生能留在學校等到畢業或獲得學位，其餘大多數的學生，出校從事社會事業，都是沒有這類經驗的。

美國芝加哥大學的教員及學生對於社會事業研究常維持一種連續的及顯明的節目，并曾刊印許多關於個案、文件、資料及各種專著。自一九二〇年起曾發行一種社會服務季刊 (Social Service Quarterly)，即現今之社

會服務評論(Social Service Review)，其中包括該校教授，學生及其他社會事業人員之研究報告。紐約社會事業學校有教授研究委員會之組織，并曾發行許多重要刊物，其中大都為教授們的著作。他如不利馬學院之社會經濟及社會研究部(The Bryn Mawr College Department of Social Economy and Social Research)，西備大學之應用社會科學院(Western Reserve School of Applied Social Sciences)，國家天主教學校之社會服務系(National Catholic School of Social Service)斯密司學院之社會事業，(系Smith College for Social Work)都納大學之社會服務學院(Tulane University of School of Social Work)均曾刊布受有高級學位之研究報告。斯密司學院亦曾發行一種季報，刊印教員及學生之研究報告(稱為斯密司學院之社會事業的研究 Smith College Studies for Social Work)。其他學校亦常有教員及學生從事於各種研究工作。

綜合言之，社會研究有許多學校并未視為教育節目之一，這大都是限於經費，師資及圖書設備。還有些學校的主持人還不大相信，研究對於社會福利計劃目的的重要，有如課程的開設一樣。

美國社會事業研究的機關組織，大概可分為下面幾種：

(一) 志願服務的社會機關 (Voluntary Social Agencies)；(二) 大學及社會事業學校 (Universities and School of Social Work)；(三) 研究基金社 (Research Foundation)；(四) 公共福利部 (Public Welfare Departments)；(五) 政府的委員會 (Governmental Committee and Commissions)；(六) 社會事業人員之專業組織 (Professional Organization of Social workers)。

一、志願服務的社會事業機關的研究工作 大部分志願的社會機關所作的研究工作報告，多陳列於圖書館內，未能印成書籍。因為經費來源的缺乏與限制，常使各種資料的提出與保存，不能有永久的價值。有一些大都市裏的社會機關，亦將研究經費列在預算之內，但由各項文件所編輯的材料，往往成於倉促，且常因經費短少，無法付印，各地方的文件等資料，亦只得用繕寫方法供作當時某種目的之急需參考而已。因為一個地方的資料，既不能付印成篇，別的地方，亦無法可以利用。結果，使許多地方對於同一問題之研究工作，難免重

複，以致徒耗精力。地方救濟機關及會議有時試將地方機關及會議之刊物目錄印出，有時研究人員亦各樂於將精寫之材料互相交換。志願的社會機關研究工作，除經費問題外，還有一個更大的問題，即因時間之限制，不容許有好的成績表現。在行政機關之研究工作，每因時間急促，不能產生傑作。財政委員會對於機關研究經費預算之確定，及執行委員會對於機關合併之重要決議，似為志願的研究機關真實科學研究關鍵之所在。要有充分之時間對於資料之意義，能作深刻的沉思，為任何研究工作重要因素之一。但在當前的地方社會事業機關，時在高度緊張工作情形之下，要有真切而深刻之沉思，與文學的作品產生，是不可能的。政府機關社會事業人員大都不是忙於緊急的救濟工作，就是為了「等因奉此」消磨他們的大部分的時間，再加上研究設備的缺乏，如此而欲希望其有研究成績表現，當然很難。社會機關的研究工作常因實地社會事業人員的批評而有所改進。當研究人員能夠與社會事業人員的願望，保持一種好的均衡，運用研究方法，如同社區組織的方法一樣，所有研究人員傾向於在適當環境之下，從事他們的研究，則有價值的研究，或可有所成就。此因研究的方法，是由學習得來的一種技巧，與實地社會事業人員所用的技巧是不同的。研究人員與社會事業人員，在此兩種的範圍之內，互相尊重，互相認識，為社會事業發展上的一個主要因素。在美國各大都市如波士頓（Boston）支加哥（Chicago）新西納第（Cincinnati）費城（Philadelphia）紐約（New York）及聖路易（St. Louis）之社會機關，均有龐大的社會研究節目，還有許多獨立的研究機關，亦各視其能力所及，對於社區作重要之研究。社會改良區如紐約亨利街之改良區（The Henry Street Settlement）支加哥之浩爾住宅區（Hull House），對於此種研究，有特別良好的設備。全國的社會機關如美國家庭福利協會（The Family Welfare Association of America），全國公共衛生護士的組織（The National Organization for Public Health Nursing）及全國旅客服務社（The National Association for Travelers Aid and Transient Service），對於社會事業範圍的研究計劃及刊印，亦各有相當聲譽。

二 大學及社會事業學校的研究工作 大學及社會事業學校教員及學生所作之研究工作，由於行政人員之敦促，多能按時完成。這類研究工作所能做到的而且最為有效的地方，如同他種研究工作一樣，即研究人員之

沒有偏見，毫無私心或黨派的動機。公共福利行政，對於科學知識的貢獻，及近年來社會機關對於方法之評價，如支加哥大學社會服務行政系，費城（Philadelphia）之地方會議之研究聯合委員會及白細大學社會事業學校（The Pennsylvania School of Social Work）所出之各種刊物，足以證明社會事業技術方面之學生，亦能搜集有永久價值的材料，並能獲得正確的結論。

三、研究基金社之研究工作 美國社會事業研究機關的經費，有許多是由於私人的捐贈，應用此類捐款成立之機關，通常稱為研究基金社（Research foundations），其意係指此類研究機關，乃一種私人的合法機關，其創立之目的，在於接受並撥派基金，而其本身並無利益可圖，（A foundation may be defined as a private legal agency, established for the purpose of receiving and appropriating funds without profit to itself.）此種機關創立的經費，如為某一個人之遺囑或其他法律之規定，通常稱為（Foundation）；如屬多人之捐贈，則通常稱為社會託事部（Community trust），社會託事部曾有一個時期對於社會福利之影響，好像甚大，但近年以來，在數量上及基金上均已漸呈衰落之象。按照普通情形，捐贈之基金係歸信託公司保管，而其支付則受委員會之指示，其中少數委員由信託公司指派，餘皆由地方人士遴選。（註五）首倡此類研究工作機關者為羅素社稷基金社（Russell Sage Foundation），從該社最近三十餘年以來，所出版之各種刊物內，可以令人回溯到社區問題，社會知識的需要及社會事業人員技術發展之變遷情形。該刊物所載關於社會事業的方法，實在一種不可多得的參考資料。新西納第之屈落司丁基金社（The Helen S. Trounstine Foundations of Cincinnati）曾多年從事於社會事業技術上的研究，且曾為新西納第及漢米爾登（Hamilton）縣地方救濟事業之研究部效勞。屬於社區託事部之白華樓基金社（Buffalo Foundation）曾在白華樓城，執行同樣的工作。一九三六年七月，華倫基金社（Howard Arion Foundation）發行之第七十九次報告，對於白華樓城之社會機關所作的社會事業研究工作的成績有一概要的敘述，據一表中所列，自一九二四年一月起至一九三五年九月止，有一九三種研究已經開始或完成。並曾附帶說

明：「百分之十以上的研究可以利用，這就是說，對於此種研究感有興趣者，可向該機關購得一本，或向該機關會擔任研究之人員諮詢，但其中已付印成書者尚不及百分之十，他們所作的研究僅有少數機關，有此必需的印刷費用可以將其出版」。博爾基金社(The Bulh Foundation)曾提倡關於黑人的衛生、小法庭及兒童指導中心之研究，紐約國民基金社(The Common-Wealth Foundation of New York)對於犯罪的預防、巡迴教師、兒童指導方法、及精神治療社會工作的研究，曾有所貢獻。卜羅金司學院(The Brookings Institution)最近注意於社會事業行政的研究，一九三五年，有米爾司保夫(Arthur C. Millsbach)著之公共福利組織(Public Welfare Organization)一書出版。全國經濟研究局(The National Bureau of Economic Research)的任務，原來專為從事於一般的經濟的研究，而在一九二八年出版有金著之慈善事業的趨勢(Trends in Philanthropy by Willford I. King)及一九三〇年出版有威廉士及客納士通合著之社團對於有組織的社區福利服務的貢獻(Contribution to Organized Community Welfare Services, by Pierce Williams and Frederick E. Croxon)。社會科學研究評議會(Social Science Research Council)中之社會安全委員會(Committee on Social Security)現在所擔任的研究工作，趨向於優良社會福利行政的方法的發現，特別是關於老年救助之省及地方行政方面。羅克非列基金社(Rockefeller Foundation)對於紐約社會科學研究評議會(Social Science Research Council)中之社會安全委員會(Committee on Social Security)，公共行政委員會(Public Administration Committee)芝加哥大學社會服務行政系，加利福利亞大學公共行政局(University of California Bureau of Public Administration)，哈佛大學公共行政研究院(Harvard University: Graduate School of Public Administration)及維京利亞大學之公共行政局(University of Virginia: Bureau of Public Administration)等，在一九三九年曾共補助二、〇二七、七〇〇元(註六)

美國全國研究基金社之總數，現在尚不得而知，據說有一個時期將近四百處之多，但現在從事工作者或在

註六 The Rockefeller Foundations Annual Report of 1939 p. 259—293

三百處左右。實際上吾人能獲得正確消息者僅在一百處以下，其餘之二百多處，對於社會之影響如何，無從查悉。有四十個社區託事部，現在執行職務者，不過半數而已。在一九二〇年至一九三〇年之十年中，有一百個基金及託事部之用費總數大概有五萬萬金元之多，若以五釐利息計算在這個時期內各機關可以利用之總數，將近一萬萬元，下表所示為該一百基金社之研究費用總數大概的分配：

研究費用之目的	費用總數	費用之百分比
教育	二二三、〇〇〇、〇〇〇元	四三・〇
衛生	七二、〇〇〇、〇〇〇	三三・〇
社會福利	七五、〇〇〇、〇〇〇	一四・〇
行政（註甲）	一六、〇〇〇、〇〇〇	三・一
娛樂	九、〇〇〇、〇〇〇	一・七
宗教	八、〇〇〇、〇〇〇	一・五
國際關係	八、〇〇〇、〇〇〇	一・五
法律與政府	七、〇〇〇、〇〇〇	一・四
種族關係	九〇〇、〇〇〇	〇・二
其他	二〇〇、〇〇〇	（註乙）
總計	五一九、一〇〇、〇〇〇元	一〇〇・〇

（註甲）為基金社及託事部之行政費用。

（註乙）不及百分之一之十分之一。

從上列基金分配與社會事業的關係立場而言，對於基金社與社區託事部，可得下列的推斷：

(一) 社區託事部對於各種計劃所用的大宗款項，似皆可歸在社會福利一類，而且其費用幾完全限於補助地方機關的預算。

(二) 基金社對於地方的社會機關，通常不予以經費的補助。基金社之補助，普通限於全國性質之機關，並注重社會研究工作，而不重視社會事業研究。

(三) 事實雖如上述，而所有基金社，大都對於社會福利有所貢獻，其用於社會福利方面的費用約佔總數百分之十四。

基金社與託事部有一共同相似之點，即其所在的地理區域，工作的方法，特別園地的選擇，各有不同。有的工作僅限於其所在之都市，有的則帶有全國或州立的性質，僅有少數帶有國際性質。有的僅能支用主要捐款的收入，或基金的利息，有的則可將其資金與收入同時支用，而且還有少數的資金通常限於二十五年至三十年以內，將其總數用完；有的僅給予補助經費，並不正式設立機關，有的則聘請長期職員，處理一切事務。

四、公共福利部之研究工作 各都市與省府所設之公共福利行政部，對於研究的設備，似不及各志願社會機關，這或者由於公款很少用作社會事業實驗方法的用途。操有財政實權之公共委員會，對於純理的研究工作大都以為無足輕重。公共福利部之主要研究活動，為從社會機關搜集統計材料。有許多的省立公共福利部，如牛者西 (New Jersey) 紐約，對於社會行政方面的研究，也有些資料。而聯邦政府的公共福利機關，近來對於社會事業研究，反有不少的貢獻。美國兒童局 (The United State Children's Bureau) 有許多的出版刊物，其中包括兒童福利的社會行政，嬰兒及產婦死亡統計，兒童衛生，童工等方面的研究，美國的公共衛生服務所領導各種研究，如得病的原因，嬰兒的死亡及心理缺陷，與社會事業的關係，相當重要。美國勞工統計局 (United State Bureau of Labor Statistics) 在最近數年以來，對於美國老年救助及盲人救助行政，曾有一些叢刊。聯邦緊急救濟行政 (The Federal Emergency Relief Administration) 對於公共福利行政方面的研究，亦

出有大本的書籍。其所研究的範圍，有關於受救濟者之特點，救濟適當與否的測驗，各省的社會立法，及某種救濟行政組織的批評與分析。

五、政府的委員會之研究工作 在最近數年之中，公共福利機關，設了許多公共福利考查委員會，收集許多有永久價值的公共福利行政方面的材料，雖然此舉會引起不少的批評與反對。例如紐約一州之州長的失業救濟委員會對於紐約臨時緊急救濟行政及社會福利部的組織與行政，搜集了不少的材料，其中有一部已正式出版。此類文件的價值，不僅可作為社會改造的一時的用途，且可作為考察方法的發展的參考。但這類材料很少印成完整形式使於在圖書館收藏的。

六、社會事業人員專業組織的研究工作 美國社會事業人員協會，對於社會事業人事方面的研究，曾有重大的貢獻。有些地方分會，曾提倡供給以地方為目標之研究，有些研究，曾用複寫方法寫成。美國醫藥社會事業人員協會（The American Association of Medical Social Workers）對於醫藥社會工作方面的科學研究，已將其所得之結果，公諸於世。在全國社會事業大會（The National Conference of Social Work）中，有許多是關於個人會員研究所得的結果報告，及對於技術成就上的專業估價的批評。社會事業人員在研究上，最大的貢獻，大都為政策及觀點不同的分析陳述，這也許當歸類於哲學，而不應屬於研究。米爾賀大會（The Milford Conference）關於社會個案工作——普通的及特殊的（Social Case Work: Generic and Specific）的報告，即其一例。公立與私立機關的新界線的分析，在一九三四年紐約州之社會事業大會中，斯偉夫梯（Linton Swift）首次對此發表意見，後來，美國家庭福利協會（The Family Welfare Association of American）將其刊出，乃對此類哲學陳述方面，值得注意的貢獻。

（四）社會事業人員的修養 社會事業人員應具備之資格或條件，可分為普通資格及技術資格（General and Technical Qualifications）兩種。前者所指的，為個人人格的修養或薰陶，後者則屬於專門的技術，二者均有賴於在校時之訓練。現代社會事業人才，在方法上或技術上，固然要與一般人不同，而在認識上，與精神



上，也要與一般人有不同的表現，所以社會事業人才訓練的方針，除理論技術而外，必須隨時培養其服務道德。服務道德與精神，本來在任何職業，都很需要，而以從事社會事業者為更甚。依據美國康列芝基金社（Carnegie Foundation）調查七千個成功的工程師所得的結果：其成功的要素，普通或一般的資格佔百分之七十五，專門技術資格，只佔百分之二十五。普通資格，包括品性（Character）計佔百分之二十四，幾佔所有普通資格三分之一；判斷力（Judgment）計佔百分之十九·五；效率（Efficiency）計佔百分之十六·五；了解人事佔百分之一五·〇；上述四項，普通資格佔所有普通資格四分之三。此種測驗未必十分準確，更不一定適合於社會事業人員，然亦由此可見普通的修養，對於一種職業成功之重要性。司屈理弟（Street Ellwood）在其所著之社會事業行政一書中，則謂社會事業行政領袖，必須具備下列條件：（一）領袖資格（Leadership），智慧（Intelligence），稱職或多才多藝（Competence），勤勉（Industry），創新（Originality），遠見或幻想（Vision），創始（Initiative），想像（Imagination），實際（Practicality），勇敢（Courage），知識（Knowledge），忠心（Loyalty），性情溫和（Evenness of temper），其他美德如公正無偏（Impartial in his judgment and fair to all），建立善意（To built a good will），有禮貌（Courteous），機敏（Tactful），謙恭（Modest），善於順應或有幽默的意味（Have a sense of Humor），準確（Accurate），迅速（Prompt），樂聞善言，或胸襟闊大（Open-minded to suggestion），誠懇與同情（Cordial and sympathetic），直爽與誠實（Frank and honest）。（註八）以上所述，為一個理想行政家應有的條件，普通一般從事社會事業者，未必都應或都能具備。社會事業的範圍頗廣，社會事業人員實際所應具備之普通資格，當亦因事業的種類而異。據亞得利（Atlee. C. R.）的意思，同情，和悅，熱心及忍耐，為一般從事社會事業者，不可缺少的美德。（註九）吾人則認為社會事業人員，無論從事何種工作，下列幾種修養要素，在訓練期間，皆須加意培養。

註八 Street, Ellwood, *Social Work Administration*, pp. 103.

註九 Atlee. C. R. *The Social Worker*, Chapt V. *The Qualification & Training of the Social Workers* pp. 126—256.

一 同情 同情爲社會事業人員應具的一種重要條件。普通從事社會事業者，多爲智識分子或優異階級，與一般受救濟者的環境，及機會大有不同。社會事業人員，全在能否設身處地，體會被救濟者的心理反應，及各種生活狀態。同情的了解與誠懇和藹的態度，是獲得人們同情不可缺少的條件。對於貧苦及其他種問題之人民，常能表露一種同情心或溫和態度，在談話時，顯示一種親切的語調，就是不實際的給以幫助，亦可予他們以不少精神上的安慰。同情對於社會事業人員工作的進行關係頗大，應該時加培養與發展。

二 熱心 熱心就是興趣濃厚的表現。社會事業人員對於所經辦之事業，興趣要特別濃厚，方能始終如一。服務與犧牲的精神，多賴此熱心爲之驅使。惟有具有熱忱的領袖，才能不顧待遇的厚薄，辦事的困難。他們惟有一意向前，拯救人民於水深火熱之中，勇氣上騰，不可遏止。這類熱心的人，非對於一種事業有堅強的信仰，是難於持久的。所以個人的社會哲學，與熱心的美德，也很有關係。

三 忍耐 社會事業的興辦，就即在歐美各國，亦非易事，何況我國，經濟教育等條件遠不如人，社會事業的舉辦，當然更有不少的困難，有時事業的推進，非常的遲緩，多年努力的結果，也許看不出甚麼成績。沒有受過這類訓練的人，他們的觀念與心理，不能與我們一致。還有許多事情，我們覺得甚爲簡單，而要向他們解釋明白，極爲困難。沒有經驗的青年，作事每每過於性急，年事過長的人，思想或嫌陳舊，能力或感不足。因之許多的人事問題，紛至沓來。主持或從事社會事業的人員，若是遇到這種環境，這種時候，最需要的，就是忍耐。

四 廉潔 廉潔不僅關係一人的名譽與信用，且可影響整個事業的前途。從事社會事業者，有一分廉潔，人民就可多得一分實惠。掌理社會事業者，如欠廉潔，不獨與一人之名譽有關，對於社會事業前途的發展，亦可發生不少的阻礙。因爲社會事業人員，若不廉潔，日後社會的贊助，將更不易於獲得，人民對於社會事業本身的信仰，也要因而減少。所以今後社會事業人員的訓練，宜多致力於廉潔的培養。

五 勤勉 勤勉對於任何職業的成功，皆甚重要，社會事業，當亦不能例外。社會事業人員，職務紛

繁，百計重六：處理各項業務，應勤勉從事，按步就班，有條不紊，敏捷正確，皆甚重要，凡此諸端，皆須勤勉從事，方能辦到。能勤勉而後可以言效率，能勤勉而後可言負責任，是以勤勉亦為社會事業人員應具的修養要素之一。

六 創新 現代社會事業，不僅在我國是一種新興的工作，就在歐美，也是比較的時髦。方法或技術，研究與實驗，有如一座荒山，亟待開發。因為新的事業，需要新的人才，新的機關，新的研究，新的實驗，新的技術，這些都要靠從事社會事業的人，能推陳出新，發明新的方法。我國舊有方法，對於犯人、貧民、婦女、兒童的處理，實太陳腐，在在須開闢新的路線，以補救以往的缺點。這種創新的能力或精神，要予社會事業人員，以適當的培養。

人格的培養而外，身體的鍛鍊，當亦甚重要，所謂「健全的學問，必須寓於健全之身體」是也。社會事業人員，要能吃苦耐勞，勇於負責，而此非有強健身體，不易做到。是以社會事業人才訓練，對於體格的鍛鍊，亦不可不加以注意。

## 第六章 結論

綜上所述，我們已經知道，人才訓練對於我國社會事業的發展，非常重要。所謂「得人者昌，失人者亡」，「爲政在人」，「人存政舉」，「人亡政息」，「徒法不能以自行」，都是說明人才決定一切。訓練是健全人才，培植人才最有效的方法。一塊粗鐵經過一番鍛鍊，可以使之成鋼，一個青年，經過一番訓練，可以使之成材，這也就是教育家應有的一種信念。但訓練一事，不是「無的放矢」可以奏效，必先確定目標，認清對象。社會事業人才的訓練，要有一定的宗旨，宗旨決定以後，才能談到訓練的內容。訓練內容的要點，不外乎課程的開設，實習與課程連成一氣，研究工作的推進，與夫人格的薰陶，及身體的鍛鍊，都是訓練期間所應重視的。上面對於歐美各國，尤其是美國，社會事業人才訓練的歷史，有較詳的敘述，從此可知歐美各國社會事業之所以能有今日的成绩，決不是偶然的。他們對於人才訓練，努力的種種經過，雖說我國的國情不同，但有許多的地方，可供作我們的參考。歐美各國對於社會事業人才的訓練，雖已久著成效，而仍不斷的謀求改進，現今之各種社會事業學校，與大學的聯繫，似乎比前更加密切，因爲，惟有如此，方能收美滿的效果。歐美各國社會事業教育的發達，可以從受訓練的學生及社會事業人員的數量上，得知其梗概。此類事業的發展，方興未艾，人才的需要，亦正與日俱增。由於時代的演進，現代社會事業，無疑的已成爲我國抗戰建國中一種重要事業了。現代社會事業的舉辦，對於我國抗戰建國的可能貢獻，茲就管見所及，計有：

第一、現代社會事業的舉辦，是利用較新的科學知識與方法，來補救各種社會病態，且對於各種社會病態的發生，莫不窮本溯源，細察因果，所以對於貧窮、勞工、犯罪及疾病等，有較深切的認識，可作解決各種社會問題的依據。

第二、現代社會事業的舉辦，可以提高人民生活程度。我國一般人民的生活程度，向來就很低，目前物價

高漲，民不聊生，生活程度，就一天一天的顯得更低了。此種如能舉辦各項社會救濟及福利事業，而應，大衆的生活程度，便可以平均的提高。

第三、社會事業的舉辦，可以促進社會公道。在現行社會制度之下，易使富者愈富，貧者愈貧，貧富日益懸殊。殊此種現象之產生，多由於社會缺乏公道，機會不均之所致。社會公道爲社會革命最終的目的。社會事業係用和緩的方法，來謀社會公道的申張。

第四、社會事業的舉辦，可以消弭社會亂源。貧民之所以需要救濟，乃因貧困的結果，必致擾亂秩序，妨害國家治安。貧民衆多，可爲大亂之源，涓涓不塞，將成江河。許多社會病態，甚至歷史上有名的變亂，常因貧民衆多而產生。若是舉辦各項社會事業，不僅一般人民的生活程度可以提高，就是變亂的暗潮，亦可消弭於無形。

第五、社會事業的舉辦，可以協助社會立法。現代先進國家，對於社會弱者的保護，莫不定有種種法律，以期社會正義或公道的實現。社會立法是用法律的量來解決社會問題的。社會事業與社會立法，互相爲用，不可分離。

第六、社會事業的舉辦，可以解除個人的痛苦。救個人即所以救社會，救社會即所以救國家。蓋社會係一有機體之組織，社會機構，脈絡相通，人與人間的相互關係，極爲密切。社會一部分的結構，如有缺陷，其他部份的功用，必將因之動搖，所以救助個人，即所以救助社會。

依上所述，可知社會事業的舉辦，對於我國抗戰建國的貢獻，是何等重大，但如何能使上述各點，可以實現，我們的回答是必須先注意人才的訓練。本來任何事業的推動，人才、經費、組織、與方法，四者均爲不可缺少的條件，爲什麼我們把人才的訓練，視爲舉辦社會事業的首要工作？理由就是，經費是由於人籌措得來的，組織是由於人組成的，方法也是由於人想出來的。

就過去的事實言來，我國之高等教育，對於社會事業人才的培養，未嘗注意，現在則有漸加注意之趨勢。

猶憶民國二十八年臨時全國代表大會通過之中國國民黨抗戰建國綱領，關於教育方面，計分四點：（一）改訂教育制度及教材，注重於國民道德之修養，提高科學的研究與擴充其設備，訓練各種專門技術人員，予以適當之分配，以應抗戰之需要；（二）訓練青年，俾能服務於戰區及農村；（三）訓練婦女，俾能服務於社會事業，以增加抗戰力量。上述之教育政策，莫不與社會事業有關。社會事業教育既被認為是一種專門教育，則其制度與教材自應隨時代而改進。提高社會事業的研究與擴充其設備，與社會事業教育的發展，至有關係，亦當兼籌並顧。社會事業是一種專門技術，從事社會事業者，是一種專門技術人員，此種專門技術人員，在平時固應加以利用，而在戰時，尤當予以適當之分配，以應抗戰建國之需要。農村服務及鄉村建設事業，為多年來許多社會學者，及社會事業家努力的主要工作。至於訓練婦女，俾能服務於社會事業，無論在戰時及平時，均極重要。美國之從事於社會事業者，四人中有女子三人，德國之從事於社會事業者，亦多為女子，此或亦我國今後女子教育應努力的一種動向也。

總之：我們今後要使社會事業在我國能發生宏大的效果，達到上述各種任務，首先必得注意於人才的訓練。但社會事業人才的訓練，也不是一件簡單的事情。因為社會事業是一種艱鉅而繁重的工作，它對於每一工作人員的要求，也就比較的苛刻、慎重。擔任此種艱鉅而繁重工作的人，不僅要有服務的技能，尤其要有服務的精神。不僅要有理論的基礎，尤其要有實地工作的經驗。不僅要注意身體的鍛鍊，尤其要重視人格的薰陶。這樣的訓練，才算成功；這樣的訓練，才會產生最大的效果。

## 溫習問題

一、試述社會事業人才訓練，對於舉辦社會事業的重要。

二、歐美各國社會事業人才的訓練，曾經過那幾個不同的階段。

- 三、試述美國社會事業人才訓練的經過及其現狀。
- 四、何以社會事業學校有與大學社會學系合併辦理的必要？
- 五、略述歐洲各國社會事業人才訓練的經過及其現況。
- 六、略述日本社會事業人才訓練的經過及其現況。
- 七、略述我國社會事業人才訓練的經過及其趨勢。
- 八、何以訓練社會事業人才，要有一定的目標？
- 九、我國當前社會事業人才的訓練，應注意那幾個目標？
- 十、依據狄萬，阿爾登，西米的意見，社會人才訓練，可分那幾個部門？
- 十一、鮑格度將社會事業領袖人才分爲那幾種，並述其每種領袖的性質。
- 十二、據鮑格度之意，所有社會事業領袖所應同具的資格或條件，有那幾種？
- 十三、就我國目前社會事業人才之需要而言，社會事業人才可分爲那幾種？
- 十四、社會事業人才訓練的方法有那種途徑？
- 十五、社會事業人員應修習一些什麼普通基本課程？
- 十六、以社會事業爲主系之學生，除普通基本課程外，須修習一些什麼課程？
- 十七、試述美國社會事業教育的新趨勢。
- 十八、社會事業研究院，通常設有何種課程？
- 十九、我國社會事業人才訓練課程的商榷。
- 二十、論實習對於社會事業人才訓練的重要。
- 二十一、試述美國社會事業學校學生的實習情形。
- 二十二、略述我國社會事業學校學生實習的困難及其補救的辦法。

- 二十三、試述社會事業研究工作的推進與社會事業人才訓練的重要。
- 二十四、試述美國社會事業學校及其他機關的研究工作情形。
- 二十五、試述社會事業人員修養的重要，及其應具備之修養要素。

### 討論題目

- 一、社會事業人才的出路問題。
- 二、社會事業領袖對於青年社會事業人員應有的義務。
- 三、青年社會事業人員對於社會事業領袖應有的義務。
- 四、除本章所述社會事業人員對於應具備的修養要素外，尚有其他應具備的修養要素否？
- 五、何以「中國社會」是一個遲延領袖的一個社會？

### 附本編參考書目

Artley, C. R.: *The Social Worker*.

Chap. V, *The Qualification and Training of the Social Workers* pp. 126--156.

Arvarez, P. *Problems of Administration in Social Work*

Storer, H. H. *The Professional Boycott*

*and other studies in Social Work as a Profession*



- Bosch, Henry M. *Leadership in Group Work.*  
 Cullor, Richman. *Social Service and the Art of Healing*  
 Conyngton: Mary. *How to Help.*  
 Chap. IV. *Social Workers. Requirements and Qualification:* pp. 22—28.  
 Devine, E. T. *Social Work.*  
 Chap. XVIII *Preparation for Social Work,* pp. 298—314.  
 Elliott, Lula Jean. *Social Work Ethics,*  
*Family Welfare Association of American:*  
*Personnel Philosophy and Practice in Family Case Work.*  
 Hagerty, T. E. *The Training of Social Workers.*  
 Chap. IV *History of Training in Social Work,* pp. 39—60.  
 Chap. VII *Graduate or Under Graduate School of Social Work,* pp. 70—93.  
 Chap. VIII *Training of Social Executives.* pp. 99—116.  
 Kurtz, Russell H. (Editor) *Social Work Year Book of 1937. 1939. 1941.*  
 Macadam, Elizabeth. *The Equipment of the Social Work.*  
 Chap. III *Social Training up to the Present time.* 1308. 1925. pp. 33—49.  
 Chap. IV *The Case for the University as the Center of Social Study,* pp. 50—77.  
 Chap. VI *Practical Work.* p.p. 78—111  
 Chap. VII *Training for Special Branches of Social Work.* p.p. 112—150.  
 Chap. VIII *Extension Facilities of Schools of Social Study.* p.p. 151—172.

