

陳繼先編著

社會救濟行政

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十三年四月渝初版
中華民國三十五年四月滬一版

社會救濟行政

全一冊 定價國幣二元四角

(外埠酌加運費匯費)

編著者	陳 績 先
發行人	吳 秉 常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

(1683)

引言

一、現代國家，多認「社會救濟」，爲政府對於人民之一種重要責任。其事業範圍，日益擴大。歐西列強，並已廢除「社會救濟」名詞，而改稱「社會福利」或「公共協助」。本書雖沿用「救濟」名詞，但內容所輯材料，悉從廣義，以期適合時代趨勢，而便參考。

二、本書取材專重事實，不尙空論，如第一章總論第一節救濟行政之沿革，關於敘述我國以往救濟行政，因少法令可資依據，則列舉歷代重要事例，以明梗概，而期覈實；第二節救濟事業之種類，則多係依據世界各國現有事業，提綱挈要，分項敘明；第二章現代各國救濟行政概況，係以陳凌雲先生所著「現代各國社會救濟」爲張本，參酌其他書報，就重要各國，取其成績顯著者，作簡要之敘述；第三章中國救濟行政，係以

現有事業爲對象，其未舉辦者，則有待於續編；第四章依照上列各章事實，酌加抽見，作爲本書之結論；附錄，則備載我國重要法令，以便研究參考。

三、我國救濟事業，由來雖久，但由政府頒訂法令及主持推行，則爲時尙暫，極少專書，可資參考研究。本人辦理救濟行政，幾近十年，卽深感困苦。故不揣譎陋，將歷年所搜集之材料，編成本書，期以一得之愚，拋磚引玉。倘蒙熱心人士，予以糾正，藉補缺漏，曷勝企盼！

民國三十一年五月陳續先識於重慶內政部官舍

第一章 總論

第一節 救濟行政之沿革

壹 我國歷代救濟行政

我國救濟事業，歷史已甚悠久，堯之民饑我饑，民寒我寒；舜歌解吾民之慍，阜吾民之財；湯禱於桑林，以六事自責；此即救濟事業之發端。其後歷代救濟事例，史乘所載，亦班班可考。惟多係賢君名臣，隨時隨事，本不忍人之心，行不忍人之政，並無組織系統，亦無特定法典，人存政舉，人亡政息。若每一時代，每一事例，皆一一敘述，非特徒費篇幅，抑且毫無意義。核其有辦法，可供借鏡者，分敘於次：

一、一般救濟事例

1. 周禮大司徒以荒政十二聚萬民：一曰散財，（貸種食也；）二曰薄徵，（輕賦稅也；）三曰緩刑，（省刑罰也；）四曰弛力，（息徭役也；）五曰舍禁，（山澤無禁也；）六曰去幾，（去關防之幾察使百貨流通；）七曰眚禮，（殺吉禮也；）八曰殺哀，（節凶禮也；）九曰審樂，（謂閉藏樂器而不作；）十曰多昏，（多昏配則男女得以相保；）

十一曰索鬼神，（求廢祀而修之也；）十二曰除盜賊，（安良民也。）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。

2. 李悝爲魏文侯作平糶法，曰糶甚貴則傷民，甚賤則傷農。若民傷則離散，農傷則國貧。故甚貴與甚賤，其傷一也。善爲國者，使民無傷，而農益勤。故大熟，則上民三而舍一，中熟，糶二；下熟，糶一；使民通足，價平而止。小飢，則發小熟之斂；中飢，則發中熟之斂；大飢，則發大熟之斂，以糶於民。故遇水旱飢饉，糶不貴，而民不散。行之魏國，日益富強。

3. 漢光武帝建武二十五年冬十月，監軍謁者宋均，見蠻方飢餒困危。均與諸將議曰：「夫忠臣出境，有可以安國家者，專之可也。」乃矯制告諭諸羣蠻而降之。蠻地遂平。均未至，先自劾矯制之罪。上嘉其功，廼賜以金帛。

4. 宋文帝元嘉十二年，吳郡大水，錢唐升米三百。以揚州治中從事史沈演之，兼散騎常侍，巡行拯恤，許以便宜從事。演之問倉廩。賑饑民。凡有生子者，口賜米一斗，刑獄有疑枉者，悉判遣之。百都蒙賴。

