

書 叢 政 行 會 社

類 利 福 會 社

險 保 會 社

編 主 室 究 研 部 會 社

著 編 桐 良 林

行 印 局 書 中 正

社會行政叢書例言

一、本叢書以研究社會行政原理。檢討我國固有設施，分析我國社會實況，介紹各國社會行政制度，並建議實施方案為宗旨。

一、本叢書內容，計分總類，研究調查，社會政策，民衆組訓，社會工作，社會福利，合作事業及人力動員等八類。

一、本叢書目的，在供業務推進及人才訓練之參考，並供一般閱覽，以謀社會行政知識之普及。

一、本叢書由社會部特聘專家學者，就其工作經驗及研究心得，分別編譯，俾理論與實際密切扣合，相互印證。

一、本叢書歡迎批評討論，俾資改進，來件請寄社會部研究室。

導 言

社會保險這本小冊子，是在兩種衝突的情緒下寫成的。我國熱望社會保險不久即成爲我國的一種制度，但我又深恐社會保險太早見諸我國的法令。像社會保險這樣的制度，無疑地應由法令來規定，不過僅靠法令的頒布，卻不一定會極其成爲一種制度。社會學實的調查和統計，衝突利害的權衡與調劑，應先於法令的制定；這是一般的原理，於社會法尤爲重要。假使我們從起草法規着手，沒有對於法規公布以後所可能發生的影響，作深刻的研究，我恐怕這個法規雖經公布施行，甚或一再修正，結果只在許多無法施行的勞工法令中，加上一個數目而已。

保護勞工雖爲黨國的政策，但保護勞工不是只在法令上的規定，而應企求勞資協調發展國家生產爲先決的條件。如果我們起草法規的時候，只顧採取各國最進步的條款，而不顧各方負擔的能力，發覺國家生產的條件，不要說這種法規只具空文，縱政府實施最大的力量強制執行，結果只是發難取巧的辦法。外國的法制雖與地有許多可資借鑑的地方，但重要的是他們實施的經驗，而不是他們的現行條文。編譯而成的法規，很少有實施的可能。我國以前勞工法規之所以缺乏進行性，一部分固由於租界的存在，另一部分的不完整，一部分亦由於立法者錯認了有組織的工廠勞動者，作爲我國法規的對象。工廠兼商店，僱主

兼勞工，在我國仍極普遍的現象。像這樣的工商不分，勞資不分的生產狀況下，要實行新式的團體協約法，勞資會議等法，當不是容易的事。社會保險的情形更複雜了。他不但包括礦山勞動者，而且包括工資受僱人；不但限於工資受僱人，而且及於他的家屬；則其引起行政問題，財政問題，貨幣問題，社會經濟問題，國家生產問題，必甚嚴重而複雜。倘我們事先沒有審慎的調查，縝密的考慮，詳細的計畫，太早頒布法規，不但施行發生困難，反會妨礙社會保險制度的實現。

我並不反對我們現在就開始作施行社會保險的準備，但我所謂的準備，不是起草法規，這是最後一步的工作。我們應先集中力量於社會保險先決條件的促進。沒有完善的職業介紹機關，失業保險是談不到的；沒有公共衛生行政，健康保險是無從着手的；沒有完善的工廠檢查，傷害保險是困難重重的。工廠檢查，公共衛生，職業介紹等，都是屬於行政的範圍，只要國家多出一點經費，官吏多出一點力量，就可以多辦一點的成績。縱使某時某地因爲人力或財力的限制，不能做到所期望的成績，亦不至於損及政府的威信。社會保險則不然。政府依法令得強制被保險人及其僱用人交納保險費，而被保險人亦得依法令主張種種的權利。法令所規定各種保險的利益，在被保險人算是一種權利。如果因爲上述種種行政沒有辦理完善，無法實現法規所定的各種利益，那末在人民是有權利而不能享受，在政府是有義務而不能履行。這對於法律的尊嚴，政府的威信，將有重大的打擊。所以我

在勞苦社會險保成爲制度以前，深望社會保險太早見諸法規。

社會保險的法規，雖不必急於起草，社會保險的常識卻要求其普遍。這本小冊子的目的，就是供給普通的讀者，以普遍的常識。所以，我盡量減少枯燥的數字，以及煩雜的理論。我只想敘述什麼叫做社會保險，他大概有多少種類，他的作用在那裏，他的施行困難在那裏。敘述各國情形的時候，亦只注意其發展的趨勢，及其演變的理由。這種趨勢的敘述和理由的說明，自不免殘缺不全，舉一漏十。這固由於我對本問題的學識不充，亦由於材料奇缺。我這裏所用的材料，多半都不是所謂原料，就是引句也不少是轉引自別人的著作。簡單地說，這是一部編譯的工作。如其大體上沒有錯誤，我就認爲滿意了。在沒有辦法中，我只好把標準放低，尙望讀者原諒。

這本小冊子一共分爲五章。第一章緒論把各種社會保險的要點，提前作一個總括的敘述，使讀者對於社會保險，先有一個概念。然後從第二章至第五章，分述主要的各種保險，即所謂傷害保險，健康保險，老廢保險，與失業保險。關於這些保險，一方面敘述各種現行的制度，一方面討論其困難的問題。我希望每個讀者，從頭到尾，都有一幅國家的社會現象做背景。我們不但要注意不應的問題，更要注意能改善的問題。「應」是我們的目標；「能」是我們的手段。如果我們不從「能」字着手，恐怕無法達到「應」的程度。我們不要忘記了，我們所要創立的社會法規，是要在我們的社會施行的。譬如說，我

們在凡爾賽皇宮看見了一幅極美麗的油畫，想模仿他，把他畫在我們的土牆上，那末我們初步的工作，先要把土牆填平了，刷白了。填平與刷白雖難作畫甚遠，然而這是必要的初步工作啊！所以我在這幾章中，反復提出各國成功的條件，與其施行的困難。

我因為這本小冊子是普通的讀物，同時又是編譯的出品，所以沒有把材料的出處一一註明。我所用之材料多半是由左列的幾本書。這不是說，這幾本書特別重要，只是因為這幾本書是目前能夠得到的。除了少數由私人借到外，其餘都是從國立西南聯大及國立清華大學國情普查研究所借用的。我在此不能不感謝陳迪夫（達）先生，平時注意這方面的問題，才有這幾本書可以利用。茲將所參考的書目列後。

- Commons, J. R. and Andrews, J. B.: Principles of Labor Legislation, Harpers & Brothers, New York, 4th ed., 2nd printing, 1937.
- Dodd, Walter F.: Administration of Workmen's Compensation, Commonwealth Fund, 1936.
- Downey, E. H.: Workman's Compensation, Macmillan Company, New York, 1924.
- I. L. O.: Studies and Reports, Series M., Nos., 11, 12, 15, 16.
- I. L. O.: Year-Book, 1939—40.

F. Y. O.: **International Labour Review** (一九三五年以後)

I. L. O.: **International Survey of Legal Decisions on Labour Law, 1926—1938.**

Millis, H. A. and Montgomery, R. E.: **The Economics of Labor; 2 vols., McGraw-Hill Co., New York, 1938.**

Patterson, S. Howard: **Social Aspects of Industry, McGraw-Hill Co., N. Y., 2nd ed., 1938.**

Watkins, Gordon S.: **Labor Management, 1928.**

Yoder, Dale: **Labor Economics and Labor Problems, McGraw-Hill Co., N. Y., 1937.**

林良桐序於貴陽旅次 三十一年八月

第三節 健康保險的給付……………四一

第四節 醫藥供給的權利……………四五

第四章 老廢保險……………五二

第一節 老廢問題的發生……………五二

第二節 給養方法的討論……………五四

第三節 老廢保險的需要……………五七

第四節 老廢保險的實施……………六〇

第五章 失業保險……………六三

第一節 失業發生的原因……………六三

第二節 失業保險的需要……………六六

第三節 英美的失業保險……………六九

第四節 失業保險的制度……………七二

第五節 勞動職業介紹所……………八一

第一章 緒論

第一節 社會保險的意義

社會保險是一個新興的制度。他的歷史很短，他的涵義也不確定。自一八八三年德國首先施行這個制度以來，到現在不過六十年的時間，已有四十幾個國家仿效了。社會保險無疑地將成爲各國重要的制度。不管是工業國或農業國，民主國家或獨裁國家，資本主義或社會主義，戰時或平時，均有其適用的可能。他的發展雖然到了相當穩定的程度，但尙沒有完成最後的體制，所以我們不能對這正在發展過程中的制度，下一個完全的與最後的定義，只能從其演進的歷史中，尋求一個正確的認識。這個認識，可從保險觀念與社會意義兩方面着眼。

人類原有許多因不可預料或不可抗力之事故，而發生的財產上或身體上的危險。這些危險所招致的損害，往往不是常人所能負擔的。於是人類發明一種合作的辦法，集合許多可能遭遇危險的人，分擔少數人實際蒙受的損害。這就是根據統計學的機率而採用的危險分擔原則。私人保險就是適用這個原則所成立的契約。在財產方面的，叫做損失保險，如火災保險，責任保險，海上保險等；在身體方面的，叫做人身保險，如人壽保險，傷害

保險等。

危險分擔原則，適用在財產上的危險，不會發生什麼困難的問題。需要參加損失保險的人，都是有資產的人。有資產的人，一般地說，多有預見危險的遠見，亦有分擔損害的能力。但身體上的危險則是普遍的，有資產的人需要參加保險，沒有資產的人也需參加保險。從某方面說，沒有資產的人參加人身保險的需要，遠較有資產的人為大。他們遭遇身體上危險的機會多，而且身體就是他們惟一的財產，一旦遭遇危險，就會發生嚴重的後果。按理說，他們應該踴躍參加人身保險，事實則不然，沒有資產的人參加保險的為數甚微。目前生活的窮窘，固使他們忽視或然的危險，而財力不敷交納保險費，實使他們摒諸私保險之外。所以危險分擔原則適用於私人保險，然而私人保險卻不能適用於人類的大多數。因之有社會保險的需要，所以別於私人保險。

社會保險無疑地係由私人保險的觀念蛻化而來的。他也採用了危險分擔的原則，不過僅靠這個原則是不夠的，他還賦有社會意義。所謂社會意義，可從三方面來說明，一是社會目的意義，一是社會責任的意義。一個沒有資產的人，因其無力分擔損害，所以不肯參加保險；不肯參加保險，一旦遇到危險時，就得獨立擔其損害。以一個無力分擔損害的人，要其獨力負擔損害，結果只有逼着他們陷於貧窮，流為乞丐。這樣，在遭遇危險的人，固受重大的打擊，在社會全體也要蒙受貧窮及其附隨的許多罪惡的禍害。故社會為

減少貧窮救濟的負擔，爲防止貧窮附隨的罪惡，就不得不獎勵大眾加入保險，並代其負擔全部或一部的保險費。這乃是社會自衛的意義。從這個意義說，社會不過由窮人濟轉到貧者預切。在社會仍不免惡劣的動機，在大眾則係受惠的行爲。這與社會保險，權利的觀念，大相逕庭，所以我們不得不另求社會意義。

一般沒有資產的人，尤其是一般勞動者，所受人身上的危險，除了自作孽的部分外，多半係直接或間接基於勞動的原因。社會因勞動者的勞動而享受其衛生的利益，社會亦應因勞動者的勞動而負擔其所受的損害。勞動者爲社會利益而勞動，自可對社會主張其適當的權利。這在權利應包括勞動力的維持，勞動力的培養，勞動力喪失的補償；換句話說，勞動者有向社會要求其維持生活，恢復健康，與培育兒女的權利。這就是社會責任的意義，也就是社會保險中，所謂社會意義的真義。

總之，社會保險是以保險的形態出場，表面上適用危險分擔原則，實際上採取公平報酬主義。社會爲一般經濟力薄弱，僅靠出賣勞力爲生的勞動者，分擔其應納保險費的一部分或全部。但社會負擔應採何種的方式，應由何種的途徑，則有待於法規的制定，

第二節 社會保險的種類

社會保險的種類頗不一致。綜觀各國現行的制度，就大體上可畫爲四大類，茲分述如

次。

第一目 傷害保險

社會保險中所稱的傷害保險，通常限於職業的傷害。職業傷害，必須因執行職務所受的傷害，才能享受社會保險的利益。但什麼叫做因執行職務，各國法院的解釋，頗不一致。在工作的時間，因工作而受的傷害，固然算是因執行職務所受的傷害；就是上工和散工的時候，勞動者往返於工場住宅間，在必經的路途中，非因自己的過失而受傷，亦可謂之因執行職務所受的傷害。

傷害實包括兩種的危險，一是所謂工業災害，二是所謂職業疾病。二者的區別，有時顯而易見，有時則頗費斟酌。依各國法院的判例，工業災害係由工業而發生的，他的原因得追溯於特定的日期與特定的事故，而這個事故又不能構成正常的勞動環境的一部；至於職業疾病，固亦由工業而發生的，他的原因不能溯源於特定的事故，然而卻是長期從事某種職業的經常結果。譬如說，一個製革工廠的工人，在工廠勞動時，因患了患有傳染病的牛皮，而生獸疔，這就構成了工業災害；因為獸疔是由患有傳染病的牛皮而生的，而有傳染病的牛皮又不是工廠經常所應有的。如果一個挖煤的工人，因為長期在地下勞動而患肺炎，那就構成職業疾病。肺炎不是起因於特定時間與特定事故，卻是由於長期在地下工作

的結果。故前者是突然而非常，後者是逐漸的經常的；但二者均由於執行職務而發生。

這些區別，在有的國家有實際的必要，在有的國家卻非常重要。最初各國制定傷害保險法的時候，多半只注意勞動者在勞動時所受機器的傷害，例如鋸木廠工人手足被鋸，鍊鐵廠工人皮膚受灼等等，所以在法規上多用「工業災害」的字樣；但到了後來，大家才發覺所謂職業的疾病，其打擊工人的嚴重性，並不稍遜於工業災害。於是有的國家以判例擴張解釋，使工業災害包括職業疾病在內。有的國家修正法規，以「傷害」字樣代替「災害」，並經法院解釋，傷害係包括「工業災害」與「職業疾病」二者而言。對於這兩類的國家，二者的區別沒有實際的需要，因為不管其為工業災害或職業疾病，均受保險的利益。此外，有幾個工業先進的國家，例如英、法、德立法的時候只限於工業災害，現在仍守這個原則，不過另外列舉種種職業疾病，如鉛毒、汞毒等，得視同工業災害，享受保險的利益。因之，勞動者除患列舉的疾病外，只有能夠視為工業災害的，才能享受保險的利益。依上面所舉的例來說，生獸疔的可以得到保險的利益，患肺炎的如果不在列舉以內，就不能得到利益。

第二目 健康保險

健康保險在外國法令中看種疾病保險的。當一八八三年德國開始施行社會保險的時候，只規定有傷害與疾病兩項保險。前者係對於由工業發生的災害，後者則對於非由工業發生的疾病。二者在責任上雖有不同，但對於勞動者物質上與精神上的打擊，對於勞動效率與生產發展的影響，則是一樣的。所以德國同時以兩種單行法，施行傷害保險與疾病保險。

普通疾病在原因上，雖不是直接基於勞務的執行，但其影響於工業或較傷害為大。據美國安全委員會工業健康組的組長 C. O. Simpson 的估計，每年因受傷或疾病而不能工作的勞動者，每一百個人中，有九十人係由於普通疾病，有七人由於工業災害，只有三人由於職業疾病，可見其輕重的一班。

疾病保險和傷害保險一樣，最初只注重傷病的醫治及工資損失的補償，換句話說，注重事後的救濟。然而事後救濟不如事前預防的經濟，於是疾病保險遂轉變了方向。照現存的社會組織，要想有效預防疾病，須從改善勞動者家庭的環境着手。改善家庭環境，很自然地要注意產婦與嬰兒的健康。依着這個方向而發展，疾病保險逐漸擴張利益及於被保險人的家屬。此外公共衛生，尤其工作場所衛生也與預防疾病有密切關係，所以疾病保險又逐漸擴張到工廠衛生建設。這些利益的擴張，都是從勞動者的健康着眼，所以新近制定的法規，多標名為「健康保險」。有的國家推廣健康保險的利益及於大多數的國民，故又

