

宗 号	目 录 号	卷 号
116	116	9



社會行政概論

本 會 行 政 叢 書
文 等 著

中國文化服務社長春分社印行

1202213

弁 言

社會行政在社會科學中尙屬新興學術，在國家行政上亦爲一種新政。故其論議，範圍，內容，方法，以至與其他各社會科學之分野，各行政部門之關聯，尙少定論。而社會政策之確定，社會立法之擬制，社會行政制度之建立，與夫社會工作方法之採行，種種實際問題亟待研討者至夥。適三十一年十月本部召開第一次全國社會行政會議，集國內專家學者與社會行政人員於一堂，共同討論，歷時十日，議決提案多件。際氣所播，遂引起社會學人之深切注意，與社會輿論之熱烈響應，一時各報章雜誌著文論議者踵接而起。議論閎富，彌足珍貴。爰經摭其精英，彙爲是編，俾便觀覽。其於社會行政之學術研究與實際設施，或亦不無裨益焉。

張鴻鈞識三十二年五月

608
52814-7
參
008
BW-7

社會行政概論

社會行政概論 目錄

社會行政概論例言	張鴻鈞
弁言	張鴻鈞
我們對於社會行政的意見	張鴻鈞
社會行政概要	張鴻鈞
社會學與社會行政	陳述
社會行政與社會研究	楊開道
社會行政與社會調查	李景漢
社會行政與社會統計	毛起鈞
三民主義社會政策的特質	劉崇倫
社會行政與社會運動	吳澤霖
社會行政與社會立法	譚徵宇
社會行政與社會制度	王政
社會行政與社會建設	羅澤霖
社會行政與鄉村建設	楊開道

社會行政與社會進步	孫本文
戰時人民團體組織之理論與實際	陸京士
社會行政與社區組織	蔣智昂
社會行政與集團工作	蔣智昂
社會行政與社會個案工作	官心碧
社會行政與邊疆社會工作	吳仲珍
社會行政與合作事業	李安宅
現代國家的福利功能觀	鄒勉成
我對於社會福利的芻見	苑定九
社會行政與農民福利	翁啓明
社會行政與勞工福利	程海峯
社會行政福利與家庭福利	陳文僊
急待推進的兒童福利工作	熊，芷
社會行政與優生	潘光旦
社會行政與社會保險	林良樹

社會行政與職業介紹	1
我國社會救濟事業之回顧與前瞻	1
徐兆明	1
柯象峯	1

目

錄

三

社會行政概論

社會行政概論

我們對於社會行政的意見

吳文藻 吳澤霖 李安宅
李景漢 曾心哲 柯象峯
范定九 陳達 陳文仙
孫本文 楊開道 潘光旦
蔣旨昂 龍冠海

研究自然現象的學問爲自然科學，研究社會現象的學問爲社會科學，社會科學中專門研究人與人的關係與行爲——即人羣的活動，結構。方式與演變者爲社會學。任何科學都有理論的與實用的兩方面，社會工作即應用社會學之一種，社會行政即有計劃的全盤性的社會工作之行政。

社會行政是人本主義的行政，古人說「仁者人也」，故社會行政亦可簡稱爲「人政」或「仁政」；其設施以人爲本，以社會化的福利爲前提，我國先哲從來即以「民本」政策爲施政之要，以「發政施仁」爲王道之始，以使「匹夫匹婦皆得其所」而歸於大同之治。現代行政機關分工，日趨嚴密。就一方面言，社會行政爲專詔機構之一，乃發展階級應有之趨勢；就另一方面言，在領域攸分，

我們對於社會行政的意見

專業自守的局面之下，顧及全體性，以濟其窮，亦社會行政應運而生之根據。蓋人爲整個之人，社會爲整個之社會，必在整個的社會政策之下，全民之福利，始爲有效。民國二十九年十一月，我國於中央設立社會部，並兩次設置各級地方機構及非附屬之專業機關，即所以適應此種之要求。爾後以還，社會行政之發達工作，可謂完成，各種行政設施亦已逐漸普及。此後社會行政之光大發皇，固有待於各級主管當局之繼續努力，與全國上下之共挽共進。而我社會學界尤具有自覺的，自任的義務與將之天職。際今全國第一次社會行政會議舉行之後，同人等願貢獻其芻蕘之見於政府當局及社會人士。

一 社會行政之特殊使命

社會行政原爲「民政」，故社會行政應以人爲對象，而以人的整個生活（全程發展與各方面），以及整個人與人，人與社會的關係爲其範圍。其制度包括社會之整體，非其一角；其設施之一方面爲促成全盤的環境之改善與享用，而此亦非僅其局部之一角，另一方面爲與其他各種行政設施連鎖調整，使各能發揮其應有效能，而免各自爲政之弊。

社會行政既爲「民政」，故社會行政應以社會化的福利設施，其內容，以補救政府的權力功能之不足，以及偏重管制或流於形式之積習，而普遍灌注福利觀念於其他各種行政設施之中。

爲推行整體的「民政」與「民政」，滿足整個人與整個社會之福利要求，應有人本主義的福利化，社會化的社會行政機構。而社會行政亦即，此爲其特殊使命。分析言之，則有功成在其本身之後

命，與其聯繫合作之使命：

首階功成在其本身之使命——社會行政基於滿足整個個人與整個社會福利之要求，其應預力達成之使命，在於：調適個人習慣，家庭關係，社區組織，（民眾組織工作），以謀求整個個人與整個社會關係之和諧；保衛婦女，兒童，老年以及各級消費者之福利，以造成整個人生之優境；促進長民，勞工，士兵，商民，公務員工等福利，以實現整個人羣，整個社會之康樂；解除疾病災害之威脅與侵蝕，此在平時為然，而於戰爭時期內，尤屬責無旁貸。

次論其聯繫合作以使其他機構便於成功之使命——社會行政之使命有可以成功在其本身者，亦會成功在於其他機構而以其他機構之成功為其使命之先向者，即聯繫合作之工作是：（一）給予其他各種行政以完善優適之條件；其他各種行政設施，多在於「物」，而少在於人，即在於人亦僅及於人的一部分與一方面。社會行政能在整個個人與整個社會上努力達成其使命，則不啻給予其他各種行政設施以完善優適之條件，俾得作為達到其「物」的，部分的，一方面之任務之憑藉。此為社會行政之功能發揮所予其他各種行政之影響，關係亦極重大，而為其他各種行政所應重視者，並應據此以為聯繫合作之基點。（二）配合其他各種行政而聯調調整之；社會行政能根據整個個人與社會各部分，各方面之需要，與經濟，教育，文化，衛生等項行政設施聯調調整，以謀人的整個生活，與整個社會福利之完滿實現，而社會行政之特殊使命始告完滿達成。

二 社會行政之基本信念

社會行政欲期完滿達成其使命，尤先應堅定其基本信念，以爲一切行政設施之準繩。茲將今後所宜遵守不易者，略舉如左：

甲、認定中心對象——社會行政之對象爲人，就其全體言之爲全民；而居全民中絕大多數，成爲社會最大基礎者，在農田爲農夫，在工廠爲工人，故社會行政之中心對象爲農工。以是孫中山先生曾有「農民不參加革命，即無革命基礎」之遺教，蔣委員長亦曾昭告吾人以「解除農工羣衆之痛苦，爲最中心之工作」，社會行政一切設施之應以農工爲中心對象，可謂毫無疑義，無待贅述者。

乙、確定設施原則——社會行政在原則上雖經治標與治本兼施，積極設施與消極救濟共進，物質福利與精神福利並舉，但其基本原则應確定爲：

(一) 側重一般性，普遍性，及庶業生活與事先預防之設施，而少在於特殊性，局部性，及失調矯正與事後補救之設施。

(二) 儘量發展機關外之積極的，較大的，較廣的建設工作，而不拘限於機關內之消極的，較小的，較狹的救濟工作。

(三) 無形的或精神的福利設施雖費力較多，成績難見，應多方推行；有形的或物質的福利設施雖費力較少，成績易著，殊亦不宜過分注重。

(四) 適應抗戰建國迫切需要，積極從事於難民與傷殘軍人之救護，統屬生活之安定，協助兵役之推行，奠定後方社會秩序；並加強民衆組織工作，推進社會福利，致力社會建設。在戰時爲統戰決勝之基本力量，在戰後爲社會重建之堅實基礎。

丙、採定主要方式——社會行政之各級機構，其層級不同，職能有異，因而其所用以推進行政設施之方式，亦不能等量齊觀，否則難能同德，鮮有濟者：

(一) 上層機構應以策勵、示範、督導、獎助之方式，引發社會力量，善用固有基礎，發揚光大，改進充實，因勢利導，以推動各層行政設施。

(二) 中層機構應一面本於上層機構之政策綱領與法規，一面適應個別情形，因地制宜，因財制宜，因人制宜，因事制宜，規定實施細目，或單行法規，以積極推動下層工作。

(三) 下層機構之設施方式，應以社區爲活動領域，以全民爲工作對象，以訓練民衆，組織民衆方式，協助一般行政之推行，與社會福利之改進。

三 社會行政之推進條件

社會行政之使命既經明瞭，社會行政之基本信念既經確定，於此而欲完成其使命，尙有賴於推進條件之具備。約略言之，則有左列七端：

甲、瞭解問題——瞭解問題爲施政之根據，故在施政之先，須搜集事實，經過研究及實驗，對於

我們對於社會行政的意見

制度內容與方法，確認其可行，始可付諸實施。欲應此需要，應使學術與行政治為一體，加強社會行政之研究與實驗工作。

乙、確定政策——政策為施政之標準。而社會政策又為整個的，非局部的。故社會政策之頒布，不特於人口，土地，農民，勞工等項政策之總和，而為其綜合。以是整個政策之遠大目標與基本原則應決定於先，而個別的政策應本於整個政策決定於後。

丙、從事立法——立法之意義在使行政設施有法律之根據，實施制度得以強化其推行政能。惟須：(一)無取於消極保護式的立法，而取於積極發展式的立法。(二)在整個政策之下，一切立法均須富有彈性，以期適應地方個別需要。

丁、統一機構——機構為施政之機具，其善惡要於日趨統一。我國社會行政各種設施，向係由社會團體或私人個別的零星之舉動，而督導推過之權責亦係分屬於其他行政範圍。值今建國伊始，事實上亦應併一切應有設施於專設機構之內，而專界職權以推進之。於是機構趨於統一，職權割裂，影響於行政效率者甚大。在此種情形之下，社會行政既不便於統籌應用，尤難整齊步伐，劃一推進。今後改進之道，亟應在機構上力求其單一有力，在職權上力求其專責集中，庶幾近之。

戊、訓練並任用專才——科學的社會行政為一新興學術，無論一般學理與技術非常人所能了解與應用，即使已有此項專才，值在社會行政設施大量推廣之際，已有之人才已嫌太少。今後社會行政主管機構，勢須一面與公私教育機關學術團體通力合作，培育社會行政專業人才而任用之，一面可就現

有之各級社會工作人員抽調訓練，非予相當充分之社會工作知識與技術。

己、實籌經費——經費為行政設施之樞母，雖不必期其濫置，然必須適應實際之需要，而斟酌輕重緩急以為把握法廷之準期。即以現在中央社會行政經費之比例而論，僅作中央歲支千分之四計，既不能適應實際需要，以與其他行政經費輕重，勢難平衡發展。其下各級社會行政經費之短絀，更不待言。社會行政之效能發揮於無形，而實惠在於民衆，自非因其不屬於生產以縮其比例，而為目前創始狀態。今後社會行政設施即將急遽展開，經費寬籌，迫在眉睫，應即一而提高各級社會行政機關事業經費之比例，一面運用社會實力，則經費之源泉充裕可期，再加以支配得宜，認用有術，行政設施自易趨於光大發達之境。

庚、充分合作——聯繫合作為行政設施本身之要求。無論其為何種行政，有其分處，亦有其合處。即以社會行政而論，在機構以內者，組織與福利原為一體；即應以福利為組織之主要內容，以組織促進福利之實際效果。二者必須密切聯繫，通力合力，始能達到共同之目的，在機構以外者，則社會行政與其他各項行政亦同為一體。社會行政之範圍為整個人與整個社會及其整個福利設施，其他各項行政，如經濟，教育，文化，衛生等之設施，莫不應交互聯繫合作以從事，始克有濟。此自明之理，無待贅言者。

綜上所述，社會行政之特殊使命在於推行整體的「人政」與「仁政」，而須堅定其基本信念，備具其推進條件，始能完滿達成。前者為社會之要求，次者為主觀之抉擇，後者為客觀環境之憑藉，齊

我們對於社會行政的意見

有關於社會行政之百年大計。同人等不揣疏陋，妄貢其愚。唯中樞施政自有權衡，社會人士尤多卓識，倘遠探探於蒞非，藉他山以攻玉，同人等敢予望之！

社會行政綱要

張鴻鈞

社會行政爲我國之新政，建基爲始，雖已蔚然可觀，而光大適呈，尙有待於全國上下羣策羣力以赴，抑我社會學界對茲新政尤有發益匪淺之義責，值今全國第一次社會行政會議會期，謹本於一得之愚，擬爲社會行政綱要，一以貢獻於行政當局，一以諸益於社會學人。

社會行政之意義

社會行政乃是國家模倣獨立國主義，參照社會需要，以人爲對象，以社區爲單位，運用社會工作方法，本社會服務精神，以啓發誘導的方式，從事民衆訓練與組織，策勵民衆自力，配合各種行政設施，綜合積極的推進社會意識，謀求社會福利，以促社會正義的實現，與國家責任之完成。

過程及範圍

在一社區之內推行社會行政工作，自研究社會問題實驗表證解決方法始。而決定政策，事立法，擬具計劃，以至推動建設，是爲社會行政之主要過程，亦即社會行政之範圍，茲分別概述如左：

(一) 社會問題——社會問題即社會失調問題。而對社會問題搜集社會事實，應用科學方法，分析其因果關係，認識其本身的意義，乃爲社會行政之起始工作。

(二) 社會政策——根據社會問題研究之

結果，調適社會制度與文化傳統，以作社會政策之決定。(三)社會立法——根據政策之所決定，因時制宜，因地制宜，因人制宜，因事制宜，創為適合國情而行之有效的法制。(四)社會計劃——根據法制之所設定，審量人力物力，擬具在特定時間與空間實際需要之計劃。(五)社會建設——根據計劃之所訂定，推行社會建設，而指導在人，故應以人才培養為先。建設力量，在於民衆，故須加強民衆訓練，充實民衆組織，領導民衆運動，實現社會福利。

基本原則

- (一) 社會行政應以人本化的精神，普遍灌注福利觀念於行政設施之各部各門，以發揮政府福利功能，完成國家福利責任，革新社會制度，促進社會正義，實現社會福利。
- (二) 社會行政以人為對象，其設施是為着全體民衆，非專為少數不幸者，更非專為保障極少數幸運份子，故必須標本兼施，防治並重。
- (三) 社會行政標本共行政領域，不宜超出範圍，以致重複衝突，抵消行政效率。但人是整個的，社會是整個的，社會問題是互為因果的。故必須樹立單一化的社會行政投標聯合行政各部各門，實現整個的社會福利。
- (四) 社會行政之方式，應為綜合的，積極的動進的，誘導的，啓發的。
- (五) 社會行政之制度，應在國家最高指導原則之下，因地因時因人因事，以隨有的為基礎發揚光大，創造一著適合國情的新制度規模。
- (六) 社會行政應以政府力量，配合社會力量，連綿推進。
- (七) 民衆訓練必以社會福利為其主要內容與目標，社會福利亦必以民衆組織為其主要動力與工具。

(八) 社會行政應特別注重專業人才之培養，即以人才培養為推行社會行政之基本工作。而培養之道，則應以服務精神與行政技術二者並重，不宜稍有偏廢。(九) 社會行政對於已有的社會福利及救濟機關團體，應善為指導，多方獎勵，以發揚其服務社會之精神；並促其健全充實，而補政府設施之不足。

主要方法

社會行政以社會工作方法為其主要方法，概括言之，應有左列五種：(一) 社區組——是一個社區內有計劃的措置，動員社會人力物力，以解決並預防社會問題，及促進社會、機關、團體之建設性的發展全社區之社會福利。(二) 社團工作——致力於集團組織，集體活動，使每個民衆發見人已關係，發展集團精神，集團忠德，及應盡之社會責任。(三) 個案工作，包括為發展社會化之人格，有計劃的人與人間及人與其社會環境間之調整的程序。(四) 社會研究——包括社會調查，社會統計，社會個案分析等項方法，而以體形式表見社會情況與社會問題。(五) 機關管理——在既定組織與機能分配之下，運用已有之人力物力，及與其他單位機關聯繫合作以達其本身任務，並完成社會建設之共同目的，以上所述五種工作方法，就其工作目的言之，存在於完成社會建設，謀取社會福利。

實施步驟

社會行政之設施，在原則上應擇本發端，防治或重，而在實施上，則應酌劑輕重，銜度緩急。本此觀點，擬為實施步驟如左：第一為律正社會關係——好貧窮、愚劣、犯罪、失業、災荒、疾病、懶惰、盜匪、以及貪賄、婚媾、印信等社會病態之糾正是。第二為調整社會保固——各家庭關係，勞資關係，佃農關係，及生產者與消費者等項社會關係之調整是。第三為革新社會制度——各社區內之組織制度，家戶制度，立法制度，以及社會結社，宗教，文化等項制度之革新是。第四為促進社會福利。

於此吾人所應深切注意者：社會病態之糾正，在消滅意識上，固屬於事後之救治，而在積極意識上，則社會關係之調整，社會制度之革新，與夫社會福利之促進，正為社會病態先事預防之根本大計，特在實施之初，重在救急焉。而社會關係之調整，亦有復之制度化之要求，但社會制度之建立須以正當的社會關係為其基礎，乃至社會制度之革新，自應以社會福利為依歸，但願社會福利實施效能之顯化與普遍化，計劃化，又當以社會制度之建立為前提，凡此在實施上雖不容截然割裂，然其本末先後亦應有其輕重緩急之不同，要在因應行之，期合於實際需要耳。

社會學與社會行政

陳 遠

社會學的領域，通常分理論與應用兩部。近世社會學的主要任務，在探討學理，以徵充知識的範圍，應用社會學在以學理為基礎，推行各種政策，以增進社會的幸福，因此應用社會學，往往與政府發生深切的關係，特別在社會行政，簡言之，社會行政主管人，於施行各種辦法時，不知不覺引用社會學的原理，例如下列的諸基本原则：

(一) 受惠者的人數

凡一種社會政策，往往以受惠者的多寡，斷定其成功或失敗。受惠者愈多時在社會裏所發生的影響愈大，因此社會政策意見成效，一國之內，各社會階級裏的人數是不等的，有些階級的人數甚多，例如農夫與市鎮工人，社會行政者必隨時照顧及農夫與工人的權利及如何滿足他們的期望。如農夫與工人，有受惠的機會，社會行政即足以其為其目的，假如受惠者僅佔社會的一小部份，或由於懸勢力的影響所致，非社會行政主管人的最高目標。

(二) 社會公平

按印上文所述，社會裏大多數人，是能享受幸福，我們可以進一步研究幸福的分布情形。各人所享受的福利是一種的麼？還是因財富，或社會地位而顯示出別樣？在同一土壤下的人民，應該受同等的待遇。如果待遇並不平等或顯不公平，這才就是社會公平。

(三) 生活的穩定

前述的公平待遇，在何處通用呢？最明顯的當然是生活的過程中。一個人自出生到老死，往往要遇着危險或厄運，有些危險起於職業，有些危險是生命的一部分，在生命的過程中，遲早是要遇到的。對於這些危險，社會行政者要作最大的努力，設法給予保障，使一般的人民，對於生活得着合理的安妥。概括言之，概有下列各端：

(甲) 自由，任何人的生命，非經法律的適當手續，不能被剝奪。推而論之，言論應有自由，集會與結社亦應有自由。

(乙) 就業與失業，凡有工作能力的人而願意工作者，政府應設法給予工作的機會。凡因各種理由以致失業者，政府應設法救濟，如此人民對於僱傭得着保障，貧窮與罪惡必可減少。

(丙) 災害與疾病，災害大致是職業中的危險，至於疾病或由於職業，如職業病，或由於自然，如老年者由體力精力衰頹而死亡。不論因職業或衰老而得病者，政府應設法預防或救治。

(丁) 殘廢，或由於職業或因公受傷者，或由於自然如智力或體力有缺陷者，對於這些危險，社會行政者亦必備設法預防或救濟。

前述數端，如得適當的解決，生活自然安定，社會秩序自然穩固，社會行政者分明已論其職責。但這些是複雜與困難的問題恐無完全滿意的辦法，荷社會行政者，能參照理論與事實，力求合理的處置，那末，他對於社會學理論的引用，顯然達到最適當的境地。

社會行政與社會研究

楊開道

社會行政工作包括社會組織，社會福利，社會救濟等部分，其目的在改造整個社會，服務每個份子。可是在施政之先，必需明瞭要改造的社會，要服務的份子，到底是怎樣的社會，怎樣的份子。因為社會環境的不同，內部份子的不同，不特外國社會組織方式，服務方式，不能適用於中國，就是一個區域的組織方式，也不見得可以適用於其他區域。我們須得因時制宜，因地制宜，先研究各時代，各區域的特性，然後再尋求切合實際情形的具體辦法。所以社會研究，可以說是社會行政裏面的一個重要部分，或者更可認為是一個基本部分了。

社會研究這個名詞近來通用的人頗多，所以函義也就混淆不清，我們必須稍為加以解說。社會研究有兩大類，一類是學理的研究，一類是實際的研究，為使每個名詞的函義肯定起見，我們可以把第一類學理的社會研究，叫作「社會學研究」，而把第二類實際的社會研究，叫作「社會研究」。社會學研究是一種高深的，長期的，理論的科學研究，或用歷史方法，或用調查統計方法，或用個案比較方法，由有理論基礎，方法嚴謹的專門學者去研究，去探討，不在本文範圍之內。所以這裏所指的社會研究，是實際的社會研究，是協助社會行政，是協助社會改造的實際研究。

實際的社會研究，又可分為經常研究與臨時研究兩大類，經常研究又可分為調查登記兩種不同方法，而臨時研究亦可分為調查與試驗兩種不同方法。經常社會調查創始於十年一次或是五年一次的戶

且說，現在有許多國家已經實行社會福利，經常工作調查，將來不論推行及進行生活的每部部門的。經常的社會福利調查，從各次不同材料比較，可以找出社會福利，社會政策，以為社會改造政策的根據，社會計劃方案的根據。社會調查也是以人事業已辦得最早，而且最有成績，可是在社會福利部辦理的社會事件也一天一天的加多了，尤以主辦計劃經濟的德蘇兩國登記更為詳確確切，我們只消定期加以統計，加以分析，不難得到一個概觀，每日，每季，或是每年動態趨勢和總和。經常社會調查及登記，在特殊時間的起點，而社會登記則是連續不斷登記各時期的動向，兩者互輔互用，社會問題的長遠，社會政策的變遷，也就可以從這裏而領悟了。

經常社會研究是在平時辦理的，在事業辦理的，在社會問題未發生以前，在社會工作未發動以前辦理的，而臨時社會研究則是在急時辦理的，事後辦理的，在社會問題發生以後，在社會工作即將發動的時候辦理的。所以臨時社會研究辦理要迅速，內容要簡單，材料不必萬分真確詳實。只能從實際工作者一時觀察，一瞥暗示，即已完成他的使命了。這種急急忙忙考察一個社區，一個社團，我們也名之曰社會調查，而考察一個人，一個家庭，便屬於「社會個案工作」範圍的「社會診斷」了。前者等於公共衛生防治除對於一個已經發現傳染病區域的調查，後者等於醫生對於一個已經發現有病個人的診斷，多半是由負責原責任的人去調查診斷，以求求出病源，斷定病症，擬定藥方，而非由不相干的調查專家代為辦理的。

從上面所簡單的敘述，我們可以知道任何社會行政設置當局，上至社會行政設置當局，下至縣級

府的社会科长，社会服务处的分处主任。对于所管辖的社区，和社区裏面的社区，家庭和個人，平時要有相當基礎的認識，認識他們的特質和動態，急時要能搜集基本的材料，作個簡單的分析，下極急迫的診斷。自然愈高級的行政首長，愈可利用專門人才時間，精力，見解，去幫助他的觀察，他的判斷，而下一级行政人員總得完全依賴自己的。譬如一個大醫院，若干診斷檢驗工作，可以交付專人辦理，而一個小醫院或是一個獨自行醫的大夫，便非事事自己診察，自己判斷不可，所以每一個行政人員，總應有一個臨時社會調查，隨時個案診斷的本領，而中上級社會行政人員，更應培養長於社會調查，社會診斷的專家，去供給材料，社會行政與社會研究就開始走上分工之路了。

至於適當社會研究，自然要有專人辦理的。經常社會登記仍由各社會行政機關同時辦理，不過急迫的時候，特許的時候，自然要有專人辦理。有些登記工作。譬如人事登記，也可專設機關辦理，與社會行政機關分開。經常社會調查最好由專設機關辦理。至少在社會行政機關設立專制部分，聘請專門人才辦理。作者建議在社會部之下，設立一個「中央社會調查所」，像農林部的中央農業實驗所，經濟部的中央工業試驗所，地質調查的一樣，主持全國社會調查事宜。目前社會部裏面的統計處，只能辦理會計法範圍以內的公務統計，而無法作個全面實地調查，經常調查，各省再仿省農墾改進所例，在社會部之下設專科社會調查所，應以下就不另行設立了。

如「中央社會調查所」和「各省社會調查所」題目太大，一時不能實現，作者建議由社會部研究愛荷華大學社會調查及各大學農業經濟系的農村社會調查有一個合作計劃，利用各大大學教授學生的研究

興趣，空暇時間，分別在各城市，各鄉村舉行定期經常社會調查，而由社會部整齊其調查綱領，劃一其調查步驟，並且從而資助之。同時亦可發動其他學系學生，乃至中學教職員學生，小學教職員以及地方當局，地方當局共同辦理。再不然，由各大學社會學系自行團結，在中國社會學會族幟之下，分區負責進行。或合組一個「中國社會調查所」，而要求中央及省社會行政機關加以資助，並向中外熱心社會改良人士請求經濟援助及實力參加，也可以有相當效果的。至於到底結果為何，便要看社會學界同人和社會行政當局大家的決心與努力了。

社會行政與社會調查

李景漢

社會行政是國家要以政治方法來解決社會問題，完成社會建設。欲求社會問題的解決必先明瞭社會的背景，欲求社會建設的完成必先有社會計畫。但無論是要了解社會真相或要擬訂建設方案，都必須以社會事實為根據。蓋事實勝於雄辯，事實是較好的證人，也是較有力的反駁者。唯有以事實作基礎，選擇對於問題的了解能澈底，建設的方案也才能具體。但真正的社會事實是從實地社會調查得來。簡言之，應有的社會調查是以有系統的科學方法，實地搜集社會事實，分析研究所獲得的資料，然後一方面根據研究結果，擬訂社會建設方案；同時利用實事資料，以適當的宣傳方法，喚起民衆，使整個問題的解決的需要。我們不能想像不先有社會調查而能有完善計畫的可能。這就不先察病源而開藥方是同樣的不要。有人總以為社會調查是多餘的麻煩事，其實是達到社會建設最需要的一種工作。

