

萬 有 文 庫

第二集七百種

王 雲 五 主 編

世界失業問題

張鏡予 秦銓中 編著

商務印書館發行



世界失業問題

張鏡子 秦銓中編著

現代問題叢書

萬有文庫

第二集七百種

總編纂者

王雲五

商務印書館發行

GWT62/02

83387

編主五雲王
庫文有萬
種百七集二第
題問業失界世

究必印翻有所權版

中華民國二十六年三月初版

編著者

張鏡

秦銓

予中

發行人

王

雲
上海河南路

五

印刷所

商務

上海河南路
印書館

發行所

商務

上海及各埠
印書館

(本書校對者 袁秉福 章振福)

★E六〇九

朱

序

失業問題與整個經濟制度有連鎖的關係。要明瞭失業問題，必先分析整個的經濟制度。但是這樣一部繁重的研究工作，非假以相當的年月，是不能有什麼結果的。本書因篇幅有限，所列材料，不過一些大綱而已。我們的目的，是希望讀者對於失業問題，有一個簡括的概念。

關於本書編輯體裁，應有幾點聲明如下：

一、本書所採數字，以國際勞工局所發表者為標準，以其比較審慎可靠。

二、關於解決失業問題，各國所採辦法，未能詳細討論，本書只舉其聲聲大者，以略明救濟失業政策之趨勢。

三、各家理論及主張，祇作客觀的敘述，不參加個人的意見。孰是孰非，由讀者自己去批判。失業問題的研究，在國內尚乏專書。本書編成，缺點自不能免，望海內專家，有以教之。

二十六年十月張鏡予於實業部

目錄

第一編 引論

第一章 失業的意義.....一

第二章 失業問題的演進.....六

第三章 失業問題的嚴重性.....一三

第四章 失業問題的國際性.....一九

第五章 失業問題與經濟恐慌.....二三

第二編 失業的統計.....二九

第一章 世界各國失業的數字.....二九

第二章	國別與國際間的失業指數	四九
-----	-------------	----

第三章	幾種失業調查	五四
-----	--------	----

第四章	中國失業狀況	六二
-----	--------	----

第三編	失業的原因	七七
-----	-------	----

第一章	個人的缺點	七七
-----	-------	----

第二章	季節的變動	八〇
-----	-------	----

第三章	商業循環	八四
-----	------	----

第四章	文化的變遷及工業技術的進步	九〇
-----	---------------	----

第五章	實業預備軍的存在	九七
-----	----------	----

第四編	失業的救濟	一〇一
-----	-------	-----

第一章	失業保險	一〇一
第二章	職業介紹	一二一
第三章	減少工作時間	一二八
第四章	舉辦公共工程	一三八
第五章	計劃經濟與失業問題的解決	一四八

世界失業問題

第一編 引論

第一章 失業的意義

何謂失業(unemployment)？關於這個問題的解答，往往因為解釋者的觀點不同，以致意義上頗有參差；大概而論，可分為廣義的與狹義的二種。廣義的解釋以為失業是指一個人沒有職業的狀態而言。換言之，失業就是無業。而狹義的解釋則不然，主張失業應從無業中劃分出來，其涵義較為狹隘。失業的人，固可稱之為無業者，而無業者非均為失業者。猶如馬為走獸，但不能謂走獸皆馬。所以失業是指「受僱人縱有勞動能力及勞動的意思，而不能獲得與其相應之勞動機會之狀態」而言。（註一）由上述的定義中，可知遊手好閒之徒，踵門求乞的丐者，肱篋剪徑的盜匪，以至終

日衣煖食飽，無所事事的富人等，都是無業者，不得稱之爲失業者，因爲這一類人沒有職業，是由於本人不願或不屑於從事勞動，即上述定義中所謂「無勞動意思」者是。再如社會上有一部分人，因戰爭而斷臂折足，因疾病而成癱瘓，蒙意外之損傷而成殘廢，達於遲暮之年而精力衰退等原因，以致喪失了他們的勞動能力；或者天生而手足身軀不全的人，與精神具有缺陷的人，如白癡、瘋癲之類，沒有能力參與勞動；凡此種種，當然都爲職業界所摒棄，因爲他們自身無勞動能力，這一類人也是屬於無業者，不能以失業者視之。由此看來，則無業與失業二辭的涵義上的寬狹之別，已甚明顯。