名為「國民健康保險」。

在這個發展的趨勢中，最受各國注意的要算為母性保護了。有的國家於疾病保險以外，另立母性保險，例如義大利。有的國家合併二者而為一，統稱為母性與疾病保險，例如蘇俄，南斯拉夫。一九三九年國際勞工組織美洲會員國，在哈巴那開第二屆大會時，特別通過一個議案，介紹母性津貼應包括在疾病保險或健康保險以內。這個建議除了保護母性的目的外，尚含有一個社會理論。依自然的法則，生育為婦女的天職，婦女既無法規避，男人亦無法代庖；是以生育算是婦女對全人類負擔的天職。因之，婦女亦有對全人類要求其因生育而應享受的權利，例一產前產後的休養，醫藥的供給，哺乳的便利等等。這些費用不但要分攤在一對婦女的身上，或有妻的男人身上，而且應分攤在一切人的身上。所以母性津貼包括在健康保險以內，是最方便而又最合理的辦法。

義大利在這方面尚有更新穎的發展。他原有健康保險法，但只對於幾省的航海員與航空員才有強制力適用，關於其餘各業的人員，則讓團體協約去規定。不過義大利的團體協約，須經政府的認可與公布方能生效，而協約中定有保護健康的條款，又為政府認可的必要條件，所以事實上他們強制適用的範圍，也不算很小。除了普通的健康保險以外，復有肺癆病保險適用於一切受僱人，母性保險適用於從事工商業的女工。一九三九年四月十四日的命令及同年七月六日的法律，更使母性保險轉變為結婚保險與生育保險。凡被保險

人於參加保險後二年，結婚或生育均得受領結婚津貼與生育津貼。但結婚時年齡，在工資勞動者不得超過二十六歲，在薪俸受僱人不得超過三十歲，否則喪失受領津貼的權利。至是健康保險及附有獎勵生育的政策矣。

第三目 老廢保險

老廢保險包括老年與殘廢兩種的保險。老年在普遍的觀念，不應稱爲一種危險，也許正因其沒有經過危險，或能克服危險，才有達到老年的機會。我國祝壽的一般意義，恐怕就在這裏。所謂戰戰兢兢幸達高年。若謂積德立功而受慶祝，恐怕沒有幾個老年人有這樣的資格。然而從另一方面看，老年的確是一種危險。老年人不能工作，不能自食其力。他的生活要靠兒子維持，或靠自己積儲。倘自己沒有積蓄，兒子又不孝或無能，那末他的生活就要倚賴親友或社會的救濟。資助或救濟既不可靠而又丟臉！做工嫌其太老，死亡嫌其太早，在這坐而等死的老年時代，從這方面看，誰說不是一種危險呢？

老年不是勞動者特有的現象，也不是勞動者特別容易活到老年。老年之所以構成勞動者的一種危險，完全基於經濟的原因。勞動者很少有遺產，很少有儲蓄，勞動者的兒子又很少有扶養的能力。他們一日能夠勞動，一日才有飯吃；所以老年在勞動者的意義，不外乎喪失勞動能力因而無法謀生。這與勞動者因傷病而喪失能力，因而無法謀生，毫無二致。

並且從社會的觀點，對於勞動者老年的給養，工業也應該負擔局部的責任。一架機器用久了，不能再用；一個勞動者活老了，不能再勞動。機器不能再用，工業以折舊的方式而負擔其損失；勞動者不能再勞動，亦應以保險的方式而負擔其損失。此所以老年保險也構成社會保險的一部分。

殘廢是長期喪失勞動力的入，在這方面和老年一樣，不過沒有年齡的限制而已。所謂殘廢，有職業的與普通的之別。普通的殘廢，如失手失足失明等，盡人而知其為殘廢者。職業的殘廢，係指身體上發生障礙，以致無法繼續原有的職業，例如嗓子啞了，對於歌星是殘廢，對於舞星就不見得是殘廢。殘廢與否，就我們的立場，係以謀生能力的喪失為標準。蘇俄以謀生能力損失十分之一即視為殘廢，丹麥以三分之一，德法以三分之二，才視為殘廢，至於英國則須全部損失謀生的能力，始視為殘廢。

殘廢可以說是疾病的延長，故殘廢年金的受領，須在疾病津貼受領完了以後。有的國家如英、法，殘廢保險合在健康以內。被保險人於受領傷病津貼二十六星期以後，仍然不能工作，則開始受領殘廢年金，不過條件上與傷病津貼略有不同而已。有的國家像德國，把殘廢合併在老年一起。被保險人受領完了二十六星期的傷病津貼後，就不能再向健康保險領取津貼，須到老廢保險領取殘廢年金。英、法所以把殘廢留在健康保險的範圍以內，因為殘廢不過是長期的疾病。德國所以把殘廢歸併於老年保險，因為二者性質相同。究竟

這兩種制度孰是孰非，亦很難說。根據英、德兩國的經驗，辦理的成績也都很有可觀。我國將來訂制度，依社會部的草案的規定，好像要模仿德國的制度，合老廢而為一種的保險。

第四目 失業保險

失業保險在社會保險中，算是比較晚出的一種。失業問題的存在，原是很早的事實；但失業問題的嚴重，引起社會的注意則是最近幾十年的事。產業革命以前，或因勞動者遷地的艱難，或因工業季節的影響，固然也有失業的事實。但在現在，因為市場的擴大，各業互類程度的加深，產業投機的尖銳化，這些因素均使整個的工業呈現不穩的狀態，因而增強勞動者的流動性。勞動者流動性的增強，遂不免發生勞動時間的損失；並且當代人口集中都市，生活資料種類勞動報酬，故勞動時間的損失即是生活資料源的斷絕，所以失業問題愈覺嚴重。

失業亦一定就是沒有工作。依牛津字典的定義，所謂失業，係指一個人在尋求工作，而求不到與其技能相稱的工作，或得不到依當地的情形認為可以接受的條件。依此定義，我們應該別忘於求業與尋求職業，不能觀望與有力就業，無職業與找不到職業。怠於求業，不能就業，無職業雖隱隱沒有工作，卻不能算為失業。反之，縱有工作，或因其報酬太低，或與其技能不稱，仍然算是失業。總之，能工作願工作而找不到適宜的工作，均謂之

失業、

失業可分爲全部失業與局部失業。全部失業，就是上文所謂的失業。局部失業，係指一個人已經找到適宜的工作，但不是全部時間的工作。這或者因爲他只能找到部分時間的工作，例如一天之中只有幾小時，或一星期之中只有幾天的工作，其餘的勞動時間被迫閒着，不能取得報酬；或因工廠職員的耽擱，白費一部分勞動時間，例如件工勞動者久候材料頒發的時間損失。前者時間的損失，勞動者尚有自由；後者時間的損失，勞動者卻沒有自由。換句話說，前者勞動時間損失於工場以外，後者損失於工場以內。故前者叫做「就業中的失業」，後者叫做「執行職務中的失業」。就業中的失業，執行職務中的失業，與完全失業，雖有程度的差異，其被迫空閒因而損失工資則是一樣的。

現行經濟制度之有失業，正如有傷害一樣，雖可設法預防，使其減少，卻無法使其完全消滅。失業的數目總是相當地大，總足以構成勞動者的一種危險。保險原則的適用雖然尚有爭辯的餘地，但多數人均肯定其可能與需要。私人保險中差不多沒有失業保險的部門。社會保險的失業保險卻有兩種不同的制度，一種是國家津貼的任意保險，一種是強制保險。強制失業保險，創始於一九一一年的英國，至今已公認爲惟一可以有效施行的失業保險制度。施行強制失業保險制度以後而又止停的，有一九三〇年的蘇聯與一九三九年的德國。蘇聯停止的原因，依官方的宣布，失業問題在社會主義的經濟制度下已不復存在。

德國停止的原因，係大戰爆發，改失業保險為失業救濟。

第三節 社會保險的制度

我們在前兩節討論什麼叫做社會保險，他大概可以分為幾個種類。我們在這一節，要簡單說明社會保險是怎樣施行的。各國社會保險的制度不同，而各種的保險制度亦不同，關於詳細的情形留在以下各章討論，這裏所要說的，只是其中共通的幾個要點，使讀者對於社會保險先有一般的概念。誰需要保險？怎樣使需要保險的都加入保險？誰負擔這保險的費用？參加保險以後，遭遇保險時，可以得到何種的利益？有什麼條件？有什麼限制？那一種的機關來負責社會保險的事業？這些問題，我們想在這一節作極簡單的討論。茲分為被保險人、保險負擔、保險利益、保險機關四目，簡述如次。

第一目 被保險人

社會保險的發生，是因為私人保險的不普遍，不能使一般需要保險的人參加保險。故社會保險的目的，要使全部或大部需要保險的人都能參加保險。但在私人保險的制度下，參加保險與否完全出於個人的自由，許多人需要保險而不肯自動參加保險，主要的原因是無力交納保險費。因此，社會保險要使需要保險的人參加保險，就有兩種不同的制度。一

種從原因上着眼，由國家給予私人保險以經濟上的資助，並管理上的指導與監督，以為這樣就可以消滅或減少一般人不能參加保險的原因，同時復可維持自由的傳統，保證人民參加保險的自由。另外一種從效果上着眼，認為僅靠經濟資助是不夠的，要保護經濟低層人民的利益，非強制其參加保險不為功。前者謂之任意保險，後者謂之強制保險。

強制保險優於任意保險，已為大家所公認，原來採取任意保險的國家，現在均有改取強制保險的趨勢。哈巴那會議特別提出左列的理由，以說明強制保險的優越性。（一）強制保險得聯合有關的勞動者，向他們收取若干的保險費，以保障他們的健康和勞動力。（二）強制保險得組織獨立的保險機關，以推進行預防的工作，並給予醫藥及金錢的給付。（三）強制保險所給的各種利益，係確定的權利，因之受領人得維持其自尊心。（四）強制保險的給付，有特定的財源為其保障，而其支付在長期間係根據保險計算的科學基礎。

強制保險雖為一般的通例，但並沒有排斥任意保險。在原則上說，凡是有需要保險的人，都應強制其加入；然前為行政的便利，最少在創始社會保險制度的時候，不得不若若干行業的人，暫時畫出強制的範圍以外。農業勞動者，家內勞動者，家庭受僱人，多半不在強制的範圍，因為這些人的包括，會增加保險行政許多的困難。就在於被列為強制範圍的各種行業，各國法令亦常有工人數目和收入數額的限制。換句話說，一個僱用人所僱用的工人，沒有達到最低的數目，則不受強制，為的是減少行政的麻煩。一個受僱人，如

果他的收入超過特定的數額，也不受強制，爲的是他的需要小。這些不受強制的人，假如他們願意參加保險，往往法令亦許他們參加，但負擔和享受有時稍爲不同而已。

總之，被保險人的數目應該越大越好，最好能把所有需要保險的人都包括在內；然而爲實施的便利，強制不能不有個範圍。這個範圍總是由小而大，由狹而寬。至於那些實行任意保險的國家，很多已經改爲強制，有的正在醞釀改爲強制。過去的經驗告訴我們，僅賴若一經濟資助的保險，不足鼓勵多數人參加保險。

第二目 保險負擔

保險費用可分爲兩大類，其一是支付行政的經費，其二是支付利益的經費。前者叫做行政費，後者叫做事業費。凡是辦理得相當成功的保險制度，其行政費常占事業費很少的比例。這些費用，在私人保險均應由被保險人負擔，但社會保險之所以成立，正因爲一般人負擔不起費用，所以不肯參加保險，因之社會保險的費用，常由各方分擔，所謂各方，簡單地說，就是政勞資三方。政方代表一般的社會，資方代表工商業，勞方即是被保險人。各方分擔的比例，各種保險不同，要視危險的責任，負擔能力，以及轉嫁的可能。

保險費的多寡，係根據保險計算科學而定的。規定這個數額，向來有兩種不同的主義，其一是均一主義，其一是比例主義。均一主義，不問被保險人所得報酬的多寡，皆出

同一的金額；比例主義，係按所得報酬的多寡而為一定比例。均一主義較近似私人保險，較切合危險分擔原則，計算比較簡單，但不能兼顧被保險人的負擔能力；英國就是採取均一主義的國家。比例主義的計算較為複雜，較能兼顧負擔能力，較切合於公平負擔原則；德國就是這種制度的代表。所以從社會保險的立場，比例主義自較均一主義為合理。但從行政的立場，均一主義則較比例主義簡單許多。

第三目 保險利益

保險利益可分為兩種，一種是實物給付，一種是金錢給付。實物給付主要的為醫藥，以治療傷病與殘廢；金錢給付的主要目的則在於補償工資損失與維持生活程度。這兩種給付，應能達到足夠的程度，但不應太多，太多則容易引起欺騙的行為，結果反使社會保險變為鼓勵懶惰的制度。醫藥給付係按照事實的需要。金錢給付，有為均一主義的，有為比例主義的，和保險費一樣。均一主義只能保證固定金額的利益，對各級被保險人的生活方式不能兼顧。故要維持被保險人的生活程度，則應採取比例主義，要行政簡單，則要採取均一主義。

給付又可以分為正常給付與附加給付兩種。正常給付是法令規定的，必需的給付；附加給付是各個保險社依其經濟狀況，以章程訂定的，隨意的給付。正常給付既經法令的

規定，在被保險人就是權利，政府有滿足被保險人此種權利的義務。所以正當給付額的規定，一面應顧及被保險人的實際需要，另一面尤應顧及政府的擔負力量，俾其對是項義務得以切實履行。

社會保險利益的給予，多有等待期間與最長期間的限制。所謂等待期間，就是危險發生以後，須經過若干日，才能受領利益。這個期間的設定，一以減少行政的麻煩，一以便利調查的進行。所謂最長期間，就是受領利益是有限制的，其目的在於穩固保險基金，量入爲出。總之，社會保險的利益，是在於維持被保險人的生活程度，但處處要兼顧施行的可能性。此所以創立社會保險制度，應先從事實調查着手。

第四目 保險機關

社會保險應由何種機關負責辦理，這是一個重要的問題。依各國的先例，有委託商營保險公司代辦的，有利用不以營利爲目的的社團辦理的，有由國家特別設立機關辦理的。國家特設機關辦理的好處，在於行政費用低廉，保險利益較有保障，但這也要看這個國家的官吏制度已否成熟，行政效率如何。如果政府的用人常受政治勢力的左右，官吏的辦事是敷衍塞責，行政費用必大，行政效率必低，反而不如商營機關的代辦。這是事實問題。若就原則說，社會保險應爲國營的事業。

第四節 社會保險的效用

社會保險的效用，如果以籠統的字眼來說，係在於安定社會；或者像有些經濟學者所希冀的，在於調劑財富的不均；或者像有些政治家所願望的，在於緩和社會革命的爆發。這些效用的確是社會保險所能產生的。俾斯麥提出社會保險法案的時候，顯然以之阻止馬克思主義的蔓延。墨索里尼這幾年的作風，顯然有意以之作爲獎勵生育的工具。各國施行社會保險，多少總在於穩固社會的安全感。

我們不想在這一節，討論這些冠冕堂皇的字眼。我們想把社會保險與其他補救經濟不安全的制度，作一個比較，藉以顯露社會保險的需要，以見社會保險的效用。本節所要提出以資比較的，只限於強制儲蓄，社團合作，公共救濟三種。強制儲蓄是自助的事業，社團合作是互助的事業，公共救濟是他助的事業，而社會保險實兼有自助、互助、他助的效能。

第一目 強制儲蓄

人類既有許多的危險，人類就應該有預防危險的遠見。平時有儲蓄，急時就可以應付非常。語云：「晴天準備下雨糧」。健康時有些積蓄以防傷病，就業時有些積蓄以防失

業，少壯時有些積蓄以防老廢。這種節約儲蓄的德固是需要的，值得提倡的。假如恐怕勞動者不明節約的意義，可以強制他們儲蓄，還可以使僱用人對於其受僱人的儲蓄，另外提存若干的補助金，像國有鐵路員工儲蓄通則的規定。但強制儲蓄通常有幾種的限制。第一、強制儲蓄不能在最低工資的勞動者施行，因為這會妨礙他們維持最低的生活程度。第二、儲蓄不能維持其所儲蓄的購買力，當受貨幣貶值的影響。第三、儲蓄的數額有限，往往不足維持不測時的生活程度。

