

書 叢 政 行 會 社

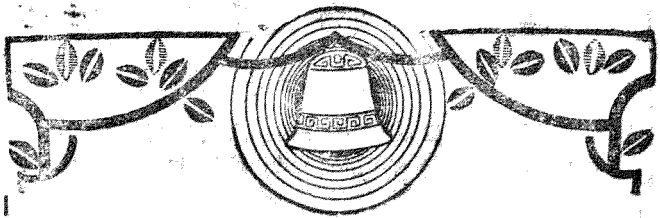
類 利 福 會 社

濟 救 會 社

編 主 室 究 研 部 會 社

著 編 峯 象 柯

行 印 局 書 中 正



版權所有
印刷必究

中華民國三十三年四月渝初版

社會救濟

全一冊 定價國幣三元

(外埠酌加運費匯費)

主編者 社會部研究室

編著者 柯象峯

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(1859)

整：權
：成

社會行政叢書例言

一 本叢書以研究社會行政原理，檢討我國固有設施，分析我國社會實況，介紹各國社會行政制度，並建議實施方案爲宗旨。

二 本叢書內容，計分總類、研究調查、社會政策、民衆組訓、社會工作、社會福利、合作事業及人力動員等八類。

三 本叢書目的，在供業務推進及人才訓練之參考，並供一般閱覽，以謀社會行政知識之普及。

四 本叢書由社會部特約專家學者，就其工作經驗及研究心得，分別編譯，俾理論與實際密切扣合，相互印證。

五 本叢書歡迎批評討論，俾資改進，來件請寄社會部研究室。

自敘

社會救濟係社會行政之領域中主要的工作之一，所涉及的範圍很廣，~~方面亦多~~，如詳加分析，恐非一二十萬言之短著，所能罄其詞，因為其間每一項目，如作專題研究，皆可各成專著一冊（如我國之救荒，老年人之贍養，失業救濟等）。而作者此次應社會部友人~~之~~命，在半年的期間，寫成此書，不可不說是一種大膽的嘗試。這種工作也可以說是很難，因為材料如此之多，如敘述簡短，難免挂一漏萬，也可以說是不很難，亦正因為材料如此之多，如提綱挈領加以申述，至少可以得一輪廓。

考此書寫出之動機有二：一為社會部去歲曾請成都各大學社會學教授合組社會救濟研究委員會，對於此項問題共同研討。如有結果，可供該部社會行政設施時參考之用。雖經數月之努力，終以同仁等教學忙冗，僅作初步之探討，復缺綜合之研究。同仁固不敢自滿，友人中亦不乏期望過大，企勉改進者。作者以主持此會，負責獨多，除本會同仁所提示之材料外，復詳細參閱有關材料，不下百餘種，躡就一得之愚，寫成此書，以求正於大雅。二為作者於十年前曾寫成「中國貧窮問題」一書，其中多為貧窮之分析，而對於救濟

方面，僅涉端倪，未及詳論，常引以為憾。今茲專論社會救濟，實欲完成擬寫之「貧窮與救濟」一書，以贖前愆。

本書之內容係屬於概論式，大致分為兩編。第一編為總論，先討論社會救濟之意義、性質、範圍及其重要，列為第一章。次論我國社會救濟事業之迴顧，涉及我國以往之社會救濟事業，以資追溯先賢之遺規，作今日之借鏡，列為第二章。復論歐、美各國社會救濟事業之發展，涉及各國優良之制度及辦法，以資吾人之參考，列為第三章。復次論我國社會救濟事業之現狀及問題，對於現狀加以分析，以作改進之根據，列為第四章。第二編為分論，即對於救濟之對象，逐一加以檢討。故第五章論老年瞻養；第六章論兒童救濟；第七章論不幸婦女之救濟；第八章論疾病殘廢者之救濟；第九章論乞丐之救濟；第十章論失業救濟；第十一章以限於篇幅，略論災民救濟，難民救濟，及貧民家庭之救濟等。其內容多為各類不幸者之類別，問題，需要及救濟辦法。在辦法中，則多涉及方式、方法、組織、人才及經費各點。其間有前後雷同者，則為避免重複計，不多敘述。最後末章，將社會救濟之理論思想，原則及前途各點，逐一加以綜合的論列，作為結論。

本書前六章論列較詳，雖儘量作簡單之申述，幾已超過友人約稿時所限制之字數。故後數章，乃不得不稍加緊縮，以致不能暢所欲言之處正多。最後以超過限額過多，且在病中；至十一章則尤為緊湊，以至於簡略（不過也不必重複，例如災民救濟在第二章及第四

章已詳加研討，故在本章僅作綜合之概述，或不致於嫌其過簡。這是作者認為遺憾，而思萬一有再版之機會時，當謀再予以充實的。

本書之成不能不對於中外以往辦理社會救濟事業者之珍貴的經驗及著述表示敬意，而友人中龍冠海、徐益棠、蔣旨昂、陳志潛、陳文僊、周勵秋、李景清、李安宅、湯銘新、姜蘊剛、張雪巖、周信銘、張世文、孫少芝、戴邦彥諸君曾參加該會之討論及研究，頗多提示，應致謝忱。而友人張鴻鈞兄不斷的予以鼓勵及敦促，並加以校閱，使此書克底於成，私衷尤為感謝。按此書仍屬一初步之綜合的研究，粗枝大葉，不敢自滿，尚希各方指正，同時仍希望能拋磚引玉，在不久的將來，能有各專題之專著相繼出而問世，光大此項研究，則作者當更覺欣幸了。

民國三十二年三月二十日象峯序於成都駱園

目次

第一篇	總論	………	一
第一章	緒言	………	一
第二章	我國過去社會救濟事業之迴顧	………	一四
第三章	各國社會救濟事業之發展	………	四八
第四章	我國社會救濟事業之現狀及問題	………	八〇
第一篇	分論	………	一一二
第五章	老年瞻養	………	一一二
第六章	兒童救濟	………	一三一
第七章	不幸婦女之救濟	………	一五二

第八章 疾病殘廢之救濟	……	一七二
第九章 乞丐之救濟	……	一八二
第十章 失業救濟	……	一八八
第十一章 災民救濟、難民救濟、貧民家庭救濟等	……	一九九
第十二章 結論	……	二〇五
附錄	……	二一二
一 紐約之老年救濟	……	二一二
二 墊江育嬰堂章程	……	二一四

第一編 總論

第一章 緒言

一、社會救濟的意義——社會救濟，簡單的說，就是人與人之間的關係或關係（註一）因某種疏忽、脫節、失調或衝突，而發生不幸、不良、不平或不安之狀態時，而加以援助，糾正，調整或改善的一種社會工作及現象。人與人之間的關係，當他是平安安適，以及運行潤滑，往覆自如的時候，人們是幸福的，社會是繁榮的，那是一個最理想的社會，最完滿的境地，可是同時也是最難得實現的烏托邦。在目前我們距達到這境界還是相當的遼遠，社會問題是不斷的在那兒發生。不幸的事實，悲慘的命運時常降臨人間。呼號之聲，憤懣之氣，仍充斥於社會中。我們大都是仍為陰霾之氣所籠罩着的。

例如人生的階段中，當一些人們胼手胝足，由少而壯，由壯而老，辛勤工作，差堪糊口，及至年老力弱，疾病纏身，工作停頓，收入竭少，家無儲存，外乏援手。如照我國民間習慣，養兒防老，兒子天逝於前，留此孤老，無人贍養，生活必發生問題，凍餒堪虞。

人生至此亦云慘矣。是誰之過，能不予以救濟？此種不幸事實之發生，乃由於各種不合理，不完備之社會制度所肇因。例如工資過低，不足以謀儲存，或有錢可存，而內地又乏健全儲存之機構及便利。或則雖有儲存及產業，而天災兵禍又時時加以危害，苦無保障。如兒子成年，可以生產，維持家計，但一旦生病又苦於醫藥缺乏，公共衛生制度不善，生命毫無保障，以至於夭亡。或教育制度不良，本人既無教育，復易習染各種不良習慣，荒嬉浪費，不知儲存，及至晚年，無以為生。既有此種種疏忽脫節及失調狀態之存在，不幸之終局，乃為不可避免之命運，有待於社會上之各種援助調整及改善。此種工作亦即吾人所謂之社會救濟。

又例如有一般不幸的兒童，遭人遺棄，或則因係非婚生子，在法律上及社會上，無適當的位置，父母不便撫養，或則因父母死亡，無人撫養，又或則因父母窮苦，無力撫養，皆由於各方面之非正常的關係所造成。赤子無辜，何以為生？救護、保育、教養兼施，責在社會，亦即吾人所謂之社會救濟。像此類例子當然很多。其他如不幸之婢、妾、娼之解放，援助或行為之糾正；殘廢疾病者之扶持；乞丐流民之整頓；災民及失業者之援助與調整；均屬於社會救濟工作之範疇。

與社會救濟性質相近，而立場又稍有不同者，就是社會福利。社會福利可以說是社會的保健，相當於吾人日常生活中之衛生或保健，是比較廣義的、積極的、預防的、治本

的。而社會救濟則可以說是社會的診治，相當於吾人生病時之治療，是比較狹義的、應急的、治標的。但是社會救濟工作的終極是離不開社會福利。而社會福利工作即使完備，也難免不幸事項之不再發生，而有待於救濟。正如治療所以恢復健康，而保健仍有需乎治療一樣。二者是相輔相成相互爲用，是一物之兩面，是一事之兩段而不易分開的。

二、社會救濟的性質及需要——我們爲什麼需要社會救濟？這可以至少從三方面去說。

(1) 從社會責任的立場說——人生的遭遇很難得一帆風順。因此很多的人常難免遭遇頓挫。如果本人有資力或其他辦法可以應付，或者有家庭及其他有關係的人可以維護，問題是比較單純。如果自身無力應付這逆境，而且家庭及有關方面的人亦無從援助，則一旦遭遇頓挫，祇有墮入不幸的深淵，無力自拔。社會救濟當此時即應發生作用。從此我們可以看出社會救濟之應運而起，實因不幸之終局多直接由於貧困而起。有財力則逆境易轉爲順境。窮困則逆境易趨於悲慘之境地。故貧困實爲社會救濟之癥結所在。然而貧困者遭遇不幸時，何以需要予以救濟。此又不得不加以探討。在往昔以及目前仍受神權支配的人，其心目中多以爲貧困乃惡行之果報，天降之罰，於人何尤？另有一些主張個人責任論者，則認爲貧困實由於各個人之能力微薄，或荒嬉頹廢所致，自作之孽，於人何尤？這些說法初看似有些見解。但從科學的立場來說，卻不值一顧。一則天道無憑，不能視爲現實。

二則貧困者有一部分固由本人之不良進，應自負其責任，但大多數的貧民卻自身無過，而且有些還是最努力的民衆。因此貧者不一定是能力薄弱，荒嬉頹廢。而能力薄弱，荒嬉頹廢者，不一定貧困，其間且有不少富有者。這是一種很普遍的社會不平，「社會的不公道」。這種「社會的不公道」是由於好多因素造成的，自然的，遺傳的，尤其特別的是社會的各種不合理的社會制度所釀成的。

例如美國吉寧教授分析貧窮之原因歸納爲三大項(註二)：(一)自然環境，內包括：(1)資源缺乏，(2)氣候不適，(3)氣候驟變或失調，(4)植物之病蟲害，(5)天災，(6)疾病；(二)遺傳；(三)社會經濟的因子，其中有：(甲)影響收入的因子。(1)養家者的死亡及廢疾。(2)工業方面的災害。(3)失業。(4)兒童時代環境不佳。(乙)影響收入及支出的因子。(5)工資過低。(6)婦工及童工。(7)錯誤的教育。(丙)影響支出的因子。(8)奢侈的習氣。(9)不善處理家庭經濟。(丁)生產與分配關係之失調。(10)物價的劇變。(11)限制生產。(12)資富與收入之分配不均。(13)人口壓迫。(14)婚姻失調，如(子)寡居，(丑)未婚，(寅)離棄，(卯)家庭失和。(15)政治不良，如(子)法制不公，(丑)司法行政陳腐，(寅)刑獄的消極態度，(卯)政府度支的浪費，(辰)國際關係失調。(16)慈善或救濟事業的失當。(17)處置勞資爭議的失當。(18)生產教育缺乏。

此外另有美國德士特教授(Dexter, R. C.)在他所著的「社會調整論」(Social adjust-

ment) 第三章中，在論到貧窮原因時，除大致與吉寧氏所舉之項目大同小異外，在社會經濟的因子中尚列舉有：(1) 分配不公，(2) 生產及交易之未臻合理化，(3) 經濟的週期恐慌，(4) 賦稅不公以及(5) 娛樂不宜等條，可補吉氏之不足。而作者在所著之「中國貧窮問題」中，亦曾從政治、經濟及社會之方面就我國社會實況加以分析，對於以上各家所提各項均列舉事實，加以論到，就中復加入數點，為他國所少有者，如我國之(1) 內亂頻仍，(2) 外患侵略與戰爭，(3) 經濟之落伍，如交通之不良，外資侵略，高利貸，(4) 社會習俗，如惡劣嗜好(如鴉片)之害等。

就以上各種貧窮之肇因，如詳加分析，多由於社會經濟之各種制度所致。除極少數之項目應由個人負責外，大多數的致貧之因都是在超越個人能力所能控制的範圍之外，個人不應獨負其責。如果這是社會所造成的病態，這責任自應由社會來負起一大部分。受救濟者可以說是這不合理制度的犧牲者。這慘劇不幸而降臨於某一個人，同情之不暇，安有示惠之餘地。所以我們需要社會救濟，因為這是社會的責任(註三)。

(2) 從「社會關聯或連帶」的立場說——說到關聯或連帶(Solidarity)以及社會關聯主義，或社會連帶主義，這是在法國二十世紀初興而極有力的一派思想。作者以為說得清楚簡明的，要算法國經濟學界的泰斗，季特教授(Charles Gide)。他在合作論中說：「關聯是自然科學中一件基本的事實。因為必有關聯，然後有所謂生命。無論那一種生物，那

一件個體，考其所以活動的原因，都無非由於各肢體的任務，互相協作而起一種關聯，或連帶的關係。而各種生物的死亡，即係連帶的關係的潰裂」。在社會經濟方面，則自發明分工制度後，此種社會關聯的現象尤為顯明。在我們日常生活上亦可看出「每有一種新發明，他的效果都無非將連帶關係或關聯的範圍更加擴大」。例如自微菌學說發明後，連帶關係的思想就益加發達。稍有科學智識的人，固不待言，就是鄉嫗村媪也都知道疫疾流傳，係由微菌從中作傳播的媒介。故此後人人都明白身體的健康，與鄰居連舍及往還接觸的人有密切的關係。他人一種無意的或不重要的舉動，如吐痰於地，就足以將肺病的細菌散布空中，而斷送我的生命。因為有連帶的關係，我們做事就不得不顧及同類。例如貧民住宅的微菌傳播到富人的住宅裏，這固然是一件可厭的事，但自知道疫疾流行係有微菌從中媒介以後，富人為要保全自家的安康，就大家不得不出資先將貧民的區所弄得清潔。當人家遇見一位有傳染病的朋友，「第一個念頭是不想和他握手，而想逃避他。這也是常情。但第二個念頭，就是想用什麼方法纔可將這位朋友的病醫好，以免連累自己」。故社會救濟之興起，也有此種思想為背景，至少在歐美是這樣的。

這派的思想如加以綜合的敘述，還可以引用季特在他所著的經濟學原理一書中（註四）所述的一段話。他認為該派主張這關聯的精神或連帶主義，應該變成人們行為的準則，一種應盡的責任。其理由乃因每一個人的行為一定對於每一個其他的人士以及彼此間要發生

某種影響，也許是禍，也許是福。因此，我們彼此相對間的義務及損害，也隨之而劇增。如果任何人發生不幸，我們都應當去援助，責無旁貸。因為第一，我們深深的知道我們或者對於他們的不幸，應負一部製造的責任。例如投資不當，立法欠妥，我們既負有責任，那就應該援助他們。第二，我們也知道對於這些不幸或禍害的蔓延，遲早也許要把我們本人或我們的子孫變成犧牲品，自食其果。例如疾疫的傳染，惡行的破壞，循環往復，永無止境。因此我們應當把人類的社會組成一個互助的大社會。在社會中根據善意的指導，使這關聯的精神，變為社會的正義和公道。每一個人應分擔別人的艱難與痛苦，而同時也可以分享別人的康樂與幸福。

這在美國思想界，亦有此類的理論，例如布來克馬及吉寧教授說（註五）：「社會組織是有機體的各部分間的構造，及各分子間的關係，是十分密切的。健全分子固然要加以保護，殘弱者也應當加以留意。譬之一人痛手，其始似與心胸無關。苟不就醫，勢將延及全身。如果說手病而整個身心可保健全，此為不通之論。同樣的，如果社會有不健全的地方，而整個社會始終可以保持健全，亦屬不可能。所以社會如果要健全，也應當注意那一般柔弱殘廢困苦的人士——不健全的部分。」這話實為至理名言。當然在中國也有不少屬於這類的思想，毋容贅述。而唇亡齒寒，尤為吾人所常用的口語。

根據以上的見解，同一社會的人士實在是休戚相關，禍福與共。這關聯或連帶關係是

折不開的。救人卽所以自救。助人卽所以自助。因此社會救濟實在是一個應各方面需要而起的工作。

(3) 從發揚我國社會道德的立場說——我國對於世界文化之貢獻在科學、藝術、及宗教等等方面儘管微薄，相形見絀，但在人的方面，尤其是在社會倫理方面，卻有高深的造詣。因為我國文化根本就是一個以「人」爲本位的文化。注重人與人的關係的研究，所以注重人倫或社會倫理。重視人與人相處的行爲準則，所以重視道德。着眼於人性間的生活，所以着眼於現實。這是我國文化的特色，而爲別的國家所不及的。最能代表這一類思想的是儒家的理論。其間有關社會道德的中心信條，是「仁」、「義」及「恕」等，而尤其是「仁」。何謂仁？孟子曰：「仁者人也，合而言之，道也」。所以仁就是人之所以爲人的道理。又從人從二，是卽「人與人」或二人以上相處的道德標準。又曰：「士尚志。何謂尚志？曰：仁義而已矣。殺一無罪，非仁也。非其有而取之非義也」。又曰：「不仁哉，梁惠王也。仁者以其所愛及其所不愛。不仁者以其所不愛及其所愛」。那就是仁者，不但不殺一無罪，或不死一無辜，是卽所謂惻隱之心，不忍人之心。而且以其所愛及其所不愛，是卽所謂推己及人，「己欲立而立人，己欲達而達人」的恕道。

其次說到「恕」，從如從心。這是將心比心，推己及人，一種處世的道理，而奉行的準則。就儒家的思想看來，就是「己所不欲，勿施於人」。如果共同生活的一羣人，每一

個人都對於不利於己的事，也不讓他害別人，或發生不便，則彼此間的關係必潤滑圓滿，感覺愉快，而能將磨擦減至最低的程度。不過據作者的分析，「恕」的正反面合而言之，可分爲五級。從反面說起，第一或最低級的是「己所不欲，施於人」。這是最不講恕道的，所謂嫁禍於人，投井下石等卑鄙的行爲，以及墨子所指天下之害，如大攻小，強劫弱，衆暴寡，智謀愚，貴傲賤，都可以歸入這一類。當這一類現象普遍時，天下是大亂而人人亦自危。第二級則爲「己所欲，不施於人」，是卽於自身有利的事，獨自把持，不與人共。凡一切自私自利的行爲，如囤集居奇，獨占市場等可以歸到這一類。這距「恕」道還是有相當的距離。第三級或中級就是儒家所謂「己所不欲，勿施於人」。彼此如果能克己不損人，各不相擾，則人世間亦可免去許多糾紛。但是照作者看，這祇是起碼的恕道，一種消極無爲的辦法，還有不足之處。第四級或較高的恕道可以說應當是「己所欲，施於人」，是卽有利於己者與人共之。這不但能設身處地的替人想，而且要起而援助之。彼此如果都能如此親愛精誠的互助，則人世亦天堂了。第五級或最高的一級，我以爲是「人所不欲施於己」。這是凡不利於他人者我負荷之，是卽每一個人有擔負起別人不幸的勇氣和實踐。這是大仁，大義，大俠之行爲。古往今來之聖賢、義俠、英雄、豪傑以及殉道者，能成就豐功偉業，皆由於具有此種精神，而達到成功。這是恕道發揮到頂點而爲常人所不易企及的。如果人類大多數能行到「己所不欲，勿施於人」及「己所欲施於人」的地步，則

人類已經是很幸福了。可惜的是連那中級的想道，尚有難盡推行之處，而社會鮮有進步。目前世界大戰中人類的大屠殺，社會的不安都是肇因於此。

此種人類的最高的社會道德思想，在我國是自周代以來即已發達，可惜的是降及後世，由於缺乏推動與組織，有日就衰退之勢。人與人之間常有冷酷，自私、缺乏愛、缺乏同情的現象發生。美國人司密斯(Arthur Henderson Smith)著「中國人的特性」，其中竟有一章題爲「無同情心的中國人」。誰看到都心裏難受，而且慚愧。但其所述事實，有一部分確是不容否認的。羅素雖甚尊敬中國文化，可是對於我國人缺乏同情心一點亦有所論列，這實是我國人之恥。實則人類之互助，乃社會進步之重要工具。克魯泡特金在他的互助論中曾說得很詳細，而人類相互間之同情，實爲吾人最珍貴之社會性。如果此優良之社會性，殘缺不全，這社會一定要退化，而趨於滅亡的。如果我們能將此類社會道德加以發揮，使其繁榮滋長，發揮光大，則豈祇社會之幸，亦人類之福。我們爲保持及發揚我國這固有的社會美德，並促進我國社會進步起見，實有提倡社會救濟之必要。

根據以上三方面的事實及理論，社會的責任，社會的關聯，以及須發揚固有的社會道德，社會救濟實在是我們絕對需要的工作了。

三、社會救濟的範圍——對象及其分類。

社會救濟固然是需要，但是誰需要救濟？或者說社會救濟的對象是什麼呢？平常說起

來，總以為老年人需要救濟。但是事實上需要救濟者，不盡是老年人，而老年人亦不一定需要救濟。例如老年人自己有積蓄，不需要救濟，無積蓄而有親屬者亦不需要救濟。兒童亦然，需要救濟者不盡是兒童。凡屬兒童亦不一定需要救濟，如果他們有父母親屬，力能撫養的話。至於不幸婦女如婢妾，固然需要救濟；然如果父母不能養活因而鬻身，一日所遇主人慈祥，予以愛護，亦無需乎救濟。其他如殘廢者雖有不少，需要救濟，但亦有雖屬殘廢而仍能生活優裕，事業偉大者。美國大總統羅斯福即其一例。又如我國亦有孤、獨、矜、寡、寡為社會上一般救濟之對象，故先王發政施仁必先此四民（註六）。但實際上孤、寡、獨、矜，雖然多不能自養自立，而有獲得救濟之必要，不過我國有家族的互助，亦有時不至於依賴外人或社會來救濟。因此，我們可以說人類遭遇不幸有時是避免不了的，但如果有經濟力量來應付，也許不成什麼問題。成為問題的是一般已受貧窮襲擊的人，一旦遭遇不幸，只好日墮入悲慘的深淵，而不能自拔，以至於死亡而後已。所以社會救濟的對象是貧民，而尤其是貧民中的不幸者，社會上的畸零人。

貧民的範圍已經很廣，其中遭遇不幸的人類當然也很多。種類紛繁，複雜，其間有鰥、寡、孤、獨、廢疾者，或失養兒童、婢、妾、娼妓、疾病、低能、乞丐、流民、災民、失業難民等等。各種人之性別、年齡、身分、身世、環境、肇因、能力及需要等性質不相同，如施以救濟，且不能不因人而施，方法各異。關於被救濟者之分類，各家看法不

同，例如：(甲)如根據需要來分，有(1)需要全部救濟者，與(2)需要一部分救濟者；(乙)根據性別年齡分，則有(1)老年，(2)兒童，(3)婦女；(丙)如根據受救濟之久暫分別，可分爲(1)常時受救濟者，及(2)臨時受救濟者。其中似以第三種分法爲最宜。因在受救濟者中有一部分人實因無經濟力及生產力量，換言之卽一般事實上不能自力、自養、自助而需要長期的或經常的救濟的不幸者，另一部分人則爲平時是過着常態生活，能自力、自養、自助，不過因偶而遭遇非個人所能抵抗的天災人禍，如水旱之災，經濟恐慌或戰事影響，受了打擊，一時無法生活而需要臨時的援助者，一旦事過境遷，仍有恢復原來生活之可能。茲分別如後：(甲)常時受救濟者。(1)老年失養者(如鰥、寡、獨)(註七)。(2)失養兒童。(3)不幸婦女，如被虐待之婢妾，被壓迫之娼妓，被遺棄之婦女。(4)病廢者，如貧病者，肢體殘廢者，精神病者。(5)乞丐流民。(6)貧民家庭等。(乙)臨時受救濟者。(7)災民——受天災(水、旱、風、雹、地震等)之打擊者。(8)難民——受兵災之打擊者(因受戰事影響而傾家蕩產流亡無以爲生者)。(9)失業者——受經濟恐慌之影響，或不良產業制度之被犧牲者等。

分類方法很多(註八)，惟以上分類似比較簡明而合理，將供本書分析上之依據。

四、本書的計畫及內容——本書的編著是理論與事實並重，而尤着重於各種救濟之設施辦法。故首先從史的方面去檢討我國過去之社會救濟事業及歐西各國社會救濟事業之發

展，次檢討我國社會救濟事業之現狀及問題，合爲第一篇之總論。在第二編中再分論（1）老年人之救濟，（2）兒童之救濟，（3）不幸婦女之救濟，（4）疾病殘廢之救濟，（5）乞丐之救濟，（6）貧民家庭之救濟，（7）災民之救濟，（8）失業者之救濟，（9）難民之救濟。對於每一項目之實施理由，實施原則，及實施方案（如內容，方式，方法，步驟，組織，人才及經費）逐一加以論列。最後再將以上所論列者加以綜合及組織，作爲本書之結論。

註一——社緣是作者照「血緣」的用法所想像建立的一個名詞。血緣是指着人與人之血統的聯繫或關係，而社緣可以指着一切人與人之間社會的關係。這是比較的一個廣義的名詞，包含各式的社會相。

註二——參看 Gillin, J. L. 'Poverty and Dependency, Part II.'

註三——參看柯象峯著「中國貧窮問題」第七、八、九章

註四——參看 Charles Gide: *Principes Deconomique Politique*, pp. 37—38.

註五——參看 Blockman and Gillin: *Outlines of Sociology, Parton Sociol Parbelary*, Ch. 3.

註六——禮記王制篇有云：少而無父者，謂之孤。老而無子者，謂之獨。老而無妻者，謂之矜。老而無夫者謂之寡。此四者天下之窮，而無生者也，皆有常饗。

註七——同註六

註八——例如有入分爲：（甲）貧窮救濟，內分爲（一）安老，（二）育幼，（三）殘疾收容救養，（四）施診，（五）助產，（六）代葬；（乙）感化救濟，內分（一）不良少年之救濟，（二）不良婦女之救濟；（丙）職業救濟，內

分(一)職業介紹及指導，(二)流浪無業人之習藝，(三)小本借貸及(丁)臨時救濟，如水旱、天災，及其他臨時災難救濟。

第二章 我國過去社會救濟事業之回顧

第一節 我國過去救濟事業之範圍

我國以農立國，農業爲國民經濟之本，農民占全人口總數百分之八十以上。歷代帝王之政治設施，復懷於「國以民爲本，民以食爲天」之旨；亦多以重農政策爲重心。因重農所以養民，養民更不得不重農，而農民、農事、民食及治安亦互結不解之緣，故農民乃成政治設施之主要對象。一旦人民因天災人禍，生活不安定或遭顛沛流離，政府深懼動搖國本，常盡力之所及，而予以救濟。但我國科學素不發達，控制自然的力量極爲薄弱，農業技術亦甚幼稚，一遇天災，卽感飢荒。尤其不幸的我國災害特重，史不絕書，災害發生之結果，民食恐慌，農村破產，農民感受飢饉，無以爲生。社會秩序紊亂，或則死亡載道，如範圍過廣，災民衆多，亦常易引起叛亂與革命(註一)。據最近研究統計(註二)，「我國歷史上水、旱、蝗、雹、風、疫、地震、霜雪等災害，自西歷紀元前一七六六(高湯十八年)至紀元後一九三七年止，計三、七〇三年，共達五、二五八次之多，平均約每六月強卽罹

災一次。若僅就旱災而言，則此三、七〇三年間，亦達一、〇七四次，平均約每三年四個月強即罹災一次。又僅就水災而言，則此同時期中所發生者，亦達一、〇五八次，平均每三年五個月即罹災一次。如果平均每約半年即有一次災害，差不多每一年我國總有一處鬧飢荒（註二），幾乎是成爲長期的病態。這是何等的不幸！難怪西人（註四）研究中國問題的人稱中國爲飢荒的國家了。因爲每年都不免有飢荒，則災民不斷的大批的發生，是不可避免的。而這些災民的救濟也就成了主要課題，國家要視荒政爲要政了。

每當災荒發生時，必有一大批人民受其打擊，因爲求食的緣故，終不得不發生「老弱轉乎溝壑，壯者散於四方」，因而增加了大量的困苦、疾病、離散、傷亡等病態，而有待於援助。各地方安輯綏撫的工作，亦自然要加重，所設臨時的救濟工作，亦極緊張。但這不是說我國除掉這些因飢荒而造成的不幸者外，就沒有貧窮老弱和其他不幸者需要救濟。事實上當然是有的。不過這些人雖然存在，卻是因爲被我國的社會組織（如農村社區家庭生活）所籠罩包含着而未暴露出來。我國社會組織的基本單位，在地緣方面是農村，在血緣方面是家族，同居在一起的，多能秉古人遺訓「守望相助疾病相扶持」。在鄉間居住過的多少還能體驗得出這種「親愛精誠」的精神，而非都市裏的人民所能企及。同時在家族主義的思想下生活的人，又多能過着一種共產或互助式的集團生活。在這小集團中共同生活的人，多能獲得生活的保障。因此疲癯、殘疾、鰥寡、孤獨、貧困無依者自有親屬鄰里

或族人設法安插及關懷。是救濟實已與平時的家庭的生活打成一片，而無須乎另行辦理救濟了。同時又因地緣的關係而發生的鄉土的觀念和情感，各城市都有同鄉會的組織，亦本於救死扶傷互助合作的需要，對於流落異地貧困的同鄉，都有予以援助或救濟的辦法，所以，每一個人在家有親屬鄰里的互助，在異鄉有同鄉的援助，好多不幸者，皆因此而有出路了。所以我國過去的救濟事業，對於一般的救濟記載的甚少，而災民之救濟極爲普遍，記載亦多。因此說我國過去救濟範圍中主要的對象，或重心爲農民中的災民是極爲明顯的事實了。

第二節 我國過去社會救濟之特質

我國社會組織既係以家族爲本位，故政治的本質，亦具有家族倫理之色彩。國家視同大家庭，君主儼然如家長，具有嚴父慈母之精神（至少是想這樣做）。在儒家思想及實際上視爲五倫之一，君主則視民如子弟，是即所謂「子民」。平時政治設施是以「行仁政」爲最高標準。所謂保民、養民、安民、教民均秉爲民謀幸福或福利之旨，亦若家長之治家及爲子弟謀幸福一樣。例如唐堯之爲君也，存心於天下，加志於窮民，一民飢，曰：我飢之也。一民寒，曰：我寒之也。一民有罪，曰：我陷之也。百姓愛之如日月，親之如父母。所以平時則注意保養生息；遇飢饉之年，則注重荒政，是即所謂「古者以保息養萬民，歲

有不登，則聚之以荒政」。

例如周祀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，是古時對於廣義的社會救濟及福利已早注意及之，而且是綱目畢舉。

又周禮大司徒以荒政十二聚萬民：一曰散財（貸種食也）（註五），二曰，薄徵（輕賦稅），三曰緩刑（省刑罰也），四曰弛力（息徭役也），五曰舍禁（山澤無禁也），六曰去幾（去關防之幾察使百貨流通也），七曰眚禮（殺吉禮也），八曰殺哀（節凶禮也），九曰蓄樂（謂閉藏樂器而不作），十曰多婚（多婚配則男女得以相保），十一曰索鬼神（求廢祀而修之也），十二曰除盜賊（安良民也），是古時遇荒饑之年，政府輒多方設法解除民困，愛惜物力，而並濟之以賑貸。

周秦漢唐歷代君主莫不奉為圭臬。自宋而清，尤為完備。例如漢文帝詔曰「方春時和，草木羣生，萬物皆有以自樂，而吾百姓鰥寡孤獨困窮之人或隕於危亡而莫之省憂，為民父母將何如，其議所以賑貸之」。真是雋然仁者之言。

唐玄宗開元十五年八月制曰：「河北州縣，水災尤甚，言念蒸民，何以自給？朕當寧興思，有勞肝旻，在予之責用軫於懷，宜令所量支東都租米二十萬石，賑給」（註六）。

又唐德宗賑給種子詔曰：「春陽布和，萬物暢茂，實兆庶樂生之日，農夫致力之時。

今茲吾人，則異於是，迫以荒饑，愁怨無憐，有離去井疆，業於庸保，有乞丐途路，困於死亡，鄉閭依然，煙火斷絕，餉種既乏，農耕不興。若東作愆期，西成何望，爲人父母，得不省憂。雖國計猶虛，公儲未贍，濟仁之急，寧俟盈豐，罄其有無，庶拯艱危，京兆府百姓並賜種子二萬石同華州各賜三千石；委州長吏卽與度支計會請受，差公請仁恤之吏，與縣令親至村閭隨便給付，仍加勸課，勿失農時，應諸倉所有遠年粟麥，宜令節度更分二萬石，京兆尹卽差官逐使搬載，賑賜貧人，先盡鰥寡孤惻，目下不濟者，務令均給全怡流庸（註七）。是農貸及賑濟已具規模。

他如糴糶義倉工賑等制度，歷代皆曾加以採用。至宋代除救荒外，並有機關之設立，作長期之救濟，如福田院，居養院，安濟坊，漏澤園均用以留養老弱廢疾，惠民藥局等之設立，用以施醫。此外私人之施行有規模之救濟；如范仲淹之義莊，惜詳細辦法均有待於考證。

降至清代諸政更臻完備。對於社會救濟之有關條文及材料，以較爲近代而記載且較詳盡，更易窺見其內容可作吾人之參考。例如清代對於保息之政有十，荒政有十二。關於保息之政：一曰賜復，二曰免科（免賦），三曰除役（卽古所謂力役之徵並弛之），四曰振斃獨（設養濟院以居窮民無業者），五曰，養幼孤（設育嬰堂收養嬰孩之遺棄者，給庫幣，立產，歲收租息以供乳哺之費），六曰，收羈窮，（設棲流所以收養四方貧病無依者），

七曰，安節孝（婦女矢志守節，養舅姑，撫遺孤，或貧無以自養者給養之），八曰，卹薄宦（資助貧宦回籍），九曰，矜罪囚，（獄囚之給養），十曰，撫難夷（落難外僑之救濟）——真所謂惠及萬民，無分華夷。至於荒政則有：一曰救濟，二曰極饑，三曰，平糶（有類似今日之平價米辦法之處），四曰貸粟（貸種籽），五曰蠲賦，六曰緩徵，七曰通商（毋遏糴，貨暢其流），八曰勸輸（募捐），九曰嚴奏報之期（報荒），十曰辦災傷之等（調查），十一曰興土功，使民就傭（工賑），十二曰反流亡，使民生聚（疏散災民回籍）（註八）。以上各項均有規定的詳細辦法，同時立法，全國統一辦理，各級官吏皆奉行無違，頗具成效，可資吾人之借鑑。

總之，我國過去之社會救濟事業，是國家重要政治設施之一。人君之賢否，官吏之考績，亦多由此以覘之。其優點固不爲少，然亦有數點可得而言，一爲偏重「施予」的思想；二爲偏於消極的應付；三爲缺乏科學方法及技術，應予改正。然綜觀一切，我國前賢之良猷，實不勝列舉，其間有不少辦法，如因時因地因勢而活用之，仍可供吾人之利用而永爲我國文化之寶藏。

第二節 我國過去社會救濟之制度（方式及方法）

我國古代之社會救濟事業，實以「救荒」爲中心。因天災不斷的降臨，動輒威脅千百

萬人民之生活，爲造成社會貧困的一個重要因子。人民因受貧困之侵襲因而發生大量之死亡、飢餓、廢疾、離棄、婦嬰等不幸的事件，爲不可避免而急待救濟之對象，亦爲顯明之事實。除平時少數不幸者需親友鄰里救濟外，此一部分人民之救濟，亦有不少爲救荒之對象。故談中國社會救濟能抓着此種核心，自屬事半功倍了。

根據此種見解，擬將我國歷代救荒及經常救濟制度加以申述，於覘其演變之跡象，爲調整材料起見，並分爲四項敘明之：(一)預防或治本(所謂先事之政)，內分(1)重農及(2)倉儲二款。每款復各分爲數子目以窮其底蘊。(二)救濟或治標(所謂臨事之政)，內分(1)賑災祈福，(2)修明政治，(3)編整戶政，(4)籌款調粟，(5)賑濟養卹等項。(三)善後或補救(所謂事後之政)，內分(1)內輯流亡，(2)緩撫災黎等項。(四)經常救濟(如私人之義莊及公共之安濟院等)以殿其後。

第一項 預防或治本(所謂先事之政)

我國歷代先哲對於治事之本末，亦多能相機決策，條分縷析而井然有序，故對於救荒亦多能本標兼顧。事前之預防，臨時之處理及事過之善後，均有不少良猷可爲後人示範。茲擬先從我國對於災荒之預防或防災說起，惟本書主題爲社會救濟雖加以列舉亦因限於篇幅，謹能作概略之敘述。

第一、重農——我國因自然條件之關係，向以農爲社會經濟之基礎，故歷代皆倡農本主義。由農本主義之思想，進而採用重農政策。一方面改進社會條件，重農抑商以提高農民地位。一方面改進自然條件，興修水利，墾荒植林，以促進農業之發達，以達到增進農產之目的。歷代國家法令，以強本抑末爲目標，以孝弟力田爲明訓。此皆重農政策之表現。考重農之舉，遠自殷、商、周以前即開始注意。周代重農之政已屢見於尙書、詩經、周禮、國語、禮記等書，已具規模。例如禮記王制曰：「國無九年之蓄，曰不足。無六年之蓄曰急。無三年之蓄曰國非其國也。三年耕必有一年之食，九年耕必有三年之食。以三十年之通，雖有凶旱水溢，民無菜色」。孔子亦曰：「足食，足兵，民信之矣」。均可證明周代重農之思想，其影響於施政之處自無待言。

至漢代對於重農政策之實施，並有社會關係之調整。法令中對於重農抑商，勸民務本屢見不鮮。例如漢高祖既定天下，「令賈人不得衣絲乘車」，又重租稅以困辱之。農民只出賦錢一算，而商人與奴隸則出倍算，實屬賤視商人，孝惠帝四年時，舉民孝弟力田者復其身。高后三年，考孝弟力田者獎二千石者一人。且爲提倡農桑起見，帝親耕，后親桑，爲天下先。例如漢文帝二年詔曰：「夫農天下之本也。其閒籍田，朕親率種，以給宗廟粢盛」。漢景帝後二年亦有類似之詔曰：「雕文刻縷，傷農事者也。綿繡纂組，害女紅者也。農事傷，則飢之本。女紅害，則寒之原也。夫飢寒並至，而能亡於非者寡矣。朕親耕，后

親桑，以奉宗廟粢盛祭服爲天下先，不受獻，減大官，省徭役，欲天下務農桑，素有蓄積，以備災害。今歲或不登，民食頗寡，其咎安在，其令二千石各修其職」。類此證令，終漢之世，類見不鮮。

兩晉南北朝之世，南北紛爭，雖於兵戈擾亂之中，各朝諸帝，仍多效法前朝之重農政策，見諸詔令，隋唐兩代，均重視農事，其制與前代大致相同，五代因兵亂稍見停頓，但自宋而歷元明清益見變本加厲，日趨周密（註九）。

此外與救荒防災有關係者爲水利與林墾。因我國歷史上之災荒以水旱爲最多，其害亦最劇。故歷代談救荒之根本者，無不注重水利，因水利興，則水旱之災可免，實爲興農富國之本。又森林之多寡，對於水量之調節關係至爲重要，荒地不闢或荒地增加又皆爲農業生產之大害。歷代爲政之賢達者，亦莫不連帶的加以注意，載明史冊。

第二、倉儲——重農政策是在提高穀物之增產，而倉儲政策則在充實穀物之蓄積，均所以裕民食，防飢荒之重要策略。

考倉儲制度，濫觴於周秦，例如齊宣王發棠邑之倉以振貧民（註十）。秦時陳留多積粟，督道有倉（註十一）。故自戰國及秦，倉儲制度已立，漢宣帝時，大司農中丞耿壽昌始奏設常平倉於邊郡。史稱耿於五鳳樓中奏言政事：「歲漕關東穀四百萬斛，以給京師，用卒六萬人，宜羅三輔、弘農、河東、上黨、太原郡穀足供京師，可以省關東漕卒過半。」

天子從其計耿壽昌遂下令邊郡，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」(註十二)。倉儲制度至是始完全確立，其後各種倉制遂先後相繼產生，今約略述其梗概於後：

