

法國皮力葛著  
韋榮譯

經濟叢書  
國際勞動組織

商務印書館發行

經 濟 叢 書  
國 際 勞 動 組 織

此書有著作權翻印必究

中華民國十七年八月初版

每冊定價大洋壹元肆角

外埠酌加運費匯費

原著者 法國皮力葛

譯述者 章 榮

發行兼 上海 寶山 路  
印刷者 商務印書館

發行所 上海 及 各 埠  
商務印書館

Economica Series

THE INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION

By

PAUL PÉRIGORD

Translated by

WEI YUNG

1st ed., Aug., 1928

Price: \$1.40, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LTD., SHANGHAI

ALL RIGHTS RESERVED

# 譯者序

國際勞動組織，又名國際勞工機關，係凡爾賽和約創造出來的機關之一。牠的首要的目的，是提倡國際的勞工法，改善世界工人的生活。牠由會員國的政府僱主工人三方面的代表組織而成。裏面分作兩部，就是國際勞工大會和國際勞工局。國際勞工大會每年開常會一次，主要的任務是討論改善工人生活的辦法，並取決會員提出的公約或建議書。如果是公約，通過之後，會員國應於相當時間內提出本國的立法機關批准，並頒佈必需的律例，使公約的規定發生效力；如果是建議書，會員國可以把牠送給國會考慮，並不一定要實施建議的辦法。至於國際勞工局係辦理這個組織行政的一切事務。所以國際勞工大會好比是個立法機關，國際勞工局是個行政機關，尚有國際永久法庭也可以說是國際勞動組織的司法機關，因為一切法律爭執的問題，都是由牠解決的。這個組織，成立已經六年了，成績雖然不能算是多，（參閱本書第七章）因為草創時代是有種種障礙的。然而牠的價值和重要我們是不能否認。牠提倡國際的合作，用和平的科學的進化的方法，解決全世界勞資衝突的大問題，挽回人類經濟爭鬪的劫運，這種努力這種精神確是可敬可佩的。

我國亦是國際勞動組織的會員，但是國際勞工大會通過的公約，我國都沒有實行。首要的原因，我國是工業後進國本國的勞工法尚沒有，國際的勞工法更是談不到了。這幾年來我國勞工運動漸漸擴大，國人漸漸知

道勞動問題的重要，國民黨治下的國民政府現在從事編纂勞工律。這當然是社會進步的好現象。我很希望保障工人的律例早日實現——尤其是關於保障女工童工青年工的基本律。而社會對於勞工應承認他的尊貴和重要，破除數千年來鄙視勞工的習慣。但是年來勞工團體紛紛成立，工人初次覺悟自己的勢力，況且又有共產黨從中煽動，所以提出改善待遇的條件有時未免過奢。我國勞工運動尚在幼稚時期，經驗缺少，社會對於勞工應該曲原他，幫助他，指導他，決不可因此存着仇視的心。同時勞工應該糾正這種苛求的態度。須知勞工的生活標準係一般經濟情形決定出來，祇靠人爲的手段去提高，非特是無效并且是有害。例如工資增加太奢，結果不是工廠關門，工人失業，就是增加一般的生活代價，減少工資的購買力，等於不加工資一樣。中國經濟情形所以不發展，自然因為中國係工業後進國，工業的組織不完善，機械不精良，甚至工人的技能 (Skill) 和效能 (Efficiency) 亦比不上工業先進國的工人，所以生產力 (Productivity) 亦是比不上。除了經濟原因之外，尚有兩個極重要的政治原因：(一) 沒有關稅保護，(二) 政局机障不安。這兩種困難是別的工業先進國所沒有。美國的勞工生活標準在全世界上是最高，許多工人的工資都是很優美的，所以他們家裏都有留聲機，無線電話機，地氈，蒸汽爐，電風扇，到工廠裏去又有自備的汽車。這種奢華的東西，我國資產階級許多人都趕不上。這沒有什麼稀奇，就是因為美國的經濟情形很發達的緣故。

總之我們中國在政治經濟方面都處於種種不利的地位。現在工人的生活確是苦。然而其他階級的生活何嘗不是苦？這是人所共知的事實。我們必須先去促進本國經濟事業的發展，然後勞工的生活標準——和其



他階級的生活標準——纔可以提高。若要經濟發展，在積極方面，必須改善經濟組織，增加勞工效能，在消極方面，掃除障礙發展的東西——關稅束縛和內亂。我是贊成把工資加到很高，我是贊成八小時工作制，我是贊成施行歐美工業先進國一切保障工人的律例，然而在目下百業凋敝，瘡痍滿目的時候，這件事在經濟上是辦不到的。現在我國工會高唱入雲的八小時工作制，我們須要知道在歐美尚沒有一律實行。一九一九年華盛頓舉行的國際勞工大會雖然通過了每日八小時工作制的公約，然而主要的工業國如英、德、瑞、比，等都沒有正式批准。她們不肯批准的主要理由，就是因為自經歐戰的蹂躪，元氣大喪，百業凋敝，而且和議未久又發生經濟恐慌，以致工廠破產，不可勝計，如果實行八小時工作制，工廠關門勢必更多，要變成舉國都是失業的人了。這豈不是自殺政策麼？我國現在的情形比戰後歐洲的國家更是糟得多。但是我國天然的富源是很多，我相信如果勞資雙方肯誠心合作，促進經濟的發展，掃除一切障礙，那末工業先進國那些八小時工作律，社會保險律，工人補償金律，等等，將來必定可以次第實行的。到了那個時候，我們有資格去實行國際的勞工律了。

這本書的著者皮力葛博士很熟悉國際勞動組織的情形。他是法國人，熟悉歐洲的政局情形，嘗充法國赴美高級委員會的團員，並且他在美國加尼福尼亞工科大學教授經濟學多年，所以美國的情形也很熟悉。他做這本書時，美國派往和會的勞工委員會代表羅辦臣氏幫忙他很多。這本書是關於國際勞動組織第一本的英文著作。他非特是把國際勞動組織敘述得很清楚，並且把國際合作的必要，勞工立法的哲理，國際勞工立法的歷史，放任主義干涉主義社會主義三者的優劣，世界勞工運動的大勢，都說得異常明瞭。讀國際勞工立法史一

章，就可以知道各國的勞工法係隨着本國經濟發展的情形，并不是一朝一夕可以辦得到的。現在我國研究勞動問題的人正是多，所以把牠譯出介紹給國人。

民國十六年九月四日章榮

# 國際勞動組織目錄

第一章	國際的政治才能	一
第二章	勞工是一個國際勢力	一一
第三章	勞工立法的哲理	二二
第四章	國際勞工立法的歷史	四一
第五章	國際勞動組織的誕生	五九
第六章	國際勞動組織之組織法	九〇
第七章	成績	一二二
第八章	批評和辯論	一五九
第九章	美國參加問題	一八〇
第十章	結論	二一二
附錄		二一七

# 國際勞動組織

## 第一章 國際的政治才能

這次歐戰最悠久最顯著的結果，或者就是把人們在友誼合作時的建設力，在交惡爭鬪時的破壞力，都酷烈的活潑的表現出來。那種經驗促進國際精神的發展，比較前一世紀任何勢力都來得猛，令人慰藉，亦令人畏懼。

這個活潑的國際統一精神，說是在戰場紛亂中躍出來的，立刻要取一種永久的具體的表現，以便人們可以專注意於牠，培植牠的生長，予牠充分的機會爲人類服務。因此便產出國際聯盟 (The League of Nations)，國際勞動組織 (The International Organization of Labor)，和國際永久法庭 (The Permanent Court of International Justice)。

苦心的去創立國際機關并不是我們最困難的工作。真正的困難在乎擔保牠們有效的繼續的進行。所以

如果研究最近成立的國際機關不先把牠們成功的必要條件弄清楚便是枉費工夫。那種機關如國際永久法庭、國際聯盟、國際勞動組織，不能長久存在，產出我們所冀望的果子，除非我們爲牠們創造一種適當的環境，并採用適合於牠們性質和宗旨的政治方法。國際盟聯、國際勞動組織，或所謂世界法庭（The World Court）等機關之成功的必要條件，就是一種適當的政治學理和慣例。若要適合於這種成功的需要，現代各政府的政治學理和慣例，須經過大大的修正。我們傳統的政治學說許多須要再申述過再考慮過。我們須要認識我們已經到了國家生活的新時期了。

從前有一個時期我們可以專注意國內的事件，完全獨立的解決我們自己的問題，在比較的孤立狀態中維持我們一般的樂利，對於邊界以外的事，因爲偶然發生好奇心或趣味，便偶然的顧盼一下。現在這樣做法是不成了。我們曾經出了不少的代價，知道國家的互相倚賴和獨立兩件事都要一樣重視，國家的獨立或者是不能長久保全，除非對於互相倚賴一層先肯慷慨的及時的承認牠的重要。

一向我們經過一種嚴格的政治狀態；現在我們顯然在一種經濟狀態當中了。許多年來我們政治生活的中心點就是公民；我們最關懷的事就是佔取或保護我們的政治權利抵抗政府或衆數的壓迫；現在政治生活的中心點趨向於遺產者，我們算一件關心的事就是組織一個社會，以經濟的自由平等正義爲根據。還有一層，十年來的經驗使我們信服，如果要組織一個以經濟的自由平等正義爲根據的社會，要有效力，那個社會必須以國際爲規模。

這種晚近的發展，結果把政治和經濟問題精密的混雜起來，弄得政府的工作從來沒有這麼困難，並且使我們的代議士在知識訓練性情諸方面都要具新的資格。

在人類各種的企圖，無論我們已經進步到什麼程度，但是治國的技術的進步，趕當代那種的事業都趕不上，當此新的高級的政治人才正是需要的時候，我們承認這句話，並不覺得高興。世界戰後情形——牠的巨額的債務，牠的武裝，牠的跌價的紙幣，牠的失業問題，牠的嫌忌和猜疑，牠的新戰爭的恐怖——凡此痛心的現象，都表示我們的政治設施不是賢明。我們承認那些國家經過五年殘酷的破壞不能一朝復原。破壞比較建設是容易得多。歐戰蹂躪的餘痛，須經數十年纔能盡忘。我們承認改造問題是那麼複雜，但是改造的工作甚至不能依著常態進行，也是顯然的事實。

我們曾經大聲說過，我們要和和平和正義。但是如果世界的國家熱烈的一致的要和平和正義，那麼我們已取得滿意的分量了。在過去六年中，假定你曾經到過世界各地的議院，聽那些演說，或是閱政府的機關報，你會說各國政府要和和平和正義麼？

第一件罪惡昭彰的事，確係德國當局所幹。無論他們怎麼樣詭辯，決不能使明白的公允的思想家信他們是無辜，但是自和議成立，今年是第七年了，仍然是滿目瘡痍的情形，其他列強亦有不是之處，這是無疑的。說句實在的話，我們對於我們各個的政府無論怎麼樣誇愛，我們不能誠心說歐洲的政府或是美洲的政府已經採取最善的方法去促進和平提倡正義。協約國 (The Allied Powers) 沒有應用新的方法去對付新的場合是

有罪的。這次歐戰，已經把個人的關係國家的關係種種條件，根本改變，但是協約國的當局仍然狃於那種過時的習慣和思想，沒有調和改變的場合的政策。例如美國上議院的大錯，就是看不出了一個新時代已經到了，這件事當時并不是純粹出於黨爭的動機的。

他們對於國際聯盟的盟約和國際勞動組織，覺得與他們的習俗背離，認為有危險，是無疑的。他們恐怕會得擾亂他們의思想和動作的習慣；會使政府各部的憲法優先權發生糾紛；會限制國家的主權完全執行，及諸如此類的事。但是人類的歷史是這樣的。在每一個時代，當代的人物鑑於種種變遷和改革，便生出紛亂的感想。這種紛亂，并不是純粹的紛亂。不久有了充分的景色，我們在紛亂中可以發見智慧和諧和的原素。我們甚至可以尋出一條定律的證據，顯出這種紛亂不斷的前進，要達到更善的人類的團結和政治經濟的團結。我們所叫做的紛亂，會得是澎湃的思潮，正在找牠的水平線。經驗證明我們對於這種新思想可以要求有某種選擇的權利，甚且可以要求有影響牠們進化的權，但是不能要求有阻止牠們進步的權，因為阻止思想進步，便是把思想閉塞，閉塞思想便會把思想腐敗了。這些根本的原則，不少的上議院議員悍然置諸不顧。歐洲的議會也是一樣，露出才幹短缺，趕不上政治智識的新標準，惟有這個新標準，纔能把和平幸福建設於穩固的基礎上呢。在過去七年英、法、意等國的國會的歷史，像這類淺見的事可是不少，這是他們的通病。

所以說治國的技术，趕不上社會一般的進步，那句話是對的。我們渴望有國際機關并且策畫使牠成立，但這種機關進行順利所必需的精神，我們是沒有。最樂觀的觀察者，對於世界的政治才能，不得不歎一聲失敗。這

個失敗的原因是什麼？

國際的政治才能一般的失敗，其最顯明的理由，似乎係對於全部國際關係的問題，沒有用公允的客觀方法去探討。新時代帶來的重要責任，我們還沒有那種政治心理去擔任牠。所以受人民委託治理內政外交的當軸，應當容納了解新思想，這是很重要的。我們所需要的政治家，不僅代表庶民的公意或階級的利益。他對於本國及世界全體的永久真正利益，必須有寬大的觀念，他會待如此，或者有點是出於本能，或者是出於懇切的道德感情，或者是受了良好的環境的影響，或者是由於苦心的公允的研究政治社會問題的結果。民衆的代議士的生活，不可再以政治調停家的生活爲生活，當以不倦的忠誠的思想家的生活爲生活。賢明的有效的政治設施，如果沒有經過相當的思想和研究現在是不成的。所以現在政治生活最要緊的事，就是把從前的態度改變。現在的政府必須發生個革命，好比天文學革命把星卜家趕走，天文家來頂替，醫學革命把賣藥人趕走，醫師來頂替，這樣在政治上知識的紊亂可以減少，而科學的積極的精神可以多些。感情衝動偏見私利等等，是與政治不能分離的，固然會得影響純粹科學事業那種清靜的性質，但是把真正的科學精神灌輸於政治行爲裏邊，確是世界政治生活最冀望的事。

本書的作者，在過去五年中，曾經在一個有高尙科學理想的學校執教鞭，有一班負國際聲譽的學者如爾 (George F. Hale) 米利根 (Robert A. Millikan) 諾以斯 (Arthur A. Noyes) 陶爾文 (Charles G. Darwin) 愛波斯淡 (Paul Epstein) 杜爾曼 (Richard Tolman) 米浙而生 (Albert Mickelson) 勞



倫啓 (Hendrick Lorenz)，都與該校有永久或暫時的關係，這是牠的榮譽。本書的作者同該校的師生來往，對於那種經過科學方法訓練的人探討政治經濟問題的方法有一種感想；那種人好用嚴格的調查方法，先把證據細心考慮過，然後敢下判文。他們所得的結論，或者不是異常的高明，因為政治和經濟都不是他們的專科，但是成績的不同足以證明，如果尊重科學方法永久應用牠，信仰牠，那末可以得到很有價值的結果。

我們應當設法把實驗室的精神，擴充到政治的領域去。如果在治國方面，我們要養成那種細心調查事實的習慣，我們的政治辯論裏面那種浮泛的思想，令我們想及說空話的婦女縫衣會的，及那種苦辣的心理，其宗教狂熱的色彩比較科學的方法多的，都可以免除了。

第一件要緊的事，我們不可屈服於弊害之下，說如此改革是不成的是幻想的。沒有順從懷疑的心理之先，別人因為正式職業以外的事業，所開各種的會議，可以去參觀一下，那末就知道他們的思考顯出是有知識的紀律或道德的紀律，那種紀律是他們的學業或職業規定出來的。他們思想或說話的方法有受過職業的訓練的記號，在政治方面，我們也可以有這類合理的、準確的、正直的紀律，這是可以提倡的，並且必須去提倡的。人的腦筋想出來那種驚奇的科學方法，應用於自然科學無往不利，為什麼不可以把牠應用於人生和社會科學，牠是諸科學中最重要科學。至於應用那個方法，因為這個科學的性質不同，是有種種限制的地方。

這個新政治方法令人希望解決目前的困難問題可以順利，在國際機關的行政方面，牠是不可缺少的，我們對於這個新方法怎麼樣，可以下一個專門的定義呢。

我們不想敘述許多政治和經濟的活動來解釋牠，我們只要提出幾條顯著的可以領導我們的道理，來演述一下。

十八世紀的時候，展開一種治國的技術，因為牠在道德方面，較優過中古時代的治國技術，所以人們立時以為牠是絕對不可更易的，最後的。我們的先祖對於這個新制度的熱心可想而知。他們認牠到底就是公理和自由。如果我們保存現代所由產出的精神——適應和前進精神，使牠有生氣，那末也可以表示一樣熱心。所以關心民衆福利的人，他們的責任不僅保全遺留下來的習俗，並且要當心的把牠適應於新的場合，使牠活潑有生氣。這麼辦法，並且必須要有眼光、有度量、有勇氣、有毅力。這種進步精神，在內治和國際方面，試問是否盛行呢？

我們表示了肯前進，第二件最要緊的事，就是用靈巧的方法，把政治和經濟的學說彙編起來。有了幾條高明的學說，幾個忠誠的有經驗的官員，宏量的執政，聰明的代議士，還是不夠的；他們散開來不能發生效力，除非可供一種曉然的政策來利用，所謂曉然的政策，就是根據社會科學最優的結論的政治學說。政治應當備以政治科學，經濟學和社會學為根據，因為這些科學探討真理是誠心的，所用的方法是可靠的，漸漸取得人們的信仰心了。各家學說不能一致，這一層不可認為是障礙。如果與科學標準不合的勢力消除了，各家重要不同的地方可以減得很少。而且有個政治實驗主義，關於急待解決的問題都可以根據牠，取得完全一致的意見。我要再問一句話，我們代議士的教育裏面，那種科學的預備，究竟有幾多呢？

這個新政治學說也一樣會得來利用大企業所得的經驗。世界上組織的，管理的，專門技術的天才，許多被拉到商界裏邊去。如果能把這些天才弄到政界裏，固然是最好沒有，如果不能，我只有利用他們擺出來聽我們處置的學識。治理任何現代的國家，我們須要熟識實用的經濟學；這會歐戰已經證實了。試問我們曾經引用幾許商業經驗去研究國際問題呢？

因為這種道理置諸不顧，我們的國際政策，就全體而論，一向是根據劣的社會學，劣的政治學，劣的經濟學，劣的商學。

採用這個試驗方法最適宜的地方，就是國際聯盟，這是無可疑的。國際勞動組織，國際永久法庭，因為學者專家政治家商人都有在那裏，正合前述的條件。今後各國應當派他們最高明的人才到國際聯盟或海牙和平會（The Hague）。他們捐的會費，效力是微薄的。他們最有價值的貢獻是知識貢獻——派出的代表能擔保應用和發展最完善的政治方法。我們盼望有昭著成就的人肯去代表他們的國家。如果國際聯盟，國際勞動組織，世界法庭可以變成一間學校和實驗室，供最優的政治家經濟家法律家之用，那末人類要表示感激了。

除了一種適當的討探方法之外，在我們民主的國家裏，尚有一件必要的條件——創造一個國民和國際的良心。在從前專制政體的時候，國內人民的樂利和本國在國外的聲譽，根本上是君主的事，差不多除了他就沒有人管。現在的局勢已經改變了。一個有效的團體，人民所以會得團結在裏面，在世界上會得有榮譽，是由於這團體的分子的良心。現在最高的法庭就是人民。一個政府無論牠的理想怎麼高超，除非人民肯合理的去擁

護牠，否則不能有所成就。所以我們目前最重要的問題就是調度那些最有效力的方法，在每一個公民，每一個社會，大的或小的，創造出光明和權力，這個東西就是我們所叫的國民良心，牠是政治行爲的原動力，比較從前更是必要的。這件事並沒有什麼辦不到。我們曾經目視一個自負的剛強的像羅斯福 (Theodore Roosevelt) 那樣人，獨力感動他當代的人的良心，爲全國倡一個完全新的道德和政治責任的觀念，打破他們輕率的漠不相關的習慣，那種習慣當時危及美國的邦基。在歐戰時，我們亦曾看見民意怎麼樣可以誘導，可以操縱。我們可以運用幾乎不能抵抗的壓力去感動人們的心，報紙學校教堂劇場和電影是鑄造民意的模型，我們認爲與民衆福利有重大關係的政策或設施，如果得到那些勢力一部份的贊助，他的成功可以擔保。

憑藉這些機關，關於國際關係的事，可以使國民良心發生合理的公平的反應，不致天天沾染盲心的偏見，顛倒的事實和偏心的解釋的毒。

我們不特在自己國界裏面可以如此辦法，對外也可以施行同樣的勢力，立意去創造一個國際的公衆心理。例如，各國如有那種特性，政策或慣例，會滋擾世界和平會助長糾紛，但是與該國是無必要的關係，而應當破除使該國在國家的家庭裏面，成爲一個安分的良好的分子，我們要查明這些特性、政策、慣例，當然是做得到的。那些東西我們可給牠一個記號，使世界有思想的人都要排斥牠痛詆牠。那些東西在德國會得是專斷主義和不好的信仰 (Autocracy and bad faith)，在俄國是政治的專制 (Political tyranny)，在英國是經制的帝國主義 (Economic imperialism)，在法國是神經過敏的民族主義 (Oversensitive Nationalism)，在美國是

自滿 (Self-sufficiency)；憑藉這種方法，逐步去選擇良的習慣消除不良的，那末世界會得達到一個地步，有健全的國際公意和國際良心，這個良心的先驅，可就是國際聯盟了。有了一個新的政治方法，在科學和理性管轄之下，不為情欲和私利心所操縱，再創出一個高尚的，靈巧的，消息靈通的國民和國際良心——這些東西就是我們國際機關的生長和發展的必要條件。沒有這些最低限度的政治和道德的條件，假定我們仍然可以向着世界和平世界合作那條路走，但是進行必是迂緩的。把世界普遍的經濟紊亂，恢復秩序，尤其是把新近進去國際範圍裏面的勞工與文明的其他勢力調和，這件事成功的機會，全視乎我們發展那種政治方法到什麼地步，這一層，我們希望在本書表明出來。

## 第二章 勞工是一個國際勢力

每一個時代都有幾種思潮，起先好像是互相衝突，當代的人要設法把牠們調停；好比威權 (authority) 和民權主義 (democracy)，聯邦制 (federation) 和集權制 (state sovereignty)，資本主義 (capitalism) 和經濟的正義 (economic justice)，個人主義 (individualism) 和團結主義 (solidarity)。現在最新的問題，就是調和民族主義 (nationalism) 和國際主義 (internationalism)。

民族主義是一個最珍貴的概念，在現在的文明程度，是不可缺的。牠是人心最悠久的感情之一種，在政局千變萬化中，有時似乎牠是唯一的重要勢力，隨時可以倚靠的。許多罪惡的事用牠的名義幹了，濫用這個最優良的最高尚的制法是人類最昭著的弱點之一。

獨立的國家，彼此維持一種相當的均勢，彼此交通有清楚的規則來指導，但是每一個國家仍然保存最大的個性 (individuality)，這麼辦法，似乎是鼓勵進步，保護人民權利，並且在統一的局面，仍可以各立門戶的最善的方法。

所以人們熱心擁護民族主義，抵抗輕率的攻擊。尤其是年輕的國家如美國，牠取得獨立全然出於意志的強力，並且出了巨大的代價，牠已經組織成功一個一萬一千萬人口的國家，在一個令人佩服的自由和正義的

憲法保護之下，并且把國內許多異種人同化複雜的問題，亦解決得有異常好的成績，最後把他們教育和樂利都提到高的程度，這類的國家怕和別的國家接觸，怕牽累，怕侵佔她執行得很好的主權，這種態度是合理的。

此外有種民族主義，有害於擁護這種主義的國家和世界全體。這類民族主義最著名的一種，相信國家賦有特別使命，要予人類一種新生命，想把本國的文明強迫他國採納，似爲他國的文明是腐敗，是卑劣，多數大國曾經驗過這種主義，牠常在榮耀的戰勝之後出現。此類狂妄主義，足以致國家生機之命，德國是最近受牠禍害的國家。

還有一種是自負的民族主義，牠的性質是自私的是孤立的。牠常發現於工商業興盛之後，以爲這種興盛的情形是永久的，與世界情形無關的。牠對於世界各國物質的和道德的利益，彼此複雜的互相倚賴一層，置諸不顧，這也是危險的。

真正的民族主義是進步的，是幫助人類的，牠雖然最關心本國人民的樂利，但是隨時肯與世界生活合作，肯同他往來，有同情和寬大的心。

我們若把前述兩種不良的民族主義者的愛國思想分析一下，就可以發見他們的愛國思想實在玷辱真正的道德，這種人對於四海皆兄弟的思想，常阻礙牠，不許牠向前發展。那種民族主義，實在把愛國思想弄糟，拒絕有愛國思想，因爲這兩種民族主義，都會變成好誇張，好帝國主義，反對民權主義，反對自由主義(Liberalism)，畢竟會得推翻國家的基礎，危害她的安寧。

眼光短小的民族主義者，現在雖然熱烈宣傳反對國際主義，但是國際主義始終屹然不爲所動。數百年前有些大膽的思想家和預言家已經料到了，至於現在，是環境關係把國際主義壓到我們身上，國家亦沒法拒絕牠，所以我們必須要用寬大無私的心去考慮牠。我們不要被牠嚇倒。我們須嚴格的把牠分析。牠的內容沒有神祕的東西。牠含有合理的原素，可供我利用，但亦含極端意義，那是要嚴防的。

國際主義明白承認各色人種的獨立，關於生活，自由及謀幸福的事業，有均等的權利。文明國的人民所以團結成國，受其保護的道理，國際主義確是把牠推廣，到世界去。國際主義以人類最高尚的本能最真實的利益爲根據。牠想創造一種國際間適當關係的科學。適當的解釋牠，國際主義的基礎就是國家，并不是壓迫國家。所以牠與世界主義 (Cosmopolitanism) 相反，後者根本上是單一性 (unitary)，把人類全體當作單一的社會團體。關於政治組織，國際主義贊成聯邦制反對集權制，牠非但不破壞愛國思想，反使牠更高尚，成爲一種建設的勢力。一個人若欣賞別的國家，表同情於牠們的重要需要和合理的願望，但他愛自己的國的心思，不會因此減少的。

國際主義是多種勢力的合併力，那種勢力，明知的或不知的早已進行工作，使地球上的人類更密切的合作。起初在知識方面，有種哲學和宗教提倡四海皆兄弟的主義，後來在物質方面，有了種種的發明，憑藉改良的運輸及交通的方法，使各國得永久可以密切往來。這種國際的接觸輪到自己，便不期的引起國際性質的機關發生了。



一切大的經濟機關，如生產和交易機關，牠們組織的規模是國際的，牠們的市場是世界的。資本是一向帶着國際色彩。資本不是完全投在本國，即使爲國家樂利起見，以投在本國爲很好時，也是喜歡跑到外國，去接濟地皮生意和企業，因爲盈利可以希望大些，至於資本因此便落在外國政府的勢力範圍，那個外國政府會得是他潛伏的仇敵，也是常有的。人類的事業帶國際色彩最深的，或者就是科學。許多科學的發見帶很深的國際性，是許多國際合作的結果，所以無論何時，很難說是那一個國家的貢獻是最多。

我們的文明是集合而成的產品，沒有一個國家可以說是牠自己的。根本上，文明是一個國際遺傳物。哲學、宗教、科學、興趣一向感動人們去縮短各國間的距離，這回歐戰，各國互相接近更來得猛。在當時危急的時候，我們迫着要實行密切的國際合夥制，這是從來沒有的。後來發生一種反動力，復熱烈的倡民族主義，這是實在的事，然而不過是一種暫時的現象。這回歐戰我們已得了教訓，不久這個教訓就要產生果子。

世界的人已經染了一種習慣，喜從國際的立腳點去觀察問題，這回歐戰實得的好處，至少有這麼些。現在對付一個問題，如果沒有把牠的國際關係考慮過，不能算是透切的滿意的解決。許多的書籍和大學課程，會議演講，報章，政黨的政策，都專去討論國際問題，凡此就可以證明研究國際問題的興趣是增加了。

我們已經把國際主義的性質和發展大概說過，牠的領域裏晚近發生一個新勢力，很堅決的要自樹一幟。這個勢力就是勞工。

世界普遍一致的工業主義 (Industrialism) 工人創造一個國際心理，這是已有若干時了。在工業革命

(Industrial Revolution) 的時候，生產機關的集中，連帶工人也集中，有共同的生活，團結於大城市裏面，所以發展一種階級的精神；他們覺悟彼此是休戚相關。他們也漸漸浸染一種民族的精神。所以黎芝 (Leeds) 的紡工遇着倫敦的碼頭小工，就一見如故，他們彼此成爲同志了。

國際方面雖以局部的衝突，人種的仇忌爲苦，但是也有這種同樣的現象發生。工人有國際規模的階級覺悟，認識彼此是休戚相關；這種覺悟更是深，因爲他們要解決的問題，關於工金、住屋、失業保險、組織等等，都是大體相同的。

還有一層，因爲所工作的工業的性質關係，工人居處的環境，在世界各處，很多相同的地方，所以環境的變化是相同，結果他們的心理也是相同各地的工人所守的紀律，愈見得相同，也是一個事實。因爲生產的技術變成標準化 (Standardized)，英、美、法等國的工人的工作，差不多是一樣，觀察事物的方法也是一樣，而且除了職業以外，沒有第二件東西，更會左右我們的思想，所以現代國家的工人的理想，都是一樣由工作情形決定出來。工人發展一個國際的局面，對於自己的勢力覺悟更深。勞工醒覺，知道自己的勢力，這不是昨天的事。這個勢力，好像其他社會勢力，已經發展了好多時。牠在英國十八世紀中葉發端，隨後工業主義傳到別國去，牠也在別國出現，法國一七九三、一八三〇、一八四八年三次的革命，也助長這個勢力，而民權主義發展，牠更是急步前進。

然而到了這回歐戰，工人自覺自己的勢力，比較從前什麼時期都沒有這樣深。工人目擊自己有能力使國防破裂，如果沒他們誠懇合作，國家是不能取得勝利，所以他們很早就有一個決心，說如果國家有勝利，那個勝

