

百 科 小 叢 書 第 一 十 八 種
失 業 人 及 貧 民 救 濟 政 策

馬 君 武 著



商 務 印 書 館 出 版



UNIVERSAL LIBRARY, No. 81
 UNEMPLOYMENT AND
 POOR RELIEF

BY
 MA HO, PH. D.

Edited by
 Y. W. WONG

First Edition, July, 1925

THE COMMERCIAL PRESS, LIMITED
 SHANGHAI, CHINA
All Rights Reserved

Price
 \$2.20

中華民國十四年七月初版

(百科小叢書第八十一種)

(每輯十二種定價大洋壹元伍角)

■ (失業人及貧民救濟政策一冊)

(每冊定價大洋貳角)

(外埠酌加運費匯費)

著者 馬君
 本叢書編輯者 王岫
 發行所 商務印書館
 印刷所 上海北河南路北首寶山路
 總發行所 上海棋盤街中
 分售處 各埠商務印書館

馬君 武廬
 王岫 書館
 商務印書館
 上海北河南路北首寶山路
 上海棋盤街中
 各埠商務印書館

失業人及貧民救濟政策

目次

總論

第一篇 失業人救濟政策

第一章 失業及其原因……………三

第二章 避免失業諸政策……………七

第三章 救濟既失業人諸政策……………一二

第四章 失業保險……………一八

第二篇 工作介紹制度

第一章 工作介紹所……………二六

第二章 公立工作介紹所……………三二一

第三篇 工人保險制度又名社會保險制度

第一章 工人保險原理……………三九

第二章 工人保險之實行……………四四

(A) 疾病保險 (B) 災傷保險 (C) 殘廢衰老及遺族保險

第三章 私家僱員之養老費保險……………六三

第四篇 貧民救濟政策

第一章 貧窮之原因及貧民數之多少……………六九

第二章 貧民救濟史……………七七

第三章 救貧行政……………九〇

失業人及貧民救濟政策

總論

人類自在更新紀 (Pliocene Period) 發生以後，至今最少已經二百數十萬年。自發明文字以後，最古之民族亦不過有歷史五千年。人類之在科學界有發明，獲得自然界之重要知識，其期間最短，不過一二百年。在無始無終之時間內，此五千年是極小數，此一二百年更是極小數。故現今世界民族實尚在野蠻狀態內。其他勿論，即戰爭一事，乃下等禽獸對於同類之所不爲，而人類歷史中殆無一年不有戰爭，自殘同類。戰國時，坑降卒，殺敵人，動以數十萬計，較之歐戰前後四年死傷數百萬人者，其殘酷殆遠過之。或謂人類爲動物中殘殺同類最兇狠之一種，其言良不誣也。

馬爾泰司 (Malthus) 人口論所謂人口依幾何級數食物依算學級數增加之說，既無可駁；

吾國歷史遂依此定理演種種慘劇。人口增加，失業人及貧民隨之增加。所謂皇帝者，由歷史上習染視國家爲私產之觀念，所謂普天之下莫非王土，率土之濱莫非王臣，人民固應出租稅以養其奴隸卽官吏，以養其鷹犬卽軍隊。向來無積極政策以圖生產事業之發達，以增高人民之生活。失業人及貧民之數既甚多，則聚合而發生擾亂，其勢力不盛者，爲皇帝鷹犬軍隊之所撲滅，名爲叛賊；其勢力盛者，則撲滅皇帝之鷹犬軍隊，其首領名爲太祖太宗，其隨從爲公侯伯子男爲功臣。盲昧之歷史家乃從而述其世系，稱其功績。一部汗牛充棟之二十四史，所述者不過如是而已。

中國歷史如是，歐洲及其他諸國之歷史亦然；人類最野蠻舉動卽戰爭，亦史不絕書。惟自政治一方面言，則歐洲人民智識確較高於中國。自十三世紀英國發布大憲章之後，既確定立憲政治基礎；自十八世紀法國革命後，十九世紀歐洲諸國繼之，所謂民有 (of the people) 民治 (by

the people) 民享 (for the people) 三要義，已成爲歐美一般人民對政府之普通觀念。歐美政府

既建築於民意基礎之上，其施設自與吾國之皇帝私產主義不同（現今總統卽皇帝之異名，其根本觀念不改）。既有積極政策以防止失業人及貧民之發生，又有消極政策以謀失業人及貧民既發生後之救濟。本書所述，乃屬於消極方面之救濟政策，所稱引以歐洲法制爲多，而間及於美國；中國向無此種法制，且救濟機關如地方自治團體者亦不備，卽私人慈善事業，亦無甚可稱者，是則極可羞也。

第一篇 失業人救濟政策

第一章 失業及其原因

現今人類社會階級可別爲下三種：

一、有大資產者，

二、有中小資產者，

三、無資產者。

有大資產者，不賴工作生活，有中小資產者，亦非無工作即不能生活，至於無資產者，則惟賴工作生活，本書所稱失業人指此，以他語表之，亦名工人失業問題。

社會政策之所謂工人失業，乃指賴工作生活之人自願工作亦自能任工作，在一定時期內無與彼工力相稱之事可爲。如木工不能在木店內工作，則雖同時有填土之工可爲，亦視爲失業。雖此種工作機會非完全缺乏，然就工作機會之一定地方界限言之，木工在本處或費錢費時不多可至之鄰近地方無工可作，仍爲失業。更以他義明之，在一定地方依工人之年齡類別及職業所屬有工可作者，是爲一種通常狀態，若此種通常狀態起擾亂，有少數或多數人不得覓得工作機會，則謂之工人失業。

工人失業之原因至複雜，法國勞工局曾加調查，共別爲四十種，其一部分出於個人本性，其他一部分則出於生產及營業條件。失業之出於個人本性者爲疾病，身體精神或道德有故障，教育不足，自願停工卽同盟罷工諸事；又有由僱主依需要缺乏，地方及職業改良及其他諸原因辭退者。因疾病衰老殘廢失業者，乃在失業救濟範圍之外，此下第三篇論之。據德國所調查，疾病爲失業之一種常遇特別原因，以此失業者占百分之十二至四十，其他個人原因，爲懶惰浮蕩諸事，以此失業者亦占一大部分。

失業最重要原因，乃在生產及營業之特別及普通條件，其中尤重要者，爲一定營業之氣候關係，式樣變移，時季工業之需要不同，生產及營業之技術組織變更，國民生計之擾亂恐慌，等等。當討論失業問題時，最當注重者，尤在生產組織變更及生計狀態擾亂之影響。目前所常有之多數工人失業現象，乃以現在國民生計之特別組織爲主因。實際上機器事業盛行，小營業爲

大企業所驅除，生產事業因恐慌停歇，工力之數目與分配遂因此移轉，而範圍或大或小時期或長或短之工人失業由是發生，至謂多數工人失業為現今生產組織之結果，則未為允當也。

中國不惟向來無失業統計，且政府與社會皆向來不顧及失業問題。其實最近百年內與歐洲通商以來，各國以其機器所製價廉物美之貨品輸入中國，中國固有生產事業因此停歇，常有致全部工人失業者。例如新式紡織機器所製之棉紗棉布輸入中國後，中國紡紗全部工人失業，織布一大部分工人失業；德國 *Iserlohn* 機器所製鋼針輸入中國後，中國製針工人全部失業；外國機器所磨麵粉輸入中國後，中國磨麵粉工人大部分失業；德國人造藍錠輸入中國後，中國種藍錠者大部分失業；各國新式鑪所製鋼鐵輸入中國後，中國以舊法製造鋼鐵之工人幾乎全部失業。此特舉最重要數種言之，其他直接間接因外國機器科學所製貨物競爭失業者，若有詳密調查，其數必可一一列舉。失業人數極多，政府既無積極政策消除，又無消極政策救濟，則失業

人非當兵卽爲匪，中國近十數年來兵匪之數冠絕全球，社會擾亂，日甚一日，其故蓋在此矣。

第二章 避免失業諸政策

中國歷史上所起大擾亂卽所謂革命者，皆人口增多失業人衆多之結果。生計學家謂人口二十五年增加一倍，以中國衛生不注意，嬰兒無保護，雖未必可臻此數；然經過數百年後，人口至少亦增加數倍以至十倍。政府旣任其自生自滅，任其失業，則柔弱者轉死溝壑，強健者聚積爲盜賊，其數愈多，其勢愈盛，則擁其渠魁以攘奪皇帝之私產，以謀革命。經數十年數百年擾亂之後，殺人盈城，殺人盈野，人口因是減少，而所謂太祖太宗者，又得爲其子孫謀數百年安寧。故中國式之革命，爲週期的，爲循環的，其年數大約在二三百年之間，依史籍考之，歷歷不爽。歐洲往古歷史亦大概與此相似；至最近則政府旣建築於人民公意之上，對於失業人數有詳細統計，遇失業人數衆多，則舉國上下引爲大憂，亟亟然謀解決之途。試觀大戰後歐洲各國政府所施謀，議院所討論，

可略知之。故在歐洲各國因工人失業增多致社會繼續起動搖者，已屬例外之事。

歐洲在最近時期內有人將失業種類詳加區別，其法律及社會規制令各人皆有工作義務，而無受救濟之權利，然事實上此義務并不能盡，自往時至今日，常有人指摘此種矛盾而發生對全部之要求。如英國一六〇一年之救貧法，法國一七九一年及一七九三年之憲法，普魯士一七九四年二月五日之國法，皆規定國家與地方有扶助貧民之責，其能工作者爲之覓求工作。法國社會黨人 Fourier, Considerant 提出此種要求，以是爲人類所有自然權利。一八四八年二月革命後，巴黎平民強迫臨時政府發表宣言，謂政府有擔保工人由工作生存之義務，且擔保一切市民有工作。社會黨人謂工人向私企業不能覓得工作之時，國家當按其職業爲之覓求工作以得裕餘工資。其他則謂僅日給工人可要求此種權利。最近德國社會政策著作家又提倡工作權，在瑞士已成爲立法界一種題目，惟一八九四年國民大會否決之。德國新憲法第一百六十三條

規定國家負使每一德國人人生計上能生存之義務，若不能爲個人謀相當工作機會，則應設法與以給養。

工作及生存權，在現今生計規制中，雖不甚合於實用，然既有此種法律，則國家與地方應有施設，以避免工人失業之事，可見此問題既大且難。是與救貧及生計上保存個人生活責任問題有密切關係，如不欲將後者廢除，則公共團體所有救濟失業之舉動，當視爲扶助方法獎勵之前。此不久所採原則，乃任個人爲救濟失業之事，不足，則以救貧行政助之，卽與以卹助而不承認其要求。至於救急工事之組織，已爲一種進步，此亦未承認工作權，惟遇特別大急難時，以使工賑相抵，且以拒絕怯於工作之人也。

德國諸城市於一八九一年至一八九三年冬季，始屢用救急工事爲扶助方法。所謂救急工事者，乃失業範圍過大，時期過久，由城市機關取非常臨時手段，使失業人有工可作。此雖名爲救

急工事，但既非在較遲時期內預定工事因緊急提前工作，又非琢木移沙，徒具形式，以行卹貧之實，故其界限頗不易確定。大概救急工事組織不完備者，與後一種相似，其組織較完備者，則與前一種相近也。

救急工事之第一目的，乃因失業人非常增多，爲之籌備工作，以免公共救貧之範圍太闊。故其目的乃以避免救貧，一方面依救貧經驗所得證據，是每易減弱道德力，減少自覺心，阻礙其重復升起。一方面欲免去救貧之政治及法律結果，覺其爲此不甚正當。又一方面則欲以此節省救貧經費。救急工事與救貧之關係甚密切，大概救急工事之收容工人有條件，如以在本地方居住者爲限，所以防他方失業人之遷入。其與尋常工作契約相反之處，乃無解僱通知期間，隨時可以解僱，工資亦大概較少。惟救急工事之物質效力，頗足以顯示其救卹特性，其所作工事之費用，恆較大於企業家所出。又因地方機關無貨物生產組織，且當生計壓迫時期，更不應增多市場產物，

故其所作者，每限於道路、水路、運河、森林、取石、諸工事。

用以減少失業之其他方法有下列三種：

(1) 組織公共工事，

(2) 組織工作介紹所，

(3) 整理諸企業之工作關係。

就第(1)種言之，乃據經驗所知，何時失業人較多，乃於此時舉辦公共大工事，或竟專招失業人爲之，且強迫私企業亦於此時舉辦此種工事，如開通運河、修築道路之類，以減少本地失業人至極少數。他方面將公共包工工程，如國有鐵路之類，按時分配，又使私企業平均工作，不得於一定時期內加多工作時間，致在他時期有停工之必要。德國自停戰解散軍隊後，即實行此諸方法。

