

萬有文庫

第一集一千種

干雪五主編

世界失業問題

張鏡子 秦銓中 編著

商務印書館發行

萬有文庫

第二集七百種

總編纂者

王雲五

商務印書館發行



世界失業者問題

張鏡子 秦銓中編著

現代問題叢書

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，本書只舉其犖犖大者，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	一
-----	----	---

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，胥篋剪徑的盜匪，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，卽上述定義中所謂「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由，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. Seeborn 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，作爲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爲目的，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，於是不得已而受僱爲佃工；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，減裁工人以擲節開支時，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. 428

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，文化尙在胚胎之中，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、榨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恃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。當此時，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，無奢吝可言，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為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為工資勞動者。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，手工業已甚為發達，各種專門的手工業者，結合而成行會（guild），此種制度即為後日工會之前身。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為手工業主人之希望。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

軍東征之役以後，國外貿易的擴張，頗為迅速。貿易的擴張，商品的需要增加，刺激工業更為發達，基爾特組織內應用大量的手工業工人，農民為城市手工業所吸引，脫離土地者與日俱增。換言之，城市中的工資勞動者之數目漸漸龐大。在一七六〇年工業革命以前，工業上需要資本以付工資，已猶如商業上需要貨物及信用，於此可見工資勞動者的地位已經確定。工資勞動者之發生約於黑死疫以前，前已述及，至十四五世紀時，漸形普遍。在工資制度之下，勞動者不免有失業現象的發生，但在中世紀之寺院或修道院未瓦解以前，失業者可受寺院或修道院暫時收容救濟，以免飢寒。

迨至十六世紀，貧民羣及失業羣正式在英國出現。在此時期內，英國羊毛工業中之失業者的呼援之聲時有所聞，乃有著名之伊里沙伯女皇（Queen Elizabeth）之貧窮律（Poor Law）頒行於世。吾人如披閱史頁，可知英國在十六世紀前半期，雖工商發達，國富增加，而業者則增加，因為商業的發達，財富的增加，得益的僅為富人，貧民不曾沾利。至於業者之由來，大部分為田耕地變為牧場中所淘汰之土地勞動者。因為英國自十一世紀織造的技能發明以來，羊毛業開始發達，至十四世紀以後，羊毛紡織業成為重要的工業。羊毛取自羊羣身上，所以連帶使牧羊業發達。畜牧

羊羣須有廣大的牧地，於是企業者將耕地闢爲牧地，使耕地減少，土地勞動者因此失業。同時圈地制度的施行，不但圈圍公地及荒地，即連小地主之土地亦包括在內。圈地的結果，生產方法改進爲集體化，土地的生產力大爲增進，在此種大規模的生產方法下，小規模的耕種方法成爲浪費與效率低下之現象。大規模的生產方法之下，所雇用之勞動者數目必相反的減少，失業人數即隨之增加。

另一方面，城市中製造業之發達，需要新市場以推銷商品，於是有美洲及印度新航路之發現，海外市場即擴大，商品的需要量亦增，刺激工業飛躍進展，於是羊毛工業發達之英國，以一七六七年哈格里夫斯（James Hargreaves）發明紡紗機，爲工業革命的第一聲。

從十八世紀至十九世紀，歐洲各國工業革命相繼成熟，資本主義的經濟組織統治世界。資本主義需要大量生產，乃有近代工廠制度的勃興。近代工廠制度之生產中，雇用鉅大數目的工資勞動者。近代勞動者，雖較封建時代束縛在基爾特制度之下，手工業工人爲自由，但是沒有像手工業工人之有基爾特制度爲之保障，工廠主人可以任意解僱。加以近代科學發達，工業機械飛速進

步，每一種新機械的發明可以代替無數人工，不少勞動者勢必遭受排擠。故勞動者的失業者，有增無減，而且近代城市較前更爲發達，凡工業大城市中，往往工廠林立，而工廠規模宏大，所僱用之工人，恆以千萬計。工廠林立之區，爲工廠排擠之工人亦多，加以大量之農村逃亡者，造成龐大之失業羣，靡集一處，騷擾呼號，社會國家均爲之不安，至此失業成爲一嚴重之現象，而爲舉世亟亟欲謀解決之重要社會問題了。

時至今日，資本主義已登峯造極，經濟恐慌之毒焰，已蔓延世界，失業問題，益形嚴重，其嚴重之程度當於下章敘述之。

第二章 失業問題的嚴重性

失業本為經濟上的現象，因社會的經濟機構發生了癥結所引起者。英國的著名經濟學家開尼斯 (John Maynard Keynes) 曾謂：「失業問題為經濟體構 (body-economy) 上的毒瘤」。可是時至今日，這毒瘤逐漸膨脹擴大到社會的各方面，其患非淺，正如英國學者韋勃 (Webb) 所謂「失業者之危及社會，猶如患猩紅熱者。若不早為預防遠隔，則其毒害之散佈，有不可勝言者」。

失業問題之在今日，真似屹立世界之猙獰巨魔，在其陰影之下，社會擾攘不寧，人心惴惴自危，若有洪水之來臨者。世界各國的執政者，莫不殫精竭慮，孜孜謀劃解決之道，然又無法解決，成爲僵局之問題。尤其是一九二九年的秋季，美國紐約城的銀行街 (Wall Street) 以證券風潮爲導火線的世界經濟大恐慌爆發以後，各國的感受劇烈的金融恐慌，於是紛紛有停止金本位之舉，以致國際匯兌關係上發生巨大的變化，互相爭先恐後地採用經濟上的自衛或封鎖政策，如提高關稅

壁壘等等，因此國際貿易日見萎縮不振，於是銀行休業，工廠停閉等等事實相繼發生，這種現象連續的發生，直使失業的人數急速增加，失業的洪流，湧於整個世界。失業人數之龐大，也是過往所未曾見過的。各國大城小鎮中，失業者踴躍街頭，無衣禦寒，無食充饑，爲狀至慘。呼饑號寒之聲，聞於遍地。例如一九三一年十二月七日美國各地失業者匯合數千人，組織饑民隊，步行到華盛頓示威，並擁入國會請願，高呼打倒總統胡佛。（註一）一九三二年十月英國北愛爾蘭失業工人，不滿意於當時政府所頒布的特別失業救濟計劃，集衆暴動，搶劫之案件迭出，同時大呼「我們需要麪包」，並以手槍、石塊及玻璃瓶與警察對擊。（註二）一九三四年二月英國男女失業者三千餘人，組織恥長行隊，沿途高歌「革命之時機至時，將懸麥唐納於酸果之樹」。（註三）一九三五八月二日倫敦市政府揭貼廣告，招募建築油漆匠，而未說明名額，因此失業油漆匠前往應募者多至二千餘人，迫聞僅招募六十人，於是多數之油漆匠大忿，立時闖入市政府，開會演說，經大批警察馳至，始將羣衆驅散。（註四）報紙上關於各國失業者之示威，請願與呼援等等之新聞不勝枚舉。上舉數事，已可知道失業問題確甚嚴重，而必須尋覓解決的途徑。否則社會將有顛覆之虞。

失業人數龐大，社會日趨貧乏化，勢必致使社會道德的衰敗，貧乏窮困的失業者，爲了求取生存的權利，於是不顧一切鋌而走險。結果使社會上犯罪的數目之增加，猶如雨後春筍，能作奸犯科，猶屬強者；至如弱者往往以自殺了結一生。試觀各國大城市中自殺者的統計數目增加，可爲佐證。至於失業者之妻女，因爲丈夫父親失業，生活無法維持，乃操淫業，以苟延殘喘，以致娼妓充塞，這種現象，在各國大城市中，是顯而易見的。凡此種種現象，使社會道德之衰敗，至於不可收拾。

在政治上的政爭，也往往拿救濟失業的方策爲標榜。譬如一九二九年英國內閣選舉時，工黨以「我們能克服失業」(We can conquer unemployment)一小冊子作爲宣傳。近年來美國共和黨與民主黨競爭選舉時，也常以救濟失業列爲重要方策之一，藉以博得人民擁護。德國國家社會民主黨之能掌握政權，希特勒之能爲獨裁者，實乃中小資產階級及工人失業者有以促成之。因爲事前希特勒曾宣言若國社黨取得政權之後，有消滅德國失業者之力量。於是在失業威脅下之羣衆，爲求出路，紛紛加入國社黨，擁護希特勒。即以上述數端，已足以洩示各國失業問題的嚴重之一般了。

就國際言，近幾年來，有不少國際間衝突的案事件發生，無論在政治方面的或經濟方面的，失業問題亦爲原因之一。因爲各國欲消弭本國的失業危機，乃有侵害他國，壓迫弱小民族，或爭奪殖民地等事件的發生。所以照這樣看來，失業問題已經不是單純的社會問題，而具有政治上的意味了。

最近也有人以人道或倫理的觀點來討論失業問題，以爲失業現象是剝奪了勞動者的生存權 (right to existence)。依理而言，社會對於每一個構成社會的分子，應當賦以勞動的機會，而保其生存之義務。而在現社會的工廠制度之下，生產機關以及生產工具，均爲廠主或企業家所壟斷私有，許多人雖有勞動意思及勞動能力，仍不能獲得勞動機會。據美國商業部關於失業的統計：在一九三二年，歐洲三萬一千萬人口中，失業者佔一千一百三十七萬八千人。美國一萬二千三百萬人口中，失業者的數目佔一千一百四十萬人。同年，日本內務省社會局調查全都市失業的人數約計有六十七萬人。合農村失業者約在一百三四十萬左右。又據日內瓦國際勞工局調查全世界失業者的人數，在一九三二年夏季統計，失業者最多爲德國，約佔百分之四〇·五；其次爲美國，約

佔百分之三四·一；其次爲荷蘭，約佔百分之三二；其次爲丹麥，約佔百分之三〇；此外英國約佔百分之二二·九；奧國佔百分之二二·五；合計全世界失業者的總數，在二千萬至二千五百萬之人多。（註五）近一二年來，失業者的總數雖略有漲落，但總在這個數目的上下。據一九三五年八月上海申報載國際勞工局估計全世界的失業人數，約共二千五百萬人。（註六）若連依失業者爲生的人一併算入，則至少當有六七千萬人之多，即全世界平均每二十八人中，有一人失業或失所憑依。（註七）換言之，全世界平均二十八人中，即有一人被剝奪了生存權。綜上所述，失業問題嚴重的程度，於此可見了。

（註一）一九三一年十二月上海時事新報。

（註二）一九三二年十月十三日上海申報。

（註三）一九三四年二月二十四日上海時事新報。

（註四）一九三五年八月二日上海晨報。

（註五）新中華半月刊一卷七期第二頁。上海中華書局出版。

世界失業問題

(註六)一九三五年八月五日上海申報。
(註七)同註五。

第四章 失業問題的國際性

今日之失業問題，使整個世界困惑於焦灼的情況中，乃是無可諱言的事實。試看無論那一個國家，那一個城市，那一種工業或農業中，無一不有失業現象的存在。

失業現象是隨着工業發達而引起的，所以在幾個著名的工業國如美、英、德、法等國特別嚴重。即工業落後的國家亦無不波及。日內瓦國際勞工局在一九三四年所發表的世界失業統計，包括蒐集到的三十多國的材料。其中如但澤自由市，在世界地圖中所佔的面積，僅以彈丸大小，人口據一九二四年統計，不過三八、〇〇〇人，（註一）而失業的人數，一九三四年正月由職業介紹所的統計，有二三、〇三二人。（註二）以工業落後的我國而論，民國二十二年上半年勞工月刊上估計全中國失業工人的數目約在一千二百五十萬人之譜。（註三）再如工業不十分發達的西班牙，在一九三四年四月，十種主要的工業，竟有失者一二二、一八五人之多。（註四）由此可見失業現象

已瀰漫到世界的每個角落了。

失業問題，非特能掀起政治上的爭鬪，如前章所列舉的英國之內閣競選，美國之國會選舉等例，即近數年來日內瓦之國際團體，以及各地所舉行的大小之國際會議，大半與失業問題直接或間接有關。即以一九三三年六月十二日在英國倫敦所舉行的舉世矚目的世界經濟會議而言，其使命為謀國際經濟之出路，當然亦與失業問題息息相關。從這一點上，不難知道失業問題之具有國際性了。

自十八九世紀間產業革命完成後，資本主義的生產使四海結為一家，因縱然在地域上有明顯的國界的劃分，但在經濟上的國別間的藩籬，可以說是不再存在了。考其原因，乃由於資本主義的經濟組織的發達，使生產上發生分工的現象，譬如日本的棉織業非常發達，但在日本缺乏此種工業之原料，必向中美等產棉之國家購取。不但生產方面若是，就是消費的過程上也是這樣。美國所生產的大量的麥，不僅祇供給本國的消費，本國所消費的反而是極小的部分，大部分則運銷於世界各地市場。其他如英之紡織品，我國的生絲，德美之機械，日本之輕工業品，法國之奢侈品等等，

都非僅僅供給本國的需要。所以欲經濟領域上劃分明顯的國界，作閉關自守之舉，在二十世紀的今日似無可能性。卽或勉強實行，亦祇能在短時間內存在，決不能持久。吾人並深知經濟恐慌之發生，不祇僅限於一個單獨的國家，而是波及了整個世界的；因爲世界各國在經濟上已結成爲一個整體，在這個整體上任何一部分有了變動，卽能迅速的影響全部，所謂牽一髮而動全身。如上所述，在經濟領域既不能劃分國界，則作爲經濟現象的失業問題之具有國際性，亦可不言而喻了。

抑猶有進者，假如世界市場上對於英日二國之棉織品的需要突然減少，則棉織品的銷路頓爲萎縮，勢必使紡織工廠無工可做，而至於停閉，工人亦因之而大量失其所業。但其影響所及，尙不止英日二國，卽中美等之棉花的銷路，亦告停滯；英德之煤產亦因過剩而減少出產量，如是則植棉工人及煤礦工人之大批失業，亦無可避免。

再從各國所採取的解決失業的方策觀察，如美國欲復興本國經濟，設法減少國內大量失業人口時，就不得不減低生產品的成本，使生產品價格降低，以增加一般購買力，更將此價廉之商品，傾銷於他國市場，他國的商品受到廉價商品之排擠，不免銷路減少，工廠停閉或減少生產，一部分

工人又因此墮入失業之深淵。又如英國減低紡織品的成本，則頗可將加拿大澳洲等屬地的市場奪去。但是這樣無非把失業的重負加諸他國身上，可是等到別國的購買力消失時，這重負又將歸還到自己的身上來了。所以，任何一個國家，在世界的失業問題沒有解決以前，欲單獨的解決其失業問題，事實上斷不可能。失業問題之具有國際性，更爲明顯了。

第五章 失業問題與經濟恐慌

最近五、六年以來，正是經濟恐慌瀰漫整個世界的時候。所謂經濟恐慌的病徵，不外生產的過剩，消費的減退，金融週轉的不靈，信用的破壞等等，使整個的經濟界陷於混亂危險的狀態中。這種經濟恐慌在近百年來，定期的復演，或是十年一次，或是八年一次，而每次恐慌期總在一二年以上。已往的經濟恐慌，往往近限於工業部門，而此次則由工業及農業恐慌互相匯合而成，而其時間之持久，影響之廣泛，以及恐慌程度之與日俱增，實為歷來的經濟恐慌所未有的。

這次經濟恐慌的開始，當追溯到一九二九年的秋季，美國紐約的信用恐慌為導火線。自爆發以來，迄今已有六、七年之久。在這悠長的時間中，世界的經濟在衰落中掙扎，並沒有復興之兆。世界各國的生產指數，雖有時略有升高，但不能持久，即將低落。試看下列數字觀之，除日本有特殊原因

世界生產指數（以一九二八年為一〇〇）（註一）

國別	一九三二年六月	一九三三年一月	一九三三年六月	一九三三年十一月	一九三四年四月	一九三四年六月
英	七五·九	八五·九	八五·八	九五·〇	一〇〇·六	六七·七
美	五〇·五	五七·七	八六·五	六四·九	七九·三	—
法	七二·〇	七九·〇	八八·〇	八四·〇	八一·〇	八四·九
德	五三·八	五六·〇	八五·三	七四·九	八四·三	八四·九
日	一〇六·五	一一七·九	一二六·九	一三八·七	一四〇·五	一四二·〇

不斷增加外，其他各國，在一九三三年夏季雖有恢復的傾向，但是到了一九三四年四月大都已停止。最近一二年來，各國生產指數又見上昇，於是有人謂世界經濟已由衰落而正式走上繁榮之路，其實不然，這不過是短時間的恢復狀態，其起因不外有下列數點：一是美國等施行通貨膨脹政策，刺激物價增高；二是各國政府提出大宗款項，興辦公共工程；三是爲了第二次世界大戰的迫切，使軍事工業蓬勃所致。但是到了通貨膨脹政策失效，各國政府經費支拙，無力舉辦公共工程；或者軍事工業呈有飽滿狀態時，則生產指數之慘落，可以斷言。所以這種短時期的恢復狀態，不過是波動

式的，而且祇有暫時性的。試觀上表所列舉的數字，可爲佐證。德國統計局曾認爲這種現象乃是『批發商的繁榮』及『堆棧的繁榮』，而決不是消費者的繁榮。

關於經濟恐慌的原因，衆說紛紛。以最近一次經濟恐慌的成因而言，現在各國互相效尤的關稅保護政策，是國際貿易上的巨大障礙物，國際貿易因此阻滯不進，以致引起經濟恐慌的發生。亦有謂最近世界經濟的衰落，乃由於戰後各國賠款與戰債的影響。甚至有人將經濟恐慌的發生歸之於太陽出現黑點等等。但是經濟恐慌的真正的理由，乃由於生產與消費間失了平衡，造成供過於求的現象，無論已往的及現在的恐慌，都是由這現象引起的。

本來最理想的生產應該是有計劃的，換言之，生產與消費能互相調和，需要與供給互相符合。但是在現代經濟組織之下，所謂調和與符合，決無可能，因爲現在生產機關屬於企業家私人所有，而其生產品則供給世界市場。市場既廣，企業家對於世界市場需要自己生產品的數額，茫然不知其確數。對於自己同樣的出產品的全世界生產數目，又是茫然不知。而且各種企業家的生產，都是以利潤爲前提。所以他們唯一的標準，只有僅憑物價的漲落，作爲他們生產的方針，當消費界上對於某

