

社建會

第一卷 第四期 要目

民生主義與社會保險

祝世康

我國戰後社會安全初步設施計劃舉要

吳健

國勞提供會員國採用之社會安全諸建議

資輯
料譯

勞工保險之意義及其應分之種類

史太璞

中國之勞工統計事業

汪龍

勞動獎勵問題

李劍華

社區組織釋要

蔣旨昂

對於昆明市工商團體的檢討

李景漢

社建會月刊社發行

(重慶森林路五九號)

中華民國三十四年四月出版

社會建設月刊社編輯委員會委員名單

總編輯 孫本文 副總編輯 吳健

常務委員 王世顯 毛錫麟 曹心雷 李安宅 李俊龍 李劍華 吳文藻 吳景超 吳澤霖
 柯象峯 范定九 陳運 孫本文 章元善 張鴻鈞 葉青 謝微宇

編輯委員 丁文安 王世顯 王政 毛超錫 史太璞 何公敢 汪龍 曹心雷 李安宅
 李俊龍 李景漢 李劍華 吳文藻 吳景超 吳澤霖 柯象峯 范定九 范伯審
 陳文儒 陳序麟 陳長香 陳育 陳遠 陶百川 陸京士 孫本文 孫伯審
 高君賢 京元善 顧天開 張鴻鈞 賀衷寒 喬啓明 孫勉成 喻兆明 程海峯
 楊開道 葉青 鄭若谷 熊芷 蔣曾昂 潘光旦 樓桐孫 瞿小岑 謝微宇
 龍冠海 羅菊農 謝自恕 羅鼎

特約撰述委員

朱亦松 朱約庵 吳文暉 吳至信 吳維珍 吳峻 鄧鶴亭 林良桐 胡鑑民
 胡適乾 周一雙 徐仲迪 徐益棠 陶孟和 陶因 高遠觀 凌綺聲 陳鉄生
 張少微 張國輝 張鏡子 張鉄君 梁仲華 費孝通 湯銘新 黃文山 黃卓
 傅尙霖 楊幼炳 楊崇瑞 趙晚屏 劉菴 衛惠林 關瑞梧

本社啟事

本刊物價變動及印刷關係各期出版延誤久殊負讀者殷望自本期起改爲每月刊發行新達雙
 月出版決不誤期敬希台察此啟

社會建設月刊

第一卷 第四期

目次

- 一、民生主義與社會保險…………… 龐世康(一)
- 二、我國戰後社會安全初步設施計劃概要…………… 吳 健()
- 三、國勢提供會員國採用之社會安全建議(譯件)…………… ()
 - 一、關於一般所得安全建議…………… 李 素()
 - 二、關於退役軍人同軍人及解雇軍需員工之所得安全及牙醫建議…………… 李 素()
 - 三、關於一般醫藥建議…………… 劉 銘()
 - 四、關於就業服務建議…………… 李 素()
- 四、勞工保險之意義及其應分之種類…………… 史太璞()
- 五、中國之勞工統計事業…………… 汪 龍()
- 六、中國貧窮問題的研究…………… 張榮華()
- 七、勞動獎勵問題…………… 李劍華()
- 八、社區組織釋要…………… 蔣旨昂()
- 九、社會救濟與社會福利…………… 陳文倦()
- 十、對於昆明市工商團體的檢討…………… 李景漢()
- 十一、中國過去，社會救濟設施…………… 徐益棠()

蘇聯的社會保險，雖然在蘇聯新憲法中不特保證了工人的工作權，並且負擔他們疾病殘廢以及老年的生活費用。甚至老年及領取退休金的人們，可以享到減低房租的權利。而工人之參加保險，在立法上規定為強迫的。因之，國家預算中所負擔的社會保險基金，是隨着工人數增加而迅速增長。在一九二九年時參加疾病殘廢老年及死亡保險的人，僅有一、〇〇〇、〇〇〇人。到了一九五七年，便有三、六〇〇、〇〇〇人之多。故在第二個五年計劃時，財政上關於社會保險的支出，已有一〇〇、〇〇〇、〇〇〇。而一九二九年時，僅有六、〇〇〇、〇〇〇。據第二個五年計劃的前四年中，又增至二六、五〇〇、〇〇〇。盧布。這個龐大的社會保險支出，其採用社會保險的國家為之咋舌。但實際上之支出，恐不止此數。因為關於疾病的療養，根本上是免費的。舉例言之，蘇聯有六、三十一個診所，分設於工廠區，担任救急工作，無形中減少了許多工傷的危險。故蘇聯的社會保險，亦即趨向於蘇聯所採的辦法。

蘇聯社會保險在我國，當然是實現民生主義的主要關鍵。故在第一次全國代表大會宣言中，有一「養老之制，青兒之制，周恤疾者之制」的主張。在第一次全國代表大會宣言及決議案中，亦有「改良工傷衛生設備勞動保險」的計劃。民國三十一年十月全會中，更通過了實施社會保險的決議案。但遲遲不能實施的緣故，不外乎二個原因：其一為一般保險人保險的人。因為中國的社會組織與歐美各國不同，既以家族為單位，便有一種親族的扶助，故不必另立此種保險去解決養生送死問題。其二為財政預算的立場說，如政府實施社會保險制度，必然膨脹了預算中的支出。照目前財政狀況，有種種事實上之困難。就著者觀察，這二個原因，是暫時的現象。而不將社會保險制度確立起來，民生主義是無法實現的。例如關於第一個原因，中國因產業落後，還保存了家族制度。但到生產技術發展以後，家族制度自會趨於消滅的。過去歐美各國在工業革命以後，家族制度的沒落，已有事實上之證明。今我國如不確立社會保險制度，則不是走個人主義所形成的資本主義，便會因階級的劃分在社會上構成階級鬥爭的現象。故必須拿科學的社會保險制度，來準備着代替封建式的家族制度。並且加以社會保險制度的建設，是常常阻礙着國家事業的發展。故在此大戰後推動民生主義建設的時候，是不容許其存在的。又如關於第二個原因，過去財政上之困難，雖便預算中不易籌備龐大的社會保險基金。但民生主義的財政政策，是與一般資本主義國家不同的。照資本主義國家的財政政策，是以賦稅為收入的大源，不足的時候則以公債為借。甚至還要從發行方面去設法。至於民生主義的財政政策，如從節制資本平均地權以及發展國營事業三大原則去研究，則根本上應改變途徑，將來項以國營事業的收益為歲

及的夫樂以善事各職履授授如應得稅遺產稅等去補充。故在編著歲出預算時，除加入社會保險基金以外，須籌劃一事業建設費，大大地擴充。俾有大款之國營事業收發法在戰陣中佔收入的大部份。到那個財政制度，逐漸導入民生主義的軌道，社會保險自能容易實現的。那時的政府便變做一種生產的組織，或為以國家為單位的大企業。不必再拿家庭做單位，去經營企業。那個經濟組織既改變了性質，社會上的經濟利益，自然也就容易調劑。不特可以完成中山先生民生主義的主張，且可達到孔子所理想的大同社會。這是改造社會制度，實現永久和平的唯一途徑。故實踐民生主義不能忽視社會保險的。筆者希望這次戰爭結束後，向着這塊莊大洪邁進，在連續人羣的關係之中，去推動整個社會的進化。

我國戰後社會安全初步設施計劃舉要

吳健

一、引言

社會安全制度是國際上一種較新的設計，它的建立，在任何國家財政上都是一個極大的負擔。現在英國遲遲未
能採用比維里支的完備計劃，美國現行的社會安全也未如一理想，留下多少安而不全的缺憾。問題的關鍵都在對財政
考慮。我國國力向來貧乏，關於國民所得雖無可靠估計，但一定低得可憐，在全世界各獨立國間所居位次必在尾段；而
戰後初期國民生活將益成困難，計劃在此時建立社會安全制度實在是一種侈談妄想，將為譏者所笑。然而戰後社會將有
多少退休軍人憐離失所，多少人民失業，劫火造成了多少難民，多少傷病，多少孤兒寡婦，這不單是一幅淒慘的圖畫，
而且預示着社會混亂與難免的危機。政府焉能不對着這個嚴重急迫的問題，提出切要的答案。戰後初期國力的貧困，
在客觀上既不容許我們講社會安全；而人民，尤其是在抗戰中有辛苦貢獻的人民，氣息奄奄窮不保夕的生活狀態，在主
觀上又急需若干安全的設施。我們認清了矛盾，就應該設法打開矛盾！所以六全大會在今春議定了戰後社會安全初步設
施的綱領。「初步設施」這幾個字已經表示它本身不能夠是一個十分周到的社會安全設計；它的範圍太狹，安全的功用
太不完備，基金的基础也未臻健全，這些都由于事實條件的限制。然而它却對戰後社會上最應該，同時也最需要享有
安全的一部分人的生活予以起碼的保障。這一部分人可謂屬於社會的脆弱階層（Vulnerable Class），所受的保障只限
于迫切的生活需要。一種只能對特殊脆弱階層給與迫切生活需要保障的設施，自然距理想的社會安全還遠，它只是走向
安全制度的階梯。這個初步設施所給的安全，雖然只限于一部分人與其生活上的一部分需要，但這一部分人是社會上急
需安全保障的人，這一部分需要是人類生活上最迫切的需要，因此我們可以認定初步設施的本身雖不等于安全制度，但
它確具有要緊的意義。本篇完全依據戰後社會安全初步設施綱領提出計劃的草案，在戰後社會安全初步設施綱領中
應有盡有的；即在初步設施的期間，適當與戰時之緊要國貨民困而且一切事（例如貨幣即其一）在戰後社會安全
自應予設法種種條件的規程，不容許我們構成任何最緊要的保障，唯有因陋就簡。從理論的觀點上看，這不僅含糊與
含糊，本來它的目的只在提供一個在戰後初期應有的有效方案，一切範圍不足為補救久遠的常策。迫於戰時局勢，
應予進取或補救之用，條理分明地制度。然而我們也不應該忽視它，它正好像是一個緊急的轉心，求求的中國社
會安全制度應由這個轉心的發展而進取或補救是求求的中國社

運送	生	死	疾	殘	失	老	合
戰前百分率	三、二(A)	二、五(A)	七、五	一、七(C)	一三、七(D)	四、三(E)	三三、〇(三三、九)
安全設施開始時	()	()	()	()	()	()	四二、〇(四二、五)
第五年後之	三、八	一〇、五	二、四	一九、二	三、四	三六、〇	三三、〇
第八年後之	較減	較減	較減	較減	較減	較增	三三、〇

(A) 據孫本文現代中國社會問題三編十二章八〇表內南京、威海衛、武漢三市數字平均求得城市生育及死亡率，與原書開列平均農村生育及死亡率加權(權數3, 2)平均所得。

(B) 指需較長期休養之病患，其百分率係準死亡率作理論的假定。

(C) 據清華大學國情普查研究所雲南呈貢縣人口調查數字。

(D) 據孫本文國書五編卅一章廿四年全國失業人口五、八九三千與全人口比例，求出全國失業率一、三%。又廿四年十四工業城市失業人口二、六五九千與該地人口比例，求出城市失業率二二、一%。自兩率加權(權數2, 8)平均求得。

(E) 指六十五歲以上者據孫本文國書三編十二章一〇一表計算結果。

(F) 戰後初期預料死亡、疾病、殘廢、失業之遭遇率均將增加，假定死亡增二〇%，疾病失業殘廢各增四〇%，而老年假定減少二〇%。

(G) 戰後第五年趨預料死亡、疾病、殘廢、失業之遭遇率均漸趨減少而老年亦將趨增。

由上表估計所得的意外遭遇百分率，可以推算出戰後具有優先要求安全保障的一千〇八十萬人口在初步安全設施的十年以內各期可能有的遭遇意外的人數如左：

表三
期 安全設施優先對象總計(萬) 意外遭遇率(%) 意外遭遇人數(萬)

安全設施第一年至第四年	一〇八〇	四二	四五三、六
安全設施第五年及以後	一〇八〇	三六	三八八、八
安全設施第八年及以後	一〇八〇	三三	三五六、四

至對此外一般切需者之安全保障量，將視安全基金於供應優先切需者後之餘裕而為伸縮，約計第一年至第四年年達六百六十萬人，第五年至第七年年達五百五十萬人，第八年至第十年年達九百萬人（據表九及表三〇計算）

自抗戰爆發後，關於戰後安全初步設施之需要，無法依法估計，姑以平均每一成人每年營最低生活所需之實物為單位，對其後的來源作粗略的預計如左：

第一、時間單位：給養人數（萬）

第二、假設繼續賠償中，戰後因一戰軍隊退後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

第三、假設戰後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

第四、假設戰後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

第五、假設戰後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

第六、假設戰後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

第七、假設戰後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

第八、假設戰後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

第九、假設戰後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

第十、假設戰後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

第十一、假設戰後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

第十二、假設戰後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

第十三、假設戰後軍糧減少，實實自有節餘，以五口一戶計假定全國九千萬戶地主與富戶佔一%平均每月需兩個半人之給養

同時亦有少數發展難財的階層出現，戰後責成他們以其多餘之財，以保障貧苦同胞生活，不特為社會公平之所需，而且亦正好為實行民生主義之第一步。

以一部分田賦撥充安全基金無異使農民負擔安全設施的費用；而實際在此期間安全受益者大部分為城市人民。本國的安全保障能力尚不能深入農村，實農民繳納其本身尚不克直接受益的所得，確屬不公平的課賦。而且我國的土地稅制亦遠背依納稅者的負擔能力以徵課的原則，以致貧農的稅負重於富農，田賦徵實實際上是大數來自貧農的繳納，這更意味著依賴它籌措安全基金的不當。所以六全大會於制定安全初步設施綱領時，並附有實行課進的增稅稅制之決議。但這不是一項簡單的工作，關係於我國整個稅制的改革。擬市地價稅，市土地增價稅，綜合所得稅，遺產稅等項收入代替現行田賦以注入安全基金的希望，非戰後可以立時實現，在初步設施開始推進之際，限于事實尚不能不將一部分田賦撥充為措注，希望於戰後三年內政府能實行改革稅制，則對安全設施負擔的稅者不致于長受多盡義務而少享權利之不平待遇。

肆、農民與安全初步設施

我國人口之最大多數為農民，而生活艱苦之小自耕農與佃農又佔農民的多數，並且他們對支持抗戰的人力財力貢獻最大，戰後政府自然不容忽視他們的完全需要。惟吾人於此應有認識，即保障小自耕農與佃農生活安全的切要措施；莫過于對前者削減高利貸之課利，並切實供給低利貸款；對後者力行二五減租，並實行耕者有其田。政府應於戰事一經結束即公布分區限期計畫的具體實施辦法，希望能於戰後五年內普及完成。至於一般安全設施，在此期間限于糧和條件在農村中尚難作廣泛的推進。因為：第一，社會保險即在美國今日農村推行猶感困難，我國農村的條件更為落後，自非事實所許。第二，全國各地貧苦的農戶不可勝計，不特普及救濟非今後二三十年內國力所堪，即勵式的零星救濟，在戰後本年期間恐亦難免於因力竭而挂一漏萬。所以在本篇一般安全設施範圍內對受保障的小自耕農與佃農的人口未能估計，這絕非忽略了他們的安全切需；正指示出滿足農民安全切需的切實有效措施別有所在。

伍、社會保險辦法

甲、範圍、類別與關係

安全保險之範圍，已指定初期社會保險限于（一）傷害（二）老廢死亡（三）疾病生育（四）失業四類，除第一類應屬職業傷害外，其餘三類均為一般人民生活必須防備之意外遭遇。把人生過程中若干意外遭遇的風險攙合起來（Pooling of risks），作通盤的保障，利用

各種意外本身不同的遭遇率，以及各業從業人與年齒相異者之不同遭遇率，結果足以強化保險的力量，這正合於社會保險的聯鎖 (solidarity) 原則；而且同時簡化了保險手續，減少了辦理保險存儲的費用。因此主張除第一類傷害保險大體上限于工人，且應由雇主完全負責外，其餘各類保險應合併辦理。保險人繳納單一的保費，於其所包括之任一意外發生時，在其備規定條件下，即可享有該項意外應得之受益。

乙、保費

子、負擔原則：社會保險的保費應由 (一) 保險人 (二) 雇主 (三) 國庫三方合力負擔，因為現代國家公認此原則。在安全初步設施期間，我們除採用此項原則外似尚須補充兩點：其一，為收入較多的保險人為收入較少的保險人分擔；其二，為對於公教人員的保險，政府替代雇主的地位為其分擔。補充這兩點的用意在於戰後一部分應享安全保險者之收入微薄，所能負擔的保費較低所得受益之一定比例，故藉上述兩方面的補貼以充實整個安全基金。同時任何保險人所納保費並不超過應佔每人收入之一定比例，是其負擔並未加重。至於政府為公教人員分擔保費固然加重國庫負擔，但結果所補貼者為安全設施下之全體對象，不僅為公教人員，因為公教人員之收入未必實為最低者，而任何人的受益，則不計收入高低同為劃一的給與 (說明見後文)。

丑、保費率：保費擬依保險人每月所入之一定比例為率。其繳納之絕對量因保險人月入之多寡而異。在整個未變穩定期間，工資給不時追隨物價變動，保費依保險人收入而比例規定。辦法正可適應此一情勢。至於此項收入或一定比例之納費率，在安全初步設施的十年期間，並非一成不變，將分期隨戰後國民所得進步而逐漸提高此種比例。

表五

時期	納費佔保險人月入比例%	自納部分%	雇主代納或政府津貼部分%
初步設施第一年及以後	六	四	二
初步設施第五年及以後	九	六	三
初步設施第八年及以後	一二	八	四

丙、受益

Benefit
子、受益率：受益之給與擬採劃一的原則，不論保險人原有收入與所納保費之多寡，一律依照最低生活需要額給與受益。為何於保費則因收入相異而差別的辦法，於受益則採不願收入多寡的劃一原則，一出一入的標準，如此不相一致？因為：第一，在使每一保險人於平等的負擔下，能注安全基金的成長，可以貢獻較多的受益，負擔不增而效果愈大。

，可謂惠而不費；第二，在使每一受養者不因享有安全而頹喪其奮進生計的進取精神，尤其是戰後初期的安全設施，絕不容有絲毫之懈怠。以鼓勵受養者安于享受不勞而獲以虛耗有限基金的傾向。

惟最低生活需要額之標準決定甚難，在幣位穩定前且無法以貨幣量表示。擬暫以食糧之市價為準，規定受養金之給與；有配偶者以七市斗之米價為準，單身者以五市斗之米價為準，保險人疾病生育或撫育子女附加受養以二市斗為準（子女之受養以一人為限）。

五、受養條件與期限：各類意外遭遇之受養條件與期限應有分別規定。

表六

受養類別	受養條件	受養期限
失業	1. 於本遭遇發生前曾連續繳納保費十二個月 2. 受養期間須接受必要訓練	最多六個月必要時可延長但不得超過一年
疾病	1. 全 2. 1. 不能工作至少達一月之疾病為限	最多二個月必要時可延長但不得超過六個月
生	1. 全	產前產後合計三個月
傷	1. 職業傷殘受養無條件 2. 其他長期傷殘需納保費十年 3. 受養期間需接受醫療訓練	無限期直至痊愈恢復工作為止
老	1. 於本遭遇發生前曾納保費十年 2. 年齡達六十五歲者	至受養人死亡為止
死	1. 於本遭遇發生前曾納保費十年 2. 受益遺族於必要時須接受訓練	至受益遺族自立為止

實、優先受養人：在抗戰期間曾著特殊辛勞的保險人，如（一）連續服役前線滿三年之士兵與中下級軍官（二）連續服役滿五年之公教人員與軍需交通各業工人，其以後在戰時連續服役與服役之期間，皆被計算為保險人已納保費之期間。例如一個服役抗戰前線四年的軍人，或服務抗戰後方六年的公教人員或工人，在安全初步設施開始時如果遭遇疾病或失業，它即可享有保險受益。如果他於全部抗戰期間從事未間斷的服役服務，在安全初步設施實行後前者只需繳納保費五年，後者只需繳納保費七年，在滿足其他條件的情形下，他便可享有關於老廢死亡的受養。

陸、安全設施成本負擔估計

安全基金的主要負擔者如下：(一)保險人(二)雇主(三)廠戶(四)國庫(即納稅人)。

保險人所納保費係依其收入之一定比例為準，因收入多寡而異。為便于估計成本計，假定在初步實施期間為安全基金之各級收入者之每月平均收入，以實物等值計為一百五十元；而受益或救濟之給與則一律按照最低生活需要額(即五元)計算保險內受益者之受益率(即)。

試依此估計各期保險人保費自納部分對於受益成本負擔的比例如左：

時 期	繳納保費人數(A)	收入保費足支受益人數(B)	受益人數	受益總人數(C)	保險人負擔受益成本%
初步設施第一	五八	二一九	三五二	二六三	四
年及以後	三三三	四	九四〇	二六三	四
初步設施第五	六四	二四一	五六九	二九〇	〇
年及以後	三四五	一〇三	七	五六	九
初步設施第八	六七	二五三	八一	四	三六三
年及以後	三六一	一〇八	五	八一	四

(A)納費人數佔安全對象之百分率見表二

(B)安全對象所包括之公教人員，交通，軍需及國營事業工人之保費一部由政府補助，保費負擔，應除外。此類人物預計不過一六〇萬佔安全對象五四〇萬之三〇%。依此比例計算各期依兩種不同保費率之納費人數計第一期(甲)每八人納費(乙)每十二人納費足支一人受益；第二期(甲)每五、五人納費(乙)每八人納費足支一人受益；第三期(甲)每四人納費(乙)每六人納費足支一人受益。

(C)各期受益總人數係依各期納保費人數與乘屬合計(計標準見表一附註A)，乘以各期之意外遭遇率(見表二)。

(D)保險人負擔受益成本百分率尚應較高，因：1.保費應計利息，受益人中有配偶及兒童其給養量應較少。但於此皆按獨立成人給養量計算，約有四分之一多餘，擬以之充保險人疾病醫藥及失業訓練之一部分費用。

上述的四類負擔者在各期對於安全對象下的意外遭遇人的受益與救濟的比例負擔如左：

表八

時	受益與救濟人保險人負擔 口(萬)(A) 部份(萬)	%	雇主負擔 部份(萬)	%	敢好負擔部 份(萬)(B)	%	國庫負擔 部份(萬)	%
初步設施第一年及以後	四五三、六	二六、一	五、八	九、一	二、〇	二二、一	四六、五	二、七
初步設施第五年及以後	三八八、八	四二、三	一、八	一四、六	三、八	二二、一	五四、三	一、二
初步設施第八年及以後	三五六、四	六〇、三	一六九、二	一五、九	二二、一	〇	五九、二	六三九、一八〇

(A) 續表三

(B) 續表四

可以看出安全初步設施期間設施基金的絕大部分為敢好負擔逆產與國庫負擔的。這是一個應急的措施，不能視為經常的辦法。尤其敢好賠償的生活物資限於十年，期滿以後，我們必需另開替代的資源。而國庫的過重負擔也必需減輕，方合於健全的原則。預計在十年中由於(一)逐年基金的積累與(二)保險人平均收入的增多(三)意外遺失率的降低(四)敢好逆產的增殖收益(五)社會自由捐助的增多，於十年後能有充足的實力替代初期交付的數額外，尚須注意國庫的負擔減輕到約佔安全設施所費的五分之一或四分之一。