利必須是勞工階級兼治國階級 (ruling classes) 的勝利。

從前國際問題是留待專門的詭譎的外交家去研究。他們可以把國家的利益、領土、甚至到人民，當把戲玩。現在民主國裏不但是選民團的人民對於和議的事要置喙，而且當工人的人民，尤其是有組織的工人，也決心表示意見。所以歐戰和議時，工人在各國開了幾個會議，議決若干原則，提出和會，希望把牠訂入和約裏面。

工人的要求是答應了，所以和約第一章特闢一章，專訂勞工的事。和約裏的條款是關於人民的需要，不似從前專涉及王族的優先權，或王公盟約。

何以有這個變遷？何以在解決國界、賠款、領土問題、解放被壓迫民族的問題的條約裏，帶上一個經濟問題？這是因为凡以賽條約終止一個非常的戰爭，這回戰爭，實際上是個人民的戰爭。這回參加戰事最出力的是人民，不是正式的兵，打勝仗的也是人民。戰事告終，人民所要求的不是贊美，(applause) 只是要正義 (justice)。

現在的工人階級對於正義兩個字，好比從前一樣，當作工業的社會的正義解。他們近來曉得，要得到正義必須憑藉國際的活動，并且正義與戰爭或戰慌是勢不兩立的。所以他們有個雙料的國際勞工程序；經濟的程序和政治的程序。

在經濟的範圍，勞工認識世界的工人是休戚相關的，并且一國的生活程度是不能穩固，改善工作情形是有障礙，除非各工業競爭國的工人生活程度是比例的高。工作情形的改善，有兩個仇敵，第一是外國製造家因為工價便宜，售品比本國製造家便宜，因此本國發生失業和減工資問題；其次就是外來的工人因為生

活程度低工價比本國的便宜。工人曉得要征服這兩個仇人是做不到，除非是憑藉國際的立法。工人計畫用他的國際新勢力，便是以此為鵠的。

為保障這個經濟的正義起見，工人相信必須加入國際政治舞臺。一個世界為戰爭所威嚇，那種戰爭把生命財產毀滅得很利害，要有一個科學的有效的經濟生活的組織是做不到。在這種世界，工人要實行他們改善的程序是最困難的。而且在這個歐戰，工人認為民衆的犧牲和身體上的損傷是最重，他們對於歐戰的禍害，比別的階級注意。所以他們不能不加入政治舞臺。

他們程序最重要的大綱就是向戰爭宣戰。我們試到工廠，勞工交易所，或歐洲各地勞工會議，去訪問勞工的代表，他們就會得告訴你，一個皇帝的愚行或野心，會得引起人們戰爭，這是最驚人的事，多年辛苦換得來的興隆，一朝把牠毀滅是不對的，一個國家辛苦忍耐換得來的財產，迫着要送給打勝仗的，是不對的，世界上人的第一個責任是生產，是建設，是合作，反為立意專心去破壞是不對的。要靠皇帝、哲學家、外交家、資本家去把戰爭的怪象趕出世界外，他們愈加覺得是不成的，所以這個責任到底勞工要去擔負。

他們并且立刻辯稱，最穩固的和平保障之一，就是把各國所享的經濟特權宣告終止，好比國內最好的和平保證，就是把個人的經濟特權宣告終止。他們想利用自己的國際政治的新勢力去引起國際的經濟正義，免除衝突的主要原因，那個正義，根本上就是，世界的原料可以本着公平的方法去採用，世界的市場可以本着公平的方法去開放。所以工人階級有個很流行的信仰，說是勞工得勢的就是和平勢。

工人不斷斷的斥責法國佔據魯爾 (Rhin)，他們不是想救德國的罪惡和暴行，他們因為看出那個政策是留了未來戰爭的種子。他們一樣抨擊法國用武力去佔據賽利亞 (Syria) 和摩洛哥 (Morocco)。英國和瑞士的工聯組織 (trade-union organization) 提出建設的提案，謀歐洲經濟的復原。國際工聯總會 (the International Federation of Trade-unions) 代表二十萬以上的工人，向日內瓦列強的國際會議 (Genoa Conference of the Powers) 提出一個繁重的程序。國際基督徒工聯總會 (The International Federation of Christian Trade Unions) 在煙斯伯力其 (Insbruck) 開會，也提出相同的程序。法國工人大同盟 (Confédération Générale du Travail) 商議把賠款問題交到國際聯盟去解決，那種努力從未停過。牠一致擁護日內瓦 (Geneva) 草約 洛加那 Locarno 條約。

站着我們面前的事實就是：勞工自覺自己的權力重大的使命的負擔，和決心要去征服，凡是障礙認許牠的權利的東西。

然則我們如何可以迎合工人的要求？許多人很難平心靜氣去討論這個問題。他們對於勞工的信用很少。他們有很多懷恨的地方，如工人破壞契約，要求工金和休假過奢，好用無理罷工、暴動、怠工 (Sabotage) 限制出品，及不顧公眾樂利的方法。他們忘卻，對着工人每件罪惡都有一件僱主的罪惡，並且歷代以來工人受罪比犯罪來得多。

在許多國家，勞工，尤其是有組織的勞工，都處於不幸的境遇，抱着前述那種心理的人，對於這一層，心裏很

安慰。勞工政策 (Labor policies) 和勞工運動 (Labor movement) 的力量，暫時減色，便信以為真，這不是高明的人。勞工這個勢力是與我們長存的。這個勢力受歐戰的影響，受布爾扎維克黨愚行 (Bolshevistic folly) 惹起的禍患的影響，須要幾年纔能復原，但是審慎的思想家和政治家，對於這個勢力，都認為在人類社會是最利害的潛勢力。因為這個勢力是民權主義自然而然的結果。

有人繼續倡議一個嚴酷的箝制政策，但是他們須要記得，自從布爾扎維克黨在俄國的試驗以後，推翻現社會制度不能再當作夢想的事。布爾扎維克主義實際上雖是失敗，但不能擔保將來不發生相同的圖謀。無論民衆的心怎麼好法，他們對於事實和謊言，理由和幻想，可有的事和想像的事，不是時時會得合理的辨清楚，他們會得被執迷者誤導，弄得不可收拾，付了不少代價，纔覺悟回來。民衆甚至沒有組織，也是一個令人尊重的勢力，有了組織更是利害。拿工聯的數目去評判工人的勢力，是個重大的謬誤。工聯只是工人大軍的先驅，做工人的衝鋒隊，到了覺得待遇不公平的時候，民衆會得集合去來幫助他們。姑且假定民衆不盡會得工聯化，但是有組織的勞工會變成爲一個中樞，在危急的時候，會得暫時團結他們一切利益，因此暫時握有爲善或爲惡的勢力。

發生一個革命，毀滅數代的工作，引起一個社會的、政治的、經濟的專制制度，這件事切不可忽視，而且我們爲一切貧富的人的利益起見，須要防止牠，因爲這種革命不能使窮人致富，但是使貧的富的都變成貧乏無依。要防止革命，歷史證明只有一條方法。這條方法不是用暴動和壓迫，亦不是盲心的頑固的去反抗一切改

革。有種勢力能在社會引起一個有秩序的進化，把這種勢力解放，就是防止革命的方法。如果有遠大眼光的政治家，巧妙的去操縱這個進化，把社會基本的法律原則修正，牠會得漸漸的，不知不覺的發生，雖然許多人差不多沒有注意牠，但是牠靜靜的預備那一天，使人們彼此的關係更是平安，更是公道。

美國的人對於改善工作情形的國際程序，比較各國應當最表歡迎。第一層，因為我們（美國人）對於人的本質的價值估計得高。我們對於勞工的莊嚴，也有一個明瞭的觀念。我們主張一切公民都要有優良的生活程度。我們渴望社會正義，牠是治安之源。資本家會得反駁道：『那些話是對的，但是我們喜歡辯別是非，并且本質上是喜歡實際，我們不能棄置顯明的事實，去容納空泛的學理。』這句話我們可自信的回答他，我們要證明我們的道理，用不着脫離事實的範圍。甚至在試驗的範圍，我們是不是或者已經得到兩個重要的結論麼？（一）我們改善工人地位的方法，使工人多趨向於個人主義，少趨向於社會主義。（二）個人主義發展，國家的干涉益減少。這些推論，如果是對的，並且可以在無論什麼地方大加發展，則我們是應當誠懇的去擁護一個國際勞工政策，這個政策的目的，是把勞工地位逐步改善。

從國際的觀點去探討這個問題全部，會得發一個新的反對。有人會得駁道：『這個經濟問題同一個嚴重的政治問題——即國家主權問題混合起來，益見複雜了，爲美國安寧起見，須要保全一向的局勢，那個局勢，我們出了許多代價苦心造成的。我們不能信託他人去創立我們最重要的內治政策——勞工政策。』

但是憑藉國際活動去改善勞工地位，我國比別的國家更不要怕，因為牠的生活標準是最高。所以這個問

題，多半是把我國的文明的利益分給與別的民族的問題，這個貢獻使我們一部份喜歡理想的人民得到道德的滿意，此外尚有一種利益，就是別的工業國的競爭可以大減，次等民族對我國的禍患也減輕，這種民族如果仍是無知無識，偏見深固，在政治經濟方面都受束縛，那末愈會得是我國之患。沒有我國出力，要減少競爭，減輕次等民族的禍患是無效的，因為我們的意見和我們的經濟優勢是很重要的。

極端的反動方法的危險，我們是覺悟了，我們現在覺得只有兩種態度可以表示：第一，就是在國內和國際的政治舞臺，我們可以誠懇的歡迎勞工，關於內政和外交的問題，予他們多些責任擔負，我們曉得有需要他們合作的地方，並且希望經驗會得教訓他們，使知道中庸和自持，而代價不至太高；其次，就是我們在事變未發生以前承認勞工的勢力，認定事實，像勞工那種大勢力，是不能輕視或毀滅，凡有一點聰明的人，也曉得要設法利用牠，使其實質上擔保我們的樂利，保障我們的文明，否則會把一般的興盛都毀滅了。

無論如何我們是對着一個新的事實，不能輕輕的把牠撥開一邊。追求今日勞工思想的趨勢是很重要，好比要知道法國革命前庶民階級 (Third Estate) 的心理一樣。如果追求不上，那末會得吃大虧。

然則勞工晚近已經進去一個新狀態，國際的狀態，會得無限的增加勞工為善或為惡的能力。我們能使牠向着善去做。有機會的人應當努力幫助使這個希望實現。勞工不能再當作奴隸，不能把牠的喉舌箱禁，不能壓制牠，但是可以教育牠，使牠有自重和責任心，在知識道德政治方面，可以成爲一個大的建設力，好比在物質方面一樣，然而要達到這個地步，必要先有這些條件：非私利的合理的指導，忠誠的能幹的領袖資格，公



平的同情的待遇。有了一個開明的國際勞工政策，憑藉進步的國際立法去表現出來，那末我們相信這件事可以容易成功了。

## 第三章 勞工立法的哲理

姑且假定我們有一個完全公平的心，去探討勞動問題，並且我們真是想促進一般樂利。只要有人能辯服我們，什麼東西是對的，我們都肯做。

凡是按着純粹的美國習慣生長的人，去考慮勞工立法問題，一開手便有種種精密的觀念和感情。他的政治教育，大概比他的經濟教育透切。他對於某種政治事實和學理，熱心得非常，變成一種差不多神聖的習俗。有時令人回想及美國革命時那種熱心。

他是主張要自由，他的父親爲自由而戰，爲自由而造成今日的美國。他必須效忠於自由。他的政治權利，有憲法保障。關於經濟的事，他以爲契約自由(Freedom of contract)是最好的方法，使各方的關係得其平。他的個人主義的色彩是很濃厚，而且爲自由兩個字的魔力所迷惑，所以他自然趨向於經濟的自由主義或放任主義(laissez faire)。

這個心理的態度是有趣的，令人回想及歷史上一個相同的局面。

洛克(Locke)、羅騷(Rousseau)及福爾泰(Voltaire)的學說，產生一種政治自由運動，這個運動最高的進展，就是獨立宣言(The Declaration of Independence)及人權宣言(The Declaration of The Rights

of Men) 因此造出一種適宜的空氣，在別種活動的範圍，也發生同樣的自由觀念。所以亞當斯密 (Adam Smith) 初倡經濟自由的學說，立刻有人響應，因人們已經聽過與其相同的政治學說了。

在政治和經濟兩方面，自由主義雖然博得個人的歷史的無限贊許，然而把這個主義嚴密批評，就會露出缺點。

自由、平等、友愛那些名詞，在國慶假期時節，成爲炫人的口號，如果在平常時候應用這些名詞，務須先把牠分析清楚。這個名詞，要懂得清楚纔有用，落在沒有思想的人的手中，會得變成遺害無窮的武器。所以必須要下一個嚴格的定義，並且須把牠修正使適合於種種複雜的人類關係，否則那些名詞意義浮泛，我們所求的實在亦失卻了。

政治自由這個名詞的界說不容易定。在抽象方面，自由指人做喜歡做的事的權。然而在具體方面，我們一同儕輩往來，便見得我們的個人自由是有種種限制，因爲別人像我們一樣以爲自己有權做自己喜歡的事，然而這個權利會得與我們的權利衝突，就全局而論，如果我們容納一種妥協，把一個實際的相對的自由去代替那個理論，絕對的自由，某事可做，某事不可做，那末所享的自由的分量是多些。

然則在政治方面，自由這個概念必須是相對的。各種自由都是相對的。汽車駕駛人的自由，減少行路人的自由不少。

由此可以曉得無政府不會得是自由的局面，但是一種可恨的壓迫勢力，人們若去實行無政府主義，結果

至少必是如此。

一個政府不去干涉人民，便以為牠贊成自由，這也是一個大的幻想；不干涉主義會得是專制的同謀犯。我們所以能享受某種個人自由，就是因為有一個法律限制的大制度，抑止着反對這個自由的意志。

在政治方面，普通的美國人看得出這個道理，但是到了經濟範圍，他們的思想就不同了。無限制的政治自由，他肯承認實際上是做不到，因為這種政策的結果會得立刻直接打擊他；但是經濟自由無限制不會立刻影響他，他個人也會得逃避。所以他贊成一種虛浮的經濟自由，看不出這個自由是單方的。這種單方的自由確有利於富人。至於貧人無自由可言，因為自由兩個字，不僅指有理論的自由權利，并指有自由的權力。那種權力，工人常是喪失的，工人不去工作，就會困苦飢餓，尙何權力可言。

許多美國人，仍然把契約自由制度，當是取得功效和正義最好的方法，然而這個制度，在工業界仍有種種驚人的弊害，他們視若無視。全國製造家聯合會（The National Association of Manufacturers）一九二四年五月在紐約開會，發表一個主義宣言（Statement of Principles）裏面說道：『我們解決勞工和工業問題，要有最大的個人契約自由和僱用自由，這種權利我們不能放棄，因為這種自由是達到國家和個人最大的幸福所必需的。』現在倚賴契約自由去謀社會正義，等於倚賴個人自由訂立的契約去保障社會的政治權利，兩者都是無效。

政治自由無限制會把國家毀滅，經濟自由無限制會把經濟制度毀滅。其實，無限制的經濟自由，從沒有存

在這麼久，以至產生必然的結果，因為一有了無限制的自由，就會發生許多困苦的事，必致立刻受限制的。

所以有識的人很少反對一切勞工立法。十九世紀的歷史已經教訓我們，無限制的經濟自由會發生種種罪惡。各工業國的當局，都覺得必須取干涉手段。十八世紀的人幻想不干涉主義，現在再不成了。我們關於童工的經驗最是確鑿。所以多數資本家宣言，原則上不再反對限制童工的法律。

因此有人以為勞工立法的勝利是永久的。但是許多僱主都不是真的改變宗旨。第一層甚至關於童工，他們設種種障礙，阻止童工法的施行。他們堅持他們的理由，說國家干涉是不對，因為這是用武力去代替個人的創造性，並且露出國家沒有能力把工業關係好好的整頓。他們容許童工律，不過是一個例外，因為童子確是不會訂立明瞭的合同，不會保障自己的權利。關於成人的工人，男的女的，製造家否認這個道理可以適用，他說工人立法，就是對於契約自由不應當的干涉。

契約自由說的謬誤，我們已經說過。現在我們要指出，用立法保護勞工所根據的道理，關於男女工童工都可以適用。

凡人皆有生存權，但是生存不僅是指肉體的生存。生存是指真正人類的生活。但是工人有時被迫到不良的境遇，就不能享受那種人的生活。因此他就不能履行對於他自己或他的眷屬的責任，雖然在理論方面，先進的民主國所給他的一切權利他是有的。此類事件，為真理為正義起見，不管僱主反對或工人漠不相干，國家當取干涉手段，豈不是顯然的道理麼？否則就會把整個社會組織顛覆，因為這些領工金者 Wage-Earners 會

得漸漸降到奴隸地位。

而且不干涉主義所發生的弊害，不特危害工人的利益，并且危害國家一般的利益，這一層不可忘記。國家的力量和財富，是構成她的各單位——個人和家庭——之精力所造成，羅斯金（Ruskin）亦曾說過，『唯一的財富就是生命』（The only wealth is life）。一國的工業狀況如果會得顛覆國民的康健道德和功效，而國家仍然抱着姑息態度，那末與自殺無異。

僱用童工沒有限制，沒有拘束，社會上會發生種種惡劣的結果，這一層沒有人否認。公然去反對童工立法，我們當作是一件羞恥的事，但是僱主和資本家，不會把這個道理推求到當然的結論。童工要保護，而成年的男女工便委諸天命，這種主張是矛盾的。保護孩童而不保護其母，是不合理。孩童有效的保護若不推及其生母及一切婦女，這是不可的。

尚有一層，出了巨大的代價，使孩童得受體育和智育，但是十年之後，把過度的不合衛生的工作斲喪他的精力，不許他有空閒去發展身心，這種政策，試問有什麼高明？

所以正當了解社會根本利益的人，對於成年的工人和童工，都一律要求一個最小的立法限度。這個最小限度，已經有人叫做國民的最小限度。我們的政府常要負責擔保這個國民的最小限度受人民尊重。但是這個限度，不是一種責任，一次就可以履行完竣，這個限度在性質上是常變的，所以我們必須不斷的修正法律，使適應於改變的生活程度和一般興隆的情形。

甚至反對勞工法的人也承認工廠有種種弊害，但是他們盼望經濟力的自由活動會得改善這種情形，比較國家干涉好。我們看看過去一百年的經濟歷史，便不能附和他們的信仰。何以在十九世紀的時候，英國、德國、法國、奧國，都公佈法律去干涉呢？這種政策豈僅爲順從理論家的懇求起見麼？政府所以實行干涉，因爲看見工廠有種種驚人的危險的弊端，瞎眼的經濟力非但不能補救弊害，反而愈弄愈糟。政府不去干涉的地方弊害愈是根深蒂固。比國在十九世紀一大半時候，不肯設限制勞工的法律，結果就是那些弊害到一八八九年纔消滅。在十九世紀之初，英國迫着去設勞工法，那時工廠的弊害正和比國的一樣利害。

眼光遠度量大的僱主，肯自動同工人訂立公平的可接受的條件，這也會得有的事，但是就大概而論，經驗證明得清清楚楚，社會改革的事不能倚靠僱主的慈悲心去實現。實在說起來，個人發起的改革是沒有什麼力量。例如多年前，醫師和道德家痛斥夜工的弊害，尤其是婦女夜工，到了二十世紀之初，私人自動提倡仍然禁不住這個弊害。

有人拿英美兩國工業的發達去發揮一條道理，說勞工的生活標準高，終必使經濟的制度更有效力，所以僱主爲自己的利益起見，會得自動改良勞工的地位。這條道理的前提是對的，但是牠的推論在實際上是不對。僱主採用一個進步的政策，立刻所得的結果常常不是企業的昌盛，有時因爲競爭劇烈，企業反致失敗。所以僱主個人無論是怎麼肯慈悲，實不能擔當去發起那種昂貴的改革，除非法律干涉，限定其他一切僱主都要改革，否則這個愛國的慈悲的僱主，因爲抱負理想，反要受科罰了。

反對國家立法的人尚有一說，僱主所不肯給的東西，工人因為自己團體有勢力，會得直接向資本家取得，用不着國家干涉。種種經濟的不平等，從前把契約自由弄得有名無實，自從勞工有了組織，這種不平等已經消滅了許多，這一層我們肯承認，然而要達到所欲望的改革，這種工業奮鬥的新方法，並不是理想最好的方法。第一層，多數工人不能進工聯，工聯對於會員資格常有一種不當的要求，所採用的政策也不是高明。其次，資本因工聯的活動，也去組織國家的機關來對抗。因此勞工和資本好比兩枝大軍嚴陣相對，常懷着憎惡和猜忌的心理，至於他們的行為是否合乎道德，他們并不特別注意。雙方衝突的解決條件，好比戰勝者強着戰敗者容納的和約，不會得怎麼公平。

勞工組織雖然自己有勢力，然而光靠自己勢力，是不能把工人的利益保護得有效。英國工聯和法國工團(Syndicates)早知道，沒有國家幫忙，他們的奮鬥不會得勝利。一九一九年英國工業會議(British Industrial Conference)也表明這個事實。各製造業僱主和工人的代表起草一個全國每星期四十八小時工作的計畫，要求議院把牠定為法律，俾一切有關係人都遵守。

反對勞工立法，限制牠只可保護孩童，并且障礙牠的施行，這種行為實際上確是等於妨礙社會進步。沒有發揮我們所相信的道理之先，最好把經濟學者對於這個真確的問題的主要解決辦法，大概討論一下，那末就曉得我們在經濟學理的領域，所處的地位。

自從十八世紀末葉以來，解釋經濟現象有兩家有勢力的學說，就是自由主義派和社會主義派。



十八世紀的重農派(Physiocrat),把國家的經濟生活當作是一種自然現象,管轄這種現象的定律超過立法家的法律,並且是來得先。這些定律,好比自然界的定律,我們應該發見出來,遵守牠,不可干涉牠的活動。工人和僱主的利益是一致的,不是衝突的,如果國家任從經濟勢力自由活動,那末一致就容易實現產生好的果子。亞當斯密和斯賓塞爾 Spencer 的思想都是這麼樣。國家要任從個人自由行動:在什麼時候,什麼地方,自由是最好的主動力去取得最鉅量的效用和正義。人們的幸福是單靠人們自己,憑藉自己的創造性,自己的毅力,他們會增進和維持自己的樂利。歷史證明,國家干涉是無效,是專制,是武斷。就全體而言,經濟學的自由派即放任派,都贊成這個道理。

反之,社會主義派相信社會的制度是人的制度,是人深思熟慮創造出來的。社會主義者不管什麼經濟自由,因為自由而不平等,他認為是欺詐。自由和平等二者不能缺一;缺一便沒有意思。他希望把生產機關收為國有,那末平等會得實現。換句話說,他解決勞資衝突的辦法,就是把兩個交戰者趕走一個。他盼望經濟革命發生,同時他主張法律雖強迫僱主讓步,這種讓步,僱主為正義所動肯實行,然為恐懼同業競爭的心所遏止。

這兩派互相攻擊的學說都含有一部份的真理,我們是承認,但是對於絕對性質的經濟公式,我們不像前人那麼獨斷,亦不像現代改革家那麼自信。一方面,我們曉得關於自然界的事我們能改善,自然界不良的勢力我們能抵抗,善良的勢力,我們能利用;在他方面,對於民衆的改造能力,憑着意氣的鼓譟,去建設一個公平的可行的生產,交易和分配的制度,這麼繁雜的制度,我們是懷疑。我們主張進化、前進、適應,反對停滯、騷亂。所以放任

主義和社會主義，都一樣不能使人滿意，另有一派學說，相信的人似乎最多，就是干涉派 (Interventionistic School)，即國家干涉主義 (The doctrine of state intervention)。

干涉主義——就是國家出面去規定勞資雙方在相當時間所不能調停的經濟關係——不肯自命會解決經濟平等問題，因為這個問題自從有文明以來，人們已經費了許多力氣而仍舊顯然是個不能解決的問題，舊自由派經濟學家的理想就是自然制度，干涉派希望把個法律制度來代替，這個制度在道德方面實際方面都優於自然制度。

干涉主義這個政策，離開前述兩種危險的思潮——個人主義和社會主義——都是一樣遠。牠反對自由主義放任主義，是顯明的，但是不干涉主義和社會主義，根本不同的地方，必須弄清楚，因為許多人恐怕不干涉主義會得引起社會主義。社會主義者和集產主義者 (Collectivists)，把社會立法 (Social Legislation) 當作是達到生產機關社會化的步驟；他們本質上是革命的。他們希望憑藉強力或逐步的改革，把現在的社會建築根本改變。反之，干涉主義者反對用暴動手段推翻事實的當局；而且不想牠的本質改變。他們真是穩健分子，以爲保全現在經濟制度唯一的方法，就是及時向勞工讓步。

立法者處於兩派卓越的學者之間，要執行他的職務，是件細緻的困難的事。自由派有自由之論，社會主義派倡平等之說，調停兩家是件困難的事。幸喜這些衝突學說，立法家沒有工夫去想個理想的調和方法。事實站在他的眼前，那些是不可置辨的事實，大聲的要求解決，唯一的緩和劑只有干涉主義。因爲事實比學說強，人民

生活進化，學說也隨之進化。

社會衝突就要爆發，物質和道德每況日下，國家對着這般情形，覺得不干涉政策不再是高明的政策了。國家初看見那種需要，便決心施行勞工立法政策，將來決不至懊悔。有些國家如英國、德國，在歐戰前已經實施勞工保護政策，亦有些國家如西班牙是沒有施行，試比較這兩種國家工業的發達，就可以證實了。各國辦法各有不同，有些如比國辦得很小心，又有些如澳洲（Australia）差不多是實行社會主義，但是各國會得這麼辦，都是受干涉主義的影響。

立法發展得很快，證明這個趨勢是真的。勞工立法同資本主義一齊誕生，牠同資本主義制度一齊發展得很快。因為舊式公司制破裂，保護勞工的法律也立時出現。

勞工立法發源於英國，隨着十八世紀的工業革命之後，正是機器和工廠發達的時候。當時絕對自由制應用於勞工契約方面，發生很利害的弊害，以致有良心的人都抗議這個制度。第一條勞工法是溫和的，就是一八〇二年國會通過禁止童工每天工作十二小時，那些童子有的祇六歲大。但是這條法律直到一八三三年仍然是件具文，那一年以後中央政府纔派調查員，不靠地方官廳做耳目。

工業主義在英國比別國發展得先，所以法律的保護也來得早。在歐洲大陸，第一條勞工法限制童工，一八三九年在普國頒佈。在法國威樂梅（Villermé）著的書，縷述童工的弊害，令人不寒而慄。一八四一年三月第一條勞工律頒佈。一八四八年又頒佈兩條，其中一條限制成年工人每天祇准工作十二個鐘頭。自此以後，凡是勞

工法所能制裁的地方都有勞工法，我們可以把各著名工業國的情形大概敘述一下，就可以曉得這個立法運動漸漸的蔓延到各國去，由舊世界的國家到新世界的國家，並且到一切工業裏。

勞工法雖然生長得那麼繁茂，讀者不要以為牠是純粹的幸福。牠的缺點，我們不要忘卻，因為立法仍然是人性的產品，露出牠的根基的短處。勞工立法的内容是異常豐富，但是可以領導我們的原則是不多。牠對於自己的目的地，似乎時常發生疑問，至少關於這兩層是懷疑：（一）關於改善勞工地位的事，若干要國家去辦，若干聽憑勞資自由結合去辦。（二）產業權的性質是怎樣，應該限制到什麼程度。這些事我們要急切用點心去想過。

所以立法的社會學和經濟學的根據應當小心分析過，我們一面編勞工律，一面須把我們研究所得的結論按時修正。我們政治組織裏邊，應當避去虛耗和駢枝機關的事，凡是用不着國家幫忙就可以辦得到的改革，我們不必出鉅大的代價去辦。為一切人的利益起見，我們應該使我們的經濟組織成爲一個活動的事業，凡是趨向於收沒資本，削減個人權利，不許他享受自己工作的果子的政策，應當要戒除。勞工立法的要求大體應該在經濟可能性的範圍裏面。社會和勞工立法是必要的，然而不可變成民衆對於個人無限制的不分皂白的壓力，畢竟壓倒社會上出類拔萃的人才，須知這些少數的人是社會進步所必要，因為他們會提倡，會發明，有膽力。凡正義所不許的干涉，就不可干涉。

國家干涉的必要，我們雖然是信服了，有個著名法國社會學家說過幾句警惕的話，我們也應該留意。他說：

「一個自由民權主義和一個社會民權主義衝突，社會民權主義藐視個人權利，征服了粗劣的不合理的經濟無政主義（Economic anarchism）之後，將來會得引起一個新凱撒主義（Caesarism），比後來的羅馬帝國還專制還要兇暴，試問我們的子孫的命運是否要目擊這個衝突呢。」

所以我們須要站在理性所制裁的法律活動範圍之內，否則我們會得目擊一個經濟制度出現，這個制度和政治和道德的獨立勢不兩立，是自治及真民權主義的敵人。

勞工立法的哲學和社會學的根據，牠的發展和有危險的趨勢，我們已經說過，但是國家和國際立法，我們尚沒有清楚分開講，因為以前講的道理，本質上二者都可以適用。事實上，國際勞工立法是補充國家勞工立法。如果不提倡國際勞工立法，去進行國家和各省勞工立法會得很困難，並且會得危險，會得失敗。國際勞工立法的發展會得鞏固國家勞工立法的地位。例如，規定勞工的國際合同會得消滅製造家反對勞工法的主要反對，因為以前藉口國際競爭的話，不能再講了。

有些經濟學家與我們意見不同，他們以為改善勞工地位并不一定要有國際勞工立法。他們的理由，說是許多改善勞工地位的事純粹由國家辦，並沒有求助於國際方面。他們問道，外國沒有勞工立法是否真的妨礙本國的立法。他們拿英國來證明，英國的競爭國關於勞工立法的事，瞠乎英國之後，然而英國發展勞工立法毫無障礙。

憑着國家立法去改善勞工地位，到某種程度，無疑是可能。好比英國這類國家，工業第一個發達，在工業上

估實在的優勢，對於外國的勞工情形，置諸不理，或者是可以做得到。她的工業，財政和商業的組織佔優勢，生產所必需的天然出品是豐富，有技能的工人是多，各種優勢使其對於某種損失可以不管，因為希望可得利益是大。所以這個立法問題，最後變成個成本比較問題。