我們雖然相信「知難行易」的道理，但我們已往對於「知」的工作太忽略了。社會行政就是「行」方面的工作，而社會調查就是「知」方面的工作。因此社會行政與社會調查有密切的關係。

中國過去的社會調查的確未能收到很大應用的效果。其原因是由於各種公私調查規模的狹小，並且各自為謀，不相聯屬，缺少通盤合作的計劃。因此所得的材料亦多係零星片斷，且往往互相重複。其結果從事項與數量方面均感不足，而在質的方面的多不可靠。此後欲求應用的實效，非由政府主辦

大規模的社會調查不可。現中央社會行政機關有社會部，管理全國社會行政事務；省有社會處，管理全省社會行政事務；市有社會局，管理全市社會行政事務；各縣亦設社會科，管理全縣社會行政事務。社會行政既已有了嚴密的機構，有系統的全面的，各省市縣各縣的社會概況調查與事務調查即可逐漸舉辦。

縣向來為政治的基礎，為行政的單位，故社會調查亦應特別著重縣單位的工作。有了健全的縣單位社會調查機構，中央及省才能得到普遍的大量社會材料，以供辦理社會事業的根據。已往社會調查材料的缺乏其原因固頗多，其中主要的一個是因為過去縣政府不重視社會調查或他種調查。大多數的縣內對於調查工作並無專人負責。由中央或省發下之各種調查，其來源多不統一，表格亦不清楚，調查之期限多為短促。其結果調查表格往往由中央頒發到省，又由省頒發到縣，其中一部分又由縣而至各鄉各保。無以下之行政機關尤不健全，多不知調查的意義與重要，而人民對於調查又多畏懼懷疑，因此對於團體的答覆，大半敷衍交際，與事實相去甚遠。發發到縣的大部分表格，多不經過調查的手續，而係由縣政府人員抄調查報。

中央或省這樣得到的材料，其不可靠之程度可想而知，因此也就缺乏應用的價值。從而知縣單位的基層社會行政工作是如何的需要其他社會調查機構是如他的急務。

原來全國各市的社會調查可由社會科辦理。其工作進行的程序，第一應先將訓練與調查有關的人員入手，但明瞭調查的原則與技術。然後再將社會調查的意義與地方建設的關係，社會調查的

供一週的工作，一方面調查人員的缺乏經驗，另一方面被調查的民衆又多知識不足。因此目前關於所屬調查材料容易虛假，但是調查開始時不能希望其詳細與確實，最好先作粗而簡的社會概況調查，無須過問一切的社會狀況。然後將社會調查的專項分開舉行，從事實時詳盡的調查。第一期的社會調查可以包括那些最急迫的資料。第二期的社會調查可以包括那些比較不急需的資料。第三期的社會調查可以包括其他一切重要的事項。根據循序漸進的從事社會調查工作是比较妥當的步驟，此外，在各項社會調查的進行時有幾個應請注意。第一，每種社會調查所包括的項目要力求簡單，避免繁雜，只開列那些與調查目標直接有關而需要答條的問題，不必將所能想到的項目都放進去。如果過於複雜，資料都會不好。與共項目過多，都調查不詳確，不如項目較少而力求達到完備的程度。第二，所採用的調查方法亦要力求易行。這樣在那些比落後的省份內也都能够實行。第三，要以最經濟的方法完成各種社會調查，儘量節省不必要的費用，更不必因舉行社會調查而增加地方人民的負擔。如能注意以上原則，則簡單的社會調查可望逐漸建立，所需要的調查材料可以源源得到。全國各縣的調查材料即可由社會科編總整理後，呈報於省社會廳。社會廳即可將各縣的材料加以整理與分析，一方面供本省社會建設的依據及行政的參考，一方面將中央需要的部份呈報於社會部。社會部即可得悉全國普遍的社會情況。

關於社會調查所應採用的種類與項目甚多，一般的社會調查固然包括社會的各方面，尤其是有關貧民救濟，慈善事業，兒童保育，社會保險，勞工福利，職業指導與介紹，社會保險，犯人救濟及感

化，殘廢救濟，精神病人救濟，家庭福利，人民團體，合作事業的調查。關於全國性的社會調查中何者應該舉行及其舉行之先後緩急次序，最好由社會部社會行政計劃委員會根據國情，討論研究後決定。大致說來，當此抗戰期間，應首先詳細調查者為有關難民之救濟，傷兵之救護，難童的救養，民衆的組織與訓練，合作事業的推廣，平民資金，失業救濟，職業介紹，節約儲蓄，及其他社會運動等項。至於不甚急需的社會事業則不妨稍緩調查或只作簡單的調查。至於各項調查的綱目，表格及報告格式等項亦宜由社會部編製，以期全國各省縣均能整齊劃一的同時舉行，這樣得到普遍大量的社會材料。我國大部係農村社會，而向來的社會事業多著重都市方面。此後宜多推動農村方面的社會事業。故關於農村的社會調查亦應特別注意。

以中國幅員之廣，各地社會情形不一，所需要之社會事業亦有急緩之不同。因此，除全國性的社會調查之外，各省宜顧及其特殊的需要而舉行特殊的社會調查。其調查之範圍與內容應由社會處規定。各縣亦有其特殊的社會調查，應由社會科規定舉辦。

以上所述，多係一般的大意調查，當然只有政府的社會行政機關有力舉辦，決非私人團體所能爲力。至爲社會的專題調查與個案調查等需要精密的工作，可由政府委託學術機關辦理。這樣由公私兩方面聯絡的進行，社會調查定能早日舉行應付實際的需要，社會行政的效率亦將因之不無增進。

社會行政與社會統計

毛起龍

「統計者，一切行政設施之根本也」。這是一句老話，不用解說。我們所不免於懷疑者，即是我們的國家舉辦的統計，種類已不少，章則也很多，不知够得上作為行政設施的根本的究有多少？又不知全國的行政機關前此的行政設施，的的確確的以統計為根本的，究有多少？學統計的人慎常指責辦統計的人辦理的不力，辦統計的人却又往往隱隱於行政機關應用的不鈔。究竟責任誰屬，我們不遑計較，但知若于與立國之本有關的統計，如戶口，宣傳得如火如荼而始終不會舉辦，是事實。高級的統計機構日以製造調查表格，低級的統計機構習以「閉門造車」為常，而較有作為的辦理統計的人員則專對種種不必要的，重複的，局部的統計工作下工夫，置有關當前時代需要的統計工作於不顧，也是事實。

中國的統計事業雖然不會失敗，其需要調整，則無可置疑。社會統計以前雖然有人辦過，可是局部性者多，其以全國為範圍者，則自社會行政成立專管的機構始。凡事總謹慎之於先，中國的社會統計應該怎樣辦理才不致陷其他部門的統計的覆轍；事先不能不考慮周詳。本文打算在這個地方提供一些意見。

社會行政所管轄的事業，種類既繁，範圍亦廣，社會統計亦如之。廣淺的社會統計可以包括一切的統計，所有立法，司法，財政，軍事，警察等政治統計，生產，消費，交易，分配等經濟統計，

宗教，教育，衛生，慈善，犯罪等社會統計，無不應有盡有。狹義的社會統計則往往只限人口，勞工，犯罪，自殺等數種。就目前進令利他的社會行政的論實說，則所謂社會統計似應限於（一）組織與訓練，（二）合作，（三）社會福利，（四）勞工及其他（例如犯罪，貧窮，娼妓等社會病態統計）等類種。

戰時的社會行政與平时的社會行政，頗異其趣。戰時所應舉行的社會事業，有（一）極兵的救護，（二）難民的救濟，（三）難童的救養，（四）民衆的組織與訓練，（五）社會福利的實施，（六）平民住宅的建造，（七）平民生活的救濟，（八）節約儲蓄運動之推行（九）其他社會運動之倡導等。至於（一）社會保險，（二）家庭福利，（三）犯人救濟與感化，（四）精神病人的服務以及（五）各種個案研究等，皆一時不易奏效，似不如權委一二學校負責研究與實驗，或指定一二有關機構從事試驗戰時的社會統計，似亦應依此原則，特別重視（一）勞工生活（包括工資，工時，生活費用）（二）勞工移動（包括失業，僱用），（五）民血組織與訓練，（六）平民生活的救濟（包括平民住宅，平民貸款等），（七）合作，（八）犯罪，娼妓等社會統計。

統計事業切忌重複，重復則浪費經費，無效率，現在中央各統計機構所管物價調查與統計，即坐此弊。社會部目前此所管各項統計亦須與其他機構重複之處，似亦應加以檢討，如其有之，似可不必再辦。有人說，人口統計應列入社會統計的範圍。從科學的分類原則上說，是對的；從國家行政機構的體系說，是不對的，這應該由內政部來負責。社會部除管人口統計之外，不是沒有其他統計可辦

的。又有人說，社會統計，實力統計與統計，應列入社會統計的範圍，這還是對的，可是照我國法律規定，他應由教育部負責，社會部固不必過問。又有人說，社會統計，應包括勞動也應列入社會統計的範圍，這也是對的，可是事實上內政部已遵照國家法令辦理，社會部當然管不了這許多了。

社會部除其自身之統計機構外，其餘各部門亦設置統計專員辦理統計，惟何種社會統計應由部辦，何種社會統計應由局部門辦，似亦固有所決定。據我個人看來，社會部是一個做頭後尾的社會行政的機構，在這種社會統計，似乎應以交由內務局部門負責辦理為原則。譬如勞工生活，勞工移動和工業災害等項統計則交由勞工局辦，合作統計則交由合作事業局辦理，至於部統計處所管統計，則只是附屬部門及地方社會行政機構所屬社會統計的彙編。試驗性質的社會統計，若統計處自亦可辦理，惟試驗成效以後，則指定有關部門負責辦理，至於全國社會統計指導監督公認的責任，當然屬於部社會處，自亦不無多說。

社會部所管社會統計有三事：一為臨時特殊社會統計之彙編，一為社會統計人才之訓練。現時，家特別注重二事：一為增聘動員，一為經濟動員。經濟動員之事項有三，即節約，勞動與業務。其中勞動一項，係屬於社會行政的範圍。戰時勞動的需要遠超於平時，中國生產落後，戰時訓練勞動的供給尤感缺少，從事生產者，便不得不提高其報酬，以適應其需要的需要。勞動者受高工價的吸引，移動頻繁，不僅影響工作效率，並且引起生產成功與物價之增高。在這種情形之下，勞工移動統計及其有

社會行政與社會統計

關的僱用（或就業）與失業統計，乃感覺萬分重要。美國勞工部勞工統計局辦理此等統計，已有多年卓著成效。我國學者似甚少注意及此，似不妨取勞工統計局編印之專冊一讀，社會部勞工局似亦不妨試行辦理。

年來各大學造就的統計人才，已不爲少，可是此等統計人才有一共同的缺點，就是長於統計之理而短於統計之用。統計只是一種工具這工具不能隨偶的應用，工具應用得當與不得當，要看統計的對象和已搜集的資料決定。舉統計的，不是萬能，沒有其他學問，尤其是與統計的對象和已搜集的資料有關的學問的幫助，不能顯示統計工具之妙，各地統計機構所辦統計流於因襲，模仿，以致重復，其主要的原因，或許在此。今後的社會統計，似應力矯此弊。果爾，則從事社會統計工作人員應於經常統計工作之外，注重有關知識的培養。譬如辦理勞工統計者對於勞工問題即應有充分的認識，不然者，統計自統計，事實自事實，於行政設施無利，於國家民族無益。

國家的行政本來是整個的，一體的，分部設置，只是爲便利推而設。社會行政辦得好，國家的行政未必即能全部的辦得好。不過這一部門辦得好，不僅表示這一部門的努力，並且可以促進其他部門的努力。社會統計爲國家統計之一部門，在若干重要的統計如人口，如產業，未辦好以前，社會統計要辦得十分好，當然是一件不容易的事。各市縣的統計人員受一閉門造車之批評已久，要他們改革惡習，就是一件不容易辦到的事，可是我們不能灰心，不能因爲問題重要，便打淨我們自己的計劃。我們始終相信，社會統計如果辦得好，其他部門的統計自然跟着辦好的。

三民主義社會政策的特質

劉崇餘

關於社會政策的解釋，各國學者意見不一，有謂為階級鬥爭的政策，有謂為階級協調的政策，有謂為階級社會階級的政策，有謂為階級階級利益的政策，確的得類，莫衷一是。而就各種主義的立場觀之，現在所謂共產主義的社會政策，與本主義的社會政策與法蘭斯主義的社會政策之區別。因各有不同的客觀環境與具體的社會背景，以致形成各種各異的理論與各種不同的實踐政策。吾人今日所認識的三民主義之社會政策，乃依據三民主義的原理以為解決我國當前社會問題的總政策方針，而三民主義社會政策的特質，也應貫注於中國社會問題之解決的方法中。

我國今日的社會問題，乃是解決「民生」為中心的問題，而三民主義的社會政策，也就是以解決「民生」為中心的政策。國父遺示吾人：「社會問題之發生，原來是要解決人民的生活問題，故專就這一部份的道理講，社會問題便是民生問題。」又說：「民生就是人民的生活，社會的生存，國民的生存，國家的生命。」因此，三民主義社會政策的範圍，就是以解決人民的生活、社會的生存、國家的生命與國家的生命為目的。而國父對「國民」的解釋，亦有一定的「忠」，本黨第一次全國代表大會宣言中，曾謂：「民國之長進，唯民權與民力唯厚之。必不爾受此痛苦反對民權之人，俟得藉以破壞民國。」又謂：「國內實關，既與吾國主義相勾結，而吾國前途，亦必之然欲逐而分其險，故中國民權，政治上經濟上皆日即於憔悴，國民為人，固不得不奮發努力，以求中國民族解放，其所

恃爲後盾者，實爲多數之民衆，若覺識階級，若處夫，若工人，若商人而已。——準此而觀，可知國父對於一切資國國民，兼忠帝國主義和軍閥的人們，認爲均已喪失國民的資格，同時，并昭示吾人今後之革命任務，有賴於農工商學各界民衆的努力，而吾人之所謂「國民」，也祇以國內農工商學各界民衆而言，而今日吾國社會上亟待解決的問題，也就是農工商學各界民衆的生活問題，亦即是全國國民的生活問題。

國父洞悉我國社會改善之所在，其導行的三民主義，實爲解決我國社會問題的圭臬，而三民主義的社會政策，就是融成三民主義之實質的一個關鍵時空而趨於方針。其根本的要求，在於延國家生命，俾國民衆的生存，發展國民的志計，解決人民的生活。爲此目的，目前社會科學的指導，故主張一面擴張國家的生存，俾國民衆的生存，使人口日覺增加，以求民族之繁榮，而國民衆之福利；而一面又以平均地權，節制資本的方法，改革目前社會上不良的經濟制度，以動員本國國民的志計，解決人民的生活，此外又須從國民衆和組織民衆入手，以因循民衆的經濟努力，俾國民衆能自由與幸福；又宜採用各種福利政策，果能各盡其職，衛生、救濟、保險、慈善、勸導、獎勵、節制等事，以求共、工、商、學、兵、婦女、青年、兒童、殘廢、僑民、貧民之福利，俾國民衆之福利，實爲共。凡此皆以國民生計爲宗旨，而國民生計之利益爲目的，而求國民衆一而爲多少國民衆之福利爲目的，而此皆以全體國民共同爲開，乃易言說，亦非單靠其一政策，少數政策的方法，可能而求其目的，是以三民主義的社會政策，乃是解決我國社會問題的一劑劑於其經濟學說之其方針，而其根本的實業，

實具有下列三點優良的特質：

第一、其對象，以國家及全體國民之利益為範圍，而非以某一階級或少數民衆之利益為範圍。

第二、其內容除由民衆成員直接地指導外，並須由民衆間接工作的協助。更從指導方面，從事民衆經濟、節制、養老、幼幼、救濟等各種工作的協助之外，並從統籌方面，盡其建設力，並，以謀全體民衆生活上一切問題之根本解決。

第三、其功用，在調整社會關係之權利，而消解各階級民衆之鬥爭。

上述三點，就是吾人今日解決中國社會問題的辦法，也就是三民主義社會政策優良的特質。我們根據上面第一個特質的指示，便知道三民主義的社會政策，總算不是一種被動的「經濟政策」，而是一種以國家及全體國民的利益為前提的政策；我們根據上面第二個特質的指示，又知三民主義社會政策不單是一種有關政治經濟的政策，而且是一種有具體經濟建設的政策，更不單是一種片面的勞工福利政策，或是一種消極的社會救濟政策，而且是一種從根本上改革舊日社會的經濟組織，並發揚建設的力，並以謀民衆生活問題之解決的政策；我們再根據上面第三個特質的指示，更知道三民主義社會政策，是與組織全體民衆及動員全體人力相輔相成方式建設大同社會的政策。我們要發揮三民主義社會政策的效能，而適合於各種建設，總能解決我國民衆民生三大問題的困難，與造成「富強與樂土」的國家，才能達到「老有所終，壯有所用，幼有所長，貧病無憂，皆有所養」的大同世界。希望全國上下一心努力，以期由於這一種政策的實施而完成三民主義全部的實現。

三民主義社會政策的特質

社會行政與社會運動

吳澤霖

凡是一部份的人，對於社會上某種現象持有管理關係的現象，感到不滿或希望改革時，先則由少數領袖者其次提倡，繼則聚眾響應，由散漫的無具體的反抗逐漸成爲有組織，有目標的改革運動，這就過程，此時做社會運動。

社會運動的種類很多；政治革命是不滿政治制度或政治現狀，而用暴力一途做社會運動。經濟革命是改革經濟制度的一種社會運動。勞工運動是勞動界爲要改善他們本身生活的集體運動。農民運動爲要解除農民的種種生活痛苦。婦女運動爲求婦女們得不平等的地位中解放出來。

每種社會運動的起因都由於（一）對於社會現象的不滿（二）當政者的不理改革或改革的不徹底，不能使人滿意。社會運動的發生一方面可能是階級矛盾的開始，經秩序建設的時期，但一經形成必然會遇到嚴重的挫折，而且常常會引起衝突與鬥爭。每種也可說是進步的代價，對於社會變遷是一種犧牲，是一種損失。但過去的經驗告訴我們，社會運動經過了挫折之後，最後總是成功的，因爲它成爲了一種運動，一定有它運動的動力，且必有少數人負其責任。這種民氣，無法可以壓制的，所以政府的責任，就在觀察社會情勢，溝通各級社會關係，使社會運動自由發生，而使民氣發，務求其迅速解決，適應社會的現象。

社會運動不斷的進化，人民的覺悟，一天一天的增加，和需要亦一天一天的增加。政府的責任，

覆核方面在使人民都能滿足他們的基本需要，使他們能各盡所長，在社會上發展其最大功能。要是不能做到這一點，在二十世紀的民主國家中，社會運動必然接踵而起，無法避免的，所以社會運動的發生切實的問題，可說是社會失調的結果。政府未盡其應負的職責所致。在硬化的社會不能適應將環境，不能適應經濟的政府制度下，才有尖銳化的社會運動。在有彈性，有調適能力的社會上，社會運動不容易發生，即使發生，亦能於孕育期內，及時消弭之。但是，如果有一種強固能力的社會，至少在過去，是絕不見見。近年來社會行政的樹立，以改進人民的社會生活為主要目標，就在領袖這種情緒。倘能運用有方，對於社會運動所引起紛擾混亂自能消弭於無形。

社會行政是以政府的力量來指導推動人民團體生活的和諧及合理的開展，並設法給予人民廣享最低限度的社會福利。人民廣享有人權，在他管轄以內時，必須加以完善的保障。集體交涉是一種新的人權。非由個人過失有組織的不幸政府有義務去救濟他，並且獲得儘量設法防止這類事件的發生，這又是一種新的人權。這種新的人權在傳統的政府制度政治結構下得不到充分的保障，社會運動當因此而發生，在獨立的社會行政制度下，當能得到較大的效驗。

社會行政並不能絕對消弭社會運動，並且社會運動如能納入正軌，對社會並不是毫無利益，不過社會行政中的保險，福利事業，民衆組訓，合作管理等工作均能適應措施，的確能減少人民的痛苦，保障人民的權利，調攝集團關係，充實社會生活。社會行政縱不能杜絕社會運動，至少可導入正軌，不致陷社會於永久的衝突爭鬥狀態。

社會行政與社會立法

我們社會行政關係的建立還不滿一年多。在這很短的時期，社會事業已有了一點基礎。這基礎從我們的抗建大業上說起來，意義是很或大的。因為我們相信如何推進社會組織，安定社會秩序轉移社會風氣，以立穩固社會大多數經濟利益的調和，增加社會大多數的公共幸福，這些都是抗建過程中最切要的基本工作，而負起這種基本工作的重大使命的，就是社會行政。所以我們對於當前社會行政的作一設想，非常重視，認為應完成義務的社會建設，一定要致力於此。

不過實施社會行政，須有種種配合條件，例如社會事業經費的增加，社會工作人員的培養，這都是重要條件。而社會立法，在社會行政建立的初期，關係尤為密切，沒有完好的立法，行政方面便缺乏根本，不易進行。因為這個原故，我願乘著這次全國社會行政會議舉行的時候，多說幾句關於社會立法的話，請參加社會會議諸公，注意到這個與社會行政有深切關係的社會立法問題，從而使請立法當局加速社會立法的工作以適應社會行政發展。

我們從社會立法的大原則上來講，所謂法律應該全是客觀的，不是主觀的。客觀的法律，就是法律在根本上是絕對社會化。何以說法律要絕對社會化呢？簡單的解釋起來，是由於人類的社會生活，永遠是一種相依相助的生活，與人在社會中永遠是一個獨立的情況，共於這一種獨立情況所產生的一致思想與行為，乃訂立了一種共同遵守的契約，規定了相互間的權利與義務，成為社會關係的約束。這種

約束的所生。就演進而為法律。所以法律的真正涵義。應該就是社會事實，是由社會關係的事實而生的必然的社會法則。國家必須立於這樣的法律基礎之上，以求社會關係的獨立與鞏固，並用這種法律，以造成社會關係所欲完成的使命，如此才合乎真正的法理。因此，法律不能決定社會關係，而應該以社會關係來決定法律內容。法律永遠應適應着社會走，社會關係發展至何階段，法律亦必以適應當前的社會關係之需要為其標準，而後可以使法律真正成為社會事實的反映。

合乎社會環境的要求。許多歷史學家且從歷史主義上實證地究明了法律根本原理，發明了活動的社會生活與國定的法典，完全是矛盾的。為了探討這種矛盾，故又有所謂合理主義目的論的法律論，認為目的與法是法的創造者，法的本質應該是自由創制而實行的社會目的與體系，這樣，法律與社會生活就能融合，二者之間的矛盾才不致發生。

我們進一步再談實質一點。這是許多社會學者一個共同的見解，就是主張完全採用社會立法的程序，來促進社會之改良，把法律的實質，整個放在社會利益的全體上面，使法律由個人本位而過於社會本位，不獨於保護私人，不啻限於私人利益，而以全社會為標準，以全社會團體的幸福為根據，使這種幸福經過社會立法的程序，完全可以實現，並能增進無已。社會法學家特別呼喚持這個意見，認為法律應在乎保持一般社會利。他法學家維持社會利益的安全，即是保障公共的健康與安寧，保障許多制度中的社會利益，保障自然財富方面的社會利益，保障各種進步中的社會利益，同時就是保障每個個人優良生活的社會利益。因此社會立法程序，不啻是成為各種形式的社會工程學。

把社會立法看做是社會工程學，我很同意這個看法，尤其是在社會技術問題的觀點上是正確的。應用社會學者注重社會進步，研究如何利用社會學上的原理，應用於社會的或政治的實施方面，使那些原理，變成一種積極的力量，這就成爲社會技術問題。如關於社會進化的計劃技術，關於社會生活的改良技術，關於一般社會驅動的制衡技術，乃至於社會病態的診斷技術，與社會一般更替的預防技術，這些技術不是空想的，都要有具體的實施方案，而方案的制定，就是屬於社會立法。此方說：對於勞工問題的解決，社會保險法是一種最適當的制度，工時工表女工黨工以及工廠安全，也都類有勞工法的規定，而後可以進行福利。怎樣救濟貧窮，減少罪犯，增進公共幸福，必要在法律上有着明確的規定，而後貧窮與犯罪問題，始可獲得適當的解決，公共幸福始可實現。我們隨便舉這幾個例子，就可以知道社會立法實在是一種重要的社會技術，在社會建設的過程中實在就是一種重大的工程。基於以上所述的幾點原則與實際問題，我們對於社會立法工作，確有注視的必要。特別是社會行政正在着手積極展開的時候，如果社會立法不能與之配合，將使社會行政受到莫大的影響。我們有兩點小小意見，提供參考：

一、立法的目的，希望能有一次改進，妥善的法律，要使它發生并成長於它所服務的社會之上，不要是個人意圖的表示而要是一定的社會關係所生的一段利益和需要的表示，把所有的法律都變成爲實現一切社會利益的工具，這才合乎現時代的需求。雖然說這是一件艱鉅的工作不容易立刻完全做到，但我覺得國家在大的立法原則上，應立定這一個大方針。圖父謂：「建設之首要在民生。」那

末我們法律員應該走上民生主義的大路，法典應該是民生主義法典，過去許多立法的舊說，我們儘可不必來抄了。

二、再就社會立法方面說，我覺得這種工作在過去做得太少，而缺點甚多。亟宜迎頭趕上，成此偉業。大概社會立法的性質有兩種：一是屬於消極性質的，而以保護為目的，對社會採取強制的保護政策，由立法確保大多數人的社會利益。一是屬於積極性質的，以社會福利社會建設為主，重在以立法的科學技術，對舊社會舊制度不滿足不適應的或殘缺的部份，予以修正與調整，或進一步建立一種新的基礎，創制一種新的制度，以滿足大多數人對更完全更進步的生活之渴望，與一般最高理想的追求。依今日的實際需要情形而論，保護政策的社會立法，仍不可少，但比較更需要的是建設性的社會立法，特別，關於社會福利方面的，亟待創制。現在我們的社會行政，是由消極的保護關於積極所以我們希望社會立法也有同樣的一個趨勢。的建設。

本文倉卒草成，而且限於篇幅，能詳加研討，尙望海內賢達，多所指正。

社會行政與社會制度

王 政

國家本乎社會發展，似乎社會法令與控制社會生活的一切設施，即之社會行政。社會控制含有兩重意義。就其消極方面言，社會控制的作用在維持社會之穩定，以容納社會轉機，且解決社會問題。就其積極方面言，社會控制即是社會規範（social control）。所謂社會自組織，是社會決定並實施其自行行動之方向與途徑的意志。

