

# 社會救濟

中華民國三十六年九月

行政院新聞局印行

社  
會  
救  
濟

# 社會救濟目錄

- 一、社會救濟制度之建立
- 二、經常救濟設施之發展
- 三、臨時災難之救濟
- 四、義軍及難民之遣送
- 五、冬令救濟之推行

# 社會救濟

## (一) 社會救濟制度之建立

社會救濟事業，在我國古代，即認為施政要綱。禮記所謂「大道之行也，天下為公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，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」。實為古代仁政哲學之最高理想。故歷代言治績者，莫不標舉博施濟衆，為得民行仁之本，而以四海困窮，天祿永終，垂戒後世。惜社會救濟制度，迄未確立，恆憑慈善觀念，從事於消極救濟工作，其病在於範圍窄狹，標準散漫，時間短促，財力浪費，效果稍微，即為困難，此我國以往救濟事業之概述也。民國廿九年社會部成立後，乃制定社會救濟法，於卅二年九月由國民政府公布施行，其要旨如左：

第一、以實現大同之治為理想：社會救濟法第一章救濟範圍規定：「合於左列各款之一，因貧窮而無力生活者得依本法予以救濟：一、年在六十歲以上精力衰耗者，二、未滿十二歲者，三、姪婦，四、因疾病傷害殘廢或其精神上身體上之障礙，不能從事勞作者，五、因水旱或其他天

災事變，致受重大損害，或因而失業者；六、其他依法令應予救濟者。」惟「對於遭受非常災變之災民難民所爲之緊急救濟，其受救濟人以前條所列者爲限。」至「對於性格操行不良，具有犯罪傾向有矯正之必要者，予以矯正救濟。」故對於社會應受救濟者殆已包舉無遺。

第二、以建立救濟制度爲目的：社會救濟法對於救濟範圍，救濟方法，救濟經費等，既有明確之規定，而於救濟設施，更規定分爲下述各種：一、安老所；二、育嬰所；三、育幼所；四、殘疾教養所；五、習藝所；六、婦女教養所；七、助產所；八、施醫所；九、其他以救濟爲目的之設施，如精神病院，矯正處所，職業介紹所，平民住宅，平民宿舍，公共食堂，義倉，災難民臨時收容所，代葬所等。由各縣市視實際需要及經濟狀況，分別舉辦，中央及省，團體或私人以及財力充裕之鄉鎮，亦得依法舉辦。

第三、由慈善觀念進爲責任觀念：國人對於救濟事業向持慈善觀念。社會救濟法則認爲拯困卹窮，乃政府應盡之職責，故於第四條規定：「應受救濟人得向主管官署或有救濟設施之處所，請求予以適當之救濟。」第十三條規定：「法院或警察機關得將應受救濟人送交救濟設施處所，非有正當理由不得拒絕接受。」第四十四條規定：「救濟事業經費，應列入中央及地方預算」，第四十五條規定：「縣市依本法舉辦之救濟事業，得由中央政府補助」。至對於團體或私人舉辦之救濟事業，向持放任態度者，今亦於本法第八條至第十一條規定「應經主管官署之許可」始得

舉辦。并規定「主管官署有視察及指導之權」，「其成績卓著者，應予以獎勵」。『有辦理不善，得令其改進，其違反法令情節重大者，并得令其停辦。』凡此均所以確定政府對於社會救濟應盡之職責，較諸過去救濟工作一本慈善觀念，與放任態度者，實有顯著之進步。

第四、以積極方法代替消極方法：我國過去之救濟事業，既本慈善觀念，其所用方法，不免偏於消極，本法對於救濟方法，則不僅在解除受救濟人之痛苦，尤着重於受救濟人之扶助，使其能獨立生活。故本法第三章內規定：「依受救濟人之需要，予以下列各種救濟：甲、貧窮救濟：如「救濟設施處所內之留養」，「免費醫療」，「免費助產」，「住宅之廉價或免費供給」，「資金糧食之無息或低息貸與」等。乙、感化救濟：如「實施感化教育及公民訓練」等。丙、職業救濟：如「職業介紹」，「實施技能訓練」等。丁、臨時救濟：如「現款或食物衣服等必需品之給與」以及「減免土地賦稅」等，均以積極方法為主。所以變消費為生產，化無用為有用，俾扶助受救濟人能達到自謀生活之境地。