第(2)種方法爲組織工作介紹所，以救濟失業人，此下第二篇專論之，是在有限制之範圍內，可以減少因更換位置所致之失業人數，單獨工作機會之不甚爲人所知者。由此可知，其所注重者，不專在抵抗失業，而在使失業情狀得以明了，是亦不可少之事也。

第(3)種方法以減少失業人數目的整理諸企業之工作關係，工會於此應負重大責任。使企業家當營業減少之時，縮短工作時間而不辭退工人，於是將生產減少之結果，平配於一般工人之上。工會依同一理由，要求工作時間之增多與縮短，皆有限制，且有時單獨工人之工效，亦須有限制。在英美二國企業家所最反對之 Og' Carney 制度，卽工人欲同業常有工作之故，將工事故意拖延。惟此種由工會主張之政策，企業家每自用之，一面爲工人謀，一面當營業減少時，以此維持一幹部工人。如企業家當生產最縮小時，常將節假移歸於是，卽爲此故也。

第三章 救濟既失業人諸政策

失業結果，在本人人生計上爲無收入；政府一切施設之非以避免失業創設工作，而惟以減輕或避免工人因是所受之結果者，必須爲工人覓得收入。在中國失業卽屬貧窮。歐洲古時亦視失業爲貧窮之一種，而以救貧方法待遇之。各人須極端奮鬥，依本力自給，勵行節儉，加入互助組織，或要求家族扶助，且須急速覓得工作。因救貧事業，僅與以生活所必需，其條件嚴酷難受，又僅爲一種恩惠，不能依賴之以維持生存也。

最近因失業人數增多及此問題經社會政策討論之結果，歐美人對於失業之觀念已大變。視失業救濟爲公共義務，惟對於全部施設之程度及要求之方向，意見尙未能一致。雖失業救助基金之管理機關爲方便故，仍操於官吏之手，且以貧窮事實爲救助前提，然對於願意工作者所與之扶助，已不視同救貧一例。英國一九〇五年所立失業救濟法，明言依此種法律獲得工作或其他扶助之人，仍有國會及地方選舉權，其姓名仍列入選民冊，是皆與貧民有區別；在德國則生

活權既於憲法內確定矣。

失業救濟，既與卹貧事務分離，同時須自有組織，組織之由私人發起者，惟工人同業會，*Die Berufsvereine der Arbeiter* 自成立以來，已爲失業救濟之一種重要制度，在比利時法蘭西丹麥挪威荷蘭諸國皆以公款扶助之，所謂 *Gantar* 制度是也。他一種制度始於瑞士，亦頗發達，乃由地方財庫設救濟機關，各分區以款補助之，工人失業時欲得救濟者，須於此繳納一定款項，失業時受相當扶助。是爲一種地方失業保險，英國則行國家保險，*奧意二國*皆仿行之，此三國皆用強迫保險法。

以工人同業會救濟失業，乃失業時補助收入最舊最發達且在其狹小範圍內最完全之形式。其組織方法，在各國大概相同，且一切同業會，皆視失業救濟爲工資政策之一部分，其固有價值，不在救助各工人之急難，而在阻止全部工人之工資及生活被壓低。同業會爲救濟失業所集

之資金，雖與扶助同盟罷工特別募集之基本金分別管理，而根本上并未聲明救濟失業資金，不移爲工資抗爭之用，故亦未明定工人失業時受扶助權。然德國工人會自一九〇三年至一九一二年，爲救濟失業所支出之款，已達五千八百萬馬克矣。

工人同業會之組織大概如下。失業時受扶助之第一前提，爲取得同業會之會員資格。爲會員者，有時須納入會費頗多，如英國，須在工業界工作多年。工人之既爲會員者，亦須經若干時期後，乃得要求扶助。英德二國工人同業會規定，最少須曾爲會員十二個月。且亦非失業，卽得扶助，須待至若干日後，英德二國規定，須待一星期。工人所納會費，在各同業會互相不同，所得扶助費亦然。失業扶助費之給與亦有時間限制，在德國有定爲十四日者，有定爲二十一日者，最長者，印刷工人可延長至二百八十日。既滿最大限後，須經過長時期始得再要求扶助。失業人受一定檢察，通常每日或每隔二日隔三日，至檢察處報到一次。失業之不與扶助者，據多數英國工人會章

程爲因自己過失失業，如工作疏忽，飲酒，有不規則行爲等是。據其他章程，則由工會主任判斷之，德國 Hirsch Duncker 工會亦有相似規定。社會黨工會則不區別失業原因而概與以扶助，惟對於本身犯大過，曠工，游蕩，等事亦拒絕之。德國同業會常不與扶助者爲時季失業，例如對建築工人，惟在四月至十一月間，失業者與以扶助。若工會指定工作，認爲與工會條件相合者，失業人有承受義務。既結婚之工人，大概不憊憑其向外方工作。除失業扶助外，又有旅行扶助，惟現今因其足以扶助游浪生活，已漸減少矣。

由地方財庫所組織之失業救濟，始於瑞士數城市，卽 Bern, St. Gallen, Basel, Zürich 諸處。一八九三年在 Bern 所立者，名『抵抗失業保險財庫』。其他以此爲模範所設立者，皆務借地方助力以抵抗失業之結果，使得一種保險。Bern 財庫籌款之法，爲收會員僱主及官廳所納費，此外復自由捐募之。凡加入財庫工人，每月須納費四十生的，遇失業時，由財庫與工作介紹所

聯絡爲之覓求工作，失業救濟費，未婚者每日不得過一佛郎，既婚者不得過一佛郎半。惟受救濟人，至少須已加入財庫六個月，且失業已過一星期。若因已過失業如同盟罷工或工資爭執諸事，皆不與扶助；已覓得工作無理由加以拒絕之工人，不得爲扶助要求。財庫章程經數次修改，加增會費，受扶助期間加以限制，不能工作及年過六十歲者，不得爲會員。

以上所述諸組織，皆以自由志願爲根據，此外 *St. Gallen* 於一八九五年設立一種強迫財庫，除經明白規定及工資在五佛郎以下者外，一切工人皆須加入。然因其管理及平等待遇一切部屬工人之故，受一般人反對，不久即解散。蓋其間有十五部職業失業工人占多數，其餘無失業之虞者，亦須同樣出資，且其管理權操之工人，檢察不確，既定之章程亦不能實行也。Basel 一八九四年十一月八日提出之對付失業強迫保險法律案雖未通過，然自此之後，對付失業結果，應有法定保險，已成爲一時討論問題。至一九〇九年，建設國立失業財庫及補助私立失業財庫之

法律，卒致成立，加入國立財庫，任人自由，惟有納費義務，財庫與工作介紹所聯絡。私立財庫欲得國家補助者，須遵守國家所立一定條件，德國數城市亦有此相似組織。

在法蘭西、挪威、丹麥、荷蘭、芬蘭、西班牙、比利時諸國，皆由國家補助同業會之失業財庫，所謂 *Center* 制度是也。

第四章 失業保險

以失業爲一種保險事件，雖實行上有許多困難，然各國既已陸續行之。今舉其關於此事之法制如下。

最先國家所爲失業保險組織，在英國一九一一年十二月十六日所立之國民保險法 *National Insurance Act*。是對於失業人最多諸工業如地上及地下建築，機器製造，鑄鐵，鋸木，諸業，由國家任失業保險之事。凡滿十六歲之工人，皆有保險義務，企業家及工人同出保險費，國家亦

出資補助之。當工事停頓時，企業家留用工人，其應辭退者縮短工作時間，使其仍有工作，及爲工人納保險費至少達四十五星期者，退回其既納費之一部分以獎勵之。保險費及報酬費，不依工資分級，自一九二二年三月以後，企業家及工人所納保險費如下表。

企業家納費 工人納費

男子	六本士	五本士
女子	五本士	四本士
男童	三本士	二·五本士
女童	二·五本士	二本士

受扶助前提，爲在失業前五年中，至少在有保險義務之營業內曾作工二十星期，在十二個月中，至多受扶助十六星期，自一九二二年七月起，改定爲二十六星期，惟受扶助一星期與納保

險費五星期相對待。自一九二一年三月起，定男子每星期扶助費三十先令，女子十六先令，少年減半。爲防止流弊之故，規定保險人因同盟罷工，閉鎖工場，行爲不良，或無故自願辭工者，皆不與扶助。保險人要求扶助者，同時須向工務局報告失業，工務局乃盡力爲彼介紹相當位置，若彼無理由不承受既介紹之工作，則失去其要求扶助權。工務局認某工人缺乏取得位置之必要知識能力，則送彼至保險業出資所設立技術學校，若彼不願往，或學校主任斷定其所學無成，則仍爲之另覓相當工作。工人對於因同盟罷工，或閉鎖工場騰出之位置，或工資比向來所得者較少，或位置在他一區域內且給與較當地更薄者，皆可拒絕之，無何種不良結果。保險人不能依介紹得合宜位置者，在失業期內應受相當檢察。失業保險管理部通知工務局即行設法爲彼介紹工作，若遇企業家托工務局介紹工人，則協商即可成立。工人依法律所有一切義務，如粘貼印花之類，皆由工務局代爲之。於是工人繼續有工作，其所納保險費無間斷。僱主乃爲工作出保險費，非爲

工人出保險費，在工人則關係適相反，勤幹工人，較之不甚出力者，失業危險甚小，為防其受後者之累，致不能得出保險費之相當利益。故法定凡工人既納保險費五百星期以上者，滿六十歲後，將所受扶助費除清，歸還其多納之保險費，并付以百分之二·五之利息。保險業對於此類工人，同時為一種節儉強迫。工人會依章程為其會員在一種有保險義務之營業工作者所出失業扶助費，可由保險費之定為失業基金者歸還四分之三。又與 *Germany* 制度相合，即無營業目的之團體為會員在無保險義務之營業中工作者所出失業扶助費，亦由國家歸還六分之一。

在世界戰爭期內，曾將失業保險推及於諸戰爭工業，停戰後對於一般失業人皆須扶助。乃於一九二〇年八月九日立法，除農業家內工業及有公權諸企業工人外，其餘工人皆須強迫保險，以工作介紹局兼充保險機關。

一九二〇年法律，使對等同業會兼營失業保險之事而限以條件，即所立計畫須包括在此

等工業工作之一切工人，保險人所受報酬，不得較少於國家保險，且國家出資，當國家保險所需數目百分之三十。政府估計有保險義務之工人共一千二百萬人，其中四百萬人應在同業會保險，然一九二一年之初，既保險者不及一百萬人。

奧國依一九二〇年三月二十四日法律，凡既為疾病保險之工人，及既為養老費保險之僱員，皆須為失業保險，惟農業及家庭僱員不在此限。失業保險之實行，以由國家對等召集企業家，及工人所成之區工業委員會，及地方之所設失業局同任之。國家先墊出扶助費，其後乃由企業家及工人全體補回三分之二。保險費及扶助費依工資及危險階級分別等次，扶助費有家室者，當養病費百分之八十，無家室者，當養病費百分之六十。受扶助之前提，為最近數年在有疾病保險之營業內工作至少既二十星期，一年內受扶助不得過十二星期；失業扶助費及養病費不得兼受。工人自願辭工或因品行不良被辭退者，須經過四星期後乃得要求扶助。工人之拒絕醫生

檢察者，不得有所要求，工務局爲彼介紹工作彼自不就者，失去要求權八星期。所介紹工作應與其體力相稱，與其健康及道德無害，給與不短少，且無礙於復歸本業，乃爲合宜。若既受扶助過八星期，則不能復執此爲拒絕理由。如家屬及居住關係有相當注意，則雖其他地方之工作，亦須承受。

意大利據一九一九年十月十九日法令組織失業保險，與工作介紹所有密切關係。其與英、美二國所異者，在將家內工業之人除外，而加入農業工人，於實行似不相宜。

德國在世界戰爭期內始爲既停工諸企業之工人謀失業扶助，未幾即需要工力甚亟，直至停戰時無甚意義；至停戰後解散軍隊，遂成爲重大問題，乃於一九一八年十一月十三日立扶助失業法，一九二〇年一月二十六日復加改正，專由公權團體任扶助之事，其前提爲需要扶助，願意工作，及負歸還戰前居住地之義務。每日扶助費男子由三·五馬克至六馬克，少年人二·五

至四·二五馬克，依地方階級區別之。

德國勞工部於一九二〇年五月，提出工人及私家僱員之強迫失業保險法律草案，將農業及森林工人，家僕常有工作者四種除外。保險費由僱主與工人平均分攤，國家及地方出費，當有利害關係者所出之一半，對於時季營業收保險費加倍。凡在最後十二個月，已納保險費二十六星期，且工作介紹所不能爲之介紹相當位置者，乃得受扶助費。扶助費與本地工資相稱，至多給與十三星期。此草案規定失業保險由疾病保險財庫經理，而不歸工作介紹所經理，因此惹起激烈批評，因是撤回，新草案方在準備中。