社會乃個體的集體，制度是社會生活的核心。人處於共同活動，乃是共同體與之過程中，有意從地形成秩序與共同遵守的生活法則。此等生活法則進而其所依附的社會，其體為其社會的基礎。社會制度的功用在於規範社會行為，約制社會組織以維持社會秩序，其目的在於共同體之穩定。社會制度對個人有強制力，構成個人行為的社會條件；對社會有決定作用，社會之存續與發展皆視社會制度之是否合理，是否為肯定法中所有適當的組織。

現代社會學者認定社會共同體為社會問題之基本原因，而社會失調的表現，不外三種：一曰、社會制度與人相衝突；二曰、社會制度互相矛盾；三曰、社會制度與文化相衝突。是則欲討論社會問題，社會以社會為前提，以解決社會問題，吾人當以社會制度為注意焦點。

國家於制定社會政策制定社會法規之際必先決定何者為理想的社會生活，何者為社會生活之核心，那理想的社會生活主要地就是各種理想的社會制度的集結。社會政策之推行必牽動社會制

度。改革舊制度或創制新制度。亦惟有利用社會制度推行社會政策之社會行政過程生效，因為社會制度乃是社會自便之最有利的工具。若社會政策所代表的生活方式不能適應高度化（或高）之支持（或自勵）或實現社會制度配合，則社會行政或自便社會生活，社會生活自社會生活，社會生活不免落空，社會法令不免變成具文。

社會制度與社會行政的關係如是其密切，當此社會行政草創時期對於社會行政者自應詳加研究，社會制度，否則官人階級不無徒勞無功，有時猶不免擾亂社會秩序。

普通人對社會制度常持兩種相反的態度：有些人把他們看成神聖不可侵犯的範圍，有些人則為人羣可以任意改變制度，創造制度。究竟人羣能否集體智慧與共同意志來控制社會制度，創造社會制度？人羣控制社會制度與創造社會制度的全國是否毫無限制？這些問題無疑是社會行政上的先決問題。必需對這些問題得到圓滿的解答並進而研討控制社會制度的方法及改革或制定社會制度時應遵循的原則。

關於社會控制之可能性一問題，學者意見紛紜，莫衷一是。命定論者認為社會因自然勢力形成，依自然法則演化，不容人力加以干涉。個人乃社會的產物，人羣改良社會的計劃與活動是社會環境的反映，社會制約的表現。人羣之不能控制社會正如個人不能憑腰帶以自我一擻。反之，目的論者則社會現象為社會目的表現，文化為人類依共同意志和集體智慧以控制自然及社會環境的功績。對於此種信念。他們相信社會進步，他們相信人類若能充分運用理智，必能實現符合自己的理想的社會生

活。社會人類與環境的關係是一種交互作用的關係，人類必須適應環境，但人類對環境的適應是主動的適應，這就是人類與其他動物不同的地方。文化乃人類思想先天稟賦繼承的人類主動地適應環境（自然的與社會的）以求生存發展而形成的。社會是於共同生活過程中各按其個體獨特經驗交流互動的人類。人類在環境限制的範圍內創造文化，環境改變，人類的文化亦隨之改變，但若人類努力的方向與途徑改變，則環境亦不能倖然無動。依同理，個人於社會交感的情境中形成並發展其人格，若該社會交感的情境發生變化，個人的人格亦隨之變質；反之，個人的更替，成員的努力亦足以改變社會交感的情境，從而形成異樣的社會生活。由此可見，人類的文化反映環境，同時它本身亦具有改變環境到環境上；社會成員的活動與人格發展受社會制約，但成員的個性及其努力的方向與方式也是形成社會特徵的一個基本因素。人類總是不斷地在自然環境限制的範圍內依照自然定律控制自然以增進人類的福利。爲什麼不可以在此環境容許的範圍內依照社會原理（即社會生活的「自然之理」）控制社會以增進人類的社會福利呢？但是，我們要注意，社會控制的設施，必須不違背社會動向方向有益，必須依照社會原則始能生效。

社會制度是透過社會結構以規範社會行為及社會關係，從而便利共同欲望之滿足的生活法則。它們是工具，是手段，不是目的。它們是人群於共同生活的過程中，自覺地或不自覺地形成的，不是神聖命定的，一切工具或手段本身均無意識或存在價值，其意識或存在價值因某對關係人之功用以定。凡是人爲的東西都可以受人力控制，社會制度當然不是例外。但若因此而認爲人類可以任意制定或改

種社會制度，至少數人可以憑自己的理想或一時的勇氣要自給或重造社會制度，則又大異不然。

賈斯德(Jarvis)的條約與公約(W. V. Harris)會是社會制度的原上基理。『自生的』(organic)與『制定的』(artificial)制度。自生的社會制度自然地漸漸地由民眾經過民衆的演變之功。財產，婚姻，宗教等最基本的社會制度，最初不過公認行一時一地的社會習慣，如『民以』。後來人們將這些民衆加以逐漸的理性的解釋，那為它們與社會體制有密切關係，於是它們促進為『民德』(Ethos)變成民德以與它們對社會的成員有強制力。它們所製定的行動和所使用的器械都與具體地肯定化。最終產生了推行的社會精神，而社會制度遂告形成。

制定的社會制度乃理智的產物。它們是文化程度較高的社會所特有的。然而文明社會法律所制定制度時並非毫無所本。現代社會的銀行乃是一種穩定的信用制度，而法律則為開始時代的信用條例。社會演化到一定階段時人們應用理智組織或管制以往推行的習慣而創制現代的信用制度。『強去而後始的制度，純粹出於制定者儘可多得。為這其其目的而逐漸變為其創造一類制度實是困難。』

桑本指這種程度的正確發現現代社會學者絕無不承認。在應用上實為社會行政者兩種教訓：第一、它教我們不要迷信社會制度，把社會制度看做天經地義，因而變成社會制度的奴隸。但同時它又警告我們不可妄自改變或制定制度。自生的制度是法律或政策的產物。它們的產生雖未必經過理智的考慮，但經過如何它們不是自天而降的，也不是非社會而存在的。它們是生於『習慣與習俗』的學習歷程中不知不覺地形成或生活時期。它們之所以有無上的權威和強迫的效力是圖畫它們從來沒有效的

生活方式。換言之，制度之所以成爲制度，是因爲在一定環境下它代表最能促使社會需要之滿足的生活方式。當環境變遷，社會條件變遷，現存社會制度有時不特不能便利，反而要阻礙社會需要的滿足。此種人爲的社會制度，「只可奉爲文化」，豈不成了徒具形式的「飾」，其實與自然的風俗，更無二致。這便是所謂禮崩之一日。

制度的社會適應一旦遭破了這社會制度的基礎，從高而趨於社會的瓦解，它們的崩潰並不可避免。但在一定範圍內，它們仍可憑藉文化傳播的力量繼續支配社會生活，結果形成文化適應現象，於是社會失調，而生變遷。當此適應不促的過渡時代社會上顯則會形成兩種變遷現象：一方面固是守舊者，一方面固是革新者。守舊者終命要維持舊制度，革新者則力主改革現存制度，創制新制度。守舊派成功，則社會失調狀態因以延長。但他們的成功往往只是暫時的，最後他們必然失敗，否則社會就會崩潰。革新派固是比較光明的途徑。守舊者固守舊制度固執的途徑——不科學的，盲目的途徑。他們不識時勢，他們要守舊制度以建立新制度，可是他們又不能不心驚肉跳地察視現狀何以有人不滿意及守舊派所反對的原因。結果他們所建立的舊制度多半與新社會的或「烏托邦」式的制度相背。守舊人的成功徒足以延緩社會，有的會使改革者對於舊制度若從他個失敗的經驗中學習成敗心境的苦悶，然後由空想的分析進而隱改革社會制度的根本原則。

爲求科學地制定制度的層層明明告誡我們新制度之產生必有其本。一切新制度其起源皆驗之有效之綜合。「烏托邦」與現實脫離，不經經驗，故不足爲新社會制度的根據。他們的制度，若其產生的

於社會即說過去的意思。「必然」的趨勢無異乎不可避免的趨勢，而其所以不可避免的固然是爲新生肉體在環境中的文化需要如此。例如男女平權，生產社會化等即屬於必然的與必然的趨勢。

固有文化中未必都是好的，活的民族經驗，但亦未必全是死的，僵死的民族經驗。一味迷信固有文化，因而無條件地反對改革舊制與創立新制度的舊人物，自是不可救。新舊們樣殺固有文化，不肯在固有文化中選擇好的。活的民族經驗以爲創制新制度之根據的舊人物，一樣是不可救藥。好的與活的民族經驗，有去說不定就是我們所要改革的舊社會制度的一部分。制度並非僅存已喪失其固有的功用，而此種成元素中一部份或許仍有存在的價值。例如，「父母之命媒妁之言」的婚制制度允宜改革，但對式婚制下父母爲子女選擇配偶時注重品性，家世，經濟實力等並非條件中，則爲寶貴的民族經驗。自由婚姻中若能保持此種經驗，恐怕其產量與價值的犯案不至於像現在這樣普遍。是以爲新制度的根據或原料的民族經驗自不限於何種文化的經驗。思想之道，在中國傳統思想中佔主要位置，同時亦爲現代社會所切需。若能亦此固有美德以固定新制度，現代化以後的中國社會或許可以避免創制與巴黎的弊病，至少也不至於完全陷西洋社會的覆轍。雖然此類的例子很多，不必枚舉。

然而新制度的創制不能專取於舊固有文化。果能如此，則固有文化不特不進，舊制度不合動搖，新制度亦難創制之必要。所以我認爲此種舊制度及創立新制度的根據或原料應以社會動向爲主體。動向已經顯露，社會動向是社會之當然與必須的趨勢。「趨勢」一詞代表一種處於而未成的事實。社會趨勢的發展是一種前進的歷程。新文化方向步正在顯露的時候，反映新文化的各種方式只有少數人

信仰或實踐。後來看仰與信的人數日漸增多，但是他們對於新生活方式的反面往往自朋矛盾——有的信仰而不實踐，有的實踐而不信仰。信仰而不實踐的人不是因實際生活與新文化勢力關係比較間接，就是因為利益與否不成問題。實踐而不信仰者多半是因實際生活與新文化勢力支配而在思想上不能擺脫舊部的人。信仰與實踐的矛盾發生人各的矛盾，甚至形成人各上的價值。所以每當新生活方式將形成而未形成之際，一般人不過苦悶與彷徨，社會則顯現不安狀態。先如古來宗教的每種新生活方式將把握信時勢，重舉了何者為必然的實踐的新生活方式，以大發展的新時勢，把舊的舊人新社會制度裏的人的矛盾而解決了，社會安定了，文化進化進程中的具體問題也解決了。這樣的新制度是科學所容許的人力對社會的鼓勵。這樣的新制度，使社會生活更趨於具體的具體的具體，則一方面不至於抱殘守缺，且使社會進步，一方面也不至於破壞舊有的社會秩序。

但從何者為好的與活的民族經驗，何者為必然的社會趨勢，這些多麼複雜，多麼困難的事情。專憑直覺不行，全靠「半部新書」也是不行的。從事新工作的人必須經過充分的社會科學訓練，必須自身無從得利益可講，必須不願於功名富貴，同時還不能真與舊團體，名之曰「新君子」也罷，名之曰新學究也罷，同時還得給這些無功無名的人相當的自由，讓他們討論有文化，現代文化，及社會學等學說的研究，然後執政者才能讓他們對社會來決定社會政策，制定社會法規，實施社會行政，使社會控制無任何道德或階級之阻，而社會制度得以建設，國家民族得以生存繁榮。

社會行政與社會建設

程樹德

社會生活之一條件，即社會生活無時不在變遷之中。其變遷固是另外一個問題，要在社會變遷的過程中，參加人的力量，使之向好處變，必須一方面相信人的團體可以相當的盡適應條件，準備生活力量，俾具社會變遷之過程而能以改變或指導；一方面必須知道什麼是好，什麼是社會變遷過程中應有的目標，要有社會價值或社會理想，換言之，應承認有「社會的目的」，承認社會建設之可能性。建設當然不是一朝一夕易事，這固是無疑的社會價值與社會理想的建設，是付自覺的努力與其間的。

社會在變遷過程中，在進步時代的激進變遷之中，社會並非出問題，不全是非出問題，不會沒有個人的責任，而對於社會的失去調和或適應的現象，要其適應或修正，個人不能無事，在很而為社會之起。時代激進變遷，財產的分配與分配化，不僅不使財產分配或社會分配，在不能不適應。他的目的，則其財產不分配。凡此個人生活，即其生活，就有建設，此其目的，在或改良或建設，失去適應社會之現象，即其目的，在之建設，有其目的，在之建設，這是一層有比較少，相適應，更應加強合作的生活，而全體更有力量與社會進步。凡此目的，在之建設，這是一層有比較少，相適應。

再換一個方面說，個人的生活與社會個人方面，有他的與社會的進步與發展，或要用社會社會

樂有的話，——如斯其真利益和份，——就是其能，或者當是團體精神，那其能也。其能是此種重要
求得見人類團體成爲工具。此種工具之總和即是文化，此種用文化之總和是團體的組織。例如，種說
法，以爲文化之實在可分爲九類，即文、器物、藝術、知識、宗教、社會、政治、經濟、政治、政治、政治。
又有人以爲是物質的與非物質的，物質的與非物質的，社會的與非社會的，社會的與非社會的，社會的與非社會的。
分法固不同，而其文化是人類爲滿足生活要求共同創造的產物。所以隨時間而變化的文化是社會的傳統
與精神。社會是不朽的，這之中，人類爲滿足其要求起見，不斷的與其文化發生關係與適應。然而
社會是變遷的，不見得各方面全趨順利，有時不能滿足，有時不免失其適應，更或不能滿足，或一部
分人過分的享受，而得另一部分人的要求之滿足。我們因此感嘆之強刃，使一般國民不能滿足。或國
個人的失與與器，在也的要求不能滿足。使之生活而生活，文化的發展。有時社會自身造成種種
不平等的現象，痛苦，感嘆到社會情勢亦趨於崩潰。有時那發生一種起點，個人生活（其實仍是
團體的）或團體的生活感與利益感則與此趨於崩潰。產生不平等的現象，社會關係其自身而變，使這社會（修
理或改革）文化之一端乃至全部，使失去適應於本身問題，不能滿足要求或適應要求。歷史上的革
命即是這種經濟之下的大變遷的起點。社會革命亦是一種社會變化的方法。但一般的社會之變遷指選
擇的，有計劃的，不使國民團體社會團體的，或立憲的方法於團體，其目的與目的相適應。其實從其所完
成的目標說，都是革命的。後者之都是社會革命的創造的，其目的與目的相適應，原來的組織與以排
除，原來的組織與以補足。

范。每事必究其，本是在一種漫漫經營的途中，苦澀勞瘁不迭。正如一位社會學者說，社會學指點得最清楚的一件事實，即是經濟的社會與法律的境界尚遠，愈需建設。現代各國之注重社會事實，注重社會福利，社會福利與社會建設工作都表明社會建設之必要。人類生活有一件事務不能滿足，全人類生活與中有一部分人生活痛苦，個人與團體一部分人與我們社會有一件事務失却興趣，即表明社會建設之必要。此種社會建設不斷的進行之中，即不斷的有社會失調的現象，不斷的有積極的設施，社會建設不斷的進行之中。我們社會在此動盪平衡中減少。

社會建設與社會福利之關係。共有性質時時具有其較為確定範圍之對象，異質性質建設之組織制度，其性質與範圍均各自分立。但分支者亦分立，尚相互取與適應，以分工為合作之手段。如政治方面，經濟方面，教育方面等。但有一部分於生活之需要最迫切，於社會環境之適應最接近的在政治與經濟之政策與社會組織制度之因素，可以謂是社會建設之基礎。其目標則在與此種關係，而在此種關係中人對面方面的社會化。社會工作的專門研究者，亦有人主張此說，例如麥克倫漢特所著社會福利工作之原理，便舉一書，即說，就理想而論，社會工作以全體公民之社會福利為目標。社會化的生活可以促進社會福利之適應。

社會福利之計劃與實施。此社會化的工作的設施，即可以謂是社會行政，其具體的行動或為救濟團體，或為社會福利之促進，或為其類社會情勢之預防或個人能力發展之指導。以直接或間接的達到社會的福利與福利生活的改善。行政之策，即是社會福利的內容。

社會行政與社會建設

社會行政是否即是社會事業之行政呢？那就要看所謂社會事業之內容如何。從一方面說社會行政與外國所謂社會事業在內容上頗相似。惟所謂社會事業，其意義頗顯不清楚。而所謂社會事業的內容對於社會行政或社會工作之界說亦各不一。例如穆凡因說：社會事業是社會福利政策的個人努力，或對於引起此種失敗之社會制度之改造。社會事業之對象是個人或是社會情況。此一定義僅在太泛。又如李氏說社會事業是人類環境之適應。一大部分的社會事業之目的在於管理現有的環境，以對一切人的過分嚴厲的階級，另一部分社會事業的目的在於改善個人的環境。現有的環境。又如皮爾氏提出若干個不同的階級和階級的分類之別，認為社會行政為此種有階級的階級之分析。然後制定合作的計劃，去其可行。社會事業之主要目的為個人關係之適應與社會福利之發展或改造。前兩提到的是克魯伯氏，又以其社會事業為一一般的名辭，包括所有的私人關係或政治活動。如個人，家庭或區域性的社會福利之事業。凡此種種均可見所謂社會事業範圍頗為不確定，須有規定。又如共訂 *Handbook of Social Work* 一九三〇年之社會事業年報即完全依據階級形式分社會事業為若干類：(一) 貧民救濟人；(二) 兒童；(三) 殘疾；(四) 難病人等；(五) 心理衛生；(六) 衛生；(七) 工業；(八) 婚姻輔導立法，失業，職業指導，工藝等；(九) 犯罪與刑罰；(十) 休閒與體育；(十一) 社會福利；(十二) 教育社會工作；(十三) 其他（包括社會公益，住宅福利）。從列舉各項看，一方面所包範圍，與他種方面交叉之點亦甚多，但其實不會有交叉而具其專門的活法，不致混淆混淆。另一方面，以上所提的各種社會事業，益得社會行政或社會行政的意義。

社會行政的範圍與社會事業之意爲相同。除非社會事業以其宣傳或慈善爲其範圍。惟社會事業總是社會範圍的一部分，或者是極大的一部分。從方法論，社會行政與社會事業兩者亦有其共同之存在。

社會行政之行政區再從兩方面說，一方面是社会行政與社會事業兩者共同之範圍，一方面則是政府規定社會行政之行政區之一部之行政，在一般行政的社會行政範圍之內，其其在民主國家中，社會行政的行政區是包括福利機構的。但法外的社會行政，大部分是爲個人或個人團體的活動。而在政府之社會行政與公共行政之一部中，此種工作之範圍，是屬於社會行政之一部，而政府規定社會行政與公共行政之一部，不能不爲之一種重要之現象。政府有社會行政計劃，而不僅是片斷的一部分的行政。所以社會行政與公共行政政策，在一般行政計劃中，福利機構與社會行政之行政區之行政，此大衆的國民生活之要求，使社會行政與公共行政之行政。

一、國內的行政區與內容，屬於一般行政的社會行政與公共行政的，並且是福利機構。政府規定社會行政之被來自於失去的福利。福利失去福利是一種關係。福利是有法定的，一種具有需要的人，一個福利與文化行政。並且有時是小範圍的福利與文化行政與文化行政與社會之失去適應。在此一問題下，我們以爲中國的社會行政而有三個方面：

(一) 個人的福利與福利。

(二) 團體的福利與發展。

(三) 社會制度的福利與改進。

社會行政與社會建設

當於清國區區工作。有的縣政府設立農工部，專辦一事。第三類鄉村社區的服務與改進，則是中國比這特別困難法重的一部分。中國人最大多數是農民，農民均生活於鄉村，農民的共同生活環境是鄉村社區。中國社會行政的一個特點應該就是個鄉村社區的環境之改進與農民生活福利之增進不是鄉部的教育生活而是整個的農高生活，不是分別的做好事，而是連續的推動鄉村建設。美國人所謂 Community Organization 與此處頗類，這是中國社會行政重要的一部分。鄉村社區建設成功是中國建國中地方的農人的幸福之完成。社會化的地方建設與鄉村福利之完成，是中國社會行政之勝利。

總的說來，已經太忙了。但還有三件事不能不說：一期既是社會行政，更不能不有全體的計劃，一切要從總計劃的社會行政，一期社會行政成功之一個條件即是了解社會事實，所以社會研究必須須跟了社會學。二期即是社會行政之成功，要看交之否是否妥實，能否自動，天馬自動者，「自助」能力之養成是成功的事，我們以為社會行政的實施，總要有教育的訓練，用教育的方法；而從事此種工作的人員更要有教育程度。

三、教育，應從總計劃上說，「大德之行也，天下為公，道貫真能，講信修睦。大人不獨親其親，不獨子其子。幼有所長，壯有所用，幼有所長，以長其長，壯有所用，以長其壯，男有分，女有歸，貨惡其棄於地也，不必富貴，力惡其不出於身也，不必為己。是故謀閉而不興，盜賊亂而不得，外戶而不閉，是謂大同。」二期教育生活說，社會化之實現，才是天下為公，而全部社會政治治和，無絲毫失調之謂之謂之是大同。這正是社會行政所應實現的目的。

社會行政與社會建設

社會行政與地方建設

湯開道

都市的社會行政，如與其統一的社會行政不同的，都市的特點在人口衆多，人口複雜，所以分工與合作是社會行政的特點；郊村的特點在人口稀少，人口單純，所以綜合與專制是社會行政的特點。郊村社會是一個具體而微的社會團體，甚麼團體也有，甚麼功能也有，而小一點的鄉鎮，幾乎只有一個組織，一羣人都在那裏主持一切。大一點的鄉村，也不過三五個組織，一個帶農會，一個鄉村小學，一個合作社，一帶團字，一兩祠堂之類，而這些組織的核心人物，差不多就是一個，有地的地主，族長的族長，或是合作社的理事，又是鄉鎮長，小學教員也是無財不在的一個人物。以少數人掌，則少數職員，去辦理一個和縣政府，和省政府一樣多的鄉村事業，所以是鄉村建設的課題，也是鄉村建設的難題。

地方行政當局的做法，是以行政或武力為經，教育，經濟，衛生等等為緯，以達到中央管教育衛生四柱一綱的政策，所以鄉鎮長同時又是自治隊長，又是小學校長，又是合作社理事。這種辦法對於上行的政府命令的推行，是非常有效的，彷彿一道天羅地網，誰也逃不出他的勢力圍。然而站在社會建設，郊村建設的立場，進行行政中心的政策，是有它的限制的。在這們制度之下，只有團練，省廳，團練，保甲的行政機構，而社會的，文化的，經濟的自然發展，是會受到相當阻礙的。人管完是行政教育團練，省廳團練，叫他動作他便動作，叫他停止他便停止，大大動作他個人自然不得休

止，大家禁止但自然也不能動作，這在當時似乎是需要的，而在平時能香如批發的禁令，終歸這一，便是一個禁閉了。這種作法在十多年以前的山西曾經行過的，當時假使頗有果實效果，會使山西村政成爲國內勝政之一。在河南北四，以及山東魯平會澤，濟寧各地方建設工作，大致也是以政治力量爲主動力量的。所以豫北四行的鄉村工作，當總作爲村政或村治，在山西省政府教育廳，在河南省百泉政府村治學部，在北平出版有雜誌月刊，後來曾乃光先生在河南鄂式村政所發的實踐經驗總結，曾經在江蘇江寧，浙江四縣河南衛山，起用許多各地執行的實踐經驗，這也是以行政力量爲推動中心的。現在中央建設而且推廣行推廣的「新縣制」，便是以上各地試驗，實驗的最後總結果，包圍超過村單位的鄉村建設，原單位的鄉村建設，而進入全國性，全國性的縣政建設，也就是全國性的鄉村建設了。

除了以上政治力量所推行的鄉村建設運動外，還有一種以教育力量爲基礎的鄉村建設工作。他們的理論，是中國國民知識階級後，起來大任，所以不能參加現代革命運動，一爲鄉村社會的一個健全分子，現在國家的一個健全公民。他們的主張以教育法改造社會，使爲社會的基礎，人民即學生，生活即教育之說，或成立民衆學校，或設正民衆教育館，並且舉行種種社會團體活動，以教育其知識階級之根柢，即教育階級之根柢，他們的根本目的最近確的，而同時教育之程度，使國民之不是，其教育之不能適合其生活，無發生生活問題，起國民生活水準，所以對於國民的知識生活，國民生活，不能相當成就，而國民生活問題之知識教育問題，與國民生活問題，但不應有向背的區別。河北定縣平民教育促進

的辛力草。合作運動似乎比農會運動更力而且普遍，不過合作運動者素來只以經濟合作為目的，並沒有企圖以合作為主力，去掌握地方政權，去領導地方行政。雖然也有少數合作商能，合作一切的理論，而事實上合作運動完全是一種專門經濟建設運動，而不是一種綜合鄉村建設運動。至於談農業生產，開田水利，農產加工，農產運銷等朋友，更不用說都是專門技術人員，各安本份，各守本土，不願及整個經濟問題，尤其毫不留聲聲價鄉村問題的。不過農運工作的朋友，因為整頓工作不能不注意到整民的選擇，整民的訓練，整民的訓練，所以整頓工作比較是多方面的。不過並沒有農村社會工作人才從事其中，連農運經濟人才參加農運工作，也是最近才有的現象。一般的說起來，仍然以為農運是農務技術部門之一，所以經濟總局設在農林部之下，農運的範圍才有開設農運課程的。

總括的說起來，從前的鄉村中心工作是自由的，是試驗性質的，是多方進行的；而現在鄉村中心工作，似乎已經有了一個規定的，一致的型態。這個型態，就在國家行政立場來看，自然是有甚麼可以非議的。從前那種省自為政，各有各主張，各有各辦法，自然是不對的。而站在研究立場，中央當局，地方當局，似乎仍然有和農運機關聯帶辦理地位上，雖位單以下的小規模試驗工作的必要。這種試驗工作，可以多方面進行，只要認為合乎中國國情，合乎世界大勢的建設鄉村方案，都可以以規模試行。不過試行的目的，不是造成大個模範，一個模範村，以作他處的榜樣，更不是造成一個宣傳運動的中心，一種純粹運動的勢力，去爭取政權，爭取領導權。他的目的，完全是密運