項商品缺乏時，其價格當即隨之高漲。企業家眼見有利可圖，於是同時抱着這種慾望，擴張生產，增加他們的出產品。但是在一個已經限定的工廠裏的生產能率的擴張，其進展是非常迂緩的。企業家乃設法改進工具，或者在現有工廠裏，或者在新工廠裏，改裝新機械，同時使新機械的效率超過舊機械。接着生產能力銳進，生產品的產額較以前增加以數倍計。可是消費界對於任何一項商品增加的需要，到了一定限度後，就要及時而止，但是生產品的數量，則依舊不斷增加，結果使消費與生產間失了平衡，造成了生產過剩，供過於求的現象。生產過剩之後，物價隨之暴落。過剩的生產品，大量的堆積於貨堆中，即使貶低價格，亦不能使銷路由停滯而至於活靈。這種現象的呈現，使企業家日夜不忘，亟亟求取的利潤落了空，直接影響到金融週轉的不靈以及信用的破產，因為現代的企業完全隸屬於金融資本的緣故。所以其結果使生產的各部門如農業、工業、運輸業、以及金融業等，均呈衰落不振以至停滯之象，於是減少生產，縮小經營，減裁僱員工人，關閉等事實隨之而生，使工人大批遭受失業的痛苦。

失業與經濟恐慌的關係就是經濟恐慌造成了大批的失業人數，使失業問題趨入嚴重的狀

態中，這是明若觀火的事實。同時，我們要知道經濟恐慌的程度的深淺，也可以失業人數的多寡衡量之。失業之於經濟恐慌，猶寒暑表之於氣候，又如影之隨形，絲毫不差的。

反之，失業人數大量的增加，亦能反響到經濟恐慌的程度加深，因為由經濟恐慌所製造的大批失業羣衆，失去了工資的收入，勢必陷於貧乏之中。以致一般的購買力突然萎縮起來，市場因此更形狹隘。商品長久堆積，金融更見呆滯，如是必使經濟恐慌程度的加深一層。失業問題之與經濟恐慌之交互影響，於此可見了。

第二編 失業的統計

第一章 世界各國失業的數字

關於世界各國的失業狀況，日內瓦國際聯盟附設的國際勞工局每年搜集各會員國的報告，製爲統計，公佈於世，使人明瞭大概情形。下列各表共有三十三國的失業統計，是從一九三五年十二月國際勞工局出版的國際勞工月刊第三十二卷第六期所載『失業的一般平準動向的統計』(Statistics of general level of unemployment)所採錄者。但是此種數字，大都與事實的真相，參差頗遠，因爲此種統計的來源，或由各國政府錄送，或由與政府有關係之職工會報告，故往往掩飾真象，將失業人數少報。所以實際上各國的失業數字比所發表者爲大。但是這種數字雖不可盡信，亦有其重要的價值，即顯示大概的情形使吾人得一數字的概念；而且又可指示失業人數

的不時增減變遷，在此種變動的情況中，可作國別間的比較。各組數目隨着勞動市場需要的狀況而變化，其變動的程度，或急或緩，並不一致。而且，任何二組數目有同樣的變化，也並非表示其間有相互的關連。此外，在立法上、行政上、失業登記的次數上、暫時工作的數量上、以及常態工作的時間上的變動，往往對於失業記錄上的增減，頗生影響。在測算失業者數目的變動，百分數較絕對數爲可靠。凡部分失業之數字之能採覓得到的，都羅列在表內，不過這些數目既不準確，又不完全，而且又根據於不同的定義，因此要用這些數字作國別間的比較，是非常困難的。

作這些統計的方法及問題，可以從國際勞工局的二種出版物上查考，一爲失業統計的方法 (Method of statistics of unemployment)，爲研究報告叢書N集第七種，一九二五年日內瓦出版。二爲勞工統計家第二次國際會議事報告 (Report on the Proceedings of the Second International Conference of Labour Statisticians)，爲研究與報告叢書第N集第八種，亦於一九二五年日內瓦出版。

至於所根據的大部分失業保險數字，及失業保險的範圍，以及失業保險計劃的進行狀況，

均載於一九三三年日內瓦第十七屆國際勞工會議出版的失業保險及失業救濟的種種方法 (Unemployment and various forms of relief for the unemployment) 一書內。

表中的記號，「*」表示並無數字存在，「-」表示統計數字尙未接到，「+」表示臨時的統計。

澳大利亞		奧國		
職工會報告		失業保險局統計		職業介紹所統計
失業者		有失業津貼者		請求工作登記者
人數	百分比	人數	百分比	
31,032	7.0	172,450	13.6	220,112
45,669	10.8	156,184	12.1	182,444
47,359	11.1	164,509	12.3	192,062
84,767	19.3	208,389	15.0	242,612
117,866	27.4	253,368	20.3	300,223
120,454	29.0	309,968	26.1	377,894
104,035	25.1	328,844	29.0	405,741
86,865	20.5	287,527	26.3	370,210
*	*	249,275	22.8	311,994
80,079	18.8	275,116	24.9	363,513
*	*	308,106	28.4	399,138
*	*	334,338	30.3	424,487
80,548	18.6	334,658	30.5	421,730
*	*	314,923	28.6	400,474
*	*	286,748	25.5	372,141
71,177	17.8	255,646	22.5	339,337
*	*	238,133	21.0	319,142
*	*	220,599	19.6	303,157
68,890 ⁺	15.9	209,493	18.6	292,560
*	*	204,908	18.1	289,944
*	*	214,094	18.9 ⁺	—
—	—	—	—	—
433,254 ⁺		1,130,527		*

日 期	德 國		
	職 業 介 紹 所 統 計		
	請求工作者登記	失 業 者 登 記	
	人 數	人 數	百 分 比
一 九 二 七 年	—	1,353,000	*
一 九 二 八 年	—	1,353,000	*
一 九 二 九 年	1,919,917	1,915,025	*
一 九 三 〇 年	3,194,420	3,193,455	*
一 九 三 一 年	4,672,991	4,573,219	23.7
一 九 三 二 年	5,710,405	5,579,858	30.1
一 九 三 三 年	5,024,672	4,733,014	25.8
一 九 三 四 年	3,246,117	2,657,711 ⁴	14.5 ⁴
一九三四年十月	2,707,563	2,267,657	12.2
一九三四年十一月	2,809,140	2,352,662	12.7
一九三四年十二月	3,065,942	2,604,700	14.3
一九三五年一月	3,410,103	2,973,544	16.3
一九三五年二月	3,250,464	2,765,152	15.1
一九三五年三月	2,954,815	2,401,889	13.1
一九三五年四月	2,751,239	2,233,255	12.0
一九三五年五月	2,472,191	2,019,293	10.7
一九三五年六月	2,284,407	1,876,579	10.0
一九三五年七月	2,124,704	1,754,117	9.3
一九三五年八月	2,060,627	1,706,230	9.1
一九三五年九月	2,053,649	1,713,912	9.1
一九三五年十月	2,161,851	1,828,814	9.8 ⁺
一九三五年十一月	—	—	—
母 數		18,753,829 ⁺	

保加利亞	加 拿 大		智 利
官方估計	職 工 會 報 告		職 業 介 紹 所 統 計
失 業 人 數	失 業 者		請 求 工 作 登 記 者
	人 數	百 分	
*	8,142	4.9	13,514
*	8,120	4.5	12,758
*	11,488	5.7	14,966
*	22,873	11.1	33,008
*	33,625	16.8	71,385
22,153	38,777	22.0	75,140
24,977	33,488	22.3	81,809
32,762	28,320	18.2	88,888
23,482	26,291	16.2	91,137
29,527	27,904	17.5	94,474
39,059	29,112	18.0	88,431
35,597	29,284	18.1	96,665
40,365	29,227	18.2	95,466
44,603	26,724	16.7	92,300
39,761	27,562	17.0	89,895
37,496	26,078	15.9	80,760
36,284	24,991	15.4	79,355
34,369	24,736	15.1	78,171
30,220	23,640	14.2	71,114
30,171	21,710 ⁺	13.0	71,016
—	—	—	—
—	—	—	—
*	167,000 ⁺		*

日 期	比 利 時			
	失 業 保 險 局 統 計			
	失 業 者			
	全 部		一 部 分	
	人 數	百 分	人 數	百 分
一 九 二 七 年	11,112	1.8	23,763	3.9
一 九 二 八 年	5,386	0.9	22,293	3.5
一 九 二 九 年	8,462	1.3	18,831	3.0
一 九 三 〇 年	23,250	3.6	50,918	7.9
一 九 三 一 年	79,186	10.9	121,890	16.9
一 九 三 二 年	161,468	19.0	172,259	20.7
一 九 三 三 年	168,023	17.0	170,023	17.2
一 九 三 四 年	182,855	19.0	166,228	17.2
一 九 三 四 年 十 月	173,368	18.0	153,417	15.9
一 九 三 四 年 十 一 月	193,212	20.2	150,997	15.7
一 九 三 四 年 十 二 月	212,713	22.2	167,562	17.5
一 九 三 五 年 一 月	223,300	23.6	158,406	16.7
一 九 三 五 年 二 月	220,777	23.4	157,160	16.7
一 九 三 五 年 三 月	206,511	21.8	148,408	15.7
一 九 三 五 年 四 月	181,110	19.3	127,419	13.7
一 九 三 五 年 五 月	159,551	17.1	114,534	12.3
一 九 三 五 年 六 月	146,581	15.8	104,066	11.2
一 九 三 五 年 七 月	138,376	15.1	109,049	11.9
一 九 三 五 年 八 月	136,139	14.9	106,627	11.7
一 九 三 五 年 九 月	136,726	14.9	109,125	11.9
一 九 三 五 年 十 月	—	—	—	—
一 九 三 五 年 十 一 月	—	—	—	—
母 數			913,277	

西班牙		美國				
職業介紹所統計		職工會報告			估計(美國 工聯會)	職業介紹 所統計
		失業者百分數				
失業者		加權	未加權		失業者人數	請求工作 登記者
全部	一部分		全部	一部分		
*	*	*	*	*	*	*
*	*	9.2	13	*	*	*
*	*	8.2	12	*	*	*
*	*	14.5	21	*	3,947,000	*
*	*	19.1	26	19	7,431,000	*
*	*	23.8	32	21	11,489,000	*
*	*	24.3	31	21	11,904,000	*
381,278	240,541	20.5	26	24	*	*
391,906	237,824	20.1	24	23	11,039,000	6,786,357
388,711	222,413	21.1	25	26	11,450,000	6,603,970
400,743	261,155	21.2	27	25	11,329,000	6,526,875
451,234	259,950	21.0	26	23	11,776,000	6,467,749
450,040	239,535	20.0	24	22	11,500,000	6,559,053
437,088	267,394	19.4	22	23	11,500,000	6,384,372
469,101	262,933	18.7	21	22	*	6,312,060
429,211	242,019	18.3	21	22	*	6,094,192
359,102	246,230	18.5	23	23	*	6,713,042
346,837	231,996	19.4	27	21	*	7,531,926
415,120	275,985	18.4	23	23	*	8,234,933
449,820	269,593	17.9	20	21	*	8,696,821
—	—	17.2	20	21	*	—
—	—	—	—	—	*	—
*	*	946,000			*	*

日 期	丹 麥		但 澤	
	職 工 會 報 告		職 業 介 紹 所 統 計	
	失 業 者		職 業 介 紹 所 統 計	
	人 數	百 分	請 求 工 作 登 記 者	失 業 者 登 記
一 九 二 七 年	61,705	22.5	65,620	*
一 九 二 八 年	50,226	18.5	51,864	*
一 九 二 九 年	42,817	15.5	44,581	12,905
一 九 三 〇 年	39,631	13.7	40,551	18,291
一 九 三 一 年	53,019	17.9	59,430	24,898
一 九 三 二 年	99,508	31.7	126,039	33,244
一 九 三 三 年	97,478	28.8	121,115	31,408
一 九 三 四 年	81,756	22.1	97,595	20,326
一 九 三 四 年 十 月	68,509	18.2	85,484	18,835
一 九 三 四 年 十 一 月	83,042	22.3	103,722	20,395
一 九 三 四 年 十 二 月	114,256	20.3	133,631	22,585
一 九 三 五 年 一 月	111,418	29.5	133,069	23,032
一 九 三 五 年 二 月	107,011	28.3	125,892	21,077
一 九 三 五 年 三 月	84,342	22.3	102,088	18,611
一 九 三 五 年 四 月	70,397	18.3	88,168	18,410
一 九 三 五 年 五 月	55,504	14.4	68,742	18,353
一 九 三 五 年 六 月	48,855	12.6	62,821	16,212
一 九 三 五 年 七 月	48,937	12.6	63,109	14,341
一 九 三 五 年 八 月	50,041	13.7	68,478	14,445
一 九 三 五 年 九 月	57,923	14.9	71,582	14,610
一 九 三 五 年 十 月	67,264 ⁺	17.3 ⁺	80,812	16,447
一 九 三 五 年 十 一 月	85,331 ⁺	21.4 ⁺	100,077	—
母 數	398,546 ⁺		*	*

法 國		英 國 及 北 愛 爾 蘭			
公共救濟 金統計	職業介紹 所統計	失 業 保 險 統 計			
有津貼 失業者	請 求 工 作 者	全部失業者(包括殘廢)		因暫時停工而失業者	
		人 數	百分比	人 數	百分比
33,549	47,289	899,093	7.4	263,077	2.3
4,834	15,253	980,326	8.2	309,903	2.6
928	10,052	994,091	8.2	268,400	2.2
2,514	13,859	1,467,347	11.8	526,604	4.2
56,112	75,215	2,129,359	16.7	589,494	4.6
273,412	308,096	2,272,590	17.6	573,805	4.5
276,033	370,844	2,110,090	16.4	465,678	3.5
345,033	376,320	1,801,913	13.9	368,906	2.9
383,983	381,555	1,776,244	13.7	342,896	2.6
375,183	416,605	1,807,661	13.9	314,638	2.4
419,129	454,915	1,793,047	13.8	293,400	2.2
487,426	532,157	1,934,811	14.9	360,309	2.7
502,879	544,567	1,917,133	14.7	358,974	2.8
484,463	526,501	1,819,147	14.0	323,522	2.4
452,367	491,820	1,744,814	13.4	285,458	2.2
423,250	459,155	1,703,952	13.1	320,511	2.4
402,918	433,345	1,636,037	12.5	367,963	2.9
380,559	415,041	1,589,590	12.2	402,271	3.1
380,664	451,964	1,605,036	12.3	344,767	2.6
373,446	408,426	1,644,723	12.6	308,011	2.4
385,330	427,672	1,658,720	12.7	243,644	1.9
—	—	—	—	—	—
*	*	13,058,000			

日 期	愛沙尼亞	芬 蘭	
	職業介紹 所統計	職 業 介 紹 所 統 計	各 地 失 業 調 查 會 統 計
	失業者登記	失業者登記	失 業 者
一 九 二 七 年	2,957	1,868	*
一 九 二 八 年	2,629	1,735	*
一 九 二 九 年	6,181	3,906	*
一 九 三 〇 年	3,089	7,993	*
一 九 三 一 年	3,542	11,522	*
一 九 三 二 年	7,121	17,581	63,972
一 九 三 三 年	8,207	17,139	44,656
一 九 三 四 年	2,970	10,011	23,802
一九三四年一月	1,796	7,629	15,712
一九三四年二月	2,927	9,708	18,598
一九三四年三月	2,739	10,680	19,208
一九三五年一月	3,406	12,479	22,026
一九三五年二月	3,721	11,280	22,590
一九三五年三月	3,121	9,780	22,193
一九三五年四月	2,247	8,369	18,076
一九三五年五月	1,358	5,804	12,698
一九三五年六月	856	3,948	6,205
一九三五年七月	752	3,122	3,732
一九三五年八月	868	4,003	4,684
一九三五年九月	593	4,755	5,786
一九三五年十月	977	6,446	9,739
一九三五年十一月	—	—	—
母 數	*	*	*

愛爾蘭自由邦		意大利	日本	
職業介紹所統計		社會保險基金會統計	官方估計	
請求工作登記者		全部失業者	失業者	
要求失業津貼者	總數		人數	百分
13,728	21,284	278,484	*	*
14,821	28,487	324,422	*	*
14,679	20,702	300,786	*	*
16,378	22,398	425,437	369,408	5.3
17,852	25,230	437,454	422,755	6.1
20,217	62,817	1,006,442	485,681	6.8
19,897	72,255	1,018,955	408,710	5.6
20,558	103,671	963,677	372,941	5.0
20,179	117,507	905,114	360,104	4.8
20,964	123,890	969,944	360,750	4.8
23,780	128,084	961,705	365,788	4.9
24,953	138,779	1,011,711	374,933	5.0
24,091	141,626	955,533	364,542	4.8
20,800	137,870	853,189	360,325	4.7
17,305	125,847	803,054	362,273	4.7
15,783	124,920	755,349	351,764	4.6
16,503	130,244	638,100	353,553	4.6
16,117	82,371	637,972	349,800	4.6
15,767	82,697	628,335	—	—
15,627	83,191	609,094	—	—
17,324	123,705	—	—	—
—	—	—	—	—
	*	*	7,687,561	

日 期	英 國	匈 牙 利	荷 蘭 及 東 印 度
	職 業 介 紹 所 統 計	職 業 介 紹 所 統 計	職 業 介 紹 所 統 計
	請 求 工 作 者 登 記	請 求 工 作 者 登 記	請 求 工 作 者 登 記
一 九 二 七 年	1,091,271	13,881	*
一 九 二 八 年	1,246,022	14,715	*
一 九 二 九 年	1,237,880	15,173	*
一 九 三 〇 年	1,953,935	43,592	*
一 九 三 一 年	2,636,805	52,305	6,964
一 九 三 二 年	2,744,789	66,235	10,922
一 九 三 三 年	2,520,616	60,595	14,576
一 九 三 四 年	2,159,231	52,157	15,784
一 九 三 四 年 十 月	2,119,635	52,987	16,829
一 九 三 四 年 十 一 月	2,120,785	53,641	17,715
一 九 三 四 年 十 二 月	2,085,815	53,168	16,741
一 九 三 五 年 一 月	2,325,373	54,368	16,446
一 九 三 五 年 二 月	2,285,463	55,247	16,908
一 九 三 五 年 三 月	2,153,870	58,008	17,172
一 九 三 五 年 四 月	2,044,460	55,361	16,232
一 九 三 五 年 五 月	2,044,752	52,605	16,283
一 九 三 五 年 六 月	2,000,110	50,504	16,337
一 九 三 五 年 七 月	1,972,941	46,069	16,779
一 九 三 五 年 八 月	1,947,964	46,480	—
一 九 三 五 年 九 月	1,958,610	48,707	—
一 九 三 五 年 十 月	1,916,390	—	—
一 九 三 五 年 十 一 月	—	—	—
母 數	—	*	—

新 西 蘭		巴 勒 斯 坦	葡 萄 牙
職 業 介 紹 所 統 計		官 方 估 計	職 業 介 紹 所 統 計
請 求 工 作 者 登 記	公 共 救 濟 所 僱 用 者	失 業 人 數	失 業 者 登 記
*	*	*	*
*	*	*	*
2,895	*	3,104	*
5,003	*	4,833	*
41,430	*	24,083	*
51,549	40,173	18,239	33,352
53,382	48,456	18,370	25,255
47,028	43,175	*	34,711
48,094	45,359	*	38,952
45,963	42,992	*	37,492
44,283	42,054	*	39,536
43,784	40,370	*	—
42,906	39,602	*	—
43,654	40,351	*	—
44,672	41,886	*	—
46,551	43,277	*	—
48,641	45,231	*	—
50,437	47,278	*	—
51,072	48,464	*	—
50,825	48,267	*	—
50,923 ⁺	—	*	—
—	—	*	—
*	*	*	*

