

百 科 小 叢 書 第 八 十 一 種
失 業 人 及 貧 民 救 濟 政 策

馬 君 武 著



商 務 印 書 館 出 版

UNIVERSAL LIBRARY, No. 81
UNEMPLOYMENT AND
POOR RELIEF

BY
MA HO, PH. D.

Edited by
Y. W. WONG

First Edition, July, 1925

THE COMMERCIAL PRESS, LIMITED
SHANGHAI, CHINA
All Rights Reserved

Price
\$.20

中華民國十四年七月初版

(百科小叢書第八十一種)

(每輯十二種定價大洋壹元伍角)

■ (失業人及貧民救濟政策一冊)

(每冊定價大洋貳角)

(外埠酌加運費匯費)

著 者 馬 君
本叢書編輯者 王 岫
發 行 者 商 務 印 書 館
印 刷 所 上 海 北 河 南 路 北 首 寶 山 路
總 發 行 所 上 海 棋 盤 街 中 市
分 售 處 各 埠 商 務 印 書 館 分 館

著 者 馬 君
本叢書編輯者 王 岫
發 行 者 商 務 印 書 館
印 刷 所 上 海 北 河 南 路 北 首 寶 山 路
總 發 行 所 上 海 棋 盤 街 中 市
分 售 處 各 埠 商 務 印 書 館 分 館

失業人及貧民救濟政策

目次

總論

第一篇 失業人救濟政策

第一章 失業及其原因	三
------------	---

第二章 避免失業諸政策	七
-------------	---

第三章 救濟既失業人諸政策	一二
---------------	----

第四章 失業保險	一八
----------	----

第二篇 工作介紹制度

第一章 工作介紹所	二六
-----------	----

第二章	公立工作介紹所	三二
-----	---------	----

第三篇 工人保險制度又名社會保險制度

第一章	工人保險原理	三九
-----	--------	----

第二章	工人保險之實行	四四
-----	---------	----

(A) 疾病保險 (B) 災傷保險 (C) 殘廢衰老及遺族保險

第三章	私家僱員之養老費保險	六三
-----	------------	----

第四篇 貧民救濟政策

第一章	貧窮之原因及貧民數之多少	六九
-----	--------------	----

第二章	貧民救濟史	七七
-----	-------	----

第三章	救貧行政	九〇
-----	------	----

失業人及貧民救濟政策

總論

人類自在更新紀 (Pliocene Period) 發生以後，至今最少已經二百數十萬年。自發明文字以後，最古之民族亦不過有歷史五千年。人類之在科學界有發明，獲得自然界之重要知識，其期間最短，不過一二百年。在無始無終之時間內，此五千年是極小數，此一二百年更是極小數。故現今世界民族實尚在野蠻狀態內。其他勿論，即戰爭一事，乃下等禽獸對於同類之所不爲，而人類歷史中殆無一年不有戰爭，自殘同類。戰國時，坑降卒，殺敵人，動以數十萬計，較之歐戰前後四年死傷數百萬人者，其殘酷殆遠過之。或謂人類爲動物中殘殺同類最兇狠之一種，其言良不誣也。

馬爾泰司 (Malthus) 人口論所謂人口依幾何級數食物依算學級數增加之說，既無可駁；

吾國歷史遂依此定理演種種慘劇。人口增加，失業人及貧民隨之增加。所謂皇帝者，由歷史上習染視國家爲私產之觀念，所謂普天之下莫非王土，率土之濱莫非王臣，人民固應出租稅以養其奴隸卽官吏，以養其鷹犬卽軍隊。向來無積極政策以圖生產事業之發達，以增高人民之生活。失業人及貧民之數既甚多，則聚合而發生擾亂，其勢力不盛者，爲皇帝鷹犬軍隊之所撲滅，名爲叛賊；其勢力盛者，則撲滅皇帝之鷹犬軍隊，其首領名爲太祖太宗，其隨從爲公侯伯子男爲功臣。盲昧之歷史家乃從而述其世系，稱其功績。一部汗牛充棟之二十四史，所述者不過如是而已。

