
“教养兼施”的实践、成效与困境：民国浙江救济院研究（1928—1937）^{*1}

黄鸿山

（苏州大学 社会学院，江苏 苏州 215123）

【摘要】：南京国民政府时期，浙江省按照中央政令推行救济院建设。救济院建设深受近代以来兴起的“教养兼施”理念影响，在努力保障救助对象生活的基础上，还注重传授文化知识和职业技能，以养成其自立精神和谋生能力，并注重对救助对象进行思想行为矫正。“教养兼施”的举措使得不少社会弱势群体得到救助，有助于培养自食其力的劳动者和改善社会治安。但因经费保障能力不足和管理方面存在弊端，救济院仍存在机构设置不全、偏重院外救助、救助标准过低、强制惩戒色彩过强等局限，极大地影响了救助成效。这说明，社会救助问题的解决，并非理念进步和制度变革即可奏效，还需要经费保障能力和政府管理能力的提高作为保证。

【关键词】：民国；浙江；救济院；教养兼施

【中图分类号】：K26 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1001-4403(2017)04-0182-09 收稿日期：2016-12-01

DOI: 10.19563/j.cnki.sdzs.2017.04.022

以往学界注意到，晚清以来中国慈善救助事业出现由“重养轻教”向“教养兼施”的转型。传统慈善救助事业“重养轻教”，偏重生活救助；近代以来，由于社会形势的转变和西方的影响，人们认识到传统做法的不足，提出“教养兼施”（亦称“教养并重”）的主张，并努力付诸实践。“教养兼施”指在保障救助对象生活的基础上，还要设法对救助对象进行能力培训、思想改造和行为矫正。这是慈善救助事业近代化的重要表现，意味着救助办法更加积极。^②本文拟以抗战全面爆发前的浙江省救济院为例，考察民国年间“教养兼施”的实践情况，总结其成效和不足，并探讨原因。

¹ **作者简介**：黄鸿山（1977—），男，江苏兴化人，苏州大学社会学院教授，主要从事中国社会史研究。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“近代江南社会保障机构的经费收支与运作研究”（项目编号：11CZS037）、2016年度江苏省“青蓝工程”资助项目的阶段性成果。

² ①关于“教养兼施”或“教养并重”，可参见乔志强：《中国近代社会史》，人民出版社1992年版，第382页；朱英：《戊戌时期民间慈善公益事业的发展》，《江汉论坛》1999年第11期；黄鸿山：《中国近代慈善事业研究——以晚清江南为中心》，天津古籍出版社2011年版，第123-124页；周秋光主编：《中国近代慈善事业研究》上册，天津古籍出版社2013年版，第73-74页。具体到救济院而言，相关成果有邓云特：《中国救荒史》，商务印书馆1937年版；柯象峰：《社会救济》，正中书局1944年版；朱汉国主编：《中国社会通史·民国卷》，山西教育出版社1996年版；王子今等：《中国社会福利史》，中国社会科学出版社2002年版；蔡勤禹：《国家社会与弱势群体——民国时期的社会救济（1927—1949）》，天津人民出版社2003年版；周秋光、曾桂林：《中国慈善简史》，人民出版社2006年版也对救济院有所考察。相关个案研究也相继出现，如宁波、天津、保定、青岛、昆山、南京等处救济院均有相关成果问世。与以往的侧重整体论述和个案考察不同，本文以浙江省这一区域为考察对象，从“教养兼施”的实践情况这一视角展开论述，以冀对近代救助事业的发展 and 局限有更深入的认识。

一、浙江省救济院建设概况

官办救济事业在中国有着悠久历史，所谓“我国对于救济贫民，自古视为国家应尽职责”^[1]。但近代以来，随着封建王朝的日渐衰败，政府在救济事业中的作用明显弱化。这一局面持续到民国。如有人称，在1928年之前的浙江，救济事业“向由各县地方团体或私人团体办理，政府未尝加以监督”^③。与此同时，因外国侵略、内战频繁及经济衰退等因素影响，中国贫困人群的数量却在不断增加。鉴于此，1928年5月4日南京国民政府内政部长薛笃弼在国府会议提出《各地方救济院条例草案》。^②草案审查修订后通过，5月23日内政部正式公布《各地方救济院规则》。^⑤

《各地方救济院规则》规定，县以上各级政府须在治所设立救济院，乡、区、屯、镇等人口稠密处亦可酌情设立，但不作统一要求。依所在地点，救济院分由省区民政厅、特别市市政府或县市政府主管。救济院设院长、副院长各1名，由各级政府在当地公正人士中选任。院中办事人员由院长、副院长选聘并报主管机关备案。救济院管理者的身份属公务员。1936年5月16日内政部发文称，救济院院长、副院长及各分所主任暨职员“均得认为公务员”。^⑥

救济院为综合性救济机构，院中应分设养老、孤儿、残废、育婴、施医和贷款6所，分别办理孤老、孤儿、残疾人、弃婴救济和施医免疫、小额借贷6类救济事业，各地可“分别缓急，次第筹办”，亦可将各所合并办理。1928年10月内政部补充规定，各地原有职能超出上述6所以外的慈善机构，应因地制宜，分设为妇女教养所、游民感化所、贫儿习艺所、施材掩埋所等，并入救济院办理。^⑦即救济院的事业范围可进一步扩充。

救济院应筹措基金，以基金收益供作运营经费。基金有两个来源：一是“由各地方收入内酌量补助或设法筹募”。各地原有“官立、公立慈善机关”与前述6所“名义相当者”可继续办理，并“改正名称，使隶属于救济院”。即各地应将原有官立、公立慈善机构改组为救济院，并动用财政力量加以支持。1933年4月，内政部颁布《修正各地方救济院规则》时又指出，省财政可予以部分成绩优良的县、市救济院补助，且救济院经费应列入预算，不得随意挪减。二是社会捐助。向救济院捐助款项或不动产者由主管机关给奖，捐额达5000元以上者由内政部给奖。救济院院长、副院长和地方法团公推代表共同组成基金管理委员会，负责基金的管理事宜。基金专供救济院开支，不得移作别用。