業、訓練

有效的訓練足以增加人員就業與轉業的便利。戰後最初數年內因軍隊復員生產轉換與人口遷徙以及整理貨幣的種種關係，可產生較多的失業現象；安全保障下的失業者，除應獲得受救濟外，尚須享有接受職業訓練的便利。而且一般無業游民與部分肢體傷殘者亦需訓練以扶持其自立自助的生計。故訓練在安全設施中是一個十分重要的項目。

訓練(一)訓練的內容應尊重就業所需的技能，與戰時各地流行的具有普及教育意義的各種人員訓練不同；而且應預備訓練的大部分應力求簡易與速成，旨在養成對於某業中某一項工作過程的純熟技巧，與正常的職業教育所要求者也不盡同。(二)訓練的方式不盡同一。重在切實有效，因時，因地，因業以制宜。或專設獨立的訓練機構，或指定有關事業附設，或協助各業行會及作坊辦理。(三)訓練的種類自然極為廣泛。從土、木、金工、車船司機以至打字、會計、製圖、農業推廣等，隨地方與事業的當前需要而斟酌舉辦。(四)訓練的期間最短期限，最長不過半年。

安撫保障下的失業者，無業者以及部份肢體傷殘者其享有之受益與救濟，以接受必要之訓練為條件。訓練費用應與個人因受訓而增加之生活開支均應由國庫支付。

救、安全設施概算

初步獎金設施在十年間的財政收支與獎金幅度可能伸縮的限度如左：

表九(萬)

第一年——第四年每年

收入		支出	
一、徵實敵債與大戶捐款(A)	六二五、〇	第一類對象受益及救濟數(B)	四五二、六
二、保險人保費	五五、二	第二類對象救濟數	一一〇、〇
三、敵奸資產收益	一一		
四、社會捐助(C)	一〇	計	五六二、〇
合	六八一、〇	合	五六二、〇

結餘 一一八、〇

第五年——第七年每年

收入		支出	
一、徵實敵債與大戶捐款(A)	六二五、〇	第一類對象受益及救濟數(B)	五八八、八
二、保險人保費	五六、九	第二類對象救濟數	二〇〇、〇
三、敵奸資產收益	一三、〇		
四、社會捐助(C)	一二、〇	計	五八八、〇
合	七〇六、九	合	五八八、〇

結餘 一一八、〇

第八年——第十年每年

收入		支出	
一、徵實敵債與大戶捐款(A)	六二五、〇	第一類對象受益及救濟數(B)	三三四
二、保險人保費	八一、四	第二類對象救濟數	三〇〇
三、敵奸資產收益	一六、〇		
四、社會捐助(C)	一四、〇	計	六三四
合	七〇六、九	合	六三四

社會建設月刊 第一卷 第四期

一三一

計

七三六、四合

計 六三四

結 餘

一一三、〇

(A) 據表四小計

(B) 據表三

(C) 包括國際社會捐助

價此粗略估計，在十年期間的最後階段每年受益與被救濟的人口可達六百餘萬。如果除以同期的意外遭遇率（三三%），則屆時全國在安全保障下的人口當及二千萬。

尚有兩事在表內未計及者：即（一）基金之應得利息，如依複利計算，十年的累積其數當屬可觀。（二）辦理安全設施的必要行政費用，預計其總額不應超過全部安全預算的五%。

三、結論

因我國迄今尚未舉行人口普查，關於國民年齡，職業與生命的統計數字尙缺不到，本文所依據以作各項估計的數字大都為假設的性質，故估計本身亦不能具有確切的含義。然則從假設的基礎上獲得的一些未必可靠的數字能為我們證明何事或引導出何種結論？儘管之即發生了它本身有無價值的問題。於此應藉教語說明，實免誤會：筆者此篇主旨在擬具對執行安全初步設施綱領的計劃作方法上的（methodologic）貢獻。圖為這個計劃必須：（一）不是孤立的，須密切配合職後初期的國情，尤其是生產，財政，金融與國民經濟的各種關係的現況。（二）不是平面的，須能隨時間的推移，而促起其本身至少在某種限度內的伸展。本篇各節利用的數字無非藉以舉例說明建立在這種具有協調性（Coordination）與立體性的方法上的計劃是切實可行的。如果建議僅以擬具計劃的這種方法可以成立，則文內數字的可靠與否尙為次要的問題。我們自然隨時可以所能發見的正確數字改正各項的估計，而不至於變動計劃本身的一般趨向。

（卅四年八月於重慶）

國勞提供會員國採用之社會安全諸建議

一、關於一般所得安全建議（建議案第六十七號）

國際勞工大會

鑒於大西洋憲章預期之「所有國家與國家之間在經濟範圍內充分合作以期一致獲得改進勞動標準經濟進步及社會健全」並

鑒於國際勞工大會於一九四一年十一月五日所通過之決議案贊同大西洋憲章之此項原則並擔保國際勞工組織應履行上之充分合作並

鑒於所得安全為社會安全之要素並

鑒於國際勞工組織業經促進所得安全之發展——

如國際勞工會議關於意外傷害及職業病患之賠償疾病保險對產婦老人傷殘婦孺及孤兒等之卹金及失業救濟等業經成立公約及建議

如美洲各國第一及第二次勞工會議通過之構成美洲各國間之社會保險法之決議如理事部派遣代表出席根據智利聖地亞哥宣言之第一屆美洲各國社會安全會議又如理事部所承辦該會議製訂之法規蓋該會議為促成美洲各國社會安全行政機關與國際勞工局合作之永久機構

如國際勞工局以顧問資格及依其他方式參預若干國家社會保險方案之製訂並

鑒於一部份會員國尚未盡力促進人民之福利及發展雖則其時改善勞動標準經濟進步及社會之需要極大並

鑒於目前種種困難會員國應儘速採一切必要步驟以達與公認之國際最低標準並改進此項標準並

鑒於目前應更進一步由社會保險方案之統一或配合以達與所得安全推廣此種保險方案於一切工人及其家屬包括鄉村人口及自由職業者並消除不公平之差別並

鑒於在上述公約及建議之統一與擴大實現以前制定若干一般原則俾會員國依據其在現有公約及建議之基礎上發展所得安全方案為有益

大會

(甲) 建議會員國一經國家情形容許即積極採用下列一般指導原則意在履行大國洋憲章之第五條原則以發展其國
得安及制度並依理事部之要求隨時以有關上述指導原則發生効力之設施報告國際勞工局

(乙) 喚起會員國對此項提交大會及包納於本建議案附件中關於實施一般指導原則之建議加以注意

總綱

(一) 所得安全制度應藉恢復因不能工作(包括老年)或在難獲得有報酬之工作或業主之死亡而喪失之所得暨一合理水準以救濟匱乏及防止貧窮

(二) 所得安全應盡量建立於強迫社會保險之基礎上庶被保險人於履行規定條件後視彼等曾向保險機關之繳費情形有權享受依法規定對意外遭遇之定率受益金

(三) 凡未經包括於強迫社會保險中之需要理由社會救助供應之某種人尤屬幼穉保費之兒童及貧乏之痼疾者老人及孀婦等應依規定賦予合理定率之津貼

(四) 切合需要之社會救助應供給其他貧民

(五) 強迫保險所包括之意外遭遇範圍應包括一切意外遭遇即被保險人不能工作或不獲得有報酬之工作而無法謀生或因死亡而遺留無依之家屬並應包括一般人所經驗之若干相關之緊急支出使有限所得益或拮据據而未有其他來源接濟者

(六) 因職業而致之喪失工作能力及死亡等情應予以賠償

(七) 爲使社會保險所供給之受益金得以切合各種需要起見意外遭遇所包括之範圍應分類如下

(1) 疾病 (2) 生育 (3) 痼疾 (4) 老年 (5) 業主之死亡 (6) 失業 (7) 緊急費用 (8) 職業傷害

但受益金不應對下列意外遭遇痼疾老年及失業等項作一頂以上之給付

(八) 給付損失收入者之一切受益金應附加對其長次兩兒童之贍養補助其餘兒童之贍養則由來自國庫負擔或繳納保費之兒童津貼供應

(九) 疾病等項之津貼給付之意外遭遇乃因疾病中傷者之屬其情形在癡癱或病勢須禁止工作之收入損失

(三) 失業保險
(十) 失業保險之實施
(十一) 失業保險之實施

(十二) 失業保險之實施
(十三) 失業保險之實施
(十四) 失業保險之實施

(十五) 失業保險之實施
(十六) 失業保險之實施
(十七) 失業保險之實施

(十八) 失業保險之實施
(十九) 失業保險之實施
(二十) 失業保險之實施

(二十一) 失業保險之實施
(二十二) 失業保險之實施
(二十三) 失業保險之實施

(二十四) 失業保險之實施
(二十五) 失業保險之實施
(二十六) 失業保險之實施

(二十七) 失業保險之實施
(二十八) 失業保險之實施
(二十九) 失業保險之實施

(三十) 失業保險之實施
(三十一) 失業保險之實施
(三十二) 失業保險之實施

(三十三) 失業保險之實施
(三十四) 失業保險之實施
(三十五) 失業保險之實施

(三十六) 失業保險之實施
(三十七) 失業保險之實施
(三十八) 失業保險之實施

(三十九) 失業保險之實施
(四十) 失業保險之實施
(四十一) 失業保險之實施

(四十二) 失業保險之實施
(四十三) 失業保險之實施
(四十四) 失業保險之實施

(四十五) 失業保險之實施
(四十六) 失業保險之實施
(四十七) 失業保險之實施

(四十八) 失業保險之實施
(四十九) 失業保險之實施
(五十) 失業保險之實施

(五十一) 失業保險之實施
(五十二) 失業保險之實施
(五十三) 失業保險之實施

(五十四) 失業保險之實施
(五十五) 失業保險之實施
(五十六) 失業保險之實施

(五十七) 失業保險之實施
(五十八) 失業保險之實施
(五十九) 失業保險之實施

(廿三) 受否之應與被保險人之過去收入有關其所繳保險費之依以為據者為決定受否之定率起見超過一般熟練工人之額外收入或來自被保險人所繳保險費以外之款項可予不給

(廿四) 劃一無異之受否率並對於有充分自給濟濟便利俾其國民得自由保險以謀求額外保障之國家採用此項受否金應與不熟練工人之收入相同

(廿五) 除職業傷害賠償金以外之受否金應與受繳納保險費條件之限制藉以證明領受者之正常地位係一被雇者或自由職業者應保持合理之受繳納費規定被保人不應因其雇主依時徵收其所應繳之保費而喪失領取受否金之資格

(廿六) 受否金 担負包括行政費用應以對被保險人公平及避免使經濟不裕之被保險人担負過重或使生產家受任何損害之方法分配於被保險人雇主及納稅者

(廿七) 社會保障行政應在社會安全服務之一般體制中統一或配合辦理納保費者亦應經向其組織派代表參與決定或設計行政政策及建議立法或擬訂法規之各種機構

社會救助

(廿八) 社會應設法與為父母者合作藉補助之一般設施以謀仰賴保育兒童之福利

(廿九) 痼疾者老人及婦孺因其本身或其夫未被強迫保險而未得領受社會保險受否金者以及收入未超過一規定標準者應予以規定數額之特別生活津貼

(三十) 對一切貧乏之而不需強迫接受醫藥或訓練者應予以現金或一部分現金一部分實物之適當津貼

總原則及附實施建議

總原則

(一) 所得安全制度應藉恢復因不能工作(包括老年)或不能獲得有報酬之工作或業主之死亡而喪失之所得要一合理水準以救濟貧乏及防止貧窮

(二) 所得安全應與其建立於強迫社會保險之基礎上應使保險人於履行規定條件後彼等會向保險機關之繳費情形有關享受依法規定對意外遭遇之定率受否金

(三) 凡家庭包括強迫社會保險中之需要應由社會救助供應之某種人尤其仰賴保育之兒童及貧乏之病族者老人及婦孺

應依規定或予合理定率之津貼

(四) 切合需要之社會救助應供給其他貧民

一、社會保險

甲、所包括之意外遭遇

意外遭遇之範圍

(五) 強迫保險所包括之意外遭遇範圍包括一切意外遭遇即被保險人因不能工作或不能獲得有報酬之工作而無錢謀生或因死亡而遺留無依之家屬應包括一般人所經驗之若干相關之緊急支用使有限所得益或拮据而未有其他來源接濟者

(六) 因職業而致之喪失工作能力及死亡等情應予以賠償

(七) 爲使社會保險所供給之受益金得以切合各種需要應見意外遭遇所包括之範圍應分類如下

(1) 疾病

(2) 生育

(3) 瘧疾

(4) 老年

(5) 業主之死亡

(6) 失業

(7) 緊急費用及

(8) 職業傷害

(十)

僅受益金不應對下列意外遭遇瘧疾因時作一項以上之給付老年及失業

(八) 給付損失收入者之一切受益金應付無對其長次兩兒童之贍養補助其餘兒童之贍養則由來自國庫負擔或繳納保費之兒童津貼供應

疾病

(九) 疾病受益金所應給付之意外遭遇乃因疾病或傷害之嚴重情形在醫療立場上必須禁止工作所致之收入損失

(1) 照例判定是否禁止工作應參攷被保險人有礙恢復之以前職業

社會保險法 第一卷 第四章

(十二) 老年受益金所應給付之意外遺退乃因法定年齡之人遺留即不能從事有效工作人痼疾之感有過於嚴重或衰弱者
大概將永遠失業

(1) 申請老年受益金之最低年齡應定為男子不超過六十五歲婦女不超過六十歲如若任繁重工作或不衛生工作多年者則規定之年齡可較低

(2) 如基本受益金能認爲其維持生活則老年受益金之給付可以領受人自任何有給職業之職業工作中退休爲條件
在此種成爲必需之場合不應因其持受較少之臨時收入而取消其老年受益金
家主之死亡

(十三) 遺族受益金所應給付之意外遺退係乃國家主死亡而致家屬失去生活供給者

(1) 遺族受益金應給付(甲) 被保險人之孀婦(乙) 子女喪妻之子女或喪夫之子女與被保險人或遺族受益人同居者
之私生子女以住戶經申請登記爲家屬者及(丙) 在國家法律規定條件下之未婚婦女曾與死者同居者

(2) 孀婦受益金應給付育兒之孀婦對該兒則另有兒童受益金或在夫死時或其後成爲痼疾者或已到達可以申請老年受益金之最低年齡者孀婦凡不具備上項條件之一者如須受訓練則於訓練期間領受一短期數月之孀婦受益金此後如彼失業則此項受益金延至其子以適當職業時爲止

(3) 兒童受益金應給付未逾學齡之兒童或在十八歲以下而繼續受普通或職業教育之兒童
失業

(十四) 失業受益金所應給付之意外遺退乃因被保險人失業或部受失業後曾通常受雇在某種職業中任正規工作並正謀求適合職業者

(1) 由申請登記之日起算最初數月之失業期間不必給付受益金但如數月內再度失業則不應有再度等待期間

(2) 受益金應繼續給付直至被保險人獲得適當之職業
(十五) 在初期之合理情形下應認爲適當之職業僅有下項各項

(甲) 被保險人於一地原來職業不引起居住問題而工資照常時間設協定之標準者或
(乙) 另一職業所爲被保險人所能接受者

(4) 在初期期滿之後
(甲) 經驗及被保險人之體力精力已往經驗及賦予之受薪機會應作合理之介紹則所改變之職業可被認爲適當

(乙) 債權人住所有遺產之待遇則引起移居問題之職權可被視為適當

(丙) 職業條件較遜於被保險人一向在其原來職業及地區所得者但如該項條件合於該業及該區之一般標準即可視為適當

緊急費用

(十五) 對未有他項來源之額外開支如因疾病生育痲疾及死亡所致者應有受益金

(1) 撫育兒童之母如本身為被保險者或為被保險者之妻且並未領受任何受益金時則當其患病留居醫院時應予以家務上之必要幫助或發給受益金俾便雇人代理

(2) 當嬰孩出生時應以一筆整款發給被保險人或被保險人之妻數目相當於衣被搖籃藥物之價格或類似之費用

(3) 痲疾或老年受益金之領受人如需人長期照料者應給付特別津貼

(4) 被保險人或被保險人之妻夫或幼子女死亡時應給付一筆整款相當於埋葬所需之費用

職業傷害

(十六) 職業傷害賠償所應給付之意外遭遇乃由該業所受外傷或疾病致暫時或永遠失能或死亡而非患者故意或自暴自棄所致者

(1) 職業傷害者應包括來往於職業途途中所發生之意外

(2) 職業傷害賠償可給付時上述法規應依下列各段所述之相當限制

(3) 任何疾病僅為從事於某種職業之人所常患者或係因某種職業中所用之材料而致中毒者倘一人從事此種職業而患此種病症則應被認為由職業所致而給予賠償

(4) 應單列被認為由職業所致之疾病並應隨時以簡單方法修正之

(5) 在規定必需的從事某種職業之任何最短期間及離開某種職業之任何最長期間俾得為疾病係由該項所發時應顧及該項病後病症潛伏及發作所需時間之長短

(6) 短期失能賠償之給付應與疾病受益金給付之條件相同

(7) 如短期失能時日趨為待時期即應考慮由短期失能之日起算給付賠償之可能性

(8) 對因傷害或疾病而失去一部肢體或功能或陷于慢性狀態者喪失或減少收入者應給付永遠失能賠償

(9) 永遠失能者應被期待恢復就業于任何為彼介紹之合宜職業即會顧及其剩餘體力及能力已往經驗及接受訓練

機會之職業

- (10) 如不能給予此類工作則按照一固定的或暫時的標準應給以全部失能之賠償
- (11) 如能給予此類工作但此人在該職業中以通常努力所能獲得之薪金數目顯然較彼未傷以前所能獲得者為少則應給以受部分失能賠償金以補償差額
- (12) 凡損失肢體或其能或破損者雖不能從事其能力之低減亦應考慮給付適當賠償之可能
- (13) 凡曾受過逐漸發展之職業疾病之危險者應按期予以檢驗其被檢驗者應予換職者應可獲得賠償
- (14) 全部或局部永遠失能賠償應由暫時失能賠償金停付時開始給付直至終結其永遠失能之生涯
- (15) 領受永遠局部失能賠償者應有與有能者同在同一情形下領取其他受基金之資格如此項受基金之給與應與該項保險人以前之收入有關
- (16) 如能項定率與後保險人以前之收入無關可定一種賠償及其他受基金混合之最高給與率
- (17) 遺族賠償金應依下列附文規定給付時具有資格獲得遺族受基金之家屬
- (18) 婦孺應予其孀婦生涯全部期間領受賠償金
- (19) 兒童應領受賠償金直至十八歲或二十一歲設彼仍繼續在受普通或職業教育中
- (20) 死者家中其他依彼為生之份子應予以賠償金但不得損及寡婦及兒童之權利
- (21) 永遠失能之程度達三分之二或更高而死于非職業傷害者其遺族應得領基本遺族受基金不論死者死亡時已否完備履行對此種受基金之繳費條件

二、新包括之人員

應包括之人員範圍

- (五) 職業保險應一切受雇者及自由職業者連同其家屬可能發生之種種意外遺孀予以防護對於彼等應能辦到
- (甲) 收費而不致引起行政費用之不均衡及
- (乙) 與醫藥及職業服務合作以給付補益金並慎防濫用
- (1) 仰賴贍養之妻(即未受雇或未從事自由職業者)及兒童(即未進學校年齡歲年在十八歲以下尚繼續在受普通或職業教育中者)應因其家主保險之效力而獲得保護

保險費之徵收

(十八) 雇主應負責徵收其所雇人員之保險費並應有權於付給彼等酬金時自其中扣除應繳之數目

(1) 必須加入職業團體或請領執照之任何自由職業者該團體或執照當局應負責向其徵收保險費

(2) 可使國家或地方當局對前來作納稅登記之自由職業者負責徵收保險費

(3) 在執行繳費之各項機構應以由雇主規定使自由職業者無論以個人抑團體會員資格自動繳費

(四) 基金之管理

(十九) 應使於有效處理受基金起見應對各項保費加以記錄並有查驗簿請受基金之意外遺遺情況確否之紀錄方法並應有具有預防及治療功能之醫護及就業服務之平行組織

(五) 受保者

(二十) 有給之受雇者應於徵收保費之核必級及處理受基金之必要安排具備時即行加入社會保險所包括之一切意外遺遇保險

(1) 不定期之受雇或為期極短之受雇者未必有資格領得受雇人員之受基金自可不會其作此項受基金之保險對受雇者屬于一雇主之經常短期工作者應有特殊規定

(2) 不受酬金之奉徒應作職業傷害保險自其在該行業出師之日起基於該行業中工人通行工資而計算之賠償金額行給付

自由職業者

(廿一) 自由職業者應與被雇人員在同樣情形下徵收保費之核心儲組成時即行加入病疾老及死亡等意外遺遇保險並應考慮被等因病疾及生育所辭之住院拖延數月之久病及遇疾病生育病疾與死亡等所需之額外費用等保險之可能性

(1) 除仰賴贍養之妻外居於雇主家中之其他分子應根據其實際工資不難確定則依其服務之市價對上述意外遺遇保險雇主應負責此項人員之繳費

(2) 自由職業者收入常極微薄至於僅能視其收入之部分或隨時來源或至最低限度之納費亦使彼等感覺困難者應規定至其保險並諮詢就業服務處或現有之任何足以補助增進其所屬職業集團福利之特殊服務機構之指導

(3) 凡完成作領病疾及遺族受基金條件之規定繳費期間者或為受雇者或為自由職業者不復為強迫保險應在限定期間內予以選擇俾在與自由職業者之同樣情形下依規定之限制繼續保險

三、補益金

(廿二) 受基金代替所失之收入並預費及或經應負擔應儘可能提高至一水率不致使受基金於可領恢復工作時喪失其重謀

(工作之章) 本條例係為保護受保人之利益而設，凡受保人應遵守本條例之規定，不得有違反之行為。

(廿三) 受益金額與被保險人之過去收入有關，其所繳保險費即依以為標準者為決定受益金額之標準。超過一般熟練工人收入之額外收入或來自被保險人所繳保險費以外之款項可置不論。

(廿四) 對受保人應有充分與經濟便利俾其國民所得由自保保險以謀求額外保險之利益。受保人應與不熟練工人之收入相同。

(一) 非熟練工人之疾病及失業受益金額如該被保險人無家屬應不低於其以前收入之百分之十。如有家屬則應按家屬之子女者則為百分之六十。所繳費之子女如不超過二人則應加給當于此項收入百分之三十。少於給予其子女之

(廿六) 受保人應遵守本條例之規定，不得有違反之行為。

(二) 對於收入優厚之上述受益金額以前收入之比例可酌減。

(3) 生育受益金額應足敷維持其子女之充實健康。不應少於非熟練女工當時總工資之百分之百。或受保者以前總收入之百分之七十五。依兩標準中之較大者計算。但自其中減去其幼兒所得之兒童津貼。

(4) 痼疾及老年基本受益金額受保人如無家屬應不少於其所居地區一般非熟練男工當時工資之百分之三十。如有妻

(5) 具有領取婚婦受益金額之資格或一照顧子女者則為百分之四十五。對撫養子女不超過兩人之受保者應給與百分之百分之十。但須減予其子女之任何兒童津貼數目。

(6) 婚婦基本受益金額不應少於受保者居住地區一般非熟練男工之當時最低工資之百分之三十。對撫養之子女不超過三人者應給與之子女受益金額為該項工資之百分之十。但須減除給予其子女之任何兒童津貼數目。