(1)常平倉——常平倉係以官府之財力買賣其穀，以平均及調劑市場上米穀價格為目的，由官府收集管理。於必要時，平均價格售給人民。

常平倉為古代遺法，起源當在春秋以前，至戰國時魏國李悝始有較具體之制度。據云「糴甚貴則傷民；甚賤則傷農，若民傷則離散；農傷則國貧，故甚貴甚賤其傷一也。善為國者，使民無傷，而農益勤，故大熟則上民三而舍一，中熟糴二，下熟糴一，使民通足價平而止，小飢則發小熟之斂，中飢則發中熟之斂，大飢則發大熟之斂，以糴於民，故雖遇水旱飢饉，糴不貴而民不散，行之魏國益富強」(註十三)。惟當時常平倉一名詞尚未成立，直至漢宣帝時大司農中丞耿壽昌建議，請帝下令各邊郡皆築倉穀，賤時增其價而糴以利農穀，貴時減價而糴以便民，此種倉庫謂之常平倉。此後歷代均有設置，利弊互見。雖至宋一度改行青苗法以代之，然元、明、清各代仍復設置，至清末民初始漸廢。

(2)義倉——義倉乃依富裕人民之義捐或特別課稅收集米穀，由官府管理，在重要地方設置倉庫加以貯藏，待至荒年或青黃不接時，散放之，以賑濟貧民。故義倉以義稱，實含有慈惠救濟之要素。

義倉歷史較常平倉爲短，其制雖開始於北齊，直至隋文帝時尚書長孫平始奏請設立。其奏摺有云：「古者三年耕而餘一年之積，九年作而有三年之儲，雖水旱爲災，人無飢色，皆由勸導有方，蓄積先備，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，卽委社司執賑檢據每年收積，勿使損敗，若時或不熟，當社有飢饉者，卽以此穀賑給」。

自隋以後，義倉制度歷代相仍，雖不免略有損益，而大體則不出隋代範圍。

(3) 社倉——社倉乃多數人民任意之結合，按其身分湊出適當之米穀，貯藏於所居之村莊中，由設立者分舉管理人，自動地處理其事務，貯藏米穀，預備凶荒，或青黃不接時貸給鄰里鄉黨互相救濟。又社倉之社字卽社稷之社字，我國古代以二十五家共立一社以奉祭祀，於是行政上亦以此爲單位，約相當於我國晚近所謂之鄉鎮社區（註十四），乃鄰里鄉黨以謀公共事業之結合，實含有平等之意。且其散放係用借貸方式而非片面之賑濟。故社倉實有互助互濟之意，相當於近代之農業合作倉庫。

社倉亦創於隋、唐，至宋代朱熹更定有社倉法，集其大成，可供參考，朱子社倉法有云：

「臣所居建寧府崇安縣開耀鄉有社倉一所，係昨乾道四年鄉民艱食，本府給到常平米六百石，委臣與本鄉土居朝奉郎劉如愚同其賑貸，至冬收到元米，次年夏間本府

復令依舊貸與人戶，冬季納還。臣等申府措置，每石量收息米二斗，自後逐年依舊斂散，或遇小斂即蠲其息之半，大飢則盡蠲之。至今有十四年量支息米，造成倉廩三間收貯，已將元米六百石納還本府。其現管三千一百石並是累年人戶納到息米，已申本府照會將來依前斂散，更不收息，每石只耗米三升，係臣與本鄉土居官及士人數人同其掌管。遇斂散時，即申府差縣官一員監視出納，以此之故，一鄉四五十里之間，雖遇凶年，人不闕食……」（註十五）。

其他各倉——以上三種係其中最要者。此外尚有惠民倉，其法以雜配錢折粟貯之，歲歉則平價糶出，其本錢純由補助而得。另有廣惠倉，其作用在乎經常之慈善放穀，多盛行如宋代。其他雖尚有不少名目，然都不出此範圍。

第二項 救濟或治標（所謂臨事之政）

預防之策，雖能減少災荒之嚴重性。且有助於民食匱乏時之賑濟，但終不能禁絕災荒。一旦災荒發生，仍有待於救濟，應付迫切之需要，此即古所謂臨事之政，今一一述之於後：

第一、禳災祈福——人類在原始時期，智識淺薄，凡不能解釋之現象，多歸之於神。所謂神權時代。及民智日進，人力終有未逮之處，故神巫之術常遺留於後世。故我國古

代，當水旱災侵之際，多種應付方法亦不能脫離宗教色彩，歷代君主，每當災侵輒致力於禳災祈福。其方法爲(1)祈禱，例如湯時大旱，禱於桑林之野，其後各代君主，皆有類似之舉動。凡遇水旱，多由皇帝親詣祈禱，各地方政府長官遇水旱之災時亦多躬自禱雨。(2)巫覡卽利用各種巫術及舞雩以致雨；(3)罪己，卽人君於天災降臨之際，以爲自己失德，干犯天怒，因而發出自省及懺悔。例如成湯因大旱以六事自責曰：「政不節歟？民失職歟？宮室崇歟？婦謁嬖歟？苞苴行歟？諛夫昌歟？何以不雨而至於斯極也！」(4)絕食。例如高祖太和二十年以久旱自祭未不食，至於乙酉，羣臣皆詣中書省請見，高祖在崇虛樓，遣僉人辭焉，自聞來故。豫州刺史王肅對曰：「今四郊雨已沾洽，獨京城微少，庶民未足一餐，而陛下輟膳五日，臣下惶惶無復情地。」高祖使舍人應之曰：「朕不食數日猶無所感，比來中外貴賤皆言四郊有雨，朕疑其欲相寬免，未必有實，方將遣使視之，如果其言，卽當進膳，如其不然，膳何以生，爲當以身爲萬民塞咎耳。」是夕大雨(註十六)。

第二、修明政治——歷代每遇天災，常能刺激政府修明內政，如唐代祈雨時，一方面則審理冤獄，賑恤貧乏，掩骼埋胔，以紓民困，以邀天佑。如分條言之則有(1)命條陳以開言路，例如唐太宗貞觀三年夏六月以旱求直言。宋眞宗咸平二年閏三月以久不雨諭宰相曰：「凡政有闕，決宜相規以道，毋惜直言。」又明嘉靖七年九月川、陝、湘、廣、山西荒，世宗諭都察院，令內外官員條陳救荒良策及凡不便者。(2)求才能以捍災傷，例如

宋神宗熙寧二年遣使賑濟河北流民。司馬光言京師之米有限，河北之流民無窮，莫若擇公正人爲監司，使察災傷州縣，守宰不勝任者易之，各使賑濟本州縣之民，則飢民有可生之路，豈復流移。明僉事林希元疏內有云：「救荒無善政，彼得人猶有不濟，況不得人乎？臣愚欲令撫撫監司精擇府縣官之廉能者使主賑濟。」均屬扼要之言，有關荒政，或社會救濟設施。

第三、檢查戶口——歷代賑飢，常難免有冒支之弊，有一姓而得數種之糧者，有幾人而不得一口之食者，其害甚大。故賢明之主政者已知其弊而有先審查戶口及災情，然後分別施賑，以昭公允。例如宋代蘇次參澧州賑濟忠抄割不公，給印册一本用紙半幅，令各自書某家口數若干，大人若干，小兒若干，合請米若干，實帖於各人門首壁上，如有虛僞，許人告首，甘伏斷罪，此足以證明施賑須先清查戶口，古人已先吾人而採用此項科學方法矣。又蘇君任澧陽司戶日，權安鄉縣，正值大澇，始令典押將縣圖逐鄉抹出，全澇者用綠，半澇者用青，無水之鄉用黃，不以示人，又令鄉司抹來參合，方請鄉耆逐鄉爲圖，復以青綠黃色別其村，分出圖參驗故檢澇而可知，分類催科。賑濟以視此法爲先後，此晚近調查災情採用繪圖法大致相同也。

李珪守毗陵時，適遇民飢，將災傷部分作四等抄割（仁義禮智）。仁字係有產稅物業之家，義字係中下戶雖有產稅災傷實無所收之家，禮字係五等下戶及佃人之田，並薄有藝

業而飢荒難於求趨之人，智字係孤寡貧弱疾廢乞丐之人。除仁字不需賑救，義字賑糶，禮字半濟半糶，智字全濟並給票計口如常法。又余童蘄州賑濟，盡括戶口斗數，第爲三等，孤獨不能自存者，專賑濟，下戶乏食者賑糶，有田無力耕者賑貸。以上二人皆使用分類，在調查災民後及將災民分爲數等而按各別需施賑濟。此又適合近代科學方法之古人良策也。

第四、籌款與調粟——戶口清理以後，卽需籌款調粟以便賑濟。至於籌款調粟的方法有以下數種：(1)動國帑以廣糶糶，辦理賑濟需要大宗款項，其來源第一應由政府籌撥，例如宋孝宗乾道七年饒州旱傷，措置賑濟知州王稔劄子：借會子五萬貫，接續販糶米麥之類，以賑糶。而明僉事林希元上疏亦云：「臣愚欲借官帑銀錢，令商賈分往各處糶出穀歸本處發賣，依原價量增一分爲搬運腳力，一分給商賈工食，糶盡復糶，事完之日，糶本還官，官無失財之費，民有足食之利，非他方之粟畢集於我，而富民亦恐後時失利，爭出粟以糶矣。」此法頗爲適當，今日之農本局卽師其意。(2)勸富豪以助濟施。然政府之財力有限，同時亦當發動民力，方易發揮賑濟之效，例如漢趙熹守平原，青州大蝗，侵平原，荒甚，乃出俸賑之，勸富民出穀濟飢，所活人以萬計。後魏樊子鵠爲股州刺史，屬旱儉，恐民流亡，乃勸有粟之家分貸貧者，其法多由爲政者倡導於上，以勵效由，或分頭勸勉，循循善誘，務在必得，今日之各種賑災募捐亦係師此種辦法。(3)調濟民食(調粟)以利災民，是卽調濟米糧市場以施民用，所用方法有：(一)平糶：當糧食充裕價賤時，以

稍高之價購入，以免穀賤傷農。當糧食缺乏價格高漲時，以較低之價格拋出，以免穀貴傷民，並得取締奸商囤積居奇。歷代多行之有效。(二)發積儲：是將存儲於倉之糧食，在災區出售，或施貸於民。(三)禁過糴：即禁止多糴之區閉糴或阻止米糧出境，以利糧食之流通。(四)截供米，即進貢朝廷之米糴過境時可以奏請截留，以濟地方。以上皆移粟就民之法。如萬一當地糧食雖盡量用於裕源及調劑仍感不足，則最後亦不得不用。(五)移民就業之法，此亦為歷代糧食流通最普遍之政策。例如漢高帝二年關中大飢，米斛萬錢，人相食，令民就食蜀漢。又唐咸亨元年天下四十餘州旱及霜蟲，百姓飢乏，詔令往諸州逐食。此種辦法，歷代皆有遵行的。如此調劑民食，正如古書所謂「河內凶則移其民於河東，河東凶亦然」。此係不得已之辦法，交通困乏，尤感不便，今日交通便利，此舉似已不需求矣。(註十七)

第五、賑濟養卹——以上各端，均係賑濟之準備工作，而賑濟則為社會救濟之本體。賑濟多屬於緊急救濟範圍，其辦法又可分為院外救濟與院內（或機關）救濟兩種。我國災民衆多，平昔頗少大規模之收容所，除居養一項外，餘多為戶外救濟，仍以保持人民不離開家庭為原則。

賑濟之種類甚多，以賑濟之性質分，則有臨時的及經常的二種。按需要分，則有急賑與常賑二種。按賑濟之體系分，則有正賑加賑……等。茲先論施粥與急賑。

(1) 施粥與急賑——施粥亦名煮賑。救荒如銀米兼賑，本可以無飢。但如災情嚴重，飢民衆多，當未發賑以前，有窘迫而不能久待者，實有賴於急賑。賑粥乃應需要而起之一種方式，又已加賑之後，仍有艱難而難以爲繼者，賑粥亦爲辦法之一。賑粥至今未廢，仍視爲臨災最急切之辦法。

考施粥之起源可遠溯於戰國時代。例如禮記檀弓載：「齊大飢，黔敖爲食於路，以待飢者而食之。」是否施粥，尙不可考，但至少具有施食之意。檀弓又記其事曰：「公叔文子卒，其子請諡。君曰，昔者衛國凶飢，夫子爲粥與國之飢者，不亦惠乎。」是設粥賑飢已於此肇其端，常無疑義。至漢代施粥賑飢已漸成爲救荒之普遍方策，歷代採用。宋以後推行益廣。至金章宗之世而更完備，時間空間皆有固定，遂奠立粥廠之制度。如「金承安四年赦京府縣設普濟院，每歲十月至明年四月設粥以食分人民。」或命給米委託諸寺作糜以食貧民。明、清二代粥廠制度推行更廣，規模日大（註十八）。

至於施粥制度及方法先賢有不少良獻可供參考：

甲 張司農救荒十二議

一、親審貧民。先令里長報明貧戶，正印官親自逐圖驗其貧窘，給與吃粥小票一張，填寫里甲姓名，許執票入廠，仍登簿，萬不可令民就官往返等候，若有所費，要細心審查。

二、多設粥廠 衆聚則亂，散處易治，故廠多則人不雜，各賑各方，而且易於認識，又無途宿風雨之苦。

三、審定粥長 數百貧民之命，懸於粥長之手，不得其人，弊竇叢生，務擇百姓中之殷實好善者三四人爲正副而主之。

四、犒勞粥長 飢民羣聚，易於起爭，粥長約束，任勞任怨，上下不推恩激勸，誰肯效力盡心，故宜許其優免重差，特給冠帶匾額。

五、視察廠弊 粥廠素稱弊藪，惟在稽查嚴密，非守令躬察，則不知警。

六、預備米穀 倉廩不實，支取易匱，或動支官銀羅買，或勸借義民輸助，必須多方設法，預爲完備。

七、預置柴薪 廠中器皿，不可強借，惟鐵杓必須官給兩個，恐有大小故也。煮粥之柴，其費最多，粥長那堪賠累，卽令其在所領米內扣賣作價。

八、嚴立廠規 馭飢民，如馭三軍，號令嚴要明，規矩要畫一，印簿照收到先後順序列名，鳴鐘令食，唱名散籤，凡散粥，或單且自左行散起，或雙日自右行散起，或自上散，或自中散，互爲先後，別人無後時之嘆，不至垂涎而起爭端，敢有起立攬近粥竈者，卽時杖出除名，粥長不遵規矩亦有所懲。

九、收留子女 預示飢民，不可擅棄子女，然而飢寒困苦，難保其無萬一，有之令里

長保甲老人等收起抱赴官局收養，仍給送來之人數十文，以作路費。
十、禁止賣婦賣婦者當嚴禁，倘有迫切真情，將夫妻盡收入廠中，婦令撫嬰，男歸廠用，事完聽去。

十一、收養流民 最苦者飢民逃竄以路爲家，須於通衢寬空處立流民廠，月置流民簿，隨到隨收。

十二、散給藥餌 凶年之後，必有病疫，加以醫治(註十九)。

乙 山西巡撫呂坤賑粥法

一、廣煮粥之地 飢民無定方，而煮粥有定處，若不多設處所，以粥就民，恐奔走於場，難宿於家，或朝食一來，暮食一來，十里之外，不勝奔波，不便一也。壯丁就粥，便可隨在歇止，而老病之母，幼小之小兒，羞怯之婦女，餓死於家，其誰看管，不使二也。乞粥以歸，道遠難攜，妄費難察，不使三也。不如十里之內就近村落寺觀，各設一場，庶於人情爲便。

一、擇煮粥之人 舊日監督主管，多委里甲老人，嗟夫難言之矣。無迫切之心，則瘥不關，而事必敗。無綜理之才，則點察失當，而事不詳。無鎮壓之力，則強者多，暴者先，而惠不均。故定煮粥之法，當選煮粥之人，先令之講求，正印官親與問難，如於立法之外，另有良法者，卽行獎賞，則人人各奏其能矣。

一、行功諭之令 善不獨行，當與善者共之。正印官執一簿籍，少帶人數，各裹飯糧，徧到鄉村，看得衣食豐足房舍整齊之家，便入其門，親自勸勉，或願捨米糧若干，或願煮粥若干，日飼養若干，務盡激切之言，無定難從之數。如有所許，即令自登簿籍，先爲獎勵。

一、別食粥之人 凡來食粥者報名，在官立簿一扇，分爲三等六班。老者不耐餓，另爲一等，粥先給，稍加稠。病者不可羣，另爲一等，先給。少壯另爲一等，最後給，此謂三等。造次顛沛之時，男女不可無辨，男三等在一邊，女三等在一邊，是謂六班。

一、定散粥之法 搗鼓一通，食粥之人，男坐左邊，以老病壯爲序，女坐右邊，亦然。每人一滿碗，周而復始，大率止於兩碗。老病者加半碗一碗可也。每日夕，人給炒豆一碗。

一、分管粥之役 大粥場，場立總管一人，掌簿二人，司積二人，管米豆俱以廉幹者爲之，每鍋竈頭一人，炊手二人，壯婦人更好，柴夫一人，水夫十人，皆以食粥中之壯者爲之，有惰慢者及作弊者即時杖逐。

一、計煮粥之費 凡米須積在粥廠，嚴密之處可積者，自帶鎖鑰。每日每人以三合爲等。食粥之人每日增減不同，掌簿先一夕日落報名數於司積，令某鍋煮米若干，

司積破米豆者每一升罰一擔，竈頭尅減米豆者，不論多少，重責革出。

一、查盈縮之數 不分軍民良賤，不論本土流民，除強壯充實男女不可輕收外。其餘但係面黃飢瘦之人，疴羸檻穉之狀，即准收簿，每簿分男女二扇。

一、備養粥之具 布袋若干條，大鍋若干口，木杓若干隻，木碗若干個（亦可自備），大木杓若干個，水桶若干隻，柴薪不可多得，即差少壯食粥之人，令其拾採。

一、廣煮粥之處 須行各州縣一齊通煮，使窮民各就其便，而流來之人不致結聚，但一場過五百人，即將流民撥於別場，有父子夫妻，一同隨撥。蓋結聚易，離散難，老婦病女何害，少壯男子不散必爲盜於地方。接熟之日，照歸流民法各發原籍，更爲得所。

其餘尚有：（一）備草薦以臥飢病之人，（二）獎有功以勵出力者，（三）施好義以勸善，（四）振流民，（五）貯養粥器皿，設備周詳，可見古人用心之細，思慮之周，堪爲後世法。

（2）安輯流民——當災情嚴重時，各地災民輒背井離鄉，棄家謀食，成爲流民，俗稱逃荒，所謂老弱轉溝壑，壯者散諸四方，在災民固有不得已之苦衷，但此種流離轉徙，亦屬冒險之舉，而且影響各地治安及社會秩序。奸詐之徒，復藉端各處領賑，殊違救濟之

旨，故先賢主張最好防患於未流之前。既流之後，亦有安輯之方，而且救災如救火，故流民之安輯，亦急賑之一端。茲分論之：

未流之先，求所以安民，例如宋哲宗元祐中，耀州大旱，野無青苗。畢仲游謂：向來郡縣賑濟多后時，力愈勞而民不救，乃先民之未飢，揭榜示曰：郡將賑濟，且平糶若干萬石，諭無出境，民皆歡然安堵，已而果漸艱食，乃出粟以賑，且平糶以給之，鄰近流散殆盡，而耀民之當徙就食者，乃十七萬九千口，願所發票不及萬石，以民粟繼之，家給人足，無一人逃者（註二十）。

既流之後，求所以收容，例如宋慶歷八年河北京東西大水，飢人相食，詔出三司錢帛賑之，流民入京東者不可勝數。知青州富弼，擇所部豐稔者五州，勸民出粟，得十五萬斛，益以官廩，隨所在貯之，擇公私廬舍十餘萬區，散處其人，以便薪水。如更有安泊不盡之老小，寺、院、庵、觀、門樓廊廡，亦無不可，務令安居，不致暴露失所，官吏自前齊待缺寄居者，皆給其祿，使卽民所聚，選老弱者廩之，山林河泊之利，有可取以爲生者，聽流民取之，其主不得禁，死者爲大家葬之，及流民將復其業，又各以遠近受糶，凡活五十餘萬人，募兵者又萬餘人，前所救災者，皆聚民城廓中，煮粥食之，飢民聚爲疾疫，又相蹈藉死，或待次數日不食，得粥皆僵仆，名爲救人而實殺之，粥所立法。簡便易行，天下傳以爲法。（註二十一）

(3) 賑穀與賑銀——賑穀亦為臨災急賑中最流行之方式，在我國起源亦早，例如史記載漢武帝四年汲黯為謁者，自過河南，河南貧民傷水旱萬餘家，或父子相食，以便宜持節發河南粟以賑貧民。又宋史載大觀三年江、淮、荆、浙、福建旱……發粟賑之。又續文獻通考記明太祖時事云：洪武二十七年定災傷去處散糧則例，大口六斗，小口三斗，五歲以下不與，又順治八年，覆准山左江浙水災以庫穀賑窮民（註二十二），可見歷代賑穀之一斑。

穀賑有時阻於交通，有不便之處，遂有賑銀之法，亦為臨災急賑之一種。例如漢書順帝本記載：永建三年春正月丙子，京師地震，漢陽地陷裂，甲午詔實賑傷害者年七歲以上錢八二千。又宋史哲宗本記載，元祐八年十二月丁巳出錢粟十萬振流民。又明洪武二十五年令山東災傷去處每戶給鈔五定。嘉靖二十四年歲疫，詔發帑銀三萬，而賑濟飢民（註二十三），此外尚有銀穀兼賑的。

(4) 工賑——在賑濟方式中，其最合理而經濟者，應推工賑，其起源雖早，而實則特盛於近代。施行之原則，為擇災情最重之區，開工施賑，結果則工賑兩得，是即開展之公益事業或建設事業與貧民可同沾其利。

考我國工賑實濫觴於周末。據晏子春秋載：「齊景公之時，飢，晏子請為民發粟，公不許，當為路寢之台，晏子命吏重其質，遠其兆，徐其日，而不趣，三年台成，而民振，

故上悅乎游，民足乎食」。是即興工以振民，其後各朝亦多採行此法，而工賑方法益趨完備。

例如唐代「盧坦爲定州刺史，江淮大旱，當塗縣有渚田久廢，坦以爲歲旱，苟貧人得食取備，可易爲功，於是渚田盡闢，藉備以治者數千人」（淵鑑類函記唐代事）。是利用關渚田以振災民。

宋熙寧六年九月壬寅置兩浙和糴倉，立斂散法，發常平錢斛，戊申詔飢民修農田水利（宋史食貨志）。

又熙寧八年夏，吳越大旱，趙清獻公僦民完城四千一百丈，爲二十三萬八千，計備與錢粟（宋史食貨志）。

宋「歐陽修知穎州，歲大飢，公免黃河夫役，得全者萬餘家，又給民工食，大修民諸陂以溉，民田盡賴其利」（康濟錄引）。

明「萬歷間，御史鍾化民救荒，令各府州縣查勘該動工役，如修學、修城、濬河、築堤之類，計工招募，以興工作，每人日給米三升，借急需之工，養枵腹之衆，公私兩利」（康濟錄引）。

故康濟錄之著者，陸曾禹結論說：「失業之人，不知所往，加以飢寒逼遣，不就死於溝壑，必創亂於山林，興工作，令窮人不暇爲非，全家賴之而得食，牧民者可不知工賑之

道哉」。真是頗撲不破之論。

(5) 居養(院內救濟)——以上各種辦法，皆屬於院外救濟，在民仍多住於自己家庭之內。對於無家可歸之貧民，間亦設有種種收容機關作臨時收容撫恤難民之所，但其中亦有設立固定之機關者，約起自宋代，如宋之福田院、安濟坊、居養院等，均為一種固定之收容機關。此類機關，雖非專為災民而設，然其中被災難民及因災荒而致流落為乞丐無以為生之貧民，實占大多數。茲舉數例以明其制度及性質如後(註二十四)：

「都下大水，吳興偏劇，王子良開倉賑救貧病不能自立者於北立廡收養，給衣及藥」(南史齊武帝本紀)。

「京師舊置東西福田院，以廩老疾孤窮丐者，其後給錢粟者，纔二十四人。英宗命增置南北福田院，並東西名廣官舍，日廩三百人，歲出藏錢五百萬，給其費，後易以泗州施利錢，增為八百萬」(宋史食貨志)。

又宋「熙寧二年，京師大雪，詔老幼貧疾無依者，聽於福田院額外給錢收養，春稍暖為止」(宋史食貨志)。

至於設立此類機關之經費，除政府撥款外，多利用絕戶之房舍財產。例如宋史載「熙寧年間，凡鰥、寡、孤、獨、癯、老疾廢及貧乏不能自存者，以戶絕屋居之，以戶絕財產充其費」(同前)。

又「崇寧元年八月，置安濟坊養貧病者，仍令諸郡縣並置，九月京師置居養院，以處鰥、寡、孤、獨，仍以戶絕財產給養，十一月置河北安濟坊」(同前)。

又「崇寧三年二月丁未置漏澤園……各縣增置居養院、安濟坊、漏濟園，道路遇寒僵仆之人，及無衣丐者，許送近便居養院，給錢米救濟，孤貧小兒可教者，令小學聽讀，其衣爛於常平頭子錢內給造，仍免入齋之用，遺棄小兒僱人乳養，仍聽宮觀寺院養爲童行」(同前)。

「宣和二年，詔居養安濟裁立中制，應居養之日，給稅米或粟米一升錢十文，省十一月至正月加柴炭五文，省小兒減半，安濟坊錢米依居養法，醫藥如舊制」(同前)。

「知台州——劄安濟坊，以居病囚」(宋史黃營傳)。

又元「至元十六年，詔湖南行省於戍軍還途，每四五十里立安樂堂，病者醫之，飢者廩之，死者藁葬之，官給其需」(元史世祖本紀)。

明「洪武三年命天下府州縣，設惠民藥局，振療貧病，軍民疾患」(康濟錄引)。

可見自宋代起對於貧民中之貧病、鰥、寡、孤、獨、老、幼、及病囚，皆有機關式之救濟或院內救濟，生者留養，病者醫治，死者藁葬，經費組織與管理亦粗具規模。

(6)其他另有專爲醫病祛疫代葬之機關，各專司一事，而贖難童以全骨肉，尤爲可貴。自古代已有行之者，例如齊管子曰湯七年旱，禹九年水，湯以莊山之金鑄幣而贖民之

無饘賣子者。禹以歷山之金鑄幣而贖民之無饘賣子者。

漢高祖五年，詔民以飢餓自賣爲人奴婢者，皆免爲庶人。又光武建武五年，詔吏人遭飢饉，及爲青賊徐賊所略爲奴婢下妻欲去留者，悉聽之，敢拘制不還以賣人法從事（漢書）。

唐太宗貞觀二年，遣使杜淹賑恤關內飢民鬻子者，出金帛贖還之。又宋仁宗慶曆八年二月，賜瀛莫恩翼州緡錢二萬，贖還飢民鬻子。

明神宗萬曆二十二年，鑷化民河南救荒疏有云：「臣仰體德意，贖還民間荒年出賣妻孥四千二百二十三名，皇上全人父子兄弟夫婦之倫，離而復合，斷而復續，骨肉肺腑之親，無悲思哀痛之慘矣。但贖還之後不知其終保完聚否，倘糊口無資，後相轉賣，如夢中乍會，覺後成空，思及於此，不覺淚下，惟帝念哉」（註二千五）。

可見我國災民之慘遇以至於賣子，政府體念此情，設法贖回，匪特仁政可風，亦救濟之道也。

第三項 善後或補救（所謂事後之政）

當災荒已過，賑濟已畢，即開始謀善後辦法，是即所謂事後之政。對於歸籍返里者，如何齎送，對於無家可歸欲留當地謀生者，如何助其立業，以及如何利用給復、放貸，以

綏撫之，以企社會救濟事業之徹底，而達到社會復元之境地。

(1) 贛送——災民流亡在外，欲返原籍，常由政府送遣回鄉，例如宋熙寧八年春正月戊午詔所在流民願歸業者，州縣贛送之（見宋史神宗本紀）。又韓琦知益州，歲荒，流民載道，琦給糴遣歸，徹劍關民流移欲東者勿禁（見宋史韓琦傳）。明陳化元年，令流民願歸原籍者，有司給與印信文憑，沿途軍衛有司，每口給糧三升，其原籍無房屋者，有司設法起蓋草屋四間，仍不分男女，每大口給口糧三斗，小口五升，每口給牛二只，量給種子，審驗原業用地，給與耕種，優免糧差五年，給帖執照（續文獻通考）。此類事實不勝枚舉（註二十六）。

(2) 給田——無所歸宿之流民，常由當地政府賜以閒田，令其立業，例如漢書載「地節三年詔流民還歸者，假公田且勿算事」。宋史載「天聖七年閏二月詔河北轉運使契丹流民，其令分送唐、鄆、汝、襄州，以閒田處之」。又宋史載「建炎二年春正月，丁亥，錄兩河亡吏士沿河給流民官田牛種」。又紀事本末載「鄖陽地界湖廣、河南、陝西三省，又多曠土、山谷、阨塞、林箐、蒙密，爲流民窟穴，成化間流民無慮百萬，每至歲飢，民入山就食，勢不可止。乃命原傑經略鄖陽，撫定流民，傑乃增置郡縣，深山窮谷，無不親至，宣朝廷德意，問民疾苦，於是籍流民得十一萬餘戶，遣歸故土者一萬六千，其願留者九萬六千，許各自占曠土爲計丁力，令開墾爲家業，割地三省，設置六縣，而鄖陽儼然重鎮

焉」(註二十七)

(3) 給復——亦有流民雖有籍可歸，而願逗留於外者，歷代輒予以優待，如給復(卽減賦)以誘流民還鄉復業，例如宋史食貨志載：「仁宗皇祐中於苑中作寶岐殿，每歲召輔臣觀刈麥，帝聞天下廢田尚多，民罕土著，或棄田流徙爲閒民，天聖初詔民流積十年者，其田聽人耕，三年而後，收減舊額之半，後又詔流民能自復者，賦亦如之，旣而又與流民限百日復業，蠲賦役五年，減舊賦十之八，期盡不至，聽他人得耕，至是每下赦令，輒以振輯流亡募人傭墾爲言，民被災而流者又優其蠲復，緩其期招之」。歷代君主多有行之者，久而成爲習例(註二十八)。

(4) 放貸——流民返籍或給田後，在未有收穫前，生活仍難自保，務農之工具：如糧食種子、耕牛、農具、亦多缺乏，故歷代有放貸之辦法。例如漢書載「昭帝始元三年三月遣使者賑貸貧民無種食者」。後漢書載「和帝永元十六年春，詔貧民有回業者而以匱乏不能自農者貸種糧」。通考載「元豐元年詔以潯棣滄州被水災，令民第四等以下，立保貸請常平糧有差，仍免出息」。元平三年富家放貸約米一斗，秋成返錢五百，其時米價旣平糶，四年始克償之，農民豈不重困，詔應貸米穀，只還本，取利不過五分」。又臣鑿錄載「王僕射爲譙幕時，因按逃田，見歲飢而流亡者數千家，乃力謀安集，上疏論列，乞貸以耕具牛種，朝廷從之」。又林希元疏云：「幸而殘冬得度，東作方興，若不預爲之所，將

來歲計復何所望。故牛種一事猶當處置，臣召父老計之，自立一法，逐郡陶差人查勘，除有牛無種，有種無牛，聽自爲計外，無牛之戶，令有牛一頭者，帶耕二家，用牛則與之供食，失牛則與之均賠，無種人戶，令富人戶一人借與十人或二十人，每人所借雜種，三斗或二斗，耕種之時，令債主監其下種，不許因而食用，有災傷處，如臣之法，似可行也（見籌濟篇引）。

根據以上各項目所舉之辦法，吾人對於公家或官方救濟得一鳥瞰，而後世爲政者多綜合以上諸辦法而施行之。如宋曾鞏記越州趙公救蓄辦法中有調查、賑粟、平糶、工賑、安輯、醫藥、斂埋等一貫辦法，可供吾人之參考（參閱曾鞏著之類藁：越州趙公救蓄記及本朝政策）。

第四項 民間之社會救濟

我國之古代社會救濟事業，除以救荒爲中心之政府設施外，一般之社會救濟，多沈沒於一般社會關係及制度中，隱而不顯。其故蓋由於我國社會組織基於家族（或血緣），關係及鄉土（或地緣）觀念之上。族中之不幸者，首家庭，次大家庭，再次同族之人，皆有互相瞻養扶持之義務。而各家族祠堂之行政及財產，大半是爲着族人之救濟，以及公益（福利）之用，儼然爲一社會保險公司之雛形，對於濟貧、恤嫠、養老、慈幼、施藥、代葬、

義學、借貸等，有相當之設施。同一社區住民，復秉故訓「里仁爲美」「睦鄰」之觀念，亦多能具有「見義勇爲」「急功好義」之精神，與人爲善，以救濟貧民，所以我國窮人都有相當辦法，甚至好多乞丐亦能過活。至於外出謀事者，至他鄉亦係找本家找同鄉協助。如遇不幸亦有各地之同鄉會館出而維持，或贈川資回籍，或留養於會館內，病則醫治，死則代葬，故各地會館皆有館產及義地以維持之。其產業多由同鄉之宦游及經商者所捐助。故云我國貧民有辦法，因貧民皆可找親戚，找本家，找同鄉，找朋友幫助。昔梁士貽當權，食客盈門，卽其一例。茲舉我國之義莊及同鄉會館之設施，以明其究竟。

(1) 義莊——義莊爲范文正公仲淹所倡立。據錢公輔義田記「范文正公蘇人也，平生好施與，擇其親而貧，疏而賢者，咸施之，方貴顯時，置負郭常稔之田千畝，號曰義田，以養濟羣族之人。日有食，歲有衣，嫁娶凶葬皆有贍，擇族之長而賢者主其計，而時其出納焉，日食人一升，歲衣人一縑，嫁女者五十千，再嫁者三十千，娶婦者三十千，再娶者十五千，葬者如再嫁之數，葬幼者十千，族之聚者九十口，歲入梗稻八百斛，以其所入，給其所聚，沛然有餘而無窮，仕而家居俟代者與焉。仕而居官者罷其給，此其大較也」。此儼然一族人之救濟基金會也(註二十八)。

至於其辦法可撮其大要如下(註二十九)：

一、逐房計口給米，每口一升，並支白米，如支糙米卽臨時加折。

一、男女五歲以上入數。

一、女使有兒女在家及十五年，年五十歲以上聽給米。

一、冬衣每口一疋，十歲以下五歲以上各半疋。

一、每房給奴婢米一口，卽不支衣。

一、有吉凶增減口數，晝時上簿。

一、逐房各置請米曆子一道，每月末於掌管人處批請，不得預先隔跨月分支請，掌管人亦置簿拘轄，簿頭錄諸房口數爲額，掌管人自行破用，或亂支與人，許諸房覺察勒賠填。

一、嫁女支錢三十貫，再嫁二十貫。

一、娶婦支錢二十貫，再娶不支。

一、子弟出官人每還家待闕守選丁憂，或任川廣福建官留家鄉里者，並依諸房例給米絹並吉凶錢數，雖近官實有故留家者，亦依此例支給。

一、逐房喪葬，尊長有喪，先支十貫，至葬事又支一十五貫，次長五貫，葬事支十貫，幼十九歲以下喪葬通支七貫，十五歲以下支三貫，十歲以下支二貫，七歲以下及婢皆不支。

一、鄉里外姻親戚如貧窘中，非次急難或遇年飢，不能度日，諸房同共相度詣實，卽

於義田米內量行濟助。

一、所管逐年米斛，自皇祐二年十月支給，逐月餼糧並冬衣絹約自皇祐三年以後，每一年豐熟，留二年之糧，若遇凶荒除給餼糧外，一切不支，或二年糧外有餘，卻先支喪葬，次及嫁娶如更有餘，方支冬衣，或所餘不多，即凶吉等事，衆議分數均勻支給，或可不給，即先凶後吉，或兇事同時時，即先尊口後卑口，如尊卑又同，即以所亡所葬先後支給，如支上件餼糧吉凶事外更有餘義數目，不得糶貨，椿三年以上糧儲或慮陳損，即至秋成日，方得糶貨回換新米椿管，右仰諸房院依此同共遵守。

皇祐二年十月 日

此後續有增改，如助試子，助貧儒之教館者，族人不得租佃義田，義莊不得典買族人田土，義莊費用雖闕，不得取有利償負，義倉內族人不得占居，會聚非出納勿開，實屬智慮周詳。

文正義莊辦法，不過民間救濟之一端，其後各代地方縉紳善士皆有仿而行之者。

(2) 同鄉會館——此外凡本鄉人士之旅外爲商爲宦者，在各地均有同鄉會館之組織，共置公產，如房舍、田產、及義塚等，以供招待同鄉及救濟貧困同鄉之用，其詳細辦法可參閱各會館規章。

以上各節，係就我國公私之社會救濟事業作一檢討。書至此吾不禁欽先賢之仁智過

人，而覺今人仍有擇善而從之處。至於晚近之社會救濟事業之檢討將待後章加以申述。

註一——參閱柯象峯著「中國貧窮問題」一四八——一六五頁

註二——參閱鄧云特著「中國救荒史」五一頁

註三——參閱以上兩書

註四——如 Malloy

註五——參閱陸曾禹著康濟錄中之注解

註六——參閱陸曾禹著康濟錄引用材料

註七——同前

註八——參閱大清寶典

註九——參閱二十四史食貨志，鄧云特著中國救荒史及耶肇著中國民食史

註十——見孟子盡心篇

註十一——見史記

註十二——見漢書食貨志

註十三——參閱康濟錄二一頁

註十四——左傳載有：「齊侯唁魯公曰：自莒疆以西，請致千社二十五家爲一社。又顧亭林著日知錄中有

云：「古人以鄉爲社，後世之所謂鄉，卽古之所謂社也。」

註十五——參閱耶肇著：「中國民食史」一九四——一九五頁

註十六——參閱康濟錄三十頁

註十七——參閱耶肇著：「中國民食史」第四章第三節及鄧云特著「中國荒政史」

註十八——見康濟錄及中國救荒史引

註十九——所引俱見楊景仁著籌濟篇

註二十——見康濟錄引

註二十一——籌濟篇卷十六引

註二十二——所引見籌濟篇及鄧云特著中國救荒史

註二十三——同前

註二十四——見中國救荒史

註二十五——引康濟錄

註二十六——參閱中國救荒史三六八——三六九頁

註二十七——籌濟篇引

註二十八——參閱錢公輔：義田記

註二十九——見范文正公文集

第三章 各國社會救濟事業之發展

古人云，知己知彼，百戰百勝。又云，他山之石可以攻玉。又云，擇其善者而從之。故在前章檢討我國社會救濟事業後，對於歐、美各國社會救濟事業，似亦應加研究，以觀此種事業發展之程序，所歷之成功與失敗，其內容所具之優點與弱點爲何，以爲借鏡，

庶可事半功倍。而況歐美各國政治多已上軌道，科學技術亦較進步，雖我國社會環境特殊，不必一一效顰，但可供參考採擇之處必甚可觀，故仍有加以檢討之價值。

各國社會救濟事業在縱的方面歷史亦長，在橫的方面範圍甚廣，當然不能一一作詳盡之列舉。故在本章僅涉及英、德、法、美、日、俄等國社會救濟事業之重要的發展。至於各部門詳細辦法，則留待下編各章分類中加以分析。

第一節 英國社會救濟事業

第一項 發展的經過

當社會仍在自足的階段時，人民有部落家族可依，並沒有，也不需要獨立或單純的社會救濟設施。至封建時代，人民尚有地主或采邑的保護及擁助，還不感覺有何嚴重的脅迫，也不真正的要依賴社會救濟。及至封建制度崩潰，大批人民沒有土地可依，貧窮問題於以發生，隨着私有制度之發達而日趨嚴重。在歐美各國中，英國是一個老大的帝國，產業發達較早，其感覺貧窮之威脅也特別的深。濟貧的事業，最初是由各教會辦理，後來逐漸的由政府接辦。政府注意此項問題之應予解決，很早就有實施濟貧法的企圖。在一五三一年之立法即已具萌芽，准許年老失養及殘廢疾病者可以請求救濟。一五三五——一五三六

年禁止流浪，限制救濟予各地境，當時每一教區都要徵募自由捐以救濟貧民，且有濟貧所之設立，嗣後漸由自動走入強迫階段，便形成伊麗沙白女皇時代之正式立法。至一五七二年遂有限制無業游民之舉，如遇漫遊者即加以懲罰，並為貧民籌設救濟。至一六〇一年，可紀念的一年，英國已正式有一堪稱完備的濟貧法案(Poor Law Act)，正式承認政府有濟貧之責。其中有不少特點或精神，三百餘年來至今仍包含於繼續擬就之新方案內通用施行，且有為他國仿行者。其間，初規定每一教區委任殷實家長二人以上負該區救濟貧民之責，其費用則由該負責人按每一星期或某一規定時間，向區內各居民徵收稅捐以敷支出之需為原則。救濟方式則有「濟貧所」(Poor House)實施「院內救濟」(Indoor relief)。一六九七年布律斯突(Brisol)城設立第一個公立的濟貧所。一七二三年議會又決定兩個教會以上，得合力設立濟貧所一所，以謀普及而免無力獨營者廢弛。可惜的是結果並不良，制度雖日益普及而濟貧所引起的弊端，亦日益顯明，即勞工有不得救濟便無法生活之苦。一八三四年，議會通過濟貧法修正案(Poor Law Amendment Act)。此項立法精神係根據三個原則：(1)救濟設施須全國一致，如各區應分別聯合成立協會，每一協會最少須設立一所濟貧所，而由駐倫敦之三位委員(由巡迴委員代表下鄉)監察，負擬定章則，審核帳目之責；(2)濟貧所以內的待遇應較獨立的工人最低限度的待遇為低，以免能夠自力謀生的人擠入濟貧所；(3)以院內救濟為原則，即一切救濟都在所內，廢除院外救濟。