按成本比較律 (Law of Comparative Costs)，一件貨物如果在某國出產，比較在其他各國有種種便利，那末必定在該國出產，除非有人為的障礙就不同。這種比較的利益或者是好多種。例如，在農業方面，氣候與土壤的關係，利於某種產品，如小麥或柑橘之類。關於產小麥，希臘趕不上羅馬尼亞；產柑橘類的果子，法國趕不上西班牙。再則英國的氣候和土壤雖然利於種五穀，但是因為靠近煤鐵礦，發展實業的利益是更大，所以犯不着去和加拿大、德高打 (Dakotas) 競爭產小麥。

一個國家出產或製造某種東西，佔便宜，那末出產和製造那種東西的工人，國家有力量去改善他們的地位，除非改善的代價超過她所佔的天然便宜，那就不同。到了這個地步，她對於事實的和潛伏的競爭，國家的勞工的生活標準，就不能不注意了。

但是講到這裏，尚有一個勢力要注意的。如果假定勞工在質 (Quality) 的方面是不變的，那末兩國勞工狀況不同，關於生產方面，會得發生有利或不同的不同。因為勞工昂貴的國家同勞工賤的國家競爭必定吃虧。但是這個道理不是一定對。因為廉的勞工的生產力鮮有趕得上貴的勞工。勞工成本 (Labor cost) 是工價 (Labor rates) 和勞工生產力 (Labor productivity) 合併而成，所以真正的勞工比較，不是比較工價或勞工

狀況，是要比較勞工成本。

如果勞工狀況改善，勞工生產力增加了，那末勞工生活標準高的國家和生活標準低的國家，生產成本的不同，可以抵銷了麼？在某種程度之內，可以抵銷，但是過了這個程度，勞工生活標準低的國的出品，可以比生活標準高的國售得便宜。到了這個地步，勞工生活標準高的國，或者努力把生產技能弄得更完善，把組織弄得更好，把管理弄得更經濟，如果這些努力一部或全部失敗，她便沒有別的法子，只好降低她的勞工生活標準，或者憑藉國際活動，把競爭國的勞工生活標準提高。

因此有人會得說，國際勞工立法是一種工具，工業先進國藉此把勞工高生活標準強迫後進國採納，以抵抗後進國成本低的競爭。這句話有一方面是對的，但是如此說法，會得惹起誤會。國際勞工立法第一個目的并不是消除競爭國，是消除不公平的競爭者，這種競爭者不特是危害與他們競爭的國家，并且是一樣破壞本國的安全。先進國不是想破壞後進國的商業，乃是謀本國工人和人類全體的保障。這個行爲兼有經濟的和社會學的動機，但是都有讚美的價值。

這件爭辯的事，如果參考國際勞工立法史，可以更明白，因為規定勞工待遇的國際行爲，其發動的原因，載在立法史裏面。

反對國際立法尚有一個原因，這個原因在許多人的腦筋裏是很牢固的。據說這種立法是對於國家主權不當的攻擊，國境內甚麼設施是必要，什麼是有用，什麼是適宜，祇有國家自己會得判斷，凡是超過她的勢力，直

接憑藉法律，或間接憑藉道德壓力去強迫她採用種種政策，那種政策不是她的正式代表自由考慮的結果，國家對於這種勢力應當拒絕。

這個反對的理由，本書第二章亦曾略略提及，講到多數國際關係的事，這種反對是必然發生的。所以我們須要尋出一個滿意的公式，無損於國家主權的主要的優先權，擴充國際合作的範圍到最大的程度，容許國際法的頒佈，這些國際法，現在說起來到是有點奇，將來會得是我們現在嚴密防護的國家主權最堅強的保障。須知任何國際立法的程序，都沒有社會主義制或布爾扎維克主義制那麼利害，會摧殘我們傳統的國籍和主權觀念。

然而四十年前國際勞工立法那個名詞用得很少。現在呢，在法庭和大學裏都聽見。判官和教授起初覺得把國際法和礦工廠工痛苦的事併作一起談，是不正當，因為國際法是高等外交學專有的範圍。現在他們承認勞動問題在國際法是有相當地位，所以馬漢（Ernest Mahain）在他的「國際工人的權利」（Le droit international ouvrier, Paris, 1913）說：『看看那個由外國來的工人，工廠所殘廢的工人，危險的工業所毒傷的工人，女工和童工，他們進去外交家華麗的會議室，要求訴他們的苦。好比在自己本國也向政府、政黨、政治家一樣要求。』

勞工問題已經伸張到國家法律和程序各部份去；國際法怎麼可以不管他？嚴格說起來，現在尚沒有國際勞工立法是真的。保障勞工的法律尚沒有受普遍的承認，沒有國際法的權威。但是已經有了許多公約和會議，



很可以希望將來實踐這種國際義務的條件。

編訂現在醞釀中的勞工立法，不似發端時那麼困難，因為各國的勞工法愈做愈相同。例如，比較民法，勞工法相同的地方是更多。主要原因，勞工法是晚近發生的，而且牠成孕時，所受的感化，在各國很多相同之處。

前述各經濟學派的學者，對於國際勞工立法取什麼態度？社會主義者顯然是贊成，但不認做他們活動的鵠的，也是顯明的。例如，據他們在班爾尼會議（Berne Conference）所講的話，勞動階級受資本主義壓迫，地位卑微，實難改善，除非取消資本主義的生產制。勞工的反抗和國家的干涉，也不能改善卑微的地位。

社會主義者的態度雖然會得如此，然而反對社會主義的人決不因此便不去擁護國際勞工立法，因為我們都信服了，阻止社會主義共產主義最有效的方法，就是常用改善勞工者的地位。

自由派即放任派的信徒，對於國際勞工立法，認為非特對着個人自由不當的干涉，并且對着國家主權不當的干涉。上文我們已經設法解釋，減少他們這種畏懼的心理。

講到美國，這個問題尚有一層有考慮的價值。我們在美國對於我們所發展的文明是很自負的。我們反對卑躬屈節去模倣別國。我們對於我國的天才是有信仰，別國從來沒有試過的設施，我國辦得很有成績，我們必須繼續信仰我們的天才。美國可以說是自己另有一種工業哲學。就一般而論，美國人主張公開工場制（Open shop）和勞資直接談判，反對憑藉工聯代表那種團體議價制（Collective bargaining），他們主張國家干涉和國家所有權應減到最小限度，美國空前的興盛，他們歸功於此類工業哲學。

我們對於斯說無論意見是什麼，但是新的場合已經發生了，是不能否認，我們要有新的解決方案；至於舊的場合也要用新的方法去對付。但是那些解決方法不可由國外強引來用，須要適應於本國民族的特性。我們須要受過去的歷史的感化，對於現在的事實，須要知道進退，同時須保全我們的人格，專心去發展我們最高的能力。關於個人和國家的安寧，美國有很清楚的理想；我們須要培養這種理想，凡美國標準所含蓄的東西，都把他取得來，欣賞牠，使我們的生活豐富，而多數人的榮幸和歡樂須以此為目標。

要實行這種政策，國際勞工立法不會得是牠的障礙，因為世界上民衆樂利的標準，我國的是最高，我們不會得受外國操縱，反之，我們會得誘導他們。有人駁道，國際勞工立法的政策會得引起列國強迫我們容納種種政策，與我們習慣背馳的。盡我們所知，免除此類事件最好的方法，就是參加國際勞動組織的會議。總之，此類事件是不會得有，如果是發生，也有種種方法可以對付。

因此有許多近來也贊成國際勞工立法的政策，因為他們現在相信這個政策不是妄想，亦不是法律的奢華，乃是一種增大的需要。他們以為國家立法要有效力，營業要減少危險，那個政策是必需的，要免除世界各處的騷擾，他也是必要的。據他們說，這種立法的價值，是防止歐洲再有革命爆發的事，勞資間可懼的耗費的戰鬪，甚至在亞洲也可以免除，這種爭鬪，歐洲已經日趨過，他搖動我們經濟昌盛的基礎。或者國際勞工立法的價值，就是救護西方文明，因為如果亞洲也學俄國狂亂，那末我們所誇耀的文化和昌盛尚能存在麼？假使俄國的民衆及時得到社會正義，恐怕俄帝國裏面那種驚人的蹂躪可以免除了。

治國階級對於勞工的幸福漠不相干，如果有人倡議用強暴手段去打倒這種態度，切勿以為這種強暴手段不致實行。有人以為俄國革命所以會得發生，係由於俄人的性情，及他們發展的程度低，因此推論，在別的地方這種暴動是不會有的。這類的話不是對的。政客詭譎，改革家揚揚得意，民衆過於輕信，凡此各節不可不提防。這類的暴動處處會發生，并且發生得令人恐怖。在初發生的時候，并不是專心要求暴動，但是一朝爆發，就不可收拾了。在蘇俄那種暴動是出乎幻想之外；在經濟程度高的國家，牠會得更利害。

提倡國際勞工立法的人，并非想把改革社會全副責任放在國家或僱主身上。工人階級須要實行忠勤、節儉、節欲那些根本道德，然後可以快樂昌盛，但是社會的責任，是予他們那種必須的最小限度的保護，使實踐那些道德大體上容易些。

然而勞工立法的重要也不可說得太過。煤油王洛克裴的兒子 (John D. Rockefeller, Jr.) 參閱國際勞工報 (International Labor Review) 第十卷第一號說：『光靠立法自己決不能解決工業問題。工業界須要引起一個新精神——合作和友誼的精神，然後可以解決。』誠然，立法并不是個萬應藥，然而牠是一個有價值的助力，牠是弱者和被壓迫者大的道德的助力。我們知道：『教育愈多，立法愈少，』但是我們也知道，要憑藉立法，纔有教育，教育纔有功效。

## 第四章 國際勞工立法的歷史

放任主義政策發生種種弊害，識者憂之，勞工立法因而出現。若要保障工人利益而無損於僱主，勞工立法必須在全國境內切實施行，否則有一類僱主——或者是最不配的——受了優待，別一類反爲吃虧。生產者銷貨的市場如果是全國那麼大，勞工立法立即變成全國的勞工立法。

如果那個市場擴充到全世界去，我們因同樣的理由，始覺得有國際立法的必要。交易的規模，等到交通運輸方法充分發展，纔有國際那麼大。這種發展，我們曉得是在十九世紀下半期。所以國際勞工立法運動的發展就是在這個時期。

### 國際立法的首創者

第一個政治家似乎懂得保障勞工是個國際問題，就尼客 (Necker) 是法皇路易十四的政治家財政家，他的書叫做「宗教意見的重要」(The Importance of Religious Opinions) (一七〇八年出版) 說及星期休息，謂這個制度不能維持有效，除非普遍的人都遵守牠。「如果一個國家取消星期休息，爲競爭起見，別的國必迫着一樣做法。」當工業主義全盛的時代，各國都取消星期休息制，這個事實證明尼客的思想是對的。

第一個人一致的公開的倡議勞工的保障必須國際的，以免競爭勢力的壓迫，那個人就是屋文 (Robert

Owen, 1777—1858) 國際勞工立法的首創者，那個名號他受之無愧。最早懂得這個運動的重要的人，屋文是其中之一，這是毫不希奇。他是個製造家，基督教徒，哲學家。做製造家，他有機會日擊工業主義發生的弊害；做基督教徒，他對於窮苦之人動了同情心；做哲學家，他立刻看出推廣保工的政策到全世界去是必要，如果是真有效。

他的社會程序的要點是優良的住所，年青人受教育，疾病和衰老保險，培養愛秩序清潔節儉諸習慣。他不斷的注重環境的重要，雖然有些地方是言過其實；他覺得工人假期及假期的善用是個很重要的問題，和工作一樣重要，因為假期直接影響工作的質和量。直至到一八一七年，他發揮社會主義和共產主義的學理，他的貢獻的價值我們只有佩服。乞乾斯 (B. L. Hutelins) 說：「他的社會哲學雖然是粗劣，但是他是個開路先鋒，眼光看到現代工業生活的實在情形，在當時是朦朧的，希奇的，他當代的人是看不出。」美國人對於他，應該覺得特別有趣味，因為他想在美國實行他的社會學理，他的四個兒子也是美國很有聲望的公民。

他堅信教育，故在新蘭納 (New Lanark) 地方組織一個模範學校，去教育他工廠的小孩。他的開幕演說詞有幾句話說：『人民因為疆界的區別，就有種種想像的區別，我喜歡忘卻那些區別。為什麼緣故一處的人對於別處的人，決定要嫌惡要破壞。』據他說，立法保護的利益，不可只限於一國之內。

大約一八一五年，屋文開始注意，用公共性質的設施去改善紡織業工人的狀況，那種紡織業正在發達得很快。一八一八年，僱用童工案 (Bill on the Employment of Children) 在下議院二讀通過，就要三讀。屋

文寫封公開信寄給國務總理李發普 (Lord Liverpool) 爵士，贊助這個案，他說道：『政府對於工人階級，主要目的是使其有正當的訓練，有教育，有適宜的職業，邦基鞏固，現在端賴這種政策。』

一八一八年他到洛桑 (Lausanne) 佛力堡 (Fribourg) 及瑞典各處城鎮。一八二八年他往佛蘭克福 (Frankfort)，在這個地方他做一篇說帖寄給各政府，名曰『爲勞動階級請命』 (Memorial on Behalf of the Working Classes)。他說道：「財富所佔的優勢及求財積財欲望所發生的弊害，行將告終。因此無知，欺詐和暴動的流行亦行將告終。」他以爲憑藉各政府彼此的諒解，可以得到這種結果。

一八一八年十月，他把他的著名的說帖送交阿亨 (Aix-La-Chapelle)，神聖聯盟 (Holy Alliance) 的代表。這篇說帖，縷述工業革命影響工人階級的結果，并及新蘭納試驗結果的滿意。他很想誠心的聯合政府和人民，去實行那些計劃，他立即可以證明，爲政府和人民利益起見，那些計劃應該即時實行。

據說普皇惠廉第三對於屋文表示滿意。但是神聖聯盟的要人喬斯 (Frederich von Gentz) 對屋文答道：『我們不願看見民衆富足和獨立，如果是富足獨立，我們尙能制裁他們麼？』其後屋文氣沮，是否因爲這種輕傲的批評呢？無論如何在他後來四十年的生活，他不再向外國政府乞援。跟着拿破崙失敗以後，政治上發生強烈的反動，像屋文那種努力必遭頓挫。

而且屋文的說帖確是做得太早。在國際保護未成事實之先，必須各國去發展一個國家立法的政策。屋文的理想沒有人理會，不久別人都忘記了。等到後來的學者研究，纔把他的學說再公諸於世。

屋文所發揮的道理完全不能使邦人信服。他一再的懇求，別人似乎充耳不聞。英國誠然是注意勞工立法，但是牠的製造業在列國首屈一指，并不怕外國競爭。所以勞工立法的國際局面，是缺乏重要的興奮劑去促牠成立。因為一個國家接受了國際合同，自不免犧牲若干國家主權，要容納國際機關若干的稽查，監督和管理，所以除非可以得着相當的酬勞，沒有一個國家肯這麼犧牲。所謂酬勞指國際合同保護本國，防止他國競爭，但當時英國並不怕他國競爭，所以對於這種酬勞並不注意。

第二個要求國際立法就是法國，這沒有什麼希奇。法國因為要和英國競爭，迫着容許惡劣的勞工狀況，這情形令人震驚，一八三五年威樂梅 (Louis Villermé 1782-1863) 倫道德和政治科學學院 (Academy of Moral and Political Science) 之請，調查紡織業的情形。他的報告，現在是出名，是一部困苦和壓迫的傷心史。那個工業時期的弊害，是人所共知，我們不必在此贅述，但是威樂梅的貢獻與我們的研究很有關係，那就是他的結論，謂改善勞工地位，如果沒有國際合作是辦不到的。

威樂梅大致這麼說：『廠主個人，無論何時須要對付競爭，所以沒有改良能力的一切製造家，不特是同他在一塊地方的，凡在同一市場銷貨的各國製造家，都應該同他聯絡去終止那些驚人的弊害，不可反而去利用這種弊害。但是我們不能盼望他們有這種公平心；從來沒有人立過這種好榜樣。』

屋文和威樂梅雖然懇切的促歐洲各國當局和僱主注意國際的工人保障，然而未嘗堅信有憑藉國際條約去做的必要。第一個抱着這種思想的人就是伯蘭其 (Adolphe Blanqui)，是個法國經濟學家。

一八三八年他在巴黎大學演講『工業經濟』(Industrial Economy)論及勞工立法，說道：

這種改革是公平，是必要，然而要實現到不像僅見勞工現在困苦的情形的人以為那麼容易，因為改革的結果會得是個致命傷；改革之後，因為外國競爭，工廠會得迫着關門，從前可以生存的人，現在會得餓斃。要實行改革，祇有一條辦法；凡是互相競爭的工業國都一律施行這種改革。列強一向肯訂立條約規定殺人的事，為什麼不可訂立新式的條約去保全人命，使人生豐富？

屋文的努力和伯蘭其的建議都毫無結果。後來有個阿爾薩斯 (Alsace) 的製造家力格郎 (Daniel Legrand) 發揮這些學說，到有點成功。關於勞動問題，他堅信國家必須干涉，所以向法政府建議一條童工法，保護紡織業僱用的孩童和青年，與英國一八三八年的童工律大致相同。當他鼓吹輿論去贊助這個政策的時，他得到一個結論，謂國際的勞工保障是件不能免的事。一八四〇年，他向德國和瑞士請願，謂國家的勞工保障是缺乏充分的效力，各工業國彼此有訂立一種協約的必要。一八四一年，力格郎用木爾好施 (Mullhouse) 製造家的名義，向法政府請願，召集個國際會議，討論勞工保障問題。但是這個致法政府請願書和致外國的，都得不到着答覆。

自此以後，他一有機會便宣傳國際保障的思想。一八四一年的童工律沒有實行，因為缺乏有效的科罰。力格郎致兩國務總理紀雪 (Guizot) 請他發起國際的限制。

次年一八四五年，法國和英國簽定廢除賣買黑奴約。力格郎再懇求紀雪把白奴制一樣廢除。英法倘能合



作去建築蘇彝士運河，他們當可以合作去減少每天工作的鐘點。然而仍是沒結果。其後力格郎去請求英國，把他的國際立法的計劃書寄給愛斯里 (Lord Ashly) 皮爾 (Sir Peel) 約翰羅素 (Lord John Russell)。但英國正在孤獨進行勞工立法的事，一八四七年頒佈紡織業女工十小時工作律。

一八四七年的經濟恐慌和社會主義的醒悟，力格郎認為再事宣傳的好機會。他撰一個新說帖，名曰「敬向英、法、普、德、瑞士諸國政府請求頒佈法律訂立條約，以保障工人，不致稚年做工及做工過度，此乃工人體力斲喪，道德淪亡，家庭生活惡化之主要原因。」但是一八四八年發生革命，力格郎的希望化為烏有。

及一八五三年，他兩次向普國請願，普國回答他，謂政府第一個責任是保護本國的利益。

兩年後，巴黎舉行世界賽會 (World's Fair)，力格郎又向主要的工業國家，提出一個勞工立法的程序，裏面有種種計劃，如：每天十二小時工作，星期休息，十八歲以下的青年和無論什麼年紀的婦工女工晚間不工作，十歲以下的男孩十二歲以下的女孩不得僱用，實行強迫教育，礦工每天工作八小時，限制不合衛生的有危險的工業。

這是力格郎最後的圖謀，他歿於一八五九年。他確是國際立法的首創者。他的哲學是寬大的，是人的，他的眼光是準確的，他卻曉得國家單獨去訂的勞工法的價值，所以看得到國立勞工法要有效力必要變為國際的。

這個阿爾薩斯的製造家的請願，好比那個蘇格蘭的烏托邦者 (Utopian)，屋文好多年已經忘記了，但是

他們所堅持的學說仍然存在。這個學說一再出現，每一次來得更堅持，直到後來瑞士聯邦政府，把牠訂入第一條勞工法裏面。

一八五五年至一八八九年的發展

隨後三十年，鼓吹國際勞工法的文字頗多，如果都記下來，那末會得討厭。我們僅要追跡這個學說的發展，祇須提及那些最重要的。關於國際立法最有注意價值的努力，就是瑞士格辣斯縣 (Canton of Glaris) 一八五五年向楚利須縣議會 (Cantonal Council of Zurich) 提出的報告，這個報告建議一個國際合同去限制每天工作鐘點，童工及相同的問題，指出紡工互相競爭是無法制裁，除非憑藉一種國制公約，把生產的情形各國弄得一致。這個提案也無結果。瑞士是第一個國家提倡正式國際勞工立法，這也是當然的道理。牠是個聯邦國，各縣享受的獨立是很多的，所以最早覺得各縣間有訂立公約的必要，這個辦法當然觸起國際公約的思想。次年第一次有個國際團體在比國伯路塞爾 (Brussels) 開會，那就是互益會大會 (Congress of Mutual Benefit Societies)，通過一個議案，贊成頒佈國際法去限制勞工。其後一年，大會在法蘭克福舉行，又通過這個議案。

國際工人聯合會 (International Workingmen's Association)，一八六四年在倫敦成立，即所謂第一國際 (The First International) 是。一八六六年此會在日內瓦開第一次大會，議案裏面含有國際勞工立法的思想。他們雖然是最注意用暴動手段去推翻現行經濟制度，但是多數也很想利用國際公約去改善工

人的地位。所以在日內瓦及隨後在各處開會，他們一樣請求承認國際立法的一般原則，并開列種種規則預備編訂成法。

和倫斯其 (Louis Wolonski) 自由派著名學者，社會經濟學家，巴黎大學法科教授，在一八六八年時雖承認國際立法的原則是確實，但是仍然否認有用處。他說道：『國家爲維持工業勢力必要的均衡起見，迫着去苛待童工男女工，如果是真的，那末必須求助於一種國際公約，禁絕這種事業，好比禁絕人所唾棄的賣買奴隸制度一樣。但是外國競爭不見得需要這種政策。』然而一年後（一八七三年）他在國會提出個議決案，主張國際的勞工規定。

一八七一年，卑斯麥 (Bismark) 對於這個問題露出點興趣，雖然他是國際保障政策一個堅決的反對者。他和奧國商量一個會議去解決社會問題；一八七二年在柏林舉行，但是沒有結果。

一八七七年，里昂社會主義者大會 (Socialistic Congress of Lyons) 和一八七九年里爾基督徒製造家大會 (Congress of Christian Manufacturers of Lille) 也通過同樣的議決案。

一八七六年，瑞士聯邦議會 (Swiss Federal Council) 開會的時候，會長佛麗 (前駐美公使) 提出個問題，謂召集各工業國，簽定國際公約，限制勞工問題那件事可行與否，現在是否適當時機去考慮。到一八八〇年他正式動議去召集各工業國，而向德與比法英意等國發出請帖，但是各國覆文都很冷淡，因此這個會議沒有舉行。

此後，社會主義者和勞工會議不斷的鼓吹要有這種立法。

在科學界，尤其是在德國，這個問題辯論得很熱鬧。著名的教授如蕭包革（Schoenberg, a.）滑格牢（Wagner）、愛得老（Aller）、不倫且奴（Brentano）都鼓吹國際的勞工保障政策。社會政治學研究會（Verein für Sozial-Politik）也去討論，但是瑞士可漢教授（Prof. Cohen）領了許多人反對這種主張。惟斯坦（Lorens von Stein）表示贊成，他堅稱勞工立法既是增加生產成本，為公平起見，在各國都要一律。

一八八四年，法國國會中，一個善辯的基督教領袖德門（De Mun）在下議院提出這個問題。他催促政府預備採納國際立法，這種立法使各國可以保護工人及其妻和子女，然無損於國家的工業。他提起從前教會是一種居間勢力受一切人尊敬，是年輕人孱弱者的正式導師。他再說道：『現今世界已經與教會脫離，如果沒有一個文明國的聯合會，誰可替代教會的地位？我們有國際條約限制戰事，我們有國際的郵務法，何以限制勞工的國際法就沒有？』

一八八五年三月，巴黎市議會（The Paris Municipal Council）通過一個相同的議決案。數月後，德國天主教會改革黨（The German Catholic Social Party）也一樣做法。一八八五年一月，德國國會辯論保障勞工問題，卑斯麥反對國際政策說是不實際。一八八五年十二月，法國衆議院審查一件議案，內列一個繁重的國際立法程序，他們表示贊同。未幾，該院通過派二十二個議員組織個委會去研究保障勞工問題，以便訂立國際公約。

在工人方面，愈是熱心促進勞工立法。一八八三年，瑞士勞工聯合會 (The Swiss Labor Association) 提出國際規定的要求。一八八四年，羅培國際勞工大會 (International Labor Congress at Roubaix) 通過一個大的國際勞工程序，內有種種條件，如國際最小限度的工資和每天八小時工作制。一八八五年，社會黨代表在法國議院提議法國政府與瑞士政府會商後，應催促列強從速討論國際勞工立法問題。他們的程序包括下列諸問題：童工，婦孺工，工人生命健康保障設施，每天工作最多時間問題，星期休息。他們并提議創立一個國際機關，去收集統計并研究擴充和編訂國際勞動法的最好方法。

一八八六年，德國社會民主黨 (Social Democratic Party) 通過一個相同的議決案。一八八九年國際社會大會主義者 (International Socialistic Congress) 在巴黎開會，議決每天八小時工作制，是他們最重大要求之一。此後可以說每個工人大會議決案裏面都有女工幼工八小時工作要求。

#### 一八八九年柏林會議

瑞士聯邦會議倡議於一八九〇年九月開預備會議，討論關於禁止星期工作，童工最小年齡規定，青年工最高工作時間，禁止婦工童工做有危險的事業，限制婦工青年工晚間工作，施行公約辦法諸問題，是否可以訂入國際公約裏面。

各國政府對於這次請帖，比較一八八一年是願意；奧匈比法盧森堡荷葡都表示願意到會。惟俄國正式拒絕。德丹瑞典挪威不答覆。這個會議定於一八九〇年五月五日在班爾尼開會。

這個時候德國的年輕皇帝忽然出來干涉。他命他駐法，英，瑞士，比的大使去詢問各政府，是否情願和他討論社會問題。他後了解當時的局勢，他致卑斯麥的論說道：「改善勞工地位有種種障礙，由於國際競爭發生，如果在國際市場佔優勢的國家，彼此訂立一種國際公約，那些障礙縱不消滅，至少可以減少，此外沒有別的方法了。」

瑞士祇求此舉成功，所以坦然取消牠發起的會議的計劃。歐洲各國，除俄國外，都被邀到會。這個會議三月十五日在柏林舉行。有十二國代表到會。代表團裏面有外交家，政治家，製造家，工程師，及一個工人。下面的建議案一致議決：

(一) 礦工限制 婦女及十四歲以下的小孩不得僱用。在南方的國家年齡限制可以降到十二歲。礦工的生命和健康須要設法保障。防免罷工常用仲裁法。

(二) 休息日 每星期應有一日休息，在星期日休息最宜，如果是辦得到。

(三) 童工 十二歲以下的小孩，在南方國家十歲以下的小孩不當僱用，凡是童工必須先有初級教育，十四歲以下的小孩不得在晚間或星期日工作，實在工作每日不得過六小時。

(四) 年輕人工作 十四至十六歲之間的年輕工人不得在晚間或星期日工作，實在工作每日不得過十小時，凡特別不衛生有危險的工作，另定規則。十六至十八歲的年輕工人應一樣受限制。

(五) 女工限制 婦女晚間不得工作，實在工作每天不得過十一小時，婦女生產後，四星期內不得工作。

(六) 實行大會通過公約 各國擔任施行之公約，應由政府稽查員監察其實行。稽查員每年報告書應分寄其他政府。將來再召集同樣會議，集合公有之經驗，促進勞工法之發展。

大會的結果，頗令人失望。牠祇議決些慈悲的議案。初開幕的時候，就可以看得到這個會議的成績不會得多，因為各政府都沒有表示願意受條約拘束，所以他們的代表是沒有什麼權。惟有更誠心去提倡這個宗旨，改善這個會議的組織，更小心選派能幹代表，纔能擔保這種事業有相當的成就。

自由派，即放任派，對於這個會議的結果，認為他們的學說是對的。賈克明 (John Jarquemyns) 在國際法評論報 (Revue du droit international) 說道：

有人以為勞工規定完全是個人權利的事，這種規定完全不在國際法範圍之內，國際勞工立法的設施是無效的，是危害工業國的自主和主權，這次會議的結果，使他們更相信是對的。

然而這個會議并非全無結果。德皇威廉第二，召集會議的動機，我們姑不去管，但是他發起這個會議便引動全世界注意這個問題。而且這個特別的失敗，不能就推翻國際立法的根本原則；反之，牠表明出來，如果適當發起，細心研究，國際協定是可以辦得到的。這次建議的國際程序，都有充足理由，為後期發展的基礎。

一九〇〇年勞工立法國際聯合會

一八九七年瑞士工人會 (Swiss Workingmen's Society) 召集個勞工大會在楚利須舉行。美國也第一次派代表出席。這個會議的程序與柏林會議相同。而且牠堅持創設國際勞動機關的重要，會場中天主教徒

和激烈的社會黨磋商討論，都露出寬大和親善的精神，證明各黨派在這類的機關合作是做得到的。

一月後，國際勞工立法大會 (The Congress for International Labor Legislation) 在比國伯路塞爾舉行。到會者有著名的經濟學家如階也 (Guyot) 立福爾維徐 (Raffalovitch) 皮克 (Paul Pis) 徐木老 (Schmidler) 不倫貝奴 (Brenane) 好克牢 (Hecker) 他們的辯論是很深究很透切，然而得不着什麼實際的結果。最有價值的結果，似乎使各派經濟學家去注意勞動問題的國際狀態。這個會議，通過委派三個人組織委員會，去研究實現這個政策的方法而閉幕。這顯然是唯一的方法，——贊成勞工立法的人去組織一個國際聯合會。

這個問題，又再研究了一年，至一九〇〇年勞工立法大會 (Congress for Labor Legislation) 在巴黎舉行，設立勞工法律保障國際聯合會 (International Association for the Legal Protection of Labor)。（簡稱聯合會）這個時機似乎是適宜。巴黎從來沒有見過甚麼國際會社。而上一年俄皇尼古拉 (Nicholas) 又延請十六國在海牙和平會開會討論國際和平問題。所以此時可稱是用國際方法促進國際工業和平的好機會。該聯合會公佈牠的宗旨如下：

