

失業問題

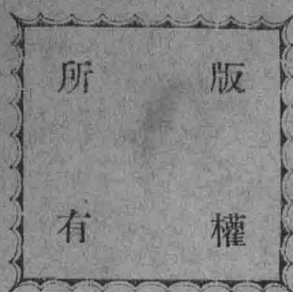
勞工問題叢書

12

國民政府財政部駐
滬調查貨價處編印

勞工問題叢書之十二 失業問題

定價大洋三角五分
郵費另加



編輯者兼
發行者

國民政府財政部駐滬調查貨價處

總發行所

國民政府財政部駐滬調查貨價處

上海愛多亞路八十號

經售處

上海商務印書館
中華書局

中華民國十七年十月出版

勞工問題叢書序

考工記曰：「知者創之，巧者述之，守之世，謂之工。」此非獨吾國爲然，卽在歐美各國手工業時代之勞工，亦不外是。所謂徒弟制度，名義上雖與匠師有主從之分，實際則與其家族同寢處，共甘苦，故階級之觀念不生。今日之徒弟，卽將來之匠師，故利害之衝突不烈。工肆散處於鄉鎮，彼此不相開閤，故羣衆之運動不行。因陋就簡，審曲面勢，以世守其業，於工業進化的旨，固相背馳，然雖寡而均，雖貧而安，有足多者。

勞工問題之發生，蓋自工業革命始也。以機械之發明，技術之進步，分工之精密，市場之擴大，手工業有自然淘汰之勢，工場制度

應運而興，資本主義之經濟組織日益盛行，貧富階級之利害衝突日益顯著，而勞工社會之解放運動亦日益劇烈，不可遏止。英國之工業革命肇端於十八世紀中葉，故勞工問題之發生亦最早，法次之，德美等又次之。其在遠東各國，日本則勃興於歐戰之中，而我國則繼起於歐戰之後，即民國八年也。帝國主義者與竊國殃民之軍閥，不知鑑往知來，因勢利導，更從而束縛壓迫，蹂躪摧殘，不遺餘力！於是外交問題，政治問題，相緣以起。不數年間，自南而北，風靡全國之工業中心點，而嚮者安居樂業之社會遂岌岌然有不可終日之勢矣。

夫勞工問題之由來，既非朝夕，則欲消弭之，解決之，亦自非經年累月不爲功。歐洲各國之有勞工問題，既百五十年於茲矣，其間

苦心焦思之學者及政治家，無慮數十百輩，而欲求根本解決，相去猶遠，誠哉憂憂乎其難也。我國工業之發達，固遠遜之，然亦不若彼邦資本主義之經濟組織有積重難返之勢。及今急起直追，防患未然，採取當世各國之良法美意，名家學說，以貫徹我國政府節制資本，扶助農工之政策，事半功倍，要可逆睹。爰搜集歐美日本各國勞工法令，及私人著述，若勞工立法問題，若勞工組合問題，若同盟罷工問題，若消費合作問題，若勞工保險問題，若工資工時間問題，若仲裁問題，以及失業問題，住宅問題，都如千種徵集同志，從事逐譯。其宏篇鉅製，間或斷章取義，刪繁就簡，要以便於明體達用為主，邦人君子，幸省覽焉。

盛俊 一六五九

勞工問題叢書 失業問題

凡例

- 一 本篇係譯自美國康門司與安拙司 John R. Commons and John B. Andrews 二氏合著之勞工立法原理 Principles of Labor Legislation 一書。原書共分九章，關於勞工立法要義，討論至爲精詳，本處擇其最切合我國現時之需要者，遂譯六章，列入勞工問題叢書，本篇卽原書第六章 Unemployment，蓋討論救濟失業工人之立法者也。該書有「勞工立法百科全書」之稱，其價值概可想見。
- 二 美國自最近十數年來，勞工立法問題，已漸爲一般社會所注意。各州政府之制定勞工損害賠償法或最低工資法者，所在而有。惟州自爲制，往往有複雜過甚之弊，著者有鑒於此，故於勞工立法之力求劃一，再三致意。

- 三 該書雖注重原理，而於重要之立法例，仍述其梗概，故極便於研究勞工立法者之參攷。
- 四 原書初版在一九一六年印行。後美國各州之勞工立法修訂頗多，本篇係以該書增訂

四 新版爲據，故一九二三年九月以前之立法例，均已擇要論及。

五 本篇與本處所譯該書中「勞工立法大要」「最低工資立法之要義」「工作時間」「工廠安全與衛生」「社會保險」諸篇非出一手，各篇中所沿用之標點與名詞等，容有未能一致之處。擬俟該六篇全行出版後，於再版時，併爲一卷，並將各篇中所用標點名詞等重加修訂，以求劃一。