基於上述，社會救濟法頒行後，行政院復令准頒行各種有關救濟實施程序法規，其中除社會救濟法施行細則外，最重要者，在經常救濟方面，有「救濟院規程」，「管理私立救濟設施規程」，「救濟院基金管理委員會組織規程」，及「私立救濟設施減免賦稅考覈辦法」等。在臨時救濟方面：有「災振查放辦法」，「收復區各省市救濟難民辦法」，「匪區歸來人民收撫安置辦法」

「，及「緩靖區難民急振實施辦法」等。至此整個社會救濟制度乃大致完成。

## （二）經常救濟設施之發展

甲、地方救濟機關團體之實質改善：救濟機關團體爲收容及救濟貧苦老弱婦孺殘疾而設。我國此類設施，大都具有悠久歷史，惟多經費困難，設備簡陋，戰時又多爲敵僞蹂躪，業務廢弛。當此復員之際，復值天災匪禍，紛至沓來，對於救濟機關團體之需要，更爲迫切。爲力圖充實經採下列各項措施：（1）分期舉辦各省市社會救濟事業總檢查，分期加以改善。（2）分飭各省市整理地方救濟事業欸產，寬籌救濟事業基金，並商請善後救濟機關撥給物資以鞏固救濟事業之基礎。（3）獎勵私人或團體創辦救濟設施，其捐資興辦福利事業者依法褒獎，以發動社會力量。（4）根據各救濟實施辦理情形，分別撥助其經費。三十五年及三十六年並另撥改善救濟院所經費，每年四億元，分配需要最切之南京、北平、天津、青島、河南、浙江、陝西、湖南及山東、山西、廣東、安徽、漢口等省（市）立救濟院，藉資充實。根據以上各項辦理之結果，內容頗多改進，數量亦有增加。截至三十五年底各省市公私立救濟機關團體共三〇四五單位，目前又增至三二一〇單位，院內院外受救濟人數共三、八〇九、五四九人（附表一表二）。

乙、社會救濟事業協會之組織：各省市縣社會救濟事業協會，係聯合當地救濟機關團體及地方熱心救濟事業之人士所組成。旨在配合政府力量，對於地方救濟事業，加強聯繫合作，協助整理改進。社會部於三十年即公布「各省市縣地方救濟事業協會組織規則」，督促各地積極籌組。三十五年七月並將上項規則，予以修正，俾熱心救濟事業人士，能普遍參加，擴大救濟效果。茲將三年來救濟事業協會成立數目列表如下：

年度別 救濟事業協會單位數 備

三十四年 二三五

三十五年 三三一

三十六年 六二九 卅六年度數目係根據各地七月底之數字統計

丙、部設救濟設施之調整：社會部接收前振濟委員會之振濟工廠，更名為習藝工廠。嗣以此項機構為救濟戰時流亡難民而設，抗戰勝利後，因無存在必要，業經先後結束。又為實驗救濟制度，研究救濟方法，輔導地方救濟事業之發展，由部設救濟設施三所。茲略述如次：

(1)重慶實驗救濟院——該院於二十一年九月成立於重慶土橋，內分安老、育幼、習藝、殘疾教養、施醫、助產等六所。收容四六七名。本年並成立工作站。俾院內救濟與院外救濟能同時實施，以作各地救濟院所之示範。該院注重研究實驗及輔導工作，本年輕提出地方救濟院所設備