- Chap. IX Education and Training for Social Work in America & other Countries p.p: 173--198.
- Maciver. R. M: The Contribution of Sociology to Social Work.
- National Conference of Social Work, 1938, 1939.
- Narvon: W. J. The Co-operation Movement in Social Work. Chap. XIV Improving Standards in Social Work: p.p. 243—255.
- Odencrantz, Louise C. The Social Worker.
- Chap. IV Visitor Requirements & Qualification 49—59.
- Chap. XII Medical Social Worker. Requirement & Qualifications p.p. 211--219.
- Chap. XIX Requirement of Qualification p.p. 334.344.
- Odum. Harvard W. Public Welfare & Social Work.
- Chap. II: The Equipment of Social Workers p.p. 38—49.
- Queen. S. A. Social Work in the Light of History:
- Chap. I Professionalizing Social Work. p.p. 15.30.
- Shift: S. H. Training in Psychiatric Social Work.
- (The Editor) The Encyclopaedia of the Social Science Vol. 14. see Social Work.
- Simsey T. S. Principles of Social Administration.
- Seines. J. F. Education for Social Work.
- Stevenson. M. Public Welfare Administration.
- Street. Filwood: Social Work Administration.
- Chap. VIII. The Qualifications of an Executive p.p. 101. 111.

Street. Ellwood. The Public Welfare Administration.

Tufes. James H. Education and Training for Social Work.

Part II Problems of Education & Training p.p. 89—212.

Walker. S. H. Social Work and the Training of Social Workers.

White. L. D. Introduction to the Study of Public Administration.

White R. C. Administration of Public Welfare.

Williamson. M. The Social Workers in Group Work

李劍華 社會事業 第六章（世界）

陳凌雲 現代各國社會救濟（商務）



## 第四編 社會個案工作

### 第一章 社會個案工作的意義及其特質

社會個案工作 (Social Case Work) 爲現代社會事業 (Social Work) 中的一種專門工作或方法，其主要目的在對個人或家庭的失調，加以詳細的診斷及適當的處理，以發展個人的人格，使之重新適應於社會關係。就一般的情形說來，人類的基本慾望，物質生活及社會生活各方面的需要，大體相同，但是，我們若細加考察，個人與個人間的內心與外界的需要，亦復各有差異。當個人的內心與外界發生衝突時，有的能適應環境，以滿足其需要而不致有問題發生，但有的就不能適應環境以滿足其需要，社會失調 (Social maladjustment) 現象，就因此而產生。

普通所謂「窮人」或「依賴者」大都係指一個人在經濟不能維持他自己的生活的時候，這種在經濟上不能維持他自己生活的個人，在表面上看來，純係一個經濟問題，對於這類人若能予以經濟的援助，好像就沒有問題了。但細加分析，問題決不是這樣簡單。依賴者的經濟困難，僅是他失調的可能象徵的一種，而個人的困難所在，雖然經濟因素也許是其中重要之一種，但決不僅限於經濟的因素而已。在社會個案工作未發展以前，有些社會救濟機關，視經濟因素爲個人失調唯一的徵象，有時且誤認爲整個癥結之所在，乃以經濟援助爲唯一的補救方法。而不知經濟因素以外，個人的資質，環境，教育，職業，心理，生理等，有時還更重要。社會個案工作就是要對個人作一個詳盡的社會診斷，失調的原因及個人的需要明瞭以後，然後對症下藥，病根自然容易剷除了。由於上述原因，社會個案工作家，每以醫療事業相比擬，社會個案工作中的社會診斷學，在性質上和重要上與醫生工作中的醫療診斷學可以相提並論。診斷二字，顯然是從醫學假借而來的。由於這種比喻，兩者的類

似，供給社會個案工作者和所有社會事業家對於社會科學整個領域的關係上一種很重要的指示。

社會個案工作與心理的分析（*Psycho-analysis*）不同，雖然個案工作有時也要注意心理方面的研究，因為牠的集中注意點，不僅是在孤立的個人，但也不是僅僅注意於社會環境的分析，牠是從多方面來了解一個人失調的原因，無論是社會的，經濟的，心理的或生理的等等，都要儘量的加以探究，就社會關係複雜的個人，個別的加以診斷與處理。當某種需要缺乏時，則設法滿足其需要，信心不足時則設法鼓勵其勇氣，各種機會缺少時，則設法予以相當機會。

社會適應原為人生一種繼續不斷的社會歷程。我們知道，社會一有變遷，必有許多人不能適應複雜的社會情形而致失調，此實因人的環境各異，資質不一，而機會又各有不同，一遇社會變遷劇烈時，有的幸而成功，前進，有的不幸而失敗，落伍，此乃一種自然的結果。社會個案工作就是要在這種社會歷程中予這些不幸分子以不斷的考察，診斷，分析，並找出補救的方法，雖然這些方法不一定就能代為解決他一切的問題，而對於一人或一家的各方面，總可獲得一些較多的了解與改善的途徑。按照浩伯（*Hollingshead*）的看法，如果社會個案工作是以發展個人的人格，使之重新適應於社會關係為其目的，則必須借重於個人對於社會控制的反應以及不能適應的程度來分析牠的問題。基於上述的觀點，浩伯曾建議下列的分類。（註一）即（一）先期適應（*Pre-Adjustment*）即兒童對於社會團體，還沒有養成一種習慣的社會情況。（二）適應（*Adjustment*）即在團體控制和環境的適應裏，個人要求社會贊許的願望甚高，而且他的適應能與社會一般評價的標準相符合。（三）不能適應（*Disadjustability*）即個人因心理或生理等缺陷，不能適應於社會標準或團體要求；（四）不適應（*Defective Adjustment*）即個人欲求其願望或衝動在單方面得到滿足，而與社會控制在外表上相衝突時，即發生此類「不適應」之現象；（五）失調（*Maladjustment*）即個人忠心於兩個評價標準互相矛盾的團體時，為避免心理上之衝突起見，往往強作各種適應，結果，每產生許多「失調」的病象如說謊，掩飾，幻想，犯罪，及過分的捕偵行

爲：（六）重新適應（Re-adjustment）個人的人格與態度之改善及團體評價標準之變遷，施行社會個案工作的結果，常可使個人重新適應於其所處的社會環境。所以，我們可以說，社會個案工作的主旨在對於上述之「不能適應」或「不適應」之個人及家庭的「失調」方面加以仔細診斷及適當的處理，其主要目的，在發展個人人格，使之「重新適應」於社會關係。社會個案工作的意義在此，社會個案工作的特質亦在此。（註二）

註二 萊因 Day, Florence R., "Social Case Work," Social Work Year Book of 1941, pp. 517--518.

## 第二章 社會個案工作的起源及其發展

社會個案工作的創建者爲英人賈爾梅 (Thomas Charlmers. 1780—1847)。賈氏爲一教士，對於神學及經濟方面，亦常發表其論著，他目擊當時英國的救貧法及慈善行政之不當，乃於一八二二年在其所管轄之格勒思柯 (Claseou) 教區，嚴密的考察該區之救貧制度後，曾得下列之結論：(一) 救貧法之實施對於真正需要救濟之貧民及無需救濟之人民，未有甄別，於是一班無需救濟之人民亦利用時機，請求公家救濟；(二) 自救貧法施行以後，貧窮人數不僅沒有減少，反而增加；(三) 執行救濟之人員，對於他們自己的親友鄰里，不免有濫施或浪費之弊；而此種大宗公款之浪費，在許多情形之下，皆非真正需要；(四) 許多赤貧之形成，不盡由外界的原因，而由於浪費習慣，缺乏知識及其他類似的因素居多。他根據上述各種經驗對於救貧制度曾建議若干改善之處。第一；必須多多應用科學方法考察貧民的實際需要，凡無需救濟之貧民來請求救濟者，應予以有效的制止。第二；停止公家救濟經費，以避免濫施，而代以非由政府舉辦之機關，如賈氏所舉辦之教區救濟制度。第三；對於貧民多多提倡教育，鼓勵節約，及其他生活方面的改善。此種見解自賈爾梅啓發以來，隨後有許多如霍利生 (Edward Denison) 及喜爾 (Octavia Hill) 等繼承其運動。喜爾爲社會改良區 (Social Settlement) 及房屋改善運動的先進，後來又有羅氏 (Charles S. Loun) 繼承其後。他們對於一八六九年成立的倫敦慈善協會 (Charity Organisation Society) 的組織均極努力。該協會之主持者喜爾及羅氏等成爲倡導社會個案工作之中心人物，從此實地考察便被視爲服務個人的首要工作，他們認爲一個人的貧窮及痛苦的原因頗爲複雜，僅以金錢協助個人是無濟於事的。從社會及心理等方面來研究被救濟者的個人生活，實有其必要。此外凡一地方的公私機關於個人方面的事實或消息，也要加以充分的利用。

自一八六九年慈善協會運動發展以來，英國的社會事業始踏入一新的階段，即所謂現代社會事業是也。現



代社會事業的主要特點，即在不斷的對社會個案工作加以運用。社會個案工作的起源雖在英國，但後來反不若美國之發展，十九世紀末葉以來，美國的社會經濟狀況，較之英國及歐洲各國為發達。美國的兒童法庭，衛生機關，精神病院等對於社會個案工作的貢獻，已在廿世紀裏開了一個新紀元，就中有一最有權威的作者產生，即呂治孟女士（Mary Richmond）是也。（註一）

呂治孟女士於一九一七年著有社會診斷（Social Diagnosis）一書，對於個案工作的內容及方法，曾有較明確的規定與詳盡的指示，這是社會個案工作的社會診斷方面一部初次卓越的貢獻，無論是學習或教授社會個案工作的人，莫不奉此書為藍本。（註二）這書所討論的範圍着重社會證據及社會診斷歷程的分析，並未注意於社會事業（Social Work）的整個領域。此書尤其是只限於社會個案工作中之社會診斷一部份，雖然有時在安排上的需要也論及社會處理，科學紀錄與管理技術等。

總之，自慈善協會成立以來，社會診斷一書問世以後，社會個案工作，隨着自然科學與社會科學的進步而日見發展，社會個案工作的處理亦必須根據生物學，心理學，教育學，醫學，社會學，社會心理學，精神病學等的知識，而惟有如此，社會個案工作的原理與方法，方能日臻完備。對於個人人格方面的了解，心理衛生一科的知識，尤為重要。從研究技術的發展而言，大約在一九二〇年時，社會個案工作又進入一個新的時期，是年呂治孟女士復著有何謂社會個案工作（What is Social Case Work）一書（註三）偏重心理方面的分析，以發展人格為其最終目的，後來復趨重於精神病學的研究，即以精神病學上的原理來解釋個人人格發展的歷程，近來則不僅在治療上根據精神病學上的原理而在研究方面亦重視社會及心理因素的趨向，這點魯濱生（Virginia Robinson）在其所著社會個案工作中的變遷心理（A Changing Psychology in Social Case Work）一文中，陳述頗為詳盡

註一 Klein, Pheip, Social Case Work. From the "Encyclopaedia of the Social Sciences" Vol. 14, pp. 173-175

註二 Richmond, Mary. Social Diagnosis, Russell Sage Foundation, 1917.

註三 Richmond Mary, What is Social Case Work, Russell Sage Foundation 1922.

(註四)就現時各地個案工作的技術及文獻而言，大體對於心理與精神病的分析，仍是雙方並顧的，浩伯(Per. H. B.)在其所著之個案工作中作之新着點一文中，對於社會個案工作過去發展的情形以及近來的趨勢，均有簡明扼要的敘述。浩伯謂：當一八九〇年時，社會事業是屬於經濟學範圍以內的。到二十世紀初葉，一般人又以爲生理方面或體質方面是發生一切困難的主要因子，於是社會事業的注意點便轉移到醫學，生物學和優生學了，同時所謂心理測驗，亦應運而生，社會事業家乃進而注意心理缺陷的重要，並提倡應用精神測量方法。精神治療的社會工作開始於一九一五年至一九一六年之間，迄後範圍漸加擴大，由醫院中之精神病人的研究，進而擴大至於兒童及家庭福利工作。後來精神病學專家即漸漸認識所謂個人的「人格」(Personality)實與整個的社會情況有不可分離的關係，因此，也就漸次注意到社會的因素了。社會學研究在各種不同的文化背景和團體的情況之下，人格的養成，受社會的影響有多少，態度的形成，受社會的影響又有多少，以及個人對社會控制怎樣反應，諸如此類的問題，在社會個案工作方面，都有很重大的意義。這是因爲個案工作的主要目標，在使個人能重新適應於新的社會環境，所以必須有分析文化模式與團體關係的社會學來幫助。已往的社會事業家，頗懷疑於社會學能給他們多少幫助，因爲社會學的歷史較短，發展較遲，在過去，實際上不曾有太大的貢獻，但是近年來，社會學已逐漸走上科學的途徑，種種新的進展，已使社會事業家的原有觀念與態度，完全改變。尤其是在社會團體工作方面，得力於社會學上的研究，更屬彰明顯著。例如湯麥史所著的不適應的女子(Thomas: The Unadjust Girl)，莫爾所著之家庭解組(Mower: Family Disorganization)，高萬所著的自殺論(Cavan: Suicide)，克利福等所著之犯罪區域(Clifford, Shaw and others: Delinquency Area)，湯麥史及齊南尼基所著之歐美的波蘭農民(Thomas and Znaniecki: The Polish Peasant in Europe and America)以及林德所著之中鎮(Lynd, Middle Town)對於社會個案工作，皆有很大的貢獻(註五)

註四 Robinson, Virginia. *A Changing Psychology in Social Case Work*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1934.

註五 M. P. Day, Florence F. "Social Case Work" *Social Work Year Book of 1941*, P. P. 518—520.

### 第三章 社會個案工作的範圍及其種類

社會個案工作的範圍頗難確定，因為在理論上，社會個案工作所用的方法，凡與個人有關之社會行為及社會適應的各種活動都能加以運用。諸如醫療及護病工作，學校教育工作，監獄及感化工作，法庭工作，社會個案工作方法，莫不各有其用途，因其用途廣大，近世紀以來的社會個案工作的實施與方法不僅日益普遍與進步，而且各種特殊社會個案工作亦日益專門化。在方法上各種社會個案工作，雖有許多共同的基本原則與方法，而因各種特殊情形及機關的性質的不同。社會個案工作的部門，於是又有若干不同的種類了。

就方法或技術上言，社會個案工作得分為普通的社會個案工作及特殊的社會個案工作（*Generalized Social Case Work*）兩種，前者所包含的意思是，社會個案工作的概念及技術，可以廣泛的應用，後者所指的是，社會個案工作，在各種特殊機關如醫院，法庭，感化院或學校等機關的應用，普通的社會個案方法雖亦需要，但其用途是有限度的，各種特殊知識（如醫學知識對於從事醫院的社會個案工作之需要，法律知識對於從事法庭的個案工作之需要，教育知識對於從事學校的社會個案工作之需要等等）必須各隨其社會個案工作方法，發現其特殊技術。

就社會事業的性質而論，美國社會個案工作的部門，得分為下列數種：（註一）

（一）家庭個案工作（*Family Case Work*），家庭個案工作是在所有社會個案工作中發展最早而最基本的，他種個案工作大都從家庭個案工作胚胎而來。家庭個案工作的功用不僅在救助個人的貧乏，而其主要目標在使其能自力更生，以教育的功效，改善其家庭生活，因此從前稱為慈善或賑濟機關的，今則多改稱為家庭福利協會（*Family Welfare Association*），推行家庭個案工作或福利的機關有各種公私立的家庭福利團體，如市縣設

註一 Klein, Philip. *Social Case Work. The Encyclopedia of the Social Sciences* Vol. 14 pp. 173—175.

立之救濟科，州郡設立之母親年金制，教會，旅客服務社及紅十字會所舉辦之各種救濟工作：

(二) 兒童福利工作 (Child Welfare Work)。兒童福利工作，一直到十九世紀末葉，才被認為是一種專門的個案工作，這或者是因為在沒有個案工作以前，原來就早有好的兒童保育機關的存在，特別是孤兒院一類的組織，在歐美各國早已樹有優良的基礎。一八九〇年白笛爲 (Charles W. Birtwell) 在波士頓開始應用個案原理於兒童工作方面，後來一八九九年在芝加哥的兒童法庭以及被忽視的依賴者及犯罪兒童方面，亦均漸漸的加以利用。總之，兒童個案工作與其他個案工作，尤其是家庭個案工作方面，頗多重複之處，因為研究或推動家庭福利工作，當然要連帶的涉及兒童方面。研究或推動兒童福利，當亦不能完全將家庭方面之各種因素置之不顧。所以兒童個案工作與其他個案工作的劃分是不大容易，而且常易引起爭論的。

(三) 醫藥社會工作 (Medical Social Work)。醫藥社會工作，有時稱爲醫院社會工作 (Hospital Social Work)。這類工作的推動，必須與醫院，診療所及療養院取得聯繫，方能收分工合作之效。醫藥社會工作於一九〇五年發源於美國波士頓麻省總醫院 (Massachusetts General Hospital)，迄後發達極爲迅速，在一九二五年的時候，其數約有五百，至一九三二年其數又增加一倍之多，現時當已超過一千之數矣。

(四) 精神治療的社會工作 (Psychiatric Social Work)。精神治療社會工作原爲醫藥社會工作之一部，但自心理衛生 (Mental Hygiene) 發達以後，即漸成爲一種專門工作。此類社會工作的推行，初時只限於瘋人院等機關，但不久即擴展至兒童導指診療所，精神病人診療所，法院，懲戒機關，心理衛生所，及學校之兒童問題等，其他關於個人人格的研究及家庭福利團體等，精神治療社會工作亦常被採用。

(五) 犯人試釋及假釋 (Probation and Parole) 社會工作。此類工作已被視爲一特殊個案工作領域，因爲執行此類工作之人，必須具有相當之法律及刑法知識。在美國犯人試釋工作雖已發源於一八六九年，假釋工作雖已發源於一八七〇年，但實際的進展乃在最近二三十年間。在有兒童法庭的國家，試釋工作均已執行，而於成人方面，則運用不多。美國對於兒童及婦女的假釋工作多與懲戒機關常相聯絡。試釋與假釋工作似有分途發

展趨勢，以後在社會個案工作中或可成爲一獨立部門。根據此種趨勢，在這一方面，領袖正努力於此類專門人才的培養，以期與他種社會個案工作，並駕齊驅。

(六) 農村社會個案工作 (Rural Social Case Work)。農村社會個案工作比較起來，可算是一種新的個案工作。美國的社會個案工作大部在都市方面舉行，這是因爲美國的財富，一向集中在都市，都市的經濟情形遠勝於農村。迨至上次歐戰結束，因紅十字會工作，移重於農村方面，農村社會個案工作，始漸引起人們的注意，但其經費來源，仍多由都市供給。從技術方面看來，農村個案工作，似須注重農村心理 (Rural Psychology) 的研究，但此類研究至今仍無多大進展之可言。實際言之，農村社會個案工作所牽涉之範圍頗廣，從事農村個案工作者對於各種個案工作的原理與方法，均應加以研習才行。

## 第四章 社會個案工作的目的及其方法

(一) 社會個案工作的目的 社會個案工作的通常目的，在增進個人福利，改善社會秩序。社會中有許多的個人，因為缺乏良好的指導，以致在生活上沒有滿意的成就，社會個案工作的目標即係集中於此類之個人。從事個案工作者，常常覺得此類缺乏援助，且感受種種痛苦之個人，予以物質上或精神上的援助。按理，在吾人所處之社會，每人當按其能力，興趣以求滿足個人的需要及適應社會的關係，但處此日趨複雜的現代社會，倘使個人全無一些他人的援助，就難以達到我們的或他本人的期望。個人的成就與失敗的原因是多方面的，牠不僅與個人的心理等因素有關，與家庭的生活，社會的環境與社會關係，亦常有相互的影響。

社會個案工作的目的，就許多專家的文獻中的說明，為協助個人發展其能力與機會，使個人的生活，有所滿足，並使個人的生活發生社會效用。(註一)其工作的重心，在對於個人的人格方面作深切的考察，使人類生活上的複雜需要，得以滿足。

社會個案工作的知識與技術，在最近六十餘年來，隨着心理學醫學等科的發達而日益進步。據麗枝女士的意見，社會個案工作的主要目的，大致不外：(註二)

- 一、從心理及生理方面，以了解個人，找出個人內部及外界的需要。
- 二、發展個人能力，使其能適應社會。
- 三、度量個人的能力，使其所擔負的責任與其能力相當。
- 四、協助個人利用教育，醫藥，宗教等機會，以發展其身心。

註一 Day, Florence R., *Social Case Work, Social Work Year Book of 1941*, p. 517.

註二 Rich, M., *Social Case Work, Social Work Year-Book, 1937*, p. 454 Russell Sage Foundation.

五、使個人在各種社會關係上能互相融洽，而不致發生衝突。

上述各種目的的達到與完成並非完全可以分開，而是一種有連鎖有相互關係的歷程。

社會個案工作的實質，在目的上，方法上雖亦因人因時因地而各有不同，但在主要的處理形式上大約可分為下列三類（註三）。

一、直接的有關於個人的環境改善，幫助他如何充分的利用環境或改換環境，例如幫助其家人覓得工作，獲得醫藥救護，協助兒童入學之類。

二、改善個人的態度與關係，這一類的處理，社會個案工作者對於個人的環境因素方面亦不能忽視，因為環境因素的改變大有影響於個人的態度與關係的。例如一個青年女子獲得獎學津貼，其自立自重的精神與態度固可增長，而由外界環境的改變，其內部的煩惱，亦可因之而減少或消除。

三、關於當事人的情緒及感覺的了解。這一類處理工作的關鍵，多在工作人員與當事人的感覺及反應的相互了解，其主要方式則為訪問或談話。

上述三種之處理形式有時亦互相重複，不能全然劃分。診斷的技術即在如何應用適當的方法，以適合個人的需要。總之，社會個案工作的重要目的在儘量的應用各種科學知識與方法，研究並處理個人或家庭失調方面的各項問題。

（二）社會個案工作的方法及步驟 社會個案工作方法中主要的步驟為：（註四）

一、個案的社會研究（Social Study）

二、個案的社會生活史的編製（Preparation of the Social History）

三、診斷（Diagnosis）

註三 Rich, M., "Social Case Work" Social Work Year Book 1937. pp. 455—456.

註四 Klein, Philip. Social Case Work. The Encyclopedia of the Social Sciences. V.1. 14. pp. 175—178.

- 四、設計 (Planning)
- 五、處理 (Treatment)
- 六、記錄 (Recording)

個案的社會研究在調查個案的內容，爲所有個案工作中最初而最基本的工作。社會研究在已往稱爲「考察」或「調查」(Investigation)，賈爾梅氏對於英國當時教區貧民之視察即用此類字樣，至今還有許多人保持同樣的見解，但是最近則多以「社會研究」一名詞代替「考察」，因其含義較爲適合與切實也。社會研究的開始工作爲收集當事人的資料，發現他的困難及補救方法的線索。

當事人的社會生活史的編製，也像考察或社會研究一樣，通常在工作開始時即着手進行，而在處理期間，且須繼續不斷的加以編入，適當社會生活史包含的最簡內容，由於社會學及心理學領域的廣泛，社會個案工作專家以爲應按個人處理的實際目標而互異。其中大概應包括生活史中的重要部份，現時的個人及環境資料，以及家世的，醫藥的，心理的，經濟的，社會的各種資料。下面所列的社會生活史大綱，是由許多社會個案工作專家共同擬定的。(註五)

#### (一) 歷史

- 一、家庭以內每人的生死及婚嫁的日期地點和死亡的原因。
- 二、進入本國的日期(如係自外移來)從前和現在的住所，公民權利和法律上的地位。
- 三、教育：所在學校的年級，專門的訓練。
- 四、社會服務的資料，其他機關的記錄。
- 五、法庭上的記錄。

#111 Social Case Work: Generic and Specific: An Outline. The Report of the Millard Conference Vol. II of

Social Work Studies in the Practice of Social Work. (American Association of Social Workers N. Y. 1929.)



六、健康的記錄，醫生與學生所習知關於家中各個人的健康情形或精神病者的陳述。

七、家中各個人的發展史，出牙的年紀等。

八、背景

1. 家庭的
  2. 種族的（民族的）
  3. 文化的
  4. 教育的——過去的現在的學校記錄
  5. 宗教的或教會的關係
  6. 職業的——過去的和現在的工作記錄
  7. 娛樂和特別興趣
  8. 社會困難的分析
  9. 曾有救濟的計劃
  - 10 對於救濟活動的反應
- （二）現在的個人資料

- 一、結婚的現狀
- 二、社會的地位
- 三、收入來源
- 四、預算
- 五、債務
- 六、資本

七、平常的職業和每星期的工資

八、關係

1. 在家庭團體內的——丈夫和妻子，父母和子女的相互關係
2. 親戚的關係
3. 僱主和同事的關係
4. 朋友和鄰里的關係
5. 教師和學生的關係

九、對於環境反應的根本變更

十、人格的資料

個人日常起居飲食之習慣及其他

- (1) 衛生
- (2) 工作
- (3) 遊戲
- (4) 教育
- (5) 性
- (6) 宗教的信仰
- (7) 個人的態度
- (8) 社會責任心缺乏的證據
- (9) 個人責任心缺乏的證據
- (10) 志向

(11) 擇友

(12) 儀表

(13) 興趣

(14) 才能，弱點

(15) 嗜好，憎惡

(三) 現在的環境資料

一、住宅，房間的數目，房租的價值，房屋的情形，睡眠的狀況，空氣，光線，清潔狀況等。鄰居的情形。

二、社會的設備或設備不全的情形

三、教育

四、工作，貿易或職業的所在地

五、學校

六、團體關係，俱樂部工會，兄弟會等

七、鄰居的種族或民族的特徵和衝突

八、社會上的地位

九、經濟狀況的變動

十、一般環境上的根本改變

十一、鄰里或本地的重要改革

十二、生活程度

十三、風尚

十四、家庭內各人相互接觸的一般態度

十五、親屬對於家人或個人的態度

十六、對於規章法律的態度

十七、家庭團體活動的有無

十八、對於料理家務和家庭的程度和興趣

上述大綱所指示的範圍頗廣；其中最值得我們留意的，就是：（一）資料的範圍應包括必要的和有關係的各方面；（二）向歷史和目的不同的制度，如家庭福利機關，法庭，醫院，學校等，也要儘量的去搜集各種消息。

診斷或社會診斷為社會個案工作中的主要部份。上面提到的呂治孟氏之社會診斷一書，全書雖分三編，而書中的大部份是着重於社會診斷時證據的搜集。她在診斷上面加上社會二字，大概是因為個人是社會的產物，個人不能離開社會環境而存在，所以她談到證據時，也加上社會二字，稱為社會證據（Social evidence），我們要知道個人的社會生活狀況，了解個人的各種情形，最緊要的在搜集證據。她首先將社會證據與法律證據不同之點，加以區別，這是因為任何有效用的證據之性質，要為用途的目的所決定。個案工作方面的社會證據，包括「關於個人的或家庭史上的一切事實，把這些事實集合起來，可以表明「當事人」的社會困難的性質以及解決的途徑」，這些集合的社會事實，比單純的法律事實要複雜，而價值亦較大，對於個案的處理甚為重要。呂治孟氏曾謂社會證據之所以優於法律的證據者，正以其能包含若干鮮有在法庭上作證的價值的事實在內。倘使沒有這個優點，社會個案工作就無法進行了。因為決定一個家庭或個人問題的動向，比較單純的去判斷那原告或被告是否應受處罰的問題要複雜得多。（註六）法律的證據，在個案工作進行的程序中，雖亦須尋求和承認，但必須加以嚴格的考查和謹慎的選擇。同時也要知道，社會證據，不應為法律的證據的範圍所限制，法律

註六 Richmond, M., Social Diagnosis, pp. 39—40.

證據之所以採用較爲狹窄的範圍的原因，一則以法庭上的行動，多受先例的拘束，不像個案工作，可不因成例而有所限制。一則以法庭的職責，大都止於消極的懲戒，不似社會個案工作，還要注意於積極的社會改進與個人及家庭的福利。因此之故，前者對於證據的搜集，特別主張從嚴，以避免濫用法律；後者則贊成從寬，目的在多多增加改善社會的機會。因爲如此，所以社會個案工作者與法庭上的裁判官所持的證據觀點各有不同。今舉呂治孟氏所示之實例以說明此點：（註七）

「有三個得了骨癆病的兒童，一個七歲，一個五歲，一個三歲，最大的兒童在四歲的時候就不能走路。第二第三兩個在三歲的時候便彎折了腿，走路費力，大的兒童在三歲半時，雖被一個從事社會事業的人送入醫院，但這父母却忽略了把其他的兒童也同樣的送入施醫院受診察，這位從事社會事業的人，訪問他們七次，催促他們從速診治這兩個小兒童。他們雖然每次都答應照辦，但是他們却認此爲干涉他們的私事，而這位從事社會事業的人，解釋此事爲父母的怠慢，呈請法庭出而干預，以便保護這兩個兒童」。

「但是在他方面，法庭必不出而干預。因爲如果沒有一個醫生，提出確切的證明，說這父母二人沒有遵照醫生的意見，照管他們的孩子，以致發生危險的影響，即令兩個兒童的腿已彎折，法庭也是不能接收一個外行人的判斷，因爲倘若此事構成先例，以後許多案件便難處置。關於這種事件，一個外行的意見，不如醫生的意見，因爲一個醫生的意見，要代表他的職業負責任。並且，即令提出此種意見者，爲一個內科醫生，法庭都難以此種懈怠作爲判案的根據。凡是爲父母的，只要在他們的能力以內，照顧了他們的兒童，法庭便不能強行干涉。這個法庭，因爲他恐怕連醫生的意見也不一致，所以他不肯遽然對於那雖然愚昧但是懷着善意的父母，強施以一種可批評的待遇。」

由於上例，我們可以曉然於社會證據與法律證據範圍之不同，並且可以看出法庭搜集證據的方法，對於一種案件的偵查，取材過狹，對於一件事實的真相，不能有澈底的了解。現今歐西各國社會事業機關，每以其所

註七 Richmond M. Social Diagnosis pp. 41-42.