日 期	拉脫維亞	墨西哥	挪 威		
	職業介紹 所統計	官方估計	職 工 基 金 會 報 告		職業介紹 所統計
	請求工作 者登記	失業人數	失 業 者		失 業 者
			人 數	百 分	
一 九 二 七 年	3,131	*	8,561	25.4	23,889
一 九 二 八 年	4,700	*	6,502	19.2	21,759
一 九 二 九 年	5,617	*	5,902	15.4	19,089
一 九 三 〇 年	4,851	75,689	7,175	16.6	19,353
一 九 三 一 年	8,709	257,722	*	22.3	27,479
一 九 三 二 年	14,587	339,372	14,790	30.8	32,705
一 九 三 三 年	8,156	275,774	16,588	33.4	35,591
一 九 三 四 年	4,965	234,522	15,963	30.7	35,121
一九三四年十月	1,796	208,376	14,631	27.1	34,292
一九三四年十一月	5,012	201,175	15,771	29.1	38,556
一九三四年十二月	7,854	199,439	17,792	32.8	40,288
一九三五年一月	7,604	230,522	18,809	34.2	39,328
一九三五年二月	7,008	223,621	17,976	32.6	40,637
一九三五年三月	6,451	219,645	17,506	31.3	40,682
一九三五年四月	5,975	201,299	17,221	30.6	40,450
一九三五年五月	3,266	184,176	14,446	25.5	33,962
一九三五年六月	1,812	143,291	12,233	21.1	28,930
一九三五年七月	2,077	—	11,241	19.1	25,600
一九三五年八月	1,595	—	11,864	19.7	27,820
一九三五年九月	1,819	—	—	—	31,754
一九三五年十月	2,311 ⁺	—	—	—	—
一九三五年十一月	—	—	—	—	—
母 數	*	*	60,203		*

波 蘭		羅馬尼亞	瑞 典		各地失業委員會統計
職業介紹所統計		職業介紹所統計	職 工 會 報 告		
請求工作者登記		失 業 者 登 記	失 業 者		請 求 工 作 者 登 記
人 數	百 分		人 數	百 分	
163,953	7.5	*	31,076	12.0	19,229
125,552	5.0	10,373	29,716	10.6	15,662
129,450	4.9	7,288	32,621	10.7	10,212
226,659	8.8	25,335	42,016	12.2	13,723
299,502	12.6	35,737	64,815	17.2	46,540
255,582	11.8	38,890	90,677	22.8	113,907
249,660	11.9	29,063	97,316	23.7	164,773
342,166	16.3	17,253	84,685	19.0	114,802
294,874	14.0	12,570	74,306	16.4	84,811
333,425	15.9	13,887	84,744	18.2	92,016
413,703	19.7	16,523	115,064	25.0	92,881
498,806	22.4	20,669	111,652	22.6	93,419
515,555	22.8	21,704	102,950	20.6	89,838
506,241	21.9	19,379	98,579	19.5	83,588
437,249	20.4	15,140	87,898	17.5	75,122
419,151	18.0	12,003	64,821	13.2	61,177
364,856	15.6	11,332	63,516	12.7	51,157
305,560	13.2	10,792	56,895	11.3	42,582
270,158	11.7 ⁺	9,392	59,086	11.7	41,723
254,704	11.0 ⁺	---	60,810 ⁺	12.2 ⁺	41,190
---	---	---	---	---	---
---	---	---	---	---	---
2,316,124		*	497,695 ⁺		691

日 期	荷		蘭
	失業保險局統計		職業介紹 所統計
	失業者		失業者登記
人 數	百 分		
一九二七年	25,000	9.0	*
一九二八年	20,300	6.8	*
一九二九年	24,300	7.1	*
一九三〇年	37,800	9.7	*
一九三一年	82,800	18.1	138,200
一九三二年	153,500	29.5	271,092
一九三三年	163,000	31.0	322,951
一九三四年	160,400	32.1	332,772
一九三四年十月	156,929	32.0	328,926
一九三四年十一月	162,993	33.3	365,613
一九三四年十二月	182,170	37.4	414,342
一九三五年一月	197,326	40.6	432,392
一九三五年二月	195,951	40.5	417,593
一九三五年三月	178,713	37.0	384,222
一九三五年四月	166,502	34.6	368,183
一九三五年五月	163,718	34.0	355,223
一九三五年六月	157,416	32.9	333,580
一九三五年七月	161,891	33.9	336,941
一九三五年八月	164,068	34.5	353,076
一九三五年九月	162,833 ⁺	34.7 ⁺	366,045
一九三五年十月	163,773 ⁺	35.1 ⁺	—
一九三五年十一月	—	—	—
母 數	467,129 ⁺		*

捷 克		南 斯 拉 夫
職 工 基 金 會 報 告		職 業 介 紹 所 統 計
有 津 貼 失 業 者		職 業 介 紹 所 統 計
人 數	百 分	請 求 工 作 者 登 記
		失 業 者 登 記
17,617	1.6	52,869
16,848	1.4	38,636
23,763	2.2	41,630
51,371	4.5	105,442
120,179	8.3	291,332
184,555	13.5	554,059
247,613	16.9	738,267
245,953	17.4	676,994
217,741	15.5	599,464
231,314	16.4	668,937
271,110	19.0	752,358
303,253	21.0	818,005
299,718	20.8	833,194
283,398	19.4	804,794
262,481	17.6	734,550
236,532	16.0	666,433
212,786	14.3	605,956
203,787	13.6	566,559
198,757	13.3	557,706
192,675	12.9	573,362
—	—	610,390
—	—	679,900 ⁺
1,503,505 ⁺		*
		*

日 期	瑞		士
	失業保險局統計		職業介紹所統計
	失業者百分數		請求工作者
	全部	一部分	
一九二七年	2.7	2.0	11,824
一九二八年	2.1	1.1	8,380
一九二九年	1.8	1.7	8,131
一九三〇年	3.4	7.2	12,881
一九三一年	5.9	12.1	24,208
一九三二年	9.1	12.2	54,366
一九三三年	10.8	8.5	67,867
一九三四年	9.8	6.1	65,440
一九三四年十月	8.2	5.5	59,651
一九三四年十一月	10.3	5.7	76,009
一九三四年十二月	13.9	6.2	91,196
一九三五年一月	17.2	6.6	110,283
一九三五年二月	16.8	6.8	102,910
一九三五年三月	13.3	6.6	82,214
一九三五年四月	10.6	6.2	72,444
一九三五年五月	9.1	5.5	65,908
一九三五年六月	8.3	5.4	59,678
一九三五年七月	8.3	5.2	63,497
一九三五年八月	8.7	5.5	66,656
一九三五年九月	9.2	5.4	69,121
一九三五年十月	—	—	82,386
一九三五年十一月	—	—	—
母 數	494,838		*

第二章 國別與國際間的失業指數

下列二表，係從國際勞工月刊一九三五年一月號國別與國際間的失業一般平準的指數一文中採錄而來的。第一表顯示出各國一般的失業指數，第二表則根據第一表而得的國際失業指數。這些指數，並不是表示某一時期的絕對量，或是失業狀況變動的數量，而是在各種實業之中，指示出一般失業狀況的平準的相關的變動。而且這些指數，大抵是指完全失業者的數目。此種指數，亦可受種種影響，譬如常態工作時間的改變，以致縮短工作時間等；至於立法上，行政上，失業登記的範圍的變動，亦可影響此種數字。第一表的各個國家的指數的主要的意義，是指示出選擇過的失業數目的百分數，可以某一國的失業指數與各國失業平準上的變動作國際上的比較。第二表之國際間失業指數，可比較一國與他國，或者某幾國與其他幾國之失業變動，又可作為測算國際間產業界上失業狀況相對的變動的一般的方法。

國 別 指 數

奧 國		比 利 時		加 拿 大	
a	b				
100	—	100	—	100	—
127	—	277	—	195	—
162	—	838	—	295	—
213	—	1462	—	386	—
243	—	1307	—	391	—
259	237	1400	1308	430	386
237	238	1262	1300	418	383
227	240	1108	1315	382	381
222	241	1054	1331	372	376
215	238	1038	1323	349	369
206	234	1062	1308	347	363
207	229	1115	1300	347	354
222	225	1215	1300	358	347
248	222	1531	1300	368	339
264	218	1654	1323	372	334
260	216	1562	1338	351	329
241	213	1446	1369	342	324
218	212	1492	1392	335	319
202	212	1346	—	325	315
195	—	1315	—	316	—
190	—	1338	—	314	—
187	—	1315	—	289	—
180	—	1377	—	288	—
184	—	1385	—	284	—
203	—	—	—	307	—

世界失業問題

五〇

+ 暫時數

∠ 訂正數

表 一 失 業 的

日 期	德 國		澳 大 利 亞	
	a	b	a	b
一 九 二 九 年	100	—	100	—
一 九 三 〇 年	164	—	174	—
一 九 三 一 年	239	—	247	—
一 九 三 二 年	291	—	261	—
一 九 三 三 年	247	—	226	—
一九三三年四月	278	258	*	*
一九三三年五月	263	253	232	222
一九三三年六月	254	248	*	*
一九三三年七月	233'	240'	*	*
一九三三年八月	215	229	226	211
一九三三年九月	201	217	*	*
一九三三年十月	196	205	*	*
一九三三年十一月	194	194	207	201
一九三三年十二月	212	148	*	*
一九三四年一月	197	174	*	*
一九三四年二月	176	166	197	191
一九三四年三月	146	158	*	*
一九三四年四月	136	152	*	*
一九三四年五月	132	147	188	—
一九三四年六月	130	—	*	*
一九三四年七月	127	—	*	*
一九三四年八月	125	—	184	—
一九三四年九月	119	—	*	*
一九三四年十月	118	—	*	*
一九三四年十一月	121	—	—	—

a 未 改 正 數

b 各 季 改 正 數

一九三四年世界失業指數

(b) 各季改正數字					
1929	1930	1931	1932	1933	1934
89	118	195	256	277	226
89	125	200	261	274	223
89	131	206	266	270	216 ⁺
90	138	211	269	267	—
92	146	217	273	265	—
95	154	224	276	263	—
97	162	230	279	260	—
99	169	234	280	255	—
100	175	237	280	248	—
103	180	241	280	242	—
107	185	245	280	236	—
112	190	251	278	230	—
—	—	—	—	—	—

世界失業問題

五二

的數字

表 二 一 九 二 九 年 至

第二編 第二章 國別與國際間的失業指數

月 份	(a) 未 改 正 數 字					
	1929	1930	1931	1932	1933	1934
一 月	128	147	233	283	304	249
二 月	131	153	235	289	302	238
三 月	103	146	228	281	291	220
四 月	86	141	214	275	278	209
五 月	75	138	203	272	268	201
六 月	70	138	202	269	255	197
七 月	72	148	208	277	246	199
八 月	73	155	215	274	241	200
九 月	74	157	221	269	231	194 ⁺
十 月	85	164	227	266	228	195 ⁺
十 一 月	98	183	243	275	233	—
十 二 月	124	209	268	289	248	—
指 數	100	168	241	297	279	—

五三

十 暫 時

第二章 幾種失業調查

根據各國近年來所發表的失業統計，作為各種表格，現略舉數表如下，可由此明瞭一般狀況。

表一 最近之失業統計與人口調查所得的失業人數的比較

日 期	人 數
一九三三年六月十六日	5,855,408
一九三三年六月十六日	5,059,000
一九三三年六月三十日	439,788
一九三三年五月	106,652
一九三四年三月二十六日	590,738
一九三四年三月	403,158
一九三〇年十二月三十日	386,910
一九三〇年十月	181,059
一九三一年六月一日	435,252
一九三一年六月	49,324
一九三一年三月八日	452,815
一九三一年三月二日至七日	61,854
一九三一年四月二十七日	2,524,514
一九三一年四月二十七日	2,530,113
一九三〇年十二月三十一日	224,103
一九三〇年十二月三十一日	52,978
一九三一年四月二十一日	919,915
一九三一年四月	699,133
一九三〇年十二月一日	111,124
一九三〇年十二月一日	27,157
一九三〇年十二月一日	292,118
一九三〇年十一月	155,203

國 別	統 計 性 質
德 國	(a)人口調查所得數目
	(b)職業介紹所統計
澳 大 利 亞	(a)人口調查所得數目
	(b)職工會報告
奧 國	(a)人口調查所得數目
	(b)職業介紹所統計
比 利 時	(a)工商業者調查所得數目
	(b)失業保險局統計
加 拿 大	(a)人口調查所得數目
	(b)職業介紹所統計
法 國	(a)人口調查所得數目
	(b)職業介紹所統計
英 國	a)人口調查所得數目
	(b)職業介紹所統計
匈 牙 利	(a)人口調查所得數目
	(b)職業介紹所統計
意 大 利	(a)人口調查所得數目
	(b)社會保險基金會統計
挪 威	(a)人口調查所得數目
	(b)職業介紹所統計
捷 克	(a)人口調查所得數目
	(b)職業介紹所統計

表二 德國失業者之工業及性別分配（一九三三年）

業 女	人 數		失業人數在人口 中所佔百分數
	性	總 數	
	46,329	309,153	3.3
	2,153	227,957	32.2
	587,696	3,968,941	32.1
	3,810	181,380	39.5
	30,454	342,084	35.6
	18,788	494,829	44.9
	27,277	151,471	37.5
	4,925	36,140	25.3
	16,258	201,295	34.7
	10,897	897,176	44.8
	14,041	292,477	33.7
	20,756	64,224	25.3
	120,565	260,035	23.3
	155,340	313,991	21.3
	5,845	43,422	27.0
	6,343	22,252	30.3
	17,367	86,031	23.7
	71,455	304,443	28.7
	16,855	78,739	27.5
	1,390	28,228	14.5
	8,611	34,487	49.2
	36,719	127,237	69.5
	245,144	922,351	15.6
	83,346	243,782	9.0
	178,293	183,224	14.4
	1,142,961	5,855,408	18.1

工 業	失	
	男	性
農 業 及 森 林 業	262,864	
礦 業 等	225,804	
工 業 及 手 工 業	3,381,245	
鋼 鐵 製 造 業	177,570	
金 屬 業	311,630	
機 械 業	476,041	
電 氣 工 業	124,194	
精 細 機 器 業	31,215	
土 石 業	194,037	
建 築 業 等	886,279	
木 工 及 雕 刻 業	278,436	
造 紙 業	43,468	
紡 織 業	139,470	
服 裝 業	158,651	
皮 革 業	37,577	
橡 皮 業	15,909	
化 學 工 業	68,664	
飲 食 業	232,988	
印 刷 業 等	61,884	
水 電 氣 業	26,838	
非 專 門 工 業	90,518	
樂 器 玩 具 製 造 業	25,856	
商 業 運 輸 交 通 業	667,207	
公 家 及 私 人 的 服 務 者	160,436	
備 僕	4,931	
總 數	4,712,447	

表三 比利時失業者的工業與性別的分配（一九三三年）

間 斷 失 業 者		
男 性	女 性	總 數
53	—	53
1,696	58	1,757
46,925	2,915	49,876
6,413	71	6,484
5,446	874	6,320
4,640	412	5,052
18,091	71	18,162
13,195	919	14,124
1,395	886	2,281
516	188	704
33,308	37,689	70,997
2,051	7,695	9,746
6,996	3,642	10,638
3,470	2,321	5,791
2,422	1,324	3,746
546	648	1,194
5,407	1,025	6,432
15,183	107	15,290
2,918	760	3,678
16	8	24
170,687	61,649	232,336

工 業	完 全 失 業 者		
	男 性	女 性	總 數
捕 魚 業	164	—	164
礦 業	1,683	19	1,702
金 屬 業	22,246	833	23,079
採 石 業	2,139	25	2,164
瓷 器 業	5,175	457	5,632
玻 璃 業	2,717	137	2,854
建 築 業	34,583	71	34,654
木 器 業	13,684	539	14,223
造 紙 業	483	201	639
書 籍 業	769	165	934
紡 織 業	8,881	8,093	16,974
衣 着 業	2,224	6,638	8,862
皮 革 業	2,582	1,290	3,881
化 學 工 業	2,637	473	3,109
食 品 業	3,360	608	3,968
煙 草 業	328	338	666
工 具 業	14,147	1,467	15,614
運 輸 業	7,393	93	7,486
商 業	5,421	1,510	6,931
其 他	847	191	1,038
總 數	131,418	23,156	154,574

表四 法國之失業人數及其工業與性別之分佈（一九三三年）

者 總數	職業界的人口 (包括失業者)	失業者在職業界人 口中所佔百分數
24,893	2,142,063	1.1
3,748	432,685	0.9
239,913	5,196,085	4.6
50,221	1,417,985	3.5
5,369	246,536	2.2
40,402	698,722	5.8
22,314	417,047	5.4
3,236	160,574	2.0
5,068	137,574	3.7
21,672	812,938	2.7
33,726	464,163	7.1
9,726	198,952	4.9
1,073	230,500	0.5
8,537	372,275	2.3
39,251	39,372	99.7
11,284	745,985	1.5
45,886	1,181,796	3.9
2,602	242,708	1.1
23,704	813,195	2.9
26,227	428,286	6.1
74,558	95,054	78.4
452,815	11,307,880	4.0

其他各國，不及備載。

(註)以上表格採自 International Labor Review, December 1935.