一九〇五至一九〇九年，有一個很大的轉變，即「濟貧法委員會」提出多數與少數的兩種報告及主張，但兩者均反對濟貧所，而主張取消濟貧協會。其不同之處，即多數派主張廢除一八三四年的消極原則，來建立醫療而兼預防的設施。即將濟貧所加以較合乎人道的管理，而使性質不同之受救濟者，分歸不同之機關收養，如少壯者予以工作，廢疾者送入濟貧所，兒童則予以爲學徒之機會等，利用「院外救濟」的便利，且統一職權來管理「公共協助」。這是一個新的詞語及概念來代替「社會救濟」。少數派則主張根本取消濟貧法而代以社會保險制度，因彼等認爲國家責任在預防貧窮之出現，遠過於臨時減輕貧窮之痛苦也。並組織四種委員會，即教育委員會，管理兒童教育；衛生委員會，管理廢疾；精神病院，管理精神病者；養老金委員會，救濟貧老。此後在一九一九年，一九二七年，一九二九年，一九三〇年，及一九三四年，不斷的均有關於濟貧之立法。

其間有關之重要法案爲一九一九年成立衛生部。接管(醫藥)救濟及公共衛生事業；一九二九年之地方政府法，規定貧窮救濟事項，以後改由縣政府及鄉鎮政府管理施行。此爲救濟行政上一大轉變，即以前中央政府之立於直接施行地位者，今後改爲監督機關。至一九三〇年之濟貧法案爲目下行政之根據，該法案包括一百六十五條及附錄二程序(註)事三百餘年來有關濟貧法案之大成，其完備及重要於此可見。

第二項 事業的範圍

英國社會救濟事業是以(一)貧窮救濟，(二)失業救濟，(三)失業保險爲重心。因爲英國對於濟貧早在注意中，自工業革命而後，失業者日衆，形成貧困大衆之基本隊伍，因而歷屆政府均思有以改善失業者之痛苦。失業救濟及失業保險遂應運而起，成爲社會救濟事業中之兩大柱石。茲分別提出於後。

(一)貧窮救濟——英國之貧窮救濟事業，如以英格蘭及威爾斯爲例，則自教區之救濟移轉於政府以來，近來在中央方面管理貧窮救濟事業者爲衛生部，處於指揮統制督察地位。在地方則爲地方政府之社會救濟委員會(或公共協助委員會)爲實際辦理救濟之機關。此委員會或由地方政府另行組織，或由其他政府之委員會兼理。依照濟貧法案第四條之規定，縣政府關於貧窮救濟事業之施行，除在特別緊急情形之外，必須將全部方案先行通知社會救濟委員會。在若干幅員較大之縣分，在各鄉鎮並得組織社會救濟委員會分會(亦名監護委員會)管理。其職權爲(1)對於請求貧窮救濟者之考核，(2)決定應予救濟之性質及金額，(3)監察領取救濟者之用度，(4)視察各種貧窮救濟機關。至於實施救貧事業之人員，則須爲曾受訓練合格者，厚其薪給，以便專心任職，清廉將事，而於中央衛生部之職責則爲(1)統制各級地方救濟事業人員之任免，薪給及保障(2)得訓令及指示地方政

府有關濟貧應興事項（惟不干涉任何個人之救濟案件），（3）委派督察赴各地視察辦理救濟事業之情形，（4）監督財政及改正之。

救濟方法——貧窮救濟之實施為各地方政府，應協助當地需救濟之人民（不分國籍），使其能解決各種困難，得以自立更生。協助之方式，可包含金錢衣物及醫藥治療等，其救濟之對象，有兒童，老年人，及殘廢等，其救濟之方式有二：（1）院外救濟（非機關式），及（2）院內救濟（機關式）。

（1）院外救濟之方法 為（甲）使能工作之人民設法獲得工作自維生活，（乙）使不能工作之人民（如老年人及殘廢者）得有補助，可以生活。地方政府派遣醫生看護赴各家之需要醫藥救濟者，予以協助。

（2）院內救濟之方法 為（甲）設立貧民習藝所（一種含有強迫工作性質之濟貧所），收容一切能工作而未能覓得職業者在所內工作，以其收入供給，其生活維持之用；（乙）對於老年人，殘廢者及兒童則分別收容於（1）救濟院，（2）醫院，及（3）兒童家庭或兒童院。

（3）兒童救濟 英國對於貧窮之救濟隨科學之進步及經驗之昭示均有改進。茲舉兒童救濟以爲例：以前關於兒童救濟之方法，係使其當「學徒」學習職業，在最近之社會救濟法令中業已廢除此種方法，而代以另一種方式：是即有父母之兒童，協助其父母，使之間

接協助其兒童，兒童如保留在家庭中仍得享有雙親之愛，僅予以物質上需要之津貼，既自然，又經濟。如不幸兒童無父母，或其父母不能負此種責任，則由政府代為管理，代盡父母教養之職，直至十八歲為止。但同時在十八歲以後之行動，地方政府仍應負責監督。地方政府處置之方法，有(甲)暫時的或永久的送與某一家庭代為教養，如其親戚之家庭或父母之友人處；(乙)送往某一會社或機關教養，如(1)救濟院，(2)學校，而由政府供給費用；(3)醫院，如有治療之需要；(4)盲啞者送入盲啞學校，予以特殊之教育，政府並隨時視察其生活狀態。一切均甚周到。

(二)失業救濟——英國為世界工業最先發達之國家，故勞動問題之發生，亦較早而嚴重，政府頒布有關救濟失業之法令不一而足，例如一九〇五年之失業婦女救濟法，一九一一年之失業保險程序之推行，及一九二七年之失業保險法，但其內容之周詳完備均遠不及一九三四年之失業法案。其間規定政府增設失業救濟部(unemployment assistance Board)，與其他中央政府各部並列，專辦理失業救濟，在社會救濟方面，實為別開生面之舉。並選德高望重之人士為正副部長及委員(四人)，厚其薪給，使其安心供職。政府之重視更可見一斑。其行政組織為三級制，在中央為失業救濟部，地方則為區事務所(District office)，及地方事務所(area office)，在中央該部有津貼、考核、訓練、組織、總務、財政及法律七司；在區事務所則除正副主任外有津貼、考核、會計等科；地方事務所為基層之行政組

織。凡地方事務所主任所不能解決之問題，則呈由區事務所決定。凡區事務所主任不能解決之問題，或與部中區督察員面洽，或直接呈交失業救濟部決定。所有各下級行政機關之職員，均由失業救濟部委任，其所內經費亦由失業救濟部核發，雖與地方政府採取密切合作，然實質上為一中央集權之制度。

至於救濟方法，容於下編討論失業救濟之方法時再為申述，以資比較。

(三)失業保險——英國關於失業保險之法規，在一九三四年以前，尚無明確辦理，僅在失業法案中稍稍提及，迨一九三三年十一月二十三日，英國國會下議院通過「失業法案」，至次年二月二十八日經英皇批准後，在該案第二節中始有失業保險之規定。該法案在一九三四年七月二十六日起正式施行，僅有一部分關於十六歲以下之保險延至是年九月三日始付諸實施。是年十二月勞工部部長將實施失業保險之條文細則提交國會通過，在同月二十一日起施行。

英國辦理失業保險之機關為(1)勞工部，包括(甲)失業保險公司——主持一切，(乙)勞動交換所，(丙)為登記全部失業保險帳目之總機關(Keys)，(2)地方教育當局，(3)工會，(4)銀行保險管業局，(5)上訴法庭。

英國失業保險之全部經費為「失業基金」(unemployment fund)由勞工部加以統制與管理。經營失業基金之收入即係來自保險費，其支出方面則為保戶賠償金及行政費用等。

至於失業保險之辦法，容於後編涉及時討論之。

第二節 德國社會救濟事業

在歐洲大陸各國往昔之救濟事業亦多由教會主持。直至十九世紀，政府對於濟貧逐漸感覺有應盡之責。此後凡遇私人救濟不足之處，公家遂謀用各種設施進行救濟。茲先從德國述起，第一步要述及德國濟貧所施行之有名的漢堡及愛伯福制 (Hambourg Elberfeld System)，其次要稍稍述及德國為預防貧窮所廣為採用之社會保險制度，最後要稍稍述及德國晚近之冬季救濟及公共協助辦法。

第一項 漢堡及愛伯福制

應付貧民及舉辦救濟事業，極為棘手，在當時之歐西各國幾有同具此感之概，而各個努力於解決途徑之尋求。直至一七六五年德國之漢堡市，始採用一較優良之救濟制度，漸為後世所稱道。漢堡為德國一大商埠，在國際貿易上，頗占重要位置，四方雲集之人口日衆，其間獲有工作者固多，而失業亦復不少，因之貧民與乞丐之人數亦日增，遂成爲漢堡城一嚴重而急待解決之問題。漢堡市民遂於一七六五年創立一會社，其主要目的爲改進市政，在改進市政之計畫中有一部分係有關應付貧民之方案。起草此項救濟貧民之新方案

者爲布舒教授 (Prof Busch)。後爲該社所採用該項新方案之要點，爲該市設一中央辦事處，綜理全市一切濟貧事宜，再將全市分爲若干區，每區設監察員一人及賑濟員若干人。所訂救濟原則，爲設法幫助貧民自助。失業者爲之介紹工作。挨門求食者不准施捨。遇貧兒則送往職業學校學習技能。遇病者則送往醫院醫治。凡事因材施教，對症發藥，並聯合各種救濟機關，在分工合作之下，謀整齊畫一之效。其目的在取締一般流氓寄養者或度依賴生活之貧民，或予以相當工作，使之趨於自立，以期該市貧困寄養者日就消滅。行之十三年，頗收成效，其後因市民日增，原有執行救濟人員，並無增加，以及都市之複雜性。此制遂一度趨於鬆懈，而成效遂爲之減低，但此非漢堡市之制度本身有何弱點。因一八五二年德國有一小城名愛伯福 (Elberfeld) 者，仿用漢堡市之濟貧制度而稍加以改良，結果行之數年成效大著，而漢堡愛伯福制之名亦由是而聲譽鵲起。其組織與辦法之內容，大致如後：

(1) 該城分爲五六四段(或分區)，每段約有居民三百人左右，其間貧困寄養者不得過四人。

(2) 每段設一賑濟員，綜理全段濟貧工作。貧民之求助者，須與彼接洽，賑濟員則應視察該求助之貧民的家庭狀況。視察以後，遇有何種需要，酌量給予之，總期使貧民能夠自立。賑濟員至少每兩星期要秘密的去調查一次。發給賑款必需要依照法律所規定之最少限度的標準發給。遇貧民有收入時應照數扣除，總要使他們所得的賑款，是必需的供給。

而不令彼輩有些許依賴及取巧之機會，俾易趨於自立。賑濟員不僅管理該段之救濟貧窮事項，對於凡在該本段境內有墮入貧困之可能的人民，都負有勸告監察及訓練的責任。此外對於失業者介紹工作，疾病者予以醫藥上之救濟，懶惰無職業者予以警告，如頑梗不化而不易救濟的，則告發追究之。賑濟員之委派三年一任，為強制性不給薪之義務職，並可繼續連任，擔任此職者，多為社會上善良之市民，能得此職者亦為一極有榮譽之事務，並且可為其政治活動之第一步。並開因連任的關係，六百賑濟員中，任職最長者達四十九年的有一人，供職三十年以上的十九人，二十年以上者八十一人，十年以上者二百六十八人。

(3) 每十四段為一區，區設監察員一人，並為該十四段賑濟委員會議時之主席，開會時期為每兩星期一次，各賑濟員須呈出各種有關報告，彙集各項紀載與報告，以備全市賑濟委員會(有九人)之用。

(4) 主持賑濟之九人委員會，不僅涉及各項院外救濟事業，並亦涉及該城之醫院，濟貧所，反省院，該委員會亦係每兩星期開會一次，恰為各區會議之翌日夜。

關於該項救濟制度，其極堪注目之優點約有六點：

- (1) 每一個賑濟員所照料之貧民數目不多，不致發生疏忽之弊。
- (2) 行政高度的集中與監察督促的嚴密，遂使行政效能增高。

(3) 擔任賑濟員職務的人，可以繼續連任，因之得收經驗豐富之效。

(4) 注重貧窮現象之預防，與扶助貧民之自立，以爲徹底的救治。

(5) 院內及院外之救濟事業，均受同一中心的委員會的統制，得收整齊畫一之效。

(6) 負救濟責任者，時常集合討論，可收切磋之效。

這較完善的救濟制度，現在已爲歐洲許多城市所採用了。不過辦理不得法，時常發生弊端，而且在較大的城市，人口流動性很大，是否適用，還是一個問題。故其後漢堡市又採取新漢堡制(New Hanhour System)來設法矯正，就是一個求進步的企圖(註二)。

第二項 社會保險或工業保險

德國亦係一工業國家，失業者衆，因此對於貧民的人數無形增加，遂引起政府注意，對於工人之保險及保護漸採取有效辦法，並訂爲法令。例如一八八一年十一月七日德皇威廉一世頒發工人保險之上諭及一八九〇年二月四日德皇威廉二世頒布保護工人之法令。

工業保險所涉及之範圍，爲疾病保險，意外保險，殘廢保險及老年保險。關於疾病保險之第一項方案，係於一八八三年二月十五日通過，其目的在擔保工人生病時能獲得充足之救濟費，可維持至少二十六個星期之生活，由工人擔負三分之二，由雇主擔負三分之一。意外保險開始於一八八四年七月六日，最初僅限於工業，隨後方推廣至其他方面意外之保險費，完全由雇主擔負。殘廢及老年保險是在一八八九年六月二十二日實施，俱有強迫保

險之性質，凡年在十六歲以上，為工資而從事任何職業者（包括學徒、僕役、管理員、及商店助理員）其收入每年如在五百元以下均須加入保險，老年及殘廢之保險費，由工人及雇主平均分擔，而政府每年對每人津貼十二元五角。此類保險俱有強迫性、互助性、並採取行政自理之方式，起始已有規模，此後復有不斷之改進。例如在一九〇四年，對於健康保險法復規定對於有病者予以由十三增至二十六個星期之義務的看護及治療。因此對於工人生活之保障更大（註三）。

此類保險之主要的優點有五：

(1) 此種保險可以包羅任何需要保險之個人，其他辦法則僅及於少數人或一部分人。
 (2) 保險費充足可解決工人生活大部分之所需，且另有義務的醫藥協助，如藥品及住院之看護等。

(3) 制度頗有利於勞動者，因工人除一部分合理的擔負外，餘均由雇主出資，政府津貼。

(4) 可獲得雇主及雇員之經常合作，增進彼此間之諒解，與加深個人對於全民責任之社會觀念。

(5) 有裨於其他文化問題之解決，政府可利用此種保險制度來促進公共衛生，防止意外傷害之技術，防止肺勞之發生以及工人住宅之籌建改良等。

第三項 公共協助

歐戰後德國對於一般貧民之救濟，在法令上日有增加，如一九二二年七月九日之兒童保護法，一九二三年一月十二日之殘廢協助法以及最後於一九二四年二月十三日頒布較完備之公共協助法。此公共協助法實施之對象爲：(1)殘廢軍人及陣亡軍士之寡婦遺族，(2)社會保險機關所不負賠償責任之薪給工人職員等，(3)收入過少，不能爲生之人士，(4)缺乏能力，不能工作過活之人士，(5)需要協助之青年，(6)保護母親。換言之，卽救濟普通人民之未獲他種法律條款，或救濟機關之協助者，亦卽所謂貧窮救濟。

德國之公共協助由各邦或省負責組織，其行政系統爲各邦，或省政府之有關的機關合設一「邦或省立公共救濟協會」主持其事，在各地方則由縣市政府之各機關合設「縣市立公共救濟協會」，辦理公共協助事務，惟其中之低能殘廢者則由各專門機關處理之，對於青年則由中央及各地之青年團負責協助，各級公共協助之經費來源多由政府負擔，列入預算，另亦徵捐稅及由各級政府協助等。

關於公共協助力之工作，爲設法濟助一般生活貧困及需要救濟之人民，如(1)使其有正常之生活必需品，(2)疾病時獲得醫藥，並助其恢復工作能力，(3)使養育兒童之母親得有適當之保護，(4)使青年獲得普通及職業教育，及(5)使盲啞殘廢分子得受職業教

育，能自謀生活等。

最後一點，即德國對於社會救濟之工作人員，亦有優良之訓練辦法，其訓練機關較大有下列二所：（1）社會救濟人員訓練所及（2）社會救濟婦女訓練班。前者為私立，後者為國社黨黨部所設立，對於訓練頗為認真，學理與實習並重。

第四項 冬季救濟

德國自施行社會保險制度以來，人民生活比較安定，但自上次歐戰結果，元氣損失太大，國民經濟所受打擊至深，平民之生活日困。自國社黨當政，為博取人民好感起見，在所謂善政中，自一九三三年起，有所謂冬賑，或冬季救濟工作之設施可供參考，但冬季救濟，名為冬季，實則其工作自十月開始至來年三月終止，共約半年。

其行政系統為在國社黨中央黨部管理監督下設有人民福利處，經常處理人民福利及救濟行政及設施，及冬季救濟處辦理冬季之救濟事宜。在此冬季救濟處之下，各省區設立分處，秉承總處之方針，及辦法實施救濟，惟各區之冬季救濟分處之財政，則仍由中央之冬季救濟處主持，亦近乎中央集權辦法；而負責實際執行之責者，則在省區之分區下於各縣市鄉鎮，設立冬季救濟分所。

其經費之主要來源，大約用下列各種方法籌集：（1）街頭勸募。德國在冬季救濟開始

時有所謂「民族聯帶責任日」，政府規定此日爲開始募捐日，由政府首長親自上街勸募以爲之倡。(2)挨戶捐助。(3)公務人員之捐助一部薪金。(4)發行冬賑獎券。(5)向海外德僑勸募。(6)售賣物品作紀念之用。(7)加徵特捐等。至於冬季救濟之辦法，可述者約略如下：按德國冬季救濟之目的，在以實際的利益協助一般失業業者及貧民，短期工作工人、寡婦、陣亡軍士之遺族等，使彼等得以渡過此艱難之冬季。其救濟之手續爲凡感覺生活不能維持者，得向各地冬季救濟機關請求協助。在請求表填明履歷，家庭經濟實情或失業狀況並指明所最需者爲何物，而由救濟機關派員查明。如係確實，由主任簽准後，卽予以救濟。救濟以物品爲主，金錢爲次，如鞋、帽、衣物、牛奶、麪包、牛肉等食物及煤等，發給方法則爲付予領物票據，以憑赴特約商店領取。有辦理平民食堂者，便平民可赴該處用膳。但亦有爲顏面攸關不願出而求人救濟者，則冬季救濟機關，亦有逕赴該住戶查實將物品直接送往，可謂體貼之至。

最後所應提出者，爲德國爲防免貧污之監察制，可借參考。其辦法在積極方面爲(1)會計制度之獨立，(2)核准與發給機關之分立，(3)倉庫檢查之嚴厲，(4)准許被救濟者之公開告發。在消極方面則對於已發現之舞弊案件加以嚴重之處分，自罰金徒刑，以至於情節重大者得處死刑。

第五項 其他辦法

德國之濟貧制度可供借鏡者當然不限於以上數種辦法。此外尚有所謂「救濟站」及「收庇家庭」(Verpflegungsstationen und Herbergen zum Hutmuth-relief Stations and Home Shelters)。其辦法亦頗有意義。所謂救濟站係由各地方、或縣市鄉鎮，利用公款籌建之機關，對於過境之貧困或失業工人，可供給臨時之食住——約二十四小時，或連星期日在內四十八小時——以使前進覓取工作，各站之距離以步行可達之行程為原則，其間有電話聯絡，消息靈通，何處有工作，亦有報到，以便指導工人前往，全部機構皆在嚴格之控制中。工人每至一站，須呈閱護照及工人手冊。如檢驗後無甚問題，經站長簽字蓋章後，即可住下，晚餐時供給簡單食物，十時睡眼。次晨七時早餐，八時勞作(如砍柴，碎瓦等需要稍用氣力之工作)，約四小時。中午給以午餐，然後交還護照及手冊，遣之前進，至另一站。如站程過遠，其間尚有分站，連絡及供應。分站範圍較小，常為一特約住宅，或小旅社。救濟站之標語為「用工作換取所得」，「上午工作，下午走路」，如違此旨，即拒絕收容，或交警局處以流民應得之罪。

至於收庇家庭，則常設於大城中，並附設有職業介紹所，並合辦一刊物，以供給各處需要工作之消息。收庇家庭之報酬辦法與救濟站相似，惟住處則為略含家庭化之小旅舍性

質。而以收容貧困或失業之工人，供給臨時食住爲主要工作。每一收庇家庭，均需整齊清潔，供給價廉而衛生之食品，並注意德性之陶冶，有宗教禮拜及禁止賭博。爲嚴格管理計，由地方公正之士紳組織之委員會主持之，所內有詳細地圖一張，以便主持人指導，覓取工作之途徑。每一工人如稍付代價可獲取一星期之食住的便利。平日並有牧師蒞臨領導靈性上之修養，故尙有安慰及感化之作用。

總之德國人士重實際，有組織，故對於社會救濟事業亦有不少優良之制度，可資參考。

第三節 法國社會救濟事業

第一項 法國過去之一般社會救濟事業

法國之社會救濟事業在政府未正式主持前，亦係由教會及私人辦理。在法國社會救濟史中可考者，最早爲「慈善會」(Société Philanthropique)，創立於一七八〇年，係以濟施爲目的，工作表現亦多。德布文小姐(Mlle de Broen)於一八七一年建立之福利社(Oeuvre de Bienfaisance)亦頗有名，「工人住宅城」聯合組織，「莫魯先會」(Société Mulhousienne)成立於一八五一年，至一八九四年「法國工人廉價住宅會」(Société

Francoise des Habitations à Bon Marche) 均爲其所促成。該會初成立時，工作尙偏於宣傳提倡及教育作用，但繼之而起者有二十個以上之會社成立，完成不少工人之廉價住宅。一八九六年左右，復有師英國「工人園地」辦法組成會社，提倡法國「工人園地」運動，亦頗值注意。各種專業均隨着時代的前進而有進展，例如至一九〇〇年時，早年之慈善會，已至此附設有三十個菜湯處（贈送菜湯），三十個診療所，其中有四個是爲兒童的，另有醫院一所，夜間棲留所三所。此外尙有老人家庭，母親家庭，寡婦家庭，改良住宅以濟貧困，每年受惠之兒童，約有一萬二千，棲留所收容過一萬二千個婦女，其中有四分之一曾爲介紹工作。同時天主教及新教教會對於此類工作，本慈愛爲懷之精神，亦曾組織不少，救濟事業之團體，辦理各種救濟事業。

當時法國尙未成立救濟會社，祇有各城鎮設立之福利局 (Bureaux de Bienfaisance) (約一五、八二七個)，負責管理及聯絡私立救濟機關，並實施院外救濟。至於院內救濟，稍遲始應需要而起。當時(約在一八九八年左右)有一千七百〇八所醫院施診，嘉惠貧民；在巴黎有二十八個「營養諮詢處」(Consultations de Nourrissons)，在其他各處亦屬不少，法國成立善堂或養育院及盲啞學校較任何國家爲早，至今仍有不少地方遠勝他國，其國立瘋人院，極可爲一般模範；對於寄養之兒童，亦有不少之機關，如慈母院，病兒院，及法國兒童之友社等，此外尙有公立之儲蓄會及典質所亦可救濟(註四)貧民。

法國政府對於人民之有受救濟權，起初是不承認的，僅有兒童及有精神病者，可以受人周濟。至一九一〇年，始有老年養恤金法案之通過增訂，於一九二一年（至「國民保險法」成立又有刪改）規定工人至老年時應有養恤金，其費應由雇主及工人分擔。關於法國濟貧法之執行，係由各地方政府救濟機關如「福利局」負責，其方式為施行院外救濟協助，方法為就各貧民家庭予以援助或贈送，領取物品票據以憑領取食品燃料衣物或房金；至萬不得已時方收容於救濟機關，施行院內救濟。其經費來源為一般及地方之稅收，娛樂稅捐，及一般慈善性質之贖贈。近日一般人士，根據經驗，主張救濟應就各家庭為之，以使救濟者不離開家庭為原則。是項主張，或者以為新猷，實則法國早已行之矣。

第二項 法國之天災救濟

法國雖日趨工業化，但農業原來亦係重要之產業，至今仍不失其重要性。政府對於農民之救濟事業，早在注意之中。例如關於農事天災之保障，遠在一五六七年前之法典上即有被災農民救濟方法之規定。此後並逐漸有所改善，至二十世紀初葉，國會並規定每年用二百萬法郎作為農事天災損失之賠款。其救濟方法為經過縣府調查之後，賠償損失，約為全數百分之三。其百分比須視災情之重大與否及準備款項之多少而定。至一九二一年，國會為欲促進農事災害合作保險事業起見，曾根據一九〇〇年七月四日法令暫行停止救濟款

項之規定。但至一九二七年，國會終又通過以二千五百萬法郎，由內政部管理，作為農事天災之公共的救濟費，恢復舊制。

一九三二年法國衆議院議決關於農事救濟中有關農事互助保險之條文中，有：(1) 國家農事互助保險金庫，專為冰雹寒凍及牧畜死亡之用；(2) 保險農人之保險數目，在規定數目以上，給以特種補助；(3) 農事天災之聯合金庫，專為水災風雹及嚴冬凍壞之農產物，未曾保險者之賠償；(4) 關於上項天災救濟之經費，每年自一萬二千萬至二萬萬法郎，其款以上地稅與國家獎券捐為挹注之源。同時在一九三二年三月二十一日，法國財政部又宣布關於農災救濟之連環經濟組織法。該法第一三六條中規定合於下列二條例中之情形者，政府應給予賠款：(1) 一切為冰凍水災(洪水)風災(颶風)所受關於收穫及金錢上之損失，(2) 在五年中暫限於未曾保險受冰雹損失之農人。在受災後三日中，災戶必須呈報區長。區長應於二十四小時內轉交公安局，根據省政農務廳之建議，由縣政府審核後決定賠款辦法，然後再按照財政部承允之農部定則，估定災戶之損失與規定款項之比例，並決定百分比之賠款數目。至於賠款之估計方法為：(1) 凡被災損失不在全部收入百分之二十五以上者，不給賠款；(2) 凡被災損失在五百法郎以下者不給賠款；(3) 凡被災損失在全數百分之二十五與百分之五十之間，賠款比例應為百分之二十五；(4) 凡被災損失在全數百分之五十至百分之七十五之間，賠款比例應為百分之五十；(5) 凡被災損失在全數百分之

七十五至一百之間，賠款比例應為百分之七十五(註五)。

細考法國之賑災，較之我國歷代救荒辦法，除數字較精確及提倡保險外，並無若何特殊優勝之點。我國對於災荒發生後之有報災勘災急賑以及災前之預防與災後之有詳密規定，相形之下，並無遜色。

第三項 法國晚近社會行政之概況

晚近法國之社會行政，已日趨完備，其行政系統分為三級：即中央、省方、及地方。在中央方面主持社會救濟事業者為：(1)內政部，管理院內院外救濟事業；(2)公共衛生部，管理衛生福利事業；(3)勞工部，管理勞動者之福利；其他如財政部亦均有關係。以上各部對於公共救濟機關之創設，各項有關法令之修訂與實行，以及公共救濟事業，各種人員之委任，均負有決定及督導之權，其經費之籌措，多來自賽馬及賭博之抽稅，及國會通過之補助基金。同時在經濟的補助以外，中央對於一切社會救濟事業之辦公人員倘有特殊努力功績者，予以各種榮譽獎勵，如(1)敘勳級(*Titre de Chevalier d'honneur*)，(2)贈獎章，如公共救助獎章，公共衛生獎章，保護兒童獎章，社會保險獎章等七八種。目前中央方面所辦之社會救濟事業甚多，其中較重要者：有(1)國立盲人院，(2)國立瘋人院，(3)國立聾啞院(另有男女分開之聾啞院)，(4)國立青年盲人院，(5)國立療養院，(6)國立意

外致傷病院，(7)國立婦女療養院，(8)國立養老院，(9)國立孤兒院，(10)海邊療養院，(11)國立幼女品性教養院，(12)國立傳染病院，(13)巴黎中央療養院，及各處鑛泉療養所等。

依照法國法律規定，法國各省省政府必須以其財政收入之一部分，作為社會救濟事業之用，其主要用途有：(1)由省政府本身設立各種救濟機關，如瘋人院，兒童救濟院等等，及(2)由省政府補助各種公共或私人所創設之社會救濟機關。此外省政府具有下列各項之權力：如(1)有准許設立病院，養老院不治病院等之權，(2)有批准給予津貼補助之權，(3)有干涉發布命令之權，(4)有決定設立省會公共救濟機關及其他社會協助事業之權，及(5)對於合於規定之條件者應擔負供給貧民旅行之必需費用。

縣府為行政之基層，負責辦理社會行政之機關為福利局，前已言之。凡地方之社會救濟及福利事業均由其推行，督導及擔負經費，如地方公共醫院，老年養恤金，殘廢救濟費，不治病人之養病費，產母之協助費，及兒童眾多之家庭協助費，或津貼費。縣府對於一切社會救濟事業所用之經費，應列入正式預算，並應另籌準備金，補助夜宿館，(Les Asiles de Nuit)及育嬰堂(Les Crèches)等機關，縣長亦為社會行政之當然首長，而法規條例則由縣議會規定之。

關於歐洲大陸各國，姑舉德法之社會救濟事業以為例，實則歐西各國之良猷已盡於

此，其他如意大利、比利時、荷蘭、瑞士、丹麥（以農業合作著名）諸國，雖各有辦法，但終未超越英、德、法也。

第四節 美國社會救濟事業

第一項 美國過去之社會救濟事業

美國對於社會救濟事業，各州係州自爲政，而尙無全國一致之辦法，但其間也不免有不少共同點。各州濟貧法亦多以英國一六〇一年依麗沙伯時代之濟貧律爲藍本，當美國尙在殖民時代，貧民之救濟，多就各人家庭中爲之，至於建築濟貧所，以收容貧民，使濟貧變成機關化，還是隨後逐漸發展的。濟貧機關之管理權多屬於州政府，負責濟貧者，或爲縣政府遴選之官吏，或監理委員會，或爲市鎮政府委任之官吏，或被選舉之公正人士，各州多不一致，但一般對於濟貧多首令貧民之親近負責，而詳細辦法卻又不盡相同，有數州對於流浪者，是隨時予以拘罰，或拘留相當時期於監獄中，間有令作苦工者，總之救濟之監督，大多操於州政府之手。

普通將貧民分爲三類：（1）能工作之成人而極端貧困者，（2）殘廢不能工作者，及（3）失養或被虐待之兒童。對於第一類貧民，濟貧所是主要的機關，到處可見；惟對於兒

童及瘋人，已逐漸用各別安置辦法，好幾州亦參用院外救濟法，雖然大多數不甚採用，有些城市設有救濟科，但大多數城市則尚無此種機構，而多由私人主持之，各州之設有救濟委員會者，權大者，對於各救濟機關實行直接督導；權小者，不能直接過問。對於第二類貧民已有不少院所逐漸設立以收容之，差不多各州皆有盲人之教養機關，不收學膳費。對於瘋人，各州亦多設有瘋人院，惜多數尚不甚完備，或仍置於監獄中。有二十三州設有低能者之收容所，另有數州，對於癩痢及醉漢，亦專設院所收容；有八州設有酒病之院所。至於對於第三類之兒童，各州對於安置兒童於濟貧所之辦法多已放棄，其中有十九州（多在東部及中部）對於兒童之救護，已有健全辦法，大多數安置於一般家庭中，或設立公立學校，收容身心健全兒童，並在州立管理委員會之監護下安置於人民家庭中，使其享受家庭之正常生活。故至十九世紀末葉逐漸趨於科學化矣（註六）。

至於各州之救濟行政，亦日趨改進，成績亦斐然可觀。印第安那新制之奏效就是一個例子。該州在一八九五年救濟事業非常腐敗，各城之救濟多在無人監督之下，由各城救濟會董事主辦，故該年度該州曾用去美金六十三萬餘元，究竟被賑濟之貧民家庭狀況與生活狀況如何，則一無記載。因之該州政府遂於該年度通過一新法令，令各城賑濟會董事負責調查各被救濟之家庭，或個人之狀況，而將調查報告副本送呈該州救濟局，該州因之可以得來一種施行監察之根據，二年後州政府又頒布新法，各城救濟費用，應由各該州市民擔

負，因之虛糜公帑之事爲之減除。再二年後又頒布法令，謂賑濟事宜，應施行於各貧民之家中，除非爲緊急事項所阻，施賑前應先加以調查，並應將調查結果報告於州救濟局，及縣救濟委員會 (Board of County Commissioners) 存查，各城救濟會董事，應首先從事在可能範圍內徵求各貧民親友之幫助，以期減少公家之擔負。除因年老殘廢受傷以及證明在他處可以獲助者外，如出行，不得予以舟車免票利益，而各城救濟會董事，應竭力聯絡各該城其他一切辦救濟事業之團體，謀分工合作之效。除死亡疾病外，凡在十五元以上之賑濟，應得郡委員會之同意。按此項制度，並未含有徹底革新之意。因直接救濟之行政，仍屬於各城救濟董事會，不過將直接救濟之監督權，移轉於郡委員會。結果所完成的事件不過三端：(1) 使各城救濟會董事，關於各該城之救濟經費之動用，對各該城市民負責。(2) 在施給貧民及繼續施給已一度被賑者之前，應先有一番調查。(3) 須送調查報告於州救濟會，使州方得一訓誥各城救濟會董事之機會，使其克盡厥職。此制雖非專門人才執行救濟事務，然在印第安那尚著成效，故雖尚有令人不滿之處，但在美國之救濟事業方面，卻視爲最優良的一個制度了(註七)。

美國在救濟事業方面，私人之慈善，或救濟工作，亦十分發達，其每年所用之救濟費用，常在幾萬萬元左右(此就一八九三年之估計)，各種救濟組織亦屬林立。總之，其間如工人飯店，青年女工俱樂部，青年男工俱樂部，婦女俱樂部，婦女救護團，看護協

會，社會改進區，法律救護會，平民診療所，兒童救護會，以及教會慈善事業，不一而足。

自美國日趨工業化，貧民及失業者增加後，政府亦日漸注意救濟事業。公立之平民免費醫院日有增設，以便辦理醫藥救濟。近年來好幾州已採用老年養恤金及母親協助金辦法，對於健康保險亦在提倡中。

第二項 美國晚近救濟事業之鳥瞰

經濟恐慌發生以前，美國之救濟事業，經分類化以後，已上軌道，對於兒童老年及盲人均已各別加以安置，即傷兵亦有特別辦法。直至一九二九年至一九三六年之經濟大恐慌時期，美國救濟事業又發生一大轉變。因失業者日衆，各自爲政之救濟有日進於全國化之趨勢，例如全國性之失業保險運動即其一端。

縱觀美國晚近之救濟事業之現狀，約可歸納成下列數端：

(1) 普通之家庭救濟或公共協助 在有些地方仍係一種舊式的院外救濟，照例由濟貧之官吏施予財物，在另一些處所，近代之普通的公共協助概念已取舊式之濟貧名詞及概念而代之，且已有不少之州政府，其失業救濟及貧窮救濟已合流而成爲一種公共協助。

(2) 濟貧所之救濟 僅爲依賴者之一種機關式的照料。自老年保險及老年協助辦法實行以來，此舊式之濟貧所有漸歸淘汰之勢，各區域之醫院或療養院，實際上對於老廢者之貢獻大於一般濟貧所。

(3) 分類救濟或各特殊貧民集團之救濟 分類救濟有三種，即不能自立之兒童，老年協助及盲人之救助均已包含在社會安全法案中 (Social Security Act)，聯邦政府予以支持，各州已逐漸採用，而各州中之實施傷兵救濟辦法者占半數以上。

(4) 對於能工作之失業工人實施工賑辦法 負責機關爲工程進步行政委員會或 W P A (Works Progress Administration)，其經費由中央政府撥給。

(5) 不能工作者之直接救濟 在各州雖有法定的，認爲可另成一種特殊的救濟，但實際上亦有滲入公共協助辦法之勢。

(6) 醫藥救助日趨普及，與兒童之教育協助(如置於代養家庭及其他機關)，以及精神健康之注意，在最近之公共協助中，已成爲鼎足而三(註八)。

(7) 美國之救濟事業不但日趨積極化而且日趨統一化 例如聯合募捐運動集全國民士之力籌募款項，規模宏大，成績斐然(註九)。

(8) 美國之救濟事業日趨科學化 因美國人民財力豐富辦事認真，利用科學方法，亦無微不至，故對於救濟事業在學術方面，在教育及訓練人才方面(如各專門學校)，在團體

組織及學會之林立方面，在利用新社會科學方法，如個案研究及個案工作方面，均有驚人進展，爲他國之所望塵莫及，至於「幸福之屋」、「格雷高營」及「空地種植」等制度，猶其餘事耳（註十）。

除以上各國外，其他各國亦有大同小異之優點，如日本方面對於失業救濟與職業介紹，有失業勞動者更生訓練所，智識階級職業介紹所，少年及少女職業介紹所等。對於兒童保護方面，有產院、乳兒院、巡迴助產、市民館、託兒所、兒童游園地、少年保護所。此外東京之養育院及聾啞盲學校等，亦有不少優良辦法，至於蘇聯則爲社會主義國家，採用計畫經濟，保護農工，故失業問題，可謂絕無而僅有，只有在各種福利設施多多注意而已。就社會救濟之本身言，均無足述。

第五節 救濟事業之一般趨勢

最後應加申述者，即綜覽以上各國社會救濟之內容，其一般趨勢如何，如加以分析約略可歸納成以下數點：

(1) 觀點的改易——消極的社會救濟到積極的社會福利行政——社會安全、社會保險、公共協助——各國以往對於社會救濟均認爲此乃社會對於不幸者之施與，所謂濟困扶危，亦若對病人之診治而已。其甚者，認爲貧民多係不肖分子，稍稍施惠，適可而止，且

有具蹴而與之之態度，或者頭痛醫頭，腳痛醫腳，聊以塞責，至於悲天憫人之視為行仁政者已不多見矣。晚近社會科學進步，對於人與人之關係漸明，社會責任論日漸抬頭，禍福與共之觀念。日益明顯，已逐漸採取積極的社會福利政策矣。

(2) 行政的集中——私人慈善事業到政府舉辦——各國之社會救濟，最初多係教會及私人所主持，規模狹小，辦法亦難徹底，迄晚近政府功能，由警察制而日趨於服役或福利化以來，已改變往昔否認人民有被救濟之權而作主動的社會救濟及福利工作。

(3) 法制化——習慣的辦法到社會立法——各國之社會救濟，初則多依從各地方之習慣及經驗辦理。自政府負責以來，已認為有法制化之必要，故皆相繼訂定法律，明文規定以供各地執行。濟貧法案，兒童保護法案，失業救濟法案，老年養金及社會安全法案等不勝枚舉。

(4) 分類救濟——混雜的機關救濟到專門或各別的機關救濟——在昔日之濟貧所多收容各色貧民，共處一地，老、少、男、女、賢、愚、健康者與病人不分，故濟貧所實係藏污納垢之所，清白分子多易傳染惡習及疾病，而愈趨墮落。目前各國皆已對於貧民分門別類妥為安置，前弊漸絕。例如除行院外救濟使各安家室外，老者有養老所，兒童有育兒所，託兒所、代養家庭，對於婦女有母親院等，對於病人有醫院及診療所，對於殘廢者有盲人院，對於精神病者有瘋人院，對於失業者有職業介紹所、救濟站、幸福屋等，正所謂

因材施教，因需要而救濟，使各得其所，各安其生。

(5) 專業化與學術化——直覺的施捨到社會個案工作——往昔各國的救濟工作，對於貧民，多憑直覺的觀察施予救濟，而且人人可為。迄今日，對於貧民之救濟，事前必須作詳細之個案研究，然後設法為之解決難題，故已逐步採用個案工作法而日趨於科學化矣。而且實施救濟者，不若昔日之任何人可擔當救濟工作，已多任用飽受訓練之專門人才以從事此類工作，故社會救濟至今已成為一專業化之工作矣。

以上各點僅例舉其犖犖大端以明晚近社會救濟之一般趨勢，實則以上各種趨勢方在邁進之途中，故光明之前途與進步可翹首而待，殊可喜也。

註一——查照 1. Bliss, "The New Encyclopedia of Social Reform" 2. Encyclopedia of Social Sciences

附：陳凌云著：現代各國社會救濟第八章

註二——漢堡市之新漢堡制係訂於一八九二年。為了改組這制度，聘請了許多專家，把這個制度加以研究重新改組。結果決定設置觀察員 (Visitor)，中央機關比從前更能獨立的行使職權。關於救濟事項，每區不儘獨立自主，並且還給他們一種權力，可以推舉該區的管理員與新助理員 (Superintendent, New Helpers) 及表決賑款津貼的權力。又因該市市民選徒的流動性很大，有些區內沒有貧民，有些區內貧民很多。因此漢堡又把愛伯福制內的分段的制度廢除的新漢堡制不但廢除了愛伯福的分段制，並且廢除了委任賑濟員的制度。每一區就是一個管理員作主。管理員依該區的需要情形來選定助理員的數目。他接受這些窮人需要津貼的請求，指派職員工作，對於各項案件，看誰能勝任，就派誰辦理該項案件。如已經調查過了，有時可以另派別一

人去接着做。總之，這新制度的計畫，是要使全體職員分配工作，勞逸得中。這個制度與愛伯福制還有一點不同的地方，就是此地發給賬款是長期的，而愛伯福制只有兩星期。新制又把需要救濟的人分類，例如將年老的和生病的加以分開。至於其他境遇不好的情形不一樣，也各以分類。救濟時期，有的是六個月，其餘通常不得超過一個月，如需繼續，須待下次會議決定。此外新制還有一個特點，即各區管理員合組一個團體，名叫巡查團 (Kres) 或環巡團 (Circuit)。這些巡查團又組織一申訴局 (an appeal board) 審訊各區所申訴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，均歸申訴局辦理。環巡團會議時之主席為中央委員會之職員。至於中央委員會，則大致與愛伯福制同，為全市救濟事業之最高機關。參看 Blackmar and Gillin: *Outlines of Sociology, Part on Social Pathology*. III 或馬明達譯本第三章第一百頁。

註三——其詳細辦法可參看 Bliss: *The New Encyclopedia of Social Reform* 並待後編再行比較

註四——參閱前書。

註五——參閱陳凌雲著「現代各國社會救濟」。

註六——參看 Bliss: *The New Encyclopedia of Social Reform*.

