

內務部編譯處出版

國民共濟策

許寶衡

國民共濟策

目次

- 第一章 貧窮爲社會之病
- 第二章 因病而窮之預防法
- 第三章 貧窮與人種改良
- 第四章 爲防貧策之兒童教育問題
- 第五章 貧窮之原因在於失業及苦役
- 第六章 失業及半失業如何預防乎
 - 第一節 職業界之循環變動
 - 第二節 勞働需要之定期變動
 - 第三節 臨時傭工之半失業
 - 第四節 過剩之勞役者應如何處置之乎
- 第七章 保險

第八章 私設防貧機關之範圍擴張

第九章 一般登記及公給救助登記之必要

第十章 防貧策與人心道德之改良

國民共濟策

英國威布夫人共著

第一章 貧窮爲社會之病

湖安吳源瀚 共譯
京兆徐仁怡

此書之目的在研究今日英國國內之貧窮問題。

顧貧窮之程度。本有高低。普通人民。其衣食住三者。雖無絲毫不自由。然較之住高樓大厦。衣文繡而食膏粱者。尙不免稱爲寒苦。固未可以一概論也。

今所欲研究者。即貧窮之一問題。所謂貧窮。乃指饑不得食。渴不得飲。衣不遮寒。住無家舍。其赤貧如洗而困苦莫可言狀者。此種貧窮之人。緣缺乏日常所必要之衣食住。故其精神上殊感無趣。殆有不能容身人群之歎。此現時在都會上謀生活多數貧民之情況也。夫祇以衣食住之不足。欲圖補救之方。尙未爲難。倘其因貧以致精神墮落。則事非細故。有不可不應設法救濟者。熱心人士。因是皆抱同等感想之恨事。所謂污穢不潔。惡臭衝鼻之貧民窟中之稠人羣居。日無營業之徒。豈有能養其妻子眷族之力哉。且男婦老幼。不分區別。雜居一狹隘不潔之室中。則異類混淆。誘惑斯起。其爲罪惡之犧牲。終不能救其生涯者。無不然也。

夫彼等貧民。因何處於污穢之境。感受種種不良之惡風氣。以致荒廢心神。漸至傷風敗德。遂成爲禍罪之根源者。凡有識之士。概可察其故矣。吾輩觀乎貧民可憐之狀態。乃謂爲社會之疾患者。誠不誣也。

現今英國之社會。已罹此患。且爲從來所未有之慘狀者也。去年間。其困於糊口。不得已求救於寺院者。計達二百萬人以上。其他未仰諸公行救貧法之救濟者。尙有多數。在學齡之兒童。瀕於食不得充饑者。將達十萬人以上。即患病無途就醫者。亦不下數十萬人之多。感染各種傳染病者。又達十萬之衆。此中之大多數者。概因無能糊口之貧民。皆被地方衛生局所設之病院內收容之矣。彼失業者中。不得已受官憲當局之救助者。（併其妻子）統計有數十萬衆。其不可取扱之老人中。以國家恩給之養老金。供辛苦度日者。亦達七十萬人口也。由此等事實綜合考察時。即知英國中不問老少男女。除占仰公私慈善團體之救濟外。其沈淪困苦之深淵。不得救助者。尙有三四百萬人在也。

英國貧民之生活狀態。既如是可悲可慘。若較百年前或五十年前之情況。尤加

一層慨歎矣。試將以上人數。徵於統計觀之。一八五零年。在千分之六十二。而一九一一年。減至千分之十六。乃於表面上。知其貧民比於全人口。則減少數甚大。其實不然。夫減少之原因。但不過受救助者減少之而已。即由以上所述救濟法之事實而論之。仰求救貧法之保護。日見減少者。蓋當然之現象也。其社會對於救貧事業之責任。謂決無減輕之理者。殆同所感想也。

將現時社會之實際事情。精細觀察時。今日之社會。與前一代或數代之社會比較之。其社會之病患。乃減少於昔日者。不難推知。且比昔日夏府別卿初創救貧事業之時代。其困窮範圍。亦有縮小之感也。吾輩因彼窮民。而求救濟之方。覺爲焦眉之急務。其所以不獨言彼等之現狀惡於昔時。蓋有理由存焉。其理由有二。

(一) 今日一般社會進步不已。吾人類生活之標準。逐日增高。既有機會知悉窮民之狀態。應追究其救濟方法。而不當蔑視之。以免責任。吾輩對於此事。既有過去百年間之實驗。仰賴指導於日新月異之科學。而勿謂爲不能芟除現時社會之病根。果欲進行豫防其病源。乃非爲難事。即吾人非無能力爲之。遏不讓

