

馬超俊
余長河
著

中山
文庫

比較勞動政策
(七)

中山文化教育館編輯
商務印書館印行



馬超俊 著
余長河 著

山 庫
比 較
勞 動
政 策
(上)

中山文化教育館編輯
商務印書館印行

中華民國三十四年六月初版

(# 32592 A 渝字)

中山文庫
比較勞動政策(上册)

渝版手工紙

定價國幣肆元陸角

印刷地點外另加運費

* 版 翻 *
* 權 印 *
* 所 必 *
* 有 究 *

發 行 所	印 刷 所	發 行 人	編 輯 者	著 作 者
商 務 印 書 館	各 地 商 務 印 書 館	王 雲 五	重 慶 白 象 街 中 山 文 化 教 育 館	馬 超 長 余 河 俊

自序

勞動政策學是一門新興的科學，從它的興起到現在還不到五十年，在以前多附於經濟政策學或社會政策學內，至於將其獨立的成爲一種學科，則爲近三十年來的事。它的歷史雖短，但由於勞動問題的日趨重要複雜，和需要的日益迫切，這方面的著述，卻有「汗牛充棟」之感。一九三九年歐戰發生後，關於勞動問題的著作仍盛行不衰，各國對此問題的重視，於此可見。

本來，勞動政策學是德國獨有的一門學問，日本負販過去後頗爲流行，在英、美各國則恆少人研究。英、美首先應用此名詞者爲高恆 (J. Cohen) 之美國之勞動政策 (Labor Policy of America) 及蒙地哥孟 (R. G. Montgomery) 之英國及大陸國家之勞動政策 (Labor Policy of England and Continent)。前書在一九二〇年出版，後書在一九二三年出版。近十年來雖有人研究，但仍以研究「勞動問題」爲主流。勞動政策和勞動問題之研究態度和研究方法都不相同的。前者是站在政府立場研究應該如何 (ought to be)；而後者是站在學者

立場研究是如何 (to be)，前者有一種價值判斷 (Value Judgement) 而後者是沒有的。同時英、美兩國學者恆喜將勞動問題劃分爲失業問題，工資問題，童工婦工保護，工會，罷工，社會保險，工人健康及安全等若干小問題，個別的加以研究，很少將整個問題綜合的研究。勞動政策的研竟，則將勞動問題，在一個系統下加以綜合的闡述。我們試閱德、日兩國勞動政策的著作，便可知。

德、日、英、美的勞動政策著作都偏重其本國政策的敘述，很少涉及其他國家，有時雖有涉及者，但均語焉不詳，迄少作比較的研究者。有的人雖標出比較勞動政策的名稱，但都以國家爲主體，將各該國政策分別敘述，並沒有將各國政策在一個體系下加以分析。國際勞工局 (International Labor Office) 出版的研究報告 (Studies and Reports) 大都以一個問題爲中心，將各國設施排比論列，但它多爲各個小問題的研究，未將整

個問題加以比較，同時只敷陳事實，並未評衡長短，使讀者不能得到一個簡單明確的概念。憶民國十二年我在廣州時，奉國父孫先生之命，協助邵元冲同志，蒐集有關勞工資料，編訂工會條例，國父諄諄指示，亟須研究各國勞工政策，以與三民主義的勞工政策，加以比較，俾得敷證詳明。又民十八年，又在立法院，參加勞動法委員會，討論勞動法規，亦曾悉心研究各國勞工政策，藉供借鏡，故我在中國勞工運動史上冊完稿後，就想寫一本比較完備勞動政策，該書的體制擬以問題為經，以各國設施為緯，將世界上主要政策，加以分析衡量，但因人事執筆，材料搜集困難，倏忽數年，未能完稿。

余君長河是一個青年學者，在武漢大學法科研究所專攻勞動政策，研究所畢業後，又從事這方面工作，所著有關勞動政策的著述頗豐。他聽說我有這個計劃，甚為欣喜，並願協助我完成這個宏願。在我的指導和他的努力之下，經過三年的寫作和整理，本書初稿始告完成，全書共七十餘萬言，內分九編，第一編為總論，闡明勞動政策之本質，內容，範圍和史的發展，使讀者對勞動政策的本體有整個的概念，第二至第八編則可視為本論，將各國勞動設施納在七個政策比較論列。本書比較的方法係將全世界的勞動政策分為個人主義國家，國家主義國家，及社會主義國家三大體系，以英，美，德，蘇，意五國設施為主去分別比較。至於我國勞動政策，則因材料的關係，並未另立系統，但三民主義勞動政策，係有其獨立的精神和優點，與上述三大體系均不相同，因此在結論中，作者將三民主義勞動政策的輪廓特別寫出，以供友邦和國人的參考。第九編為結論，在結論中，一方面指出戰後勞動政策的新趨勢和三民主義勞動政策的精神，一方面則說明作者對中國及世界勞動問題解決的新希望。我因為事情較忙，大部分撰寫的工作，由余君負責，一至八編是余君的手筆，緒論則係我執筆，不便掠美，特誌於此。

本書係以平時勞動政策範圍，戰時部分，不在其列。主要原因，係由兩者的基本精神並不相同，在德，意等窮兵黷武國家，其整個政策，係以準備戰爭為主，所以其平時勞動政策帶有濃厚的戰時色彩，但兩者仍有區別。至於英，美等民主國家，其戰時勞動政策和平時勞動政策，不僅內容迥然不同，即其基本精神和本質，也

有顯著的差異，如將兩者混爲一談，不僅敘述時甚感困難，同時也破壞了全書的體系。因此本書的內容，以此次大戰發生前爲範圍，材料之搜集亦以此爲準。英，德截至一九三九年九月止，蘇聯截至一九四一年七月止，美國截至一九四二年十二月止，中國和日本者截至「七七事變」止。

本書的體裁及寫作方法，不僅在國內，在世界勞動問題的著作中，亦可認爲一種嘗試。以現行各國出版的勞動問題著作中，甚少範圍有如此廣大者。戰時材料搜集既感困難，而人事又多變遷，匆匆寫成，錯誤自多不免，希望國內賢達有所指正。本書寫作時蒙武漢大學圖書館，中山文化教育館，美國大使館，國際勞工局中國分局及中央圖書館供給材料，使本書能順利完成，特書於此，以誌謝忱。

馬超俊序

比較勞動政策上冊目次

自序

第一編 緒論

第一章 勞動政策之本質意義及其範圍

第一節 勞動政策之本質

第二節 勞動政策之意義

第三節 勞動政策之範圍及內容

第二章 勞動政策之史的發展

第一節 自由主義時期

第二節 社會主義運動時期

第三節 戰後新發展

第三章 現行勞動政策體系

第一節 個人主義勞動政策

第二節 國家主義勞動政策

第三節 社會主義勞動政策

第二編 勞動組織

第一章 勞動組織的性質及其演進

目次

比較勞動政策

第一節 勞動組織的發展

第二節 勞動組織之本質

第二章 勞動組織的諸形態

第一節 自由工會

第一目 自由工會之種類

第二目 自由工會之內部組織

第三目 自由工會之聯合組織

第二節 官方主持勞動團體

第一目 德國勞動陣線

第二目 意大利的業團制度

第三目 蘇聯的工會

第三章 勞動組織的職能

第一節 命令職能

第二節 政治職能

第三節 經濟職能

第四節 共濟職能

第五節 教育職能

第六節 調解職能

第三編 團體協約

五九

六三

七三

七三

七三

七五

七五

七八

九一

九三

九八

一〇六

一一四

一二四

一二五

一三〇

一三三

一三四

一三五

一三九

第一章 團體協約之意義及其史的發展.....三九

第二章 團體協約之種類.....四六

第三章 團體協約之當事人.....五四

第四章 締約之機構及手續.....五八

第五章 團體協約之內容.....六四

第六章 團體協約之效力.....七三

第七章 團體協約之執行.....七六

第八章 團體規章.....八五

第四編 勞動調整策

第一章 勞動僱傭策.....八九

第一節 勞動者之僱用策.....九〇

第一目 個人主義國家之勞動介紹制度.....九〇

第二目 甲)營利職業介紹所.....九二

第一目 乙)公營職業介紹所.....九二

第二章 第二目 國家主義國家之僱用政策.....九四

第三目 蘇聯之計劃徵調策.....〇六

第一節 已就業者之勞力分配策.....〇三

第二目 嚴禁轉職.....〇〇

第二目 就業勞動者之徵調.....〇〇

第三目 強迫勞役制

第三節 勞動儲量動員策

第一目 動員婦女工作

第二目 限制不重要職業之勞動者

第二章 勞動教育政策

第一節 勞動教育之目的

第二節 勞動教育之內容

第三節 各國勞動教育制度

第一目 個人主義國家之勞動教育

第二目 國家主義國家之勞動教育

第三目 社會主義國家之勞動教育

第三章 勞動生產獎勵策

第一節 工作紀律與同志法庭

第二節 工資獎勵策

第三節 社會主義競賽

第四章 失業掃除策

第一節 勞動機會調整政策

第二節 勞動機會均平策

(甲) 職業移讓

(乙) 職業均分

二二四

二三八

二二八

二二〇

二二七

二二七

二二九

二四六

二四六

二五六

二六二

二六九

二七〇

二七〇

二七四

二八四

二八一

二八一

二八一

二八一

(丙) 勞力分散.....	二九四
第二目 勞動機會創造策.....	二九六
(甲) 賑濟工程政策.....	二九七
(乙) 公共工程政策.....	三〇九
第二節 勞動人口調整策.....	三三二
第一目 勞動制約.....	三三二
第二目 勞動人口之減少.....	三三三
第三目 移民.....	三三四
第三節 失業救濟策.....	三三四
第一目 主持機關.....	三三五
第二目 賑濟之條件與方式.....	三三六
第三目 賑濟政策之批評.....	三三八

比較勞動政策

第一編 總論

第一章 勞動政策之本質意義及其範圍

勞動政策 (Labour Policy, Arbeitspolitik) 一名詞，最初見於十九世紀中葉德國舊歷史學派經濟學者的著作中。十九世紀八十年代以後，德國社會政策學派 (Sozialpolitik Schule) 興起，勞動政策為社會政策 (Social Policy, Sozialpolitik) 之主要課題，此名詞之應用在德國益為流行。但英美兩國甚少沿用。(註一)我國學者應用此名詞者亦夥。普通對此名詞之含義本質及範圍甚少明確之說明。為使對此名詞有比較深切了解計，故有首先闡明的必要。

第一節 勞動政策之本質

一班學者對於勞動政策之本質意見紛歧，迄無定論。有人以為勞動政策的性質為社會政策，有人以為勞動政策為經濟政策，更有人以為勞動政策兼有社會政策及經濟政策之性質。在後說之中，關於兩種政策所佔之成分，亦多爭執。有人以為經濟政策的性質多於社會政策，有人以為社會政策的成分多於經濟政策。衆說紛紛，莫衷一是。

本來，勞動政策之內容與一國社會，政治及經濟之諸關係的發展相適應。故勞動政策之本質係隨各國國民

經濟之發展，社會制度之組織及政府參加經濟活動程度而異。要以動態的觀點，才能把握其本質，否則無法說明。上列各派之說法，係以某特定時期某特定國家為對象。因其所研究的國家不同，故其說法各異。就某特定時期某特定國家之勞動政策而論，各派說法，均為的論，各能把握當時勞動政策的本質。但就其性質之整體而論，各派說法只看到問題之一方面，有「見木不見林」的毛病。

自作者看來，勞動政策之本質不是一成不變的，係隨各國經濟組織社會機構及政治制度的進展而蛻變。就空間而論，在同一時間內，各國勞動政策的性質絕不一律。其嬗變的過程，最初為社會政策的性質，再進而兼有社會政策及經濟政策的意義，最後脫離社會政策範圍而完全為經濟政策。促進此種變遷之主要動力為國家參加經濟活動範圍之擴大。換言之，在自由主義國家，人民經濟活動由人民自己主持，不受國家干涉，其勞動政策為社會政策。在統制經濟國家，政府參加經濟活動的範圍擴大，勞動政策兼有社會政策及經濟政策的意義，兩者成分的比重，視政府干涉經濟活動之程度而異。到社會主義國家，生產手段國有，勞資階級對立的現象消滅，全部國民經濟生活在政府計劃下活動，此種勞動政策的性質，視除社會政策的色彩，而為經濟政策。以圖表之如次。

為充分說明其本質計，第一步擬分析經濟政策和社會政策的意義，及兩者之區別。第二步則說明勞動政策由社會政策說變到經濟政策的過程。第三步舉出實例證明之。

社會政策之意義雖有種種不同的說法，但一般通說則認為：社會政策之對象，為階級對立及階級鬥爭；其目的則在如何調和並防止此種對立。(註二)經濟政策則以財貨的生產分配及消費為對象，以發展國民生產力及增進國民經濟幸福為其終局目的。(註三)故兩者間的區別甚為明顯。

第一，就兩者目的而言，社會政策之目的為社會組織之完成，社會統一之維持，及社會目的 (Gesellschaft)



勞政政策圖本質

高發揮，國民經濟幸福之增進及國民物質財富之增加。

第二，兩者認識之對象不同。社會政策以解決社會問題為目的，故各個國家之社會組織及社會秩序為其認識之對象。換言之，在資本主義社會中勞資階級對立之現象為其認識對象。經濟政策之目的為發揮國民最高生產力，故其認識對象為物質財富之生產，分配及消費。

第三，兩者之手段不同。社會政策之目的既為緩和階級對立，故其所採方策多為間接的，以租稅，財政及其他社會福利政策以影響人民分配，以完成其緩和階級鬭爭的使命。經濟政策為求國民生產力之發展，故多採用直接方法干涉財貨之生產分配及消費。

第四，社會政策含有倫理觀念，其本身有倫理的目的。經濟政策與國民道德生活無直接關係，其本身無倫理的目的。

綜而觀之，凡以社會組織為對象，以間接干涉人民經濟生活為手段，以完成其緩和階級對立為使命的一切政府設施為社會政策。反之，凡以財貨之生產分配，消費過程為對象，以直接干涉人民經濟生活為手段，以發展國民生產力為目的的一切政府設施為經濟政策。兩者的區別既明，試進一步研究勞動政策之本質。

在資本主義社會初期，全部經濟組織立於私有財產制度及自由競爭制度之上。經濟社會與政治社會獨立，經濟自由主義 (Economic Liberalism) 和經濟的自負責任 (Wirtschaftliche Selbstverantwortung) 為資本主義經濟秩序的主要特色。在此種制度下，因勞動者講價能力 (Bargaining Power) 薄弱，成為資本家榨取對象。資本家以削減工資，增加工作時間，增加工作集約度 (Intensity) 及改變勞力與資本之配合率等方法以

增加剩餘價值。勞動政策即為反對資本家榨取剩餘價值之新興運動。換言之，在自由主義社會，勞動問題為當務最嚴重之社會問題，勞動政策為解決當時資產階級與勞動者階級對立之社會問題。故勞動政策在當時即為社會政策，社會政策與勞動政策混為一體。(註四)

動性政策雖在若干場合下，直接的或間接的影響了國民經濟生活，但其主要目的係在調和階級對立的衝突，並非作為發展勞動生產力的手段。同時其干涉的辦法多採間接的手段，甚少直接指揮勞力的生產、分配、和消費。所以嚴格地說來，當時勞動政策甚少含有經濟政策的意義。大體說來，以上次大戰（一九一四—一九一八年）以前，各國勞動政策的本質，大都如此。因

大戰以後，經濟恐慌問題，日益嚴重，自由放任制度的流弊日益顯著，政府參與經濟活動成為一致要求。隨着政府權力在經濟活動方面的擴大，勞動政策，除保留原有的社會政策的性質外，慢慢的染上了經濟政策的色彩。因為政府自身既參加經濟活動，對於生產三大要素之一的勞動者自不像以前一樣讓其自由活動，對於勞動力的生產，分配和訓練，政府自然要積極的指導和干涉，以符合國家的要求。政府直接干涉了勞力的活動，同時其干涉之目的不僅在保障勞工福利，緩和勞資衝突；並且包含發展勞動最高生產力的意義，則勞動政策的性質含有經濟政策的色彩，自不待言。在另一方面，政府既親身參加指導經濟諸活動，自不得做照資本家的方法，以增加剩餘價值。資本家的權力漸受政府其他一般政策之限制而漸漸減少，勞資對立的現象慢慢沖淡，勞動政策之社會政策性質，自然亦漸漸減蝕。這種蛻變的程度將隨政府干涉經濟活動之程度的擴大而加深。到社會主義國家。私有財產制度廢除，生產手段收歸國有，勞資階級的對立現象消滅，當時社會問題已不是勞動問題，社會政策的對象已不是勞資衝突的現象，社會政策之課題已不是緩和勞資階級的關爭。勞動政策之社會政策意義完全消滅。在社會主義國度裏，行計劃經濟財富的生產分配和消費都在政府預定計劃下執行。勞動政策的主題是如何有計劃的增加勞動生產力，使至發揮在最高限度。勞工福利保障政策，成為經濟政策一部分，為發展勞動生產力的手段。故勞動政策的性質完全為經濟政策。五年計劃實行後的蘇聯，其勞動政策的本質，與此類型相似。

這種蛻變的過程，我們可以在德、意、蘇聯各國找到許多例證。如工資統制（即政府對工資之干涉）和社

會保險制度，在英、美、法等自由主義國家，完全為保障勞工最低生活的手段，屬於社會政策的領域，其性質完全為社會政策的性質。但在蘇聯及德國則以之為分配勞動力及發展勞動生產力的工具，含有很濃厚的經濟政策色彩。這種趨勢，在蘇聯尤為明顯。又如勞工教育及勞工介紹政策在德意蘇各國為合理分配勞動力及動員勞動力量 (Mobilization of Labour Reserve) 的主要武器，係屬於經濟政策的範疇；而在英美等自由主義國家，則為救濟失業、減少失業的方法，為社會政策性質。(註五) 其他如團體協約 (Collective Agreements) 在各自由主義國家為勞動者改善勞動條件的主要工具，為緩和資勞階級利益衝突的方法，而在意大利、蘇聯等國，則以之為統制勞工待遇實行統制經濟或計劃經濟的手段。(註六) 其他類似之例證，不勝枚舉。(註七)

由上所述，我們可以得一結論。勞動政策的本質不是固定的，係隨各國經濟之發展及政府參加經濟活動之程度而異。要從政府參加經濟活動範圍及程度着眼，才能在確地把握其本質，否則只看到問題的一面而

第二節 勞動政策之意義

根據上述勞動政策的本質，我們可以推論勞動政策之定義。凡政府為着國民經濟之圓滿發展及社會全體福利之增進，對勞動階級所行之一切設施謂之勞動政策。勞動政策之直接目的係發揮最大及最可能的勞動生產力及保障勞工福利；其最終目的，則為促進國民經濟之發達及確保全體人民福利之增進。根據此定義，分析其內容於次。

第一，勞動政策之主體為政府機關。菲里波維克 (E. Von Philippovick) 於其政治經濟學大綱第二部

(Grundriss der Politischen Oekonomie Zweiter Band) 經濟政策第一版內認為經濟政策為個人及團體有意識

的促進國民經濟之發達之所有施設之總稱。根據此定義，則經濟政策之主體為國家，公私團體及個人。但渠旋於第八版修正，放棄以前意見，認為經濟政策係國家所實施之方案。(註八) 因為政策一名詞係導源自政治。而

政治一詞之涵義爲國家要確實達到其預定目的之有效果行爲，其動機係基於權力之發動及權力之防衛。故政策本身即含有政府爲主動者的意義。其實施之主體自應爲政府機關。（註九）準此，勞動政策之主體自然亦爲政府機關。政府機關之含義，除指中央政府地方政府及其所屬各機關外，尚包括直接受政府管理，指揮之公共團體。政府爲促進勞動生產力的發展及保障勞工利益，除直接制定各項方策施行外，在若干場合下，政府只頒製大綱，細目的執行由相關公共團體酌量各地情形自動調劑，以適應當時富地的需要。此類公共團體爲間接執行國家法令機關，其所代表之意思爲國家意思，故得爲勞動政策主體。如蘇聯的工會，意大利的業團（Cooperation）德國的德國勞動陣線（Deutsche Arbeiterfront）及西班牙的僱主團體及工人團體，名義上爲工人，僱主或勞資雙方自動的組織，但實際上其行動受政府的直接管理，爲政府機關之一部。其所代表之意思爲國家的意思，其所實施之方策自然爲勞動政策之一部。相反的，英美及各自自由主義國家，僱主，僱主團體及勞工團體的設施方策則不得視爲國家政策。因爲此類團體爲組織者各自謀自己利益的機關，其自主性甚濃厚，不受政府的直接指揮與干涉。其所代表的意思非國家的意思，其所施設自不得列入勞動政策之範疇。

第二，勞動政策之對象爲勞動者。勞動者一名詞，有廣狹兩義的說法。廣義的說法是指凡提供勞動力者均謂之勞動者。在此定義之下，勞動者一辭包括甚廣，凡體力勞動者，精神勞動者，自由勞動者，不自由勞動者，工業勞動者，非工業勞動者，自由職業者，公務員，及其他一切提供勞力人員均包括在內。狹義的勞動者則指資本主義社會某種特定形態之勞力供給者而言。其主要特徵有三：第一，勞動者本人沒有生產手段。第二，除出賣自己勞力外，沒其別的生活方法。第三，在自由締結勞動契約形式下，提供勞動力。凡具備上列三項特徵之勞力提供者，即謂之勞動者（Labour or Proletarian）。共同具備上列特徵之人口集團謂之勞動階級（Proletariat）。

爲勞動政策對象之勞動者，係指狹義的勞動者，抑指廣義的勞動者，原無定論，要視各國所實施的勞動政策之性質而定。在自由主義國家，勞動政策之性質爲社會政策，勞動政策的目的爲保障勞工，以免資本家

的剝削，則勞動政策之對象，係指狹義的勞動者而言。在統制經濟及社會主義國家，勞動政策兼有社會政策及經濟政策的性質，為勞動政策對象之勞動者則與廣義的勞動者相當。因為在自由主義國家，勞動政策的主要任務是反對資本家榨取勞動者的剩餘價值。為資本家榨取的對象是狹義的勞動者，所以當時勞動政策的對象是指狹義的勞動者而言。不過在開始，其範圍甚狹，以後隨着勞動立法的發達慢慢擴展到整個狹義的勞動者的範圍。如以英國而論，在十九世紀中葉，勞動政策的對象僅限於體力勞動者，如一八七五年僱主及工人法 (The Employers and Workmen Act, 1875) 一八八〇年僱主責任法 (Employer's Liability Act, 1880) 及一八三一年至一八八七年實物工資制禁止法 (Truck Act) 均指明以體力勞動者為限。至一八九六年實物工資制禁止法始擴充至商店助手，(Shop Assist) 一九〇六年工人賠償法 (Workmen's Compensation Act) 及一九一一年國營保險法 (National Insurance Act, 1911) 始正式廢止體力勞動者的限制，一定限度所得以內之精神勞動者亦在管轄範圍之內。(註10)

在統制經濟國家，勞動政策兼有社會政策及經濟政策的意義，勞動政策的任務除保障勞工福利，限制僱主對被僱者的剝削外，尚有發展勞動最高生產力的使命。因之，勞動政策的客體也由狹義的勞動者範圍擴展到廣義勞動者範圍。我們看德，意各國的勞動立法，均有此種趨勢。如德國一九三五年二月所頒佈之工作設法 (Gesetz über die Einführung eines Arbeitbuchs) 其對象即超過狹義勞動者範圍之外。最顯著的為德，意及其他獨裁國家所實行之強迫勞役制 (Compulsory Labour System) 其對象即與廣義的勞動者範圍相當，包括一切勞力提供者。(註11)

在社會主義國家，生產手段國有，勞動政策的性質為經濟政策，其對象自然也脫離狹義的勞動者的領域而進入廣義勞動者的範圍。因為上述狹義勞動者為一與資本家對立之名詞，為資本主義社會特殊現象，在社會主義國家，勞資階級對立的現象既已消滅，這種說法，當然也失却了意義。

第三，勞動政策之最終目的為求國民經濟之圓滿發展及全體社會福利之增進。在第一節我們討論勞動政策

的本質時，已經詳細說明，勞動政策的目的之變遷。在自由主義國家，勞動政策之目的爲緩和勞資階級的衝突和干涉資本家對勞動者之權取。到統制經濟國家勞動政策兼有保障勞工福利及發展勞動生產力的任務。到社會主義國家則其主要使命爲求勞動生產力之最高發揮。不啻各個國家勞動政策之直接目的爲何，其最終目的則均以國民經濟之圓滿發展及社會全體福利之增進爲依歸，勞動福利的保障不過爲其標準之一。因爲勞動政策不過爲整個國家政策之一部分，勞動政策之圓滿實施，要與國家整個政策協調，方能收到預期的效果。專注勞動者利益而忽略國家一般利益之勞動政策，不僅不能收到預期的效果，而事實上亦屬不可能。同時國家爲不同個人，集團和階級所組成，各個份子間時常發生意見的齟齬和利益的衝突，國家爲拘束並組合此不同性質之成員的組織。國家所代表的利益並非某一階級或某一集團之特殊利益，而爲超越各個階級各個集團之綜合利益。政策爲國家維持此種綜合利益之具體方案。故勞動政策亦應以整個國家之福利爲依歸，而不應專注勞動階級之特殊利益及部分利益，因而損及全體成員的利益。不僅如此，自全體主義者觀之，國家有其獨立的生命和人格，國家除代表各個組成員之綜合利益外，有其自身之利益。國家自身利益之增進與維護亦爲國家政策主要目標之一。勞動階級的利益，爲勞動者的利益，並非國家自身之利益，故勞動政策的目的不應只注重勞動階級利益的增進。

在各國現行政策中，可以看到此種趨勢，自由主義國家的英、美，及集權國家的德，意其勞動政策之最終爲求全體社會成員福利的增加，甚爲明顯；即勞動階級專政之蘇聯，亦以國家全體福利爲前提，在國家需要場合下，常常犧牲勞動者的特殊利益。一九四〇年六月蘇聯下令恢復八小時工作制，及七日工作週制，即爲一例。（註一二）

第三節 勞動政策之範圍及內容

勞動政策之本質及意義既如上述。然則概括言之，勞動政策究應有何範圍？分析言之，勞動政策的內容究

竟如何分劃？

勞動政策的範圍，和其本質一樣，並無固定之界限。就各國的情形而論，因各國國民經濟之發展階段，經濟制度及社會機構之不同而異。就其發展過程而論，各國勞動政策之範圍隨其社會問題之嚴重性及國家參與經濟活動之擴大而擴展。大體說來，自由主義國家，以社會政策之領域為其範圍；在統制經濟國家以社會政策及經濟政策之領域為其範圍；在社會主義國家則以經濟政策為其範圍。其理由甚明，不擬多贅。至於就縱的方面來看，則各國勞動政策有日漸擴大的趨勢。如英國一八〇二年所頒佈之學徒的健康及道德法 (The Health and Morals of Apprentices Act)，其對象僅為棉織業及羊毛業工廠之學徒，其注意事項僅為學徒最長工作時間，學徒宗教教育及世俗教育之規定，範圍之狹，於此可知。以後隨着勞動者痛苦的深刻化和勞資階級對立的尖銳化，政府對於勞動者福利保障之設施，日益增加，於是勞動政策的領域漸漸擴大。但此時僅以社會政策之領域為其活動之最大界限。到本世紀以後，各國政府都多多少少直接參與了經濟方面的活動，勞動政策由社會政策的範疇踏入經濟政策的範疇，勞動政策有了新的活動領域，其範圍因之更為擴大。下面將從企業種類，勞動者種類，及勞動者生活之統制三方面去說明其範圍之擴大。

第一，企業種類之擴大。勞動政策企業範圍方面之擴展過程以英國最為明顯。在十九世紀初，英國勞動政策之範圍僅以紡織業工廠為限。一八四五年至一八六一年之勞動立法始漸次擴展至與紡織業類似之企業。一八六四年工廠法 (Factory [Dangous Trades] Act) 開始擴張至非紡織工廠。一八六七年工廠法 (Factory [Extension] Act) 將其範圍包括所有製造行程之工業。一八六七年以後至一九三七年工廠合併法 (Consolidating Factories Act of 1937) 頒佈為止，將其範圍擴充至非製造行程之工業。於是工業性質之企業無不包括。一八四十年之亞齊黎礦業法 (Lord Ashley's Act) 禁止女工及婦工在煤坑工作，勞動政策之範圍開始擴充至礦業方面。一八六二年礦業法 (Mines Act) 又擴張至其他礦業及採石業。商業方面之擴張始於一八九六年之實物工資制禁止法。至本世紀後則交通業，農業，航海業，空運業，自由職業，無不次第成為勞動政策活動之領域。

其他各國之發展過程，大體與此相似。

第二，勞動者種類之增加。在勞動政策黎明時期，其對象僅以童工爲限，稍後乃擴充至婦工。英國一八〇二年健康及衛生法，僅以九歲以下之學徒爲限。一八三三年工廠法 (Factory Act) 亦僅以九歲至十三歲之童工，十三歲至十八歲之未成年工人及成年婦工爲限。一八四四年工廠法雖開始注意成年男工的僱傭，但主要仍以女工及未成年工人爲主。至十九世紀六十年代以後，成年男工始正式成爲勞動政策之對象，各國勞動立法均注意及之。自社會保險及家族津貼制度 (Family Allowance System) 盛行後，勞動政策之範圍不僅包括所有工人，且包括了工人的父母，配偶，子女，及靠其贍養之親屬。

第三，勞動者生活之統制。在十九世紀中，勞動政策之活動範圍以社會政策領域爲限。完成勞動契約制程度及確保勢力之公平交易爲其主要範圍。故其注意力集中於勞動契約之締結及勞動契約之履行，至於工人締結勞動契約以前及勞動契約終止以後及非履行勞動契約時間之工人生活，不在政府注意之列。社會保險制度的推廣，養老年金制 (Old-age Pension System) 之設立，使工人在契約終止後生活亦引入勞動政策範圍之內。自政府積極參加經濟活動後，勞動政策之範圍更爲擴大。就業訓導制的盛行，勞工教育的強制，使勞動者在就業以前行動，要使政府的限制；業餘生活的干涉，勞工社會生活的注意，使工人業餘生活要受政府的管理；勞工思想之糾正，政治訓導之注重，使勞工其他方面生活要受政府的指導。在計劃經濟國家，其趨勢更爲明顯。以在計劃經濟國家，國民全部經濟生活均在預定計劃下活動，勞工在工作期內之生活不過爲其生活之一部分，其他部分之生活自然也要受政府的管制。

關於勞動政策之內容的分析，學者間著述，頗多出入。如德國菲里波維克在其大著政治經濟學大綱第二部經濟政策中將工業政策分爲兩部分，一部分爲工業經營政策，一部分爲勞動政策，其勞動政策中所分析之內容僅以勞動組織，團體協約，勞工保護，及其他社會政策性質之勞動政策爲對象。(註一三)日本氣賀勳將勞動政策分爲勞動者地位改善策，勞動所得改善策兩部。在前者之中又分爲勞動者自衛策，勞資協調策，勞動福利培

進策，勞動者保護策四種；在後者之中分爲：勞動所得確保策，賃銀支付改善策，實際貸銀增進策三種。
(註一四)圖一將勞動問題分爲八部分去研究：第一爲僱傭關係，第二爲職工組合，第三爲勞動者鬭爭之手段，第四爲僱主社會的設施及僱主組合，第五爲社會的平和之方法，第六爲勞工保護法，第七爲勞動保護，第八爲失業。在各個問題之中再討論其政策。(註一五)

上列諸氏的分析，均以社會政策性質之勞動政策爲對象，故其所規定之內容，自今日看來，未免有過狹之感。現代勞動政策既以社會政策及經濟政策領域爲其活動範圍，則其內容自應包括兩者。故作者認爲勞動政策應分爲兩大部分：第一部分爲社會政策性質的勞動政策，第二部分爲經濟政策性質的勞動政策。前者以保障勞工福利及限制僱主剝削勞動者爲目的；後者則以發揮勞動最高生產力爲目的。在社會政策意義之勞動政策中又可分爲自動性的勞動政策及他動性勞動政策兩部分。自動性勞動政策爲以階級意義爲基礎之勞動者自我奮鬥政策，其主要目的爲扶植勞動階級使其以集體力量自動的與資本家及資本家階級鬭爭，以達到改良生活保障勞工福利的目的。其主要內容又可分爲勞動者自衛策及勞資協調策。前者以勞工團體之扶植與獎勵及團體協約之推廣爲其主要內容，後者則以勞工企業參與策及勞資爭議解決策爲其主要內容。他動性之勞動政策爲國家權力自上發動的一種保護政策。其保護之形式有二。第一爲勞動者的直接保護，即爲勞動力本身之保護。國家對勞動力一方面應消極的使免於僱主之榨取(Michthushentung der Arbeitskraft)，一方面應積極的謀維持勞力的手段(Erhaltung der Arbeitskraft)。前者爲勞動契約之監督，勞動時間之限制，男工女工之保護，危險的預防。後者爲宿舍及衛生之改善及補習教育之供給。第二爲勞動者的間接保護。此項又可分爲勞工生活保障策及勞力生活改善策。在前者之中又可分爲工資支付改善策，最低工資策，社會保險，家族津貼，失業排除策五種。

經濟政策意義之勞動政策主要的可以分爲七種。第一爲勞動組織統制策，第二爲勞力管理策，第三爲勞力訓練策，第四爲勞動所得調整策，第五爲勞動者生活管理策，第六爲勞動條件控制策。第七爲勞工工作鼓勵

一門學問，在英美甚少有人作理論上的研究，因此對於此類名稱甚少應用。同樣的，勞動政策一名詞，在英美流行不廣。在英美所用的 Labour Problem 與勞務政策一名詞頗相當，但有程度上的區別。Labour Problem 所包括的範圍甚廣，舉凡一切與勞動有關的問題均包括在內。據作者所知英美最早正式應用勞動政策一名詞者有下列兩書：J. H. Coburn: Labour Policy of America. (1926, N. Y.) B. G. De Montgometry: Labour Policy of England and Continents. (1928)

(註二) 社會政策之目的為緩和階級對立的現象，此為現行通說。如 Vor der Brought: L. von Wiese, A. Amann, A. Gfahner, L. Heyler, W. Voss, 及 K. von Bales 諸氏均作如此主張。其他如 Adolf Wagner 謂社會政策之對象為尋求分配過程領域之缺憾。Ereiherr von Henking 謂社會政策之目的為兼余體福利之增進。其對象則為社會各部分之進步與調和。Otto von Zwiethinck Siedenho st 謂「社會政策之目的為確保社會目的 (Gossells chnfts zweck) 之永續完成及社會統一之維持」。日本河合榮吉郎社會政策原理第二——四頁。(日本評論社版) 及波多野鼎，社會政策原理第七六——九九頁。(日本改造社版)。

(註三) 經濟政策為政府增進全體人民經濟幸福及發揮國民生產力之設施，此定義為一班人所接受。在德國如 E. von Philippovich, H. Jacoby, K. H. Raab, E. Conrad, 日本關一，那須皓，津澤運均如此主張。美國 M. Julius Bonn 亦謂「經濟政策廣義的說法包括政府在經濟方面所有的活動——即政府對於生產分配，消費的一切干涉。」詳見 Encyclo paedia of the Social Science: Vol. V, p. 333. 1934 Edition.

(註四) 現代社會政策就是勞動政策。此為學者間一致公認的事實。Otto von Zwiethinck-Siedenho st 在其 Sozialpolitik 上說：「廣義的社會政策為緩和階級對立的政策。狹義的社會政策為勞動政策。(S. 1.) von der Borcht 也認為廣義的社會政策為協助勞務階級地位向上之政策，而狹義的社會政策為工業勞動者之福利政策。(Grundzüge der Sozialpolitik, I. Aufl. S. 32.) 河合榮吉郎說：「現代社會問題為資本家階級與勞動者間所發生的問題，即勞動者問題。……」(社會政策原論，第七八頁) 日本經濟學大辭典：分社會問題廣義狹義兩種，廣義的社會問題為大資本家與小資本家，資本家與勞動者間的問題，而狹義的社會問題為資本家與勞動者間的問題。」

(註五) 勞動職業介紹制度之起源主要為減少失業者的一種手段，在各國均可找到例證。如博國最初之介紹所不特為介紹失業者之機關，並且為主持登民賑濟事業。英國亦然。我們看各國失業保險大都由職業介紹所主持，即可知其為社會政策。至於勞工職業教育之興起亦為減少失業之手段，以經過訓練之勞工，可以減少失業危險，故當初各國均列及減少失業方法之一。一直至現在，英，美，法諸國仍多以此為減少失業工具。

(註六) 詳見本書第二編第三，第四兩章。
(註七) 見河津龍經濟政策概論第七頁至第八頁。(經濟學全集第十五卷改造社版)。Philippovich 之經濟政策我國有全譯本，保馬君譯。

「政策」一詞之實義推論者。見其原書 Manufacturing in the Point-point, p. 110。波多斯在英社會政策處理第 23 頁 18 頁具其詳。詳細介紹。

(註九) 一九〇六年江人儲備法規定每年所得在三百五十鎊以下者，律包括在內，不論其精神勞動者抑是體力勞動者。一九一一年國會保衛法規定每年所得在一百六十鎊者均服過保費。詳見 Frank Gilliard, Industrial Law and Pensions (1927), pp. 6-7。

(註一〇) 詳見 International Labour Office (以下簡稱 I. L. O.) Legislative Series 1928, Germany, 6. 及年卷第三編第一章。該書詳述了詳見本書第四章。

一九二五年十月起實行八小時工作日制及六月工作週制。至一九四〇年市 President of Supreme Council of P. S. S. R. 下令恢復八小時工作日制，及七月工作週制。

(註一二) 工業政策局君武譯，中華書局出版。其頁一九八頁。同前註。

工部局(註一五)見開七，工業政策下卷。

工業革命第十八號則家業花園完全空，工廠歸到興政。大冬續實員與走至手與湖編，流手空掌遊遊匪徒。

姑無意而一試而看來，其間不謂斷欲應付種種政策且得味將日王國財資適資的燃露。

適資之權乘，目前完全不同。並且其德對欲應付種種政策且得味將日王國財資適資的燃露。

其目的在於使社會漸趨於安寧，其目的在於使社會漸趨於安寧。

其目的在於使社會漸趨於安寧，其目的在於使社會漸趨於安寧。

其目的在於使社會漸趨於安寧，其目的在於使社會漸趨於安寧。

其目的在於使社會漸趨於安寧，其目的在於使社會漸趨於安寧。

其目的在於使社會漸趨於安寧，其目的在於使社會漸趨於安寧。

其目的在於使社會漸趨於安寧，其目的在於使社會漸趨於安寧。

第三章

幾種經濟學之史內幾個人格的發展和個人最高成就

第一編 第一章 勞動政策之背景及其範圍

第二章 勞動政策之史的發展

以勞動階級爲對象的勞動政策係始於十九世紀初葉的西歐，已成爲學者間一致公認的事實。雖然有人追溯到英國一六〇一年所頒佈的恤貧法 (Poor Law) 認爲是現代勞動政策之濫觴，將十七、十八兩世紀內英國對孤兒棄兒貧民孤寡的救濟視爲勞動政策之黎明時期，但此爲一偏之見，不爲一班人所承認。伊利沙白王朝恤貧法的對象爲窮困無告的貧民，舉目無親的孤獨，街頭流浪的兒童；其目的是如何救濟這班孤寡，與現代勞動政策之對象，目的完全不同。並且其動機爲純粹的救濟性質，出自人道的觀點，與現代勞動政策之精神亦不相似。故無論從那一方面看來，我們不能認爲現代勞動政策是伊利沙白王朝恤貧政策的繼續。

工業革命在十八世紀末葉英國發生後，工廠制度興起。大多數貧民與生產手段脫離，赤手空拳被強迫到工廠工作。工廠主爲生產指揮者。他和被僱者之間既無行會時代師傅與徒弟之間有種親和關係，又不像奴隸勞動時代主人有贖養勞工義務。個人生存由個人負責，爲當時經濟政策的指導原則。勞工成爲孤零零的無助者。

在當時功利主義風行，財富的獲得爲各個人活動之終局目的。同樣地，資本家活動之惟一目的爲財富之累積，無限財富的追求爲其行動之唯一動機。(註一)資本家要達到財富累積的目的，一方面在生產行爲中榨取勞動者的剩餘價值，一方面在交換行程榨取消費者。勞動者無論在生產行程或交換行程均爲資本家榨取的對象。尤其在生產行程方面，資本家用種種方法去榨取勞動者。或者以延長工作時間減少工資等方法去直接增加剩餘價值；或者以增加工作集約度及變更不變資本的比例等方法減少投入生產物之勞動量，間接的增加剩餘價值。勞動者自己既無生產手段，除出賣勞力又無其他生活方法，於是只好俯首帖耳聽從資本家的宰割。而當時機械進步，工作程序變爲簡單，工資低廉之女工童工亦可引用，使勞動業者增加，供過於求，勞動條件益爲奇醜。

與減低工資，延長工作時間，酷使童工，工廠設備的簡陋和不衛生，成爲各新興工業城市最普遍之現象。至十九世紀初，此種情形更爲嚴重，於是有良心的慈善家，宗教家，企業家和政治家，紛紛討論並要求國家以立法的手段去防止此種現象的發生。一八〇二年英國所頒佈的學徒健康及道德條例，即爲現代勞動政策的開始。

一八四二年勞動政策自一八〇二年在英國開始後，各工業國家均紛紛仿效。證諸各國對勞動立法的注意，即可知其需要之急迫。但勞動政策之史的發展是與一國國民經濟之發展，經濟政策指導理論的變遷，社會思潮的演進，政治制度更趨相適應的。從一八〇二年到現在雖只有百四十年歷史，但由於各國政府一般政策的轉變，勞動政策的內容和精神也起了許多變化，尤其自一九一八年以後，理論紛歧，系統不一，各國間形成許多不同的系統，各循照其途徑發展。爲求明白其發展過程計，茲分爲下列三個時期來說明。

自由主義時期（一八〇二年至一八八三年）

第一節 自由主義時期

十八世紀末葉至十九世紀八十年代爲個人主義及自由放任主義盛行時代，法國大革命時代所揭示的自由平等思想和邊沁（J. Bentham）的功利主義支配着整個西歐。當時經濟制度建築在私有財產和自由放任兩大基礎之上。本來，私有財產制度及自由放任制度爲個人主義社會哲學之產物。自個人主義觀點看來，個人有其個人的宇宙（Cosmos）自身爲一圓滿充足的整體，社會和國家不過是多數個人機械的集合，社會存在的目的爲個人存在的手段。個人存在的意義，爲謀個人人格的發展和個人最高的成就，社會存在的意義無非擴張充實個人生活的價值，保障並完成個人最高的成就。而當時的倫理觀，是功利主義的物質觀。「富」爲個人活動之最後目

的，爲個人生存終局理想，富之獲得，本身即有肯定的價值。各個人最大量富之獲得，爲當時社會理想，私財產制和自由放任制度即爲達到此理想之手段。（註二）這種思想當然也深深地反映在勞動政策內。就當時經濟環境來看，此時正是資本主義壯年時期。產業無限制擴充，國民一般生活大都安定，生活水準亦逐漸提高。自由放任制度在實際上有了有力的護符。故當時勞動政策亦完全建築在自由放任基礎之上。勞動關係純爲私法上契約關係，不受任何公法上的束縛。勞動者的經濟生活係由勞動者自己負責。勞動政策的內容是資本主義機構無限制發揮自由競爭後對於劣敗者的一種救濟手段。其基本精神是帶有很濃厚的個人主義和人道主義的色彩，故作者稱此時期爲個人主義時期，在此時期勞動政策有下列三點特色。

第一，勞動政策的對象是勢力孤弱的婦女，童工及未成年工人，成年的勞動者不包括在內。基於當時的經濟指導原則，勞工契約的締結，勞動條件的決定應由僱主和勞動者立於平等的地位，以自由競爭的形式去解決。成年男工在當時認爲爲一健全的份子，可以與僱主對抗，爲自由競爭之有力成員。故成年男工的勞動條件應由其個人與僱主交涉，國家不必加以干涉。至於未成年工人，童工，婦女，或由於身體之羸弱，或由於經濟地位之低落，或由於能力之不足，在自由競爭時，常常處於劣勢的地位，成爲資本家榨取的對象，政府對於此種現象自不能袖手旁觀。我們看英國一八〇二年健康及道德條例的對象是棉織業工廠九歲以下的童工，一八一九年工廠取締條例（The Factories Regulation）的對象也是棉花工廠的童工，一八三三年的工廠法及一八四四年工廠法其對象也是八歲至十五歲的童工，十三歲至十八歲的未成年工人及成年的婦工。美國第一件勞動法爲一八四二年馬薩諸塞斯州（Massachusetts）童工工作時間法。自一八四二年至一八九〇年止各州所頒佈的勞動法規均以自衛力薄弱的女工，童工爲限。又以法國而論，一八四一年的兒童勞動法和一八七四年的工廠法其保護的對象仍着重於童工和婦工的保護。

第五，勞動政策的精神是立於人道立場，對於自衛力薄弱者一種救濟，其動機是起於消極的慈悲救濟心理。工業革命後，英法兩國勞動界呈現一種慘酷現象，童工的虐待，女工的酷使，工廠的衛生租存安全引

突起而起的社會改良運動，其發軔於宗教家，學者和政治家的注念。彼伯本八道立場，其目的在於救濟窮苦，其手段則在於改良社會。其代表人物如沙博魯（Richard Cobden）及阿瑟勒（Arthur Shaftesbury）等。其目的在於救濟窮苦，其手段則在於改良社會。其代表人物如沙博魯（Richard Cobden）及阿瑟勒（Arthur Shaftesbury）等。

我們不能不歸功於米爾浩仁工業社（Société Industrielle de Mulhouse）科學研究社（The Academy of Science）和利脫達斯學院（Academy of Strasbourg）各位學者的努力。米爾浩仁工業社亦不諱不放棄其見解。其代表人物如沙博魯（Richard Cobden）及阿瑟勒（Arthur Shaftesbury）等。

其本人之過失，其救濟的方法亦以事後補救為限。而現在則漸漸修設男女工童之貧苦。部分則在於其後幾十年繼續運行的結果，但僱主的不人道要負大部分責任。故對於勞資雙方締結契約時要加以干涉。時或顯出其

第三，勞動政策的本質是純粹的社會政策，無經濟政策的意義。關於此點在上面「勞動政策本質」一節中有比較詳細的說明，在此不贅。其目的在於救濟窮苦，其手段則在於改良社會。其代表人物如沙博魯（Richard Cobden）及阿瑟勒（Arthur Shaftesbury）等。

在二八三三年至一九一四年，各國勞動立法和勞動政策有飛躍的進展。勞動立法的精神和內容雖有若干變遷。但實此種變動的主要動力為社會主義運動，所以我們稱此時期為社會主義運動時期。其代表人物如沙博魯（Richard Cobden）及阿瑟勒（Arthur Shaftesbury）等。

十九世紀中葉以後，資本主義的弊病日益暴露，勞動階級的痛苦日益加深，在英法及其他資本主義國家雖有上述運動要求國家以立法和社會政策的手段去改良勞動階級的待遇，但有一部分性情激烈的思想家，要在尋常立法範圍之外，尋求社會的及經濟的改革方法。社會主義於是在各國興起。法國的聖西蒙（Henri de Saint-Simon）傅利葉（Francois Marie Charles Fourier）普魯東（Pierre Joseph Proudhon）布朗

Louis Blanc 英國的奧文（Haber-Iwan），德國的羅貝爾圖（Karl Johann Rodbertus）馬克思（Karl Marx）

和恩格思 (Friedrich Engels) 他們各自樹立各人的思想系統，建立個人的理論。他們的主要思想都是反對自由競爭制度和私有財產制。他們都主張推翻資本主義社會的經濟制度和社會秩序。他們都想在立法手段之外，以另一種激烈迅速的方法去完滿解決資本主義經濟制度先天稟賦的各種問題。在他們鼓吹之下，自由主義黯淡了，自由放任政策成爲一般人士攻擊目標。同時社會主義行動家在各國作種種實際活動，一八四八年前英國的普選運動 (Chartist Movement) 和法國布朗所領導的運動，是社會主義運動的開始。一八四八年後，社會主義運動的大舞臺移到德國。一八四八年共產黨宣言的頒佈，一八六四年國際勞動協會 (Internationale Arbeiterassoziation) 的設立，拉薩爾 (Ferdinand Lassalle) 的活動都直接間接給予各國統治階級莫大刺激。尤其自第一國際成立後，社會主義運動瀰漫於英，法，德，意，奧，俄諸國，其勢力侵入政治範圍內。各國議會內急進社會黨，社會民主黨，社會黨，及其他信仰社會主義者黨派的席次日增，卽爲各國社會主義勢力抬頭的證明。社會主義勢力的抬頭，自然影響了實際政治，爲社會主義者密切注意的中心問題——勞動問題，自然也受了他們的影響。

從實際方面來看，此時爲資本主義的老年時期。生產方面已不能如青年時期的無限制擴充，經濟恐慌的現象時時在各國發生，生產水準的提高甚緩。在分配方面弊害更深。股份公司的盛行，雖有守部分緩和分配不均的力量，但財富的集中，金融資本家的興起，使分配不均的現象更形嚴重。資本家爲求減少企業間自由競爭的損失計，常採取托辣斯 (Trust) 及卡提爾 (Cartel) 等聯合形式，形成壟占局勢。單獨的勞動需要和有獨佔力量的聯合企業去競爭，顯然爲一不平等現象。雖抱愛守關醉心自由競爭的保守份子亦不能不放棄成見，另謀善策。

社會改良主義之興起亦爲影響當時勞動政策主要力量之一。社會改良主義爲社會主義及自由放任主義之折衷派，他們一方面反對自由放任主義，主張積極的保護勞動者，一方面又反對社會主義，主張防止勞資的衝突。該派在德英兩國甚爲盛行。在德國係以社會政策學會 (Der Verein für Sozialpolitik) 爲中心。該會成立

於一八七七年十一月，亞道夫·瓦格納 (Adolf Wagner) 席慶勳 (Gottfried) 及阿爾海因 (H. E. O. Heineke)，德國各大學經濟學教授及新經濟學者大半參加，每年舉行大會一次，討論各項勞動問題，協助政府社會立法工作，出版調查報告，為德國勞動立法之推動者。(註四) 在英國改良主義者則以米爾 (J. S. Mill) 及亨利喬治 (Henry George) 的思想為依歸。他們主張以言論自由及議會主義為維持社會和平，改革社會的手段。在他們影響之下，各國勞動立法大有進步。

一八八三年德國頒佈的疾病保險法 (Gesetz über die Krankensicherung) 為第二時期劃時代的界石。該法第一次引進了與個人責任原則 (Individual Responsibility) 相反的集體責任說 (Collective Responsibility) 的觀念。這種新興思想的引用，變更了各國勞動政策的內容。隨後各國在勞動政策中又引進了勞動者自我奮鬥的思想，及勞工集體競爭的思想，舊日個人主義和自由放任發生新的解釋。綜觀第二時期內勞動政策的特色有三。

一、第一，勞動政策的客體已由童工、婦工、未成年勞動者轉移到整個勞動階級。在上面我們已經看到在一八八〇年以前勞動政策的客體主要為童工、婦工及未成年工人。一八八〇年前後，勞動政策的客體已經擴大，包括了勞動階級全體。未成年工人，成年工人，男工，女工，學徒，技師均為保護的對象。如英國一八七八年合併工廠法 (Factory and Workshops Consolidation Act) 規定機器的危險部分應裝置安全設備以保障成年男工及未成年工人。一八九二年工廠及工場法 (Factory and Workshop Act) 授權政府機關頒佈規章以預防失虞及火災。其他如一九〇八年煤礦業限制法 (Coal Mine Regulation Act) 規定全體工人在礦坑中的工作時間不得超過八小時，均為例證。法國一九一〇年的勞動法禁止所有工人每日工作不得超過十二小時，澳洲一八九四年最低工資法的頒佈，八小時工作制的建立，美國一八九〇年各州交通業礦業工作時間限制法的頒佈均以勞工階級全體為對象。其他如各國社會保險法規的對象亦為全體勞工，舊日狹隘的思想至此時完全唾棄。

第二，勞動政策的精神已由慈善的救濟的觀點轉移到「社會共同責任」的觀點。在以前個人的生存，由個

人負責；最好的經濟政策是充分發揮自由競爭機體的運行的政策。由於社會制度發揮自由競爭的結果，優勝劣敗。國家對於劣敗者立於人道的理性，予以救濟。勞動政策就是此種救濟手段之一。到現在則不然。現代社會組織複雜，爲一互相影響相互關懷之渾一體，一部分成員之痛苦與快樂影響其他部分之成員。勞動者的痛苦和貧窮不僅爲勞動者本身問題，並且影響其他成員之生活與整個社會的安寧。爲求整個社會福利的保全，必以社會內各部分生活安定爲條件，政府對於佔現代人口比例甚大之勞動者的生活自不能漠不關懷。且勞動者的貧困現象不是由於勞動者自身的過失，而是由於資本主義社會組織和經濟制度的缺點。對於勞動者的保護是整個社會的責任，企業家，僱主，政府都有連帶的關係。尤其國家係代表國民全體意志的機關，對於勞動者生活的痛苦，尤其有改良和拯救的義務。這點俾斯麥(Otto V. Bismark)說得很清楚。他說：

「現代國家應當比從前更關切國內急待援助的人民一事，不但是舉國涵濡仁愛之理和基督教所表彰的一種義務，並且是培養人民愛國愛羣之念的永保國基政策所必備的一種義務。兼之，對於現今占人口最多數而受教育最少的無產階級，國家不僅是一種不可少的組織，而是一種最能造福的組織。」(註五)當失業保險法案在國會通過時，他說：

「這二宗事體的焦點，就是這個問題：『爲無助的國民防患於未然，是不是國家的義務？』我主張這是國家的義務，這不但是我從前談到實用的基督教時所稱的基督教國家應有的義務，凡是國家都有這種義務。」(註六)

這種觀念的具體表現，就是國營的強迫勞動保險政策。自德國在一八八三年起至一八八九年完成其勞動保險制度後，國營強迫保險制在各國風行。英國於一九〇六年通過工人補償法(Workman's Compensation Act, 1906)一九〇八年通過老年年金法(Old age Pensions Act, 1908)一九一一年通過國營保險法(National Insurance Act)，便完成了嚴密的保險制度。法國於二八九八年僱主責任及工人補償法(Employer's Liability Law)

及設立老年金制，勞動保險，漸趨完整。其他

如奧國的一八八八年的保險法，比利時一八九四年的工人保險法，荷蘭一九〇四年的疾病保險法，一九〇一年的失虞保險法，斯坎地里維亞各國社會保險制的興起，都是這種思潮下的產物。這種思想的流傳，在以前是沒有的。

第三，勞動者自我奮鬥政策之抬頭。在十九世紀末葉以前，一般人士都認為勞動政策，是政府自上而下對勞動者的一種保護，勞動者本身卻沒有置喙的餘地。勞工組織被認為非法團體，時時有被解散封閉的危險；怠工，罷工，拒貨同盟等行為均被禁止；勞動者的行動不能直接要求勞動條件的改進。我們看在十九世紀上半期在西歐沒有一國家允許勞工團結權，有罷工權，就可知道當時勞動政策，是一種被動的勞動政策。換言之，當時勞動政策是國家權力自上發動的一種祖母政策 (Grandmotherly Policy) 或父權政策 (Paternalism) 而不是由勞工階級以階級意識為基礎的自我奮鬥政策。自十九世紀八十年代以後，勞動者的自我奮鬥勞動政策，方逐漸抬頭。

勞動者自我奮鬥政策的內容為勞動者自覺意識之樹立，團體交涉 (Collective Bargaining) 與團體協約 (Collective Agreements, Tarifvertrag) 之推廣，勞動者自立自主自治精神的發揚及勞動者反抗資本家活動之承認，這四者又以勞工團體之承認為前提。勞動者要有堅強的組織才能發揮自主自救的力量，才能運用各種武器和資本家鬭爭。我們看十九世紀末葉以來，各國工會之承認及工會權力職能之擴張，就可知道這種政策的抬頭。

英國為首先承認工會的國家。一八二四，一八二五年撤消了一八〇一年的預防工人不法聯合法 (An Act to Prevent Unlawful Combination of Workmen)，允許工人結社，但不承認其為合法的組織，工人因要求改革勞動條件的結合和集會不為法律所承認。至一八七一年工會法 (The Trade Union Act of 1871) 及一八七六年工會修正法 (The Trade Union Amendment Act of 1876) 通過後才得到合法的地位。至一九〇六年工會及職業法 (The Trade Unions and Trade Disputes Act) 通過明文承認工會有和平的糾察權 (Peaceful

Pricking) 並禁止任何法院受理控告工會，工會職員或會員因工會而侵犯他人行為的訴訟後，工會才有廣泛的活動權。德國一八七八年頒佈禁止社會民主黨危害公共行為法，對於工會的組織和行動限制甚嚴。至一八九〇年始放棄壓倒政策，政府承認工會之合法地位，並承認一切勞動者有以取得較有利的工資及工作條件為目的的團結權。法國在一八六四年雖曾批准承認工友以罷工為目的的聯合行動之法律，但旋即放棄。至一八六八年政府重新允許工人的組織，但不予以合法的承認。至一八八四年瓦爾德克·盧索法令 (Waldeck-Roussseau Act) 公佈後始正式承認工會有完全合法的性質，並且允許其組織聯合會。其他如瑞士，意大利，比利時，俄國，及其他西歐各國大都公開承認工會為合法的組織，並允其為着勞工本身利益與企業家作合法的鬭爭。在此種場合下，團體交涉團體協約被積極的鼓勵，勞動者可以以集體的力量和僱主鬭爭，要求工作條件的改善。

不過第二時期的勞動政策並沒有質的變更，只有範圍的推廣。社會保險制度的確立，勞工自我奮鬥政策之承認，不過是社會政策意義的勞動政策之進一步發展。換言之，在此時期內，勞動政策之活動範圍仍為社會政策之領域，並沒有進入經濟政策的範圍；勞動政策的目標，仍為勞工福利之保障，並非勞動生產力的最高發展。其所不同者只是方法不同而已。以前為被動的保護政策，現在為自動的集體奮鬥政策；以前由各個勞工個人負責，現在由整個勞動者階級負責；以前立脚於純粹個人主義觀點，現在立脚於改良社會主義觀點；以前保護的範圍是局部的，現在保護的範圍是全面的。兩個時期的差異，如此而已。

第三節 戰後新發展

從一八〇二年至一九一四年大戰發生以前，全世界各國勞動政策都沿着同一路線發展。它們彼此之間，固然也有差異，但只都程度上的區別，卻沒有根本上的分歧。由於各國經濟發展有快慢，勞動問題嚴重性有緩急，體現在勞動政策上有若干程度上的差異，但其基本精神都是自由主義色彩。大戰以後這種統一趨勢便不能

維持。各個國家都根據其特有的經濟制度和政治機構規劃其勞動政策。所以這個時期不僅是各國勞動立法的水時期，而且也是各國勞動政策變動比較激烈的一個時間。或則根本破壞舊的體系，另制新法；或則另頒新法，修改舊的體系；或則漸逐改革，接受新的理論。變動最激烈的有蘇聯，德國，意大利，和美國。其他各國或則率由舊章，略有改革；或則追隨上述各國之後，有所變動。其重要性遠在上述各國之下。因此在本節中分別敘述各主要國家勞動政策的變動情形，以明戰後發展之趨勢。（至於其變動的內容及各個國家之特有精神，將在第三章中加以說明。）

蘇聯爲首先破壞原有體系的國家。一九一七年十月革命成功，波爾什維克（Bolshevik）當政後，無論政治，經濟，社會各方面，都有根本改革，其勞動政策自不能例外。一九一七年十一月一日的工人統制令（Workmen's Control Order），一九一八年九月二日的強迫勞動令（Compulsory Labour Order），一九一八年十月五日的勞動義務令，一九一七年十月二十九日的勞動時間及休息條例，一九一八年的勞動法典，爲蘇聯戰時共產主義時期（The Period of War Communism）的主要勞動立法，但戰時共產主義時期甚短，且收效不大，故無詳述的價值。一九二一年三月後，蘇聯採取妥協性的新經濟政策。其主要特色，一方面容許資本主義存在，一方面以勞工階級掌握經濟命脈，爲資本主義社會到計劃經濟的橋梁。（註七）一九二二年十一月十五日所頒佈的新勞動法典，即充分代表此種精神。

新勞動法典爲新經濟政策時期內蘇聯勞動政策的大憲章。共分十七章，一百八十條。其特色有二。第一，原則上承認勞力僱傭自由，但以周密詳盡的保護法規，限制僱主權力的擴大。第二，充實工會力量，以保障勞工利益。工會不僅有締結團體協約的全權，並且負責監視勞動法及團體協約之執行。

一九二九年以後蘇聯走上社會主義之路，實行計劃經濟。其勞動政策的內容也隨之而不同。在此時期中並未改頒勞動法典，不過隨時由共產黨中央執行委員會（Central Executive Committee of Communist Party），全俄蘇維埃中央執行委員會（The Central Executive Committee of the All-Union Congress of

及蘇聯人民委員會等機關頒佈法令修改之。(其詳細情形散見本書各章，茲不多贅。)

戰後德國勞動政策之發展，最呈奇觀。它經過兩個截然不同的時期。自一九一八年至一九三二年爲社會民主黨當政時期，自一九三三年起至現在爲國社黨當政時期。在前一時期內，以自由主義爲其勞動政策之基礎，在後一時期則以全體主義爲其主要精神。

威瑪憲法時代勞動政策爲勞動者自我奮鬥的勞動政策。即以政府的力量扶植勞動階級使其與僱主階級競爭以達到勞動條件改善的目的。該時期主要的法令，有一九一八年十一月十二日的工人保護令，七月十三日的失業救濟令，十一月二十三日的勞動時間法，十二月二十三日的團體協約法，工人委員會，使用人委員會，及仲裁委員法令，一九一九年三月十八日的社會化法，一九二〇年一月二十六日的工廠會議法，一九二二年二月十四日的工業法院法，七月二十二日的工作介紹法，及同月三十日的家庭勞動法。其中以團體協約法，工人委員會，使用人委員會，仲裁委員會法，社會化法及工廠會議法最爲重要。自一九二三年起至一九三二年雖曾頒佈法令甚多，但就其精神言，則已走上衰落時期，不足代表其整個精神。此時期主要立法有一九二五年十月的經營停閉和勞動擴張法，仲裁組織法，一九二四年二月的失業救濟法，一九二六年勞動法院法。一九二九年的職業介紹及失業保險法，一九三〇年五月七日的經濟代表組織法。(註八)

集體主義勞動政策之圓滿實施要以勞資階級間保持某種程度上的均勢爲前提。它的基本原則以勞資雙方互相關爭彼此抗衡爲主，如有一方完全失却關爭能力時，則此種政策無法執行。德國在戰後經濟枯竭，失業倍增，產業蕭條，勞資間均勢無法維持。尤其自一九二九年後，失業人數成直線式的增加，勞動力關爭能力減低，總罷工，罷工，怠工等關爭武器，已失却作用，集體主義勞動政策底基本前提已經破壞。立脚於此種前提上之勞動政策自然也走上崩潰之途。希特勒一九三三年三月掌握政策後，德國的勞動政策走上一新的途徑。國社黨當政初期爲破壞時期，在一九三三年三月起至一九三四年一月止頒佈了若干法令，破壞威瑪憲法時代之勞動政策，其中最重要的爲一九三三年四月四日頒佈之工廠委員會及經濟團體法。(Graser's Über-Fabrik-

beretretungen nad Wirtschaftliche Vereinigungen) 及一九三三年五月二十日的勞動專員法 (Gesetz Über Trennhänder der Arbeit) 一九三三年七月二十日仲裁官殘餘任務讓與法 (Gesetz Über die Übertragung der Restaufgaben der Schlichter auf die Trennhänder bei Arbeit)。自一九三四年一月二十二日公佈國民勞動秩序法 (Gesetz Zur Ordnung der Nationalen Arbeit) 後，始踏入建設階段。

國民勞動秩序法爲新勞動政策之基石，德國勞動政策之新精神全部體現於此法之中。該法全文共分七部，七十三條。(全文見本書附錄) 德國以後勞動法令之頒佈，均以此法爲依歸。一九三四年以後德國勞動政策之發展，詳見以下各章，殊無分別追述之必要。

意大利自墨索里尼進兵羅馬以後，其勞動政策亦與一九二二年以前，迥然不同。法西斯經濟政策主張由政府領導全國的經濟活動。財貨的生產和交換，勞動條件的高下均由政府全權決定，因此其勞動政策不能不脫離自由主義而另闢途徑。一九二四年法西斯最高委員會 (Grand Council of Fascist) 任命憲政改革委員會改革意大利的憲法及其他基本政策。該會於八月提出關於勞動組織及勞動政策之改革報告。該項報告於一九二六年四月三日於議會通過定名爲集體勞動關係法 (Juridical Discipline of Collective Labour Relations Law)，至七月十日頒佈詳細的施行法，於是法西斯的新勞動政策基礎始告奠定。(註九)

集體勞動關係法頒佈後，至一九二七年四月二十一日又頒佈勞動憲章 (Labour Charter)。勞動憲章雖未經議會通過，不是法律，但該年六月十六日由墨索里尼通令全國施行，與法律有同等效力。就其內容而言，其重要性在集體勞動關係法之上，爲法西斯主義的結晶。牠代表了法西斯政制和勞動政策的整個精神，同時也是自一九一九年以後一直垂現在意大利勞動政策的基石。(註一〇) 自法西斯思想家看來勞動憲章包含了墨索里尼的經濟哲學，是法西斯政治制度新的基礎，它給予以墨索里尼革命新的內容，其重要性於此可見。(註一一) 不過，事實上對設施和其條文內容幾乎完全相反，只是欺騙勞工的幌子而已。

勞動天憲章頒佈後隨後又頒佈了許多法令，以補充，推行勞動憲章所訂下的原則。關於業團組織的在一九

三〇年三月二十日的業團全國評議會組織法 (Act of National Council of Corporation)、一九三四年二月五日的業團組織及職務法 (The Act Concerning the Constitution and Function of the Corporations) 及一九三八年十二月十九日的法西斯及業團議會組織法。關於勞動保護的有一九三四年四月的婦工及兒童僱用保護法 (Act No. 635 to Safeguard the Employment of Women and Children) 一九三四年二月的星期日及每週休息法 (Act No. 370 Respecting the Sunday and Weekly rest)、一九三四年三月的女工母性保護法 (Legislative Record No. 654 respecting the safeguard of maternity among working women) 等法令。關於社會保險的有一九三五年失業及職業病保險敕令、一九三九年的廢痾及老年保險條例、一九二八年的肺癆保險法、一九三九年的新失業保險法。其他法令尚多，其內容詳見本書各章中。

在一九三三年以前，美國聯邦政府對於勞動政策並無重要的設施，僅由各州政府頒行若干勞動立法以保護勞動者。在一九一八年至一九三三年各州勞動立法比較有成績者，僅限於女工童工之保護，直接養老年金制 (Straight Pension System) 強迫老年及廢痾保險 (Compulsory old-age Pension System) 之推行，勞動行政 (Labour administrations) 之改革，及最低工資運動之盛行。至一九三三年羅斯福總統當政後，美國勞動政策踏上了嶄新的階段。羅斯福總統不僅有遠大的眼光，明確的計劃。並且他的政策是一貫的，足以代表自由主義國家勞動政策的精神。就數量上說，此時期為美國勞動立法的洪水時間。關於工會，團體協約，工人保護，最低工資，社會保險，職業介紹所都頒佈了有歷史性的法令。這樣驚人的舉動，在美國勞動立法史上是空前罕見。

美國新勞動政策的開始為一九三三年產業復興法 (National Industrial Recovery Act) 第七條第二款。該條條文為新勞動政策實施先聲。(註一二) 國民產業復興法在一九三五年被判違憲後，國會旋即通過國民勞動關係法 (National Labour Relations Act)。該法為此時期最基本立法，為美國新勞動政策之基礎，全文共分八部十六條。該法主要內容為限制僱主的權力，扶植勞工組織，保障團體協約權，及規定國民勞動關係局

(National Labour Relations Board) 的組織與職權。(註一三)

除國民勞動關係法外，在此時間之主要立法頗多。關於職業介紹所的有一九三三年的聯邦職業介紹法 (Federal Unemployment Service Act)，關於社會保險的有一九三五年的社會安定法 (Federal Social Security Act) 及一九三九年的聯邦社會安定修正法 (Federal Social Security Amendment Act of 1939)。關於工作時間及最低工資的有一九三八年通過的公平勞動標準法 (Fair Labour Standard Act)。(註一四) 在聯邦政府有計劃的提倡及鼓勵之下，各州頒佈之勞動法令甚多；同時其精神都受了聯邦政府的影響。

英國爲比較偏重保守的國家，其勞動政策的精神和體系大體上仍是續繼戰前的色彩，不過隨時加以補充而已。他不像德、意、蘇、美等國頒佈有劃時代的法令。在此時期中所頒佈的法令甚多。最重要的關於工會的有一九二七的工會及職業爭議法 (Trade Disputes and Trade Union Act)、關於最低工資的有一九一八年職業局法 (Trade Board Act)、一九二四年農業工資法 (Agricultural Wages (Regulation) Act)、及一九三三年的陸運業工資法 (Road Haulage Wages Act)、關於勞動爭議的有工業法庭法 (Industrial Court, Act)、關於勞動保護的有一九一五年的工人補償法 (Workmen's Compensation Act)、一九三八年青年僱傭法 (Young men Employment Act)、一九三八年休假給薪法 (Holiday With Pay Act)、關於社會保險的法令甚多，主要的有一九二四年國營健康保險法 (National health Insurance Act)、一九二五年的孤兒寡婦及養老年法 (Widow's, orphan's and old age Contribution Act) 及一九一九年修正法，及一九二〇年的失業保險法 (Unemployment Insurance Act of 1920)。此外一九三七年七月三十日批准之合併工廠法 (Factories Consolidation Act)。該法合併並修正一九〇一年至一九二九年之工廠及作坊法及其他有關工廠之條例。全法共分十四部，一百六十條。第一部爲健康設備，第二部爲安全，第三部爲工人福利，第四部健康安全及工人福利之特殊規定，第五部失慮及工業病之報告與調查，第六部爲女工及未成年工人之僱用，第七部爲特殊適用及擴充，第八部爲家內工作，第九部爲計件工作與工資，第十部爲雜項，第十一部爲行政，第十二部爲補充，第

十三部爲執行，第十四部爲解釋及其他。(註一五)

我國勞動法規之制定在歐戰之後，至國民政府成立後始趨完備。在開始時，勞工立法運動係基督教會所推動。在民國十年及十二年基督教組織教會與工業關係委員會研究並鼓吹勞動立法。政府頒佈之勞動法規爲十二年三月二十九日農商部製訂之暫行工廠通則二十八條。其適用工廠爲平時使用工人在百人以上者，其內容包括頗廣，舉凡童工女工工作之禁止，工作時間之規定，休息時間之規劃，工資及員工福利，補習教育等包括在內。此法係以部令公佈，未經國會通過。嗣後北京政府又草擬工會法，工廠條例，工廠檢查規則等法規，但因各界反對，或因政局變遷，終未實行。(註一六)

中國國民黨對於勞動立法極爲注意。民國十一年時，廣東軍政府明令廢止民國三年三月二日之治安警察條例第一條及第二十二條，隨後又廢止暫行新刑律第二二四條以保障勞工運動，給予勞工較大自由。(註一七)至十三年十一月以大元帥名義頒佈工會條例二十一條，是爲本黨頒佈勞工法之始。該法係立脚於勞工團結權之上，其要點有八。(一)承認工會與僱主立於對方地位，(二)工會有團體協約權，(三)工會有罷工權，(四)工會對僱主規定工作時及改良工作狀況及工廠衛生時，有參與之權，(五)予工會以公共財產保障權，(六)承認工會以言論出版及辦理教育事業之自由，(七)承認工會之仲裁權，(八)刑律及違警律中禁止聚衆集會條文不適用於工會。至民國十五年第二次全國代表大會又通過關於改良勞工待遇之決定十一項。其內容爲：

一、製定勞工法；

二、實行八小時工作制，禁止十小時以上工作；

三、最低工資之制定；

四、保護童工女工，禁止十四歲以下兒童工作，頒定學徒制，女工在生育內應休息六十日，並照給工資；

資；

五、改良工廠衛生，設置勞動保險；

六、在法律上，工人有集會，結社，言論，出版，罷工之絕對自由；

七、主張不以資產及智識爲限之普遍選舉；

八、厲行工人教育補助工人文化設置；

九、切實贊助工人生產的，消費的合作專業；

十、取消包工制；

十一、例假休息照給工資。

十五年出師北伐，隨軍專的底定，湖北，上海，陝，甘，廣東等地均頒佈有臨時性的規章或法令。國民政府奠都南京後，設立勞工法起草委員會，著者亦爲委員之一。該會成立於十六年七月九日，至九月十一日勞工局成立後，併入該局。至十七年勞工局取消，委員會併入法制局。該委員會對於我國勞工立法及勞工政策之決定頗有貢獻。十七年中央曾頒有工會組織暫行條例三十種，及特種工會組織條例十五條。十八年起中國亦踏入勞動立法之完成時期，重要勞動法規幾均於此時制定。主要的有十七年六月七日公佈之勞資爭議處理法，十八年十月二十一日公佈之工會法，十八年十二月三十日公佈之工廠法，十九年六月六日之工會法施行法，十九年十月二十八日公佈之團體協約法，十九年十二月十六日公佈之工廠法施行條例，及二十年二月十日公佈之工廠檢查法。其中各法歷年均有修正，如工會法會經過四次修正，勞資爭議處理法會經過三次修正，工廠法會經過一次修正。各特種工會法規亦於二十一年陸續完成，二十一年十月五日公佈中華海員工會組織規則，二十一年八月通過鐵路工會組織規則，郵務工會組織規則，電務工會組織規則，至二十八年六月又通過公路工會組織暫行辦法，中國勞工立法體系粗告完成。

中國勞動政策係以三民主義爲最高準繩，其主要任務係建立民生主義之社會經濟體制之建立，以求國民生活計之均足。民生主義之目的，既係求均足社會之實現，故對於階級利益重協調而不重鬭爭。換言之，中國的勞動政策係有其獨到之特色與精神。其主要原則有三，第一爲勞工應參加全民革命及全民建設以謀國家民族之福利。

立平等，國家的利益超過個人利益，第二爲站在階級協調的基礎上發展國民經濟以提高全民生活水平，全民利益超過階級利益；第三爲從健全勞工團體扶植勞工運動培養勞工自動自發精神着手以求民權主義之實現。本黨根據此種原則規劃勞工政策，故其重心置於工會法之上。所惜者上列各法規或因不平等條約之拘束，或因國人未能切實實施，故未能完全實現。良法洪規，廢棄未用，良可浩嘆。

抗戰軍興後，所頒勞工法甚多，以其性質多屬戰時勞動政策範圍，其精神亦有變遷，故本書中不擬詳細分析。至於我國勞動政策雖獨具特色，但因中國工業化之程度不深，勞動問題方露端倪，且在形式上法令頒佈雖不少，而實行者實屬有限，故在本書中未將其獨立體系加以分析，而僅附於自由主義國家勞動政策體系中分析之。

除上述各國情形外，其他各國亦無不大量制定勞動法規以樹立其勞動政策體系。

大戰以後，國際勞工立法運動亦爲影響各國勞動政策因素之一。國際勞動立法運動始於十九世紀。歐文威樂梅 (Owen Villermé) 里格郎 (Daniel Legrand) 爲最有力的鼓吹者。至於正式主張正式國際勞工立法者爲瑞士之格那斯那 (Ganton of Glaris) 及比國之互助團體大會 (Congress of Mutual Benefit Societies)。前者於一八五五年向楚利須議會 (Cantonal Council of Zurich) 提出報告，建議成立限制勞動條件之國際合同，後者於一八八六年在不魯塞爾 (Brussels) 舉行大會時，決議贊成頒佈國際法限制勞動條件。隨後國際工人聯合會 (International Workingmen's Association)，里昂社會主義者大會 (Socialists Congress of Lyons) 瑞士聯邦議會均提出同樣主張。但正式議訂國際建議規制勞動條件者爲一八九〇年之柏林會議。該會開始係瑞士所召集，而德國突起干涉，故改由德國主持。三月十五日在柏林舉行，到會者有法，英，奧匈帝國，德，荷蘭，西班牙，瑞士，挪威，瑞典，葡萄牙，丹麥，比利時，意大利，盧森堡等十四國代表。在此次會議中對礦工限制，童工，未成年工人及女工工作，休息時間各項均有規定。此次會議雖無具體成績，各國政府亦無誠意接受任何條約上的拘束，但因此而能引起國際上之注意，日後發展基礎亦於此時奠定。嗣後有瑞士工人會 (S.A.T.M.)

Workingmen's Society) 一八九七年在楚利須召集之第一次國際勞工大會，到會代表有英、美、義、瑞士、瑞典、荷蘭、西班牙、俄國、波蘭、盧森堡、比利時、法國、意大利、與匈帝國，同年又在比國（不魯塞爾）召開國際勞動立法大會（Congress for International Labour Legislation）。至一九〇〇年七月又舉行勞工立法大會（Congress for Labour Legislation）到會代表有俄國、荷蘭、美國、奧國、比利時、墨西哥等國政府代表及其他各國非官方代表。在此次會議中設立勞工法律保障國際聯合會（International Association for the Legal Protection of Labor）。聯合會公佈其宗旨如次：

- (一) 本會為相信勞工立法為必要者之聯絡機構；
- (二) 組織國際勞工機構；
- (三) 贊助各國研究勞動立法及傳播關於勞工立法之情報；
- (四) 提倡關於勞工條件問題之國際公約；
- (五) 成立勞工立法國際大會。

聯合會總會設於瑞士，在各國設有分會。如在德國分會名稱為社會改革社（Society for Social Reform），該社除在柏林設有總社外，在里比錫（Leipzig）、漢堡（Hamburg）均設有分社。在美國分會名稱為美國勞工立法聯合會（The American Association for Labor Legislation）至一九一二年成立分會之國家達十五個。由於國際法律保障國際聯合會之倡導，法、意兩國於一九〇四年簽訂條約規定工人保險，未成年工人保障，工廠檢查及工人儲金自由匯寄等項。自後有十二個國家步法、意後塵，在其商約中加入保障工人條款。現將國名及訂約年代表列於次：

一九〇四年	法國	意大利
一九〇四年	德國	意大利

一九〇四年	瑞士——意大利
一九〇五年	德國——奧地利
一九〇五年	盧森堡——比利時
一九〇五年	德國——盧森堡
一九〇六年	法國——意大利
一九〇六年	法國——盧森堡
一九〇七年	德國——荷蘭
一九〇七年	德國——瑞典
一九〇九年	法國——英國
一九〇九年	匈牙利——意大利
一九一〇年	法國——意大利
一九一一年	德國——瑞典
一九一一年	法國——丹麥
一九一二年	德國——西班牙
一九一二年	德國——意大利
一九一三年	美國——意大利
一九一三年	法國——瑞士

在上次大戰以前，國際勞動立法運動係由社會主義者，國際工會運動者，社會改革家，私人及非公共性質

團體，與各國政府間四方面鼓吹進行。其中以第二，第四兩方面勢力最大成效較著。勞工法律保障國際聯合會在一九〇五，一九〇六及一九一三年在班爾尼 (Berne) 舉行會議之成就，即其顯例。但就其總成績言之，參加國家多偏於歐洲一隅，所牽涉之範圍甚狹，其所討論有結果者甚少，距理想之程度過遠。至一九一九年國際勞動規約成立後，國際勞動立法運動，始進入新的階段。(註一八)

歐戰爆發後，國際勞動立法運動暫告中止，但在歐戰期中各國勞工代表均紛紛活動要求各國政府在戰後應訂立國際協定，保障勞工利益。美國勞動聯合會 (American Federation of Labour) 發動最早，至和約簽訂前夕，各國工會均有所表示。一九一六年之里子大會 (Congress of Leeds) 一九一八年六月之比國基督教職業工會大會 (Congress of the Christian Professional Union of Belgium)，一九一九年一月之班爾尼工聯國際大會 (International Congress of Trade Union of Berne)，一九一九年三月基督教工團 (Christian Syndicates) 在巴黎舉行之國際大會均主張成立國際性組織，推動國際勞動立法工作。由於各國工會之活動及輿論之督促，一九一九年一月巴黎和會舉行第一次預備會議時，即成立國際勞動立法委員會，從國際立場調查僱工狀況，並研究必需的國際方法以影響關於僱工之工作狀況。自一九一九年二月一日至二月二十四日，委員會開會三十五次。所得結論有二。第一為設立關於國際勞工立法之永久機關，第二為頒佈關於保護勞工之基本原則。和會接受委員會建議，將其載入凡爾賽和約第十三章，成為國際勞工組織憲章。

根據凡爾賽和約之規定。國際勞工組織雖為國際聯盟之一部份，但其附屬機關，國聯之會員國依約固須加入國際勞工組織，但國際勞工組織之會員國可不加入國聯。國際勞工組織機構計分三部份，一為國際勞工大會 (The Conference) 二為理事院 (Governing Body) 三為國際勞工局 (International Labor Office) 大會為立法機關，每年舉行一次，必要時得隨時召集之。凡屬會員國均有派遣代表四人出席之義務，二人代表政府，二人分別代表僱主與勞工。勞資代表由各該國政府於徵求國內最能代表僱主或勞工團體同意後指派之。此外為適應特殊工人之需要計，有特別會議之召集，如海軍會議是；為解決地域性勞工問題計，有地域性會議之召

集，如美洲勞工會議是。理事院爲大會閉幕後之最高權力機關。理事人數爲三十二人，亦根據政府勞資三方合作之政府，以十六席屬於政府，餘則勞資雙方各佔半數。政府代表中，八席屬於主要工業國，餘八席由出席大會之政府代表選出之。理事任期爲三年。理事院之任務爲督導國際勞工局之工作，選任該局局長，審核該局預算，規定勞工大會議程及處理會員國不遵守已批准公約等事件。國際勞工局爲國際勞工組織之執行機關。內設局長及副局長各一人。內分十八處，此次大戰發生後，經費緊縮，機構較前簡單。其主要任務有五：

(一) 準備理事院及大會議事日程，並執行其決議案；

(二) 從事有關經濟社會工業問題之研究，並接受各國對於勞動問題之諮詢；

(三) 維持與有關工業及社會事業團體機關間之聯絡搜集及供給有關勞工之資料；

(四) 增進與各國有關勞工問題之技術合作；

(五) 出版各種定期與不定期刊物。

國際勞工局在英，美，法，德，意，日本，印度及我國設立分局，(德，意，日之分局因該國退出國際勞工組織而被撤銷。)於其他各國則設置通訊員，以推動其工作。

國際勞工組織之宗旨在提高工人地位改善工人生活因此而求社會正義之實現及世界和平之維護。其具體方策爲制定國際勞動公約及協定書。前者之制定於每年舉行之國際勞工大會時討論通過之，其程序分單級討論制及兩級討論制二種。大會制定後即送達各會員國，會員國應於一年內(至多不得超過十八個月)將該項公約送達各該國之立法機關，加以批准或採取其他決定。各會員國對公約之批准與否，有最後之自由。但既經批准後，該國即須切實遵守，並頒佈國內法以實施之。國際勞動公約所規定之標準係最低標準，如該國現行法之標準超過其所規定時，不得因批准公約而降低之。建議書在制定後僅送各會員國參考採用，不必經過批准手續。如會員國不實施已批准的公約時，任何會員有權向國際勞工局控訴不遵守公約之會員。主管機關得將該文通知被控訴之政府，或將該案立即交付審查委員會(Commission of Inquiry)，由該會調查後報告結果，並得建議處理

方法或經濟性質的強迫手段，對付違約政府。違約政府得上訴於國際聯盟永久法庭。該法庭係最高法院，其判決爲最終的。違約國如不遵其判決時，原告國得採用委員會報告書或法庭判決書指定之方法抵抗之。凡在會員國經過相當手續組織的工會或僱主協會均得直接向國際勞工局抗議關於任何國不履行其責任的事件。

自一九一九年華盛頓會議起至一九四二年第二十五次會議止。其通過製定之國際勞動公約計六十七個，建議書六十六個。一九二九年十二屆大會時，著者代表中國勞工出席，曾提議主張「僑外之有色工人應與所在國之工人受平等待遇」即被通過，制爲國際勞工公約。

國際勞工局的立法工作，大體上說來是失敗的，但它對於各國勞動政策的擬訂和執行不無影響。無疑義的，大多數國家，尤其是強國，不願受國際勞工公約的拘束，它們或者不批准公約，或者批准後不付諸實施。如以每日八小時工作公約而論，通過三年後，祇有法國，捷克，布國批准，希臘，羅馬尼亞，印度是在特別條件下批准，與意大利和意大利是有條件的批准。其他各種公約的批准情形亦不甚佳。不過其活動的功績是不容厚非的。由於國際勞工局的活動，有許多重要問題提出討論，使各國政府對此問題加以重視。同時由其國際勞工大會的討論，喚起了各國社會的同情，社會輿論的力量也促進了有利勞工法規的製定。它雖沒有直接影響了各國勞動政策的內容，但其間接力量是不容忽略。尤其國際勞動組織的研究工作對於各國的勞動政策影響更大。它收集關於各國勞動運動和工業運動的消息，供給各國政府或公私團體所需要的報告，答覆各國的諮詢，調查各國勞工生活狀況及勞工立法的情形，出版各種有關勞動問題的定期或不定期的刊物。這種種刊物或報告都着重比較各國制度，給予各國政府及立法者的影響甚大。這雖是一種無形的工作，但有一種無窮的力量。所以我們可以說國際勞動大會或國際勞工局對於各國勞動政策的影響是一個間接的道德的力量，它暗暗中引動了改革的新力量，使各國都注意其他各國的設施而促進了勞工立法的進步；他們受了它的誘導和啓發而更重視勞工立法的改進。它是國際的言論機關，呼籲勞工的痛苦代勞工提出要求，左右誘導各該國的輿論，因此引起新法的擬訂。更重要的，它是一個教育機關，使勞工僱主及政府彼此認識，公共合作去研究問題，去解決問題。所

以英國泰晤士報 (The Times) 說：「國際勞工局是一九一九年和約產生之國際組織中的最成功最有成績的一個。」(註一九)

此次大戰發生後，國際勞工局的負責人曾再三商討克服將來的困難，推動新的工作。貝文 (Bevin) 曾一再聲明國勞局要成爲協助各國實現大西洋憲章第五條的機構。此次戰爭及戰後雖然加重了國際勞工局的任務和工作，但同時也增加了它的困難。它要推進國際勞工立法領導或影響各國勞動政策的工作更需要不斷的改革和進步。或許在將來這個機構在形式上和實質上都要發生變化。不過，不管國際勞工局的前途如何，以將來國際接觸的頻仍和國與國的距離縮短而論，國際勞動立法將有新的發展，這種發展無疑的要影響各國勞動政策的內容和實質。

由上以觀，可知大戰以後爲勞動政策發展最迅速變動最激烈的一個時期，證諸各國間及國際間勞動法規數量之增加，即可知之。綜觀此時期內勞動政策之特色有三：

第一，勞動政策體系之紛歧。前屢言及，在第一第二兩時期內，各國勞動政策之有一致之趨勢。就其體系言，大都立脚於自由主義之上；就其內容言，只有範圍廣狹之別，沒有本質上的差異。大戰以後，此種一致趨勢，不能維持。各國皆因其經濟，政治及社會組織的不同，而採取不同體系的勞動政策。分析言之，一國有一國的特色，一國有一國的系統，即綜括言之，現今勞動政策亦可劃分三個顯然不同的體系。第一派爲戰前勞動政策的續繼，其主要色彩爲個人主義，代表國家爲英，美，法，(一九三九年以後，又當別論) 比利時，及其他民主主義國家。第二派爲統制經濟國家，其基礎係立脚於國家主義之上，對於人民的經濟活動，採取嚴格的干涉主義。代表國家爲意大利，德國，西班牙，羅馬尼亞等國。第三爲社會主義國家的勞動政策。實行計劃經濟，消滅勞資階級的對立。實行國家只有蘇聯一國。這三個體系，各有各的指導原則，各有各的理論基礎，各有其特殊的體制，各有其代表的特色。這種分歧鼎立的現象與戰前各國有一致傾向的情形不同。

第二，勞動者參加企業經營思想之抬頭。在以前一班勞動立法均視勞動力爲一與其他商品相同之交易的對

象，勞動者是一種性質比較特殊的商品，故勞動政策之最大目的為確保勞力交易的合理及公平。企業家為企業的主體，專業的經營完全由其負責，被僱者沒有置喙的餘地。大戰以後此種思想完全打破。被僱者已脫離商品的地位，有其獨立的人格；勞動關係已不是商品關係，而是身份的，人格的關係。勞動者與僱主，同是生產的主體，企業的主體，其所不同者只是所擔任的職務不同，前者為勞力的供給者，後者為資本的供給者。勞動者和僱主既皆為企業的主體，對於事業的經營自然應由雙方公共決定。因此，被僱者應該具有與僱主對等的共助權或共同決定權 (Mitwirkungs oder Mitbestimmungsrecht)。此種趨勢謂之產業民主主義 (Industrial Democracy) 或經濟的立憲主義 (Wirtschaftlicher Konstitutionalismus) 而推動此種趨勢之原動力為拉丁民族的工團主義 (Syndicates) 英國的基爾特社會主義 (Guild Socialism) 及韋伯夫婦 (Sidney and Beatrice Webb) 格魯 (G. D. H. Cole) 所主張的產業民主主義。

工團主義者認為工人團體不僅是工人改進生活的重要工具，推進社會革命的主要機構，而且是將來理想社會的基本單位。他們的理想社會是由各個生產單位組織而成的一個柔性同盟。每種工業由其智力工人及體力工人組織的工團 (Syndicates) 管理，財產為全部工人所共有，企業經營全部由工人負責。(註二〇) 基爾特主義為工團主義及國家社會主義之調和派。他們認為國家為社會消費者所組織，而基爾特 (Guild) 為社會生產者所組織。每個工廠由全廠工人組織的基爾特去經營，同一產業之工廠聯合成一全國基爾特 (National Guild) 去經營該業全部事宜。所有全國基爾特聯合成立基爾特議會管理全國生產事宜。(註二一) 韋伯夫婦及格魯的思想與基爾特社會主義思想接近，不過比較更趨實際。這三派思想的共同之點都是主張由工人自己管理企業。

在此種思潮影響之下，各國的勞動政策不能不採納之。蘇聯為勞工階級專政國家，生產手段收歸國有，僱主階級消滅，企業的經營由工廠的管理人員與工人共同決定。工會雖不能直接指揮，管理工廠的經營，但政府仍承認其有建議權與監視權。在德國，意大利等國家主義為着欺騙勞工起見也認為僱主和被僱者都變為政府的雇員。政府雖不允許工人直接管理企業，但表面上仍承認被僱者與僱主有對等的共同決定權。我們看意大利的

業園組織係由被僱者團體及僱主團體代表所組成，德國的互信委員會 (Vertrauensräte) 的設立都可表示此種趨勢。在個人主義國家則多採用經營委員會及經營參議會，(或稱工廠委員會，工廠會議) (Fabrikarusschuss, Betriebsräte, Work's Councils, Shop Committees) 等形式賦與被僱者以共同決定權。英國的 (Whitley Committee)、工廠委員會 (Works Councils)、聯合產業評議會 (Joint Industry Councils)，及工廠職員運動 (Shop steward movement)，威瑪憲法時代德國之工廠會議 (Betriebsräte) 我國工廠法所規定之工廠會議，均屬此類。

第三，勞動政策本質之蛻變與其範圍之擴大。勞動政策之本質和勞動政策的範圍是互相表裏的。勞動政策本質的蛻變，擴大了勞動政策的範圍，政策範圍的擴充，改變了勞動政策的本質。在大戰以前，勞動政策以社會政策領域爲其範圍，故其本質大體說是社會政策性質。大戰以後，情形丕變。政府參加經濟活動後，勞動政策的領域擴展到經濟政策的範圍，其本質亦由純社會政策也染上了經濟政策的色彩。此種情形在蘇聯，德，意等國家，甚爲明顯。即自由主義國家自一九二九年以後亦正在向這方面轉變。

(註一) 普通資本家 (Capitalist, Kapitalist) 一習語，有三種意義，第一係指與勞動者對立之名詞，包括地主，生產資本家，商業資本家，金融資本家；第二種意義較狹，即除開地主外，其他均包括在內。第三種意義之資本家則指狹義的生產資本家而言，即只包括直接從事工業，礦業及農業生產之資本家而言。本處所指係用第一種意義。

(註二) 關於資本主義倫理觀及社會哲學之分析，德國 W. Sombart 在其大著 *Der Moderne Kapitalismus* L. Poble 於其 *Kapitalismus und Sozialismus* 日本田邊忠勇在其「資本主義之觀念」及河合榮治郎在其社會政策原理第三章資本主義之解剖中有詳細之分析。作者係綜合 W. Sombart 及河合榮治郎兩氏意見。

(註三) 關於英國初期立法條文。詳見 Bland, Brown and Towney, *English Economic History, Selected Documents*。關於 Owen 及其他人的活動，F. Podmore, Robert Owen p. 164-211。

(註四) 德國社會政策學會爲抵抗自由主義者的經濟會議 (Volkswirtschaftlicher Kongress) 的團體。最初爲 Adolf Wagner 所發起，至一八七二年十月六日開第一次大會，至一八七三年發表成立宣言。關於其詳情可參閱日本經濟大辭書第一卷。「社會政策學會條」。關於其成立之經過可參閱 Elae (Oswald: Der Verein für Sozialpolitik, 1906)。

(註五) Frederic Austin Ogg: Economic Development of Modern Europe. 李光忠中譯本 p. 654—655. 該文係引自 Dawson: Bismarck and State Socialism.

(註六) 同上 p. 659.

(註七) 見列寧在十四次共產黨代表大會報告辭。沈志遠張仲實編二十年來的蘇聯，第五十六頁。

(註八) 關於德國社會民主黨勞動立法的情形可參閱陳成鵬，德國社會民主黨勞動立法的研究，建設研究第三卷第五期第四七頁至五七頁。

(註九) 集體勞動關係法共分三章，二十三條。第一章爲工團及團體協約之規定，第二章爲勞動法庭之組織，第三章爲罷工與停業之禁止。全文詳見 Alberto Perinichio: The Corporative State: Appendix A. p. p. 89—102. 集體勞動關係法施行法共分七章，一〇三條。第一章爲關於工團法律地位之承認，工團之組織，工團之監督。第二章爲規定全國協會及全國聯合會之組織。第三章爲中央業團部及勞動介紹所之組織。第四章爲團體訊問及團體規章。第五章爲集體勞動爭議之解決及勞動法庭之組織。第六章爲罷工及停業之處罰。第七章爲最後判決書。全文見同書 Appendix B. p. p. 108—142.