丹麥依一九一四年四月八日及一九一九年十二月二十二日法律，凡工人失業財庫至少有會員一百人者，由國家給與補助，當會員所納費之半數；若財庫所有款項，連補助費尙不足應付章程所定支銷，再設他法。失業扶助費每日至少一克朗（Krone，丹麥幣名）受扶助者至少須

既入會一年且在最後二年內至少曾工作十個月。

瑞典於一九二〇年十月二十二日以命令發表失業救助之實行規則。以六日爲期待時間；救助費至多不得過地方尋常工資三分之二。國家扶助費對於有家室者至多一·五克朗，無家室而過十八歲者一克朗，十八歲以下者半克朗即五十倭雷 *öre*。

瑞士於一九一七年以戰爭利益稅收入之一部分爲失業救濟基金，一九一九年十月二十九日由聯邦會議議決，凡十六歲以上之瑞士人能工作遇困難者，皆得公團扶助，僱主遇特別原因，縮短工作時間至百分之四十之時，對於其營業內所用工人，給與全部扶助費，其他非常縮短者，給與扶助費三分之一。扶助費當本地工資百分之六十至七十，無家室者每日至多五佛郎，有家室者每日至多八佛郎，惟至多不得過六十日。企業家所出之款，儘先用於彼所自僱用之工人，其三分之一可用爲連帶救濟基金，當工作時間極縮短時由此支出；若不足，則由國家及省助之。

對於時季失業有特別規定。此聯邦會議議決，僅具暫行性質，不久當復有更改。

由上所述，可見各國所定失業救濟法律，大概爲世界戰爭以後之事；是時工人市場狀況至困難，許多國家不能不行失業救濟，其對於救貧之區別，僅在受扶助之權利不同，且并不以工人爲限；未幾乃漸以有組織之失業保險代之，然已失之過遲，因未利用戰爭時之市況以聚集基金。如英國當壓迫時期資本已不敷支銷，分擔費用制度是否有效，尙不能逆觀也。

第二篇 工作介紹制度

第一章 工作介紹所

所謂工作介紹者，乃對於有工力可用之人爲之指示需要工力之處。介紹形式本甚複雜，今可概別爲無組織與有組織之工作介紹。無組織之工作介紹形式如下：

(1) 沿處尋覓，由工人就諸工作處自求之。

(2) 個人介紹，由個人互告工作機會推薦之。

(3) 報紙廣告，或間用牌示法。

(4) 委員招募。

沿處尋覓爲求工作最古舊形式，現仍爲城市及大工業地方所最通用，工場工人尤多用之。個人介紹多用於村鄉營業及家內工業。村鄉營業每有常僱工力，其後裔仍守舊業，僱主及工人之個人關係甚厚；家內工業之工人常株守一隅，不甚悉外事，惟依習慣及個人消息，以注意於營業機會。報紙廣告在一定個人服務頗關重要，就全體言之，則多爲有預備教育之工人而設。委員招募，在農業招募外方工力如國際工力遷徙多用之。

此等工作介紹法雖沿用甚廣，然皆不甚發達。除委員招募法外，盡屬於單獨現象，常以個人關係爲基礎。因是雖不至於消滅，然人口及企業增加，生產支派交通機關及銷售組織之變更甚

大，一方面對於人口增加，如何以多出之工力供給現有之工作機會，他一方面對於新增之工力需要如何供給，其問題皆非此等介紹方法所能解決。對於以百萬計之營業交通，而欲以個人關係為基礎之求工應之，將不勝應付之勞。且一切企業之成功，最後當賴有工力之正當集合，此種介紹制度實使生產工能立於不穩固基礎之上，故與既發達而有區別之生產組織不復相應也。

中國現今所行工作介紹皆無組織者，大城市所有薦人營業似稍有組織，然僅以介紹女僕為限。在歐洲則有組織之工作介紹成立甚早，是為繼續聚集工作處所供給及需要之機關，為之媒合，覓求工力及供應工力之新聞，皆來集於此中心點，以傳達於有關係之人。此種有組織之工作介紹即工作介紹所。工作介紹所成立最早者為工會。當工行制度盛行之後，手工人不多且遷徙甚少之時，匠目對工夥數百年內成家長關係，工作介紹由個人關係已足。及至第十四第十五世紀人口增多，工力有過剩供給，此事乃不能不變。匠目政策趨向閉鎖工行，減少獨立者之人數，

工夥有出外遊學之義務，須周知工力需要情狀，以便分地供給。數百年內遂以工行當工作介紹之任，匠目及工夥之勢力互相交替，而皆受強迫處分。工作介紹依工行之本性劃分職業，及國家以權力限制工行，此種工作介紹權遂廢，尤以在第十八世紀爲最著，其所標舉原爲尋求與趨就工作場所，由工人自行決定，惟可有扶助工作介紹之組織（奧國一八一六年法律）及至第十九世紀中期，工行介紹制度乃完全停止矣。

除工行介紹工作外，歐洲大城市中有工人及地位介紹所，最先以介紹僕人。是或起於第十六世紀，至第十七世紀，此種介紹已受公家約束。至第十九世紀乃大發達，漸成爲介紹一定工人，如僕人侍役海員等之第一流營業，其營業或爲自由，或須受允許。

有組織之工作介紹所至第十九世紀之下半期甚發達，有爲職業組織所設者，有用公用集會及機關所設者，有爲公共團體所設者。

職業組織之設立工作介紹所，與工人及僱主之組織運動，及手工人之協會復興計畫有關。工人既設工會，每兼設工作介紹所。工會爲此有兩種利益：

(1) 工會須以現金扶助失業工人，故樂爲失業會員覓求工作機會。

(2) 若工人知工會能介紹工作，則招徠會員之力量更強。

工會對於企業家之地位因是更有力，故每欲專攬工作介紹之事；有許多工會，且視工作介紹爲其組織之生命條件。社會民主黨所立工會，竟以工作介紹爲強力對抗手段，惟反對仍不免耳。其他工會如德國之 Hirsch = Duncker 工會，天主教工會，耶穌教工會，皆以介紹工作爲本來目的。歐洲大陸有組織之工人，皆於原則上要求介紹工作，惟於彼介紹所不能及之處，始承認公立工作介紹所；但其效力每落在需要之後。因僱主每不樂用此種工作介紹所之故，工會所設介紹所，僅於少數工業如手工業占有勢力；在市況不良之時，幾無所成就，即在平時，亦村鄉間即

工人所不至之處之多數僱主乃利用之耳。

工作介紹所之有效果否，當視需要之多少如何；故僱主所設工作介紹所常有莫大成功。此種工作介紹所，在德國有一八八七年八月十八日之法律規定。一八八九年由僱主會設立之，以與工人組織所設工作介紹所相對抗。此種工作介紹所，同時有甄別工人之目的，且以防止破壞契約及有其他行爲，與參與同盟罷工之工人混入僱主會之營業中。故僱主所設介紹所及工人所設介紹所，皆不僅介紹工作，而實有扶助其一定政策。是以企業家有強固組織爲前提，在鋼鐵工業推行尤廣，而工人則甚反對之。

除此二種工作介紹所有工資抗爭關係者之外，尚有由工人或工人與僱主共同所設之職業工作介紹所，與工人運動無關係者。兩方面皆以維持工資契約所商定之工作條件爲目的。此種形式，於世界戰爭了結後數年中頗發達。此外又有工人與僱主共同管理之工作介紹所，與公

立工作介紹所相連絡。此二種形式，在最近三十年內，與公共團體所設之工作介紹所，同居重要位置。

公用會所設工作介紹所，乃借私人之力以扶助工作市場組織之缺乏，其一部分乃出於單獨會所之救濟行動。德、奧二國諸城市中皆有工作介紹會，由地方輔助，收效甚佳。惟漸富於公立機關之性質。其他機關有以介紹工作為附屬事業者，如各處所設之自然給養處，釋放罪人扶助會，救貧事務所皆是。

第一章 公立工作介紹所

公立工作介紹所之組織有二種形式：

(1) 由公權團體所設工作介紹所，

(2) 私立工作介紹所由國家許與獨占權，或為公權團體所設工作介紹所之附屬機關。

二者之間，又有由公權團體所補助之私立工作介紹所。

英國各地方於前世紀第八十年中期始由各公團設工作介紹所。一八八六年巴黎地方議會出資建屋爲介紹工作之用，由工人同盟會主其事。德國當前世紀第九十年之初，因 Stuttgart 工業審判所長 Lautenschlager (一八九三年) 及柏林工作介紹總會之提倡，各地方盛設工作介紹所。普魯士一九一四年七月三十一日所立法律限令，居民滿一萬之地方設不取報酬之工作介紹所，有利益關係者皆須加入。Württemberg 於一八九五年，Baden 於一八九八年，令諸工作介紹所互相聯合，依市廳規定爲縣區內之主要工作介紹所。自一八九八年以來，全德國之地方公立及公用工作介紹所聯合爲德國工作介紹會，由此會增設各處工作介紹所，且使已設者相連絡，工作介紹會受公共團體之財政補助。

奧國依一八九二年法律，凡地方有居民三萬以上者設不受報酬之工作介紹所。以勞工願

問爲國設機關，代地方官廳向村鄉實行推廣。惟至世界大戰爭前，奧國對於工作介紹無一般法律規定。

英國在世界大戰爭前，已有工作介紹之國家組織。依一九〇九年九月二十日所立勞工交換法 Labour Exchange Act 由國家設中央工作介紹所，分全國爲十一區。每區設工作介紹局一所。介紹局爲無組織之工人介紹地位，與有組織之工人所自爲者無異。政府因是可知失業狀況，在壓迫時期易爲整備；一九一七年略改純粹官立性質，加入企業家及工人所選出之委員。工人失業保險亦由此工作介紹局爲之。

德國當世界大戰爭既起後未久即使一切非營業的介紹所負報告義務。依一九一六年六月十四日由聯邦會議所立法律，中央官廳有權強迫各地方及地方公會，設置或扶助公立無黨派之工作介紹所。又依一九一八年十二月九日所立工作介紹法，普魯士境內由國務總理依需

要使各地方及地方公會負設置公立工作介紹所之義務，自發布勸助法後，此種組織進行愈力。普魯士依一九一九年九月十二日法律，每縣區內應有公立工作介紹所，且有權強迫工業工作介紹所互相聯合。一九二一年所立國家工作介紹法，使城鄉皆有設立工作介紹所之義務，且使企業家及工人聯合設管理委員會，以製定介紹所章程及自當管理之任。現時職業會已設之工作介紹所，則視為專門介紹所，附屬於普通介紹所之內。由國家設一工作介紹局，與地方諸局統一管理其全部組織。

意大利依一九一九年十月十九日法律，設中央工作介紹所及多數省縣工作介紹所；由政府補助地方及職業會所設工作介紹所之不受報酬者，向無介紹所之處新設之，使其確實聯合動作。企業家惟許由國家既承認之介紹所介紹工人，否則處罰；被承認者除公立外，惟職業會及公用會所設之工作介紹所。工作介紹所兼營失業保險事務。

瑞士於一九一九年三月二十一日設聯邦救濟局以司失業救濟之事，兼定爲工作介紹局；每省設一介紹局，地方官遇有介紹位置之事，職業會遇有自由位置，必須向此報告；每星期將自由位置列單發表。

法國依一九〇四年三月十四日法律，凡地方居民過一萬人者，皆有設立不取報酬之工作介紹所義務，雖由政府可望得補助費，而多數地方竟置之不理。及至一九一三年，二百六十處地方克盡此種義務者僅二十七處。大戰爭既起未久，一九一四年十月二十六日政府設中央工作介紹所，最初具無報酬轉輸所性質，其後乃漸發達。至一九二〇年中季，各縣皆設有工作介紹所。最早所設工作介紹局乃將企業家及工人平等集合，依職業區別之。

世界戰爭初起時，有工人失業之懼，其後戰爭工業乃大擴張，停戰後復籌備軍人退伍事，此三者皆使工作介紹所隨處組織加速。惟於此亦有主張自治原理者，與主張純粹由國家組織者

相對抗，與在其他許多生計政策區域無異。

國立及市立工作介紹所之管理，不牽涉黨派，故無階級利益之爭；公立機關就各內地聯絡有許多便利，且易成立一種國家組織，又易得國家扶助，如郵政免費及運價減輕（英法全減，德國一部分減輕）之類。最重要者為公立工作介紹所與其他社會諸任務相聯合：如居宅介紹，及避免工人失業諸施設是；在平和生計過激時期內，其對於失業及縮小營業之救濟，盡力甚多，歐洲多數國家之工人失業保險，皆與公立工作介紹所有密切關係。

