

內務部編定

地方自治講義

泰東圖書局印行

慈  
善  
行  
政  
講  
義

# 慈善行政講義目錄

## 第一編 總論

第一章 慈善行政之觀念

第二章 慈善行政之沿革

第一節 我國慈善行政之沿革

第二節 各國慈善行政之沿革

第三章 慈善行政之意義

第四章 貧困之原因

第一節 概論

第二節 疾病爲貧困之原因

第三節 失業爲貧困之原因

慈善行政講義 目錄

第四節 惡習慣爲貧困之原因

第五節 失教育爲貧困之原因

第六節 結論

## 第五章 慈善行政之旨趣

第一節 義務主義

第二節 統一主義

第三節 勞役主義

第四節 友誼主義

第五節 貧籍主義

## 第二編 分論

緒言

## 第一篇 慈善行政之關於特種救助

第一章 勞動地位之改善

第二章 災民之救恤

第一節 勘報

第二節 積穀

第三章 民囚之保護

第四章 不良少年之感化

第一節 施行之方法

第二節 感化院管理法

第三節 感化院之規範及職員

第四節 感化教育之要素

第五節 感化教育之變更及免除

第六節 感化事業經費之關係

第五章 貧兒之救護

第一節 流弊之防維

第二節 救護之設備

第一篇 慈善行政之關於普通防護

第一章 產業正之協濟

第一節 各國協濟會之制度

第二節 共同購入與共同賣出

第三節 各國救濟事業之統計

第二章 不虞防備之組合

第一節 各國不虞防備制之狀況

第二節 不虞防備組合之種類

第三章 庶民金融

第一節 放任主義

第二節 保護主義

第三節 折衷主義

## 第四章 庶民保健

第一節 療養保護行政

第二節 浴濯保護行政

第三節 營養保護行政

第四節 居所保護行政

# 慈善行政講義

## 第一編 總論

### 第一章 慈善行政之概念

自人智發達以來。世界日見其文明。社會日形其進化。而生存競爭者。亦日見其盛。林林總總。莫不本其利己主義。窮思竭想。冀佔優勝之點。而達乎充實之域。以擴其生活之程度。於是羣之中有迥乎其羣者。衆之中有出乎其衆者。此高則彼低。此厚則彼薄。此得則彼失。此逸則彼勞。愈競爭愈有過人之智能者出焉。至於一般低能者。遂相形而見絀。相去而益遠。社會上之人羣。遂不得其平。况乎人類之滋生愈衆。則糧食愈貴。而糊口愈艱。科學之發明愈廣。則機械愈奇。而遊手愈多。產業之改革愈速。則資本愈聚。而勞力愈困。此必然之勢也。而又不爲之防救。一任其顛連而無所告。幾何不至於渴不得飲。飢不得食。寒不得衣也。此民之所以貧。而貧民之所以多也。



猶是也。民而至於貧，必有感於不能容身人羣之歎。其道德性堅定者，雖無恆產，而尚有恆心也。非然者，勢亦被所迫而甘於爲惡。管子曰：衣食足而知榮辱。又曰：衣食足而後禮義興。則衣食不足者，瞻死不暇，奚知有榮辱。奚暇顧禮義。夫世固有子因貧而不能養親，致流於竊盜之行，爲以奉養其父母者，揆其初心，猶可昭天地而光日星。人誰無惻隱之心，果忍令若是之民窮而無告耶。夫窮而至於無告，則貧者長貧，而不貧者，或亦受其影響，而至於貧。其有患於社會實深且大也。此救貧之方法，所以不容緩也。自睦鄰任卹之典廢，而貧窮困乏之民衆，此固不患乎貧民之衆，而特患無救貧之方。然祇知救貧而不知防貧，亦未盡善也。嘗觀周禮，天官冢宰以九兩繫邦國之民。九者，九事也。兩者，耜也。猶言均平備具，不偏枯孤單，以聯邦國之民。俾各得其所也。九事之謂何。一曰牧，以地得民。牧州長也。欲九州之長，必有土地以養其民。恐民無土地而無生業也。二曰長，以貴得民。以九州內之諸侯，苟徒以貴臨之，則上下扞格而不相得。是欲以貴養賤，不欲以賤養貴也。三曰師，以賢得民。有養而無教，恐其無所用心也。故欲得其善教者，四曰儒，以道得民。徒法不行，必得其人。如古之禹稷伊傅，朝爲田夫，暮爲卿相。

所出之言。皆爲經所行之事。不拘于學問文藝。但其人有善道。斯得民矣。五曰宗。以族得民。蓋有族以相糾合。不至於流離失所。六曰主。以利得民。欲主民事者。因民之利以相賑恤也。七曰吏。以治得民。民羣居易爭。吏以治之。則不至無救助。八曰友。以任得民。民分耕必力弱。有友以任之。則不至無所救助。九曰藏。以富得民。民各產常產而不及乎其竊藏以富之。則不至於無儲蓄。以上九事。其于防貧之具。纖悉備盡。則何至有窮而無告者。卽有無告之民。亦必先施之。而得其所。當時之稱爲物阜民康者。蓋家無不給而人無不足也。此乞人之民。所以不見於文武成康之世。而獨見於春秋以後也。故發政施仁。必自防救貧民始。此慈善行政之說之所由來也。

慈善行政者。防救貧民也。卽積極的增進人民幸福之助長行政也。此事固可委諸直接機關之官廳爲之。然官廳之爲此事。往往有與直接利害關係之人民之意思相反。蓋官治常流于形式之弊。究不如委之地方自治以補官治之缺陷。且民而多貧。大爲地方團體之患。故世之論救貧者。未有不基乎地方團體。而謀施以適當之方也。亦以國家之分子。卽地方團體之分

子以救濟分子之事業。而寄諸地方團體。則關係切而措置宜。耳目周而成效著也。從古周公施恤貧之政。而得臻富庶。要亦由乎州黨有相賙相求之誼。宗族有不足資之之法。有以濟之也。故現今各國關於積極的增進人民幸福之助長行政。除必需國家補充外。固莫不分任於地方團體也。則欲使庶民能維持其生活。而不底於貧。不可不就地方行政而研究其適宜之方。是以地方行政為國家行政最重之一。

今日我國稱為慈善事業者。有曰施醫局。有曰育嬰堂。有曰孤老院。有曰棲流所。名目非不多。用意非不周。而按諸實際。則徒有其表。範圍狹而設置不廣。非惟杯水車薪之難為功。且滋以流弊也。豈不可惜哉。是亦由於地方自治之不發展。未有從物質精神的二方面。以研究慈善行政之旨趣。而實施之故。雖有防貧救貧之計畫。而貧民未有得其實益也。爾風陳王業之由。不外乎夫耕婦織。烹羹剝棗之事。孟子論王道之始。不過魚鱉材木雞豚狗彘。無失其時數語。仁政無他道。能施實益於民斯得矣。今既從事救濟事業。果亦不於根本上切實推究。以供社會之要求。而欲貧民之得以救濟也。不綦難哉。此慈善行政所以為今日地方自治之重要。

事務。蓋負擔此種公法上之義務。爲其成立之主要目的也。而尤冀其實益的措施之大發展也。

## 第二章 慈善行政之沿革

時無論古今。國無論中外。必有貧民焉。既有貧民。夫亦無論古今中外。必有施慈善行政。以救濟之者。其救濟之方法若何。制度若何。固爲今之言慈善行政者所欲得而參攷。蓋自來典例爲法源之一。且定以覘其存廢消長。以明其是非得失。而可爲比較的以研究之也。我國慈善行政代有所作。載在史冊。不勝枚舉。大都任人不任法。致不能有所統系。而垂諸久遠。故往往有良法美制。其人存則舉。而其入亡則息。各國之慈善行政。初時亦無定制。多關係於宗教之盛衰而變遷之。今因貧富階級懸絕之故。於保安行政上之救卹制護。始大發展焉。要皆有資於學術之研究不少也。故世之研究慈善行政。必自沿革始。尤不可不先知本國之沿革。今試先述我國次及各國。

### 第一節 我國慈善行政之沿革

慈善行政之設施。在歷史上當以我國爲先。西人嘗謂羅馬、猶太、希臘、諸國。開化最早。爲歐洲最古之國。特攷其救貧制度。肇自羅馬在耶穌紀元前。而我國經恤行政之發端。實於黃帝紀元前。故世界各國。咸推我國爲世界第一古國。茲將我國慈善行政之歷史。約舉而序言之。

第一款 有巢氏以迄夏商之慈善行政

古代之慈善行政。雖漫無稽攷。然其事業之實行。非無形迹之可尋。有巢氏時代。人民皆野棲。不知宅居。多遭禽獸之患。乃構木爲巢。教民居之。於是知有蓋藏之法。而得避患之所。惟民生專恃漁獵。不事畜牧。且無漁獵之具。自太昊氏興。乃教民作網罟。以贍民用。又祇知野獵。而不知家畜也。自伏羲氏興。乃教民養犧牲以充庖廚。當時係漁獵時代。故無真正貧民。自無真正救貧行政。而要皆救恤制度之嚆矢。爲後世所利賴也。

慈善行政之方法。有二。其救濟於生計未迫者。防貧是也。其救濟於生計既迫者。救貧是也。成康以前。人民生活簡單。未有乞人。故慈善行政之設施。獨趨於防貧主義。神農氏防維之法。在民之醫食疾病。蓋其民既皆獵食。而未知有播種。及戶口繁滿。民食堪虞。於是創藝五穀。以利

民食。又苦疾病而乏醫治之方。乃嘗百草以製醫藥。使俾民得以安居力食。史稱黃帝勤勞民事。令民得有江湖陂澤山林原隰之利。卽此之謂也。有熊氏作器具以便家用。造舟車以通水陸。又患人民交易之不便也。因興貨幣以利之。又患人民至冬令身患寒瘡也。因命元妃西陵氏教民蠶。使民免皴瘝之苦。高辛氏首重民事。普施利物。仁而威。惠而信。史謂其不私其身。知民之急者也。

帝堯敬授民時。其民析夷。言其老壯分析也。夷平也。謂老弱因就在田之壯丁以助農也。故老幼咸謳歌以美帝德。其兒童歌曰。立我蒸民。莫非爾極。不識不知。順帝之則。老人擊壤而歌曰。日出而作。日入而息。鑿井而飲。耕田而食。帝力何其於我哉。舜有天下。以伯禹作司空。使宅百揆。乘爲后稷。播百穀。堯作共工。利器用。其歌南風之詩曰。南風之薰兮。可以解吾民之愠兮。南風之時兮。可以阜吾民之財兮。其盡心民事如此。亦足以見當時慈善行政之一班矣。夏禹卑宮室。致費乎溝洫。以歷山之金鑄幣。以贖民之無禮賣子者。公劉雖在戎狄之間。務耕種。取財用行者有資。居者有畜積。民賴其慶。商湯仁及禽獸。而况於民。其遇大旱。猶以六事自責。有田

政不節歟。民失職歟。誠哉。古聖主之愛民如子也。

第二款 周初至戰國之慈善行政

周世法度。廣大精密。發政施仁。先於鰥寡孤獨。而其澤及於枯骨。大司徒以保息六養萬民。一曰慈幼。二曰養老。三曰振窮。四曰恤貧。五曰寬疾。六曰安富。遣人掌邦之委積。以待施惠鄉里之委積。恤艱阨門閭之委積。養老孤。鄉司歲時。巡國及野。而調萬民之艱阨。以王命施與艱阨者。水火盜賊死喪之屬也。旅師掌聚野之糶粟。屋粟。閭粟。而用之。以質劑致民。春頒而秋斂之。所謂糶粟者。里宰合耦於糶。不趨令者。則爵以粟也。屋粟者。有田不耕。所爵一屋三夫之粟也。閭粟者。民無職事。所爵一夫百畝之粟。仍以此粟。令民書券而貸。頒於春與而斂於秋收也。則其勸農之政。既如此其備。而救荒之政。自更爲詳盡。一曰散利。給種食也。二曰薄征。減租稅也。三曰緩刑。不執行也。四曰弛力。息徭役也。五曰舍禁。釋山林之禁也。六曰去幾。去門閭之譏也。七曰告禮。攻吉禮也。八曰殺哀。殺凶禮也。九曰蕃樂。藏樂不作也。十曰多昏。嫁娶不備也。十一曰索鬼神。祈民庶也。十二曰除盜賊。遏民害也。凡邦之有疾病者。使疾醫分而治之。以五醫五

穀、五藥、養其病。以五氣、五聲、五色、眠其死。生死終則各書其所。以是即今之內科也。而其外科則即瘍醫是也。掌腫瘍潰瘍金瘍折瘍之類。祝藥刮殺之齊。攻之以五毒。養之以五氣。療之以五藥。節之以五味。是非惟醫之。又且養之。即今之醫院之濫觴也。時至春秋戰國。政衰道微。鹵莽滅裂之患滋。而土田瘠。斧斤網罟之時失。而物力殫然。尙有管仲之治齊。處工就官府。處商就市井。處農就田野。施以教養。少而習焉。不見異而思遷焉。魏文侯從李悝之說。立糴法。按年之豐凶。收買農民藏穀若干以授之。遇凶歲則減價糶之。此西漢常平之法之所由昉也。

### 第三款 漢代至隋代之慈善行政

暴秦虐民。漢高約法三章之政行。而萬民歡悅。文帝寬仁恭儉。蠲租稅以惠兆民。除肉刑以全民命。而又慮窮民之不振也。曰吾百姓鰥寡孤獨。或隳於危亡。而莫之省愛。其議所以振之。爰定振窮之令。而又慮老者之不得其養也。曰老者非帛不煖。非肉不飽。令歲首使人不時存問長老。又無布帛酒肉之賜。將何以佐天下子孫存養其親哉。爰定養老之令。景帝論二千石務農蠶以畜精備災。章帝詔二千石勸農業以廩贍飢民。夫當時救恤之政之最彰著。而得以經



久者。莫宣帝之置常平倉若也。自元康以來。比年豐稔。穀石五錢。大司農中丞耿壽昌。仿魏文侯備荒之法。而更寓勸農之意。奏令邊郡。皆置倉舍。以穀賤增其價。而糶以利農。穀貴減其價。而糶以惠民。欲常持其平。故名曰常平倉。時人便之。至日久弊生。爲吏者知私利而不顧公益。因裁廢之。明帝復設。晉魏齊梁諸代。遂亦仍其制而不廢。

西漢之末。王莽篡位。有更名天下之田。曰王田。妃婢曰私屬。皆不得買賣。其男口不盈八。而田過一井者。分餘田予九族。鄉里敢有非井田聖制。無法惑衆者。投諸四裔。是極欲發展其平民政策。固不可以其人而非其政也。夫天下不患貧。而患不均。自均田之法廢。而兼併之弊起。而况買賣人口。更有背夫人道也。惜當時未有師其意以行之者。

晉武帝咸甯四年秋。大水螟。詔問何以佐百姓。尚書杜預上疏。以爲今者水災。東南尤劇。宜敕兗豫等州。留漢民舊陂。以畜水。餘皆決漑。令飢者得魚菜螺蚌之饒。此目下日給之益也。水去之後。填淤之田畝。取數鍾。此又明年之益也。典牧種牛。有四萬五千餘頭。可使民耕種。責其租稅。此又數年之後之益也。於是民賴其利。咸稱杜預爲杜武庫。以其損益庶政之善。無所不有。

也。同時傳咸上書曰：先王之制，天下食肉，衣帛皆有定制，奢侈之費，甚乎天災。古者人稠地狹，而有儲蓄由於節也。今土廣人稀，而患不足，由於奢也。欲時人崇儉，當詰其奢，是亦防貧之要旨。言慈善行政者，當視爲根本之談。

隋開皇五年置義倉，令民間每秋家出粟麥，以下貧富爲差，儲之當社，委社司檢校，以備凶年。夫置倉於當社，則民得各就其近，納粟易而得食亦易也。後世置義倉於州郡，遇有凶饑，有司抑不上聞，卽聞矣。比及報可，文移反覆，給散艱阻，監臨胥吏，相與侵沒，其受惠者，大抵城郭之近，方能自達之人，彼居之遠者，安能扶老攜幼而赴百里以就哉？則欲設義倉，不可不法隋氏委儲當社之制。開皇十六年後置社倉，故終文皇得無飢饉，社倉之法與義倉同，蓋皆由人民節級輸粟而來也。

#### 第四款 唐代之慈善行政

唐代慈善行政之主要者，爲常平倉。此外則有義倉社倉。

常平倉自漢以來皆有之。隋開皇三年，陝州置常平倉，京師特設常平監以掌之。唐沿隋制，武

德初置常監尋廢。貞觀十三年令洛相幽徐等州置常平倉。藏九年粟五年米。濕地藏五年粟三年米。永徽六年京之東西二司設常平倉司官。開元中復令關內隴右河北河南五道及荆揚等州置常平倉。并置本錢上州三千貫。中州二千貫。下州一千貫。元和元年制。歲時有豐歉。穀價有重輕。將備水旱之虞。在權聚歛之術。天下州府每年所稅地丁數內宜十分取二分。均充常平倉及義倉。至於元宗客戶之稅。德宗茶漆之稅。則又專充常平本錢。皆穩便收貯。以時出糶。

義倉社倉。自隋煬帝貸社倉穀以供政費之後。社倉幾有名而無實。至唐武德元年。設置社倉法。與義倉同。始名實相符。貞觀二年。尚書左丞戴胄奏請。自王公以下。爰及衆庶。幾所墾田。至秋熟。準其見在苗。以理勸課。盡令出粟。稻麥之鄉亦同。此稅各納所在。爲立義倉。若年穀不登。百姓飢饉。當所在州縣。隨便取給。太宗下所司議條制。戶部尚書韓仲良奏。王公以下墾田。畝納二升。以備凶年。自是天下州縣始置義倉。天寶中。天下義倉儲米凡六千三百萬石。常平倉儲米凡四百六十萬石。

義倉與常平倉大略相同其所異者義倉爲地方團體之振恤事業。而常平倉由國家舉辦。元  
和六年及常慶中歲凶。災黎咸受實惠。

### 第五款 宋代之慈善行政

宋之慈善行政大致亦分爲二。

一 由國家設置者曰常平倉。惠民食。廣惠倉。而又有福田院。

常平倉。太宗淳化三年。京師置常平倉。是時穀價日騰。乃仿漢唐常平之法。減價以糶。以濟民食。真宗時東京、東西路、河北、河東、陝西、淮南、兩浙皆置常平倉。祥符二年。遣使出常平倉粟麥。就京師設八場以糶之。穀價以平。自是以後。屢令各州各路置常平倉。或以內帑或布帛。給諸州使爲常平糶本。治平二年。綜計常平倉糶米五十萬一千四十八石。糶米四十七萬一千七十七石。又有與常平倉相類者。曰折中倉。祖倉。茲不備述。

惠民倉。廣惠倉。淳化五年。各州置惠民倉。咸平天禧之際。屢有增設。嘉祐二年。又令諸州置廣惠倉。每年十月。遣使調查貧病老幼之不能營生者。日給米一升。幼者每三日給

米五合。熙寧以後亦屢有設置。至紹興三年而廢。此外有廣濟倉。用意與廣惠倉同。

福田院。收養老幼殘廢者。京師東西皆有設置。嘉祐中又於城南北置福田院凡四院。

二 由地方興辦者即朱子之社倉、范文正之義莊。

社倉。隋唐以來皆有社倉。熙寧之頃。蘇洵爲陳留知縣時。各村均設社倉。令耆老掌倉事。歲凶則開倉發之。王安石當國。廢社倉立青苗法。其用意非不善。惜孤意獨行。不事和衷研究。徒存政見。以及於私。致黨派分歧。而禍國。南宋淳熙八年。朱熹上書請以社倉之法頒行天下。先是乾道四年。天下大饑。朱子時在建寧府崇安縣之開耀鄉。乃與知縣者老謀發所藏粟以貸民。然年久腐朽不堪民食。乃別建社倉以藏之。是王淮薦熹。卽日就道拜命。按行境內。凡政有不便於民者。悉釐革之。有短熹者謂其疏於爲政。帝謂王淮曰。朱熹政事頗有可觀。淮言修舉荒政。是行其所學。民被實惠。乃進熹直徽猷閣。熹言乾道四年。民艱食。請於府得常平米六百石賑貸。夏授粟於倉。冬則加息。共米以償。自後隨年法收歛。獨其息之半。大饑則盡獨之。凡十有四年。以原數六百石還府。見儲米三千一百

石以爲社會。不復收息。每石祇收耗米三升。以故鄉里四十五里間。雖遇歉年。民不缺食。詔下其法於諸路。法以十家爲甲。甲推一人爲首。五十家則推一人通曉者爲社首。其逃軍及無行之士。與有投糧衣食不缺者。並不得入甲。其應入甲者。又問願與不願。願者開其一家大小口若干。大口一石。小口五斗。五歲以下者不預置籍以貸之。其以濕惡不實還者有罰。