(註一〇) 勞動憲章全文就作者所知，英譯本有兩種。第1爲 A. Perinichio: The Corporative State: Appendix E. p. p. 150—157. 及 F. Pitzgini The Italian Corporative State: Appendix p. p. 245—250. 中譯全文有邱昌渭在國立武漢大學社會科學季刊第三卷第三期所譯者。

(註一一) 上列評語係引自 Giustino Salvemini: Under the Axe of Fascism p. 179. 關於勞動憲章之評語甚多，茲錄一二於次以明其重要性。Rocco 謂勞動大憲章足與英國的權利法案 (Bill of Rights) 比美。Signor Bottai 謂「勞動憲章不僅是種技術的法律的起草，而是法西斯革命所產生之新機體意識之表現；不僅是法律新趨勢的基礎，也是整個政治機體的新生命基礎。」

(註一二) 關於產業復興法中所規定關於勞動方面之條款的研究，可詳見 L. S. Lyon and Oberz: The National Recovery Administration; I. L. O. National Recovery Measures in the United States (Geneva, 1935); Social Reconstruction in the United States (Geneva, 1935).

(註一三) 關於勞動關係法全文本書譯本係根據 I. L. O. Legislative Series 1935, U. S. A. I.。分析該法者甚多。但作者認爲以 P. H. Douglas 的分析最好。 詳見 P. H. Douglas: American Labour Relations: American Economic Review (以後簡稱 A. E. R.), Dec. 1937, p. p. 735—764.

(註一四) 關於聯邦職業介紹法，聯邦社會安定法及公平勞動標準法全文可見 I. L. O. 出版之一九三三、一九三六及一九三八年 Legislative Series p. 2 批評一九三九年社會安定法立法者可參閱 Edwin E. Witte: What's Ahead in Social Security; Harvard Business Review Vol. XIX, No. 3, p. p. 311—326. 關於公平勞動標準法可參閱 P. H. Douglas and Joseph Hookman: The Fair

Labour Standard, Act of 1928. Political Science Quarterly Vol. LIX, No. 4 p.p. 401-515; Vol. LIII, No. 1, p.p. 29-58.

(註一五)五卅慘案發生後，各界要求訂定工會法。民國十四年農商部曾擬定工會條例草案，於七月二十八日開議通過，但為各界反對而

罷。十五年春又有修正工會法之議，但政局已變，未能公佈。其他如工廠條例及檢查工廠規則，雖經通過，並未實行。

(註一六)治安警察條例第一條及第二十二之規定為：「勞動工人之聚集行使行政官署行使治安警察權，警察官吏並得加以禁止。」暫行新

刑律第二二四條規定：「從前同一業務之工人同盟罷工者，首謀處四等以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金。餘人處拘役或三十元以下罰

金。業經裁奪者，將為首者依第一六四條至一六七條之例處斷。」

(註一七)關於一九一四年前國際勞動立法情形，詳見 Bontelle F. Lova The International Protection of Labor 1935 Edition, p.p. 3-31。

(註一八)見 The Times, The I. L. O. At Work, Dec. 18, 1918。

(註一九)關於工團主義之參考書本，主要者有 W. Soltau: Sozialismus und Sozialer Bewegung (有 A. P. Atkinson 英譯本) I. (註二〇)關於工團主義之參考書本，主要者有 W. Soltau: Sozialismus und Sozialer Bewegung (有 A. P. Atkinson 英譯本) I. (註二一)關於工團主義之參考書本，主要者有 W. Soltau: Sozialismus und Sozialer Bewegung (有 A. P. Atkinson 英譯本) I.

1. Lowin; Syndicalism in France; David J. Saposs: Labour Movement in Post-War France; James A. Esqoy: Revolutionary Syndicalism; G. D. H. Cole World of Labour; Lewis L. Lowin: Labour and Internationalism.

2. (註二〇)關於基爾特社會主義思想，可參考 A. R. Orage: National Guilds 1914 出版。G. D. H. Coe: World of Labour Salt-Government Industry; Beckin and Behlendorf: The Meaning of National Guilds and National Guild League 所出版之小冊

子。

子。

子。

子。

子。

子。

子。

子。

子。

第三章 現行勞動政策體系

現代勞動政策之體系的分類，亦與其他事物分類一樣，有種種分類的標準。如以勞動政策之哲學基礎為分類標準，則可分為自然主義 (Naturalism) 的勞動政策與理想主義的勞動政策 (Idealism)。英、美及蘇聯的勞動政策屬於前者，德、意的勞動政策屬於後者。如以勞動政策之社會哲學為分類標準，則可分為個人主義的勞動政策與全體主義的勞動政策。屬於前者的國家甚多，如英、美、比利時等國之勞動政策屬之；屬於後者的國家，主要的為蘇聯、德、意等國家。如以對現存資本主義秩序之立場為分類標準，則可分為個人主義的勞動政策，國家主義的勞動政策及社會主義的勞動政策。個人主義的勞動政策在承認資本主義經濟秩序前提下，反對並限制資本家對勞動者之榨取，但其基礎仍為私有財產制及自由放任制。主要實行的國家為英、美、法、比，及其他民治主義國家。國家主義的勞動政策破壞了一部分資本主義的經濟制度，但仍保留一部分，換言之，即為放棄自由放任主義，承認私有財產制前提下之勞動政策。屬於此類型之國家為德、意，及其他國家主義國家。社會主義的勞動政策完全破壞了資本主義的經濟秩序，它是反對自由放任主義與私有財產制前提下的勞動政策。實行此制的只有蘇聯一國。最後的分類標準，一方面簡單明瞭，便於比較；一方面與勞動政策本質轉變的階段相當，有互相表裏之妙。故此本書採取此標準分類。將各國勞動政策內容依此三大系統比較之。在分別比較其內容之先，在本章中擬說明三大系統之特色與精神。

第一節 個人主義勞動政策

個人主義的勞動政策為自由放任主義實行後的結果。而自由放任主義為資本主義經濟秩序特色之一。故欲明瞭個人主義勞動政策之精神必先分析資本主義經濟秩序。

資本主義的經濟秩序為經濟的自己責任 (Wirtschaftliche Selbst Verantwortlichkeit)，其基礎為私有財產制與自由放任制。個人生存既由個人負責，則勢必要求私有財產與自由放任。私有財產制，為保障個人生存由個人負責的必要條件；而自由放任制為達到個人生存由個人負責的必要手段。兩者缺一，將使經濟的自己責任原則失却意義。私有財產制之意義甚為明顯，無詳細解釋之必要。現僅將自由放任制度之意義解釋之。

概括言之，自由放任制度為國家干涉經濟社會至最小限度之制度；分析言之，其主要內容可分為營業的自由，勞動的自由，契約的自由，消費的自由及關於經濟方面之團結自由等五種。此五種自由構成自由放任制度。但隨「自由」本身意義解釋之不同，自由放任制度之意義亦有不同之解釋。在十七、八世紀時。一般人士認為自由為人權，為一種自然權利 (natural rights) 即人類與生俱生的權利，即構成人格的要素。故個人自由為絕對的，非任何法律所能毀滅。基於此種解釋之自由放任制度，亦含有絕對的意義在內；即關於個人的經濟活動政府不得干涉之。十九世紀初葉以前之勞動政策即基於此種概念之上。隨後自由的意義發生新的解釋，自由放任制度也有了新的含義。自晚近學者看來，自由並非與生俱生的自然權利，而是由於自由為個人發展人格所必需。自由本身不是目的，而是達到個人人格發展的手段。因此，自由不是絕對的，個人自由的範圍要受兩種限制：第一不妨害他人自由，第二不違反國家承認個人自由的目的。(註一)自由放任制度也隨之有了新限制。現代經濟自由主義係立腳於此種概念之上，現代自由主義勞動政策亦立腳於此種概念之上。

根據晚近一般學者及立法家的意見，自由放任制度也有兩種限制：第一為不妨害他人自由，第二為不違反國家承認自由的目的。基於此種概念之勞動政策有下列三大特色。

第一，勞動政策之目標為求勞動者個人人格圓滿之發展及勞動者個人福利之保障。兩者均為資本主義經濟制度及個人主義精神所派生。現代個人主義國家既原則上承認私有財產制及自由放任制，即國內勞資階級之對立，為不可避免之現象。勞資階級的對立，勞動者處於經濟弱者的地位，講價能力薄弱，無法與資本家抗衡，結果成為資本家榨取的對象，聽其宰割。勞動者的生活陷於極端悲苦的境界。勞動政策的使命，為以政府的力

量反抗資本家的剝削，以保障勞動者的福利。但其目標僅在求勞動者個人福利之保障及人格的圓滿發展，和國家主義在求國家人格的發展及國家意志的表現不同。這種觀點是由於個人主義精神而來。自個人主義者看來，個人生存的意義是謀個人人格的發展和個人最高的成就，國家存在的意義是在保障個人人格的最高發展和個人最高的成就。在資本主義社會中勞動者處於極端痛苦的地位，生活尚無着落，自然談不上個人人格的圓滿發展，及個人最高的成就。這種現象不僅是勞動者的損失，而且也違反了自由主義的精神。因為國家承認個人自由之目的在使各個人能夠發展之人格，以達到理想社會的目標（他們所謂理想社會即為各個成員人格成長之社會）。資本家濫用自由的結果，使勞動者無法發展其人格，這不僅違反了國家承認自由之目的，而且也侵犯了第三者的自由，故有限制的必要。

第二，勞動政策的基礎立腳於階級鬭爭觀念之上。這是個人主義勞動政策極重要的特色。其理論亦根據個人主義而來。勞動政策既在謀勞動者個人人格的發展及勞動者個人福利之保障；而個人之需要及個人之利害，以個人體念至深，知之最明，則勞動者福利之追求應由勞動者本身自己負責，無需國家代庖。換言之，勞動者福利之追求及人格發展之保障，應由勞動者與資本家立於平等的立場以自由競爭的方式解決之，國家僅立於第三者的地位，從旁監視。國家政策的主眼只在阻止並排斥阻礙自由競爭因素之發生，使自由競爭能盡其節調的使命；而不在直接干涉之。但自十九世紀末葉以來，各種企業皆趨於集中組織，形成巨大的聯合組織，資本家以集體的姿態出現。在此種場合之下，單獨的勞動者自然更無法與資本家鬭爭，自由契約，勞動自由成爲資本家剝削勞動者的護符，而無法行使。於是以階級鬭爭爲基礎的集體主義勞動政策興起。集體主義勞動政策的本概念認爲勞動者福利之保障與勞動者人格之發展應由全體勞動者以集體的力量和資本家自由競爭。在階級鬭爭中，勞動階級的團體力量強迫資本家退步，以達到其預定目的。故集體主義勞動政策沒有放棄自由競爭的原則，只改變了自由競爭的方式；爲自由主義的自身修正，亦爲自由主義進一步的結果，其基本精神還是一貫。此種基本精神不僅決定了自由主義勞動政策的內容。並且決定了它的體系。

第三，勞動政策的體系以扶植勞工組織及鼓勵勞動者團體交涉 (Collective Bargaining) 為中心。換言之，個人主義國家的勞動政策以自動的勞動政策為主，他動的勞動政策僅立於補助的地位。要使勞動者能夠以集體的力量和僱主立於平等地位去爭取勞動條件的改善，其必需條件有二。其一，勞工團體勢力雄厚，能夠真正代表勞動階級的意見，和僱主或僱主階級作有效的鬭爭；其二，勞工團體和僱主鬭爭而得來的成果，要和法定的最低勞動條件有同等效力。前者為勞動組織扶植政策的範疇，後者屬於團體協約獎勵策的領域。英，美，法，威瑪憲法時代德國，及其他自由主義國家的勞動政策，儘管其內容各有不同，但其重心係置於此兩大政策之上。

要擴張加強並充實工會的組織和勢力，消極的要解除僱主或僱主階級對於工會的阻撓和壓制；積極的要給予工會以若干權限，使其能夠運用罷工，怠工，拒貨同盟 (Boycott) 等武器和僱主抗衡。關於前者的設施甚多，如黃色工會 (Yellow Unions) 之取締，黃狗契約 (Yellow-dog Contract) 之限制，差別待遇及無理由解僱工人之禁止，黑表法 (Black-list Method) 之處罰等等。後者可以分為兩部分，第一為勞動組織之扶植，第二為勞動組織活動之保障。勞工團結權之保護 (Koalitionsrecht)，勞工團體之鼓勵，及僱主破壞的限制等屬於第一項；罷工，怠工，拒貨同盟之承認，工會政治活動之允許，及工會職權之擴大等屬於第二項。勞工團體的本身力量充實後，政府進一步要鼓勵勞工團體與僱主進行團體交涉，締結團體協約。團體協約的規定為最低的勞動條件，它不僅有拘束工會會員效力，對於非工會會員亦有同樣的拘束力。私人間個別勞動契約不得作違反協約的規定，凡與協約抵觸之部分無效，無效的部分以協約上相當的條項代之。

對於團體協約之解釋及修改發生爭執，以和平手段解決無效時，勞動者可以訴諸罷工，同盟罷工等直接行動，政府對於集體勞動爭執 (Collective Labour disputes) 只能立於調停者的地位去調解 (Conciliation) 或自勵仲裁 (Voluntary Arbitration)，不得直接干涉之。故其解決集體勞動爭執之手段以不侵害勞動者的自由意見為範圍。因為勞動爭議發生後，如勞工團體沒有直接行動權，或政府強其接受不願接受之條件，則自由就守制

度失却了保障，勞動者的自由意志無從表示。這種行動，顯然違反了自由主義精神。

總之，勞動者自我奮鬥政策，在自由主義者看來不僅是保護勞工福利最有效的政策，同時也是表現勞動者自由意志，發展勞動者個人人格最好的方法。至於其他他動政策，其目的僅在保障工會勢力不強的勞動者，使其免於資本家的壓迫。我們看德國威瑪憲法時代及一九三三年以後美國的勞動政策之內容便可知道。

綜上以觀，個人主義勞動政策，係以私有財產制及自由放任制為基礎，以勞動階級集體競爭為手段，去達到勞動者個人福利之保障及勞動者個人人格發展的目的。其性質為純社會政策性質，其範圍亦以社會政策的領域為限。

第二節 國家主義勞動政策

自由放任制度係以「自由競爭能盡其調節使命」為前提，一九一八年以後，此種前提已漸失其地位，在若干國家相繼放棄此種制度，而採取與此制度相反的統制經濟制度。勞動政策也隨之變質。因為此類國家主要精神為國家主義，故稱其勞動政策為國家主義勞動政策。要明瞭國家主義勞動政策的精神，必須明瞭此類國家之經濟制度。

國家主義的經濟制度只破壞了資本主義制度的自由放任制，卻接受了私人財產和私人企業制度。一切生產事業，仍由私人經營，但由國家加以嚴格的統制。關於生產事業規模的擴充和緊縮，私人投資之動向，勞動條件及工資之決定均由政府全盤統制。私人自由競爭已完全停止。在此種情形下，勞動政策自然也要變更。綜觀國家主義勞動政策的特色有五：

第一，勞動政策之使命在謀國家戰鬥力的發展和國防的確保。這和自由主義勞動政策在謀勞動者個人福利的保障完全不同。國家主義者為着強制勞工在政府之下努力，他們強調國家為自然之有機體，有真正之人格，意志，且能表現完全之理智。個人因國家而存在，而不是國家因個人而存在。故國家之存在為第一位而個人之

存在爲第二位。在國家最高福利前提下，私人利益和私人團體利益是可以犧牲的。意大利勞動憲章第一條即特別重視此點，故再三說明政府之重要，以壓抑勞工。

「意大利政府是具有目的，有生命，有行動的有機體，是高於構成此有機體之個人或私人團體的目的，生命和行動。國家是一個道德，政治與經濟的整體，完全體現於法西斯政府之內。」

墨索里尼在一九二三年曾對熱那亞（Genoa）的工人說：「政府就是統制，統制一切，在一切之上，於必要時，可以反對一切。因爲它要顧慮到國家利益，所以它可以統制一切。如果任何團體，不論布爾喬亞階級或普羅階級所組織，如與國家利益相違反時，政府可以取締。」（註二）

勞動政策之目的在求全國國民生產力之發展與國防之確保一原則爲整個勞動政策之指導原則。基於此項原則使國家主義的勞動政策和自由主義的勞動政策完全不同。因爲一個政策的目標爲決定達到此目標之手段的前提下，兩者的目標不同，其手段自異。

第二，政府統制之強化。個人主義勞動政策之目標在謀勞動者個人的經濟幸福和人格發展；而個人利害，以個人知之至明，故反對國家干涉，而採用勞動者自我奮鬥的政策。相反的，國家主義勞動政策之目標在謀國家的鞏固與擴張和國防生產力的發展，而國家利益以政府知之至明，故反對私人自由活動，採取強烈的統制政策。政府統制的目的，在求達到上述勞動政策的目標。兩者爲不可分的概念，前者爲達到後者的手段，後者因前者而存在。故政府統制政策在國家主義勞動政策中佔一極重要地方。分析言之，其主要內容如次：

（A）改組勞動組織，使其成爲執行國家政策的機關；在以前勞動組織爲勞動者謀個人利益及階級利益的機關，其主要使命在團結勞動者和資本來鬭爭。此種組織顯然與國家主義精神不合。故德意各國均改組勞工組織，使其成爲政府機關之一部，受政府之直接管轄。自由團結權被剝奪，工會的自由活動權亦被排斥。工人團體已不是勞動者改善其經濟地位之組合，而爲推行國家勞動政策之機關。德國的勞動陣線及意大利的業團組織均已消滅自由工會的色彩，完全在政府下指揮活動，即爲明例。

(五)勞動條件不由勞資階級以自由鬭爭的方式去決定，而由政府直接強制規定之。在個人主義國家勞動條件係由勞資階級以自由鬭爭之方式決定，其流弊甚大，不僅當事者不利，即國民經濟亦將蒙巨大損失。因為勞資階級鬭爭之前提爲兩者要保持某種程度之均勢，如勞動者佔經濟優勢地位時，將加重僱主的負擔，因而影響國民經濟生產；如僱主佔優勢地位時，勞動者的目的不能達到，不僅爲勞動者本身的損失，且將間接影響社會的秩序。且勞資階級自由鬭爭往往不惜採用罷工，怠工，停業等激烈手段，其影響國家之利益更鉅。故國家主義國家將採用直接強制的方法以代替之。

德國勞動條件之規制由勞動專員 (Friedrich der Arbeit) 負責。勞動專員爲中央政府官吏，受勞動部長之節制，可以制定勞動指令，最低勞動條件規則 (Tarifordnung) 及超經營規則 (Über betriebliche ordnung) 。勞動指令爲統一其所屬區域內同種類企業之經營規則 (一稱就業規則)。(Betriebliche ordnung) 之原則；最低勞動條件規則可以直接的無條件的規定各個勞動契約之內容；超經營規則係規定其區域內一羣工廠之最低工作條件。就業規則及私人契約與勞動專員所頒佈之指令相違背者無效，無效的部分，以規則中相當的條款代替之。意大利對於勞動條件之統制，雖無德國之嚴密，但業團可以頒製集體規則，以統制勞動條件。集體規則分爲三種，一爲關於集體產業關係及生產調整之規則 (binding rules concerning the regulation of collective industrial relations and the co-ordination of production) 第二爲經濟協定，第三爲價格表。業團所頒佈的規章的效力在團體協約效力之上。(註三)

(六)勞動市場的直接管理。在自由經濟國家，勞動者的就業和轉業完全根據勞動者勞動自由原則決定之。相對工資是誘致並分配全國可用勞動力於各職業間的樞紐。而相對工資大體上係根據企業家投資的動向而變化。企業家生產以獲得利潤爲唯一目的，其投資不以國家需要爲依歸而以個人私益爲轉移，產業的發展成一種畸形的，不規則的現象。於是在勞動方面也發生勞力分配不合理及勞力浪費的現象。國家主義國家要求全國勞動量與勞動分配與全國資源，生產，經濟結構有合理的連繫，自不能放棄自由僱傭的原則，而由國家管理

之。其管理之步驟：第一步成立勞力統制機關，爲統制勞動者分配的機構，第二步禁止僱主自由僱用勞動者，並頒發工作證，以便管理；第三步動員全國勞動儲量，以增加勞動者的數量；第四步合理的分配勞動力，以發揮最高生產力；第五步發展勞工教育及職業教育以提高勞動力的效率。德、意各國所實行的勞力安置政策 (Arbeitsersatz Politik) 即依此步驟實行。

(D) 勞動者生活的訓導。個人主義國家勞動政策的目的在謀求勞動者個人福利的保障及個人人格之發展，故關於勞動者的社會生活和業餘生活，政府採取放任態度，由勞動者個人自由活動。在國家主義國家，其勞動政策爲其一般政策之一部分，其目的除發展勞動生產力外，且爲達到其國家最高理想之手段；故其意義除純經濟的意義外，尙有政治社會道德的意義；因此政府除干涉勞動者的經濟生活外，尙干涉了勞動者的社會生活和政治生活。政府常大規模的利用各種活動去干涉，指導勞動者的生活，使他們的思想單純，行動劃一。德國健樂委員會 (Kraft Durch Freude) 和意大利的業餘俱樂部 (Do Polavoro) 即爲指導勞工業餘生活的機關。德國勞動陣線的政治訓練部 (Schulung samft) 即爲主持勞工思想訓練之機關。其他各國家主義國家均有此種類似機關的存在，以管理勞動者生活。

(E) 罷工及停業之嚴格禁止。罷工，怠工，總罷工，停業等激烈手段之使用，不但使生產機構停頓，當事者和個人，兩蒙損失；並且使社會秩序陷於紊亂，足以影響國家的前途。故國家主義國家無不嚴厲禁止罷工與停業，以避免生產中斷的損失。

第三，勞資協調的原則：國家主義者所以採取勞資協調理論，實有其不得已的苦衷。國家主義國家既承認私有財產及私人企業，則勞資階級的對立爲不可否認的事實。如何破壞勞資階級鬭爭的理論使兩者在大前提下合作，爲階級協調論的使命。這種理論的產生，也是由於現實需要而來。意大利爲首先實行此種理論之國家。(註四)由於社會主義派，共產黨，工團主義者的宣傳和活動，意大利在一九一九年至一九二二年之間曾深受罷工與停業的痛苦。一九一九年中停業及罷工次數共達一、八七一次，一九二〇年達二、〇七一次；影

總人數一九一九年共達一百五十五萬人，一九二〇年共達二百三十萬人。生產停頓，社會秩序紊亂。墨索里尼即從此種環境中產生者，故不能不放棄階級鬭爭的理論。

根據他的理論，國家生產力之能發達，以勞資階級之協調為條件；就國家整個前途言，兩者為互相補益不可分離之因素。勞資因生產而協調，生產因國家而努力。在勞働憲章中對於此點有詳細的說明。

「業團政府認為生產事業的私人自動經營，對於發展國家利益為最有用最有效的方法。私人企業對於國家甚為重要，其經營應對國家一般生產政策負責。在一般企業中，生產因素（勞力與資本）是合作的，其權利與義務是互惠的。被僱者，不論其為粗工，僱員，及精工，均為經濟之積極合作者。企業的經營權則屬於僱主，他對企業負有此種義務。」（第七條）

一九三三年以後，德國的理論更進一層。其勞動政策立脚於國民協同體理論之上。他們認為國家為一有機體，由三種基本細胞組織而成。家庭為構成國家之種族細胞，社會為構成國家之政治細胞，企業為構成國家之經濟細胞。企業為企業家及被僱者共同生活共同利益之單位（Betriebsgemeinschaft）。在企業內，企業家及勞動者的利益為共通的，其命運為同一的。國家的前途，決定了企業的命運，企業的命運，決定了僱主和勞動者的前途，三者是互相關連的。因此資本與勞動必需因生產而協同，生產必需因國家利益而服務。（註五）

如何實現階級協調之理想，為國家主義勞動政策最注意之課題。解決此問題之方法普通多採下列三策。其一，以不歧視的態度去組織僱主和被僱主的團體，給予他們平等的權利和待遇；更徹底的是將兩者納於一個團體之下。實行前一個方法的有意大利，西班牙，葡萄牙；實行後一個方法的有德國。其二，勞動條件的決定，除由政府直接規制外，並儘量容納勞資雙方的意見；在決定企業經營及其他有關勞動活動之場合下，使勞資雙方有同等的機會參加。其三，勞資間的爭執，由政府全權解決。

我們進一步考察，就可知道階級協調理論，為國家主義勞動政策自然歸宿，同時亦有其不得已的苦衷在。他們強調國家和國防的重要，因而要求工人為國家犧牲，以「勞資協調」的口號為誘勸工人的工具。這點

和總理所主張的「階級協調」論不同。因爲「總理的階級協調論，是以全民福利爲依歸的。」「勞資協調」是在求雙方福利的增進。這和國家主義國家之着重國防而忽略人民幸福者。實有本質上的不同。關於這點作者將在「中國勞動政策」一書中詳述之。

第四，企業家指導原則：此種精神在德國甚爲顯著，在意大利及其他國家主義國家，事實上雖亦存在，但未明白倡導。現以德國爲例說明之。

指導原則之廣泛應用，爲國社黨之基本精神。其主要目的在壓抑勞工，使其服從資本家的命令。哥培爾 (Goebbels) 謂：「我們的社會主義，是普魯士軍人的遺產。……這種主義使菲希烈大帝 (Frederick the Great) 作戰七年之久。」(註六) 所謂普魯士軍人的遺產就是服從，就是指導原則。其勞動政策，自不能例外。

國社黨認爲：企業的公共利益團體爲企業的領導者 (Führer) 及隨從者 (Gefolgschaft) 組織而成。企業的領導者包括僱主及企業各部分經理，高級職員，隨從者包括勞動者及僱員。在企業中，領導者有權決定企業內一切事件，領導者的行動對國家負責；勞工及僱員對企業主負有忠實 (Treue) 的義務。互信委員會 (Vertrauensrat) 的職責僅爲領導者的顧問機關，代表候選人由僱主推薦，對於領導者的行動不得干涉或停止之。故德國勞動部長沙魯第 (Fritz Selbte) 在國民勞動秩序法頒佈時謂：「此法係以企業家爲領導者，勞動者爲隨從者的觀念而成立的。全體工人應以企業及國家之目的爲前提。……全體職工對於僱主應盡忠實誠懇的義務。」(註七) 於此可知其指導原則，完全是強制工人服從資本家指揮的藉口。

第五，國家主義勞動政策兼有社會政策和經濟政策的性質。在國家主義國家承認私人企業和私有階級制，勞資階級的區別仍然存在，故其勞動政策仍未脫離社會政策的性質。但在另一方面，國民的經濟生活受政府的嚴格統制，勞動條件及勞動生活不由勞動者以鬭爭的方式去決定，而由政府統制；則其勞動政策又帶有很濃厚的經濟政策色彩。勞動政策的兩元性，爲國家主義勞動政策獨有的特色。它這種特色擴大了勞動政策的領域，使勞動政策從社會政策的範圍擴大到經濟政策的範圍，其詳已見「勞動政策的本質」一節，茲不重

贊。

總之，在國社黨及法西斯之下其經濟目標也不是謀人民的經濟幸福，而是膨脹國力，以與外國作戰。戰爭是他們一切活動的目標，鞏固國力是他們一切政策的最後根據。因此其所實行的政策只是以作戰勝利為惟一考慮條件，其他一切可以不顧。為着勝利，為着政權，任何統制，均可實行，任何階級利益可以犧牲。所以佛蘭芒克（Frank Munk）說：「納粹主義和法西斯主義的內心是非經濟的（Non-economic）甚或可以說是反經濟的（Anti-economic）。納粹和法西斯政治家決策的時候，常將經濟的考慮於次要；而且他們必須要犧牲經濟的和實業的利益，以取得征服或威信的更大權力。」（註六）因此其勞動政策雖也標出種種好聽的名辭，但實際上只是驅使勞工及僱主從事準備戰爭的藉口，政府統制的強化和勞資協調的倡導都是壓迫勞工的手段。勞動政策的內容和勞動者生活的保障也是根據發展國力準備戰爭為標準。所以他們的勞動政策也不是單獨的勞工保障政策，也不是無條件的壓迫政策，凡能發展武力鞏固武力的措施均實行之，凡能發展武力的人民均保護之；相反的，凡阻礙武力的發展和黨權的鞏固的都禁止之。這是國家主義國家勞動政策的基本原則，其一切設施均以此為依歸。我們要研究國家主義國家勞動政策必須從此着眼，否則將會走入歧途的。

第三節 社會主義勞動政策（註九）

蘇聯從一九一七年至現在，其經濟發展會經過三個顯然不同的階級。第一為戰時共產主義時期（War Communism Period），自一九一七年至一九二一年，第二為新經濟政策時期（The Period of New Economic Policy），自一九二一年至一九二九年，第三為計劃經濟時期（Period of Economic Planning），自一九二九年至現在。在各個時期，其經濟政策的指導原則不同。因之，其勞動政策在每個時期亦顯然有別。但在戰時共產主義時期的勞動政策是一種已經宣告失敗的嘗試，其不足代表社會主義勞動政策固甚明顯，即新經濟政策的勞動政策，不過是一種過渡性質，亦不足代表社會主義精神。故本節所論列的，僅以計劃經濟時期的勞動政策

爲限。(註一〇)

蘇聯的勞動政策爲其特有的經濟制度社會制度下產物，要明瞭其勞動政策之特色，必先解明其經濟社會制度。

一九三六年十二月五日第八屆全蘇蘇維埃非常代表大會所通過的新憲法爲蘇聯現行的根本法，其規定國家的根本組織如次：

「蘇聯的經濟基礎爲社會主義的經濟制度及生產工具和資料的社會公有制。……」（第四條）又
「蘇聯經濟生活，受國家國民經濟計劃所規定與指導，以期增進公共財富，不斷提高勞動者的物質文化水準，鞏固蘇聯的獨立並加強其國防能力。」（第十一條）

從上面憲法條文的規定可知蘇聯經濟社會的特色。其一，蘇聯是生產工具和資料社會公有的社會主義國家，私有財產已經廢除，企業完全由國家經營。這和自由主義國家及國家主義國家不同。在自由主義國家，生產工具及資料歸私人所有，企業由私人經營，私有財產制未受破壞。在國家主義國家，私有財產權的意義雖有新約解釋，但原則上仍承認私有財產制，企業在原則上亦由私人經營。其二，蘇聯爲工農的社會主義國家，政權爲無產階級所有，國內沒有資產階級的存在，勞資階級對立的現象消滅。這也是蘇聯獨有的現象。個人主義國家，勞資對立是很普遍很顯著的現象，在國家主義國家雖倡導勞資合作階級協調理論，但勞資階級的界限仍然存在，勞資利益衝突仍不能完全掃除。其三，蘇聯是實行計劃經濟的國家，國民經濟生活受國家預定計劃的規訓與指導。國家主義國家對於國民經濟生活雖採行嚴格的干涉主義，但在程度上有區別。蘇聯是全面的，有計劃的；而在德，意等國家則係片面的，沒有明確的計劃；蘇聯的企業係由國家直接經營，在德，意則大都採私人經營，由國家管理指導之。至於個人主義國家的經濟活動是一種無組織，無計劃，無政府的現象，和蘇聯的計劃經濟不可同日而語。基於其經濟社會制度的特色，其勞動政策的主要特徵有四。

第一，勞動政策的目標在擴大生產。在社會主義國家，勞資階級的對立已經消滅，勞動階級掌握政權，其

對自己利益的維護自不遺餘力，故勞動者的消極保護政策在勞動政策已不佔地位，而其目標在發展國民最大生產力。根據蘇聯共產黨徒的理論，工農階級物質生活及文化水準的提高，以全國經濟生產力的大小為準；全國生產力愈膨脹，物資財貨的生產愈豐富，社會基金(Social fund)的累積愈加多，則勞動者的直接工資(Direct wages)及社會工資(Social wages)可以增加，工農階級的生活水準自然可以提高。(註一)欲求生產力的膨脹，只有全國勞工一致「面向生產」，發揮全國勞動生產力至最高限度。勞動政策就是達到此種目的之手段。「發達最高勞動生產力」及「面對生產」為社會主義國家勞動政策的最高指導原則，其一切設施以此為中心。這種特色是蘇聯獨有的特徵。國家主義的勞動政策雖亦有此種傾向，但其國內勞資階級仍然存在，對於勞動者之保護仍為其目的之一，故不如蘇聯之單純。

勞動政策既以發展生產力為目標，故其一切施設均以增加生產為主。我們看蘇聯的工會的活動，團體協約的主要內容，工資政策，社會保險及勞工教育無不朝着此目標進行。至於社會主義競賽(Socialist Emulation or Socialist Competition)的提倡，斯泰哈諾夫運動(Stakanov movement)的鼓勵，無限制計件制(Unlimited Piece System)的實行，勞動紀律的頒佈為顯而易見的生產鼓勵策，其目的在求國民生產力的發揮，更不待言。

第二，勞動政策的計劃性。蘇聯全國的生產和分配係按照中央政府國家計劃委員會(Gosplan)的預定計劃實施。勞動為生產極重要因素之一，故勞力的利用，勞力的分配，勞動者的徵調，勞動者的報酬，勞動條件均由政府按照預定的計劃加以管理。這點和國家主義的統制原則相同，其不同者，只是程度上的差異。大體說來，國家主義國家企業仍由私人經營，故其管理為間接的；同時就其實質而言，也沒有蘇聯的澈底。

在蘇聯勞動市場(Labour Market)已不存在，工業勞動者的來源係由勞力徵調委員會(Committee for Regulating organized recruitment of workers)向國營農場及集體農場徵調，就業勞動者的分配由各人民委員會負責；高級技師及高等學校畢業學生之職業分派，亦由各人民委員會負責統籌。故勞力之徵調與分配均

照預定計劃作合理調度，與個人主義國家純憑勞動市場的供需關係來決定的現象完全不同。就勞動者的報酬而言，亦由政府按預定計劃逐步提高。如其工資政策係採用工資基金制 (Wage Fund System)，工資的提高以生產力的增加為條件，其提高程度不得超過政府所定的範圍，提高工資所需的資金由經濟院 (Economic Council) 及工會中央評議會 (The Central Council of Trade Union) 協定之，並編入一般經濟計劃之中。其他如社會保險的費用勞工醫藥的補助療養院休息室的添建，工人住宅的增加，政府均有一定的計劃。

第三，勞動階級的自主性：在個人主義國家，勞資階級對立，勞動政策的最大任務是鼓勵並扶植勞動者以集體力量立於平等的地位去和僱主鬭爭，政府立於第三者地位，承認其鬭爭得來的成果。勞動者對於勞動條件的決定，勞動福利的追求，只有自動性而沒有自主性。在國家主義國家，認為僱主和勞動者只是國家的僱員，他們的地位要在國家大前提下方能存在。國家的利益是第一位，勞動者和僱主的個人利益是第二位。因此其勞動政策為嚴格的統制主義，僱主和勞動者的行動要在國家強烈統制下活動，政府不是立於第三者的地位，而是立於上級的地位。勞動者對於勞動條件的決定，勞動福利的增進不僅沒有自主性，而且沒有自動性。蘇聯的情形則與此不同。

在蘇聯無產階級掌握政權，勞動者成為國家的主人，工會成為訓練自己管理自己的機關。勞動者既不是另一階級的榨取對象，也不是某一團體的統制對象。舉凡勞動法規的執行，勞動事務的管理，均由勞動者自己負責。此種特徵至一九三三年六月以後更為清楚。一九三三年六月二十三日共產黨中央執行委員會 (Central Executive Committee of the Communist Party) 全俄蘇維埃中央執行委員會及工會中央評議會下令取消勞工人民委員會 (People's Commissariat of Labour) 將其職務一律移交工會中央評議會及工會各級機關執行。以後所有關於工廠檢查，勞工法的執行，社會保險之管理，工資及勞動條件之協商，工人之保護，勞動規則及勞動命令的頒佈，企業經營的檢討均由勞動者自己負責。所以英國席初林爵士 (Sir Walter Citrine) 說：「蘇聯的工會不能和世界上任何其他工會相比，依我所看到，蘇聯工會所有的職權，在別的国家裏，是由國家自身執

行的。」(註二)勞動階級的自主性於此可見。

第四，勞動政策本質的特異性。在上面層次提到，社會國家資產消滅，勞資對立的現象已不存在，當時的社會問題已不是勞動問題，因此勞動政策已完全脫離社會政策色彩，而成爲經濟政策。關於此點在上面已反覆論及，茲不重贅。不過特爲提出，以明其本質之特異性而已。

根據共產黨的理論勞動是一切價值的創造者，社會內一切產品的價值等於該社會內所費去全部社會所必需勞動量的總和。換言之，世界上一切財貨之能有價值均係勞動者的力量，勞動者是人類世界的功臣。要求國家經濟力量的發展，必需積極的保障勞工，利用勞工，務使全體勞工能合理的發揮其力量，其力量發出後又要合理的利用，使其生產量能達到最高的程度。其勞動政策的基本出發點是如此的。要達到這個目的，政府必需有計劃的培養，扶植，分配和利用。這是蘇聯所以採取計劃性政策的原因。政府對於勞工的行動即要有計劃的安排，自然不能不採取干涉和統制。計劃是統制的另一面，兩者是一件事物的兩面。不能分開。所以蘇聯的勞動政策也帶有很強烈的統制性。其與國家主義國家的德意不同的地方有二。第一，就目的言，國家主義國家是求武力的擴張，和黨權的鞏固，爲着國家權力的膨脹，勞工的利益可以犧牲的。而蘇聯則在謀人民經濟幸福的增加，其經濟目標是一種全民的福利經濟。第二，就手段言，德意是勞資對立的國家，在本質上就註定了政府要扶助資本階級來壓迫勞工。其手段爲他動的強制性的。而蘇聯則爲無產階級專政的國家，其統制手段雖含有濃厚的強制性，但同時給予勞工以最大限度的自動權。勞工對於自己的事務有龐大的自治權，這和法西斯國家勞工階級之專事須仰鼻息的情形完全不同。

(註一)參閱王世杰，錢端升，比較憲法(民國二十五年增訂版)第九九——一〇二頁及河合榮治郎，社會政治學第三三三——三三八頁。

(註二) Carmen Harder: Capital and Labour Under Fascism p. 59.

(註三)詳見本書第五編。

(註四)階級協同說的創始者，據作者看來，是我國孫中山先生。他在民國十三年(一九二四年)初創此種學說，認爲社會之進化不在階級

利益相衝突，而在階級利益相調和。他反對馬克思的階級鬥爭，認為他是社會病理家，而不是社會生理家。（詳見民生主義第四講）至於意大利傳導此種學說還在一九二六年以後，在一九二六年以前還是以民族的工團主義爲其理論基礎。

(註五) Dr Taylor Cole: The Evolution of the German Labor Front Political Science Quarterly Dec. 1937.

(註六) 後藤清，國社黨的勞動法制。

(註七) Frank Munn 著，徐宗士譯武力經濟學，第一〇頁。

(註八) 蘇聯雖自稱爲共產主義國家，但其距共產主義的理想仍遠。據馬克思 (Karl Marx) 的意見，共產主義社會是「各盡所能各取所需」的社會。在在現蘇聯社會只作到「各盡所能，各取所做」的標準，故作者不稱爲共產主義的勞動政策，而稱爲社會主義勞動政策。實行社會主義的國家在現階級只有蘇聯一國。

(註九) 在這裏作者說明戰時共產主義時期及新經濟政策時期經濟制度和勞動政策的特徵。所謂戰時共產主義是一方面推翻舊的經濟制度和社會制度，以激烈的手段沒收資產階級財產，以達到共產主義的目的；一方面爲着國防的需要，行一種強制的生產政策和分配政策。其工業政策的主要內容爲集中全國工業管理權於中央政府之集中全部工業生產品於政府機關，集中生產品分配權於國家，以保障國防力量的充實。因此其勞動政策特徵有三，第一，實行強迫勞動制，第二，廢除工資制度，實行定量實物分配制，第三，實行工人統制制 (Worker's Control System)。

新經濟政策是比較保守的政策。它的特徵是允許資本主義的存在，但以勞工階級掌握經濟命脈爲前提。換言之，允許有限制的私有財產制，私人可以僱用勞力，開設工廠。其勞動政策之特徵有三。第一，原則上承認勞力僱傭自由，但以貝賓的保護勞動的法律限制僱主，使其自由行動權限制於最小限度。第二，擴大充實工會的權力，使其監視其僱主的行動，勞動條件由工會與國家托爾斯 (Tols)，企業家訂立團體協約決定之。勞動法制的執行由工會監察之。第三，恢復工資制度。

(註十) 「社會基金 (Social Funds)」一名詞，爲蘇聯學者所創制。其意義係指全體勞動者所生產的財富，除開勞動者的報酬後所剩下的部分。此部分通常作爲發展並維持國家之用。直接工資及社會工資也是蘇聯首創的名詞，現漸流行於各國。直接工資係指勞力的直接拿錢工資而言，社會工資則係指義務教育，社會保險，失業及疾病預防，工人住宅的供給，工人文化的培養，工人榮譽優待的享受及其他一切物質保障的設施而言。詳細情形可參閱 J. Freeman Soviet Worker p.p. 201-203 and H. Soviet Trade and Discontinuation (1937) p.p. 259-262.

第一編 勞動組織 (註一)

第一章 勞動組織的性質及其演進

現代意義的勞動組織之興起雖不到一百年歷史，但其地位則甚重要。它不僅是現代經濟社會組織中的主要因素，並且由於勞動組織之發展，使經濟社會結構發生變動。一個國家工業化程度愈深，則其重要性愈增。在西歐各工業國家此種趨勢尤為明顯。要對此種組織有比較明確的瞭解，自不能不對此種組織的發展及性質先有簡明的概念。

第一節 勞動組織的發展

現代勞動組織最初以職業工會 (Trade Union or Craft Union) 的形態出現於英國。十八世紀初，工業革命在英國發生，工人之組織以公會 (Company) 俱樂部 (Club) 互助會 (Mutual Protection Association) 等名稱亦隨之在各地產生。(註二) 到十九世紀工會組織遍於西歐，美國，日本及其他工業國家。至本世紀後世界各文明國家無不有勞動組織存在。各國勞動組織之發展因各國環境不同而異，其地位及其勢力亦不一律，欲詳細按國別說明各國發展過程，事實上既甚困難，且亦非本書討論範圍之內。(註三) 故本節僅以政府對勞動組織的態度去說明其發展過程。

大體說來，各國勞動組織的發展都經過了下列三個階段，第一為禁止時期，第二為承認時期，第三為積極保護時期。現逐項說明於次：

第一，禁止時期：勞動組織之發生為工業革命的結果。工業革命，機械的大量應用，使勞工與生產手段

脫離所有關係，勞動者成爲僱主榨取對象。在另一方面，由於工廠制度的興起，工人羣聚一廠，關係較前密切，階級意識發生。於是以維持或改良勞動條件爲目的的勞動組織興起。但在其初期不爲政府所承認，各國均採取嚴格的禁止態度，以刑法或特別法取締之。當時人士之所以採取此種態度者，其原因似有三層。第一，十八世紀經濟學者政治學者在理論上反對工會運動。當時爲政治上及經濟上的大解放時期，政治上的民主主義和經濟上的自由放任爲當時最流行思想。工會運動的發展，自當時觀之，與上述原則均相違反。自政治方面觀之，工會運動有形成新階級的可能，與當時權殘階級的思想不合；自經濟方面觀之，勞動團體的組織顯然妨害自由放任自由競爭的運行，故有禁止的必要。第二，歐洲中世紀遺留下來的基爾特（Guild）組織，實爲法國大革命時代人士所深惡痛絕。基爾特本爲從事工商業者所結合的團體，其會員有壟斷本業的權力，非會員無經營該業的自由；大革命起後，基爾特被認爲自由之敵，而被禁止。新興的工會組織，在當時人士觀之，與基爾特的性質相同，故亦應禁止之。第三，勞工結社可使怠工，罷工之專較容易發生，亦爲當時禁止工會原因之一。

（註四）

法國及大陸國家均規定：凡任何勞工組合，其目的在煽動怠工，罷工，阻止他人至工廠工作，壓迫工人遲到早退及其他一切阻礙生產或增加生產成本者，均予以刑事上的處分。（註五）在英國及其他盎格魯·薩克遜國家則規定：凡要求改進勞動條件之任何協議（Agreement）均視爲礙害產業的發展，一律處以共謀罪（Conspiracy）。（註六）如比利時，丹麥，在其憲法中早已承認自由結社權，但對勞工團體採禁止態度。又如瑞典，挪威，美國傳統的承認公民自由結社權，但對工人組織則視爲例外。此種思想流傳之廣，於此可見。

第二，承認時期：到十九世紀後半期後，自由放任制度流弊日甚，工人要求以團體行動改良勞動條件之需要愈切，工人的團結力愈堅，勞動團體之活動極爲激烈。禁止工會運動的法律不僅不足阻止勞動者團結運動之發展，反足激動其反抗心，使其行動愈趨激烈。於是各國政府的態度漸漸改變，由禁止團結而承認其存在。

英國爲首先承認勞工團體的國家，一七九九年（一八〇〇年所通過的預防王后不潔法（The Prevention of Unlawful Combination of Workmen）在柏來斯（Francis Place）休謨（Joseph Hume）等人努力之下，於一八二四年撤消，一八二四的結合法及一八二五年結合法（The Combination Act）中承認工人團結權。但普通法（Common Law）中尚有限制勞工組織之規定。直至一八七一年工會法（Trade Union Act of 1871）（註七）及一八七五年共謀罪及財產保護法（Conspiracy and Protection of Property Act of 1875）一八七六年工會修正法（Trade Union Amendment Act）制定後，團結權始得確立，勞動者之團結始脫離刑事法之範圍，而成爲民事法領域之問題。由於英國各項法律條文之明顯意義之確定，所有英屬殖民地及自治領均先後頒佈與其相似之法律。

繼英國而起承認工人團結權者爲丹麥，該國於一八五七年頒佈法令，承認工會地位。隨後法國於一八六〇年，比利時於一八六六年，德國於一八六九年，奧國於一八七〇年，荷蘭於一八七二年，意大利於一八九〇年，均先後承認之。（註八）我國民國元年臨時約法雖有「人民有集會結社之自由」（第六條第四款）但同年頒佈之新刑律中對勞動團體結限制甚嚴。至十年一月廣東軍政府以命令廢止治安警察法，於十三年十一月公佈工會條例，對勞動組織有極進步之規定。（註九）國民政府成立後，於十八年制定工會法，於十月二十一日公佈，十一月一日起施行。後經二十年十月，二十二年九月，二十二年七月三次修正。在工會法中正式承認工人團結權。

第三，積極保護時期。自本世紀後，大多數產業先進國均採以勞動者自我奮鬥政策爲其勞動政策之中心，而自動性勞動政策之採用，又以工會勢力之發展爲前提。如何充實工會力量，及增強工會勢力，使其能與僱主關爭，成爲當時勞動政策之主要課題。故勞動組織由承認時期進而爲積極保護時期。

勞動組織的扶植和保護普通多採消極和積極兩種方法。消極的方法是保障團結權（Koalitionsfreiheit）。積極的方法是允許工會採用集體方法與僱主關爭以改進其生活，如團體交涉，團體協約之鼓勵，罷工，怠工之承

認等。關於後者將在本書第二編第八編中分別討論。現僅將消極的方法分析之。

團結權自學者看來，僅為有消極的內容之權利，而非為有積極內容者。換言之，非以一種積極的非團結不可。為其內容，不過消極的欲團結時，國家及地方團體不得濫加限制及禁止。這是個人主義國家必然的趨勢。故在二九二四年以前大多數國家，一九一八年以後個人主義國家的立法都禁止阻撓並限制勞動者團結，但在另一方面又禁止強迫工人加入某種工會。(註二)

一九一八年大戰以後，世界各國勞動政策的一致傾向破壞，社會主義的蘇聯，國家主義的德，意因其所採政策不同，對於工會的態度亦異。工會不是勞動者改進勞動條件的團體，而成為國家組織的一部，工會不是由勞動者自動組織，而改由國家負責組織；工會的行動，不是勞動者自己指導而改由國家管理。在此種情形下，勞動組織的發展又進入新的階段。

無論在法西斯的德，意，共產的蘇聯勞動者並沒有自由結社權。政府所組織的勞動組織為唯一的合法團體，勞動者有被強迫參加的義務。相反的，除政府所指定的勞動組織外，勞動者不得組織，參加或協助其他任何勞動團體。勞動團體既是國家組織的一部，為推行國家政策的機關，則對其保護自應不遺餘力。(註三)所以仍歸納於積極保護時期中敘述，其所不同者，個人主義國家是積極保護個人自由團結權，而德，意，蘇各國係保護勞動組織本身。

蘇聯為首先破壞舊的體制的國家。在一九一八年一月第一次全俄工會大會 (First Trade Union Congress) 中決定一廠一會原則，並改組工會使其為勞動者訓練自己管理自己的機關。自後工會的組織工會的職權雖有變動，但其基本原則，始終是一貫的。墨索里尼當政後，意大利勞動組織的發展亦走上新的途徑。第一步他頒佈許多法令破壞舊的勞動團體。(註四)第二步擴張法西斯工團聯盟會 (Fascist Syndicate Corporation) 的勢力使其成為事實上獨佔的團體。(註五)第三步於一九二六年頒佈集體勞動關係法，使法西斯工會組織不僅為事實上的獨佔團體，並且為法定的唯一團體。在表面上雖容許事實上的團體存在 (de facto organization)。但實際上

此類團體在意大利無立足的餘地。(註一五)

在國社黨當政前，德國工會除僱主操縱的和平工會 (Wirtschaftsfriendlye Vereine) 外，尚有社會民主黨操縱的自由工會 (Freie Gewerkschaften or Sozialdemokratische Gewerkschaften)，基督教徒主持的基督教工會 (Christlicher Gewerkschaften) 及 Hirsch-Duncker 工會。三者之中以自由工會勢力最大，在一九三二年自由工會人數達四百萬人，佔全國所有工會會員人數百分之八十以上。希特勒上臺後，一方面組織德國勞動保護自動委員會，破壞上述三大工會，一方面以國社黨工業細胞組織 (Nationale Sozialistische Betriebszellen organization) 爲活動中心，從事積極組織工作。(註一六)至一九三三年五月十日成立德國勞動陣線 (Deutsche Arbeitsfront) 合併以前工會，於是勞動陣線成爲德國唯一事實上的勞動組織。至一九三四年十月二十四日希特勒頒佈德國勞動陣線令 (Verordnung Über die Deutsche Arbeitsfront) 勞動陣線由事實上承認的團體進一步爲法律上承認的唯一團體矣。

第二節 勞動組織之本質

勞動組織的本質因各國所採勞動政策的性質不同而異。在個人主義國家勞動政策的目的是謀勞動者個人最高之成就及其人格的發展，勞動組織是勞動者爲對抗僱主改善勞動條件的團體，故勞動組織爲人民自動組織之不以營利爲目的的結社。在蘇聯及德、意等國家，勞動政策的目的是謀國民經濟的發展，勞動生產力的發揮，勞動組織爲達到此目的的重要機構，故它不是人民自由組織的一種團體，而是推行國家政策的機關。當然就其作用和組織言，蘇聯和德、意的勞工組織有許多地方不同。前者是勞工自己謀福利的機關，而後者卻是強制勞工的工具。但就其組織本質言，兩者都是政府的機構，是完成政府目的的手段。他們雖不公開承認是政府組織的一部分，但本質上是如此的。基於這點基本差異，試比較個人主義國家與集權國家勞動組織本質的區別。

(註一七)

第一，個人主義國家的工會是被僱者組織的團體，而集權國家的勞動組織是從事勞動者所組織的團體，不被僱者為限。個人主義國家的工會是勞動者和僱主或僱主階級對立的團體，所以其分子以被僱者為限。以由家除明白規定工會係由被僱者組織外，對於為僱主操縱之工會亦否認其工會地位，並設法限制其活動。(註一八)集權主義則不然，其勞動組織成員不以被僱者為限。最明白的為德國勞動陣線組織，其會員包括僱主，被僱者，及僱員。凡企業內有僱主一人及被僱者十人即可組織經營協同體，為勞動陣線基本單位。意大利的僱主協會及工會雖分別組織，但在其業團組織內係由雙方組織而成。故其勞動組織亦可視為由僱主及被僱者合組而成。在蘇聯工會雖不包括經理及企業管理部門人員，但其劃分的原因係因於職務行使的方便，與個人主義國家劃分的意義不同。

第二，個人主義國家的工會為被僱者以改進或維持勞動條件為目的的團體，而集權主義國家則為促進全國生產發揮勞動生產力的團體。考個人主義國家工會之誕生及其發達完全基於欲與僱主鬭爭以達到生活改善的目的，自各國採用集體勞動政策後，此項趨勢，尤為顯著。故韋伯夫婦謂：「就我們所知，工會是工資勞動者以求改進其工作生活之條件為目的的永久團體。」(註一九)各國立法例亦大都將此列為目的之一，我國工會法即如此規定。(註二〇)

在集權國家則不然，他們認為整個國家的利益為第一位，私人和私人團體是國家用來改進國家地位，達到更高利益的工具，勞動組織的目的也是如此。意大利勞動憲章第六條規定：

「凡經法律承認之職業團體(Trade Association)須保證勞工和僱主的法律平等，他們對於勞動與生

產須予以訓練，並實行提高雙方效率的方法。業團為生產因素(資本與勞力)的一致組織並代表雙方的公共利益。因為生產利益是國家利益，業團是代表的資格，是法律認定的政府機關。」

蘇聯對於工會的目的在一九二八年曾發生極嚴重的爭執，在一九二八年十二月舉行的第八次工會大會中，

工會黨主權主義的使命是增進生產而不是保護勞工。因爲蘇聯的基礎是立脚於全國生產力之上，生產力愈膨脹，蘇聯的國基愈穩固。即以改良勞工的待遇而言，亦以產業的發展爲前提。結果工會派失敗。一九二九年四月第六次中央會議決議改組工會中央評議會，工會派首領湯姆斯基（Tomsky）及其他工會重要職員均被免職。以共產黨助理書記卡捷諾微（L. W. Kaganovich）爲工會中央評議會主席。工會中央評議會改組後對各級工會發表訓令，申明工會之主要工作爲努力促進生產，督率工人工作，嚴格訓練工人，及促進勞動效率而非要求改進待遇或增加工資。以後在一九三二年第九次工會大會中屢次申明工人及各級工會組織的主要工作是動員所有勞動階級的力量，增加勞動生產，發展社會建設，完成五年計劃。從此，以前爭執，完全解決；整個工會組織都在「面向生產」大前提下努力。（註二）

德國勞動陣線在其組織中即已決定其主要使命爲發展生產而非促進被僱者的利益；因爲它是由僱主和被僱者組織而成，就這一點看就可知道其非爲被僱者改良或維持勞動條件爲目的的團體。在勞動陣線成立後勞動部長元首經濟代表及勞動陣線領袖聯合發表聲明書謂：

「德國勞動陣線是德國所有勞動者的團體，其經濟地位及社會地位均無軒輊。在此，勞動者與僱主將密切合作，而不能劃分爲無數團體，使其各爲其經濟利益及階級利益而鬭爭。……根據領袖希特勒意見，勞動陣線並非物質生活改進之機關。」（註三）

第三，個人主義國家工會爲勞動者謀其個人利益之機關，與政府無直接關係；而集權主義國家工會則爲執行國家勞動政策經濟政策的機構，其本身有很濃厚的政治色彩。在個人主義國家工會爲勞動者謀個人或其階級利益的團體，不主張與實際政治發生直接關係，或與政府密切合作。因爲他們認爲政府雖可給予工會以權利，但同時可以收回，有時反得不償失。與政府密切合作的結果，有使工會變成政府之一部分，失却行動的自由權；或者竟變成仰政府鼻息，向政府乞憐的無靈魂團體。他們反對政府強迫工會接受某一種思想，某一派主張；反

對政府對工會實行強制登記制；反對政府強制仲裁；反對政府干涉其行動。其所要求於政府者，為撤除不平等法律限制，使工會能夠真正自主的和僱主鬭爭。

反之，在集權主義國家，勞動組織為執行國家政策的機構，為政府組織的一部分。故工會與政府發生直接關係，縱使不由政府直接管理和指揮，至少是由政府官吏間接予以統制。勞動組織有很濃厚的政治色彩。現代集權主義國家都是一黨專政，對於異黨分子的活動採仇視態度，故勞動組織不僅是政府的組織之一部分，而且是某一黨的輔助機關。環觀德意，蘇對勞動組織的規定，就可明白。

德國於一九三三年十月二十七日所發表的勞動陣線成立申明書中明白規定：「勞動陣線的最高目的是使全國勞動者信仰國社黨主義及效忠國社黨德國」。一九三四年勞動陣線條例規定其使命有八，其第一項即為勞動陣線全體會員的國社主義世界觀的教育，第八項為執行希特勒領袖所給予勞動陣線的使命。（註三）蘇聯亦認為工會為執行其政治使命與共產黨主義的機關。列寧說：

「工會應隨時擴大社會主義建設者人數。它的責任是一個新生活的建立者，是成千成萬羣衆的教育者。……工會應該變成政府最接近和不可分離的合作者，工會的首領是共產黨，他指導工人階級整個政治與經濟工作。一般說來工會是共產主義學校，尤其要變成管理社會主義工業和農業的學校。」

這一段話，為蘇聯工會活動之指導原則，自一九二八年起一直支配到現在。故蘇聯在一九二七年以後在法令上雖未規定完成政治使命為工會目的之一，但在歷屆工會大會議決案中反覆聲明：「凡以無產階級專政之手段，以實現社會主義為目的之團結方認為工會；凡反對或對政府及黨部政策持異議者一律解散。」至於意大利則於集體勞動關係法中規定：「由國民的見地為良善之政治行動者，方得為工會會員。」

第四，個人主義國家的工會為基於自由團結的一種人民團體，勞動者可以自由創立，參加，援助或退出工會；在集權主義國家勞動團體為推行國家政策的機關，勞動者不能隨個人意志創立，參加或退出之。個人主義國家之工會既為基於自由結社權之組織，則勞動者有參加或退出工會之完全自由權。換言之，勞動者不論其個

人思想，情仰，其目的與同，均可自由組織工會，參加工會；如認為對工會無興趣時，可以自由退出。政府在消極方面既不能禁止勞動者組織或參加工會，或阻其退出工會；在積極方面亦不得強迫勞動者組織或參加某特定工會，或強其退出某特定工會。此為自由工會之兩大特色，各個人主義國家無不在憲法中或工會法中規定之。(註二四)一九二九年以後有若干個人主義國家對於自由結社權加有種種限制，或給予勢力宏大，組織嚴密的工會以某種特權，或拒絕登記人數過少之工會，或強迫工人加入工會，或限制工人退會。(註二五)但此種行為並未違反自由團結的原則，以自其目的觀之，上述種種限制為保護勞動者利益的手段，而不是限制勞動者行動自由的方法。因為勞動者自我奮鬥政策之實施，以勞工團體力量之雄厚為前提，而勞工團體勢力之雄厚，又以工會組織能包括大部分勞工為條件。否則工會要求確定之勞動條件，將因未加入工會之工人承認低劣條件而被破壞。故代表性最大之工會的培植為保障該業全體工人利益之最好方法亦即為自動性勞動政策之必要條件。上述各種方法即為培植代表性最大工會之手段，與集權主義國家之目的完全不同。自其實質觀之，上述種種限制方法只是大多數原則 (Majority principle) 的特殊應用，而沒有破壞自由結社權的精神。因為上述方法既沒有強制勞動者加入特定組織也沒有壓迫勞動者退出某種工會，政府更沒有以強暴方法解散工會或強迫工會接受政府管理。政府不過給予代表性最大之工會以若干特權及方便，以擔負保障該業勞動者的利益。而不是依據政府的意志和命令去組織工會。(註二六)

在集權主義國家則不然，全國各業只有一個勞動團體，全國只有一種勞動組織。此種勞動組織完全依照政府的意志而組成，其活動完全由政府命令及管理。勞動者既不能自由創設工會又不能自由退出政府組織的勞工團體。勞動者的自由結社權完全剝奪。

(註一)關於英國工會之起源，學者之間頗多爭執，有謂源於中古時代之行會者 (Guild)，有謂源於 Journeyman's Societies 者，有謂源於十七世紀後半期之特業廠業之 Journeyman's Association 者，韋伯夫婦即主此說。至於第一個工會成立於何時亦多爭執。G. Unwin 謂在一六六七年即有常設的帽業工人工會。韋伯夫婦謂始於十八世紀初。詳見 T. and R. Webb, History of Trade Unionism, p. 1. (1920 Ed.)。

(註二)關於各國工會運動之參考書略舉數種於左。英國。S. and B. Webb. *The History of Trade Unionism* (我國有陳維民氏譯本。商務出版) G. D. H. Cole: *Asport History of British Working Class Movement*. Milne-Bailey: *Trade Union Documents*. 德國。W. S. Sander: *Trade Unionism in Germany*, Seidel: *Trade Union Movement of Germany*; 比較詳盡者有 S. Nestriker: *Die Gewerkschaftsbewegung*。(此書有日譯本)「總邊勞動組合運動史」法國。L. Lévins *Syndicalism in France*; G. D. H. Cole 在 *the World of Labour* Cha p. III. 21V. 有簡明的介紹 (1919 Edition) 美國最有權威之著作為 J. R. Commons: *History of Labour in the United States* (全書共分三卷，第三卷在一九一八年出版，第一二卷於一九三五年出版。) 簡明者有 George Gohem *Greets: An Introduction to the Study of Organized Labour in America*. Second Ed. 1926. A. Binba: *History of American Working Class in U.S.* S. P. Turin: *From Peter the Great to Lenin*, 蘇聯。I. L. O. *The Trade Union Movement in Soviet Russia*; C. Mertens: *Trade Union Movement of Belgium*; 關於國際工會運動。J. Sargenbath: *Twenty five Years of International Unionism*。

(註三)勞動組織一習語，普通多包括兩種勞動組織，第一，為勞工的職業的組織 (Berufsorganisation) 第二，為勞工的經營組織 (Betriebsorganisation) 前者為工會 (Trade Union, Gewerkschaft) 後者為工廠委員會 (Betriebsratige Works Committee) 或工廠會議 (Work Councils)。作者在此係指第一種意義的勞動組織而言。而作者所以不直接應用「工會」一名詞者。因工會一名詞係指勞動者所組織之團體而言，而現在有許多組織不僅包括勞工僱員，而且包括僱主在內。如德國勞動陣線即包括僱主，僱員及勞工。意大利的業團，亦由僱主及僱工團體組織而成。如葡萄牙的業團制度亦加意大利相似。如用工會一名詞者即不能包括此類組織。

(註四)例如普魯士產業法典序文謂：「工資勞動者之團結，危害工廠之存在，容易引起紊亂，威脅公安，有足成懼之理由。」可為例證。其他禁止勞工組織之動機及理由，以一八四九年法國立法會議 (French Legislative Assembly) 反對工會組織者的意見為最具體。他們說：「刑法中關於禁止工人團聚及罷工條款之撤廢將使社會失卻抵抗某種威脅的武器。這種威脅將破壞社會秩序，使產業陷於危險的地步。工會組織，縱使不採用威脅及強暴的手段，也會破壞或變更競爭的影響，擾亂供需的平衡。所以我們反對產業，職業及勞動的自由團結權。」見。I. L. O. *Methods of Collaboration Between the Public Authorities, Workers Organization and Employers' Organization*: p. 6。

(註五)法國於一七九一年頒佈禁止同業公會令，嚴禁一切結社。一八一〇年刑法第四一四，四一五兩條中嚴禁職業的團結。此項條款至一八三四年復以法律厲行之，禁止二十八人以上之結社。一八四八年之革命雖有承認團結自由之意，但至一八四九年法律又禁止之。加入工會者處以六日以上三月以下苦工，或一千元以上罰金，主謀者處二年以上五年以下之苦工。

(註六)在整個十八世紀中，在英國工會被認為違法團體。自其普通法 (Common Law) 觀之，勞動組織為妨害產業之共謀行為，凡工人二人或二人以上聯合要挾雇主改良工作條件，不論其所採手段如何，一律予以徒刑或罰金的處分。同時自 Edw. d. I. (1212-1301) 至

禁止工人聯合，但在十八世紀及十九世紀初大多數法院引用英國共謀罪法以禁止之。如一八〇六年 Philadelphia 刑製靴業工人案件，一八二三年紐約州船工案件均引用共謀罪法以禁止之。其判決書云「工人組織團體拒絕工作顯然爲共謀行爲，不僅拒絕工作爲非法行爲，即共謀亦爲非法行爲，不論其目的是否合法」其態度可知。

(註七)英國 Trade Union Act 在我國均譯爲「工會法」，此譯名不甚妥當。以英國 Trade Union Act 中係將僱主協會及工會兩者合併規定之。故日本多譯爲「職業組合法」。今從我國習慣，故沿用舊名。

(註八)關於各國勞動結社之承認參閱·I. L. O. 出版之 Freedom of Association (Studies and Report, Series A: Nos. 2), 29, 30, 31, and 32) 共分五卷，第一卷爲總論，其餘四卷分論各國情形，但其資料僅以一九三〇年以前爲限。一九三〇年以後情形可參閱 I. L. O. 每年出版之 Year Book。

(註九)民國十三年一月十九日之工會條例爲我國最進步之工會法。其第一條云：「凡年滿在十六歲以上，同一職業之腦力或體力之男女勞動者，家庭及公共機關之受僱人，學校教師職員，政府機關事務員，集合同一業務之人在五十人以上者，得組織工會。」第二條：「工會爲法人，工會會員私人對外行爲，工會不負連帶責任。」以當時立法者受蘇聯之影響甚深，故其立法採取寬大原則。

(註一〇)民國二十年工會法對於工人結社自由限制甚嚴。較民國十三年一月工會條例大有遜色。如第一條規定：「聯合十六歲以上現在從事業務之產業工人人數在一百人以上，或同一職業工人，人數在五十人以上時，方得組織工會。」其他如二十二條及二十七條對於工會之活動限制極嚴。

(註一一)德國威瑪憲法第一五九條規定：「對於任何人及任何職業者因爲勞動條件及經濟條件之維持及改良的團結自由均保證之。備對此種結社自由，有出於協議或計畫的行爲而加以限制或妨害者，國家即須施以制裁。」比利時一九二一年五月二十四日法律亦規定凡對妨礙組織工會，所加之一切強制及壓迫均爲違法行爲。美國一九三五年之 National Labour Relation Act 第八條對於工會之保障不遺餘力。我國工會法對工會之保護條款如下：

- (一)工會不得拒絕法律章程上認爲合格之人入會，亦不得許法律上認爲不合格之人入會(工會法第二十條第二項)。
- (二)僱主或代理人，不得因工人爲工會會員或職員而拒絕僱用或解僱或爲其他不利益之待遇(第三十一條)。
- (三)僱主或代理人，對於工人不得以不理工會會務，不入工會或退會爲僱用條件(三十二條)。如違反之，得處以三百元以下之罰金(第四十二條)。

(註一二)意蘇德三國對勞動組織的保護甚爲積極，如意大利一九二六年集體勞動關係組織法認爲法律承認之工會爲一切工人法律上的代表，凡妨害工人結社之行爲均認爲非法行爲而取締之。蘇聯刑法第一三四條，嚴格禁止妨害工會之行爲，凡妨害工會行爲及騷亂其權利之行爲均處罰之。

(註一三)在一九二二年以前意大利主要的勞動組織有三種。第一，為社會黨主持的意大利勞動總聯合會 *Confederazione Generale del Lavoro*。第二，為天主教系的意大利勞動者聯合會 (*Confederazione Italiana del Lavoro*)。第三，為意大利工團組合 (*Unione Sindacale Italiana*)，其中以第一種勢力為最大。法西斯當政後，下令各省省長監視並檢查各種勞工團體，省長有權在勞工組織內設立監督員，修改其決議，解散其機關及自由處分各工會基金。第二步頒佈新保安法 (*Legge di Pubblica Sicurezza*) 授權省長解散含有政治色彩之團體。一九二六年十一月又頒佈新法嚴禁非法西斯團體之活動。在此種壓迫下，上述工會自無法活動。至一九二六年底意大利勞動聯合會宣佈合併於法西斯工團組織內。意大利勞動總聯合會遂遭法西斯黨徒破壞，乃於一九二七年解散。其他團體亦紛紛解散。於是法西斯工團組織成爲唯一勞動團體。詳見 Villari: *The Fascist Experiment* p.p. 53—100, 及 p.p. 136—151; *the Fascist Dictatorship in Italy*, Chaps. IV—V。

(註一四)法西斯工會組織之首次出現於一九二一年，其名稱為經濟工團 (*Economic Syndicate*) 領導人 Edmondo Rossoni。至一九二二年成立全國工團聯盟會從事活動。至一九二三年改名爲法西斯工團聯合會。一九二五年十二月法西斯勞動組織與工業家代表在 Polozzo Vidoni 舉行會議，並訂立 Polozzo Vidoni 協定，由意大利工業僱主聯合會正式承認其爲勞工之唯一代表，其地位愈爲確定。至一九二六年四月三日集體勞動關係法頒佈後，法西斯工團成爲唯一合法組織。該組織於該年舉行全國代表大會。討論各項問題。詳見 Gaetano Salvemini: *Under the Axe of Fascism* p.p. 19—25; German Harder: *Capital and Labour Under Fascism* p.p. 55—59。

(註一五)一九二六年四月三日的集體勞動關係法雖規定勞動組織可以分爲兩種，一種爲法律承認的團體，一業只有一個，一爲事實上承認的團體，可由人民自由組織，但事實上後者並不存在。所以 Genet Villari 在一九二九年說：「事實上此種團體並不存在，即有亦絕不重要。」

(註一六)國社黨當政後，對於各工會組織之破壞不餘遺力。在 Robert Lay 德國國社黨政治組織部部長，後爲勞動陣線的領袖 (*Schahelien*) 指導下組織「德國勞動保護行動委員會」在一九三三年五月二日有計劃的在全國同時佔領自由工會的本部與支部，工會財產全部沒收。稍後對於其他二種工會亦予以同樣待遇。詳見 Calvin B. Hoover: *Germany Enters the Third Reich* p.p. 關於勞動陣線之歷史可參閱 Taglon Cole: *The Evolution of the German Labour Front: Political Science Quarterly* Dec. 1927. 及 *1928—1929*。 (註一七)蘇聯和德國的勞動組織，作者看來，其性質相同，因此將其合併，以集權主義國家包括之與自由主義國家比較 *Totalitarian Regime*。

(註一八)我國工會法第二條規定工會爲被僱者所組織的團體，僱主或其代理人，不得爲工會會員。

非僱主操縱之公司在德國多稱爲和平工會，美國稱爲公司工會 (*Company Union*) 普通稱爲黃色工會 (*Yellow Union*)。各國憲法大都禁止此種工會活動。如德國以前最高法院曾認黃色工會團體協約權 (*Tariffrecht*)。美國一九二六年之 *Railway Labour Act* of 1926 開始禁止公司工會活動。一九三〇年 *Tarred New Orleans Railroad* 判案對公司工會之打擊尤重。 *National Labor Relations Act* 公佈

(註一九) History of Trade Unionism, 1920 Ed. p. 1.

(註二〇)我國工會法第一條規定：「工會者由同一產業或同一職業的男女工人，以增進知識技能，發達生產，維持改善勞動條件及生活爲目的所組織之人格團體。」

(註二一)關於工會派與黨部的爭執可參閱 Joseph Freeman: The Soviet Worker. p.p. 127—140. 關於第九次工會大會議決案附書 Appendix III. pp. 376—390 有比較詳細的摘要。

(註二二)勞動陣線條例第一條規定勞動陣線之使命如次：

(一)促進勞動陣線全體會員的國社主義世界觀的教育；

(二)實行國民勞動秩序法所規定的使命；

(三)督促全體會員遵守勞動法規與社會法規；

(四)實施職業教育；

(五)創立並管理會員的救濟制度；

(六)維持國民經濟協同體與勞動專員所努力的經濟和平；

(七)發揚精誠團結精神，履行爲國服務的天職；

(八)執行希特勒領袖所給予勞動陣線的政治使命。

由上列八項使命可以看出勞動陣線的性質是國社黨主義信仰養成所，是納粹德國黨員的推行人，是德國政府的一部分而不是勞動者增進利益的機關。

(註二三)以普通法及憲法規定勞工自由結社權者有芬蘭，捷克，瑞士，立陶宛，荷蘭，希臘，羅馬尼亞，西班牙，保加利亞，古巴，墨西哥等國；以特設工會法規定者有英，法，丹麥，加拿大，瑞典等國。

(註二四)以某種特權給予代表性最大之工會 (Most Representative Unions) 以加強其力量之國家有墨西哥，美國，法國。墨西哥於一九三一年聯邦勞動法典 (Federal Labour Code of 1931) 規定僱主須與其企業中代表大多數之工會訂立團體協約。美國在國民勞動關係法第九條中亦規定爲大多數工人任命或選舉之代表可以代表該業所有工人締結團體協約。加拿大亦有同樣規定。法國一九三六年六月二十四日法律上亦規定代表性最大之工會可從代表該業或該區全體工人訂立團體協約。其調停與仲裁法亦規定代表性最大之工會有選派代表出席高級調停及仲裁機關之特權。

拒絕登記人數較少之工會有澳洲聯邦及各州，墨西哥，新西蘭及南非聯邦。在上列各國均規定凡工會申請登記時，如該業已有組織完善之工會存在足以保障該業利益，且加入工會甚爲方便時，得拒絕之。

驅迫工人加入工會之國家僅有新西蘭。在一九三六年工業仲裁及調解修正法 (Industrial Conciliation and Arbitration Amendment Act of 1936) 中規定任何調解協定或仲裁判決書中需規定如僱主僱用非工會會員之成年工人即為違法行爲。同時任何工會不得拒絕法律上認爲合格之工人入會。

限制工人退會之國家有比利時，希臘，羅馬尼亞等國家。此數國家均規定工人退會須經過預告手續。即工人在退會以前須通知工會，經若干時間後方允退會。預告期間不一。我國工會法第二十一條規定得隨時退會，其章程定有退會預告期間時，不得超過一個月。

(五二五) 這點以法國一九三六年內閣總理說得很明白。他在討論一九三六年六月二十四的團體協約法 (Collective Agreement Act of 1936) 時說：「我們不是跟府全權主義國家的樣子。我們不準備依照政府的意志組織工會或在政府命令與監視下活動。我們願意慢慢的建立一種制度。但此種制度如任一羈僱主組織及勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。」

(一) 關於僱主組織與勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。
(二) 關於僱主組織與勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。
(三) 關於僱主組織與勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。
(四) 關於僱主組織與勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。
(五) 關於僱主組織與勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。
(六) 關於僱主組織與勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。
(七) 關於僱主組織與勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。
(八) 關於僱主組織與勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。
(九) 關於僱主組織與勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。
(十) 關於僱主組織與勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。

一九三六年六月二十四日，法政府命令與監視下活動。我們願意慢慢的建立一種制度。但此種制度如任一羈僱主組織及勞工團體參與爭論及競爭時，則無可廢棄的一定會失敗。

第二章 勞動組織的諸形態

從上節中我們可以看到，個人主義國家的工會和集權主義國家的勞動組織無論從形式上或本質上都有顯然不同的區別。這種區別決定了勞動組織的形態。勞動組織形態的分類根據其性質亦可以分為兩種。一為自由工會，一為官方主持的勞動組織。在後之中又可分為兩種，一為國家主義的勞動組織，一為社會主義國家的勞動組織。在各個系統中，其基本原则既不一致，在組織機構方面也各有特色。在下面將分別舉出代表國家而分析之。

第一節 自由工會

自由工會是個人主義國家勞動組織的主要形態。因為這種組織是被僱者根據自由結社權組合的團體，所以稱之為自由工會。自由工會是歷史最悠久勢力最大的一種勞動組織，第一次大戰以前所有文明國家的勞工團體都採這種形態，大戰以後除少數集權國家外，大部分國家仍然如此。其本質在上節已反覆說明，茲不重贅，現以英、美兩國工會組織為例說明其組織與機構。

第一目 自由工會之類別

自由工會既係由勞動者基於自由結社權的一種自由組合，則每一個國家工會之種類不一，將視組合者之意向而別。有的依職業為中心而團結，有的依產業為中心而團結，有的依企業為中心而團結。普通對於工會之分類方法不一，有分為職業工會 (Craft Union or Trade Union)，產業工會 (Industrial Union) 材料工會 (Material Union)，僱傭工會 (Employment Union) 性別工會 (Sexal Union) 及一般勞動者工會 (General Labour Union) 六種者，(註一) 有分為職業工會，產業工會，業能工會 (Occupational Union) 及僱傭工會四

種者，(註二)有分為階級工會(Class Union)產業工會，業體工會，職業工會及聯合工會五種者，(註三)但一般通說則分為職業工會，產業工會，僱傭工會及一般勞動者工會四種。在個人主義國家此四種工會同時存在，與全權主義國家只有一種存在的現象不同。現試舉其主要意義於次：

第一，職業工會：以同一或類似之職業或技能之被僱人為單位所組織的工會謂之職業工會。如印刷工業之排字工，印刷工，鉛版工，裝訂工，各自組織的團體即謂之職業工會。此種工會為工會組織之最初形態，其主要目的在維持組織者職業的共通利害。在最初為純粹職業別的工會，例如機械業的鍛冶工人工會，模型工人工會各自分別組織。稍後由純粹職業工會進而包括類似之職業，如機械工人工會包括盤旋工，機械工，鍛冶工，模型工，鉗工，穿孔工，電業助手等工人，而不由各類工人單獨組織工會。英國在十九世紀美國在一九三三年以前均行此種工會。

第二，產業工會：以同一或類似之產業為本位，凡從事於該業或類似該業之一切被僱者所組織的團體謂之產業工會。其加入之資格不問職業或技術之差異，不分熟練與不熟練，只要從事該業之被僱者均可加入。(註四)換言之，職業工會係以生產程序(Process)為組織基礎，而產業工會則以生產品為組織基礎。如纖維業，機械工業，煤礦業等各以其產業為組織基礎，凡從事該業之一切被僱者均參加之。此種組織方法有以一企業為單位者，有以一地方為單位者，有以一國為單位者。產業工會為各國最有勢力最盛行之組織形態。如英國自一九二四年以後產業工會佔絕對優勢地位，一九三三年以前德國，產業工會之勢力極大。美國自一九三三年以後產業工會運動亦告抬頭，產業工會聯合會(The Congress of Industrial Organization)勢力之膨脹即可證明。

第三，僱傭工會：此係以同一僱主之被僱者所組織之工會。此類組織常常易與產業工會混合。如政府鐵路公司及某大礦業公司之工會則常常為僱傭工會，但同時又為產業工會。此類工會不甚發達，無前兩者之盛行。

第四，一般勞動者工會：此種工會爲熟練程度甚低及非熟練勞動者組織之通稱。工業革命的結果，一方面固引起職業之分化及熟練程度之加深；而另一方面，非熟練勞動者之地位日益重要。此種組織通常依地域結合，其發展較遲，但其地位則極重要。組織此種形態工會者多爲碼頭運輸工人，鐵路及河川運輸業工人等。

第二目 自由工會之內部組織

欲研究自由工會之內部組織爲一極困難工作。以自由工會既由勞動者自由組合而成，政府無干涉或規劃權力，則職業或產業的性質，地理和經濟的環境，過去的歷史經驗，主持人的性格均足影響其活動和機構。從數量而言，各國工會數目甚多，如英國約一百五十所，美國約二百所上下，欲一一敘述自不可能。從其規模而言，有些工會爲全國性組織，組織嚴密，機構靈活；有些工會僅爲一地方的工人俱樂部，活動範圍狹，勢力亦小。從其結構而言則更複雜，各有各的組織形態，各有各的系統，各有各的簡章。欲扼要說明其內容殊不容易。在本段中僅將英、美兩國最流行組織之主要特色分析之。

英美工會普通大都分爲三級。第一級爲中央團體，有的稱爲總工會 (General Union) 或總會 (Grand Lodge) 或總部 (Grand Division) 等名稱。第二級爲分部 (Division) 有時稱爲州支會 (District Lodge) 等名稱，由同一區域內之地方工會 (Local) 或支部 (Branches) 組織而成。地方工會或支部爲工會的基本單位。規模較小的工會則只有兩級，由地方工會及中央工會組織而成。有的則爲四級。(註五)

大體說來，地方工會或支部爲工會基本單位。爲工會組織基礎。總會爲工會最高權力機關，對內管理各級工會行政，對外爲工會之代表。地方委員會或分部，分會則爲中間組織，實際上權力不大。

(甲) 總工會：幾乎所有工會簡章均承認總工會爲各該工會之最高權力機關。總工會之代表機關爲全國代表大會 (The Convention, Delegate Conference, Arenal General Meeting) 代表大會由地方工會或支部選派代表組織之。地方工會代表之選舉由各工會章程決定之，各會不一。但每個地方工會均派代表二人。每個地方工

會或支部代表人數普通多設有最高限制。

會期亦恆不一致。有爲年會者，有爲兩年開會一次者，有爲三年開會一次者，亦有不固定開會時期，由工會負責人決定或由各地方支部投票決定。在美國有數十年未舉行大會的先例。(註六)全體大會之職權亦由章程中規定之。普通多爲選舉職員，修改章程，聽取上屆職員報告，及決定其他會務。

在大會休會期中最高權力機關爲行政局 (Executive Board) 或全國執行委員會 (General Executive Council)。行政局的組織和人數各工會不一。在英國有爲二十四人者，有爲三十人者，有爲十人者；在美國有爲三人者，有爲八人者，有爲十二人者。工會會長，副會長，祕書及財政管理員均多爲行政局委員。行政局委員之選舉有由代表大會選舉者，有由各區工會選舉者，有由全體投票選舉者。行政局普通分爲兩種，一爲實際上負行政上的責任，一種則僅爲顧問性質及賦有調解職責之機關。但近年內趨勢，有使行政局成爲工會權力中心之概，故各工會之行政局權力極大。(註七) 行政局會期各工會亦不一致，有一年開會一次者，有兩月開會一次者，有一月開會一次者。

總會之實際負實際者爲工會職員，在各職員之中，以主席之地位，尤爲重要。職員之選舉，各工會所採方法不一。普通多由代表大會或全體投票選舉之。職員任期多爲一年或兩年，連選得連任。在以前工會規模不大，事務簡略，職員連選連任者甚少，且多採輪任制。到本世紀後工會運動發展，工會所應付之問題亦益複雜，爲健全其組織計，不能不採取有繼續性之政策，同時更需要精明有爲的領導人物主持會內大計，故工會會長多連選連任，任期有達二三十年者。(註八)

在美國有許多大工會會長職務異常繁重，一人精力殊難應付裕如，故設副會長若干人協助之。副會長人數不一，視工會之情形而定。(註九) 工會職員除會長，副會長外，尚有書記長，副書記長，財政管理員，信託員等。

(乙) 州工會：分部或地方委員會 (Local Committee)。分部或地方委員會爲全國總工會及地方支部之中間

組織，對於總工會既無獨立性，對於地方支部又無統制權，完全是大工會發展後之一種承上啓下的機關，協助全國工會主持一部分行政權及司法權。該會僅由某特定區域內之地方支部推派代表組織而成。其職權大小各工會並不一致。普通多視爲中級機關，凡比較重大事件地方支部不能解決時，可由其處理，但全國工會有最後決定權。其所屬地區內之工資表通常由其決定。地方工會與僱主發生爭執時，在採取最後行動之先亦由該會調解。有些工會且賦與以罷工決定權。有許多工會則以其爲會員及地方工會之上訴機關，如該會不能解決時，再由該會提出上訴於總工會。

(丙)地方工會或地方支部：地方支部爲工會之基本單位，爲總工會之基礎。普通地方支部多先於總工會而存在，總工會多由地方工會聯合組合而來，但亦有在總工會成立後方成立者。地方工會合併爲全國工會係漸次蛻變而來，與集權主義國家由上而下的發展不同。由於企業之發展及僱主之榨取常使性質相似之地方工會有利害一致之感覺，故常舉行會議討論公共問題，此爲合併之第一步。隨後由於工人之流動，於是各地方工會締結協約，交換會員，此爲合併之第二步。在稍後鄰近之地方工會由於利益之共通利害之一致，乃合併成爲一大的工會，此爲合併之第三步。最後此種合併運動漸展擴於全國，於是全國總工會成立，此爲合併之第四步。

地方工會合併於總工會或聯合成立總工會後，其獨立性當大爲減少。其行動須受全國代表大會及總會章程之約束，聽從上級工會之指揮。至於由總工會成立之新地方工會則無此種感覺，很自然的成爲總工會之一部。

支會設立特許狀(Charters)之頒發爲地方支部合併於全國工會或設立新地方支部之第一步。特許狀由全國工會之執行委員會或行政局頒發於諸求者。新地方工會會員最少限度有定爲七人者，有定爲十人者，有定爲五十人者。在特許狀中詳細規定組織形態，新工會與全國工會，分部及各地方支部之關係。地方支部領到特許狀後，方正式成立，以後可以吸收新會員及從事活動。會員之資格以前需要一定之技術及能力，現只有年齡之限制，其他如性別，種族，宗教，信仰之限制漸次取消。年齡之限制，英國一八七一年工會法及一八七六年工會

修正法均規定爲十六歲以上。各工會間不一，有定爲年滿十八歲者，有爲十七歲者，最低者爲十五歲。工人申請入會時首先填具入會申請書，由會員二人介紹，經執行委員會或特設之會員審查委員會 (Committee on Membership) 審核合格後，方允其入會。會員會費分爲兩種，一爲入會費，一爲常年會費。其數目不一，由工會自由決定。有由章程規定一固定數目者，有由會章規定最高最低數目再以工人收入爲標準，決定其應出會費者。入會費不完全由地方工會保存，須繳納一部分於總工會，分配比例由總工會決定之。地方支部在若干情形下可以徵取臨時費，其情形由會章訂明之。

關於一般性質之事務，由全國工會之行政職員及行政委員會處理；關於地方性質之事務則由地方支會自動處理。地方支部之職員由全體會員選舉。地方支部按時舉行種種會議討論地方性質之問題，處理地方性質之事務。會費之收繳，罰金，臨時會費均由地方支部決定，會員之訓練亦由其主持。支部常會或一週，兩週，一月舉行一次，按當地情形而定。常會主要任務爲納繳會費，核准津貼及救濟費，聽取上級工會之報告，介紹新會員，及各會員報告各廠各地情形，及與僱主交涉經過。地方支會可以設立各種常設委員會，如爭議委員會 (Committee on Grievance)，工資委員會，調解委員會 (Committee on Conciliation)，及共濟事業委員會。地方支部職員每半年或一季須向全國工會報告支部情形，會員增減及對全國工會之希望。報告書由總工會規定其格式或由總會印發各支部，由支部按期填呈。地方支部之組織，英國較美國爲簡單，普通多由會長一人，祕書一人或二人，財務管理員，收費員 (Collectors)，信託人組織之。美國標準地方工會之組織則爲會長一人，副會長二人或三人，記錄祕書 (Recording Secretary)，財政祕書各一人，財務管理員 (Sardinel) 一人，指導員一人，信託員三人，行政局 (普通多爲五人) 審核委員會 (普通多爲三人) 工會標記委員會 (Babel Committee) 三人，調解委員會三人，及其他特種委員會。職員及各種委員會，委員任期多爲一年，得連選連任。

第三目 自由工會之聯合組織

自由工會之聯合組織。自由工會有傾向統一之趨勢。自同種類同性質之工會言，由各個獨立之地方工會，合併而爲

工會而同盟會最後成立合併會。自整個工會世界(The World of Trade Union)而言，由各區之各業評議會(Trade Council)或州聯合會(State Federation of Labour)而有全國之統一組織。如英國之總工會(Trade Union Congress)美國之美國勞動聯合會(American Federation of Labour)及產業工會聯合會(Congress of Industrial Organization)，一九三三年前德國之德國工會總聯合會(Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund)基督教工會總同盟(Gesamterverband der Christlicher Gewerkschaften)及德意志工會同盟(Verband der Deutschen Genverkevereine)其勢力之大，包括人數之多，實足驚人。但此種聯合組織與集權主義國家不同。以此種聯合運動係由各個工會基於共同需要而自動組合者，其加入與退出每個工會有絕對自由，加入聯合組織後各個工會之特性與習慣仍保留，聯合組織不能違反各個工會意志而強迫其行動。換言之，在個人主義國家，工會的聯合運動是工會自動的由下而上的運動；在全權主義國家則為被動的自上而下的一種運動，政府擬具全國組織計劃後，全國勞工組織均按此計劃組織，勞動者無選擇自由。現以英美為例說明自由工會之聯合組織。

(甲)合併會與同盟會(Amalgamation and Federation)英國一九一七年工會法規定兩個或兩個以上工會欲合併時須由全體會員之半數投票，經百分之二十贊成方可舉行合併，此法較一八七六年工會修正法之規定，甚有進步。(註一〇)合併之手續頗為簡單，經雙方表決贊成後，即可進行合併。(註一一)

同盟會與合併會性質不同。兩個或兩個以上工會合併後，成立新團體，舊團體即可消滅。同盟會則係兩個或兩個以上工會基於利害一致及行動之便利乃成立一密切之同盟，舊工會並不消滅，僅於舊工會之上成立一同盟機關負責辦理同盟工會之公共事務。其組織頗為複雜，而每個同盟會之組織又不一致。現以大不列顛鋼鐵業及同類產業同盟會(British Iron, Steel and Kindred Trades Association)及全國建築業同盟會(National Federation of Building Trades Operatives)為例說明之，以兩者為英國模範的同盟會，其機構為一般同盟會所倣效。

大不列顛鋼鐵業及同類產業同盟會有一中央機關代表各個加盟工會。中央執行會 (Central Executive) 爲同盟會最高權力機關，由各加盟工會推派代表組織而成。各個加盟工會至少推派代表一人，在一萬人以上每增一萬人得加派代表一人。中央機關可以徵收基金，基金數目由各個加盟工會按照會員人數繳納，每人繳納五先令，基金由中央執行會管理。除執行會外，尚有諮議委員會 (Consultative Committee) 爲中央機關之顧問機關。諮議委員會由各加盟工會之書記長組織而成，每季開會一次，於必要時可以舉行特別會議。諮議委員會委員爲中央執行會之當然委員，但無表決權。

全國建築業同盟會之最高機關爲執行會 (Executive Council) 執行會委員由加盟工會選舉代表組織之，加盟工會人數在二萬人以下者推選兩人，以每增兩萬人，加選代表一人。在執行會中又選舉代表八人組織緊急委員會 (Emergency Committee)，每個加盟工會至多以一人爲限。委員會內設主席及副主席各一人。緊急委員會可以任用一顧問委員會 (Advisory Committee) 以供諮詢。

在全國中央機關之下有各區委員會 (Regional Council)，由各地同盟會支部組織而成，現分爲十區。在各指定區域內各工會支部選派代表一人爲區委員會委員候選人，再以公開投票方式選舉數人爲區委員會委員。區委員會之職責爲管理本區內有關同盟會事宜。區委員會之下有同盟會地方支部 (Local Branches of The Federation) 由各加盟工會推派代表組織之。凡縣工會人數在一千以下者推派代表二人，以後每增一千人加選代表一人。每個加盟工會以七人爲限。

(乙) 工會之地方聯合組織：工會之地方聯合組織在英國爲產業評議會 (Trades Council)，在美國爲州聯合會 (State Federation) 及市中央工會 (City Central Bodies)，現分別說明之。

(子) 英國之各業評議會：在特定區域內所有工會支會互相聯合組織一種同盟團體，此種團體即爲各業評議會。各業評議會成立甚早，在英國工會世界中佔有重要地位。現根據一九二六年各業評議會標準組織規章分析其組織於次，以大多數評議會均照此規章組織，故有分析價值。

評議會之目的有五。第一，維護加盟工會之公共利益，並保證有關公共利益問題發生後之聯合行動。第二，給予成年工人以適當教育，及其他社會利益。第三，建立加盟工會間之密切關係，及與工會年會間之關係。第四，一般的改進工人之經濟的及社會的地位。第五，維持並努力實行產業工人大憲章 (Industrial Workers' Charter)。

評議會由參加工會或工會支部之代表組織而成，代表人數按工會會員人數而定。一百人以下，代表一人；一〇一人至二百五十人代表二人，二五一人至五百人代表三人，以後每增二百五十人，增加代表一人。每個評議會依產業性質分為六組。第一組為採礦業，採石業，運輸業及鐵道業；第二組為造船業，機械業，鋼鐵業及建築業；第三組為棉織業，其他紡織業，成衣業，皮革業；第四組為玻璃業，陶器業，農業及普通工人；第五組為印刷業，造紙業，公共僱員，非體力勞動者；第六組為女工。評議會之最高權力機關為年代表大會。代表大會休會期中由產業執行委員會 (Industrial Executive) 執行職權。執行委員會人選由年代表大會選舉之，凡參加之工會均可推選候選人一人，代表該組參加執行委員會，凡被推選之候選人均為評議會代表，在年會中再投票選舉之。凡各組候選人得票最多者當選為執行委員會委員。

各業評議會之常任職員有四，即主席，副主席，書記長及財務員。書記長如能克盡職守無過失情事發生時，得永久連任，其餘三人則於每年年會中選舉之。評議會之活動甚廣，一方面為增加各地方工會之團結，尤其在罷工時為各工會之連絡機關，如一九二六年大罷工，罷工活動之中心即為評議會；一方面在政治活動方面佔有重要地位。如指派勞動者代表加入地方評議會及地方議會為工人與地方行政之聯絡機關，同時又與工黨地方支部聯合成一政治性組織以吸收各選舉區之工黨贊助人。(註一、二)此外更有與合作運動者舉行連席會議，以加強合作運動與工會之關係。

(丑)美國州聯合會：美國各州現均已成立州聯合會，州聯合會為各州工會之聯合組織。普通多視為美國勞動聯合會之一部而於美國勞動聯合會組織中討論之。以在一九三五年以前勞動聯合會之勢力甚大，幾完全可操

縱各州之州聯合會，且各州聯合會亦多加入美國勞動聯合會，故兩者混為一體。實則州聯合會不可視為純粹的勞動聯合會之組織，以未參加聯合會之工會亦多派代表參加。

各州聯合會之最高權力機關為州代表大會，每年舉行一次，由各地方工會推派代表組織之。各地方工會可直接參加該會不必經過全國工會及國際工會，但經全國工會及國際工會開除之地方工會則不得參加。在州代表大會中選舉職員由職員組織行政會為大會休會期中之執行機關。主要職員為主席，副主席，秘書及財政管理員。其主要任務為訂立團體協約，解決工會間的爭議及鼓勵各地方工會之設立，擬定工資率表等。

(寅)美國市中央工會：市中央工會成立之目的與其活動與州聯合會相同，所不同者，前者以一市為其活動範圍，後者以一州為其活動範圍。市中央工會之歷史甚早，在一八三〇年即有成立者，至一八六六年成立者達三十州以上。其與美國勞動聯合會之關係與州聯合會與勞動聯合會之關係相同。以十九世紀末期美國勞動聯合會之勢力日益膨脹，於是已成立之市中央工會多參加聯合會，同時聯合會亦在未成立各城市成立新的中央工會以擴張其勢力，故現在全美之市中央工會有百分之八十已加入聯合會。

市中央工會之最高權力機關為市代表大會，由參加之地方工會選派代表組織之，其會期比較短促，有半年一次者，有三月一次者，以同居一市召集比較容易。主要職員為主席副主席秘書及財政管理員，每週舉行例會一次，討論有關該會問題。