(7) 如係孤兒則兒童基本受益金額不應少於一般非熟練男工之當時最低工資之百分之二十。但須減除給予該孤兒之任何兒童津貼數目。

(8) 於規定之領取病疾者年及遺族基本數額之條件外，繳納額外保費者應許入受保人受保之基礎上，俾其得受

四、五、六、各款規定以增給其數額。

(9) 凡退休者應可申請老年年金之最低年齡以後者老年受益金額應公平增加。

(10) 職業傷害賠償不應少於因傷害而喪失或估計喪失之工資之三分之二。

(11) 此項賠償如非主管當局應為一次撥付予受保者。如有利時則應以分期付款之方式出之。

(12) 職業永久失能及死亡之分期付款應依被保險人以往職業工資水準之顯著變化而立予調整。

繳費條件

(廿五) 除職業傷害賠償金以外之受基金全額利應受繳納保費之限制者以證明受者之正當地位係一被雇者或自由職業者並保持合理之按期繳費規定被保險人不得因其雇主未依時繳收其應繳之保費而喪失領取受基金之資格。

(廿六) 疾病生育及失業受基金之繳費條件可包括繳費必須不小于一規定期限例如兩季之四分之一在此種意外遭遇發生前繳足

(廿七) 受基金之繳費條件為第一次繳費至少須在預期分娩之前十個月內此種繳費條件應准其行而于產後再行停止工作之期間內倘在考慮該事件以後申請人之正當地位顯係一被雇人員則付給較低度之受基金

(廿八) 酒類及賭博本受基金之繳費條件可包括繳費必須至少繳二種規定期限例如五季或五分之二等項意外遭遇發生前繳足則于繳費不少于一種規定期限例如三季或四分之三或在任何自加入保險以後所經歷之

(廿九) 更長時間應被視為領取受基金之另一資格
(三十) 老年受基金之受基金條件可定為第一次繳費應至少在領取受基金之前五年

(卅一) 被保險人故意不繳付應繳之費于任何從事自由職業時期之保費或任何請求救濟之期款時應受受基金之限制
(卅二) 當款于被保險人以痲疾或老年受基金時其保險地位在此項受基金期間應予維持俟痲疾痊癒時之充分保障

(卅三) 如在痲疾中於得之充分保障應賦予其遺族以領取遺族受基金之權利
(卅四) 費用之分配

(卅五) 受基金之權利應包括費用應以被保險人公平及避免使經濟不穩之被保險人担負過重或使生產受任何損害之方法分派於被保險人雇主及納稅者

(卅六) 被保險人繳費按照所有作員按意外保險者之估計平均收入為準不得超過其收入之二十分之五其于其收入之百分之十現值應於彼等可享有之受基金(職業傷害賠償)除外之可能現值

(卅七) 當與此項原則一致受雇者及自由職業者為同種受基金之繳費類別有代表各人收入之平均數
(卅八) 可根據工作收入之最低額為被保險人規定一繳費最低絕對額其所享有之受基金全部或一節不因已往入多寡

(卅九) 雇主為被雇者代繳之保費不應少于被雇者應納之保費特別應補助低薪工人之保險性但不包括職業傷害賠償

價立

(5) 職業傷害賠償金全部由雇主負擔

(6) 關於職業傷害賠償金應由誰負擔採用依業別定之等級方式以計算其費用之擔負

(7) 被保險人及雇主之繳費應由誰負擔保持穩定為此目的應設一標準基金

(8) 受益金所不備由保險費支付時應由社會負擔

(9) 可由社會負擔之費用部份列舉如左

(甲) 由于年齡已長者加入保險費之繳費不足部分

(乙) 由于患病或年老及遺孀基本受益金給付適當生育受益金各項下所包含之意外擔負部分

(丙) 由于失業或傷重而繼續給付失業受益金所致之擔負部分

(丁) 由于受害由職業者之補助部分

行政

(廿七) 社會保險行政應在社會安全服務之一般體制中統一或配合辦理的保險者亦應經向其組織或代表參與決定或計劃

行政政策及建議立或修改訂法規之各種機構

(1) 社會保險應由單一之主管機關管轄在聯邦國家內自須適應各州之立法傳統情形由主管理機關負責監督社會

補助服務及就業服務各機構聯繫成一合作團體以從事共同關切之工作如對於不備工作之證明或不能證

得工作之證明等

(廿八) 社會保險之統一行政應具備下列之保障及適應性或適應性應自願以為其職業集團如僱工海員工

務員個人企業職員及公務員份子等設備補充的而外替代受益者

(5) 關於社會保險之法律及規則其起草方式應以受受益者及納費者均易於明白其權利與義務為主

(4) 在計劃受受益者納費者所遵循之程序時應將第一要義

(3) 為建議修改法律其行政方式應保持社會保險行政當局納費者及受受益者間之接觸起見應設立代表受受益者主

集團商會及婦女會及兒童保育會等團體之中央及地方設計委員會

(6) 雇主及工人關於職業傷害賠償金之處理尤以對意外遭遇職業疾病之預防及對恢復教育之等級規定應切切

合作

(3) 對有他項收入但不超過規定限度者應給生活津貼之全額若超過時則應減額給付

(4) 本建議案關於應給付病疾老年及遺族受益金之意外遭遇規定應適用於彼此相關之生活津貼

丙、一般救助

(三十) 對一切貧乏而不需強制接受醫療或訓練者應予以現金或一部份現金一部份實物之適當津貼

(三十一) 一俟貧乏情形之分類改善及關於救濟短期與長期生活貧乏之各別預算確立後完全任意決定津貼數額之事

件範圍應逐漸縮小

(三十二) 津貼之給付可以領受者接受職業或就業服務機關之指導為條件庶使救助可達其最大建設性之效果

(三十三) 關於退役軍人同軍人及解雇軍需員工之所得安及醫護

關於軍人及同軍人之退役者係被迫中斷其事業者在重建其平時生活上必須有初期費用及

關於退役軍人同軍人及解雇之軍需業員工在獲得適當工作以前在某種情形下或仍暫時失業

關於不欲復軍人及同軍人之退役者自覺在年金保險上較之職人員為不利而且一九三三年之病疾老年及遺族保險

案規定維持在年金保險制度下參加陸軍服務而在開始此項服務之前加入保險者之權利而未規定在此種制度下應增加陸軍

服務以謀求加入保險者之任何權利及

關於欲使軍人及同軍人之退役者在服役及因加入可保險之職業而重建平時生活者應得保險之保障及

關於對前項事件必須同等供應而無偏見以滿足其他重要需求例如戰時遭受不幸之軍人與平民亦必保國家收入上之負

大會建議會員應用下列原則並依理事部之請求以關於使前項原則生效之措施通知國家主席

一、退稅金

(一) 退役之軍人及同軍人除按國家法規定得繼續領受其前勞之主要部分外其遺族應得領受前勞之主要部分

期間之長短給付之其才或或一次給付或為分期給付或一部份為一次給付一部份為分期給付

(二) 遺役之軍人及同軍人在時或國內失業保險制度下應得已加天保險之遺族及遺族之遺族應得領受前勞之主要部分

應役期間財政上之債務結果應由國家負擔之

社會建設月刊 第一卷 第四期

二九

(三) 俟國家法律或規定所行之軍人及軍需業員工之退役解職者於尚未獲得適當職業以前已用盡其受基金權利或失業保險制度所未包括者應給付一項完全由國家籌款接濟之津貼直至其適當之職業時止其應給津貼之數不計需要與否一律付給

三、卹金及疾病保險

(四) (1) 為疾病、老年、或死亡者並包括大傷分等工人口而設之卹金並追保險制度如已實行則在軍役及軍需業中服役之時期為決定最低年限條件是否具備起見應被計入為繳費時期

(2) 遇卹金給予率視被保險人繳費次數為轉移時應增加卹金給予率應見其於大服役時期

(3) 如繳費係按照卹金為等第時應根據一種統一合理數目之假設卹金基礎計入所繳之費假設被保險人係於開始服役前加入者其繳費可根據當時所獲卹金計入倘卹金高於假設之卹金

(4) 退役軍人及同軍人在其退役解職後被認為重建平時生活之間之一段時期應保其關於對入彼等境內之保險費之權利此種權利應維持至十二個月以上

(五) (1) 設有疾病生育及醫藥受基金並包括大部份之勞工人口之補遺保險制度在實行時退役軍人及同軍人極應受解職及被認為重建其平時生活之間之一段時期內遇疾病或生產應賦有此種受基金此種權利應維持至十二個月以上

(2) 補遺保險制度為被保險人家屬設有生產及醫藥受基金時本方案所保護之退役解職人員應為家屬要求有此種受基金之權利

(3) 疾病受基金定率與被保險人之酬金或比例時可能給付退役解職者之受基金率應根據一種合理數目之統一假設酬金為基礎

(六) (1) 在服軍役或同軍役者重建平時生活以前其應繳納之卹金保險費及所受之疾病保險費應負擔之設若願及此項人員之生活及家屬津貼則給付此項人員中之任何一項均應考慮最少相當於其行工資之數一部份卹金保險費可由其服務薪金中扣除

(2) 遇有因國家法律或規定之故此項人員在其服役期間繼續接受其酬金之一部份而決定之正常繳費亦應可備給付時不適用附段(1)之規定

(李廣輝)

三、關於一般醫護建議 (建議案第六十九號)

國際勞工大會

據於大西洋憲章所規定，所有國家與國家之間，在經濟範圍內充分合作，以期一致獲得改進之勞工生活水準，經濟穩定及社會安全。並

。一九四一年國際勞工大會所採納之決議案，其間意大西洋憲章所規定之原則，並以國際勞工大會之最高度合作為担保。並

鑒於適當之醫藥實為社會安全之重要元素，並

關於國際勞工大會業經促進醫藥之發展——一九二七年疾病保險（各類工業等及農業）法規中，均包括關乎醫藥之需要。

如理事部專家會議中關於經濟恐慌時期之公共衛生及健康保險，在疾病保險計劃下醫藥補助費之經濟管理，以及病弱，老年及傷殘保險計劃中，治療及預防工作之主要原則等討論之結果，通知國際勞工大會會員。

如美洲各國第一及第二次勞工會議，採納構成美洲各國社會保險法案之決議案，如理事部派代表出席根據智利聖地亞哥宣言之第一次美洲各國社會安全會議，理事部承認。該會議製訂之法典，並該會議建議美洲各國社會安全行政機關與勞工局合作之永久機構。並

如國際勞工局對於國家在編製社會安全計劃時，參加顧問或其他工作；並

對於若干會員國其醫藥上之需要顯屬鉅大。然尚未能盡其盡力擴充醫藥設備，以改進人民健康之重要衛生方案，俾獲衛生教育，改進居住問題，尤冀此等國家於短期內達到國際最低標準，並謀增進發展；並

。關於目前關於進修醫藥服務加以改進現狀，擴充該項服務之範圍，使及所有工人及其家屬，包括農村人口及獨立工作者之臨時取消一切不公平之條例，對任何自願私費就醫者之權利，不加妨礙；並

。關於製定若干普通原則貢獻於此目的者甚大，因該原則為國際勞工大會會議通過之醫藥服務新標準。並

。關於國際勞工大會各會員國於其本國情形許可時，即應採用下列諸原則，並依據大西洋憲章第五項原則迅速推進醫藥工作，同時當應顧及勞工之需求將關於實施下列諸原則所用之方法報告國際勞工局。

（一）醫藥服務之主要特點

1. 醫藥服務應由專業及相關業份子共同負責以應個人之醫藥需要：

(A) 以恢復個人健康，預防疾病再度之發展及緩和苦痛(為病魔所纏時)(屬治療的)為出發點。

(B) 應以保護及滋補個人健康為預防目的(為預防的)為出發點。

2. 醫藥之性質及範圍應由法律規定之。

3. 負責辦理醫藥服務之機關或團體須取得專業及相關業份子之合作，為一整體性之服務機構。同時須為受惠者負責，非僅能及於他種形式之服務。

4. 醫藥服務之費用應出自社會保險之保費或賦稅或兼出之二者。

5. 醫藥服務應由政府或由政府委託社會保險服務供應，並輔以社會救助以供應尚未範圍於社會保險內之貧苦需要。或由公費醫療服務供應。

6. 如欲增進社會保險服務保單則：

a. 每位納保費之被保險人其不備獨立之妻或夫及其不備獨立之子女依國家法律或章程所規定之不能得保費之人以及

b. 其他每一由他人代繳保費之被保險人等均有權享受該服務之各種設備

c. 尚未保險之人如本身無力就醫時得藉社會救助獲得就醫之機會

d. 該服務之費用應出自被保險人所納之保險保費及自公共基金項下所撥之補助金

e. 在公費醫療服務供應則

a. 社區中之每一份子均有權享受該服務之各種設備

b. 該項費用應自特種稅或所徵衛生服務稅中徵收或由普通稅項下支付

c. 所徵之對象

全部之範圍

8. 醫藥服務應包括社區中不論有無職業之人口之全數

9. 醫藥服務之範圍應限於一部份之人口或某特殊地區或徵收保費辦法已實行於社會保險其他部門而該保險計劃最終可範圍

全數或本數人口時則醫藥服務應由社會保險方式供應

10. 醫藥服務之範圍應包括全部人口而醫藥與普通衛生服務擬成一體時則醫藥服務應由公費醫療供應

所謂社會保險所包括之範圍

其範圍之廣備由時經社會保險負責時即駐區中所有多數應視作被保險人而享受權利在未加入保險之前應由各行業
當局由有關機關代付補償費

18 凡在維持生活亦事以上之所有成人（即所謂兒童以外之人）前本文第十五條所規定者）均應繳納保費納保費者
本人之不能自立之妻或夫可因其妻夫所納之保費而被保險不另收保費

19 凡在維持生活亦事以下之成人包括赤貧者有權被視為被保險人保費由有關機關代付至於各國所擬維持生活之最低額
應由各該國主管當局規定之

20 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
21 所有兒童（包括之即所有在十六歲以下或已屆十六歲者或仍在受普通或職業教育中而長期仰仗他人贍養者）應繳一
定之保費或保費由保費人或其家屬或保費人而付之保費則保費其父母或其家屬不應代彼負擔任何保費

22 如社會保險服務所包括範圍尚未達至入口兒童而尚未滿十五歲者保費應以其父或母所納之保費而被保險其
保費由保費人納任何保費未受保費之兒童必要時當由有關當局代付費用

23 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
24 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用

25 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
26 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用

27 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
28 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用

29 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
30 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用

31 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
32 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用

33 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
34 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用

35 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
36 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用

37 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
38 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用

39 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
40 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用

41 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
42 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用

43 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用
44 凡在維持生活亦事以上之成人或兒童應由有關當局代付費用

社... 三三四

（兼應考慮於醫護相關職業）。

18 醫務人員之待遇，應隨時具備在利用上除醫師之制斷及該服務專門團體所定之合理限制外不受任何障礙限制。其待遇者不測其為任何特殊危險機關之會員，拖欠保險金或其他與衛生無關之手續尚未清者，其待遇應與該機關之待遇相近，或該項服務範圍地區內，所設之服務站或機關獲得治療。

24 醫務服務在一大小足使衛生工作均為發展之區域內應統一管理，並應集中管理。

25 醫務服務應包括二種份人口或目前係由各種不同形式之保險機關及當局所管理時，在區域與全國之統一管理實現前則應有適當之行政機關，其受惠者應向該機關或該機關之機關，並應各設立或兼管衛生站及其他醫藥機關。

26 主管該項服務之行政機關，應獲得適當之醫院，及其他住院設備與治療時，應與現存公立或已立案之私立醫療機關訂立契約，或設立與資助適當之醫療機關。

公共衛生之各項服務

27 衛生之服務應由一綜合知識，人手，設備，及其他資源，以確保保護最大經濟與效率；並由所有參與服務之醫藥及相關機關負責實施。

28 在何種服務之服務中，應由大多數醫藥及相關業人士對該項工作之參與。參加該工作之內外科醫生，專門醫

29 牙科醫師，護士及其他有關專業之人員應力謀適應受惠者之分布及其需要。應以其父如母河內之。

30 外科醫生應具有完備之設備及治療設備，包括化驗及受克豐光服務。其設備應由衛生局或衛生局之專門醫藥及相關機關負責提供。

31 應有製藥及製藥相關服務。其在製藥設備均應由內外科醫藥相關人員之需以利用其設備中。

32 在衛生服務應由一事實以前，宜使受惠者赴私人診所中就診。

33 醫務服務包括大多數人口時，則應設醫藥或衛生站，並應由該衛生地區內負責該服務行政方面之主管當局按以下第三十條第三十五、三十六各條中詳舉出之任何一種形式，籌備及推進之。

34 醫藥設備之處或於該衛生地區在實地醫藥服務時已有內外科及專門治療醫藥之具有門診部之醫院系統之醫藥。醫藥宜建立或發展而為備有所有住院及門診治療之集中服務站並輔以供內外科診療及其附帶服務之地方分站。

醫務工作之品質

最高之標準

48 醫務服務應以達到具備最高之治療標準為目的，在同時維護受惠者及服務者雙方之利益下注意醫生病人間關係之重要性，醫生業務及個人之職責。

49 醫生之選擇及醫藥之繼續。

50 受惠者於開始時應有權選擇其其所較近，而能長期負責診視之醫生（若該區醫生以同時兼代其子女醫藥之費。

51 選擇牙醫充當家庭牙醫時亦應適用以上原則。

52 醫務生站應設之處，受惠者應有權選擇距其居所較近之衛生站。

53 應中選擇其醫藥醫生及牙醫。

54 醫務生站之處，受惠者應有權選擇其家最近之衛生站。

55 醫務生站及缺乏之責任等。

56 紅十字會及外科醫生或牙醫應有接納絕無一位病人之權，唯所接納者不應違反規定之量。

57 醫務生站及相關職業者，如護士、助產士、按摩者等之診視應受受惠者家屬醫生之介紹。

58 醫務生站應受受惠者所歡迎若有若干種科醫生應請家屬醫生介紹給受惠者病人之家屬，病人須專科醫生診視者，應由家屬醫生介紹亦應另有辦法。

59 由醫務生站介紹，或應請科醫生醫藥。

60 醫務生站應設在受惠者居住之衛生站內住時，應由家屬醫生醫藥。

61 醫務生站中之外科醫生或牙醫應約定之時間備病人隨時診視。

62 參加醫務服務之醫生及藥劑師應受受惠者之信任及週到病及退期應予以充足之收入，對其遺族應有卹金，以解其後顧之憂。

63 醫務生站應設在受惠者居住之衛生站內住時，應由家屬醫生醫藥。

64 參加醫務服務之醫生及藥劑師應受受惠者之信任及週到病及退期應予以充足之收入，對其遺族應有卹金，以解其後顧之憂。

65 參加醫務服務之醫生及藥劑師應受受惠者之信任及週到病及退期應予以充足之收入，對其遺族應有卹金，以解其後顧之憂。

66 參加醫務服務之醫生及藥劑師應受受惠者之信任及週到病及退期應予以充足之收入，對其遺族應有卹金，以解其後顧之憂。

67 參加醫務服務之醫生及藥劑師應受受惠者之信任及週到病及退期應予以充足之收入，對其遺族應有卹金，以解其後顧之憂。

68 參加醫務服務之醫生及藥劑師應受受惠者之信任及週到病及退期應予以充足之收入，對其遺族應有卹金，以解其後顧之憂。

69 參加醫務服務之醫生及藥劑師應受受惠者之信任及週到病及退期應予以充足之收入，對其遺族應有卹金，以解其後顧之憂。

70 參加醫務服務之醫生及藥劑師應受受惠者之信任及週到病及退期應予以充足之收入，對其遺族應有卹金，以解其後顧之憂。

58 從事基本技術之人員，其待遇應與普通職員，以一部時間從事護理服務者相當。其受惠者時，每年得領取定額之基本報酬，包括休養、疾病、老死、死亡等保障，如能每按所服務之人數或家庭計算而獲得補助金，則收入尚可增多。

59 從事私人行醫之專科醫生，以一部時間從事護理服務者，其受惠者時，得比照其服務之時間而得報酬。

60 從事私人行醫之醫生及牙醫，以一部時間從事護理服務者，其受惠者時，得比照其服務之時間而得報酬。

61 參加護理服務之相關職業人員，凡擔任為個別治療者，得領取薪金，並有休養、疾病、老年、死亡等保障。凡供給治療用藥品，應付以相當代價。

62 參加護理服務之醫生，應離開職業，其士之工作條件應全國一致，並應得該職業團體代表之同意。

63 應有對所接受之治療費不滿意者，醫生或相關職業者對負責當局與彼等之關係亦有同感。時應設申訴於對各方權益均能維護之。

64 參加護理服務之醫生及相關職業者，應由具有教育精神之職業代表人士所組成之團體負責督導工作。

65 參加護理服務之醫生或相關職業者，其士被認為忽略其職責時，仲業團體應將此事轉請第六十四節所述之督導團體處理之。

66 職業技術人員之標準，應由該職業團體代表之同意。

67 護理服務人員之技術及智識之最高標準，一方面應受高級教育，訓練並獲得專業執照，一方面應在知識及技能方面，與普通供職者不致有別。

68 參加護理服務之醫生，應受適當之社會服務訓練。

69 參加護理服務之醫生，應受適當之社會服務訓練。

70 參加護理服務之醫生，應受適當之社會服務訓練。

71 參加護理服務之醫生，應受適當之社會服務訓練。

72 參加護理服務之醫生，應受適當之社會服務訓練。

73 參加護理服務之醫生，應受適當之社會服務訓練。

74 參加護理服務之醫生，應受適當之社會服務訓練。

伍 護理服務之標準

社會保險服務基金

75 受保人所納保險金之最高額應以其不逾其收入之某一百分比以償付醫護服務之費用為原則，醫護服務之費用包括與醫藥有關其應費之看護所需之費用在內。如以上第六節所規定者。

76 受保人所繳之保費應為其所能負擔之最高額之一部份。如受保人所得之保費不足以支付其應繳之保費時，其不足之數應由受保人或其僱主代為補足。受保人或其僱主應繳之保費，應以其收入之某一百分比為限。

77 凡收入不足維持生活者，不應繳納保費，公文機關應代彼等繳納相當數額之保費，倘彼等者屬上述情形時得由其僱主代繳保費之全部或部份。如前第一節所規定者。

78 醫護服務之費用不敷自保費支時應由納稅人負擔之。

79 受保者所應繳之保費可由其僱主代為繳納。如受保者屬失業或退休者，其保費應由其社會保險局或社會保險局之受保者代為繳納。如受保者屬自願業者，必須預先繳納保費。如受保者屬政府機關之職員，應負責向其有關人員繳收保費。

80 中央或地方當局應負責向登記納稅之自由職業者徵收保費。

81 醫護服務現金受益之社會保險計劃之場，該計劃及醫護服務兩項之保費應一併徵收之。如前第一節所規定者。

82 醫護服務之費用應由公共基金支出。如前第一節所規定者。

83 醫護服務普及於全體人口。而一醫術服務復由中央與地方共同管理時，則醫護服務之費用可由一般收入方面開支。

84 醫護服務與一般衛生服務分開管理時，則醫護服務之費用，得取之於特種稅收。

85 特種稅收應劃開為一獨立基金專供醫護服務之用。如前第一節所規定者。

86 特種稅收應採累進等級，並應使稅不足敷醫護服務之費用。如前第一節所規定者。

87 凡收入不足維持生活者可不納稅。

88 特種稅收得由國家稅收機關負責徵收，如無國家稅收之應繳由地方稅收機關徵收之。如前第一節所規定者。

89 醫護服務除經常費之供給外，應利用社會保險機關之資產或經其他方法集得之基金以備該項服務範圍擴充及設備上所辦之額外費用，尤須供醫院與醫藥站之建築或設備上之所需。