獲得的新社會證據，補救法律證據的缺點。依常理而論，法庭為主持正義的機關，法官為解決社會紛爭的公斷者，搜集與利用證據的方法，應當是很高明而精確了，而自社會個案工作中的社會診斷技術發展以來，我們知道，法律家搜集證據的方法，實遠不及社會個案工作者的進步。

社會證據雖較法律證據為進步，但二者也有根本相同之點，因為在取材上每都不是根據已有訓練的觀察人的意見，來作資料，而大都是根據證人的陳述，形成證據的主要部份，因此二者所得來的證據，不能即認為就是事實，而還須重新估量其可靠程度。再則法庭的歷史較社會機關的歷史悠久，其估量證據的價值的經驗，有許多地方，可為社會個案工作者取法，因之法律證據的分類，也是很值得作為參考的。

法律證據普通分為三種：即（詳八）

### 一、真實的證據（Real evidence）

真實的證據，就是親眼所看見的證據，親眼所看見的事情，可謂「真憑實據」，無可掩飾。例如某人有某種犯罪的行為，被人拿到法庭在法官面前審判，而他始終不肯承認，但有人會親眼看見他所為的一切，證人若把當時的實際情形，向他申述一番，於是他沒有法子搪塞抵賴了。真實的證據，即係屬於此類。社會個案工作者由直接觀察所得來的事實，足以解答他所診斷的問題或事件的社會資料，都是屬於這類的證據。如果我們要知道一個家庭的衛生環境情形，最好是出其不意親自到其所住的房屋內直接視察若干次；要知道一個人的飲食營養狀況，最好是同他一塊吃飯或親自看他吃飯若干次。這樣得來的事實，大致是很可靠的。

### 二、口頭的證據（Testimonial evidence）

口頭的證據是一種口供或由傳聞而得來的證據。在社會個案工作上對於一件事情，供給證據的人，只是所聞某人看見，或只是所聞某人怎樣的說，那就是謹慎的估量他所說的一切，因為傳聞失實的事情很多，不可輕信。所以法庭審判案件時，法官對於證人首先要問的就是「這件事情，你本人親眼看見沒有」？如果他說，

「他沒有親自看見，是一位張太太告訴他的」，到二審的時候，法官一定要把張太太傳來，問他是親眼看見，還是聽人說的，如果她也是聽人說的，法官一定要繼續追求，一直到獲得那親眼看見的人為止。口頭的證據雖明知不甚可靠，但社會個案工作所處的情況，與法庭的審案不同，傳聞的證據，不能完全拒而不用，他至少可以供作其他事實方面的一些參考，不過，要特別小心的應用罷了。

### 三、偶然的證據 (Circumstantial evidence)

偶然的證據就是偶然發現出來的證據，集合許多偶然的證據，雖不能說完全可靠，然總可供給一件事情的參考。有許多須待證實的事件，既沒有眼見的證據，又沒有口供作憑，只有找出一些偶然的事情來證明。例如有某家被竊，並沒有看見何人偷竊，但當竊案發生之後，該家有一女僕，而露恐懼之色，舉止慌張，於是被視為有偷竊之嫌。法庭所認為嫌疑犯，都是屬於這類的證據，但法庭不能依此以作判決的根據，因為僅有嫌疑證據，訴訟理由無由成立，從此可知，偶然證據的應用在法庭上的價值是有限的。不過，社會個案工作者，則不能因為他的可靠性不大，就置之不理，因為許多偶然的證據的集合，常能發生證據效用的。

社會證據的來源和分類，與法律證據無多差異。但證據無論屬於何種，還有許多其他因素，可以影響證據的程度。顧到各種因素來估量證據的可靠程度，是社會個案工作者最要謹慎從事的。影響證據的因素頗多，就有幾種是與心理因素有關。估量的方法，雖不一定要如歷史家那樣的嚴格，但下列的心理等因素，是要隨時留意的：

(一) 注意 (Attention) 凡遇一件事件的發生時，假定有若干人同有了解這事件的機會，但因各人的注意程度不一，這時，有人能聚精會神的注意該事件發生之始末，也有人對此事件，置若罔聞，或漠不關心，將了解這事的機會，輕輕放過。例如有一汽車遇險的事件，在都市中繁華區域的十字路口上發生，同時看見這件事件發生的人很多，而因各人的了解機會與注意的程度之不同，作證的效力，就很有影響了。又如有一個婦人的丈夫，似有一種精神病象，她把他送到醫院裏去診治，但後來醫生打聽她的丈夫的病狀，及得病的經過，她

都不能作答，這是因為她平時未注意她的丈夫的病症緣故。由於上述的兩個例子，我們可以知道，當一件事情發生，當場的人，若是以爲無足輕重或漫不經心，若遇了這類的證人，就要加一番更深切的考察了。個人的經驗，教育，思想與傳說等都與注意有連鎖的關係。

(二) 記憶 (Memory) 注意的程度固可以影響證據的效力，而記憶能力的高下，亦可影響證據的可靠性。記憶力太弱的人，固然可以鬧出許多的笑話或錯誤，就是記憶力很好的人，若時間相隔太久，也不能一一回憶。因此估量證據的效力時，作證人的記憶能力如何，是一件不可忽略的事體。

(三) 提示 (Suggestibility) 第三種因素影響於證據效力的爲提示。即令一個人的注意專一，記憶良好，但有時還有待於他人的提示、啓發。我國俗語有云：「聰明齊頸，要人提醒。」這就是說，一個人的才智，無論怎樣高超，還得要有別人來提示。下面的例子是說明一個人的行爲，是時時受提示的影響的：

「某兒童保育機關，對於一個十餘歲，很聰明伶俐的女子曾有下述之努力經過。她是受兩個年紀較長而品性不良的女子的影響而長成的，她每每遵照她們的提示到街上去拉客人。同時他又在一個很有影響的機關，視察者領導之下，而顯出改善自新之行爲。在一些可敬愛而有智識之人羣中，她已能振作向上，但一受不良引誘之機會，就故態復萌……這個女子亦明知提示力量影響之大，但是，她也沒有法子可以控制自己」。

上面的例子，是說明提示力量影響之大，這也是社會個案工作者在搜集證據或處理個案時所應知道的。他如問話的引導，語言的表達，能力，個人及種族的偏見，教育的偏見，自尊的心理，家庭的驕氣等都可以影響證據的真實性。

呂氏社會診斷書中第二編（十四章）全在討論獲得證據的歷程，她對於診斷歷程計劃和搜集證據來源的部分，有很詳盡而具體的描述，下面所列舉四種歷程，是社會個案工作者作社會診斷時必須依次進行的。（註九）



即：

一、與當事人作詳盡的談話

二、儘先與其家屬接觸

三、從家屬以外，須作較深的洞察或透視(Insight)和探尋所需要的各種合作來源。

四、對於所搜集的各項證據，要謹慎衡量其相互關係，並加以解釋。

呂氏以爲初次與當事人會談，是構成社會診斷的重要歷程，依照她的意見，個案工作者與當事人首次見面談話時，必須注意下列各點：(一)要心平氣和，使被訪問者有充分陳述的機會。(二)須設法樹立相互間之同情與諒解，免致格格不入。(三)注意獲得一切較深切的資料，使其困難處及可能解決的方法，皆易於發現或顯露。(四)在被訪問者的奮鬥範圍內，當啓發其自助的態度。同時個案工作人員的態度，也要從容不迫，不可性急。會談的地點，以幽靜爲宜，最好是沒有第三者在傍，使他放心說話。問話要問得得法，不當問的話，寧可略而不問。搜集消息的線索可從被訪問者的親族醫生，衛生機關，學校，已往及現在的僱主和鄰居方面打聽。對於被訪問者所抱的希望將來的計劃和人生的態度，更要了解。在談話的時候，當面用筆記錄，易於引起對方的反感，於心理方面，不大相宜。或用暗記的方法，或於事後補錄亦可。在臨別以前，要加重希望得到幫助，並準備下次有再見面的機會。

與被訪問者的家屬接觸，當可獲得一些關於個人的消息，尤其是兒童時代的生活。個人爲家庭中的一份子，家庭的歷史可包括下列各種事實，如種族，婚姻史，本人的父母歷史，家中的人口數目，人口死亡的原因，家人嗜好種類，家人的特殊疾病或身體缺陷，遺傳病症，以及其生理上的缺點等。此外，其他機關所保存有關個人家庭的記錄，都要收集。個人長成的歷史，如嬰兒和兒童時代的習慣，身體的結構與生長，母親在懷胎期間所處的健康衛生和職業狀況，兒童時代的疾病及營養情形，能爬，走，跑，及說話時期，何時入學，少年時代作事有無恆心和身心上特殊之處，亦須注意。家庭的物質環境如房屋，生活費用，收入概況，食物習

價，衛生情形，也要加以考察。

與被訪問者的家屬接近，對於上述各種情形，當可收集不少資料，不過有關個人的特殊事件，家人亦常不願盡情吐露，對於好的方面，難免過分宣揚，且有時不免有些偏見，缺乏社會價值的觀念。這是從其家屬方面收集資料時，不可不注意的地方。

從案主或當事人的家屬以外，探尋各種消息是非常重要的，因為被訪問者的社會關係，不僅限於家庭方面，家庭之外，還有社會機關，教會，衛生機關，學校政府機關的記錄，鄰里等，都是供給消息的重要處所，至於這些處所，何者應當先行搜集，何者可以放在後來搜集，最好根據下列原則進行：

- (一) 先行盡力向歷史方面進行。
- (二) 先從歷史材料較豐富的地方收集，然後向合作機會較多的地方去搜集。
- (三) 儘先搜求直接或眼見的證據，沒有直接的證據，再找間接或傳聞的證據。
- (四) 注意遞補消息來源的特殊價值，這就是說在第一次與被訪問者見面或幾次同他的家屬接觸後，忽然發現了以前所未得到的消息，這種消息，要特別加以注意。
- (五) 探訪社團找出新證據或消息的來源。

醫院，醫生和其他衛生機關，常能供給關於個人有價值的消息，因為他們的態度較客觀，偏見較少，所以一個社會個案工作者，應該從醫院或其他衛生機關去搜集下列資料。

- (一) 病況的診察，病勢的預測，得病的經過和結果等。
- (二) 選定最好的證據，並充分加以利用。
- (三) 務須尋求直接的證據，不宜專憑醫生的話。
- (四) 留心初診時期的證據。
- (五) 留心一般人對於醫藥的意見。

(六) 有些醫藥上的證據，沒有方法可以知道的，只好去找醫生從中幫忙。

(七) 向社會方面報告關於醫藥的事件須特別留心。

從教員方面得來的消息，不大可靠，因為教育制度尚不完備，教員與學生的接觸不多，彼此相知不深。從僱主方面得來的消息，雖有些可靠，但限於本身性質，缺點也多，不過舊僱主沒有新僱主那樣多的偏見。同樣，從舊鄰居和舊店主那裏得來的消息，比從新鄰居和新店主得來的消息，要可靠些。社會個案工作者除搜求上述各種消息之外，並須細察各項文字上的記載。文字上的記載如生育，死亡，結婚，離婚，居留地，財產，移住和其他行為等項，都可從文件上參考而來。例如關於生育一項，在歐美各國有生育執照，受洗憑證，移民記錄，入籍證件，保險憑單，宗教記錄，法庭記錄，醫院記錄，兒童局的記錄，及各種社會機關的記錄文件，雖說價值各有不同，但為比較及參考起見，均可利用。死亡一項可依衛生局的報告和醫院的記錄為憑。結婚一項可依結婚執照，婚禮報告為憑，居留地可依地方居民之姓名住址職業記錄，選舉名冊，兵役記錄，警察區記錄匯款收據，墳墓誌等為憑。財產方面可依不動產，遺產保險，銀行存款，養老金及墳地記錄等為憑。此外各種簿冊如電話簿，商務局報告，工廠記錄等，都可拿來參考。不過，上述各種記錄中，現在我國有許多尚無法找到，這是我國舉行社會個案工作困難的地方。

診斷與設計為社會個案工作中之一部，於個人的品性陶冶亦有影響。診斷是根據於社會研究所得來的事實，但可能的診斷，不僅根據這種得來的事實而已，運用經驗，判斷力和技巧來估量各種不同事實使成為診斷的整體，尤屬需要。此種社會診斷不是一種最後的陳述 (Statement)，凡遇有新的事實發現，應即加以修正，並擴充其資料。同時應留意於資料的組織及各種陳述之關係，能在形式記錄上，陳述明晰，毫不含糊。在設計方面，須顯示與診斷之關係，並須注意診斷以後之各種發展，整個的設計工作的修改及處理個人的項目，須顧到各種便利，技術的精熟，以及其他各種特殊情形。處理為個案工作者的最後目標，與其他各種牽連的步驟應互相印證，不過，此種處理工作，雖極需要，但常依一個地方之經濟情形或經費來源等條件而定。

每一種社會個案工作概念的改變，常產生新的意義與目標，於是處理的方法及程序常亦因之而有所偏重。社會個案工作的最初目標，純在救濟貧民，使一般經濟方面之能自助者，不致援例請求救濟。考察個案的內容，適宜的補助，友誼的訪問，醫藥的供給，職業的介紹，兒童娛樂機會的獲得，節約的鼓勵，良好習慣的養成，為處理工作方面的主要任務，但到後來，漸漸重視心理方面的分析。自從個案工作擴展到醫院及兒童法庭，又增加了許多新的目標及新的行政要素，發現經濟的援助不是唯一的需要，於是在處理方法中，心理的考察又特加重視，同情的了解，教育的使用，勸導，教育娛樂及衛生便利的供給，以及各種機會的獲得，在處理方法上均佔又新又重要的地位。由於精神治療社會工作的出現，兒童指導及兒童安插，心理衛生及心理分析理論的傳佈，人類的素養及外界情形的緊密交互作用與生活程度的提高，社會個案工作機關的增加，心理內容及技術方面便需要重新調適。研究範圍亦擴展到社會心理遺傳等等，處理的方法亦從醫藥及心理擴展到精神病入服務與心理分析指導，因之增加了不少的技術程序。由於態度的轉變，複雜的情緒生活，心理的分析，引起人們的高度注意，這或者可稱為心理個案工作（Psychological Case Work），以別於社會個案工作。

由於現代社會及政治哲學問題的興起，在社會個案工作技術上必須予以考慮者即何者為社會所需，何者不為社會所需，實為所有社會工作首先應有的判斷。但此種標準，實難得到各人同意，例如關於生育節制，婚姻問題，兒童監禁，兒童教育，勞資爭議等處理上，尚少一定的原則可以遵循，而且容易引起許多的爭論，這些基本哲學問題，當然可以增加工作上的困難。

記錄是個案工作的最後步驟，其對於個案工作者的重要，如同實驗室對於實驗科學的重要一樣。在很多的步驟上，個案工作人員對於當事人的繼續服務或監督，所有的經過發生於任何時期，對於個案，皆甚重要。可靠的事實，個人生活史，診斷，設計，處理的結果，談話及當事人對於服務的反應皆須有詳實的記錄。完備的記錄通常包括：（一）面頁（The Face Sheet）即個案的基礎記錄，常放在他底全部記錄的表面作為第一頁，所以通常稱做面頁，（二）歷史記錄（History Sheet）；即將服務的經過，撰成一篇有首有尾的編年史，這種

編年史與面頁連綴在一起，所有各種事實如談話，文書的收據，通電話的次數，家庭事實，通訊，醫院及學校記錄，法庭等機關的記錄，皆須一一載明，以備存查，記錄的整理組織與使用，需要相當的巧妙與機敏。經驗告訴我們，記錄的實質如何可為個案工作成就的指數。

我們知道記錄大都要靠表格及文字。通常文字的記載，每有兩個缺點：第一，就是易於記憶，而不甚正確。第二，就是雖然正確，但不易使人記憶。要使我們所獲得的消息，在文字記載上，既能使人易於記憶，而又正確，就必須留意下列兩個原則：（一）記載要依科學的方法，有公平的判斷，且須合於簡明的定律。凡能用數量表明者應表明數量。除非不得已，不宜用「是」「否」或「甲」「乙」「丙」「丁」等字樣，來答復所問之問題，因此類字樣所包含的意義，過於模糊，空泛而不正確；（二）記載要合於標準的定律，如各種度量衡單位等須有一定。自然科學如物理化學上所用的名詞，辭句，莫不有其確切的意義，社會科學的知識，雖則不能如一自然科學的確切而有標準，而近世紀以來，也漸漸的科學化與標準化了。

按照盧那夫（Лунин）女士的意見，一個從事兒童保育工作的人，用文字記載時，須注意下列幾點（註）

- 一、見面談話後，應立即把訪問者的觀察及訪問者的陳述記錄下來。
- 二、書寫固有名詞時，要留心記載是否正確。
- 三、年月日的記錄要正確可靠，連續或新的記錄，要隨時加入。
- 四、記載訪問的經過，日期，被訪問者的姓名住址，他的親族，或他自己與小孩或家庭的關係，會談的重要事項，訪問者的姓名。
- 五、用辭語表達評判時，如「好」「壞」「可以」「等」記載，和那些意義含糊的辭句如「難以改良」「不道德」等，應避免不用。

- 六、未能調查之事項，要註明爲何不能調查出來。
- 七、關於親族證人和團體會員等等，各人的完全姓名，住址，要詳細記載清楚。
- 八、關於需要專門或專門知識決斷之處，應詳細記載其來源。
- 九、除填寫表格問題外，訪問者應再作一詳細的書面報告。
- 十、訪問被保育之兒童時，應按期去視察，遇有重要發展或變動時，應摘要記錄之。
- 十一、所有的記載，以新近的情形爲佳。

實際說來，所有個案工作，大都由機關執行，由機關延請專家負責推動，而不是一種獨立的職業，所以個人技術的嫻熟，與機關技術（An agency technique）的完備，兩者缺一不可。如何使個案工作的理論與實際溝通，如效率的增加，時間的經濟等，在估價上皆應注意。個人技術上如談話，觀察機關技術上如行政，個案會計（Case Accounting，包括個案的開始與結束經過調換指派工作及個人履歷等），機關的聯絡（Inter-agency relationship），均頗重要。

現代社會個案工作的新近發展，漸漸放棄其一成不變的固定而沒有伸縮餘地的刻板方法。這就是說，無論在工作或處理的程序上，必須時時顧到國人的特殊情形與需要。這些需要不僅在決定時要能客觀，而且在處理上也要分別的加以注意。社會個案工作人員，不是一個平常的書記。他們的工作方法和進行政序，第一步就是調查，即個案的社會研究。調查的時候先從其個人及家庭開始。不僅要研究這些人的人格和現在所處的環境，並且要考察他們過去的生活狀況，經過一次或多次的研究以後，再來推測他們所有的問題的癥結所在，及問題發生的原因。這一步的工作手續，就叫做診斷。有了詳細的診斷以後，然後加以設計，怎樣爲他們減除痛苦。處理及記錄是全部工作的完成，而社會個案工作乃是一種繼續不斷的歷程，直至使他個人能完全獨立自助，適應社會各種生活爲止。做這一類工作的人員要有豐富的常識與想像的能力，且能設身處地的體會當事人的生活環境與心理反應。此外，要使此類工作易於成功，擔任工作者要對於別人的生活，尤其是貧苦人民的生活，不

斷的發生濃厚興趣。(註十一)

註十一 Day Florence R., "Social Case Work" Social Work Year Book of 1941. pp. 521—522.

## 第五章 社會個案工作人員的訓練 (註一)

社會個案工作在美國近來最顯著的發展，即為工作的日趨專門化，凡從事此類工作的人員必須受有專門訓練。據美國麗枝 (Margaret E. Rich) 女士的看法，社會個案工作人員的訓練，尚在過渡時期，此類人員的需要，正與日俱增，現有之人員與實際需要，相差頗多，所以美國之社會事業學校，對於此類人才之培養，特別注意，而其標準亦較其他社會事業人員為高。從事斯業者，須有豐富的文化基礎及各種社會科學，如社會學，經濟學，精神病學，社會個案工作等科的知識。此外尚須實習於有聲譽之機關，以期與所習得之理理融會貫通。對於人類行為，社會關係與個人有關之各項知識均須有相當準備。其入學程度標準，亦漸提高。個案工作人員欲與當事人建立一種好關係，必須對於這類工作具有堅強之信心與深切的認識。如果缺乏此種信心與認識，則於個人的救助，恐是徒勞無補。

註一 W. D. Day, Florence R., Professional Education of Social Case Work, Social Work Year Book, p. 522



## 第六章 社會個案工作在社會服務方面的應用

社會服務工作，大致可分爲兩大類，即

(一) 從事於團體的社會服務工作，又叫做社會團體工作 (Social Group Work)。

(二) 從事於個案的社會服務工作，即本篇所討論之社會個案工作。

社會團體工作注意於團體活動與團體生活，他們要藉各種社會團體如娛樂，體育，以及青年會一類的組織來激發人格的發展和事業的完成。社會個案工作則每以個人或家庭作服務的單位，其在社會服務方面的貢獻與應用，姑以醫院或醫藥社會個案工作爲例，試略說明於下。

近百年來醫學的進步超過已往數千年的成績。十九世紀以來醫術的昌明，確是一日千里，殊足驚人，正在醫術最發達的時候，忽然發生一種疑問，就是一個人祇靠醫藥的治療，能否達到完美的治療目的，引起許多人的關心。一個貧民得了疾病以後，他的迫切需要，自然是醫生的診斷，治療和護士的照顧，但是單靠醫生的診療和護士的照顧，個人的病根能否得以完全解除，當然是有問題的。這就是說，治療一個病人，醫藥固不能但是他的需要，決不止此，這是因爲有許多病人的病因不盡是屬於生理方面的，生理以外，他們的職業狀況，少，生活環境，心理情緒等，有時反爲促成疾病的主因。這些主因若不於事先或事後加以改善，僅靠醫生的「妙手回春」與護士的日夜看護，病因一定會仍舊存在，縱令一時的痛苦得以解救，但根本的治療，還是沒有做到。例如我國農村一般人民之所以易於得病，常因環境的不衛生及衛生知識缺乏所致。又如都市的勞力工人，每因經濟壓迫，投入污穢的工廠，拚命工作，終至精疲力竭，疾病叢生。還有許多人因爲心理的影響及情緒的不寧，以致身體或生理機構發生阻滯。像這類的病人，若是不在生活環境，職業及心理上得到解救與安慰，徒然「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，真正的病根，是永久不會解脫的。進一步言，即令其生活環境，職業狀況與

夫心理情緒不是他們得病的主因，而不良的生活環境，職業狀況與心理情緒，總是醫藥治療上的阻礙。更有許多病人要能從速治愈，必先完全停止工作，改善營養，才能收效。例如有心臟病及肺癆病的人，就必須長期休養，才有復元的希望。但此種情形醫生雖言之諄諄，可是病人因生活環境，職業狀況等的關係，不能一一遵辦，結果，往往致於死亡。這時醫生和護士，並非不知道生活環境，職業等狀況對於病人的身心有相互的影響與密切關係。他們也並非不知，在醫治病人時，僅顧到了病的本身而不問及其他，很難達到完滿的治療目的，但是他們終日忙於處理分內的任務，無暇再去訪問病人的家庭，經濟，心理等狀況，由於上述各種情形，一般識見較為高遠的人，才深深的感覺到醫療工作非與社會事業，互相聯絡推行，終難達到預期的效果，於是社會個案服務工作，就應運而生了。

醫藥社會工作的產生，為時不過四十餘年，在四十餘年以前，曾有若干仁慈的教士和熱心的婦女，自動的到醫院去安慰與照顧病人，使病人得到物質上的協助與精神上的安慰，這種服務，彷彿與現今之所謂醫院社會服務相似。不過，那時他們的服務，完全出於自動，僅能以一部份的時間，從事此種工作，而且服務時間又無規定，更沒有固定的目的和適當的方法。醫院社會工作，直到一八九五年，才有視為一種專業的趨向。一八九五年羅治（C. S. Loch）在英國皇家醫院（The Royal Free Hospital）首先提倡應用個案方法與社會診斷，此為醫院社會服務工作的發端。一九〇五年，克博（Richard C. Cabot）在美國開始提倡並創立醫院社會服務，此種工作在英美等國尤其是美國極為普遍。此點前已言之，不再贅述。

現在國內各大醫院中有社會服務一部者頗多，例如前上海之中山醫院，上海之中國紅十字會第一醫院，南京之鼓樓醫院，重慶之寬仁醫院及北平之協和醫院等，其中以北平之協和醫院，辦理較有成績。北平協和醫院於一九二一年設立社會事業部，迄今已有二十年的歷史。該部的主任為普魯易女士（Miss Ida Pruitt）

以上說明社會個案工作在醫院社會服務方面的應用，社會個案工作在其他社會服務方面的應用，亦復不少。（參閱第三章，社會個案工作的範圍及其種類）茲限於篇幅，不及備述。由於社會科學的發展，社會個案

工作的地位，亦漸被重視，而在效用彼此且有各種相互的貢獻。第一，社會或個人的病理與個人的社會失調概念，由於個案工作的發展，更加重視。我們知道，社會學是注意於社會行為及團體生活的，要知社會團體之集合為個人，個人如能一一得以解救，所謂社會問題，自亦迎刃而解了。社會學家每喜把各項社會問題如貧窮犯罪等病態，分別加以討論，並用各種不同性質的機關來補助，每一個病態看作一個特殊的範圍。而從個案工作者的經驗看來，發現這種解釋與方法，不很妥善，且從個案分析的各種累積的結果，社會病理嚴格分類是不大合理的。我們若是將各種社會事業機關的個案加以分析，以團體的概念來看的話，事實上的表現是大同小異，而以個人的概念來看，則大異小同。社會個案工作者，由此得一結論，當事的個人不是社會階級中的一個標本，而是對於環境及心理狀況的特殊連鎖（Particular Concatenation）與不完全適應的一個例子而已。每一個當事人為繁複社會病態中的一部分製造者。他的失敗，必定由於許多原因促成。了解這些不同的原因，是個案工作任務之一，此種任務，已漸被人認識其重要了。

個案工作的第二種貢獻，是對於社會研究方法的增進。個案方法注重「質」的分析，大有助於統計方面「量」的分析之不足處，個案方法並不是與統計方法完全相反，而實相成。有的時候，個案方法亦間常列舉較簡之統計數字，但不注意於相關（Correlation）與數學公式的枚舉。他是從少數的項目上作較精的分析。此種方法亦常被視為社會調查方法之一部，因為調查社會「質」與「量」的分析，是應雙方並顧的。諸如犯罪的研究，文化的變遷，社區組織，勞工問題以及移民等方面，個案工作的應用，也日益普遍了。

個案工作的第三種貢獻為社會情形與效果的總體衡量，可以個案工作做試驗。這種貢獻，不在其特殊技術，而在其各種機關的例行工作方面可以引起大眾對於社會問題的興趣及大眾幸福水平的提高。在歐西各國有許多社會立法與教育立法的資料，是從個案的例行工作上得來的。他如公共衛生，教育，社會衛生，心理衛生，司法制度，犯罪，安全立法，工人年金，童工，最低工資立法以及其他社會運動的發端與改進，莫不與個案工作有關。總之，社會的計劃與改進，不能全與個人分離，個人得救，社會即增加一分力量，至於因個人病態

嚴重引起社會大眾的注意而加以預防（如肺癆預防之類）其對於大眾幸福之增進，實在不是數字所能表達的。

## 第七章 社會個案工作的評價

社會個案工作發展的情形，在各國不盡相同。大概的說來，此種工作的效果，尚未獲得普遍的認識，因此社會個案工作的推行與估價，尚在一種實驗階段。現在我國之從事社會事業者，能認識其重要性的固然不多，即在歐美各國非難之者，亦不乏其人。現在我國有許多人對於此類工作之意義與內容，不是莫名其妙，就是以「多此一舉」或視為「無足重輕」。還有些人以為這類工作是替資本階級或統治階級做一種「掩飾」工作，藉以維持現時社會秩序，緩和階級鬭爭或轉移急進思想者的視線。

本來，要客觀的對於社會個案工作來作一番公平的估價，不是一件易事。如何判斷社會個案工作的效果？這些效果有什麼方法來測量？假使有效果的話，有多少是從個案工作產生的，又有多少，是從環境的改變（如經濟，教育及社會立法等）而產生的？還有人相信，一般經濟的因素如果沒有改進，社會個案工作無論怎樣進步，也是徒勞無益，枉費心機。此種評價之所以困難，一方面由於許多事實不能全用數字來表明。另一方面，由於搜得的材料，不盡可靠，其價值與標準，因此無由獲得，是以現時最感需要者為如何確定客觀的標準，以補統計方法之不及。在這一方面，估價的方法與技巧的範圍雖有很大的進步，而各種個案記錄方法的研究及社會個案的分析與解釋，在處理不曾結婚之母親，無母親之家庭，委託家庭及機關照顧之兒童時，方法及技巧的考慮與結果的估價以現有的知識與技巧而論，似仍缺少精確而令人滿意。拿嚴格的標準來說，個案工作估價的方法，雖不能盡如人意，但從另一方面看，個案工作人員對於個案歷史資料的收集，則顯有進步。此類資料，對於個人，家庭及環境的改造，裨益實多。社會個案工作人員與大多數的個人和家庭，時相接觸，從潛伏的資料上，增加了許多關於瞭解人格的知識，這種社會關係的範圍與研究有如一座荒山，尚待開闢。

不過，社會個案工作，要有一批受有此類專門訓練的人才，豐裕的經費與便利的環境，如美國那種社會經

濟教育等狀況，方易推動。即在平時，我國的社會經濟教育物質等狀況，與美國相比，已大有不同，況值此抗戰時期，情形更有差異。我國現在繼續抗戰期間，社會服務情形與美國所處的環境，不可同日而語。美國的社會服務事業，在注意如何使人延年益壽，如何講求個人及公共衛生。目前我國的社會服務事業恐怕只能注意到如何救命，如何止痛。從專家的眼光看來，社會個案工作對於社會服務是何等重要。但是因為社會經濟等情形的不許可，加上此類專門技術人才的缺乏，我國社會個案工作的舉辦，在目前大概不易奏效。但吾人以爲，現在社會個案工作的提倡與運動，對於我國今後科學化社會事業與社會行政的推動與發展，是確有其需要的。

### 溫習問題

- 一、社會個案工作是什麼？社會個案工作的特質如何？
- 二、社會個案工作與心理的分析有何不同之處？
- 三、社會個案工作起源簡史。
- 四、社會個案工作發展概況。
- 五、試述美國現時社會個案工作的部門。
- 六、社會個案工作的主要目的安在？
- 七、社會個案工作方法中主要步驟有那幾種？
- 八、個案的社會生活史，應包括一些什麼？
- 九、真實證據，口頭證據與偶然證據之區別及其效用
- 十、影響證據的心理等因素有那幾種？
- 十一、試驗社會診斷時搜集證據的程序。

- 十二、試述個案設計與處理應注意之點。
- 十三、個案記錄的方法。
- 十四、訓練社會個案工作人員的趨勢。
- 十五、說明社會個案工作在醫院社會服務方面的應用。
- 十六、社會個案工作的評價。

### 討論題目

- 一、現在我國推行社會個案工作的困難。
- 二、怎樣克服上述各種困難？
- 三、試擬一我國社會事業機關推行社會個案工作之計劃。
- 四、社會個案工作的實施問題。

### 附社會個案工作參考文獻目錄

1. Bristol M., Hand Book on Social Case Recording, University of Chicago Press, Chicago, 1936.
2. Beck J. E. and others, Family Case Work Services for Refugees, The Family Welfare Association of American, New York, 1941.
3. Cannon, Antainche and Klein, Philip, Social Case Work, Columbia University Press, New York.

- 1933.
4. Hamilton, Gardon, *Social Case Recording*, Columbia University Press, New York, 1936.
  5. Hamilton, G., *Theory or Practice of Social Case Work*, Columbia University Press, 1941).
  6. Mallis F., *Social Case Work in Practice*, Family Welfare Association of American, 1939.
  7. Klein, Philip. *Social Case Work*, *The Encyclopaedia of the Social Sciences* Vol. 14, pp. 143—183.
  8. Kurtz, Russell H. (Editor). *Social Work Year Book of 1939*. 1941, Russell Sage Foundation, New York., 1937. 1941.
  9. Lee and Kenwarthey, *Mental Hygiene and Social work*, Commonwealth Found., 1929.
  10. Lawry, F., *Readings in Social Case Work 1920—33*, Columbia University Press, 1933.
  11. Marcus, Grace, *Some Aspects of Relief in Family Case Work*, Charity Organization of New York. N. Y. 1927.
  12. Meclenahan, B. A. *Manual for Training in Social Case work*. University of Southern California Press, Las Angeles, U.S.A.
  13. Rich, Margaret E., *Social Case Work*, *Social Work Year Book 1937*, Russell Sage Foundation, New York, 1937.
  14. Richmond, Mary E., *Social Diagnosis*, Russell Sage Foundation, 1928.
  15. Richmond, Mary, E., *What is Social Case Work*, Russell Sage Foundation, 1922.
  16. Robinson V. P. A., *Changing Psychology in Social Case Work*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1930.