社會保險在性質上具有強制儲蓄的成分，被保險人通常要從其所得的報酬，撥出一部分作為保險費。但他的利益不是根據納費的多寡，而是根據需要的大小。所以保險生計程度維持，強制儲蓄不如社會保險；然前社會保險的實施並沒有排斥強制儲蓄。

第二目 社團合作

患難相救，疾病相扶持，這是人類固有的美德。行會、工會、友誼社、互助社等社團均有這個任務。一七九三年的英國國會還特別通過一個法律，鼓勵這些社團設立獨立基金，作為救濟會員遭遇傷病喪故各種不幸的使用。但這種互助辦法係根據有無相通的原則，在社會相當穩定、經濟比較安全的時候，尚足應付一二人的急需。但在現在的情形，失業狂潮發生，誰都感覺窘迫，誰都無力救濟旁人。這時僅靠互助的辦法顯然是不夠的。

社會保險具有互助的性質，所謂危險分擔原則，就是一種互助的辦法。但他除了互助以外，尚有僱用人爲其交納全部或大部的保險費，尚有國庫的資助爲第二道的防線，所以社會保險比較社團合作更多保障。當然社會保險的施行，也沒有排斥社團合作的辦法。

第三目 公共救濟

傷病者廢失業等等均是社會的病象，社會爲自衛計，早有各種救濟的設施。公共衛生，老廢收容，職業介紹等等，都是公共救濟的具體辦法。但公共救濟的費用，全由納稅者的負擔，往往有財源困難，不足以維持生活程度之感。並且受救濟的人，又因其慈善事業，有損自尊心。

社會保險無疑地有公共救濟的成分，但同時被保險人自己也交納了部分的保險費，因之對於保險的利益可視爲權利，可維持其自尊心。社會保險除了政府資助以外，大部分經費的來源係出自勞僱雙方的保險費，故其經濟充裕可以達到維持生活程度的目的。

社會保險不但沒有排斥公共救濟的意思，而且極端需要公共救濟的協助。公共衛生之於傷病；養老院，殘疾收容所之於老廢；職業介紹，公共工程，急賑工賑之於失業；均負有重要的任務，對於各種保險均有重要的貢獻。我們也可以說，各種社會保險，沒有他們的協助，不會辦理成功的！

總而言之，社會保險之所以需要，因為他兼具自助互助他助的作用。負擔係根據能力，享受則根據需要，受助而又無損於尊嚴。平常時候，各種的支出靠獨立的基金；到了萬不得已的時候，復可請求國庫補助，作為第二道的防線。所以在維持經濟安全方面，社會保險較其他辦法更有把握。

第二章 傷害保險

第一節 傷害的責任問題

因執行職務而發生的傷病，始足以構成本章所稱的傷害，這在上文已經提過了。但傷害發生了以後，誰應負擔其所生的損失呢？勞動者，還是僱用人？這在法理上就有兩種的意義：一是過失賠償主義，一是危險負擔主義。前者是個人主義的產物，後者是團體主義的產物。由過失賠償主義過渡到危險負擔主義，在法理上是一個革命，因為這個革命的成敗，傷害保險才有施行的可能。

第一目 過失賠償主義

有過失始負賠償責任，這是西洋民法上的一個重要原則。這個原則適用於工業的傷

害，遂構成英、美通常法的「僱用人的責任」。因為英、美的法院，在這方面發展了一套精密的理論，所以我們在這裏作概括的敘述，藉以說明過失賠償主義的精髓。

通常法先有一個假定，就是傷害的發生，當由於某方的過失；因之，法院的責任即在於探討此有過失的一方。如果僱用人沒有履行他的義務，那末過失則在於僱用人，勞動者就得向僱用人請求損害的賠償。反之，如果勞動者自己的行為促成傷害的發生，則過失在於勞動者，損害亦應由勞動者負擔。損害的負擔應落在有過失的一方，僱用人並不因其為僱用人故，而負有特殊的責任。

僱用人所負的義務，依通常法，應對其受僱人作適當的保護。所謂適當保護，就是設備適宜的工場，供給安全的工具，僱用恰當的同工。但法院的判例，發展了許多為僱用人解脫責任的理論。第一是助成的過失原則。僱用人或因設備不週，或因工具破損，以致勞動者受傷。這在僱用人固然欠缺適當的保護，但勞動者如果也欠缺適當的注意，始至於受傷，是勞動者的過失促成傷害的發生，僱用人即可因此而免除責任。第二是同工原則。僱用人固然要僱用恰當的同工，但認識同工的勞動者，恐怕受僱人比僱用人清楚得多。如果僱用人已盡其相當的注意，而勞動者明知其同工有發生危險的可能，則勞動者應拒絕工作；否則因同工的過失而受傷，僱用人不負責任。第三是危險負擔原則。有些傷害的發生，法院不能探討有過失的一方，於是認為這是職業上一般的危險，或是某種職業特有的

危險。不管這危險是普通的或是特殊的，勞動報酬中均已含有相當的補償在內，勞動者接受工作就是表示甘冒危險。故一旦危險的發生，僱用人無須再為賠償。

這些法院所創造的原則，顯然是為僱用人的說法，不但沒有保護勞工的意義，而且有許多強詞奪理的地方。何以因為勞動者有了助成的過失，就可以免除僱用人原來的過失責任呢？僱用人的過失是主要的，勞動者的過失是助成的，因其有助成的過失而免除主要的過失，未免本末倒置。並且事實上，勞動者的過失有許多只是表面的。他的作為或不作為，往往由於過分的疲勞，以致受傷。日本最近工業災害的統計，證明工作時間太長是最大的原因。同工原則更是沒有道理。勞動者既無權選用和辭退其同工，今為要避免或然的受傷而冒着必然的失業，未免太不近人情。至於那些傷害，依法院的意思，不是由於任何方的過失，就得使勞動者及其眷屬蒙受犧牲，亦有失公平。總而言之，過失賠償主義，對勞動者是無保障的，不公平的；對於整個社會是不經濟的，不足以鼓勵預防措施的。所以有人苛刻地批評，這是一「愚蠢的，浪費的，無效的，野蠻的法律」。

第二目 危險負擔主義

過失賠償主義，在個人主義統制的社會裏，基於財產神聖不可侵犯的原則，自有其理論的根據。財產權常受國家根本法的保護。除了擁有財產的人自己願意，或自己已有過，失

他的財產是不受侵犯的。如果立法者以法律規定，僱用人對其受僱人的傷害，縱無過失亦須賠償；這種法律從個人主義的觀點，等於侵犯僱用人的財產。法律不能對一個有錢的人說：『你的財產很多，你實際不需要這許多的財產，而你的鄰居很窮無法生存，你應該把財產的一部分給你的鄰居，使他也生有生存的能力，不至於倚賴公家的救濟』。無過失的賠償，就等於這種說法。這種說法在個人主義的觀點，實是決逆不道。

然而團體主義的說法，正是如此。依團體主義，財產不是一個自然的權利，財產是賦有義務的。有財產的人，正因為其有財產，才能履行一般人所不能履行的義務；因之法律始加以特殊的義務。財產惟有克盡這個義務才受法律的保障。所以，法律為公共利益計，加僱用人以特殊的義務，沒有徵求其同意的必要。換句話說，僱用人因其為僱用人，而有特殊的義務。從另一方面說，勞動者因傷害而損失工資，不論傷害的發生，由於僱用人的過失或由於職業的本性，均係基於職業而發生的。那末僱用人負擔勞動者的損失，正好像他負擔機器損壞的修補。機器和勞動者，是僱用人倚賴以生產的兩翼。機器損壞了，僱用人要負責修補；勞動者傷病了，何以僱用人不要負責恢復其健康呢？

傷害保險就是基於這個新主義而產生的。這種立法與從前法律的不同，有下列幾點：
(一) 傷害損失由僱用人負擔，非因僱用人有過失，係根據社會政策。
(二) 傷病給付的數目，非基於實際的損害，而是基於傷害的性質。傷害發生以前所得的報酬，及其家庭負擔

的有無與輕重，換句話說，基於實際的需要。(三)因傷致死或因傷殘廢的給付，為多年金的方式以代一次撫卹金；蓋亦危險負擔主義的邏輯結果。(四)法律多強制僱用人，為其受僱人參加保險，使勞動者的傷害補償有着，不因僱用人的破產或停業而受影響。

第二節 傷害保險的給付

受保險的勞動者，因執行職務而蒙受職務上可能的危險，或遭遇職業本質上附隨的危險，他的第一種權利即對於保險社請求充分的醫藥。所謂醫藥係包括臨時急救，內外科治療，以及必要的藥品與設備。這些利益的給予，並非純粹基於人道的觀念，是要避免長期損失勞動效率，長期損失勞動報酬，因之勞動者得早日恢復工作能力，而保險社亦可節省金錢給付的總額。其次，勞動者有權請求工資損失的補償，家庭生活的維持；如果勞動者因傷害而致死，他的遺族尚可請求喪葬費與孤寡津貼。所以傷害保險的給付，依客體而分類，有醫藥給付與金錢給付；依目的而分類，有傷病給付，殘廢給付，與死亡給付。茲就目的的分類說明如次。關於醫藥給付的問題留在下一節討論。

第一目 傷病給付

勞動者因執行職務而傷病，致一時不能工作因而損失工資，保險社應給予勞動者以相

當的金額，藉以維持其生活程度。這種金額的給予，就叫做傷病給付。傷病給付中有兩個重要問題應該特別注意的。一個是等待期間的短長，一個是給付金額的多寡。前者決定受領利益的數目，後者決定生活保障的程度。

各國傷害保險的法規，均定有等待的期間，在這期間以內勞動者不受津貼，在等待期間過了以後，勞動者才受津貼。如果等待期間定得太長，難免使勞動者的損失過重，有失社會保險的目的；如果等待期間定得太短，又不免增加行政的麻煩。所以最理想的期間，是長短適得其宜。一方面使輕微的傷病，在這等待的期間，經醫藥的療治即可恢復工作，勞動者的損失既甚有限，而保險社也可省卻許多的麻煩；另一方面使稍重的傷病，不至因等待太久，而發生家庭經濟的困難。根據專家的意見，這個等待期間，從傷病之日起算，最短不應少於三日，最長不應多於七日。在這三日至七日的時間，是他們認為最理想的等待期間。這個理想時間的決定，係假定有完善的報告制度。所以我國在施行傷害保險以前，應認真執行工廠法第四條第二款，關於工人傷病及其治療經過的報告，及工廠法施行條例第三條，關於統一簿冊表格程式的規定。

金錢津貼不宜太多亦不宜太少。太多會使勞動者假裝傷病，或故意促成輕微傷害的發生，或故意延長不能工作的時間。太少則使勞動者的生活程度降低，因而延緩其恢復工作能力的時間。依多數專家的意見，金錢津貼應有工資的三分之二以至四分之三。這種金額

的決定，一方面固要顧到勞動者的生活程度，一方面也要顧到僱用人的負擔能力。決定金額的一個重要材料，係各廠工人的傷病統計。我國工廠法規定傷病津貼為平均工資的三分之二，如果經過六個月尚未痊愈，其津貼得減至平均工資的二分之一，但以一年為限（第四五條）。傷病津貼的發給，最少每半月一次（工廠法施行條例第二九條）。工廠檢查法第十一條復規定，工廠檢查員每三個月，應將其所檢查區域內的各工廠工人傷病統計，詳報主管官署。所以我們要想促進傷害保險的實現，應先將現行法中這些條文認真執行。

第二目 殘廢給付

殘廢是永遠喪失工作能力的意思。永久喪失局部工作能力的，謂之局部殘廢；永久喪失全部工作能力的，謂之全部殘廢。局部殘廢津貼，其目的在於補償工資的損失，故應以殘廢部分的輕重為標準；例如勞動者因一手的損失致其工資減半，則殘廢津貼應有其工資的一半以資彌補。但喪失一目一耳或一足所喪失的工資多寡，因年齡與職業而有差異，若臨時依個別的具體事實而決定，深怕困難甚多易生弊竇，故各國多以法令規定，局部殘廢與津貼金額對照表，以資根據。譬如說，建築工程業的勞動者，從二十歲至三十歲，喪失一手等於喪失半數的工資。這個對照表的制定，固然是一件煩重的的工作，而且也很難達

到絕對的公平。不過這種的不公平還是平等的，不至於像個別決定的情形，甲乙在同樣的場合，甲可能得到太多，而乙又可能得到太少。全部殘廢的問題，遠較局部殘廢為大。全部殘廢的勞動者係永久且全部不能工作，在理論上，他的津貼應為終身的，應為工資的全部。全部工資的給付，在這種場合，不會發生故意延長不能工作時間的危險。但事實上，很少發給全部工資的津貼，一方面固由於兼顧僱用人的負擔能力，一方面也由於殘廢者尚有醫藥的需要。

工廠法第四五條第二款的規定：『對於因傷病成爲殘廢之工人，永久失其全部或一部之工作能力者，給以殘廢津貼，其津貼以殘廢部分之輕重爲標準，但至多不得超過三年之平均工資，至少不得低於一年之平均工資』。這種津貼也是至少每半月發給一次的。工廠法的規定，在社會保險的標準也許不夠，如果勞動者受傷而致全部殘廢的年齡太早，那末三年以後的生活費用還是無着。鐵路員工服務條例第十九條第二項規定：『員工因執行職務而致殘廢不能工作者，應給與三個月之薪資額之給養費，並發給半薪資至身故日止』。這種規定以較爲合理。但這當然要看實際的情形而定。

第三目 死亡給付

死亡給付有兩種：一種是辦理死亡人善後的喪葬費，一種是撫卹死亡人家屬的給養

費。這兩種給付都是由於勞動者的死亡而發生，故此處把他們合併通稱為死亡給付。

喪葬費以彌補喪葬的費用爲目的，係一次給付。給養費則以給養孤寡爲目的，故在理論上，應能維持其子女生活至成立爲止，維持其寡婦生活至身故或改嫁爲止。遺族給付有爲一次發給的，有爲分期發給的。一次發給的理由以其比較穩當，不受保險社基金不夠的影響，且其數目相當大，勞動者的遺族得以經營小規模的買賣或其他謀生計畫，在僱用人方面亦了卻一宗事。但其弊則恐勞動者的孤寡處理不當，無以爲繼。Professor Walter E. Dodd 在他的傑作，Administration of Workmen's Compensation 第七一九至七三六頁，關於這問題有詳盡的討論。爲這樣的經濟利益計，他認爲最好的方法是按期受領若干津貼，好像按期受領工資一樣。

第三節 醫藥問題的困難

傷害保險均有醫藥給付的規定。在勞動者方面須求其足夠，在僱用人方面須求其經濟。我國在醫的方面有中醫，有西醫，還有一種走江湖的土醫，在藥的方面，有中藥，有西藥，還有一種半迷信的土藥。我國的勞動者多半是沒有智識的。他們往往相信土醫和土藥，這些土醫土藥從科學的觀點，不但不能醫病反要加病。如果勞動者不肯遵照醫師的囑咐，很容易宕延不能工作的時間，增加傷病津貼的支出，這在僱用人當然是一筆浪費的負

擔。一個在工廠當醫師的朋友告訴我，工人的醫藥智識是沒有辦法的。他說有一次，一個工人患瘧疾，他給工人幾個奎寧丸，工人拒絕不吃，回家請一位會捉鬼的師公做法，吃了幾道符籙，第二天居然好了。這個工人很自鳴得意地對醫師敘述這個故事，頗帶藐視西醫的口吻。過了幾天這個工人的瘧疾又發作了，這位醫師以為宣傳醫學常識的機會到了，再給他奎寧丸並告訴他發瘧疾的原因。這個工人還是拒絕，他說上一次他所患的是母痲子。母痲子雖被捉去了，可是在他的身上已經下了蛋。這次是這個蛋發作了。只要他回家，叫他的老婆在他發熱的時候，在廚下偷偷地拿一把菜刀把一個雞蛋砍破了，下次一定沒事。像這種的例子在我國多得很。我們因之連想到一個重要的問題，誰應該選擇醫師？是傷病的被保險人呢？還是僱用人或保險社呢？這個問題在各國都有，在我國尤其重要。在傷害保險有此問題，在健康保險亦有此問題。