社會保險服務之統一與自主化之管理

92 為衛生行政衛生事務應集中督導應按以上第二十四節之規定由衛生區域負責執行，同時醫護服務之受惠者及有關之醫業及其相關業，對該項服務之督導，應有發言權。

中央行政之劃一

93 中央機關如社區之代表，應負責釐定衛生政策或其他種種政策，並應督導一切醫護及一般衛生服務，唯關於各種專業事項應與醫業及其相關業諮詢合作，至於醫護服務之政策及行政方面則應與受惠者商討。

94 醫護服務及於全部或大多數人口，而所有醫護及一般衛生工作復由中央政府督導管理時，則中央政府機關首長應承認受惠者有出席諮詢會議之權。

95 中央政府機關應由各種諮詢團體（包括各區人口之社團代表，如同業會僱主協會，商會，農民協會，婦女協會及兒童教育會等）以與受惠者保持聯絡。

96 醫護服務應包括一部份人口，而中央政府機關督導所有醫護及一般衛生工作時，則被保險者之代表應與諮詢委員會之組織，參加有關醫護服務政策所有事項之督導工作。

97 中央政府機關應會同醫業及其相關業之代表以諮詢委員會之方式，對於參加工作人員之工作條件方面的一切問題以及與專業性質有關之各種事項尤要者如關於醫護服務之性質，範圍及供應上之法律規程加以商討。

98 醫護服務及於全部或大多數人口，而代表團體負責管理一切醫護及一般衛生工作時，受惠者應直接或間接參加該團體。

99 醫業及其相關業亦應參加代表團體其代表數額和情形許可須與受惠者之代表或政府代表之數相等，專業代表則應自有關職業界選出，或由其代表推舉中央政府加以委派。

100 醫護服務及於全部或大多數人口，留根據立法或憲章所成立之專家組合團體督導或管理一切醫護及一般衛生服務時，該團體應由醫業，及其相關業以及合格之外界人士以相稱之名稱組織之。

101 由專家團體中之專業人員應由中央政府督導及其相關業代表所舉出之候選人中委任之。

102 代表執行團體或專家團體督導或管理醫護及一般衛生服務應按照政府一般政策施行。

103 如第一級行政區以上所述之中央機關為一聯邦機關或國家機關，主權則由該國政府行使。

104 地方醫護及一般衛生服務之督導應力求統一及協調如第二十四節所述者則該管轄內之醫護服務應受代表之督導。

團體管理或與之諮詢，該團體一部分無由營業及與相關業之代表所組成，應受其協助，藉以保護受惠者及相關業者之利益並使參加工作之醫師可獲服務技術上之鼓勵及其業務上之自由。

105. 醫護服務及於衛生地區之全部或大多數人口時，即所管轄及一般衛生工作可由一地區機關負責管理之。

106. 地區政府為受惠者操衛生工作之行政機關，將業及與相關業應派技術委員會之形式參加醫護服務之管理。該委員會係由各專業界推選，或由地方政府與中央政府於有關之專業界所推選者之委任之。

107. 醫護服務及於衛生區之全部或大多數人口時，中央與地方代表應受惠者及該地區內之醫業及其相關業應以同等之人數參加該團體。

108. 醫護服務之行政權操於地區機關或中央機關官員之手時則應由地區中之醫業及其相關業以執行技術委員會方式參加管理該委員會推選或委派之手續和第一〇六節所述者。

109. 無論地區行政之方式如何，執行醫護服務之機關應由各種諮詢團體與當地受惠者作經常之接觸，各種諮詢團體係由各地區人口之代表團體所組成，如以上第九十節所述者。

110. 社會保險醫護服務僅及於一部份人口時則該業務之管理可委託對政府負責之代表執行團體負責，該代表執行團體包括受惠者之代表，參加該項工作之醫業及其相關業代表以及僱主代表等。

衛生機構之管理

111. 施行醫護服務之衛生機構如醫藥站或衛生站，醫院等應為民主化之管理，使參加醫護服務之醫師及與相關業之人士無不參與其被推選者或為被委任者均應具有衛生機構中工作之醫師協力合作。

112. 受惠者及醫業與其相關業之人士，如對第六十三節所指之仲裁團體表示不滿時得不經該團體之判決而逕向獨立法庭控訴。

113. 醫業或其相關業之人士反抗以上第六十四節所指之督導團體施以懲戒行為時得不經該團體之判決而逕向獨立法庭控訴。

114. 以第六十四節所對之督導團體所對之事件有不受懲戒之行為時，根據第六十五節所述其有關部份有

115. 有關立法應按此種

116. 有關立法應按此種

117. 有關立法應按此種

118. 有關立法應按此種

119. 有關立法應按此種

120. 有關立法應按此種

121. 有關立法應按此種

122. 有關立法應按此種

123. 有關立法應按此種

124. 有關立法應按此種

125. 有關立法應按此種

126. 有關立法應按此種

127. 有關立法應按此種

128. 有關立法應按此種

129. 有關立法應按此種

130. 有關立法應按此種

131. 有關立法應按此種

132. 有關立法應按此種

四、於就業服務

(第七十二號)

鑒於爲實施一九四四年就業(由戰爭過渡至和平)建議案，需要展開一種有效之就業服務；
鑒於一九一九年失業條例規定在中央當局管理下設立一種「公共就業免費介紹所之制度」；
鑒於履行包括就業服務合作之責任功能及方法之一種新而廣泛的定義之一九四四年就業(由戰爭過渡至和平)建議案中所需之工作；及

鑒於此項廣泛概念在一種長期充分就業政策之形成及應用上實屬重要；

大會爰建議會員國應用下列一般原則並依理事會所囑咐時以有關使此項原則發生效力之設施與僑國勞工局：

(一)就業服務之主要任務應與有關之其他公私團體合作以保證工業農業及其他業之最優良組織作爲充分利用生產資源之國家方案之不可或缺部分

(二)(1)爲履行此項任務應從事增強就業服務及有關機構

(2)此類服務應負責：

(甲)收集及供給關於勞力供應，職業機會，某種職業所需之技能，各種工業上所需技能之變易，就業及失業之趨勢，職業由於暫時轉爲經常及失業之原因等等之情報及促進充分就業之其他有價值之情報

(乙)協助工人覓取適當職業及雇主覓取適當工人

(丙)協助發展及決定訓練與再訓練課程之內容

(丁)發展必需時工人由一職業或地區更調至另一職業或地區之便利方法

(戊)在每一工業及地區內助成最完善之人力分配

(己)對失業保險及扶助之實施予以必要之合作

(庚)協助其他公私團體計劃工業區位公共工程住所設計社會娛樂等及其他社會與經濟設施

(三)就業服務機構與其他有關當局——包括負責依照就業及失業之當時狀況而加速或展緩公共工廠之當局——應按照全國的一區及一地的各水準成立最密切之合作

(四)(一)在一九四九年失業法條第 款規定之辦事處內應備有就業服務機構與雇主及工人之組織密切合作應計劃相當機構協助此種組織並執行就業政策

聯合委員會章程

五

（一）本會之組織及職權應以便利有關工業解決特殊困難之任何聯合工業委員會合作

以上四件供自國勞廿六周大會（一九四四年）應國書...

特別...

（本會章程）...

（甲）...

（乙）...

（丙）...

（丁）...

（戊）...

（己）...

（庚）...

（辛）...

（壬）...

（癸）...

（甲）...

（乙）...

（丙）...

（丁）...

（戊）...

（己）...

（庚）...

（辛）...

（壬）...

（癸）...

（甲）...

（乙）...

（丙）...

（丁）...

（戊）...

（己）...

（庚）...

（辛）...

勞工保險之意義及其應分之種類

史太類

勞工保險之意義

勞工保險又名勞働保險，日本稱爲勞働保險。按德英文辭文 (Drbeiterversicherung Workmen's Insurance) 又譯爲勞働保險，其意謂勞工保險，不單謂爲保勞働險，其保險之對象爲一應分之人，如爲勞工，不是勞働。日本譯爲勞働保險，其意謂勞工保險，含有以人爲保險對象之意義，何可以說得通，國人誤從日譯，將其働字除去人傍，成爲勞働保險，其意謂勞工保險之對象爲勞働，不是勞働之人，失去原文原意，甚不妥當。勞工保險之對象既爲勞工，欲明瞭勞工保險之意義，須先明瞭何爲勞工。所謂勞工，非指一切從事於勞働之人，乃專指從事於勞働法上勞働之人。何謂勞働法上之勞働，其意謂法上所指之勞働應具備五個條件：(一)爲法律所義務之履行，(二)爲基於契約關係，(三)爲有價者，(四)爲受雇的，(五)爲在於從屬的關係。故所謂勞工，依據勞働法，即爲從事於契約義務在從屬關係下所爲職業生有價者。勞働之人，即是這當所稱之被僱人。被僱人依勞働種類分之，爲勞働者與用人學徒官公吏等種，惟官公吏向係適用特別法規，通常不視爲被僱人，即不認爲勞工。勞働者實僱者勞工之一部分，其特質主爲從事於肉體的及實行的勞働，但一般則常認爲與勞工同。何爲勞工既已明瞭，便可進而論勞工保險之意義。勞工保險是爲勞工於減少喪失其勞働能力後，其生活維持會時，對於本人或其家屬與以救濟，以補償其生活上所受之損害爲目的。今將此定義逐次解釋如下：

所謂勞工保險爲勞工之保險，故其被保險人最初僅限於勞工，務求漸次擴充範圍，並允許有正當職業而一年收入在五百元以下之國民加入爲被保險人，因爲彼等雖是獨立工作，但其主依勞働所得維持生活，殆與勞工無大差異，故亦應充實加入保險之必要。如是勞工保險應變爲中流以下階級之保險，爲社會政策所行之一種手段，所以勞工保險又名社會保險 (Social Insurance) 然其被保險人之多數仍爲勞工，且勞工多爲強制被保險人，其他國民多其爲任意被保險人，名爲勞工保險或名爲社會保險，其精神上並無大差異。(二)勞工保險及勞工於減少喪失勞働能力後，喪失勞働機會時之保險，減少喪失勞働能力，是指傷病生育老廢死亡等，喪失勞働機會，係指失業，傷病生育老廢等也。失業時勞工保險之主要保險事故。(三)勞工保險爲救濟勞工本人或其家屬之保險，發生保險事故時，對於本人與家屬及津貼或年金等，對於家屬則以家屬津貼或遺族年金等，以爲救濟。(四)勞工保險爲減少勞工身體上經濟上所受損害之保險。勞工保險通常努力於預防危險，減少保險事故發生，注重救濟，使勞工得恢復健康，所以能減少勞工身體上所受之損害，與其本人或其家屬保險給付金，藉以維持生活，所以能減少勞工經濟上所受之損害。

三、勞工保險之事故

勞工保險非僅有一種類，其內包含多種之險。勞工保險以安定勞工之生活為目的，而妨害勞工生活計安定之事故有種種，故對一種類之事故即應有一種類之保險存在。而通稱此等各種事故之保險為勞工保險。欲知勞工保險之種類，須先觀事故之種類，今應事故便宜上分為關於人身之事故及關於財產之事故。關於人身事故為疾病、負傷、生育、廢疾、老衰、死亡、失業、結婚、徵兵等。關於財產事故為器具及家財等之火災、水災、盜難等。普通謂勞工保險專指關於人身之保險事故而言，其理由固為勞工財產甚少，其生活亦依勞動所得故也。現今勞工於遭受火災時有由其組合與保險會者，此為勞工保險中包含對於財產上事故保險之第一步，將來勞工保險或可漸次擴充到財產事故保險之可也。現在勞工行財產之保險，須與普通之保險公司締結契約，不屬於勞工保險之範圍。至關於人身事故保險之內，其屬於勞工保險之種類，應依其種類而定。若為預備結婚徵兵教育等所費費用之保險，則例尚不屬於勞工保險。若為所費勞工保險，一般應定為對於疾病負傷生育廢疾老衰死亡失業七種事故之保險。此種事故雖與勞工之財產，破壞其生活計之安寧，使勞工及其家屬陷於極困難之境。故對於此等事故之保險，為勞工及中流階級以下之人不可缺乏之保險。

一、勞工保險之種類

勞工保險之保險事故，如前所述為疾病負傷生育廢疾老衰死亡失業七種。對於此等事故而為保險，稱為疾病保險、生育保險、廢疾保險、疾病保險、老衰保險、死亡保險、失業保險、傷害保險。但實際上歐美各國此等事故之內，其最遲近者集合而為一種之保險。一般學者謂勞工保險，亦僅分為疾病保險、傷害保險、失業保險、老衰保險四種。蓋因疾病負傷不過為內科與外科之分，其需要醫藥與休養者相同。生育自醫學上觀之，雖不過為生理上之一狀態，而非疾病，然自經濟上觀之，則與疾病區別之理由。職業病除法律命令所明白規定者外，與普通所生之疾病不易分別，不便單獨設立保險。故疾病負傷生育及職業病四者可合行一種保險，稱為疾病保險，又稱健康或衛生保險。於同一疾病之內，長期疾病與短期疾病情形不同，普通疾病三個月內可治愈者，謂之短期疾病，若如肺結核中其病下時不能治愈之疾病，謂之長期疾病。長期疾病與短期疾病在醫療上雖無分別，然長期疾病為廢疾，故發給年金。故應區別長期疾病與短期疾病，應分別保險。亦謂之廢疾保險與短期疾病保險。其目的在於使保險人盡其責任救濟孤兒寡老之生活。廢疾保險與短期疾病保險，二者大體規定於法律。廢疾保險之給與以別於疾病保險。又應上列保險之目的，其目的在於救濟非因疾病而致之失業。廢疾保險之給與以別於疾病保險。便利，因其為一保險事故也。至於失業則與他種事故不同，宜特設立一種保險，通常稱為失業保險。勞工保險中有一種是僱主負勞動者之保險，通常稱為傷害保險。傷害保險之保險事故，為業務上之疾病，（法令所明定之職業病），業務上負傷，業務上之廢疾，業務上之死亡四種。以上所述之疾病負傷廢疾死亡，則為業務外之保險事故，兩者顯有區別。不可混同。

中國之勞工統計事業

汪一龍

一 引言

中國之近代式統計事業，實肇源於一八五九年創刊之海關冊；自該年起，關冊內容雖時有修改，但逐年刊印，迄未間斷。其分類列表亦頗合乎科學。一九一二年民國肇建後，曾於國務院設置統計局；一九二七年國民政府成立後，更先舉就中央及地方政府機關普設專辦統計之組織與人員，統計事業乃日趨發展。本文專就民國以來之中國勞工統計事業，分別工廠工會與工人數量，工資與工時，工人生活，工人生活費指數四者加以敘述，至於勞資爭端，工業災害，工人移業，失業等則皆從略。查一國中國工業未盡發達，大規模之工廠無多，工人組織亦未臻於嚴密，故勞資爭端案件殊鮮；二因中國工廠檢查制度尙未完全成立，政府對於各工廠發生災害事件時，亦尙未能施行強制報告之規定；三因中國不但為一農業國家，且交通亦極不便，故失業問題既不嚴重，移動亦少。基於此種種原因，故其有關統計資料亦極零星，且不多見。抗戰以前，除上海市社會局曾較有系統的編有上海勞資爭議職工業災害統計及國際勞工局中國分局曾於一九三五年估計中國失業人數外，餘無可值提議之事實；不若工資，工時，工人生活等統計，可根據公私機關，團體或個人之忠實需要，隨時隨時自由舉辦也。

本文所述，係以民國以來公私機關團體所辦勞工統計之較著成績者為限。對於以往之事蹟，因限於篇幅，僅及概略。最近數年勞工行政主管官署——社會部——所從事之各種勞工統計工作，則稍求詳盡，藉以明瞭現階段中國勞工統計事業辦理之方法與經過之一斑。

二 工廠工會與工人數量統計

查自民國各工廠工會與工人數量統計，當以一九二〇年勞工部所發表之「工廠登記統計」及「工廠登記統計」為最早。天津、北京、包頭、濟南、青島、安東、石門、湖北、山東、吉林、遼寧、廣東、廣西、福建等十一省各重要城市之數字，均為一九二〇年立清院統計局所成立後，曾設無錫、廣州、順德、武昌、漢口五地舉辦工廠與工會統計。一九三二年十一月至一九三三年六月間，中央研究院社會科學研究所曾派江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、山東等七省之華西紗廠調查員，分赴各省各工廠，對於各該廠之紡紗機與織布機及各工作部門與職務下之男女工人人數，曾編成統計表，附載

「三三九百四至一九三六年間，中央及省市政府勞動行政機關或統升組織，對於工廠工會與工人人數之調查統計，均極注意，且以全國為範圍，或選擇若干城市，或就實業區域地後分別舉辦，關於中央方面，例如前工廠檢查處增加工廠檢查之實施，曾將全國合乎工廠法第一條規定之工廠及其工人人數加以調查統計；實業部統計處曾根據蘇、漢口、天津、杭州、濟南、長沙等處之調查報告，編成各該地之工廠概況統計。關於省市方面，例如上海市社會局、廣州市社會局、漢口市政府、青島市政府、湖北省政府統計室等亦曾分別派員或層層通催方法調查所轄地域範圍內之工廠與工人，並編製統計。」

在此時期，另有一足值提述者，即國際勞工局中國分局於一九三五年三月開始舉辦其較有系統之第一次中國工會調查，其範圍包括產業工會及職業工會，前者係指同一企業內各部份不同職業工人之組織，後者係指同一職業工人之組織。其時期係以一九三二至一九三四之三年為準；其地域雖未盡普及全區，但全國重要工商城市如北平、天津、青島、濟南、太原、上海、蘇州、無錫、鎮江、南京、海門、徐州、嘉興、安慶、蚌埠、蕪湖、大通、南昌、漢口、漢陽、長沙、重慶、廈門、汕頭、廣州、南海、惠陽、昆明等均已包括在內；其方法係將調查表逕寄各重要城市之黨政機關或工會，請其查核簽復；為便利填答，其表取得較為準確之結果起見，表列兩項極為簡單，僅調查各年未日之工會數與會員人數。一九三六年二月該局又作第二次之調查，所用方法與第一次相同，惟除調查各地一九三五年之產業工會與職業工會外，並增加調查各地一九三二至一九三五年四年來每年未日之依據特種法規所組織之特種工會，如鐵路、郵政、礦業工會等。此二次調查之結果，曾由該局整理分析，編成各該各年之產業與職業工會數、會員人數、每一工會平均會員人數及各特種工會會員人數等統計，以最近四年之中國工會調查為題，於一九三六年十一月在該局所屬之一國際勞工通訊社第三卷第十一期發表，嗣後各年該局並曾採用同一方法，廣續舉行，其結果亦經按年分別編製發表；其中以一九三七年所調查之地區最廣，一九三八年以後，由於戰爭關係，重要城市，相繼淪陷，調查地域因以縮減，且多變更；迨至該局退出上海後，此項調查遂告中斷。

中央社會部於一九四〇年冬改隸國民政府行政院後，為適應戰時勞力動員之需要，除飭該部統計處將接管前中央社會部卷內關於工會之登記案件加以整理統計外，復鑒於原有工會之在淪陷區域者已多不能活動，而其在後方者間亦未盡健全；為求加強其組織，發揮其效能，除規定工人必須組織工會，加入工會外，一九四二年三月公佈修正登記法，規定各地各種工會之存在年二月以前成立者均應實行登記，另填成立報告表，呈報社會行政主管官廳（將其組織之社會

行政委員會報告，此項主管官署在縣市政府，在省屬社會處，在中央社會部。以，仿此。一審核認可准予備案後，始得視為存在。其在是年二月月底後發覺組織之存廢，並應由發起人請求社會行政主管官署派員指導，同意後，始得成立；成立時並應由指導人員填明成立報告表，申請備案。業經備案工會應按月由其負責人填報人員動員月報表，遇有改選，改組，整理，撤銷等情事時，亦應隨時分別由指導人員或負責人填報呈報。並規定縣市政府應按月將其所轄區域範圍內所有工會之各種異動情形，列表彙報省社會處或民政廳；有駐省或民政廳及院轄市社會局應按月根據其所轄各縣市政府及其直轄各工會之異動情形，列表彙報社會部。社會部統計處即根據此項報告，連同社會部直轄工會之異動情形，按月彙編全國工會及其會員之動員統計。並根據上一月之報告及其會員總數，及本月成立、改選、改組、整理、撤銷與人員動員月報表內關於工人人數之紀錄，彙編本月工會及其會員之動員統計。此項動員與靜態統計可大分為普通工會與特種工會二類；普通工會方面又可分為產業工會與職業工會二種；均係按省按業統計其工會數及其會員數；至於特種工會則係就郵務、電務、鐵路、公路、海員、民船船員、礦業、鑛業、國營事業、公用事業、其他民營交通事業等工會及其會員，分別統計；其結果均按月摘要刊載於該處所編之社會行政統計月報一內。

生運工會及其會員之統計目前僅有浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、河南、陝西、甘肅、廣東、廣西、雲南、貴州、綏遠、寧夏、重慶等十七省在社會部直轄工會之數字，其餘江蘇、河北、山東、山西、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、新疆、蒙古、西藏、南京、上海、北平、天津、青島等十七省市之統計，均係由各該省政府或省政府委託之機關，或交通阻礙，尙付闕如。至於工廠之統計，則經商部統計處與工業司會於一九四三年根據該部辦理工廠登記之案卷，合編一後方工廠要覽一書，對於後方工廠概況，頗有年分、資本數額、機器設備等均能依原電報與業別分類統計，可資參攷。

三 工資與工時統計

一九二五年，前廣東農工廳開始調查工資，編製指數；雖其時期未嘗持續，其調查與統計方法亦已多不可攷，但此可視為中國工資統計之首創。繼之而起且在中國工資與工時統計事業上佔有光榮地位者當推上海市社會局之工作。上海市社會局於一九二八年一月開始採用代表選樣法，舉辦工廠工人實際收入調查，調查業別以該業工人總數在二十五人以上者為準，共計調查三十業。每業之中選擇具有機器工業規模並有工人三十人以上之工廠為樣本。每業所選工廠之工

入總數，在可能範圍內，應佔各該業工廠工人總數三分之二以上，如此共計選定三百餘工廠，包括工人十萬以上。工廠選定後，即按月派員抄錄其工資簿內之有關記載，或由各廠自行填寫調查表。調查所得結果自編為「工資指數之試圖」一書。該局為求改進此項統計之內容，復於一九二九年八月將調查之業別與廠數核減為二十一業，之工廠工廠並增辦工資率與工作時間之調查，其結果曾另以「工資和工作時間」一書發表。

該局經過一九二八至一九二九年二年之嘗試，始自一九三〇年正式選定機器、造船、火柴、搪瓷、繅絲、棉紡、絲織、棉織、毛織、內衣、織襪、麵粉、榨油、煙草、造紙、印刷等十六業，按年調查，並於一九三五年，將一九三〇至一九三四年五年來之各業工人每小時工資率及其工作時間，編為「上海市之工資率」專刊。