註七——參看 Gillin: *Paverty and Dependency* p. 179—181.

註八——R. H. Kuntz: *The Public Assistance Workers*.

註九——參閱陳凌雲著「現代各國社會救濟」第九章

註十——同前。

第四章 我國社會救濟事業之現狀及問題

吾人研究問題是在於檢討過去，把握現在，策畫將來，前章是檢討過去，在策畫將來之前先似應研究現實的內容及問題，以便從客觀方面發現應與應革的事實，作改進之張本，茲擬分爲：(一)我國社會救濟行政之系統及事業，(二)各地方之社會救濟事業，(三)我國社會救濟之問題三節分析之。

第一節 我國社會救濟行政之系統及事業

社會救濟爲社會行政之一部分，我國社會行政系統如加以分析可以從(一)橫的方面及(二)縱的方面去看。在橫的方面可以分爲(甲)公的與(乙)私的機關及(子)經常的與(丑)特殊的機關。換言之，公的與私的中間皆含有經常與特殊的兩種。相反的經常的或特殊的中間也含有公的或私的機關，而在縱的方面，可以分爲(A)中央(B)省方及(C)各縣或地方三個階層。茲舉其重要者爲例並列圖以明之。

(A) 中央 (或全國性) (B) 省 (或區域性) (C) 縣 (地方性)

公 (甲) 常經 (子) 社會部 振濟委員會 社會科 (局) 縣 (市) 振濟會 救濟院等

立 公 (甲) 特 (丑) 或 (時) 國民政府水災救濟委員會 戰時兒童保育會及保育院 華民戰區難民救濟委員會 黃災救濟委員會等

私 (乙) 常經 (子) 華洋義賑會 關堂 同鄉會館 善堂 善會 施診 醫院 慈善家等

立 特 (丑) 或 (時) 紅十字會 兵之友社 紅十字會 黃十字會等 粥廠

第一項 我國晚近社會救濟事業之一般狀況

(一) 我們晚近之社會救濟事業概況——我國救濟事業詳細之統計頗不易得。茲據內政部十九年所調查之江蘇、湖南、湖北、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、新疆等十六省之五六六縣(約占全國縣數四分之一強)，有救濟機關四百六十六所，係遵部令改組後之組織，其內容有如後表。

省	別	縣	數	院										總計											
				救養老	孤兒	育嬰	施醫	殘廢	貸款	合計	養老	孤兒	育嬰		施醫	養老	孤兒	育嬰	施醫	殘廢	貸款	合計	救災	智藝	其他
江	蘇	江	48	15	15	15	9	8	10	15	72	44	19	49	30	49	5	3	38	3	11	42	33	301	373
浙	江	西	77	12	18	52	30	12	4	4	18	22	8	58	31	41	6	14	26	11	11	24	213	347	
江	湖	北	51	4	1	5	4	4	1	1	13	19	1	12	39	28	1	8	6	5	13	8	124	142	
湖	南	南	26	1		2	7	11	1	1	17	6	6	61	26	21	4	25	3	3	22	20	205	249	
雲	南	南	44	6	7	17	11	1	2	44	17	1	6	3	13	23	1	21	1	1	2	8	76	89	
廣	東	東	27	1	1	1	1			4	4	1	3	10	16	2	4	4			1	1	46	46	
廣	東	東	18								5	3	3	18	113	8	2	9	3	6	61	2	228	228	
河	北	北	44																				27	53	
河	北	北	21	7	3	2	3	10	1	26				1	7	2	2	6	2	2	2	2	15	27	
山	西	西	50	30	17	8	20	27	14	116				1	1	2		2	2	9	9	1	47	132	
遼	寧	寧	37	1		14	4	1		20		4	12	16		2		1	5	7		1	47	67	
吉	林	林	20			1	2	1		5		2	1	7	3	1	6	8	5	9	6	1	31	36	
黑	龍	龍	16									2	1	2	3	10	6	6	8	5	14	1	51	51	
熱	河	河	12									3	2	2	2	4	4	6	2	2	1	1	19	19	
遼	寧	遼	10									2		4			8	5					16	16	
寧	夏	夏	11								3	3	7	3	1			4	17			1	39	39	

察哈爾 10 5 1 1 3 4 14 2 1 1 1 1 6 20
 新 疆 49 82 5 2) 57 57
 總 計 565 93 68 118 94 70 43 466 165 51 269 335 192 45 12 184 59 118 191 1,621 2,087

而各省救濟之人數，則如下表

省 別	男	女	合	計
江 蘇	一〇、九八六	四、六九三	一五、六七九	
浙 江	一、四九五	八五二	二、三四七	
江 西	一、二四二	六二七	一、八六九	
湖 北	一、五四七	一、八〇九	三、三五六	
湖 南	一九、四七五	一三、一四二	三二、六一七	
雲 南	二一、二七四	二一、〇一五	四二、二八九	
福 建	二六四	七三	三三七	
廣 東	四、九二六	一、〇四一	五、九六七	
河 南	五四九	四九八	一、〇四七	
河 北	未詳	未詳	未詳	
山 西	三〇九	一二五	四三四	
遼 寧	三一	二六	五七	
吉 林	三〇七	七三	三八〇	

黑龍江	二五一	二六〇
綏遠	五五	八〇
察哈爾	二、〇六六	三、五一八
新疆	七、三〇〇	一三、八〇〇
總計	六四一	一一、一四三
	六一、七三二	一一四、一九六
		五二、四六四

本表所列人數係常年救濟人數

以上五百六十六縣之調查，所舉之救濟事業，亦甚普遍。但組織是否嚴密，救濟方法是否科學化，恐亦為一普遍而亟待解決之問題。據內政部之報告，以上各救濟事業之常年經費，年達一、四四二、七二五元（其中官費六七九、一八二元，公費五二〇、二四八元，私費二四三、二九五元）。被救濟人數男子有六一、七三二人，女子有五二、四六四人，合計一一四、一九六人。每人平均每年約合十三元弱（被救濟中殘廢者有六、一〇五人，孤兒有四、九八七人）。以調查範圍如是之廣，經常費如此不足，自難免有因陋就簡之慮。而被振救者僅有十一萬餘人，為數極少。可見雖有私人及團體之補充的救濟，其流離失所者，為數必定很多，結果貧民痛苦，社會受害，兩俱不利，確為關心民瘼者所不可不加以注意的一重要事件。

(二)最近各省市之救濟事業——關於我國最近之救濟事業概況，去歲社會部曾作一調查，其結果如後表：

省 市	機關別	救濟	養老	慈幼	育嬰	殘廢	施診	兒童教養	游民教養	難民收容	傷兵收容	其他	合計
浙	江	23	1	4	3		7	4	2	2		3	49
江	西	57	3	8	9	4	15	2		1		13	112
湖	南	31		6	5		2					5	49
四	川	104	4	5	1	1	13	6	2	1		14	151
河	北	0										1	1
山	西	0						1	4			1	6
河	南	25						5					31
陝	西	10	3	4	4	1	4	17		4		11	58
甘	肅	8		1						1		2	12
青	海	0										1	1
福	建	5	1		5	1		10				2	24
廣	東	14	1	1	2	2	18			2		4	44
廣	西	6						2	1			2	6
雲	南	2	1		1		1					3	8
寧	夏	4		1				1					6
重	慶	1		1									2
總	計	84	14	32	30	9	62	47	8	11		62	560

說明 (1)本表根據三十一年六月以前各省市報部調查表編

製其未盡合救濟性質者不列入。

(2)「救濟院」包括救濟、養濟局、會、所等。

(3)「施診」包括醫藥會、社、所、館、鋪等。

「其他」包括救生、施棺、代葬、義渡等。

以上各省調查因戰事關係，淪陷區材料並未計入，故各機關數字較小，復因受戰禍影響，兒童教養難民及傷兵收容機關有所增加。此種調查多不完全，但對於最近情形，可見一斑也。

第二項 公立的經常社會救濟行政機關及其事業概況

(一) 社會部

(甲) 行政組織系統——社會部於民國二十九年十一月改隸於行政院，為全國最高之社會行政機關，下設總務司、組織訓練司、社會福利司、合作事業管理局及新成立之勞工局。其中以社會福利司之職權最有關係，其次為勞工局。社會福利司之所以用社會福利名稱，亦係欲隨世界之新思潮，屏棄舊日之消極的社會救濟觀念，而代之以積極的社會福利觀念。

社會福利司之性質及工作可從各科職掌看出：

第一科（社會保險）之職掌為：（1）社會保險之規畫事項，（2）社會保險之倡導實施事項，（3）社會保險機關之設置及監督管理事項，（4）社會保險金庫之監督稽核事項，（5）社會保險工作人員之養成選用及考核獎懲事項等。

第二科（勞工福利）之職掌為：（1）勞工福利設施之計畫推行事項，（2）勞工福利設

施之指導監督事項，(3)勞工生活之改良及保障事項，(4)勞工教育事項，(5)工廠曠場安全或衛生設備之指導及檢查事項，(6)勞工失業及傷害之救濟撫卹事項，(7)工廠檢查人員之養成選用及考核獎懲事項，(8)勞工移殖事項等(似應已盡歸勞工局)。

第三科(社會服務)職掌爲：(1)社會服務之計畫推行事項，(2)社會服務之指導監督事項，(3)職業介紹機關之籌設及監督管理事項，(4)社會人才之調劑事項，(5)職業指導及輔導訓練事項等。

第五科(救濟事業)之職掌爲：(1)殘廢老弱之救濟事項，(2)貧民之救濟事項，(3)游民之收容教養事項，(4)貧病醫療之補助事項，(5)救濟經費之規畫及審核稽查事項，(6)救濟機關之設置及監督管理事項，(7)慈善事業之倡導及獎勵改進事項，(8)社會救濟工作人員之選用考核獎懲事項等。

第六科(兒童福利)之職掌爲：(1)關於兒童福利設施之計畫推行事項，(2)兒童福利設施之指導監督事項，(3)孤苦兒童之收容教養事項，(4)低能殘廢兒童之特殊教養事項，(5)不良兒童之感化矯正事項，(6)兒童營養健康之指導促進事項，(7)推行保育事業與其他有關機關或團體之合作聯繫事項。

(乙)辦理之事業——社會部成立雖僅二載，經努力之結果，工作已漸上軌道，舉其重要者有：

(1) 確立社會救濟制度 「爲確立社會救濟制度，及奠定社會救濟事業起見，社會救濟法之訂定，實有必要。蓋以現代之社會救濟，與往昔之慈善事業異趣，不僅圖謀事後之補救，更當着重事前之預防，不僅解除受救濟人之疾苦，更當扶助受救濟人使能獨立生活。故其觀念並非慈善，而爲政府對人民應盡之責任，其方針不重消極，而當趨於積極，此實現代救濟事業之新精神。本部施政，一本此精神，以建立新制度，並以新方法新技術切實推進。期樹立今後救濟事業之新基礎，爰經擬訂社會救濟法草案，初稿成於三十年杪，計分五章共七十七條，舉凡救濟對象，救濟設施，救濟方法，救濟費用以及救濟行政等，均有明確規定。本部以茲事體大，復經參照各國現行社會救濟法規，及我國實際情形詳加研討，並函邀各有關機關及專家會商修定完成，更擬具社會救濟法原則草案，將救濟要旨，救濟對象，救濟設施，救濟方法，救濟費用等，扼要說明，其立法精神現已呈請行政院，核轉立法機關審議，又地方救濟機構，以縣救濟院最爲重要，內政部曾頒各地方救濟院規則，本部接管此項業務後，爲適合各地方需要起見，經於三十年八月間，修訂縣救濟院組織規程草案呈院核定，旋奉院令此項規程與社會救濟法有關，應俟社會救濟法擬訂後再議，一俟社會救濟法核定公布，此項有關規章，亦將修訂施行」(見社會部施政報告)。

(2) 籌辦重慶實驗救濟院 「本部籌辦實驗救濟院，旨在於實驗之中，寓示範之意，並以新方法，新技術辦理新事業，期能倡導推行，爲各地方樹立模楷。重慶實驗救濟院，

三十年七月開始籌備，於巴縣苦竹壩勘定院址三百畝，按照救濟院分屬各部門性質，建築院舍，已於三月一日成立，內設安老、殘廢、習藝、育幼、護產、醫療六所，救養兼施，分工合作，期建立養老育幼周恤廢疾之嶄新制度，尤注重公民訓練，與技能訓練，使其配合進行，所有該院組織規程，及人員編制表，收容人數表均經核定，呈奉行政院核准備案。至各項生產事業，亦經院調查選定適合救濟設施之簡易習藝工業，如印刷染織等，分別擬具計畫大綱，遴選技師及工作人員，開始辦理，尙著成效」（見社會部施政報告）。

(3) 充實直屬救濟設施 (子) 重慶游民訓練所。該所前由振濟委員會辦理，移交本部接管後，迭經督導，尙有進步。所中日常生活，採用軍事管理。訓練方面，計分精神訓練，知能訓練，技能訓練等項。精神訓練訂有實施綱領，包括生活指導，德性訓練等，按週實施。技能訓練方面，注重印刷、化工、雜工技術之傳授，以簡單通用，便於自謀生活爲原則。本部並於適當期間，派員前往視察督導改進。關於技術訓練，伙食管理，知能教學，生產業務等，均經參照考察報告規定改進辦法，令飭切實遵辦。又爲擴充該所業務，推進生產工作起見，除原有印刷科，化工科，積極整頓充實外，現擬增設棉織訓練機構，一俟呈准指撥專款，即可開始辦理。此外如充實醫療設備，調整游民出所後就業狀況，以及與主管治安機關洽收市內游民，均由該所分別進行，旨在減少社會上流浪無業游民，增

加生產分子，以期壯有所用，適合戰時人力動員之需求」(見社會部施政報告)。(丑)重慶殘廢教養所。「該所原由振濟委員會辦理，自本部接管後，繼續督導充實。該所訓練方式，普通學科及職業學科並重，意使受訓練之殘民，殘而不廢，普通學科，在教以極淺近之文字知識及常識，職業學科，則視殘民殘疾狀態及能力，施以適當訓練，計分編製、竹工、造盜、園藝、看護等組，注重試驗與實習。關於聾啞盲等殘民，該所經分別訂定特殊教育方法，因人施教，並予以生產訓練。現分(一)盲班，殘民之雙目失明者屬之。(二)啞班，聾啞者屬之，(三)普通班，知識水準較低之一般殘民屬之。分班授課尙著成績。至工藝成品，亦達十數種，均為殘民日常作業，尙能博得社會稱道」(見社會部施政報告)。(寅)重慶義診所。「抗戰以還後方醫藥缺乏，一般平民染有疾患，求治爲難。原有醫藥救濟設施，供不應求。陪都人口衆多，需要尤切。本部有鑒及此，除擬具公私醫院辦理免費診療具體辦法，呈請行政院，交由衛生主管機關屬切實辦理外，並於重慶設置義診所，辦理醫藥救濟，爲集中人力，節省國幣起見，交由中華助產士協會與重慶市醫師公會合辦，計分醫療及護產兩大部門。前者暫設門診部，後者偏重巡迴助產，平民求治者概予免費。醫藥器材，商由衛生機關隨時予以協助，開辦費及經常費，則由本部撥發。此項事業，旨在救濟陪都平民疾苦，具有倡導性質，一俟辦理具有成效，再逐漸推行於各省」(見社會部施政報告)。

(4) 督促各省市整理慈善團體，並改進救濟事業。

(5) 倡辦社會服務，如設立示範社會服務處，及指導各省市設立社會服務處。

(6) 促進勞工福利，如實施工廠鑛場檢查，督導各級行政工廠工會辦理勞工福利事業，辦理工人福利社。

(7) 實施平定工資，如編製勞工統計，及設置平定機關。

(8) 籌辦社會保險，如完成基本工作，及倡辦勞工保險。

(9) 推行兒童福利，如增擴各直屬育嬰幼機關，及倡導並實施兒童醫藥救濟。

(10) 籌辦職業介紹機關。

以上各項事工皆在努力推行中，成效可期。

(二) 省社會處(市社會局)——根據民國三十年九月五日行政院公布省社會處組織大綱，各省政府得設置社會處主管關於人民組訓，社會運動，社會救濟，社會福利等事項。又根據民國三十一年四月九日行政院公布「市政府(包括行政院直轄市)掌管行政暫行辦法(未設社會局之市由社會科主管)」關於應掌管之社會行政事項於左：

(1) 人民團體之組織訓練調整及其相互聯繫事項。

(2) 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。

(3) 勞資爭議之處理事項。

(4) 社會福利、社會救濟、社會服務及職業介紹之指導實施事項。

(5) 貧苦老弱殘廢之收容教養事項。

(6) 其他有關社會行政事項。

各省(市)之社會處(局科)皆係最近設立。如以四川省爲例，該省社會處係正式成立於三十一年三月二日，設三科三室，先求人事健全，嗣即辦理接收，遵令向四川省黨部、省府秘書處、民教建各廳及省動員委員會接收主管業務，並釐定該年度三月至十二月分施政計畫，提經該省政府委員會通過施行。計畫要點計有：(1)充實社會行政機構，(2)加強人民團體之組織與管制，(3)興辦社會福利事業，(4)統一社會運動，(5)倡導社會服務事業，(6)推廣救濟事業，(7)舉辦社會調查。

各省市社會處(局)成立未久，事業多未開始或在開始中，其成績尚有所待。

(三)社會科及救濟院——各縣(市)地方之社會行政，現規定由社會科主管，掌管於人民團體組訓、社會運動、社會救濟、社會福利等業務。所有經費均在各該縣總預算內編列開支，其未設社會科各縣局，有關社會行政事宜均併入民政科或教育科辦理。

各地方之救濟事業，或院內救濟，多設立救濟院所，以處理之(間亦有名養濟局、會、所者)，另亦有設立其他機關，如施診所，兒童教養所，游民習藝所或貧民工廠者。

關於各地方救濟院規則係民國十七年五月由內政部呈准公布，民國三十二年四月二十

〔四〕修正，原則共分八章：第一章總綱，規定救濟院分設養老、孤兒、殘廢、育嬰、施醫、貸款六所（註一）。其中關於人員之任用，基金之籌募保管動用，亦分別予以規定。第二章養老所，第三章孤兒所，第四章殘廢所，第五章育嬰所，第六章施醫所，第七章貸款所，分別規定各所收容標準、設備、教養方針。第八章附則，規定救濟院之主管機關與救濟院之責權。

社會部於三十一年三月一日成立重慶實驗救濟院，內設安老、殘廢、習藝、育幼、護產、醫療六所，教養兼施，並通令各省設立，作各縣之模範，其在草擬中之社會救濟法，在救濟設施方面，設置安老所、育嬰所、育幼所、殘廢教養所、習藝所、婦女敬業所、助產所、施醫所等，如能實現，當更爲完備。

現暫以南京及成都所辦之社會救濟事業爲例，以觀地方辦理救濟事業之一斑。

（甲）南京——淪陷前之南京救濟機關，在前清最早時代有江寧普育堂之設立。據關係兩江總督趙某於雍正十一年所創立，地址在南城外三里許修園，其時分爲「普濟」、「育嬰」三堂，故定名「普育」。而普濟堂內則分爲「老民」、「老婦」、「殘廢」三部。迨咸豐時毀於兵燹。同治四年，兩江總督馬新貽率同官紳捐資恢復。因修園舊址地勢卑下，初就秦淮河南岸之崇義堂加以修葺，定爲堂地，繼復於翦子巷另建新堂即救濟院院址），一切規模均照雍正舊制，而加以擴充，陸續於鄰近一帶成立四堂：一曰普育堂，內分收容貧婦及

老殘廢二部；二曰普育分堂，內分收容老婦及女殘廢，並就近於龍泉巷設殘廢新堂，共計三部；三曰育嬰堂，收容嬰兒及貧兒；四曰清節堂，收容寡婦，計分總堂分堂及候補室三部；此外仍設有義塾以教授各堂收容之子弟。據云堂務在前清時，初由士紳辦理，後改爲官辦，入民國後復由紳辦。迨國民政府成立，遂由市政府收回，改組爲救濟院，計捐募及購置堂產有房屋凡十餘間，泐圩魚套九處，田地四千餘畝，爲南京唯一之慈善機關。此種組織約當於近代救濟事業之所謂院內救濟機關。此外還有各種私人團體舉辦之救濟事業，主要約有貧兒教養院，佛教慈幼院，慈善惜字總會，紅十字會，樂善堂，寧郡義倉，廣豐備倉，代葬局，金陵義渡，掩埋公所，孝善賒材局，以及各種「善堂」，（如樂善堂、修善堂、崇善堂、同善堂、普善堂、廣善堂、合善堂、崇仁堂、厚德堂），其所作救濟事業除貧兒院、義渡等，可以顧名思義外，其他團體多以保嬰、惜嫠、施材、賒材、代葬、施藥、施米、施茶、施衣、施粥等工作爲主（註二）。

(乙)成都——成都市的慈善機關，據金女大民國二十八年的調查（註三），共有六十五處，其中如普濟堂、女嬰教養所等，雖同歸慈善堂辦理，但性質及地點不同，仍加以區分。今依其性質方法及宗教三方面分類：（1）按性質分，可以分爲公立，官立及私立（包括教會立的）三類；公立的十二所，官立的六所，私立的四十七處；（2）按救濟方法分，可以分爲院內救濟及院外救濟二類，前者有十八處，後者有四十七處；（3）如按宗教分，

有屬於道教佛教及基督教（四處）者，但大多數宗教性質未說明。

至於各救濟機關之事業，關於院內救濟方面有（1）兒童救濟事業，包括育嬰、慈幼、教養；（2）殘老救濟事業，（3）醫療院。關於院外救濟事業，則有（1）義學，（2）借貸，（3）施診給藥，（4）施棺掩埋，（5）施物（錢、米、衣、茶），（6）其他如惜字、放生、臨時救濟等。

至於成都市救濟事業之特點，在院內救濟方面有：（1）特重孤貧兒童教養事業，（2）殘老救濟規模甚小，（3）缺少游民及婦女救濟事業，（4）各院內救濟機關缺少聯繫，（5）忽略醫藥衛生，（6）教養欠科學化，（7）經費不充足。在院外救濟方面有：（1）多係舊式善堂性質，（2）多含宗教意味，（3）工作多重複，（4）缺乏科學管理方法，（5）缺乏專門人才，（6）無確定經費等。

附錄成都救濟機關如後：

（A）院內救濟機關有：

（1）慈惠堂

（3）培根農業學校

（5）民生工廠

（7）普濟堂

（2）培根義學

（4）培根火柴廠

（6）瞽童教養所

（8）育嬰堂

(9) 女嬰教養所

(10) 天主堂醫療院

(11) 天主堂育嬰堂

(12) 天主堂聖嬰院

(13) 中西組合慈善院

(14) 濟良迷失兒童所

(15) 第一游民教養所

(16) 第二游民教養所

(17) 縣立救濟院養老部

(18) 慈幼會災童收容所

(19) 保育院

(B) 院外救濟機關有：

(1) 東益慈善會

(2) 直心善會

(3) 歸仁善會

(4) 樂善公所

(5) 崇善局

(6) 正心堂善會

(7) 全浙慈善事務所

(8) 明德慈善會等

共四十七個院外救濟團體。

(四) 振濟委員會及救災準備金——振濟委員會之前身為振濟委員會及振災委員會，民國二十六年該會改組成立時，除辦理振災及救濟難民外，內政部公布之救濟院規則所列各項救濟之工作（見前述），亦係改由振濟委員會接管辦理。但至二十九年十一月社會部成立，救濟職掌復歸社會部主持辦理，復因抗戰期間災民及難民人數異常衆多，故已有負災民

難民之救濟專責之趨勢矣。

該會機構，除祕書室、參事室、統計室、會計處外，設立三處：第一處下設(1)人事科，(2)出納科，(3)庶務科，(4)文書科；第二處下設(1)救濟科，(2)組訓科，(3)調查科；第三處下設(1)生產科，(2)教養科，(3)貸施科。此外尚有衛生所，災難民食堂，及合作社。

該會事業甚多，主要者有(1)運配難民，(2)難民組訓，(3)緊急救濟，(4)小本貸款，(5)難童教養，(6)一般災害，(7)難民工廠，(8)難民醫療，(9)空襲救護，(10)監督慈善團體，(11)指導各省市振務等。

各省設有省振濟委員會，簡稱省振濟會，直屬於中央振濟委員會，辦理全省救災事業。在四川省則一度畫歸民政廳辦理。各縣設有縣振濟委員會，(簡稱縣振濟會)，直屬於省振濟會，辦理地方救災事業，其主任委員則多由縣政府社會科科長兼任。至於振濟經費，則仍以由省縣自籌為原則。

民國十九年十月十八日國民政府公布救災準備法共十一條，規定中央及省救災準備金額，以及收支保管等事項，而省方對於各縣亦有規定。至二十四年六月八日，國民政府復公布實施救災準備金暫行辦法，及救災準備金保管委員會組織條例，故各地方救災工作多由振濟會辦理，而經費則由地方預算扣存作為救災準備金。該項準備金之保管，則另請士

紳組織救災準備金保管委員會，可謂三位一體，權責分明。

第三節 公立的臨時或特殊的社會行政機關及其救濟事業概況

政府除設立社會部振濟委員會，及其附屬機關辦理經常的社會救濟外，復因民衆遇重大災難，特別災荒，及戰時設立負特殊使命之臨時組織或機關，辦理救濟事業。例如民國二十年長江大水災發生時，國府曾設立「國民政府救濟水災委員會」；黃災發生時，政府亦曾設立「黃災救濟委員會」，此外戰事發生時，有一「華北戰區救濟委員會」；以及最近年來因戰區擴大難童極多，設有一「戰時兒童保育會」及其附設之保育院。此外尚有榮譽軍人之救濟等機構。茲姑舉國民政府水災救濟委員會及保育院等爲例：

(一)國民政府救濟水災委員會——民國二十年夏，江、淮、河、漢、同時氾濫，被水區域凡七萬方英里，受災人民凡二千五百萬人，淹斃人數約一十四萬人，其他因水災直接間接死亡者更衆，災區民衆，因田廬飄沒，被逼而流離轉徙，經冬方歸者約占百分之四十，禾稻損失，約值九萬萬元，農村損失，據統計亦不下二十萬萬元，遭遇此項嚴重損失者，皆屬每年全家收入不滿三百元之平民，實屬慘痛。

此種空前之水災，應付不易，既須立即振救數百萬流離失所之災民，不使其成爲餓殍，復須於數個月內。修築長堤，使被水各區，不致淪爲廢墟。似此艱鉅工作決非原有之

振濟機關所能勝任，政府有鑒於此，乃於二十年八月十四日設立「國民政府救濟水災委員會」專任其責（註四）。

該會各委員等奉令當即着手於內部組織，如擴大該會組織，集合中外人才，聘請為該會委員，共同辦理；組設祕書處、調查組、財務組、會計稽核組、聯絡組、衛生防疫組、災區工作組、運輸組等七個委員會，分頭負責辦理。此外聘用專家（如聘英人辛博森為副委員長及總務處長），籌集資金（募捐公債、借款及政府之加稅撥款等），定購美麥，擬定計畫等。

考該會主要工作為（一）急賑，（二）工賑，（三）農賑，（四）衛生防疫四項，而其步驟則為：

- （1）盡力為災民急賑，盡先發放食品，建造收容棚所粥廠及置備衛生防疫等事宜；
- （2）待積水稍退，立即舉行工賑，修築堤岸，使復原狀，以及其他水利或交通事工；
- （3）預備貯穀種，待積水既退，分發災民，以為來年春耕之用，並隨時扶助農田，回復原狀之工作；

- （4）大浸之後，疫癘易生，極須注重災區衛生以防疾疫傳播。

考急賑為直接散放，農賑則採貸放辦法，委托華洋義賑救災總會辦理，其方式多用農村合作社方式，收效甚佳。至於治本計畫，注重以工代賑，誠如該會報告所云：「政府藉

災民之備作，以修築堤防。災民「賴政府之救濟以維生活，事關實惠，穀不虛糜，防患恤災，一舉兩得」。其工作均集中於工賑處辦理之。總之，該會之救災工作，實集古今中外之大成，所採用之方式及技術，均極優良，可供後人參考。

至於工作成效亦頗宏實，茲略舉數字方面一二例，以資證明：如災區受救濟者達二百六十九縣，災民受賑恤者達五百萬人，農村受借貸者達三十六萬戶，工作受僱役者逾二百八十萬人，其妻孥賴以生存，間接受惠者合計當在千萬人；又該會發生放災民棉衣，逾五十萬套，治療災民疾病及施種痘苗，防疫注射者逾二百五十萬人；至該會災工所成之土方，若以築成高厚各二公尺之堤，其長度可繞地球赤道一周（註五）。

(二) 華北戰區救濟委員會——如果欲再舉一例，則華北戰區救濟委員會工作亦可提及。民國二十二年滬東冀北各縣遭受兵災，民不聊生，政府派黃郛等組織該會，其主要工作以急賑及農賑為主要工作，尤以農賑為最。其收容可以參閱該會所擬之「農賑實施計畫」（二十一年七月通過），及「農賑貸放細則」，（註六）。如：

(1) 目標 鼓勵戰區內人民興辦建設事業，增加生產力量，促進農業復興目標。

(2) 性質 貸放低利資金，凡需施捨之事均不在農賑範圍以內。

(3) 範圍 (甲) 私人需要：如房舍，建築修理材料，農具，耕畜，籽種，肥料，飼料，井渠，人工，下屆收穫前必需生活費，（包含衣、食、醫藥、婚喪等項），

鄉村工商業必需資金等。(乙)公共建設。

(4) 區域 以直接蒙受軍匪損害之村莊為限，並按需要性質之緩急輕重，定承借之先後。

(5) 方法 承借農賑以村為單位，由希望承借之農戶家主照章組織互助社，擔負連保責任，將來農賑辦竣，即以收還款項推廣農村合作事業。

(6) 放款 參閱放貸細則(註七)。

(7) 賑款 原綱要規定總額二千萬元，開辦之始，暫按二百五十萬元籌備，餘款仍請委員會轉商中央切實籌撥接濟……。

(8) 步驟 從經濟情形需要協助最急之區，先儘「私人需要」辦起，逐漸推廣區域，同時放寬限制，以及於公共建設，視賑款之多寡定之。

(9) 權限。

10) 辦事處。

(11) 辦公經費。

(12) 籌備事關行政……。

(三) 戰時兒童保育會及保育院 —— 戰時兒童保育會係中國婦女慰勞自衛救護將士總會。

爲救濟戰區兒童所組織之機構，該會於民國二十七年三月十日成立於漢口，現移在重慶，繼有各地戰時兒童保育分會成立。保育會分會設立後，即着手籌備各地保育院，收容戰時兒童，其中心工作即對於此類兒童施行教養。

保育院教養兒童之目標有五：(1)國防教育之灌輸；訓練兒童學習普通軍事技術，養成兒童生活軍事化，企望造就國防軍事幹部人材。(2)生產教育之指導；予兒童以必要生產技術之訓練，企望造就戰時物質及人力之補充人員。(3)公民教育之實施；培養兒童以豐富之國家觀念，民族意識，以及養成兒童具有新生活公民之各種特質；不苟且，不自私，刻苦，耐勞，見義勇爲，愛物，清潔，遵守秩序，企望造就建設新中國之基本分子。(4)健康教育；實施體格檢查，注重心理衛生，求得生理及心理雙方之健全發展。(5)文化教育；根據兒童保育會總會之「六能主張」，(如能讀普通之書籍報章，能寫普通之函札與記載，能計算普通之簡明帳目和問題等)，予以訓練，並對於特殊才能兒童加以鼓勵，盡量發表其所長。

關於戰時新興之特殊救濟事業不一而足，以上僅列舉數則以概其餘。

第一項 私立的經常及臨時或特殊的社會救濟事業

除掉官立的社會救濟機關外，尚有不少的私立的救濟機關，規模大的有華洋義賑總

會，其農賑辦法極優良，已爲政府辦理民國二十年水災救濟及華北戰區救濟時所採用。此外有國際紅卍字會，紅十字會，及黃十字會等，大多以救濟戰區傷兵災民爲主要工作，但亦辦理其他救濟事業。其次則爲各地的一般善堂，善會，祠堂，會館等，其辦理救濟事業最爲普遍。因我國人民之家給人足者，受佛教思想及儒家倫理觀念之影響，（第一章已論及）多具施捨之情緒，積福之企望，除私人憫恤外，亦多有聯合組織各種善堂、善會，以便舉辦救濟事業者。同時我國社會組織之基礎仍大半爲血緣及地緣，一切人與人關係之維繫，大多以同族本家或同鄉爲轉移，故對困乏之人，凡有同族或同鄉之誼者，多有扶助之義務。試一檢視各家族之祠堂及同鄉會館之工作，其中一大部分，均以濟困扶危爲指歸。除前章節所提及者外，茲再舉善會及祠堂之有關章則以覘其餘。

（一）善會之內容 姑舉調閱四川省政府檔案中對於成都慈惠堂之調查報告節錄一段以爲例（查該會規模極大，成績亦良，惜向無詳細章則，一切工作以辦事主持人之信用及計畫爲準則）。

「成都舊有慈惠堂已歷八九十年，向係地方士紳辦理，收養孤兒瞽童，產業無多，人數至少。民國十二年由舊首事劉盛榮等八人公推尹昌齡總其事，以教養孤窮子弟爲原則。前清勸業道舉辦之惠昌火柴廠，其基地係慈惠堂所有，適逢原議二十年之期屆滿，廠務又敗壞，楊軍長森方綜省政，乃撥還慈惠堂，改名培根火柴廠，於是借債經營，逐漸發展，丁文誠祠之

產業亦由原首事羅恆甫等議定併入該堂管理，以擴充孤窮子弟名額外，又增設輕利借貸及恤養等項。嗣於十四年羅師長澤洲管領市政府時，又將原隸省公署之育嬰堂、普濟堂、及濟貧廠、幼孩廠，交與地方士紳辦理，設一慈善院名義以繫之，仍以尹昌齡總其事。慈善會無經費，無地點，遂附於慈惠堂之內。普濟堂自身田地積弊甚深，育嬰堂產業較少而弊亦難免，經尹昌齡剔除整理，雖遭怨謗，而事業得以進行。民國二十年，黃市長隱又將民生工廠撥歸地方辦理併入慈善院。就各端而論，惟育嬰堂最不易辦，拋棄入堂者，女嬰居十之九，可慮者是漸次長大，爲人領去騙賣，墮入下流，前車可鑒。由慈惠堂獨立建築女嬰教養所，幼稚園，以爲育嬰堂之後援。普濟堂所收，皆孤老殘廢，男婦幼孩濟貧兩廠則改爲孤窮子弟教養所，現又改爲培根小學，丁文誠祠所設小學亦如之，民生工廠則改爲培根工廠，初接辦時只有廠房一所，凡工作器具材料資本一概俱無，均由慈惠堂籌措置辦，計有織布料，平鞋料，紙箋料，蘇襪料，棕工料，又於慈惠堂內設有石印科，縫紉科，此項工廠，市政府月支補助費四百七十四元二角，綜計十餘年來節節推進，以迄於今，計所收養人數慈惠堂本堂內小學預備班暨童教養所以及石印縫紉兩科共九十四人。培根第一校三班共一百一十九人，第二校三班共一百一十三人，第三校六班共一百三十八人，皆是教養兼施。育嬰堂嬰孩三百七十八人，飯孩十二人，女嬰教養所女生女孩二百二十六人，普濟堂男婦孤老九百七十四人，工廠學生一百一十五人，統共二千一百六十九人。此專指所養者而言。加以

育嬰堂乳婦三百七十八人，各校各堂所教習管理執事各員以及雜役，又共一百四十五人，每年由市政連同工厥月撥之四百七十四元二角，共計一萬二千零八元——（民國二十九年）。

如再舉什加縣全善慈善會章則之內容，更可明瞭地方私人辦理之善團組織及其救濟工作。其章則除依照監督慈善團體法暨慈善團體組織法加以規定，以救災、濟貧、養老、恤嫠爲目的，其中善務組主辦公益慈善實施事宜，分爲下列十股，以會員能力所及，隨時隨地量力爲之：（1）臨時救災，（2）施送棺木，（3）年終賑濟，（4）貧民學校，（5）冬送棉衣，（6）每月孤貧，（7）暑熱送茶，（8）送醫藥，（9）惜字焚化，及（10）送照夜燈。至於經費來源，爲會員之捐助，其方式有（1）臨時救災捐，（2）年賑捐，（3）月賑捐，（4）臨時捐等。會員則多爲地方士紳善人。

（二）祠堂——我國各家族之祠堂爲族人捐助，公產建立祖祠，除慎終追遠，敬祀祖先，及陸族教誼外，復有救濟事業以助困乏之族人，茲舉四川「廖氏族譜」中所訂之「營規」，有賞老及族葬二條可以爲例：

（1）賞老——自虞夏以來，皆重養老，書策所載典至隆盛，所以教子弟以孝悌之道而敦倫紀也，祖祠每年十月十三日體用祖生辰，合族祭享會燕，以受福胙，凡年自六十以上者賞錢五百，七十者錢一千，八十者錢二千，九十者錢四千，男女同，所以示子弟尊長，養老之義意至切也，澤至優也。後生小子果體斯美意，尙有臨觴豆而敢犯，居衽席而敢爭者乎。

(2) 族葬 蓋聞古人有澤及枯首之舉，義塚之興，由來重矣……曾將營業地段撥作家族義塚，……嚴定規則，以作族中死亡無地掩埋者之所。

此外尚有設義學以課士，贊助寒士赴考(目前資助入大中學)等辦法，均為族人共同之互助及救濟事業。

第二節 我國社會行政之問題

第一項 公立社會救濟行政

除賑濟委員會外，自社會部成立以來，公立社會行政已有漸入正軌之勢，實為一可喜之現象。因賑濟委員會與社會部之分工合作，已具端倪。而社會部自改隸行政院後努力工作，兩載以還，規模漸具。其主要工作，如(1)設置並調整社會行政機構，(2)確定社會建設計畫，(3)制定及修訂社會法規，(4)訓練社會工作人員，(5)建立人事制度，(6)舉辦調查統計，以及研究設計等項，均為扼要之事工，奠立我國社會行政之基礎。惟尚有不能已於言者，即就我國目前情形，公立的社會行政機構及事業觀之，仍難盡令人滿意之處，而希望百尺竿頭能更進一步。

(一) 公立社會行政機構之重複 目前我國之各種社會行政機構為數甚衆，以致常為某

一種性質相同之事業而辦理之機關常有數個以上。例如關於兒童保育一項，辦理者有社會部，有賑濟委員會，有戰時兒童保育會，此外尚有不少私立者，或為教會或為善堂，實難免有疊牀架屋之處。

(二)公立社會救濟行政機構缺乏合作或聯繫 辦理同類事業者，其經濟來源，辦理方針，或因地域及歷史上的關係有暫時不能合併之處，但其間似尚缺乏聯繫或合作精神，其不能統籌兼顧，浪費人力財力之處，頗難避免，而急需改善也。

(三)公立社會救濟行政人才之缺乏 按 國父五大建設，以社會建設為首要。目前辦理社會之事業者，上自中央，下至省縣地方（約二千個縣），多半非專門人才，如自上而下，經作一度估計，所需之專家、研究生、大學生、及初級幹部，應在五萬人以上。而實際上則我國已有者恐尙不足什一，應急于訓練及補充。

(四)公立社會行政之理論與技術未臻完善 目前辦理社會行政之人才，或則長於經驗而缺乏理論之基礎，或則長於西洋學術，而尙不能配合我國社會實際情形，方圓枘鑿，成效難期，亦應予改善。

(五)經費不足工作敷衍 我國公立社會事業尤其是地方社會事業，常感經費不足，事業難以推展。例如中委李宗黃氏（注意縣政者）提到縣救恤工作之缺點時，曾說到，首先看救濟院的情形吧！縣救濟院的經費，大抵每月不過一兩百元，如果按百分比看來，它也許

還不是縣預算中最可憐的一筆。但以這樣的數目能辦些什麼事呢？不要說養老育嬰等六所全沒了。卽令置設一所也是不富裕的。因爲經費有限，門面又不能不敷衍，所以各地的情形多是虛設。一個機關收容極少數之留養人，或者並不收容，而只給某些經士紳介紹的鰥寡殘廢者，以少許按目的口糧，以備上級檢査時，可以集合來應酬。或者是把某些公立或私立的事業改懸招牌，而予以少數津貼；至於切切實實的做出些成績的，實在鳳毛麟角。因爲設備不週，辦理不善，所以有些地方乞丐視救濟機關如牢獄，寧願乞食，不肯留養。而另有若干地方則救濟經費不過爲士紳的窮親戚救濟之資而已！（註八）可謂揭穿黑幕不少，作者參觀各地方救濟機關時亦同具此感。