在公布和修订规则的同时，国民政府采取一系列措施推进救济院建设。1928年6月，内政部颁布《县政府暂行内务行政纲要》，规定各县须抓紧建设救济院，将此视作“最近半年内之严切课程”。^⑧内政部还明确规定救济院建设的时间表。1929年“就各县市现有之慈善机关分别整顿”，1930年“各县市筹设救济院”，1931年“各区乡镇筹设救济院”，1932年至1934年“各区乡镇就养老、育幼、济贫、救灾事项扩充办理”。^{[2] 710}1929年内政部编发《救济事业计划书》，从统一组织、确定经费、人才选拔、设立模范救济院、筹设县市村里救济院等方面，对救济院建设提出指导意见。^⑨

在中央政令推动下，浙江救济院建设工作逐步展开。1928年11月，浙江省民政厅颁布《筹办救济院预定程限清单》，规

³ ①参见浙江省情展览会编：《浙江省情》，正中书局1935年版，“救济”第10页。

⁴ ②参见《国府会议纪要》，《申报》1928年5月5日，第2页第8版；《内政部将设各地救济院》，《申报》1928年5月6日，第3页第10版。

⁵ ③参见《国民政府内政部呈（第37号）》，1928年5月23日，《内政公报》1928年第2期，“公牒呈文”第13-14页；《各地方救济院规则》，《内政公报》1928年第2期，“法规”第21-30页，下文引用规则原文均出自此处。

⁶ ④参见《公务员资格解释事项》，《内政公报》1936年第5期，“民政”第86-87页。

⁷ ⑤参见《附〈各地方救济院规则〉解释例》，内政部总务司第二科编：《内政法规汇编》第2辑“民政类”，内政部公报处1934年版，第275页。

⁸ ⑥参见内政部：《县政府暂行内务行政纲要》，《江苏省政府公报》1928年第43期，第17、20页。

⁹ ⑦参见内政部编发：《救济事业计划书》，《区政导报》（江苏），1929年第2期，“附载”第2-8页。

定全省各地应于年内成立救济院，并将原设官立、公立慈善机关移交救济院。^⑩ 1930年浙江已有68县设立救济院，之后两年中有6县增设。至1933年，全省除景宁县外的74县均已设置救济院。^⑪救济院在县一级的普及率达99%，部分区镇也设有救济院。1929年10月前海宁县硖石镇、长兴县泗安区、绍兴县昌安里和嘉兴县的王店、王江泾、新塍镇均设立救济院。^⑫至抗战全面爆发前，吴兴县菱湖、南海、双林和黄岩县院桥、路桥、金清各镇先后设有救济院或救济分院。^⑬1930年前后内政部对18省的调查显示，浙江省救济院分所数量为每县平均1.74所，名列全国第2，仅次于河北。^⑭

《各地方救济院规则》规定，各地原有“官立、公立慈善机关”应改正名称，归并于救济院。内政部《救济事业计划书》也称，颁布规则的用意“在使已办救济事业之地方悉照此改组，统一办法”^⑮。即救济院应由原有机构改组。上述规定得到落实。1928年11月成立的浙江省区救济院便由杭州同善堂等机构改组而成，次年6月，济良所、贫儿院、贫民工厂、贫女习艺所、感化习艺所和乞丐留养院也奉令并入救济院。^⑯其他救济院也多由原有慈善机构改组而成。兹以第三行政督察区各县为例，将救济院接收改组原有慈善机构情况列表如下。

表1 浙江第三行政督察区各县救济院接收改组慈善机构情况^⑰

绍兴县	绍兴县救济院1929年3月成立，由同善堂、育婴堂、养老所、因利所等改组。
萧山县	萧山县救济院1928年成立，由养老堂、育婴堂改组，后贫民习艺所也并入。
诸暨县	诸暨县救济院1929年成立，曾接收改组育婴堂、贫儿院。
余姚县	余姚县救济院1929年1月成立，由新、老继善公所和同善堂合并改组。
嵊县	嵊县救济院1929年成立，其育婴所由原育婴堂、保婴局改组。
上虞县	上虞县救济院1930年成立，育婴所由原积善堂改组。
新昌县	新昌县救济院1928年成立，由原保婴局改组。

17

¹⁰ ①参见《筹办救济院预定程限清单》，浙江省民政厅编：《（民国十八年）浙江民政年刊》上册，浙江印刷公司1930年版，第118页。

¹¹ ②参见浙江省情展览会编：《浙江省情》，“救济”第10-11页。

¹² ③参见《各市县救济事业调查表》，1929年10月；浙江省民政厅编：《（民国十八年）浙江民政年刊》下册，1930年版，“社会事业”第27-55页。

¹³ ④参见浙江通志馆修：《重修浙江通志稿》第74册《行政》，1983年油印本，第1-23页。

¹⁴ ⑤参见《全国各省救济事业统计报告》，《内政公报》1931年第2期，“附录”第22页。

¹⁵ ⑥参见内政部编：《救济事业计划书》，《区政导报》（江苏），1929年第2期，“附载”第2页。

¹⁷ ⑦参见《全省各救济院概况表》，浙江通志馆修：《重修浙江通志稿》第74册《行政》，第1-23页；绍兴县地方志编纂委员会编：《绍兴县志》，中华书局1999年版，第2册第1314页；《慈善机关改救济院》，《申报》1928年10月12日，第10版；《贫民习艺所招商承办》，《申报》1930年10月10日，第16版。民国时期各地行政监督区制度推行步骤不一，分区情况也反复调整，此处第三行政督察区辖县系指1935年的情况。