一九三七年秋，抗戰軍興，該局撤遷，此項資料之搜集乃由中國統計學會社上編成「抗戰時期之工資率」一書。該書亦因經費無着而中止。其自一九三五年以來之統計，亦因戰事關係，該局未及自行刊印。當時國庫券工局中編分局深以此項資料不無參考價值，屢索未克可借，乃為整理，更增補實收收入之資料，編成一九三〇至一九三六年七年各業各部門工資率及下大之工資、工作時間、工作指數統計，並以一九三〇年為基期，編成各年工資率與實收收入指數，另以前基期之上海工人生活指數與實收收入指數配合，編成實工資指數，於一九三八年八月在「抗戰時期之工資率」第五卷第八期發表；不但與該局出版之「工資和工作時間」及「上海市之工資率」二書相銜，且較前書更為完備。

戰前除上海市社會局以工作外，前實業部統計處亦曾自一九三四年起派員分赴南京、漢口、天津、青島、無錫、杭州各城市，應用選擇法，調查木材、機器、金屬、土石、服用品、皮革、飲食品、飾物等製造業，棉織、動力、化學、紡織、燃料、造紙等工業及印刷製紙業之男、女、童工工資與工作時間，分別編成各業各業男、女、童工各年最高最低與普通工資及每日平均工時，在實業統計及實業部月刊各期發表。錄如南京市社會局、青島市政府、漢口市政府亦間有工資與工時統計披露，或係按期編製（如南京市社會局）或係適應特殊需要，偶一為之（如青島與漢口市政府），茲不列述。

自一九三九年年初，社會部統計處為供將在機關決定工資率之需要，乃於是年二月間開始按期調查工資與工時。其調查對象為工廠工資與工時統計，曾錄錄以重慶市為限，範圍甚廣，增加四川之成都、自貢、瀘山、貴縣、內江等五項工廠。

復於去年八月及次年一月兩度擴充調查區域而普及於陝西西安、貴州貴陽、廣西桂林、湖南衡陽、湖北、江西吉安、雲南、雲南昆明、甘肅蘭州、浙江雲和、福建南平、廣東曲江等十五地，共計十八處。均係直接派員分赴各地主持其事。惟自一九四四年夏秋以後，因戰地轉移關係，衡陽、桂林、新化、浮梁、雲和、曲江、南平等八處或已淪陷或已隔絕，其調查工作均先後趨於停頓。故目前按期彙編調查統計之地域僅有其餘十處，然實已包括後方各省之重要城市而無遺。

以上各地之調查均係兼產業工人與職業工人，亦均係分別調查其工資率、實際收入與工作時間三者。關於產業工人方面，主要者有機器、航空、麵粉、印刷、紡織、菸草、火柴、水泥、牙刷、動力油精、玻璃、自來水、電力、製糖、製革、製鹽、造紙、造絲等十八業；職業工人方面則主要者有人力車、肩輿、渡船、駁船、碼頭、板車、小車、手車、木車、水車、挑煤、木作、石作、泥水、油漆等十五業。惟所填各業，各地並非一律調查；而係參酌各地之經濟情形與工業實際，加以適宜之取捨。其中調查業別最多者為重慶：計產業工人除航空、水泥、製糖、製革、製鹽等五業外，職業工人除小車、土車、水車、挑煤等四業外，其餘上述之產業工人及職業工人各十一業均經按期分別調查統計。調查業別最少者為產業工人方面為自置、備有機器、製鹽二業；在職業工人方面為昆明：僅有人力車、木作、泥水三業。

各地各業工資與工時之調查方法，隨產業工人與職業工人而不同。關於產業工人者，係採用代表選擇法，先由各地負責調查之人員根據各該地之工廠數及其所在地，各業工人數及其分佈情形，決定應行調查之業別，並就所決定之各業中，分別選出足以代表各該業之工廠為樣本。此項選出工廠所包括之工人數量以不低於各該業全體工廠所有工人總數五分之一為原則；然後由調查人員於每月初親赴已選之被調查工廠，會同廠方負責人，詢問各該廠之上月工資，並作日之訪問補充，查明其各工作部門與職務下男、女、童之工資與工時，填入調查表。對於職業工人工資與工時之調查，則係採用隨機選擇法；應調查之業別經根據各業職業工人人數決定後，擔任調查之人員即應於每月上旬之七、八、九、十日及下旬之二十二、二十三、二十四三日，就所選定之各業，按其工人之分佈地區，以訪問方式，每業各隨意調查十五人至三十人，並將訪問所得結果，填入調查表。

根據調查結果，社會部統計處除按年分月編製各業各工作部門與職務下男、女、童工資之最高、最低、平均工資與工時，在該處所編「社會調查統計」發表外，並分別以抗戰開始前——一九三七年一月至六月——及限價開始之時——一九四二年十一月——為固定基期，另採連環基期，應用加權總合法，以各業工人人數之百分比為權數，分別編製各業工人之工資率及實際收入指數，並將實際收入指數與該處所編工人生活費指數配合，編成各業工人之真實工資指數。

：復業各廠業工人與職工人工之工資與實際收入分別綜合平均，編成產業工人與職工人工工資率，實際收入及其實工工資指數，其結果均按月計算於其所編之「重要市縣工資指數」內。

社會部統計處對於各地工資之調查，始於一九四一年初，或始於其次年一月，前已說明，故自一九三七年一月開始按期調查之時，其之月工資，均係追查而得。追查方法：關於產業工人係詢問各工廠之工友，關於職業工人係詢問工資之記載。其中西安、青島、昆明、蘭州等地調查不易，故僅有以一九四二年十一月為其期之指數。

六、調查之四：工人生活統計

、中國之生活統計，當以一九一七年清華大學教授狄特遜 (O. Dittson) 引導該校學生調查北平西郊農民一百九十人開始其端，其統計結果發表於「清華學報」(五卷)一期。後隨而起者為金陵大學教授卜克 (C. C. Clark)，該氏自一九二二至一九二四年中先後調查河北唐山、平鄉、山西五台、安徽來安、宿縣、懷遠、江蘇武進、蘇州連江、河南新鄉、開封及南京各州農民家庭共二千三百餘家，其統計結果均發表於其所著「中國農民經濟」(China's Farm Economy)一書內。

以此二教授之調查均係以農民為對象，其從事工人生活計之研究者則當推一九二六年中華教育文化基金會社會調查部所編之北平工人生活計調查。此項調查始於一九二六年十一月開始，至次年四月結束，共計調查人力車夫及其他勞工家庭四十餘家，採用逐戶計帳法，詳記其收支情形及各物物品消費量，由陶孟和氏於一九三〇年將其結果發表於「北平生活調查報告」(一書)為中國以記帳法研究工人生活計之最先一種著作。一九二七年以來，其他公私機關團體如工商部、鐵道部、實業部、實業部統計處、立法院統計處、浙江省建設廳、廣西省統計局、天津南開大學、北平社會調查部等，均於工人生活計調查與統計均極興趣，就相繼舉辦，計截至抗戰開始時止，其計已有百三十餘起。據勞工局中國分局出版之「中國勞工調查」(第一卷)第十一期載有該局所編「中國勞工階級生活費之分析」一文，關於中國歷來舉辦工人生活計調查之經過，敘述甚詳，可資參考。

日、中國抗戰以前各次工人生活計之調查，皆多採用表格訪問法；且所調查之工人家庭數目，有時過少，例如實業部所舉辦之奉天、瀋陽、工部局所舉辦之青島、江蘇、廣東、蘇州、蚌埠、南昌、桐安、廈門、三都澳、廣西省統計局所舉辦之南寧等地之調查，其工人家庭數目均在十家以下，其中江蘇、蘇州、蚌埠、桐安、三都澳等地甚至僅調查一兩家或二三家不等，故據前各次工人生活計調查結果之準確性如何及是否足以代表各該地工人生活計之大概情形，亦時不無疑問。其

著此書者當北平社會調查所及上海市社會局所分辦之上海工人生活調查，實業部統計處所辦之編織工人生活調查，天津南開大學社會經濟研究委員會，南京市社會局所分辦之各該市工人生活調查。此項調查均係採用派員分區調查，前者又均係以一週為期；其中北平社會調查所之調查係與財政部國定稅則委員會合作，調查期間為一九二七年十一月至一九二八年十月，共調查編織業工人二百三十家，其結果已由楊西孟氏編為「上海工人生活程度的一個斷片」一書；上海市社會局之調查係自一九二九年四月起至次年三月止，共調查紡織、綢緞、機器、食品、化學、印刷等業工人三百零五家，其結果已由該局以「上海市工人生活程度」發表；實業部統計處所辦之編織工人生活調查，計選定紡織工人一百三十九家，食品工人八家，共一百四十七家，調查期間為一九三三年初至年底，其結果見該處所編之「無錫工人生活程度調查」專刊；至於天津南開大學社會經濟研究委員會及南京市社會局之工作，則前者係自一九二七年九月起至次年六月止，計調查十月，後者自一九二九年十月至次年二月，計五個月，兩次調查之結果均係以「工人生活程度」為名，前者共調查一百三十二家，後者則調查六十五家，其結果分別見馮華年著：「天津手藝工人生活程度調查之分析」；南京市社會局之「無錫統計季刊」一卷三期及陳光廷著：「南京工人生活調查的經過及其重要結果」；後該局所編之「南京社會特刊」。

社會部設行政院後，對於生活調查之調查統計為其主要職掌之一，繼於一九四一年初，曾由該部統計處僱光舉辦工人生活調查。該處當即根據地方重要市鎮之經濟情形，選定重慶、成都、自貢、樂山、萬縣、內江、西安、貴陽、桂林、衡陽、新化、吉安、浮梁等十三處為調查地域。每處斟酌情形，選定工人家庭四十家至二百家不等；其中調查二百二家者有重慶一處，調查一百六十家者有成都、西安、衡陽三處，調查一百二十家者有樂山、萬縣、貴陽、桂林、新化、吉安、浮梁七處，其餘內江為八十家，自貢為四十家。

上述各地之調查均係由該處選定主持人員，加以訓練後，派赴各地辦理其事。每地應被調查家庭之多寡，由主持人員酌量選用調查一人至五人不等；每人負責調查四十家。此項家庭係先由各調查員根據其管轄之調查地區及該處所規定之選擇家庭標準，每人初考選定六十家，然後由該處加以審核後，就其中決定四十家，採用配樣法，實施調查。各地之調查期間均為一年，規定每調查員每天調查二十家，每家間隔調查一次，輪流為之，周而復始，每次仍應查明兩週來之用帳，分日逐項記載。

上述各地之調查均已於一九四二年先後分別完成，其中重慶之調查結果已編成報告，正在付印，即可出刊，其餘各地之資料亦已整理就緒，正在分析整理報告中。

其生活指數之計算方法

抗戰以前，中國公私機關、團體或個人所編之工人生活指數，約有一百三十餘種，已由政府所編。其根據統計結果，選出工人生活必需品，決定其權數，並根據常用調查其價格，以編製指數。觀察工人生活所需費用之變動者亦復不少。其要者有：平社會調查所、天津南開大學經濟學院、南京社會會、上海市社會局、上海財政部調查處、長沙社會調查所、各該市工人生活指數委員會等。其編法與權數之編法，大抵均仿照上海社會局所編之指數。其指數之編法，則如下：(一) 社會調查所(二) 社會調查所(三) 社會調查所(四) 社會調查所(五) 社會調查所(六) 社會調查所(七) 社會調查所(八) 社會調查所(九) 社會調查所(十) 社會調查所

北平社會調查所(後改稱國立中央研究院社會調查所)所編之北平工人生活指數，係根據上海社會調查所(一)於一九二九年所編之指數，其權數則由該所之調查員，根據北平工人生活必需品之種類及數量，分別核定。其指數之編法，亦仿照上海社會調查所之指數。其指數之編法，則如下：(一) 社會調查所(二) 社會調查所(三) 社會調查所(四) 社會調查所(五) 社會調查所(六) 社會調查所(七) 社會調查所(八) 社會調查所(九) 社會調查所(十) 社會調查所

上海社會調查所(即上海社會調查所)所編之上海工人生活指數，係根據上海工人生活必需品之種類及數量，分別核定。其指數之編法，亦仿照上海社會調查所之指數。其指數之編法，則如下：(一) 社會調查所(二) 社會調查所(三) 社會調查所(四) 社會調查所(五) 社會調查所(六) 社會調查所(七) 社會調查所(八) 社會調查所(九) 社會調查所(十) 社會調查所

九二五至九三〇年之上海工人生活指數，係根據上海工人生活必需品之種類及數量，分別核定。其指數之編法，亦仿照上海社會調查所之指數。其指數之編法，則如下：(一) 社會調查所(二) 社會調查所(三) 社會調查所(四) 社會調查所(五) 社會調查所(六) 社會調查所(七) 社會調查所(八) 社會調查所(九) 社會調查所(十) 社會調查所

其指數之編法，亦仿照上海社會調查所之指數。其指數之編法，則如下：(一) 社會調查所(二) 社會調查所(三) 社會調查所(四) 社會調查所(五) 社會調查所(六) 社會調查所(七) 社會調查所(八) 社會調查所(九) 社會調查所(十) 社會調查所

其指數之編法，亦仿照上海社會調查所之指數。其指數之編法，則如下：(一) 社會調查所(二) 社會調查所(三) 社會調查所(四) 社會調查所(五) 社會調查所(六) 社會調查所(七) 社會調查所(八) 社會調查所(九) 社會調查所(十) 社會調查所

其指數之編法，亦仿照上海社會調查所之指數。其指數之編法，則如下：(一) 社會調查所(二) 社會調查所(三) 社會調查所(四) 社會調查所(五) 社會調查所(六) 社會調查所(七) 社會調查所(八) 社會調查所(九) 社會調查所(十) 社會調查所

其指數之編法，亦仿照上海社會調查所之指數。其指數之編法，則如下：(一) 社會調查所(二) 社會調查所(三) 社會調查所(四) 社會調查所(五) 社會調查所(六) 社會調查所(七) 社會調查所(八) 社會調查所(九) 社會調查所(十) 社會調查所

會層之尤者，是勞工生計統計與生活指數之易於引偏各方面之注意者，並非僅限。關於工資統計，則因其資料搜集與整理均較其他勞工統計為繁重，故各方面多未願關於嘗試。

抗戰後，各方面所辦之統計雖多因事實上之困難而中止，但國社會部統計處之繼起，遂使中國勞工統計另有其新開端。以爲補償，未因戰事而停滯。

中國地域廣袤，且戰前各方面均受人力，財力之限制，致其所辦勞工統計多囿於一隅，未能就全國作通盤之籌劃。目前社會部統計處對此雖有所擬議，但終因戰事尚未終了，失地尚未收復，故於籌又難能先就後方各省市舉辦普通舉辦，至於淪陷區內之勞工統計，則仍有待於戰後。

本文姑就此作一結束。吾人仍願補充一實者，即統計數字首重比較，換言之，今後欲求中國勞工統計事業之日益發達，不獨從事勞工統計者應盡其應有之努力，且亦有待於其他各種統計數字之充實。所望中國自樹立統計行政系統以來，一方面力謀各機關統計範圍之劃分，以免統計數字之重複與人力，財力之浪費；另一方面亦力謀各種統計之平衡發展，以期無所偏畸，而收配合應用之效。是則作者對於中國勞工統計深知其必能日新月異，以應行政之需要，而實有裨於之希望者。

中國貧窮問題的研究

張其成

(一)

一般人以為中國比外國窮，所以中國人比外國人窮，這實在是一種似是而非的論調。我們祇可說富國的人民相對的比較窮國的為少，貧窮的程度比較不甚深刻。就國與國間財富多寡立論，自可以有貧富國的分別，但自人與人間財產多寡立論，其貧富的懸殊確然有事實可指證。有標準可依據的。我們以為貧富的分別一個國家或一個社會自有他自己的標準，不必與其他的國家或社會一致。事實上無疑的每一個國家或社會貧富的標準大有不同，這表現在每個國家人民的生活程度與生活費用極不齊一上，我們不必繁徵博引就儘充分了解的，以歐美工業文明進步的國家人民貧富的標準來衡量中國的情況，便顯得中國人民特別可憐，顯就中國的情形與貧窮的非洲小國相較，我們何嘗不可以自稱富強之國，又何嘗不可以自命為富強之民。

明瞭了一個國家自有其貧富的標準以後，可以不必發生大而無當的比擬之論，貧富的差別就國與國間可以說的不無毫無問題的適用於人與人間；國家與人民所處的是兩個不同的層次。我們所謂各國自有貧富的標準意思是各國自有一個可以判別人民貧富的貧窮線，在貧窮上與貧窮線下生活的人民都算為貧民。貧窮線是一種假定的標準，只有當當地立義，據所依據的資料是人民生活費用的研究，每一個人有他自己的生活費用，最低生活費用包括他謀生必需的項目，以能夠維持他身體的健康，保持他工作的體力為標準，食品的發展，衣服的溫暖，住處的舒適都可以有科學的標準，亦可以由當時當地的價格表示出來，貧窮線如以最低的生活費用為標準，我們亦可以把它各國的最低生活費用認為有同等重要的，而且亦可以把生活必需品的數量造出一個可以衡量世界人口的絕對標準，雖然生理的需要互相有差別，譬如說英國人每日需要的熱量不比中國人多，食品的需要量當然就愈且出區別，這種區別事實上是很可憐，有重要性的，所以縱然我們能作出一個絕對數值的標準，也不是用統計的方法，得到一個假定的數字，對於研究民族生理與民族衛生的科學家，這種工作也是有用，但這對於了解社會生活，殊無幫助，因為我們不能用它做衡量世界人口的貧窮線，最低生活費用的用途可以決定第一等貧窮 (Primary Poverty) 第二等貧窮 (Secondary Poverty) 就不在這條綫上了，貧窮也有程度上的分別，受社會價值標準的局限，換言之貧窮判別的依據不單用生活費用，單用生活費用，單用物質度量，尤其重要的，還要用價值判斷與社會標準。因之，我們更不可不為那些游神女生涯而有奢侈享用的也歸入貧窮一列同等看待了。

(三)

貧窮普通認為是一種社會病態，貧窮的研究是社會病態的診斷，而診斷的方法是社會調查。這一種社會病態又是很嚴重而且最根本的。我們似乎可以說自從人類社會成立以來，這種病態便已發生，從遠古以迄現今，任何社會都有極部份人口生活在貧困之中，沒有貧民的社會是古今中外未曾存在過的。人類智慧的努力在歷史上曾經過幾種煥爛的文化，有過偉大昌盛的文明，但從未解決全人類的生活問題，使人人可以有衣食的過飽，任行的舒適。歷史上每個國家都有貧民（或稱奴隸，或稱農奴），世界上任何城市都有貧民窟，儘管貧窮的程度，貧民的多寡，每個社會彼此不詳，而貧窮問題的存則一。國富民強是一國體統的說法，歷史的事實是國雖富而民有未盡，雖然在治平盛世，貧而無告的人民也是所在皆有的；不過窮人盡可沾富室的餘潤得以苟延殘喘，貧窮不成爲社會顯著的問題而已，至於近百餘年中處於國貧民病的局面之下，國既不國，民亦非命，貧窮乃成爲多數人口注目的運命，因之，也才是最嚴重而亟待解決的社會問題。但君謂中國人民都窮然有日共賄的事實，忽視貧富的區別，僅僅是自欺欺人之論，衆情知道窮如中國有幾萬萬的資本家，也有連田千頃的大地主。

自從民主國家出現，理論上國家必編爲人民謀福利，貧窮才正式被當作社會病態。診斷這種病態，才採用科學的方法，慈善事業逐漸變成社會福利事業而爲政府應有職責之一，貧而無告者才變爲貧而有告者，這是二十世紀的新福音。對於貧窮所以有新的認識，其淵源最複雜的，在英國最早有社會人員對於慈善事業的努力，以後政府有解貧的義務施行，一有名的依麗沙白恤貧律（Elizabeth's Poor Law）頒佈於一六〇一年，仍以救濟爲恤貧的單位，至於社會福利權利的要求，則多出於社會主義者無產階級革命宣傳的影響，馬爾塞斯（Malthus）的研究指出貧窮和人口的關係。亨利喬治（Henry George）以爲貧窮是進步的阻力。馬爾塞斯（A. Marshall）在其巨著經濟學原理一書中即指明解決貧窮問題是經濟學研究的目的，但不到布斯（Charles Booth）的倫敦市人民的生活與勞動（Life and Labour of the People in London, 1871）一書出現，貧窮問題尚未有科學的研究與分析，一方面有慈善事業和政府救濟的專責，另一方面有社會主義者無產階級革命的宣傳，經濟學家的研究與社會學家的調查，貧窮問題在現今才得到普遍與科學的注意，到今天人民貧窮原因之歸屬已不在人民本身，而在社會制度了。

科學的研究是診斷社會病態最好的方法，是改良社會可靠的根據，也是計劃社會建設方案的根本。貧窮是最大的最根本的社會問題，歐美各國在解決這個問題上所花的努力已大有成效，並正在充分注意。但看歐美各國所有的社會立法豈不多是以貧民爲對象就可以明白了，中國貧窮問題的嚴重意料中遠在歐美各國之上。倫敦市貧民佔全市人口的百分之

之三十歲 (30) 的寬域的貧民佔全人口之二十八 (28%) 世界上富強的美國在經濟繁榮的年代十九世紀最後十年 (1870) 貧窮人口的比例就如此之大，所以我們很有理由相信中國貧窮人口當不只佔全人口三分之一。欲圖改革社會，計劃社會建設對於如此嚴重的問題，自當先有一番研究的工作；否則儘管提出完善的方案，頒佈良好的法律，而實際無不無效，仍無百廢不效的。

(三)

貧窮問題並不是一個支節的問題。完全從民生計看，便可以認為它是一部份人口的生活問題，只要國家工業發展，財富增多，便可迎刃而解。但英國就可以算富庶的工業先進國，為什麼「英國的城市人口有百分之二十五到五十五生活在貧困之中」而且「在一九〇一年，英國的人口有百分之七十七是算作城市的」呢？一舉出羅氏貧窮論一書 (S. Rowntree's Poverty: A Study of Town Life) 貧富是相對的，構成貧富的不均是經濟的分配，所以增加國家的生產無助於貧窮問題的解決。貧富的懸殊過大形成畸形的財富分配現象，使「有餘」的階級與「不足」的階級發生互相仇的心態。共產主義者，以為這種貧富不均是資本主義造成的，遂主張無產階級革命，這是認為貧窮是整個社會制度發生出來的毛病，自由主義者以為國家為全民的福利，不可忽視貧民的生活，社會制度不全之處可以由立法加以改良，由立法創造一套制度，如社會救濟，社會保險，以補救貧民個人能「之不逮，總之，人民貧富太懸殊是與社會公道原則相違背的。我們中國一語就有「不患寡而患不均」的理論，由歐 的「不患寡而患不均」的理論，不患寡而患不均」的原則。就人民生活的意義而言，國家貧或富是次要的問題，人民財富分配不均才是最重要的問題，「富而不均」是歐美各國現今的問題，「寡而不均」正是中國目前的實況。