17. Reynolds, Bertha, *Rethinking Social Case Work*. 1938.
18. Strode, Josephine Strade, Pauline R., *Introduction of Social Case Work*, Harper and Brothers, New York, 1947.
19. Towle, Charlotte, *Social Case Records from Psychiatric Clinics*, University of Chicago Press, Chicago, 1941.
20. Wilson, Gertrude, *Group Work and Case Work, Their Relationship and Practice*, The Family Welfare Association of America, New York, 1941.
21. Wilson, Robert S. *The Short Contact in Social Case Work*, Vol. 2 pp. 42, National Travelers Aid Association. 1937.



## 第五編 社會團體工作

### 第一章 社會團體工作的意義及其特質

團體工作 (Group Work) 爲二十世紀初葉以來許多從事團體活動者所常採用的一個名詞，雖然牠的定義至今仍未十分確定，而應用則頗爲普遍。健全的社會生活，在現代社會中，仍屬罕見。由於此種健全社會生活機會與經驗的缺乏，一般人民似常爲現代社會經濟政治等問題所困惑，甚至有如迷途羔羊，無所適從。因此有些從事社會事業及社會行政者，每欲藉助於團體工作方法，使個人能免除這類困惑，在思想上，行動上，有所依歸與領導，以完成健全的社會生活。從事團體工作者，每以爲此種健全的社會生活與團體經驗乃供給個人以適應社會及發展社會化的態度 (Socialized attitude) 的一種重要媒介。團體經驗及社會活動機會的增加，可以使個人的社會生活，知識與技能，日益豐富而美滿，對於社會的功能，亦甚宏大。由較小之團體活動所獲得的各種經驗與知識，可作參加較大團體的訓練和教育基礎，從這方面看來，團體工作實富有很大的社會意義與教育價值。

團體工作有時可作社會機關團體 (A group of social agencies) 工作的統稱；有時係指注意於團體活動與團體生活之工作，例如利用社會教育、娛樂事業、體育工作、及其他閒暇時間的活動，來激發人格的發展和促進事業的完成的團體工作；而有時則僅指社會事業或教育事業上的一種方法而已。此種方法，或應用於上述之社會教育、娛樂事業及體育工作等機關，或應用於懲戒、醫院、學校等機關，莫不各有其用途。凡應用此種團體工作方法，努力於社會目的之完成者，均可稱爲團體工作。這類團體工作的對象，雖似仍在個人，然莫不帶有重要的社會意義，故以稱爲社會團體工作 (Social Group Work) 較爲相宜。

用社會團體工作一名詞，作為社會事業中的一個部門，有人不大贊同，因為有些負有社會事業宣傳及社會行政財政上責任的人，感覺此種名詞，殊屬含混，不便以此向公眾請求協助。社會個案工作雖亦犯有同樣的毛病，但社會個案工作在社會事業分類上仍不失為專門工作之一。還有許多從事社會事業已久而富有經驗的人，當其從事某種團體工作時，則屬於團體工作的園地（group work field），而在他種事業上，此種名詞，則不能適用，此因他們的機關在工作上常運用各種不同的方法，團體活動不過為其中方法之一種。但吾人亦不能因此即斷定社會團體工作一名詞不能成立，因在社會個案工作上，社區組織（Community Organization）或社會福利計劃（Social Welfare Planning）中，同時亦常運用其他各種不同方法故也。關於討論社會團體工作之專書，雖較社會個案工作為少，而在西文書籍中，近年以來亦出有各種，（註一）其在社會事業領域中佔有重要地位，似已無甚問題矣。

社會團體工作至今雖尚無一公認之定義，而下列定義，似能指示社會團體工作的含義，並包括近人從事團體工作者所注意之點。

博施（Busch, H. M.）在其所著之團體工作領袖（Leadership in Group Work）一書中，謂：「團體工作通常是當閒暇時間在社會機關領導之下所執行的一種教育歷程的工作，其目的在幫助個人在團體以內獲得知識，技能與態度，或指揮有關建設及娛樂性之活動」。（註二）

柯易爾（Cayle, G. L.）亦謂：「社會團體工作乃一種教育歷程，通常為各種志願服務團體在閒暇時間從事或推動一種或多種帶有社會活動意義的工作，此種工作每有團體領袖為之領導與協助。其目的在利用團體情境中的相互作用以發展個人的人格，同時並創造此種情境以完成團體合作行動，達到共同目的」。（註三）

註一 參閱本章之末所列關於社會團體工作書目

註二 Busch, Henry M., Leadership in Group Work Association Press, 1941. p. 11

註三 Kurtz, Russell H., Social Work Year Book, 1937 p. 461

李伯滿 (Lieberman, J.) 在其所主編之團體工作的趨新勢 (New Trends in Group Work) 一書中謂：「團體工作是站在卓越的地位，幫助個人適應現代社會生活的複雜情形——並且或者能夠幫助人們克服進步的威脅，甚至文明本身的各種困難」。(註四)

又有人謂：「團體工作係一種活動，其目的乃用一定的及滿意而有目的的團體活動，使個人社會化。參加之人員多係出於自動。團體工作的功用可以幫助人格的發展，鼓勵情緒的健全，影響社會的關係，使每人在其所處的社會得有較好的指示，且教人在其有組織之社會中習得各種風俗，模式及原則。(註五)依上述的說法，對於社會化的概念，似應加以解釋。鮑格度 (Bogardus, E. S.) 教授謂：「社會化乃共同合作，發展團體責任的一種歷程。可使一人或他人的幸福，或一團體與他團體的幸福，純粹的趨於一致」。(註六)社會化的歷程，一方面保全個人的特點，一方面鼓勵人們的創造，結果，可使個人的生活豐富與擴展。由此可見社會團體工作的特質係着重於社會化，此點可從個人及社會兩方面加以說明：(一)從個人學習如何與人相處來看，團體工作能協助個人在團體中互相配合，使其對於團體福利能有所供獻。(二)由於個人生活的發展與成就來看，團體工作常能協助個人發現較滿意的生活。

總觀上述幾種定義，我們可以知道，團體工作是富有社會及教育的意義，通常係利用閒暇時間，在團體領袖指導之下，協助個人獲得知識與技能。發展個人人格與社會化態度的經驗 (Experience of Socialized Attitude)。此類團體活動之參加，多係出於自願，其主要目標，在增進個人的社會適應能力，提高個人的社會發展。

社會團體工作一名詞，有時易與正式教育 (Formal Education) 及地方團體生活 (The group life of the community) 相混，為求明瞭團體工作之真實意義起見，其與上述幾種事業不同之點，似有稍加說明之必要。

註四 Lieberman, Jashua (Editor), New Trends in Group Work.

註五 Meclenahan, B. A., The Group Work Field. Social Forces Vol. 104 May, 1936 pp. 566-567

註六 Bogardus, Charles E., "Social Group Work" Social Work Year Book of 1941 p. 523

註六 Bogardus, Sociologie 1934 pp. 81-81. Fundamentals of Social Psychology, p. 229.

正式教育，無論是對於兒童的或成人的，在重視教以既定之題材，很少顧及個人臨時的與特殊的需要。而團體工作則常須隨時顧到個人的興趣及人格的相互關係，而不是按照教師或機關決定的題材與計劃來施行的。

娛樂與團體工作雖亦常交替互用，其實二者亦有不同之點。個人亦有獨自娛樂的習慣，其非團體工作，固甚明顯，即普通的集體遊戲與民衆娛樂，亦不能稱爲團體工作，因其主持人或領導者，對於參與之個人，並無充分的認識，而於個人的社會發展，亦全未顧到，此與團體工作的基本概念不符。從另一方面說，團體娛樂活動，有曾受訓練者爲之領導，從事各種遊戲，遊戲的種類，隨個人的興趣與智能等的差異爲轉移，方法亦不一致，在此種情形之下，亦可稱爲團體工作。總之，娛樂與團體工作，有時難免混淆與重複，其差異之點，在視其所用之方法及執行之目的與有無訓練之領袖爲之領導而定。

團體工作與各種地方團體生活如俱樂部、委員會、政黨、宗教等組織，也是應有區別的。這一類的結合在完成團體中某一種或多種的共同目的，而沒有注意到控制團體環境因素對於參加者的教育影響。控制環境的因素，是任何教育方面的一種情況。兒童們在街上結黨成羣，是一種團體生活。將這些兒童移到另一個區域或機關，配合一個領導者，用教育的歷程，指導他們的生活，就是一種團體工作。上面已經提到，團體工作除富於社會的意義外，並具有教育的意義，團體工作當然與教育的歷程及方法有關，但是這與政治團體及其他組織方面的執行人員所用的方法和欲達到的目的，是不盡相同的。

## 第二章 社會團體工作的起源及其發展

團體工作自二十世紀初葉發端以後，在歐西各國，尤其是美國，似有顯著的進展。社會團體工作與社會個案工作相較，雖有望塵莫及之感，而近三十年來之發展，頗有獨樹一幟之趨勢。大致的說來，現在應用較廣的為私立社會機關利用閒暇時間的活動，例如男女青年會、夏令營、社會中心協進會、以及其他類似的團體。而在公共娛樂機關中，也有些較小的團體，從事這類的活動，還有許多公立學校亦常運用此種方法執行課外的活動。此外還有一種新的趨勢，就是兒童保育機關，感化院，醫院等與團體工作的發展，亦有連帶影響，不過，有許多團體活動，雖有團體工作之名，並無團體工作之實，因其與以上所述之教育哲學及方法的質的方面不相符合故也。

自團體工作發端以後，團體工作方法，亦隨時代而進步，社會團體工作一名詞，雖仍有人反對，而實際上已漸漸獲得大眾的認可，其所獲得大眾認可，分析言之，計有下列幾種原因：（一）由於社會學、心理學及精神病學各科的發展，研究個人與團體的關係，使近代社會科學家注意於團體行為的心理及教育等方面。（二）由於前進教育的發展，教育思想與概念漸重視根據個人思想自由活動及興趣，藉以領導其團體行動。（三）近年以來有些個人對於一種或多種團體工作技術的研究，曾發生濃厚的興趣。例如集體思想的研究（The study of group thinking）及人事管理的實驗等。（四）行爲派之興起，在經濟、政治、社會及職業方面發生顯著的影響。由於上述各種原因，使從事社會事業者漸漸注意於社會團體工作。現今美國的社會事業學校，大都有此科之開設，全國社會事業大會開會時，亦分組討論此種方法，在文獻方面，近年來也添增加了不少的這一類材料。（註一）

註一參照 Hendry, Charles E., *Historical Perspective of Social Group Work*, *Social Work Year Book of 1941*, pp. 524—525

### 第三章 社會團體工作的目的

現代社會事業的實施，多半集中於個人。社會團體工作，隨着社會個案工作的發展而發展，社會個案工作的集中注意點是在個人，固不必說，……團體工作，顧名思義，好像是注意團體，其實還是注意個人，即以社區組織而論，其主要目的亦在增進一區內的個人福利，幫助個人的發展，供給個人的各種便利與機會。團體工作係注意於各種活動，而團體工作中的主要對象仍是個人。團體中的個人，每各有其不同的人格，個人的特殊人格或行爲習慣，對團體方面影響很大，同時團體方面的節目，亦不時影響及於個人的思想，態度與行動，團體工作人員乃成爲個人與團體間之主要推動者。依據此種觀點，所以有人常說，團體工作的目標，仍在個人。還有人討論團體工作時，指出團體活動與團體歷程之重要性，其中包括個人在一團體以內所參加的活動，以及達到某種目的的合作功用。個人與團體一致的團體感覺，和團體精神爲此種團體工作歷程之重要表證。同時，人格的發展與團員社會化經驗的獲得，以及個人接收對團體負責所產生的結果，則爲個人參加團體活動以後所常獲得的各種成就。

從社會價值的觀點看來，團體工作的目的，亦有各種不同的解釋，例如品格教育的薰陶，個人適應能力的培養，情緒的平衡，犯罪的預防，職業的選擇與協助，成就由於友誼的獲得，閒暇時間的利用，用同樣的社會心境的態度，對待所有的同人或下屬，以社會共同承認價值的標準，作爲個人立身處世的法則，這些都是團體工作較明顯而可能達到的目標。但實際論及團體工作的目的，似乎須作更進一步的探討。

「成熟」(Maturity)，爲教育過程中一個重要目的，社會團體工作的用意，亦在使人成德達材。柯力(Cooley C. H.)教授曾謂：「一人之成熟與否，從一人之能力上可以證明，此種能力我們在較大的團體中易於發現」。美國格列迪女士(Cratty Mabot)曾經告訴我們，一個偉大的領袖永不會把一件事情看作「地方



性」的。團體工作的目標，不僅在幫助一人擴展其經濟團體或任何特殊興趣的窄狹範圍，同時，還可以發現若干其他重要價值，如使人能從整個社會的觀點來看自己的問題，識見不囿於一隅，使一切過於集中聯繫，不致存在。實際說來，社會建設運動的要點，就要看我們能否將分離我們情緒上的偏見的障礙，予以免除。有人相信，社會進步中最嚴重的障礙，在於我們各有其固定的興趣，蘊藏於幻想之中，且常堅持此種幻想而不變。結果使我們難於從整體來看一切情形，並使個人自己不能與整體相配合。在許多情形之下，無論吾人屬於那種階級，當一種事件與人發生關係時，特別是在經濟與職業方面，大都只知從我們自己的特殊興趣來看問題。這種偏見的消除，團體工作似能予以一些幫助。

團體工作的目的，無疑的，在發現機會，從積極的基礎上，建立較廣泛的忠心，向社會共同目標去努力，而不是各自分離與各行其是。帶有全國性質團體工作機關的組織，固可視為一個實例，即以地方為單位之組織，如省縣以下之各種組織，甚至帶有國際性之同類機關，彼此密切的聯絡，亦具有同樣的意義，蓋經驗知識等之互相交換，每足以互補長短。較廣泛的忠心，更遠大的目標，每為許多社會、教育、或政治團體所追求的一種理想目標。

有人間嘗論及，領袖資格的養成，為團體工作目標之一，團體工作對於這一方面的成就，我們現在還缺乏適當方法加以測驗，因為領袖時常更換，地位的高低亦不免時有變動。並且從團體工作人員方面說，領袖的意義，並不是說高高在上，有如盤柱上之本偶像，而是說領袖必須有洞察的能力，透澈的認識，發現他人之長，並能鼓勵他人能力的表現，集中團體活動於某種特殊事業。特殊事業的節目，始由團體所發起，終仍須由團體所決定與接受。

此外，團體工作還有一種可能的目標常被忽視，即閒暇時間之利用與增加是也。閒暇時間的利用，如有適當的安排與計劃，確可增進人類不少的幸福，但是，我們是否需要一種方法，才得有閒暇？欣賞閒暇與獲得一些休息，目的是否相同？我們的閒暇時間的運用是否必須極度的緊張？這都是值得作進一步的探討。

生活是一種藝術，團體工作可以協助人們增加並享受此種藝術的生活。團體工作能培養人們的創造能力，使人在一社區或團體以內獲得較好的儀表、習俗、文學、哲學等。在職業等方面，因社會接觸的關係，使人明悉幫助人們的可能性。此亦或可視為團體工作的目標。

團體工作另一方面價值可使個人獲得人們的尊敬，從社會關係的觀點看來，每人不僅是家庭中的一份子，俱樂部的一會員，或合作社的一社員，而且同時屬於許多其他團體之一份子，此種交互錯綜的聯屬，可引起人們的互相認識和尊重。尤其是在孤寂和不愉快的都市與農村環境之中，此種聯屬更有其需要。團體工作是完成這類聯屬一個主要方法。

## 第四章 社會團體工作的種類

社會團體工作的種類，大體言之，有下列數種：（註一）

（一）團體娛樂工作 娛樂為自動參加不受酬勞的一種活動。在放任主義的社會裏，娛樂幾全為個人或家庭之私事，但在今日，娛樂的需要與滿足，已成為一種社會問題，而引起政府及其他社會機關的注意了。有組織的團體娛樂，已視為補助心理上的缺陷及公民教育的重要方法。山中森林的任意砍伐，河流湖沼及海岸的隨意損毀，都市人民的擁擠及都市設計的缺乏，現代都市生活的緊張，工作的機械化，個人閒暇時間的增加，商業化娛樂之多，貧窮、道德標準的低落與破壞，都是促成娛樂成為社會問題的主要因素。在這種情形之下，現代文明國家每設立許多娛樂機關或團體，來彌補這些缺點。

從娛樂的種類或方法上看，有業餘運動、公園遊賞、水上運動音樂會、夏令營、社會娛樂（Social Recreation）指男女共同參加之各種娛樂）、藝術欣賞、山水遊覽、戲劇觀賞、家庭娛樂、教堂娛樂、勞工娛樂、農村娛樂、以及商業化的娛樂（即以營利為目的之娛樂）等，其中是有些與團體工作是有密切的關係。

（二）青年男女社團工作 青年男女社團工作之目的與功用，在以有組織的方式，利用閒暇時間，運用適合青年男女之興趣的娛樂的教育，文化及個人指導，以增進德智體羣四育之發展。此類組織，在美國有大哥哥與大姐姐聯合會 Big Brother and Big Sister Federation）、美國男童子軍俱樂部 Boys Scouts of America）、男青年會之男童工作部（Boys Work Division of the Y. M. C. A.）、女子營火會（Camp Fire Girls）、女童子軍（Girls Scouts）、女青年會之青年女子工作部（The Y. W. C. A.'s Work for Younger Girls）等。我國近年以來，青年會、童子軍、夏令營等社會團體亦漸興起。這些青年男女社團，如欲使之完美，總要運用社會團體工

註一 Hendry, C. E., Social Group Work, Social Work Year Book of 1941, pp. 525—526.

作方法及社會個案工作方法才行。

(三) 成人教育 (Adult Education) 工作。成人教育的意義，普通包括學校以外的男女老幼之教育的、文化的、以及娛樂性質之活動，其目的在使其心胸開展，智力發達，生活豐富。此種教育之含義，並非使其獲得職業上的專門訓練，增進物質上的需要，僅為一種無定期的參加聽聽演講、觀賞展覽、觀看遊戲及往圖書館隨意閱讀。成人教育的種類，亦隨機關的性質與內容而各有不同。有時與衛生教育、勞工教育、親職教育、職業指導亦有關係，總之，大概的說來，成人教育是很少帶有強迫性的，此與普通學校教育不同，因其很少有強迫性，從領導此類工作者的一方面看來，比較是一種困難的工作，優良領袖或師資的選擇，不僅為成人教育成功之本，且為維持任何團體人數之重要因素。在經濟情形落後之國家，失業人數衆多，成人教育與社會事業的舉辦，關係頗為密切，因失業者惟有多從教育方面注意，始易於獲得職業也。監犯的成人教育，自一九三〇年以後，已引起美國監獄改良專家及社會事業人員的注意。

成人教育的推動，有時固可採取個別方式，但為節省時間及培養團體生活之訓練，用團體工作方式，有時效果更大，因之社會團體工作的原則與方法，在成人教育方面，效用亦為不少。

(四) 社區中心 (Community Center) 工作。利用公共或類似公共屋宇之額外時間，以作教育娛樂及其他閒暇時間之活動，現在歐西各國，已見普遍的推行。此種屋宇常用作各種不同的活動，作為各種活動推動之中心，故又可稱為社區中心，社區中心之指導者，協助各種團體的組織，指示個人覓得適合團體及湊成完備之節目。此種組織在歐西各國之大都市頗多設立，小城市及農村之中，亦漸有此類社區中心，我國近來各都市亦間有此類組織，但不若歐西各國之完備耳。歐西各國很完備之社區中心，每年有特殊周密的計劃，關於地點的選擇，設備之充實，以及其他諸種便利，俱視為社區中心之重要問題。社區中心之會所或為學校、或為工廠、或為教室、或為商店、或為地方俱樂部之未被佔用之房屋，均無不可，但其所在地位，最好是在意氣相投之鄰里與交通中心，以便會員易於參加。社區中心之目的與節目，最好是根據大眾的興趣與理想而選定。組織務須嚴

密，行政管理須有人爲之負責，社區中心之成功與否，與領袖之選擇，最關重要。領袖的才能，機敏，熱心，效率，善於應付，判斷能力等均爲不可缺少的條件。社區中心的團體工作之能否推動得法，須視領袖具有上述各種條件與否以爲斷。鄰保團體工作（Settlement Group Work）與社區中心工作意義雖有類似之點，但工作種類頗有不同。鄰里關係之改善，家庭服務，成人活動，文化教育，娛樂與運動，兒童與教育，地方服務，均爲鄰保事業之重要工作。

（五）其他與社會、政治、宗教有關之團體工作 社會團體爲提倡某種社會運動，政治機關爲求實現某種主義，宗教團體爲求某種信仰之普及，近多運用團體組織的力量，以求達其目的。此類團體組織的目的，若同時顧及個人的特殊情形，似亦可稱爲團體工作。

## 第五章 社會團體工作的原則與方法

社會團體工作人員，為求達到各種目的，常利用各種不同的活動與方法，此類活動與方法，大概是隨着團體領袖及團體中人的智識能力及興趣而各有不同。關於團體活動的方式，社會適應能力的培養，亦常因團體的需要，領袖的認識，以及機關的政策與領袖的社會哲學而有差異，因此，現在來討論團體工作的原則與方法，却是一件很困難的事體。依照墨克林漢（McClernahan B. A.）的看法，團體工作的基本原則，似有下列數種可以申述。（註一）

團體工作第一個基本原則，就是團體工作人員，對於當前社會變遷的情形須有豐富的知識興趣，倫理亦須同時顧及。許多舊有傳說與習俗的變遷，使團體的忠心，日形減少。各種團體的結合與分離每不是全由於地理上的接近與對於地方的忠心不同，而大都是由於共同的興趣的差異，結果，初級團體的價值或其控制，對於團體的聯絡，未嘗予以重視。團體中人往往從一種關係上彼此相知，而於他種關係則頗多忽略。任何自願組織的方式，指示並保全初級的社會理想，必須給予團體中人的不同興趣與不同能力者的一條出路。團體的具體計劃，必須使個人有參加的權利，對於個人及社會的完整，均應同時加以發展。「倫理與團體活動是不可以分開的問題，若是品性的價值要有結果的話，倫理的實質，一定要透入所有的活動」。（註二）

團體工作的第二個原則，應發現充分而滿意的機會，以發展領袖資格。領袖資格是一個社會所重視而極可寶貴的，他們的成就，也就是社會的成就，所以應該有聯絡，計劃或組織，協助其發展。社會上有許多的團體是受限制的，有許多領袖資格是任其投閒置散的。或因缺乏聯繫，或因組織過多，領袖資格的需要，集中於少

註一 McClernahan, B. A. The Group Work Field. Social Forces Vol. 14 May, 1936

註二 Busch, Henry M., Leadership in Group Work, p. 3

數人，使其他的人沒有適當的發展。或因節目不能隨會員人數之增加而增加，或因對於新事業的推動而缺乏新經驗，都是促成領袖資格不能有自然的發展的重要原因。如何可使所有的團體工作機關，對於領袖資格有適合的發展機會與配合，這是團體工作方面所應注意的問題。

團體工作的第三個原則，就是要注意會員對於參加團體活動的態度。加入團體的人願意繼續的參加，此與個人的態度極為有關。會員的願意繼續參加或中途退出，亦必各有其緣由。一個會員之所以願意活動，大都相信團體之宗旨及個人的感覺對於他所費的時間精力與金錢能有相當的收穫或補償。不過，其中有些人中途退出，並不是依其理智性的判斷，而僅有一些片面的感覺而已，若是問他為何中途脫離，也沒有肯定的答覆。所以社會機關及團體工作人員，欲使團體工作發展，須將節目內容多加充實，然後才能收到事半功倍之效。

團體工作的第四個原則，則涉及於行政方面。團體工作人員，不僅在行政技術方面須有專門的訓練，而在社會哲學上亦應有相當的素養。團體工作之能否成功，是與執行領袖行政的才能大有關係。經費的籌措及經費的預算，會員的經濟狀況，在行政上是當特別注意的。其他如集會地點雖不必過於富麗堂皇，而在可能範圍內，物品陳設亦須藝術化，使人一見而能生愉快之感。

團體工作第五個原則，就是團體及會員的利益，不應被他人或機關所侵犯，團體中的會員，均應各有地位與價值。團體活動不能僅以參加之人數作為一機關的成就，也不當全由工作人員把持一切。社會化的人格是團體工作人員所最需要的。

團體工作的第六個原則，即對個人方面必須予以重視與考慮，不可使個人在羣衆之中被人忽略。此種原則在團體工作上所採用的社會個案工作方法中，可以求得。據許多社會事業人員看來，社會個案工作及社會團體工作，在技術上，並非相反，而實相成。社會個案工作人員與社會團體工作人員的探究方法雖有不同，而其目標，則無甚差異，兩者同為增進個人的適應能力與社會化。團體工作的領袖，常須運用他的技巧。鼓勵團員的聯合活動，而在鼓勵團員聯合活動的計劃當中，也不要忘記每個會員的不同的需要。

社會個案工作人員與團體工作人員的聯繫有什麼原則應當遵守？兩種工作人員，首先應當注意的，就是要知道一些彼此工作中所用的方法及術語。每一種工作人員也須知道每一種工作的限度及其困難，因此必須互相聯絡，以補長短。所獲的資料與消息，必須互相運用。隨時坦白地承認自己技巧的限度，這是專家態度的一種證明。當團體工作人員考察個人的失調問題，分析個人的人格態度及社會情形時，他最好轉請社會個案工作人員負責代作個案的研究，並請其建議關於個人的社會處理，或即請其代為執行處理的工作。當社會個案工作人員發現個人不能適應環境，缺乏團體接觸，與社會生活隔離時，他就應該將其介紹到團體工作人員之前，令其加入團體生活。按照美國社會事業的趨勢，社會個案工作與團體工作，日形接近，社會個案工作機關承認與團體工作人員互相商洽，合作之價值。團體工作機關亦常聘請社會個案工作人員為顧問，並處理團體工作人員所不能處理之各種問題。

博斯（Busch）告訴我們，由於現代生活閒暇時間的增加，團體工作，日見重要。團體工作與正式教育不同，似已漸被大家承認。值此經濟及社會危機日加劇烈之時，利用閒暇，維持個人的品德，增長個人在社會的效用，團體工作實為一種社會計劃（Social Service）。個人參加團體活動以後，使團體節目格外生效，有許多具體的成就是由此產生的。

社會個案工作方法，在近世紀以來確有許多進步，社會個案工作人員，現有若干關於討論社會個案工作原理與方法的專籍可供參考，說到原理與方法的發現，社會團體工作實較社會個案工作為落後。現在歐美各國之從事及研究社會團體工作者，亦正努力於方法或技術與工具等之研究，以期對於團體工作有所貢獻。在討論工作的方法以前，對於工具（Tools）計劃（Device）方法（Methods）及技術（Techniques）似應加以區別。在外科醫術中醫生利用各種器具（Instruments）或職業上所需要之工具，當其利用工具時，必須遵守醫術上所示的各種原則，此種原則之實施，與工具配合應用起來，即成為技術（Technique）工具即其所用之器具如鉗子剪刀等，技術即係一種方法，用以操作並產生專家的傑作者。各種職業所需要的工具與技術各有不同，一種職業



之成敗，與其用工具的好壞，技術的熟練與否，甚為有關。但在社會事業方面，要把工具與技術劃分清楚，頗屬不易，因為社會事業的對象為人類及人類的活動。測驗社會事業人員的成績，不能如測驗外科醫生的成績一樣。外科醫生成績的測驗，至少可以依病人的身體健康情形為斷。許多社會事業人員的服務工作的推動，有賴於個人的信心、希望、與幸福的增進，及滿足上述各種可能的條件的配合，而這種情形頗難以尺度來測量的。

在社會團體工作中，我們可以觀察一個領袖所領導一些個人的聯合活動，這些領袖，有似參預的顧問，或觀察的顧問，或為傍觀的指導者。此種團體領袖每為發動某一種社會事業的機關所指派。他的成就，有一部份要看他能否利用固有的領導能力，了解及幫助個人的需要，及鼓勵團體行動等等。當我們研究團體行動時，我們或者要問領導者所領導的團體成一單位時，有什麼工具計劃、方法、及技術，可資運用，使團體工作發生顯著的功效。節目如何選擇？用何種方法來發現團體中的個人的特殊才能。如何培養個人對於社會負責的感覺？如何使團體學習為地方而服務？個人的品格、道德、及公民責任之應如何養成？這是幾種顯著問題，足以指明社會團體工作工具及技術的重要。工具一詞，在團體工作中，或者可以譯為「特殊計劃」(Specific Device)方法與技術，可視為意義相同，無甚差別。所有團體工作機關，都要運用工具或計劃作為有效的推動，以達到最近或較遠的目標。社會事業人員所用的方法與技術，有時是以「原理」一詞 (Principle) 解釋的。此點至少，在團體工作人員的專家字彙上，是常交替互用的。

團體工作機關，每有其特殊目的與使命，團體工作人員所用的原理與方法，大都是要受團體既定的目標所左右，這是我們應注意的一點。

社會團體工作人員，不論其為被僱的或自願的，有幾種人格特點，對於了解及運用他的工具及技術方面，是很重要的。例如健康與體力、熱心、幽默、善於辭令、悅耳的音調、機智、想像、敏捷、創新、儀表、忠心、能接受他人的批評、客觀、誠實與友愛等，對於團體工作領袖的條件均極重要。

社會團體工作的方法種類頗多，每一種工具或技術之應用莫不各有其目的，本章不及詳述，不過所用的工

具與技術必須與目的，互相呼應，否則工具與技術，將成爲機械的與無意義的了。因此團體工作人員的心目中，必須明確保持一些基本理想，以完成團體工作的主要目的。例如發展完善的人格，使人接受公民責任觀念，樂於參加團體活動，訓練民治的精神與方法等，皆甚重要，下列的分類大綱，可供團體工作人員的工具及方法上一些參考（註三）

### 工組織的程序

- 一、成立團體工作機關，並設立執行委員會，邀請專家參加。
- 二、對於各種個別團體，設立顧問委員會。
- 三、徵求並訓練志願參加服務之領袖。
- 四、登記會員並組織各種分團或支部。
- 五、介紹專家及志願服務之領袖於各種特殊團體。
- 六、介紹會員。

### 工自願參加服務領袖的準備或配合：

- 一、遴選領袖以大學社會學系、政治學系、經濟學系、生物學系及心理學系之畢業生爲佳。
- 二、開設訓練領袖之課程，並舉行討論會與會議。
- 三、開設各種藝術技術及特別訓練之課程，以提高各種藝術及技藝的才能。
- 四、搜集團體的參考書籍。
- 五、準備節目資料。

### 工志願服務領袖及專家對於各種團體的監察。

註三 Meclenahan, B. A. *The Tools and Techniqu of Social Group Work, Sociology and Social Research* Vol. XXX No. 4.