二、救济院“教养兼施”的实践及其成效

救济院深受“教养兼施”理念的影响。《各地方救济院规则》规定，养老所除保障老人生活外，还“应教以有益身心之课程”，要求老人从事裱糊、纺织、农事或其他体力可胜任的劳作；孤儿所的孤儿应按照年龄，就近送入学校免费肄业；残废所传授文化知识及词曲、说书、工艺等技能，经费充足时还应开办盲哑学校；育婴所中6岁以上的婴孩应送孤儿所教养；贷款所借给贫民营业资本，着眼于引导贫民自食其力，亦符合教养兼施的意旨。内政部《救济事业计划书》也特别强调，救济院须使救济对象“各养成一种相当之技能”。^{①⑧}即救济院救助贫民时，不仅要“授人以鱼”，暂时解决其生活，还要“授人以渔”，帮助贫民掌握谋生的知识技能，最终依靠自身力量摆脱贫困。这种救助理念有助于从根本上解决贫困问题，较传统的“重养轻教”更为积极合理，符合社会发展的需要。

以此为背景，浙江建设救济院时格外强调“教养兼施”。1935年有人称，传统慈善事业多偏重消极的生活救助，存在“奖励懒惰心，消灭贫民之独立意志”之弊。因此，浙江救济院要特别注重“劳役主义”，“即强制贫民劳役，激发其自奋心，使其独立自主，不复为社会之寄生虫。故其方法，在于‘教’‘养’并施”^[1]。1936年7月，杭州市长兼浙江省区救济院院长周向贤称，救济院“养之犹未为足也，则教以生活技能，使能自立自救；努力生产犹未足也，则涵养公民道德，使能服务社会”^{[4]2}。各救济院的章程或计划中也明确提出要“教养兼施”。如《鄞县救济院章程》规定，养老所、残废所、保良所除保障收容对象生活外，均应传授课程，并要求其劳动；育婴所婴孩被人领养后，应教养成人，授以职业。^{②⑨}《松阳县救济院章程》规定，残废所应教授文化知识和谋生技能，经费充裕时将开办盲哑学校，育婴堂的婴孩6岁以后送入就近学校免费肄业。^{③⑩}兰溪县救济院“注重教养兼施”，依据收容对象的年龄、性别和知识能力，“予以相当技艺之训练，期能从事生产”。^{[5] 77293}传授的工艺种类分编织、缝纫、竹木、泥水、理发、种植6科。^{[6] 第200册, 1151936年的绍兴县救济院, 除无劳动能力的幼婴及残疾者外, 其他收容对象一律分别予以理发、修理钟表、畜牧、种植等训练。[6] 第193册, 516}

救济院的机构设置亦显示出“教养兼施”的努力。为弥补“重养轻教”的不足，不少救济院设有专门的教育机构。浙江省区救济院设有贫民工厂、贫女习艺所和感化习艺所，“均有简易工艺，俾在收养期间，学习生活技能”^{④⑪}。贫儿所亦注重教育，“训育目标和寻常小学相似”，且注重“实地训练”，着力培养儿童的自理能力和谋生技能。中高年级的学生需学习制作藤竹器。育婴所附设小学，供所外儿童就学。^[7]1931年杭县救济院设有农事试验所，要求有能力的收容对象操作农事，“训练其农事常识”。^{[6] 第181册, 730}义乌县救济院设贫民习艺所。^{⑤⑫}鄞县救济院设有教养所，专门收容乞丐游民，并施以感化教育，授予其工作技能，以便其日后自谋生计。由旅沪宁波绅商捐设的七邑教养所亦由鄞县救济院兼管，具体办法与教养所大体相同。^{⑥⑬}1935年的临海县救济院设有习艺所。^{[5] 74654}同年丽水县救济院也设有贫民习艺所。^{[5] 74893}1929年7月，绍兴县救济院养老所创办饲畜场，供老人饲养牲畜之用。^[8]后又创办盲哑学校和习艺所，1936年时有在校盲哑儿童40余人。^{[6] 第74册, 11}兰溪县救济院曾设孤儿学校。^{[6] 第200册, 114}衢县救济院曾计划设立游民习艺所。^{[5] 75546}另据资料可知，抗战全面爆发前的乐清、平阳县救济院设有习艺所，永嘉县救济院设有游民教养所。^{⑦⑭}

救济院“教养兼施”的“教”有三层含义。一是传授文化知识。就《各地方救济院规则》可见，残疾所开设课程中包括千字课、简易算术和平民常识等文化知识。孤儿所的孤儿送学校免费肄业时，所学内容亦以文化知识为主。二是职业技能培训，