主張由職業會介紹工作者，謂其對於工人之選擇與應用有專門知識，是惟專門職業會能之，且其介紹所費較廉於糜費甚多之官立中央機關。據英國一九二〇年調查工作介紹局之少數人報告，由職業會介紹一建築工人，所費不過六先令，而國立工作介紹局所費至四十七先令，歸咎於中央介紹局支出太多，其在一九二〇年共支出一百萬鎊以上。惟英國工作介紹局兼營

失業保險事務，故將其全部支出分配於介紹地位之數不準確，且較易介紹之處，由職業會爲之；其不見收者，乃羣趨就公立介紹局，惟多數報告皆謂：公立介紹所不能覓得工作新機會，且多數確不洽於輿論。其原因蓋在英國工作介紹所，官性太重也。

華盛頓一九一九年自十月三十日至十一月二十九日開國際工人保護會議，議決工作介紹所由僱主及工人平等合設管理委員會指揮之，所長由地方中央官吏兼任；歐洲各國立法皆傾就此方向，而企業家及工人平等組織之介紹所，以介紹未學成之工人，尤有成功。

德國在大戰爭期內及停戰後，公立介紹所極發達，今據一九二一年五月三十一日國家勞工報 Reichs arbeits blat 所列一切男女工作介紹，分類如下表：

公立介	公用會	平等專門	僱主介	工行介	工人介	僱員
介紹所	介紹所	介紹所	介紹所	介紹所	介紹所	介紹

一九一〇年百分數 四四·九 四·四 六·一 二〇·二 一七·八 一五 一·六

在需要遷入移民之國，其工人市場之組織以國際工作介紹居先。如法國一九一七年與意大利波蘭捷克斯拉夫 *Tschechoslovakei* 立勞工條約；立約政府當與所屬國之人民以一切便利，允許招募多數工人，給與相等之工資與保護；政府協同派出委員，每年至少集議一次。工人出發前當由法國政府派員甄別，或可卻還之。（最後規定對意大利無效）

第二篇 工人保險制度又名社會保險制度

第一章 工人保險原理

以上所述，皆對於能工作者之救濟方法，此篇所述，則所以救濟不能工作之工人。工人保險所包括者有疾病，災傷，殘廢，衰老，死亡，五種。疾病乃災傷之結果，為暫時不能工作無收入，殘廢及衰老則永久不能工作無收入，死亡則遺族失其贍養之人。當收入之尋常來源，暫時或永久停止

之時，應用何法使其收入不至於斷絕？在德國工人保險法律爲大部分工人設有系統之規畫以前，此問題皆由各工人自行解決。工人於此乃依賴個人力量，依賴節省能力，依賴家族朋友施捨及慈善家僱主之扶助，以自支持，若一切皆無效，其資財爲疾病及困難耗費淨盡，仍不能復行工作，則惟有歸入貧民一途。工人既不能得家族及社會之扶助而入貧民院，道德頹喪，政治權利縮小，社會地位減，其因疾病殘廢或衰老所挫磨之生命已垂盡。卽未至此境以前，其所受工作閒歇收入缺乏之結果已極不堪：家屬給養缺少，身體減衰，可暫時不用之財物盡變賣或抵押，工人及其家屬每因此墮落不能復振。若是者經數次疾病與生育之後，所節省者必耗費淨盡，卽在能工作時期，身體道德上已變爲衰弱，其家族遂流爲下等矣。

自古以來，人類既就此等事件謀扶助或減輕其病苦之方法。如創設醫院及棲流所，募集卹貧基金，設立善會以收容同會人之有疾病者或埋葬死者，確定僱主之扶助義務，皆中世紀歐洲

基督教會勢力下對於以上所述諸事件之扶助組織。其一部分歸入往時工行，當十九世紀工行解散時，工人乃就單獨扶助目的自由立會以繼續之。惟此等機關尙未能在自由動作之根據地上完全發達。卽法律所干涉之事件亦甚少，如僅就僱主對於僕人海員及工業助工規定其一定疾病扶助義務。其自古以來有詳細規定者僅開鑛業一種。卽既有組織之救濟事業，對於許多事件皆不甚完全。

中國法律對於此一切事件既向無規定，慈善機關則除贈醫施藥埋葬外無可述者。歐洲諸慈善機關對此向來亦未有一種充足救濟，如公衆爲疾病所立之醫院，僅限於其力所能及者爲止，其所收容者不過城市居民之一小部分，且限於一定疾病。自由團體所爲最重要之事，爲設立埋葬及疾病財庫。前者各處皆有，後者於英法二國最發達，然僅限於工人地位較佳者之極少部分。至於殘廢及衰老之救濟，則雖在此極少部分中亦不甚發達。在德奧二國則當法律干涉之前，

公團體財庫事業皆不甚發達也。

應用保險原則以救濟疾病災傷殘廢等諸惡結果，私人企業即私立保險公司無試爲之者。其原因在決定此等遭遇最難立一定標準；疾病災傷殘廢皆不易立一定界說之現象而可以假託者。故前此對於此等損害之救濟，皆由彼此互助會爲之，由會員自定其要求與義務，監查其實行，或以公家財庫及企業家之善舉爲基礎，故可不具保險特性。此種狀態或不至於變移，蓋無私人資本願擔負疾病及殘廢保險之危險，承受數百萬工人由甚少收入內支出之保險費。誠欲將此等救濟事業置於保險基礎之上，則非有一種公立的保險組織不可也。

德國工人保險與私家保險相異之處在強迫實行。此保險強迫有兩種形式。其一種形式爲對於一定人宣告其有保險義務，而任其選擇保險機關，惟保險機關須與國家所立一般條件相符，其他一種形式則使人必向一定機關保險。

德國乃最先應用強迫保險原理以實行工人保險者。一八八一年十一月十七日，德皇威廉第一派人至國會通告政府，欲提出保護工人遇災傷疾病不能工作之法律案。謂：『工人因衰老殘廢不能工作者，所受國家救濟，應得較高於現今所受者之要求。』行政部立法部經九年努力，乃能將此政綱實行，且設立許多法律章程為根據。最初成者為一八八三年六月十五日之疾病保險法律。繼以一八八四年七月六日之災傷保險法律。此外有多數法律以推廣保險人部屬，如一八八五年之災傷保險區域法，推廣之於全國各聯邦。一八八六年之災傷及疾病保險法，乃根據地方法及地方公會章程推廣疾病保險於農林工人，使災傷保險有地方組織。一八八七年法律乃推廣災傷保險於海員及大建築業。最後於一八八七年六月二十二日發布殘廢及衰老保險法。此後因經驗上之必要，復將以前所布法律陸續修改。如一八九二年之修正疾病保險法律。在災傷保險則有一九〇〇年法律以推廣負保險義務人之範圍，且使此種保險之管理機關益

加完善。一九〇一年更立法以推廣此種保險義務。在衰老及殘廢保險則有一九〇九年之法律與以重要修改。

據此時期內所得經驗，則此多數複雜破碎及不易明了之組織，實須使其純一單簡。自一八九五年以後，已有人就工人保險之諸殊異支派加以研究，欲其成爲有組織之集合，且更推廣之於孤寡保險。因此研究結果及國會發動，德國保險法遂於一九一一年告成，將許多德國現行社會保險單行法集合爲一種統一法規。此後復屢次有多附加更改。自初提議至最後統一法規告成，前後共計經過三十年。

第二章 工人保險之實行

A 疾病保險

前此疾病保險法律，僅使屬於一定營業之工人負保險義務，及德國保險法規發布後乃大

擴充之。凡一切爲工資工作之工人，助工，學徒，（不問其受工資與否，）僕役，家內工作人，海上及內河船業一定人員，（不問其爲公營或私營，）無論收入多少如何，皆強迫爲疾病保險。又營業中職員，匠目，及其他在工人以上之僱員，凡以工作爲主要職業者，商店及藥店助工學徒，戲員及音樂隊員，教師，教育家，船業家，凡年中收入不過五千馬克者，（一九一八年以後所定數目，）亦皆強迫行疾病保險。保險人之數約占德國人口三分之一。除法律上所舉稱之人外，凡年中收入在二千馬克以下者皆須爲疾病保險。僱主家屬無工作關係無工資而在其營業中任事者，小企業家（工商業）負保險義務在二處以下者，亦須爲疾病保險。

每一縣區內皆設有縣立疾病財庫，名普通地方疾病財庫，此外有省立疾病財庫。若最高行政官署無除外規定，則每一縣區內應設保險局一所。普通地方疾病財庫之外或不設省立疾病財庫，且保險局如不屬重要，又得最高保險局之許可，亦可以不設立。

依營業支派及工作地方之關係，凡未在鑛業疾病財庫或特別地方，營業，工行，等疾病財庫保險者，皆有在普通縣立或省立疾病財庫保險之義務。

僱主就本營業中常有負保險義務者二百五十人，農業或內河航業常有負保險義務者五十人，皆可特設疾病財庫。德帝國及諸聯邦行政部亦有此同樣之權。其他設立疾病財庫之條件須確有報酬能力。工行依同樣前題亦可為所屬會員設工行疾病財庫。鑛業疾病財庫依章程至少須給與地方疾病財庫同等報酬。互助保險會當一九〇九年四月以前，依疾病保險法律第七十五條A項獲得允許狀，常有會員一千人以上，且其章程與德國保險法律所規定相符合者，得為補充保險財庫。此種保險會可向最高行政官廳請求，減少會員限額最低至二百五十人。

法定疾病財庫之報酬為疾病補助金，產婦補助金，死亡補助金，三種。疾病補助金包有醫生費，藥費，其他材料費，養病費等，或供給其住院治療而另給養家費。

不能工作者於起病後三日受養病費，其數當保險人每日所得平均工資之一半，即前此依此數向財庫納保險費者。若依一定前題入醫院療治而不受醫生費及養病費，則須給以養家費當養病費之一半。一切報酬費由病起日計算二十六星期後停止，不能工作者由受病費之日計算至遲二十六星期停止。

產婦救濟始於一九一九年十月一日之修正案，凡產婦於產兒前一年曾為疾病保險六個月，以及保險人之妻女，皆受補助費如養病費之數，每日至少有一馬克半，以十星期為限，其中至少六星期乃自產後計算，此外有產兒費五十馬克，醫生及產婆費二十五馬克，靜養費當養病費之半，每日至少有七十五芬尼，支至產後十二星期為止。依產婦之同意，可減受補助費之半數，入產兒院受供養，或受看護婦之調護，惟皆以疾病財庫會員為限。欲增多報酬費，可以章程定之。自一九一九年十月一日之後，國家補助此種報酬費之一半，凡收入不多之產婦，如其夫每年收入

在二千五百馬克以下，或本身未嫁而每年收入在二千馬克以下者，皆須救濟，產婦有小兒未滿十五歲者增多二百五十馬克。對於未加入疾病保險之人，此種補助費由國家出之。死亡補助金當工資之二十倍，惟可依章程加多。

疾病財庫之資金以能支付隨時所需要為原則，其來源為保險費及附屬收入（基本金之利息及罰款等）二種。實行保險強迫者由負保險義務之人出保險費三分之二，由僱主出三分之一，在自由保險，家屬補充保險，及自由扶助財庫，皆由本人出全部保險費。在工行疾病財庫可依章程使企業家及工人各出相等保險費。保險費之計算法，乃取基礎工資百分之幾，合以其他收入，使足以應付支出之數。故惟當填補法定報酬費必要之時，取保險費乃能多過基礎工資百分之七·五，若為他故取保險費多過此數，則須由工人及僱主聯合議決，得其同意。若納保險費至當基礎百分之十，尚不足以填補法定報酬費，亦必須由聯合會議議決辦法。

財庫由一種監察員及一種委員會管理。不受會員大會之影響。委員會之選舉，通例成年保險人占三分之二，成年僱主占三分之一，由保險人及僱主分別選出之。在營業及工行疾病財庫，委員會由僱主或其代表及保險人之代表組織之，後者至多不得過五十人。會長由僱主或其代表爲之。按章程僱主占議決權之半數，鑛業疾病財庫由地方法律定之。在地方疾病財庫由二部分別受監察員之監督選舉委員會委員，又分別由此等委員選舉監察員。自一九一九年以後，由監察員中依絕對多數選舉會長；至於選舉僱員，即依三分二之多數。此外財庫職員之僱用，以特別章程定之。