5. 仁宗天聖七年六月，河北大水，壞澶州浮橋。七月，命三司刑部郎中鍾離瑾，爲河北安撫使。仍詔瑾：「所至發官廩以賑貧乏。其被溺之家，見存三口者給錢二千；不及者半之。溺死而不能收斂者，官爲瘞埋。其經水倉庫營壁，亟修完之，卑下者徙高阜處。水

損官物，先爲給遣，防監亡失，須馬者，更不加罪，止令根究。所部官吏，貧寒不能存恤者，奏勅之。見繫獄囚，委長吏從輕決遣。其備邊事機，民間疾苦，悉具經畫以聞。一

6. 張詠知益州，以蜀地素狹，游手者衆，事甯之後，生齒日繁，稍遇水旱，民必艱食。時斗粟值錢三十六，乃按諸邑田稅，如其價，歲折米六萬斛，至春，籍城中細民，計口給券，俾如原價糴之。奏爲永制。其後七十餘年，雖有災饑，米甚貴，而民無餒色。

7. 文彥博在成都，米價騰貴，因就各城門相近之寺院共十八處，減價糴米，仍不限其數，張榜通衢。翌日米價遂減。

8. 許元知州陽縣。縣有練湖決水一寸爲漕渠一尺。故法，盜決湖者，罪比殺人。會歲大旱，元請借湖水溉田，不待報決之。州守遣吏按問。元曰：「便民罪令可也。」溉民田萬餘頃，歲乃大豐。

9. 吳越大旱，時趙抃知越州。當民之未饑，爲書問屬縣：災所被者有幾鄉？當廩於官者有幾何？溝防新築，可就民使治之者有幾所？庫錢倉米可發者有幾許？富家可募出粟者有幾？姓僧道士所食之羨餘書於籍者，其存有幾？便各書以對，而謹其備。時得粟四萬八千餘石。自十月朔人口給粟一升，幼小者半之。憂其相蹂也，使男女異日受粟，人受兩日之糧。憂其流亡也。城市鄉村，立給粟之所，共五十七處，俾各以便而受之。告富人無得閉糴。又出官米平價而糴。糴所共一十八舖，使糴者便於受粟。給工食大修城池，病者

醫，死者埋，收棄兒，糜窮人，至五月止。事有未便者，公一以自任，不以累其屬。有上請者，或便宜輒行。事無巨細，必躬親之。民賴以生。

10 徐甯孫賑濟飢人，其策有三：第一策：本州縣當職官，盡實抄劄。果係孤老殘疾，並貧乏不能自食者，大人小兒，籍貫姓名數目，將義倉逐鄉逐鎮逐坊逐巷。分散賑濟，處處請鄉官或士人各三人，如無上戶士人處，則請耆老忠厚者，置册收支，給散關子，每五日一次，併而給之。大人日給一升，小兒減半。凡州縣市鎮鄉村，並令同日同時支散，以革重疊冒請之弊。乞丐等人。亦同日同時，別作一處支米，不得混入飢民賑給。第二策：糶賣米麥，本濟貧民。奈有在市牙僧與有力滑徒，令匪人假爲窮民，裝飾冒糶冒支，且又串同斛手，單賣與奸詭相知之輩，不及村落無食之民，卽有糶得窮民，已是將舉之際，強半粟糶穀糠粃，弊竇無窮。遂令本州縣立賞錢一百貫，令人舉首，務要及於鄉民，無許冒濫。其第三策：賑濟當支散日，用五色旗，分爲五處，每處分差指使二員，吏二員，抄劄飢民。每一名給予牌子并小色旗，候支散，及數前來賑濟。散了一旗，再散一旗，不許亂赴請所。蓋事貴循序，不得併在一處，挨擠喧鬧。

11 元祐初、河東京東淮南災傷。監察御史上官均，言賑恤有五術：一曰施與得實；二曰移粟就民；三曰隨厚薄施散；四曰擇用官吏；五曰告諭免納夏秋二稅。上嘉納之。

12 世宗嘉靖八年，山西大飢，參政王尙綱上救荒八議：一曰懲饒饑，乞遣使行部，

聞民疾苦；二曰恤暴露，乞有司祭療，稍釋厲氣；三曰救貧民，乞支散庫積，秋成補還；四曰停徵斂，乞截留住徵，以俟豐年；五曰信告令，乞勸分菽粟；六曰推糶買，乞令無閉遏；七曰謹預備，乞申舊例，措處蓋藏，勿使廩庫空虛；八曰恤流亡，乞所過州縣，加意存恤，勿使羣聚思亂。戶部覆議行之。

