

復旦大學社會學系叢刊

社會事業與社會建設

吳南軒署端



獨立出版社印行



A541 212 0002 6284B

社會事業與社會建設專刊目次

序言

論著

我們需要的社會事業(弁言)

社會建設與心理改造

抗建期中社會事業實施的方針與步驟

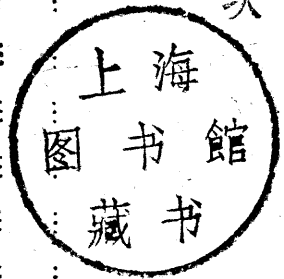
社會行政與社會建設

縣政建設關係論

我國之公共衛生

兒童保護與民族復興

合作保險與社會建設



毛起鵷(一)

郭任遠(一)

言心齋(五)

謝徵孚(四)

張鴻鈞(吳)

金寶善(六)

高遜(七)

何德鶴(六)

目次

~~041617~~

社會調查與社會計劃	……	李景漢(二四)
社會建設與統計	……	汪龍(二三)
蘇聯之社會專業	……	蒲乃鈞輯(二元)
各國社會專業概況	……	孫本文(二六)
四川三峽區煤礦童工生活調查	……	葛三立(二六)

## 序 言

本書發行的動機，茲以最經濟的篇幅申述如下：

第一、我國在這次抗戰以前，曾有幾種專門討論及研究社會學與社會事業的定期刊物，但都早已先後停刊，據編者所知，迄今欲求一純學術性的社會學及社會事業刊物，尙不可得，爲彌補這個缺憾起見，故特發行此書，以便繼續討論及研究社會學與社會事業各方面的理論與各種實際問題。我們希望，此後每年能出一本，使我們研究社會學及社會事業的人有自己的園地可以耕耘。

第二、中華民族在世界文化上所負的責任甚爲重大，無論在那一種學術方面，我們都有自己的責任。在抗戰建國過程中的今日，我國社會學及社會事業界應負的使命，更不容多說了。社會學及社會事業對於抗戰建國可能的貢獻很大，舉凡民族精神的發揚，公民意識的養成，民衆團體的組織，鄉村建設的推動，社會問題的解決，社會事業的興辦，人民生活的改進，以及人類共同關係原理的探討等等，都與社會學及社會事業有極密切的關係。要使國人對於上述各點能夠多加認識，似亦有發行此書之必要，因爲這是我們研究社會學及社會事業的人大家的責任。

第三、值此非常時期，我國的社會變遷，比已往任何時期爲迅速而劇烈；社會問題也比已往任何時期爲嚴重而複雜；我們若要了解這些社會變遷的過程，社會問題的性質等等，就要靠我們自己多多研究。我們很希望，從事這方面研究的同志，站在同一立場上來共同努力。

以上幾點，就是我們發行本書的動機，不過同人識力樸薄，能否達到我們的期望，是沒有把握的。深望全國文化界予以指導和批評；尤盼學術界的先進，不吝賜教。

最後，我們要說的，就是此次撰稿的各位先生，或在政府機關擔任要職，或在文化機關擔任教務及研究工作，都是十分冗忙的，而在十分冗忙之中，能給我們撰稿，真是榮幸得很！現在謹向各位先生特別申謝！

言心哲謹識

二十九年五月一日

## 我們需要的社會事業

毛起編

社會事業在西方各國是一個新興的專業，在中國只是一個時髦的名詞，它的意義和範圍在西方已經鬧不清楚，在中國更引起許多誤解。有人說，社會事業，就是慈善事業。社會事業的確淵源於慈善事業，各省市縣設立的慈善機關，如老人院、育嬰堂、婦女救濟院等，都可以說是社會事業的機關。但是現代的社會事業，不僅以慈善事業為限，不含有慈善性質的事業，如公共娛樂、公共衛生、工廠檢查、社會保險等，亦屬社會事業的範圍。有人說，社會事業就是宗教事業。西方的社會事業固然是由宗教家發動的多，中國的慈善事業又何嘗不含有宗教的色彩？但是現代的社會事業已非宗教家所能獨舉，今後的國家有不得不將私人經營的社會事業改由國家經營之勢。有人說，社會事業是資本主義社會的事業，資本主義制度消滅之後，所謂不平等的分子將逐漸減少以至於無，社會事業即無辦理的必要。這是一個極幼稚的見解，不值一駁。一向以社會主義為號召的蘇聯，即十分重視社會事業，可見社會事業不論在資本主義或社會主義的社會都是不可缺少的，所不同者，經營方式而已。又有人說，社會事業是承平時期的事業，戰

我們需要的社會事業

時要它無用。這是一大謬見。我們姑且撇開歷史上的和異地的戰事不談，單就中國三年來的抗戰而論，若干與民族盛衰國家存亡有關的事件，如傷兵的救護、難民的救濟和難童的救養等，即未曾做到「恰到好處」，其原因固不止一端，而究以專門人才的缺乏為最要，可見社會事業不論在承平時期或非常時期都是需要的。

## 一一

然則社會事業究竟是一種什麼事業呢？我們的答覆是這樣的：

「社會事業是在增進人類的幸福和提高文化的水準的前提下，以科學方法調整個人與社會的關係，輔助其解決所受的困難，加以精神的與物質的援助與指導，並研究社會病態的根源，預防其發生，使人人能與現實適應的一種事業」。

這個定義有兩點值得注意：一為舉辦的前提。各國的社會事業，因為大半是由私人或私人團體舉辦的，所以有不少的缺點：（一）動機的不純正，施衣施材，所以積德，修橋補路，所以延年，這乃是「為人」者輕，「為己」者重。（二）目的的不正確，救濟不幸者，如貧為不幸者而不從社會着想，則其目的不免流於偏誤，社會事業之不能發達，當以此為主因。（三）範圍的偏狹，舉辦者往往以一市一縣或一村為限，鮮有顧到一

省或全國者，以一種事業爲限，鮮有從社會各方面作打算者。(四)時期上的制限，舉辦者大都憑一時愛好，從事救濟工作，爲日既久，便淡然若忘，其學生獻身於此道者，亦只以本人自身爲度，人存政舉，人亡政息。(五)功效的稀微，各國的社會事業只能做到事後的救濟，未曾顧到事先的預防，福利和進步的理想，更是談不上了。今後的社會事業，如能改由國家辦理，則往日的積習必能掃除。這是一個前提，必須認清。

二爲實行的步驟和方法。一種事業，理想不妨高深，實行的步驟，和方法却不可不備。例如我國禮運大同之治章內所說的「選賢與能，講信修睦」，「人不獨親其親，不獨子其子」，「使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸」，「貨惡其棄於地也，不必藏於己，力惡其不出於身也，不必爲己」等等話，固極其縝密，但如何實行，却不易談。現代的社會事業，不僅要有很好的理想，並且要有很好的實行方法。目前吾人所可努力者，有下列各事：

(一)將社會事業看作國家的事業，視其與內政、外交、財政、實業與教育等同等重要，設置專門機關，主管其事。

(二)以整個國家爲社會事業的範圍，不偏重都市，或鄉村或一地方。

(三)以社會各方面爲範圍，不偏重某部分事業，消極的救濟固然重要，積極的預防



## 社會事業與社會建設

尤不可不講求。

(四)設置各種社會事業專科學校，造就社會事業專門人才，各學校並附設實驗機關，以求理論與實際之溝通。

## 三

最近中央將社會部改隸於行政院，與吾人對中國的社會事業所負之熱望完全符合，值得大書特書；不過一種事業在草創的時候，總不免遇着一些困難，這些困難，據一般人所能想像的，不外(一)經費的不足，(二)人才的缺乏和(三)事業的不易確定等。在這三者之中，我以為第三點首先要注意，略陳鄙見如後：

(一)中國的社會事業必須適合國情。中國本來是一個產業落後的國家，中國的社會問題與西方迥乎不同，西方以勞工問題為社會問題的中心，中國則不然。中國又是一個新舊文化失調的國家，中國的社會病態和西方也不盡相同。中國的社會事業如果僅僅從工業勞動者本身着想，將何異乎隔靴搔癢？有若干問題如民衆運動，如民衆組織，在西方或不甚重要，在中國則感覺相當嚴重。這是我們不應忽略的事。

(二)中國的社會事業必須適合時代重要。中國對日本的抗戰，雖已經三年之久。而

傷兵救護、難民救濟與難童救養等事業，仍有待國家籌劃改進。抗戰期中民族意識的培養，民衆運動的推進，抗戰後的戰時服務人員的安插，婚姻問題的解決，似乎均值得社會事業專家的重視。

(三)中國的社會事業必須適合各地方的需要。中國幅員遼闊，各地文化發展的程度不等，社會問題的內涵，也就不甚一致。北方的烟毒纏足，南方的食米習慣，城市中的衛生，鄉村中的教育，皆顯著之例。各地方的需要既然不能一致，則各地方所辦的社會事業似乎也就不必強其一律了。

人才缺乏我們亦有同感。中國的社會學在民國二十年以前，曾經一度風行。當時各大學先後成立社會學系，聘請專家講授，社會學的譯著，也產生不少；但是不到二三年，大學的社會學系，或裁或併，專攻社會學的人或改行，或失業。這是什麼道理呢？我總到了兩點：一爲學科本身的缺陷。社會學爲綜合性質之科學，本不易讀，講授者往往以其所習之膚淺理論示人，而講時援引之事例，又幾皆與中國無關，學者實有學無所用之憾，興趣索然。二爲教育界的偏見。重「實」而輕「文」的教育主張，教育界幾乎視爲天譴地譴。抗戰發生，民族意識，感覺薄弱，似亦未始非此種偏頗的教育主張所賜。社會學屬於所謂「文」的性質方面的科學，久不爲教育界所重視，但就國家的需要

我們需要的社會事業

說，則此種科學，實有研究的必要。今後的社會事業既已由國家辦理，則人才的訓練，不容或緩。至於人才如何訓練，我以為應該從整理各大學的社會學系和設立各種社會事業專科學校入手。我不希望全國各大學一律成立社會學系，我希望政府當局能就有社會學系的大學加以整頓與充實。與社會學有關的學科，要盡量的開設，但名異的而實同的，則必須裁併。社會學專家要盡數羅致，但冒牌的分子則必須剔開。每一個大學的社會學系，必應附設社會事業實驗機關一所，各就當地需要選擇一二事業作實驗，切忌重複。工作務求深刻，切忌膚淺。毋論各地鄉村實驗事業覆轍。其尙未設立大學，或雖有大學，但尙無社會學系之地，則設立社會事業專科學校以代之。

關於經費問題，我認爲並不十分嚴重，因爲經費之爲物，可多可少，多有多的用處，少有少的辦法；但無米之炊，巧婦亦不易爲。這是人人知道的事，不必多說。

#### 四

最後，我們對於社會事業的專家們還要貢獻一些意見。社會部成立以後，專家們提出的方案想必很多，此等方案，價值如何，成效如何，自必待實驗而後知。但社會實驗究與理化實驗不同，理化實驗的對象爲自然，社會實驗的對象爲人，自然可以隨意控

制，人事却未便率爾操觚。實驗工作，一次失敗以後，在西方儘可繼續，在缺乏科學素養的中國人民即予以不良批評，嗣後進行亦即不免遭遇阻力。此應注意者一。中國的國情，既異於美國，復異於蘇聯，在美國或蘇聯實驗有效的事業，在中國實驗或許無效。我們辦理的社會事業，要力求適合中國的需要，毋尚新奇，毋開玄虛。他國的成效，作為借鏡猶可，徒事效顰則不可。此為應注意者二。就目前情形說，我們應該以全副力量集中在下列各事：（一）傷兵的救護，（二）難民的救濟，（三）難童的救養，（四）民衆的訓練與組織，（五）霍亂災害的救濟，（六）平民住宅，（七）平民食金，（八）拒毒，（九）節約儲蓄，（一〇）以及其他社會運動等。至於（一）社會保險，（二）家庭福利，（三）犯人救濟與感化，（四）精神病人的服務，以及（五）各種個案研究等事業，似皆一時不易奏效，或則指定一二學校負責研究與實驗，或則留待將來辦理，均無不可。此應注意者三。各種舊有的慈善事業，辦理不善者固多，著有成績者亦不少。上海南市教會設立的新育育堂，內中所設的育嬰堂、老人院、瘋人院和戒煙所等，即可為各地模範。專家們縱使不有新的建議，僅整理舊有慈善事業一項工作，已殼社會部應付，此應注意者四。

以上意見，或尙嫌空泛，茲再舉一實例，以証我說。記得在「一二八」事件發動的時候，某市社會局局長易人，該局長於接事之初，即宣示救濟乞丐的偉見，事為好事者

所聞，恣意乞丐多人前往請求救濟，輿論界每引爲笑談，救濟乞丐。未嘗毫無意義，亦未嘗毫無辦法，特如何救濟，事先不可不有精密計劃，今乃託諸空言，焉得不僥事？這是一個有力的例證，希望專家們能夠玩味一番。

# 社會建設與心理改造

郭任遠

被幾千年傳統的封建的觀念，和習慣所籠罩的中國人，在思想習慣上，在行為範型上，處處不能和二十世紀的新的環境相適應，社會上所表現的種種落伍和衰弱的現象，政治上所反映的缺乏效率，以及貪污的行為，都基於這個原因。所以中國社會建設的問題，實即是一個心理改造的問題。換句話說，就是如何把中國人不合現代生活條件的思想型式和習慣系統的加以改造，使之能適合現代生活條件的問題，蓋舉兩個很簡單的例子來說明：

○ 遵守時刻是一種習慣，是生在現代國家的人所必須具備的一種習慣。無論是搭車、乘輪、赴宴或開會，都須準時到場，愛惜大家的光陰就是愛惜自己的光陰。但是中國式的教育，素來對於這一方面的訓練十分忽視。因此一般中國人都缺乏準確的時間觀念，和遵守時刻的習慣，脫班、誤點、因循、遷延成爲社會上普遍的現象。這些習慣都須應用心理的方法去改正過來。

時間的經濟，爲辦事效率的一個重要條件。本來一天可以做完的事，放在中國人的手裏做起來，連十天都做不完，這是中國目前行政上所常見的現象。這種現象，推原其

故，固然由於我們中國人缺乏責任心所致，但中國人沒有準確的時間觀念，因而不能控制時間，亦為一個重要原因。

上面所舉的例子，足以顯示中國人在種種生活習慣上尚不能夠適應二十世紀的現代環境，所以空談社會改革的人，應該明白這一點，纔能對於中國社會的病理，知所確切的診斷，纔能對症下藥去開列治療的方案。中國的社會建設，是一切民族心理的改造問題，這是簡單明白的事。只有把中國人的生活方式，思想習慣，行為範型，從頭到尾改造過來，烏煙瘴氣的中國社會，方才有徹底澄清的希望。

要改造社會，對於民衆物質環境的改變，固極為重要，但心理上之改造，尤其是重要。若單注意於物質方面的改造而忽略於心理之建設，結果必至危險。抗戰以前，國內物質方面雖然有相當的進步，可是國人的思想習慣依然無多少改變，結果，物質的建設適足以增加一般人的慾望，消耗國家的物資，而貪污腐化之現象也因此而變本加厲。日本數十年來之所謂維新也是單單在物質方面努力，而其國民之心理，依然為封建時代所遺留的思想與習慣。所謂現代的日本，也不外是把幾千萬的人民加上一點現代物質的生活，而精神生活上却和維新以前毫無兩樣，這數年來日本人在國內和國際上之種種野蠻行為，是一個當然應有的現象，是僅僅改造物質的機構，而不改變人民的習慣與思想所

免不了的結果。

現代的日本是一個沐猴而冠的國家，是我們一個很好的「殷鑒」。我們最近數年來爲在現代技術上吃了虧，更努力想改造中國的物質環境，建築鐵路和公路呵、建築新工業呵、飛機呵、汽車呵、電氣事業呵，和其他的一切，都是要促進國家物質環境的現代化，可是另一方面，我們不但不努力改造人民的生活習慣，而且時時有復古的趨勢。物質的環境要他現代化，思想却要他復古。這不是倒行逆施嗎？萬一社會上物質的改造有了相當的成績，結果不是也要把中國變成一個沐猴而冠的國家嗎？我們應該知道，中國國勢的衰弱，物質上和技術上的原因還是其次，主要的原因完全在一般人民日常生活上所表現的阿Q的心理。這個阿Q的心理，就是中華民族數千年來積習不變的文化特質，也就是儒教的精華。中國數十年來被帝國主義的侵略，都是這個阿Q心理所使然，日本這次侵略中國之所以不能成功，也是因爲日本帝國主義的本身還未能脫離阿Q的心理。侵略者和被侵略者雖然在物質上和兵器上相差很遠，可是從兩國國民的心理上來觀察，實是阿Q和阿Q相打。這一點我們須認識清楚。我們切不可忘記一切復古的運動實等於保存阿Q的心理，一切保存固有文化的主張，實等於復古的運動。中國物質的社會，經這次的戰爭已有極度的破壞，可是國人的心理，却未因戰爭而改變，鄉土們整千整萬地



在前方犧牲他們生命，可是後方的還有少數的人，依然是醉生夢死，麻木不仁，天天在過着他們的阿Q生活。這實在給我一個很大的失望。

所以，我們若想要在這個時候改造社會，要建設一個新的中國，是不是可以單單從物質方面着手？是不是可以不改造阿Q的心理，就可以成功？是不是可以一方面盡力於物質的建設，另一方面却提倡固有之思想和習慣？願國人不要忘記我們日常生活的思想習慣，就是數千年來傳統封建思想，和農業社會的習慣，就是可以把「阿Q」的心理來做代表。廢歷不遠，我希望我們中國不要再來一個「明治維新」吧！

# 抗戰期中社會事業實施的方針與步驟

言心齋

## 一 社會事業的重要

大家都知道，我們現在一面要抗戰，一面要建國，要達到「抗戰必勝，建國必成」的目的，必須從事於各種建設。總理的建國方略中曾將建設分爲心理建設、社會建設與物質建設三種。總裁更引申其義，指示我們要建設三民主義的國家。應推行五種建設，即心理建設、物質建設、政治建設、社會建設與武力建設。可見建設的部門無論怎樣劃分，社會建設，是不可或缺的。新中國的改造，必須多努力於各種社會建設才能成功。社會建設的範圍亦甚廣泛，而舉辦各種社會事業，以改進人民生活，增加社會福利，實爲我國戰時及戰後的主要政之一。無論從個人及社會的觀點或政府的立場看來，社會事業的舉辦，確爲當前急務。就個人及社會方面言之，自抗日軍興，戰區範圍日益擴大，有許多機關人員，扶老攜幼，轉徙各方，流離失所，貧苦無依，目擊耳聞，至感悲慘。近因物價上漲，一般人民生活，亦莫不感受威脅。此類人民，若不予以救濟，小則足以妨害地方治安，擾亂社會秩序，大則足以驅作漢奸，資人利用，問題之嚴重，實在

不容忽視。從政府之立場言之，爲當局者莫不望其人民爲後盾，擁護政府，贊助政府，然何以能使人民擁護政府，贊助政府，始終爲政府後盾？是則非賴人民對於政府有堅強之信仰不可。試就歐美各國之現狀觀之，吾人認爲歐美各國政府博得人民信仰之方法固多，而要以造福民衆爲其首要，其主要方式，則在提倡及興辦各種社會事業，以減少人民之痛苦，提高人民之生活程度。所以現代國家，不論是資本主義的國家或社會主義的國家，莫不努力興辦各項社會事業以增進民衆福利。蓋此類事業，直接可以減少人民的痛苦，間接即等於培養國家的元氣。從此可知，抗戰建國期間社會事業的舉辦，是何等重要！今將現代社會事業的舉辦對於抗戰建國的可能的貢獻，略述如次：

第一，現代社會事業的舉辦，是利用較新的科學知識與方法來補救各種社會病態，且對於各種社會病態的發生，莫不窮本溯源，細察因果，所以對於貧窮、勞工、犯罪及疾病等，有較深切的認識，可作解決各種社會問題的依據。

第二，現代社會事業的舉辦，可以提高人民生活程度。中國一般人民的生活程度，向來就很低，目前物價高漲，民不聊生，生活程度就一天一天的顯得更低了。此時如興辦各項社會救濟及福利事業，那麼，大衆的生活程度，便可以平均的提高。

第三，社會事業的舉辦，可以促進社會公道。在現行社會制度之下，易使富者愈

富，貧者愈貧，貧者愈窮，貧者愈弱，貧者愈病，貧者愈死。此種現象，多由於社會缺乏公道。社會公道之甲強，社會公道為社會革命最終的目的。社會事業係用和緩的方法，來謀社會公道之甲強。

第四，社會事業的舉辦，可以消滅社會亂源。貧民之所以需要救濟，乃以貧困的結果，必致擾亂社會秩序，妨害國家治安。貧民衆多，可為大亂之源，涓涓不塞，將成江河。許多社會病態，甚至歷史上的變亂，常因貧民衆多而產生。若舉辦各項社會事業，不僅人民的生活程度可以提高，變亂的暗潮亦可無形的消滅。

第五，社會事業的舉辦，可以協助社會立法。現代先進國家，對於社會弱者的保護莫不訂有種種法律，以期社會正義或公道的實現。社會立法是用法律的力量來解決社會問題的。社會立法與社會事業，互相為用，不可分離。

第六；社會事業的舉辦，可以解除個人的痛苦。救個人即所以救社會，救社會即所以救國家。蓋社會係一有機體之組織，社會機構，脈絡相通，人與人間的相互關係，極為密切。社會一部分的機構，如有缺陷，其他部分的功用，必將因之動搖，所以救個人即所以救助社會。

依上所述，可知社會事業的舉辦，直接可以幫助抗戰建國，解決民生問題，實現社會建設；間接可以發展民族主義和民權主義，協助物質建設與政治建設等等。社會事業

對於新中國改造的可能貢獻，由此不難想見。

## 二 社會事業的意義

何謂社會事業 (Social work)？社會事業的範圍，究應包括一些什麼？在未討論本題以前，似有略為申說的必要。有人以為社會事業僅指社會救濟事業或慈善事業，其實並不盡然。社會事業，一方面固然是用各種科學知識與方法，採取救濟或感化的方式，以補救貧窮、疾病、失業、犯罪等社會病態；一方面還得要改良普通的社會生活及團體組織，以預防各種社會病態的發生。簡單的說來，社會事業是運用現代科學的知識與方法，辦理各種社會救濟事業，以免除個人當前的痛苦及解決社會當前的問題，消極的減少各種社會病態；同時，並要改進一般的社會生活，積極的預防各種社會病態的產生。其主要的目標，在調整個人及社會生活的共同關係，增進大眾的幸福。故凡消極的社會救濟事業與積極的社會福利事業，皆可包括在內。

社會事業的意義已略如上述，那麼，所謂社會事業究應包括一些什麼工作？實際的說來，社會事業的意義與範圍，往往是隨着科學知識的增進，及社會情形的不同而變更的。是以對於社會事業的意義，各家一談而論，莫不變更其意義。且非易事；對於社會事業

業的範圍欲劃一明確的領域，亦頗不易，所以狄萬（Dewey）曾謂：「社會事業的範圍是常常變化的。需要被救濟者之人數與需要救濟之種類，社會機關之特殊任務，以及社會現狀之性質各有不同。簡言之，社會問題之形態，概況及其數量，各國不同，各地不同，即同在一地，亦復因時而不同。此外，公眾對於社會問題之興趣，社會事業領袖之品性與能力，經費的來源以及其他種種情形，無不足以影響社會事業的本身及其範圍。……是以社會事業，時常發現新的需要及新的方法，對於社會生活，及工作狀況改善的努力，常須有重要之變更」【註一】。今本狄氏之觀點，就我國目前情形立論，作者以為抗戰建國期間的社會專業範圍，應包括下列各項：

- (一) 貧民救濟事業（包括一般貧民、災民、義民「即難民」及乞丐的救濟等）。
- (二) 傷兵服務事業。
- (三) 勞工福利事業。
- (四) 兒童保育事業。
- (五) 社會保健事業（包括社會衛生、公共衛生、心理衛生、學校衛生、工廠衛生、肺癆及其他疾病的預防，醫院的社會專業，與職業疾病的治療等）。
- (六) 職業指導與介紹（包括失業人民救濟事業）。

抗戰期中社會專業實施的方針與步驟

- (七) 婦女工作及婦女救濟事業(包括娼妓與婢女救濟事業)。
  - (八) 民衆娛樂事業。
  - (九) 社會保險。
  - (一〇) 犯人救濟及感化事業(包括出獄人保護，監獄假釋及法庭試釋等工作)。
  - (一一) 殘廢人服務及救濟事業(包括一般殘廢人「及榮譽軍人」即殘廢軍人救濟事業)。
  - (一二) 精神病人及低能人服務與救濟事業。
  - (一三) 衰老人救濟事業。
  - (一四) 平民住宅。
  - (一五) 平民貸款事業。
  - (一六) 家庭福利事業。
  - (一七) 拒毒事業。
  - (一八) 社會運動(如合作、新生活、禁賭、節約、儲蓄等社會運動)。
  - (一九) 民衆教育。
  - (二〇) 其他一切人民生活的改善及補助(如衣、食、住等各方面)。
- 以上述的六種，實亦有數項(例如公共衛生與民衆教育等)須與其組織有機關的工作

作，不免重複，社會事業不免有侵犯他人園地之嫌，但這類的工作，如能與社會服務互相聯絡推行，功效將更易顯著。此點容後再爲申論。

### 三 實施的方針與步驟

社會事業的範圍，略如上述，以我國目前各項社會事業專門人才的缺乏，經費的困難，組織體系尙未健全的建立，上述各種社會事業勢不能同時舉辦，否則若遭失敗，易使人民及社會對於社會行政機關，失掉信仰，而予社會事業前途以莫大的不利。再則中國的社會經濟等情形與歐美各國，不能相提並論，中國一切社會事業的舉辦，須顧及本國的民族心理、社會狀況、經濟環境、和文化背景等等。換句話說，我們要實事求是，不可一味好高騖遠，專事抄襲外國方法而不顧本國的實情。即在平時，中國的社會經濟等狀況，與歐美各國相比已大有不侷，況值抗戰時期，情形更有顯著的差異。因此，中國社會事業的舉辦，不可不先有既定之方針與步驟，循序前進，有條不紊，方易收效。方針與步驟既定，然後對於人才之訓練，經費之籌募，行政機構之調整與管理，方法技術之改善，庶幾有所遵循。今試先論方針，而後及於步驟等等。

現今我國之談社會事業每每以歐美各國情形相比擬，吾人須知，歐美各國社會事業



之得有今日，不是偶然的。他們之所以有如此優良成績，是經過很長的時間及多少人的努力而來的。今試以中國的情形與美國的情形一比，便可知中國當前社會事業採取的方針，就應與美國有些不同。

中國現在繼續抗戰期間，社會服務的情形與美國所處的和平盛世，不可同日而語。美國的社會事業，是在注意如何延年益壽，如何講求衛生。目前中國的社會事業，恐怕只能注意到如何救命，如何止痛。雖然大家都知道積極的福利事業是要比消極的救濟事業還要重要，但是，因為經濟情形的不許可，加上人才的缺乏，積極預防事業的興辦，在目前大概不是一件易事。我們最近不是常常看見，聽見各學校教職員，及學生的營養都要發生嚴重的問題嗎？學校如此，其他社會方面，亦莫不是百孔千瘡，有目共睹。一般人目前所需的是一種救急之藥或止痛之劑，痛止了然後才可談到除病，病好了，然後才能講求攝生之道或長壽之方。現在中國人所急需的是止痛，美國人所講求的是長壽，政策完全不同，方針亦自有異。所以在中國舉辦社會事業的人，要有隨機應變及救急的本領才行。職是之故，當前社會事業的舉辦，鵠的不能懸想高，方案之擬訂，計劃之推進，要顧到本國現在的實際情形。

其次，中國的政治，不像美國那樣上軌道，一機關之創立或改組，多少不免要受政

治的影響。凡行政亦常不能脫離此種羈絆。機關的不穩定，關係事業的推進極大，因為政策的變更，人員的更換，無每足以影響事業的本身的。

此外，中國與美國舉辦社會事業的不同之處，就是，美國的社會事業，已有悠久的歷史，從事社會事業者大都富有「職業精神」，同時，與社會事業教育機關互相聯絡，關於訓練研究和修養等亦互相協助，此種互相聯絡，互相協助之「職業精神」在中國今日尚未形成。社會事業人才既深感缺乏，社會事業家的職業精神和強有力的結合或團體，自無從產生，社會專業科一化的輿論，當亦難期普遍。而在美國社會事業家不僅有堅強之結合，即與各種社會機關，及學術機關亦有密切的聯絡。例如美國社會事業人員聯合會及全國社會事業大會、社會事業學校聯合會，皆成為強有力的團體。此因美國的社會事業較為發達，社會事業的歷史較長，人才很多，他們在校畢業後，即很自然的加入社會事業界及其他有關的團體，他們在團體之中，對於工作方法及學術研究等，不時切磋琢磨，互補長短，團體中如有不良分子，破壞會中信譽或有害社會時，得隨時取消其資格，他們在消極方面，隨時互相控制，而在積極方面，亦常互助合作，而在中國已往受有此類訓練者，往往各樹一幟，不僅不易得到同志之協助，抑且易受他人之攻擊，有時因為個人利害的關係，受有新式訓練的人，不見得就會受舊有勢力所歡迎。甚至反受

排斥或攻擊。在這種情形之下，即無所謂職業團結或職業精神，更無所謂職業輿論。我們知道社會學是與社會事業有密切關係的，現今美國社會學界與社會事業家，已有密切的聯繫，社會事業年會分組討論社會學，社會學年會亦討論社會事業，但二者之關係，至今還有許多不大明瞭，這一點，即在美國亦會有不幸的經過及誤解，此種經過與誤解，希望我國能予避免。十九世紀初葉，美國社會事業專門學校創辦，不是教育機關，而是社會事業機關，這是因為當時各大學行政人員的態度，對於新的而沒有相當成績的如社會事業，不願輕易嘗試。此外，還有一個原因，就是，當時美國社會事業家和社會學家意見紛歧，甚至彼此互相攻擊。社會學家以為從事社會事業之人員，終日忙於救濟事業，無暇顧到高深的訓練，對於所舉辦的社會事業，祇知其然而不知其所以然，其所得材料亦每不能作為社會研究之資。而從事社會事業之人員亦每以為社會學家祇知崇尚理論，專事空談，無補於社會事業的實施。直到後來，雙方都感覺到理論與事業，均有互相調劑及融會貫通之必要，因而教育機關對於社會事業人才的訓練，漸加重視。美國波士頓社會事業人員訓練學校(The Boston Training School for Social Work)創立於一九〇四年，是在西門士學院(Simons College)與哈佛大學(Harvard University)管理之下。約在同時，又創立了一個獨立的紐約慈善學校(The New York School of

Philanthropy)即現今之紐約社會事業學校(The New York School of Social Work)據一九三七年美國社會事業學校聯合的調查，美國及坎拿大共有社會事業專門學校三十九所，其中三十二所已與大學合併。未合併之學校中，其中也有半數已與大學發生聯繫。一九二七年美國社會學社在華盛頓京城開會時，曾分組討論各種問題，其中有社會學及社會事業組，社會事業人員參加者甚多，他們真不感到社會學與社會事業有深密之關係，因之美國各大學的社會學系以及各社會事業學校的當局都覺悟到合併辦理的重要。其主要理由爲：(一)社會事業學校課程，往往偏重實用，如果和大學社會學系的理論課程聯繫起來，可使學生能夠比較各方面的見解與主張，以期理論與實際溝通，如此，對社會問題，能有更明確的認識。(二)可提高入學程度，因爲大學的入學試驗較嚴，程度較低者不能考入。(三)大學開辦社會事業學院，則其地位當與文法等學院相等，可提高社會事業人員的職業地位。(四)若二者合併辦理，可以節省行政經費及其他手續等。現今美國之社會事業學院(或稱社會幸福學院，或稱社會行政學院)，不僅授予學士及碩士學位，且已授予博士學位矣。