- (一) 本會乃相信勞工立法必要的人的團體。
- (二) 組織國際勞工機關。
- (三) 贊助各國研究勞工立法，播傳關於勞工立法的消息。



(四) 關於勞工狀況的問題提倡國際公約。

(五) 組織國際大會討論勞工立法。

這個組織的命運，委諸六個負有國際聲譽的人的手上：前楚利須大會的主席捨臘 (Schreier)，巴黎大學法科主任哥維 (Cave's)，維也納大學 菲立普維徐 (Philopovitch)，皮沙 (Pisa) 大學 湯腦里奧 (Tonolio)，李愛巨 (Liege) 大學 馬漢前工務總長 巴立徐 (Barlepsch)。

聯合會設總會於瑞士，不久牠的勢力和會員都發達很快。一九一二年他有十五個國家分會。每個分會都有個正式名稱，如美國的分會叫做「美國勞工立法聯合會」(The American Association for Labor Legislation)。牠的最有價值的貢獻，就是創造個國際勞工局 (The International Labor Office)，這個機關，在一九〇一年已開始工作。牠出版一個雜誌，裏面有三國文字，登載各國施行關於勞工的法律和規定，這個雜誌叫做國際勞工局公報 (Bulletin of the International Labor Office)。一九一九年，該局和公報實際上併入國際聯盟的國際勞動組織，以後出版物，叫作立法叢刊 (Legislative Series)。聯合會直至一九二五年仍然存在，會務仍由幹事鮑亞 (Stephen Bauer) 主持，每年在日內瓦開會，和國際勞動組織通力合作。

各工會和「國家工團聯合會 國際秘書處」(The International Secretariat of the National Federations of Labor Unions) 代表一千萬工人都熱烈贊助這個聯合會。別的團體也和牠合作。例如，一八九九年成立的社會保險永久國際委員會 (Permanent International Committee of Social Insurance)

及國際防止失業聯合會 (International Association Against Unemployment) 後者在牠的季報登載有價值的消息，奮力鼓吹輿論去提倡國際公約，以救失業之大患。失業所以成爲國際的問題，主要原因是工人要遷向外國去，關於此事人口稠密的國家和新成立的國家，彼此利益，難免衝突，除非有國際公約去規定這種關係。

#### 一九〇四年至一九一四年國際勞工條約

自一九〇四年列強都贊成保障勞工的國際公約，這是要歸功於勞工法律保障國際聯合會。法意兩國首倡這個運動，一九〇四年四月簽定條約，規定工人保險，青年工人保障，工廠檢查，工人儲蓄金自由寄滙等條。抨擊這種協約的人，謂這種立法使立約的甲國有權去監督，去操縱乙國的立法，由此侵害乙國的主權，這些話現在比從前更藉口得利害。

一九〇四年在巴賽爾 (Basel) 開第三次大會，米立蘭 (Millrand) (後爲法國總統) 駁道：『我國從前沒有強迫自己去用立法的政策促進社會進步，現在是實行強迫，爲甚麼這種辦法便是恥辱？』他相信在人類關係提倡更高程度的正義，不僅是實現一個理想，并且確實促進我們物質的利益，因爲有了正義，交惡和爭鬪的原因可以消除，不致引起重大的財政損失。

除此普通的優點之外，國際勞工公約尚有他種長處：牠是適應於立約國的特殊狀況；牠受小心的遵守，因爲不遵守就會受規定的科罰；牠是容易訂立，因爲內容是很清楚。

一九〇四年五月的法意協定是國際勞工立法條約特例，包含這種條約的特性。意大利想為在法國的國工人取得種種利益，如因公受傷，予公道的待遇，養老金，青年工特別保障等等。在法國工作的意人，遠過於在國工作的法人，所以互惠條件或商業讓步，亦不能使法國有充足的酬勞。因此乃決定，由意國頒佈進步的勞工律，和法國的勞工律一致，藉以消除有害於法國工業的競爭。所以法意條約是個國際立法的好例，規定勞工一般待遇，法意工人俱蒙其利。

法意條約是個雙方協定。不久約有十二個國家步法意的後塵，他們商約裏加入保障工人的條款。這些條約如下：

一九〇四年	法——意	一九〇四年	瑞——意
一九〇四年	德——意	一九〇五年	德——奧
一九〇五年	盧森堡——比	一九〇五年	德——盧森堡
一九〇六年	法——意	一九〇六年	法——盧森堡
一九〇七年	德——荷	一九〇七年	德——瑞典
一九〇九年	法——英	一九〇九年	匈——意
一九一〇年	法——意	一九一一年	德——瑞典
一九一一年	法——丹	一九一一年	德——比

一九一二年

德——西

一九一二年

德——意

一九一三年

美——意

一九一三年

法——瑞士

此種兩國間的條約都含着互助的責任。比國保護牠在法國的人民，法國保護牠在比國的。兩國訂約時，甲立約國如果不能提出彼此差不多同等重要的讓步，那末可以提出別種性質的讓步，如立法的商業的讓步，以補償乙立約國的損失。

一九〇五年一九〇六年及一九一三年班爾尼會議

聯合會昭著的成就是一九〇五年，一九〇六年及一九一三年的班爾尼會議（Berné Conference），好幾個國際公約，係在班爾尼會議通過。

有十五國派正式代表到一九〇五年的預備會，去討論聯合會所提出的兩個議決案。美國沒有派代表去。這個會議有三種進行方法可以採用：

（一）訂立具體的條約將來由各政府批准；

（二）起草試行的協約，保留政府有權改訂成爲條約；

（三）通過議決案建議將來協約之條款，大會取第二種進行方法，起草公約，禁止各國進口黃白磷去製造火柴，禁止女工夜工。

瑞士聯邦議會提議次年再開過會議，以便這些試行的協約可以得着批准。十四國的代表再到班爾尼來，

簽訂條約，候各政府最後批准。十四國的代表都肯簽關於婦工的條約，關於燐質，祇有七國肯簽，其餘的國家如英國後來順從這個協約，而美國於一九一二年四月通過一條律，內容和協約一樣。

一九一三年，瑞士政府發起再召集會議討論勞工立法國際聯合會（International Association for Labor Legislation）所提出之程序該程序擬完全禁止年幼工人夜工，規定婦工及幼工每天工作祇十小時。十五國答應到會。大會再起草試行協約，以供將來開外交會議採納。這個外交會議預備一九一四年九月召集，但是次年九月各國正是宣戰。

「勞工立法國際聯合會」於一九二五年九月二十三二十四二十五三天在班爾尼舉行第十三次會議。這次會議議決勞工立法國際聯合會，防止失業國際聯合會，社會保險國際聯合會合併成爲一個機關，名曰社會進步國際聯合會（International Association for Social Progress）。各有關係團體，事前都贊成這種辦法。

勞工立法國際聯合會和牠的創辦人和贊成人，都應該受我們讚美，然而高明的僱主政治家經濟家和勞工領袖努力了一百年，辯論談判和大會進行了二十多年，究竟成功是不多。兩國政府簽訂的條約有數條，國際公約有兩條，這不能算是好成績。要發展勞工立法，必須先有一個大勢力的機關，這是顯然的道理，這個機關一有機會便出現，因爲時機確是成熟了。

## 第五章 國際勞動組織的誕生

我們對於一個機關，要了解一切，須將牠的歷史的背景研究過，而那些接踵而來的思想和情感潮流，個人，國會，議會爲其震撼纔醒悟起來去改革，我們也要明白清楚，這是當然的道理。某種階級對於國際勞動組織，抱着種種疑懼，如果是明白牠的來歷也可以消除。例如，有些人反對國際勞動組織，因爲以爲牠是個想像的計劃，狡黠的政客用以聳動公衆耳目，把勞工的思想弄出和議的真問題之外。和會那些卓越的代表固然是沒有懷着這種政治心術。假定這類話是說得太刻薄，不見得會真，然而說這個勞工約章是因爲各政府眼光遠大氣度寬宏償給出來的，這也不對。把牠的歷史略略察看，就見得和會提倡的地方是很少。和會不過把以前各種有思想的人提出的辦法批准，正式備案，所以國際勞動組織乃是個不能抵抗的進化的結果，這麼說法到是很真的。工人提倡這個機關比較他界人士出力得多，歐戰時，尤其在和約將成立前，世界各處勞工代表已經很活動去進行。

甚至遠在美國，勞工很注意這個戰爭，和牠對於領工資者的權利和幸福可有的影響，雖然當時美國是守中立，或者就是因爲守中立纔這麼注意也不定。勞工立刻認識這個戰爭的重要和規模是空前。他們說：『這個戰爭表明政府是要靠民衆的合作。民衆既然做不可缺少的工作，他們當然有權去決定這種工作的條件。』

一九一四年美國勞工同盟 (American Federation of Labor) 在菲立德爾菲亞 (Philadelphia) 開年會，議決歐戰告終開和會時同時同地開個勞工會議，決定和議條件，保障勞工權利。這個議決案，訓令執行部 (Executive Council) 預備召集各國有組織的勞工運動的代表。又授權執行部着將該議決案抄寄職工國際同盟會，及世界各處工會中心點。

一九一五年九月美國勞工同盟在舊金山會議，再度討論勞工和平大會 (Labor Peace Congress) 這個問題。執行部提出個報告書，牠的內容顯出勞工對於國際關係有種新精神是很可注意：

在世界過去的歷史，國際關係的事都歸到專門外交家和政客去管。結果，這種事業是沒有組織，而憑着公平的明瞭的人道的方法去應付國際問題及國際權利問題的永久機關也少。但是有一個會得成爲此類機關發展的中樞。這個中樞包含海牙法庭 (The Hague Tribunal) 及那些浮泛的國際習慣名曰國際法。

沒有人設法把這種機關民權化，使牠們直接對各有關係國的人民負責。

國際機關和國際方法由民衆管理，由民衆組織，這種要求，須由民衆提出，因爲外交家和政治家自動把他們的權勢分給民衆，是不會得有的，民衆受戰爭的痛苦是最深，在戰爭時期，在戰後改造時期，他們都受鋒鏑之苦。

國際的規定既然很多影響各國領工資者的福利，全爲正義起見，世界和平大會對於工人的福利應該

## 鄭重考慮。

一九一六年九月在波爾田磨 (Baltimore) 開會，執行部報告，謂英國勞動團體不贊成舉行國際勞工大會 (International Labor Conference) 的提案。德國工聯同盟會 (Federation of Trade-Unions) 長力根 (Legien) 說這個提案能否實行殊屬疑問，所以決定捨棄這個計劃。執行部因此建議交戰國及中立國的勞工團體都派正式代表去參加議和談判。由此領工資者的理想和需要可以提出來，由這個大的正式機關考慮。

一九一七年九月，美國勞工同盟在巴佛牢 (Butte) 開會，又討論國際關係的事。執行部的報告書堅謂『合衆國政府派往議和大會的全權代表，其中須有領工資者充分的直接的代表，并促他國的勞工運動一樣做法。』

美國勞工贊成威爾遜總統的政策，承認『這次戰爭的範圍是全世界那麼廣，而牽動的問題有特殊性質，以致美國不能再守中立。』所以勞工誓志贊助，務使戰事勝利。

自此以後，美國勞工同盟的會長甘柏斯 (Samuel Gompers) 竭自己的能力并運用同盟的全力去求戰事勝利，藉以擔保他理想的世界民權主義的勝利。他有一句話表明他的態度，或者是最透切：『這次不再是個戰爭，乃是爲人類自由的義戰。』

不僅是美國勞工覺得戰勝之後，世界須換個新的政治經濟基礎，威爾遜總統代表一大部份美國人也是這麼思想。在他的演詞可以尋出這種思想的證據，國際聯盟盟約第二十三條，雖然或者不是他訂出來，也含有



這種精神。該條原文如下：

本聯盟的會員遵照現行或今後訂立的國際條約，將設法爲男工女工童工取得兼維持公平的人道的待遇，不特在他們自己的國境內，凡他們商業或工業組織伸張所及之國家，亦須如此，爲貫徹這個宗旨起見，將設立兼維持必須的國際機關。

在歐洲也是一樣，而理由更是充足，當歐戰猶在進行，結果未可逆料的時候，勞工階級開始鼓吹要求承認他們的權利，許多勞工律已經暫停執行，結合和罷工權亦削減很多。工人立即要求有種種權利以保障自己抵抗僱主。他們在法國委派代表，在英國派工場執事，在德國有委員會，在俄國有工人議會，此爲勞工參加工廠管理之始。各國政府知道勞工與戰事進行之重要，允許他們的要求。一九一六年四月法國軍需總長 (Minister of Armament) 選派一個委員會，去把製造軍械工廠的工人組織工會。這個委員會有勞工代表在內。一九一七年七月，軍需總長囑各製造家承認勞工代表參加工場管理。德國在一九一六年十二月五日，頒佈一條法律規定至少用五十人的工廠須要選派工人委員會。在英國，政府幫忙，「韋特利工業會」(Whitley Industrial Council) 成立，這個會裏面勞資雙方都有代表，全國工廠和區域都組織這種會。

工人不僅注意改善現在的弊害；他們眼光看得遠，渴想知道在這次戰爭可以得到什麼好處。他們一再聽見別人說這回是爲更大的自由和更大的正義而戰，如果真的，他們也想得到一點。路易左治 (Lloyd George) 一九一九年向英國人民演說這個希望，娓娓動聽，他說道：

千百萬勇敢的青年人爲建設個新世界而戰，千百萬人因爲要擔保牠的勝利，已經戰死了。如果我們不能實踐我們對他們的誓約，我們就永久蒙辱。各人最高尚的責任是放棄個人或黨派權利思想去幫忙建設一個新世界，在這個世界，勞工可以得到公平的報酬，祇有不該怠工的人纔會貧困。

這種希望，在歐戰中舉行的各種大會，都實在表示出來，大體上漸漸演成後來訂入和約那個計劃。一九一六年七月舉行的黎芝大會 (Congress of Leeds)，一九一八年六月在哈佛爾 (Le Havre) 舉行之比國基督徒職業會 (Congress of the Christian Professional Union of Belgium) 及勞工委員會 (Labor Committee) 交給法國下議員的報告書，凡此都是直接預備勞工組織的步驟。

停戰後，除了許多議決案之外，有兩件重要的公文出現，其一是一九一九年一月五日至九日「班爾尼工聯國際大會」 (International Congress of Trade-Unions of Berne) 發表，其二是一九一九年三月十六至十九日「基督徒工團」 (Christian Syndicates) 在巴黎舉行的國際大會 (International Congress at Paris) 發表。

黎芝會議 (即第一個關於歐戰的國際會議) 研究美國勞工同盟 提議與和會 (Peace Congress) 同時同地召集世界大會的提案，這個計劃，法國勞工大同盟 (French Confédération du Travail) 在一九一四年早予通過。英國 起初反對這個提案，因爲在比法二國未解放前，不喜和「中部各帝國」 (Central Empires) 的代表碰頭。最後，原則上表示贊成，但是接到請帖也沒去。

這個大會通過下列議案：

本會議宣言和約既將終止現今戰事，又將予人民以自由，（即政治經濟的獨立），亦須使此種獨立不為資本主義的國際競爭所破壞，并為各國工人取得關於工作權、組織權、外藉工人限制、社會保險、工作鐘點、工人康健及安全設施等之最少限度的物質和道德的保障。

這個會議并盼望各國創造或改善一個勞工稽查局（a labor inspection department），去監督勞工律的施行，尤其是那種含國際性質的。又主張派一個國際委員會去視察國際協約的執行。又要組織一個國際勞工局（International Labor Office），收集一切關於勞工立法施行和發展的事實。勞工立法國際聯合會事務所（The Bureau of the International Association for Labor Legislation）已經成立，可以擔任辦理這件事。

一九一八年十月中立國丹、荷、那、瑞典、瑞士和中歐國德、奧、匈、布的工聯國際會議（International Conference of Labor Union）在班爾尼開會。大會一致通過一個決議案，內容實際上與黎芝會議提出的條件一樣。

一九一九年九月聯合社會黨會議（The Conference of Interallied Socialists）在倫敦開會，也發表同樣宣言。

一九一八年六月比國基督徒職業聯合會大會（The Congress of the Christian Professional Unions

of Belgium) 在哈佛爾舉行下列議案通過：

本會鑑於經濟進步而無社會進步，非基督教徒所能設想；現代工業生活之緊張狀態，使工人法律之保障不可缺少，蓋工人的尊嚴賴以維持，德智體三育賴以發展，商業關係發達迅速，故競爭影響世界大局，發生國際勞工立法之需要；茲議決和會宜勿忘業經訂立之國際條約，尤其屬班爾尼會議簽訂者，應將其保工法之要素訂入和約，否則至少須承認保工法之原則；

再議決各工會代表，應請參加起草和約；一再議決訂定之條約，須無忤於基督教徒道德及人道主義，須合於一八九一年五月十六日教皇李傲第十三(Léon XIII)之通諭所鄭重聲述者。

一九一八年十月三日陸軍次長高達(Martin (Totant))向下議院提出個議案，擬命勞工委員會去預備一個國際勞工立法報告。他有幾句話這麼說：

經濟競爭，戰後將再發生。各國在什麼條件之下，可以恢復經常的經濟生活，而無損於勞工權利，這是很重要的問題。或者會得有一種趨勢，用國家危急的名義，去要求勞工長時間工作及僱用女工童工。反之，為公共利益起見，我們須要設法使人類復活不致淪亡。是以有衝突發生，我們須有個確定的政策去對付。但是如果我們立法去遏止各種魚肉工人之事，以促進國家的改造，我們須要擔保防止各國間的競爭。是以戰後的勞工立法應當是國際的。

下議院議決命勞工委員會做一個關於勞工立法原則的報告，以便訂入和約裏面。這個報告書十一月二

十六日做好。內載關於每天工作時間，公平工資，童工年齡，社會保險等規定的草稿，該委員會又建議按期舉行國際會議并創設國際勞工局。

「法國勞工立法聯合會」和「國際社會法國聯合會」(French Association for the Society of Nations)都贊成這個程序。

一九一九年一月二十五日和會乃設立國際勞工立法委員會。這個委員會正在舉行的時候，在班爾尼這個地方舉行的中立國和交戰國之社會黨國際會議及工聯國際會議，都派代表。這兩個會議都通過同樣的議決案名曰：「巴黎和會勞工國際約章程序」(Program for the International Charter of Labor at the Peace Conference in Paris)裏面說道：

「……各國勞工立法各有不同，為謀一致起見，有創設勞工立法系統之必要。工人受歐戰蹂躪，創痛巨深，此種改革益屬急不容緩，國際聯盟成立，為期不遠，吾人希望的改革，藉此可以實施。」

這兩個會議要求國際聯盟承認其首要責任之一為創設國際勞工保障法及採用適當的辦法使其切實施行。

德國代表廷生 (Jansen) 在大會說道：「勞工立法產生得很慢，現在發展須要快些。」英國代表漢特生 (Henderson) 說：

今日世界的工人在起草和約的時機，有個難得的機會，可以憑藉一個國際會議，去拆除障礙，改善他們

的地位的東西，那件東西就是國際競爭的威嚇。

一九一九年二月美國及聯合國女子參政者大會 (The Congress of American and International Suffragists) 在巴黎舉行，亦提出一個國際勞工約章。他們通過將班爾尼工團國際大會 (International Congress of Syndicates of Bernne) 的政策，當作他們程序的基礎，對於女工權利尤特別注意。

其次尚有「基督教徒工團大會」 (Congress of Christian Syndicates) 一九一九年三月在巴黎舉行。比、西、法、荷、立陶宛、波蘭、瑞士都派代表，他們重述基督教正義和慈善的傳統學說，請求施行國際勞工立法，贊成創設國際勞工機關。

由此可見國際勞動組織的創立，和會是完全沒有功勞或過處的。這差不多全是民意潮流迫着他們去採那樣辦法。而和約所發表的原則，全世界各地會議，早經認為最小限度必需的條件。

和會所以會得立刻出乎人意委派一個委員會去研究國際勞工立法問題，確是由於不屈不撓的民氣，及僱主求經濟安寧復原的欲望，及恐懼布爾扎維克主義播傳到歐洲伏莽潛滋的地方的心理，及同情於民衆的威爾遜總統的聲望所促成。

一九一九年一月二十五日「和會預備會議」開全體會議，下列議決案通過：

茲議決由五大國每國選出代表二人，其他列席和會國選出代表五人，組織委員會，從國際立腳點調查僱工狀況，并研究必需的國際方法，以便關於影響僱工狀況之事件，取得國際共同的行動，并建議組織

永久機關，以便繼續調查研究，惟須與「國際聯盟」合作并受其指導。

一九一九年一月二十七日，非五大國之國開會，議決比國派代表二人加入委員會，古巴、波蘭、塞高斯老維各派一人。

一九一九年一月三十一日委員會人員正式委定。美國之代表如下：

甘柏斯 (Samuel Tompeters) 美國勞動同盟主席

黑來 (A. N. Hurley) 美國船務局 (American Shipping Board) 局長

羅辦臣 (H. M. Robinson) 羅省第一國民銀行 (First National Bank of Los Angeles) 總理

羅辦臣君是代理出席。黑來君立即被召回國，所以羅辦臣在會場很出力。隨後羅君請索惠爾教授 (Prof. Shotwell) 襄助美國代表團。委員會的職員派定如下：

主席 美國 甘柏斯

副主席 英國 板斯 (G. N. Barnes)

副主席 法國 高里阿 (M. Colliard)

總秘書 法國 方登 (Arthur Fontaine)

副總秘書 英國 畢臘 (H. B. Butler)

秘書 比國 開培爾伯爵 (Baron Capelle) (比國格倫子爵 (Comte Grunne) 代)

祕書 意國 加斯得結來安 (Dipalmo Castiglione)

祕書 美國 哀斯打 (Ayster)

祕書 日本 玉斯沙客 (Yashisaka)

其他當代表的或代替出席的名人，如法國工業改造主任陸簫 (Loucheur)，「勞工大同盟」總祕書苛 (L. Joubaux)，比國社會黨領袖萬達惠爾 (Vandervelde)，李愛 巨大學教授馬漢，塞國外交總長本尼 (Benes)，委員會裏勞工的代表如甘柏斯、約苛、萬達惠爾、板斯、客浦連尼 (Caprini)，都是能幹的領袖，所以很滿意。而且馬漢教授伯蘭徐 (Des Planches) 大佐，又是對於勞工階級一向是很同情的人。

由一九一九年二月二十四日至二月一日，委員會計開三十五次會議，所得的結論，分兩部起草：第一部，草約內載列關於設立勞工立法永久機關的條件；第二部，許多條款內列關於工界重大事件的原則宣言。委員會所欲達到的目的，在報告書的序言裏面表白得最清楚。

### 報告書序言

國際聯盟的目的在建設普遍的和平，而和平之成立，須以社會正義為根據；在現行的勞工狀況之下，許多人民求正義而不得，備嘗艱苦貧乏，以致社會机隄不安，世界和平為其危害，故改革殊屬急不容緩；所謂改革者，指規定工作鐘點，每日及每星期最多工作鐘點，勞工來源之規定，失業之防止，充足之生活工金的規定，防止工業上發生之疾病及損傷，保障童工，青年工，女工，養老金及



受傷恤金之規定，保障在異國工作之工人之利益，承認自由結合之原則，組織工業職業教育機關及其設施是也。

且夫一國對於本國勞工，若不予以人道之待遇，則足以障礙其他各國欲改善各該國勞工狀況之設施；立約人，爲正義人道之情感所觸動，亦爲達到永久和平起見，謹訂立下項條約。

這個草約見本書第六章，臚列國際勞動組織的大綱，關於委員會所擬的組織辦法，敘述得更詳細。條約裏面有些爭執不決很重要的條款，我們現在要提及牠的來歷。關於組織大概的計劃是沒有什麼爭執，因爲人們久已主張牠須包含三種原素：（一）會員國代表按期會議，（二）永久機關，（三）適當代表的主管機關，有些具體的條款，係實現上述抽象的原則初步的表示，會場的意見也易歸一致，因爲種種規定如關於童工，女工，工作鐘點，保險，結社權等，人們都是普遍贊成的。

但是有幾條是爭執不決，這幾條是很重要，全個組合的成功和生機，唯牠是賴。這些問題就是政府，僱主按比例派代表出席會議；勞工會議的立法權，這種立法權與會員國立法團體之關係；施行國際條約的方法。

最難的問題是調和國家主權和這個新的世界勞工議院的權限，這個問題辯論得最利害，甘柏斯羅辦臣二人很得力去解決。美國人去參閱委員會會議的議事錄，可以覺得有榮耀，因爲他們的代表誠懇的設法去把社會正義的主張，和本國政治經濟的習慣調和，使二者成立一種實際的一致的關係。

一九一九年二月一日委員會在巴黎工務局 (Ministry of Labor) 開第一次會議，法國工務總長推舉

甘柏斯爲主席。會衆承認他領導勞工的勳勞一致通過。他擔當這個重大責任，誠懇之情在他之演辭流露出來，他說道：

世界正在改革中，本委員會擔任的工作，是一等重要。曾經在歐戰時期過生活，出力打倒軍閥主義和獨斷主義。乃是一件榮耀的事。如果本委員會對於人類之福利能給一個具體的貢獻，那末全世界就要感激不忘了。

第二次會議不列顛帝國代表提出一個草約，擬創設一個永久機關提倡國際勞工規定。別國也有草約，但沒有譯成英文，所以板斯君動議採用這個英文稿做討論的根據。羅辦臣附議，所以這個國際機關的約法的來歷是英國的，但是內容並非如此，不過字句是英文吧，因爲內容關於勞工權利和組織要素，演進已經在十年以上。有些著者對於這個新的勞工約章，歸全功於英國，這是謬誤。

甘柏斯很着急去指導會務，開第三次會議時，他宣讀「美國勞動同盟關於議和政策宣言」并在會場分發這個宣言如下：

下列之根本原則應爲和約之基礎，并訂入和約內。

組織世界自由民族之聯盟，有共遵之盟約，謀誠心的實際的合作，使國與國之關係以正義爲依歸，而和平可實現。

自由國加入世界自由民族之聯盟有承繼權。

賠款要求或報復手段基於復仇或立意損人之宗旨，而非糾正昭彰的過失者，不得容許。

承認小國之權利，并承認任何民族如不願受獨立國管轄，不得強其容受之原則。

國疆不得改變，國權不得移易，除非係促進有關係民族之福利及世界和平。

法律上實際上認可人的工作，不得作為商品之原則。

廢除非自願的服役制，除非係因為懲戒犯罪起見，惟受科者須先經過相當手續判決有罪。

審判採用陪審員制。

結社權集會權言論權出版權俱不得削減。

商船海員，當船平安拋錨口內時，應保證有權登陸。

商品之係僱用十六歲以下孩童製成者，各國不得替其運輸銷售。

工商業每天基本工作時間不得過八小時。

家庭內製造之商品禁止銷售。

根據當時生活程度之生活代價給發公平的工資。

男女工作相同，則工資亦須相同。

威爾遜總統發表之十四原則應編入和約內。

會場有一個先決問題，就是各團體各政府各僱主及各工人的代表可投若干票。英代表提議，凡政府代表

可投二票，非政府代表可投一票。甘柏斯在場內始終極力反對這種限制。他辯道，工人之代表權至少須等於國家和僱主的，如果這種權都沒有，工人不會信任這個組織。他聲稱，不得英國勞工和社會黨代表，怎麼會得和政府意見一致。板斯告他謂這個問題有兩方面，若說政府代表始終會附和僱主，這是無理的臆斷。

我們對於此事很難和甘柏斯同意，因為他所疑懼到底是什麼呢？他固然是怕政府常去贊助僱主，以投票多勝勞工。但是政府真是反對勞工，他們在大會縱沒有幾多票權，仍可以隨意干涉勞工立法，因為立法最後的必需的批准，權在政府手上，所以要博取政府的信任，最好認可政府有雙票權，由此可以得到政府熱心合作。現在的已經是大膽的辦法，索惠爾教授說：『那些非正式的代表，僅僅各國的公民代表各該國的勞資權利，竟然准許與他國一樣的公民一塊投票，不管他們政府代表的行動，幫助使國際政策及條約拘束他們政府，這種主張在國際史上是第一次。』

甘柏斯所堅持的提案，在二十九次會議中，以六對八票作罷。甘柏斯所懼怕的，並沒有實現，這句公道話應該替委員會說的。試把華盛頓會議（Washington Conference）的票權分析一下，就見得政府的雙票權，就全局而論，是贊助工人的。在別的會議政府也常左袒工人。如果政府是在一般反動勢力之下，現在的趨向會得不同，因為政府的政治色彩本質上是常變的。

但是最重要最緊急的問題，是這個新機關的權限問題。從來各種會議都屬專門和顧問性質。政府對於勞工的事，從來不肯放棄分毫主權。委員會第十次會議討論草約第十八條末段時，便發生這個問題。據尚未修正

的英國草約，該段原文如下：

(一) 關於議事日程細目之任何提案，經大會審定後應訂成國際條約。

(二) 該條約應立刻提出大會受最後之考慮及決斷。

(三) 該條約如得票數三分之二之贊成，應認為已得大會通過，并由指導員簽字為憑，將副本一份寄存

國際聯盟主席。

(四) 立約國擔任在大會閉幕一年內向指導員報告該條約已正式批准，并立即取必需之步驟履行條約，除非該條約為本國立法機關所否決。

第一二三段委員會通過無阻，惟末段美國代表團立即反對，因為與合眾國之憲法牴牾，因此動議俟向法律家商量過暫時停止討論。

正在討論時，意代表提議大會的權應比英草約規定者更大。并且諸代表議決的事一年後自動發生法律效力。美代表立即反駁謂合眾國憲法規定與意國提案衝突，殊難調和。

在下一大會，法代表哥里阿聲稱，現在祇有英草約所列的議決案各國代表可以容納。雖然如此，委員會主張再添個議決案，與意國提案相同，供各政府將來考慮。這樣看起來，會得從早召集國際大會，有頒佈勞工法之權，去拘束各會員。羅辦臣看出這些議決案趨向於創設一個太上國會，所以表示反對；他向委員會陳述，各國及其立法團體對於自己的獨立權是怎麼樣的愛護法。這種議決案會得增長對於國際機關的反對，并危害委