第二項 私立之社會救濟

我國一般私人之社會救濟事業，本亦係社會一種產物。所謂本乎習俗，順乎人情而產生之一種社會制度，而人與人之間（救濟者與被救濟者之間）常含有熱力或感情成分於其間，可謂難能而可貴，復本「親親」（親親而仁民，仁民而愛物）之義，程序井然，亦頗自然。對於我國以農村社會生活爲基礎之社會組織，尤有其適應性，未可厚非。然其本身固亦有可議之處，而我國人口在日趨城市化及都市化之生活形態中，其適應性之減退，亦應無疑問也。

(一)私辦舊式社會救濟事業之目標多屬消極作用。我國目前之私營社會救濟事業，其目的多為直接的施捨，偏於消極救濟的作用，而缺乏積極的預防，糾正及恢復其自力更生之方策，或積極的作用。雖多具仁者之心，卻缺乏智者之辦法，結果則常易造成貧窮之依賴者，養成貧民惰性，增加社會負擔，殊非得策也。而我國一般之救濟事業則多此弊。

(二)重人治而乏法治之精神。我國一般政治設施，多為「人治主義」尤其是信任賢人政治。在社區狹小，每人皆深知其鄰人之條件下，亦有其優點，但已時感在位者不皆為賢人而賢者又不皆在位之不便。而況即使賢者當政，又不敢必其永久，則又易發生人存政舉，人亡政息之憂。故我國私營社會救濟事業亦有此種缺點，平時推舉賢明者負責，主持其事。如遇賢而能者，尚有可為，如遇賢而不能或不賢，甚至不賢不能者，則常易使救濟事業敗壞無餘。而況我國社會人口日趨擴大，舊日之工作亦應隨之而擴大，漸非適於往日之人治辦法所易奏效，而應扶上法治途徑，方易成功。

(1)組織鬆懈規模狹小。舊式之社會救濟事業組織常欠緊湊，規模亦嫌狹小。此不獨為社會救濟事業機構之缺點，亦屬我國社會組織各單位之通病。此固由於我國社會上有政治天才之人事不易得，而社會環境之配合，法治精神之缺乏及經費之不足，亦係重要因素。以之適應往日之環境已嫌不足，時至今日，更有改善之必要，則係明顯之事實也。

(2)人才缺乏訓練不足。我國社會救濟事業人才之缺乏，前已言之。對於私營救濟事

業，常係推地方年老士紳主持，視為晚年餘業之一種。此輩人士雖不少賢良方正者，然救濟亦須有科學素養與技術。此則非一般人所能盡悉，欲求其允洽無誤，又屬期望過殷，而不一定能圓滿。如再遇平凡及偏私人主持之，其失敗更可必也。

(3) 方法漸科學化 救濟亦一科學也。得其道則易為，昧然施行，則易生流弊。公私救濟事業，固具有同等情形也。前已言之，不再贅述。

(4) 經費不足及不定 我國私營救濟事業之經費，多係捐助而來，數量既少，且無一定，影響工作之計畫及推展至重。其間雖有不少置有公產者，然以管理不得其法，常易喪失或為人吞沒，此亦係私營救濟事業之通病也。

以上各點，有關我國社會救濟事業之問題及得失者，僅係舉其犖犖大端。至於詳細之利弊得失，則容於討論各專題時，再為申論。

註一——救濟院規則第一條載有：各省區，各特別市，各縣市政府為救養無自救力之老幼殘廢人，並保護貧民健康，救濟貧民生計，於各省區，省會，特別市政府及縣市政府所在地，應依規定設立救濟院，各縣鄉區，鄉鎮，人口較繁盛處所，亦得酌量情形設立之。第二條載救濟院分設左列各所：一、養老所，二、孤兒所，三、殘廢所，四、育嬰所，五、施醫所，六、貸款所。各縣各普通市及鄉區村鎮設立救濟院，對於前項例舉各所，得分別緩急次第舉辦，亦得斟酌各地方經濟情形合併辦理。據民國二十三年申報年鑑所引之統計，全國救濟機關，凡八百三十餘所，其數字於下：

項別	官辦	私辦	合計
經費	四九	六六	七三
			一八八

貸款	一一二	二九	一四	五五
施醫	二四	二二一	一一四	三九九
喪葬	七	九三	九二	一九二
總計	一三二	四〇九	二九三	八三四

註二——參閱拙著中國貧窮問題三二六頁及南京市救濟院十九年刊。

註三——參閱金陵女子文理學院社會系編之社會調查彙刊。

註四——國民政府命令開：政府前因各省分報水災人民受害極鉅，經令行政院派員切實調查，統籌救濟在案，此次災區之廣，災害之鉅，為百年來所僅見，舉凡臨時之賑卹，事後之補救與防災之根本建設，均應集中外各方財力應用專門知識為合理之規畫與實施，茲特設國民政府救濟水災委員會，派宋子文，許世英，劉尚清，孔祥熙，朱慶瀾為委員，並以宋子文為委員長迅速籌備急切進行，以副政府軫念災黎之至意。此令。

註五——參閱國民政府救濟水災委員會報告書。

註六——參閱華北戰區救濟委員會報告書。

註七——同前。

註八——參閱李宗黃著「新縣制與社會救恤」載中央黨務公報第四卷第十九期。

第二編 分論

第五章 老年贍養

在第一編數字中曾就社會救濟本身作一概括的分析。在本編中自本章起，將對於救濟之對象或被救濟者作一各別的分析。茲擬從老年人之救濟開始。

第一節 何謂老年

人生的歷程，自離開母體直到鑽入墳墓，如果不是早夭的話，其經過是由幼而少，由少而壯（而成熟），由壯年（或成熟）而衰老，以至於死亡。故老年是人生或生與死的中間最後的一個階段，也就是人生最後的一幕劇，也是悲的成分大於喜的成分的幕劇。所謂老年人的嘆息，「不堪回首」的情調，都是吐露着晚景的悲哀，人生很少能享壽百年，除短壽者外，任憑你如何強健，直等活到六十歲以後時，精力日衰，身體各部分的器官，日漸失

去效能，體力較之智力尤其衰退得快。同時也就是生產力比消費力衰落得快。人生至暮年也同兒童一樣，不能生產，只會消耗，是一個十足的消費者。如果自身有積蓄有財產，還可以過得去，否則只得入貧困之淵變為貧窮之依賴者，而必須由他人負起責任以維持其生活。

第二節 老年人的種類及其問題

老年人可以分爲六種，問題自亦各異（註一）。而西洋的老年人，有時所感覺的困難此中國老年人還來得嚴重。

（一）第一種的老年人係具特別的精力及優異的機遇，賺錢的本領至老不衰，此類人士爲數不多，問題亦甚簡單。

（二）第二種老年人是當壯年時頗有收入及積蓄，及暮年降臨，不能繼續工作時，得從容利用其積餘以度餘生。此在西洋社會中爲一極普遍的的心理。如能實現，問題亦屬單純。但事實上此類老人即在富裕的美國人中也不太多。

（三）第三種老年人是有子女贍養的。此在大多數的國家是相當的普遍，而且是合乎一般社會倫理的標準。我國以敬老的善行聞於世，社會倫理以孝爲中心，一般平民亦有一「養兒防老，積穀防飢」之傳統，養老問題更爲簡單。在西洋各國雖亦多承認此爲一種優良合

理之制度，但以社會組織日有更張，家庭制度日趨縮小及解體，此種贍養方法已發現有不可能之趨勢。試以美國為例，在昔日以家庭爲一經濟的集團之概念，已縮小其範圍，至僅以養育子女爲限，子女對於父母亦僅有道德的義務而缺乏法律的責任。其次因個人主義的盛行，據美國公民協會調查，一部分的老年人，根本上就不會結婚者，約占百分之六，有百分之十二的老年人雖結婚卻無子女，有一子或一女者占百分之十三，有二個子女者百分之十五，此種情勢較之昔日有半打以上乃至一打之子女者，已不可同日而語。其有一二子女願擔負贍養者，是否有此能力，有擔負贍養之能力者，是否即願贍養，均成問題。

(四)第四種老年人爲須依賴公私救濟以爲生者，此類老人多係平時收入甚少，僅是糊口，無子女親友贍養，至晚年不能工作時，如無救濟，則祇有坐以待斃。在美國普通私人的救濟，或爲院外救濟或爲院內救濟，因多數的救濟是有組織的，因此老人院等機關的救濟是頗爲普遍。惟此類機關頗爲硬性，因此好多老人都不願入養老院或救濟院。在我國亦然，平時嘗人「進孤老院」爲刻薄嘗人之辭，亦可見此種情緒矣。一部分老人不願受機關救濟，又將如何應付，此又係一問題也。

(五)第五種老年人係依賴服務機關之養老金或退休金以爲生者，此在西洋各國已感受未能普遍之不便。在我國更少有此種辦法，普濟尙有未周，實無疑問。

(六)第六種老年人爲一般窮困及毫無辦法之老者。既不能繼續工作以謀生，又無積蓄

以養老。既無子女贍養，又無充分之救濟機關加以收容。而老年之養老金及退休制度又不普遍，窮途末路，至為悲慘。據美國公民協會(National Civic Federation)調查，六十五歲以上之老年人中，男子有百分之二十五，女子有百分之三十四，毫無財產。有百分之四十無工作收入。有百分之十七，既無資產，又無收入。老人中有百分之二十五不能再任何種工作。有百分之三十，尙能擔任輕微工作。富裕如美國，尙感覺困難重重，在貧困之我國社會中，不幸的老者當亦為數不少。

第三節 何以需要老年贍養

(一)老年失養爲造成社會貧窮寄養或依賴(Paupersim)重要因素之一。據英國布士(Charles Booth)的東倫敦的調查，六十歲以下的人口中有百分之四·六係貧窮依賴者。但在六十歲以上之人口中卻有百分之二·六係貧窮依賴者。據分析，其所以由百分之四·六增至百分之二·六者，是直接或間接受老年失養之影響，並加以佐證云：英各教區之受公家救濟者，其中老年人很多，而常占半數以上(註二)。在我國雖不若此嚴重但亦不在少數，卻不容置疑。欲減少貧困寄養，對於老年贍養自不可不特別注意。

(二)老年失養，多數係社會所造成，因此社會應負其責。考以上六種老年人，其中感覺不幸者爲(1)平時收入不足；(2)或無子女贍養(其間亦有不少子女是不願贍養)；(3)

受工業上的淘汰；(4)救濟機關不足應付等。

(1)平時收入不足：東西各國之社會經濟制度多少含有「經濟的不公道」，即實際生產者，常兼公道的代價或收入，而實際享受利益或富足者，常非實際生產之人。在這普遍的人剝削人的社會中，一般勞苦大眾（包括與汗的工人及佃農等）終年胼手胝足，常不獲溫飽，安能有積蓄以備晚年之消費。在西方亦常承認「工人多半是給付不足」。所以這般老者至晚年無以為生，似乎是由社會造成，當然應由社會負起責任，予以解決，方合社會正義的原則。

(2)無子女贍養及子女不願贍養。此係中個人主義之毒，以及生活不易，妨礙結婚或遲延結婚所致，兼之子女成年，輒棄雙親於不顧，易使為父母者對於養育子女不發生興趣，結果子女愈不孝，父母愈不慈，而天性彫喪盡矣，誰負其責？我國漸有此種趨勢，誠應加注意之問題也。

(3)工業的淘汰：目前工業化的國家，其產業的原則為「生產多」，「生產快」，注重效能，重視金錢，故雇用工人常思取其一生最精粹之一段，所謂「取精用宏」，視「人」如「物」或「機械」一旦效能低落，即予遣去，大非昔日家庭工業時代之親愛精誠，禍福與其之精神矣。故工人一旦老去，除少數有津貼者外，祇有墮入貧困之途，凍餒以死，此種「不仁」之殘忍現象，應予糾正也。

(4) 救濟機關不足以應付；各國之老年失養者，爲數均衆，但因設備不足，不能盡量容納，或設備不良，老人不願去住。在西洋各國對於救濟事業雖注意甚早，兒童救濟亦早，且有辦法，惟對於老年人之瞻養，直至最近始加以特別注意，殊令人驚異不置。在我國雖以敬老著稱於世，然設備不足，未能兼顧，亦應予糾正者也。

(三) 老年人之貢獻：老年人除少數不肖分子外，亦多係終身勤謹工作之人民，已有不少貢獻，但體力雖衰，不能任劇繁，而智力則多半是減退稍遲，尙堪利用。而況老年人多經驗充足，常爲智慧之寶藏，文化傳遞之連鎖，在東方加以敬重，固自有其理由。而西方晚近已發現老者如「重加訓練」，仍可擔任輕快工作，如政府公務人員以及不需勞力之工作，廢物尙可利用，何況老人乎！故多數老人，如善加指引及訓練，仍可有益於社會而不致完全變爲社會寄生蟲，且可保存其自尊心也。

(四) 尊重天性：老年爲少壯之延展，少壯終必趨於衰老，老年雖係人生之一階段，而人生究係一整體也。如注意一部分是忽略其他部分是忽略人生整個之價值。注意人生年青時之貢獻，而忽略老年時之補償及功用，是忽略人生之社會價值。而況「哀哀父母，生我劬勞」詩經云：「無父何怙，無母何恃」又云「父兮生我，母兮鞠我，撫我畜我，長我育我，顧我復我，出入腹我」，所謂父母之恩，昊天罔極。如一旦父母年老，竟等閒視之，或視之如路人，殘忍孰甚！對於雙親不孝，而能對他人誠懇者，實難免虛僞也。我國所謂

「親親而仁民，仁民而愛物」，實千古不磨之倫理思想，而非矯情之論。再進一步，能做到「老吾老以及人之老」，方易於實現大同世界之思想，此亦係我國文化中有貢獻之一部分，而足以自豪者也。

第四節 老年人所需要的救濟及贍養

老年人所需要的協助，或救濟是與其他各類有不同之處，主要的有以下數點：

(一) 第一是醫的需要：老年人最大的問題是疾病，不但需要醫藥治療，而且含蓄着一些社會及經濟的問題應予解決。歐洲各國老年養恤金制度盛行之處，領取衰病恤金之老年人，常較領取老年養恤金之人數尤多。在貧民救濟所中之老人，據統計僅有百分之十五是身體健康，在老人院中約有三分之一是有病的，其中半數是不能起牀。

老年人所患的，大多數是慢性衰弱之症，如心臟病、中風腎臟炎、毒瘤、或靜脈管硬化。六十以後，死亡率常隨年齡而繼長增高，都因各部器官及肌肉之機能逐漸失效用，或則呻吟牀褥，需人醫治看護，或則虛弱瀕殞，不能繼續工作，需人養治，並須如此維持下去以至於壽終正寢，其間有宕延至數年之久者，所需醫藥自屬不貲，調養費用亦巨，其無積蓄及子女者更爲嚴重。此種費用，何人擔負？在小家庭制度盛行之今日，在家中養病有時亦影響全家之安寧，普通養老院亦有未便。故費用及醫病處所皆成問題，而且此種問題

是對於醫藥、經濟、及社會三方面問題兼而有之。

(二)第二是養的需要：人生自幼年至成年，或二十歲左右，是自然依賴性的生活，是消費時期。成年以後至六十左右是工作賺錢或生產的時期。六十以後以至於死，乃又爲消費時期。故人到六十以後，大多數不能再從事於工作，收入停止，但生活費用仍屬需要。他們需要易於消化而有充分營養的食品。他們是「風燭殘年」，需要特別溫暖，柔軟的衣服。他們多半是紅塵紛擾中的退休者，一方面需要伴侶，慰其寂寥，一方面卻需要一種安靜的生活，故住處亦須恬靜、衛生。要合乎這些條件，必需大量的金錢，而且這種環境亦不易得。

(三)第三是需要尊敬的态度：老年人是飽經世故，多半是具有自尊心，嗟來之食，稍有廉恥者，不願接受，對於後生小子傲慢不恭，安能忍受？所以我國古語云：「自古大馬皆能有養，不敬何以別乎？」

(四)第四是需要了解同情與愛護。換言之，卽心靈上的需要：老年人大多數是憂患餘生，嘗徧人世酸辛，故多半是性情孤僻，或者是童心復現，所謂童叟之心。人生在幼年時，慾望、習性多任其發展，天真幼稚，在所難免。及至成年，受過文化的洗禮，多養成克制的習慣，彬彬然有禮。但達到老年時期，控制情緒之力，或克制力減退，生活習慣難免復返於童騃幼稚，甚至做出可笑之事。如不了解此點而予以同情，其痛苦爲何如耶？

俗云：老小相似，故宜移愛護兒童之心情以愛護老年，則庶幾矣（註三）。

第五節 歐美各國對於老年贍養之辦法

歐美各國是工業化的國家，而且是相當的富足。他們自有其本身一套的辦法，行之有相當的效果。至於能否完全施行於中國，卻要加以詳細的推敲。

歐美各國對於老年贍養或救濟之方式有以下幾種：（一）在老年人尚有精力從事工作，能自力謀生者，爲之另謀職業；（二）不能繼續工作謀生者，或早爲之備，則用養老金及老年保險兩種制度或辦法以應付之；（三）無家可歸，無子女贍養或家庭不適宜於居養者，則設留養機關（以及療養機關），以贍養之；（四）發展社會工作，以便促進養老專業之合理化。

（一）老年人之職業再造：老年人除衰病不能工作者外，尙有一部分堪任輕巧或僅需用智力之工作，此在工業界，社會方面，以及職業介紹所，通力合作，予以調整，成重予訓練能盡其長。例如美國某森林區之林業工人，一旦年老不能作重工時，重予訓練爲廚司等輕巧工作，亦能勝任愉快。

（二）養老金（old age pension）與老年保險（old age insurance）辦法，有相互關係，皆爲老年退休時謀取經常收入，以度餘年之生活（普通是有家的）。前者政府加以津貼一部分

款項，後者則完全由工人及雇主雙方付款儲存，故老年保險係工人於生產時期中儲工資之一部分，為將來之用途。養老金則遇老年保險費不夠生活時，政府得予以救濟或協助，二者有相輔相成之用。在美國養老金制則亦名為老年協助(Old age assistance)，老年保險則名為老年及存活者保險(Old age and survivors insurance)，而均列於老年安全法案(Old age security act)，或社會安全法案中(social security act)(註五)。

大規模養老金制之採用，首推德國、法、比、意、丹、英、美諸國亦相繼採用。此制在英國，雖倡議甚早，而實行甚遲，例如在一八九九年時，張伯倫所指派之委員會曾建議凡在六十五歲以上之公民，每週收入在十先令以下者，得予以養老金五先令。後以為數太衆，財政尚無辦法而作罷。但聯邦中之紐西蘭，新南威爾斯則已實行。美國於一九三五年通過社會安全法案，其中規定者有老年協助及老年保險辦法。關於老年協助辦法所規定者，有領受者之資格，如(1)年齡須在六十五歲以上，或七十歲以上各州不一。(2)不住在救濟機關以內者。(3)貧乏，(4)無財產或財產甚少。(5)無親戚。(6)居住五年以上或係本籍。(7)公民資格以及(8)向無犯罪行為者等。據云，各州中以紐約及麻色秋色等州為完備，其詳細辦法可供參考也(註五)。至於老年保險，則自一九四二年起，凡在六十五歲以上之合格工人，每月可以領回保險費之一部。保險費之來源，則為政府照人工資額所收取之稅收，作為應付之保費，而由雇主及工人雙方平均擔負。保費之數量則按照工資累進比率收取

之。其主持機關爲社會安全委員會(註六)。在德國則在中央政府之監督下，由保險公司與省政府合辦，勞資得派同等數量之代表參加，工人每週應付之保費分爲五級(即三分半、五分、六分、七分半、及九分)，勞資平均分擔。每人所在之一級，係由其每日工資數量而決定，但老年保費之收回，須在滿一千二百週，以後無力工作或已滿七十歲時方可開始發還(註七)。

(二)機關居養：院外救濟對於有家有室之老年人是相當的便利，因只須稍予協助，彼等仍可家庭團聚，而不至於破裂。但爲無家室無子女或子女無力以及不便贍養者，則院內之救濟亦不可避免。考歐美之院內救濟已發展至百分類之地步。往昔常將男、女、老、弱、病、廢、賢、不肖均收留於一處，弊端百出；經改良後，已加以分別安置。如爲老年人，爲兒童，均專設機關，予以收容。至目前更進一步，即對於每一類再按各別情形加以區分。

(1)老年人之病院：老年人之機關居養，在美國等處，亦已分類化。例如男女分院，病者與健康者之分開，而病者中之有肺病者，則又分開居於老年肺病治療院，有癩病者，居於癩病治療院，以免相互傳染，及喧雜不安。

(2)大城市之老人公寓：老年人之居養機關，在美國種類甚多，可以由大規模之公寓，以至於小規模之老年院，由軍隊式之管理，以至於自動的自治與合作，無不具備。茲首先舉紐約之湯普金方場公寓 (Tompkins Square Apartment House) 爲例。該公寓係一座五層樓大廈，面向方場，爲一富紳所捐資興建，辦法照一般公寓規則辦理，但不以營利爲

目的，故租價比市價賤百分之二十三。凡老年無家者，可以請求居入，各人有獨房及設備。每四人合用一廚房，以備自炊。不願自炊者，樓下有平價飲食部，可供飲食之用。上有屋頂花園，可以閒坐閱報，看花談天，住於此處者，係一般中級以上之社會人士，如退休之教員、公務人員、文藝界人士、會計師、護士等，稍有積蓄或養老金之支借者，公寓中同時有一精明之管理員，隨時照應，以防疏忽。

(3) 老人家庭(Homes for the aged)：這是各城公私設立規模較小之老人居養院所，為收容合乎年齡、財產、或合乎某種會員資格者養老之所。收容人數，自數十至二三百不等，其設備及生活程度亦高低不等，自奢侈安適之程度，以至於僅足溫飽之生活，如數十人居一室，數十人共一餐室，及每次三四十人同時沐浴之機械式的生活。

(4) 鄉鎮之老人園(Homes for the aged)：此為小市鎮及鄉村之老人居養之所，使老人在此處生活，一方面安靜，一方面還可稍稍從事農藝或園藝工作，享受農田之樂趣。

(5) 家庭式之小公寓(cottages)：晚近社會工作人士因鑒於以上之居養辦法之機械冷酷及嘈雜，而缺少安靜之私生活及自動合作之精神，爰改用家庭式之小公寓方式住宅，單位甚小，可有老年男女四五人以至十餘人。大多數有某種聯繫或友誼者，共同生活於一處，飲食起居。有互避視線之牀位，有共同之廚房，適宜之餐室及園地，分工合作，各盡所能。矯正大規模居養機關之弊端不少(註八)。

(6) 老年人合作家庭 (Cooperative Homes)：老年人雖多個性孤僻，習慣守舊，但如善加指引與訓練，亦仍可度一種合作生活。例如在美國華盛頓之徐利浦 (Tulips) 地方，即曾開始此種辦法之訓練，集合興趣相投，志同道合之老年人約四五十人，用各人如獨自生活即感覺不足之收入 (如養老金) 集資組織一合作式大家庭，類似俱樂部，採用民主式之管理推選職員、經理。一切有關生活各方面之工作，由各會員各盡所能及與興趣所近參加活動，結果飲食起居均甚安適，趣味盎然，仿行者漸衆 (註九)。

第六節 我國之老年贍養

(一) 古代的養老：我國自古皆敬老，政府提倡頗力，對於養老之禮極爲重視。例如，馬氏文獻通考有云：「有虞氏深衣而養老 (孔穎達之人君養老有四種：(1) 是養三老五吏 (2) 是子孫爲國死難而王養死者父祖 (即今日之烈士家屬)，(3) 是養致士之老 (即今日退休之公務員)，(4) 是引戶校年養庶人之老，四代皆然)，養國老於上庠，養庶老於下庠，而用燕禮。夏氏燕衣而養老，養國老於東序，養庶老於西序，而用饗禮。殷人縞衣而養老，養國老於右學，養庶老於左學，而用食禮。周制元衣而養老，養國老於東膠，養庶老於虞庠，兼用虞夏般之禮。天子養衰老，授几杖行糜粥飲食，五十養於鄉，六十養於國，七十養於學，達乎諸侯，八十拜君命，一生再至，警亦如之，九十者使人受，五十異

糲，六十宿肉，七十二膳，八十常珍，九十飲食不遺，寢膳飲從於遊，可也。」又禮書曰：「天子之於老也，其所養也三；國老也、庶老也、死政之老也。歲養之也三：仲春也，季春也，仲秋也。」至於養老費用之所出，則「遣人門關之委積，以養老孤」。因古者門關出入皆有稅，所稅得者國用之外，留之以養老孤。又云：「司門以其財養死政之老與其孤。」財亦即門關之委積，故古人對於養老籌之熟矣。

又漢書載：「文帝元年詔，老者非帛不煖，非肉不飽，今歲首不時，使人存問長老，又無布帛，酒肉之賜，將何以佐天下子孫孝養其親哉！具爲令，有司請令縣道，八十以上賜米，人月一石，肉三十斤，酒五斗，其九十以上，又賜帛，人二疋，絮三斤，賜物及當廩糶米者，長更閱視丞若尉致之。」（註十）。茲僅舉數例，可觀我國古代養老之一斑。

以上僅舉政府之養老辦法，至於民間則敬老養老之習俗亦極普及，如各民族祠堂多訂有敬老養老之辦法（見前節），而民衆對於長輩之敬重，子女之對於親長之孝道，更視爲天經地義，實行唯謹。

（二）晚近之養老：我國養老之禮，晚近已多廢弛。但在以家族爲中心之社會中，一般老年多仍由家庭或親屬供養，其少數貧苦無依之老年人或孤老，亦有地方公私慈善團體收容。但尙無令人滿意之辦法，例如成都市救濟院之老廢所，據云可收容無力自給之殘廢老人約五十人，地點爲寺廟，其辦法則爲該老年人等之衣食悉由所中供給，而加以管理。管

理方式爲：(1)無故不得外出；(2)如有特別事故出外，須向管理員請假，時間不得超過二小時，但有生活技能經特許出外經營者，不在此限；(3)禁止外出乞討；(4)注重清潔衛生；(5)禁止高聲鬧嘩叫罵鬪毆；(6)違反者分別輕重予以處分等。查以上辦法可以代表目前一般之舊式老人院，辦法簡單，態度消極，距科學的及理想的老人院標準尙爲遼遠。

(三)我國目前養老可能的辦法及前瞻：內審我國之社會條件，環顧各國科學之進步，在可能之範圍內對於老年瞻養究應如何辦理及改進，此在最後不得不加以研討者也。研討之程序，應首論實施之原則，以次論實施之標準，實施之方法，實施之步驟，以及實施之組織人才及經費。

(一)老年瞻養實施之原則：關於實施之原則似有以下數點可資根據：(甲)敬老爲我國固有之美德，應發揚而光大之。——各國立國皆有其特有之文化及精神，以奠定其基礎。我國社會倫理，向以看重縱的關係爲其特點之一，所謂「孝道」，「敬老」，即表現於行爲之具體方式。老年人多數曾飽經世變，富於閱歷，故「老」實象徵人類智慧之累積，老年人並負有文化傳遞之使命，老之可貴在此，不特發自兒女私情，宜加敬愛而已也。故敬老實爲我國固有之美德，宜發揚而光大之，並且輕而易舉也。(乙)老年瞻養制度之確立，應適合國情融洽習俗，而與其他社會制度相吻合。——養老制度僅爲諸種社會制度之一，如獨標新異，而與國情習俗扞格不入，則亦難期其成功，惟能配合其他社會制度或懸殊不

致過遠，方易收實效。(丙)老年贍養，應以保持正常之家庭生活爲上策，如不得已而採用機關救濟方式，亦宜儘量使其設施家庭化。(丁)老年贍養應酌採法治及新興之科學方法爲實施張本。——我國往昔之老年贍養雖不乏良規，然多憑主觀見解而賴「人治」，以致常發生「人存政舉，人亡政息」之現象，對於養老事業之進展，防礙殊多。如能提倡法治，以及將用科學方法，稍予矯正，於事業之發展至有裨益。

(2)老年贍養實施之步驟：如加以區分可有以下數點：(甲)調查與研究。——任何工作，如欲進行順利，應有事實爲根據，方易實現。故對於養老首宜調查我國老年失養之數量及狀況，次宜調查我國養老之機關以便發現我國老年贍養問題癥結之所在，加以分析，尋求其間之因果關係，參考我國舊有之良規，他國優良之辦法，以求此問題之解決。(乙)制定養老立法——法律爲最嚴整之行爲標準，如欲推行全國，使各地有所適從，則應博採衆議，制定條例，以爲「天下法」，普通可以訂定者爲「老年安全法案」，或老年贍養條例，其中應規定：(一)對象及其資格，如年齡在六十以上，財產之不足以自存，親屬之缺乏，住居證，公民資格，無犯罪行爲等證明；(二)贍養方式及方法，如院外協助，機關留養，協助之款項數量；(三)行政系統；(四)經費之來源等。(丙)推展工作。——如行政機構及設施之成立，院外協助之辦理，留養機關之取締，改善或設立，人才之訓練，以及經費之籌措與確定等，均須一一實導。(丁)進行督導。——工作推展以後究竟是否行之有

效，是否合乎標準，均須隨時一一督察其情況。其辦理成績優良者。應如何予以獎勵，其辦理不力或成績欠佳者，應如何加以督促及指導，以求改善。

(3) 老年贍養實施之方式及方法：(甲) 方式——以儘量採用院外協助之方式爲立體，不足則濟之以院內留養。其故有二：其一、因我國社會基礎仍係建於農村經濟及家族組織之上，民衆對於孝親敬老之倫理觀念，大部尙能保持，故一般老年人皆能投合於廣大之農村人口中之各家族或家庭間，而不感覺有十分嚴重之困難存在。其二、老年人在農村家庭中雖因體力衰弱不能擔任繁重工作，但仍可隨時擔任輕微之家庭工作，如看家照應兒童及副業如紡紗、養雞、種菜、協助烹飪等家事，尙能投合無間，無容他人越俎代庖。如因家庭或子女擔負不起，政府可用適當方式，或稍稍予以經濟上之協助，使仍能保持原有家庭之生活，是最高明最經濟之辦法。且事屬兩利，因老年人及公家均有裨益也。院內留養爲不得已而用之一法，但機關之設置應仍以能保持家庭式之精神及設施爲上策。大城市之大公寓，在將來人口都市化及產業工業化之日或有採用之可能，但在今日之農村社會中仍以採用小規模及家庭式之鄉鎮老人園或老人院爲宜。老年人多喜安靜，又多來自田間，自宜留於鄉村之日光空氣中生活，或種園藝或作輕工，以作以息。如老年人體力尙可，亦可採用西人之「老年人新職業之再訓制」，就其所能，予以訓練，使其在可能範圍內仍有生產收入之可能，至於管理則因人數不多，可以訓練一小集體之生活，自治自後，而主持者僅加以

指導及監督，使各安其業，各遂其生，實事半而功倍。至於前節所言之合作式老人俱樂部，則須俟人民教育程度稍高時亦可試辦。院內方式亦應採用分類制，即病者，神經病者傳染病者等老年人應予以分別安置，以免發生傳染或危險等不良情事。(乙)方法——老年之困難，主要者爲「貧」及「病」，如加以協助勢必從經濟方面有所籌畫。在我國比較易行者，愚意以爲約有三種辦法：其一爲「老年儲蓄部」之設立，或附設於地方農民銀行，或另爲組織，使人民得早日儲存其收入之一小部分，妥爲保管，照銀行複利辦法，或代爲謀資金之增益，使其於退休之年，得有養老之資。此種辦法當較平日一般老年人之窖藏或組織之「老人合會」更爲健全而有利。其二爲酌採用我國古代養老之遺意及西洋之「養老金」辦法(見前)，由政府或救濟機關籌畫給予，總以不發生流弊爲要。其三爲推廣「老年保險」辦法，即人民在任何機關服役而有薪資者均應鼓勵其加入「老年保險」。一旦年老不能生產時，則仍可從以上各種途徑中獲得收入以自養也。

以上各辦法如能參酌實際情形善爲利用則不但老有所終，而且老有所用，及老有所養也。

(4)老年贍養實施之組織老年贍養事業之執行，在地方應爲鄉鎮公所。此爲基層之組織，單位過小或太大，恐均無力，或不辦理。在縣應爲社會科及其救濟院之職務，在省爲社會處，在中央爲社會部，或其他主管機關。各級除行政長官外，應有類似評議會之委員

會存在，任設計輔導等職責，執行時應任用曾受專門訓練之人才，會計當然亦須獨立。

(5) 老年贍養實施之人才：老年贍養之人才可分為數級。(甲)高級專門人才，應為受高級專門訓練及富有經驗者，其工作為計畫督導及訓練低級人才之用。此類人才應在大學畢業後，國內外之專門訓練及觀摩三至四年以上，方可擔任。(乙)專門人才應為在大學或專科受三年以上之訓練及實習者，擔任省以下執行之技術及督導人才。(丙)普通幹部人才應為中學畢業後有一年至二年之專門訓練及實習或已擔任此類工作若干以調訓一年者。以上各類人才所需之數量，須視事業開展之狀況及範圍而定，至於醫藥人才，辦理養老金及老年保險人才，尙未計入。

(6) 老年贍養實施之經費：此類經費甚為浩繁，應從多方面籌措，如(一)利用各地之寺廟房舍；(二)撥用各地地方公產田地之一部，以其收入供給養老之用；(三)地方政府補助，列入預算；(四)省方之比額的補助，列入預算；(五)各慈善團體之捐助；(六)各任用機關之養老金；(七)老年人儲蓄及利息之自行添補；(八)老年人尙能工作者之收入等。

總之，老年贍養之實施，應內審國情，外採他國之長，實事求是以辦理之，始易有所成就也。

附一——I. M. Rubinow: The Care of the Aged

附二——Bliss: Encyclopedia of Social Reform

註三——參閱 Social Work Year Book 1941

註四——I. M. Rubinow: The Care of the Aged and Social Work Year Book 1941

註五——參看附錄「紐約州之「老年協助」辦法

註六——參閱 Social Work Year Book 1941

註七——參閱 Bliss: New Encyclopedia of Social Reform

註八——參閱 C. B. Cosgrove: Institutional Care of the Aged 載於 Rubinow: Care of the Aged

註九——參閱 National Conference of Social Work, 1939 (Columbia) pp. 394—400.

註十——以上參閱禮記之內則篇，馬氏文獻通考卷四十五及太平御覽三八三卷

第六章 兒童救濟

第一節 兒童發展之階段

在討論兒童救濟前，首擬將兒童加以分類。分類的方法，擬在縱的方面，按兒童發展之階段加以分類；在橫的方面，按兒童的性質分成幾個種類。前者為縱斷或垂直的分法，後者為橫斷或橫行的方法。

兒童發展之階段，如從心理着眼，其分類如下(註一)：

一 產前時期(The Prenatal Period)——在脫離母胎以前。

- 二 產後時期(The Postnatal Period)——自出生以至身體直立時止。約十二至十五個月。
- 三 兒童前期(The Early Childhood)——自十五個月至六歲時止。
- 四 兒童中期(The Middle Childhood)——自六歲至十歲時止。
- 五 兒童後期(The Late Childhood)——自十歲至發生或前春期(在歐美男孩在十四歲，女孩在十二歲)。
- 六 青年期(Adolescence)——自十一或十四歲至身體停止生長時，或二十一歲止。又如從教育着眼可以桑戴克(Thorndike)之分段法爲例(註二)：
- 一 幼稚期(Infancy)——由誕生至一歲左右，所表現的心理生活階段或與下等動物的心理生活相當。
- 二 嬰兒時期(Babyhood)——從一歲左右至五歲左右，在此時期中一般的人類機能，逐漸出現。
- 三 成童時期(Childhood)——從五歲至十二歲左右，在此時期中兒童已能滿足其自己的物質需要，不再像第一二兩期需要照顧。
- 四 過渡時期(Transition)——從十二歲至十四歲左右，心理及身體組織，或許均有急劇的變化。

五 青年前期 (Early Adolescence) —— 從十四歲至十八歲左右。

六 青年後期 (Late Adolescence) —— 從十八歲至二十五歲左右。

亦有人簡單的分為 (一) 胎兒 (至母腹胎兒)，(二) 嬰兒 (初生至二足歲)，(三) 幼兒 (自三歲至六足歲)，(四) 兒童 (自六歲至十四歲或十六歲亦可)。兒童在最初是極柔弱，一切需要照顧，及年齡漸長，所需他人之照顧逐漸減低，直至成童及十六歲以後，方趨於自立。普通以十六歲以下之兒童為救濟對象，即由此故。

第二節 兒童的種類及問題

在橫斷方面如按性質分，可分為：(一) 一般兒童，(二) 特殊兒童二種。所謂一般兒童，亦可謂為常態兒童，是即生長於正常家庭中者，有父母之保育教養，有適宜之環境培植，是不但有父母而父母且有能力加以養育也。在兒童本身，其生理及心理方面有正常之發展，此種兒童自不在「兒童救濟」之範圍內。

其次為特殊兒童，亦即為有困難有問題或非常態之兒童。在家庭、環境、及本身方面，均有弱點，如不加以注意協助或糾正，非趨於死亡，即變為社會蠱虫，遺禍社會。此種兒童如加以分類，則有：(1) 失依兒童，(2) 失養兒童，(3) 失教兒童，(4) 流浪兒童，(5) 非婚生兒童，(6) 解組家庭之兒童，(7) 殘廢兒童，(8) 低能兒童，(9) 精神

病兒童，(10)過失兒童，(11)勞動兒童，(12)被拐賣之兒童等。此類兒童多數爲應予救濟之對象。

一 失依兒童：此類兒童係因父母喪亡，或父與母之中傷亡其一之孤子或哀子，因而失去所依憑者之孤兒。除有至親或未亡一親之照顧者外，多極爲可憐，需要救濟。我國古書亦云：「無父何怙，無母何恃。」幼失怙恃，爲人生慘劇之一幕，故月令著存孤之訓，聖王垂養幼之規，刊在禮經，旆爲仁政，卽此故也。

二 失養之兒童：或則父母俱存，祇以窮困失業，無力養活，結果或棄置不顧，任其死亡，甚或滅絕天倫，予以溺斃。否則亦營養不足，溺於天亡。若遇天災，其情更慘。古人形容此幕慘劇有云：「自運會不齊，小旱交作，室家莫保，骨肉鮮存，當萬不得已之時，作無可如何之計，則有草間棄子，慈母吞暗夜之聲，乳下遺孫，嬰兒續中路之哭，悽淒苦其誰訴，狀嗚咽以無言，三尺熒熒，孤將焉託？零丁子子，窮無所歸，誰與棄者，獨非情乎！」此古今中外之仁人君子，所以動惻隱之心，而予以救濟者也。

三 失教兒童：亦有家庭完整，生活亦可敷衍，但以父或母不知教育，或不善教育，或不能教育，或環境不良，終致子女有養無教，養成不良習性，大之遺害社會，小之遺患本身。如不予以教育之機會，養之實足以害之也。

四 流浪兒童：失依失養或失教之兒童，窮無所歸之際，其中不乏有頑劣者。如遇引誘或惡劣伴侶之伙同，度流蕩及乞丐之生活，以致變成遊惰之民，而以行乞生活爲樂，變爲國家之廢物，而作奸犯科之輩亦不乏由此輩演變而成者。

五 非婚兒童或私生子：往昔私生子在法律上無地位，晚近雖有所改遷，但以有違一般所謂善良的風俗。普通對於男女之結合，如未經過社會公認之婚姻制度，多持鄙視之態度。男女雙方親屬，自亦難免輕視，以致爲母者多有不得不忍心棄置，爲父者亦爲顏面計，甚至有掉頭不顧者，孺子何辜，遭此不幸！設不予以救濟，何以存活？

六 解組家庭之兒童：如家庭因夫婦不和而離異，或丈夫一去不歸，妻遭遺棄，其有子女者將何以處？除富有之妻子外，如妻方不忍捨棄子女，又不能不另謀生活，當其不能兩全時，勢非有所協助，則子女不能存活。

七 殘廢兒童：兒童不幸而有殘疾，如盲啞聾或四肢殘缺情形，其一生幸福即隨之而喪失，須終身依賴他人而爲生。富裕之家，或不至於發生問題。但家境不佳者，則將來求生乏術，必將感凍餒之威脅而有流爲餓殍之慮。然而殘廢兒童，雖有某項官能失其作用，然未必卽爲棄材。如加以特殊訓練，雖盲或聾啞兒童亦可擔任各種工作，如音樂師或其他手工藝等。惟此種特殊訓練之人才及教育費用，非普

通人家所能擔負，則惟有賴公家之救濟耳。

八 低能兒童：查一般過失兒童，犯罪兒童，以及不能自立生活之兒童等，多係低能兒，自需加以特殊訓練，或能稍稍化無用爲有用，此亦有賴公立機關之加以救濟。精神病兒童：尙有兒童之有精神病者，或爲白痴，或爲瘋癲，更爲不幸，其需要

九 之救濟較前者爲尤甚。

十 過失兒童：兒童在發育期中，情緒之發展，行爲之表現，常未能健全穩定，易發生軌外行動，甚甚焉者，常發生干犯法紀之行爲。據調查，美國每年受法律審判之兒童，常在二十萬人以上，未訴諸法律者，尙未計算在內。在我國或其他國家，情形當亦相若。實則好多兒童實不知犯罪爲何物，如照往者處置過犯兒童辦法與成年犯視同一律，實屬不當，故除對於兒童犯罪之預防應特加注意外，對於已犯過失之兒童，不應僅以用消極之法律制裁爲已足，而應有積極之矯正，或教養辦法，使其恢復常態，而成爲健全之公民。

十一 勞動兒童：兒童在發育期中，應令其循正常之程序，作自由之發展，如因貧困關係，須出賣勞力以謀生，戕賊其個性，使其身心之發育，受其桎梏，以至於調傷，實屬殘忍，故開明社會，常思有以救濟之。