就以上所述各點，可知中國舉辦社會事業學院的主要困難在於人才之缺乏，及團體組織之不健全。吾人所謂人才，不僅指其學理上的準備與技術上的熟練，尤其要緊的在於辦

事及服務的精神。以上所述我國辦理社會事業的困難，或由於缺乏辦事及服務精神之所致。辦理社會事業向所需要的人格，有種種，而尤以為仁不倦，見義勇為，肯犧牲，不怕苦為其首要。有些從事社會事業的人，每把個人的利益擺在前面，民衆的利益則置之腦後，我國過去社會公益事業之所以不易發展，原因大都在此，因為一種公益事業的舉辦，私人的利益若考慮得過於周密，社會公益事業是絕對難於發展的。無論何種事業的興辦，物質的充裕，固甚重要，而精神的貫注，尤為重要，因為有時物質上的欠缺，常賴百折不回的精神來克服。所以社會事業家，一方面要有他的經驗和技術，一方面要有他的健全的人生哲學——即推己及人與仁民愛物的人生哲學。從社會事業者對於別人的生活，應當發生濃厚的興趣，且當運用豐富的社會知識與活潑的想像能力，設身處地去體會別人的生活環境和心理反應等。要使這樣的社會事業人員增加，一方面須注意於學校之訓練，一方面還賴有人能夠以身作則為民表率，造成一種社會風氣。

基於上述的種種原因，吾人以為我國現在舉辦社會事業的方針及步驟，必須先注意於人才的培養，有了人才以後即可試辦某種社會事業，試辦以後，有了良好的成績，再行推廣，擴大至於全省及全國。但如人才沒有把握，就不可貿然嘗試。

本來任何社會事業的推動，人才經費組織與方法四者均為不可缺少的條件。為什麼

我們把人才的培養，作為舉辦社會事業的首要步驟？理由就是，經費是由於人籌措的，組織是由於人創設的，方法也是由人想出來的。我國以往在社會事業上所用的經費不為不多，而因人才的不夠，組織的不健全，方法的不完善，以致效果不甚顯著。歐美各國的社會事業，成績之所以優良，原因固多，而注意社會事業人才之培養，實為其中重要原因之一。從事社會事業者，大都受有專門的訓練。社會事業，早已獲得專業的地位，社會事業教育，久已被視為大學教育或高等教育之一部門，此外，並有特設之專門學院，努力於此項人才之培養，現今各種社會事業機關與教育機關的聯繫較前更加密切。由此可知，歐美各國的社會事業所以能夠辦理得井井有條，蓋非偶然。誠以各種事業，莫不有其特殊狀況，惟有專心致志，埋頭苦幹之專家，朝夕不懈，努力不斷的運用其科學方法，從事實行與研究，方能明悉其中之底細。我國舊日傳統觀念，每以為慈善事業，只要有些餘力及好心好意來作好事的人，誰都能辦，好事只要有錢，誰都能作，但是現代社會事業，就不像那樣簡單，非有專門訓練與專門知識，是不易於勝任愉快的。

吾人以為培養社會事業人才的初步方法，應注意於社會事業人才訓練的目標及方法。目標若不確定，即難談到訓練的內容。方法若不妥善，內容即無由充實。是以社會事業人才的培養如同他種人才的培養一樣，要有適切的目標及確切的方法方能收美滿的

效果。就管見所及，我國社會事業人才訓練的目標，第一，須顧及社會的需要。需要何種人才就訓練那一種人才，這樣才能使人才盡其用。我國目前有許多社會事業，大都感覺人才的缺乏，而社會事業機關又不與國家的教育機關構成一種有聯鎖的有機的關係，這是一種矛盾現象。第二，須注意於社會事業高級人才的培養。社會事業高級人才，在中國目前，頗感缺乏，主持社會事業教育者，應特別注意於此類人才之訓練，使其能領導社會團體，診治各種社會病態。他們不僅要明瞭社會的心理，並要知道社會組織的演進以及社會變遷的歷程，且常能設身處地的將自己當作一個被診治的分子，從社會生活中達到用科學知識改造社會生活的目的。社會事業機關行政管理與執行，設計與實施多賴此類人才為之推動。第三，須灌輸現代社會事業的基本理論。社會事業人才，在學理方面，要有充分的準備，社會科學方面的基本知識，如社會學、政治學、經濟學、法律學、歷史等，固應加以訓練，他如社會事業概論、社會問題、社會病理學、社會心理學等，亦須加以修習，使其對於各種主要的社會科學均有相當的基礎。現代各種社會問題發生的原因錯綜複雜，要想了解並找出有效的解決方法，必須對於各種基本知識有深刻的研究。第四，須注意於社會事業專門技能的培養。現代社會事業，貴務實際，不尙空談，無論在消極的救濟事業方面或積極的福利事業方面，設計與推動，均賴專門技術人

才爲之担負，是以社會事業人才之培養，除請教各種基本科學的原理原則以外，應特注重於各種實用技術的傳授，諸如社會事業行政、社會個案工作、社會團體工作、社會調查、社會統計、社會研究，社會立法、社會保險、公共衛生、監獄改良、勞工福利、工廠檢查、兒童福利等等，均應加以注意。現在美國社會事業教育對於上述之傳授，內容力求充實，程度日益提高。我國當前社會事業人才的培養，雖不能希望如美國之完備，但亦宜漸漸提高被訓練者之技能，矯正已往之錯誤觀念，將來社會事業的舉辦，庶可收事半功倍之效。第五須，使被訓練者能獨立担任社會研究工作。社會事業高深的研究，工作甚爲繁重，非有良好根基的人難以勝任。我國各項社會事業甫在發端時期，各項問題莫不有待於高深的研究。社會事業人才的培養，一方面須注重於行政人才及專門技術人才，一方面應根據研究實驗的基礎，多多培養能獨立的担任研究工作的人才。兩者之關係，有如車之兩輪，相輔爲用，行政與技術之人才愈多，則研究實驗之效果愈著；研究實驗之效果愈著，則訓練之內容或教材，亦將愈見其充實。第六須使之有深入民間，服務社會的精神。我國人民貧苦者居多，從事社會事業者，如果沒有吃苦耐勞的身體與精神，亦難望其有所成就，所以我國社會事業人才的培養，必須磨勵青年有深入民間，服務社會之精神。



以上所論，係就社會事業人才之養成而言，至於在方法上，吾人以為須特別注意課程的開設及教材的充實。現在歐美各國之社會學與社會事業系及社會事業專門學校，所開設之課程，除普通基本科目外，大概有下列各種課程：（一）社會事業概論，（二）社會事業史，（三）社會個案工作，（四）團體工作，（五）兒童幸福事業，（六）犯罪及其社會診治，（七）貧窮與救濟，（八）醫院社會事業，（九）監獄改良事業，（一〇）農村社會事業，（一一）娛樂及體育事業，（一二）精神病社會事業，（一三）社會事業行政，（一四）勞工問題，（一五）公共衛生，（一六）少年男女社團事業，（一七）社會調查，（一八）社會統計，（一九）社會研究，（二〇）社會立法，（二一）少年犯罪及診治，（二二）社會保險，（二三）合作運動，（二四）專題研究，（二五）實地工作。

以上為以社會事業為主系者必修或選修之課程。學生如獲得學士學位以後，如欲再作進一步之深究，可入社會事業研究院，修習碩士或博士科。研究院之功課，除側重自動研究外，常設有下列各種課程：（一）高等社會事業，（二）家庭個案工作，（三）高等醫院社會事業，（四）高等監獄社會事業，（五）犯人試釋及假釋事業，（六）高等精神社會事業，（七）高等娛樂事業，（八）人事管理，（九）工廠檢查，（一〇）勞工立法，（一一）社會研究，（一二）高等社會改良事業，（一三）專題研究，（一四）實地工作。

現在我國師資與教材，均甚感缺乏，欲開設如上所述各項課程，當屬不易，但亦不妨按實際情形及社會需要，酌量開設，至於教材方面，除利用外國資料而外，亟宜搜集本國資料，編纂課本，以供學生閱讀，據作者看來，專門著作能作大學課本者二時恐不及編輯，但亦須有計劃。吾人以爲，此時應即集合全國對於社會事業有興趣之專家、學者，以有計劃的方法分別編輯一種切合目前需要之社會事業叢書，其中應有下列各種：

(一) 社會事業概論，(二) 社會事業史，(三) 社會立法，(四) 社會保險，(五) 社會個案工作，(六) 社會調查，(七) 社會統計，(八) 兒童保育事業，(九) 貧民救濟事業，(一〇) 犯人救濟及感化事業，(一一) 公共衛生，(一二) 心理衛生，(一三) 勞工福利事業，(一四) 家庭福利事業，(一五) 婦女工作及救濟事業，(一六) 職業指導與介紹，(一七) 拒毒事業，(一八) 社會運動，(一九) 醫院社會事業，(二〇) 精神病人服務事業，(二一) 民衆娛樂事業，(二二) 工廠檢查，(二三) 社會事業行政，(二四) 住宅問題，(二五) 其他。此類社會事業叢書之編纂，尙屬草創，難期完善，但不有開始，終無成就之一日。

至於社會事業人才培養的機關，吾人則以爲教育部應即創立一社會事業專門學校，注重高級專門人才之培養，並成立若干社會事業專修科（如現今之統計專修科或會計專修科之類），以應目前之需要，此類專修科，可暫附屬於各大學之社會學系。關於師資

的培養，當然非一蹴可幾，有下列數點，應當注意：

(一) 高等考試應加入社會事業一門(或行政)。

(二) 留學考試應列入社會事業一門。

現在國內願意從事社會事業工作者并非無人，而常以缺乏研究經費及設備經費，無由着手。又因此類工作之待遇較低，社會評價又不甚高，以致青年裹足不前，甚至有原來從事社會事業，而因此改業者，此或由于社會一般人士，不明社會事業的內容及性質之所致，故願意協助者不多，而因待遇不厚，以致不願繼續者，當亦不乏其人。吾人以爲，此後科學化的社會事業的發展，一方面要漸漸提高其訓練程度，一方面要改善其待遇，使其能仰事俯蓄，安心工作。此外，請求社會熱心人士捐助社會事業研究費及獎學金，定能吸引一些優秀而貧寒之學生，從事於此類之研究與工作。此種捐助，在歐美各國其例甚多。根據美國社會事業人才訓練的經驗，欲得優良之學生修習社會事業一科，用津貼或其他方法，予以經濟的援助，極爲有效。

就過去的事實看來，我國負有高等教育行政之責者，對於社會事業人才之培養，尙未加以注意。猶憶兩年前，臨時全國代表大會通過之中國國民黨抗戰建國綱領，關於教育方面，計分四點：(一) 改訂教育制度及材料，注重於國民道德之修養，提高科學研

究，與僱老與童穰；(二)訓練各種專業技術人員，予其適當之訓練，以應抗戰之需要；(三)訓練青年，俾能服務於戰區及農村；(四)訓練婦女，俾能服務於社會事業，以增加抗戰力量。上述數點，莫不與社會事業有關。社會事業既被認為一種專門教育，則其制度與教材，自應隨時代而改進。提高社會事業的研究與擴充其設備，亦當兼籌並進。社會事業是一種專門技術，從事社會事業的人員，是一種專門技術人員，此類專門技術人員，在平時固應加以利用，而在戰時尤當予以適當之分配，以應抗戰需要。農村服務及鄉村建設事業，為年年國內許多社會學者，及社會事業家努力的主要工作。至於訓練婦女俾能服務於社會事業，無論在戰時及平時，均極重要。美國從事於社會事業者，四人中有女子三人；德國從事於社會事業者亦多為女子。此或亦我國今後女子教育應努力的一種趨向。

以上係就社會事業人才方面，略為論列，今再進而討論社會事業的經費問題。任何社會事業的舉辦，都需要經費。事業規模大小常以經費的多少為轉移。經費之多少，實為一機關成敗之關鍵，而以社會事業機關為更甚。辦理社會事業，經費若無着落，最易使人浪費時間精力，而得不到效果，所以任何社會事業之前，經費問題應有精密的考慮。有人以為只要事業重要，機關有了組織以後，自然就有辦法，這是不盡然的。

社會事業的興辦，自主持及提倡的人看來，當然極其重要，若是人人都有同樣的看法，經費自不成問題，可是實際的情形就不然了。一種新社會事業的創辦，少數人的情緒非常熱烈，而一般人視之，則多漠不關心，不加援手。就是有些熱心社會事業的人，激於一時的義舉，創辦某種社會事業，擬章程，發刊物，登報宣傳，請人參加，轟轟烈烈的，大家非常忙碌。從表面上看來，似乎十分緊張，及至時過境遷，就無人負責，甚至以後連發起人都看不見了。像這樣的來辦社會事業，一定是沒有好結果的。

社會事業的經費，不外出自國家的賦稅，由於私人捐助，由於機關本身的收入以及會費數種。我國今後之社會事業經費，究應採用何種方針或利用何種來源較為可靠？中央政府，與地方政府對於社會事業經費的支配，又當甚樣？吾人以爲下列幾點，殊值考慮：

- 一、各地方所有慈善公產，爲數頗鉅，如能加以整理或使之生產，每年收入，當爲不少，可專供地方社會事業之用。
- 二、從所得稅抽出百分之若干，作爲中央社會事業之經費。
- 三、從遺產稅抽出百分之若干，作爲中央社會事業之經費。
- 四、從國家預算中專撥若干款項專款撥。

五、舉辦合理的募捐運動。

六、由政府發行定期社會福利債券。

七、各省各縣的社會事業經費，以由地方負責為原則，但遇必要時，得請中央補助之。

中國社會經濟情形落後，加以一般人民的公益觀念缺乏，欲使人民對於社會事業經費多加捐助，至為不易。吾人以爲，今後之社會事業經費，國家應多負責統籌。現代先進國家之社會事業經費，出自國家之賦稅者日多一日，此不僅民主主義及社會主義的國家爲然，即法西斯主義的國家，亦復如是。就美國而論，社會救濟事業經費出自國家的賦稅者要占百分之九十，由於私人之捐助，不過百分之十。

此外，社會事業經費問題的本身，有關於預算方面的，有關於會計方面的，有關於物品的採購與保管方面的，有關於經費的勸募及保管方面的，皆甚重要，但本文限於篇幅，不克詳加討論。我國今後之社會事業經費，一方面固賴社會人士的熱心贊助，一方面國家須確定的款，使其成爲國家重要歲出之一。社會事業的經費，無論是由於私人捐助或出自公帑，皆必須謹慎使用，不可濫費。欲達到上述目的，所以必須注意下列數點：

抗戰期中社會事業實施的方針與步驟

一、經費的籌募，要有計劃，有系統，不宜過於零碎。各地社會事業經費的捐募，必須先獲得最高主管機關的許可，且須據實呈報其數目及其用途。

二、經費的保管，必須交與可靠之人，最好組織一保管委員會，慎選有資望之人負責主持。

三、會計收支與物品採購及保管必須有嚴密之計核，務使絲毫不苟，一文不致浪費。

四、審計監督，須重實際，欲期此種制度完備，可聘請專家協助。

五、經費的分配，須按照實際需要，務期公正無偏。

六、凡遇有營私舞弊者，政府必須按着情節之輕重，分別予以處罰。

社會事業的舉辦，人才與經費固甚重要，但社會事業機關若無良好的組織與管理，其行政效率必將大受影響，是以歐美各國的社會事業機關的組織，日求嚴密，管理日求科學化與標準化，此因社會事業的活動範圍日益擴大，科學知識日益進步，故社會事業日形專門化，技術化。歐美各國的社會事業行政家及學者，遂多有潛心致力於社會事業行政者。其研究與探討之範圍，涉及機關的行政組織，機關地點的選擇，機關房屋的設計與建築。機關的器具的設備與佈置，機關事務的處理（包括：文牘的處理，函件的傳

遞，檔案的處理，交通的管理，以及其他雜務，如膳食工役等管理）（包括：機關人員的遴選，人員的訓練，人員的分級及俸給制度，人員的升遷與調換，人員的考核與獎懲，人員的退休與撫卹等）。凡此種種，無一不影響機關之行政效率，此皆從事現代社會事業行政與研究者，不可不加以深切注意之處也。今因限於篇幅，亦只能擇其要者，略論於次：

以上所述關於社會事業行政各點，似均重要，其中尤以行政組織（即行政機構）及人事管理為更重要。社會事業人員需要訓練固矣，然縱有訓練，而無靈活之行政機構及合理之人事管理，為之運用，亦終無由達到「人盡其才」之目的，今先略論社會事業機關的行政組織，然後及於社會事業機關的人事管理。

社會事業機關行政組織上最重要的問題，即為一機關統率指揮之權力及責任，究應委付於一人負責以執行之，或委付於多數人負責以執行之。前者在政體上所謂「專制」或「獨裁」制度，後者所謂「民治」或「共和」制度，二者之利弊得失，各有不同，孰優孰劣，且亦常為行政管理上爭論的問題。社會事業機關行政的性質，國家的普通行政，似略有不同。獨裁制在普通行政上或企業上之企業上，有時效力頗大，但此未必適宜於社會事業機關。並且有許多相信用；社會事業機關的責任，若非共同來擔負，行政方面欲



收美滿的效果，大概是容易的〔註三〕。社會事業行政機關的本身組織，通常不外會長制、委員制或會長與委員混合制與職員制數種。此外尚有監事會及顧問之類。

會長制之權責每集中於會長一人之手，會長不僅在事務上負推行之責，而在政策上亦有決定之權，其對內對外職責之重大，自不待言。有果斷，有能力之會長，對於一機關行政之推動與夫事業之發展，關係甚鉅。

委員制之組織，通常由若干人合組而成，而其組成，可分為：(一)以其全部時間供職於一機關，支給全薪者；(二)以一部分時間供職於一機關，不支薪金，或僅支一部分之薪者；(三)由供職於他機關之官吏組成之者；(四)由前數種合組而成之者。上述幾種委員制度究以何者佳，須視事業之性質及工作情形而定。大體言之，委員制之缺點在於責任不專，尤其聘請一些不支薪之名譽委員，欲望其重視職務，頗屬不易。

現今各國社會事業機關的行政組織，多傾向於會長與委員混合制。在此兩種制度同時並存時，在何種情形之下應採用會長制，在何種情形之下應採用委員制。實為極堪注意的問題。大致說來，凡社會事業之屬於執行性質者，以會長主持為當，蓋因其責任確定，權力集中，行政上無彼此牽制，互相傾軋之弊。凡社會事業非屬於執行之性質者，如政策之考慮，法律之釐訂等，則以委員制為宜，因此可以博採眾議，集思廣益，收效

自大。不過，採用委員制時，有一重要問題須加考慮者，即同時採用兩種不同制度，如使之和諧進展，不相衝突。解決之道，可同時樹立兩個不同的權力機關，一為議事機關，一為執行機關，兩者在規定之權限內各盡其應盡之責。

社會事業機關的行政組織，固為重要，然對於人事行政方面，若多疏忽，社會事業的舉辦，必難有效推進。所謂「人存政舉，人亡政息」為政之要，首在得人。皆所以說明人事行政之重要。人事行政，或稱人事管理，有他整套的應用技術，為現代任何機關，至為重要，而且極為複雜的問題，是以人事行政在行政學上已視為一種專門的研究或科學。此不僅在政府行政機關為然，即在各種工商組織、社會組織、社會機關，人事管理一項，均極重要。社會事業機關人事亦甚複雜，非有健全機構統籌辦理，亦難望發揮其效能，是以歐美較大之社會事業機關，常有「人事管理」一科之設立。主持其事者，大都為辦理人事管理富有經驗之人，我國已往之社會事業，很少有人注意到這個問題，此後如欲求人事的調整，應該有一個開端，在開始的時候，不妨多參考中外各種機關，人事管理之現狀，為社會事業機關建立一個新的基礎。

從來談人事行政者，莫不首先注意於人之甄拔，此因人事方面，能否獲得圓滿的解決，全視所選用之各級人員，是否稱職以為斷。社會事業人才供給的來源，不外：

## 抗戰期中社會事業實施的方針與步驟

(一)由私人方面推薦；(二)由職業介紹所介紹；(三)登報徵求，(四)向學術機關徵求，以及自勵申請等。如需要之人數過多，似宜利用各種來源，再加以慎重之選擇。無論利用何種來源，下列遴選人員的步驟及方法似均應注意；即：(一)填寫登記表；(二)會談；(三)參考其資料；(四)測驗；(五)工作分析(Job Analysis)，工作分析的意思就是將個人及工作兩方面加以詳細的研究，分析，看看個人與其所操之職業，是否適合。工作的分析，是人事管理方面最基本的工作，他的好處有數點【註三】：(一)徵求人才的時候，須有一個工作內容的標準，知道需要何種人才，担任何事，(二)敘薪敘級的時候，可以按照工作之繁簡，及責任之輕重而核定，不至有不公平之結果，(三)人員的調動，可依本人工作的興趣來調整，而不至於人與事有不相稱的流弊，(四)考績的時候，可依工作內容客觀的標準而考核，而定獎懲，不至因主管長官的主觀成見，而有不公平的賞罰。人員選定之後，可先予以試用，如係重要職務，可暫予以代理，俟經過相當時期，再予以正式任用。我國今後的社會事業機關，如能顧到環境的力量，將這一套管理人事的技術，加以運用，我想對於我國社會事業科學化的前途，定有很大的幫助。

舉辦社會事業的方針，一方面要加強機關本身的組織，一方面要注意外界的密切聯絡。社會事業的種類頗多，要使各種社會事業機關辦理得有成效，彼此互相聯絡與合作

是非常重要的。嚴格的說來，沒有一個社會事業機關可以單獨的存在。即在較小區域的社會機關，要使其效率增高，組織健全，亦有聯絡與合作的必要。至於在較大區域內，如大都市社會機關林立，彼此的活動及工作使無相當聯繫，其工作效率必將因之減少。所以任何社會事業機關的首要任務，除將機關的本身工作，加以有效之推動外，對於其他機關的聯絡與合作，必須互相負責。要使一機關之本身工作推動有效，惟有多與性質類似之機關聯絡與合作，方能收美滿的效果。有人曾謂：「一個社會機關的成就，乃地方計劃成就之一部。任何機關及工作人員，如不明瞭其他機關工作的關係，可謂完全誤解了社會機關成就的意義」〔註四〕。今試舉一例，說明社會服務機關與衛生機關聯絡與合作之重要如下：

一個人得了病以後，他所最需要的自然是醫生的診斷與治療，同護士的照顧，但是僅有醫生的診療與護士的照顧，病人的病根，能否永得解救，當然是有問題的。換句話說，治療一個病人，醫藥固然需要，但是他的需要，決不止此，因為有許多病人之病因不完全是屬於生理方面的，生理而外，他們的生活環境，職業狀況，心理情緒，每為促成疾病的重要原因，若不於事先或後加以改進，單靠醫生和護士將眼光注射在病人的身體上，病因一定會仍舊存在，即使一時的痛苦得以解救，但徹底的治

療，還是談不上的。例如，我國農村一般人民之所以易於得病，常因環境的不衛生及衛生知識缺乏之所致。又如一個都市的勞力工人，每因經濟的壓迫，投入污穢的工廠拚命工作，終久不能不得病。像這類的病人，倘使不在生活環境及職業狀況上得到解救，徒然「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，真正的病根，永久是不會解脫的。進一步言，即令其生活環境與職業狀況，不是他們得病的主因，而不良的生活及職業環境總是治療上的阻礙。還有許多病人要能從速治愈，必先完全停止工作，改良食品，才有復元的希望。更有許多疾病，如心臟病、肺癆病等，必得有長期的休養，方能有效。但此種情形，醫生雖然言之諄諄，可是病人因生活環境的影響，及職業狀況的關係，不能一一照辦，結果，往往致於死亡。那時，醫生和護士也並非不知生活環境及職業狀況，對於病人的身心，有極密切的關係，與互相的影響。他們也非不知，在醫療病人時，只顧到病的本身而不問其他，絕難達到完滿的治療目的。但是他們終日忙於處理分內的任務，無暇再去訪問病人的家庭及其經濟、心理等情形。因此，才覺悟到，衛生工作非與社會服務，互相聯絡推行，不易收到預期的效果。上述情形，大約在十九世紀的時候，就有八感到，以為疾病的治療，專靠醫生和護士，是不易收其滿效果的。醫生和護士以外，尚需要第三者協助，幫助治療病人。是以須於醫生護士之外，聘用一種社會服務人員，對於病人之生活

環境及職業狀況，經濟和心理等情形加以詳細的診斷以後，再採適當有效的醫治方法。於是所謂社會診斷 (Social diagnosis)，社會個案工作 (Social Case Work) 或醫院社會服務 (Hospital Social work)，或醫藥社會事業 (Medical social Work)，就從此應運而生了。

以上是從衛生工作方面，說明社會服務人員的重要，而社會服務工作方面之需要衛生工作人員的協助，亦不亞於衛生工作之需要社會服務人員協助的。大概的說來。衛生工作與社會服務的性質，有些相同，也有些不同，相同之點，就是：(一)都是由治療走到預防。衛生工作，已往專重治療，今則已漸注意於公共衛生一類的預防工作。社會服務，已往專重消極的救濟工作，現在則亦漸漸努力於積極的福利事業。(二)都是一種專門事業，工作人員都需受有專門的訓練，才能勝任。其不同之點，亦有：(一)生理的健康(即衛生工作方面)，一般人容易認識其重要，而社會的健康(即社會服務方面)則不易被人注意，(二)醫藥衛生服務是被病者自動請求，而社會服務常在公共幸福名義之下，插進腳來，所以不易被人領會。因此，社會服務工作，如欲推行順利，其需要衛生機關及衛生工作人員的幫助，也就不言而喻了。就我國過去現在的情形看來，在每一個社會服務機關裏，最感困難的要算醫藥衛生的設備，而需要最迫切的，也就是醫藥衛生的設

備有便道類設備，決不是幾瓶十滴水或幾包午時茶所能濟事的。爲了實際的需要，每一個社會服務機關所在地，必須專設一個衛生機關來幫助他才好。在我國現在，不論是通都大邑或窮鄉僻壤，需要扶助的人，實在太多了。我們在街頭巷尾，時常看到無家可歸的弱小兒童，在交通要點亦常遇見無依的衰老貧民。換句話說，需要社會扶助的人民，可以說是觸目皆是。社會團體和政府機關，如何使衛生工作同社會服務，力求普遍，充實，以減少這類人民的痛苦，這是我國當前衛生工作與社會服務兩方面的共同問題。共同的問題，最好是共同的來探討，研究，以收集最廣泛的效果。所以我們的理想，是每一個社會服務人員，應具備一些醫藥衛生的常識和經驗，每一個衛生工作人員，最好也能具備一些豐富的社會知識，活潑的想像能力和服務社會的技術與精神。這樣社會服務與衛生工作的推行，其效果自易顯著。

以上是以衛生工作與社會服務爲例，說明社會事業機關有與他種機關聯絡及合作的必要。衛生機關與社會事業機關是如此，其他機關，如推動犯人救濟及感化事業之應與司法及監獄機關聯絡及合作；推動民衆教育之應與社會教育機關聯絡與合作，其理亦正相同。更有進者，社會事業的舉辦，不僅須與地方及全國性質相同之機關聯絡，即與國際間的社會事業團體，如交換資料，參加年會，互通聲氣等，亦有合作的必要。

我國社會事業的舉辦，除須努力於人才的培養，組織的健全，經費的充實與聯絡的工作，尚須致力於研究的工作。社會事業上理論與方法或技術研究的重要，無待贅言。例如，社會事業的宣傳方法、社會調查與統計的方法、社會個案方法、社會診斷、團體工作方法、社會行政、社會保險與社會立法等等實際問題，在歐美各國雖已有不少的成績，但仍在繼續不斷的圖謀改進，方法日新月異。歐美各國已有的成績，當可供作我們參考，但各國的情形，不盡相同，別國研究的結果，只可以作為借鏡，我國社會事業的各項實際問題，還得要我們自己多下功夫，一點一滴的來研究，實驗，才能合乎我國的社會情形。關於我國社會事業研究工作的推動，吾人以爲最高主管機關應該用有計劃的及具體的方法，鼓勵國人對於社會事業有興趣者，多從事於各種專門技術上的研究，將來我國科學的社會事業，才能有良好的基礎。要達到上述目的，在經費方面如有可能，主管機關，可成立一社會研究處（如現在衛生署之衛生實驗處下分若干系，分別研究各種實際問題），收集中外資料，分別研究及分析各種社會問題。

● 最後我們認爲中國社會事業的舉辦，必須多注意於宣傳工作。大凡一種新社會事業的舉辦，或一種新社會運動之提倡，必須有社會的同情及民衆的了解，才能推行順利，不致發生阻礙。凡百事業，輿論爲先，社會事業的宣傳，是創造共衆輿論，獲得社會同



情不可或少的工作。現代社會組織，日形複雜，人事紛繁，若是舉辦社會事業的人，不將其機關設立之目的，方針與事功，用有效的方法，傳達於大眾，那麼，所欲推行的社會事業的價值，就不易為人所瞭解。有許多有益於社會的事業，在歐西各國，早已普遍的推行，而在我們過去，常不易獲得社會同情和認識，這多由於舉辦者，不知道運用宣傳的技術，向社會宣傳的緣故，所以運用現代各種宣傳的方法，以喚起大眾對於社會事業的興趣，是很重要的一件事體。是以歐美社會事業家，莫不利用時機，加以宣傳，以引起人們對於社會事業的注意。歐西各國有許多新的宣傳方法出現，宣傳技術，日益進步。社會事業的宣傳方面，因為印刷技術的改良，圖畫與統計的應用，在社會事業宣傳上，每別開生面。社會事業的宣傳，在我國現在尤其需要，這是因為我國的教育尚未普及，民智閉塞，現在要想一般人民，對於社會事業發生興趣，非用各種宣傳方法難以奏效。目前我國不僅一般民衆不大知道社會事業的意義內容及其重要等等，就是一般教育程度較高的人也不見得都能完全了解，所以我國舉辦及倡導社會事業的人，必須隨時隨地，利用適當的宣傳，以博得社會的同情，和人民的贊助。各種社會事業宣傳的方法，如文字、口頭、表演、圖畫與統計等，均當參考歐美之成績及我國之情形，加以編製。在文字方面，吾人以爲現在主管機關，應即發行一種通俗刊及一種比較專門的刊物，以

廣宣傳，此種工作，須與研究方面，相輔而行。

## 四 總 結

以上之討論，對於我國抗戰建國期間舉辦社會事業的方針及其步驟，已略陳梗概。社會事業之所以亟須舉辦，因為對於抗戰建國的可能貢獻甚大，且為社會建設的主要工作。但中外情形不同，任何社會事業的興辦，須顧及本國的國情。其推行的步驟，須先從人才的訓練下手，人才有了準備以後，事業的範圍，不妨由試辦而擴充，由一地而推行至於全省或全國。社會行政機構如已建立，則須注意於人事行政經費籌募與保管，行政組織，聯絡與研究工作等。

關於人才訓練，須注意：（一）除授以學理及技術外，並須培養其辦事與服務的精神。（二）訓練人才的初步須有適當的目標及方法。（三）須特別注意於課程的開設，師資的培養及教材的編纂。（四）應設立社會事業人才之訓練機關。（五）用經濟的援助，吸引優秀青年從事於社會事業之修習。

關於經費方面，則有：（一）社會事業經費，國家應負責統籌。（二）社會事業的經費，中央與地方政府，須有適當之分配。（三）經費的收支，必須有嚴格之預算，計核與

監督。(四)款項的捐募，必須有劃一的方法與統制。(五)經費保管，須有有資望之人負責主持。(六)凡營私舞弊者，必須加以嚴厲的處罰。

關於人事方面：(一)須注意於人才之甄拔，務使得其人，人盡其才，用人以人格、學識、經驗、技能、才幹為標準，不可輕用私人。(二)更換人員時，可先探試用制或代理制，以期有缺陷時易於彌補。(三)工作人員應注重服務精神，在私交上當社會化，家庭化，無階級意味，不可帶有機關或官僚習氣。在工作上當力求科學化，各人以身作則，遇事認真。(四)工作人員之生活，須有保障，並須賞罰分明，凡成績優良及服務年限長久者，應予以升遷研究或深造之機會。

關於組織方面者，則有：(一)內外工作的進程序，要有一定的方針與步驟，系統，方法與手續。(二)社會事業機關組織的大小，當依照工作的範圍，及當地需要而定。(三)社會事業機關的組織，務求完整靈活，使各部工作均能巧為配合，脈絡相通，互相調劑協助，以期行動敏捷，效率增高。(四)各部分事務的處理，務求劃分適當，責任分明。(五)凡性質類似之機關，應分別合併，組成一個適當的單位，以避免工作的重複與散漫。

關於聯絡方面，亦有：(一)社會事業機關，應與衛生、教育等機關互相聯絡。(二)

現在社會事業機關應有新發展，根據之社會事業機關。應有適當的發展。(三)應注意於全國及各地方社會事業機關的聯絡以外，應注意於國際社會事業機關的聯絡與合作。(四)聯絡的方法，除注意事業的推行以外，應留心於刊物的交換。

關於研究與宣傳工作方面應集中全國人才共同努力。

我國今後社會事業的舉辦，如能依照上述原則進行，將來人才不患缺乏，事業乃不患不能推動，且或能在最短期間，全國社會事業機關，布滿了具有專門訓練之人才，切設施，悉用科學知識與科學新法，新中國的建設，即從此開始。

【註一】Devine, P. T. *Social Work*, P. 28.