(丙)全國性的聯合組織：全國性的聯合組織在英國為總工會 (Trade Union Congress)，該會為英國惟一之全國性統一組織，自一八六九年以後為英國工會世界中之最高權威。美國全國性的聯合組織則有兩個，一為美國勞動聯合會，該會自十九世紀九十年代起至一九三五年止為美國唯一之全國性組織，有領導全國勞動運動的力量，至一九三五年產業工會委員會 (Committee of Industrial Organization) 興起後，統一的局面打破，但其勢力仍大。第二個為產業工會聯合會 (Congress of Industrial Organization) 該會之前身為產業工會委員會，至一九三八年十一月始改今名，正式成立。其勢力發展甚速，有將美國工會運動分為兩個體量之趨勢。現

分別將三種組織敘述之。

(子)英國的總工會：總工會始於一八六八年滿切斯特各業評議會召集的各業工會會議，該會於一八六九年，在伯明罕舉行，從自以後成爲英國工會世界中最大同盟團體。自本世紀以來，其地位更爲穩固，勢力益爲雄厚，一九四〇年開第七十三次大會時加入該會人數達四百八十六萬七千人，勢力之大，於此可見。(註一三)總工會每年舉行一次，必要時得由最高委員會召集特別會議，在年會閉會期中，最高委員會爲最高權力機關。

總工會之主要任務爲促進及指導英國工會之統一運動，使英國工會運動的步伐齊一，力量集中以改進勞動階級之勞動條件及生活。以工會運動不是一種片斷的機械的發展，而應該一致的有機體的蛻變，要達到此種目的，必須有一高級組織爲工會運動之指導，並決定工會的一般政策。總工會的目標就是如此。

凡忠實的工會願意參加總工會時，可以呈具該會章程，細則，規律及其他文件向最高委員會申請加入，最高委員會將申請書彙集後在年會中提出，由年會決定是否接受，年會通過後，即得爲年會會員，故其入會爲任意的，而不是強制的。工會入會後須照章繳納各種會費並聽從年會的指導。(註一四)請讀以下：

年會每年開會一次，開會時期約七日至十日。各參加工會均可派代表出席，代表人數依各該工會會員人數多少而定。但每一工會不論其代表人數多寡只有一表決權，使少數人意見亦可發表。在開會時每一工會代表可以舉行小組會議，決定如何投票。年會爲一發表並交換意見及決定最根本政策之機關。實際業務之執行，完全由最高委員會 (General Council) 負責。總工人、普通工人八萬人、女工二萬人。其職務由年會之工會由最高委員會

最高委員會之前身爲國會議員會 (Parliamentary Committee)。國會議員會成立之期頗早，但以其職權不確定，組織不嚴密，不能肩任指導全國運動之責任。故其每年工作僅派選代表與政府交涉，發通知書數件與參加工會，有時與政客略事商談及編製一精密之報告書於工會年會。該會之有名無實深爲一般人士所詬病。至一九一九年整個工會對其均表不滿，同時國會議員會亦自知本身之缺點，不能長此繼續。乃於一九一九年十二月特別年會中提出報告書，主張設立一比較有權力機關指導全國工會運動。報告書在年會中通過，決議設立最高委員會

員會代替國會委員會，委員會人選由年會逐年選舉。其權力集中使其能執行工會世界之事務。至一九二二年最高委員會正式成立。

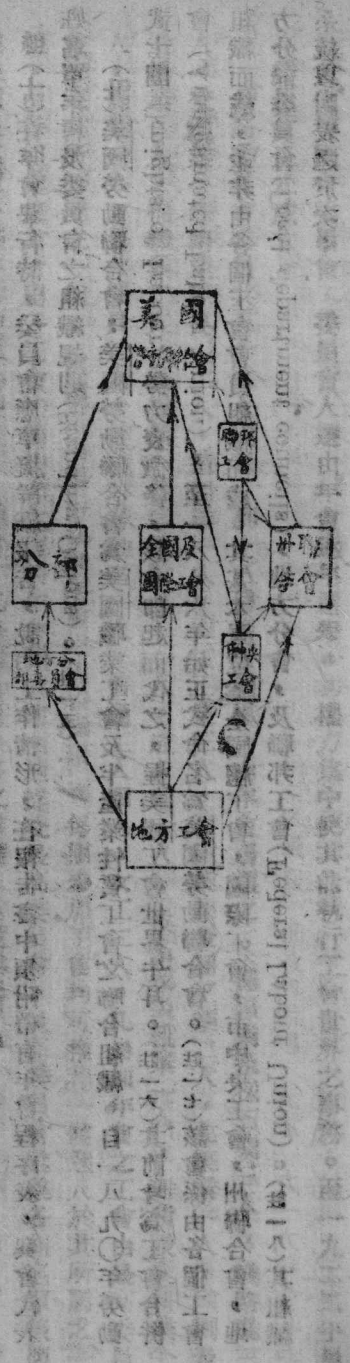
最高委員會委員共三十二人代表下列十八個產業組織，由年會票選之。採礦業及採石業三人，鐵路業三人，交通業（鐵路業除外）二人，造船業一人，機械工業三人，鋼鐵業及金屬工業二人，建築業二人，印刷及造紙業一人，棉織業二人，紡織業（棉織業除外）一人，成衣業一人，皮革及製靴業二人，雜貨及食料業一人，農業一人，公共僱員一人，非體力勞動者一人，普通工人四人，女工二人。凡參加年會之工會由最高委員會決定其所歸屬之一組。當選之委員以參加年會之代表為限。每個參加工會均可推舉一候選人於其所屬之組，由各組彙集其所屬各工會之候選人名單於年會開會前兩週提交最高委員會，最高委員會彙集各組名單後製成候選人名單，在年會中以公開投票式選舉。凡每組得票最多之候選人當選為委員。

新委員會產生後於其第一次會議中，成立六個小組委員會，各組之人數及其分配情形如下：

- 第一組八人；採礦及採石業三人，鐵路業三人，運輸業三人。
 - 第二組八人；機械業三人，鋼鐵業二人，造船業一人，建築業二人。
 - 第三組五人；棉織業二人，紡織業一人，成衣業一人，皮革業一人。
 - 第四組六人；雜貨及食料業一人，農業一人，普通工人四人。
 - 第五組三人；印刷業一人，公共僱員一人，非體力勞動者一人。
 - 第六組五人；女工二人，及由最高委員會決定有女工之工會代表三人。
- 各組委員會應與該組之工會聯合會取得密切之連繫，並隨時報告其所屬工會之活動情形。每個小組委員會各選舉主席一人主持會務。小組委員會之活動，完全受最高委員會之節制。如有特殊問題發生時，最高委員會得成立特別委員會。

最高委員會之職權如下：

- (一) 最高委員會為年會休會期中之最高權力機關，有權執行有關工會之事務及監督工會之行動；
- (二) 該會應隨時注意勞動法規之頒發及執行；
- (三) 該會所屬工會間之爭執，及工會與僱主間之爭執；
- (四) 鼓勵工會對一般問題之公共行動。如對於工資及工作時間之決定，及其他工會與工會間，工會與僱主間，工會與政府間所發生之種種問題，工會應以共同行動解決之。對於任何工會，如其被攻擊係違反工會原則時，應鼓勵各工會以共同行動維護之；
- (五) 協助工會加強組織工作並努力宣傳以加強工會運動之勢力，以達到上述目的；
- (六) 與其他國家工會及勞動運動求得密切連絡，以期作一致行動；
- (七) 當年會所提出之法律改革案件通過後，委員會應極力在下議院活動，使其通過，為求達到此目的，委員會可向參加工會徵收特別會費以支付必需支出。任何工會拒絕時，向下屆年會報告之；
- (八) 為防止將來戰爭之爆發計，當戰爭危險爆發前夕，委員會得召集特別年會決定工會之行動；
- (九) 當委員會認為有必要時，可以召開特別年會以討論將來可能發生之事故；
- (十) 在年會舉行時，委員會應草擬詳細報告，說明工作情形，在報告書中須附帶有年會程序表，與會代表姓名單年會及委員會之組織規則 (Standing Orders)。(註一五)
- (丑) 美國勞動聯合會：美國勞動聯合會為美國職業工會及半產業性質工會之聯合組織。自一八九〇年勞動武士團 (Knights of Labour) 勢力衰微後，該會即起而代之，握美國工會世界牛耳。(註一六) 其前身為工會合併會 (Amalgamated Labour Union)，至一八八六年始正式命名為美國勞動聯合會。(註一七) 該會係由各個工會組織而成，並非由各個工會會員組織而成。其基本單位為全國總工會，國際工會，市中央工會，州聯合會，地方分部委員會 (Local department councils)，地方分會，及聯邦工會 (Federal Labour Union)。(註一八) 其組織系統以圖表之於次：



勞動聯合會之最高權力機關為全體代表大會，由參加工會各派代表出席組織之。大會每年舉行一次。出席代表由參加工會自動選派。代表人數之分配標準有二，第一為全國工會及國際工會，其標準按各該工會人數多寡而定。全國工會及國際工會人數在四千人以下者，推選代表一人；四千人以上八千人以下者，代表二人；八千人以上，一萬六千人以下者，代表三人；一萬六千人以上，三萬二千人以下者，代表四人，三萬二千人以上六萬四千人以下者，代表五人；以後類推。全國工會及國際工會以外之參加工會不論人數多少，各派代表一人。代表之表決權除市中央工會，州工會聯合會每個代表一票外，其他團體即依人數多少決定之。

開會程序單由大會小組委員會決定，每個委員會人數十五人，委員會之名稱如下：會章及規章委員會，行政會報告委員會，提議委員會，立法委員會，組織委員會，標記委員會 (Labels Committee)，爭議解決委員會，地方及聯合團體委員會，教育委員會，建築委員會及法律委員會。所有提議先由各相關委員會審核，委員會不得無故打消提案。修改會章之提案須在開會兩日後，方允提出。未參加聯合會之工會代表及其他團體之代表可以出席旁聽；在未得全體代表三分之二以上同意時，則不得在會場發言及宣讀報告書或其他任何文件。各

政黨人員不得出席大會。

行政會 (Executive Council) 為大會休會期中最重要的執行機關，由聯合會職員十一人組織之，其權力甚大。平時經常注意勞動立法之創制，及鼓吹有利勞工之立法。地方工會之成立，全國工會之組織，各工會及聯合會之連絡均由行政會指導。在全國工會及國際工會成立後，該會可命令該業所有地方工會參加之，如地方工會三個月內不加入時，該會即取消其參加特許狀。行政會在大會時須提出報告書說明本年內由該會核准及否決之罷工及拒貨同盟。未經該會核許之罷工及拒貨同盟，各會員不得贊助之。該會可以製定聯合會會章及與參加工會會章不發生抵觸之規則及章程以調整各工會之活動，規章頒製後，應在大會中報告。該會委員缺席時，由該會以大多數票選一人補充，主席除外。此外其重要工作為準備年報告書。報告書之內容為一年來工作之檢討，及請求大會討論問題之備忘錄。(註一九)

聯合會職員為主席一人，副主席八人，秘書長一人，財政管理員一人，在大會最末一日選舉。任期為一年，自每年一月一日起任職。職員以參加聯合會之工會會員為限。主席之任務為主席大會監察各參加工會行政，及在各地巡視。副主席協助主席工作。秘書長之權力極大，任務亦繁。當主席缺席時，秘書長代行主席職務並召集行政委員會 (Executive Committee) 推選繼任主席。聯合會所有簿冊，記錄，信託，公文，帳簿及其他一切文件均由該保管，所有會費均由其收集轉交財政管理員，但可保留二千元以下之日用金。秘書長之開支須經主席批准。聯合會所有支出由其草擬詳細報告書在年會中提出審查。各參加工會之報告書及表冊亦由其保管。財政管理員之地位不甚重要，其主要職責為自秘書長處接受各項基金。聯合會經費之支付命令，須由主席秘書長及財政管理員三人簽字。職員得連選連任。(註二〇)

各工會請求參加聯合會時，須先呈明其職業之管轄範圍，及其他文件以俟頒發特許狀。如其範圍與已參加之某工會之管轄範圍衝突時，非得該工會之書面同意，不得頒發特許狀。已參加之各工會及聯邦工會非得代表大會批准，不得擅自更換名稱，會員之改籍亦然。各參加工會及聯邦工會特許狀非經全體代表大會三分之二以

上代表同意不得撤消之。組織尚在進行及人數不足之工會不得申請頒發特許狀。地方工會合併於全國工會及國際工會後其特許狀無條件的撤消。

經費之來源，由會章規定。常年會費按下列規定向參加團體收取。國際工會及全國工會每人每月美金一分。地方工會及聯邦工會每人每月二角五分，地方工會會員有在大半在十八歲以下時則每人每月美金八分，州聯合會及市中央工會每年繳納十美元。各工會會員入會費百分之二十五應繳納於聯合會。凡未繳齊會費之工會開代表大會時，其代表不得出席。會費停繳三個月及三個月以上即自動的停止該工會之參加權，俟會費補足經代表大會議決後方允恢復其會員資格。

勞動聯合會之目的及任務據其會章第二條所定有五：

第一，鼓勵並組織地方工會，工會；聯合各地方工會成立市中央工會，州聯合會及全國聯合會以促進勞動者之利益；

第二，成立全國工會或國際工會，承認各業工會之自主權，並保證其改進及發展；

第三，在美國勞動聯合會內成立分部 (Departments) 分部由參加聯合會之同一產業之國際工會及全國工會組織之。分部之組織及行動須與聯合會會章符合；

第四，勞動聯合會負責協助各個全國工會及國際工會，獎勵工會貨物之出售，保證有利勞動階級法律之實施，以和平及合法手段影響公共輿論，使其有利於有組織之勞動者；

第五，資助並鼓勵勞動報章刊物之發行。

聯合會在開始時即標明其主要政策有二，第一該會為一職業工會，由各工會自動組織之；第二該會絕對不參加任何政治活動。在其一八八七年會章中申明該會為一徹底的聯合組織，為各職業工會之聯合會，其目的在團結全美職業工會及勞動團體，於職業組織系統之下。此兩項原則一直繼續至現在。最能表明其精神者為其成立宣言，茲節錄於後，以明自由主義國家聯合勞動組織的基本精神。

「我們所以採取聯合組織，因為這是團結職業團體及勞工團體最自然最易於同化的形態。它保留了產業的自主性，及各個團體的特殊個性。它將所有團體在整個聯合會之下組織起來，但不傷害各個團體的信仰及傳統思想。它視勞動階級為「工人」而將其組織，而不視他們是「戰鬥員」或「政治人員」。因此，其加入之資格為「工人」，並沒有其他任何宗教或政治的條件。它要求全國勞動者行動一致化，但它不用分化的方法強制的手段去強迫他們統一；它也不設立一個統一的組織，不願各個工會的經驗和利益，強制他們接受；它更不仇視或破壞現存組織。它要在保存各個工會的優點及特性的前提下，慢慢擴大其範圍，使全國工會在不破壞其個性之下統一起來。因此，全國各個工人團體如果願意在一個組織之下團結的話，我們希望全國公開的及秘密的勞工團體都派代表參加這個勞動聯合會。」(註二)

(寅)美國產業工會聯合會 (Congress of Industrial Organization) 該會之興起代表美國產業工會運動之抬頭，為職業工會組織之反動。以自一八八七年以後，美國勞動聯合會為美國工會之權威，而聯合會為職業工會之聯合組織。產業發達後，職業工會之缺點曝露。聯合會負責人亦知之甚稔，並謀改進之策。其補救的方法有三。其一，合併性質相同之職業工會，沖淡職業工會色彩。其二，放寬加入聯合會的條件，以擴大職業工會的基礎，增加職業工會的勢力。其三，在聯合會內設立分部，使職業性質相同的工會合作，使職業工會以產業為中心而團結，以對抗產業工會的興起。一九一四年後新興工業之興起上述方法更難應付經濟環境的變遷。

(註三)至一九三五年聯合會內八個國際工會的負責人聯合組織產業工會委員會 (Committee for Industrial Organizations)，隨後又有參加聯合會的全國工會四個及未參加聯合會的全國工會兩個參加，此即為產業工會聯合會之前身。(註三)委員會成立後，聯合會主席格林 (William Green) 認為其有破壞聯合會統一的趨勢，因起而干涉之。委員會拒絕其警告繼續活動。聯合會又命令委員會負責人聽候行政局判決，委員會又拒絕出席並發表「產業工會委員會何以繼續行動？」(Why the Committee of Industrial Organization Will Carry on) 一書申辯。行政局又組織一委員會與其交涉並暫時停止其活動，但委員會又拒絕接受，並申言非行政局取

消其停止產業工會委員會命令，該會拒絕一切談判。在一九三六年聯合會全體大會中雖贊成行政局處置，但兩者間之鬭爭日烈，無復妥協之餘地。（註二四）

一九三八年四月十三日參加產業工會委員會的全國工會及國際工會之行政人員在華盛頓舉行會議，決議下次代表大會在一九三八年十一月舉行，並建議設立獨立的團體。（註二五）至該年十一月在彼第堡 (Pittsburgh) 舉行代表大會，到會代表有五百十九人，代表三十二個全國及國際工會，九個全國組織委員會 (National Organizing Committee) 二十三個州產業工會評議會 (State Industrial Union Council) 一百二十四個市產業工會評議會 (City and County Industrial Union Council) 及一百六十一個地方產業工會。代表工人人數約四百萬。（註二六）會中決議改組產業工會委員會為產業工會聯合會，並規定會章。

根據其會章規定，其目的有四：

第一，完成全美男女工人之有力組織，不論工人之種族，信仰，膚色及國籍使全國工人在工會組織下一致行動以爭取公共利益及保護；

第二，擴大團體交涉之範圍，保障工人與其僱主建立和平關係之方法的運用，使工會能與現代大規模產業組織及金融組織談判；

第三，維護團體協約及工資協約所規定之權利與義務；

第四，促進有關美國工人經濟安全及社會福利法律之頒制，保障並擴張民主制度及公民之權利與義務，俾使可寶貴之民主制度永垂不朽。

產業工會聯合會之機構與勞動聯合會相似。其組織單位為全國工會，國際工會，全國組織委員會，直屬評議會之地方工會（與聯合會之聯邦工會相似），及市，州產業工會評議會（與聯合會之州聯合會，市中央工會相似）。參加工會與聯合會之關係亦與聯合會及其參加工會之關係相似。

聯合會之最高權力機關為全體代表大會，由參加工會及州市評議會派代表組織之。代表大會每年舉行一

次，於必要時得由行政局 (Executive Board) 或參加工會之請求召開臨時大會。在大會休會期中，行政局為最高行政機關。該局人選在代表大會選任之。各全國工會，國際工會及全國委員會各任命委員一人，其他參加聯合會團體在其負責人中推舉候選人一人，聯合會主席，副主席及秘書長因其職務關係為當然委員。行政局之權力極大，可以設立辦事處，分會及各種委員會以處理聯合會各項事務。如發現或認為參加工會有違反會章或違反大會議決案時，行政局可以舉行調查，根據調查結果，一方面草擬備忘錄於違反會章團體，一方面在代表大會提出報告。

行政局每年至少開會兩次，於必要時主席或經大多數委員請求可以召開臨時會議。在行政局全體會議休會期中由主席執行各項事務。主席權力極大，可以解釋會章，可以任命調動停職及開除其所屬工會組織員，代表及僱員，但得得行政局批准為條件。

會費之徵收由行政局負責。全國工會及國際工會及全國組織委員會以其會員人數為標準，每人每月繳納會費美金五分。直屬地方工會每人每月常年費五角，其入會費之半亦須繳納於聯合會。州市產業評議會每年會費一律一百美金。如所屬全國工會，國際工會，組織委員會，直屬地方工會，其會員有一部分因罷工，停業及其他非自動的原因未從事工作而失業時，其失業之一月之會費可以由行政局豁免，其豁免數目以失業者人數為限，未失業者仍須照章繳納。(註二七)

第二節 官方主持勞動團體

在集權主義國家，勞動團體之設立，組織及活動均按照政府預定計劃執行，勞動者無自由活動的餘地；同時就其任務而言，主要的為實行國家政策機關，故普通多稱為官方主持勞動團體。蘇聯的工會，意大利的勞工協會，德國的勞動陣線及西班牙葡萄牙的工會均屬於此種類型。故國際勞工局所出版之出版物，即如此分類。

官方主持勞動團體的目的和性質既然與自由工會不同，則自有其特定的組織形態以期達到其預定目的。本節的主要任務就是分別敘述蘇聯，意大利和德國勞動團體的組織形態，去說明官方主持勞動團體的組織和機構。在分別敘述之先，擬分析此類團體在組織方面的特色。

概括言之，官方主持勞動團體在組織和機構方面有下列五大特色。

第一，組織的一元化：這是官方勞動團體和自由工會在組織方面最明顯的區別。自由主義國家工會是基於自由結社權的一種結社，其目的又在各個勞動者的利益，故一國之內組織紛歧。從其一業而言，成立多種工會，彼此組織不同，性質不一，從一國而言，則更為複雜。甚至彼此仇視，互相競爭。這種龐雜重複的組織在集權主義國家自然無法存在。因為集權主義國家之勞動團體是執行國家政策的機關，而國家政策之執行以組織嚴密為前提。故集權主義國家的勞動團體均採行單一制度，一業一個團體，一國一個組織。全國整個組織均由政府設計，勞動者依政府計劃按級組織，無自由選擇餘地。政府組織外之一切團體均不得存在。

第二，權力集中化：自由主義國家勞動團體為勞動者謀個人利益之機關，故採分權制度。在聯合組織中，各個工會的權力甚大，可以左右聯合組織的意志。聯合組織不過為一柔性同盟，各個加盟工會有廣泛的自主權。就一個工會而言，地方支部不僅為組織基礎，且為權力中心；其自由活動的範圍甚大。反之，在集權主義國家為求效率迅速指揮統一計，恆採中央集權制。中央組織的權力甚大，可以指揮監視下級勞動團體行動。下級勞動團體是服從命令，執行命令的機關，其行動受上級機關指令和規章的支配，無自主自由餘地。在此種層層節制的制度下，勞動團體的組織，方能靈活，其行動功能一致，有如身之使臂，如臂使指之效。

第三，政府統制嚴密化：勞動團體在集權主義國家既是執行政府政策完成政府目的的工具，自不能像自由工會一樣任其自由活動，政府統制之加強，為其自然結果。政府不僅在形式上統制管理工人團體，使其依照政府意志行動；同時並實質上以政黨分子實際加以控制。在勞工團體中上級機關職員完全由政府任命，自不待言；即基層組織政府亦有計劃的將政黨份子打入基層，使其在實質上變為政府機關。這點在下節敘述時是

第四，政府關係密切化：在上節我們隨時可以看到自由工會是如何不願意與政府發生關係，因為避免與政府接觸爲不受政府管制的最好方法，而政府干涉之減少爲自由發展之前提。在集權主義國家則恰恰與此相反。勞動團體本身變爲國家組織之一部，其與政府各部關係之密切自不待言。

第五，自由工會之發展由下而上，而官方主持團體則上而下。自由工會之發展從上而英美兩國看來都是由下而上，從一業而言，先有單獨工會，而後有同盟會，而後有合併會。從聯合組織而言先有各個工會，而後有省聯合會，而後有全國聯合會。從一個工會而言，先有地方工會，而後有縣工會，而後有省工會，而後有全國總工會。官方主持團體則反此。其發展先有全國中央機關，然後按照中央機關計劃或改組舊的團體，使其適合新的系統；或在各地成立新的團體。先有計劃然後有中央組織，然後有地方組織。換言之，自由工會是自動發展的團體，而官方主持團體爲政府強制的組織。兩者的精神既明，試以德國、意大利及蘇聯三國的制度爲例說明之。

第一目 德國勞動陣線

德國勞動陣線之發展可分爲三個時期：第一爲草創時期，自一九三三年五月十日至一九三四年一月二十五日；第二自一九三四年一月至一九三四年十月二十四日爲改組時期；第三爲發展時期，自一九三四年十一月至現在。

自一九三三年五月二日德國勞動保護行動會佔領自由工會之本支部後，旋即公佈六項命令，規劃將來勞動組織。五月十日召集國社黨工業細胞組織負責人開第一次大會成立德國勞動陣線，並組織勞動陣線組織局改組以前工會，使用人工會及僱主協會。此項工作在年底完成並在勞動陣線內設立工會聯合會，使用人聯合會，手工業零售商人聯合會，僱主聯合會，及自由職業者聯合會。(註二八)至一九三四年一月二十五日重新改組。五個聯合會全部撤消，勞動陣線以企業爲單位，每一企業爲一經營協同體(Betriebsgemeinschaft)，凡同一企業之

僱主使用人及工人均爲會員。勞動陣線之地域組織爲本部，省，縣，鄉四級，其經濟部門則分爲十八個全國經營協同體 (Reichsbetriebsgemeinschaft)。但其地位未經法律承認。至一九三四年十月二十四日希特勒頒佈行政命令，確立其法定地位後，勞動陣線開始步入發展階段。(註二九)

勞動陣線隸屬於國社黨 (National Sozialistische Deutsche Arbeiter Partei) 爲國社黨附屬機關，其指導者爲國社黨政治組織部部长。最上級組織爲總部，爲全國勞動陣線之指導機關。全國政治區域分爲五十二省勞動陣線 (Gewerkschaft) 八四一縣勞動陣線 (Kreise) 及一四、七四四鄉勞動陣線支部 (Ortsvereine)，其區劃與國社黨黨部各級組織的區分相符。鄉由其區域內之細胞 (Cells) 及班 (Blocks) 組織而成。除地域的各級組織外，尚有依經濟部門分野的組織，其區分標準與以前德國工會相似。分爲食品業，纖維業，被服業，建築業，木材業，金屬工業，化學工業，印刷業，造紙業，運輸及公用事業，礦業，銀行及保險業，自由職業，皮革業，石工業，商業及手工業十八部門。其組織亦爲全國的，分爲國家經營協同體，省經營協同體，縣經營協同體及鄉經營協同體。其範圍之劃分完全依照與地域組織相同。地域組織爲同區域內各經營協同體之聯合組織。勞動陣線之基本組織經營協同體。凡企業有領導者一人及隨從者十人時即可組織其單位爲班。大企業可以組織細胞，每一細胞至少包括兩班。會員分爲兩種，一爲個人會員，一爲團體會員。現將其組織系統圖表於次：

總部設於柏林。總部由國社黨政治組織部及最高幹部指揮。政治組織部長伊萊 (Robert Ley) 爲勞動陣線指導者 (Stabsleiter)。最高幹部共五人，由指導者，指導代理人及支部負責人三人各組而成。指導者權力極大，可以任免勞動陣線各級大小職員。一九三五年總部共分下列各部。

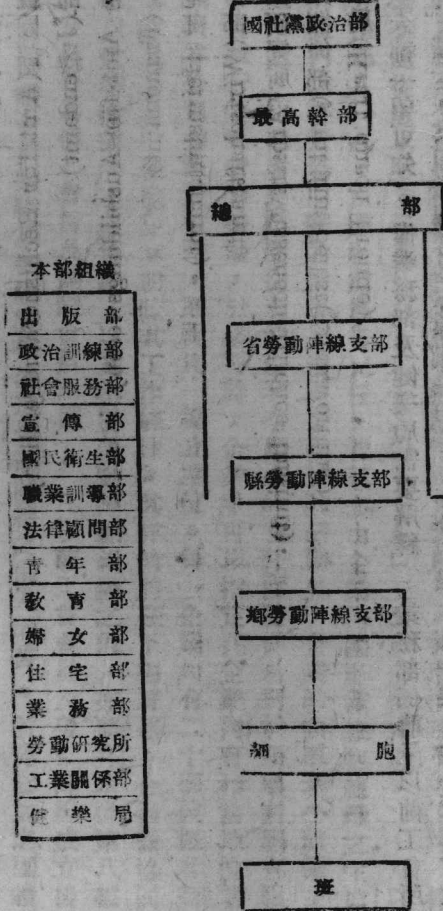
(一) 出版部 (Pressamt)

(二) 政治訓練部 (Schulungsamt)

(三) 社會服務部 (Sozialamt)

(四) 國民衛生部 (Amt für Volksgesundheit)

第二編 第二章 勞動組織的諸形態



中央經營協同體

由國社黨工業細胞組織統制	食	品	業
	織	維	業
	被	服	業
	建	築	業
	木	材	業
	金	屬	工
	化	學	工
	印	刷	業
	造	紙	業
	運	輸及公用	業
由手工業貿易商業細胞統制	礦		業
	鐵	行及保險	業
	自	由	業
	皮	革	工
	石	工	業

- (五) 職業訓導部 (Amt für Arbeitsführung und Berufserziehung)
- (六) 宣傳部 (Propaganda Amt)
- (七) 法律顧問部 (Amt für Rechtsberatungstellen)
- (八) 青年部 (Jugendamt)
- (九) 教育部 (Amt für Ausbildungswesen)
- (十) 婦女部 (Frauenamt)
- (十一) 住宅部 (Heimstättenamt)
- (十二) 業務部 (Wirtschaftsamt)
- (十三) 勞動研究所 (Arbeitswissenschaftliches Institut)
- (十四) 工業關係部 (Amt für Selbstverantwortung)
- (十五) 健樂局 (Kraft durch Freude)

各部之職務大都一望可知。僅業務部及健樂局需要解釋。業務部係繼承以前工會所有產業及營業而經營之。健樂局之組織甚大，其組織與勞動陣線組織相等，亦分四級。其主要目的在改進會員之生活，以增加其生活興趣，詳情將於「勞動者生活改進策」一編中詳述之，勞動陣線之財政亦由國社黨財政部長統制及監督。全國經營協同體共十八個，每個由一指導者管理與指揮，每個指導者設有一個顧問委員會以供諮詢。省、縣、鎮協同體均設有指導者一人。省縣鄉勞動陣線支部均設有指導者一人。指導者之下設有各部如組織部、宣傳部、業務部、婦女部、青年部等。

勞動陣線全部組織均由國社黨之工業細胞組織，（簡稱 N. S. B. O.）及手工業商業及貿易細胞組織（簡稱 NSHago）統制。十八個全國經營協同體，第一到第十六（自由職業協同體除外）由工業細胞組織統制；後二者由 NSHago 統制。經營協同體的指導者 (Betriebswaller) 必定多國社黨黨員，通常由國社黨細胞組織的

主席 (Zollnwart) 兼任。其他各級組織之情形均然，故國社黨的組織負責人 (Gartleier) 多兼任勞動陣線的指導者 (Gauwarter)。同時又為健樂局的指導者 (Gauwart)。一九三四年十月二十四日希特勒所頒佈的法令明白規定工業細胞組織和手工業商業細胞組織的特殊地位，及衝鋒隊 (Sturmabteilung) 挺進隊 (Schutzstaffel) 在選擇勞動陣線負責人時有優先權。

經營協同體為勞動陣線之基本組織，以企業為單位。每一企業為一經營協同體。凡企業內有僱主一人及被僱者十人方得組織之，不滿十人者則與其他不在企業內活動之會員合組為一協同體。協同體之單位為班，班以上為細胞，每一細胞至少包括兩班。在企業中無論僱主，使用人，經理技師及勞工均一律參加，僱主為領導者 (Führer) 被僱者為隨從者 (Gefolgschaft)。二十人以下十人以上之小企業為班，二十人以上之企業為細胞，每一經營協同體設指導人一人，由國社黨黨員充任，普通多由企業內國社黨細胞組織之主席充當之。

在經營協同體內除經營協同體的指導人指導勞動者的活動外，企業的領導者 (即僱主) 對於隨從者及企業內的事務有決定力量。領導者對於隨從者的福利有顧全的責任而隨從者對於領導者應有服從忠誠的義務。企業為公司時由理事會執行領導者的職權，於必要時，企業主可以指定在企業內有相當地位者為代表負責指導之責，分廠或分公司如與本公司相距較遠時，則視為一獨立單位。每一企業如有二十個被僱者時，領導者須擬定一經營規章 (Betriebsordnung) 使隨從者明瞭其工作條件。其詳情將在下編詳述。在經營協同體內設有互信委員會 (Vertrauensrat) 以代替從前的工廠會議，以其不屬勞動陣線組織之內，亦將在本書第八編中敘述。

勞動陣線之會員分為個人會員及團體會員兩種。凡以前工會會員及勞動陣線成立後以個人資格加入之會員均為個人會員。團體會員是指以團體資格參加勞動陣線之個人而言。首先參加之團體會員為德國食品團體 (Reichsnachstand)，隨後參加者德國文化院及工業，手工業，商業，銀行業，保險業及動力等經濟組織。個人會員及團體會員之待遇及地位除健樂局免費待遇方面略有差異外，其他均為一致。

勞動陣線既包括各個企業之僱主，使用人，被僱者及其他從事生產的成員，而產業組織之統制又分為工

業，手工業，商業，銀行業，保險業，動力及交通工業七大部門由經濟部長管理。(註三〇)此種產業組織與勞動組織之合作及其職權之劃分實為一重要問題。至一九三五年三月二十一日勞動部長，經濟部長及勞動陣線指導者舉行聯合會議討論，商量結果，成立來俾基克協定 (Larpzig agreement)，主張組織勞動評議會 (Arbeitsgemeinschaft) 以商討雙方合作及工作聯繫問題。(註三一)

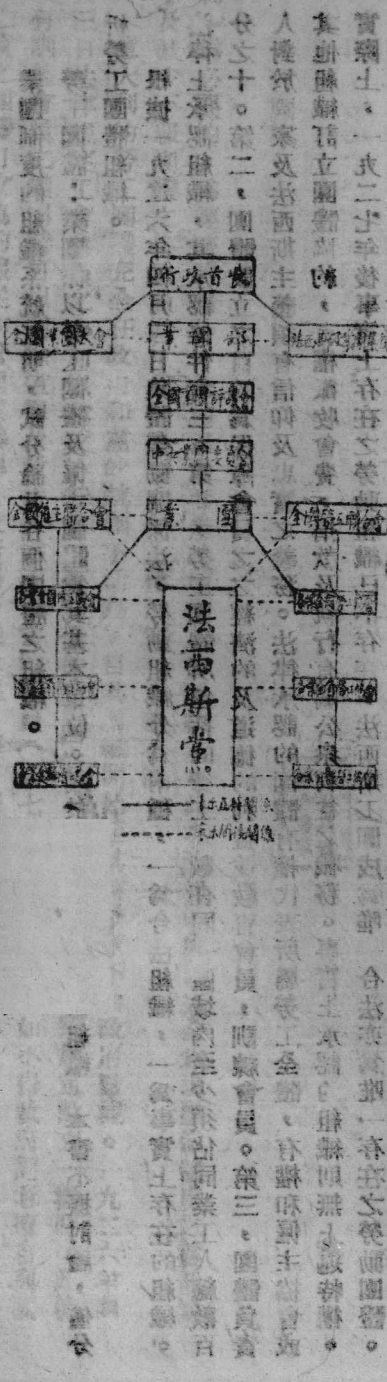
一九三五年六月十三日勞動陣線指導者頒布命令按照國民經濟評議會 (Reichswirtschaftsräte) 的區域成立十八所勞動評議會，評議會的評議員由會長推荐後再由勞動陣線指導者任命。勞動評議會的中央機關為全國勞動評議會 (Reichsarbeitsgemeinschaft)，設於勞動陣線內以統制所有產業組織及勞動組織。(註三二)勞動評議會成立後，再由全國勞動評議會的「顧問委員會」(Beirat)與全國經濟評議會的一顧問委員會「聯合組織全國勞動經濟評議會 (Reichsarbeits und Reichswirtschaftsräte) 為產業組織與勞動組織的中央合作機關。在十八個指定區域中，每個地方經濟評議會與地方勞動評議會同組織地方勞動經濟評議會 (Bezirksarbeits und Wirtschaftsräte) 為雙方合作之中級機關。勞動組織與產業組織合作的下層機關為勞動委員會 (Arbeitsausschüsse)，委員會設於勞動陣線的地方支部中，由企業領導者及企業隨從者相等人數組織之，委員人選以勞動陣線會員為限。根據一九三五年六月十九日行政命令，勞動經濟評議會地方勞動經濟評議會及勞動委員會之主要職責為討論勞動組織及產業組織之合作，研究很重要的社會問題及經濟問題以供相關政府機關之採納，探討政府，勞動陣線及全國經濟評議會所提交之問題。其任務為顧問性質，不得直接干涉勞動及產業行政。

第二目 意大利的業團制度

意大利是個業團國家 (Corporative State)，其經濟組織是由勞資雙方各組平行的聯合會 (Federation) 在聯合會之上再以業團組織調整雙方關係。勞動組織是業團組織之一部分，業團組織係由勞動組織所組成，兩者係不可分割的團體。因此要明確現代意大利勞動組織必須在業團制度中分析。

業團制度之基本單位為各業之法西斯僱主協會及法西斯勞工協會，兩者各自成一梯形全國組織，分市，縣，

省，特別區，連合區及全國協會數級。一九三四年三月五日新法規定各業之僱主全國協會及勞工全國協會，其法律所承認之團體，全國協會以下之組織為事實上承認之團體，並非法定組織。各業僱主及勞工全國協會依其性質合組九個全國聯合會 (Confederation)，屬於僱主者四，屬於勞工者四，屬於自由職業及藝術家者一。僱主團體及勞工團體又合作組織業團。全國共有業團二十二個，每個業團有業團評議會 (Corporative Council)，在其上有中央業團委員會 (Central Corporative Committee) 為業團中心。全國業團評議會 (The National Council Corporations) 其主要任務為立法工作為業團之立法及顧問機關。業團制度之最高會議為業團全體大會 (General Assembly of Corporations)。整個業團在業團評議會下活動，而行政首長又為業團制度之原動力。此外尚有法西斯及業團議院 (The Chamber of Fasces and Corporations) 為業團組織參加國家立法工作機關。現以其圖表示其組織系統於次。此為正副主席團及勞工團體。



業團制度的組織系統既明，試分論其各個團體之組織。

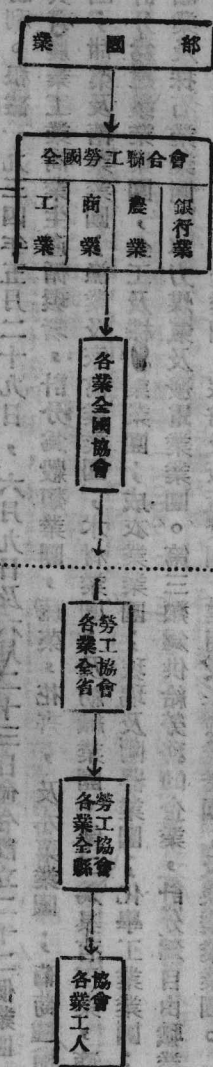
勞工團體：業團係以勞工團體及僱主團體爲其基本單位。關於僱主團體的內部組織，本書不擬討論，僅分析勞工團體組織。

根據一九二六年四月三日集體勞動關係法，勞動組織分爲兩種，一爲合法組織，一爲事實上存在的組織。法律上承認組織，其承認條件有三。第一，勞工團體所包括的勞工人數在同一區域內至少須佔同業工人總數百分之十。第二，團體設立之目的爲保障會員之經濟的及道德的利益並教育會員，訓練會員。第三，團體負責人對於國家及法西斯主義須有信仰及忠實之義務。法律承認的團體有權代表所屬勞工全體，有權和僱主協會或其他組織訂立團體協約，有權徵收會費，捐款及執行有關公衆利益之職務。事實上承認的組織則無上述特權。實際上，一九二七年後事實上存在之勞動組織已不存在，法西斯工團成爲唯一合法亦爲唯一存在之勞動團體。一業一個團體的理想完全實現。

一九三四年二月五日頒佈新法改組僱主團體及勞工團體。一方面減少僱主全國聯合會的數目以便統制，一方面減少僱主協會及勞工協會數目並提高法定組織之標準以調整機構。(註三三)在此次改革下，全國勞工聯合會數目減爲四個，即全國工業勞工聯合會(包括全國海陸空運輸業勞工)(Confederation of Industrial Workers)全國農業勞工聯合會(Confederation of Agricultural Workers)全國商業勞工聯合會(Confederation of Commercial Workers)及全國銀行業勞工聯合會(Confederation of Credit and Insurance Workers)。各業全國勞工協會亦大爲減少，全國只有三十三個。(註三四)同時新法只承認各業勞工全國協會及全國各業聯合會爲法律承認之組織，全國協會以下各級勞工團體只爲事實上的組織，沒有上述各種特權。勞工團體的組織系統依其權力關係以圖表之於次：

事實上承認之組織不過取消其特權，使其不能訂立團體協約，及代表全體工人與其他經濟團體交涉，實際上仍繼續執行其業務，爲業團制度的基本單位。如認爲地方團體協約(如地方協會)亦應包括在內。

此種以下為事實上承認的組織並非法定組織。



其目的在於使勞工團體之經濟負擔，與一九二六年法律規定之意義不同。

意大利的勞工團體完全在政府和黨的統制下活動，自其組織開始至其解散無不由政府監視。一九二六年四月三日法律規定工會會員之參加以其政治行為正確為條件(第四條)，各勞工團體會章須規定設立一機關，此機關有訓練會員之權同時可以開除道德及政治行為不正當的會員(第七條)。勞工團體如不得政府同意擅自與國際性質之團體訂立協約服從其管理與指揮時政府得拒絕承認。勞工團體被承認後其內部事務，財政收支，及其他

約)為必要的，為經濟時間計，全國協會可委託地方工會締結之。此次改組的原因完全為求整個制度之靈活健全及減少下級團體之經濟負擔，與一九二六年法律規定之意義不同。

意大利的勞工團體完全在政府和黨的統制下活動，自其組織開始至其解散無不由政府監視。一九二六年四月三日法律規定工會會員之參加以其政治行為正確為條件(第四條)，各勞工團體會章須規定設立一機關，此機關有訓練會員之權同時可以開除道德及政治行為不正當的會員(第七條)。勞工團體如不得政府同意擅自與國際性質之團體訂立協約服從其管理與指揮時政府得拒絕承認。勞工團體被承認後其內部事務，財政收支，及其他

種種活動政府均有權干涉。其權力自上而下的，上級團體對於下級團體可以指揮，命令，下級團體只有服從，不得違反。各地方，縣，省及全國勞工協會執行委員，名義上由各會員自由選舉，但實際上在選舉時，由黨部派人出席指導選舉，選舉結果要經過上級機關核准，其核准之根據係依該地法西斯黨部代表之報告。並於必要由法西斯黨指定之人。如選舉結果不如意時，可以強迫舉行第二次或第三次選舉。至於各業聯合會之執行委員則由政府直接委任。最可笑的，工會的實際負責人為書記，書記全由法西斯黨派定，並不經過任何選舉手續，以便控制。

(乙)業團：業團為意大利經濟政策及勞動政策的執行機關。在勞動憲章第六條明白規定業團為生產因素之一致組織，並代表雙方公共利益，由法律認定是政府機關。一九二六年集體勞動關係法及施行法上雖已規定其組織，但迄未設立。(註三五)至一九三四年二月新法頒佈後始正式成立。

在新法頒佈前，業團之組織成為聚訟紛紜的問題。歸納可分為兩派意見。一派主張以職業類別 (Occupational Categories) 為組織標準，一派主張以整個生產循環 (Complete Cycle of Production) 為組織標準。結果後一派意見勝利。根據一九三四年五月二十九日，六月九日及六月二十三日命令設立二十二個業團，分為三類。第一為具有農業工業商業生產循環者，計分為穀類業團，蔬菜，花卉，及水菓業團；葡萄種植及釀酒業團；油類業團；甜菜及糖業業團；漁業及家禽業業團；木材業團；及紡織業團。第二為具有工業，商業生產循環之業團，計分為建築業業團；金工及機械業業團；成衣業業團；玻璃及陶器業團；化學工業業團；造紙及印刷業業團；礦業及採石業業團；水力煤氣及發電業業團。第三類為供給勞務的企業，計分為自由職業及藝術家業團；內地交通業業團；海運空航業業團；旅館及飯店業團；信用及保險業業團；及娛樂業業團。

各個業團之成立由業團部長推荐，經中央業團委員會通過後呈請行政首長下令設立之。其所包括協會名稱，數目及組織業團評議會人數均由政府以命令規定。每個業團之主席為行政首長，實際上由法西斯黨部負責人代行職務。

每個業團中之重要機構爲業團評議會。評議會評議員人數及其所屬各個協會應出席人數由政府命令個別規定，人數並不一律。(註三六)人選皆由所屬各協會推荐再由政府圈定。評議員分爲兩種。一種爲有效評議員 (effective number) 即法西斯黨部代表，各業協會代表，及合作社代表，他們同時爲全國業團評議會評議員，及法西斯業團議院議員。第二種爲認可評議員 (Approved numbers) 係由協會及其他法律承認團體請求任命之評議員，他們只參加業團評議會，不出席全國業團評議會及法西斯業團議院。

如業團具有多數經濟部門之活動時，可於業團內設立特殊產業小組，如內地交通業業團分爲三組，銀行業團分爲三組，自由職業及藝術家業團分爲四組，如討論各業團間一般活動時可命令相關業團同時舉行會議討論。如關於某種生產產品之經濟活動時可由行政首長下令組織業團委員會 (Cooperative Committee) 如在紡織業業團中即成立絲業委員會 (Silk Committee)。此外尚有調解委員會的組織，將在第八編中詳述。每個業團評議會均設於羅馬業團部內。評議員人選由業團部任命。會議程序單由業團主席得全國業團評議會秘書長及有關各部部长之同意後決定之，但行政首長爲最後裁決者。會議由主席得政府有關各部部长及其他相關機關之許可召集之。

(丙) 各省業團評議會 (The Provincial Councils of Corporations)。各省業團評議會由各縣代表組織而成，全國共有九十三個。其活動範圍在一九三四年十一月二十日省業團評議會法及一九三七年四月二十八日的修正令中有明白規定。其主要職權有四。第一，規定並統制省內物價，以符合中央業團部之規定。第二，與各業協會合作訂立適用於省區內之團體協約。第三，裁決勞工解僱問題。第四，考察並研究該省區內與經濟生活有關之問題。各省業團評議會組織與業團評議會相同。每次開會時由一主席委員會 (Presidential Committee) 主持，委員會主席爲省長，副主席爲法西斯省黨部書記長，其他任命僱主協會及勞工協會相等人數組織之。

(丁) 中央業團委員會：該會爲業團制度中最重要組織，爲意大利經濟政策之執行機關。其入選由業團部部长，及其他政府各部部长及秘書長，包括在各部內之法西斯黨部總秘書長 (即無職務部長 Minister Without

Portfolio)；法西斯中央黨部助理書記長及行政書記長，各個業團之副主席（為法西斯中央黨部代表），各勞

工，僱工，自由職業者聯合會主席及全國法西斯合作社 (National Fascist Co-operative Institute) 主席。其主
要職務為輔助全國業團評議會的活動，整理業團的一切實際事務，在全國業團評議會閉幕期中代行評議會職權
並處理一切緊急問題；及對於國家生產，業團組織，政策決定等問題均有備諮詢之權。

(戊) 全國業團評議會：全國業團評議會雖在一九二六年七月二日法令中即已規定設立，但未正式成立。至

一九三〇年三月二十日頒布全國業團評議會組織法 (Act of National Council of Corporations) 五月三十日
頒佈業團評議會行政實施法後，始正式成立，以後雖頗有修改，但其組織並未變更。該會主要任務為顧問及立
法工作。以關於經濟的及社會的事務之處理已由各個業團負責，關於業團制度之運行及監督，已由中央業團委
員會負責；所剩下之工作僅為顧問及立法工作而已。根據一九三〇年三月二十日法律第十條規定全國業團評議
會對下列各事有備諮詢的權利。

- (1) 關於勞動憲章中所規定原則之施行；
- (2) 依照一九二六年一月三十一日法律關於勞動者管理規章之制度；
- (3) 保障協會利益及實行國家所委託協會的公共利益等事項；
- (4) 關於一九二六年四月三日法律及勞動憲章第八條所規定扶助協會組織之活動；
- (5) 關於執行上述事務時，各團體間之關係；
- (6) 關於國家救濟機關事業；
- (7) 關於職業協會的組織；
- (8) 關於協會之承認，撤消及上級對下級之監督與保護；
- (9) 關於聯合會製定預算之原則；
- (10) 業團未成立前全國工人工作之介紹事務；

(11) 發揚業團原則之科學基礎；
(12) 關於會費之訂定；
(13) 關於國家整個生產問題。

全英國業團評議會，根據其組織法第十二條規定對下列各事有立法權。(1) 關於法律承認協會及關於業團的社會福利活動規章之制定；(2) 關於團體協約所發生的勞動關係及其他一切關於業團活動之規章；(3) 關於法律承認協會所代表的生產部門間之集體經濟關係而成立之施行規章。全英國業團評議會人選由中央業團委員會全體委員及各個業團評議會中之「有效」評議員組織而成。評議員之選定，要對受其影響之業團人選。業團評議會之情形。人選為中央業團委員會之全體委員及各個業團評議會所有評議員（包括「有效」會員及認可會員。）(16) (庚) 法西斯及業團議院：該議院為業團組織直接參加國家立法工作的機關。在以前國家雖經手業團在其所屬各業中立法權，但不能直接參加國家一般立法，一九三八年十一月七號頒佈法西斯及業團議院組織法，業團制度始趨完整。

該法規定下議院在一九三九年三月第二十九次會議後停止活動，由法西斯黨業團議院代替該院組織人選為行政首長。法西斯黨黨委員會委員，法西斯黨全國評議會會員，及全國業團評議會評議員。該院議員非由選舉而來，而因其在政治上或經濟上有地位而來，但亦非當然議員，其地位仍要經過行政首長任命。主席及副主席由皇帝下諭任命。勳勳則由行政首長下令決定。該院任務除從事普通立法工作外，並按期召集其聽取政府之報告。該院任務之執行經過兩個機關。第一為全體大會 (The Plenary Meeting) 討論有憲法性質之法案，一般法典及一般性質之法案，並審查預算。第二為立法委員會 (Legislative Committee) 討論有關勞動及經濟之立法及法案。如有特殊需要，可成立特別委員會。立法委員會人選由主席任命，主席及副主席參加立法委員會並為當然主席。

會議案經立法委員會或全體大會通過後，呈送行政首長決定，經其核准後，即可施行，否則打消。如在戰爭期中或緊急財政法案該院可不經法定程序草擬湊合。在平時委員會在一個月內不能通過法案時，亦可按照上列規定通過，但經行政首長下令延期者則為例外。(註三五)

總之，整個業團制度在行政首長一人統制下活動。他不僅為一切事務之決定者，且為整個機構之原動力。他為所有在業團及業團高級組織之法定主席，協會聯合會主席亦由其任命。所有議案及決定必須經其核准方可執行。(註三八)

我們知道，蘇聯工會和法西斯的勞動組織是不同的，不過就其組織類型而論，也是屬於官方主持團體之內。因此，將其合併在一節中討論。為了避免誤會起見，特將蘇聯的工會政策簡述之。

蘇聯是一個勞工專政國家，故在開國之始即主張扶植勞工團體而反對個人主義國家的壓抑政策。舊憲法第十六條和一九三六年憲法第一三六條對於工人的團體即極端予以保障。事實上政府對於工會之發展亦盡獎掖扶助之能事。故勞工組織在蘇聯普遍發展，成為社會上最有力的基層組織。不過蘇聯的勞動運動也帶有嚴密統制的意義。政府在扶植援助中含有指導和統制的意義，以免工會誤入歧途，而不能發揮其力量。因此，蘇聯對於勞工團體雖加以保障，但工會的組織和形態要合乎政府的規定，要接受政府的指導，以促其納入正軌為經濟建設而努力。其與法西斯及納粹勞動組織不同的地方，是在統制的方法。蘇聯所採取的壓抑的手段，勞動陣線或法西斯工會只是政府的工具，其一切活動無非自主性，其統制為直接的，為由上而下的。而在蘇聯則採勸導說服的方法。工會的組織和活動雖要符合黨的規定和指示，但它仍有廣泛的自動權。兩者的基本政策既明，現試分析蘇聯工會的組織原則。

一九一九年第三屆全蘇工會代表大會，決定蘇聯工會採取產業工會形態，並決議其組織基本原則於次：

(註三九)

(一) 工會爲一切勞動者及使用人的團結團體，不論其技能，性別，智識與職業；

(二) 工會握有其中之基金；

(三) 工會管理機關須以民主集權制爲基礎；

(四) 由單一的中央機關規定所屬產業各種類勞動者之工資率及勞動條件；

(五) 工會組織自基層至最上級由一貫的同一組織構成；

(六) 工會之各支部僅執行技術上的補助職分；

(七) 工會的中央機關爲代表所屬勞動者及使用人全體利益之唯一對外代表；

(八) 工會不直接管理生產，僅協助工廠之經營。

上列八項原則，除極少部分外，仍爲蘇聯工會組織之最高指導原則，現今工會機構雖經若干改革，但其精神則爲一貫。綜括言之，其主要特色有三。

第一，蘇聯工會爲共產黨控制之機關：在蘇聯憲法上雖規定工會爲蘇聯公民基於自由結社權的一種社會組織，但事實上並不如此。工會活動完全由共產黨控制，工會組織成爲國家組織之一部，用來執行國家政策。這點在上面已說明，現僅說明其控制的方法。蘇聯對於工會的管理與德意不同。德意係用直接的管理方法，政府或黨部以訓令指令直接規制其行動；而蘇聯則用間接的方法。蘇聯共產黨一方面打入工會基層，爭取指導支配地位；一方面以教育宣傳等方法間接給予其精神以重大影響，極力避免採用機械的強制的形式，在歷屆共產黨代表大會中對此點極爲注意。但政府及黨部對工會行動有極大干涉權力，必要時得解散及改組工會，一九二九年改組工會中央評議會卽爲一例。

第二，一廠一會一業一會的原則：此爲集權主義國家勞動組織的共同色彩。在蘇聯，全國工會只有一個系統，每門產業，只有一種組織；每個工廠只有一個工會。工會以工廠爲基本單位，所有在該廠工作人員除經理外，不論其地位，職務，等級，性別，學識及其他一切條件，均爲同一工會會員。在工會內，雖亦有職業小

組，但只附屬於工會內，而非獨立的團體。

第三，民主集權制：此為蘇聯工會組織獨有的特色。在個人主義國家工會組織以各個地方工會為中心，其組織由下而上，上級工會負責人的產生由下級工會選舉；其權力亦集中於各個工會，工會的聯合組織，往往要受組成工會及下級工會的影響，上級工會無指揮支配下級工會的權力。德意等國情形，恰恰如此相反。無論從組織的程序，權力的控制看都集中於上級機關。各級勞動團體負責人的任免，勞動組織的活動均由上級負責，下級組織無置喙餘地。蘇聯則為兩者的折衷。工會的組織工會負責人的產生均由下級決定，逐層而上，上級工會不能干涉；而權力則集中於上級機關，下級工會的活動由上級工會決定，上級工會的決議案，下級工會有遵守的義務，從其組織言，為民主制度，從其權力言，則又為集權制度，故謂之民主集權制 (Democratic Centralisation)。最能代表此種精神者，為其選舉制度。關於此點在下面有詳細的介紹。

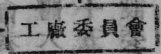
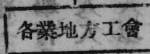
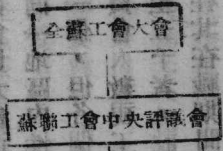
蘇聯工會的基本單位為工廠委員會 (Work Committee) 由同一工廠中工作之薪俸人員及工資人員組織之，工廠委員會之下設有各種委員會處理其日常事務。工會組織之第二級為地方工會 (Regional Trade Union) 由同一區域內之同一產業之工廠委員會組織之。其第三級為全國工會，由全國同一產業部門之地方委員會組織之，全國工會數目在一九一九年為二十三個，一九三〇年為二十七個，一九三一年為四七個，一九三四年全部改組改為一五四個，一九三九年底增為一九三三個。工會之聯合組織在一九三七年以前分為三級，最高級為蘇聯工會大會，第二級為全省工會聯合會，第三級為地方工會聯合會。一九三七年取消各省縣聯合工會組織，於是全蘇工會大會成為全國唯一之聯合組織，亦為全國工會之最高級組織。全國工會大會休會期中，一切職務由工會中央評議會執行。其組織系統以圖表之於次：

(甲) 工會會員：自一九二二年以後，工會之入會由強迫改為自動，凡在企業，工廠，學校及機關工作之薪俸工資人員均可加入。一九三一年九月全蘇工人大會議決：工會會員之資格規定於次。

「所有長期薪俸人員及工資人員在就業之日，即可加入工會，季節工作者知已續繼工作兩月時，

其重要之職工人發張及游空四游對、食類大類之所
 委員會委員工人類賦大小及會員人建是少而試。書

組 織 部
工 資 計 劃 部
勞 動 視 察 部
俱 樂 部 及 文 化 工 作 部
會 計 部
財 務 部
普 通 行 政 部
總 務 部
社 會 保 險 部



勞工保護委員會
文化教育委員會
生產委員會
工資評定及解決委員會
審核委員會
財務委員會
國際勞工俱樂部經理委員會
合作社保險評議會

即可加入工會。上期已從事季節工作之勞動者，此項時間限制可以取消。集體農業人員如從事工業，運輸及建築工作，在第一天即可加入工會。（註四〇）

工會會員之入會雖為自動，但會員享有種種特權，故入會者佔極大多數。未加入工會者大都為下列六類工人勞動者。（一）新離開農場參加工業界之工人，（二）季節工人按期回到農場者，（三）在非工業城市成立

之新廠工作者，該處尙無工會組織，(四)在農場及 *Krasser Arbeit* 工作之獨立工資勞動者，(五)十六歲以下之男女工人，(六)被工會開除會籍之工人。根據一九三九年底統計，工會會員共計二千四百萬人，佔全體薪資人員百分之八十以上。(註四)

會員入會後須繳納會費。以前由工廠經理處按會員人數向工廠委員會集合繳納，視為工廠用費。一九二七年改由各個會員分別向自動收費員 (*Volunteer dues Collectors*) 繳納。自動收費員由熱心會務之會員自動參加，掌理收費事宜。會費數目由各個工會之全國大會決定。一九三三年工會中央評議會議決會費為工資百分之

(乙)工廠委員會：*Fabrik* 及機關委員會 (*Metzkom*) 為工會之基本單位。前者為工廠，工業組織之組織，後者為政府機關，公益機關，商業團體及其他非工業組織之團體。兩者性質，職務，及活動均同，兩者均由會員大會選舉，惟以所屬組織之性質不同，故名稱互異。工廠委員會以一廠一會為原則，機關委員會則有由同一地區內性質相同之團體合組十個委員會者。工廠規模甚大，工作場所或分廠分佈各處者，工廠委員會仍為一個，但各個分廠或分所可以舉行分廠全體大會，成立分廠委員會。

工廠委員會人數視工廠人數而定，工人人數在二十五人至三百人者，設委員三人，三百至一千者，設委員五人；一千至五千者，設委員七人；五千人以上者，設委員九人。委員會又自推常務委員若干人，以全部時間擔任會務，在其在職期間工資照付。委員任期為一年，但遇工人要求得於六個月終了時改選。如有三分之二以上工人要求得隨時改選或改選其一部。

工廠委員會之下，設有各種委員會，處理工會事務。委員會多寡視工廠規模大小及會員人數多少而定。普通設有下列各種委員會。

(一)勞工保護委員會 (*The Protection Committee*) 其主要任務為工人健康及衛生的保護，危險失虞之預防，休養室及醫藥室之設置及經營。

(2) 文化委員會 (Cultural-educational matters committee) 其主要活動範圍為文化及教育方面，如改進工人教育程度，提高工人知識水準，開辦訓練班，補習班，出版壁報及經理圖書館。

(3) 生產委員會 (Production Committee) 該會由工廠委員會代表，技術人員代表及經理部代表組織之。其主要任務為促進生產，討論及研究生產方面之重要問題，如勞動生產力之發揮，機械裝置之改善，生產品之標準化，技術的專門化及管理的合理化等問題。但該會為一顧問性質，不能干涉行政。

(4) 工資評定及爭議解決委員會 (Wages Assessments and Disputes Committee) 該會由工廠內智識較高之工人二人或三人組織之，其主要工作為解決工人及經理間所發生關於計件工資之個人爭議及團體爭議。

(5) 審核委員會 (Auditing Committee) 其主要工作為審核工會經費之收支及各項開支。

(6) 財務委員會 (Finance Committee) 其對工人會費及各項工會經費之收支及各項開支。

(7) 國際勞工救濟委員會 (International Worker's Relief Committee) 該會由工會委員會及對協會等。

(8) 俱樂部經理委員會 (Club Management Committee) 該會由工會委員會及對協會等。

(9) 合作社 (Co-operation Society) 由工會及工廠等組織之。

(10) 保險評議會 (Insurance Councils) 該會係根據一九三七年五月所舉行之工會中央評議會第六次全體大會之議決案所設立者。其主要任務為決定臨時傷害給付之數目，護送受傷及有病工人至療養室及休息室，分送工人子女至托兒所，幼稚園及兒童先鋒營 (Pioneer Camp) 檢驗疾病證明書，核定醫藥給付等事務。

上列委員會人選除少數由工廠委員會任命或由全體大會選舉外，大多數由工人自動擔任。蘇聯工會近年來來鼓勵會員參加工會的活動，使其會員積極的自動的從事工會工作。(註四) 據工會中央評議會主席秘書長在第七次全體大會報告全國一百五十四個工會中自動參加工會工作者達四百五十萬人，工會職員因之大為減少。一九三六年共五萬六千三百人，一九三八年竟減至二萬八千三百人，計減少一半。(註四三)

工廠全體大會為全廠之最高權力機關，其任務除選舉工廠委員會委員外，並檢討批評及報告工會工作。在

大會中，首由工會負責人詳細報告工會之活動及上屆大會議決案及工廠委員會決議案執行情形，繼而由全體會員提出質問及批評；最後討論今後會務之進行。工廠全體大會以前不常舉行，一九三七年第六次工會中央評議會決議每月應舉行一次以討論會務並監督工廠委員會工作。（註四）四百五十萬人、工會會員四百六十萬人。

(丙) 地方工會 (The Regional Trade Union)。一九一九年第二次工會大會議決工會之中間組織爲縣工會 (County (or district) Union) 及省工會 (Provincial Union)，兩者均設委員會以管理其行政；省、縣工會區域之劃分由工會中央評議會決定，但儘可能依政治區域劃分之。（註四五）至一九三三年取消縣工會及省工會而以地方工會代之。於是工會組織由四級變爲三級。省、縣、地方工會。

地方工會之負責機關爲地方工會委員會，委員會由地方工會代表大會選舉之。地方工會區域之劃分，多以蘇聯之選舉區 (Area of oblast) 爲標準，但亦有以工廠之地理分配而劃分之者。現全國約有九百個地方工會。地方工會之最高權力機關爲地方工會全體代表大會，由該區內該業之工廠委員會選派代表組織之。代表人數之分配以各工廠委員會之人數而定。大會每兩年舉行一次，其主要任務爲選舉地方工會委員會，及檢討會務。地方工會委員會共爲八人，主席一人，書記一人，及常務委員六人。其經常工作爲代表其工會與該區內其他工會發生橫的關係，並監督其所屬各工廠委員會之活動。

在六個加盟共和國，各個工會之最高組織爲共和國工會委員會，由共和國工會代表大會選舉委員會組織之。共和國代表大會代表之選舉，有地方工會之區域則由地方工會委員會選出代表，無地方工會之區域則由工廠委員會選舉之。共和國工會委員會之組織與職權大體與地方工會委員會相同。

(丁) 全國工會。全國工會爲工會縱的組織最高級。全國工會之負責行政機關爲常設中央委員會，該會由各工會之全國大會 (The All-Union Congress of Each Trade Union) 選舉委員會組織之。全國代表大會由各地方工會選舉代表組織，代表人數視各地方工會人數多少而定。大會每兩年舉行一次。全國大會爲各個工會之最高權力機關，開會期中除討論該工會之一般問題外，並選舉常設中央委員會委員。

常設中央委員會爲大會休會期中之最高權力機關。由主席一人書記一人及常務委員若干人組織之。其職權據一九三二年第九次全蘇工會代表大會決議如下：

「各個工會之常設中央委員會應集中精力於工資，工資率及工資類別之決定，勞工及生產組織之鼓勵，工人住宅之修理及會員工作及生活環境之改善。」（註四六）

此外並須與政府，其他經濟團體，企業的經理部訂立團體協約以保障會員利益。（註四七）

（戊）全蘇工會大會（The All-Union Congress of Trade Unions）。全蘇工會大會爲蘇聯所有工會之最高機關，亦爲蘇聯各個工會惟一聯合組織。一九三六年以前，工會聯合組織分爲三級，第一級爲全蘇工會大會，第二級爲各省工會聯合會，第三級爲地方工會聯合會，至一九三七年五月第六屆工會中央評議會全體大會議決取消各省工會聯合會及各工會地方聯合會以節省行政費用。（註四八）於是工會之聯合組織僅餘全蘇工會大會一級。

全蘇工會大會由全國各個總工會各地方工會按照各該工會人數選舉代表組織之。代表人數約爲二千人，每兩年舉行一次，決定工會運動之一般方針。並選舉執行委員若干人組織蘇聯工會中央評議會（Central Trade Union Council of the Soviet Union）工會中央評議會推舉常務委員十五人組織常務委員會，執行工會全國大會及中央評議會全體大會之決議案。

工會中央評議會人數各時期不一。一九三四年以前約爲五百人上下，一九三四年減爲三三八人，近數年來人數益少。如一九三七年出席中央評議會評議員及候補委員只有一百〇六人。（註四八）其會期亦不一致。一九二八年至一九三一年共舉行六次全體大會，近數年來則約一年一次。（註四九）

常務委員共十五人，首席秘書長一人，秘書四人及常務委員十人，常務委員全部時間在會工作。除委員外，尚可僱用職員辦理公務。中央評議會職員之工作在一九三四年頗有改革。在以前該會職員每人擔任該會之某部分之特定工作，爲該部分工作之專家，其管轄範圍僅以其所擔任之工作爲限。換言之，渠等爲某一部分之

指導者，在其所管理之工作內有糾正及指導權力。自一九三四年以後中央評議會職員負視察責任，為中央評議會及各工會各工廠間之溝通機關。其責任一方面傳達中央評議會之意見，指令，及批評；一方面視察並監督各工會及地方工會之工作。在一萬人以上之工廠委員會內該會派有常駐視察員，常川監察並統制工廠委員會之活動。

工會中央評議會分為九部，即組織部 (Department of Responsible Instructors or Organizers) 工資計劃部 (Department of Planning of Wages) 社會保險局 (Bureau of Social Insurance) 勞動部 (Department of Labour Inspection) 俱樂部及文化工作部 (Clubs and Cultural Work Department) 會計部 (Accountancy Department) 財務部 (Finance Department) 普通行政部 (Department of General Administration) 及體育部 (Physical Culture Department)。

評議會的權力極大，可以否決或變更下級工會的決議案，有時可以解散，改組下級會之中央委員會或其他行政機關。對於思想不正確及不負責任之工會負責人可以隨時檢舉並撤換。如一九三二年，工會中央評議會因糖業工人工會中央委員會不能防止蘇卓薩克赫國營農場 (State Farms of Soyuzsakh) 虐害在農場工作之工會會員而將其改組，其權力之大，於此可見。(註五〇)

第九次全蘇工會大會對於工會中央評議會之任務規定於次：

「一全國工會中央評議會之工作係以各個工會之中央委員會為基礎。其主要任務為隨時給予各個工會中央委員會以具體援助，並不斷監視其活動而為各個工會活動的領導者。」(註五一)

分析言之，其主要工作有三方面。其一，為執行全蘇工會代表大會之決議案及政府交付之計劃與指定之工作；其二，聯絡，監視並指導所屬各總工會及地方工會之工作及活動；其三，代表各工會與國家計劃機關，托辣斯 (Trust) 及各工廠經理處訂立團體協約，規劃工人之工作條件。如一九三一年該會與最高經濟院訂立團體協約規定煤業鋼鐵業工資表之基本標準，即為一例。(註五二)

(四) 工會內之職業組合：蘇聯工會組織係以產業為標準，凡在生產同樣物品工廠工作之勞動者，不論其職業與技能均為同一工會會員。但在工會內仍有以職業為組織中心的組合。凡從事同一職業或相似職業之勞動者，不論其屬於何種產業，聯合組織一種職業協會，其組合標準完全與自由主義國家的職業工會相似，其不同者，此為附屬組織無獨立性，為工會之一小組組織而已。最有名的職業協會為醫藥業協會，機械師及技術人員聯合局 (Inter-Union Bureau of Engineers and Technicians)，科學院 (Academy of Science) 唯物論文化歷史研究會 (Academy of the History of Material Culture) 蘇維埃建築家協會 (Soviet Architects Society) 中央教師協會 (Central Association Teachers) 及印刷工會內的新聞記者小組 (Section of Press Writers) 商業工人工會內的統計會計人員小組 (Section of Statisticians and Accountants)。

職業協會及小組雖非獨立性團體，但可向會員徵收會費，按時舉行全國代表大會，全省代表大會，在代表大會中選出執行委員組織行政機關在各省可設立分局處理其事務，有時並可出版刊物或報紙。其主要任務為團結同職業者的感情，共同研究其所學習的學科，或從事某種特殊文化運動。一九二六年第七屆全蘇工會大會規定其任務如次：

「工會內部小組任務為提高其特殊文化運動。但同時亦可從事提高會員薪金，改良住宅設備及設立特種特殊年金制度的工作。」(註五)

職業協會與工會之關係一九二六年工會中央評議會所出版之工會公報 (Trade Union Bulletin) 曾規定之。並謂「工會內各種小組組織既不能視為工會分化之第一步，亦不得視為小組變為獨立團體之第一步。小組須在工會內成立，為工會之補助機關用以考查會員的特殊職業及生活條件，使會員生活得到更大滿足。」(註五四)

根據上述規定機械師及技術人員協會會下令，凡協會所屬各級機關之決議須經所屬工會承認並核准，方為有效。(註五五) 其他職業協會及小組均有類似規定。

(庚)紅色國際工會 (Profinterns) 英譯名爲 (International Council of Red Trade Union) 在一九二一年成立於莫斯科，爲共產黨工會之國際組織，蘇聯工會名義上亦屬於此會，故亦簡述其組織。

紅色國際工會之最高權力機關爲代表大會，每年舉行一次。參加代表不以工會代表爲限，各國之非法組織秘密團體均可派代表參加。(註五)蘇聯則由工會中央評議會指派代表出席。大會除討論紅色工會運動之一般方針外，並選舉中央委員會；及行政局委員，主席及秘書執行大會議決案。紅色國際工會中央委員會 (Central Council of the Profintern) 由六人組織之，四人爲蘇聯共產黨領袖，二人爲其他大工業國家領袖。實際執行事務者爲行政局 (Executive Bureau) 行政局共爲七人，其中兩人爲蘇聯代表。此外尚有秘書處，以參加國家數目而分部，爲各國共產黨之連絡機關。惟一九四三年第三國際取消後，紅色國際工會亦隨而停止活動。

紅色工會之主要工作爲連絡各國共產黨工會組織，宣傳共產主義及援助各國之罷工運動。

(辛)工會之選舉。最能表現蘇聯工會民主集權原則者爲其選舉制度。工會中央評議會對此極爲重視，除頒佈詳盡之選舉程序書外，並在每屆評議會全體大會中隨時討論並改革之。

一九三七年第六屆工會中央評議會全體大會議決，所有各級工會負責人之選舉均須個別選舉，不得用名單選舉。各級工會中央委員會——自工廠委員會至每個總工會之中央委員會——各級工會大會代表，各級工會審核委員會均用不記名投票；各級工會常務委員會之主席，副主席，秘書，及其他常務委員則在全體大會中以記名投票法選舉之。(註五七) of The History of Soviet Government

在選舉會議之先，由工廠舉行多次預備會議。預備會議中，一方面由競選人向會員及非會員報告其個人履歷、經驗及過去一年來之活動與成績；一方面由會員推荐候選人，每個會員推荐一個，可以重複。如無人反對時，即列入候選人名單；如有人反對，在大會中公開發票決定之。如工廠範圍太大，或實行輪班工作制，不能舉行全體大會時，每個分廠或分班可以各別舉行大會，由大會票選選舉代表(約二十五人至五十人)推選代表一人)由代表推荐候選人。由代表推荐之候選人名單須經各分廠或各分班全體大會通過方爲有效。預備會議中決

定候選人名單。工廠委員會根據預備會議候選人名單擬定最後候選人名單。候選人名單須在工作場所，工廠各部，俱樂部，宿舍及其他公共場所公佈，並錄列候選人履歷、其社會工作成績，學歷，工作經驗，以及推荐者之姓名。

選舉大會到會人數須在全廠人數三分之二以上方可舉行。到會會員可以提議取消候選人名單中之一人或數人，可以提出新的候選人。此類提議由全體會員舉行表決。候選人名單確定後，方開始選舉。選舉用不記名投票法，候選人須有到會人數三分之一以上票數方可當選。改選結果，由大會推舉之特別委員會負責公佈之。

自籌備預備會議至選舉會議結束一切佈置均由會員大會推選之「選舉籌備委員會」負責籌備。該委員會應先決定選舉競賽程序，預備會議日期以及選舉大會日期。預備會議結果應隨時在壁報公佈。在競選期中委員會應儘量利用壁報，報紙，廣播，電影，朝會，晚會，座談會以及其他一切機會宣傳選舉之重要，動員全體會員使其參加選舉。

(註一)日本山川均即如此劃分。見勞動組合第四三八—四四九。經濟學全集第十八卷(改造社版)。

(註二)英國一九二七年總工會最高委員會報告書中即如此劃分。

職業工會與產源工會之劃分據日本田邊忠月氏意見頗好用技能工會及職業工會兩名稱代之，以免混淆。前者為純粹的職業工會，後者係包含類似職業的組合見田邊忠月氏：勞動組合運動。

(註三)W. M. O'Brien 在英國一九二五年工會年會報告書即如此劃分。

(註四)英國建築工人產業工會(Building Worker's Industrial Union)出版之產業工會主義(Industrial Unionism)認為所謂產業工會：第一，所有從事該業之工人不論精神勞動者及體力勞動者均一律加入；第二，所有該業工人不論其等級，職業，信仰，政治意識及性別均包括之。

(註五)如美國礦工聯合會(United Mine Workers)則分為國際工會(International)州工會，州區分會及地方工會四級。(美國工會如包括加拿大的工會則稱為國際工會)。如英國 Transport and General Workers Union 亦分為總會，區會，縣支會及支部四級。

(註六)如美國石匠工人工會(Granite Cutters Union)在一八八〇年舉行大會後到一九二二年方舉行第二次大會。又如 Oscar

Maker's Union) 第一次大會與第二次大會時間相距五年。

(註九) 英國 Transport and General Workers Union 規定執行委員會之職權如次：

- (一) 審核各級工會之決算預算及考核各級工會之財政狀況；
- (二) 審核各級工會會務之履行，並解決各級工會間之爭執；
- (三) 設立新的支部及顯委員會，並規定新設工會之會費及募資費；
- (四) 對於各級工會之議決案及上訴有核駁之權；對會員對支部之控告及支部對區委員會之控告有受理並解決之義務。
- (五) 可以委任工會各級職員，但會長，總秘書長，財政管理員及信託人 (Trustee) 在外，職員之委任以得其所屬工會之同意為條件。

(六) 可以處理工會基金及以基金抵押，但須得信託人之副署。

(七) 決定工會之一般政策及決定罷工，復工，及罷工救濟費。

又如英國 The National Union of Railwaysmen 規定執行委員會可以主持工會一切會務及活動，可以向會員及支會徵收會費，可以解釋會章，可以決定支會及會員之上訴，可以指導工會之行動，可以決定罷工及復工。

(註八) 如美國印刷工人工會在 一八五〇至一八九〇之間擔任會長者共達三十人。自一八九〇年至一九一〇年二十年間擔任會長者只有兩人，一人任職六年，一人任職十四年。又如美國電工協會在 John Mitchell 擔任會長以前只有一人連選一次，而 Mitchell 任職達十年之久後因病退休。其他如土木工人協會會長任職二十年，石匠工會會長任職二十八年，紡織工會會長任職十八年。車頭機械人員兄弟會有任職三十年者。

(註九) 副會長數目不一。如 Boiler Makers' Union 設副會長九人，製模工人工會設副會長四人。其他有設二人者，有設十人者。

(註一〇) 一八七六年工會修正法規定工會之合併須由全體會員三分之二以上投票，經投票者大多數贊成，方允合併。

(註一一) 英國總工會最高委員會之政策鼓勵工會合併。該委員會曾建議各工會採用公共行動協定制 (Joint Working Arrangement) 以為合併之初步。所謂公共行動協定制即性質相同之工會當減少不必要摩擦及競爭計可以互相約定對於會費，工資政策及其他事項作一致之決定。

(註一二) 一九二六年工會法對各業評議會之政治活動打壓頗大。第一，該法規定工會為獨立的組織應與政黨脫離關係。換言之，即強迫各業評議會與工黨脫離關係。第二該法禁止同情罷工 (Sympathetic Strikes) 及總罷工 (General Strikes)，使評議會失掉一種有效的團結武器。

(註一三) 勞動年鑑：昭和十六年版第四六八—四六九頁。
(註一四) 會員費共分三種：

(一) 會費：每人每年三辨士，每季每人繳納四分三辨士。

(二) 工會國際聯合會 (International Federation of Trade Unions) 維持費，每年每千人一鎊。

(三) 參加年會代表費，每個代表納繳士卅令。

(註一) 關於工會年會之情形作者係根據一九二八年 Standing Orders of the Trade Union Congress。詳見 W. Millen-Bailey: Trade Union, Dignity, pp. 150-2. 190.

(註二) 勞動武士聖體 (Knights of Labor) 初創於一八六九年成立，至一八七一年正式命名為勞動武士聖體 (Order of Knights of Labor)。初創秘密團體，以其徽章為五個星標，外人多呼為五星社 (Five Star Society)。至一八七七年以前該團為一分推組織，地方支會勢力甚大，至一八七八年始改組。其基本單位為地方支會 (Locals)，會員不以工資勞動者為限。五個及五個以上支會組織縣支會 (District Assembly)，縣支會之上為州支會 (State Assembly)，州支會之上為總會 (General Assembly)。總會及其最高權力機關，此外尚有直屬地方支會。

武士聖體之盛衰均為直線式。開始時僅有會員十一人，一八七九年只有二萬零二百五十八人，至一八八〇年增至五萬二千二人，一八八五年達十萬四千人，一八八六年竟達七十萬三千人，一八八五—一八八六年一年內參加者達六十萬人。不意自一八八六年以後人數急劇下降，一八八七年只有五十萬人，一八八八年為二十萬六千人，一八九〇年只有十萬人，到一八九一年以後竟退出勞動陣線而為一真莫辨團體。

(註一七) 工會合併會成立於一八八一年，在第一次大會中成立一帶設機關名為 Federation of Organization Trade and Labour Union of the United States of America and Canada。並決定以後每年舉行年會一次。至一八八六年有數個全國工會如 Collieries 等開代表大會，會併會領袖深知此會之重，要乃於同時同地召開年會以資抵抗。結果經過多方談判，兩個團體合併成立美國勞動聯合會。

(註一八) 勞動聯合會的組織單位除全國工會，國際工會，州聯合會，市中央工會已在上海說明外，現分別將分部及地方分部委員會，聯邦工會之組織分列於下：

分部 (Department) 為聯合會內部之小組組織一稱 Trade Assembly。分部之設立須由代表大會或行政會通過。分部設立後同性質之全國工會及國際工會應參加之。分部設立後可以自行處理其事務，各分部亦有其代表大會，由參加工會派代表組織之。分部職員有主席，副主席，秘書及財政員。分部每季及每年須呈報報告書於聯合會行政會。聯合會行政會開辦時各部之主席及秘書均可出席討論其相關事務。

現在已成立四個分部，即 Building Trade Department, Railroad Employees Department, Union Label Trade Department 及 Metal Workers Department。在各州及某業繁盛之都市可以成立某分部之地方分部委員會，由所屬地方工會組織之。其地位不重要，成立者不多。

聯邦工會係直屬於勞動聯合會之獨立的地方工會。凡進行發展同一職業之工資勞動者七八或七人以上對於工會甚感興趣；該業尚未成立

工會。同時其中任何一人並未參加聯合會之任何工會，即可呈請組織聯邦工會。第一步舉行籌備會，草擬會章，其會章不得與聯合會會章衝突。會章通過後乃呈請聯合會主席頒發設立特許狀。一個城市以成立三個聯邦工會為限，已成立三個時，則不得成立。

聯邦工會組織大體與普通工會之地方工會相同，但聯合會對其統制比較嚴密。聯合會主席可以應派參加工會之任何會員審查其財政狀況，聯邦工會應隨時將其帳目交付審核，不得拒絕。

(註一) 詳見聯合會會章第九條，該條共分十二款，規定行政會之職務甚詳。

(註二) 職員之連任為聯合會之特色。如 Gompers 在一八八一——一八八六年時即任立法委員會(該會為行政會之前身)主席，一八八六年改組後，即在聯合會主席一職連任一四二年身故為止，任主席達四十年之久。又如一九二六之法案在一九一四年起即當選為副主席，職責自一八九六年起即任斯職，八個副主席其中有六個自一九〇三年起連任。

(註三) Carroll D. Wright 將此宣言為最值得保留之勞動史料。此語確有見地。但此宣言可以完全代表自由主義國家聯合工會組織之精神。

(註四) 關於上述三個方法的缺點及其困難情形可參閱 Philip Taft: *Problem of Structure in American Labour: American Economic Review*, XX VII, No. 1, March, 1937, p.p. 4-8.

(註五) 組織產業工會委員會的原始工名將如下: The United Mine Workers; The Amalgamated Clothing Workers of America; the International Ladies' Garment Workers' Union; the United Textile Workers of America; the Oil Field, Gas Well and Refinery Workers of America; The International Union of Mine, Mill, and Smelter Workers; the International Typeographical Union; and the Cap and Millinery Department of United Hatters, Cap and Millinery Workers International Union. 隨後將加入 Federation of the Flat Grass Workers of America; the Amalgamated Association of Iron, Steel, and Tin Workers; the United Automobile Workers of America; the United Rubber Workers of America; the United Electrical and Radio Workers and the Industrial Union of Marine and Shipyard Workers. 後兩者亦為聯合會會員。

(註六) 關於聯合會及委員會之爭執可詳見委員會所發表之 Answer to President Groves: *Industrial Unions Means Unity* 及 Why the Committee for Industrial Organization Will Carry on. P. 1-10. 1935.

(註七) *International Labour Office* 出版之 *Industrial and Labour Unionism* (第 1 卷) L. L. I. 1, June 1933, p. 298.

(註八) *International Labour Office* 出版之 *Industrial and Labour Unionism* (第 1 卷) L. L. I. 1, June 1933, p. 298.

(註九) *International Labour Office* 出版之 *Industrial and Labour Unionism* (第 1 卷) L. L. I. 1, June 1933, p. 298.

(註十) 聯合會之步驟第一步於六月二十八日改組二十八個工會為四個，將使用人工會亦改組為四個。至九月間又吸收數個團體注協

會。德國私立銀行協會，德國銀行業中央聯合會，運輸業僱主協會造紙業僱主協會，及中等商人聯合會均相繼加入。十月二十七日聯合會發表後，全國僱主聯合會宣言解散並加入勞動陣線。自由職業者亦於十一月中加之。在勞動陣線內成立五個聯合會。

(註二九)十月二十四日命令頒佈後，勞動陣線將其內部機構大加調整。一九三五年一月一日將碩果僅存之九個使用人工會解散，十月一日取消與經營協同體衝突之中央職業部門(共分十六部門設於勞動陣線總部內)，其職務完全移轉於全國經營協同體。同時將以前與以虧分黨關係取消(以前將全國分為十三區，其管轄範圍與勞動專員之區域相同。)

(註三〇)作者在這裏打算很簡略說明德國產業的統制機構。

根據一九三四年二月二十七日的德國經濟制度法及一九三四年十一月二十七日行政命令，德國產業組織分為工業(下分七個小部門)手工業，商業，銀行業，保險業，動力業，交通業七大部門，每一部門設有一個全國組織。全國分為十八個區域，在每個區域中又分為省，縣等地方組織，每個地方組織各派代表出席全國經濟評議會，全國經濟評議會為產業組織之中央機關。在各區又設有經濟評議會，經濟評議院內分為工業院，商業院及手工業院。全部組織均由經濟部部長管理與指揮。至一九三六年十月十八日頒佈行政命令授權國會長為四年計劃組織，四年計劃組織之命令有馬上執行的效力。於是全國產業活動均在中央政府及其行政機關之管理下矣。

全國 Cartels 組織亦在各經濟組織統制之下，根據一九三六年法令，Cartels 須在經濟組織處登記，其簽訂之工業協定亦需向其報告。

監督每個企業之生產行爲及其產品之合理化標準化計又於一九三六年七月七日及十一月十二日頒佈兩道行政命令，以改進各企業之生產技術使其合理化。在每個經濟組織由政府設立若干機關解決原料及其生產方面問題。根據研究機關研究結果訂立關於成本，會計及其他方面之原則。各項原則經經濟部長核准後旋即頒佈詳細訓練及改進辦法通令各企業實施，以求出品標準化。

(註三一) V. Trivonovitch: Economic Development of Germany Under National Socialism

(註三二)同上

(註三三)一九二六年法律規定全國勞工團體及僱主團體之聯合會共爲十二個，至一九三四年將海空及陸運兩業僱主聯合會合併於工業僱主聯合會；將海空及陸運兩勞工聯合會合併於工業勞工全國勞工聯合會。於是只有八個全國聯合會。外加自由職業及藝術人員聯合會共爲九個聯合會。

(註三四)一九三三年底全國僱主協會及全國勞工協會共達六百五十個，至一九三四年減爲一百五十三個，減少四百九十七個，計減少百分之七十五以上。改組後全國勞工協會共計三十三個，工業工人協會共二十個，全國農業工人協會共四個，全國商業工人協會共五個，全國銀行業協會共四個。各會之名稱詳見：Anselmo Anselmi: Trade Associations and Corporation in Italy after the Recent Reforms

Appendix I, L. O. 出版 I. L. R. Vol 31, No. 1, p. 23-27.

(註三五)一九二六年四月三國民勞動關係法規定，在僱主勞工兩方全國聯合會之上設立六個平行的機關，即工業業團，農業業團，商業

業團，海空運輸業業團，陸運業業團，銀行業業團及自由職業藝術家業團。在各業團之上有業團部。但此為一種計劃，業團並未實際成立。至一九三四年二月五日 The Act of 20 March Concerning the Constitution and Function of the Corporations 公佈後，業團始按新計劃成立。

(註三六)一九三四年決定各業業團許議員人數如下：穀物業團三十六人，蔬菜，花卉，水果業團三十二人，葡萄及釀酒業團三十二人，油業業團二十五人，甜菜及糖業業團十五人，家畜及肉類業團四十三人，木材業團三十三人，紡織業團五十八人，建築業團三十二人，金工及機械業團六十七人，成衣業團四十九人，玻璃及陶器業團三十二人，化學工業業團六十八人，造紙及印刷業團三十人，開礦及採石業團二十六人，水力煤氣及發電業業團二十五人，自由職業及藝術家業團四十人，內地交通業團五十人，空載及海運業團二十四人，旅館及飯店業團三十人，保險及信用業團五十二人，娛樂業團三十四人。

(註三七) I. L. I. 12. Dec. 38. pp. 369—370.

(註三八) 以上所述係從法令分析業團之組織及職能。至其實際上活動情形則比較複雜不能在此詳述。讀者可參閱：Odon Port: The Italian Corporations at Work: I. L. R. Vol. 35. 5th Ed. May 1937 p.p. 643—678. 他以甜菜及製糖業業團及銀行業團為例去說明業團實際運用情形。

(註三九) 山川均，勞動組合，第五三二—五三三頁。經濟學全集第十八卷（改造社版）

(註四〇) S. & B. Webb, Soviet Communism p. 176 附註中。

(註四一) I. L. I. March 1940.

(註四二) 在蘇聯稱此類工作為社會工作 (Social Work) 工人之社會工作為自動參加工會活動及擔任志願職員，及督工廠委員會。某一方面事務。此類工作並無報酬。因為所謂社會工作就是除從事其有報酬的工作外還須利用餘暇從事對全體有利的工作。

(註四三) I. L. I. 24. Oct. 1938 p.p. 128—129.

(註四四) I. L. I. 7. June 1937. p. 450.

(註四五) I. L. O. The Trade Union Movement in Russia p. 57.

(註四六) 蘇聯全國工會數目在一九三三年只有四十七個，每個工會所包括人數太多，為作事方便計，內部有分化趨勢。於是政府於一九三四年九月下令改組全國工會，將以前四十七個改成一百五十個，每個工會人數自五萬人至五十萬人不等。至一九三九年底增為一百九十三個。

(註四七) 撤消省工會聯合會和地方工會聯合會的原因，據工會中央評議會首席秘書長報告有二。第一，省聯合會和地方聯合會的工作減少甚多。以關於社會保險基金之保管改由救社會等人民委員部負責，該區內工會活動之監督改由各個工會之中央委員會負責，其工作僅限於監督工人休息及救養院。故無設立之必要。第二，為省節行政費用。

(註四八) I. L. I. 7. July 1937. P. 0.

(註四九) 近數年來工會中央評議會全體大會會期如下：一九三七年四月舉行第六次全體大會，一九三八年九月舉行第七次全體大會；

一九三九年四月舉行第八次全體大會。

(註五〇) Report of Ninth All-Faion Congress of Trade Union p. 27.

(註五一) J. Grabe: New Method of Work, New Method of Leadership. p. 56.

(註五二) 同上 p. 27.

(註五三) Robert W. Dunn: Soviet Trade Union p. 68.

(註五四) 同上 p. 69.

(註五五) Soviet Communism: P.

(註五六) 一九三〇年國際代表大會主席說：「在紅色國際工會團體下之工會運動，就其組織的機構言實為複雜，獨立的組織與法的組織，合法的團體，甚至工會運動的反對者，以及工會內部小組均屬於紅色工會。」於此可見其內部之複雜。

(註五七) I. L. I. 7. June 1937.