陶格雷史 (Paul Douglas) 在他所編的近代經濟社會中之勞動者 (The Worker in Modern Economic Society) 一書中，曾引用龍屈里氏 (Mr. Seohohn Rowntree) 的關於失業的定義，謂「失業者乃爲尋求工資而工作者；但不能獲得與其才能相稱之工作……」(註二)在這一定義中，較前述定義略有不同的，就是多「爲工資而尋求工作」一語。事實上現今一般所稱失業者，大都是指工資勞動者，尤其是指工資勞動者中的體力勞動者。工資勞動者勞動的目的，無

非想用自己所有的勞力，去換取工資的報酬，作為維持其個人或家庭的日常生活的費用。工資勞動者既恃工資而生活，則一旦遇到失業的時候，沒有了工資的收入，就是生活費用的來源斷絕，致使生活狀況日趨惡劣低下，或者竟陷於饑寒的深淵，亟待救濟者。工資勞動者包括城市中的工廠工人，農村間的佃工，商店中的僱員，以及機關中的低級職員等都是。至於如企業家、地主、商店經理、政府中的官吏之類，他們的就業，並非以求取薪俸以維持日常生活為目的，有時也不免因社會經濟的衰落或政治上的變動，失去他們所經營所管理的事業；也有自願退休或被迫而離去職位；但去職之後，不致如工資勞動者一般的發生生活難以維持的現象，所以站在失業救濟的觀點上，這一類人也不歸於失業者羣的。

上文已解釋過失業者之謂，必須有勞動能力及勞動意思，而尋不到工作者。但有時即使獲得了工作，但是這種工作與其本人素習的技能與過往的經驗不相調協。這種狀況，即上列二定義中所謂「不能獲得與其相應之勞動機會」及「不能獲得與其才能相稱之工作」。舉例言之：譬如工廠工人失業後，一時謀不到適當於其才能及經驗之工作，於是不得已而受僱為佃工；或如縫衣

匠之爲建築工人，商店僱員之爲工廠工人，築路工人轉爲金屬工人等等現象，在表面上雖然有職業，但失業之事實仍潛在。如果遇到工商業凋弊，市面衰落不振，僱主欲縮小經營範圍，減裁工人以撙節開支時，凡是工作與其才能不相調協的工人，其工作效率，必較其他工人爲低，所以必然的最先爲僱主所淘汰。所以這一類工人雖在就業，而失業的可能性頗大，生活岌岌可危，不能自保。有將這一種狀態，稱之爲潛在的失業，以示別於失業的事實顯而易見的顯然的失業。

綜上所述，對於「失業」一辭，已有相當的解釋，但是要下一精確的定義，則事實上極爲困難。因爲各國勞動立法及失業救濟方策不同，因此對於失業意義之認識不免稍有相異。譬如英國法律中規定凡工人自己離開職業而無正當理由，或無正當理由而罷工等等情形，雖失業亦不得受失業救濟。亦有將工作時間不足，譬如工人每日本可工作八小時，而只有四小時的工作，取得四小時之工資之現象，稱之爲半失業狀態，歸入失業中的。

總之，失業的廣義解釋，固屬空泛，而欲下一精確的定義，亦不可能。一般所謂失業者，不外指有勞動能力及勞動意思，爲工資而尋求工作，而不能獲得與其才能相稱之勞動機會而言。

(註一) 勞動立法大綱九五頁，樊澍著，商務印書館出版。

(註二) The Worker in Modern Economic Society, pp. 423

第二章 失業問題的演進

失業現象的發生，當非始於近代；惟自近代工廠制度發達以後，失業現象纔成爲一嚴重的社會問題。吾人若迴溯人類的進化史，當以原始社會爲起點。在原始時代中，文化尚在胚胎之中，生產工具粗劣簡陋，每個人均需從事於捕魚或打獵，否則將有枵腹之虞。迨飼養家畜代替了打獵後，游牧部落的氏族或家族的各個分子，亦各有工作，如看管家畜、擠乳或織獸皮成衣服等等。迨至農業時期，結束了游牧生活，養成了固定居住的習慣。這時期內的農業生產僅恃粗劣的工具耕作，每個人的工作更爲繁多，一方面要耕種氏族公有的土地，同時也有要耕種自己私有的小塊土地。奴隸制度，亦於此時成立。奴隸的來源，乃部落間戰爭時的俘虜，留其生命，使之作種種笨重的勞役，這種勞役，本來由主人自己操作的。奴隸在主人壓迫之下，無論願與不願，必需勞動。而奴隸的所有主人可以於其空暇時間，專力於軍役，或訓練智力以及履行政治上的責任。在這種制度之下，每個奴隸