政府，實力可行的國家。

至於怎樣去研究，去試驗，當然不是完全由國家或黨來決定，而是由地方——這地方或方式，自然是不容少的。有了好的地方或方式，工作內容自然豐富，也就容易去實行。這地方或方式，就以三民主義為最高指導原則的國家，其最高原則，是維護農民利益，其方法，不外乎：(一)維護原則，而民生主義似乎是全後救濟農民生活，謀求農民福利的法則內容了。由政府主持，政府計劃，用組織農民，即組織農民的方式，使農民能自己團結，自己合作，去改善他們的生活，去尋求他們的福利，才能把政治，教育，社會，組織四者打成一片，合為一體。不過，每一個地方有他的重大問題，所以以第一級工作，或是技術工作也是不必說，而可以多方面試行的。譬如水利區域的鄉村建設工作，天然是以救濟農民共同參加水利工作，公平分配水利作用為第一步工作，為基礎工作，其他一切社會，教育，政治皆由此而發。又如農民自然是組織農民，全國農村為中心工作，而農民工作第一步應合作進行。現在開始試行之合作應將其土地整理，可以合作，農民土地整理，而應增加其他鄉村建設的工作。我們去已兩年，苦於農之中，至多能得時一小時之敬重，而政府，如政府長官中，如政府「經濟第一」，全國的鄉村建設，也非不與農民大相原則。作者個人曾說過，多組織農民，合作社會，經濟全國工作，而政府應做的，也是「經濟第一」。經濟是我們的生命，而政府應做的，也非不與農民大相原則。作者個人曾說過，多組織農民，合作社會，經濟全國工作，而政府應做的，也是「經濟第一」。經濟是我們的生命，而政府應做的，也非不與農民大相原則。作者個人曾說過，多組織農民，合作社會，經濟全國工作，而政府應做的，也是「經濟第一」。經濟是我們的生命，而政府應做的，也非不與農民大相原則。

對這些的同仁，對於作者這種態度有何感想，這種主張有何指涉，這篇文章具體是一個重新討論的開始嗎？

社會行政與社會進步

孫本文

或問社會學與社會行政有何關係？答曰二者有密切關係；社會行政是社會學學理在實際社會方面的一種應用。社會學學理可在社會各方面應用；或應用於政治方面，或應用於經濟方面，或應用於教育方面，或應用於法律方面，或應用於道德方面宗教方面等等。其應用於推社會事業之行政者曰社會行政。

然則何謂社會事業？社會事業就是為解決社會問題而推行的各種事業。那末，何謂社會問題？社會問題是社會全體或一部分人的共同生活或進步發生障礙的問題。

由此看來，社會行政就是為謀社會生活的調適與進步而推行之各種事業的行政。然則社會行政的終極目的即在謀社會生活每調適與進步，此正與社會學的目的相符。

社會學的終極目的，是在於推測與空想的原理，用科學方法，研究如何以最經濟最有效最迅速的技巧，謀社會行為的改善，以增進人類福利。榮經西方面說，在謀社會上共同生活，日見進步；從廣的方面說，在謀社會上進步與繁榮的生活，日見推廣。

蓋經呼做共同生活日見進步，就是使個人與人間衝突的機會日見減少，合作的機會日見增多；分級的機會日見減少，團結的機會日見增多，互不相容自由與對立的機會日見減少，共同增進秩序與安寧的機會日見增多。

社會行政與社會進步

五九

盡誠毋欺進步與繁榮。生活日見推廣，是使社會上受教育的機會日見推廣，受教育的人數日見增加；而廣生活的機會日見推廣，是使生活的人數日見增加；廣生活能力的機會日見推廣，當有生活能力的人數日見增加；而各種職業的機會日見推廣，參加各種職業的人數日見增加；卒至物質與精神文明的機會日見推廣，文明的與廣精神文明的人數日見增加。

我們研究社會學，就是研究社會的共同生活日趨進步，與這種的進步其幸福的生活日見推廣。社會行政就是為謀實現社會進步與幸福的生活而進行的各種事業，宜有積極建設的意義，故亦可謂之社會建設

事業。如此，則社會行政亦得謂之社會建設行政。

要之，無論社會行政的範圍如何，其費用在於推進社會事業或社會建設事業，其目的在於謀社會生活的進步與幸福。我們得社會建設事業的定義，可以推知社會行政的效率；得社會行政的效率，可以推知社會進步的程度。可見社會行政在社會進步的過程內，佔相當重要的地位。

社會進步的方面多端，概括言之，可分社會生活全部的趨勢。社會建設事業不獨社會全部領域中的一部分，即社會建設事業的性質也指示社會進步的一方面而已。即使如此，仍不缺少其重要性。

現在就其最後勝利，日見於近。雖然各國各種建設事業急待籌款，使於戰後能即制推進，以謀國家社會的復興與進步。社會建設便在各項事業中一重要部分，亦宜早計劃，以謀需要。茲不將

問題，雖非詳見所及，擬定社會建設綱領草案，備供參考。俟亦謀社會進步者所不敢忽視者乎？

戰後社會建設綱領草案

甲、基本原則

- 一、戰後社會建設應以增進整個國家及每一國民之福利為原則，而無種族男女宗教貧富以及職業地位之區別。
- 二、戰後社會建設應以調攝人與人間及團體與團體間之關係，以增進社會團體為原則。
- 三、戰後社會建設應以扶植個人在社會中之合理發展，並保障其應享之權利與自由為原則。
- 四、戰後社會建設應以促進整個國家民族之向上發展為原則。

乙、實施條目

一、關於社會組織者

戰後社會組織，應注重加強團體與嚴密組織二端。欲加強團體，必須統一全國人民之思想與信仰，欲嚴密組織，必須增進團體內部之分工與合作，而其組織即在實施社會福利政策。運用政府之權力，從教育與政治兩方面着手推行。其項目有三：

- 一、曰統一民衆思想，欲增進社會組織之力量，必須統一民衆信仰，欲統一民衆信仰，必須統一民衆思想。統一民衆思想之途徑為：

社會行政與社會進步

(一) 辦一黨民衆，加強三民主義之宣傳

(二) 辦各級學校學生，加強三民主義之教育

(三) 推行其他有關此一思想事項

二曰加強團體組織，一曰統一民衆思想；二曰即須加強團體組織，欲加強團體組織，宜使全國各種公私團體趨向一致之結構與型式。此種結構與型式之重要條件爲一方便於政府之指導與監督，一方便於內部之分工與合作。加強組織之途爲：

(一) 增訂人民團體法規，使組織益形嚴密

(二) 分期派員視察全國各種公私團體之組織

(三) 指導並監督各種公私團體之計劃與工作

(四) 指導新團體之組織與管理之改組

(五) 舉辦其他有關加強團體組織事項

三曰健全家庭結合，家庭爲社會組織之一單位。家庭健全，爲國家民族健全之基礎。健全家庭結合之途爲：

(一) 倡導美滿自由之婚姻

(二) 提倡家庭各份子間互愛互助之風氣

(三) 提倡優良家庭之示範

(四) 推行其他有關健全家庭結合事項

二、關於社會福利者

戰後社會福利事業，應注重兒童教養及民衆生活之改善與保障並端。兒童教養，重視一般家庭正當兒童之教育與養護，而不偏於特殊兒童之救濟。民衆生活之改善，重視增進知識提高生活能力與保障生活安全，而不偏於消極之救助。其項目有三：

一曰增進兒童福利，兒童爲國家民族未來之主人，兒童之福利卽爲國家民族福利之基礎。故應廣植兒童福利機構，藉以推進兒童福利事業。推進之途爲：

(一) 設置城鄉兒童教育館收容正常失學兒童

(二) 設置非常學齡兒童福利顧問

(三) 設置貧苦學齡兒童福利指導員

(四) 設置兒童保育院收容孤苦及特殊兒童

(五) 推展其他有關兒童福利事業

二曰改進民衆生活，以增進民衆福利，首宜提高民衆生活知能及改進民衆生活條件。改進之途爲：

(一) 增進民衆科學常識

(二) 推廣國王商會各種職業教育

社會行政與社會進步

(三) 發展合作事業

(四) 改善民衆娛樂

(五) 發展體育與衛生事業

(六) 改良民衆住宅

(七) 推行其他有利改進民衆生活事項

三月保障社會安全，社會福利不僅在提高生活知識改進生活條件，而尤在保障生活安全。保障之

途徑：

(一) 實施社會保險制度

(二) 實行地方保甲制度

(三) 振興社會儲蓄

(四) 推廣工廠安全設施

(五) 實行工廠檢查

(六) 舉辦其他有關社會安全事項

三、關於社會服務者：

戰後社會服務應以增進民衆生活上之便利及協助民衆解決生活上之困難爲主。其項目有三：一、日增進社會福利，一般民衆衣食住行及其他日常生活方面常需社會援助以便利，應設法多方

供應。供應之途徑：

(一) 廣設社會服務處，舉辦生活指導人專諮詢及經濟文化等事業

(二) 推廣民衆教育館，舉辦圖書館，閱報室，運動場，遊藝室，俱樂部，民衆學校及各種技術補習學校等事業

(三) 廣設職業介紹所，以調劑勞力之需求與供給

(四) 廣設升學及進修指導所，以便利青年求學及成人進業

(五) 廣設託兒所，以便利職業婦女

(六) 舉辦其他種的社會便利事項
爲：

(一) 廣設民衆進修醫院或診療所

(二) 廣設民衆衛生指導所

(三) 廣設民衆衛生指導所

(四) 推廣體育館用合作社

(五) 舉辦民衆體育學校

(六) 刪除或降低各項捐稅

社會行政與社會進步

(一) 舉辦其他有關解除民衆痛苦事項

三曰救濟貧苦老弱，凡國內貧病孤苦殘廢及殘廢等人口，或無家可依，或無力贍養，應一律予以救濟，救濟之途爲：

(一) 推廣各縣救濟院或充實其內容

(二) 改建（私立各地）慈善機關

(三) 舉辦貧民救濟

(四) 舉辦貧民救濟

(五) 舉辦貧民救濟

(六) 舉辦貧民救濟所或貧民工廠

(七) 舉辦其他有關民衆救濟事項

四、關於社會運動者

動員社會運動應注意提倡國防和平思想及國民經濟建設，轉移社會風氣宜揚國家政策。其項目有三：

一曰宣傳國家政策，國家政策必須使民衆了解，故應領導社會運動，以充宣傳而利進行。進行之途爲：

(一) 推行有關三民主義社會政策之社會運動

- (一) 推行有關地方自治之社會運動
 - (二) 推行有關國家經濟政策之社會運動
 - (三) 推行有關國家教育政策之社會運動
 - (四) 推行有關國家外交政策之社會運動
 - (五) 推行有關國家勞工政策之社會運動
 - (六) 推行有關國家土地政策之社會運動
 - (七) 推行有關國家文化政策之社會運動
 - (八) 推行有關國防政策之社會運動
 - (九) 推行有關其他國家政策之社會運動
 - (十) 推行有關其他國家政策之社會運動
- 二百補助政令進行，國家政令應使民衆悉識遵運並切實推行，故須利用社會運動使民衆了解其內容及利益。補助之道爲：

- (一) 補助推行有關改進農民生活之政令
- (二) 補助推行有關改進勞工生活之政令
- (三) 補助推行有關改進商人生活之政令
- (四) 補助推行有關改進青年及婦女生活之政令
- (五) 補助推行有關改進教育經濟宗教娛樂衛生風俗等之政令

三、開設社會風尚：一般社會不適於時式精神之風俗習慣，應力予改革，故宜發動各種社會運動

• 風尚推行，並行之運動：

- (一) 推行新生活運動
- (二) 推行國民線建設運動
- (三) 推行節制煙酒賭博運動
- (四) 推行合作運動
- (五) 推行勞動展覽運動
- (六) 推行工作展覽運動
- (七) 推行閱讀運動
- (八) 推行國曆新年運動
- (九) 推行國民體育運動
- (十) 推行民族復興運動
- (十一) 推行其他有關改善社會風尚運動

戰時人民團體組訓之論理與實際

陸京士

目前抗戰建國正在同時進行，抗戰建國的目標，當然不外是實現三民主義的新社會，而社會建設即是建立三民主義新社會的重要工作，人民團體的組織更是社會建設的基石。楊俊在「三民主義之體系及其實行」一文中對於該點所述甚詳。他說：「社會建設，實際就是具體而微的政治建設。條目上和政治建設大同小異。所不同者，其範圍更切近於民眾，其功效更著重於基層，所以社會建設當以「總理的民權初步作基礎，以組織法甲及社會法定團體為基礎，以推行地方自治開始實行法的各種基層工作為要務。民權初步是專議集會選舉、法則的經典，其直接目的在使一般國民能修熟讀這些法則，以練習民權初步的應用，其間接目的則在藉此養成一般國民重秩序守紀律有組織的習性，從而四維人心，增進民力，造成有組織的現代社會。這是社會建設最重要的條件。」我們對於人民團體組訓工作於此可以獲得一個正確的基本認識。

本黨對於人民團體組訓工作，自第一次全國代表大會以來，一貫的採取扶植與協助的政策。抗戰發生後更借國民黨人民團體組訓所發給特種和加緊底必要，於是在指導方針和實施方式上，都有澈底的改革。社會部之改組政府，和人民團體指導權之移交於政府，都是說明當局重視組訓工作的決心，也可說為組訓工作進入劃時代發展階段的起點。

至於人民團體健全原則，其主要內容不外：

戰時人民團體組訓之理論與實際

第一、要使全國人民成爲統一組團的戰鬥體，以加速抗戰建國大業的完成。總裁會說：「現代的戰爭完全是組織的戰爭，勝負完全取決於組織。沒有組織或是組織不好的國家，一定受制於處於有組織或組織優越的國家。現在中國爲什麼會被人家欺侮壓迫？就是沒有組織。」又在精神動員二週年紀念訓示中說：「戰時動員是一種最高度的組織的行動，沒有健全的社會組織，就不能達到充分的戰時動員，沒有共同信仰和集體意識，就不能造成堅固的社會組織和一致的行動。」「我們要始終如一死生與共。真正實行戰鬥的集體生活，就是要使我們各個國民皆能戰鬥。所以我們的社會，應該要像軍隊一樣，我們各個國民，在各個部門的活動，應該要與軍隊作戰的士兵一樣，要絕對服從命令，無條件遵守紀律。」人民團體便是現代的社會組織中最主要的一種，它基本上含有高度的計劃性和戰鬥性，自然是國家整個戰鬥體中堅強的一環。同時，因爲它的組織是系統化的，而它的活動又是包含政治經濟軍事多方面的，所以與戰時動員有着密切的關係。

第二、我們要抗戰建國中完成地方自治，真正實現民權主義的政治建設，必須使三民主義的宣傳教育普及於民間。特別是使全體人民對於民權政治獲得豐富而正確的認識。我們要透過人民團體來使人民獲得行使四權的常識和增加其管理政治的能力，以提高其政治水平和文化水平，更進而享受實際應有的政治權益，和盡其應盡的政治義務，因此人民團體組織的實施，正是民權主義政治建設的必要條件。

第三、爲了促進經濟生產事業的發展，以完成現代化的中國社會建設，應該切實推行組訓事業。

自然，但國事並非是一個含混的名詞，它有其確切的內容和最廣泛的範圍，以及深刻的意義。就目的而論，組織人民團體固然是爲着實現某一目的或增進共同利益，但同時，也含有發展國民經濟的作用。尤其各種職業團體，更以發展改造各種經濟事業爲主要目的，其活動在建設事業上更有很大的影響。至此訓練而論，不僅包括人民的思想生活的訓練，而智識的增進和技能的充實，更特別重視，尤其是現代生產技術與技能的具體訓練，可以促進國家經濟的繁榮和民生主義的實現。因此組織訓練事業的本身，的確具有它的特殊性和建設性。

關於人民團體的指導方針，當然以三民主義爲最高依據，但因社會情況演變不定，實施時不得不作適應時勢斟酌。我們可分三個時期來說明：在十三年至十八年之間，正值軍政時期，本黨正從事推翻軍閥官僚政治，摧毀封建勢力，故重在發動人民參加國民革命，破壞作用重於建設作用。自十八年至廿年，革命的破壞已告結束，進入訓政時期，全國上下均以全力從事建設，以鞏固革命政治基礎。在此期間，一方面使人民本身組織健全與嚴密，更進而充實其智識技能，提高其社會道德；他方面則調和社會各階層之利益，使得均衡發展，並特別注意經濟事業之保育與繁榮，促進生產力與生產額，以達到改善民生之目的。故組織工作由動盪而入於靜態，以求與建設的步驟相一致。九一八以後，全國上下痛感國勢艱危，一致團結，捐棄個人自由權利，積極從事抵禦外侮之應變準備，尤着重於民族意識之提高，民族自信力之發揚及自衛能力之培養。抗戰爆發後以迄現在，爲適應全國動員之需要，組織方針完全以配合抗戰需要爲依歸，而有重大的改進。

現時政府的工作，都以下列各點為根據：

第一便是救濟貧窮問題。其中規定民衆服務方面為：救濟全國民衆，組織工前及冬服業團體，改善窮苦生活，使貧苦者用錢，有力者出力，為爭取民衆生存之抗戰而奮鬥。在抗戰期間，於不違反三民主義及高原則及法令範圍內，對於貧苦民衆社會福利與以合法之充分保障。救濟難民及戰區失業民衆，施以組織及訓練，以加強抗戰力量。發給上述等文，充分表現積極性和愛國性。這自然是戰時指導人民團體的總方針。

第二便是團體組織員法。本法對於人民團體，不其於其團體，特別重視。政府必要時得選用人民團體協助辦理員業務（第九條）。政府得任命團體職員或從勞動員業務者組織或加入各該人民團體。主任機關更有隨時監督辦理政務之責（第十七條）。這種規定，自然是今後人民團體組織工作上重要的根據而與勞動員的推行尤有重大關係。

第三便是非常時期人民團體組織法和組織法。前者係對於戰時團體組織作原則的指示，謂領中的要務為（一）一切人民團體均應以其建國為共同目的，在奉行三民主義擁護國民政府服從最高統帥之原則下，為發揚民族利益而奮鬥，其組織應以適合戰時需要為前提。第一團體均應盡其戰時的義務。對於政府所定之節員辦法及國防生產計劃等，均應努力促其完成。（二）職業團體會員入會及下級團體加入上級團體，均應以原則為原則。是會應有限制。職業團體應設書記一人，必要時得由政府指定，負推進團體活動之責。（三）人民團體之有關日常工作，受軍事機關指揮，對戰地人民團體

應付時情形，分別爲適當之非緊急援助，並得另訂辦法，以應實際需要。至於非常時期人民團體組織法，更將訂行的重要精神，作具體規定。其中除一般組織程序外，更有幾個重要特點：（一）統一過去各個團體行法的重複衝突，使其具有最高的法律性。（二）詳指導監督人民團體行政支配合一，使管理一元化。（三）強調團體組織，強個人合，限期退會，探用團體制。（四）統一團體職員名稱名額，以防止團體職員之濫用濫登及加強團體之團結。（五）組織手續簡單化，避免過去重複之三四手續。（六）加強政府之管理權力，違反法令得予警告，撤銷決議，並予解散等處分。本法是同時一切人民團體組織的基本法，非常值得注意。

第四便是非常時期人民團體組織法全條項需要規定人民團體的訓練須知。組織「訓練的目的與訓練實施要點」之規定，並以增進會員之工作智能，改善其生活習慣，培養其民族意識，嚴密其團體組織，並立有組織有生機之使命，完成三民主義的國家建設爲目的。至於訓練應使會員在「國家至上，民族至上」「意志集中，力量集中」及「軍令第一，聽利第一」三大要目標之下發揮其力量，期與黨事行動相互配合，達成抗戰建國之非常任務。

第五便是非常時期人民團體的指導方針。該項方針全文共三條，規定協助配合政府經濟政策之推行，扶植國家國權及社會團體之發展，及採用配合推進方式，推進社會合作事業與福利事業之實施。

以上是進行有關人民團體組織的重要法規依據。爲了要切實推行上述各項法規，達成目的，當爲在實施方法上不能不設法改進。當前的組織方式有幾個重要特徵必須指陳出來：

第一、指導監督權的改變。過去規定「黨部指導，政府監督」的分立制度，現在爲了達到管制和監督的實際目的，已將此項指導監督的權責統一起來，完全交給政府執行實施。這正是執行「以黨透政」的指示，並不是黨放棄民運，也不是黨和民衆分離。這只是方法的改變，目的還在於強化黨治的實施。此後黨部指揮人民團體中的黨員使發生核心與作用，同時政黨的決策透過政府去指導人民團體。這樣異途同歸，便合適用的功效，一定是以達到強化組織的目的。

第二、今後人民團體主管官署是社會行政機關，其業務的指導則應歸其他與業務有關的部門，（這便是所謂目的專業主管機關）。過去人民團體由政府各部份分管，也說是共管，往往命令紛歧，指揮不一，使人民有無所適從之苦。所以主管官署的統一是十分必要的。現在規定社會行政機關，主管組織訓練及一般活動，目的專業機關指導其業務。

第三、社會團體與職業團體，同屬於人民團體的範圍，也是我們實施組織的主要對象。但實施方式却並不相同，職業團體採取普遍的管制，社會團體則採取扶植獎勵。因爲基於動員的需要，各種職業人員與各經濟部門有密切關係，必須普遍發展，並加強其管制，至於社會團體的業務，於國家總動員關係上較之職業團體爲次，尙未至必要管制的境地，但是，他的業務以及各個會員的活動，自然也要儘量使其適應戰時的需要。

第四、戰時後方組訓和戰地組織，與其他方式上截然不同。在後方地區內，我們可以依照一定的程序和方式來進行組訓，但戰地的情況不同，其組訓人民的需要，完全在於打擊敵僞，協助軍事動

員，故組織方式不一定是用人民團體的形式，凡是於軍事有利或實地需要的某種方式，如工作團隊以及民間固有的組織，都可採用。

我們希望能以組訓的方式奠定社會建設的基礎，使組訓工作成爲完成社會建設的必要手段。職責固甚重大，尙望實速進而致之！

社會行政與社區組織

蔣旨昂

社會行政有三點值得我們深切認識，社會行政是發揚民力的，社會行政之基本精神是自下而上的，社會行政是以組織訓練來發展福利的。基於這三點認識，我們可以討論社區組織在社會行政上的意義和價值。

社區組織是一個重要概念，也是一種重要工作，不過這一概念與工作在我們社會學界和社會工作界，還是比較未曾引起了符與實行的。我們有先加以解釋的必要。在社區組織有兩層意義：一層是知的，研究社區之組織有何構成形態，有何發展原則，一層是行的，如何組織社區，以保證社區生活之健全，以促進大社會之進步。

所謂社區乃是在一定地區內的，人與人，制度與制度之綜合。因為有了一定地區，所以名為社區而不名為社會。社區之有組織是自明的——沒有組織便沒有社區，而為烏合之衆，其中無核心，無共同利益，不能共同努力解決問題；也沒有各種滿足基本需要的制度。即使有些制度，也必是互相脫節，互相矛盾的——種種虛有的力量，因之而互相抵消。

社區不同的制度，可以分為社會的，經濟的，政治的三大類，均相互影響，交互作用，均須有適當的配合。所謂配合，使是一方面有一致性，一方面有差異性。一致則有共同目標，各不衝突，各不阻礙。差異則可分工，分工乃可合作，分工合作便是組織。

分工合作何以是組織？試以海上行船爲例說明之：船在港岸尚未啓碇之前，任人隨意上下，全無一定身分，一定職守。泊江開行，便有一定目的，有人爲船長，有人爲水手，有人瞭望，有人司機，分工合作的情形極爲清楚；此之謂有組織。不特開船，大家伙伙跳入波生小艇，駛向港岸，有人搖槳，有人掌舵，仍是分工合作，方式雖然改變，仍有組織，所謂「同舟共濟」，便是組織精神。若無小艇設備，不識水性者，勢難有死，其能游泳者，亦僅能各自求生，便是無組織現象。及其完後溯至附近孤島，爲生活所迫，大家又須分工合作，繼續團結，恢復或創設各種制度，終成社區，有其共處共鳴，有其共同利益，有其共同努力。

社會行政時常利用社會學的概念，社區組織便是其中一個極爲重要的。社會行政之目的，不外大衆生活之改善，而此種改善，除了生活主體有時需要增加適應能力之外，更要有賴生活環境之改善。一般言之，此種生活環境，實以社區爲主。所以社會行政即不能不以社區爲改善對象，而此種改善惟有寄託於組織之重新調整與配合。

社區組織之意義既明，我們可以進而論其在社會行政上的價值：

一、從民力之發揮上看，如要重建社區以合時代需要，其中之組織制度，自亦應根據需要之改變，而加以改革。改變如無計劃，則每自然發展，效果遲緩且微。有計劃之改革，則不能一切聽其自然，而須首先分析各種制度之存在價值，及其改革可能，且須了解此一制度與其他各種制度之關係若何。改革之後，且將產生何種影響與結果？於此可作價值的評判。

各種制度之改革，在今後之我國，自當以民主爲主要目標。各種制度皆須以此爲標準而改革。有此基本精神，然後各種制度方能一致。社區組織自亦因此目標而產生新的計劃方向。

民主之意義在於發揮民力，以謀其生活之完滿。社會行政固要發揮民力，社區組織之發展與健全，更與民力之發揮有密切之相關。故社會行政重要責任在於調整並充實社會區之組織。凡有大衆應要爲根據之事業與制度，社會行政便應在社區內爲之創始，爲之領導，此即社會運動所由生。社會行政可以創舉，而且監督各運滿足社區需要，充實社區組織之各種社會運動。

在西洋，社區裏往往有制度太多之弊，而在我國，則精於社區內滿足人類需要之制度常嫌太少，且不健全。我國之消極人生，於此等處實表現之。抗戰建國之大時代，必須鼓起大衆之求生慾，擴而大之，以至於民族國家之求生慾，然後纔能發生積極作用，纔能據以創造或改善各種制度，使之爲社區進步而配合。民力只能在社區制度不互相抵消作用時發揮之。

二、從目下而上的精神上看。民力可以挑戰，民力可以建國，有其絕對的價值。但是民力不是可以強迫產生的；必須由其自發，至多爲之引發而已。民力又不是可以應用個人意志自動產生的；民力必須產自組織，產自團體。故所謂引發乃是引發團體，所謂自發乃是團體自發。

團體有單位，組織有範圍。社區便是此種單位，便是此種範圍。社區組織不是強制產生的，其重點亦須假以時日，使之目下而上的逐漸生長，社會行政既須由社區組織中產生民力，乃不能不注意此種社區生長之自下而上的特性。

社會行政不僅要建設社區裏的社會事業。社會行政更要以社區為基礎建設區域，而逐漸發展之，以俾社會建設完成其全國性。社會行政不能希望由中央將民力灌輸到各社區裏去，却能想法由各社區引發出全國社會建設的民衆力量來。

三、從組織與利合一上看，社區組織不僅是機構問題，機構之中須有內容；換言之，社區組織之中，不但有「人」，也須有「事」。無事則不需組織，因為不需由組織產生解決事體之力量。無事則人人都可老死不相往來，無共同利益，無共同努力，於是無社區。