第三章 勞動組織的職能

各國勞動組織的職能雖因各國所採勞動政策之不同而極不一致，然皆要享有下列六種職能，即（一）命令職能，（二）政治職能，（三）經濟職能，（四）共濟職能，（五）教育職能，（六）調解職能。（註）茲逐節分述於次：

第一節 命令職能

所謂命令職能 (Ordinance-Making Function) 即勞動組織在一定範圍內得以命令自行制定，並頒佈各種規則以拘束其所屬成員的職能。普通亦有稱之為立法職能 (Legislative Function) 者。但就勞動組織所頒佈的規則，章程而論，在形式及實質上都與國家一般「法」或「法律」不同，故稱為立法職能殊為不當。故本書稱之為命令職能。命令職能的範圍，在各國極不一致。在個人主義的國家，勞動組織的命令職能的範圍甚狹；在國家主義國家，其職能的範圍較大；在社會主義國家勞動組織的命令職能之範圍則更大。

在個人主義國家，工會為人民基於自由結社權的一種自由組合，故其命令權範圍甚狹，以關於工會本身事務為限。主要的項目如工會章程之制定與修改，工會各項附屬專業章程之擬制，會員守則之規劃，及辦事細則之頒製。至於有關勞動法規保險法規各項規則之擬制，則政府機關如勞動部，社會部，工業委員會等都會負責，工會不得自由製定之。在國家主義國家，雖有國家行政機關負責頒佈規章以補充法律條文之不足，但往往委與勞動組織以一部分命令職能，使其自動制定執行勞動法規的細則與規章以補充政府行政命令之條款。故國家主義國家勞動組織除有頒制關於本身活動的規則和章程外，並兼有製定一部分執行勞動法規的職能。如意大利業團得制定一般適用的經濟規程，全國業團評議會依其組織法第十二條規定得製定關於勞動協會及關於業團

社會福利活動的規章及其他性質之章程。(註二)德國勞動陣線亦得擬制有關勞動法規的細則。德國各工廠實行，其所擬定的規程和細則雖無法定的強制性，但事實上各工廠無不照章遵行。如一九三八年勞動陣線社會服務部所擬定勞工健康保護細則，及一九三七年勞動陣線婦女部所擬制的婦工母性保護細則，及一九三八年青年部所擬定的未成年工人保護細則，均為大部分工廠採納執行。(註三)在國家主義國家勞動組織既為國家組織的一部分，其具有一般性質的命令權，自無足怪。如瑞士聯邦憲法，(a) Formula of Neuchâtel

一九三三年六月以後蘇聯工會的命令職能之範圍大為擴充。一九三三年六月二十三日共產黨中央執行委員會，全俄蘇維埃中央執行委員會及工會中央評議會亦採取勞動人民委員會 (People's Commissariat of Labour) 將勞動人民委員會所有職能交歸工會中央評議會及其各級工會處理。因之工會即保有廣泛的命令權。根據上項行政命令規定，工會中央評議會得共產黨中央委員會及人民委員會同意後可以頒佈關於勞動法規及社會保險的命令，規章和章程。(註四)其權力之大於此可見。參見：蘇聯勞動法規的演進；蘇聯勞動法規與工會問題

第二節 政治職能

政治職能一名詞包含有兩種概念，第一為勞動組織的政治活動，第二為勞動組織參加國家立法與行政。自由工會的政治職能主要是前者而言，而集權主義國家勞動組織的政治職能主要是指後者而言。自由工會反對政府直接干涉其行動，反對政府以漸進方法使其成為政府組織之支部，故亦反對工會參與行政。集權主義國家一黨專政，政府權力極大，故反對勞動者從事政治活動。

自由工會的政治活動就其範圍言可以分為特殊的政治活動和一般的政治活動兩種。前者係指勞動者要求國家制定與勞動階級有利的法律和修改或撤廢與勞動者有害的法律之運動；其範圍與勞動者有直接關係之範圍為限。後者則實際參加政治活動要求修改或推翻全部經濟制度和政治組織，其活動不限於勞動者有直接利害之範圍，其行動比較激烈。對於一般的政治活動大多數均採禁止態度。如美國則禁止共產主義，注對工會及世界

工黨出入協會 (Industrial Workers of the World) 的活動。其法一如巴黎。而對於法國，其法甚嚴，加以法律禁劫之會之政治活動，其他各個人主義國家法律上雖無明白規定，但信被列入政治結社取締連取締的危險。

特別特殊的政治活動就其內容言又可分為兩類。第一為影響其為選任 (Compulsion of the Legislation) 的活動，第二為影響法律內容之活動。其法一如巴黎。而對於法國，其法甚嚴，加以法律禁劫之會之政治活動，其他各個人主義國家法律上雖無明白規定，但信被列入政治結社取締連取締的危險。

自由工會採下列三種方法影響其為選任。第一為影響其為選任 (Compulsion of the Legislation) 的活動，第二為影響法律內容之活動。其法一如巴黎。而對於法國，其法甚嚴，加以法律禁劫之會之政治活動，其他各個人主義國家法律上雖無明白規定，但信被列入政治結社取締連取締的危險。

一九一七年立法法之通過一部分由於一九〇八年之普選運動時工會活動之結果。最明顯之例為美國勞動聯合會 (Committee) 說明其態度並對勞動立法之主張，以供各政黨之採納。

第二，工會常自己援助其政黨，從事競選其代表當選後不僅直接代表選民及政黨並且代表工會的意見。有時五會與政黨間公開的發生財政上的密切關係。如英國，丹麥，及澳洲的情形即是如此；有時政黨與工會間僅互派代表或舉行連席會議以資連絡，代表的國家如比利時，荷蘭，瑞典，瑞士及南非聯邦。有時工會與任何政

黨未發生聯繫，但常用種種方法以援助與其有利的政黨，代表的國家為美國。不論工會與政黨間的關係是正式的抑為非正式的，但其會恆能使其代表當選以達增加其立憲者的目的。

第三，當選舉時，工會積極參加活動援助與其有利的競選人並打擊與其意見相反之競選人。代表的國家為美國。美國勞動聯合會自一九〇六年起即公開申明執行「報答朋友，打擊敵人」政策 (a policy of "rewarding

its friends and punishing its enemies)。工會嚴密注意政黨代表之言論，當選舉時，工會對於與其意見相

合的候選人予以種種援助，對於與其意見相反的候選人予以種種破壞。不論候選人屬於何黨。一九一八年時，工會對於與其意見相

合的候選人予以種種援助，對於與其意見相反的候選人予以種種破壞。不論候選人屬於何黨。一九一八年時，工會對於與其意見相

時輿論爲依歸。(註六)故製造輿論極爲工會運動者所注意。在各自由主義國家工會常以舉行演講，刊行刊物，利用廣播及其他種種宣傳方法製造輿論，領導輿論使政府通過與其有利之勞動立法。八小時工作制在各國通過，輿論之力甚大。

第二，選派代表向政府或負責當局個人陳述意見。此爲最流行之方法，在歐洲各國，美國，日本，印度及南美各國均盛行之。我國工會法第十五條亦特別規定：「關於勞動法規之規定改廢事項，得陳述其意見於行政機關，法院，及立法機關。」

第三，在議院中提出質問。工會常使代表其意見之議員或與其意見相同之議員在議會中公開提出質問以影響法律之修改與頒製。但工會無直接派遣代表出席提問之權。即工會有陳述意見權亦不得派遣代表提出質問。

第四，由議會組織調查委員會 (Investigation Committee) 由工會陳述意見並提出證件，此類意見及證件在報告書中提出，以影響立法者的意見。此爲美國獨有之方法，在其他各國並不盛行。

在集權主義國家及一部分自由主義國家使勞動組織直接參與國家的立法工作及行政工作，此種職能謂之直接參加政治的職能。其主要內容爲立法工作的參與和行政工作的參與。

立法工作的參與爲集權主義及自由主義國家共有的現象，其所不同者，自由主義國家爲間接的參加，工會與僱主協會各派代表成立顧問性質的團體以供政府機關及立法機關的諮詢；後者則由勞動組織直接參加國家立法機關從事立法工作。

間接的參與立法工作通常採下列三種形式。

第一，直接諮詢 (Direct Consultation)。此爲各國最流行之一種方法。當政府部會及立法機關制定法規時，恆請工會派遣代表以專家資格出席，以供政府諮詢；或由政府機關以書面向工會諮詢意見，再由工會以書而答覆之。我國工會法第十五條即規定工會有答覆行政機關，法院，及立法機關之諮詢之義務。

第二、臨時機關制

此種制度盛行於歐戰以後。當立法機關制定勞動法規時，成立臨時性質之顧問委員會，委員會人選除包括政府人員及專家外，並有僱主協會及工會之代表。如日本一九二九年修改海員法時即組織顧問委員會由交通部長為主席，海員工會亦派代表四人出席。美國一九三五年社會安定法及一九三八年社會安定修正法制定時曾成立顧問委員會，由僱主及工會各派代表參加。其他如英國之皇家海員會 (Royal Commissions)，各部委員會 (Departmental Committee) 大都有工會代表參加。

第三、常設機關制。關於勞動立法之預製現代各國多設立常設的顧問機關由工會及僱主協會各派代表參加以供政府諮詢，其主要形態又可分為下列三種。

(A) 一般性質之機關：此類機關盛行於西歐各國，其主要職能為在討論並擬製有關勞動立法時，為政府之顧問機關以備政府諮詢。如法國之全國經濟評議會 (National Economic Council)，希臘之全國經濟評議會，羅馬尼亞之最高經濟評議會 (Superior Economic Council)，其他如挪威拉夫，巴西均有類似之組織。亦有在勞動部或社會部內成立勞動評議會 (Labour Council) 者，如法國，比利時之最高勞動評議會，保加利亞，智利，荷蘭，希臘，瑞典 (在一九三八年廢除)，南非聯邦，巴西等國之勞動評議會均由勞資雙方派遣代表組織之。美國各州之勞動部或工業委員會大都由專家委員會，或代表委員會組織，代表勞工之意見。

(B) 特殊問題之常設委員會：有許多國家成立特殊的常設委員會以討論某種特殊問題為限。主要的如英國之失業保險法委員會 (Unemployment Insurance Statutory Committee) 法國之全國工業安全委員會 (National Industrial Safety Committee)，工業衛生委員會 (Commission on Industrial Hygiene) 職業病最高委員會 (Superior Commission on Occupational Disease) 家族津貼最高委員會 (Superior Commission on Family Allowance) 比利時之移民及失業委員會 (General Council of the National Office for Placing and Unemployment) 羅馬尼亞之中央社會保險總局 (Board of the Central Social Insur. Fund) 瑞士之聯邦工廠委員會 (Federal Factory Committee) 全國失業保險基金會 (Board of the National Accident Insurance)

Fund)，均有工會代表參加，討論此方面之立法問題。

(C) 特殊產業之常設委員會：此類委員會之職能以討論某種特殊產業之立法問題為限。主要的代表如比利時之礦業條例修改委員會 (Committee on the Revision of Mining Regulations) 丹麥之學徒委員會 (Apprenticeship Committee) 法國之礦業顧問委員會 (Consultative Committee on Mines) 英國之煤業聯合常設顧問會 (Joint Standing Consultative Committee for the Coal Mining Industry) 瑞士之家庭工作委員會 (Committee on home work)。

勞動組織有選派代表直接參加國家立法機關者，主要代表國家為意大利及蘇聯。意大利之法西斯及英國議院代替以前下議院主持經濟立法及勞動立法工作，工會可以派代表參加。其組織及職權已見前章，茲不重贅。現僅說明蘇聯情形於次。

蘇聯工會可以選派代表參加各級立法機關。根據一九三六年新憲法第一百四十一條規定，工會可以提出候選人為蘇聯最高會議 (Supreme Council of the U. S. S. R.) 各加盟共和國最高會議 (Supreme Council of the Federated Republics) 各自治共和國最高會議 (Supreme Council of the Autonomous Republics) 代表及各級勞動代表會議 (Councils of workers' Deputies) 代表，以參與全國立法的創制。

國家行政工作的參與亦可分為兩部分，第一為勞動行政的參與，第二為一般行政的參與。這是集權主義國家獨有的制度。

一九三四年德國國民勞動秩序法規定：勞動專員之專家委員會之委員有四分之三由勞動陣線推荐，社會榮譽法庭 (Soziale Ehrengerichtsbank) 及勞動法院 (Arbeitsgericht) 的陪審員均由勞動陣線推荐，企業內互信委員會委員必須為勞動陣線之會員。工廠檢查員的任免勞動陣線有被諮詢的權利。意大利勞工協會及業團各級制度均可間接的參加勞動行政之管理，在上章中均已言及，而最明顯之國家則為蘇聯。

一九三三年勞動人民委員會取消後，全部勞動法及社會保險立法的執行均由工會中央評議會及工會各級機

關負責。社會保險之經營，工人之保護，工廠檢查員之委任無不由工人自動負責。其詳情在本書下列各編中將隨時道及之。(註八)

勞動組織參加國家之一般行政為社會主義國家所獨有的特色。

第三節 經濟職能

經濟職能一曰產業職能，即勞動組織為改善其所屬成員之勞動條件之職能。此種職能為自由工會最重要的職能，其他職能僅處附屬的和次要的地位。國家主義國家由政府統制勞動條件，勞動組織不能自動的以集團力量要求勞動生活的改善，故此項職能僅佔一極不重要的地位，即表面上承認此種職能的存在，但實際上不能行使。在社會主義國家，行計劃經濟，勞動者生活的改善由政府按照整個計劃逐年提高，勞動組織自無置喙餘地；且在社會主義國家勞資階級的界限消滅，無產階級專政，勞動者也失掉鬭爭的對象，故此種職能雖亦存在，但其活動範圍甚狹，勞動者只能在政府所定計劃內各別的要求改善，而不能作團體的行動。故本節僅以個人主義國家為對象而說明之。

行使經濟職能之最重要方法為團體交涉及團體協約。團體交涉為締結團體協約的手段，團體協約為團體交涉的目的，兩者是一件事物的兩面；故有人以團體交涉包括這兩個名詞，有人以團體協約說明這種概念。團體協約的職能為自由工會最重要的職能，自由工會之興起及發達，主要的要視此種職能是否能自由行使而定；其他職能只是工會發達後一種附屬行動，並不佔一重要地位。故有人謂「工會運動的發展史，就是團體協約權之承認及獲得演進史。」(註九)其重要性於此可知。關於團體交涉的機關，團體協約締結的手續和內容及其執行，將在下節詳細分析。

(Committee on the History of the American Federation of Labor)

團體協約權之能真正行使其要件有二。第一為勞動團體確能代表大多數勞動者的真正意見及能獲得大多數勞動者的擁護，這點在上面已略為提及，在此節中則擬詳述之。第二為罷工權，同盟拒貨及怠工之承認。因為

怠業，同盟拒貨及罷工與團體交涉是不能分離的，前者是使後者成功的要件，後者是前者以承認後者為條件。如果工會單有團體交涉權而無罷工權及同盟拒貨權，則勞動者所提出之條件僱主可置之不理；結果所謂團體交涉權已失却其真正意義，工會的經濟職能亦無法行使。關於此點現分析於次。

在原則上各個人主義國家均承認罷工權，怠工權及同盟拒貨權。但在特殊場合下得暫時禁止之。如美、加拿大，比利時，澳洲及其他個人主義國家均禁止勞工在爭議交付調解及仲裁後舉行罷工。（註一〇）同時各國對於罷工性質之不同而分別處理。

普通各國法律均認為罷工之主要目的為損害僱主或非工會會員工人時，此種罷工視為非法罷工，至於要求增加工資，減少工作時間及改良僱傭的罷工均視為合法行為。至於鎖廠罷工（Closed-Shop Strikes）同情罷工（Sympathetic Strikes）則各國之處置不同。

所謂鎖廠罷工，即被僱者要工僱主僅能僱用工會會員工人，否則全體工人舉行罷工以要挾之。工會工人主張此種罷工之理由有二。第一，認為工會之能否健全發展全視會員之增加及會員對工會之熱心程度而定。如政府承認鎖廠罷工為合法行為時有發展工會及鞏固工會的功效。第二，可以避免僱主以不平等態度對待工會會員，使僱主無法結好非工會會員工人以阻礙工會發展。各國對於鎖廠罷工之態度不一。有的完全禁止此種罷工，認為有妨礙自由契約的原則。有的在原則上承認其合法性，但以不要求解僱非工會會員工人為條件。如罷工之目的僅在要求工會會員有優先僱用權時，則為合法；如要求獨佔或解僱已僱用工人則為非法行為。有的則限制更嚴，如鎖廠罷工之目的在要求增強工會勢力時，則為非法行為，如出於防禦性質時則承認之。

同情罷工者同一僱主或同一職業之工人為援助同業工業工人之罷工行為，有時此種罷工可以擴大為全國總罷工。同情罷工之合法性各國立法者之意見極有紛歧。有的認為為非法行為而禁止之者。其主要理由認為罷工之目的在保障勞工利益，避免僱主的剝削，今因他人之原因而舉行罷工，實為一種越權行為，且同情罷工擴張的結果，對於社會實為一種損失。在另一方面，有一部分國家則認為合法行為。以在個人主義國家勞動者工作

條件之改善，在乎勞動者自身之奮鬥；而勞動者之奮鬥，又貴能團結一致，以同級的力量與僱主抗爭，同情罷工之承認，即為保證勞工團體行動之要件。今如禁止同情罷工，結果使勞工階級勢力分散，無法與僱主鬪爭。一般說來，認為同情罷工為非法行為之國家較多。

攻勢罷工 (Angriffsstreik, Offensive Strike) 與防禦罷工 (Defensive, Strike, Abwehrstreik) 之合法性，亦不可一概而論。所謂攻勢罷工係指勞動者積極的要求改進勞動條件的罷工，其精神為攻擊的。而防禦罷工係指勞動者為要求現存勞動條件之維持的罷工，其精神為防止的。此兩種罷工普通多認為合法行為。至於強迫僱主繳納罰金的罷工，破壞私人契約或團體協約之罷工，及請求一種不定的私人要求之罷工，均視為非法罷工。(註 11)

合法罷工進行時，進行罷工之手段亦有若干限制。普通僅允用誘勸的方法鼓動工人參加罷工，不得使用強暴的威脅的及強迫的手段。至於罷工糾察員的設置，各國法令之規定不同。有的認為罷工糾察的設置，其本身則含有威脅性質，「和平」糾察員根本不能存在，故罷工糾察員之設置為非法行為。有的認為只要糾察員不用強暴威脅的手段強制勞工的行動，糾察員確有維持和平的功用，故其設置並非違法。有的認為工會派一人於工廠入口勸阻工人工作為合法行為，有的認為大量的設置糾察員方為非法行為。

自上次大戰以後，工會的罷工權漸受限制。在各個人主義國家均曾頒佈法令限制之。在歐洲各國則甚少使用。同盟拒貨之意義，甚為廣泛。Boycott 本為愛爾蘭一地主姓名，其行動為當地人民所不滿，一八八〇年激起公憤，大家與之斷絕業務關係。此後凡同盟絕交及斷絕經濟關係等行動均謂之

Boycott。凡工會集體的拒絕購買某種商品或強迫第三者拒絕購買工人拒買之貨物之行為謂之拒買同盟。

拒貨同盟依其範圍可以分為第一次拒貨同盟 (Primary Boycott) 第二次拒貨同盟 (Secondary Boycott) 及複合拒貨同盟 (Compound Boycott)。第一次拒貨同盟係指參加拒買者以工會會員為限；第二次拒貨同盟則

除工會會員參加外並強制第三者參加，此第三者或為商人，或為製造家，復合拒貨同盟則其強制參加者之範圍更廣。就其性質言可以分為消極拒貨同盟 (Negative Boycott) 及積極拒貨同盟 (Positive Boycott) 兩種。前者之目的在獎勵公平的僱主使其貨物暢銷，間接的打擊不公平僱主。其主要方法在公平僱主貨物上貼以工會標記 (Union Label)，證明製造該貨之廠主係工會之同情者，鼓勵工會會員及大眾購買其貨物。後者的目的則在積極打擊待遇工會不公之僱主。其主要方法為由工會頒佈不公平企業單 (Unfair List)，「不光顧名單」 ("We Don't Patronize" List) 及拒購 (Boycott Paper)。拒貨之具體行動可以為在商店前設置糾察員，威脅批發商人製造家不允其供給原料，及威脅顧主購買拒貨貨物。政府之態度在原則上禁止之，但和平的拒買及散發拒買傳單則承認之。

第四節 共濟職能

自由工會之初期以其濟職能為其主要活動之一，工會運動愈發達，此項職能之重要性逐漸減低。以勞動者自我奮鬥政策在各自主義國家實行後，工會組織的目的在以集體的力量與僱主奮鬥爭取勞動條件的改善，勞動者的共濟活動處於次要的地位，但要不失為其主要職能之一。我國工會法第十五條規定工會之職務有十三款，其中有五款即屬於共濟職能的範圍。(註一)其他各自自由主義國家亦有類似之規定。

國家主義國家，勞動組織的經濟職能大受限制，共濟職能之地位較自由工會為重要。如意大利規定勞工協會及勞工聯合會的任務時，列舉勞工協會有給予會員以救濟及援助，舉辦會員共濟專業，組織有關經濟援助團體，為其主要任務之一。(註二)我們看意大利法西斯工團全國同盟所屬各種共濟事業機關之活動，即可知其對於此方面之注意。(註三)德國勞動陣線組織法第一條第五款亦規定創立並管理會員之救濟制度為其任務之一。在蘇聯工會在此方面之活動亦為活躍。

國家主義國家之所以重視共濟職能，主要的他們認為工會是政府統制工人的機構，由工人自動舉辦共濟事

業可以減少國庫支出，在另一方面又可以示惠於工人。這完全是「羊毛出在羊身上」的惠而不費的行爲。據專家估計在德國勞動陣線所徵收的款項和捐款，平均爲工人工資五分之一。

共濟事業之主要內容可以分爲四方面。第一，爲職業介紹事業。此種職能僅個人主義國家有之，在國家主義國家及社會主義國家則工會只能從旁協助，而不能主持職處介紹事業。以在個人主義國家勞動市場爲自由的，公營的或國營的職業介紹所並未獨佔勞動市場，工會尙可以自己設立勞動介紹所或由工會直接介紹勞動者。第二，爲舉辦儲蓄，社會保險，醫院，診療所，托兒所，各種合作社以增進會員的利益。此種共濟職能極爲發達。在各國均採互助方式。各項基金多由會員按工資多少繳納，主持機關或由工會職員管理，或由工會推選委員會獨立管理，會員待遇一律平等並無歧異。第三，爲工會設立俱樂部，舉行懇親會，及提倡各種業餘娛樂運動，以調劑工人生活。最有名之意大利業餘娛樂社，德國之健樂局及蘇聯之波爾塞維克工人俱樂部即由其勞動組織爲組織中心，至於各個人主義國家工會在此方面之活動亦極積極。第四，主持各種救濟調度，如失業救濟，育兒津貼，埋葬費之給付等等，在自由工會罷工津貼亦爲其主要項目之一。

第五節 教育職能

勞動教育之勃興發展及進步與勞動組織之勃興發展幾成同一步調。勞動組織勢力之擴大不僅推動了勞動教育的進步，並且改變了勞動教育的內容。我們看各國勞動組織在教育方面之活動便可知其重要性。

德國勞動陣線的職業訓導部，它不僅隨時與各工業機關合作以改進工業教育，同時自己舉辦了各種訓練班以供市場的需要。勞動陣線自一九三四年起所成立之職業訓練班，學徒學校，非熟練工人訓練所共達一萬五千以上，其在各廠成立之民衆學校亦在數千上下。意大利的各業勞工協會及勞工聯合會不僅對於勞動教育，技藝教育的設施有建設權及監察權，並且可以自己設立訓練班及民衆學校。如意大利的業餘娛樂社在一九三四年即曾舉辦民衆學校六千四百所，職業學校五百所以上。蘇聯之勞工補習教育幾完全由工會主持。在個人主義國家

自由工會對於教育方面之活動亦極積極。法國勞工總聯合會對於教育方面的活動爲一般人所稱贊。自一九三二
年以來，它在勞動教育方面的活動幾變成法國工業教育的主潮。它在巴黎設有勞工研究院 (Workers Institute)
爲勞工教育研究中心。在各地地方工會，總工會，聯合工會所在地，亦設有各種勞工學校 (Workers Education
Centers) 以推廣並發展勞工教育。在英國勞工教育之發展，工會的活動亦爲主要原因之一。工會對於政府主
辦的職業教育有參加意見的權利，同時它自己主辦了各種訓練班，民衆學校，講習所以訓練教育其會員。
至於美國的勞動教育得力於美國勞動聯合會之推動，更爲一般人所承認。所以羅馬舉行之國際技藝教育會議
International Conference on Technical Education) 之議決案說：「工會爲關於生產，貿易，及勞動之最適
當觀察者，故對於技藝教育問題之研究須請其與政府機關及私人團體合作。」
由勞動組織設立之補習學校，補習班，演講會，討論會之種類甚多，大體可以分爲五種。(一)爲全日常
設學校，(二)爲假期學校，(三)爲夜間補習學校，(四)爲特別訓練班，(五)爲演習會。其課程內容視
其性質而異，有爲一般性質者，有爲偏重技術方面者。此外工會常主持演講會，座談會，辯論會，聘請名人演
講以增進會員知識。

第六節 調解職能

勞動組織之另一種任務爲擔任勞動爭議之調解者或仲裁者。勞動爭議之性質可以分爲權利的爭議及利益的
爭議兩種。前者爲關於既存權利之執行，解釋及被侵犯時所引起之爭執而言，後者爲新權利之要求及既存權利
之修改及維持所引起之爭議而言。無論何種性質之爭議，勞動組織均負有調解的任務。

就權利爭議言之，各國均規定首由勞動組織從中調解，調解無效後，始得向司法機關提出訴訟。在個人主
義國家在法律上雖未以明文規定，而習慣上均爲如此。在集權主義國家則在法律上有嚴格規定。如意大利一九
三四年間別爭議法 (Individual disputes Act) 規定所有個別爭議非經法律承認團體調解無效後，不得提交法

院解決。德國亦規定在企業內勞資間之個別利益爭議須先由勞動陣線之法律顧問調解，調解失效後方得提交勞動法院 (Arbeitsgericht) 解決。蘇聯亦規定所有利益爭議均先由工廠委員會爭議評定委員會調解。從下表中我們可以看到工會在這方面的工作成績。

各國個別勞動爭議解決方法分析 (註一五)

國名	時期	總數	由工會調解而解決者數	比
意大利	一九三四年九月一日至一九三五年二月底	八八、五六三	六二、〇八二	七〇.九〇
德國	一九三五年	八八、七八三	六二、二七八	七〇.八〇
蘇聯	一九三四年	六、五六八	七四、〇〇〇	—
瑞士	一九三四年	六、五六八	五、二五八	八〇.五〇

自集體利益爭議觀之，則工會之責任尤大。在個人主義國家關於團體協約之解釋及執行所引起之爭議及因團體協約改訂時所引起之爭議大多由工會及僱主設立調解委員會解決，調解無效時，方交付仲裁。仲裁之組織與推動，工會亦為其主要原動力。如美國關於團體協約之爭議均先由締約工會僱主代表仍無法解決時，乃由雙方商，如雙方意見難於接近時，再由高級工會及僱主從事磋商。俟高級工會及僱主代表仍無法解決時，乃由雙方組織仲裁委員會舉行仲裁。有些職業如建築業則由該市之市工會負責調停。有一部份職業如陶器業，煤礦業，及玻璃業等均已成立常設聯合委員會以負調解之責。英國工會之調解及仲裁機構更為完備，其活動更為廣泛。

(註一六)

蘇聯自一九三三年以後廢除調解委員會及仲裁裁判所的組織，所有關於勞動利益爭議均由工會負責解決，工會中央評議會為利益爭議處理之最高機關，其決定為最後的決定。德國及意大利亦無不加強勞動組織之調解

權，以減少勞動爭執。

(註一)關於工會之任務最有名之劃分方法為韋伯夫婦在其大著產業民主主義中所劃分者。在該書中分為互助保險，團體協約，仲裁，立法職能，標準工資之規定，工作時間之規定，衛生與安全，對機械之態度，僱傭之繼續等九項。詳見該書第二部。

日本河田河郎之劃分方法與其相似。河田氏分為開放主義與非開放主義。標準賃金之設定，勞動時間之限定，生產量之限定，對機械之態度保險的救濟設施及同盟罷工等七節去說明工會之政略與任務。詳見社會問題叢書第二卷二〇一頁至二六〇頁。

(註二)見第二章第二節。

(註三)見 L. L. I. II July 1938; 3. April 1939。

(註四)普通引用反工團主義法 (Anti-Syndicalism Act) 以禁止革命性勞工會之活動。代表案件如下：V. Karsay 126 Ohio St. 17, 184, N. E. 521 (1932); Gilow V. People of New State (1925); Whitney V. Gallifornia, (1929); State V. Hennessy, (1921);

People V. Sheelilk (1921)。

(註五)在個人主義國家輿論與法律之關係極為密切。在個人主義國家中，尤以英國可為代表。近代勞動立法之興起幾完全可視為輿論推動之結果。關於此點可詳參閱 A. V. Dicey: Lectures on the Relation Between Law and Public Opinion in England, 1928。

(註六)參閱 I. L. O. 出版之 *Collaboration Between the Public Authorities, Worker's Organization and Employer's Organization*。

(註七)關於蘇聯工會的職能以 Robert W. Dunn 說得最好，他說：「工會是蘇聯正在成長中的一種力量。它不僅組織工人，使工人有一致的團結，並且使工人參加了全國整個經濟活動。它是國家內工人自主的重要機關，而為工人所有，謀工人福利的制度。沒有別的國家的工會有這樣大的權力，別的國家的工會也沒有這樣重要而且複雜的職能。沒有一國的工會會員比蘇聯工會會員有更多的自由和責任。這是一種重要機構，由於它，工人人人參加了工廠和社會生活，參與了國家建設的活動，並且運用了工人之社會地位的權利。」見 *Govos Trade Union*, p. 151 蘇聯有位作家也說：「工會雖然不是政府機關之一部，但它已經行種種政府職能，如社會保險之經營，工人之保護，企業工廠環境之監督等。」

(註八) W. Mine-Balloy: *Trade Union Documents* P. 211。

(註九)詳見本書第八編第二章。

(註一〇)關於罷工問題之研究可參閱下列各書：E. E. Witte: *The Government in Labor Disputes* (N. Y. 1932); Paul H. Douglas: *Analysis of Strike Situations*; *Journal of American Statistical Association*, Vol. XVIII, p.p. 838-877; E. T. Hiller:

The Strike (Chicago, 1928); S. K. Salekman: *Rebellion in Labor disputes*; W. E. Foster: *Strike Strategy* (1926).

(註一) 茲將第十五條關於共濟事業者的條款列後。(下面數字係指條文款目次第而言)

(二) 會員介紹職業，並籌設職業介紹所；

(三) 舉辦儲蓄機關，勞動保險，醫院，療所，及托兒所等；

(四) 組織生產消費購買住宅信用等合作社；

(八) 設備會員懇親會，俱樂部，及其他各項娛樂；

(十三) 舉辦其他有關於改良工作狀況增進會員利益之事業。

(註二) I. L. R. Vol. 31, No. 1, p. 13-14, 1927.

(註三) 本文數字均係從 I. L. O. 出版之 *Labor Courts: Statistics and Reports, Series A, No. 40* 採錄。

(註四) 關於英國工會之調解職能可參閱 Sidney and Beatrice Webb, *Industrial Democracy* 1920 th. p. p. 232-246.

第三編 團體協約 (其一)

第一章 團體協約之意義及其史的發展

團體協約 (Tarifvertrag, Kollektiver Arbeitsvertrag, Collective Agreement) 的興起是工會興起後的事實，團體協約的締結是工會最主要職能之一，兩者的發展是平行的。本來工會的主要使命是以團體的力量謀勞動者勞動條件和生活的改進。要達到此目的，工會的活動可分政治和經濟兩方面。所謂政治方面的活動，即工會會員以公民的地位，利用工會的羣衆，組織，和基金或自己組織政黨或以選舉，投票等方法去求勞動法規的改善。但最重要的還是經濟方面的活動。所謂經濟方面的活動即工會有利用其羣衆和組織的力量與僱主，企業家或僱主協會討價還價，以要求勞動條件的改良，及表現勞動者的公共意志。這種討價還價的工作謂之團體交涉 (Collective Bargaining)；團體交涉的結果就是團體協約。

團體協約的起源有人追溯到英國中古時代的城市特許令 (Town Charters) 和基爾特特許令 (Guild Charters)。中古封建時代城市居民爲求獲得若干方面的自由起見，常與君主訂立一種團體協約，由城市居民繳納某定額租稅以換取自由。此種團體協約就是城市特許令。中古時期基爾特爲求獲得團體行動的特許權亦常以上述方式要求君主給予特許狀，以爲團體行動的護符。這是最早形式的團體協約。商業革命後海外開拓公司及國際貿易商人均要求此種性質之特許狀；工業革命後資本方面的團體交涉更爲普遍，如銀行，鐵路公司，運河公司，及其他股份有限公司均要求給予特許狀，使其會社有團體行動的自由。(註二)至於勞動者的團體交涉和團體協約則在十九世紀以後。

勞動者團體協約的最初形態爲僱主和工人在工廠俱樂部 (Shop Club) 所訂立的一種協定。在俱樂部中僱主

和工人互相議定在特殊情形或緊急情形下的工作條件及僱主對工人的要求。這種協定的適用範圍，以一廠為限；其規定對象是特殊情形而不是正常狀態。到後來漸次擴充到以一個城市的同業者為範圍，其對象也由特殊情形的工作條件發展開到正常狀態勞動條件的規定。我們所說的團體協約是指此種性質的團體協約而言。

團體協約之史的發展也和工會之史的發展一樣可以分為禁止，承認及保護三個時期。在最初自由主義盛行，自由放任主義為經濟政策之指導原則。當時政府之主要任務為保障個人自由，團體交涉被認為妨害自由競爭而被禁止，故團體協約之締結亦為法律所不許。十九世紀中葉以後，工會勢力愈膨脹，要求以團體力量獲得有利的勞動條件的希望愈切，同時僱主亦認為團體協約對其有利。其一，可以避免協約期中罷工及其他勞動爭議所發生的損害。其二，團體協約訂定後，勞動條件有一般預定的原則，企業的經營有一定的計劃。其三，因團體協約可以網羅大部分同業的僱主，可以防止不正當及無益的競爭。因之團體協約漸漸發達，不僅數量上有長足的進展，即其範圍亦由一廠擴充至一縣或一省。政府對此新興之勢力無法遏止，只好承認其存在，此為勞動協約之承認時期。在此時期內團體協約主要是勞資雙方互訂的一種君子協定 (gentleman agreements) 是雙方一種諒解，在法律上並沒有強制執行的效力，同時也不是有法效的法律行為。

本世紀後各文明國家均採用勞動者自我奮鬥的勞動政策，而自動勞動政策之使用又以團體協約之推廣為前提，於是團體協約由承認時期進入保護時期。政府不僅承認團體協約之締結，同時並製定法律保護及鼓勵團體協約之締結。如德國一九一八年團體協約，勞動者及僱主雙方之委員會並勞動爭議調停令 (Verordnung über Paritätliche Arbeiter und Angestelltenausschüsse und Schlichtung Von Arbeitsstreitigkeiten) 規定：(一) 僱傭契約之標準條件可由僱主團體與勞動團體以文書約定，違背此條件之僱傭契約無效。(二) 政府如得協約當事人之申請時，得將關於此種職業或產業之團體協約宣告施行某一定區域內該業之全體成員。(三) 政府宣告後，團體協約有一般的拘束力，協約當事人以外之僱主及被僱者均有遵守之義務。法國一九一九年之勞動法亦規定：(一) 同一職業或同一地區之僱主或僱主團體與被僱者團體間可以締結關於僱傭關係之協約。

(二) 此協約之當事人如爲團體加入者時，須脫離團體後，方可免除協約之拘束。(三) 受協約拘束者如違背協約規定締結之契約無效。(四) 違背協約者有賠償對方損害之義務。芬蘭一九二四年之團體協約法亦規定：(一) 僱主或僱主團體與工會間可以以文書締結團體協約，協約締結後應於一週內向社會部登記。(二) 僱傭契約中與團體協約相抵觸之部分無效，無效之部分，以協約中相當之部分代之。(三) 協約當事人故意違反協約時，對僱主處以五千馬克以下之罰金，對被僱者處以五百馬克以下之罰金。(四) 受協約拘束之僱主亦不得違背協約所定勞動條件僱用不屬於締約工會之工人。其他如新西蘭，澳洲，瑞士，奧國，無不有類似之規定以鼓勵團體協約之締結。

由於政府的鼓勵，團體協約的範圍和數量都有驚人發展。團體協約之範圍由一省，一地方擴充至全國。如十九世紀末年英國棉織業全國工會合併會(Nation Amalgamated Unional of Cotton Spinners)與棉織業僱主協會(Master Cotton-Spinner's Association)即訂立全國協定，規定全國棉織業工人工資無論任何僱主或僱主團體不得在協定規定工資數額下給付工資。此種全國性質協定之締結實爲本時期特色。

上次大戰後，一部分國家放棄自動的勞動政策，團體協約的發展受了阻礙。有的國家完全排斥團體干涉團體協約方法的使用，勞動條件的決定不由勞動者以團體力量 and 僱主或僱主團體討價還價，改由政府或僱主直接決定。代表國家爲一九三三年後之德國。在德國勞動組織沒有協約權，勞動條件由僱主訂立工廠規章及勞動專員以勞動指令單方決定，勞動者無干涉餘地。有的國家，表面上雖承認勞動團體有團體協約權，並且也承認勞動條件由勞動協約決定；而實際上，其團體協約的意義與個人主義國家的團體協約完全不同，它是一種變相的勞動規章，由政府假手勞動組織去決定勞動條件。代表國家爲意大利，蘇聯，葡萄牙，希臘及保加利亞等國。在這些國家勞動組織爲政府組織之一部，團體協約的締結，內容和執行均由政府決定，勞動者不能自由變動。但形式上仍採勞資雙方磋商交涉的方式，與德國直接由政府決定者不同。故本書均將其歸納於團體協約中討論之。

自由主義國家的團體協約和集權主義國家的團體協約在本質上雖有不同之處，但其基本的意義則相同。現分別將其意義分析於次。

第一，團體協約是團體與團體間或個人與團體間所締結的協定，而不是個人與個人間所締結的契約（Contract）。這是團體協約的基本概念。無論是自由主義國家抑集權主義國家，團體協約的當事人總有一方是代表勞動團體。或者一方是代表勞工團體，一方代表僱主；或者一方代表勞動團體，一方代表僱主團體，或者一方代表勞工團體，一方代表國營機關，國營托辣斯，或工廠的經理部，自由主義國家第一第二兩個情形都有，國家主義國家屬於第二種情形，蘇聯屬於第三種情形。無論那一種情形都與私人間契約不同。英國產業評議會（Industrial Council）所發表的團體協約報告書說：「團體協約雖是一羣勞動者和僱主間締結的契約，但與個人間或公司間所訂立之普通商業契約不同。普通商業契約之訂約者爲有直接關係之當事人，或者至少是由當事人全權委任的代理人。團體協約的締結常由其代表去訂立，勞動者方面尤其是如此。由於其所代表的人數太多，同時職業運動的環境不同，故很難得到全權的代理人，擔任此種任務；即或能夠得到此種代表，也很難說明其所代表者的確切希望。」（註三）

第二，團體協約是決定一般勞動條件的協定，與勞動契約創造各個勞動者的權利與義務關係不同。從法律的觀點看來，團體協約是被僱者團體與僱主，僱主團體或國營企業機關間爲作各個勞動契約的基礎或標準起見所決定之勞動條件之一般協定，和勞動契約不同。在勞動契約被僱者有提供勞動的義務，僱主有給付報酬的義務；而團體協約不爲任何人創造勞動關係，此種義務，無從發生。同時團體協約是規定勞動條件的最低限度，是個人勞動契約的基礎，無論何人不因團體協約之成立，而負締結勞動契約之義務；不過其後有人締結勞動契約時，團體協約始發生拘束力。

第三，團體協約有拘束該業所有成員之效力，即非締約團體之會員亦有遵守的義務。這是團體協約發展後的結果，在開始並沒有這種特性。在十九世紀時，團體協約只對締約團體之會員有拘束力，未參加締約團體之僱

主或被僱者無遵從義務。結果發生種種流弊。在勞動者方面，有組織勞動者所訂立的團體協約往往有被未參加工會的工人因接受較低的勞動條件而致破壞的危險，同時未參加工會的勞動者之競爭亦足以減低有組織工人的請價能力。僱主方面的情形亦然，未締約的僱主也常常破壞團體協約的規定因而引起不公平和無益的競爭。維持勞動一般條件及保持產業和平的目的不能達到。於是政府以種種方法使團體協約有拘束該業所有成員之效力，以達到團體協約預算的目的。新西蘭爲首先引用此種方法之國家。該國十九世紀九十年代之法律規定仲裁法庭（Court of Arbitration）的判決書有拘束該業全體成員之效力，隨後將此規款又應用到團體協約方面。（註四）

繼新西蘭而起者爲澳洲。新南威爾斯（New South Wales）一九〇一年產業仲裁法（Industrial Arbitration Act of 1901）第三十七條有類似之規定允許產業法庭可以宣告任何習慣，規則，規章，習俗及協約條文爲該業之公共規則（Common Rule），所有該業成員均有遵守義務。新南威爾斯實行此制後澳洲聯邦（Commonwealth）南澳，西澳，瓊士蘭得（Queensland）均倣效之。（註五）

歐洲實行此制者開始僅瑞士一國，隨後德國，奧國繼之。一九二九年以後此制推行益廣，美國，墨西哥，祕魯，加拿大，法國，捷克，比利時，英國，荷蘭均紛紛倣效。（註六）雖其方法有直接間接之別，手續有繁簡

之別，但團體協約有拘束全體成員之概念無可否認的爲各個人主義國家所承認。（註七）

在集權主義國家此種趨勢尤爲顯著。因爲在集權主義國家團體協約是制定全國該業工作條件之手段，嚴格說來它不是協約而是團體規則（Collective rules or regulations），所以有拘束全體成員的效力。如蘇聯一九二二年勞動法典第十六條（該法典曾於一九三六年修正）規定團體協約的條款對於工廠企業內所有被僱者均有拘束力，不論其爲工會會員或非工會會員。意大利一九二六年四月三日的集體勞動關係法和一九二七年四月二十七日的勞動憲章均規定團體協約有拘束該業所有僱主及被僱者的效力。其他如葡萄牙一九三三年九月二十三日之國民勞動法典（National Labour Code）第三十三條及保加利亞一九三六年九月二十二日立法令第七條均規定團體協約有拘束所有被僱者及僱主的效力。

(註一)團體協約與團體交涉這兩個名詞有不可分離的關係，前者是後者的結果，後者是前者的手段。故有人以團體協約包括這兩種概念，有人以團體交涉包括這兩種概念。作者的同意前者意見，故在本編中以團體協約包括團體交涉及團體協約。

(註二)詳見 John F. Commons and John B. Andrews. Principles of Labour Legislation 4th edition (1936) p.p. 370—381。

(註三)見 Report of the Industrial Council on Industrial Agreements 1913. p. 4。

(註四)新西蘭 Industrial Conciliation and Arbitration Act of 1910 第八十六條第三款及八十七條第二款正式規定仲裁法庭之仲裁判決具有拘束該業全體成員之效力。隨後於 Industrial Conciliation and Arbitration Amendment Act of 1909 (section 67) 及 Conciliation and Arbitration Acts of 1926 (section 32) 將其擴展至團體協約方面。

(註五)茲將澳洲各邦規定團體協約一般拘束力之法律條款列後，以供參考。

Australian Commonwealth: The Commonwealth Conciliation and Arbitration Act of 1904. (section 38, F & G.)

South Australia: Industrial Arbitration Act of 1912, Industrial Code of 1937. Section 98.

Western Australia: Industrial Arbitration Act of 1912; Sections, 49, and 78. Industrial Arbitration (Consolidated) Act of 1938. Secs 40. and 83)。

Queensland: Queensland Industrial Arbitration Act of 1916 (Sec. 6); Industrial Conciliation and Arbitration Act of 1932。

(註六) Switzerland: Code of Obligations of 1911。

Germany: Verordnung Über Tarifverträge, Arbeiter und Angestellten Ausschüsse und Schlichtung von Arbeitsverhältnissen 1913。

Austria: Act of 18 December 1919。

Mexico: Federal Labour Act (Section 42—47), (1931)。

Brazil: Decree of 28 August 1932。

Netherlands: Industrial Councils Act of 1933 (Section 19)。

U. S. A.: National Industrial Recovery Act of 1933, National Labour Relations Act of 1935; Bituminous Coal Conservation Act of 1935. Canada: the Province of Alberta, Department of Trade and Industry Act of 1933, Part II. Province of Saskatchewan: Coal Mining Industry Act of 1936。

Great British: Cotton Manufacturing (Wagesregulation) Act of 1934, Road Haulage Wages Act of 1938。

Czechoslovakia: Order No. 102 of 29 April 1935。

Greece: Collective Agreement Act of 1935.
France: Act of 25 June 1936; Legislative Decrees of 2 May and 12 November 1938 (Part III, Sect. 19).

(註七)關於團體協約之拘束力如何擴展至非締約團體之會員之方法詳見本編第六章。

團體協約之拘束力如何擴展至非締約團體之會員之方法詳見本編第六章。關於此點，各國立法例不一。如法國，其團體協約之拘束力，僅及於締約團體之會員。其非締約團體之會員，則不受其拘束。惟在德國，其團體協約之拘束力，則擴展至非締約團體之會員。此種擴展之方法，即所謂「團體協約之擴張」(Kollektive Vertragsausbreitung)。

團體協約之擴張，其方法有二：一為「團體協約之擴張」(Kollektive Vertragsausbreitung)；二為「團體協約之擴張」(Kollektive Vertragsausbreitung)。前者，指團體協約之拘束力，擴展至非締約團體之會員而言。後者，指團體協約之拘束力，擴展至非締約團體之會員而言。此種擴展之方法，即所謂「團體協約之擴張」(Kollektive Vertragsausbreitung)。

第二章 團體協約之發展

第三編 第一章 團體協約之意義及其史的發展

第二章 團體協約之種類

團體協約之分類，可有種種不同之分類標準。分類的標準不同，分類的結果自異。如以團體協約適用範圍為標準，則有工廠協約 (Shop Agreement) 地方協約 (Local Agreement) 和全國協約 (National Agreement) 的區別。如以團體協約規定內容為標準則有完全協約 (Complete Agreements) 與不完全協約 (Incomplete Agreement) 的區別。如以團體協約內容之簡略為分類標準則可分為立法協約 (Legislative Agreements) 和行政協約 (Administrative Agreements) 兩種。如以團體協約的性質為分類標準則可分為模範協約 (Model Agreement) 及普通協約。如以政府對於團體協約干涉的程度為分類標準則可分為政府不參加之協約 (Collective Agreements in Which the Authorities Have no Part) 政府承認協約 (Recognized Collective Agreements) 有法律效力之協約 (Collective Agreements With Force of Law) 及官定協約 (Official Collective Agreements) 四種。現逐項說明之。

(一) 工廠協約，地方協約及全國協約：以團體協約之適用範圍為標準來區分協約的種類為最普通的一種分類方法。凡協約適用一個工廠，或一個企業之所屬各廠者謂之工廠協約；其協約之適用範圍如以某特定區域為限者，謂之地方協約，如以全國某特定產業為範圍時，則謂之全國協約。

工廠協約多以企業為單位。此制盛行於個人主義國家，尤以美國為甚。美國愛團體協約拘束之工人幾有一半係受此種協定所支配。在蘇聯雖亦盛行此制，但其各個工廠之工廠協約係模範協約之補充，其主要內容仍根據政府指定之模範協約，與個人主義國家之工廠協約略有不同。在意大利則限制工廠協約之締結。(註一)

工廠協約又可分為兩種，一為單獨工廠協約 (Single Work Agreement) 一為公司協約 (Corporation-Wide Agreement)。單獨工廠協約係由一個工廠或一個企業的僱主與其所僱用工人訂立者。其有效區域，僅以該工

廠爲限；受其拘束者，以在該廠工作者爲限。其規定不得影響其他工廠。公司協約盛行於產業合併運動風行的國家，尤其大規模生產工業更爲流行。該種協約係以托拉斯，卡提爾，大規模公司爲單位與工會間所訂立的協定，不論其所屬工廠之位置與工廠之多少均受該協約之拘束。如美國通用電力公司 (General Electric Company) 美國鋼鐵公司 (United States Steel Corporation) 通用汽車公司 (General Motors Company) 及雪蘭勒公司 (The Chrysler Corporation) 與工會間所訂立的協約，卽爲明例。普通各個工廠多根據公司協約締結單獨工廠協約者，亦有不締結單獨工廠協約者。

凡一個城市或一省或某特定地區內之某種企業之僱主或僱主協會與該業之工會訂立團體協約以規範該區域內該業勞動條件者謂之地方協約。地方協約有以政治區域爲範圍者，有以自然區域爲範圍者。前者以一特定縣，省，州爲其適用範圍，此種協約盛行於普通產業間；後者以地理分佈區域爲適用範圍，此類協約盛行於特種產業間，如航海業工人工會與僱主協會訂約常以航線或海岸爲其範圍；又如美國紙漿業及造紙業之團體協約其管轄範圍爲太平洋西北區。普通亦有以生產中心爲其適用範圍者，如美國成衣業，男帽製造業，女帽製造業，皮革業，多以該業生產中心爲其團體協約適用之範圍。地方協約盛行於個人主義國家，集權主義國家甚少締結。

全國某業之總工會與該業之全國僱主協約訂立團體協約規範該業之勞動條件者謂之全國協約；全國協約之拘束力甚強，全國該業之僱主及勞動者均受其拘束。全國協約又可分爲兩種，一種爲可以有締結各別協約之全國協約，一種爲不能締結各別協約之全國協約。前者盛行於個人主義國家，後者盛行於集權主義國家。可以締結各別協約之全國協約卽全國該業雖受全國協約之拘束，但各個工會及僱主協會可以根據全國協約之原則，另訂各別協約。如美國泥煤業 (Bituminous Coal Mining) 首由各區僱主協會代表，全國總工會代表，各區工會代表舉行全國代表聯席會訂立全國協約；再由各區僱主協會代表及區工會代表分訂各區協約。又如美國鐵路業自一九三二年起每年由全國鐵路協會 (Association of American Railroads) 及全國鐵路工人行政會 (Railway

Labour Executive Association) (該會係由美國二十個鐵路工人工會主席組織而成) 訂立全國協約，然後各個工會與各個鐵路公司根據全國協約，訂立各別的團體協約。不能締結各別協約之全國協約為剛性的，全國該業之僱主及被僱者均受其拘束，不得各別另訂團體協約。集權主義國家之全國協約均採此種形式，自由主義國家亦有採此種形式者。如英國一九二六年建築業之全國協約，及煤礦業棉織業之全國協約，均係不能締結各別協約之全國協約。

(二) 完全協約與不完全協約：完全協約與不完全協約亦有人謂之為一般協約 (General Agreement) 及特殊協約 (Specialized Agreement) 者。前者內容包括一般工作條件，舉凡工資，工作時間，解僱及勞動爭議之解決均分別列舉，以其內容完全，故謂之完全協約。凡團體協約之內容不就勞動條件全體作一般規定，而只規定勞動條件之某特殊項目為其內容者謂之不完全協約。

集權主義國家之團體協約幾全部為完全協約，自由主義國家亦極為流行。如蘇聯之團體協約及意大利團體協約對於勞動者的工作條件，勞動者訓練，勞動教育，個別勞動爭議之解決，解僱及開除均有詳細規定。美國之團體協約大都包括協約之有效期限，相互的權利與義務，基本的勞動條件，私人權利之保障及締約之機構與程序。又如英國染業，漂白業，油漆業及同類產業合併會 (Amalgamated Society of Dyers, Bleachers, Finishers and Kindred Trades)，大不列顛及愛爾蘭煤氣業工人及普通工人全國工會所訂立的團體協約關於勞工之僱用，勞動條件，標準工資及混合計件工資之計算，非計件工資率之計算，調解機關之組織與職權，協約之修改均有詳細之規定。

不完全協約在集權主義國家甚少應用，僅自由主義國家有之。如一九二一年大不列顛煤業工會與大不列顛煤礦主聯合會訂立團體協約，其內容僅以規定煤業勞動爭議之解決程序為限。一九二二年英國機械業停業風潮解決後，機械業僱主協會與機械業工人工會訂立關於僱主經營權及工會之一般職權及監督權之全國協約以確定兩者在工廠內地位，職權，關係及爭議發生後之解決方法。又如黃銅業僱主協會 (The Brassfounder's

Employer's Association) 與黃銅及金屬機械業全國工人協會 (The National Society of Brass and Metal Mechanics) 於一九一〇年曾訂立關於工人工資計算之協定。此協定於一九一三，一九二〇，一九二六年曾加以修改，其主要內容以工資方面之問題為限，如工資等級之劃分，標準工資之規定，計件工資率之計算，及加工之條件與報酬等項。

(三) 立法協約與行政協約：美人斯奈首特 (S. H. Slichter) 首創立法協約與行政協約的分別。(註二) 德國學者所倡大體協約 (Mantelarifvertrag) 或輪廓協約 (Rahmentarifvertrag) 與特別協約 (Certs, Bezirk- und Reichsarifvertrag) 的分類大體與其相似。所謂行政協約，即在協約中只規定勞資雙方關係的一般原則，極力避免細微末節的規定，其細目則由各個小協約補充之，以其只規定團體協約的大綱，故亦稱之大體協約或輪廓協約。立法協約，其內容為剛性的，由雙方當事人就工資，工作時間，工作條件及其他條款，一一詳加規定，其內容不嫌其煩，其條款不厭其細，舉凡一切盡訂事項及例外情形無不詳載。協約訂定後非經雙方同意或改訂協約時不得變動之。以其內容詳盡條款細密，故亦謂之特別協約。立法協約亦可分為兩種，一為原始的立法協約 (Original Legislative Agreement) 一為補充的立法協約 (Complemental Legislative Agreements)。原始的立法協約係指該協約為原始的，並非其他協約之補充，其本身為獨立的；補充的立法協約則指此種協約之締結係補充其他協約者，其基本原則依其母約而定，其內容不過比較詳盡而已，與各別協約之意義相當。故凡訂立行政協約者必有補充的立法協約以補足之，補充的立法協約之內容根據行政協約而定。原始的立法協約則其內容之規定為原始的非根據行政協約而來。

就產業而言，立法協約盛行於組織簡單製造方法安定的工業，而行政協約則通用於組織複雜的大規模生產企業。在製造程序簡單，規模不大之企業中，生產行程，不常變更；且企業組織簡單，各廠內容相似，用立法協約可使工作條件安定，工人利益易於保障。大規模生產工業，生產行程異常複雜，製造方法時常變更，各廠與各廠之情形不一，此時與彼時之情形又相懸殊。如此類工業應用立法性協約則將鑿枘不入不能普遍應用，故

其協約應以長於適應富有彈性為主，不宜詳細釐定各項不變條款，僅可規定一般原則，其細目由各別協約規定，因之行政協約甚為流行。在美國鋼鐵業，汽車業，橡皮業，造船業及其他大規模生產工業均締結行政協約。

(四)模範協約與普通協約：這是蘇聯獨有的分類方法。在一九三〇年以前關於團體協約的締結在蘇聯頗有爭執。工業經理部方面主張行中央集權制，團體協約以全國協約為主，全國協約訂定後，則不得締結地方協約或工廠協約；在特別情形下，雖允其訂立，但僅可規定全國協約中未協定之條款。因為政府既實行統制經濟，自非集中協約權不可，否則地方工會所提出的條款，不能與實際相符，實有礙產業的發展。故一九二七年最高經濟院明令禁止締結地方協約。工會方面則認為不締結地方協約則一方面不能適應各地的環境，一方面工人物質的福利無法維持，且進一步言之，現在經濟發展，既按照全國經濟計劃進行，由中央統制，則地方工會自無法違反中央的政策，故當可締結地方協約以為全國協約之補充。故一九二八年十二月所舉行的工會大會反對最高經濟院的命令。(註三)為解決這種爭執由工會中央評議會及最高經濟評議院指定模範團體協約為全國各個工廠協約之標準，各個工廠所締結協約須根據模範協約，模範協約所未規定之事項得由各個工廠協約補充之，以適應各廠之特殊環境。如一九三八年史達林汽車廠團體協約經最高經濟院及工會中央評議會審核後由人民委員會指定為全國工業模範團體協約，其他各廠應根據其標準締結團體協約。(註四)由政府指定模範之工廠協約為模範協約，其他工廠協約則為普通協約。

自表面觀之，模範協約與行政協約相似，兩者均為其他協約之標準，實則不然。第一，行政協約係由最高級工會及僱主協會間所締結之協約，其目的在規範該業之一般勞動條件，在締結時，即已決定其為各個各別協約之基礎；而模範協約係工廠協約，不過由政府指定其為模範協約，其他工廠協約有遵照的義務。第二，自內容方面觀之，行政協約只規定原則，極力避免細微末節之規定；而模範協約為原始的立法協約，內容詳盡，條款繁多，如一九三八年史達林汽車廠之協約除序言外，內共分四部，達數十條之多。(註五)

(五)政府不參加之協約，政府承認協約，有法律效力之協約及官定協約。此種分類方法係根據國際勞工局的劃分，其分類標準為政府對團體協約干涉之程度。(註六)現分明其意義於次：

所謂政府不參加之協約即團體協約之締結，勞動條件之決定，協約之執行，協約之修改均由勞動團體及僱主團體自由決定，政府不加以干涉，政府只是消極的不礙害團體協約之締結。故亦可謂之自由協約 (Free Agreement)。(註七)此種協約盛行於上次歐戰以前。大戰前各國協約幾均屬此種形態。現在仍行之者有比利時，丹麥，英國及美國。

嚴格說來，在現代並無完全自由之團體協約，我們所以稱之為政府不參加協約者，政府不直接加以干涉，但協約之內容仍須受一般勞動法規之拘束；同時政府亦可以以種種方法間接影響團體協約之締結與執行。在另一方面政府尙可以限制工會活動，指導工會政策等方法去間接干涉團體協約。自由協約之最重要特色，它未經政府承認，政府更沒有給予法律上的效力，它不過是僱主或僱主團體與勞工團體間一種君子協定。

政府承認協約為政府干預政府團體協約之第一步。工會與僱主團體締結團體協約後，政府予以承認；但政府只承認其為雙方自由締結的結果，政府不直接干涉協約之締結與內容。換言之，政府只承認團體協約之團體性與協約性，其內容與執行由雙方自行決定，政府不直接干涉之。實行此制者有芬蘭，挪威，瑞典，瑞士及我國。如我國團體協約法第四條規定：「團體協約之締結，變更或廢止，均應由當事人雙方或一方呈請主管官署認可。自認可之翌日起，方發生效力。」

政府既承認團體協約，則對於協約之締結者自有若干消極的限制，如芬蘭規定締約者一方必為工會，我國亦規定僱主，有法人資格之僱主團體及有法人資格之工人團體，方有團體協約之當事人能力。(團體協約法第一條)其他團體協約之內容，效力及執行均有較為積極之規定，與自由團體協約完全為一君子協定之性質者不同。不過其干涉之程度以不破壞團體協約之契約性為限，團體協約仍然為僱主團體與勞工團體間之事體，政府不直接干涉之，同時亦不將其擴展至第三者。

有法律效力之協約者政府不僅承認團體協約爲合法的制度，同時賦與某種權力使其對某特定企業有法律上的效力，凡該業所有僱主或被僱者不論其是否爲締約團體會員均有遵從締約團體所承認之勞動條件的義務。此爲團體協約發展至相當階段後之現象，尤其自一九二九年經濟恐慌後此種協約更爲盛行。

此種協約之內容極不一致。有的國家只在某特定區域之某特定工業實行，其有效期間亦有限制，代表國家爲英國之棉製造工業法 (The Cotton Manufacturing Industry Act)，有的國家則視爲一種普遍的制度，代表國家如新西蘭，法國，墨西哥，加拿大，澳洲聯邦等國。此種制度只能視爲自由協約發展至最後階段之形態與集權主義國家之官定協約不同。因爲有法律效力之協約主要的還是有代表性之團體自由訂定，政府不過使其條款適用於該業全體成員。故此種協約係代表勞動者最大多數意見，同時其締約手續亦係由勞資雙方自由協定，故自由主義國家採用此制者極多。

在集權主義國家僱主和勞動團體成爲國家組織之一部，以此種團體訂立之團體協約與自由主義國家完全不同，學者多稱之官方團體協約。代表的國家爲意大利，蘇聯，葡萄牙，保加利亞，希臘。

概括言之，官定團體協約與其謂之「協約」無寧謂之團體規定 (Collective Rules) 或團體規章 (Collective Regulations)，這點日內瓦大學教授海本格 (L. H. Hamburger)，日本末弘 嚴太郎，意大利格理格教授 (Professor, Paolo Greco) 均已言之。(註八) 自其目的言之，亦與自由主義國家之團體協約大異其趣。以前者之目的在發展生產，統制全國勞動條件，而後者則爲勞動者以團體力量與僱主討價還價之重要方法，其主要目的在改善勞工的勞動條件，而非增進國家之一般利益。

(註一) 見本編第三章。

(註二) S. H. Slichter: The Contents of Collective Agreements Society for the Advancement of Management Journal Jan. 1933 p. 16。

(註三) 詳見 Wages and Regulation of Condition of Labour in O. S. S. R. p.p. 68—99。
(註四) L. L. L. 24 Oct. 1938 p. 129。

(註五) I. J. R. Proposed Model Collective Agreement for Soviet Industry Lab. 1939. p.p. 234-238. a
(註六) I. L. O. 一九四〇年出版之 Methods of Collaboration Between the Public Authorities, Worker's Organization and
Employer's Organization. Part II. Chap. I. 例如此劃分。

(註七) 此處所謂自由協約與法律上所謂自由協約與強制協約之自由協約不同。法律上所謂自由契約，係指基於當事人自由意志而成立之團體協約，而強制協約係指基於仲裁裁決而成立之團體協約。兩者締約的動機來區別，不以政府干涉與否為分類標準，與此處所謂自由協約，意義完全不同。

(註八) L. Hambrugger: in the Extension of Collective Agreements to Order Entire Trade and Industries 一文說：「它們大多半變成了法定規章，嚴格起來與其謂之團體協約無異謂之團體規程或規章，其主要目的在推行國家之工資政策。」見 I. J. R. August 1939 p. 168.

夫宏乘太郎說：「在此主義（統制主義）之下勞動者團體及僱主團體大抵已與國家機關，從而彼等相互間協約，與其謂為自治的，無異謂之公法的性質，所謂自治團體之立法協約已失其本來面目矣。」見法律學辭典第四卷二七〇二頁。

Paolo Greco 說：「所謂團體協約並非指其當事人雙方或一方所代表的人數甚多，而是指此種協約係保護整個團體的一般利益，非保護各個私人的利益。其所代表的不是當事人一方或雙方意見總和，而是代表兩個締約團體的公共意志。」見 Italian Corporate Class P. 43. 該書引自 Paolo Greco: II. Contratto Collettivo Dittorio P. 77.

團體協約之種類

第三章 團體協約之當事人

團體協約之當事人 (Tarifpartei, Parties) 者指有協約能力 (Tariffähigkeit) 的締約者而言。協約者資格之取得普通多由政府以法律規定之。在僱主方面，有的國家指定個人或其團體有此能力；有的國家，則僅僱主團體有此能力。在被僱者方面，祇限於其團體有之，個人則無充當協約當事人的資格。在自由主義國家，僱主個人及其團體有協約能力，在集權主義國家則僅僱主或國營機關有此能力。現根據上述第五種分類方法將其詳情說明之。

自由團體協約及政府承認協約的締結之當事人，一方面是僱主或僱主團體，一方面是工會。締結團體協約之工會只要經政府承認並無其他方面之限制。如英國規定只要已經註冊，並經法律承認之工會即可締結團體協約。有的國家規定只要事實上存在之團體 (Re Facto Existence) 即可締結團體協約。其代表者之選舉方法亦由各工會自由決定，政府並無限制。

在實行此制國家，每業之工會甚多，各工會之間常發生競爭現象，僱主或僱主團體往往同時遇到二個或二個以上工會要求締結團體協約，於是發生種種困難問題。普通對此問題之解決常採下列各種方法。

工會間之競爭係由於各個團體地理的區域和職業的意義界限不清時，則由各個工會訂立協定決定之；如各該工會已加入同一聯合會時，則由聯合會以會章規定之。如該國工會系統紛歧，意見不一，(如一九三三年以前德國全國三大工會系統對立，一九三五年後之美國，勞動聯合會與產業工會聯合會之互相水火) 則極易因競爭，發生爭議。協約當事人之決定比較困難。其解決之法有由工會間自動訂立協定以規定者，如德國三大工會於一九二〇年六月六日簽訂協定解決此問題；亦有政府干涉之者。政府干涉的方法有消極積極兩種。消極的方法由政府設一機關由各僱主團體及勞動團體派出席，共同解決此類問題，比利時的聯合委員會為其一例。

積極的方法由政府自動的決定各個團體之代表性，如美國國民勞動關係法第九條規定，當發生代表團體之爭執時，由國民勞動關係局決定何者為締約團體。

一、有法律效力團體協約之締約當事人之限制較嚴。因為此種協約既有拘束該業全體成員之效力，則其締約當事人應足以代表該業全體成員，至少亦要能代表大多數成員，方稱公允。故實行此制之各國對於締約團體有若干限制。有的國家認為只有經產業團體法正式承認之工會方有訂立適用於該業全體成員之協約，代表的國家為澳洲，墨西哥，新西蘭。有的國家認為最有代表性之團體方為合格，代表國家為法國。有的國家規定要真正（Reality）或充分的（Sufficiency）代表該業方能締結此類協約，代表國家為愛爾蘭及南非聯邦。有的國家則就每個特定情形由政府直接規定何者能真正代表該業，如英國一九三四年棉織業法規定團體協約能包括大多數被僱者及保有大多數織機之僱主方為有效。其他如荷蘭規定團體協約須適用於最大多數的被僱者，南斯拉夫之規定亦然。

在自由主義國家，除英國及若干國家外，大多數國家均由僱主或僱主團體及工會各派代表締結團體協約。雙方代表之選舉均由其自己決定，對方不能影響之。同時其所派出之代表應有締約全權。此為自由主義國家最主要特色。現根據美國國民勞動關係法的規定將其歸納於次，以說明自由主義國家團體協約締約代表之主要條件。

第一，被僱者與僱主有自由選擇其代表之權，任何一方不得干涉，限制並威脅對方，如任何一方干涉對方代表之選舉時，所締結之團體協約無效，僱主對於被僱者之干涉尤為注意，故無論經理，職員及正頭均不得向勞工團體的或各別的談話，請其選舉某人為代表；亦不得張貼公文，傳單或宣傳品以影響工人代表之選舉；僱主更不得以金錢津貼某一部分工人或工會使其選舉其所指定之代表。工人代表之選舉由國民勞動局監視，採用秘密投票選舉法。凡違反上述規定所選舉代表締結之協約無效。不且，代表應盡代陳申訴之義務。

第二，雙方代表須賦有締結協約之全權，無此種權力者，不得從事締結協約。

第三，僱主及被僱者代表有明白宣示其締約之真正目的之必要，以爲交涉之基礎。(註一)

第四，當事人雙方或任何一方僅有締約之動機及決心仍爲不足；雙方應盡力利用一切合理方法，以達到締結協約之目的。此點國民勞動關係局言之甚詳：

「團體交涉僅僅舉行會議或交換意見，猶爲不足。團體交涉之目的，並非解決某種特殊問題，工作時間，工資，及勞動條件均爲團體交涉及團體協約之正常目的。法律雖不強迫雙方訂立團體協約，但雙方應以坦白及公正的態度利用一切合理方法，以達到締結協約的目的。在磋商期中，任何一方如宣告不願意締結成文協約時，其團體協約權即被剝奪。」(註二)

國民勞動局對於中途變議之一方(即拒絕締結團體協約之一方)可以處罰之。(註三)

官定協約之當事人爲法律承認之團體，現以意大利及蘇聯兩國情形說明於次：

意大利一九二六年七月一日集體勞動關係施行法第四十七條規定法律承認之工團組織可以訂立團體協約，事實上承認團體無締約權。團體協約訂立後由締約團體合法代表簽字，否則無效。僱主及勞工團體之上級團體，如全國聯合會及全國協約對於所屬各級團體締結團體協約時，可以命其事先經其批准；在此情形下，上級團體批准所締結之協約無效。如該業無法律承認團體存在時，由勞動法庭用特別命令指定一信託人(Trustee)代表該業訂立協約。由此可知意大利團體協約當事人僅爲法律承認之僱主團體及勞工團體之上級組織，法律承認團體之下級組織之協約權爲不完全的，要受上級組織之限制。至一九三四年更進一步取消勞工團體及僱主團體地方組織之合法地位，只有全國協會及全國聯合會爲合法團體有團體協約締約權，爲締約當事人。勞工團體及僱主團體之下級組織原則上無締約權，如因特別原因由全國聯合會或全國協會特許後方可訂立，協約訂立後，經上級組織批准後方爲有效。(註四)

蘇聯一九二二年勞動法典規定締結協約的當事人，一方面爲僱人者(國家，合作社，公共團體，私人)一方面爲代表工人及使用人之工會。要遵照工會組織章程從事組織，並在工會聯合會(Inter-Trade Union)

Feetation)登記的工會方能代表其所屬員工締結協約。低級工會組織如薪俸人員委員會，工廠委員會下所屬各種小組委員會，分廠及分班委員會，工會代表，聯合委員會工人代表雖可參加協約之談判，但無簽字協約之權。各工會之中央委員會及地方工會委員會可以代表工會簽字，各縣工會委員會得地方工會委員會授權後方可簽字。締結協約的僱人者或為團體或為個人均無不可。自一九二九年以後取消私營企業，故無私人僱主存在。國家工業托斯辣可以簽訂協約，最高經濟院及地方經濟院不能代表工業團體或國營工業簽訂協約，但可頒佈指導原則拘束協約內容。工廠團體協約由工廠委員會及該廠經理部協訂之。(註五)

(註一)國民勞動關係局在 National Lock Company and V. Federal Labour Union 1883。案件中曾宣稱：「團體協約之締結有兩種義務。在被僱者方面應將其不平，痛苦，及對僱主之要求說出的義務，而僱主則有與被僱者討論，並以合理方法達到完全解決爭執的義務。」

(註二) E. C. Robbins: *Collective Bargaining Under the Wagner Labour Act*; Harvard Business Review Vol. XV No. 4, Summer Member 1927, p. 395。

(註三)最有名之案件為 St. Joseph Stock Yard Company 與 Local 159 Amalgamated Meat Cutters & Butcher Workman of North America 所發生之爭執。上述公司與工會雙方進行團體交涉甚久，但該公司最後拒絕簽訂成文協約，國民勞動關係局認為該公司已違反「不公平勞動習慣」之條款而處罰之。其他如 Connecticut Coks Company V. Gas Workers Union 18829 案件亦為一例。

(註四)參閱 Trade Association and Corporation in Italy After Recent Reforms I. L. R. Vol. 31, No. 1, p.p. 8-5。

所以 Gaetano Salvemini 說：「關於工資，工作時間，訓練科目及損害賠償協定之訂立由每個經濟團體內之官方組織訂定。換言之，在僱主方面由僱主代表決定，在勞工團體方面由政府指派之官吏決定。協約不能由地方團體訂結，普通由各省之僱主代表及勞工團體書記決定。地方工會書記除接受已訂好之協約及傳知其會員外，不能有所建議。」 Under the Axes of Fascism P.p. 81-82。

(註五)勞動法典第十五條。

第四章 締約之機構及手續

團體交涉之機構一問題在集權主義國家並不發生，是自由主義國家的問題。因為在集權主義國家，勞動團體已國家機關化；團體協約是國家統制勞動條件的手段；從而團體協約的商榷與締結由勞動團體之負責人，按照政府意思與對方交涉，勞動者無干涉餘地，故此問題並不發生。蘇聯雖極力鼓勵工人參加團體協約的討論，但協約之締結仍由工會負責人主持，工人的意見只能影響其內容並不影響協約之成立，其主要目的僅使勞工明瞭團體協約的意義及協約中所規定的事項。在自由主義國家則不然。一方面團體協約是勞動者與僱主討價還價改善勞動條件的手段，如何使其所希望條件能恰如其分的提出，不至使對方難於接受，亦不至使自己吃虧，確為一困難問題。在另一方面，團體協約是勞動者公共意志的表現，如何使勞動者的意見能充分的表現，亦極不容易。要求這兩個問題的圓滿解決，自然要牽涉到交涉機關一問題。現將英，美兩國去說明其機構與締約手續。

在英國，工會締結團體協約之機構隨協約之擴展而蛻變。在一個組織簡單只有一個支會的工會（Single-branched Union）大都由工會主席及書記負責商榷。如都伯林地方會社，桶匠工會，帆船製造業工人工會就是如此，但亦有例外，如鉛匠聯合會（United Operative Plumbers Association）組織宏大，而協約之商榷與締結仍由工會支會職員負責。此為團體交涉機關之最初形態。稍後，規模較大之工會改由工會中級機關及上級機關主持，不由工會支會之行政職員擔任。如機械工人合併會一直至一八九二年其團體協約之談判與締結均由該會之縣委員會負責。此類委員，如支會行政職員然，係本業工作者，當團體交涉發生時始擔任此種職務。在十九世紀末二十世紀初英國工會世界有三分之一採用此種形式，並無特設的機構擔任團體協約之商榷與締結。

由工會職員擔任團體協約之商榷頗有流弊。第一，工會職員商洽條件時，未免難有階級意識及個人好惡的感情，一個思想激進性情暴躁的代表，往往提出使對方難於接受的條款，使談判陷於僵局。第二，團體協約之

商判與締約爲一技術工作，普通工會職員難於勝任，有使富於經驗的僱主或僱主代表得到很大便宜而工人不能得到應得的利益之危險。因爲工會僱員事務繁雜，對於企業的經濟情形，現行勞動法規內容，本業的現狀，勞動市場的變化，以及本業各工業內部狀況很難有正確之認識，貿貿然要其負責談判，對僱主所提出之條件既難批評，自己也難提出一種合理而正當的要求。其三，團體協約之締結是一種技術，單單有這一方面的智識猶爲不足，必須加上經驗和不斷的實際運用，就這一點說工會職員也不如僱主團體或僱主之代表。因爲工會職員常常變更，其繼任與否，由勞工選舉決定；而僱主或僱主協會可以僱用專門人員長期擔任談判工作。因此，在本世紀後，英國工會世界中，團體交涉的人員已由有薪俸的專門技術人員代替了沒有報酬的工會職員，計件工資企業尤甚，因爲計件工資率之決定及計算極爲麻煩，要有專門智識及經驗豐富之人員方能勝任。

團體協約之締結與團體協約之解釋其注意點與爭執點均不相同，故應由兩個機關分別負責。但在開始時，係由一個機關主持。最普遍形態係由勞資雙方推選相等代表組織聯合委員會 (Joint Committee) 商討一切勞動爭議，團體協約之締結與解釋不過爲其任務之一。如製靴業之聯合局 (Joint Boards) 之組織卽爲如此。

製靴業之團體交涉機構由協約之締結與解釋未能分開，於一八九四年失敗。繼之而起者爲諾森伯南及都伯林煤礦工人之調解局及聯合委員會 (The Conciliation Boards and Joint Committee of the Northumberland and Durham Coalminers)。其主要特色爲協約之締結與解釋由兩個機關主持。關於團體協約之締結統由調解局負責，其會期甚長，由煤礦礦主及工會各派相等代表出席作私人間討論，當雙方意見一致後，方公佈其爲雙方遵守之協約。關於團體協約之解釋則由聯合委員會負責。

上述機構雖已進一步，但仍有缺點，比較更完備而合理之機構應推郎卡郡 (Lancashire) 棉織業之機構。其主要特色不僅將協約締結與協約解釋機關截然分開，同時進一步將兩個機關之人員亦截然分開。團體協約解釋機關之代表人員是一班專門以解釋團體協約爲職業的技術人員，他們是中立者，有一定的薪俸，代表勞資雙方解決協約實行時所發生的種種爭執和困難問題。締結協約機關則由勞資雙方推選相等代表組織聯合委員會互

相磋商協約的訂立和修改。在聯合委員會中解釋團體協約之專門人員可以出席參加討論，但他們僅爲顧問性質，其主體還是工會及僱主協會之代表。他們代表雙方決定協約的內容。工資、福利、工作條件等。

自郎卡郡棉織業實行此制後，計件工作制之職業咸起仿效。締約機關與協約解僱機關截然分開，前者由僱主或僱主協會和工會推派代表組織聯合委員會談判商榷；後者由與僱主及工人無直接利害關係之技術專家擔任協約之解釋。計時制之企業則仍墨守陳規，協約之解釋與締結均由一個機關擔任，其人選由工會及僱主協會推出代表組織之。如機械業，建築業，鐵路工人之機構均爲如此。

美國團體協約之歷史既不如英國悠久，團體協約亦不如英國之盛行，自一九三三年後始有長足之進展，然較之英國則相差甚遠，故團體交涉機構不如英國完整。團體協約之締結與解釋機關恆不截然分開，更無專門技術人員擔任協約解釋工作。其機構亦由各業歷史，習慣之不同而異，迄無定型，現以大規模工業談判機構主要形態爲例說明之。

大規模企業團體交涉之機構，大別可以分爲三種類型。第一種係由該廠或該地工人選舉代表組織爭議解決委員會 (Union Grievance Committee) 主持團體協約之締結與解釋。第二種由工廠各部推選代表一人組織爭議解決委員會，在爭議委員會中再選舉少數人之談判委員會 (Union Bargaining Committee)，前者主持協約之解釋，後者主持協約之締結。第三種係由各縣工人在工會職員中選舉爭議解決委員會及協約談判委員會。

第一種類型組織盛行於鋼鐵業，機械業及其他金屬工業中，其組織大都以一個工廠爲單位。在每廠成立一個不滿十人之爭議解決委員會，爲全廠被僱者之代表機關。有時在委員會中推選二三人爲主任委員接受全廠之爭議處理事宜，委員會同時負團體協約談判之責，但以解釋團體協約及處理當團體協約實行時所發生之爭議爲主。當工廠被僱者認爲僱主違反團體協約使其權利或利益受損害時，可向工頭及各部監督申訴，由工頭及各部監督作初步解決，如調解無效即交付爭議委員會處理，委員會會同經理解決之。如爭議委員會不能解決時可以

上訴於上級工會，由上級工會處理，上級工會不能解決時即舉行仲裁。(註一)

第二類型之機構盛行於橡皮業及電氣業。其組織各廠不一，不如前者之標準化，談判委員會及爭議委員會人選均由工會職員擔任，普通有由談判委員會主持團體協約之磋商及團體協約爭議之解決，但亦有將其分開者，以談判委員會主持協約之締結，以爭議委員會主持協約之解釋，前者人數少於後者。有的工廠由廠內各部每班推選代表一人組織爭議委員會，再由爭議委員會推選數人，或由各部主席組織立法委員會 (Plant Legislation Committee)。前者主持解決各項勞動爭議，後者除擔任重大爭議之處決外，並負責談判締結團體協約。(註二) 第三類型之組織盛行於汽車製造業中。普通由各廠工人在縣工會職員中選舉爭議處理委員會及談判委員會，前者負責處理一切勞動爭議及團體協約之解釋，後者則主持協約之商判與磋商，談判委員會人數較少，至多不過十人。

在談判委員會進行商談團體協約時，以得大多數工人同意為條件。取得勞動者同意之方法，有採事前諮詢者，有採事後追認者。前者在談判進行時談判委員會應隨時將磋商結果及進行現狀報告於被僱者之前，諮詢全體會員意見。以全體會員之意見及決議進行談判。後者則事後不徵詢會員意見，在決定時將其條件及內容報告由全體會員作最後之決定。未經全體會員大會批准的協約無效，代表不能擅自簽字。(註三)

團體協約訂立後，其進一步之手續為團體協約之認可。各國之規定亦不一致。有的國家政府採取不干涉主義，雙方代表簽字後，即為有效，並無其他法定認可手續，自由協約制之國家大都如此，如英國即為其代表。有的國家則只要向法院或其他機關登記，如法國勞動法第三十一條第C項規定只須由任何一方向該區勞動法院書記課或治安法院書記課備案，英國國民勞動關係法規定團體協約訂立後應將各項文件呈存一份於勞動關係局登記。有的國家須經主管官署認可，主管官署並得刪改之。如我國工會法第十五條第一款協定：「團體協約書之締結，變更，或廢止，均應由當事人雙方或一方呈請主管認可，自認可之日起，方發生效力。主管官署發現團體協約條款中有違背法令，或與僱主之專業進行不相容，或與工人從來生活標準之維持不相容者，應刪除

或修改之，但仍須得當事人之同意。〔蘇聯勞動法典第二十一條協定，團體協約簽字後須向勞動人民委員會登記，勞動人民委員會對規定不利於勞動者及用人勞動條件之協約，得刪除該條項之權根。如經當事人同意，得就其餘之部分登記。勞動人民委員會取消後改由工會中央評議會登記，並送最高經濟院審查批准後方為有效。〕

意大利團體協約認可之手續須經正式提存 (Formal Deposit) 及公佈 (Publication) 手續。集體勞動關係法協定，凡協約訂定後於訂定之日起三十日內，須將協約提交政府機關保存。如為一鄉，一縣，一郡或一省之協約則提交該區省政府保存；如為區，區際間及全國性協約則提交業團部保存。法律上亦有特別規定可於三十日後呈送保存者，但至遲須於六十日內完成之。協約中亦應規定訂定協約之何方有送交保存之義務；如無規定時，則締約雙方負有相等之義務及相等之連帶義務。

接受提存之機關同意公佈後該協約對其所適用之區域方有法律上的效力。團體協約公佈之內容為協約內容之提要，其應包括之要點如次：

- (1) 締約時間及地點；
- (2) 締約團體之名稱，及締約代表姓名；
- (3) 該協約適用之工廠及工人；
- (4) 協約適用之區域及期限；
- (5) 協約內容之要點；
- (6) 承認機關，許可機關及核准機關。

如該種協約需要其上級組織批准方允簽訂時，在提要中須申明已經批准。

一鄉，一縣，一省之協會所訂立之協約應在省府公報上公佈，各區，區際間及全國協會所訂立之協約應在中央公報上公佈。如形式及內容不符時，可拒絕公佈，未經公佈之協約無效。凡發生關於公佈問題之爭執可向

勞動法院起訴，爭執之最後決定者為業團部。

(甲) 註譯 Steel Workers Organization Committee, Handling Grievance: A Handbook for Committee Man of Local Lodge of S. W. O. C. (1937)。

F. H. Harrison: Collective Bargaining in the Steel Industry, 1937。

(甲二) 註譯 A. F. Hinricks: Summary of Report on Question of Fact Reised by United Rubber Workers' A. Kron

Reason Janural May 14, 1938, p. 12。

Emily Clark Brown, Collective Bargaining and Mass Production p.p. 54—58。

(甲三) 註譯 Biorance Peterson: Collective Bargaining in the United States of America I, L. R. May 1940。

此項報告之內容，係指在工會與資方之關係中，如何處理糾紛，及如何達成協議。其內容極為詳盡，且附有許多實例，以供參考。此項報告之出版，對於工會與資方之關係，將有極大之貢獻。其內容之要點如下：(一) 工會與資方之關係，應以平等互信為基礎。(二) 工會應加強其組織，並提高其成員之覺悟。(三) 資方應尊重工會之合法權益，並與工會進行協商。(四) 政府應在工會與資方之間，扮演調解者之角色。(五) 勞動法院之設立，將有助於解決糾紛，並維護勞工之權益。此項報告之出版，將為工會與資方之關係，提供極大之參考。

第三章 國際勞工大會

國際勞工大會之成立，是為了促進各國勞工之團結，並提高其生活水準。該大會之宗旨，在於通過國際勞工公約，以改善勞工之工作條件，並促進社會之進步。該大會之成員，包括各國政府、工會及資方代表。該大會之會議，通常每年舉行一次，並討論有關勞工權益之重要問題。該大會之決議，對各國政府及勞工組織，均具有極大之影響力。

第五章 團體協約之內容

團體協約的內容可分兩方面來研究；第一，各國政府對於團體協約的內容的規定有沒有限制？如有限制，各國的程度如何？第二，團體協約包括什麼條款？規定什麼主要項目？各國的內容是否一致？前者是政府對於團體協約內容之規劃問題，後者是團體協約實質內容問題。

政府對於協約內容之干涉因各國所採團體協約之種類不同而異。採行自由協約及法律承認協約之國家對於協約內容並不直接干涉，但有不違反國家法律及勞動法規之條款為原則。在國家法律許可範圍內，雙方當事人可以自由協定其內容政府不加以干涉，但與現行法律抵觸之條款無效。如我國工會法第十五條規定主管官署發現團體協約條款中有違背法令，或與僱主之事業進行不相容，或與工人從來生活標準之維持不相容者，應刪除或修改之。有些國家則以法律規定若干最低限度之勞動條件，團體協約之條款不得低於法定的最低勞動條件，如美國公平勞動標準法規定最低工資率及最長工作時間，團體協約之條款不得低於法定最低條件。有些國家則規定組織或薄弱或無工會組織之企業之最低條件，使有工會組織之企業在締結團體協約時有競爭之標準；如英國職業局 (Trade Boards) 規定無工會組織企業被僱者之工資及其他工作條件，即為一例。

採用有法律效力協約之國家對協約之內容雖不直接干涉，但其態度比較積極，不似自由協約國家完全採取不干涉主義。有的國家雖不指定某特定標準或條款為協約之基礎，但對其內容有若干限制。如澳洲聯邦規定協約條款不得違反憲法規定，墨西哥法典中亦認為凡協約條款違反公共利益法律之條款者無效。有的國家則規定政府機關可以直接修改協約條款。有的國家則以法律列舉若干項目為團體協約之主要內容。如法國列舉若干項目為協約之必須訂立條款，如英國法律指定工資為有法律效力協約所必需包括之項目。(註一) 有作相反的規定者，即若干問題協約不能討論，如荷蘭規定鎖廠 (Closed Shop) 條款，團體協約不能包括之。

集權主義國家則採取嚴格的干涉主義，使協約內容趨於一致。政府不僅有全權在協約締結時干涉其條款之規定，同時可頒佈若干基本條件強迫締約團體接受；或指定特定協約為模範協約，其他協約，應以模範協約為標準，否則無效。如意大利勞動憲章規定：

「各業協會須以團體協約規定其所代表之僱主及勞動者間之勞動關係。團體協約之訂立，在中央組織、監督及批准之下，由第一級協會訂立，於必要時，其上級組織可為代理人。所有團體協約內，關於勞工訓練事項，勞工試作時間，工資支付數目及形式，勞動時間須明晰規定，否則無效。」（第十一條）

意大利雖未具體的規定各個協約之最低標準及其內容，但事實上協約內容純由政府意志規定，締約團體不能自由變動，協約團體之上級組織對其內容有審核及批駁全權。蘇聯亦然，在一九三〇年以前，蘇聯工會中央評議會及最高經濟院於每年團體協約修改前聯合頒佈協約指導原則，原則中規定一般勞動條件之標準，除特殊工業之特殊情形外，不得變更此項原則。關於工資率，各個工人之標準生產額，工作時間，工人生活之改善，生產力增加方法，在原則中均明確規定。原則未頒佈前，企業經理部及工會不得進行締約談判。此項原則蘇聯於一九二七年十一月，一九二八年十一月，一九二九年十月曾頒佈之。（註二）

一九三〇年以後改用模範協約代替指導原則。每年或數年內由工會中央評議會及最高經濟院指定某業或某廠之團體協約為模範協約，其他各廠之協約締結時，應以此約為基礎，非特殊情形不得修改之。一九三九年之模範協約為莫斯科史達林汽車廠之團體協約。

政府對於協約之內容尤其工資率問題常於協約修改時以種種方法規定之。現以一九三八年蘇聯團體協約修改程序說明其統制內容方法如次：

一九三七年工會中央評議會第六次全體大會決議，當一九三八年經濟計劃核准後，應進行修改團體協約。至一九三八年四月十一日工會中央評議會設立兩小組委員會專門研究工資問題。一組研究工業，交通業，郵政，電報，電話業，農業工人，機械師，及技術人員之工資問題，一組研究公共團體，國營商店，合作業及工

業機關使用人之薪給問題。在各個全國工會之中央委員會亦設有上述小組，研究工資問題。一九三八年六月二十三日又下令於各工廠委員會內設立工資委員會，委員人數自三人至二十一人不等，視工廠人數而定。由斯泰哈諾夫工人 (Stakhanovists) 突擊工人 (Shock Workers) 機械師，技術人員及使用人組織之。應用於各業之工資率表由各該工會擬好後呈送工會中央評議會及人民委員會研究，研究結果如認為不良時得直接修改之，其修改之工資率表為該業協約之根據。如應用於汽車業及棉織業之工資表即由人民委員會加以修改並改頒新工資表。史達林汽車廠所締團體協約即以人民委員會所修改之新工資表為根據。工會中央評議會及最高經濟院於一九三八年十一月指定史達林汽車廠團體協約為模範協約，為全國各廠協約之標準，各廠協約應以該協約為基礎，而另締新約。(註三)

集權主義國家之採用嚴格統制主義為一種自然結果。因為在集權主義國家，團體協約之目的在統制全國勞動條件，倘使不嚴格干涉其內容，則統制目的自不能達到。尤其蘇聯係實行計劃經濟，工資的支付，薪金的多寡，生產的標準，工人生活改良的程度，政府有其整個計劃，如果各廠之協約由工會及工廠經理部以競爭方式自由決定其內容，則實難與企業情形國家政策相符合，因而有破壞整個經濟計劃的危險，故不能不採取統制主義。在自由主義國家，團體協約是勞動者達到改善勞動條件的手段，倘使嚴格統制其內容，則勞動者的集體力量無從發揮，勞動者的公共意志無從表現，完全失却團體協約制度的本意，故此類國家大都採取不干涉主義，即使干涉，亦以提高勞動者的競爭能力及限制僱主的剝削為限。

團體協約之實質內容亦因各國所採用之團體協約而異。在自由主義國家，團體協約為勞動者改良其勞動條件之手段，故其主要為工作條件之規定，工資率，及工人之權利與義務，及協約之修改等項，甚少牽涉到生產之擴張與勞工之訓練，在集權主義國家則雙方並重。現以美，英，蘇，意四國實例說明其內容於後：

美國協約之內容大體說來可以分為五大項目。第一，為協約之有效期限，第二，為相互的權利與義務，第三，為基本的勞動標準，第四，為私人權利之保障，第五，為協約解釋修改之機構與程序。普通多注重第三等工

五兩項，此兩項有時佔一半至四分之三的篇幅。

第一，協約的有效期限。協約之有效期限由締約雙方當事人自定之，法律並無規定。普通規定期限之方法有兩種。一種由協約上明定有效期間，在此期間內，締約雙方均不得變更或違反協約規定。有效期間大都定為一年，亦有定為半年者。據全國工業局 (National Industrial Conference Board) 統計在一九三八年內明白規定有效時間為一年者約三分之二，規定為半年者約三分之一，六個月以下者則尚未發現。一種則不規定固定的有效期間，凡締約之任何一方認為環境變遷協約條款不能滿足現狀時，可以向對方提出修改或停止履行協約之通知，通知提出若干期限後，舊協約即告無效。修改或停止履行之通知提出後，雙方即可按照協約規定重新商談成立新協約，在新協約未成立前，舊約滿期後仍無效。普通多能於舊約滿期前締結新約。

第二，相互的權利與義務：在此項中多規定工會與僱主間相互之權利與義務，內容繁簡不一，視各業及各廠之情形而定，但普通多規定下列各點：

(A) 僱主或僱主協會承認締約工會為訂立團體協約之唯一代表，或承認其為代表其工人締結團體協約之合法機關；

(B) 僱主不得無故停業或進行反對及壓抑工會之活動；

(C) 工人不得無故罷工怠工及強迫被僱者參加，或引誘被僱者進行各項活動足以妨害僱主之財產及事業之進行；

(D) 工人經營權之規定，工廠代表之組織，工人代表之選舉，及其職權之限制，但以該廠有此制度者為限；

(E) 協約條款實行之先應使全體工人有討論及修正機會，要經全體工人大多數同意後方得實施。

第三，基本的勞動條件：普通在各別工廠協約或立法協約上規定甚詳，在公司協約或行政協約中僅揭舉數原則，細微末節，不詳列之。此項包括之條款甚多，為協約之主要部分，如最低工資率，工資率之計算及等

級，工作時間，加工之條件，限制，及其報酬；夜工之報酬及條件；童工及婦工之僱用，休息時間，每週休息日及每年休假日，安全及健康設備之最低條件，工作速度，人力使用之限制及標準，均有詳細規定。團體協約所訂之最低工作條件應至少與勞動法之規定相等，低於勞動法之規定者無效。

第四，私人權利之保障：所謂私人權利之保障係指工人個人職業之安全權及升遷權而言。以近代失業現象之頻繁及僱主對工人之差別待遇（如僱主常因工人之年齡及在工會活動等原因而予工人以較低待遇），故在協約中恆規定此項。規定內容繁簡不一。有僅規定數原則者。如一九三六年九月 Illinois 鋼鐵業所訂之團體協約即規定工人之僱用，解僱及升遷應以下列因素決定之。（一）繼續服務時間長短；（二）工人之知識，訓練，能力，技藝及工作效率；（三）體格之健康及是否合宜；（四）家庭狀況，如收入，需要贍養人數及其他；（五）居住遠近。一，三，四，五條件相等時以第一項為決定標準。亦有在協約中詳列僱用及解僱條件者。如一九三七年汽車製造業及橡皮業嚴格列舉僱用及解僱條款，並列有特別能力表 (Special Ability List) 以為升遷之標準。大多數協約規定繼續服務時間甚久工人之優待條件，如規定繼續服務滿一定年限之工人因能力及年齡關係不能擔任過重工作時，得減少其工作時間至三十二小時或三十二小時以下。非法解僱及差別待遇爭議之解決及上訴程序及機關在協約中多規定之。工人因參加工會活動得向僱主請假，請假條例亦在協約中規定，按照條例請假，僱主不得減扣其工資。對於參加工會活動之工人其解僱有特別保護，僱主不得因其參加工會活動而解僱之。條款內容不一，大體規定工會負責人或工會委員會之委員之解僱應有特別理由，並須經過一定之手續。（註四）

第五，交涉之機構及爭議解決之手續：普通協約中對於團體交涉之機構，程序，團體協約之解釋及勞動爭議發生後之調解及仲裁均有詳細之規定，其所佔篇幅往往甚大，於此不擬詳述其內容，在第八編中有比較詳細的分析。

英國團體協約之內容雖不如美國之比較劃一，但其主要內容大部與美國相似。如大不列顛及愛爾蘭煤氣業

工人及普通工人全國工會所訂立之團體協約關於勞動者之僱用及僱傭條件，勞動時間，標準工資及混合計件制工資之計算，非計件工資率，仲裁部之組織與職權均有詳細規定。(註五)

蘇聯團體協約之內容甚為繁博，規定亦極詳詳，條款之多及內容之詳細為其他國家所少有。如高爾基鎚鑛工廠 (Gorki Fraining-Iathe Work) 一九三三——一九三四年之團體協約，全文共分十一部，八十一條，第一部為完成工業及財政計劃的共同義務；在此項目內對於工廠委員會，企業經理部在本年度所應負的職責與工作，分別加以詳細規定。第二部為勞動訓練。第三部為勞工之僱用，轉廠及解僱。第四部為使用人之訓練及技藝教育。第五部為工資及工資率。第六部為生產分配表。第七部為勞動者健康及安全設備之改善。第八部為企業經理部之文化工作及工會組織之責任及職務。第九部為機械師及技術人員之工作設備。第十部為機械師及技術人員之責任。第十一部為工人統制委員會 (Workers Control Commission) 之工作及團體協約之執行。

(註六)

一九三八年史達林汽車工廠之團體協約除序言 (Draft Preamble) 外，內分工作及工作條件，經營及訓練，工人之保護，與工人物質生活及文化生活四部，現逐項略述其內容。

(一) 序言：在序言中揭言團體協約之目的在動員全廠工人完成黨部及政府所指示之加強社會主義制度及增進國家共同福利之目標。締約雙方當事人均同意實行工廠之預定計劃，改良生產技術，減少生產成本，增加生產及改進工人及使用人員之物質幸福。為求達到上述目的，締約雙方當事人在社會主義原則下，改良工資表，使工作之質與量得到平衡之發展；改進企業經營並發展社會主義競賽及斯泰哈諾夫運動；再後加強工廠內之訓練，逐步改善工作環境之安全及增進對勞動者之文化的及物質的援助。

(二) 工資率及工作條件：在此項目內主要規定工人之工資率表。工資表之種類，等級，標準生產量之規定，改訂手續及條件；累進工資率之計算，及其等級；計時制之條件；集體計件計之計算，以及學徒之工資率表均分別規定之。

(三)經營及訓練：在此節內規定工廠經理部及工廠委員會之權利與義務。經理部之主要責任為籌設佈置各項必要設備及設施務使生產計劃無論質的方面或量的方面均能如期完成，必要時，要超過原訂計劃。因之，經理部之主要任務為合理的組織生產程序，分配工人工作，使其「用得其當」，與其能力與職業相稱；隨時改進機械之裝置與配合；按照使用時間長短修理廠內機械，工具及各項設備。此外要指導斯泰哈諾夫運動，鼓勵普通工人與斯泰哈諾夫工作者學習，成立各種訓練班並設法改進體力勞動者及非體力勞動者之技藝與能力。

工廠委員會之主要任務為增加生產。除組織生產會議 (Production Conferences) 防止生產與訓練脫節外，並在各個工人之間，各部工人之間及工廠與工廠間組織社會主義競賽以增加勞動生產力，改進生產品的品質及減少原料的浪費。生產會議由工廠委員會按期召集，研究如何改良生產程序。工廠委員會同時有監視生產會議決議案之執行及監視工作時間之利用。

(四)工人之保護：協約中詳列經理部該年危險預防計劃及實行日期。安全規則及工廠規章應張貼於工作場所。其他如育兒室之添設及管理，安全股 (Safety Clothes) 之發給，社會保險費之繳納以及特種工人之特殊待遇，均於協約中分別詳列。

(五)工人物質，文化生活之改進：在此項目中，明白規定改良工人物質生活及文化生活之費用總額。對於工人住宅費之分配，住宅之地址及形式，住宅之分配由工廠委員會同經理部決定。醫院及兒童住宅之修築亦在協約中規定。經理部須津貼工廠委員會之文化活動費，津貼額為工資總額百分之一。工廠委員會負責提倡運動，旅行及各種業餘娛樂之活動；工人俱樂部亦由其主持。

在該項中，對於團體協約之實施亦有規定。其他如協約之有效時期及補充協約之簽訂均規定之。

意大利及葡萄牙等國之團體協約其內容大體相似。現以意大利的團體協約為代表說明此類型協約之內容。一九二六年集體勞動關係法及勞動憲章中對團體協約之內容有具體的規定。最重要項目為勞動者訓練，工資率及工作條件及社會保險三項。(註七)

法西斯勞動政策之主要目的爲求生產因素之協調及生產力之最高發揮。故在團體協約中特別注重勞動者訓練，詳列各項訓練科目，計劃及違反時之罰則，一方面使勞動者與企業家協調在工廠內成一積極的合作者；一方面嚴格訓練勞工，改進其工作技能，以提高勞動生產力。如違反規定者處以罰金或其他罰則。對於工廠工作時間表之舉行更爲注意，在協約中均鄭重提及。

工資爲勞工之最要所得來源，給付工資爲僱主主要義務。因之在協約中對於工資之形式，工資之支付方式，夜工及加工工資均分別規定。其他如每日工作時數，每週工作日，年休息日，加工之條件，無故解僱之賠償，解僱之條件，安全及健康之最低設備，亦均詳列。此外法律規定協約上須訂立設置互助疾病保險基金，以補償工人因病不能工作時之損失。保險費由雙方繳納，行政事務由雙方管理。其他社會保險之設置亦應在協約中訂明。

除上述三項重要專宜爲意大利團體協約之主要內容外，尚有由各業自行決定之條款，各業不一，於此不贅。

(註一) 法國一九三六年六月二十四日法律規定團體協約對於下列法律未規定事項經訂定之。(一) 結社自由，(二) 工人代表之選舉，任期及職權；(三) 工人之移動，僱用及解僱；(四) 工人之復僱 (Re-engagement After Absence)；(五) 解僱通知；(六) 學徒之報酬及訓練；(七) 最低工资率；(八) 家族津貼；(九) 疾病津貼；及(十) 休假給付。詳見：Collective Labour Agreements in France by Pierre Poulot: I. L. R. Vol. XXXVII. No. 1. Jan 1938. p.p. 11—32。

(註二) The Verbatim Report of the Seventh Congress of Trade Union S. Zagorsky: Wages and Regulation of Condition of Labour in U. S. S. R. p.p. 50—52。

(註三) I. L. R. 84 Oct. 1938. p. 129 及 I. L. R. Feb. 1939. p.p. 284—285。

(註四) 詳見：E. Clark Brown: The New Collective Bargaining in Mass Production: The Journal of Political Economy Vol. XLVII. No. 1. Feb. 1939. p.p. 30—37。

(註五) 關於英國團體協約之內容可詳細參閱：英國勞動部出版之團體協約彙編 (Ministry of Labour's Volume of Collective Agreements)。在團體協約彙編對於各業之重要團體協約，均有詳盡的分析。此彙編有價值之參考資料。此外在 W. Milne-Bailey 所輯之工會

實例 (Trade Union Documents) 中亦舉出數件最有名之團體協約。

(註六) B. and S. Webb: Soviet Communism: Appendix XL p.p. 526-528.