- 一、觀察。
- 二、批評與建議。
- 三、正式諮詢。
- 四、商議與勸告。

五、志願服務領袖及團體應同有的準備：

- 一、探悉發動機關組織的宗旨。
- 二、調查當地鄰近的各種情形，發現其財產與債務，或優點與缺點。
- 三、熟悉地方的各種資源（鄰近以外）如公園營地等。

六、團體活動與節目：

甲、普通工具：

- 一、注意會員的參加與分配及推動民主式的各種程序。

乙、特別工具：

- 一、目標的確定。
- 二、規章的擬訂。
- 三、團體控制與紀律的發揚。
- 四、符記、徽章、制服、規章的選定。
- 五、禮節與儀式。
- 六、事務會議。
- 七、預算團體經費，期與所配合的節目相符合。
- 八、徵求會員的發起與宣佈。

- 九、俱樂部房間的利用與照管。
- 十、全體會員聚議或各機關會議。
- 十一、研究並討論各種選定的題目。
- 十二、手工藝之訓練。
- 十三、戲劇、音樂會、跳舞會之舉行。
- 十四、宴會野餐之舉行。
- 十五、運動、遊戲、娛樂。
- 十六、徒步旅行郊遊。
- 十七、俱樂部間功能之發展與競爭。
- 十八、地方服務。

Ⅴ機關及團體對於器具或設備之利用（不論是自有的或屬於他人的）：

- 一、游泳池。
- 二、園有空地。
- 三、網球場及遊戲場。
- 四、俱樂部之房屋。
- 五、戲園。
- 六、營地。

Ⅵ利用地方各項資源補助機關設備之不足，以完成各個會員之節目與服務：

- 一、公園、遊藝場、娛樂中心。
- 二、博物館、美術館、音樂會。

- 三、衛生機關。
  - 四、家庭及兒童福利服務機關。
  - 五、職業及兒童指導所。
  - 六、公私教育機關及其服務場所。
  - 七、教育及宗教團體。
  - 八、演講人員、音樂家、其他各項專家之聘請。
- 孤領袖的特殊工具：

- 一、個人智識及技巧的運用。
- 二、家庭、學校、教堂的親自拜訪。
- 三、認識個人的需要。
- 四、個別忠告。
- 五、認識自有能力與資源限度，及更技巧的服務專家，諮詢或參考其他材料。
- 六、請求職員委員及全體會員共同計劃。
- 七、核對名冊等。
- 八、獎賞，推薦建設性的批評。
- 九、運用恐嚇嘲笑權威佈道等的技能以控制羣衆。
- 十、以情感動人。
- 十一、以理智化人。
- 十二、職責的委派與確定。

## IX 記錄：

一、議事錄。

二、記錄。

A 俱樂部會員及其歷史。

B 個人記錄——個人的事實，人格的發展，及個人在俱樂部的成就。

C 家庭記錄（特種家庭個案歷史對於團體工作人員最多服務的指示）

在英文裏面有三個字可以表明團體工作的主要工具或原則，即共同參加（Participation 對團體而言）、民主精神（Democracy 對各種關係及程序而言）、與領袖資格（Leadership）。從一方面看，領袖資格最爲重要，從他一方面，會員之共同參加與精神，亦極重要。團體工作領袖的成功基礎，在能善於運用各種方法及工具及其補助團體各種技巧與經驗，使其各種可能的機會與興趣擴大。團體討論與決議，合作行動，均係由於民主式的程序而產生，而不是由於領袖命令的指定。同樣的民主式的歷程，可以鼓勵社會理想及個人行爲規則的重新估價。理想的領袖對於一切規章須富於容忍的精神，但同時對於自己的領袖資格標準的保全，須具有無畏的勇氣與信心。否則領袖與追隨者難有相互的了解與尊重。有一點我們應該注意就是會員中人不一定都是善於追隨的人。專家及委派志願服務領袖，如確有才能表現，領導者是每願意承認並鼓勵其爲當然的領袖的。

由於共同參加及民主式程序的結果，團體會員均被鼓勵發現個人及團體的潛伏能力，發展個人的技能，以達到自律及團體控制的目的，同時在各種有計劃的活動中，各人亦得獻其所長，以供大眾的欣賞。

測驗團體工作成績的方法，一方面可從普通的聯絡及發展上，看看領袖及會員之間，是否能繼續的彼此滿意。另一方面可看會員人數之增減情形及與其他團體聯絡程度的深淺以爲斷，但後一種的測驗方法，是難於獲得領袖的同意的。

## 第六章 社會團體工作人員的訓練

社會團體工作人員的訓練，在美國各社會事業專門學校及大學之社會事業或社會行政系，早已注意到。此類訓練，有許多學校專設一科與實地工作打成一片，還有些學校，分設若干科目，予團體工作人員以各種特殊的訓練，此類科目，除團體工作原理一科外，尚有團體工作監督方法，各種團體工作特殊技術如戲劇、音樂、工藝、跳舞、及團體遊藝、成人教育、團體討論、團體工作機關的行政等。有幾個學校不僅授予學員以團體工作之學士學位，而且授以碩士學位。此類科目常與娛樂問題有關。團體工作的特殊訓練，乃近二十年間之事，此種新的趨勢，使將來團體工作課目，有益形專門化的可能。（註一）

註一 W. H. Hendry, C. E., *Social Group Work, Social Work Year Book of 1941*, pp. 527—529

## 第七章 社會團體工作的評價

近世紀以來，社會團體工作雖不若社會個案工作之發展，而在社會事業中已佔有重要之地位，在歐美社會事業較為發達之國家，已有許多專家（註一）及學術團體（註二）從事研究與執行，社會事業專門學校及大學之社會事業系或社會行政系，已有此類科目之開設，社會事業人員，亦隨時儘量運用此種技術於各種團體活動，其於社會關係之增進，人類生活，尤其是集團生活之改善與調適，實大有裨益。不過此種工作價值的評判，不能專就以往的成績而論，前已言及，此種工作的對象，為人類及其社會關係；社會關係之調適，個人觀念的改變，均難以數量表明。人類幸福之增進，有多少是由於團體工作而來，恐亦非從事團體工作者所能僥倖也。吾人倘能承認，人類生活及社會關係之改善與調適，有助於人類幸福之增進，是則團體工作之功能，當亦不可泯滅，將來此類工作功能之表現，一方面固須有善於領導之領袖為之推動，一方面要看參預之個人能否共同合作，善體集團工作對於人類社會之重要。他如工具方法或技術之應用，使之更能進步而完備，亦為不可減少之條件。以素稱「一盤散沙」缺乏集體生活之我國，「比較善於順應環境而不善於征服環境，善於保守而不善於進取，善於模仿而不善於創造，潔身自愛而不善於互助合作，安分守己而不善於組織領導」的中國人（註三）社會團體工作，似更有提倡之必要了。

註一 見本章所附書目

註二 如美國之National Association for the Study of Group Work, 5315 South Drexel Ave, Chicago.

註三 引用沈有乾氏之語 見竺可楨等編科學的民族復興第二〇七頁（中國科學社發行）



## 溫習問題

- 一、試述社會團體工作的重要。
- 二、何謂社會團體工作？
- 三、團體工作與正式教育普通娛樂及地方團體生活不同之點安在？
- 四、略述社會團體工作的起源及其發展概況。
- 五、社會團體工作的目的爲何？
- 六、社會團體工作的種類。
- 七、試述社會團體工作的原則。
- 八、社會團體工作有些什麼方法？
- 九、略述社會團體工作的工具及方法綱要。
- 十、訓練社會團體工作人員的課程，除團體工作原理外，還有何種課程？
- 十一、試評社會團體工作。

## 討論題目

- 一、我們以往社會團體工作被忽視的原因。
- 二、現在各國社會團體工作的情形及其趨勢。
- 三、社會團體工作對於人民團體組織與訓練的重要。
- 四、怎樣發展我國各種社會團體工作？

附社會團體工作參考文獻目錄

1. Articles in *Mid-Monthly Survey*: (1) Burgess I. Stewart, "Kinds of Group Work" May. 1936  
(2) Coyle, Grace L., "What is this Social Group work," Way, 1935
2. Busch, Henry M., *Leadership in Group Work*, Association Press, New York, 1934 pp. 305 includes bibliographies.
3. Coyle, Grace L., *Studies in Group Behavior* Association Press, New York, 1937
4. Coyle, Grace L., *Social Process in Organized group* pp. 245, 1930, includes bibliography.
5. Kaiser, Clara A. (Editor), *Objective of Group Work*, Papers and Discussions at the National Conference of Social work pp. 31, 1936.
6. Ringman and Sidman (Editor), "Some Principles of Group Work" pp. 51—31, in *Manual of Settlement Boy's Work*, National Federation of Settlement, 1935.
7. Lidberman, Joshua, *New Trends in Group Work*, Association Press, New York, 1938
8. Linderberg, Sidney, *Supervision in Social Group Work*, Association Press, New York, 1939
9. Leigh, Robert D., *Group Leadership*, pp. 259, 1936, includes a bibliography
10. McCaskill Joseph C., *The Theory and Practice of Group Work*, pp. 165 1930, includes a bibliography
11. Newstelles, Wither, "Boys and Girls Clubs," in *Encyclopaedia of the Social Service* Vol. 2, 1930, includes a bibliography.
12. Queen, Stuart A. "A Sociologist looks at Group Work", in *Midmonthly Survey*, November 1935

13. Swift, Arthur L.: *Research Methods of Evolution in Group Work* 1935.

14. Wilson, Gertrude, *Group Work and Case Work, The Family Welfare Association of America.*  
New York: 1941.



## 第六編 社區服務工作

### 第一章 社區服務工作的意義及其特質

欲知道何謂社區服務工作，必須先要知道何謂社區。社區（Community）一詞，是代表社會學上的一個概念，它所指的是在一定區域之內，人與人間，制度與制度間所形成的各種結合。社區服務工作或社區組織（Community Organization）是社會事業中所採用的一種方法或工作，與社會個案工作及社會團體工作有同樣的重要。現今美國之從事社會事業者，大都承認，社會個案工作，社會團體工作與社區服務工作，是現代社會事業中三個主要的方法或工作。（註一）不過，社會個案工作與社會團體工作，都與個人問題的處理有關，（註二）而社區服務工作的含義，不是屬於個人問題的處理，亦非僅指一個團體以內的關係，而是包括一個社區以內，社會福利的設計，社會事業行政機關的組織，調整與聯絡以及各項工作上的配合等等。

社區組織（Community Organization）是最近二十餘年來社會學及社會事業界所常用的一個名詞，但至近年以來，有許多從事於社會事業者感覺這個名詞，不大滿意。理由就是，組織（Organization）不過是社區服務工作着重點之一而已，現代社會事業的推行，除須着重於組織的健全以外，社會福利的設計，工作技術的配合，行政與事業機關的聯繫與調整等，亦殊關重要，所以就現在美國的社會事業家看來，社區組織一詞用在社會事業方面，似較陳舊，且不能表達其中應有的含義，但從另一方面看來，至今還沒有發見一個較好而令人滿意的名詞，可以代替。近人有將其改稱社會福利設計（Social Welfare Planning），社會組織工作（Social Or-

註一 King, Clarence Community Organization for Social Work, Social Work Year Book, 1941 pp. 128.

註二 參閱第四編之社會個案工作及第五編之社會團體工作

Organization Work)，社會福利組織(Social Welfare Organization)或團體間的工作(Inter-group Work)者，但這些新的名稱，至今尚未獲得社會事業界的公認(註三)。所以現在美國大都還是沿用Community Organization。現在我國社會學界所沿用之社區組織一詞，係由Community Organization 逐譯而來，而組織二字，實際不能概括其中應有的含義，理由已如前述，因之，改稱社區服務工作或為較妥。一個社區的社會事業，要能推動有效，不僅要有健全的組織，而且要有通盤的籌劃，密切的聯絡與合作，以及各部門工作技術上的配合等等，才能產生效果。社區服務工作，就是朝着這種方向而努力的。許多社會生活的改善，民衆福利的增進，大都有賴於此項工作的推動。

前面已經提到，社區是在一定地域之內，人與人間，制度與制度間所形成的各種結合。既稱為社區，而不稱為社會，地域的觀念，是比較的易於理會。地域的觀念，如桑梓或鄰里觀念，地方觀念，近來雖則因為物質交通方面的進步，已經有不少的改變，但是地域的觀念，尤其是在我國的今日，勢力仍是不小。人與人的結合，不僅要受空間的影響，而且與時間也有不可分離的關係。地域，時間，制度，事業，都是社區服務工作不可忽略的因素。按照華萊(Warner W. L.)的看法，社區服務工作，似乎是凡屬於同一地域的團體，其中包括許多個人的社會互動作用，以及各團體間的各種技術，社會等方面互相依賴的制度。(註四)不過，制度與制度的相互依賴與配合，在社區服務工作中固甚重要，而社區以內社會建設方面的各項活動，運用社區以內的組織，事業及適當時機，來接近各種社會問題，發展各種節目以充實社會生活，是社區服務工作的很重要之點。社區服務工作，原來是被忽視的一種工作；社區組織問題原來是被忽視的一個問題，於今則從兩種觀點加以注意。(註五)一為直接的觀點，即從人民參加社區的活動及節目方面，藉建立公社以組織社區。這類的例子

註三 Kurtz, Russell H (Editor), Social Work Year Book, p. 121. 1941.

註四 Warner, W. Lloyd, Social Anthropology, "The American Journal of Sociology," Vol. XLVI, No. 6 May, 1941.

註五 Steiner, J. F., Community Organization, The Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 4, pp. 106-107

就是學校社區中心，學校成爲地方集會的主要處所，其中包括娛樂，成人教育或其他有關公民任務的各種團體活動。社區組織，應多邀集人民參加各種活動，但此類學校社區中心節目，常不能包括各種興趣不同的人民。社區服務工作，似須多多邀集鄰里附近興趣不同的人民，共同參加。領導遊藝場所之領袖，藉娛樂節目，發展人民的合作精神，亦常可使社區服務工作獲得廣泛的贊助。農村社會學者，常觀察農村社會生活，每每缺乏生氣，農人的無組織現象，是到處可以發現的，所以社區服務工作在農村生活中的需要，也是隨時可以發現的。第一種直接觀點之顯著特點，是社區服務工作的推動，直接與許多人民發生關係，而不是由任何機關代爲處理他們的事務。

第二種社區服務工作的觀點，是重視一社區之內的社會機關的相互聯繫，藉以避免特種機關的混亂，浪費與重複。在美國，首先執行此種任務之組織，有官方及社會機關代表所組成之中央會議運用委員會的方式建議處理各項問題。迄後，自聯合募捐組織成立之後，於都市社會服務工作的劃一，曾獲得廣泛的贊助與採納。當聯合募捐運動發動之初，有人認爲是一種危險運動。理由是恐怕財政權力將集中在少數人之手，或社會服務政策受少數人的支配。但從以往的經驗看來，此種恐懼與危險並不存在。聯合募捐是否能使社會事業發展成爲專業，固有可以辯論之餘地，但同聯合募捐的結果，使私人所舉辦的社會事業，得到不少經濟上的援助，是很顯然的事實。不過，聯合募捐對於社會事業經濟上的成就，固不可磨滅，而對於社會事業各方面所需要完成的事業，並沒有完全達到。

綜合以上所述，我們或者可以說，社區服務工作是運用組織的力量，聯絡地方的有關機關，配合各種事業，制度技術與時機，直接的或間接的爲社區之內的人民，從事於各項服務工作，特別是注重於社會福利的設想，組織的健全與機關的聯絡與調整，以及社會生活的改進。

## 第二章 社區服務工作的起源及其發展

社區服務工作的意義已略如上述。運用社會單位的社區事業來接近各種社會問題，是首先淵源於公社或鄰保事業（Social Settlement）。各種社區服務工作的活動與節目的發展，大都是受了公社的影響。現在的社區運動（Community Movement），可以說就是公社運動的別名。

公社的起源可以追溯到一八八四年英人巴列梯（Samuel A. Barnett）在倫敦所創設之唐恩比館（Taynbce Hall）。英國在一七六〇年至一八四〇年的產業革命時期，發生的社會病態甚多，貧窮，犯罪，疾病成爲社會的普遍現象。巴列梯曾充當聖遮地（St. Jude's）的牧師，聖遮地是倫敦東角受產業革命影響最深的區域，人民的生活至爲悲慘。巴列梯從他的經驗看來，覺得那時實業及都市的變遷，對於英國當時教區制度的建立，有莫大的妨礙。慈善團體及教會學校對於這類區域居民的公民及教育上的領導工作，並沒有盡其應盡的責任。爲求解決各種社會問題，改造人民生活，他於是發現一種新的方法，此種方法，有類於大學教育推廣（University Extension）工作，當時推行此種工作之人員頗多，巴氏爲其中最活動人物之一。此種運動概念的理論根據，一方面是自十九世紀初葉賈爾梅（Thomas Chalmers）治理格納斯哥（Glasgow）教區的地方原理（Principles of Locality），承認地方團體與地方關係對於社會改造的重要。另一方面，是自一八六〇年譚利生（Edward Denison）在青年叢集之區改善其不良住所之例。從寫公社運動史者之吳士（Robert A. Woods）看來，巴列梯在舊日社區生活崩潰之際，他的努力結果，培養了國家的元氣。他曾受了前期社會理想主義者的影響，基於精神的感召，篤志於社會改良事業。他曾邀集一些牛津及劍橋大學的畢業生在倫敦之Whitechapel區建立一個富有社會及教育意義的唐恩比館以紀念壯志未酬之同志唐恩比（Arnold Taynbce）。蓋首先倡導此種事業者爲唐恩比，唐恩比約在三十歲時去世，事業遂致中斷，後由巴列梯繼承其事業，於一八八五年成立唐恩比館，爲公社事業開一新的紀元。一八八三年巴列梯在劍橋大學有下列一段的演辭：



「從社會狀況調查所得來的結論，使我們知道，這類的調查，如果沒有民衆合作，幾乎不會有什麼收穫。任着貧民住在不能忍受的住宅裏，而貧民居然能心滿意足，這是他們自身上「缺乏生命」。以許多的人，不知何爲清潔，在他們的工作場所的衛生情形，一點也不留意，或者在精神的享受上，也沒有人關心，這也是他們自身上「缺乏生命」。這種「缺乏生命」的狀態，若是有受過高等教育的人們相與接觸，似乎可以很快的將其改變。知識，愉悅，信仰，希望，是每一階級應有的，友情是轉移所有階級的途徑。各階級的友情若不能融洽，就是有距離了。所以到貧民中居住，就是暗示人們服務的一個捷徑。人們倘能以充分的生命和豐富的思想，來與貧民合作，就可以克服貧乏的禍害了。……」

創設唐恩比館者及從事此類公社工作的人們，曾領導對於隨產業革命帶來之各種不良勢力奮鬥。他們不僅組織了俱樂部，識字班，演講會，音樂會，以及擴展文化教育娛樂等方面的活動，並且被選爲社區行政人員，參加社區各項實際改進工作，研究社區的需要。凡是在唐恩比館寄居過的人，對於當時的勞工狀況，早已注意，關於是時英國的勞工生活，蒲慈（Charles Booth）曾在倫敦作有長期的調查與研究，（見 *Life and Labour of the People of London*, 2 Vols. and Appendix, London, 1889, 91; Rev. ed., 17 Vols., 1903）。當公社工作發軔之時，擔任此類工作之人物，常留意到公社事業的地位，避免與其他機關作嚴格之化分，因而在其服務工作的過程中，漸能獲得人民之信仰。公社的任務，原是以經濟地位及教育程度優越者對於經濟地位及教育程度低落的人予以適宜的救助與良好的指導，人民信心的獲得，是很重要的。英國那時公社事業之所以日漸發展，一方面有若干捨己爲人之領袖爲之倡領，一方面正切合於那時社會經濟狀況的需要，這正可以說明公社在英國舊日社會所以發達之主要原因。自唐恩比館創立之後，公社運動乃成爲英國社會改良運動的一種新的潮流。據客羅格（Paul V. Kellogg）的研究，自英國模範公社的唐恩比館成立以後，在六年之內有六個公社中心組織設立。（註1）（見 *Oxford House in Bethnal Green, The Women's University Settlement in Southwark, Mansfield*

註1 Kellogg, Paul V., *Social Settlements*, Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. XXV, p. 158.

House in Canning Town, University Hall, Bermondsey Settlement, founded by Mrs. Humphry Word, and Newman House)。這些組織，其中原來也有附帶着不同宗教的色彩，公社事業的起源，雖然不能說沒有宗教及道義的動機，但是，巴納梯及其徒從始終不承認其有宗教的目的與派別的。又據德國皮阿梯（Pione）的調查，在一八九〇年間英國計有公社十一處，至一九〇〇年計共有四十五處，其中有三十九處在英格蘭（內有二十七處在倫敦），五處在蘇格蘭，一處在愛爾蘭。（註二）

英國的公社組織，自一九一四年以來，復有增加，據調查所得，一九三四年之總數，計有七十二個，計可分爲兩種團體，即英國住所公社聯合團體（The British Association of Residential Settlement）及教育公社團體（The Educational Settlements Association）是也。新近英國公社的發展，顯示此類事業的勢力，已擴展及於礦業不振之區及新興住宅區域之實驗。這些區域原來是很缺乏基本的社區生活的。在坎拿大方面計有十二個以上的公社，以及澳洲的公社都是受了英國本國的唐恩比館的影響而產生的。

公社在英國創立以後，未久即影響到美國，到英國初次參觀唐恩比館工作的美國人即成爲美國公社組織的發動者。美國的公社組織始於一八八六年，例如紐約的鄰保公所（The Neighborhood Guild）就是一八八六年成立的。未久，郭易梯（Stanton Coit）及司徒維（Charles B. Stover）在紐約創設大學公社（The University Settlement）。一八八九年，亞丹士（John E. Addams）及司達（Ellen Golls Starr）在芝加哥開設哈爾館（Hull House），同年，魯濱士（John E. Robbins）及范茵（Jean Fine）在紐約創立大學公社（The College Settlement），司密司女子大學（Smith College）亦在紐約創設公社學院（Settlement College），一八九一年杜客（William J. Tucker）及沃士（Robert A. Woods）在波士頓創設波士頓公社，安斗威公社（Andover House）及南端公社（South End House）。

美國公社發展的原因，如同英國一樣，有許多重要人物爲之推動。此種事業之進展與推行工作者之入

註二

李世勛譯（小島幸治著）譯保事業

中華社會事業研究會出版

格，至有關係。就中對於此類工作有特殊貢獻者在紐約方面有華爾德（Lillian D. Wald of Henry Street Settlement）伊利阿第（Mary K. Elliot of Hudson Guild）星柯味滋（Simkhovitch of Greenwich House）懷梯（Gaylord S. White of Union Settlement）；在芝加哥方面有泰羅（Graham Taylor and Lea Taylor of Chicago Commons）墨克多維（Mary E. McDowell of University of Chicago Settlement）；在克利夫倫（Cleveland）方面有白納米（George A. Bellamy of Hiram House）；在費城（Philadelphia）方面，有台維士（Anna F. Davis of College Settlement）在彼滋堡（Pittsburgh）有郭白（Charles C. Cooper of Kinsley House）；在紐阿倫斯（New Orleans）有墨克滿（Eleanor Mcmain of Kinsley House）；在舊金山（San Francisco）方面有阿喜（Elizabeth Ashe of Telegraph Hill）等，都是辦理公社有成績者。

公社事業移植到了美國以後，內容頗多改變，已漸由單一教育機關式的範疇，形成爲廣泛的社會改良運動。男女共同寄住於一公社之內，這在英國那時是不許可的，但在美國的大學多係男女同學，所以沒有什麼問題。在美國的社會，以往頗重視階級的分野，今則趨重於種族的同化及地方事業的發展。大量移民到了美國之後，往日美國的公社首先教授移入人民之英文及公民知識，並從成人教育方面，鼓勵保存民族藝術。

從前的公社是在一所房屋當中分成爲若干寓所或房間，今則發展成爲一羣鄰舍，甚至包括都市全街之四面住宅或新式建築之高樓大廈。俱樂部，診療所，健身房，圖書室，社交館，夏令營以及戲院等均在整個公社規劃之中。娛樂雖每被視爲公社的中心工作，但其遠大的目標已在哈爾館的規章上說得很明白：「本館係高級公民與社會生活的會集中心，創設並維護各種教育及社會事業；同時，考察芝加哥工業區域以內的狀況，以期有所改善」。大學公社上的會章有云：「本會的任務在使受有教育的婦女們，特別是爲本市勞動階級的相互利益上，增進密切的關係。本會願在勞工階級區域之內，作些援助的工作，或對其他有志之士，設居住所，並維持其事業。務求在其附近區域，爲民衆的社會上及教育上的目的，設立若干集會室。」安杜威公社的報告上曾說：「本社唯一目的在研究所在地內之各種狀態，並推動各種事業，並期待其事業的實現。……整個的目

的及動機似有宗教的意味，但在方法上與其說是宗教的不如說是教育的。……爲全體民衆創設會所，作社會的研究，討論及組織。——爲求達到以上所述各種目的，從事公社之工作人員對於鄰里或社區各項福利事業如衛生，教育，娛樂，住宅及勞資關係，均曾加以注意。他們大都反對童工，血汗制度，污穢的廠房，低廉的工資，婦女的過度工作，以及其他市政上及工業上的缺陷，綜其結果，有些影響及於地方事業的改進，有些對於社會立法方面有所協助。在哈爾館設立之後，曾任美國全國消費聯社之秘書季利（Florence McNeil）聯合各種團體對於實業上的勞工剝削曾作有力的反抗與實際的建設，其結果對於童工立法及工廠檢查有很大的影響。美國聯邦政府所設立之兒童局，是創始於華爾德女士（Miss Wild）等，她們曾在哈爾館寄住過的。第一次世界大戰及大戰以後，公社事業的範圍日見擴大，都市的公共建築及區域設計，社會保險，甚至國際和平運動，都列在此種事業範圍之內。以往各地的公社事業運動，力量不甚集中，但是都市的，全國的，及國際的組織，反而發生較大的團結力量。美國的全國公社事業聯合會成立於一九一一年，根據該會的報告，在一九三〇年有一百六十公社房屋登記，其中計有一千五百職員，七千志願服務人員。又有局部人口清查統計告訴我們，是年有十萬以上之人口，曾受到此種工作的影響。這些統計數字，尙未包括三百個不同派別的教堂及其他號稱公社的混雜組織在內。

大致的說來，美國的公社事業有很普遍的發展，當其發展初期，志願服務人員佔很重要的地位，就是現在有許多公社，還是要靠志願服務人員協助。不過，現在有些組織的執行責任及特殊活動，常指定受有訓練及有俸給之人員擔任。經費的來源，有些是由於自由捐助，或直接由託事部與主持人勸募，或即屬地方聯合募捐之一部。會員及團體的會費間亦可補助經費的一部分，但由於私人的捐贈，爲數不少。公社的委員通常係從整個社區中遴選而來。從各俱樂部而來之公社領袖，男女的數目，似有均衡的趨勢。每一公社的工作的動向，並沒有預定的節目，工作的推動，大都是隨着當時的情況而改變的。這類工作，有時稱爲服務，有時還有其他名目。此種傾向及領導者觀念的紛歧，不僅使公社事業種類繁雜，而且在各種公社方面，產生不同的標準與動機。

結果，引起人們對於此種運動整個的批評。因此，一方面有人以為，公社工作是膚淺的，表面的，不過為經濟爭奪中之殘餘工作而已；另一方面，有人以為此種工作之進展，完全由於社區的公立學校及社會節目自然發展的結果。類此的批評，公社工作人員自己也常想到，並曾加以分析，他們很迅速的求其改進，以圖挽救，這當然也不是很普遍的情形。

公社工作與個案工作的性質不同。公社工作人員，從一方面來看，他們是整個團體計劃中之普通執行業務者。從他們自己的寓所開始，到所有社區的團體為止，公社工作人員的社會活動，是與社區的整個生活有關。公社不僅是一個地方各項需要交換之所，而且要聯絡各種不同的人物，種族及興趣不一的人們，在教育文化，娛樂的主要節目上，表達熱烈的社會意識。職是之故，俱樂部很自然的成為公社工作之通常活動處所。從帶有娛樂意義的青年俱樂部到成人的社會團體，均成為討論社會，政治與經濟等問題的中心，其對於公社事業協助，是有很大的影響的。

美國公社事業方面的衛生工作，起初即注意到衛生教育，身體檢查，療養家庭，兒童衛生中心，幼兒習慣養成所，心病診所及食品改良等工作。亨利街公社所舉辦之訪問護士服務，其影響幾遍及全球，學校護士及都市護士，因而產生。自「公共衛生護士」一名詞創用以後，那時華爾德女士早就看到護士實即社會事業人員，其在社區服務工作方面的發展可能性是頗大的。

在教育方面，公社曾介紹或引導許多新的事業如公立學校，遊戲場所，幼稚園，育幼所，家政班，手工訓練，職業介紹，訪問教師，讀書室及識字班等。成人教育方面，對於移民的訓練，在市府或州府管理之下，曾有宏大的計劃。在最近二三十年間，民衆閒暇時間，或因失業，或因工作時間縮短而增加，因之，公社工作人員常利用民衆閒暇，對於文化，藝術等活動，產生很多新的意義。在這一方面，曾任全國公社協會之秘書克列第（Albert I. Kennedy）氏，是居於領導地位最重要的一人。

音樂及藝術的欣賞與公社的活動，關係頗密。在美國除掉五十個音樂系之外，尚有二十八個公社音樂學

校。團體合唱與團體遊戲，音樂集會時的獨唱與合唱的實驗，以及他種音樂的效力，均曾獲得廣泛的贊美。從以往的事實看來，公社對於鄉土的節日，舞蹈，及民族藝的發揚，是居於領導地位的。縫紉商店久已鼓勵移入的婦女保存她們的原有技術。現在公社藝術學校，兒童美術博物館，陶器班，以及各種藝術產品，隨在表現着創造的天才。美國之小小戲院（The Little Theater）運動，是受哈爾館之演員及亨利街公社戲院之影響而形成的。