貧窮原因的認定尚有待於更進一步的研究，歐美社會也許與中國兩樣。但歐美的事實最得我們參考，研究貧窮無不如何包括兩方面：一是貧民的多寡與貧窮的程度，主要是貧窮階級生活費用的調查與分析；其次是探討貧窮的原因，從個體的產生推論到社會制度的沿革。社會病態的症狀判明以後，才可以有聰明的對策。社會建設從研究貧窮開始亦以解決貧窮終結，這是社會建設中最大的任務，英國歷史經驗 (從一六〇一年的依羅沙白恤貧律到去年的柏瑞芝報告書 Beveridge Report) 裏可以取資參考。社會建設的途徑繁多，但若不以貧窮為最主要的建設目標，縱使中國可以由貧而富，仍不免要陷富而不均的覆轍，這又豈是謀社會建設的人初心所企求的？羅特內 (Rowntree) 說得好：「國運對於自己人民的幸福需要更大的集中思想來考慮，因為把不健全人類的生活的羣像基礎，任何文明不能是健康而或安定的。痛苦可以到處皆是，可是毫無呼聲的聲息，而且我們可以長久昧於痛苦的程度與嚴重，但是只要一認真

們了解，我們就明白非常深刻而嚴重的社會問題亟待解決。我們同意龍氏所謂文明不能建立在飢餓飢餓是殘廢者身上，我們更肯定的主張富人的奢侈生活不能建立在貧民衣食不足上，中國近七年的抗戰，人民貧富懸殊的程度日益加劇，我們決不可忽視這種日益加深的社會意識，所謂建設的內容最實在的即是社會建設，而社會建設的工作最急迫的即是解決貧窮問題，這就等於增加人民的幸福，我們已一長久昧於痛苦的程度而嚴重了，我們應該多集思，聯想，聯系了解貧窮的苦痛。

中國貧窮問題最嚴而深刻的在食糧解決之尤，研究工作萬不可少，病源一清，藥石咸有效。如研究貧窮初步宜採用調查的方法，在這一方面歐美已有成規可尋，足資我們取法。本文僅說明中國貧窮問題研究之幾點，是在修訂社會建設的今日，把一審察的問題提出，我們祇希望有實在的事實研究作為我們社會立法的根據，作為社會改革政策的張本。

一、中國貧窮問題之概況

中國貧窮問題之概況，可分兩方面說明：(一)貧窮之原因，(二)貧窮之程度。關於貧窮之原因，可分自然原因與社會原因二種。自然原因如地質、氣候、水災、旱災、疾病、瘟疫等。社會原因如土地制度、賦稅制度、金融制度、教育制度、法律制度等。關於貧窮之程度，可分貧民、赤貧、飢餓、死亡等。據最近調查，中國貧民約佔總人口之百分之六十，赤貧約佔百分之二十，飢餓者約佔百分之十，死亡者約佔百分之五。

二、中國貧窮問題之調查

中國貧窮問題之調查，應注意下列幾點：(一)調查之範圍，(二)調查之方法，(三)調查之資料，(四)調查之結果。調查之範圍應包括全國各省市縣，調查之方法應採用問卷、訪問、統計等。調查之資料應包括人口、土地、賦稅、金融、教育、法律等。調查之結果應包括貧民、赤貧、飢餓、死亡等。

三、中國貧窮問題之解決

中國貧窮問題之解決，應注意下列幾點：(一)土地改革，(二)賦稅改革，(三)金融改革，(四)教育改革，(五)法律改革。土地改革應包括土地所有權、土地經營權、土地收益權等。賦稅改革應包括賦稅種類、賦稅率、賦稅徵收等。金融改革應包括金融機構、金融業務、金融監管等。教育改革應包括教育制度、教育經費、教育質量等。法律改革應包括法律體系、法律實施、法律監督等。

四、中國貧窮問題之展望

中國貧窮問題之展望，應注意下列幾點：(一)貧窮之消滅，(二)社會之進步，(三)國家之強盛。貧窮之消滅應包括貧民、赤貧、飢餓、死亡等。社會之進步應包括經濟、政治、文化、教育等。國家之強盛應包括國力、國際地位、國際影響力等。

五、中國貧窮問題之結論

中國貧窮問題之結論，可分兩方面說明：(一)貧窮之嚴重性，(二)貧窮之可解決性。貧窮之嚴重性在於其影響國民健康、阻礙社會進步、威脅國家安全。貧窮之可解決性在於其有明確之原因、有可行之方法、有充足之資源。

六、中國貧窮問題之附錄

中國貧窮問題之附錄，包括下列幾項：(一)貧窮調查表，(二)貧窮調查報告，(三)貧窮調查資料，(四)貧窮調查結果。

勞動獎勵問題

勞動獎勵，是提高勞動生產的一種方法。勞動獎勵的目的，不是為了勞力地抽取，故在日當正規工作時，以勞動獎勵，以及在一個月中或在一年中請假次數最少，或甚至不請假的勞工的規定，嚴格說來，不能叫做勞動獎勵。至於完全由於利潤的要求，企圖從工作競賽中發現一個最高生產效率，要根據最高效率來改訂計時或計件工資的標準，其形式上雖然也是勞動獎勵，而事實上這是違反了勞動獎勵的精神。

蘇聯在勞動獎勵方面的成就最為卓越。據王雲五氏說：「蘇聯獎勵工作效率之方法，物質的方面固甚有效，而物質的方面則尤為顯著。除仿照資本主義國家以物質的獎勵促進效率外，蘇聯政府尤注重非物質的獎勵。從道德上鼓勵人民以愛好工作，自我表現，力爭上流，犧牲精神，愛國觀念以及理想主義等等。初則因內戰與對抗資本主義所必需的戰鬥精神，繼則因軍需外戰而認為有同樣緊張之必要，於是極力宣傳工業化為國庫存，惟增進效率為歡迎國庫上工業化之途徑，甚至使其最下級的工人咸感覺其任務有如防護一個極重要而危險的地點，每一工程師與工廠管理員，皆恍如軍中一個作戰的部隊，而認自身為生產機械之一司令官。國家使人民注重工作效率者如此，故對於工作效率特著的工人，除按照資本主義國家之例優給物質的獎勵外，更與以種種非物質的榮譽獎勵，而為資本主義國家所無者。」（王雲五蘇聯工業管理譯者序）

蘇聯的計劃機構，對於各工廠的產量，都預先按照其工廠的設備規模規定了一種計劃的產量，如某工廠的實際產量超過計劃的產量時，對於經理、工程師一類的人員往往發給特別獎金，以獎勵其在技術或組織方面之卓越的發明與改進。由於生產成本的減低與生產量的提高，工廠的盈餘也增加了。關於此項盈餘的分配係以計劃的盈餘百分之四及超過計劃的盈餘百分之五十撥充工廠經理基金，專供改良工人生活條件及勞動獎勵的用途。（同上稿）

由此可見，蘇聯實施勞動獎勵的基礎，並不是專門從工人的身上打主意，而是從生產技術上，生產組織上，與工廠的管理經營上去打主意，換句話說，並不在於如何把工人勞力用到無可用的程度，亦不在於又要馬兒跑得好，又要馬兒不喫草，而是在於如何使工人的勞力得到合理的運用，與合理的報酬，在於如何使實際的成本低於計劃的成本，實際的產量超過計劃的產量，使計劃的盈餘超過計劃的盈餘。

為許多人所噴噴稱羨的斯塔哈諾夫運動，被公認為勞動獎勵發展的最高形式。

斯塔哈諾夫 (S. G. Stakhanov) 生於一九〇五年一個貧苦的家庭，十歲時當牧工。其後當礦工。最初，斯塔哈諾夫鑿於頓河礦區採煤計劃未能如期執行，落在其他工業與其他礦區之後，他苦心研究落後的原因，結果他發現工作落後的原因，是由於勞動組織不良，因為當時雖採用新式鑽煤，却不曾按照新技術來實施精密的分工制度。他於一九三五年八月二十五日的夜班，按新的勞動組織作第一次試驗，自任鑽煤工作，達到前所未有的紀錄。他能在五小時四十五分鐘內，掘煤二百〇二噸。以後再由其他工人屢次試驗，都有可驚的成績，最後由他自己再來試驗，竟達到二百二十七噸的最高紀錄。按前次每個工人（鑿工每天工作時間六小時）每日祇能掘煤七噸十四噸。自從斯塔哈諾夫採取新方法後，可使個人生產力提高到五六倍，使全班工人平均生產力增加五六倍。（工作競賽委員會編）由於斯塔哈諾夫的示範作用，真使聯政府的多方獎勵，斯塔哈諾夫正化身偉高，湧現於全國各生產部門，每一個部門的勞動生產率都因此大大地提高了。

蘇聯民國二十八年將委員長提倡的工作競賽，是否受了斯塔哈諾夫運動的刺激不得而知，但這是一種勞動獎勵制度，自不待言。蘇委員長說：「我們不論是在作戰，是在行政，是在從事教育訓練，在努力生產建設，在不論在戰區，是在後方，在工廠、地方、縣區、鄉村、機關、學校、工廠、農墾，都要實行工作競賽，規定競賽標準，規定競賽單位，組織得法，誰做得好，誰做得快，誰做得確實，誰的物質，誰的假報，誰浪費最少，誰出品最精，乃至節約，誰偷樣，誰偷樣，誰偷樣，誰最有紀律，誰最能互助，如此不斷的競賽，不斷的鬥爭，有缺點立刻幫助改正，有長處互相觀摩發揚。」一方面將我們個人工作的興趣，盡量提高，同時更使我們集體工作的共同成績，一天天的改進進步。」（民國二十九年五月十日蘇聯政府慶祝蘇聯週年紀念廣播詞）

可見蘇聯是所提倡的工作競賽，涉及整個國家行政系統和整個軍事、政治、經濟、交通、建設、社會、文化等部門。蘇聯是所提倡的工作競賽，涉及整個國家行政系統和整個軍事、政治、經濟、交通、建設、社會、文化等部門。吾人於此并來蘇聯和蘇聯作任何比較，祇能說，自工作競賽推行以來，雖然也有成效，畢竟成效是太小了。大體說來，就三十四年度第三屆全國工作競賽的情況來看，首先在機關業務競賽部門中，吾人祇為工作計劃與工作進度，應注意其程度，應該是中央地方機關與機關和機關內部相互間競賽的主要標準，而事實上參加競賽的單位，雖然於少數地方行政機關競賽的項目，事後有問題，北方學校工作，在一個機關裏面，僅僅是二種樣式的技術，所以由機關事務的辦事員舉行的編寫競賽，校對競賽，即便不是不必要的，至少也是次要的。其次，國營工廠事業，無論在生產日誌上，生產性質上，設備上，技術上，及其他種種優越條件上，應當適宜於工作競賽，同時最緊要工作競賽，僅在工廠業務部門中，除極少數國營事業，如中央電工器材廠第四廠重慶電池支廠，鋼鐵廠遷建委員會，中央印製廠重慶廠，資源委員會

會派管理處惠山礦廠一部份人員參加競賽之外，其餘幾乎全部是民營事業，這是不無遺憾的。

總之，爲了增加生產力，提倡勞動效率，勞動獎勵制度的必要，已爲無可爭辯的事實。不過要使這個制度推行有效，必須注意下列六個條件：

(一) 生產發達，爲實施勞動獎勵制度的先決條件。勞動獎勵的目的，既在於增加生產，如果現存的生產力都無法維持，停工、歇工、關廠之事，紛至沓來，資本家應生產爲畏途，失業的不幸隨時可以降臨到勞工，勞動獎勵便成了無意義之舉了。

(二) 工資關係如果祇是買賣關係，資本大王獨裁一切，不讓勞工有說話的權利，在這種情形之下，用物質獎勵的方法，對於勞工生產率的增進，固然也有效驗，可是，勞工是等待物質獎勵和看物質獎勵的多少，而後動的，是發動的，不是自動的，這就淡薄了勞動的熱心，而限制了勞動生產率的增進。因爲勞工從來不大願意爲他人的幸福把自己的勞動效率發揮盡致，此乃人情之常。蘇聯經濟建設的成功，和生產的民主有密切關係。蘇聯是實施計劃經濟的國家，但，執行的結果，總是超過原定的計劃。例如某國工廠，按五年計劃的標準，應將其生產力增加一倍，五年分配，其進度應爲：第一年增百分之二十，第二年增百分之二十三，第三年增百分之二十一，第四年增百分之十九，第五年增百分之十七。廠方將這個計劃，對工人羣衆面前討論，大家認爲這是國家經濟建設的重要工作，便將這個計劃加以修改，規定每年平均增加生產力百分之二十五，以四年完成五年的工作，并以增加生產力百分之二十五爲第一年生產計劃。在實際工作中，又因競賽的結果，竟把生產力增至百分之三十於是大認爲五年計劃不僅四年可以完成，而且有三三年完成的可能。在第二年度生產計劃中就提出增加生產力百分之三十五。事實上，蘇聯第一屆五年計劃之電機工業三年完成，煤礦工業二年半完成，農業集體化二年完成了。(工作競賽委員會編)可見民主很重要，沒有真正的民主，便不能消除勞資雙方互不信任的現象，使勞動獎勵制度發生更大的作用。

(三) 要使勞動獎勵制度推行有效，應該根本改變勞動的觀念和意識。在最早的時候，勞心與勞力是分不開的，及至社會發展到一定階段，社會上有了剩餘財富可資佔有，於是勞心與勞力分了家，「勞心者治人，勞力者治於人，治於人者食人，治人者食於人」便成了「天下之通義」。從此以後，社會上便發生一種勞動的觀念，以不勞而獲爲榮，爲貴，爲享福，而以勞動爲苦命下流，爲卑賤。魯迅在阿Q正傳中，曾經描寫阿Q從境裏「要財」的回到鄉下，趙太爺對他有點肅然起敬，便叫他「趙Q」，阿Q料不到他的名字會和「趙」字聯結起來，以爲是「趙」的親戚，早已無干。所以在「一種賤視勞動的社會裏，今天爲了勞動獎勵，忽然要拿勞動和「英雄」二字聯結起來，這

「勞動英雄」，勞工對於這個意外的光寵，恐怕不會發生多大的興趣吧。

(四)羅斯福總統於言論出版結社集會的自由以外，提出了不虞匱乏的自由，這是完全新的。蘇俄勞工如長經常有消費品的憂慮，如果連最起碼的生活水準都無保障，如果在生活上毫無生人樂趣，他的工作情緒就很高興起來，就很高興的生產效率，同時也就很難產生勞動英雄。縱然就有政治自由，而事實上僅僅有選舉的自由，是斷不可以為食，寒不可以為衣的啊。所以為要享受尊嚴、舒適、快樂生活的可能，就必須除掉政治自由幸福之外，再增加物質幸福。三民主義革命的目的，就在於它不需要給予人民以民權自由，而且要給予人民以民生幸福。如前所述，蘇聯工廠計劃的盈餘百分之四，和超過計劃的盈餘百分之五十，作為勞工福利及勞動獎勵的專款，此外由於蘇聯政府給予勞工之種種物質的保障，於是勞工生活的安定、愉快，便成了斯哈諾夫運動產生的一個重要源泉。斯哈諾夫說：「往蘇聯推論我們？工作的愛好，對於我們已成為人類偉大快樂的淵源了」。又有一位工人出身的工廠組主任華洛比夫說：「你已經不再認識我們的工人了。他們現在對於工作的關係較前此大不相同。他們已經對工作的疲勞鼓動了，每一個工人都努力多做工和做得更好」。(王雲五譯蘇聯工業管理)這種對於工作的愉快，無疑的是由於生活的愉快，而生活的愉快，則是由於生活的無憂。

(五)中國有「七十二行，行行出狀元」之說，據考工記，百工都可以稱為聖人。如：「知者創物，巧者述之守之，世謂之工，百工之事，皆聖人之作也。機以爲刃，凝土以爲器，作車以行陸，作舟以行水，此皆聖人之所作也」。但由於中國生產專業的不發達，所謂「聖人」「狀元」這一類光榮的名稱，完全屬於士大夫的專利品。現在我國對於工作競賽的優勝者，開亦將不惜給予「勞動英雄」，「工作英雄」，和「英雄隊」的稱號。這不消說是一節進步，然而勞動英雄是國家社會的榮譽的名稱，相應於這個名稱，應該給予種種適當的優待，例如加薪、晉級、特別假期、特別獎金，或資助國外遊歷、照像的辦法，並且於地方及中央日報刊布其本人的相片，其尤卓越者，每得授予榮譽章、紅色勞動勳章，或列為勳章，國家社會的重要集會經常被邀請參加等等。所以假如我們的勞動英雄，僅僅成爲虛應故事，應時點綴的稱呼，又何貴乎有勞動英雄呢？王雲五氏對於蘇聯之以勳章、榮譽、獎及工廠管理員及一般工人，激勸地說：「返視我國，則勳章勳位幾近爲官史之獨占品，聞亦推及於捐輸巨款之人，然亦爲富有資財者所獨占。至對於文化實業及社會事業有重大貢獻與成績者，皆無享受此種榮譽之可能，一若僅從政與富有資財者所獨占。至對於文化實業不足道者」。(蘇聯工業管理譯者序)所以爲了增加生產，提高工作效率，促進國家工業化，勞動勳章勳位來獎勵工人，這可以說是無庸辯論的，問題在於當頒發勳章勳位的時候，應該注意勳章勳位所來的社會的地位，同時不要虛

去了「名譽與器不可以假人」的遺訓，確實給那些真正於國家民族有特殊貢獻的人，否則工人對於機械的職責地位，亦未必發生榮譽之感，又何能貫徹勞動獎勵的目的呢。

(六)新的生產技術，管理技術，和新的工廠設備，也是工作競賽的重要條件。如果沒有這些，至多亦不過把固有生產額提高到一兩倍而已。雖則外國學者如威洛克 W. L. Willard Wainlock 之流，至今還認為大規模的機械生產是使人類變為機械奴隸，破壞人類精神生活的東西，因而主張中國應該提倡手工勞作，不應該發展機械生產。五月三十日大公報，威洛克：中國工業發展的性質，這完全是開倒車的青時思想。不知機械生產之所以成為破壞人類精神的東西者，不是機械生產本身的罪過而應該由生產制度負其責任。國父孫中山先生說過：「由於發明了機器世界文明才進的人類，便逐漸不用人力來做工，而用天然來做工，就是用天然的汽力、火力、水力、及電力來替代的氣力，用金屬的鋼鐵來替代人的筋骨」。 (民生主義第一講) 國父非常讚美機械生產的偉大，他說：「電力汽力比起人的體力要快千倍」，「一個機器做的工，可以代替百人」。 (三民主義與中國民族之前途救國救民之責任在革命軍) 他指示給中國的道路是機械生產的工業化的道路。所以工作競賽不是體力競賽，誰做得多，誰做得好，誰做得快，不是單純決定於勞工的雙手，而是決定於勞工的雙手所使用的機械，決定於使用機械過程中的勞動組織與技術熟練程度。據民國十七年統計，據開採煤礦工人四萬，〇〇〇人，每人每日平均出煤五〇二基羅格爾姆。開採煤礦僱工四〇，〇〇〇人，每人每日約出煤三六八基羅格爾姆。據同年美國礦局的報告，美國礦工每人每日可出煤四、〇八六磅羅格爾姆，其效率比煤礦工人倍數比開採大十之倍。此兩所產煤係由外人經營管理有新式設備的現代化的煤礦，其效率相差之遠尚且如是，若在手工業生產，更不知相差多少倍了。據三十三年七月至十二月天府煤礦公司實施工作競賽的結果，關於採煤工作部份，礦務股廠李忠榮，每日平均採煤一、三三噸，礦務廠劉元民，每日平均採煤一、四八噸，礦務廠孫玉明，每日平均採煤一、〇八噸，礦務廠最高記錄。其餘普通礦工，目前大約每人每日八時間平均可採煤一噸。天府為後方最大的民營礦業，一切通風、排水、運輸、運輸等設備，都有相當近代化的規模，然而比之斯塔哈諾夫之於五小時四十五分內掘煤一〇二噸，相差將近七十倍。可以證明沒有更新式的機械設備，和更進步的生產技術，管理技術，生產效率是不會提高的，是不可能達到生產高產量的。

社區組織釋要

蔣旨昂

社區組織原是美國社會工作的一種方式。我們却可從社區社會學之發展，使這種工作方式有了更為深切的意義，

雖然，我們如何去分析呢？我們必須先明瞭什麼是社區，什麼是社區之組織，才進而討論如何組織社區，或如何

一 何謂社區？

社區是社會之有地域性者。社會是人之組合，社區自然也是人之組合。不過，因為有地域範圍，社區裏面所有的人之活動，容易經常化，而構成制度。於是社區是人之組織，也是制度之組織。社會學家派克(Park)說，「社區是制度之星座」。我們根據實地研究，則以為社區不僅是星座，而更是蛛網。蛛網是有核心的，社區個個有核心。有所謂人之核心，即社區中積極的份子，或先知先覺。也有所謂制度之核心，即社區中滿足主要需要的系統活動。此種積極成員與主要活動，常在社區之地理核心上，配合到一起。

社區之區域，普通是較小的，例如村落社區，鄉村社區，都市社區。通常想不到把整個一詞，用於一個較大的區域。實則全國何嘗不可是個社區？全世界又何嘗不可是個社區？小區域可以是單核心的社區，大區域可以是複核心的社區。其中便有了主核心和一個以上的副核心。所以，社區是個值的概念。社區不僅有其地理距離的問題，也有其「社區化」的問題。世界大同之基礎，在於社區生活習慣之統一趨於大。

社區化之過程，是社會學裏面一個主題。有些社會學者，甚至把社區作為他們社會學體系之基本對象。有的注其心理因素，例如馬其味(McLver)；有的則注重其地位因素，例如芝加哥學派。芝加哥學派受德國社會學的影響最大。

到今天德國還有人發揚社區之研究，例如克里斯特勒(Kristaller)在德國南部，發現了社區擴大之公式。他發現社區是六角形的。一個小社區(例如一個村莊)，既是六角形的，則與之接連的小社區有六個。把這六個小社區之核心，用線連起，恰成一個較大的六角形。於是原來那中心社區的小村，便可擴大為這個較大的六角形社區之核心，而為繼之了。而且，每個較大的社區便是這樣繼續所影響的縣了。這一較大的社區，同其它六個與其接連的較大的社區，又構成一個更大的六角形社區，其核心便由原來的幾處擴大為都市，而此更大的社區，便由那個都市所影響的一省了。在理論上，這種六角形擴大化，可以大到全國，可以大到全世界。克里斯特勒在南部證實了他的公式。在中國，這種公式是否可應用

「需要我們從「腰店子」，小村，大村，集場，縣城，大都市之區位分析上努力。此種分析，當然要實地研究。美國新派地理學家 Leitch 早在十九世紀末葉作工人家庭生活之研究，已發現了「地盤工作人員」這個公式。我們雖然不會採取地盤決定觀點的觀點，我們却應研究區位的因素。

提到核心，便易想到圓形，提到中心，便易想到圓形。但是如果把社區簡單化，當成圓形，即便在平原上，也是不妥當的，因為從許多互相接近的社區看來，如果全是圓形，則圓與圓之間，豈不有了很多空隙，變為沒有社區核心來影響的「無人地區」了嗎？實地研究已證明，社區不是圓的，而是多角形的。

多角形的發現，不自二十世紀四十年代的克里斯勒的勒如。美國鄉村社區分析的前輩蓋爾頓 Galpin 早已在廿次歐戰時把寶庫、學校、教堂所影響的區域，重疊起來，劃定社區，找出社區之多角性了。可是他沒有把這種多角形公式化與規律化。我們中國的鄉村調查，一般說來，至多祇劃了直線類的程度。

美國西北大學社會學系代理主任貝雷 (B. B. B. B.) 教授，根據他所蒐集的許多都市的高空照片，看出都市是三角形的。一角是住宅區，一角是商業區，再一角是工業區。

