

陳凌雲著

現代各國社會救濟

孔祥熙題



中華民國二十六年二月初版

鎮

(31221.1)

現代各國社會救濟一冊

每冊實價國幣貳元伍角

外埠酌加運費匯費

著者 陳 凌 雲

發行人 王 雲 五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

* 版 翻 *
* 所 權 印 *
* 有 必 *
* 究 *

(本書校對者胡達驥)

序

難則相濟，危則相扶。先德詔訓，垂爲典型。歷百世而未替。矧今競存之時，國之強弱，一準於民。或有地而災禱，或有人而流離，則國力必因之而殘損消耗，其影響且不可計。是以救恤之政，於國爲積極之作用，又豈私人慈善，消極功德云乎哉。予掌振務者垂十年，經歷所至，體驗以多，耳目根觸，每多疾苦呻吟哀號之聲，救民卽以救國，宜爲國家社會共同致力之途徑。陳君凌雲，有鑒於此，矢集其心力以從事於社會救濟，爰有遍遊各國考察之役，此固爲予夙所籌議而未果者。於其行也，曾爲研討宜所注重之點。今越一年，凌雲既歷意、德、俄、波、丹、比、法、英、美各國，而至日本。予適亦秉節出使是邦，異國重逢，欣然出所得，畀先讀之。謂將公之國人，且囑爲之序。凌雲誠有心人也。其觀察也詳審，其評論也精闢。採集各國之長，爲我他山之助，足供國人參考，爲相與戮力之借鏡，益謀救濟事業效能之增進。凌雲之行，洵不虛也。然必待有所災變，而後有所補救，則所失者已千萬，而挽回者不一二。其上焉者，宜防其未形，毋使患害之釀成。臧厥謀，慎其事。且以人定勝天之功，以克服天時異常之變，則更爲事之尤要者也。凌雲歸矣，願持此意，以與國人共圖之。是爲序。

序

中華民國二十有五年六月至德許世英序於行館雪樓

序

凌雲此次奉令派赴歐美日本各國考察社會救濟事業，所經各國計有意大利、德意志、波蘭、蘇聯、丹麥、比利時、法蘭西、英吉利、美利堅及日本諸國；於訪問各國政府當局並實地考察之餘，復與富於經驗之專家相互研究探討，雖不敢謂有如何超越收獲，而於各國社會救濟事業，自信尙能就其精華優點所在，潛心考察。本書乃以觀感所得，筆而書之，藉求正於社會，並貢獻於國家，而因行程匆促，未遑詳加校正之處正多，苟有謬誤，自所不免，如承讀者諸君教政，當感不盡也。

竊以社會救濟事業，在歐西各國，歷史已極悠久，英國在一六〇一年時，即有貧窮救濟法案之公佈施行，該法案不僅馳名世界，且因內容完備，有若干原則仍爲當今施政之根據。惟就當年立法原意而言，不免有如我國普通所謂「慈善」乃當局或上層階級對於平民之一種施惠。近年以來，此種觀念，業經根本改變，各國多認社會救濟乃政府對於人民之一種重要責任，在人民方面，則爲一種應享之權利。故有拋棄「社會救濟」之名詞，而改稱「社會福利」(Social Welfare)，或「社會事業」(Social Work)，或「公共協助」(Public Assistance)者；本書雖沿我國慣例，仍名爲「社會救濟」，惟在凌雲之意，實亦具有此項之見解；即國家爲人民聚集而成，政府

乃由人民組織，而爲人民謀福利之機關，人民有所困苦，則應加以救濟，人民有所需要，自當俾與協助，此乃賢明政府所應負之責任也。

各國近年來對於社會救濟，不獨在觀念與意義上根本有所變更，即其事業範圍，亦已較前擴充。曩時政制，僅對貧窮人士或殘廢老弱予以補助，其受惠者，僅爲一部分之人民。近年以來，其協濟範圍遍及於全體民衆，除矜寡孤獨者有所救濟外，普通人民，亦被顧及，若產母之保護，勞動者之補助，幼兒之教養，生理上有缺憾者之救濟，乃至房屋租賃、田園耕種、經濟合作、家庭消費，與夫國民生活上之一切，莫不由政府關懷照顧，盡力爲謀福利。以前之限於金錢救濟者，今則擴充至醫藥救濟、教育救濟、職業救濟。以前之限於消極方面，而爲被動的施惠者，今則擴充至積極方面，使謀自力的生活。至於其救濟人材之訓練，事業組織之嚴密，調查制度之完備，放賑手續之妥適，與捐款經手之公正，均有具體事實之表現，此皆爲各國近年來社會救濟事業之進步，實深堪國人注意研究者也。