社區行政即以社會福利為組織民衆之內容。民衆在那裏？在社區裏，社區之外可以說無民衆，社區之外至多僅有少數孤僻的個人。所以組織民衆必須在社區裏組織，機能談到全民的組織。組織的內容，即應是民衆需要之事業。此種事業既基本於民衆需要，遂亦不能超脫於社區之外。所以社會行政所指揮監督的事，必須看作社區組織之一部。

最廣義的社區組織當然包括社區裏一切的制度。然而分工的結果，社會行政首先注意的是社區之內社會的或文化的活動與制度，然後與其他行政，共同努力於另外兩大類制度（經濟的和政治的）之配合，以完成社區之重新組織。

具體說來，我們可以舉出幾種利用社會行政以組織社區之方式：

（一）社區中心。吾人之快樂大部由於社會之讚許。所以社會接觸有其增加之必要。社區中心之類的場所，便是爲了增加社區分子彼此間社會化之機會而設立的。

(二) 社區服務。包括區域服務，社會娛樂，社區音樂，社區閒遊等。

(三) 社會團體聯合會。以保持並發展各有關機關之友誼接觸。可以由社會工作，教育，娛樂，經濟，治療，實業，商業，社交，宗教等機關之代表組織之。

(四) 社區促進會。目的在於發生討論作用，以創造鄰里事業，使民衆由於具體責任之分擔，而成為真正的社區分子。各會可以聯合成為較大的（如全市）社區協會。

(五) 「社會單位」。乃係一種走向純粹民主之努力。美國新西那梯市所曾試驗的，可資參考。該處「社會單位」以福利事業為內容，其機構包括：公民會（每街約百戶，共約五百人，不分性別，十八歲以上之居民均有選舉權會之權，再由街會各選代表一人組成公民會），職業會（由社會工作者，娛樂工作者，醫師，護士，教師，牧師，工業者七種職業團體選舉組織之），大會（公民會與職員會聯席組織之），執行會（由以上三會之負責人組成之）。

此種社會單位之理想，與吾人今日所提倡之新縣制下的鄉保組織，頗多相合之處。惟新縣制下各種行政區域，尙多未依照其社區性重新予以劃分，以使行政區域與生活區域相合一。社會行政爲了發展其社區事業，有根據社區概念，詳劃行政區域之必要。此種區域與社區合一後，則其他公共行政之區域亦即可以該區為標準而與之合一。

社區組織是人們共同生活所需要產生的各種制度之組織。社會行政雖不能單獨完成或發展此種組織，但有其領導與引發的作用。

社會行政與集團工作

龍冠海

從其社會組織上觀之，我國以前有「一盤散沙」之稱。但自抗戰之後，這個綽號已經不能適用，我們已經成爲一個强有力的國家，我們已經從一盤散沙變成一團泥土。這一團泥土似乎過了大風雨則愈加結實，假如拿來放在顯微鏡底下觀察而加以分析一下，似乎還有許多地方有漏洞，就未完全凝結成像鐵球那樣堅固。若是遇見了猛烈的太陽，或是人用脚踢之，恐怕還有粉碎之虞，因此我們必須設法把鬆造成像鐵球那樣堅強，使任何的外力都不能破壞，換言之，爲了獲取最後的勝利，爲了完成我們抗戰建國的神聖任務，我們還得努力加強我們全國的民衆組織，要想加強我們的民衆組織，我們又必須設法加緊我們的集團工作。但在目前我們的一般民衆因爲知識低落，既不知有組織之重要，更不知如何自己組織自己，這樣就不得不由政府當局與全國的知識分子來負起組織他們的責任了；但這并非越俎代庖的意思，而只是處於發起者之地位而已，這是大家應該首先明白的一點。

從其範圍方面言之，社會工作普通分爲兩大類：一是社會個案工作 (social casework)，或簡稱爲個案工作，一是社會團體或集團工作 (social group work) 或簡稱爲團體或集團工作，此外尚有社區組織 (community organization) 及民衆工作 (mass work)，亦可包括於社會工作之內。但最普通的分類法還是個案工作與集團工作，個案工作是以有問題的個人或家庭爲研究之對象，其目的不僅在明瞭，並且注重於救濟或治療，使有問題的個人或家庭能自力更生。這種工作在美國最爲發達，早

已成爲一種專門學問和訓練，其方法亦比較周密而標準化。至於集團工作則稍有差別，它是以有共同興趣的團體爲工作之對象。這種團體或大或小；大的可有幾十個人，小的也許只有三個人，（若是以幾十人以上的團體爲工作的單位和對象，那就應該稱爲民衆工作——*Public Work*，當然集團工作與民衆工作有的地方是不容易完全劃分清楚的，也不能僅以人數的多寡爲界限，然而在社會工作中所講的集團工作，其團體之人數是相當有限制的，這倒是值得我們注意的），集團工作之目的，主要的約有兩個：（一）以志願式的團體結合，使個人的人格得到健全的調適與發展；（二）以志願式的團體活動，養成合作的精神，獲取公民的訓練，以達到改建社會的目標。這二者必須同時顧慮到，否則失了集團工作之真正意義。若是拿來與個案工作相比較，集團工作在俄，德，意三國實施較多，但大半是強制式的結合與活動，是獨裁式的而非民主式的集團工作。這種蔑視個人而偏重團體的作風與集團工作的真正意義似乎有點不合。在美國方面，集團工作不如個案工作發展得早，其方法亦還不如個案工作的那種周密與標準化；但近十多年來美國的社會學家與社會工作人員當中已經有許多人在那裏提倡，并注意研究集團工作的方法與技術之改進，亦已經出版了不少的關於這方面的論著，大概在不久的將來，集團工作要更加發展，而與個案工作並駕齊驅，同樣注重。約言之，美國的集團工作多半注重於民主式的結合與活動，這是與俄，德，意等國家的最大不同的地方。集團工作與個案工作雖然有許多不同的點，但這二者並非對立的而是彼此相成的，何況它們會有一共同之點，即注重個人的健全人格之養成和發展。凡是從事社會服務的人對着這一種工作的辦理與方法皆須加以研究，皆須切實明

際，皆須知速應用。

同個案工作一樣，集團工作在我國目前只能說是尙在啓蒙的時期，既乏人明瞭，更少有人知道應用，這是我國社會服務工作之落後和缺乏成績的一個大原因，同時也是我國民衆組織所以不健全的一個大理由。

我們所理想與所計劃的民衆組織者要使全國各地方的民衆，依其年齡，性別，職業，志願，或興趣，而分別組織起來，例如兒童團，少年團，青年團，婦女團，農民團，工人團，老人團，等等，由小的團體組成大的團體，而於小的團體中施以基本的公民訓練，發展其各個人的健全人格，培植其團體的合作精神，養成其自動設計的能力，并發揮其服務社會的力量。

集團工作的最大目的雖然是在培養團員的自治能力，但這並不是說這種工作可以不要領導者。其集團工作更加需要領導者。不過所需要的乃是民主式的而非獨裁式的領導者，是顧問與指導員，而非發號施令者，因為一個集團若是沒有一個合適的領導者，則其團員不易組織成一個鞏固的團體，團員個別的與全體的問題亦不易解決，工作亦必難進行，但如何培養選擇這樣的領導者，這倒是社會行政當局應該加以考慮的一件大事。

當集團工作領導者除爲團員個人及整個團體解決困難外，尚應注意集團的活動與其工作設計，在設計方面有兩個標準應請遵守：（一）所有的活動與工作必須是能够啓發各個團員的創造力者；（二）所有的活動與工作必須對於社會有利益和貢獻，凡是不合乎這兩個組織的，皆可不必要從事。

任何工作都應有詳細的記錄，以便考核其得失，以爲事工改進之參考，集團工作當然也不能例外，普通言之，一個集團除了平常的開會，記錄之外，尚須有下列三種記錄：（一）本團的發展歷史及全體團員的普通統計；（二）團員個別的記錄，如個人的人格特質與其發展過程，以及個人在團中的地位，任勞和貢獻等；（三）團員各個人的家庭背景記錄，如家庭組織，家庭分子參與團體活動情形。以及家庭經濟概況等，這些記錄不但可以使指導集團工作者對於各個團員有深切的了解，使其工作易於進行，也可以使社會行政人員知道其工作之得失，以爲工作改進之根據，而同時尚可以供給社會學家與社會工作人員自學術上之研究和參考，由此觀之，集團工作記錄之重要與價值可以想見，但這些記錄應當如何使其標準化，又如何使從事集團工作者認真辦理，這倒是值得社會行政當局特別注重研究的一個主要問題。

總而言之，合理的與健全的集團工作應視爲我們抗戰建國和實行三民主義之基本工作；但其目標，組織方法，人才訓練，活動範圍，工作設計，以及工作指導等問題，却都是不應忽視的。本篇的目的就是想提醒大家來注意這些問題，以爲提倡及發展吾國社會工作之準備吧了。

社會行政與社會個案工作

苦心習

社會個案工作為現代社會事業中一種最重要的工作或方法。社會個案工作的目標，在於對於個人的社會及心理適應等的失調方面，加以仔細的診斷及適當的醫治。此項工作或方法之所以重要，因為各人的歷史背景，生活環境和過去的經驗，都不完全相同。就一般的情形看來，個人的基本慾望，物質生活及社會生活等方面的需要，雖大致相同，但是，我們若細加研究，個人與個人間的內心及外界的需要，幾乎沒有兩個人是完全一樣，因此社會診斷 (social diagnosis) 及個別處理 (individual treatment) 對於個人困難問題的補救，若為重要。社會個案工作就是要對於上述失調之個人作詳細的診斷，個人的社會及心理失調等方面的真實原因完全明白了以後，然後「对症下药」，藥到病根自然可以較易剷除。

我國以往之整理社會事業者，大都對於此項工作，未曾加以注意，一有問題發現，每本其一視同仁的態度，毫不加區別的予以救濟。其所經營之事業，因為不知運用是類方法，對於問題或病態的認識，每欠精確。以往慈善事業的動機在「做好事」，「做好事」有時間亦能使個人獲得較好的適應，但是有許多「做好事」的人，因此沒有適當的方法，每與其所希望的结果，適得其反。社會個案工作對於社會行政之重要，於此可見其大概。

社會行政的目的，而在整個社會福利之增進，而各項社會行政實施的對象，都仍係在個人，個人

福利的增進，個人生活水準的提高，仍不失為現代社會行政主要目標之一，因此，歐美各國之從事於社會行政者，當其推動各種社會事業時，對於社會個案工作，莫不儘量的加以運用，此點可從社會個案工作發展之經過，及社會專業教育機關對於社會個案工作人員訓練之重視，可以概見一般。

社會個案工作的起源，可以追溯到英人賈爾梅氏(Thomas Chubbart 1780-1847)賈氏雖係一牧師，而對於當時英國的救貧法及慈善行政，亦極留意。他於一八二二年詳細考察其管轄之教區的救貧制度以後，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，沒有嚴格的區別，於是一班無需救濟之人民亦用時機，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)執行救濟工作之人員，對於他們自己的親友鄉里，不免有濫施或浪費之弊端，而此項大宗公款之浪費，在許多情形之下，皆非真正需要；(四)有許多赤貧的形成，不僅屬於外界的原因，而由於浪費所得，對於當時英國的救貧制度，會建議若干改善之處，其建議首要之點，就是要多多應用科學方法，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。此外對於貧民教育的提倡，節約的鼓勵及其他生活方面的改善，亦均列在他的建議之中。此種見解，自經賈氏啓發以來，隨後繼起此種運動者頗不乏人，例如福利生(Orin)喜爾(Hill)羅社(Loth)等皆為倡導社會個案工作之中心人物。自一八六九年倫敦慈善協會運動發展以後，個案工作與實地考察便被認為服務個人及家庭的首要工作。現代社會行政社會事業主要特點之一，即在對於社會個案工作，不斷的加以運用。社會個案工作雖發源於英國，但後來反不若英國之發

展，現今美國之社會機關，衛生機關，兒童法庭，精神病院等，對於社會個案工作，幾莫不充分的加以利用，自呂治孟 (Mary Holmwood) 的社會診斷 (social diagnosis) 一書問世以後，社會個案工作已漸奠定了科學法的基礎。迨後又隨着自然科學與社會科學的發展而日益進步，這是因為社會個案工作的處理，亦須根據生物學，心理學，教育學，醫學，社會學，精神病學等學知識，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。就美國現在各地個案工作的技術及文獻而言，大都對於心理因素與精神疾病的分析，都雙方並顧。此點浩白 (Hobart B.) 在其所著之個案工作中之新着重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。

社會個案工作的發展經過已略如上述，現在美國方面關於這類的工作日益專門化，凡從事此類工作的人員必須受有專門訓練。此類工作人員的需要，現亦正與日俱增，是以美國之社會行政或社會事業學校，對於此類人才之培養，亦特別注意，而其標準亦較其他社會服務人員為高。從事這類工作的人員，除對於社會個案工作的原理及方法要有充分的準備，各種社會科學要加以修習外，並且要有豐富的社會常識及活潑的想像能力，能設身處地的體會當事人的生活環境與心理反應。要使此類的工作易於成功，從事斯業者要對於弱人的生活，尤其是貧苦人民的生活，不斷的發生濃厚的興趣。

談到社會個案工作的應用範圍，亦頗廣泛，因為凡與個人有關之社會行為，幾都可以運用，例如社會，衛生，教育，法庭及監獄等機關，社會個案工作，幾莫不各有其用途，因其用途頗廣，近十餘

年以來，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，亦日形專門化。就方法的內容而言，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 (General and specialized social casework) 兩種，前者所指定的是社會個案工作的概念及技術，可以廣泛的應用，後者所指定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。就美國現在所推行的社會個案的部門而言，約可分家庭個案工作，兒童福利個案工作，精神病人的個案工作，犯人的試釋及假釋的社會個案工作，農村社會個案工作幾種。

社會個案工作的方法及其進行程序，是佔社會個案中最重要的部分，其主要的方法及步驟為：(一) 個案的社會研究 (二) 個案的社會生活史的調查 (三) 診斷 (diagnosis) (四) 設計 (plan) (五) 醫治或處理 (treatment)；(六) 記錄 (recording)。個案中之社會研究，在已往常用考察或調查 (Investigation) 字樣，至今仍有保持同樣的見解，但是近來則多以爲「社會研究」一名稱的含義，較爲適合與切實。同樣，個案工作，現亦多稱爲社會個案工作 (social case work)，此兩個案工作的集中注意點，雖在個人，但是個人的社會生活及其所處的社会環境，亦必須注意到，個人之所以成爲個人，社會的因子，是不可忽視的。個案的社會研究工作開始爲收集當事人的各項資料，發疑性的困難所在及補救方法的線索。當事人的社會生活史的編製，如同個案的社會研究一樣，通常在工作的開始，即須着手進行，而且在診斷處理期間，且須繼續不斷的加以輸入。診斷是社會個案工作中應特別注意的一段，呂治孟所著之社會診斷一書，全書雖分三編，而書中的大部分是著

重於診斷時社會證據的搜集。診斷大都是根據於社會研究所得來的事實，但適當的診斷，還得要運用個人的經驗，判斷能力和技巧來估量各種不同的事實及證據。在設計方面，須注意到與診斷的密切聯繫。整個的設計工作的修改及處理個人的項目，要隨時顧到各種便利，技術精熟，以及其他各種特殊情形。處理為個案工作最後的目標，與其他各項步驟應互相參證，記錄是社會個案工作最後的步驟，詳細與完備的記錄，當然是社會個案工作不可忽略的。我們知道，記錄大都要靠表格及文字，所以表格的編製與文字的潤飾，也要多費心思才行。

現在歐美社會行政及社會事業發達的國家，對於社會個案工作的意義及其重要，已漸獲得普遍的認識，但在我國，現在能了解此項工作之重要及其內容者，想不會多。一般從事社會服務的人們，大都還不知如何運用此種方法。大概的說來，社會個案工作，要有一批受有此類專門訓練的人才，豐裕的經費及便利的環境，才易推動。我國現在編設抗戰期間，因為社會經濟等情形的不許可，加上此項專門技術人才的缺乏，我國目前社會個案工作的舉辦，大概不易奏效。但吾人以為，現在社會個案工作的提倡與運動，對於我國今後科學的社會行政及社會事業的推動與發展，是確有其需要的。

社會行政與婦女工作

吳稼登

社會行政之對象爲人；人有男女，男女雖性異，而其爲人也則一。社會行政之推進，固必男女大衆同負其責，而社會行政之應爲男女大衆共謀福利，不宜稍有偏護，亦屬天經地義，不容絲毫置換。責任雖盡共負，但亦宜，亦不能強其盡同，而須因事制宜，各展所長，分工合作。男女間固應如此，即同一性別間亦莫不如此。

今日社會不論其爲中外，男子仍在控制，而女子能力未盡發展。男女機會既未盡於平等，責任自難望其共負。此固由於男子忽視女子潛力之偉大與重要，而婦女本身努力不足，亦難脫其責。

天賦以生育之職責，而婦女因生理關係，担負獨重，在科學發展現階段中既無改變克服之方術，婦女自應勇敢的，忠實的負此重任，而以生育爲第一，作良母爲至上。今後婦女工作推動重心，即在激發良母信念，普及育兒知能，促進親職教育，使每一婦女皆以爲國族育良兒爲兒童作良母爲天職，爲光榮。

兒童之養育，母愛自屬重要，但此并非謂婦女終生精力時間皆須百分之百的置於子女身上，不離子女一步，故爲本身計，爲子女計，爲社會計，皆有普通設置託兒所幼稚園之必要，俾每日將子女送所育養。在子女可要集體生活之訓練，養成合群習慣，在婦女本身亦可得發展深遠，服務社會之機會。現在大多數的兒童終日在家庭由生母教養的普遍事實，表現着既不經濟亦不合教養原理。此種不必

須的增進給女之負擔，實有考設託兒院幼稚園，并謀改進革新的迫切要求。

惟是生育兒女只佔婦女生命中的一段，其餘精力時間究應如何運用，俾能發揮婦女潛力之最大效能，實有研討之必要。世人每謂婦女活動區域為家庭，殊不知婦女非生而為家庭動物，一如男子然，家庭生活固為人類生活所不可少，但不適為其整個生活之一部。如必因襲傳統，囚禁婦女於家庭，不獨對給女有失公允，國家亦蒙重大之損失。家庭之管理是絕不需二萬萬五千萬婦女之猶大人力的。

我國盛行之家庭管理方式：富有之家，僕僕成群，一見一僕，一家一灶，自不必論，即小康與貧窮之家，雖全家人口不過三數，亦均單位獨炊，自縫自濯，耗費主婦全部時間與精力，人力物力其消耗之大，莫此為甚。在平時已為國力之浪費，而有革新之必要；在戰時期問題更加嚴重，自不能稍存忽視，如此則為減輕婦女繁重負擔計，為發揮婦女偉大之潛力計，惟有使家庭管理簡單化，就其生活集體化之一途。普設託兒所幼稚園，以提高兒童之養育標準；創辦家庭式集體宿舍，並附公共廚房，公共食堂，公共浴室，公共娛樂室，公共洗衣室等，公共出資僱用員工管理，以養成集體生活習慣與合群樂群之美德，而減少人力物力之浪費，誠一舉而數得。抗戰期間物力艱難，此項辦法較易付諸實施，抑婦女工作之最大阻碍，厥為婦女之繁重負擔，此或為減輕或解除之一道。

婦女之繁重負擔一經減輕或解除，則二萬萬五千萬婦女之偉大潛力即可發動。而發動之道，首在組織：組織之道，首在於生產與節約。非此不足以引起婦女參加之興趣與持久之意志。值此抗建偉業日趨艱辛，民間經濟力量亟待補充之際，為國家，為個人，增加生產，節約消耗，既合於婦女之興

態，又明於抗逆之需要。婦女潛力一經有組織的發動之後，男子工作，如工廠，如田間，如工藝，即可多賴以替代或補充，而節約消費尤必待婦女之努力與合作，實以消費多操於婦女之手，婦女既經有效的節制，及生產與節約之推行，則婦女經濟基礎既立，知識水準既高，婦女福利，兒童福利，社會福利，日可達兩推動。

組織對於婦女組織本極重視，應各級組織編要中婦女會之設置與促進，早有明文規定，惜其未能普遍實行。深望主管當局積極發動領導，尤望全體婦女自動參加，共策進行。

最後再為社會行政主管當局進一言，社會行政因性質關係，在歐美各國多以婦女為推進幹部，尤以兒童福利，家庭福利，婦女工作為然。在我國婦女職業機會未甚發達之際，為工作，為婦女，社會行政之前途進展，似宜招致婦女，予以適當訓練，以為推行幹部。

社會行政與邊疆社會工作

李安宅

社會工作始於私人的慈善團體的救濟，進而為福利的設施。前一階段常是消極的，局部的，臨時性的，後一階段則要積極的，普遍的，先事計劃的。因為要積極，要普遍，要先事計劃，所以才有社會立法，社會行政。

社會立法之與一般立法，社會行政之與一般行政，所以不同的緣故，乃在一般法律一般政治有未能加以保障的部份，未具正式機構的功能，起而予以適當的保障，予以正式的機構。然正因其不在一般法律一般政治範圍以內，所以儘管用意是積極的，影響是普遍的，步驟是先事計劃的，而其方式則常是輕的工夫，不是硬的迫力。

中央之社會部，各省之社會處，各縣之社會科，作的就是這種輕工夫。一切輕工夫都需要充分的輿論，穩定的政策，可靠的調查材料，更需要專業的社會工作者來執行社會工作的專業任務。故社會部，社會處，社會科正在吸收各種等級的專業社會工作者，乃是顯著的事實。而此類各種等級的專業社會工作者人才的貧乏，訓練的需要，也是自然的事實。

我國幅員以內，甚於地勢高寒，沙漠不毛，或者低濕瘴氣，因而交通不便，人口稀少，生活落後，以致風俗語言分歧複雜，形成文化上的邊陲，以及國防上的邊疆者，面積之廣，問題之重，談及者衆，而加以注意者少；注意者衆，而加以深切研究者少。即使研究其繫結所在，而用社會工作者的

建設與方法，從事專業的勞力者，則尤不可多得。文化上的建設，進呈原始狀態。其需要保障，不難可知。國防上的建設，因有強弱之區別，其保障之不易備，更屬顯而易見的事實。然而如何改變其原始狀態，使其發展成抗戰建國的發動；如何建立起心理的國防，使其不為謠言誹謗的媒介；則因交通的阻塞，人口稀少，生產落後，以及風俗語言的紛歧複雜，再加以治邊器械未得發揮其功能，都使我們非用精工不可，而硬迫力必致從事。

如此，整個的邊疆工作，可以說都是社會工作，都屬於社會行政範圍。提高他們的教育水準，是社會工作。發展他們的生產技術，也是社會工作。他如發展交通，扶植人口，改正習尚，防治疾病，無一不是社會工作，即無一不在社會行政範圍以內。蓋在我國農工以上的正統文化領域以內，可有一般的法律，一般的政治，對於邊境以下的文化區，則除了類乎軍事，類乎外交的手段以外，只有社會工作的方式，不能有旁的方式。即軍事，亦只能備而不用。備則不必用，不備則非用不可。用而後，又只有剷除障礙的作用，沒有積極建設的作用。故軍事用與不用，均非開發邊境的大經大法，而是不得已的後盾。至於外交方式，則只能用於國與國之間。豈有一國之內，而應發展使用信使往還折衝得粗之策者？外交不得用，軍事非非常，一般的法律政治又非邊疆所可接受（因之共同文化基礎）。則無怪邊疆工作非社會行政莫屬了，在邊疆有了普遍的社會工作，則因創造了分工合作的邊疆文化的基礎，可使一般的法律，一般的政治建立得起來，推行得下去。不由社會工作入手，而由一般的法律與政治入手，甚或由軍事與外交入手，正是邊疆口號越高唱得入雲，邊疆問題越是層出不窮，越是每出

急求的緣故。凡事，不能因地制宜，必是是處。

那麼，因地制宜的邊區工作應如何作法呢？

在這篇短文裏，只能談原則。就原則而論，可分工作的本身，與工作的先決條件。

邊區社會工作的先決條件，又有關於工作者自己的與關於工作者以外的兩種。

邊區社會工作者自己，正如會議所示，不管是從事教育的，還是從事農業教育的，工業合作的，以及醫療衛生的，無不都是為教育工作，即社會工作。故在每一行業的專精以外，都要有社會工作者及醫藥衛生的基本態度，即必須受過社會工作的資格訓練。獲得社會工作的基本態度以前或以後，因為工作的領域乃在邊區，不在一般區域以內，故在輔而行的，更應對於不同文化的見識。這種見識，要由文化人類學得來，文化人類學使我們對於紛歧複雜的風俗習慣有個接近佈景的觀點，破除我們入主出奴的文化偏見；再由社會學培養成社會化的人坐觀，避免個人主義的英雄色彩；更加上社會工作者的熱心與技術，使我們作一點，算一點，一面由近處下手，同時又由遠處着想，庶幾可以腳踏實地，發揮出創化的作用。故邊區社會工作，用一種綜合的名詞，就是「應用人類學」。除此以外，別無終南捷徑。

邊區社會工作，除了工作者自己的先決條件，有如上述以外，其外在的先決條件，可分而述者：第一，要有充足的開明輿論。對於一般的社會工作，尚因其為僱工夫，不得輿論的保護而不易見效。更不用說個人對於邊區根本缺乏常識了，就戰以前，曾有人主張利用長城，開闢國防馬路，窺見內地

的城牆平坦寬闊，而不知長城乃是依山爲壘，根本不是爲行走的，反道是不得行走或禁止行走的。要在長城上走，必得是飛機，抗戰以後，邊疆的呼聲日高，然仍不免難會造假難察有辦法，雖在大城市要招請誰氣是專家，而真肯埋首在這疆者，好則被忽視，不幸則被猜忌破壞。徒令偌大的邊疆，被居間人坐大自肥，被外國傳教士喧賓奪主。要開展邊疆工作，非充分的提倡開明與斷不可。

第二，要有穩定的一貫政策。當見政出多門，上面各部院會不一致，下面各處縣局不統一，朝令夕改，是床架屋，徒令邊疆者笑話，那裏會有工作的表現？令其工作而無工作的設備，再加以任期不長，責成不專，考核不嚴，待遇不厚，有危險而無保障，處處都不利於工作，那裏會有工作？辦交代，辦通告，應付官面文章之不暇，更那裏會有成績？故政策一致，機構單純，設備充實，任期長而責任專，考核嚴而待遇厚，求創化的邊功而抑制停滯的日險，乃是邊疆社會工作上外在的先決條件。