醫師應由被保險人選擇，或由保險社選擇，各有理由，主張被保險人選擇醫師的以爲：（一）傷病的人對於自己所選擇的醫師，比較地有信仰。信仰雖是一種心理的作用，但這對於傷病的治療卻有很大的幫助。（二）傷病的人所選擇的醫師，對於受領津貼有疑義的時候，常肯爲被保險人作有利的證明，藉以保護勞工的利益。（三）傷病的人所選的醫師，不至於漠視傷病而斤斤以省錢爲目的。主張保險社選擇醫師的則以爲：（一）保險社負擔醫藥的費用，故應由其選擇醫師。（二）保險社爲要避免醫師不負責任的證明，以致濫費金錢

津貼，故應由其選擇醫師。(三)保險社爲要趕快把勞動者醫好，早日恢復工作，故應由其選擇醫師。

Professor Dodd 在前揚的那本新著，關於這方面，有極精采的討論。以下所述，係節譯這本新著的結論。他詳細分析了美國各邦的法律以後，結論稱：許多的法律均規定有醫藥費給付，而醫藥的費用均由僱用人負擔，因之僱用人對於醫藥總力求其低廉。僱方的這個目標算是達到了，因爲法律給予僱用人指定醫師的權利。

僱用人或保險社，多和某醫院或某醫師訂立契約，出整筆的金額，將醫藥責任包給他們。醫院或醫師要兜攬這筆生意，先要和同行競爭，因之就得降低金額的要求。他們競爭成功，和保險社訂立契約以後，還得設法賺錢的。他們在約定的時間以內，向保險社所償的金額是固定的，故他們要想獲利，就得從傷病的人身上剝削，給予簡陋的設備，低廉的藥品，草率的治療。應動手術的，醫師不動手術；應多療養的，醫師不給療養。

包醫制度固然不好，自設醫院，自聘醫師，也是弊竇叢生的。這理同樣地有金錢的利益在其作祟。受僱於保險社而賺固定薪水的醫師，多半係技術欠佳的。他們之所以久安於位，靠職業的技能少，靠僱主的青睞多。僱主之所以賞識他們，信任他們，因爲他們能夠爲僱主省錢，能夠批駁勞動者金錢津貼的請求。從僱用人的眼光，醫師的功用不是治療勞動者的傷病，而是證明勞動者的無病或輕傷。縱有少數技術高明，富有責任心與道德心的

醫師，往往因為對於被保險人太優厚了，直接對於保險社，間接對於僱用人太糜費了，終於得不到僱主的歡心而去職。

這是就保險人選擇醫師的流弊而言的。反之，選擇醫師的權利，如果賦與被保險人，其流弊亦正不少。醫師的不合格，治療的不科學，醫藥經濟的不講求，證明的不負責，凡此情形尤其在我國，不但可能抑且或然。所以最理想的辦法，要能兼顧被保險人，僱用人，醫師三方的利益。被保險人要能得到妥適的醫療，與公正的證明；僱用人要能得到醫藥的經濟；醫師要能得到執行業務的自由，與適當的報酬。這個理想的辦法，事實上固不容易找到，但有幾點可以注意的。第一，凡是工業的傷害，除了緊急救治以外，不得延聘營業的醫師療治。第二，主管官署應在各區，與醫師公會擬定一個可以受聘的醫師名單。主管官署監視醫師是否營業的，醫師公會檢定醫師是否合格的。第三，僱用人或保險社指定醫師時，應盡可能範圍內尊重被保險人的意見，務使被保險人對於治療的醫師有信仰，因而迅速恢復工作能力較有把握。

這在我國目前的情形，難免發生一個根本的問題。我們姑且撇開走江湖半迷信的土醫土藥。在中醫方面，幾乎全數是私人營業的。在西醫方面，除了少數公立醫院，及若干帶傳教帶慈善的教會醫院以外，多半也是營業的。全部的醫師根本就不多，除開私人營業的醫師恐怕更有限。醫師公會的組織又不健全。名單以內的醫師是否都夠格？夠格的是否約

得到了那或問題。至於藥的方面，問題更大了。中藥的監製向來是缺乏的。所謂「溫良雖無人曉，存心自有天知」。西藥多半是舶來品價格既昂而成藥所占的成數又多。藥的價值原極可疑問，抗戰以前的衛生署，雖曾注意及之，但沒有什麼成績。總而言之，我國要施行傷害保險或健康保險，醫藥是個嚴重的實際問題。這裏所說關於醫藥的話，同樣地可以適用於健康保險。

第四節 工業傷害的預防

傷害發生的原因，通常分爲屬人的與屬事的兩種。前者由於欠缺注意，後者由於設備不週。僱方的意見，以爲傷害的發生，十之七八由於工人的欠缺注意，只有十之二三由於僱主的設備不週。這可於設備完善，公認爲模範的工廠見之。在這種模範的工廠，據工業先進國的統計，傷害數目的減少，實際上不過百分之十四到十五。如果不是傷害不可避免的話，那末大部分的責任，應由工人負擔。勞方則不以此論爲然，他們以爲縱使表面上許多傷害，由於工人的欠缺注意，若究其真正的原因，亦不得不歸咎於管理的不善；例如工人的欠缺注意，有許多由於勞動時間太長，或勞動環境太壞，致勞動者過於疲勞，超使注意力不能集中。像這樣的爭辯所在多有。我們不必追問這種爭辯的是非，我們不能不承認有傷害的事實，而且傷害是對於各方均有損害的。

勞動者受傷害，雖有各種津貼可以受領，但這些津貼畢竟只是局部的補償，其他精神上身體上甚至於生命上的打擊，更不用說了。就僱用人方面說，我們姑假定，僱用人沒有責任不必賠償，但爲了工人就醫，有時不得不暫停使用一部分機器，爲了工人的殘廢，勢須另僱工人。另僱工人，則其耗費於招收及訓練的，損失於生產抵減及材料浪費的，均會增加其生產成本，影響其營業競爭的把握。就社會方面言，如果工業傷害的次數太多，則勞工缺乏，生產力衰退，財產減少，負擔加重。所以，除了我們承認工業傷害是絕對不可避免，則各方均應於努力於預防的工作，這是毫無疑義的。據專家年來的研究，多數認爲職業疾病差不多全部可以避免，工業災害最少亦有四分之三可以不發生。所以最近各國多有安全運動，以安全第一爲目標。這個運動不特排斥傷害保險，且有以傷害保險促成安全運動的趨勢。

傷害保險對於安全運動最直接的貢獻，係在於成績分類制度的採取。我們知道傷害保險費用的全部或大部，是由僱用人負擔的。僱用人爲其受僱人納費，或爲均一的金額，或爲固定的比例，或參照各業的危險性。故從全體僱用人的立場，如果預防工作完善，傷害減少，則費用低而僱用人的出資亦低，但這需要全體僱用人的共同努力，否則成效甚微。於是有所謂成績分類制，依此制各業的單位均有獨立的紀錄。凡傷害數目少的單位，得比照成績減少納費。這樣，他得較旁的僱用人交納低額的保險費，減少生產成本，占領同業

競爭的上風。利之所在，勢所必趨。所以成績分類制度，算是鼓勵預防的良法，然而我們並不因此而抹殺這個制度所增加於行政上的麻煩。

綜觀上文所述，可知傷害保險係基於傷害不能完全避免的一個假定。工業傷害雖不能完全避免，但許多傷害是可以避免的。所以，有傷害保險制度的國家，並不忘懷於傷害的預防，且有以保險制度鼓勵預防的趨勢；至於沒有傷害保險制度的國家，則不能因其沒有保險，並預防而不努力。保險與預防是相成的而非相排的。然而經驗告訴我們，若無外力的強制，僅靠僱用人的自動，預防的努力恐甚有限。外力強制最重要的，當然莫近於工廠檢查。

工廠檢查這一個名詞，是從英文繙譯過來的。最初英國的法律，的確只限於工廠始能適用，正好像我國現行的工廠檢查法。但現在各國檢查的範圍，多推廣適用於工廠以外，故有主張以勞動檢查代替工廠檢查的。此處所謂工廠檢查實指勞動檢查的意義，不過沿用的舊名而已。工廠檢查包括有兩種的檢查。其一，檢查工廠保護弱者規定的遵行；例如童工是否達最低年齡，女工有否操危險工作，勞動時間是否過長，休息時間是否太短等等。其一，檢查工廠對於衛生與安全的規定，是否認真履行。前者只要有常識的工廠檢查員即可勝任；後者則需要許多有工程智識的，有化學智識的各種專家。故工廠檢查員最好分爲兩類，一類負責普通的檢查，一類負責技術的檢查。關於第二類的檢查是減少傷害

最重要的工作。我國現在雖然沒有傷害保險，但早已有工廠檢查法。民國二十四年十月九日實業部曾經頒布過工廠安全及衛生檢查細則，規定相當地詳細，連每一工人應有多少空間都有規定，但事實上許多工廠連護網的設備都沒有。不久以前，某大工廠的總經理領導參觀，參觀者險受致命之傷。總經理不過偶爾領導參觀都有受傷的危險，則普通工人危險性之大可想而知。所以我們現在應從這方面切實努力。如果像現在這種的情形。就來實施傷害保險，恐怕是不可能的。

此外我要附帶說幾句，關於勞動能力恢復的運動。最近幾年來，尤其戰事發生以後，各國一方面要維持多數壯丁在前線打戰，一面又要維持多數工人在後力生產，人力極感缺乏；於是各國多轉移目標於傷病的勞動者，要使其迅速恢復工作能力。恢復工作能力不以恢復健康為已足，且要施以職業教育，因許多工人因傷病而落伍，已不能適應新技術之需要。故醫藥之外，復得濟以教育與訓練，同時復得為其安插適當的位置。這種運動不但戰時有需要，平時亦可施行以防止勞動力的減少。

第三章 健康保險

第一節 健康保險的需要

第二章所討論的傷病係因執行職務而發生的，故稱爲工業傷病，構成勞動問題的一部。本章所要討論的是一般的傷病。在原因方面說，有由於工業的，有由於非工業的；在患者方面說，有勞動者，有非勞動者。故表面上這些傷病是一般國民的問題，而不是純粹的勞動問題。但經濟能力強的人，因其處境優裕，養生有法，罹病的機會遠較勞動者爲少，縱使不幸發生了傷病，復因其經濟力強，得從速認真療治，往往可以減免嚴重的結果；至於一般勞動者則不然。他們的環境與生活就爲傷病製造許多的機會，又因爲他們的經濟力薄弱，不能及時認真調治，遂使輕微的傷病變爲嚴重的傷病，嚴重的傷病而致於死亡。勞動者因爲貧所以容易病，因爲病所以更貧，貧病交加，遂使勞動能力衰退，工作效率低減，生產落後，貧窮增加。這是一般國民的問題，也是勞動者的問題。

美國最近幾年來公私各方的調查和統計，發現美國的人口，隨時平均有百分之二因普通的傷病而不能工作，若把那些尙未至不能工作程度的患者，算在裏面，其百分率當較此爲大。單就勞動者說，每四個人裏頭，約有一個人一年之中患過病的；每五個人之中有一個人，因傷病而損失七日以上的勞動時間。因傷病所損失的工資和所開銷的醫藥費，約占全部工資收入百分之六；而且這些負擔的分配極不公平，結果只有降低家庭的生活程度，使其陷於貧窮的境界。所以，單就經濟的影響來說，疾病的破壞力，實遠較工業傷害爲大。

我國向來沒有精確的統計，但據零星的研究和日常的觀察，也可以想像其病亡率的龐大。T. B. Grant估計我國自然死亡的，每千人中每年總有二十五人；患病的每百人中隨時都有四人。這就是就全國人口的比例而言的，若單就經濟能力薄弱的勞動羣衆而言，其百分率必然更大。只要看他們的衣不能以蔽體，食不足以果腹，住不足以避寒暑，而且還要潮溼污穢的工場，每日操作十幾小時。像這樣的日常生活，像這樣的勞動環境，疾病恐怕是他們不稱意的伴侶！不過我國向來注重精神治療法，於是小病不治，大病不能治，不治則視同無病，不能治則聽其短命死亡。這所以雖被譏爲東亞病夫而不自警覺。我國傷病率和死亡率雖比別國爲大，而疾病問題反較別國爲小。不是沒有問題的存在，而是問題沒有引起社會深切的注意。

疾病的普遍與其影響的嚴重，已如上述，但疾病問題的解決，不外乎預防，醫療，與補償三個途徑。前二者主要的是醫藥的問題，後一者是金錢的問題。醫藥問題在我國應注意的有兩個：一個關於根本的，就是有否足夠的良好的醫師和看護，有否足夠的可靠的藥品和設備；一個關於制度的，就是這些醫藥設備一般人有無利用的機會。根本的問題太大，我們在上一章已經簡略地提過，此處不贅。我們這裏所要注意的，只是關於制度的問題。金錢問題無非是補償因傷病而損失工資的問題。

在沒有施行強制健康保險的國家，關於預防和醫療，一般勞動者所得以利用的，不外

工廠衛生設備與公共衛生設備兩種。工廠衛生與公共衛生，如果辦理得很完善，疾病問題當可緩和得多，但這兩種設備在各國均嫌不足，在我國則有等於無。於是疾病發生只有靠營業的醫師和醫院。醫師和醫院在我國本就不多，在農村尤其缺乏，而這有限的醫師和醫院又不是一般勞動者所能問津的。於是小病不治（問卜求神等於不治），大病不能治。關於工資損失方面，雖有行會，工會，互助社等組織可以做到有所相通，疾病相扶持的地步；但在我國，這些團體原不發達，更不足以資扶助，結果只有靠家族制度來勉強維持。近年以來，在都市的地方，雖然也有些保險公司和相互保險社的組織，但這些任意保險有種種的缺憾。第一，偏而不週。任意保險的費用須全部或大部由參加保險的人負擔，這對於一般勞動者，或因眼光不遠，或因財力不敷，不願或無法加入保險，於是除了少數資力較強的外，最需要保險的粗工反而摒諸門外。第二，財源不穩。相互保險社剛開始組織時，往往因參加的人多係年富力強者，故納費多而支出少，似乎蓬勃一時；到了參加的人年事高了，疾病多了，保險社的支出也增加了，因而感覺財源枯竭終於倒閉。第三，辦理不善。我國國民向來缺乏組織能力，對於公共的事業多不肯過問，而肯過問的又不少別具用心，所謂好人背着手，壞人背着走，結果弊竇叢生，基金蕩然。所以研究這問題的人，多數認為，要想在預防方面做到相當可以滿意的程度，在醫藥方面做到有效的組織與普遍的利用，在財產方面做到工資損失的補償，同時復能顧慮責任和負擔能力問題，則強制健康保

險實有採取的必要。

第二節 健康保險的發展

健康保險以強制的制度施行的，最初是在於一八八三年的德國。第一次世界大戰以前，就有十二個的歐洲國家仿效，到了歐戰結束以後，採用的更多了，例如日本、智利、厄瓜多、祕魯、巴西等非歐洲的國家，也已經有了健康保險的制度，就是工業不算進步，政治尚未獨立的印度，亦於一九四〇年一月的各省勞工局長會議，着實考慮這個問題，並分別徵求勞資團體的意見。截至一九四〇年為止，已有二十九個國家採取強制健康保險，受保險的人數已超過五萬萬人。此外尚有若干國家，最重要的如比利時、瑞典、丹麥、西班牙等，仍採取任意保險制度，由政府與以若干的津貼。這些受政府津貼的任意保險，採取的國家原來很多，後來紛紛改為強制保險，最大的原因，當係此種制度不能使多數人參加。比利時的工資勞動者中有百分之六十五參加保險，算是任意保險的例外成功。

強制保險通常只限於受僱人，即在於受僱人的範圍中，亦有許多的例外。據國際勞工局的調查，受僱人被保險的，最多的國家有百分之八十六，最少的國家有百分之十五。但疾病的危險是一般的，所以被保險人的範圍亦有日漸擴大的趨勢。茲據 Mrs. B. N. ARMSTRONG 的研究，將各國被保險人占受僱人及全部人口的百分率，列表如左：

各國被保險人的百分表 (1932)

國 別	占勞動人口 的百分率	占全部人口 的百分率
英國	86.40	35.00
蘇聯	83.00	6.00
德國	76.80	32.00
奧國	75.00	34.30
挪威	73.10	21.30
保加利亞	67.46	4.74
捷克	65.54	19.25
波蘭	44.40	7.00
匈牙利	44.00	11.65

材料來源: Mrs. B. N. Armstrong,
Insuring the Essentials, 1932, p. 348.