員會的成功。在委員會沒有閉幕之前，多數動議採納哥里阿的議決案。

同日第十八條之末段又提出討論。羅辦臣說，他與美國國際法學院斯高脫教授 (Prof. J. B. Scott) 會商結果，相信美國總統對於該段礙難簽字。據美國聯邦憲法，祇有聯邦國會 (Congress) 有立法權，縱使聯邦國會保留否決權，這個立法權也不能交代與執政者。

羅辦臣因此提議第四段之末附加下列各語：

「……除非這種辦法祇觸任何立約國的憲法或根本法，設遇此類事件，該立約國應負責竭其能力頒佈相當律例，俾本會通過之條約完全發生效力。」

甘柏斯附議，他說聯邦憲法是個成文憲法，凡是沒有明白賦予聯邦政府的權利，仍屬於四十八邦，要實行更改憲法是極端困難，因為要聯盟裏四分之三的那邦分別批准，纔能辦到。所以甘柏斯建議附加一句，說聯邦政府擔任關於勞工的事，竭力設法向各邦取得必需的立法權，或說聯邦政府當誠心的設法使各邦立法機關批准條約。英代表團鑑於這件事的重要，動議暫停討論。

在第十七次會議，羅辦臣更詳細聲明美代表團所以要更改英國草約第十八款的理由：

反對第十八條第三段的理由共有四個：

(一) 美國上議院有參議及批准條約之憲法權及責任。容許外籍機關訂立條約拘束合衆國，實際等於斷送立約權至該條約各項規定之程度。

(二) 合衆國之聯邦國會乃合衆國之立法機關，統治聯盟各邦付託之事。警察權非賦予聯盟各權之一，乃各邦保留權之一，此一般人所明瞭者。條約發生效力所必需之律例須全體由聯邦國會通過，此項律例訂立與否，由聯邦國會決定，不受條約之規定所拘束。抑尚有言者，合衆國之聯邦國會不能預受拘束，而通過此項律例，無論其屬肯定的或否定的。

(三) 各邦保留權包括所謂的警察權，有權頒佈律例拘束公民。聯邦政府之行政機關立法機關俱不能保證在任何邦內頒佈律例。

(四) 條約或聯邦國會通過之律例，是否合於憲法得向合衆國最高法院查驗。聯邦國會通過之律例，聯邦司法部得宣佈其違背憲法，邦立法院通過之律例，邦司法部或聯邦司法部得宣佈其違背憲法。——我國內部組織不同，該條所列各節礙難容納，故吾人雖承認其原則，然須附加一段於後。該段應如下述：

爲削減前段一部之效力起見，幷因某種立約國因內部組織關係未能依照本條約之規定，訂立拘束有效之條約，茲議決設遇此類事件，該立約國應負責竭其全力，俾得大體上符合本條之規定。惟任何國因任何理由在若干日期內（自下文規定通過之條約提交該立約國政府之日算起）不能藉立法或其他方法，大體上符合是項條約，設遇此類事件，其他立約國之受本條拘束者，得隨意放棄履行該條約本條之責任。

前條之效力吾人自本國履行之觀點觀之，實際上等於英國提出者。

比國代表馬漢因此謂委員會現在到了進退兩難的地步；委員會若通過英國草約，那末美國會退出會議，如果認可羅辦臣的修正案，那末某種聯邦國所擔負的責任大體上要削減。

因為這問題性質重要所以暫時不議決。

在第十八次會議，甘柏斯再提出聯邦國批准條約問題，羅辦臣上次提出之修正案，交出大會投票取決，但是沒有通過。英國的修正案是通過，第十八條全文都核准。

第十九次會議時，各代表報告本國政府對於這件事的輿論。大概而論，各國政府對於這個草約主要的條款都表示滿意。甘柏斯警告委員會，謂美國現在發生個細緻的問題，因為已經有三十七個上議院議員簽訂合同將來不批准這個草約。我們須要留神，不可危及和會的基礎。自由貿易這類問題，應當避開，而美國的憲法權應當尊重。

第二十次會議，羅辦臣聲明美代表團雖一再設法并有法學家幫忙，但是承認英國草約仍覺得辦不到。因此他們提出個對抗的提案，這個提案含有英國草約的要素，但是各國都可承認，甚至聯邦國始合衆國亦可。

英代表斯堅決反對羅辦臣的提案，態度激昂，聲稱這個問題現在全部再辯論過會得是辦不到。他說對於修正第十八條俾各國可以承認，他并不反對，惟修正之後，大會僅成爲一個議事會，記錄各經濟團體之意見，發表些危詞和不關痛癢的宣言，那末，工人階級會得失望，結果是遺憾的。因此這個問題暫停討論。



在第二十六次會議，組織個副委員會去想出個辦法調和英美意見。這個副委員會有特爾溫 (Sir Malcolm DeLinger) 及羅辦臣馬漢三人。他們議決一個新的第十九條，第二十八次會議提出，原文如下：

關於議事日程細目之提案，經大會議決通過後，再由大會決定此項提案應否取(甲)建議書方式，提交立約國考慮，俾得憑藉國家立法或他種方法發生效力，或(乙)國際條約草約之方式供立約國批准。無論取任一種方式，大會最後投票取決該建議書或草約，須有三分之二之多數票，方得通過。

該建議書或草約之副本，應由大會主席及指導員簽字證實，寄存國際聯盟總秘書。由該總秘書將該建議書或草約之簽證副本分寄各立約國。

各立約國擔任自大會閉幕後，至多一年內，將該建議書或草約向主管此類事件之當局提出，俾得頒佈律例或其他設施。

設係建議書，立約國應向總秘書報告業經施行之辦法。

設係草約，立約國若向主管此類事件之當局取得批准，應向總秘書報告該約正式批准，并取必需之處置，使約各條發生效力。

假使對於建議書無立法或其他辦法使該建議書發生效力，或假使草約不得主管此類事件之當局之批准，立約國應不再負擔責任。

設遇聯邦國，其訂立關於勞工之條約之權限受種種限制，該國政府應有權將受此種限制拘束之草約，

作建議書待過，而本條關於建議書之規定，在此例適用。

甘柏斯已經告訴過委員會，謂如果美國代表團的主張是承認，那末美國所受的拘束，雖然沒有別國受的那麼嚴格，然而別國冀望於美國者，美國不會得趕不上，發展勞工立法之事亦不會得落後。如美國頒佈禁止用白磷律，就可以證實縱沒有受責任的拘束，猶肯去改善。一九一六年的會議禁用白磷，美國沒有參加，而且聯邦政府也沒有權去設法禁止在美國用牠。但是他可以禁止白磷入境，並且可以重稅用白磷製造的火柴，使成本昂貴等於禁絕。聯邦政府用這兩種方法，訂立那個條約的人的目標一樣達到，而所用的方法是正常。假使予美國以某種程度的行動自由，信得過美國可以與列國並駕齊驅不會得落後。

委員會是顯為這種宣言所動，通過美國的修正案。當時贊成的票有十條，無表示的四條，其中兩條係兩個日本代表因為沒接到本國訓令，其餘兩條，係意大利代表團因為覺得修正案削減大會的權太多。

在這長時間的繁重的討論中，有三種趨勢始終出現。其一係法意代表主張大會會擴大的權，牠的議決有拘束力，惟國際聯盟行政會議可以干涉。這種主張等於創設勞工議院 (Parliament of Labor)，顯然侵犯國家主權。另一種趨勢，英國是代表，要予大會起草國際條約的權，這種條約於一年內，各會員國俱受其拘束，除非為該國立法機關所否認。甚至這種主張也有很多地方侵犯國家主權，因為大會代表三分之二通過之條約，立約國的政府便受其拘束，縱使該政府代表投票反對這個條約也無效，因為一年的期過去了，而立約國的立法機關對於條約不及有表示，也是會得有的事。第三種趨勢，是美國代表，據這種主張的根本原理，大會通過的

議案，除非由各立約國的立法機關正式批准，否則立約國不受拘束。祇有這個解決方案纔能完全保障各國的主權。

這個首要的難題，幾次恐嚇要推翻大會的基礎，各方力謀妥協，纔想出這個解決方案。這種妥協，索惠爾教授 (Prof. Sholwell) 說：『是把勞工大會的模範擴大，並不是縮減。』所以美國對於英國提案的修正案，是一種增加而非縮減。

草約第三十四條在十四及十五次會議時提出討論。據英國原擬草約，該條原文如下：「不列顛帝國之各自治領地 (Dominions) 及印度得爲本條約之立約國，并有下文規定之權利義務與獨立國無異。」

這個辦法，自然使不列顛帝國在大會的代表權很大。較小的各不列顛領地，在大會裏，也給予和世界最大的有千百萬人口的獨立國一樣的權限，同時不列顛帝國全體在大會裏，業經有了代表，試問這是否應該呢？羅辦臣指出這種要求的過當，并說道，組成美國聯邦的各邦，都是有主權的國，尤其是關於勞工立法的事是自治的，他們享受的權利應與各不列顛領地一樣。因此羅辦臣提出下列條款去代替英草約載列的，而甘柏斯熱心贊助他。

各不列顛領地及印度及聯邦國之各邦，關於勞工立法保留一部或全部獨立權者，應有同等權利及義務，其在大會之代表權之數目，應視該聯邦國人口及工業之重要爲根據，而由大會決定之。

但是這個動議是否決，似乎因爲有幾種反對的原因：(一) 這個辦法增加代表甚多，會務進行會得不方

便；(二) 其他聯邦國會要求同樣的權利；(三) 執行制裁 (Sanction) 及取得批准會得更困難。但是領地在大會有分別的代表權，似乎有點理由，如她領工業的重要，經濟權利的分歧，距離母國的遙遠等是。但是英國野心露得太過的地方，在她領地在主管機關 (Governing Body) 也有代表權。當時討論主管機關組織問題的時候，英代表提案如次：

代表各政府之十二委員，其中八名應由工業最重要之立約國委派，其餘四名由大會之政府代表委派。甘柏斯立即發問，這個提案對於一個特別國家的獨立屬地或聯邦內各邦，是否使她們在主管機關不能有分別的代表權，除了給予母國或聯邦國的代表權之外。

法代表方登看出這個問題的重要，動議修正，後來訂入草約裏的修正文如下：

立約國及其領地及殖民地，無論是自治與否，不得委派多於一個之代表。

這個修正案雖然在勞工委員會通過，但是到了和會討論時，牠過不得這個關頭，所以凡爾賽和約第十三本是沒有牠。現在有兩個領地即加拿大及印度有代表在主管機關，組成主管機關共二十七人，有七個是英籍。不列顛帝國這種政策是不能消除美國反對國際機關的理由的。國際聯盟和國際勞動組織祇有在公平規定出來的平等空氣之中，享受各方的信任，纔能有最好的貢獻於世界，但是這件事任何國家都管不來的。

前述章約第三十五條關於年會時領地的代表權，和會也把這條取消。這並不是和會對於領地不肯多予承認，乃是鞏固她們的地位，使與其他各國的平等更是完滿和會覺得如果將領地兩個字特地提及，則她們就

成了一種階級，享受一種特權，反不能與其他各國享受平等的權利。假使這種解釋是對的，她們的要求是太過，因為領地是有雙料代表，一是她們自己的代表，再就是英國的代表。

關於大會議決案的拘束力，及不列顛領地的地位，委員會討論多時，同時對於聯邦國如美國，統一國，不列顛領地本身賦有之權限亦予研究。他們以為每一類國家的特別政治性質，須要分得清楚。關於此事，美代表團的意見是有兩種：（一）國際勞動組織的組織法裏任何規定，如不承認美國聯邦內各邦有勞工立法權，聯邦無批准勞工律之權，美國當反對其通過；（二）在國際勞動組織，美國之代表權應設法使與不列顛所得者一樣重要。美代表要求聯邦內各邦有代表權與不列顛為牠的各領地要求一樣多，就是這個原故。

美代表的理由雖然是很對，但是聯邦內各邦關於勞工法的權限，和各邦和領地在國際關係之實在地位，本身上會發生界說不明之弊。外國人每誤解美政府之性質和任務，或者是因為像麥迭生 (Middleton) 說：『我國的憲法，嚴格說起來，不是個國家憲法，亦不是個聯邦憲法，乃是二者組合而成。就其基礎而言，是國家的而非聯邦的；就職權之擴充而言，是聯邦的而非國家的；就修改憲法權而言，非全屬聯邦的，亦非全屬國家的。』

講到美國政府的建國綱領，聯邦內各邦是政府權之來源。國家政府（即聯邦政府）所握有的權，都是各邦在各時期授予的。各邦因為採用國家憲法，某種大權隨之放棄，把牠送給新產出的國家政府。那些放棄之權有的是訂約權，限制與外國及各邦間貿易之權。所以聯邦內各邦關於勞工立法的權是有限的，雖然在各邦勢力範圍內，這個權是千真萬確。例如，各邦間及對外貿易的律例，工人權利受其影響，其頒佈權是屬於聯邦政府，

尚有一層，從國際關係之立腳點看起來，更是重要，就是祇有聯邦政府能和外國訂立合同去頒佈一致的勞工法。各邦雖尚有關於勞工立法之權，如果有什麼設施，聯邦政府憑着訂約權可以把他拘束。但是各邦關於各邦間商務或祇關於生產的事的勞工律，聯邦政府沒有權拘束。

所以美國代表團警告勞工委員會謂聯邦政府不能答應去批准國際勞動組織的條約，縱使已得聯邦國會核准了也無效，他們并且這麼說，「如果條約的規定是在各邦主權範圍之內，聯邦政府當誠心設法使各邦立法院批准，或竭其能力向各邦取得訂立勞工法之全權。」這種態度是對的。

拿各邦與不列顛領地比較，想爲她取得和不列顛領地一樣優先權或至少阻止不列顛帝國攪得代表權太多，關於這件事，須要弄清楚各邦和不列顛領地有重要的地方。第一層，領地對於勞工立法有完全主權。換句話說，國際上憲法上，領地都有權處置勞工立法的事。聯邦裏有一邦就不能領地的地位與母國平等，這條原則直到開和會時尙未經各國完全承認。所以和會考慮領地的地位問題，而且領地雖係不列顛帝國一分子，然要求有直接參加和議權，這個問題和會也考慮，結果領地參加各國會議權是認可照准。

一九二一年六月在倫敦舉行之首相大會 (The Conference of Prime Ministers)，大不列顛首相發表宣言，關於不列顛政府對於領地的國際地位的態度，明白表示。

不列顛領地，在歐戰時的殊勳業經全世界承認，准其加入親善國之團體。故不列顛領地曾簽訂凡爾賽條約及其他和約。且係國際聯盟會員，業經遣派代表出席聯盟會議。換言之，不列顛領地已得到完全的

國家資格矣。

勞工對於國際規定在大體上都是贊成。勞工所反對的祇有因規定而使生活標準降低的恐怕。欲起草一個普遍適用的律例，可適用於各地的經濟狀況，則此種妥協，有時會得把最先進國的勞工生活標準降低。甘柏斯看出這個危險，對付這件事很得力。他堅持不妥協的態度，使大會通過一種規定，保障勞工已取得之任何權利，該條如下：

大會因通過任何建議案或草約之結果，無論如何不得請求國際聯盟會員削減現行律例給予有關條的工人之保障。

歐美的婦人對於勞工委員會的進行很注意，這一層也不可忽視。她們要求在會場上發表意見，所以有一次專為她們開個會議，六大婦女聯合會派出代表，最著名的兩個是「國際婦女會」(International Women's Council)及「女權黨聯合大會」(Conference of Allied Women Suffragists)。美國的代表是夏利文夫人(Oliver Barton Harriman)魯赫利夫人(Ruthie)特力叔魯女士(Catherine Donald)普勝女士(Miss Alice R. Hunt)各聯合會對於提出大會的要求都是意見一致。她們雖然可惜勞工委員沒有女委員，然而委員全體肯歡迎她們的代表團，這始不是女權運動史裏面一個可紀念的日子。

她們為現代的潮流驅出來，親身去擔任自己的責任和工作，繼續努力求勝利，她們相信自己所代表的知識、道德及社會勢力一向是忽視，沒有利用過。為謀女權得着適當的保障起見，代表團要求參加關於勞動團體

的一切委員會，和男子一樣權利；又要求在各國組織婦女勞工委員會，包含政府、工會、有科學知識的婦女等等的代表，一切例外的法律設施，交該委員會討論。她們請委員會特別注意用勞工立法去保障童工、女工。

這些婦女團體的活動，不僅是奮力保障女工的權利，并且把這個新機關的門戶打開讓婦人進去，她們的活動影響勞工委員會的決斷，是可注意，是無疑的。

委員會全體以為如果他們的工作僅限於設立一個國際勞工立法的永久機關，這不是完備。關於工業狀況的專門問題，他們沒有能力去對付，及詳細研出來使這種問題可以受理。他們覺得有發表些根本原則的必要，所以通過九個議決案，希望將來實現，那些議決案如下。

- (一) 在權利上及事實上，人的工作不能作商品待遇。
- (二) 僱主及工人關於一切合法之事應准許有結社權。
- (三) 工商業不得僱用十四歲以內之孩童，俾孩童俱得有受體育智育之機會。
- (四) 勞工應得足敷維持相當生活程度之工資，宜注意當代及本國之文明。
- (五) 男女工工作，其實及量價值如係相等，工資應相等。
- (六) 工人星期休息，星期日在內，或相等休息制。
- (七) 限制工廠工作鐘點以每日八小時或每星期四十八小時為根據，惟氣候特殊，或工業組織幼稚，或



其他特別情形，使工人之能率本質不同之國家，得劃爲例外。國際勞工大會將提出建議書，根本上與前述者相同，以供各國採納。

(八) 關於工人的地位及社會保險之一切事件，合法居留任何國之外籍工人，所待遇，當與該國國民一樣。

(九) 一切國家應施行稽查制，以擔保勞工保障律例及規定之施行，婦女應得加入稽查。

這些宣言在勞工史看起來是極重要，工人以爲勞工約章的基礎現在是成立了。把這個草約締造成功，臻於完善，就是他們的志願。

工人的希望已經跑到了很高，委員會要再顯出他們講人道和社會正義是認真的，因此議決，從速開個大會去預備國際立法。會場地點，會場一致通過在華盛頓，日期是一九一九年十月。委員會并請美國去召集這個大會。由美、英、日、法、意、比、選派個七委員的國際組織委員會。瑞士雖是中立國，因爲一向是極注意國際勞工法，所以也是被邀。

華盛頓會議是要考慮下列諸問題：

(一) 實施每日八小時或每星期四十八小時工作之原則。

(二) 防止失業問題。

(三) 女工。

(甲) 產前產後及生產優待金問題。

(乙) 夜工問題。

(丙) 不合衛生的工作問題。

(四) 童工。

(甲) 年齡最小限度之規定。

(乙) 夜工問題。

(丙) 不合衛生的工作問題。

(五) 擴充及實施一九〇六年班爾尼會議通過之國際條約，該約禁止婦女夜工，禁用白磷製造火柴。

討論這個議事日程第一個細目的時候，即「實施每日八小時每星期四十八小時工作之原則」一條，甘柏斯聲稱，他代表「美國勞工同盟」極端反對每日多過八小時的工作，他提出修正如次：

工商業之工作鐘點每日不得過八小時，除非發生非常之事件，如生命財產受危害之事，則不在此例。但是這個修正沒有通過。

參閱勞工委員會三十五次議事錄，就曉得美代表在會場是很出力。每一次會議都是甘柏斯主席，露出一種毅力永遠不會得懈怠的。索惠爾教授代表羅辦臣出席十次，在議場中露出他的學者身份。羅辦臣到會十二次，建議的貢獻很多。他肯幫忙組織個機關，這個機關雖然一般的宗旨是很寬大仁愛，但是在性質和法律優先

權方面，是很穩健，使各國政府都肯採納。（譯者按，這個機關指國際勞動組織。）

在會場辯論，美代表始終露出誠懇的心，要使這個計劃成功。他們擁護美國的主張是恰例而有毅力；一個有效的國際機關所必需的條件與合衆國政府的特殊性質衝突，他們竭力調和二者。他們顯出是嫻熟法律經濟的原理，誠心傾向社會進步的宗旨，忠於美國的權利和理想，始終不變。

勞工委員會於一九一九年二月二十四日無期閉會，四月十一日和會開大會，協約國及聯盟國代表乃聽牠的報告書。該報告書由板斯君提出。板斯君讀畢，威爾遜總統起立演說：

板斯君所講的，我完全佩服，這個結論我也熱烈贊成。我站起來所要講的就是說，這個公文最悅耳的地方，是第一個大會在美國華盛頓舉行，我敢向諸君擔保，大會在那裏舉行美國是誠意的歡迎。

各國代表也發些相當贊美之詞，并有要求保留權的。甘柏斯已返美，威爾遜表示他不在會場是可惜，說道：主席先生，板斯君解釋這個報告，是最適當的沒有。但是我要表示出來，我對於敵國人甘柏斯君今天不在場，我是抱憾。甘柏斯君，諸君知道，是本委員會的主席。他回國去是因本國有緊急的公務。我知道他代表美國工人的意見，是怎麼的透切和真實。我熱烈希望他在這裏做我所沒有資格做的——就是表示美國工人的意見，和全體贊成那件我當作是可佩的公文。

會議告終時，下列議決案一致通過。

茲議決本會議核准該項草約，創設關於實現國際規定的勞工狀況的永久機關，是項規定之草約稿，業

經勞工委員會提出。

英代表波登的提案也通過如次：

大會授權於起草委員會，擬出必需之修正，使該項條約適合國際聯盟盟約，無忤於會員資格之性質及加入聯盟之方法。

這個修正，當時似乎無害，但是後來草約第三十五條首二段和第七條原稿內一句完全刪去，草約所規定的屬地地位，大體上亦改變，或者就是因為這次修正。

四月十一日該報告書，和會完全通過，惟著名的九條除外。這個一般的原則宣言，不列顛領地認為有幾處未免太詳細；如關於這些原則一般的施行，簽約國須負責，如童工年齡限制，又如外籍工人待遇等等。因此波登提出幾種修正，一九一九年四月二十八日和會全體大會通過，勞工委員會的工作所以是告成了。

國際聯盟盟約簽定，就是保工史的重要時——立法時期開始的時候。實現這個時期的機關，讓我們現在去完全了解他。

## 第六章 國際勞動組織之組織法

各國加入國際聯盟，藉以達到普遍的和平，根本原因是循美總統的敦促，他們覺得和平不能永保持，除非這個和平是根據社會正義。是以他們爲「正義和人道的情感」(Sentiments of justice and of humanity)所觸動，同意去設立個機關，凡國際聯盟希望在政治範圍內成就的事，這個機關在經濟關係範圍內都可以去辦。

實則這種有權監視製定勞工法的機關，差不多一百年來已經在製造中。在過去二十年中，這個機關要辦得有效所必需的主要條件，愈見得是確定。製定國際勞工法首要條件之一，就是各國要有定期的會議會商這件事，并設個永久機關去執行全體通過的議決案，這一層人們當時都明白了。這個問題的性質已經明白指出這個組織計劃，所以和會勞工委員提出的計劃立時就通過。所以國際勞動組織因而誕生，上一章已經說過了。

這個組織包含兩種要素：其一說是立法部，即會員代表大會；其次是執行部，則國際勞工局，由指導員一人主理，并有主管機關管理一切。

所以首要的部份，就是大會即代表會議，因為是牠首創各種辦法，後來頗為國際法。每個會員國派四個代表到這個大會，兩個代表政府，一個代表僱主，一個代表工人，政府負國家一般福利之責，比較那些僅僅代表階級利益的人，可以多派代表，這確是應該的。

各國僱主及工人代表，是先得各該國最足以代表僱主或工人的工業機關的同意然後選派出來。如果是沒有這種機關，在工業後進國是沒有會發生個難題，這個問題也有種種對付方法。有時是祇派政府代表到會，有時祇派政府和僱主代表。所以一個國的代表團常是不完全的。和約裏面規定工人或僱主代表的選派，須先商量過最足以代表工人或僱主的社團，自有這種規定，全國僱主和被僱者的社團成立很多。但是無論代表團是完全與否，第三百九十條內有一款規定，如果勞資兩方祇有一方派代表出席，他一方可以出席，在大會有發言權，但無投票權，所以維持一種勞資勢力的均衡。

關於議事日程每一細目，每代表得帶同顧問出席，但顧問人數不得過二人，這個規則人人都認為最善，因為特別有資格的人賴此可以出席參加辯論。代表敦請時，顧問得向會衆演說，其中一顧問甚至可以代替代表出席全場，并代替其投票。

代表得以個人本位投票，但從前的國際會議，關於大會討論的一切事件，代表都是以國家本位投票。討論與婦女特別有關係的問題時，至少有一個顧問是女人。

大會會議在必要時，隨時可以舉行，但是每年至少舉行一次。大會開會的久暫是十天至三星期之間。一九

二三年四月，主管機關第十八次會議議決大會在春間舉行，不再如從前在十月舉行。一九二四及一九二五年的大會，所以在六月舉行。

上面把這個組織的內容大概說過，由此便可以見得這種會議顯然與國際大會及國家法院的慣例者背馳。許多人以為好得有這種背馳，因為由此世界各處的政府人員，僱主，工人，專家，男人，女人，勞工領袖，工業領袖，都聚得一塊，單獨投票，有更大的自主機會，這件事祇有證明是人們以寬大的，公平的態度去研究經濟問題一個重要進步。

大會的宗旨是訂立國際法去實現勞工地位的改善。因為牠不賦有立法權，議決的條例不能自動去拘束各國，所以牠限制自己祇去通過具體的提案。這種提案，經大會三分之二之多數贊成，得取公約或建議書之方式。公約經會員正式批准後，成為國際法。這種公約在起草時，方式已經預備好，所以批准牠的國家，常可以把牠編入該國的國際法裏面，無須更改。建議書是一種政策或主義宣言，提交各國考慮，以便訂為律例適合該國特殊情形。建議書及公約經大會審定後，立即寄存國際聯盟總秘書，由他通知各會員國。各國政府於一年內或至多十八個月內，應將此項建議書或條約提交相當之立法或外交當局。牠們一經批准便發生拘束力，并根據特別規定的程序，得取種種方法使牠們切實施行。

這個大會，好比多數的立法機關一樣，憑藉委員會去辦事，如證書委員會，議決案委員會，起草委員會等等。大會一切的委員會都是三方面組成，委員會像大會一樣，政府，僱主，工人三方的代表都有。但是考慮草約和建

議書的委員會，三方面的代表人數都是一樣，這是與大會不同之處。

大會會議的議事日程由主管機關決定。會員國或公認最足以代表該國的僱主，或工人的社團，得建議將特別的問題列入議事日程。任何會員國之政府得請求剔出議事日程內某個特別的細目，惟各代表如有三分之二之多數贊成將該細目討論，則所請不得照准。大會議事日程，是先期數月通知會員國。

#### 主管機關 (The Governing Body)

製定未來的勞工法不是大會唯一的特權。牠另外一個重要性質就是委派主管機關。

這個主管機關，由二十四個會員組合而成，其中十二個代表政府，六個代表僱主，六個代表工人。代表政府的十二個會員，有八個係由八個主要工業國委派出來，其餘四個係由其他到會的政府代表（已有代表的八國政府除外）為這件事委派出來的。關於主要工業國如發生資格問題，由國際聯盟行政會議 (Executive Council) 解決。

主管機關代表僱主及工人之會員由僱主及工人在大會分別選出。會員可以有代替人一名，經過同樣的手續派出來。

主管機關會員的任期是三年。如果三年中有出缺，補選的方法由主管機關決定，惟須經大會核准。主管機關賦有的權頗大：

牠委派國際勞工局指導員，發訓令與他，并監督組織的活動。（組織法第三九四條。）



大會年會會議的議事日程由牠製備。(組織法第四百條。)

會員訂立公約關於施行該條約所取的方法，逐年要向國際勞工局提出報告書，這個報告書的方式和內容，由主管機關議定。(組織法第四〇九條。)

關於實施公約及對不踐約的立約國執行制裁，主管機關有司法權及獨斷權。(組織法第三九七條。)

主管機關常為政府及勞工局之居間人。(組織法第三九七條。)

主管機關選舉自己的主席，規定自己的程序，決定自己會議的日期。(組織法第三九三條。)

主管機關關於一九一九年華盛頓會議初次組成。講到牠的權勢，最好要知道當時的組織法。

#### 主要工業國

比國，馬漢代表。

法國，方登代表。

德國，雷文博士 (Dr. Leymann) 代表。

大不列顛，巴牢 (Sir Maitaigue Barlow) 代表。

意國，米車黑斯 (G. de Mecheis) 代表。

日本，印奴叔加 (Kat Satara Inuzuka) 代表。

瑞士，臘芬諾 (Rafenacht) 代表。

合衆國因尙未批准和約，其地位由丹麥充佔。

大會委派之國

阿根廷，阿爾維（de Alvear）代表。

加拿大，梅鐸（Hon. James Murdock）代表。

波蘭，索哥爾（Sokol）代表。

西班牙，意沙子爵（Viscount de Eza）代表。

僱主代表

加里柯（Carlier）（比國）

北來里（Pirelli）（意國）

結連（Querin）（法國）

書連達（Schlinder）（瑞士）

賀特斯（Hodaez）（捷克）

斯密斯（Sir Allan Smith）（大不列顛）

工人代表

本寧（Bainin）（大不列顛）

力乾（Legien）（德國）

德立拍（Praper）（加拿大）

林竭斯（Linguist）（瑞典）

約苛（法國）

主席

方登

副主席 加里柯

副主席 奧特吉斯 (Oudegust)

第一個主管機關會員還沒有委任，印度、荷蘭、塞國、波蘭關於會員的資格問題，提出嚴重抗議。牠們反對大會認可的八個主要工業國名單，有幾個非歐洲國并反對非歐洲國所得的代表太少。上文已經說過，關於誰是主要工業國，由國際聯盟行政會議決定。因為前項抗議，一九二〇年「行政會議」及國際勞工局主管機關雙方派代表組織個委員會。這個委員會的目的，是要細心研究應用何種標準，去決定主要工業國的資格。委員會議決在經濟狀況尚未復原之前，暫用下項標準去決定，這項標準係華盛頓會議組織委員會起草的，不過形式上略略修改過：

