

書 叢 政 行 會 社  
類 利 福 會 社

# 濟 救 會 社

編 主 室 究 研 部 會 社  
著 編 峯 象 柯

行 印 局 書 中 正

## 社會行政叢書例言

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

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

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

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

五 本叢書歡迎批評討論，俾資改進，來件請寄社會部研究室。

## 自敘

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

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

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

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

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

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

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

民國三十二年三月二十日象峯序於成都駱園





# 第一編 總論

## 第一章 緒言

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

根據以上的見解，同一社會的人士實在是休戚相關，禍福與共。這關聯或連帶關係是

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

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

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

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



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

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

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

### 三、社會救濟的範圍——對象及其分類。

社會救濟固然是需要，但是誰需要救濟？或者說社會救濟的對象是什麼呢？平常說起