【參閱】Simey, T. S. *Principles of Social Administration*, Preface and Introduction.

【註二】St east, Ellwood, *Social Work Administration*, P. 50.

【註三】潘光迥等「人事管理之研究」第九頁。

【註四】同註二 P. 433

## 社會行政與社會建設

謝徵孚

我們要討論社會行政與社會建設問題，首先應明白社會行政的概念。

什麼是社會行政的概念呢？簡單的解釋，社會行政就是國家用政治方法與行政效能去解決社會問題，而以確立最大多數的最大幸福以適應社會的生存與進步為原則。這種概念的發生，第一，是由於現代社會問題，一天似一天的複雜，一天似一天的嚴重，政府職責所在，為求獲得解決，祇有從社會行政方面入手，把舊制度中不適應的和不滿意的部分在一種新的修正與調整之下更新起來，改造社會經濟，增進社會福利，以圖實現一個相當健全的社會；第二，是由於政治的本身與社會生活狀態，有其密切的關係，而且可以說政治態度在某一點完全是決定於社會生活之一般趨勢的，所以國家行政必當置其重心於社會觀點之上，必須能夠適應「生存與進步」的社會法則，適應社會生活的需求，這是政治的真正任務，同時也就是社會行政的基本論理。

我們從社會行政的理論觀察，便可以確切地認識社會行政的本質，是與社會建設完全相同，它的目的及其使命也是相同的，甚至於可以說社會行政的論理的根據，就是社會建設，因為社會建設是大多數的最大的幸福以適應社會的生存與進步。這一層關係，定

要屬於社會建設的範圍，並應有具體步驟。

但是社會行政與社會建設，在原則上，雖同一使命，同一目的，應歸屬於同一範圍，但社會建設是廣義的，是多方面的；社會行政，則僅屬於社會建設範圍內的，一種行政性質，僅是國家機關對社會建設履行其所應負的一種權責而已。我們可以說社會建設是一個廣大的範圍，而社會行政即是這個大範圍以內的一個最重要的推動機構。社會建設如果果是目的，那末，社會行政便是完成社會建設的一種方法，是一種手段，是一種力量。

職是之故，社會行政與社會建設的關係，是不可分離的。雖然說社會建設，除了利用社會行政以外，還可以利用其他的方法與手段，或其他的力量，然而我們深信國家若能勵行社會行政來推進社會建設的事業，無論如何，比較利用其他的任何方法與手段，要迅速得多，要容易得多，而其所發生的力量，及其所發生的效果，也都要偉大得多。這是物力與財力的問題，有些是社會方面所不能辦到，或辦起來感到非常困難的，而政府却輕而易舉，只要在預算書裏面增加幾個數目字，許多新的社會公共幸福事業，立刻實現出來了。還有些是關於法律問題的，國家若是勵行社會行政，有時只要一紙命令，修正一條舊法律，或者頒布一條新法律，平民的痛苦，便減少了許多，直接的影響就是增加了社會幸福；這幸福若不是發動於政府，有時，即使發動於一個廣大的社會運

動，還未必能夠如願以償。

由上所述，可知社會行政不僅與社會建設有連貫的關係，而且要從事社會建設，必須特別注意於社會行政，有了社會行政，一切社會建設計劃才容易實現。

現在，我再提出有關於社會行政與社會建設的兩個實際問題來討論：

一、社會保障問題——所謂社會保障，就是保障社會利益的意義。現代各國的新憲法，大都有了社會保障的基本規定，如一九二五年頒布的立陶宛憲法，及一九二〇年的祕魯憲法，皆有社會保障一章，對於公共救濟、公共道德、公共衛生、以及勞動生活和家庭生活、社會經濟制度等，都予以憲法上的保障。其他各國，如蘇聯斯大林憲法上的社會組織，德國韋瑪憲法上的經濟生活，墨西哥憲法上的人權保障，南斯拉夫憲法上的社會經濟，以及我國於民國二十五年五月五日所頒布的憲法草案上的國民經濟，彼此的章目雖不同，內容也不同，但大體都是規定社會保障的性質。這是因為現代憲法的趨勢，必本於社會生活的現象，所以在憲法上常確定社會階層相互間的權力關係，並對社會採取保障政策。此外美國於一九三五年頒布社會安全法，也是法律對於社會保障的一個很重要的規定。

我們認為社會保障，不僅是經濟的，而且是政治的，有一整套的組織，就是確保最大多數

的最大幸福；而這個範疇也就是社會建設的最大前程，是社會建設的基礎。說明白一點，社會建設所要建設的事業，有許多部分就是憲法上社會範圍以內的保障事，例如怎樣改善工人待遇，提高工人地位，保護兒童婦孺，救濟老弱殘廢，增進公共利益，提倡公共道德……這些都是社會建設的中心工作，同時又都是社會保障的基本規定，那末，我們只要能夠把法律上規定的社會保障，推行盡善，便算是完成社會建設一大部分的任務了。然而我們要知道施行社會保障，必須具備一個健全的社會行政機構，這是執行法律的一個先決條件。如果沒有社會行政的機構，即使有了完備的社會立法，也是徒法而不能行，那有什麼益處？因此，我們爲推進社會建設，便當注重社會保障問題，爲欲實施社會保障，便當注重社會行政，這社會行政與社會建設實際問題之一。

二、社會發展問題——社會建設的性質，固然要注重社會利益之保障，有如上述，但這還是屬於消極性質的，而最要緊的在積極的力求社會的發展。故社會發展問題比較社會保障問題，更爲重要。所謂社會發展，就是對舊制度不滿足的不適應的或缺少的部分所爲之修正與調整，或進一步再建立一個新的基礎，另創制一種新的制度，以滿足大眾對於更完全更進步的生活之渴望，與一切崇高理想的追求。這是社會進化的一個定律，凡是舊的形式和功能，對於人類的生存，消失了它的效用，必然的歸於淘汰，如



同生物學上因萎縮而消滅的原理一樣，經過新陳代謝的作用，新的就要繼續舊的而起；人類的組織，能夠擴大，社會的生活能夠發展，差不多就是由於這一點。而現在的社會建設，它的極終目標，也可以說完全是朝着這一個方向走；如關於社會經濟組織的改變，社會文化水準的提高，社會風俗習慣的轉移，社會公共幸福的創立，這都是社會建設的基本任務，這些基本任務的完成，就是社會發展的實現。

但是關於社會發展的工作，非常繁重，非常艱難，單靠社會方面的力量去發展，不是弛緩，就是勞而無功，特別是關於一種制度的變更，不是容易做到的。我們在歷史上，在眼前，不知看到了多少良好的社會計畫，大多因為缺乏了實行上的力量，結果是成了空談，沒有實現。

在這裏，我們以為社會行政的力量，若是滲入社會發展的工作，這個發展，一定是很迅速的。試以現在的蘇聯為例，所有關於蘇聯的社會發展的建設工作，統由蘇聯政府的社會行政機關負責計畫，負責實行，所以蘇聯的社會建設突飛猛進，造成了空前的新紀錄，這就是一個明證。因為這個原故，我們要推進，關於社會發展的社會建設工作，急需建立一種社會行政，這是社會行政與社會建設的實際問題之二。

總括言之，我們不論在理論問題上或在實際問題上，認為社會行政，與社會建設的

關係是很密切的。我們雖不能說沒有社會行政，就沒有社會建設，但我們至少應該相信社會行政是具體的，是實際的，有了健全的社會行政，我們的社會建設工作，才能夠容易推動，容易實現。

## 縣政建設關係論

張鴻鈞

縣政建設，乃依一定之行政區劃，本於國省政令，配合國省建設，以基層政治之力量在不同的空間，縣遠的時間內，運用各部各門之專業技術，有組織有計劃的從事於整個社會之建造，謀取民衆整個生活之調適與向上。惟其有一定之行政區劃，則一切建設在縣區與縣區間乃具有橫的關係；惟其須本於國省政令，配合國省建設以從事，則一切建設乃具有縱的關係；惟其從事建設之空間，各有不同，則一切建設乃具有地方關係；惟其從事建設於縣遠之時間，則一切建設乃具有歷史關係；惟其所運用以建造整個社會，謀取民衆整個生活之調適與向上者，爲各部各門之專業技術，則一切建設乃具有綜合關係。凡此種種縣政建設之關係——橫的關係、縱的關係、地方關係、歷史關係、綜合關係。——皆參伍錯綜連環交織於縣政建設之本身，舉其一可以及其餘，牽一髮而全身動。縣政建設是否能達於建造整個社會，謀取民衆整個生活之調適與向上之目的，即須視於此種種關係能否得一總調整，總扣合，總運用以爲定。否則所謂縣政建設，將在此種種關係下相抵相銷，支解無餘，尙無復建設，無所謂建設也。

### 一 橫的關係

縣區雖有行政之界劃，但縣區間之政治的、經濟的、社會的、自然的相互關係，并不因行政界劃而脫然分離，此種不可脫然分離之相互關係，吾人謂之爲縣政建設之橫的關係。人爲的行政界劃，不惟不能使其橫的關係脫然分離，抑且貽縣政建設以重大之缺憾。以縣之邊區而言，吾人試一注意於縣之邊區之一切，文化概多低於縣區之腹地，而土地荒廢、人口稀少、生產落後，亦多以縣之邊區爲甚。尤以三縣界首，四縣界首，乃至五縣界首之邊區爲然。此等邊區直圍甌脫區域，形成「三不管」地帶。最顯著之事實則爲盜匪橫行，多在此等「三不管」地帶之內，貴州定番縣之「山槽」，由東汶上縣之「梁山」，可爲其例。何以致此？固由於邊區，與縣政中樞之距離爲遠，交通復不便利，以此執政者多重視縣區腹地而忽於邊區。有如小兒盪沃，只潔鼻額，而頰項之垢污不顧，又如懶惰人之掃除庭院，只掃庭院，而不及於角落。馴至邊區之一切建設，乃不能與縣區腹地共展平流，均衡發展。但縣區間之一切政治的、經濟的、社會的、自然的互相關係，既不可分，卽或能重視邊區，徒以「各人自掃門前雪」之方式出之，則其事效亦將遭受縣區間之相互影響而歸於抵銷。以本人過去之經驗，有如是者。以地方警衛而言，平日縣與縣間無警衛上之聯絡與設備，一旦盜匪蠢動於邊區，此剿彼竄，沓會頻煩，動衆與師，難收實效。以禁絕煙毒而言，本縣雷厲風行，而以隣縣爲遁逃之藪。以

水利之調整而言，河道經流至兩縣以上，或湖沼跨於兩縣間者，無從達到水利工程之目的，水利糾紛，亦因之無法解決。以地籍之清理而言，本縣地主，或居鄰縣，而插花飛地，無法清理。凡此種種，雖有省府主管機關或專設機關爲之統籌，但縣與縣間不可脫然分離之關係亦決不能以「各人自掃門前雪」之方式出之。「各人自掃門前雪」之縣政建設，幾無建設之可言，其不遭受縣區間之相互影響而相抵相銷者幾希。

抑縣政建設之橫的關係尙不僅在於縣與縣間之邊區，更有在於適當區域內各縣區之協作事業。無論在教育事業上、文化事業上、農林事業上、工商事業上，……縣單位之建設，有時反乎經濟的效用。即行政專員區，或省區之界畫，亦難適應此種要求而無遺憾。是爲超行政區域之區域建設。此種區域，不必爲自然的經濟單位，自然的經濟單位，事實上難以測定，因此所謂適當區域之區域建設，乃在建設事業上合乎經濟效用之區域內，以各縣區之協作方式建設之。此種區域建設，與每一縣區之一切政治、經濟、社會、文化，緊密扣合，而不可分割。不過區域建設爲各縣區之集體建設或聯合建設而已，並非於縣政建設之外更爲區域建設也。區域建設之一切措施，即區域內各個縣區通力合作之活動，超行政區域之活動，用以完成縣政建設之目的。此等事例，可以各地聯合農場、聯立師範之縣區協作事業當之。雖然所謂聯合農場、聯立師範，在今日既尙未

至於縣政建設之局勢的要求，而若干建設事業仍在「各人自掃門前雪」之方式下，支離破碎，敷衍塞責，豈謂人爲的區劃，真能爲不可逾越之鴻溝乎？

## 二 縱的關係

在中央集權制度下，地方政府不過爲中央政府之派出機關，地方政府之一切大經大法，無一不決定於中央。即在地方分權制度下，地方自治團體雖有獨立之人格，可以本於政權之運用，處理其地方事務，但自治團體究屬包含於國家組織之中，非能歧於國家組織之外者，國家之利益，即地方之利益，因種種之必要，國家不能不施以合理之統制，地方自治事務，仍須在此種統制下以進行。即不偏於中央集權，亦不偏於地方分權之均權制，如建國大綱所載「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方」，表面似屬有明確之劃分，但事實上所謂因地制宜之地方事務，與具有全國一致性質之國家事務，仍具密切之關係，而息息相關。抑在省權膨脹之今日，縣政建設又在在須受省政之影響，於是縣政建設乃與國省間發生遞及之關係，此種遞及關係，吾人謂爲縣政建設之縱的關係。

■省政令乃至國省建設，無一不影響於縣政建設。近人嘗謂縣政之良窳，繫於其上

級政府——省與中央，似屬諉卸之詞，但國省政令，確足以左右或限制縣政建設之進行也。<sup>（四）</sup>舉例言之，建設事業固為財窟之源，而財政亦為建設之母，過去省縣稅源之劃分，若干主要地方稅收，如田賦、契稅、屠宰稅等，均被劃歸省地方收入，而縣地方收入則僅限於省稅附加，及星屑之雜捐，以及收益無多之地方類產而已。縣地方稅源枯竭，「<sup>（五）</sup>『百』難為無米炊」，根本上乃予縣政建設以鐵般的限制。因此而組織簡陋，無以應建設之需要；因此而薪俸低微，無以延攬專門技術之人才，因此，而資金微薄，更難為建設之資藉。探本溯源，不能不歸咎於省縣稅源之劃分不當。此次「縣各級組織綱要」對於縣財政之稅源已有頗為合理之劃定，倘能善為運用，則縣政建設之發展可期，即此可見國省政令所予縣政建設之影響為何如！

又如縣之上級機關，直接可以命令指揮縣長，普通均在二十個單位左右，政出多門，指揮不能統一，致縣長無所措手。且少施政綱要之確定，以致政令紛繁，政令紛歧，縣政建設計劃縱能確立，亦將為此紛繁而紛歧之政令所支解無餘，不復能依計劃以尅期實現。而上級機關臨時限期委辦事項，復不審酌時間人力，不予斟酌輕重緩急，而一埠遺之縣府，顧此失彼，百無一成。

又各上級機關之行政法令，常尙形式劃一，而代下級機關為嚴密之規定，無以應付

實際之需要與困難。每有請示，上級機關之批答，稽遲過甚，迨指令到縣，時過境遷，請示事項，已成「明日黃花」，事效爲之減殺，事業因以擱置。——凡此事例，不可勝道，在在皆足以左右或限制縣政建設之進行，所予縣政建設之影響者固甚巨也。

次就國省之建設事業所予縣政建設之影響而言。國省之建設事業，大部分爲建設事業之具有全國一致或全省一致之性質者，此等全國一致或全省一致之建設事業乃爲縣政建設之支柱，爲縣政建設之保證，若干縣政建設事業能否完成建設目的，保證其建設之效果，須視於國省建設事業能否與之調適，能否與之共展平流以爲定。此種情形，尤以水利建設最爲顯著。巨沼大川跨於數省或數縣者，中央或省府常專設主管機關主持管理之，其管理之得失，無不影響於縣區之水利建設，即縣區之水利建設，無時不在其控制之中。憶民國二十四年長江汎溢，沿江六省淪爲澤國，同年黃河決於董莊，魯西慘遭波臣之虐，當此之時縣單位之水利建設亦徒作無代價之犧牲而已。水利建設如是，其他若交通事業、電信事業、農工事業、乃至教育事業，蓋莫不然。自非國省建設事業真能做得縣政建設之有力支柱，真能爲縣政建設之確實保證，則所謂縣政建設決難超然表見其成效。即或從事縣政者能強毅爲之，其所建樹，不過如燕巢幕上，隨時有巢傾卵破之厄也。



雖然，國省政令固足以左右或限制縣政建設之進行，而縣政建設亦正足以補充國省政令，國省政令能否見諸實施，能否實施盡利，又幾於完全決定於縣政；國省之建設事業，固為縣政建設之支柱，而縣政建設，亦為國省建設之重心。此其上下相維之縱的關係，又不僅由上而遞及於下，亦由下而溯及於上，上級政府，恨無如股肱手足之下級機關，下級機關亦正期待於如首腦耳目之上級政府。上所責於下，下所望於上者無他，即此種縱的關係的調整，扣合與運用是也。

### 三 地方關係

縣政建設寄託於地方，而地方情況則隨處不同。以幅員廣大之我國，全國有一千九百餘縣區，縣區之面積人口、財賦、乃至經濟、文化各不相同。以貴州省屬各縣而論，威甯縣之面積為八二二三、二五方公里，青溪縣則為四八〇、六八方公里，相差至十七倍有奇。遵義縣人口為五十九萬餘人，都江縣則僅一萬九千餘人，相差竟至三十一倍。安順縣之地方歲入，二十五年為一二二、三五一元，而后坪縣則僅為一、一三〇元，相差乃至一百零八倍有奇。貴州省屬各縣如是，其他各省所屬各縣區，面積、人口、財賦之懸懸，亦不乏類是者。而經濟、文化懸殊之甚，更難一一以數字示之。且此一千九

百餘縣區，以地勢言，有在於莽莽平原者，有在於崎嶇山嶽者，有在於卑溼之低原者，有濱海者，有沿江河湖澤者，有毗接於浩瀚之沙漠者，交通狀況亦多因此而異。以氣候而言，或近河海者，冬長夏短；或溫燠肅蒸，四季無冬。或亢燥，或陰鬱，或多雨，或多風，或多雲霧，或多冰雪，譬筆不能盡其異態。在種族上的漢、滿、蒙、藏、回、苗、夷，固皆爲中華民族之一部，然若蒙區、藏區、苗夷區，不僅言語不同，文字特殊，其一切宗教、禮俗乃至民衆生活方式，亦各異其趣。卽號稱腹地之各省縣區，亦五方之言語異同，民風民俗異宜。凡此種種之不同，所繫於縣政建設者甚大，吾人謂爲縣政建設之地方關係。

因地方情況不同，實際需要乃各有不同，縣區之組織設備亦各有不同。舉例言之，面積大，人口衆，財賦多，經濟文化優越之縣區，其各級組織設備固應健全而充實，但面積小，小口少，財賦薄，經濟文化低落者，正爲需要建設，急於建設，且難於建設之縣區，其組織設備尤爲實際需要，謀其健全而充實也。又如沿河湖澤之縣區，則漁業機關應有適宜其分之設備，宜棉之縣區，則棉作生產組織，應有合理之配合，乃若宜桑，宜桐，宜茶，宜畜牧，宜園林及其他一切宜於特殊產品之縣區，莫不應依其實際需要而爲之備，並非先事制定一套組織規章，強使需要各不相同之縣區以必行也。強使必

行，則因地方實際需要應予個別設備者，必以不載於成套規章，付之闕然，或一般的具體而微，不足以爲適量發展之資藉。是則成套式之組織規章，不異爲縣政建設之無情桎梏也。

因地方情況不同，縣政建設之重心，亦各有不同。例如因自然環境不同，居於塞北草原則重牧畜，居於荒瘠山岳則重森林，多礦山則重於工業，多湖沼川流則重於水利，偏僻梗阻則重於交通。……因社會環境而異者，多匪之區則重於警衛，烟毒充斥之地則重於禁政，文化低落之地則重於教育。……縣政建設之重心因地不同，強不同以爲同，是猶強飢者使與渴者同飲，強渴者使與飢者同食也。

抑因地方情況不同，縣政建設之方法亦有不同。例如編查保甲之法，行於平原之區者，移植於山岳之地，則不能無所修正與補充。所得效果，尤不能無所差異。平原居民多聚千百居戶而成村，少者亦至數十戶；山岳居民則三家成村，一家亦可成寨，而星列於山陬岩頂間也。又如公醫制度，可以較高標準推行於富庶之區，以同樣標準移植於貧瘠之地，則捍格不入。貧瘠農民日在飢餓線下度其辛苦悲慘之生活，食物之是否適於營養，與是否鮮潔，不遑恤及。衣只一襲，寢食以之，垢污與蟻蝨布滿其上，豈不知穢，實逼處此，衛生宣傳之畫圖，在窮民視之，目爲「天堂」，終生不得享此。衛生宣傳

之日，號，窮民困之，  
與疾病治療，  
可類推，而因交通之便否，文化水準之高低，所以推行之方法，亦異其

宜。即以鄉

編定，  
村教育言之，亦何嘗不依地方經濟狀況，交通狀況而各異其方。乃至教材之

因

學科目之去取，尤以風土異宜，而各有不同。又如農業推廣，不惟若干作物恆

氣候之不同，而有所汰擇，即土地之整治亦因自然環境而不同其方。旱田水田無

論矣，多山之地有「梯田」，蕪澤之地有「架田」，瀕海之地有「塗田」，地卑多水之

地有「圍田」，旱澇無常之地有「櫃田」。抑又土地分配之狀況不同，租佃制度不同，

交通情況不同，水利情況不同，金融情況不同，則農業推廣即因此種種不同而異其方。

他如宗教不同，風俗不同，則法律上，政教上之一切措施莫不有斟酌權宜之餘地。

蒙民之葬，棄屍原野，藏民之葬，棄屍川流，則遺棄屍體之法應如何執行？蒙藏婚制，

今尚爲一夫多妻，苗夷并有掠婚之俗。在今日各地，是否需要有單行之法例，而以漸化

之，此固爲法律問題，然亦關社會治安與風化也。在蒙藏區內，以寺廟爲政教之中心，

民衆糾紛不訴之官府而決之寺廟。讀書識字不採用部頒課本，而讀寺廟佛經，讀漢文無

所與於日常生活，讀佛經則其文字可施於實用。如是則設官爲治，興學施教，是否可以

總之，地方之一切一切，皆繫於縣政建設，其組織設備，工作重心，與工作方法，皆須因地制宜，切合實際，斷無一套成文辦法，可以無所補充修正而應用於一般者。獨異全國通行之法令規章，於今竟汗牛充棟，而地方單行法規，又不切於地方實際需要，其故安在也！

#### 四 歷史關係

縣政建設乃以促進地方事業，而地方事業，具有永久性與繼續性者居多，權一時之宜，但一興行者，百無一焉。無論為教育事業、衛生事業、合作事業、農林事業、工礦事業、漁牧事業、水利事業，……莫不皆然。其間雖因時代之激蕩，與環境之要求，不能不有所改革，不能不有所創造，但若干事業仍在因襲之中謀改革，在保守之下謀創造，只有歷史的新陳代謝，纔長增高，而無歷史的中斷與棄滅。此為地方事業發展上之正常狀態，縣政建設之實施即須循此正常程途，一面創造，一面保守，一面改革，一面因襲，以達於美善之境。所謂縣政建設之歷史關係，其意義即在於此。

基於此種歷史關係，則保守與創造，因襲與改革，應絲連縷緒無端倪。喻以農林事業，尤其顯明。現今吾國農業改進，則農業科學化，或農業機械化，固屬必要，但

在科學試驗未能完成，或未能普遍推廣應用之前，則應以兼收並蓄之精神，就國內優良品種予以繁殖，因國內較好農具加以改進，採擷「老圃」「老農」之經驗技術，參考整理，以推廣應用於一般農民。雖其農業上之經濟效力不逮遠甚，但較之現狀，則當進步多多。在農林事業上不能因企於農業科學化或農業機械化之故而盡棄固有之美，即以示歷史關係，在地方事業進展上之重要為何如！

在保持前民之武功，憑藉前民之遺產上言之，則保守重於創造，因貴重於改革。以水利專業喻之，堤埝、水塘、河渠、堰壩，既已歲時修葺，無廢前功，而因山川豁谷之變，及工程技術之進步，然後始得從容建設，創造將來。憶曩在山東汶上時，縣境汶河堤壩之不修者垂二十餘年，人民苦於汶河水患者亦垂二十餘年，孰意殘堤敗堰蔓草荒烟之中，楊令碑碣宛然矗立，備載修堤辦法，而二十年後之後人偶一拭讀，堤工興而水患除。故為政固在於善建新猷，而尤在於善繼前人之政，否則新猷所建，反不償舊政之遺也。

造林運動自民十九年已為經常運動，地方官吏年例造林，前年張任遺林，去年李任造林，今年王任造林，無論李任不管張任所造之林，王任不管李任所造之林，即其李任自造之林，亦「造完即了」！此以年年造林而不見林也。

凡此事類，筆不勝書，新官到任，不問前人之政，率爾更張，以前任爲無所建樹，建樹應自本任始，自作聰明以邀時譽，政府有朝令夕改之煩，民衆有莫適所從之苦。甚至前人之良法美制，後人不察其苦心孤詣，一舉而廢之，輾轉相仍，而地方事業乃不能在歷史上保守、創造、因襲、改革，以繼長增高，而在偶然間曇花一現。縣政建設有如幻燈，地方事業勢同風燭，詎可嘆也！「舊令尹」之政，必以告新令尹，孔子贊以爲忠，獨異今之「新令尹」之政，何以必須盡反前規，以立異爲高，抑何以「舊令尹」之政竟無一事可資保守與因襲者歟！

地方事業不能在歷史上繼長增高，或歸咎於地方官吏任期之過暫，以今之制，縣長之任期爲三年，實際上在任三年者極少，長者一年二年，短者僅及數月。人懷「五日京兆」之心，無論舊有事業不能廢續發揚，卽新興事業亦不暇專精推進。如是則縣長任期之久暫，實不無問題，而有確定或延展之必要。但對於地方事業尙不能確立永久性與繼續性之基礎，則雖延展縣長任期至於五年十年，終有去職之時，地方事業之不能在歷史繼長增高一也。——猶憶我在縣任時，某區區長之言，略謂：「歷任縣長各有其一套辦法，今年一套，明年又一套，張任一套，李任又一套，前後不相爲謀，各幹各的，在此情形以下，區保獲者各行其是而已」。所謂各行其是者，卽不論「張任之一套」——「李任之

一套」，一味予以敷衍塞責是也。在縣政建設，倏變無常之現狀下，所謂「一套」又「一套」，倘必一一奉行，勢同見影而疾走，走不息，影不滅，區保人員，既若無所迴從，亦惟有敷衍而已。且幸此區保人員，各擅敷衍之術，否則朝三暮四，幻變不居，脫使一一奉行民益不堪。

此後地方自治開始，一切地方事業或不至隨縣長之去就為轉移。但地方自治人員應任有定期，對於地方事業亦不無人作輟之虞，如何以奠定其永久性與繼續性之基礎，俾能在歷史上繼續增高，厥為縣政建設也之要圖也。

## 五 綜合關係

縣政建設之對象，為一錯綜複雜之整個社會。建設內容，雖自技術專業以後，而分門別類，經緯萬端，但不過以各種不同之觀察，用各種不同之方法，對此錯綜複雜之整個社會，解決其個別問題，進行其部分的建設而已。觀察儘有不同，方法儘有不同，而其對象則無不盡問。——整個社會。但不同的觀察，只見其偏而不見其全，部分的建設只能謂為破碎支離，或重複衝突之建設，無少補於社會之整體。猶之捫角得牛，所見者非牛，牛之一體也，昂首見山？所見者非山也，山之一面也。如何以得全牛？如何以



見全山。即如何以見社會之整理？如何以解決此錯綜複雜之整個社會問題建設，整個社會？則捨綜合的觀察，綜合的方法，其莫由。而各種不同之專業技術即須在此種綜合觀察，綜合方法之下，分工合作，連鎖調整，以共同解決整個問題，建設整個社會。所謂縣政建設之綜合關係，其要義即在於是。

單純的以某一種專業技術，個別方法，解決一個別問題，則此個別問題雖解決而猶之未能解決，抑雖欲爲之解決而勢不可能。何以故？即與其他方面，具有綜合關係之故也。以社會教育而言，則社會軍訓，保甲編組，公醫制度乃至農業推廣，農村合作，何莫非社會教育之方面，何莫非社會教育之真實內容！從事社會教育者，倘不能與之連鎖調整共策事功，而惟此疆彼界，畛域攸分，則重複，衝突、破碎、支離之弊害即隨以俱來。我國十數年來之社會教育多在其偏狹壘壘之內進退周旋，而社會軍訓、保甲編組、公醫制度、農業推廣、農村合作，各部各門，又復分道揚鑣，各自爲政，社訓、社訓，保甲自保甲，衛生自衛生，農業自農業，合作自合作，紛然淆然，步伐大亂，重複、衝突、破碎、支離之弊無一不現於吾人之前。政令繁而民滋昏，建設多而民轉敝，非患於政令繁而多，乃患於政令多而不達。建設多而不調整，分工而未能合作也。

即以農業推廣言之，其組織應爲政治機構之一部，不應歧歧於政治機構之外。在生

之聯合經營，尤須踏入有關各部各門，各學校教育、民衆組訓、婦女工作、乃至工業建設、道路建設、水利建設、土地整理，聯繫調協，善爲運用，通力合作。必如此而後農業推廣，始能完成其任務。

卽社會軍訓之壯丁組訓，並非可以單純的軍事訓練能奏全功者，而應有合理之分組與適應之訓練。因壯丁之職業不同，須有農人、工人、商人等等之分組，而分別及於農業、工業、商業或其他常識與技術之訓練。因壯丁年齡之不同，須以年齡分組，分別予以適應身心之訓練。因壯丁之教育程度不同，須以知識程度分組，分別予以適合知識程度之訓練。如是則壯丁訓練除軍事教育外，尚須包括公民教育、生計教育，乃至識字教育，其必須與有關各部各門協力合作也無疑。壯丁組訓尤須與戶籍管理、國民兵役，地方警備，保甲編組作一體活動，否則破碎支離，無一是處。

卽地方財政之整理，尤不僅在行政組織之調整，預算制度、征收制度、會計制度、金庫制度、審計制度、決算制度之確立，而在於縣政建設之整個實施，以改進農村經濟，新稅稅源也。

以上所門社會教育、社會推廣、社會軍訓、財政整理，又必須在合理的政治機構

下以推動，以實施，「政、教、富、衛」一體說即縣政建設之綜合關係的深切認識。

餘者縣政建設之各部各門，有所謂消極工作與積極工作，例行事務與重要事務，亦無不具有綜合關係，而攀結參錯，不可分割。例如禁煙禁毒，在縣政建設中最稱為消極工作，表面視之似積極建設無與。但因禁煙禁毒之效果，所予行政效率上之改進，所予人體健康上之保持，所予生產力量之增厚，所予社會道徳之提高，所予地方安寧秩序之維持，皆與所謂積極工作具有不可分解之關係。施政者應如何有以連鎖調整之，吾人不能一一備舉也。例行事務至如旬報月報表件，職員名冊，薪餉清冊之核閱，可謂最屬於例行事務之類者，但重要政務亦有繫於是焉者。昔諸葛孔明在軍，午夜自校簿書，不知者以為浪費聰明，勸其委之屬吏。今日地方行政長官對於重要事務或能躬親處理，對於例行事務鮮有注意及之者，而不知所謂例行事務與重要事務實亦具有綜合關係也。