¹⁸ ①参见内政部编发：《救济事业计划书》，《区政导报》（江苏）1929年2期，“附载”第4页。

¹⁹ ②参见民国《鄞县通志》之《政教志》，民国铅印本，第1449、1453、1463、1468页。

²⁰ ③参见《松阳县救济院章程》，松阳县政府编：《（民国十九年）松阳县政府年刊》，1931年铅印本，第58-62页。

²¹ ④浙江省区救济院编：《浙江省区救济院概况》，第6页。

²² ⑤《令义乌县县长：据本厅视察员陈炳麟报告关于该县公私救济事业概况仰查照指飭事理办理理由》，《浙江民政月刊》1931年49期，“公牍”第28页。

²³ ⑥参见民国《鄞县通志》之《政教志》，第1463、1466页。

²⁴ ⑦参见浙江通志馆修：《重修浙江通志稿》第74册《行政》，1983年油印本，第19-22页。

这主要针对具有劳动能力的对象实施，如残疾所开设的课程中包括手工、词曲、说书和各种工艺，目的是让救助对象掌握谋生技能。由浙江各地救济院的相关规章及附设的学校、习艺所等机构看，上述规定已付诸实施。三是思想行为矫正。这主要针对游民妓女等边缘人群而言。如浙江省区救济院下辖的感化习艺所原为“收容窃丐，使习正业”而设，每晚拨出2小时的“教诲时间”，由寺院僧侣或地方绅士担任教诲员进行教导。其章程规定：“本所系惩戒场之一部分”，“仿照模范第一监狱办法严密管束，就寝时间仍收入笼，加门锁，其倔强者用轻镣，并于工作时间外注重感化及卫生事项”，“请慈善名流每晚施感化教育一小时，识字一小时”。感化教育的具体做法是讲授“古来历史上习勤成名故事或佛家因果报应之说”和“三民主义及人生应有常识”，以使生徒改变人生观。不听教诲者可予以责罚，“或报由所长判用轻镣”，甚至延长留所期限。^{[9] 418, 445, 462} 鄞县救济院教养所收容乞丐游民时亦施以感化教育。^{②5} 1933年10月兰溪县救济院增设平民习艺所，专门收容吸毒者和私娼，除培训职业技能外，还施行感化教育，不时召集训话，“藉以改善成训（驯）良之品性，庶将来出所不致再犯”。^{[6] 第199册, 421} 永嘉县的游民习艺所也具有教育乞丐、痞棍、烟民人等改邪归正的功能。^{②6} 救济院这种思想行为矫正的特性后来得到进一步强化。1944年9月重庆国民政府颁布《救济院规程》明确规定，救济院下设的习艺所应强制收容对象劳动，“并施行严格管理及公民与智能训练，以转换其性行”，妇女教养所收容的“曾操不正当职业之妇女（主要指娼妓——引者按），得隔别施训，并设法矫正其心理及性行”。^{②7}

救济院“教养兼施”的努力收到一定成效，这表现为如下方面。

一是使为数众多的弱势群体得到生活保障。据1929年10月浙江省民政厅的调查，浙江省内除省区救济院以外的50所市县区镇救济院，“现时留住”人数为8143人。^{②8} 1930年度浙江省区救济院月均收容留养人数为1547人。换言之，1930年前后全省约有1万名社会弱势群体的生活由救济院负责。若加上救济院施医、贷款等院外救助措施覆盖的人群，其救助规模还要大大扩充。如1930年度浙江省区救济院院内、院外救助的月均受惠人数达9814人。^{[10] 661} 随着建设的不断推进，浙江救济院的救助规模进一步扩大。1935年度省区救济院的院内救济月均2024.5人，院外救济月均15825.7人，合计17850.2人。^{②9} 较1930年度增加了8036.2人，增幅为82%。

二是培养出一批具有劳动技能，可以自食其力的劳动者。在这方面，浙江省区救济院贫民工厂的表现尤为突出。贫民工厂原由浙江省民政司于1913年设立，主要用于安置原驻防杭州的旗营散勇，厂中分设缝纫等16科工艺，额定艺徒420名。1927年12月贫民工厂改隶杭州市政府，次年12月杭县第二贫民习艺所并入。1929年6月贫民工厂改隶省区救济院。^{[11] 3-10} 据1932年编印的《浙江省区救济院贫民工厂一览》载，贫民工厂设棉织、家具、印刷三科共12个工场，已毕业19届共700余名艺徒。毕业生徒的去向分“自立营业者”“充艺师者”“充工友者”“求学者”和“其他”五大类。自立营业指自行开设作坊谋生，其以藤器业人数最多，杭州藤器业作坊“十分之九，胥为本厂艺徒所经营”，亦有生徒至省内各县营业。棉织科毕业生自立营业者也不乏其人。充艺师指充当工艺传习机构的师资。该厂在省内开风气之先，“各县习艺所之师资，乃群于是取焉”。其列名的棉织、家具两科毕业的艺师就有60余人。有的还至省外的上海、太仓等处充当艺师。充工友指进厂做工。棉织科毕业生“投厂充任重要工友者，实居多数”。由于毕业生技艺娴熟，受到各厂欢迎，其待遇往往较一般工人“较为优厚”。求学指生徒出厂后继续深造。如1932年中山中学招收工读学生时，该厂有4名保送生被录取。还有毕业生进入警官学校、警士教练所肄业。其他指改习他业的生徒。有数人后来进入商界、政界、军界、警界就业。^{[11] 79-84} 由此看来，贫民工厂的职业教育还是颇有成效的。