工 業	失 業	
	男 性	女 性
農業森林業及漁業	21,342	3,551
礦業及採石業	3,705	43
工 業	165,210	74,703
金 屬 業	46,280	3,941
石器陶器玻璃業	4,255	1,114
石器製造業	40,386	16
木 業	20,981	1,333
紙業橡皮業等	1,023	2,213
書 業	3,765	1,303
紡 織 業	6,902	14,770
衣 着 業 等	4,125	28,919
皮 革 業 等	6,052	3,674
化 學 工 業	389	684
食 品 業	7,540	997
其 他 工 業	23,512	15,739
運 輸	11,205	79
商 業	29,179	16,707
銀 行 保 險 業	1,992	610
私人及家庭服役者業	3,954	19,750
專 門 服 務	10,867	15,360
其 他	60,687	13,871
總 數	308,141	144,674

第四章 中國失業狀況

中國爲世界的一部分，失業現象既蔓延整個世界，中國亦不能獨免，中國是實業落後的國家，民族工業受國際資本主義的壓抑，無法擡頭，尤其今日世界經濟恐慌狂潮之下，實業發達的國家生產過剩，實業落後的半殖民地的中國乃是推銷過剩商品的最好市場。中國因了生產技術不及他人，土產品無法抵抗優良的外國商品，以致近年來一些幼稚的民族工業相繼破產。同時，外國商品大量的輸入，無孔不入地流到中國的每一角落，使中國的固有的手工業急劇破產，再加以農業的崩潰，造成中國龐大的失業人數。據估計民國十四年全國失業人數曾達一六八，三三二，〇〇〇人，約佔全中國人口百分之三十之多（註一）此種數字，雖未必可靠，但亦略可窺見中國失業問題之嚴重。中國失業問題的造成，固因外受國際資本主義的侵略，而國內政治的不良，軍閥不斷的混戰，連年不絕的天災，苛捐雜稅的繁多，使中國工業加速度的崩潰，全國之失業問題，亦日趨嚴

重。

關於中國的新興工業及手工業破產的情形，可由下述數例中見之，第一，以絲業紗業及火柴業爲例：中國的絲業，雖曾佔世界工商業中重要地位，但近年來衰落之程度，頗足驚人，出口數量上一年不如一年。從前以上海一地而論，繅絲廠有二〇七家，所僱用的繅絲工人有二十餘萬，（註二）在「一二八」以前，尙有一百二十餘家，二十二年春夏兩季開工者亦達六十五家，（註三）至二十三年，因日絲的傾銷，本國絲的銷路閉塞，故開工者僅三十三家，僱工僅一萬三千餘人，失業工人至少在六萬以上，（註四）截至現在，每況愈下，開工者的絲廠寥寥無幾。再如廣東的順德，爲華南絲業的重鎮，但因絲價不及從前的十分之一，桑葉的價格亦然，所以二十三年已經有二十七萬人失業。（註五）火柴業爲中國新興工業之一，因政府增加統稅的影響，二十三年春季青島所有火柴廠均相繼停業，失業工人計一萬以上，而火柴桿製造廠受連帶影響亦停業，計有二千餘工人失業，嗣後復工之火柴廠僅數家。（註六）此外如山東天津北平及其他各地之火柴廠，均相率停業或減裁工人。其他的新興工業如棉織業礦業等，均有同樣的情形。第二，關於中國手工業破產狀況，試以江西

景德鎮的盜業和南京的緞業爲例：景德鎮原有盜廠二百餘家，截至二十三年已倒閉一半，窰戶由四千減至一千，營業總數由一千四百萬減至二百餘萬元，僱工數目由二十萬減至四萬人，計失業者有十六萬人之多。（註七）南京的緞業，馳名中外，賴以生活的工人在二十萬人以上，佔全市人口百分之四十有餘，年來因外貨的侵入，截至二十三年，緞家倒閉者十分之八，失業者約有十餘萬人。（註八）

近年來中國農村的急劇破產，農民的失所業的，爲數一定驚人，關於這方面，一無統計可稽。如從全國受天災的人數中，稍可知一二。全國受災人數的估計如左：

全國受災人數調查

省別	災民人數	省別	災民人數
湖南	六、四〇〇、〇〇〇	江蘇	六、五五二、〇〇〇
湖北	九、〇〇〇、〇〇〇	浙江	三、〇〇〇、〇〇〇
江西	六、〇〇〇、〇〇〇	安徽	六六、七四六

陝西	五、五八四、五二六	山東	四、一〇六、〇一三
甘肅	四、七五〇、〇〇〇	四川	二、五九八、八〇六
河南	一三、一一六、一一五	廣東	三二九、九四六
山西	二、一〇三、〇一三	總計	六三、六〇七、一六五

右表係國民政府賑務委員會所調查十四省市年來受災人數，民國二十三年三月所發表，自一九三四年申報年鑑探錄，統計中各省的災害，大部爲天災，惟有江西省一省則大部分爲人禍。安徽省僅安慶及蕪湖二處受災人數，他處並不在內。所謂天災，不外水災旱災，受災區域爲農村，受災的人當爲農民了。

中國的失業人數除了零星的部分的統計以及各種估計外，迄今尙無一個整個的精確的全國統計，事實上一時亦無法辦到，因爲中國地域太廣，戶口調查又辦理不善，又無完善的公立機關專司其事，使整個的調查無法進行，故所能應用僅爲估計，如許仕廉先生曾估計中國經常工作的人民，男子爲百分之三十五至四十五，女子爲百分之十至二十，他的意思是謂中國有業人民只佔

全國人口百分之二十三至三十三，其餘的均爲無業者及失業者。（註九）次如前已述及之民國十四年之估計，全國失業人數已有一六八三三五、〇〇〇人。假定我國總人口中有工作能力者佔百分之七十，則應有三〇五、二六六、〇〇〇人。而據各方報告，全國農工有八七、二一八、〇〇〇人，苦工有三四、八八七、〇〇〇人，工廠工人有一、七四四、〇〇〇人，手工業工人有一、三八二、〇〇〇人，則總數僅爲一三六、九三一〇、〇〇〇人。更從總人口中有工作能力之人數，減去此全國總工人數，則失業及無業的人數達一六八、三三五、〇〇〇人。（註十）

最近數年來各地社會局及社會事業機關，對於失業人數的調查，漸次實行，譬如民國二十二年度申報年鑑載有各地的統計，現稍錄數則如下：上海市公安局二十年七月之報告，除公共租界及法租界外，全市人口爲一、六六九、五七五人，其中失業人數達三一八、一一七人。南京市社會局十九年份報告，該市失業及無業人口有三〇〇、三〇六人，其全市人口則爲五六〇、〇〇〇人，可知其中有職業者僅二五九、六九四人，佔全市人口百分之四十六。北平之失業人數有二三〇、〇〇〇人。江蘇之人口有三一、二一八、〇〇〇人，其中失業者達六、五五二、〇〇〇人。杭州之失

業人數亦有一〇、〇〇〇人，紹興自政府禁止錫箔後，失業之製箔工人亦有二〇〇、〇〇〇人之衆。湖北省之失業人數達九、〇〇〇、〇〇〇人以上。據華洋義賑會報告，湖南省有六、四〇〇、〇〇〇人失業，而長沙一地失業人數佔一三五、八〇〇人（註十二）由上數例，可知中國的失業現象也並不輕微。

再據中國實業部所編二十二年度之中國勞動年鑑中，將其搜集所得之材料，加以整理說明，頗可參考，現特轉錄如後（註十二）

（一）關於全國的失業數字，於搜集所得的材料中，有三種不同的記載，一是二十二年三月四日上海中華日報所載全國除農民以外，各業工人的失業，總數爲九二五、八六五人（全國工人總數爲一三六、九三一、〇〇〇人）二是二十二年三月四日江西省政府出版的經濟旬刊十二卷第一期中載有全國失業工人爲四、〇〇〇、〇〇〇人以上三是二十二年上半年勞工月刊關於失業一文中，引用許多實例及假定來推算謂我國失業工人約有一二、五〇〇、〇〇〇人。上述三個估計，自然不能皆是，但誰是誰非或皆非，又是無法決定。此外，關於農民失業者，據二十二年二

月二十六日中華日報載內地工農羣衆，因爲受外貨傾銷，華商棉織業破產而失業者，有七、〇〇〇、〇〇〇人，而十二卷第一期的江西經濟旬刊上載有全國失業農民約有一、〇〇〇、〇〇〇人以上。

(二)關於各地失業工人的數字，記載很不少，但是均零亂而不整齊，有的偏於一事一業，有的祇一家或數家，有的僅僅限於某一個團體的組織，如工會之會員等，至於能得到各業工人之失業數字，則寥寥無幾。現將該年鑑中二十二年各報及各雜誌上所搜集到的各地失業狀況，而加以整理的材料，轉錄如左：

省別	地方	業號	人	數	根	據
江蘇	清江浦	運鹽	工	六〇、〇〇〇	南京中央日報(二十二年一月三〇日)	
	兩淮	同	右	四〇〇、〇〇〇	江西經濟旬刊二卷一期	
佛山各行商	無錫	絲業		三〇、〇〇〇	同	右
						一四五 廣州民國日報(二十二年二月七日)

江西南昌		陝西二十九縣城	山東濰縣	天津	廣東								
人力車夫	瓷業	錢業	工商合計	絲業	坊子煤礦	紗廠	綢緞棉紗洋布業	州各商號	江輪工業	惠州各業	廣州撐渡榜人	全省機器工人	江門各商號
二、〇〇〇	二〇〇戶(每戶估作五人)	一、〇〇〇	一八、七一二	四、五〇〇	三、〇〇〇	四、〇〇〇	五、〇〇〇	一〇、〇〇〇	二、五〇〇	一、〇六四	五〇〇	一、二五一	三、〇〇〇
同	同	北平晨報(二二年五月一八日)	中華日報(二二年三月一九日)	工商半月刊五卷一期	南京中央日報(二二年三月二二日)	中華日報(二二年二月三日)	天津大公報(二二年二月八日)	同 右(二二年二月二日)	同 右(二二年七月一七日)	同 右(二三年一月二五日)	南華日報(二二年二月一四日)	同 右(二二年一月二五日)	同 右(二二年二月六日)
右	右												

四川 廣安	上海					山西	湖北	廣西				
						汾陽	太原	武寧				
南門八市	全市各業	全市工人	電話公司	絲廠	銀爐	交通部電機廠	崑崙火柴公司	震寰紗廠	撐船	爆竹	瓷工	洋貨業
二三〇	一、〇〇〇、〇〇〇	五〇〇、〇〇〇	四〇	六〇、〇〇〇	一、〇〇〇	一一六	四五〇	二、七二四	一四〇	八〇	一〇〇、〇〇〇	二、〇〇〇
四川晨報(二二年九月二六日)	同 右	經濟月刊二卷一期	中華日報(二二年二月二〇日)	青島民國日報(二二年一月二二日)	同 右(二二年一月二〇日)	時事新報(二二年八月七日)	工商半月刊五卷八期	北平晨報(二二年六月二七日)	同 右	南寧日報(二二年六月二〇日)	同 右	同 右

重慶	藥材捆製	二、〇〇〇	商務日報(二二年九月二八日)
浙江(全省)	農工	一〇〇〇、〇〇〇	中央日報(二二年一月二日)
江浙滬	絲業	六〇〇、〇〇〇	經濟月刊二卷一期
南京	綢業	一〇〇〇、〇〇〇	南京中央夜報(二二年一月一八日)
北平	馬家溝煤礦	五〇〇	北平日報(二二年二月六日)

上表所列各項數字，並不會準確的，因為在時間上前後相差一年，在空間方面又多重復互見，不可統計，所以僅供我們得一數字的概念而已。

據國際勞工局中國分局最近發表一九三五年中國全國失業人數，估計共達五百八十九萬三千餘人，省別以廣東為最多，共計一百五十七萬餘人，上海市六十一萬餘人。如以各業分別，則以紡織工業及鹽業為最多，現列表如下(註十三)

(一)各地失業人數

省別	人	省別	人
河北	四九、七五〇	山東	四八、九九六

河南	五八、〇一〇	廣東	一、五七八、四八二
江蘇	四一一、九九一	廣西	一、九六〇
浙江	二七八、八一三	南京市	一六一、四七六
江西	四六〇、三〇〇	上海市	六一〇、七〇一
安徽	五、五四五	北平市	五〇〇、九三五
湖北	二二三、三九一	青島市	一〇四、五〇〇
湖南	一一四、七五六	其他	七四八、六三〇
四川	五三四、九六〇	合計	五、八九三、一九六

(二) 失業分類統計

業別	人數	業別	人數
漁業	五、〇〇〇	布業	六三五、二五〇
礦業	三一、四〇二	紗業	四六、七九五
絲業及絲織業	三六八、六四一	其他各種紡織業	七、三〇〇

鹽業	一、四〇一、〇〇〇	其他工業	一七、八三一
其他飲品業	一三、〇六七	業類未詳者	二一二、六一八
瓷業	一五九、〇〇〇	交通運輸業	三二〇、五四九
其他土石製造業	一三四、五〇〇	商業類	三七六、四二一
火柴業	一五一、〇〇〇	業別未詳者	二、〇一〇、三三一
共計		五、八九三、一九六	

此一估計，比較稍有可靠性，但祇限於工業部門，而且祇有一部工業，所以也不能謂之全國失業估計。

中國的失業狀況，除國內之外，還有一方面應深刻注意者，為國外華僑的失業，華僑對於本國經濟地位上的重要，無庸贅述。近年來華僑失業現象，逐漸嚴重，報章上不時載有失業僑胞，狼狽返國的消息，未返國者大都落魄他國，生活於饑寒之中。所以近年來華僑匯款返國的數目驟減，使本國的經濟減少一部來源。

溯自一九二九年世界經濟恐慌發生後，各地華僑的失業，即成一嚴重問題。其情勢以南洋爲最甚，美洲方面次之。至於居日的僑胞，則自從「一九一八」事件發生後，不問居留與經商，均大受打擊。歐澳非三洲的華僑，除留法華工失業外，失業者的數目尙少，現將其詳情分述如下：

南洋華僑之失業，在一九二六年當地樹膠跌價後，已見其端。德國學者瓦格曼氏（Ernest Wagemann）之一九二七年馬來半島已發生經濟恐慌，據一九三一年之估計，一九三〇年南洋失業之華僑，約達八十餘萬人，內以英屬馬來亞爲最甚，荷屬東印度次之。安南緬甸自米價低跌後，失業者亦衆。暹羅菲列濱景況較佳。但如暹羅之排斥華僑，使華僑不能立足。僅以英屬馬來亞而論，一九三一年中，失業者達十餘萬人，被遣回本國者有十三萬人之多。若再加以其他各屬之失業者，其數當更爲鉅大。自從錫價跌落後，怡保一地，錫工之失業者，亦達十餘萬人。從這樣看來，自一九二六年到現在，總計南洋各地失業僑胞，其數當在百萬以上。美洲方面，僅以美國而論，從一九二九年受不景氣的影響以後，華僑至少有二萬餘人的失業。在美國之華僑受失業之壓迫，多轉赴墨西哥及巴拿馬等地，於是又引起墨西哥及巴拿馬之排華運動。朝鮮的華僑，其主要營業如綢緞莊及夏

布莊等，景況頗爲惡劣，尤以夏布莊爲最甚，失業者當亦不在少數。歐洲方面，因人數不多，故失業的情況不甚重大，不過留法華工之失業者，比比皆是，陸續返國謀生者，爲數亦甚衆，（註十四）所以華僑之失業，增加了中國失業問題之嚴重。

（註一）二十二年申報年鑑，社會勞動欄。

（註二）勞工月刊三卷八期，國內勞工消息。

（註三）民國二十三年五月七日新聞報。

（註四）勞工月刊一卷七期，勞工消息。

（註五）同註四。

（註六）民國二十三年三月六日新聞報。

（註七）民族雜誌三卷一期，一三三頁。

（註八）勞工月刊三卷二期，國內勞工消息。

（註九）駱傳華著，今日中國勞工問題，第二六七頁。

（註十）二十二年申報年鑑，社會勞動欄。

（註十一）同註十。

世界失業問題

(註十二)實業部編，中國勞動年鑑，第一編，第四節。

(註十三)二十五年三月六日新聞報。

(註十四)二十三年申報年鑑，海外僑況欄。

第三編 失業的原因

第一章 個人的缺點

有少數的失業者，往往即使在社會經濟狀況繁榮的時候，亦為職業界所摒棄。這一類的人的失業，大抵可歸因個人具有缺點，個人的缺點，可分為二方面：一是身心上的缺點。二是行為上的缺點。

近代科學進步神速，使工業的技術逐漸專門化，工作速率，與日俱增，工作亦日趨標準化，於是工人未經相當訓練者，或智力不及人者，際此分工細精，技術專門化之情況之下，不易得適合之工作。即有業時，其業亦不能持久。或失業者之失業，因其體力衰弱，疾病纏身，精神失常，以致所擔任的工作不克勝任，工作效率低下，不合僱主所欲僱用工人的標準，致被解僱。凡此種種，俱為被僱者身

心上具有缺點而失業者。

再有一類工人因爲行爲不良，如偷竊或浪費原料，故意損壞生產工具，欺詐同伴，賭博酗酒或不守規則等等。凡屬這一類的工人，均爲工廠所不能容者。僱主所理想中的工人，爲具有順從，忠實，守規律等品性，反此種品性者當然解僱，使其投入失業羣中。

但若將上述二種缺點發生之原深究之，亦決非出於個人，而因環境造成之。譬如工人之所以身體衰弱，時有疾病，是因爲工廠中之設備不佳，如空氣惡劣，溼度不均等，或因工作的時間過長，使工人精力衰退，或因所得工資不足及無相當訓練，則爲社會上教育未能普及。卽如精神方面有缺陷，亦因環境惡劣，受過度刺激所致。凡是個人體質及精神方面具有缺點或不及常人者，以美國而論，據估計全約有四十二萬九千人之譜，爲數不多，在失業人數中，僅佔最小比例而已。

至於工人行爲的惡劣，更爲環境所使然，決非出於本性者。譬如偷竊原料，不外爲了貧困所迫，再如對待工人苛刻，或任意壓迫，毫不顧恤，在工人心理上生出憎恨的反感，於是有種種復仇的行爲，如故意破壞生產工具，浪費原料等情形發生。此外如賭博酗酒，不守規則等等行爲，也無非受到

了無可告訴的委屈，不得已而麻醉放縱，驅入墮落之途，如有良好之環境，較為舒適的生活，決不會如此的。

所以上述的失業的原因，表面上視之，固因個人缺點，但歸根究底，無非都是社會的原因，假個人身心行為上表現出而已。

第二章 季節的變動

季節的變動 (Seasonal fluctuations) 能影響及失業數字之增減，尤其是對於暫時失業 (Occasional Unemployment) 有莫大之影響。據美國學者陶格雷史 (Douglas) 在各種工業中估計就業之最高及最低指數，得到關於季節變動對於就業的影響的結論如下：『在肥料工業、首飾業、冰廠、糖果店及服裝公司中，發現有鉅大的百分比上的差異。在最忙的月份中，各業所僱用工人的數目，超過閒時所僱用人數之 137%，47%，38%，30% 再如建築工業，一月與八月之間，所僱用工人數目相差 79%；礦產業出產量最高十一月，較稱爲低月 (Low Month) 的四月超過 40%』(註一)『其他如捕魚、製罐等業，均受季節的嬗遞而影響失業與就業之消長。在美國正月爲失業數目最多之月，十月爲最少；據一九〇七年至一九二一年的統計，每一平均年因季節的變動，而影響到就業與失業者，爲百分之三十與十三之比』。(註二)下列一表中之各業，均爲最能感

受季節的變動者。

(一) 全國 (指美國) 某種工業每年中所佔空閒時間 (註三)

業名	每平均年所佔空閒時間
服裝業	三一%
鞋業	三五%
建築業	三七%
煤業	二七%

上述的受季節變動影響的季節工業，可分為二個大類：第一，某種工業祇在某一有限的時間僱用大量的熟練或半熟練的工人，而多數工人僅恃這時間內工作所得的報酬，以維持一年的生活者，如建築工業，煤礦業，服裝業等等均是。第二，凡是未經任何訓練的不熟練 (Unskilled Labor) 的勞動者，流蕩各處，以冀如有工業需要工人工作之時，前往就僱，如耕種、製罐等業。

至於季節的變動之能造成季節的失業 (Seasonal Unemployment) 可歸因於二種現象。

最易爲人所察覺，所感受者，爲氣候的改變，氣候的改變，能使多種工業中的工人失業，但亦可使之復業。譬如在春季及夏季的幾個月份中，鄉村間不需短工。採果的工人只能被僱於果子成熟的時。再如掃雪工人，一年中祇有很短的時間被僱。在另一方面觀之，吾人對於某一種出產品的需要的增減，亦基於氣候的改變。在風雪的寒冬，煤炭可以暢銷，猶如炎夏人造冰的應時。火爐、皮裘、手套等亦僅能銷行於冬季。至於其他如無線電收音機、汽車、書籍、玩具、運動器具、衣服以及其他無數物品的市場需要之增減，多少與氣候變動有間接或直接的關係。

在另一方面，有一部分的物品，其市場需要的程度，亦受季節變動而增減，因並非因氣候的改變，乃由於風俗，譬如西方信奉基督教的國家，每逢耶穌聖誕節，紛紛相互餽送禮物，已成爲一種風俗，所以到了那時，小說、賀片、玩物及貼箋紙之類銷路突增，過此時則一落千丈。此外如據西方習俗，復活節爲穿御新裝之期，故服裝鋪交易繁忙；又如六月爲結婚之月，凡關於婚禮上所需之物均能暢銷。以我國而論，中秋重陽各佳節之餽送禮物，清明節焚化紙箔等，諸如此類，物品需要之增減，頗受風俗所支配，故初爲風俗習慣者，現在則均固定爲不可改變的季節變動。反之，有不少風俗習慣

之造成，初爲氣候上的關係，久而習之，不覺成爲一種固定的風俗，反失去氣候的因子，故美國職業委員會之報告書中，曾甚至稱謂：「不是氣候，而是風俗負有季節失業的大部分責任。」總之，上述之原因，影響於暫時失業，當無疑義。

(註一) Labor Economics and Labor Problems, by Yoder, p. 138.