十二 被拐賣之兒童：各國社會中尙有黑暗之人口販賣或拐賣人口者，兒童幼小易受奸

人之捉弄，被拐後或出賣爲婢，爲奴、爲雛妓、爲賣技者，視同貨財，家畜或玩物，以遂其役使或營利之目的，虐待凌辱，摧殘備至。誰非人子，遭此不幸！拯之水火之中，在社會實屬責無旁貸。

應予救濟之兒童當然不止於以上十二類，而本章則以篇幅關係，對於各類兒童之救濟，雖均稍稍提及，而對於失依失養失教之兒童特加注意，而保留殘廢低能精神病及勞動兒童等，至後數章再行討論。

第二節 兒童何以需要救濟

兒童何以需要救濟，可以從兩方面說。其一爲社會何以需要救濟兒童？其二爲兒童何以需要社會救濟？

一 社會需要救濟兒童理由有三：（1）兒童爲民族之幼苗，爲國家未來之主人翁，爲社會生命之延續者，其生死禍福影響於未來之社會生存及國家興盛至大，故對於兒童之維護，社會應負其責。（2）人類生存之道，社會維繫之力，愛力與同情實爲其主要者。如能發揮而光大之，則社會未有不昌隆者。兒童無邪，天真可喜，且爲吾輩人生所經歷之第一階段，此而不能感動愛力，吸引同情，以趨於合作與互助，則人類之前途實屬可憂。（3）兒童之不幸，雖直接由於父母之關係或家庭

環境之不良，而間接造成者，實有其整個社會經濟政治法律之原因存乎其間，所謂解鈴繫鈴仍應由社會負責予以解脫也。例如家庭之不和，由於家庭之貧困，家庭之貧困或由於家主之失業，家主之失業，則由於產業制度或經濟制度之未臻合理。其他若父母之教育不良，婚姻制度之矛盾等，均為整個社會關係之失調或不合理所釀成，而今日之種種不幸，相激相盪，適匯粹於某一家庭，而此家庭之犧牲者，適為此無辜之兒童，亦太冤苦矣！故吾人予以救濟，實有義不容辭之慮。

二 兒童何以需要社會救濟之理由有二：（1）兒童既為民族之根本，國家之元氣，相對的即兒童在遇有困難時，有要求社會救濟，以維人權之權利。（2）兒童為社會之弱者，當其為嬰兒時，一切不能自立，需要人照顧，捨此不能生存。及稍長其智力及體力仍遠不如常人，設非公家予以協助或救濟，未有不遭挫折以至於夭亡者，故兒童之需要營養協助或救濟，實為不可避免者。

第四節 兒童所需要的救濟

兒童所需要之救濟：（一）善生、（二）善養、（三）善教、（四）善保、以及（五）正常之家庭生活或家庭之愛。

一 善生：兒童既已由父母賦予生命，其第一步之需要即為安全而順利之生育。在普

通情形之下，有不少嬰兒因爲母者無適當之環境照料及便利，而發生母子生命之危險，尤以嬰兒夭折者爲多。當嬰兒入世之日，卽與世長辭，實屬可憫。或則接生欠妥，致使嬰兒肢體或頭部受損傷之打擊，兒童發育必受防礙，影響兒童之前途亦巨。故善生實爲兒童享受人權之初步條件。

二

善養：兒童既已出生，卽應有常態的發育與健全的身體，因此兒童健康之需要，實高於一切。如欲完成此種使命，對於兒童必須予以良好之養育，方克有濟。因兒童營養不足，常易生疾病，以至於夭亡。高一倖存，亦難獲健全之體格，因而影響智力之發展，前途之成就。故兒童實需要充分之營養、衣著、住所等，亦應合乎衛生條件。如家庭無人或無力應付，公家應有以救濟之。

三

善教：兒童有養而無教，亦難望其成人，有益於人羣。正當之遊戲和活動，智識技能之訓練，均爲所需。如習性惡劣，行爲不端，未予糾正，則成年之日，定有損於社會。或則幼年失教，未受職業及應世之訓練，則將來謀生乏術，實增加社會上之寄生蟲。故善教不祇爲兒童所需，亦社會之責任也。

四

善保：兒童既係弱者，對於各方面之防礙其利益之舉動，自無法予以對抗，而有賴於社會之救濟。例如不良之家庭，或酗酒殘暴之父母對於兒童之虐待，社會各方面有害於兒童身心之不良制度，如工廠之童工，及商店學徒制，奴隸制度等，

社會惡習之引誘，如姦淫苟盜，以及拐騙之徒之殘害等，絕非柔馴如羔羊之幼稚兒童所能應付，勢必有賴於社會之救濟以衛護之，而主張社會正義扶持弱小，亦有其道義上之責任也。

五 正常之家庭生活或家庭之愛：兒童所需要者，除善生、善養及善教、善保外，最後亦最重要者，厥為正常之家庭生活。據各種調查，凡家庭不和，父母離異或死亡，以及家庭生活不安定或經濟不足者，其兒童之死亡率與行為乖張或心理上發生變態者之數量，恆超過長育於正常家庭之兒童。因兒童之長育，不但需要物質上設施，而尤其需要精神上之陶冶。如兒童得在父母及其他親屬熱烈之愛力中長成，雖家計稍寒，仍係無上之幸福，而有促成其正常發展之可能。否則物質條件雖備，而缺乏纏綿之愛，則兒童心靈上仍易感受凋傷與空乏，影響其生活之處必多，殊為憾事也。

以上均兒童所需要之主要的條件，而其他次要者不與焉。

第五節 歐美對於兒童救濟之辦法

歐美各國多已臻富強之境，社會事業均甚發達，兒童福利（包括救濟）尤為注意。細考其制度，如以美國為例，約有三種方式，十步辦法。

一 方式：美國之兒童救濟約有三種：(1) 家庭式：兒童長育之所，實以其本人之正常家庭環境為最合乎理想。如萬一因經濟困難不易養活，可由政府或慈善機關予以補助，使其仍能保持原有之自然家庭生活。現採取者有所謂「兒童恤金」一給予其母，或其他親屬之為保護人者（但大多數仍為兒童之母，現改為母親協助金 (Mother's Aid)），使其對於兒童有教養之能力。但無家庭或無適宜之家庭者，亦得置於保育家庭或寄養家庭中養育之。(2) 機關式：其因無父母之撫養（如死亡、離異、遺棄等），或家庭不適於養育者，得置兒童於機關中，而加以生育教養。如 (a) 未婚母之產褥所，(收容未婚母及其私生子)；(b) 寄養家庭，(Foster Home)，使無正常家庭予以養育之兒童，得一相當於家庭之寄養所；(c) 保育家庭 (Cottage plan)；(d) 保育院或兒童教養所，教養一般貧苦無依之兒童；(e) 託兒所；(f) 低能兒童教養院，專收低能兒童，加以特殊之訓練；(g) 盲啞兒童院或殘廢兒童教養院，專收殘廢兒童，加以特殊訓練；(h) 兒童診療所及病院，為治療兒童及有各種重要疾病者而設；(i) 兒童反省院，及兒童法庭，為糾正行為不當之兒童而設；(j) 兒童工作家庭或習藝所，為訓練兒童工作技能，及取得報酬自立生活之所等。(3) 其他輔助方式：有 (1) 日間或白天之託兒所，(2) 兒童寄膳所，(3) 家庭保姆制，均為家庭不完整（如家主喪亡，主婦

有病或出外工作），而兒童則除尙能享受一部分家庭生活外，有一部分時間仍需他人照料，故有上述數機關及其類似之機關或制度，以調劑之。

二

辦法：如以美國較完全之制度爲例，約有十個步驟及辦法：（1）凡兒童之不能享受正常家庭生活者，使有陳述或聽取之機會。（2）對於該兒童，利用社會工作者，醫生、心理學家、精神病學家、養母、及其朋友之科學技術及經驗，以明瞭其困難或問題之所在。（3）予以物質上必需的救濟，給予之地點，可在兒童之家庭中，或則必須遷移時，亦可在其他所在之處給予之。（4）盡量調整及改善該兒童之家庭關係及生活，以便兒童在可能範圍內不至於離開家庭。（5）如該兒童之家庭不甚適宜，則送該兒童寄養於經過審慎選擇之合格的保育家庭，或寄養家庭。（6）設置兒童之救濟機關，或作臨時收容及研究之所，或則如係必需則作長期留寄養之所。（7）過失兒童或行爲不檢之兒童，可置於工藝學校，加以特殊之訓練。（8）須常派人（如社會工作者）以知友之資格，視察該兒童留養之環境，並得隨時予以改善之提示。（9）如遇兒童之既無父母又乏親屬之照料，而又係能力優秀，情緒正常，需要長期家庭生活之培養者，得設法覓取夫婦需要過繼兒女之家庭，得經過法律程序送往爲繼子。（10）作兒童法律上監護人，使其逐步完成其教育，以至於爲成年之公民爲止。

三

以上各種方式及辦法互有利弊，然截長補短，亦自適用。例如一般人皆主張兒童救濟應以保持其正常家庭生活爲前提，極有見地；而主張不廢除機關救濟者亦大有人在。例如主張機關救濟者，深覺得有利之方面爲兒童如由機關養育，可以遵照機關之標準，而且一日二十四小時均能顧及之，其健康教育及各種訓練可以加以控制，並得適應集團之生活；如該兒童尚有一親存在，則將來親子之關係，仍易恢復。此其優於寄養家庭或保育家庭之處。其不滿意於機關救濟者，則謂集團養育，無論在身體方面或社會關係方面，皆不及私人之加意養育來得自然而有成效，囿於機關之環境，兒童不易與社會其他各方面有所接觸，失去不少經驗；在經費方面，機關救濟如能設施周到，費用甚大，不及保育家庭之簡易，及富有彈性，而且保育家庭實距一般正常之家庭生活不遠，自較有利於兒童之發展。目前美國保育之兒童，約二十四萬餘人，受機關救濟者約有十四萬餘人，占全體百分之五十八，足見機關救濟之普遍。但晚近之情勢則機關與保育家庭有趨於分工合作之勢，卽機關之養育多爲臨時或短期性質，且多偏重於專門性之服務工作，兒童困難之診斷，特種兒童之訓練，以及對於行將送往保育家庭之兒童作一短期訓練，使其加入保育家庭，易於調適（註三）。

四

美國之兒童局：美國政府因注意兒童福利，首設兒童局專司其事，實開世界各國

之先河。美國之兒童局，成立於一九一二年，距今已三十年，其機構內容，如按四大功用或職責分，可分爲以下各科股（註四）：（一）調查；下設（甲）兒童發展研究科，（乙）兒童職業科，（丙）社會服務科，（丁）犯罪兒童科，（戊）統計研究科。以上各科之工作，注意事實之調查及研究，以爲工作之方針。（二）報告；下設編纂科及通訊股，職掌編制調查研究之所得，並卽行報告，贈送社會上需要之各方面人士。（三）行政；下設（甲）母親及兒童健康科，（乙）殘廢兒童科，（丙）公共衛生看護隊，（丁）兒童福利科，辦理各項有關兒童幸福之事工。（四）諮詢；以上各科股對於政府及社會上各方面之諮詢，皆畫出一部分時間，專負指導或報告之責。此外美國中央政府對於各州政府之給予「兒童恤金」者皆作比例的津貼。而法國之津貼大家庭（有三個兒女以上者，可以請求），均爲政府重視兒童之生養教保之佐證。

第六節 我國之兒童救濟

一 我國古代之兒童救濟：周禮保息之政六，首列「慈幼（註：愛幼少也）」，「幼吾幼，以及人之幼」。乃王者推恩之大者，歷代慈幼之政，史不絕書。例如：（一）獎勵善生：越王勾踐令國中將免者（免，卽分娩也），公令醫守之，生丈夫，二壺

酒，一犬；生女子，二壺酒，一豚；生三人，公與之母；生二人，公與之餼。漢章帝二年，春正月詔曰：人有產子者復，勿算三歲，令諸懷妊者賜胎穀，人三斛，復其夫，勿算一歲。善以爲令。(2)獎勵善養：漢高祖七年，民產子，復，勿事(復，免也；勿事，不役使也)。先武帝建武中，產子者復以三年之算(每歲人賦錢一百二十爲一算)。是變象的給予「父母協助金」，或「兒童恤金」，以鼓勵善教善育兒童也。又唐文宗太和六年，詔曰：「天下有家長大者皆死，所餘孩稚十二至襁褓者，不能自活，必至夭傷，長吏勒其近親收養，仍官中給兩月糧。」宋劉彝所至多善政，其知虔州也，會江西飢歉，民多棄子於道上，彝揚榜通衢，召人收養，日給廣惠倉米二升，每月一次抱至官中看視；又推行於縣鎮，細民利二升之給，皆爲之養，故一境生子無天闕者。又宋史載：王宥知蘄州，歲凶，人散，委嬰孩而去者相屬於道；宥令吏收取，計口給穀，俾營婦均養之，每旬閱視，所活甚衆。所謂近親收養，召人收養之辦法，實與近代「寄養家庭」(Foster Home)相近，所差者或爲更科學之方法耳。營婦均養，亦似晚近之「養母」制，所差者或爲訓練耳。又宋史載：黃震愷舉常平倉，初常平有慈幼局，爲貧而棄子者設，此「機關救濟」之辦法也。(3)注意善保：漢賈彪爲新息長，小民貧困多不養子，彪科條寬其徭役，所治數千人。其他如虞永文以荻場之利代民

輸身丁錢，俾民不棄子殺子。俞仲寬召父老置醴酌而侑之，使歸勸其鄉人無殺子，此取締殺嬰以保兒童之生命也。此魏文成帝和平四年，詔曰：「前以民遭飢寒，不自存濟，有賣鬻男女者，盡仰還其家或因緣勢力，或私行請託，其相通容，不時檢校，令良家子息仍爲奴婢，令仰精究，不聽取贖，有犯加罪，若仍不檢還，贖其父兄上訴，以掠人論。」此禁止販賣兒童也。唐太宗貞觀二年，山東旱，遣使賑恤飢民，鬻子者，出金寶贖還之。此政府使兒童得返其父母之家庭以享受正常之保育而全骨肉也。又宋葉夢得守許昌，值大水，流殍滿道，公盡發常平倉所儲者賑之，全活者數萬人，獨有遺棄小兒，無由得救，公詢之左右曰：「無子者何不收養？」曰：「人固所願，但患豐年，長，即來認去耳。公即立法，凡災傷棄兒，父母不得復認，遂作空券，即給發於里社，凡得兒者，明書於券，以付之。計救小兒共三千八百餘人。此係經立法手續確認過繼也。

總之我國古代對兒童救濟亦不乏良規，如能加以改善，適應新環境，亦有其貢獻也。

二 我國晚近之兒童救濟：我國晚近之兒童救濟，約有以下數方面：私人團體舉辦者，舊式的如各縣地方性之育嬰堂，以及近於新式的，如北平之香山慈幼院等。政府舉辦者，平時的有兒童教養所，現改名爲救濟院之育幼所，以及天災發生時

之難童收容所，（如賑濟委員會之難童教養），戰時兒童保育會之保育院。自社會部成立後，接收賑委會之嬰兒保育所，加以擴充，復在重慶擴充及成立育幼院，收容孤苦兒童或收容被災孤苦無依之流浪兒童，教養兼施。此外尙創辦有兒童營，教訓十二歲以上之特殊兒童，或不良兒童。（1）育嬰堂：目前各縣育嬰堂多已改組，然城市間及鄉僻之區，或仍不乏有存在者。是項組織多爲地方公款籌辦，或爲樂善好施之士紳捐資。捐資者，政府多予以匾額，或立坊，以昭激勸。並常徵財產，如田地房屋，以作基金。推出公正士紳領導進行，選定公共房舍作爲堂址，擬定詳細章程，立案後開堂。其所定章程有極其詳備者，凡關於組織系統，職員之職掌，會計之制度，接收嬰孩之條件，哺乳之方法，衣物之分配，堂內生活之管理，疾病之醫治，以及稍長時（至六七歲）之教育，均極完備周到。可見先賢之苦心孤詣，仍有可以供今人效法之處。試一閱四川墊江育嬰堂所訂之二十八條章程，當可證實吾言也（註五）。（2）兒童教養所或救濟院之育幼所：關於地方政府舉辦之兒童救濟機關，可以成都市政府辦理者以例其餘。成都市政府爲救濟丐童及流浪兒童起見，於民國二十六年擇定興東門城皇廟，設立第一遊民教養所，專收貧苦之流浪兒童。其辦法之太旨，據該市政府報告，有改良給養，注重教導，而使無業之流浪兒童能改惡向善，獲一自立謀生之技能與機會。平時有

普通教學及軍訓，教課之外，並授以技藝，如捲煙、捻紙、毛織、草履、石印、竹器製造等手藝；生產所得，則呈歸市府，以充膳食。並對於工作者稍予賞金，以示鼓勵。其他尚有派任賣報及販賣等工作（註六）。

在目前環境中，欲政府實現理想的育幼所，自屬不易；但其中不乏應予深切注意之點。成都情形當然可以代表其他各處，例如金女大孔寶定君研究該所之結果，發現有以下數點應予改進：（1）心理方面：兒童情緒多受壓制，見師長人員敬而畏之，俯首不敢，態度沈默，少有笑容。雖有伴侶，但所中團體生活，彼等似甚無興趣。或因思念父母，多含淚欲哭，其心靈上所受之創傷必多。（2）健康方面：兒童衣衫襤褸，單薄不足，禦寒件數過少，洗換不敷。營養一項，更屬缺乏。其體格幾乎無一健全者，且多疾病，遍體瘡疥，而所中又無醫藥之設備，亦無合宜之娛樂或消遣，故其精神銷沈，毫無朝氣。（3）工作方面：多技術幼稚，動作機械，既不足以喚起兒童之興趣，反足以埋沒其想像與創造力。其他良莠不齊，置於一處，未加分類，各別安置。至於組織，徒重形式，工作效能不高，無專門人才之指導。經費之不充足，亦與其他之機關相同。以上各項通病應有以進也。

其他尚有保育院，兒童營，或係應付緊急局面，或係在創辦期間，成效容拭目以待。

三

我國兒童救濟事業之可能的改進：兒童救濟本為社會救濟之一部分，而社會救濟之著效，實有賴於整個社會制度之改善。如人民之一般生活水準低落，局部的救濟兒童，實有不勝救濟之苦，然而能獲局部的解決，亦有助於整個問題之解決也。茲再申述我國兒童救濟應採取之途徑如下：（一）兒童救濟之設施原則：（甲）慈幼為我國固有之美德，應發揚而光大之；敬老與慈幼在我國文化中本係一貫，其有裨益於我國民族前途之繁榮滋長，關係至為重大。我國既具有此美德，發揚而光大之，當較易為也。（乙）兒童救濟制度之確立應適合國情，融洽習俗，而與其他社會制度相扣合。（丙）兒童救濟應保持正常之家庭生活，或類似家庭生活之方式。（丁）兒童救濟應採用科學方法。（戊）兒童救濟應以標本兼施，預防與救濟並重為方針。（己）兒童救濟應配合各種專門人才以實施之（如社會工作者、醫生、心理學家、社會學家、教育學家、精神病學家、及技術人才等）。（2）兒童救濟設施及步驟：（甲）調查與研究——辦法同前章。（乙）制定兒童救濟之法規，如「兒童恤金」，「童工法」，取締販賣人口（兒童）法等。（丙）設立專管機構，如兒童局，以推展工作——辦法同前章。（丁）諮詢與督導：一方面供給各方面所需之資料，一方面隨時督導，以策進步。（3）兒童救濟實施之方式及方法：（甲）院外救濟：旨在使兒童在可能範圍內盡量留於原來之家庭中，不使分散，保持其

正常之家庭經濟，審查各別的需要，而予以救濟。救濟之給予，可採「兒童恤金」
「母親協助金」等辦法，即凡十分貧苦之兒童，經調查屬實後，可津貼其母或其他
監護人。惟我國貧苦民衆極多，兒童約在一萬萬左右，如其中之半數以上需要津
貼，恐有不勝擔負之苦，故宜改變爲醫藥救濟，即多設兒童診療所，予貧苦兒童
以需要的醫藥，收效定有可觀；或則提倡貧兒之營養，恤金得改變爲贈送兒童營
養品，如豆代乳粉及其他必需物品。(乙)院內救濟：如兒童失依失養，無所歸
宿，或有特殊困難如精神病，行爲乖張，非婚生子，不能留居於家庭，不得已時
亦祇得作院內或機關式之救濟。其中應注意者，首爲應分類分等安置，如正常之
兒童與特殊兒童，應加以區分。重要的機關，約有下數種：(a)過繼家庭，即需
要子女之家庭，得經法律程序許其認養，此在我國已有行之者矣。祇須加以調整
即可。(b)寄養家庭，即選擇近親或具有與原來相仿之家庭養父養母，使其在某
種適當的條件下，留養此類兒童。(c)保育家庭，此係介乎寄養家庭與保育院或有
幼所之間的機構，即將多數兒童分成較小單位，每一單位約配合大小不同十二三
人左右，即可成一大家庭型之組織。家庭中由義母或養母一人主持(如有義父或養
父更好同時彼可任其他職務)。兒童則按其年齡及需要分配適當之職務，及分別
予以適當之教養，及職業訓練與介紹，如爲農爲工等。平時由社會工作人員協助及

指導其養母，受養之兒童應予以扶持，至能在社會上自立謀生之日爲止。此係美國較新之辦法，如何適用於我國社會，尙需研究其適應之方式也。(d)保育院或育幼所，爲大規模之機關留養，在目前似仍爲一種需要，如能組織健全，任用專門人才及使用科學的管理方法，亦爲一重要之設施也。此外疾病兒童、殘廢兒童、犯罪兒童、低能兒童等，均應有特別設置之各種機關以安置之。(4)兒童救濟實施之組織，及人才均可參照老年贍養之辦法辦理之。如詳爲指明，則(甲)在中央方面，在社會部內，設兒童專司或兒童局，辦理兒童福利及兒童救濟，其任務應着重研究與立法，規畫辦法，指導工作，任免人員。(乙)在省或直轄市方面，在社會處(科)，設立兒童分局，或兒童科(股)，其任務着重擬定立法，及計畫實施之細則、實驗、督導、及任免地方行政人員等。(丙)在縣(市)方面，在社會科(股)之救濟院下，設育幼所，實際辦理兒童救濟工作。(丁)在鄉鎮(地方政治之單位)，可設置兒童站，及兒童工作員，主持兒童福利及救濟。(戊)此外尙可組織兒童福利會，幼兒團，兒童團等協助工作。(5)經費：籌措經費辦法甚多；如(甲)中央確定之補助，(乙)地方增籌經費，(丙)舉辦聯合募捐，(丁)獎勵個別捐款，與仿地方遺產興學辦法，實行遺產救濟，(戊)提倡企業界指定紅利之一部分，作爲捐資等。

總之，兒童救濟工作之使命，極爲重要，如欲收穫更大效果，要在因地因時因人因事制宜耳。

註一——蕭家燦：兒童心理學及其應用

註二——參閱 H. L. Hollingsworth 著趙演譯「發展心理學概論」

註三——參閱 Social work year Book 1941, P. 100—107.

註四——參閱美國勞工局刊印之“The Children's Bureau.”

註五——參閱附錄二：盤江育嬰堂章程

註六——見成都市政府二十七年工作報告

第七章 不幸婦女之救濟

第一節 不幸婦女之種類及問題

一、何謂不幸婦女——自男權中心的社會實現以來，婦女地位日益淪落，痛苦日深。無怪乎歷代頭腦清新之婦女輒有「不幸而爲女子身」之嘆息，而常自命爲「薄命人」。社會上一般人士亦多視爲「弱者」。奸宄殘暴者流或拐騙販賣，視同豬子，或則養畜喜好，視同玩物，其貧困無依之婦女更有非墮落即餓死之勢，似此或爲寄生蟲，或爲奴隸，或爲玩具，失去自由，受人虐待，人生至此，生趣盡矣！故在目前之社會形態中，大多數婦女

實已較普通男子爲不幸。如縮小範圍指出確切不幸之婦女，則凡貧困無以爲生或被人虐待，因而失去普通公民所應受之自由的婦女皆可謂之不幸婦女。

二、不幸婦女之種類——根據上段界說，則我國不幸婦女中主要的類別有婢女、妾、娼妓、被遺棄者、孤孀、其他如被拐賣者，及蓄養媳等。

(1) 婢女——「婢」「女之卑也」。有謙以自卑，如世禮世婦以下自稱「婢子」。有自卑請求，如秦穆公夫人曰：「晉君朝以人，婢子夕以死」。有抵罪者，如有罪之父母，其子女沒入爲官婢。或本人有罪亦然，如說文謂「奴婢皆古之隸人」，以及縱繫上書願入官婢，以贖父罪。其後異族入主中國，亦常有俘虜婦女爲奴婢者；至於販賣人口爲奴婢以及因貧而投身爲婢者亦大有人在。此皆我國歷代奴婢發生之肇因。降至近代，人民貧困日甚，因而鬻身爲婢者日衆，而販賣人口之風，亦愈趨惡劣。弱女子一旦淪爲婢女，除少數得遇良善之主人者外，其地位之卑劣，遭遇之不幸，實堪憐憫。

如以廣東（婢女盛行之區）爲例，據云：「出賣爲婢者生有開身契及生地契之異。開身者，開除本身所有權利，生死任之主人，父母不得相見，轉賣爲妓爲妾，唯主人之命是從也。生地者，准其備價收贖，父母到訪，給盤費，遣嫁爲妻妾，猶通知父母也。而開身契者，大多誘拐略賣。生地契者，大多父母知情。有被債主追挾者，有因貧謀活者，有因不落家之陋習，父母恐歸寧不返之累，賣之則出嫁可免此弊，數年後可復聚也。更有所謂

送帖者，書明補回薑醋乳金，以規避買賣人口之禁例，詭稱育女，志在欺人，實在槽豬花，作稚頭，充妾侍，視其所持事業，所抱宗旨而定。如其爲鴿母之流，所買之育女，日則命其就讀，夜則教其彈唱，年未破瓜，已搖錢樹，此之謂槽豬花。如其爲貧鄙之輩，則以幾十銀元，而買數齡幼女，聊充侍婢，任意使令，等諸馬牛，逾於傭僱。如其性鈍，遣往他家作役，所獲工資，多於買價數倍；年既及長，賣之爲妾，亦博厚資。其或性黠姿麗，則視爲奇貨可居，供其讀書，使其學唱，高索身價，許爲側室，以少數之本，博多數之利，此所謂稚頭妾侍，任彼操縱，而以人爲貨者也。夫陷身河下，固百劫而不可復返，卽投身於偏房，亦兩世而不能平等，蓋所生子女，嫡庶之分既嚴，所領家資，嫡庶之限有定，其地位卑微至是，則自由平權幸福已剝奪無餘矣！至於遭遇，有苛待善遇及尋常看視之不同，而其不得自由則一也。其尋常看侍者，不得謂之虐，亦不得謂之優，買之爲婢，供其使役，是其主旨，惟衣則舊陋，食則粗糲，寢則席地，役則無時，操作無乖，固意許而顏壽，服役偶外，卽呵責而嚴懲，雖非婆心，亦云公道。然夜眠早起已無休息之時，任重操勞，亦乏旁貸之望，不得主人歡者，則轉賣他家，偶邀主人喜者，則立爲偏室，此固尋常侍婢之情形也。而最可憐者，以一人之身，供數人之役，一人之巧難合數人之心，或男主善而女主惡，誰代調停？或家主懦而小主兇，央誰緩頰？雖順承委曲，難中其心，指摘橫加，無從訴苦。時而老主包之爲妾，亦承意而不敢推辭，雖則少主曾強其從

姦，猶忍辱而不敢洩漏。更有主人弟姪，視婢可欺，調戲也，固敢怒而不敢言，強污之亦欲卻而不能拒。人生若此，畜類不如矣！其不幸而遭逢主人苛待，日則侍立主婦身旁，非製煙則打扇，非捶骨則捧茶，足體身勞，莫逢體卹，夜則候門不睡，專侍主人，宵宴歸來，憑几含愁，誰憐婢子困頓！魚更回躍，蝶夢頻驚，天色未明，奴即起身，掃地抹掉，拭窗烹茶，漿洗備餐，固忙個不了。主人既起，即立牀前，獻茗奉匱，唯恐不謹，主人用餐，即侍抬側獻酒進饌，每虞不周，此猶供役之常情，亦惟怨其薄命而已。所最慘者，主人呼喝無常，婢子應接不暇，唯喏稍緩，則呵其稽遲，對答不清，則斥其含混，辛苦既無可訴，刑罰又無可逃，或綁立牀柱前，不能求救，罰跪局虛蓋，難說寬饒，或施藤鞭，不許駸泣，或絕粒食，仍須任勞，更有以爛布塞口，箝熾炭以烙身，沸水澆背，敲大棍而斷骨，堂高簾遠，外人干涉無由，昔法嚴刑，政府知憐甚少。其或賣之於煙花寨中，則百般恐嚇，宮前質問，亦須自認甘爲，或嫁之爲老人副室，則一世含冤，父母到來，亦難自由款待，此中虐遇之情形，恐累牘連篇，亦不能描寫其萬一也」（香港禁婢會報告書引）。

故婢女制度本身，實爲一不合理之制度，幸遇良善富裕之主人，尙能勉強生活。如遇普通人家，主人不善，則遭受虐待爲不可逃避之命運。如遇奸宄之徒，賣良爲娼，則婢女不幸而遭其毒手，將萬劫不復矣。故婢女問題，首在根本上廢除婢女制度，次在治標方面

救濟被虐待之婢女。

(2) 妾——我國婚姻制度，雖採用一夫一妻制，而妻外納妾自古已然，例如春秋之時，天子一娶十二女，三夫人，九嬪。諸侯一娶九女一妻八妾。卿大夫一妻二妾。士一妻一妾。其後奢侈之君，後宮竟達數千人，富民亦得蓄妾數十人。晚近耳目所及，妻妾者亦頗為普遍。

禮記內則：「奔則為妾」。注云：「妾之言，接也。聞彼有禮，走而往焉，以得見於君子也。」白虎通（嫁娶篇）：「妾者，接也，以時接見也。」漢劉熙釋名，釋親屬：「妾，接也，以賤見接幸也。」故妻處於與夫齊身同體之地位，妾不過接近其夫，侍側而已。

一、由社會買賣云

妾之來源有二：一為由於買賣，如禮記典禮云：「買妾不知其姓，則卜之。」二為由於私奔，如內則云：「奔則為妾。」故在家庭中之地位頗低。

如夫君愛惜，大婦善良，雖失自由，猶可為生，問題尚屬簡易。如夫君簿倖，大婦殘暴，其精神及身體上所受之打擊及痛苦不言而喻，結果非抑鬱以死，即私奔或自殺。故妾之制度，亦應廢除，此為治本之道。而目前應予以救濟者，厥為受虐待呼籲無門之妾，其境遇有略似婢女處，討論解決辦法時可以相互參照也。

(3) 娼妓——娼妓為賣淫之婦女，男女相愛悅本係自然而合理之行爲，但一旦一方

面因生活困難，爲謀獲取生活之資，而出賣愛情，以肉體借人取樂，或蹂躪，實屬不幸。

考之歷史記載，無論中外各國，均有娼妓，自古已然。例如埃及、希臘、羅馬早有妓女之存在。在我國管仲之設三百閭以資商旅之便。漢時之營妓。唐宋時代之教場。降及今日，都市人口日增，而娼妓之數量，亦隨之而增。據有人估計，倫敦九〇六人中有一妓女。柏林五八二人中有一妓女。巴黎四八一人中有一妓女。芝加哥四三七人中有一妓女。東京二七七人中有一妓女。北平二五八人中有一妓女。上海一三七人中有一妓女。不過事實上恐怕不止此數，如私娼，娼婦，秘密賣淫者，亦計算在內，爲數必甚衆。例如蓋稅倫敦（LONDON）報告，謂在紐約城，在三十年前有四〇、〇〇〇至五〇、〇〇〇妓女。德人某並謂倫敦昔日爲販賣婦女爲妓之大本營（註一）；一九一七年甘布爾之北京社會調查，發現有私娼三、八八七個，私娼有七、〇〇〇個，合計爲一〇、八八七人，平均每八十一個人口，或每二十個女子中有一妓女。一九三七年有人調查上海的妓女，發現公共租界內，一共有二五、〇〇〇個妓女，其中公開專業者有五千九百，當時女子總數約爲三十五萬人，是平均每十五個女子中有一妓女。是娼妓不但是很早就有，而且極其普遍。

爲娼之原因甚多，而其中主要者爲貧困。例如民國二十五年馮德美君，調查成都妓女爲妓原因，四百二十六人中有二百七十六人，係由於經濟困難，約占百分之六十五，如以

其他間接的原因算入，則尚不止此數。其次則爲由於拐賣誘騙，因此爲妓女者，多非本願，而係惡劣環境所造成。例如妓女中，多數在二十歲以前墮落者。據馮德美君調查成都妓女入院年齡在四百二十六人中十至十五歲者二十三人，十六歲至二十歲者二百五十五人，約占百分之六十五。此輩年幼無知之少女，除非由於外力作弄，決無自甘墮入火坑者，此而袖手旁觀不加以救濟，亦太殘忍矣。

妓女多爲花柳病之媒介，妓院爲藏垢納污之所，影響於民族健康，家庭幸福及社會秩序者至巨。例如成都市之妓女調查，五三五人中，患花柳病者，有五一九人，占百分之九七，其病名爲梅毒，淋病橫痃等。南寧某次調查，妓女經檢驗者，其中有百分之八十八九五，染有各種花柳病。據美國紐約情形，每一妓女接觸之男子者，如以五人計，則五萬之妓女的對象爲二十五萬男子，彼等如再展轉傳播，遺禍妻子及其他婦女者更難計數。在我國衛生落伍，花柳病之蔓延當更甚。據蘇州外人所辦之醫院檢查一九四五人，其中百分之二一、三有梅毒。北平協和醫院之驗血者一三三人中，有百分之二二、二有梅毒（註二）。如依我國名醫伍連德氏的估計，成人中患花柳病者，當在百分之五十以上。花柳病到處流行，如果是近乎事實，則誠有亡國滅種之慮，民族前途實屬危險！

(4) 被遺棄者及孤孀：在我國家族主義盛行的社會中，被遺棄婦女，當較一般人想像者爲少。然終以平民貧困者甚多，亦難免有不少之不幸婦女被棄。我國復以鄙視改嫁，婦

女不幸而喪「所天」，終身幸福隨之而去，故常以「未亡人」自命，如無擔石之儲，復有子女之擔負，何以爲生？在我國昔日各地方常有清節堂之設，予以保護及救濟，則我國今日似亦應有所措施，予以救濟。

(5) 其他如被拐賣之婦女：考婢妾娼妓之來源，一部分係被拐賣之婦女。我國匿迹於各大都市中之拐匪常有誘騙年幼無知女子之罪行，有時且甚有組織或派人至鄉間搜集，或在城市間引誘，一旦入彀，則輾轉賣爲人家婢女或姬妾，或買入煙花，甚至有作出口貿易者。攜往南洋各地，販賣爲妓。此事曾經各國批評，並於一九三七年二月在爪哇開遠東各國販賣婦女兒童討論會時，荷屬、英屬、法屬各殖民地之代表（多爲西人），曾有不少之檢舉（見該會會議錄），有污我國名譽不少，實堪痛心！實則其間多係事實，不容否認。尤堪痛恨者：爲販賣幼女，一批一批的送入奴隸道，畜生道。雖則昔日倫敦著名大都市，亦有此類不人道之現象，將大批少女（所謂鮮貨 *White Goods*）運入都市爲娼，以及所謂白奴，（*White Slaves*）均可營議，但其殘酷程度尙不敢謂其必高於我國也。故拐賣婦女，實爲婢妾娼之前奏曲，婦女一旦被人拐賣，卽已開始其不幸之生活，但尙有幸而未卽送入火坑者，拐賣罪行之防止與取締，以及已被拐賣之婦女之救濟，均有待於設施也。

第二節 不幸婦女何以需要救濟及其所需要的救濟

婦女因種種原因，在兩性之競爭中常處於較為不利之地位，一因在體力方面較男子為遜，二因同時擔任生育及經濟的雙重責任，自有所難能結果，輒淪為經濟上之依賴者，而社會地位亦隨之日微，此雖不合理，而確係多數民族男女關係之現狀，在我國當亦不能例外，而有「弱女子」之稱（當然亦有例外）。除一部分頭腦清新，思想開明者外，對於女子之態度常有不近人情之處，或則視女子為玩物，或則視女子為奴隸，換言之，多忽視女子之人格。加以我國人民生活貧困，教育幼稚，女子常生活於雙重壓迫之下，境遇多屬悲慘，嬰兒降生即隨其性別遭註定之命運。生男則為「弄璋」。生女則為「弄瓦」。生男則「載寢之牀」。女孩子則無此福。內地婦女，復多溺女之風，處為母者已多自嘆命簿，今再生女，亦不過徒增一可憐蟲而已。與其磨折以死於將來，不如早令其離此塵世於今日。否則人非木石，孰能無情？如無極度傷心，曷忍自死其所生乎！而事實上多數貧家婦女之出路亦自堪悲。其自家不能養活者，多設法另為安插，或寄養人家，為童養媳，或鬻為婢女，誰將愛惜？或為人姬妾，或被入輾轉販賣而為娼妓，聽人蹂躪。其易受人騙誘拐賣者，亦多為此輩。此均由於社會各方面勢力所造成，而女子本身多屬無辜。故就正義公道或理智任何方面言，女子急應自覺，女子地位急應設法提高，而不幸婦女之救濟，則尤為社會責無旁貸之任務也。

不幸婦女所需要之救濟，就其廣大處言之，為女子人格之實際的承認。而具體言之，

則爲恢復其普通公民所應享受之自由及生活。因社會人士如能尊重女子人格，則一切輕視欺凌侮辱以及玩弄女子之行爲可以減少，而婢妾娼多爲失去自由者（包括自由之意志及自由之行動）一旦，自由恢復，自可免去爲人奴隸及工具之厄運，而獲得爲人之生趣。如予以謀生之機會，則可變爲一健全之公民矣。

第三節 不幸婦女之救濟

一、婢女的救濟（妾的救濟附）

（甲）救濟婢女的步驟及方法 凡是新社會制度之創立或者舊社會制度之剷除，決非偶然舉辦即可奏效，必須遵循確定之途徑進行，方易成功。考婢女之發生亦自有其歷史的背景，社會經濟方面之條件，人民相沿成習，不以爲怪。今欲剷除，勢必謹慎將事。細考各國廢除奴制以及香港之禁婢，得以有所成就者，均有計畫之工作也。前就管見所及，其步驟及方法約略於後。

（1）宣傳禁婢：爲引起民衆之覺悟及同情，應用文字及口頭宣傳，在文字方面，有報章、雜誌、電影、布告、公布法令，以及散發傳單標語等。在口頭宣傳方面可應用演講，廣播以及社會有地位人士之勸誡。

（2）預防婢女之再行出現：次爲杜絕婢女之來源，明令禁婢之後，即應設法預防婢女

之再行產生。考婢女之來源多為販賣人口而來，人口之販賣有拐匪，有貧窮之父母或親戚，而有人需要及收容者亦應負其責。故應嚴厲偵察及取締拐賣人口，不惜用嚴刑峻法以懲制之。同時對於買賣或變相的買賣亦應同樣臨之以法，庶幾可以稍挽頹風。

(8) 處置已有之婢女：對於目前已經存在之婢女，係已成之事實，亦應有所措施，而其方式多為控制。其間亟應主辦者如。(a) 厲行登記。令各地方厲行登記所有婢女，記明各婢女之姓名，籍貫、年齡、父母、來源或生長地，開始為婢女之時間，以及其主人家庭生活情形等，以便有所查考。不登記者處罰(參閱香港反對蓄婢史略二一一—二一九頁)。(b) 廢除主奴身分制或名義。明令廢除奴隸名義，令主奴之身分及關係改為主人與僱傭或義女之關係。十歲以下不得服役，應令其受義務教育。十歲以上工作須付相當之工資。如欲返還父母家庭，不得有所留難。至成年，不得強迫為侍妾，或販賣，可隨其自由意志，在主人之保護下出嫁或出外工作，不得加以干涉。此在香港已行之有效，可供採用也。(c) 嚴禁虐待。當明令禁止虐待婢女。如有不遵，或陽奉陰違，准其本人或其他目擊者告發，政府予以受理。如經證明確有虐待情事，則處罰主人。(d) 設立收容所。對於被虐待婢女，不願再返主人家，且無處歸宿者，以及成年尚未獲得適當安身之所者，政府應設立收容所。如目前擬設立之婦女敬業所，加以收容，予以教育及職業訓練，以為將來謀生之用。如有願嫁者，亦可照南京警察廳濟良所之辦法，予以指導及協助。

(4) 社會力量之利用：此種事業之成就，須盡量利用人民力量，或發動社會力以促成之。英人素有政治天才，其在香港即首先發動地方人士之輿論，組織各種會議以討論之，根據闡明之結果，再有所建議，交政府執行。按香港當時有所謂反對蓄婢會及防範虐婢會等，頗見功效，故一九三二年時，雖不過十二年，已大見成效。雖不能絕迹。然較之我國徒以法令從事者，實高一籌。

(5) 政府法令：政府對於禁婢及取締蓄婢，明令公布，作堂堂正正之宣告，亦自有其效力。在我國除刑法分則第二十六章之規定外，於民國二十年一月內政部曾公布禁止蓄婢辦法，可為辦理之軌範（惟其間所定之罰金，尚有須重加考慮之處，以免太輕）。在香港甚至有監禁或徒刑之規定，故成效較大。