六 本篇忽促付印，雖已悉心校勘，惟訛誤之處，猶恐不免。大雅閱達，其錫以匡正爲幸。

凡例

一 本書附載自美國紐約市議會通過之「Law of Labor Legislation」一書，原書共六章，其內容如下：
Chapter I. General Principles of Labor Legislation
Chapter II. The Laborer
Chapter III. The Employer
Chapter IV. The Labor Union
Chapter V. The Labor Market
Chapter VI. The Laborer's Rights

勞工問題 失業問題

目次

頁數

(一) 概說.....	一
(二) 私立職業介紹所規則.....	六
(甲) 私立職業介紹所之弊竇.....	八
(乙) 限制的立法.....	一〇
(三) 公立職業介紹所.....	一四
(甲) 州及城南介紹所.....	一五
(乙) 聯邦之設備.....	二四
(丙) 歐洲之國立制度.....	三〇
(四) 公共工作的系統支配.....	三六
(甲) 臨時緊急工作.....	三七
(乙) 通常工作之整理.....	四〇
(五) 工業之整理及調節.....	四六

勞工問題叢書

失業問題

(一) 概說

據美國勞工部長在一九一九年一月之估計，美國失業工人，約有一百萬人。距此四年前，即在一九一五年三四月間，經詳細調查美國十五城市內四十萬家庭之結果，計工人之完全失業者，佔百分之一一五，而僅得一部分時間的工作者計佔百分之一六·六。同年初紐約舉行同樣調查，其結果則當時在紐約城內之失業人數，約有四四二，〇〇〇人。（見一九一五年美國勞工統計局公報第一七卷第七頁）又據一九〇〇年之美國戶口調查，則該年工人之失業者，計有六，四六八，九六四人之多，約當全體工人百分之二十五。就中每人失業自一個月至三個月者，計三，一七七，七五三人；每人失業自七個月至十二個月者計七三六，二八六人。研究失業問題者，嘗發見美國自一九〇二至一九一七各年間，除農民外，常有一百至六百萬之工

人在游蕩失業中也。

傭工所受此種不規則工作之損失計有兩種：除當時極大之工資損失，及其所生之痛苦結果外，尚有因損害德性之重大損失。此種損失係隨不穩定與不規則之工作習慣，及屢次所經之貧困而發生。蓋失業實爲貧困與種種敗行之根原，又常隨貧困以俱來也。善夫賴史故海氏 Leacock 之言曰：『不規則之工作，足以損害勞動者之體力，錮蔽思想，減弱志氣，毀滅其恒心，使習於怠惰與放縱，減低其自尊及責任心，損壞其專門技藝，薄弱其意志力，造成每遇失敗即怨天尤人之一種心理，毀傷勇氣，妨害節儉之良習慣並喪失家庭向上之希望，破壞工人對於家庭之責任心，且使其衣食不足，作工時生煩悶，并逼之舉債是也。』

除傭工所受之損失外，爲雇主自雇工費用內所遭之直接經濟損失。有許多經理人員，估計雇一新傭工之損失，爲五十元至二百元；僅有一處估計低至卅元。有某機器工具製造者，經人質以此問題，據云彼於留心調查自己工場後，查出於一年內

計雇用新人員一千八中所增加之永久人員，不及五十；而所減少之利益，至少達十五萬元。約計雇用每一新人員之損失，爲一百五十元。在一百零五個工場內，共有傭工二二六，〇三八人，其在一年內雇用之新傭工，計二二五，九四二人。此等工場之百分之三十至四十，所雇用之新人工，較諸各該工場平均工作力多至二倍至六倍，其耗費之鉅，可想見也。

觀於上述概括的由於失業所生之損耗，已足見防止方法之必要及其急切。茲所當問者，失業果爲不可避免之事乎？如其否也，則立法救濟之，效力果又何如？此皆極饒研究興趣之問題也。在拙著「勞工立法原理」第一章內，曾云失業之定義，爲訂立工作契約之失敗（即不能訂立工約之意）。此項失敗，多由於下述三項原因之一：（一）因工潮爭執，停止工作；（二）因患病，年老，或其他個人狀況，失却受雇能力；（三）願意工作及具有工作能力之人而不能覓得職業。

本章所論者祇關於全部失業問題之第三節。其原因由於工潮爭執而得籍立法以

減少失業者，已於第三章內討論及之。至不能受雇與失業並非一致。然二者亦有相互關係，誠以多數長久不能作工之人，實由于失業之不良影響。故減少失業，即可以減少不能受雇之人數。至關於無能力者及犯罪者之設備，係屬於慈善與懲戒問題。本章主旨，則在解說各種因不能獲得工作而失業之較為直接的立法救濟。此項救濟法，關於（一）私立職業介紹所規則，（二）公共職業介紹所之設立與管理方法（三）公共工作之支配，（四）工業之秩序的整理；至第（五）項之重要立法救濟，則為失業保險，已另於社會保險一章內論及之。