受僱人被保險的，以工商業的勞動者最為普遍，其他的受僱人，或因收取保險費的困難，或因需要較小，或因特別法已有規定，故多不包括在內。然而，現行強制健康保險的國家，幾有半數包括農業勞動者在內，而包括家庭受僱人在內的亦有一半。這是很值得注

的，因為包括這兩者在內；行政方面所增加的煩麻甚多。另一方面，政府的員吏，學校的教師，多在強制保險範圍以外，因其傷病時間，多可照領薪俸。同時我們應該注意的，強制保險並不排斥任意保險。許多國家的法令規定不在強制範圍以內的人，其薪資在法定金額以下者，有任意加入的自由。

至於健康保險的費用，多由各方分擔，因普通傷病發生的原因，有基於私人的，有基於工業的，有基於社會的，故不應像傷病保險一樣，原則上由僱用人單獨負擔。最大多數的國家如英國等，保險費由政勞資三方共同負擔，其分配的比例至為複雜。勞資雙方的比例有為一與一的，有為二與一的，國家的補助最多占全數的三分之一。大多數的國家，全部費用由勞資雙方分擔，不受國家直接的補助，例如德國。德國的保險費原由受僱人負擔三分之二，僱用人負擔三分之一，自一九三三年十二月七日的法律，規定勞資雙方平均分擔。瑞士各邦除政府與以若干補助外，餘由受僱人負擔。蘇聯全由工業負擔。羅馬尼亞全由被保險人負擔。

第三節 健康保險的給付

健康保險的給付，依各國的通例，有醫藥與金錢兩種。醫藥所以治療傷病，而求工作能力的恢復；金錢所以補償工資，而求生活程度的維持。但加拿大兩邦最近的法律，只有醫

藥供給，沒有金錢津貼，算是例外。這個例外，很值得研究健康保險的與以特別的注意。許多健康保險制度所發生困難，係由於這兩種利益的合併；不過僅有醫藥供給，對於生活程度維持又嫌不夠。所以這個問題，還是大家所討論所爭辯的一個重要問題。金錢津貼又可分為，傷病津貼，生育津貼，死亡津貼等等。在傷病給付與生育給付，均有醫藥供給與金錢津貼兩種。關於醫藥供給，以其問題甚為複雜，留在下一節討論，茲將金錢津貼部分敘述如次。

第一節 傷病津貼

金錢津貼最普遍的一種是傷病津貼。傷病津貼的數額，不論採取均一主義的或比例主義的，總不過等於工資的一部分，其所以然者，一因保險基金有限，一則防止假裝傷病的行為。

各國法令多規定有等待期間，英國為不能工作的第四日起，德國亦為不能工作的第四日起，法國則為不能工作的第六日起，但被保險人有三個以上未能獨立營生的兒女，始由第四日起，開始受領傷病津貼。這幾個國家的等待期間都是由不能工作之日起算。

在英國被保險人須於加入保險後，已經交納過二十六星期保險費的，才有資格受領傷病津貼，已經交納過一百零四星期保險費的，才有資格受領完全的津貼。在法國被保險人

在傷病以前半年內已經交納過三十法郎的保險費，始得受領傷病津貼。這個規定說明，被保險人所受領的津貼，最少有一部係由自己及爲自己所交納的保險費。爲充足保險基金計，爲減少國庫及事業經營人的過重負擔計，這個規定值得我們的參考。

傷病津貼的數額，在英國係採取均一主義，男人每星期十五先令，已結婚的女人每星期十先令，未結婚的女人每星期十二先令。但被保險人已經交納二十六星期以上，一百零四星期以下的保險費者，則減半受領上述的津貼額。英國的津貼可以說是很低的，這與其所採取的均一主義有關，蓋津貼金額過高時，對於一般低額工資勞動者則不免太厚，其結果適足以鼓勵這些低額工資勞動者傷病的行爲。至於高額工資勞動者，對於這些津貼雖覺太低，好在英國這一批的勞動者多數都參加私人保險，除了長期不能工作者外，合併私人保險與社會保險各方所受領的津貼，尙足以資維持生活程度。但在失業普遍，勞資糾紛頻繁的時候，情形就不同了。德法兩國均採取比例主義。德國津貼爲標準報酬的一半。法國津貼亦爲報酬的一半，但有最高額與最低額的限制，即每日最多不得超過十八法郎，最少不得低於三個法郎。此外每一個不能獨立營生的兒女，每天增加一個法郎。如果他享受過醫院療養的利益，在被保險人有幼子的場合減少原定津貼三分之一；結婚而無子的場合，減少一半；未結婚的場合，減少四分之三。這是參照家庭負擔而規定的。

第二目 生育給付

多數國家的法令均定有生育給付，茲將英、德、法三國的制度略加敘述。

英國的生育給付，只有金錢津貼而沒有醫藥供給。凡被保險人於加入保險後四十二星期，而且交納過四十二星期的保險費，即有生育津貼的請求權。倘被保險人爲男人，其妻生產時得領四十先令；倘爲女人而其夫亦係被保險人，則生產時得領八十先令，半爲自己的權利，半爲其夫的權利；倘爲女人而其夫非被保險人，生產時亦可受領八十先令，半爲自己的權利，半由保險社負擔。英國生育給付的目的，原來只在於補償產婦工資的損失，惟在護產費和其他醫藥費用高漲的今日，這些津貼僅夠挪作生產時的使用，從保護產婦與嬰兒的觀點，顯然是不夠的。

德國生育給付的發展，最初側重於金錢的津貼，現在則注意於醫藥的供給。金錢津貼係以補償工資損失爲目的，最初生育津貼的期間爲三星期，一八九二年增爲四星期，一九〇三年爲六星期，一九一一年爲八星期。上次歐戰期間及戰後馬克貶值期間，後經多次的修改。現在對於受保險的產婦，所爲的生育津貼，爲產前四星期與產後六星期，其津貼額等於標準報酬的四分之三。產前產後分開規定，是進步的立法例，因婦女生產的確實日期很難估計，有時會比其所預計的日期延長幾天，故分開規定可以確保產後六星期的休息。此外尚有十個登記馬克的生產費。金錢津貼以外，尚有一個產科醫師與一個看護免費供給。自一九三〇年以後，被保險人的妻及與其同住並受其扶養的女兒，亦有享受產科醫

師及看護接生的權利。這樣發展的結果，德國產婦受健康保險利益的，據一九二九年的統計，約占百分之七十。

法國是獎勵生育的國家，對於生育給付自必優厚。凡在分娩以前的四季，被保險人曾經納過六十法郎，而第一季納過十五法郎，不管是被保險人的妻或受保險的產婦，均可享受產前和產後六個月的醫藥，及躉產的權利。金錢津貼則以受保險的產婦為限，而被保險人的妻不得享受。金錢津貼分為生產津貼與哺乳津貼兩種。前者為產前產後各六星期的半數工資；後者在最初四個月每月一百五十法郎，第五六兩個月每月一百法郎，第七八九三個月每月五十法郎。

第四節 醫藥供給的商權

自疾病保險發展而成為健康保險，甚而至於國民健康保險，可知其中心工作係由事後補償移至事前預防，故在給付方面，亦由金錢津貼轉到醫藥供給。德國是第一個有疾病保險制度的國家，在這半世紀發展的結果，最顯著的趨勢就是醫藥供給的增加。據德國的統計，一八八五年金錢給付占全部費用的百分之四五，醫藥給付占百分之四十；一九三〇年金錢給付為百分之二八，醫藥給付為百分之五四，若包括生育給付的醫藥費在內，則為百分之五九；一九三四年金錢給付減至百分之二十，醫藥給付增加增至百分之六十，若包括生育

給付的醫藥費在內，則為百分之六八。自一九三六年十二月納粹政府頒布疾病預防組織綱要以後，多數健康保險社均採取各種預防的措置，特別對於花柳病與肺癆病加以注意。法國為近幾年來最重要的一個健康保險制度之國家，其醫藥供給的範圍亦甚廣泛。被保險人，其妻，及十六歲以下的兒女均享有醫藥的權利。這個權利包括普通醫師，專科醫師，牙科醫師，外科醫師，醫院利用及藥品利用等等。凡一切權利人自傷病之日起，即可受領醫藥供給，最長的期間可至一年中的二十六星期。如加拿大一九三五年亞爾柏爾塔邦的法律，一九三七年英哥倫比亞邦的法律，根本取消金錢津貼，只有醫藥供給的利益。美國的「模範草案」亦作同樣的規定。

英國可算為這個趨勢中的主要例外。英國的國民是比較穩健的，現實的，對於一切制度情願枝節的修正以應需要，非至萬不獲已時卻不願改弦更張。故英國的法律有許多不合邏輯的地方。卻極富於施行性，因為法令的頒布總是跟在社會事實的後面。這點正和我國相反。我國法令的規定，要比社會實際的情形進步得多。英國的制度，不注意醫藥供給，但他們卻不能就因此而判定，英國在這一方面是落伍的。英國的公共衛生辦理得很好，國庫在此方面支出的增加，亦有逐漸龐大的趨勢，故一般人民不能於健康保險得到的醫藥，尚可取給於公共衛生。並且在醫藥供給充足的國家，必需有醫藥的管制；而醫藥的管制，尤其在富有自由傳統的英國，往往為醫藥界所反對。但國內批評的聲浪也不是完全沒有，

早在一九二六年，國會所派出的國民健康保險調查委員會，即在六報告書的結論稱：「醫藥供給問題在只限於普通醫師的施診，這很難說是可以滿意之狀態。像這樣的健康保險的醫藥供給，可以說是在需要最大的時候停止了。」

如何決定療養的範圍，這個問題很值得討論。第一，療養的範圍只限於普通的傷病，或對於複雜的傷病？若限於普通的傷病，則供給普通的醫師與簡單的藥品與設備，像英國的制度，即可達到目的。若包括複雜的傷病，則需要專門的醫師與完善的設備，像德法的制度，才能勝任。從保險的觀點，療養的範圍應包括比較複雜的傷病，因為普通的傷病普通人容易得，所開支的有限，只要公共衛生行政辦理得好，就可以達到目的，至於複雜的傷病，患者無多，負擔較重，所以更需要危險分擔的原則。但從事實的考察，在我國一般醫師缺乏，專科醫師尤其不夠的情形下，如果採取德、法的立法例，也給與專科醫師療治的利益，恐怕是無法照辦的。

第二，金錢津貼應否與醫藥供給分開辦理，醫藥供給由傷病發生之日起即可受領，但醫藥的需要自依醫師的決定；金錢津貼則自傷病發生第四日後不能工作時，始可受領；但能否不能工作亦應有醫師的證明。這裏的問題，證明能否工作的醫師，與療治傷病的醫師，是否一個或可以兩個。如果這兩種的責任均由一個醫師負擔，則麻煩會很多，弊竇亦必不少。醫師一方面要盡其職業上的責任，決定傷病應怎樣地療治，施何種的藥品，供給

何種的設備；一方面又得應付人事的問題，即怎樣拒絕不必要的證照。如果醫師是盡職的，他要感覺到應付證明能否工作，所耗的時間與精力太多，因而妨礙治療的工作，而且還招許多的怨謗。如果醫師的道德修養不夠，他大可以上下其手，甚或朋比為奸，結果保險基金糜費固多，傷病患者損失復大。在這種的制度下，被保險人定必設法自己選擇醫師，因為他往往可以為其作有利的證明。所以，有許多主張醫藥給付應與金錢給付分開辦理。關於被保險人有無工作能力，由保險社聘請的醫官決定；關於醫療傷病，由另外醫師專責。儘管醫官和醫師的意見可能不合致，有時被保險人得享醫療的利益，而不能受領傷病津貼；但醫師得專心履行業務上的責任，醫官得專心研求實際的病況，二者各不相涉，可免許多人事上的麻煩。

第三，醫師應否受管制？這是健康保險制度中，最感棘手的問題。健康保險如果得不到醫藥界的通力合作，無論如何是不會成功的。健康保險的目的，固要使傷病的被保險人能夠得到恰當的必要的足夠的醫藥，但超越這個限度就得拒絕任何給付，因為保險的基金是有限的，不能像國庫的開支，可以另闢稅源。所以健康保險，一方面要做到有效維持健康的程度，一方面又要避免財源枯竭的險象，其唯一的出路，就是在行政上講求經濟。假裝傷病的，應嚴拒其診治與津貼的請求；輕微傷病的，應給與療養的指導，並拒絕其停止工作受領津貼的請求；低廉藥品可以奏效的，固不必浪費昂貴的材料與設備。這些問題，

均非醫師合作不可。但這種合作，僅靠醫師的良知良能呢？還是要靠法律的管制呢？

從保險社的觀點，保險醫師是被保險人的衛生顧問。保險社供給醫師執行業務的設備，保證醫師執行業務的報酬。保險社要求醫師給與傷病者以恰當的治療，同時也要求醫師拒絕不必要的供給。這樣才能希望保險目的的達到，保險基金的穩固，保險目的達到對於全體社會都有利，保險基金穩固對於醫師的報酬更有保障，所以法令應規定醫藥經濟的原則，以資醫師遵守，保險社得要求醫師報告其治療的經過，及其注意經濟原則的情形，以資審核。

從醫師的觀點，他們固然承認醫藥的給與應求恰當充足，應求經濟，但他們認為這是他們執行業務應有的道德，無庸政府的訓令與保險社的干涉。關於醫藥的設施，只有該有專門智識與訓練的人自治，不容一般人妄加干涉。並且做醫師的有他業務上的秘密，依刑法不能隨便洩漏，故亦不應有向保險社報告病症的義務。因為有了這兩種觀點的不同，各國在覓取醫師合作的過程，尤其在新立健康保險制度的國家，往往在官吏與醫師之間，發生可憾的磨擦。

德國自一九三四年以後，施行了一種制度，一方面要保證醫師有執行業務的自由，一方面又不肯放任個別醫師聽憑其智識的裁斷，於是以醫師公會的管制來代替行政的管制。德國有保險醫師公會的組織，凡願意擔任保險醫師的均應加入為會員，服從公會的規章，

接受公會的監督。公會代表全體保險醫師訂立一切有關的團體協約，負責調動或補充各地保險醫師，監督各保險醫師的療治與施醫。規定保險醫師的報酬。故從保險醫師全體說，是不受干涉的；但從個別醫師說，則處處受監督與干涉。

法國沒有所謂保險醫師，凡一切有執行業務資格的醫師，只要他願意遵行法令的規定，就可以視為保險醫師。被保險人有選擇醫師的絕對自由，他直接對醫師請償醫藥費，好像沒有健康保險一樣。那末他的醫藥利益是怎樣地實現呢？他可以拿醫師的清單到保險社取回百分之八十的醫藥費。不過這個醫藥費，不是根據被保險人實際付與醫師的，而是根據政府，保險社，醫師公會三方所商定，經官方頒布的醫藥費用表。醫師對保險社所負的責任，就是在診療單上畫一個雙方議定的暗號，以說明其醫治的性質，然後保險社根據這個暗號，按照醫藥費用表，發給醫藥費。如果事實有必要，證明被保險人不能工作。但關於傷病的性質，則屬於職業秘密的範圍，醫師無須向保險社報告。