(註七) 國策雜誌勞動關係及勞動協約第五條。

1. (註八) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

2. (註九) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

3. (註十) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

4. (註十一) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

5. (註十二) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

6. (註十三) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

7. (註十四) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

8. (註十五) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

9. (註十六) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

10. (註十七) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

11. (註十八) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

12. (註十九) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

13. (註二十) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

14. (註二十一) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

15. (註二十二) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

16. (註二十三) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

17. (註二十四) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

18. (註二十五) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

19. (註二十六) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

20. (註二十七) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

21. (註二十八) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

22. (註二十九) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

23. (註三十) The English Probosc of the Cotton Co. Ltd. & the Cotton Co. of America. Am. J. of Sociology 1924, p. 129.

第六章 團體協約之效力

團體協約之效力可從協約效力之範圍及協約效力之內容分析，前者爲適用範圍之問題，後者爲效力之拘束力問題，而前者又可分爲人的適用範圍，職業的適用範圍，地域的適用範圍及時的適用範圍四種。除人的適用範圍一問題各國所採態度不同外，其他各項大都相同。現將其相同部分略加說明後，再比較「人的適用範圍」一問題。

團體協約之職業的適用範圍及地域的適用範圍以協約所定之職業及地區爲範圍，不屬於此特定區域內之特定職業者無遵守的義務，此點各國勞動法均如此規定，我國亦然。(註一)協約之時的效力，原則上限於其存續期間有效力，有效期間有以法律規定其最高期限者，有由法律規定其最高期限及最低期限者，有政府不規定期限完全由協約中規定者。(註二)我國規定最長定期爲三年(團體協約法第二十六條)。協約上無定期者原則上當專者於協約訂立一年後，得隨時爲協約之終止通知。通知期限如無約定者，應於三個月前，以書面行之(團體協約法第二十四條)。約定定期者以三年內爲伸縮時間，全部協約不必爲同一之約定定期。

協約效力之內容由各國團體協約之規定可以歸納爲補充性的效力及代替性效力。所謂補充性的效力，卽不問當事人之意思如何，團體協約所訂的勞動條件，當然的爲該協約所屬僱主及工人間所訂勞動契約之內容。所謂代替性者卽勞動契約如有異於該團體協約所訂之勞動條件者，其相異之部分無效，無效之部分以團體協約中相當之規定代之。此兩種特性合稱之爲協約之規範不可變性(Überdingbarkeit)。但其不可變性僅指協約條款高於勞動契約而言，如勞動契約上所訂之勞動條件高於協約之條款時，則契約之條款繼續有效。如我國團體協約法規定。如勞動契約上所變更之協約條款係爲團體協約原則上所允許，或爲工人利益變更勞動條件，而該團體協約並無明文禁止者，則其契約應爲有效(團體協約法第十六條)。以團體協約之發展，本基於保護被僱

者之利益，高於協約所定之勞動條件自然有效。

協約之人的適用範圍則因協約之性質不同而異。自由協約及政府承認協約之範圍甚狹，有法律效力之協約較廣，官定協約則更廣，凡該業該區之一切成員均包括之。

自由團體協約及政府承認協約之人的適用範圍，以協約之關係人 (Tarifbetreffende) 爲限，與協約無關之第三者不包括之。換言之，凡締約當事人或屬於締約團體之會員始受其拘束之義務，非締約人或締約團體之會員則無遵守義務。如法國一九一九年三月二十五日法律規定受協約拘束者以下列兩類人爲限。(一)簽訂協約之僱主及工人或以書面承認簽字於協約之個人，(二)締約團體所屬之會員，如締約團體會員不欲履行協約義務時，須退出其所屬團體，並通過其所屬勞動法院書記課，方爲有效。我國團體協約法第十四條亦規定，如無特別限制，左列各款之僱主及工人均爲協約關係人。

(一)爲協約當事人之僱主。

(二)屬於團體協約當事團體之僱主及工人，或於協約訂立時或訂立後加入該團體之僱主及工人。

有法律效力協約之情形則比較複雜。凡經政府機關宣告某特定協約應適用於該業全體成員時，則非協約關係人之第三者亦受其拘束。其適用之職業與區域以協約所定範圍爲限。有一般拘束力協約宣告權力之機關各國不同，有由行政機關宣告者，有由司法機關宣告者。如法國，英國，荷蘭，南非聯邦規定由相關部長宣告，墨西哥規定由行政機關宣告，盧森堡規定由內閣宣告，澳洲各邦及新西蘭規定由仲裁法庭宣告，秘魯規定由全國勞動評議會或縣勞動評議會宣告。請求宣告有一般拘束力者各國之規定亦異，如英國規定應由當事人雙方聯合請求；盧森堡及南非聯邦由勞資團體代表合組之特設團體請求；秘魯，荷蘭，及新西蘭規定締約當事人之一方請求時，即可宣告；法國及南斯拉夫則由政府直接宣告，不必由締約當事人請求。締約當事人請求後或政府自動發動後，再由一特定機關審核，審核合格，然後由政府決定是否宣告該協約有一般拘束力，經政府規定有宣告權力機關宣告後，該協約始對其該業有一般拘束力。審核機關之組織各國之規定亦極不一致。如英國由一獨

立的機關（即與勞資團體有直接關係之機關）審核，法國由經濟評議院及勞資團體雙方會同審核，荷蘭則由最高勞動評議院審核之，瑞士則規定須向獨立的專家諮詢。（註三）

總之，凡實行宣告一般拘束力制之國家，如團體協約經國家宣告其有一般拘束力後，該協約對於該業之所有僱主及被僱者，不論其加入締約團體與否，均有遵守之義務，雖亦有例外，但大體上是如此的。（註四）

集權主義國家則規定所有團體協約對於其所屬企業工廠之被僱者及僱主均有拘束力。意大利集體勞動關係法規定凡該業之合法團體訂立團體協約後，對於從事該業之被僱者及僱主均有拘束力，不論其是否為締約團體會員。在意大利從事該業之外國人，不論其為僱主或被僱者均有遵從協約規定之義務。蘇聯一九二二年勞動法典第十六條規定團體協約之條款對於該企業或營造物內之所有人員均有拘束力，不論其為工會會員或非工會會員，但有任免他人權力之經理部職員不適用之。其他如葡萄牙，保加利亞之法律均如此規定。以集權主義國家團體協約締結之目的在統制僱主及被僱者間之一般勞動關係，故其效力應有普通性，非締約團體之會員亦應有遵守之義務。

（註一）照我國團體協約法規定：「勞動關係有二個以上之團體協約可以適用時，其效力發生在前之團體協約無特別規定者，先適用職業範圍較小之團體協約。團體協約不屬於職業性質者，先適用地域或人數適用範圍較大之團體協約。」第五條。

（註二）團體協約之效力各國規定不一。法國一九一九年勞動法三一條G項規定為五年。德國團體協約法草案第九條第二項規定為三年。蘇聯勞動法典第十八條由勞動人民委員會同工會中央評議會協訂之，普通多為一年。但亦有二年或三年者。英美各國則法律上並無定期，由協約團體協定之。如美國團體協約之期限有協約明定期限者，有不規定固定期效由協約之當事人提出修改或停止履行之通告者。明定期限者多為一年。

（註三）L. Haininger, The Extension of Collective Agreements to Over-Board Trades and Industries, I, 14, 25, Vol. XI No. 2, August 1939, p. p. 168-180.
（註四）E. J. H. P. P. 180-185。

第七章 團體協約之執行

團體協約之執行方法雖各國不一，但大體亦可按協約種類分爲四類，即自由協約，政府承認協約，有法律效力協約，及法定協約，以政府干涉協約之程度不同，其執行之方法自異，兩者實爲一個問題之兩面，有不可分割的關係。

自由協約既由締約雙方當事人自己負責，政府採不干涉態度，故其執行政府亦極力避免直接干預，純由締約團體自己負責，於必要時，政府以間接方法影響之。以團體協約爲締約雙方當事人間之君子協定，其執行完全基於相互間之誠意與諒解，故法律上並無強制執行的條款。普通締約當事人以下列兩方法影響協約之執行。第一，在協約中設立解決勞動爭議之機構，第二，如爭議和平解決無效時，允許雙方當事人舉行停業或罷工以執行其所冀之條款。

協約中所規定之解決爭議機構，或爲雙方代表組織之聯合局或聯合委員會，當協約解釋或改訂新約發生爭議時負調解及仲裁之責，其組織及程序將在第八編中詳述，於此不贅。此種機構之有效運行完全視締結團體之力量，及調解及仲裁之技術及方法而定，政府並無條款強其執行。至於停業與罷工，嚴格言之，非協約之執行而爲協約之停止，不過使雙方互相警戒不敢輕易破壞協約，故亦可視爲協約執行之最後武器。

締約團體亦有規定設立保證金制度 (Guarantee Fund System) 以保證協約之執行者。如英國鞋靴製造業僱主聯合會 (Federated Association of Boot and Shoe Manufacturers) 與全國鞋靴工人工會 (National Union of Boot and Shoe Operative) 曾訂立調解協定，規定該業所有爭議在未交付仲裁由仲裁人公斷以前，不得舉行罷工或停業，違反此規定者處以罰金，並由雙方各繳保證金一千磅以爲保證基金。仲裁人可以決定協約是否違反，並有決定違反協約一方之罰金數目之權。

政府雖不直接干涉團體協約之執行，但亦運用種種間接方法以影響之，在英國因在法律上不承認協約地位，故以行政方面之方法以影響之，在大陸各國及美國雖不正式承認其合法地位，但普通多視為應該履行之契約，故恆用司法方面之方法影響之；如政府之間接方法失效後則由協約團體以罷工或停業相威脅而使其實行。

(註一)

英國政府間接督促團體協約之方法有三：

第一，由下議院通過議案規定所有政府契約須訂定公平工資條款。一九〇九年三月十日下午議院決議：「凡與政府簽訂合同者其所給付之工資及工作時間不得劣於工作地該業僱主及工會所公認之條件，如該處無公認之工資率及工作時間時，則以『優良僱主』(Good employers)間所實際流行之標準為準。」隨後地方政府之合同亦有同樣規定。勞動部並任命一委員會監視公平工資法案之運行，委員人選為政府各部代表，僱主協會及工會代表，以一無直接利害關係之第三者為主席。一九三五年倫敦交通運輸法(London Passenger Transport Agreement Act)為此方面規定之進一步發展。在該法中不僅將上列公平工資包括在內，並規定鐵路所僱用之直接勞動者其工作條件及工資亦應遵照公平工資法案，以保障工會協約所訂之條款。

第二，公用事業須應用公平工資議案條款：一九三〇年陸運法(The Road Traffic Act)規定陸運業被僱者工資及工作條件不得低於現行下議院決議案所規定與政府各部訂立之合同之勞動條件，同時授權運輸業工會遣派代表出席運輸委員會(Traffic Commissioners)以監視此項條款之執行，如運輸委員不能解決時，勞動部長將其交付工業法院(Industrial Court)解決。一九三二年道路及鐵路運輸法(The Road and Rail Traffic Act of 1932)又將此條款修正並補充。第一步規定工業法院在決定此類爭議時，應注意與該案工作能力相等者之其他工人之工資及工作條件，並應注意聯合工業調解局(Joint Industrial Conciliation Board)或與此相似機關之決定，及僱主團體與勞工團體代表所締結之團體協約。第二步將此規定適用於運輸貨物車輛之駕駛人及運輸者。至一九三六年又將此項原則應用於糖業及空運業。一九三六年糖業法(Sugar Industry Act)規定

凡煉糖業僱用工人時，其工資及工作條件須依下列任何一項而定：（一）團體協約所規定者，（二）聯合工業調解局所規定者，（三）與下議院議決案相符者。如發生工資爭議時，由勞動部長提交工業法院判決，其判決應根據與本案關係人能力相等之勞動者在團體協約，工業調解局及其他類似機關所規定之多少而定。一九三六年空運法（The Air Navigation Act of 1936）之規定大體相同。

第三，成立職業局以規定工會組織不發達企業之工資及工作條件，在工會組織健全之企業成立聯合工業調解局由雙方代表決定勞動條件以間接督促團體協約之執行。此點將分別在第六編，第八編中說明，茲不詳述，不過在此指出此亦為團體協約執行之間接方法而已。

美國係採用司法方面之方法以間接執行團體協約者。美國雖無法律明文承認協約之合法，但大多數法院認為協約為應該執行之契約。尤其在最近數年內，法院恆用種種方法以防止協約之破壞。如在許多案件中法院強制僱主接受增加工資之仲裁，如僱主在團體協約中已承認鎖廠條款時，法院亦強其只准僱用工會會員；如僱主或被僱者不依協約規定進行仲裁而逕行罷工時，法院認為其違背協約而處罰之。

協約被破壞後，被僱者之最後手段為進行罷工，而僱主則恆向法院要求頒發禁止令（injunction）以中止罷工，或向法院起訴要求損害賠償。故普通學者將美國團體協約之執行分為依法檢舉（Prosecution）損害賠償（Damage Suits）及頒佈禁令三種，以後者之使用甚為普遍。（註11）

依法檢舉為不常使用之方法。當團體協約破壞後，被僱者惟一武器為舉行罷工，於是政府以破壞秩序，觸犯刑章等名義將其逮捕，以維持團體協約之實施。如一九一七年芝加哥服裝工人罷工時，被逮捕者一千四百人，達罷工總人數一半以上。一九二九年依利薩伯屯（Elizabethton）紡織業工人罷工，一日被捕者達三百人。自一九三三年以後此法甚少應用。

損害賠償在一九〇八年以前甚少應用，一九〇八年以後，尤其一九二二年以後，聯邦法院均承認之，但有一部分州法院未遵行之。最有名之判決案為一九〇八年聯邦最高法院之 *Danbury Hatters* 案件及一九二二年

Coronado 判案。在前案中聯邦最高法院判決一九七個帽業工會會員因發起對 *Darbury* 製帽公司拒賃同盟，工會應負損害賠償之責，賠償金為二十四萬美金；後者判決工會為非法人團體，如其職員或會員所為之非法行為，所有會員有無限制的連帶責任，故美國聯合煤業工人工會應負損害賠償之責。（註三）

所謂頒佈禁令即由法院頒佈命令，指令當事人作為或不作為某種行為，被指令當事人，如違反法院所指定之事項時，即處以罰金及徒刑，普通禁令多命令不作為某種行為。自本世紀以來法院常廣泛應用以禁止罷工及維護協約之執行。僱主甚為歡迎以此為結束罷工及拒賃同盟之最有效方法，而被僱者則甚苦之。

禁令共分三種，一為臨時約束令（*Temporary Restraining*）由法官在開審前根據當事人一方片面之請求而頒佈之；二為臨時禁令（*Temporary Injunction*）法官根據當事人一方之宣誓陳述書（*Oath*）而頒佈之，不必經過公開審判之程序；三為永久禁令。在一九三〇年以前法院常根據僱主片面請求頒佈禁令禁止工人罷工，怠工及拒賃同盟等活動。一九三〇年 *Norris-La Guardia Act* 通過後對於頒佈禁令有若干新的限制。各州繼之而起者有一九三一年彭西維尼亞（*Pennsylvania*）及威士康辛（*Wisconsin*）兩州法律，至一九三五年年底通過此種法律者達十六州之多。（註四）

在新法之下，由單方請求頒佈之臨時約束令禁止頒佈，在特殊情形下可以頒佈，但以五日為限。否則須通知對方使其有呈述理由機會。臨時禁令及永久禁令之頒佈須在正式開庭審問之後，其頒佈須具下列條件。

「如起訴人未完全依照勞動爭議法之條款所規定之義務履行，或起訴人未利用一切合理手段如調解，及政府所設立之調解，及自動仲裁之機構以解決其勞動爭議時，不得頒佈禁令或禁止救濟（*Injunctive Relief*）。」（*Norris-La Guardia Act* 第八條）

自是以後，法院對於關於勞動爭議之禁令甚為嚴格，有許多法院曾對於許多案件拒絕頒佈禁令，即頒佈時，其手續及條件甚為嚴格。（註五）

政府既承認協約之合法地位，則自有若干法律的結果，此為政府承認協約與自由協約最基本之區別，故政

府對於此類協約之執行，恆採干預態度。其干預之方式有由法院全權決定者，有由法律明訂締約團體之權利與義務以保障協約之執行者，以後者方法比較普遍，我國即採此法。現分爲締約團體之權利與締約團體之義務說明於次：

(一) 締約團體之權利：締約團體之權利大體分之二，第一，締約團體之損害賠償。凡團體協約當事團體對於違反協約規定者，無論其爲個人或團體，爲團體之團員或他團體之團員，均得以團體名義請求損害賠償，法國一九一九年勞動法第三十一條第V款，我國團體協約法第二十一條均如此規定；丹麥，芬蘭，挪威，得以罰金代賠償。第二，爲法定訴訟代理權及參加權。凡團體協約當事團體無須特別之委任，得爲其團員提出團體協約上一切之訴訟，但以先通知其本人，本人不表示反對者爲限。又關於團體協約上之訴訟，協約當事團體之團員爲被告人時，其團體亦得隨時參加訴訟。前者爲訴訟代理權，後者爲訴訟參加權。我國團體協約法第二十二條，一九一九年法國勞動法第三十一條第W款，其他如智利，芬蘭均如此規定。

(二) 締約團體之義務：締約當事團體之義務亦可分爲協約團體本身之義務及協約團體對於其所屬團員履行協約之義務。法國，丹麥，智利及我國均認爲締約團體既代表其團員締結協約，則有監督其團員履行協約條款之義務，我國團體協約法第二十條第二項即如此規定。芬蘭及瑞典法規則僅規定締約團體應採取必要手段以防止其團員違反協約之規定，但無法定的積極義務。立陶宛及挪威則認爲團體協約與普通勞動契約不同，故締約團體無強制其團員履行之義務，如挪威法律規定只要締約團體能證明其已令其團員履行協約時，團員如不履行，締約團體對於團員所爲之行爲不負任何責任。至於締約團體本身則有履行協約義務，如不履行時，對於他方有給付損害賠償之義務。各國法規均如此規定，並無例外，所不同者有的國家對於賠償金有數目上的限制，有的國家則無限制，我國團體協約法第二十條第二項規定，協約當事人得約定當事人一方不履行義務時，對於他方應給付代替損害賠償之一定價金。第二十一條規定協約團體有要求損害補償之權利。(註六)

有法律效力協約(即經主管機關宣告有一般拘束力之協約)，對於其企業之所有成員均有拘束力，不論其

爲締約團體之團員與否，故對於此類協約之執行，通常由政府直接負責，但締約團體對於其所屬團員有監督的義務。政府監視協約執行之機構爲勞動檢查員 (Labour Inspectors) 或工廠檢查員 (Factory Inspectors)。澳洲各邦及新西蘭授權工廠檢查員允其監視有一般拘束力之協約之執行，法國在一九三六年新法中亦規定有一般拘束力協約由勞動檢查員監視其實施。至於由特設的檢查員監視抑由普通檢查員監視則各國規定不一，工廠檢查員在監視協約之執行時，應與各工會及僱主團體取得密切之連繫。

有一般拘束力之協約之條款爲最低之工作條件，該業之僱主及被僱者，不得無故違反協約規定或拋棄 (Renunciation) 之。僱主如違反協約規定時，締約團體會員可以團體力量請求賠償，未加入工會之工人則政府恆設立機關代爲請求履行；同時政府對於不履行協約之僱主予以刑事上的處分，或處以罰金，或處以徒刑。南非聯邦之處罰尤爲嚴格，凡僱主給付工人工資低於協約之規定兩次者，禁止其以後僱用勞工。有許多情形，工人願意拋棄其權利，與僱主協議接受較協約條款之規定爲低之勞動條件，此種現象之發生不僅失却宣告協約有一般拘束力制度之意義，同時使此種協約之執行發生困難，故各國恆禁止之。如阿塔阿 (Ontario) 亞路貝塔 (Alberta) 沙克琪汶 (Saskatchewan) 瓊士蘭得 (Queensland) 法律均規定如工人接受劣於協約規定之工資及工作時間時，予以罰金及徒刑之處分，南非聯邦之規定亦然。

有法律效力協約之解釋或改訂如發生勞動爭議時，政府恆禁止罷工或停業。如一部分國家規定如工人因協約所發生之爭議而舉行罷工時，僱主或僱主團體得要求工會強制工人復工，如工會不能應其要求，則視爲違反協約之規定而要求損害賠償或要求政府處罰，僱主停業時情形亦然。如未加入締約團體之僱主或工人舉行停業或罷工時，則締約團體不負責任。以締約團體與該業未加入當事團體之個人之關係僅令其在接受協約所定之勞動條件，其他並無關係。換言之，有一般拘束力協約僅規範該業之勞動條件，其他並無任何責任。故締約團體對於非該團體團員所爲之行爲不負責任，而由政府以法律規範其行動。如新西蘭及澳洲均規定非締約團體團員如舉行罷工或停業時由政府處罰，罰則與締約團體團員相等。(註七)

實行官定協約制國家，協約之執行由政府或政府御用之團體直接負責，嚴格禁止罷工與停業，僱主或被僱者如違反協約規定時，恆由政府行政機關或司法機關按照刑章處罰，無論是否為締結團體團員均受其拘束。保加利亞制度比較和緩，僅由協約中自定違反協約條款之罰款，但此為例外情形，其他各國如意大利，蘇聯，葡萄牙，希臘各國之規定均甚積極，但有意，蘇兩國為例說明之。

意大利團體協約之執行，主要由政府及締約團體負責。政府訂立法規嚴格禁止僱主或被僱者違反協約規定，如有違反者按照刑法處以罰金，苦役，或徒刑。在平時協約之實施由締約團體之聯合會及全國協會負責，全國協會，聯合會及其下級團體不僅對於會員有推行協約條款及防止協約被違背的義務；對於非團體團員亦有監視協約執行及防止協約破壞的責任。會員不履行時，該團體可以直接行動加以干涉，於必要時，得開除其會籍；如非會員不履行時，則締約團體在其權力範圍內行使種種方法促其履守，普通最常用方法為勸告，友誼的干涉及警戒等。各業團體間為互相保證協約之履行計，設有團體協約履行保證基金，以資信任。（註八）

在蘇聯開始規定團體協約之執行由評價及爭議解決委員會 (Assessment and Disputes Committee) 負責監視，(一九二二年勞動法典第二十六條) 工會不得干涉協約之違反事宜 (第二十條)。企業經理部如不履行協約之條款時，可向民事法庭起訴；如故意違反或有計劃的破壞時，則可按刑法第一三四條之規定予以罰金，苦役及徒刑的處分。至一九二六年第七次工會大會認為加強協約之有效性計，工會應握有監視及干涉協約執行之權，由其隨時嚴密監視其實施並防止其被破壞。工會雖如此主張，而企業經理部仍不斷破壞協約條款，至一九二八年第八次工會大會重新提出此問題，主張工會應採種種必要步驟以監視工人及企業經理部履行協約之條款。會中並決議請求政府訂定法律以防止經理部違反或擱置協約。至一九二九年九月二十八日工會中央評議會與最高經濟院聯合下令，禁止締約當事人違反或擱置團體協約規定之條款，如有違背者，按現行法規嚴厲處罰。十月三日司法人民委員部下令嚴格執行對於團體協約之監督，並採用法律手段以執行協約條款；同時又令公共保安代表 (Representatives of Public Prosecutor) 與勞動人民委員部人員及工會代表密切合作以監視協

約之執行。(註九)

一九三〇年以後，工廠委員會與工廠經理部負責執行團體協約。每三個月工廠委員會須向工會會員保證協約內條款已付諸實行，每半年經理部及工廠委員會應向工廠全體大會報告協約實施情形。如經理部人員違反協約規定時，按刑法第一三四條之規定處罰之；如被僱者違反時，則按協約規定處以罰金或在同志法庭 (Comrades Courts) 審判議處。(註一〇)

(註一) 關於英國團體協約之執行可參閱·F. Tillyard and W. A. Robson: *The Enforcement of the Collective Bargaining in the United Kingdom*, *Economic Journal* Vol. XLVIII. No. 189. March, 1938. p.p. 15—25 關於法國者可參閱·*Conseil National Economique Les Conventions Collectives de Travail*, Report Submitted by Pierre Laroque 1934. p.p. 68—80。

(註二) John R. Commons; John B. Andrews: *Principles of Labour Legislation*: 4th Edition p.p. 411—417。

Florence Peterson: *Collective Bargaining in the United States*. I. L. R. Vol. XII. No. 5. May 1940. p.p. 493—501。
(註三) Loewe U. Lawlor 203 U. S. 274, 28 Sup. et 301 (1908) *United Mine Workers of America V. Colorado Coal Co.* 295. U. S. 344, 42 Sup. et 570 (1928)。

(註四) Pennsylvania (1931); Wisconsin (1931); Colorado (1933); Idaho (1935); Indiana, (1935); Louisiana (1935); Maryland (1935); Maine (1935); Massachusetts (1935); Minnesota (1931); New York, (1935); North Dakota (1935); Oregon (1933); Utah (1933); Washington (1938, 1935); Wyoming (1933)。

(註五) 聯邦法院及各州法院(已通過此類法律者)禁止頒佈禁令干涉勞動爭議，如工人罷工，工人組織工會，工人實行罷工糾察權，宣傳工人參加罷工等行動，法院均不得禁止之。

(註六) 參閱·I. L. O. *Method of Collaboration Between the Public Authorities, Worker's Organizations and Employer's Organization*. p.p. 208—111。

(註七) 參閱·L. Harburg: *The Extension of Collective Agreements to Coven Entire Trades Industries*: p.p. 185—190。

(註八) 保證基金用途是保證各業協會間團體協約之履行，而非保證私人對團體協約之履行。此點 P. Georo 在 *Il Contratto Collective di Lavoro* p. 259 上說得很明白。保證基金有兩種，一為一般基金，其數自由協會自定，一為特殊基金，每年從會費中抽百分之四。

(註九) *Wages and Regulation of Conditions of Labour in the U. S. S. R.* p. p. 76-77.

(註一〇) 見 *Soviet Workers* p. 368 同法庭爲蘇聯審判違反勞動紀律工人之機關，在各大工廠均已成立。詳見本書第四編。

(註一) 見 *Public Policy and Protection of Collective Agreements in Great Britain* (1930) p. 110. 英國政府對於集體契約之保護，係以公共政策爲根據。此種公共政策之概念，係指社會利益而言。故凡有損於社會利益之契約，均屬無效。此種公共政策之概念，與我國民法中所謂公序良俗之概念，頗有相似之處。

(註二) 見 *Public Policy and Protection of Collective Agreements in Great Britain* (1930) p. 110. 英國政府對於集體契約之保護，係以公共政策爲根據。此種公共政策之概念，係指社會利益而言。故凡有損於社會利益之契約，均屬無效。此種公共政策之概念，與我國民法中所謂公序良俗之概念，頗有相似之處。

(註三) 見 *Public Policy and Protection of Collective Agreements in Great Britain* (1930) p. 110. 英國政府對於集體契約之保護，係以公共政策爲根據。此種公共政策之概念，係指社會利益而言。故凡有損於社會利益之契約，均屬無效。此種公共政策之概念，與我國民法中所謂公序良俗之概念，頗有相似之處。

(註四) 見 *Public Policy and Protection of Collective Agreements in Great Britain* (1930) p. 110. 英國政府對於集體契約之保護，係以公共政策爲根據。此種公共政策之概念，係指社會利益而言。故凡有損於社會利益之契約，均屬無效。此種公共政策之概念，與我國民法中所謂公序良俗之概念，頗有相似之處。

(註五) 見 *Public Policy and Protection of Collective Agreements in Great Britain* (1930) p. 110. 英國政府對於集體契約之保護，係以公共政策爲根據。此種公共政策之概念，係指社會利益而言。故凡有損於社會利益之契約，均屬無效。此種公共政策之概念，與我國民法中所謂公序良俗之概念，頗有相似之處。

(註六) 見 *Public Policy and Protection of Collective Agreements in Great Britain* (1930) p. 110. 英國政府對於集體契約之保護，係以公共政策爲根據。此種公共政策之概念，係指社會利益而言。故凡有損於社會利益之契約，均屬無效。此種公共政策之概念，與我國民法中所謂公序良俗之概念，頗有相似之處。

(註七) 見 *Public Policy and Protection of Collective Agreements in Great Britain* (1930) p. 110. 英國政府對於集體契約之保護，係以公共政策爲根據。此種公共政策之概念，係指社會利益而言。故凡有損於社會利益之契約，均屬無效。此種公共政策之概念，與我國民法中所謂公序良俗之概念，頗有相似之處。

(註八) 見 *Public Policy and Protection of Collective Agreements in Great Britain* (1930) p. 110. 英國政府對於集體契約之保護，係以公共政策爲根據。此種公共政策之概念，係指社會利益而言。故凡有損於社會利益之契約，均屬無效。此種公共政策之概念，與我國民法中所謂公序良俗之概念，頗有相似之處。

(註九) 見 *Public Policy and Protection of Collective Agreements in Great Britain* (1930) p. 110. 英國政府對於集體契約之保護，係以公共政策爲根據。此種公共政策之概念，係指社會利益而言。故凡有損於社會利益之契約，均屬無效。此種公共政策之概念，與我國民法中所謂公序良俗之概念，頗有相似之處。

(註一〇) 見 *Public Policy and Protection of Collective Agreements in Great Britain* (1930) p. 110. 英國政府對於集體契約之保護，係以公共政策爲根據。此種公共政策之概念，係指社會利益而言。故凡有損於社會利益之契約，均屬無效。此種公共政策之概念，與我國民法中所謂公序良俗之概念，頗有相似之處。

(註一一) 見 *Public Policy and Protection of Collective Agreements in Great Britain* (1930) p. 110. 英國政府對於集體契約之保護，係以公共政策爲根據。此種公共政策之概念，係指社會利益而言。故凡有損於社會利益之契約，均屬無效。此種公共政策之概念，與我國民法中所謂公序良俗之概念，頗有相似之處。

第八章 團體規章 (Collective Rules)

在集權主義國家，爲使全國勞動條件之調整能與國民經濟生產力的發展及國家最高利益之追求相適應時，恆由國家機關頒佈團體規章直接規定某業之勞動條件，而不假手勞資團體以團體協約方式決定。此爲國家直接統制勞動條件之進一步表現，以其亦爲規劃勞動條件之一種方法，故於團體協約一編中討論。

現代各國實行團體規章制度者僅德、意兩國，以德國爲最徹底。一九三三年以後德國將以前工會，使用人工會及僱主協會完全解散，改設勞動陣線爲僱主及被僱者之共同組織，勞資雙方團體既被破壞，團體協約自無法締結。勞動條件由企業領導者頒制經營規則 (Betriebsordnung) 及勞動專員頒制最低勞動條件規則 (Verordnung) 以統制之，關於前者在第五編中討論，在此章中僅分析後者。意國未廢除團體協約，但業團可以頒製各種團體規章以統制所屬各企業之勞動條件，其效力在團體協約之上，團體協約條款與其抵觸者無效。

一九三三年五月十七日，德國勞動陣線的指導者伊萊與國家經濟總監 (Economic Commissar) 華格勒 (Dr. Wagener) 代表僱主及被僱者協定八星期之「休戰」，在此時間內相約停止一切鬭爭手段，並任命經濟及勞動總監 (Bezirksleiter der Wirtschaft und der Arbeit) 維持產業和平，規劃勞動條件，此爲國社黨破壞團體協約之第一步。至五月二十二日又公佈勞動專員法 (Gesetz Über Treuhänder der Arbeit Von 19 Mai 1933) 將全國分爲十三勞動專員區，每區設勞動專員一人，勞動專員除秉承政府意志維持產業和平外，並可代表勞動者團體及僱主團體訂立團體協約，及代表各個僱主規制勞動契約內容。但專員之權力極大，名義上雖爲團體協約當事人之代理人，實際上可不顧協約當事人意見，強制規定工資及其他勞動條件，其規定與團體協約有同等效力。同時並可自己發動代理僱主及工會訂立協約，不必經關係人之請求。此爲團體協約破壞之第二步，及國

體規章頒製之初步。至一九三四年一月二十日國民勞動秩序法頒佈後，團體協約制度完全廢除，團體規章得到合法之地位。

勞動專員區由勞動部長會同經濟部長內政部長劃分之，據一九三四年三月一日第一次施行令規定全國分爲十三區，與一九三三年六月施行令相同。每區設勞動專員一人，由勞動部長及經濟部長任命之。但區域較大或其他原因得由勞動部長設置代理人 (Beauftragte)，代理人任務由勞動部長及勞動專員授與之，其行動受勞動部長及專員指令之拘束。勞動專員之職能有八，其主要者爲頒發勞動指令及最低勞動條件規則以規劃全國勞動條件。(註一)

根據國民勞動秩序法第三十二條第一款規定勞動專員在專家委員會 (Sachverständigenbeirat) 中討論後得頒佈勞動指令以爲經營規則及勞動契約內容之一般原則。(註二) 在同條第二項又規定當勞動專員認爲其所管轄區域內之一羣工廠之被僱者，有規定其最低勞動條件之急切需要時，在專家委員會中討論後得製定超經營規則 (Überbetriebliche Ordnung) 或最低勞動條件規則。超經營規則之規定爲適用各廠之最低工作條件，經營規則與超經營規則抵觸者無效。如欲在勞動專員法律管轄區域之外，頒佈勞動指令或超經營規則時，可由勞動部長指令派定勞動專員頒製之。勞動專員對於特定勞動專員所頒佈之規則及指令有監察其實行之義務，如勞動部長指定特定勞動專員負責者除外(第三十三條第一款，第三款)。

由上條文規定，可知勞動專員可以頒製勞動指令及最低勞動條件規則以規範勞動者之工作條件。前者爲統一同種類企業經營規則之內容，而經營規則之內容有規定各個勞動契約之效力，故勞動指令無異直接規定勞動契約之內容。後者爲規律一羣工廠的勞動關係之最低條件，其與勞動指令不同者，不能直接的無條件的規定各個勞動契約之內容而已。

勞動指令及最低勞動條件規則之法律上的性質在此不擬詳述。(註三) 在此不過指出勞動專員所頒佈之勞動指令及最低勞動條件規則爲決定該業勞動條件之最基本原則，凡經營規則及勞動契約與其違反者無效。勞動專

員有官吏法第二十五條之警察員權限，凡違反勞動專員之成文規定者處以罰金及徒刑，有時可以逮捕之。經勞動專員之請求後可以提出刑事訴訟。

一九三八年以後勞動專員之權力更增。一九三八年六月二十三日，根據一九三六年十月十八日之四年計劃實施令頒製條例，授權勞動專員允其控制所有勞動條件，在得到勞動部長之同意後不僅可以規定最低勞動條件，並可規定最高工資率及違反勞動契約之罰則。如戰爭發生後勞動專員可不得專家委員會之同意自由製定單獨工廠或企業之勞動指令，以規定其經營規則之內容。如違反其規定時得處以徒刑及罰金。新法實施後，勞動專員權力之大，洵為驚人。故德國勞動部長謂：「在新法之下，勞動專員有全權決定勞動條件，可以採納任何認為必需的方案。」（註四）

意大利雖有團體協約規制勞動關係，但業團亦可頒製團體規章規制勞動條件及其他勞動關係。自一九三四年起其應用日廣，為決定意大利一般經濟關係及勞動關係之重要工具。一九二六年集體勞動關係法第廿條及施行法第五十六，五十七，五十八各條及勞動憲章第十一條中對於團體規章雖有詳細規定，但在一九三四年以前，業團迄未成立，故上述條款為一紙空文，並未實施。為權宜方便計，在一九三〇年三月二十日法令中允許全國業團評議會頒製團體規章，但以得有關各全國協會同意及行政首長之批准為條件。（註五）全國業團評議會既不常舉行會議，所頒團體規章並不多。至一九三四年二月五日業團法規頒佈，業團正式成立後，團體規章之應用始為普遍。

業團頒佈之團體規章可分兩類。第一，為統制集體經濟關係及調整生產之規則，第二，為規定該業團利潤，勞務報酬及生產品價格表。

規則及價格表訂立之手續，據一九三四年二月五日新法規定，凡屬於業團內之協會之請求經行政首長同意後即可頒製。換言之，凡業團內之僱主協會或勞工協會之任何一方均可發動請求頒製。製訂規章之請求發動後，得行政首長同意，即可在業團內草立初步規章，送中央業團委員會修正批准，再送行政首長批准施行。行

政首長可以指令業團專立某方面之團體規章。規章正式頒製後對於其所屬各聯合會及協會均有拘束力，團體協約條款與其相抵觸者無效，無效之部分以規章之相當部分代之。不切實履行團體規章之處罰方法與不履行團體協約者相同。(註六)

(註一)勞動專員之職權據國民勞動秩序法第一九條至二十五條之規定如左：

(一)監督互信委員會之成立，行動並解決其所發生之爭議；

(二)互信委員之選任與解任；

(三)互信委員會抗告之受理及判決，有權廢止企業領導者之決定，並頒發勞動指令；

(四)企業領導者解僱勞動者時，須經其批准；

(五)佈製最低勞動條件規則，及工資協定於其所管轄區域內之經營及企業；

(六)監督經營規則之實施；

(七)與社會榮譽法院合作；

(八)遇經濟部長及勞動部長以訓令垂詢時，應隨時將社會狀況報告於政府。

(註二)專家委員會為勞動專員之顧問機關，每個專員，設有一委員會，其人選四分之一由勞動專員於其管轄區域內選任之。根據第二次施行法，專家委員會各為十六人，專家就職時須宣誓為全體社會謀利益，不追求私人福利。除專家委員會外，尚有專家會議(Sachverständigenausschuss)，此亦為勞動專員之家屬機關，非常設組織，在必要場合下可以召集之，以諮詢其意見。根據第二次施行法規定專家會議委員由勞動專員在其所管轄區域內自由選擇；人數不得超過八人，其半數須為企業領導者及互信委員。

(註三)關於勞動指令及最低勞動規則之法律性質德國柏林大學教授 Hermann Dersch; Herschel; Bergmann 諸氏有詳細之說明，以其屬於勞動法範圍之內，故本書中不擬介紹，詳見津曲藏之「國民勞動秩序法」於「Tarifordnung」見法律時報第八卷第七號第三二頁至三四頁。

(註四) I. I. 1. 8. May 1939.

(註五)見該法第十二條規定。

(註六) Anselmo Anselmi: Trade Associations and Corporations in Italy After the Recent Reforms: I. I. R. January 1935, p. p. 14-17.

第四編 勞動調整策

勞動調整策一名詞有廣狹兩義。狹義的勞動調整策係指失業發生後，政府消極的或積極的調整勞動供求關係，儘可能的給予失業者以勞動機會並防止新的失業者發生之政策而言。其對象是失業問題，其目標是解決失業問題，或減少失業問題之嚴重性，是政府在經濟恐慌勞動供需不平衡時之救濟手段。換言之，它是社會政策性質之勞動政策，是個人主義經濟政策發生流弊後的救濟政策，而不是國家正常的經濟政策之一部。廣義的勞動調整策則指政府對於勞動者的僱用，分配，訓練及利用的一切設施而言，其和狹義勞動調整策的區別，不僅範圍廣狹之不同，在其本質上亦有顯著的差異。

第一，廣義的勞動調整策之目標是合理的分配，訓練及利用全國勞動力使全國勞動者分配適宜，用得其實，並儘可能的求勞動生產力的最高發展，而狹義的勞動調整策則僅以緩和或解決失業問題為目的。

第二，狹義的勞動調整政策是自由主義經濟政策及勞動政策發生流弊後之救濟手段；而廣義的勞動調整策却是國家正常的經濟政策之一部；是僱用，訓練，並利用勞力之正常設施，而不是國家勞動政策或經濟政策發生流弊後之救濟手段。

第三，狹義的勞動調整策之主要內容為勞動制約，勞動縮短 (Kurzarbeit)，勞動維持 (Arbeitsserhaltung) 及勞動增加 (Arbeitsvermehrung) 等方法，它或為消極的調劑勞動力與勞動機會，使求職者之勞動機會均等，以減少失業的嚴重性，或為積極的舉辦公共工程 (Public works)，以增加勞動機會而掃除失業，無論其為消極的手段或積極的手段，其對象為失業問題，其性質為社會政策性質。而廣義的勞動調整策則以勞動生產力之發揮與提高為對象，其性質純為經濟政策性質。

第四，就範圍而言，廣義的勞動調整策範圍極廣，主要可以分為勞動僱傭策，勞動訓練策，勞動生產力獎勵策及失業掃除政策四大部門；而狹義的勞動調整策只是失業掃除政策之一部分。

大體言之，廣義的勞動調整策的發展，始於上次歐戰以後。在大戰期中，交戰國爲求勞力之分配與利用能與戰爭需要相適應計，曾實行若干設施，奠下廣義勞動調整策之基礎。大戰結束後，多數國家雖已放棄此種戰時設置，但經濟恐慌之發生，廣義的勞動調整策又爲各國所注意。各國深知失業問題不是單純救濟問題，而是整個經濟機構問題，要改造經濟機構，勞力的分配訓練和利用自不能盲目的由各個勞動者以自由競爭之方式去決定，廣義的勞動調整策之重新提出是所必然。在國家主義國家及社會主義國家勞動政策與政府一般政策及經濟政策連爲一體，勞力的僱傭，分配，訓練，及利用均由政府有計劃的加以管制，失業現象消滅，其勞動調整策無疑的是指廣義的勞動調整策而言。在本編所討論的對象是廣義的勞動調整策，因爲此類政策之主要目標爲合理的調整全國資源與勞動量的關係，因此廣泛的稱爲勞動調整策，而不標出「廣義的」名稱。

第一章 勞動僱傭策

所謂勞動僱傭政策就其內容言之可分三部分。第一部分爲勞動者之僱用策，第二部分爲已就職者之勞動分配策，第三部分爲勞動儲量動員策。現逐項比較各國制度於次：

第一節 勞動者之僱用策

未就業者之僱用策因各國所採勞動政策性質之不同而不一致。在個人主義國家，行工作自由制。勞動者可以隨其性之所好，選擇這一種或那一種職業，除對於若干特種事業關係勞動者本身的利益，限制勞動者選擇的自由外，並無其他限制。因之未就業者可以隨其個人好惡，根據工作自由原則，與僱主締結勞動契約，提供勞動，政府並沒有積極的干涉。但爲使求職者與求人者之間能迅速且容易覓得對方締結勞動契約起見，政府往往設立勞動介紹所或由政府監督私營介紹所以爲求職人與僱主之媒介。此爲個人主義國家勞動市場政策的主

要特色。在國家主義國家行勞動安置政策 (Arbeitsinsatz politik)，勞動者的僱用不僅在求個人的滿足而且要顧及國家的整個利益。故勞動市場雖仍然存在，但求職者不能依個人性之所好選擇職業，政府的意旨，為其擇業之重要因素。在蘇聯行計劃經濟，勞力的僱用由政府按照預定計劃向國營農場及集體農場徵調 (Requiré)，勞動市場完全消滅。三個類型國家勞動僱用政策的主要原則既截然不同，在制度及組織上自然也不一致。現根據其主要原則比較其精神如次：

第一，在個人主義國家勞動市場完全自由，僱主和勞動者可以自由選擇其對方，締結勞動契約；在國家主義國家，勞動市場受政府的嚴格管制，僱主和求職者的「僱人」和「擇業」自由被限制；在社會主義國家，勞動市場消滅，僱人者和擇業者之自由完全剝奪。這是三者的基本區別，其勞動僱用政策根據此種區別而完全不同。

第二，個人主義國家勞動市場既完全自由，故政府對於僱主的僱用勞動者和勞動者擇業不加以干涉，僅設置完備的職業介紹制度為僱主及被僱者間之媒介，使勞動者的僱傭，迅速完成。僱主和求職者是否應用，聽其自由。在國家主義國家的勞動僱用政策之主要內容為加強勞動市場的控制，其目的使勞動者的僱用能完全按照政府的意志進行。故其勞動市場不僅完整一致，並且所有勞動者的僱用，要聽其分配。社會主義勞動市場消滅，工業勞動者的僱傭由徵調機關按全國預定計劃向農場徵調，全國勞動者的僱用受政府預定計劃的支配。

第三，個人主義國家職業介紹制度原始之目的在減少失業問題之嚴重性，進而滿足私人的需要，其功能是一方面供給各個僱主，工廠以適當勞動者，一方面是使各個求業者迅速的得到適當的職業。僱主和個人需要的滿足為其最高理想。在國家主義及社會主義國家，勞動僱傭政策與國民經濟連為一體，是國家經濟建設之重要工具，其目的是使全國勞動量得到合理的分配與發揮。換言之，它是國民經濟發展的樞紐，使全國勞動量與全國資源，生產品，經濟結構之間有圓滿合理的連繫。從而未就業者之僱用策之目的也是求國家生產之發展與國家利益之滿足，而不是求各人利益的獲得。

各國的基本精神既明，試分析各國之組織於次：

第一目 個人主義國家之勞動介紹制度

勞動介紹(Arbeitsvermittlung, Labour Exchange Service)或職業介紹(Stellenvermittlung, employment Exchange service)者，乃介紹僱主及求職者使雙方需要迅速滿足的一種行為；對於僱主，使其容易迅速得到勞動者，對於勞動者，使其得到適當的職業。以勞動介紹或職業介紹為其主要職務之機關謂之職業介紹所(Arbeitsnach weise, Employment agency)。職業介紹所之起源甚早，其先驅可以追溯到中古時代之基爾特制度。當基爾特制度在歐洲盛行時，基爾特負責人常主持交換職業情報，登記工匠求職希望等事務，但當時並無獨立的組織存在。基爾特制度衰微後，手工業工匠深感求職困難，尤其家專工人對於職業介紹之需要尤迫，於是西歐各國漸有營利的職業介紹所(gewerhmässige Arbeitsvermittlung, fee-charging agencies)發生，如德國最早之營利介紹所即在一四二一年成立於明俾克(Nürnberg)。至其非營利的職業介紹所(nichtgewerhmässige Arbeitsvermittlung)則在十九世紀中葉以後。(註一)

職業介紹所為個人主義國家未就業者求職之主要機關，就其性質言可以分為兩類。第一類為私人或團體以營利為目的而設立的營利的職業介紹所；第二類為公益團體及國家主辦不以營利為目的而設立的非營利介紹所，在後者之中又可分為合作的職業介紹所(Arbeitsvermittlung durch berufliche Organisation)及公營的介紹所(Öffentlich Arbeitsnachweise)。其中以公營職業介紹所為最重要。

(甲)營利的職業介紹所：營利的職業介紹所在各國頗為盛行，如美國以紐約一市而論，在一九三〇年共達一千零三十六所。(註二)英國倫敦區登記之營利介紹所一九三一年為一〇五七所，一九三二年為一、一三七所；一九三三年為一、一六二所；(註三)德國在一九三〇年年底共有營利介紹所一、四七三所。(註四)但其規模甚小，不足與非營利介紹所競爭。同時各國政府無不預制法規加以限制，其勢力益為減少，故其將來並無發展希望。

營利介紹所既以營利爲目的，則其一切活動均以多得介紹費爲主，鮮顧工人之福利。或者挾持求職者的弱點恣意榨取；或者以欺騙重複介紹等方法賺取佣金；或者唆使勞動者廢棄勞動契約，增加多次介紹之機會；甚至有欺詐拐騙，買賣人口者。(註五)故各文明國家恆頒佈法規以限制其行動，或取締之。

以法律取締營利介紹所之國家甚多，如德國一九二二年職業介紹及失業保險法中規定：凡營利性質之介紹所一律於一九三〇年年底結束，在一九一〇年六月二日以前即已成立者，停業時政府予以救濟費。結束時期，後又展至一九三一年六月三十日。加拿大禁止營利介紹所有者沙克琪汶(Saekatchewan) (1919) 孟里托貝(monitoba) (1919) 大不列顛哥倫比亞(British Columbia) (1919) 亞路貝塔(Alberta) (1920) 羅維·斯利亞(Nova scotia) (1920) 瓊俾克(Quebec) (1932) 各州。其他如保加利亞，智利，芬蘭，羅馬尼亞，南斯拉夫或全部的禁止之或一部的勒令停業。荷蘭及波蘭均拒絕新的營利介紹所之登記。(註六)國際勞動大會對此亦極爲努力會數次決議取締收費的職業介紹所。(註七)

有許多國家雖不完全取締營利性質之介紹所，但對其限制甚嚴，以防止剝削欺騙求業者。實行此制之國家甚多，如英，美，法我國等。現以我國及美國爲例說明其統制方法於次：

二十年十二月三日實業部公佈之職業介紹所暫行辦法爲我國最初頒佈之職業介紹所法規。在暫行辦法中規定營利介紹所之設立應向所在地主管官署登記，其職業時亦然。其介紹費由主管官署按當地情形核定，介紹費須於介紹所明白揭示，介紹費之收繳須於勞動契約訂立後由僱勞雙方平均負擔。商營介紹所如有欺詐誘惑脅迫行爲使求職人遭受重大損失；或有紊亂風紀妨害秩序之目的或行動時，應不予以登記，已設立者，得撤消之。此類介紹所除須備置請求職業登記簿，請求備僱登記簿，介紹日記簿，介紹費收入簿以供官署核查外，每月並須將其介紹事業狀況呈報於主管官署。商業介紹所不得兼營旅館飲食娛樂及其他類似之職業。

美國原則上承認營利介紹所，華盛頓州於一九一四年曾企圖以禁止介紹所徵收介紹費的方法取締營利介紹所，但於一九一七年被判違憲。(註八)至於以法令統制私立介紹所，則無論其條例如何苛刻，法院從未否決。

如佐治亞 (Georgia) 州法律規定登記費每年每一介紹所爲五百美金，威斯康辛 (Wisconsin) 授權州工業委員會，尤其限制私營介紹所數目，如該會認爲該州之介紹所足供當地之需要時，可以拒絕新的介紹所登記。此種處置均未被法院判爲違憲。(註九) 各州的統制方法並不一致，但其主要方法不出一九三七年四月美國聯邦勞動部特設委員會擬具的私立職業介紹法統制法案之外。該法規定要點如下。(註一〇)

- (一) 介紹所要向主管官署登記後方能成立。登記時除繳納登記費外，並須繳納相當數目之保證金。
- (二) 介紹所所僱傭職員須向州勞動部領取執照，無執照者不得僱用；
- (三) 介紹所應呈州勞動部批准，並須在介紹所門前揭示；
- (四) 介紹所所用一切表格簿冊應先向州勞動部登記，經州勞動部核准後，方允使用；
- (五) 嚴禁介紹所張貼虛偽及不確之廣告，報道不正確之職業消息，及遣送求職者至勞動爭議尙未解決之區域及工廠；

(六) 介紹所不得設立於旅館，飯店，酒室及茶社；

(七) 嚴禁介紹婦工及童工從事與勞動法抵觸之工作。

(乙) 公營職業介紹所：公營職業介紹所之興起，一方面係鑒於私營介紹所之弊害，故由政府設立組織完備之介紹所以代替之；一方面則因失業問題發生，故設立介紹所協助失業者尋找工作，以緩和失業問題之嚴重性。公營介紹所有由國家直接經營之者，如英國，葡萄牙，西班牙，美國等屬之；有由地方自治團體經營維持，而由國家補助之者，如法國，德國，荷蘭，丹麥等國屬之。現以英，美，德(一九三三年以前)爲例，分爲職業介紹所之組織，職業介紹之原則及職業介紹之程序說明公營介紹所之詳情。

(子) 公營職業介紹所之組織：英國爲首先創設全國性職業介紹所制度之國家，在一九〇九年勞動介紹所法 (Labour Exchange Act of 1909) 中設立國營的職業介紹所，由商業局 (Board of Trade) 管理。全國分爲十區，每區有區管理員一人，及協理管理員一人。至一九一六年根據新部會組織法 (The new ministries and

Secretarios), 添設勞動部, 將職業介紹所劃諸該部管理。全國組織分爲四級, 第一級隸屬於勞動部, 爲中央管理機構, 第二級爲各區管理機構, 第三級爲介紹所, 第四級爲介紹所分辦事處。一九一七年又成立地方僱傭委員會 (Local employment Committee) 協助介紹所工作及監督其活動。一九二〇年以後其行政機構又有變動。愛爾蘭介紹所從英國劃出, 改歸愛爾蘭政府管理。未成年者之職業介紹由勞動部及地方教育機關組織全國未成年僱傭指導委員會 (National advisory Council for Juvenile Employment) 擔任指導。

其中央機關亦被改組, 在一九二九年以前由勞動部之職業介紹及失業保險司 (Employment and Insurance Department) 管理, 至一九二九年將該司改爲僱傭及訓練司 (Employment and Training Department) 及失業保險司 (Unemployment Insurance Department)。(註一) 其組織現狀以圖表之於後。(註二)



(1) 總局 (Head quarters)，設於倫敦，由主任秘書一人及副秘書各一人主持，其下分爲僱傭及訓練司，失業保險司，服務及組織司，總務司，財政司，每司設主任助理秘書長 (Principle Assistant secretary) 一人。其他尙有助理員，檢查員及其他行政人員若干人。其主要工作爲監視，指導並管理所有介紹所工作；頒發訓令及頒製辦事細則於各區及各介紹所；任免介紹所人員；成立，合併或撤消介紹所；同時爲全國勞動清算中心，指導全國勞力之分配。

(二) 分區：全國分爲七區，名稱見上圖，每個分區由分區管理員及其他職員組織之。分區管理員在總局指導之下，管理所屬介紹所之行政，並爲該區勞動清算之中心。分局內設有檢查員，檢查各介紹所之工作。

(三) 職業介紹所：介紹所爲實際執行職業介紹及失業保險之機關，在全國各大城市中均已設立。一九三三年末全國共達四一九所。每所設有經理一人及職員若干人。有一部分介紹所僅主持特種工人之職業介紹，如塔維托克街介紹所 (Tavistock street Exchange) 僅主持倫敦建築業工人之介紹，又如大瑪保街介紹所 (Great Marlborough street Exchange) 則僅主持倫敦女工之職業介紹。但普通多爲一般性質者。

(四) 分辦事處：分辦事處多設立於小城市及鄉鎮。每處設經理一人，普通多爲半日工作，由該區內之中央介紹所管理之，其經費及預算則由各區分局直接審核，其工作與介紹所相似，全國共有七百所上下。

(五) 各種委員會：最重要之委員會爲地方僱傭委員會 (Local Employment Committee) 由僱主及被僱者相等代表及中立人士代表組織之，每一介紹所設有一個委員會。主席一人由勞動部任命，介紹所經理爲委員會當然書記。其主要職務爲討論因職業介紹而發生之一切問題，爲僱主及被僱者之連絡機關。

在地方僱傭委員會之外設有其他特種委員會，委員會之設立及人選由勞動部批准，其主要組織原則爲勞資雙方代表人數相等。委員會之設立視當地之需要而定，各地並不一致。主要的委員會有未成年入僱傭委員會 (Juvenile Committee) 及地方技藝教育顧問委員會 (Local Technical Advisory Committee)，由僱主被僱者教育機關及其他有關團體推選代表組織之。(註一三) 其主要任務爲討論有關未成年工人僱傭及技藝教育問題。

德國在上次大戰時期中，設立全國性之介紹所工作已略見端倪。一九一四年八月六日設立中央勞工分配局 (Reichszentrale für Arbeitsnach weise) 聯絡全國各介紹所之工作。一九一五年又成立中央情報局 (Zentralauskunftsstelle) 集中熟練工人之介紹，並為全國公立介紹所情報之清算中心。一九一六年六月十四日又頒佈命令分期增加介紹所數目，並授權各市政府允其參與介紹所之管理。戰後復員工作繁重，乃組織復員委員會並命令各公立介紹所歸勞動部管理。至一九二〇年設立聯邦勞工分配局 (Reichsamt für Arbeitsvermittlung) 該局於六個月內草擬一改組全國介紹所計劃，至一九二二年該計劃成為法律。

根據一九二二年七月二十二日法令，設立全國有系統的職業介紹所。在中央設立聯邦介紹所，為全國各介紹所之連絡中心，在德國各省及普魯士省設立省介紹所，為中級機關，在各大城市，設立介紹所或市際介紹所 (Öffentliche Arbeitsnach weise)，在市介紹所之下可以設立分所，由僱主及工人組織聯合委員會監督之。該法為威瑪憲法時代德國介紹所之主要立法。一九二七年七月十六日又頒佈新法改組公立介紹所，該法自同年十月一日起實施，全國性的介紹所組織因之愈趨完善。該法包括一九二二年法令所有條款，但未設立新的行政機關。

英國之全國性職業介紹所，係由國家直接經營，人員之任免，介紹所之設廢均由勞動部官吏決定。而威瑪憲法時代德國之公立介紹所係由各自治團體經營，由國家予以津貼，其人員之任免，內部之行政，均由各自治團體自己決定，政府立於監督地位。故德國公立介紹所之機構與英國不同，兩者均可為各個類型之代表。(註一四)

德國聯邦職業介紹及失業保險局 (Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen versicherung) 共分三級，以前聯邦介紹所改為職業介紹及失業保險總局 (Hauptstelle)，為第一級，以前二十一個省介紹所改組為十三個省勞動局 (Landesarbeitsämter) 為其第二級，以前市介紹所則改組為地方勞動局 (Arbeitsämter) 為其第三級。省勞動局及地方勞動局之數目，各局管轄之區域及省，市分局內部組織與行政均由總局內之自治機關 (Selbstverwaltung) 決定。勞動部對於該局之管轄僅以有關公共利益之行政組織及核准其預算決算為

限。自一九二七年起全國共有省勞動局十三所，地方勞動局三六三所。(註一五)

(一)總局：總局設局長，副局長各一人，總掌全國介紹所事宜，內設行政，介紹及失業保險三部。行政部主持監督省勞動局及地方勞動局之行政；介紹部由連絡專員一人，職業介紹指導員三人，職業訓導專員一人，及技術工人三人組織之；失業保險部則主持失業保險事宜。

總局行政組織除負責執行理事會 (Verwaltungsrat) 及行政委員會 (Vorstand) 之議決案與命令外，其主要職權如次：

第一，監視各級聯邦勞動局之一般活動，可以任免各級勞動局職員，但法律規定由總統任命者除外；

第二，草擬每年預算，經理專會及聯邦政府核准後由該局會同聯邦審計部執行。全國勞動局之財政權集中於總局，省及地方勞動局之每月現金支票由其核准，各分局房屋之添購，修理，遷移均由其統籌；

第三，管理並干預省勞動局之一切活動，監督省勞動局對於地方勞動局之統制；

第四，主持出版及研究事宜。

(二)省勞動局：各省市勞動局所管轄之區域大小不一，但其內部組織則完全相同。內部共分行政，職業介紹及失業保險三部，各局職員人數不一，視其所管轄地方勞動局多少而定。其主要職能為監視地方分局之行政，考核所轄分局職員之才能，督察地方勞動局基金之使用，主持分局房屋之修築。省勞動局無獨立預算，但在總局預算中可以設立行政基金，地方勞動局之費用每月須呈送該局，由其核銷，但賑濟費用除外。

(三)地方勞動局：地方勞動局設經理及副經理各一人，內設行政，職業介紹及失業保險三部。如該局之管轄區域過廣，一個地方勞動局不能顧及時，總局可在其區域內設立補助局 (Aussenstellen)，補助局之設立視該地勞動市場之組織，工廠之分佈，被僱者之人數，失業之多寡，及該地交通情況而定。補助局共分三種，一為支局 (Nebenstellen)，一為管理局 (Moldstellen)，二為臨時局 (Hilfsstellen)。支局有固定職員，每局至少一人，由總局任命；在一九三三年六月一日全國支局共達九百八十五所。管理局責任有限，多由該地之郵政局

長或鄉鎮長兼任。臨時局純爲臨時性質，該地需要時方設立之，如不需要時，則撤消之，職員由支局派出，兼任職員。

地方勞動局爲直接與工人接觸之機關，故其業務甚繁，如求職者之登記，職業之介紹，學徒工作之分配，非熟練工人之訓導以及失業保險等事宜均由其負責。分局主持此類業務時須根據行政委員會所頒佈之細則及辦事規程。

地方勞動局與補助局職權劃分之原則爲補助局之工作僅以分局不能執行者爲限，行政權則集中分局。臨時局無常任職員由分局或支局派人輪值，其工作以職業介紹爲限。管理局並不主持職業介紹事宜，其主要任務爲申請失業保險費者之登記，及主持支付保險給付；在非常時期經上級機關之特許方可辦理職業介紹事務。支局則有常任職員，每局至少有介紹員 (Vermittler) 一人，主持職業介紹。

(四)聯邦職業介紹及失業保險局之自治機構。該局之自治機構亦分爲三級，在地方勞動局爲地方執行委員會 (Verwaltungsausschüsse)，在省勞動局爲省執行委員會，在總局爲理事會 (Verwaltungsrat) 及行政委員會 (Vorstand)。一九二七年法律不僅予以法規創制之權，並允其對於各別事務有決定權，勞動局內部組織及日常事務均可管理。

理事會爲最高級之自治機關。行政委員會則由理事會理事中選出行政委員組織之，其主要任務爲執行理事會之議決案。理事會中又設有職業介紹及就業訓導委員會與失業保險委員會。理事會由僱主，被僱者及公共團體代表各十三人組織之，行政委員會共十五人，三方面代表各爲五人，每個代表有代理人一人，總局局長爲理事會，行政委員會及小組委員會之當然主席。代表中須有農業被僱者，薪俸使用人及婦女代表。在每個省勞動局及地方勞動局內設有省執行委員會及地方執行委員會，由執行委員會委員選舉經理委員會 (Geschäftsführender Ausschuss)，實際負責各種業務。省局及地方局負責人爲執行委員會主席，有表決權。省執行委員會之三方代表每方最多不得超過七人，地方勞動局執行委員會每方代表則最多不得超過五人，每個代表有代理

一人，任期五年。

地方執行委員會公共團體代表爲其區域內鎮縣官廳代表，省執行委員會則爲所屬各省官廳代表，理事會公共團體代表則由勞動部長根據聯邦參政會 (Reichsrat) 名單任命。聯邦政府並無代表出席理事會。被僱者及僱主代表由相關僱主聯合會及工會選舉，凡德國人民，無論男女，年滿二十四歲，在該勞動局管轄區域內居留在一個勞動者的僱主——或是僱主協會的代表；勞方代表必須是工資勞動者，或爲工會代表。各級勞動局的職員，僱員及工人不得當選爲代表。

除上述組織外，各級勞動局尙有特殊職業委員會 (Fachauschüsse)，管理特種職業的介紹事宜。委員會由該業僱主及被僱者代表各五人及勞動局局長副局長組成之。地方勞動局職業委員會甚多，主要有旅館業，建築業，金屬工業及音樂人員委員會，省勞動局成立農林業委員會者有十個，建築業者有五個，旅館業者有二個，礦業者有三個，成立泥炭業者有一個。在總局則有農林業委員會及旅館業委員會。工資使用人委員會亦爲最普遍之組織。

在一九三二年三月二十一日行政命令中，對各自治機關之職權規定頗詳。理事會主要職務爲規章，條例及辦事細則之頒佈，預算之編製及帳目之審核。行政委員會管理總局一切行政事宜，在法律上有代表總局資格，對於省，地方勞動局有監督指揮之權，可以頒佈行政命令於所屬各級勞動局。各級勞動局職員除法律規定由總統根據勞動部長之推荐直接任命者外，其他一切人員均由行政委員會任命。其他如省，地方勞動局之設立，合併與撤消及其管轄區域之劃分亦由其決定。省執行委員會及地方執行委員會則總管各該局行政事宜，權力極大。

美國聯邦職業介紹所之組織與英國及一九三三年前德國之介紹所不同，其主要特色爲聯邦職業介紹局自己並不設立永久性性質之介紹所，僅津貼州立介紹所並與之訂立合併協定，使其爲聯邦職業介紹制度之一部；聯邦

職業介紹局之職權僅限於主持州際間勞動者之分配，交換及監督各市立介紹所之工作。

美國聯邦職業介紹所之設立可以追溯到一九〇七年聯邦移民局 (Federal Board of Immigration) 之草案農場移民計劃，但其正式成立則在一九一七年美國參戰以後。(註一五) 一九一八年一月聯邦職業介紹所正式成立在勞動部成立，至十月全國共設立介紹所八三二所，分佈於各州，以供戰時勞工介紹之需。(註一六) 大戰結束後，該所主持復員及轉移戰時工業工人至平時工業之責，與商業院 (Chamber of Commerce) 國防委員會 (Councils of defence) 成立復員所一千五百八十所辦理海陸軍人之復員事宜。聯邦介紹所之設立，完全為適應戰時需要，其根據係由於總統之戰時權力，其經費亦由戰費中撥付，故戰事結束後其命運亦告終止。至一九一九年十月聯邦介紹所所有分所完全撤消僅餘總所為報告及情報機關。一九二〇年後其經費每年約為二三十萬美金，其主要工作僅為市、州介紹所之連絡機關並每月刊行職業介紹公報以報道各介紹所之消息而已。

當大戰結束後，即有人建議改組聯邦介紹所為永久性組織，一九一九年勞動總長在華盛頓曾召開會議討論此事。會中決議由該會另組委員會草擬聯邦介紹所法案草案提交議會討論，該項草案於一九一九年，一九二五年，一九二八年會三度提出，均被國會否決。一九三〇年經濟恐慌發生後，該提議又重新提出，結果於一九三一年二月通過，由國會通過增加預算五十萬以擴充聯邦介紹所。該法主要內容為各州至少成立聯邦介紹所一所，由總統所任命之州指導員主持，內分七部，每部設監督一人。此改組計劃為勞動總長多克 (Dock) 所主張，故亦名多克改組計劃。此制實行後為各界所不滿，以各州多已成立州立介紹所，今又於各州成立聯邦介紹所殊有疊床架屋之弊。至一九三三年俾根斯 (Frances Perkins) 就任勞動總長後將其停止活動。至一九三三年六月懷格納法案 (Wagner's measure) 通過，聯邦職業介紹法 (Federal Employment Service Act) 一稱 Waaser-Peyser Act) 正式成立。

根據該法，聯邦職業介紹所總局並不設立永久性介紹所，由該局津貼各州州立介紹所，使之成為聯邦介紹所組織之一部。凡未設立州立介紹所之各州則由總局設立臨時介紹所，主持勞工職業介紹事宜，俟該州正式

成立州立介紹所後即行撤銷，所有文件，紀錄，表冊，資料，所址一併移交於州立介紹所，如需要職員時原來職員亦可移轉。

各州州立介紹所領取津貼之條件如下：

(一)各州介紹所所用之表冊，文件，電話冊，術語須依照聯邦介紹所之規定；

(二)各州州介紹所須由州政府主辦，並設立顧問委員會，委員會由僱主，被僱者及公共團體代表組織之；

(三)介紹所職員之聘任，須根據文官聘任法，以考試甄別之；如該州無文官聘任法時，在聯邦介紹所監視下舉行考試以甄別之；

(四)除哥倫比亞特區外，州介紹所須兼管農業勞動者之介紹及退伍軍人之復員事宜，並與聯邦介紹所密切合作；

(五)各種必要之登記簿冊及表格由聯邦介紹所供給，各州立介紹所應按期呈報其業務於聯邦介紹所；

(六)各州介紹所達到上述標準後，即由州介紹所與聯邦介紹所訂立合併協定，承認州介紹所為聯邦介紹所不可分離之一部，聯邦政府即按法律規定，給予津貼，津貼額為各州州介紹所全部費用之一半。

一九三三年該法頒佈後，第一年年底訂立合併協定者達十八州，至一九三六年七月一日達三十五州。至一九三七年六月三十日全國各州均通過法律接受該法，訂立合併協定者達四十二州。(註一七)至一九三八年六月三十日全國各州及亞拉斯加 (Alaska) 夏威夷 (Hawaii) 均已成立州立介紹所並接受該法與聯邦介紹所訂立合併協定。(註一八)

州立介紹所數目在一九三七年六月三十日共達一千四百二十二所，內計縣介紹所五九一所，地方介紹所八一一所，至一九三八年六月三十日共達一千〇六所。(註一九)

聯邦臨時介紹所在一九三六年底共達三千二百七十一所，職員共達一萬八千人；至一九三六年六月三十日減至一千零十五所，至一九三八年六月三十日數目更為減少，在一千以下，有二十四州及哥倫比亞特區聯邦

日減至一千零十五所，至一九三八年六月三十日數目更為減少，在一千以下，有二十四州及哥倫比亞特區聯邦

臨時職業介紹所已完全由州立介紹所接受。(註二〇)

(丑)職業介紹之原則：在個人主義國家雖有全國性的職業介紹所之組織，但其使命僅在謀求職者與僱人者之便利，為兩者之媒介；消極的既不禁止僱主或被僱者在國營介紹所之外僱人或求職；積極的亦不干涉僱主及被僱者之工作自由及契約自由。職業介紹之原則有四：

第一，國營職業介紹所並無介紹職業之獨占權，此為個人主義國家最重要之原則。如德國一九二七年法令雖限期結束營利介紹所，但對於私人及私人團體組織之非營利職業介紹所仍允其執行職務，此類介紹所在一九三一年共達八百六十九所，其中有三百四十二所由慈善機關主持；有二百九十四所由工會主辦，有八十所由手工業行會主持，其餘由僱主主辦。(註二一)英國職業之介紹除由國營介紹所主持外，尚有工會自己主辦之介紹所(如印刷工會，建築業工會，及紡織業工會均有此類組織)，僱主主持之介紹所，慈善機關設立之介紹所及商業性質之介紹所。(註二二)美國之情形亦然，除州立介紹所及聯邦職業介紹所外，尚有由慈善機關，半慈善機關，工會及僱主團體所主辦者，如印刷工會之僱備所 (Day Rooms) 全國金屬業協會 (National Metal Trade Association) 之職業局 (Employment Bureau) 等，此外營利性質之介紹所更為普遍。故國營職業介紹所並無職業介紹的獨占權。

第二，僱傭自由原則，僱主和僱工不一定要經過國營介紹所，方能僱傭。在個人主義國家，僱主及被僱者是否使用職業介紹所有完全自由。美國在一九一八年八月一日雖由總統下令凡戰時工業工廠僱主僱用工人在一百人以上時須經過聯邦職業介紹所之介紹，但此為戰時措置，大戰結束後，此項限制即告撤消。英國亦僅規定領取失業津貼之失業工人必須在國營介紹所登記，聽候其介紹職業，但失業者能自行找到工作時，介紹所並不阻止之，至於其他工人則無強制其使用國營介紹所之規定。在德國雖有若干強制規定，但並未違反工作自由原則。聯邦職業介紹及失業保險法規定失業工人一定要至聯邦介紹所登記，聽候介紹所介紹職業，方能領取失業保險結付及失業津貼；如能自動找到工作時，工作找到後可至介紹所撤消登記。聯邦政府及其所屬機關僱員，

書記及工人之僱傭必須經過聯邦介紹所。一九二九年六月十日聯邦財政部下令聯邦政府及其所屬機關，僱用僱員，書記及工人時須先向聯邦介紹所申請，介紹所在八日之內不能介紹相當之人員時，方可自由僱用。德國工會及僱主協會所訂立之團體協約往往亦規定僱主僱用工人必須經過聯邦職業介紹所。(註二三)但此種規定係由僱主及被僱者雙方議定，並非政府強制的結果。故個人主義國家國營介紹所恆以種種誘導方法鼓勵勸導僱主及求職者利用介紹所，與集權主義國家強制僱主及求職者必須由國營職業局介紹者不同。其主要方法如派人至久不至介紹所僱人之僱主處接談，與對於介紹所不了解或發生誤會之僱主談話；有時以信件及宣傳品寄至僱主及工會使其對介紹所工作發生興趣；有時注意報紙上之僱人廣告，以明瞭各業僱傭情況等等。

第三，求職者之職業及僱人之僱人均由求職者及僱人者自己決定，介紹所不能違反個人意見。個人主義國家職業介紹所對於求職者之職業及僱人者之僱人雖亦有若干限制，但以不違反個人自由為原則。德國規定僱主請求僱人時，其所開列之工作條件不得低於法律規定，如該業訂有團體協約時，低於協約條款之勞動條件亦不得接受；如該業未訂團體協約，其工資不得低於該地該業之最低工資率。英國之規定亦然。(註二四)但各國對於合法之僱人中請單不得拒絕；僱主在未得到工人以前亦有撤回申請單之自由，介紹所不得干涉。(註二五)僱主所僱用之人數，性別，職業及技術程度均由僱主自定，介紹所不得變更或批駁之。求職者之職業選擇亦不得干涉。有職業者亦可登記要求介紹新的職業，介紹所可將各業之情形向其說明，以供參考，但不得拒絕登記。如求職者顯係無工作能力時，介紹所可拒絕登記，並指導其至相當的公共福利機關要求救濟。對於不遵守介紹所規則及條例之求職者亦可拒絕。至於合法之求職者應不分軒輊一律接受。

第四，介紹所介紹職業時以公正及滿足僱人者及求職者之需要為主。職業介紹所之目的既在媒介被僱者及僱人者，故應採公正態度，不應有所偏袒。同時職業之介紹不僅只是單純的職業介紹，而是要使僱主得到滿意之被僱者，求職者得到滿意的職業。故如何選擇求業者，如何決定就業先後，實為介紹所最重要工作，同時亦最能代表其精神。

德國聯邦介紹所於一九三二年所出版之職業介紹原則 (Richtlinien für die Durchführung der Arbeitvermittlung in den Arbeitsämtern) 第一九二條明白指出：「求業者就業先後要看其個人之經濟狀況，其配偶之經濟狀況（夫婦兩人是否均失業），家庭不能獨立者人數，求業者年齡，國籍，家中有無病人，家庭環境等因素決定。失業給付之種類，數目雖不足影響其就業之先後，但亦可為其家庭環境及其需要工作情形之參考資料。」英國決定就業先後之原則有四：第一，為以最合宜之工人擔任最適合其能力之工作，第二，為嚴格執行公平原則，第三，如其他條件均相同時，失業者在有職業者之前介紹，第四，其他條件均相同時，復職者 (ex-service man) 在初次僱用者之前介紹。(註二六) 除上述條件外，其他尚有登記之先後，失業者之保險給付是否停止，求職者與工作地點之遠近等等均為介紹所考慮之條件。總之其所考慮多點均以被僱者及僱人者之個人利益為主，恆鮮顧及國家之一般利益及政府之需要。

(寅) 職業介紹之程序：個人主義國家職業介紹所職業介紹之程序雖技術上各有不同，但主要係經過下列步驟：(一) 僱入申請單 (Soliciting order) 及求職者之登記，(二) 求職者介紹先後之決定，(三) 職業之正式介紹，(四) 清算工作之進行。

僱入申請單及求職者之登記為第一步工作。僱主欲僱用工人時，必先至介紹所填具申請單，申請單有一定之格式，由介紹所具備。求職者亦必先至介紹所登記並填具求職申請單，介紹所收到申請單後將其分類，普通分類多第一步依性別分類，第二步依其職業分類，第三步依其熟練程度分類。分類完畢後即根據各項材料決定就業者之先後，決定之標準已見前節，茲不重贅。就業次序決定後，即正式介紹求職者至僱人者工廠或商店工作。普通多由求職者親攜介紹所之證明書至僱主處接洽，如僱主需要求職者介紹說明書時，介紹所於決定就業後即通知僱主，說明書中詳細陳述被介紹者姓名，年齡，居址，性別，技能，經驗及知識程度，以備僱主參考，僱主決定試用時，再通知求職者攜帶介紹所證明書至僱主處接洽，僱主決定接受介紹所之被介紹者後，其工作告一段落。介紹所在介紹成功後最初數月常以函件詢問雙方是否滿意，有無困難問題，以供其將來工作時

參考。清算工作為國營介紹事業最主要之一部分，其成功與否不僅足以測驗介紹所之工作效率及合作程度，且為「用得其實」之主要關鍵，普通多由總局主持之。在德國清算方法多採下列兩種制度。第一為雪球制 (snow-ball system)，所謂雪球制即當地方勞動局不能滿足僱主之僱人申請單時，每個地方勞動局以電話通知其鄰近兩個地方勞動局，此兩個接到通知後又通知其鄰近兩個，依此以往，由最後兩個通知省勞動局，故至上午八時省勞動局即已完全明瞭該區內未能滿足之僱人申請單。第二為直接通知制 (Direct method system)，由各個地方勞動局直接呈報其不能滿足之僱人申請單於省勞動局清算科。德國清算制度雖以省勞動局為單位，但若干省勞動鄰近之地方勞動局亦可成立雪清算單位，以增加效率。總局為一般僱備之清算中心。

英國之清算多採下列四種方法：(一)以電話通知其鄰近介紹所不能滿足之僱人申請單，囑其介紹適當人選；(二)在集中清算區 (Inter-leave Clearing Areas) 中，由清算所 (Clearing House) 以電話或印好之未能滿足之僱人單通知該區內所有勞動介紹所；(三)在二區內以印好之未能滿足之僱人單通知各介紹所；(四)以全國清算所公報 (National Clearing House Gazette) 通知全國各介紹所。

第二日 國家主義國家之僱用政策

在國家主義國家雖有勞動市場存在，但未就業業者之僱備不能由僱主與求業者自由決定，政府對於勞動者的就業採用嚴格的管理政策。因為國家主義國家勞工僱備政策之目的為合理的有組織的利用其國家所有勞動力以完成國家經濟政策及一般政策。而國家之需要與國家之利益以政府知之最明，故勞動者之僱用不能由各個僱主或勞動者自由決定，應由國家指導。其指導之原則為國家利益為第一位，私人利益為第二位，與個人主義國家以滿足私人利益為目的者不同。其主要統制方法如次：

(甲) 收編職業介紹所，使其成為全國勞工僱備之獨占機關。勞動者之僱用，既應由國家根據其經濟政策及

一 般政策有計劃的予以指導，則組織嚴密之勞動市場爲其成功之先決條件。故國家主義國家成一方面取締經營及私人團體經營之職業介紹所，以整理勞動市場；另一方面則設立組織嚴密之勞工僱傭機關，以控制勞動者之分配。政府設立之勞動僱傭機關不僅爲法律上承認之組織，亦爲事實上唯一之組織，有僱傭勞工及分配勞工之獨占權。政府之機關，其出賣勞工與私人者，其目的在於其間。

意大利之勞動僱傭機關爲僱傭局 (Employment Bureau) 僱傭局之前身爲勞動介紹所 (Labour Exchanges)。介紹所成立於一九一九年，至一九三三年十二月政府取消介紹所之補助費，於是各城市之介紹所紛紛倒閉，至一九二七年勞動憲章頒佈後，僱傭局在各大城市設立，爲政府介紹及分配勞工之機關。僱傭局係由各地之勞工協會設立，其經費亦由各協會供給，不過其行政受政府之統制。僱傭局數目在一九三〇年初共設立一千四百所，一九三五年增至二千所，一九三八年尚不到三千所，其費用在一九三三——三四年會計年度共達一千七百萬里拉。(註二) 至一九三八年十二月二十七日意皇諭旨設立一中央組織以監督並統制各地之地方僱傭局。根據該項諭旨，勞工協會所設立之僱傭局有介紹，分配全國勞工之獨占權，其他公私團體及私人不得組織介紹所。同時又取消一切僱主及被僱者間之一切中間組織，並設立中央分配委員會 (Central Placing Committee) 爲全國勞工介紹分配之中央機關。

中央分配委員會設立於業團部內，其主要任務爲監視各地方僱傭局之行政，經濟及技術，並爲各僱傭局之連絡及指揮機關。對於意大利國境內，意大利本國與殖民地間，及意大利與其他各國間之勞動移動及移民亦有監督之責。委員會主席爲業團部部长，副主席爲業團部秘書長，委員則包括僱傭主聯合會，勞工全國聯合會代表，殖民部，及與勞動殖民有關之政府機關代表，及殖民與開墾委員會 (Commissariat for migration and Settlement) 代表。此爲意大利勞工僱傭介紹之最高級機關。其中級機關爲各省業團評議會。評議會有權監督其區域內僱傭局之活動，並可根據中央分配委員會命令，在該區域內採行有關勞工介紹分配之方案及行動。(註三) 其下級機關爲勞動協會所設立之僱傭局實際推行各項活動。僱傭局費用由特別基金開支，基金來源由勞

工全國聯合會，僱主全國聯合會，及法西斯社會福利局(National Fascist Institute of Social Welfare)負擔，基金之經營由業團部及中央分配委員會負責。

一九三三年國社黨當政後利用聯邦職業介紹及失業保險局各級組織為其分配並僱傭勞動者之機關。但一方面頒佈許多法令剝削其自治性，使其成為政府機關之一部分，其行政完全由政府控制。(註三〇)至一九三八年十月二十一日為使其機構更趨靈活計，由希特勒下令澈底改組職業介紹及失業保險局。至一九三九年三月二十五日勞動部長兼下令正式改組該局，該局所有權職一律移轉勞動部，其自治性完全消滅，純粹成為國家的行政機關。(註三一)根據該令，職業介紹總局改名為全國僱傭局(National Employment Bureau)，由勞動部長直接管理。省勞動局自一九三九年八月一日改由勞動專員管轄，一切行政均聽其指揮，名稱亦改為省僱傭局，至於各個地方僱傭局亦由各區勞動專員直接管理。實際上各省僱傭局為勞動專員之行政機關，勞動專員及僱傭局職員可以管理勞工之僱傭，分配，失業保險及勞工之職業訓練，互信委員會委員之任免及其工作之進行，均由其監督；其他如勞動條件之控制，解僱單之檢查及社會榮譽法院之訴訟均可干涉。(註三二)由此以觀，德國之僱傭局不僅為分配介紹勞工之獨占團體，且為管理一般勞動行政之機關。

(二)實行工作證 (Work Books, Arbeitsbüchtes) 制，以控制勞動市場。在德，意各國雖有完整的勞動僱傭機構以介紹分配勞動者，但求確切明瞭並控制勞動市場計，對於勞動者的分佈及勞動者之就業情形不能不有完全之了解。工作證實行之目的即在乎此。

意大利為首先實行工作證制之國家，一九三五年十月十日頒佈工作證法(An Act to institute work Books)

該法規定除少數例外，凡出賣勞力於他人者均需備具工作證。(註三三)工作證由業團部製好後交給各省市市長，由市長分發於所屬區域內之被僱者。外國人之工作證由其僱主向所在地業團檢查員事務所(The Offices of the Corporative Inspectorate)申請發給。工作證中應載明：(一)持證人姓名，出生年月日，婚姻及子女情形，是否已入黨，及服兵役情形；(二)持證人之教育程度；(三)僱主姓名，工廠名稱及所在地，持證人報酬，

加入工會名稱，職業及離職時日；(四)如為婦工及童工時應有醫生之體格證明書；(五)是否有患職業病及工業傷害；(六)是否曾患重病，如患過時，其休假日數；(七)老年殘廢保險證之號碼。凡無工作證者僱主不得僱用，僱工在工作期中應將工作證繳呈僱主保存。工作期滿時至遲於滿期前十日將工作證交還僱主。如僱用無工作證工人或工作滿期後不能交還工作證時，處以二十以上五十以下里拉之罰金。(註三四)

德國於一九二五年二月二十六日亦頒佈工作證法 (Gesetz über die Einführung eines Arbeitsbuches

Vom 26. Februar 1925) 推行工作證制度。所有工資勞動者均須向僱傭局領取工作證，無工作證者不得僱用。工作證由僱傭局頒發，其他任何機關不得頒製此類性質之證明書或工作證，但經特別法允許者除外。工作證之內容與意大利者相似。任何人如僱用無工作證之勞工時以一百五十馬克以下之罰金或禁錮之；任何人如擅自頒發與工作證性質相同之證明書時，則處以徒刑，罰金或其他處罰。(註三五)

(丙)勞動者之僱傭一律須經過僱傭局，僱主及求職者不得擅自訂立及停止僱傭契約。此為國家主義國家最重要之特色。以國家如允許僱主自由僱用工人，勞動者自由尋找職業，不強制雙方經過國營僱傭機關時，則政府自無法控制勞動市場使勞工之分配適合國家需要。故德、意、西、葡各國無不規定勞工之僱用一律應由國營僱傭機關介紹，並禁止僱主及勞動者不得僱傭機關許可擅自訂立或停止勞動契約。Bourgeois des Aristocratie

意國勞動憲章第二十三條，雖規定僱主有向僱傭局僱用勞工之義務，但同時允許對登記者之僱用有選擇之權利，故其統制並不徹底。至一九三八年十二月始作進一步之控制。其一九三八年十二月二十一日法令，重行規劃僱用政策。在一九三九年以前僱主之僱人及勞工之求業雖必經過僱傭局，但僱主及被僱者可自由選擇對象；在若干特殊情形下，僱主尚可直接僱用工人，於僱用後三日內向僱傭局呈報。新法則完全廢除種種例外，工人之僱用必須經過僱傭局之介紹，僱主不得自動直接僱用工人，未就業者亦不得自動直接尋找工作。僱主需要工人時，可向僱傭局申請，申請時不得指定工人之品級及指定某特殊個人，僅能將所需工人數目及條件列上，由僱傭局按照申請人數及登記失業人數指派工作。僱傭局指派之工人僱主不得拒絕；在職工人不得要求另派工

作。如失業工人條件相同時，儘先以居於城市之工人，有家庭負擔或家庭人數甚多之工人或失業最久之工人得到工作。(註三六)其他如爲法西斯黨員，服兵役及參加革命有成績者均有優先僱用權。除特殊情形外，工人解僱時，僱主及被解僱人應於解僱後五日內向僱傭局登記。(註三七)

德國自一九三四年重整軍備以後，軍需工業之生產力大形擴充，軍需工業工人首感缺乏，於是政府對於金屬業及建築業工人之僱傭首先予以統制。隨後因實際上之要求增加，於是逐漸推廣其統制對象至整個工業，其統制方法亦逐漸加強。現分爲下列數項說明之。

(一)僱主僱用被僱者及解僱被僱者時應得僱傭局之同意：此種規定最初應用於農業，其後應用於金屬工業及建築業，最後擴充至全部工業。一九三四年五月十五日之職業分派法(Gesetz zur Regelung des Arbeitsverhältnisses)爲強制分配勞動政策之先聲，在該法中授權聯邦職業介紹及失業保險總局局長允其禁止農業熟練工人從事非農業性質之職業。不得勞動局之同意時不得僱用農業勞動者。(註三八)至一九三六年十一月七日四年計劃總裁頒佈四年計劃實施令第二號中將此規定適用於金屬業。該令規定：「自一九三六年十二月一日起金屬業之任何公私企業在每季之中所僱用之鋼鐵及基金屬業工人若較該季第一日增加十八人時，須得該區勞動局之允許。」至一九三七年二月十七日職業介紹總局頒佈金屬工人僱用令，嚴格規定任何公私企業(包括金屬工業企業及非金屬工業企業)欲僱用金屬業工人時必先得工廠所在地之勞動局之允許，但失業金屬工人及在擔任他種職業之金屬工人除外。(註三九)在職業介紹總局一九三六年六月二十六日之命令及一九三六年十一月七日四年計劃實施令第二號，一九三七年七月二十三日補充令及一九三八年五月三十日命令中將此項規定擴展至建築業。(註四〇)

一九三八年以後，德國深感重工業勞動者分配不均之痛苦，爲求全國勞動量之合理分配計，乃將以前在金屬業，建築業，應用之方案擴大至全國工業，以統制勞動者之僱傭。一九三九年二月十三日頒佈勞動徵調令(Verordnung zur Sicherung der Kräftebedarfs für Aufgaben von besonderer Staatspolitischer Bedeutung)其中有二部份條款限制工人之工人自由。勞動部於同年三月十日公佈詳細辦法，代替以前法令。

其主要內容如次：(一)此法適用之範圍包括所有領有工作證之工人，各公私企業之廠主及家內工業之僱主，不得將不在此範圍內之工人

(二)農業，森林業，礦業及化學工業，建築原料業，鋼鐵及金屬工業之勞動契約不得僱傭局之同意時，不得廢止；(三)下列各類工人之僱傭須得介紹所之許可：(A)年在二十五歲以下之工人，(B)金屬業工人，(C)以前

從事農業，森林業，礦業，化學工業，建築原料業，鋼鐵業及其他金屬工業工人。以上諸事單據其制或否

(四)各省僱傭局局長於必要時得將上列規定應用於不在規定範圍內之企業。以上同意。第三、僱傭局

平以上項法令公佈不久，歐洲風雲，日益緊急，大戰爆發，迫在眉睫。德國乃於一九三九年九月十日又頒佈

僱傭變動限制令 (Verordnung über die Bechtämkung des Arbeitsplatzwechsels Vom 1. September 1939)

以代替二月之規定，九月六日勞動部頒佈詳細之施行細則，以控制勞動者之僱傭。其要點如次：(註四)則

(一)除農業，礦業及有十四歲以下之兒童的家庭外，任何公私企業，公私團體及家庭在未得到僱傭局之同

意時，不得僱用工人，工資使用人，學徒，見習生及自願工作者。

(二)任何企業僱主或工人，工資使用人，學徒，見習生及自願工作者在未得到僱傭局之同意前不得擅自停

止勞動契約或學徒契約；除非被僱者接到服兵役通知，或雙方當事人同意解除契約，或因工廠停閉，或因見習

生契約在最近一個月內滿期，或因工人之服務為臨時的，其所得甚少，並不在疾病保險範圍內，則允其解決契

約。

(三)工人解除勞動契約後應立至僱傭局登記；此項規定包括在其親戚，父母，祖父母，兄弟，姊妹家庭內

服務之勞動者。

(四)僱傭局在決定僱主請求僱人或開除被僱者時，應以下列原則為根據：(A)一般政策及社會政策之原

則，(B)勞動分配，職業訓導及工資政策之一般指導原則，(C)工人及薪俸使用人改進其職業之機會。

(五)勞動部長及各區僱傭局局長可將上述規定不應用於某特定經濟部門，某特定企業，家庭及個人。
由上述規定觀之，可知勞動者之僱用，僱主及被僱者均無自由選擇之餘地。

(丑)僱傭局可指令被僱者從事其以前之工作。此種規定亦開始實行於農業勞動者。一九三五年五月二十六日農業勞動者供給法規定：「職業介紹及失業保險總局局長有權干涉現存之僱傭關係，可以要求僱主開除以前從事農業勞動之勞動者，並強其重新從事農業勞動。」其後又將其應用於建築業及金屬工業。一九三六年十一月七日四年計劃第三號實施令規定：「凡企業家僱用金屬業工人從事他種工作達二星期以上時，須報告勞動局。勞動局接到此項報告後，即與僱主僱工磋商將該工人改調，使其擔任金屬業工作，如該企業無此項工作時，則調往他處。如有本行工作可調，則勞動局可不得企業的同意，允許該工人拋棄其未滿期之工作。」

(丑四三)其對於建築業工人之規定亦相似。

(寅)未成年工人及學徒僱用之管理。國社黨對未成年人之僱傭異常注意，以成年工人多已從事某項職業，其工作興趣與工作種類早已決定，對此類工人僱用之統制，殊有事倍功半之弊，不如對未成年工人加以限制。其對未成年工人及學徒僱用之控制主要方法有四：第一，於一九三六年十二月一日下令禁止二十五歲以下之青年男女在未得勞動局同意前從事工人及薪俸使用人工作，以防止青年在政府認為不重要之企業內工作。第二，於一九三八年三月一日下令，凡學徒，見習生，自願工作者契約之訂立須得勞動局之同意。第三，職業介紹局總局局長於同日頒佈命令，規定凡學齡期滿之兒童在小學畢業時，應以一定格式之報告單報告其附近之勞動局，使勞動局明瞭每年離校及尚未從事工作之兒童數目。第四，一九三六年十一月七日四年計劃第一號實施令規定：金屬業及建築業須以其全體熟練工人人數的多寡為比例僱用一定數目之學徒。各企業須於一九三七年一月十五日以前，將其本年春季所希望僱用之工人及學徒配合數報告於該管勞動局。以此報告為根據，並參酌各該企業之特殊情形由總局局長決定各該企業強制僱用學徒人數。如僱主因其個人地位及企業關係不能僱用指定之學徒人數時，須向勞動局納繳罰款，每缺一個學徒，每月繳納五十馬克以為提倡及改進學徒訓練之用。

(四) 關於前二項方法之消極限制青年工人之僱用，後一項則在間接的強制未成年從事政府指定工作。至於以就業訓練及工業教育等方法影響未成年入擇業之方法在本編第二章中將有詳細的分析。

綜上以觀，可知國家主義國家之僱用政策與個人主義國家之職業介紹政策完全不同。後者完全由僱主及被僱者自己決定，政府不過從中媒介，職業介紹所僅為一觸媒劑，而前者則被僱者之僱用幾完全由政府根據國家一般政策加以管理，政府為一積極的指導者；而其指導原則，以國家之利益為中心，與個人主義國家之滿足私人利益者不同。

第三目 蘇聯之計劃徵調策

蘇聯未就業者之僱用政策因其經濟之發展階段不同而異。在戰時共產主義時期行強制勞動策，在新經濟政策時期行國家管理政策，其主要精神與現代德、意兩國所行制度相似；五年計劃以後行計劃徵調策。(註四五)前兩個時期均不足以代表社會主義國家之精神，故本節所討論者僅以計劃經濟時期之設施為限。

在第一次五年計劃時期內，失業現象未完全消滅，勞動市場仍然存在，故勞動者之僱用在各工業城市由勞動幹部局 (Directorates of Labour cards) 負責，如各經濟團體，工廠，企業在勞動幹部局不能得到所需要之勞力時，可向農場徵調農業勞動者。至一九三三年以後，全部勞工均已就業，勞動幹部局已失其存在價值；同時勞動人民委員會取消，勞力的徵調機構改組，故其勞動僱用機關發生極大變動。在本節中亦擬分為前後兩期說明之。

(甲) 一九三三年以前之勞動僱用策：在第一次五年計劃初期，失業人數尚多，其勞動分配政策仍為新經濟政策時代之延續。一九二九年下期起，熟練工人被產業吸收殆盡，勞動供給漸趨緊縮。故至一九三〇年夏季後曾以種種方法嚴禁工人轉職強迫失業者就業。(註四六)但此為改革前夕之序幕，至一九三〇年十一月起至一九三一年頒佈許多法規及命令始徹底推翻以往勞動分配之原則，並奠立計劃僱用政策之基礎。