²⁵ ①参见民国《鄞县通志》之《政教志》，第1463页。

²⁶ ②参见温州市鹿城区政协文史委员会编：《鹿城文史资料》第十九辑。

²⁷ ③参见《救济院规程》，1944年9月5日行政院公布施行，《法令周报》（重庆）1944年第13期，1944年10月，第4-5页。

²⁸ ④参见《各市县救济事业调查表》，浙江民政厅编：《（民国十八年）浙江民政年刊》下册，第27-55页。

²⁹ ⑤参见浙江省区救济院编：《浙江省区救济院概况》，第16页。

三是改善了社会治安。衣食无依的贫民往往会沦为游民，他们极易铤而走险，成为社会治安的重大威胁，须加以取缔。但取缔游民时，驱逐出境办法不过是“以邻为壑”，若加以拘捕，“也不过拘留几天，终究要放出的”，很难彻底解决问题。^[12]而救济院对游民进行收容，培养其职业技能，养成其劳动习惯，矫正其思想行为，可以从源头上减少游民，有助于社会治安的好转。如浙江省区救济院下辖的感化习艺所最初由杭州市公安局筹建，建设背景是杭州“小窃流丐之多，日甚一日”，扰乱社会治安，“若不设法收容教养，既妨公共之安宁，尤增社会之痞类”。所以其“专以收容小窃流丐以及不良子弟，使其按时工作，教习棉织，感化恶性，养成自治能力为旨”。^{③0}1929年5月感化习艺所转由浙江省区救济院接管^{③1}，继续发挥维护社会治安的功能。1933年冬兰溪县救济院曾取缔乞丐，会同公安局在城区分段巡逻，有敲诈勒索行为的流氓乞丐即送入救济院留养，“使废历年关平安无事”。^{[6]第199册, 400-401}鄞县救济院教养所由1929年2月创立的乞丐临时收容所改组而成，职能为强制收容游民乞丐，内部设有工场，收容人从事裁缝、制鞋等工作，不准外出，只有工作勤奋、品性改善者方准保出。乞丐临时收容所使得男女乞丐“不敢公然行乞”。后乞丐临时收容所改组为教养所，男女兼收，并增加工艺种类，教授粗浅文字，“务使人各有艺，不再堕落，以贻害于社会”^[13]。

三、浙江救济院救助事业的局限及其原因

浙江救济院的救助事业仍存在不少局限。一是机构设置有欠缺。《各地方救济院规则》规定，救济院下应分设养老、孤儿、残废、育婴、施医和贷款6所。后内政部又补充规定，救济院可增设妇女教养所、游民感化所、贫儿习艺所、施材掩埋所等机构，事业范围进一步扩充。但从实际情况看，除省区救济院等少数例子外，大部分救济院的分所数量均未达标。1935年度《内政年鉴》中曾统计浙江救济院的分所情况，39个详细填报分所数量的县救济院共设分所122个，平均每县3.13个。其中分所6个（含6个）以上的有4县，占总县数的10%；分所3~5所的有19县，占总县数的49%；分所1~2所的有16县，占总县数的41%。换言之，只有一成县救济院的分所数量完全达到《各地方救济院规则》的要求，九成未达要求，其中有四成尚未达到要求的一半。救济院分所数达6个以上的4县为绍兴、临海、丽水 and 鄞县。在清代，这4县分别是绍兴、台州、处州、宁波4府府治所在的“首县”，人口较多，经济相对发达，旧有慈善机构也相应较多，这说明救济院的规模往往与当地慈善救助事业的基础好坏与经济力量的强弱密不可分。

各种分所的数量由多到少依次是育婴所（37）、施医所（28）、养老所（12）、贷款所（12）、残废所（11）、其他（7）、施材掩埋所（6）、孤儿所（5）、贫民习艺所（3）、游民感化所（1）。可见救济院的救助内容仍侧重于育婴、施医、养老之类的生活救助，孤儿教养、习艺感化等教育救助事业仍相对薄弱，“重养轻教”的局面没有彻底改观。所以有人称，浙江救济院“各所中设立最普遍者为育婴所，其次为施医所，盖各县向有育婴堂之设立，改组办理，较为容易，而施医所之筹办，并不须多大经费也”^{③2}。其言下之意为教育救助这类成本较高的救助措施难以普遍推行。

二是救助方式存在局限。救济院的救济方式分院内救助和院外救助两类，院内救助指受助者居住院内，由院方集中照料；院外救助指受助者散居在外，由救济院发给实物或现金补贴。对缺乏自理能力的救助对象（如婴孩）而言，院内救助显然更为合适。但实际情况是救济院往往偏重院外救助。

兹以育婴所为例略作分析。育婴所的职能是救助弃婴，其救助弃婴向有留养、寄养两种办法，留养指雇佣专职乳妇，将婴孩收入堂中抚养，属院内救助；寄养又称外带，指雇请兼职乳妇在家抚养婴孩，属院外救助。寄养婴孩很难得到精心照料，育婴所也很难及时督查，容易滋生弊端。所以清代浙江即有人称，不论寄养的规章制度如何详密，“总不如在堂，有堂董督查之为妥”^{[14] 42}。即在救助弃婴方面，院内救助较院外救助为佳。1931年中央政治学校学生王国斌考察杭县救济院后也指出，寄养办法问题甚多，“对于婴孩发育方面，因乳媪不能当心抚育，很有影响，以后最好还（是）设法增筹经费，将所有婴孩，皆留

³⁰ ①参见《杭州市公安局感化习艺所特刊》，第348页。

³¹ ②参见浙江省区救济院编：《浙江省区救济院概况》，第5页。

³² ③参见浙江省情展览会编：《浙江省情》，“救济”第11页。

所内雇媪哺乳”^{[6] 第180册, 401。}

可育婴所主要的救助方式仍是院外救助。1929年底海宁县育婴所留养婴孩43名, 寄养婴孩242名。^{①33} 1930年底长兴县育婴所所有婴孩百余名, 留养者40名, 其余均为寄养。^[15] 1934年8月绍兴县救济院育婴所、孤儿所共救助孩童989名, 其中留养者只有175名。^[16] 约1934年, 永嘉县救济院育婴所留养婴孩119名, 寄养159名。^{[6] 第203册, 483} 有的育婴所更是只办寄养。如1930年底宣平县育婴所由于经费短缺, 所有婴儿均交乳母带回哺养, 富阳县育婴所所有婴孩“均寄养民家”, 丽水县育婴所亦如之。^[17] 1931年义乌县育婴所“每月所收婴孩, 均系寄托贫妇哺养”^[18]。其他分所同样存在偏重院外救助的情况。如嵊县救济院所有分所“皆有一共同缺点, 即仅能为院外之救济, 不能为院内之收养”^{[6] 第197册, 369。}