二、稽審災戶事例

1. 蘇次參澧州賑濟，患抄割不公，給印冊一本，用紙半幅，令各自書某家口數若干，大人若干，小兒若干，合請米若干，實貼各人門首壁上，如有虛偽，許人告首，甘伏斷罪，以便委官查點。又患請米者，分定幾人爲一隊，逐隊俱用旗引，如卯時一刻，引第一隊領米，二刻引第二隊，以至辰巳時皆用此法，則自無冗雜，且老幼婦女，悉得均糶矣。又任澧陽司戶日，權安鄉縣，正值大澇。始至，令典押將縣圖逐鄉抹出。全澇者用綠，半澇者用青，無水之鄉用黃。不以示人。又令鄉司抹來參合，方請鄉耆逐鄉爲圖。復以青綠黃色，別其村分，出圖參驗。故檢澇而可知分數；催科賑濟，亦視爲先後。其法甚簡要也。

2. 李珏守毗陵時，適遇民饑，將災傷部份作四等抄割：仁字係有產稅物業之家；義字係中下戶，雖有產稅，災傷實無所收之家；禮字係五等下戶，及佃人之田，並薄有藝業，而飢荒難於求趁之人；智字係孤寡貧弱疾廢乞丐之人。除仁字不予賑救外，義字賑糶，禮

字半濟半糶，智字全濟。並給粟計口如常法。惟賑米預掛榜文，十日一次，委官散給。民至於令稱之。

3. 余童蘄州賑濟，盡括戶口之數，第爲三等：孤獨不能自存者，專賑濟；下戶乏食者，賑糶；有田無力耕者，賑貸。闔境五邑，以鄉村遠近，均粟置場，每場以一總首主出納，十場以一官吏專司察。

三、工賑事例

1. 歐陽修知穎州，歲大飢，公奏免黃河夫役，得全者萬餘家，（此卽周禮所謂弛力也；）又給民工食，大修諸陂以溉，民田盡賴其利，（此卽以工役而寓賑濟之意也。）

2. 邵靈甫、宜興人，儲穀數千斛。歲大飢，或請乘時糶之曰：「是急利也。」或請損值糶之。曰：「此近名也。」或曰：「將自豐乎？」曰：「有成晝矣。」乃盡發所儲，僱傭除道，自縣至湖鎮四十里，浚蠡湖橫塘等水道八十餘里，通罾晝溪入震澤。邑人爭受役，皆賴全活，水陸又俱得利。

3. 嘉靖時僉事林希元疏內有云：「凶年飢歲，人民缺食；而城池水利之當修，在在有之。窮餓垂死之人，固難責以力役之事。次貧稍貧人戶，力能與作者，雖官府量品賑貸，安能滿其仰事俯育之需？故凡圯壞之當修，酒寒之當濬者，召民爲之，日受其值。則民出力以趨事，而因可以賑飢；官出財以興事，而因可以賑民。是謂一舉而兩得也。」

4. 萬歷間御史鍾化民救荒。令各府州縣，查勘該工役，如修學、修城、濬河、築堤之類，計工招募，以興工作。每人日給米三升，備急需之養。枵腹之衆，公私兩利。

四、婦孺救濟事例

1. 越王勾踐令國中：將免者以告，（免卽分娩也）公令醫守之。生丈夫子，二壺酒一犬、生女子二壺酒一豚；生三人公與之母；生二人公與之餼。

2. 漢高祖七年，民產子。復勿事二歲。（復免也。勿事，不役使也。）光武帝建武中，產子者，復以三年之算。（每歲賦錢一百二十爲一算。）章帝二年春正月，詔曰：「人有產子者，復勿算三歲；令諸懷妊者，賜胎穀人三斛，復其夫勿算一歲，」著爲令。

3. 劉彝所至多善政。其知虔州也，會江西飢歉，民多棄子於道上。彝揭榜通衢，召人收養，日給廣惠倉米二升。每月一次，抱至官中看視。又推行於縣鎮。佃民利二升之給，皆爲收養。故一境生子，無天闕者。