註

數養等最低標準，正由部研究，以便頒布施行。

(2) 首都實驗救濟院——為輔導改進收復區各省市救濟設施，決設置首都實驗救濟院。該院籌備處業於三十五年冬成立，現正於孝陵衛建築院舍，以經費關係，擬先設立習藝及婦女教養兩所，舉辦職業補充訓練，又該院於實驗院外救濟方法，已先行成立朱門工作站，辦理農村救濟工作。

(3) 南京傷殘重建院：戰後傷殘軍民為數甚多，亟應予以適當之治療，及職業之訓練，俾能殘而不廢，自力更生，各地殘疾教養機構，以經費設備人事等條件之限制，尚不足以應需要，特於南京設立傷殘重建院一所，並附設傷殘用具製造廠，以期扶植傷殘軍民之生活，並輔導各地殘疾教養設施之發展，該院籌備處業經成立，現正於光華門外建築院舍，預計本年內即可成立。

### (三) 臨時災難之救濟

難民緊急救濟，自戰後救濟總署成立後，原歸其職掌。惟社會部亦先後奉令特飭辦理。經與各有關機關配合切實推行，如戰時黔桂難民之搶救，湘桂難民之救濟，各省來渝難民之調查與遣送，及戰後蘇北難民之救濟等，均由社會部主持辦理。其他各地災難救濟，亦經督導分別實施。本年以來，天災迭起，匪禍蔓延，救濟工作極為艱鉅。截至本年八月十五日止，根據各地已報難

民人數，除遭受中日戰爭之影響者不計外，共三八、四三〇、〇九三人。茲列表說明如下：

## 天災匪禍難民人數及分佈縣市簡表

| 難民類別    | 難民人數                                                        | 佔全國人口百分比 |    | 分佈縣市數 |        | 佔全國縣市百分比 |  | 備考 |
|---------|-------------------------------------------------------------|----------|----|-------|--------|----------|--|----|
|         |                                                             |          |    |       |        |          |  |    |
| 天災難民    | 一五、五〇二、九九六                                                  | 3.86%    | —— | 一六七   | 8.01%  |          |  |    |
| 由匪區逃出難民 | 一六、四〇〇、〇〇〇                                                  | 3.5%     | —— | 三五三   | 16.9%  |          |  |    |
| 綏靖區難民   | 六、五二七、〇九七                                                   | 1.4%     | —— | 五〇六   | 24.2%  |          |  |    |
| 總計      | 三八、四三〇、〇九三                                                  | 8.33%    | —— | 一、〇二六 | 49.55% |          |  |    |
| 說明      | (1) 全國總人口數為四六一、〇〇六、二八七<br>(2) 全國總縣市數為二、〇八三<br>縣市局(行政院直轄市除外) |          |    |       |        |          |  |    |

至於各項難民救濟情形分列如後：

一、匪區歸來難民之救濟——由於共匪之燒殺劫掠，人民不堪蹂躪，展轉逃亡者，達一千六百四十餘萬人，已如前述。對於此項難民之救濟，係根據其性質或設所收容，或發給款物，或貸以款項，或實施工賑，或介紹職業，或輔導青年就學，或收容老弱殘疾入院教養，或隨軍前進保護還鄉。其方式雖各不同，惟其目的均在解除其目前之困苦，尤注意扶植恢復其生計。最近並擬具動員戡亂時期災難緊急救濟辦法一種，呈請行政院核示，以期配合動員戡亂，加強救濟，安定社會，本年中央爲救濟此項匪區歸來難民，共已撥國幣四四、五七二、五四〇、〇〇〇元，及麵粉五〇、〇〇〇噸，學貸及小本貸款共計國幣二五、八〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，所有救濟工作，正在積極進行中。惟款物有限，災民衆多，根據各地報告，估計目前已受救濟者，不過爲難民總數十分之三而已。