義莊 范文正所創辦。其制有養老室。恤廢室。育嬰室。凡族之鰥寡孤獨入焉。讀書室。無力從師者入焉。養痾室。篤疾者入焉。又有嚴教室。不肖子弟入焉。是深合古之宗法。今世多有踵行之者。實足爲自治團體救恤事業之良適也。

#### 第六款 元之慈善行政

元之恤政。如常平倉者。仍宋舊制。世祖二十五年。詔言利之官。行恤民之事。而於恤囚之典。尤詳。有趨於改良監獄之旨。夫囚徒多係平民。貧爲罪原。而救貧無方。亦爲罪原。現今各國自治團體。關於貧民救恤事業。竭力設備外。而對於出獄人保護會及不良少年之感化院。尤貫徹。

其精神而爲之。惜乎元季於宋之恤政。自世祖以後不事勤修。甚至武宗時諸水旱蝗江淮民探草根樹皮爲食。而河南山東有父母食其子者。雖有遣使賑貸之舉。差稅蠲免之令。已無補於民。則於平時不重備荒之政者。可知矣。

第七款 明代之慈善行政

明季自治制度。頗形發達。其備荒之政。仿唐宋之制。而推及於里。十家爲甲。一百十戶爲里。與近世所謂自治團體者相仿。其里之中。有鄉約。有里社。有社倉。有社學。試分列言之。

鄉約 由約長。約副等召集縉紳耆老。按期舉行。大致孝順父母。尊敬長上。和睦鄉里。教訓子弟。各安生業。勿作爲非等語。慨切訓導。使互相警戒。其規則。各里互有異同。無定制。

里社 每里立壇。春秋祭五穀之神。祭畢里人設宴相聚。並宣抑強扶弱之誓。其辭曰。凡我里人。各守禮法。勿恃勢凌弱。違者由里人公同處治。再行送官處罰。其有貧而無依者。周給其家。其有婚姻喪葬者。隨力相助。其不從家議。及敢於爲非者。不准入會。

社倉 各里均置之。按里人之貧富以穀納倉。歲凶乃出穀以濟民食。其教科以御製大誥爲

最注重。此制自洪武八年始。

### 第八款 清代之慈善行政

清之慈善行政。有關於國家舉行者。有關於地方設置者。茲約舉其最著者言之。關於國家舉行者。約分二項。

一 救荒 如辦饑荒虫害水災之事皆有定制。

甲 饑荒 凡遇歲饑先發倉廩賑貸之貧士與貧民一律賑恤。災傷之田有司應准告而即行申報檢踏。如遇豁糧。其漕項蘆課學租雜稅各項俱入豁免之內。

乙 虫害 凡有蝗蝻之處。文武大小官員率領多人。公同及時捕捉。務祈全淨。立時撲滅。者議叙。玩忽者議處。

丙 水災 江河湖居猝被水災。該地方官一面通報。一面赴被災處所。驗明酌量賑濟。不得滯濡時日。

二 卹窮 如收養孤老及開習藝所是也。



甲 收養孤老。京師方面所設棲流所。安頓貧病流民。其修理房屋、工料、及衣食、藥餌之資。每年動支部庫。各地方所設者亦准報銷。

乙 開所習藝。習藝所內。設有織布、織巾、織帶、銑工、搓繩五種。其木工、縫紉等科。及各項工作。應隨時陸續添設。織布、織帶、織巾、銑工、爲正藝。犯人貧民入所。各就其性之所近。分別學習。其性惡魯。不堪造就。及犯人罪期過短者。則搓繩、并執、掃灑、灌溉、操作等事爲副藝。犯人期限非九十日以上者。不得使入習正藝。其習正藝而限滿未熟者。酌量撥入貧民類中續習。是制光緒三十一年頒行。惜乎貧民與犯人同所。而又同其待遇。害多而利少也。

關於地方設置者。

一 城鄉公辦。雖未能列舉。而大致不外平左列各項。

甲 社會。不遇荒歉借領者。每石收息穀一斗還倉。小歉借動者免佃其息。捐穀者聽由紳耆主持。官爲監督。

乙 遷善公所 輕微犯及不良少年入焉。

丙 育嬰堂 一產三孩之津貼。及容留棄兒與迷失之孩。其育法有外領內領。外領者由乳婦領出堂外撫養。內領者即僱乳婦於堂內養之。長成而後爲謀得所。

丁 義學 里中有貧寒子弟無力就學者入焉。書籍紙筆或亦由學中給與。

戊 清節堂 寡婦而無力自給者入焉。或設恤養會。對於守寡者按月給以銀錢或米。

己 施醫局 對於貧病者施醫藥。或施種牛痘。

庚 埋葬局 義塚內之屍骸。及墟野無主之屍棺。每年於一定時間內。收而埋之。或對貧病身故者。施與棺具。

辛 平糶局 每遇穀價暴漲。或歲飢。由紳富臨時設辦。

壬 施粥廠 每日冬季至春初止施行之。

癸 其他 如施衣、施茶、施燈、施米之類。多出於個人自營。

## 二 宗族自辦。

甲 義莊 有制限無制限之別。有制限者。必族中貧乏不能自給。始給以米。無制限者。關於族內之人。概給以米。特有限制者多。而無制限者少。

乙 族學 族中子弟皆得赴塾就學。或給以學費。

第九款 現時之慈善行政

綜觀歷代之慈善行政。多趨於寬漫。惟周時教養兼施。深有扶掖貧民自營之制。宋時朱子之社會。與范文正之義莊。固切實可行。足爲今時備荒卹窮之政之先導。而餘則除臨時救荒政策之必須補助貧民教育之初步外。皆跡近濫施。非惟不能扶助貧民使營獨立之生活。反有造成繼承的貧民之趨勢。民國成立以來。多數學者。咸創民生主義。大有刷新慈善行政之氣象。其見諸事實者。如特設生計委員會。推設貧民習藝所。籌設貧民因利局。誠救濟之良制。乃還顧各地之舊有善堂及社會等。仍承前清陋習。萎靡不振。卽其新設之習藝所。因局等。亦範圍狹小。未覩大效。至如現今各國之救濟事業。所謂勞務之分配。小資之融通。不虞之防備。療養之保護等。絕不計及也。實由於自治團體之不發展。無有端其真正慈善行政之旨趨也。

則今日我國慈善行政之狀況。可一言以蔽之。曰實本無而未創始。或雖有而尚未改善也。

## 第二節 各國慈善行政之沿革

在羅馬最盛時代。有販賣穀類以平穀價。即以無價預與貧民。安多危帝且立有貧民稅。而當時貧民生活於此稅之下者。竟有五十萬人。是即泰西慈善行政之萌芽也。特此舉之目的。為政治計。非為貧民計。蓋統治權者。欲收攬人心。而出一時臨機之策。以駕馭人民也。至基督敎宣布漸廣。組織發達。而慈善行政亦大為改革。因此時各寺院總攬救貧事業。大有壓倒政府。慈善行政之勢。於是各帝王患政權之不擴充。乃減其寺院。收其財產。而曩受宗教上之救助者。至是時概歸國家負擔耳。工商業愈大。資本之勢力愈厚。貧富之階級愈益判明。而國家愈受其累。此各國慈善行政所以至今日而愈成爲重大問題也。

### 第一款 英國之慈善行政

觀英國尼可拉士 Nicholas. 所著之救貧史。知亨利第八 Henry VIII 之朝。有排貧之制。課窮貧民。極其嚴厲。而結果則富民結隊於途。露宿於野。勢頗猖獗。臨各鄉農民寢食不安。

刑罰法令亦失其效。至耶德華第四 Edward III 改變方針。於安息日許自由乞食。又因僧徒能竭力救貧。而特與以徵費之權。貧民至此漸生反動。濫救之弊。於是發生。可為英國救貧法之基礎者。即愛里薩栢女王 Queen Elizabeth 千六百一年所定之條例。並為各國救助主義之淵源也。此法既立。救貧事務始確定為各寺區之義務。課救貧院以養療病。並設健康勞役之制。千六百三十年。即查理斯第一 Charles 之世。是時關於救助之實行有須加以攷察者。遂設置委員會從事調查。旋舉其報告。謂復辟時解散之五六萬兵士均已收吸於工商社會。則是愛里薩栢女王所定之法。雖不見功於當時。而實有益於斯世。而查理第二始發布救貧籍法。即寺區無救助義務之貧民。許放逐於其管轄之外。然此種政策。實對一般勞働者加以拘束。無異對於無罪者而施以監禁也。亞丹斯密士謂如此制限。實侵害人民之自由權。故當時四十歲以上賤民。莫不為此法所困。至迦基第一 George 仍強制寺院設勞役。所以收容健康貧民。即所謂勞役塲甄別制度是也。

迦基第三時。因博愛主義之流行。而施嚴格救助主義。於千七百八十二年發布貧民救助及

職業之改正法。除老衰疾病殘廢而不絕生活之貧民外。不許收容於勞役所。令自由就業。倘所得不足以供生活。准以公費補給之。並貸以銀。即貸銀充補之制度也。然此法實行。雖起使寺區之吏員不得不關心於貧民職業。而究不能使貧民免倚賴之弊。且長懶惰之風。經濟社會上之一般貨銀。且受其影響。為之不落。彼勞働者。一面依業主而受支付。一方依救貧稅以請津貼。甚至不論其為普通之恤救。與貸銀補充之恤救。經一次之取得。視為終身之特權。不復有獨立良民之望。而一般商賈。又行賄於寺區之吏員。冀苟免其救貧稅之負擔。蓋是時政府之救貧行政費。達四百萬鎊。若有土之農夫。年踰三十尚不能娶婦。日夜營營。以其辛苦之所得。負擔救貧稅。還願受救助者。對一己之將來。毫不知有準備。既無生活之資。復蹈早婚之弊。且其生育之兒童。亦受公費救助。致未成年而懷妊者。居其多數。流弊至此。實初料所不及也。

維廉第四 William III 始銳意改革。先於議會組織救貧調查會。千八百三十四年本調查會報告再興強制勞役制度。其方法取嚴肅居住廢貸銀補充改正救貧籍法。使勞働者自

由移住。中央僅設救貧委員。勵行救貧事務之統一。及監督防止濫救之弊。是所謂地方行政史上之一新紀元也。

當救貧法改革案之開議也。一般學者及政治家。莫不盛唱監督制度。有謂從來救貧制度之遭攻擊者。非關於法制之原則。乃在行政者誤用法制。而法制之誤用。不能不歸咎於監督機關之闕如也。於是創設救貧政務局。以督提地方救貧行政。方收統一之效。千八百七十一年。改救貧政務局爲地方政務局。關於救貧衛生及其他之地方行政。均歸中央地方政務局監督。指道之是。即現代之制也。

自新救貧法實施以來。人口非常增加。各種設施。亦日見擴充。就救貧稅比較之。四十年前。頗形減少。自千八百七十一年後。逐漸增加。其在都市尤甚。如千八百三十四年爲六百萬磅。千八百七十一年爲七百萬磅。二十年以後。達九百萬磅。受救助者之減少。千八百七十年前。不過百人與六人之比例。至千八百七十一年。百人之中。竟減少四十三人。則是新救貧法有如此影響於救助費及受救助者。自不能不歸功於中央監督制度也。

現今英國救貧制度之大要。依千八百三十四年救貧法之結合。劃分全國爲六百五十組。每組置監督局。爲地方重要之救貧機關。又依千八百九十四年之地方條例。略更改監督局之組織及其選舉法。此等監督局。立於中央地方政務局訓令指揮之下。其經費之支出。中央地方政務局有嚴密檢查之權。凡收容於勞役所者。即健康之貧民所謂院內救助是也。救助於勞役所外者。即所謂居住救助。別有救助吏員掌理其事務也。可以注重於勵行院內救助主義者。以期激發國民之自助心。今其實效。雖未易見。而其事業之整理。已大可觀也。

### 第二款 法國之慈善行政

法之慈善行政可分爲三期。自立國以至紀元千七百八十九年。均創自私人。並依寺院之力而振興之。爲第一期。千七百八十九年以後。王權勃興。慈善行政取中央集權主義。移於政府施治之下。爲第二期。自拿破崙第一 Napoleon I 執政。至於現世紀。而取地方分權主義。爲第三期。

在第一期內。歷代帝王均遵守基督教之博愛主義。莫不以保護貧民爲其唯一之仁政。然皆



由帝王個人資格出之。非政府行爲也。故當時社會上之救貧事業。如慈惠病院、孤兒院、養老院、旅人之共同宿所等。皆私人之惠與。中尤以慈惠病院爲最發達。

寺院分任制成立以來。救貧事業全出僧侶之手。至千三百年政府對於寺院漸露反抗之勢。將救貧院管轄權移諸官廳。由是多數貧民。徘徊都市。治安爲之妨害。此千三百五十年乞丐禁止法之所發布也。至佛郎西士第一 Francis I 世之朝。政府雖承鎮壓乞食之制。而特定居住救助之法。千五百三十九年制定地方分權主義之救貧制度。並移巴里慈惠病院之管理權於中央救貧局。且與該局以徵收救貧稅之權。至享理 Henry 仍承乃父佛郎西士第一一世之事業。更依千五百五十年之條理。以定救貧稅制。

路易十三 Louis XIII 依千六百十二年之條例。設勞役所。對於巴里之無宿貧民而收容之。所謂收容制度。與英之院內救助制度相彷彿也。其被收容者分爲四部。一健康男子。二婦女。三兒童。四老年。第一第二部與以相當之勞役。疾病者送於施療院。於是巴里流民得以鎮壓。路易十四 Louis XIV 以英邁之資。創新救濟制度。自千六百四十年至千六百五十六年。

集專門博識之學者于巴里。開救貧事業大會議。審查之結果。救貧法爲二種。高等貧民許行戶外救助。他則收容於勞役所。其主旨趨重於勵行強制的勞役。設高等警察局。置勞役所於其管轄之下。是欲借警察的政策。以鎮壓無賴。即所謂千六百五十六年之條例是也。詎知此例實施後。社會上無賴非惟不見減少。而反逐日增加。至路易十六世於荒歉之年。置勞役所於各地。並設矯正院。以收容乞丐浮浪之徒。千七百四十年。更置救助局於各寺區。許徵收貧民稅。時至革命。百端破壞。舊有之救貧制度。盡被廢棄。然同時關於救貧事業之積極的設施。亦頗不少。千七百九十三年。布告人權之宣言曰。救貧者。神聖之義務也。並糾合多數之博愛家經濟家。開大會議。與貧民以職業。或與無職業以扶助金。所有救濟事業。既以國家負擔爲原則。而制定於憲法之中。國家爲此須支出五千一百五十萬佛郎。是寔行中央集權主義。即法國救貧制度第二期中最著明之事蹟也。惜乎未見寔行。而政府又兆紛更。後以立法會議繼前會議之遺緒。設公共救濟委員會。關於慈善行政之財政。竭力整理之。對於寺院救濟之制度。護法抑上之。

革命既終。僑日政見恢復。救濟事業。亦漸有起色。即法國第三期救貧制度之開始也。時拿破侖更欲以四百萬法郎爲救貧補助費。並復地方救濟制。地方救濟局。施行居住救助。更爲救貧事業。受寄附及課稅之權。其設最重要之救濟機關。卽勞役所是也。此制千八百零八年以勅令行之。各州皆須設勞役所。以收容各州乞丐。

現今法國地方救濟行政之制。大致分隨意義務兩種。市邑救助。取隨意的主義。州之救助。含義務的性質。蓋多承拿破侖遺制也。今計全國市邑所公設之救濟事務局。約有一萬五千餘所。其經費概由市邑負擔。且有法人權。可爲貧民之代表。其局長卽市邑之長。有貧民受一切贈與之權。方法係院外救助。原則認救助爲國家對於社會之慈惠。非與貧民有救助之權利。國家對於地方團體。無強制行使救助義務。故於私設事業。取寬大主義。亦不爲之制限。州之救濟行政。與市邑異。凡棄兒等之教養。兒童之教育。由州積立金項下一部之支出。經州會之議決。由州知事施行之。是採義務主義也。

法國中央之救濟行政。在維持國立之救濟機關。以教育保護廢疾精神病者爲主要事務。並

監督誘道一切之地方救濟行政也。依千八百十六年之敕令。集合內務部救濟行政。統一於一局。至千八百八十八年將該局分爲四部。明年合併農商部之工場衛生事務。別置大局管理之。且組織高等評議會。討論各種救濟事業。千八百九十四年重改組織。並定每年開通常會三次。

法國最近發布一部最近義務救助法。即千九百零五年之定制也。其受救助者限於年齡七十歲以上之無資力者。或老衰廢疾及五官不具者。救助之團體。爲被救助者居住之市町村。其居住不定者。由府縣救助之。不定居於府縣者。由國家救助之。救助之法。以直接救助爲原則。每月給與一定之金額。其最低額爲五佛郎。最高額爲二十佛郎。若超過此額。須得內務大臣之許可。其救助費每年以預算定之。市町村會對於此項費用有議決之權。

總之法國慈善行政。向守隨意救助主義。而對於絕對勞動不能者。特採義務主義。此可謂承繼英國之制。其一般貧民之救助。以特種事務局任之。而義務救助。則委任於地方公共團體之自治。則又類於普國之制也。

### 第三款 德國之慈善行政

德慈善行政。在中世紀日耳曼帝國時。全委於寺院。地方團體不與焉。特查理曼 Charlemagne 大帝。曾發布救貧制。合寺院與地方之十人組合而爲之。並定貧民稅及穀物實價。却法禁止乞食。凡不願就業之浮浪。不許施與此制。頗適合於當時社會。然不旋踵隨帝命而消滅。

中世紀後。歐洲各國行慈惠政策之結果。乞食浮浪者。非常增加。德國亦受此弊害。乃倣英法之例。趨於排貧政策。而頒乞丐禁止法。地方救貧事業。漸歸都府管轄。市廳管理救貧。財團分配穀物。並任命救貧吏員。

迄十六世紀。德國救貧事業。漸呈組織之傾向。路得有言曰。使乞丐之徒。絕跡於德國者。寔爲基督教國目前之急務也。並有尊重勞務及財產之宣言。謂捨財產於寺院。不如投之於博愛事業。故當時如市邑之趨勢。在計公共救貧事業之發達。禁私人不規則之施與。立有公共機關以統一之。在地方亦有貧民條例之制定。亦不外禁止濫施之弊。

千七百七十二年及千七百七十三年間。飢饉頻臻。窮民增加。於是諸市組織公愛協會。與地方共同從事於救濟事業。就中如漢堡市爲諸市之冠。如與辦貧民院。詳查貧民狀態。並爲貧民謀生活之途。有不足時。始救助之。其不願從事於勞役者。則禁止其救助。更爲貧民設置工場。爲兒童設立工場學校。故漢堡之乞民。大有絕跡之觀。而當時政府亦注意於救貧制度之改良。明定地方團體之救貧事務之範圍。地方團體對於其住民爲救助負擔之義務者。凡不屬於其下級團體之義務。則由上級地方團體救助之。此等原則。實爲德國現今救貧制度之基礎。

十九世紀之初。下級團體爲欲減輕其負擔。非其住民則拒絕救助。並謀防止無責任住民之結婚。蓋承積年戰事之餘。民力凋敝。致博愛的理想亦漸薄弱。至於業形勢大變。貧富懸絕。尤甚。始研究救貧事業。而謀其進行。此時設施不本宗教主義。而依社會政治之原則。以謀人民之公安。

總之德國救貧法之原則。卽地方團體對於國家負救貧之責任。對於貧民則不認行政上救

助義務。司法裁判所關於救貧事項。亦不干涉。唯于一定之時。許提起訴願于上級行政廳。至地方團體之救助事務。雖有代扶養義務之性質。而受救助者。及有扶養義務者償還其費時。則仍收受而爲公費。蓋不取慈惠主義之施與也。

#### 第四款 日本之慈善行政

日本現行救貧制度。本明治七年救恤規則。以度定之。其旨趣取人民任意救助。非歐西各國。以恤窮爲國家。或地方團體之義務也。由其規定觀之。範圍頗狹。如對於極貧或廢疾者。一年給米一石八斗。因病而不能就職業者。一日不過給米三合而已。且限於鰥寡孤獨。而年在七十以上十五以下身罹重病。或衰老無自活能力而不獲受扶養者是。與英國行居住救助而限于窮乏者同其意趣。然其範圍。固不若是小也。

明治二十四年。政府始提救貧法案。即凡不具廢疾重病重傷老衰及因災害無自活能力者。不問其年齡如何。是否獨身。概與救助。其救助之義務。屬市町村者。使市町村負之。特須有一年以上之住居。有不屬於市町村者。由府縣救助之。至三十年議會後提出救恤法。大致與二