以上所舉，僅寥寥之數事，亦願以示縣政建設之綜合關係有如是者，各部各門之專業技術，應如何打開專業之壁壘，解決其個別問題，進行其部分的建設，可以知已。

綜括本文之所論列，則縣政建設之種種關係，須在左列原則之下，求其總調整、總扣合、總運用，以達於建設整個社會，謀取民衆整個生活之調適與向上之目的：——

(一) 縣政建設須有組織有計劃的與其毗連縣區取得密切聯繫，及在適當區域內作集

體之活動，實質上打破行政區劃。

(二)縣政建設須待於上級政府之合理的命令與指揮，與之扣合一致，並待於上級政府之建設事業爲其支柱與保證，而調協和合，上下相維。

(三)縣政建設須因地方之自然環境、社會環境、經濟環境、文化環境，以決定其組織設備，工作重心，與工作方法。只求切合實際，不求形式劃一。

(四)縣政建設須建立永久性與繼續性之專業基礎，而一面創造，一面保守，一面因襲，一面改革。繫於制而不繫於人。

(五)縣政建設須在綜合觀察、綜合方法之下，運用各部各門之專業技術分工合作，連鎖調整，以謀整個社會之建設。避免重複、衝突、支離、破碎。

## 我國之公共衛生

金寶善

### 一 緒言

我國歷代對衛生事業素不講求，以致國民體格衰弱，疾病衆多，壽命短促，影響國勢匪淺。溯自創辦衛生行政以來，爲時不過十稔，雖經政府多方促進已植有相當根基，然以語及百年強種之大計，實尙遙遠，爰將國人健康情形及我國公共衛生設施之現況，加以檢討，更於將來推進之方法，略抒所見，以質國人。

### 二 國人健康概況與需要公共衛生之迫切

我國民衆之健康程度，究屬如何，可就下列各種統計以窺其大概。各大城市檢查學童體格約二十三萬人之結果，有體格缺點者，在百分之九十以上，×××三省壯丁五萬人之體格檢查，無重症體格缺點者不過百分之四十，民國二十一年霍亂流行，患者達十萬人，死亡三萬人，二十七年再度流行，患者亦在十萬人以上。他如傷寒、赤痢、白喉、麻疹、天花等之流行，幾遍全國。江北一帶之黑熱病，長江下游及江浙一帶之住血吸虫病，廣東等省之麻瘋，西南各省之瘧疾，患者均在百萬以上。肺癆病據北平一地之調查，每年十萬人中死於此病者約有三百人，以此推測全國，每年死於肺癆者約在

三百二十萬人以上。花柳病之蔓延，尤爲普遍。據南京市衛生事務所檢查產婦血液，呈梅毒陽性反應者，占全體產婦百分之十八，而貴陽衛生事務所之報告，產婦血液呈梅毒陽性反應者，竟達半數以上。上述各種傳染病及寄生虫病，均可利用公共衛生設施以防治之。歐美各國數十年來推行公共衛生之結果，傷寒、赤痢、肺癆等病之患病率及死亡率，減低甚多，霍亂、天花幾已絕跡，在全體死亡人數中，其因傳染病而死者，僅占百分之十，而我國則在百分之四十以上。又我國之死亡率，據估計每年每千人口約須死亡三十人，較之歐美各國之死亡率高達一倍，嬰兒死亡率我國約爲二百，較諸歐美各國高達四倍，產婦死亡率，每千人約死亡十五人，較之歐美各國亦超過三倍。關於國民醫藥享受之情形，據南京市生命統計聯合辦事處調查，在市區每死亡百人中，約有四十人從前從未經任何醫藥治療，鄉區則每死亡百人中約有七十人未經任何醫治。觀此可知我國民衆健康方面各種之弱點，無不亟待醫藥之救濟，與夫衛生工作之普及。抗戰以來，饑寒顛沛流離，營養缺乏，身體勞頓，生活艱苦，得病機會較平時爲多，其需要醫藥衛生救濟，自更較平時爲迫切。然如何能使醫藥衛生設施普及於各區，以增進民衆健康，實爲我國當前最嚴重之問題。

### 三 我國公共衛生設施之現況

我國中央衛生機構，自民國十七年設置衛生部起，方具雛形，嗣後雖經數度改隸，而樹立衛生基礎之工作，則猶能與時俱進，各項醫療防疫衛生，及訓練等機關，年有增添，工作範圍亦日益推廣。至地方衛生機構，近年來亦增設甚多，其中亦有基層衛生機構，業已相當完備者。茲就現時中央及地方衛生設施概況，按工作之性質，分述於後：

#### 甲 醫療衛生

近來各省增設縣、鄉衛生機關甚多，據最近調查，江西設有衛生院八十五，衛生所六十五，福建設有衛生院六十，衛生所七十一，貴州設有衛生院八，衛生所五十五，雲南設有衛生院二十三，衛生所二十一，湖南設有衛生院三十五，衛生所二十七，廣西設置十二衛生區，每區各設省立醫院一及衛生事務所一處，此外全省共設縣立醫院十一，縣立醫務所七十七，鄉鎮醫務所七百十六。他如湖北、四川、陝西、甘肅、浙江等省，亦各設有衛生院所十餘處不等。中央除在綏遠及醫康設置蒙古衛生院及西康衛生院，以促進各該省之衛生建設外，復在各公路線衝要地點，設置公路衛生站或衛生所，已成立者，計有衛生站十九，衛生所三，每一衛生站，各設有分站二，計共有分站二十八。

## 乙 防疫

關於國際檢疫工作，衛生署在沿海重要港口設有檢疫所五，在長江設有檢疫所一，在西南邊境設有檢疫所二。關於各地疫病之防治，衛生署設置醫療防疫隊二十六隊，計一百零四分隊，防疫醫院十二所，衛生工程隊二隊，細菌檢驗隊二隊，衛生材料站五站，分佈於華中，華西及西南一帶。在西北各省，則另設有衛生隊十二隊，由西北衛生專員統轄之。各省自設醫療防疫隊或衛生隊者，計浙江、湖南、四川、陝西、廣西、雲南、雲南二。此外對於有地方性之特殊傳染病之防治。如防治鼠疫，福建省設有防疫處，雲南省設有鼠疫防治委員會，防治瘧疾，雲南省設有抗瘧委員會，抗瘧隊及瘧疾研究所，皆由中央與地方衛生機關合作辦理。

## 丙 救護

關於急救救護等工作，除由各地地方衛生機關辦理外，中國紅十字會救護總隊部設置大隊部四，中隊十二，醫務隊七十五，汽車隊十八，及材料庫八，分佈於戰區及後方各省，從事救護醫療工作，任用醫護人員，共達一千八百餘人，其各隊駐紮地點，視各地需要及環境情形，隨時調動。此外各地教會醫院及私立醫院，對於受傷災民亦協助救治。



中央設立之公費衛生人員訓練所，現共有三所，訓練公共衛生醫師、護士、助產士、衛生工程師、衛生稽查、檢驗技術生等，畢業者已達五千餘人，現在各地方衛生機關服務。此外各省自辦訓練所者，亦有四川福建等省，至初級醫士人員之訓練，則各地方衛生機關大都附衛校隨時舉辦。

#### 四 藥品器材之製造

關於衛生救濟藥品之製造，有中央防疫處、西北防疫處及康綏防疫處；關於麻醉藥品之購貯提煉，有麻藥藥品經理處；關於醫療器械及義肢等製造，有衛生用具修造廠，關於一般醫療藥品之製造，中央擬設立大規模之中央製藥廠，尚在計劃籌設中，而福建及貴州等省，均已設有省營之製藥廠；關於藥品之購運儲備，則有戰時醫藥藥品經理委員會，購運國內外醫療上必需之藥品，接濟各地方醫療衛生機關，及藥房等，以期平抑市價。此外更有中央藥物研究所，從事各種藥品之研究。

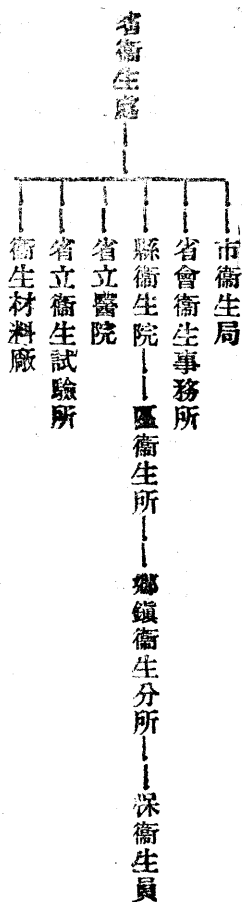
### 四 今後公共衛生事業之推進

上述中央及地方各項衛生事業，大都均為十年之短過程內努力建設之結果，頗具有

突飛猛進之現象。惟已有之各種設施，尙多偏於城市，未能深入民間，以我國民衆體格之衰弱，疾病之衆多，需醫藥衛生之迫切，今後從事衛生行政者，實更應努力推進，務以實施公醫制度爲目標，使窮鄉僻壤，均普遍設有醫藥衛生機關，以爲民衆服務。茲就地方行政之機構體系，工作大綱，人員及經費及推進步驟四項，分述要旨如次。

### 甲 機構體系

省縣衛生行政機關，爲推動地方衛生工作之樞紐，必須確立其體系。然後乃能如臂使指，運用靈活。依據近年來各地方實驗之結果，辦理省縣衛生行政之機構體系應如左：



省衛生廳掌理全省衛生行政及技術事務，以隸屬於省政府爲原則，但在建設創始時

期，得隸屬於民政廳，其直屬機關，有省衛生局，或省會衛生事務所，附屬機關至少應有省立醫院，衛生試驗所及衛生材料廠。至各縣則應設縣衛生院，隸屬於縣政府，同時受省衛生處之指導監督。在衛生院下，各區設衛生所，各鄉鎮設衛生分所，各保設衛生員，自縣以至民衆，設置四級衛生機關，如是則醫藥衛生設施方能深入民間。

## 乙 工作大綱

(一) 醫療救濟——門診、巡迴診療、急救救護(如翻車空襲時受傷之急救等)，住院治療、急救藥箱之設置(如學校、區署、聯保辦事處設急救藥箱，並授以急救技術)。

(二) 防疫——傳染病報告，檢驗(應普遍設置簡易之檢驗設備)檢疫，隔離治療(住院或在家庭隔離)，消毒(病人排泄物及被病毒沾污物件之消毒等)，接種牛痘，施行霍亂疫苗白喉及其他預防注射，防治霍亂、痢疾、瘧疾，預防花柳病及驅除地方特殊病症，如麻瘋病、住血虫病、鉤虫病、黑熱病、甲狀腺腫等。

(三) 環境衛生——飲水改良(水井簡易改造，沙濾池及簡易引水管之敷設，疫症流行時水用漂白粉消毒，公共茶缸及開水供給等)，廁所改善(簡易公共廁所之建設，露天糞坑之加蓋等)，協助難民收容所及難童保育院等之清潔衛生(坊廁廚房之改善及住室之清潔等)，滅蟲(滅蟲站之設置，並合辦公共浴室及理髮室，同時施行疥瘡等皮膚病之

（四）婦嬰衛生——改良接生（如推行新式助產，設置平民產院，本地婦女之助產訓練等），婦嬰衛生宣傳及教育（如成人班授以個人衛生急救醫藥常識，及家庭常識，兒童班授以衛生習慣，及救護常識等），婦孺健康及營養之指導（如疾病缺點之診治，不良習慣之矯正，食物之注意等）。

（五）學校衛生及民衆衛生教育——關於民衆衛生教育者，如利用鄉鎮趕集，趕場日期，舉辦衛生展覽，與新生活運動會等合辦衛生運動，張貼標語，舉行民衆衛生講演，利用報紙宣傳等，關於學校衛生者，如學生健康檢查，體格缺點之矯治（暫以沙眼、皮膚病、營養三項爲主），衛生習慣之養成，環境衛生之改善（以防蚊、防蠅、飲食清潔爲主），急救訓練，簡易治療（以使用簡易治療藥箱爲原則），普設運動場等。

（六）壯丁健康——重要疾病之治療，體弱有病者之診察，急救訓練等。

（七）衛生器材及藥品之貯備——抗戰期內，衛生器材及藥品，國貨少價昂，運輸困難，不易獲效，故必須撥發專款預先購備，或就地製造，以應急需。

（八）其他——初級衛生之訓練（種痘、急救、利用急救藥箱、報告傳染病、報告生死、改良井廁，推行新生活清潔運動，如爲女性，更授以助產技能），以及社會服務工

作之推行（如設置公共食堂、公共浴室、製售豆漿等，其所需經費，以自給自立為原則）等。

丙 人員及經費

衛生建設事業所最感困難者，厥為專門人員及經費之不足，而人員為尤難。中央雖設有公共衛生人員訓練所及戰時衛生人員聯合訓練所，大量造就專材，無如幅員遼闊，需才至多，究屬供不應求，各省縣衛生機關設立後，應與各醫學院、護士學校、助產學校、醫事職業學校等，取得聯絡，培養所需人員，邊疆省分，如能就地取材，予以受訓機會，留為桑梓服務，優其俸給，加以保障，則於發展地方衛生事業，尤具堅固不拔之基礎。至衛生事業所需之經費，省衛生處、省立醫院、衛生試驗所、衛生材料廠，以及省會衛生所（局）等，均為必要設立之機關，其經常費連同事業費須以省預算歲出百分之五為準則，至各縣衛生院所需經費，以各地方已辦者之經費，約需如次：

(一) 開辦費		種	
甲	乙	甲	乙
建築費	二〇、〇〇〇元	一〇、〇〇〇元	
設備費	五、〇〇〇元	三、〇〇〇元	

〔附註〕在建築費未充足之前，可利用舊有屋宇，加以修繕，修繕費擬定約一、〇〇〇

一、專款經費在內，甲種計需六、〇〇〇元，乙種計需四、〇〇〇元，即可開辦。

(二)經常費 依據地方經濟情形，與工作實施需要酌量規定，其數額標準每月約定八〇〇元至二、〇〇〇元，其分配之百分率擬定如次(指衛生院而言)：

薪金	百分之六十
辦公費	百分之十
購置	百分之二十
其他	百分之十

(三)衛生事業費 此項經費預算，專為推廣鄉鎮及農村衛生工作，即舉辦衛生所、衛生分所、及保衛生員之用(衛生院除外)，其數額，可按本年地方經費情形，及工作計劃，依照各單位經費標準酌定之。關於衛生所之單位經費標準，開辦費，約定四〇〇元至八〇〇元，經常費，約定每月三〇〇元至五〇〇元，衛生分所開辦費約定三〇〇元至四〇〇元，經常費，約定每月五〇元至一〇〇元，保衛生員開辦費五〇元，經常費，約定每月二至五元，如今年擬辦衛生所，及衛生分所若干所，則衛生事業費，可按上述標準編列預算，又如，設置巡迴衛生隊，亦應預先規定單位經費標準，以利次第設施。

#### 丁 推進步驟

省衛生組織大綱應先制定，俾設立之各省分，其現有之省衛生機關（各省衛生處或省衛生實驗處或省衛生委員會等），均統一其組織，其未設立者，亦應依照即速成立，其應附設之省立醫院衛生材料廠等，亦均於省衛生處成立後，次第予以設立；而對於縣鄉衛生事業之推進，衛生處更應視環境情形，擬定逐年增設之次第，一方面訓練生員以備不足，一方面確定衛生事業經費以利舉辦。在創辦之初，地方經濟人才，未能充分，尤以技術方面之指導為需要，此應由中央予以充分之協助。凡一切地方衛生醫療設施，對貧民衆方面，均應以免費為原則，各地方如能依此推進，則公醫制度方能逐步普及，國民健康亦必日漸得以增進焉。

# 兒童保護與民族復興

高邁

## 一 兒童保護與民族復興的相關度

三民主義民族主義內，曾詳細闡明人口質量之改進問題，恢復民族固有道德與智能爲增進人口品質之基準，關於人口數量方面，民族主義第一講：「中國是全世界氣候最溫和的地方，物產最豐富的地方，各國人所以一時不能來吞併的原因，是由他們的人口和中國的人口比較，還是太少，到一百年以後，如果我們的人口不增加，他們的人口增加得很多，他們便用多數來征服少數，一定要併吞中國，到了那個時候，中國不但是失去主權，要亡國，中國人並且要被他們民族所消化，還要滅種」。總理又指出近百年來其他各國人口增加許多的緣故，是由科學昌明、醫學發達、衛生設備一年比一年完全，所以減少死亡，增加生育，兒童爲國家命脈，兒童保護工作，直接影響人口質量之增進。

總茲致中華慈幼協會第二次大會頌詞中，已有詳盡說明：「昔賢論治世之道曰：幼吾幼以及人之幼，又曰：如保赤子之心誠求之，近代歐美各國，於兒童之生活與教養莫不計慮周至，且多由國家負其全責，誠以種族強弱，國運攸繫，而兒童教養之得失，尤



爲民族興衰所由判；古今雖異，理則無殊，矧以我國今日所處環境之艱險，欲發揚民族之歷史，盡國民族之生存，不僅有賴於吾人及身之努力，必致其深望於次代國民之繼續，故竭力培養兒童之精神基礎，改進其體格，涵養其品性，使普遍沐浴受合理之陶冶，實爲復興民族之最基本工作，國家於此，固必以極大之力量，從事於保養教育各項計劃之實現，而匪裏振專，使育幼之心理，尤其救濟全國貧苦兒童之良心的義務，依次輸入，而普及於人人。

是以三民主義建國基礎之本質而言，兒童保護爲最重要之工作。

據一九三二年各國人民死亡率比較表所統計，德國八·六，中國三〇·〇，各國嬰兒死亡率比較表，澳洲三九·〇，中國二〇·〇，各國產婦死亡率比較表，丹麥二·四，中國一四·〇，各國死亡人數中，因主要傳染病死亡之百分數死亡比率表，美國百分之九，中國百分之七二，各國人壽比較表，澳洲五五，二〇，中國三〇·〇，總上觀察，每年各國人民嬰兒與產婦死亡率均推中國爲首位，而死亡於傳染病者，更以中國爲第一，人民壽命之短促，亦以中國爲最，尤堪注意者，以中國每年人力物力與財力損失數量之大，用之於抗戰，足以與各帝國主義抗戰數年而不竭，以每年損失之人力物力與財力變爲生產力，用之於建國，可以造成世界上最有力量之領導國家。

民族自力充分之發展與表現，在全民族身心之康健，以我們的民族健康來說，需要改進的地方很多，根據民國十八年至二十三年南京、上海、北平、青島、威海衛、杭州、蘇州、吳興八大城市中小學校學生體格缺點統計，一二六、二八三人中有沙眼的六五、八二四，占百分之五二·一；一二四、二五三人中有牙病的五一、二〇七，占百分之四一·二，即是一例，又如前年報載渝市初中學生健康檢查，五千人中僅有九十六個完全健康的學生，有人以為近代中國人底道德墮落，怯懦、苟安、自私、貪財、意志薄弱，容易動搖，整個的原因是由於體魄不健，神經衰弱，無賴極生活之充明的勇氣和拓張事業的魄力，祇想拿投機取巧不勞而獲的方法占得虛榮和生靈的享受，不瞭解生活的真正幸福是在一健康體魄底活潑勞動，中國漢唐時人，西洋希臘和近代人，都瞭解這一點，他們文化底燦爛，是有它生理底基礎，這不無理由。

今後充實兵源，為抗戰建國的要題，事實告訴我們，人口質量的并進和推行兵役，充實國力，有直接的關連，目前的壯丁點驗體格水準，使我們更加倍認識這個真相。

有人說：「一個民族到了對於自己——尤其對於幼稚者——也不愛惜珍重的時候，那個民族一定是衰落不振，一切文化的企圖都談不上，政治和教育是推動社會的兩個輪子，從一個社會對於幼稚者的教養所有的考慮和所費的勞力，可以知道這個社會的健康

狀態和前途的希望，這句話很可發人猛省。

以其體事實而言，今日的兒童保護，不僅是昔日的慈幼事業，今日兒童保護的技術，在求全民族身心的發展，唯有求全民族身心發展的兒童保護工作，對於民族復興的續業，才有偉大的貢獻。

## 二 兒童保護的史蹟

今日的兒童保護，不僅是昔日的慈幼事業，但昔日的慈幼事業，確有光榮悠久的歷史，周禮大司徒以保息六養萬民，首曰慈幼，禮記王制：「養耆老以致孝，恤孤獨以逮不足」，我國慈幼的原則早有奠定。

兩漢以後，即有種種保護辦法，歷晉隨而不衰，如晉代王濬做巴蜀太守，邑人生子不報，濬嚴其科條，寬其徭役，所活數千人；南朝任昉為譙興守，禁民產子不報，有孕者輒助其資斧，全活數千餘家，均屬史例，至唐時又有寄養制度，為後代育嬰堂組織之前驅，如李元綱厚德錄所載：「劉彝所至多善政，其知虔州也，會江西饑歉，民多棄子於道上，彝獨榜通橋，有人收養，日給廣惠倉米二升，每日一次抱至官中看視，又推行之縣政，鄉民利二升之給，皆為子養，故一境閭閻無夭閔者」，即是一例。

到了宋代才有保嬰的固定機關，南宋理宗淳祐間始創慈幼局，吳自牧在夢梁錄卷十八裏說道：「局側有局名慈幼，官給錢典僱乳媪，養在局中。如兩巷貧窮之家，或男女幼而失母，或無力撫養拋棄于官坊，官收歸局養之，月給錢米絹布，使其飽暖，養育成人，聽其自便生選，官無所拘，若民間之人願收養者聽，官仍月給錢一貫，米三斗，以三年住支」。南宋除寄養制度與留養制度並存而外，還有官贖鬻子與資助產婦兩種辦法，前者如仁宗慶曆「八年二月己卯，賜瀛恩冀州緡錢二萬，贖還飢民鬻子」。後者即「舉子倉制度」，如理宗淳祐七年朱熹之所建議，實甚周詳，其弟子趙汝愚更能廣其行：「初閩人生子貧者多不舉，紹興中衆文公請立舉子倉，淳祐中趙汝愚帥閩，推廣其意，括絕沒之田產，召佃輸租，仍發糶本建倉收儲，遇受孕五月以上者則書於籍，逮免乳日，人給米一石三斗」。元明一仍舊貫，清初育嬰堂才普遍設立，當時對於經費來源，組織與任務，入院手續，嬰兒待遇，領養辦法等項均有縝密規定，清代中葉以後，傳教士來日多，其舉辦之社會事業亦漸普遍，對於育嬰養孤尤屬注意，就民國二十年內政部全國各省救濟事業統計報告所列，江蘇等十八省關於養孤與育嬰機關合計有四九六所，救濟人數共達四三、四二七人，經費統計共達一、〇九九、九〇六元，國內兒童保育事業現況，由此可略見一斑。

自抗戰展開，兒童保護事業遂有長足之進步，於下節另述之。

### 三 兒童保護的改進與戰時新製作

兒童保護的原則，現行刑法內已有詳細規定，國籍法、戶籍法、工廠法等都寓有積極或消極保護的意義。

嬰孩前在刑法內已受保護，第二八八條至第二九二條規定墮胎罪即是此義，我國偏僻地方尚有溺嬰習俗爲害甚大，刑法第二七四條明白規定：「母於生產時或甫生產後殺其子女者處六月以上五年以下有期徒刑」。此爲消極規定，積極方面雖無特殊限制，但刑法第二九三條已有概括規定：「遺棄無自救力之人者處六月以下有期徒刑拘役或一百元以下罰金」。民法第一〇八四條復有「父母對於未成年之子女有保護及教養之權利義務」之規定，意義甚明，又民法第七條：「胎兒以將來非死產者爲限，關於其個人利益之保護視爲既已出生」，出生後按照戶籍法聲請人事登記，關於棄兒之出生登記，戶籍法第五八條第五九條另定辦法，寓有保護意旨，至父母子女之關係，民法第三章規定詳明，第一子女與一婚生子女之確定，非婚生子女視爲婚生子女之條件，認領，收養，養父母與養子女之關係，收養終止之條件，收養終止後之處置等是，第一〇六七條規定

(一)受胎期間生父與生母有同居之事實者，(二)由生父所作之文書可證明其爲生母者，(三)生母爲生父強姦或賄誘成姦者，(四)生母因生父濫用權勢成姦者。有上列情形之一者非婚生子女之生母或他法定代理人得請求其生父認領，又第一〇七七條：「養子女與養父母之關係除法律另有規定外，與婚生子女同」。此對於非婚生子女及養子女之利益保護至爲明確，父母之對於未成年子女權利義務，除第一〇八四條已有繼續規定外，餘如第一〇八六條，第一〇八九條，第一〇九〇條，亦是此義，第一〇九〇條：「父母濫用其對於子女之權利時，其最近尊親屬或親屬會議得糾正之，糾正無效時，得請求法院宣告停止其權利之全部或一部」。而第一〇八五條：「父母得於必要範圍內懲，戒其子女」。此寓有防止父母對子女濫用權利以及虐待情事的意義。

我國現行立法關於兒童保護已多有規定，因篇幅所限，姑撮要如上。

在行政方面，各地方救濟院規則第五章有育嬰所之規定，第三章有孤兒所之規定，育嬰所之收養範圍在貧苦及被遺棄之男女嬰孩，惟須年在六歲以下，收養男女嬰孩年滿六歲以上時，應送入孤兒所，故孤兒所收養之範圍在六歲以上十五歲以下貧苦無依之幼年男女，孤兒所收養之幼年男女，於成年出所時應介紹以相當職業，其他在收養期內之待遇，如飲食衛生等項亦有規定，民國二十年內政部調查全國各省救濟事業，曾發表全

國各省救濟專業統計報告：難民保育嬰機關，合計有四九六所，救濟人數共達四三、四二七人，經費總計共達一、〇九九、九〇六元、兒童保育專業現況於此略見，惟各地原有兒童救濟機關多習於故常，有待改進之處甚多。

自抗戰軍興，政府對於兒童保護事業，已予以嚴重注意，非常時期救濟難民辦法大綱及戰時遷移婦孺辦法，對於戰時兒童保護已有顧及，關於災民難民之救濟運送收容給養，組織訓練，移殖配置，職業介紹以及生產事業之舉辦及補助，孤苦及被災難之兒童救養等項，均兼籌並顧，戰時兒童收容機關，至今著有成績，已昭然在人耳目。對於戰時兒童救養功效至大，各地方對於兒童之接收，運送收容亦辦理著有成績，各地方原有之孤兒院育嬰所等專業組織相同者多事舉經合併，改爲縣戰時兒童救養院統籌辦理。

戰時兒童保育會於二十七年間成立後，續在四川、成都、廣東、廣西、湖南、江西、安徽、浙江、貴州、河南、陝西、福建、雲南、香港、陝甘甯等地成立分會，全國各地成立兒童保育院寄養處，或接收站。對於戰時兒童保育，貢獻至多。

關於難童之救濟救養，在培育健全體格，養成善良德性，培養國家民族意識，授予基本智識，訓練生活技能，救養年節及期限，救養方針，救養機關，救養事業之整理與改進，均爲重要工作，以戰時新型的兒童保護組織，作整個兒童保護機關刷新改進的導

源，故今日新辦的兒童保護，雖與同時負有革故鼎新的使命，今後從人力物力財力三方面求改進求充實，是民族復興中的偉業。

#### 四 今後兒童保護擬議

今日兒童保護和昔日的慈幼事業意義已有差異，今日兒童保護，認定今日之幼童孺子，即未來民族的主人翁，他們的前途，就是民族的前途，倘能施以特種保護，使能長大成爲身心健全的國民，造福於民族，實不可限量，今日對於孤苦兒童的收容救養屬諸社會分子應有責任，今日兒童保護事業應爲全民族所應一致注意的事業，今日兒童保護事業所需要的大量財力物力需要大家共同負擔，這種觀念還不能爲社會人士一致體認。今後還需要憑藉宣傳的力量促起注意。

關於兒童保護，我國現行法令已多寓此意，今後爲推進兒童保護事業起見，是否需要參酌實際情形，訂定系統的兒童保護法，頗資考慮，英國在二十世紀初至一九一八年之妊產婦及乳兒保護法，德國在一九二一年所通過的德國兒童保護法，美國在一九二一年的母性保護法，都可看出各國依據法律而達到統一的傾向，歐美各國所訂有關兒童保護法當然各有時間空間的屬性，採用的程度自有考慮之必要然截長補短或有他山之助。



今日兒童保護事業之推進，亟欲鼎新，須同時並重，今日歐美各國關於胎兒保護、乳幼兒保護、學童保護、勞動兒童保護、孤貧兒保護、私生子保護、被虐待兒童、不良兒童保護等雖未能盡善盡美，然其良法美意，值得參攷的地方很多，例如胎兒保護內英國的巡迴助產制度，乳幼兒健康視察員制度，美國的妊產指導所制度，法國妊產婦補助制度，英美等國妊產婦保險制度，意大利的母子院制度，尤其值得我們注意，茲為便於參考起見，爰將歐美各國現行兒童保護事業表列篇後，期作借鏡而資研究。

## 附歐美各國現行兒童保護事業簡况表

### 事 類 簡

#### 一、胎兒保護(妊產婦

保護)

##### 1. 巡迴助產

英國於一九〇二年制頒助產士法，於一九一八年修訂，一九〇七年制定生產登記法，奠定巡迴助產制度。

##### 2. 乳幼兒健

康視察員

英國於一九〇七年生產登記法實施之際，同時主要各都市即設置乳幼兒健康視察員，其任務在出生後三十六小時以

內的出生呈報提出以後，於二三日間一定要到那個家庭訪問，對於產婦與以適當之幫助與指導，每一家庭一年至少訪問三次，一直繼續到滿五歲為止，其次如嬰兒死，五歲以下乳幼兒死亡的時候，也一定要到那個家庭去視察，再則如產婦不得已需要人工營養，若是得到難產或其他通知時，視察員也必須去訪問，探明其理由，且教之以適應的方法，此外，妊婦的訪問，兒童健康指導所的視察等，也是他的任務，政府對於這個事業的費用，通常是有半額的補助。

### 妊產婦指導所

英國於一九一八年制定妊婦及乳兒保護法，妊產婦指導所隨之激增，美國有常置中央指導部一百八十八所和指導所六千零八十八所，紐約妊產婦保護事業，在開始時，主要的是巡迴保護，其探知妊產婦的方法，是看護婦從牛乳供給所、兒童健康指導所、或是街頭，或是戶別訪問，以及其他社會事業團體等接得通知後，知道產婦的地方時，就

立類記入記錄簿，然後規定時間去訪問。此外私立機關，如紐約產婦保護協會，該會於一九一八年設立，在市內需要場所，設置產婦指導所二十五處，各指導所置看護婦一名，看護婦定時作戶別訪問，尋訪產婦的有無，如發現產婦即在那個家庭或指導所施以適應的保護，其他尚有十四個移動診療所。

#### 4. 平民產院

英國各都市公私設立的產院已甚普遍，政府得了補助，中產以下產婦常可免費住院，美國實施辦法較有不同，但產院設置已臻普遍，紐約市公私產院有三十六所。

#### 5. 妊產婦補助

法國於一九一三年規定妊產婦補助金支給法，其美等國有妊產婦保險制度，紐約州規定凡被保人勞動者之妻，得受內科、外科哺育及分娩的保護，且在分娩之際，可特別受物資之支給，如遇母子同時患病，得受一年中二十六週以內的治療，日本關於母性保護，在工場法、鑛業法、健康保護法、救護法等均有規定。

## 二、乳類兒保護

### 1. 牛乳供給

德法諸國各地方常設置供給低廉牛乳，法國約有一百個都市採用這種方法，最初是公共團體對於私有團體的經營予以補助，逐漸由公共團體直接經營而普及於全國，然獎勵牛乳供給事業，反有礙於人工營養之推行，對於兒的發達反有不良影響。