(註二) 同註一 p. 147.

(註三) The Worker in Modern Economic Society, by Douglas chap. XVII, p. 481.

第二章 商業循環

在近代的商業上常常發生一貫的幾種現象，即是商業由暢旺而減縮，由減縮而不振；再由不振而漸漸恢復，恢復而再趨暢旺。這各種現象的周轉，謂之商業循環（The Business Cycle）。在商業循環的過程中，輪值於衰落不振的階段時，社會經濟的紊亂，達於最高點，其失業現象，亦較常時為嚴，而引起普遍之注目。

所謂商業循環，乃是在利潤（Profit）與商業數量（Business Volume）的一般傾向上之升降現象，普通謂之伸漲（Expansion）與收縮（Contraction）。在伸漲的時期，商業的數量增高，而在收縮的時期則跌落。在每一次循環的過程中，有四點可注意者，即（一）商業開始時之競爭點（Point of Revival）；（二）興旺時的頂點（The peak）；（三）開始衰落點（Recession）；（四）最後為衰落點（The Trough）或低落點（Low point）。一二兩點乃伸漲期之發端及結束，三四兩點

乃收縮期之發端及結束。

一般言之，在商業循環的過程中有如下的現象：在競爭點以前，商業及生產均處於衰落期中，失業現象甚為普遍。商品的價格，無論零售或批發，均為低落。在這樣的時候，銀行中縱有大批待借之款，亦不能借出。一方面因工商業不振，商人或企業家不欲借款以擴張所營之業，而銀行方面在貸款與人時，條件亦甚為苛刻，深恐借出之款不能歸還。在嚴重的恐慌期中，小量的款項或可容易借出，而大部分之貨幣聚積起來，不能流通。在這時，每個人對於商業均抱悲觀的態度。因為眼見紅利 (Divident) 減少，並且繼續減少；股票的價格，亦較真實的價值低落多多。

在此時期，貨物的價格更形跌落，而停滯之購買力，則逐漸出現於市場，因為一般以手就食者 (Hand to Mouth) 不能不購物品以維持日常生活之故，市場的購買力即逐漸增加，堆棧中之存貨亦隨着逐漸減少。缺少的貨，必須生產，於是製造業亦漸覺此種新的需要的誘惑。股票的市場，往往最易感受到商業的變化，在商人及企業家尚未十分明知這種現象以前，股票業者最先深切注意到，接着股票的價格由低落而轉為升高，而商業恢復的行程即如是開始。

商業開始恢復了後，其前進的步子頗爲迅速。商品需要的逐增，使工廠中的輪子日夜轉動；工人的就職者因此增加，失業者隨之減少。這種景況的繼續，使工業的領域又恢復到往常擴張的狀況，貨幣不再堆積於銀行的金庫中，逐漸流入購買者及零售商的手中。原初的悲觀者，見此欣欣向榮的現象，亦改換其態度而成樂觀者。銀行家亦因之信用增加，貸款與各種企業者，使其應用於各種必要的開支，譬如修理，添購與擴大營業範圍等，這種的開支的增加必然就職的人數增加，而失業現象隨之減退。

當市場需要增加的時候，貨物的價格由跌落而變爲升漲的趨勢，這正是在循環過程中的一個重要的轉機，其他的改變均由價格升漲的現象所反映出來的；並可由物價升漲的程度，知道商業促進的狀況。在物價急速升漲之中，工人工資的增加，較物價爲緩，而且銀行的借款的利息仍維持原狀。這就是說出產品的成本並不如何增加，而價格卻急速增加，所以在生產品的價值與出售的價格間發生相差很大的距離，造成了利潤及額外花紅的不斷增加。企業見有厚利可圖，乃大量投資於實業中，並將生產範圍極力擴張。如是則股票的價格日逐升漲，生產迅速促進，商品的價格

亦繼續增高不息。

但往往於不知不覺之中，生產品之價值追及價格，因為利潤的增加，使工人要求訂立新的工資較高的契約，使銀行的借款的利息增高。在企業家方面，欲增加生產，只知擴大範圍，加添機械等，殊不知市場的需要究屬有限，乃逐漸發生供過於求，生產浪費之現象，於是在信用的範圍中，出現了種種的限制，投資亦由大膽而變為畏縮，物價則因生產品過剩而迫使不斷跌落，直至與市場的需要一致為止。此時重大的投資必經鄭重的考慮，因為不但不能獲利，恐怕所投之資，亦難於如數收回。這種困難之出現，歸因於生產品的價值與出售價格間相差的距離縮短之故。

當此種困難出現的時候，銀行家貸款與人之須經萬分顧慮，及借款人之懼於借款的現象重復顯現。投資者不能擔保他們的款項之安全，致使信用更受限制。同時因了發生恐慌的心理，使股票脫手，於信用的範圍中投下一層暗影，商業循環又到了衰落點上。

這種恐慌的蔓延，使銀行中有存款者惴惴於他們的存款的不能安全，乃紛紛向銀行提款，銀行或一時不能應付，致使促成一種經濟的危機，影響到社會的各方面。在企業家則因物價的減落，

利潤的無着，乃減少出產品，市場上的需要不斷減低，一般人非到不得已時，纔購買貨物。一般購買力的萎縮，使生產更爲遲緩起來，大量的僱用者又被從商店工廠等地拋出，街頭充塞失業者，由此市場的需要更形衰頹。本來很高的工資亦就此跌落於最低限度，使生產品的成本可以減低，這一段過程過去，而到市場的需要漸有恢復，則又進入另一階段，一個新的循環又將開始。

經濟循環之現象發生於資本主義發達後，故爲時不頗久，直至最近其重要性纔爲人所認識，密其爾 (Professor Mitchell) 教授曾研究在一八五五年至一九二九年間繼續不斷的商業循環中，有十九次是完全的循環，每個循環的時間爲四六·一月；其中伸漲期平均爲二五·四月，衰落期爲二〇·七月。在衰落的時候，失業的人數一定增加，較平常時期大約超過五分之二。

關於商業循環發生的原因，經濟學家的學說各不相同，不過按這許多學說的性質再分，約可歸納爲三派。第一派認爲商業循環現象的發生，是受自然力量的控制。代表這派思想的經濟學家如耶方士 (Jevons) 認爲商業循環由於收獲的變遷，而收獲的變遷，乃由於太陽輻射的週期變遷。摩亞 (Henry L. Moore) 謂爲商業循環乃太陽輻射變遷與金星變遷的結果，韓廷頓 (Hun-

tington) 認為商業循環是太陽輻射的變遷影響氣候，使人類康健改變的結果。第二派人則認為商業循環是商人心理週期改變的結果。第三派則認為商業循環是資本主義自身矛盾的現象，社會主義者大都這樣主張的。

第四章 文化的變遷及工業技術的進步

社會的文化，永遠在新陳代謝與變遷改進之中，譬如時尚或風俗習慣之去舊就新，生活標準不斷的提高，社會組織的變動等等，均為文化變遷的表徵。關於這一類事實，雖然尚無統計作證，但能影響到失業與就業人數的消長，則頗為明顯。以時尚而論，對於失業有直接的關係。譬如婦女界時行短衣，在衣料上可節省不少，紡織工廠減少生產，使一部分工人被迫停工，成為失業者。再若社會上流行絲質衣服，則棉織物勢必被摒棄不用，一部分棉織工人當然隨之失其所業。此外尚有無數時尚之改變，其結果與上述情形相似。在一種新時尚發生時，雖然消費界上產生新的需要，一部分工人因此獲得工作；但同時在另一方面，舊的時尚品的製造工人，亦被摒棄於職業界。在這一動情形之下，往往得不償失的。至於在文化的改進過程中，社會上各類組織，有不適用的受淘汰而廢止，或者新的組織起而代替舊的，工業組織之不時改變為最明顯的例子。而工業組織之改變，則以

工業技術改進爲主要原因。至如時尚風俗及生活標準之改變，與工業技術的改進有相互推動的關係，不可截然分爲二種孤立現象而言之。例如從汽車之代替馬車，無線電收音機之代替留聲機等等事實，具有技術的改進與風尚生活標準改變的二重意義。凡在進步工業技術下的出產品，當爲購買者所喜好，其銷路必佳，但在落伍技術下之出產品，當爲時尚所棄，其銷路必然慘落工人之失業亦隨之。

自二十世紀開始以來，在文化的改變中造成失業現象之最顯著者，當爲工業技術的進步。往往在生產過程中，應用進步技術，以及巨大的能力（POWER）如水力電力等，代替了無數的人力。關於這種事實，俯拾皆是。任舉數種工業言之，如鍛鐵業、造車業、蒸溜業及鎗械業等，在二十世紀開始數年，盛行一時，而到近年來，則有逐漸消滅之勢。譬如一九〇〇年美國製造馬車的工廠有七、六三二所，工人有六二、五四〇人，而至一九二五年，相隔不過二十五年，工廠已減至一二五所，工人僅存四、八三三人。再如製造馬鞍業，手工製鞋業等也瀕於全數消滅。此外尚有其他的手工業，與上述的有同樣的趨勢。這種趨勢的增進，無非使工作的工人減少。以一九一〇年至一九二〇年而

言，其間相距不過短短的十年，而美國之鐵匠減少百分之十六，馬車御者減少百分之七四，馬夫減少百分之七〇，製造火器的工廠工人減少百分之三七，鋼琴工人減少百分之十六，製造梳子及髮針的工人減少百分之五三。但上述種種工業衰頹後，另一方面亦有不少新式事業發生。如一九一〇年至一九二〇年的十年間，美國之溜冰場，舞場及彈子房的職員，體育及舞蹈的教師，增加百分之一九二，汽車夫增加百分之五〇〇，汽車行職員及管理員增加百分之七〇〇，製冰工人增加百分之二二二，又在一九一四至一九二五年的十一年中，製造娛樂設備的工人增加百分之八〇，製造遊戲及運動的工人增加百分之五六，戲劇道具製造者增加百分之三四四，糖果業工人增加百分之二三，電氣機械業的工人增加百分之二〇〇，橡皮業工人增加百分之九〇。又在一八七〇至一九二〇年的五十年間，印刷工人增加百分之五〇〇，電話及電報接線生增加百分之三一，一〇〇，打字員增加百分之一，七四〇（註二）。以上所述種種事業中工人的增加，固頗迅速，但其黑暗面則又更多的事業被淘汰消滅，使無數工人陷於無業境況之中。

依理言之，工業技術的進步與新式機械的採用，本能節省工人勞力，爲世人造福利的，但事實

上則未必如此，技術愈進步，新機械更多的發明，代替人工愈多，而工人的失業亦正比例的增加，美國技術政治(Technocracy)的創始者司各脫(Scott)嘗舉出許多機械代替人工的顯著事實，例如現代最大的蒸汽鍋，具有三萬匹馬力，其才能相當於三百萬工人的勞力，而且每一工人每天祇能工作八小時，但機械可晝夜不歇的開動，因此每一大汽鍋整日整夜的生產，可以代替幾百萬工人的生產。在現代機械設備最完善的工廠，每一個工人一小時所完成的工作，在百年以前須用三千小時的時間，方可完成。在百年以前，每一造磚匠，每天祇能造磚四百五十方，但現在可以造四十萬方。美國鑄鐵工廠平均每年每一工人所生產之鑄鐵，在一九二九年為四千噸，但在百年前則僅有二十五噸，由此可見在鑄鐵工業中，每一工人之平均生產量比之百年前增加到一百六十倍。在一九二〇年至一九二九年之間，全美生產額增加百分之三六，而雇工的總數，則反減少百分之九。(註二) 機械代替人工之數量，頗為可驚。

工業技術的進步，是文化改變的一方面，基於新機械的發明上。所謂工業技術的進步即在生產過程中，應用新式的管理方法與新式的工具或機械，使生產的能力增加。生產力的增加，當能影

響到社會文化各方面的改變。所謂技術的進步，也包含有二種意義：第一是新機械使生產能力增加；第二，是使每個工人本身的工作效率，隨工業技術的進步而增加。新機械當然可以代替人力，而工人因有新的機械而能更有效的管理機械，所以一個人可以代替數個人的工作，人工的應用也可減少。若以紡織業爲例，在以前應用舊式織機的時候，每人祇能管理一架到四架的織機，而自織機改良後，已增加至每人能管理二十四架到六十四架。在一九一九年時棉織工人之五十三小時的工作，目下以三個半小時即可完成。羊毛業在一九一九年需要工作五十五小時者，現在減至四十一小時。此外如製造紙煙的機器，可使每個工人每日製煙數目增加三、〇〇〇至四、〇〇〇支（註三）。若以下列一表觀之，更足表示因新機械的發明，新技術的應用，使工人效率迅速增加。

一九一四至一九二七年及一九二五至一九二七年工人生產能率百分比表（註四）

網 鐵 業	工 業	增 加 百 分 比	
		一九二七與一九二五年相比	一九二七與一九一四年相比
一			五五

靴鞋業	八	二四
皮革業	五	四一
屠宰業	四	二六
煉油業	二	八三
造紙業	一〇	四〇
水泥業	一二	五四
汽車製造業	×	一一二
橡皮輪胎業	一一	二九一
麩粉業	一一	五九
蔗糖業	〇	三三

在這種工業技術進步中，無論機械代替人力，或工人工作效率增加，使生產機關中減裁工人，此乃必然的現象。所以工業技術的進步，是造成失業的一個重要原因。

(註1) Yoder: Labor Economics and Labor Problems, p. 124—135.

世界失業問題

(註二)申報月刊，二卷五期，二三六頁。

(註三)同註一 p. 137.

(註四)同註一 p. 138.

第五章 實業預備軍的存在

有謂現社會中失業現象的發生，因有實業預備軍的存在。實業預備軍乃是資本主義制度存在的必要條件，所以失業問題也是資本主義必然的產物。社會主義者都是這樣主張的。

所謂實業預備軍，是卡爾·馬克斯（Karl Marx）在他所著的資本論（Capital）中，對於剩餘勞工人口，即失業者所稱謂的一個名詞。他以為在資本主義制度下生產的目的，並非爲了消費，而是爲了獲取利潤。利潤之增加與減少，視市場的需要狀況而定。如市場的需要亢進，則物價騰貴，利潤率增高，企業者見有利可圖，乃擴大生產。在擴大生產的時候，勢必需要更多的工人，爲之工作。但一旦到了市場的需要減低時，物價隨之跌落，企業者見利潤落空，乃亟於縮小生產範圍，於是工人大批被解僱。市場的需要，是在不斷的變動之中，所以必然要有一羣預備軍的存在，俾可在市場需要增高，生產擴大時僱用；或者新的生產部門成立時，需要一批額外的勞動者，實業預備軍即可

供給這種需要。假若沒有實業預備軍可僱用，則無法擴大生產以獲取利潤，所以實業預備軍是資本主義制度存在的必要的條件。

實業預備軍的造成，第一，在表面上當然是因市場景況不佳而縮小生產範圍時所解僱的工人。但事實上即使市場景況良好的時候，也有這種過剩的勞工人口。所以無論在什麼時候，總有一部分失業者的存在，不過在市況惡劣時驟增，市況佳好時減少而已。至於勞工人口過剩現象造成的原因，是因在資本主義的無政府生產狀態中，任何企業家欲與他人競爭，奪取商品市場，使其出產之商品暢銷，則最要條件是使他的商品價格較其他企業家的出產品為廉，但商品的價格低廉，是依於勞動的生產力增加。企業家為欲增大勞動的生產力，就不得不改變企業的組織。於是採用效用較好的機器，擴大生產的規模，使一定數量的勞動力，能運用較多的生產工具。如是則不變資本如機械等，不斷相等的增大，而購買勞動力之可變資本不斷相對的減少。這就是說，對於勞動力的需要不斷相對的減少，造成勞工人口相對的過剩，這相對過剩的勞工人口，就成為實業預備軍。

第二，資本主義的勢力侵入農村中以後，使農業的生產逐漸資本主義化。農業上資本主義式的生產，和工業一樣，應用了新的機械及生產方法，使少數的勞動力，能夠運用很多的生產工具，於大批農民，勞力過剩。這種過剩的農民，在農村中無法生活，乃相率離開農村，趨向都市。但到了都市，一時也無法覓得謀生之處，於是成了實業預備軍的基本隊伍。同時，因為機械之採用，及分工之精細，使大部分的工作，不需要多大的體力，所以無論是誰，祇要在短時期內學會某種技術，即可工作。機械改良，所需要勞動者直接的肉體的助力逐漸減少，因此體力薄弱的如婦女及未成年的兒童，均可僱入工廠工作。而且女工和童工的工資，可以比成年的男工為低；婦女童孺較為懦弱，易於管理支配，故為企業家樂於僱用女工及童工，來代替成年的男工。女工及童工之被僱用的人數愈多，即成年男工之被僱用之人數愈少，使失業人數增加，實業預備的陣容擴大。