必需從事勞作，除非這種奴隸的城邦爲外族所推翻。有時也許主人在戰爭時被殺，則別一個起而代之，統治奴隸。在這時，任何自由人不能保障他們的私有權，所以不得不投身於主人作爲奴隸或僱傭者。

大約在羅馬尚未傾覆以前，經過一個混亂的時期，領主的財產爲異族所破壞，其所有主被殺或被俘，於是領主所有的奴隸失其主人，又無法自給，以致徬徨無依，流離失所。經過了一段困苦的自由時期，這些失業者自願歸依於基督教會，作爲奴隸或農奴，替寺院或修道院耕種土地及作各種勞役，而這種寺院或修道院特奴隸的勞役得以存在。有一部的奴隸，被迫爲羅馬帝國滅亡後所新興之貴族服役，在這時，一個沒有主人的奴隸，不特有無衣無食之虞，亦且無法抵抗當時凶頑的劫掠者之欺凌。因此，凡是一般貧窮的人，爲自身的安全及生存計，不得不投身於某一個的土地領主，受其保護，爲其服役，成爲半奴隸狀態，此種狀態，即所謂農奴制度。

於此吾人不必詳述在莊園時期 (manorial period) 內農奴之狀況，惟主要的一點即每人須盡其力爲領主工作。當時即有不受領主支配的人，以致於失其所業的，但不過是少數的不法之

人，而且大都受有救濟者。迨後由於多種原因，其中主要的當爲十字軍的東征，使莊園制度崩潰。貴族爲欲與回教徒抗爭，逐漸廢除強迫奴隸勞役，而代以工錢購買勞力。這種工錢與勞力交換制度，往後極爲普遍。至十六世紀，英國之羊毛工業發達，使牧場大增，牧羊不若耕種之需要許多勞動者，故牧場的面積愈增大，則勞動者之數目愈減少。加以歐洲十四世紀以來的幾次大疫，尤以黑死疫（black death）爲最甚，使人口大爲減少，刺激經濟的進步，但亦植下後日失業問題的初因。當時，因人口的減少，是以需要勞動者甚爲迫切，寧出重酬招羅，以致工銀因此增加。同時自一三八一年農民大叛亂以後，對於農奴的壓迫益增，法律亦規定阻止農民離開其出生地，但均無效，農奴之不滿於領主者，逐漸脫離其束縛而自由，羣趨市鎮。市鎮中的工業逐漸發達，甚需工人。於是不少農民轉爲市鎮中的勞工，這種勞工，一部分是後日的失業者。

在簡單之農業社會中，每一個家庭多少具有獨立的性質，一家人共同種植所需之食糧，以及自己織製衣服，建造居處，生活程度頗爲低下，無奢者可言，失業現象尙未發生。後來工具的發明與進步，與工作專門化的結果，使生產力增加，文明亦相伴而進步。在原始村落社會中，雖然已有必需

具有相當才能之手工藝者，如鐵匠、木匠、縫衣匠之類的存在，但在閒空之時，仍從事耕種。這種手工業者，自己僅具有簡單的工具與原料，或者連原料也由買主所供給者，而且並無數人以上的共同工作。後至建築上應用了磚石料之後，非有數十工作者不可，於是大規模之共同工作亦由此開端。最初的集體化的工作者爲奴隸或半奴隸性質的人，但自手工業發達後，一部分的工作者已成爲工資勞動者。工資勞動者在黑死疫以前早已發生，凡是農奴無足夠之土地以消耗其全部時間者，均可自由接受其他工作，博取工資。當地租代勞役後，沒有土地的農奴均可受僱於各種工業中，取得固定工資。尤以黑死疫後手工業發達之市鎮的需要勞工，增加工資勞動者之社會地位。

迨十五世紀後，歐洲之莊園制度已近完全破產，地租形態也起而代替勞役。在這許多曾於十字軍東征時期，向貴族以金錢買得自由獨立的市鎮中，手工業已甚爲發達，各種專門的手工業者，結合而成行會（guild），此種制度即爲後日工會之前身。在行會制度之下，手工業主人雇用助手及招收徒弟，互相工作之間，雖階級森然，頗有互濟之精神，故有密切之連繫。而且助手與徒弟來日均有獨立成爲手工業主人之希望。同時因工業進步，使各國國內外的市場隨之進展，尤其自十字