十四年救貧案相同。設立救貧稅。則稱爲名譽稅。在華族課其與所得稅同額。他則課其與所得稅半額。在日本銀行課其純益金之幾分。國庫每年補助之。并設集團金。一戶約收二十四錢。每年分配于各市町村。將此案僅基于博愛主義之理想。不深究事實。爲議會否認。後政府改正行旅病人行旅死亡人取締法。並制定不良少年之感化法。對於教育所收容未成年者。更定監護之制。

其于救恤規則之外。有爲一時的救貧之計。如罹災救助基金法。即對受非常災害者。給以一時之衣食與避難所。療治料就業費是也。其基金以府縣備荒儲金充之。總額現已達三千四百萬元。最近十年平均每年支出費九十七萬元。各府縣之基金每府縣約在五十萬元以上。此種基金。爲日本現行救恤制度中所最著。泰西各國所不多見者也。其蓄有此項基金者。爲府團體縣。國庫每年支出十五萬元爲之補助。蓋關於救災之國家行政。不採直接救助主義。而必由府縣團體行之也。

府縣團體之直接施行災害之政。以非常災害所限。其因一般經濟上之恐慌而來之災害。非



所問也。其方法。一面擴充救助者之範圍。一面取不繼續救助主義是也。蓋日本向來於救助制度。採重農主義。與我國往古相仿。專依土地的課稅。而增殖之。今時採一般課稅法。取嚴肅方針。廢從來之地租補助貸與。並縮短食料之支給期間。括用就業法。務使窮民得努力爲獨立自營之計。蓋亦今之日本之救助法之根本理想也。

此外有戰時救助制。即日俄戰爭所實施。限于下士兵卒之臨時應召者。及現役延期者之家族。每年約支出百二十萬元。由國家擔任之。其作用。一委任于地方行政機關。

總之日本之慈善行政。限于精神病及老廢幼弱不能獨立營生者。而行其救助。其救助費用。由地方團體負擔之。國家所負擔之部分。則移充地方經恤事業之補助金。

### 第三章 慈善行政之意義

慈善行政者。救濟貧民也。然必如何救濟而始達慈善行政之目的。則不可不先明慈善行政之意義。尤不可不先別慈善行政之主旨。西儒關於慈善行政之研究。著書立說。聚訟紛紜。其精理明言。因所將有。而似是而非者亦復不少。然大別之不外乎下列各說。

### 一 消極說強制的阻抑貧民也

消極云者。非不救貧也。特欲救貧而救不勝救。于是思有阻貧抑貧之法。爲其經恤之方也。此說英之格物家馬老氏德最詳。謂天下之人。賴食而生。一日不食。生機頓絕。必使生物之數。足敷口食之需。始可免餓餒而資休養。然攷地球之上。人民孳息之多。且速。寔迥超於食物之產生。試就美國言之。二十五年前。凡得一兆人者。今已增至二兆。再閱二十五年。必將增至四兆。遞推百年以後。此一兆人。寔應增至三十二兆。至於食物之生。雖歲有所增。特祇能由漸而來。權二十五年之通。向以一兆計者。僅可增至二兆。由是每閱二十五年而增一兆。積至百年之久。大抵不越五兆。更由英國言之。向來一兆人。閱二十五年。增至二十二兆。再增三增。而至百年。應有一百七十六兆。若問其食物。祇足供五十五兆人之口腹。夫一人至二十五歲而生一人。已培增矣。世代遞嬗。積算至二百年後。僅足以養九人。彼二百餘人者。既無所食。復何以生。此民之所以不免貧且死也。夫林林而生。總總而羣。其禍患至於此極。果無阻止之方。將見不數百年。宇宙遭其擠破。非惟食不足

以養。抑且地不足以容矣。然則將何法以阻止之乎。曰聊且解免者。惟將天數之難逃。如刀兵水火疫厲之類。以戕其生。若欲以人力爲之。惟有禁人嫁娶之一法。或設法勸道。冀其深自覺悟。使男子寧鰥魚以沒世。女子亦多寡鵠以終生。庶幾得種漸稀。不致與嗟鮮飽。籍非然者。男女以正婚姻。以時綏其生育。庶不致人滿爲患。英之黎加多氏田租論。亦曰。人生日衆。推究以至極博之地。必難以糊口。蓋地限既歲有所降。工價即月有所減。乃食物返日有所增。貧苦小民。宛轉溝壑。此必然之勢也。丁睦良富國策中。亦曰。苟無阻抑人民生命之端。則必使嫁娶日稀。或令遷徙出洋。另闢新地。庶可少紓貧民充塞之患。不然雖有救貧之方。終歸無益。歐西各國之政府。在中世紀時。亦抱此種思想。謂一般貧民。祇欲仰給於人。絕無自立之心。是直以有用之費。而養無用之人。於經濟上亦甚不合。非嚴法以制止之。必不能減少。故多借警察的政策。以鎮壓平民。如禁止乞丐之制。初犯者鞭。再犯者斷耳。三犯者處以死刑也。

綜上之意。救貧之端。在乎阻貧。阻貧之道。出乎強制。是直以小民之貧苦。由乎天數。而不關乎

人事。一若天之生人。生食。預有限制。不可逾越。彼飢餓而死者。理之所當然。而事之所必至者。果如是也。則民爲邦本。本固邦密之謂何。貧民方民也。亦邦之本也。縱不爲貧民計。獨不爲邦本計乎。乃不籌長治久安之道。但憑其理想而出於驢虞小補之術。庸有濟耶。

## 二 積極說急救的救恤貧民也。

如猶太教各國。以國內之土地屬於神有。認貧者有享分配之權。視救貧之務。爲神聖事業。其聖典有曰。施與者人生之善業也。施與之消滅罪戾。猶水之滅火。爲施與者得享天國之樂。是等觀念。影響于基督教旨義。甚深且大。故現基督教勢極盛時代。所有貧民院。棄兒場。孤兒院。養老院等。莫不次第興辦。竭力推廣。且其尊重勞動爲其特性。尤多以農民爲其生活之根據。近世如英國宗教家醫士馬林盛唱均地主義。以爲均地。即可均富也。謂地者。上帝所造。以養天下人。經云。天是主。主將賜地與世人。又曰。田畝屬我。汝乃賓旅。不得以田畝永鬻於人。果尙中國古時均田之制。斯救貧之道盡矣。其駁馬耳德氏人多地少之說。亦頗痛快。謂天下之民。增減不定。有昔稱繁庶。不數傳而景物蕭條者。亦

有本屬荒蕪。一轉瞬而戶口充塞者。即如猶太昔爲名都。今則久墟。美之野人。昔時種類  
 孔多。今日寥落無幾。由是知國有時興。亦有時廢。人有時少。亦有時多。嘗攷生人之數。一  
 家之中有多生者。有少生者。亦竟有不生者。截長補短。自計之。大約夫婦二人。當生子女  
 各一。驟思之。二十餘年後。此時此女亦將各生二人。似一生二。二生四之數。不盡虛誣。詎  
 知一子雖生二人。然其上必有父母。一女雖生二人。然其上必有翁姑。是以四祖而生四  
 孫也。且男有室女有家。其數亦惟四。雖有四子未嘗加也。如必謂將來人數寔係倍出。必  
 至無食可以糊口。無地可以容身。則試即其例而逆推之。如人有父母二人。父母亦各有  
 父母二人。是兩代以上有四人。由是而四而八。八而十六。推之不已。進而愈多。豈上古之  
 人亦已充滿於地乎。至謂欲阻生人之數。苟無刀兵水火厲疫諸災。惟有禁其嫁娶。使不  
 孳生之一法。是直幸災樂禍。尤爲滅倫背理。諺乎。生子不憂貧。又云。有兒窮不久。從未聞  
 阻之使不生。而可以致富者。今德國人數有五十兆。英美人數合計亦百數十兆。而其富  
 仍有加無已。是則貧富固不繫于人之多寡。印度爲天下最貧之國。土廣民多。力田者終

歲所得僅能果腹。便自命爲有禍之人。良由其王公百官。率以繁征重斂爲事。而富室大家。又復盤踞其中。任情吞嚙。既不爲未雨綢繆。猝遇兇荒。幾何不至束手待斃耶。卓爾基亨理曰。烏不稼穡而食。花不紡織而衣。夫于一花一鳥。尙賦與如此。而况于人乎。今對於一般無衣無食之貧民。而謗謂天數。且從而強制阻抑之。是直不推上帝好生之心。並不明人人固有其衣食住之所在之理也。是說也。究其極。卽共產集產之謂也。如德之馬克。思謂不勞動而取得生產爲掠奪。沙澗梯氏亦謂欲保障生活。不可不使一切之財富皆平等。然按其主義。固亦出于慈惠仁愛。冀完成多數之幸福與自由也。

是偏趨慈發主義也。必至有濫救之弊。且因偏愛而流爲急激。縱達共產集產。亦未能造貧民完全之自由。均田非不善。惟改變已久。世有不非王莽之規井田者。以西漢去古未遠。猶可爲也。時至今日。而又必欲尙井田之法。行均產之制。姑無論是否足敷分配。社會上必有紊亂動機之窺現。是益未沾而害先覩也。

### 三 折衷說調和上二說折衷晉之也。

謂貧民而蟠屈于社會。爲政治上最可憂之事。但不能憑理想上之空言。遽能有效。浮浪乞丐之徒。固當禁止。然必有種種之設備。以疏通之。勞動階級。與資產階級之間。固當以國民各階級之保護。以聯絡之。英之著名政治家。論歐美社會事業。曰。煦煦爲仁者。救貧事業之通弊也。經濟學者。從經濟方面觀察博愛事業。論究慈善行政之得失。未有不慮及直接救助之濫用之爲患也。近世英之社會學者。論慈善行政之將來。有曰。濟貧而不能使之獨立自營。則一國之政化奚爲哉。且有以社會改良自任者。必以極人心之敗壞爲要務。謂近世文明之特徵。實存于個人之靈性。其人心之啓發。則救濟事業之本源。慈善行政之可有效也。細玩各說。無論其是否由乎派別之分。而要皆以保持國家安寧秩序爲主。經久之道。以救貧也。

綜觀三說。皆各信所信。而道其所道。吾亦無暇于此而爲一一檢討之。昔美國芝加哥亦開萬國救濟事業之會議也。其議會主席。演論救濟事業之主旨。曰。古代事業。專在惠與。近則訓育之。并使之勤勞。目前救恤。毫不足貴。必濟之以永遠。使各自興起。此即折衷之說也。則吾人今

日而研究我國慈善行政之趨向。亦當由國家全體之利害。參於公安公益。以貫慈善行政之理想可耳。吾于是。試言慈善行政之定義。

慈善行政者。防救貧民以實益的扶其自立。以保持國家之安寧秩序爲目的也。

慈善行政之原義。須依于一國之貧富關係。及社會之狀態而論定之。固不可由于憑空理想而撰結之也。今我國人民之貧富。尚不如歐洲各國之懸絕。而一般社會。又富于慈善性。其固有之慈善事業。繼續設辦。至今不衰。徒以制度未定。主旨不良。既無效果之可言。復使社會蒙其不利。更受革命戰爭之影響。致亟應興革之事。多被停滯。若創導有人。必多方進行。可斷言也。今既有自治制度。而取分任主義。則慈善行政。儼可暢行而無阻。然不明慈善行政之意義。仍不能得。而良導收結果。就吾所下之定義。以分析言之。

一 防救貧民。民有貧有不貧。特無法以防止之。未貧者致流於貧。更無法以救止之。則貧者長貧。而不貧者亦被其害。是直接害社會。間接害國家也。故慈善行政。對於已貧者。固當謀救止之方。而對於未貧而將貧者。亦應施防止之法。



二 實益的。我國固有之慈善事業。多出於私人或善堂。然往往有貧民未得其益者。例

如施衣施粥各處皆有。在稍能自贍者。決不貪此。而不自愛者。竟以爲利。往至假名慈善。而行詐欺。凡思慮不足。虛榮心過度之婦人。感染此風尤甚。夫所貴謂慈善事業者。必使貧民寔沾其利益也。果能不虛此舉。斯有價值之主旨。照照子子奚爲哉。

三 扶其自立。慈善事業之最可慮者。濫施之弊也。歐洲各國。在中世紀時。往往爲濫施善舉。致浮浪乞丐之徒。懶惰放縱者流。羣起蜂擁。人有謂慈善行濫獎勵而成者。固非苛論也。蓋濫施之結果。祇知有依賴而不知有自立。直以有用之人。而驅諸用無之地也。不深可惜耶。

四 以保持國家安甯秩序爲目的。民爲邦本。本固邦甯。施慈善行政者。不可不體斯旨。南風之詩。擊壤之歌。由乎阜民財。足民食而來。故善政之施。國未有不平治。亦未有不施善政。而國得以安甯者。近來歐美各國之慈善行政。多趨於社會慈善主義。凡社會各階級之福利。由國家担保。如保險政策其一也。本乎仁愛以立救貧之制。立以監督

而絕濫救之弊。所以如此者。惟恐有擾亂安甯秩序也。我國救貧之法。雖未制定。而關於慈善事業。要不可不以保持國家安甯秩序爲前題。庶社會不致有擾亂之虞矣。

或謂慈善行政之慈善二字。既含有宗教意味。且流於博愛主義。似乎未妥。余謂慈善爲救濟事業之道義性。特誤用慈善。而返爲慈善累耳。大學謂慈者所以使衆也。左傳宣慈惠和。註慈者。愛出於心。恩被於物也。玉篇善大也。康誥曰。道善則得之。不善則失之矣。可知施仁政。固尙慈善所息者。不善於慈也。慈而善者。不至偏趨於博愛。更不跡涉於宗教。又何疑也。故曰慈善行政。

## 第四章 貧困之原因

### 第一節 概論

所謂貧困者。飢無食。寒無衣。住無家。沉淪於困苦中。而莫可言狀者也。特以衣食住不足。而生活艱難。猶可補救。若因衣食住不足。而至道德頹廢。則大可慮也。今我國社會上羅貧困之患。而最觸目者。莫若丐丐。甚至殘害肢體。博人憐憫。而切膚之痛。而至于不顧。其必甘賭生命。

於乘惡貧爲罪之原。誠非虛語也。此貧困之所以不可不救。其所以致於貧而且困。尤救濟者之不可不知也。

貧困之原因。至爲複雜。有謂經濟狀態不完全所致者。有謂因惡性血族遺傳性所致者。此皆抽象的議論。涉於寬泛。求其實際的狀況言之。有謂貧困之原因有六。(一)由乎疾病或衰弱。(二)由乎父母之俱亡。(三)由乎無夫之撫助。(四)由乎無子之扶養。(五)由乎天然之癡狂。(六)雖健體能俱備。困有二種原因而致。自顧不暇。不能顧其家屬。是說也。雖是而猶未盡也。

夫所謂無夫無子無父母。以及於天然之癡狂者。可概而括之曰。疾病之所致也。所謂健體智能俱備而偶致自顧不暇者。失業之謂也。失業與疾病。固爲貧困之重大原因。然除此二者之外。又足使至貧困者。即無習慣與失教育是也。凡斯四者。互相交錯。遂成爲貧困之常。譬如家長失業。又乏一定進款。必困於子女之供給。則此困境中所生之子女。其長成後常爲無業之游民。而至於墮落。蓋既受惡劣生活之感化。彼心身上之發育。亦被阻害。縱令入學肄習。亦不

能受充分之教育。或遭疾病之結果。致一家風幼驟迫飢寒。或老幼勉自維持。而被社會上之惡習慣之牽制。卒趨於窘迫一途。循環變動。終入於貧窮之漩渦。而不能拔者。比比是也。雖間有奮勵自拔。乘機勃興。以期復其獨立者。亦不過千百中得其一二也。則今之從事於慈善事業者。果不於此中原因澈底推究之。亦終難達其目的也。

## 第二節 疾病爲貧困之原因

今日科學發達。衛生智識。大爲進步。欲期完全無病者。果能盡其方法而行之。固非難事也。特觀我國現今之社會。於衛生上之種種設備。能周至悉合者。即境遇豐富之家。尙有未能。則彼之處境窘迫者。日務謀生之道。而又患不足。遑云衛生耶。

中流社會人士。患病時尙有信仰醫士之盡力。故不致於不治。若下級貧民。病之初期。本可醫瘳。特因無力就醫。以致蹉跎。而至於不救者。有之。或救而致於殘廢者。有之。英之醫學博士馬維可民。對於貧民委員曰。何論何種疾病。無有不可預防之者。倘乘其病勢未篤之先。稍加注意。即能瘳治。如心臟病、肺病、腎臟病、胃腸病、腦病等。以及其他疾病。在初期留意調治。未有不

疾。無如貧民疾病。既不預防於先。而又怠忽於後。小變為大。輕化為重。雖然與之盡力。鮮有效果。殊可嘆也。

小民生活多由乎勞力。服一日之工。得一日之用。偶遭疾病。休業一日。已失一日用資。倘病勢連綿。須休工一二月者。則一二月之工資無着。其生活不將因是而益困耶。其疾病不將因是而益劇耶。且病後氣體。無論何人必至衰弱。特勞力者在平時多有慢性的不健全之態。則其病後之衰弱必較常人之體為尤甚。以其平日勤勞氣體已餒。更因調攝無方。營衛不合。致不健之狀。綿延而不解。因之荒廢心神。家務懈怠。遂至家庭墮落。釀依賴他人之惡性。而至於不振者。何勝計耶。

究其疾病之源。大都其於適當食物之缺。與家屋住居之陋。蓋住屋狹隘。則有羣居雜處之害。食物不當。則有營養不足之患。故貧家兒童之神經系。常受佝僂症之影響。以傷其胸部之組織。積傷既久。遂變成純粹的肺病。是其幼時已阻其身體之發育。及至丁年。不過一廢物而已。甚至因困窮無聊。致有怠養其兒童者。幸而生長。或貧血性體格矮小。或至跛盲聾啞。結核徵

毒成爲不格的市民。或知覺魯鈍。辨識缺乏。易染惡習。誤入迷途。成爲不良的少年。夫若是之低能者。繼而不絕。則其後來子孫。鮮不受其遺化。而同出一轍也。不亦大可惜耶。英有小兒科醫師。嘗就兒童死亡之事演說曰。勿謂生來完全之嬰兒爲可喜。要當在養育時。注意其劣境遇。與惡家庭耳。蓋謂境謂不幸。生兒而遽天逝者。所在多有。即幸而長成。因感於卑賤生活狀態。而成爲寡廉鮮恥之徒。則害小及其家。大則害及社會。則其繼承的而長入貧戶之籍。猶其小焉者也。

且也疾病而至於死亡。致有無夫之婦。無父之子。或無子之老父。驥躋於生活困難之途。是至可憂也。養孤寡獨者。能力薄弱。苟其生計勉可維持。已屬萬幸。倘亦有所迫。或有所感。而至於疾病。則惟有輾轉呼號於污穢黑暗之中。孤眠待斃而已。豈有他哉。抑又聞之公私醫院之醫士。聞有富者患病。常奔走恐後。而貧者患病。欲其過往頻診。勢所不能。至不得已登門求治。乃亦淡漠視之。置危劇於不顧。故貧者往往有意於醫也。或因是而致傳染性症之蔓延。誠有不忍言者矣。此地方衛生上之防病設施。所以爲慈善行政之要務。固不可忽視者也。

### 第三節 失業爲貧困之原因

失業一事。無論在何歲月。無不依市場之豐歉而爲之消長。既無一定之時期。又無限制之場所。但爲現時產業社會不完全組織中之產出物。而爲持力營生者之所不可免者也。其原因不一。約言之不外乎左列各端。

- 一 勞力之供給超過需要。
- 二 社會之變遷風俗之推移。
- 三 新材料之發見。新方法之採用。
- 四 人口之移動。
- 五 儲蓄之破產或死亡。

受此影響者。即失業之起因也。爲勞力界所痛心危懼之事。未有過於此者。蓋一經解職。勢必改謀他業。然他業固未能易得也。果終歲無一立足地。將不能以糊口。薪炭之費已絕。米鹽之資亦缺。外遭失意之事。內貽妻子之憂。人非木石。誰能遣此。以故終日遑遑馳奔道上。冀免凍

假以了一生。無命運多舛。徒勞無功。卒之厄運環繞。而收入之希望。仍不能得。若此者。年年歲歲。蓋不知其幾千萬也。故有見夫失業無告之窮困者。未有不起惻隱之心。冀其人格之保存。生涯之回復。以謀適當之法。以救濟之也。