B 災傷保險

德國一八七一年法律推廣災傷負責義務，實爲一種進步，惟當實行之際，乃發見其須加修改。欲此種法律所承認之要求有效，不惟先須尋求困難證據及經過訴訟，且負責法律所與工人

損害賠償要求之根據亦過於狹隘。營業中因災傷所受損害，恆據此種法律歸咎於某人之過失，世人乃益認爲不公平不正當。蓋災傷起於自然，起於人類本性之弱點，起於生產特性，起於偶然的自然遭遇，其事屢見，而過失與疏忽僅屬於喚起災難許多狀態中之單獨重因。故企業應就此等事實計算災傷所費，須由企業負擔之，此就一切物質損害言，已無疑義；就企業中工作之人言，或謂彼等已預知工作有危險而自願就之，所獲工資，既得對等報償，不應因受危險更有要求。惟加以詳密研究，可知此種強辯實不能成立。工人爲欲生活之故，乃自賣其工力，今乃視災傷危險爲彼所應受，且列爲工作條件，亦未免太謔矣。故工人因災傷所受損害，應由企業賠償，與物質損害相等；而企業家則無論有過失與否，災傷既起，對於受損害者不能逃賠償之責。災傷保險法律卽以此種觀念爲根據者。

一九二一年四月十一日德國最後改正保險條例所指災傷保險，乃一種突起有損害之遭

遇。凡逐漸所成患苦，即繼續由營業工作所起者，如磷癩鉛毒等工業病，皆不能據災傷保險理由以要求賠償。

據德國保險法律，負災傷保險義務為在應保險營業中工作之一切工人（無論工資多少），及每年收入不過五千馬克之職員。在航海災傷保險範圍內，小企業家亦須保險。所謂應保險之營業即大工業，（鑛場，工場，啤酒製造業，運送業，建築業，煙通掃除業，肉業，浴業等）國家經營之郵政鐵路及陸海軍管理事務，全部農林業，建造業，航海業等。保險法律之新增入者，為全部地下建造業，藥業，內河漁業，養魚業，寄送業，車馬業，畜牧業。用機器力或獸力發動之運具業等。又工藝營業之有工人十名以上視為工場者，一切摩托營業，一切為國立保險局視為與工場同等之營業，皆負有災傷保險義務。依同業協會章程及地方法律，可將保險義務推及於企業家歲入在四萬馬克以下者，營業所用常工不過二名者，家內工業，及營業職員歲入在四萬馬克以上者。（得

所屬官廳許可，歲入更多者亦可保險。企業家歲入在四萬馬克以下者，乃用常工二名之營業，可任其自行保險，歲入更多之企業家亦然。國家及地方官吏，軍人，皆不得爲災傷保險。

災傷保險機關須完全新造，不似疾病保險可託現有之組織兼理。最初欲爲此設官署式之中央機關，其後乃將企業家集成一種強迫協會。又集合一般同業成縣區同業協會，惟鐵路，航海業，車業，運送業不能有地方界限，自成一種特別同業協會，不在此限。又德帝國及諸聯邦有時自爲此種保險機關，如鐵路陸海軍諸管理部人員保險是，亦有以地方自治團體爲保險機關者。

同業協會自定章程，經國立保險局認可，其自治權頗大。工人不直接納保險費，非同業協會會員，故於監察部無代表。但遇有重要事件與其利害有關係者仍徵集之，享有同業協會代表同等之權，如警察式之災傷檢查，免避災傷章程之協商，及平和審判諸事。惟報酬費之承認則專斷同業協會決定之，工人對此屢屢反對。

企業家應允許技術監察官至彼營業場所，且隨處以其營業簿記及工資冊表呈示審計監察官，俾知所僱用職員及工人，實受薪金及工資之數目。

災傷保險之報酬為賠償保險人非故意自為而實因遇災難受傷或致死之損害。損害賠償包有治療費，埋葬費，受傷不能工作，或死後遺族息金等。若受傷人完全不能工作，則補助費為其最後數年平均收入三分之二，若其數過一千八百馬克者，則僅給與三分之一。據一九一九年八月六日修正案，可給與附加費。若受傷者甚貧苦，非借外助不能自存，可給與息金與其歲入相等。其受傷僅一部分不能工作者，則給與歲入之一部分。受傷後十三星期為期待時間，僅受養病費。自第五星期起，由企業家出資增加其養病費，至少當平均工資三分之二。期待時間已過，受傷者仍有一部分不能工作，則停止養病費，由此日起給以災難息金。惟同業協會可先期出資治療受傷人，或任疾病財庫救濟而賠償其費用。死亡者給與卹金當歲入之十五倍，至少須有五十馬克。

自死亡之日起，遺族受息金當死者歲入五分之三，若死者有私生子須撫養者，亦以此數歸之。

斷定損害之法，由同業協會機關爲警察式的災難檢察。若保險人不服，則召集平和審判，同業協會出代表二人，保險人出代表二人，以一官吏爲主席，兩方面有不服其判決者，則更上訴於國立保險局。

不給與息金者可以他種報酬代之。如被害人可不受息金，而要求殘廢院或相似機關與以收容；息金甚少，當全額百分之十五以下者，可與被害人協商一次給與之；若被害者爲外國人，在德國無定居者，可由彼動議受年費之三倍，一次了結。被害人狀態改善者可削減息金，復原者停止，狀態加惡者增高之。

經費之籌措有兩種制度：卽估費法 Umlageverfahren 與積資法 Kapitaldeckungs-

verfahren。大概用估費法者居多，卽當年需要之數，由同業協會會員分攤出之。分攤之法，按照

每會員支得薪俸及工資之數，又按照危險階級，是依其營業被災難之疏密程度定之。此法所徵取於有保險義務諸營業之資金，不多於每年所必需之數，且其費用可詳確計算，其弊害爲擔負遞加至盈滿狀態卽息金增加至平衡狀態爲止，後起企業受前此營業災難之負累，被害者將來之要求無所取償。

積資法不徵收當時必需費用，而積收賠償費所應有之資本。若以當年賠償費爲基礎而計算所需資本之數，是爲估費的積資法。此法於地下工程同業協會用之。其第二方法爲定額的積資法。其積收資本乃依預先計算固定之數。以決疑數學爲基礎，依保險技術原理估計，除管理費及公積基金之外，其資本價值足以賠償平均災傷所需。此法於地下工程同業協會，十二種建築業協會，及航海同業協會用之。此所對付者，爲短時期內存在之營業及較小航業之易轉變者。災難既起，應確有資金爲息金以了結之。

此兩種積資法，皆不免於計算錯誤；因災傷之數目，種類，及被害者之生年，皆依決疑數學以計算之也。

C 殘廢衰老及遺族保險

對於殘廢衰老不能工作之救濟問題，較之疾病及災傷保險尤易得輿論贊同。疾病救濟組織爲向來所有而不甚完全，災傷救濟爲非常例外之事，至於衰老或因疾病無力工作，則無論何人皆在所不能免，故爲切近之害。自保險原理應用以保護不能工作者之後，衰老殘廢當用何種形式以爲有組織之救濟，討論最多。而輿論對於衰老救濟尤爲注意。據德國所有經驗，則因殘廢不能工作之救濟實占重要部分，而不問其年歲如何，故德國此部分保險法律雖亦包括衰老救濟在內，而通常乃稱爲殘廢保險焉。

在德國凡一切職業支派之工人，學徒，僕役，僱員，滿十六歲以上者，以及教師，藝師，戲場及音

樂隊員，外海及內河船船員，凡歲入在二千馬克以下者，皆有此種保險義務。保險法律又推廣此種保險義務於小企業家，僅僱用一工人者，及家內工業家，不問其所僱用工人幾何，如製煙織布諸業。又一切僱員歲入在二千至三千馬克者，小企業家至多僱用工人二名者，家內工業經營者，不受現金工資及閒時工作不負保險義務者，皆可自由加入保險；有保險義務之人，當義務終止時亦可繼續保險。而帝國聯邦及地方諸官吏，公立學校或其他機關之教員，藝師，軍人，某機關有養老費之職員，皆不須爲此種保險。德國全部負保險義務者，一九一八年之末，計一千七百萬，多於德國人口全數四分之一。

保險報酬爲給與殘廢或衰老息金，對於遺族爲給與寡婦及孤兒卹金，凡既保險之人繼續不能工作者，受殘廢息金，不問其年歲幾何。所謂繼續不能工作者，即因衰老疾病傷害致工作能力大減。遂使彼依向所學習及向所操職業所能爲之工作，不能復爲，如是所受報酬，當身體及精神康

健之人受相等教育在相同地方者所得工資三分之一。不論應用思想與否，凡經營一種職業之能力低減者爲職業殘廢。又非永久不能工作，而不能工作已經繼續半年尙無工作能力者，亦受殘廢息金。不能工作之人除應證明非故意所致之外，通常既納保險費一百星期以上者以二百星期爲期待時間，既納保險費五百星期者又當別論。

保險人既滿六十五歲者，無論不能工作與否，受衰老息金。（一九一六年一月一日以前限七十歲）所以補救其因衰老工作能力減少之損失。衰老息金之期待時間（即納保險期間）爲一千二百星期。有憑證之疾病時期，軍隊服務時期，前此受取殘廢息金時期，皆自兩種息金之期待時間扣算之。

若死者當其身死時，殘廢息金之期待時間已滿，且正式補得者，對其遺族與以救濟，又寡婦期待時間已滿且正式補得者，乃給與寡婦及孤兒卹金。寡婦卹金一次支給，當每月寡婦息金之

十二倍，孤兒卹金亦一次支給，當每月孤兒息金之八倍，凡年未滿十五歲之孤兒得之，惟永久殘廢之寡婦，其夫既保險死去者，受寡婦息金，既保險之父已死，其結婚婦所生子女未滿十五歲者，及既保險人已死，其無子女年未滿十五歲者，（此所謂無父兒亦包括私生子）皆受孤兒息金。若既保險之婦人已死，而其夫無工作能力者，受鰥夫息金。

息金之數目，爲國家補助各種息金皆相等之五十馬克，（孤兒息金二十五馬克）加保險人所繳納之保險費。凡一次支給者，由國家補助寡婦卹金五十馬克，孤兒卹金十六馬克，又三分之二。息金多少依工資階級所納保險費及納費之久暫而異。工資分五種階級，最少者歲入三百五十馬克，最多者過一千一百五十馬克。衰老息金依工資階級預先確定。是爲國家補助費五十馬克，加保險機關所出第一工資階級六十馬克，每高一階級加多三十馬克，第五工資階級一百八十馬克。殘廢息金爲國家補助費五十馬克，加保險機關之報酬費，後者以出保險費五百星期

爲根據數，每星期第一工資階級納十二芬尼，每高一階級加多二芬尼。第五工資階級納二十芬尼。凡納保險費不滿五百星期者列入第一工資階級，超過五百星期者按資上升。據此基本數定一種加高率，其數在第一工資階級者三芬尼，在第二工資階級者六芬尼，由此遞加二芬尼，在第五工資階級者十二芬尼。若受殘廢息金之人，有子女在十五歲以下者，每一人加多息金十分之一，最多加至一倍半爲止。寡婦鰥夫息金，由保險機關出養贍人死前或殘廢時所受殘廢息金之當本數及加高數十分之三，孤兒息金出二十分之三，每多一人加出四十分之一。寡婦鰥夫息金，基再嫁娶時取消，孤兒息金當其滿十五歲時取消。

衰老息金有一定數目，依工資階級自一百一十馬克增至二百三十馬克，惟保險人須常屬某工資階級。其他一切息金乃依納保險費之久暫而異。例如屬第三工資階級（歲入自五百五十至八百五十馬克）之納保險費期及所受息金之馬克數如下表。

納費星期數

殘廢息金

寡婦息金

一人

三人

六人

五〇〇

一七〇・四

八六・四

四三・二

九九・〇

一八三・〇

一五〇〇

二五〇・二

一一〇・四

五五・二

一一五・二

二〇五・二

二五〇〇

三三〇・〇

一一三・四

六七・二

一三一・四

二二七・四

保險人或寡婦因疾病有殘廢之虞者，保險機關可設法治愈之，送病人入病院或療養院。其家屬受養贍費當成年工人在本地所得工資四分之一。保險機關之監察部可依提議將受息金人送入殘廢院或孤兒或一種相似機關，且因是動用其息金之全部或一部。

此種保險籌款之法，除國家補助費及其他小費由國家擔任外，由保險人及僱主出相等保險費。保險費之計算用定額積資法，即所積資本之價值足以抵償各保險人一次所需息金及保

險機關之一切保險報償與其他費用。所納保險費固定相等，其多少依工資區別。最下等工資階級納十八芬尼，每高一階級加多八芬尼，第五工資階級五十芬尼。保險費概由僱主繳納，其一半由工資內扣除，繳納方法大多數為購買保險機關所出印花，以此黏貼於保險人之納費簿上。