第三，前已述及資本主義生產是在無政府狀況中，生產的數量視市場的需要而決定，當市場缺乏某種商品，則此種商品價格即行升漲，於是企業家爭相擴張生產，大量製造，以圖取利潤，但是過了一定的界限，生產與消費兩者之間，就失去了平衡，發生了供過於求的現象。商品無銷路，價格

低落，工廠又減少生產或甚至停閉，弱小的企業家相繼破產，造成了一種恐慌。等到這些過剩的商品被吸收後，工業又再恢復了元氣，逐漸繁榮起來；到某一時期又跌入更大恐慌之中。這種週而復始的恐慌，是資本主義的生產制度中必有的現象。當在恐慌時期之中，必有成千成萬的工人被擲出於生產機關之門，當是時，實業預備軍數目最爲雄厚。

實業預備的存在，使企業家可在任何時候，自由解僱現役工人，在實業預備軍中選用年壯力強，工價低廉的新工，使現役工人的地位常在岌岌可危之中。並且目下正值世界經濟大恐慌中，一度失業，差不多很少有復業的希望，所以現在的失業工人，連實業預備軍的資格近乎消滅，不過他們的存在，使現役工人的生活，脅迫得更爲慘酷而已。

第四編 失業的救濟

第一章 失業保險

失業保險爲近代最主要最普遍的失業救濟方策。失業保險制度的前身，原爲工會的失業救助，但工會之力量，究屬薄弱，不能完全負擔此種任務，所以後來歐洲各國，改爲由政府的力量辦理，或與工會協作辦理。最先實行的政府與工會合辦此種救濟方法者，爲比利時之根特（Ghent）城，所以以後稱這種制度爲根特制。在一八九八年十月，根特城地方政府，公佈一命令，規定由公家協助工會辦理失業保險事業，其辦法即由地方政府撥發款項補助工會之失業救濟金。對於工會以外的工人，則可成立互濟組織，俾可領取此種補助金。至於政府所撥發補助金之多寡，則按工會會員的多少而計算；每年每人所得的津貼，有一定的數目，其不足之數，由工會所收取的工人之保險

費支付之。工會的費用如有不足時，可申請政府補助。工人之欲領取失業救濟金者，須證明其失業並非出自故意，並且須有失業前之雇主及職業介紹所之文件，以資證明。此種制度，以工會為經營的主要機關，政府則處於監督的地位，而予以經濟上的接濟，故在根特城試行的結果，成績斐然，並推行於比利時全國各地，各國亦起而仿效。至一九一四年有一百零一處實行此種制度。譬如法國及挪威於一九〇五年，丹麥於一九〇七年均起而推行。比利時經十餘年的實行，遂趨完備，現工會得享有中央政府、省區政府及地方政府三重補助。而且此制更見重於歐洲各國。

一九〇九年的時候，英國也實施一種失業保險制度，其辦法雖與根特制略有不同，而其目的則一。當時英國政府頒佈一勞工介紹規約 (Labor Exchange Act)，由國家設立勞工介紹所，失業保險機關亦隸屬於其中。其施行辦法，亦由工人交付保險金於工會，而政府復加以補助。其實全部的失業救濟金，均由工人平時所繳付者，政府所補助之一部分，僅可供保險機關之行政費用。凡屬所規定工業中工人，均須強迫繳付保險費，所以這種制度，即所謂國家強制失業保險制度。此制實肇始於一八九四年 瑞士之聖加爾 (St. Gall) 地方。最初祇實行於採礦、紡織、建築、木工、造船、造車等

七種失業可能性頗大之工業中，其保險費由工人、雇主負擔，再加以政府之補助。凡十八歲以上之工人，每星期繳付保險費二便士半，雇主伴繳相同的數目，政府所補助的數目等於雙方貯金額五便士之三分之一，即一便士三分之一。十六歲與十八歲間之工人，每星期交一便士，雇主亦伴交相同數目，政府之補助費亦等於雙方貯金額三分之一。保險費之繳付，普通由雇主辦理之，政府發有印花簿 (Stamps)，每星期將印花貼於簿上，即以此作保險費；工人之保險費，往往在工資中扣除之。

英國自實施此種制度後，其施行的範圍逐步擴充，進行亦頗順利，且因為當時失業人數還不多的緣故，失業救濟金的準備金，積纍頗速。迨到第一次歐洲大戰以後，因退伍兵從戰場上陸續返來，為數甚衆，一時無法覓得工作，故英政府又於一九一八年十二月開始實行無業卹金 (Out-of-Work donation) 制度，退伍兵之生計無着者，可向政府請求救濟。這是英國特有的失業救濟法，其辦法如下：凡曾服務在海陸軍中者，可領取二十六星期的救濟金。凡曾在軍需工業或與軍需有關係之工業中工作者，可領取十三星期的救濟金。此種辦法施行了一年半以後，政府支出救濟金有

七千二百萬磅之鉅。不過此種辦法，實際上非失業保險的性質。但直到現在英國的失業保險制度，還與上述戰後緊急救濟辦法相混合的。

至一九一九年，英國復將此種國家強迫保險制更擴大施行範圍，凡化學品、肥皂、鐵器、木箱、橡皮、皮革、水泥以及建築等等工業中的工人，皆令其加入。至一九二〇年時，又擴大為除農夫、僕役與機關職員外，工業工人皆得加入，受保險者達一二〇、〇〇〇、〇〇〇人。一九二一年，一九二二年，一九二七年，一九三〇年，以致最近數年來，屢次修改與擴充，所以此種制度，漸臻完善之地步。英國之施行失業保險制度成功的原因，不外因失業保險與勞動介紹所保持密切的關係，及失業保險局能與工會真誠合作之故。近年來英國之勞動立法，日見進步，失業保險，亦包括在勞動立法之中，當亦進步無疑。現在英國之強制保險制度，已以「需要」為救濟之標準，故工人失業後所得之救濟金，已不再視所納保險費而定，而以此工人「需要」之狀況而決定。目下歐洲不少國家如奧大利、意大利、捷克斯拉夫及南斯拉夫等等國家，均仿效英國而實行國家強制失業保險制。

以上已述及實行失業保險制最早之比利時，及實行最有成效之英國，而德國之失業失業保

險制度，亦爲值得介紹者。德國所實行的失業保險制，係融會英、比二國的制度，而去其所短，擇其所长，故能獨樹一幟，成效亦甚卓著。德國之失業保險事業，最初亦由工會辦理，其後改由國家辦理，這是在歐洲大戰結束後，因軍事上失敗，經濟凋敝，各工會無力擔任失業救濟事業，乃歸國家的力量經營。一九二七年七月，德國聯邦國會又通過強制失業保險法案，當年十月起施行，由政府設立聯邦職業介紹所及失業保險局，以管理失業保險事業。全國工人，均強制使加入此種保險，故其範圍較英國更爲廣闊。

關於德國失業保險辦法大約如下：工人之失業保險金，由雇主與工人平攤繳付，兩者所負擔的數目相同。最初僅徵收每個工人工資百分之三，至一九三〇年增爲百分之六，但國家不予以補助金，故與英、比二國略有不同。凡工人不幸而失業後，欲領取救助金者，必於官廳接到失業者正式通知失業後，經過八日之後，方開始發給，其領取救助金的期限，不得超過二十六星期。如在特種情形之下，經中央保險局的理事會認爲正當，可將發給救助金之期限，延長至三十九星期。如果到三十九星期之後，仍陷於失業狀況中者，則失業工人可向政府要求「危難救濟」，此種救濟金的來

源，由聯邦政府與地方政府攤派。德國失業保險制度下發給救助金的標準，視失業者在業時之工資為比例，而分失業救助金為十一級，如下表所載：

等級	一星期工資(馬克)	一星期救助金與一星期工資之百分比	一星期救濟金的總額 (含有供其家屬費用的救助金)
第一	八	七五%	八〇%
第二	一二	六五%	八〇%
第三	一六	五五%	七五%
第四	二一	四七%	七二%
第五	二七	四〇%	六五%
第六	三三	四〇%	六五%
第七	三九	三七·五%	六二·五%
第八	四五	三五%	六〇%
第九	五一	三五%	六〇%

第十	五七	三五%	六〇%
第十一	六三	三五%	六〇%

觀諸上表，可知德國失業救助金確依工資之高低而發付。較之英、比等國之一律待遇，似較妥善。因而目下歐洲各國，如挪威、瑞典、丹麥等國，本實行比利時之根特制，現已仿效德國之保險制，即意大利亦漸由英制改爲德制。

至於其他各國之失業保險制，與上述三國所實行者，大抵相同，即有相異，其程度亦甚微，故不再贅述。

今若將世界各國所通行的失業保險制度，依照其性質，將其分類，則可幫助吾人明瞭各種制度之性質及其功能。

(甲) 受補助的 (Subsidized plans)

(1) 任意補助制 (Optional subsidized System)，如根特制。

(11) 強迫受補助制 (Compulsory subsidized System)，如英國及德國所實行者。

(2) 不受補助的 (Unsubsidized plans)

(一) 職工會救濟金 (Trade Union Benefit) —— 係任意的。

(二) 私家保險制 (Private plans) 如美國之電氣公司所擬計劃，亦係任意的。再如美之服裝工業所計劃的職工聯合會之方案 (Joint Union employer Programs) 亦相似。

(四) 強迫不受補助之方法 (Compulsory Unsubsidized plans) 爲美之惠士康新 (Wisconsin) 一地所實行者。

現將上述各種失業保險制，約略解釋如下：

(甲) 受補助的：

(一) 任意的 —— 這種方法，係直接仿照根特制而來的，即由國家公共機關補助職工會。歐洲有九個國家採用此種制度，以政府的經費補助職工會之失業救濟金，但是並不強迫工人加入保險，而完全由工人自己的願意。此九國爲比利時、丹麥、法國、挪威、芬蘭、西班牙、捷克斯拉夫、新西蘭及瑞士等。至於此種任意制的特點，大略如下：

(1) 保險局經費的來源，乃徵收工人之失業保險金與國家公共機關之補助，惟以所徵收的工人保險金為經費大部之來源。徵收的數目，因各國各地而異，但各國或各地均各有明文規定。國家公共機關之補助費，視工人所繳付保險金之總數為比例，所以各國各地之政府所撥發之補助金，亦各不同。在實行此種失業保險制的國家中，以丹麥為最低，政府僅補助工人所繳失業保險金總數的百分之三十五。在法國、挪威及比利時等國，補助金的數目較大，大約補助三分之二之譜。

(2) 保險事業的管理權，係操在當地的職工會，或失業救濟會等組織之手，但由政府所監督。

(3) 凡工人失業後，即應呈送失業通知書至失業保險局，即由保險局將其登記，設法介紹職業。在此等候職業期內，不發救濟金。此等候期的長短，大約在三日至十五日之間。

(4) 工人所能領取救濟金的日期有限制，譬如比利時僅五十日，捷克斯拉夫為二十六星期。

(5) 失業救濟金之發給，其方式亦各國不同。在法國及芬蘭等，以每日或每星期計算。其他各國則依照工人失業前的工資的比例而決定。前者方式下發給之救濟金，如法國以三角一分為最高限度；後者方式下發給之救濟金，如捷克斯拉夫以平日工資數目的三分之二為最高限度。在有幾國中，假如工人的子女繁多，所領得的救濟金不足贍家，則可給以額外的津貼。

(6) 凡工人失業之後，欲往保險局領取救濟金者，必先具有下列五個條件方可：(a) 不出於自願而失業者；(b) 願意接受職業介紹所介紹之工作，而失業者本人對於此種工作適合者；(c) 有工作能力者，因無工作能力，則可領受其他救濟；(d) 加入保險或工會有六個月至十二個月者；(e) 在失業以前，有相當時期之工作者，此一條件，僅為丹麥所實行。在丹麥，每個失業者在過去三年中必須有過十個月的工作時間，方可有領取救濟金的資格。但假若有意外的事如疾病等，則不在此例。

(7) 對於受救濟的工人，亦略有限制。以一般情況而言，凡十六歲以下之工人，或平日之

工資超過某限定數目者，則不得享受救濟。農業工人大概不在受保險之列，惟最近趨勢，也逐漸將此種勞動者包括在內。在實行此種制度之國家中，凡具備上述七個條件之受保險的工人，與總人口之比例如下：

國名	人口總數	受保險者之總數	年份
比利時	七、九九六、〇〇〇	六三八、〇〇〇	一九三〇年
捷克	一四、五三五、〇〇〇	一、三〇〇、〇〇〇	一九三〇年
丹麥	三、四三五、〇〇〇	二七七、〇〇〇	一九三〇年
芬蘭	三、六一二、〇〇〇	* 六四、〇〇〇	一九二九年
法國	四一、〇二〇、〇〇〇	一六五、〇〇〇	一九三〇年
新西蘭	七、七三一、〇〇〇	三九一、〇〇〇	一九三〇年
挪威	二、八一、〇〇〇	三六、〇〇〇	一九三〇年
西班牙	二二、六〇二、〇〇〇	* 二五〇、〇〇〇	一九三二年

瑞 士	四、一〇〇、〇〇〇	二九〇、〇〇〇	一九二九年
總 計	一〇七、八四二、〇〇〇	三、四一一、〇〇〇	

*係估計數目

此種任意失業保險制，為仿效比利時之根特制而來，頗為明顯。而比利時可為實行此種制度國家之代表。在比利時，前已略提及，工人可隨本人之願意，任意加入職工會或他種類似組織，按時繳付保險費。不加入者，決無何種為難，惟失業後不能領救濟金而已。加入保險之後，每星期必須繳付至少一個法郎。在有幾個工人組織中，假如所付出之救濟金增加，則所徵收之保險費亦酌增。繳過保險費後，在工人的印花簿上貼以印花，以資證明。當工人失業後請求救濟金時，須示印花簿作證。每個工人所領取救濟金的數目，有平日工資三分之二之譜，惟領受時期，不得超過五十日。假若工人子女繁多，家庭負擔奇重，則可領取平日工資四分之三之救濟金，此外尚可領取額外的津貼。

(二)強迫的——世界各國採用強迫失業保險制的，約有十一國之多。英國採用的時間最

早於一九〇九年即已實施，意大利爲一九一九年，奧大利爲一九二〇年，盧森堡爲一九二一年，澳洲聯邦爲一九二二年，蘇俄爲一九二二年，波蘭爲一九二四年，愛爾蘭自由聯邦爲一九二〇年，保加利亞爲一九二五年，德國爲一九二七年，墨西哥爲一九二九年。至於任意與強迫兩種制度間之主要區別，甚爲明顯，即在任意保險制之下，工人加入職工會或保險局與否，可依本人的意志；但在強迫的保險制之下則不然，在法律規定的工業中所有的工人，無論其本人願意與否，一律強迫加入。故其規約上與任意制頗有出入，現將強迫失業保險制一般的特點，略舉如左：

(1) 經費的來源，除蘇俄一國外，皆由徵收工人的保險費，與國家公共機關的補助。蘇俄在勞工階級的蘇維埃政府統治之下，工業國家化，所以經費的來源當取諸工人，無須雇主伴付，在其他各國，政府補助費之數目，或以工人平時的工資爲比例，如波蘭等國，或每年付以固定數目之補助費，如英國、愛爾蘭、意大利等。至於徵收雇主的保險金之多少，各國互有不同，如保加利亞與意大利徵收雇主保險金的數目，與工人所繳付者相等。英國、愛爾蘭、波蘭等國則雇主所繳付的數目略少於工人。奧大利則工人所負擔的保險金，較雇主約多二倍，至於政府

所補助的數目，蘇俄及奧大利補助保險金總數三分之一作為行政費用，保加利亞亦近三分之一，英國愛爾蘭及波蘭稍低於三分之一，意大利則僅補助一小部分的行政費用。

(2) 保險事業，大概都由各地勞動介紹所管理，而為政府所嚴密監督。

(3) 等候領取救濟金的時期，各國不同，德國及愛爾蘭為三日，澳洲為十四日。

(4) 工人所能領取救濟金的期限，依各國所規定而不同，最短的期限，為九十日或十三星期，如澳洲、保加利亞、意大利、波蘭等，而英國則為無限期。

(5) 工人所領取救濟金的數目，頗有分別，普通依照下列數點：(a) 工人之年齡與性別，如英國及愛爾蘭；(b) 工人之婚姻及家庭狀況，如澳洲、奧大利、保加利亞、德國、英國、愛爾蘭、波蘭及蘇俄等；(c) 所付保險費之數目，如意大利；(d) 平日工資的多少，如蘇俄、波蘭、德國、奧大利。在上述的數國中，政府方面所付之補助金最大者為英國。工人如因家累繁重，所領救濟金不敷家用者，亦可請求領取額外的津貼。

(6) 凡失業工人之欲領取失業救濟金者，必先具有下列條件：(a) 失業前曾工作二十

星期至二年(b)願意接受職工會或保險局所介紹之適當工作(c)非為不名譽之事而被解僱者(d)非因罷工而失業者。

(7) 強迫保險制下之工人，必較任意制下為多。因規定工人到一定年齡者，均須加入保險。至於規定之年齡，各國亦不相同，如意大利及保加利亞為十五歲起，英國及愛爾蘭為十六歲起，澳洲為十八歲起，但亦有工人不得受保險及救濟者(a)工人每年所得工資，超過一定數目者，如德國為二、〇〇〇金元，英國及愛爾蘭為一、二一七金元。(b)凡在某種職業中工作者，如傭僕，農業等。現將實行強迫失業保險制國家之受保險的工人，與全國總人口相比，列表如下：

國 別	人 口 總 數	受 保 險 工 人 總 數
奧 大 利	六、六八七、〇〇〇	一、三〇〇、〇〇〇
保 加 利 亞	五、七一三、〇〇〇	二八七、〇〇〇
德 國	六三、一七九、〇〇〇	一八、二〇〇、〇〇〇

英 國	四五、七四一、〇〇〇	一二、〇九四、〇〇〇
意 大 利	四一、一六九、〇〇〇	二、六〇〇、〇〇〇
波 蘭	三〇、四〇八、〇〇〇	一、〇三三、〇〇〇
蘇 俄	一五四、八〇〇、〇〇〇	一〇、〇〇〇、〇〇〇
愛 爾 蘭	二、九七二、〇〇〇	二八四、〇〇〇
總 計	三五〇、六六九、〇〇〇	四五、七九八、〇〇〇

在實行強迫失業保險制的國家中，英國當可為代表者，因英國最先創辦此制，而且辦理成績最為卓著。猶如吾人提及任意保險制時，必以比利時為例。關於英之強迫保險制施行的狀況，前已述及一二，現再略加補充如下：

在英國，凡手工業或非手工業工人，其所得之工資在一、二一七金元以下者，均有受救濟之資格，惟傭僕及農人例外，此點前曾提及。一九三三年受保險的工人總數有一二、〇九四、〇〇〇人，徵收工人保險金，視性別年齡而不同。男子在十八歲以上者，須交七分（Cents）一星期，雇主