中國歷史如是，歐洲及其他諸國之歷史亦然；人類最野蠻舉動卽戰爭，亦史不絕書。惟自政治一方面言，則歐洲人民智識確較高於中國。自十三世紀英國發布大憲章之後，既確定立憲政治基礎；自十八世紀法國革命後，十九世紀歐洲諸國繼之，所謂民有 (of the people) 民治 (by the people) 民享 (for the people) 三要義，已成爲歐美一般人民對政府之普通觀念。歐美政府

既建築於民意基礎之上，其施設自與吾國之皇帝私產主義不同（現今總統即皇帝之異名，其根本觀念不改）。既有積極政策以防止失業人及貧民之發生，又有消極政策以謀失業人及貧民既發生後之救濟。本書所述，乃屬於消極方面之救濟政策，所稱引以歐洲法制爲多，而間及於美國；中國向無此種法制，且救濟機關如地方自治團體者亦不備，即私人慈善事業，亦無甚可稱者，是則極可羞也。

第一篇 失業人救濟政策

第一章 失業及其原因

現今人類社會階級可別爲下三種：

一、有大資產者，

二、有中小資產者，

三、無資產者。

有大資產者，不賴工作生活，有中小資產者，亦非無工作即不能生活，至於無資產者，則惟賴工作生活，本書所稱失業人指此，以他語表之，亦名工人失業問題。

社會政策之所謂工人失業，乃指賴工作生活之人自願工作亦自能任工作，在一定時期內無與彼工力相稱之事可爲。如木工不能在木店內工作，則雖同時有填土之工可爲，亦視爲失業。雖此種工作機會非完全缺乏，然就工作機會之一定地方界限言之，木工在本處或費錢費時不多可至之鄰近地方無工可作，仍爲失業。更以他義明之，在一定地方依工人之年齡類別及職業所屬有工可作者，是爲一種通常狀態，若此種通常狀態起擾亂，有少數或多數人不得覓得工作機會，則謂之工人失業。

工人失業之原因至複雜，法國勞工局曾加調查，共別爲四十種，其一部分出於個人本性，其他一部分則出於生產及營業條件。失業之出於個人本性者爲疾病，身體精神或道德有故障，教育不足，自願停工即同盟罷工諸事；又有由僱主依需要缺乏，地方及職業改良及其他諸原因辭退者。因疾病衰老殘廢失業者，乃在失業救濟範圍之外，此下第三篇論之。據德國所調查，疾病爲失業之一種常遇特別原因，以此失業者占百分之十二至四十，其他個人原因，爲懶惰浮蕩諸事，以此失業者亦占一大部分。

失業最重要原因，乃在生產及營業之特別及普通條件，其中尤重要者，爲一定營業之氣候關係，式樣變移，時季工業之需要不同，生產及營業之技術組織變更，國民生計之擾亂恐慌，等等。當討論失業問題時，最當注重者，尤在生產組織變更及生計狀態擾亂之影響。目前所常有之多數工人失業現象，乃以現在國民生計之特別組織爲主因。實際上機器事業盛行，小營業爲

大企業所驅除，生產事業因恐慌停歇，工力之數目與分配遂因此移轉，而範圍或大或小時期或長或短之工人失業由是發生，至謂多數工人失業爲現今生產組織之結果，則未爲允當也。

中國不惟向來無失業統計，且政府與社會皆向來不顧及失業問題。其實最近百年內與歐洲通商以來，各國以其機器所製價廉物美之貨品輸入中國，中國固有生產事業因此停歇，常有致全部工人失業者。例如新式紡織機器所製之棉紗棉布輸入中國後，中國紡紗全部工人失業，織布一大部分工人失業；德國 *Iserlohn* 機器所製鋼針輸入中國後，中國製針工人全部失業；外國機器所磨麵粉輸入中國後，中國磨麵粉工人大部分失業；德國人造藍靛輸入中國後，中國種藍靛者大部分失業；各國新式鑪所製鋼鐵輸入中國後，中國以舊法製造鋼鐵之工人幾乎全部失業。此特舉最重要數種言之，其他直接間接因外國機器科學所製貨物競爭失業者，若有詳密調查，其數必可一一列舉。失業人數極多，政府既無積極政策消除，又無消極政策救濟，則失業