往昔辦理社會救濟事業者，多半認爲一種道德上的工作，我國今日依然如此，因之辦理此種事業者，多係年高望重之輩，清廉自守，不取酬勞，間有不德人士，藉之爲謀取非正當利益之機會，遂爲社會所詬病。惟近年以社會救濟事業成爲政府主要責任以後，其辦理者多由政府委派，厚其薪金，使之安心服務，獎勵有加，更可固其職責，辦理完善，則認爲應有之現象，苟有不法，則嚴刑懲之，如是積弊甚少，而事業效能方面亦較前大爲增加，去虛渺之理論，謀實際之福利，此亦值得提及者也。

我國近年以來，天災人禍，百患叢集，社會經濟破產，農村不堪收拾，民生凋敝，已達極點，亟待救濟，固不待言。朝野注意及此者，頗不乏人。惟救濟事業千頭萬緒，究應從何做起？苟謀實行，又當採何制度？當爲關心此問題人士所欲共同探討者。本書之作，非欲盡將歐美日本諸國所施行者遷諸我國，實以各國間有地理環境之不同，歷史背景上之互異，人民教育之差別，經濟狀況之高低，社會情形之懸殊，欲以抄襲式的方法施行，既無意義，又鮮成就，所謂「移橘成枳」亦卽此謂，「削足適履」實屬大可不必者也。惟以各國辦理此項事業之原則及其優點長處所在，書而述之，藉供我國施政者及關心本問題人士之參考，或亦不失爲一種較有意義之舉，本書則係循此旨而作者也。

又當附言者，夫以各國救濟範圍之廣，事業之宏，欲盡數百頁之篇幅詳敘之，實有未逮，故本書僅取其精華，論其大要而已。至於分類詳述，深刻研究，他日倘屬可能，自當繼續從事。凌雲敬取古人「拋磚引玉」之義，以求社會人士之指示，苟得從此引起國人重視，而使我國社會救濟事業廣爲發展，同心康濟，造福人羣者，則瓣香禱祝榮感靡涯矣。是爲序。