今又所謂半失業者。即臨時傭工之勞役是也。此種勞役。在市鎮中無一定職業。恆朝夕徘徊於工場。或商場附近之處。冀有所傭。幸而得傭所。入者亦不過微薄之勞金。以其糊自己之口。常慮其不足。尚可望其維持其家屬。則操斯業者。勢不至於赤貧不止也。例於人力車夫。每因數枚銅圓之傭傭。而至於競爭。蓋其家中嗷嗷待哺。非日有所競。而不能回家。設一日不役。或役而所得無幾。舉家必受其累。是臨時傭傭之生活。為最危險之事也。即英國利佛浦亦常有所見。如需要一萬之勞役。乃有一萬五千人之應傭。卒至每人僅佔數小時之業務。其餘時間徒致荒廢。此誠可憂可悲之景象。更不可不設法而預為之防也。

#### 第四節 惡習慣為貧困之原因

論者謂觀現在一般貧民之所為。多有趨乎邪侈。習乎虛浮。溺乎貪鄙。既耗精神。又墮品行。此



貧民之所以貧。而又至於困。或謂有遺傳之劣根性。致不重於義務本分。余謂有深染惡習慣者。未有不沉湎於浮侈之途。是亦貧窮原因之一也。推其故有三。

一 外的原因。即社會上低劣之風俗。

二 內的原因。品性既不良。而又乏智識。

三 內外的原因。既鄙陋而又愚魯。又受低劣風俗之誘惑。

有此三者。遂相互而習以爲常。毫不足怪。即深染惡習慣是也。且愈流愈下。至於牢不可破。殊可歎也。特惡習慣又各處不同者。茲就其最足爲社會害。而又爲各地方之通病者。約述如左。

一 奢侈。晉傅廷上武帝書曰。奢侈之費。甚乎天災。誠慨乎其言之也。今歐風流行。競尚奢侈。即就婦女飾品言之。五十年前金價之廉。與現時相同。以金爲飾者。雖大家富室。猶寥寥無幾。今小家婦。於歐戰前金價昂貴之時。已競爲首飾。則現時更無論矣。甚至布衣葛巾。又虞其不給者。乃亦履絲曳錦。而又以爲未足。衣飾如此。餘可概見。尤可慮者。婚嫁之尚奢靡也。勉而效之者。往往有破家蕩產。或因是而致墮落。即喪事亦大背乎與易寧戚之古旨。此風不

息隱患無窮。天災之害固未有若是其甚也。

二 嗜好。嗜好之最足以害人者莫若鴉片與賭博。今鴉片已屆禁絕之域而賭博雖亦爲法律所不許。無如相習性成。視爲理所當然。且有覲然謂無害於公德者。因而廢時失業者有之。破產傷身者有之。且鴉片之害雖除。而烟艸之害又起。雖其毒不至如鴉片之甚。而逐日所費亦頗不貲。尤非小民所宜嗜也。蓋賴工以食者。所得有限。若再沉湎於烟草或酒癖。既有碍於衛生。且有害其生計也。

他如淫視、淫詞、淫戲、淫書等類。不可枚舉。知覺幼稚者。未有不爲所惑。欲禁而絕之。使種種惡習慣不再發見。惟有黨警察政策之擴充。於社會上之尙公德者。設法糾正。有教育之責者。默爲感化。或設半日學校、夜學校、星期學校。或露天演講以啓迪之也。

#### 第五節 失教育爲貧困之原因

今日我國之最可貴。最有價值之生產何在乎。穀麥牧畜之農產雖可貴。而實不足貴也。石炭金屬之鑛產雖可貴。而實亦不足貴也。所可貴者。乃在國家歲歲產生之男女使不失教育。成

爲有價值之人格耳。歐西各國嘗詆我國爲老大。以我國人民乏新智識。乏建設力。乏責任心。固莫不以此言爲可恥也。余謂列強之所以能雄視世界者。固其人民有新智識。有建設力。有責任心。而要皆由於國民教育之力也。吾人果對於後起衆多之少年。亟施以適當之教育。此恥之雪。固可立而待也。特環顧現今社會上之爲父母者。能盡其義務責任於青年男女。固亦不少。而因無哺育教養之費。致不能發育其身體。或致墮落於不良之域者。竟無處不有。不勝枚舉。夫令之一般貧困無聊者。即皆少年時失教育之人也。則現時失教育之少年。尚可憐視無睹。任其入於困苦之境。而不爲之援救乎。第就其個人而論。今日爲貧兒而失教育。他日爲貧民而至於無聊。已所關非細。若以公共思想言之。小則不利於社會。大則有害於國家。其關係爲何如耶。英國學務局醫員長爲調查貧兒狀態之報告曰。受不幸之境遇之兒童。最爲可憫。嘗見貧兒之感覺遲鈍。至於色之黑白不能辨別。狀似失神者。設對此種兒童。令其開口以觀其究竟。始則茫然無知。閉口難開。繼則以強迫手段命令之。則忽然開口不動。若非再加以命令。必至終於閉口。今我國此種兒童。可不待調查而知其必多。果不設法挽回。即長成後亦

必爲多數不合格的市民。鮮有不底於貧困者。故英國當一千九百八年頒布兒童保護法。無論何處何家之幼兒。皆欲使在該保護法中受一定之哺育。俾強壯其體格。一面謀發達其學務。授以相當之教科。俾得成其獨立爲經濟的社會的生活之基礎。是誠重要之圖也。此處限於篇幅於下章詳之。

#### 第六節 結論

貧困之原因。既種種不一。且互相交錯有循環不已之變動。固未易分類言之也。然細按之。亦未始不可有系統之區別。即有過失與無過失。兩者之爲一般的原因。與爲個人的原因是也。試分列之。

一 有過失者。分爲二

甲 個人的原因。怠惰浪費等類。

乙 一般的原因。劣風俗惡習慣。

二 無過失者。分爲二

甲 個人的原因。幼者老年疾病殘廢等類。

乙 一般的原因。商工業之恐慌及災害等。

由是觀之。所謂貧者實由於自己或外界種其因。致生活上之需要與能力而至缺乏者也。

## 第五章 慈善行政之旨趣

貧之原因既如上述。則慈善行政之旨趣之研究。固不容緩也。特旨趣必如何而始得當。吾於慈善行政定義中已發其端。顧其主義不一。要皆設施間相互之必要。於制度上有密切之關係也。試約舉之。

### 第一節 義務主義

我國古時聖王賢君。皆以救貧為唯一之責。如謂民溺猶己溺。民飢猶己飢。有曰發政施仁。必先施四者。漢唐之恤窮。宋明之備荒。固莫不視救濟事業為其應盡之義務。然不分任於地方。雖欲盡之。未盡善也。此周世所以有比閭族黨之制。彼饑寡孤獨與痴騷瘖之民。所以能得其實益也。蓋國家設官董治。祇務其大者。觀察難周。則情意必有所蔽。習俗不同。則感觸亦必

殊異。在賢者本出于慈。而受者反爲不便。且官如傳舍。與辦一事。常有爲其成績計而粉飾之者。能否爲後來之人所保存。非所計。即將從前他人之成績而毀壞於今日者。亦非所計也。故無所謂公益。卽有。亦始勤而終怠也。今歐西各國鑒救濟行政之難於完善。於是有委其義務之一部於地方。使各自爲謀。俾適實周到。不復有所隔膜。我國古時睦姻任卹之政。迹實行。亦今日地方義務救助主義之淵源也。

地方團體之救濟事業。既具有義務性質。是一方對於國家擔負救助其管轄區內窮民之責任。而一方不又將予區內窮民有請求救助之權利乎。夫果予以請求之權。則必有意於不虞之備。萎靡獨立自助之精神。而成爲多數之敗德者。是救貧之制。一變而爲增貧之制。不如不救之爲愈也。蓋救貧之原則。非慈惠主義之施與。不過爲窮民生存上必要之需給而已。雖國家有明定救貧事務之範圍。及其規則。在表面上似認有救助義務。而其實義務之謂者。不過一種形容詞。請求之設。法理上固不承認之也。

且受地方團體之公費救助者。必多係達失之貧民。既其品性不良。而又取積極的義務救助。

鮮有不違反救助之目的。樂善好施者愈多。而貧困之民愈衆。此私人之施與。所以於今日。目爲不適當之情感。有不容見者矣。故日本之救貧制度。取限制的救助。必其老幼殘廢及災害。或無自活能力者。始盡其義務。然又不取繼續救助也。今歐洲各國對於過失之貧民。亦祇予生活之途。不予直接之助。非不定時必不施與。有不願就職者亦不救助。而得受施救者。必其無過失之民。而又有制限也。

夫救貧于已然。不如防貧于未然。地方團體之義務。恤施固多。防貧事業。應趨重于一般社會教育。及積極的助長之政。至不得已而行救助之。方亦多由國家担負而委任之也。且多由于縣之救助範圍。城鎮鄉或無其力也。總之。慈善事業。雖從個人經營。一變而爲公共經營。然要皆不可缺一種之道義性。法團法制家會說明其救貧制度之綱要。設個人對於國家。雖無請求救助之權。而國家必與以救助者。乃社會之道義的義務也。

## 第二節 統一主義

統一主義者。使公私救貧事業。同趨于一而得達其目的者也。蓋公私救貧事業。往往措施失

當管理不周。致有濫施惠典。而害受救者自助之精神。或假名營私。受人口實。而阻慈善行政之進行。德國教育家吉古納氏。于一千八百九十九年發表道德的視察社會問題曰。慈善家功德之大。志想之美。吾人非不認之。然往往自恃其功德。對於受與者。思占優劣之地位。甚至慈善賽會。慈善演戲。藉以謀利。役徒尙虛榮之婦人。好行無益。有害之施捨。其真正之德義。概爲之犧牲。不亦大可惜者。欲矯其弊。固不可不有定規。以節制之。更不可不具有高遠之精神。以鼓吹之也。今歐西各國。已設有統一制度。以監督之矣。凡有從事於救貧事業。或變更之者。不可不經地方官廳之認可。即所謂監督主義也。或有未經協會之贊許。亦不得辦行也。其又要者。公共救貧行政。與私營慈善事業之間。計其聯絡以謀統一。其法爲何。即慈善協會是也。如英國一八六九年有救濟事業協會之設立。置總會於倫敦。設支會于各地方。其目的在厚公私救濟事業之共同關係。以防貧之濫施。德國亦於一八九一年設立貧民保護事業。置中央協會于柏林。俾公私慈善事業。取一致之方針。其進行之速。成績之佳。固莫不由乎新研究與實際經驗。要不能不有賴於慈善雜誌之傳宣也。



所貴有慈善雜誌者。能將研究之所得與寔驗之可憑。播傳于社會。其利益無言。窮約之有五。

一 能使篤志家及多數豪富之醒悟。得以奮發有爲。

二 能喚起社會輿論。促社會之反省。

三 可由專門社會學者。及熟練之吏員。供給關於社會改良之必要知識與材料。

四 能將各地方新舊之救貧事業。及貧困者之狀況。有所調查而資研究。

五 各地方團體。及公私救貧事業。得互相扶持而趨于同一之目的。

今我國慈善行政。尚在幼稚時代。且幅員廣大。貧困衆多。欲期救濟事業貫以統一主義。更不  
能。不有慈善協會之組織。與慈善雜誌之發行也。

### 第三節 勞役主義

勞役主義者。強制工作也。應社會之趨勢。不得已而發生之制度也。強制勞役制度之主義。在  
課貧民中之健康者以勞役。其根本上之理想。預謀減殺貧民求助之鄙心。特不可不趨於自  
營扶掖之旨也。法國千七百九十一年之憲法。明認公之救助。爲國家神聖義務。設立工場。以

收容無業貧民。是固勞役主義之救助。意非不善也。無如歲費鉅額。受救助者。不惟減少。而反增加。甚至父受祖相傳之職。是故。則其弊可勝言哉。英國強制勞役制度最盛。然入勞役所者。恬不知恥。其馬賀地方之救助監督官。述其狀況曰。勞役者。值勞役所每星期中解放之日。皆欣然相慶而出。復歡然相率而入。甚至二人於十週間出入至二十三回之多。是幾以入勞役所爲其正當之職業所也。故取勞役主義者。務趨扶掖自營之旨。激發其自助心。不然。雖強課以勞役。而其依賴性不絕。仍無獨立良民之望也。

今我國無業貧民。多墜落於乞丐之途者。大都由乎懶惰而乏自助心也。社會上除有名無實之棲流所外。任其成羣結隊。未聞有設勞役所以收容之者。縱有貧民習藝所之設。祇徒弟制之性質。而又未盡善也。宜乎沿門乞援者之日多也。特所內勞役不可不有嚴肅之方針。冀其有所感而樂於自營。尤不可不與所外救助相輔而行也。

蓋貧窮而至無賴。廉恥盡喪。雖監禁亦不知懼。甚至爲飢寒所迫。有願入監以資糊口者。則勞役所。固爲若輩而設。招之使來。不幾視爲安身之所耶。果若是也。勞役所。雖日漸增設。而入勞

役所者。亦日漸增加。恐有不勝其收容者矣。故對於未墮落之貧民。不可不預為救助。即所外救助是也。

夫所謂所外救助者。對於未墮落之貧民。而有居住者。本勞役主義使其自立。如德國巴燕邦之小紡織及製造玩具。為大宗之手工事業。設模範之藝術。廣販運使不受工廠製造之影響。而被淘汰。再加以社會上種種公益之助。則不至以勞役所為其依賴之所。且未有不以自營于所外為樂也。然非有勞役所制度之強制。不易於感覺。故此種勞役所。多由乎警察政策。特與刑法之所謂勞役場。不同其性質也。

勞役所之組織。果由乎國家。抑由乎地方。如日本由國家組織。特比較的言之。不如由地方組織為善也。蓋入勞役所者。貧民而無罪者也。若由國家直接組織。設官吏管理。是無異監獄。直以無罪而施以監禁。有大碍於扶掖之旨也。故英國之勞役所。全由地方團體義務的設施。法國之設施。一委諸地方團體之任意也。

#### 第四節 友誼主義

友誼主義者即監察制度也。現應貧民之狀況行其勸導以啓發之也。蓋貧民細於生活無所適從。又乏經濟觀念。不事蓄積。往往爲低劣風俗所束縛。不知自拔。且既乏家庭教育。又致兒童無良好之感化。故施行監察制度。以友誼的啓發之。此居住救助中之最適當之方法也。欲完全行此主義。其所最難者。查察員之選擇。蓋不得其人。徒法不軍行也。茲言查察員之資格如左。

第一查察員之品格。務求高尚。使貧民對之肅然起敬。

第二查察員性情敦厚。言語和藹。而能忍耐者。其職務如左。

- 一 貧民細于有生活者爲謀改良之道。
- 二 教貧民之衣食住以最經濟最適當之方法。
- 三 啓貧民之貯蓄心。
- 四 使貧民對於兒童有適當之救養。

右所述者爲亞爾柏斐德主義之監察制度。行之得其人。成效未有不大概也。特行使職務之區域。宜狹不宜廣。須目耳周而查察易也。

### 第五節 貧籍主義

貧籍主義者。地方團體救貧事務之範圍也。各國之救貧事務。由國家担任者有之。由地方自治團體担任者有之。前者曰國家救貧團體。後者曰地方救貧團體。各地方擔任救貧事務。能使地方之人。直接受益。故有救貧籍之劃分。凡原籍或住所在何地方。即受何地方救貧團體之救助。特貧籍主義有二。

一 原籍主義。如甲縣之貧民。乙縣地方救貧團體無救助之義務。乙縣貧民與甲縣亦然。

二 住所主義。如甲自治區內居住之貧民。乙自治區內救貧團體無救助之義務。乙自治區內之貧民。與甲自治區內亦然。

特移籍或移住於時期一年以上者。不論此非故分畛域。蓋欲救貧範圍之有定限。且其關係

切而措施周。負擔均而責任明。可爲適當之辦法也。然無國家救貧團體。則無以補地方所不逮。並無以執行不屬於各地方之事。是以英吉利等國。今皆行集權的救貧制。惟救貧事務。須合幾區或須合兩縣以上。或有全國聯合之關係者。固不能有各籍主義也。

## 第一編 分論

### 緒言

慈善行政。範圍廣大。種類不一。就根本上言之。固在刷新政治。如注重教育。開闢利源。改良稅則。劃一幣制。使人民感受其益。得擴充其生活之實力。而不至於貧。特此係治本之道。於現在貧民。不能旦夕間即沾其惠。自不能不先有治惟之法。治標維何。一曰防貧。二曰救貧。夫所謂防貧者。即對於將貧之民。預爲種種設備。以防止之。即依社會政治之原則。一般福利之必要之設置也。至於已貧之民。非各依貧民之狀況。以特種方法。亟救之。必緩不濟急。如籌救荒政。策以拯災害之黎。置職業介紹以安失業之民。勞動之保護。免囚之救濟。不良少年之感化。以及設置嬰堂貧兒院。固皆救恤事業之要舉也。今既述慈善行政。總論於首編。自應將慈善行

政各種防救方法。詳列于分論。特其中有普通與特種之別。自又不能不於分論中。分列言之。茲於此編分爲二篇。第一篇爲特種慈善行政。第二篇爲普通慈善行政。

## 第一篇 慈善行政之關於特種救助

### 第一章 勞動地位之改善

勞動之地位。在歐洲產業改革未起之時。資本家之畛域未或。固可獨立爲手工業。務自擴張工業之規模。及增加生產之必要。彼商人與有資產者。遂相踵而設工場。立于資本家之地位。則勞動者遂多數爲資本家所備。使固有之地位。遂不能保。至十八世紀末葉。關於各種工業之機械。相踵發明。致勞動之地位。與資本家相去益遠。雖給予僅足維持其生活之賃銀。亦不得不甘受。故終日屈服于資本家嚴重條件之下。所謂勞動自由。契約自由。皆屬空言。人或謂之爲奴隸之一種宜也。且衛生之設備不完全。器械裝置。時虞危險。勞動者易罹于不具之廢疾。至於兒童婦女之勞動者。尤爲可憫。在工業革新時。兒童婦女傭于工場。其衛生教育道德。本有須父兄之監督。然一旦爲勞動者。則早已不能注意及此。而資本家驅于利益之念。課以

過度勤勞。身體發達。且受阻害。教育道德。更無論矣。或因市場之景况。而減少雇傭。其生活益困難。而不可名狀。則種種弊害如此。其結果終不免于貧窮。以致疾病夭折。犯罪無智。成爲工人階級固有的現象。此現今社會主義家。所以有勞動主義之提倡也。

所謂勞動主義者。欲撲殺資本主義。使不存在也。不平則鳴。勢所固然。特言其寔。徒致勞動者感于激烈。至今益形急迫。業已風行我國矣。夫我國尚在手工時代。若此種思潮。而亦浸潤。爲害尤大。幸而資本主義猶屬幼稚。欲預爲防止。而保持勞動地位。以謀改善之方。誠千載一時之機會。稍縱即逝。萬不容緩。特勞動主義之盛唱。易致有紊亂之動機。茲撮其要者。而剖解之。以釋惑者。

德嘉爾馬克恩氏所說之科學的社會主義。非片詞隻語所能該括。然竊觀馬氏之徒。在種種集會之所。宣言傳道。與夫著書。有以左之思想爲中心原理。其曰。

一切之富。皆依勞動而生產者。故其一切之富。皆爲勞動者所當受。

按此原理。時其感想上。自正義之本能。與利欲之欲能。而歡迎之者。必甚衆也。於是和之者而



推論之莫不曰。「一切之富悉爲勞動之結果。故不勞動而受其富以爲已有者。是掠奪之性質也。生於勞動者。不可不恢其復被奪之富。」馬克思氏既欲使此等原理成立。又將加以生產史的觀察。蓋在原始之社會。人各造其自己生活所必需之物。以供自己之使用與消費。稍進乃以其所造之物易他人所造之物。以充自己之必要。然而今日之人。則以勞動所造之物。非爲專供自己之使用消費之物。而其勞動之時間。亦不止造其自己生活必需物之時間。彼等以勞動力出售於資本家。不得不爲自己生活必要時間以上之勞動。而其所受勞動力之代價。僅足勉強自己之生活。至勞動者所造之生產。多於其所得之工資。易詞言之。其勞動時間與工資時間之間。有極大之相差。前者甚長。而後者甚短。此工資未付時間之勞動所生之生產。全爲剩餘。故馬克思稱之爲剩餘價值。謂超過勞動者生活必要之勞動時間外之勞動時間所生之價值。即富之度量也。此剩餘價值。在現代之產業界。不屬於勞動者而爲資本家所奪。其說如是。深有疑義。

價值之大。生產之增。果僅爲勞動之力乎。

勞動本含有兩類。即僅用體力與用精神之力。社會主義之所許也。腕力筋力。天所賦與。於此腕力筋力動作之裏面。尙有心力。亦爲天所賦與。特腕力筋力之動作。須心力指導。乃能增勞動之效果。蓋腕力筋力隸屬於心力。若加優秀之心力之指導。則其效果必更爲顯著。故凡勞動者之技術熟練者。其勞動之效果。恆較他之勞動者爲高。所謂技術者是。此亦馬克思之徒之所許也。蓋其優秀之心力。有增高生產能力之功。是故以同一之方法。從事於同一之作業。而高下懸殊。遲速判然者。此乃技術與精神的優秀之加與不加。生產力之振興不振爲之也。此雖社會主義者。亦不能不認之也。