這個制度，在傷病的被保險人方面說，他有選擇自己所信任醫師的絕對自由，也有隨時更換醫師的權利，是其好處；但有時須負擔高額的費用是其壞處。被保險人只能向保險社收回，協定醫藥費用表所規定的百分之八十，因之他要負擔其餘的百分之二十。如果他向醫師清償的比該表所定的有差額時，還得補償此差額。個差額有時很大，據 I.S. Falk: *Security Against Sickness* 一書，被保險人所受的醫藥費，有時只等其實際支付的二分之一。

一，甚或至於三分之一。從醫師方面說，這是他們最理想的制度，因為他們有執行業務的自由，不受官方的干涉，但是他們能否被保險人取得完全的報酬還沒有保障了。從保險社方面說，他得考慮醫師的療治是否必要的，他得考慮醫師所給與傷病者的勞務和藥品與設備等是否足夠的，因之保險社就得派遣醫官自行調查。大體地說，在數目小的場合，多半照給；在數目大的場合，多經過調查。像巴黎這樣的大都市，幾乎有一半的傷病者經過保險社醫官檢查的。醫官與醫師關於傷病的意見，關於費用的意見不合的，亦所在多有。

我國將來的制度，保險社指定的醫師將占極重要的地位。傷病的被保險人原則上應由保險社指定醫師的治療，縱經保險社同意，不受其治療，受領療養費以代療養的場合，療養費的金額仍由指定醫師決定。那末保險社指定的醫師在治療的時候，在決定療養費金額的時候，是否能夠做到必要而不浪費的程度。如果沒有完善的管制辦法，依我的推測，在公務員健康保險社，地方健康保險社可能偏於糜費；在事業健康保險社可能偏於吝嗇。前兩者大部分費用的負擔出自國庫，正常給付不足的差額亦由國庫撥發，那末指定醫師為保全其位設計，為買好一般人心計，勢易作多餘的給與。後一者大部分費用的負擔出自事業經營者，正常給付不足的差額亦由事業經營人負擔，則事業經營人必多方設法攫取指定醫師權，故醫師要久安於位，必須得到事業經營人的歡心，要得其歡心勢必拒絕或減少給與必要的醫藥。關於這點可參閱第二章第三節，討論選擇醫師的部分。糜費則妨害保險基金

的穩固，吝嗇則妨害被保險人的健康。這種情形雖不是應該的，卻大有發生的可能。故我主張，爲實施可能計，爲減輕弊害計，規定療養範圍時，最少在始創制度的初期，不應仿德、法的立法例，應仿英國的立法例，只給與普通醫師和簡單醫藥與設備的利益。德、法的制度雖然是進步的，但英國的制度卻較合於我國目前的情形，較能兼顧資方利益，較合於發展國家生產的條件。

第四章 老廢保險

第一節 老廢問題的發生

老廢依字面上的解釋，是老年和殘廢的合稱。我們把老廢合在一起，因爲這兩者所生的社會問題是一樣的。他們不能工作，他們需要生存，因之社會應該設法給養其生活。我們對於老年，不是注意他活到五十歲六十歲或七十歲，而是注意他活到這樣的高年以後，會喪失其工作的能力。我們對於殘廢，也不是注意他喪失了一目一手或一足，而是注意他殘廢了以後，喪失其工作的能力。他們雖然喪失工作能力，然而他們還需要生存。誰應該供給他們的生活資料呢？誰有能力供給他們的生活資料呢？如果應該供給，而沒有能力，有能力的又無須供給，那末我們應怎樣地措置，使得老者廢者有生活的憑藉，供給者有能

力有義務。這是我們所要探討的問題。

老年和殘廢當然不是產業革命的產物，但產業革命卻加多了老廢的數目，加強了老廢的嚴重性。在農業的時代，種地的人在大自然的懷抱裏操作，使用極簡單的工具，他們遭逢危險以致殘廢的機會不多，他們的工作能力也可以維持到很高的歲數。所謂老圃老農，不但還有能力工作，而且還可以享受職業上的權威。但是在工業時代情形就不同了。機器的使用，工作的緊張，工廠礦場的不衛生，在在使勞動者有殘廢的可能，也容易使勞動者早年衰老，不能再事工作，尤其在科學日新月異的現在。一件新機器的使用，一種新方法的採取，往往會使一般年紀較大的勞動者，無法改變其思想的習慣，勞作的方式，以適應新技術的需求；於是勞動者多年勤奮得來的經驗和技能，都歸於無用。並且這些新機器新方法的使用，常需要更強的體魄，更大的精力，所以他們就是願意盡棄所學而新是學，也非容易做得到的。故科學發明越多技術更新越快，而勞動者喪失能力越早。

從另一方面看，科學的進步，工業的發達，使一般的生活水準提高，而人民的壽命亦加長。這一世紀來，因為死亡率的降低，遂使老年人所占全部人口的百分率較前為高。所以我們現在所感受的問題，一方面老年和殘廢的人口增加，一方面喪失工作能力的年齡提早。勞動者到了四五十歲就不適宜於緊張的工作，到了七八十歲卻仍可尚活著。在這一段相當長的時間，就是所謂做工太老，死亡太早的時間，就需要社會為之籌措生活的給養。

第二節 給養方法的討論

老廢在個人是或然而未必的危險，因之有的人在少壯時爲其或然而作準備，有的人則其未必而漠然置之。有準備的人到了老廢的時候，就有生活的憑藉；沒有準備的人就得倚賴他人。此所以有些人認爲老廢而不能生存者，是由於個人的懶惰或浪費，社會不負給養的義務。就是社會或私人實際負擔多少給養的話，也不過由於私人慈善的動機，或由於社會自衛的目的。老者廢者沒有資格主張受給養的權利。所以在這些人的心目中，老廢給養和貧窮救濟是一而二，二而一的問題。

然而問題並不如是簡單。一個人想儲蓄，不見得就能儲蓄。大多數工資勞動者的收入，不夠維持其家庭適當的生活程度，維持家庭目前的生活尚且不夠，怎麼能夠爲其或然而未必的危險作準備呢？縱使他們肯降低目前的生活程度，節約儲蓄，安能擔保其儲蓄一定穩當呢？通貨膨脹會消蝕其所儲蓄的購買力，長期失業會耗費其所儲蓄的資金，至於儲蓄機關的倒閉或破產更不用提了。

我們縱使假定個個都能儲蓄，都肯儲蓄，而儲蓄又都很穩當，充其量不過是一個浪費而不經濟的方法。我們已經說過，老廢是或然的危險。對於或然的危險，個個都把他作爲必然的準備，從社會的觀點是不經濟的辦法。所以就個人儲蓄以應付老廢的一點說，不若

適用危險分擔的原則，將實際危險的損失，分攤在一般人的身上。

其次，說到家屬扶養的辦法。兒女小的時候須要父母教養，到了父母老的時候則須要兒女奉事，這本來是最自然的辦法。在兒女腳恩報德，義不容辭，在父母施恩求報，受之無愧。所以『養子防老』『百行孝先』在我國社會可算是天經地義人常。不管在倫理上法律上，兒女奉養父母都認為應當的，而實際上亦是最普遍的。我國的社會組織，向來不是以個人為中心，而是以家族為中心，故扶養的範圍亦較別國為大。在家族以內，事實上早就採取了危險分擔的原則，早就包含有社會保險的意思。不過家族制度在工業發展的過程，無疑地是日就於崩潰。我們姑就直系卑親屬的兒女而論，他們對於奉養老廢的父母，固然是義不容辭的，但是大多數做兒女的，往往缺乏充分的能力。沒有能力而有義務，結果只有降低家庭的生活程度，尤其在剝削子女的權利。郭巨埋兒的故事，就是這種情形的一個極端例子。郭巨的孝心固值得大家傳為美談，可是埋兒養母的故事，卻不願重見於今日。從社會的觀點，教養兒女不是為的防老，而是栽培下一代的主人，那末父母撫育子女可說是一個天職。從倫理的觀點，兒女必須奉養父母；由社會的立場，父母必須撫育兒女。如果一個人同時無法兼顧仰事俯畜時，最好由社會代養其父母，因撫育兒女最好是在他父母的家庭。

自己沒有儲蓄，兒女無力奉養，於是大多數老廢者的生活資料，遂仰給於公私救濟

的機關。這些機關的創辦，或由於個人懺悔祈福的動機，或由於安定社會的目的。不管怎樣，總是慈善的事業，稍有自尊心的人，總不願就此嗟來之食。至於我國一般的救濟機關，多是經費不充，給養不足，又不經濟，又不衛生。所謂分類救濟的原則，使幼者受教，老者受養，廢者受醫，恐怕只見諸法律的條文。

互助機關可得而述的，有工會互助社等等。各國工會在其基金項下，多撥定專款充作救濟老廢之用；但工會救濟老廢是一種手段，以求鞏固工會的地位。工會希望藉老廢的救濟，以招徠會員，籠絡會員，因而增強工會對內控制與對外議價的能力。所以工會的章程，多規定受領津貼的，須有連續若干年的會員資格。工會的基金是否充足與可靠，本來就有問題，而且此種救濟必須在勞動組織發達的國家，勞動組織嚴密的職業，才能收到相當的成效。這不能責望於我國目前的工會。至於互助社在英國確實盛極一時，在現在仍擁有相當的勢力，但其日薄西山的現象則係事實。互助社成立久了以後，會員年紀大的，就不在少數，而有資格受領津貼的人數亦逐年增多，於是年青的會員遂不易招徠，而互助社亦將隨其會員，日就衰老而至於壽終正寢。

此外，工商業機關在最近幾十年來，亦多有老廢年金的設置，而給養其受僱人中的老廢者。這在僱用人，與其說對於受僱人過去勞動的報酬，不如說對於少壯受僱人的鼓勵。他希望這樣可以使受僱人安心工作，增加效率，減少流動。但年金的受領，須勞動者多年

連續的服務。多年連續的服務，在這工商業情形變動迅速的時候，對於勞動者未必全為有利。而且這些工商業機關的本身是否穩固，其章程會不會作不利於勞動者的變更，在在都是問題。我國在這方面辦理較有成績的，多是國營的公用事業機關，至於一般小工店小商店，則難責望於他們的。

以上所述各種給養的方法，顯然不足以解決日益嚴重的老廢問題；因之國家遂不能不起而負責，以謀妥善的解決方法。許多國家，包括所有工業重要的國家，現在均有保證老廢生活的法令。這些法令所包括的範圍雖有大小，而經費的來源與行政的方法，亦互有同異；但大別之可分為年金恩給與強制保險兩種。依一般的經驗，各國漸有放棄年金恩給而採取強制保險的趨勢。所以，強制保險到了現在，已被公認為給養老廢，最適宜而且最有效的辦法。

第二節 老廢保險的需要

年金恩給與強制保險的區別在那裏？為什麼施行年金恩給的國家，逐漸改採強制保險的制度？要解答這兩個問題，最好敘述英國的經驗，因為英國是由年金恩給改為強制保險的國家。但這只限於老年而言的。英國的殘廢視為疾病的延長，包括在健康保險以內。凡健康保險的被保險人，於受領完了二十六星期的傷病津貼以後，仍然不能工作，則視為殘

廢，可繼續受領半數的傷病津貼作為殘廢年金。受領殘廢年金，須被保險人交納二年以上
的保險費才有資格。他一直可以受領到恢復工作能力，或達六十五歲可以受領養老年金時
為止。

給養老年的問題，在英國最初完全倚賴個人儲蓄與任意保險的機關。一七九三年國會
特別通過一個法律，鼓勵私人保險機關設立獨立基金，作為給養老年等等的用途。但事實
證明這種鼓勵與努力是不夠的。於是經朝野的鼓吹與研究，始於一九〇八年通過老年恩給
法。給養老年的責任，完全由國庫負擔。國庫負擔老年給養的理由是：（一）老年人在少壯
的時候對於國家社會效勞，故到老年應受國家社會的給養；（二）財政的來源可加稅於殷富
的身上，不必取給於低層的工資勞動者，藉以收到改良財富分配的效果；（三）這種制度
可以立時施行，無須等待基金積成相當的數目；（四）這種制度可以普及一切有需要的老
者。

依老年恩給法，凡受恩給的，須具備積極的和消極的各種條件。在積極方面，他必
須年逾七十歲，必須生為英國國民或入英國國籍二十年以上。在消極方面，他的每年收入
須不到三十一鎊十先令，他須沒有受過刑事處分，須未受戶外或戶內的救濟，須不具習慣
的流浪者。每人應得恩給的金額，為每星期一先令至五先令。受領人每年收入在二十一鎊
以下的，每星期可領五先令。超過二十一鎊的，每超過二鎊十二先令六便士的數目，即減少

每星期一先令的恩給。這個法律經過一九一一年，一九一九年，一九二四年各次的修正，對於受領條件及受領金額，均有較為寬大的規定。

年金恩給的辦法，最成爲問題的，就是受領人每年收入的調查。調查收入勢必須干涉個人的事務，調查收入勢難免增加行政的困難。如果像衛生部的一個委員會所建議的，把收入調查這一項取消，凡老年人滿足其他法定條件的，即給與恩給，而國庫的負擔又難免加重，事實上殊辦不到。如果調查收入不取消，一方面會妨害個人節約的習慣，一方面又不得不帶有慈善的色彩。此所以包爾溫政府，被迫於一九二五年放棄了年金恩給的辦法，而採取強制保險的制度。於是遂有孤寡老年保險法的公布。

勞動者除了這個法律特許免受強制外，均應加入保險。每星期的保險費，在男人爲九便士，在女人爲四個半便士，由被保險人及其僱用人平均分擔。凡受領養老年金的，須具備下列的條件：（一）加入保險五年以上，（二）交納保險費一百零四個星期以上，（三）住在英國最少二年，（四）年齡須滿六十五歲。

年金恩給所以改爲強制保險，爲的是要避免受領人收入的調查，因而消滅慈善的氣味，增強權利的色彩。增加權利的色彩，最好叫受領人負擔一部分的保險費，使其受領年金而無愧色。但爲什麼要叫僱用人負擔一部分呢？僱用人負擔其受僱人的一部分老年保險費，正好像他負擔機器及其他設備的折舊費。一個是勞力的折舊，一個是財產的折舊，二

者均構成生產成本的一部，均得設法轉嫁於消費者。

然而強制保險，並不是想施行馬上就可施行的。保險基金需要相當時期的儲積，才能支付養老年金。所以英國法律特規定自一九二六至一九二七的財政年度起，十年時間，每年由國庫撥款四百萬鎊，作為發給養老年金的津貼。到了一九三七年以後，養老年金完全由保險基金負擔。這十年時間的國庫津貼，是由年金恩給過渡到強制保險的辦法。

第四節 老廢保險的實施

英國的經驗證明強制保險是給養老廢最適宜的方法。現在有強制老廢保險的國家已經很多，正在計畫施行的亦復不少。有的老年與殘廢兩種保險分開，有的合而為一。

各國老廢保險強制的範圍不同，例如瑞典差不多是以全國國民為範圍的，巴西則僅限於公用事業的勞動者，其他國家多以受僱人為主要的對象。德國一八八九年的法律，規定一切從事工商業的受僱人，年在十六歲以上的，均應強制其加入保險；但薪資在二千馬克以上的作為例外。此外，法律復規定若干職業，例如家庭受僱人，農業勞動者免受強制，因為他們或則散處各地，或則沒有記賬的習慣，若把他們包括在內，將增加行政上的許多麻煩。但對於這些例外的規定，各國有用其他辦法來補救的。美國社會安全法即於老年保險以外，復有老年資助的規定，以給養不受保險的老年人。

保險費有由政府勞資三方分擔的，有由勞資雙方分擔的，普通的立法例，以勞資雙方分擔為原則，由政府給與相當的津貼。首創強制保險制度的德國，把受僱人的工資分為六級，按其等級收取保險費，其最低額為每星期十分之三的馬克，最高額為兩個馬克，由被保險人及其僱主平均分擔。政府負責全部行政費外，復對於每個受領給付的被保險人，給與固定的金額。瑞典因其保險的範圍包括國民的大多數，故被保險人交納保險費的根據，不是工資，而是按照所得稅法所估定的所得額。