### 2. 母乳獎勵

### 3. 兒童健康指導所

各國在工廠內設有授乳室，巴黎在一八八六年對於母乳營業給與獎金，我國母乳普遍實行，獎勵一節似尚無必要。業務在豫防育兒之不良，在一定時間一定地點由專門醫師或教授指導各個母親，而使他們每天實行，特點在對於健康兒的診察是事前的，豫防的，英國自一九一八年制定「母性及乳兒保護法」以後，此項事業更臻普遍，其指導所不徒直接指導兒童保護，同時也做着母親學校的事情，凡是母親及兒童的衛生，乳兒保育的實際方法，以及裁縫與烹飪等均須教授，其病兒與虛弱兒亦同時辦理，病兒則

#### 4. 托兒所

送往病院，虛弱兒則於指導所附設保養所，英法等國，其兒童健康指導所事業均甚普遍推行，特著成效。

托兒所事業以年齡為標準，約可分為三類：第一是乳兒保育名乳嬰托兒所，第二是乳兒及幼兒同時收容，名乳幼兒托兒所，通常又名晝間托兒所，第三僅收容三歲的學齡兒童，稱為幼稚學校，歐美諸國第一與第三常完全區分，法國偏重第一類，美國以第二種為主，英德偏重於第三種，托兒所以經營之主體來分類，又可分為三種：（一）市區托兒所，（二）鄉村托兒所，（三）特別機關托兒所，第三如婦女協會、民衆學校、職業補習學校、外學校等經營的托兒所等，其他有季節托兒所，即農忙時托兒所，在德法均甚發達，至體育學校，英國最為普遍，監護訓練三歲以上五歲以下兒童之機關。以托兒所事業之特長而論，在客觀方面，可減少乳兒死亡，增進幼兒健康，啓發幼兒知識；在主觀方面則為：（一）母子愛之持續，（二）好學心之助

### 三、學童保護

#### 1. 普及國民教育

#### 2. 學童保護

長；(三)獨立心之維持；在家庭方面：(一)家庭收入增加，(二)家庭之改善；在事業方面：(一)經費之少額支出，(二)育兒院收容兒童之減少。

使學齡兒童有就學機會，且須強迫入學。

學童保健以校醫或學校看護婦為活動中心，校醫不徒注意學童疾病，對於營養不良及缺食兒童也須有充分注意，歐美之學童給養與給食制度已有推行，法國推行最早，英德瑞士亦相繼模倣，對於虛弱兒童有林間學校，一八九五年德國曾有創設，英法相繼設立，在美國已改稱為「屋外學校」。

#### 3. 劣等兒教育

先予以調查診察，再設法為之糾正，以恢復其常態，歐美有兒童鑑別所，即在鑑別精神異常及不良兒童，波士頓市有鑑別不良少年精神狀態之專有機關，從心理的、生理的、病理的及社會的四方面去調查，美國感化院中，現有

一百四十五所鑑別所，他若特別學校在訓練精神異常兒，歐美均有施行。

#### 四、勞動兒童保護

##### 1, 工廠兒童保護

關於工廠兒童保護，最要者在「最低年齡」的規定「限制工作」，方法的規定，工作時間的規定，歐美各國除工廠法外，都有勞動兒童保護法之制定。

##### 2, 兒童園

兒童園為應兒童之遊戲與娛樂上的設施，其種類有單獨兒童園、公園內的兒童園、游園內的兒童園、學校附設兒童園、工廠附設兒童園、特殊兒童園、家庭兒童園等，大抵均須備有運動器具，休息娛樂設備、衛生設備、教育指導設備、兒童園之設備，歐美各國均已舉辦。

#### 五、孤貧兒保護

##### 1, 孤貧兒收容

各國均有公費救助與慈善家樂意救護，英國自一六〇一年救貧法實施以來，救助孤貧兒每年總數約二十四五萬人，約三千五百萬元，每人平均約一百五十元，法國則依據一

## 2, 母子扶助法

### 六、私生子保護

### 七、被虐待兒童保護

### 八、不良兒童保護

九〇四年兒童保護法，每年救助兒童約二十萬人，公費一千四百四十萬元，美國育兒事業，公私所設機關約有一千所，每年收容約十二萬人，育兒事業大抵不外廠院制與家庭養育制，後者以兒童在家庭應為最適當的保護場所，故貧兒或半孤兒仍以補助生活費為宜，其他有家庭委託制，選擇適當的家庭，將孤貧兒委托撫養，繼續予以監督，此制美國已在採行。

家庭為養育子女最善之場所，一般主張對於有子女之貧困婦人，應予以金錢扶助，美加利福利亞州於一九一三年首創此制，並訂定母子扶助法。

各國對於私生子保護大都均有明文規定並積極實施。英之兒童保護法內已有規定，歐美各國並設置兒童虐待防止會，常與警察機關聯絡進行。

歐美各國，「兒童審判所」為保護不良兒童最重要機關，其鑑別診察及拘留方法均有縝密注意。

【附註】此表係就歐美各國情形予以簡列，至我國兒童保護事業現況，本表曾未列入。



## 合作保險與社會建設

何德鶴

### 一 緒 言

有人誤解了建設的意義，以為在大都市上造幾座富麗堂皇的官邸，修幾條康莊大道，就是建設；也有人誤解社會建設的意義，以為在鄉村裏貼幾張標語和辦幾座平民學校便滿足了。殊不知社會建設決不在一點表面文章，而是建築在大多數民衆的經濟基礎之上，如果民衆的經濟基礎，失去了保障而崩潰了，建設便成了空話！

尤其是在抗戰期中，我們不能忽略大多數人民的經濟利益，前方的軍士各種的需要很大，我們要研究如何增加後方的生產；因為戰爭的耗費使國際貿易成了入超，我們研究如何增加出口貿易；因此我們不得不設法使後方的都市與鄉村，繁榮起來，使每一個人民，發揮他們最大的效能。

於是全國上下，發動了各種「合作運動」。

合作運動是一種日趨更生的運動，它能使消費者與生產者的手緊緊地握起來，踢開中間的人剝削；它可以用集體的力，鑄成人民堅實的經濟基礎，它可以補充戰時的需要，調節物價的上漲；它也可以用最和平的方法，實現民生主義。

抗戰後三年來的中國合作事業，迅速地開展，截至上年十一月底止，合作運動已普遍於二十六個省市；後方各省，戰區，以至於敵後各省市，莫不有合作社組織的，其總數爲一一二、一九三所，社員爲五五、九〇三人，貸款爲八八、二七一、二七六元，如加上贛閩蘇三省及敵後各區域，全國合作放款總額，在一萬萬元以上〔註一〕。這種進步，可以指出政府提倡合作事業之努力，更可以證明人民對於合作事業，感覺到切膚的需要。

我國在各項合作事業之中，發展得最迅速的是信用合作社，其次是消費合作社，再其次是生產合作社。其中尙未得着人民注意的，是合作保險事業；爲此，我們把這件事民不注意的事業，提請國人重視。

## 二 什麼是合作保險

首先，讓我們討論什麼是保險：

法國學者愛瑪 (J. Heard) 說：「保險是一種互助的行爲，彼此各納保險費，如遇彼此任何一方有危險發生的時候，即可支取其因危險所受損失費，以資賠償，其詳細辦法，應依照該機關所訂之規則履行之〔註二〕。這個定義，說明了保險事業的內容和

其實際的情形。

比較說得廣義些，是日本的柴官六。他說：「所謂保險，就是人類爲着要緩和及補救彼此間共同危險而組織的一種團體，以圖共存共榮之意，也就是團體中的一員，如果受了損害，在全體團員方面，可以分擔援救的一種制度」〔註二〕。在他的眼光中看起來，保險的職能，在消極方面，是填補損害的一種作用；在積極方面，可以增進共同的福利。

不幸得很：保險的原則，固然是盡美盡善；可是在實際上，近代的保險事業，不但是企業化，而且是商業化了。許多大保險公司，用雄厚的資本，出現於通都大邑，一方面吸收遊資，作投機的事業；另一方面，提高保險費，從事於剝削人民的血汗；保險事業，在資本主義的社會制度之下，因之而變了質，形成了剝削的工具了。

因此我們所要提倡的，不是商人心目中的保險事業，不是投機性的保險事業，而是「人人爲我，我爲人人」的合作保險。

合作保險，是用合作社的方式把社員組織起來，每人按期繳納社費，如遇社員有災害的時候，用社員的贖金，來賠償社員的損失。

合作保險與其他的商業保險最大不同之點：是人人都站在平等的原則之上，不以營

利爲目的，本着互助的宗旨，爲社員謀利益，不僅是在災害發生之後賠償社員的損失，而是要在災害未來之前，嚴厲的加以防範。

### 三 合作保險的分類

在我看起來，合作保險的分類，似乎沒有與普通保險事業有分別的必要，據侯哲葦氏的分類〔註四〕：「（一）根據保險的目標而分類，分爲人身保險及財產保險。（二）根據參加的狀況而分爲自動保險及強制保險。（三）根據經費的主體而分爲私營保險及公營保險。（四）根據保險的法律之形式而分爲有限公司，互助社，合作保險社。（五）根據保險內部管理的方式而分爲股份有限公司，互助社，組織合作保險社及混合組織。（六）根據保險的目的，可以分爲公共保險、營利保險及互助保險。（七）根據被保人單位分類，分爲個人保險及團體保險。（八）根據保險費的繳納的方法，分爲固定制度，及征費制度」。

侯氏的分類，可謂極週到之能事。但我以爲在合作保險的制度之下，其分類不妨從簡略，可分爲：農業合作保險、工業合作保險及自由合作保險三類：農業合作保險，又分：家畜保險、虫災保險、水災保險、旱災保險、風雹保險。工業合作保險，又分：失

業保、罷工保險、工作危害保險、物價保險、運輸保險、自由合作保險，又分：人壽保險、疾病保險、養老保險、火災保險。

先說農業合作保險：在家畜保險項下，凡加入保險社者，其家畜因瘟疫而死亡時，可以向合作社請求賠償；瘟疫未開始時，由合作社妥為預防，病症既傳播時，施行隔絕，所以社內應當聘請獸醫擔任顧問之責，虫災水災及旱災保險。亦應聘農業專家和水利專家，從事預防。

次論工業合作保險：在罷工或失業期間，工人生活，無法維持，如果有合作保險的組織，工人平時按期繳納保險費，臨時有工潮或閉廠事發生，工人的用費，可由合作保險社發給，以資維持生活。工作危害保險，指工人因工作而受傷者，可向保險社領取醫藥及生活等費。物價保險指物價上漲時，工人生活發生困難，可向保險社領取津貼。運輸保險，是指工廠貨物之海陸運輸遇有危險而致損失者，由保險社賠償。

再次，在自由合作保險項下，人壽保險，亦稱死亡保險，其辦法與普通保險公司相似；所不同者：其保費極低，不宜太大，以免形成一種僥倖的投機事業。疾病保險，指社員在患病期間，由社內供給療養費，養老保險，應規定一個養老的年齡，普通以六十年為標準。火災保險與普通商業的火災保險公司相同，其保險金額亦宜規定到最低的限

度。

社會建設以農工爲中心，所以在以上分類，凡有關於商業的保險，概不列入。自由保險項下包括了人類偶然遭遇的災禍，農工亦隨時可以遇到，所以有保險的必要。

社員愈多愈好，因爲可以減少賠償時每一個會員的担負；組織則愈簡單愈好，可以節省全社的開支。還是在組織合作保險社時應有的原則。

## 四 合作保險的原則

(一) 除了法西斯與共產主義的國家之外，合作社的原則是偏重於自由精神的；就是不得強迫社員加入合作社，正如查理李特 (Charles Litch) 所說：「在愛自由的誠心一躍而言，合作學派更接近於經濟的自由學派，合作學派用以達到目的的方法，是自由的結社，是個人善意的結合，它希望規條愈少愈好」〔註五〕。合作保險是根據合作的原理而組織的保險事業，所以加入保險社的時候，完全根據自由的精神，以志願爲前提；凡不願加入者決不勉強其加入，因爲農人與工人的收入有限，如果其每年所得，不足以維持其最低的生活，此時要強迫其入保險社，按期付款，確是不可能之事。再說，經濟能力不足的人，即使加入了保險社，不能有始有終的繳納保險費，社務必受其影響。至於

使人民負債而加入保險社，更是不經濟之事。社員的加入固然是絕對的自由；社員的退出，亦不必過分的限制；只要經過一定的手續，是可以自動出社的。

(二)除了出社入社，保持自由的精神之外，已入社的社員，應當有民主的精神，在合作保險社下，一面是東家，一面也是顧客，保險者與被保險者是合一的。每年社內所得的盈餘，仍舊歸還社員；如有虧蝕，亦由社員全體大會議決由社員彌補；或是增加股本，或是增加保險費，或是在年終結賬的時候，由社員繳納損失費。此外理事的推選和罷免，社務的改進和取決，都要有民主的精神。

還有一點，要特別提出的：合作保險社的盈餘，不依股份的多少而分配給股東，而依被保險人所付的保險費的多少而分配給被保險人；此點與普通的消費合作社相同，消費合作社盈餘的分配，是依照社員購買量而分配的，這樣總可以鼓勵社員對於保險事業的熱心，可以使保險社的基礎雄厚起來。

無論社內社外的事，社員必須負共同的責任，大至於社的改組與解散，小至於社員的加入與退出，都應當本着平等的精神，使每一個社員，都有參與的機會。只有社務的公開，可以減少社員的懷疑與誤會，可以使真正互助的精神表現出來。

(三)合作保險事業，應當注意於事前的防範，不應當完全以事後的賠償，為中心事

業。在農業合作保險社內，每年應當提出一筆費用，去防制瘟疫，虫災以及水旱之災。在工業合作保險社內，保險社應當和工會及政府立法機關合作，研究如何防範失業，罷工和工人所遭受的危險，同樣，在自由保險社之下，應當注意到環境衛生，注意到房屋的建築與消防設備。合作保險以謀公共幸福為前提，在被保險方面，不以營利為目的；在保險者方面，也不存僥倖的心理；所以事前的防範，勝於事後的賠償。

(四)合作保險事業，應具有獨立的精神，不應與他項事業，混淆不清。雖然有些消費合作社下，附設保險部者，但是這一部分的事權，仍舊應當獨立：因為保險事業，應當注意到信用，萬一款項被別方面挪移，到災害發生需要賠償的時候，便無法應付了。在行政上亦復如此：附設在消費合作社下的保險部，也應當有獨立的事權，以免頭緒不清是非不明。有許多事實證明：合作社是崩潰了，而保險事業並未失敗，所以兩種作用不同的機構，最好將其界限劃開。

最不相宜的：是以合作保險的經費，舉辦其他的投機事業，投機事業失敗了，可以使整個合作保險社的生命毀滅。

根據以上的討論，我們在經營合作保險事業的時候，應當注意下列各項原則：

1 應當具有自由的精神。



2 應當履行民主制度。

3 應當防患於未然。

4 行政與經費應當獨立。

## 五 合作保險的資金問題

一、資金的來源，可分為下列各項：

(甲)實收股本：合作保險社的實收股本，多多益善，社員的股本愈多，愈可以減少還有災害時，社員所坦的賠償費。但是每一個社員所坦的股本額，應當有一定的限制，最好每股股額不得超過全部股額的十分之一，以免少數社員，操縱全社的經濟權。

(乙)保證股本：保證股本是指在社員缺乏現款的時候，提出動產，或不動產作為資本。社中有盈餘時，他可以依其保證財產的價值，提出盈利；如在保險社缺乏現金時，亦可變賣其財產作為賠償。

(丙)公積金：正如其他的合作社一樣，合作保險社有公積金的規定，每年在盈餘項下，抽出百分之五至百分之十五的公積金，此項公積金的用途，在增加保險社的實力，通常稱為普通公積金。

此外在保險費下，亦提出一部分的公積金，作為預防證券跌價或填補呆帳之用，通常稱為保險公積金。以上兩種公積金，雖在社員退社時，亦不得退還社員。

(丁) 補助金：此項係指在消費合作社下附屬的保險事業而言，在此種附屬的保險事業之下，感覺資金缺乏的時候，可由合作社盈餘項下提出若干層的公積金，撥為保險部的資本。此項資本作為保險部向合作社的貸款，直到保險事業發達而有盈餘的時候，再設法歸還。

根據國際勞工局的統計：「一九三四年全世界二十六家城市合作保險社，共有實收及保證資本五、八九三、〇〇〇法郎。普通公積金五五、〇七三、〇〇〇法郎，普通公積金，約為資本金之九倍。此外尚有保險公積金五一四、〇八九、〇〇〇法郎，資產總額共計為六〇七、八五七、〇〇〇法郎，保險總額為六、八二四、八七八、〇〇〇法郎，資產總額約占保險總額百分之九。在許多國家中，合作保險社的資產，對保險額的比例，比較一般保險公司為高；由此可見，合作保險社的基礎，實在已達到相當鞏固的地步，其安全性並不如資本雄厚的普通保險公司」【註六】。

再說到全世界二十七家農村合作保險社：

「全世界二十七家農村合作保險社，共有實收及保證資本一、二一一、〇〇〇法

郎。普通公積金一三、五一二、〇〇〇法郎。普通公積金與資本金相差無幾。此外尚有保險公積金三九、九〇二、〇〇〇法郎，資產總額為九六、三五二、〇〇〇法郎。保險總額為五、二四五、八八二、〇〇〇法郎。資產總額約占保險總額百分之二〔註七〕因此我們可以知道：

1 無論都市合作保險社或農村合作保險社，其保險額，都大於資產的總額。

2 農村合作保險社，多年有鉅額的資本，但其公積金，不及都市合作保險社之多。

因此我們可以作一結論：

在開始組織合作保險社的時候，資產的總額雖小，但不足以防礙合作保險事業的發達，只要保險的人數增加，即可順利的開展；一般地說起來，都市合作保險事業，比農村合作保險事業，較易發達。

二、資產的運用：合作保險社資金的運用，不外下列各項：抵押放款、地產投資、證券、銀行存款以及保費放款。

各國合作保險的放債情形，各有不同，抵押放款，和地產投資，占百分之五十以上者：為保加利亞、比利時、芬蘭、德國、匈牙利、挪威、瑞士、美國等。投資於購買證

悉占百分之五十以上者，羅馬尼亞及希臘。存款於銀行占百分之五十以上者為愛沙尼亞及羅馬尼亞。至於保證放款，則占少數（一八）。

合作保險社投資於團體者，亦復不少。例如英、法、丹麥、瑞典、挪威等國的合作保險社，對合作社的放款頗多，芬蘭、比利時、荷蘭等國，投資於工會者頗多，此外尚有投資於政府機構者，也有直接貸款給政府或購買政府所發售的證券。

合作保險社資金的運用，應當按照保險社的資金大小而有不同，資金不充分的小型社裏，最好存款於銀行，以便隨時支取；大規模的保險社則可以將其一部分的資產投入地產，抵押放款或者購買證券，樣比較銀行存款的利息要高些。投資不宜集中於一處，即以存款於銀行而論，最好也存入於兩個銀行以上，至於投資於地產，抵押放款或購買證券，更不應當集中於一處，作孤注一擲。因為萬一銀行破產或投資對象的事業失敗了，保險社的信用亦必至全盤失敗。

有人提倡用合作保險社的資金，經營合作住宅或合作食堂之類。這，在原則上，固無不可；但是絕不主張作此類試驗的嘗試，因為經營住宅或食堂是一種專門的技術，隨時有失敗的可能。為着保護這新興的事業起見，不願意它失敗而失去社會的信用。

舉一個例子：中國的消費合作事業；在過去失敗的很多，其失敗的理由，不是因為

消費合作理論之不健全，而是因為經營之未得法；可是現在社會上一般人提起經營消費合作社，都感覺到灰心，足見一種事業在開始的時候，我們寧可慎重將事，而不應當好高騖遠，造成不幸的失敗。合作保險事業，應以此為前車之鑑。

## 六 合作保險社的組織問題

一、組織的單位：保險的單位，可以分為個人與團體兩種，個人單位下包括了一人保險和一戶保險；團體單位下包括了社團保險和集體保險，社團指工廠、商店、工會、合作社與各種慈善機關。集體保險指一個公共機關中的人員自動的實行保險制度。

社團保險是指用團體的名義，加入合作保險社為團體社員。與個人單位，負共同的責任。他們的入社費，應當比個人社員為高，但是他們在保險所享的權利，則與個人社員相同。

集體保險是指一個團體之中的個人自動的組織起來，實行保險制度。此項制度，在美國頗為發達：美國現在此種集體的生命保險，有六百五十萬人，保險的總額已達一百萬萬的美金。此外坎拿大與瑞士等國，每年皆有長足的進展（註九）。

在法國，工會與工人，實行集體保險，究其發源是疾病與死亡保險，每一個工人

要在餘的工資裏，撥出若干層的工資，作為保險費，遇有工人疾病與死亡時，便由保險費項下提出賠償費。遇有盈利的時候，再分還給社員。

根據一九三二年國際合作聯盟的報告，世界各國個人保險與集體保險的分類如次：

個人保險 集體保險

被保險合作社數 壹、八二所 一八、〇九五所

被保險的個人數 二〇、三五、六四八 五、七三、四七九人

有效保險額 六六、九〇三、六七五鎊 八二、六六八、六〇三鎊

保險費收入 七、一五一、五六三鎊 五七、九六九鎊

付出賠款 二、五八一、三四鎊 四七七、四二鎊

由上面的表格，可知合作社社員，除了舉行個人保險之外，亦實行集體保險。有些合作社在發達了之後，由該社每年提出若干的資金，作為保險基金，為社員火災疾病和死亡之用。此種辦法，在原理上說，並非保險事業，不過是合作社對社員的一種特殊的救濟而已。

二、組織的範圍：合作保險的範圍，應當盡量的擴大，這纔可以減少社員的負擔。舉例子說：兩個人所組織的保險社，遇有災害到來的時候，每人各損失一半，在兩

千人所組織的保險社之下，遇有災害，每一社員，只損失二千分之一。所以從事於合作保險事業的人，應當極力擴充其組織的範圍。

合作保險社應否兼營還是專營呢？這常在都市裏，多數是兼營的。就是一個合作保險社，同時兼營壽險、火險及失業保險，這樣可以節省開支而擴大其範圍。同時一個社員可以保兩種以上的險，在鄉村裏的農業保險，通常是專營的。保火險的不保牲畜險；保人壽險的，不保風雹險；因為鄉村中的農民是散居的，如果用兼營的方式經營合作保險事業，必定感覺到人力不夠分配，最好採取專營的方式。

至於全國性的中央合作保險社，多為「再保險」(Re-Insurance)的機關。在法國與保加利亞是採取專營制度的，這些再保險機關，接受政府的補助，甚至於接受政府的股本，以減少人民保險費的負擔；在此種情形之下，如果保險社經營數種業務，則政府對於其中某一部分加以津貼，更不大合理。所以中央合作保險社，多半是專營的，但也有例外：如澳洲、英國與匈牙利，則採取兼營的形式。

三、組織的系統：首先，我趁此機會介紹法國農業合作保險的組織【註一〇】。

1. 地方社：這是法國農業合作保險最小的單位，通常是一個村莊做範圍的。在村莊裏，選出勤苦耐勞的村民，作為社員，每人也要有這種心裏責任心，通力合作，要

預防災害和賠償損失的工作。其中包括了火災，意外險災和牲畜災害四種保險社。

2 地區社：合許多地方社而形成地區的農業合作保險社。地方社成爲地區社的成員。地區社負責指導地方社的行政，法律和技術上的事項，每年由各地方社按其組織之大小，繳納若干會費，作爲地區社的經費。同時按期繳納保險費，作爲再保險的經費。這樣，遇有災害發生，可以減少各地方社的負擔，地區社的理事，由各地方社代表中互選，管理地區社的行政事宜。

3 中央社：這是各種地區社以上的一個總社，負責指導全國的合作保險社。由各處的地區社所推的代表組織而成。在法國全境，共有五個保險合作的中央社：一、中央火災合作保險社。二、中央意外危險合作保險社。三、中央冰雹保險合作社。四、中央牲畜合作保險社。五、中央互助救濟社。

法國的地方社在初成立的期間二年之內，可以得着政府的津貼，作爲開辦費。又，如果地方社，有重大的賠償額而至於不能維持社務的時候，亦得向政府請求津貼。地區社亦可向政府請求津貼，作爲開辦費與週轉不靈時的特別用費。

在我們研究了法國農業合作保險社的組織之後，可以得着兩個結論：（一）法國的合作保險事業其組織是由下而上的，上層是下層再保險的機構。（二）政府盡力提倡合作保



險事業，並在經濟上，對各級合作保險社作有效的援助。中國的合作保險事業組織的系統，大可以法國的為參考。

至於合作保險社的內部組織，我以為可以參照合作社的組織辦法：由社員選出理事與監事，每人只有一票權，除重要的職員外，理事與監事，一概不支薪水。除團體社員外，每人的股本應受限制，賠償費是按照保險費額的大小而支付的。

三、經理處的設立：普通合作社介紹社員，介紹人從來沒有取費的。但在合作保險社內大多數雇用經理人員，其職務在招攬保險者，按照其成績之優劣，由社給予酬報。現計英國有合作保險社的經理一萬二千人，芬蘭有七千五百人，丹麥有三千六百人，挪威有一千四百人【註一一】。

為什麼要設立經理處？因為一般人對於保險事業沒有認識，更不知道保險事業的重要性。經理人的設置，便在向人民說明這種重要性，並宣傳其利益。在社員已經加入保險社之後，經理人還要負責調查各社員的經濟狀況，職業，與地址是否有變更，保險費是否按期繳納。

在目前，保險事業在中國，尙未萌芽時期。一般人民對於合作保險的意義，不甚明瞭；所以經理處的設立，似有必要。經理人不必專任，報酬的多寡，按照其介紹入社人

數的多少爲標準。等到將來人民知識程度增加之後，明白了合作保險的意義，再廢除經理人的制度。

## 七 再保險問題

保險社將自己所担任的危險之一部或全部，再在別的大規模機關裏去保險，而圖減少負擔，這纔保險，叫做再保險。許多國營商營的保險公司，便執行這種再保險的制度。

最理想的再保險制度，便是依照上面所說的法國農業合作社的辦法：由下層的地方社聯合起來組織地區社；再由地區社聯合起來，組織中央社。

不過在中國合作事業草創的時候，如果要各級保險社都組織起來，似乎是不可能；在初辦的時候，可用下列兩種辦法：

一、各社的聯合保險：就是兩個以上的社聯合起來，規定互相保險的章則，如果甲社有損失時，乙社負連帶賠償的責任，丙社丁社以及所有加入聯合保險的單位，都負起連帶的責任；以減少過大的担負，印度已經實行了這種辦法。

二、向商營的保險公司再保險：合作保險社可以用團體的單位，向商營的保險公司

繳納保險費。遇有因損失而賠償時，由保險公司，付出一部分的賠償費，在保加利亞和挪威，已經實行了這種辦法。

還有些國家的合作保險社，向外國的合作保險社投保再保險，國際合作聯盟的保險委員會，曾使英法保加利亞芬蘭及斯坎的那維亞諸國的合作保險社，相互間締結一些再保險的契約。這樣，溝通了國際間的合作保險事業。

理想中的合作保險事業，應當有多重的再保險機關。

## 八 合作保險與社會建設的關係

一、從國民經濟的立場上說：一國家的建設，不是靠少數人財產的集中，而在多數人的財富有均衡發展。合作事業的本旨，原在「人人爲我，我爲人人」，以求大眾利益的增進。保險事業的原則，本有合作的意味；而合作保險，更是保險事業的一個部門。用專業的力量，去防止偶然的災害之降臨。換句話說，這就是羣策羣力，保證國民經濟的基礎。我們雖然在消費，生產，以至於信用合作上努力；但是這些費辛苦而换来的成績，還須予以堅固的保障。合作保險便是去完成這種使命！

二、從節制資本的立場上說：近代商營的保險公司，成爲私人的大企業，也成爲使

資本集中的因素之一。國家既沒有與民爭利，保險事業的必要，而保險事業的本身，又自有其存在的價值。最好的方法，是推動合作保險事業，使每一個被保險的人都成為保險社的主人；用集團的力量，保證各人的利益，盈餘歸於大眾，虧損亦由大眾負擔。

三、從抗戰建國的立場上說：在此抗戰期間，每個人的生命財產，隨時有被敵人侵害的危險。昨天是百萬富翁，明天也許會窮得身無立錐之地，生命也是朝不保夕。由此推論到一切的工業與農業，都缺乏了保障。合作保險事業能補救這種缺陷，它不但可以鼓勵前方將士殺敵的勇氣，而且可以增進後方的生產事業。

四、從社會秩序<sub>的</sub>立場上說：社會的不安寧，由於富者之不能安其業，貧者不能安其身。一次的天災人禍，使富者傾家蕩產，貧者死於溝壑。於是乎道德衰落，秩序破敗，人人都有連環不可終日的心理；生活的態度，不是苟且偷安，便是孤注一擲，這仍舊是因爲生命缺乏了保障的原故：如果合作保險的事業發展了，可以使人人知道幸福的來臨，不在彼此間的騙與欺詐，而在相互的合作與同情。所以合作保險是保證社會秩序的一種事業。

希望政府領導民衆，提倡合作保險事業，它的行政系統，最好隸屬於經濟部全國合作事業管理局，以求其統一。金融上最好由國家銀行——尤其是農民銀行——共同商

貸款的方法，使沒有保險能力的人民，可以借資保險；更沒有開辦費的合作保險社，得着國家的津貼和補助。

當然，我們反對這種自由而民主的合作保險事業，完全寄望於政府的翼卵之下，使它失去了獨立性。但是以中國人民教育程度之落後，經濟之枯窘，在提倡的初期，政府是要負責任的。

民國二十八年的夏天，四川省曾經一度地實行過稻瘟保險，也收了一些效果，足見合作保險事業，已經局部的在嘗試了。又聞中國農民銀行有設立保險部的動議，我們盼望這個保險部用合作原理去經營，而不要形成一個變像的商業保險公司。

社會建設是千頭萬緒的，合作保險是其中一個有力的先鋒！

【註一】見石，民國二十九年經濟部全國合作事業管理局所發表之數字。

【註二】見J. Hemard : *Theorie et Pratique des Assurances terres*

【註三】Hes. 榮官六著：保險學概論。

【註四】侯哲葵論「文」合作保險論」。載農村合作二卷八期。

【註五】見李特著「合作原理比較研究」(彭師勸譯，頁三〇)。

【註六】譚天愚論文「合作保險與合作金融」。載農村合作二卷八期。

【註七】見同上。

【註八】 國際勞工局「一九三四年之統計」。

【註九】 謝平衡論文「合作保險的組織」，載農村合作二卷八期。

【註一〇】 見拙著：*Etat actuel de la Cooperative agricole en France*。

【註一一】 見國際勞工局「一九三四年之統計」。

## 社會調查與社會計劃

李景漢

這個題目是本專刊編者分配給我寫的。它引起了許多過去的回憶和感想。我與社會調查結緣將近二十年了，仍是常聽到對於此種工作有這樣懷疑的話：「究竟社會調查與社會有甚麼好處？」我的答覆是：的確有些調查是「爲調查而調查」，爲求得知識而調查，甚至有的似乎只是學者的「玩意兒」，但其實際的功能不止於此。在十餘年前的拙著，「實地社會調查方法」內，對於社會調查的意義，有大致如下的說明：應用的社會調查是以有系統的科學方法，實地考察社會事實，分析所搜集的材料，洞悉社會背景，說明社會現象構成的要素，和其因果的關係，認清社會問題的性質與其範圍。一方面在理論發見社會原則，有學術上的貢獻；在另一方面尤爲重要者是根據可靠的研究結果，更進一步擬定社會建設計劃及實施之具體方案，建議地方當局。同時以此有力的事實勝於雄辯的資料，喚起地方官民，使其覺悟地方改善的需要與可能，共同促成建設計畫的實現。我老早對於社會調查是如此的看法，現在仍然是如此的看法，並且對於社會調查的信心與日俱增，決不改變。我就不能設想不先有社會調查而能有完善之社會計劃的可能。這與其不先察病因而開藥方是同樣的危險。閉門造車的計劃，免不了要失敗。

必合轍的結果。即或勉強實施，亦難免創足適履的錯誤。周到的計劃一定要據真正的事實。要得到真正的事實，除實地調查外，別無其他更好的途徑，否則不知要費多少精力，耽誤多少時間，才發見原來計劃的錯誤與其適當的修正。現在是科學的時代。以空想來建設烏託邦的時代已經去過了。