二、綏靖區難民之救濟——綏靖區因受共匪徹底破壞，且幣制變更，社會秩序紊亂，以致經濟破產，民生失據，其需要救濟之時機與程度，較其他地區更爲迫切與嚴重。政府一面遣送流亡難民還鄉，一面加強收復地區救濟，注意臨時發放款項與衣服、糧食、食鹽、及掩埋、醫藥救濟等設施。並著重貸與款項及農具、種籽、肥料與耕牛等，俾能迅速恢復其生計。目前中央撥發救濟經費共爲國幣一百七十億元，麵粉二〇、五〇〇噸，衣服五〇、〇〇〇包，食鹽一五、〇〇〇担，貸款國幣二四、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元。根據綏靖區各急振機構報告，目前已受救濟者

達一、四八二、五八〇人。

三、大災難民之救濟——關於遭受天災之難民，除黃汎區及因匪決堤成災者不計外，其他水旱災難普及廣東、廣西、江蘇、湖南、湖北、福建、四川、江西、雲南、貴州等省。已由社會部一面商請水利農林機關興修水利，改革農作，俾能減少災難；一面並分別性質，或發急振款物，或臨時設所收容，或辦理農貸，或實施工賑，本年中央撥發救濟經費，共計國幣八、八〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，所有救濟工作，現正積極開展。

綜計以上各項，政府係在財力拮据之下，努力實施，以振卹災黎，安定社會。截至本年八月十五日止，計共發放救濟經費七〇、三七二、五四〇、〇〇〇元，麵粉八〇、五〇〇噸，貸款六四、八九〇、〇〇〇、〇〇〇元，及衣服食鹽等物。茲將各項物資折合現款計算列表如下以見其梗概。（外附表二、四）

| 難民救濟種類    | 救濟經費數(元)      | 救濟物資折合經費及物資總值(元) | 貸款數(元)        |
|-----------|---------------|------------------|---------------|
| 匪區歸來難民之救濟 | 四、五五、〇〇〇、〇〇〇  | 二、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇    | 二、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇 |
| 綏靖區難民之救濟  | 一、七〇〇、〇〇〇、〇〇〇 | 一、三〇〇、〇〇〇、〇〇〇    | 一、三〇〇、〇〇〇、〇〇〇 |

|         |                |                |                 |                 |
|---------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| 天災難民之救濟 | 八〇〇,〇〇〇,〇〇〇    | 五〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 | 英〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇  | 一四〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 |
| 合 計     | 七〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 | 五三,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 | 英三〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 | 四四〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 |

#### (四) 義軍及難民之遣送

甲、關新東北義軍之遣送——九一八事變後，東北抗日義軍繞道西北利亞，流亡關新一帶者，數逾四萬人，萬里播遷，備嘗艱苦，復迭經新羅各戰役，尤多傷亡，迄今流離失所無以為生者，共達八五四九人，奉院令應遣送還鄉，並撥發經費四、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，飭由社會部主辦。經會同有關機關及東北旅京耆宿，組織遣送委員會，在迪化、哈密、酒泉、蘭州、西安、榆州、南京、上海、葫蘆島，分設遣送站，并派員分赴各地督導宣慰。於卅六年五月下旬開始遣送，進行至為順利。六月中已到達徐州者，有八八六人。集中酒泉蘭州者約三、〇〇〇餘人。嗣以東北局勢轉緊，經電各站緩遣并暫予招待；惟以義軍還鄉心切，復經遣送委員會慎重商討，並奉准仍遣還東北妥為安置，乃繼續遣送。現已抵達瀋陽者有三四〇〇人，其餘各站均陸續遣送。預計本年八月可告結束，至返鄉後之安置，正由東北行轅會同有關機關積極辦理。

