

百 科 小 叢 書 第 十 八 種
失 業 人 及 貧 民 救 濟 政 策

馬 君 武 著



商 務 印 書 館 出 版

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

目次

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。故現今世界民族實尙在野蠻狀態內。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，自願停工卽同盟罷工諸事；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

人非當兵卽爲匪，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' Canny* 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

活權既於憲法內確定矣。

失業救濟，既與卹貧事務分離，同時須自有組織，組織之由私人發起者，惟工人同業會，*Die Berufsvereine der Arbeiter* 自成立以來，已爲失業救濟之一種重要制度，在比利時法蘭西丹麥挪威荷蘭諸國皆以公款扶助之，所謂 *Genter* 制度是也。他一種制度始於瑞士，亦頗發達；乃由地方財庫設救濟機關，各分區以款補助之，工人失業時欲得救濟者，須於此繳納一定款項，失業時受相當扶助。是爲一種地方失業保險，英國則行國家保險，*埃意* 二國皆仿行之，此三國皆用強迫保險法。

以工人同業會救濟失業，乃失業時補助收入最舊最發達且在其狹小範圍內最完全之形式。其組織方法，在各國大概相同，且一切同業會，皆視失業救濟爲工資政策之一部分，其固有價值，不在救助各工人之急難，而在阻止全部工人之工資及生活被壓低。同業會爲救濟失業所集