殘廢保險由各縣區之地方及國家行政機關兼理，由國家擔保之。每一保險機關自有權能，依法律得自定章程，經國立或省立官廳許可。保險機關主任為監察部，由官吏及同數之僱主與工人組織之，以官吏為監察長。監察部之外有僱主及保險人選出同數代表所成之一種委員會。此委員會選舉非官吏之監察員且監視監察部所辦諸事。在單獨區域內有收入與支出不相符，有許多機關支出息金甚少積有大財產者，亦有負擔甚重者，於是將每一機關之全部收入其財產別為共同財產及特殊財產，其負擔亦別為共同負擔及特殊負擔。一切殘廢息金之基本數及小兒附加費，衰老息金由保險機關所出部分，寡婦鰥夫孤兒息金，寡婦孤兒卹金，入伍及疾病星

期增加費皆爲共同負擔，其他一切爲特殊負擔。每一保險機關所收保險費及利息爲共同財產，其餘爲特殊財產。由國立保險局掌其計算之事。

英國依一九〇八年八月一日法律，施行一種與德國全異之制度；以普通衰老救濟代衰老保險；凡既爲英國人二十年，歲入在三十一鎊十先令以下，又無他收入或財產可獲得入息者，滿七十歲以後，每星期由國家給與五先令。澳洲採用英國制，且給與更多。

第二章 私家僱員之養老費保險

強迫衰老保險原理，最近在德、奧二國亦應用於私家僱員。此部分保險日益增多，如企業及營業擴大，且有繼續增加之勢。此類增加之百分數既超過獨立營業人及工人保險增加之百分數。據德國政府統計，農林工礦商交通諸業之僱員，一八八二年保險者三一七二六八八，一八九五年六二一八三四八，一九〇七年一二九四五四八八。尤以在工礦二業增加最多，此二業自一

八九五年至一九〇七年，獨立者保險減少百分之二·五二，工人保險增加百分之四四·二八，僱員保險增加百分之一六〇·一。若自一八八二年算起，則企業家保險增加百分之七·〇九，工人保險增加百分之一〇九·七八，僱員保險增加百分之五九二·四。商業於一八八二年已有許多僱員保險，其增加比例不如是之大。自一八八二年至一九〇七年，企業家保險增加百分之四四·三，工人保險增加百分之一六九·四，僱員保險增加百分之二五七·四。惟商業及交通業之僱員數應加更正，因一切交通之職官僱員皆包括於其中，即屬於國有鐵路郵政電報者亦然，而對於商業助員，商店書記，賣貨人及其他則皆列為工人。既加更正之後，則政府統計所稱僱員數五〇五九〇九人將增為八三五三〇三人，占此種職業人數百分之二九。而私家僱員數亦變移，其全數為一六二〇三一〇人。大城市中僱員可斷定其占生計營業人數百分之一三以上，如技師及商業中學工商學校之畢業生等。判定僱員地位之第二重要事實，為其社會地位之固

定卽僱員在今日能自行獨立者居極少數。私家服務關係乃一種特殊職業，既擇定此種職業者，常終久不變。第三種與前二種有密切關係之事實，爲私家僱員之收入，乃多數在甚狹之界限內，有變動，每不能達工人收入之最高限，且與必需之教育費學習費成不相當之比例。僱員須加入強迫保險者，（其數占德國所有僱員百分之九〇以上），年歲較長男子之平均歲入在一九一九年爲三五〇七馬克，年歲較輕者三〇一二馬克，年歲較長女子二〇六八馬克，年歲較輕者一五八四馬克。

私家僱員之最大部分乃永久被迫居於一種依賴地位，其收入無甚增加，以其工作能力爲衡，則其爲衰老殘廢及遺族謀必要之救濟，乃屬於極大負擔。因是遂引起於此亦應用強迫保險原理之思想，集合一切僱員爲徵收保險費基礎，將危險分配於多數收入人及多數收入。奧國根據此種思想於一九〇六年十二月十六日立私家僱員養老費保險法律，限一九〇九年一月一

日實行，德國亦於一九一一年十二月二十日立僱員保險法律實行之。奧國法律經一九一四年六月二十五日之法令及一九二〇年七月二十三日之法律改正，捷克立國後，根據奧國法律以一九二〇年二月五日之法律改正之。

德奧二國皆將僱員分部以定其保險義務之界限。在德國加入保險者爲居主任地位之僱員，營業職員，匠目，技師，及其他居相似地位之僱員不爲下等機械工事，且歲入在一萬五千馬克以下（自一九二〇年五月三十一日以後），在二千馬克以上者，自一九一三年之後，私立學校教員亦加入保險。在奧國負保險義務者爲一切教育界僱員，美術家在高等學校畢業者，營業或其一部分之主任，工事監督，事務所及會計處監督，任外間營業較高職務者，僕役及工人皆不在此列。賣貨存貨執業人，惟受有較高教育或居主任地位者，乃得加入此種保險。

保險義務在德國始於十六歲，不問其收入多少，在奧國始於十八歲，歲入至少在六百克朗

以上者公共團體及其他自然僱員不在此內。

保險費依薪俸階級區別。奧國徵收資本入息百分之三·五及薪俸百分之十。最下八階級即歲入在四千八百克朗以下者，僱主出三分之二，此數以上僱主及僱員各半，三萬克朗以上者，僱員出三分之二，皆由僱主繳納。德國保險費皆由僱主及僱員各出一半，亦由僱主向保險機關繳納。

保險機關之報酬在奧國最要者為給與殘廢息金。凡因身體或精神損害不能執行向來職務者認為殘廢。受殘廢息金之人，應執行與其工力相當之職務。有歲入六百克朗，且在最後納保險費六十個月或較少月數內，歲入加多平均數三分之二。據至今所布法律，息金之基本數為一百八十至九百克朗，依薪俸階級而異。每年可加多保險費八分之一，於既保險後一百二十個月繳納，以多得息金。捷克一九二〇年二月五日所立法律更加多薪俸階級，其保險費據此前基礎

計算；奧國一九二〇年七月二十三日之法律反之，增多中下薪俸階級之報酬而不加高保險費。既納保險費六十個月未遇災難而不能工作者，受殘廢息金如基本息金數又加保險八分之一。納費四百八十個月之後（婦人四百二十個月），不必證明不能工作即受殘廢息金，（實即衰老息金）納費六十個月而年滿七十歲者亦然，婦人限六十五歲。男人死時候補期限已滿者，寡母受息金之半數。單孤兒或雙孤兒（父母皆死）未滿十八歲以前受一種教育費，前者受既死父母基本養老費三分之一，後者受三分之二。

德國所與保險報酬：凡年滿六十五歲或繼續不能工作，即工作能力減少至一半以下者，受衰老息金。又經過二十六星期不能工作以後尚不能工作者亦然，是為疾病休養金。期待時間內男子須納保險一百二十個月，女子六十個月。不能工作者工力恢復，復受薪俸工資，或營業有贏利，其數超過依薪俸階級納保險費六十個月中最高平均歲入者，皆停止休養金。至於保險人遺

族所應得息金，則凡經過法定期待時間一百二十納費星期者，其寡婦及保險男子婚後所生未滿十八歲之小兒，保險婦人婚後所生未滿十八歲之無父小兒及私生兒，保險婦人之不能工作鰥夫及婚後所生未滿十八歲之小兒，賴彼養贍者，皆有受遺族息金之權。寡婦及鰥夫息金當死者所受或所應要求休養金三分之二，孤兒息金當寡婦息金五分之一，雙孤兒（父母皆亡者）息金當寡婦息金三分之一。惟全數不得多過休養金。

奧國及捷克國設中央及所屬地方機關管理此種息金，僱主及保險人皆有大權助理，德國反之，僱主及保險人惟在為議決息金所設委員會中有直接影響，此外不過舉出信託人從旁襄助官廳下所設之管理部而已。

第四篇 貧民救濟政策

第一章 貧窮之原因及貧民數之多少

所謂貧民者，乃其人不能以己力獲得必要生活之所需，既無財產權，又不能工作以自給養。故貧民有扶助需要，賴他人救濟之。此種扶助需要問題之解決，不盡與公衆有關。例如貧民在其家族或在工會，互助會，保險機關等公共團體中，依法律權利或事實上扶助行為有方法維持其生活，則彼不屬於救貧事業內之貧民。故貧窮之爲一種社會弊害，乃不僅屬於使個人人生計上有扶助需要諸原因之結果，實亦爲社會組織之一種結果，貧民之多少，乃與社會互助組織之程度有關係也。

在過去時代此等公共團體於扶助貧民曾與有大力，現今乃有多數新組織發生，惟家族爲一種救濟單位，其對於同族之扶助，每在公共行動之前。此種慈善團結愈鬆懈，公共卹貧之任務遂愈多矣。

貧窮之原因有二種，其一與陷於貧窮之個人無關，其一則原因在個人。屬於第一種者爲社

會及天然事變，破壞其財產，滅殺其營業機會，如戰爭，恐慌，失業之類，是屬於社會者，火災，水災，凶收之類，是屬於天然者；至於出自個人諸原因，則為疾病，殘廢，衰老，非自己過失的工作能力有障礙，懶惰，不諳生計，兒女太多等等，是皆起於貧民本身者。惟欲就單獨事件詳別此諸原因，頗非易事，然是於對付貧民及採用救濟方法有重要關係，而諸原因類皆彼此互相關聯者。由社會關係致貧窮者，以生計上不注意，不能自制，不知節省之人為最多，若大數人民遭遇貧窮，是不惟因生產組織缺乏，工人無教育與智力實為最大原因。然貧窮乃常不能免避之一種狀態。遭遇貧窮之有數人為年老有疾病者及營業不良者之寡婦小兒。在乞丐及流氓中身體不具者固多，精神上多缺陷者亦不少，Klumpker 所謂社會上一部分無用之人是也。

中國向無人論及貧窮原因；貧民數之多少更無統計。就德國被救助之人數統計觀之，可見個人營業能力薄弱為致貧之重要原因。柏林一九〇五年受公衆救助人數約四萬，其中寡婦五

千，小兒一萬一千，老人過六十歲者五千五百，老婦人過六十歲者二萬二千。總計寡婦受救助者一萬九千。據 *Mischer* 一八九五年在 *Steiermark* 所為詳細救貧調查，謂致貧之最大原因為衰老，是占收容院及貧民院中人數百分之三十五至四十，殘廢不具者占百分之二十至二十五，出於疾病者僅百分之四至六而已。通共計算此諸原因占百分之六十至七十，其餘致貧原因為兒女過多，失業，營業不振，酒癖，懶惰，養贍人浮蕩墮落種種。致貧原因為養贍人死亡者占三分之一，其百分之十五至十六為養贍人不顧其兒女或私生兒女，其百分之二十四至二十五為父母營業不振（占百分之十五至十六），及兒女過多（占百分之八至九），其餘致貧原因為疾病，殘廢，及父母關係等等。

據德國一八八五年就救助原籍法範圍內所為一般貧窮原因調查：則被救助者因疾病者占百分之二八·四，因養贍人傷死者占百分之二〇·七，因衰老者占百分之一四·九，因身體

或精神不健全者占百分之一二·三，因兒女太多者占百分之七·一，因失業者占百分之五·四，因酒癖者占百分之二·一，因懶惰者占百分之一·二。一八九六年至一八九七年在德國數大城市中所爲統計，其結果亦大概相似。例如在 *Frankfurt a. M.* 永久受救助之貧民計二四四六人，其致貧原因則由疾病者四四四人，由身體及精神不健全者四六九人，由衰老者四四三人，由收入過少者五四八人；又暫時受救助者二六三〇人，其中因疾病者一五七四人。

欲確知貧民之數，實非易事，因最佳之統計亦不過列入受救助之人數，是固非需要救助者即貧民之實數。或謂此種統計所載非貧窮詳狀，乃救助事業詳狀，其說頗不誤，而救助事業之大小與現有之資財及組織有關係，故貧窮事實由調查所得大小如何，乃由後二者決定之。又救助事業操於諸管理機關極不同類者之手，由彼等判定何人需要救助，故貧民數目并受此等救貧機關主觀見解之影響。由是可知貧民統計之數目不過僅得其一部分，實際上需要救濟之人數

較此更多。而就全國備列受救濟之人數亦非易事。例如德國全國貧民統計，至今尚以一八八五年之調查爲惟一根據。其有新調查者不過少數區域爾。

英國救貧統計極詳密。貧民受公開與非公開救濟者，自一八八〇年至一八八一年占全國人口數百分之四·一，自一九〇〇年至一九〇一年最少，占全國人口數百分之二·八，自一九〇四年至一九〇五年又增多至百分之三·四。一九〇七年英倫及威爾司 (Wales) 受救助者一七〇九四三六六人，占人口數百分之四·九。計自一八九六年至一九〇六年十年間較之一八七一年至一八八〇年十年間受救濟之人數增多百分一八·四，其數較人口增加率略高。最可注意者爲在受救濟之人中健康能工作之男子加多，其數在倫敦自一八九六年至一九〇六年增多百分之一三七·九。德國據一八八五年統計貧民數占全國人口數百分之三·四。Bavaria 自一八九一年至一九〇〇年貧民數常占人口數百分之三·一至百分之三·二。歐羅巴貧民