伴交八分，政府補助七分半。十九至二十歲，須繳十二到十四分；二十一歲至六十四歲，則繳十四至十六分。女子在十九歲以上者，繳六分至七分，十九歲至二十一歲繳八分至十五分，二十一歲至六十二歲繳十二分至十四分。工人之欲領取救濟金者，必在失業前交過三十星期的保險費，職業介紹所介紹之工作，工人不得拒絕，而工人之自願退職或由於罷工之類而去職者，不在救濟之列。

至於保險金的徵收，由政府用印花方法，工人每年可領得一印花簿，簿上貼有印花，此種印花，由雇主向政府購取，可代表雇主及工人所繳之保險費，每星期將此保險簿帶至當地郵局加戳記。當工人失業後，應立即到職業介紹所登記，並示以印花簿作證。

在工人失業後的六日中，職業介紹所代覓適當工作，假使六日之後，依舊無法覓得工作，則可依照其年齡、性別，及家庭的負擔，每週領取救濟金。十七歲以下可領一·四六元，十七歲可領二·一九元，十八至二十歲可領三·四一元，二十一至六十六歲可領四·一四元，婦女以同樣年齡分類，可領一·二二元，一·八二元，二·九二元，三·六五元。額外津貼成人可領二·一九元，兒童亦可領〇·四九元。

救濟金之管理權，完全操在當地職業介紹所之手，如工人對於職業介紹所的辦理方面有不滿意時，則可訴之於法庭，此種法庭上審判者乃由工人、雇主及政府代表共同組織。一切救濟事宜之進行，由工商部管轄下之保險局所監督。

(乙)不受補助的——此為失業保險制之第二主要類別，其制度之主要點，當然為失業保險不受公家經濟上的幫助。對於這種制度之研究及推行，美國最為努力。以美國而論，有四種方法甚為流行，茲略述於左：

(一)職工會救濟金——這種方法，即救濟金全由職工會所支付，而職工會之經費，乃向會員徵收而來的。美國之每人每星期的救濟金額，有四元至二十五元之數。工人之欲領取救濟金，必須為職工會之會員。一九三一年美國的職工會會支付四四、六四八會員的救濟金。這種制度，亦從根特制蛻化而來，頗為明顯。

(二)私家保險制——近年來美國人對於失業保險制度之研究及實施，最感興趣者，以私家保險制為中心。所謂私家保險制，即保險事業或由私家公司自願舉辦，以其公司中的工人為

對象；或由某種團體舉辦，施行於某一工業範圍中。此制的肇始於一九一六年之但尼生公司（Dennison Company）的救濟金計劃。目下全美國有三十多種計劃，在進行實施中，但其基本的方法則相同。彼等以為一年之中，約自六月至十二月，為失業的特別時期，因為常常在這個時期中所支付的救濟金數額最多。救濟金的來源，全由公司所撥付，亦有向工人徵收一部分者。在美國的私家失業保險制度之下，所受保險的工人，為數也不少，目下有一一〇、〇〇〇左右。

(三) 再如聯合自願制（Joint Voluntary Plans），在美亦頗引起注意。所謂聯合，乃私家保險制與職工會救濟金制相合的意思。目下美國有九種工業，互相聯合，辦理失業保險事業，但並不包括九種工業中所有的工人。辦理方面，由雇主及職工會合作。在美國於此制下受保險者有六五、〇〇〇人。這種制度，開始出現於一九二〇年之後。其救濟金亦依照工人平日的工資而定，最低額每週為十元，最高額為十五元。

(四) 強迫不受補助保險制——此種制度亦獨實行於美國。一九三二年時，已為惠司康辛地方政府的法令所規定。其特點略如下述：

(1) 除季候工人及每年能有一、五〇〇金元以上工資之工人外，均應加入保險。

(2) 等候工作期爲二星期，在此二星期之內，不發救濟金。

(3) 經費的來源，由政府勞工委員會(The State Commissioner of Labor)將所有工業，分門別類，依其類別而徵收之。救濟金由五個董事(Trustee)所管理，此五個董事中，有三個爲雇主代表。

(4) 工人之欲領取救濟金者，須先具有下列條件：(a) 以往二年中，至少曾工作二十六星期；(b) 失業以後，不能找到適當工作者；(c) 失業之原因，非爲故意退職，或行爲惡劣。

(5) 一年中領取救濟金的時期，不得超過十三星期，每週救濟金的數目，成人爲十元，十八歲以下者則僅爲五元。

以上已將各種失業保險制度，略予敘述。失業保險制，確爲各種失業救濟中之主要者，因他如職業介紹，公共工程，減少工作時間等等方法，只能挽救於失業現象發生之後，而失業保險制則可防患於未然，此爲與他種失業救濟的相異之處。

第二章 職業介紹

職業介紹的意義，是圖勞動的需要和供給的聯絡，保住其間的平衡，減少勞動者失業的機會，和確保勞動者地位的穩固爲主要的目的。即在雇主方面，有了職業介紹所的組織後，亦可不必費周折而雇得工人，所以職業介紹所一般的功用，是使勞動市場有組織化。

勞動介紹不特有利於勞動者，對於國家社會，亦有裨益。如果勞動者失業的時間過於悠久，足使他們的工作技能逐漸消退，這不特對於勞動者有重大的損失，而於國家的生產力上也因此減少；況且失業人數過多，不免有種種不法行動的發生，勢必有害於國家與社會了。所以在國家的社會經濟方面看來，勞動介紹亦有重大的意義。此外，從失業救濟的進行上，職業介紹所可予以不少的助力，因爲職業介紹所可以詳知登記之工人的狀況，失業保險局可藉此以決定應予以何種程度之救濟，所以職業介紹所亦可支配失業保險事業。

職業介紹的組織有公私二種，但私人舉辦的，不免以營利爲目的，則失其主要的功用了。所以這種組織，一定要由公家所設立，而爲無酬償之社會事業。近年以來，歐、美各國，已將職業介紹列爲工業政策之一部分。一九二一年國際聯盟的國際勞工大會在華盛頓開會時，另舉行一關於解決失業問題的特別會議，曾通過一條文，謂在統一管理之下，組織一職業介紹機關，凡每一國內所有設立的公私職業介紹所，應取同一步驟，協力合作；而國際勞工局則使各會員國間的國家職業介紹組織互相聯絡一致。到一九二八年末，有南非聯邦、奧國、保加利亞、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、英國、希臘、匈牙利、印度、愛爾蘭自由邦、意大利、日本、巨哥斯拉夫、盧森堡、挪威、波蘭、羅馬尼亞、西班牙、瑞典、瑞士等二十三個國家，舉行一會議，討論職業介紹的問題。其他各國之有職業介紹所設立者，如澳洲聯邦（由各邦各自設立）、比利時、加拿大、捷克斯拉夫、新西蘭等。各國的職業介紹所的範圍及施行方法，互有差異。在蘇聯，於國家社會主義的計劃管理下之介紹所，可強迫雇主僱用工人；在英、德二國則實行自願制度，頗見成效。

職業介紹制度的施行，以法、德、英等國最早。在法國公家職業介紹所制肇始於一九一四年至

一九一八年的大戰時期中。而在一八五二年時，在法律上已有制定，一九〇四年時通令執行，至一九一〇年在大城市中試辦，直到一九一六年以後，方纔見效。各城市的職業介紹所直隸於各省政府所設的勞工部總管理處。至一九二九年爲止，由職業介紹所安插的失業人數，約有百萬人以上。大部分的職業介紹所，專服務於某一工業，其辦理方針由該種工業之工人及雇主的代表團體所指示。辦理最見成效者，爲邊疆各城市的介紹所，每年招募幾千萬移民，爲之介紹職業。

德國的職業介紹，以地方的組織爲起端。一八八三年柏林舉辦柏林職業介紹所，後因一八九三年至一八九四年的工業恐慌發生以後的結果，失業問題引起普遍的注意，在各個重要城市中，均起設立職業介紹所的運動，或由市政府設立，或私家設立而受公家津貼。十年之後，全國有四百個職業介紹所成立，由雇主，職工會，農會或其他團體所維持，每年大概可以介紹五五〇、〇〇〇失業者。據德國國立統計局調查職業介紹所消滅失業的方法及效能的一個報告，謂失業保險之實行，完全恃辦理完善的職業介紹所之助力。大戰以後，德國政府搜集了各地職業介紹所之統計及報告，乃在一九一八年十二月的解除武裝計劃（Demobilization）中，有職業介紹所國立的運

動。至一九二七年，依據當年七月十六日法律之規定，成立國立勞工職業介紹所及失業保險局（Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung），此一組織，其總局雖受柏林勞工局所管轄，但也不是政府機關的一部分，辦事人員亦不視以為國家的官吏，而以成一獨立組織為目的。此組織中的最高行政人員，由工人及雇主代表各半。凡從前由地方當局管理之所有職業介紹所，併入上述的組織中，而改稱為地方職業介紹所辦事處。在一九二八年時，這種介紹所有三六一所。同年有一六二九個不以營利為目的的職業介紹所，由公家的慈善團體接辦，雖然並不直接併入國立勞工職業介紹所，但必須受其指導與監察。在當時，尚有許多登記所，以介紹傭僕的為大多數，完全是商業性質的，所以在一九二七年政府頒佈一法令，規定在一九三〇年以前，所有以營利為目的的職業介紹所，一例完全廢除。當一九二九年的時候，國立勞工職業介紹所聲稱，過去該所安插失業人數有六二五八、三三七三人，而其他獨立性質而非以營利為目的的職業介紹所，亦會安插七五六、四二五人之多。

英國之職業介紹所的成立，較德國為遲，但與德國不同者，即其開始就由公家設立。在一九一

○年之前，依照一九〇五年之失業工人法案（*Unemployment Workmen Act*），倫敦之救濟失業團體組織職業介紹所，以實施救濟工作。至於國立職業介紹所之成立，是由於一九〇六年至一九〇八年間，政府之委員會研究貧窮律及失業問題之報告，論及設立國立勞工職業介紹所之必要。其最初之國立職業介紹所，成立於一九一〇年一月，至一九一三年之後，乃逐漸發展。最初的名稱爲勞動介紹所，受商務局（*Board of Trade*）所管轄。後至一九一六年，改稱爲職業介紹所。一九一七年勞工部（*Ministry of Labour*）成立後，介紹所的管理權轉入此新組織。在全英國一千二百餘個地方職業介紹所之中，大約有四百餘個散佈於各重要城市的介紹所，直接隸屬於勞工部，受其管理。其他八百餘個，則分佈於各小城市及鄉區，其作用較遜。此種地方職業介紹所，根據地域劃分爲七區，每區設立一總局，以溝通聯絡該區內之介紹所，假使某一區內之介紹所對於一失業者無法介紹安插時，則可送至總局，由總局轉往他處介紹所安插。如總局亦無辦法，則可逕送國立勞工職業介紹所總局，再行設法。受介紹的人，不限其職業，對於因罷工或勞資爭議而失業的工人，介紹亦不予拒絕。對於十九歲以下的童工之職業問題，介紹所介紹時特別關切，往往與教育團

體及勞工部共同協力辦理，以求完善。

英國之職業介紹所之進展，曾受二度的挫折，首次爲一九一四年至一九一八年的世界大戰爆發，國家專力於軍事，無暇進行救濟事業。其後又有保險局行政事務增加的事件，使職業介紹所暫時無形停頓。至於職業介紹所救濟的成績，一九二二年每月可安插二、五〇〇人，至一九二九年增至五、〇〇〇人，以後雖遭世界經濟恐慌的襲擊，但救濟人數還不斷增加。英國職業介紹所的功效，較之德國爲差，但除蘇聯外，尙勝於其他各國。蘇聯每年由職業介紹所介紹工作的工人，有二、五〇〇、〇〇〇人之多。

歐洲各國的職業介紹所，大都着重於公立的。但在美國，則以私辦的介紹所爲主。私辦的介紹所的勢力頗見雄厚，公立的反不見重要。據一九三〇年調查，公立的職業介紹所，僅約二一七所，私辦的則無報告，但據估計，總在三千至五千所之間。大部分私立介紹所是關於手工業及傭僕方面的。最有力量的，則爲介紹鐵路工作及各種包工。在紐約、芝加哥、聖保羅、聖路易等工業中心區域，均有堅固的組織，他們與鐵路局訂有合同，凡鐵路上所欲僱用一切工人，必由他們介紹，故辦理方面，

迅速而縝密。至於公立介紹所，以一八四八年麻薩諸塞州 (Massachusetts) 爲先，一八八五年惠士康新 (Wisconsin) 及密米沙太 (Minnesota) 等地繼之。至於聯邦政府之設立國立職業介紹所，則開始於一九一三年勞工部成立以後。至一九三一年春季，胡佛總統在位時國會通過的華格 臬議案 (Wagner Bill) 中，主張組織一稽核機關，統計全國的地方介紹所，並予以經濟上的補助，故目下美國之公私職業介紹所頗見發達。

(註)本章數字均見 Yoder: Labor Economics and Labor Problems, Chap. VIII.

第三章 減少工作時間

因鑒於近年來失業問題之嚴重，失業人口之浩大，乃有減少工作時間之辦法，以補救其他救濟方法之不足。主張實行是項辦法者，以為近年來失業者之多，乃由於一部分工人的工作繁多，而另一方面則有一無所業或工作不足，調劑的方法唯有減少工人之工作繁多者的工作時間，以分與失業者或工作不足者。各國政府對於此項辦法之實行，不遺餘力。一九三二年國際勞工局曾召集政府、勞工、資本三方面代表。聯合會議，專為討論減少工作時間以救濟失業之專門問題。各國代表，雖各異其立場發表互異之言論，但對於原則上大都贊成。有不贊成者，均為資方代表。因勞方雖亦認為工作時間重行分配，為救濟工人失業之一法，但主張減少工作時間而不減少工資。資方代表以為減少工作時間而不減工資，對於資方損失頗大，為維護其利益計，不能贊同。對於實行減少工作時間之實施方法，亦各不相同，有主張每週三十小時，有主張每週四十小時等等。目下國際勞工

局對於此種救濟雖有公共規約，但各國祇能依照本國國情，逐步推行，尤以每週四十小時之工作，爲多數國家所採用。國際勞工局中國分局長程海峯氏，曾搜集一九三二年之關於減少工作時間以救濟失業的各種材料，現摘錄如左，以供參考。

(甲)工會之減少工作時間運動(註一)

(一)美國工會聯合會——該會對於失業救濟，異常關心，提出二種救濟辦法，一爲治標，一爲治本。治標方法，爲各邦及中央撥款救濟並興辦公共工程。治本方法，則爲減少工作時間，實行每週工作五日，與每日工作六小時制。

(二)斯干地那維亞工會與每週工作四十小時制——丹麥工會對於國際間減少工作時間至每週四十小時，自開始就甚爲努力。挪威與瑞典之工會，對於此事，起初尙抱猶豫的態度，後來始行注意。瑞典方面，對於工作四十小時制的實行，並不反對，唯工會以爲現應廢除每週四十八小時以上之工作，如金屬工人協會，即持此種意見。後該協會召集會議時，通過議案，主張每週工作四十小時制，使失業工人得復受僱，並令執行委員會從事進行。挪威的工會領袖及有組織

的失業工人與雇主，對於每週工作四十小時的意見，初頗不一致。失業工人要求每週工作四十小時，以謀救濟失業。工會領袖對於每週實行四十小時工作，而如降低每週工資，則不予贊成。雇主方面，以為實行此制，增加開支，曾力予反對，但現在有少數雇主則頗感有救濟之責，故亦不再反對，此制得以正式實行。

(三) 瑞士工會聯合會——該會宣稱於一九三二年内工人之減少工作時間者，計四、三〇〇人。每週共減少一八、二〇〇工作小時，每人每週增加休息時間四小時，因此遂可添僱四五五人。由此觀之，減少工作時間，不可謂與失業無補。

(四) 國際礦工聯合會——該會於告世界礦工書中，有一段述及減少工作時間略謂：「……至工作時間方面，本聯合會主張採用每週工作四十小時制。五年前本聯合會即主張實行七小時輪班制，其結果乃有限制煤礦工人工作時間公約之制定。該公約雖未能使工人滿意，然於工人之要求，在原則上，大體已予承認，惜雇主與政府仍多反對此項公約。減少工作時間，不獨可以救濟失業，即與經濟情形之需要及人道主義，亦相符合。而雇主與政府竟存心反對，此亦應請

工人注意者」。又該會於一九三一年九月在倫敦開三十屆大會時，對於工作時間問題，詳爲討論。主張各工業之工作時間，概應規定每週四十小時，同時並堅決要求煤礦工工作時間每日應規定爲七小時。

(五) 國際金屬業工人聯合會——一九三一年該會曾召集中央委員會會議，並發表宣言，內述及工人在經濟方面之要求如下：「工人爲防止失業計，要求舉辦大規模之公共事業，公平工資，及良好之工作狀況，採取每週工作四十小時制，縮短工作時間。遇繼續工作之企業，採用六小時換班制，對於失業者，應有適當之救濟及保護辦法」。

(六) 荷蘭工會聯合會——該會於一九三一年六月在海牙舉行大會，關於減少工作時間，曾通過下列一議決案：「主張實行每週工作四十小時制，並請執行委員進行下列各事：

(1) 使用各種方法，促進國際間採用每週工作四十小時制。

(2) 努力減少荷蘭工人之工作時間，至少須減至四十八小時以下，在可能時，減至四十小時。

(3) 請政府立即頒佈法令，減少工作時間。

(七) 丹麥工會聯合會——該會在一九三一年五月召集年會，關於減少工作時間一問題，會通過下列議決案：「限制手工業、工業、商業、公共企業及政府特許私人經營之企業工作時間，暫定為四十小時，此外並禁止額外工作」。

(八) 英國全國鐵路工人工會——該會於一九三一年開會時，會長曾聲稱救濟目前失業之辦法，唯有減少工作時間之一途，每週至多不得過三十六小時。後通過一議決案，請政府以法律規定全國工人每週工作最高時間，一方面固可救濟失業，而同時亦為改進工人生活之張本。

(九) 國際裝訂業工人聯合會——該會於召集第八屆大會時，提出救濟失業辦法數種，其一即為減少每週工作時間為四十小時，而工資不得降低。

(十) 英國工會會議——英國工會會議第六十四屆年會時，主席稱謂失業問題，日益嚴重，其解決實急不可待，而解決失業最妥善之方法，莫若增加工資及減短工作時間；若能如此，則可將工作平均分配，不致使一部分人過度工作，而另一部分人則無工可做，同時工資不減，可增加

一般購買力。後城市及普通工人工會提一議案，其大意謂有鑒於今日失業問題之嚴重，大會應即訓令執行部擬一減短工作時間以救濟失業之方案，並促進國際合作，努力實現每週工作四十小時之制度，但同時反對因此而降低工人之生活程度。