在山地，社區大概是自下而上去發展的，並且容易以山腳為核心。作者曾在貴州苗夷漢雜居社區工作，發現漢人住在山脚大路，水裏還在山腰，苗胞擠在山頂。這種社區，自以漢人所居，比較平坦的集場為核心。核心愈大，其所影響的區域，便愈高，便愈遠了。至於沿河社區，多為長形，如去年春天作者所曾深入四川西北我察的興水番區（見拙作「興水社區政治」，載去年十二月份邊政公論）。而沿河山城，則常是先沿河邊繁榮，再向上發展，核心亦隨之向上遷移其所在。重慶便是如此。瀟湖瀟湘之平原社區，通常為扇形，如派克與麥濟斯 (Parker & MacGee) 所描述的支加哥都市區，支加哥和密其于大湖之濱，他們把它分出五帶，瀟湖為商業中心，半環形的，第二層為工業地帶，半環形的，第三層為工廠太遠的工人所聚集的貧民窟，半環形的第四層為出租公寓地帶，最外層為富戶住宅地帶。再外則為一些衛星城市了。

以上各種關於社區形式之描述，雖不一致，作善後前所曾下論社區定義，仍然可以應用：「一個社區，是在一個地方，人與人，以及制度與制度，所形成的一種聯合；或說是（一）一羣在一塊地方上居住的人，（二）有著共同的經驗背景，（三）某種滿足基本需要的制度，和（四）一種地方團結的意識；（五）他們也能共同努力於地方問題之解決。」（見拙作「戰時的鄉村社區政治」，商務版）

二、何為社區之組織？

社會建設月刊 第二卷 第四期

夫婚與子情以的家庭制度，滿足對於超自然的權威的宗教制度，滿足人類情感之溝通的社會制度，以及娛樂制度。凡此種種，如果超出情目的之外，則成爲經濟的或政治的障礙了。經濟制度，基於人類想要控制自然與物資之需要。政治制度，基於人類想要控制種類之需要。所謂控制通常以爲只是權力控制，其實以各類福利活動而發生控制的效果，其過程也是政治的。比如教育制度，如果使人發展其情感而健全其人格，自屬情感的制度；如果使人因爲多知而增加控制他人之能力，則教育制度又可叫作政治的制度了。社會工作之易於流爲政治的工作，其原因即在「它常常是致力於社會設計之類」的控制的，雖然社會工作的控制，在根本上，仍以「軟工夫」爲主。

社區成員之基本需要，除了安全與活動，還有什麼呢？其滿足此二大需要的制度，除了情感制度，經濟制度，政治制度之外，還有什麼呢？社區之組織，實在就是情感制度，經濟制度，與政治制度之配合。

制度充足而配合適當，便有組織；制度缺乏而配合不齊，便成組織不齊；制度矛盾，無從配合，便成解組。社會工作所屬社區組織，就是組織社區，也就是社區重組或社區改組。原有社區組織不齊的，充實它；原有組織崩潰的，調整它。要重組，要改組，便合政治性了。

三 如何組織社區？

我們先來探討一下，美國社會工作界所說的「社區組織」是什麼意思？社區組織運動源於本世紀的初期，乃是爲了解決都市社區內社會機關間，工作之疏漏、重複、乃至衝突的。譬如社區裏救助機關很多，會弄跑機關的求助者，使他們得不到許多機關的幫助。幫助加多，則不但求助者會因而有浪費的危險，每個機關所消耗於重複調查，重複紀錄的時間精力，也就可驚了。同時，每個機關，經費均有限，既然不慎而厚待了會奔跑機關的，則對於那些不會奔跑機關的需求者，所能兼顧的力量，自然減少而甚微了。我國各大都市的慈善會的救濟，也常犯這種毛病。在他們各自辦理各人之救濟時，就其如此。美國解決這個問題的辦法，是創立「社會服務交換所」，乃係全市救助機關聯合起來組成的。合作機關，各將自己的個案紀錄扼要報告該所。新案開始之前，受理機關的服務員尤以電話查詢該所，如果發現求助者更被另一機關幫助，而該機關對於他現有的問題，仍能幫助時，就勸他仍然到那機關去。

我國因爲還沒有太多的救助機關，又因爲向來不注意個案紀錄，所以不曾設立過這種交換所。社會工作中，另一社區組織的機構，是社區金庫，或名聯合募捐處。其目的，在於保障貢獻捐錢的人，不太遭受煩擾，並使社區內捐款工作，不致重複，亦免疏漏。社會工作需要公私資助。公款固然由政府預算程序來控制，私款則屬自由樂捐。樂作宣傳工作的社會機關，便能多得樂捐，否則，在此生活日趨複雜之今日，徒有成績，而宜揚揚，便不

被人知，因而難於得到社區之資助。於是各種社工機關，乃不得不競以私人負責實施。宣傳技術之精，幾可謂無不備，致使毫無內容者，亦可顯得成績卓著。一般無暇或不能細察其內容者，受其矇騙而不自知；捐款致。費。而且，宣傳既多，則與捐者被迫領取此種額請之時亦必增加；所耗時間過多，易於引起捐者之反感，其極端，也許使他決然一文不捐，以免煩擾。再從技術方面觀察，則社會設計之思想，已使社會工作者深知，任何社區之建設，必須以社區中心工作，或定期實施，以便人力財力之集中使用。社區資源，逐須統籌兼顧，又不僅於此，應該如此了。

根據上列各點需要，於是有了聯合募捐的辦法。年度開始之前，各合作機關，將所需捐款分別報請該處彙辦，在彙辦一週籌預算。然後該處便用專人統籌募捐事宜。所募捐款，按照各合作機關之設備，能力，及需要，比例配給它們。未但僅各機關節省了單獨宣傳的力量，也不僅樂捐者被煩擾的次數減至最少，社區資源更可作一統籌計劃，以求按期之計劃了。

聯合募捐，並非毫無困難。第一，樂捐者尚多偏好，僅喜資助其所特別愛好的工作或工作之對象，固不會看任何社會機關，只要有其社區需要，便應資助，因為社區進步是多元的。第二，許多已有成績表現或已得社區信譽的機關，相信自己單獨募捐，更有把握，不願對小或新興機關與之利益均沾。此點實在也是因為不明白社區生活之真諦，狹義的社區組織，更進一步的方式是社區協進會。其目的在計劃推動全社區裏社會工作之實施。上述社會服務交換所，聯合募捐處，都可以附設在這種協進會下面。

原來，社區各種制度裏面的機關，可以有兩種主動設立的力量：一種是社區本身的「自力」，一種是社區以上「自上力」。社區為了滿足某種需要，而有某種制度，為了充實這種制度，而設某種機關，自最合理。但是人類的互倚性逐漸擴大其範圍，社區裏面往往有些機關是較大社區（如國家）所需要，而非本社區所單獨或特別需要的；又或本社區雖有特別需要，社區份子却尚未明瞭其價值，因而無意設置。然而上力所促成的各種機關，多屬各有其縱的系統的。它們由來與社區之內，如何形成橫的連鎖而全圖扣合，當被忽視而少安排。所以，上力所促成的機關，雖有（一）合乎較大社區之需要，（二）專家之設計指導，（三）設施之標準化，等等便利；仍有（一）割裂社區，（二）阻遏自動，（三）忽視特殊情況，等等弊端。因而需要創設社區協進會，以收「專家」與「自主」兩利配合之效。

除了以上這些富有機關行政意義的工作以外，為了社區份子之社會化，英美自十九世紀末葉，便產生一種「社會黨」運動；後來的「社區中心」運動——無論此項「中心」是學校附設的，還是單獨辦理的——也是同一作用。這種運動，對於社區組織工作時，往往提到它們，不過，它們的作法，乃以「社區生活」為主，此處可以從略了。

以上並不是社區組織工作之全部可能。在德國，社區內充實制度之機關，已滿不少，所以要交換消息，要共通有組織之，要近免割裂。而我國的毛病，却正社區內沒有夠用的機關。這一點，國父看得最清楚，所以極主張，在開始地方自治的時候，必須「立機關」——「設學校」也是立機關的一種。別國是已經有了，還要改善，我們則是缺乏的太多，偏重從改善起。別國正在努力避免重複和衝突，我們則更要加重疏漏之充實。這當然不是說，我們竟無重複、毫無衝突，或重複和衝突可以任其存在，只不過，還不如疏漏之弊，來得更為嚴重。

所謂疏漏，表現在各種制度上：情感的，經濟的，政治的。我們的精神生活，豈不是極為灰色？這是因為情感或制起不夠！我們物資的運用，豈不是感到貧乏？這又是因為經濟制度不夠！我們豈不是誰也幫不上誰，誰也控制不了誰？這又是因為政治制度不夠！真正組織社區的工作，是要針對這許多疏漏去充實的。所有這些充實工作，從一點點上說，都是有政治意義的。例如近一二十年來在地方建設工作上所提行政救養衛的方針，便是如此。鄉村建設運動，乃至縣政建設運動，實都是適合中國時代需要的社區組織運動。

所以，我們組織社區的工作，不僅是機關之聯繫，專業之配合，而更是機關之補充，制度之建立，以增加人民生活之所憑藉。此種補充，此種建立，就是社區組織工作了。

狹義的「社區組織」，原為美國社會工作之一種方式。合乎美國現代要求的社會工作，則不只限於一個人的一個家庭的社會失調之解決，而更造成運動，將社區份子組織起來，學得能力，補充機關，建立制度，為自己謀福利。於是我們今後不但要把握着這個擴大的社會工作概念，也要將組織社區的工作放在每一個努力人類生活之改進的人的肩頭上。社區之重組或改組，不僅是社會工作所應負責的。情感，經濟，政治種種制度之改善與充實，都有屬於不同的專門學問和技術。但須注意，社會工作在這種制度之充實與改善上，都有其重大的貢獻。社會工作，無疑地，是偉大的社區組織運動中，一個極為重要的過程。

三十三年六月十九日

社會救濟與社會福利

陳文德

一、前言

社會救濟行政很容易被人誤解就是社會福利行政，以致「社會福利」與「社會救濟」也被誤認為兩個互相通用的名詞，所以不用說，這兩種事業的內容也就難以區分。近五六年來，所謂「社會福利」或「社會救濟」的業務勃興，正如雨後春筍。各種福利事業者，倡導兒童福利、青年福利、少年福利、婦女福利、勞工福利、農民福利、邊民福利、耆老福利、家庭福利等，不可枚舉的各種福利業務。着重救濟事業者，所倡導的救濟範圍，異常廣泛，有老年救濟、兒童救濟、游民救濟、不幸婦女救濟、疾病救濟、殘廢救濟、精神病救濟、操行不良救濟以及相沿數百年來的災民、貧民救濟制度等，真是五花八門，不一而足。在用這些名詞的人，覺得大有意義。但是別人聽來，反覺茫然，無所把握。前是一種社會事業，往往自稱為救濟工作，有時又稱為福利事業。收容在救濟院裏的兒童，一經主管人員的宣傳和報告，便成爲「兒童福利」的業務。「福利」與「救濟」這兩個名詞因爲混淆上弄不清楚，愈使二者混淆不清。作者茲願根據人類自衛行爲的發展史及社會福利行政學理論基礎的演進，概述這兩者的關係，以冀正於高朋。

二、社會福利與社會救濟的關係

作者前在「社會福利行政與民主政治」一文中，曾申論社會福利政策的繁多，而於該文中舉其最重要者有三：一爲社會救濟，二爲卹養政策，三爲社會保險。美國業已推行十多年的社會安全法及英國畢氏的安全計劃書，即融合上列三者而成。是以社會福利政策與行政的內容除社會救濟之外，尚有其他重要事業包含在內，而社會救濟的任務只是完成社會福利事業的一部。茲再將福利事業的對象與任務分述如下：

第一注重「人」的價值：個人的，小團體的和社會的，實是以「人」爲中心。政治組織，經濟建設，乃是一種工具，以達到「人」本身的目的。

第二注重社會的關係：人與人及人與環境的關係。社會福利事業原以調整社會失調爲己任。其失調現象，如個人與個人的衝突，個人與團體行爲的矛盾，家庭間各份子情感的不融洽，及社會整個環境有妨礙健全人生的發展等。

建設社會福利，須從兩方面入手，一方面爲個人，一方面爲社會。現任美國兒童局局長林洛氏說：「社會福利從業員不僅着重使個人適應其整個環境，或使其自立更生，能控制環境，適應其生活需要；亦須注重社會革新的導引，以減少個人間之真隔，使多數人民得享人生幸福。社會福利從業員應注意社會供給其人員物質，精神生活與健康上之

需要達到最低生活之條件，并根據其個人適宜之長短及能力、環境與機會，能找到其本身之地位，并調和其所在之環境。社會福利從業員應注意實現一種合理化的經濟發展與社會秩序，始可「樹立社會之體」。

總而言之，社會福利事業所要達到的目的：一、物質生活上的保障；二、由經濟政治的組織，保障每個家庭之最低物質生活基本條件。三、精神生活上的保障；四、由社會福利組織，使每個個人對於社會生活之安定，有所寄託。五、培植生活力：由合理化的社會學，宗教，而加冒險嘗試，以發展生活力與精神能力。六、樹立社會事業，由社會福利行動，以發揮民族自強的偉大精神，建立有利於人羣的專業。七、建立社會正誼，使各團體彼此間有公正與有秩序之關係，每個體有充分之機會發展。

近年我國政府當局及一般學者咸以禮運大同篇為社會福利事業的最終目的，亦即社會救濟的最終目的。所謂「故人不知親其親，不獨子其子，使老有所終，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸，貨惡其棄者地也，不必藏於己，力惡其不出於身也，不必為己」作者亦完全同意，不過單就社會救濟而言，則不免有遺憾。因大同篇所言之事正是社會福利之內容，換言之，就是注重「人」之價值與「社會的關係」每個人都有他適當之地位，應享其有權利與應盡之責任。能達到此目的即能達到天下大同的理想。

社會福利事業之任務 既如上述，需要完成此種任務，工作是多方面的，方法也不只一端，社會救濟最為維持物質生活條件之一種方法，或可說，社會救濟是社會福利的一部份的事業，則其意義更較顯明，其範圍更易確定，從歐美社會福利事業內容之演進與福利行政學的立場來說，所謂「救濟」行為是「以現金或實物的施予為中心的工作」，救濟之公共救濟與私人施濟之別，「社會救濟」即公共救濟，是指大規模而具有普遍性的救濟，是政府辦理的，不由私人主持。在吾國「救濟」與「福利」之內容不易分別，或無須重演前遺國家遺忘的史蹟與慘劇，其間有兩個主要原因：一、又缺乏社會福利行政學之理論與技術，若最短期間似無法彌補此項缺憾。二、其動機與立場缺乏積極的民主化精神。或僅影響施予的行為。

三、社會救濟的責任觀念

禮運中外史乘，救濟是一種人道主義者的慈善行為，直接說他是慈善的事業也無不可。慈善的行為通常是由於三種動機：一、同情心，所謂「惻隱之心，人皆有之」。飽暖者自動予飢寒者以救助。由於這種動機的救濟，都是由達官貴人，社會上較高級重的神士之流來主持。二、宗教的觀念，善修今此，可得好報於來生，或為兒孫種福。顯親揚名。三、責任的觀念，社會學家認為社會上每一個個體有了問題，往往影響全體，一地有了災荒，必致引起整個社會消費問題，迫

因爲有了這種「連帶關係」，政府有責任維持社會治安，故救濟的行政是責任方面必要措施。以上三項動機已有多數學者爲文論及，茲不多贅。另有的學者說明歐美各國社會救濟，已離開慈善的觀念，而代以責任的觀念，作者則以爲責任觀念復可作種種解釋，一爲慈善責任觀念，另一則爲福利責任觀念，試申述之。

甲、慈善責任觀

慈善責任觀念的救濟是一種階級行爲，救濟者是慈善家，被救濟者是社會上貧弱者，或是被人所鄙棄者。救濟者是社會上健全的份子，經濟富裕，是有地位有勢力并掌握政權的階級。被救濟者在社會上完全與之相反，是另一階級，慈善行爲只是救濟者爲滿足其提高聲望，求報來生，遺囑子孫等內心的企圖，而對於那些不健全的分予略予小惠，勿使作亂背叛，以鞏固自己目前的財富與權力而已。至於受救濟者如何始可化弱爲強，由不健全而臻於完善，則并未計及。從歐美各國的歷史和我國現實的情形中，均不難列舉若干例證，說明慈善的救濟行爲乃是致貧之道 (pauperisation)。反有善於社會者英王亨利第八在位時，歐洲盛行慈善的救濟，史家曾嚴格的批評那些慈善家說：「他們所養活的窮人，實是由他們所製造的。」 (They fed the poor they created)。三百年前英女王伊利沙伯的貧民法，是世界各國貧民法的典範該法充分代表政府的慈善責任觀念與人民小惠，勉強維持社會治安但實爲壓迫貧民，責罰努力的一種苛政。一八三四年修正的「新貧民法」中宣稱：在大英王國之內，不應有一人因爲缺乏最低物質生活條件而死，地方政府應負責切實辦理。像這樣的規定，政府負起責任，一般貧民大受其惠，可是事實證明并非如此。試對英美兩國貧民法的實施和各種救濟的歷史，法院的記錄及社會救濟的專著一加研究，可知在社會救濟標幟之下，慘無人道之事，不勝枚舉，實是「苛政猛如虎」。被救濟者常受非人的待遇，執行救濟法者與被救濟者立於不平等地位。「救濟」一詞已成爲鄙視人格階級壓迫之代名。以慈善責任的立法和行政所與人民的恩惠實屬有限。

反觀我國一助救濟事業，和人救濟仍由社會上所推崇的德高望重的慈善家來主持，現金或物實施予的多寡全由施濟者的決定，蒙受其惠者只有口心感德而已。公立院內救濟，一般情形均同，蔑視被救濟者的人格，衣食不備飽暖無疾，病無人料理。常見救濟院的兒童歡迎參觀的來賓時，口誦詩歌，面部毫無表情，造成了冷僻無情的人生，臨時救濟的難民收容所，更少考慮難民的需要與人格。所裏佈滿了貪心、欺騙、虛偽、偷竊、搶奪、憤怒、糾紛、不講情理等社會罪惡的縮影，行政者對於善後或到棘手，這種慈善責任觀念的救濟文化，除非在實施上有了基本的改進，否則任何理想的社會救濟法在推行時絕不能超過一般水準過高的。

乙、福利責任觀

社會救濟在何先進的國家，都會成爲一種重要的社會政策。救濟在福利事業裏有永久的地位。社會救濟有臨時的救濟和經常的救濟。如戰時臨時救濟爲便利軍事行動，安定民心，維持社會秩序，舉辦難民，傷兵等類救濟以及其時臨時救濟如水、旱、風、蝗、地震等短期而嚴重的災荒救濟均屬安定社會的重要設施。經常救濟的對象爲無工作能力他國特別情形而有救濟需要者，予以救濟，并不限於貧窮的救助。救濟業務在主管的機關是長期的設施，牠是一種社會成度，經常的工作。但受惠者應是臨時的短期的救助，救濟行爲到了被救助者已能自給自養，即應停止。長期的救濟不制是例外，或萬不得已的措施。如此，在國家的担負并不鉅大，而受惠的人數却是衆多。至於以調整家庭關係，處理疾病及精神健康問題，矯正行爲，培育人格，訓練社會領袖，預防社會問題之發生，增進經濟安定等等爲中心工作，則病屬於其他社會福利事業範圍。

舊有的貧民法或成其文，或改頭換面，遷就事實，早已失去其重要性，因爲牠是階級封建的殘餘已不能存在於現代民主化的國家。惟現金或實物之給予的社會行爲仍然存在，且必須存在，成爲必然的一種社會政策，其要點即在基本精神與方法的建立與應用。所以社會救濟法的精神在表明政府的責任觀念不僅是安定社會，保障統治者的權力；正因為政府是人民的公僕的組合體更應受人民的委託，推行社會福利，而救濟只是其業務中之一種而已。如要考核救濟行政的成績，主要的考核民衆究已得到多少實惠由民衆來證實，不祇靠行政人員之報告。

福利責任觀的社會救濟，是承認被救濟者所接受的救濟并不具恩惠，而是一種應享的權利，執行救濟業務者是民衆授權政府所僱用的工作人員。所以執行救濟者與被救濟者應立於平等地位，尊重被救濟者的人格，考慮被救濟者實際的需要。破除階級的階級觀念。上表美國經濟不景氣期間，每六人中有一人須受救濟，其情形之嚴重，與德國之廣大爲立國以來所未有。國庫所費浩大，加捐加稅以應救濟需要，被救濟者自動組織公會要求政府提高救濟金，改良救濟辦法，均予工作。各機關社會福利工作人員提出證據協助改良救濟待遇與辦法。救濟是他們的權利，他們的要求也得到相當滿意的結果。像他們這樣的行爲如果在階級統制的國家則被視爲擾亂社會治安的不合理的行動。也正因爲救濟是福利責任觀的行爲，行政人員的責任較輕，因而得到社會的擁護，介紹技術，協助改善辦法，雖嚴重的局面也就輕輕地過去，轉危爲安。

英國社會救濟法的訂頒，可稱是近年政治上一大成就，因爲這足以證明政府已接收救濟的責任，而謀普遍的進行這一立法的完成，就是我國社會福利政策的第一塊基石，也是一個轉機。後政府肩負社會福利的責任，只有增加，推。社會福利的政策，只有擴大，這是毫無怪說的。至該法所定的救濟內容，已經有不少人爲文加以推重，或提出若干因

難問題。實際說來，該法僅有年餘歷史，推行未廣，一切實施方法尚在研究中，實無批評之必要。如果按已有救濟文化之基礎來推行，最多也祇能達到慈善責任的階級行為，很容易重蹈慈善民法之覆轍。倘能由慈善而進，則可避免重演人類的慘劇。但迎頭碰上歐美近代的行政與設施，要先認定兩點：一、社會救濟任務是單純的，無論經常或臨時的救濟，其期或短的救濟，在一種或幾十種社會不正常現象所造成需要——他的使命皆是藉物質的給予解決不正常狀況以為其中心工作。被救濟的對象為缺乏基本物質者。至於行政上如何分別物質與其他需求或連環關係則屬於技術實施問題有別於立法原則者，暫不討論。二、社會救濟對於促進人民福利是有限的，不是去解決社會上應有盡有之問題。只是解決問題之一種或一種問題之一面，行政本身可以簡單化為易於推動，亦易傳授或訓練行政人才。

結論

任何現代國家的社會福利政策都包括救濟在內。在歷史過程，我們發現社會救濟是各國社會政策中第一種重要的設施，其次有恤養，再後有社會保險，三者同時并存。即如今日之英美諸盟邦，稱為社會問題的三道防線。其次序已或為後者居上，即社會保險為第一道防線，恤養次之，救濟再次之，今日英美之社會安全法或計劃均為聯合此三者之福利政策也。吾國先有社會救濟立法，頗合於歷史的演進，成為今日之首要，也是基本工作，如果社會救濟法能行有效，先奠定基礎，可建設其他社會福利事業於其上，如果沒有這基礎，連使社會安全或推行其他福利政策不過紙上談兵而已。所以社會救濟行政雖只是社會福利行政之一部亦極關重要。尤其在抗戰過程與戰後復員中，臨時性之戰時救濟與戰後救濟在固定空間時間其重要性比經常救濟有過之而無不及，但經常救濟亦不失為常久之覺悟。此社會救濟與社會福利之不同，而亦不可分，其關係亦至密切也。