事實上，社會調查不但在歐美社會已經收到了實際的效用，是在中國，也有一些認真從事社會改良的有心人士已經把社會調查着爲是社會建設的基礎工作了。例如作者所參加過的前河北省實驗縣的縣政建設研究院即設置調查、研究、實驗、推廣四部。其工作進行的步驟是：第一步，首先由調查部工作人員調查全縣內人口、土地、農業、工業、商業、組織、教育等實況。將整理分析後的材料隨時供給研究部。第二步，研究部工作人員即根據所調查之事實與所發見之問題，研討問題之解決方法，與改進之計劃；并與實驗部（即縣政府，縣長由實驗部主任兼任）合作，根據地方社會情形與行政機構商定實施的具體辦法。第三步，院務會議通過之設計，由縣政府執行，並隨時報告實驗部成績。同時調查部亦調查各種設計實施後與民衆實際生活所發生之影響，由研究部研究更完善之計劃，再由實驗部實施。這樣來得到實驗的具體結果。第四步，將在實驗縣實施成功之計劃，由推廣部轉送全省情形，擬具推廣之辦法，協助省政府，推行於省內各



縣。這是由調查而研究，由研究而實驗，由實驗而推廣，才是最有效，最經濟，最合理的建設途徑。因為唯有如此，才能避免一切不合實際的成見，偏見和種種主觀的想像。先舉行科學的社會調查，後作適合社會情形的計劃，與先診斷病源，後開對症之藥方，或先量足之木，後做適足之鞋，是同樣的道理。

中國向來是文章的國家。當軸和大多數兼政客的文人是最會作計劃的，但多半是閉門造車，不合實際的空洞理想。其結果，小而遺害地方社會，大而禍及全國。而一般人又多以為調查研究是多餘的事，麻煩的事。其實，由調查研究而達到真正的建設是最直接而短的坦途。欲走其他以為其便捷的路，反到繞了遠，費了事，吃了大虧。平日尚可模糊從事，攔得住就誤。當此國難嚴重期間，應該大覺大悟，不再蹈以往的故轍了。

社會調查，與社會計劃之密切關係，已扼要的略述如上。現在讓我們來討論用的社會調查如何能夠實現到社會機構裏面去，而真能和社會計劃切實的聯繫起來。這可以由公私兩方面入手進行。所謂公的方面，把社會調查切實放在政府的機構裏面。現代國家的多種國情普查工作，就應把一般的社會調查，由政府包辦了。因為有的社會調查，唯有由政府舉行，才能普遍周到，例如人口、土地、農、工、商、礦等社會的基本材料。這一方面的調查，得到重要的數字。所謂私的方面是由私人團體、學術

機關，分別舉行。這一方面大致多屬質的方面，注意與民衆實際生活有關的社會問題。關於國情普查的工作，我向來是主張加重在縣單位的調查工作，也就是說加強健全國情普查的下層機構。當此中央正在注意縣政改革的時候，不妨把我的老調在此新彈一下。縣向來爲政治的基點。縣內有了調查的嚴密組織，其重要性是非常顯著的，其需要是多方面的。

第一，有了健全的縣調查機構，中央才能夠得到全國普遍的有系統的各種需要的大量材料，爲國家建設計劃的根據。已往材料缺乏的原因，由於各處公私調查規模之狹小，零星片段，且各自爲謀，不相聯屬，並缺少通盤計劃，互相重複。其結果則事項與數量均感不足，質的方面亦多不可靠。不精確之重要原因由於縣政靡不重調查。大多數縣內無專人負責。往往調查限期又甚短促，表格亦不清楚，來源亦不統一。國情普查之表格，由中央頒發到省，又由省而縣，其中一部分又由縣隔區，由區而鄉、保。縣以下之行政機構既無實地調查，而民衆又多畏懼懷疑，時有戒心，防備受害。因此對於調查，敷衍支應，陽奉陰違。大部分之調查多由縣政府人員揣測填報。就這樣由縣呈報到省政府，再由省政府呈報到中央政府。材料之來源如此。即使中央有完備之統計調查機關也無能爲力了。中央根據這種材料作建設計劃，是多麼不妥當。從可知縣單位調查

的重要性是如何的不能忽略。

可靠的縣調查材料，不但與建國整個計劃有極大的影響，就是對於地方社會的改良與縣行政效率的增進亦有密切的關係。同時對於學術上的貢獻也是非常重要的。從前在北平清華，同吳景超先生，我們常談到一點，就是有了健全的縣單位調查以後，則各縣即可採用調查材料編輯本縣縣志。這種新體裁的縣志，其內容當然比以前的縣志好得多了。若全國二千餘縣同時出了二千多部縣志，而縣志內的綱目又是整齊劃一的。從事社會研究者能夠得到這種大量的社會基本材料，將要如何的興奮與應用。

若要縣單位調查制度的實現和健全，須注意到數點。全國各縣內一律設置調查統計室而有專人負責，且不輕易更動室內人員。鄉鎮保內亦各有負責之調查人員。縣政府各科對於縣內調查分工合作由調查統計室總其成。認真訓練與調查有關之人員。而尤其重要之一點是縣調查工作要由簡而入繁，分期舉行。不要希望「一口吃成個胖子」！第一年的調查工作，所搜集的材料為最基本的，最急需的，並且是比較簡單易行的事項，而力避繁重，第二年增加比較繁重而複雜的事項。第三年希望達到應有盡有的程度。但在第一年度內，除認真完成該年度指定之工作外，即從事準備與練習第二年度應有之工作。第二年度內，又從事準備第三年度應完成之工作。每年內亦隨時分類記載縣內之社會活

費，至年終纔彙報大要（作者按：曾在某實地縣境進行此事，此項工作，結果甚佳）。每半年調查報告一次，每十年出縣志一次。如此循序漸進，完成健全的縣調查制度。

此外尚有應注意之一點，亦可順便在此提及，即在縣單位調查，還從沒有入軌道之前，中央調查統計機關，可斟酌國情普查各項之輕重緩急，分別從事調查方法之研究實驗，以樹將來各縣調查之模範。在實驗時應格外注意幾個基本原则。即向來政府不舉辦一種事業則已，一舉辦一種事業，往往在開始時犯三種毛病，即繁重、難作、靡費。其結果則表面冠冕堂皇，內容有名無實。尤其是當此國難之下，我們應絕對的避免這種毛病。這樣在實驗時，第一，調查所包括的項目要力求簡單，無須把歐美現代國家所已有的項目都列進去，裝飾門面。如果這樣，結果將要辦不好。因為現在調查人員的素質和民衆對於調查的知識等許多條件都還不夠。我們要承認是才在開始走上現代國家的路。要舉辦人口普查也好，農業普查也好，只包括那些少數目下國家最急需的事項，就夠了，而把不很需要亦有意義的事項留待將來加入。與其項目多，都調查不精確。不如項目少而力求辦到精確。因為項目少較易辦到完備的程度。

第二，易行。不但項目簡單較易辦得到，也要在調查的方法上力求簡單合理。使研究實驗的方法能在一般社會情形之下都能行得通的。大致說是能由各地方就地取材，而

來辦理地方調查的。

第三，省錢。要以最經濟的方法，完成各種普查工作，儘量節省不必需的靡費。不致因舉行普查而對於地方公款和民衆負擔發生大的困難。現在清華大學國情普查研究所就是按照這幾個原則正在雲南從事實驗種種國情普查的工作。

關於較為精密的社會調查，如各地的風俗習慣，語言、組織、文化各方面的調查分析，可多由學術機關舉辦。已往的社會研究團體多各自爲謀，致有工作重複的弊病。以後實應避免，力求分工合作。

再者，對於國家社會需要之調查，學術機關應與政府合作，儘量協助政府，尤其是縣政府，建全其調查制度。例如各大學有社會系者，其教師與學生，可協助其附近縣市從事調查工作。在假期內可分配學生於較遠之縣分，實地參加調查統計工作。這樣，不但各縣之調查工作得到很大的助力，學生亦可藉此實地練習，並在此國難期間，有參加建國工作的機會。

如果應用的社會調查，能夠如此公私兩方互相聯鎖的推動進展，則社會事實的材料在質量兩方面，其可靠與豐富將與日俱增，社會計劃亦將因之更爲適合社會實際情形，勿說就更穩健社會建設之貢獻了。

# 社會建設與統計

汪 謙

## 一

總裁於「三民主義之體系及其實行程序」一文內，認為「我們訓政工作方在中途，突然遭遇寇難，革命前途橫着比從前更頑強更嚴重的障礙，所以我們日常的工作，應該以軍政時期爲本，而同時加緊訓政時期的工作，以期抗戰建國，得以同時完成」。故除主張要實行「軍法之治」，建立教育、經濟、軍事三者所構成之整個的革命武力，以抵禦外侮，掃蕩障礙外，還須加速進行「約法之治」，以期地方自治的開始實行。根據總裁的啓示，地方自治的建立，應包含五項建設，就是：一、心理建設，二、倫理建設，三、社會建設，四、政治建設，五、經濟建設。其中關於社會建設的要務與目標，總裁曾有扼要的說明：「社會建設實際就是具體而微的政治建設，條目上和政治建設大同而小異，所不同者，其範圍更切近於民衆，其功效更着重於基層，所以社會建設當以總理的民權初步作軌範，以組織保甲及社會法定團體爲基礎，以推行地方自治開始實行的各種基層工作爲要務。……我們要想起衰振敝，救亡復興，一定要大家想方法來加強社會組織，充實社會力量，建設健全社會，以爲建設新國家的基礎。我們要達到這

個目的，應當做的事情很多，……然而最主要的一個共同的中心目標，就是要使社會上一切分子的生活行動，都能遵循一定的規律，使社會上一切有關人民福利的基本事業，都能有程序的與舉起來。抗建期間社會建設的重要，可以想見。

如何使社會上一切分子的生活行動，都能遵循一定的規律？自非事先徹底明瞭由於人類生活行動所造成的社會現象不可；如何使一切有關人民福利的基本事業，都能有程序的與舉起來，亦非根據現實的社會現象，以求各種社會問題的合理解決不可；故社會現象的探討，是社會建設的前提。

二

社會現象與自然現象不同，社會現象的探討，不是一件容易的事。

在純粹的自然界，一切事象都無發展的歷史，換言之：自然現象是靜止的，永遠保有固定的形態；既不受時間、空間的影響而變遷，亦不因大量、小量的區別而差異。例如水的現象，自古到今，由中而外，由江海以至溝渠，在一定的條件下，其冰點永是攝氏零度，其沸點永是攝氏百度，其成分永是H<sub>2</sub>O。故吾人對於水的研究——一切自然現象亦多如此——經實驗一經水，非一次實驗，即可決其自然法則。至於社會現象則不

然，社會現象是由於人類活動所造成，並非單純的自然之力的表現。人類肉體的生理作用，雖則古今中外並無變動，但人類的社會行為，由於意志的不一致，不獨隨時隨地而不同，即在同時、同地，亦因各個人所處的環境不同而互異。例如人類的結婚年齡，不獨隨各時代、各地域的制度、習慣，俗尚而不同，即在同時、同地，亦因各個人的經濟地位、家庭組織、教育程度等的不同而有差別。根據某一個人的結婚年齡，吾人決不能斷定任何地域、任何時期之任何人的結婚年齡都是如此。故社會現象的探討，決不似自然現象的單純。

任何社會現象，常受錯雜的原因所支配。這種原因的作用，如個別觀察，似乎都是偶然的；但如根據大量觀察，則實是恆同的。試以擲骰為例，骰子共有六面，每面各有一個不同的點數，如吾人拋擲一次，無從預測擲出的點數，因之不得不歸之偶然的結果；但如拋擲極多的次數，則根據大量觀察之後，即能發現每面點數的擲出次數，在一定的條件下，應各約占拋擲總次數的六分之一，故實受一種恆同原因的作用。同理，例如各戶生產嬰兒數，因生理的、心理的、經濟的關係而不同，如觀察一戶，自不能不承認是由於偶然的結果；但如觀察極多的戶數，則知各都市、各鄉村、各種社會階層的生產業，仍各有其恆同的原因存在。克特萊(Cretelat)曾謂：「所觀察的事例愈多，則個



別的特質愈見消滅，而共同的癡象愈見顯明」；賽斯密 (Steuers) 亦以為：「由小數觀之，一切社會現象似無規則可循，要發現一種秩序性，非集大量的各個事例不可」；社會現象的探討，就在發現其秩序性，換言之：在剔除其偶然性尋求其恆同性，然後可以由其常態分配，決定其社會法則。故研究社會現象，決不能以個別的事例為根據，必須藉助於大量觀察，這就是統計方法的任務。沙多克 (C. H. Dodd) 認為統計是研究社會現象的顯微鏡，確是至論。統計，是測定人類社會的技藝；建設社會，自非根據統計不為功！

### 三

目前的社會建設事業，既應以推行地方自治開始實行的各種基層工作為要務，故目前社會建設所需要的統計，自以足供推行上述各種基層工作的參考者為依歸。總理於地方自治開始實行法內，規定地方自治的實行，應以清戶口為入手，然後方能立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校，故戶口統計又為推行地方自治開始實行法內各種基層工作的首要。誠以社會是由於人類所構成，若無戶口統計，則吾人無從明瞭社會的組合，以為建設的繩準。以推行地方自治言：例如四權的行使，須根據成年男女數，

糧食的儲備，須根據人口總數，按口購糧，須根據自耕自食者人數與人口總數，其他權利的賦予與義務的責成，又在在都須根據人民年齡的長幼，身體的健殘，以及居住情形等。不偏此也：一，社會既是人類的結合，故戶口統計實爲一切統計的基幹，若無戶口統計，則一切其他統計，有時都不易發揮充分的功用；試以失業統計而言，例如根據失業統計，吾人固可求得失業人數，但如缺乏整個戶口統計以爲比較，則失業問題的嚴重性如何？無從估量。二，戶口統計，不獨可以取得人口的組成與概況，諸如人口的地域分布、年齡分配、性別比例、婚姻狀況、教育程度、職業組織、殘廢情形等，吾人更可參照歷史背景與自然環境，以分析研究各時期、各地域的人口的質與量，藉以測度一個社會的進化程度，或進而解決各種社會問題，如失業問題、失婚問題等。

總理所謂清戶口，實包含兩種統計：一是戶口普查，一是戶籍登記。戶口普查是劃時的調查戶口的組合，目的在取得戶口靜態的狀況；戶籍登記是常用的紀錄戶口的異動，目的在觀察戶口動態的情形。根據戶口普查的結果，吾人可以計算各地的戶口總數及其組合，但無從觀察其異動；依照戶籍登記的紀錄，吾人可以隨時考核各地戶口的異動，但又無從決定其總數及其組合。二者功用各殊，勢難偏廢，必須相資相輔，然後可以相底於成，作爲建設社會的有效參考。

除戶口統計外，爲求有關人民福利事業的興舉，爲求人民生活行動的改良，下列各項統計，亦有及時辦理的必要：

一、教化統計——總理認爲地方自治的能否開始實行，應視人民的思想、智識以爲斷，人民思想、智識的測度，自非根據教化統計不可。這種統計可包含：（一）意志測驗與統計，（二）智力測驗與統計，（三）禮制統計，（四）風俗統計，（五）宗教統計，（六）教育統計，（七）文化事業統計等。

二、衛生統計——我國人民素乏衛生常識，醫藥設備亦極欠缺；但是健康是一切福利的前提，爲求推進社會保健事業，衛生統計自不可少。這種統計可包含：（一）死亡原因統計，（二）疾病分類統計，（三）防疫設施統計，（四）醫師與醫院統計，（五）其他醫藥統計等。

三、勞工統計——勞工人口占全體人口的最大部分，故總理於地方自治開始實行法內，極端重視勞工問題，譽爲勞工神聖。這種問題的探討，可根據下列各項勞工統計：（一）生活費用統計，（二）工資與工時統計，（三）就業與失業統計，（四）勞資糾紛統計，（五）罷工停業統計，（六）災害與保險統計等。

四、救濟統計——當此抗建期間，人民流離轉徙，失所依據，加以敵機肆虐，難免

傷害，所以救濟統計，亦是安定後方，建設社會所不可少的參考資料。這種統計可包含：（一）難民統計，（二）戰事損傷統計，（三）保育統計，（四）災害救護統計，（五）一般救卹統計等。

五、社會病態統計——社會建設的極終目的，在解決各種社會問題；社會問題的發生，是由於社會病態而存在。如何尋求社會的病因，以便對症下藥，自非根據社會病態統計不可。這種統計可包含：（一）殺害統計，（二）竊盜統計，（三）犯罪統計，（四）貧窮統計，（五）娼妓統計，（六）煙毒統計等。

以上所述，不過舉例發凡，如何斟酌損益，規定內容，則非本文所欲論列。願留待主持社會建設的人們，縝密籌維，適應環境，以釐訂社會建設所需要的整個統計方案。

#### 四

社會建設的事業，應由政府主持，故社會建設所需要的統計亦由政府主辦為宜。因為：（一）社會建設所需要的統計，必須強制人民的申報，方能取得，在政府以外的私人團體，常缺乏這種強制力量，（二）社會建設所需要的統計，範圍極為廣泛，必須有雄厚的財力，方能舉辦，在政府以外的私人團體，亦缺乏這種經濟力量。

政府舉辦社會建設所需要的統計時，除技術問題外，應尤注意下列二點：

一、把握時效——社會現象的恆同性並非絕對的，換言之：應用統計方法所測定的某一種人類活動，祇能假定在某一個較短期間內是如此，並非如自然現象的永遠不變。因之，吾人對於社會建設所需要的統計，必須陸續不斷的舉行或按期的辦理，方能及時參考，不致以往昔的片面論斷，誤解目前的社會情形。

二、儘量利用——社會建設所需要的統計，原是作為建設社會的依據，故統計結果如果精確，則一切社會建設事業的推進，都應以這種統計數字為工具，庶乎一切建設方案的實行，毫無扞格不入的弊病。如統計自統計，建設自建設，則統計雖精，何貴乎有？印刷雖美，更祇是徒耗金錢而已！

# 蘇聯之社會事業

浦乃鈞輯

## 一 勞動

### (一) 勞動的權利

蘇聯沒有「零工」工人，斯達林憲法中更規定了，蘇聯公民皆有勞動的權利，即是每個人有依照其工作的質與量而獲得適當工作與相當報酬的權利。

### (二) 工資

工人的工資一年年地迅速增加，增加的數量有如下表：

每年平均工資表（以盧布為單位）

#### 生產部門

一九四一年至三五年度

一九三六年

#### 國民經濟之各部門

四五〇

二七七六

#### 各大工業部門

五六六

二八六二

全蘇國民經濟中工人與職員之工資基金，一九二四至二五年度為三十八萬萬盧布，一九三六年為七百一十六萬萬盧布。

工人之技術愈熟練，則工資愈高。

機械製造業工人之工資，在一九三一年一月平均每人爲八十四盧布，而一九三六年十二月則增至二百九十九盧布，礦工由八十九盧布增至二百五十二盧布，煤炭工人由一百零二盧布增至三百二十八盧布，紡織工人由七十盧布增至二百二十八盧布。青年工人的工資，在五年中增高至三·三倍。一九三五年中之斯達漢諾夫運動者，工資增加了四倍。

影響工人生活程度最大的，即工人的家屬之參加生產。肅清失業運動，在兩屆五年計劃中吸收了一千五百萬新工人參加生產，而工人的家屬加入生產的很多，工人家屬有了獨立的收入，同時也就是工人家庭總收入的增長。

蘇聯工人之生活程度不僅在個別地區提高工資而已，蘇聯政府每年所花費於文化生活的公共開支，也一年年地加多了。

自一九二八年至一九三六年，蘇聯政府專爲職工文化的公共的國庫開支有如下表：

(以百萬盧布爲單位)

用途	一九二八年	一九三三年	一九三五年	一九三六年
社會保險養老金及補助金	六六	一三六	二四〇	三四七
職工會補助金	三	三	四	六

救濟津貼	四	五九四	一三四一	一五二五
教育與文化工作	三一	二六四	四三五	五〇〇〇
保健費用	四九	一四七	四四六	三二七
勞動者改善生活的基金	四〇	六〇	三二三	一〇〇
合計	一六〇	六三五	一三六六	一五四八

除了增加工資，增加文化及公共開支而外，政府還有系統地降低物價。麵包、糖、牛油等必需品，在一九三五年中曾減低了五十萬盧布的價格，一九三六年中減低五十萬萬盧布以上的價格。這一切設施，即等於大量地增加實際工資。一九三七年中收成豐滿，物價更爲降低。工人的需求大大地改變了。工人及其家屬們對於富有營養的和貴重的物品之需求也迅速地加大了。

(採自「蘇文化」一卷十一期)

### (三) 工作時間

在十月革命，蘇維埃政府就頒布了成年工人八小時工作制，和青年工人六小時工作制。第一步就實現布爾塞維克的綱領去縮短工作日，到十月革命蘇維埃國家十年之中又做到以下的一個方向，就是在一九二七年政府頒布一道命令不減少工資，由八小時工作向七小時漸次地遞減。



蘇聯的青年工人從十六到十八歲在同意工作之下規定六小時工作。六小時工作制是爲着地下工作的工人，也有爲着相拚的工作和單獨的工作工人。在有些化學工業裏工作還存在着更短時期的工作日——四或三小時。

關於普通施行和更加縮短工作時間有以下的事實，按礦山工業縮短工作時間普及有三十一個生產部門，金屬工業有二十七個部門，化學工業有五十一個生產部門以及其他等等。就工人說，在染色工業縮短工作時間有百分之三十三點三，紡織工業有百分之三十四點六，金屬工業有百分之三十三，鑛業工業有百分之二十點三，加工有色金屬有百分之三十點八。

#### (四) 工作週與工作年

工作週在蘇聯是六日或五日的工作中休息一天。此外，重要部分的工人大約五分之一爲五日工作週，卽是作四日工休息一天。這就是表示着工人在六日週工作有六十個星期日的休息。在五日週工作有七十二星期日的休息，紀念革命節，在蘇聯全體勞動羣衆是快樂一天，完全不工作。

蘇聯的勞動者規定每年給薪告假休養，每個男女工人在所服務機關一年之中，准許告假繼續不少於十二工作日之久。青年工人規定一月休假期。在一切地下工作和相拚

生產工作的工人准許補足半月休假期。科學勞動者和教師規定有兩月給薪休假期。

婦女工人和職員在妊娠期和分娩後有滿四個月的休假期！這有社會保險機關核算其工資——物質、喂奶、此外利用在工作日中有兩小時之久去餵養小孩子。在這樣對休息的女工同樣的付給她們的工資。

### (五) 休養法

蘇聯憲法中的一百一十九條上說：「蘇聯公民有休養權」。

「修養法是保證縮短工作日，使多數工人能達到七小時工作，制定每年休假工人和職員能照常給薪，建立工人廣泛的療養網和休養所，俱樂部」。

這是蘇聯休養權屬的基本法規之精神。

蘇聯消費億萬盧布建立休養所療養院和療養區，設置俱樂部，文化公園和休息所，又用操練、旅行登山諸許多形式去實現這種休養法。

### (六) 休養的方式

千百萬人包含之各樣休養所組織的方式。在一九三二年到一九三七年的一個五年計劃中，單是社會保險一方面所顧及到的，到休養所的約有八百萬人，到療養院的有一百二十萬人，屬於外出的約有七百萬，在工人俱樂部、文化館、文化公園及其他文化建

設之中，享受休息權利的有千百萬人。

在幾年前蘇聯國家計劃委員會召集各專家代表會討論關於工人休養的問題，這代表會決定組織工人休養的任務。有以下的幾點：

(一)包含各方面工人的休養：在生產的，在實習的，在換工之後的，在休工日的，以及指定休假的。

(二)充分供給文化食糧於各地的勞動者，科學、和技術，特別是馬克斯列甯主義的教育，所有技術的，軍事預備的以及積極於政治的勞動羣衆。

(三)保證勞動者能夠光顧各種體操——健康娛樂、消散工作、提高文化水準，集體向前創作蘇維埃的藝術(戲劇、音樂、電影等等)特別要發達羣衆自己的創作。

用龐大的範圍，去設置休養機關，使勞動者儘可能的適合個性的要求和每個勞動者風味，而且要適合年齡家庭情況以及年節等等，到室休養和療養院，中有青年的、老年工人的、家庭的，願意在休假隨家眷一起的；特別是爲妊婦奶母的休養所，還有許多企業夜間預防，使工人得到更好的健康，使工作中能自由動作，得到必需的營養物，和包含在專門醫生監督之下治療。

爲青年工人組織更積極形式的休養：旅行的行軍路、登高山、跳水台、滑雪堆等

等。勞動者可以在假期時打獵、打魚、游泳以及遠足運動等等。團體可以組織自己的工會組織，去展開各種休養的文化工作。

### (七) 休養所、療養院、治療區

在一九一九年蘇聯政府曾經頒布各回國家所有的治療地帶和療養區域。不久之後出版「關於利用克里姆(KRIMM)爲勞動者治療區」的指南。「因爲克里姆紅軍從統治者佛拉格過(VLASSKI)和自衛軍手中解放出來，公開利用克里姆海岸作治療工具去恢復工人的勞動方法。農民和一切勞動者在休養……以前是用作大地主資本家的別墅和住宅，以前是沙皇公爵的宮殿，將要利用之爲工人農民的療養院和健康區了」。

當一九二一年五月間列寧署名公布一道專門命令關於擴大爲工人和職員休養所的組織。

在這命令上說：「組織休養所的目的是讓工人和職員在他們的每年順次休假得到最適宜的和優良的條件之下去恢復自己的力量和精力。……」。

「爲着組織休養第一步是利用城郊的別墅，以前大地主的村舍，寺廟等等」。

同時開始建築新的專門而設備好的療養院和養所，每年按照預算分別建築新的休養所和療養院，爲着實現這個目的在第一次五年計劃時就消費了二萬二千六百萬盧布，在

第二次五年計劃時支出建築工人健康所的資本超過五億以上。蘇盧布（五萬三千二百點七百萬盧布）廣大的建築休養所和療養院同樣依照經濟組織和人民保護健康的機構進行。很關心於好好地去實行休養法，就把工作中心轉移到職工會去，並將休養所和療養院由克里姆到卡天卡斯（Кавкас），由蘇聯中央區到遼遠邊境四處網布着。並且蘇聯職工會有無數的億萬社會保險金的預算作保障。

職工會網在休養所和療養院也是經過他們的調查得出以下的結果：

年 度	休養所數	療養院數
一九三三	三〇五	九 四
一九三七	六二一	二一六

這四年之中，即是工會事業轉向到社會保險的時機，休養所和療養院網是增加四倍了。現在的建設是快要達到七所嶄新而廣大的工會療養院，地點是在蘇聯極美麗的區域（梭植Sochi—哈羅托薄Pخالтубо 棟斯谷夫卡 Sosnoka等處）四十四所新休養所、泥浴場、競技場、操育場等等。

工會工作的模範是按照休養所和病療所得出以下的調查：在流動的性的一九三八年需要超過二百二十八萬到休養所的預備量。一百六十三萬到休養區的進行證。三十三萬

九千英鎊。這筆錢是撥給蘇聯政府，一九三八年蘇聯是職工會建設在休養所、療養院、療養區的將要超過億萬盧布。

#### (八) 療養院和療養所

現在是很注意選擇地方準備作休養的後補。分配發給那些屬於工廠製造和工會委員會的通行證。斯塔哈洛夫運動者和突擊隊員以及工人幹部免除依次的特權分配到休養所和療養院的通行證。

工會是大大幫助療養院、療養區委員會治療。那裏有醫學的選擇補充必需療養的病院。全部工廠製造廠有外來患者病院、臨床講義的病院、專門治療所去注意勞動者的健康狀態，共同設立關於需要派送此處或其他處工人到療養院或是療養區的機會。

假使勞動者有真病須長久治療的，那就須另外經過告假，社會保險出補充休假期費用。即是在蘇聯勞動者不僅是可以得到免費到國家療養院和療養區的治疗，而且他們完全可以在治療時內向企業取到工資，或是向社會保險取得費用。

勞動者到休養所和療養院所費的價值是很少要依賴自己的工資，就是車費也可以全部或部分支付於社會保險。工會裏的工廠委員會幫助往休養所和療養院去的，很快的得到火車，順利地和依自己的假期次序的補充假期去休養。這件可以救濟在極忙碌的勞動

者與預防一切可能遲到休養所與療養院的。

(九) 旅行和登山

在普通工人之中，特別在青年工作之中利用積極方式的工人休息——體操、參觀、旅行以及特種爬山或是登山。

施行以上這些休養的條件在蘇聯是應有盡有的。蘇維埃國家占地球上六分之一，富足的動植物，美妙的山嶺，無邊際的曠野，像那無比的河流，阿爾加 (VOLGA) 得聶羅 (DNEPR) 烏拉 (URAL) 西伯利亞河——這一些都是包括蘇聯有興趣的旅行事業。旅行參觀在蘇聯不僅是爲着健康，而且有很大的文化教育的意義。

在蘇聯有些調查給我們表示出猛烈的增加與發達的體育，旅行與特有的登山運動，自一九二九年到一九一四年這二十五年之間到歐洲的高峯耶露模羅斯 (ALPS) 去以前僅有五十九人昇登。這個昇登的數目，國外人占多半 (百分之八十) 到一九三五年往耶露模羅斯去的就有二千零十六人昇登。

在蘇聯體育員的數目是一年一年的發展。當一九三〇年的時候蘇聯祇有一百多萬成年體育員。現在運動員的數目大約要多到十倍。體育場、競技場、運動場、水站雪站的數目也是一年一年的增加。工人的山莊、俱樂部、俱樂部、體育會、文化公園、熱養所、體育

會、旅行出遊的數目也是近年發展起來。

蘇聯廣大的設施工作是依據育原則，在於無數的勞動者所愛好去作有條理的文化休養；豐富的書籍、優良的音樂、快樂的舞蹈，以及戲院、電影等。

## 二 兒童

### (一) 對一般兒童

蘇聯在一九三七年，有五百萬從兩個月到三歲兒童在各兒童保育所裏，有一百萬從三歲到七歲半的兒童時常到二萬三千五百個兒童公園去。

如果我們把五百個兒童的床一個挨着一個的擺起來，差不多要占七千五百公里的距離，這個距離近於蘇聯飛行家柴克樂夫(Чкалов)和哥柔莫夫(Громов)從莫斯科經北極飛到北美州所行的距離。

那些兒童公園，是用來擴充兒童利益使他們接受新觀念，使他們習慣於講衛生、守紀律和愛合作。在這些兒童公園裏的教育是堅決他們的氣質，使他們慣於守秩序，並鍛鍊他們的意志。

這是用不盡說的，在革命以前的俄國農村裏沒有兒童公園，可是在革命以後隨到



生產集體化以前也一樣是沒有。今日，在農村裏約有八千兒童公園看護着二百七十五萬兒童。

在夏季的月分裏，除了經常的兒童公園以外又添上露天游戲場。一九三六年夏季，有八萬六千二百多處這樣的游戲場，有着三百萬兒童在裏面玩。

社會保險機關在一九三五年曾經花用三萬二千八百萬盧布來輔助勞工的孩子們。然而這不過只是國家和工會爲兒童設備所支付的全部款項的一部分。

蘇聯政府之照顧兒童。並不限於在學校之內，還在兒童們課餘的閒暇，專爲他們設置了最美的宮殿，最華麗的陳設，尤其是在莫斯科、列甯格勒、基輔（Киев）、卡利夫（Khar'kov）斯維羅夫斯克（Sverdlovsk）以及其他的城市裏。列如在列甯格勒沙皇時代的安尼支金宮（Анишкино）爲意大利著名的建築家拉斯托里（Rastrelli）、克瓦倫基（Kvarenki）和羅西（Rossi）所建築的！現在變成了兒童先驅宮。在那裏面有體育館、太陽浴室和空氣浴室，一個游泳池和幾個網球場。那裏還有地理研究室、農業研究室、文藝歷史研究室，一個音樂教室，小畫家和小雕刻的工作室，跳舞廳和歌詠廳，小詩人和小作家寫作的小屋子，小劇院，一個很華麗的圖書館和許多閱書室，最後還有團體游戲廳，一個下象棋和達母棋（Dames）的大廳等。