●論及邊疆社會工作的本身，就其要者言之，亦有以下數點：

其一，要由實際入手。邊民男女關係的標準不與內地相同，而內地人見其不相同也，便以爲可以隨便。一而有財貨的引誘，一而有不借眷屬的兩性要求，於是接觸越多，腸與他們的性病越不可收拾，「文明病」須用文明的醫法，邊民雖有文化的偏見，亦不否認此點。除了可怕的性病以外，眼病，消化病，以及因乏蛋白質的頸癭與因性交或操勞過度的難產，均很爲普遍。倘有設備充分的醫藥廠，送迎於各地邊區，真是草食養禁，普遍歡迎的局面。如此，不但醫藥服務可達目的，即其他工作項目所有的困難，亦得因治病原有的信心與便利，迎刃而解。故醫藥服務，不管就其本身價值而論，

還是就其媒介作用而論，都應列爲第一位。

其二、教育、調查、組訓等工作，均要附在醫療隊內進行。遑空的調查無人理，亦得不到真相。教育可列在服務項目之中，然必有了調查，得到信任，始可對症下藥，易於接受。二十九年會撰「西北藏民區應用創化教育」一文，刊於「時代精神」不多贅。組訓亦屬教育工作，應在醫療隊以內加上墨西哥所會收效的「文化團」的運用，凡當地所不能作或作得未盡善者，都與之共同協作，如生產，如自衛，即試驗，即研究，即表證，即教育。一處作好，再及一處。一區作好，再返原處。週而復始，進而復整。即參證，即改進；即批評，即輔導。所組，所訓，所教的題材，即當地所應舉辦的事功，所應取締的流弊。如此，就當地所宜，不厭其複異；就全國的設計，自收殊途同歸之效。一級中有分工的作用，複異中有統一性質，新爲社會工作的上乘。

其三、提高生產，改良生產，爲邊區社會工作正而實惠。此而不辦，其他都是空話，頂多只是福利障者的對除，而非積極福利的建設。一般扭於機械進化觀點的偏見，以爲開發邊區必是改其畜牧，或爲農耕，於是移民開墾之說，坐爲邊政臨病，殊不知邊區之所以爲邊區，即因不適於農耕。反其道而爲之，是爲逆天行事。況且說，草原有主，誰得侵入而安居之？全國之大，有出米麥者，有出牧畜皮毛者，豈非天然的理想配合？我們的責任，不在取消其畜牧，而在改良其畜牧；不在限其於畜性階段，而在使其皮毛骨角得以工業化，以提高其生產價值，增加其購買力。如此，經濟與其他方面的文化交流作用，乃得其平衡，乃爲百年之大計，然此又非孤立地設置種畜場，皮毛廠之類所可爲功。仍

要在警察隊當中利用文化團的方式逐漸考察，體驗，表證，推廣，始可生很。行見天然騎士作為抗戰的生力軍，著名的駿馬成為全國馳騁的工具，遼瀋的皮毛骨角之器充實於市肆，內地的文化前鋒流注漫衍於熱疆，滿賦盛矣！

其四，附帶一句話。遼瀋的宗教信仰，好處在其超世精神，正可救濟我們的斗膏之器。壞處乃在不顧大業福利，忽略現實。然正因其為宗教信仰，故只能積極地充實科學教育，提高其文化水準，使其自發「文藝復興」的運動，不能消極地「破險迷信」，引起反感。故審了另一宗教的有色眼鏡，以「服務」的口實，進行傳教的使命，必無是處。

好，邊疆社會工作的需要與路線，不啻瞭如指掌。而大規模的工作，則尙有待。私人的局部的努力，已因抗建迫力而有所嘗試了。積弱普遍而先事計劃的，則有待於主持社會行政者。

社會行政與合作事業

齊 慈 成

一 社會行政的目標

社會行政有兩個中心目標，那就是社會組織與社會福利。換句話說，社會行政的目標第一在使散漫雜亂的民衆，成爲有組織有秩序的民衆；第二在使勞動弱廢的民衆，成爲有生氣有活力的民衆；第三在使貧苦無告的民衆，成爲有生計有福利的民衆；第四在使享受獨厚的民衆成爲民胞物與的民衆，當然，我們還可以列舉很多的細目出來，而其舉舉大端，則必不外乎是！

二 社會行政的策路

社會行政的目標已略如上述，但必如何而後能達成這些目標呢？這就不能不講到策路。我以爲最重要的策路。就是分析與認識社會的組織與性質。能有這種認識做基礎，然後一切計劃設施，方能切合社會需要與實際能力。亦必有此認識，方能知應從何處着力，及應採何種技術。應用行政力量固然可以辦理民衆組織與社會福利，但行政力量每有其嚴格的限度，超過了這個限度即必尋常而功半。然而這個限度的認識，非先認識社會組織與性質不可。其次，就是要比較問題的輕重緩急問題的重心。中國的社會問題實在太多了，欲求各種問題同時解決，是不可能，所以我們必須先將社會最嚴重與迫

切的問題入手而且必以大眾的利益為一切設施的對象。此外，還要能够防止社會問題的加多與加重，這就是說我們要在發展方面去根絕社會問題的繁雜，否則這一問題解決，而另一問題又生，將永遠不能達成我們的任務了。所以我們要能够為取一個途徑或關鍵，使我們能由此途徑以求各種問題的自動消滅。最後是應該運用社會自身的力量以解決社會的問題。我覺得社會行政成功的時候，應該就是社會不再需要很多社會行政工作的時候。

三 合作事業與社會組訓

我在前面說社會行政的兩大目標是社會組訓及社會福利，而與這兩個目標，及社會行政策略上均有密切關係的，那就是合作事業。合作事業的本身就是一種民衆的組訓，因為把民衆組織成爲合作社以維持生產運銷消費等各種合作業務，並指導民衆如何以自己聯合的力量達到更生的目的，就是對民衆最好的一種組訓！在組訓的策略上說，這是最能適合民衆心理與需要的一種組訓，而且可以從這種組訓工作根絕社會問題的再生。

四 合作事業與社會福利

合作事業同時也是社會福利的工作，因為他雖然不是消極的救濟性的福利事業，但扶植社會上的弱者使能自力更生，辦理消費合作，使消費者不再受商人的剝削，辦理信用合作，使借貸者不再受高

利貸的壓迫，辦理務地合作，使佃農不再受地主的剝削，辦理工業合作，使勞工不再受資本家的虐待，諸如此類，在合作事業方面還祇是幾種消極的作用，而在民衆的福利方面，已可收到積極的效果。所以在社會福利的行政策時也是很值得我們注意的。

五 合作事業的推進方針

我國合作事業，經二十餘年的提倡指導，在社會組訓及社會福利方面已經收到相當的效果，奠定鞏固的基礎。今後推進的方針，欲使其於社會組訓及福利有更大的貢獻，似乎應該注意下面的十個要點：

1. 政府各種社會經濟設施，應確定以合作事業為重心，尤不得妨礙其發展，凡為合作社所應辦的事業，各有關方面均應以共同的力量，扶植合作組織辦理之。

2. 各級合作組織應從社會經濟國防及計劃組織方面，力求民族主義的實現，從民衆自動自治能力及文化水準方面，力求民權主義的實現，並應從改良產銷技術，生產消費關係，及財富分配方面，力求民生主義的實現。

3. 各級合作社應以培養合作精神，健全本身組織，增加自給資金為主要工作。

4. 各級合作社的推進，應以導領合作社為中心，先使每鄉鎮有一鄉鎮合作社，然後向下促進各保合作社的組織，向上促進各級聯合社的組織。

5. 合作社社職員的教育，應認為合作行政的第一要務，並應與國民學校為中心學校及各級職業學校的教育密切配合。

6. 各級合作社應逐步由擔任集中物資的任務，並改良產製技術，利用荒地公產，以增加生產，同時並應求社員消費的合理與節約。

7. 各種合作機構之間，應使相互密切配合，以期完成合作經濟的體系。

8. 政府為策進各級合作社生產消費等業務，應即加強各級合作社商品供給處的組織並擴充其業務。

9. 政府應即專設合作金庫機關以調劑合作事業的資金，並獎進合作社社員的節儉風氣。

10. 各地合作事業的成敗優劣，應列為地方政府主管長官考成主要項目之一。

六 合作事業與社會行政

合作事業的本身既具有社會組織及福利的性質，則其應與其他社會組織及福利工作，切取聯繫。自無待言。但合作事業自仍有其獨特之處，應充分保持並發揮之，而不可磨滅。例如農會工會雖應與合作社密切聯繫，但切不可因為聯繫而喪失合作社特有的精神。所以現在各省合作事業管理處不設該社會處以及無合作指導室不隸屬社會科，對於工作進行，並無影響。且合作事業應應具一般組織及社會福利事業相互配合，而其所需配合者却並不以此二者為限，他如工商農林糧食專項教育民政等項幾

均有同等的關係。所以或者以爲在中央機關，合作事業管理局歸屬社會部，那末，地方合作行政亦宜照同一方式改隸，實無此必要。何況爲完成合作事業對於三民主義社會經濟建設的任務及其在戰時平定物價的使命，尤應將合作行政機構視爲富有特殊性的行政機構，不應以調整一般行政之方式予以調整。否則任務日益加重，事業加緊推進，而機構反使縮小，地位反使降低，豈非背道而馳嗎？我們正需要最優秀的大學畢業生從事縣市合作指導工作，自更希望有實幹經驗均能領導青年的人纔被賦予合作行政的任務，但是假使沒有適當的機構或竟將其固有之地位而貶低之，又如何能達到這個目的呢？抑尤有進者，中央與地方的合作行政性質不盡相同，地方合作工作，多係實際工作，而合作社各部，亦工作上並無不礙，而地方機構如一旦更張或動亂，其必陷實際工作於停頓，殆無疑義。社會部自三十二年度將開始實施三年計劃並推行合作事業工作競賽，正感力量補充的不及，何堪引起無謂的動搖？所謂行政機構的調整，自必以事業爲目的。故以事業的發展爲目的，而提議的調整僅係一種方法，爲實行某種方法而設事業於不問不問，當非調整的原意。國家總動員會議決議決定關於各行政機關管理局，以省主席爲局長，但中央的物資局則仍隸屬於經濟部，並決議用於平抑物價的經費不受一般經費的限制，亦無非爲目的而變通辦法。這正是政治的道理，我以爲我們對於合作行政的機構，也應該抱這樣的一個觀念。

現代國家的福利功能觀

吳文藻

現代國家的福利功能觀，意思是說，現代國家是以促進人民福利，爲其主要任務。本文重在解釋國家福利功能的由來。現狀及意義；其次說明我們建國要以謀人民的福利爲目的；末了，說到政府最近設立社會部，是注重國家福利功能的先聲。

國家功能的發展，大體說來，經過以下三個階段：第一個階段，是少數佔優勢的特權階級，爲自己的利益，來蹂躪多數被壓迫的人民。這時候的國家，說如馬克思所說，代表剝削的權利。第二個階段，是公民權漸漸擴張，國家的保護功能，漸次增加了重要性，特別是要保護人民的基本權利。這時候的國家，總以保障人權爲重要任務。第三階段，是從上次歐戰起始，這時候正當國家需要全國的人民，來參加戰爭。所謂全民族戰爭。因爲近代國際間的戰爭，是全民族的戰爭，所以國家福利功能，亦就漸次發達起來。經過這次大戰，福利功能，將更加重要，這是在意料中的事。

上述三個階段，只是說明國家功能變遷的大勢，並不是說國家在每一個階段，只是履行一個功能。事實上，這三種功能，在若干時代，多少是同時並存的。譬如近代國家，雖極重視保護人民的權利，並已開始爲人民謀福利，而在一國之內，少數特權階級，仍多數人民利益，這種現象依然存在；所不同者，這種現象的發生，從前很少引起注意，現在已爲輿論所不容，這就是國家福利觀念，所產生的結果。

現在世界上國家的形式，從它的功能來說，得大別爲二類：權力國家是一類，福利國家是一類。獨裁國家，是屬於權力國家一類，民主國家，是屬於福利國家一類。獨裁國家，以爲人類是爲國家而生存的，國家是侵略的工具，是剝削的權力，所以說是權力國家。民主國家，以爲國家是爲人類而存在的，國家的任務，是保障人民權利，是促進人民福利，所以說是福利國家。

今日保衛民主主義的戰爭，亦就是保衛人民福利的戰爭。在民主國家內，人人信相各有獨立的人格。每人有每人的價值，一面尊重他人的人格，一面也期望他人尊重他一人的人格。自法國革命，人權宣言以來，個人人格的尊嚴性，已成爲西方民主主義的基石，惟有在獨裁國家內，這種基本觀念，才被根本否認。他們相信人性本惡，人是富有掠奪性的動物，他們不言人生可以臻於至善之境，人類可以完我至善之成，在人與人之間，戰爭虐待，必不可免，弱肉強食，勢所必然。他們以爲，社會進步，是民主國家知識份子的一種幻覺，「政大多數人民的最大福利說」，是民主國家腐化墮落的重大原因。在優勝劣敗的世界中，個人福利，無足輕重，權力政治，高於一切。因之幾百年來，人類以犧牲性命，所換得的個人自由及權利，幾乎完全爲之一掃而空。

民主與獨裁，既是代表兩種相反的社會哲學，所以兩種國家，實施社會政策的目標，亦有不同。在進行全民黨競爭的時候，雙方爲要爭取最後勝利，固然都不得不爲人民謀福利，但是獨裁國家，推行社會政策，是注重實效的政治目的，對於人民福利本身，看得比較輕微。在他們看來，人民只是推行國道的工具，只是伸張國權的手段，由此推論，它們的殖民政策，更是變本加厲，如德義日等輸

心國家，對於殖民地，完全是採取剝削政策。至於民主國家，雖然亦有資本家剝削民衆，但是國家推行社會政策，大體上是真正注重人民的福利，以人民福利爲社會進步的標準，如美英法等國，不僅注重本國人民的福利，就是對於殖民地一方面，雖然是在採取剝削，以圖強國，而同時也還要提出一些福利，以改善當地人民的生活。

國家福利功能意義，是怎樣呢？簡單說起來，就是要改善人民的生活，促進人民的福利，凡有關人民福利的設施，都是國家福利的功能。福利功能的履行，在於福利事業的推進。所謂福利事業，消極方面，是關於各種救濟工作，如貧窮及災區的救濟，疾病的醫療，保護孤獨殘廢者的疾苦等。積極方面，是有關社會進步的工作，如勞工福利，兒童福利，婦女工作，社會立法，社會保險，公共衛生，職業指導與介紹，成人教育與娛樂等。這不過是一個大概，至於各國實際情形，殊不一致，譬如蘇俄舉辦社會福利事業，是將社會福利觀念，滲透於政府一切設施之中，政府整個機構社會化，可以說福利功能，是它的主要功能。他如美英等國，則大率注重前述福利事業內部的擴展。總之，各國福利事業的內容，大致依據各國的國情，與社會需要而定，並無一定的方式。所以我國興辦福利事業，亦須斟酌我國的國情，及時代需要而定；主要的是我們要認清民主路線，積極推動我國的福利事業，才是真正維護民主主義。

現在我們要在抗戰中來建國，是要三民主義的共和國，三民主義的國家，是要爲人民謀福利的國家，實爲三民主義的社會政策，加強國家的福利功能，這是全國人民一致的要求；一高是實現理想的

要求，一面是適應時代的要求。三民主義的崇高理想，是在實現大同之治，孔子在禮運大同篇所說：「故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸」，這一段話，實是中國福利觀念的準則。國父遺教，民生主義第一講，引伸其義，有云：「我們三民主義的學說，就是民有民治民享，這個民有民治民享的意思，就是國家是人民所共有，政治是人民所共行，利益是人民所共享，照這樣的說法，人民對於國家，不只是共產，甚麼事都是可以共的，人民對於國家要甚麼事都可以共，才是真正達到民生主義的目的，這就是孔子所希望的大同世界」。二十八年二月十二日，委員長在參政會第三次大會說：「我們的共同信仰是甚麼？就是三民主義。根據這個信仰去實現的目的是什麼？就是我們中國最高理想大同世界……我們總理孫先生所建立的新國家，就是要做到禮運所說的大同之治。……是人人不私其力，不私其身勤勞互助，和平康樂的境界」，這是實現理想的要求。

抗戰已走入了第六年，現階段經濟戰重於軍事戰，更加深刻化。充實國防，固屬首要，改善民生，亦係急務。德國名將魯道夫在他的「全民民族戰爭論」中說得好：國防不是堅甲利兵，而是整個國家民族，全部人力財力物力的總動員。他根據第一次歐戰的經驗，認為民生問題，是民族戰爭一個很重要的基礎。他說：「口中職軍或戰後之經濟情形，往往為引起不平等之源，且即為一致團結之障礙。貧乏之機會主義者，及共產黨，利用此情況，以分裂德國內部，此為人所共見者也。一國既已對外宣戰，為敵人所封鎖，其糧食與日用品，不免於缺乏，國人民不免於飢餓，乃事理之必然，亦世界

大戰中，德國人民所目睹而身受者也。且正以經濟方面之缺乏，不平者得因而利用之，施其渙散人心之技，使其喪失抵抗之力，終於不得戰勝。此外，在經濟方面，尙有一種附屬現象，即奸商利用市況，以肥一己，其所享受遠在人上；而去貧者竟以無所得食而餓死，因此不平等之散佈流言，更易爲力。「魯將軍認爲要全國團結一致，必須做到這三點：「第一，道德之自由第二：勞動者之優遇；第三，戰士之優遇。」德國沉痛的經驗，是我國最好的教訓。目前中國挨餓忍痛，前線後方，隨處可見。誠然，在「國防第一，民生第二」的原則下，挨餓忍痛，是戰前戰後無可避免的現象。我們應有德國人的犧牲精神，如三林將軍所說：「不要牛油而要火砲」，但是犧牲有一限度，犧牲要有希望，爲防患於未然計，必須趁早促使民生主義的實現。民生主義的積極推行，不但是對於中共行動，最好的答覆，亦是「抗勝建國」最可靠的保障。

最近社會部的設立，由中央黨部，改隸於行政院，除了原有民衆組訓的工作，及將原屬經濟部主管的合作事業，對歸該部辦理外，新加社會福利事業一項，這是我國政府注重國家福利功能的先聲，亦是抗建期中最值得稱頌的一件事，現該部所定社會事業的範圍，包括以下五項：（一）民衆組訓，如農工商會等的組織與訓練；（二）社會運動，如國民精神總動員運動，新生活運動，國民經濟建設運動，勞動服務運動，節約儲蓄運動，及在蘇聯勞務救濟運動。（三）社會救濟，由政府舉辦示範事業，如設立殘廢救濟院，遊民訓練所，救助院等；（四）社會福利，如社會服務，勞工福利，工廠檢查，職業介紹，社會保險，兒童福利等；（五）合作事業，只是農合，工合尙不在內。

目前因爲人才缺乏，都有困難，所以實際工作，仍偏重於民衆組織。至於社會福利事業，現尙遲遲於救濟與服務工作的階段，這固然是限於戰時環境；不過若要樹立國家百年大計，必須以「強」立國，以「好」建國，求「強」爲要過「好」，「好」是目的，「強」是手段。我們既是「要在抗戰中求建國」，則中央政府福利功能的增加，當是福利事業經費的增加，乃至補助各省專辦福利事業經費的增加，實爲推行新政府有趨勢。最近中央已確定了「邊疆施政綱要」，內且規定改善邊民生活，並有邊民福利的原則，這是過去邊政所夢想不到的設施。今後邊地社會事業，最爲重要，爲適應邊民迫切的需要，或宜內地更積極推行。至於有關邊民的組織工作，自然也不容忽視。總之，惟有增進國家的福利功能，才是積極實行民主政治的正路；亦惟有站在民主陣線上面，普遍實施民生主義，才是完成三民主義共和國的正路。

我對於社會福利的窺見

范定九

政府當局現在注重社會福利工作的提倡與推進，這是建國的基本要圖，很值得欣幸。

社會福利無所謂消極積極，但有的需要緊急的救濟，有的需要事前的預防。

社會福利的工作，要有對象。對象不同，需要便異；需要有異，工作的項目也不得不隨之變更。

這是一個緊急的原因，辦理社會福利工作的負責者不得不加以特別注意。不然，恐必會落到所謂「閉門造車」，「削足適履」的一種境界。

今日在我國舉辦福利事業的對象，基本的應當是：

- (一) 抗戰軍人的家屬。
 - (二) 壯丁。
 - (三) 貧病將士及其家屬。
 - (四) 從淪陷區出來的義民。
 - (五) 病兵。
 - (六) 一般流浪的兒童。
 - (七) 營養不足的學生。
- 前局的家計問題，壯丁的特遇問題，義民的流亡問題，病兵的慈善問題，兒童的失調問題，學生

營養的缺乏問題，在今日都顯得異常的嚴重。任何關心社會福利的人都不能置之不問不問，譬如這一些問題得不到相當的合理解決，不能抗戰無可用之兵，建國更無可用之士了！要解決這以上的一些問題，我們需要極本實施。我們還得深入，還得再做一點基本的功夫。

我願意建議社會的行政當局，設低限度，要切合我國今日的實際需要，做到下面幾點業務：

第一、會同慰勞總會及婦女慰勞總會對於抗戰軍人的家屬作精密的「個案」訪問，然後擬出具體的方案，請求政府實施，務期達到「抗屬安全」的目的。

第二、會同兵役署對於壯丁的待遇，加以改善，而使每個服役的壯丁都感到當兵的光榮，與衛國保家的緊要。

第三、會同後方勤務部政治部，基督教傷將士服務協會，及中國紅十字會在前方設設傷兵招待網。除由軍醫署主管的衛生機關及各部隊的醫療隊所能給予傷將士輸送及治療的便利以外，更設法提高負傷將士的精神，探視負傷將士的日常生活。更會同上述三個機關，慰勞總會及婦女慰勞總會對於負傷將士的家屬作精密的「個案」訪問，然後擬出具體的方案，請求政府實施，務期達到「老安少懷」的期望。

第四、會同經濟委員會根據實際的需要，安撫從淪陷區遷出來的難民，此類安撫要有計劃，要有分寸，要有步驟。一些使難民感受刺激的事件應減少到最低限度，儘能保全國家民族的元氣於不墜！

第五、會同衛生署及軍醫署，中國紅十字會，以及教會醫院等在前後方設設治療站，治療病兵。

我對於社會福利的意見

「精兵多於雜兵」，這種人力上的損失，我無法可以估計！為保全國家的實力計，這種工作，實屬不容忽視。

第六、合同兒童保育會，中頭產幼協會，救救兒童，予以適宜的環境，授以相當的教育。今日的兒童，即明日建國的基礎。兒童好，國家有辦法，社會也要少一些問題。兒童不好，將來社會便免不了窮餓的存亡與滅絕。

第七、合同教育都對於學生的營養切實加以調整，以期達到掃除「眼疾」，「腸胃病」，「貧血症」的目的。假如今日全國的學生都有百疾，都有腸胃病，都有貧血症，一想到國家的將來，這叫人不要而慄！

我們今日作事，要預定不做則已，做到要做到好處的限度，負責任，不敷衍。表面上的工作，愈少愈好，為國家百年計，以上邊點有關社會福利的工作，如不能澈底辦到，我認爲便是社會行政的失敗，也有負領袖力去推進社會福利的苦心。

最後還有一點小意見，現在在各地已辦或擬辦的救濟院，我主張一律改為輔導院。救濟是永遠無法解決實際困難的。用國家有限的金錢，如果能養成一班對於社會有貢獻能生產的分子，所得固然過於所失。不然，便是一種很不合理的浪費！

社會行政與農民福利

喬啓明

自社會部成立以來，對於全國社會行政工作，銳意圖治；諸如人民團體之組織訓練，社會運動之指導監督，社會福利之實施，社會救濟之添設扶助，合作事業之指導管理等，皆能根據黨國政策與時代需要及實際環境，積極推行，期收宏效。

社會行政實施之對象爲全國，而全民中佔最大多數者，乃廣大鄉村之農民；欲求社會行政工作順利開展，達到預期之目的，自宜以大部力量從農民方面著手；況農民智識有限，眼光淺短，凡事只爲個人打算，故福利事業之舉辦，更爲棘手不容緩，由於鄉村範圍廣闊，農村文化低落，欲以社會行政力量，推行農民福利事業，必須斟酌鄉村實際情況，適應農民需要，配合社會力量，則整個事業前途，方易開展與維繫；因之，社會行政與農民福利兩者關係極爲密切，但如何推行，舉辦何種福利事業，以及各方聯絡配合等問題，均有研究之必要。茲將全國社會行政第一次會議開幕之際，致社會部所及，提出數點，以求教正。

一

社會行政與農民福利

一一三

我國農村廣大，農民衆多，若僅依賴政府或救濟團體及有關機關之力量，以舉辦福利事業，實屬杯水車薪，對於農民需要，況若外界力量容易養成農民依賴心理，一旦外力引退，則事業必陷於停頓，故工作開始之初，實應注意發覺農民自動合作精神，俾能定事業基礎，促進農民熱心愛護，並好能與組織工作配合，利用農民自身組織之各級農會來推動，此種方式，不但使事業有固定對象，而且可以集中力量，易顯成效；第一，農會是職業團體，農村全民的組織，可以普遍享受政府舉辦福利事業之利惠。第二，農會係合法組織，根據中央正式頒布之農會法，舉辦農民事業乃其應有之任務。第三，農會是永久組織，全體農民利益之所寄託，可以使事業延續不斷。第四，農會有自立之精神，在組織推行中，可按需要訓練幹部，舉辦經濟，社會，生產，教育等方面事業，賴以獲得盈餘，作為農會經常費用，並可藉此減少政府人力財力之支出，兼助農會自力更生。

三

福利事業種類繁多，在創辦之初，經費與人才甚屬有限，不能一一舉辦，應就需要迫切而易舉者或經過整理已具成效者，優先舉辦二三項，以激起農民之興趣，使起點工作易於進展，茲擇要分述如下：

(1) 提倡農民娛樂——鄉村一般農民，在休息或農閒時間，大多無甚正當娛樂，只以抽煙，賭博，坐茶館爲消遣，不但毫無意義。且浪費金錢，養成惡習，故需輔導農會提倡正當娛樂，增加娛樂

組織，建築設備，同時更應經常舉行遊藝會，同樂會或表演本地改良山歌，戲劇及音樂會，演說會等。惟每項娛樂須注意：第一，須有充分教育價值。第二，不費多數之金錢，設備簡單，村費節省。第三，不費太多之時間，第四，無須煩雜之訓練。第五，要有豐富之內容。

(2) 設置農民書報室——農村中識字者，鮮有讀書看報機會，一方面因時間缺乏，另一方面則由鄉村公共書報設備之不足。社會行政當局可聯合有關機關辦理充實之。

(3) 組織農民改良茶園——若干地方鄉村場鎮茶館林立，農民有整日消磨其間，既碍作業，又耗金錢與傳染疾病。但茶館可以集合群衆，便利推行各項推廣事業，不妨加以改進，選擇高爽地址，栽植大量花木，內部加以整潔佈置，使空氣流通，光線充足，陳列書報，張貼漫畫，並可置備娛樂用具和收音機，則茶園可以發生教育作用，並可作為農村集合之場所。