(一) 工業產品總量，鑛業運輸業在內。

(二) 工業人口與全體人口之比例。

(三) 馬力總量，機車頭與輪船不在內。

(四) 每人有馬力幾匹。

(五) 鐵道哩數總數。

(六) 每方基羅密突有鐵道幾長。

(七) 商輪之發展。

行政會議根據這個報告允許印度的要求，把從前給與瑞士一席給與印度，但是當局覺得滿足一切有關係國的要求，主管機關的組織法急要改良。所以有個修正案列入一九二二年大會的議事日程。

誰是八個主要工業國，要準確的決定出來，已經是很困難，所以主管機關一九二二年間起草一個新條款去代替「凡爾賽和約」第三九三條，規定會員總額為三十二，為免除選擇八主要工業國的困難起見，另指定永久會員國六國，（法、德、大不列顛、意、日、美）其他缺席由大會選舉。

因為印度及加拿大的反對，大會拒絕這個新條。後來大會以八十二票多數通過修正第三九三條，有兩票反對，六票無表示。這個修正如果得行政會議及國際聯盟會員四分之三的批准，那末牠的效力如下：

會員總額由二十四增至三十二，一半是代表政府的人，四分之一是代表僱主，又四分之一代表工人。主管機關有代表之國，八國照舊屬主要工業國，（比、加、法、德、大不列顛、印、意、日）其餘八國由到會之政府代表選出，前述八國政府之代表除外。

工人僱主代表的選派仍與舊例無異，由工人僱主代表選出。非歐洲國屢請在主管機關加派代表，新條例對於這個要求也有辦法，就是規定政府代表六名，僱主工人代表各二名，應屬非歐洲國。

大會等候國際聯盟批准這個修正，同時量力去對付關於主管機關代表人數的種種反對。是以一九二二年的選舉結果如下：

### 主要工業國

比國，馬漢 (E. Mahaim)。

加拿大，梅鐸 (Hon. J. Murdoch)。

法國，方登 (A. Fontaine)。

德國，雷文 (H. Leymann)。

大會委派國

智利，開實達 (A. Quezada)。

芬蘭，門尼奧 (N. A. Mannio)。

僱主代表

加里阿 (J. Carlier) (比國)

甘密爾 (W. Gemmell) (南非洲)

何特斯 (捷克)

工人代表

約苛 (法國)

雷柏 (J. H. Leipart) (德國)

磨爾 (Tom Moore) (加拿大)

大不列顛，培加本達 (Bayd Carpenter)。

印度，開沙 (Sir Louis Kershaw)。

意國，米卓爾斯 (G. de Michelis)。

日本，鄧克 (H. Danke)。

波蘭，索哥爾 (F. Sokal)。

西班牙，阿爾帝 (de Altea)。

列高 (James Lithgow) (大不列顛)

奧利維鐵 (意國)

品那 (R. Pinot) (法國)

奧特吉斯 (荷蘭)

波爾登 (E. L. Poulton) (大不列顛)

滔板 (A. Thorbey) (瑞典)

由此可見這種辦法使非歐洲國很滿意，十二個政府席有四個是歸非歐洲國，僱主及工人亦給出六席與非歐洲代表。代主要實業國名單亦略有更改，所以加拿大和印度都在裏面。這些更改必須要把瑞士排出。瑞士是國際勞工法的一個首創人，在這個國際機關竟沒有派代表權，是件人人可惜的事。但是主管機關的章程正擬修改，將來瑞士當還是無疑的。一九二二年選出的主管機關會員，一九二五年滿任。但是一九二五年六月的大會只有兩種更變。政府代表係阿國、挪國、頂替智國、芬國，僱主工人的代表重選無變。

直至一九二六年一月主管機關開過三十次會議。牠的會議多在國際聯盟所在地舉行。在別的地方也可以舉行，惟請到那個地方開會的國家，須擔負一切因此而起的費用。大約每三個月開一次會，如有主管機關的會員至少十名書面請求舉行特別會議可以照辦。

#### 指導員及勞工局

主管機關行政職務甚多，顯然不能單靠自己辦。所以一九一八年十一月在華盛頓舉行的第一次會議，立刻去擬定規則，設立個國際勞工局。法國戰時軍械總長湯默斯 (Albert Thomas) 當選臨時指導員；歐戰勝利必需的東西之一，當時所以及時供給不斷，大半是因為他有眼光有毅力。大會授權與他先去召集一班職員，執行華會議決的事。他立刻派前英國勞工總長畢臘 (H. B. Butler) 做代理指導員，畢氏剛剛做過大會的總秘書。至於職員方面，湯默斯先去聘用那些在國際勞工立法委員會和華盛頓會議辦過事的人。

一九二〇年六月勞工局暫在巴黎設立。次年三月遷往倫敦，國際聯盟暫時設在倫敦，按和約第三九二條，

勞工局必須設國際聯盟之所在地。同年六月遷往日內瓦，國際聯盟祕書廳是九月亦遷回日內瓦。直至一九二六年一月，勞工局是在失特甜大學 (Thudicum) 裏面辦公。

一九二二年瑞士將日內瓦湖岸旁一段風景很好的地段，送給做勞工局的地基，國際聯盟會議議決用六十萬美金去建設個房子，這個新房子預備一九二六年六月正式開幕。各國都先同建築師商量，捐助建築材料，傢具，裝飾品或美術品，足以代表本國天才的特長的，這是一件可助談興的事。

指導員是主管機關的執行代理人。所以主管機關指示一般政策，使他執行，在必要時，有特別的工作交給他辦，并監督他的活動。但是指導員也有許多地方可以創造和獨立。他最要的職責之一是組織勞工局和用適當方法選派監察局內人員。這確是個重大的責任，因為一個機關的成敗皆賴人選是否適當。

大概說起來，指導員的主要工作，是收集和傳播關於勞動問題的消息，并利用這種消息去謀各國勞工狀況最優的改良，他擔任勞工局的計劃顯然有這種目標。

國際勞動組織發展，勞工局亦隨之發展。國際勞動組織在一九二二年經過改組，此後祇有小小的更動。一九二六年這個組織分三大組。外交組 (Diplomatic Division) 負責辦理對各國政府一切事務；并大會主管機關及委員會的祕書事宜亦由其承辦。情報或關係組 (Intelligence or Relations Division) 聯絡僱主和工人的社團和一般輿論。研究組 (Research Division) 是社會問題國際研究的試驗室。除此三大組之外，一齊合作的尚有編輯股 (Editorial Section) 將得到的成績宣佈於世，行政股 (Administrative Section) 規定局內

工作並，注意關於人員材、料、財、政等等措、施是否得當；最後尚有內閣 (Cabinet) 以襄助指導部 (Directorate) 進行。

**指導部** 該部設秘書廳 (Private Secretarial Administrative Section) 及行政股。秘書廳的主要職務，是擔保指導員的訓令不致誤解，并切實執行，并將指導員的工作預先排列成表。秘書廳附設報界招待處。

行政股的責任有二。牠對副指導員直接負責，一方面與各組各股通力合作，他方面統一并指導勞工局一般的行政工作。這個股包含登記處 (Registry)，打字處 (Typing)，財政監督處 (Financial Control)，會計處 (Accounts Branch)，職員處 (Staff Branch)，材料處 (Material Branch)，庶務處 (Household)，編輯股。辦理關於本局出版物一切編譯印刷售賣事務。

**外交組** 該組現設三股：大會股，條約股，法律股。大會股是預備大會，主管機關及各委員會的工作；承辦與各國政府及國際聯盟往來之公函；大會，主管機關及各委員會秘書廳由其供給。

條約股研究大會的議決案有無效力，議決的公約有無實施，并負責出版大會的公報 (Official Bulletin) 及大會的最後記錄。

法律股研究關於本組織進行之法律問題。

移民出境事務處附設於外交組。

**研究組** 內設三股，每股各有明白規定的問題去研究。第一股是關於嚴格的統計學的研究及根據統計



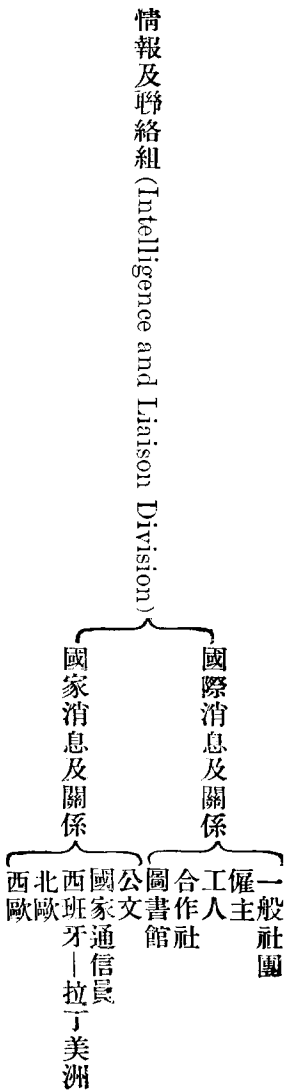
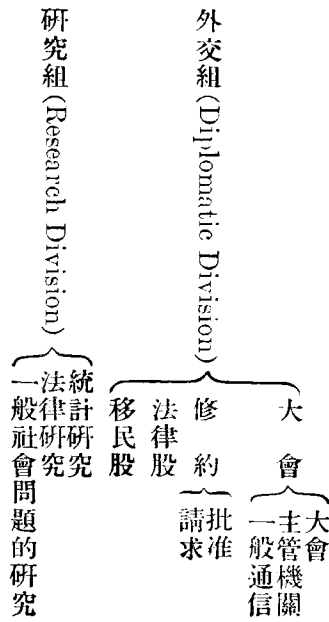
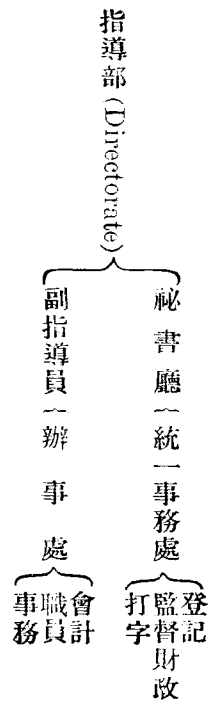
學的事。第二股是關於勞工立法和規定，和根據這類立法和規定的事。第三股負責研究一切社會問題，其性質不屬嚴格統計學的或法律的。

情報或關係組 該組設兩大股：國際消息兼聯絡股和國家情報股。第一股包括：（一）僱主國際社團事務處（Employees' International Organization Service），從國際立腳點去研究勞工局與僱主的關係；（二）工人國際組織社團事務處（Workers' International Organizations Service），關於工人社團，執行同樣的職務；（三）合作社團事務處（Cooperative Organization Service），研究關於合作的問題，維持合作社彼此之關係。該股又附設圖書館（Library）及公文事務處（Documents Service）。第二股則國家情報股（National Intelligence Section）辦理關於本局駐各處之國民通信員事宜，西班牙，拉丁美洲，北歐，東歐，俱設通信員。

國際勞動組織組織系統表

大會 (Conference)  
┌ 政府代表  
└ 僱主代表  
┌ 工人代表

主管機關 (The Governing Body)  
┌ 政府代表  
└ 僱主代表  
┌ 工人代表



一九二五年六月局裏職員共有三百五十人，代表二十八國，但是其中九十四人是不列顛人。婦女幾佔半數，她們的職位從股長到信差都有。辦事的方法與普通行政機關相同。

爲接近主要的工業國起見，各該國都設通信員居間聯絡勞工局及各國政府及僱主工人的社團。這種通信員，已經在柏林、倫敦、巴黎、羅馬、東京、華盛頓辦事。一俟款項充裕，凡係大國都設通信員。

勞工局憑藉這些通信機關，天天都知道各國發生什麼事，此外有幾個國在日內瓦設有永久社交參贊，以便接近國際勞工局。阿爾巴尼亞、布加利、智利、中國、丹麥、芬蘭、希臘、匈牙利、意大利、捷克、日本、波蘭、委內瑞辣、厄加多諸國，已派這種代表。日本政府已派個永久代表團到勞工局，共計七人。據日本正式宣言，「日本政府，願常與國際勞工局密切接近，以爲不僅有直接連絡而已，並且有派這個代表團前去的必要，這就是日本政府注意勞工問題的一種實際的表示。」

### 立法程序

這個新機關的組織辦法已經說過了，現在要講到牠怎麼樣進行。國際勞動組織的主要工作，是研究怎麼樣把和約裏的成績實現；由此一種適當的勞工立法制可以辦得到，各會員國肯認可去實施。

國際勞動組織要達到這個目的，並沒有無限的權或自由。牠必須遵循的方法是載明和約裏面。我們若要更了解牠的性質，則不可不知國際勞動組織於一九一九年之由複式運動（*Double movement*）發生。

從前一方面有個國際法律保障勞工運動，差不多在十九世紀之初預兆勞工立法國際聯合會的出現，到

了一九〇〇年，這個運動成熟，勞工立法國際聯合會果然成立，這個聯合會工作的成績，就是一九〇五年一九〇六年一九一三年有完滿結果的班爾尼會議。

在他方面在歐戰及和議時期有個工聯運動，這個運動在一九一六年黎芝大會，一九一七年班爾尼會議，一九一八年倫敦會議，一九一九年班爾尼會議，倡議勞工立法，由適當國際會議頒佈，有拘束效力，各國政府不得再有干涉。

國際勞動組織所採用的程序，是介乎職工聯的要求和勞工立法國際聯合會所指的方法之間。在班爾尼舉行的國際外交會議（Berne Diplomatic Conferences），除了道德義務之外，是沒有資格去強迫各國政府負擔任何義務，各國政府爲便利處事或他種有價值的動機起見，甚至不將會議通過的公約送交國會批准。

勞工在戰後對於用這種不可靠的方法使他們的痛苦得到公平的迅速的解救，便表示不滿；所以和會的勞工委員會有幾個委員堅持這個新機關如果要有效，必須賦有最終的立法權。但是委員會以爲這種激烈的改革，時機尚未成熟。和約祇規定各會員擔任將建議書或草約提交主管此事件的當局，以便頒佈律例或他種辦法（和約第四〇五條），所以國家沒應許就不受拘束。

據當局解釋和約第四〇五條，對於各政府的意見更加尊重。指導員湯默斯寫封信給各政府說：「這個公約并不強各政府將大會的議決案向適當機關建議採納。是項議決案是否可行，各政府得自由觀察。」大不列顛及瑞士已經依據這種解釋去辦理。

班爾尼會議的程序及國際勞動組織的程序之不同，在表面上觀之，雖是很微，但是也會得有重要的關係。在從前的班爾尼會議，議決的事，各政府沒有向國會報告的責任，換句話說，政府關於此事不必要去徵求公意。但是現在這個組織的創辦人，確是倚賴公意去壓迫國會，藉以取得公約的批准，板斯將向和會提出勞工委員會報告書時，演說這個新形勢的重要公意，尤其是有組織的勞工的公意，如果是清醒的活潑的，則批准的進行當然會促進很多。

所以，設使甚至組織的辦法不能如規定和冀望那麼進行，然而大會的議決案，仍可以有一種重要的忠告勢力。——有點像美國法律委員會對於邦立法、商法，所操縱的勢力。如果美國這個例是適用，我們可以冀望製成一種大體上一致的律例，在各地施行，如有不妥之處可以修改。

#### 實施勞工法及制裁

計劃和頒佈勞工法雖然是困難，要切实施行始終一致更是困難。在國際方面這種困難更是多，因為各國對於外人干涉本國的內治問題，都是神經過敏的。然而勞工委員會覺得，如果沒有有些具體規定去擔保施行那些批准的公約，這個制度會得全部可憐的失敗。但是有許多國家可以很便當頒行新律，任其自然進行。所以和約規定，各國每年應向國際勞工局報告已取何項方法使正式批准的公約發生效力。

此項尚有下項規定去擔保公約切實施行。任何會員有權向國際勞工局控訴不遵守公約之會員。主管機關得將訴文通知被訴之政府，或將該案立即交與審查委員會（Commission of Inquiry），審查委員之委派，

係依照特定的程序，由該委員會報告關於一切事實問題審查所得的結果，并建議處置方法，或經濟性質的強壓手段，對付違約的政府。違約政府得上訴於國際聯盟永久法庭，該法庭係最高法院，其判決係最終的。違約國在規定時期內如不執行審查員會之建議或國際永久法庭的判決，原告國得採用委員會報告書或法庭判文指定之經濟性質的方法抵抗違約國。

委員會渴望擔保國際勞工法切實施行，所以科罰問題未提前，已經有許多規定使違約國補救違約的事。委員會顯然不信任強壓的手段去維持各立約國所簽定的公約。委員會根本上是倚靠國家名譽心，公意，國際道德觀念，和友善的抗議去維持公約，光靠這些東西也是够了。

上文已經說過，這個組織有個重大的特點，就是倚賴公意去謀全部進行順利。組織法裏有一條規定，在會員國經過相當手續組織的僱主或工人協會，得直接向國際勞工局抗議關於任何國不履行牠的責任，由這一條更見得是倚靠公意。主管機關得將抗議通知被訴的政府，并請其答覆一切。如無答覆，或答覆不滿意，主管機關有權將該案全部宣佈。這種辦法祇會得促進公衆注意社會改革，利用公意的勢力使各國遵守公約。

關於任何工業糾紛，如果把裏面的事實秉公直述，那末也可以得着輿論的贊助。當一九二〇年匈國反赤的政府成立白的政體（White Regime），有人控該政府取消結社自由權并壓迫職工同盟者。匈國外交總長贊成國際勞工局派個審查委員會去查實這個案子的事實。委員會審查的結果，由國際勞工局公佈出來。結果匈政府對於委員會指出的事件，迫着要去設法糾正。

「西班牙工人大同盟」(The Spanish General Union of Workers) 控訴本國破壞結社自由，和前述一件事相同。國際勞工局公佈大同盟的訴文和西班牙政府的答覆。

在波斯也有這類的事，工人向勞工局說，克文 (Kerman) 地方的紡織業，五歲小孩也僱用，勞工地位是很苦的。國際勞工局施用外交手段的結果，波斯政府肯去取嚴厲的處置去終止這種弊害。

#### 國際永久法庭

國際勞工局的立法和行政權，我們已經說過，牠執行任務要順利，尚須有一個要素，就是司法權，這個司法權國際法庭有點像。

國際永久法庭一九二二年開第一次會議，牠的推事係國際聯盟第二次大會所委任。這個法庭對於國際勞動組織，是很重要的。第一層，這個法庭是最高法院，關於審查委員會所得的結果，或立約國不當忽視義務之履行，牠的判決是最後的。再則關於解釋和約第十三本及根據該本訂立之草約一切困難問題，這個法庭有權處置。

國際聯盟會議向國際勞工局之請求，議決這個法庭，應特設一院 (Chamber)，由五個推事組成，專去對付一切勞工問題，并派研究勞工問題有素的人襄助一切，這些人，以陪審員資格出席。

是以國際勞動組織進行順利，所必需的法律系統，賴有國際永久法庭的組織法和勞工院 (Labor Chamber) 得以完備。

拿國際勞動組織的立法權，行政權和司法權和獨立國相同的權比較，已經引起極端的國家主權者的恐慌了。前述的優先權，確是國家主權的要素。但是這些權若爲國際勞動組織所有，仍然不能把這個機關提高到太上國（*Superstate*）的地位。各國無論何時去訂立國際公約，牠們完全的行動自由，必因此受限制；若是去設立國際機關，所受的限制當然是更深，這個事實是毋庸諱祕的。這種限制係任何國際關係自然而然的結果。所以各國加入國際勞動組織去擔任某項義務，就是放棄主權的一部份，這句話在相當保留之內可以說是對的。例如各國每年受勞工局分付，必須派代表到大會，必須根據規定的程序選派代表，必須將公約及建議書提出國會，必須製備關於執行公約之年報，必須捐助組合之經費等等就是。

國際關係已經發生了新的狀態，這是斷然無疑的。國際勞動組織是遠勝過顧問性質的委員會或外交會議，然而不是個太上國，因爲牠的法律資格是小心限於一定的活動範圍裏面，甚至在這個範圍內也有清楚的限制。

這種機關或者是將來國際勢力或太上國發生的預兆，這種預兆是否真的就是現在政治進化的趨勢，因此國家主權和正在製造中之國際主權，是否不久可以有重大的調停，這都是政治科學有研究價值的問題。

#### 組織的會員資格

國際勞動組織的會員，就是簽訂凡爾賽和約的三十二國，被邀加入國際聯盟盟約的國，和德國，但是德國是被邀，尚未取得國際聯盟會員的資格。



所以國際勞動組織的組織，大體上與國際聯盟相同，關於德國是個特例，暫時如此辦法。

國際勞動組織的會員國，現在共有五十六個。

現在祇有下項自主國沒有加入組織：

合衆國、墨西哥、土耳其、埃及、蘇俄、及小國如利支敦士登 (Liechtenstein)、摩納哥 (Monaco)、聖馬力諾 (San Marino)、阜姆 (Fiume) 等，工業不重要國如阿比西尼亞 (Abyssinia)、及尼泊尔 (Nepal)。這些小國將來在組織裏，不會取得完全會員資格，多半是准其由別國代表出席。

墨西哥正在考慮向大會請求加入國際勞動組織。

新總統哥里司 (General Calles) 將軍，很注意改善墨西哥勞工狀況。他被選之後，立往歐洲考察，并會晤國際勞工局的指導員。他對指導員說，他是個民權主義者，熱心社會改革家，對於國際勞工立法的進步是極注意。就職沒有幾久，他派個代表往日內瓦調查勞工局的進行，并研究合作的方法。

但是國際勞動組織尚有兩大問題，就是俄國和美國。這兩國不加入，國際勞動組織就缺少相當的普遍性。從工業和社會的觀點講起來，美國是個領袖，如果牠的僱主聯合會與勞工局聯絡，牠的勞工社團不肯幫忙和策勵，那末勞工局是損失不小。

國際勞動組織與俄國是常有往來。一九二一年創設個特別股去研究俄國問題。一九二〇年主管機關計劃派個考察團到俄國，然爲蘇俄政府拒絕。憑藉熱那亞 (Genoa) 及海牙會議，國際勞動組織尚能與蘇俄維持

某種關係。然而第三國際關於國際勞動組織的宣言和前對於「資本主義」的國際聯盟一樣仇視，蘇俄政府對於派考察團到俄國的事，也和從前一樣不願意，這也是真的。

勞工局覺得對於這件事要格外小心。抨擊者以為俄國不加入，國際勞動組織就大受影響，其實不然。俄國雖然是個大原料國是個有潛勢的大市場，然而現在處境淒涼，不能有大幫忙於歐洲。牠的生產額大降減，財政破產，舉國貧乏，工業技術階級已經四散逃亡——簡直可以說是已經毀滅了。——凡此種種，俄國在將來幾年，尚難有什麼勢力。國際勞動組織現在最熟悉俄國情形，乃俄國最公道的朋友，這是斷然無疑的，等到牠改造時機到了，就很有用幫忙恢復牠的經常經濟生活。

一九二四年大會鑑於有幾國是承認蘇俄，所以通過一個議決案，訓令主管機關用最適當的方法聯絡俄政府。主管機關決定交付指導員選擇適當的時機負責辦理一切。但是指導員是很小心。他雖然是很想和蘇俄發生密切的關係，但是他最近的報告說：

蘇俄政府除了和共產黨談判之外，無論何時和別人談判，牠的外交方針便完全不同，喜歡用狡滑手段。如果不是因為有這種事，要和牠聯交或者也做得到。我們已經設法試過，但是結果證明是無效的。勞工局的遭遇會得和別國的遭遇一樣。蘇俄政府的代表隨時會得拋開牠的假面具，現出其產國際狂妄代表的原形。所以要和俄國再建設穩固的互相有益的關係，祇有等候俄國自然進化，等到那個時候，俄國益覺得參加世界全體生活的必要，雖然以為自己的制度超過別的國家，然在實際上是不能孤立的。

一個社團祇靠會員多，也得不着什麼力量 and 成效；當會員的必須要活潑和熱心。姬采林 (Tchitcherine) 在熱那亞會議中聲稱，國際勞動組織的會員國，對於華盛頓會議尙沒有俄國那麼熱心贊成。

各國對於勞工改革沒有在歐戰告終時那麼熱心，這是實在的事。世界各國發生反動的運動，上文已經提及過。所以國際勞動組織所得各國的合作，是誠意的還是虛偽的，是個很有趣味的問題。會員國出席大會參加國際勞工局的工作，纔能顯出自己是贊成這個組織的宗旨。一九一九年在華盛頓開第一次會議，四十二個國到會，一九二〇年在熱那亞開會有二十七個國，一九二一年在日內瓦開會有三十九個國，一九二三年在日內瓦開會有四十二個國，一九二四年有四十個國，一九二五年有四十七個國。

各國參加會議也不能真會發生效力，除非所派的代表團是能幹，而人數是充足。但是這種代表團常是不充足，被派的有時祇係政府代表，或沒有派僱主或工人代表。尤其是在華盛頓會議，有十六國祇派政府代表，工人代表因此提出抗議，謂工人在大會的勢力因此損減不少。某種國不派工人和僱主代表，確是改變大會一般的色彩，大會裏各派勢力代表，彼此應維持的均勢，是因此破壞；但是僱主和工人團體尙未發達的國家，如果迫着要派完全的代表團，所派的僱主和工人代表會得是沒有資格代表僱主和工人的特別利益，名義上雖係僱主和工人代表，實際上等於政府代表。如果是沒有僱主和工人團體，會員國雖然不必負責去派代表，但是各方在大會仍須有充分代表，這件事我們仍當常常留意。

各國對於國際勞動組織熱心到什麼程度，參觀附表便知，較善於冗長的解釋。

由此可見在國際勞動組織出力參加工作，各國各有不同。十八個拉丁美洲國，差不多沒有派代表。在華盛頓會議時，美洲各國政府的代表是充分，而且僱主和工人也有代表。所以拉丁美洲諸共和國遣派代表，這種舉動，多半屬於政治性質而非經濟性質。派遣完全的代表團費用巨大，這一層雖不無關係，然而由此可見諸國對於國際勞工法是冷淡，是無可疑的。

東方國如波斯中國暹羅漢志 (Iran, China, Siam) 都沒有派僱主和勞工代表，所以政府代表是佔大多數。這種情形，自然會得趨於創造一種場合，抵觸這個組織的宗旨，最後會把牠消滅。

一九一九年至一九二二年各國之代表

一九一九年  
華盛頓會議

一九二〇年  
熱那亞會議

一九二一年  
日內瓦會議

一九二二年  
日內瓦會議

會 員	不 列 顛 帝 國	大 不 列 顛	加 拿 大	南 非 洲	澳 洲	一九一九年		一九二〇年		一九二一年		一九二二年	
						政府代表	僱主代表	政府代表	僱主代表	政府代表	僱主代表	政府代表	僱主代表
工人代表	二	一	一	一	一	二	一	一	一	一	一	一	一
政府代表	二	一	二	無	二	一	一	二	一	一	二	一	一
僱主代表	一	一	一	無	一	一	一	一	一	一	一	一	一
工人代表	一	一	一	無	一	一	一	一	一	一	一	一	一
政府代表	一	一	一	無	一	一	一	一	一	一	一	一	一
僱主代表	一	一	一	無	一	一	一	一	一	一	一	一	一
工人代表	一	一	一	無	一	一	一	一	一	一	一	一	一
政府代表	一	一	一	無	一	一	一	一	一	一	一	一	一
僱主代表	一	一	一	無	一	一	一	一	一	一	一	一	一
工人代表	一	一	一	無	一	一	一	一	一	一	一	一	一

捷克	德國	匈牙利	瑞士	荷蘭	盧森堡	比利士	葡萄牙	西班牙	意大利	法國	西歐中國	印度	新西倫
二	無	無	二	二	無	二	一	二	二	二	二	二	無
一	無	無	一	一	無	一	一	一	一	一	一	一	無
一	一	無	一	一	無	一	一	一	一	一	一	一	無
二	二	無	二	二	無	二	一	二	二	二	二	二	無
一	一	無	無	一	無	一	一	一	一	一	一	一	無
一	一	無	無	一	無	一	一	一	一	一	一	一	無
二	二	無	二	二	二	二	一	二	二	二	二	二	無
一	一	無	一	一	一	一	無	一	一	一	一	一	無
一	一	無	一	一	一	一	無	一	一	一	一	一	無
二	二	一	二	二	無	二	一	二	二	二	二	二	無
一	一	一	一	一	無	一	無	一	一	一	一	一	無
一	一	一	一	一	無	一	無	一	一	一	一	一	無

立陶宛	愛沙尼亞	芬波羅的海諸國	阿爾巴尼亞	希臘	布加利	羅馬尼亞	南斯拉夫	巴爾幹國	挪威	瑞典	丹麥	北歐國	奧國	波蘭
無	無	二	無	二	無	二	二	二	二	二	二	二	無	二
無	無	一	無	一	無	無	一	一	一	一	一	一	無	一
無	無	一	無	一	無	無	一	一	一	一	一	一	無	一
無	無	二	無	二	無	一	二	二	二	二	二	二	無	一
無	無	無	無	一	無	一	無	一	一	一	一	一	無	無
無	無	無	無	一	無	一	一	一	一	一	一	一	無	無
無	二	二	一	二	二	一	二	二	二	二	二	二	二	二
無	一	一	無	一	無	無	一	一	一	一	一	一	一	一
無	一	一	無	一	無	無	一	一	一	一	一	一	一	一
二	二	二	一	二	二	二	二	二	二	二	二	二	一	二
無	一	一	無	無	無	一	一	一	一	一	一	一	無	一
無	一	一	無	無	無	一	一	一	一	一	一	一	無	一

秘魯	厄瓜多	哥倫比亞	委內瑞辣	巴拿馬	哥時達黎加	尼加拉瓜	渾杜刺斯	薩爾瓦多爾	危地馬拉	海第	古拉丁美洲	立維亞
二	二	一	二	二	無	一	無	一	二	一	二	無
一	無	無	無	一	無	無	無	無	一	無	二	無
一	無	無	無	一	無	無	無	無	一	無	無	無
無	無	無	一	無	無	無	無	無	無	無	無	無
無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無
無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無
無	無	一	一	無	無	無	無	無	一	無	二	二
無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	一
無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	一
無	無	一	二	無	無	無	無	無	一	無	二	二
無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	一
無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	一