公社工作人員，於推動事業之餘，亦常從事於調查與研究工作。公社工作人員之寓所，大都密集於都市房擁擠之區，便中即從事於產業上所發生之主要社會及經濟等問題之研究。自哈爾館出版了地圖及論文（Maps and Papers, Chicago, 1925）南端住宅研究（South End House Studies）都市之荒野（The City Wilderness, Boston, 1898）及美國人民的進展（American in Process, Boston, 1902）以來，美國公社工作人員對於社會研究方面，有不少的貢獻。金斯列公社（Kingsley House）在馬姆（William H. Matthews）領導之下，幫助了發動彼得斯堡的調查工作（The Pittsburgh Survey Findings, 6 Vols. New York, 1903-14），這是有關美國鋼鐵生產區域一個勞工生活的調查。在一九二六年時，全國公社協會曾推舉了一個研究委員會，菲爾德女士擔任主席，曾收集有關禁酒方面的社會事實，結果，出版了禁酒是否可行？（Does Prohibition Work? by Martha Bensley Brune, New York, 1927）一書。第一次世界大戰之後，美國曾有一度的繁榮，但不數年後，隨着就發生嚴重的失業問題，予公社工作人員以發展事業的良好機會，雖然，社會方面並沒有此感覺。一九二八年，適值經濟恐慌開始之前，全國公社舉行會議時，失業救濟委員會推舉哈爾（Helen Hall）為主席。一九三〇年有一部通俗著作，書名有人不願工作（Some Folks Won't Work by Clinch Calkins, New York, 1930）曾重版四次，一九三一年又出版了個案的失業研究（Case Studies of Unemployment, Philadelphia, 1931）一書，為研究失業問題較早的文獻。這後又有很多關於失業人之家及其集體救濟研究，就中有哈爾女士（Miss Hall）曾研究英美的失業保險制度與緊急救濟的差異。公社工作團體，曾應華府之委託，派遣一批社會事業人員參加聯邦政府所

舉辦之救濟工作。他們曾督促聯邦政府發動三種失業救濟節目，即穩定工作，失業人服務，與失業保險是也。在地方情況變動與地方事業發展之中，須多方運用新的知識與新的方法，公社工作人員對此實負有聯絡與推行的原動力。

社區服務工作在美國曾經過不同的階段與實驗，其中有一個實驗工作，就是愛阿瓦計劃 (Iowa Plan)，此種計劃，有一中央組織管理社區的私人慈善事業及公共救濟經費。又有一個新新納第的社會單位 (New Cincinnati Social Unit) 計劃，乃社區服務的一種新的組織，用以推行衛生及社會福利的，其對於社區服務工作原理有不少的貢獻，雖然，此種原理還沒有影響到所有近今的社區服務工作。人民參政會依據街道分段制度，及職業團體所推選的代表的混合組織，對於公共的管制，力量頗大，同時，對於社區中領袖的服務技巧亦能加以運用。富有民主精神的社會單位的組織，能指揮社區所有社會福利的活動，似乎特別適合於應付機關重複所發生的各種問題，也並沒有遇到武斷管制的危險。

就社區服務工作的近今趨勢看來，特別重視由土地價值，天然界限及文化要素所組成的自然區域。在社會建設方面，鄰里及較小社區節目發展的困難日漸使人認識其重要性。社區組織中之原有鄰里哲學已不能適用於今日，因為此種勢力可將較小社區之重要單位予以割裂。比類事實，益使吾人相信，社區間的相互聯絡與社區以內的團結是有同樣的重要。社區服務工作的將來，必須適合於變遷的情況。區域研究 (Regional studies) 與趣的增加，指示吾人許多改變的觀點，此種觀點使社區服務工作的概念必須隨時與變動劇烈及交通發展的時代而適應。

就以往社會事業聯合團體所受的限制看來，有許多的問題，不易獲得圓滿的解決，除非各種特殊機關都能放棄獨立存在的觀念，合組一個中心機關如聯合局之類。美國社會事業人員對於聯合各種獨立機關的努力，都不甚同意，因為這類組織的優點，似可由聯邦政府而獲得，但是由於特種社會事業機關數量的增加，社區服務工作的加強，似乎需要比聯邦政府更切實與更澈底的活動與節目。美國近年以來在這一方面有些重要的發展，

就是有數州曾經設立州或府之公共福利部，依照立法的規定執行一切社會福利事業的活動。此種新的發展，即是使力量集中，但也不一定就是專斷的管制。

公社運動在歐洲大陸方面亦曾發生普遍的影響，在一九三四年時法國的公社計有五十九所，荷蘭有五十一所。第一次國際公社事業會議於一九二二年在倫敦唐恩比館舉行以後，又於一九二六年在巴黎舉行，一九二九年在荷蘭舉行，一九三二年在柏林舉行。法國有些公社的發軔，尚在英國有此種運動之前。法國最早的家庭聯合社（L'union des Familles）是在普法戰爭以後普列爽塞夫人（Madame de Presnac）所發起的。如同荷蘭一樣，法國的公社中心，並非住所式的，法國住所式的公社，直到近世紀以來才始出現。一九〇二年維阿倫（Vialer）創立工作互助社（L'oeuvre du Maubin Vert），其對於個人的補助較多於家庭。一九〇三年巴黎復有幾個區域在莫德夫人（Madame Le Fer de La Mare）領導之下，繼起此類活動。當第一次歐戰之中或以後，法國有若干公社在都市及鄉村成立。一九三二年有二十五個不分派別的會社與法國公社聯合會（The Federation Francaise de Centres Sociaux）取得聯繫。此種聯合包括北部鐵路區之村莊，其中工人自己就是原來的發起人。法國的公社運動對於聖西蒙（Saint Simon）傅利雅（Fourier）及李普列（Frederic Le Play）等的思想都有影響，其對於法國社區生活的改進，是很有關係的。

德國的公社事業目前雖無多資料足資參考，然其事業之成績亦有可以申述者。據云：在歐洲最有聲譽，最成功之公社，是在德國柏林，這個公社就是一九一一年西格母休而策（Friedrich Siegmund-Schulze）所發起的社會工作社（The Soziale Arbeitsgemeinschaft）。這類組織在德國的工人區，鼓勵人民自動主持，同時，在公共福利系統之下，志願服務人員亦能互相配合。德國自一九三三年，納粹開始掌理政權以後，公社事業亦受摧殘，而不如往日之活躍矣。公社運動不僅在歐洲發生了普遍的影響，即在亞洲亦有其潛伏的力量。公社運動的精神傳到了日本、印度及中國以後，對於社會改造方面都各有其作用。特別是印度的公社，對於階級觀念的化除與種族偏見的避免，要佔極重要的地位。



日本公社事業的發展，無疑的是受了英美的影響爲多。按日本昭和二年出版的全國社會事業年鑑所載，日本的公社，在東京有十九處，大阪有七處，神奈川有九處，山形、秋田、岡山、歌山、德島各縣各有一處，廣島有三處，計共有四十二處公社事業的設施，但這些公社也有些名實不符的，其中的大多數是在大正七年的米荒及大正十二年的關東大地震之後產生的。其產生的主因不是原於思想的背景，而是由於社會的及自然的偶發事件的需要。公社人員既沒有純正思想的背景，所以缺乏真實的領導精神；爲偶發事件而成立之組織，原屬救急任務，經營方法，雖各本其經驗而有不同，然大都沒有什麼特色，不免單調，沒有創造，頗與受官僚統制的例行機關相近似。

我國的社區服務工作對於公社一類的組織，以往，甚至現在，沒有多人予以注意，據作者所知，約在民國二十年間，除私立滬江大學在上海楊樹浦設有滬東公社及私立大夏大學在該校附近設有大夏公社外，其他以公社爲名之組織，尙不多見。那時滬東公社的主持人爲錢振亞先生，錢先生曾在美專攻社會事業，滬東公社的工作內容與方式，多少也是受了美國公社的影響。滬東公社在錢氏主持時期對於民衆教育的補習，婦女家政的訓練等工作，殊爲努力，錢氏不幸於民國二十四年間去世，滬東公社事業，遂漸不振。

我國以公社爲名之組織，雖不甚多，但社區服務的工作，自民國成立以來，類似公社的性質而爲民衆服務者，亦殊不少，其中發展最普遍而最重要者莫過於民衆教育工作。

我國近代民衆教育發展的歷史，可以回溯到「五四」運動時期。民國八年「五四」運動之後，北京各校學生爲喚醒民衆起見，曾組有宣傳隊，深入民間，從事宣傳。但是時領導宣傳工作的人，深感一般人民知識水準太低，不易了解宣傳的意義，乃舉辦平民學校或義務學校，招收人民入學受課，以提高其知識程度。功課的教授，全由各校師生義務擔任，並贈給學生書籍文具。其所授之功課爲國文算學常識等。首先倡辦此種工作者爲北京大學，其他各校亦相繼舉辦，一時風聲所播，幾遍及全國。民國九年以後，中華平民教育促進會即努力推行平民教育，曾在各省邀集各級學校師生參加工作成效頗著。該會曾選定河北定縣作爲實驗區域，對於人民的

生計、公民、家庭及文藝教育，推行甚力。民國十六年，自國都南遷後，政府對於識字運動，社會教育極爲注意，並遍設民衆學校以掃除文盲，同時，並令各省設立民衆教育學館。迄後，學校兼辦民衆教育之風氣，日漸普遍，民國二十七年五月教育部會通令全國各級學校必須兼辦社會教育，並訂有各種推行辦法，數年以來，成效頗著，其對於社區服務工作，自有相當影響。自社會部於民國二十九年改隸行政院以後，對於社會服務事業，亦頗重視，因之，各地之社會服務事業，亦相繼設立，其他機關如各級黨部，三民主義青年團振濟委員會新生活運動總會等，亦曾在各地舉辦社會服務工作，目前因爲材料及事實搜集的不易，綜其成效如何，自難有正確之判斷。社區服務工作實質的發展，雖尙未達到社會的期望，但社會服務之意義及其重要已漸引起人們的注意了。

## 第三章 社區服務工作的內容及其種類

社區服務工作的內容，固隨時代而有改變，而其工作種類，亦因環境而有不同。現代社會事業之所以有長足的進展，就是因為工作方法日有進步，工作的內容與種類，較前新異。社區服務工作的含義，除如上述重視社區的福利計劃，組織的健全與機關的調整以外，尚有其他着重之點，茲為更加明悉起見，一併再申述其要義於下：

### (一) 社區福利的設計

設計是現代社會政治經濟及教育等方面所常採用的一個名詞。設計二字的簡單解釋，設就設施，也就是計劃的意思，所以設計亦有人稱作計劃者。一個人，一個家庭或一個國家想要把一個時期的事務處理得法，不可不有計劃，所謂「一生之計」，「一年之計」，「百年大計」等等，都是說明計劃對於一個人或一件事物成就的重要。歷上有許多彪炳的事業，大都是原始於「鴻圖」「碩劃」「良謀」「上策」或「方略」，這些「鴻圖」「碩劃」等等實含有設計的意義在內。

社會設計 (Social planning) 也是現代流行的一個名詞，隨着經濟設計，國防設計等，引用日益普遍。近十餘年來，社會變遷甚為劇烈，人類社會生活，因無適合之計劃，以致人類社會精力之耗費甚大，產生人類種種不幸現象。社會科學家，為求減少人類的煩苦，獲得優裕的生活，於是有社會設計的呼聲。社會設計者即係根據社會科學的知識，擬訂人生合理的計劃，以期滿足人類的需要，實現人類的優裕的生活。求生存是人生的第一任務，人類因為求生存，於是有各種需要，為求滿足各種需要，於是有各種活動，要使人類社會的各種活動，有合理的配合，健全的組織，就不得不事先有嚴密的計劃，深長的考慮。社會設計即為人類社會圖謀福利，滿足需要，求得優勝的生存的一種計劃工作。

社區福利的設計意義，雖較社會設計的意義為狹，但其中設計應有的基本要素，大致是相同的。很明顯的，社區的福利設計不過是社區服務工作的初步。設計在未實施以前，尚是一種理想，經過實施的過程以後，始由理想成為事實。嚴格的說來，通常專家所擬訂之計劃與實際的執行不是一件事情。就一般的情形看來，專家為設計而從事研究所採用的方法或技術，與整個社區服務工作所用的方法相同之點是不會多的。從研究資料所擬成之計劃，往往在實行的時候容易發生若干問題及困難。但是社區福利的設計，一面固然要顧到事實，一面也要具有理想；理想太高，執行的時候固然會做不通，理想太低或者是平凡，則不能適應現實的需要。

與社區服務工作有關之社區福利設計，亦可分為二種（註一）一種是出自專家之自動的研究，如各學術研究機關及各種委員會所擔任之專題研究工作，從客觀的立場，發現各項問題的要點及其癥結所在，這一類的研究，雖然有時近於理想，甚至有些錯誤，或者還不免膚淺，而對於社區服務工作，則常認為是很重要的參考資料。此種設計研究的主要目的，重在說明事實，其所得結論，或由專家親身所獲，或出自專家之指導，要皆對於社區服務工作有啓發的力量，對於社區福利事業有不可磨滅的影響。要使此種專家之研究與社區福利計劃能互相配合，不致離開現實太遠，就必須有組織和有計劃，研究計劃的確定，可以說是社區福利設計之一部，因為研究工作必須在有組織有計劃之下進行，才有效率。我國過去有許多社會研究工作，大都是沒有什麼組織和計劃的。當然從一個社區某一個或各個研究機關的單位上看來，似乎都各有組織，各有計劃，但從整個的社區看來，就不能算是有綜合的計劃，其結果，不僅不能收到分工合作的效果，且不免時常發生許多無謂的衝突，有許多急待研究的重要問題，無人過問，但同時又有些社區問題，有許多人都在那裏研究。如何使社區福利研究計劃，在整個社區服務工作福利設計，互有聯繫，互相配合，是社區的福利設計首先應當注意的。為求避免研究工作的重複與衝突及研究計劃之能於實現，下列幾個條件，似為擔任社區福利設計時所當重視的。第一：擔任研究及設計的人，最好能參加一些福利事業機關的工作。專作研究及設計的人往往有一通病，就是徒具理

註一 King, Clarence, *Community Organization for Social Work, Social Work Year Book of 1941* pp. 128-133

想，以致所擬出計劃「大而無當」，不切實際。研究及設計者要能多了解福利事業機關的性質，困難及其應改善之處，而這些問題，絕對不是單靠參考材料可以獲得完滿答案的。如果能參加一些福利事業機關的討論、會議、或負點實際行政的責任，從切實體驗行政生活中來認識社區福利問題，比專憑參考資料而從事設計或研究的，一定是比較可靠。我國當前社會事業的推動，困難甚多，有許多的事情在他國是毫不成問題的，而在我國卻都成爲問題，如果能對於這些不成問題的問題，要有一些認識，非參加工作或實際負一點責任，是不易做到的。第二；要多多的深入民間，了解現實的社會生活。社區服務工作的主要對象是人民，是社會，一般人民及社會生活的了解，是社區福利設計中應有的知識，否則無異隔靴搔癢，是無濟於事的，現在社會機關有許多施政情形與一般人的感受實況，不是長在學校深居簡出的人所能完全了解的。人民的隱痛，社會的黑暗，皆有賴於研究或從事設計的人深入民間，以獲得親切的認識。第三；要有豐富的參考資料以作借鏡。完善的研究與設計，一方面要有行政的經驗與學理的基礎，一方面要有良好的圖書與各種資料設備。參考資料若是缺乏，完備的設計，是難於做到的。普通所作的社會調查或社會研究，雖屬社區服務的初步工作，但以往這類很可寶貴的材料，就常在圖書館中可以獲得。近年以來，我們間常見到從政府者將關於行政實情寫成從政錄或報告書，我們也很盼望今後的社會行政人員，能常將個人的經驗、見解和心得，一一編寫成冊，以供他人參考，如此則豐富寶貴的材料，可望日漸增加。

◎另一種社區福利的設計，就是社區福利事業的聯合設計（Joint Planning）。在一個社區以內，大都有各種社會福利機關，都各有各的計劃，這類計劃可以說是單獨的，個別的，而不是整個的，全盤的。從各個機關的福利設計本身來看，各個機關的計劃，也許合理，但從整個社區的觀點來看，就不見得都能互相配合，成爲一個良好的完整的綜合計劃，即此就可以看到社區福利事業聯合設計與嚴密聯繫之重要性了。在歐美各大都市中，屬於福利事業有所謂聯席會議與社會服務交換所一類的組織，共同商討工作的進行，擬訂聯合計劃，避免無意義的重複與競爭或衝突，這與整個社區福利事業的促進，是有很大的效果的。

社區福利設計應當注意的事項很多，而其中最值得重視的。莫過於設計與經費預算的配合，因為設計與預算若能互相配合，則其他一切應行與設計配合之因素，自可迎刃而解。一個福利設計的主要因素，不外時期、人事、物資與經費幾種。就各國各項社會機關設計之時期而言，雖間亦有二年或三年以上之計劃者，但通常係隨國家編製預算之年度，有一定之範圍。人員之本質與數量，估量（包括報酬在內）是否準確，對於事業之推動，影響甚大。物資之購置與經費之支出，息息相關，都是設計時不可忽略的重大問題。至於經費用在社區福利事業的總數，可以說就是一個社區福利事業發展的指數，與社區其他事業的比例，是值得吾人格外留意的。

社區福利事業經費的預算，如同整個社區福利設計一樣，每一個機關的本身固然要能配合，所有社區的機關也要能互相配合。要達到上述目的，自有賴於各機關之通力合作，權衡輕重緩急，統籌經費分配，從整個社區福利設計來透視預算，由預算對照各項計劃，任何事業都有確定的經費如此，就不難達到設計與經費預算相配合的目的了。不過，此種理想的綜合的預算編製，當然不是一件易事，一方面要顧到整個社區的需要，一方面要能拋棄個人的私見，有至公至正的態度，統籌全面的頭腦，才能使理想的設計與預算有成功的可能。

### （二）社區服務工作的組織（Organization）

社區服務工作的推動，一方面要有良好與合理的設計，一方面要有健全與嚴密的組織。所謂健全與嚴密的組織，固然也沒有絕對的標準，而大抵以能切合地方的需要，適應社會的環境為最佳。社區服務組織的運用，人的條件，固甚重要，而優良政策的確定，實為一先決條件。地方的需要，社會的環境，優良的政策，亦有其時代的背景，所以論社區服務的組織，也不能離開因時因地因人制宜的原則。大致的說來，社區服務事業之範圍愈廣，則社區服務的組織愈擴大，現代社會事業發達的國家，社會福利團體，日見增加，而嚴密的組織，更屬需要。不過，社區服務組織的性質，亦常隨領導者的觀念而各有不同。所以社區服務組織中有兩個重要原則，應加留意：（註二）第一；間接的領導者比直接負責的領導者，較為經久而有效。負有一時聲譽之直接的領

導者所擬定的各項計劃及所舉辦的各種事業，若是沒有穩固的基礎，直接領導者一經隱退，公眾對其計劃及事業的贊助，恐即因而消失。間接的領導者，雖不負責實際行政之責，他們的人格，一經社會默認，其在社區組織中的勢力，每較經久而有效。第二，組織不過是一種工具而已，組織能否發生效力，在於各部份的執行人員。運用的責任，不僅是領導者或組織者所能單獨負起的，一個通常的職員，一個社會個案工作人員，重於社區服務組織都各有其責任。

### (三) 社區服務機關的調整或協調 (Coordination)

關於社區服務機關協調，可有兩種不同的意義：一種是關於機關本身內部及其附屬機關的協調；另一種是關於社區之內各種社會機關的協調。前者所注意的為機關組織內部各部份的協調，蓋社區服務組織的運用是否靈活，全視組織內部能否分工合作，互相協調以為斷。例如各部門權責的分配，業務的劃分，以及人員，物料的分配，有一不當，則其組織的運用，不易達到協調之目的。又社會福利行政機關的施政，每須假手於其附屬機關，然後便於為人民直接服務，是以社會福利行政機關必須與其下級機關互相協調，然後組織的功用方能發揮。

社區服務組織，除須與機關本身及其附屬機關能互相協調外，尚須與同級及同類機關發生協調之關係。近世紀以來，社區服務工作常在提倡特殊節目，此類節目之提倡，大都由中央或地方機關之行政人員領導，因之不免帶有競爭或各自為政的現象。在美國方面，自聯合募捐發動以後及社會機關聯席會議產生以後，公私社會機關的聯絡較前為密切。就是有許多社會調查工作，亦多聯合各社會機關合作舉辦，以期達到互相協調的目的。此種社區服務工作之協調，不能僅賴公文往返，會談協商，以至聯席會議，均甚重要，如此，則重複濫施之弊端自可避免，即衝突攻擊之事件亦可不致發生。社區福利事業的舉辦，如果不能為一般人民所了解，則凡從事社區服務工作者，常負有解釋或說明之責，以期增加地方人士的認識與合作的程度。

### (四) 各項參考資料及社會事實的收集與運用

社區服務工作，係以人民為對象，一切設施，不能離開社會事實，尤其是所擬定的各項計劃，要能發生實際效果，更不能憑空杜撰，所以社區服務工作，必須多多從事於各項資料及社會事實的搜集，以供參考，同時，並須善為運用。凡從事社區服務工作的人，要切實相信，事實是最可靠的證據，惟有真正的社會事實，方可產生深刻的社會認識，惟有深刻的社會認識，才能產生正確的和行得通的計劃。所以社會調查，社會統計與社會研究所得的結果，都是從事社區服務工作不可缺少的資料。這些資料，現在我國尤其是在此抗戰時期，產生不多，比較歐美等國，實不可同日而語。同時，還有些人以為調查統計與研究是屬於學術方面的工作，對於社區服務工作，不大重要。所以李景漢先生曾說：「不少的人，尤其是有權威的人中間，對於調查研究有一種似是而非的觀念。他們總以為調查研究不過是屬於學術方面的工作，其對於社會國家的實際用處，是不很重要的，至少是不急需要的。這就是與人類幸福最有關的政權是落在政客的手裏，甚至於「瘋人」的手裏，而不是在社會科學家的手裏，不是在「社會工程師」的手裏的主要原因，也就是造成今日社會及國家如此紛亂，人類生活如此悲慘的根本由來。……時至今日，熱烈的情緒，堅強的意志，固屬重要，而清明的理智，正確的判斷，尤為重要，可是清明的理想，是從事實的了解產出來的。」（註三）由此可見，調查統計與研究，不純是學術方面的工作。不過，從社會調查統計與研究工作，要獲得真正事實，也不是一件輕而易舉的事情。擔任這類工作的人，不僅要有深刻的認識，知識的準備，更得要有堅決的信仰，濃厚的興趣，不是率爾操觚者所能做得好的。

#### （五）社區服務工作標準的提高與實質的改進

社會事業在歐美各國早已視為一種專業，既為專業，當然須有此類專門的訓練與職業團體的組織，因為這與工作標準的提高，至有關係。現在美國，社會事業人才訓練的內容與職業團體組織標準日漸提高。社會事業人員的地位與其他專門職業地位，可以等量齊觀。據一九三六年七月間之統計，美國社會事業學校協會特許

註三

李景漢

邊疆社會調查研究應行注意之點

邊政公論

創刊號第五八至五九頁民國三十年八月十日



加入之學校會員有三百三十三個。一九四一年一月，增至四十一個。因為該協會之資格限制甚嚴，故有若干社會事業學校未能加入。職業團體的組織及其入會資格的限制，對於職業精神的培養，知識的交換，人員的品質及社會事業教育的本身，常有影響。美國社會事業人員協會於一九二一年始正式成立，其宗旨在聯絡同志，提高職業標準，發展社會事業，保障社會事業人員，推進工作研究等等。據美國一九三〇年之人口普查，全國社會事業人員有四萬二千五百餘人，而加入該協會者只有四、六五七人，至一九三二年七月一日增至七千五百人；至一九三六年一月一日則已增至九、五五二人。此外，科學知識的進步，方法技術的改進，研究工作標準的提高與社區服務工作標準，都有層層相依的關係。

社區服務工作的推動，不僅要注重數量的增加，尤其要注意實質的改進。有許多人常譏笑美國人有一種「數字狂」或「數目狂」，這就是說。普通的美國人常常把數量看得十分重要，他們每喜歡把捐款的數字，機關的多少，各項事實上的數目字，誇耀於公衆之前，總是以爲數量多，就是成績好的表現。我國近年以來，也慢慢的受到這種影響。社區服務工作人員，對於數量上的增加，固然要注重，當現代社會事業甫在發端之時，有些事業的興辦，可以說「多多益善」，但同時不要忘記了實質，民衆所受到的「實惠」究有幾何，尤其值得注意。換句話說，我們所當注意的，不僅是某地的社會服務處，勞工福利社以及合作社的數目有多少，而這些機關的內容如何，實質如何，尤當加以注意。我們固然希望社區服務工作，日漸普遍發展，但是更希望社區服務工作能對於人民多有切實的貢獻。

#### (六) 社會教育的舉辦

社會教育乃改造社會生活，增進人民知識一種最重要的工作。現在我國，社會教育久已引起社會人士及教育當局之注意，社會教育似已獨樹一幟，成爲一個特殊的部門或專門的學科了。但就美國的社會事業家看來，社會教育，尤其是成人教育(Adult Education)乃社會事業之一種，或亦可視爲社會事業方法之一。此種方法就是運用社會教育的方式，以改進社會的生活，增加人民的知識。社會教育的意義，依照馬宗榮氏的說法：「國

家公共團體或私人，爲謀全民的知能與生活向上發展，設有多式多樣的機關與設施，供給社會全民，在其實際生活場中，而得自由的廣爲擴充其文化財的享受，使影響及於社會全體的作用，叫做社會教育。詳細的說，國家公共團體或私人，設法使教育的範圍擴張，使社會化，在家庭和學校以外，另設多種多樣的永久教育機關與臨時的教育設施，應用種種方法，使一切男女老幼賢愚貧富全體民衆，能不離開其實際生活，從學修體驗，而獲得文化財的享受，以增進社會全體民衆的教育程度及生活狀況，使社會的改革上步進上發生較普遍的良好影響，這個作用，叫做社會教育。由上面看來，社會教育有下列幾點特徵：（一）社會教育是全民的教育。（二）社會教育是畢生學習的教育。（三）社會教育是充實人生的教育。（四）社會教育是多式多樣制的教育。（五）社會教育是利用餘暇的教育。（六）社會教育是改善社會全體的的教育。」（註四）依上所述，社會事業的目的，尤其是社會團體工作的目的與社會教育的目的實無多差異之點。本來，教育或社會教育的意義是很廣泛的，從廣泛意義的教育看來，教育幾無所不包，亦無遠弗屆，社會一切設施，都有他的使命，人類一切行爲都可以發生教育上的作用，在社區服務工作的過程中，人人皆可受教，人人亦可施教。社會教育是求社會進步的，社區服務工作也是求社會進步的，所以增進人類體之生活，是社會教育的目的，也是社會事業的使命。的確人類行爲的缺陷，不幸分子的需要，有時是要賴社會教育，才能解救。例如一般人民之常識缺乏，衛生知識缺乏與浪費習慣，非賴社會教育爲之潛移默化是不足爲功的。

在美國方面，社會教育的目標似可分爲兩種，雖則其所用的方法及技術，並無二致。（註五）社會教育的第一種目標，或可稱爲「較好生活的教育」（Education for better living），即對於社會某一類的人羣，如失學之兒童及未受過教育之父母等，施以社會教育，其目的在增進個人知識，改善集團生活，例如識字教育，衛生常識，親職教育（Parent education），安全教育（Safety education），與種族或團體關係之改善一類的教

註四 馬宗榮 社會教育原論 社會教育輔導第一期第四頁

註五 Dunham, Arthur, Social Welfare Planning, Social Work Year Book of 1937 p. 484

育，都是要賴社會教育的。爲求達到上述各項目的，社會事業常聯絡各種團體的力量，如公共衛生，預防，醫藥，初等教育，成人教育，實業組織，以及其他與社會事業有關的團體，以完成其所負的使命。

社會教育的第二種目標，在使民衆對於社會的需要，經費的來源，方法及標準，能多所了解。這可以說，就是社會事業的宣傳，用以解釋社會機關設立之目的，方針與事功，以有效的方法，大都爲社會教育的方式，傳達於大眾，如此，社會事業的意義與價值，一般人民方能有所了解，由了解方易發生同情與合作。此類工作或爲一個機關單獨的舉辦，或聯合若干機關，共同推動。要使社會教育與社區服務工作，聯成一氣，互相配合，須有專人爲之設計，推動，方能產生預期的效果。

### (七) 社會立法的修訂

社區服務工作的推行，固須有種種配合條件，而在社區服務工作推行之始，社會立法，關係尤爲密切，沒有完善的社會立法，社會行政與社會事業的實施，就沒有依據，無所適從，因爲人類社會相互間的權利與義務，必須有法律上規定，個人或團體的行爲，方有所遵循。社會福利事業的推動，有許多方面是要靠法律的力來執行，所以現代國家對於社會立法的擬訂與修正，不時予以極端的重視。例如美國近數十年來，由於政府及社會方面的社會福利事業的增加及其範圍的擴大，使社會立法已成爲現代社會事業中之一重要因素。美國聯邦政府對於社會救濟，社會安全及勞工福利，兒童福利等一類的立法，莫不有詳細的規定。現在美國無論公私的社會機關莫不深感立法之重要。美國的社會立法現在約可分爲下列四類：(註六)(一)與政府服務有關之社會立法 (Legislation affecting governmental service)，如聯邦政府及地方政府所舉辦之公共福利，公共衛生，心理衛生，司法行政，懲戒及教育事業等。這一類的立法，大都關係於政府機關的組織、事功、執行與效率等，政府服務的功能與實質與此類立法有深切的關係。(二)保護立法 (Protective Legislation)，即特殊團體及個人需要特殊保護立法，例如工廠女工，童工，私生子被虐待或遺棄兒童之保護等。(三)規定立法

註六 Band, Elsie M., Social Legislation, Social Work Year Book of 1939 pp. 470-471.