夫自個人的技術觀之。（即優秀之心力）既爲增高生產能率之重大原因。則斷定唯勞力者爲生產之原因。已覺稍欠允當。况近世之產業。既如斯密亞丹以來。所云各行分業。已非個人的而爲團體的組織。普通所謂勞動者。僅指其組織的產業各部分之動作而言。而爲產業全體之首腦精神。固未嘗包括于其中。然此各部分之勞動。乃手足而非腦髓。乃枝葉而非根本。凡一種之產業。譬如一種機體。造成其全體之組織。指導其全體。

之動作之力。猶之以腦髓爲中心。而指揮各部分之勞動。然後產業之能力。始可因之以增高。若舉此組織者。與指導力而悉廢之。但有各自之勞動。欲舉生產之能率。殆不可能。手工時代之勞動。能率所以極低。機械工業時代之所以驟高者。豈非因此指導力。以使產業爲組織體。而盡機械工業之妙用哉。

由此觀之。謂價值生產。僅爲勞動之結果。不足信也。試更舉一例以明之。譬有兩種之書籍。同時出版發售。各爲每冊三元之定價。并各印刷千部。甲書因著作者之不善。發售不及二十部。乙書則反之。發售至萬部之多。設舍著作者不論。而僅以商品視之。紙張印墨。與其裝訂之工資。固莫不同。然甲所得不及六十元之富。而乙乃得三萬元之價值。此兩者價值之相差。果誰爲之乎。造此兩書之生產工程。既屬同一。則其由於造書之勞動之指導力。固不待言。而此指導力。非生於勞動之手。乃發於指導之著作者之筆力。尤爲人所共喻也。更以此理。推於造電話機。固必須各巧妙之職工勞動。然其勞動。乃製造電線。受話機。送話機等各部分之勞動。若全體之意匠。關固在發明者之心力。倘缺此自主

精神是猶書籍之無原稿其決不能製成電話機可斷言也此自主精神則固非服從命令之勞動者之心而生於發明家之心此心也即造電話機之價值者也。

現在工業界之一切事業無不與此相同製造生產機械並用之於商品之製造者莫不有活動之中樞精神爲之主彼勞動之手足不得不爲此中樞精神所隸屬馬克思之徒蔑視此指導力而以生產之增價值之大僅在唯一之勞動者焉能免於謬誤之譏哉。

財產果爲盜賊乎。

美國有希爾閣德者著名之社會主義家也其聞望之著殊在英國蕭伯納韋勃夏多那諸人以上顧希氏乃不取馬克思以勞動爲富之惟一原因之說故其言曰「勞動非同一其所生產亦非平等不能無俟乎天才普通之體力的勞動於產生近代國民之富全屬無力在近世之工業界以組織指導監督爲生產事業之根本體力的勞役僅爲其體力的之一要素而已」蕭伯納對於能力所以解決於產業招致損失抑獲得利益之多種要素嘗公言之韋勃氏亦闡明相同之意見尤爲精細足以知社會主義家之中已有

棄馬克思氏之說者矣。

然而社會主義家。在實際之運動上。則大抵守馬克思之說。昌言「一切之富。僅由勞動而成。勞動者。不可不獲得其一切之富。」英國之社會民主聯合會。其宣言之標語。即是語也。一九〇七年在紐約社會主義傳道之文書中。亦用是語。其標題曰。勞動者。不可不爲社會主義家。且大書特書曰。美國之勞動者。不可不舉美國富者之產。一切平等分配。即如希爾閣德。亦復驟變其態度。主張以勞動爲富之生產之唯一原因。不可不以其富。平分於勞動者。甚至以大著述家所得著書之印稅利潤。示爲未付勞動爲剩餘價值。若是希氏直視蕭伯訥之富。皆從印刷工人掠奪而得者矣。

夫僅僅普通之勞動。本非生產惟一之根源。則謂勞動者爲一切之富之唯一生產者。自在所不許。而謂生產之結果。悉當分配于勞動。其可許乎。今社會主義家。謂勞動者。有可以平分之理。顯然欲以此煽惑勞動者。俾出于暴亂之舉動。希氏明言。勞動非同一。其生產亦非平等。則是勞動者之所受。亦當然非同一。非平等。平分之非理。豈非明甚。苟無能

之指道而備有普通之勞動希氏亦既認不能產生現代之富則是勞動者以外之人取得其生產之富亦未必即帶掠奪之性質。則馬克思謂不勞動而取生產爲掠奪之語豈非誤甚。

馬克思偉大思想之社會主義。乃十九世紀之科學的一大產物。此固人人所公認。然對於近世最複雜之產業。專以其富之原因歸勞動。其觀察未免過單純。然還顧各國資本制度。達乎極點。小資本家皆爲大資本家所併吞。於是中間階級以亡。而富者愈富。貧者愈貧。其在於社會者。非大資本家。即爲可哀之勞動者。前者富可敵國。後者非胼手胝足。無以生存。誠可悲之景象也。我國中間階級衆多。尙未有此現象。然已漸趨於資本主義之勢。大多數已謂吾國方苦貧乏。似乎發揚資本主義爲必要。不知資本主義確是利己。一蹈其履轍。社會必底乎恐慌之域。現今我國已有唱和勞動主義者矣。以吾思之。倡勞動主義。於資本主義既發達之後。已挽救莫及。不如採擇勞動主義。於資本主義未發達之前。不使馬克思之說。實鼓率衆。而至恐慌。且足使地方殷富。成一新經濟之佳氣象。不亦善乎。

蓋資本主義未發展時。大可有爲。除望國家採用勞動主義制定勞動法外。一面計劃跳過資本主義時代之新經濟組織。曾有本此主張。而其計劃者。頗有研究之價值。其辦法大體如左。

一 由各縣議會選舉本地若干。有財產有信用有企業能力者。組織一個或數個獨立的企業法人。經營適宜於該地方之實業。其任經營之責者。薪水頗厚。但有營私舞弊情事。除奪地位終身褫奪公權外。更對於所得不正金額。加倍處罰。倘有希圖蒙混賄賈。下第五項所紀檢查委員等情節。其處罰金額更行加遠。至受賄者。除罰金而外。議員終身褫奪公權。工人永遠無分紅之權利。

二 遇規模太大。非一縣一個企業法人所能經營。或其他縣有聯帶關係之事業。得合兩縣或兩縣以上之企業法人組織聯合企業。

三 于從事此種企業之工人。酌量地方情形。定出最低限工價。(工錢制度暫存不廢)工作時間。定爲八小時。但每天工作完時。須受若干時之義務教育。

四 每年企業贏餘。除提出若干作爲公積外。餘者按薪水工錢大小比例分配。

五 工場內之監察。由經營部內之管理人行之。對於經營部由縣議會及由工人中各舉檢查委員幾人。每節清查一次。如遇有必要時。亦得臨時組織委員會執行檢查。

六 此種企業資本。由國家出幾種。純從有財產者徵收的租稅。（如所得稅財產承繼稅等）爲還債基金。分期發行長期公債充發起資本。及補充資本之用。

七 此種依公債募集之資金。由各縣企業法人定出關於企業的明確計劃書。經縣議會審議。更經高級地方議會覆查。（審查該計劃書時。須聘請專門人才。參預其事。）決定後。具呈由最高地方官廳領取。但各縣分配額不得超過最大限度。此最大限度。依每期所得資本總額與全國總縣數斟酌定之。

信如是也。勞動之地位鞏固。勞動之利益無窮。社會經濟亦蒸蒸日上。

## 第二章 災民之救恤

災害之種類不一。水、火、旱、蟲、風、雹、地震。其最著者也。人民遭此非常之變。一時失其生計者。謂之災民。其狀態與貧民同。而其原因與貧民異。失火與地震。在吾國成災者罕。惟水旱風雹蟲



蝗之害。則時有所聞。此種慈善事業。在我國所最顯著者。爲國家行施之勘報。與地方設施之積穀。試分第之。

第一節 勘報

水旱風雹蟲蝗之害。地方官吏或玩視民瘼。或希冀取利。匿而不報者有之。報而不實者有之。匿而不報或報而不實。則如蠲賦放賑等舉。均無真確之標準。國家雖有特惠。無以逮於災民。此勘報災歉條例之所以設也。

辦我國勘報災歉條例。首以勘災報災之義務。責諸地方官署。凡縣知事遇有災傷時。履視被災之區域。成災之成度。曰勘。省長據縣詳而飭該管道尹。派員會同縣知事再履視之者。曰覆勘。縣知事履勘及道尹委員會勘後。通詳省長者。曰報。以漸成災者。勘災不得逾十日。立時成災者。勘災不得逾三日。夏之報災。以立秋前一日爲限。逾期及有災不勘。勘而不報。報而不寔者。均有一定之懲戒處分。以此責地方官署。則被災者待救有期。卹救者亦得斟酌情形以定救濟之計劃焉。

勘報災款時。有請蠲賦之必要者。須詳報應蠲之數目。有請賑之必要者。須詳報應賑之戶口。至災重者之免徵。災輕者之緩徵。則出於國家特惠。除行政首長特准。或省行政長官呈請外。縣知事不得率行請求。要之救濟方法。定於國家未救濟以前。地方官署應行之程序。僅限於上述者而已。

勘報災款條例。取定卹災之法。有蠲免緩賑四者。蠲免緩皆對災地之田賦行之。賑則對於災民。別爲金錢或食物之施給者也。惟對於被災地畝之田賦。何者爲蠲。何者爲免。何者爲緩。其施惠之程度不同。試分別言之如左。

一 蠲賦 視災款分數。以酌免災戶應納正賦。或他租課之一部。曰蠲賦時。先將災地被災之分數勘定。次將各災戶原納正賦。準作十分。被災十分者。蠲其賦十分之七。九分者。蠲其賦十分之六。八分者。蠲其賦十分之四。七分者。蠲其賦十分之二。六分五分者。蠲其賦十分之一。蠲除之賦。復許其分年帶徵。非必於災傷之年徵之。此即往代薄征之制。我國最古之荒政也。

二 免徵 災重而免除災戶應納正賦或他租課之全部曰免。已免之正賦永遠不得追徵。此必被災至十分而後行之。若災地經水冲沙壓不能墾復。則非特免徵本年之賦。並須將該量額另行造冊。詳請永遠豁除之。其暫不能耕種者。則否。

三 緩徵 災輕而許災戶第二年以後補納正賦或他租課者曰緩。被緩之賦。至第二年以後始新舊並徵。此必被災在五分之一以下者行之。雖為惠不及蠲免。然亦足以蘇災民。一俟其負擔力回復而後取之。斯不覺其用苦矣。

蠲賦與免徵緩徵。固為卹災美政。然災重者。恆使人民救死不贖。非特田賦租課之無力負擔而已。是以有蠲免緩而無賑。亦不足以撫輯災黎。賑災之法。由行政首長捐款或由國庫撥款按戶分給之。然又恐所施有限也。則必獎勵慈善家捐款或募款以助。清代以賑捐而授實官者。即由於此。此種弊政。今固不能踵行。惟無他法獎勵之。則不足以鼓舞一般好義之心。故災賑獎章義賑獎章。即專為褒揚賑撫而設。然法之最可恃而無弊者。莫如日本之備荒儲金。是則我國所宜倣效也。

## 第二節 積穀

積穀者。爲賑糶賑貸賑給而設。由來已久。爲我國固有之美政。及今宜由各地方團體。從速整理之而擴充之也。

一 賑糶。此常平倉制。在豐年以貴價糶穀。凶年以賤價糶穀。

二 賑貸。此社倉制。在凶年許民向倉貸穀。俟收成後。加息以償。

三 賑給。此義倉制。在凶年給穀於極貧之民。而不責其償還。

設倉之制。即在於是。惟所積之穀。年期不可過久。設倉之所。地基不可過低。且宜各鄉遍設。置於當社。俾各就其近。而得實沾其惠。惜乎我國此種卹災救荒之善制。日久弊生。性質遂多岐混。且積穀太少。又爲官吏所侵蝕。紳衿所把持。蓋良法美意之倉制。早已虛有其名。而不足存矣。特與救卹行政有重大之關係。於今日更不可不竭力整頓擴充之。期收荒政之鉅效也。此外如江海河防之處理。固由乎國家。而滅蝗以免蟲害。澆井以免旱災。尤賴農民勤勉爲之。地方團體所不可不注意也。

### 第三章 免囚之保護

科刑及行刑。屬於國家。使受刑者復歸於可以保全其不至再犯之。能使有秩序的社會生活。則原則上宜屬於社會之任務。然國家對於此社會任務不獨不能無交涉之處。且當與以相當之助力。蓋可謂伴於刑罰權之國家。當然責任也。何則。犯罪之預防。乃保護公益之要務。有此而後可期其有刑罰權之效果故也。

刑法之進步。與醫學之進步相等。當醫學未發達時代。如有謂萬應膏者。能治百病。自醫學進步以後。始知一種方藥。萬無能治百病之理。且知治病不專恃藥。有時用藥反有損於病者。刑法亦然。古時守刑法萬能主義。近世刑事學發達。始知刑罰不過為治犯罪手段之一種。刑罰之效力。無所謂萬能。必有預防於犯罪之前。保護於出獄之後者。始能有效。且知特種之犯罪。有用刑反長以害之者。如幼年犯是也。

古之刑名家。專尚嚴酷以快己意。卒為世所詬病。而成效亦不能睹。近來監獄學家。亦常謂監獄宜堅閉其門戶。高大其垣墉。以遮斷其社會。以監獄為制奪人之自由。形式上不得不然。此

就理論上言也。若就精神上言之。正宜墮其墻垣。闢其門戶。以與社會交通。以犯人在監獄時。固當謀其出獄以後之生活也。

特刑之餘人有三障害。

一 社會之反感。是本於社會厭惡。致出獄者愈難以復歸秩序的社會生活。故國家不可不講求減此反感之道。必能行刑全罪。因改過之目的。庶社會對於改過自新者。始不至異視。改良監獄。與改良刑法。必保護事業發達。始能完全其目的。固不待言。然而欲保護事業發達。不先從事於改良監獄。亦未見其可也。

二 就業之不易。未犯罪以前。其就業已在困難之列。不獨出獄後始然也。欲排此障害。殊不易易。然國家必盡其力。以排除之。其方法有三。

甲 注重衛生。務求身體之發達。即不能使其發達。亦當保其健康。不使身體受害。

乙 謹守秩序。養成有規則的習慣。出獄後乃能勤勉。

丙 業務練習。有業者。宜使之練習。無業者。宜擇一藝教之。使出獄後得自謀生活。

三 善境之缺乏。即其父母、兄弟、妻子、友朋、皆有惡德。雖身能改良。亦爲家庭所傳染。國家欲排此障害。必注意於未出獄前。爲其造一美境。擇其家族戚友中有道德熱心者。使之任保護之責。若境遇本不惡。國家不宜干涉。干涉者。警察監視制度是也。監視制度。非不善。特執行者難其人。而反多弊害也。日本現擬改監視二字爲保護。仍歸警察管理。較爲名實相副。英國頒布累犯豫防法。已用保護二字矣。

改良監獄。與保護免囚有形影相隨之關係。着手改良獄制之處。必經營保護免囚事業者。職是故也。欲全保護免囚事業之活動。宜與以所缺乏者。即勞動及境遇是也。然從來之所謂保護免囚團體。多給與金錢。而以幹全勞動及境遇之事。皆置之不顧。於是濫與以金錢之結果。及有害於出獄者之前途。此從來保護事業之所以多失敗也。

改良監獄。必國家與社會協力始有效果。此徵之歷史而可信者。歐洲各國皆有監獄協會。官吏與人民組織之。以謀改良監獄之利益。其勢力極大。日本亦有監獄協會。會員三千餘人。而政府當局者。居其大半。政府有變更。則監獄協會。亦有變更。英國監獄協會最多。其會員皆屬

人民雖政府有變更。而監獄協會不受其影響。政府發命令。全國監獄服從者少。監獄協會議決事項。而全國監獄無不從者。可見其勢力之大矣。中國將來若立監獄協會。其組織員。當以人民爲之。觀於日英之得失。可知其故矣。

保護事業。發源於美。美有富豪利起。留托烏起。辣留居費府。爲清教徒。此教派對於社會慈善事業。無不熱心實行。氏氏居近監獄。常見出獄者衣服縷爛。形容枯槁。不勝憫惜。謂如此情形。即欲與社會聯絡甚難。遂與以衣食金錢等。以補助其不足。而社會上有志之士。亦贊或是舉。遂組成一團體。名曰費府免囚協會。時西歷一七七六年也。美於獨立戰爭時。有政治家辦假氏佛蘭克林氏。對於是事亦非常熱心。其後爭相倣效。此種制度。遂蔓延於紐約。波斯頓等處。美之免囚事業。其美在全歸於社會辦理。而無政府干涉。其不善。在僅知與以錢物。而流於姑息之愛。近來亦知其非。而從事改良矣。保護事業。自美而及於英。英則全爲政府事業。似以法律定之者。至一八二五年。始有人民組織之保護社會。倡之者爲啊利殺倍。可赴辣伊夫人。故保護以女因爲限。氏爲女中豪傑。熱心於監獄事業。與霍瓦特同時。人稱爲女約翰。霍瓦特氏。



游歷各國。勸人組織保護事業。人爭信之。英國民間事業。由國家補助以鉅金而組織。此等事業者。漸至以得補助費爲目的。即今日猶不免也。補助之法。以人計算。保護人數若干。即給補助費若干。近今國家每年平均。須約十五萬至二十萬磅。且團員中常有官吏習氣。而經費不免濫斥。惠及囚身者。僅得其半。故一般免囚者。對於保護社會。無深厚之感情。然能於各慈善團體互相聯絡。且能得警察之扶助。爲現今各國所罕見。故比較者言之。成績亦不劣也。

大陸諸國。成績最佳者。爲丁抹白耳義。白於改良監獄之歷史已結佳。於此事亦復有特色。然其短處。則在執事各員。有官場之惡習。擲經費於無用之地。白於民間保護事業。亦由國家與以補助金。與英同。且從事斯業者。概由國王勅任。雖非官吏而與官吏無異。且爲設工場。由國家經營之。是無異出獄人而仍入監獄。然此爲各國之通病。白亦不免耳。丁國甚小。世不注意。然刑法發達。社會事業。亦甚擴充。監獄改良。與白相埒。丁國之有保護免囚會。始於一八一〇年。在英保護女免囚之先。其都城有總機關。分布於各地。經費之大部。皆會員支出。國家雖有補助。非直接出自國庫。丁抹勵行禁酒法。酒歸國家專賣。徵稅特重。即以酒稅爲慈善事業之

- 補助。免囚事業之補助費。亦出於此。總觀以上歷史。知免囚保護事業。有應注意者八。
- 一 須純然爲慈善事業。且使純爲社會的事業。非官吏的事業。
  - 二 保護與被保護間。須有個人之親密關係。
  - 三 須監獄與保護事業。相密接而無間隔。
  - 四 保護之活動。須於獄中準備之。
  - 五 必監獄當事者。以精神補助保護事業之不可不有免囚之設備。如工場等。
  - 六 須爲之介紹職業。
  - 七 補助金之出自國家者。須有限止。不使多用。
  - 八 免囚之範圍。宜以廣義解釋之。凡依個人的關係。認爲有保護之必要者。皆洛其惡爲宜。若徒注重於重罪輕罪長期之免囚。則決非保護之要道。且長期多係累犯。難於見功。短期多係輕犯。尤易於改良。能不分刑期之短長。而一律保護之。斯善矣。

保護免囚事業。在出獄之前。即須着手。如救其家庭之貧乏。保其家庭之和平。至出獄後之勞勩及境遇。尤宜在相當之時機。豫爲幹旋。若必俟免囚出其時。始爲保護之起點。須必經許多時間。則再犯之機。已伏於此。此失敗之一原因也。且限定免囚之本身。而與免囚有關係者。絕不過問。此失敗之又一原因也。例如家族貧乏。應如何設法補助。或家庭不和。不通問。監獄官宜勸諭囚人。使與家庭通問。對其家族。亦勸其與囚人書信往來。或勸其親往監獄接見。使囚人出獄後。得享家庭之幸福。又囚人之配偶。嘗有要求離婚之談話。夫離婚本爲民法所許。特獄官不得不用手段。勸其不離。以保囚人前途之希望。總之出監獄之門。即入社會之門。中無餘地。有餘地者。即墮落之途也。