替昔日之職業介紹所。上列決議原則為中央執行委員會及人民委員會所接受，乃於十二月十五日根據勞動部決議案頒佈勞動使用分配及禁止工人去職令。隨後勞動人民委員會於一九三〇年十二月二十三日頒佈求業工人登記及指派工作條例，十二月二十八日頒佈勞動幹部局組織法，以補充之。其重要之點如次：（註四七）

第一，改組職業介紹所為勞動幹部局；幹部局不僅為登記失業合理的供給勞力之機關，且有監視各企業使用勞力之權。故所有全國機關，企業，工廠及個人欲僱用勞動者及薪俸使用人時必須由該機關指派。但下列人選除外：（一）行政技術人員及專家，（二）得其所管工廠或機關之主管人員同意離開原工作地點至他處工作者，（三）手工業工人之學徒及僱用工人不兼二人之工廠之學徒，（四）個人農場之貧農及農場之畜牧者，（五）家事勞動者，及（六）與幹部局訂立個別協約之工人。

第二，所有勞動人員應向幹部局登記。所有工會會員，非工會會員而享有蘇維埃選舉權之公民，工人及使用人之配偶，子女；職業學校及普通學校學生，現役軍人之子女，以前從事勞動之工人，使用人及其家屬（不論間歇時間長短），退伍軍人，以前紅軍之軍士軍官赤色自衛軍及其子女；工業合作社人員及手工業工人及其子女；鄉村農人無論自耕農，集體農場農人及其子女均須登記。在幹部局登記後並無任何特權。幹部局按照工人之學識能力及技術分別登記。如某業或某種職業缺人時，登記者可請求登入該業。如遇與登記者資格相符之職業空缺時，幹部局可令其轉職。

第三，所有在幹部局登記之工人應於登記後三日內指派工作，退伍紅軍於一日內指派工作；幹部局指派之工作，登記人不得拒絕。分派工作之性質以工業製造業，交通業及建築業為主。指派之工作登記人不得拒絕，但幹部局在指派工作時要特別注意企業之需要與登記人之技能。如某種職業人員需要甚殷而無人登記時，幹部局可與工廠企業訂立合同開辦訓練班，指派登記者參加。因裁減冗員而被辭退之工人仍可登記，但不指派其至原來工作部門工作。

因病經幹部局醫務局證明之登記人，新工作地點無適當之居宿設備時，及女工要離開其丈夫之住所時，可

以拒絕幹部局指派之工作；其他理由一概不許。登記者拒絕從事所指派之工作，或拒絕指派至訓練班受訓時，停止其登記權六個月，在此時期中強其加入勞動服務營從事伐木，運木，挑運，掘煤等苦工。

(丑)工資勞動者之徵調。一九三一年以後勞動者供不應求，各企業及各工廠往往在幹部局得到所需要之勞力，於是勞動國防局於一九三一年三月三日下令各企業及各工廠可以直接向農場徵調工資勞動者。根據該項命令，勞動人民委員部於三月三十日頒佈工資人員徵調法，實行有計劃的勞力供給制。現分為徵調計劃及徵調區域，徵調之手續及程度，及被徵調者與企業之責任三項說明之。

第一，徵調計劃及徵調區域：各工廠企業及機關於每年之初草擬計劃書，將該年所需要勞動者之多少，種類及其品級詳細列上。各廠計劃草擬後彙交其所管之工會聯合會，聯合會於每年開始兩月前送交蘇聯勞動人民委員部，由勞動部擬成每年徵調總計劃，根據此計劃，勞動部將各省各共和國各企業需要之人數分配於各區並決定各區各農場應徵人數，並通知所屬各級勞動局以便隨時徵調。

徵調區域劃定之原則為：凡地方性企業需要工人時，向各縣各村勞動局徵調，其一般性質之企業需要工人時，各加盟共和國向共和國勞動部徵調，俄羅斯聯邦則向各省徵調。企業可以根據其需要向各省各共和國及各省勞動局接到勞動部之年計劃後，即決定其所屬各縣各村應徵人數，原則上被徵調者之工作地点應與其居所接近。如人數不敷時得優先分配工人於各重要工廠，其分配順序單由勞動部會同各企業採辦，工廠經理部擬定之。

第二，徵調之手續及程序：各經濟機關及企業只能在勞動部指定之區域內徵調勞動者，各省勞動局及共和國勞動部將徵調區域及人數分配情形決定後通知各縣勞動局，由各縣勞動局通知各企業。在通知中詳列被徵調人數，徵調時間及指定被徵調各村名稱。各企業接到通知後方能派遣徵調員至指定區域徵調。徵調員至各村時應將勞動局通知及工作條件書呈繳於村人口調查處 (Village Council of registration)。被徵調者以自耕農集體農場農夫，

貧農，中農爲限，富農不得徵調。被徵調者名單要經村蘇維埃批准。徵調者應以企業或工廠名義與被徵調者訂立各別勞動契約；如爲集體農場會員時，工廠或企業經理部應與農場經理訂立協約。協約及契約中詳列工作條件。各縣勞動局負責監督徵調之進行。共產主義青年團及工會均應組織自動服務隊襄助各村之徵調工作。

如不在指定區域徵調勞動者，或未接到勞動局通知擅自徵調，或未在村蘇維埃登記，或工作條件不確時，按照蘇聯刑法及行政法規定處罰之。

第三，被徵調者及企業之責任：企業或工廠徵調工人後，應給予被徵調者以旅費及代運行李。如旅程在十二小時以上時，在旅行期中每日給予伙食津貼。如爲季節工人，其回程旅費亦由工廠負責。如被徵調者因自己之過失不能如期到達工作地點，或不願意在勞動契約之工作條件下工作時，企業可以取消契約並追回旅費及行李搬運費。如被徵者到達工作地點後，企業或工廠不能給予被徵者以適當工作時，企業應與其他工廠或企業訂立協約，負責送其至他廠工作，其工作條件不得低於原來勞動契約所訂之工作條件。被徵者至其他工廠之旅費，伙食津貼及行李搬運費應由原工廠或企業負責。

(乙)一九三三年以後之計劃備僱策：一九三三年六月二十三日中央執行委員會下令合併勞動人民委員部及其各級機關於工會中央評議會後，勞動幹部局亦隨之撤消。同時蘇聯失業現象完全消滅，勞動備用分配之機構變爲簡單。勞力徵調委員會 (Committee for regulating/organized recruitment of workers) 爲徵調勞力之主要機關。現分爲三項說明之。

(子)工作證制之推行：一九三二年爲減少轉業，曾於十二月十七日下令實行強迫執照制，以加強企業與工人之關係，但此僅爲臨時性質。至一九三八年十二月十日改佈工作證法，以增強政府對勞工之統制。

新法規定：在一九三五年一月十五日以前，全國在工廠，政府機關，合作社工作之工人及使用人員不論其爲長期工人，季節性工人及臨時工人均須領取工作證。工作證由各人民委員部分配至其所屬之企業，工廠及機

調；工人及使用人向其工作之工廠企業或機關領取。工作證中具列執證者姓名，年齡，性別，性格，職業及關於其工作之說明（如就職時日，轉職次數，解僱次數及原因）。

工人就職時應呈遞其工作證於企業經理部，企業不得僱用無證之工人及使用人。工人或使用人如為第一次從事工作時，應攜帶關於其過去履歷及經歷之報告文件，此項文件由工人居所之住宅經理或村蘇維埃供給，工廠根據此項報告填發工作證。工作證在工人就職時交企業經理部保存，工人離職時發還。因不留心而遺失工作證者罰款二十五盧布。（註四八）

（丑）高等學校及職業學校畢業學生之僱用：在一九三〇年十二月十五日之工資勞動者之使用與分配令中規定高等教育機關畢業學生之僱用由政府另頒法律規定。一九三一年政府頒佈法令規定由其畢業學校負責分配，此制一直沿用至一九三七年。一九三七年下半年起實行部分的改革，不由畢業學校分配學生職業，改由各個人民委員部負責統籌。至一九三八年二月政府正式頒製法令改革之。（註四九）

新法規定專門人員職業之分配與指派統歸各個人民委員部負責。在各高等學校畢業考試前六個月各相關人民委員部應切實調查各校畢業學生之數目，成績及其品行，調查明白後於畢業考試前一月擬成本年度高等學校畢業學生統計表及本年度高等學校畢業學生職業分配計劃送呈人民委員會及共產黨中央委員會。經人民委員會及共產黨中央委員會核准後，再由各相關人民委員部人民委員（People's Commissary）會同企業經理及聘任委員公開發委任狀（Certificate of Appointment）在委任狀中詳列各該畢業學生工作工廠之名稱及地址，工作位置及薪金數目。學生畢業考試完畢後，即按委任狀中所指定之地點及位置工作。

（寅）勞動徵調制度：自一九三三年勞動人民委員部取消後，改由企業，工廠及機關直接向農場徵調勞動者，由勞力徵調委員會負責統籌。但勞力徵調委員會僅在俄羅斯聯邦成立，其他加盟共和國及自治區並未設立。結果發生種種流弊。有時企業在無剩餘勞力的集體農場徵調勞工，而勞力過剩之集體農場反無人過問；有時有幾個企業或工廠同時向一個農場徵調勞力；有時需要勞力甚急之企業不能得到適當的勞力，而需要並不急

迫之企業反可得到；有時有全國性及與國民經濟有重要關係之企業得不到充分的勞力，而地方性之企業或重要性不大之企業反可得到滿足。爲掃除此種不合理現象起見，首由蘇聯人民委員會於一九三八年四月二十九日下令改組俄羅斯聯邦勞力徵調委員會，繼而蘇聯人民委員會於一九三八年七月二十一日頒佈改革集體農場徵調勞力制度令，八月十六日頒佈集體農場勞力徵調運輸法，九月一日下令設立聯邦常設徵調委員會，九月二十三日蘇聯經濟院頒製集體農場徵調勞工標準協約。經此次改革後，有計劃的徵調勞力完全實現。現分爲下列三項詳述之。

第一，勞力徵調之機構：勞力徵調之機關分爲兩部，一部爲計劃機關，一部爲執行機關。兩者雖職權獨立，但取得密切之連繫。計劃機關設於各級計劃局之內，其第一級設於國家計劃局內，第二級設於共和國計劃局內，第三級設於地方計劃局內。執行機關亦分三級，第一級爲常設勞力徵調委員會 (Permanent Committee for Recruitment of Labour) 設於蘇聯經濟院 (Economic Council of Soviet Union) 內，爲全國勞力徵調之最高指導機關，第二級爲各加盟共和國及俄羅斯聯邦之勞力徵調委員會設於各加盟共和國及俄羅斯聯邦之人民委員會內，第三級爲地方勞力徵調委員會。現以俄羅斯聯邦各級組織說明其機構及職權。(註五〇)

俄羅斯聯邦人民委員會之勞力徵調委員會之主要任務爲調查聯邦內各地之現有勞動來源，登記並分配聯邦內各經濟團體，企業工廠之勞力需要，並批准聯邦內各地之勞力徵調計劃。該委員會並可頒製徵調勞力之原則及辦事細則，及指導各自治共和國，各邊疆區各特別區地方勞力徵調委員會之工作。

地方勞力徵調委員會，由地方計劃局代表及農業人民委員部之地方分局代表組織之。每個委員會有主席一人，由自治共和國人民委員會之主席或特別區，邊疆區行政委員會之主席充任。委員會之主要任務爲分配並登記所屬區域內經濟團體企業所需要之勞力，批准各自治共和國，各邊疆區各特別區之勞力徵調計劃，劃分各團體企業之徵調區域，簽發各經濟團體，企業之勞力徵調特許證，監督各企業團體之勞力徵調，及保證執行各種優待及運輸勞工之方案。各縣行政委員會對於勞力徵調之職權頗大，如根據地方勞動徵調計劃委員會之徵調計劃

及各集體農場之生產計劃草擬該縣之勞力徵調計劃。同時對於其縣境內勞力徵調之活動有監督及指導之權力。在鄉村蘇維埃區域內之勞力徵調事宜由該村蘇維埃指派代表監督及指導。

第二，徵調區域：一九三八年七月二十一日法律規定：自一九三九年一月一日起，每一個有集體農場農業工人願意從事工業勞動之縣份只准一個人民委員部的代表徵調勞工；在少數特殊情形下，方允二個或二個以上之人民委員部徵調。每個企業，工廠，經濟團體欲徵調勞工時應先草擬計劃呈交所管之人民委員部，由人民委員部擬定總計劃交加盟共和國之勞力徵調委員會。由勞力徵調委員會核准後再指定徵調區域通知人民委員部，由其派遣代表前往徵調。自一九三九年一月一日起只有下列企業方可在集體農場徵調勞工：建築業，伐木業，掘煤業，水道搬運業，漁業，造糖業及遠東邊疆區之工廠，建築及其他企業。（註五一）

第三，徵調程序：勞工徵調後應訂立勞動契約，並成羣的運至工作地點。被徵調工人從家庭至工作地點旅行期中，每日應發給伙食津貼，並可預付工資。工人應由企業經理或企業經理代表護送，並代籌住宿地點。如工人願至新工作地長居時，工廠經理應代運送其家眷，及給予物質上之援助。工人行李一概由工廠代運。

一九三八年八月十六日之徵調集體農場勞工運輸法對於被徵調勞工之運送有詳盡規定。在每月二十日以前由勞力徵調委員會草擬該月徵調勞工運輸計劃呈交鐵路運輸人民委員部，由該部根據各們勞力徵調委員會計劃擬定該月國內工人移殖總計劃呈交蘇聯經濟院核准，經其核准後即按計劃實施。同時並通知商業人民委員部令其妥籌在旅行期中沿途所需之必需食料品及令其籌辦伙食。工人在新工作地點之居住及其他問題由公共保安人民委員部籌備，房租，煤氣，電燈等費用由該部與工會中央評議會訂立協約決定。（註五二）

凡徵調至邊遠區域者其待遇較優於調徵至其他區域者。勞動契約至少為兩年。其遷移津貼，家屬遷移津貼均較徵調至其他區域者為多，以獎勵移殖。

第二節 已就業者之勞力分配策

已就業者之勞力分配策在個人主義國家並不存在，僅國家主義國家及社會主義國家實行之。以個人主義國家自由工作制，勞工從事工作後，其轉業轉廠由自己決定，國家並不直接干涉。在集權主義國家為求國家一般政策及經濟政策之完成，常直接強制已就職者之分配。社會主義國家及國家主義國家在此方面之設施大體相同，故擬合併討論。

大體說來，集權主義國家之已就業者之勞力分配策之內容可以分為三部分。其一，為嚴禁轉職，以限制勞動轉職；其二，為徵調就業勞動者或改調就業勞動者以求勞力之合理分配；其三，為實行強迫勞役制，動員勞動者直接為政府服務。

一、嚴禁轉職

勞動者之轉業頻繁不僅為對於勞動者個人有損失，且直接影響國民生產力之發揮及勞力之合理分配，故集權主義國家均頒佈法令禁止之。其限制方法有間接直接兩種。間接方法為舉辦工廠福利政策，推行社會保險制度，實施改善工人生活計劃，使工人生活安定不願改業。此制在個人主義國家企業家及工廠主亦多實行之，在集權主義國家則為不重要的方法，其主要方法為直接限制工人轉業及轉廠。

二、嚴禁禁止工人自動離廠或轉廠

規定金屬業及建築業工人不得轉業，如欲轉廠時須經所在地勞動局之批准。勞動局批准與否之根據是：其移動是否有礙於政治及經濟政策之施行；是否有有害於營業的利益及隨從者的配合；移動後其所遺留的眷屬的照料是否增加該地地方行政之麻煩。勞動局首先須研究吸收工人的企業較之工人離去的企業在政治經濟上是否較為重要。所謂政治及經濟政策為國防的充實，食糧的供給，本國原料的自給，輸出的獎勵及工人健康問題等等。所謂營業的利益是：該工人離去後，生產行程是否因之受妨害。所謂隨從者的配合是老幼工人的配合，例如該

企業所僱用之工人，老年工人居多數，則不能令青年工人離去。(註五三)隨後又將此種限制應用於全部勞動者。一九三九年九月一日之職業變動限制法中即有嚴格之規定。(註五四)意大利在一九三七年以後亦曾頒佈關於此方面之法令。

蘇聯在一九三九年以前規定工人離職時應於離職前一日或七日通知企業經理部，得其允許後方允離開。至一九三八年十二月十八日頒佈新勞動紀律，規定自一九三九年一月一日起員工欲離開其服務企業或機關時應於一月前通知企業經理部或機關管理處。自動離職或服務機關者予以處罰。(註五五)至一九四〇年六月二十六日蘇聯最高委員會之命令更爲嚴格。該令規定工人及使用人不得因其個人之原因擅自離開工作之工廠企業及機關或轉至其他工廠，企業及機關工作。員工之離職及轉廠須先得工廠廠長，企業負責人或機關主管長官之許可。其許可之條件是：(A)員工因疾病及殘廢等原因，經理部在本廠或本企業內不能找到適當工作時，(B)員工年老已屆退休年齡時，(C)員工欲至技藝學校讀書以求深造。工人或使用人未經許可擅自離職或轉廠時可以在法院審問並處以二月至四月之徒刑。工廠廠長及企業經理如不能嚴格執行上述規定以禁止員工無故離職轉廠，撤職查辦；僱用未經許可擅自離職轉廠工人時，其處罰相同。(註五六)

(乙)優待長期在職工人以鼓勵工人安守本職：此制亦盛行於德，蘇兩國。蘇聯於一九三一年六月二十三日經理人員會議中討論減少轉業辦法。一九三一年六月底所頒佈之社會保險法即根據經理人員會議決議案改變保付爲工資之全部，任意離職者除扣除其給付外，並剝奪療養室，休息室等優待。(註五七)一九三八年十二月二十八日人民委員會，共產黨中央委員會及工會中央評議會聯合頒佈社會保險修正法，對於長期在職工人之保險給付率增加甚高，以減少勞動流動率。(註五八)關於其修正詳情將在社會保險一章中說明。

優待長期在職工人之另一方法爲離職給薪的辦法。蘇聯在一九三一年以前規定凡工人在同一工廠繼續工作達五個半月時，每年可以離職十二日，離職時期工資照付。至一九三八年十二月二十八日新勞動紀律中改爲凡

在同一工廠繼續工作達十一個月時方有離職給薪的優待。(註五)德國於一九三八年一月一日於建築業實行離職卡片制 (Leave card System) 優待長期在職工人，其法較蘇聯為細密。

凡全德所有建築業及土木工程工人除學徒見習生及正在接受此種訓練之人員外，繼續工作滿三十二週後得離職四日，工作滿四十八週得離職六日；有嚴重性無工作能力工人工作三十二週後得離職六日，工作滿四十八週得離職八日；未成年工人則分別為九日及十二日。

廠主對其所僱用工人須製發離職卡片，卡片歸廠主保存，工人轉廠時還發工人，由其呈繳新工廠。工資發給日僱主應於卡片上貼足印花，印花數額普通工人為工資百分之二，工作能力不完全工人為百分之三，未成年工人為百分之四，其數不得在工資中扣除。卡片及印花均由僱主在郵局購買，印花之黏貼由工人及互信委員會監視之。如印花數目已超過三十二週後允工人按上述規定自動離職，離職時給予離職工資。離職工資由僱主向購買印花之郵局按印花數目領取，僱主領到後於工人離職時照數付與離職工人。工人不當離職而離職時不得支付離職工資。(註六)

第二目 就業勞動者之徵調

就業勞動者之徵調，盛行於蘇聯及德國，以蘇聯行之最早。在一九三一年一月二十三日俄羅斯聯邦勞動部頒發「糾正勞動利用及舉發冗員」通令。同年三月十三日蘇聯勞動人民委員會命令各企業所使用員工人數應與生產計劃所預定者相當。凡使用員工人數超過經濟計劃所預定者，為公開的冗員 (direct Surplus)；凡勞力勞動使用未能合理化者為隱藏的冗員 (Concealed Surplus)。無論公開的冗員或隱藏的冗員一經舉發應立即解僱，移送於新設工廠工作。(註六)此為已就業勞動者徵調之先聲。隨後又賦與勞動幹部局以移送已就業者。凡各企業有「用不當其才」或「人浮於事」之情形時，該局可將此種員工移至適當的工廠工作，縱使該企業工作人員無此種現象發生，幹部局亦可由此種企業調至對國家需要更急迫或其重要性較大之企業。如重要工業(鋼鐵業，化學工業，煤業，交通業，機械業)需要技術人員及熟練工人時，勞動人民委員會得勞動國防院

(Labour and Defence Council) 批准後可向其他產業徵調。(註六二)一九三三年以後已就業勞動者之徵調改由各企業負責。各企業經理應隨時監督本工廠勞力之使用，如發現「人浮於事」或「用不得當」之情形時，可將其移送至新設工廠或需要此類工人之工廠；如本廠需要某類工人最殷時可向其他工廠徵調。負總責之機關爲重工業，輕工業與林業人民委員部及各個委員部所屬之省，地方管理局。(註六三)

至一九四〇年十月鑒於歐戰之慘烈，爲充實其國防計，蘇聯最高委員會主席於十月十九日頒佈命令強迫移動機械師，技術人員，工頭，使用人及熟練工人。根據此項命令，凡所有全蘇各個人民委員部如認爲新工廠新礦山或企業成立後需要技術人員，或地位極重要之工廠，企業，礦山需要技術人員時，可向其他各個工廠，企業或礦山徵調。被徵調者包括機械師，技術人員，工頭，使用人，及熟練工人。被強迫移廠者應由人民委員部給予：(A)其本人及家屬旅費，(B)其財產移轉費用，(C)每日旅行伙食津貼，(D)旅行期中之工資並加發六日，(E)就職費用津貼。被移動工人係在試用期中時，如其移動區域爲本區時，試用時期並不受影響；如移至別區時，試用時期延長至一年。企業經理及工廠廠長負責照料被移動者之家屬。凡拒絕人民委員部之強迫移動命令者與自動離職者同樣處罰，予以兩個月至四個月之徒刑。(註六四)

德國有計劃的徵調已就業之勞動者始於一九三八年六月二十三日四年計劃總裁之強制僱傭令，及職業介紹總局之實施條例。至一九三九年二月十三日又頒佈特殊重要企業勞動供給確保令(Verordnung zur Sicherstellung des Kräftebedarfs für Aufgaben von besonderer staatspolitischer Bedeutung Vom 13. Februar 1939)。隨後於三月二日頒佈第一次實施令(Erste Durchführungsanordnung zur Verordnung zur Sicherstellung des Kräftebedarfs für Aufgaben von besonderer staatspolitischer Bedeutung)，三月十日頒佈第二次實施令執行之。現根據該令分析其內容如次：(註六五)

凡經四年計劃總裁指定有特殊重要性之企業之僱主如在其工廠內及該縣僱傭局不能得到其所需要之勞動者時可通知工廠所在地之省僱傭局局長，請其調派勞工。僱傭局根據企業主之通知指定被徵調者並頒佈徵調令。

勞動之徵調包括所有性質之服務，被徵調者以使用其學識與能力至最高限度為原則。徵調令由被徵者后所之縣僱備局頒佈；在徵調之先，指調工人及僱主均應被查詢以期足以保證必需勞動者之供給。徵調分為兩種，一種為短期徵調，一種為無限期徵調。前者係指勞動者被徵至某企業，或工廠，工作滿一定期限後，又重返原廠工作；後者則永久調至某特定工廠工作，並不重返原廠。徵調令詳列徵調工廠名稱及地點，如為短期徵調時，應列其服務起訖日期；如為無限期徵調，應列其服務開始日期。徵調令分為兩張，一張由僱備局直接送交僱主，一張由僱備局交被徵工人，工人接到後應立即交與僱主，然後根據徵令規定至指定企業服務。

在短期徵調期中，勞動者與原工廠主間勞動契約並未廢止，在離職期中不得僱備局之同意時，僱主不得廢止其勞動契約。無限期徵調則以前僱備契約視為停止。

需要工人之僱主對被徵工人赴工作地點之旅費應全部負擔，如為短期徵調並應負擔其回程旅費。旅途中有伙食津貼，如路途甚遠時，外加特別津貼。無限期徵調工人由改調關係而失却以前之特殊利益時，由勞動專員指令其該管僱主加發工資三個月。家庭津貼及特別津貼之發給在一九三九年九月四日之被徵調者家庭津貼令 (Anordnung über Unterstützung für Dienstverpflichtete) 中有詳細規定。凡被徵調者因徵調關係被強迫離開其不能獨立者之家庭成員時，應給予分離津貼，其數目每週不得超過十九馬克；如被徵調者已接受其他機關之分離津貼時，其數目應照扣。如因被徵調關係使被徵調者履行法律上或契約上的義務較以前增加時，得由僱備局給予特別津貼。

短期徵調者服務期滿後，重返原廠工作。無限期徵調者之新勞動契約非經僱備局許可不得廢止。但僱備局因此種徵調不需要時，或給予津貼之條件不存在或不需要時，可以停止無限期徵調。

第三目 強迫勞役制

所謂強迫勞役制 (Forced or Compulsory Labour System) 者政府可強制其國民從事其指定之工作，其工作時間甚短，並非長期的徵調。其性質與服兵役性質相同，為國民之一種義務，與上目所述已就業者之徵調

性質不同。此制在國家主義國家及社會主義國家甚為盛行。在個人主義國家僅於戰時行之。個人主義國家之強迫勞役係屬於戰時勞動政府範圍之內，故在本書中不擬說明。

蘇聯在戰時共產主義時期曾陸續頒佈勞動義務令，勞動義務令實施條例強制所有國民，除十六歲以下十五歲以上之老幼工人，孕婦及因傷害殘廢疾病不能工作者外一律有從事政府所指定之勞役的義務。自一九二〇年起又實行勞動動員 (Labour mobilization) 政策，此種政策與國家主義國家之強迫勞役制相似。

勞動動員分為部分動員及一般動員兩種，前者指某特定工業所需要之技術人員之動員，後者指一般勞動者之動員。執行勞動動員之機關為勞動委員會 (Labour Committee)，委員會分為總勞動委員會 (Principle Labour Committee) 及地方勞動委員會 (Local Labour Committee) 兩級。部分動員始於一九二〇年八月，動員人數達七萬八千人。一般動員按徵兵手續辦理之。凡一八八六，一八八七，一八八八三年出生之人民均在被徵之列。一般動員令在一九二〇年九月十三日經人民委員會批准，適用於俄羅斯之三十七省，西伯利亞，烏克蘭，高加索及頓 (Don) 等地，動員自十月十五日開始，十一月十五日至三十日為結束期。動員日期由總勞動委員會妥為安排，以不礙害農業工作為主，國營事業之勞動者不在動員之列。

新經濟政策實行後，強迫勞役制已由正常的常設制度改為臨時的應急的政策，在國家非常時期或有重要之需要發生時方應用之。一九二二年勞動法典規定十八歲以上至四十五歲以下之男子及十八歲以上四十歲以下之女子均有強迫勞役的義務，但一時喪失工作能力者，懷孕婦女在分娩前後各八週，須要哺育嬰兒之婦女，無能力人，有八歲以下兒童之婦女（以該婦女參加勞役後，無人看管兒童之情形為限）均可豁免。（註六六）在計劃經濟初期曾根據上項條例實行部分的強迫服務。如一九三一年二月二日人民委員會頒佈農業專家動員令，二月十日勞動人民委員及農業人民委員下令召集各企業各團體所僱用之農業技術人員百分之六十，從事春耕運動兩個月。一九三一年一月十六日曾頒佈鐵路交通人員動員令，一九三一年四月曾頒佈水運交通人員動員令，動員範圍不僅包括現在從事該業之技術人員，即以前從事該業而現在離職者亦包括在內。（註六七）在強制服役期中，工資

照付，旅費由政府負擔。

意大利於一九三五年四月二十八日頒佈殖民地強迫勞役法(Royal Decree no 917 to issue regulation for forced or Compulsory Labour in the Colonies)推行強迫勞役制。

根據該法，強迫勞役令由殖民部頒佈，殖民部長之決定不得提起行政訴訟及訴願。但以便利私人爲目的之任何情形任何方式之勞役，開礦工作及因某團體之一人違法而對全體之處罰均不得視爲強迫勞役，應一律禁止之。同時強迫勞役之條件須符合下列規定：

- (一)對於服役之社會，有重要的直接的利益；
 - (二)爲極緊急的需要；
 - (三)對於人民之負擔不大；
 - (四)被徵服役者以不離開住所爲原則，於必要時，其服役地點與居所不得超過三日旅程；
 - (五)須與被徵者之宗教信仰及社會生活相合；
 - (六)未滿十八歲及在四十五歲以下之男子不得徵發；
 - (七)學校教師，職員及學生不得徵發；
 - (八)被徵服務人數不得超過該地成年男子百分之二十五；
 - (九)不得礙害社會之正常生活；
 - (十)單獨負擔家庭生活者不得徵發；
 - (十一)有病及身體不適宜者，或工作地點環境與被徵發者不適宜時，均不得徵發之。
- 強迫勞役之報酬以現金爲原則，其工資率不得低於工作地及徵發地之工資。來往旅途所費時間在工作時間內計算，照常給付工資。強迫勞役之最高時間，十二個月內不得超過六十日，往返旅程中所費時間包括在內。

德國之強迫勞動制開始實行於婦女方面。一九三八年二月十五日四年計劃總裁下令實行婦女強迫勞役制。至二月十六日職業介紹及失業保險總局局長頒佈實施天綱。根據實施天綱規定凡德國國籍年在二十五歲以下之未婚婦女欲從事成衣業，紡織業，香煙製造業工作或欲充任公私機關，企業，商店之職員時，應先從事農業或家內勞動一年。此種服役謂之強迫勞役年。如在社會福利機關服務或從事看護業兩年者得免除此種義務。如婦女家境清寒，或其身體不適宜此種工作，或不能在農業及家內勞動內找到適當工作時亦得豁免之。其服務工作可於下列各項中任擇一項。(一)勞動服務，(二)德國婦女隊所主持之農村服務，(三)鄉村協助工作，(四)鄉村家事訓練，(五)家事訓練年，(六)勞動局所主辦或津貼之農業訓練班及家事訓練班。如其家中或親戚家中有四個或四個以上之十四歲以下之兒童時，得在家內工作一年以代替強迫勞役。至一九三八年十二月二十三日又頒佈命令修正二月十六日條款。凡年在二十五歲以下之未婚婦女欲從事勞工，使用人，及機關商店職員之工作時一律應參加強迫勞役一年。其服役地點亦改由僱傭局指定，不得由服役人自由決定。

一九三八年十月十五日四年計劃總裁下令實行非常時期勞役 (Emergency service)，一九三九年九月十五日內政部頒佈實施天綱並決定自一九三九年九月起實施。根據十月十五日命令規定，凡居住德國國境內之人民均有受召服務一特定時期之義務。此項服務包括行爲，不行爲及承諾某項行爲。外國人因國際法及國際條約條款規定准予免除者得免徵之。召集非常時期勞役之機關由四年計劃總裁得內政部長之同意後決定之。勞役分爲短期及長期兩種。凡被徵服務在三日以上並從事其原來之職業者謂之長期勞役。短期勞役不須訂立勞動契約。徵調長期服役者之機關在徵調服役者時，應先將名單通知僱傭局，僱傭局得根據勞動市場之現狀決定之。官吏，律師，公法團體，黨部及其附屬機關，及公共福利機關所僱用之薪俸使用人及工人亦有被召長期服役之義務，但得該管上級機關之同意爲條件，僱傭局是否同意可以不顧。在職工作者被徵服務時，在服役期中給予離職並不得解僱。服役日期不滿三日者其全部工資由原來僱主支付。

一九三九年九月五日實施條例規定下列人等得免除非常時期勞役：（一）十五歲以下及七十歲以上之人；（二）有十五歲以下兒童之婦女，其服役足以礙害看護兒童時；（三）懷妊六個月以後及分娩後二個月以內之婦女；及（四）不能工作者。被召服務者有嚴守秘密之義務。內政部長得財政部長同意後得規定被徵者之報酬及籌設被徵者之居宿，在特殊情形下，內政部長得授權其他機關規定之。被徵服務者之不能獨立者得根據一九三九年七月十一日之家族津貼令領取不能獨立者津貼。

第三節 勞動儲量動員策

勞動儲量動員策亦為國家主義國家及社會主義國家所獨有的政策，個人主義國家對此方面甚少注意。因為個人主義國家行工作自由制，勞動泉源的開闢政府不直接加以干涉，而由企業家，廠主以工資引誘未參加產業勞動的人們參加工作，人民工作與否有其自由。在國家主義國家及社會主義國家其勞動政策之重要目標為擴大全國勞動生產力至可能的最高限度；則如何動員勞動儲量以擴大產業勞動者的人數為國家所注意。總括集權主義動員勞動儲量之方法可分為鼓勵婦女從事產業勞動，限制不重要職業之勞動者，現分別列論於後。

第一目 動員婦女工作

在工業化程度甚高之國家男子勞動儲量多已吸收殆盡，無法增加，新的勞動來源為婦女，故如何獎勵婦女參加產業勞動為集權主義國家最重要的動員勞動儲量的政策。

男女工作機會均等為社會主義國家之基本政策。故蘇聯自一九二二年以後對此特別注意。平等的支付工資，打破兩性競爭不平等之限制，為男女工作機會均等之第一步；婦女保護的周密化，減少兩性體格之差異以增加女子之工作能力，為達到男女工作機會均等之第二步；托兒所之設立，公共食堂之成立，使婦女從家內勞動中解放，為達到男女工作機會均等之第三步。至一九三〇年秋季後，為勞力的缺乏，使政府更注意女工之僱用。

一九三〇年十月二十日共產黨中央委員會決議擴大女工僱用範圍，同時政府亦發表文告鼓勵工廠企業僱用女工。一九三〇年十二月八日俄羅斯聯邦頒佈「企業政府機關及合作社女工僱用令」，鼓勵婦女從事產業勞動並開放若干職業允許婦女參加。令中授權俄羅斯聯邦人民委員會重擬婦女職業名單，開放以前禁止女工工作職業。又令俄羅斯聯邦內政部會同最高經濟院及供給部於一月內擬具具體的吸收婦女工作計劃；及由俄羅斯聯邦計劃局會同相關各部於一月內擬具添設托兒所及育嬰室計劃。至一九三一年一月十六日俄羅斯聯邦勞動人民委員會頒佈婦女職業單，開放以前禁止女工工作之職業甚多。在同時期中聯邦政府亦有同樣行動。一九三一年一月蘇聯中央委員會決議增加女性學徒平均至上年度百分之五十以上。根據此項決議，蘇聯勞動人民委員會頒佈命令規定各業職業學校，職業訓練所及訓練班女性學生之最低比例。（註六九）一九三一年五月十六日又訓令各企業工廠應有計劃的增加女性勞動者。由於政府之努力，婦女從事產業勞動者日增，以參加工作之女工而論，在一九二八年十月一日女工共計二百四十萬人，佔全體工人之比例為百分之二四·六，至一九三三年七月一日增為七百萬人，佔全體工人百分之三七·七；以受職業訓練之女子而論，在一九二八年高等學校女生為四萬五千人，佔百分之二八·一，技藝學校女生為七萬人，佔百分之三七·六；至一九三三年高等學校女生增為十五萬六千人，佔百分之三三·三，技藝學校女生為三十三萬人，佔百分之四一·七。（註七〇）

德國在一九二九年經濟恐慌發生後，女工因工資低廉，就業機會較男工為多，故其失業者較男工為少。國社黨當政後限制女工工作使其職業轉讓於男工。（註七一）失業掃除軍需工業擴張後，發生勞動缺乏的現象，限制婦女工作已失其存在根據；相反的，如何鼓勵婦女工作成為政府努力的目標。一九三七年十月一日撤廢「限制領受結婚資金工作令」為此種政策之開始。

一九三八年後勞動陣線屢次訓令勞動委員會研究並提倡僱用婦女方法。政府亦訓令各企業盡量僱用女工。在各種重工業，化學工業及輕工業企業中，盛行半日工作制，使有兒童之婦工亦可參加工作；同時提倡「育嬰運動」（mother and child movement）及自動服務運動以幫助女工處理家務育養兒童以減輕女工負擔。

(註七二)

婦女爲下一代兒童幸福所寄托，婦女之健康不僅影響兒童，且間接影響全國健康標準。故婦工之動員不僅要從產業需要及經濟觀點着眼，而且要從國家人口政策及社會政策着眼。因之德、蘇、意各國一方面鼓勵婦女從事產業勞動，一方面對職業的種類，婦工的母性保護及健康保護，有詳細的規定。關於此點將在「勞動保護政策」一編中說明之。

第二目 限制不重要職業之勞動者

所謂限制不重要職業勞動者即政府以法令禁止人民從事某項職業或勸令已從事此職者轉業以增加重要性較大之產業之勞動者。此爲消極的勞力轉移政策，並未積極的開闢勞動泉源。現以德國在一九三六年之措施爲例，說明其主要的方法。

一九三七年十二月二十四日四年計劃總裁下令限制負販商人之活動，至一九三八年一月二十九日又頒佈命令規定：凡勞動者其勞動能力從事其他比較有用之職業時，均不得從事負販業及小販業。從事負販業及小販業者必須領取特許證，特許證由當地行政機關核發。行政機關核發特許證，應得該區勞動局之同意，勞動局根據當地之一般就業狀況，申請人之勞動能力，申請人在負販業之重要性及其社會地位決定之。勞動局可指令申請人改業，或限令其於一定時間內改業。不得勞動局之同意不得核發特許證，經勞動局之請求時可以追繳其所核發之許可證。(註七三)

除政府直接勸令從事負販業者改業外，一九三七年十二月十日曾公佈負販業租稅法，增加稅率以強迫其改業。

短工亦爲德國政府統制目標之一。在經濟恐慌時，短工制度流行。企業家不願長期僱用工人，以減少虧累危險；而失業者增多，工人亦不問勞動條件及時間長短，以暫時解決爲滿足。職業介紹及失業保險局爲救濟失業者起見，乃津貼企業家使其保留短工以延長其工作機會。短工救濟制度之普遍實施始於一九三一年八月二十

七日之命令，隨後於一九三二年七月一日，一九三四年四月十三日陸續頒佈法令補充之。(註七四)

經濟復興失業掃除後，情形大變。在昔日認為短工制度為解決失業之一種方法，現在認為其有礙重要產業部門之發展。以僱主鑒於勞動供給缺乏，僱人困難，乃設法保留短工以備不時之需，結果使需人甚殷之工業無補充機會。故政府第一步限制短工救濟制度。一九三六年九月五日改頒新令規定：一般短工救濟以工業法典第一〇五條第一款所規定之工廠並僱用工人及使用人在十人以上者為限；特別短工救濟則以纖維工業，製革業，皮貨業，煉油業，成衣業為限。至一九三六年九月十二日又頒佈修正令以加嚴其限制。(註七五)

一九三七年後政府又頒佈若干命令以禁止之。一九三七年六月二十三日，四年計劃總裁申令纖維業，皮革業從速廢除短工制，此項命令雖非強制規定，但企業主如不自動裁減時，政府當予以嚴格之制裁。如工人每週工作滿四十小時，則取消其短工救濟；如不滿四十小時，僱主亦應給予四十小時之工資，以強迫僱主減僱短工。(註七六)至六月三十日又重頒命令取消三十歲以下未婚短工之短工救濟費，並訓令勞動局對於長期工人多予便利以鼓勵短工變為長工。(註七七)

(註一) O. Wright: Administration of Placement and Unemployment Insurance in Germany p. 1。

(註二) Principles of Labour Legislation p. 6。

(註三) Cornelia M. Anderson: A View of British Employment Exchange: Harvard Business Review. Vol. XVI. No. 1. p. 95。

(註四) O. Waigert: Administration of Placement and Unemployment Insurance in Germany, 1934. p. p. 131-132。

(註五) 如以美國而論，紐約市在一九三四年所發生控告營利介紹所之案件在二千以上，其無信用及流弊之大於此可見。

(註六) 關於營利介紹所之取締詳情可參看：I. L. O. Abolition of Fee-charging Employment Agencies, 1932。

(註七) 國際勞動代表大會第一次大會(一九一九年)即成立勸告案建議委員會國採取廢除以營利為目的之職業介紹所。在一九二〇年第二次大會中又成立勸告案希望各會員國採行一切有效方法立即廢除以營利為目的之介紹海員之職業介紹所。最後於一九三三年第十七屆會議中成立條約案，主張各國一律廢除收取費用之職業介紹機關。

(註八) Adams V. Tanner, 241. U. S. 590. 37. Sup. Ct 332 (1917)。

(註九) Williams V. Fears. 119, Georgia, 384, 35, S. E. 609 (1900).
Williams V. Fears. 179, U. S. 370, 21, Sup. Ct 123 (1900).

(註一〇) I. L. I. 21, June 1937, p. 625.

(註一一)關於英國職業介紹所之歷史可參看：John B. Seymour: The British Employment exchanges Part I: The History of Employment Exchange p.p. 3-53. (1928年版) T. S. Chegwidden and G. Myrdin-Evans: The Employment Exchange Service of Great Britain (1934) p.p. 67-78. 一九〇九年 Labour Exchange Act, 及 General Regulations 全文均載 T. S. Chegwidden 及 G. Myrdin-Evans 所著書附錄(二)。p.p. 251-260。

(註一二)見 T. S. Chegwidden 所著書 p. 80。

(註一三)關於英國未成年工人之僱傭及技藝教育之詳情可參看：John Barton Seymour: The British Employment Exchange: Chap. II Juvenile work p.p. 127-144 及 T. S. Chegwidden and G. Myrdin-Evans Chap. VIII p.p. 127-135. 關於 Juvenile Committee 及 Local Technical Advisory Committee 可參看本編第三章。

(註一四)關於德國勞動介紹局詳情可參看 O. Weigert: Administration of Placement and Unemployment Insurance in Germany. (註一五)至一九三三年地方勞動局減為二百六十所。

(註一六)一九〇七年聯邦移民局開始主持農場移民工作，至一九一五年移民計劃不僅以農民為限，擴充至各種職業之各級工人。一九一七年該局設立分局九十所，分佈三十五所主持勞動者之移動。有許多地方分局與州立介紹所取得密切之連絡。

(註一七)聯邦職業介紹所總所內分統制，組織，交換，人事及情報五部。在各所由指導員負責，指導員由總所委派。各州有顧問局，由僱主及被僱者代表各二人組織之，後又增加女顧問二人，被僱者及僱主代表各一人。聯邦介紹所之業務發展甚速。從一九一八年一月至一九一九年三月間，申請介紹者達一千萬人，登記者五百三十萬人，申請介紹工人者五百萬，由該所介紹得職之工人達三百八十萬人。

(註一八) I. L. I. 22, May 1939, p.p. 677-678.

(註一九) I. L. I. 14, March, p. 22, 22 May 1936, p. 677.

(註二〇) I. L. I. 22 May 1939 p. 679.

(註二一)德國一九二七年職業介紹及失業保險法規定禁止由政黨或具有政治性質之團體所經營之職業介紹所。

(註二二)關於個人主義國家經營介紹所之非獨占性，以一九三三年英國勞動部報告書說得好：「It may be observed that there are various methods of engaging labour which if regard is paid to the primary function of exchanges in securing a more efficient Organisation of the Labour market, they cannot be expected and of in fact, are not designed to replace in

certain industries, for example, an alternative Place Organisation is provided by the Trade union, which in many Labour engagements the Personal acquaintance of employer and employee is an important factor. In some trade large number of Worker, keep in Touch with their former employers and return to them again when work teams A valancey (p. 13)。

(註二二) 受此種團體協約影響之工人在一九二六年達三百萬人。

(註二四) 英國介紹新法示規定：(一) 求業者得因工資低於該廠該業之流行工資率而拒絕接受介紹所介紹之職業；(二) 介紹所不得接受與國會合法接納之勞動條件之僱人者；(三) 求職者如拒絕接受低於該地該業團體協約所訂之工資或拒絕接受該地該業優良僱主所承認之工資之職業時，介紹所不得認爲其違反法令而停止其失業津貼或失業給付。由上述規定可知其規定與德國相似。其他如美，法諸國規定均同。

(註二五) 德國法令規定職業介紹範圍以被僱者空職 (Arbeitsinhaberstellen) 爲限，獨立工作者 (Galtst arbeitende) 不在其列。獨立工作之定義在原來法律上即已明顯之說明，故常引起爭論。一九二九年十月十二日重頒法令說明之，但其界說仍不明確。介紹原則第一四二條但有比較定義但亦可多方解釋。普通所謂獨立工作如房主或地主欲僱用給匠或油漆匠時，不直接向油漆店或鉛業店僱用，而向介紹所僱用，此類性質之僱傭謂之獨立工作者僱傭。

(註二六) T. S. Chegwidden and G. myddin-Evans: the Employment Exchange service of Great Britain p.p. 112-113。

(註二七) Intensive Chearing area 設立於工廠甚多業務繁忙之區，以便清算工作易於進行。在一九三六年全英已設立 Intensive Chearing Area 者有下列各處：London, Birmingham, Manchester, Manesyside, Tyneside 及 Clydeside。

(註二八) Under the axes of Fascism p. 267。

(註二九) I. L. I. T. May 1939 p. 563。

(註三〇) 希特勒上台後，對於聯邦介紹及失業保險局之自治性，首先予以破壞。根據一九三三年三月十八日緊急命令由勞動部長授意職業介紹局局長，允其主持預算之編製及人員之任命，而將各自治團體在此方面之權力予以限制。至一九三三年十一月十日將自治團體之權力完全剝奪，使其成爲一單純的諮詢機關。至一九三四年七月五日頒佈社會保險組織法根本取消地方執行委員會，省執行委員會，理事會及行政委員會等組織，而代以諮詢局 (Beirat)。諮詢局人員由勞動陣線推舉，其主要任務完全爲局長之顧問機關。

(註三一) Reichsgesetzblatt 1938, I. p. 1892 and 1939, I. p. 575。

(註三二) I. L. R. vol XLII No. 4: Regulation of Employment in Germany p. 389。

(註三三) 其例外情形如下：

(一) 僱主之妻，或依其僱主生活之三等以內之血親及姻親；

(二) 員工廠經理責任之被僱者；
 (三) 第一級海員需要特別工作證書；
 (四) 參加分紅制度之被僱者；

(五) 中央政府及各級地方政府之官吏及慈善機關之職員；
 (六) 受政府監視及管理之公共機關及團體之職員（自治團體亦包括在內）。

（註三四）該法全文見：I. L. O. Legislative Series 1935. Italy 1。

（註三五）I. L. O. Legislative Series 1935. Germany 6。

（註三六）失業工人之工作介紹先後不僅要注意失業者本人之能力並應注意工人之家庭環境及家庭負擔，意大利 1935 年各省城市早已注意之。在一九三六年該省僱傭局曾規定失業工人就業之先後須以其失業時期，家庭收入及靠其生活之人數為決定標準。並應用一種計分制（Point System）計算之。每個失業工人按照其情形分別記上正負分數。家庭負擔，失業長短，及其他不利情形為正分數，家庭收入則為負分數。正負相加，分數愈高者儘先介紹。後此制推行於全意各省。詳見：I. L. O. 12. April 1937, p. 64。

（註三七）I. L. O. 1. May 1939. p.p. 563-564。

（註三八）I. L. O. Legislative Series 1934. Germany 7。

（註三九）I. L. O. 1. 10. May 1937. p. 215。

（註四〇）勞動介紹局於一九三六年六月二十六日下令規定凡公共建築之工資費用在二萬五千馬克以上時，建築機關及承包人在訂立合同時應報告所在地勞動局，以便僱傭工人。一九三六年十一月七日四年計劃實施令第四號及一九三七年七月二十三日補充令將其應用於私人建築。該法規定：「凡建築工程無論為公共建築或私人建築在開始進行前三個月（在特殊情形下，可於四個星期前）建築主應將其建築計劃通知其所在地之勞動局。五千馬克費用以下之私人建築及二萬五千馬克費用以下之公共建築不在此例。至一九三七年十月勞動總局又公佈命令限制建築工人轉地工作，其行動須得當地勞動局之同意。一九三八年五月三十日法令更為徹底，建築業企業在未得勞動局之書面同意時，不得僱用建築業工人無論其為精工或粗工。見 I. L. O. 17. Oct 1938。

（註四一）詳見：I. L. O. 1. 8. May 1939。

（註四二）I. L. O. R. vol. XLI No. 4 April 1940 p.p. 390-391 條文詳見 I. L. O. Legislative Series 1939. Germany。

（註四三）Helmut Vollweiler: The Mobilisation of Labour Reserves in Germany II. I. L. O. R. vol. XXXVIII. No. 5 Nov. 1938. p.p. 695-696. 及 I. L. O. 1. 15. Feb. 1937。

（註四四）I. L. O. 1. 10. May 1937. p. 215。

（註四五）在戰時共產主義時期條實行勞動強制制（Compulsory Labour）及勞動動員制度（Labour mobilization policy）。所謂勞動強制制

係指政府頒佈法令強迫所有企業之經理人員技術人員及其他工作人員應繼續工作不得逃避。同時未就業者已經職業介紹所介紹工作後，不論其所介紹之工作是否與其能力相當，均有就業的義務。如被介紹工人拒絕工作滿兩次時，則通告全體企業禁止僱用。凡年滿十六歲以上之公民未從事工作時，不得領取勞動證明書，無勞動證明書者不得領取麵包券及其他社會工資。此制之主要目的在動員一切勞動者為全社會工作，以達到「人人勞動」及「不工作者不得食」的原則。勞動動員政策的目的則在求勞動分配的合理化。勞動動員分為兩種，一為部分動員，即某特定工業所需要之技術人員之動員，一為一般動員，即不訓練工人之動員。在新經濟政策時期則恢復勞動市場，工人可以自動就業或離職，企業亦可自由聘免工人，但由勞動部設立職業介紹所管理勞工之僱傭。

(註四六)關於五年計劃初期之勞動僱傭政策可參閱：The five-year Plan and the Regulation of the Labour market in U. S. R. I. L. R. march 1933. p.p. 357-363. 及陶因：蘇聯的勞動政策：武漢大學社會科學季刊第六卷第三期。

(註四七)詳見 His majesty's Stationary office: A selection of Documents relative to the Labour Legislation in force in the U. S. S. R. p.p. 176-184。

(註四八) I. L. I. 16. January 1939. p.p. 92-93。

(註四九) I. L. I. 11. April 1938. p. 45。

(註五〇) I. L. I. 18. July 1938. p.p. 79-80。

(註五一) I. L. I. 26. Sep. 1938. p.p. 380-381。

(註五二) I. L. I. 18. Dec 1939. p.p. 322-323。

(註五三) Jahrbucher für N. u. S. Der Arbeitssatzg in Vierjahresplan 146. Bd. 6. H. 4. 33. v. p. 831。

(註五四)參閱本編第二二一頁。

(註五五) I. L. I. 23. January 1939. p.p. 92-100。

(註五六) I. L. R. Augmt-September. 1940. p.p. 129-130。

(註五七) The five-year plan and the Regulation of the Labour market in U. S. S. R. p. 330。

(註五八)這點以許溇維克說得最清楚，他說：「我們要使社會保險真正成為改良物質生活及增加勞動生產效率的重要武器。社會保險制度之執行要使突擊工人，及長期在職工人得到特殊利益。其主要目的在掃除工人之不安定現象。我們要以社會保險這個武器去改良長期在職工人之待遇，並打探那班不負責任，託詞逃避及虛偽奸詐之工人。」

(註五九)同註五四。

(註六〇) I. L. I. 4. April 1938。

(註六一)詳見 The five-year plan and the Regulation of the Labour market in U. S. S. R. p. 370。

(註六八) A Selection of Documents Relative to the Labour Legislation in force in the U. S. S. R. p.p. 177-178. 頁 Trad
14. march 1931。

(註六九) I. L. L.

(註七〇) I. L. R. vol XLIII. No. 2 Feb. 1931. p. 207。

(註七一) I. L. O. Legislative Series 1930, Germany 1。

(註七二) 一九三二年勞動年報第十一卷。

(註七三) Soviet workers p.p. 257-258。

(註七四) I. L. O. Legislative Series 1935. Italy。

(註七五) A Section Documents relative to the Labour Legislative in force in the U. S. S. R. p.p. 174-176。

(註七六) The Progress of Women's employment in U. S. S. R. I. L. R. Feb 1935. p. 232. 頁 p. 237。

(註七七) 詳見本編第四章。

(註七八) The mobilization of Labour Reserve in Germany p. 609。

(註七九) Deutscher Reichs- und Preussischer Staatsanzeiger 1937. No. 239。

(註八〇) Deutscher Reichs- und Preussischer Staatsanzeiger No. 208。

(註八一) Report of the National Institute for Employment exchange and Unemployment Insurance on the development

in June 1938。

(註八二) The Mobilization of Labour Reserve in Germany I. L. R. Nov. 1938. p. 605。

(註八三) 詳見本編第四章。

第二章 勞動教育政策

勞動教育者爲政府以勞工教育就業訓導等教育方法以調整人口與職業之結合過程的設施而言。其與勞動僱傭策相同者，兩者均爲調整人口與職業之結合過程之主要手段；其相異之點，勞動僱傭策係以政治的強制的方去謀勞動市場的調整，而勞動教育則以教育的說服的手段去求勞力的合理分配。各國關於勞動教育之實施亦因其所採勞動政策之不同而異，現分爲下列三節說明各國勞動的主要內容。

第一節 勞動教育之目的

上次歐洲大戰（一九一四——一九一八）爲勞動教育之轉變點。在大戰以前，勞動訓練之目的爲使「無業者有業，有業者樂業」，其對象是求業的個人，或缺乏勞動者之某特定企業。其內容是以造就某業的技術人員，工頭，或普通工人的技藝教育，而忽視一般理論的陶冶。大戰以後這種趨勢不能維持而發生演變，尤其在國家主義國家和社會主義國家更是頓改舊觀，以一種新的姿態出現。

前面已經說過在上次大戰以前勞動教育之目的很狹隘，幾乎所有各國均以之爲技藝傳習的代名詞，僅爲學徒教育制度之改良。其功能是一方面供給某特定產業，職業，企業，工廠以適當的勞動者；一方面使各個求業者得到適當的職業。求某特定企業，工廠及個人之滿足爲當時勞動教育之最高理想。此爲經濟自由時代之必然結果。在經濟自由制度下，國家對於經濟活動只盡保護的責任，經濟的積極活動是讓各個人在自私自心衝動及自由競爭之下進行。個人依着自己的理想自己的目標去求個人慾望之滿足。整個經濟制度既是如此，勞動教育自無法跳出個人主義圈子。

大戰以後隨着經濟制度的變遷，勞動教育從滿足個人利益與局部利益的範疇中解放，在各國均有新的發

展。不過由於各國的經濟制度不同勞動教育的目的也有紛歧的現象。現比較於次：

第一，在個人主義國家勞動教育的主要目的是「無業者有業，有業者樂業，」而國家主義國家及社會主義國家則以之為合理分配勞動量的手段。這是個人主義國家與全權主義國家最基本的差異。在個人主義國家雖不以滿足勞動者的慾望為惟一的目的，但至少為其最重要的目的。這點在英、美、法，比及我國的勞工教育法規中可以看出。如美國一九一七年聯邦政府所頒佈之史密斯·赫斯法 (Smith-Hughes Act) 規定，聯邦政府津貼之分配以下列各種勞動教育為限。第一，教育之目的在增進就業工人之知識與技能使其地位及希望增加者；第二，教育之目的在供給未就業工人以特殊知識及技藝使其將來就業時比較有利者；第三，使就業工人能與其工作，社會環境相適應，並能使其因經濟環境之變遷而自動調整其工作者。(註一)我國二十一年二月四日實業部所公布之勞工教育實施辦法大綱亦認為勞工教育之目的在增進工人之知識，技能及其工作效率並謀工人生活之改進。(註二)其他如英、法，比各國不認為勞動教育為提高工人之智識，增進工人福利之手段。威瑪憲法時代德國雖舉出適當的分配未成年入於各業，供給各業以需要勞動者為其勞動教育目標之一，但其地位仍不及滿足個人慾望之重要。(註三)

在國家主義國家及社會主義國家則不然，國家需要的滿足為第一位，個人慾望之滿足為第二位，勞動教育與整個國民經濟連為一體，其使命在調整全國勞動市場，使之與當時的經濟制度相適應。換言之，勞動教育為國家經濟建設之工具，為政府推行經濟政策之主要手段，其目的是求全國可以利用的勞動量得到適當的合理的分配，使全國勞動量與全國資源，物產，經濟結構之間有合理的連繫，圓滿的協調。在此種意義勞動教育的使命有二。就空間來說，它是分配全國勞動量於全國各企業各工廠的手段，一方面使國家經濟發展合理化，勞動量與資源之間得到最有利的組合，一方面使各個個人達到「人盡其材」「樂業安羣」的地步。就時間來說它是全國經濟機構與經濟發展之調節器，其發展與國民經濟之發展是一貫的，它不僅支配這一代的經濟制度，並且支配了下一代的經濟制度與經濟生活。我們看一九二九年後的蘇聯，一九二二年以後的意大利和一九三三年以

後的德國其勞動教育都積極向這方面發展，就可知道。在個人主義國家雖亦認為勞動教育的發展應和經濟制度內不同生產部門的收縮與膨脹相適應，但其着眼點仍在謀各個勞動者利益的滿足，與集權主義國家之完全着重國家利益者不同。（註四）

第二，個人主義國家認為勞動教育有發揚社會教育的使命，而國家主義國家及社會主義國家則不僅有發揚社會教育的使命，並且為其政治教育之一部。由於現代社會思潮與教育思潮之發展，個人主義國家之勞動教育負有發揚社會教育之使命，簡言之，勞動教育不復是一種純技藝的教育，它另外有社會教育之價值。所以勞動教育的目的不只是職業技藝的傳授，並且要使勞動者深深知其職業之價值及其個人在社會上之地位。美國內政部教育司（Office of Education）在一九三四年出版之報告書謂：「一個人如果要完全明瞭其職業，必須對於其自己之價值有深刻的認識。」（註五）法國勞工總聯合會（General Confederation of Labour）技藝教育委員會（Committee on Technical Education）也說：「從我們的觀點看來，職業教育不只是指職業之體力的及技術的需要而言，即在工廠，作坊，辦公室，商店，田地所施的職業訓練也應該補充以一般教育，公民訓練和經濟指導。在羅馬舉行之國際技藝教育會議之結論亦謂：「技藝教育不能與其所依處之經濟環境脫離，它對於技術工人須與以一般的社會的文化訓練，使他們與其在現代社會地位相符合。」（註六）

在集權主義國家，則不僅認為勞動教育是社會教育之一面，並且認為勞動教育是訓練勞動者思想的工具。如蘇聯認為勞動教育之最大使命是使勞動者知道其在社會主義國家之地位及其價值，並發揚社會主義精神。德、意各國亦認為國家主義的發揚，民族精神的灌輸，為勞動教育使命之一。其詳情將於下節中分析，茲不贅。

第二節 勞動教育之內容

勞動教育亦有廣狹兩義，廣義的勞動教育係指所有養成訓練專門化技術化之勞動者之教育實施而言，此名

詞常與工業教育 (Industrial Education) 技藝教育 (Technical Education) 職業教育 (Vocational Education) 相混。其主要內容包括就業訓練 (Vocational Guidance) 準備教育 (Pre-Apprenticeship) 正式教育及補習教育 (Supplementary Education) 四項。而狹義的勞動教育係指勞動者的補習教育而言。本書所分析的係以廣義的勞動教育為對象。

就業訓練係指私人，介紹所，政府指導每個求業者選擇職業使未就業者對於各項職業之性質，價值，及其個人之個性，能力有深刻之認識。其主要對象為未就業而正在求業過程中之勞動者。準備勞動教育的嚴格意義是指在正式勞動教育或學徒訓練以前所受的技藝訓練，如小學所授的勞作訓練，及其他工藝，手工，商業訓練，工業常識等項。正式勞動教育為普通各級工業學校，職業訓練班對於未從事職業生活之兒童或成人或給予的一種教育。補習勞動教育則為對已經從事勞動者之一種訓練，其目的在補充其一般教育或改進其職業能力，或兩者兼重。其方式亦不一致，或為講習班，或為訓練班，或為上課，或為演講。

就整個而言，這四種形式教育在戰前只注意正式勞動教育，對於就業訓練，準備勞動教育，及補習教育則頗忽略。自上次大戰以後，四者之重要性漸趨平等；至一九一九年以後三者的發展甚速，其重要性日增，有凌駕正式勞動教育之勢。就國別而言，個人主義國家對於就業指導，準備教育及補習教育無集權主義國家之注意。不過無論個人主義國家，或國家主義國家，或社會主義國家，其勞動教育之目的及制度雖不同，但其內容則頗一致，只有程度的上區別而沒有性質上的差別。在下節中將各別研究各國制度，在本節中則分析勞動教育之內容。

(甲) 普通教育與勞動教育發生密切的關連：在以前勞動教育與普通教育是獨立的，彼此之間並無連繫。這種思想在英國尤為流行。(註七) 近十餘年來各國均認為勞動教育是文化和進化的因素之一，勞動教育除對經濟生活及生產負責外，同時也有其社會教育的意義。勞動教育與普通教育關係非常密切，如何使兩者的組織和內容發生連繫實為一重要問題。普通常用的溝通方法有下列五種：

第一，主辦勞動教育的教育機關團體隸屬於一般教育機關下，以便隨時監察使其受普通教育的影響；如意大利於一九二八年將經濟部主辦之技藝學校一律改教育部，由教育部直接管理。英國自上次大戰以後亦由教育部以津貼爲統一並管理各機關團體所主辦之勞動教育。其他如美，德，比利時，法國，波蘭均是如此。

第二，以畢業證書使雙方發生關係；各級勞動學校所發給之證書與同級普通學校所發給之證書，有同等效力。其目的在使各級技藝學校畢業學生有機會參加高級工藝學校及專門學校。如勞動學校之證明書無普通學校證書之效力，則勞動學校畢業學生要減少許多上進機會。故一九三六年國際技藝教育會議曾建議各國凡勞動學校所發之證書與同級普通學校所發之證書，有同樣效力。

第三，在普通教育的課程內排列有關技藝教育之課程同時在普通教育機關應特別注意工業及勞動訓練；國際教育局 (International Bureau of Education) 每年所舉行之國際大衆教育會議 (International conference on Public Education) 會特別注意此問題。在近數年議決案內屢次提到普通教育應與技藝教育作平行的進展，一方面有改革，他方面也要跟着改革以求適應。數年前美國曾設立一特別委員會研究技藝教育改革問題。到後來竟放棄原來計劃，擴充其研究範圍至普通教育，於是可知兩者之相關性。近來各國對於勞作及工場實習等實際課程之注意，即求在普通教育中培養技藝教育的興趣。

第四，在勞動學校課程內注意一般訓練爲技藝訓練之基礎；此爲各國一致主張，並無例外。因爲勞動教育既與社會經濟環境息息相關，則勞動者不僅只受純技藝的訓練，而應該受一般的社會文化訓練以與其在社會中之地位相稱。故一般的課程實不可少。

第五，學齡兒童離校年齡之提高；離校年齡之提高，本爲緩和失業手段之一，一九二九年以後，各國國際團體極力鼓吹此種方法之實行。失業問題嚴重性減低後，大多數國家以之爲連繫普通教育及勞動教育之方法。普通小學期間延長後，在小學高年級可以添設勞作及其他有關技藝教育之課程以爲將來就業之基礎。故一九三六年舉行之國際技藝教育會議中曾建議各國提高學生離校年齡，在小學課程內加設就業訓練，勞動訓練等課程。

英，法，美，德各國均已次第實行。

(乙)理論與實際打成一片：理論與實際打成一片為現代勞動教育主要特色之一。由於現代工藝性質之特異及技藝教育需要適應經濟環境之變遷，理論課程在勞動教育中之地位日漸重要。關於理論與實際合作有兩派意見：一派主張勞動教育的系統一元化，以學校教育為勞動教育的中心，在技藝學校內，理論與實際並重。因為只有在學校內理論與實際的合作才可完全實現。另一派人的意見認為技藝學校的責任偏重理論之講授，工廠或工場才是實際練習的地方，如果實際的訓練亦在學校內舉行，將來實際參加工作時，恐難應付工廠之實際需要。所以關於實際的訓練儘可能的在工廠練習，在學校內則偏重理論的陶冶。英國制度即多如此。一八九九年之技藝教育法即認為技藝教育應將某種企業或某種職業之實際訓練除外。大戰以後兩派意見趨於調和。

(註八)

理論與實際之合作在蘇聯最為顯著，蘇聯的綜合技藝教育(Polytechnisation)和其技藝教育都是理論與實際並重。其他各國半工半讀學校之流行亦可看出此種趨勢。在美國有種合作學校(Co-Operative School)，其教育方式採行工讀配合制(Sandwich System)，將學生分為兩部，輪流在學校及工廠內工作，在學校內則授以一般理論；在工廠內則為實際工作，工作時可以得到工資。比利時噠諾省(Hainaut)設有一種職業學校，內分兩班，一為工業班(Industrial Section)一為職業班(Occupational Section)，兩班學生均輪流在學校及工廠受技藝訓練，其所不同者，職業班學生實習之時間較多，而工業班學生所受理論訓練較多。在德國亦有假設公司(Uebungs firmen)之組織，使學生得到實際訓練之機會。其他如德，意，蘇，法，美各國工廠內常開設各種訓練班及演講會使工人得到理論的訓練，與其實際工作印證。

理論與實際打成一片，自無爭執餘地。故現在勞動學校及訓練班對於課程之編制無不雙方兼顧，使雙方的配合恰當，無偏枯過重的毛病。

(丙)教育內容之多樣性：有人以為機械的應用和進步足以減低勞動教育之重要性。在手工業時代，生產品

的良釐全憑個人的技巧；工作進行，人的因素佔極重要地位。以其工具簡單，欲以簡單的工具做出精美的工藝品自非經過嚴格訓練不可。機械生產時代則不然。由於機械的應用，工作程序變為簡單，機械的使用為有規則的，不需要熟練的技巧；而機械的自動性及半自動性尤足以減低技藝教育的價值。故現代工人不必經過嚴格的長期的訓練，即可應付裕如，如福特公司，其公司之職業有百分之四十三只需要一日訓練，有百分之三十六需要一日至一週之訓練，需要兩週以內之訓練者只有百分之六，需要一年以內之訓練者為百分之十四，需要一年以上之訓練者僅百分之一而已。

不錯，機械的引用誠然減少了勞工體力技巧的需要，如化學工業，麵粉業，紡織業所需要的體力技巧甚少。但機械業，建築業，鑛冶業大部分工人仍要技巧，並且在若干工業中勞工的體力訓練仍甚重要。最重要的，由於工作技藝性質的變更，現代工人所需要之技巧和品格與手工業工人所需要者不同。我們只能說所需要的技巧不同，而不能說現代工人不需要技巧。這點法國勞動教育家海底孟 (Henri de Mon) 說得很清楚，他說：

「現代工藝方法之應用是需要一個有活的智慧及充分知識的工人，他要明瞭製造程序的複雜性和變動性；而不一定需要對於筋肉勞動及體力技巧有忍耐力及受過嚴格的訓練的工人。……技術的進步愈速，工人所需要之教育水準愈高。」(註九)

英國勞動教育專家現任國際技藝教育局 (International Bureau of Technical Education) 副局長亞波第 (A. Abbot) 也說：

「現代的標準工人並不是說他的技巧可以弱於前人，而是需要另一種技巧。他所需要的不是一種運行某種特殊工作的技巧，而是一般的技巧，這種技巧是有變動性的，它是從手，心，眼三方面有系統的訓練而來。」(註一〇)

美國聯邦賑濟局 (Federal Relief Administration) 之報告書亦認為技藝教育是給予在工業，商業，家事

業及農業工作之男女工人以訓練機會，使他們對於日常生活有關問題加以研究，以得到正確思想之鍛鍊。其主要目的是啓發他們，使他們對於現代經濟問題有濃厚不斷的興趣，並且認為他們有解決這些問題的義務之觀念。(註一)

從他們的看法看來，可知現代工人所需要之品格與技巧是比較廣泛，比較精熟，不只是體力的技巧，而需要一種有責任心，有高尙品格的道德和明瞭整個生產行程的知識。分析說來，現代勞動教育在下列三點特性。

第一，一般課程之注重：由於機械的應用，體力技巧之需要減少。一般知識和基礎理論之需要增加，故一般理論課程所佔地位甚為重要。有人說現代勞動教育之特色是求職業適用性之增大 (Greatest Possible occupational Adaptability) 不是求職業專門化之加深 (Deepest Possible occupational Specialisation)。一般課程日趨重要之原因一方面由於現代工人所需要之品格與技巧發生變更，一方面卻由於科學之進步太速，生產程序和生產機構由於新發明之應用常起劇烈之變動，這種變動隨着科學之進步將不斷發生。職業專門化的加深反易發生失業之危險，不如注意一般訓練使其能適應將來市場的變化。一九三六年在羅馬舉行之國際技藝教育會議議決建議各國技藝教育應注意一般理論之訓練，以避免早熟的專門化 (Premature Specialisation)。一九三五年十二月比利時電機工廠經理盧梭 (Eugène Ruseau) 在其報告書中亦再三提到：「一個剛離開技藝學校的青年人能夠很快的應用最新發明的製造方法，所以我們要給予他以大量的理論知識和一般訓練。」法國朱理安 (Julien) 亦謂：

「課程和訓練方法的改進應與市場的變動相合，技藝教育不應立足於固定的職業分類或不變的經濟結構學 (Unchanging Technonic morphology) 之上。它不僅要使勞動者職業的分配能夠與將來市場的變動相符合而分佈於不同的職業部門，並且要組織各種形式之一般技藝訓練使勞動者變成專家，技術工人或使勞動者用人時能夠隨着將來勞動市場之情形而專門化。」(註二)

第二，中等工人及高等工人訓練之重視：生產機構的複雜化和工業技藝 (Industrial Technique) 性質的變更不僅影響了一般工人之訓練，並使中等工人及高等工人訓練之重要性日增。在現代生產組織之下，工頭及中級工人單有體力技巧是不夠的，他必須明白工廠的組織，機械原理，機件的裝卸和修理，對於一般的成本會計，及人事管理亦應有一般的認識，同時他要曉得如何很快的應用新機器，新的生產程序和新的工作方法，他不僅要知道應用，並且要研究其最好的應用方法。

這種新的責任之產生自然使中級工人或工頭之條件加多，對於這種新品格的陶養，自然需要一種新的訓練課程。如美國對於工頭之訓練普通多分為三類課程。第一，為技藝方面之課程。僱主多組織此種課程以補充工頭在普通技藝教育之缺點，使他們能和工廠所採之生產方法並進。其主要課目為關於機械及科學理論方面者。第二，為經理方面之課程，其包括之範圍甚廣，如人事管理，成本計算，工廠行政及其他有關工廠經營之知識。第三，為一般課程。其包括之科目為心理學，歷史，地理，經濟學，語言學等等。此種訓練之主要目的為改進其工作能力，增加其一般知識，培養其工作興趣及調整其社會生活。(註一二)

各國對於高級工人及經理人員之教育亦極重視。現代企業之複雜性和錯綜性不論在生產方面的管理或銷售方面的經營均需要廣泛之知識。至於企業的發展，企業的改進，更非有深厚的一般教育基礎不可。故高級工人及經理人員之訓練甚為重要，同時其訓練科目亦甚繁多。

第三，道德訓練及一般社會教育之重視：現代勞動教育之活動為多方面的，因此除注意技藝的傳習及知識的灌輸外，尚注意道德的培養和公民道德之訓練。德國前任勞動技藝訓練協會 (Deutsche Institut für technische Arbeitschulung) 會長亞賀得 (Karl Arnold) 說：「一個現代型之工人應該是一個對於工作發生興趣，對於朋友和和氣氣，儘管他的能力平常，但要對於自己的工作自己的地位有深刻的認識，並且要使他自已認為對於工廠甚為重要，是屬於偉大的一羣者。」(註一三) 這種性格的養成自非注意社會教育及道德的修養不可。在蘇，意，德尤其注意思想的糾正和政治訓練，使勞工成爲其主義的信仰者和奉行者。

(丁)訓導方式的擴大和教育範圍之推廣，在以前，勞動教育只是對想從事某種職業者之一種技藝的傳習而言。其對象只限於正在學習期中之學生或學徒，其範圍只限於學習期中有關技藝傳習的問題，其學習時期，亦只限於學習期中，學習期滿後，其教育告一段落，以後是否學習，為其個人問題，政府或工廠不能強其接受某種訓練。現在就不然了。教育範圍不只限於技藝的學習，一切業餘生活，家庭生活，社會生活，工廠生活均在^{其範圍之內}。教育的對象也擴充至所有求職工人，在職工人，失業工人，學徒。教育的方式也添加了許多新的方法。這種變遷我們可以從就業訓導之提倡，準備教育之注意，補習教育之發達和業餘生活之指導四方面看出來。其詳將在^{下節}分析之。

第三節 各國勞動教育制度

此節主要的係分析現代勞動教育之內容指出各國勞動教育之相同本質及趨勢，在本節則比較各國制度指出其不同區別。各國勞動教育制度雖各有特色，但大體言之可以歸納為三個類型，第一，為個人主義國家之勞動教育，第二，為國家主義國家之勞動教育，第三，為社會主義國家之勞動教育。現各舉出代表國家而逐項說明之。

第一目 個人主義國家之勞動教育制度

第一節中已說明個人主義國家之勞動教育以滿足某定企業工廠及個人之需要為其主要目標，此為其整個勞動教育制度之精神。現以英、美兩國制度說明之。其敘述方法擬分為就業訓導，正式技藝教育及勞工補習教育三項分析，但正式技藝教育則僅略略提及，對於就業訓導及勞工補習教育則比較偏重。以嚴格言之，正式技藝教育係屬於職業教育範圍之內，非勞工教育之主要部分。以後國家主義國家及社會主義國家之敘述，均做此。

英國第一次全國實行有計劃的就業訓導始於一九一〇年二月職業介紹所法之實施。在該法中規定各介紹所

備顧問委員會 (Advisory Councils for Juvenile Employment) 指導離校學生選擇職業。在一九一〇年以前少數地方教育機關曾成立少年僱傭委員會 (Juvenile Employment Committee) 或少年僱傭局 (Juvenile Employment Bureau) 執行此類工作。至一九一〇年以後其地位並未動搖。一直至一九二九年九月，英格蘭及愛爾蘭有兩重組織主持少年工人之就業指導，其中央統轄機關亦有兩個，一為教育部，一為勞動部。至一九二九年九月政府下令改由勞動部負責統制各種就業指導機關，指導之權力集中，但地方教育機關或其他團體成立之少年僱傭局仍允其活動。(註一四)

在學校，公共場所召集高年級或行將離校之學生演講，介紹各類職業之性質，特點，及就業機會為就業指導最常用之方法。演講人以教師，顧問會委員，企業家，及就業指導員為主。其收效頗宏。介紹所及少年僱傭局亦常印發各種印刷品如「離校須知」(School Leaving Letters) 之類與離校之學生及其父母，說明各類職業之性質，就業之條件及其現況，以供其參考。印刷品大都免費贈送，如篇幅較大時則取低廉之印刷費。觀察法 (Visual method) 亦為指導就業之常用方法。所謂觀察法包括參觀工場，工廠，展覽各種機械模型，放映工廠生活之影片，使兒童明瞭工廠內部之情形，以為其擇業之參考。但最主要之方法為舉行離校兒童個別談話。談話會有時在學校內舉行，有時在介紹所舉行。在學校舉行者通常由該校校長，級任教員，就業指導員，少年僱傭局代表會同行將離校學生及其父母舉行個別談話，談話內容極為廣泛，包括一切有關就職問題，學生及其父母有問題詢問時，指導員應儘可能的予以滿意回答。在介紹所舉行者，學校教員不參加，其他與在學校舉行者相同。兩法之中以前者較優。以在學校舉行，其環境為兒童所熟悉，可以暢所欲言，而該校教員出席討論可以供給指導員若干可靠的有價值之報告。

考核離校學生性格，指導少年就業之最好的材料為各地小學當局所提供之離校學生報告及索引 (School-leaving Reports and Cards)。此類報告由介紹所保存，為就業指導員指導學生就業之最重要參考資料。至

於心理測驗則不常應用，以此門科學尙未脫試驗階級，其效用並不宏大。

英國職業教育與普通教育之關係甚爲密切。其制度之最大特色爲不統一性。其技藝教育之開始在十五歲或十六歲以後，在十五歲以後，並不授以職業上的訓練。其職業學校分爲全日學校及半日學校兩種。

(甲)全日學校：全日學校共分三種。第一爲初等技藝學校 (Junior technical Schools)，第二爲職業學校 (Trade Schools)，第三爲初級藝術學校。此類學校招收年滿十三歲在小學畢業之兒童。其主要目的在補充學生之普通教育並準備其在機械或建築業或其他工業工作。此類學校之設立已先得該地該業之同意，故畢業後即可得到工作，修業時期爲二年或三年。此外尙有女子初級技藝學校，其主要訓練爲縫紉，女工，烹調及家事。其時間有三分之二爲職業訓練，三分之一爲普通課程，入學年齡爲滿十四歲並須經過入學試驗。此類學校與其所習之職業之關係甚爲密切。其主要連絡方法有三，第一，所聘教師或爲工廠實際負責人員，或爲工廠技師，有豐富的實際經驗；第二，此類學校由當地教育機關，僱主及被僱者代表組織顧問委員會 (Consultative Committee) 主持觀察及協助學生求業工作；第三，此類學校常與僱主有種優先僱用之默契，學生畢業後即可介紹其至該廠工作。職業學校與初級技藝學校性質相似，其目的在訓練學生使其對某項職業，無論在技術上或理論上均有相當成就，其與初級技藝學校不同者，此類學校特別注重職業訓練，其所佔時間達百分之五十。至於初級藝術學校則爲訓練初級藝術人員之學校，其課程一般科目及藝術科目各半。

高級職業訓練始於中學之高級班，中學畢業後可以加入技藝專門學校。

(乙)半日學校 (Part-Time School) 半日學校之主要形式爲日間繼續學校 (Day Continuation Schools)

此類學校之課程主要爲普通課程，有時亦兼授職業課程。上課時間爲上午八時至下午六時，所收學生年齡以在十四歲以上十八歲以下者爲限。一九一八年教育法規定強迫地方教育機關設立此種學校，僱主有送工人至此種學校之義務。工人在學校讀書時，工資照常給付。全國共有此類學校四十餘所。其中一部分爲工廠學校係由僱主主辦者。各校課程由主持機關決定，並無劃一辦法。普通多偏重一般訓練以爲將來就業後之基礎。至於純

近數年此類學校多分為兩班，一班為高級班，一班為低級班。分班標準以學生之能力，天資，知識水準及訓練程度而定。入學年齡均為十六歲，其入學不必經過入學考試，但分班時則多舉行測驗。

英國勞工補習教育始於十八世紀末葉各宗教團體及慈善團體之活動。威爾斯之巡迴學校 (The Circulating Schools)，英格蘭之主日學校 (Sunday Schools) 及各宗教團體主持之成人學校 (adult School) 為近代勞動教育之濫觴。但真正之勞動教育始於巴克匹克 (Dr Birbeck) 在格拉司哥 (Glasgow) 成立之特別工藝班 (Special mechanics Class)。該班成立於一七九九年為專門訓練勞工之用，設立於安得生大學 (Anderson's University) 內。至一八二三年該班與安得生大學 脫離關係獨立成立為工藝學院 (The Mechanics Institute)。隨後在利物浦，曼徹斯特，巴明罕 (Birmingham)，赫德斯菲 (Huddersfield) 各城市均紛紛成立此類性質之學院。

十九世紀中葉以後勞工學校，及勞工訓練班之組織益衆，其主要形式除上述工藝學院外，尚有工人大學 (Working men's College) 技術學校 (Polytechnics)，大學擴充教育運動 (The University Extension movement)，夜校 (Evening School) 補習班，及勞工教育協會 (Workers' Educational Association) 所主辦之訓練班等。至大戰以後勞工教育協會之發展甚速，工會所主辦之訓練班及學校亦隨而興起，為英國勞工教育之最重要機關。關於英國勞動教育之概況可分為下列三項分析之。

(甲) 主持機關：在英國甚少由中央政府或地方政府直接主辦之勞工學校或勞工訓練班，多由自由團體 (Voluntary Association) 主辦，政府僅立於從旁監視之地位。因此主持勞教之機關甚多，各慈善團體，宗教團體，大學，工會，公司，企業家，及各種團體均可主辦。但最重要者為勞動教育協會，農村社會委員會 (Rural Community Committee) 全國婦女學院聯合會 (The National Federation of Women's Institutes) 工會之勞工教育委員會 (The Worker's Educational Trade union Committee) 及各大學主辦之勞工訓練班。

勞工教育協會之前身為工人高級教育促進協會 (Association to Promote the Higher Education of Working

union) 該會爲 **Dr. Albert mans bridge** 所主持，成立於一九〇三年，其主要任務爲連絡溝通全英工會及合作社與大學擴充教育運動之關係。至一九〇五年始改今名。其組織分爲三層：第一級爲地方分會 (Local Branches) 第二級爲區聯合會 (District Federations) 最高級爲中央機關。其行政政策在其年會中決定之。在年會所決定之最高指導原則下，各區聯合會及地方分會有廣泛之自主權。其所主辦之學級可分五種，卽爲：一年班 (Oneyear class)、學期班 (Terminal Class)、啓導班 (Tutorial Class)、暑期學校 (Summer Schools) 及短期訓練班五種。一年班，學期班，短期訓練班，由地方協會主辦；啓導班由校方及勞動者選出相等代表組織永久性之聯合委員會主持，經費則由協會撥發；暑期學校則由區聯合會主持。

工會之勞工教育委員會成立於一九一九年，其目的在增進勞教協會及工會之關係。其經費由各會員工會出資襄助，教育事業之辦理則由其與勞教協會商洽，由後者代爲執行。其所主辦之學制有日校，週末學校，一年學程，三年學程四種。此外並有函授班之組織。農村社會委員會主要之任務爲增進各私立農村社會團體與政府機關之合作，但亦兼辦農業勞動者教育事業以訓練農村工人。其主要學級有訓練班，補習班。全國婦女學院聯合會成立於一九一七年以促進婦工教要爲其主要任務。其所實施之課程可分兩種，一爲普通科目之演講會，一爲實際訓練班。

(乙) 教育方式及課程。英國勞工教育院既由各自由團體主辦則其課程及學級並不一律。但概括言之其教育方式可分爲補習學校或補習班，演講會，座談會，夜校，暑期學校五種。補習學校或補習班就其教育程度又可分三種。第一，爲初級生補習班。該班以招收年齡在十四歲至十六歲在工廠從事全日工作，希望進修之兒童爲主。其課程主要爲數學，英語，機械畫，科學入門及其他性質之體力訓練。第二，爲高級生補習班，該班所招收之學生爲十六歲以上之工人，或在中學已畢業之工人爲限，其課程則偏重特殊職業之訓練，與初級訓練班不同。但同時亦注重經濟學，社會學，政治學及歷史地理等一班課程。第三，爲高級生進修班 (Courses for Advanced Seniors) 以在高級生班畢業者方有入學資格，其課程係繼續高級生班而來。勞動教育協進會及工

之勞工教育委員會所主辦者多為訓練班。演講會及座談會為無繼續性的，由勞工教育團體或工會聘請對勞動問題及工藝問題有研究之專家主講。有時聘請一人主持，有時為二人或二人以上。至於夜校，暑期學校，其課程與補習班相似，茲錄一九三三年勞動教育協進會之課程科目於次，以明其內容。(註一五)

經濟學	三三・三八%
文學與戲劇	二二・〇七%
心理學	八・四八%
普通歷史	八・二一%
理科	七・四八%
政治學與社會學	六・三〇%
其他	二五・一八%

其他科目中包括哲學與宗教，音樂，演講，語言學，地方及中央政府，人類學及人文地理。至於工會主辦之訓練班補習班則有勞工運動史，工會組織，社會運動史，合作社史等等。

(丙)政府機關與勞工補習教育：英國政府對於勞工補習教育之促進係採監督及補助地位，其所採方式則中央政府及地方政府略有不同。

中央政府對於勞工補習教育之監督由教育部負責。教育部以分發津貼及視察兩方法以收統一監督之效。教育部對於認為合格之辦理勞動教育之自由團體均有津貼補助。津貼之發給以開設學級之量與質及成績優越學生人數之多寡為其津貼額之標準，但有最高額限制。過此最高額則政府額外增加。凡領取津貼之自由團體所設立之學校或訓練班由教育部遣派教育視察員(Inspector)按期視察。以視察之效力甚大，一方面可以監督各學校各訓練班之行政及教育事宜，以為將來改革張本，一方面可以為下年度核發津貼之根據，以間接鼓勵各校改良。

地方政府對於勞工補習教育之協助，有四種方法。第一，爲津貼之發給，其津貼之方法又可分爲二種。其一，爲按班發給，即按該自由團體所設立學校或訓練班數目之多少而決定其應核發之津貼數額。其二，爲一次津貼 (Block Grants) 即由地方政府不按其所設立訓練班之多少而概括的一次發給。普通多採用前法。第二，地方政府將其公產如房屋工場等借與勞教團體使用，不取租金。第三，地方政府常將公共圖書館藏書分配於各勞工學校及訓練班，供其借閱。第四，地方政府常撥發基金於各勞教團體，設立獎學金，以爲鼓勵清貧學生向學之用。獎金之多少，各地不一。

美國之勞動教育大體上與英國情形相似。以其發展受英國之影響甚深，故無論制度，行政及訓練方法方面均可找出相同之點。現分別將其正式職業教育及勞工補習教育說明於次：

美國職業教育由各州主持，各州州政府對其活動有廣泛的管理權。各州公立職業學校除注意一般技藝教育外，並授予特殊職業訓練使學生容易找到職業。一九二九年以後失業問題嚴重化，有許多州乃通過教育法強制十四歲至十六歲少年投考此類學校。除公立學校外，尚有私人團體及機關所組織之職業學校及訓練班。

一九一七年聯邦政府頒佈史密斯·赫斯法以提倡職業教育。由聯邦政府津貼各州之職業教育費用。各州州政府領取津貼之條件如下：

第一，教育及訓練之設施由州政府監督及管理之；

第二，無專門學校程度之學級；

第三，學生年齡在十四歲以上；

第四，州政府之職業教育基金或地方基金，或兩者之基金之數目應與聯邦政府津貼額相等。

至一九一八年一月，各州均接受聯邦法令，依照該法規定設立職業學校。聯邦政府成立職業教育局 (Federal Board for Vocational Education) 執行該法。該局人選爲農業部，商業部及勞動部總長，聯邦教育專員，及製造業，商業，農業代表各一人，代表由總統任命。其主要任務爲檢核並批駁各州職業教育計劃。在各州均成立

州職業教育局 (State Board for Vocational Education) 負責執行各州職業教育計劃，並與聯邦職業教育局取得密切之連絡。現行各州之主要職業學校，訓練班如下：

第一，一般工業學校 (General Industrial Schools) 此為最普通之職業學校，其主要目的為訓練離校兒童，使其熟悉某項職業，畢業後容易找到工作。此類學校之種類甚多，課程亦不一致，授課時間較長，多為二年至三年。

第二，合作學校 (Co-Operative Schools) 此類學校在一九三三年後盛行於美國，其主要目的為使技藝教育與生產發生密切連繫。其教育方式採取工讀配合制。將學生分為兩組輪流在學校及工廠訓練。在學校時授以一般課程及技藝教育，在工廠即從事實際工作。在工廠工作時可以領到報酬。此類學校之優點甚多，其一，能使理論與實際打成一片，無枯燥乏味之弊；其二，在實際工作時可以運用教室中所授理論與原則，可以提高工作效率並增進工作興趣；其三，在工廠工作時可以得到報酬使貧苦青年可以入學；其四，學生在受訓時即參加實際工作，一方面可使學生畢業後對於工作獲有實際經驗，並可很迅速的找到工作，一方面僱主在學生實習時可以留心考查以便將來僱用。有此四大優點，故不及數年，風行全美。

第三，聯合職業學校 (Unit Trade Schools) 此類學校之主要目的為訓練學生以某種職業或技能。與工廠學校大體相似。其與普通工業學校不同之處有二。第一，其課程偏於技藝之訓練，一般課程甚少。第二，其訓練時間較短，大都為三十六週畢業，每週為三十小時上下。

一般言之，美國職業教育課程甚多，而時間則短，以供學生選擇。教師人選頗為慎重，史密斯、赫斯法令會詳細規定。一九二六年聯邦職業教育局會頒製職業學校及技藝學校教師最低資格表。其主要資格為至少在工廠或企業內擔任工資勞動者三年以上，並至少在工廠訓練班或職業訓練班有兩年教學經驗，同時曾在工廠或企業有三年以上行政或管理經驗。其教育程度則未提及。

美國勞工教育之興起，為上次大戰結束後之事實。英國勞工教育協會予其刺激甚大，尤其工會運動者認為

美國勞工應和英國勞工一樣享有同等的教育機會。一九一八年男女成衣業工會成立職業學校，婦工工會同盟 (Women's Trade Union League) 亦成立特別訓練班。一九二一年波克霍勞動大學 (Brookwood Labour College) 成立，為美國首創之完全常設學校 (Full-term residential School)，第一個暑假學校亦於該年成
立。一九一九年英國勞動聯合會成立常設委員會主持勞工教育，至該年改組為勞工教育局 (Workmen's Education Bureau) 與各工會密切合作以提倡勞工教育。至一九二二年全美成立之勞工學校及訓練班達六十所之多。(註一六)一九二五年以後大多數勞工學校及訓練班均因經濟恐慌之打擊而紛紛停頓。至一九三五年始呈復興現象。

(甲) 主持機關及教育內容：美國勞工教育有由州政府主辦者，有由私人，工廠及自由團體主辦者，有由工會或勞工團體主辦者。由州，市政府及其他自由團體工廠主辦之勞工學校或訓練班，主要的有五種：第一，為非繼續性之半日補習班，以訓練不熟練之未成年工人為主，上課時間多為晚間或星期日，普通多為一年以下，九個月以上。課程內容偏重技藝訓練。第二，為半日成年工人速成班，此類訓練班以訓練有志於短期內達到某項工作標準之成年工人為主，時間約為三個月至五個月。課程完全為技術方面之訓練。第三，為職業進修學校 (Trade Extension Schools)。此類學校程度較深為高級的補習學校。在夜間或星期日上課，課程內容理論與技術並重。時間約為六個月至一年。第四，為一般繼續學校或訓練班 (General Continuation Schools or Classes)。此類學校招收十四歲至十八歲之少年工人，使其在小學畢業後有受一般教育及職業教育機會。課程兩者並重。修業時間頗長，在一年以上，上課時間多在夜間。第五，為工廠補習學校。此為工廠或企業所設立以訓練其所僱用之成年工人者。修業時間較短，多於工人閒暇時上課，課程內容偏重技術方面，以其主要目的在提高工人工作能力，改良其技術，故忽視一般理論之訓練。

由工會或勞工團體所設立之補習學校，補習班，演講會，討論會及各種訓練班種類甚多。大致別之可分六種。第一，為全日常設學校 (Full-Time residential School)。此類學校大都由工會主辦，其組織與制度與普

通職業學校相似。課程內容各校不一，普通均以英文，經濟學，勞動問題，演講爲必修課，其他如經濟史，勞動運動史，工會組織，勞工法，科學概論方面之課程甚多。修業時期各校不等。最長者爲 Arkansas 州之國民大學 (Common wealth College) 時期定爲三年，最短者爲紐約州之 Vinyard Shore School for Women Workers in Industry，時間僅爲三個月。第二，爲夏季或冬季常設學校 (Summer or Winter Residential School)。此類學校每逢夏季或冬季定期舉辦，校址科目均爲固定的，以供工人補習。課程內容各校不一，修業時間自兩月至三月不等。校址則借用大學或高等學校者。第三，爲夜間補習學校。該類學校亦係借用正式學校之校舍及設備，課程以一般課程爲主。入學年齡自十八歲至四十歲不等。上課時間在夜間，每日約爲一小時至兩小時，修業時期自三個月至半年不等。第四，爲勞動學校及勞動學院 (Labour "School" or Labour "College")。此兩名辭常常混用，並無一定明確界說。此類學校無常任職員亦不按期舉辦，並無永遠計劃。課程之編製，教員之聘任由一常設委員會負責。上課時間甚短最長者爲十二週，普通多爲六週至八週。課程內容各校不一，有的僅有一兩門課程，有的課程甚多包括技藝教育，及普通教育，有的僅涉及一方面。主辦者多爲工會，校址多借用學校或工會辦事處。第五，爲講習會。工會或勞動團體常在工業中心或大城市中舉行講習會，聘請對勞動，經濟或技藝問題有研究之專家主講。講題內容有爲一般問題者，有關於工藝方面者，有關於勞工福利者。演講時間有爲半日者，有爲三日者，有爲一週者，最長者爲兩週。第六，爲演講班 (Chautauques)。主持演講班者爲勞工教育局，波克霍勞動大學，及產業民主同盟 (League for Industrial Democracy)。其性質與上述講習會性質相似，其不同者講習會係聘請名人或專家演講，其舉行無定期，而前者則由主持團體聘任常任職員演講，其舉行有定期。演講班之組織有兩種。一爲巡迴演講班，由演講人員在一定區域內之大城市中講演。一爲常駐講演班，由演講人員常川在某地演講，工人分班前往聽講。此外尚有座談會辯論會的組織，利用週末或假日討論其有關本身問題。

一九三三年九月以後聯邦緊急賑濟行政局奉令動用急賑基金聘請失業教員主持成人教育。成人教育共分五

種，工人教育爲其一種。故自一九三四年起該局所主持之勞工教育在美國勞工教育中佔一重要地位。該局所主辦之訓練班共分三種，一爲常設暑期學校 (Residential Summer School) 時間爲三個月，一般性質課程及技術性質之課程各半，多於夜間上課。二爲普通勞工訓練班，此種訓練班設立於企業或工廠內以供成年工人之需要。課程偏於普通科目，修業時間爲三個月或六個月。三爲特別訓練班，其目的爲訓練工人使其對某種職業易於適應，並提高其技術與地位。時期頗短約爲六週至三月，課程偏重技藝教育。工人入會完全免費，教師由政府供給，薪金由該局支付。訓練班地址多借用原有學校，其他一切設備及費用則由主辦訓練班之地方政府或工廠負擔。

第二目 國家主義國家之勞動教育

關於國家主義國家之勞動教育作者擬以意大利及德國之制度說明其主要特色。

意大利勞動教育始於一九一二年七月十四日之法令，該法奠定意大利教育之基礎。法西斯當政後於一九二八年六月根據墨索里尼之建議於法西斯最高會議通過將屬於經濟部所主辦之技藝學校改由教育部管轄。並於一九二九年，一九三〇年內陸續頒佈新法以改革舊制。

(甲) 職業學校：第一級職業學校之有系統的改革始於一九二九年一月七日第八號命令。該命令各地設立初級工業學校 (Secondary Industrial Training Schools)。至一九三二年四月二日又改組初級工業學校更名爲初級職業學校 (Secondary Vocational training Schools)。免費招收十二歲以上之學齡兒童。

此類學校之目的有二。第一，爲給予十四歲以內之兒童以強迫職業教育，第二，爲供給各業以使用人，工人及店員。此類學校共分農業，商業，工業，手工業，船員業五類。修業期限爲三年。如該處未成立高級職業學校則設立職業訓練專科期限爲一年或二年。畢業後欲升學者可免試升入商業，農業及工業技藝學校一年級或農業工業技藝學院高等科之預備班。