三是救助标准过低。救济院要保障受助者的生活, 经费投入必须达到一定标准。20世纪二三十年代江浙地区的“贫穷线”约为年人均60元。^{[19] 290-291} 换言之, 浙江救济院若要切实保障救助对象的基本生活, 经费投入的标准至少要达到此数。而且, 救济院的经费还包括管理人员薪资及办公费等行政费用在内, 用于救助的经费只有总经费的6成左右。^{②34} 因此, 要达到理想的救助效果, 救济院的经费投入应达到年人均100元。

按此标准衡量, 浙江各救济院年人均经费均未达标。如1930年度浙江省区救济院各收容机构月均在所人数为1547人, 月均支经费12176元, 年人均救助经费为94元。^{③35} 接近100元的标准。但之后由于经费削减和救助人数增加, 救助标准随之降低。1935年度省区救济院各收容机构月均收容人数为2024.5人, 月支出经费10917元, 年人均经费降至65元。^{[20] 15-17} 省区救济院的救助标准是省内最高的, 其他救济院更低。1929年10月民政厅统计显示, 浙江42个县市救济院经费总数为240389元, “现时留住”人数为7477人, 即便所有经费均用于“现时留住”者, 年人均经费也只有32元。^{④36} 1934年绍兴县救济院育婴孤儿所收容989人, 年支经费40787元, 年人均41元。^{[16] 98} 20世纪30年代的调查显示, 建德县救济院养老所额定收容30名, 残废所额定收容24名, 每名月给洋1元, 救助标准为年人均12元。^{[6] 第205册, 205-206} 浦江县救济院养老所的老人“并不住所, 每季各给津贴抚养费五角, 聊云之救济而已”^{[6] 第204册, 198-199}。年人均救助标准只有2元。

四是某些教育救助措施的强制惩戒色彩过强, 偏离救济的本意。如前所述, 浙江省区救济院感化习艺所规定该所“系惩戒场之一部分”, “仿照模范第一监狱办法严密管束, 就寝时间仍收入笼, 加门锁, 其倔强者用轻镣”。在1929年9月, 感化习艺所有艺徒集体逃跑, 省民政厅随即发文称, 在逃艺徒“均系不良分子, 一朝脱羁, 于社会安宁不无影响”, 令公安局将在逃艺徒“一体严查, 务获解所”。^{⑤37} 可见其性质已与监狱类似。亦有人指出, 浙江省区救济院的感化机构类似于“变名的监狱”, “有非救济的情状, 过分的陷于刑罚的苛待”。^[21] 救济院强制惩戒色彩过强的现象, 与近代英国习艺所(workhouses, 亦译作济贫院)类似。恩格斯在《英国工人阶级状况》中曾提及19世纪40年代的英国习艺所。他指出, 英国工人将习艺所称作“穷人的巴士底狱”, “那里的伙食比最穷的工人吃得还要坏, 而工作却更繁重”。贫民常受到各种严厉惩罚, 如幼孩被关入停尸房、流浪汉在寒冬被剥光衣服关入禁闭室等。所以恩格斯说: “习艺所的建立比执政党的任何措施都更激起无产阶级对有产阶级的强烈的仇恨。”^{[22] 336-341} 即政府推行的济贫措施反而进一步激化了阶级矛盾。救济院的强制惩戒措施恐怕也难免此弊。

之所以存在上述局限, 原因主要有两方面。

³³ ①参见《海宁县救济院育婴所征信录(民国十八年份)》, 约1930年铅印本, 第13页。

³⁴ ②如首都南京的救济院经费中, 职员薪水“占十分之二”, “办公添置各费仅占十分之二三”。镇江的江苏省会救济院“行政费约占百分之四十, 事业费约占百分之六十”。参见林学就: 《江苏民政之保甲公安禁烟卫生救济事业概述》, 《国情调查报告》, 第24册第454-455页; 南京市救济院编: 《京市救济院院务报告》, 1933年油印本, 第4页。

³⁵ ③参见建设委员会调查浙江经济所编: 《杭州市经济调查》, 第1册第660-661页。

³⁶ ④参见《各市县救济事业调查表》, 浙江省民政厅编: 《(民国十八年)浙江民政年刊》下册, 第27-55页。

³⁷ ⑤参见朱家骅: 《令各县市局: 据浙江省区救济院呈送感化习艺所逃脱艺徒名单仰即严查解所由》, 1929年10月25日, 《浙江省政府公报》1929年第743期, 1929年10月30日, “命令”第20-23页。

一是经费保障能力不足。救济院的经费来源以产业租息和财政资助为主，二者都不够稳定，这使得浙江各救济院“大都感于经费缺乏”^{[1] 76}。

就产业租息而言，救济院名下产业多为田产。由于灾荒连绵、农村破产及减租政策等因素影响，20世纪二三十年代的田产租息收入有所下滑。1929年永康县救济院育婴所称，其经费来源以田租为主，田产租额本低，自省政府推行“二五减租”政策以后，佃农“对此低租率亦任意减折”，使得田租收入大幅降低。^{①38}金华县育婴所也主要依靠田租，清代政府对善堂田产尚有税收优待，民国成立后优待政策取消，赋税加重，田租则因农村破产和二五减租政策的影响而日趋减少。1931年后谷价走低，田租收入更低。1929年育婴所实收田房租息8211余元，1934年为3915余元，下降幅度超过50%。^{[6] 第143册, 75033, 75045}

就财政资助而言，救济院得到的财政拨款主要来自地方政府。南京国民政府时期地方政府财力有限，对救济院的资助力度相应较弱。^[23]在1929年世界经济危机爆发和1931年后日本不断扩大侵华战争步伐的背景下，各地财政状况受到严重影响，收入明显减少。如杭州市政府1931年、1932年两年的财政收入均低于1930年。^{②39}在地方财政窘迫时，政府往往会减少对救济院的资助。1935年7月前后，因财政支绌，浙江省区救济院得到财政补助被大幅削减，从原来的年拨16万元“骤减为年拨十二万元”^{[20] 1}。1931年度鄞县政府原定补助救济院13202元，后改为“八四扣折”。有些地区甚至违规挪用救济院基金。1930年9月，因省政府“需款紧急”，绍兴在救济院基金中借用1万元。同年景宁县“发生土匪，各机关团曾议移用育婴基金”^{[24] 537, 540}。