當保護之出獄者。必須使其有一人之信賴者。能詳悉出獄者個人關係。深表同情者。始能全信賴者之任務。夫所謂個人關係者。即出獄者之技術性質是也。保護者。必深悉出獄者之性質若何。技術若何。始能代謀生計。出獄人與信賴人之間。其關係當如父兄弟。親密無間。若用團體之保護事業。反多失敗。即不能使免囚信賴耳。日本保護事業。凡以團體組織者。其成

績皆劣以個人組織者其成績皆優其最有名者爲東京原氏與免囚之關係雖親族不過也受其保護者已有千人。皆有終身不能離之感情。以其有信賴也。然團體事業。苟有一信賴之人。聯經其感情。其精神殆與個人事業無異。美國常有熱心家。不受俸給。在團體中任保護之責者。他國無之。此保護事業所以讓美國獨步也。必不得已。亦應於團體中選擇有信賴之人。與以相當之俸給。使專任保護之責。婦女出獄。以男子保護。諸多不便。宜選女子之有熱心者爲之。又甚然之事也。

惠與金錢。反不免有驟致惰心。挫折奮勵之結果。在必要時。雖不妨給與路費。被服器具等。然宜以一時代墊之名義。交付之用。相當之方法。使盡償還之義務。於出獄後。不能維持生計之職業者。雖不妨在相當之期間。貸與幾分補助金。然務宜避直接補助之方法也。

關於保護事業有格言曰。與以金錢。不如與以物品。與以物品。不如與以勞動。蓋金錢物品之補助。不過取給於一時。斯言也。不獨爲免囚言之。即一般貧民。與以金錢。不惟無益。而及有害。所謂濫用其慈善。婦人之仁也。然金錢物品。亦非絕對不可與也。如出獄者。無相當之技藝。在

學習期間不能自養。自不可不與以金錢補助。但不宜直接與之。必與其雇主或有關係之人。使以借貸之名義與之。且不可使知爲慈善團體所出也。

往往有因幹旋勞動及境遇之困難。而採收容於授產場之制者。此亦失敗原因之一也。蓋合免囚於一處。漫無限制。羣居終日。言不及義。罪惡傳布。必至有弊。是不啻取監獄分居制之經營而破壞之也。况新造工場。經費極鉅。以此費幹旋救勞動及境遇之用。較爲有益。不然戾於保護免囚之原則。無異創一設備不完全之監獄也。

夫必欲幹旋適當職業與境遇。實非至難。若有不能幹旋之事情。固可用補助貸銀。或賠償損害之條件。以救傭主。或採一時委託普通救貧院及其他慈善的設施物收容之方法。蓋免囚有應歸保護之機關者。有應歸普通救貧機關者。有應歸警察機關者。非一經出獄。即當保護也。免囚不分男女。亦不問其所犯數及刑期。在獄中有已有改良希望。出獄後須改良生活。而不得其道者。則應歸保護事業。否則不能達於希望。必至再犯也。至若病廢衰老。不能勞動。雖保護無益。應歸普通救貧事業。一律待遇。免囚中有習慣性犯罪者。及職業性犯罪者。即代謀

職業彼亦不就。雖保護無益。宜以警察監視之。故欲從事於保護事業者。必明定保護之範圍。而後可也。

保護免囚之當事者。固有詳悉被保護者個人關係之必要。而一面必須遺忘關於本人一切既往之事。表滿腔之同情與信用之誠意。不忘既往。必有輕視之心。故必知之而又忘之。視如新出世之人而後可。美國赴洛此可與恩惠感化監獄管理野留實伊辣語在監者曰。汝輩往事。吾皆忘之。吾即以此言爲信條。斯言也。不特感化監獄。當如是。即各種監獄。皆當如是。不獨監獄官吏當忘囚人之前事。即囚人亦當使自忘前事。而生將來之希望。昧者不察。往往對於觀察者。而數囚人之罪惡。此監獄之所以無良果也。在獄中宜忘其前事。出獄後更宜忘其前事。不待言也。此保護免囚當事者。所當注意者也。

保護團體。若專限於一地方。則謀事甚難。必也與各大都會連絡。此處無事。可到彼處。則謀事較易。同一人。同治一事。往往有宜於甲地。本不宜於乙地者。故必互相連絡。始能活動也。出獄人有善良之家庭境遇。使之回家甚善。但犯罪人之家庭。多半不良。甚至有無家可歸者。必須

送之他方。使營生活。猶治病者之易地治療也。有善良境遇。而愧悔不欲歸者。亦宜置之異地。以副其希望。此團體連絡之所必要也。團體組織。宜設機關本部於中央。而各地散為支部。受中央之指揮。而連絡乃易。從前各國失敗。即由於不能連絡。且一地有數團體。互相競爭。其效尤易觀矣。

免因保護。乃屬於社會的慈善事業之一部。與瘋人院。衰老院等。同為其慈善事業也。宜不分宗教之異同。政黨之異同。而共其利害。斯成效始著。歐洲各國。宗教政黨。不相連絡。致多隔膜。例如出獄後之老者。精神病者。送之病院或衰老院。因素不連絡。不能收受。其理由則謂病院衰老院。為平民之老病者而設。若免囚之老病者。宜歸保護事業。不知免囚之老病者。宜以平民待之。不宜以免囚待之。此亦保護事業失敗原因之一也。人謂慈善事業。與保護事業。在大都會向可分所辦理。以其物力雄厚。人材衆多故也。若小地方。則宜統一。吾謂保護事業。即慈善性質。與救貧事業無異。宜為慈善事業之一部。且較獨立之利益為多也。

#### 第四章 不良少年之感化

感化不良少年之謂者。即對於不良少年遺棄少年與犯罪少年強制懲治之法也。遺棄者爲家族所不齒。進而墮落。更進而犯罪。而犯罪少年中有負責任者。有不負責任者。其負責任者應受刑事處分。而入監獄。其不負責任者。當施以教育。而入感化院。除此二者外。又所謂不良少年者。即染有種種惡習。而致墮落。特對此三種少年。而概名之曰不良少年。故無不可也。

#### 第一節 施行之方法

感化教育施行之方法爲一般所公認者。乃家庭感化。及集合感化二種。其交付與本人家庭。或其他適當之家。使執行感化教育者。曰家庭感化。在官立。或公立。或私立之感化院。及其他特爲此種教育所設之一定建築物內執行者。曰集合感化。二者雖各有利弊。然宜斟酌該少年之遺棄。及犯罪與不良狀態之原因範圍等。應乎機宜。使當局者得有選擇方法之自由權也。

感化教育。從前認爲刑罰之一部。屬於監獄之中。現在認爲教育之一種。與刑罰無關。然有介於刑罰與教育之間。即未成年者犯罪之處分是也。如我國以滿二十歲爲成年。而以十六歲



爲責任年齡十六歲至二十歲之間。犯罪雖入監獄。應注重教育。而不重行刑。此本在刑法範圍而含有刑罰之意味者也。然就外國言之。亦有本在教育範圍。而含有刑罰之意味者。如二十歲左右犯罪。而施以強制教育。即略帶刑罰之性質。即美國伊兒買也那監獄之不定刑期是也。

感化實質。既一變而全屬於教育之範圍。則感化二字之觀念。不可作爲有含刑罰之意味。故近日學者。皆謂實質既變。名目亦當改革。德國新定之感化法。即用保護或教育之名稱。而不用感化。日本近日公立私立之感化院。亦改立名目。如肅育院。家庭學校。保護院等是也。

家庭感化。可名爲家的感化。集合感化。可名爲院的感化。院的感化者。集合多數少年於一院。而施以感化之謂也。有多爲感化院者。有名爲懲治場者。有名爲授產場者。（英國名爲授產場）有名爲保護院者。日本現在僅有集合感化。而無家庭感化。是大缺點也。茲將家庭感化與集合感化分詳之。

第一款 家庭感化

家庭感化。利用得宜。可豫期感化上優良之效果。蓋少年無愛重家庭觀念。即爲墮落之原因。欲矯此弊。非用家庭感化不可。一能養成其孝心。二幼年生活自然發達。三不受惡習之傳染。四可因材施教。五能節省經費。就理論言。宜專用家庭感化。集合感化可以不用。就實際言。家庭感化。實行甚難。而集合感化。實行較易。故集合法。亦不可廢也。特所謂家庭感化者。有自己家庭。與他人家庭之別。

一 自己家庭。不良少年之發生。大抵由無善良之家庭中也。養不中才也。養不才。惟賢父兄能之。父兄不賢而欲以賢責之子弟。必不可得。惟父兄本賢而子弟不賢也。因就學於外。或幼爲人傭。因而墮落。是不得歸咎於其家庭。此等子弟。宜送還其家。使其父兄自行監督。必能有效。

近世各國。感化法盛行。而專尙院的感化。於是有侵害權利。免却義務之弊。侵害權利。何。少年子弟在親權監督之下。如民法所規定。子弟偶爲不善。交其父母懲戒之足矣。如必送之感化院。是侵其親權也。免却義務何。父母對於子弟。有教養之義務。無智貧。

民知國家代盡其義務。遂有深願子弟之不良。俾可入感化院。是二者皆用院的感化。現在泰西各國。皆深知其弊。感化法之規定。家庭與集合並用。然必先用自己家庭。次則者之過也。用他人家庭。至家庭不可用。然後用集合。故自己家庭。常居感化第一位也。日本舊感化法。本兼採集合與家庭。去年改正案。則僅用集合。與世界改化不良少年法之方針。恰相反對。可知於感化法之無價值。

## 二

他人家庭。採用他人家庭。須具種種條例。第一有相當名譽信用。而生活和平者。步而雖有名譽信用。而實無和平生活者。不可用也。第二須有效養保護兒童之熱心。且有教養保護兒童之時間。第三須與兒童以相當之衣食住。及相當之職業。如此條件俱備之家庭。殊不易得。即有之一鄉一邑。亦不過數家。以多數不良少年。寄之少數善良之家庭。必不能容。若希望收容兒童。專以收入或利益為目的。或生計非常困難者。則無論如何。皆不得不屏為無資格者也。故家庭感化。實行殊非易。然又不可因其不易而遂不為也。

瑞士有名慈善家（畢斯托濟）有言。貧民須令生育於貧民之家。使養成其勤儉樸素之風。庶幾長成後。能獨立生活。若在都會。則流於奢侈。不能獨立生活矣。有味哉斯言也。近時各國感化院。設備極其完善。不良少年居之。較勝於貧民之居。其必無善果。可斷言也。且畢氏所謂生活於貧民之間者。宜從精神上解釋。即宜求勤儉樸素之家庭。非必求之下等社會之貧民也。夫既以勤檢樸素為主。則在都會。不如在鄉曲。用工場家庭。不如用農場家庭也。此外尚有一條件者。即任感化之責者。家中必有兒童數人。其理由有三。一自己已有兒童。始有教養上之經驗。二無兒童。則受感化者。似有父母而無兄弟。不知兄弟友愛之道。三長上教子弟。不如兒童之感化。兒童其效較速也。以上所述。為理想上之家庭。若事實上。則有佳兒童者。必不願惡少之留住其家。以傳播惡習。故寧求無兒童之家庭。每家使感化少年三五人。少年之同在一家者。年齡不宜一致。使若兄弟然。且宜男女雜處。使若姊妹然。兄弟姊妹同居一室。養成家庭自然之生活。不難矣。特經各國教育家之研究。知十二歲以下之男女。同施教育。效力極大。至十二歲以上者。則不可。故近日感化家之方針。亦與之同矣。

家庭感化固與嚴正周密之懲戒紀律。再不能不有過重繁累之設備。故不良少年中有比較的年長。或不良狀態既著。或羸弱愚蠢。於健康上有須特要之保護者。皆不合於家庭感化也。普國感化法。明定兒童之適於家庭者有三種。一未達就學年齡者。二在就學年齡而不良程度不深者。三在感化院已見有感化成績者。蓋感化以家庭為最佳。送之感化院者不得已也。故既入院而稍有成績者。即送之家庭。如製物然。雖成器而琢磨之功。不可少也。然選擇家庭。極為困難。惟感化有成績者。尚易為擇也。誠以和平家庭。不願收不良子弟。惟改良後。而願收者尚多。任感化者。不可不豫先指定若干家庭以為之備。

家庭感化可用自己家庭者。則用自己家庭為宜。若用他人家庭。當以鄉農家庭為最。蓋都會家庭染惡習也。特有兒童長成後。必須返都會者。則移鄉未免徒勞。故都會之子弟。宜就都會選擇普通學校使之讀書。不必定送於鄉農家庭。惟不可送於工場。彼女性不良者。不宜集合感化。雖稍長亦用家庭法。

感化院之期間。宜縮短不宜過長。稍有成績。即移之家庭。若家庭無效。仍可還院。普通不良少

年之向在家庭者。未嘗院之滋味。自不能不有所做惕。則是院之組織。宜簡樸嚴重。若設備太美。待遇太寬。彼不良少年。皆願入院。而不能達感化院之目的矣。總之感化院之方法有三說。——（一）試驗說。不良少年先送之家庭。視其能否感化。如不能。始送之感化院。（二）補充說。在感化院有成績者。一旦入世。恐不適於社會之生活。須送之家庭。使之習慣。庶與平人無異。故家庭者。感化院之補充機關也。（三）階級說。不良少年。先送家庭。不能感化。則送感化院。在院有成績。再送家庭。由家庭而入社會。是感化兒童。有種種階級。或由下級遞升。或由上級遞降。固不可顛倒混亂也。

## 第二款 集合感化

集合感化法。乃在時定之建築物內。收容多數幼者。而施以感化教育之方法。如懲治場或感化院所施行者是也。通例分爲官立、公立、私立三種。而其實質。則無所異。其有不同者。不過官立由國家直接管理。公私立者。由公共團體或私人管理。國家爲之保護及監督之而已。公私立所不足者。以官立補助之。官立所不及者。利用公私立以助之。要之併立共助。始能全集合。

## 感化之目的。

觀各國立法之實際。其收容犯罪的少年之多數或全部者。以官立感化院充之。遺棄或不良狀態之年長者。或罪惡程度甚著者。通例收容於公立感化院。其他則交付與私立感化院。而此三種之優劣點。私立最多。公立次之。官立又次之。

英國感化院分二種。(一)感化院。凡少年犯罪之程度較深者。悉收容之。(二)授產院。收容少年犯罪之程度較淺者。授產院又分二種。一曰感化船。專被以航海業。一曰白日學校。白日來院讀書。暮仍歸家。概與普通學校無異。私立多。公立少。而官立絕無。蓋英國爲自治發達之國。無論何事。皆由自治團體而上及政府。且個人皆有博愛心。故私立多而成績良也。

創最新之制度。爲各國之模範者。莫如那威。於千八九六年七月。所發布之感化法。分爲保育院。感化院。特別感化院。強制學院四種。在普通遺棄狀態之幼者。交付與適當之家庭。或保育院。就學年齡或近於就學年齡之道德墮落程度進步者。收容於感化院。十二歲以上少年之犯重罪者。及道德墮落程度甚著者。及滿十八歲尙未能出感化院者。在感化院犯罪逃走。或

誘惑他兒童。或爲反抗行爲之十二歲以上者。及假免處分後。又不僅慎行爲。再使其入院之十六歲以上者。則收容於特別感化院。其他雖犯罪而免於刑事上訴追之十五歲以下者。及怠於通學。或有特別不良行狀。或未決定感化處分之間。認爲必須假收容者等。則交付於強制學院。特別感化院。由官立。保育院感化院及強制學院或公立或私立。經國家認可。皆可以國家經費補助之也。此那感之分類感化。不使不同性之少年。治於一爐。誠法之美者也。

普國感化亦分三種。凡刑法上之犯罪入官立。其餘不良行爲非刑法上之犯等者。入公立或私立。現在全國官立感化院五所。每所能容三百人。日本感化院無官立私立。而僅有公立。惟感化法規定。有私立者。準公立用之明文。由是府縣自治團體。可省建築經費。其日用經費仍歸團體擔任。所以有此規定者。因日本府縣團體。不知感化之必要。不願鉅額以建築感化院。故準私家出建築費。而經常費仍由府縣任之。可化私立而爲公立。亦不得已之規定也。用集感化法之最宜注意者。卽當獨立建築是也。歐西有附設於勞役場或貧民院者。已屬不然。若日本昔時之懲治場。乃附設於監獄則更誤矣。



## 第二節 感化院管理法

爲感化院管理法之根本主義所採用者有三。即家庭主義。協同主義。及學校主義。是也。

### 第一款 家庭主義

家庭主義者。係感化院代家庭以教養不良或犯罪少年之所。而必以家庭教育之形式管理之。是也。即欲在慈愛之根本的基礎之上。以宗教的勢力。嚴格的紀律。及恆久的業務。建設組織感化教育之全體也。以理想言。固毫無間然而自實驗上觀之。則不獨流於形式之弊。且不免有比較的需多額經費之缺點也。

德國宗教家威嚇倫。在老嚇抱斯感化院中。發明家庭主義。而大成於法國美特來感化院。近日感化院林立於世界。而能深鑄於世人腦中者。則僅有三。即德之老院。法之美院。及英之列德兒西院而已。日本監獄博士小河氏。曾攷察各國感化院。謂老院從前規模小。僅有兒童十餘人。可謂自然家庭。今則擴充收容至四五百人。與自然家庭相去遠矣。故成績昔優而今劣。亦勢所必至也。今探此主義者。大都集五六十人爲一家庭。以家長一主婦一管理之。除羣集

教誨外皆各執一業。分散爲之以形式上善矣。而實質則不完善。蓋自然家庭斷無兄弟至五六十人者。且人多年齡必有相同者。誰爲兄。誰爲弟乎。故今日用此主義者。終無明效。職是故也。然謂此主義絕對不能用者。亦非也。不良少年之犯罪。以不知家庭真正之趣味耳。故私立小院宜用此主義。彼官公立之大者。決不可用。若經費足猶堪一試。而其最要者。用得其人也。英國列院初時用此主義。尙試驗式。至一八四九年。改用家庭。定額三百人。分爲六家。各五十人。家長起臥飲食與五十人俱。浴室、炊所、遊息地、書室等皆備。六家經費同。而用途各異。飲食有此家佳。而彼家劣者。欲與普通社會相同也。工場五六家共之。第一工場靴業。裁縫。第二鐵工。木工。第三編物工。第四麪包工。列德兒西居民皆由其供給。第五泥刷。及繪畫等工。均有此。外有附屬農業地。院中人有農工業。習者惟專習農業者。至秋收時。兼課畜牧。家長必有配偶。且能兼教師技師之任者。家長對於兒童視同子弟。兒童對於家長視如父母。院中有大運動場。每日集各家子弟而習體操。以重體育。又有音樂隊。遇大祀及喜慶事使之奏樂。當局謂音樂頗有益於感化也。又組織戲園。取古人之嘉言懿行。編成各種新戲。使兒童演之。當局者謂

此亦有益於感化也。列院成績之良。雖由乎經費之足。設用非其人。亦徒襲此主義而已。有何明效。其每年經費八千四百六十一磅。合中幣十萬圓。每年每人平均二十八磅。合中幣三百元。

### 第二款 協同主義

通例大規模之感化院所採之主義。其目的專期監督視察之周到。即區劃五十人至八十人爲一組。成一分隊。分各部所屬之生徒於一處。宜使協同其起臥飲食及休養。即教育作業。亦係各部獨力施行之組織。各部配置看守者一人。任懲戒及紀律之主管。一人。各附屬以教師及技師各一人。任指導學業。或作業之職務。其院長則統發其院務全體也。蓋採此主義者。多重軍隊的紀律之修養。頗有賞罰嚴明。秩序整然之概。而實則有二弊焉。

一 內容不佳。對於兒童既純用壓制手段。則一旦脫離壓制。必生反動力。而爲不秩序的行動。蓋其屈服者。非心服也。是心中非惟不能養成獨立自營之人格。反造成無意識。不活潑之器械的之人物。

二 結果不佳監獄中紀律太重出獄後往往不能自營生活。則在感化院者皆無意識之少年。屈服太久。出院後必不能生存於社會。

然因此遂爲軍隊組織。絕對不能用者。亦非也。幼年監及官立感化院。在相當程度內。採用之亦頗有成效。蓋經費少。組織簡單。是其優點也。特不能因此二點。遂謂優於家庭主義。現在各國凡重尙武精神者。感化院均採軍隊主義。昔之法。今之德。皆然。英美欲養成獨立之人格。不採此主義。然近來美國趨於尙武。亦漸採用矣。總之協同主義。以軍隊組織爲其手段。即學校主義。亦有用之。惟不能獨立爲一主義也。