(Regulative Legislation) 即對於個人，及團體方面之各種規定，例如與婚姻，離婚及繼承方面有關之各種立法。(四) 限制立法 (Restrictive Legislation)，即關於懲治犯人與刑罰等之各種限制的立法。

美國對於社會立法雖極重視，但因其政治制度或政府組織的特殊，社會立法的制定與推行困難之處亦頗多。有許多社會機關雖則承認社會立法對於他們工作推行之重要，而對於重要的立法建議，常採漠視態度，既不作積極的贊助，也不作堅決的反對。僅有少數的社會福利機關視立法為普通節目之一部。

社會機關或領導社區服務工作者，一與立法工作的活動發生關係，必須注意到下列各點：(一) 注意與機關行政有關之各種立法上的知識。(二) 各種立法方面的建議內容與決定，應以研究為基礎。(三) 起草立法的建議及修正未決的議案。(四) 留意立法進行時的各項消息。(五) 立法程序上的知識。(六) 令熟悉立法的人員一人或二人出席會議。(七) 與其他機關聯絡贊助或反對某項立法。(八) 用有效的方法公佈。(九) 對於政策有關之未決案件，作迅速之決定。(十) 對於每一議案，以最有效的方法，獲得所希望的結果。此外與立法領袖隨時發生密切聯繫，亦屬重要，如此，社會立法對於社區服務工作，方能產生較大的效果。

社區服務工作的種類及方式頗多，茲擇其要者略述於下：

#### (一) 社區中心 (Community Centers)

所謂社區中心，是居在一個區域以內的人民，共同參加有關社會，娛樂及文化等活動的集會場所。(註七) 此類社區中心，通常係建立在一種民主式的組織上，用以供給社區各種活動的需要的。這類社區組織產生的目的，為的是在增加社區以內人民的團結及發展社區的健全生活。社會中心 (Social Center) 一詞，在一九〇四年以前，應用已有相當的普遍，但是社區中心一詞，大約是在一九一五年時才經開始通用，代替了社會中心這個名詞。社會中心之所以被人重視，是與公社運動及教會工作有關，但是此種運動，即在美國，一直到本世紀之初，才有普遍的開展，那時，紐約及其他少數城市的人民開始將學校房屋作為成人教育及娛樂活動之用。

九〇七年時，紐約羅折思特（Rochester）曾經設立一個學校社會中心（School Social Center），附有社區活動的精彩節目，其中包括公民問題的討論，各種俱樂部的組織及各項娛樂的設備。用時，類似上述的組織在其他都市亦可發現，此種運動，在一九一一年時，已獲得各地的響應，結果，形成了美國全國社會中心聯合會（The Social Center Association of America）。不數年後，社區一詞，獲得更普遍的應用，於是以社區為社會單位的興趣更見濃厚，全國社區中心聯合會（National Community Center Association）於一九一六年由當時參加此類工作之活動人物組成，其主要目的在提倡以學校作為社區中心。由於社區運動之迅速擴展，社會中心乃改稱社區中心，但其中的一切活動與內容，並無若何變更。社區服務工作利用學校的設備，在上次歐戰時已甚普遍，那時，國防會議常利用學校作為宣傳抗戰之所，數千與國防會議有關之地方社區，因而成立。

在上次歐戰以後，美國有許多的學校房屋曾隨時準備作為社區活動的用途，但是當時只有少數學校，視社區活動為學校活動項目之一，備有社區中心節目。依據一九二四年之學校社區中心調查報告，美國計有一五六九社區中心。除掉夜校以外，一星期之內開放一次，計有二次以上的活動舉行，或一星期之內開放兩次，計有一次活動舉行。這些社區中心分散在七二二都市，市鎮及村莊之中，其中有二四四個區域之人口在千以上。學校社區中心的工作，每不能照常舉行，這是調查所得的一種重要事實，僅有百分之二十五的社區中心在一年之內有九個月的工作；百分之四十四的社區中心於一星期之內有一夜或二夜的工作。雖則如此，但是，社區中心，已能獲得社會大眾的認識與贊助，其主要原因，就是因為注重娛樂節目。社區中心大都備有遊戲，體育競賽，健身，舞蹈及各種集會的設備。同時，對於成人教育的推行，亦甚注意。美國公民教育對於移民之職業指導與訓練，與這一類的工作是有關聯的。

學校社區中心經費的來源，大都出自公家，有時公家的財政不充裕或有不便，則由地方聯合共負維持的責任。此種事業的執行與管制，並無一定的規劃。在一九二四年時，有百分之六十一的學校社區中心，由學校委員會執行其職務，百外之十二由娛樂及公園委員會執行其職務；有百分之十六，由學校委員會與私人團體共負

執行之責；有百分之十一則全由私立機關擔任。用官方的力量管制此類組織，不大受人歡迎，因為有人以為社區中心組織是訓練民主精神的場所。

以往此種運動的主要動向，大都是使學校成為社區的中心，但現在都已承認，學校不過為社區生活中中心之一種而已，社區教堂，社區房屋，遊戲場所，以及商店，機關皆可作為推動社區服務工作之所。以往有許多社區中心節目，現在漸感難於與市政府，私人團體及商業組織之設備優良的娛樂節目，互相競爭。近年以來，交通工具之大量發展，使人口的移動，更形劇烈，結果，人民傾向於維持地方的社區忠誠（Community Loyalty）日形減少，因之，較小社區中心工作之維持，頗感不易。但是社區中心，在一般美國人的生活中，似仍佔極重要的地位，學校與教堂建築的內容，大都能與社區中心的需要，互相配合。有多數的州份對於學校的建築定有法規，強迫的執行此類工作。就目前的趨勢看來，如往日開始發展時，專以一種中心來推動服務工作，已成過去，今則趨向於在不同管轄之下，建立不同的中心，供給不同的特殊節目，此類節目大都是帶有娛樂性質的。如同社區中心代替了社會中心一樣，社區中心是漸漸走到娛樂方面而且很顯然的形成了一種廣泛的娛樂運動。

（註八）

此類社區服務工作，無論是稱為社區中心也好，或社會中心也好，在我國一般人看來，此類名詞，頗覺生疏，稱為公社或易於使人了解。

### （二）社會服務交換所（Social Service Exchanges）

社會服務交換所乃一個社區社會服務的聯合機關，其主要目的在供給全社區之社會個案記錄的總索引（Central Index），在可能範圍之內，務使每一個參加之服務機關，彼此對於被救濟或服務之家庭或個人的以往情形，均能知悉，如此，重複的服務，既可避免，許多有價值的社會資料及重要消息，亦因而獲得。現在

註八 本節資料多係採自 Steiner, J. F. Community Centers, The Encyclopedia of the Social Services, Vol. 4

美國的社會服務交換所，在各地有不同的名稱，例如聯合註冊局 (Joint Registration Bureau)，中央清理所 (Central Clearing House)，秘密交換所 (Confidential Exchange)，總索引或社會服務索引 (Central index or social service index) 皆是。

此類交換所之設立，原始於「慈善組織」運動 ("Charity organization" movement)，為最興盛時之私立家庭福利社。社會服務交換所隨着社會機關的增加而發展，現在美國，不僅在較大的都市社區有此種組織，即在較小的城市及鄉村社區，亦有同樣的組織可以發現。自一九三三年以來，全國公共社會服務，日益擴充，結果，在鄉村方面，形成了一種新的交換處所。

社會服務交換所的索引，通常僅包括姓名，年齡，住址及曾經參與服務之機關名稱及開始接觸日期。各機關互通聲氣之方法或用通訊，或用電話，或差專人查詢，至不一定。倘使查詢以後，發現同時有二個以上之機關對於相同之個人或家庭，予以援助，則須共同互商處理的計劃或方法。

社會服務工作的交換，每一種社會事業機關都很需要，例如社會救濟行政，家庭服務會社，兒童福利機關，公共衛生及護士組織，醫藥社會工作，犯人試釋工作，以及學校，教堂，公社，都可加以運用。他如社區服務工作的設計，聯合募捐的實施，幾莫不須有這類組織，方能推動有效。據一九三六年之統計，美國此類交換所的數目有三百個以上，全國社會服務交換機關會發行一種刊物，一年出版十次，專為傳達各種社會服務交換之消息。(註九)

社會服務的交換乃往日從事於社會事業者的一種工具，此種服務交換工作，在過去十餘年內，大都能適應社會變遷的要求。由於查詢工作的逐漸增加，社會服務交換機關，乃不得不擴充其設備與人員。自政府的社會服務工作發達以後，在交換方面，產生一些新的問題。如何使聯邦政府各州政府，地方政府及其他公私社會服務工作的互相配合與聯繫，乃成社會服務交換工作的主題了。此外下列幾種趨勢，似乎亦值得吾人之注意：

註九 Hughes, Elizabeth, Social Service Exchanges.

(A) 在一個區域以內，獨有社會服務交換機關，範圍日加擴大。(B) 如在一區域之內有不同的社會服務交換機關，日益趨重於合作經營之途徑。(C) 對於無家可歸之人，或暫時的過客，亦常被若干社區，予以注意記載，以供服務之參考。

### (三) 社會機關會議 (Councils of Social Agencies)

社會機關會議乃本世紀初葉一種社會機關服務聯合運動節目之一，現在美國有若干的都市中均有此種組織。此種組織之通常形式有一中央代表團，包括專業及非專業的各種代表，其原來目的，除避免無謂的重複與浪費之外，並致力於社區之研究，集團思想及計劃之提倡，普通服務行政，標準的改進，以及公私社會事業的相互了解與維護。自一九二〇年以來，此種會議運動，很受發展迅速之聯合募捐的影響。我們可以說，聯合募捐加強了社會機關會議，而社會機關會議亦協助了聯合募捐的成就。

社會機關會議運動，在美國近二十年來對於社會福利的促進，曾有相當的貢獻，但就社會事業家的眼光看來，仍屬一種過渡的階段，將來的發展，雖則不能預期，但從近今的趨勢看來，亦有可得而言者。其中最值得注意的為地域分權 (Territorial decentralization) 的趨向，有許多的都市之中，設有區域或鄰里會議，此種趨向，似在財力與人員許可之下，迅速的發展。與上述有關之另一種趨勢，就是社會設計之漸被重視。財力集中的發展，亦與社會機關會議新的動向有關。社會事業經費的來源多出自國家的賦稅，因之，社會機關會議對於公共福利公共衛生及其他市政的標準的改進與提高，特別加以注意。在上次經濟恐慌時期，募捐不易，社會事業很迅速的走到公共機關掌理之下，於是市政人員之參加社會機關會議者日多一日。

### (四) 社會機關聯合會

社會機關為加強各有關機關之聯繫與合作，可組織一社會機關聯合會以保持並發展各有關機關之友誼接觸。在較大的社區中，社會機關林立，彼此經常的不時接觸，商討各種困難問題，互相交換意見，是很重要的。一件事體。此類聯合會之組成，不應僅限於社會機關的代表，凡一社區之重要機關之代表，如教育，衛生，實



業以及軍政方面之主持者，均當邀其參加。不過，領導此類聯合會之人物，人格資歷須孚衆望，否則亦殊難望其有所成就也。

社區服務工作的種類，有如社會教育一般，是多式多樣的，社區娛樂，社區音樂，社區戲劇，社區詢問處，社區福利促進會，以及其他福利或公益事業，都可運用社區服務工作的方式加以提倡或舉辦，所以一個社區服務工作的內容及種類，每因社區領袖的能力與人格，社會人士的興趣，地方的財力與設備而各有不同。

## 第四章 社區服務工作的原則及其方法

社區服務工作的意義及其種類，已略如上述，關於社區服務工作的原則及其方法，下列幾點，頗屬重要，茲一一申述於下：

(一)應多方聯絡當地的機關與領袖共策進行以謀工作的發展。社會之有組織，雖由來已久，人類社會的互助，雖自古已然，但此類社區組織或社區服務，還是一種比較新的方式，欲謀工作的順利進展，必須聯絡當地有關機關與士紳領袖，共策進行，方易收效。社區服務工作，如不加以推進，自然亦覺無事可作，但一經發動，則常有一「事業無窮」之感。社會事業，千頭萬緒，人民需要社區服務工作的協助是多方面的，專靠少數人的精力與時間來推動社區服務工作，很易感到「力不從心」，所謂「衆擎易舉」，「獨力難支」，都是說明一種事業，必須多方聯絡，共同合作，才易成功。社區服務工作的推行，也應格外注意到這一點。

(二)應極力啓發人民的自發的情緒和自動的精神。社區服務工作固多有賴於先知先覺爲之首先倡導，樹立規模，而社會事業範圍廣泛，社區服務工作，種類亦多，而且此類工作，亦不可陳陳相因，毫無創見，而須常常發現新的方法，新的技術。欲使此種事業垂之永久，自有賴於人民之自力和自動，極力設法形成其社區民主團體的組織，讓民衆對於團體的生活爲有力的參加，切不可長久由發動者一手包辦，養成其依賴習性。我國過去有許多的地方社會服務工作，徒知以行政力量支配一切，或僅做些編制工夫如點名造冊之類，而對於人民的自動和自覺的啓發則多不注意，社區服務工作，應以社會運動團體多做些教育上的功夫來啓發其自動的精神，來培養其根本觀念。人民有了自發的情緒和自動的精神以後，他們一定慢慢的會替他們自己出力，來改革他們的生活，促進他們的福利。如此，在時日許可之下，人民自力和自動的習性，既已漸漸養成，推行社區服務工作的人員，只要從旁加以指導協助，便能推動各項社區服務工作。所謂「費力少而成功多」，這也是社區

服務工作方面一個最重要的原則。

(三)應注意到社區人民的需要並顧及社區的人力與物力。社區服務工作的推行，應注意到社區人民的需要，然後根據需要，再定實施的方針與步驟。社區需要最迫切的是那一種服務工作，我們就應設法為之興辦或促成人民自動興辦。如此，則所推行的社區服務工作，方能切合實際，發生力量。從理想方面看來，也許一個社區所應辦之服務工作甚多，有時而且「百廢待舉」，但是，因為人力與物力的限制，當然不能同時並舉，自不得不權衡輕重緩急，擇其重而急者先行舉辦。所以社區服務工作，必須顧及社區的人力與財力，腳踏實地，逐步前進，從大處着眼，從小處下手，在人力物力許可之下規定推行步驟，分期分區舉辦，切不可好高騖遠，徒事鋪張，只顧表面，不切實際，始則計劃龐大，當終則「一事無成」，以致貽人口實，無法挽救，這是主持社區服務工作者不可不慎的。不過，地方的人力與物力，亦在能否善為利用，以我國人力物力之艱難，這類工作的推行，當非易事，但若是有意適宜的計劃，人事的聯絡，與真實負責之領導人員，所謂人力與物力之艱難，也不是不能加以克服的。

(四)應注意於社區服務工作的研究與實驗及其效率的考核。社區服務工作一方面固須有健全的哲學和觀點，一方面還要有新創的方法與技術，這些基本條件，都要靠研究同實驗得來，才能適合於我國的情形。歐美各國的社區服務工作，固然也有許多的地方可以供作我們的參考，但是我國的社區服務工作，必須多多留意到我國的民族心理，社會狀況經濟環境和文化背景等等。我們若是對於這些情形要能多加了解，自己的研究與實驗是絕對不可少的。從自己的研究與實驗的結果，才能獲得妥善解決的辦法。社區服務工作，有如醫生治病一樣，且要繼續不斷的診斷，方能對症下藥，或能使藥到病除。同樣，社區服務工作，也要隨時加以研究與實驗，才能發現適合的方法或技術及其解決途徑，根據研究與實驗所得，從事各項工作之改進。同時，考核工作，亦殊重要，因為考核工作可以促進工作進步，並且可以知道研究與實驗的結果，對於某種工作或問題究能有多少貢獻。

(五)應注意到社區服務工作的推廣。社區服務工作固應重視研究與實驗，但是，我們也不當長在一個地方研究與實驗，一有相當結果，即應將其所獲得的結果，推廣到各地，務使此類工作能日益普遍。試觀歐美各國社區服務工作的起源與發展，開端亦只有極少數人在一個地方倡辦，一有成效，各地即聞風興起，風聲所播，不久即普及各地，對於全國的社會改造，發生不少的影響。我國幅員廣大，社區服務工作有待推行之處極多，一處有了成效，並應將其所獲得之成績推廣於各地。這樣，社區服務工作，才有生氣。

(六)應利用時機，推行各項工作。利用時機是宣傳社會事業的一個緊要原則，也是推行社區服務工作一個重要因素。服務工作，雖則因時因地因人而有不同，然均當利用良好的時候，適當的機會，引起人們的注意，對於民衆偶發與經常的事項，要隨時隨地，善爲利用。

(七)應了解民衆的心理。社區服務工作的對象是人民，是羣衆，所以社區服務工作的推行，不能離開民衆。換句話說，我們若要社區服務工作能社會化，普遍化，必須多多接近民衆，了解民衆的心理。他們的意志，思想，情緒，以及行爲態度等等，我們要隨時加以研究。對於民衆的心理有了了解以後，然後選擇適合於民衆心理的工作，先行舉辦。我們要改造社會，必須先要明瞭社會心理，要改造民衆心理，必須先要迎合民衆心理，如此，民衆對於領導社區服務工作的人，方易發生信仰，工作方易推動順利，這也是舉辦社區服務工作的人所當留意的。

(八)要有具體的組織。社區服務工作不是空談可以奏效的，也不是少數人的臨時集合搖旗吶喊予以提倡，可以達到目的的，而必須有具體的組織如公社一類的結合，才能產生力量。舊有的組織與力量有時固亦可予以運用，但是一種較新的社會運動，似須有具體而新的機構爲之配合，方能收效。

(九)社區服務工作人員的修養是社區服務工作成敗一個重要關鍵。大凡一種事業的成功與失敗，人的因素，要佔主要的成份，其他事業如此，社會事業方面之社區服務工作尤然。試觀歐美各國社區服務工作最昌盛之時，莫不有健全或人格高尚之領袖，爲之倡導。他們的態度行爲，思想，以及其他素養，均足爲人表率，而

民衆於不知不覺之間，亦受其潛移默化，其對於服務工作的影響之大，是不能用尺度予以估量的。所以良好行為習慣的養成，人格態度的培育，不僅是領導社區服務工作的人員，要加注意，凡是執行社區服務工作的人，亦應留心。

(十)我國的社區服務工作應多從鄉村市鎮方面着手。社區服務工作固然也可以從都市方面着手，但是都市區域廣大，人口衆多，服務工作，難期普遍。鄉村社會建設之重要，從我國全國人口比例上說來，或從這次抗戰的經驗上說來，幾無庸多述，不過，廣漠的鄉村，居民散漫，不易集合，所以從適合的工作單位看來，我國的社區服務工作應多從鄉村市鎮入手。因為鄉村市鎮是我國社會經濟活動的中心，又為溝通鄉村與都市關係的重要鎖鑰。我國之農村社會經濟，雖然逐漸的捲入國際經濟的漩渦，但是大部分社會經濟狀況，依然停留在市鎮社會經濟階段之中，市鎮早已成為鄉村社會及經濟組織的中心。社區服務工作若是忽視了此種中心組織，就是忽視了我國社會改造的重心。今後我國的社區服務工作，要把握住此種中心，加緊鄉村市鎮的社區服務工作。

## 第五章 社區服務工作的評價

前面已經提到，社區服務工作是社會事業園地中所採用的一種方法或工作，與社會個案工作及社會團體工作有同樣的重要。從縱的方面說來，社區服務工作與夫各項社區組織，在歐美各國，已有悠久的歷史，成績昭著，事業彪炳，以往對於這類工作曾有偉大之貢獻者，亦大有人在。從橫的方面看來，現在歐美各國對於此種工作之推行，仍不遺餘力，學者對於社區服務工作之研究與提倡，亦甚注意，學校對於此類課程之開設，日見普遍。人民對於是類工作的舉辦，亦多感興趣。社區服務工作之所以日在發展，不為無因。

英美等國的社會經濟改造運動的方式頗多，種類不一，例如合作，勞工，婦女，社會調查，兒童福利等運動，莫不對於人類生活的改進，各有其特殊之貢獻。無疑的，社區運動，不過為近代社會運動中之一種，社區服務工作亦不過為社會事業園地中方法之一種，從整個的社會運動或社會事業看來，社區服務工作對於人類社會的貢獻，自屬有限。一個社區公社的建立，無論其怎樣完備，對於一個社區，也不會有一旋乾轉坤一或一起死回生一的作用。如果同時其他方面沒有改善。更進而言之，一點一滴的社區服務工作，雖可增進少數人的幸福，却擋不住暴風疾雨的怒潮，更保不住整個民族的生存。目下的社區服務事業，好像很有生氣，可是對於整個社區的福利，究竟能增加多少？況且有些社區服務的組織，徒具形式，沒有內容，若是再有不法之徒，外藉服務之名，內作謀利之實，那就更要令人失望了。所以社區服務工作的本質，原屬無可非議，但是，推行的方法，基本的認識，那就幾乎全靠得人了。

國父致力國民革命凡四十年，其留傳之寶貴遺教甚多，而其中最值得吾人，尤其從事於社會事業的人，所當拳拳服膺者，莫過於「人生以服務為目的」及「天下為公」的基本精神。國父說：「聰明才力愈大者，當盡其能力以服千萬人之務；聰明才力略小者，當盡其能力以服千百人之務；至於無聰明才力者，亦當盡一己之能力以服一人之務」。吾人從此可以認識人生的目的及服務的使命。換言之，人生最大的任務，就是服務，社

會的進化，人類的生存，都要靠這些基本精神，爲之發揚，光大。人類所有的活動，都應配合這些基本精神，才有意義。吾人亦認爲社會革命最後的目的，就是一個「公」字，「社會公道」，以及「天下爲公」的思想與「民治，民有，民享」的精神，亦相照合。社區或公社一類的組織，似乎是以往社會改造家所提倡的或新創的一種事業，若干不大明瞭其中意義或內容的人，有時不免「另眼相看」，或則以爲「標新立異」獨樹一幟，或則視爲「無足輕重」，漠不關心，此於社區服務工作之推行，均不無阻礙。持此種看法者，大都因爲不甚明瞭近代社會運動及現代國家趨勢之所致。

就現代國家的趨勢言之，國家是社會的機關，（註一）國家是一個基本的社會組織。所有社會機關或任何社會組織的主要任務，就是服務，爲人謀福利。國家的功能，在爲人民服務上方能表現。爲人民謀福利是政府應有的職責。由社會本位的觀念看來，國家是有權力的，而權力即包含着責任。政府的職務，是隨時代的需要而增加的，人民福利的發展與保障，是現代國家的重要職責之一。大凡一種法律的制定，包含着權利與義務兩方面的，權利與義務，都不能離開責任的觀念的。所謂國家的主權是什麼？國家的主權就是國家的權力與責任的總體。國家的功能，是爲人民盡責任，盡義務。換句話說，就是爲人民而服務。有人曾就政治關係的性質將現代國家分爲權力國家（Power States）與福利國家（Welfare States）兩種。福利國家的意義，乃是對於一般福利與服務工作的推進，隨時隨地就其權力與義務，盡其應盡之責。這就是現代國家的一種趨勢。

就近代社會運動的趨勢言之，近代社會運動的種類頗多，方式不一，而其主要目的在針對社會需要，打破個人主義的觀念，增進人類全體福利。「社會統一的生存，完全要視公共利害關係或公共性質的觀念是否強於個別利害關係的觀念爲轉移，人類是一種社會動物，他們感覺這一點愈盡致，社會的系統便愈堅固與偉大。凡現存或能存的統一，莫不以這一種覺悟爲根源」。（註二）

註一 馬季佛（Macqiver）著胡道維譯《現代的國家》第十六章國家的一個新解釋

註二 馬季佛著（胡道維譯）《現代的國家》第四四八頁

所以增進人類全體的福利，改造社會大眾的生活，是現代國家的主要任務，也是近代社會運動的重要目標，社區服務就是朝着這種方向而努力的一種工作。現在有些人對於這類工作不甚重視或不盡了解，一俟新的國家觀念及新的社會意識有了培養以後，此類工作的重要與內容，是不難於了解的。

再就現代社會事業的趨勢而言，社會福利的設計，社會事業行政機關的聯繫與調整，以及各項工作技術上的配合，都非常重要，但以往各種社會事業的舉辦，對於上述幾點，很少有人注意，就是現在，因為許多事實上的困難，也沒有達到我們所希冀的境地。社區服務工作，除着重於服務的人生觀以外，並須運用近代社會學上的社區組織原理，從事於組織，設計及調整等工作，以求工作的推動與發展，就這些方面看來，其尚待吾人的努力與研究的工作，是很多的。

### 本章溫習問題

- 一 何謂社區？
- 二 何謂社區組織或社區服務工作？
- 三 試述公社的起源及其發展概況。
- 四 略述唐恩比館對於公社事業的影響。
- 五 試述英美兩國公社事業的異同。
- 六 社區福利的設計的意義及其應注意的要點。
- 七 何以社區服務工作的組織及其機關的調整，對於服務工作的推動甚關重要？
- 八 略述資料的收集，標準的提高，社會教育的舉辦，社會立法的修訂，對於社區服務工作推動的關係。
- 九 試述社區中心的意義及其近今趨勢。



- 十 社會服務交換所的目的安在？
- 十一 社區服務工作的原則及其方法，有那幾點應特別予以注意？
- 十二 社區服務工作的評價如何？

### 討論題目

- 一 何以我國以往對於社區服務工作沒有多人注意？
- 二 略論我國當前社區服務工作推行的困難。
- 三 我國公社事業發展的途徑。
- 四 試論我國社區服務工作的將來。

### 附社區服務工作參考文獻目錄

1. Hiscock, Ira Vaughan, Community Health Organization, the Commonwealth Fund, New York, 1939
2. Hodson, William, "Community Planning for Social Welfare," 1929, 1930, National Conference of Social Work Proceedings.
3. Mangald, George B., Organization for Social Welfare, The Macmillan Co., New York, 1934
4. McCleaham, B. A., Organizing the Community, The Century Co., New York, 1925.
5. Millspaugh, Author C., Public Welfare Organization, 700 pp, particularly pp. 417—619, 1935 includes a Bibliography.

6. North, Cecil C., *The Community and Social Welfare*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1931
7. Persons, W. Frank, *The Welfare Council of New York City*, 1935
8. Pettit, W. W., *Case Studies in Community Organization*, The Century Co., New York, 1928
9. Reeves, Margaret, "Community Planning in Rural Communities," *National Conference of Social Work Proceedings, 1935*
10. Steiner, J. E., *Community Organization*, The Century Co., New York, Rev. ed., 1931
11. Van Kleeck, Mary, "Social Planning and Social Work," *National Conference of Social Work Proceedings, 1933*
12. 李世助譯 隣保事業 中華社會事業研究會出版 民國十九年
13. 蔣旨昂著 戰時的鄉村社區政治 鄉村建設研究所出版 民國三十年

# 附錄 社會專業參考資料目錄

## (一) 社會專業普通參考資料目錄

1. Bossard, James H. S., Problems of Social Well-being, Harper and Brothers, New York and London, 1927
2. Brown, E. L., The Professional Engineer, Russell Sage Foundation, New York, 1936
3. Bruno, Frank J., The Theory of Social Work, D. C. Heath and Company, New York, 1936
4. Cabot, Richard C., Social Work, Houghton Mifflin Co., New York, 1919
5. Cabot, Richmond, Social Service and the Art of Reading, Doid, Mead, 1928
6. Davis, Philip, The Field of Social Service, Small, Maynard and Co., Boston, 1915
7. Devine, Edward T., Social Work, The Macmillan Co., New York, 1931, third edition.
8. Earp, Edwin So., The Social Engineer, Eaton, New York, 1911
9. Elliott Sula, Jean, Social Work Ethics, American Association of Social Workers, New York, 1931
10. Guild J. P. and Guild, A. A., Social Work Engineering, an Outline of Topics for Survey, Planning and Appraisal, Harper and Brothers, New York, 1941
11. Hall, F. S., and Ellis, M. S., (Editors), Social Work Year Book, Russell Sage Foundation, New York, 1932, 1933
12. Hewes, Amy, The Contribution of Economics to Social Work, Columbia University Press, 1933

13. Karpf, Maurice J., *The Scientific Basis of Social Work*, Columbia University Press New York, 1931
14. Falso, Robert W., *The Science of Public Welfare*, Henry Holt and Co., New York, 1928
15. Kurtz, Russell H. (Editor), *Social Work Year Book*, Russel Sage Foundation, New York. 1937, 1939, 1941.
16. Lamson, Herbert Day, *Social Pathology in China*, The Commercial Press, Shanghai, China, 1934.
17. Lundberg, Pain Andeson, of others, *Trends in American Sociology*, Harper and Brothers, New York, 1929,
18. Maciver, R. M., *The Contribution of Sociology to Social Work*, Columbia University Press, New York, 1931,
19. Mangold, George B., *Social Pathology*, The Macmillan, New York, 1932
20. Mccolgan, Daniel T. Joseph Tuckerman, *Pioneer in American Social Work*, The Catholic University of American Press, Washington D. C., 1941.
21. Mimmilen A. W., *Measurement in Social Work*, University of Chicago Press, Chicago, 1931
22. National Conference of Social Work, *The University of Chicago Press*, 1936, 1938, 1939
23. Niebuhr, Reinhold, *The Contribution of Religion to Social Work*, The Columbia University Press, New York, 1932,
24. Odénrantz, Louise C., *The Social Workers*, Harper and Brothers, New York, 1929
25. Odum and Willard, *Systems of Public Welfare*, University of North-Carolina Press, Chapel Hill, 1925
26. Odum, H. W., *Public Welfare and Social Work*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1926

27. Odum, Howard W., "Public Welfare Activities", pp. 1224-1273 in *Recent Social Trends*, Report of the President's Research Committee on Social Trends, Vol. 2., 1938.
28. O. Grady, John, *Introduction to Social Work*, The Century Co., New York, 1913.
29. Post, L. F., *Social Service*, A. Wessels, New York, 1909.
30. Russell Sage Foundation, *Social Work Year Book*, The Foundation, New York, 1935, 1937, 1939, 1941.
31. Schweinitz K. de, *The Art of Helping People out of Trouble*; Houghton Mifflin Company, New York, 1925.
32. Smith College; *Studies in Social Work*, V. 4. 1933:1934, Smith College, 1935.
33. Spalding, H. S., *Introduction to Social Service*, D. C. Health and Co.; New York, 1923.
34. Todd, A. J.; *The Scientific Spirit and Social Work*, Macmillan, New York, 1920.
35. Tolman, W. H., *Social Engineering*, McGraw Hill, New York, 1909.
36. Wade, R. J., and Von Pitez, C. M., *Handbook for Social Service Workers*, R. J. Wade, 412 Western Pacific Bldg., Los Angeles Cal. U.S.A.: 1935.
37. Warner, *Queen American Charities and Social Work*, Thomas Y. Crowell Co., New York, 1930.
38. West, P. V. and Shinner, C. E.; *Psychology for Religious and Social Workers*, The Century Co., New York, 1931.
39. Williams Pierce, and Croxton, Frederick E.; *Corporation Contributions to Organized Welfare Services*, Publication No. 16, National Bureau of Economic Research, New York, 1930.
40. Young, Pauline V., *Interviewing in Social Work*, McGraw-Hill Book Company, New York, and

London; 1935.

41. Young, Pauline V., *Social Work, in National Defense*, Prentice-Hall, New York, 1941.

- 一、李劍華著 社會事業 世界 民二十年四月出版
- 二、復旦大學社會學系主編 社會事業與社會建設 獨立出版社印行 民三十年四月 一元四角
- 三、馬宗榮著 社會事業與社會行政 文通書局 貴陽中華路五二二號 民三十一年五月初版 定價六元
- 四、鈕長耀編著 社會工作 中央社會部 民二十九年十二月初版
- 五、牟乃紱編著 社會福利事業之理論與實施 中央社會部 民二十九年十月初版
- 六、時事新報社編纂 時事年鑑 昭和十一年 社會事業 pp 419—430
- 七、馬明達譯 社會病理學 商務 民十九年
- 八、中村英雄 最近の社會運動 東市市芝區公園六號地協調會發行 昭和五年二月一日再版 定價金拾二元。第七章 社會行政及社會立法 第節 社會行政機關 p 752—756 第二十章 社會事業 pp 967—990
- 九、祁森煥 社會事業 博聞社 民國二十年

(二) 社會事業史參考資料目錄

1. Frisch, Ephraim, *An Historical Survey of Jewish Philanthropy*; Macmillan, New York, 1924.
2. Kelso, P. W. *History of Public Relief in Massachusetts* Haughton, New York, 1922.
3. Queen, S. A., *Social Work in the Light of History*, J. B. Lippincott, Co., New York, 1922.
4. Simey, T. S., *Principles of Social Administration*, Oxford University Press, London, 1937.
5. *Social Work Year Book*, Russell Sage Foundation, New York, 1937, 1939, 1941.