爲之耳。蓋誠有進行預防救濟之志。其方法甚足以資研究。吾人知識備存。能力俱有。猶有解決該問題之餘力也。况吾輩既將奴隸制度掃退。廓清舊時社會之形跡。而入於開化進步之今時代。豈有不肆力以推究窮民問題之理哉。是其一也。

(二)今日各國之競爭。頗有激烈進行之概。吾輩處此時代。若將芟除社會病根之問題。閑置不顧。則國家不免於各國競爭場中。招起失敗。或不免爲爭雄競長之後進國。有先操勝之虞。且窮民視其堪能自活之勞働者流。其間亦有投票之權。而懷攫獲政權之志。倘今日爲政人士。置此問題而不顧。則一朝政治上之權利。難免全歸勞働者掌握。使果實有此舉。吾人深懼彼等當不慮及社會全體之利益。竟以救濟貧民之困苦。而計目前物質上之利益。是其二也。

豫防困窮之始。必先察其原因。而後追究治本之方法。是爲最要條件。就以前所述之數百萬窮民而論。世人皆人類也。何以彼等食不充口。衣不遮寒乎。其原因實至爲複雜。究不能以甲之窮苦原因。而推之於乙也。質之於各人見解。而加以觀察。

多數謂其貧民原有相當體力。以懶墮而不自謀生活之故。遂至漂浪東西。沿門乞擾。然求其實際上之真實。則大謬不然。大凡窮民之由來。必有六條。徑路。爲吾輩所習見者。其徑路如左。

- (一) 爲疾病衰弱所困而不能自活之貧民
- (二) 因夫天逝不得已携幼兒陷於困苦之境者
- (三) 小兒及嬰兒因其父母俱亡以致舉目無親之孤兒者
- (四) 老年無人扶養失所零丁以致仰諸救濟者
- (五) 生來之癲狂天然不能自窮者
- (六) 雖健體智能俱備但有一種原因自顧不暇不得已舉其妻子藉資救助之生計費者

此等徑路。互相交錯。即形成困窮之常徑者也。譬如家長常無正業。無一定之進款。勢必困於子女之供給。如斯則於苦境中所生有之小兒。其成長後。多數成無職業者。當然之常態也。即素具練達。且能勤勉之勞働者流。或因其疾病。而陷於失業之

境。遂致使其妻子遭逢饑寒之苦者。間亦有之。然或雖遭一時失業之厄。而竟能奮勵自拔。乘機轉運。恢復其獨立生活者。亦不爲稀也。夫欲圖豫防此等困窮。而不將上述六條徑路。考究透澈。則不能達其目的也。

上述困常之原因。種種各有不同。其概可知矣。然論者有謂其雖不同原因。而實具同等性。彼以同等性原因。各持異論者多矣。如別奈博士是也。其言曰。窮困雖有種種之不同。然皆因其性行上缺乏市民性質之所致。而論者謂爲經濟狀態不完全之所致。或謂爲教育不完全之所致。或謂爲因惡性血族遺傳之所致云云。皆屬抽象的議論。於五十年前或可借重。而於今之進步時代。則不足論也。即衛生局之醫師。處治貧民之疾病者。亦未嘗見有論及窮苦之原因。夫疾病之原因。在於體格之羸弱。生活狀態之不佳。營養之不良等。得而知之。雖然。欲爲解決防貧之問題者。不當盡究其種種之原因。何以影響於貧民。要在研究如何輕減病苦。防止失業。乃爲急圖。彼慨世之志士。愛國之政治家。所當研究者。即應如何維持個人之性格。排除惡性家系。改良失業者之境遇。又應如何以救濟病者。無能力者。棄兒等之苦况。

凡斯種種皆爲彼所當注意研究之者也。

反對論者流。往往不以困窮之原因。歸於一般境遇。乃謂爲商界之頓挫爲其原因。即如自由貿易者。及關稅改革論者。謂其原因在於關稅有無之故。又如禁酒家之言。謂困窮原因。皆在飲酒之故。其他如提唱課徵土地租稅之單稅論者。聯合購買論者。及社會民主黨等。皆反對論者流之人物也。吾等所慮者。在於職業紹介所之職員。能否將前所論之各點容納認許之耳。彼等從事於履行防貧之事務者。倘能照學理經驗所定之政策。與其所計畫之社會改造。兩相協合。融會貫通。則無慮乎畫餅之虞。此吾輩所切望之者也。

第二章 因病而窮之豫防法

時無論古今。國無論中外。凡貧困者皆因疾病之所致。凡春夏秋冬。世人無不欲除惡疫之災。饑饉之害者也。昔時一國人民。因罹疾病。以致不能得生活之需要。陷於慘境者。不一而足。如十四世紀中。各處流行之虎疫（黑死病）吾人必能記憶之。人口稠密之希臘。羅馬之幹巴尼及克拉布海岸等處。其人民陷於慢性的貧窮之