總之婢制之發生，實社會經濟制度之一環，前已稍稍言及，故欲徹底肅清，自非易事。例如貧窮之父母無力擔養其兒女，政府又無適當及充分之育幼機關（如何處此數千萬兒童，實一大問題），鬻女為婢為一不得已之途徑。已較溺女為高明。如此路不通，又將如何？故人謂衣食足而後知榮辱，今受貧困壓迫而責以大義，亦不易履行也。而購婢之家，衣食足而不知禮義，一則囿於習俗，一則教育不足耳。故談根本上的救濟婢女，可聯帶，而涉及我國之社會經濟及教育矣。

妾之救濟，法令對於納妾已予以明文取締。其所以不能禁絕者，實亦一根本上之問

題，如婦女之地位以及婚姻教育及經濟等，而應予以同時解決者也。其他被虐待之妾，其救濟可參照婢女之救濟，如准其告發，予以收容教養，並謀其將來之生活出路。

二、娼妓之救濟

娼妓之救濟，在遠一點的觀點說，也是要從防止婦女為娼起。嚴禁販賣婦女，可以杜絕一部分妓女的來源。婦女經濟的獨立，社會地位的提高，教育的增進，自可以免去好多婦女，遭遇此種不幸。

需要救濟之娼妓，應以(1)被人強迫為娼需人救援者；(2)身染惡疾(如花柳病)不能為娼，亦無以為生者；(3)受嫖客蹂躪不願為娼者(如沈復之浮生六記所載)；(4)受鴇母妓寮虐待者；(5)禁娼後無法謀生者；(6)生活無着不得不為娼者等，為主要之對象。

妓女所需要之救濟，撮要言之，有(1)經濟上的協助或救濟；(2)醫藥上的救濟，如花柳病之治療；(3)法律上之救濟，如遭虐待需人代為取得法律保障。

我們對於妓女的救濟應為使其如何「重生」，恢復其整個的人格，及合理的生活，其間包括思想、人生觀、社會觀、態度、健康、習慣、工作能力，以及其他生活方式。這其間當然有難易之不同，其初墮平康習惡未久者，較易於恢復，其受薰染較久者，自較難改造，有時亦令人難免朽木難雕之嘆。

關於救濟娼妓之步驟，亦可照救濟婢女之方式，如（1）宣傳，（2）防預，（3）處置已爲娼妓者及其救濟等。而其方法可資採用者，厥爲（a）救娼（如國際聯盟一九三九年所刊用之「成年娼妓之救濟方法」，一四三——一四四頁，——龍冠海引）及（b）禁娼，如蘇俄之徹底辦法。至於蘇俄所辦之救濟院，亦多能借參考之用，茲一一分述於後：

（1）救娼（或救濟的方法）：（a）各城市的警察局內應設「不幸婦女服務處」，與社會科及當地之婦女救濟機關取得密切聯繫，以爲救濟妓女之切（保加利亞，捷克及比利時的警察局中有這種組織）。（b）妓女應由女警察對付（歐美許多國家是如此），因爲她們容易與妓女接近。（c）凡被逮捕之妓女不應處以禁錮之刑罰。（d）凡被逮捕之妓女皆應送至新的環境（如「婦女敬業所」或其他收容機關），而予以適當之治療與教導，因原來之境，乃是使她墮落的一個原因。（e）妓女之待遇或救濟之應依其個人情形而定，即待遇之方法應有伸縮性（此處當然需要社會個案工作之技術）。（f）凡被拘留於「救濟設施」之妓女皆應予以體格檢查，包括精神病理之考察（「救濟設施」這名詞亦係社會部新近指出者）。（g）凡有疾病者應立刻予以醫藥的治療。（h）醫藥治療，教導方法，或感化教育，可同時實施。（i）施於妓女之感化教育，最好用暗示方式，或用人格感化，以養成新的人生觀。（j）所中生活訓練不應過於嚴格，或與外界常態之生活過於差異使其將來出所後易於調適。（k）所中之生活訓練最好注重：（一）家事訓練，（二）個別指導，（三）團體生活

(如集團歌詠，運動與演戲劇)。(i)工作訓練應注意下列三點：(一)依個人之工作能力與興趣而定(先應有此種測驗)，(二)應使其將來能有力更生，(三)應與原來之職業有異(即原來使其流為妓女之職業)。(m)出所時應為其介紹適當之職業。(n)出所後應繼續予以監督及指導。(o)為其介紹婚姻(學思二卷十二期二九頁引)。

(2)禁娼：蘇俄是一個社會主義的國家，有不少調整社會關係的新辦法，禁娼亦其一端。其目的在打破兩性的不平等。根本剷除賣淫的制度，某次該國人民衛生委員會對於防止及取締娼妓有以下的一種建議。(a)在裁撤人員，辭退婦女時，要加以特別注意——凡關於準備不良和無經濟抵抗力的婦女，都特別看待(就是要顧及那些沒有近親的婦女，沒有住處的女孩，有孕的和有小孩的母親)。首先保護這婦女的福利者，是勞工保護處，勞工聯會婦女處等機關的責任。凡應用於這一部分之不加思考的方策，都能驅那些最窮困的婦女於娼寮之中。(b)建立工業與農業的生產合作社的組織，以僱用那些沒有工作的，未受訓練的婦女。(c)在職業學校中，保留一些空名額，以改良婦女的職業資格。(d)設立職業婦女的收容所，以救濟婦女的窮困。(e)發展流離失所和窮困兒童的福利。(f)擴大宣傳與教育工作，開導工人，使他們明白賣淫的性質，告訴他們，娼妓是如

何地不可接近。共和國的工人去接近娼妓是如何羞恥的事，並且指示他們接近娼妓所得的危險。

以上的方案，都是防患於未然，以阻止賣淫之發展的。同時，設法以抵制已存的賣淫制度，似乎也是必需的。(一)凡在工人易於接近淫蕩生活，和婦女易於驅入娼寮的地方，都是要嚴格地加以督察。革命以前所施行的督察的方法，不但不能保護婦女，反而會壓迫她們，這是應該絕對取消的。例如對於妓女的蹂躪、虐待，強迫檢查等等。在任何情形之下，反抗賣淫之運動，不應該淪而為反對妓女的本身。(二)對於娼妓的媒介者、教唆者、和娼寮的主人，無論他們是如何地掩蓋他們的真相都要以最嚴厲的執行與司法的權勢對付他們。(三)設立免費治療花柳病的機關，使凡有這種病的人都能受療治，更好是設立施藥所。因為要使所有的活動能直接反對賣淫，及解決地方上所發生的種種問題，地方蘇維埃應該設立反抗賣淫的特別機關，附設於人民衛生委員會的禁娼中英機關，應該包含一個直接與地方蘇維埃合作的組織。地方執行委員會，地方職業蘇維埃(Provincial Trade Soviets)和婦女會等的緊急工作，雖然有許多，但是反抗復活而發展很速的賣淫的罪惡，也是急不容緩的工作之一。在勞工國家中，不容有賣淫制度之存在。同時政府復訂立刑法處罰花柳病之傳染例如：

第一五五條 凡將花柳病傳染於人者，處三年以下之徒刑。

第一五五條 凡使他人陷花柳病傳染之危機者——無論由於性交或其他方法——處六個月以下之徒刑。

第一六九條 凡以生理或精神之強迫，或以對手在無法環境之下而強姦人者，處三年以上之徒刑。設因強姦行爲而引起對方之自殺者，處五年以上之徒刑。

第一六九條 凡強迫依彼爲生或受彼僱用之婦女與彼爲性交行爲者，引用一六九條。

第一七〇條 凡以身體與精神之勢力，強迫婦女爲妓者，無論其爲商業或個人的動機。皆處三年以上之徒刑。

第一七一條 凡開設娼寮，設立妓院，招收娼婦者，處三年以上徒刑，並將其財產之一部或全部沒收，但凡使妓女不自由而屬於彼權勢之下之娼寮主，或妓女不足法定年齡，則娼寮主之徒刑增至五年以上。此項法令之公布，對於娼妓之禁止，當然發生直接之影響。

(3) 蘇俄婦女救濟院：蘇俄爲救濟婦女起見曾辦理不少救濟院，可爲我國將來敬業所之模範。救濟院是收容所和醫藥處所附屬的工作室，其中收容有花柳病的，無工作的，無訓練的婦女。她們大半原來是妓女，使她們受療治，學習工作，以無產階級的精神再教育她們。治療好了之後將她們安置在廠中，使她們加入勞工生活中。第一個救濟院，得着普遍的同情，因爲其中的工作的設備是療治花柳病的，對於社會是很重要的一種貢獻。此院建始於一九二三年，是一個生產合作社爲那些失業而又受訓練的婦女而設的。現蘇俄所有的大城市，都有她們自己設立的，附有醫藥部與勞工部的救濟院。在莫斯科各區中，有四個

救濟院，一九二八年，這四個院中共收八百九十一個婦女。根據拉斯(D. J. Lass)的統計，百分之七十六是農婦，百分之二十一原來是工人，百分之三是其他團體中人。其中百分之二十三為文盲，百分之四十六是半文盲，百分之三十一完全能讀能寫，百分之二進過中等學校。職業妓女之中，有百分之四十九有梅毒，百分之三十一有淋病，百分之十一兩種病兼有。這種救濟院的主要特徵，就是於醫藥身體療治之外，還進行精神的復活。凡入院者，都要有整個的心理的變化，其緣故就是因為婦女自第一天入院就要自己勞作來維持她自己。因為救濟院並不是慈善機關，住院婦女自第一天入院就必需要自己工作以付膳宿費。起始作簡易的工作那是不需要什麼技術的漸漸地有了工作經驗，開始喜歡她們所做的工作，接受性與集中力都增加了，她們的希望也漸次增長。當她們的復興教育差不多完成後，她們不再再墮落了。在她們病症治好之時，就可出院，以去做一個熟練工人加入工廠工作。在這種新工作環境中，她們忘掉了她們過去的歷史。她們雖然出院，但還是在救濟院照料之中，其他的婦女組織、工會、和工廠代表會都保護她們。婦女因此而進入到一種充滿了熱誠與驕傲的新生命中。當失業還存在的時候，她們享受某種特權，以防她們失業而再墮落。

在這種救濟院中，與在其他的蘇聯組織一樣，不用說是要施行模範教育(exemplary education)的，並且努力剷除政治的文盲，婦女在文化上的興趣。因此在各方面發展。在

救濟院中的婦女——禁止稱呼「妓女」這個字，院中的醫生與職員都稱住院婦爲同志，——分爲各組，凡能讀能寫的，在她們空閒的時候受有規則的教練。那些不識不知的，則必須受強迫的教育，全體都要受醫藥療治，每日工作七小時。教練分爲兩部分——我們可以拿莫斯科最大的救濟院爲例，牠差不多是其他救濟院的模範。一種就是個人的課程部（*individual course section*）。此部每星期有普通課程十八小時，每日三小時，適合於普通教育程度。有俄文、數學、地理、政治學 A B C、物理課程，有時借助於參觀工藝博物館（*Polytechnical Museum*）。婦女們都非常喜歡這些課程，她們不久之後，都被求知的熱誠所感染了。其他一種就是「團體」（*mass*）部。這一部是藝術與情感的教練。組織有戲劇團，並設有如「生活報」上所說那個形式的舞臺，在戲劇家（義務的社會工作者）指導之下舉行定期的戲劇表演。有的婦女自己已有戲劇的觀念。又有特別的音樂訓練，進行普通的音樂，尤其是那時流行於這個團體中的「西岡諾卡」（*Nyganochka*）。這是有教育功效的。每個救濟院都有牠們自己的風琴樂隊。每月作三四次音樂表演，俄國的國樂器，手風琴是很風行的。有一個特別的唱歌隊，游藝跳舞的組織者，稱爲「馬蘇維克」（*Ma sovika*）的人，安排招待大會的一切。這位「馬蘇維克」時時拿着一個「拜揚尼斯特」（*Bayanist*）出來。這位在救濟院中特別受歡迎的音樂家所弄的樂器，彷彿像好幾個手風琴合奏一樣。有時也允許男子參加招待大會。到十一點之後——在莫斯科這個時間並不算晚，——這些

婦女就任其自由，她們彼此防守，以免濫用對於她們的信任。團體部也排定時間去看電影。她們每天輪班去——每次七十或八十人——看指定有教育價值的電影。這些電影都能轉注她們的思想，使她們用腦子，入場是免費的，在團體部中設有體育組。其中自然也有編輯委員會，在負有教育責任者的專家指導之下，發行壁報。在團體部中還有縫紉班。入救濟院都是自願的。救濟院有一個調查處，決定入院的人。不但對於健康情形就是對於物質與精神的生活方式，和每個入院者的外貌等，都有特別的記載根據，其結果來決定她是適於個人部或團體部。與院女接近的各種領袖如細心注意所填寫的特別調查表，能夠一步一步地考查一個婦女在救濟院中的整個發展。甚至她個人的嗜好和能力，都有詳細的記載。因此，她出院時（普通一年以後）的新形狀可以與她以前的形狀相比較，而使她再進一步的訓練與方法纔能自動地產生（註三）。

三、其他不幸婦女之救濟。

其他不幸婦女如被遺棄者，童養媳、聲妓、以及孤孀等，如欲加以救濟，舊制新法皆可參酌採用，茲以限於篇幅，不再申論。

註一——Bliss: *The Encyclopedia of Social Reform*, p. 980.

註二——Lansou: *Social Pathology in China*.

註三——參閱 F. W. Halle 著，蒲羅瓊釋：「蘇聯婦女」

第八章 疾病殘廢之救濟

第一節 疾病殘廢的內容及問題

病爲人生痛苦之一，肢體殘廢或耳目失其作用，不能享受正常生活（包括工作及行動自由等），均屬不幸而應予同情者也。如幸而家庭收入不惡，有人維護，尙可生存。如不幸而家庭貧困，自身復無生活能力及收入，社會又不加以支持或救濟，終將憔悴以死，於心何忍！而況人之一生，孰能免於挫折，偶生疾病，未必卽有可死之道，而殘廢者亦不乏天資聰慧可造之才。如能善爲利用及訓練，仍可生產，而不致增加社會負擔也。本章所涉及之對象當以貧而病與貧窮之殘廢者爲主體，但盲聾啞以及神經病者在富庶之家亦需專員人才之教導，亦可列入此類。不幸之人民爲數甚多，主要者約略如後。

一、貧病者 患病已感痛苦，病而貧無以爲生更苦。然貧病者內容亦甚繁複，撮其要者有：（1）普通患病者，卽一般之偶然患病者。（2）患長期病者，如肺癆、癲瘋、老病（前已涉及）等。（3）患傳染病，一般之傳染病，其問題頗不一致，如欲解決，還須涉及各方面的關係。

二、盲人 盲人之造成或由於先天或由於疾病，或由於意外，按雙目爲人接受現象界之主要工具，關係人生之發展及幸福至鉅。瞎一目者已覺不便，如雙目失明，是與世界之

大部隔絕。若中途失明已覺不幸，生而失明，痛苦尤深。如生於富裕之家，尚可生存，否則祇有行乞或受磨折以死耳。而實際上各國盲人亦有不少特出人才，如詩人愛羅先河，盲音樂家悲多芬（Beethoven）莫憂（Mozart）輩，並不因目盲而無所成就。即一般盲人稍加訓練，亦多能參加適當工作。歐美各國之盲人，常占人口中百分之一左右（見社會改選百科全書），是則四千餘萬人口之英倫三島，即常有四萬餘盲人。美國盲人當近十萬，而我國盲人比率當更高，估計約在五十萬人以上，是項大量盲人，如何救濟，就我國現狀言，當更為繁難也。

三、聾啞 聾啞亦可由於先天，或疾病或意外所致。生而聾者，以未與音浪接觸，故多啞。亦有少數中途失聰，而並不啞者。重聽者較易應付，惟生而聾啞者應付較為困難。各國聾啞之估計，約與盲人估計相若。是我國聾啞亦不在少數。如加以特殊教育，其工作能力當更在盲人之上，因各種手工藝，彼輩皆易為之。

四、肢體殘廢人 肢體之殘廢，或由於疾病，或由於意外及戰爭，或由於治療，為數之衆，常超過盲人及聾啞，其重者，四肢均廢，或則雙手或雙足殘廢，其次一臂，或一腿失能，亦屬常見之事。如係耳目五官無損，則稍加訓練，均非可棄之材，而偉大人物，更不易受其限制，美總統羅斯福並不因腿部失能，而不獲為世界第一流之大政治家。

五、精神病人 以上之疾病殘廢，均屬於體格上，或生理上之缺欠。最後應一併涉及

者，爲心理上有所缺欠者，或精神病病人。精神病病人，內容亦甚複雜，瘋狂癡癩以及各級低能，均可涉及，其間尤以瘋狂爲甚，因其大足以影響社會治安也，各國精神病病人爲數不少，在英國約有人口百分之三至百分之四，美國亦有百分之一。六至百分之二。四五，且有增加之趨勢。有人估計我國精神病病人數字極高，是此項問題之嚴重可想而知。

第二節 疾病殘廢人何以需要救濟及所需要之救濟

疾病殘廢人之需要救濟，其理由多與以上各類不幸者大致相同，除人類同情社會正義及責任外，爲社會利益及其他理由計，仍應儘量予以救濟。

第一、疾病殘廢爲造成貧窮之主要原因，此在社會學與經濟學及醫師莫不早已承認。例如英人韋白氏(Sidney White)即曾謂：「吾人在各時代，各國社會，均可發現，疾病爲造成極大部分之貧困的直接原因。」張玉璉君研究成都市乞丐時，即發現三百八十一個乞丐中因疾病而致墮入乞丐生活者有三十五人，占全體百分之九。二。因殘廢而致墮入乞丐生活者有七十九人，占全體百分之二〇。七。兩項合計約占全體百分之三十。同時又調查一百七十一個乞兒中盲童二十二二人，約占全體百分之二。〇。其他尚有啞聾、癩、癱、駝、畸形、斷手、斷足(百分之八。五)、盲聾、聾聾、駝、癱、癩、畸形，盲及斷足，盲癩及斷手，啞聾及駝、盲聾及斷手等合計，不下百分之四十，是殘廢對於人民之墮入貧困倚賴

之途，實爲主要原因。

第二、疾病殘廢者，或因偶然染病，如能治痊，一旦健康恢復，仍可一如常人之繼續生產及生活。而殘廢者，如僅係某一部分官能失效，但能作適當之補救，亦仍可一如常人之繼續工作，以謀生活。正如鐘表稍遇銹滯，或缺一零件，如加以擦油或配備，仍屬可用之計時工具。如棄置不顧，已覺其浪費，可以人而不如物乎，故加以救濟，匪特仁者之心，亦智者所宜爲也。至於精神病人，不但本身痛苦，且有時有自殺、殺人、縱火等暴行（如發狂），不加制止，有擾亂治安之處，亦不可不慎爲處置。

病殘廢者所需要之救濟，多因人而異，但大多數仍不離乎（1）醫藥，如診治的便利，藥品的需要；（2）金錢，因病中或須養家，以及自身之醫藥調養費用；（3）可能的看護；以及（4）特殊之環境與設備，如病院、病牀、隔離病院、療養院，補救殘廢及訓練盲聾啞之工具（如假手、假腿、助德器、杖車、凸凹字等），特殊學校，以及爲精神病人設立之精神病院，及治療院等。而各類專門人才，如各類醫生、護士、社會工作人員，精神病心理學家，不一而足。此在富裕國家，咄嗟可辦，而在我國，則常感醫藥經費人才設備之極端缺乏，而一時頗不易着手也。卽就我國一般民衆對於中醫西醫之觀點尙未弄清楚而言，已經暗礁重重，故在我國而言我國，其問題之繁複，恐非普通辦法所能解決，而有待於深刻及全盤之研究。以下雖有各種設施之列舉，亦僅屬辦法之初步耳。

第二節 疾病殘廢人民救濟之辦法

一、病人之救濟 在歐美各國，醫藥科學之進步，醫藥人才之充實，公共衛生之改進，醫院之林立，政府教會及私人常輸不少資財以為倡導及協助，故對於病人之救濟，至為便利，復為預防計，平時則提倡工人疾病保險，其目的，在用共同負責及儲蓄方式，以協助少數人不幸而臨時發生疾病之需。在美國，普通將病人分成四類：第一類為富有者，本人有錢及常年的醫師，不用多予協助；第二類為小康人家，平時稍有積蓄，遇病則尚缺大量之經費。如有協助借貸，尚有償還之能力；第三類則為平日僅能糊口，遇病則失業，無收入以養家及治病，此類人士在美國為數甚多，亦為美國醫藥救濟之主要對象；第四類則為貧民之需要施診者，每遇病人需要救濟，則有接送病人之汽車，送往適當之診所，代為籌畫診費，營養費，並為之解決因疾病而使其收入減少及失業之困難。此多由於社會工作人員與醫生等協助。甚至有特約晚間診療所，晚間開診，以免工人損失日間工作之利益。凡此一切均甚周到。

在我國，病人則多為上述之第四類，即貧民之需要施診者，人類極衆，第二類之診費不足者次之。

最理想之辦法，我國今後應注意公共衛生之倡導，醫藥設備之充實，使人民健康增

進，疾病減少。如人民不幸而仍有疾病，則在國民經濟力增高後，對於衛生及治療均有力應付，而社會上之醫藥便利，亦可左右逢源。不過此時尚距離甚遠，而應有過渡之辦法，度此難關。故作者以爲我國亟宜舉辦者，有數端：(1)醫藥科學之研究。(2)醫藥人才之培植。(3)公共衛生之倡導。(4)社會工作之推行。(5)儘量推進各機關工作人員之健康保險或疾病保險。

以上係治本及預防工作。但對於現實的需要，就我國目前環境論，或者仍應有各類設施，舉其要者有：(1)首應擴大及充實目前各地之衛生院的工作（實際上此項疾病之救濟，多應畫歸衛生院負責辦理，如有社會工作人員參加及配合，收效更廣了）。(2)增設平民醫藥顧問處，以便平民遇有疑難雜症，得來此詢問，予以指導，如登記後，指明何處可以應診、醫院、或醫師之所在地。(3)增加衛生院或公立醫院之病牀及醫藥設備（如果經費容許）。(4)予平民求診者以各種便利，如按號出診急診等。(5)商請各地中西具有慈善性之私立醫院，通力合作。(6)各院雇請社會工作人員專應平民之需要，擔任求診者之研究及指導工作。(7)遇有傳染病者，須送入隔離病院，故傳染病院須求增加。(8)對於需長期療養者，比較困難，如無免費之療養院，則祇好仍住家中，而時派得力護士間日訪問。(9)我國中醫尙受人民之信仰，似可取其長，而去其短，將中醫所用之特效藥，經檢定後，仍讓人民就地取材，加以利用。(10)至於經費之籌措，則政府可本集團負責之

精神，一方面稍增稅收，以資挹注，一方面利用健康保險之經費，同時亦可鼓勵私人捐助也。

二、盲人之救濟 關於盲人之救濟其步驟約略如下：(1)登記。令各地盲人登記，以覘各地盲人之數量分布及其他有關事項。(2)調查及研究。調查及研究各盲人之本人，及家庭狀況，以便發現各盲人所需要之救濟。(3)醫藥救濟。尙有可以補救者，予以醫藥上之各種便利。(4)家庭教學。遇盲人之家庭富裕者，可代覓專門教員，予以可能的教育及訓練。(5)機關救濟。(a)設立盲人學校，為一般有家可歸者，可以令其日間來學。(b)為貧民之無家可歸者，設立住宿舍附於盲人學校。(6)編製各種讀物及讀法(如凸凹字)。(7)訓練就業。(a)手工藝；如毛巾、圍裙、地氈、其他織品；簾工、竹工、篾、玩具等；(b)商業；如小販；(c)藝術；如音樂師、歌詠家、詩人；(d)其他；如說故事、打字、按摩等。(8)組織。如盲人協進會以謀聯誼，而達到互助之境地。

三、聾啞之救濟 關於聾啞之救濟，其步驟及方法約略如後：(1)登記。(2)調查。(3)醫藥，救濟。聾啞者，有時係由耳部有病所致。如有專門耳科醫生加以診治，間有可以治愈者。啞者常因聾所致，如聾可以醫愈，則啞或可同時解決，又啞者或因喉部發音處有損害，間或亦有可以治療之處，而重聽者，如利用器械以助其聽，亦可復聰。是初步之醫藥救濟，實為必需。(4)家庭教學。(5)機關救濟。(6)訓練聽話及說話。如用手勢法，

及唇讀法等。(7)訓練就業。因雙目能視，除特別需用耳及發言之工作外，自手工藝以至各職業界，皆可謀生。

單純的盲或聾啞，尚有可爲。如盲而兼聾啞，則難以教誨。如再有殘廢，則等於廢人矣。

四、肢體殘廢人之救濟 其辦法亦約略如上段：(1)登記。(2)調查研究。(3)醫藥救濟，或器械供給。利用人工補缺術，如裝假腿、假腳、假臂、或視其經濟力代爲籌畫，或供給拐杖、特製車等。(4)機關救濟。特創學校，特別班等。(5)訓練就業或改業，因材施教，如缺下肢者，學習人造花編籃、訂書、黏土、織補、以及其他各種高級工作。如會計、音樂師、及教授等。

五、精神病人之救濟 各國精神病人問題之存在，由來久矣。但終以精神病理學之幼稚，尚未獲得圓滿之解決。然即就發展之現狀而言，雖專書亦不能罄，在本書亦至少應有一專章討論之。但終以限於篇幅，及此項問題之專門性特高，未便多所發揮，尤應俟專門研究者之貢獻也。(1)舊式之觀點及處置辦法。在各國科學未昌明之際，對於精神病人之認識簡陋。例如認精神病爲罪惡之果報，不必憐憫，或認精神病爲鬼神作祟，以及精神病人是無靈魂不感痛苦。因此多不明病者之動機，而處置方法，亦多流爲專制與殘忍，而有背於人道。故一般處置之方法多屬消極的、硬性的，以至於報復的，其方式有：(a)拘

留：卽遇有精神病之形跡者，未審明其究竟，卽予以拘留，常用武力方式。(b)禁錮：關閉於鐵籠，或堅固之房舍，以至於監獄中。(c)非刑：爲禁止行動計，常用鐵馬甲以及所謂安靜椅（架上卽受縛不能動），中國亦常用手鐐腳梏以處置之。(d)待遇：待遇甚苦，既以非人類視之，當然對於衣食之供給極爲微薄，其後各國人士目擊心傷，大聲疾呼，力爭改良，加以科學進步，政府開明，經過多方試驗，已逐漸改良矣。(2)晚近各國對此均有改進，可供我國參考。茲就其可以採用之設施論列於後：(甲)設立精神病院——其任務爲嚴密的診斷，病人是否爲精神病人，不應臆斷，應有科學的根據。故凡有精神病之嫌疑者，應首先送精神病院診斷，是否有精神病，以及所患者爲何病。診斷方式有三：一爲生理的檢查，一爲心理的檢查，一爲社會個案的研究。此非專門的醫師及人才（普通醫師加上高級心理學等，特殊訓練），不易勝任。其手續包括一般的觀察，身體各部分的檢驗，實驗室試驗。(乙)治療——設病源是在生理方面，則循生理的療治方法。如病源係在心理方面，則應用精神的療治法，而病者之患病有時係由社會關係之失調及打擊，因而發生某種情結，尤須利用社會個案研究法，找出癥結之所在，而予以解決，大有助於精神的療治法。以上二步驟，對於被動的送來的就診者，以及自動請求診治者，可以通用，而自動請求診治者，尤應予以多方鼓勵，一如普通病院然。(丙)機關設置——各國精神病人，如因防礙治安，有加以機關留治（拘留）之必要者，須經醫師二人以上之證明，法官之裁可，方得認

爲精神病人（尤其是瘋子），而加以留養，作特殊的監護，治療及訓練。（a）設立之地點：應以人才經費爲先決的條件，就我國目前情形而論，人才缺乏，經費困難，初步祇能設於省會附近處。（b）設備：精神病人多半是動的病者（Active Patient），應有堅固的房舍，免易爲破壞。其建築應配合病人的分類法，且適合衛生原則。美國目前精神病院多附設有廣大之園地，作病人畜牧、農藝、或園藝之用，亦有可參酌採用之處。（c）管理：管理應雇用有訓練的護士，用同情的態度，科學（如心理）的方法來對付病人。病人的環境應快樂而美麗，活動應自然而有趣，陽光空氣中之露天工作，尤爲適宜，故應有大塊之園地，供彼等種植作物菜蔬（且可減少開支）。此外利用遊戲及適當的運動，以調節其心情，常可發生改進之效力。換言之管理應一反昔日之拘禁，壓迫之方式，而代以慈愛愉快之方式。（d）除每省或中心地點之精神病外，各縣市尙可設立精神病療治所或站其作用如下：

第一、爲不必進院之精神病人而設，第二、辦理心理衛生諮詢事項。第三、爲病人初步診斷及治療之所，第四、爲出院之病人復元後之繼續調治而設，第五、爲暫時收容當地之嚴重病人而設。因交通不便一時不及送往省院，而同時又不能任其留於地方，危害他人。以上之精神病院及精神病療治所，初期如因經費及人才不足，可與衛生院及其附屬的所站合作或合辦。（e）人才：關於此類事業，以其專門性特高，所需專才甚多，其主要者爲精神病專門醫師，精神病（或特殊的）護士，以及社會工作人員。環顧我國此類人才極少，欲求

實現，則訓練係一先決之問題。(五)組織：此類工作站應有專門機構，專司其事。就我國目前行政組織而論，在中央應由衛生署社會部及內政部合設一高級行政機構主持之，在省則應由省衛生處社會處及警察局(以及法院)合設一執行機構辦理之。

總之以上各種疾病殘廢者之救濟，內容多涉及醫學，精神病理學等專門問題，簡短之申述，絕對不能詳盡。因每一問題之解答，皆可成一專書，茲所提及，僅其犖犖大端，其詳尚有待於深入也。

第九章 乞丐之救濟

第一節 乞丐之類別及問題

憑討乞以爲生者謂之乞丐。各地對於行乞，觀點不一。例如古代僧侶以及西藏、緬甸、暹羅等處平民，常涉數千里之地以朝有名之佛寺，沿途皆依行乞以爲生，視爲有求必應，不以爲忤，而和尚多以行乞爲職業，人民且樂於布施。至於其他各國，無論貧富，均有乞丐一流之存在，街頭巷隅，隨地可遇。貧困可憐者固不乏人，然而已經富有，而仍行乞者亦大有人在。男女老幼，形形色色，無奇不有，然無論如何，皆度寄生生活者也。如加以分類，可得以下數種。

一、按程度分，有(1)專業丐，係專門以行乞爲生，或以乞討爲主要之職業者；(2)臨時丐，係因失業，或遭遇不幸，如天災、人禍、疾病、或家屬死亡，在無其他辦法時，暫以行乞度命者。以上二種中，臨時丐係不得已而爲之，情實堪憫宜急於加以救濟，以免墮入迷途而不知返。至於專業丐，則惰性已成，惡習已深，難以普通方法求其改邪歸正，而有時須用矯正方法，以免其擾害社會。此係一方面救濟乞丐，而同時亦社會自救也。

二、按性別及年齡分，有(1)男丐與女丐；(2)乞兒，及成年丐。據一般調查，中西各國，女丐爲數甚少，大多數均爲男丐。此殆由於女子較爲含羞，或另有謀生之道，是爲一大可注意之點。至於乞兒，均爲不幸之兒童，應歸入兒童救濟一類。至於成年丐，則問題較爲嚴重者也。

三、按體格分，則有(1)身體健全者及(2)身體殘廢或有疾病者。身體健全者，理應自立謀生，疾病殘廢或有不得已之苦衷，而需予以救濟者也。

四、按經濟能力分，有(1)窮無立錫之地，及(2)已有相當積蓄者。後者宜加以糾正，前者宜妥爲救濟。

五、按知識或技能分，有(1)有相當知識或技能者，及(2)無知識或技能者。前者較易應付，後者之救濟，則需較大之努力。

六、按智力分，有(1)聰明者，及(2)低能者。聰明者易治，低能者難治，如有精神

病，則更不易爲力也。

七、按心性分，有(1)善良和易者，及(2)桀驁不馴或有不良之遺傳者。前者易治，後者難治，且有犯罪之傾向。

八、按習慣分，有(1)未染嗜好而勤勉者，(2)有惡劣嗜好者(如醉酒、煙、賭、色情狂者)，前者易治後者難治。

以上各類乞丐，其優劣之程度，各不相同，而所有優點及劣點，亦不一而足，或瑕瑜互見，因之應付須有因人而施，各得其宜之處。

第二節 乞丐之救濟或處置之步驟及辦法

乞丐爲社會之寄生蟲，亦屬一種社會病，其產生之條件甚多：例如天災、人禍、政治未定，經濟制度有弱點，以及社會風氣等，均足以促其產生，助其存在。雖乞丐因缺乏生存資料而乞討，然亦因有頗施與者而乞討之行爲增多。至於本人之遺傳、遭遇、教育、伴侶等均有關係。故乞丐之剷除，非一單純問題，如欲徹底或根本解決，則涉及之範圍極廣，如自然環境也、遺傳也、文化也、政治也、經濟也、教育也，均有待於改進。歐美諸富強開明之國家，雖政治清明，經濟繁榮，教育普及，仍不免有不少之乞丐，可以概見乞丐問題解決之困難矣。然入謀不臧，仍不能辭其咎。就我國言，則乞丐之救濟及處置之

道，仍有可以商榷者。

一、法令禁止——首宜制定取締並嚴禁求乞之法令，遣置現有之乞丐，此後如敢有行乞者，則加以拘禁。立法及處置時，可循下列途徑：

(1) 對乞丐應行處理者(a)布告週知。各地方政府，應通告救濟及處置乞丐辦法，以便乞丐知悉行乞之不當，救濟之途徑，以及登記之便利，萬一不遵將遭拘禁等。(b)登記。應令各地乞丐履行登記手續，載明乞丐本人及有關事項。(c)調查研究及證實。在可能範圍內，應用個案研究法，查明乞丐之家庭史，生理及心理的等等方面，以診斷或發現其墮落為丐之原因。以及該丐之心性習慣及技能等，為以後處置之依據。(d)臨時或初步收容，於訊實後，暫為臨時收容，或初步的收容。(e)遣置。視各丐所需之救濟或處分，分別予以適當的遣置。

(2) 對民衆 乞丐之存在，一方面係由於乞丐之依賴，一方面亦由於民衆之施與，故取締及救濟乞丐，如不發動民衆的合作及協助，鮮克有成。此在政府方面，一方面應通告周知；而平日之教育，對於不當之施捨足以助長倚賴及寄生而無利於社會之觀念亦應有詳明之闡釋。

二、機關救濟及處置——在法令禁止後，乞丐之產生，應有減退之可能，已經存在之乞丐，除一部分可另尋生路外，其餘之一大部分，既經禁止其出現於街頭，即應有安置之

處所。往昔我國亦有棲留所，及遊民習藝所之設置，今後之辦法，自應有力於原有機構之改良，以及新機構之設立。所需要之機關，在步驟及功用方面，至少應有三種：一為收容所，二為習藝所或工廠，三為集中營，或遊民管理所。

(1) 收容所 (a) 性質及方法。此項收容所具有臨時收容及初部診斷之性質，凡自願入所的乞丐，及拘禁的乞丐或流氓，履行登記後，第一步留置於收容所，予以短期的食宿（應限制日期），並作調查、研究（個案工作法）、檢驗、訊實、或診斷以及必要之初步的醫藥治療。(b) 功用。其功用有：第一、對於無家可歸之乞丐及流浪者（流氓），使之得有暫時棲生之處；第二、對於被收容者，實施體格與普通疾病之檢驗，必要時及有人才時，亦應有心理的或精神的檢驗；第三、檢驗之結果，依據各個情形，分別送往有關機關治療；第四、為公共安全或衛生計，對於收容者得注射預防針，或施種牛痘，並可戒絕嗜好；第五、予以初步的感化教育，以期改善其身心，而免遺害社會；第六、此類莠民之收容，有助於肅清社會上偷竊等犯罪行為；第七、作適當之遣置，在訊實或診斷後，可予以各別遣置，如年老者送入養老所，幼年失養者送入育幼所，殘廢者送入殘廢所，有疾病或不良嗜好者送入醫院或衛生院，不幸婦女送入婦女敬業所，精神病者送入精神病院，迷路者送之返家，失業者為之謀生計或介紹職業。以上如在可能範圍內，一一予以遣置，則剩下一批，為數必不多，可送往習藝所。(c) 設備及管理。收容所地點，宜擇近郊之空曠處

所，房舍設備，雖不必高於一般貧民水準，但應注重整齊清潔，以及分類。專業丐，有病者，以及男、女、老、少、善、惡均應在可能範圍內分別安置。生活亦不能高過一般貧民生活，但應合理而有規律，否則貧民人人皆欲擠入，將有應接不暇之勢矣。管理應嚴肅與溫情並重，方法應科學化，而着重實際。

(2) 習藝所(或工作所，平民工廠) (a) 性質。如收容所相當於診所，則習藝所相當於長期療養院。對於無法遣置之乞丐，加以較長期的留置，其至要工作爲：第一、改善其態度，第二、改造其習慣，第三、訓練其技能。以及第四、誘導其工作。(b) 功用及方法。習藝所之任務，爲第一、控制其生活，如限制其自由改造其生活態度，方式及習慣，而訓練其作合理的生活；第二、因材施教，考察其所長，及測驗其興趣，而與以各別之技能訓練；第三、因材施教，或就其原有之技能基礎，加以恢復，及重新訓練；第四、改善其情性，乞丐大多數有不勞而食，隨寓而安之習慣，應加以改正；第五、恢復其自信心，丐者多權有自卑情結，應設法予以改正；第六、養成其健全的社會生活態度，丐者多具有倚賴性，嫉世仇視的社會態度，應予以更正；第七、出所後之督導，乞丐經訓練至可以自立或重生時，宜令其出而參加社會生活，並仍保持聯繫，隨時予以指導。(c) 設備及管理。習藝所之設備及管理，除可參照上段所提出者外，習藝所應附設有：第一、職業測驗，測驗丐者之工作能力及興趣；第二、各類工廠，如手工藝、印刷、紡紗、織布、織

毯、織襪、織毛巾、竹石或金屬工廠，如翻沙等，小而至於兒童玩具、家庭用具（掃帚、拖把等）；第三、農場、訓練農藝園藝等技術；以及第四、職業介紹所，介紹就業之及作必要之職業指導。至於工作之競賽及獎勵（如分紅制，及成績展覽等），皆應相機辦理，以宏實效。

(3) 集中營（或遊民管理所）對於在習藝所之正常的教育的方式下，有不少乞丐仍無改善之希望，或不聽教誨，以及有犯罪傾向之乞丐，則應送往集中營，或遊民管理所，加以處置。此為不得已而用之方法，各國及我國有逕送往監獄者，似嫌太過。但可送往集中營，此處所採用之辦法，為法律及教育雙管齊下，一方面強迫工作，待遇刻苦，甚至不遵命令時得施以某種處罰，然另一方面，仍得利用教育訓誨的方式，予以自新的機會。一俟乞丐生活及態度有改進之實徵時，仍可送回習藝所作正常之訓練。歐西並有送往殖民地開墾之辦法，在我國目前邊疆急待開發之際，未始非一可以考慮之可能辦法也。

第十章 失業救濟

第一節 失業者類別及問題

失業為無業之一種，因無業包括着：(1) 不適宜於勞動者，如瘋狂、殘廢、疾病；

(2) 不應勞動者，如老弱、幼童；(3) 不願勞動者，如專業丐、遊民、流浪人等；以及(4) 有勞動的能力及志願，而未有工作機會，或失去原有工作者，此乃吾人所謂之失業，而為本章討論之對象。其他三種則已於前數章論及矣。

失業者之情形不一，舉其重要者有以下數種：

一、臨時失業而仍堪雇用者，凡有勞動能力及志願，祇因由於某種原因，暫時失業者屬於此類。此輩多為誠實本分之工人，因遭遇不幸而致此，應予援手，問題亦屬單純。

二、臨時失業不堪雇用者，凡勞動者因某種原因，如錯誤、脾氣、或其他不良之習慣，工作不佳，有隨時隨地失去工作之可能者屬之。此類工人之救濟，不甚單純，應視各別情形，予以協助。

三、有長期失業之可能，而仍堪雇用者，凡有勞動能力及志願，祇因市場需要改易，或新機器出現，而致失業者，屬於此類。此類工人之救濟，亦甚複雜，有需職業再造 (Vocational Rehabilitation) 之處。

四、長期性的失業不堪雇用者，凡因某種原因，如老廢、惡病、不能再加入工作者屬之，應歸入老廢疾病之救濟。

五、不願工作之長期失業者，凡有工作能力而無工作志願等不肖之徒屬之。此類人士甚為複雜，應付亦較為困難，彼輩或因疾病低能，或因失業已久惰性已成，或因染有惡劣

嗜好，或有犯罪傾向，應用個案法，予以各別之處置。

至於其他的分類尚有：(1)腦力的，如書記、教員、公務員，及(2)體力的，如工人。以及社會性的分類：(1)偶然的，如天災人禍；(2)必然的，社會上的供過於求，以及老廢，均可供參考。

第二節 失業救濟之需要

失業係一社會病，大部分係由於社會經濟的關係，以及生物性的原因而造成。試觀以上各類之失業者，多半由於外在的原因所致，而個人的責任甚輕，此不能不應由社會負解決及救濟之責，以維社會正義。

勞力為國家富源之一，失業者如有勞動能力及志願，如不加以調整及利用，坐令耗損，實國家之一大損失。勞工一日之勞力，均隨時日以消逝，決不能空儲以待來日，一日之空間，即一日之損失，而每日之飲食生活，則不能缺少也。故從社會經濟的觀點說，實應加以解救，以維國力。