如能研究各種建議的或試驗的失業救濟方法，而得有一種統計，表示非自動的失業總數，以及每種原因所占之成分，必可得便利不少。如循環與季節變動，傭工之非必要的更動，可防止的不規則雇工，以及因缺少中央雇工市場等皆是也。但在美國，尚缺少精確與完備之數字，可資依據。美國之有大宗失業存在，可無疑義；但不幸於每種失業原因所占之成分，祇能加以猜測而已。

在紐約及馬薩諸塞兩省，關於有組織之失業工人，其省政府曾集有若干時期之極可靠的統計。自一九〇四年至一九一五年六月，在紐約各代表工會間不屬於工潮或缺乏工作能力之每月末失業平均百分數，爲百分之三·一至三八·四。除一九〇六年外，其餘各年之平均數均超過百分之十二。在同一時期內，屬於他種原因之失業，則數目較小。關於工潮爭執者，爲百分之二十分之一弱，至百分之六·四。關於缺乏工作能力者，爲百分之八至一·八。據勞工部所表示，除因工業配置失當之失業外，屬於他種原因之失業，如工潮，患病，及意外，可謂爲無足重輕。一九一九年三月三十一號在麻省工會會員之失業者，計佔百分之十一·二；就中約百分之九十以上，其失業原因，由於缺乏工作，而非由於工潮爭執，或失却工作能力也。

茲所當注意者，即工作之需要，所受季節變動之影響頗鉅是。在紐約所收集之工會會員失業統計，在一八九七至一九一三年間，除某三年外，其在九月底之平均百分數，均過於百分之五。若在三月底，則較上數大至三倍而爲百分之十五。據一

九〇五年聯邦工業統計 Federal Census of manufactures 之調查，各製造商在某月間雇用工人七，〇一七，一三八人，而在另一月則祇四，五九九，〇九一人，相差至二，四一八，〇四七人之多。換言之，在該年某時期所雇之人數，較同年某時期約少至二百五十萬也。

除原於工作需要之循環變動，或工業恐慌，及季節變動之不規則雇工外，其第三種之重要失業，則為多種職業之臨時或短期性質結果。據紐約委員會之失業調查報告，在一九一一年每五個工人內有二人，每年須覓工作一次或數次。總言之，失業問題，由來已久，而人數又屬甚多，雖在工業情形最佳之時，亦往往有然也。

（二）私立職業介紹所規則

假設每一失業者，於某處有一適宜空額可補職業，則失業問題之解決，祇在求得工作供給之正當支配即可。此支配之最普通方法，係由各人任意訪求，某人若未得戚屬或友朋介紹位置，則常擇一需費極少，而又不費思想之方法，覓取職業。例

如某人于離家出門後，見有每一『招工』招貼，則止而問焉。

書於紙版上之『招工』字樣，爲工市組織不良之現象。彼蹣跚於道中，以冀覓得工作之無聊行動，可謂全無方法。失業者藉此訪求工作，與雇主之藉以覓人作工，均難望成功。或反因缺乏方法之故，致擴張失業潮流；幷因在道中之失望跋涉，且常易引人於遊蕩與獲罪也。』另一接近雇主與傭工之方法，則由廣告爲之媒介。在美國每種大新聞報紙，每年必載有數百行之『招工』與『謀事』廣告，對於雇主與傭工之每一介紹費用，約需洋五元。設該項費去之金錢，能收適當之效果，自無可非議。但目下每一雇主，須登載廣告於幾種報紙，蓋以各工人並不同閱一種報紙也。傭工往往見各廣告所載之各種位置後，乃出而覓工。通常在某一處僅有一個位置而求得之者，輒有五十或一百人之多。而在他處，則或有一百雇主每人均欲雇得一傭工，而受雇者只有一人。因此兩方所遭之重複工作與浪費，甚爲明顯。又報紙廣告，每含有欺騙之天然可能性。即在願意偵察此項事情之報紙亦不易查出詐僞；而被

騙之傭工，則亦罕能得有法律上之救濟也。

因鑒於需要較有規則的聯絡工人與職業方法之重要，各種私立職業介紹所，乃雜然並起。在各重要城市，各私立機關，常由慈善或半慈善團體辦理，不須納費。但其活動僅限於為幾已失却工作能力者，覓取臨時工作耳。此外尚有多數工會與雇主聯合會，於特種職務內，為工人設有介紹機關。有幾處之組織，與辦理方法，頗為完善。其顯著者，為印刷工會之值日房“Day Rooms”，與在美國十四處主要城市內，全國五金業協會 National Metal Trade Association 主辦之職業介紹機關。後者不取費用，其登錄號數，乃至數十萬人以上。而據雇主所聲稱，則是項組織，並非破壞罷工及拒絕罷工工人之機關。然在黨派統制下之介紹機關，不論其為工會或雇主所組織，其作用常因在工潮爭執時，假此等機關為武器，而加以束縛。蓋彼等缺乏雇工市場組織之必要中立性也。

（甲）私立職業介紹所之弊竇