共計	日本	暹羅	中國	波斯	漢方志國	東亞	非利亞洲	智利	阿根廷	烏拉圭	巴拉圭	波里維亞	巴西
七三	二	二	二	二	無	無	無	二	二	二	二	一	二
二五	一	無	無	無	無	無	無	無	一	無	無	無	無
二五	一	無	無	無	無	無	無	無	一	無	無	無	一
四七	二	二	無	無	無	無	無	一	一	一	無	無	無
一九	一	無	無	無	無	無	無	無	一	無	無	無	無
二〇	一	無	無	無	無	無	無	無	一	無	無	無	無
六八	二	二	一	無	無	無	無	一	無	二	無	一	二
二五	一	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無
二五	一	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無
六九	二	二	二	無	無	無	無	二	無	二	一	無	二
二二	一	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無
二二	一	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無



註 一九二三年大會共有七十四個政府代表，二十四個僱主代表，二十四個工人代表。專門顧問約七十人。愛爾蘭新加入國際聯盟，亦則新加入國際勞動組織，第一次派代表。一九二四年大會共計政府代表六十九個，僱主代表二十九個，工人代表二十八個。一九二五年大會由政府代表八十個，僱主代表三十二個，工人代表三十二個。自一九二二年後，各方代表比例，大體上沒有什麼改變。

#### 經費預算及與國際聯盟的關係

一個機關的財政就是牠的勢力的標準。在別方面，國際勞動組織是很能自立，但講到財政方面，就要密切的倚賴國際聯盟。牠本身是沒有入息的。一般人向來主張國際聯盟裏面各種國際機關應有一個總經費預算，雖然這種機關有些可以有相當的自主，所以勞工大會是無權討論經費預算。這個預算全屬國際聯盟會議分內的事，雖然行政權是屬於勞工大會所委派的主管機關。

國際聯盟會議已經頒佈條例，務使各種經費都屬正常，并須從嚴樽節。經費預算表首由指導員起草。由財政委員會核查，并向主管機關建議。主管機關再擬預算表提交代表聯盟內一切機關之管理委員會（*Commission of Control*）管理委員會提出種種建議，審度情形，將各項經費或增或減。主管機關再開會議，對於建議各節發表意見。聯盟的總秘書乃將預算表提交會員國，再後聯盟會議將預算表交第四委員會核查，然後投票取決。

一九二一年預算計	八·七六二·五〇〇	瑞士法郎
一九二二年預算計	七·九五九·三二五	同
一九二三年預算計	八·五四四·二一二	同
一九二四年預算計	六·九四二·二九五	同
一九二五年預算計	七·一九九·五九五	同
一九二六年預算計	七·一三五·〇〇〇	同

這個組織，在一九二〇年成立時規定的經費預算，直到如今仍沒超出預算之外。各國常分咐他們的代表須要擲節，因此會務的發展顯然受影響。各國都限制經費，國際機關的經費當然難得充裕。國立機關多數是根深蒂固，如果把國際機關和國立機關一樣待遇是否對呢？一九二四年的預算減少很多，參看上文便知，主要原因，是大不列顛堅求減少。在一九二四年中關於繳付每年會費的辦法，是大加改良，所以一般的財政情形是比從前好。

這些新國際機關受各國的付託，擔任組織個和平世界，規定工業關係，勞資衝突的耗費敗壞風俗的競爭的耗費可以免除，我們試想是何等重要，然而牠們的經費反要常常減少，試問這是不是眼光短小的政策？國際勞工局全部經費由五十六國捐助，到趕不上一只無畏艦四分之一的代價，這個事實如果我們去認真想想，那末對於那些滿口慈悲的宣言會得發嚴厲的疑問。

國際勞動組織，除了財政上倚靠國際聯盟，此外尚有別的地方，這兩個機關，雖然是種不同的運動的結果，但是因為牠們的組織法的規定，或因牠們對付的問題性質複雜，牠們常是一塊兒密切合作。

例如和約規定國際勞動組織為國際聯盟機關一部份；應設於國際聯盟所在地；大會的會議應在國際聯盟所在地舉行；指導員應得聯盟總秘書的襄助，凡可襄助的事都要襄助。再此總秘書又登記勞工大會通過之一切公約草本和建議書。

國際聯盟關於慈悲的事務是很多，與勞工的福利自然常有關係。這一層奧特吉斯 (Outhwaite) 很注意，一九二一年一月，他向主管機關提出個議案，謂指導員應出席國際聯盟的行政會議，藉以發展關於勞工一切問題的意見，行政會議允將會議的議事日程抄寄指導員。指導員然後將與勞工局有特別關係的細目通知總秘書，再由行政會議決定指導員應否邀請出席。

關於勞工局的事，行政會議常與指導員商量；例如一九二二年，關於俄國難民案，一九二二年五月，關於國際勞工局有無資格受理農業問題案。

而且國際聯盟裏，凡是自己的工作與勞工有關的委員會，如衛生委員會，甚至減軍委員會，勞工局都有代表在裏面。主管機關設立的委員會，遇着討論的問題與聯盟一般的宗旨有關的，也派代表出席。

一九二五年指導員向大會的報告，論及國際聯盟和國際勞動組織所維持的親善關係，謂「這種親善關係保全工人階級對於聯盟的善意和信任，工人階級現在以為國際勞動組織和國際聯盟鞏固和平的一般工

作有密切關係。」

這種合作發生最圓滿的結果。關於國際智識合作問題，殘廢問題，康健問題，買賣白人問題，交通問題，委託管理權問題，俄難民問題等等，這種利益尤屬顯然。

二者的構造和活動，雖是關係密切，然而若說國際勞動組織是國際聯盟的一部份，這是謬誤的。反之，國際勞動組織是個有充份自主的機關，牠有權創造自己的政策，在差不多完全獨立的狀態中去執行牠。現在我們就要看見這個組織已經怎麼樣去利用牠的優先權和機會。

## 第七章 成績

國際勞動組織創辦的時候，障礙很少。牠的組織計劃有充分的論理根據，雖然是要倚賴國際聯盟和會員國，牠是賦有充足的權限，足以表示自己是否無負於世界對牠的信任。反對牠的人渴想知道初次會議的結果，他們說，國際勞工規定，是種危險之舉，必定很快失敗，否則便是貽害無窮，因此以為會議的結果會證明這些話是對的。贊成牠的人對於牠發軔伊始，一舉一動都很擔心，知道前途荆棘是很多的。我們可以立刻說一句，反對者的希望到沒有實現，而贊成者仍然替牠前途擔心。

國際勞動組織的活動，大體上是有兩個法子表現出來：就是憑藉每年大會和勞工局天天的工作。把大會和勞工局記錄大概看看，就可以知道直到如今已經有沒有充足證據證明牠是有用，并且障礙既然是很多，沒有擔保保證牠將來不致解體。

### 國際勞動組織年會

華盛頓會議 大會第一次會議於一九一九年終在華盛頓舉行。美國工務總長威爾生 (W. B. Wilson)

主席，在全美洲廳 (Pan-American Building) 舉行，從前減軍會議，也在這個廳內舉行。這個會議在一九一

九年三月召集，那個時候為社會正義奮鬥的熱忱正是高，但是等到十月開會時，風頭卻是欠佳。牠最著名的主

角威爾遜總統抱恙不能到會。

美國尚未批准和約，上議院似乎預備去拒絕牠。又適值鋼業罷工，勞資關係是惡化；鑛工也要罷工，勞資關係更要弄得糟。同時威總統召集的工業會議（Industrial Conference）去調停勞資衝突，也歸失敗。在這種情形之下，公衆對於這個新產生的方言龐雜的機關去求工業界和平，是抱着冷淡態度，因為本國有經驗的領袖，正是求這種和平而不得。

環境雖然如此，這個國際會議應許去做的事和實在完成的事，從來國際會議沒有這麼多。因為美國人寬大好客，華盛頓當局照應週到，工務局長是能幹又肯贊助，所以造出一種適宜空氣，利於大會的成功。共計有二十九國派代表；政府派一百二十七個代表，僱主和工人各派二十五個。這些代表，有一百五十個顧問襄助，其中二十三個係女人。美國政府和工會也被邀派非正式代表。美國勞動同盟應召，派甘柏斯出席。這個老資格的勞工領袖祇到會一次，當時很出力討論每日八小時工作制，激昂的辯稱工作時間短少，生產量會得增加，并不減少。他說的激昂的話，令全場驚訝。他說：

讓我先說一句，講到每天工作時間，在經常的狀況之下，每天工作最高時間，除非祇八小時，否則這個問題，諸君大可不必討論，因為美洲的勞工，歐洲的勞工，世界各國的勞工，稍有一點知識，都不肯每天工作多過八小時……有一件事，僱主尚沒知道，就是每天工作過長，生產量不見得會最巨……我們不開倒車，亦不願被拖到後面去。國際勞工委員會公約，和國際勞工大會的整個宗旨和價值，在乎使全世界工

人的生活放光明，不是用不正的手段去取消他們已得的權利。

甘柏斯覺得很明瞭，每天八小時工作制是勞工程序全部的基礎。大會如果把這個制訂成國際公約，那末就是勞工從來所得最有效果的勝利。大會果將其訂為公約，此則國際勞動組織對於工業改革最重要的步驟。大會每天議論的一件事，我們要跟上去研究，是做不到的，雖然這種年會的議事錄是有趣味，使我們得着教訓，而且像這類文件是不多。但是我們所常閱的大會議決案是簡略得很，會裏的聲色都顯不出來，如各領袖的人格是怎麼堅強，思想權利狹見三者怎麼常常衝突，（有時是好笑的，有時緊張的）如道德經濟政治三種勢力怎麼互相作用，又如那種善意和誠心怎麼常常感動各代表去爭辯，我們都不能知道。在本章內，我們要用冷靜的態度，將牠的成績分析一下。

華盛頓會議經過一個月的一致努力，通過六條草約，關於下列各項：

（甲）應用每日八小時工作每星期四十八小時工作之原則

（乙）防止失業問題

（丙）女工產前產後僱用問題

（丁）婦女夜工問題

（戊）童工年齡最小限度問題

（己）青年工人夜工問題

大會又通過下項建議書：

(甲) 失業問題

(乙) 防止傳染病

(丙) 外藉工人互惠待遇問題

(丁) 保護婦工童工防止鉛毒

(戊) 設立政府衛生處

(己) 應用一九〇六年班爾尼會議通過之議決案

禁用白磷製造火柴

熱那亞會議 讀者注意第二次年會的來歷是美國的勞工委員會每次開會時，甘柏斯都想去保障美國勞工已得的權利。因為有條美國海員律 (American Seaman's Law)，美國商輪的水手都享受一種特別權利。當船在港內平安拋錨時，他們有權可以登陸。甘柏斯很想把這種權利訂為新勞工約章 (New Charter of Labor) 根本原則之一。

英代表團竭力反對他。因此法代表方登提議謂這個問題不僅含蓄海員的自由，并且涉及旅客的權利，所以是個細緻的問題，最好國際勞工大會開一次特別會議去討論牠。

華盛頓會議，原擬將通過的公約和建議書，特施行於製造工業。但是自從甘柏斯倡議，公衆對於海員的福



利的注意未嘗稍減，而國際勞動組織亦覺得海員也是個大階級，他們的權利不能置諸不顧，他們的職業比較其他職業更是要受國際規定，所以議決「關於海上及內河運輸的規定，由特別會議決定。」國際勞工局的主管機關，決定於一九二〇年六月十五日在熱那亞開第二次國際勞工大會，作為特別海員會議。二十七個國派代表出席。共計八十七個代表，四十七個代表政府，二十個代表船主，二十個代表海員社團。

熱那亞會議碰着的困難比華盛頓會議更多，因為關於海員問題的國際協約，一向是沒有試過。大會通過三條草約和四個建議書如下：

公約

- (甲) 確定海上工作的童子最低的年齡
- (乙) 船沉後失業賠償金問題
- (丙) 設立海員職業介紹所

建議書

- (甲) 漁業工作鐘點限制問題
- (乙) 內河船隻工作鐘點限制問題
- (丙) 各國頒佈海員律問題
- (丁) 海員失業保險問題

有人常說各國及各種工業情形特殊，障礙國際條例之頒佈。然則關於航海的國際規定會得容易通過，因為這種勞工狀況各國是一樣的。

熱那亞訂立的協約，是真實的成功。雖然如此，大會在一方面看起來是失敗，因為工作鐘點的問題是辦不了。這個問題在議事日程上算是最重要的。會場爭辯的要點，就是英國的提案，規定海上每星期工作鐘點五十小時，港內每星期工作鐘點四十八小時，和法國提案每星期工作鐘點四十八小時，并得無限額外工作，惟薪金加給，或到港時給予額外休假時間，藉資補償，這兩個提案，到底要通過那一個呢？海員派贊成法國的提案。多數船主對於兩個提案都反對。所以須要政府代表纔能議決，但是政府代表意見也是很紛歧。最後投票結果，是四十八票對二十五票贊成載列法提案的草約。這個草約差一票方得三分之二之大多數，所以不能通過。主要國的政府（如英，日，挪威，西班牙）都反對，縱使這個草約是通過，這些國家或者也不肯批准。

一九二一年第一次日內瓦會議，華盛頓會議通過的草約和建議書，會得伸張到最大最重要的工人階級，則農工階級，這種趨勢未幾就現出來。主管機關議決一九二一年的大會專去討論這個問題。但是各方很反對，法政府尤為堅決。農業施行每日八小時和每星期四十八小時工作制，非特受嚴重斥駁，并且關於大會受理農工的事，也發生資格問題。大會原定一九二一年四月在日內瓦舉行，延期至本年秋間，十月二十五日開會，有三十九國的代表。共計一百十八個代表，二百三十個專門顧問；六十九個代表是政府的，二十四個是僱主代表，二十五個是工人代表。前英國下議院議員和倫敦每日電報（London Daily Telegraph）的主人翁，本漢爵

士(Lord Burnham)當選做大會主席。經過多次激昂的會議，大會議決有權統治關於農工的事，并且明白主張規定農工的事應劃入國際勞動組織範圍內。後來國際法庭判決承認國際勞動組織有這種權。

華盛頓會議關於工作鐘點規定的原則，有人提議把牠應用於農工方面，這個議案因為得不着三分之二之多數通過，所以剔出議事日程外，但是有個議決案通過，議決農業工作鐘點的規定應列入大會將來會議的議事日程內。

第三次大會算是很順利的。七條草約和八個建議書通過如下：

公約

- (甲) 農工結社權
- (乙) 工人補償律推用於農工
- (丙) 農業的童工問題
- (丁) 油漆禁用白鉛
- (戊) 僱用十八歲以下的青年人當翦手及伙夫問題
- (己) 海上工作之童工及青年人受體格查驗
- (庚) 工業星期休息制

(甲) 發展農業教育

(乙) 農業失業之防止

(丙) 農業之賺工資者之疾病、殘廢、衰老等等保險

(丁) 農業童工夜工問題

(戊) 農業婦工夜工問題

(己) 農業婦工產前產後工作問題

(庚) 農工之居住問題

(申) 商店工人星期休息制

這次大會議決的事多數是關於農業，但是最重要的議決案，確是關於禁用白鉛油漆那一件。由此解決了一條最重要的問題，在過去五十年爭辯得很利害的。

一九二二年第二次日內瓦會議，勞工大會鑑於通過的草約，很難得各國批准，尤其是在現在經濟政治情形机障不安的時候，所以一九二二年，不想再添公約，增重各國的負擔。前三次大會通過三十六個議案，須要提出各國立法機關批准，不是一件小事呵。所以最好暫時觀望，不再議及公約。而且內部組織問題，也有研究的必要，一九二二年的大會是個機會去研究。

大會在日內瓦舉行，以後日內瓦就是規定的開會地點。本漢爵士再度選為大會主席。有三十九國派代表。

大會通過修正和約第三九三條關於主管機關組織法。這種改革的歷史，前一章我們已經詳述過了。

大會祇通過一個建議書，關於移民入境和移民出境的統計，應向國際勞工局報告。關於入境、出境、回籍、運輸等項消息，每三個月應報告一次，而年終六個月內，應報告該年出境入境人數，并載明性別、年齡、職業、國籍，最近居住國及擬移居國等等。護照及統計報告，各國應一律，亦在建議之列。

第三次日內瓦會議，即第五次大會。一九二三年十月二十二至二十九日在日內瓦舉行第五次年會，專議工廠稽查那個重要問題。國際勞動組織許久已經注意這個稽查問題。從前會議亦曾屢次提出。和約亦曾注意這個問題的重要，并發出警告，謂工人不能永久得着勞工法的益處，除非有種嚴密的稽查制。

在一九二三年的大會，為透切研究起見，這個問題分作四段討論：（一）工廠稽查範圍；（二）工廠稽查員職務及權限的性質；（三）工廠稽查組織法；（四）稽查報告。研究結果顯出各工業國的辦法各有不同，但是要議定一般適用的原則也沒有障礙。這些原則編入建議書裏面，對於工廠稽查制之組織和改善，是一種最有價值之指導。

第六次年會。一九二四年六月十六日至七月五日，國際勞工大會在日內瓦開第六次會議。共計二百九十一人到會；六十九個是政府代表；二十九個僱主代表；二十八個工人代表；又有一百六十五個專門顧問。

大會一致推舉伯蘭亭 (Thilman Banting) 做主席，伯氏在瑞典政界和國際政治舞臺都有很好的成績。

大會通過一條草約規定關於工人受傷補償金，本國工人和外籍工人應一律待遇，又一條關於麪包店夜工限制，又一條規定凡用大槽式火爐的玻璃廠，每星期應停止工作二十四小時。又通過一個建議書，提倡幫助工人利用空閒時間，又一建議書，關於受傷補償金，本國及外籍工人應一律待遇，這兩件事都很重要。

提倡幫助工人利用空閒時間，這件事，起初看起來，更是重要得多。工人現在空閒時間多，許多人恐怕會無益於工人和社會的幸福。對於工人過分干涉固然不可，但是我們可以用建設的方法去幫助他們利用空閒時間，使他們得着益處。這個建議書，是長時間討論的結果，首述空閒時間的保全法（禁止或阻礙補充工作，及改善運輸組織，以免虛耗時間；）次述空閒時間與社會衛生的關係，如醉酒，肺病，花柳病等問題；繼述房屋政策及利用空閒時間的機關（如公園，空地，遊戲教育）應當獎勵；最後謂這種機關應當免費，地方政府要合作去辦。大會又通過一個議決案，命國際勞工局關於討論的問題，常與各政府通信，幷按時公佈，報告關於已取的辦法和已得的結果。

就全體而論，各代表對於第六次大會的成績是很滿意。通過的公約和建議書是實在的成績，如果後來是批准了，就是國際勞工立法具體進步的表示。

第六次大會時，有個問題叫做「促進公約批准問題」，也提出討論，國際勞工局為這個問題，已有多時覺得種種不便。許多公約，與一個政府的法律僅微有出入，如果略加修改，這個政府可以把公約批准。因此大會議決一種臨時辦法，在未最後投票取決之前，先將公約或建議全文寄給會員國的政府，俾各政府得「提出認為

必需的修正，以便可以批准。」這些修正案，在下次大會審查，在各代表未最後投票取決前。是以上述三個草約，在第六次大會是臨時通過的。

第七次年會 一九二五年五月十九日至六月十日，國際勞工大會在日內瓦舉行第三次會議。大會一致推舉捷克、外交總長本忌做主席。他在中歐各種會議備受各人推崇，是一九一八年巴黎舉行的國際勞工立法委員會的會員，該委員會的建議得編入和約內，他出力很多。到會國共有四十六個，（歷來這次數目是最高）共計百四十四個代表，八十個代表政府，三十二個代表僱主，三十二個代表工人。

第七次大會的議事日程，第一件事就是把一九二四年臨時通過的草約和建議書，最後投票取決。除了第六次大會遺落下來的東西以外，議事日程內尚有件新案，就是工人補償金問題。此外，主管機關的任期已滿，職員須要重選過。

第七次大會最後通過第六次大會臨時通過的公約，關於受傷補償金本國及外籍工人一律待遇的規定。這個公約實際的價值是顯而易見。一個工人在外國工作，因公受傷，所得的補償金，常不是按着本國法律規定，亦不是按外國法律規定。有了公約，這種反常的狀態可以終止，現在移民出境的事正是很多，這個公約是裨益工人不淺。

禁止麪包店夜工草約，原文修改，經過十一次會議纔通過。關於玻璃廠用大槽式火爐每星期停工二十四小時的草約，第六次會議臨時通過，這次是沒有通過。

末後第七次大會討論社會保險全部問題；社會保險和每天八小時工作制，是社會治安程序最重要的部份。

大會通過一條草約關於工人受傷補償金，又一條關於因職業發生疾病補償金；又通過幾個建議書，關於（一）工人補償最小的規定，（二）因職業發生疾病的補償金，（三）關於工人補償金爭執之裁判權，（四）因公受傷補償金，本國及外籍工人一律待遇。

大會最重要的工作，就是關於工人補償金的問題，規定一種國際標準。這個公約的目的是「保障因工業上失事受傷的工人和他的妻孥得受工資損失的補償。」這個公約對於一切工人和學徒，無論在公私機關都可適用。

關於職業上發生疾病補償金的草約，是補充關於失事補償金的公約。顯出各國肯將工業疾病和工業失事一樣待遇。但是這個公約，祇規定三種工業疾病應作工業失事待遇，就是鉛毒，水銀毒，和傳染病。

關於訂立公約的程序，大會拒絕第六次年會議決的辦法，即本次通過公約延期次年大會最後取決的辦法。這種二讀取決辦法，議決取消。

關於次年的會議，主管機關已經召集國際勞工大會，預備在一九二六年五月間開兩次會議，第一次即第八次大會，是普通會議，討論一般問題，在必要時可以取決。一九二五年討論的工人補償金草約，并有一個新問題關於移民入境檢查從略問題，第二次會議要討論航海問題，所以大概是個專家會議。牠的議事日程係（一）



關於海員合同之國際規定；(二)關於稽查海員工作和生活情形之一般原則。

若要明瞭國際勞動組織的範圍和他們擬完成的工作的重要，大會直到如今所通過之公約和建議書，須要按類分別出來。

### 國際勞動組織的立法

#### 關於家庭者

國際勞動組織的寬宏的仁愛的宗旨，首見於牠關於最基本的社會單位——家庭——的設施；牠提倡律例，保障母性，婦工，童工，及青年工。假使這個機關的成就祇係促促世界的國會和輿論注意社會有提倡快樂的康健的家庭生活的大責任，那末這個機關繼續存在的理由是有。

婦人在國際勞動組織的工作，是顯著的。牠的組織法婦人也曾參加製定。一切大會婦人也有代表出席。國際勞工局的永久職員，差不多有一半是婦人。婦人團體和國際勞工局往來很密。這個機關一部份重要的工作，是關於女工地位問題。

國際勞工大會議決的問題，多與男和女一樣有關，這些議決案，男和女都一律適用，並沒有因性別而歧視。例如，那個重要的草約，規定每天八小時和每星期四十八小時工作制，男女都一律適用，又如規定免費職業介紹所及工業星期休息制的公約也是一樣。此外國際勞動組織，對於婦孺的安寧是特別注意。

#### (一) 母性的保障

爲保障母性起見，大會提出下項設施。

(一) 一九一九年華盛頓會議通過的草約，適用於商業的女工，裏面規定(甲)婦人在生產前後六星期不得工作；(乙)如有醫生證明六星期內臨盆，婦工得退出工場；(丙)婦工因此歇業，無論年齡國籍，或已婚未婚，應得優待金足以維持她及小孩的康健，此款由公款或保險金撥出；(丁)這種婦工應得醫生或有執照的產科醫生免費診視；(戊)養育嬰孩之婦工，每日在工作時間內，得請假半小時兩次，俾得照料一切。

(二) 一九二一年日內瓦會議通過的建議書，擬設法使農業的女工在產前產後也有保障，如華盛頓會議規定關於工商業的女工一樣。

(三) 一九一九年華盛頓會議通過議決案，請各政府研究適當的方法，去救濟撫育嬰孩的母親，使她等不必到工場做工可以謀生。

#### (二) 女工和童工的保障

##### (甲) 夜工

(一) 一九一九年華盛頓會議通過草約，規定工業不得僱用女工，年齡不限。

(二) 一九一九年華盛頓草約，規定任何公私工業機關，晚間不得僱用十八歲以下之工人，惟家庭式之工廠不在此例。

(三) 一九二一年日內瓦通過之建議書，規定農業晚間工作之女工，應有身體上所必需之休息時間，不

得少過九小時，如能辦到此九小時應屬連續不斷。

(四) 一九二一年日內瓦通過之建議書，規定農業晚間工作，不滿十四歲之童工，應得十小時連續不斷之休息時間；其十四歲至十八歲間之青年工，應得九小時連續不斷之休息時間。

(五) 一九二一年日內瓦通過之議決案，關於童工晚間工作之華盛頓草約，各政府如不能即在歐戰區內施行，應請各政府設法在一九二三年十二月三十一日施行。

(乙) 工業服役年齡之最小限度。

(一) 一九一九年華盛頓草約，規定不滿十四歲之孩童，公私工業機關不得僱用。

(二) 一九二〇年熱那亞草約，規定不滿十四歲之孩童，不得在船上服役，惟家庭式之船隻不在此例。

(三) 一九二一年日內瓦草約，規定公私農業機關，不得僱用不滿十四歲之孩童，惟在上課時間外不在此例，如在上課時間外工作不得妨礙上課。

(四) 一九二一年日內瓦通過草約，規定無論公私船隻，不滿十八歲之青年工人，不得充作機匠或火夫，惟戰船、學校船、訓練船、經當局核准監視者及非賴蒸汽行動之船隻不在此例。

(五) 一九二一年日內瓦草約，規定航海船隻（軍艦及家庭式船隻除外）僱用不滿十八歲之孩童或青年人，須先得醫士許可，證明有服役之體格。

(六) 一九二五年日內瓦草約，規定不滿十八歲之青年人，不得在麪包廠晚間工作，縱有成年人可以工

作之規定亦不可。

### 工作鐘點及休息

保障女工童工關係社會是很重要，但是工人對於專去工作的時間問題更是重視，要知道如何使自己家庭 and 社會三方面都對得住。許多年來，工人最高的願望的目標，就是減少每天工作時間；自歐戰以來，他們積極運動，最具體的結果，就是工作時間減少。老實說，勞工大問題的關鍵，就是這種改革；說起來雖然是很簡單，但是牠含蓄的地方是最複雜沒有。單辦這種改革是無用；在全部社會改革第一件事，就是減少工作時間。五年來各國都辯論這個題目。例如在美國，自一九一八年至一九二〇年間，國家工業會議局 (National Industrial Conference Board) 發表幾個關於工作鐘點的報告。全世界的僱主對於這件事都益加注意。他們心裏想人類對於這個問題的見解是否謬誤，文明的程度亦會因為不懂得這個問題就要危及；因為我們文明的基礎是高度的經濟生產能力，僱主覺得每日八小時工作制會危及這種生產制。

凡是對付過這個問題的人，都承認規定一致的工作鐘點是怎麼的困難，甚至在一國境內也是不容易。職業不同，氣候不同，習俗不同，工作鐘點就不能一致。如果鐘點規定是國際那麼廣，這個問題的複雜更是深。雖然這件事是這麼困難，國際勞動組織抱着戰後改革的熱誠，覺得仍要勇敢向前去做。

#### (一) 每天工作鐘點

(一) 一九一九年華盛頓草約，規定工業每天工作鐘點八小時，每星期四十八小時。

(二) 一九二〇年熱那亞建議書，規定會員國先與僱主及工人團體商量，頒佈限漁業一切工人之工作鐘點，惟各國漁業狀況有特殊之處，得予變通。

(三) 一九二五年日內瓦草約，規定麪包廠點心廠餅乾廠晚間不得工作。惟星期休息制若因此受影響，或遇國家必需夜工時，得相當變通辦理。

(二) 星期休息

(一) 一九二一年日內瓦草約，規定無論公私工業機關，每七日之期，全體職工應得二十四小時連續不斷的休息。休息時期，應同時給予全體職工，并符合本國及本區之風俗習慣，如能辦到最佳。家庭式之工業機關不在此例。

(二) 一九二一年日內瓦建議書，規定公私商業機關，每七日之期，全體職工應得二十四小時連續不斷的休息。休息時期，應同時給予全體職工，并符合本國及本區之風俗習慣，如能辦到最佳。

(三) 一九二一年日內瓦議決案，謂會員國應負責提倡，使各該國一切工人，每星期得一日休息，經僱主及工人團體協議，此項休息得延長至三十六小時。

(四) 一九二五年日內瓦建議案，關於提倡幫助工人利用空閒時間，規定保全空閒時間方法，并研究最善利用之法。

失業是工人的大夢魘，亦即一個最困難的經濟問題，國際勞動組織完全了解這個弊害的重要，很想設法尋出相當的補救方法，牠這種苦心我們要承認。這個問題牽連的地方是怎麼廣，是怎麼複雜，所以時常似乎不可解決。除非是國際間有合作，這個問題是不能解決的。戰後的政治經濟情形——如國際間缺少信任，匯兌的漲落不定，收入減少，銷費減少，凡此皆能使失業的事益趨惡化，所以在過去四年失業的恐慌到了空前的程度。一九二一年九月，哈定 (Harding) 總統召集的失業會議，估計全美失業人數在三百五十萬至五百七十萬之間。

這些數目顯出失業恐慌的利害，亦顯出要得着可靠的報告，現在是沒有充足的方法。一九二四年至一九二五年美國失業情形大有起色，似乎係因政府制裁信用機關并限制移民入境，兩種政策的結果。有一個時期，失業就在我們眼前，是一種實在的痛苦。如果要想出補救辦法，必須先有確當的詳細的統計。國際勞動組織第一次大會，就重視這種需要，并根據當時所得的統計，建議普通的補救方法，載列於下項建議書內：

(一) 一九一九年華盛頓草約，規定一切關於失業及補救方法之報告，應於每三個月內送交國際勞工局。會員國并同意設立免費職業介紹所，受中央政府管轄。

(二) 一九一九年華盛頓會議建議書，規定國際勞動組織之會員，應設法禁止收費或營業性質之職業介紹所。并建議如仍有此類機關，須政府給發護照始得營業，并施行實際的方法，使其從早消滅。又建議一切公共建築事務，應留待失業時期及最受失業影響之區域辦理，如能辦到最佳。