(4) 興辦鄉村衛生事業——衛生事業關係農村福利至鉅，我國農村，醫藥設備至爲缺乏。致疾病發生，又無科學合理方法加以醫治，若能根據各地農村醫藥衛生實際狀況與需要，輔導農民團體及聯絡衛生機關，動人力與財力範圍內，設立醫藥診所等，以保障農民健康，預防疾病傳染發生，並增進醫藥衛生知識，必極爲農民所歡迎。

(5) 創設農忙託兒所——鄉村婦女常爲見產所累，不能於農忙時參加工作，亦常有勉強工作致使兒童無人照顧而染病或死亡，故可以參照過去辦理已有成效之農忙託兒所，在各鄉村普遍創設，以增加生產能力，維護民族根源。

(5) 農村救濟及調停事務——農村常因天災人禍，而使農民流離失所，或因受他人無理欺詐，形成家破人亡，嗷呼無門，聽其自然，如能在鄉村中利用社會行政力量，辦理社會救濟與調解糾紛工作，定能造福農民不少。

四

農民福利事業如何推進，應採取之步驟，自因各地環境而異，茲就一般情況簡述之：(一) 確定機構——須視舉辦之動機與方式而定，第一，如由社會行政機關獨立自辦，則可利用其自身機構或增設機構辦理之；第二，若與農會合作，則按事業性質將其附屬於農會某部門之下，職員除技術方面外，可由農會專事兼任。第三，由社會行政機關與其他有關團體合辦，則亦可採用合作方式。(二) 籌募經費與地址——組織方式確定後，即可分頭籌措經費，俟有相當成數，開始覓覓地址，增修房屋，以選擇鄉鎮中適當處所為宜。(三) 人才配備——依照鄉村環境，斟酌經濟情形，加以配備，儘量調校農村青年幹部，關於技術工作，應請有關機關派員協助。(四) 佈置設備與材料——佈置設備主要有三種，一為房舍選擇，須寬大整潔，合乎需要，務使整個室內儘量利用，佈置井井有條，不但適合農民興趣，且可作為教育農民中心，二為傢具設備，應以鄉村化為主，簡雅合乎鄉土環境為標準。三為材料，依舉辦事業種類與經費購置，切不可浪費或為表面裝飾。(五) 開始工作——待地址增修妥當，人員固定，傢具材料購置完備，簡章與各項規定擬就，并向農民廣為宣傳後，即可定期開始工

作。

五

如以縣單位而論，農民福利工作之推行，與有關團體應謀互相密切聯繫，相互協調，俾事業發生最大效果，首如民衆教育館，目前全國各縣均有設立，農民福利爲其主要工作之一部，若舉辦教育娛樂等農村福利事業均可請其予以人力物力上之協助。次如鄉村各地之中心學校，鄰近及縣城之各級學校，各項娛樂衛生組織與其設備不完全，但有時尙能租具，遇有各項集會或例假，商議合作或特約下鄉推進農民福利事業亦無不可，復如農業推廣所對於農民福利事業，不但在人力上可予相當協助，並可參加指導，有時尙可就推廣之能力所及，要求補助經費或材料，再由衛生院可以協助設立鄉鎮衛生所，或遠派鄉鎮衛生員，建議鄉村衛生辦法，事業推進計劃，以資適應農民需要，他如人才訓練，衛生宣傳，衛生展覽，撲滅運動，清潔比賽，嬰兒健康與檢查以及當時的各項訓練，均可雙方合作。

綜前所述，農民福利事業，如能藉社會行政力量，利用農會組織，並與其他有關機關取得聯繫，協力推進，則收效必宏，農民生活必可因之多所改善矣。

社會行政與勞工福利

程海峯

社會行政之目的基本在謀全民生活之幸福與安定，並非以某一階層為對象，事實上因近代自由經濟發展之結果，資本過於集中，失主土地與生產工具之人羣，在工業化愈高之國家所占人口比較愈大，此等人群以努力獲取生活費，因受種種限制與剝削致使生活艱苦而最需要政府之維護，故各國之主持社會行政機關，其工作中心務概以勞工為主要對象，我國工業逐漸發達，工業勞工人數亦在加增，生活之苦遠甚於歐美國家之工人。由於生計過於艱苦，教育衛生無法講求，自然工作效率低落，影響民族工業之發展至鉅。我當局於二十九年下季將中央社一部改隸行政院，成為主持社會行政之最高機關，是今後我國工人生活之改善，勞工福利事業之推進，將有一專責機關為之主持矣。

勞工福利行政之目的，自應為改良工人生活與提高生產效率，但欲提高勞工之效率，又必須以改良其生活為先決條件，抗戰發生以前，我國當局對於工人生活之改善，固未嘗忽視，祇以環境種種之關係，未能獲得預期之成果，今之雇主對於工人福利加以重視，而誠意謀改進者，仍不多見。加以工人知識水準不高，本身多欠健全，種種原因致使我國勞工福利事業之推進，有賴於行政力量者遠較他國為多。

勞工乃經濟弱者，在就業期間，其生計固能維持，倘遇失業老年或遭逢意外不能工作時，則生計定必發生問題，謀社會之安全。人民生計之保障者，自不當忽視此問題，我國政府曾經提出工廠勞工

儲蓄事業，亦應頒佈法令推行，惟迄無成效，蓋此類事業，若經由資方主辦或工人自作準備，其先決條件之一，應將工資率提高，使工人於生活費之外，尚有盈餘而後可，然吾人一念及中國工業正受外國工業之壓迫，無法與其競爭之時，工資率之過度提高，自不可能，是以此種事業在我國以政府協助辦理較為適宜。

在安定工人經濟生活之對策中，其較切迫而我國尚未採擇實行者為職業介紹所之設立，及社會保險之舉辦。

現時舉辦職業介紹所工作者，政府與團體固皆已設有機構但大抵偏重技術人員之調劑，對於真正之勞工大業則尚未顧及，偶或有之，亦僅極少數之技工，此與用以調節一般勞力供求之職業介紹機構迥然不同，或以爲在此戰時勞工供不應求，職業介紹似無必要，此僅就職業介紹館解決失業問題一方面而言，若就工作之適當分配甚或自勞力管制之需要論，戰時職業介紹之設立頗屬需要，而況此種事業在我國尚未創始，倘非在此時作一嘗試，採取經驗，以爲異日推廣整理之準備，則於我國職業介紹制度之設立極有裨益也。

至社會保險種類甚多，而以傷管，健康，老年及失業諸種，尤爲重要。此種保險似應由政府採取協助與補助政策及採用強制制度予以推行惟我國之社會結構與歐美不同，失業保險似可從緩舉辦，惟傷管與健康兩項保險，殊有即時舉辦之必要。蓋藉此可以保障勞力，增加生產效率及安定工人之生活也。

社會行政當局高瞻遠矚，一年以來若工廠檢查之恢復，勞工福利人員之訓練，勞工福利區之舉辦，勞工福利金條例之草擬，建樹已多，更有勞工政策研究委員會之設置，從事廣泛之研究，對於工人福利事業之籌劃與推進，可謂互相不遺，社會保險間亦在推動之中，鑒於該部以往之成績，吾人深信其能積極地進勞工福利事業為我國大眾謀取更大之幸福也。

社會福利與家庭福利

陳文傑

家庭乃社會基本之單位，亦社會之縮影，倘有一個不健全的家庭，不但能威脅社會之幸福，而且是象徵社會的疾病，家庭福利與社會福利不是對立而是連繫的。一個家庭或一個社會的不幸，是為某種因素所造成，一、是家庭中或社會上各分子自己行為及品性所構成的，二、是外部的或是社會的事物所形成的，因此促進家庭福利，不能拋開社會福利，否則必蹈於水乳不相融的毛病，在我國抗戰建國期間，整個社會動員，社會制度，人民生活，及其習慣與家庭，均失其常軌；政府領導全體動員，統制人力物力，加強抗戰力量，提高物質生產與建設，把握住抗戰必勝，建國必成之信心，社會不遑逮人君子，鞠躬盡瘁，為國犧牲；但另一方面，社會道德淪亡，病態百出，人心不安，流離失所，頗不利於社會建設。而家庭之腐敗和不幸，直接於社會的福利，尤為一嚴重問題，社會福利事業，宜針對此問題，有以挽救之。茲將家庭問題，略舉四種，以供推行福利事業工作者之參考。

一、正當健全的家庭，受外來威脅而至於崩潰，其不幸或崩潰之因素，通常為疾病，失業，殘廢，或維持家庭經濟者死亡，且無恒業，生活艱困，輕者無法教養子女，重者甚至老幼離散。

二、家庭經濟的壓迫，或因失業，或雖有工作能力，薪俸低微，數口之家，不足一飽，受生活與環境之壓迫，遂引起精神痛苦，憂慮，煩惱，怨尤，積積激發，或因用費揮霍無度，入不敷出，酗酒淫賭，起而爭鬥，偷竊犯法等行為，以致家庭分子，發生糾紛衝突，不能安定，不能維持正常家庭的

規範。

三、家庭分子失和：最明顯的表現，容易引起家庭糾紛衝突，家庭不安者，如夫婦性生活失調。彼此間人生觀，各走極端，直接影響精神不愉快，遂有離婚，遺棄等問題，有因精神上，或身體上的缺陷，人格分解，行爲反常，思想幻異；或因年齡上的關係，清軍衰老，不能工作廢弛，力不足支持家庭，消沉而不生產，心理不能安定，因之家庭幸福消失。家庭間成年人關係之失和與所形於外之行為，直接防碍於兒童心理上之健康，知情意之發展，想據實驗所得與社會學科之證明，兒童行爲錯誤，受家庭直接之影響，比較社會之影響尤多。

四、抗戰期間特殊家庭問題：在通常社會裏不難發現以上三類問題，在抗戰期間不但這類問題嚴重化，而且產生無數特殊問題：（一）抗戰軍興，已推男子逼着離開他的父母妻兒，爲求民族生存，來至後方，偶爲生活環境之關係所造成，在後方組織「臨時家庭」或「偽組織」有的生有兒女，到戰後種種特殊的家庭，值得我們研討與考慮。（二）家庭不健全或拆散，因而對妻與撫養兒童幸福；例如現在生活高壓，戰前的中產家庭，因艱辛而受到經濟壓迫，夫婦均須在外工作，收入纔能維持生活，對於兒女教養不免疏忽，更有家庭因抗戰的影響，留兒女於教養所，所內之管教設備不足，兒童因此失却了正常家庭的培養，於是妨礙兒童身心健康與發展。（三）出征軍人家屬狀態，因其父或夫出征後，家庭少供養與健康，以及精神物質的受到威脅，政府雖有慰問，若發給給款，補助其家庭，如杯水車薪。戰爭結果，出征軍人或死亡，或殘廢，或其父母失却贍養，或其妻兒變爲孤寡，生

活陷於絕境，其妻面雖屬經濟問題，但其缺陷非物質可以補償。(四)精神病理學家認為多數人在生活過程中，常有精神不正常之表現，如夫婦間，父子，母女間情感失調，發生糾紛衝突，行為反常，以及種種犯罪舉動，均屬精神病態，現在因抗戰期間的恐嚇，兵燹，轟炸，受人死亡，家人出征，要緊，或各種外來非常的刺激，最足侵襲其精神失常。一個家庭有了一位嚴重的精神病人，家庭幸福必致喪失無遺。

以上兩類四類，其實尚可分析為若干不同之項目，根據社會福利工作人員之經驗與記錄，其曾經指導并解決之家庭問題，有長期慢性兩者，有精神或生理缺陷者，有移殖異地者，有度流浪的生活者，有未婚母與非孿生兒童所支持者，有因執行業務而受傷害不能維持者，有老弱幼幼少不能自謀生活者等問題。家庭福利與社會福利，實有相互的關係，要解決家庭之不幸，須得雙方並進：一是家庭的福利工作，一是社會的福利工作。欲求減少構成家庭問題之社會因素，其方法應與推行社會福利工作相配合，第一須詳人民經濟之保障，其實施方面，有社會救濟（幼童，衰老，殘廢，貧困，移民，二賑，水旱，兵燹等救濟）；有社會保險（疾病，殘廢，傷害，老年遺族及業失等保險），如在經濟上遭受損失時，不至使家庭因生活無着，突然崩潰。第二發動心理衛生運動與公共衛生運動並進，先推行於各級學校而後普及於社會。保障家庭個人生理與心理之健康，減少死亡，疾病，防止精神失常，行為錯誤。第三在立法方面，如出征及退伍軍人贈養法；給以職業，教育的機會，或優先權，殘廢給養費，死亡撫恤，遺族經濟，生產技術指導等權利，以安定其家庭生活，勿使其發生特殊問題。

第口對於非婚生子女法定地位，生活及教育之保障，政府應確定生身之母與國家絕對之責任，以保障兒童幸福，使其身心健全發展。

如欲實施上項的使命，社會行政應利用社會治療法。（關於此段非本文所能論及，暫且不論。）除由社會方面入手解決家庭問題外，更宜由家庭方面入手，社會亦宜有一種設施，如家庭福利機關，家庭指導及諮詢處，舉凡有困難問題，可自勵詢問，接受指導與協助，以杜防問題之發生，或問題之嚴重化。另一方面，不幸家庭，得有機會受社會工作人員之診斷病狀，或問題之發源所在，而施以治療，以期家庭恢復常態，保有幸福。固然，世有不治之病，家庭間亦有幸福無法保護者，但有適當之社會立法，社會行政，及公私立社會福利工作之設施，指導與協助，至少可減低家庭不幸的程度。

有效之社會治療，以保障或恢復家庭的幸福，至少有三方面的基本條件：一、社會工作人員，自身須有診斷及治療家庭問題病態之經驗與把握，能體認社會病人之心理，思想，態度及行為之轉變，以及問題之複雜，利用時機實施以精神治療，生理病態治療，或用物質救濟，或轉移環境，或引用介紹外來機關專家之介紹治療，應用社會資源，以恢復並培育家庭的分子，使其自力更生，應付自己所遇問題。二、被治療之個人——病人，應具有信任心，及合作精神與社會工作人員，以執行解決家庭問題之任務，並認識自身問題之所在，運用自己能力，社會資源，以解決本身問題。三、社會機關（公私立服務救濟團體，教育服務機關，宗教救濟團體，公安局，法院等）及社會上熱心社會服務人

士之合作。蓋家庭，含有許多因素，故須從各方面來診治，此項機關之聯繫與合作，屬於社會行政，世風福利機關組織之一部。社會工作人員診治社會疾病，專醫即診治生理上之疾病相同，醫生應用醫學的技術，但不同時發達藥物。

社會福利行政（以別於公共行政）包括福利人事管理（以別於人事管理）及業務行政，人事管理得宜，即是推行社會福利事業之基本條件之一，業務行政範圍至廣，舉凡執行福利法規，推行社會政策，社會立法，聯絡社會機關，組織社會福利團體，發現社會問題，創設新機構，以適應社會需要。如能有效的推行社會福利行政，則社區直接受益。家庭福利與社會福利脈脈相連，檢查社會福利者，可先調查家庭福利，已至若何程度，即可更深切的體認社會問題。要恢復家庭幸福，保障家庭完整，調睦家庭關係，必須是要調劑整社會有病的問題，是故家庭與社會不能分開，欲促進社會福利，必須先促進家庭幸福！

急待推進的兒童福利工作

蕭 芷

隨著抗建工作的進展，隨着時代奔流的涵湧，隨着國家社會的急需，一向被疏忽的兒童福利工作，將在社會部領導下而積極的展開了，兒童福利工作在中國雖然是新興的名詞，但在歐美各國早被注意到，而呈現它對於國家社會發展的功能，這種功能，今天在中國也將因社會部作有計劃的推進，在全國各個角落展開而發揚光大起來，這裏隨隨提供個人的意見，俾有志於兒童福利人士的參考。

一 兒童福利工作的重要性

甲、兒童在國家民族之地位：誰都知道兒童是國家民族最重要的一員，他的精神代表着國家民族未來的精神，他們的美姿就是國家民族未來的英姿，中國兒童好壞，正是中華民族前途興衰的象徵，尤其是今天的中國兒童，新中國急待他們去整飭刷新，急待他們去鬥奮創造，他們今天的地位，正和第一次歐戰後人口激減時，各國的兒童地位一樣，是民族復興的命脈，是完成三民主義的活力源泉，將來中華民族的創造威力，必須藉成人後的兒童力量，才能顯耀於世界，中華民族固有美德，必須藉成人後的兒童生氣，才能光大於久遠，他們的地位既如此重要，對於國家前途利害關係既如此密切，所以他們應該名符其實的享受他們應享的福利。

乙、兒童福利工作對兒童本身的重要：推行兒童福利工作隨着兒童地位的重要而進行進展，所有兒童應享的福利，每個中華民族兒童——不分貧富，都應該享受，他們不僅應該享受合理的保育，更應該享受合理的教育，所有他們身心的發育和生活，隨着都應該有人注意，有人研究，以求得到合理的解決。蓋在兒童階段，無論體重和身長的發育都比任何時期迅速，並且富於可塑性，忽略了兒童極微細部分的保育，即影響他們智力習慣及其終身的健康，這就等於妨礙了整個國家新生力量的創造，兒童福利既如此不可忽視，我們必須有富於訓練研究和耐性的工作人員去努力，才能收名實相符之效。

丙、兒童福利工作對社會建設的重要：中國抗戰工作進展到現階段，誰都知道政治是重於軍事建設是重於抗戰，所有建設新中國的基石，在目前都應該作堅定，推動兒童福利工作就是建設新社會的奠基工作，但是過程中國農村，兒童簡直無福利可言，因知識的缺乏，生活的貧困，父母忙於工作，把兒童棄於一旁，聽其自然生活者有之，無父無母，無衣，無食，流離顛沛者有之，即有少數富家兒童，食談不到營養，衣談不到衛生，教育談不到合理者，亦比比皆是，所以中國兒童死亡，率之高超過任何國家，尤其是抗戰以來，一般家庭生活普遍困難，一般中小學校亦多不顧兒童的健康，更無福利可言。在這敵人的殘酷壓迫中，我們在後方，如不能培育出優秀的兒童，減低兒童的死亡率，這無異是空虛的幫助了敵人摧殘了國家元氣，這是對社會消極的破壞，而不是積極的建設。

兒童福利工作，在目前已是迫切的需要，它必須作有計劃的，有步驟的普遍推動，若只作治標

亟待推進的兒童福利工作

的，局部的善法，對於國家社會是不會發生積極作用的。

二 實施兒童福利的方針

針對着兒童在國家地位的重要，針對兒童福利工作的迫切需要，應確切規定兒童福利實施方案。但這是一個既廣泛又龐大的問題，在此只能提出幾個要點以供討論。

甲、推動兒童福利工作的有效機能，兒童福利工作在中國是新興的事業，一向被人忽視，爲了廣泛的推行，和收顯著的功效起見，推行兒童福利的機構是亟待建立，而且它必須依存於現有機構，一方面由上而下的樹立兒童福利行政及事業機構，配合地方基層政治組織，因此這個新興事業，不是少數人的吶喊，而必須政府發動龐大的號召，並嚴格的執行，以樹立推行兒童福利工作的有效機能，同時福利本身就和投資一樣，且並須要無畏的投資，將來國家才能在成人後的兒童身上收到成果，雖到紅利，這倍大無比投資的巨款，不是政府單靠力量所能負擔，它必須聯合整個社會人力物力的贊助，如公共機關，公益團體，熱心兒童福利人士的捐助和負責，才能收到預期的成果。

乙、兒童福利工作的對象，兒童福利工作的對象，可分一般兒童及特殊兒童，（一）一般兒童（自胎兒以至十四歲之兒童）的福利，在中國普遍佔絕大多數的兒童，都是受着不健全的保育與教育，尤其是在農村中，因父母爲生活的忙迫而顧不了他們，以致使他們在盲目的普福利的條件下生活

着，所以一般兒童的福利工作是目前迫切的需要，我們必須普遍設立兒童福利站及白晝托兒所等，推廣育兒的知識於每個城市鄉村角落的家庭內去，以收普及福利於每個兒童之效，（二）特殊兒童（殘童、孤兒、殘疾、低能、棄孩、棄養媳、婢女、）的福利工作：特殊兒童是兒童中最可憐憫的，他們小小的心靈是受着創傷，所以他們的福利首要條件是愛的教育，以不離開父母為最好，即不能也應接近於家庭之愛的方式的教養，完全機關式的教養對於心靈的缺陷是無法彌補的。

總之，兒童福利工作，不是單純的救濟，而是積極的國家命脈幼育的事業，兒童不僅只應該活潑，而且必須公公正正有所作為的活潑，活潑不是吃飯，而是為有益於人羣有益於社會，所以活潑的兒童，必須身心健全，這不僅是解決他們的衣食住問題而已，而必須給以適合他們身心發展的教育，這種教育不僅以目前兒童本身的發展為主，尤其應顧到整個國家民族基本的培養。

丙、人材培植，現在一般工作人員的訓練，已漸漸淪落到專為求學者本身將來的生活職業打算，以致只注意到知能的貢獻，而忽略了培養對工作的認識，興趣和服務精神，這是極危險的現象。特別是保育工作這種百年樹人的事業，更需要有毅力、有信心、有犧牲精神的工作者，把一滴的心血，灑在每個兒童身上，以慈母的愛心來愛護兒童，以良師的技能去教養兒童，現在傷感廣泛的展開兒童福利工作，所以這類大是健全工作人員的培植，實為急須進行的工作。

兒童福利工作中困難去雖有人做過，但都是人各一體，談不到聯繫，談不到交換經驗，更談不到力量集中，要使這個廣大的新興事業積極發生作用，必須把國內已有兒童福利工作經驗之專家和志

心於兒童福利工作人士的一切力量集中起來，那就是說兒童福利工作必須緊密的聯繫，經驗也必須不斷交換，打破向來各掛一轡的習慣，各獻所長，分工合作的組成一個有聯絡性的全國兒童福利工作的機器。在目前這工作雖然是困難叢生，但是政府必須勇敢的負起，同時全國的兒童福利機關和人士必須一致贊助，在力量集中，分工合作，政府領導的原則下，共同為全國兒童謀福利，為國家培植新力量。

我國兒童福利工作是急待推進，一刻也不能稍緩，社會部應着這個需要來領導全國推行兒童福利工作，這是全國兒童的幸運，是設新中國必須的奠基工作，個人興奮之餘，謹抒己見，俾能收拋引磚玉之效。

社會行政與優生

潘光旦

人口學分爲兩部分，一是關於人口數量的，一是關於人口品質的人口品質的部分又分爲兩方面，一是先天遺傳的，一是後天教養出來的，先後天之分，應以成孕做界線，而不以生產做界線。成孕以前品質的改進屬於優生學術的範圍，尋常一切改良環境，提高生活，發達才能，糾正習俗的學術都在這範圍以內。要改進先天的品質，到目前爲止，我們知道只有一條路，就是選擇或淘汰，人口分子的本質大有不齊，就現成的本質良好的分子，經由婚姻生育的兩條途徑，加以鼓勵，許其繁殖，叫做積極的優生學術；就現成的本質卑劣的分子，在婚姻生育的行爲上，加以限制，甚至於加以禁止，叫做消極的優生學術。積極與消極的兩方面都做得有相當成績以後，即應該蕃殖的分子終於蕃殖，而應該受淘汰的分子終於遭遇了淘汰，那又叫做正選擇，倒過來叫做反選擇。民族的健康與保養滋大建築在正選擇之上，而反選擇則可以召衰微與死亡的大禍。

根據了上文的一段話，我們可以很容易的推論到一切行政和優生學術的關係，而社會行政的關係更切尤其顯然。普通一般的行政以及社會行政的目的，全都在改良或促進國民的生活，不過，在優生學術發達以前，所謂生活改進往往祇限於個人或國民團體的一時的或當代的福利，而並不顧顧到未來的世代，或因不明優生原理的緣故，表面上以爲體顧到了，而實際上並沒有，甚至於可以得到完全相反的結果（此說詳拙稿「民族健康與蕃殖」，壬子一年九月二十四日昆明中央日報特約專論）。

就國民個人或國民團體的當代生活而論，我們很容易承認一切社會的設施大都是有利的，而就未來的世代而論，即就民族的前途而論，究屬利害如何，禍福如何，真得看情形說話了。我們舉一個很簡單的例子說。慈善事業是社會中間很重要的一種。在未了解發生原理的前代，一切公私慈善事業一切所謂好事，所謂義舉，體天地好生之德，維持與扶植了不少的人。從受惠的各個個人看來，這當然是再好沒有，從社會與公安的立場看，這就不一定完全有利了，因為其中確有一部份的分子是不懂得扶植的，或扶植的結果徒然增加了當代社會的負擔，再從民族的觀點看，那扶植的結果簡直是多於剝弊，因為所扶植的往往不止是一些疲廢殘缺的個人，而是一些疲廢殘缺的血統；扶植得越周到，則不但這一類的個人越有苟延性命的權利，並且越能够取得長養子孫的機會，而根據祖孫父子大致相等的原理，這一類的子孫往往成爲後來世代的慈善事業的對象，如此，慈善事業辦得越多，越普遍，則後來世代慈善事業的需要便越大，社會的負擔倒一年大似一年，而民族的健康倒一代不如一代。

上文說的還是理論，我們再舉一個關於慈善事業的實例。在十九世紀末，在義大利的北部，阿爾卑斯山的山麓，有一個乞丐的洞窟。那地點叫做愛奧斯達，是一個有名的長養乞丐的市鎮。這市鎮上大堆乞丐的得以維持滋大，靠的是兩項力量，一是登山遊客的慷慨，二是天主教神父的慈悲，遊客的施捨扶植了他們的物質的生活，維持溫暖固然不足，苟延殘喘，綽綽有餘。天主教的神父則一面根據了「貧窮的人有福了」的教義，在精神生活上加以鼓勵，一面是覺得凡屬上帝的子民都有養育的權利與義務，不難勞瘁的替他們撮合。當時的登山客中間有一位美國的教育家，也是優生學家，叫做米

稱，他是一個癩瘡在抱的人，一面目擊乞丐們的窮愁潦倒，一面也覺察到當地政府的一盤算，坐著乞丐人口的日益膨脹，他就替他們出了一個很簡單的主意，就是，對乞丐們的一切，努力儘只做到一個轉變個人生命使盡其天年的地步，而絕對不讓他們結婚，即男女乞丐應絕對隔離，自由的接觸亦有所不容，母父的結合更在所必然。這樣，在三四十年以內，到朱氏第三次遊山的時候，愛奧斯達的乞丐居然只剩寥寥少數行差間差太遠了。