對於昆明市工商團體的檢討

李景漢

西洋在工業革命以前，曾有過行會制度的產生。至工業革命以後，雇主與工人各有了不同的組織，行會制度遂漸消滅。昆明市現在的商業公會，多由已往的行會改組而成立的，大半仍在工商混合，勞資不分的狀態中。原來行會的功能，在經濟方面，表現在避免會員間競爭，維持營業標準，與保護行內人的利益上；在社會方面，表現在增進互助精神，安定社會秩序，維持固有道德，及共同做會敬神上；在政治方面，表現在調解糾紛上。行會自改組為公會後，已逐漸減低或消失了原有的許多功能。大致說來，其控制力已不如從前。在行會時代，不入會的同業最難以營業的，而且本地的行會會排斥外來的同行者。近數年來，不入會者亦往往照常開業，而公會無法制止。例如木器業中有所謂下江來的，不入會不入會，而且表示看不起公會的態度。又例如旅社業中，外人與要人開設的旅館，雖不入會，公會亦無奈何。最近已有強額入會與限制退會的辦法，但在上年作者在昆明從事社會研究會專業時，尚未完全實行。

今日同業公會的團結力，亦不如已往行會的團結力強。從前的做會敬神，雖近於迷信，實際上是一種精神團結的辦法與表現。現在公會已漸不舉行做會，有的以聚餐或集會代之，然其精神與興趣已遠不及從前了。用甚麼其他方式來代替神會，而又能發生同樣的功能，是一個值得考慮的問題。這恐怕只有代之以三民主義的信仰不可。已往的市黨部曾沒有切實的委下其應盡的責任。

已往的行會多帶地方色彩。現已由同鄉而又同業的關係，變為純粹同業的關係。從前一業可以有幾個同鄉的組織，或一個同鄉的組織可以包括幾個行會。現在則七致每一行業只有一個公會了。從前店東與師傅是混合在一個組織內，而現在店東自有其公會了。從前行會的組織，是同業者感覺到結合的必要，自動起來組織的；而現在的公會是由政府命令的，是外力促成的，這就是由上而下的官辦的民衆團體。公會的會員仍多不明瞭公會成立的真正意義，因此對於公會缺乏興趣與熱情。這樣，公會的活動程度多靠理事長或少數職員負責青多少的程度而定。但連許多公會的職員亦有對於公會的真意不很清楚的。這也是由於宣傳與教育的工作不夠的緣故。

中國已開始工業化。昆明社會雖比較落後，而自抗戰以來，工廠逐漸加多，勞資亦有分化的趨勢。工廠的制度是與行會的制度不同的，例如進工廠工作者沒有行會補入行會手續；因此無須經過幾年辛苦的生活，即可得到幾萬勞動者。在工廠中，學習的期間短，而且多少有工資，時間也有一定，不像行會的學徒把所有的時間與精力都歸師父所有。再者，有不少的勞務業已不合時代需要，漸趨衰落，其中的客師有失業者，有回鄉問老家者，有改行而進

工廠或機關謀生者。此外，有的手工業的生產方式不能與新的生產方式競爭，前途沒有多少希望。有此種種原因，近來許多舊行業在招收學徒時比從前困難；而且或收到學徒，往往有中途逃脫的可能。這一方面由於外來的引誘增多，而另一方面也是由於學徒制度本身有缺點的緣故。學徒制度為行會制度的基礎。行業與行會的盛衰和技術的傳授，都須靠學徒制度來支持。不易收到學徒，對於行業的關係是很大的。有的舊行業已經覺悟到這一點，而圖改善學徒的待遇。例如鞋業同業公會覺得已往同業對待學徒不免殘酷，又感到學徒不易招收，且原有學徒有逃走從軍的，有謀他業的，從前平均每家只有十幾個學徒，現在只有兩三個了。因此該會已特別注意改善學徒待遇，由主席在職員會議提出辦法，請會員實行；並規定如有虐待學徒者，一經報告，查明屬實，即施以人格制裁，即於大會時當眾宣佈其虐待情形。此外又規定凡學徒因受虐待被其他同業勾引去做工者，一經告發，則只前勾家；至於學徒則不逼返原店，以為虐待者戒。自有了新的規定與制裁後，已收相當實效。關於已往學徒的規定中多有不合人道者，政府亦應加以改善，藉以保護學徒的健康與權利。

此外，政府亦應對於各行業現有的一切規則，詳為檢討，對於不合時代者明令廢除。際此新舊交替的過渡時期，政府惟有審慎度勢，輔導促進。我國今日非積極促進工業化，不足以早日樹立建國的新經濟制度。凡事即頭趕上，尚慮不足；若任其自然變化，則不知需要若干年數才能成一現代社會。我國社會組織向來散漫鬆懈，缺乏秩序紀律；非加以積極的輔導與強迫，不易使其整齊劃一。今各公會在形式上，已漸趨於系統化，條理化；當然在內容上還有不少缺點。例如在組織上，除理事長外，其他職員多不盡生作用；會議尚多不按規章舉行，甚或舉行也往往不足法定人數，對於規章與時間亦多不遵守。在經費方面，收支帳目往往不清，預算決算更談不到。會員不按時交會費，甚至完全不交。在任務與工作方面，多屬消極的保守，而少積極的運動；多屬遵守規行，而少自動的進展。例如各公會對於紀念節日，節約儲蓄，徵募慰勞款項，捐助款項，購置公債等運動，均大半勉強遵照政府命令而行，甚少情願自動參加，從種種方面，可以看出，公會的組織是如何的不健全，與會員的知識是如何的低陋。這十分證明他們是如何的需要訓練，需要教育。現在公會不健全的主要癥結之所在，即組織未訓。已往雖有過訓練，實在有名無實，所收效果微乎其微。據調查所知，只有三十二年四月間，市政府舉辦了昆明市工商團體幹部訓練班，為時兩星期。這是空前的正式訓練，由各公會與市黨部派員參加受訓。該班有：非常時期工商業及團體管理辦法，工商組織及勞工組訓要領，人民團體訓練要領，限額工資實施辦法，登記工作及其任務，民衆技術，勞工福利，人民團體黨會須知，加強工商團體實施辦法，社會行政範圍與社會部之使命，運價限價須知，本黨勞工政策，國家總動員法，非常時期工會管制暫行辦法，合作事業，民權初步，

及精神等項。畢業者計一百五十人，結業頗佳。此種訓練應擴大其範圍，使所有職工及會員均受訓練，以期進步，毫無遺漏。尤其是公會的書記與辦事員最關重要，更要經過較長時期的訓練。

現在公會會員對於公會多不感興趣，實因會員感覺其所盡之義務多，而所受之權利少。政府亦宜多在有關會員之福利方面，加以輔導促進，並在可能範圍內，切實減少其身受之痛苦。苟能一方面謀其福利，一方面加強其訓練，則公會定能早日發揮其應有的效能。

昆明的工人團體較商人團體尤不整齊。商業團體可由行幫一變而為公會，且知識程度較教育程度較高，而經濟的能亦未遠超過工人。多數行業的工人知識低下，且識字者只有少數。當然開始組織他們是很困難的。在行會時代，他們是惟店東之馬首是瞻，一切活動，全依賴店東，沒有自己獨立過來管理自己的事務。現在由政府的力量勉強他們組織成會。不但他們自己多莫明其妙，就連許多店東們也不明瞭是怎麼一回事。有的店東甚至在其雇用的客師或立工會時，暗中反對，希圖破壞，因此有許多店東寧願加入工會。有的雖然成立起來，而會員不盡是工人；有的工人雖在名義上加入了，而不過問工會的事。例如捲煙業實際上沒有工人會員，只是煙廠主人的集會。有的工會的理事長就屬同一行業公會的理事長。這種職業工會，實際上與商業公會無附庸。在一般的店東和客師的心目中，仍未脫去行會的觀念，以為同行的店東，客師與學徒應該在一個團體內，是不必分開組織的。今日昆明大多數的工會不是工，自己來管理自己的事情，乃是由店東或經理或其他非工人來主持會務。只有縫紉業職業工會在形式上比較健全，而它的發展多賴理事或副理事長楊氏兄弟特別熱心。如果沒有他們的領導，恐怕就要與其他工會相差有限。工會在這種情形之下，當然在組織、經費、工作等種種方面，都在障礙散亂的狀態之下。縫紉業工會因為是示範工會，雖然按照示範工會的規定，已經舉辦了種種事業，或正在計劃着種種活動，但多半是在形式上的表現，內容是頗為空洞的；還不如黨中精神，接觸會員的程度與能力之所能及。充實少數比較需要的工作，使其真像勿溢。現在的趨勢似乎是走上再濫勿缺的路上去，凡示範工會實施辦法中所舉的各項，力求應有盡有，其結果必致都辦了，而都辦不好，只圖便於宣傳材料的供給，與報告材料顯得豐富而已。至於昆明市總工會也是示範工會之一，尙未表現出有甚麼可注意的成績。

總之，昆明市的工會在今日尙在混亂的時期。工會與公會的差別，尙未劃分得很清楚。這可由總工會成立時，會將市商會的六個公會劃歸於總工會之內的情形看出來。此種工商不易分和勞資不易分的狀態，當此手工業時期是難免的。等到工廠增多，逐漸工業化後，勞資自然分化。新工業發展才能產生大規模的勞工團體。今日昆明市職業工會的不健全，一方面由於工人組織程度的不健全而成立的時期尚短；另一方面，也由於訓練的工作實在作得太少。不但工會會員沒有受過多少訓練，就連工會的職員也未受過有系統的訓練。除民國三十二年曾參加過昆明市工商團體幹部訓練班的少數人員外，其他大多數人員從未受過正式訓練。這是昆明市工商團體指導之責的黨部機關應該特別注意的事項。組而不訓，訓而不實，是今日工商團體未能早日發揮其最大效能的主要原因。

中國過去之社會救濟設施

徐益

我國在清道光以前，工業尚未萌芽，一切社會組織，莫不以農業、農民、農村為基礎。社會如有病態，什九歸咎於農，一切救濟設施，亦大都以農為對象。國家雖無規定之政策，但常以此為官吏賢否之考核標準，如人主清明，宰相賢能，則事前之預備事後之急救，詔令詭赦，運籌累績，若通考會典以及戶部則例，大清律例等書可以考見，其如耆老、恤老、施醫、濟食等亦莫不與農村經濟有密切之影響。州牧親民之官，特為注意，地方士紳亦以此為功德慈善之舉，或協助官廳，或私人努力，或出自情願，或有所希冀。而政府不加干涉，習慣沿成定法正史野記亦載之詳矣。

然依近代狹義的社會政策言之，和農災預防：備倉儲、修水利、勸農功、除蝗「螟」等，已不在社會救濟設施範圍之內；又如失業災荒發生時，大都以餉、平糶、煮粥、發錢米等普通治標之方，以借貸興工為治本之策，至於「救」業習藝、教養、助產等具有社會的意義之種種設施，固未嘗注意及之，而經常設施，固定機構，則更起更晚。茲將各項設施分類述之：

(一) 保幼

一、給養——南北朝，宋文帝元嘉十二年，東莞郡大水，吳興及吳郡之饑瘡，升米三百……乃開倉廩賑飢民，凡有生子者月賜米一斗（宋書）。

二、近親收養——唐文宗太和六年，長吏勸其近親收養，仍官中給兩月糧（唐濟錄）。

三、養婦均養——宋王有知鄆州，令吏收取（嬰孩），計口給穀，俾營婦均養之（宋史）。

四、無子者收養——宋葉夢得為許昌令……為立法，凡及傷遺兒，父母不得復取，……立券便明所從來，又為家籍記數，收多者賞（國朝類林）。

五、官家收養——自唐貞觀以來，賜男女者官為贖買，宋黃震設慈幼局……凡富饒而貧者，許里胥請於官贖之……者許人收養，官給粟，給所收家（宋史）。至清光緒初，京師廣渠門，設育嬰堂，收養遺棄嬰孩，給給置產收租，以資乳哺，順天府尹核實支給，各直省則各有司經理，鄉間好義者助其費，遴誠實幹練之人董其事。所收嬰孩登記年月日時，及長有願收為子孫者予之，其本家有訪求者歸之（籌濟編）。

(二) 助產

一、給養——南北朝（梁）任昉撰書，廣覽……產子者不養，防嚴其制，非同殺人者，供其資費，博者千

道(前史)。

二、賜穀——漢章帝詔產子者復，勿算三歲。令諸懷妊者賜胎穀，人三斛，復其夫，勿算一歲(續濟福)。

(三)恤死

一、賜錢——漢平帝元始二年，賜死者一家六尸以上，葬錢五千；四尸以上三千；二尸以上二千(漢書)。

二、賜棺——南北朝宋文帝元嘉四年五月，京師疾疫……死者若無棺，賜以棺器……(宋史)。

三、代葬——宋宮弼知青州……死者為大塚收葬，謂之從塚(臣鑿錄)。明洪武三年，令天下郡縣設義塚(康濟錄)。

(四)救濟疾病凍餒

一、作坊治病——宋熙寧八年，吳越大疫，趙抃知越州，多方救濟。及春，人多病疫，乃作坊以處疾病之人，募僧人分散各坊，早晚視其醫藥預食，無令失時……(康濟錄)。

二、平糶米糶——宋哲宗元祐三年，冬頻雪，凍死者無算，呂公著為相，時與同列議所以救禦之術，乃發官米官炭，遣官分場賤賣，以惠貧民。(康濟錄)。

三、粥賑——宋慶曆初，韓琦知益州(按韓於慶曆元二年，除陝西經略使)時，流民載道，募人入粟，設粥賑之(康濟錄)。

慶曆八年，趙鼎知青州，以粥賑法不良，及壯而不及老弱，及近而不及遠，人聚易疫，提糶致病，驟備太宰，遂新鑄者更死，識者恥者不顧常事，羅吏胥每有舞弊作威福者。因以分區散種法，之(通攷)。

呂東萊曾謂救荒以設粥為最下，然以其便易行，故仍為後世所用，席書所謂「作粥一法，不須防姦，不須審戶，至簡至要，可以救人」(康濟錄)也。屢經後人研究改良，故徐光啓農政全書有垂死何人賑粥法，黃蘆齋增粥法二條，劉禮叔子集中有擇

要聚人賑粥法，因里設廠賑粥法，挑担就人賑粥法三條，陸曾禹又謂辦粥廠有五要：(一)費多廠(二)費得人(三)費飽(四)費精(五)費得法(置粥於案，令飢民微吮之，以防驟飽；夜半煮粥，天明施賑，勿令太熱；以新鍋易民家舊鍋，慎有嬰兒，增給一人之糧，每月給少婦婦女以米糧，以免知恥者不際；勿令米粥廠擠軋等)。

惟明末粥廠流弊甚多，宋崇寧初，置居養院，安濟坊，給常平米，給以衾衣絮被。三年又置漏澤園，以葬流民。安濟坊亦甚多。

借主之，醫者書所治症人，繼終考其數為慶，遺遺得寒作之人及無衣可着，許送近便居院，給錢米粥濟（宋史）。

五、施藥——明太祖洪武三年，命天下府州縣設惠民藥局……（康濟錄）。

六、王賑——唐虞坦為宣州（宣城）刺史，江淮大旱，當塗縣有活田久廢，以貧民得食，開之（淵鑑類函）。

七、貸錢——宋治平中，河北地震，民乏粟，車多賤賣耕牛，劉渙知涿州，盡發公錢買之。明年，民無耕牛，價增十倍，渙復出所市牛以元償民（宋史）。

八、不糶——理諭創自李惲（魏之侯相），而實行則始自漢宣帝司農耿壽昌。惲曰：糶者貴傷人，甚則傷農，人傷則離散，傷則國貧，故糶不糶者必僅與歲。歲有上中下熟，上熟則上糶三而舍一，中熟則糶二，下熟則糶一，使民適足，價平則止。小饑則發小熟之所，中饑則發中熟之所，大饑則發上熟之所，故雖遇饑饉水旱不糶不費而人不散，取有餘以補不足也。行之魏國以富強（文獻通考）。

漢宣帝即位，歲數豐穰，穀至石五錢，民少食，大司農中不耿壽昌為算，能商功利，奏言故事歲漕關東穀四萬斛，以給京師，用卒六萬人，官糶三輔宏農河東上黨太原郡穀，足供京師，可以省關東漕卒過半，又白令邊郡皆築倉，穀賤時，增其價而糶，以利農。穀貴時，減價而糶，名曰常平倉，民便之（漢書）。

隋文帝開皇三年，衛州置黎陽倉，洛州置河陽倉，陝州置常平倉，華州置廣通倉，轉相糶注，漕關東及汲晉之粟以給京師，置常平監（隋書）五年，工部尚書長平奏令諸州百姓及軍人勸課當社共立義倉，收穫之日，隨其所得，糶其粟及麥，於當社造倉窖貯之。十六年詔社會準上中下三等稅，上戶不過一石，中戶不過七斗，下戶不過四斗，唐太宗貞觀初，自王公以下墾田秋熟，所在為一義倉，糶凶以給民，其後又置常平倉，粟歲五年，下漕之地，粟歲五年，米糶三年，皆著於令（文獻通考）。

韓琦論常平糶米出糶時，須令諸縣取逐鄉逐村下戶姓名，即給關子，令收執赴倉糶米，每戶三石或兩石，不許浮數

備。是坊郭則每日零細糶與浮屠之人，每斗或一斗或五升，人人盡受實惠（淵鑑類函）。

張詠知益州……至春籍城中細民，計口給券，俾如原價糶之，奏為永利（荒政輯要）。

文彥博知益州，米價騰貴，就籍城門相近寺院凡十八處，減價糶買，不限其數，張榜通衢，米價遂減，前此或限斗斛以糶，或抑市井價值。適足以增其氣餒而終不盡平其價（東齊紀事）。

熙寧八年，吳越大饑，趙抃知越州，告富人無得閉糶，自解金帶置廳下令糶米，又出官粟五萬二千餘石，平價與民，為糶粟之所，凡十有八，以便糶者（臣鑒錄）。

紹興初，蘇絨為兩城令，歲凶，里中藏粟者固附以待價，絨得計其數，先發常平穀，定中價糶于民，揭榜于道，某家有粟幾何，令民用官價糶，有勒不出及出不如及數者，撻于市，以是民無艱食（荒政輯要）。

陸會禹謂……奸人窺破其微，賄囑官吏，串通斛手，在水次日買數十石而去，不數月，而官米舉矣，奈此地米價稍減之名，忽又遍傳商販，商販聞之，懼虧本而下來，官長察之歎為空而無繼，米有不驟貴之理乎？奸人於越買其糶之米不數旬而獲利無算，是窮民之食賤米，不數旬，窮人之食貴米，必需幾月，食貴米者十不過二三，食貴米者十必八九，惠之者非卽所以害之耶？故賑糶當兼行（按卽張詠）張公保甲之法。此法一行，既無冒濫，亦不失恩，賑糶者察之（康濟錄）。

朱熹立社倉法：以十家為甲，甲推一首，出十甲推一人通曉者為社首，其通軍及無行之士衣食不缺者，並不得入甲，得入者又問其願與不願，置籍以貸之，以濕惡選者有罰（朱子文集）。

至元六年，元立義倉於鄆社，又置常平倉於路府……（元史）。

明洪武元年，令各處悉立預備倉……（明史紀年）。

禮康熙十八年題地，鄉村立社倉，市鎮立義倉……（澤濟編）河南清穀倉，江甯江甯倉，崇明縣倉，廣東廣德通判倉，福建之台灣倉，浙江之永濟倉……均不在常平倉額內（澤濟編）……

（五）救濟殘廢癯老

一、留養——宋熙寧年間，凡蘇秦孤獨，癯老疾廢及貧乏不能自存者，以戶絕居之，以戶絕財產充其費……（宋史）。

（六）救火

一、儲水——漢唐范為蜀郡太守，成都邑子偏側，蓄制禁民夜作以防火，而唐相隱蔽，燒者皆相相，范乃數割前

令。但最便儲水，百姓爲便。乃歌之曰：廉叔度，來何暮，不焚火，民安堵，昔無襦，今五袴（東觀漢記）……宋周滿知襄州，課日貯水，以嚴火禁。又於民居得衆汲井田，廢而復興，人得其利（宋史）。

二、蓋瓦——唐宋時廣東江西湖北浙江等處皆竹屋，易火，地方官吏，使民易爲瓦屋，以絕火患，宋瑛徙廣州都督，廣人以竹茅茨屢多火，瑛教之陶瓦，築塔列肆，越俗知棟梁利而無火災（唐書），杜震遷嶺南節度使，爲開大衙疏折園圃，以息火災，楊於陵爲嶺南節度使，教民陶瓦，易蒲屋以絕火患（唐書）韋丹爲江南，西道觀察使，始民不知爲瓦屋，草茨竹椽，久則戛而焚，丹召工教爲陶，聚材於場，度其費爲估，不取贏利，人能爲屋者受材瓦於官，免半賦，徐取其價，逃水復者官爲之，貧不能者則畀以財，身往勸督（唐書）宋宗憲善俊知鄂州，邇南市火，亟待視事，弛竹木價，發粟賑民……（宋史）周滿知襄州，襄人不嘗陶瓦，率爲竹，歲久侵據官道，管廩相逼，火數爲害，滿至，度其所稅，悉毀撤之，自是無火患……（宋史）。

三、制火巷——宋宗憲善俊知鄂州……開大溝，屋火巷，以絕後患（宋史）。

以上所述，大都積極者少，消極者多，搜業習勞者少，徒哺施食者多；事前預籌者少，臨時急救者多。蓋此實非有計劃的設施，而實爲臨渴掘井，頭涸而竭之救濟也。較之近各國之科學設計，當遠遜矣。惟其仁讓忠恕，樂善好施之彌可欽佩，而創立法規，維持久遠，咸召鄉里澤被後世，此足以代表中國文化之真精神矣。

社會建設月刊徵稿辦法

- 一、本刊以開揚三民主義社會思想與政策樹立社會行政理論與制度研究社會問題介紹社會工作方法與促進社會建設為宗旨分(一)社會理論(二)專著與闡述(三)參考資料(四)書刊評介(五)國內社會建設動態等欄各欄文字除社有論據外均歡迎外稿
- 二、來稿不拘文面語體務須寫清楚(勿寫附函)並加新式標點每篇以三千字至一萬字為度但專門研究及調查報告不在此限
- 三、原稿務請附寄原文如稿有不便處須詳註原文題目原著者姓名用版年月及地點等
- 四、來稿本刊有修改權不願修改者請預先聲明
- 五、來稿得以筆名披露但必須註明真姓名略歷及通信處以備查考
- 六、來稿一經採用立即備優版權即歸本社所有如已在他處發表或經發表恕不奉酬
- 七、未經登載之稿除預為聲明並附足郵票者外概不退還。
- 八、來稿請寄重慶林森路五九零號本社

社會建設月刊 第一卷 第四期

中華民國三十四年十月出版

編輯者 孫 本 吳 鈞 文

發行人 張 鴻 鈞 文

印行者 社會建設月刊社

訂閱處 社會建設月刊社

經售處 重慶各大大書局

請訂辦法册數價目表

零售 第一册 一〇〇元 十元

預定全年 六册 四八〇元 六〇元

特大號定價另加預定者不加預定請向郵局或銀行購匯寄費內附寄法幣如有遺失本刊概不負責

地址 重慶 郵局 面

郵封 五千元 三千元 二千元 一千元

正文內 三千元 二千元 一千元

全年一次付足八折優待

定價表

廣告價目表

廣告價目表

廣告價目表

廣告價目表