(乙) 技藝教育：奠立意大利技藝教育之基礎者，爲一九三二年六月二十五日之技藝教育法 (Act of 15

June 1931, No. 889)。全國技藝教育在教育部技藝教育司主持下發展。(註17)

該法將技藝學校分爲四類。第一爲技藝學校。該類學校之主要目的在補充初級職業學校畢業生之技藝教育，並訓練大批技術人員以應國家需要。此類學校又分三種，一爲農業技術學校，二爲工業及手工業技術學校，三爲商業技術學校。修業限期爲四年，畢業後可得技師證明書。第二，爲技藝學院，該院之目的在訓練農工之技術人員及管理人員，修業限期爲八年，前四年爲低級課程，爲普通教育；後四年爲高級課程，使學生接受農業，工業，商業，船員業及測量業中一種或一種以上之訓練。第三，爲女子職業學校，其目的在訓練女子關於女紅，家事及其他女子職業並補充其普通教育。該校三年畢業，其入學資格爲初級職業學校畢業之女生。第四，爲家事師資訓練學校。修業限期爲兩年，其入學資格爲女子職業學校畢業。畢業後發給家事教師證明書。

(丙)技藝教育之管理機關：技藝教育之管理機關在中央爲技藝教育協會中央委員會(Central Committee for Technical Education Association)在各省爲各省技藝教育協會(Provincial Association for Technical Education)。各省技藝教育協會於一九二九年成立，至一九三五年九月二十六日加以改組。協會使命在發展並改良所轄區域內之技藝教育。協會爲法人，在教育部長監督下活動。協會之組成分子爲教育部，法西斯社會福利局，省業團評議會及法律承認之僱主及勞工團體，其他各省市儲蓄機關公私團體亦多派代表參加。每一協會有一主席及經營局(Board of management)。經營局人選由黨部，勞工及僱主聯合會代表，教育部視察員各一人及其他政府機關公共團體各派代表組織之。協會內又有行政委員會由經營局代表五人組織之。協會主席及經營局人選均由教育部部長得業團部部長同意後任命之。此外尚有榮譽視察員(Honorary Inspectors)，亦由教育部長任命，其資格以與學校行政當局無直接關係之專家爲限，其任務在視察各職業學校之行政及活動。協會經費來源除贈與，捐送外，政府，各省業團評議會，失業保險機關及其他會社機關，組織均有相當津貼。

技藝教育協會中央委員會設於教育部，主席為教育部部長。委員人選為法西斯各業僱主聯合會及勞工聯合會主席。此為全意技藝教育之監督及推行機關。其主要任務為監督各省協會之工作，草擬新的計劃或修改舊的計劃，全盤計劃各省間技藝教育之合作與連絡舉辦又非一單獨協會所能舉辦之工作。

(丁) 勞工補習教育：大規模訓練失業工人及就業工人始於一九三三年。自一九三三年起全意各大工業城市各業勞工協會成立各種訓練班及補習班以訓練失業工人及就業工人，各種一般的及技藝的訓練班。在工廠內外紛紛成立。但當時為無計劃的，各自為政，缺乏一致及協調的精神。訓練班之種類甚多，有屬於手工業者，有屬於商業者，有屬於工業者，有屬於一般性質者，有為訓練失業工人者，有為工廠設立者，有屬於技術改進者，形形色色迄不一致。為求劃一以應國家之要求計，於一九三五年加以改革，將行政，組織及課程計劃集中於各業勞工聯合會之手。由聯合會考察當時勞動市場之情形，精工之需供，國家目前及將來之需要通盤計劃按實際情形有系統的設立各種補習學校及訓練班。

至一九三八年意國又重新改革工人補習班及訓練班制度。在六月二十一日公佈之一三八〇勅令中改革各級訓練班。其目的在訓練並發展工人之生產能力使其與國家的經濟發展相符合。新法自同年九月十二日起實施。
(註一八)

訓練班分為農業，工業，商業及信用保險四大類。各大類之下按其學習程度又分為若干等級。如工業訓練班分為初級班，技藝班，專門班及完成班四種，其他各類亦如之。此外尚有特別訓練班以應特殊需要。

各類訓練班或直接由教育部設辦或由法西斯黨部，各業協會，聯合會組織，由教育部間接控制其活動。凡設辦訓練班之機關每年須呈送其計劃書於教育部及業團部，並附呈開辦理由書及經費分配表。由教育部業團部徵得技藝教育機關之同意後再核准其計劃及舉辦之班次。關於訓練班每年計劃及班次情形，兩部應呈送特別報告書於中央業團委員會。

訓練班多設立於學校或其他教育機關，亦可設立於工廠，企業，商業機關及公司內。各個訓練班之課程，

期限，由教育部根據訓練班性質及各業情形決定。訓練班可分爲日班及夜班，教員及職員則由各技藝學校教員，工廠職員及其他專家擔任。訓練班以免費爲原則。如某地已設立工業初級訓練班或商業訓練班時，在該班三公里半以內之十八歲以下之學徒，見習生及青年工人一律強迫參加。

特別訓練班中以失業人員訓練班爲最普遍，其他如商業行政訓練班，戰時製造業訓練班次之。特別訓練班，專門訓練班，及完成訓練班程度較高，入學時須經過入學考試。初級班及技藝班則不必經過入學考試。各種訓練班畢業時一律須經過畢業考試，及格後方給予及格證書。持有證書之工人，可在職業局登記，有就業優先權。

(戊)農村工人訓練：意大利除由教育部主持各級職業學校以訓練農村幹部人材外，尚有農林部所開設之長期的及短期的訓練班。訓練班課程甚多，依各班情形而定，有的訓練班其課程爲純粹理論科目，有的則理論與實際參半。訓練班每年定期舉行。加入訓練班之合格年齡爲年滿十四歲之農人。

臨時性質之訓練班，由農業巡迴施教團 (Itinerant Chairs of Agriculture) 主持。巡迴施教團每省一個，其主要任務爲草擬該年在各該省內設立一般訓練班及特別訓練班之計劃，在計劃中對於經費之開支，班次之多寡，教學及技術方面問題，課程之釐定，均應詳細規定，以便按照計劃執行。每一巡迴施教團在其所轄省區內至少須舉辦四個一般訓練班及四個特別訓練班。其方式爲流動的，巡迴在各地舉辦，務使全省各縣均霑其利。一般訓練班最長時間爲三十日，在該年內工人在家庭及農場無工作時期舉行，故在冬季或夜間舉行者甚多。特別訓練班期限約爲一週或兩週，其舉辦時間並無一定，全視該地需要情形而定。

德國勞動教育在一九三三年以前其制度及特色與英、美各國相似，各自由團體之活動對於德國勞教之發展影響頗大，主要的團體有德國技藝訓練協會 (Deutsche Institut für technische Arbeitsschulung) 勞動研究院 (Anstalt für Arbeitskunde)。至一九三三年以後改革頗多，現分爲就業訓練，正式職業教育，及勞工教育三

項闡明其內容於次：

(甲)就業訓導：國社黨對於就業訓導非常注意。以已從事工作者，其工作興趣與工作種類早已決定，中途改業，利少弊多，不如在未成年人就業之先予以指導，使其所選擇之職業能一方面與其個性相合，一方面與國家需要相適應。但未就業者本人及其父母，常為不正確之見解及淺薄之意見所左右，不如由政府機關從旁指導，則有事半功倍之效。德國未就業兒童在就業時均被強迫接受勞動局特別指導員之指導。根據一九三八年三月一日命令，所有未成年人在離校後十五日內一律向當地勞動局登記，接受該局指導員之指示從事工作。每個求業者均發給就業須知 (Employment book) 一本，在該書中對於勞動市場情形，職業性質均有介紹。勞動陣線及國社黨所屬各級機關恆舉行談話會，演講，討論會，或與行將離校學生舉行個別談話，使行將離校青年對於各業性質，價值，及其條件均有比較認識，以間接影響其將來擇業。

(乙)正式職業教育：德國之正式職業教育由科學及教育部之教育司主持。中央政府雖極力要求一致化，但由各地之環境不同，故無論課程內容抑訓練方式各縣絕不相同。州政府為各級職業學校之監督機關。

一般說來，德國技藝學校之組織依各種職業性質之不同而異，但大體上各校性質可以依職業位置高下分為三類：第一，為訓練工業，商業，手工業及其他各業之首腦人才 (Hilfer) 之學校，第二，為訓練企業經理，工頭，工場負責人物之學校，第三，為訓練熟練工人之學校。第一類性質之學校謂之高級技藝學校 (technische Hochschulen) 第二類為技藝學校 (Fachschulen) 第三類為職業學校 (Berufsschulen, Fortbildungsschulen)。

高級技藝學校修業時間約為四年，以其性質屬於高級教育，故不多贅。技藝學校以訓練各業之技術人員為主，如機械業，建築業，礦業，化學工業，紡織業，手工業，航海業，商業等。主要為招收十四歲至十八歲已受過普通教育之青年。訓練時期為一年或兩年。第三類學校為國社黨最注意者。此類學校大都為半日學校。共分工業，手工業，商業，礦業，農業，家事業等六大類。課程除一般科目外，並注意技術方面，對於實習尤為注重，訓練時間一年至三年不等。至一九三八年教育部長下令所有從事學徒訓練之青年一律強迫加入職業

教育，同時將上述三類學校改組爲技藝學校 (Fachschulen) 初級技藝學校 (Cervfachschulen) 及職業學校 (Berufsschulen)，使全德在十四歲至十八歲之青年受着有系統的技藝教育以符合國家需要。

全國職業教育之機構受政府的干涉與管理。一九三七年四月經國社主義者教師協會 (National Socialists Teachers Association) 之要求在柏林成立技藝教育委員會。該會由相關政府機關工業，商業，手工業各界代表，勞動陣線代表及婦女團體，青年團體各推派代表組織之。其主要目的在促進職業教育之一致化，並使技藝訓練與職業生活發生密切連繫。

(丙) 勞工補習教育：德國就業工人之補習教育爲強制的。根據一九三八年七月八日教育法所有德國青年一律強迫接受補習教育，時期爲三年。至一九三九年二月十三日經濟部下令強迫各企業，工廠一律儘可能的設立補習學校以使其被僱者受訓。

補習班及補習學校除由各企業，工廠設立外，勞動局，勞動陣線，國社黨及其所屬之各種委員會，國社黨社會福利委員會，國社黨婦女委員會，希特勒青年團，及其他國立福利機關亦設立之。其教育之方式，課程之內容，修業時期之長短，各不一致，要以適合現實的經濟需要爲依歸。勞工補習教育就其性質言可分兩種：第一，爲正常的補習教育，即普通工人就業後在工廠或企業及其他機關所設立之補習班接受一般教育訓練，以補習其普通教育，其課程多屬於一般性質之課目，如德文，歷史，地理，黨義，科學概論等，甚少技術方面之科目。第二，爲特種工人之補習教育，此類受訓工人包括不熟練工人，失業工人等等。在經濟恐慌期中因失業關係，多數熟練工人喪失其職業技能至若干程度。此類工人如體力未衰老時，只需短期訓練即可恢復其工作能力及技能。有一部分工人因經濟機構之變動或新機器之使用，而致失業，如政府能舉辦訓練班加以訓練使其從事他業，則固有之技能及能力不致喪失。對於此類工人之訓練分爲普通訓練及特別訓練兩種。時間甚短。訓練之方式甚多，主要由職業介紹所及勞動陣線負責。

不熟練工人之訓練主要由勞動陣線主持。勞動陣線職業訓練部在各地成立不熟練工人訓練班達數千所之多。

以訓練不熟練工人。其訓練時間甚短，最長者為六個月，上課多在夜間及放假日。課程偏重技藝方面。至職業介紹及失業保險局則實行實習津貼制度。凡工人因工作不熟練不能得到全額工資時，由該局予以八星期之學習津貼以增加其收入。

第三目 社會主義國家勞動教育

蘇聯勞動教育近數年來有很大的變更。組織、制度、和教學方法上均可見其變遷痕跡。但其基本原則沒有變更。其原則是如何於極短時間內訓練大批專門人材，技師，及技術工人以應各產業部門之要求。大體說來，蘇聯之勞動教育可分為初等職業教育，中等職業教育，高等職業教育及勞工補習教育四類。前三者為對未就業者之訓練，後者為對已經就業工人之訓練。

（甲）初等教育：十月革命後，共產黨青年團（Komsomol 英譯名為 Young Communist League）深感將來熟練工人之需要，乃與教育家及其他專家討論技術工人之訓練。經過數次會議。乃決議在工廠設立工廠學校（The Factory Apprentices School）在農場設立農場學校（The Farm Apprentices School）為技術工人及熟練工人之訓練機關。

工廠學校入學資格為小學修業兩年。後因七年學校發達，入學資格提高為小學畢業。在以前修業時期定為兩年，每週授課四十小時，二十小時在學校上課，二十小時在工廠實習。一九三三年改為六個月至一年，大部分時間（每日五小時至六小時）在工廠實習，上課每日僅二小時至三小時。（註一九）改革原因，一方面因七年學校發達，工廠學校學生大都在七年學校畢業，普通教育有相當基礎，自無需多費時間教授一般課程。一方面因以前工廠學校學生大都升學，與設立工廠學校之原意相違，故縮短時間以限制其投考高等學校。如能力優越之學生亦允其升學，但以在工廠工作三年為條件。工廠學校由每個工廠或國營托拉負責辦理，由工業人民委員部監督之。

工廠學校為初等職業教育之主幹，以一九三〇年以前尚有七年制工廠學校，職業技術學校及職業講習所

等組織，現則逐漸減少。除工廠學校外，尚有工業教育團 (Industrial Education Combinat) 農業教育團 (Agricultural Education Combinat) 的組織。此為工廠，企業，或農場之擴大的教育團體，各團之內設有學校，研究部，及實驗站等。教育團年來發展極速，現以莫斯科 Ball-Bearing 工廠之工業教育團說明其組織。

該廠教育團在一九三二年尚為一工廠學校，至一九三五年始發展成為規模宏大之教育團。該團對於完成七年學校教育之男女青工工人予以兩年職業教育。課程分為實習及理論兩部，每日有二小時半從事實習，有三小時上課。第一年之實習工作在特設之實驗室或工廠舉行，第二年則在工廠工場內實習。學生全部免費，在開始三個月每人每月可得三十三盧布津貼，第二個三個月為四十八盧布，以後遞增至六十八盧布為止。該團尚有技藝訓練班以訓練就業之成年工人。(註二〇)

(乙)中等職業教育：技藝學校 (The Technicisms) 及勞動預備學校 (Workers faculties) 為蘇聯中等職業教育之學校。勞動預備學校附設於各大學及各專門學校以供未受正式教育而想考入大學，或專門學校之工人或農人之用。技藝學校方為真正之職業學校。

技藝學校之性質頗為特殊，理論與實際一律注意。入學資格為七年制學校畢業，修業時間為四年，有些地方為三年，並不一律。課程分為四類，即一般科學理論，普通教育，技藝訓練及特殊科目。如以建築設計班而論，其一般科學理論為數學，物理，化學，繪圖學，建築材料學，建築學，設計原理，生物學，其普通教育為經濟學，蘇聯經濟政策，俄文及外國語；特殊科目為溝渠建築，設計，熱力學，通風學，建築史，建築形態論；技藝訓練為實習。畢業後由學校送至工廠，企業或機關服務。工作由學校指派，學生不得拒絕。(註二一)

此類學校為初等學校及高等學校之連絡機關，種類甚多，各重要產業之主要職業無不設立，大別可以分為工，農，商，交通，教育五大類，每類之下設有各種不同名稱之科別。影響學生入學之因素有三。第一，為國家之需要，對於每類職業，政府認為極端重要時，可強制七年學校畢業學生加入該校或派遣程度較高職業相近

之工人至該校受訓。第二，爲本人之志願，但個人投考或加入某類學校時，須經過心理測驗及工業測驗經教育機關允許後方爲有效。第三，爲學生之環境，如學生家長居在某種工業繁盛之地區，則其將來志願自易受此種因素之影響。

勞動預備學校並非嚴格之職業學校，而爲使工農大衆升入大學或高等學校之預備學校。此類學校分日夜兩班，修業期限爲四年，入學年齡在十七歲以上。入學資格日班須有三年勞動履歷，夜班須有兩年勞動履歷，並限於受完小學教育及一般政治教育之工農勞動者。其發展頗速，一九二七年學校共爲一四七所，學生爲五萬人，至一九三一年增爲六九四所，學生增爲十五萬人。

(丙)高等職業教育：蘇聯所有高等學校均以訓練某種專家，技師及技術人員爲其目的，如歐美各國以研究自由藝術，文學及科學爲目的之大學，在蘇聯甚少，故日本山田茂勝在蘇聯年鑑中將大學及專門學校併於職業教育一項下討論。(註二)

高等學校以前隸屬於教育人民委員部，至一九二八年開始改由相關的經濟人民委員部及工業人民委員部管理。一九一九年十一月下令所有以後新設之專門學校統歸聯邦之相關各人民委員部管理。至一九三〇年七月二十三日下令所有專門學校均自各共和國公共教育委員部劃歸聯邦各相關工業委員部管理；各級農業學校及劃歸聯邦及各共和國農業委員部管理，各級商業及經濟學校劃歸聯邦相關之機關管理；醫學院及醫科專校劃歸健康委員部管理。公共教育委員部只負責管理教育專校及美術專校。(註三)

一九三〇年改革後專校數目突增。全國十四個人民委部及其他聯邦機關均可設立專門學校。結果發生分配不良及疊床架屋之毛病。於是一九三二年十月十七日下令於中央執行委員會下，設立高等技藝教育聯邦委員會 (Federal Committee of higher Technical education) 其職權有八：

- (一) 監督並管理全蘇技藝教育之一般行政；
- (二) 審核各科專用名詞，決定專門課程之種類；

(三) 核定各校之班次，組織及課程表；

(四) 教授方法之研究；

(五) 審查講座，教授，講師之聘任；

(六) 教科書之審定；

(七) 入學規則之頒佈；

(八) 蘇聯職業學校數目之分配。

委員會人選，由中央執行委員會主席團任命，此外尚有視察員若干人，由中委會任命，擔任視察工作。

(註二四)

各個專校之設置及其經費由國營托辣斯負責，同時托辣斯負擔其所設學校學生之津貼及實驗費用。學校行政及教務集中於校務委員之手，校長由相關人民委員部任命，有處理教務全權，學生組織不得干涉學校行政。

(註二五)

各個高等學校之目的為訓練兩種性質之專家，一為廣泛性質之專家，一為狹隘的專家。前者係指對現代生產技術，國民經濟，一般文化及蘇聯經濟組織有基本認識之人們，後者係指對某項生產技術有專門知識或技能者而言。前者之修業期限為五年，後者為四年。

課程亦分普通及專門兩種。各校課程先由各校擬定呈交相關人民委員部審核，人民委員部審核後再呈交高等教育技藝委員會作最後之決定，課程表亦由各校按照國家規定編訂之。

實習工作所佔地位甚為重要。從第三年開始，有百分之三十至四十時間用於實習。醫學院學生在相關醫院實習，師範學院學生在附設小學實習，工業及農業學院學生在有關之工廠或農場實習。學生實習時給予報酬，其工作計算於該廠生產計劃之內。工廠方面供給學生以導師，材料及機械；學校則負責訓練。在實習開始時由學校擬定實習計劃，計劃中對於理論與實際之關係非常注意，務使兩者打成一片，互相印證。實習普通分為

三期。第一期爲普通訓練，其目的在使學生使用各種普通工具並對生產程序，工廠構造有明確之了解。第二期爲訓練學生使用複雜的機械及機器，養成與高等工人相等技藝。在第二期最末數月輪流在各部充當助理員。第一月爲助理工頭，第二月爲各班助理機械師，第三月爲經理室助理員，第四月爲助理部主任，第五月爲實驗室助理員以訓練其管理的能力。第三期爲畢業準備期，在此時期中純爲指導學生使其對畢業後有進一步的深切了解，故對各項小問題亦切實注意。

學生畢業後由各人民委員部分派至各工廠工作，工作時間至少爲五年。(註二六)

(戊)勞工補習教育：勞工補習教育久爲政府所注意，其發展亦極爲迅速。自一九二九年起分爲五類，其主要任務爲訓練已經就業工人使其技術純熟，工作能力提高，或注重一般教育以提高其知識水準。(註二七)

第一類爲青年工人補習學校，此類補習學校在工廠，農場及企業內均已成立。其主要對象爲廠內青年工人，但有時亦允廠外工人參加，講習班期限視企業之性質而定，二年至四年不等。課程理論與實際各半。除此種正式補習學校外，尚有短期補習之組織，此種短期補習班之主要目的爲給予新進工人以關於本廠組織，生產程序及工作性質方面之基本觀念。講習時間約爲二十小時。

第二類爲補習課程 (Individual Courses)。補習課程又可分爲三類：

(一)青年工人補習課程：工廠或企業規模較少，人數不足能立補習學校時恆成立此類性質之補習課程以訓練青年工人，此類補習課程之性質與上述補習學校之補習課程完全相似，不過只是規模上有區別而已。

(二)爲某種特殊專門化科目或技術所成立之補習課程。此類補習課程或因人數太少，或因課程內容特殊，或因生產程序性質不能在補習學校內成立科目，故在工廠內成立特殊補習班以訓練此種人材。講習內容及期限並不一律全視課程性質而定。此類補習課程平均爲六個月至一年。課程多偏重於實習。

(三)熟練工人補習班：工廠內學校有時不能迅速訓練大批熟練工人以供工廠需要，故各大工廠恆成立補習班，專門訓練粗工使其成爲熟練工人。課程亦分實習與講授兩種。實習課程由工廠選派能力甚強技術精深經驗

豐富之工頭或高級工人爲指導員，實際指導。理論課程分別在日間及夜間舉行。修業期限多以兩年爲限，但亦常隨實際情形伸縮之。

第三類爲就業成年工人之特別補習班。此類補習班以成年工人爲對象，普通教育及職業教育並重。依工人之教育程度及技藝程度可以分爲三種：其一，爲初級補習班，其對象爲粗工及普通工人；其二，爲中級補習班，其對象爲熟練工人；其三，爲高級補習班，其對象爲熟練工人或技藝工人。訓練時期不一，約爲一年至兩年不等。

第四類爲技藝夜校 (The Evening Technical School) 技藝夜校課程偏重於普通教育，其目的爲使普通工人有機會升至中等技術工人位置。在該校畢業後可以取得升入中等補習學校之資格。修業時期較長約爲四年，課程內容及標準均較其他補習班爲高。以上上課在夜間，故稱之技藝夜校。

第五類短期訓練班：當工廠添置新設置，改良生產行程，變更工廠內部裝置，引用新的技術與發明時，工廠恆舉辦短期訓練班，訓練工人使其能夠使用新的技術，習慣新的組織。其時期甚短，約爲三日至兩週不等。

(註一) 詳見 Arthur B. Mays: *The Problem of Industrial Education* p.p. 356-370. A. Charles and Charles R. Allen: *Vocational Education in a Democracy*, chapter XVI.

(註二) 見「勞工教育實施辦法第一條」。

(註三) 見一九二二年六月二十二日，德國郵報職業介紹所頒佈之 *Allgemeine Bestimmungen für die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung bei den Arbeitsnachweisämtern* 第一二兩條。

(註四) 詳見 I. L. O. 出版之 *Technical and Vocational Education and Apprenticeship*, p.p. 12-15。

(註五) U. S. Department of the Interior, *Vocational Education Bulletin*, No. 176, June 1934。

(註六) *Technical and Vocational Education and Apprenticeship*, p.p. 27-28。

(註七) 關於英勞動教育可參看下列各書：G. D. H. Cole *The tutor's manual* 1924. E. J. Gillman: *The Workers and Education*: J. H. Horrabain *working class and Education*. A. Mansbridge: *An adventure in working class Education*。

- (註八) 註阿·A. Abbott: Recent Trends in Education for Industry and Commerce in Great Britain I. L. R. vol XXXII No. 2, August 1936. p.p. 177-180. ●
- (註九) Technical and Vocational Education and Apprenticeship p. 11 ●
- (註一〇) A. Abbott: Recent Trends in Education for Industry and Commerce in G. B.
- (註一一) Technical and Vocational Education and Apprenticeship p. 12 ●
- (註一二) Edward S. Cornutrick: Foreman Training in American Industry I. L. R. vol XXXII. No. 2 February 1933 ●
- (註一三) L. H. A. Geck: New Trends in Social policy in Germany: I. L. R. vol XXXVI. No. 1 July 1937. p. 29 ●
- (註一四) T. S. Chegwidden and G. Myrdd in Evans: The Employment Exchange service of Great Britain: p.p. 74-77 ●
- (註一五) 張天開: 英國勞工教育, 民族雜誌第五卷第三期第四九三頁 ●
- (註一六) 美國勞工教育局編書在第一屆國際勞工教育會議報告 ●
- (註一七) Rosario Sattilaro: Vocational Education in Italy: I. L. R. oct 1936: p.p. 461-462 ●
- (註一八) 註阿·The ministry of Labour Gazette Nov. 1938. p. 427 ●
- (註一九) Beatrice King: Changing man: p. 173 ●
- (註二〇) Changing man p. 173 ●
- (註二一) A. Pinkovick: Science and Education in the U. S. S. R. p.p. 57-58 ●
- (註二二) 阿·羅維斯基編書(出版)之六三四年(蘇聯)科學及教育 Science and Education in U. S. S. R. p. 23 ●
- (註二三) The year Book of Education (1935) H. Hans: Education in Soviet Russia p.p. 337-338 ●
- (註二四) 同 ●
- (註二五) Changing man p. 186 ●
- (註二六) Changing man p.p. 192-195 ●
- (註二七) Technical and Vocational Education and Apprenticeship. p.p. 105-108 ●

第三章 勞動生產獎勵策

在個人主義國家，企業之生產由企業主自己負責，國家不直接干涉。因為個人主義國家之生產為無計劃的，由企業家根據市場的需要利潤的多寡去決定，利潤之增加為企業家生產唯一之刺激。為求利潤之增加，企業家極以種種方法以增加努力的剩餘價值。其主要的方法之一即以工資為鼓勵勞動者增加生產的手段，使生產品增多，其增加程度在工資增加之上，結果其利潤增加，其產業因之隨而發展。

個人主義國家鼓勵勞動者增加生產的方法主要是以工資，獎金制，分紅制 (Profit-sharing) 及工人入股制 (Share holding by Workers) 為主。在其中以增發工資及獎金為最普遍之形式。在以前流行之工資制及獎金制，共有計時工資制，計件工資件，赫魯叟獎金制 (Hulsay Premium Plan) 及羅汶獎金制 (Rowan Premium Plan) 四種。新式工資制度則為泰倫氏之差別計件制 (Taylor Differential piece-rate plan)，蓋提之作業獎金制 (Gantt Bonus System) 及依姆孫氏之效率工資制 (Emerson Efficiency wages System)。無論工資及獎金如何計算，其主要目的即在鼓勵工人工作，提高工人工作效率以達到增加利潤擴大產業的目的。分紅制及工人入股制在戰後曾一度盛行，各公司企業之規定不一，現在漸漸衰落。(註一)

國家主義國家對此問題之態度與個人主義國家不同，因為勞動生產力的提高和勞動生產品的增加不僅是企業家，廠主關心的問題，政府對此問題亦異常注意。其經濟政策和勞動政策幾乎可以說是國家的生產政策，其中心目的即在如何運用國內的資源和勞力以獲得最高的最可能的生產量。勞動生產力的發揮即是國家的利益，兩者是不可分的。在此種密切關係下，故政府極以直接方法獎勵勞動生產力，與個人主義國家之袖手旁觀由企業家自己負責者不同。但其所採的方法多為消極的防止，缺乏積極的鼓勵。至於名符其實的勞力生產獎勵策之使用，只有蘇聯一國。

社會主義國家中，生產手段歸諸國有，私人牟利行為完全禁止，舊的工作刺激因素失去，於是各個企業往往會發生無人負責 (Depersonalisation) 的現象，所謂無人負責，即指經理及工人對於所從事之工作，無責任心，對使用之機械工具漫不經心；當無人負責現象存在時，自然無法改良出品的質量，和提高勞動生產力。而社會主義國家發展之基礎在經濟生產品之增加，經濟生產品之增加又以勞動生產力之發揮為條件，此種矛盾之解決不僅是社會主義國家在建國期中最重要之問題，且其成功與否足以影響社會主義實驗的前途。

社會主義國家的勞動生產鼓勵策可以分為三部分：第一，為設立同志法庭，勵行工作紀律，防止工人怠工；第二，實行無限制計件工資制，以工資鼓勵工人增加生產；第三，實行社會主義競賽，提高工作效率。在此三法之中，以後者最為重要，現分述於次：

第一節 工作紀律與同志法庭

社會主義國家鼓勵勞動者增加生產之消極方法，為勵行勞動紀律，以防止懶惰及不負責工人之取巧。此點在戰時共產主義時期，即已注意，自一九二九年第一次五年計劃實行後，政府對此問題甚為注意，如一九三一年，一九三二年政府均曾頒佈法令加強勞工訓練，取締勞工不良工作習慣。至一九三三年史達林在經濟會議席上頒佈六大原則，其中一項即為肅清無人負責的現象。(註二)隨之政府又頒佈法令加強勞動紀律。但其規定為支支節節的並無重要改革。至一九三八年十二月二十八日蘇聯人民委員會，共產黨中央委員會及蘇聯工會中央評議會共同頒佈關於改良勞動訓練的法令後，對於勞工的不負責任始有嚴格的制裁。(註三)

新法序言中明白的宣稱蘇聯除許多誠實工人，在為着國家而努力工作外，尚有少數偷懶取巧多賺錢少做事之工人仍然存在。他們利用蘇聯的勞動保護制度以自肥，因此政府有頒佈新勞動紀律以肅清此種弊病之必要。

工廠或機關的管理處應與各級工會組織負責檢舉並監視一切不忠實勞動義務或在廠內違反勞動紀律及勞動

法規之工人及職員。凡工人無正當理由在規定時間遲到二十分鐘以上者視為無故離開工作應予以立即解僱之處分。其他不遵守工作時間的犯規如上工遲到二十分鐘以下，午飯時早退，午飯後過遲上工，收工過早及在工作時間內怠慢均視為損害勞動紀律，由工廠的經理處科以下列的處罰：勸告或申斥，帶有警告性之申斥，調至工資較少之部門工作三個月以下，或調至較低級的位置。一月內有三次此種犯規行為或兩月內連續犯規至四次者應解僱之。凡在工廠，機關，社會團體的房屋內佔有住宅的員工，在本法頒佈後，因違反勞動紀律被開除時，或其他過失被開除時，由管理處限令於十日內遷出，不得逗遛該宅。工廠，機關，企業及各部負責人如不執行此法令所規定之條款時由其上級機關處罰，必要時得撤職及提交法庭審問。

同志法庭 (Comradely Courts) 亦為制裁不努力工人之機關，凡有較為嚴重之不法事件發生，或工人犯規屢戒不悛時由同志法庭審判之。

同志法庭係根據一九二九年十二月三十日之同志法庭法所成立者，為審判工人犯規之機關。全國各大工廠均已成立。全廠工人技師經理均受其拘束，其管轄之事件如次：

(一) 凡擾亂或阻礙正常生產程序之事件：

(1) 違反勞動紀律，如遲到，怠慢，工作不力，無理由的移遷工作地點；

(2) 不愛護工廠的財產（工廠設備，工具，機器等）；

(3) 不愛惜原料，浪費原料，或工作成績不佳。

(二) 凡有過去不良習慣遺留時：

(1) 侮慢，毀瀆或攻訐同廠工作人員；

(2) 在廠內行竊五十盧布以內，吵鬧，及其他非社會行動；

(3) 其他一切阻礙社會組織之行動。(註四)

審判員由廠內各部舉出，職員亦可參加，審判員選出後須經過嚴格考查方正式決定。人數甚多，各廠不

一，視廠內人數而定，如 Klunkov 電機工廠在一九三二年共有審判員三百八十一個，分爲二十六庭，庭長二十六人，副庭長五十一人。（註五）法庭開審時，全廠職員均可出席，對於審判案件均有發言權，隨時可以發言，辯論並發表個人意見。討論終結後由審判員判決。對於犯規工人之處罰分爲警告，譴責，罰款，監禁，開除工會會籍及解僱六種。

第二節 工資獎勵策

蘇聯積極的勞動生產鼓勵策分爲二部分：第一，爲以工資表及無限制的計件工資制以獎勵生產，第二，爲社會主義競賽。現在此目中說明工資獎勵策，社會主義競賽則在次目述明。

自五年計劃實行後，勞動流動率增大，政府爲防止轉業及增加勞動生產率計，乃改革工資表並實行無限制的計件工資制。

（甲）工資表之改革：在以前工資表由中央經濟機關規定，自五年計劃實行後，採取分權制度，由各工廠按其實際需要決定之。故各企業有企業之工資表，各工廠有工廠之工資表，工資表訂立於團體協約之內。各工廠在每年締結團體協約時對於工資之等級，工資係數及工資率均作詳密之討論，然後訂立工資表，工資表經工會及企業經理部審核後再交上級機關批准。

一九三五年以後工資表又有若干改革，其主要修正爲獎金制及補助工資制的恢復。一九三七年政府下令改革工資制度，並於棉織業，曳引機製造業，農業，機械業，航海業設立獎金制以鼓勵生產。對於低級工資勞動者於一九三七年十一月起實行補助工資制。其補助方法，凡從事工業，及交通業之員工其整個收入（工資表上之工資收入，獎金及其他收入）如爲計時工人，每月收入在一一五盧布以下；計件工人每月在一一〇盧布以下時，可予以補助，以達到此項標準。（註六）

一九三七年工會中央評議會第六屆全體大會決議改革工資表。一九三八年四月十一日工會中央評議會設立

爾特別小組研究工資問題。一組研究工業，交通業，郵政電話業，農業工人，機械師，技術人員之工資，一組研究公共團體，合作社及商業機關使用人之工資。及各個工會之中央委員會及工廠委員會均設有工資委員會以研究工資表之釐定。

一九三八年九月史達林汽車製造廠團體協約中之工資表為根據汽車業新工資表略加修改而成，並經指定為一九三九年之模範協約，現將其內容列後：

新工資表將工人分為手藝工人 (Operators) 及普通工人兩類。前者包括從事需要長時間訓練之職業的工人，從事生產工作，從事廠內外運輸及監督生產之工人；後者則包括負責裝置，修理機械，製造工具及管理氣管水管之工人。兩類工人之工資表各為八級，製造工人最低級與最高級工資率之比為一比二·五，普通工人則為一比三·五。

累進工資率用於工作進行困難及其他特殊性工作，種類由經理部及工廠委員會規定。製造工人工作超過標準生產額時，超過部分之超過工資率為正常工資率百分之二十五，五十，及一百。學徒工資為四級，最低級與最高級之比為一比二，每半年考試一次，考試及格晉升一級。(註七)

(乙)無限制計件工作制：第一次五年計劃後，工資的支付儘可能的實行計件制，計時制為例外，凡不能以「件」計算之工作，方用計時制。(註八)

計件工資率之決定係以標準生產量除工資表中所規定之每日工資額。標準生產量由工廠經理部會同工廠委員會決定，其決定標準為工人在正常情況下之生產量。所謂正常狀態係指：(一)機械和工作場的設備良好，(二)主要原料及工具能源源供給，(三)原料及工具之質地優良，(四)工作環境符合衛生及健康的要求。凡工人工作超過標準生產量時其超過部分以累進率給付工資以刺激能力超越之工人。

一九二八年所實行的集體計件制已告廢止，在不能單獨行計件制場合下改行列可夫工資制 (Rykov Shaft) 該制創始於一九三一年。該制實行後，集體工作亦可單獨計算個人成績。其法在每班工作之先由工頭計較工作

難易將工作分配於每個工人，如能於預定期前完成時，予以登記，按計件工資給予報酬。（註九）
在例外情形方採用計時制，計時工資率比計件工資率為高，以獎勵生產。

第三節 社會主義競賽

蘇聯社會主義競賽之起源，可以追溯到一九一九年之星期六自動工作制（*Subbotnik* 英譯為 *Saturday Volunteer work*）。一九一九年五月十日莫斯科——珈山鐵道有一部分工人願意無報酬的在星期六工作以增加國家收入，隨後此種運動蔓延全國。（註一〇）至一九二〇年列寧開始注意社會主義競賽，在一九二〇年共產黨第九屆大會席上認為：

「社會主義者不僅不排斥競賽，並且要在廣大羣衆基礎上去發展應用競賽，使勞苦大衆都到競賽場去。在競賽中他們的個性可以發展，他們的能力可以訓練，他們的天才可以發現。……因此我們目前的職責是組織社會主義競賽。」（註一一）

新經濟政策時期中社會主義競賽並未廣泛應用，其原因似有兩層：其一，在當時為產業恢復時期，剩餘勞力甚多，無提倡社會競賽之必要。其二，此時所用擴充生產監督生產之方法為生產會議（*Production Conference*），在生產會議中工人可以表現其組織能力，技術及其天才，並可討論研究合理化之方案及批評經理部設施。因此工人可以培養工作熱忱。在五年計劃初期，社會主義競賽方開始變動。

一九二七年列寧格勒之「紅色三角」橡皮廠（「*Red Triangle*」*Rubber Factory*）梯維（*Iver*）之普羅塔卡紡織廠（*Protarka Textile Factory*）及烏拉省之左拉托斯機械廠（*Engineering works of Zlatoust*）工人先後應用社會競賽方法，為此種運動之開始。一九二八年平等工廠（*Ravenstvo Factory*）五十個青年工人組織第一隊突擊隊，於是突擊隊之組織亦在各地開展。至一九三二年一月一日全蘇工人參加社會主義競賽者達百分之六五·六，全國突擊隊隊員作工業工人百分之六四·二。（註一二）至一九三五年八月三十一日在頓納茲煤礦（*Dontz*

Coalfield) 有工人斯泰哈諾夫 (Alexei Stakhanov) 在「班」工作期內，掘煤一百〇二噸，超過普通定額十六倍。由於報紙之宣傳及政府之倡導斯泰哈諾夫運動轟動全蘇，成爲社會主義競賽之高級形態。其發展由煤工業而其他製造工業，而運輸業，最後竟普及農業。其方式亦由個人的活動慢慢的擴展爲團體的或集體的活動。

(甲) 社會主義競賽的意義和內容：社會主義競賽最初的意義是工廠或企業內個人與個人間或羣與羣間的工

作競賽。到後來這條原則應用到社會活動各方面，變成一切個人與個人間羣與羣間工作競賽的總稱。關於社會主義競賽的性質，史達林說得很清楚，他說：

「社會主義競賽和競爭是根據兩種不同原則。商業競爭的原則包含了有些工廠失敗和倒閉，有些工廠勝利和合併其他工廠。社會主義競賽卻不然，技術較高的工人要協助技術較低工人以提高一般生產水準。商業競爭說：『趕走落伍的企業，建設你自己的天下。』社會主義競賽卻說：『有些工作效率甚低，有些工作較好，有些工作效率更好。』你要迎頭趕上最好的成績，達到最高的水準。」(註十三)

社會主義競賽不僅可以鼓勵勝負雙方爲着國家的生產發揮合作精神，並可改變大眾對於「勞動」的觀念和態度。這點史達林也有說明。他說：

「競賽是值得注意的是使民衆對『勞動』的觀念發生根本的改變。以前視勞動爲可恥而痛苦的負擔，現在用了競賽方法使勞動變成了榮譽的事業，光輝的事業，果敢英雄的事業了。這在資本主義是沒有的，而且是不能有的。資本主義國家人民所企求而爲得社會贊許的目標是投資的收入，利息的收入，尤其是勞動的避免。勞動被他們認爲是最賤微的職業。反之在蘇聯人民所企求而爲社會所贊許的目標是做個勞動的英雄，做一個工人突擊運動的英雄，受于千萬勞動者之崇拜。」(註一四)

前面已經說過，社會主義競賽可以應用到工廠，企業，農場，學校，教育及其他社會活動方面。在本目中

僅將在工廠方面的情形略述之，其他方面不贅。

工廠方面的競賽普通都由工會主持。第九屆工會大會決議工會要做社會主義競賽的指導者，社會主義競賽

爲工會生產工作的中心。(註一五)共產黨全國大會亦屢次申明工會應一方面獎勵優良工人，發展社會主義競賽；一方面要以突擊工人組織紀律團制裁破壞紀律及破壞社會主義競賽的工人。競賽最普遍的方式是由工會在廠內指導各部組織社會主義競賽隊由工人自動報名參加，訂立競賽協約，規定某一定期限內雙方競賽完成某項工作，或作最大生產量及最低消耗百分率的比賽。不但一個工廠內，一個部門內，部門與部門間可以舉行競賽，即工廠與工廠間亦可實行。兩個工廠之工廠委員會可以訂立協約舉行五年計劃的提早完成競賽。如內河航行業或航海業中，同一航線內各輪船可以競賽航程速度和燃料使用的減少。又如但尼伯(Dnieper)水閘工程建築時，河之此岸突擊隊與彼岸突擊隊舉行比賽建築速度。最大規模之競賽爲城市與城市間之競賽。一九三二年九月莫斯科市蘇維埃代表與工人代表建議與莫斯科，列寧格勒與喀爾夫(Karkov)三大城市實行競賽，看誰最先完成最後一年之五年計劃及政府決定舉辦都市建築及社會主義建設。其他工廠與農場間亦可舉行競賽，如希臘拉農器製造廠與沃里抵米沃柯(Vladimirevko)農人及綠林集體農場(Collective Farm of Green Grains)的農人舉行競賽。工人允許增加生產量百分之一，減低成本及改良生產品；農民則允許達到收穫的標準並種植最優良之種子。

競賽的內容包括甚爲廣泛，如工作計劃之提前完成，生產品之改良，廢料之減少，工具，機械之保護，原料之利用，紀律之維持，技術之進步及消耗之減少等等均可爲競賽之目標。

在工廠競賽之發動和組織由工廠委員會之生產會議負責。而生產會議之活動份子又爲突擊工人，故突擊工人及突擊隊社會主義競賽非常密切，兩者爲不可分離互相影響之因素。

(乙)突擊工人與突擊隊(Uderniki)：突擊工人係指一班男女工人自願在其職業多做工作或做得更好，或在其職業範圍之外從事特種工作以加強國家建設，提早完成五年計劃而言。突擊隊員之主要工作爲自動的增加生產量，減少廢料及消耗，不無故缺席遲到，並積極提倡社會主義競賽。突擊隊與社會主義競賽關係異常密切，突擊隊隊員雖不全部參加競賽，但競賽之主持者及指導者均爲突擊隊員。所以我們可以說突擊隊的發展推

動了社會主義競賽，而社會主義競賽的成長也助長了突擊隊的發達。

突擊隊之組織始於一九二八年平等工廠，隨後在各地發展。一九二九年十二月莫斯科舉行全蘇突擊隊大會，據該會報告全國隊員共達三十萬人。一九三〇年三月一日各業突擊隊共計一五三四隊，隊員計一百一十萬人，參加社會主義競賽者佔百分之六十。一九三二年一月一日全國產業工人爲五百萬人，突擊隊員達三百二十萬，鐵路工人爲一百二十萬人，突擊隊員共六十四萬人，佔全體工人百分之五十以上。（註一六）

突擊工人之活動爲多方面的，其共同目標爲增加生產減少成本。突擊工人工作緊張，爲全廠工人之模範，但以不超過正常工作時間爲原則；報酬則與普通工人相同，並無特殊津貼或獎金，以其報酬偏重精神方面而不注重物質的報酬。

在開始，突擊工人係個人自己努力，彼此之間，並無連絡，不久以後，發展爲突擊隊，突擊部，突擊企業（Shock Enterprise）等集體活動。突擊隊因努力方向之不同，可以分爲下列五種：

(子) 協助隊：協助隊係由競賽勝利一方之工廠，企業或工廠內勝利一方之工人組織而成，以援助競賽失敗之一方或其他技算落後工廠爲目的。此爲協助制之一種形態。其詳見下節，茲不贅。

(丑) 連絡隊：一九三〇年羅斯托夫農業機械廠（Rostov Agricultural machinery）接到命令限於最短期內造成第一架曳引機，於是該廠各部門組織一連絡突擊隊以從事製造工作。連絡隊之主要活動爲連繫各部分工人共同研究各部缺點及補救方法及如何加速工作進度。結果曳引機如期造出。自後各地工廠均倣效之，以圖增加生產，改良生產。

(寅) 成本會計隊（Khozraschetote）：成本會計隊爲突擊隊中最重要之組織。此種組織始於一九三〇年列寧格勒機械廠工人，其目的不僅要增加生產，並要嚴格執行計劃局所訂定之成本計算表以減低成本改良產品品質。成本會計隊第一隊成立於一九三一年一月，至一九三二年四月一日全國共有十五萬隊，人數共達一百五十萬人，其發展之速於此可見。成本會計隊之成績頗爲卓著。據許涅維克在第九次工會大會報告在史達林曳引廠

由於成本會計隊之努力超過原定計劃五倍。紅色普第諾夫廠預定在九二四小時完成之工作，由於成本會計隊之成立，只於七七五小時內完成。其他如工人缺席的減少，成本之減低，原料之節省，廢料之減少，均足表現其成績。(註一七)

(卯)計劃修正隊 (Counter-Planning brigades) 與計劃執行隊 (Planning Operative brigades)：此為工人儘量利用企業內部資源發現工廠潛在力量擴張生產預定計劃之有效組織。史達林說：「由計劃機關草擬計劃，不過是計劃的開始；計劃要在實行機關實行後，由執行者根據經驗加以修正及完成方發生真正效力。」兩者為達到此種目的之組織。

計劃修正隊及計劃執行隊之工作為將工廠生產計劃劃分為若干部，交發相關部門予以縝密之研究，有缺點時加以修改，有意見時可以提出討論。計劃修正後交計劃執行隊執行，計劃執行隊隊員在工作之先共同又加詳密之研究，以求最有效方法的利用，然後分至各班。各班工人在開始工作之先由計劃執行隊隊員指導討論各個人工作情形及應如何工作方為有利，有時在討論會中並切實指定每個工人所應從事工作及其工作時應注意之點，以期提高完成預定計劃所規定之事項。此制為 Danerpetrovsk 工人首先發明，後來各廠均次第仿行。此制實行後各廠生產均能按預定完成。以在討論會中各個工人均可明瞭其每日工作是否已達到預定計劃，同時對於工作時期內生產成本之多寡，原料燃料之消耗，工作之進展均有明確之概念。

(丙)協助制與自動工作制：在上面已經提到，社會主義競賽和個人主義國家的競爭在性質方面的最大區別是後者的目的在壓倒競爭的對手甚至排斥其存在；而前者的目的則在鼓勵競賽者努力以求社會整個工作之進步。在競賽進行中雖有勝負的區別，但競賽完畢後，勝利者恆協助指導失敗者使其能迎頭趕上達到與勝利者同等的水準。最能表現此種精神者為協助制 (Shafstvo 英譯為 Patronage)。協助制不僅足以提高生產量並為蘇聯有效的社會教育工具。以協助制之發展可以掃清個人主義遺留下之狹隘思想並積極發揚社會合作精神以創造新的集體主義人生觀。

協助制最初應用於社會主義競賽。社會主義競賽完畢後最優一組工人常組織協助突擊隊至較劣工廠協助其工作，各組工人之間亦然。後來此制被廣泛的應用。由同種類企業機關而推行至不同種類之企業及機關。一個工會的工廠委員會可與紅軍的一個聯隊或附近的集體農場訂立協助公約 (Patronage Agreement)，公約中之規定不一。有時規定當收穫時期工廠應協助農場收穫及供給該廠以某種農產品，集體農場也應按時將農產品供給工廠。有時規定工廠發生障礙時農場工人應協助工作，農場工作忙碌時可邀請工人幫助。有時規定紅軍應指導工人學習放槍，降落傘等工作。(註一八)

公約的履行由各部分組織協助社 (Patronage Society) 推動，各地工廠及集體農場均有協助社的組織，在工農協助社之上有中央協助委員會 (Central Patronage-Commission) 指導協助工作。軍事人民委員部之下亦成立紅軍協助社統籌一切有關紅軍與其他團體間之協助事宜。工人協助社的設立係受共產黨之組織的影響。在工廠內黨的細胞組織恆設立協助委員會協助各鄉村黨部之工作，於是各工廠委員會亦設立工人協助社援助農人工作。工廠委員會為各協助社之推動力。協助社設有指導處 (Directing Board) 由工廠委員會代表及共產黨細胞代表組織之，主持一切協助事務。在一省範圍內有各種合作組織，連繫各地工作，但省與省之間則無連絡機關，以協助工作以鄰近距離較短之機關及團體間進行為宜，甚少超出省的範圍。(註一九)

協助公約之應用範圍甚廣。有許多工會從其會員中選出許多有能力之工人組織協助隊至其他工廠擔任重要職務，如各部之副經理，視察員及襄理之類以提高其生產水準。(註二〇) 又如 Trubogorka 紡織廠與一個集體農場訂約允許農場將剩餘勞動者送至工廠，由工廠代為訓練。又如木材業中，有許多工人組織協助隊幫助附近村落之農人工作，如代為修理機器及從事各種文化活動。

除工人與農人間盛行此制外，文化教育方面亦然。工廠內業餘劇團或俱樂部可與劇院訂立協助公約，劇院裏的工作者在公餘之暇幫助工廠裏的戲劇組，在工人方面則替戲院服務以作報答。一個著作家也可和一個或一個以上的工會文學組發生協助關係，他指導工人從事文藝方面的活動，而工人可以貢獻對於他的著作的批判。

工廠與小學校間亦可訂立協助公約。一九三三年工廠與小學校間訂立修理及建築校舍的協助公約。協約規定在小學開學以前由機械製造業工會協助修築小學四千三百五十所，鐵路業工會修築三千四百所，紡織業工會二千六百所，其他各業工會則按人數比例協助修築。

自動工作制 (Subbotnik 英譯名 Voluntary Labourers) 亦為蘇聯鼓勵人民從事工作方法之一。自動工作制始於一九一八年，後來發展甚速，至現在變成爲每個工會會員及每個勞動者應盡之義務。其目的在鼓勵勞動者成爲社會之積極份子，不但要做有報酬之工作並須於工作餘暇參加沒有報酬的自動工作，以加緊個人與社會之連繫。

自動工作可分三類：第一類爲參加本工廠或本企業的活動，如在工會內擔任自動收費員，看護員的職務或在工廠委員會所屬各委員會內擔任工作，如俱樂部管理，戲劇組的組織者。此類自願工作者，人數極多，如一九三七年共達四百五十萬人。第二類爲參加本城市，本區或某項建築之工作。如卡魯格夫 (K. P. Kurov) 曳引機製造廠建築時，大批市民參加搬運廢料的工作；列寧格勒修理街道時亦有許多自動工是者參與。昂格斯基火車頭製造廠之如期完成亦由於自動工作者之努力。最有名之例子爲一九三三——一九三四年莫斯科地下鐵路之修築，除十萬工人正常工作外，尚有二萬以上之自動工作者參加工作，自一九三三年一月起至九月起每日均不缺席參與鐵路之修築。第三類爲參加國家管理機關工作。此類工作者自願參加各級行政機關擔負管理的工作，有的參加地方性的機關，有的參加全國性的機關。在各級蘇維埃，各級行政委員會，甚至蘇聯政府之各部分一直至中央執行委員會的辦公室均有自願工作者。如加里寧主席之訴苦局即有若干自願工作者。(註二)

(丁) 社會主義競賽與斯泰哈諾夫運動：斯泰哈諾夫爲新技術進步後社會主義競賽的新表現。這點史達林在一九三五年十一月第一次全蘇斯泰哈諾夫工作者會議上有明白的說明。他說：

「斯泰哈諾夫運動表現着社會主義競賽新的高潮，表現着社會主義競賽新的最高的階段。……在過去，在三年以前，社會主義競賽並不一定要與新技術相連繫。而且當時我們就沒有什麼新技術。而社會主

競賽的現階段，即斯泰哈諾夫運動，卻一定要與新技術相連繫。如果沒有新的最高技術，就決不會有斯泰哈諾夫運動。」（註二）

斯泰哈諾夫運動之特質為將技術與人連絡在一起，要訓練全國勞動者精通本行工作技術，駕馭並驅使這種技術。換言之，此為由羣衆發動之合理化運動，其主要目的在使理論與實踐打成一片，體力勞動與精神勞動打成一片以改良技術增加生產。因之斯泰哈諾夫一名詞在蘇聯應用甚廣，包括一切提高工作效率，改良勞動方法，增加勞動生產率和節省時間，減低成本之工作而言。

頓納茲煤礦為此項運動之發源地，隨後漸漸散佈至其他產業部門，運輸業及整個產業部門及農業部門中。運動的方式也起了變更。起初為個人提高生產率及增加生產量的運動，如汽車工業中之布塞根，皮鞋工業中之斯美田寧，運輸業中之克里沃諾斯及其他斯泰哈諾夫運動者，均利用自己之技術與腦力創造新的工作記錄為該業之模範。到後來方成爲一種羣衆運動，政府亦用種種可能方法鼓勵工人參加。就其內容而言，亦有很大擴充，舉凡一切利用新的知識新的方法新的技術去改良工作方式或改革勞動組織以求生產合理化及提高生產品質量之行為，均為斯泰哈諾夫運動。

工業方面斯泰哈諾夫運動之發展以一九三七年十二月爲分界線。在一九三七年十二月以前，如何創造個人優勝記錄爲大多數斯泰哈諾夫運動者之主要目標，政府亦儘力鼓勵工人創造新的驚人記錄。一九三八年開始此種運動才發展成爲羣衆的運動。一九三七年十二月二十八日共產黨中央執行委員會之命令爲促現此種轉變之重要原因。在該項命令中貶責過去的錯誤並指出以後應使其發展爲羣衆運動，使全國勞動者都積極的熱心的參加。（註三）

在一九三八年以前並不是完全沒有這種傾向，只是說其運動重心在鼓勵個人創造紀錄而已。如一九三五年年底至一九三六年年底間莫斯科會舉行會議多次召集工業，建築業及運輸業界的斯泰哈諾夫運動者使其有機會交換及增進其技術與經驗。在會場中，每個與會者均很坦白的報告其工作經驗及方法，報告之後加以討論。有

些工廠則推選有成績的斯泰哈諾夫運動者主辦補習班指導普通工人工作。有的則設立斯泰哈諾夫學校聘請專家及斯泰哈諾夫運動者講授如何提高生產並使生產程序合理化。有的在工廠內某部分或整個工廠甚至整個企業組織斯泰哈諾夫運動日 (Stakhanovist Days) 斯泰哈諾夫運動週等運動以討論生產合理化問題。(註二四)不過此時並沒有系統，同時也沒有普遍化。自一九三八年起政府方以全力提倡此種新的運動。其主要方法如次。(註二五)

(丁)設立斯泰哈諾夫指導員 (Stakhanov Instructors)。此係根據 Sverdlovsk 地方烏拉機械製造廠的經理之建議所成立的。該廠經理在廠內聘請最好之技師及專家為斯泰哈諾夫運動指導員，其職責在指導並協助斯泰哈諾夫運動者解決技術上的困難問題。如採用與斯泰哈諾夫運動者計劃相符之生產方法，根據其工作經驗設計新的工具及機械；根據其實驗工作結果改變機械的裝置與設備等等。指導員在經理及經理代理人指示下活動。烏拉機械廠採行此制後，成績甚優，於是全蘇各廠大多仿行。

(丑)交換並報告工作經驗要使斯泰哈諾夫運動有廣泛的開展，必須交換各個工作者的經驗。以工作經驗的交換一方面可以新的工作方法，新的技術很迅速的傳至其他工廠，有事半功倍之效；一方面由於交換及討論結果又可以得到更優良的更新的生產方法。經驗交換的方法有四：其一，同一產業部門或同一城市，同一區域之斯泰哈諾夫運動者舉行討論會，在會議中報告各人的工作經驗及討論如何改良現行的工作方法。其二，由成績較良，技術較高之工廠之斯泰哈諾夫運動者組織補助隊協助技術較低之工廠使其改良現行生產方法。其三，由技術較低之工廠組織觀光團至成績優良之工廠學習。其四，各個工廠聯合成立常設的交換報告及經驗機關，如任何一廠發現新的工作方法及新的發現時應立即報告該機關轉知各廠。

(寅)設立斯泰哈諾夫學校：斯泰哈諾夫運動者不僅要交換其個人的工作經驗，並且要使普通工人對此種運動發生密切連繫，因而使他們也熟悉並利用新的技術新的生產方法，逐漸提高其工作水準及能力以達到將來他們積極參加此項運動的目的。斯泰哈諾夫學校的設立就是要完成上述使命。全蘇各產業部門各工廠均已次第成立此類學校，尤以紡織業，化學工業，汽車製造業為最普遍。此類學校由工廠委員會負責籌辦，凡出產量超

出標準生產量之斯泰哈諾夫運動者均可充任教師在工作餘暇訓練廠內半熟練工人及新入廠工人指導其利用新的生產方法。有時工頭及技師亦可充任。指導方法甚多，如上課講授，舉行演講會，座談會，指導實地工作等方法均可使用。

(卯)在婦工中發展斯泰哈諾夫運動：在此項運動發動時，在婦工羣衆中曾發生很大作用，許多女工曾創造很大的新的工作紀錄。但蘇聯政府認為不足，自一九三八年一月起，頒佈許多方法鼓勵女工積極參加此項運動，使其能與男工方面的開展並駕齊驅。

(辰)同時使用多種工具的訓練：在 Sverdlovsk 和 Khar'kov 兩個地方有兩個機械廠，其中一部分工人同時使用多種工具，結果生產量大為增加，於是斯泰哈諾夫運動又以一種新的形式發展。尤其在機械業各廠流行更廣。

共產黨中央機關認為此種方法之使用為一種新的改革。工廠內工場的佈置和設備要加以改變，使工人同時運用多種工具時不致浪費時間。此種工作工人要受一種特殊訓練俾使其運用多種工具時能使用裕如。工廠經理要特別注意生產程序的機械化合理化。一九三九年九月二十二日機械製造業工會決議所有機械業工廠均實行此種新的工作方法以增加生產。

(戊)社會主義競賽之懲獎辦法：社會主義競賽之進行雖端賴參加者之熱忱與興趣，但單憑熱情的鼓舞是不夠的，故獎懲辦法之實行實為必要。獎勵的方法最重要的為社會榮譽制度。報紙及刊物專闢一欄記載社會主義競賽消息，將優勝隊隊名及優勝者姓名一一登載加以勞動英雄或社會主義英雄的呼號。有時在工廠內設立榮譽牌，將優勝者姓名記載於上。有時在公共集會場上使優勝隊或優勝者上臺演說接受羣衆的歡呼。有時在展覽會或其他集會中展覽勝利者的像片或在公園雕塑優勝者的塑像以示鼓勵。此外尚有勳章的頒發。取得勳章者可得種種優待。(註二六)獎金制在近年來亦常應用。競賽完畢後由工會大會選舉檢查委員會檢查實踐情形及競賽結果。委員會將檢查結果報告工廠委員會及經理處。到每年五月一日或十一月七日由工廠給予最優工人以獎金。

獎金數目首由檢查委員會提出交工廠及工會決定，普通多經工人全體大會通過手續。

懲處的主要方法爲在精神上不予努力工人以刺激，促其自新。壁報爲其主要武器。在壁報中對於不努力的工人技師，經理均可批評指摘。壁報上常公佈工作拙劣或怠惰工人的姓名或繪成諷刺圖畫。有時在工廠內設立不名譽板在板上公佈工作不力，競賽不力，遲到，缺席者姓名；或在領薪處將不名譽工人分開令其在另一地方領取。有時更推陳出新思想種種方法以刺激工作不力工人。(註二七)

(註一)詳見·河田嗣郎社會問題體系。

(註二)見六大原則第三條·「經濟不負責任的現象，改善勞動組織，正確地配置企業中的力量。」

(註三) I. L. O. Year-Book 1939. p.p. 99-100.

(註四) A Selection of Documents relative to the Labour Legislation in force in the U. S. S. R. p.p. 111-115.

(註五) Ilii korber Life in a Soviet Factory p.p. 132.

(註六) I. L. O. Year-Book 1939-1930.

(註七) I. L. O. Year-Book 1939.

(註八)無限制計件工作制，行之甚早，在一九二四年八月十五日共產黨中央執行委員會即決議實行計件工資，以生產量的比例增加工資。一九二四年十二月最高經濟勞動人民委員部及工會中央聯合會聯合下令推行無限制計件工資制以刺激生產。一九二五年二月工會中央聯合會頒佈計件制實行須知以推行之。因爲他認爲這是提高勞動生產力最有效的方法。工會中央聯合會祕書長許涅維克說：「我們國家勞動報酬的基本制度是單純的計件制。計件制能够刺激工人增加生產，改進其工作能力。我們國家的計件制在資本主義國家是剝削的手段，而我們國家則不然。因爲在蘇聯勞動保護法規異常詳密，工作時間每日只有七小時，計件制成爲社會主義建設的動力和改良大眾物質文化的手段。見 Soviet Communism p. 704.

(註九) L. Kaufman: Why Piecework in the U. S. S. R. p. 19.

(註一〇)列寧在一九一九年說：「這是一種革命的開始，它比推翻布爾喬亞階級還要艱苦，還要根本，還要有決定性。因爲它要戰勝我們的平庸性，沒有紀律的行動和布爾喬亞的個人主義劣根性；它要戰勝資本主義制度遺留下在農人和工人中的習慣。要它能夠真正勝利，新的社會主義紀律才能建立，資本主義才不會復活，共產主義才能修復正存在。」

(註一一)詳見·Soviet Workers p.p. 128-130 及 B. L. Markus: The Stakhanov movement and the Increased Productivity of Labour in U. S. S. R. I. L. O. Year-Book 1939 p. 9.

(註一) Soviet Communism p. 736。

(註二) Soviet Workers。

(註三) Soviet Communism p. 736, note。

(註四) Report of the all-union Council of Trade Unions for the Ninth Congress。

(註五) Soviet Communism p. 748。

(註六)同上。

(註七) S. N. Harper: Civic Training in Soviet Russia p.p. 189-191。

(註八) 蘇聯的民主八七——八八頁。

(註九) 在一九三三年此類性質之副經理共達五千人。

(註十) 蘇聯的民主。

(註十一) 見蘇聯共產黨歷史第四〇三頁，莫斯科外國文書局出版。

(註十二) I. L. I. 30. Oct. 1939. p. 126。

(註十三) B. L. Markus: the Stakhanov movement and the Increased Productivity of Labour in U. S. S. R. July 1939. p. 14-15。

(註十四) I. L. I. 30, Oct. 1939. p. 127。

(註十五) 勳章共分紅星章，紅旗章，勞動紅旗章及列寧章數種。列寧章為給予完成五年計劃之有功者，勞動紅旗章為給予對生產方面有特殊貢獻者。凡領取勳章者有免費旅行及領取年金等優待。

(註十六) 詳見 J. F. Hecker: The Communist Answer to the World's needs p. 282。

第四章 失業掃除政策

失業爲個人主義國家最嚴重的勞動問題，在社會主義國家及國家主義國家並不發生。要說明這種現象必先明瞭失業的意義。

自經濟理論方面觀之，古典經濟學派認爲在充分就業 (Full Employment) 前提下，失業現象有兩種。第一，爲失調的失業 (Frictional Unemployment)，此即在連續的充分就業狀態中，通常在各方面每有調節不甚確切之事實存在因而引起失業。例如由於計算不確或需要脫節之結果而使各種特定物質之相對數量暫時失却平衡所引起之失業；由於意外變化而發生時間的脫節 (Time Lag) 所引起之失業；由一業轉至他業在時間上延擱所發生之失業等等。第二，爲自願的失業 (Voluntary Unemployment)，此種失業或由於立法與社會的習慣之結果，或由於勞動者團結的結果，或由於對於局勢變化之反應太慢的結果，或由於人心固執的結果而拒絕接受相當於其邊際生產物之價值的報酬。但凱因斯 (J. M. Keynes) 認爲古典學派充分就業的假設只可適用於特殊情形而不能適用於一般情形；同時，其所假定之特殊情形與吾人所生活之經濟社會相距甚遠，不能作實際的應用。因此另外提出一種不自願失業 (Involuntary Unemployment)。不自願失業之前提與古典學派不同，即就業未達到充分狀態下所發生者。其定義如次：當工資貨物的價格相對於貨幣工資而微見上漲，在現行貨幣工資水準上願意從事工作之勞動者的供給總數比已有就業量爲大；同時，對勞動者之需要總數亦較已有的就業量爲大，在這時候，勞動者尚有失業的，即是所謂不自願的失業。(註一) 本章所討論的失業係屬於凱因斯所說的第三種範疇。

自經濟政策之觀點看來，失業的意義概括的可以視爲工人不能締結勞動契約因而不能從事工作之狀態。此種狀態之發生有三種可能的情形。第一，是勞動者因勞動爭議發生使勞動契約中止因而喪失其工作。第二，勞

動者因疾病，年老，痼疾及其他個人關係，喪失工作能力或無工作能力，因而不能締結勞動契約無法從事工作。第三，為勞動者本人願意從事工作，且具有工作能力，以無相當的勞動機會致無法締結勞動契約。嚴格的說來，普通所謂失業是以第三種情形為限，本文亦然。

第三種意義之失業在國家主義及社會主義國家並不存在。因為在此類國家行嚴格的統制經濟或計劃經濟，由政府通盤調整全國生產物，使各種生產都能迅速的順應變動不定的消費狀態，消費和生產可以維持平衡。在另一方面生產的擴充或由政府按照預定計劃舉行，或由政府嚴厲的監督，使生產的擴充能適合國民經濟的需要，以防止生產界的動搖和投資的錯誤。生產的發展既能如政府的計劃成一種有規則的正常的发展，則經濟恐慌無從發生，失業問題自不存在。且進一步觀之，在此類國家勞動力的僱用和分配均按政府的需要決定，政府可以預期現在及將來的需要調整全國可用的勞動量，使勞動量，全國資源與產業之間有合理連繫。政府即完全控制了勞動力的僱用和分配，則勞動機會與求業者之間不致發生離背，可以趨於平衡。不過，在計劃經濟或統制經濟初期，生產的統一工作尙未完成，市場上猶有大量失業者存在，故社會主義的蘇聯及國家主義的德，意在初期亦施行大規模的掃除失業政策以掃除失業。

在個人主義國家則不然，失業成爲不可避免的現象，是個人主義國家經濟制度之先天結果。因為在個人主義國家經濟機構立脚於私有財產制度及自由競爭原則之上。工業的擴大完全由企業家自己決定，企業家之間既無嚴密的組織，又無通盤計劃，其唯一指導南針爲動搖不定之貨幣形態之利潤，於是產業的發展形成一種畸形的及不規則的現象，各種產業不是過度的膨脹，就是過度的收縮，結果使整個生產界動搖不定。同時生產日趨集中，生產手段是需要資本省節勞動力的技術組織，一方面使生產因素的代替性減少，一方面使生產原素的壘調程序難於連續。結果經濟市場各種勢力之凝固性增加，勞動資本的流通性減少，生產的伸縮已失去自由，自由競爭不能盡其調節使命而發生生產與消費不能吻合的現象，不是生產不足即是生產過剩。由於個人主義經濟制度先天之缺點，經濟恐慌 (Economic Crisis) 成爲永恆現象，而經濟恐慌第一個惡果就是失業者的增加。

(註二)

現代經濟組織非常複雜，各種因素互相影響互相作用，往往一地方一產業之榮枯足以影響全國產業界甚至波及全世界。就其相互關係之密切言之，使經濟恐慌之發生時常發生，就其影響之範圍及程度言之，使經濟恐慌之範圍擴大，程度加深。一九二九年世界經濟恐慌之發生即為明例。(註三)從下表中即可知本世紀以來失業問題之嚴重性。(註四)

各國失業人數表(一九二九—一九三八)單位：千人

年 代	美	國英	國德	國奧	國法	蘭捷	克
一九二九	—	一、二一五	一、九二〇	一九二	—	一二九	四二
一九三〇	—	一、九一七	三、一三〇	二七三	—	二二七	一〇五
一九三一	一、二〇〇〇	二、六三〇	四、六一九	三〇〇	—	三〇〇	二九一
一九三二	一四、〇〇〇	二、七四六	五、七〇三	三七三	—	二五六	五三四
一九三三	一、二〇〇〇	一、五二〇	五、〇八三	四〇六	—	二五〇	七三八
一九三四	一〇、〇〇〇	二、一五九	三、三〇七	三七〇	—	三四二	六七七
一九三五	七、四五〇	二、〇五六	二、五六七	三四九	—	三八二	六八六
一九三六	七、七〇七	一、七五五	一、八九〇	三五〇	—	三六七	六二三
一九三七	五、一八五	一、四八四	一、一四〇	三二一	—	三七五	四二九
一九三八	七、四〇四	一、七九一	五八五	二四四	—	三四八	三三六

勞動者極主要的所得來源為工資，工人失業後其收入減少甚至全部斷絕。在失業初期，工人尚可動用存款

或與實器物以維持生活，時期愈久工人生活受到嚴重威脅，流到衣食不週饑寒交迫的地步。其家庭無疑的亦同淪慘境。自精神方面言之，工人之自尊心，道德，榮譽心亦隨衣食之壓迫而被破壞。不僅失業者受到此種打擊，即未失業者亦將因失業工人之競爭而無法與僱主抗衡不得不減低勞動條件以保全位置。未失業者之生活水準及工作條件亦隨之降落。（註五）就全國言之，工人失業者增加不惟使政府窮於救濟，使政府開支倍增，而且使社會秩序，經濟機構發生紊亂極易構成政治上和社會上的危險而陷國家於危亂的境界。故各國政府當失業問題嚴重時恆採種種方法以掃除失業。

經濟理論家和實際當政者所主張的失業掃除政策往往不能完全一致。如庇古教授 (A. C. Pigou) 認為最穩善的掃除失業方法有四。

第一，改進企業組織及預期方法以減少失調的失業；

第二，減少勞動的邊際負效用 (Marginal Disutility of Labour) 以減少自願的失業；

第三，增加工資貨物產業之勞動邊際物質生產力；

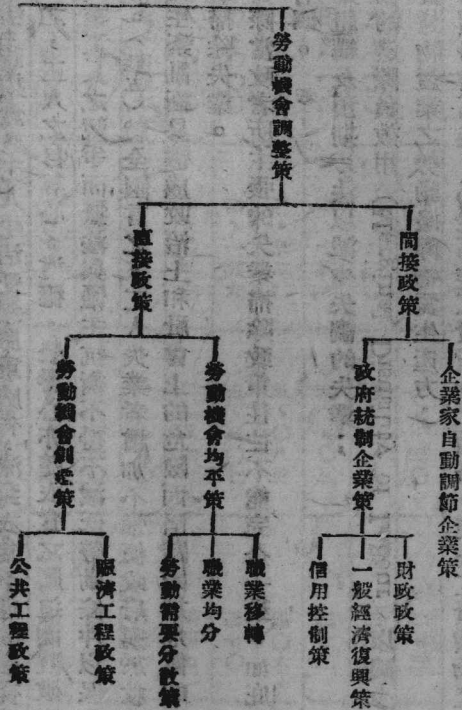
第四，工資貨物價格增高後，又提高非工資貨物之價格，使非工資貨物工人之費用自工資貨物方面向非工資貨物方面移動。（註六）

如凱因斯認為掃除失業最好的辦法是增大消費傾向 (Propensity to Consume) 及降低利率而不主張大規模的採用公共工程政策。因為增大消費傾向可以用較少的投資量去維持一定的就業水準。長期的壓低利率可以使繁榮期延長。因為有效儲蓄的大小係由投資量的大小去決定，而投資量卻依存於低利率。利率降低可使資本之邊際效率保持於飽和就業量之境地，長期的維持「半」繁榮 (Quasi-boom) 使蕭條永不出現。以公共工程政策掃除失業，目前雖可收效，但結果將使失業問題更趨嚴重。（註七）

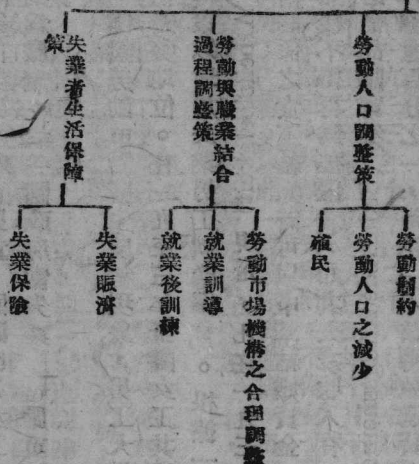
實際上各國所實行的政策就其分類標準之不同，亦有種種分類方法。如其實施範圍為分類標準，則可分為片斷的政策及綜合的政策；如其政策性質為分類標準，則可分為事先的預防策失業掃除策及事後救濟策；

如以效力大小為分類標準，則可分為消極的政策及積極的政策。現綜合各派分類方法，以政策內容為分類標準將各國失業掃除政策分類於次：

大體說來，失業掃除政策依其內容之不同可以分為四大類：第一類為職業機會調整策，此類政策中又可分為間接直接兩方面，間接之中又可分為政府統制企業及企業家自動調節企業兩種；直接政策之中又可分為職業機會均平策及職業機會創造策。在前者之中又可分為職業移轉職業均分，及勞動需要之分散三項，在後者之中又可分為賑濟工程政策及公共工程政策兩項。第二類為勞動人口調整策，主要可以分為勞動制約，勞動人口減少及海外殖民三項。第三類為失業者生活保障策，主要可分為失業賑濟及失業保險兩項。第四類為人口與職業結合過程調整策，主要可分為勞動介紹所之設置，就業訓導及就業後訓練三種。以圖表之如次：



失業掃除政策



在上列各項政策中除第三項已於本編第一第二兩章中說明外，現分析其他三類方法於後。

第一節 勞動機會調整策

如上所述，勞動機會調整策可以分爲間接直接兩方面，在間接方法之中又可分爲企業家自動調節及政府控制企業兩種。企業家往往爲保持繁榮及預防失業計，恆自動調節企業使其發展正常無膨脹過度之弊，以防止失業發生而維持勞動機會。(註八)政府直接控制企業之目的亦在預防恐慌調節勞動供求。在個人主義國家則常用間接方法如國家的一般經濟政策，信用控制，加稅，核發補助金，增加或扣減定貨等方法控制民營工業之擴張或收縮以預防失業及保持勞動者與勞動機會的均衡。在國家思想比較濃厚國家則用直接方法控制企業以維持現有勞動機會，如限制特定事業之廢毀或休止；如政府對一定企業於一定期限內強制其繼續經營，政府可依企業

之狀況，付交相當補助金。如依此方法尚不能繼續時，政府可應用公用徵收法，收歸國有，由國家直接經營。此種方法又謂之勞動維持 (Arbeitshaltung)。不過無論企業家之自動調節抑為政府之控制企業，主要的係屬於工業經營政策及國家一般經濟政策範疇之內，在本書中不擬詳述，現僅將直接的勞動機會調整策逐項說明之。

第一目 勞動機會均平策

勞動機會的均平主要可以分爲職業移讓，職業均分及勞力分散三種。三者均爲現存勞動機會之分配使失業者在可能範圍內得到職業。

(甲)職業移讓：所謂職業移讓即根據勞動者之性別，工作，而將重要性較輕之就業者職業移讓於重要性較失之失業者而言。普通多指將女子勞動機會尤其已結婚女子之勞動機會移轉於失業男子。以女工尤其已婚女工，失業後可以從事家內勞動及哺育兒童，同時已婚女工其生活可由其夫贍養，不致有饑寒之虞。如男工失業時其影響較女工失業爲嚴重。故各國政府當失業問題嚴重時，恆採此策以減低其嚴重性。此制以德國行之最爲有效。

一九三〇年起，德國勞動市場發生反常現象，男工大批失業而女工失業者較少。其主要原因，以女工工資較低，在競爭時佔優勢地位。在一九三三年全國女工共達六百萬人，佔全體勞動者百分之三十以上。於是政府乃採用職業移轉策以增加失業男工就業機會。根據一九三三年六月一日第一次失業緩和法 (Gesetz zur Verminderung der Arbeitslosigkeit) 規定，凡在一九三一年六月一日至一九三三年五月三十一日之時期內有六個月以上國內僱傭關係之女工結婚時可以申請結婚貸金，但在訂婚時至少爲被僱者，在提出申請時已停止勞動者爲限。女工結婚後不得再爲被僱者，如其夫之收入在一百二十五馬克以下爲例外。結婚貸金爲一千馬克，不用現金支付，以必需品購買券 (Bedarfsdeckungsscheinen) 貸付，以此種購買券可以在指定商店購買新家庭所需傢具。貸金每月攤還百分之一，每生一小孩得免還貸金額四分之一。此法之目的即鼓勵女工結婚以其位置

讓於失業男工。意大利一九三三年十一月二十八日命令授權政府限制女工與男工競爭工作，但以公立機關及營企業爲限。私營企業女工之限制始於一九三四年十月十一日法西斯勞工聯合會之聯合協定 (Inter-Confederal Agreement)。根據該項協定，爲減少失業計，不僅女子不甚適宜之職業應由男工代替，即女工可以擔任之職業於必要時，亦應由男工代替。以此一般協定爲基礎，各業聯合會之各業均決定女工就業之百分比。商業聯合會規定女被僱人之最高額爲全體被僱者總數百分之二十，銀行保險業聯合業規定信用業爲百分之十二，保險業爲百分之十五。(註九)

荷蘭於一九三七年五月二十八日第八〇二號法令亦規定內政部長得頒佈行政命令規定各業各工廠女工及女使用人之最高比例僱用額，對於某類工作得禁止女工參加，但命令頒佈前須得最高勞動評議會 (Superior Labour Council) 主席所召集之特別委員會之同意。(註一〇) 比利時一九三八年十二月八日命令授權勞動部長允其對於各業之已婚女工及未婚女工與全體被僱者數目定一固定的百分比，如女工數目超過百分比時，以非自願的失業之男工代之。其他如盧森堡，亦有相當規定。

普通於同性的失業工人之間根據失業者^{僱主}之家庭狀況，年齡，貧窮之程度及失業之久暫等因素行一種職業移讓。如有妻子者較無妻子者應優先僱用，有扶養義務者應較無此義務者優先僱用，失業時期較久者應較暫時失業者優先僱用。其詳見本編第一章中，茲不贅。(註一一)

(乙) 職業均分：各個事業或工廠在其現有勞動機會範圍內儘可能的使多僱被僱者，一方面以防止現在在業者之失業，同時一方面使失業者能多量僱用。詳言之，一定事業或企業在實際上已不能使用一定數之被僱者，但國家不許僱主解僱原有之被僱者，或現在之被僱者實已足使用，但國家強其再加僱一定數之失業業者。爲使僱主在可能範圍內給予多數失業業者以勞動機會而不致礙害其企業進行計，恆採下列三方法：

第一，縮短工作時間：在一定量生產下，減少工人之工作時間，產業內就業總量不變，但就業工人數目可以增加。其理甚明，無容多贅。(註一二) 故各國政府恆採此爲減少失業業者方法者之一。美國一九三三年國民產業

實法即注意之。

第二，減少工人報酬額：減少工人報酬使企業家得以與以前同等之工資總額僱用較多工人以吸收市場失業者，或使企業家以較少工資總額僱用現存工人以減少解僱者亦為各國通常使用之方法。如德國一九三一年所頒佈的第三第四兩次的經濟及財政確保的緊急令 (Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung Vom Wirtschaft und Finanzen) 中除對中央，省，市，鎮，村團體，及公法團體之官吏及使用人實行減薪外，並對私營企業的被僱者亦強制的減低工資，並干涉其規定工資額。(註一三)

第三，由政府津貼企業主使其多僱用失業者。此法之效果與第二項方法相同。由政府津貼僱主一部分工資如僱主不減少之原有工資支出時，則與以前相等之工資額可以僱用多量之被僱者。工資津貼之方式有兩種。第一由政府按照企業家所僱用之被僱者之工資總額，以一定比例由政府津貼僱主。第二種方式則由政府直接津貼失業者，不直接交付僱主。此兩種方式對就業之影響雖頗有差異，但要皆有緩和失業之功。(註一四)

(丙) 勞力分散：現代所謂失業問題均指工業勞動者的失業而言。其實在其他產業部門有時尚有大量勞動機會存在，有時且有勞力不足的現象，故政府採用勞動分散政策，調整各產業間之求業者與勞動機會以吸收工業失業勞動者。

第一，強迫農業工人還鄉，及鼓勵工業失業者下鄉墾殖。德，意兩國會大規模的實行此制。意大利於一九二八年十二月二十四日意皇諭旨授權警察允其強迫城市無工作之農業勞動者還鄉從事農業工作。一九三〇年二月業團部部長下令各地勞動介紹所限制農業工人流入城市。凡離開鄉村至城市工作者須先向介紹所及警署報告經其允許後方允在城市停留。介紹所除用種種方法限制農業勞動者在城市工作外，並鼓勵在城市失業之工業勞動者下鄉工作。(註一五) 德國除限制農業工人在城市工作外，並提倡農業助手制度 (Land Hilfe) 以吸收失業的工業勞動者。

一九三三年三月一日德國職業介紹及失業保險總局局長頒佈農人雇用農業助手補助條例，至一九三四年五月七日及十月一日頗有修改。但其主要方法並未變更。根據該條例規定，凡農人及其家族耕種八十公頃以下之土地如僱用二個以下之農業助手時，由政府給予補助金，每人每月二十五馬克，其僱用期為六個月，如僱主願意延長六個月時亦同樣予以津貼。凡二十四歲以下之農村青年，無論性別，均有被僱為農業助手之義務。

一九三五年三月十二日法令又擴充此制於集體農業助手制。凡農場無論大小，均應接受集體農業助手。集體農業助手為國社黨所屬青年團體及婦女團體所組織。勞動局對每個參加集體農業助手者均津貼其旅費及治裝費，對於接受助手之農人亦給予津貼使其有能力僱用助手。農業助手團至少為四人。其補助方法助手年齡在十六歲以下每人每月十馬克，十六歲至十八歲為十一馬克，十八至二十五歲為十二馬克。僱主對助手應須給付相當工資。

德國除以勞動助手制度吸收失業者外，尚有種種方法鼓勵城市失業勞工下鄉。如增加農業銀行放款添建農村住宅或津貼農人自動修築房屋，如津貼農業僱主使其添僱勞動者等等。

美國亦有國民墾殖營 (Civilian Conservation Corps) 之組織以吸收工業失業者從事農村工作。該營成立於一九三三年五月二十日。至一九三七年七月二十八日下令延長至一九四〇年六月底止。該營為一非軍事性質的組織，其目的在使失業青年接受一種農業技能的訓練以俾開發國家的自然資源。此純為公營事業與私立農場，企業無關，但該營須向私人企業購買食物衣料，故亦有振興私人企業之效。

入營受訓純為自動參加，除少數參加上次大戰之退伍軍人外，參加者以十七歲至二十二歲之未婚青年，家境清貧，品行端正，且能從事戶外工作者為限。請求參加者應先舉行體格檢查，檢查合格方允參加。在以前申請加入者以接受公立賑濟機關之救濟費之家庭為限，一九三七年後方廢除此項規定，但家境清寒急需救濟者有優先權。參加者至少須工作六個月，在六個月中已找到適宜工作者准予提前出營，六個月完畢後未找到他種工作時可以延長六個月，最長時間為兩年。自一九三三年起一九三七年年底止參加工作者達兩百萬人，最多之時

期爲一九三五年八月達五十萬六千人。

營分設於各州，每州墾殖營數目視該州區域大小，人口多寡，需要程度及計劃實施情形而定；每營人數則按該地需要救濟之失業青年及報名參加者人數爲準。入營工作人員之住宿膳食，衣服，用器均由政府供給。在營內設有醫務所，俱樂部免費供團員使用。此外每人每月津貼三十美金，其中至少二十二元由營部代寄至其家庭或爲儲蓄，以供急需之用。如在營中無急需時，出營時一併交還。團員每週工作四十小時，其主要工作爲植林，修築溝渠隄閘，森林保護，築路，及其他保護資源工作。（註一六）

第二，鼓勵工業工人從事他種工作以減少失業。各國除鼓勵失業工業勞工以從事農業工作外並鼓勵工業勞工從事他種工作。如德國一九三三年五月十六日及五月十二日命令規定減免家內勞動婦女的失業保險費及傷害保險費，引誘工業勞工婦女從事家內勞動，以減少失業問題的嚴重性。（註一七）

第二目 勞動機會創造策

無論勞動介紹制度如何完備決不能創造工作，其最大功效僅能使僱人者與求業者在現存工作機會下迅速結合以減少時間上及空間上的脫節。勞動機會均平策亦然。勞動機會均平策之主要目的爲現存勞動機會之均分與延長（Arbeitsstreckung），表面上雖可緩和工業勞工失業及減少失業人數，但實際上失業問題並未解決，只是

「挖肉補瘡」的一種方法。故現代國家多採用勞動機會創造策爲掃除失業政策之主幹。當經濟恐慌失業嚴重之際，政府恆自動舉辦若干工程或間接創造各種勞動機會以吸收過剩勞動者，俟企業復興勞動市場供需平衡時又逐漸停止。此種政策謂之勞動機會創造策（Work Creation Policy）或謂之勞動增

加策（Arbeits Vermehrung）

由此種政策所增加之勞動謂之緊急勞動（Notstandsarbeit）。

勞動創造策按經濟恐慌的階段可以分爲三種：第一種爲事先防禦政策，即在經濟恐慌未來之先，採用種種公共工程及方策以維持產業的長期繁榮，以防患於未然。第二種爲在經濟恐慌初期，由政府採用勞動機會創造策緩和恐慌，以防止恐慌程度之加深。第三種爲在經濟恐慌末期，利用此種政策以結束恐慌促現經濟復興之本

臨。(註一八)自各國實例觀之，各國所採用者均爲第三種政策。第一種政策至近數年各國始加以注意，但未大規模的實施。

就勞動機會創造策之性質言之，可以分爲賑濟工程政策及公共工程政策兩種。前者以直接救濟失業業者爲目的，其內容係由政府主辦各種公共工程，或私人團體機關舉辦各種工程以僱用失業業者從事工作，工程本身性質以僱用失業業者愈多救濟失業業者愈廣者爲合格，故普通多採普通建築修路工程以吸收大多數失業業者。此項政策亦謂之失業授職策。後者的目標不在直接僱用失業業者，而在賴公共工程振興私人企業及公營企業，國家產業振興後，自然可以吸收市場的失業勞動者以達到失業掃除的目的。以其主眼不在直接僱用失業業者而在振興國家產業，故所採工程以與國家企業關係最密切最重要爲佳。此種工程實施後，方可連帶的使其相關企業復興以減少失業業者。公共工程政策又可分爲兩種。一種爲臨時的公共工程，一種爲平時的公共工程。前者爲事後的補救，當失業發生後乃由政府主持或鼓勵此種工程以刺激國內產業以減少失業。後者乃預防性質，即由政府平時舉辦若干公共工程以維持就業水準及經濟繁榮；或有恐慌象徵發生時即舉辦大規模公共工程以恢復繁榮，防止失業發生。平時公共工程政策與前述第一種政策相當。

賑濟工程政策與公共工程政策其目標與性質既均不相同，在大多數國家亦由兩個機關主持。故有分述之必要。

(甲)賑濟工程政策：賑濟工程政策 (Relief Works Policy) 又名預備工程政策 (Reserve Works Policy)，其起源頗早。在當初爲各國慈善機關所採用，用以救濟年青力強之失業業者，使其一方面領到慈善機關的賑濟，一方面從事該機關指定或舉辦之工作。至於大規模的應用爲國家掃除失業方法之一，則在本世紀以後。行之最有成效者爲英，美，瑞典三國。

賑濟工程政策者，政府爲減少失業之嚴重性計常自己舉辦若干工程或協助各公共團體舉辦若干工程僱用失業業者工作，以吸收勞動市場之失業業者。以其目的與形式與公共工程政策 (Public Works Policy) 相同，故普通

多混爲一談。其實兩者之間分別甚大。其目的與效果與公共工程運動 (Public Works Program) 殊異。前者以減少市場上的失業爲目的，其效力爲直接的。而公共工程政策之着眼點則在由公共工程刺激私人企業使國家一般產業復興以恢復或維持就業水準，其效力爲間接的。

第二，賑濟工程政策之目的既在直接僱用失業者，則賑濟工程之選擇自以吸收人數最多，材料及設備費用甚少之事業爲標準，至於該項工程之經濟價值及社會價值則不在考慮之列。換言之，勞動費用愈多，僱用失業人數愈多之工程，則愈可選擇爲賑濟工程政策之對象。如瑞典賑濟工程之費用。在一九三〇年用於工人報酬者達百分之七五·八，材料費用僅百分之二三·二。(註一九)英國失業救濟委員會 (The Unemployment Grants Committee) 一九三〇年報告書亦謂：「此種工程之進行，以儘可能的經濟及發揮效率爲主，於必要時，方使用機械。」(註二〇)公共工程政策之着眼點不在直接僱用失業者而在刺激國家產業復興，工程之選擇則以與本國重要企業或產業之關係最密切，經濟上及社會上的影響最大者爲主，與賑濟工程之僅注意多量僱用失業者不同。

第三，賑濟工程舉辦之區域多在失業者最多之區域或鄰近之區域，以便吸收失業者。如英國在一九二八年以前即規定賑濟工程在失業最嚴重之區域舉行者政府方予以津貼，瑞典亦有同樣規定。公共工程則無此種限制。

第四，賑濟工程之目的既在救濟失業者，則被僱者之選擇與其爲「適宜」(Fitness) 或「能力」(Ability) 無寧爲「需要」(Need)。故各國幾均規定以在職業介紹所登記之失業者爲限。如英國規定凡賑濟工程之被僱者除監工及工頭外，所有工人應均爲在職業介紹所登記之失業者。(註二一)美國亦規定賑濟工程之被僱者以失業工人需要賑濟者爲限。(註二二)瑞典，挪威及其他國家亦有同樣規定。公共工程之被僱者則以在公開勞動市場 (Open Labour market) 僱用爲原則，以此種工程需要較高技術的工人，其被僱者不能以失業者爲限。

第五，賑濟工程爲救濟性質，被僱者之報酬以高於救濟費及低於普通流行工資爲原則。以被僱者之報酬如低於救濟費，則失業者不願從事工作；如賑濟工程工資高於流行工資率時，則有其他工作機會時，勞動者不願他往。故各國主持賑濟工程機關多壓低其工資促其改事他業。如美國賑濟工程之被僱者行安全工資 (Security Wages) 安全工資之決定標準爲工作地之生存費。安全工資率較普通工資率爲低。(註二二)英國一九二二年亦規定在賑濟工程之工作者之工資不得超過當地非熟練工人最低工資率的百分之七十五。(註二四)瑞典亦明文規定賑濟工程之被僱者的工資以低於公開市場工資爲原則，在一九三三年該項工人之工資爲工作地非熟練工人工資率百分之七十八至百分之九十八。(註二五)公共工程之被僱者多在公開勞動市場僱用，其待遇與其他普通工人相同，並無此種限制。

賑濟工程政策與公共工程政策之區別既明，試進一步以英、美、瑞典三國爲例說明此種政策之運用，內容，機構，及效果。我國在民國二十年二十一年亦曾大規模的實行，但因材料缺乏，無法比較，只好從略。

(一)主持機關：在個人主義國家賑濟工程之主持者通常爲許多不同的團體或機關，但普通多由政府設立一個機關主持工程計劃的核准及經費的補助。美國在一九三三年起一九三五年止，由聯邦急賑局 (Federal Emergency Relief Administration) 負責，自一九三五年八月後，則由工程進行局 (Works Progress Administration) 負責。全國青年行政局 (National Youth Administration) 雖會主辦若干賑濟工程，但規模甚小，其主要事務以失業青年之救濟及介紹爲對象，且該局名義上亦屬於工程進行局，故其地位並不重要。(註二六)工程進行局成立於一九三五年八月，總局設於華盛頓，各州設有分局及地方支局，州分局設州行政專員 (State Administrator) 一人，該局主要任務爲核准及津貼各州所主辦之賑濟工程，有時亦自己主辦之。全美各公共團體機關所主辦之賑濟工程均由其管理。

瑞典賑濟工程之最高管理機關爲失業委員會 (Arbeitslöshetskommisionen)，該會之主要任務爲指導各省

及各縣賑濟機關之活動，核准並分配各個工程之經費。實際主持者為各省之省救濟委員會 (länshjälpkommittéer) 及地方委員會 (Kommunalnämndigbetter)。此外尚有政府任命之社會顧問 (Social Counselor, or Sociala Ombud) 為中央機關及地方機關之連絡者。

英國在一九三二年前主持賑濟工程之最大機關為失業救濟委員會 (Unemployment Grants Committee)。其他如交通部，政府其他機關亦自己舉辦工程或津貼各地之賑濟工程以救濟失業者。失業救濟委員會成立於一九二〇年十二月，最初屬於財政部，至一九二九年改隸勞動部，至一九三二年勞動部根據國家支出委員會 (Committee on National Expenditure) 建議，核減該會經費，但正式裁撤則在一九三二年八月。(註二七) 該會之主要任務為放款或補助地方政府及其他團體主辦非營利事業及補助各項以掃除失業為目的之公用事業及公共工程。(註二八) 具體言之，即主持核准各種賑濟工程及分配國庫失業救濟基金於地方政府，補助其舉辦之賑濟工程。

(一) 工程計劃之種類及核准：美國賑濟工程大體可以分為聯邦計劃及地方計劃兩種。前者由聯邦政府直接主持，經費完全由聯邦供給。後者由各州之地方政府或公共團體主持，經費大部分由聯邦政府津貼，州，市政府負擔一部分。聯邦政府所佔地位不甚重要，僅佔全國支出百分之二。

各地方主持之工程計劃應先呈所轄之賑濟工程分局，經分局通過後，呈總局作最後之決定。總統對於該所核准之任何方案均有覆決權，故最後決定權仍操諸總統之手。總局審核時所根據之原則有四：

第一，所擬具之工程計劃是否適合該地失業業者之需要；

第二，地方政府是否願意劃出妥當基金供各項行政費用，使聯邦津貼完全作為支付勞動費用之用；

第三，該項計劃是否符合法律及其他條例規章之規定；

第四，從工程觀點觀之，該項工程是否有價值，其成本與效用相較是否經濟。

呈請審查之計劃如能符合上列諸原則，同時其經費之支出係出自預算範圍之內，則可批准之。計劃決定後

並不立即可動工，可視當時需要，決定開工日期。如一州批准之計劃甚多時，可由州行政專員根據工程之性質，社會之需要，失業之程度及主持機關之補助決定工程先後。(註二九)

英國賑濟工程之種類依其主持機關之不同可分為多種。最重要者為地方政府主辦由失業救濟委員會津貼之工程，次之為交通部主持者，此外尚有由各部會及公共團體主持者。

由地方政府主辦失業救濟委員會津貼之工程計劃應呈交失業救濟委員會核准，其他工程由主持機關自由決定，不必審核。失業救濟委員會收到地方政府之計劃後，交政府相關各部作初步審查。屬於健康事業方面者，歸健康部審核；屬於電化事業方面者歸電氣事業委員 (Electricity Commissioners) 審核，屬於道路修築方面者歸交通部審查。至於失業區域之劃定，津貼數目之多少則會同勞動部決定。初步審查完竣後由委員會作最後決定。(註三〇)