人非常兵卽爲匪，中國近十數年來兵匪之數冠絕全球，社會擾亂，日甚一日，其故蓋在此矣。

第二章 避免失業諸政策

中國歷史上所起大擾亂卽所謂革命者，皆人口增多失業人衆多之結果。生計學家謂人口二十五年增加一倍，以中國衛生不注意，嬰兒無保護，雖未必可臻此數；然經過數百年後，人口至少亦增加數倍以至十倍。政府旣任其自生自滅，任其失業，則柔弱者轉死溝壑，強健者聚積爲盜賊，其數愈多，其勢愈盛，則擁其渠魁以攘奪皇帝之私產，以謀革命。經數十年數百年擾亂之後，殺人盈城，殺人盈野，人口因是減少，而所謂太祖太宗者，又得爲其子孫謀數百年安寧。故中國式之革命，爲週期的，爲循環的，其年數大約在二三百年之間，依史籍考之，歷歷不爽。歐洲往古歷史亦大概與此相似；至最近則政府旣建築於人民公意之上，對於失業人數有詳細統計，遇失業人數衆多，則舉國上下引爲大憂，亟亟然謀解決之途。試觀大戰後歐洲各國政府所施謀，議院所討論，

可略知之。故在歐洲各國因工人失業增多致社會繼續起動搖者，已屬例外之事。

歐洲在最近時期內有人將失業種類詳加區別，其法律及社會規制令各人皆有工作義務，而無受救濟之權利，然事實上此義務并不能盡，自往時至今日，常有人指摘此種矛盾而發生對全部之要求。如英國一六〇一年之救貧法，法國一七九一年及一七九三年之憲法，普魯士一七九四年二月五日之國法，皆規定國家與地方有扶助貧民之責，其能工作者爲之覓求工作。法國社會黨人 Fourier, Considerant 提出此種要求，以是爲人類所有自然權利。一八四八年二月革命後，巴黎平民強迫臨時政府發表宣言，謂政府有擔保工人由工作生存之義務，且擔保一切市民有工作。社會黨人謂工人向私企業不能覓得工作之時，國家當按其職業爲之覓求工作，以得裕餘工資。其他則謂僅日給工人可要求此種權利。最近德國社會政策著作家又提倡工作權，在瑞士已成爲立法界一種題目，惟一八九四年國民大會否決之。德國新憲法第一百六十三條

規定國家負使每一德國人生計上能生存之義務。若不能爲個人謀相當工作機會，則應設法與以給養。

工作及生存權，在現今生計規制中，雖不甚合於實用，然既有此種法律，則國家與地方應有施設，以避免工人失業之事，可見此問題既大且難。是與救貧及生計上保存個人生活責任問題有密切關係，如不欲將後者廢除，則公共團體所有救濟失業之舉動，當視爲扶助方法獎勵之前。此不久所採原則，乃任個人爲救濟失業之事，不足，則以救貧行政助之，卽與以卹助而不承認其要求。至於救急工事之組織，已爲一種進步，此亦未承認工作權，惟遇特別大急難時，以使工賑相抵，且以拒絕怯於工作之人也。

德國諸城市於一八九一年至一八九三年冬季，始屢用救急工事爲扶助方法。所謂救急工事者，乃失業範圍過大，時期過久，由城市機關取非常臨時手段，使失業人有工可作。此雖名爲救