陳凌雲二十五年六月於歸國輪中

目錄

第一章 意大利社會救濟事業

第一節 勞働方面之社會救濟

- 一 救濟勞工之立法根據 二
- 二 救濟勞工之行政機關 六
- 三 救濟救工之社會保險 一四
- 四 救濟勞工之職業介紹 二六

第二節 婦孺方面之社會救濟

- 一 婦孺救濟之機關 三三
- 二 婦孺救濟之事業 三七
- 三 婦孺救濟之研究 四一

第二章 德意志社會救濟事業

第一節 義務勞働

- 一 義務勞働之工作組織 四八

二	義務勞動之工作計劃	五二
三	義務勞動之工作生活	五四
四	義務勞動之工作意義	五五

第二節	冬季救濟	五八
-----	------	----

一	行政機關	五八
二	經費來源	五九
三	事業概要	六一
四	監察制度	六三

第三節	公共協助	六四
-----	------	----

一	法律根據	六四
二	協助目的	六五
三	行政組織	六五
四	經濟來源	六五
五	事業概要	六六
六	統計數字	六八

第四節	人材訓練	六八
-----	------	----

一	性質概述	六八
二	訓練方法	六九
三	課程一覽	七二

第三章 波蘭社會救濟事業.....七五

第一節 衛生事業與社會援助中心站.....七六

一 歷史.....七七

二 組織.....七七

三 人員.....七八

四 事業.....八〇

五 經費.....八四

第四章 蘇聯社會救濟事業.....八五

第一節 勞働法典.....八五

第二節 工人部份.....八八

一 失業問題.....八九

二 生活問題.....九〇

第三節 農人部份.....九三

一 集團農場.....九四

二 國營農場.....九六

三 合作運動.....九九

第五章 比利時社會救濟事業.....一〇五

第一節 行政組織.....一〇六

一 中央社會救濟委員會.....一〇七

二 縣社會救濟委員會.....一〇七

三 聯縣救濟委員會.....一〇八

第二節 救濟事業.....一〇九

一 老年救濟.....一〇九

二 勞工救濟.....一一二

三 醫藥救濟.....一一三

第三節 附述.....一一五

第六章 丹麥社會救濟事業.....一二六

第一節 農業合作.....一二八

第二節 社會保險.....一二一

一 失業保險.....一二二

二 傷害保險.....一二三

三 人民普通保險.....一二三

第三節 社會救濟法.....一二七

一 社會救濟之行政組織.....一二八

二 社會救濟之經費來源	一二八
三 社會救濟之協助辦法	一二九

第四節 結論	一三一
--------	-----

第七章 法國社會救濟事業	一二二
--------------	-----

第一節 行政系統	一三三
----------	-----

一 中央方面	一三三
--------	-----

二 省府方面	一三六
--------	-----

三 縣府方面	一三七
--------	-----

四 巴黎方面	一三八
--------	-----

第二節 家庭救濟	一四三
----------	-----

一 大家庭之補助	一四三
----------	-----

二 大家庭之鼓勵	一四五
----------	-----

第三節 天災救濟	一四八
----------	-----

一 農事天災與法律來源	一四八
-------------	-----

二 關於農事災荒之法規與定則	一五〇
----------------	-----

三 關於農事災荒上法律之預定	一五一
----------------	-----

四 災荒損失報告辦法	一五二
------------	-----

第八章 英國社會救濟事業

第一節 貧窮救濟

一 英格蘭與威爾斯部份	一七六
二 蘇格蘭部分	一八四
三 北愛爾蘭部分	一八七

第二節 失業救濟

一 法律根據	一九〇
二 行政組織	一九一
三 救濟辦法	一九六
四 統計數字	二〇七

第三節 失業保險	二〇八
----------	-----

一 立法根據	二〇八
二 保費規則	二一〇
三 賠償辦法	二一二
四 行政組織	二一五
五 統計數字	二一八

第九章 美國社會救濟事業 一二一

第一節 經費來源——聯合募捐運動	一二一
------------------	-----

一 聯合募捐之意義	一二一
二 聯合募捐之組織	一二三
三 聯合募捐之辦法	一二八
四 聯合募捐之會計	一三五
五 聯合募捐之監督	一三九

第二節 行政機關	一二四
----------	-----

一 事業	一二四
二 經費	一二八

第三節 救濟事業	一二四九
----------	------

一 服務人員之聯絡——社會福利會組織概況·····	二四九
二 救濟事業之舉辦——聯合醫院之各項辦法·····	二五五

第十章 日本社會救濟事業·····二五九

第一節 失業救濟與失業介紹·····	二五九
--------------------	-----

一 失業勞働者更生訓練·····	二五九
二 東京市智識階級職業介紹所·····	二六四
三 東京市少年少女職業介紹所·····	二六七

第二節 兒童保護事業概要·····	二六九
-------------------	-----

一 產院 乳兒院 巡迴助產·····	二六九
二 市民館·····	二七一
三 兒童遊園地·····	二七三
四 少年保護所·····	二七四

第三節 東京市養育院·····	二七五
-----------------	-----

一 沿革·····	二七五
二 概況·····	二七五

第四節 聾啞盲學校·····	二七九
----------------	-----

一 東京盲學校·····	二七九
--------------	-----

二	東京市雙嶺學校	二八一
---	---------	-----

第五節	財團法人啓成社概要	二八四
-----	-----------	-----

一	講習課目及修業年限	二八六
---	-----------	-----

二	入社資格	二八七
---	------	-----

三	入社條件	二八七
---	------	-----

四	講習費	二八七
---	-----	-----

五	寄宿及食費	二八八
---	-------	-----

六	作業工資及其他收入	二八八
---	-----------	-----

第六節	府中刑務所	二八八
-----	-------	-----

第十一章	結論	二九〇
------	----	-----

第一節	確定社會救濟事業之目標	二九一
-----	-------------	-----

第二節	統一社會救濟事業之組織	二九二
-----	-------------	-----

一	中央方面	二九四
---	------	-----

二	地方方面	二九四
---	------	-----

第三節	訓練社會救濟事業之人才	二九五
-----	-------------	-----

第四節	改定社會救濟事業之經費	二九六
-----	-------------	-----

參考書一覽		二九八
-------	--	-----

現代各國社會救濟

第一章 意大利社會救濟事業

意大利爲歐戰以後新興強國之一，自墨索里尼執政以後，國勢益爲振興，不獨在中歐方面隱然成爲國際盟主，在地中海方面無形成爲霸王。最近復發展勢力於非洲，聲威之盛，不可一世。推其致強之因，自有多端，而以內政方面言之，法西斯黨政府之銳意建設，厥爲造成意大利民族統一復興之主要原因。蓋自法西斯黨獲取政權，迄今已逾十有四年，在此十四年中，墨索里尼與其同僚，領導全國人民，以刻苦精神，埋頭苦幹，若工業之擴充，若農產之增加，若教育之改革，若交通之振興，莫不廣有收獲，成績斐然，藉內政之修整，國力因以增強，國際地位之增高，實有所自也。

墨索里尼統治意大利之所以成功，得力於合作精神者實非淺鮮，蓋其從事內政建設也。苟無人民熱烈贊助，則雖有宏偉計劃，進行實現亦感不易。故墨氏確定以互助合作精神作爲新意大利之人生觀，於幼童方面有保護協濟之舉，於成人方面則提倡勞資合作發展生產，循次以往，復有黨與人民之互助合作，凡百事業，均以此種互助