在蘇聯設立了一百二十個兒童藝術訓練所。莫斯科和列寧格勒的音樂院，有十個學年的課程是專為最有天資的少年音樂家而設的，在裏面研究的約有五百個學生。

在全國，人們都知道那個八歲的小鋼琴家，瓦麗亞·尼吉弗羅瓦 (Valia Nikiforova) 九歲的製曲家，歐來格·卡拉巴衣楚 (Oleg Karabaiichov) 有那個小女指揮，瑪加萊特·卡衣妃 (Margarethe Khaifeg)。

在農村裏也是一樣的，音樂的研究很有進步。例如迪埃埃玻味頭夫斯克 (Dniemopetrousk) 區的草勒查歐夫斯克 (Moltehanousk) 鎮的集體農場的農民們，為他們本鎮的兒童宿舍買了一萬五千盧布的音樂器具。

## (二) 對流浪兒童

在多年的對外戰爭以後，在慘痛的內戰以後，在那著名的餓荒以後，在蘇聯產生了數目極大的，沒有家庭沒有住處的孩子，這些孩子們聯合成幫，時而徒步穿過森林或荒漠，時而掛在火車旁邊從這個城到那個城，冬天的嚴寒把他們趕向克里米或高加索去，夏天又引他們走向北方。

例如一九一四和一九一五年的八月在列寧格勒約有十五萬孩子為各種組織所救濟。一九一六年在西戰場上，孩子們的危害是很大的，只在明斯克一地，在一九一五年

十月，人們就救助了一千一百多孩子。一九二二年在俄國荒以後，有人估計到在蘇聯二十個區域中，有四萬四千三百多流浪的孩子。

在這些孩子裏面，人們發現許多是充滿了勇氣和創造精神的，他們領導並且組織其他的人，爲了生活，他們才搶劫，甚而至於殺害，然而在這些罪過以外，他們尊重一條法律，忠於伙伴的法律，那就是在他們之間禁止告發或背叛。這些流浪生物底複雜而又奇異的心理，在他們結成羣時，便變成了秘密會社和匪幫的信心。

革命對於流浪兒的問題如同對於其他問題一樣，直接或間接的奮鬥着，直接的是收容這些兒童們，並用工作來改變他們；間接的是改善社會和經濟的環境，並盡心從事於大眾的教育。

在兒童之中的工作正很活躍的進行着，一九一四年已有四千九百八十七所正常兒童的宿舍，二百五十所不正常兒童的宿舍，二百所落後兒童的宿舍和三百二十五個中心收容所。到今日，兒童宿舍的數目增加到那樣多，以致每年有三萬五千多兒童從特殊教育的場所出來，走到工場或學校中去。

間接的，人們在各部門中爲兒童工作，在法律上保護兒童。因爲有了組織：兒童公育所，兒童公園等，孩子對於個人已經不成負擔。如果他在家庭中不能很幸福，在學

校和工場之間他還有整個的社會生活，這就使他無論如何可以過着正常的生活。如果他有了病，他就到療養院中被看護着。他們不會再被地主或店主所榨取。我們可以說全社會在看護着他。所有天資好的兒童，可以讀他們的書。職工學校的數目很多，集體農場的學校也每天在發展着。家庭緊急的追隨着兒童公育所和學校的努力，在這種工作互助的密網中，兒童如何會被拋棄呢？

在莫斯科、哈爾科夫、羅斯多夫、馬克薩支卡拉、那娜克斯克、巴庫等都市的街道中，我到處尋找流浪兒童，但都沒有結果。有一天，在莫斯科，我看見一小羣孩子在旅館旁邊，這一羣孩子惹起了我的注意，因為在這些城市中很少見着游蕩的閒人。至於在我所到過的其他國家裏，却成羣的孩子討飯，或者作着小買賣，這些小買賣只不過是一種變像的乞兒而已。這類游蕩的孩子，我在突尼斯、中國、墨西哥、羅馬尼亞和其他地方所見的，在蘇聯見不到。

有一天在哈爾科夫我見到兩個男孩子坐在一個麵包房旁邊的地上，在頓河北岸，羅斯脫夫，一個女孩子向我說她是被遺棄的，要躲在我的車座下面去旅行；在巴庫我看見一小羣閒玩的孩子；然而這只是幾個人或數極少的小的，和我在世界其他地方所遇到的比較起來真是算不上數了。以前我們在俄國所見掛在車旁邊或溜在車座下面的孩

子，那只是過去的一點遺留，而不是蘇聯的產物。

現在不是在路上我遇到那些流浪兒，而是在為他們所組織的許多宿舍裏遇到他們。首先我見到許多宿舍，以後我將稱之為收容所，在這裏面收容那些孤兒，和流浪的兒童，在莫斯科有三個這類的收容所是為男孩子設的，一個是為女孩子設的。

(一個兒童收容所)

在莫斯科的一個郊外，完全鄉野的路旁，有一所白色的房子，當我進到裏面的時候，從六歲到十五歲的女孩子們正走進食堂去。負責教育這些孩子們的三個女人，一個是教師，一個是負行政責任的所長，一個是看護，她們向我解釋這些孩子們是先由醫生檢查過，然後用兩星期的時間，教給他們以衛生的初步原則并觀察她們，以便在三個月以後，引導她們加入各種形式的宿舍去。這些孩子中有些是法院從她們父母手裏拉出來的，有些孩子是在她們父母死後，由宿舍委員會或「兒童之友社」的會員們或其他組織領到收容所來的，最後還有些少數孩子是單獨離開她們的家鄉，自己跑到莫斯科來的。有一個女孩子回來，那問他到莫斯科來作什麼的人說：「我想要看看這個總是被人畫在盒子上面或牙膏筒上面的城市」。我雖然也不由自主地想到了柴霍甫的喜劇「三姊妹」和那只是夢想到莫斯科去而游手好閒的三姊妹，而現代的兒童們是不能以空虛的夢為稱

心的；他們是現實主義者，並且其中的幾個就向一個引誘人的都城走去。可是實現他們的夢，是很不容易的，警察們把這些想要在首都中過活的孩子們引到收容所來。在收容所裏，人們領着他們走向那些可以使他們變爲手藝人或知識工人的機關中去。

那個教師對我說，也有不正常的孩子們。從他的周圍一看，看到四五個女孩子有着很顯明的缺陷，這幾個落後者的存在，使收容所的空氣變得黯淡些，雖然這裏面原充滿着一種近乎愉快的活躍氣象。

離開了這個考察兒童的機關，我去到流浪兒組織的總事務所去，回答我的問題的是  
一個女人。他對我說，在莫斯科區內差不多有三萬孩子託國家保育，爲了這三萬孩子其中有的是孤兒，有的是流浪兒！要支用一千四百萬盧布。從收容所出來以後，兒童到一個專門的宿舍中去。有些宿舍是爲了還不到學齡的兒童而設的，這實在就是一種寄宿的幼稚園。對於學齡兒童設有其他的宿舍，就好像一般家庭似的，白天到學校中去。對於不正常的孩子們或有結核病的孩子們還另有特別的宿舍。最後還有兒童公社，在這些公社裏，有時有些孩子只是在工作的時間來而在這裏食宿。

爲這些「國家的孩子」，曾在各勞工學院或工業專門學校裏保留百分之三十學生的位子，不能學專門知識的就進入工廠，可是經常在注意他們，幫助他們，一直到他們顯

出已經是很穩定的走向正常生活的時候。

我問這些孩子們是從什麼地方來的，他們回答說，在莫斯科新近收容的一千孩子裏面而有一百二十七個來自著名的流浪羣，六百八十個是從他們的村中走來，一百九十三個是失掉父母或父母無力照應他們而在惡劣的環境中生活的。

這些孩子普通在手腳和智慧兩方面都是具有天資的。在九百個被慎重觀察過的兒童中，四個有特別的天資，六百二十二個天資中常，一百一十三個在中資以下，其餘的天資較差。

(兒童公社)

在莫斯科，一所很安靜的街裏，一所清潔可愛的舊房子，這個公社的組織者不在這裏，可是招待我們的小孩子他是同伴中推選出來的祕書，却以公社的名義歡迎我。食堂、臥室、禮堂、圖書館，他是以如何的自豪指示給我這一切啊，壁報、標語，完全表示着一個中心，在那裏面的「活動者」，先鋒隊員，總共應該是很多的吧。可是這所房子裏沒有工場，工場是在稍微遙遠的一個老修道院裏。那個少年陪着我們，在工場裏，我見到了這個公社的靈魂，「爹爹」，那些小孩按着俄國的方式這樣稱呼他。在到工場去的樓梯裏來往着的是的神情爽快的孩子，隨後在一個極小的辦公室裏我見到了「爹爹」，他

穿着俄國舊式的黑色工衣，「爹爹」的容貌如果不是帶着一種健康的光輝或者就會成了苦修者的樣子了。「爹爹」想先讓我們看看在工作中的他的小伙伴們，隨着他我瀏覽了各木工場，那裏堆著桌子和衣櫥，「爹爹」一面走着，一面給他們一種友誼的指導，那些孩子們很單純的向他說話——「既不太隨便也不太拘束。當我從新回到辦公室裏，我立刻聽到我方才瀏覽過的房子的故事，「爹爹」對我說，在兩年前，這裏只有三間房子當作工場，兒童宿舍有了，於是我就有一個夢想，我想這道宿舍變成一個公社，有人會要阻礙我這種勇氣，有人有意的說這些孩子裏有人要殺死我；可是我坦然的以自治的財力，自治之管理，對於一切的事負責組織了這個公社，而這一切就是我們新生活的基礎，這裏的孩子們有一大部分曾經被法庭處罰過，在判決以後，法庭把他們託付給我，每一個新人都是好幾個小組照顧的目標，使他習慣於公社的生活。他們在工場裏工作四點鐘，在教室裏工作三點鐘，晚間有勞工學院的課程。我們只能從政府收到為那個年齡最小的人的少數補助金，我們是依靠自己的工作而生活，去年度我們賣了三萬八千盧布的木器，今年賣了二十萬盧布。

當「爹爹」同我說話的時候，有人開過許多次門，「爹爹」對我說，你方才看見的那個人曾經殺過一個人，現在他是公社裏最熱心的工人中的一個，那個陪你參觀的，以前



是一個法西斯式的傢伙，現在成了最熱誠的人，你曾經注意的那個棕色頭髮的孩子曾經犯過三次罪，他曾經使全區的人恐懼；那一個從這裏出去的，曾經是一種偽幣製造者，拿一張十盧布的鈔票仿造十張；其中的一個曾經在未到公社以前被捕過六次逃走了六次，在這裏所有的孩子都避開了法警的追捕，並且在出了公社的時候，一旦改悔了，他們再沒有任何刑法上的義務。你相信不？」爹爹」又說，兩年以來在這裏沒有一個逃走的，我們的孩子們在工作 and 課堂以外是很活躍的，在莫斯科工人俱樂部中，他們有一個很知名的劇團，在他們之中有歌者和走繩者，從他們的舊生活裏，他們只保留着緊密的互助。告密者在這裏是極爲人鄙視的，在公社裏沒有偵探，而只有自我批評和公開辯護。每天有全體大會，並且每個人可以說話，但是不能超過兩分鐘，如果有人被他的同伴所控告，他就自己辯護自己的公社的援助是這樣深切，以致離開我們的人都同我們保持這緊密的關係。「爹爹」給我看許多舊社員寫來的信，在這些信裏，我看出來每人是如何以同公社生了親誼關係而自豪呵！我還想多看幾封信，可是開門的愈來愈勤，於是我們以爲是到了吃飯的時間，或是那些孩子有事找「爹爹」。當我們分手的時候，「爹爹」還對我述說新選出社員們召集了一個討論會，在這個會裏，孩子們曾經解釋他們從前的生活環境，而向現在人家對他們的苛責提出抗議。當「爹爹」向我們告別的時候，進來一個兩

腿切斷的孩子，在內戰時他的母親到外國去了，剩了他獨自一人，他曾經旅行過了土耳其、巨哥斯拉夫、立陶宛等國，幾次被捕，逃走，一次他從火車上掉了下來；人們只得鋸掉他的腿，隨後從醫院把他領到庫布新開亞兒童宿舍去，後來領他到公社來，現在還在這裏。

在離開這個謙和的工人以前，——他實現了這個值得贊嘆的事業，聚集這羣流浪兒，用工作改變他們——我還想知道一點關於這羣少年社員們，所作的社外活動，「爹爹」又對我述說一星期來，這羣少年朋友們如何走遍莫斯科去尋找流浪的浪子，如何他們熱烈的競爭着引領這些反常的人到我方才參觀過的組織裏面來。

（在哈爾科夫附近翟金斯基的公社）

在烏克蘭，離哈爾科夫不遠，我參觀了另一個完全在鄉間的兒童公社，是蓋貝烏和烏克蘭的工業組合所經營的，現在已經有三年了。這個公社是一百三十個男孩子和三十個女孩子組織成的。在一間寬大明朗的辦公室裏接待我的主任，以前是在瑪克吉姆。高爾基兒童宿舍中的。他帶着六十個孩子到這裏來創立了一個新公社已經三年了。

在主任辦公室旁邊另有一個辦公室，這是兒童代表的辦公室。在這裏是依工作分組的，每一組有一個推選出來任期三月的負責組長，那組長每十天集會一次，成一個小委

員會，每天開一次全體會，在這會裏每個人可以說話，可以質問。

所有這些孩子都已受過三四年的教育，一從這裏出來，他們就成了專門技工或大學生。主任對我解釋，被一個號聲所打斷，這是吃飯的時候了，並請我也同去用午飯。我偶然的坐在兒童之中，勉強吃完了對我過於豐富的飯食，一碗很多的俄國湯，隨後是米和肉作的一種布着。孩子們一面說一面吃，那各組的組長伺候他們，吃完了飯每一個人到他所願去的地方去，在院子裏或是在圖書館裏。一直到一點半鐘，我又回到主任的辦公室裏，我知道了關於這些兒童們生活的一些詳情，每一個人有一宗薪金，他把十分之八交給公社，其餘自己存着，但是如果他的花費顯然是有害於其他的人，大會就向他勸誡，這個公社完全是工業的，可是在這一區裏也有農業性的公社。一切決定是由公社取決，有一個勞工學院的學生，曾經請求到這裏來，可是那些社員不滿意他的行為。在我參觀的前幾個月有一個少年被其他的人控告，說他同一個少女過於親蜜，他承認他愛那個少女，於是人們就要他們結婚，人家分擔起他們組織家庭的費用，而公社後來還願意當嬰兒的保姆。

公社裏面的空氣是相當莊重的，成爲公社裏孩子們的特徵：對於工作之認真，和對道德的尊重。我曾想到在其他國家裏面所聽到的關於荒唐以及懷孕的小女孩子的奇怪故

事，幾點鐘以後，我離開公社，穿過樹林，又到哈爾科夫的大路，可是當天夜晚在大劇院裏，在前排座位上，我認出好幾個少年社員。在休息時間那個主任走近。他向我說：今天晚上所有年歲大的都在這裏，至於年歲小的都到馬戲場去了。

（波伊納克斯克達吉斯坦的兒童宿舍）

我不能把我在蘇聯見到的所有的兒童宿舍都說到，可是我要說一說一天晚上在距莫斯科二千八百公里的波伊納克斯克小城裏所瞥見的一個兒童宿舍，這個小城在達吉斯坦的深山裏，離卡斯片諾不遠。

從照耀的一片電燈光中，我見着了沉沒在黑暗裏的波伊納克斯克，可是無論如何我想參觀一下那些兒童宿舍。在燈光或燭光中我先看見一所最年幼的兒童的宿舍，隨後看見一個從十四歲到十八歲的男女兒童的宿舍。

那個最小的孩子們就要去睡覺去，可是那位細心而微笑着的女教員想要他們給我唱歌，他們毫不畏懼。走近我，准我抱起他們來，隨後跑回女教員身旁開始唱歌。臥室是極端的清潔，床也收拾得非常好，那些孩子們的容貌都是快樂而幸福的。

在第二個宿舍裏，女管理員已經讓孩子們睡下，她並歡迎我參觀這一所有家庭意味的宿舍，在微弱的燈光中，我看見那些孩子都是很清潔、神情、健壯、和整齊，在他們

蓋着藍色鵝毛被的小床上睡着。

可是給我印象最深的，是那些年齡最大的孩子們的宿舍，那些孩子們不要任何的看顧，好好地自己睡着，女孩在她們的房子裏說着笑着，可是一點也不亂。至於男子們我見他們全都很安然的躺在床上，裹在被子裏面，手放在被子外面的頭上。我永遠不會忘記這個宿舍裏面的空氣，和絕無人看顧着的絕對的秩序。

在莫斯科在哈爾科夫在波伊納克斯克我見到了成千的兒童，在以前是游蕩的或罪惡的，現在全顯着一種深淵而遠大的幸運的喜悅。在他們的臉上看出一種新的生活的光輝，那是從工作和自由中帶來的。

(以上採自中蘇文化)

### 三 社會保險

蘇聯的社會保險是一件規模宏大的事業，它影響二千萬以上的工資勞動者的生活。社會保險的管理，完全握在蘇聯職工會的手裏。在每一個工廠裏，在每一個工場裏，有一個職工會的會員要擔任「保險代表」所應做的「社會的工作」。要負責訪問生病工人，要注意他們確受到他們的保險費，而且遇着任何地方需要幫助的時候，要做到從管理處及社會保險費中給與他們以額外的幫助。遇有需要的時候，這位同志也要替他們取得休

養院和療養院的派司。

這樣的一個保險代表，一方面要負責幫助生病的工人，一方面也要代表職工會防止詐病的流弊，倘若一個工人因在路上受傷而離職，經保險代表的調查，發現他是因為酗酒而在路上受傷，那末這件事就受不到大的同情，而且遇有這樣的事，有一部分的保險費也許要被保留。這樣一個工人，當然還可以控訴於職工會的大會，但是在這樣情況下的要求，大概也受不到多大的同情。

蘇維埃政府關於社會保險的第一個命令是在一九一七年頒布。關於社會保險的經費全由僱主捐助，不對工人有所抽取。國家既是雇主，國家便費捐助必要的經費。因病或因非自願的失業所應得的津貼，依當時規定，約等於平均的工資。這個命令並規定「一切保險的機構全由工人自己管理」。

在一九三三年前，社會保險的管理是握在勞工人民委員部（即勞工部）的手裏，這是最能管理此事的政府中的一部。後來到了一九三三年，此事的管理完全交給職工會，連同觀察工廠的工作，及保護勞工律的執行，也都交給職工會處理。席初林爵士批評職工會能力的這樣增加，曾經這樣說過：「蘇聯的職工會不能和世界上任何其他其他的職工會比較。依我所能看到，蘇聯職工會所有的職權，在別的國家裏，是由國家自身來執行的。」

蘇聯職工會在事實上是國家的機關，我看不出它們真正有任何獨立的存在」。

（採自蘇聯的民主一書）

## 四 合作事業

合作事業在帝俄時代就被鼓勵，因為當時的警察當局認為在勞動階級的活動裏，這是一件穩妥的事情。但是因為合作是一個極端重要的工具，可以用來為勞動階級消費者的利益，與私營的商人鬥爭，所以蘇聯力極鼓勵消費合作社的發展。這些合作社在當時並不分股息，只是所供給的貨品，其價格比私營的商人所取的價格低。當私營的商人在市場上排出一種新的產品，合作社便把同樣的產品賣得更便宜，結果是社會得到益處，在一九三四年的時候，蘇聯消費合作社的社員約達七千三百萬人。

蘇聯各合作社的社員選出他們的管理委員會，再由各委員會舉行大會，組織一個消費合作社聯合會，調查在蘇聯的各合作社的貿易。

但是合作社的貿易有某些缺點，其中最重要的一個缺點，尤其是在城鎮的居民方面，是要在特別的店鋪裏購買，這種店鋪常離家頗遠。在一個鄉村裏，那裏距離無論如何是不會很遠的，這種不便可以減少到最低的限度。

自從第一次五年計劃在一九二八年開始不久以後，在各工廠以及其他工作的場所，合作社的店鋪大規模地開設起來。同時，在一九二六年到一九二九年的期間，因國家對於私營的商人徵收重稅，私人貿易幾於全行消滅。合作社幾於完全獨占了貿易。

一九三一年時，蘇聯已不再有私營的商人，人民可以在合作社裏出低價購買有限制的貨物，或用高的價格在合作社或其他店鋪裏買無限制的貨物。准許購買的有限分派的貨物分量，以及物價的一般的水準，都已由國家確定。在一九三二年，原來附設於工廠的合作社，移交工廠管理處主持，並不算一件可以駭異的事。

現在蘇聯消費合作事業仍繼續存在於鄉村裏，那裏約有四萬個合作商店。在將來，究竟是合作商店還是國營商店將成爲鄉村貿易的最後中心：這個問題的如何決定，不是原則的問題，而是便利的問題。假使由於消費貨物的生產更爲發達，國內貿易人民委員會在鄉村裏開設商店；又假使由於這種商店的集中管理和廣大的經濟資源，它能夠比合作社服務得更好，那末國營貿易將代替合作貿易。在另一方面，假使合作貿易的效率超過國營貿易的效率，那末合作社將繼續占着優越的地位。

關於蘇聯的合作事業，還有另外一個例子，在蘇聯的城鎮裏占着頗爲重要的位置，就是住宅合作社。蘇維埃政府在一九一七年最先發出的命令裏，有一個是把當時已有的



一切房屋都移交各地的蘇維埃，根據居民的需要分配。政府也授權各地蘇維埃建造新屋。但是在那個時候，全國蘇維埃和各縣蘇維埃當局，對於經濟的應付都感到困難，因為對經濟有鉅大的要求。於是蘇維埃政府也鼓勵人民組織住宅合作社，這是由個人起來組織的團體，他們願意得到較好的房屋，拿出他們收入的一部分，加股於合作社，建築住宅。這樣的合作社是由社員經營的。他們選舉他們的經理部，給他們自己的職員以薪水。現在。在蘇聯城市裏，有大部分的住宅是屬於這種合作社的。

由此可知在住宅這件事上，合作制度也推行得很廣，在這種制度下，各座房屋應由居民管理他們自己的房屋事務，有些地方，房屋是為本地的蘇維埃所有的，例如城鎮住宅的大部分；還有些地方，房屋是為工廠所有的。可是它們的管理制度大概都和合作社的相類。但是在這些情況之下，房屋的經理却不是由居民所選舉的委員會所委任，是由本地的住宅托辣斯所委任的，同時受蘇維埃當局的節制；或由工廠的管理處所委任，同時須得職工會的合作。但同時，住在國家所有的房屋裏的居民，却也選舉一個房屋委員會，房屋的經理工作時須與這個委員會合作，把所收集的租金用於房屋的修理和刷新，須為着居民的一般利益而用。

被選舉的房屋委員會，是蘇維埃制度中對於私營房東的代替；蘇聯房屋的實際的所

有者，不是國家，便是居民的合作社。所以究極說起來，好像消費合作事業一樣，住宅管理的制度將在鄉一方面發展，還要看那一方面結果更爲便利。假使依事業上的表現，由合作社的委員會管理不及國營的住宅托辣斯管理的效率，那末後者將代替前者，假使不然的話，那末合作社的房屋將比國營的房屋更爲發展，這是將來才能決定的事。

今日在蘇聯的城鎮裏，消費合作和生產合作的重要性已較前減少，可是在鄉村裏，爲着消費和生產，合作社却大規模地存在着。集體農場是在蘇聯鄉間生產組織的主要形式；只要合作生產在事實上表現比國營生產更有效率，合作社在鄉間仍要繼續大規模地存在着。

(採自蘇聯的民主)

## 五 犯罪

蘇聯爲減少犯罪者，對於監獄之設施，極爲重視，認爲監獄之目的，不在懲罰，而在感化，一人犯罪，全部社會，皆宜負責。故主張社會糾正，而不贊成懲罰。依此種精神工作，將嚴密的監獄，而變成和藹的園地。使犯人感被感化，而改悔惡習，以恢復社會當應有的生活。

在俄國，監獄有舊式新式二種，犯人每日須工作七八小時，並可獲得相當之工資。

舊式獄中有遊戲、教育、體育、無線電、講演室、圖書室等設備。犯人暇時，可閱讀監獄刊行之報章，亦可作文章，發表意見，投寄該報。復可組織戲劇團，表演一幕，以助餘興。犯人彼此，及與監獄的獄吏閒談話，更無限制。吸煙亦不禁止，但工作時間，不在此限，參觀監獄與探詢罪犯，頗為自由。檢察官按時巡視監獄，頗注意調查犯人之意見。犯人亦常受醫生之檢驗，如發見疾狀，立即令醫院療治。到期滿出獄時，犯人絲毫不帶犯罪之口氣，並且由監獄發給證書，證明其技能及品格。

出獄的犯人，既入各工廠中工作，官吏可不必再行監督矣。然常與其接近，調查其工作情形，並時時勸勵與鼓舞其上進心趣。

新式監獄中最現代化者為「犯人工作村」，此種監獄，實則不能稱為監獄，其感化犯人心理之力量更大。

## 六 娼妓

在革命前，各大城鎮，亦如歐洲各市，都有註冊之娼妓花名冊，有警察來巡視檢查她們，莫斯科當局為改良娼妓，設一所囚有架床的濟良所，其他濟良所均因無妓女居住而先後關閉，濟良所是一個專為教育，與訓練妓女而設之組織。這些妓女大都為青年女

子，且有不識字者，這濟良所便將她們教育訓練成爲有用之公民。用各種方法把她們尋找出來，聚到這裏，也有自動來的，但她們須受哲學上的檢驗與處理。她們自治，服從簡單且滿意的規則，她們學一種職業（濟良所附設一工場），當學好時，她們亦得工資而付自己的伙食費，尤可異者，她們所得之工資比操皮肉生活所賺之數爲低。她們有各種俱樂部，有體育班以及其他各種活動，實在說來，她們所過的生活要盡量的規律化，她們出院時，其成績仍保存於此，且每六個月開會一次，屆期，出院的姑娘們還可回來貢獻意見。這個地方的光線很充足，整潔又合乎衛生，而這些姑娘們似乎很活潑很高興，無任何罪惡來壓迫她們。尤可稱者，此濟良所完全自給，不受政府津貼。

（採自蘇俄十二講）

## 各國社會事業概況

孫本文

## 一 導言

一般所謂社會事業，似指社會福利事業而言。但社會福利事業的範圍，究竟如何，尙無確定的界說。廣義言之，實可包括政治經濟教育宗教等凡可以增進社會福利的各種事業在內。但就各國實際所辦社會事業看來，並不如此廣泛。大體說，所謂社會事業，應包括兩方面：消極方面，是指凡社會上不能自己維持常態生活而需要他人協助的人的各種救濟事業，如貧困的救濟、貧病的醫療、孤兒寡婦殘廢者的撫養等。積極方面，是指預防上項需要社會協助的人的產生的各種事業，如職業指導、公共衛生、健康教育、成人教育，正當娛樂、兒童研究、社會立法等。因此通常各級政治機關所辦的各種救濟工作，各種經濟機關所辦的各種工商業，以及在教育制度下所辦的各級系統教育，都不能視為社會事業。不過這是一個大概，至於各國實際情形，殊不一致。或因事業範圍大小而有不同，如英國注重社會保險與貧窮救濟，美國注重家庭簡案救濟。或因事業管理的途徑而有不同，如英國社會事業大都由公家主辦，美國則由社會團體主辦。

爲多。或因處理專業的方法而有不同，如英國注重一般社會的改進，美國注重社會個案工作。但就近時歐美各國一般的趨向言之，在管理方面，政府統制的力量漸漸超過私辦事業。在方法方面，私辦專業大率注重簡便工作，並注意方法的研討與改進，而公辦事業大率注重社會立法社會保險等一般的社會改進。在範圍方面，有一部份國家如蘇聯意大利等，將社會事業併入一般政治工作辦理，而其他如英美等國，則大率注重社會事業內的擴展。此外如社會事業分工日趨精密，辦理社會事業的人士日趨專業化，工作技術日見精進等，這都可從近時各國社會事業的狀況推知的。

總之，各國社會事業的性質範圍與方法，大致根據各自的歷史背景與社會需要而定，初無一定的方式。所以我國辦理社會事業，似亦不必拘拘於各國的成例。下面簡略的介紹，僅備參考而已。

## 一一 社會事業的內容

近代社會事業比較發達的，要推英美兩國，其餘歐洲國家，大體上與英國相近。茲論各國社會事業的內容，僅舉英美兩國爲例。

一、英國 近時英國主要社會事業，不外四類：即（一）貧窮的救濟與預防，（二）疾

病的治療與預防。(三)罪犯的感化與矯治，(四)經濟進步障礙的消除(即指勞資關係的改善)。大概在一八六〇年以前，英國社會事業，僅有貧窮救濟。至十九世紀中葉，其情形亦大致相近。兒童救濟漸漸注意，不過亦僅視為貧窮救濟的一部份。所謂兒童福利，亦僅限於孤兒院貧兒院的工作。隨後注意到教育問題，而予兒童以適當的教育。刑罰的改革，至十九世紀的後半，纔加注重。醫院工作，亦不視為社會事業。當時所謂貧窮救濟，其界限並不甚廣，凡是兒童的教養，殘病的治療，宗教倫理的改革，都包括在救濟範圍以內。而其時救濟事業的機關，則有救濟院、貧民工廠、醫院、監獄、孤兒院、貧兒院等。要之，約在一八六〇年頃，英國社會事業的組織，不外三類：(一)公共貧窮救濟機關。依貧窮法規定，有中央城市與地方的區別，主持貧民兒童殘病等院內或院外的救濟。(二)私家救濟機關。由私人或教會捐助款項辦理院外或院內救濟。(三)少數兒童感化院與監犯救助會等。此三類工作，事實上多不過慈善性質的救濟而已。

自一八六九年倫敦慈善總會成立後，英國社會事業，始進一新時期，即所謂近代社會事業是也。近代社會事業的發端，由於慈善總會運動及各種社會事業機關的發達。而其中一重要關鍵，即社會簡案工作及其有關的各種機關的特殊進步是。所謂社會簡案工作，是應用科學方法及一般社會科學的知識，去處理個別案件的社會工作，社會簡案工

作始在一八二二年頃，創於英人查爾梅士（Thomas Chalmers），因慈善總會運動而發達。不過英國雖爲簡案工作發祥地，而實際上反不如美國的發展。英國現時所注重者乃爲社會保險及教育與娛樂等的改進計劃，而簡案工作反居次要地位。要之自社會簡案工作發展後，工作技術漸見進步。於是社會事業，成爲專業化。從此各種社會事業，漸漸均有專業訓練的人主持辦理。簡案工作的發展與社會事業的專業化二者，實爲近代社會事業的特徵，而英國乃爲其發源地。

英國爲世界救濟事業發達最早之國。據其過去四百年來救濟事業的經驗言之，其貢獻有三：（一）救濟技術如救濟組織、救濟行政、救濟方法等的進步。（二）公家救濟制度的建立。（三）證明僅僅消極的救濟的無效，而需要積極的發展社會福利事業的辦法。

二、美國 美國社會事業亦可分爲四類：一爲社會簡案工作，二爲團體工作，三爲機關工作，四爲行政工作。就中社會簡案工作，最爲發達。其餘三類，表面上性質雖不相同，而實際則與簡案工作，都有密切關係。

社會簡案工作發源於英國，發達於美國。其主要目的，在研究並處理個人或家庭失等問題。其工作程序大致分爲（一）調查簡案內容，（二）編製有關各人的生活史，



(三) 依事實加以診斷，(四) 依診斷加以設計，(五) 依設計的辦法加以處理，(六) 將全案狀況紀錄備查。

當二十世紀的初葉，凡兒童法院、精神病院，及一般醫院中的服務工作，均大有助於社會簡案事業的發展。直至一九一七年呂啓蒙 (Mary E. Richmond) 女士著社會診斷一書，始對簡案工作的範圍與方法，加以一種比較詳細明確的規定。依照此書，凡處理簡案，必須根據生物學心理學社會學心理學心理衛生及精神病學等各科的知識，如此始使社會工作建立在一種科學的基礎之上。至就其研究技術的發展言，初時注重社會心理方法，即注重人格發展的分析與處理；繼而注重精神病學，即以精神病學的原理解釋人格發展的過程及其病態。最近則不僅在處理上根據精神病學的理論，並且在研究方面亦漸注重精神病學以代替向來注重社會或心理因素的趨向。但就現時簡案工作的技術言，大致對於心理與精神病學的解釋，仍同時並重。