急工事，但既非在較遲時期內預定工事因緊急提前工作，又非琢木移沙，徒具形式，以行卹貧之實，故其界限頗不易確定。大概救急工事組織不完備者，與後一種相似，其組織較完備者，則與前一種相近也。

救急工事之第一目的，乃因失業人非常增多，爲之籌備工作，以免公共救貧之範圍太闊。故其目的乃以避免救貧，一方面依救貧經驗所得證據，是每易減弱道德力，減少自覺心，阻礙其重復升起。一方面欲免去救貧之政治及法律結果，覺其爲此不甚正當。又一方面則欲以此節省救貧經費。救急工事與救貧之關係甚密切，大概救急工事之收容工人有條件，如以在本地方居住者爲限，所以防他方失業人之遷入。其與尋常工作契約相反之處，乃無解僱通知期間，隨時可以解僱，工資亦大概較少。惟救急工事之物質效力，頗足以顯示其救卹特性，其所作工事之費用，恆較大於企業家所出。又因地方機關無貨物生產組織，且當生計壓迫時期，更不應增多市場產物，

故其所作者，每限於道路、水路、運河、森林、取石、諸工事。

用以減少失業之其他方法有下列三種：

(1) 組織公共工事，

(2) 組織工作介紹所，

(3) 整理諸企業之工作關係。

就第(1)種言之，乃據經驗所知，何時失業人較多，乃於此時舉辦公共大工事，或竟專招失業人爲之，且強迫私企業亦於此時舉辦此種工事，如開通運河修築道路之類，以減少本地失業人至極少數。他方面將公共包工工程，如國有鐵路之類，按時分配，又使私企業平均工作，不得於一定時期內加多工作時間，致在他時期有停工之必要。德國自停戰解散軍隊後，即實行此諸方法。

第(2)種方法爲組織工作介紹所，以救濟失業人，此下第二篇專論之，是在有限制之範圍內，可以減少因更換位置所致之失業人數，單獨工作機會之不甚爲人所知者。由此可知，其所注重者，不專在抵抗失業，而在使失業情狀得以明了，是亦不可少之事也。

第(3)種方法以減少失業人數目的整理諸企業之工作關係，工會於此應負重大責任。使企業家當營業減少之時，縮短工作時間而不辭退工人，於是將生產減少之結果，平配於一般工人之上。工會依同一理由，要求工作時間之增多與縮短，皆有限制，且有時單獨工人之工效，亦須有限制。在英美二國企業家所最反對之 *Ca' Ganny* 制度，即工人欲同業常有工作之故，將工事故意拖延。惟此種由工會主張之政策，企業家每自用之，一面爲工人謀，一面當營業減少時，以此維持一幹部工人。如企業家當生產最縮小時，常將節假移歸於是，即爲此故也。

第三章 救濟既失業人諸政策

失業結果，在本人生計上爲無收入；政府一切施設之非以避免失業創設工作，而惟以減輕或避免工人因是所受之結果者，必須爲工人覓得收入。在中國失業卽屬貧窮。歐洲古時亦視失業爲貧窮之一種，而以救貧方法待遇之。各人須極端奮鬥，依本力自給，勵行節儉，加入互助組織，或要求家族扶助，且須急速覓得工作。因救貧事業，僅與以生活所必需，其條件嚴酷難受，又僅爲一種恩惠，不能依賴之以維持生存也。

最近因失業人數增多及此問題經社會政策討論之結果，歐美人對於失業之觀念已大變。視失業救濟爲公共義務，惟對於全部施設之程度及要求之方向，意見尙未能一致。雖失業救助基金之管理機關爲方便故，仍操於官吏之手，且以貧窮事實爲救助前提，然對於願意工作者所與之扶助，已不視同救貧一例。英國一九〇五年所立失業救濟法，明言依此種法律獲得工作或其他扶助之人，仍有國會及地方選舉權，其姓名仍列入選民冊，是皆與貧民有區別；在德國則生