失業者，有勞動能力及志願，而無法工作，如係家主則一家數口，何以為生？如日久不得解決，則惰性日深，嫉世之觀念日強，將來何惡不作，甚易發生不利於社會之舉動。是社會逼失業者變為倚賴者，更一變而為社會危險分子。此係失業者之不幸，亦社會之不

幸也。

有此三因，已足徵失業救濟之急需。我國雖尚未至高度工業化，西方之社會病雖尚未完全傳染，然我國前途之工業化，實有不可避免之趨勢，宜早爲未雨綢繆之計，以免重蹈歐美覆轍，而早爲措置。而況我國生產事業，素不發達，人口又衆，失業者甚多，亦應注意及此。外察歐美之經驗，內審本國之國情，對於預防失業及救濟失業，應有所決定也。

第二節 各國之失業救濟

歐美各國已往對於失業救濟，據社會改良百科全書所載，有以下五個步驟及辦法：

(1) 首將失業者加以分類，加以工作或技能測驗，以便各別的予以救濟。在德國曾採用所謂失業工人救濟站及家庭庇養所其詳細辦法可參閱本書第三章所述，使工人在短期間，及步行覓取工作期間，得一臨時食宿，及職業諮詢或指導之所，不致流爲乞丐，而傷廉恥。

(2) 辦理職業介紹，對於有工作能力及志願而堪雇用者，儘用最速的方法，爲之覓取或介紹適當工作，德國之公立勞工雇用局，辦法最善，可資參考。

(3) 安置暫時無工作之失業者。對於有工作能力及志願之工人，因一時無法覓得工作，則由政府設法予以救濟。例如美國之「空地種植」或墾荒辦法，比國之「工業保險」，

及英國之「公共救濟工程」辦法。

(4) 對於無工作能力，行爲不良之長期失業者。在德國曾採用「勞工殖民區」辦法以應付之。

以上各項辦法雖有一部分經改良而仍沿用，但大部分已爲陳迹矣。

意大利之失業救濟，意大利自法西斯當政後，對於勞工利益之謀取，頗爲努力，其詳情可於一九二六年通過之「勞動大憲章」中見之。在第二十七條中並規定國家對於救濟勞工，應舉辦及推行：

- (1) 工人殘廢保險制度；
- (2) 改良現行之保險制度；
- (3) 工人疾病保險制度；
- (4) 工人失業保險制度；
- (5) 青年工人保險制度。

以上各種工作，均屬於廣義社會保險範圍內。專司其事者，設有「法西斯國民社會保險社」，一方面辦理保險，一方面並利用大宗保款，舉辦各種公共工程等事業。目下該社已着手舉辦之保險事業，與勞工有關者，計有：衰老保險（包括傷害保險），失業保險，及疾病保險，此種保險制度乃係強迫性的，舉凡一切工人，不分性別，自十五歲至二十五

歲止，均須依法投保。其目的爲：(1) 衰老保險，爲保險者，在年老時可向該社領取款項，以維生活。如工作時受傷，亦可取得償金。保險者死亡後，其家屬，亦可領取相當的部分。(2) 疾病保險，爲保險者本人及其家屬，如患病時，並不付予賠償金，而可赴該社所辦醫院診治，不取費用。(3) 失業保險，爲保險者在失業時可在規定時間內，向該社領取逐日之津貼金，至於付款及賠償辦法，另有詳細規定，可資參考。

此外對於救濟勞工之職業介紹，亦極爲注重，由國家設立職業介紹局，專司其事，其工作爲(1) 辦理登記，及(2) 辦理介紹，頗見成效。

英國勞工失業救濟。英國爲工業先進國家，戰前已感覺失業之嚴重。第一次大戰前，每年平均約有四十萬人失業，戰後增至二百萬以上，故政府對於此問題，極端注意，歷年皆有各種法案之通過，如貧民救濟法等。直至一九二七年，正式公布失業保險法，及一九三四年公布失業法案，始漸上軌道。此案公布後，英政府並專設失業救濟部以處理之。該項失業法案中主要部分爲：(1) 失業保險法，及(2) 失業救濟法。

英國之失業保險，亦係強迫性質，除少數例外，凡國民年在十六歲以上二十五歲以下而有工作契約或學徒合同者，均須依法投保，每週繳付保費。

英國失業保險之全部經費，爲「失業基金」，由勞工部加以統制與管理經營，失業基金之收入，係來自保費，支出則爲保戶之賠償金及行政費。

失業保險之保險費係由三方面繳付，即勞工、雇主及國家各繳三分之一。其償付辦法，亦有詳細規定。例如，凡欲領取失業保險賠償金者；必須（1）在請求賠償以前之二年內曾經繳過三十次以上之每週保費者，（2）在請求賠償之日起，繼續的失業者，（3）須能證明彼有繼續工作之能力者，及（4）能遵照勞工部之指示受職業訓練之課程者。惟對於已婚之女子，及季節勞動之限制則較寬。所付之保費，視性別及年齡而稍有差異；男子自六先令至十七先令（二十一歲以上至六十五歲以下均為十七先令），女子自五先令至十五先令（二十一歲以上至六十五歲以下者為十五先令）。以上金額，均按每星期計算，每一工人，如合以上各條件，在該年中可繼續領取一百五十六天（約二十六個星期）。其他詳細辦法，條目甚多，不及備述。

至於失業救濟辦法，則依據法令，任何勞工在失業時，或雖有部分工作而其收入不足以維持生活時，均得請求領取津貼，其條件約略如上述。每星期最高級為二十四先令，視家庭人口及房租以為斷。

美國之失業救濟，美國雖號稱富裕，但亦不免時感失業之恐慌。美國救濟失業，晚近所採取之主要辦法，除公共協助式之普通救濟，社會保險法中其他各種保險辦法（如健康保險），以及社會安全法，所提出之辦法，間接的有助於失業者之救濟外，其直接的主要救濟辦法為：（1）失業救濟，失業賠償及（3）工程計畫或工賑（4）職業再造。

(1) 失業救濟，失業救濟係政府對於失業工人予以津貼，使其本人及家屬中之倚賴者不致於挨餓。政府用於此項救濟之經費，係取自國家稅收，而由一般民衆之付稅者擔負之，數量甚爲龐大。

(2) 失業賠償與工人賠償法有別。因工人賠償係社會保險中之一項，即工人因工作而受傷害，應由廠方補償，而此種費用在廠方則計入成本，工人有此收入，可應付緊急醫藥費用及生活費，且可使廠方或雇主注意傷害之發生，而設法減輕之。各州辦法內容不一，但其功用正如健康保險法一樣，均能減少失業及減輕其痛苦。

至於失業賠償，則屬於社會安全法案中之一項，新近陸續由各州遵照施行，而辦法亦有出入。其款係由政府向各廠方按其應付之工資額徵入百分之三，而每一失業工人在失業時，每週最高額可領取十五至十一元之收入，約爲平時收入四分之一。祇因各州辦法不一，數量頗不一律。至於規定領受者之資格，等待時期自一週至三週不等，據一九三九——四〇年統計，付出之失業賠償費，達美金四八二、五一、〇〇〇元（註一）。

(3) 工程計畫或工賑：政府鑒於失業人數之衆，而失業救濟之費用甚高，遂逐漸改變方針，乃配合失業賠償辦法，另由政府大興工程，如興水利，修公路等工作（公私均可），雇用失業工人，此頗近乎工賑，使工人出力而謀生。其工作待遇，約等市而一般類似的工

作收入，工作效率雖稍差，亦無法計及矣。主持此種任務者，爲「工程計畫行政」即

P. A. C. (Works Project Administration or Work Progress Administration)，成效甚大。據統計，一九三六年雇用失業工人，達二百五十餘萬，一九三七年一百七十九萬以上，一九三八年二百七十餘萬，一九三九年二百三十餘萬。

以上三項辦法之應用，在美國晚近有日趨綜合以應失業救濟之勢（註二）。

(4) 職業再造：係對於因工作或戰爭受傷害，或新機械起而代之舊有技藝，而引起之失業，予以機會，令其改業，重新訓練一新的技藝，使其仍可繼續謀生。其第一步辦法，為對於每一個人，決定一最適合於體力、智力、工作能力之工作；第二步協助該個人獲得一切必要之準備或鍛鍊；第三步為之選擇適當處所，使其就業。此因各人的情形不一，故甚為煩雜而耗費。

蘇俄、日本及其他：蘇俄以計畫經濟聞於世，故國內幾已無失業之可言。雖則其間不乏因工作時間不足，收入過少，有半失業之現象，但晚近已大加改良，而工人生活已改善不少矣。可見欲根本解決失業，仍在於經濟制度之改造。此可資我國借鑑者也。

日本亦一工業後進國家故失業情形亦相當嚴重，而有失業救濟與職業介紹之辦法。例如東京在舉辦失業救濟事業方面，設有壯年失業者之更生訓練所；東京市失業者須向職業介紹所登記，經其銓敍合格後，送入該所受訓，受訓時間約為四個月，其訓練事項有：(1) 精神訓練（宗教、道德、公民等），灌輸更生之精神，勵行規律之生活；(2) 勞動訓練，使

勞動者於每日規定之時間內作業，養成習勞及增進技能；及(3)更生訓練，訓練其勤儉，儲蓄工作收入，作為出所後，更生之基金。

日本對於職業介紹所，辦理亦甚認真，東京市設有智識階級職業介紹所，內有調查部、介紹部、授職部、及失業應急部等。另有少年少女職業介紹所，其事業中有職業介紹、職業相談、健康相談、職業輔導、地方聯絡、及求人開拓等項。

尚有其他各國，如比國、丹麥等國，對於失業亦均有救濟辦法然其內容多不出以上各國之範圍，不再贅述。

第四節 我國失業救濟之擬議

我國素以農立國，祇因耕地有限，農工過剩，失業及半失業者為數極眾，此為我國失業者之大本營，而與歐美各國不同之異點也。但同時我國工業雖屬落後，城市間亦常有不少失業者浮沈其間，而戰後我國工業化都市化之趨勢，復不可避免，是目前失業之救濟及將來失業之預防，均應早為之計。茲就管見所及，略論於後。

一、實行計畫經濟，以便根本上消除失業 我國一旦抗戰勝利，建國日趨正軌之前，須有一國勢調查，對於我國人口之勞力，資源之開發，交通之興築等，應有明確之統計，作整個經濟建設之依據。然後通盤籌畫各地所需，以及各項事業所需之工人，如礦工者，

重工業工人若干，輕工業工人若干，運輸工人若干等，以及各工業各級之技術工人若干，然後分別加以訓練，加以調查，自可減免失業之出現。

二、預防失業之辦法。在未實施計畫經濟前，為預防及減輕失業起見，應在可能範圍採取以下辦法：(1)舉辦健康保險，普遍的強迫所有機關之各級人員，加入健康保險，使發生疾病時有醫藥之資，且不致感失業之苦。其保費可由工人雇主及政府(視財力)分擔，其辦法可參看各國情形及辦法，及我國國情擬定之。(2)舉辦傷害保險，即對於工人因公受傷，得有賠償，為就醫及維持生活，因雇方須多負責任，則對於工人工作之安全自應多為注意。(3)舉辦養老恤金制。工人在服務若干年後，凡年齡達到六十或六十五歲者，退休時，得有收入，以維生計，不致感受老年失業之苦。當就我國國情，作適宜之措施。(4)舉辦失業保險。可師英美各國辦法，但亦應順乎國情，訂定有效規條，方易實行。(5)職業再造。亦可師美國辦法，斟酌損益。

三、其他補充辦法尚可採用。(1)職業指導。對於工人就業，學徒訓練，學生入學及畢業，均應儘量利用職業指導辦法，使擇業就業，不致於發生錯誤及枉格之處，而能使各盡其才，各得其所。(2)職業介紹。各地人力之供求，頗難巧合，某地或某業方感人力過多，以致失業，而他處某業或正需人殷切也，是宜各地有職業介紹所之設立，以收取各處情報，以備介紹登記之失業人士前往，以安生業。此在我國已有舉辦者，可擇其辦法完善

者而採用之。

總之，在各國對失業之應付，或則已設法根本剷除之，或則已由社會救濟方式進而為社會保險方式，更進而為社會安全之措施。環顧我國，諸凡落伍，但如迎頭趕上，亦未始不可能，要在吾人之努力從事耳。

第十一章 災民救濟難民救濟貧民家庭救濟等

第一節 災民救濟

我國因天災特重，救荒或災民之救濟，乃成爲我國社會救濟之重心，關於歷代先賢之嘉猷良規，可資採擇者極多。其內容已詳論於第二章「我國社會救濟事業之回顧」一篇中，而晚近長江黃河流域時有洪水爲災，民國二十年之大水災數百年來所未有，因而救荒之辦法上乘先賢之遺規，外審各國之科學方法，對於賑救災民方法，更日臻完善，其要者有：

(1) 成立特設之專門機關，集公私方面有關之人才綜理主持，妥擬計畫以專責成。

(2) 發動全國（以至於其他友邦）輿論以促起各方人士之注意及協助。

(3) 籌措鉅款，並發動全面財力。

(4) 勘災，災情之初步查勘，及繼續之詳細調查，搜集材料，作施賑之依據。

(5) 急賑，救災如救火，故災民嗷嗷待哺，投宿無所，應急辦施粥，收容，及診病，有時亦有輸送（移民就食）之必要。收容應如何籌謀房舍，如何分類，如何管理，均為技術問題，原有之辦法，可資參用也。

(6) 舉辦農賑及工賑等。在災情未退時，災民不必令其空閒，虛耗米糧，大可利用少壯人力，作生產之工作，如墾荒、興修水利（如築堤），修公路等，予以工資，保持其獨立自尊心；同時在經濟上，亦有所獲，是一舉而兩得也。

(7) 災情將過時，對於災民宜早作復員之計畫，如輸送回籍、貸予種籽、小本借貸、作生產之資本、或資助其組織信用合作社，以謀資金。

(8) 善後：如打預防針，以免疫病為祟，並結束事務、彙彙昭告等。

以上各段詳細辦法，均可參照第二章及第四章之所提辦法及材料，參酌擬訂，不再贅述。

第二節 難民救濟

我國國步艱難，除天災外，復常遭人禍，歷年來多困於內戰，近復遭遇空前之國難，

受日人之侵略，戰事起處，廬舍爲墟，死亡載道，其不幸而逃出之大批人民，流亡爲難民，人數何止千百萬！幸政府亦有相當之準備，令中央賑濟委員會以及戰地難童收容所設法救濟，曾救護不少難民。考難民大部分係平日良民，多係有恆產及職業，祇因慘遭兵燹，無以爲生，其所以逃難者，一爲避開敵人，求生命之安全，二爲產業損失，或失業，無以爲生，不得不另謀生路，故投奔異鄉安全地帶，以謀生路。故難民所需要之救濟，一爲安全，二爲生活，三爲投奔或行旅之便利，四爲安插工作，五爲戰後之遣送回籍。

針對此種需要，對於難民之救濟應有以下數步辦法：

(1) 難民登記——指定比鄰戰區之交通要道，或據點，爲難民登記之所。登記事項，應包含性別、年齡、原來住址及家庭狀況、知識程度、原來技能及擇業志趣，並得予以體格檢驗。手續完畢，可發一難民證，上載明難民略歷，起迄地點及日期。

(2) 難民收容——於白戰區通達後方安全地帶交通要道之各城鎮，設立難民站，並附設收容所（各公共場所，如廟宇、寺觀、祠堂、大院），收容難民，供給臨時食宿，並代爲輸送。難民至難民站，應憑難民證報到，由該站送往指定之收容所食宿，並限期疏散，以讓來者。收容所並應附設醫藥設備，以爲難民診治疾病之用，並應注射預防針，以免傳染疾疫。

(3) 難民輸送——視難民投奔之路線，分段輸送，以步行爲原則，遇有瘴癘可在可

能範圍內亦得設法撥用公家交通工具。

(4) 難民安置——難民輸送至後方安全地點後，應加以分類及安置。如有親友可投奔者，令其投奔親友；兒童可送往各救護兒童機關，如保育院。有一技之長者，爲之介紹工作，或用小本借貸方式，助其自立謀生。遇多數同業工人，可助其組織生產合作社，如中國工業合作社所倡辦者；其無技能者可送往各學藝機關爲藝徒，或組織技術訓練班以造就之。其他需長期救濟者，如老、弱、幼童、疾病、殘廢，以至於乞丐，應送往各經常救濟機關應付之。我國邊地需人力開發有人建議移災民以墾殖，亦一有價值之建議，而值得仔細研究者也。

(5) 難民還鄉——除一部分難民在外已安生業，或有儲蓄作還鄉之計外，如尙有一部分難民，於戰後欲返鄉里，可參照遣散災民辦法辦理之，在我國戰後社會復興計畫中，亦應扣合此項計畫也。

第二節 家庭救濟

以上各章所討論之救濟的對象均爲各個人，爲數極多，費用亦鉅。惟此處有極易爲一般人所忽略之點，卽此多數之個人，除少數外，均有家庭，而彼實爲無數家庭之成員。普通個人，如家庭境遇不甚惡劣者，好多不幸事件，不易發生，卽使發生，亦隨時爲家庭本

身設法解決（如老、弱、病、疾、失業等）正如一牀錦被，遮去不少弱點；其需要社會救濟者，皆家庭所無法救濟之畸零人，有不少家庭，墮入貧困之淵已深者，所謂泥足已深，應付較爲困難，但亦有不少家庭，初遭貧困之襲擊，如在開始發生困難時予以援手，所費無多，而受惠者，決不止於個人，因全家或不致發生解組，是全家均拜其賜也。

故談社會救濟者，爲正本清源及執簡馭繁計，多着重家庭之救濟。蓋戶外救濟，如利用家庭單位爲根據，爲自然及最經濟之辦法。因家庭爲一生活單位，已具有互助合作之精神，且已有不少家庭生活之資源（如住所、用具、及些許收入），稍加獎勵與資助，即可達到自助之目的，實惠而不費之辦法。否則如不此圖，當家庭遭遇困難之時，社會不加援助，將如鮑篤氏所言：「社會對於疾病少年犯罪以及其他失調將付更大之代價」（註三）。

我國立國素以親親而仁民爲精神，社會機構素以家庭爲單位。推而廣之，家族及鄰里之關係亦甚密，故平時一般之社會救濟，均已含蘊於此種親愛互助精神及家族倫理之中。故在歐美所謳頌及希企者，在我國早已存在。故在我國而談社會救濟，更宜保持及發揚此種精神，如對於家庭救濟有辦法，實可減少一大部分社會救濟之擔負於無形。

惟我國素爲貧窮國家，生活於貧窮線之邊緣及貧窮線以下者，實達四分之三以上。貧民家庭何止數千萬戶。此而言救濟，除根本上設法外，如從枝節方面解決，將有不知從何處着手之苦。不但經費方面將需要極龐大之數字，卽就人才一項而言，如照美國利用個案

法，每四十五至五十家庭需一社會工作人員，則我國如以五千萬個貧民家庭計，則需有一百萬以上之社會工作人員，除非有奇蹟出現，在我國短期間絕難辦到。

雖然，就我國目前有限之人力及財力，亦不能說毫無作為。退一步言，仍可就我國平素鄰里「守望相助，疾病相扶持」之精神，再參考德國之漢堡制或愛伯福制，即將各城畫分數百人家為一區，其中雜有數家之貧民，由該區推舉公正人士領導主持，及領導該區民衆予以監護及協助（見第三章），而施行之。就我國目前地方自治及保甲制度而論，地方事業之基層為鄉鎮，鄉鎮以下為保甲，如將來地方之財政教育建設等工作均由鄉鎮保甲辦理，則地方之社會救濟事業亦自應自辦，而實無旁貸。其辦法約略如後：

(1) 調查辦理戶口調查時，可同時查明貧困家庭。

(2) 組織以鄉鎮（約十數保）為單位，保（約百家）為分單位，令各鄉鎮及保對於其範圍內貧民家庭，遇特殊困難時，得予以調查，監護及協助。

(3) 經費。可用各地方原有之慈善機關經費，及財產收入撥充之，同時得收通力合作之效。

(4) 人才。辦理此項工作者，如一時無專才可資利用，則祇有就辦理地方事業之人員，如鄉鎮長，保長或小學校長等。聯帶的加以訓練，或灌輸此項知識，縣政府社會科並應派巡迴指導員，予以指導。

當然，以上辦法不能認爲最理想及妥善之辦法，但就我國目前環境，貧民如此之衆，財力如此之窮，人才如此之少，真是百孔千瘡，如能就以最低的限度，有所成就，亦可謂差強人意矣。

此外，尚有傷兵救濟（榮譽軍人），以及陣亡烈士之家屬救濟，在此次戰後，當在數百萬以上，政府應早日注意及此，視爲政府急應舉辦之要政。其辦法之繁，規模之大，諒已有詳細之研究及妥善之規定。今既偏於政治及軍事問題，本書限於篇幅，不再贅述。

註一——參閱 Social Work Year Book 1941

註二——見 National Conference of Social Work

註三——參看 Rose Porter: Public Relief Agencies chiv

第十一章 結論

社會救濟之範圍頗廣，作者曾就有限之篇幅中，對於各方面問題，僅能稍稍論及，尙未能暢所欲言，已嫌繁複。茲於本書著述將終之際，似應綜合的申論，故略書所見，並當結論。

一、社會救濟之理想及目標——社會救濟係吾人有目的有所爲之社會工作，在社會行

政中頗占重要之地位。其發動也，必有理想，其趨向也必有依歸。衆說紛紜，而作者以爲至少應有以下數種觀點：

(1) 社會救濟以社會正義爲信念。社會上之不幸者之救濟，爲社會義不容辭之職責。據此種信念而實現社會救濟，是已變爲一種內發的動作，而成效易期。

(2) 社會救濟以人類同情心爲要素。實施社會救濟所利用之工具雖多，而人類相互之同情心，確爲極可寶貴可資推動之要素。

(3) 社會救濟發揮互助功能爲作用。社會救濟之實施，須賴羣策羣力以進行之，復賴有無相助，濟困扶危之精神以完成之。故人類互助之功能得以發生作用，實具有教育之價值也。

(4) 社會救濟以實現大同思想爲終極。社會救濟功成圓滿，很可以促進大同思想之實現，故其最終之目標，實以此爲依歸。試觀禮運篇所謂：『大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨其子其子，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。貨惡其棄於地也，不必藏於己，力惡其不出於身也。不必爲己。』是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是謂大同。』一段。其中一大部分，就是社會救濟所要實現者，至爲明顯。

二、社會救濟實施之主要原則——關於社會救濟之實施，雖經緯萬端，然而稽要鉤

玄，亦可舉其大要：

(1) 社會救濟是以不幸或弱小之民衆爲對象。社會救濟直接的是醫社會病，間接的是促進社會健康。爲社會病之犧牲者，多爲不幸之老弱病廢流離顛沛之可憐蟲，所以社會救濟是一種雪中送炭，而不是錦上添花。

(2) 社會救濟應發揚民衆同情及互助之美德。換言之，社會救濟之實施，應發動並利用固有之民力民德方可事半功倍。

(3) 社會救濟應治本與治標並重。社會救濟如欲徹底，必須治本與治標並重，不但是要隨時應付及解決問題，而且是要根本上不使問題發生，故有時社會制度之改善，其效果常遠勝於臨時救濟之成效。

(4) 社會救濟應預防及救治並重。社會救濟之最經濟的辦法，莫如注意不幸之預防，而救治則爲預防不足之補充，正如個人平日注意健康衛生，則疾病自可減少。

(5) 社會救濟應以適合國情及融洽習俗爲得策。社會救濟應不忘我國固有之文化或歷史的背景（古先賢之嘉猷良模，如救荒行政皆有可資借鏡之處）及當地之物質條件（例如我國爲貧乏之農村社會物質條件至苦），例如救濟院或棲留所，或監獄之設備，如高過一般民衆生活水準，則貧民人人將樂於來此，而無法拒絕矣。

(6) 社會救濟應改善固有辦法而酌採新式科學技術，爲實施之張本。我國先賢對於

社會救濟，雖有不少優良辦法，可資採用但以今日之環境大異曩昔，為適應此新環境起見，應斟酌損益而活用，切忌膠柱鼓瑟，泥古而不通，今之弊，對於歐西新興之科學技術，亦不應盲從，或故步自封，而應深加研究，並求其能適用於我國環境，斟酌損益而採用之。

(7) 社會救濟之實施應謀取政府社會家庭及各個人之通力合作。社會救濟之實施，決非某一方面所能單獨為力，善於措施者必同時取得政府方面，社會方面，不幸者之家庭以及不幸者之本身方面的指導、贊助、以及人力財力之協作，方能收輕而易舉之效。

(8) 社會救濟應以保持正常之家庭生活及救濟機關家庭化為設施標準。家庭生活為最自然及最經濟的單位，故對於救濟的設施應儘量利用原有之家庭資源及便利為上策，即萬不得已而需用機關留養，在可能範圍內亦應使其家庭化，如寄養家庭，保育家庭等。

(9) 社會救濟應注重個人之重要。不幸者之救濟，不應止於現狀之診治，而同時須注意恢復其正常之生活，及準備其自立謀生，如習性之改造，職業訓練及職業再造等。

(1) 社會救濟應有統一之行政機構。社會救濟工作，在縱的方面，應使其單純化，避免架林疊屋之弊，如因有特殊之工作及使命（如一般之社會救濟及救災以及傷兵救濟）而有分立之必要，亦應權限分清，而同時注意密切的分工合作。我國現正推行地方自治，社

會救濟事業自亦在地方事業之範圍中，將如何由保而鄉鎮，由鄉鎮而縣，由縣而省，由省而中央，應採取一嚴整之系統。

(11) 社會救濟應與有關之公私機關發生密切之聯繫。在橫的方面，各級社會救濟機關，應與有關之機關，如衛生院警察局以及同性質之救濟機關謀取密切之聯繫。如有多數同性質之救濟機關同處一處，應該立一聯合辦事處，以收分工合作之效，並設置社會服務之交換等，以收通力合作之效。

(12) 社會救濟應儘量訓練及任用專業人才，實施專業制度。社會救濟為一專門性之工作，自有其特殊之技術，決非任何人所能勝任愉快，故政府在可能範圍內（如財力、人力及時間許可），應及早訓練各級人才而任用之。

(13) 社會救濟應以政府之資力引發社會之資力，為籌措經費之方針。社會救濟事業異常龐大，因之所需經費必極浩繁，而非政府所能擔負。最合理而有效之辦法，為各級政府與民衆之分擔制。高級政府稍出資力，以引發下級政府之自籌經費，如政府對於地方或私人辦理之慈善機關予以變成之津貼或獎金，並藉此可以予以監督及指導。中央對省府，省府對縣府，縣府對地方或鄉鎮保，皆可採用津貼分擔制，例如縣府對於地方辦理救濟院，如能籌款五十萬，則縣府當津貼五十萬或津貼幾成。至於募集鉅款，亦可參酌美國之聯合募捐辦法。

(14) 擬定及頒布社會救濟法。依據事實，經過研究，應就我國實際情形，擬定社會救濟法，並頒布之，使國內所有之社會救濟事業得趨上正軌，而收統一明朗化之效。其內容應包括：(甲) 受救濟人——類別資格，及非法之行爲。(乙) 救濟設施——設置救濟院之各所(如安老、育嬰、育幼、殘廢、教養、習藝、婦女敬業各所，以及助產，施醫等所)，及其程序，範圍限制，及各級之行政系統。(丙) 救濟方法——各類不幸者之救濟方式，方法及各項物品，服務訓練及便利等。(丁) 救濟人員——訓練及任用以及組織系統等。(戊) 救濟費用——經費之預算、籌募、擔負、使用以及結束等。

關於社會救濟法，社會部已擬有初稿，想最近期內經審訂後，或可公布施行也。

三、社會救濟之前瞻——社會救濟本爲社會行政之一部分，而且偏重於事態之矯正，稍帶消極辦法之色彩。在中西各國，行之已久，在不久之將來，社會制度未臻合理化之前，仍有不可缺少之貢獻。即使將來因整個社會之日臻完善，仍有其地位(如疾病、殘廢之處理等)，不過或須變換其形式而已。在美、英各國，爲保持社會健康計，已逐步由社會輿論而趨向於社會保險，更由社會保險而採取社會安全制度(Social Security)，其方式及方法日趨科學化，及大衆化。我國實有望塵莫及之勢。不過我國係一民窮財盡之國家，百孔千瘡，諸凡開弊，在整個國家社會經濟及教育等條件，未得進步前，欲求某一方面不願一般條件，作超脫的，特殊之發展，其事殆有不可能之勢，換言之，欲求社會福利行政之

發展，尙有待於其他一般條件之配合的進行，方有成就。社會救濟亦何能例外？雖然，環境雖屬艱苦，條件雖感不足，但抱着穩扎穩打辦法，一點一滴的向前做去，終有些許成就。惟無奢望方不至於失望，亦祇有不顧失望，方有些許希望也。惟吾人加意努力焉。

附錄一

紐約之「老年救濟」(節譯自 I. M. Rubinov: The Care of the Aged)

關於老年安全之公共福利法於一九三〇年四月十日通過，當年五月一日施行。此項法規內之救濟於一九三一年一月一日開始實施。

一、行政——如本文所示老年救濟由城鎮公共福利區以及由其他城市執行老年救濟者給予。省政府作部分的補助，且由省立社會福利部管理，如公共福利職員於三十日內不能處理某項請求或拒絕請求者，可以向省政府上訴，該案即可重付審查，其決定將拘束公共福利職員之處置。

關於老年救濟行政方式之控訴，可以紀錄存案於省府。省政府得調查，決定將其判決通告公共福利員，以及是否批准以後之給付，與應付之數量。

二、請求者應具之資格——老年救濟之受給者，須：

1 年達七十歲者。

2 完全或一部不能自給且無子女或他人能供給其生活者。

3 美國之公民。

4 在請求老年救濟前，曾在紐約省至少居住十年者。

5 曾爲公共福利區居民之一，且曾經請求至少一年而繼續請求者。

6 非公私立老人院，或公立院所或任何公私立防護機關，感化院，或醫治性院所之一員，但臨時在醫院受醫藥或手術救濟者得除外。

7 未曾親自簽約或轉移產業以符合受救濟者之資格。

8 非爲身體或精神情況需要長期院內救濟者。

三、給付——救濟之數量與給付之方式，均由公立福利機關依個別情形而決定之，且應依據省府規程與條例，救濟可包括其他各項：如醫藥、手術、看護等之免費施行，在可能範圍內，亦可用銀錢或支票救濟，不論何項方式，公共辦事人員，應對於有受救濟之資格者，作適宜之措置。

請求者宜向所住之公共福利區所之公共福利機關請求，一機關之住院者在住院期間，亦可呈請，但當其仍住於機關內時，救濟費暫不得付給，請求方式可以由本人自請，或由他人代請，書面或簡單的書面申請，應符合本條之規定。

因故廢除或減少救濟費，爲可能的，如暫停給付亦然，每一個案必須常有定期，重新考慮之機會。

救濟不是可指定的，而且是不可以移讓的。

四、處罰——任何人凡是有錯誤之記載，或代表或扮演他人或其他欺詐行爲，欲得或試得或協助或唆使任何人得老年救濟之不合格者，或獲得較大於應得之救濟費者，卽屬犯罪，如觸犯紐約刑法則照刑事犯處分。

五、經費之來源一部分應由省府補助，約占半數，但每一公共福利區須供給居住該區內合格領取老年救濟者之費用。

附錄二（節錄墊江育嬰堂總錄）

墊江育嬰堂章程

一、育嬰總理首事，關係非輕，務須先行具稟，公舉殷實正直紳糧充當，並無薪水，候批札飭懸牌承充認真經理，不得由外私議，希圖含混交替，致壞公款承充之時，卽對神焚疏盟心，以杜侵吞之弊，酌定三年一易，不得把持霸管，每屆換期，下屆舉一人，上屆留一熟手，新舊同辦，方有頭緒，交替之日，必須憑衆將一切帳目核算明悉，如有侵蝕，隨時查實稟究。

一、每年議立總錄流水簿據二本，堂內存一本，所有開銷各項帳目實數，每月朔日，總理攜簿至堂，照管帳簿據對算一次，總錄一筆，至年底該首事等將收養嬰孩數目，出入

帳項清算明白，彙造清單，具稟報銷，以昭核實。

一、收嬰孩必須族鄰約保報具，孤貧切結同送入堂，首事查明實無父母，族中亦貧，方聽收入，當即驗明手指箕斗，髮際，旋紋，面體有無痣癍痕迹，或姓氏里居生庚族鄰約保一一註明，稟縣存案，每月朔日首事會同至堂協管帳查看嬰孩箕斗旋紋等樣，是否與册符合，以杜老婦疏虞掉換等弊，如無別故給前月工資，如有弊端，稟送治罪。

一、舉辦育嬰原爲孤貧無依嬰兒而設，近有狠毒貧民並不投告族鄰約保具結保送，亦不聲明首事，暗將嬰孩拋棄堂前，妄冀代撫，蓋未設此堂，尙無拋棄之弊，既設此堂，反開拋棄之端，除請示嚴禁派差嚴拏外，如忍心拋棄者，着堂內雇工人等隨時嚴密察拏，務獲網送究治以示懲創。

一、堂內不雇乳婦，因有乳婦多係年輕，必有翁姑丈夫子女往來情弊多端，如所收嬰孩，不能自食，尙須乳哺，酌雇貧而慈良之老婦，精辦米漿，責令善爲調養，視同己子，或訪求鄉間有乳之婦，子女已革乳者，領嬰回家撫養，亦須誠求保護，視如親生，首事管帳，隨時稽察議定乳婦工資，半月一傾，領錢之日，責令該婦負嬰至堂聽候首事管帳逐一察驗，必面體無饑瘦情形方給前半月工資，否則更換，如嬰孩更加肥壯，並查明該婦係一般勤認真，酌給賞錢，用示鼓勵，堂內以米漿所養者，亦照此例，首事慎勿憚煩，惟此等嬰孩柔弱已極，難禁饑寒，倘有疏虞，難以養成，每屆首事管帳宜加意焉。

一、育嬰堂係屬創辦，現值經費短少，不能多收酌定暫行收育乳哺者十二名，自能飲食者，二十八名共計四十名，候募捐充足，再為推廣。

一、堂內酌雇管帳一名，向首事承領總錄流水帳簿，所入銀錢穀米，並每日經發錢米油鹽等項，逐件登註簿內，更宜稽察堂內男婦雇工有無侵蝕懶惰及行為不法，以肅堂規，慎勿徇隱串弊，工資酌給，每月朔日將前月入付帳目滾扎明悉，聽候首事清核，如敢弊混，立即更換，至年終請同首事攙簿至堂逐一對算清楚，以便報銷，各簿本總註一筆鈐蓋圖章，仍各收存，不準遺失毀壞，俾後核算有據。

一、堂內酌雇廚工、號夫，視人多寡治辦飯菜，及作一切雜事，工資酌給，每日均須在堂，無故不許出外，每日柴米油鹽聽憑管帳計口給發，如有剋落弊端查出逐換。

一、堂內酌雇看司一名。經管內外，灑掃早夜啓閉，並買菜蔬，油鹽及禁堂外拋棄嬰兒等事酌給工價。

一、堂內大門常須關鎖，防閑雜人等往來生事，每日晨午二時傳梆啓門，以便買辦食物限定時刻關鎖，無故不準擅開，即有人混入，無論何人立即送縣究治，須擇一年老未衰之人專司其事，每月酌給工錢，日坐門內看守，不得暫離，如違逐換。

一、堂內所雇管帳看司、看門、廚工、號夫、老婦人等，均須不吸洋煙，該首事查明姓氏里居年紀、面貌、務有族鄰親友、妥人結保，方準入堂，何日起工，何事開逐，何人

另補，均須註明冊內。

一、堂內房屋編定字號，註明一號可容幾人，一老婦派領幾名，老婦入堂，宜先拈定某字號方進居住，註明冊內以免爭競所收桌嬰，派歸某號老婦領管，於冊內，某嬰名下註明，凡起睡提攜衣服洗漿等事，均責成該老婦經營，至六七歲外，不須老婦提攜，即分別男女號房，自行安宿，衣服洗漿，仍派老婦兼管，工價酌給，如果勤謹認真，撫育一人，可充數人之役，工資照額加給，用示鼓勵，但老婦必須各歸各號，不準別尋女工並男工人等雜處偷閒嬉笑，將嬰兒疏虞凌虐一經查出，初次罰減工資，再犯立逐。

一、每歲視嬰兒大小高低酌製衣衫帽履各項散給之時按名註冊責成領管老婦隨時經營洗漿曬乾，勿任潮溼，致受疾病，至於綿衣祇作禦寒之用，冬各散給，次年春暖，仍憑首事交管帳驗明收存，臨冬再給，勿任老婦人等尅落。

一、堂內所雇女工，如有子女，不得居留，大門關鎖，不準擅出，即本夫有事來堂，祇準隔棚面敘，至族親來堂看視，亦不準在門外久立，如違將該婦並看門立逐，如有要事準向首事告假，近者二日爲度，遠者酌定日數，務令自雇在堂人或外人代理，工資本人開銷，告假之時，均由首事驗明，所領嬰孩有無別故，分別留逐，但亦不準常常告假，男工亦然。

一、堂內嬰孩，有病應由管帳飭令看司領病人至醫家診脈開方，隨至藥店照單買藥，

價值若干，即於單上註明，鈐蓋圖章，以杜浮報，病重者，延醫至堂診視，每次脈禮隨時致送，如醫士好義不收，亦聽其便，嬰如夭折，給予衣板安埋，首事稟明存案。

一、收入嬰孩父母既將子女送堂內，恩義已絕，不準再行往來認親，致生弊端，如有願領嬰孩作子女者，務同約保赴縣投具領結，聲明實係某人領作子女，並無販賣人口及充奴婢等情，倘彼此通同舞弊，一經查出，或被告發，分別稟案治罪，如有冒充嬰孩本生父母，向承領之人藉故滋事，許承領者扭稟究治。

一、善堂重地理宜嚴肅，但在通衢路旁，恐有往來流民乞丐，來此借宿，無論堂內堂外均不準暫借棲止，至於雇工人等每日工餘，各歸各房，不得聚衆賭博，違即逐換。

一、堂收公款，爲嬰孩養命之源，設有虧短貽害匪輕，凡城鄉市鎮以及施主首人家慶弔會等事，均不餽送禮物錢文，並不捐助外事功果，以節糜費。

一、堂內每月碾米兩次，由管帳視人多寡，須用食米若干，請首事開庫，捋穀隨監視廚工號夫等碾出，仍以原斗將米捋收入櫃，登簿隨時給發，勿任漏吞。

一、稟縣酌派戶書一人，管理堂事，每年酌給勞資陸千文，凡屬堂內事件隨到隨辦，不得格外勒索，如借故遲延，首事據實稟請另換。

一、紳糧既將產業好善措施，即係堂內之業，山林竹木任首事招佃耕種禁蓄，凡施主及其子孫不得借口業主砍伐竹樹，霸占邊界，亦不得借有捐費，男婦老幼擅自入堂盤踞，

坐食索錢，如違首事據實稟究。

一、堂內銀錢器物，不準首事及捐資人等扯挪借用，及以毛錢掉換好錢，即使力能償還，亦不準融通借貸，倘有徇情私借，保護經手，立即責誰賠出，俾儆後效，庶免壞公。

一、堂內因事興訟，無論新舊案件，只給房書紙筆錢二百文，輪差飯食錢二千文，值日代書截記錢一百文，騰錄錢四十八文，其有掛號截記傳遞門禮等項，蒙縣主諭，概不準取，永遠立案。

一、堂內應收穀石無多，恐歲荒歉收不敷用，酌議收入嬰孩，除每年衣食應用之外，每嬰每年須存穀二三石不等，存案貯倉，以備不虞，如遇荒年，首事請示開倉動用，秋後勸好善之家捐穀填還，多多益善，免致臨時周章，捐戶姓名及所捐多寡，稟縣立案並註明總簿立石刊碑以彰善舉。

一、堂內施業，買業，田地街房，文契等項，稟縣存房立案，並照原契，摘錄姓名、坐落、里分、價值、租石、立石、刊碑，以便大眾周知，田地招佃耕種，令佃戶赴房自具佃結，並請殷實人出具保狀，於總簿內註明佃保姓名，倘遇水旱，佃戶預請首事等看明秋收曬乾，車淨量田上中下三等交捫。

一、堂內公田，地土界址、山林、竹木、原約註明，某處、某人界，照契管業責成佃

戶看守，第恐年歷久遠，首事迭換，難保無強鄰霸占，佃戶侵瞞，每屆首事交替時，務須新舊同往各處照原約查詳，庶免侵占，後有捐買田地，亦必照辦，慎勿憚煩，不致公業侵失茫然不知。

一、堂內男孩至六七歲，舉延端正耐煩館師，在堂教讀寫字備解，十歲後，如果聰明好學給錢出就外傳，倘資質不敏，視其能學何藝，雇藝師入堂教習，供給飯食、勞資、本孩藝成，出堂尋工，仍聽首事約束，倘實愚鈍不能學藝，至十二歲後，限首事尋覓寬厚般實人戶承領傭工，勿任遊蕩，流入匪類，女嬰至六七歲，該老婦督令學習女工，紡花，織布由管帳給錢作本責成，看司代為掉買，每年除還公本外，能賺錢若干，交管帳收存，按名登記，不許老婦看司侵蝕，至十二歲滿，擇配許人，將所存錢文給作粧奩之資，凡男女出堂，首事等務要慎重，斟酌使其不落匪人之手，庶不負設立斯堂之意。

一、堂內學館原為收養男孩而設，與義學不同，不準外人來堂搭學，藉圖混食，館師亦不得自帶子姪門徒至館，堂內男孩如多，酌量添延，館師懈怠，隨時辭退另聘，不拘一年之限。