乙、皖東北來京難民之遣送——卅五年十一月皖籍來京難民爲數甚衆，亟應妥爲安置，經社會部督飭辦理。並將南京過境難民臨時委員會改組爲南京處理難民委員會，負責辦理。截至卅五年底止，受救濟者一七、〇八二人。嗣以來京難民有增無已，經於卅六年元月，會商有關機關，決定遣送難民回籍，加強就地救濟，先行派員調查，分別編組。其中除不願回籍者一、八三一人外，餘均於本年一月廿七日，開始派員遣送返籍。至二月十五日遣送完畢，共三一、一六五人，三月間皖東北難民續有來京者，經會商南京市及行總等，決定再予遣送回籍，並由安徽同鄉會負責辦理，由社會部及其他有關機關派員協助，自四月十五日起至五月七日止，共遣送三四、四八六人。

丙、山東來京難民之遣送——山東流亡來京難民，據山東旅京同鄉會報告，共一九一一一人。經社會部召集有關機關會商，擬具遣送救濟辦法，及遣送回省實施工振計劃，由山東同鄉會負責辦理，遣送及救濟事宜，由部派員督導協助，經復查并切實審核應予救助者一〇、三三三名，於六月廿九日開始分批遣送，除第一批五〇〇人業已到達外，餘因山東戰局關係，暫緩遣送。

## （五）冬令救濟之推行

冬令救濟爲適應時季，拯救貧民之重要措施。我國歷代常有散年米、發寒衣、設廠施粥、關

厚此寒之善舉，惜以組織散漫，方法多爲消極，地域難期普遍，致鮮實效。社會部自三十一年起，即制定冬令救濟實施辦法，在機構上由各地社政機關發動，聯合有關機關團體及當地熱心救濟事業之人士，組織冬令救濟委員會，集合地方力量共策進行。在方法上，除發放款物外，注重積極之救助，如實施工賑，發放款物，辦理平糶等。其經費一面由中央撥款獎助，一方面由各省市自行勸募。三年來推行成效，頗爲顯著。計三十二年度共推行二一省市，六一縣市，救濟款物總額爲六二六、七〇一、三四五元，受救濟者五、七六二、六三三人。三十三年度由中央撥助三〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，推行十九省市，救濟款物總額一、八五六、八〇五、四三五元，受救濟者三、四四〇、七四六人。三十四年度適逢抗戰結束，收復地區幅員廣大，數倍往年，瘡痍滿目，災禍頻仍，乃電飭各省市依照「冬令救濟實施辦法」配合善後救濟，切實發動社會力量，擴大舉辦。并奉撥獎助專款一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，專作後方各省獎助辦理冬令救濟之用。至收復區各省市，則由善後救濟總署各地分署，就地撥助物資。是年推行二九省市，救濟款物總值七、二五五、七九五、二三一元，受救濟者七、七五六、七二八人。三十五年度值復員工作積極展開之時，各地民困有增無已，乃由部擬定「冬令救濟實施要點及擴大宣傳辦法」，通令各省市切實推行，并呈准政院撥發東北各省市救濟經費五〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，其餘各省市獎助費一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，令各省市積極展開勸募運動。并與各當地善後救濟機關洽撥物

資，均限奉節以前分別發給貧民，以策時效。已據報實施情形者，計有滇、陝、川、吉、桂、蘇、豫、魯、晉、贛、甘、寧、青、察、遼、吉、黑等十六省市，均經先後審核，分別指示，現正彙編報告。茲將三年來冬令救濟實施成果比較如後：（外附表五）

### 三年來各省市冬令救濟實施成果比較表

| 年 度   | 已辦縣市局數 | 救濟款物數（元）              | 受救濟人數  | 每人平均所得數（元） |
|-------|--------|-----------------------|--------|------------|
| 三十二年度 | 六一五    | 六二六、七〇一、三四五五、七六二、六三三  | 一〇八、〇七 |            |
| 三十三年度 | 五六三    | 一、八五六、八〇五、四三三、四四〇、七四六 | 五三九、六五 |            |
| 三十四年度 | 一〇六二   | 七、二五五、七九五、二二一、七五六、七二八 | 九、三五   |            |

說明：三十五年度冬令救濟至三十六年三月結束其辦理結果現正彙編