之平均總數亦大概如是。世界戰爭前歐羅巴全部人口四億一千七百萬，有受救濟之貧民一千萬至一千二百萬人。惟雖同在一國，其各區域之貧民每多少大不相同，尤以城市與村鄉相差甚巨。城市中貧民之百分數常較多。據德國一八八五年統計，凡救助原籍法實行區域內（全國除 Bayern 及 Elsass = Lothringen）城市中貧民占人口數百分之五·三，村鄉中則不過百分之二·〇九；Bayern 城市中貧民占人口數百分之三·六八，村鄉中占百分之二·四六；Elsass = Lothringen 城市中貧民占人口數百分之八·〇九，村鄉中占百分之二·三六。城市人口過十萬者貧民占百分之六·九一。據特別調查，貧民數每與人民富力以同樣程度加增。

Bayern 一九〇〇年所調查各地方每一千居民所救助之貧民數如下表：

地方居民數

每千人中受救濟之貧民數

五〇〇以下

一一

五〇一	一至一〇〇〇	二三
一〇〇一	一至二〇〇〇	二二
二〇〇一	一至五〇〇〇	三二
五〇〇一	一至一〇〇〇〇	三五
一〇〇〇一	一至二〇〇〇〇	三八
二〇〇〇〇	以上	四八

München

五一

Nürnberg

六七

大城市中貧民所以較多之原因，在村鄉及小地方無一定工作，其生存不安全，故必須向外遷徙。於大城市中覓求工事，其他一部分原因則在城市營業生活需要既大，物價亦高，小資產家

生計上頗受危險，又一部分原因爲大城市救貧事業更完善更寬大，非營業關係甚局促之地方所能及。惟由此可見一切貧窮估計皆非實數。此不過表示被救濟之人數，且直接表示其地方之富力及救濟組織之完全爾。

第二章 貧民救濟史

中國救貧史除遇大水災及其他天災由皇帝撥國帑若干賑濟外，殆無甚可紀。各地方由老人院育嬰堂清節堂（收容寡婦者）之設，大概由地方撥公款維持之。遇天災則有臨時賑災會之組織，由當事人各處募款，捐款多者由皇帝給以官職或官銜獎勵之，清季每因此特開捐官一途。至於地方慈善團體之有特別組織者，爲廣州善堂制度。廣州地方富庶，捐款容易，遂於清季有九善堂之組織，至今尙爲地方重要團體。善堂事業大概爲施衣，施食，施茶，施棺，施醫，施藥，卹嫠，辦義塾，刻善書，惜字紙，講聖諭（今廢）諸事，而其大樞紐則在扶乩，以神道設教，勸人布施。記載善堂事

業甚詳者有得一錄一書。其立足點則爲袁了凡之太上感應篇及諸因果報應之說也。

歐洲過去數百年間之救貧事業，常以人民之宗教倫理觀念及基督教會組織爲固定基礎。古時基督教卹貧之根本思想傳自猶太，謂雖許有資產與財富，而富人應以其所餘分給貧民。富人非對貧民，乃對上帝應盡此種義務，因其獲得財富應感謝上帝也。於是富人以其所餘給與教會，卽上帝在此地球上之代表，由教會分配之。故施捨爲一種善舉，爲一種功德事業。貧民亦不向富人有所要求，無要求扶助之權利。自第三世紀則完全捨棄自己所有視爲基督教圓滿功德，至第四世紀則教會神父更進一步，以爲貧富懸隔乃因其有私產故，認施捨爲免除此懸隔之一種方法。主張此種倫理的宗教的義務，用其所有以圖全體之利，以減輕同胞人類之困厄，是爲歐洲救貧之固有精神，直傳衍至於今日。自第四世紀以來，各種貧民院病院皆爲教會所設，羅馬帝國崩潰後，自歐洲東部傳至西部，爲教會所屬慈善事業，或由教會勸導私人捐金興辦之。

由教會起源公開或非公開之救貧事業，其特性直延至第十六世紀。前此教會亦既分別各種卹貧困難，一方面務免避救助懶惰墮落者之危險，一方面務不違反基督教扶助貧民之義務。教會救貧事業之得失，即於此點決之。使徒保羅所謂不工作之人不應得食，Hieronymus 所謂濫行施捨乃掠奪真實貧民，是爲一種瀆神行爲，其教訓不幸皆爲人所忘記，而盛行之思想則謂施捨爲一種獻神之犧牲，既交與教會，即由其任意分配，更無人就單獨事件爲煩難之考察。此種思想所發生之有害結果，至晚年乃大著矣。

救貧事業之形式至加爾大帝(Karl der Grosse) (他書依英法音譯爲查爾曼) 時代乃大變。在佛蘭克諸王統治下，多數教會盡力於世間目的，救貧事業遂歸頹廢。加爾大帝乃謀其復興，依第五世紀之舊習慣將教會財產分爲四分：一分歸教會長老，一分歸其他教侶，一分用於祭祀，一分用於貧民。同時使大部分人民不參與教會救貧之事，惟各地方領主對於境內居民困窮

者有救助之義務。禁止乞丐，能工作之流氓必須工作，不得受救助，是爲最初具公法性質之救貧條例，強制扶助，強制貧民工作。不幸竟未能實行。至第十一世紀，Karloringisch 朝所規定之救貧制度盡歸廢棄，卽教會法制亦視救貧爲其範圍以外之事業。教會救貧事業遂以修道院，慈惠院代之，在此時既成立推廣之諸城市中，有同胞會共濟會之設，或以宗教爲基礎，或出於同職業同階級之共同感情，由既成之協會分設之。富人之贈與或捐助雖仍不絕，惟皆歸於修道院，修道院遂爲教會救貧事業之中心點，因世間無救貧機關，且同胞會之救濟不普及，其所設貧民院病院乃爲貧民及有急難者之逋逃藪，至中世紀末期，貧民尤非常增多。既過渡進至金錢生計，戰爭不絕，更繼之以災禍，洪水，凶年，皆致貧之原因，惟依施捨之習慣，貧民乃僅得存活爾。

基督教博愛行爲及生計變遷之結果，遂有多數慈惠院及貧民義捐會成立，教會救貧財產增多，惟乞丐之數亦大加，至爲世所詬病，行政官廳不得不干涉之。乃設貧民警察，頒布貧民條例。

(Colmar 1111九三年, Wien 1441年, Nürnberg 1478年) 乞丐惟本地人有特許券者可爲之,由外處來者驅逐及枷號示衆。惟乞丐仍蔓延不止,遂由德國國會議決頒行國立警察條例,其根本思想爲弱靡殘廢之人乃許行乞,乞丐之兒女送習手工或用於其他職業,一五三〇年國會所立警察條例,乃令各地方自行設法救濟貧民。

此乞丐條例所規定者,其後遂依爲救貧原則,其內容可別爲下三項;

- (1) 區別能工作與不能工作之貧民,
- (2) 各人有自謀給養之義務,
- (3) 以救貧義務歸於地方。

前二種思想以宗教改革爲有力後援,與人類在世間職業觀念之變遷有連帶關係。天主教雖亦謂工作爲一種義務,惟同時注重於冥想的他世界生活,謂其較此世界更爲圓滿。至宗教

改革提出工作爲絕對義務，而視盡此義務爲人類之職業。故其工作爲人類義務之主張與天主教大異，又閉絕第三者扶助之希望，否認天主教施捨可救治靈魂之說。謂依賴他人工作生活者有罪，乞丐已被承認爲一種職業，新教則謂其與基督教不相合，不能工作者，老人，寡婦，孤兒，應由基督教社會給養，不應任其行乞。慈善事業之任務不在施捨而在預防人類受施捨，其最要者則以工作爲義務之說深印於人心也。

此種思想前此非無人提倡，惟自新教施捨無效之說盛行，私人慈善行爲減少以後，其說乃漸有勢力。爾後數百年間乃務確定貧民條例，依此世界之組織爲基礎，以救濟不能工作能工作之貧民矣。

德國最初於 Nürnberg 實行新教原則。由市議會設貧民委員會專辦救貧事務，以代前此無目的之施捨。分同市爲四貧民區，每區設貧民監視員以調查需要救助者之個人關係，爲能工

作者覓求工作，禁止行乞。一五二五年荷蘭國 Ypern 地方亦頒行相似的貧民條例，爲荷蘭其他城市及比利時諸城市之模範。未幾德國北部及中部亦倣效之，至第十七第十八世紀，德國全國皆通行此種條例。在奧國於一五五一年 Ferdinand I. 所立警察條例，始採用此種原則，由本地方辦理救貧事務。

地方既負救濟貧民之義務，公權對個人自由遂起極重要之結果。地方因外人寄居可增重其負擔，須有權干涉之；故外人無確定營業者常被驅逐送歸故鄉。地方更要求且獲得限制結婚權，非得其同意不能立家室。無資產之外人斷不能容足，是誠爲重大弊害。貧民隨處被驅逐，適足以增多流氓之數，可見依地方負救濟義務之原則，其制度不得認爲滿足。當三十年戰爭之後，貧民大增，乞丐盛行，德奧二國境內遂用公權抵禦乞丐流氓，直至第十八世紀之末尙未已。各國對此所有施設之共同特性爲禁止行乞，其對乞丐所用刑罰爲處笞刑，終身監禁，以至於處死刑。又

禁止施捨，每犯一次罰金四十 Thaler (德國古幣，值三馬克)。

貧民條例隨此等警察施設逐漸更改，如確定地方救助義務之界限及籌集資財方法，設立強迫工作所，以收容能工作之乞丐，皆是。惟此一切施設皆無大成功。直至第十八世紀之末，乃開救貧事業改革之途。世人於是時承認個性救貧之價值，奧國於一七七八年立主教救貧制度，各地方將救貧人集合，以主教爲會長，漢堡 Hamburg 於一七七八年所設普通救貧機關，數十年間爲各處模範。其原則爲凡人依己力可得一先令者，決不受諸他人。此新機關之主要任務乃爲貧民覓工作，依其能力以圖自給，由多數救貧人合作之結果，一七八五年尙爲貧民充滿之漢堡，未幾其數遂大減，受施捨者竟寥寥無幾。普魯士之救貧法亦大有成功，地方除負救貧義務之外，更組織救貧大聯合會，由聯合會設立強制工作所，感化院，病院，盲人院，諸大機關，各地方有不能盡其義務或其義務不明確者，由聯合會自出而任之。

第十八世紀末季，爲救貧組織進步時期。對待貧民既適宜，乃廢止貧民警察，能工作者負工作義務之原則，仍無所改變。惟據經驗所得，知救貧事務之進步，決不僅依賴組織，且組織須具相當力量以自發展，乃有價值；否則組織不能阻止舊有諸弊端之發現，如殘忍無慈悲心及無謀濫行施捨之類。德國諸聯邦在第十九世紀亦有此等經驗，直至第十九世紀下半期始有良好成績，乃以地方救貧事業與私人工作爲合宜之聯合，所謂 *Elberfeld* 制度是，他一方面則由詳細討論社會問題及社會主義運動，以鼓勵增進社會責任觀念。德國在法律上所爲進步，乃廢除前此因地方救貧義務所起遷徙自由居住權，及結婚諸限制，而救貧義務仍舊不廢，是乃對全德國之一致規定。一八七〇年六月六日，法律則許德國人於所在地方受救濟，其永久貧窮者，若於所在地方無間斷居住二年，皆確得救助。一九〇八年五月一日之法律復改爲一年。前此德國法律規定，凡受救卹之貧民皆喪失公權。一九〇九年三月十五日法律乃加以區別，凡疾病保險，救助少

年人使受教育及學習職業，或單獨救濟以舒其暫時之急難者，皆不在此限。德國諸聯邦皆採用此原則。

宗教改革之後，各國既以地方強迫救貧代教會救貧，尤以英國較早有救貧之統一規定及中央管理機關。一五三六年英國既宣布地方有救貧義務且應以公款支給，一六〇一年所立救貧條例，直至一八三四年尚有效。此即所謂以利沙伯救貧條例 *Elisabethheisches Gesetz*，分受救濟人爲小兒，能工作者，不能工作者，三等。對小兒爲之覓處所作學徒，對能工作者爲之覓工作，或即使其爲地方工作，對不能工作者與以卹助或送入貧民院。受卹助者或爲本地方人，或於此已居住一定時間，其他皆遣送出境，救貧費以徵稅充之。自第十七世紀既設貧民院，又於一七二三年聲明凡不願入強迫工作所之人，不得更要求救濟。此嚴令於第十八世紀之中期取消，救貧行政務本人道主義，凡貧民皆受完全卹助。直至一七八二年 *Gildes* 條例成立，乃反以利沙