经费来源不稳使得救济院经常遭遇经济困难的局面。内政部曾统计浙江省69个县救济院1931年、1932年两年的经费预算情况。1932年有25个救济院的预算与上年持平或有所减少，主要原因即为经费来源不稳，如平阳县救济院因经费短绌，只得“预算缩减”；龙泉县救济院“经费支绌，故本年度减少九六元”。另有6县救济院虽预算有所增加，但也出现经费不支的迹象。德清、长兴、余杭三县救济院均开始挪用基金本金，龙游县救济院“经费不足”，东阳县救济院“经费入不敷出”、永康县救济院“收入短少”。^{[24] 536, 543}调查报告也表明，浙江各救济院的经济状况普遍不佳，如金华县救济院因灾荒连绵，“原有租息捐款相继短收，以致维持现状已觉为难”^{[6] 第198册, 455}；兰溪县救济院“经费来源枯竭”^{[6] 第200册, 117}；永嘉县救济院养老所“额定经费实觉难以维持”，育婴所经费“不敷甚钜”^{[6] 第203册, 483}；浦江县救济院贷款所“经费拮据”，养老所经费“异常竭蹶”^{[6] 第204册, 198-199}；建德县救济院经费“入不敷出”^{[6] 第205册, 206}。

二是管理方面存在欠缺。

首先是政府对救济院的管理办法不够合理。如前所述，各地救济院多由旧有慈善机构改组而来。改组存在两种倾向，其一是政府力图完全掌控救济院的运营，使之成为彻底的官办机构。这对社会力量参与救济事业的积极性造成不利影响。时人曾称，政府对救济院“动辄用令，官话连篇，隔膜日甚，名为居于督率，明其系统，实际徒使热心义务之人惯于官气，横受麻烦，多不愿受此委任与接此训令也，影响所及，不只募款为难己也”^{④40}。救济院救助办法中格外浓厚的强制惩戒色彩，也与救济机构官办化、成为国家机器组成部分的现象密不可分。其二是改组只是空名，不少旧有慈善机构改组为救济院后，仍由原绅董主管，救济事业一仍其旧。如缙云县救济院育婴所由旧育婴堂改设，“原育婴堂之产，仍由原堂董经管，并未拨归救济院支配”^[25]。奉化县救济院由旧有育婴堂、同善局、借钱局合并改组，然而各所产业仍由绅董把持，“县政府非特不能过问其经济，即内部办理真相，亦莫之明也”。“名为政府主管，实则有类私人慈善团体”，所谓“县立”不过是“仅具名义”。1929年至1933年各年度的育婴所均入不敷出，不敷之数由该所负责人筹垫，负责人常以辞职要胁政府，“而政府恳切慰留外，别无善策以应付”。^{[6] 第190册, 168-174}吴兴县救济院下设各所“完全为私人慈善团体所办，不过名义上隶属于救济院耳”。^{[6] 第187册, 75}这使得救济院趋于

³⁸ ①参见《永康县育婴、施医二所财产目录》，《浙江省政府公报》1929年第701期，“命令”第9页。

³⁹ ②参见《杭州市十年来之财政报告》，《浙江财政月刊》1937年第6期，第158页。

⁴⁰ ③参见谭建丞、秦筱涛：《请中央提高慈善团体地位对于公私立合法之慈善事业加以特别维护以资保障而利奖进案》，《全国慈幼领袖会议实录》第156页。

因循守旧，难以有效贯彻“教养兼施”的宗旨。

其次是救济院的内部管理也存在弊端。长兴县救济院“历任院长均不得人”，管理无方，育婴所“现状腐败不堪入目”，一名乳母领养四五名婴孩，三四名婴孩同睡一床、同盖一被，蚊帐被褥久未清洗，污浊不堪，喂养婴儿时只是“日哺米糕数次”。因讨厌婴孩哭闹，乳母常用酒迷醉婴孩。^[26]鄞县救济院育婴所也存在乳母视婴孩如草芥的现象。^{④1}兰溪县救济院则有职员办私事“使用收容人员而不付报酬”的现象。^{④2}

上述各种因素对救济院的救助成效造成不利影响。其突出表现是救济院育婴所普遍存在婴孩死亡率过高的现象。1932年度浙江省区救济院育婴所原有婴孩424名，新收774名，共应有婴孩1198名，该年夭折448名，年死亡率超过37%。^{④3}1936年夏金华县育婴所已收本年婴孩498名，其中死亡161名。^[27]即半年内婴孩死亡率已超过32%。1937年绍兴县育婴所收婴孩131名，死亡60名，年死亡率为46%。^[28]1698-1699年1929—1935年间鄞县育婴所婴孩的年死亡率在33%~58%间浮动。^{④4}过高的死亡率使得大部分婴孩难以长大成人。1926—1931年浙江省区救济院育婴所共收婴孩8528名，同期夭折6961名，即约82%的婴孩活不到出所。^[29]1929—1935年间鄞县救济院育婴所共收1209名婴孩，799名即66%的婴孩夭折。1930年长兴县育婴所办事员称婴儿“夭殇十之八九”。^[26]1936年金华县育婴所的管理者称，夭折婴孩“占百分之七十，养大的只占百分之二三十”^[27]。所谓“不敷养口，谎言教育”？^[6]第126册，433 在生活救助都不能保证时，教育救助的成效恐怕也会受到严重影响。如限于经费，1937年绍兴县救济院将贫民习艺所裁撤。^[30]另据亲历者回忆，兰溪县救济院孤儿所虽规定孤儿需读书，教员由救济院职员兼任，但“授课不正常”，“从来没有看见他们上课”。^{④5}