老廢年金的受領，在老年方面以年齡為根據，通常定為六十五歲；在殘廢方面以喪失勞動力的程度為根據，各國所定甚為懸殊。除了年齡或喪失勞動力以外，法律多規定加入保險若干年以上，交納保險費至若干次以上。

法國和英國一樣，把殘廢視為傷病的延長，合併於健康保險的制度以內。凡傷病的被保險人，於受領完了二十六星期的傷病給付，其工作能力仍喪失到三分之二，則此被保險人不再視為傷病者，而視為殘廢者。但法國的法律，把殘廢分為暫時的與求久的兩種。如果勞動者最少在不能工作以前二年加入保險，在這二年期間每年最少交納六十法郎的保險費，那末他在受領完了二十六星期的傷病給付，仍然喪失三分之二以上的工作能力，他就視為暫時殘廢。一方面他可以受領殘廢年金以維持生活程度，一方面他還可以享受醫藥權利五年。假使他在五年以後，其工作能力仍不能恢復一半，那末他就被列為永久殘廢。

永久殘廢只能受領年金，不能享受醫藥。殘廢年金的計算以殘廢者的工資為標準，同時參酌加入保險的年齡與加入保險的年限。殘廢年金原則上定為工資的百分之四十。依法國的制度，把殘廢的年齡分為三十歲以上的與三十歲以下的兩類。三十歲以下的殘廢者，受領其工資的百分之四十。在三十歲以上的殘廢者，其年金計算的方法，視其加入保險的年齡，為三十歲以前或以後而不同。若在三十歲以前加入保險，則視其受領年金時，曾在三十歲以後交納過幾年的保險費，若在三十歲以後加入的，則視其三十歲以後有幾年未曾交納過保險費，而為或增或減的計算。但殘廢者已經納過六年的保險費者，無論如何其年金不得少於每月一千法郎。像這樣相當複雜的計算法，其主要的目的在於維持保險制度的自給自足。

第一次歐戰以後，各國老廢保險法規定多有孤寡津貼。根據一九三五年的數字，有所謂遺孀保險制度的，計有十七個歐洲的國家，瑞士的一州，以及南美的烏拉圭。依德國的法律，被保險人的寡婦年達六十五歲的，或殘廢的，以及其孤兒，均有受領年金的權利。年金最高的數額，為被保險人可得數額的百分之八十。英國被保險人的寡婦，自守寡之日起，每星期可得十先令的津貼，至其改嫁或死亡為止。第一個孤兒每星期可得五先令，其餘的孤兒每人每星期可得三先令，直至其滿十五歲為止。如果他們係在校求學，得延長至滿十六歲為止。美國一九三五年的社會安全法原無遺族津貼的規定，但據一九三九年的

修工法，被保險人的寡婦，年滿六十五歲後，得受領其亡夫可得的年金四分之三，其女兒每人得受領二分之一。

保險行政有專設機關負責的，有由其他機關兼理的。德國之廢保險行政，由各邦設立機關，受中央的指導與監督。這些機關有以區域為單位，有以事業為單位，多數都是受過特殊訓練而人員來執行，故其成績甚佳。此外尚有一個仲裁委員會，處理有關保險給付的爭議。英國關於保險費的收取，與年金的發給，均利用郵局來辦理。

第五章 失業保險

第一節 失業發生的原因

失業並不一定是有工作。凡一個人有操業的能力，有就業的願望，而同時又找不到與其技能相經驗相稱的工作，這就叫做失業。這種失業的危險是相當普遍的。許多的勞動者曾經失業而受工資損失的危險，更多的勞動者即在就業的時候，而恐怕失業，因為失業的危險向來無法由全體勞動者分擔的。失業嚴重的程度，各時不同，各業不同，但大體地說，粗工比精工的危險多，因為粗工常是供過於求的，且粗工的性質無甚變動，僱主尋找替工非常容易。

然而失業是非常的現象，還是經常的現象呢？那末，我們不能不進一步設法發生失業的原由。根據各國公私各方面研究，失業的原因相當地複雜，其重要的程度亦不一致，而各家所說更是有差。如果我們撇開複雜的近因，則失業不外乎由於勞動市場的動盪，由於生產技術的改進，由於各種不同價格的相互影響。茲舉要說明如次。

第一目 勞動後備

工業的擴張和緊縮，在現行的制度下，總是受價格的指導。如果某種物品的價格，利於生產的擴張，則其擴張生產的先決問題，就是馬上能夠僱到他所需要的工人。這些工人就是所謂勞動後備軍。勞動後備軍在現行的生產制度，可說是必需的；雖然現行制度對於勞動後備軍所負失業的責任極其有限。

勞動後備，在現行生產制度下，是不可避免的，故勞動後備軍的失業，也是經常的現象。不過這種不可避免的後備數目，常超過實際的需要以上。就我國這幾年來的情形說，勞動者尚出產可算很好，各業都感覺招募工人的困難，然而勞動者尚失業仍不在少數。這或者由於勞動市場缺乏組織，人找不到事，事不找到人。或者由於勞動者尚流動太快，甲業工人覺得乙業待遇很好，乙業工人覺得丙業待遇好，於是跑來跑去，隨時都有失業的人。或者由於失業勞動者不能適應勞動的需求。或者由於交通阻隔，妻子累贅，勞動者

的選地困難。總之，失業的勞動者總有相當的數目。

第二目 技術改進

生產機器的發明與生產方法的改進，均會使原來的勞動者有失業的危險。自產業革命剛開始的時候，就有英國紡織工人羣起暴動，破壞新式機器，因為這些機器使他們失業。新機器的發明和新方法的使用，無疑地在短期內會使一般的勞動者失業，但從長期的看法，究竟是否如此，那就有爭辯的餘地了。從正統派經濟學家的解釋，情形是相當的樂觀。他們以為技術改進，固然使若干的勞動者失業，然而生產成本降低，實業家就可以把所節省下來的購買力，再事擴充生產，而安插這一批失業的工人。反之，從 Technocrats 一派的解釋，他們以為機械化的結果，將使人工逐漸摒諸門外，而實業家純益的增加，終使生產過剩，整個實業趨於崩潰。於是勞動者的組織遂據之以作增加工資與減少工時的運動。但無論如何，許多勞動者因為技術改進而失業，則是事實。

第三目 商業週期

失業問題最嚴重的時候，要算是經濟衰落時期，所以經濟衰落，大家公認為一切失業原因的原因。最近二三十年來，許多經濟學者努力於商業週期的研究，以及其管制方法的原因。

探討，或認為這是資本主義生產制度必然的結果，或認為這是太陽黑點所發生的影響，或認為這是貨幣及信用制度的作祟。依 A. H. Hansen 的分類，關於商業週期的理論可分為（一）資本經濟學派，（二）交易經濟學派，與（三）貨幣經濟學派。各家的理論儘管不同，而商業週期中經濟衰落時期，所產生的失業浪潮，則失顯然的事實。

第四目 工資低廉

馬克斯認為經濟衰落的主要原因，是由於勞動者沒有得到全部勞動價值的報酬。勞動者報酬之低，則其購買力低，購買力低則生產過剩，生產過剩則必須緊縮生產，因而發生多數的失業。美國雖然不是信奉馬克斯的國家，美國大多數的人民不是馬克斯的信徒，也許可以說反馬克斯的情緒相當稠澀。但自一九二九年經濟大危機以後，在美國也風行相類的理論。失業的發生是由於消費的不足，消費不足是由於工資低廉。如果工資適當地提高，則可以防止工業的停滯，減少週期性的失業。所以美國新政，即以政府龐大的力量，縮短工作時間，增加工作報酬，藉以提高勞動者的消費能力，而促進商業的繁榮。

第二節 失業保險的需要

失業發生的原因雖很複雜，但失業差不多成爲現行經濟制度下的經常現象，則爲無庸

置疑的事實。這些失業現象所生的壞影響，要受其害的不但勞動者及其家屬，就是僱用人與社會全體亦受其害。Hobson 說：『失業固不穩，對於勞動者效率的打擊，方面甚多，更使多數。他會使勞動者的體力衰退，腦筋遲鈍，志氣薄弱，沒有能力支持長久而緊張的工作。他會使勞動者貪懶，自棄；消失自尊心 and 責任心；損壞職業技術；削減毅力和勇氣；養成動輒歸咎別人的習慣；妨礙節約與家庭向上的希望。他使勞動者消失其負責家庭的精神；使勞動者在發愁與不足的情緒下做工；使勞動者的債臺高築』。

失業所加於社會全體的負擔，不但只是公共救濟的費用，這些費用雖不在少數，但更重要的是破壞社會的基層組織。Giffin 說：『失業壓迫做母親的人離開家庭，以謀補充男人的收入；壓迫小孩從速離開學校加入工業。母親離開家庭，就不能照顧小孩，以奠定其良好健康與道德的基礎。失業壓迫一個家庭遷到更窮的地帶，壓迫他們減少生活的費用，不但家庭精神上的發展受其妨礙，就是身體發展的基本需要也受其影響。所以，經常而長久的失業，是在各方面破壞社會生活最基層的組織』。

失業不但對於勞動者，對於社會全體有損害，就是對於僱用人也有極大的損害。僱用人對於勞動者的工作效率以及勞動技能均感甚大的興趣，而這些技能與效率會因長期失業而消滅。故失業不是單獨勞動者的問題，而是大家的問題。

救濟失業最理想的辦法，當然莫過於失業預防，或失業消滅。但在現存的經濟組織之

下，誰也不敢妄想失業有完全消滅的可能。失調在着比較自由的企業制度，簡直是不可避免的。產業與產業間的失調，技術的改進，商業週期，關稅的變遷等等，在在會產生失業。我們很難希望失業的數目，會減少到不足構成一種社會問題的程度。所以大多數對於失業問題有研究的，均承認失業保險有創辦的必要。他們不但以失業保險可以維持失業勞動者的生活程度，而且相信有調劑經濟的效用。他們的論據是這樣的：保險費的大部分，是在商業繁榮的時候收取的。這個時候收入比支出多，其結果會減少生產物與消費物的消耗，因而對於生產擴充可作相當的遏制。在商業衰落的時候，在賠償制度下支出比收入多，因而能夠維持失業者的購買力，其結果會穩定消費物工業，也可以在某種限度內支持生產物工業。在繁榮時候有遏制生產擴充的作用，在衰落時候有緩和生產緊縮的效能，那末保險制度自可相當穩定儲備的數量。然而這種說法很容易有誇大的危險。我們要注意，在繁榮時候收取多量的基金，這些基金可能供投資的使用，故在某種限度內，會增加資本膨脹的因素。反之，在衰落時候支出多量的津貼，這些津貼的給付是由於信用的拋售而來的，故亦可能在某種限度內，消滅信用緊縮的效力。

此外，也有不少的人反對失業保險，認為失業係一種不能保險的危險。商業性質的保險營業者多持此論調，這可以解釋，為什麼失業保險不像人身保險一樣，有私人保險的存在。他們以為失業保險在經驗上沒有保險計算的基礎。失業的危險各年不同，各業不同，

各人不同，而且彼此之間相差甚大。保險費與賠償費都是沒有辦法估計的。這種說法自然具有相當的真理，尤其我們的眼光限於商業性質的私人保險；但在社會保險，這些困難不是絕對無法解決的。第一，關於保險計算基礎的缺乏，這也像別種保險一樣，累年的經驗可以供給這個基礎。第二，關於每年失業人數的參差，這的確是個重大的問題；但失業保險得準備足夠的基金，慎重限制津貼的範圍，到了必要的時候尚可請求國庫爲緊急的補助。第三，關於各業間失業人數的不同，可施行成績分類制度，使失業問題少的產業，減少保險費的負擔。第四，社會保險本來不必嚴守私人保險的原則。雖然個人間危險的程度不同，失業保險有賦稅良好工人而供給容易失業工人的氣味；但我們要知道失業保險本來就是爲特殊目的的一種賦稅，故在某種限度內根據負擔能力而收稅，並不能視爲不正當，而況失業津貼還有時間的限制。

第二節 英國的失業保險

首創失業保險的國家，不是德國，而是英國。一九一一年國民保險法指定七個比較不穩定的工業，施行強制保險制度；一九一六年推及於若干與軍需有關的工業；到了一九二〇年強制制度遂推及於一切重要職業的工資受僱人，而農業勞動者，家庭僕人，與公務員則爲例外；到了一九三六年連農業勞動者也包括在內。所以現在的英國失業保險，實際

包括一千三百萬人，約占全部工資受僱人的百分之六十五，其中有百分之三十是女人，可見其適用的範圍已相當的廣大。

凡從事於被強制的職業者，年在十四歲以上至六十五歲的，而每星期薪資在五磅以下或每年薪資在二百五十磅以下的，均應加入保險。保險費用是由政勞資三方平均負擔的。被保險人及其僱用人負擔的部分，由僱用人購買保險印花，貼在其受僱人的失業保險單上，到了受僱人去職的時候，僱用人將此保險單交還受僱人。受僱人提此保險單到官辦的職業介紹所，有時到工會，請求介紹職業。如果他的去職，不是自動的，不是因為無能或過失而被解雇，也不是因為罷工或停業，那末在三天以內，他得不到適當的工作，就可以受領失業津貼，一直到他找到適當的工作，或福利完了為止。

受領津貼以找不到適當的工作為前提，故與官辦的職業介紹所，有密切的關係。那一種工作叫做適當，這其中可爭辯的地方很多，例如工作的性質，工作的地域，工作的報酬，都有考慮的必要。如果關於受領津貼發生爭執時，由公正人的法庭去解決。這個法庭由三人組織，一個代表僱方，一個代表勞方，主席則由勞工部所選派的人充當。如果法庭的裁決，而保險社的職員不同意時，尚可上訴到一個常設的仲裁者。

英國失業保險的行政，辦理得相當地好。行政費包括職業介紹的經費在內，通常只占失業津貼費用的百分之十，例外的幾年到了百分之十二·五。好幾次政府的調查，認為欺騙

自詳解的情形並不多。從英國的經驗，可知失業保險的成功，單就行政方面說，須靠有效的職業介紹制度和完善的員吏制度。

爲適應經濟狀態的變遷，保險費，失業津貼，以及受領條件均經過多次的修正。最初幾年，失業保險制度完全按照保險的原則施行，保險費由交納和失業津貼的受領發生密切的關係；但隨後逐漸附帶救濟的性質。一九二一年以後，於經常的津貼以外，有所謂額外的津貼，因之失業的被保險人，縱使沒有交納過法定的保險費，或者他的津貼已經受領完了，如果還有需要的話，也有可能受領津貼或繼續受領津貼。

依一九二〇年的法律，各業可以有獨立的保險基金。按照這法律而設立獨立保險基金的，只有銀行業和保險業，因爲在這兩種職業內，失業是最少的。法律的規定，原爲照顧保險費與失業危險的關係。但失業狂潮的延長與增高，使得保險基金不足以償付保險津貼，於是逼不得已於一九二七年取消獨立基金的許可，而爲惟一的合法基金。此外尚須向國庫透支，藉以彌補基金的短絀，到了一九三二年國庫停止繼續透支的時候，失業保險基金所負於國庫的債務，已達一萬萬一千五百萬磅。

一九三一年的新辦法，又把失業保險制度，由保險兼救濟的性質，而恢復到純粹保險的性質。一方面增加保險費，一方面減少保險津貼。被保險人，最少於失業前一年，曾經交納過八次的保險費，或前兩年交納過三十次的保險費，才有受領津貼的資格。受領津貼

最長的期間，在一年以內爲二十六星期。保險基金不能再向國庫借款，倘有支絀時，每年由國會通過撥款津貼。此外，被保險人受領失業津貼完了以後，仍繼續失業時，只有在需要的情形下，可向職業介紹所領取臨時的津貼。這種津貼，無疑地要審查其家庭收入情形及需要狀況。