6. Warner, Queen, American Charities and Social Work, Thomas Y. Crowell Co., New York, 1930.

- 一、鄧雲特著 中國救荒史 商務 民二十六年 二元八角
- 二、王龍章 中國歷代災况與振濟政策 獨立出版社 民三十一年
- 三、馬明達譯 社會病理學 (商務)
- 四、內務部編定 地方自治講義 (秦東)
- 五、柯象峯著 中國貧窮問題 (正中)
- 六、陳凌雲著 現代各國社會救濟 (商務)
- 七、陳凌雲著 歐美軍事善後救濟政策 (商務)
- 八、王武科著 中國之農賑 (商務)
- 九、黃澤蒼著 中國天災問題 (商務)
- 十、于樹德著 農荒預防策 (商務)

### (三) 社會行政參考資料目錄

1. American Association for Security, Social Security in the United States, American Association for Security Inc. New York, 1941.
2. American Public Welfare Association, A Public Welfare Job Study, an Analysis of Selected Positions in Public Social Work 1938, includes a Bibliography.
3. Atwater, P., Problems of Administration in Social Work, University of Minnesota 1940, Rev. E4-319p.
4. Brackett, J. R., The Transportation Problem in American Social Work, Russell Sage Foundation,

- New York, 1936.
5. Breckinridge, S. P. (Editor), *Public Welfare Administration in the United States*, The University of Chicago Press, Chicago 1927, 1934.
  6. Brown, J. C., Field, Work With Public Welfare Agencies, American Public Welfare Association, New York. 1936.
  7. Burns, Eveline, *Forward Social Security*, McGraw-Hill, New York. 1935.
  8. Clarke John T., *Social Administration*, including *The Poor Sows.*, Sir Issac Pitman and Sons, London, 1935.
  9. Doris, Sillian, *Corporate Meetings, Minutes, and Resolutions*, Prentice-Hall. New York, 1929.
  10. Elliott H. S. and G., *Solving Personal Problems*, Holt, New York, 1935.
  11. Emerson, Hornington, *Twelve Principles of Efficiency*, The Engineering Magazine, New York, 1917.
  12. Galloway, See, *Office Management*, The Ronald Press, New York, 1919.
  13. Goldsmith, Dorothy B., *Bibliography of Office Management*, National Office Management Association, Indianapolis, 1931.
  14. Gown Enoch Burton *Developing Executive Ability*, The Ronald Press, New York, 1919.
  15. Guild, J. P., and Guild, A, A., *Hand Book on Social Engineering*, Whitlet and Shepperson, Va. 1936.
  16. Gulick and Urwick (Editors), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.
  17. Hader, John, T. and Sindeman, E. C., *Committees: Their Purposes, Functions and Administration*,



- American Management Association, New York, 1937).
18. Hunt, Edward Eyre, *Conferences, Committees, Conventions and How to Run Them*, Harper and Brothers, New York, 1925.
  19. Key, V. O.; Jr., *The Administration of Federal Grants to States Public Administration Service*. Chicago, 1937.
  20. King, Clarence, *Social Agency Boards and How to Make Them Effective*, 1938.
  21. Laune, Ferris F., *Uniform Reports and Classification of Account for Social Agencies*, Winholde Foundation, Chicago, about 1925.
  22. Leffngwell, William H., *Scientific Office Management*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1927.
  23. Proctor, A. W., *Principles of Public Personal Administration*, D. Appleton and Company, New York and London, 1931.
  24. Robinsen, Virginia P., *The Administration Function in Social Work*, American Association of Social Workers, 1937.
  25. Schulze T., William, *Office Administration*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1919.
  26. Schell, Exrmin Haskell, *The Technique of Executive Control* McGraw-Hill Book Co., New York, 1924.
  27. Scott, Walter Dill, and Clothier, Robert C., *Personal Management*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1923.
  28. Simly, T. S., *Principles of Social Administration*, Oxford University Press, London, 1937.
  29. Stevenson, Marietta, *Public Welfare Administration*, The Macmillan Co., New York, 1938.

30. Street, Ellwood, *The Public Welfare Administration*, McGraw-Hill Book Co., 1940.
31. Street, Ellwood, *Social Work Administration*, Harper and Brothers, New York, 1931.
32. Tead, Ordway, *Human Nature and Management*, McGraw-Hill Book Co.; New York, 1929.
33. Tead, and Metcalf, *Personal Administration*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1926.
34. White, Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*, (Rev. ed.), Macmillan Co., New York, 1939.
35. White, R. C., *Administration of Public Welfare*, American Book Co., New York, 1940.
36. Willoughby, W. F., *Principles of Public Administration*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, Maryland, 1927.

- 一、馬宗榮著 *社會事業與社會行政*
- 二、何清儒編 *人事管理 商務 民二十三年*
- 三、何清儒著 *事務管理的實施 商務 民二十六年*
- 四、章元善 *實用公團業務概要 商務 民二十二年國難後第一版 定價一元二角*
- 五、趙宗預 *服務與修養（上中下）商務*
- 六、陳續先著 *社會救濟行政 正中 民國三十二年*

#### （四）社會個案工作參考資料目錄

- I. American Association of Social Workers, *Social Case Work, Generic and Specific: A Report of the Milford Conference*, 1929.

2. Beck J. E. and others; *Family Case Work Services for Refugees*, The Family Welfare Association of American, New York, 1941.
3. Bristal, M.; *Hand Book on Social Case Recording*, University of Chicago Press, Chicago, 1936.
4. Brown. Josephine, *Rural Community and Social Case Work*, Family Welfare Association, New York, 1933.
5. Cannon Antoinette and Klein, Philip; *Social Case Work*, Columbia University Press, New York, 1933.
6. De Schweinitz, Elizabeth McCord, "Can We Define Social Case Work,?" in *Survey* Midmonthly, Feb. 1929.
7. Family Welfare Association of American, *Personal Philosophy and Practice in Family Case Work*, The Association, 1934.
8. Hamilton, Gordon, *Theory and Practice of Social Case Work*, Columbia University Press, 1940.
9. Hamilton, Gordon, *Social Case Recording*, Columbia University Press, New York, 1936.
10. Hollis, F.; *Social Case Work in Practice*, Family Welfare Association of American, 1933.
11. Lowry, F.; *Readings in Social Case Work 1920-38*, Columbia University Press, New York, 1937.
12. Lowry, Fern, "Objective in Social Case Work" in the *Family*, Dec. 1937.
13. Meclenaher, Bessie A., *Social Case Work: Theory and Practice*, University of Southern California Press, Los Angeles, U.S.A.
14. Meclenaher, Bessie A., *Manual for Training in Social Case Work*, University of Southern California Press, Los Angeles U.S.A.

15. Pettit W., W. Case Studies in Community Organization, The Century Co., New York, 1928.
16. Reynolds, Bertha, Rethinking Social Case Work, New York, 1938.
17. Richmand, M. E., Social Diagnosis, Russell Sage Foundation, New York, 1917.
18. Richmand, Mary E., What is Social Case Work, Russell Sage Foundation, New York, 1922.
19. Robinson, Virginia, A Changing Psychology in Social Case Work, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1939.
20. Robinson, Virginia, Supervision in Social Case Work, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1936.
21. Sheffield, Ada Elliot, The Social Case History, Russell Sage Foundation, New York, 1920.
22. Strode, Josephine and Strode, Pauline R., Introduction to Social Case Work, Harper of Bros, New York, 1940.
23. Towle, Charlotte, Social Case Records from Psychiatric Clinics, University of Chicago Press, Chicago, 1941.
24. Wilson, Gertrude, Group Work and Case Work, Their Relationship and Practice, The Family Welfare Association of America, New York, 1941.
25. Wilson, Robert, S., The Short Contact in Social Case Work, 2 Vols. 420 pp. National Travelers Aid Association, 1937.
26. Young E. F., Case Worker's Desk Manual 1939.

(五) 社會團體工作參考資料目錄

1. Busch, Henry M., *Leadership in Group Work*, Association Press, New York, 1934.
2. Busch, Henry M., *Leadership in Group Work*, Association Press, New York, 1934.
3. Coyle, Grace L., *Studies in Group Behavior*, Association Press, New York, 1937.
4. Elliott, Harrison S., *The Way and How of Group Discussion*, Association Press New York, 1928.
5. Elliott, Harrison S., *The Process of Group Thinking*, Association Press, New York, 1928.
6. Lieberman, Jashua (Editor), *New Trends in Group Work*, Association Press, New York, 1938.
7. Lindenberg, Sidney *Supervision in Social Group Work*, Association Press, New York, 1939.
8. Sheffield, Alfred Dwight, *Training for Group Experience*, The Inquiry, New York, 1929.
9. Thrasher, Frederic M., *The Gang*, The University of Chicago Press, Chicago, 1927.
10. Williamson, M. *The Social Worker in Group*, Harper and Brothers, New York, 1929.
11. Wilson, Gertrude, *Group Work and Case Work, Their Relations and Practice*, The Family Welfare Association of America, New York, 1941.

(水) 社區組織參考資料目錄

1. Hiscock, Ira Vaughan, *Community Health Organization*, The Commonwealth Fund, New York, 1939.
2. Mangold, George B., *Organization for Social Welfare*, The Macmillan Company, New York, 1934.
3. Meclenahan, B. A., *Organizing The Community*, The Century Co., New York, 1925.
4. Millspaugh, Author C., *Public Welfare Organization*, 1935.

5. North, Cecil Clore, *The Community and Social Welfare*, McGraw-Hill Book Co.; New York, 1931.
6. Pettit W. W., *Case Studies in Community Organization*, The Century Co., New York, 1928.
7. Steiner, Jesse F., *Community Organization*, The Century Co., New York, 1925.

(七) 社會專業人才訓練參考資料目錄

1. Artlee, C. R., *The Social Worker*, G. Bell and Sons; London; 1920.
2. Brown, Esther L., *Social Work as a Profession*, Russell Sage Foundation, New York, 1936.
3. Hagerly, James E., *The Training of Social Workers*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1931.
4. Macadam, Elizabeth, *The Equipment of the Social Workers*, Henry Holt and Co., New York, 1925.
5. Tofts, Jame H., *Education and Training for Social Work*, Russell Sage Foundation, New York, 1923.

(八) 社會專業經費參考資料目錄

1. Cole, William Morse, *Cost Accounting for Institutions*, The Ronald Press, New York, 1913.
2. *Financing of Social Agencies*, Chicago Council of Social Agencies, Chicago; 1918.
3. Hayes, Monard V., *Accounting for Executive Control*, Harper and Brothers, New York, 1923.
4. Kester, Ray B., *Accounting Theory and Practice*, The Ronald Press, New York, 1925.

5. McKinsey, James O., Budgetary Control, The Ronald Press, New York, 1922.
6. McKinsey, James O., Managerial Accounting, University of Chicago Press, Chicago, 1924.
7. Proctor, Arthur W., and Shuck, Arthur A., The Financing of Social Work, McGraw-Hill Book Co., New York, 1926.

(九) 社會事業宣傳參考資料目錄

1. Quiett, Glenn C., and Casey, Ralph D., Principles of Publicity, D. Appleton and Co., New York, 1926.
2. Rutzahn, M. S. and Rutzahn, E. G., Publicity for Social Work, Russell Sage Foundation, New York, 1928.
3. Stillman, Charles C, Social Work Publicity, The Century Co., New York, 1927:
  - 一、梁士純著 實用宣傳術 商務 | 民二十五年
  - 二、徐怡著 宣傳術與羣衆運動 | 中華 | 民二十年

(十) 社會事業的聯絡與合作參考資料目錄

1. Norton, W, J., The Cooperative Movement in Social Work, The Macmillan Co., New York, 1927.

(十一) 社會救濟事業參考資料目錄

1. Abbott, Edith, Public Assistance; University of Chicago Press, Chicago, 1940.
2. Allen, William H., Modern Philanthropy, A Study of Efficient Appealing and Giving; Dodd, Mead and Co., New York, 1912.
3. American Association of Social Workers, A Statement about Standard Employment Practices in Social Work, 1937.
4. American Association of Social Workers, This Business of Relief, New York; 1936.
5. Anderson, Nels The Hobo, the University of Chicago Press, Chicago, 1923.
6. Annual Charities and Digest, 1937. Longman Green and Co., New York, 1937.
7. Beackere, T. R., Supervision and Education in Charity, The Macmillan Co., New York, 1930.
8. Brandt, Lillian, How much I give, The Frontier Press, New York; 1921.
9. Brown Josephine C., Public Relief 1929-1939, Henry Holt and Company, New York, 1940.
10. Byllington, Margaret F., The Confidential Exchange, Charity Organization Dept. Russell Sage Foundation, New York, 1912.
11. Chrysoston, J., Sermon on Alms, New York School of Social Work, New York, 1917.
12. Chance, W. Our Treatment of the Poor, King, New York, 1899.
13. Colcord, Joanna, C., Cash Relief, Russell Sage Foundation, New York, 1936.
14. Colcord, J. C., and others, Emergency Work Relief, Russell Sage Foundation, 1932.
15. Conyngton, Mary, How to Help, The Macmillan Company, New York, 1913.
16. Devine, Edward T., Pauperism, New York School of Social Work, New York
17. Devine, Edward T., Misery and its Causes, The Macmillan Co., New York; 1909.



18. Devine, Edward T., *The Practice of Charity*, Dodd, Mead, New York, 1904.
19. Devine, Edward T., *The Principles of Relief*, The Macmillan Co., New York, 1907.
20. Faris Laune, Todd, *Intelligent Philanthropy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1930.
21. Fowle, T. W., *The Poor Law*, Macmillan and Co., New York, 1906.
22. George, Henry, *Progress and Poverty*, Robert Schalkenbach Foundation, New York, 1929.
23. Gillin, John Lewis, *Poverty and Dependency*, The Century Co., New York, 1925.
24. Harch, Spencer, *Up from Poverty*, Oxford University Press, London, 1932.
25. Hollander, T. H., *Abolition of Poverty*, Haughton, New York, 1914.
26. Howell, Mark, *The Charity Movement*, Longmans Green & Co., New York, 1925.
27. Hunter, Robert, *Poverty*, The Macmillan, New York, 1914.
28. International Labour Office, *International Survey of Social Service (1933)*; League of Nations, Geneva, 1936.
29. Kelso, Robert W., *Poverty*, Longmans Green and Co., New York, 1929.
30. Kerby, William J., *The Social Mission of Charity*, Macmillan, New York, 1924.
31. Kimble, G. E., *Social Work with Transients*, University of Chicago Press, Chicago, 1935.
32. King, W. I., *Trends in Philanthropy*, National Bureau of Economic Research, New York, 1928.
33. Lee, Tolman, *Funds and Friends*, The Woman's Press, New York, 1925.
34. Lee, Joseph, *Constructive and Preventive Philanthropy*, The Macmillan Co., New York, 1906.
35. Leonard, E. M., *The Early History of English Poor Relief*, Macmillan, New York, 1900.
36. Loch, C. S. *Charity*, Charity Organization, Swan Sonnenschein and Co., London, 1905.

37. Macadam, Elizabeth, *The New Philanthropy*, George Allen and Unwin, London, 1934.
38. Maciver, O. A., *What can I do?* Allen G., New York, 1935.
39. Mallory, Walter H., *China: Land of Famines*, American Geographical Society, New York, 1926.
40. McClenahan, B. A., *Iowa Plan for Combination of Public and Private Relief*, University of Iowa 1918.
41. McCormick, Thomas C., *Rural Household: Relief and Non-Relief Works Progress Administration Division of Social Research*, Washington, D. C.
42. McMakon, Theresa S., *Social Economic Standards of Living* D. C., Health and Co., New York, 1925.
43. Parmelee, Maurice F., *Poverty and Social Progress*, The Macmillan Co., New York, 1926.
44. Richmand, Mary E., *Friendly Visiting Among The Poor*, The Macmillan Company, New York, 1907.
45. Rüs, Jacob A., *How the other Half Lives*, Charles Scribner's, New York 1929.
46. Rowntree, B. S., *Poverty, A Study of Town Life*, Longmans, Green and Co., New York, 1922.
47. Vives, J. L., *Concerning The Relief of the Poor*, New York School of Social Work, New York, 1917.
48. Watson, Frank Dekker, *the Charity Organization Movement in the United States*, Macmillan, New York, 1922.
49. Webb Sidnew and Beatrice, *English Poor Law Policy*, Longmans Green and Co., New York, 1913.

50. Webb, S. and B., The Break-up of the Poor Law, Langmans, Green and Co., New York, 1909.

51. Wessel, Rosa (Ed.), Method and Skill in Public Association, Pennsylvania School, Philadelphia, 1938.

- 一、吳澤霖 章復編 上海社會救濟事業之調查 大夏大學叢刊第五種 民二十六年
- 二、柯象峯編著 中國貧窮問題 正中 民二十四年十月初版
- 三、陳凌雲著 現代各國社會救濟 商務 民二十六年二月初版
- 四、陳凌雲著 戰時社會救濟 商務 民三十一年
- 五、王新命譯（海野幸德著）貧民政策 華通 民二十二年三月初版
- 六、于樹生著 農荒預防策 商務 民十三年再版
- 七、黃澤蒼著 中國天災問題 商務 民二十四年
- 八、止 止譯 貧乏論 泰東 民十二年
- 九、陳翰笙等 難民的東北流亡 國立中央研究院社會科學研究所 民十九年
- 十、吳鵬飛譯 饑荒的中國 民智 民十八年
- 十一、馬君武 收入及卹貧政策 中華 民十四年
- 十二、楊山東譯 救貧叢談 商務 民十五年
- 十三、于樹生譯（魏式士著）貧窮與浪費 商務 民二十三年十月初版
- 十四、馮 雄譯 洪水防止法 商務 民二十五年
- 十五、王武科著 中國之農賑 商務 民二十五年
- 十六、陳續先著 社會救濟行政 正中 民國三十二年

### （十二）家庭福利事業參考資料目錄

1. Breckinridge, S. P., *The Family and the State*, University of Chicago Press, Chicago, 1934.
2. Breckinridge, S. P., *Family Welfare Work*, The University of Chicago Press, Chicago, 1924.
3. Bristol, M., and Dunn, C. M., *Hand Book for Field Work Students (Family Welfare)*; University of Chicago Press, Chicago, 1935.
4. Devine, Edward T., *The Family and Social Work*, Association Press, New York, 1920.
5. Maruse, Grace, *Some Aspects of Relief in Family Case Work*, Charity Organization of New York, New York, 1927.
6. McLean, Francis H., *The Central Council of Social Agencies*, American Association for Organizing Family Social Work, New York, 1921.

### (十三) 兒童福利專業參考資料目錄

1. Carstens, C. C., *Public Pensions to Widows with Children*, Russell Sage Foundation, New York, 1913.
2. Howe, Dewolfe, *The Children's Judge*, Fredrick Pickering Cator, Houghton Mifflin Co., Boston, 1932.
3. Ralph, Georgia G., *Elements of Record-keeping for Child-Helping Organization*, Survey Association, New York, 1915.
4. Williamson, Margareta, *The Social Workers in New York*, 1933.

一、吳繼澤編譯 兒童保護事業概論 商務 二十七年

- 二、錢弗公著 兒童保護（社會教育小叢書）商務 民二十六年六月初版
- 三、林啓明譯 （日本俄國問題研究會編）蘇聯母性與兒童之保護 商務 民二十四年 三角
- 四、劉鈞 特殊兒童 天津百城書局
- 五、尹培真著 問題兒童之心理衛生 商務 民三十一年 定價一元八角
- 六、朱鏡堅、張達善合編 問題兒童善導法 正中
- 七、龐君博編 特殊兒童教育法 商務
- 八、謝頤年編 兒童活動指導法 中華
- 九、張官廉譯 父母學 中華慈幼會
- 十、陳鶴琴著 怎樣做小孩子 中華慈幼會
- 十一、陸人驥編 感化教育 商務
- 十二、邁爾士著 怎樣做父母 商務
- 十三、黎明書局編 性教育 黎明
- 十四、杜佐周等編 性教育指南 中華
- 十五、封熙卿 家庭性教育實施法 商務
- 十六、周建人著 性教育 商務
- 十七、蔣宋美齡、陳立夫等著 難民兒童的救濟與教育 獨立出版社 重慶正中書局代售
- 十八、王稚庵著 中國兒童史 兒童書局
- 十九、朱彥類編 兒童節 中華
- 二十、康陶父編譯 婦女與兒童 神州國光社
- 二十一、陸宗贄譯 兒童與社會 北新

(十四) 社會保險參考資料目錄

1. Lee and Miles, Working-men's Insurance in Europe, Russell Sage Foundation.
2. Millis and Montgomery, Labor's Risks and Social Insurances, McGraw-Hill, New York, 1938.
3. Weigert, Oscar, Administration of Placement and Unemployment Insurance in Germany, Industrial Relations Counselor, New York, 1934.

- 一、吳耀麟著 社會保險之理論與實際 大東、上海 民二十一年 定價七角
- 二、張法堯 社會保險要義 華通 民二十年

(十五) 工廠檢查參考資料目錄

- 一、劉巨聲著 工廠檢查概論 商務 民二十三年
- 二、顧炳元譯 工廠百全及衛生檢查細則(漢英對照) 商務 民二十五年二版

(十六) 職業指導參考資料目錄

1. Bloomfield, Readings in Vocational Guidance, Boston, 1915.
  2. Fitch, John A., Vocational Guidance in Action, Columbia University Press, New York, 1935.
- 一、鄒恩潤編譯 職業指導 商務 民二十二年再版

- 二、鄒恩潤編譯 職業心理學 商務 民十五年 定價六角
- 三、鄒恩潤編譯 職業智能測驗法 商務 民二十年再版
- 四、潘文安著 職業指導 中華 民二十三年 定價七角
- 五、潘文安著 青年失業指導 大東
- 六、潘文安著 職業指導ABC 世界 民十九年
- 七、潘文安、蔣應生譯 職業指導之原則與實施 商務 民二十二年 (T. David Cohen原著)
- 八、上海職業指導所要覽 中華職業教育社
- 九、劉淇恩、潘文安、職業指導實施概覽 中華職業教育社
- 十、潘文安 職業指導講演集 中華職業教育社
- 十一、江恆源 職業指導問題 中華職業教育社
- 十二、江志莘 青年與職業 商務
- 十三、莊澤宣、鄒恩潤 職業指導實驗 商務
- 十四、莊澤宣編 職業指導實施 中華職業教育社 商務 民二十年再版
- 十五、願樹森編 德國職業指導實施法 柏林職業指導總局概況 德國職業補習學校概況 英國職業指導  
中華
- 十六、段碧江著 新女子職業教育 中華
- 十七、王文培譯 (Meyer Bloomfield著) 青年職業指導 中華
- 十八、教育部普通教育司編印 職業指導參考資料(第一卷) 民二十四年
- 十九、鄭文漢編譯 職業問題之探討 商務 民二十三年
- 二十、中華職業教育社編輯 中國職業教育問題 商務 民十八年

- 二一、邵祖恭著 反職業教育 上海作者書局 民二十三年
- 二二、中華職業教育社編 全國職業學校概況 商務 民二十三年
- 二三、吳雷川等 職業經驗的寫真 青年協會書局 民十六年
- 二四、青年會職業指導社 教育與職業指導個人自分析表 青年協會書局 民十八年
- 二五、鍾道贊等主編，職業教育之理論與實際 中華職業教育社 上海 民二十二年
- 二六、何清儒著 中國青年職業問題 青年協會書局 上海 民二十三年
- 二七、潘文安 陸伯羽著 青年婚姻指導 上海 大東 民二十年八月初版
- 二八、熊子容著 職業教育 上海 黎明 一九三一年
- 二九、楊衛玉編著 職業補習教育 商務 民二十六年

(十七) 民衆娛樂參考資料目錄

1. Butner, George D., Introduction to Community Recreation, McGraw, Hill Book Co., New York, 1941.
2. Martin, H. and Estner S. Nevmeger, Leisure and Recreation, A. S. Barnes and Company, New York, 1936.

(十八) 平民住宅問題參考資料目錄

1. Veller, L., A Model Housing Law, Russell Sage Foundation, New York, 1920.
2. Wood, Edith E., Recent Trends in American Housing, The Macmillan Company, New York, 1931.



一、陳迪光譯述 都市居住問題 商務 民十八年再版

(十九) 殘廢及低能人救濟事業參考資料目錄

1. Best, H., *The Blind*, revised edition, The Macmillan, New York.
2. Devine, Edward T., *Disabled Soldiers and Sailors Pensions and Training*, Oxford University Press, New York, 1919.
3. Goddard, H. H., *Feeble-Mindedness*, The Macmillan Co., New York, 1920.
4. Goddard, H. H., *Criminal Imbecile*, The Macmillan Co., New York, 1916.
5. Hathway, Marion, *The Young Cripple and His Job*, The University of Chicago Press, Chicago.
6. Sullivan O. M., and Snorrun, K. O., *Disabled Persons: Their Education and Rehabilitation*, The Century Co., New York,

- 一、華林一 殘廢教育 商務 民二十年
- 二、華林一 低能教育 商務 民二十年
- 三、方秋葦 傷亡將士撫慰問題 獨立出版社 民三十年一元

(二十) 老年人救濟事業參考資料目錄

1. Booth, Charles, *The Aged Poor in England and Wales*, Macmillan and Co., London, and New York, 1894.

2. Rubimow, J. M. (Editor), The Care of the Aged, Proceedings of the Deutsch Foundation Conference, University of Chicago Press, Chicago, 1930.

(二十一) 失業人救濟事業參考資料目錄

- 一、馬君武 失業人及貧民救濟政策 商務 民十八年
- 二、魯竹書 失業問題研究 世界 民十六年
- 三、魏萍吉人 失業問題 泰東 民十八年

(二十二) 犯人救濟及感化事業參考資料目錄

- 1. Breckinridge, S. P., Social Work and the Courts, University of Chicago Press, Chicago, 1934.
- 2. Breckinridge, A., The Delinquent Child and the Home, Russell Sage Foundation, New York, 1917.
- 3. Glueck, Sheldon and Eleanor, Preventing Crime, McGraw-Hill Book Co., New York, 1935.
- 4. Lundeen, Walter A., Juvenile Delinquency, Manual and Source Book, The University of Pittsburgh, Pittsburgh. 1936.
- 5. Sellings, L. S.; Diagnostic Criminology, An Arbor; Edwards Bros., 1935. •
- 6. Shaw, C. R., Delinquent Areas, University of Chicago Press, Chicago, 1929.
- 7. Williamson M., The Social Worker in the Prevention and Treatment of Delinquency, Columbia

University Press, New York, 1935.

一、費祖詰譯 (K. Werber L. Von 著) 蘇聯監獄 商務 民二十六年

二、李劍華著 監獄學 中華 民二十五年

### (二十三) 醫院社會工作參考資料目錄

1. Breckinridge, S. P., Medical Social Case Records, University of Chicago Press, Chicago, 1928.
2. Brogden, Margaret S., Hand Book of Organization and Method in Hospital Social Service, The Norman, Remington Co., Baltimore, 1922.
3. Cannon, I. M., Social Work Hospitals, Russell Sage Foundation, New York, 1928.
4. Champion, W. M. (Ed.), Medical Information for Social Workers, Bailhere, 1938.
5. Chapman, Frank E., Hospital Organization and Operation, The Macmillan Co., New York, 1924.

### (二十四) 精神病人服務事業參考資料目錄

1. American Association of Social Workers, Vocational Aspects of Psychiatric Social Work, The Association, New York, 1926.
2. Danies S., P., Social Control of Mentally Deficient, Thomas Y. Crowell Co., 1930.
3. Deutsch, Albert, The Mentally Ill in American, Doubleday Doran & Co., New York, 1937.
4. Ewen, Cameron D. Objective and Experimental Psychiatry, Macmillan Co., New York, 1941. 2nd. ed.

5. French, Lois Meredith, *Psychiatric Social Work*; Commonwealth Fund, New York, 1940.
6. Henderson, D. K., and Gillespie, R. D., *Textbook of Psychiatry*. Oxford University Press, New York, 1940
7. Klein, Alice Campbele, *Civic Service in Public Welfare*, 1940.
8. Lee and Keniorthy, *Mental Hygiene and Social Work*, Commonwealth Fund, 1929.
9. National Research Council, *The Problem of Mental Disorder*, McGraw-Hill Book Company, 1934.
10. Rossanoff, A. J., *Manual of Psychiatry and Mental Hygiene*, John Willey and Sons, New York, 1938.
11. Shift, Sarah H., *Training in Psychiatric Social Work*, The Commonwealth Fund, New York, 1934.
12. Srecher, E. A., and Ebaugh, F. G., *Practical Clinical Psychiatry*, Blakiston Sons Philadelphia, 1940. 5th ed.
13. Symonds, Perci, *Psychological Diagnosis in Social Adjustment*, American Book Co.; New York, 1934.

一、桂質良 現代精神病學 大公報代售

### (二十五) 心理衛生參考資料目錄

1. Lee and Kenworthy, *Mental Hygiene and Social Work*; Commonwealth Fund, 1929.
2. Rosenau, Milton J., *Preventive Medicine and Hygiene*, New York D. Opleton-century Co., New York, 1935.

- 一、鄭小傑 李爲著 心理衛生概論 正中 民二十五年
- 二、董頌年著 心理衛生概論 商務 民二十五年
- 三、夏谷心譯 心理衛生叢讀 商務 民二十五年
- 四、尹培貞著 問題之兒童心理衛生 商務 民三十一年

(二十六) 社會政策參考資料目錄

- 一、周憲文譯 (林癸未夫著) 社會政策新原理 中華 民二十年 一元二角
- 二、周憲文譯 (北澤新次郎著) 社會政策論 新生命 民二十年
- 三、周憲文編 社會問題與社會政策 中華 民二十三年
- 四、朱亦松著 社會政策 商務 民二十三年一月初版
- 五、余祥森等編譯 歐美各國社會政策 華通 民十九年
- 六、无悶譯 (永井亨著) 新社會政策 太平洋
- 七、胡鈞 社會政策 商務 民九年
- 八、梁于民譯 (河田嗣郎著) 社會政策原論 商務 民二十五年 四角

(二十七) 社會立法參考資料目錄

- 1. Bradway, John, The Law and Social Work, University of Chicago Press, 1923.
- 2. Clark, Helen I., Social Legislation, D. Appleton Co., New York.

(二十八) 社會事業研究參考資料目錄

I. Glueck, E., *Evaluative Research in Social Work*, Columbia University Press, New York, 1936.

(二十九) 社會事業方面的統計參考資料目錄

I. Klein, Philip, *Some Basis Statistics in Social Work*, Columbia University Press, New York, 1933.

中華民國三十三年九月重慶初版  
中華民國三十五年六月上海初版

(· 31235 滬報紙)

現代社會事業一冊

定價國幣伍元

印刷地點外另加運費

\*\*\*\*\*  
版 翻  
權 印  
所 必  
有 究  
\*\*\*\*\*

著 者 言 心 哲

發 行 人 李 宣 龔  
上 海 河 南 路

印 刷 所 商 務 印 書 館  
商 務 印 書 館

發 行 所 商 務 印 書 館  
各 地

重慶市圖書館雜誌審查處  
審查證安圖字第二三五五號