四、小结

综上所述，南京国民政府时期的浙江救济院建设深受“教养兼施”理念的影响，在努力保障救助对象生活的基础上，还注重传授文化知识和职业技能，以养成其自立精神和谋生能力，并实行感化教育，纠正救助对象的恶习。救济院“教养兼施”的举措，使得不少社会弱势群体得到救助，并有助于培养自食其力的劳动者和改善社会治安。但由于经费保障能力不足和管理方面存在的弊端，救济院存在机构设置不全、偏重院外救助、救助标准过低、强制惩戒色彩过强等局限，极大地影响了救助成效。浙江救济院“教养兼施”的实践、成效与困境说明，虽然南京国民政府已经意识到传统救助事业的不足，并力图加以改进，但建设现代救助事业的成绩仍属有限。社会救助问题的解决，并非理念进步和制度变革即可奏效，还有待于经费保障能力和政府管理能力的提高作为保证。换言之，社会救助事业的完善，还有待于更深刻的社会变革。

（本文在资料收集时得到研究生霍婷婷的协助，谨致谢忱。）

参考文献：

[1] 唐鸿烈. 浙江救济事业之检讨 [J]. 浙江民政, 1935, 5 (1).

[2] “中华民国史事纪要编辑委员”. 中华民国史事纪要（初稿）：中华民国十八年十一至十二月份 [M]. 台北：“中华民国”史料研究中心，1977.

⁴¹ ①参见民国《鄞县通志》之《政教志》，第2106页。

⁴² ②参见蔡甲生：《兰溪实验县时的救济院》，载政协兰溪文史资料委员会编：《兰溪文史资料》，2003年第14辑。

⁴³ ③参见《浙江省二十一年度省区救济院各厂所收容人数统计表》，载浙江省政府编：《浙江省二十一年度行政统计》，1934年刊本。

⁴⁴ ④参见民国《鄞县通志》之《政教志》，第2106页。

⁴⁵ ⑤参见蔡甲生：《兰溪实验县时的救济院》，载政协兰溪文史资料委员会编：《兰溪文史资料》，2003年第14辑。

-
- [3] 顾彭年. 四年来之杭州市市政(六续) [J]. 市政月刊, 1931, (3).
- [4] 周向贤. 序 [M] // 浙江省区救济院. 浙江省区救济院概况, 1936 年铅印本.
- [5] 萧铮. 民国二十年大陆土地问题资料 [M]. 台北: 成文出版社, 1977.
- [6] 中国国民党中央政治学校, 南京图书馆. 二十世纪三十年代国情调查报告 [M]. 南京: 凤凰出版社, 2012.
- [7] 唐应晨. 杭市社会救济事业 [J]. 市政评论(杭州), 1937, 5(4).
- [8] [作者不详]. 绍兴县救济院十八年七月份办事实况 [J]. 绍兴县公报, 1929, (54).
- [9] 龙向洋. 美国哈佛大学哈佛燕京图书馆藏民国文献丛刊 [M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2010.
- [10] 建设委员会调查浙江经济所. 杭州市经济调查 [M]. 台北: 传记文学出版社, 1971.
- [11] 浙江省区救济院贫民工厂. 浙江省区救济院贫民工厂一览 [M]. 1932 年铅印本.
- [12] 沈伯琴. 取缔游民问题——推广游民习艺所的设置 [J]. 警察杂志, 1936, (32).
- [13] 杨子毅. 宁波市政府最近建设计划与工作 [J]. 宁波市政月刊, 1930, 3(4).
- [14] 丁丙. 乐善录(卷3) [M]. 光绪刻本.
- [15] 高炳泰. 长兴县视察报告 [J]. 浙江民政月刊, 1930, (37).
- [16] 孙庆麟. 绍兴县救济院育婴所孤儿所概况 [M] // 全国慈幼领袖会议大会秘书处. 全国慈幼领袖会议实录, 1934 年铅印本.
- [17] [作者不详]. 各县视察报告摘录 [J]. 浙江民政月刊, 1930, (37).
- [18] [作者不详]. 令义乌县县长: 据本厅视察员陈炳麟报告关于该县公私救济事业概况仰查照指饬事理办理理由 [J]. 浙江民政月刊, 1931, (49).
- [19] 孙本文. 公民·社会问题 [M] // 孙本文文集(第5卷) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
- [20] 浙江省区救济院. 浙江省区救济院概况 [M]. 1936 年铅印本.
- [21] 陈懋哉. 杭州的救济事业 [J]. 国立劳动大学月刊, 1930, (7).
- [22] 恩格斯. 英国工人阶级状况 [M]. 北京: 人民出版社, 1962.
- [23] 张连红. 论南京政府时期的中央与地方财政收支结构 [J]. 史学月刊, 2000, (2).

[24] 内政部年鉴编纂委员会. 内政年鉴 [M]. 北京: 商务印书馆, 1936.

[25] 葛志元. 缙云县政府视察报告 [J]. 浙江民政月刊, 1930, (27).

[26] 高炳泰. 长兴县视察报告 [J]. 浙江民政月刊, 1930, (27).

[27] 石英. 南巡佳话 [N]. 申报, 1936-07-13 (9).

[28] 绍兴市地方编纂委员会. 绍兴市志 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1997.

[29] 沙福尔. 视察杭州救济院育婴所报告 [J]. 医药学, 1936, (10).

[30] [作者不详]. 救济院裁撤两所 [N]. 申报, 1937-07-08 (10).