狀態者。皆因蔓延間。遏熱病之所致也。惟觀近代公私衛生上知識之進步。醫術上之發見。以及個人衛生之進益。其成績概有可觀。而爲時僅歷一世紀間。於近世國民中四分之三。已解慢性的不健全之態。富者已能安居樂業。實爲可喜之事。此所謂吾輩於十九世紀中。所獲之最大勝利。莫大之幸福也。然四分之一之小民。尙不能浴此恩惠。豈不惜哉。各大都會中之住民。統就各種階級而論。其死亡數目之如何。姑置不問。而其疾病之數。及衛生之不完全。殆與中世紀無所異。英國所在之四百萬窮民。年年有增而無減。所以然者。皆因彼等尙有釀成病療之故。其貧民之多數。俱爲病疾之所困者也。

此可悲之事實。乃於統計上之數字中見之。彼社會學者。每睹市內窮民之現狀。未有不傷心慘目。而觸動其惻隱之心者也。在最下等之貧民中。其死亡者日不斷絕。直接覺其困苦者。即失夫之寡婦。與訣父之孤兒。彼等困於極貧之境。偶遇喪事。則更加重負。而且貧民受困之主要原因。不但死亡一事。爲病疾所困者無論矣。當局醫生常言之曰。「勞働者。因其患病廢工。遂致年年損失之賃金。將達數千萬元。

之巨。其損額比較同盟罷工所被損害之數。尤加百倍云。

人之生活愈困難。益易感染疾病。如勞働者。因染疾病。而不能得糊口之資者。尤覺可憫。蓋彼等服一日之工。僅得一日之用。偶遭疾病之災。其休業一日。即失一日之資。此尙未至大損。若病勢連綿。日加危重者。則休一月之工。當失一月之薪金。於是彼等之生活困難。尤覺無涯矣。且彼等不但損失賃金已也。彼等倘休息一日之工。則工場必少一日之生產。因而影響於一般社會。而被其損害者。預計可在數百萬元以上之巨額。然此不過爲金錢上之損害而已。其有甚於金錢上之損害。而爲無形之損失者。亦不少。如因罹病而喪失道義。荒廢心神。即所謂知力上之損害也。夫病後氣衰體弱。無論何人莫不如是。而勞働者則尤甚焉。病後則精神衰敗。勤儉氣餒。而諸事因以懈怠。以致家庭墮落。夫婦失和。既無恆產。遂無恆心。漸假而釀成依賴他人之惡性。或逐門乞擾者。蓋不可免之事也。今欲匡救基於疾病之貧民之苦况。即當豫防百病。且減少其發生。但無論何種疾病。俱能豫防乎。實未敢斷言。然普通疾病。則預防無難。攷之過去數十年間之實事。吾人注意衛生之結果。從來流

行各病。大抵可以預防。或於進步階級。亦可全然撲滅之者。不待言而知矣。預防疾病之發生。首宜講求者。即在於驅除妨碍健康之一事。凡進行改良下水道。以及防避一室羣居之病害。禁止非衛生的之住宅。勵行消毒法。以防傳染病之蔓延。皆預防疾病者所應有事也。而同時亦應勸誘人民。各自注重衛生。使其遵守。以圖進步焉。如英國國民中四分之三。近今已勵行此等預防法。而各種疾病中。有不見其發生者。可伏而思矣。

惟此等預防法。祇出於中流以上之人民所實施。爲最可惜耳。元來衛生局之目的。無論身分之貧富。地位之高低。皆有共享其衛生上之設備與改良。然而下級社會之人士。多數恒不得沾其利益者。則又何耶。是誠不可不謂爲意外之現象也。如電燈、水道、下水溝、公園、圖書館、博物館、美術館等之需要。在中流以上人民。以至下流之民。不啻有同一之感想。然察其事實。則下層住民。獨不能享受該利便之益。爲可憾耳。夫完全之下水、公共便所之設備、各戶之水道、及注水池、以至污物取締之方法、消毒法等。皆爲衛生上所必需者也。然公設衛生局之吏員。對於此等完全

之設備（詳註）僅就上流紳士之住宅及別莊附近施設之而已。至於下層人民之住宅則毫不加以留意。此種不平事。無論地方都市莫不非摘之。吾人對於下層人民欲求與上流社會一視同仁。豫防衛生上病毒之蔓延。當較爲一般市民所施之設備尤宜倍蓰焉。且其所需費用更宜以莫大金額之支出爲必要。乃當然之事也。窮困豫防策之實施上。第一施設之要件。卽計畫衛生機關之擴張。進行改善市面以及百般之設備是也。