伯救貧條例所爲，不注重以工作救貧，而注重以救貧資財補充工資。更依一七九五年法律成一種補加工資制度，依食品價格及家屬人數多少立工資表，若工人不能以己力及家屬之力獲得此數，則以救貧費補給其所不足。又於一七九七年聲明廢止一七二三年救貧法所採原則。社會救貧義務既主寬大，其結果爲一八一七年英國僅有人口一千一百萬人，而所擔負救貧費爲八百萬鎊，遂不能不出於改革而立一八三四年之救貧法。

一八三四年救貧法之重要變更，乃仍舊將貧民收入工作所，受卹助者僅屬例外。凡受公款卹助之人，限制其個人自由，乃英國救貧制度所固守之原則，亦其與大陸制度區別之特性。其他重要施設，爲設中央官廳以監視全國之救貧事務，且將諸地方聯合爲較大救貧團體。本來救貧費及團體所設貧民院經費之一部分由各教區分擔，其後乃依分擔原則經數次之變更。一八八八年法律將救貧團體之一部分負擔分攤於各縣，各縣又有受國家補助者。其破除救貧費應由

地方負擔之意，較他國皆為明顯，承認救貧為社會一般義務。因反對非公開救貧事業之故，於一九〇五年設委員會調查之，於一九〇九年提出報告；委員多數欲僅就現行法律加以改革，其少數乃欲完全廢止公家救貧事業；彼等區分應卹助之人為小兒，病人，衰老者，失業者，四種，要求小兒歸地方教育官廳照護，由公家設統一衛生機關收容病人，無資產衰老者受統一卹助，設大規模之工作介紹所以照護失業者，而以一中央機關統轄之。後二種要求不久即於英國實行，其最重要提議，為縮短少年人工作時間，以便實行強迫教育，則因戰爭之故未便即行。多數報告要求設中央監查官以監查救貧事務，非公開的救貧，應就年齡及工作能力加以區別，公家救貧機關與私人慈善事業合作，失業保險，國外移民須有組織諸事。

法國救貧事業之發達，頗與德奧英三國相反。法國自第十六世紀後，曾就地方組織公民救貧事業，然竟無成功，乃變更之與舊有義捐會及病院聯合，普遍其經營，擴大其事業範圍。一七九

一年憲法規定不能工作者，社會應負給養責任，救貧機關及病院之財產宣告爲國民所有，救貧事務移歸國家官吏辦理，惟一七九六年即將既沒收之財產發還，且將病院及義捐會移歸地方管理。又於各地方設救貧局 Bureau de bienfaisance，就資財所及以救助本地貧民。此種法律至最近尙有效。國家及地方皆無對於一切貧民悉與以救助之法律義務，惟可要求救助者其範圍既擴大爾。

所謂地方貧民者，乃生於受救助地方或既於此居住一年至二年，衰老者祇據居住地方，不定期限。對孤兒及瘋人有特設救助機關。一八九三年六月十五日所立法律，既迎合強迫卹貧思想之一部分。此法律規定凡法國人之需要扶助者，有疾病時可要求無費療治，遇必要時可要求病院收容照護。其費用由所居地方擔任，在一定狀態之下由縣擔任，於國稅內附加徵收。一九〇五年七月十四日法律，乃就強迫卹貧更進一步，凡法國人不能工作以自滿足其必不可缺之需

要者，衰老過七十歲者，殘廢或得不治之疾病者，每月最少受五佛郎，最多受二十佛郎之卹助。一九一三年六月十七日及七月三十一日，立扶助產婦法律，一九一三年七月十四日，立扶助多兒女家族法律。

由是可見法國對貧民，病人，衰老者，殘廢者，用強迫卹助制度，此外更由病院及救貧局專理救貧事務。後二種機關之資財，一部分出自捐集及私人施捨，一部分出自基本金，一部分出自地方或國家補助。此等補助費完全出於自願捐助。病院為非公開的卹貧，收容患可治之疾病者，衰老者，殘廢者，虛弱者，有精神病者，及貧兒。若經費有餘，可移歸救貧局為公開的救貧事業。一切救貧機關之由公家組織者，以內務部長為最高監督官。因公家救貧組織不完全，故法國私人救貧事業特別重要，常由國家扶助之，頗有成為永久機關或附屬於教會組織之傾向。

第三章 救貧行政

救貧行政分爲貧民救濟及貧民警察二者。前者包括一切救護貧民之事，後者乃保護公衆使不受貧民之累，或使社會免避因貧窮所起之危險。屬於貧民警察之事，如限制居住處所，外來人不能自給且不能養其家屬者，行使地方放逐權，強迫懶惰人工作，禁止流氓乞丐及濫行施捨，監查受救助人之生活等等。此等警察施設多半與救貧事業有密切關係，故必在救貧事業有相當發達之處乃能正當行使之，如禁止乞丐即是，貧民警察在一定境遇雖屬於必要，然不過以此圖救貧事業之便利，實具一種附屬性質也。

救貧規制應答覆下列三問題：

- (1) 何人應受救助？
- (2) 何人應負救助義務？
- (3) 此救助義務之範圍及內容如何？

此三問題之答覆，乃依公共救貧教會救貧私人救貧何者被注重而互不相同。惟公共救貧可以法律規定且使其負法律義務，至於教會及私人救貧，則其任務以事實區別，其救助規制出於自由決斷與協商。此下所述救助原則，以公共救貧事務爲限。

實行強迫救貧之處，須明白規定貧民向何種行政機關求助，及何人負救濟義務。此種規定形式，大概載明貧民對於原籍地方居住地方或其他團體之請求權，及此等地方或其他團體所負義務。此種請求權非個人所具，如公民可依訴訟貫徹之權利，惟據公法標準，行政機關因是對國家負一種責任，對於個人，則行政機關認爲合於法律上所定救濟理由者，乃負救濟義務。負貧民救濟義務之人，可就事實自由判決，貧民無強迫救濟之權，此原則乃各國所盡採用者。

負救濟義務者大概爲地方，或爲原籍地方，卽貧民因出生關係公民資格或長期居住於此取得籍貫者，或爲居住地方，卽貧民於此寄居若干年，法律上許其有請求卹助權者。奧國尙固守

原籍地方救濟原理，英國附以程度限制，德法瑞士荷蘭諸國皆由居住地方負救濟義務，惟限以居住年數。

嚴格的原籍法限於出生關係及公民權，現今遷徙頻繁，尤以貧民階級爲甚，實非分配救貧負擔之適當基礎。地方所卹助之貧民，有向不識其爲何人，其人或終身未嘗一至原籍。且村鄉窮地方，爲其所屬人民向城市遷徙於彼處致貧者，給與疾病費卹助費，城市得其工作之益，反無所出，亦頗不正當。故現今隨處皆漸用居住地方救貧原則。然此制度亦自有其缺點。因其所卹助之人，常並無密切關係，僅於此居住一二年，並不生何種共同觀念，亦無喚起其連帶責任之何種原動力。於是地方對於可加重其負擔之人加以放逐，則徒足以加多流氓之數而已。

避免此等困難惟一之途，爲今所常循行者，乃組織特別團體以任救貧之事，而特別救貧機關如病院及工作等之經費，及需卹助之特別階級如貧兒等之救濟事務，則由地方任之。救貧事

用極發達者，常有款不甚謹慎之危險，故組織團體以負救貧義務，不可不加以審慮，現今所採務原則，乃務設較大團體以分擔其事，惟如是乃能籌措救貧之巨款，且不必盡力於妨礙遷徙自由也。

救貧形式分爲非公開的或院內的，及公開的或院外的二種。院內卹貧，乃設機關以收容受救濟之人，彼等遵守此機關之章程以度其生活，院外卹貧，則受救濟者留居己宅，如常與外交接，其自由不受限制。院內卹貧，一部分乃因事實及境遇關係，不能不設機關以收容之，否則不能得其所必需之救護。如殘廢者，有精神病者，身體負重病者，衰老者，早孤者，小兒無道德保護者，皆有時必須有處所收容之。二種救貧形式之相反，其理由固不在受救濟人之性質，而在所採用之救貧政策。由此點觀之，救貧方面固有兩種反對見解，即英、美、二國之見解及德國之見解是也。

英國依一八三四年法律，救貧事務以工作所 (Workhouse) 爲根據。凡欲受卹助者必須受

工作所之嚴厲訓練，是爲需要卹助之試金石。美國至今尙固守此原則，其多數法律不許公開的永久卹助，又不許卹助能工作之人，受公開卹助者，惟有疾病及殘廢之人可暫時允許。卽此等人所受公開卹助亦大有限制，除對於特別殘廢人負卹助責任外，公共救貧之主要形式爲工作所。德國反之，以公開卹貧占大多數。例如柏林暫時受公開卹助者每年約二萬人，永久受公開卹助者約四萬人，而有機關收容者不過二千人，大概爲衰老殘廢完全無人扶助且更無親屬者，或嗜酒懶惰荒誕之人，恐其濫用卹助金錢者。德國多數城市及奧國皆如是。

院內卹貧，卽非公開卹貧，其優點在能完全監督，又因嚴重監視，限制自由，食物單簡，宿所共同，對於被卹助人施一種壓迫，令其起急速自覓工作之心。惟此種制度乃極不完全之救急制度，對於欲得卹助者之地位不暇詳細調查，又不能依其地位爲個人分別待遇。被卹助人不能得營業機會之不出於自己過失者，受此種待遇，未免過於苛刻且不公平，徒減低貧民之社會地位，且

使其不易恢復其正當關係，小兒及少年人處此種惡劣境遇，實有陷於更深窮厄之危險。工作所之卹助冷酷無情，貧民不能得正當扶助，除此上所述特別事件之外，實以院外卹貧卽公開卹貧爲較優。惟其前題爲有多數必要之救助人存在。教會及私人救貧事業之不與義捐會有關連者，大概爲公開卹貧。

就救貧之範圍及內容言，院內卹貧一部分自有其特性，不必復贅；其屬於特別救濟者，每以生活所必要爲限，且常受工作報償。今所成爲問題者，乃公開卹貧所與救濟之程度及種類如何。卹助有給與實物或金錢之別。公開卹貧之種類，有代償房租或代備居室者，有給與衣食燃料者，有代買工具者，有代覓工作者，有代爲醫療者，有代覓暫時住宿處者，有由私家留養小兒者，有給與現金者，有代行埋葬者。金錢救濟爲救濟事件中的一種，但就事實之本性言，是爲最通行且最重要者。無論境况如何，應注意者有下列三點：

(1) 隨處法律皆規定公共救貧以必要者爲限。

(2) 當無人負法律上救濟義務時，乃以公共救貧輔助之。

(3) 無純粹預防救濟即預先防止人陷於貧窮之事。

卹助之程度亦由是可確定，即生存最小限是。生存最小限決定方法不同。大多數乃由所屬機關自由酌定，而確立普通規則限制一定事件不能受卹助，此外則不能過一定最高率。或僅立卹助最高率，非得高級官廳之同意，不得超過。多數城市乃就家屬之人口數，又就其家人之男女年歲及工作能力，以定卹助標準，因是以計算此家族所需金錢之確數。

救貧經費之重要來源爲義捐。凡大地方皆有救貧義捐；義捐有依一定救貧目的者，地方動用之須遵守其條件，或爲普通救貧財產，其入息可自由應用。然僅恃財產與義捐遂足敷救貧經費者乃屬例外，故負救貧義務之行政團體須由收入項下出補助費。於是實行上遂發生卹助義

務之界限問題。現今所用原則乃以地方負此種義務，又依卹助原理有原籍地方或居住地方之別，其分擔程度至不相等。

就各地方內成立救貧團體，其分擔似較爲公正，然其負擔仍歸地方。欲減輕地方負擔，必須有財政權者出而擔任救貧經費。是在德國爲國家及諸聯邦，在奧國爲各省。在其他諸國如英法比意皆內地移徙頻繁，人口增多，以致救貧負擔加重，國家不能不引受其一部分。而地方擔任救貧之原則遂至破除。顯示個人與全體之生計及個人生活關係益加密切，對於原籍地方公民之鄰舍結合漸鬆懈，以國家公民單位代地方單位。救貧支出之特殊地位固以盡社會義務，而在單獨事件爲自由施捨，今則每就救貧收入獨立整理，且開收入特別財源以爲救貧基金。如奧國有特別救貧稅，卽遊獵稅，遺產附加稅，貯蓄銀行純粹贏利附加稅，奢侈稅等是也。