### 第三款 學校主義

家庭與學校。乃關於兒童教養之必要機關。而以互相補助爲本則者也。然犯罪或不良少年。於家庭已全失其教養之威權。故學校不可不代家庭以盡其教養之任務。學校主義。即在於此。用此主義之感化院。在教育之資格以外。尙須兼備真正意義之教養之資格。收容約二百人爲度。區劃五十人至六十人爲一班。各班設教師一人。使專任教育及教養。又附設助手一

名。使從事於農工業之監督及指導。各班使各自獨立。宛如一家族之團體。一旦編入之生徒。在院中常使專屬於同一教師之下。此主義可稱為家庭主義。與協同主義折衷者也。蓋各班各自獨立。即家庭主義也。專屬於同一教師。即協同主義也。有名為試驗主義者。亦學校主義之一。英盛行之初。入為試驗。不許作業。僅授以科學及體操。待遇無稍寬假。繼為授產級。教以工藝。待遇亦寬。至少一年。至多三年。業行皆佳。則入釋放。或早出而晚歸。或為之紹介一業。再能改良。則與院中斷其關係。與監獄之假出獄無異。美之伊兒買也。那之無定期。即此制也。

## 第二節 感化院之規模及職員

教養兒童之要義。在先詳悉兒童之性質。情僻習慣等一切個人關係。始能為適當之待遇。故欲院長及其職員。本此主旨。務使其直接感受教養者之個人的感化力。必須在相當程度內。制限收容定員。使實際職員與兒童之關係。便於親密。雖有官立公立私立之別。而約以五十人至二百人為適當。

收入過多。法律規則之效力。或能感受。而教養者之個人感化力。必不能及。故無論家庭主義。學校主義。如分班太多。則各班之方針。不能一致。英內務省之感化局。近有訓令。凡感化院以收容人少爲是。故其新設之感化院。規模皆小。感化院之成文法最新者。莫如普國。其施行細則有云。感化院之規模不可過大。亦不可過小。私立者少則五十。多則百人。官公立者少則八十。多則二百。以人數多則感化無效。人數少則經濟有損也。由各國實例言之。用家庭主義者。人數必少。彼英之列德西兒院。收容至三百人之多。固絕無而僅有也。用協同主義者。規模必大。如十國奈美兒院。收容四百五十人。路易塞爾特男院五百。女院三百。法之美托賴依院。收容至七百人。是名爲家庭。實則協同。英之非院沙母院。亦有七百五十人。是畫著名之大院。其當局者。曾言人多不易辦。而其餘固皆百人左右。感化院不問其爲公立私立。須就男女兩性分別設立。未達就學年齡之幼者。便宜上雖不妨收容兩性。而於居室教場工作運動場等。仍不可不設相當之區劃也。

爲感化院之職員。必須教育家。至少亦必須有教育學之素養者。其院長尤須富於學術。及實

際素養經驗之教養者。且通曉不良或犯等少年之下等社會狀態者。蓋感化制度之效果。與院長之人格。有至大之關係。故其資格及任用條件。不可不加以慎重也。職員之種類及人數。依感化院所探之主義而異。惟必有配偶者。以其有富於自己家庭兒童教養之實驗也。

外國院長。大率以本地多年之視學官或牧師任之。德國則以大學教席充之。日本以久任典獄者充之。其餘職員。亦多取之監獄官者。特監獄官者。祇能知下等社會之情狀及其犯罪情形。而於教育學未必有深得。未免有缺點也。

用協同主義之感化院組織。尚乎軍隊。其職員多由身人任之。故被制服而帶軍刀。比意法美皆然。惟英德皆教育家。服常服。英之列德西兒院之職員。第一院長。統轄全院事務。監督一切職員。有聯絡兒童感情之義務。於兒童出院後。有二年間監督之權。年俸四百七十磅。約合中幣五千元。生活一切需要。皆院中供給。次為書記。官管理會計及庶務。有監督全院人員及調和之權。年俸三百磅。生活供給與院長同。次為家長。任教育兒童之責。其管理家務須與社會最佳之家庭無異。俸無一定。大概自九十五磅至一百七十磅。次為樂隊長。兼看守之任。看守

之下。有看守補。又技師十二人。炊婦四人。（家庭中亦有不用炊婦者）。廝婦補綴婦看護婦。灌濯婦。各一。農夫七人。臨時僱用之雜役五人。途院長外共四十人也。

#### 第四節 感化教育之要素

感化教育之要素。乃一般處遇。學業及農工業。尤使院的全體生活質素簡樸。爲本則者也。蓋兒童之生活。欲其獨立。非養成其健康不可。欲健康其身體。尤須健康其精神。精神何由而得。健康。即質素簡樸是也。且多數之兒童。有各個性情及乘惡程度關係不同之事實。個人的適當之處遇。全在當局者。有權宜之方。雖不一。而要歸於慈愛。使兒童有愛慕之念。始教養感愛性。而至發現。縱紀律事務尙嚴正。果以冷酷得軍隊的修養待彼。決非導彼自新之道也。故謂慈養者。教養之源。

保康乃感化教育上所最宜注意。故食物務擇其富有營養者。蓋收容於感化院之兒童。因營養不足。而致羸弱者。多多也。食堂亦重要之機關。務要保其清潔及秩序。會食之時。務訓練其善良之禮法。教師與其他職員。應與兒童同食。



親屬之書信接見。尤宜注意。以兒童之不良。多由於親族之不能教養。果悉其親族。而非善人也。則不許接見。否則獎勵之。使其關係日益親密。蓋感化院之書信接見。與監獄相同。任其自由。一無限制。遇飯時。且許其父母與兒童同食。大抵墮落之兒童。無家庭之感情。一旦忽見其親。未有不大大感動者。此即改良之機。不可不利用也。惟家中來書。每多督責之語。殊有害及院中之紀律。而侵及院長之權。且為兒童所不樂聞。宜令其改用親愛之語。俾於感化有益。感化院之兒童。使在於日夜起居無間斷之職員。嚴正監督之下。為本則。凡有違令犯規之行為。不可絲毫寬假。但勵行嚴正紀律之地方。又須于相當程度內。與以自由信用。不可濫加器械的壓迫。以抑制其行動也。

收容者。亦有乘機逃走者。特不過百分之一二。置之不問而已。不能因此而遂有如監獄之制限也。院中懲罰之種類。各國不同。就英國言之。(一)勞銀賞牌褫等。(二)優遇喪失。(三)減食。(四)平常與麵包及菜減食則止與麵包。(四)獨慎。(五)屏禁。(六)輕度之體刑。(即笞刑)獎勵各國略同。(一)賞詞。(二)文具賞與。英國於二者外有彰名票六個。

月以上品行善良者與之。又英國列德西兒院有優勝旗。六個月以上。擇賞多罰少者與之。比國用如寶星之賞牌。各國亦有用之者。

倫理與學業。乃教育之二大要素。須使其互相融洽。至倫理上。有否宗教教育之必要。姑不具論。特倫理之大。則使兒童有所理解。得發揚其健全之忠孝觀念。學業祇小學程度。對於畢業程度或十六歲以上之年長者。須特設補習科目以教授之。

作業之目的。非欲養成完全精工或勞動者。乃欲其馴致勞動勤勉之必要及習慣。故其種類如何。可以不問。惟務令感覺指定作業之趣味。傾注全力於刻苦精勵以外。又須發達其健康。得助其成立於職工或勞動者之社會也。

#### 第五節 感化教育之變更及免除

變更分四種。第一由院的感化移於家族感化。第二由家族感化改為院的感化。第三由普通感化變為特別感化。(最不良程度之高者)第四由特別感化移為普通感化。免除有條件無條件之別。有條件免除者。乃對於一切教育附一定之條件。一時試驗的假免的處分法。若

不能謂此條件即取消其處分。假免處分之執行。英國必須經過一年半以上。普國則不題何時。皆可適用也。無條件免刑者。即全免感化教育之際也。分四種：(一)達一定年齡時。(二)達教養之目的時。(三)認為依其他方法能達教養之目的時。(四)必要感化教育之關係解除時。所謂依他方法者。蓋感化者。乃最終之教養手段。不得已始用之。但有他法。即用他法。所謂必要關係者。如家有繼母虐待。釀成不良少年。若繼母死。則關係解除。使之寧家。可採用法定期間主義之處。以達決定。官署在法定年齡制限範圍內。所宣告之期間。為惟一之全免事由。其他則無全免之際。須依年齡之終了期間。此則各國不一。瑞士二十一歲。或二十歲。德國刑法以十二至十八。為關係年齡。得不處刑。若施感化則以二十歲為限期。就感化之性質言。宜以改良放免為是。然年長既不適於感化。且能誘他少年使之為惡。故不得已以年齡為限。放免年齡定為十八歲或二十歲。我國將來亦宜以二十歲為限。蓋刑章以十六歲為責任年齡。蓋十六歲犯罪付諸感化。二十歲尚有四年可收感化之效。

依各國立法例。認感化教育終了後。應其必要。仍在相當期間或至達成年止。使感化院長或

其他保護機關繼續行使。對於該少年之親權。或後見權之規定者不少。感化當局者注意院內固也。而出院後關係於少年之將來。尤宜注意。否則墮落益甚。蓋兒童之犯罪。多由家庭之不善。改良有效者。及至還家而不至再犯者蓋鮮。故出院者。必別與以善良之境遇。而後可也。歐洲感化院。平日與農工商界皆有聯絡。出院即爲之介紹。便有所依。英則送出院者於海陸軍。英印戰爭時。英軍士概係列德西兒院之兒童。現在英國海陸軍由感化院出身者不少。英各殖民地皆有感化院之代理人常川駐守。俾督同開墾。成效最著者。且有感化船。可利用出院者爲水手。其善後之策多而且周。宜成績越乎各國也。

#### 第六節 感化事業經費之關係

感化事業所需之費。在原則上。須先使其兩親或有扶養義務者分擔。蓋彼在民法上既有撫養其兒童之義務。且其兒童之所以不得不強制於感化教育者。及多係彼之弛怠之結果。此各國所以有使扶養義務者負擔關於感化兒童之給養費也。普國命負擔其全部。瑞士有徵收兒童食費之定制。英國特設調查委員。應必要時。臨檢調查。苟稍有負擔之力。則勵行徵收。

然事實上能負擔者甚少。自不能不恃他機關之助力也。日本感化經費。皆出自地方團體。國家既不與聞。又不使私家負擔。此缺點之最大者。

與感化事業有直接利害關係者。地方公益團體是也。一面使任斯事經營之責。同時又使負擔經費。普國感化生。獲送費埋葬費及歸鄉旅費。皆由感化生居住地濟貧組合負擔。若無濟貧組合。則歸該地方組合負擔。蓋地方組合。有支辦關於感化院之建築。感化生之給養。及教養並免除或保護等費之義務。英國由地方濟貧團體或教育團體分擔之。

遺棄不良或犯罪之兒童。得教養而成爲社會有用之民。不但警察、裁判、監獄。有直接節省之利益。卽一國富榮之基礎上。於簡接亦有至大之關係。故國家於相當範圍內。不可不負擔獎勵監督及補助之責任。其經營之法。如英國以個人爲本位。而國家補助之爲最善。特慈善思想不發達之國。欲歸個人經營甚難。如日本感化法已頒布十餘年。而地方團體仍漠視之。是不可謂有賴於國家之提創也。

## 第五章 貧兒之救護

貧兒之必須救護者。慮其養育之不能。又懼其教育之無方也。蓋貧民生計不足。朝夕勞動於外。常以全力謀生。而以餘力育兒。內體之營養。既虞缺乏。精神之教育。更無可言。而長成一不良少年耳。甚至有艱於謀活者。骨肉亦所不顧。昔宋時浙人有丁錢捐。致細民之子。有生而棄之。長而殺之者。虞允文爲之憫然。令有司籍世家所私之江。清荻場。請代輸民之身丁錢。民始知有父子生聚之樂。此前清丁糧之所以均於地徼也。漢章帝詔民有產子者。復勿算三歲。令諸懷妊者。賜胎穀。人二斛。復使其夫勿算一歲。南北朝任昉爲義興守。虞饑。禁民產子不舉。有孕者。輒助其資斧金。活穀千餘家。夫平時尙有斃嬰之戶。荒年豈無殺子之人。然非營生艱絕者。何至於此。則拯諸溝壑而置之襁褓。施以教育者。惟在慈善家之一舉意也。烏得以錙銖是惜。而不以好生爲懷哉。周禮大司徒以保息六。養萬民。慈幼居其首。則不可不急爲之救護也。明矣。

### 第一節 流弊之防維

救護貧兒之機關。如育嬰堂其一也。昔法國因人口減少。特設育嬰堂以收養貧兒。古時越王

勾踐爲戶口不繁。令國中將媿者之告公。令醫守之。生丈夫子。二壺酒。一豕。生女子。二壺酒。一豚。生三人。公與之肉。生二人。公與之餼。是不祇救護其貧兒。且對其產時之母。亦施以相當之調護也。自有護兒之法以來。貧民或不至怠養其子女。致有斃嬰之舉。則貧兒之死亡自可減少。然其流弊有二。不可不防維之也。

一 不盡養子之義務。爲父母者。有養育子女之義務。若國家及公共團體能代爲保護。則必啓其依賴性。而不願盡鞠育之勞矣。故今日各國之護兒機關。雖各處林立。而共同之原則上。皆以無論如何貧困。均當自養至不得已。則親族養之。必不得已。始由國家及公共團體保護之。猶使其父母或其親族負相當之義務。固不能全委諸國家或公共團體也。

三 助長淫亂之風俗。社會上既有養兒機關。常爲賣淫爲業者。及品行不端之婦女所利用。蓋若輩固有恃此爲其私生子養育之所者。故救護機關。以不收私生子爲原則。則必萬不得已時。始得爲例外。蓋知有母不知有父之私生子。其母又以賣淫爲業者。

則絕對不收。若爲母者平日不端。繼能改悔。亦當收養。以此法能使婦女感化而銳於改過也。

## 第二節 救護之設備

貧兒之種類不一。如孤兒、棄兒、盲啞兒、低能兒等。常用種種方法。分類養之。不宜聚集於一處。漫無制限也。就育嬰堂言之。我國各縣堂內所養之嬰兒。多不知其父母姓名者。固出於萬不得已也。惟出堂之年齡。既無一定。育兒之範圍。尤屬狹少。除僱用內領外領之乳婦外。於一切清潔衛生之道。絕少講求。於兒童健康利益等事。又漫不經意。且外領之乳婦。因兼乳其親生之子。致不能不怠養其所領之兒。故嬰兒不死於所棄之時。而死於入堂之後者。比比是也。顧社會上僅一育嬰堂。如孤兒院、盲啞院等。皆未建設。使育嬰堂陷於孤立無助之地位。而益難發展。誠不能不將補助機關竭力設備。並速謀其改良之方也。

一 不許其父母放棄其義務也。貧兒院之經費。概出於慈善家。或由國家補助。其目的祇代其父母盡其教養。非代其父母盡全部之義務。必其父母有不能盡之一部時。



而後國家或地方團體從而代之也。所謂不能盡之一部者。貧兒之父母。日須出而勞動。無扶養小兒之暇。則救護院代爲扶養。朝至暮歸。日以爲常。父母須納保護費。不論多少。其不納費者。則例外也。院中小兒。以四歲以下爲限。早送至院。必更換其衣服。衣以院中之衣。晚歸則換原有之衣。最重清潔衛生。俾矯正下等社會污穢卑陋之習。且小兒既受院中教育。晚歸唱高尙之歌。亦可間接感化其父母。而母子間之愛情。亦可維持。而與普通異矣。其尤要者。貧窮之婦女。於妊時產時。須施以相當之調護。蓋生產最易致病。而無人保護。則所生之小兒。即難完全。故生產一月之內。尤當盡保護之方。對於不知其父母姓名之嬰兒。須將其頭目痕疤。手指旋紋。幾筭幾羅。及其足指。悉驗而記之。其衣襟是何顏色。布帛單綿。共計若干。亦須詳載。若此種嬰兒發現時。係有人通知。或有人抱來。急宜收養。問其來歷。使其長大。知父母之姓名也。

二 補助機關之宜組織也。育嬰堂之兒。所以至四歲以下爲限者。欲組織及管理上

有所制限。而易有成效也。彼無父母及無親族。或不知其父母姓名之嬰兒。於實際上

固不能有年齡之限制。時至七歲。自不能不送入於同等性質之教育程度較高之救護機關。即孤兒院是也。則社會上如孤兒院等之組織。萬不容緩。時須男女分設。蓋十二歲以下之兒。固可集合教養。蓋十二歲以上者。自不可不分別其男女性也。

### 三

組織設置宜完備也。護兒院種種之設。務求完備。使社會上一般貧民。有信任之心。斯被保護之兒童。方強壯可觀。特院中管理人員。非富有慈善性。兼有育兒知識之婦人。不能撫養周至。其尤要者。嬰兒之乳婦。必擇其身體健全。絕無病血抑鬱之態。若不易得。不如代以牛乳之爲愈也。蓋牛乳脂肪多而糖分少。人乳糖分多而脂肪少。相去無幾。則使小兒飲牛乳。固勝於不健全之婦乳多也。

### 四

行其實不揭其名也。如用貧兒院。嬰啞院之名稱。則貧民一入其中。即自墮其志趣。而常存一種貧民思想。不願居上等地位矣。今德國嬰兒保護院。稱爲桶院。意譯爲搖籃院。桶與搖籃皆小兒坐臥之具。是不獨貧兒院之名稱宜泯其形迹。即一般保護貧民之機關。亦當避其名而不用也。

## 第二篇 慈善行政之關於普通防護

### 第一章 產業上之協濟

自由競爭激烈以來。資本界祇謀自衛。勞動界祇知自利。兩者相爭。而以中等社會為緩衝之具。大受無妄之災。且以勞動界為生計所迫。而至及抗勢力。不能不出於罷工。以相要挾。特罷工之結果。資家必屈服而加薪。加薪之結果。社會上之物價必至增長。至物價既漲。而生計仍不能保。於是再出於罷工之一途。循環不已。在勞動界徒至自苦。而中等社會竟亦長入其漩渦。夫貧民之所由來。實中等社會與勞動界降而為之者。彼未屆貧民而欲籌其增進幸福。若勢如散沙。不相統一。必難達其目的。倘成一強有力之團體。恃以抗力。而趨於極端。亦鮮有成效。蓋人類生活。令個人互競之外。有不能不賴於社會之互助。今言濟時之策者。固莫不以國家社會主義為救貧之良藥。然去實現之期尚遠。則惟有介於自由競爭與國家社會主義之間。乘互助之精神。通力合作。俾利益均沾。得勉持生活。而不至於貧且困也。其道維何。即在於產業上協濟運動。為現今國所盛行。是不可不亟為提倡也。

## 第一節 各國協濟會之制度

協濟會者。英文爲Cooperation。日本譯爲共同組合。亦謂自助組合。自英國洛克特爾 (L. C. Tolstoy) 發育以來。漸次播傳於全國。如瓦爾德謨姆之市民。大半均爲協濟會會員。其根本之理想。在解決庶民之生計問題。研求自營的救濟之道。故其多數之協濟會。不僅爲經濟的關係。并能活用之爲社會教育之資。即彼以其餘資。設立夜學校圖書館等。能謀庶民教育之普及是也。

法國協濟會之趨勢。全異於英。英取放任主義。有純粹自治自營之性質。法國不但蹈政府干涉之嫌。且其協濟自體。亦多矯激輕舉之缺點。蓋政府既取干涉主義。而其勞動者。復藉此以反抗資本家。致自營之協濟事業。流於停頓。際千八百十八年之革命。政府爲收攬民心計。由國庫支出三百萬法郎。以補助勞動之協同生產事業。帝政重興。遽遭廢止。至千八百六十七年。再以法律回復。千八百八十八年。對於協濟會發布課稅免除法。

據英國勞動委員報告德國產業協濟之狀況曰。德國產業協濟之發生。雖稍後於英。而其事

業之進步。在近時非英法二國所能及。蓋英國之目的救濟制度。始於協濟會。法國則起於生產協會。而德國則發源於信用協會。邇來信用協會漸次蔓延於各洲。千八百五十九年於漢馬爾開諸州聯合會議。興農民協濟制度。此制即德國自營的協濟制之基礎也。

俄國第一消費公店。於一八六五年成立。可謂其協濟組織之濫觴。厥後三十年中。雖漸有進步。惟其人民經濟生活上勢力微弱。未能引起人民之注意。迨一八九五年。維德伯爵為謀農民利益起見。首倡小資貸款制。使全國人民付以低利率向公衆貸取小資本。全國貸款協濟會。因此大增。一九〇五年俄國第一次革命軍起。民氣激發。人民漸覺結合之必要。各地小協濟會數目激增。同時各協濟會之地方聯合團體。及指導全國各聯合團體之中央機關。均組織告成。至有今日之盛。而今日俄國猶有一線之生機。得幸免於滅亡者。實有賴於協濟會也。