(十一) 國際工會聯合會——該會曾於一九三一年三月在伯訥開會，首由會長細特昆氏致開會辭，說明此次會議之目的，在擬就一挽救經濟恐慌之計劃。其要點在舉辦公共事業，設立每週工作四十小時制，同時維持原有之工資標準。旋由祕書長希佛來爾演說世界經濟狀況，並謂解決失業之方法，首在減少每週工作時間為四十小時及維持工資現狀。該會之執行委員會於同年九月在柏林召集會議，力主減少工作時間，藉以救濟失業。

(乙) 各國政府對此問題之態度(註二)

因為鑒於世界失業情勢之日趨嚴重，各國政府，預備或已逐漸採用減少工作時間的方法，藉圖救濟失業。在一九三二年中，所搜集到的關於各國政府對於此問題之態度的材料，分述如下：

(一) 奧大利——社會行政部正研究減少工作時間問題，一九三一年十一月十一日國務

會議會通過「請求國際勞工局考慮可否由國際間協定減少每日工作時間在八小時以下」案。

(二) 比利時——對於減少工作時間，頗爲注意，業已設立一研究委員會。

(三) 捷克——社會幸福部業已擬就每週工作四十四小時案，並送交有關各部討論。全國社會保險局之疾病基金辦事處，刻已採用每週工作四十四小時制。

(四) 但澤——政府各部及公共事業機關，均已採用每週工作四十四小時制。

(五) 德國——據一九三〇年六月五日頒布之法令，聯邦政府對於某種工業，若爲技術情形所允許，可將其每週工作時間減至四十小時。又據一九三一年六月十七日通令，勞工部使各邦設立委員會，研究此問題，並在某種情形時，得以仲裁判決，規定工作時間。此外最近法令，復規定各種方法，鼓勵雇主減少工作時間，藉以維持在業工人，及吸收失業工人。

(六) 意大利——一九三二年六月間全國職業團體最高會議時，通過議決案，請對於各行政機關及各企業可否將強迫減少工作時間至每週爲四十四小時之問題，儘早加考慮，藉以締結帶有國際性質之協定。關於此事之議決案，由勞資雙方聯合提出，故頗可注意。

(七)美國——美國對於減少工作時間問題，頗爲注意。一九三二年七月二十日，新英格蘭州在波斯頓開會，討論有伸縮性之工作日及工作週。胡佛總統對此略謂：新英格蘭會議已具有建設性質之提議，吾人本過去經驗，應更召集勞資雙方代表會議，以謀新發展，伊又表示極願討論減少工作時間如五日週等，藉以救濟失業問題。

(丙)採用每週工作四十小時制之實際成績

關於各國的減少工作時間辦法，大都均採用每週工作四十小時制。實際採用四十小時工作制所獲得之成效，在一九三五年於日內瓦召集國際勞工大會時，各實行國均有報告，現錄數國如下：(註三)

(一)美國——截至一九三五年一月五日止，業已實行之「公平競爭」業規，計有五百四十一種，包括一切工業工人總數百分之九十五以上。此諸業規中有百分之八十五，對於大多數之工業工人均規定四十小時或少於四十小時之工作週。李其保 (Richberg) 在其呈羅斯福總統之復興成績報告書中，曾估計在一九三三年六月至一九三四年間，失業人數減少二百三十

二萬，大都由於此種業規下之工作時間的縮短。

(二)意大利——全國法西斯廠主聯合會，與產業工人聯合會之間，曾有一協定，係一九三五年四月十六日滿期。據此協定，多數工業中之團體協約，均建立每週工作四十小時之原則。政府發表謂在此等協約實行之三月內，使二十萬之失業者，重得就業。所得結果，認為滿意，是以法西斯總評議會 (Fascist General Council) 決定每週工作四十小時制，應永久保持。

(三)捷克——一九三四年九月十月間有七百五十餘工廠，僱用工人近七萬，每週工作四十小時。另有一千五百個工廠，僱用工人約十二萬五千，每週工作尚在四十小時以下。社會福利部部長曾擬就一草案，一切工業機關，均採用每週四十小時工作制，惟將礦業除外，另行規定。該部長之估計，此種辦法，能使六萬工人可以重得就業。

(四)英國——勞工部部長曾與雇主及工人之代表組織，提出種種討論，研究各業分別縮減工作時間之可能性。布直藥料公司 (Boots pure Drug Co.) 對於較短的工作時間曾有一昭著之試驗，因採用每週工作五日制，使工廠之工作時間由每週四七·五小時，縮至四二·五

小時，此法經一試驗期間後，已表現無限的成功。因以一般情形而論，總成本並未提高，而每週工資仍能充分維持。若非減少工作時間，則因改組與採用節省人工之方法，多數工人必被解僱。

總之，減少工作時間以救濟失業，已為大多數國家所採用。當由國際勞工大會於一九三二年第一次提出以為救治失業的一方策時，曾引起一般的懷疑，然而此種懷疑已逐漸減消。在經濟凋敝的繼續壓迫之下，此項方法在多數工業國家中，實行後所得成效頗大。較短的工作時間，不僅可於經濟凋敝期中為散佈工作的手段，而且為今日工業上之擴大的生產力之理論的與必要的結果。此種觀念，已日盛一日，多數政治家與經濟家所表示的意見，亦復如此。國際勞工局局長曾謂：「若謂此種辦法，即能貢獻一完善無上之失業救治方策，則非可能；但此種辦法，確能供給一局部的救治，似各國——尤其是機械化較高之國家已獲得的成績所表示者」。

(註一)國立上海商學院季刊，創刊號。

(註二)同註一。

(註三)國際勞工通訊，第十號。

第四章 舉辦公共工程

近年來因經濟恐慌之有增無減，失業問題日益嚴重，勞動保險及職業介紹等救濟失業方法，功效甚緩，不能應付安插洶湧之失業者，各國政府，莫不亟亟於採用救急的方策，故減少工作時間及舉辦公共工程二者，遂為世界各國普遍的採用。上述二種救濟失業之方策，本非主要的，但值此失業問題嚴重之際，各國所能實行而見效迅速的救濟方策，則捨此二者莫屬。減少工作時間之方策，前章已列論。關於以舉辦公共工程作為救濟失業方策，雖亦僅能作部分的救治，但較減少工作時間等方策易於實行。因舉辦公共工程，必由政府主持，並無經勞資雙方之會商與同意等等周折。如政府計劃決定，即可規定經費，招收一部分失業工人，服役於建設公路、鐵路、水道、公共建築等工作中。此種救濟方法，雖屬暫時性的，因為如政府經費支絀或無公共工程可舉辦，則即無法進行救濟，此固為其缺點。但其優點可使公私兩得其利。在私人方面，陷於飢寒中之失業工人，一旦獲得

工作，雖或工資較低，但衣食可暫時無憂。在公家方面，有利於國家社會之公共建設，政府理應舉辦，於失業問題嚴重期內舉辦，又可吸收大批失業工人，而且工資尚能較常時為低。故各國政府有鑒於此，莫不視舉辦工程為目前救濟失業的良策。

關於各國舉辦公共工程以救治失業問題的情形，可略舉數國為例：

(一)德國——德國之舉辦公共工程，在希特勒當政以前，就有各種計劃，以求促進這種工作，但所僱用的勞工數目還少。一九三三年，政府曾通過了三種法令，其目的在促進舉辦公共工程，如治水及地下事業，農民開墾及改良耕地，並建設新的汽車公路等。增進公共工程的效果可從下表看出來：

一九三三年後公共工程僱用人數增加表(註一)	
一九三三年一月.....	二二三、六六五
一九三三年二月.....	三六、七〇〇
一九三三年三月.....	八八、〇四一

一九三三年四月	一一三、八五二
一九三三年五月	一二〇、八四〇
一九三三年六月	一四四、九三三
一九三三年七月	一四〇、一二六
一九三三年八月	一八六、五五一
一九三三年九月	二三二、四四五
一九三三年十月	三一四、四三七
一九三三年十一月	四〇〇、八四七
一九三三年十二月	二七七、四八四
一九三四年一月	三八五、二七五
一九三四年二月	五〇七、三六四
一九三四年三月	六三〇、一六三

一九三四年四月.....	六〇一、五〇七
一九三四年五月.....	五〇二、三六二
一九三四年六月.....	三九二、四三三

上表所示在最初實行時，吸收工人較少，須經二月或三月後方能實現其效力。本來在極短時期中要舉辦大規模的公共工程，實在絕無可能。由一九三三年三月底到一九三四年三月的一年中，德國人民共有三百五十萬得工作，為數也不能算少。如果經濟恐慌逐漸能消滅，則仍可轉入固定的職業或新興事業的工作中。

(二)美國——美國為重要工業國之一，此次遭受經濟恐慌的襲擊亦特別深重。在一九三三年三月四日羅斯福總統上任時，美國失業狀況甚為嚴重，失業工人在一千三百萬至一千七百萬之間。故羅氏上臺後，其主要挽急方策即所謂復興運動。其目的是欲拯救美國於經濟恐慌之外，一方面使失業者有業。在其復興計劃中，有「公共建築工程」(P. W. A. or Public Works Administration)一項，乃由中央提出三萬萬元美金，大興土木，造橋梁、道路、水堰、兵艦之類。這

些建築物，一方面可以容納失業工人，使之有工作，一方面工作之結果，不是直接到市場上去發賣之物，換言之，這些工作之結果，不致於和已有工作的產業工人爭鬪。因為如果教他們製造麪包牛油等，則私家麪包牛油工廠的工人，非失業不可，因麪包牛油之需要量有限之故。而這些大工程，或由中央政府直接辦理，如造兵艦等，或由中央補助各省，如築汽車路等。兵艦和汽車路之類，當然不致與私家工廠競爭的。但是這些大工程所容納的工人人數，究屬有限，且各省亦無鉅大經費，故至一九三三年年底，不免仍有大量失業者。於是羅氏又發動第二個運動，即「市民建築工程」(C. W. A. or Civil Works Administration)其意義是寓賑於工，吸收不少失業者。此後屢有新計劃的頒行。羅氏上臺以來，對於美國的經濟復興運動，未有若何成效，但於實行公共工程救濟失業這一方面，則頗有功蹟。

(三) 中國——我國對於失業救濟方面，素甚忽視，實際上政府亦無力顧及此種問題。惟近年來公共建築方面的猛進，對於失業者的救濟不少。第十九屆國際勞工大會在一九三五年六月在日內瓦開幕時，中國政府代表演詞中，述及實行公共工程之狀況：「……關於提倡國營大

工業之計劃，在上屆會議時已詳言之。實業部正努力實行一九三三年未經實行之計劃。更有進者，一九三四年中公共工程已大規模的舉辦，其目的在減少失業。下列三事，可作例證：第一，爲修築一大鐵路系統之實現，隴海路的中段已於去年底完成，粵漢路中段的工程亦已完竣，玉萍線大同蒲州線及南通海州線等均已動工。第二，全國公路的建築，更表示可驚之成績，一九三四年中共完成一萬九千三百五十公里。第三，水利及灌溉的工程在許多地方業已開始，一九三四年中有四件大工程已經動工，共費一千五百萬元，所僱用的工人有三十萬之多。據估計，此四種工程上的工作，需用一百萬工人」。(註二)

近年來我國各種公共工程之舉辦，確甚努力，如導淮工程，黃河水利工程，公路鐵路等之建築，每種工程所僱用的工人，常以萬計。其中對於公路之建築，確如勞工大會我國代表所謂有可驚之成績。據全國經濟委員會於二十四年六月十七日的常會中報告，該會自二十一年五月開始督造各省聯絡公路，截止二十四年五月底止，所興築的公路工程如下：(註三)

省 名	聯絡公路路線總長度(公里)	已可通車路線總長度(公里)	已興工路線長度(公里)
江 蘇	三、四九八	六、二六二	七五五
浙 江	二、五七四	二、一九八	一一四
安 徽	三、六三〇	三、〇一六	一二四
江 西	四、〇二五	二、九〇三	六五七
湖 北	三、八四二	二、三一五	六六七
湖 南	三、二七四	一、九三三	四四二
福 建	二、六六四	一、四七〇	四八八
西 北	二、四二九	一、〇四八	七八九
各省總計	二九、二〇六	一八、九二四	四、六一〇

上表所羅列的數字，僅包括十省左右，其他各省如四川、廣東、廣西等省，近年來公路建設進行頗速，尤其是近一年來，因種種的原因，最重要者為便利連送軍隊，公路的建築有飛躍的增加。在這樣情形之下，當然需要大量勞工，許多失業者亦可得業。

由此看來，多數國家之政府，均已假助於大規模或小規模的公共工程之舉辦，以爲挽救經濟凋敝——尤其是失業——之手段。所以日內瓦國際勞工局局長伯特勒，從此種經驗中所得的知識，擬出幾項原則，載其報告書中之一章。該報告書係提交十九屆國際勞工大會者，現轉錄如下（註四）

第一應指示者，即「公共工程若非大規模的舉辦，則於激勵一般的經濟活動或於減少失業人數上，均不能產生多大效果」。舉例言之，美國之試驗，在十五個月內，費去十五萬萬金元（爲數幾佔正常的全國預算之半數），此與英國爲築路及其他公共事業在十五年以上所共費之三萬二千萬磅相較，則不僅數量不同，而且種類亦異，是無可疑者。在意大利、德意志、瑞典與美國等，公共工程之舉辦，規模甚大，吾人不能否認其在經濟活動之激勵，與就業之供給上，已獲得可寶貴之成績。

第二，爲「公共工程之有益的效果，只於由借借款舉辦之公共工程見之，其由於租稅舉辦者，即無此結果」。增稅於經濟凋敝之時，必阻障新興的企業；因此，最終不過將工人逐出私立工業而僱用之於公共工程而已。然若現金在私人投資方面無出路，而可以低利率借來，以謀國營

事業發展時，則貨幣流通之數量與速度增加；結果僱用工人之總數趨於擴充。據此原則，日本、美國與瑞典之發行大量公債，堪稱允當，其於經濟地位上似有良好的效果。

第三，結論是「公共工程在抵抗經濟凋敝之能有經濟的效果，只在採取通貨膨脹之時」。在一方面提倡公共工程以企圖增加購買總額，而他一方面支付之工具若受限制而不增加，則為自相矛盾之政策。關於公共工程為復興的手段之經濟價值之誤解，或由於不認識此項基本條件之故。

同時公共工程之發展之多寡，當隨一國已經開發之程度而異。但即如工業化極高的國家，例如德國，仍有不少推進之可能。在計劃辦法與按期實行時，在執行細目時，應當取得中央政府與地方政府之聯繫。如果有重大的技術上之困難，而難於但必須克服者，根據「美國全國物產局」(United State National Resources Board)對於這個問題，加以審慎的研究，所得之結論為：「凡此種種困難，必依此目的，設立永久的機關，使預有詳密的計劃，始能克服」。

伯氏之最後結論謂：「為社會目的而利用公共工程，已有初次表現之事實為之贊助；故國際

勞工大會對之時加注意。實爲正當。一九一九年第一次國際勞工大會，首先通過公共工程的預先計劃之建議書。多瑪 (Albert Thomas) 在一九三一年提倡此政策，一九三三年之大會贊助之，並力倡之於經濟會議。此政策之重要性，與其蘊蓄之價值，現已爲一般人所公認。但其各種經濟的含義，尙未爲一般人所適當的了解。但在某幾國中所已得的成功之程度，使吾人更有加以周密精深的研究之必要」。

(註一) 勞動季報，第五期。

(註二) 國際勞工通訊，第十一號。

(註三) 同註二，第十三號。

(註四) 同註二，第十號。

第五章 計劃經濟與失業問題的解決

失業問題是現代資本主義工業社會中的矛盾現象。一九二九年世界經濟恐慌發生以來，失業人數的增加，爲空前所未有。各國政府對於工人失業的救濟，差不多都弄到焦頭爛額，沒有徹底的對策。上數章所述的幾種辦法，祇是消極的工作，並不能把失業問題根本解決。此中原因，頗值得吾人去分析。

工業革命以後，支配工業界生產的勢力，全以私人的利潤觀念或個人主義爲出發點；加以經濟學家的提倡，政府的獎勵，自由競爭幾乎成了發展國家經濟的天經地義。在這種自由競爭的生產關係之下，資本家全以私人的利益爲中心。生產目的，祇在迎合一般人的嗜好，而未嘗顧及社會需要的大小。其結果必然的陷於生產的無政府狀態。支持着這種局面的工業社會，一旦遇到供過於求的時候，馬上會發生工廠倒閉，金融緊縮，而引起整個的經濟恐慌，牽動着千百萬工人的失業。

在自由競爭或私有資本主義工業社會中，是無法防止生產的無政府狀態的；換言之，即不能防止經濟恐慌的發生的。而現在失業問題最嚴重的情形，卻在經濟恐慌發生的時期。然則經濟恐慌一天不能防止，即失業問題一天不能解決！所以要解決失業問題，必先防止經濟恐慌；要防止經濟恐慌，不能不抑制生產的自由競爭；而抑制生產的自由競爭，必須實施計劃經濟。

計劃經濟的意義，簡括言之，就是一個國家以中央政府的意志為主體，集中全國的經濟力量，消極的排除經濟社會之無政府狀態，積極的以政府的力量，推行確切的經濟計劃，使一國在有組織、有方案、有目標的運用之下，獲得了向上發展的經濟政策。

實行計劃經濟的第一條件，須確知全國的生產能力；換言之，即估計全國的人力、自然力與資本力。第二條件，須確知社會的需要數量。依這兩個條件去統制一國的生產事業，當然不致會發生生產的無政府狀態。生產既有標準有程序，經濟恐慌自可因此而免避；失業問題亦得隨之而減至最小限度。所以要解決失業問題，施行計劃經濟，實為必要之圖。

最先採行計劃經濟的是蘇聯。其最顯著的表現，是第一次五年計劃與第二次五年計劃。蘇聯

自實施五年計劃以來，不但沒有失業的恐慌，像其他各國一樣；而且時時感到工人的缺乏。這可知道實行計劃經濟的國家，是不易發生失業問題的。

資本主義的國家，自世界經濟恐慌發生以來，對於生產的自由競爭，也加以種種的限制。這就是通常所稱的統制經濟。但其效力，較之蘇聯，相去不啻霄壤。最大的原因，是在資本主義的國家，政府的力量，不能完全統馭全國的生產事業，而私人的經濟勢力，反足以左右國家的政策。因之名義上雖以統制經濟相標榜，而實際上極難收統制經濟的效果。

法西斯主義統治下的德意志及意大利，羅斯福復興政策下的美國，對於統制經濟，頗為努力。其他如英國、法國、比利時、捷克、西班牙以及日本，均有探行統制經濟政策的傾向。惟所採手段，各國不同；且目前尚為小部分的試驗，其對於失業問題的解決，也祇有局部的成功。

我們可以說，計劃經濟對於失業問題的解決，具最大的功效，但必須在世界各國普遍的採行計劃經濟政策以後，方能實現。

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 張鏡銓 予

發行人 王雲五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

(本書校對者 袁秉童 美福振)

*E六〇九

朱