瑞典各項工程之舉辦首先由失業工人自己發動，失業工人認為失業者太多有舉辦工程救濟之必要時得向該地救濟委員會請求，地方委員會接到此項請求後得詳細考查當地勞動市場之狀況，失業之程度及地方政府之經濟力量，如認為有必要時，可向失業委員會請求舉辦工程。地方委員會請求時須附呈各項有關資料及報告，以供失業委員會參考。(註三一)

(三) 工程內容：賑濟工程之主要目的在僱用失業者以掃除失業，則工程內容自以能吸收大多數非熟練工人工作為主。普通多採建築工程為主要項目。以建築工作並不需要精深技術，普通粗工可以應付裕如，故可容納大多數失業業者；且工程可以隨時停止，自為起落，失業者從事他業者並不礙害工作進行。故瑞典社會部部長認為公路，鐵路，碼頭，港口，電臺，水道之修築，排水工程之舉辦，公園之建立，植林及土地之開墾最合宜於賑濟工程。(註三二) 證諸事實亦然。

美國工程進行行政局所主持之地方工程計劃有百分之八十為建築工程。自一九三五年至一九三七年底各項工程開支之分配，計修築公路，街道，及其他鄉鎮大道佔總開支百分之三十三，修理及建築學校，醫院，

會議廳，及其他公用場所共佔百分之九；修築娛樂場，運動場佔百分之十一，造林、灌溉，及防水工程百分之七，溝渠修築及其他公用事業佔百分之九，航空站之修築百分之三，衛生及健康設備百分之二，其他佔百分之十二。

英國失業救濟委員會自其開始起至結束止十一年內經其核准津貼之工程計一萬七千六百四十件，總計費用十九萬鎊，有收益工程約七萬七千八百萬鎊，無收益工程約十一萬三千萬鎊。各項工程之分佈如下：

英國失業救濟委員會主辦之賑濟工程費用分配表（單位：千鎊）（註三三）

工 程	項 目		計
	收 益 者	無 收 益 者	
溝渠修理及溝渠設備	—	四六、四六九	四六、四六九
修路	—	三九、三一六	三九、三一六
電化工程	二四、四九八	—	二四、四九八
碼頭築 及修理	二〇、七五六	—	二〇、七五六
白來水裝置	一四、八五四	五、五二三	二〇、三七七
體育場及娛樂場之修築	三、〇三九	九、五五五	一二、五九四
修築電車路	五、三三〇	—	五、三三〇
市公共建築	一六〇	三、九〇七	四、〇六七
煤氣裝置	三、八〇三	—	三、八〇三
海防工程 (Sea Defence)	—	二、五五九	二、五五九
土地開墾	—	一、七〇六	一、七〇六

河道改良		一、六五一	一、六五一
浴室修築	一、五七一	—	一、五七一
土地改良	二、四四四	—	一、四四四
公共健康設備	二一七	一、一九九	一、四一六
其他	二、一五七	一、一四八	三、三〇五
共	計 七七、八二九	一一三、〇三三	一九〇、八六二

由上表可知道路修築所佔比例極大，佔總費用五分之一，其他建築工程佔百分之四十七，合計在百分之七十以上。

(四)工人之僱用及工作條件：賑濟工程之被僱者以失業者為原則，其工作條件低於普通工人，此點前已言及，茲再詳敘之。

美國工程進行行政局規定：凡失業工人須先在所在地之地方救濟機關登記，經救濟機關調查認為確係失業並急需救濟時方保送至工程局地方支局，再由該局送至工程舉辦地點工作。一九三九年賑濟預算法 (Relief Appropriation Act of 1939) 重新規定賑濟工程之工作者至少有百分之九十為急需救濟之失業者。僱傭之先後視需要救濟程度決定，如需要程度相等時，則上次大戰退伍軍人有優先權，西班牙戰爭軍人家屬次之，美國公民及美國殖民地人民又次之，外國人不得被僱為工作者。在僱傭期中該局如發現被僱者不需要賑濟或其工作能力不適宜時得隨時解僱。該局可以按照工人能力指派至特定地點或特定位置工作，工人不得拒絕。一九三九年新法又規定凡從事賑濟工程之工人至一九三九年八月三十一日已滿十八個月或十八個月以上時應自動離職一個月，經原保送機關證明仍需救濟時，方得重新僱用。英國及瑞典對被僱者之規定雖無美國之嚴格，但普通均以在職業介紹所登記之失業工人為限。

賑濟工程被僱者之待遇除工資外，其他方面與普通工人相同，以保障工人之健康與安全。賑濟工程被僱者之工資率較普通市場工資率為低，且其每日工資額為一定的，不論工人為技術工人抑普通粗工，每日工資均相等。

瑞典社會局主任於一九二二年曾規定失業委員會應研究賑濟工程舉辦區域內體力工人之流行工資率，賑濟工人工資率最高不得超過流行工資率三分之二。但此種規定受人批評甚厲。至一九三二年失業委員會搜集全國各地公開市場工資率及賑濟工程工資率以資比較。從三百六十四縣中之報告結果如下：

瑞典公開勞動市場工資與賑濟工程工資比較表(註三四)

縣	賑濟工程工資低於普通工資數目
(四)工人六十九	每日至少三克倫
六七	每日二克倫至三克倫
五二	每日二克倫至三克倫
一一八	每日〇·五克倫至一克倫
一八	每日〇·五克倫

又據一九三二年三月統計數字賑濟工程工人工資每日最少者三·四五克倫，最多者為七克倫；而私人企業體力工人之工資最低者為三·五克倫，最高者為九克倫。(註三五)

美國在開始規定賑濟工程被僱者之工資為安全工資，其成定標準為當地生存費。如為計時工資制，賑濟工人之計時工資率與流行工資率相近時，工人每月工作時數以達到安全工資額為止，不得超過。計件制亦然。此制實行後技術較高工人如按流行工資率支付工資，每月只需工作四十小時即可達到安全工資額，而不熟練工人

至少工作一百三十小時，待遇殊為不公。故一九三九年賑濟預算法改訂工資計算辦法。新法規定所有賑濟工程之被僱者不論其為熟練工人或非熟練工人每月工作時間一律一百三十小時，每月工資總額不得超過安全工資。計時工資率之計算係根據每月安全工資額除一百三十即得每小時工資率，安全工資額根據各地生活費訂定之。英國一九二四年失業救濟委員會亦曾規定在賑濟工程直接工作之被僱者其工資不得超過當時流行最低短工工資率之百分之七十五，以促工作者從事其他工作。(註三六)

(五)經費來源：美國工程進行行政局之經費由總統根據每年賑濟預算法所規定之數目按月撥付。華盛頓總局根據各州計劃將每月經費合理的分配於各州，各州行政局專員又將其合理分配於所屬地方支局。經費分配標準為失業人數多寡，凡該州地方賑濟機關所登記之失業人數愈多，該州所分配之經費亦愈多。工程局並不實際經手銀錢，一律由國庫轉帳撥付。

聯邦政府直接主持之計劃所有經費均由該局基金中支付，地方計劃則由聯邦及地方主辦機關雙方負擔。聯邦政府所負擔之費用以勞動費用為限，其他費用由地方主辦機關補足。一九三六——一九三七年會計年度地方補助費佔總費用百分之十四，一九三八——一九三九年會計年度中增為百分之二十。至一九三九年新法規定地方主辦機關至少須補助全部費用百分之二十五，工程計劃委員可以決定其補助為現金抑為實物，計劃委員決定後地方機關不得變更。行政費用不得超過全部費用百分之四。據一九三九年財政部報告，自一九三五年至一九三九年五月底止聯邦用於失業救濟之費用達一〇、六九七、八三〇、〇〇〇美金，由工程進行局支出者達六、五二七、五七〇、〇〇〇美金，數目之鉅，於此可見。(註三七)

英國賑濟工程之經費除由各主持機關負擔一部分外，通常由失業救濟委員會補助。委員會補助方式分為三種。第一，為工資補助 (Wage grants) 第二，為借款補助 (Loan grants) 第三，為遷移補助 (Transference grants)。

工資補助者凡舉辦賑濟工程機關舉辦工程時所支付之工資總數由該委員會按一定比例補助之。工資補助之

比例屢有變更。一九二一年規定爲百分之三十，至該年年中定爲百分之六十，至一九二四年竟提高至百分之七十五。工資補助所佔數目甚大，總計前後共支出五千二百八十六萬鎊，達該會總補助費用百分之三十以上。（註三八）主持賑濟工程之團體或機關爲購買原料，器材及設備計常向銀行借款委員會對此借款之利息及償債基金（Sinking Fund）費用恆補助一部分，此種補助謂之借款補助。借款補助因工程性質之不同而異。無收益工程之補助額爲全部借款利息及償債基金費用百分之七十五，時期爲借款時期之最初一半時間，最長不得超過十五年。有收益工程之補助爲借款利息費用百分之五十，時間以最初十五年爲限。如借款利息超過五釐，時期超過三十年時，則補助爲利息費用百分之三十四。（註三九）

委員會根據工業遷移局（Industrial Transference Board）建議，於一九二八年起新添一種遷移補助。在以前該會之補助限於在不景氣區域（Depressed Area）舉辦之工程，至一九二八年起規定凡在失業不嚴重區域舉辦之公共工程其所僱用之工人至少有一半係由不景氣區域僱備而來者得給予遷移補助。遷移補助與借款補助相同。遷移補助數目爲補助借款利息及償債基金費用。無收益工程補助借款前一半時期利息及償債，基金費用百分之七十五，最長期爲十五年；後一半時期則補助其利息及償債基金費用百分之三七·五。有收益工程則補助借款利息百分之五十，爲期十五年。（註四〇）

瑞典各賑濟工程之經費來源因主持機關之不同而異。在瑞典賑濟工程大體可分爲三類。第一，係由各州主辦者，第二，係由各鄉鎮主辦者，第三，係由各州及鄉鎮合辦者。第一第三兩種由政府失業救濟預算中開支。其程序由社會局向國會提出議會要求在預算中劃定該項費用，議會通過後，以後按月撥付。第三種則一部分由政府加以補助，一部分由主持機關負擔。失業委員會收到各鄉鎮之請求舉辦工程計劃後，一一加以審核，審查完竣然後要求議會在預算中劃定補助費，按月支付。補助費以不超過工程全部費用之一半爲原則。補助之另一種形式爲無利放款。（註四一）

（一）賑濟工程政策之影響：賑濟工程對於掃除失業之影響可分兩方面來觀察，第一，爲該項工程所引起之

直接就業人數，第二，爲因購買原料，器材，分攤費用及被僱者工資消費所引起之間接就業人數。

根據英國經驗賑濟工程費用每一百萬鎊可以直接僱用三千工人工作一年；換言之，每一個直接工作工人之一年費用爲三百三十三鎊。此種定則在英國謂之大姆指定則（The rule of Thumb）。失業救濟委員會根據其過去十二年統計資料分析各項工程對於直接僱用失業人數影響，結果相差不遠。直接僱用人數最多者爲修路工程及土地墾殖，每一百萬鎊費用可以僱用三千七百五十二人工作一年，次之爲溝渠修築工程每一百萬鎊可僱用三千三百零六人，海防工程爲二千七百三十三人，市政建築爲一千六百一十二人，最低者爲電氣工程每一百萬鎊費用僅能僱用一千一百七十人工作一年。各項工程平均計算，約一百萬鎊費用直接所引起之就業者爲四萬八工作一月。以年計之，每一百萬鎊可直接僱用工人三、三三三人工作一年，換言之，每一人一年工作之費用爲三百鎊。（註四二）

美國賑濟工程直接僱用人數，以工程進行局而論，在一九三五年每月平均爲二百五十萬人，一九三六年人數漸增，如一九三六年九月達二百四十萬人，至一九三七年人數驟減，但一九三八年起又呈回漲之勢。如一九三八年六月達二百七十六萬六千人，九月達三百一十萬人。分析觀之，在各項工程中以鐵路，街道及鄉村道路之修築吸收人數最多，以一九三八年四月八日僱用人數數目計之達一〇五萬人，公用事業修築溝渠爲二十六萬三千人，修建娛樂場所，公園共爲二十一萬人，公共建築爲十八萬六千人，資源保護爲十一萬七千人，白色領帶計劃（White-Collar Projects）（註四三）爲三十六萬人，縫衣事業爲二十一萬六千人，其他爲十四萬一千人。（註四四）

瑞典在一九三三年以前其主要創造勞動機會的方法，爲賑濟工程政策，至一九三三年以後公共工程政策漸漸抬頭。據失業委員會報告，賑濟工程直接僱用失業人數在一九二二年七月佔全體失業人數百分之四七·七，一九二三年七月佔百分之六八·一，一九二四年底退爲百分之三一·九，至一九三〇年起至一九三二年一月佔百分之三三至百分之五七，一九三二年三月增爲百分之五六·七。（註四五）

賑濟工程間接所引起之就業人數在各國尚無精確統計。據英國失業救濟委員會研究結果，賑濟工程間接所引起之就業人數約與直接所引起之就業人數相等，不過此係對一部分工程而言，有一部分工程則不能應用。如開殖，修築道路等工程其費用大部分為勞動費用，原料設備之開支甚少，故此類工程直接僱用之人數甚多，而間接引起之就業極少；如電氣化工程及碼頭修築工程直接僱用人數甚少，但間接所引起之就業極多。一般說來，凡引起直接就業人數愈多者則其所引起之間接就業人數愈少，反之亦然。（註四六）

美國賑濟工程所發生之間接就業人數尚無精確估計，但其對私人企業之影響可於其購買原料之費用總額中覘其一二。據工程進行政局報告，自一九三五年起一九三八年六月底止該局用於非勞動費用之經費達廿二萬萬六千九百九十萬四千美金，其中用於購買原料者佔百分之五十八，計七萬萬二千二百萬以上，政府以七萬萬美金用於購買原料，其對私人企業刺激之大，固不待言。又據專家研究以美國一九三八年五月工業生產量為準，在該月內該局所主持各項工程所耗費之原料佔全國生產量之比例頗大。如該局所用之石器、陶器及玻璃佔該業全國生產總量百分之三十五，土瀝青、鋪路材料，及土瀝青混合物佔全國生產量百分之五十四，鑄鐵鐵管之其他鑄鐵製成品佔生產量百分之五十六，工具（不包括機械工具在內）佔全國生產量百分之五，木材亦為百分之五，建築用鋼條為百分之三至百分之六之間，其他尚有數種佔全國產量百分之二以上，百分之三以下。（註四七）

（七）賑濟工程政策之批評：賑濟工程政策雖為一部分國家採用認為有效的掃除失業方策之一，事實上缺點頗多，故大多數國家漸以「公共工程政策」代之。綜計其缺點有五。

三 第二，賑濟工程的成本太高：賑濟工程之最大目標在直接僱用失業業者，工程之選擇以適宜於普通工人工作者為宜，至於該項工程之經濟價值在所不顧，故普通多僱用較多的失業者工作，與普通工程之注意經濟與效率者不同。人數僱用既多，其成本自然增加。同時被僱用者之工資採用平等的工資，無論工人的技術高下，報酬一律相同，結果技術高者不願盡力工作，技術低者亦不努力，工作效率無法增進，成本因之增加。據德國許多都市之調查，此種事業之費用較同種類事業之費用，至少多十分之三，普通多十分之五，最高者達四倍之多。

成本之高，於此可見。(註四八)

第二，賑濟工程的舉辦有造成職業的賑濟工人 (Professional relief Workers) 的危險。所謂職業的賑濟工人即此類工人不願正式從事其他方面勞動，專門以賑濟工作為職業。以賑濟工作報酬雖低，但工作輕鬆，閒暇時間較多，為一班游手好閒工人所喜好。職業的賑濟工作者獨占了賑濟工作，使賑濟工程政策的原意盡失。

第三，賑濟工程政策的實行有減低工人團體力量，破壞自我奮鬥的勞動政策之虞。賑濟工程被僱者之報酬以低於公開勞動市場之工資率為原則。此種政策之實行無異政府強迫工人接受較低工作條件。換言之，無異直接破壞工會與僱主所訂立的團體協約，影響所及，不僅賑濟工程被僱者身受其害，且公開市場之勞動者的工資亦將被迫下落。此點為英、美、瑞典各國的工會運動者所提出，其說法頗有理由。(註四九)

第四，賑濟工程政策有降低工人工作能力，損害工人自尊心之弊。賑濟工程之選擇以性質普通，工作簡單，能容納大多數不熟練工人工作為主。技術較高之失業者長久從事此種工作將使其固有的工作能力荒疏變為一普通工人。同時強迫有能力之技術工人從事普通工人工作接受低劣之報酬，殊有損害其自尊心及上進心。

第五，賑濟工程政策之效力較公共工程政策為低。此點將在下節詳述，茲從略。

(二) 公共工程政策 (Public Works Policy) 要明瞭何謂公共工程政策必先明瞭何謂公共工程。公共工程一名詞係指各級政府機關，各種公共團體及各級政府機關之附屬團體所主辦之建築工程，及公用事業 (Public Utilities) 而言。(註五〇) 凡上述政府機關及團體或自己主持公共工程或資助私人舉辦上述性質之工程以掃除失業維持產業水準者謂之公共工程政策。利用公共工程以掃除失業之事實，在十九世紀初在西歐各國即有實行之者，然大規模的應用則在上次大戰以後。行之最有成績者為德國、美國、意大利及瑞典諸國。茲分為公共工程政策之性質，主持機關，工程內容，經費來源，政策之效力及批評等六項闡明之。

(一) 公共工程政策之性質：利用公共工程以掃除失業之思想係起源於賑濟工程政策，其最初目的僅在掃除

失業，至後始逐漸蛻變成爲預防失業恐慌的政策之一。故就其發展之過程言之，結束恐慌掃除失業性質之公共工程政策行之最早，次之爲緩和恐慌防止失業程度加深性質之政策，事前預防政策又次之。就其工程內容言，三者性質相同，僅實施時期有前後之分而已。

在上節中屢次提到公共工程政策之目的與賑濟工程政策不同，其主要目的不在直接僱用失業者以掃除失業而在利用公共工程以減少產業波動從而間接的掃除失業，防止恐慌。故一九三七年國際勞工大會第五十一號建議書中認爲所謂公共工程政策係各國政府根據預定計劃按時的實施各項公共工程儘可能的減少經濟波動並增加就業人數。此處所謂公共工程係指中央，各地方政府直接主辦之工程及由此類機關津貼，放款或監督之工程而言。由此定議我們可以知道公共工程政策之特質有下列三點：（一）公共工程政策以政府機關爲主。（二）公共工程政策之主要目的爲刺激私人企業，增加人民購買力，間接的收掃除失業之效。（三）公共工程政策爲政府根據預定計劃之行爲，其時期有延續至十年以上者。至於其他與賑濟工程政策不同之點在上節中已說明，茲不贅。

（二）主持機關：公共工程之主持機關可以分爲兩種典型，一爲由中央機關負責統籌者，一爲由地方機關各自負責者，實行前制者有美國，意大利，瑞典各國，實行後制者有德國，瑞士，英國，荷蘭各國，現以美、德兩國爲例說明之。

美國統籌全國公共工程之機關爲公共工程行政局（Public Works Administration），該局係根據一九三三年產業復興法所設立者，其主要任務爲主辦各種有用的公共工程。行政局設行政專員一人，總局設於華盛頓。自一九三五年七月起在各州設有分局，分局各設州指導員一人。總局內分爲四科，一爲財政科，二爲法律科，三爲工程科，四爲視察科，各科由行政專員聘請專家若干人組織之。各地方分局之州指導員亦可聘請專家協助其解決困難問題。

（三）財政科，該科之主要任務爲詳細分析各項計劃之內容，審核預算是否確實，並決定該局補助數目。

如執行機關申請借款時，亦由其決定貸款數目。此外並主持非聯邦機關借款擔保品是否可靠。該局爲求借款能按期收回有協助地方政府改革其財政制度之權。(註五)

(2) 法律科：在審核申請補助者之財政狀況時，常有許多複雜法律問題發生，對此種問題之解決，係由法律科負責。以各州對於公共團體之規制不一，結果常引起不同的解釋與爭論，故法律科有廣泛的解釋權以解決此種爭論。在該科協助之下，各州均漸次通過新的歲入法 (New Revenue bond Legislation)。同時各種州立公司，各公法國體所組織之公司亦紛紛成立以經營其所主辦之公共事業。其他如州際財政法規之創制，解釋，及修改亦有長足進展。

(3) 工程科：工程科之職責爲審查關於工程方面之設計與計劃使聯邦政府之經費能用之最經濟之途。所有請求該局補助或借款之申請計劃均先交該科審查其工程設計是否妥善。大前提決定後，再逐步審核其設計有無毛病，成本之計算是否正確，預計之工作時間是否充足，將來收入能否清償聯邦借款等項。如發現其設計有錯誤或不妥善之處時，得修正之。

(4) 視察科：上述三科之工作多偏重工程未開始前之審核，工程開始後，則由視察科監視工程之進行。該科之任務爲接受勞工之控告，執行建築契約之條款，審查建築材料，巡視承包工廠及監督工程進行。工程規模甚大時，派有常駐視察員在工作地點監視，小的工程則由該科派出巡迴視察員按期視察。視察員之權力極大，如發現有偷工減料之情事時得隨時中止該項工程。

勞動者之待遇亦爲視察員注意事項之一。工作時間，工資，安全及健康設備均有規定使其完備。該科並設有特別視察員專司審查勞動契約及檢查非法解僱之責。此外設有監核員 (Vigilant Watch) 監視勞動契約之履行，禁止僱主無故中止勞動契約。(註五)

德國在一九三三年以來曾大規模的主辦公共工程，但以失業問題過於嚴重，事先並無詳確的計劃與預定的步驟，僅集合許多可能的方案緊急採用。故公共工程政策之實施既無一中央機關司計劃管理之責，亦無一集中

的財政金融組織以收調劑準平之效。僅由各級政府機關及公共團體根據其自訂方案各自進行。凡主辦公共工程之機關及團體請之主持者 (Träger der Arbeit) 工程之進行由私人 (營造公司，或工程包攬人) 承包，承包契約之內容如工人之選擇，工資及工作條件，材料之使用須遵照政府之規定訂立之。主持者雖可自由規定其工程計劃書，但須得政府及特種機關之同意，方可實施。如關於工程之內容，經費之開支，實施之計劃及其他技術方面之考慮須得各級政府機關之同意；關於社會政策方面之決定須得勞動部及職業介紹失業保險局之同意；關於一般經濟及金融問題之討論須得供給經費機關之同意。其最後決定者為各機關合組之信用委員會。信用委員會雖無管理權及執行權，但有廣泛的建議權。

(二) 工程內容：前已屢次言及公共工程政策之主要目標為大規模舉辦公共工程刺激私人企業以收掃除失業之效。故公共工程之選擇以對本國產業關係最密切及需有經濟價值者為主。普通多以建築事業為公共工程之主干，其故有三。

第一，建築業在各國產業界所佔地位極為重要，同時受經濟恐慌之打擊最大。建築業為最重要之資本貨物產業 (Capital goods Industry)，從就業之觀點觀之，其所佔地位極為重要。如以美國而論，在大恐慌發生前一月全國從事製造業之工人共四千九百萬，建築業工人佔三百萬以上。此僅就直接從事建築業者而言，其他從事製造建築原料之工人尚不在內，其重要性於此可見。(註五三) 經濟恐慌發生後，公共建築停頓，工廠倒閉，建築業首受打擊。如德國一九二九年政府及公共機關之資本支出為七十二萬馬克，至一九三二年降為四十五萬萬馬克，減少之程度遠在其他支出之上。(註五四) 建築業就業人數之減退亦可看出建築業所受打擊之重。在一九二九年該業之就業百分比為百分之五三·八，一九三二年降至百分之三一·四。(註五五) 美國之情形亦如此。在一九二九年全國用於建築之費用共達一百二十萬萬美金，一九三二年減為四十萬萬，就業人數在一九二九年平均數為二百六十萬人，一九三一年為一百六十萬人，一九三二年為七十八萬人，一九三三年竟降落至五十一萬人，(最低之月為五六兩月就業者僅四十萬三十萬人) 減落之程度為全國各種產業之冠。(註五六) 建築業既在

全國產業及公共工程中佔一極重要地位，同時又受經濟恐慌之打擊甚重，故有由政府重新振興必要。

第二，建築業相關工業甚多，廣涉其他製造工業及礦業，建築業，復興後有刺激全國其他產業復興之效。建築業所需之原料甚多，故涉及之產業部門甚廣。如磚，瓦之需要則涉及陶品業；玻璃則涉及玻璃製造業；木材及油漆之需要則必連帶伐木業，木材業及油漆業；鋼鐵及其他金屬之需要則涉及及礦業；水泥及其他建築材料則涉及水泥業及其他製造業。賴建築業而生產之工業極多，建築業衰微後不僅陶器業，木材業，伐木業，鋼鐵業，金屬業，水泥業，油漆業，運輸業隨之衰頹；即生產消費財之事業，亦必受其影響。今以鉅額款項投資於建築業，由建築業之復興逐漸波及其相關工業，然後傳播至其他有間接關係之工業，最後全國一般生產水準隨之上升，全國經濟復興之目的可以達到。

第三，建築業最適宜於普通失業者工作。建築業除少數特殊工作需要專門技能外，其他許多工作只要身體強健普通工人即可勝任。故此類工作適宜用於掃除失業。

從實例上亦可看到此種趨勢。

美國自一九三三年七月至一九三七年二月一日止公共工程行政局所用之經費共達三六、六八六、八六九、二八二美金。其中用於聯邦政府所屬各機關之公共工程計劃者達二、六六七、六二〇、九九二美金，用於不屬於聯邦政府所屬各機關者達一、〇〇一、二四八、二九〇。其用途之分配如下表：（註五七）

建築業	百分比三二·六
公路修築	百分之一·九
河流碼頭及防水工程	百分之九·九
溝渠及自來水設備	百分之一二·五
其他	百分之二·六

分析言之，美國自一九三三年以來公共工程之主要項目為學校之修築，公共康健事業之興辦，住宅及公用事業之主辦，公路鐵路及橋梁之建設及水利，資源保護等工作。(註五八)

德國一九三二年起至一九三四年底止各項公共工程經費之分配。茲根據 Leo Grähler 之統計表列於次：
(註五九)

德國公共工程經費分配表(一九三二——一九三四年)單位：百萬馬克

工程類別	包本方案	緊急方案	Reinhardt 方案	平常預算	共計
(1) 普通工程 (Dr. Bauerpeiler)	四六·六	五·八	七七·七	—	一三〇·一
(2) 修路	九八·七	一〇三·八	五七·五	—	二六〇·〇
3) 橋樑	九·〇	一七·三	二〇·一	—	四六·四
(4) 市鎮公用事業	六·一	五六·四	一一六·五	—	一七九·〇
(5) 公共建築之修理	—	—	一六九·二	—	一六九·二
(6) 其他工程(如河堤碼頭之修築等)	一八·二	一〇五·八	九三·七	—	二一七·七
共計	一七八·六	二八九·一	五三四·七	—	一、〇〇二·四
(二) 住宅及其他	—	—	—	—	—
(1) 住宅修築	—	—	六七·〇	—	九五二·〇
(2) 租外移房地之修理	一九·九	一九·二	六九·一	—	一八九·〇
(3) 小住宅之修築	—	—	一九·一	—	二六·五
共計	—	—	一六六·一	—	四五·六

之五十以上。其他如將鐵路公路之修築，職業介紹及失業保險局之款項合併計算則在百分之六十五以上，於此可見建築工程在公共工程所佔之地位。(註六〇)

(四)經費：政府對公共工程支出之補助方式可分八種，第一，爲由政府負擔全部費用，第二，爲由政府津貼其費用之一部分，第三，爲全部由政府放款，第四，爲由政府貸款一部分，第五，爲由政府負擔借款利息全部，第六，爲由政府負擔借款利息之一部，第七，爲由政府保證全部借款之償還，第八，爲由政府保證借款利息之償還。普通各國均數種兼用，甚少只採用一種方式者。凡由政府機關自己主持之公共工程則由政府全部負擔所有費用，凡由公共團體主辦者則政府採上述第二種至第八種方法分別補助。(註六一)上列八種方法對於國家預算之影響不同，以其屬於財政範圍之內，故不詳述，現僅以美、德、瑞典三國分別說明其實際情形於次：

美國公共工程行政局所主持之工程共分三類。第一類係由聯邦政府所附各機關直接執行，第二類由州政府，地方政府及其他不屬於聯邦政府之公共機關執行，第三類由私人或私人機關，公司執行，由工程行政局加以補助。工程之性質既不同，政府之補助方法亦因之而異。

由聯邦政府各機關直接執行之計劃，所有經費均由公共工程局負擔。聯邦政府各部會及附屬機關首將其計劃及預算呈交工程行政局審查，經該局審核完竣後即由產業復興法及公共工程行政局預算法(Public Works Administration Appropriation Act)所核准之基金中撥付。各部會領到此筆經費後或自己組織主持機關每日直接僱用勞工工作，或與商業公司訂立契約由其負經營之責。不屬於聯邦政府各部會及所屬機關之計劃其經費一部分由公共工程行政局在一九三三年國民產業復興法，一九三五，一九三六及一九三七年急賑預算法，一九三六年第一次追加預算法及一九三八年公共工程行政局預算法所核准之基金中補助之，其他一部分由主持機關自行籌措。根據公共工程行政局規定凡州市政府及其附屬機關之公共工程計劃經該局核准開辦後，其整個購買原料及支付工資之費用可由該局補助百分之四十五；如其計劃係由一九三五年以前法令所核准而未用完之基金支付時，則該局之補助最高不得過百分之三十。其餘經費由主辦機關自行籌措，該機關經費缺乏無法籌足時

可向公共工程局請求貸款，貸款利率為百分之四。對於私人團體及公司所主持之公共工程則以放款之形式補助之。放款利率為百分之四，貸款期限有一定，到期應即償還。借款擔保品以能在公開市場出賣者為限。

申請補助或借款之工程須經該局核准，核准之標準有四。第一，申請補助之工程對於社會確有具體之利益並確實能使失業者甚多之區域增加就業機會者。第二，工資之支付應根據該州法律所規定之最低工資，如該州無該項法律時，則根據該地同類性質工作者之流行工資率。第三，工作時間以每週四十八小時為限，非常時期例外。第四，勞工有組織，參加或協助其所自由選擇之工會及訂立團體協約之全權。

瑞典之公共工程亦可分為三類，第一，為州政府主持之公共工程，第二，為市政府及其所屬機關主持之公共工程，第三，為鄉村住宅建築。三者之補助方法並不相同。

凡州政府及州有企業所主辦之公共工程其所有經費均由政府由預算中撥付。但工程計劃須經政府核准，其核准之標準為該項工程之實際利益能與其支出成一種合理的比例。由市政府主持之公共工程其經費之大部分由主持機關負擔，其一部分則由政府津貼之。政府補助之方式分為兩種，一為補助，一為借款。補助或借款之多少由政府根據各市情形決定。其決定之標準有三。第一，該項工程非賑濟工程同時非政府補助不能開辦者。第二，該市失業人數愈多，補助愈多。在一九三三——一九三四財政年度規定市政府主辦之公共工程需要政府津貼之必要條件為該市失業人數比例在百分之三以上。第三，該市之財政狀況，尤其人民稅租負擔情形為其考慮條件之一。鄉村住宅建築之補助均為放款。凡在鄉村興建或修改住宅者不論其為私人，合作社均可請求貸款，但由市政府直接管理之住宅則不在內。貸款時期有一定，有最高額之限制，利率頗低。(註六三)

德國政府預算及失業保險局之補助在其整個公共工程費用中所佔地位並不重要。政府所主辦之公共工程及其他公共團體，機關，企業所主辦之公共工程之費用一部分由政府在其預算中撥付補助費，一部分由失業保險局加以補助 (Strand-Orderungsbeitrag)，一部分由主持機關自行籌措，一部分由主持人發出短期票據，創造信用。標準的經費來源之分配如下。如其總費用為二百二十萬馬克，由於短期票據者(創造信用)為一百五十

萬佔總費用百分之六八·二，由於政府補助及失業保險局津貼者為四十萬馬克估費用百分之一八·一，主持者自己之資本為二十萬，佔百分之九·一，由於銀行信用（銀行借款）者十萬馬克，佔百分四·六。（註六三）

其創造信用之法，首由承包人發出工作創造票據 (Arbeitsbesorgungswchsel) 由主持人背書，供給材料者背書，特設金融機關承允後即可至商業銀行或其他銀行貼現，德國中央銀行對於此類期票可以無限制的再貼現。為求承允方便及管理統制此種創造信用政策計乃設立德國公共事業局 (Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten A. G.) 德國信用放款銀行 (Deutsche Rentenbank Kreditsanstalt) 及德國金貼現銀行 (Golddiskont Bank) 等金融機關以應此種要求。工作創造票據流通期大部定為三個月，如有特別約定及例外情形可以延長至十五個月，最長者可以延長至五年。為着短時期之緊急需要承包人尙可發出短期票據 (Vollfinanzierung) 至銀行貼現以資周轉。（註六四）

鐵路局公路局及郵局各項工程之進行其經費來源亦與上述方法相似。首由承包者發出票據，再由特殊銀行及特種公司負背書承允之責，以便其在中央銀行兌現。茲將一九三三年至一九三五年年底各局主辦之公共工程之經費來源表列於次：（註六五）

一九三三——一九三五年德國交通事業公共工程之經費來源表（單位：百萬馬克）

局名	短期	期	票		據本	周	經	
			數	額百			分	比
國有鐵路	八六〇		八六·八		一三一		一三·二	
郵政	七七		六九·三		三四		三〇·七	
公路局	三〇〇		八五·七		五〇		一四·三	

當各種票據到期後或立即償付，但大多數情形並不償付，而代以新的票據。以其主要目的在掃除失業，償

這問題並不重要。由下表可知德國信用膨脹之程度。(註六)

一九三二——一九三五年德國中央銀行及商業銀行貼現數額表(單位：百萬馬克)

時 間	中 央 銀 行	行 重 貼 現 商 業 銀 行	貼 現
一九三二年	二、八〇七	三、三四九	
一九三三年	三、二二六	四、〇九九	
一九三四年	四、〇七六	五、三九六	
一九三五年	四、五五一	五、八五五	

由上所述可知公共工程之興辦或由政府全部負擔其經費，或由政府補助其開支一部分，或由政府放款，或由政府負擔其利息。不論由政府補助之方式如何，政府支出之膨脹殆不可免。在經濟恐慌失業增加時期，政府之收入減少甚厲，在此時期欲增加支出，更為困難。故公共工程經費之籌措實有討論之必要。

公共工程經費之開支普通多由三方面籌措之。第一，為加稅，第二，為募發公債，第三，為創造信用(包括發鈔及擴大銀行信用)。各國政府均三法兼用，甚少只用一種方法者。關於實際上各國運用之情形，國際勞工局所出版之「公共工程政策」(Public works Policy)一書中有詳細之比較，作者在此不擬詳細介紹。現僅從理論方面比較三者之優劣。

自理論方面觀之，增稅僅能變更所得的分配而不能創造購買力。政府以增稅方法支付公共工程開支無異以租稅形式將一個階級的所得移轉至供給原料及勞力的階級，使其所得增加。後一個階級所增加的購買力恰與前一個階級所減少的購買力的程度相等。故加稅只是所得的移轉而不是購買力的創造。不過在下列情形下，增稅的方式亦可增加購買力。如負稅人被徵之所得為其儲蓄之部分，同時不為其個人及銀行制度所消費，政府將此部分「呆藏」所得給予提供勞力及供給原料者，而後者將其用去時，即可增加購買力，從而可以擴大生產及增

加就業。由此觀之，增加所得稅率及遺產稅率以支付公共工程費用較增加消費稅販賣稅爲優，以愈富有者其「呆藏」所得愈多，以其所得移轉於所得少者以供消費之用，則可創造購買力。

募債及創造信用兩者之結果均可創造多餘的貨幣購買力，以達到擴大生產增加就業的目的。在過去大多數人均反對政府以募債及增發紙幣的方式在經濟蕭條時期支付公共工程之費用。其主要理由有二。第一，認爲政府大批募債其結果僅減少私人借債額，不能增加生產總量，第二，銀行信用膨脹及政府增發鈔票，有引起物價成比例上漲的危險，實際上不能收到增加生產的效力。其實不然。以上列兩結論係立脚於充分就業假設之上。如一國所有資源均已開放所有人工均已僱用時，信用膨脹的結果自然不能擴大生產，而有引起通貨膨脹的危險。在經濟蕭條時失業人數甚衆，未利用之資本數量極多，利用新創造的貨幣購買力可使游閒人工 (Idle Workers) 及游閒資本 (Idle Capital) 生產貨物。故以此兩法支付公共工程費用確有創造購買力之效。

再從創造購買力一點言之，創造信用較優於發行公債。以購買公債之資金僅爲銀行之游資及個人之「呆藏」所得，銀行及個人購買公債時會相對的減少投資於私人企業的數目。故大體言之，由公債所來之購買力僅爲購買力之移轉，而非購買力的創造。創造信用而來之購買力則完全爲新創的購買力，實際上可以增加全社會貨幣購買力總數。此外公債之發行需要負擔利息，而創造信用則無此種負擔。

從理論上比較，我們可以知道創造信用爲比較有利的籌措經費方法，從其手續言，亦最爲簡便。故德國一九三三年後公共工程之經費有三分之二係由此而來，美國經費之籌措亦極注意此種方法。

創造信用雖爲籌措公共工程經費的最好方法，但執行時須小心謹慎，同時，其金融機構應由政府全盤統制，否則將引起通貨膨脹使國家財政破產。信用過度膨脹的後果，不僅使其所創造之資本成爲空虛的資本 (Annihilated Capital) 徒然引起物價的上漲，影響所及，將危害整個國家及人民的福利。普通利用創造信用以支付公共工程費用所應注意之點有二。第一，嚴格的管理金融市場，防止過度的信用膨脹。第二，產業復興，失業減少後，迅速的停止公共工程之進行。現以德國爲例說明其對於金融市場之統制。

國之所以能用創造信用方法籌措資金支付公共工程，主要應歸功於資本市場組織的健全及金融統制的嚴密。自包本內閣頒佈若干緊急法令使商業銀行受國家的監督後，希特勒繼而於一九三四年十二月五日頒佈信用統制法，一九三五年二月九日頒佈信用統制執行法使其關係更進一層。新法推行執照制度 (Kollisionsgesetz)，凡銀行之設立及其信用之擴張須得信用統制局 (Aufsichtsrat für des Kreditwesen) 之特許，銀行一切活動受其監視。該局由中央銀行總裁及副總裁，財政，農林，內政及經濟部四部次長及銀行界有地位有經驗之人員組織而成。其主要職責為檢查各銀行之冊簿，報告，及年報，草擬銀行法規及條例。此外尚有銀行總監 (Bank Kommissar) 負責監視銀行之活動。總監由希特勒任命受經濟部長之指揮為信用統制局及中央銀行總裁之當然顧問。其權力極大，可以參加商業銀行之股東會或召集股東會。對於任何銀行均有權令其報告該行之財政情形及營業狀況，對於證券市場亦有廣泛之管理權。

最理想之支付公共工程開支方法為在經濟繁榮時期由政府節存大批資金以供經濟蕭條時之用，以此方法支付公共工程之支出則無上述各法之弊。但此法僅為理想上的方法而已，實際上各國財政均收不敷出，寅支卯糧，欲減少負債尚不可得，欲積儲資金以供經濟恐慌支出之用誠屬空想。(註六) 故實際上尚無實行此制之國家。

(五) 公共工程政策之效果及其條件：在經濟恐慌失業問題嚴重時期有計劃的舉辦公共工程確有掃除失業之效。第一，舉辦公共工程時需要僱用大批勞動者從事工作，故有直接掃除失業之效。第二，從事公共工程之勞動者其所得增加，消費亦因之而增加，社會上之貨幣購買力因之增加，同時公共工程之建築需要大批原料，原料製造業之就業隨之增加。直接或間接從事公共工程者人數增加，其消費隨之增加，購買力增加的結果對於其他貨物的需要增加，就業的人數又可增加，輾轉反覆，就業的人數將成波動的擴大。由於公共工程直接僱用的人數謂之直接就業 (Direct Employment) 或第一次就業 (First Employment)，或謂之原始的就業 (Primary Employment)，由於公共工程費用所間接引起之就業謂之間接就業 (Indirect Employment) 或謂

之第二次就業 (Secondary Employment)。公共工程政策之效果可於此兩方面分析之。

(1) 原始就業。公共工程舉辦後所引起直接就業人數之多寡視工程之性質而定。凡工程之開支勞動費用所佔之成分愈高者所引起之直接就業者愈多，反之亦然。據美國經驗，以補林事業所引起之直接就業者為最多，其費用有百分之六七·六，用於勞動費用，用於原料者僅百分之三二·四，道路修築次之，勞動費用佔百分之四七·二，原料費用為五二·八；河道修濬防水工程佔第三位，勞動費用佔百分之四〇·五，街道修理佔第四位，吸引人數最少者鐵路車站工程，勞動費用僅佔百分之二四·八而已。就整個公共工程行政局之工程而言，勞動費用佔百分之三十六，原料費用佔百分之六十四。(註六八)就其絕對值言之，各項工程亦不一致。

從美、德、意三國之經驗觀之，公共工程所引起之就業人數甚多。根據美國勞動統計局統計，自一九三三年七月至一九三七年六月底止，公共工程局所主持計劃所直接僱用之工人之工作時間共達十四萬三千三百萬小時，其中屬於聯邦各機關者八萬六千七百萬小時，屬於非聯邦機關者五萬五千六百萬小時。以每人工作二百日，每日工作八小時換算其僱用之工人共達五十九萬二千九百工作年。(註六九)德國方面據 Leo Creder 推算自一九三二年至一九三三年末由於公共工程所直接引起之勞動者約為七十二萬七千五百人，一九三四年約為九十九萬二千五百人，一九三五年降為二十九萬六千五百人。其費用自一九三二年至一九三三年末為十四萬萬五千萬馬克，一九三四年為十九萬萬八千馬克，一九三五年為五萬萬九千馬克。平均維持一人工作一年約需一千馬克上下。(註七〇)意大利在一九二八年上半年公共工程所僱用之工人共十一萬四千五百人，下半年共九萬八千馬克；一九二九年上半年共十四萬四千人，下半年共十三萬二千五百人。其全部費用一九二八年上半年共四十五萬萬里拉，下半年共四十六萬萬里拉，一九二九年上半年為四十七萬萬里拉，下半年為四十三萬萬里拉。平均每僱用一人工作一年約四萬里拉之間。(註七一)

(2) 間接就業：公共工程政策所引起之間接就業之推算事實上既甚困難，學者間意見亦不一致。有的人估計甚高，有的人估計甚低。(註七二)本來，公共工程政策之間接影響極為微妙複雜，欲將其影響連續推算極為困難。

難，且其間接效果又受其他種種因素之干涉與限制。從空間來看，各地所表現者不同，從時間來看，各個時期又不一致；故欲求一比較正確之估計實不可得。在本節中擬第一步介紹學者間的推算方法和理論，第二步以美國為例說明實際上間接就業的結果。第三步則說明公共工程政策間接效力之條件及限制。

柯門 (R. F. Kahn) 答格拉斯 (Paul H. Douglas) 及凱因斯均曾對公共工程政策所引起之間接就業有比較詳細的推算，其中以凱因斯發揮尤為詳盡。柯門在其國內投資與失業關係 (The Relation of Home Investment to Unemployment) 及公共工程與膨脹 (Public Works and Inflation) (註三) 兩文中曾創就業倍比 (Employment multiplier) 一名詞，並實際加以推算。所謂就業倍比係指原始的就業量與所引起之總就業量之間的比例而言。例如因花費一百萬元舉辦公共工程，所引起之直接就業量為一千人，由此原始的就業所間接引起之就業人數為三千人，則就業倍比為四。根據其推算結果在英國公共工程所引起之間接就業與直接就業之比為一。換言之，其就業倍比為二。在美國則比率較高。

答格拉斯在其不景氣控制 (Controlling depression) 一書亦曾根據實際情形加以推算。氏認為公共工程所有之費用雖不完全可以創造有效的購買力吸收市場上之勞役及貨品，但其大部分均被消費。以美國情形而論，賑濟金之費用在一九三三年以前僅百分之五未流動至市場變為有效的購買力，以現在情形而論，假定未被消費者為百分之十二。在此消費量之中雖有一部分用以購買外貨，但外貨增加，因相互需要的關係，出口國家對美國貨物之需要亦將增加，有間接刺激本國生產之效，故此部分可以忽略。此外再減去百分之十五的物價上漲的折扣，及其他方面百分之八的折扣，三者合計，以一美元而論其所創造之真正購買力為六角五分。根據此數即可推算其整個間接所創造之購買力。換言之，第一次一元有六角五分變為有效購買力，第二次此六角五分可變為有效購買力之數額為四角二分（即六角五分之百分六十五）第三次為二角七分（即四角二分之百分之六十五）由此換算，我們可以得到其間接所創造之購買力為一元八角一分。其詳細推算算式如次：

(1)	\$ 1 之百分之六十五 = \$.65
(2)	.05..... = .42
(3)	.42..... = .27
(4)	.27..... = .178
(5)	.178..... = .114
(6)	.114..... = .047
(7)	.074..... = .043
(8)	.048..... = .032
(9)	.032..... = .024
(10)	.021..... = .0135
(11)	.0135..... = .009
(12)	.009..... = .0058
合 計 = \$ 1.81	

由上可知每一個原始就業者所能引起之第二次就業者為一又五分之四個人。以就業倍比表示之，則就業倍比為二·八。(註七四)

凱因斯於一九三三年三月於倫敦時報 (The London Times) 發表經濟復興之方法 (The Means to Prosperity) 論文一篇，隨後又於新政治家及民族雜誌 (New Statesman and Nation) 上發表倍比 (The Multiplier) 一文，沿用柯門倍比一詞討論公共工程政策之價值並實際推算英國的就業倍比。(註七五)

他認為公共工程的原始費用可以分為兩部分。第一部分費用並不變成新增的所得，如支付進口原料的費用，支付代替由借款得來之賑濟金之工資的費用，支付新設工廠之費用而此類工廠並不能增加勞動者等均包括在內。第二部分為真正變成新增所得之費用，此一部分或用以消費或用以儲蓄。故欲估計倍比有兩項數字必先明瞭。第一，為原始費用變成新增所得之數量，第二，為新增所得用於消費之數量。兩數相乘即可得原始費

用之最初效用之比率。以此比率輾轉相乘之積之和即可求得倍比。

根據當時英國情形，他認為不變成新增所得的費用最高只佔百分之三十，其餘百分之七十均可成爲新增所得。在此百分之七十中約有百分之七十用於消費，百分之三十用爲儲蓄。由此可知第一次影響爲原始影響百分之四十九（七乘七），或可視爲二分之一；第二次影響爲第一次影響之二分之一，即原始影響的四分之一，由此推類，我們可得下列幾何級數。

$$\text{級數比} = 1 + \frac{1}{2} + \frac{1}{4} + \frac{1}{8} + \frac{1}{16} + \frac{1}{32} + \dots = 2.$$

不過由於需要的增加，購買力加多，有引起物價上漲的趨勢。物價上漲，一方面成比例的減少新增所得，一方面利潤增加使新增所得變成利潤的部分多於工資，結果使儲蓄加多，消費減少。這兩方面均足減少倍比。
(註七六)

在就業概論 (The General Theory of Employment, Interest and money) 一書中，他又提出倍比計算的方法。他認爲在邊際的消費傾向 (marginal Propensity to Consume) 不變及其他投資不減少前提下，則倍比爲邊際儲蓄傾向之倒數。若邊際儲蓄傾向爲四分之一時，則倍比爲四。例如政府投資一萬鎊於公共工程有四分之一被儲蓄時則其倍比爲四，有三分之一被儲蓄時則其倍比爲三。(註七七)但實際上倍比並非一確定數目，要受下列各因素的影響。

第一，籌措公共工程之資金及增加流動資本等方法將有提高利率的影響，進而使其其他企業遭受阻滯。

第二，當政府實行公共工程政策時，由於大眾心理的迷亂，對於信心 (Confidence) 有所影響，因而使流動性儲蓄 (Liquidity Preference) 增高或使資本的邊際效率 (marginal Efficiency of Capital) 減少，從而使其他方面投資受到阻礙。

第三，在有國外貿易的國家，此項投資增量之倍比的一部分將有利於外國的就業，本國的就業增量因而減

少。

第四，邊際消費傾向隨就業水準之降低而有變異。當就業增加時，邊際消費傾向減少，反之亦然。結果使倍比亦隨之變動。換言之，當實際所得增加時其中被消費之部分亦逐漸成比例的降低，倍比亦隨之減小。

第五，當就業增加時在短期內因報酬所減的影響，企業家在總所得中所佔有的部分漸漸增加而其邊際消費傾向較全社會之邊際消費傾向之平均數為小。同時在失業時失業者靠自己或朋友之儲蓄或政府賑濟為生，結果發生負儲蓄 (Negative Saving)，當重新就業時，負儲蓄漸漸減少，因而減低邊際消費傾向。邊際消費傾向之減低，有減小倍比的影響。(註七八)

根據凱因斯的理論有許多學者實際推算在特定時間的倍比之實際數值。普通推算的方法有二。第一法先測定工資對於利潤之比例，賑濟金對於工資之比例，儲蓄對於利潤之比例等等，製成一幾何級數，然後再推算倍比之實際數值。第二法則研究公共工程中就業之實際變動及一般就業之實質變動，然後再求出兩種變動之比率。(註七九)

從實際方面推算公共工程政策所引起之間接就業者以美國最有成績。根據美國勞動統計局研究結果，間接就業者之比率與柯門，凱因斯，及密格拉斯所估計的相差不遠。該局一方面根據接受公共工程定貨單各製造商人之營業報告及僱人報告，一方面根據主要建築業及建築材料製造業僱用人數情形，將一九三三年七月一日起一九三七年六月底止四年內公共工程行政局所主持之公共工程所發生的間接就業量加以推算。在此四年內，由公共工程行政局之鋼鐵定貨單而增加之勞動時間達六萬一千一百萬小時(包括工廠，礦山及運輸工人在內)由水泥定貨單所增加之勞動時間達一萬一千六百萬小時，由木材定貨單所增加者約一萬一千一百萬小時，由陶器定貨單而增加者約四千七百萬小時。四業研究結果可以得一估計數字，即凡直接僱用工人一人，所引起之間接就業者為二·五人。換言之，其就業倍比為三·五。(註八〇)

間接就業者人數因各種工程性質之不同而有多寡之別。大凡需要原料愈多者其引起之間接就業愈多，反之

亦然。如美國勞動統計局曾研究六個已經完成之電力工程，其所得結果為直接就業與間接就業者之比為一比四。四，為一般工程之一倍弱。(註八二)以電力工程為一需要原料極多之建築工程故其間接所引起之就業亦極多。

公共工程政策所引起之間接就業增量除受工程本身之影響外，尚受下列各項因素的支配。

第一，該國資源利用及勞力利用的程度；間接就業增量之發生係由於貨幣購買力之增加能引起其他消費工業投資量之增大，因而使就業水準提高。如該國資源之利用程度甚低，產業並未充分開發，則投資量可以隨購買力之增加而擴大，間接就業者自可增加。如該國資源之利用殆盡時，則無此種效果，購買力之增高，徒然引起物價上漲。

第二，該國失業的程度：根據凱因斯的理論，邊際消費傾向愈大，就業倍比愈大，則公共工程方面之一定增量的投資對於就業之作用愈大。在失業嚴重時期，消費傾向較大，所以公共工程方面原始就業量的增加對於總就業量有比較大的影響；及後愈接近飽和就業的境界，對於總就業量的影響，愈告低弱；俟達到飽和就業境界時，則投資繼續增加不論邊際消費傾向如何，勢必促使物價無限制上騰，形成所謂真正的膨脹。

第三，一國對外貿易之依存性：國家以大批資金用於公共工程，如公共工程所需要之材料一部分為進口貨，或人民之一般消費品有一部份為外國貨時，則此種支出因為購買外國之材料及消費貨物。故由於國內之投資將引起外國就業之增加。換言之，對外貿易依存性愈高之國家則其國內之就業倍比小而輸出國之就業倍比因之增加；反之亦然。

第四，該國人民之儲蓄習慣：當公共工程舉辦後，人民之所得隨而增加，如人民將新增所得用作儲蓄之數量較小時，則倍比大；如用儲蓄之數量較大時則倍比小。

第五，新增所得分配於利潤及工資之比率：當政府舉辦公共工程後，就業增加，利潤及工人所得隨而增加。因企業家比較富有，其所新增之利潤大都不用為消費；反之工人比較貧窮工資之大部分多供消費之用。故工

資之比率大於利潤之比率時，則倍比大，反之則小。

第六，負儲蓄之多寡：工人失業後所得來源斷絕，其維持生活之法不外借債，支用過去之儲蓄，抵押財產。工人就業後，其最初所得必以之償還債務，恢復最低儲蓄 (Net savings) 及贖回抵押品。故負儲蓄愈大則其消費不能增加，此時之倍比較小。俟債務清償最低儲蓄恢復後，倍比始逐漸增大。

第七，失業賑濟金支出之來源：各國除以各種方法積極的掃除失業外，並實行消極的救濟制，給予失業者以一定數額之賑濟金以維持其生活。賑濟支出之來源與倍比大小亦有關係。若其來源係出自增加租稅時，則失業者就業後，納稅人可免除支付租稅之義務，其消費亦可增加，就業倍比因之增大。政府以借債方式支付賑濟時則無此種便宜。

第八，一國之富裕程度：在富裕國家，所引起之間接就業者較少，在窮困國家所引起之間接就業者為多。因為在富裕國家消費傾向較貧乏國家為弱，在後者國家中，所得最大部分被消費，後者則不然。故國家愈富裕則實在的與潛在的生產間距離愈小，公共工程政策之間接影響愈低，反之亦然。

第九，市場存貨之多少：在不景氣時期為低消費時期 (Low Consumption Period)，市場存貨增加，市場存貨之多少亦足影響公共工程政策之間接效果。公共工程開辦後，資本貨物企業報酬上升可以引起消費增加，若市場上存貨甚多時，消費增加即為貨物存貨減少，而不能刺激再置率 (The rate of replacement) 的上升。換言之，此種純投資增量或全部分為負投資所消除或部分為負投資所消除。如市場存貨甚少時，則間接就業量可以增大。

(六)公共工程政策之批評：公共工程政策近年來雖為各國所推行，認為係主要的掃除失業政策之一，但有一部分人士仍加以反對。何屈理 (R. G. Hawtrey) 在其大著貿易與信用 (Trade and Credit) 第六章中即持反對見解，稱為公共工程政策係得不償失收效甚少之政策。其他緊縮派 (Restrictionist School) 亦均作如此主張。(註八)其反對的理由可以歸納為下述數點：

其一，公共工程政策的執行只是擴大政府事業的就業人數，相對的減少私人企業的就業人數，對於全社會的總就業人數並未增加。換言之，公共工程政策的效果只是社會就業量的移轉，而不是總就業量的增加。因為自表面上看來公共工程的興建雖可直接的或間接增加就業量，但我們忽略了支付公共工程基金的來源，它的一部分係來自私人企業可以利用的資金，這部分基金如不為政府所利用，私人也會利用的。（註八三）同時由於政府需要大批資金支付公共工程費用，資本市場利率提高，使資本的費用增高，私人企業的擴充遭受了困難。政府若以創造信用等方法籌措款項時，由於大眾心理的迷亂，使信心動搖，也同樣會發生削減私人投資的後果。且進一步觀察，政府大量的舉辦公共工程，市場上的購買力增多，物價水漲將會隨之上漲。尤其建築材料與建築工人的價格由於需要大增的關係，將大量上升。物價上漲的結果，私人企業的發展又多了一層障礙。綜上以觀，公共工程政策的實行，實足以妨礙私人企業的發展。由公共工程所引起的就業，就是私人企業縮萎的結果。所以它的效力只是就業的移轉而不能新增就業。

其二，自他們看來，經濟蕭條之後必繼以經濟復興，經濟繁榮之來臨只是時間上的問題，政府的產業復興政策其效果只是促其早日來臨而已。因此政府以借債方式籌措大批資金支付公共工程費用，結果只增加了將來人民的負擔。如公共工程政策成功，其所費成本遠在由其自動復興之上，如公共工程失敗，公共債務增加，貽將來以無窮之憂。所以公共工程政策是「得不償失」的舉動。

緊縮派攻擊的理由是不中要害的。因為在不景氣時期，市場上有大批尋找有最高報酬之游資存在，而私人企業不能利用亦無法利用。公共團體或政府如加以利用時，不僅不必從私人企業中移轉資金，且由於公共工程之興築，足以刺激私人利用游資。政府以信用膨脹方法擴充政府費用，支付工具隨而增加，就業量亦可增加，就業量增加結果其消費量亦隨而增加，輾轉循環，私人企業亦將隨而擴充。所以克拉克（J. M. Clark）克里（Henry Clay）等均認為在不景氣時期有大批游資存在足以供將來經濟復興之用，故經濟復興問題之核心，不是資金供應的問題，而是刺激游資作用的問題。公共工程就是刺激游資作用之最大因素，在資本市場籌措費用

支付公共工程並不礙害私人企業的擴充資本。(註八四)

無疑義的，如果大規模公共工程長期的興築確有阻礙企業的發展，並且有釀成通貨膨脹的可能。但是公共工程政策的目的只是刺激企業復興，俟企業復興後應立即停止。故公共工程政策本身是比較優良的政策，值得商量的的是技術上的問題。至於由公共工程之開支有釀成物價上漲因而阻礙私人企業發展。此雖頗言之成理，但公共工程的開支在整個支出中所佔比例不大，公共工程經費的支出雖有促使物價溫和上漲的趨勢，但不僅不足阻礙私人企業的發展且有助其復興之效。因為物價逐漸上升，企業家的利潤可以上升，利潤增加，企業家的投資有擴大的趨勢，決不至反減少投資。

其第二個理由更易駁斥。因為其前提本身就可疑。縱使承認經濟復興將自動來臨，其自動後之期限更難測定。以近代各國所遭受失業痛苦之經驗言之，若俟其自動恢復繁榮，將有「俟河之清」之感。故實行公共工程政策以促經濟復興早日來臨實有必要。

凱因斯在就業概論中從另一方面不主張採用公共工程政策掃除失業。他是從長時期着眼去批評。他認為消費是由現在生產之貨物及過去生產之貨物來滿足，若消費是由過去生產之貨物滿足時則現在消費支出不能變成純所得，故對現在生產之消費貨物之需要減少。反之，若生產之目的在滿足將來之消費時，則現在之所得增加，需要因之擴張。然一切資本投資之目的在反投資 (Dian Investment)，(註八五)若新資本投資常常超過反投資以補充所得與消費之差額時，則當資本累積甚多時，此問題更為棘手。以此時若求將來消費支出增加，新投資必須超過資本反投資，消費愈減低，投資愈增加，所得與消費之隔離愈大，則平衡之維持愈要增加投資，轉轉下來，則將來平衡更難維持，失業問題更趨嚴重。公共工程政策就是增加現在投資，故其將來結果不僅不能掃除失業，且將增加失業問題之嚴重性。(註八六)

凱氏批評頗為中肯。但就目前言之，在各項掃除失業政策中，以公共工程政策收效最宏，效力最大。此點凱氏亦承認之。

大體說來，公共工程政策優點較多。

第一，不論公共工程本身是否有經濟價值或社會價值，但行之既久，均足擴大就業及增加所得。如軍備投資普通多稱爲非生產的投資，但對於該國之就業及社會總所得均有增加。

第二，公共工程所費之費用最廉而收效極大。在表面上看來，公共工程之耗費大於賑濟工程及失業賑濟，但實際上並不如此。因爲當實行公共工程政策時，就業增加，則政府及地方當局對失業業者之失業賑濟支出可以減少。且工人就業，商業復興時租稅可以增加，據凱因斯研究由於失業賑濟之減少及稅租增加結果政府可將其支出之半數甚至三分之二收回。(註八七)故公共工程政策之費用並不超過失業賑濟甚多。賑濟工程政策之直接費用雖較公共工程政策爲低，但賑濟工程之工作效率低於公共工程，且以其間接所引起之就業亦不如後者之高。若以真正成本 (Real Cost) 相較，兩者相差無幾。(註八八)

就全社會言之，公共工程政策並沒有加重社會負擔。當政府舉辦公共工程投資增加時，社會全儲蓄量亦同樣增加。若政府之經費係來自公債，則人民財富之增加，恰等於政府之負債。公債利息是由租稅而來，公債增加時勢必增加租稅支付利息。但就社會全體而論，納稅人卽爲利息收入者，故除政府收稅費用外，全社會並未增加負擔。縱使公共工程本身無社會價值，但至少可以利用廢置的資源，使實際資本 (Real Capital) 增加，卽此一項，卽可視爲國家之純利。至於公共工程政策能保持工人技巧標準，防止工人流於不道德的行爲，猶其餘事。

不過，公共工程政策之實行要有詳細計劃，工程規模的大小要隨社會經濟情況之隆衰而伸縮。按時的按實際的環境自由調節，使其與私人投資相配合，作合節之運動，則可使社會避免就業變動之損失。因爲行之過早，則有礙私人投資的影響，結束過速，則社會又會受失業的痛苦；行之過遲，則不能收預防失業之效，結果過遲則有促現物價上漲，釀成眞膨脹的危險。政府果能有計劃的實行公共工程政策，則失業問題的嚴重性至少可以減輕。

第二節 勞動人口調整策

失業發生之原因係由於勞動機會與勞動人口發生解節的現象，一部分勞動者無法得到職業機會。故掃除失業的方法可分三部分，第一部分為勞動機會之調整，第二部分為勞動人口之調整，第三部分為勞動人口與勞動機會結合過程之調整。第一部分已分述於前節，第三部分亦已於本編第一章中詳述，茲分析勞動人口調整策內容於次：

勞動人口調整策的內容大別亦可分為三項。第一，為勞動制約 (Compulsory Regulation of Labour)，第二，為勞動人口之減少，第三，為移民 (Migration)，現逐項說明之。

第一目 勞動制約

所謂勞動制約即政府以強制的手段干涉勞動者的就業而言。在個人主義國家，勞動者本有選擇職業的自由，政府對其就業不能干涉。但當經濟恐慌失業倍增之際，政府為求掃除失業時，恆頒佈法令限制勞動者的就業。普通所採的方式有二。

(甲)場所的勞動制約：失業的發生，主要原因雖由於勞動機會不足，但勞動者和勞動機會不能適調，亦為其原因之一。有許多地方有勞力過剩的現象，但有些地方勞力不足。場所的勞動強制即將勞動力過剩地方之勞動力移轉於不足的地方以減少失業問題。如意大利於一九二六年三月四日會下令成立內地移民委員會 (Internal Migration Committee) 以指導內地移民及鼓勵勞力移動使勞動者的地域分配合理化。(註八九)

(乙)職業的勞動制約：政府為緩和勞動過剩起見，常以限制勞動者改換職業的方法以防止新的失業者的發生。如政府認為某類職業有勞動過剩的危險時，常獎勵從事該業之被僱者改業，或禁止其他職業之被僱者轉入該業。在另一方面，如政府認為某類職業前途甚有發達，可以吸收多量勞工時，得禁止該業的被僱者轉向他業或鼓勵他業勞工改事該業。此種措施謂之職業的勞動制約。在一九二九年以後各國均假職業介紹所之手推

第二目 勞動人口之減少

當勞動人口多於勞動機會之際，政府除積極的實行勞動機會創造策以增加勞動機會外，並消極的實行勞動人口減少策以緩和失業。其主要內容爲禁止婦女工作，提高離校年齡及創設勞動服務制度 (Arbeitsdienst) 等三項。除第一項已在勞動機會移讓中分析外，茲將後二者略述於次：

(甲) 提高兒童離校年齡：自本世紀以來各國均鼓吹提高兒童離校年齡，以保護兒童。至一九二九年後，政府多以之爲掃除失業的工具。因爲延長兒童教育期限，無異的減少了一批失業者。如果此批兒童不延長其教育期限讓其在市場出賣勞力時則下列現象必然發生。若離校兒童不能找到就業機會時，他勢必爲一失業者；若離校兒童能找到就業機會時，必使另一個人失業或佔住了另一個失業者就業機會。於無論離校兒童能否就業，其結果是增加了就業的競爭和增加失業者。(註九〇) 何況延長兒童教育期限，強迫兒童接受更長期的教育，在兒童本身或全社會都是有益無弊之舉。因之各國均競採此法以掃除失業。

國際勞動會議爲倡導提高兒童離校年齡最有力之團體，在一九一九年第一屆會議中即決議未滿十四歲之男女不得僱用爲工廠工人，一九二〇年及一九二一年又分別規定未滿十四歲之男女不得僱用爲海員及規定未滿十四歲之男女，如有妨害其教育時，不得僱用於農業工作。各國明令規定兒童離校年齡爲十五歲者，有蘇聯，匈牙利，加拿大，智利，挪威，其他如美國大部分州，瑞士，定爲十六歲，英國以前爲十四歲，一九三六年改爲十五歲。(註九二)

(乙) 勞動服務制度及其他類似性質之組織：此制行於各國家主義國家，在個人主義國家實行者甚少。首創此制者爲德國。德國政府爲吸收失業青年及訓練青年思想計，乃於一九三三年六月二十六日頒佈勞動服務法，同年六月二十七日，十月一日，十一月一日，十一月一日頒佈施行法，設立勞動服務營。於內政部內設立一管理官統制並管理全國勞動服務事宜，在各地設立服務營。凡男性青年在入伍前一年必須參加勞動服務營工作一年，在營中除實施

軍事訓練外，並訓練其勞動能力。該營設立之主要目的雖在訓練青年之思想及能力使之成爲國社黨之信徒，但與解決失業問題亦有關係。至少此項制度有緩和失業之效。據德國官方統計報告由於勞動服務制度所吸收之失業者在一九三三年爲二十萬至二十五萬之間，一九三四年在二十萬至二十五萬之間，一九三五年爲二十萬人。(註九)故德國勞動部長於一九三五年謂：「軍事服務及勞動服務對於失業者之吸收力甚大，在一九三三年至一九三五年內失業者之減少有百分之四十五係由於此種原因。」(註九)其收效之宏於此可知。

自德國實行此制後，各國家主義國家多倣行之，如意大利，葡萄牙等國年來均創設此類組織以訓練青年並作掃除失業之用。

第三目 移民

政府有計劃的有組織的移民亦爲掃除失業方法之一，此制在以前頗爲盛行，現漸不爲各國所採用，尤其國家主義國家更放棄此種政策。自他們看來，移民爲國家之損失，人民之移出不僅損失國家財富，抑且有損國家之威力。故對於移民加以嚴格之限制。至於個人主義國家則有採用之者。如英國自一九二二年頒佈帝國移民法 (Empire Settlement Act) 後，由英國海外殖民委員會 (British Oversea Settlement Committee) 統籌協助集

團移民事宜，以減輕國內失業問題之嚴重性。根據官方報告由政府津貼補助之移民數目，自一九二二年至一九三一年共達三十四萬九千八百六十二人，移殖加拿大者十二萬九千七百人，移殖澳洲者十七萬四千三百人，移殖新西蘭者四萬四千六百人。(註九四)

移民雖有減少失業者之效，但同樣地會減低國內就業水準，以人口移出，國內消費減少，每年貨物的需要亦隨之減少，故就業水準亦隨之降低。在各項掃除失業政策中，以移民對於降低就業水準爲最厲害，故許多國家放棄此種政策。

上述各項政策或為事先預防，或為失業程度之降低，或為失業之掃除，均屬於積極的政策方面。在本節
所討論事後的救濟。勞動者之主要所得來源為工資，勞動者失業後，工資斷絕，工人生活失却憑藉。故如何消
滅的維持失業者的最低所得額以保障其生活為政府所應注意的事項之一。失業的救濟普遍多採用兩種方法，一為
失業保險 (Unemployment Insurance) 一為失業賑濟 (Unemployment Relief)。前者將在社會保險一章中敘
述，現僅將後者分析於次。(註九)

失業賑濟為最原始之失業救濟政策。在各國均有悠久之歷史，以其費用低廉，手續簡便，故為一般國家所
採用。但就其影響與效果言之，則最為不經濟。及最壞之政策。故其地位逐漸下墜。在以前佔主要地位，現則退
居輔助地位。有一部分國家則以失業保險代之，將將完全廢止。其主要方法有二：一為現金、實物及實業券三
種。失業賑濟之主要形式第一為現金賑濟、第二為實物或勞務賑濟、第三為實物券。現以美、意大利、瑞典
三國為例分為三種機關，賑濟形式，及失業賑濟並論。三節說明之。(註十)

失業賑濟在以前多為地方慈善機關或私人團體所辦。非私人團體後方漸由地方政府機關主持。在美國主持失業救
濟的機構甚為複雜，在各州除有公立的救濟機關外，尚有許多形形色色之私立慈善團體與救濟機關主持失業救
濟事宜。在聯邦政府則有聯邦急賑委員會，其章程進行略同及聯邦社會安委會等機關分列主權。各個機關有某
特定之組織與原則，十足表現個人主義國家之精神。此種組織重要，且不成其為一，而大之總對前之入。
意：意大利在一九三〇年以前失業貧民賑濟工作由各地之地方政府及公私慈善機關個別主持，至一九三一年冬
季起法西斯黨開始集中統制各地之賑濟工作。一九三〇年七月十一日墨索利尼宣佈稱：「黨部及其附屬機關
應致力於政治及道德總動員以克服經濟危險及對於貧困無告之人民予以救濟。」同日下令所有各地慈善救濟工
作集中於黨部。各地黨部於每日上午十一時至下午四時此辦理救濟事宜。故其失業救濟之組織為集中的，其賑
濟方式與條件均有統一的標準。(註九五) 委員會組織機關，由各機關由黨部負責辦理。前者為第一類，後

瑞典在瑞典失業賑濟事宜主要的由失業委員會統籌辦理，在各地則由職業介紹所負責執行。前者決定一般行政綱則，賑濟標準及其他原則方面之商榷；後者則主持救濟費之核發，請求救濟者之審查等項。

第二目 賑濟之條件與方式

全歐在實行失業賑濟各國，對於請求賑濟者之資格及條件均有嚴格的規定。歸納各國所訂之原則可得下列三項：

第一，申請人必為有工作能力之非自願失業者。此點極為重要，以不如此規定，則大多數性情懶惰之人，將故意自動不從工作專賴救濟費為生，至於無工作能力者國家另有機關救濟，兩者應分別，以免加重賑濟失業機關之負擔。

第二，申請人須有工作意思。大多數國家均規定申請人須在公立職業介紹所不能找到工作時，方有核准資格。職業介紹所或救濟機關如有適當工作指定領受救濟金人前往工作時，失業者不得拒絕。瑞典在一九三二年更規定領取失業賑濟金者每週要替政府從事築路工作二日，以測驗其是否願意從事工作。（註九六）

第三，申請人未領取長期貧窮救濟金，失業保險給付及其他救濟費。

申請人經主持機關審查合格後，即給予失業救濟費。失業救濟之主要形式可以分為現金，實物及實物券三種。現金賑濟為最普通之形式。瑞典，意大利及美國地方公私機關大都為現金賑濟。意大利在一九三四年領取現金賑濟者約二十萬人左右。瑞典在一九三二年三月，接受失業救濟者四萬三千七百七人，領受現金賑濟者有二萬五千人，所佔比例在一半以上。（註九七）

失業失業賑濟金之數目甚少，普通多不敷衣食之資。在瑞典明文規定失業者所得之救濟費總額不得超過當地同級人工資三分之一。其實際數目較規定數目尤少，每日為二克倫至三克倫之間。美國之情形亦然。據美國社會工作者協會（American Association of Social Workers）一九三九年五月研究報告，失業救濟費數目各州不一，最多者每月每家三十八元，最少者每家每月平均二元九角一分。（註九八）又據 Survey mid-monthly 編

統計結果，一九三八年各州公私團體之失業救濟費每月平均約三千六百八十三萬三千餘金，預受救濟者共一百六十四萬四千家，平均每月每家可以領到二十二美元。(註九九)

實物賑濟，在美國，意大利均為流行。意大利在一九三四年曾大規模的實行實物賑濟。熱那亞 (Genoa) 在一九三四年一月所發出之實物賑濟品其值一百二十里拉，高粱在九三四年全年共用二千三百三十四萬里拉，羅馬市共發出麵包券二萬份，其他如牛乳食料，寒衣甚多，共耗一百二十萬里拉以上。可以說正當其時。

美國聯邦政府之失業救濟主要為實物賑濟，以補實物賑濟不僅因實物救濟物品低廉可使失業者得到實惠，且可以消費過剩之生產品以刺激企業復興。主持實物救濟之機關除工程進行行政局外，尚有聯邦過剩商品公司 (Federal Surplus Commodities Corporation) 及面實類土回製會等二十四家，並有數萬工人。

工程進行局，自一九三五年以來即曾購買衣料以料濟需要衣服甚亟之失業者，但規模不大。至一九三八年始大規模的採行此制。一九三八年五月總統批准以一千五百萬美金購買衣料，賑濟失業者。由財政部購買可以三千萬美金向全國各衣服製造商購買成人及兒童制服，以三百萬購買女人制服。衣服之分配由各州公共福利部負責，以失業亟需賑濟者為限。據美國成衣業工人合併會 (Amalgamated Clothing Workers of America) 主席希魯門 (Sidney Hillman) 研究，此項計劃實行後不僅領受衣服者受其實惠，成衣業工人直接間接受其影響者至少有十六萬人。(註一〇〇)

該局又曾與紐約市政府合作製造價值五百萬元之女人及兒童制服以分配於失業者。市政府供給材料行政局供給工資以便僱用失業者工作以收一箭雙鵰之效。至一九三八年六月

聯邦剩餘商品公司為一公立的非營利公司，亦無固定資本，其董事主要股東為農業部部長，農業調整局 (Agricultural Adjustment Administration) 局長及農村信用行政局 (Farm Credit Administration) 等。其主要任務為購買剩餘農產品以轉售於各州公共福利機關以分配於需要救濟者。自一九三七年七月二日至一九三八年年底該公司於四十二州內共購買剩餘農產品四十五種，共達十八萬萬磅。至一九三九年該公司負責主持實物

券賑濟制度。其出資由國會撥款，其出資由國會撥款，其出資由國會撥款。

券賑濟制度。其出資由國會撥款，其出資由國會撥款，其出資由國會撥款。

券賑濟制度。其出資由國會撥款，其出資由國會撥款，其出資由國會撥款。

券賑濟制度。其出資由國會撥款，其出資由國會撥款，其出資由國會撥款。

券賑濟制度。其出資由國會撥款，其出資由國會撥款，其出資由國會撥款。

實物券賑濟制度風行於美國，其他各國行者甚少。其制始於一九三九年初，最初實行者全美只有兩個市，不達數月，各大城市多仿行之。現正向全國各大城市推廣中。賑濟物品初僅限於食物，現則推廣於衣料。實行要點：凡領受公共救濟機關賑救費之失業業者，不完全予以現金而以一部分之實物券代之。實物券分為兩種，一為食物券，一為衣服券。食物券每人每週至少一元，如一家有四人時，每月至少須領取十六元食物券。失業者領取食品券後可按券面價值向雜貨商購買各項食物。食品券之一半須購買剩餘商品，剩餘商品之價格按市價之半取值，而他種商品則按市價取值。所謂剩餘商品係指供給超過需要而價格已低至平價百分之六十的商品而言，普通由各城市自動指定之。羅希特市 (Rochester) 所指定之剩餘商品為麵粉，葡萄，橘子，梅乾，穀物，牛油，雞蛋，及乾豆八種。有幾個城市指定米，鮮桃，包心菜，豌豆，葱，梨子，豬油等為剩餘商品。雜貨商收到食物券後可向聯邦政府兌取現金。剩餘商品由聯邦剩餘商品公司大批購買後轉售於各雜貨商。衣服券現尚在試驗期中，其制度大體與食品券方法相似。(註一〇一)

實物制度之利益頗大。第一，失業者所得實惠較多。據專家研究工程有政局工人每週每人耗於食物者約一美元，賑濟工程工人家庭有四口時，其每月所耗之食物費共美金十六元。若實行此制後，失業工人家庭（假定家庭共有四人）名目上每月所用之食物費用為十六元，而實際上可購得食物二十四元，故可提高工人營養標準。衣服券之情形亦然。第二，可以增高物品購買數量，間接的以刺激農業及商業復興，且有掃除失業之效力。如以食品券一項為例，據政府估計，若此制已推行至五百五十萬家受賑濟家庭，食物購買量可以增加二萬五千萬美金；若全國普遍實行時，受種利益之賑濟家庭有六百五十萬家，食品購買量至少可以增加五萬萬美金。雜貨商所新增之利益及所得，尙未計算在內。此僅以食品券一項計算，如全國均普遍的實行衣服券時，消費量之增大更不待言。(註一〇二)

第三目 賑濟政策之批評
失業賑濟制之所以被採用為救濟失業者的方法，有兩原因。第一是經費需要較少。就直接支出而論，失

業賑濟費用較公共工程政策，賑濟工程政策，失業保險等項之支出為少，政府以較少的費用可以賑濟大多數的失業者。第二行政組織簡單，手續簡便，有簡捷便利的優點。失業賑濟既具有上列優點，故在十九世紀時為各國所採用。不過，我們如進一步觀察，即可發現其缺點甚多。

第一，效力不大。上面說過失業賑濟的經費較少，但此僅就支出的絕對值而言，如果以支出的相對值（經費支出與收效大小相較）而論，則此制為最不經濟之制度。以賑濟工程及公共工程政策不僅其工程本身對於社會有相當貢獻，即以掃除失業一點而論，其間接效力遠在賑濟制之上。據凱因斯推算在英國失業賑濟金額每年每人約五十鎊，而公共工程政策每一百五十鎊費用至少可以僱用失業工人工作一年（包括直接的間接的在內）而此一百五十鎊政府又可以租稅形式收回一半甚至三分之二，故其相對費用相差無幾。

第二，失業賑濟有養成工人不願意工作的流弊。韋伯夫人 (Mrs. Sidney Webb) 在英國皇家委員會謂：「長期的或無限期的支付失業賑濟費或賑濟費額在生活維持費之上，結果會增加自願的失業。」此語頗有相當正確。好逸惡勞，人之天性，如果不需要工作，可以維持生活，大部分工人，自不願為着較好的待遇而尋找工作。

第三，失業賑濟制會降低工人的工作能力及道德水準。這是失業賑濟制不如公共工程政策之最主要之點。失業賑濟制實行的結果使工人坐領賑濟金長期閒散，使失業工人之工作能力及生產技能隨時間之消磨而降低。如實行公共工程政策則無此弊。且失業賑濟無異使失業者領受他人之施與，殊足損害其自尊心及自尊心，助長依賴心之發展。而賑濟金額往往甚低，不足維持失業者家庭生活，勞動者為衣食所迫，自不願道德與法律之束縛而有越軌的行為發生。小焉者欺詐竊盜，太焉者劫人越貨，社會道德與秩序將受其影響而無法維持。(註一〇三)

(註一〇三) J. M. Keynes: *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, 1933 Edition, p. 15. 關於此點之論述，參見 Keynes 之 *Essays in Positive Economics*, p. 15. (註一〇四) 經濟恐慌發生之原因及其解釋，為一九三九年以來經濟學者研究之中心，各家意見紛歧，迄無定說，而著作之多實足驚人。各家之理論有從貨幣方面着眼者，有從經濟方面着眼者，有從制衡內容着眼者。分析各派學說最精之著作為 Ch. H. Keynes, *Yor. H. Haberman* 之 *Prosperity and Depression* 作者所用版本為一九三九年增訂本。G. von Haberler 將現代恐慌學說分為六派。第一派為純粹貨

幣制因說 (The Purely monetary Theory) 主張此說者為 R. G. Hawtrey 第二派為投資過剩說 (The Over-Investment Theories) 此派中文分為新維克說派 (New-Wicksellian School) 認為銀行信用制度為引起低級生產與高級生產不均衡之最大原因。主張此說者有 Hayek, Machlup, Mises, Robbins, Röpke 及 Strigl。第二小派為非貨幣投資過剩說 (Non-monetary Over-Investment Theories) 主張此派者為 Cassel, Hansen, Spiethoff, Wicksell, Robertson, Pignon 及 Schumpeter 第三小派為因製成品需要變遷所引起之投資過剩說 (Over-Investment resulting from changes in the demand for finished goods: the Principle of Acceleration and magnification of Derived Demand) 主張此說者有 Afialon, Bickerlike, Carter, Pignon, J. m. Clark, R. G. Plarrod, Mitchell, Spiethoff, Robertson, 第四派為經濟變遷在成本水平上之過剩說 (Under Consumption Theories) 主張此說者有 J. A. Hobson, W. T. Foster 及 W. Loveley。第四派為消費不足說 (Under Consumption Theories) 主張此說者有 J. M. Keynes, Lavington, A. O. Pigon 及 Emil Lederer 等人。第五派為心理學說 (Psychological Theories) 主張此說者有 H. S. Jevons, H. L. Moore, A. Hansen; J. M. Clark, 及 Tausig。第六派為農業派 (Harvest Theories) 主張此說者有 H. S. Jevons, H. L. Moore, A. Hansen; J. M. Clark, 等人。

(註三) 一九二九年世界大恐慌之發生始於一九二九年十月二十四日紐約商品交易所 (New York Stock Exchange) 的跌價。不到數日此風蔓延至全歐甚至全世界。關於此次恐慌之經過可參閱國聯所出版之 World Economic survey, 該刊由國聯自一九三二年開始出版。第一次。在一九三一年 Survey 係由阿林教授 (Prof. Ohlin) 主編。其次 The Course and Phases of the World Economic Depression 有極有價值之分析與敘述。德國 Wilhelm Röpke 在其 Crises and Cycles (1926 edition) p.p. 53-60 有簡明敘述。

(註四) 見 Oswald Dutch Economic Peace Aims, Chap. 3。

(註五) 詳見美國失業委員會 (A. Committee of the President's Conference on unemployment) 在一九三二年出版之報告及建議書。建議書名稱爲 Business Cycles and Unemployment。該書中 Sturtz A. Rice 教授曾論及 The Effect of Unemployment upon the Workers and his family p.p. 99-112。

(註六) 詳見 A. C. Pigou: Theory of Unemployment 本文所引係根據 J. M. Keynes 的說法。

(註七) 詳見 J. M. Keynes: The General Theory of employment, Interest and money" p.p. 319-322. p.p. 376-377。

(註八) 關於企業家之自動調整策之內容結果及影響, 讀者可參看下列三書。

(1) H. Feldman: Regulation of Employment 1925, 第四版, 頁 101-102。

(2) Sam A. Lewisohn, Daper, G. Furrer, John F. Commons and Don P. Lascobar: can Business Prevent Unemployment? 該書敘述美國一二四公司所實施之安定就業之綱領。

實推行工作，各州支局亦設有州顧問委員會協助辦理。

(註二七) A. O. O. Hill and Leader Lublin: The British Attack on Unemployment. p. 195-200.

(註二八) Hill and Leader Lublin: The British Attack on Unemployment. p. 195-200.

(註二九) Work Progress Administration: Report on the Progress of the W. P. A. Program.

(註三〇) 根據一九三一年至一九三〇年之經驗，瑞典失業委員會各推，或由地方政府自動撤回者僅佔四分之一至三分之一。見 unemployment Grants Committee's Report to August 30, 1930. p. 19-19.

(註三一) 註見 E. G. Huss: Organization of Public Works. p. 31.

(註三二) 註見 C. J. Pataff: The Scandinavian unemployment Relief Progress p. 130.

(註三三) 本表係轉載自 British Attack on unemployment. p. 66. 據該表轉載 Final Report of the unemployment Grants Committee. p. 131.

(註三四) 本表係轉載自 unemployment Relief in the Scandinavian Countries p. 52. 其來源係 Industri, Årgang XXVIII, Årgang 1932. p. 651. Conf. Omission Report in Yazarında 1923-1932. I. T. V. Årgang 1932. p. 321. Å T. V. Öppna

(註三五) 關於失業率之實際鑑定由參閱失業委員會之報告 Det Svenska Samhället och Arbetslösheten 1929. 第三卷。

(註三六) Third Report of unemployment Grants Committee 1924. p. 5.

(註三七) J. L. L. Oct. 1932. p. 450. p. 31-32.

(註三八) The British Attack on unemployment p. 57-58.

(註三九) 借款補助運動等，如無政府補助則在瑞典之失業率將比目前高百分之六十五。其餘尚有少數運動。

(註四〇) The British Attack on unemployment. p. 51-52. 註見 Svenska in Unemployment. p. 11-12.

(註四一) Swedish unemployment Policy. L. E. B. Vol. XXXIX. No. 2. p. 228.

(註四二) Report of the unemployment Grants Committee to August 30, 1930. p. 8.

(註四三) 所謂可受領帶計劃係指教育訓練 (White Collar Class) 及藝術計劃而言。白領階級指從事文藝、音樂、藝術等文化人而言。

(註四四) Work Progress Administration: Report on Progress of the W. P. A. Program 30. June 1938.

(註四五) The Scandinavian unemployment Relief Program p. 53-57.

(註四六) Statement of the Privileges measures taken by his Majesty's Government in Connection with unemployment, 1930. p. 5-9; Statement on Works Approved for the government Financial Assistance in Connection with unemployment,

1930. p. 6; First report of the unemployment Grants Committee p. 9. and p. 14; Sixth Report 1928. p. 2. First Report

(註四七) L. L. I. 9. January 1939. p. 56。

(註四八) 譯因：經濟政策講稿。

(註四九) 瑞典工會批評賑濟工程政策之意見，可詳見一九三三年國會委員會之報告書。報告書全名為：Concerning Public works as a means of Counteracting unemployment. 在該報告書中曾詳述工會運動者對於賑濟工程政策之批評。

(註五〇) Knopkowska of the Social Science. Vol XII. p. 690. 1934 edition。

(註五一) 如芝加哥衛生模範縣 (Sanitary district of Chicago) 因稅收不旺，其財政陷於破產境地。其時適最高法院下令衛生模範縣應立溝渠消濘所，該縣無法籌措此款。財政科詳細研究其財政狀況後知其困難原因為暫時的，乃代為草擬財政改革計劃，迫其實行，結果僅需不到一年便籌完全付清。

(註五二) Harold Jakes: Public works in the united States of America I. L. R. Vol XXXV. No. 6 June 1937. p. p. 758-801。

(註五三) 同上 p. 779。

(註五四) Leo Grabler: Works Creation Policy in Germany, 1932-1933. I. L. R. Vol XXXV. No. 4 April 1937. p. 512-513。

(註五五) 同上。

(註五六) Robert R. Nathan: Estimates of unemployment in the unite States 1929-1936. I. L. R. Vol XXXIII. No. 1 Jan. 1936. p. 80 譯表五。

(註五七) Hermann Byer: Economic Resulting from Public works Administration Construction; 1933-1937. Monthly Labour Review Jan. 1938. & I. L. I. 21. Jan. 1937. p. 528; 28. march 1938. p. 539。

(註五八) 譯因：Public works in the united States of America. p. p. 785-793。

(註五九) Leo Grabler: Work Creation Policy in Germany 1932-1935. I. L. R. march. 1937. p. 340。

(註六〇) 關於公共工程內容之分類國際勞工局曾分為十七項。(一) 道路及橋樑，(二) 鐵路，(三) 土地改良，(四) 農地灌溉。(五) 運河及水道，(六) 植林，(七) 自來水設備，(八) 河堤修築，(九) 防海工程與造船等業，(十) 航空站之修築，(十一) 公用建築工程，(十二) 發電工程，(十三) 煤氣工程，(十四) 碼頭及河岸設備，(十五) 電線工程，(十六) 公共場所，公園，運動場之修築，(十七) 其他。

(註六一) 關於八種補助方法對於政府預算之影響可詳細參看：Kurt Heising: The State Budget and Public Works; p. p. 166-170。

I. L. R. vol. XXXIV, No. 2 August 1933. & I. L. O. 國際公共工程政策: Geneva 1935. chap. II. p. 72-113。

(註六二) 魏格·古斯塔夫·米勒: The Employment Policy: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, May 1938. & Swedish unemployment Policy. I. L. R. Vol. XXXIX, No. 2 Feb. 1939. p. p. 229-230。

(註六三) Leo Gerscher: work Creation Policy in Germany. 1932-1935. p. 346。

(註六四) 魏格·波爾斯切 & E. Wildermuth in: Wirtschaftshoft der Frankfurter Zeitung No. 10. 1934: Arbeitsbeschaffung: New Germany. p. 213。

(註六五) Work Creation Policy in Germany 1932-1935. p. 348。

(註六六) 魏格·波爾斯切。

(註六七) 關於公共方面之經濟政策。Public Works Policy I. L. O. Studies & Reports, Series. No. 19 John M. Clark:

Economics of Planning. Public Works p. p. 38-49。

(註六八) Public Works in the United States of America I. L. R. Vol. XXXV. No. 6 June 1937. p. 780。

(註六九) Measurement of Increased Employment through the public works Administration in the united States p. 799.

I. L. R. Vol. XXXIX, No. 6, June 1934。

(註七〇) Work Creation Policy in Germany: p. 818。

(註七一) Attilio Oblath: The Campaign against Unemployment in Italy: I. L. R. Vol. XXI, No. 5 May 1930. pp. 639。

(註七二) Mr. Mitiniky 在 I. L. R. Vol. XXX, No. 4 中會將公共工程政策之效果加以推導，認為成績不佳，其效率不如德俄之高。Kurt Heintz 亦謂公共工程政策所能引起之問接就業人數甚低。

(註七三) The Relation of Home Investment to Unemployment Economic Journal June 1931. Vol. XLII. p. p. 178-189; "Public works and Inflation" Supplement Journal of American Statistical Association, March 1933. Vol. XXVIII. p. p. 163-

473。

(註七四) 魏格·保爾·丹格勞斯: Controlling Repressions 1935. p. p. 124-126。

(註七五) 凱因斯在一九二九年就發表了論文，主張以公共工程政策來掃除失業，(論文名為 "Can Lloyd George do it?") 隨後又於一九三三年發表上述兩文。其第一篇是比較公共工程政策與賑濟制度的優劣。第二篇以英國當時情形為例推算就業倍比。他對於公共工程政策，近來來他在 "The General Theory of Employment, Interest and money" 一書中，從長時期着眼，反對採用公共工程政策，但對於倍比的理論並沒有動搖。

(註七六) 魏格·保爾·丹格勞斯: Prosperity and Depression. 1935. p. p. 335-338。

(註七七)凱氏認為社會之真正所得增加或減少時，其消費亦增加或減少，但程度上並不如此之速。如以 CW 代表消費量， YW 代表所得則 ΔCW 與 ΔYW 有同樣象徵，但 ΔCW 在數量上較小。即 $\Delta YW > \Delta CW$ 即 $\frac{dCW}{dYW}$ 為正數，但小於 1。此 $\frac{dCW}{dYW}$ 凱氏謂之邊際消費傾向。邊際儲蓄傾向等於 1 減邊際消費傾向。當邊際消費傾向為 $\frac{9}{10}$ 時，則邊際儲蓄傾向為 $\frac{1}{10}$ ；前者為 1，則後者為零，前者為零，則後者為 1。

消費傾向與倍比之關係以算式表示如次：

$$\Delta Y = k \Delta I, \quad k = \Delta Y / \Delta I$$

$$\therefore \Delta Y = \Delta C + \Delta I \quad \therefore \frac{k \Delta Y}{\Delta Y} - \Delta C = \frac{1}{1 - \Delta C / \Delta Y}$$

倍比等於 1 減邊際消費傾向除 1，而邊際消費傾向等於 $1 - \frac{1}{k}$ ，而 1 減邊際消費傾向為邊際儲蓄傾向，故倍比與邊際儲蓄傾向互為倒數。詳見 P. D. Haberler: Prosperity and Depression: p.p. 224-225。

(註七八) J. M. Keynes: The General Theory of Employment, Interest and money p. 118-122。

(註七九) Joan Robinson: Introduction to the Theory of Employment, p.p. 25-26。

(註八〇) 詳細數字及研究方法詳參：monthly Labour Review, May 1935 (Steel manufacture); March 1936 (Cement Production); May 1937 (Labour Production Oct. 1937 (Transport of Construction materials); Dec. 1937 (Clay Products); June 1938 (Plumbing and Heating supplies); April, 1939 (Road Construction)。

(註八一) 此六項電力工程總費用為五六三，三五六美金，其中勞動費用為六一，〇四六元，所引起之原始就業量為八五、五二九小時。用於原料費用者四〇〇、五八二，所引起之間接就業量為三十八萬小時，兩者之比 1:4.04。詳見：“Employment Resulting from P. W. A. Construction 1933-1937” monthly Labour Review June, 1938。

(註八二) 關於緊縮派 (Restrictionist School) 與擴張派 (Expansionist School) 之爭執。可參閱：Wilhelm Röpke: Crises and Cycles: p.p. 177-198。在該書中對緊縮派與擴張派之理論利弊分析甚詳。

(註八三) M. Mitritzky: The Effect of a Public Works Policy on Business Activity of Employment. I. L. R. Vol. XXX. No. 4 Oct. 1934。

(註八四) 參閱 J. M. Clark: Long-Range Planning, American Economic Review, Supplement, March 1930, p.p. 17-19。Hevery Clay; The Post-War Unemployment Problem p.p. 129-130。I. L. O. Unemployment and Public Works 1931. p. 30。

(註八五) The General Theory of Employment Interest and Money p.p. 104-105。

(註八六) J. M. Keynes: General Theory of Employment, Interest and Money p. 105。

(註八七) Institute of International Affairs: The Future of Monetary Policy p.p. 87-89。

(註八八) The Annals of the American Academy of Political and Social Science, March 1939. Hunnelt H. Welch: Various Government Provisions for the Unemployed. p. 43。

(註八九) Attilio Oblath: The Campaign against Unemployment in Italy: L. L. R. Vol. XXI. Vol No. 5 May 1930 p.p. 635-636。

(註九〇)關於提高離校年齡對於失業，及其他一般經濟學之理論的研究可參閱 Joan Robinson: Essays in the Theory of

unemployment, p.p. 69-74。

(註九一) 註見 Henri Füss: Unemployment among Young People L. L. R. May 1935. p.p. 651-652。

(註九二) Leo Grebler: work Creation Policy in Germany. p. 514。

(註九三) 同上 p. 504。

(註九四) A. C. C. Hill and Leodor Lubin: The British attack on unemployment, p. 131. 該書卷末附 Appendixes to the Overseas Settlement Reports。

(註九五) Under the axe of Fascism p. 287。

(註九六) The Scandinavian Unemployment Relief Program p. 27。

(註九七) 同上 p. 18。

(註九八) New York Times 31. May 1939。

(註九九) Springer, Gertrude: Relief in November 1936. Survey Mid-Monthly Nov. 1939。

(註一〇〇) L. L. R. Sept. 1939. p. 279。

(註一〇一) 註見 L. L. R. Oct. 1939. p.p. 45-46. 31. July 1939. p.p. 765-766。

(註一〇二) 同上。

(註一〇三)關於失業對於社會之影響可參閱 Dorothy Swaine Thomas: Social Aspects of the Business Cycle: 1929. 該書卷末附

對於商業循環與社會道德之關係略論說明甚詳。註見 p.p. 159-174。