註英國國民之住宅。非大富豪者流。則獨居一戶。甚覺非易。蓋普通人民其無產業者。實居多數。大抵就一數百間或千間之大樓。隨其人口。借居數間者爲多。其寄居恰如吾國公寓之態。故凡一大樓。則有無數之住戶。其住戶最多之處。與一村莊無異。至於衛生上之設備。除前述者外。尚有室內換氣法。乾燥法。光線之照射。清潔浴法。以及每戶洗衣場之設備等。此種施設。皆由公設衛生局所應管理者。

就個人之衛生上觀察之。自小兒之養育法。以至百般衛生法。在貧富階級中。實

有雲泥之判。夫人不努力。則健康不可得而期。設欲完健無病者。亦必須盡其方法。乃可。然今之封富者流。其未悟此理者。何止千百。又何怪貧困之人民耶。彼貧民恒不諳於衛生上之知識。即偶有居於完全設備之家屋者。亦因不善用之故。致使絕好住宅變爲污穢之場。其所以屢惹惡病之發生。即在於是。此種惡習。非僅貧民社會有之而已。即上等家庭間。亦往往見之。如是誠可謂有負衛生局之至意者矣。

由是觀之。預防疾病。除絕病源。當有改良下級市民之住宅問題。及種種境遇之必要。同時且開發其智能。培植其衛生上之普通知識。並教育其生活之法。務使彼等之生活。與富者之生活。同趨一致。而後可。大抵教養婦女。使其掌小學之教育爲最便。則必以實際上必要之事項授之於先。方能副將來爲人母之責任。雖然。若以十二三歲之兒童。教導家政學。育兒法。實爲不可能之事。必其有可成爲一家主婦。且有子女後。乃導之以施行必須之教養焉。在歐洲各地方。多有設立婦人學校。準既婚者可入學。募集有志婦人。教授其育兒法。家政學。以至育兒衛生種種知識。凡依此方策。其效力所及。足以防止嬰兒之疾病者。不勝枚舉。故英國無論何處。

設有此種計畫者其收效之著無俟論矣。

凡兒童成長至三五歲時先使其受於幼稚園之教育。復經數年後再令其入小學。爲一般之通例。各校之教員當教育男女兒童時常訓導其清潔身體。呼吸新鮮空氣。注意飲食及運動等事而教授之。其效果實莫大焉。少年或成年人倘有偶染微疾者應及其病狀未劇變時急使就醫診治。此理至明。同時亦應令彼了解。而教導實行之。是即爲防止百病不發之善法。且使一般人民咸了然於病初急宜療治。病後專心靜養之理。斯則最要之事也。

雖然貧民之罹病者應如何處置乎。此論蓋嘗見之於救貧法調查委員會之報告書及「國家與醫師」（浮田氏所著）中所詳述之矣。

夫醫士輩萬無治療百病之能力者也。顧中流社會人士患病時尙有信仰醫師之盡力。而見其成效者。故中流社會之病人數中死亡數甚少。蓋緣醫師盡其力量之所致也。惟最下級貧民當其疾病危急之際無力就醫診治。及其多患疾病者最爲可憫。凡病之初期皆可全行治愈。然勞働者流不施預防之法任意不顧者殊覺

不少。即或婦人之初產時。不賴產婆之助。以致危殆生命。貽其夫厥者。無不皆是也。由上所論觀之。可知窮民間所罹之疾病。皆可以豫防。就醫即可以治愈。而病痊之後。尤宜守以適當培養法。自能除絕病根。防其復發。加之以注意衛生普及知識等事。將見其效果所及。當比醫師投藥尤爲的確也。元來諸種病毒。皆由下層貧民之巢窟釀就而成。雖然。在此等社會間。既不能盡意療治。復不能普及衛生上之知識。寧非不幸之事乎。偶爲就醫療治。亦不過有名無實。於診治上毫無一點裨益。此在倫敦及他都會之勞働者流。皆無不然者也。有一多年經驗之醫士。曾對救貧調查會立證言曰。「依慈善家之釀金。所設立之私立病院。因外來患病者。人數過多。以致醫師日無暇晷。未能精細診察。雖多數患病者。皆係輕症。然偶遇重疾病患者。亦未遑充分爲之診察。至此等病客。縱謂適資醫師之研究之材料。然亦不過一視而已。碌碌無能之病人診治。不論何人。無不知之者。」原來此種私立病院之組織。一面吸收慈善家之寄附。一面由多數病者中。可得研究之材料。是誠可謂巧妙方法矣。究之在達於豫防及治本之目的。則毫無價值可言。故多數醫士評論私立病