·朱氏和一般衛生學家的理論是這樣的，乞丐不一定有種，但乞丐的所以造成後天的環境而外自有一種種卑劣的品性在，而此種品性是先天道傳的，要減少乞丐的社會病態現象，必先限制種種品性的遺傳，所以不能不採用隔離與禁育的一條路。這當然是專指已成癩疾狀態的乞丐現象而言，其次零星孤立的『好事』以後，從那放棄慈善事業的人已經逐漸取得了一種新的觀念，就是，慈善事業的最後目的，是在減少後來世代對於慈善事業的需要，也可以說，慈善事業的最大效用，不在救濟若干個人，而在救濟民族，但不因一部分卑劣的分子的加多，卑劣血統的賡衍，而日趨於衰頹危亡之境。

上文云云，可以說是全都屬於消極優生的一方面。在積極一方面的理論也是一樣的。一部分的社會行政是以人口中比較中上的分子做對象的，或非與中上分子合作提攜不能成事的；對於這一類的分子，行政的目的也應當比目前更進一步，個人的成功，團體的效率，固然需要，但要一味注力於此，而於民族健康的前途，不隨時當地提議整齊，則個人一己的樂利愈多，成功愈大，民族健康所受的威

齊便越嚴重，社會一時的效率越增高，一時的生活越熱鬧，民族前途的命運便越容易走上驚慌與冷落的境界。這決不是一些參聽的危言，而事有理論與事實的根據的。在理論上，個人一己的興趣，社會一時的福利，和民族永久的健全發展，是有幾分不可避吾的衝突的，這自從斯賓塞爾以來，我們已經一天比一天看得清楚。在事實方面，英、美、蘇聯等國家便是一些前車之鑒，這些國家，或在個人幸福方面，或在集體效能方面，都有過顯著的成功，但在縱其時間與世代的民族健康的一方面，他們的問題的嚴重，或潛在我們之上，這些國家不懂優生學的事實上也已經看出這一點來。

說得更直接與清楚一些，就是一切社政的設施，不但要提高各人的福利，增加團體的效能更要保證人口中一切中上分子的血統可以綿延勿替。即於一己的成功，一時的安居事業而外，更要於無形中培植我們對於子女的興趣，使能榮耀世顯，甚至於於不得已時善願犧牲前者，而特別超護後者。關於這一點，我於十年前即寫有『優生與社會設計』一稿，載在復與月刊和社會季刊上現在恕不多贅。

至於，直接提高優生的社會行政，或在積極方面鼓勵優秀分子的婚姻生育，或在消極方面限制卑劣分子的婚姻生育，這個關係民族問題，可以勿論。

社會行政與社會保險

林良桐

社會行政在我國是一種新政，而社會保險在社會行政中更是一種新興的事業；所以在我國談社會保險可說是行政中的新政。辦理一種新政，本來不是容易的事，辦理新政中的新政更是難乎其難。於他的成功不在有否一紙或數語完善的法規，而在有否執行這些法規的行政機構；換句話說，如果社會行政的機構不健全，社會保險絕對沒有成功的希望，儘管關於社會保險的法規，定得多么進步，多麼完善。然而社會保險已經構成了世界各國人民生活的一部，他無疑地也要成爲我國將來重要的制度，故我們不能因其困難而停止進行，在研究社會行政的和負責社會行政的，更不能因其困難而不加檢討。本文之作，不過對於社會保險作極簡單的敘述，並特別指出利賴於健全行政的幾個要點。

社會保險這個制度，尚在於進行的過程，故他的涵義很不確定。最初施行社會保險的，只限於幾個工業化的國家，只對於工資勞動者保險其因各種工業災害所生的危險負擔；因之，社會保險當被稱爲勞動保險，以爲惟有工業化的國家才可適用這個制度。但是最近幾年來，社會保險的範圍，在許多國家，已經推廣到農業勞動者與家庭受僱人，而且有時及於成千成萬的工資受僱人的眷屬，所以嚴格地說，勞動保險已經名不副實了；而社會保險一詞遂取而代之；尤其自南美洲各國相率制定社會保險的規法，施行社會保險制度，其成效卓著已使一般人士改變向來的觀念，相信社會保險不但是工業國可行的制度，即在農業國亦同樣地適用。

社會保險名爲保險，卻不是保險的概念所能囊括的，有時簡直沒其保險的性質。我們知道所謂保險，根據危險分擔的原則，即集合許多可能遭遇危險的人，共同負擔少數人實際所受危險的損失，例如有一百人參加傷害保險，也許其中只有一個人受了傷害，故這一百人是可能遭遇危險的人，這一個人是實際蒙受危險的人，而這一個人所受的損失則由一百人所納的保險費來負擔。社會保險中可能遭遇危險的人，只是工資僱用者，而保險費的交納，有時由僱用者與受僱人分擔，有時由政府僱用者與受僱人共同負擔，有時由僱用者單獨負擔。政府與僱用者沒有受危險的可能，而有分擔危險所生損害的義務，可知社會保險並不是純粹基於危險分擔的原則，並不是完全屬於保險的範疇。政府與僱用者之所負責任者，因一般社會會享受勞動者因勞動所生的利益，故亦應負擔勞動者因勞動所受的損害；換句話說，社會保險實含有公平報酬主義。不但如此，在有些國家實行老年恩給制度的，像一九二四年以前的英國，實行失業救濟制度的，像一九三九年以後的德國，有危險可能的人根本就沒有納費的義務，像這樣的制度與其說是保險，不如說是救濟更爲貼切些。不過這些受危險的人應得的利益。算是一種契約上的權利，普通得請求法院強制執行，這又與純粹的救濟略有不同。總之，大體地說，社會保險是以保險的形態出場，表面上適用危險分擔原則，實際上採取公平報酬主義，由社會全體負擔勞動者實際的損害。

社會保險的分類，各國大同，大體地說，可分爲傷害保險、健康保險、老廢保險、失業保險四種。有的國家把殘廢保險合併於健康保險，有的國家由健康保險中的生育津貼部分另立爲母性保險，

有的國家從老廢保險中的孤寡給付部分另立爲孤寡保險，有的國家單獨成立一種空虛津貼制度，五花八門，各就其國情而異。傷害保險，係對於因執行職務所受的傷害而爲的保險。所謂因執行職務，各國法律的解釋，廣狹大有不同。所謂傷害，有包括工業災害與職業疾病兩種，有的只限於工業災害，有的以工業災害爲原則，同時列舉幾種的職業疾病。健康保險有稱爲疾病保險的，有稱爲國民健康保險的，係對於非直接因工業而發生的傷害而言。從前注重傷害發生後的救濟，現在則注重傷害發生前的預防，故新近制定的法律多標名爲健康保險，有的國家更推廣健康保險的利益及於最大多數的國民，故又名爲國民健康保險。老廢保險，係以老年的殘廢爲保險的對象，失業保險則對於一般能工作而工作而找不到工作的勞動者，而保證其生活。

保險費是根據保險計算科學而定的金額。各國保險費的收取，有採均一主義的，有採比例主義的；前者的納費不問個人所得的報酬多寡皆爲同一的金額；後者的納費，則須比照其報酬額的多寡。均一主義較爲簡單易行且切近於危險分擔的原則；比例主義則相當複雜，但較能發顯出資的能力。至於保險費的負擔，不外分配於政勞資三方，或由其中的一方單獨負擔，或由其中的雙方分擔，或由三方共同負擔，其負擔的比例，各國不同，各種保險亦不同。分擔的準則以危險發生的責任，行政的便利，與出資的能力而定，講求其達到最大程度的公平與實施的可能性。

保險的利益，有以金錢爲之者，有以實物爲之者，有不以勞務爲之者，簡單說，金錢與醫藥可算爲社會保險利益的兩大部門。金錢給付的主要目的，在於補償工資的損失，醫藥給付的主要目的，

在於保全或恢復勞動能力，保險利益的給予，亦有均一主義與比例主義之分，前者行政簡單，後者較能確保生活程度。

由上所述，可知所謂社會保險，係對於經濟能力薄弱的階層，保證其相當的生活程度，不使其因遭逢意外而受打擊。但這個制度的成功，有賴於行政機構的健全者甚大，茲舉其重要的三點，即正確的調查，精密的計算，與妥適的投資，略述如次。

正確的調查是施行社會保險基本的條件。沒有正確的調查，我們就不知那些人應強制其參加，那些人可選擇其任意參加；沒有正確的調查，我們就不知那些人應交納多少的保險費；沒有正確的調查，我們就不知那些人應否享受保險的利益，沒有正確的調查，我們就不知那些人應該享受多少的利益，受僱人所得的報酬額，受僱人家庭的負擔，受僱人遭遇危險的真相，這些都是事實的問題，都須有正確的調查。我們雖然有戶籍法，工廠檢查法，工廠安全及衛生檢查細則，所得稅暫行條例等。法規，但都沒有切實地施行如果在這些法規切實施行之前，就貿然施行社會保險，則一切事實的調查均要兼社會保險本身的機構來辦理，事實上是做不到的。

有了正確的調查，才有精密計算的可能，但有了正確的調查却不一定跟着就有精密的計算，所以精密的計算也是施行社會保險的基本條件。社會保險一方面需要保證勞動者的生活程度，一方面也要顧慮各方的出資能力。如果保險利益定得太低，則不足以維持其相當的生活程度；如果定得太高，又怕財源不敷支應。如果保險費定得太低，則不足以供應其支出；如果定得太高，又怕财力不敷。所以

在斟酌保險費與保險利益時，應同時兼顧出資能力與生活程度，這也是事實的問題，不是僅僅參考外國的法規所能濟事的。

最後但同時也是最重要的，就是基金的投資問題。社會保險在原則上是一種自給的制度。他的財源不能像其他社會行政一樣，以租稅的方式統統收歸國庫；他的支出也不能像其他社會行政一樣，以預算的形態統統出自國庫。他應有專金的儲蓄以供各種的支出。這個基金的數目通常是很大的，據國際勞工局的調查，智利在一九三八財政年度的全國新資本中，有百分之十是由社會保險基金吸收過來的。最近規模大的數目，其投資政策實在在均會影響貨幣市場與一般的社會經濟。

社會保險基金的投資，不能像私人保險的基金一樣，只顧到本利交面的價值，他必須顧到本利的購買力，因為社會保險的利益在於保證受益人相當的生活程度。然而社會保險基金的投資也不能像私人資本一樣，只顧本利實際價值的增加，他必須顧到投資的用途，是否有助於社會經濟的發展，社會生活的穩定，最低限度須做到不違反社會福利。所以基金的安全，基金購買力的維持，基金用途適當，基金流動的可能性等等，都是投資時所應慎重考慮的；否則不但保險的利益無法給予，其流弊所至，甚或發生反社會的惡果。調查、計算、投資都是屬於行政的範圍，其成功或失敗在在可以決定社會保險的成敗，故談社會保險的人，除了理論的探討外，應特別注意於行政機構的健全。

社會行政與職業介紹

龐光明

職業介紹在吾國尚在萌芽時期，因之，在行政上尚未佔有正式地位。自社會部改隸行政院後，乃於社會福利司下設立專科，掌理職業介紹行政。這是職業介紹在吾國行政上佔有正式地位的第一聲。職業介紹在社會行政何以應佔有地位？職業介紹與社會行政之關係如何？職業介紹工作的前程如何？社會人士及社會團體，對於職業介紹應有何種認識及努力？在目前，國人眼解者恐尚不多。茲者，我國第一次社會行政會議開會期，爰以「社會行政與職業介紹」為題，一抒管見，為國人告。

社會為一有機體，人與事的關係，隨時隨地要發生變化，而無法可以支配；因之，人求事，事求人的現象，在社會中地無分南北東西，時無分過去現在未來，也就總是要發生。因之，社會之需要職業介紹，直似我人之需要空氣一樣，我人隨時隨地需要空氣，社會亦隨時隨地需要職業介紹。職業介紹，既為社會所必需，自成爲社會中不可或缺之工作。政治的內包，無非是管理衆人之事，而職業介紹又為社會不可或缺之工作，申言之，即職業介紹亦為衆人之事之一部份，自應在社會行政上佔一席之地。

職業介紹雖然只是整個社會行政中的一部門，但要是從動的觀點來看，她雖然只是整個社會行政中的一部門，而略其重要性，則確在社會行政中佔有一特殊的地位。何以言之？社會行政不能離開社會而存在，辦理社會行政的必要大前提，須有一個確定的社會秩序，而後始談得到其他的一切。

這是人不得做，事不得人，則社會根本不成爲社會，一切社會行政固然無從談起，就是人難得事，而所得之事與個人之知能志願未盡相符，或事難得人，而所得之人與事業之要求未盡相合，則仍人做五日京兆之心，事有未得其人之憾，社會之秩序仍難牢固，而社會行政之推行，亦必隨之而遲滯。反之，人得其事，事得其人，人樂其業，事慶得人，則不僅社會行政之推行有其基礎，而推行的結果，亦必可以盡利，故職業介紹機關只是社會行政的一個部門，而語其實際却又是整個社會行政的基

本。

整個社會行政的最高目的，一般的說來，在調整社會組織，促進社會的繁榮，以達到人民安居樂業的境地，欲達到此目的，手段之有種々，而職業介紹必不可或缺，社會上有一個人失業失所，社會上有一件事未能得人，社會行政的最高目的即不得謂爲達到。社會行政成功的起碼條件，必須使社會中人人能安其居，樂其業，社會行政最高目的的實現，尤須於調整人事關係，以發揮人力與物力之所能。這還是就淺的一方面說。如果再就深的一方面說，社會行政工作，前所述的最高目的以外，我們主張，她應該還有一個更重要的最高目的，在普通一般人說來，社會行政不過是國家各種行政中的一部門，最多和教育行政，交通行政，財務行政等等處於同樣重要的地位，甚至以爲還沒有教育行政等等那樣重要，我們的看法，則稍有不同。我們以爲社會行政應當負責調控一切聯繫的責任。無論是教育，交通，財政，經濟等各方面的行政，如果有脫落或發生歧異的時候，社會行政就應當負起聯繫和彌補的責任，能如此，夫然後可以說達到了社會行政工作的最高目的，從這一點上來說，職業介紹更

能幫助到這一個最高目的之實現，因為辦理職業；介紹工作的時候，最容易發現政治，經濟，社會，文化等各方面的弊病和癥結，這類發現，可供社會行政各部門的參考，亦可供社會行政以下各部門行政參考。我們相信，辦理職業介紹所發現的社會各方面的病態的資料，對於社會行政，調整一切，聯繫一切這一個最高目的的實現。必可大有幫助。

職業介紹雖為社會行政達到整個最高目的所必需，但職業介紹的推行與發展亦須有賴於社會行政其他各部門的合作，例如職業介紹與民衆組調合作，則所有職業團體，社會團體均可利用之成立職業介紹組織，辦理各該團體會員之職業介紹，有時並可利用之以維短期職業訓練。與社會保險合作，則可以辦理失業保險，使在職人員一旦失業時仍可得到救濟。與社會服務合作，則凡有社會服務設施之處，亦均可變辦職業介紹。與社會救濟合作，則可舉辦失業人宿舍，失業人食堂，失業工廠，失業小本貸款，失業人家屬救濟等，以解決失業者在未獲得正式失業前之種種問題。此外並可與交通機關商洽優待得業人交通費及免費快速職業介紹信件等以增進介紹的效率；與兒童福利合作，則可解決在職人員之兒童保育問題，以減少其後顧之憂，諸如此類，不勝枚舉。由此可知，職業介紹與整個社會行政皆有血肉相連不可分離之密切關係。

職業介紹，在歐美各國歷史都很短淺，在吾國當然尤其幼稚。但遠看未來，吾國職業介紹工作的前程，實在非常宏大。我們現在不妨把我們心目中的職業介紹工作，畫出一個簡單的輪廓。

首先，我們要說明，職業介紹這個工作，有時間性，行政機構，愈簡單愈好，並須自成一個體

系，以減少一切不必要的層層關係，始可迅速有功。爲此，我們主張中央應設立職業介紹局，主持全國的職業介紹行政，並調劑全國人才的供求。各省市應設立職業介紹所，直接受中央職業介紹局之指揮監督，辦理各該省市的職業介紹行政事務並調劑各該省市人才的供求。各縣市亦應設立職業介紹所，直接受省市職業介紹所之指揮監督，辦理各該縣市的職業介紹登記等，直接受縣市職業介紹所之指揮監督，辦理各該鄉鎮區的職業介紹行政事務並調劑各該鄉鎮區的人才的供求。這是職業介紹行政系的主要骨幹。

其次我們要說明職業介紹整個工作，與社會各方面均有聯繫性。辦理職業介紹工作，要是不能和社會各方面取得聯繫，則根本無法進行，更說不到發展和進步，所以我們主張中央職業介紹局，省市職業介紹所，縣市職業介紹所，均應設置職業介紹促進委員會，聘請黨，政，軍，各機關的代表。實業界領袖和社會熱心人士爲委員，共同協助職業介紹的推行，並徹底研究建設事業與人才調劑的方案，而共同促其實現。有了這樣一個機構，職業介紹局所便和社會各方面面通了氣，工作不求開展而自開展，結果不求圓滿而自圓滿。這樣職業介紹局所與社會各方面聯繫的問題便解決了。同時，我們要說明，職業介紹這個工作，是技術而又是藝術，不是隨便什麼人可以幹的。將來職業介紹的事業一天天發達，工作人員的訓練問題，便也隨着重要起來。職業介紹工作辦理完善與否？全要看從事職業介紹工作人員素質如何。爲了培養新的工作人員，職業介紹人員訓練班的設置，又不可或缺。因此，我們又主張，中央職業介紹局，省市職業介紹所，均應設置職業介紹人員訓練班，藉以解決培養職業

介紹工作人員的問題，如果職業介紹協進委員會是職業介紹行政體系的右邊一個翅翅，那麼職業介紹工作人員訓練班，便是職業介紹行政體系的左邊一個翅翅。有此左右兩翼，職業介紹工作，便不難有如飛的發展。

復次，我們要說明，各級職業介紹所的工作據點，職業介紹局所，好比是指行職業介紹事業的大本營，在各個大本營之下，尚應設置許多工作據點，以辦理職業介紹或與職業介紹有關事項。我們主張：中央職業介紹局的工作服務，有下列各種：一、中央模範職業介紹所，中央職業介紹局可就全國重要地區，設置中央模範職業介紹所，以爲各區辦理職業介紹的模範，並調劑各該區的人才供求輔導各該區域內的職業介紹事業。二、直屬文化團體職業介紹組織，各個全國性的文化團體，均可成立職業介紹組織，以辦理各該團體會員的介紹工作。三、直屬職業介紹組織。各個全國性的職業團體，亦均可成立職業介紹組織，以辦理各該團體會員的介紹工作。四、失業救濟機關，設置各種失業救濟機關，以解決不能介紹職業時的失業問題。又中央直接管理的各學校內的職業介紹或指導組織，國營建設事業機關及政府機關內部的人事部，以至有全區性規模較大的各種民營商業機關的人事機構，雖不隸屬於中央職業介紹局，但中央職業介紹局亦可與之聯絡，視爲工作據點之一。省市職業介紹所的工作據點，有下列各種：一、省市示範職業介紹所。二、省市文化團體職業介紹組織。三、省市職業團體職業介紹組織。四、僱工介紹所。五、失業救濟機關。又省市內的各級學校的及各類機關的人事部，雖不隸屬於省市職業介紹所，但省市職業介紹所亦可與之聯絡，視爲工作據點之一，縣市職業

相紹介的工作據點，可以比照類推，不贅。

以上所述，是一幅吾國未來的職業介紹事業的輪廓畫，這一幅輪廓畫，在目前，一些短見的人士，或會把他看做是一個渺茫的夢境，但，我們深深相信這夢境，決非渺茫，而必會實現，並且，我們還相信，實現的日子，亦決不會十分遙遠，若有人問，這夢境，何時有實現的可能，我們鑒於歐美各國的職業介紹事業於第一次世界大戰結束後，因隨復員的要求而如竹筍隨春而雷怒發的史跡，敢毫不遲疑的答道：這夢境，必隨這大招戰勝利後因復員與建國的要求而迅速實現。

我們對於職業介紹事業的前途，非常樂觀！職業介紹的行政地位，自社會部改隸行政院以來，已經確立。展望未來，職業介紹的工作，尤有無限的前程！今後，我們深信，政府必將盡力於此項事業的推進，以配合復員與建國的要求！但，我們以為僅靠政府的努力，是不夠的。因此，我們要籲請社會人士及社會服務團體一致奮起，共同努力！

我國社會救濟事業之回顧與前瞻

柯象峯

一 前言

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

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

數十年來天災人禍及社會上一切不景氣現象均紛紛降於貧困的中國，人民遭受流離和飢餓的痛苦為有史以來所罕見，抗戰以後，由於歷史偉大的變動，從使民族意識的覺醒，各方面都有一種充沛的活力與堅苦戰鬥的精神，而社會救濟事業的進步却趕不上客觀現實的發展，而首先表現在後方及戰區的就是紊亂和不安的狀態，給與抗戰建國前途以惡劣的影響，所以，社會救濟的設施與區佈，實為當前要政上一個最迫切的問題。

二 中國社會救濟事業之回顧

我們如果再作進一步的考察，中國救濟事業何以不能發達，一切設施何以會一無計劃無目標呢？這些問題最好從它的歷史發展中去求解釋。

我國歷代帝王常以保民爲己任，歷代聖賢也常以「已溺已餓」「胞與爲懷」等爲世勸。孔子所訓：「老者老以及人之老，幼者幼以及人之幼」以及使「老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」。墨子更主張愛衆，這些都是我國救濟思想發展的証據，故在周代及漢代即有保郵之政（育嬰濟老）的產生。

家族及鄉族觀念在中國社會也特別從深蒂固。一人生產舉家相依，中國家庭可以說失業者和不幸者的保險公司，同鄉會設立的一般意義也包含着救濟失業和貧病的同鄉，這樣，救濟事業就成爲殘存的宗法制度的問題，而非整個社會的問題了。這也是中國救濟事業不能忽視的一個特點。

至於救濟方法可分爲院內和院外兩種。院內救濟（或機關救濟）直到元代（公元一二七一年）始建院以庇貧民爲其嚆矢，清代康熙以後，各地方政府才漸有暫時的救濟性質的院所成立，迨至晚近，各地慈善機關已漸漸增多，院外救濟之歷史較早，在官方則有冬賑，平糶等等，私人方面有施錢，施米等，現在把院內救濟和院外救濟情形簡述如下

院內救濟是收容被救於一有組織機關內，加以教養，其主辦者可分政府私人及宗教團體，茲以在

成都善道所見者例有（一）老人善濟堂（二）育嬰堂，其制度有內育與外領兩種（三）濟良所（四）慧童教養所（五）救人院（六）乞丐棲留所（七）天主堂所設的醫院院及收容無告之嬰兒，其他還有如南京的清節堂，成都惠民習藝所等等，政府所主辦的多由當地士紳主持，其經費由政府負責或由私人集資及募捐，宗教團體所主辦的則由教會或廟產撥款維持。

院外救濟並不收容貧民，僅就個人與家庭個別予以救濟，主辦者多為富足之士紳或慈善家組織善會，經費多由會員分擔，救濟方法如：（一）義學（二）借貸（三）施診給藥（四）施棺掩埋（五）義地（六）施物，可分為施米，施衣，施菜，施錢等（七）冬賑（八）保產（九）恤喪（十）臨時救濟如賑災等，其他還有惜字救生等等。

救濟事業種類雖多，然其動機不外下列數點（一）仁，仁為儒家哲學中心思想，國人受其影響很深；（二）義，這也是儒家思想的社會道德觀，孟子見梁惠王時曾曰：「亦有仁義而已矣，何必曰利」。其他如「見義勇為」「急公好義」「解囊相助」「拔刀相助」等皆頗能支配社會人心。（三）善，這全用於宗教的道德觀念他們相信「與人為善同登善域」「人有善念天必佑之」，「救人一命勝造七級浮圖」這種迷信觀念對救濟所起的作用頗大，為欲藉此使人民弔其德政或藉此中飽私囊而舉辦救濟者也舉目皆是，救濟事業雖甚普遍，但規模甚小收容有限，其他如設備之簡陋，飲食既不衛生更無營養可言，組織方面也不健全更欠通盤計劃，經濟拮据，弊害叢生，主持人員對於科學救濟事業少有認識，且富於保守，工作人員也未受過特殊訓練。

被救者或被救濟者只重施與，不重底蘊的救濟，反促成他們的依賴性，為社會造就寄生蟲，舊式的救濟事業如不加改革，反貽國家民族以無窮禍害。

三 中國社會救濟事業之前瞻

根據上面的考察，我們知道中國社會救濟事業的特點是保守的，消極的。歷年來因為受外鑲作用，新的救濟事業逐漸萌芽，如民國九年華洋義賑會的成立，組織比較嚴整，管理也較科學，其他有關社會救濟的科學也不斷接受和創造，救濟事業在客觀上是最其光輝的前途的，然而這種光輝的前途，只能說是一種可能，它決不會憑空自天而降，尚賴於全國人士用最大努力去爭取，尤其在推進之始，必須認清目標，端正趨向，否則失之毫釐謬以千里，所謂「成敗貴於始」就是這個意思，因此，以下新的觀點及原則是值得我們慎重考慮的。

(甲) 救濟事業的社會觀，一種改造社會的事業，是治療社會病且使之健全發展而謀社會全體的幸福，故救濟事業，應以整個社會為對象，而作整個的通盤計劃。

(乙) 救濟事業之理論與實踐並重，理論可以既是診斷，實踐即是診斷下藥。

(丙) 預防與救濟並重，所謂「未雨綢繆」實為辦理一切事業之原則，預防才是治本，救濟不過是治療。

我們社會救濟事業之回顧與前瞻

(丁) 救濟以不防害自力更生及使各得其所為指歸。新的救濟理論以救濟一方面在予以生命的維持同時注重教養救濟其習得工作的技能，能以自力更生，有能力者應實行工作救濟，以工代賑，或介紹職業而使各得其所。

(戊) 救濟方法科學化，應用社會調查及社會個案工作等科學方法。

(己) 救濟人員應專業化，救濟事業既為今日之要政，故應由專門人才來辦理，訓練救濟人才，以救濟事業為畢生的事業，如此，救濟事業才可蒸蒸日上。

以上數點為新救濟事業的幾個基本原則，救濟事業欲求成功，還須有健全的組織，除去救濟事業僅列為內政之一部，近年來方為國人切實注意，社會部也應運而生，救濟事業才有整個計劃。

社會救濟已為國人重新認識，它的維持社會健全發展與改造社會之功用也為國人重新估價，久為國人所漠視的社會科也將因此而有所改觀，時至今日問題的瞭解與問題的解決，是在以新觀點與合理化的原則為依據，去確立和積極執行健全的救濟政策，才不至於再犯頭痛醫頭脚痛醫脚的毛病。

中華民國三十五年七月出版

社會行政概論 (全一冊)

長春市豐樂路二〇五

發行者 中國文化服務社長春分社

長春市豐樂路二〇五

發行所 中國文化服務社長春分社

長春市通天街二一

印刷所 新明印書局

原初普刊

553