所以，從英國的經驗，可知失業保險的基金不能作無限的負擔失業津貼受領完了以後不得再爲延長，保險制度必需同時與救濟制度相輔而行。美國的經驗也告訴我們有幾點應該注意的：第一，季節勞動者，因爲有了保險制度，在淡季往往不願就其他的職業；第二，已嫁的女工，因爲有了保險制度，往往做到有受領津貼的資格以後，即不肯積極求業；第三，一般的勞動者，因爲有了保險制度，往往不肯到稍爲遼遠的地方就業；第四，也是最重要的一點，僱用人負擔太重，有時會妨礙商業的復興。僱用人保險費的負擔，不見得都能作爲生產成本的一部，而轉嫁於消費者，尤其在海外貿易的部分，因爲國際競爭的關係，實際市價不及生產成本，因而會影響國際貿易的發展。這在英國尤爲重要，因爲英國的海外貿易爲其國家經濟的重要部門。

第四節 失業保險的制度

我們在第三節討論英國的失業保險，其目的想根據英國豐富的經驗，以討論一般的失

業保險制度。那些人應該包在保險範圍以內？誰應該負擔保險費用？保險的基金應該合注在一起呢，還是該個別獨立呢？如果基金應以公注的話，應不兼分類的制度？失業津貼應探均主義呢，還是採取比例主義呢？局部失業應給予津貼呢？失業者的家屬，否受領津貼呢？受領津貼的條件應怎樣地規定呢？這些問題都是創立保險制度時應行注意的，也是本節所討論的。

第一目 保險範圍

失業保險的目的，在於救濟失業勞動者，以補償其工資的損失，而維持其生活程度。故在原則上，凡具有失業問題的行業，均應受失業保險之強制。某一行業包括，如果會生行政上重大困難，那末只好除外，至少保險制度開始實施，而行政經驗尚未充足的時候。農業勞動者與家畜受僱者的除外，差不多是各國的通例。英到了一九三六年才將農業勞動者包括在內。

許多國家，對於受強制保險的行業，復定有受僱人數目的限制，換句話說，一個僱用人其所僱用的勞動者，人數不到一定的數目時，雖該行業受強制保險，而這行業也例外。種例外的規定，也是以行政方面做出裁決的。各國同是某一行業的勞動者，只因他的同工者不多，遂不能與他同行工人享受同樣的權利，其結果往往容易使在小規模的商

業機關服務的人，都轉到大同機關機關去，如果沒有旁的調劑的話。

此外，還有許多國家設有收入的限制，即每月或每年收入金額在若干數目以上的，免受強制。這項規定，是規定收入超過若干金額的人，比沒有能力渡過失業的難關，他們需要於保險的程度較輕。但這種的例外，反會增加行政的麻煩，因為收取保費時，在每一個公司或工廠裏，都得區別那些人收入超過該額，那些人收入在該額以下。

第二目 費用負擔

這個問題是收費掛鈞的。保險費用應由那一方單獨負擔呢，抑由勞資雙方共同負擔呢？如果雙方共同負擔則其比例分配應該怎樣呢？政府應否負擔呢？負擔的額應怎樣地規定，才不至於太多又不至於太少呢？太多則妨害工商業，太少則不夠給付津貼。英國係採取政勞資三方平均負擔的原則。這個原則實有討論的餘地。

僱主應該負擔若何的保險費。這差不多是公認的。失業在某種限度內，應由工商業負責，故僱用人負擔一部分費用，一方面是分所應該，另一方面亦可以促進僱用人，就其能力的範圍內，努力穩定僱傭關係，藉以減少失業的發生。同時，有了失業保險，勞動者比較滿意，比較容易維持勞動意志與工作效率，這些對於僱用人的好處，並不很少。並且像失業這樣嚴重的社會問題，占社會上重要地位的僱用人，似乎就在道義上說，也不能袖手

僱用人應負擔費用，但不應單獨負擔費用。失業、像傷等。僱用人對於失業所應爲力的有限。失業發生由於國內狀況與國際勢的多，由於僱用人的少。所以僱用人單獨負擔費用，可說是不很合理的。其次，僱用人的負擔，在長國內也許可將其一部甚至全部，轉嫁到消費者或勞動者身上，但在短期內這種可能性很有限，那末過重的負擔可能使僱用人營業失敗，結果徒使失業的嚴重性。從另一方面，勞動者也應該負擔一部分的責任。失 津貼 然是不完全的，但勞動者在失業保險制度下，地位總算好得多，總有若干負擔的能力。勞動者負擔一部分的費用，一方面可加強權利的色彩，而避免受慈善救濟的意味，一方面也可以在某種程度內減 津貼請求的濫用。還有一 重要的理由，就是失業情形每年不同，保險基金要有充足的準備，而勞動者的納費，所以保險基金的準備。

政府應負 濟失業 責任也是毫無問題的。但政府應直接對保險費負擔，就有討論的餘。各國 職業介紹所費用，和保險行政費用，多由政府負擔。但根據英國經驗，失業保險必需有公共經濟做第二道的防線，那末政府最好不要直接負擔保險費。政府於緊 急時候撥款補助保險基金，撥款施行或擴充 賑急賑濟。

僱用人與其受僱人應 怎樣分配負擔呢？這就要 賦 轉嫁與 宿了。這個問題是

極其複雜的。簡單地說，僱用人爲其受僱人交納一部分的保險費，這一部的保險費，他總想可能轉嫁到旁人身上。轉嫁不外乎兩種的途徑：其一係降低工資而轉嫁於勞動者，其一係增加物價而轉嫁於消費者。在繁榮時期，物價和工資均往上漲，如果保險的範圍很小，則納稅的僱用人比較容易略爲壓低其勞動者的工資，不然他提高到他本來可以得到的高度，藉以轉嫁一部分的負擔。在衰落的時期，物價和工資均往下落，如果此時僱用人再想壓低工資以轉嫁負擔，結果會使勞動者失望，減少工作效率，故一般僱用人多不願採取降低工資的步驟，而情願裁減工人的數目，尤其在有失業保險制度，工資降低更感困難。所以降低工資而轉嫁負擔在繁榮時期比在衰落時期爲較易。

僱用人如果不能從工資方面轉嫁負擔，那末他就會在物價方面找出路。不過增高物價，就要看其出產品是專賣的還是競爭的，是必需的還是奢侈的。一般地說，在專賣品和必需品轉嫁較易，在競爭品和奢侈品轉嫁較難。就是在專賣品方面，增加物價也不像普通人所想像的那末容易，因爲較高專賣品價格不見得是最高純利的價格。

根據一般的結論，僱用人所負擔的保險費，在長期內，可以轉嫁的，而且多半由調整工資的方式而轉嫁於勞動者。這個理由是因爲保險費負擔，直接增加勞動的成本。如果僱用人發覺勞動者的邊際勞動成本，大過其邊際生產力時，非想壓低工資即想減少僱傭。此外，勞動者又是消費者的一部，也得負擔一部分由增高物價的轉嫁。所以，僱用人保險費

的負擔，終久是大部分歸宿到勞動者。那末勞動者所受於失業保險的好處在那裏呢？失業保險的作用，係把個別勞動者工資和購買力，在長期中作較為有利的分配而已。這個好處對於個別勞動者是很大的。

照以上的說法，既然羊毛都是出在羊身上的，似乎僱用人可以多負擔些，讓他慢慢地轉嫁給勞動者。但是，我們不可不注意。這是在長期內的現象。在短期內，也許僱用人的負擔全部或大部無法轉嫁。無法轉嫁則出了解僱工人的一途。是為救濟失業的目的，反而增加失業。所以僱用人的負擔不可太高。至於勞資間最適宜的比例分配，很難籠統地作具體的解答。

此外，尚有一個保險費多寡的問題。這在原則上說很簡單，保險費不能定得太高，也不能定得太低。太高恐怕各方負擔不起，反而有加重失業的危險。太低恐怕入不敷出。但什麼是不高又不低，那是實際困難，我們能說，規定保險費率的時候，應該注意等待期間的長短，津貼的多寡，以及受領津貼的最長時間。

第三目 保險基金

保險基金，大別之，可分為兩種。一種是獨立基金，即每行或每行業的僱用人，單獨成立保險基金，凡其受僱人及為其受僱人所交納的保險費，均歸這個基金，而其受僱人的

失業津貼亦由該基金支付。一類是合注基金，即一切收入均歸這個基金，一切支出均由這個基金。不實保險屬於那一類，也不被保險人失業危險性所小。僱傭穩定的行業多願意獨立基金，因為他們可不必將一部分的保險費，以供僱業受僱失業的津貼。所獨立基金有鼓勵僱人盡力防止失業的效用。但失業防止，有許多不是僱用人的努力所濟事的。各業既不能獨穩定失業的危險，則各業不應各自打掃前雪。失業保險不能嚴格格保險的原則，因為他賦有為殊目的的租稅性質。英國最初於合注基金以外，允許獨立基金的存在，後來規定在失業潮期間暫停獨立基金，到了一九二七年乾脆取消獨立基金的權利。這是英國由經驗而承認失業保險固有救濟性質。

現行各國的制度多取合注基金，但為鼓勵僱業僱用人就其能力範圍以內設法防止失業起見，多數兼採成績分類制度。使失業少的行業行業享受納較少保險費的利益，不過這種制度採行，會增加不少行政上的麻煩。

第四口 失業津貼

失業津貼和保險費一樣，有採取均一主義的，有採取比例主義的。均一主義不問勞動者工資的多寡，均領同樣的津貼，英國就是採取均一主義的國家。比例主義是多數國家所採取的，係按照工資的數額而為比例，發給勞動者的失業津貼。均一主義在惟一長處係

行政簡單，但不足以保護各級勞動者的生活程度，因為薪資高的和薪資低的生活方，有不同。並均以一主義的津貼額，必須定得很低，否則粗工將情願失業。津貼額定得很低，對於薪資較高的勞動者是不利的。

所謂失業津貼應怎樣領？失業津貼呢？為維持生活程度起見，他們亦應有受領權利，但所或領的津貼額亦只應為局部的。照原則說，他們的津貼加上工資應等於全部失業的津貼。局部失業津貼所增加的行政麻煩，自不用說。

此外，為善保護生活程度起見，於勞動者的失業津貼以外，還應給予其家屬的津貼。德國的家屬津貼按人口計算。英國則於配偶與兒女為不同的津貼。其也。家有為固定額金額，有為固定的比例。但家屬津貼顯然離開保險的原則。在家庭負擔輕的人，往往不願同樣納費而得不同的待遇。

第五目 受領條件

受領津貼的多經過一段等待期。等待期是必需的，因為他減少行政的麻煩，充實調查的時間。又可以防止基金的浪費。但，等待期應該多長，這是實際的問題。早年失業保險法，多定得較長，有為三月份的。有為三月份的。在六日為普遍。英國原定為三日，一九一七年以後，縮短為三日。

等時期以外，還有受領津貼的長期間。保險基金是有限的，不能無限地給付長期的失業保險，故英國法令多規定每年最多只能受領若干星期的津貼。有的國家於普通的最長期間以外，依特別的情形，仍可繼續受領。英國最長期間為二十六星期，但二十六星期以後仍繼續失業，在從前仍得繼續受領津貼，結果基金全部耗盡而且舉債纍纍，故於一九三一年起不得延長，倘有必要，則作為救濟辦理，須受財產及需要的檢查。

受領津貼必須和交納費用發生關係，故各國規定津貼時間，有與其受僱時間為比例的，例如每受僱四星期得受領一星期的失業津貼。有與其所賺工資為比例的，例如在失業的前一年內，最初三季所得的六分之一為其所可得的失業津貼。

此外，受領津貼的，必須不是自動辭職的，不是因失職或犯規而被解僱的，不是因停業或罷工而失業的，沒有拒絕接受適當工作的。但此地最有問題的，是「適當」二字的解釋。這兩字解釋的寬狹對於保險基金，失業數目，以及一般工資均有莫大的關係。依英國法庭判例的趨勢，最初幾年所謂適當，差不多係指最後所服務的職業，以及當時通行的或工會所定的工資，因之失業數量增加，基金支出甚鉅，而一般工資的伸縮性甚低。後來解釋逐漸不同。凡與其所服務類型的職業，或勞動者曾經服務過的職業，或與其訓練差不多的職業均可謂之適當職業。凡報酬比其工作通行的報酬並不相差太遠，其他待遇比一般通行待遇並不過分地較，均可謂之適當待遇。這樣一來，適當工作的範圍比從前大得多，而

失業數目也小得多，因為勞動者雖然覺得委曲一點，也得接受。這種法庭態度的變遷，無疑地係受長期失業狂潮的影響。

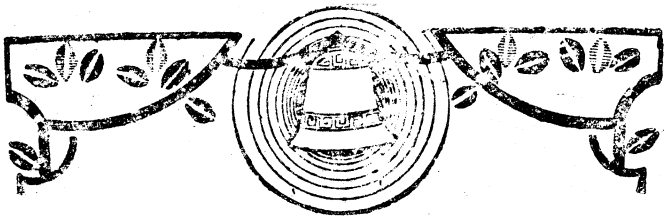
第五節 勞動職業介紹所

失業保險行政的成功，大部分要靠職業介紹所辦理得完善。依一般保險的制度，失業勞動者於失業以後的特定期間內，須到官辦的職業介紹所登記，如果介紹所不能為其介紹適當的工作，然後他才可以受領失業津貼。所以，職業介紹所辦理得好的，不但可以調劑勞動的供求，減少失業的數目，而且可以保全保險的基金。這所以各國在沒有失業保險制度以前，多半先辦職業介紹所，我國亦應如此。

勞動職業介紹所，有官營的，公營的，與私營的三種。官營的職業介紹所由政府機關辦理；公營的職業介紹所由工會，同業公會，及其他公益團體辦理；私營的職業介紹所則由私人辦理。前二者的目的在於調劑勞動的供求，務使事得其人，人盡其才；後一者雖亦有調劑僱傭的作用，但其主要目的則在於營利。私營職業介紹所，就是普通所稱的薦頭店或媒人行，適用於家庭受僱人的最為普遍。這種的薦頭店弊竇最多，有時勒索很高的介紹費，尤其在工作機會缺乏的時候。有時故意做出許多失業的機會，藉以謀取介紹費。薦頭店與工頭瓜分介紹費的現象，薦頭店兼營旅館（食娛樂的營業，雖然為法令所不許，但卻

是替傭工買賣，在閩、粵等地又有所買賣豬仔的制度，名義上招募，人是向洋各地傭工，實則欺騙工人賣身爲隸，其狀況尤爲慘絕人寰。故在我國，應摹仿德、英、例，絕對禁止私營職業介紹所存在。

職業介紹所暫行辦法只定有公營與私營二種。我主張私營的應予禁止，因爲弊多於利。公營的雖應提倡，但只能站在協助的地位。我們需要官營的職業介紹所，但不能像過去或現在的什麼諮詢處，什麼登記處，什麼調查處一樣。失業的人根本不知道有這些處的存在，這些處恐怕也都不知道那需要人，更不知那人需要什麼。我到處看見人浮於事的現象，而又處處看見事浮於人的困難。所以我們將來所需要的是官營職業介紹所，中央應有一個統一的機關，像合作管理的一樣，設在社會部以內，並下各省市縣區等分設職業介紹所，與各工商業的機關取得密切的聯繫。介紹所的行行政人員應享受公務員一切的特遇。介紹所的公告有統一的標準方式。這種標準的報告，對於失業的人數，失業的期間，失業者的年齡，性別，以前的職業和經驗，將成爲極重要的材料。職業介紹所除了介紹職業以外，對於勞動者所需要舟車廉價，有別妾冷，旅費應予特別補助，對於職業教育職業指導，應兼籌並顧。假使我們沒有官營的職業介紹所，或沒有像這樣的官營職業介紹所，一切失業保險的法規最好的緩草擬。在這種情形下，法律縱然公布了，一定沒有辦法施行；縱使勉強施行了，也一定不會有良好的成績這是可以斷言的。



版權所有
翻印必究

中華民國

社

主編 編者 發行人 印刷所 發行所

七月初版

正中書局

27)

-0.50

(0.

影：武維