貳 我國民元以來救濟行政

以上所舉不過帝王時代一種救濟事例，擇其可供參考者，摘錄一二，實不足以言救濟行政，惟略示其淵源而已。其具備救濟行政之雛形，實始於民國初元。民元時，內務部行政事務職掌事項，列舉賑恤、救濟、慈善、感化、衛生等五端。民國四年十二月，并公布游民習藝所等章程。國民政府奠都南京後，關於賑災救貧及其慈善事項，復經明白規

定於內政部組織法中。內政部根據職掌，於十七年五月間，公布各地方救濟院規則；同年六月又公布管理各地方私立慈善機關規則。十八年六月間，國民政府公布監督慈善團體法。十九年七月間，內政部呈准公布監督慈善團體法施行細則，二十一年九月間，公布各地慈善團體立案辦法。十九年十月間，國民政府公布救災準備金法，二十四年六月間公布實施救災準備金暫行辦法，及救災準備金保管委員會組織規程。對於救濟行政，日臻周密。七七事變後，中央特設振濟委員會，二十九年又明令社會部改隸行政院。所有積極救濟事務及消極救濟事務，均有專管機關，積極規畫應興應革事宜。與現代各國救濟行政，已無二致。其詳當於另章論之。

叁 歐西各國救濟行政

歐洲各國對於救濟事業，辦理亦有年所。英國在一六〇一年時，即有貧窮救濟法案之公布施行。窳法案不僅馳名世界，且因內容完備，有若干原則仍為當今施政之依據。惟就當年立法原意而言，不免有如我國普通所謂「慈善」，乃當局對於平民一種施惠。近年以來，此種觀念業已根本改變。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，則為一種應享之權利，故多廢棄「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)其事業範圍，較前亦已擴充。曩時救濟行政，僅對貧窮人士或殘廢老弱，予以補助，其受惠

者，僅爲一部份之人民，現代救濟範圍，則遍及於全體民衆。除於寡孤獨者有所救濟外，普通人民，亦已顧及。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，此爲各國近年來，社會救濟事業進步之大概情形也。

第二節 救濟事業之種類

現代救濟事業，範圍擴充，種類繁多，實難枚舉。然大別之，不外消極的救濟事業，與積極的救濟事業兩大類。凡使被救濟者，能自力謀生活之事業，或關乎全體民衆之福利者，都屬於積極的；爲被動而施惠，其福利僅及一部分人民者，都屬於消極的，茲分別舉例於次：

壹 積極的救濟事業

1. 合作事業 合作事業，推行機構爲合作社，其組織分無限責任，保證責任，有限責任三種。無限責任一組之合作社，於本社財產不足清償債務時，由各社員連帶負無限的責

任；保證責任「組織」之合作社，各社員之保證金額，爲其所認股額之五倍，至任其所負責任，即以其所認股額及保證金爲限；有限責任「組織」之合作社，各社員所負責任，唯以其所認股額爲限。其以經營業務不同而異其名稱者，有信用合作社、供給合作社、消費合作社、生產合作社、運銷合作社、公用合作社、保險合作社及聯合社等類。

2. 兒童保育事業 兒童保育事業，約可分爲二類，一類爲收容無靠兒童，代盡父母教養之職，一類爲寄托年幼兒童，協助其父母盡其教養之職，使其父母不致爲兒女繫累，能盡量參加各種生產事業。前者收容兒童對象，約有六種：（一）爲父母所遺棄之兒童，（二）政府認爲該兒童身體上有缺憾或不正常之生活習慣，而爲盡父母所無法糾正者，（三）兒童父母因犯刑事罪，受審判結果，因而不能盡其教養之職者，（四）兒童父母已被判決徒刑，因而不能盡其教養之職者；（五）兒童之父母，爲殘廢，已被收容在某一救濟機關，因而此後不能盡其教養之職者；（六）兒童之父母均已死亡，或爲私生子而其母親已故者，其實施機關，各國名稱不一，有婦孺保護工作協會、保護所、感化院、矯正院、警情學院、兒童鑑別所、少年保護所等名稱。我國以前各地所設之育嬰所、保嬰局、孤兒院、惠兒院、慈幼院、貧兒院均屬之。二十七年十月二十日，內政部、教育部及振濟委員會呈奉 行政院核准頒行之「抗職建國時期難童救濟教養實施方案」，經一律規定，改爲兒童教養所，或兒童保育所。後者寄托兒童對象，爲一般年幼兒童。其實施機關爲托兒所，其