## 第二節 共同購入與共同賣出

共同購入與共同賣出者。乃結合團體糾集資本組織自助制之協濟事業也。試分言之。

### 第一款 共同購入

英國洛克特爾於千八百四十四年合資民二十八人各出資金一磅開一消費公店向生產者躉購日用物品而以公平之價售諸股東是謂消費協會之起原即所謂洛克特爾式之協會也。其法每一股東所設之股分祇准一股不得在一股以上分派贏利亦不照股份乃按股東購物之多少定之其購多者紅利多購物少者紅利少英國各地之消費公店通常每股爲英金五磅至年終分紅之際假如其在店中購取一百鎊之貨大率可得紅利十鎊則是物價既較別店平允而將來又可按其購數而得紅利是不啻間接減輕沽賣者之生活負擔也。

現在經濟組織非常複雜日用物品自直接生產者入於消費者之間須經過許多仲賣商之手故消費者所納之代價其一部分以至大部分全爲仲賣商所中飽今消費公店將日用物品直接購自生產者而移入於消費者仲賣商無從經手庶消費者之擔負減輕許多則是中下級人民之便利爲何如耶此種洛克特爾式之協會英國已有一千五百所有範圍甚小有範圍甚大而每月營業至百萬元者其經營之事業有批發會有工廠有農場有商船皆本

此方法而爲之。是於國民經濟有絕大之影響也。

### 第二款 共同賣出

謀減輕消費者之擔負。既有共同購入之制。則謀增加生產之收入。亦仿而行之。即共同賣出是也。購入與賣出。雖若相反。而其宗旨在免除仲賣商之漁利。則未嘗異也。共同賣出者。乃聯結生產者組織協濟會。而由此協會司仲賣之責。其所獲贏利。按照產品之多寡以分給生產者。則生產者不啻得消費者所納物價購之全部。因不再爲仲賣商所剋扣矣。

經營共同賣出之協濟事業。當推丹麥爲最發達。土地肥沃。農產饒富。全國皆小農制。而皆爲協濟會會員。其產生即由此協濟會輸出於國外。以牛乳一項言之。較世界各國所輸出者爲尤多。所獲之利。仍直接歸諸生產之農人。現在倫敦諸民。每日晨餐所需之鮮菜、鮮魚、鹹肉、甜菜、糖蜜等品。皆由丹麥協濟會轉售而來。丹麥本一貧乏之農業國。與其四鄰工商繁盛之國相較。自不免相形見絀。詎在近三十年中。竟能轉貧爲富。家給戶足者。皆協濟會之力也。此種協濟共賣制。舍丹之外。其他諸國農民。多有倣行者。如美國加利福尼亞。在數年前農產

物輸出全持輸出商之轉運。現在則多由協濟會代理。使生產之農民可多獲贏利。且如鮮菜等亦由協濟會代售。轉運較速。則貨品亦較前爲良。現美國販穀協濟會。亦有數千之多。其組織方法。均與丹麥農產輸出協濟會相同。又有所謂協濟銀行者。在使農民得向銀行貸取款項。則可利用之以謀增加其生產。迨收護後。則附加低微利息。償還貸款於銀行中。或分年償還之。各國協濟銀行。雖皆以共同貸款爲原則。而其組織方法。則互有不同。茲從略。

### 第三節 各國協濟事業之統計

現在各國協濟事業之發達。有一日千里之勢。據近年統計。歐美各國人民入協濟會者。與人口之比較如下。

丹麥

四人中有一人

瑞士

十人中有一人

奧國

十三人中有一人

德國

十三人中有一人



羅馬尼亞

十三人中有一人

比利時

十五人中有一人

芬國

十五人中有一人

荷國

十六人中有一人

俄國

十六人中有一人

英國

十六人中有一人

日本

一百人中有一人

加拿大

三百人中有一人

美國

一千人中有一人

此種協濟事業之勃興。爲近世經濟史上可注意之事。蓋資本主義既已登達。自由競爭亦漸慘酷。而以協濟事業爲互助生活之基礎。實爲唯一之對症良藥也。就我國現狀而言。近年工商業逐漸繁盛。一切輸出輸入均須經過許多仲賣人之手。致生產者與消費者兩受其損。苟

能組織消費公店。及輸出協濟會。則其有裨益人民。必非淺鮮也。且我國爲小農制之國。農業之所以未能發展。由於農產輸出困難者半。由於農民資本缺乏無力改良者又半。提倡協濟而進行之。其利益必多。固非空談社會主義與民生政策者所可同日語也。

## 第二章 不虞防備之組合

不虞防備之組合者。即依生命保險。疾病保險。衰老保險。尋常貯蓄。以備不虞不災。而免公共之救助之謂也。換言之。即組合員遭偶然之事。故受經濟上之損失時。以填補其損害爲目的之組合也。組合之謂。亦協濟之別稱。各國之稱謂。多有不同。英國爲友愛組合。美國爲同胞組合。德國爲救濟組合。法國爲相互救濟組合。而要皆爲不虞之防備也。

### 第一節 各國不虞防備制之狀況

各國自救貧事業濫施以來。民間固有勤儉之風。爲之蕩然無存。如英之蘇格蘭貧民稀少。素尙勤樸。詎料千八百四十五年施行居住救助制度。致蘇民習於怠惰。不務自立。蓋人人皆欲不勞而得居住救助之贈與也。時寺區有給貧者之助金。多爲蘇民結縲者之所入。漁網之業。

爲之廢棄。甚至尚有資產者。亦至隱蔽之而自認爲貧民。於是英之有職者。始矯救貧行政之弊。而講求不虞防備之制。是制與救貧行政中有密切之關係者。即養老制度是也。其大要有三。

- 一、（一）強制細民負擔一定保險金。至老年時由國庫給與之。所謂強制的養老保險制也。法以十八歲與二十一歲之間。一時繳十鎊於國庫。至不勞動時。由國家一週與以回息。
- 二、（二）任意的使國民負擔一定之保險金。至老年時由國庫給與之。所謂任意的養老保險制也。法以少壯時。每年繼續交納少額之保險金。至老則每週與以一定之養老金也。
- 三、（三）國民不支付保險金。惟於一定之期間。未受公共之救助。國家亦給以養老年金。所謂自由養老金給與制也。每以凡十年間不受公費救助者。若達於六十五歲時。則由國家給養。

法國自發布不虞防備制。其防貧的作用。蓋顯千八百九十八年之共濟組合法。第一條所稱爲共濟組合。即防貧協同事業。其組合之款。區別有二。即必行事項與選擇事項是也。所謂必行事項者。對於組合員及其家族之疾病治療。對於不能勞動時之生活補助。對於老衰者給與養老年金。對於組合員支付葬禮金。及死亡者給付保險金。所謂選擇事項者。爲必要教養

之事項之施行。爲紹介以謀適當施設之事。爲救濟無過失之失業。此三者必要之費用。以特別收入支付之。不問組合員之負擔如何。一般會員。皆得均沾利益。

德國之養老保險制度。爲強制的。千八百九十一年之法案。凡一年收入二千馬克以下之勞動者。均在強制保險之列。先納付三十年保險。令至七十歲時。受政府養老金之給與。至廢疾保險。僅納五年保險。全不問其人之年齡若何。均得受政府之給與。

意國首相加富爾氏。於千八百五十年。發布勞動保險法案時。適國民方傾全力於統一問題。不甚注意。至加富爾氏唱國民自助論。始占勢力。千八百九十八年。一般羅災勞動者救助案。通過於國會後。卽於是年爲不虞防備之故。而創國家金庫制度。使勞動者納相當保險金額於國庫。國家亦從國庫支出同一之額補助之。若繼續納付一定之保險金二十五年以上。至六十歲罷業後。由國家給以終身養老金。其未至六十歲。因廢疾災害罷職時。若已納五年以上之保險金者。亦得受國庫之支給也。

日本組合之資源。由組合員出者爲給料百分之三。由政府補給者占釀金三分之一。二合之給

料百分之五也。凡薄給者。因偶然事故而蒙受損害。如死亡失業及休業等。均有相當之給付。但其間亦有種種之區別。例如死亡有由於業務上之災害者。有由於疾病者。其遺族雖皆有賴於救濟。然前者死狀較慘。後者之責任多屬於死亡者之自身。故給與之標準。因之殊異。即因業務上災害而死亡者。其給與約當給料二年六個月之數。而一般因疾病而死亡者。以鐵道院之給與一年分給料為最高。專賣局之給與二個月給料為最低。次為失業。即組合員因事故發生不得已而離職者。此項給與之標準。亦從其事由而異。如因於業務上之災害者。則依其身體上所受障害之程度。以區別之。鐵道院組合之規定。遇有此種災害。給以其給料七個月以上三年以下之一時金。及給料二分之一以內之終身年金。其他組合之規定。亦大略相同。若失業由於別種原因者。則歸還其本人所付之贖金。蓋失業之種類甚多。有由於大病不愈者。有由於職業之不適宜者。有由於應徵而充兵役者。因之救濟之程度。亦難同一。多數以歸還贖金而止。然有一二組合。則遇有因肺勞而退職者。與以數月給料以作醫費也。又次為休業。官營事業中對於因業務災害而休業者。由官給以金額之給料。組合中則不復給。

與。而因疾病休業者。鐵道院專賣局遞信省海軍省等組合。於某期間給以給料之半額。

## 第二節 不虞防備組合之種類

不虞防備組合之目的。爲對於意外之事變。謀與相當之給付。既如上之所述矣。特其法不一。如各個人之儲金。雇主等之扶助。勞動保險。均有相等之效果。

然是等制度。各有短長。試分述之。

儲金之事。無論何人。皆可實行。願欲持久不替。則不可不有堅忍之能力。且儲金而達至相當之金額。必須經須長時間。而事變猝起。恐有緩不濟急之慮。此其缺點也。

雇主之救助。雖不失爲達此目的之一良方法。然足使勞動者。起依賴之念。且救助者。得隨時隨地任意增減其額。既不能完全信賴。復有害於自主獨立之精神。吾人對於此法。殊不能贊成。

勞動保險。在英德奧諸國。固嘗實行。德國加入此制者。幾占總人口二分之一。組織之宏大。給與之完備。誠是等制度中之模範也。雖然是等大制度實行。殊不易。即如日本近時。雖實行

此制在各地詳細調查。欲達到諸先進國之宏大組織。在財源及其他關係上前途尙極遼遠也。

普通保險。其目的。使薄給者可任意加入。在日本則以簡易生命保險為主。加入此制度。如或死亡或保至一定之年限時。可得有若干之保險金。其效用最爲普及。且最顯著。然其最高之金額。僅二百五十元。除死亡養老以外。其他之事變。不能得其利益也。

總之不虞防備之組合。如英法等國。由政府監督爲是。而設亦容易也。雖未嘗無缺點之存在。未始非良善之制度。其種類甚多。就組合員之範圍而區別者。則有限於一地方與限於一職業。或無所限制而普及全國之三種。此外復有僅限於小兒或婦人爲組合員者。又有以宗教爲限制者。就其目的而區別之者。亦有多種。(一)以給付組合員之死亡爲主者。(二)以疾病之治療贍養金爲主者。(三)冀於一定之某年齡得相當之資金者。(四)以儲金或建築住屋爲目的者。而同一組合之中。兼包是等諸項者亦不少。而要皆以救濟其疾病及死亡者爲主要目的也。

## 第三章 庶民融資

所謂庶民融資者。即爲庶民社會而設之小資融通是也。此制小質制度爲主。自質制之公共理想之良否。與防貧行政有莫大之關係。今各國所行者。不外乎放任保護。與折衷之主義也。

### 第一節 放任主義

採極端放任主義者。莫如我國。蓋歐大陸之質制。除英國外。莫不以救濟貧民爲目的之經恤機關。而我國則爲私立營業。國體之特權。除助長其權。以害質客外。他非所計。其弊之深。竟與英國之質制相埒。蓋我國之質制。初亦視爲地方善舉。在清季咸同年間。社會存銀。利率通常二分。質制既爲庶民小資融通起見。則利率亦至多應以二分爲限。殷富者見無利可圖。迫於地方官廳之情意。而猶冀其質物賣却之有餘利也。亦勉爲之而已。今者銀行普通存利至多不逾一分。至質鋪二分之利。依然如故。且用術狡猾。而又時施強暴之行爲。甚至暗質盜賊。明質竊物。於社會有妨碍秩序之害。於貧民有飲恨剝膚之痛。暴戾殘酷。實有愈於英國。而政府又絕不聞有取締之明文。良規之頒布。一任其救貧其名。害貧其實也。不深可嘆耶。英國之質



制。其主旨多在營利。利率非常高大。爲近世文明各國莫有。大爲歐美各國營議。我國既從事於慈善行政。質制之規定。勢不容緩。而放任主義。尤不可極端用也。

## 第二節 保護主義

保護主義者。在杜絕高利獎勵貧民自營。并能應債主之要求。而爲最便宜之貸借爲目的也。是制胎孕於慈善主義。法人稱之爲貧民之保護者。其組織爲公的之機關也。法國至革命時。政府爲矯政策之弊。於共和八年塞洛縣會爲質制設置委員。從事調查。至千八百四年以質制爲公立機關。後雖因政府交替。稍有變更。然至今日。則採絕對公共特占主義。禁止私的營業。凡質物賣却之權利。一切返還質主。其公立質鋪之總數。全國約四十五。特是制非法國所本有。實意國之產生物。千百九十八年。意爲借主之利益而設質制。然僅限於一地。域尙未通行於全國。至十五世紀之末。依僧侶之力。暫見推廣。傳授於法國。其公立質鋪之多。竟冠全歐。比利時亦如之。其管理者。係都市之任。免資本半由都市供給。其餘出自慈善救貧局與慈善病院。所有收益悉數入於元資。藉能每年減少貸出之利率。是又比制之特點也。

### 第三節 折衷主義

折衷主義者。乃合英法主義而爲公私錢立之制度也。我國放任私立營業。爲年已久。驟然絕對的廢棄。勢所不能。惟有一面准地方公共設立模範質鋪。並訂立良規。革除叢弊。俾利率低下。以請求庶民給資之方法。庶公的設置。逐漸推廣。而私的設置。亦被迫而至於改良。得漸趨於實行慈善主義之貫徹。不至有暴戾殘酷質制之存在。是制也。起源於普國千六百一年。以公立質鋪爲公共貯蓄銀行之從物。設於厄古斯布爾。千六百十年設於紐引柏爾。後隨工商業之發達。各處都市。漸次設立。今則日益鞏固。利率亦逐年低下。在千八百六十九年前。凡屬私設質鋪之營業。必要地方廳之認可。今已廢止認可之制。凡私營質鋪者。僅須從地方廳之規定而已。

### 第四章 庶民保健

疾病死亡者。貧窮之一主因也。欲謀貧窮之救濟。須先滅殺其病亡。則保護行政尙已。保護行政者。大要分爲四種。(一)療養保護。(二)浴濯保護。(三)營養保護。(四)居所保護。

### 第一節 療養保護行政

療養保護行政。係總括庶民疾病治療各種之行政及法制也。此制各國有趨於公立管理。私立管理。公私立管理三者。

一 趨於公立管理 法國爲最。其現行制度。爲純粹公共理想之表現。係千八百三十年制定。所有施療病院。由委員會管理。委員會由市邑及市邑會議員六人組織之。內二人由市邑會選舉。其餘四人。由縣知事任命。委員之職務。爲名譽職。

二 趨於私立管理 意國之施療病院。取私立主義。由地方行政廳監督之。千八百六十二年之法律。由府縣會監督之。知事部長有得檢查其金庫規定。

三 趨於公私立之管理 德國施療病院。雖爲私設事業。然以地方團體維持之。公益病院管理之者。究亦不斟。今其都市之病院事業。更有採取公共管理之趨勢。都市中無病院者。不過六市。然必置貧民救護之專門醫以行居住施療。此療養行政。與普通之救貧行政同歸市邑管理。其費用一部。由府縣補助。政府則僅保留其監督權。美國多

數都市概採公共管理主義。知紐約費府桑港皆然是。等都市皆有公立病院。有時委託私立病院。以行療治。但國家必支出一定之補助費。

## 第二節 浴濯保護行政

浴濯保護行政。包含公立浴場。及公立浴濯場所。謂公立浴場者。在一般行政學者之觀察。以爲娛樂制度之一種。然就該制度起原觀之。實由保護庶民社會之健康主義而來。茲略述各國之趨勢如左。

浴濯保護行政之先進。首推英國。是制於一般公共保護條例發布之先。已呈整備之兆。千八百四十四年。以保護庶民社會之清潔爲目的。成立大社會於倫敦。越二年。通過浴場及公立洗濯條例於議會。今英國都市之浴濯場。雖取有費主義。特極其低廉。德國自柏林醫科大學教授瓦德拉薩之提倡。始促進純正公設主義之實行。蓋其初僅有夏季公開之河水浴場。若都市行政公共浴場之發見。實依英國制度而喚起也。

法國之公立浴濯制度。亦模範於英國。近有欲設浴場於都市者。必須經中央行政廳之認可。

並須負擔經費三分之二。且由國費支出。每年六十萬佛郎以補助都市中之公立浴場者。美國公設浴場之發達。比之歐整都市雖稍爲遲緩。然能發揮其完全庶民保護之理想。實非他國所能及。其都市公立浴場之開創者。爲約克爾、未幾波士培。設立無費公開浴場。其經費約在二百萬佛郎以上。令人口五萬以上之都市。有必設公開浴場之義務。五萬以下之都市。有設公共自營主義浴場之制定。

今我國無浴場制度之可言。社會間私營之浴場。致上下級人民顯分兩途。下級之浴場。價雖較低。而污穢不堪入目。上級浴場專尙華麗。價之昂貴。高至下級十倍以上。於貧民保護之方。絕不注意。且致一般庶民。怠於洗浴。殊於庶民衛生大有妨碍。宜仿日本定制。而限低廉之價。蓋此種經營。固非收益事業。專以保護庶民社會之健康爲目的。自不得以公益主義行之也。

### 第三節 營養保護行政

營養保護行政。在對於庶民社會。改善其品物。保持其營養。以立自營之基之行政也。法人稱此爲食品給養制度。德國之市政學者稱爲生活資料保護。此制可分爲二。(一)營養補給。

行政即公立會食場是。(二)爲營業分配行政。即公立市場公立屠場是也。茲略述各國之對於是項之補給及分配。

一 營養補給行政 是爲庶民社會食物之粗惡。有害其健康之虞。以公費平價之一種救恤事業也。公會食場者。即公設主義之會食場。最盛者莫如德國。其索遜圖之工業地方。尤重此制。開姆足科市之公立會食場。一年供給四十餘萬人之食。支出公費六萬瑪。法國之克列羅布次之。此會食場制之有特異之點者。在以所得剩餘金。納入於市金庫。若值食料昂貴之時。即以市金庫補助之也。

二 營養分配行政 是爲普及新鮮食物於庶民社會。設公營市場。或公營屠場。精查其品質。並廉其價格。且便利分配之之謂也。德國公立市場。及公立屠場之設立。比英法稍爲遲緩。自既採公營主義。其行政上公其理想之發揮。比之英法二國。則更進一等。即採非收益主義之公立屠場制是也。柏林市曩以二千萬瑪之公費。設立中央屠場。禁止私營事業。是謂市之特占制度。然其財政方針。則排斥收益主義。而採實費補償。

主義。以期價格之低廉。利庶民之生活也。要之德國都市公營主義之屠場。比之普通屠場制。尤爲普及。且近來一般國民。知營養分配事業。與一般庶民之保護。及家政有至大之關係。因而普通市場之公營主義。亦呈日新之兆矣。

#### 第四節 居所保護行政

居所保護行政者。亦爲庶民社會之健康而設之防貧行政也。若自廣義解釋之。包含一般居住改良行政。茲但取狹義的解釋。而以供給無宿窮民之宿舍。以資其自營爲限也。特各國有不同之點。試就美法德三國言之。

一 滯居主義 法國之宿舍。供給行政全基於純粹救濟之理想。故限於臨時的滯居。稱此爲夜間保護場。或稱爲經過的居所制度。而并注重於住居之改良。

二 常居主義 英國之宿舍行政。採一定之常居主義。古納士科市爲斯主義實行之創始地。即同市於千八百七十年建設二個之模範宿舍。並逐漸擴張之。其與法國異者。在徵收廉價之使用費。而有常居之性質。

三 折衷主義 德之國宿舍供給行政。比之英法二國爲折衷主義。其異於法者。在對於浮浪徘徊者。欲防止其非法行爲。與以一定之宿舍。所以救護惡性者爲主旨。蓋法國之宿舍行政。爲就業補助主義。而德國則爲教化遷善主義也。其異於英者。卽其目的非在供永久之家族的生活。實使浮浪者。得有臨時的滯居之所也。