美國社會簡案工作，大致包括以下數方面：

一、家庭簡案工作 此項工作是社會簡案工作中最早而最基本的。其餘簡案工作，大概都從家庭工作中分化出來。家庭工作的功用，不僅在救濟當事人的窮困而使能自立，並且帶有教育的性質，以期家庭生活的改進。因此向來稱為慈善或救濟機關者，多

易名為家庭福利協會。至其主持機關，為私立家庭福利團體，縣市救濟科，州或縣辦的母親年金科等。

二、兒童福利工作 在未有關案工作以前，本早有孤兒院等兒童保育機關。自十九世紀末葉以來，始被認為個案工作的特殊領域。大抵此項工作與家庭工作頗多重複。現時從事此項工作的機關，有兒童救助會、孤兒院、縣市救濟科、兒童指導所、巡迴教師團等。

三、醫藥社會工作 或稱醫院社會工作，與醫院診所療養院等相聯絡。大率家境困難無力自己醫藥的人，乃不得不求社會或公家補助。所以受救濟者多貧窮分子。此項工作，實在確是醫藥救濟工作的一部分。

四、精神治療社會工作 此原係醫藥社會工作的一部分，自心理衛生發達後，即獨立成為專門工作。初時僅限於瘋人院等，不久即擴展至精神診所、兒童指導診所、心理衛生所等。

五、特殊個案工作 包括行為監禁與罪犯假釋等。前者曾與兒童法庭相連，後者與兒童及婦女感化機關相連。此項工作雖發源已久，而實際發達，乃在近一二十年中。以後或可成為獨立部門，近時正注意工作人員的適當訓練，以期與其他部門並駕齊驅。

六、農村社會簡案工作 美國普通簡案工作，都在都市中實施，農村方面以前殊不注意。及上次歐戰後，因紅十字會等加意農村工作，始漸引人注意。現時此項工作，尚不十分發達，正在研究改進中。

此外團體工作，大致趨向於一般社會改革運動，內容包括公共衛生，健康教育，勞資關係的改善，職業指導，成人教育與娛樂，兒童研究，社會立法等。

機關工作限於孤兒院養老院醫院殘廢院等，院所中的工作，大致與簡案工作有關係。

行政工作是一般社會工作機關中內部行政及各社會工作團體的聯絡指導等事，大率與團體工作機關工作均有密切關係。

以上係述英美兩國社會事業的內容大概。至於其他歐戰國家，多數與英國相近。美洲國家多數與美國相近，茲不贅述。

## 二 社會事業的管理

關於各國社會事業的管理，可從主管性質與經費來源兩方面敘述。

甲、主管性質 社會事業的管理，約可分為兩種。一種是由政府主辦，另一種是由

私立團體主辦。各國大概都有這兩種。不過有的國家，大部分事業是由政府辦的，亦有的國家大部分是由私人團體辦的。茲分述概略如左：

一、英國 全國社會事業，向由政府主持辦理。自中央以至地方都有主管部分，負責主辦，是有計劃有系統的公共事業。在中央政府有年金部衛生部勞工部等聯絡辦理。公家所辦事業大致多經過立法手續，其顯著者如社會保險，年金制度等。私辦事業亦甚發達。社會簡案工作，幾全由私人辦理。其情形與美國加拿大相近。

二、美國 全國大部分社會事業，是由私人團體或宗教團體主辦。各大城市中慈善事業，大都由資本家捐款辦理。至公家主辦的事業，大致由各州自辦，中央僅立於監督地位。各州有公共福利局主持一切公私社會事業之管理與監督。各城市及各地方亦均有公共福利局之設置，以辦理社會事業。自一九二九年大恐慌以後，中央政府始於一九三五年通過社會安全法案，辦理全國各項救濟。

三、德國 全國社會事業，大致經過社會立法手續，由政府主持辦理。私立社會事業機關，由政府補助經費，監督辦理。

四、蘇俄 大致因政治制度關係，所有社會事業均包括在各級政治工作之內，不再分立。換言之，社會事業即視為政治工作的一部分。

其他歐洲國家，大體上與英國相近，不過規模較小。普通公共事業，都經過立法手續，由政府主辦。私法團體所辦事業，由政府監督指導。

乙、經費來源

一、英國 凡關於貧窮救濟法上所規定的救濟費及行政費，概由政府賦稅項下支配撥發，一即如此。至於各種公立慈善機關，亦常由政府補助。惟大部分經費，係從教會方面各種收入中劃撥。教會財產的收入常大部分用之於慈善事業。此外向私人募捐或用他種方法募捐，所得款項亦不少。不過在十九世紀末葉以前，都是零星捐募，至十九世紀之末，始有較系統的募捐方法，稱為募捐運動法（The Campaign Method），即從社會上各方面同時有組織的募捐方法。自此法盛行，而接收數較多而較易，且可普及社會各階層。

二、美國 從前美國社會事業經費，大都由於私人募捐，政府支出者不多；其後募捐運動盛行，方法進步，集款較易。及二十世紀初年又有社會財庫（Community Chest）之創立，於是經費的來源與支配，均為有計劃的設施。同時可使全社會的人，都可參加社會事業的捐助，明瞭自己對於社會的責任，及社會事業對於社會的功用。此項社會財庫，係在第一次歐戰時發生，不過自一九二九年大恐慌以後，政府把社會事業看作復興

計劃的一部分，於是此項經費，大部分由政府負擔。一九二八年全國社會事業經費中公費僅佔百分之六十，及一九三三年公費即佔百分之九十至九十五。國家經費加多後，財庫的發展即受了阻礙，一九三一至一九三三年中央政府共費十萬萬元社會事業費，社會財庫自不能與之抗衡。然一九三五年全國四百十七個財庫募捐總數亦達六千八百五十萬元。

其他歐洲國家大致由政府主辦者為多，故經費亦大部由政府負擔。

#### 四 社會事業人才的訓練

各國社會事業人才的訓練，大致經過兩個時期：第一期為學徒訓練，即隨時工作隨時學習的一種訓練，並無正式教育。第二期為專業訓練，即由專科學校或大學予以短期或長期的專業訓練。初時僅為大學程度，至近時始提高至大學畢業程度。茲就近時狀況分述如左：

甲，就訓練機關說，或專設社會工作學校以造就之，或附設於大學中，視各國情形而有不同。

一、美國社會事業人才訓練，大率附設於大學中。一九三三年全國共有社會工作

社會服務學校二十五所，其中獨立設置者僅四所，餘均附設於大學或學院中。一九三五年校數增至三十，共有學生六千六百人。

二、英國方面自二十世紀初年發達以來，至一九三〇年社會服務或社會工作學校，共有十二所，都與大學發生聯繫。

三、德比兩國的社會工作學校，均由政府直接管轄。德國共有此項學校三十六所，凡從事於社會事業者，必須在此項學校畢業，並由國家給予證書。

四、其餘歐洲國家的社會事業學校，並不全與大學發生聯繫。除英國外，凡德比意等國的社會事業學校，大部分與教會發生關係，尤其是天主教會。他們組織一個國際天主教社會服務聯合會，以管轄各國社會事業學校，其總會設於北京勃魯塞爾。

據一般觀察，歐洲各國對於社會事業的準備訓練，比美國尤為重視。

依一九二八年在巴黎召開的社會事業國際會議發表的統計，世界四大洲中有調查的十九國，共有社會事業學校一百十三所。

乙、就訓練課程與年限說，依美國情形社會事業學校課程大致分為三類：

一、社會事業的基本技術課程。

二、社會事業理論課程。

### 三、社會事業實習課程。

至於訓練年限，美國方面規定必須教完兩足年功課。其中學生至少百分之九十須高中畢業後，受過兩年教育者。此即先受兩年大學教育，再受社會事業訓練兩年，合成大學畢業程度。但實際上受訓練者有百分之五十五已經大學畢業。他們再從社會事業學校方面得碩士博士學位。

丙、就受訓練的學生說，女子總比男子多。美國人嘗說，社會事業同初級教育一樣是婦女的職業。據一九三〇年統計，美國社會工作人員，男性與女性成一與四之比，社會工作人員與社會會員成一與六之比，社會工作學校學生成一與九。二之比。在歐洲方面社會工作學校，大都只收女生。德國社會事業協會是一種純粹婦女團體。可見歐美各國從事於社會事業者，以婦女為多。

## 五、社會事業的近狀

一、英國 英國社會事業可分兩方面觀察，即社會保險與貧窮救濟。

(甲) 社會保險 英國為世界上社會保險比較發達的國家，重要者有健康保險，孤兒寡婦保險，失業保險。一九三六年國家健康保險法，規定凡十六歲以上之工人，均須



強迫保險。每年保險者達一千九百萬人，保險補助金計發出三千二百五十萬鎊，行政費計五百六十萬鎊。一九三六年的孤兒寡婦保險法與上述健康保險法有密切關係。是年受補助金者寡婦七十九萬六千人，孤兒三十萬五千人。一九三七年共發補助金二千四百萬鎊。又失業保險法一九三五年至一九三六年由勞工部主辦。一九三七年受補助者達五十七萬六千件，補助費共計三千六百七十萬鎊，行政費四百六十七萬五千鎊。

(乙) 貧窮救濟 英格蘭與威爾斯在一九三六至一九三七年之一年內，受救濟者達一百四十七萬七千五百五十五人，約每萬人中有三百四十五人。一九三五年至三六年，共發出救濟金院內部分一千九百八十萬五千一百九十一鎊，其他二千二百三十七萬三千五百二十八鎊。

二、美國 公共社會福利事業以前大都由各州自辦，至第七十四屆國會始制定法律獎助各州事業，並由國家救濟。一九三五年頒佈的社會安全法，不僅規定國家補助各州老年救濟金，並規定全國老年補助金。老年金在各州須六十五歲以上，始可補助，亦有達七十歲者，每年最高補助金，可得一百五十元。一九三七年受老年金者計一百四十三萬二千七百十九人。每月平均為十八元五角四分。

家庭福利機關一九三五年計有二百五十所，共救濟二十二萬六千家，發出救濟費二

千萬元。一九三三年總計共費四十八萬八千萬元。一九三八年國會通過救濟工作及公共工程費計三十七萬五千萬元。

三、法國 重要社會事業為貧窮救濟。公共救濟機關之經費，一部分係捐募，一部分由各州府共同負擔，一部分由各公私慈善團體分任。自一九〇四年起，公家救濟貧窮，由法律規定。一九三三年起，各救濟院收容兒童十六萬八千人，費二萬五千三百七十四萬法郎。全國寄養老幼等機關計二千零六十二所，收病人九萬七千九百餘人，老年及殘廢者九萬六千八百餘人，全國共費十五萬五千萬法郎。其次，大家庭補助，始於一九二二年。一九二六年法律規定，凡有年在十三歲以下之兒童三人以上的家庭，每年補助三百六十法郎。一九三三年受補助家庭四萬七千零四十五戶，共費一千二百六十七萬法郎。其中國庫支出者計七百三十四萬法郎。此外一九一〇年頒佈養老年金法，一九二八年頒佈強迫社會保險法，均切實施行。

四、德國 公共救濟自一八七〇年起即由法律規定。公共救濟包括受傷將士、陣亡將士、遺孤、殘廢保險、老年保險、失業救濟、及其他貧窮救濟，均由地方府主辦。兒童及少年福利事業，自一九二二年起，亦由法律規定。一九三七年總計院外救濟家庭二百零五萬七千戶，係由各地救濟委員會負責辦理。一九三六至三七年，院內救濟成年

八十一萬八千四百人，兒童四十三萬七千人，其費十六萬七千四百萬馬克。此外補助私立救濟費十三萬三千七百萬馬克。

五、意國 公共救濟自一八九〇年起，即由法律規定，概由一個慈善總機關名公立慈善救濟院主持辦理。另外又有立母嬰保衛院，救濟產母嬰兒。一九三六年共救濟一百七十四萬八千件。此外有法西斯黨所辦的救濟機關，救濟失業者及其子女。一九三七年有救濟所四千三百十三處，收容兒童七十四萬四千人。其餘各種社會事業，大致均由各級政治機關負責，視為尋常政治工作的一部分。所以近時意大利，幾於無正式公共救濟事業可言。

## 六 總 結

以上簡單的介紹，僅屬粗枝大葉，不足以盡各國社會事業之萬一。最後請就上面所述各種制度中，足為我國取法者再加申述，以供參考。

一、慈善總會 英美大都市中慈善總會之組織，在社會事業上有極大的效用。他是全市各種社會事業的總匯與中心機關。舉凡事業的調查統計整理與統一，經費的籌劃與分配，工作人員的造就與任使，以及事業的計劃與推進，均靠這種中心機關集中主持。

惟「善兩字，取義太狹，近有易以社會服務總會之稱者，似較爲適宜。

二、各級社會行政機關 英美兩國對於公共福利事業，均有各級機關負責主持。就美國論，各州有州設公共福利局，各縣有縣設公共福利局，各城市有市設公共福利局，分別管理，或監督地方社會事業，使全國社會行政，有上下聯絡之效。

三、社會財庫 美國所創設的社會財庫，主持社會事業經費的募集與分配，係一種有計劃有組織的社會財政機關，對每一地方社會事業經費籌募的統一與普及，有甚大效用。

四、社會簡案工作 英美流行的社會簡案工作，應用科學方法與社會科學的知識以研究及處理社會個別事件，寓教育於救濟之中，作長期的指導與監督，實爲最有意義的社會事業。

五、社會事業訓練學校 各國均有造就社會事業工作人員的專設學校或學系。提高工作人員的程度與待遇，充實工作人員的知識與技能，以增進社會行政的效率，實爲近代社會事業推進上必不可缺的一種設置。

以上五種制度，或足爲我國取法，舉陳梗概，以供參考。

## 四川三峽實驗區煤礦童工生活調查

葛三立

### 一 引言

凡是到過北碚三峽實驗區的人，對於區內煤礦工生活的情形，大概都有相當的認識，可是煤礦裏面還有許多無家可歸的兒童，他們做的是一些什麼工作？他們的生活情形究竟是怎樣？就很少有人注意了。作者爲了研究興趣。就費了一點時間，來做一番調查和分析，以供大家參考罷了！

### 一一 調查童工的經過和方法

去暑 我參與三峽新運會考察工作，偶爾在二岩鎮參觀煤炭廠一所，入門，即見許多蓬頭赤足衣褲不全的兒童，東一堆西一堆地在棚裏吃飯，見我，憨態相迎，問其所作何工，答曰：「打風」。原來煤炭窖深氣塞，必須用許多風箱將外界空氣節節引入。兒童即以搖風箱爲工作，有「打風匠」之稱，其頭目則稱爲「打風頭」，或「風王」。經此次參觀之後，我爲發生了一種興趣，想要知道他們的一切生活狀況以爲研究童工問題之

來，復經過多次的接洽和聯絡，調查工作準備起來。這次調查，爲要知道全區各煤礦的童工情形，除在二岩鎮詳細調查而外，並且跑到夏溪口文星場兩大產煤區內，看過十幾個較大的煤礦審，並將調查經過述之於後。

### 三 全區各煤礦童工概況

煤礦童工的工作，大概可分三類：（一）打風，（二）搬土，（三）推煤。打風，就是搖轉風箱，把外面的新鮮空氣往洞裏面打，使得裏面能夠通風，做這種工作的稱爲「打風匠」，前已言之，打風匠之中也有成年人（大都是瞎子），但百分之八十以上都是未滿十大歲的兒童。搬土的工人稱爲「小笨貨」，是把洞裏沿路有礙煤車交通的土塊搬上車子推出來，做這種工作的高有成年人，也有兒童，是看工作的輕重而定。推煤的工作，比較笨重，大都是成年人，但十四五歲的兒童也還不在少數。在上述三種工作裏，雇用兒童最多的要算是「打風」。煤炭窯洞愈深，裝置的風箱愈多，而需用搖轉風箱的人亦愈多。窯洞最深的不下四十里，一二十里的窯洞極爲普通；不過四十里世深深的窯洞，中途是有支路通到外面的。二三里有兩個較大煤炭窯，一個深約十八里，一個深約十五里，都只有一個洞口，洞裏沒有通到外面的地方，所以雇用的打風匠特別多，兩處共計

一百三十人，大都是童工。夏溪口的礦家溝和真木溝兩處炭窖，約有風兒童二十餘人，那裏的風箱，除用人力之外，也有用水力的。他如楊泗溝、倒插溝、黃煙溝、上雙河口、下雙河口、新門洞等處的炭窖，現在都已打風，不再雇用兒童去打風了。文星場、後峯岩、萬家溝、土地堰、楓樹溝、戴家溝等處的炭窖，搬土推煤的童工較多，約計百餘人，打風的童工，則寥寥無幾，因為有些炭窖已經通風，有兩個較大的炭窖，且已先後改用電力打風了。

全區各煤礦，約計童工三百餘人，其中搬土推煤約佔二分之一，打風的約佔二分之一。這裏有一個說服：搬土推煤的童工，因為工作性質不同，年齡都在十四歲以上，每天出洞的機會也較多；打風童工則有百分之八十五的年齡，在十四歲以下。他們的工作，無論是日工或夜工，都要固定在一個地方（就是風箱的旁邊），繼續做工若干小時。打風的童工，以二岩鎮為最多，二岩鎮是一個什麼地方？二岩鎮是在北碚溫泉的斜對面，全鎮的房屋緊緊貼在一個高高的山岩邊上，下面就是波濤滾滾的嘉陵江。因為限於地勢和產煤的關係，街道很狹，衛生環境也不大好。有兩段街道，家家都有過街樓，簡直連空氣也不通，好像火車的山洞一樣，搬運去的時候，看不見腳下的路，只見前面出口處有一點亮光。除了搬礦工人之外，其餘大多數都開小店，擺花

生水果攤，靠着工人生活的，還有，就是靠做過路生意的發家小飯店同小客棧了。鐵的  
西首，高聳着兩個懸岩，大約「二岩」這個名稱，就是由此而來。兩岩之間，雖然沒有瀑  
布，但如立在下的小橋上，潺潺之聲，總是不絕於耳，右邊有一條石板路曲曲折折地  
通到岩頂上，頗爲險峻，好像一座「登天之梯」，跑到岩頂上一看，誰知也同平地一樣，  
也有人家，也有良田美池，阡陌交通，雞犬相聞，真是別有天地！在那裏，可以看到溫  
泉的全景，可以看到嘉陵江上大大小小的船舶，還可以隱約聽到船夫的「杭育」之聲。

## 四童工的日常生活

關於童工的日常生活，可分四層述了如次：

(一) 作息時間——他們的工作，是分日夜兩班，每一個月(依農曆)掉班一次，每  
人一月休息一天或兩天，沒有工錢。上日班的人，大概每天上午三點半鐘起身，四點鐘  
吃飯，四點半鐘集合，用「打風頭」帶領進洞，至下午五點半鐘以後陸續續續的由洞裏  
出來。上夜班的人，同樣地，在每天下午三點半鐘起身，吃飯，集合，由另一個「打風  
頭」帶領進洞，至第二天上午五點半鐘以後陸續續續的由洞裏出來。實際上，他們的作  
息時間，是看天氣的長短而有伸縮的夏季日長的時候，日班吃虧，夜班討巧，冬季日短



的時候則日班討巧，夜班吃虧。從洞口到終點，路程很遠，打風的風箱是沿途安置的，每一架風箱，到洞口的距離，有遠有近，最近的只有一里多路，最遠的就有十三四里，所以進洞儘管是在同一個時間，出洞總是有先有後，先後相差有四五小時之多，因為風箱的轉動晝夜不停，下一班去上工，上一班才能下工。風箱大小不等，距離洞口愈近的愈大，愈遠的就愈小，年齡較大的兒童就搖大風箱，年齡較小的就搖小風箱，所以，無論晝日班夜班，年齡愈大，上工的路愈近，出洞的時間也愈早；反之，年齡愈小，上工的路愈遠，出洞的時間也愈遲，不過這裏面伸縮還是有的，支配之權完全操在打風頭的手裏。

(二)穿的衣服——打風的兒童，一方面因為生活困難，做不起衣服，一方面又因在其所處的社會環境裏，感覺不到有穿衣服的必要，煤炭窯裏溫度很高，有衣服的也要把衣服脫掉才能進去，所以他們無論冬夏，都以不穿衣服為爽利。天冷的時候，有一間小屋裏生着一堆熱烘烘炭火。他們出洞之後，第一件事，就是跑到小屋裏去「烤火」，靠過火就到隔壁大鍋灶上盛飯吃，吃過飯再烤火，或者就鑽到炭火堆旁邊稻草裏去睡覺，無形之中，窿洞，炭火，米飯，稻草等等，就代替了他們的衣服，所以他們在外面帶來的衣服，總是愈穿愈爛，從來不想添補，甚至稍為好一點的衣服還要賣掉去換零食吃。

廠裏職員談，廠方願意補助他們二分之一的錢，總他們沒衣服，他們甯可挨凍，總是不肯做。在一百十一個打風童工內，至少有百分之二十完全沒有衣服。

(三)吃的飲食——童工的飲食，大概還沒有什麼問題。做日工的，清早吃一頓飯進洞，中午送一次飯把(用飯粉成的團子)，每人一個，晚上出洞後，再吃一頓；做夜工的也是在進洞之前與出洞之後各吃一頓，半夜送一次飯把。吃的小菜，大都是青菜湯或是醃蘿蔔之類；不過有一個問題，就是食鹽放得太少，小孩們嫌淡，大都向外面買鹹菜吃，或是買了青菜、蘿蔔、油鹽之類，自己燻湯吃。還有些小孩好吃零食，如甘蔗、橘子、花生、蠶豆、酥糖等等，因此，他們得的錢大都這樣的用光，帶回家的便非常之少了。

(四)住的房屋——童工所住的房屋，可分三種：(1)睡覺的地方，(2)吃飯的地方，(3)烤火的地方，睡覺的地方，兩家煤炭廠都在樓上，都是不通空氣，沒有亮光的房間，骯髒得不得了，樓板上鋪一層稻草，稻草上再鋪一層粗竹蓆竹蓆上放了五六條很闊的藍布棉襪，每一條棉被裏總要睡七八個人。棉被每年拆洗一次，其髒可知，拆洗的時候，棉花胎就要重彈，因為那些被胎經過許多小孩長期的蓋用，勢必完全破碎了。吃飯的地方，就在鍋竈的附近，並沒有桌子板凳，只是三個一堆，五個一堆，蹲在地上

吃，端着飯碗四處跑着吃着。烤火的地方，就是一間小屋，當中燒着一堆炭火，大小小圍坐在地上，有的談天說地，有的互相調笑，認起真來，就相罵相打，打架的時候，甚至有跌在炭火上的。至因烤火不慎，而燙傷腿腳的，也時有的。

## 五 煤礦中的形狀和童工的工作情形

在調查期間，爲要實地考察童工的工作情形，我又跑到煤礦裏面看過一次，共計在洞裏過了七個鐘頭，那個煤礦，聽說已經開採了一百幾十年，約有十五里長，要由二岩鎮一直通到草街子，和我一同進洞的還有那位二岩小學的教帥劉先生。我們預先就同廠裏接洽好，請他們預備兩輛滾子（就是推煤的車子，坐煤車，他們叫坐船）。七點鐘一敲，我們就開始準備。跑到廠裏的時候，滾子已在等候。到了洞口，我們把衣服鞋襪脫下坐上煤炭滾帶着絕大的好奇心，直奔洞中而去。進了第一道門，地下就有很多的水，我心裏想：怪不得他們叫「坐船」，坐在滾子裏，必須把頭低了又低，低到不能再低的程度，庶免擦破頭皮，背脊也不能往上擡，否則就要碰傷，不過裏面也有又高又闊的地方，那是爲裝置風箱和工人歇腳而用的。

那個煤礦裏，共有風箱十五架，外面一架，裏面十四架。外面的叫做「打揚風」，

裏面的叫做「打腰風」。打揚風的風箱最大，所以打揚風的都是成年人，通常是用兩個瞎子，左邊一個，右邊一個。打腰風的都是小孩子，間或也用一兩個成年人。洞裏的路程遠近，是用風箱的架數來計算的，你要是問他們前面還有多少路，他們的回答是幾架風箱而不是幾里路。每架風箱的距離，約有一里左右，所以從洞口到挖煤的地方，大約十五里。十五架風箱大小不一，最大的就是外面一架打揚風的風箱，裏面的十四架，從第一架起，越到裏面越小，大的風箱，需要四個小孩，也有用三個的，最小的風箱就用兩個。作息時間是用燃香的方法來計算的，就是把普通的小棒香分爲三段，在香上刀痕，每一段大約燃燒二十三分鐘，就是每一十三分鐘換兩個小孩下來休息。休息的時候，每兩個，或是在風箱旁邊的板上睡覺，或是在燈底下玩耍，裏面是點的柴油燈，鬼氣森森，令人望而生怖。靠近燈的石頭上，爬滿了一種棕色的昆蟲，翅膀很長，他們叫做「偷油婆」，大概因偷油吃而得名。煤礦裏老鼠也很多，據說這種老鼠是廠裏特爲養在洞裏的，並且還給牠們一個尊號，叫做「窰豬」。聽說「窰豬」能有先知之明，窰洞裏要有什麼危險，如「崩塌」「淹水」之類，牠們就預先搬家，工人看到這種現象，就不敢進洞，隨時設法防止。聽說煤礦裏還有一種大蟒蛇，常時有人看見，並不害人。

安置風箱的地方，必有兩道門，風箱是在築道門的外面，風箱所打進的風，是由另

一個專爲通風的洞通到第二道門的裏面。兩道門相距一丈多遠，門朝外面開，上端向內傾斜，很笨重，而且門框的四周圍都泥着很多的爛泥，所以關起來的時候，密不通風，其用意就是要內外隔絕，使得外面打進去的風不能出來，所以要用兩道門的原因也就在此，煤滾經過的時候，開了這一道門，那一道門還是關住，開到那一道門時，這一道門又早已關好。第二道門的裏面，總是放着一只木頭的糞箱（形似垃圾箱），臭不可聞。從外面進去的時候，總要看見前面有燈光，才知道到了一架風，可是從裏面出來，沒有燈光可看（因爲燈門在門的外面），只要聞到一陣臭風，就知道前面到了一架風，至於洞中的煤氣臭和污水臭，那更是家常便飯了。

## 六 童工的人數

照本年三月底調查，二岩鑛兩家煤炭廠的打風童工共計一百一十一人（搬土與推煤者在外）。此項童工，流動性很大，每一個月裏，都有若干名進廠，若干名離廠。九十二名當中，到廠沒有超過三個月者共有四十六人，恰巧佔百分之五〇。〇，其中一個月及未滿一個月者計有二十七人，幾及總數（九十二人）百分之三〇。〇，到廠二年及二年以上者只有兩個人。

這些童工大都是合川銅梁一帶的流浪兒童，由廠方派人四處找來的，找到一個就給兩塊錢的酬勞。到了這裏之後，大概吃得苦了，有耐性的，或是忠厚一點的，總可以一天天地做下去，其他流浪性成，或較爲活潑的兒童，一不滿意，就要逃走，這是廠方最感頭痛的一件事。現在二廠人數減少，工作的分量就要增加，例如從前四個人搖的風箱，現在只剩了兩個人搖，甚至小風箱只有一個人搖。

## 七 童工的年齡與體格

依照我國修正工廠法的規定：「男女工人在十四歲以上未滿十六歲者爲童工」，所以本文所分析的都是未滿十六歲的兒童，二岩鎮兩家煤炭廠的打風匠共計一百三十人，其中未滿十六歲者一百一十一人，佔打風匠總數百分之八四·六。這次調查了九十二人，約佔未滿十六歲的兒童數百分之八二·九。九十二個兒童之中，年齡最小者爲五歲，最大者爲十五歲，其中以十歲和十一歲人數爲最多，合計四十人，佔調查人數百分之四三·四。九十二個兒童當中，合於工廠雇用年齡者（十四歲和十五歲）十四人，僅佔百分之二·二，其餘百分之八四·八，都是未滿十四歲的兒童。

這些童工，因爲種種關係，如工作的勞苦，睡眠的不足，營養的缺乏和環境的不衛

生等等，身體大都很瘦弱，手脚和腿部由於碰到石頭被擦傷或因烤火不慎被燙傷的，也很多，兩家煤炭廠，均無醫物設備，遇有疾病，自然也就不能過問了。

## 八 童工的家庭狀況

關於這班童工的家庭狀況，現在從三方面來分析：（一）家庭所在地（二）家庭人口狀況（三）父母的職業。

（一）家庭所在地——前面已經說過，這班童工大都是合銅梁一帶的流浪兒童。九十二人之中，家庭所在地以合川爲最多，計四十一人，佔百分之四四·七，其次爲銅梁，計十一人，佔百分之一二。再其次爲岳池、潼南、武勝等三處合計亦有二十人，以上共計七十二人，還有二十人，除了一個湖北小孩之外，都是四川各縣的，其中最遠的要算開縣金堂和濫江，家住在本區的只有三個人。

（二）家庭人口狀況——這次調查的童工，當過乞丐的，十居八九。這種事實，一方面聽到廠裏招雇童工的人告訴我們是如此，一方面也可以從他們的家庭分佈狀況和有無父母的這一點上看得出來。大概家庭距離本區愈遠的，所過的流浪生活也愈久，在長期的流浪生活中，當乞丐已經是很可能的事實了。九十二個兒童之中，父母俱無者三十

人，佔百分之三二。六，父母俱全者二十六人，有父無母者十九人，有母無父者十七人，父母兄弟姊妹全無者計有十五人。

這些童工的兄弟姊妹也不很多，兄弟姊妹全無者計三十二人，佔百分之三四·八，其餘六十人中兄弟姊妹的數目，每人由一個至四個不等。

(三)父母的職業——四十五個童工的父親的職業，以種田地者為最多，其次為做小生意傭工，和做力夫小販等等，做各種手藝的也還不少。四十三個童工的母親的職業，亦以種地的為最多，其次則為傭工做小生意等等。

## 九 童工的知識程度

九十二個童工之中，沒有讀過書的計有七十三人，佔百分之七九·五，讀過書的只有十九人，佔百分之二〇·五。所謂「讀過書」者，最多的也祇讀過三年半，最少的不過兩個月一個月甚至只有半個月而已。十九個讀過書的兒童之中，能夠讀出初小一年級國語讀本裏字句的，實際上只有五個人，因為有些年齡較長的兒童，離開學校很久，讀的書早已忘記了。





A541 212 0002 62848

## 十 童工的心理狀態

關於這些童工的心理狀態，現在從兩方面來分析：

第一，興趣方面——他們的興趣很為簡單，除了「吃」與「玩」之外，簡直沒有別的。關於「吃」的方面，前面已經說過，他們所得的工資，大部分是買了小菜和零食，帶錢回家的沒有幾個。「玩」的方面，是有三種不同的方式，一種是閒逛，一種是談笑，還有一種就是賭博。閒逛是跑到街上來或是跑到二岩小學來玩玩，但這種玩法，並不多見。最普通的玩法，就是相與談笑，每天下工經過其他風箱的時候，總要就擱一下，所以進洞快而出洞慢，無形中將在洞裏的時間延長很多。出洞之後，應當睡覺的時候，往往不去睡覺，總是盡量玩耍，不然就是賭博。

第二，將來的志願——九十二個童工之中將來的志願，以「種田地」者為最多，計三十四人，佔百分之三七，其次為「當兵」，計二十五人，佔百分之二七，再其次為「做生意」，計十四人，佔百分之二五·三。其餘為「做手藝」六人，「為國出力」一，「種田地和當兵」各四人，「打風」「割草」「做工」各一人，回答「不知」者有二人。

041617

民國三十年四月初版	總經售 中國文化服務社 重慶磁器街二十二號 重慶中一路二八〇號	印行者 獨立出版社	校對者 徐 鐘 英	編著者 復旦大學社會學系	社會事業與社會建設
實 價 一 元 四 角					

51.40  
 51.40