

陳凌雲著

現代各國社會救濟

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。或有地而災祲，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，救民即以救國，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，此固爲予夙所譚議而未果者。於其行也，曾爲研討宜所注意之點。今越一年，凌雲既歷意、德、俄、波、丹、比、法、英、美各國，而至日本。予適亦乘印出使是邦，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

凌雲此次奉命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。本書乃以親感所得，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，除於寡孤獨者有所救濟外，普通人民，亦被顧及，若產母之保護，勞働者之補助，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」亦即此謂，「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。凌步敬取古人「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，則瓣香瞻祝榮感靡涯矣。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 集體農場……………九四

二 國家農場……………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 副社會救濟委員會.....一〇七

三 聯邦救濟委員會.....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.....一一六

第一節 農業合作.....一一八

第二節 社會保險.....一二一

一 失業保險.....一二一

二 傷害保險.....一二二

三 人民普遍保險.....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	二二八
三 社會救濟之協助辦法	二二九

第四節 結論	一三一
--------	-----

第七章 法國社會救濟事業	一三二
--------------	-----

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

一七五

- 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

一九〇

- 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.....二二二

四 行政組織.....二二五

五 統計數字.....二二八

第九章 美國社會救濟事業.....一二二

第一節 經費來源——聯合募捐運動.....一二二

一 聯合募捐之意義.....一二二

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.....一二五

五 聯合募捐之監督.....一二九

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.....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 撫育助產	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 雙咬官學校	二七九
-----------	-----

一 東京盲學校	二七九
---------	-----

二 東京市警廳學校

第五節 財團法人啓成社概要

一 講習科目及修業年限

二 入社資格

三 入社條件

四 講習費

五 宿舍及食費

六 作業工資及其他收入

第六節 府中刑務所

第十一章 結論

第一節 確定社會救濟事業之目標

第二節 統一社會救濟事業之組織

一 中央方面

二 地方方面

第三節 訓練社會救濟事業之人才

第四節 改定社會救濟事業之經費

參考書一覽

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

合作之精神進行從事，有協濟共存之德，無排擠自私之心，集力以赴，萬難俱解，朝野一致以民族生存及權威榮譽之發展爲目標，則何事不可爲，何爲而有不能成功者耶！

復次爲吾人所不能忘懷者，則意政府從事社會救濟事業之努力，實爲穩實堅固其政權之大主因。蓋在意大利之現狀下，雖有黨政雙方之名，實無黨政二元之分，法西斯黨與政府實無時不在合作一致狀態之下，而於從事社會救濟一端，尤足見其實際，苟有可爲人民謀利之處，無不集全力以爲之。其法西斯黨部主持社會救濟事業與協助政府之進行，則尤有可稱者，蓋其黨部人員，以犧牲服務爲至高目標，私人立場置之腦後，不作一顧。若爭奪權利藉黨自私之舉，則非獨無其事，且無其念。惟有真爲人民服役犧牲之黨，始能爲人民所擁護愛戴，始能執握政權而無飲垂之虞。法西斯黨員以此爲生活之觀念，且有實際之成績表現於世，無怪意大利人民之忠誠順從也。

苟以意大利社會救濟事業之內容言之，其規模之巨大與事業之完善，在在足爲吾人作參考借鏡，茲舉勞働與婦孺二端以爲其例，可見其餘。此外若教會所辦之社會救濟事業，名目亦多，惟頗有與我國已辦者相雷同，則爲篇幅所限，未能贅述矣。

第一節 勞働方面之社會救濟

一 救濟勞工之立法根據

自工業革命以來，勞働問題已成爲近代各國社會問題極嚴重之事實，學者間紛作研究，政府方面則亦亟謀解決，擾攘迄今，已近百年，而工潮澎湃之現象，猶時時出露於各國之中，各方均感難以應付之苦，究其原因，自頗複雜。緣在工業革命以前，生產行爲均係小規模之經營，所謂勞働者與其雇主，日相接觸，共同生活，有如家庭，初無所謂階級爭鬭之問題。迨十九世紀工業發達以後，機器應用日廣，生產技術亦即進步，一切均改用大規模之形式，在同一工廠之中，雇用工人有多至數萬者，工人與工人之間尙不能完全彼此相熟識，雇主與工人間更少接觸之機會，遇有任何問題發生之時，雙方即難得有彼此透切明瞭之可能。加以工業發達以後，生活程度日高，工人薪資所得，每難維持，而在資方，則爲博得廣大利潤起見，必謀以少數工資迫使工人作長時間之工作，所謂工資問題與工作時間之爭執亦即隨之而起。復以近代機器日趨發達之結果，工人之技能愈成爲簡單化，僅如大機器中之一小螺釘，或附屬配件而已。資方如對工人不滿，儘可立時去之另換他人，不必如以前之對工作技能方面有所顧慮，因而工人失業之機會甚多。平日所發工資既不足以充分維持生活，一旦失業或患病後，更入危境；凡此種種，俱爲近代勞働問題諸現象之一斑，而爲各國政府所焦頭爛額無以解決者也。

但在意大利，自法西斯黨政府統治以後，不但將此勞働問題加以根本解決，且使勞働者與資本家雙方彼此合作，共謀整個民族國家利益之發展，所以能達此成效者，勞働大憲章之頒布與經濟組織之健全暨社會救濟事業辦理之完善實爲此中三大主因。關於經濟組織與社會救濟事業兩端將在以後各節詳爲敘述，茲先對勞働大