(三) 一九二〇年熱那亞草約，規定會員國應組織并維持一種有效的充足的公共職業介紹所的制度，爲海員免費介紹職業，此種公共職業介紹所，由國家或船主及海員代表直接管理，或中央政府代表管理。現在營業性質之職業介紹所，有政府給發之照會得繼續營業，惟應施行實際的方法，使其從早消滅。

(四) 一九二一年日內瓦建議書，規定會員國按各該國農業及經濟情形，應考慮防止失業的辦法，載列建議書六項如下：

(甲) 未開墾或半開墾之田地，採用現代專門方法耕墾，藉以增加出產。

(乙) 提倡耕種新法及積極耕種。

(丙) 提倡居留地種種便利的設施。

(丁) 便利交通，使失業農工得往他處取得臨時性質的工作。

(戊) 設法鼓勵購地或耕地之農工合作社，并添設農業銀行，接濟農工之農業合作社，擬將田作生產之用者。

(五) 一九二一年日內瓦會議通過下列二項議決案：

(甲) 大會鑑於世界原料分配問題，與最重要之勞動問題有密切關係，與失業問題關係尤深，茲議決訓令主管機關研究此事，并將研究所得提出下次會議。

(乙) 議決案訓令國際勞工局調查失業恐慌的國家及國際狀態，及對付失業之方法，又訓令主管機關，

設法在本身權限內召集國際會議，考慮國際性質的補救方法，以終止失業恐慌。

(六) 一九二〇年熱那亞草約，規定海員因船隻沉沒失業，應給發賠償金。航海船隻，除戰艦外，如遇沉沒，一切僱用人員，應給發失業賠償金，以受僱時之工金爲率。賠償金總數，得以二個月工資爲限。

(七) 一九一九年華盛頓建議書，規定會員國應擔任設立有效的失業保險協會，失業會應得補助金。

(八) 一九二〇年熱那亞建議書，規定國際勞工局的會員，應爲海員設立有效的失業保險制，無論失業係由船隻失事或其他緣因，保險費由政府繳付，或由政府津貼給發失業工人補助金之工業機關。

這些辦法，差不多舉世都同聲贊美。南非洲工業同盟 (South African Industrial Federation) 秘書克羅福 (A. Crawford) 在一九二三年四月二十四至二十五日好望角城 (Cape Town) 舉行的南非洲工業總會 (South African Federated Chamber of Industries) 第六次年會演說道：『國際勞工大會的種種公約，建議書和議決案，係解決這個大問題的真基礎。』國際勞工局近來細心研究這個問題，所得之結論如下：

補救失業並沒有萬靈藥。牠的來歷是複雜，只有用各種方法纔能把牠防止有效。其中一法，就是把物價標準固定。次則把國際貿易的困難逐步免除，這個辦法，定可以增加謀事的機會，因而免卻個人許多痛苦和貧乏。簡而言之，防止失業須有個國際合作政策，改善生產和交易的機關，而這個政策的第一步須先固定各種通貨的價值。

## 移民出境



與失業問題有密切關係的，就是移民出境問題。失業的弊害不會鏟除，生產會得大受障礙，社會改革會得延遲，除非世界的勞工在各國分配得宜。根據經濟學理去預料經濟的變動也會無效，除非各種生產勢力維持一種均勢。這個問題，在美國的政治經濟生活佔很重要的地位，恐怕在別國沒有這麼重要。

華盛頓會議決議組織永久國際委員會，研究移民出境問題，又注重各國移民律例互相補助一層。

一九二二年第二次日內瓦會議，建議會員國應將移民出境及入境的統計報告國際勞工局，以便將來頒佈國際條例規定移民出境事宜。

#### 工業衛生及安全

社會顯然的責任之一，就是拒絕足以危害工人健康的製造品；否則如果這種製造品是必需的，應設有效的方法，保障這種危險工業的工人。凡是懂得社會真正利益最簡明的道理的人，就都主張社會要擔當這個責任，因為工人的生命力量和康健，是社會一種有價值的資產。國際勞動組織，為人道主義和真確的經濟學理起見，繼續勞工立法國際聯盟會的努力，在這個有價值的運動，牠已經有下項的貢獻。

#### (一) 白鉛

一九二一年日內瓦草約，(甲) 禁用白鉛及鉛硫酸及一切含有此種色料的物品，油漆屋之內部；(乙) 規定在不禁用處之用法；(丙) 禁止婦女及未滿十八歲之男子從事用白鉛，鉛硫酸或其附屬產品之油漆工作；(丁) 規定製備關於疾病傷亡的統計。

(二) 白磷

華盛頓會議建議，謂關於禁用白磷製造火柴，其未參加一九〇六年班爾尼會議的會員國，應一樣禁用。

(三) 鉛毒

華盛頓會議通過下列建議書，本會鑑於婦女及小孩所受之危險，僅建議婦女及未滿十八歲之青年人不得在有鉛毒危險之工場工作。再建議婦女及未滿十八歲之青年人若工作於用鉛化合物之工場，須先有充份的保障設施。

(四) 傳染胞病

(一) 一九一九年華盛頓會議建議，染有傳染胞(Anthrax)之羊毛，應設法施行消毒手續，在出口羊毛國施行，如果不便，在入口羊毛國施行。

(二) 日內瓦議決案，組織特別委員會，研究牲畜傳染病防止方法。

(五) 一般保障

(一) 一九一九年華盛頓會議建議，凡國際勞動組織之會員，如未設有效的工場稽查制，應即設備，并設立國家衛生局以保障工人之健康。

(二) 組織專家討論委員會，研究工業衛生問題。

(三) 一九二二年日內瓦建議書，會員國應將關於疾病、殘廢、衰老及其他危險的保險律例，施行於農業

之賺工資者，其施行條件與對於工商業工人者同。

(四) 一九二一年日內瓦公約，規定工人因工作受傷應得補償金之律例，應施行於農業之賺工資者。

(五) 一九二一年日內瓦建議書，農工之住所應予規定，關於住所適宜，冬日溫暖，無損道德，適合衛生諸條是也。

(六) 一九二一年日內瓦草約，規定農業工人應與工業工人享受同樣之結社及結合權，倘有限制農工此種權利之條例應予取消。

(七) 一九一九年華盛頓草約，規定會員國之已施行失業保險制有效者，應設法使其在他國工作之國民，亦得按所在國規定享受同樣的利益。

(八) 一九一九年華盛頓建議書，規定有關係之會員國，互相訂立互惠條件，對於在本國境內僱用之外籍工人及其眷屬，應准他等受本國勞工律例及規定之保護，并與本國工人有合法的結社權。

(九) 一九二五年日內瓦草約，規定關於工作受傷補償金條例，本國及外籍工人受同等待遇。

(十) 一九二五年日內瓦草約，規定關於職業發生疾病之補償金，應給予因此染病或殘廢之工人，如工人業已病亡，應給予其家屬。

(十一) 一九二五年日內瓦草約，關於工作受傷保險金，因工業失事受傷之工人或其家屬得受補償，其補償金額，至少等於本約所規定者。

(十二) 一九二五年日内瓦建議書，規定最小限度的工人補償金。從上述的記錄可以知道這種立法由勞工局預備，再由勞工大會開大會或委員會，使牠成爲律例，他們都很熱心去做，沒有人會說他們是怠惰。抨擊他們的人，祇說他們做事太促急，和不合時務，熱心過度。

他們一心努力要解決現代基本的勞動問題，這一層沒有人否認。保障母性，婦女和童子，消除失業，保全人力并用之適當，使個人和社會俱蒙其利，世上沒有比這些事情更重要的了。

勞工大會，在環境許可之內，已經盡力去做。他們誠懇的擔任這種工作，并且本着良心去做。每個公約和建議書，都是專家慎重討論的結果，這些專家由職工同盟或僱主團體或政府機關選出來，對於所討論的題目，都是很有研究。他們建議的改革許多在幾個國已經全部或一部實現，但是沒有應用於勞動階級全體，亦沒有切實施行，這也是真的。大會舉行是很有秩序，當作是國際的國會第一次試驗，也不是一件令人氣餒的事。各代表雖然有種族不同，意見不同，階級關係不同，仍覺得可以合作，議出具體的辦法。他們本着忠誠去盡他們的責，至少在大會裏是如此。至於政府方面，是不是一樣肯履行自己的義務，我們就可以曉得。

### 道德的勢力

國際勞動組織對於各國立法所操縱的勢力，是估計不出的，剛說業經取得批准的公約和建議書，已足表示這個勢力。這個運動令各國的國會發生許多社會立法；自華盛頓會議舉行之後，差不多各國頒佈的勞工法，可以說是都在國際勞工大會的議決的範圍內。國際勞動組織，確是促進這種改革的新勢力。

就全體而論，我們承認各國的勞工立法的進步，是依着國際勞工局的建議，但是這個進步是否由於國際勞動組織提倡，抑由於別種原因呢？

新的國家，如南美洲諸共和國和不列顛領地，在大會的議決案時，似乎操縱一種真的道德勢力。智利是個特例。智利政府在大會雖然代表不多，大會通過的公約，雖然一條沒有提出國會，但是大會的議決案，差不多都編入牠的勞工法裏面。

歐洲和東方國家似乎更受着勞工會議的誘導。例如，布國政府向國會提出華盛頓公約批准的時候，說道：「我須要注意我們比鄰已經有了什麼設施；我們切不可予人攻擊機會，說我們干涉別國改善工人地位的政策。」

日本政府也誠心想改善工人地位。一九二三年一月十五日，日皇下諭，在外洋設立個永久帝國辦事處，去辦理關於國際勞動組織的事。這個辦事處，由兩個秘書主持，并由日本政府派往國際勞動組織的主管機關的代表監督指導一切。日本出席大會的勞工代表，一再聲稱勞工委員會提出的原則宣言於他們是很有用。例如有件事是很普通，就是結社權，日本工人在爭取各種自由時代，覺得是極重要。

印度的態度也是如此。華盛頓會議舉行之後，全國引起很大的希望。這種希望并不是徒然無效，華盛頓會議，好比是個和平的大革命，牠的勢力在國際關係裏就會發見。

但是西方國家對於國際勞動組織的成績，似乎令人懷疑。勞工大會的議決案，仍然是這些國家業經頒佈

的律例感化出來的，所以似乎這些國際勞動組織，不是國際勞動組織誘導這些國家。

但是別有的有價值的成績，我們亦不可忽視。亞非二洲的勞工狀況，憑藉國際勞動組織而改善很多，因此他們敗壞風俗的競爭，沒有從前那麼可怕。

而且有某種工人，尤其是海員，他們的工作情形不能改善，除非憑藉國際協約纔可以辦到。勞工大會，又有一個特別可注意的地方，就是他可以作為國際的言論機關。各國的勞工領袖憑藉公共討論的方法，提出他們的要求和痛苦，引起全世界的注意，左右并誘導各該國的輿論。在這個組織，一切代表都得着很大的教育價值。勞工資本政府三方代表彼此認識，親身接洽，肯去研究各個問題，合作去提倡公眾福利，這是一件最有益的事。沒有。因此這個組織，要成為一個工業和解的機關，是很容易的。

尚有一個有大價值的教訓，就是工人在這個組織有機會去誘導政府。工人學會寧用法律手段，和平手段，不用武力。而且民衆的思想和情感，多半是為欲望所左右。在公平的程度內滿足欲望是個大經濟問題，須要用科學方法去利用和分配地球的富源，纔能解決。關於這種目的，勞工大會已經成為經濟的世界國會的中樞，牠要教人類合作去謀生，不可從事耗費的無節制的競爭；這種競爭使地球上一部份人積聚許多不義之財，而他部份生活的要素也缺少，以致生活很困難。大會發表這些莊嚴的原則宣言表示人類願望的一致，有重大價值，這也是真的。獨立宣言和人權宣言，在現代文明進化所操縱的勢力是估計不出的。勞工約章的原則宣言，對於世界的思想，也是一樣要操縱一種可注目的勢力。

路易佐治 (Lloyd George) 一九二二年在熱那亞召集的經濟會議 (Economic Conference) 覺得關於改造和失業的國際會議，參加的國如美國和俄國，雖然不是國際勞動組織的會員，然而這個組織對於這種重要的經濟問題，握有的權威是不可輕視的。雖然後來事變出乎意料，勞工局的貢獻不能如冀望的多，然而國際勞動組織的重要，又經這番正式承認，確是件有益的事。這件事證明出來，無論何時要牠幫助，國際勞動組織肯幫助，并且有能力幫助。亦證明此後舉行大的經濟會議，如果不利用國際勞動組織收集的報告和已得的經驗，那末是不成的。

### 組織的研究工作

國際勞動組織的工作，非僅是起草新公約；牠并且是個消息交換所——關於一切勞工運動工業運動和社會運動。據和約說，牠第二件工作，是收集和分配關於各國一致調停工業生活和勞工狀況的消息。（和約第三九六條。）

在過去五年，根據和約的規定，我們努力去設立個國際的立法制，覺得必須要有正確的可供比較的勞工報告。現在一個國家要創設一種社會立法制，關於這種制度在外國試行的結果，如果沒有準確的報告，那末是不成的。有些勞工部認為必須設立若干特別股，專去搜集外國消息。此外許多國會也設立有若干特別股，以專去研究勞動問題，并及一般政治的和經濟的事項。

國際勞動組織，遇着各國有所問詢，都給滿意的答覆，這種答覆的價值，對於新發展的國家——尤其是沒

有設收集報告機關的國家——當然是很大。

甚至大的國家爲節省開支起見，也認爲有利用國際勞工局的必要，因爲勞工局有法搜集各國的報告，這是單一個國家辦不到的。這麼辦法，勞工局替各國減省開支不少。僱主和工人的團體爲保障各個的利益起見，也曉得關於工業的報告的重要。他們的報告是很有價值的。但是他們發表出來的報告不是常常大公無私，亦不能常常可以使雙方諒解和平解決，所以最要緊是有一班人用嚴格的科學調查方法，專去搜集這類報告，供人人參閱。

而且勞工局研究工業問題有素，不僅是有資格供給關於工業的報告，並且有資格向各國政府條陳有價值的設施。試行新法往往耗時費財，有了勞工局的幫助，這種虛耗可以免除了。

國際勞工局有兩條辦法，去執行消息交換所的職務：（一）細心預備國際勞工大會的議決案；（二）供給各政府各公團所需要的報告。勞工局自一九二二年改組以後，製備報告的工作，一部份交託研究組，又一部份交託情報聯絡組去辦。

把這種工作分給兩組去辦，要分配得適當和有效，起初似乎是很困難。但是指導會的目的是很明瞭，牠盼望研究組專去從事純粹的研究，不必爲任何方服役，亦不必急求成績。牠研究的問題，應作客觀看待，並應用真正的科學方法。至於情報組，乃指導會盼望牠供應比較急切的需要；凡各方隨時要來促進國際勞工立法的信息，應由牠天天供給出來。各方請求供給這種消息，每一個月比上個月多。去年（一九二五年）下列各國的政



府，僱主和工人團體，公私機關，和私人向勞工局詢問種種；澳洲，奧國，比國，加拿大，智利，中國，捷克，丹麥，愛沙尼亞，芬蘭，法國，德國，大不列顛，印度，意大利，愛爾蘭，日本，南斯拉夫，荷蘭，挪威，波蘭，南非洲，西班牙，瑞典，瑞士，美國。

自從一九二一年十月，勞工局向各國政府之請供給各種報告，這種報告之題目一部份如次：

各國施採用之盈利公分制及合夥制

瑞士國之學徒律例

各國之集團勞工契約

德比美英之每日八小時工作制

各國商店工作時間之規定

德國之工業教育

各國不衛生職業之分類

各國工商業之假期

水手及漁人在英商輪服務之百分數

各國規定醫院工作鐘點之規定律例

各國對於必需品價格之法律限定

大不列顛國立機關服務人員協會之組織及活動

## 大不列顛失業保險之新制

### 各國關於麪包廠夜工之立法

大不列顛施行每星期四十八小時制之調查

統計 研究組最重要的一股就是統計股。凡是稍研究過經濟問題的人，都知道很難得着可靠的事實，這些事實要說得清楚，類別得有方，更是困難。例如，假如缺少有倫次的統計報告，要解決失業問題，就簡直是無從下手。統計股不僅從事收集統計報告，並且製定標準方法去編纂關於統計勞動問題的統計，以便各國的情形都可以比較。所以歷史上，或者第一次可以有準確的方法去對付一般的經濟問題。

從前巴爾賽之國際勞工局擔任收集各國通過關於勞工和工業的律例，現在的國際勞工局由勞工立法股繼續擔任這種工作。各政府多把頒佈的勞工律例和公文抄寄勞工局。勞工局司法和行政職員，把這些文件翻譯好，並且分門別類，解釋清楚，以便各方問詢時，據此可以答覆。

圖書館 與研究工作有密切的關係的東西，就是圖書館，現在已經收藏了許多關於勞工立法史經濟學，國際法及其他科學的書籍。

這個圖書館，係承購勞工立法國際聯合會 (International Association for Labor Legislation) 的爾賽圖書館 (Basel Library) 而成。關於工業和勞工的出版物的收藏，現在可以算是最完備了。這是有幾個原因的。第一層國際勞動組織的會員國都寄贈他們的政府出版物；其次非會員國的政府出版物，用交換方法

取得或購得；三即關於工業問題的書，出版人都寄給勞工局去批評。每星期收到的報約二千份，雜誌約一萬五千份。研究勞動問題的學者，往日內瓦利用那些書籍，日見其多。美國大學或公立的圖書館，設置完備管理得宜，勞工局的圖書館，比較未免相形見拙。但是將來新屋落成，有軒敞的處所，這種缺點，當然可以糾正的。

調查 勞工局有種種方法搜羅事實，如收集報章雜誌登載的公文，經過統計，立法諸股的嚴密解釋，又如提出成列的問題向各方徵求答案。

最有用的報告，自然是合格的調查員在當地調查所得的答案。勞工局試行這個方法已有二次。這種著名的調查有兩個：就是一九二〇年五月調查的「魯爾出產」和一九二〇年九月調查的「上西來鑛工的勞工情形」。

大會的主管機關，有時命令調查特別重要的事，這種調查叫做特別調查——如那個繁雜的蘇俄勞工狀況調查和生產調查，這兩個調查引起某方十分反對。

出版物 國際勞工局發行些很有用的很有趣味的出版物，如國際勞工評論 (International Labor Review)，公報 (Official Bulletin)，工業及勞工報告 (Industrial and Labor Information)，國際勞工指導錄 (International Labor Directory)，立法叢刊 (Legislative Series) 等等就是。

國際勞工評論是個月刊，登載與勞工及工業有關的論文，統計及報告，這都是對於僱主，工人，和政府有價值的。此月刊裏面有著名的經濟學家，僱主，和工會領袖投稿，及勞工局自己撰述的論文。該報自一九二十一年

一月出版，用英法兩國文字印行，二千本是英文，又二千本是法文。遵照和約，將來得再用他國文字出版。

公報是勞工局的星期刊，牠的宗旨是傳播關於國際勞動組織活動的消息。牠登載公文的原文，主管機關會議的報告，各種國際委員會的報告，及關於勞工局進行的一般消息。

工業及勞工報告登載關於勞工和工業的簡單消息。每星期發行一次，每二星期增俄文副刊，專論俄國問題。

國際勞工指導錄把世界各處研究勞工和工業的團體（公立和私立機關在內）的進行消息，撮要登載出來。每年出版一次，用英、法、德三國文字。

立法叢刊登載并翻譯世界各國關於勞工之律例、命令及規定。

工業平安期刊 (Industrial Safety Survey) 每兩月出版一次，用來聯合各國注意防止工業失事的人。

國際勞工局將要刊行一種工業衛生全書 (Encyclopedia of Industrial Hygiene)，把牠的出版物的範圍擴充，價值增加。這種書分兩種出版，第一種是小本裝登載兩篇關於一個特別题目的論文，第二種大本裝把從前出版的小本編入裏面。

工業衛生全書的目的是收集和傳播一切關於不衛生的工業或工作的消息。賴這本書，職業上發生的疾病可以發見出來；這本書并且指出醫治及防止的方法，及適當保障工人的原則。

如果要源源本本知道國際勞動組織的生長，國際精神在勞工立法的發展，這個新運動三方勢力——政

府，僱主，工人——的真正關係，可以去看「國際勞工大會年報」(Annual Report of the International Labor Conference)，這個出版物是很明瞭，啓迪人心最好。牠用英法文登載指導員完全的報告，大會會議的速記報告，及大會通過之建議書及草約之正式全文。沒有看過這個報告的人，不能說是懂得這個組織的重要和宗旨。

自一九二二年主管機關訓令用意文出版一個小月刊，名曰社會報告(Informazioni sociali)，選登勞工局期報的文字。

未幾又出版一種西班牙文月刊，與前述的一樣，以供西班牙及南美洲諸人閱看。柏林辦事處亦出版一種月刊國際勞工觀(Internationale Rundschau der Arbeit)，以供讀德奧人閱覽。德文的立法叢刊，和德譯本之重要的研究書及報告書，亦在日內瓦出版。

勞工局隨時印行研究書和報告書，於研究勞動和社會問題的人是很有價值，這種出版物最好的，除前述的調查報告書外，就「海員的國際地位」(The International Status of Seamen)，「鋼鐵施行每天三班工作制」(The Application of the Three-shift System in the Iron and Steel Industry)，「法國商輪之八小時律」(The Eight-Hour Law in the French Mercantile Marine)，「捷克農業之八小時律」(The Eight-Hour Law in Agriculture in Czechoslovakia)，「編纂移民出境入境統計之方法」(Methods of Compiling Emigration and Immigration Statistics)，「關於移民出境入境的立法和公

約」(Legislation and Treaties Concerning Emigration and Immigration)「一九一〇年至一九二二年各國失業統計」(Statistics of Unemployment in Various Countries, 1910-1922)「一九一四至一九二一年各國工資之變動」(Wages Changes in Various Countries, 1914-1921)勞工局將這種透切的公平的客觀的研究書和報告書公諸於世，并寄給專門研究勞動問題的人，這種辦法最可贊美。這個出版股確是勞工局最重要部份之一，凡是用去增加出版物和添聘得力人員的款項，勞工局應當認爲用得最適當。

美國雖然不是國際勞動組織的會員，但是她也收到前項出版物與英法一樣，這是個顯著的令人樂觀的事實。

委員會 勞工局用種種方法收集最完全的科學的報告，以供使用，這些方法，要一概說出來，不能不提及委員會。

研究組雖然很想研究勞工範圍內的一切問題，然而沒有人幫助是辦不到，所以必須要有熟悉勞工和工業問題的專家幫助。但是研究的問題是無限多，要一切負國際聲譽的專家幫忙，也是辦不到的。因此祇有組織特別委員會——臨時的或永久的——纔得着這種專家多少的幫忙。這些委員會有時是全屬科學性質，由專家組成；有時是由僱主和工人代表組成。這兩個委員會的建議案祇屬建議案。這種主要的委員會如下：

國際移民出境委員會(The International Emigration Commission)，係華盛頓會議決議組織，一九二一年八月開會，由屋爾斯達(Lord Ullster)主席。牠的報告書一九二一年提出日內瓦會議。一九二二年大

會議事日程列入關於移民出境的細目內，大會關於此事通過建議書。

一九二〇年三月，主管機關決議組織一個聯席航海委員會。主管機關主席充委員會主席，該委員會由主管機關會員二人，船主代表五人，海員代表五人組成。該委員會向勞工局建議關於與勞工局有關的航海事務。

華盛頓會議決議臨時組織工業衛生顧問委員會 (Advisory Commission on Industrial Hygiene)，一九二一年十月舉行。一九二二年一月主管機關確定這個委員會的組織法，規定全由專家組織，大部份的作用通信法辦理。

一九二一年日內瓦會議，提議組織個顧問委員會，研究牲畜傳染病問題。現在是成立了。這個委員有各主要關係國的專家，目的是研究由於傳染病的牲畜傳染病問題。一九二三年十二月五日至十七日委員會在倫敦開會，已經向主管機關提出報告。

一九二一年九月國際勞工大會召集社會保險專家，研究如何使各國的專家盡力幫忙國際勞工局及如何組織一個顧問委員會。

一九二一年九月主管機關訓令指導員向專家商量關於這次歐戰殘廢軍士救濟問題。一九二二年三月在日內瓦舉行第一次關於救濟殘廢軍士問題的會議。研究醫藥保險裝配假肢辦法，並設法保險居留異國之殘廢軍人。

一九二三年七月這個委員會開第二次會議，研究殘廢軍人謀職問題。

此外又有個失業委員會 (Unemployment Commission) 一九二〇年開了幾次會議。有各國專家幫忙，提出多種建議，關於國際失業統計的比較。

本漢爵士 (Lord Burnham) 在勞工大會連任主席二次，一九二二年九月在他的開幕演詞說道：

國際勞動組織並不是想做個立法機器，去製造公約和建議書。牠擔任用滿意的比較的方法研究工業問題；牠是各國政府的公僕，從某某方面看起來，牠也是各國政府的導師。現在歐洲有十二個新成立或新復活的國家，在別的洲也有許多國家，她們常常向我們詳細詢問關於各處促進工人福利和效能的辦法，為世界一般進步和滿足起見，試問有什麼職務比國際勞動組織的更重要？

各國向勞工局問詢的事，以美國為最多，這是一件可注意的事。

所以研究組是國際勞動組織的要素之一，牠的價值是永久的。縱使國際勞動組織失敗，然而像這一類工業關係中心點是應予維持的。研究組係一個美國人米客博士 (Dr. Meeker) 主管，現在辦得成績這麼好，是一件令人滿意的事。

上面所講關於國際勞動組織的成績，因為篇幅關係，自然不能完全敘述出來，然而勞工大會，主管機關和勞工局進行是否順利，讀者由此可見一斑；凡是相信這種事業根本上是穩妥的人，對於牠的將來大可放心了。研究政治機關有素的人，都說這個組織是建設的政治才能一件最好的工作。但是留心察看一般輿論，就曉得他的敵人尚沒有擊敗，懷疑的人尚沒有辯服，態度冷淡的人，尚沒有加入。這種性質的機關，最要緊是得着輿論



的贊助，所以反對牠和贊成牠的理由，最好用客觀方法研究一下，使我們對於這個重要的國際運動，無論是反對贊成，自己都明瞭其所以然的道理。

## 第八章 批評和辯護

有一個團體直接影響千百萬人的利益，並且牠的性質是新異，以致社會的思想習慣和制度，都要整頓過，纔不致發生衝突。假使牠成立時，沒有碰着嚴厲的抗拒，進行時沒有引起抨擊和反對，那末是件非常的事，違背歷史的先例了。凡是新異的東西，人類一向都要細心考慮過，國際勞動組織也難逃此例。

擁護國際勞動組織的人，對於誠意的批評不可反對，並且須要去歡迎去徵求。國際勞動組織正在草創時期，固不能一時臻於完善。牠是個迥異尋常的機關，有許多地方會得隕越。牠會得被人利用，變成個不再是謀公眾利益的機關。牠須受不斷的糾正。牠須受不斷的看護。若要明瞭牠的價值，知道牠是否實際可行，我們須知世界對於牠的輿論，所以我們要將反對牠的理由和反駁似乎充足的理由，詳細申述於後。並將消滅反對的糾正辦法亦說出來。

國際勞動組織進行不懈，因此在上章我們給予牠相當的美譽。但是指導員、勞工局、主管機關和各代表，無論是什麼情願工作，這個機關的價值，最終的證明，在乎大會建議的律例，各國立法院是否真的批准。我們曉得年會通過的草約和建議書，須於一年內提出會員國批准，在特別的例是十八個月。但是直至一九二五年四月，國際聯盟總秘書登記的批准案，共有約一百四十六起。尙有三十三起批准業經認可，但尙未向國際聯盟總

祕書報告。又有十二起政府已向合法機關建議批准，但尙未實行批准。所以共計大約九百件批准案，祇有一百四十六起業向國際聯盟總祕書報告。

而且這些批准案，多數是屬於小工業國，如布國、希臘、羅馬尼亞和愛沙尼亞，而最容易批准的公約，就是那種僅將許多國業經施行的辦法再申述一遍的。例如，華盛頓會議關於婦女夜工的公約有九國通過，但是關於每日八小時工作制的公約，通過三年之後，祇有法國、捷克、布國批准，又有三國在特別條件之下批准，就是希臘、羅馬尼亞、印度，又有兩國有條件的批准，就是奧大利和意大利。

最樂觀的人，對於這種成績，也不能說是昭著的成功。就是這種情形引動政府和公衆懷疑愈甚，而反對者益加膽壯，擁護國際勞工立法者擔憂不淺。

工人與這件事關係最密切，所以對於批准進行遲緩表示憤慨。工聯同盟國際大同盟大會 (The Congress of the International Federation of Trade-Unions) 一九二〇年十一月在倫敦開會，對於國際勞工立法的失敗，表示悲苦的失望。一九二二年日內瓦會議，大工業國都忽視每天八小時工作制的公約，工人代表尤爲憤激。勞工領袖用很激烈的話痛斥這種態度。法國勞工大同盟 (French Confederation Generale du Travail) 會長約詩 (M. Jouhaux) 聲稱：

假使工人斷定國際勞工局甚至在小的範圍之內也不能滿足工人正當的願望——這種正當的願望與社會一般利益是一致的——那末會得發生什麼結果？這個結果會得是恢復武力手段。這就是說，工

人要用他們的團體的實力，趨重武力。所以除非國際勞工局取得必需的權使公約批准，否則華盛頓會議通過的程序必要宣布是個絕對的失敗，而恢復壓迫手段是必要的。

比國工人代表馬登 (M. Martens) 也很擔心。他發一篇冗長的激昂的演詞，裏面說道：

和約第十三本係工人權利的約章，所以各國簽訂，我們要竭力擁護約章裏載列的工人權利，雖然一方面激烈派會罵我們是資本家走狗，他方面反動派會斥我們是急進派。……等到工人的實力增加，比歐戰前強大，他們會得要求他們的權利，并能取一種行動使僱主知道抵抗是無效的。這個日子將要到了。全體勞工代表的意見，似乎都由這些著名的演說家總結出來。批准所以無理延遲，勞工認為由於僱主祇顧私利一味破壞，而政府假裝好人，原來是阿諛資本家的。除非各方肯誠意與他們合作，他們要退出國際勞動組織聽其自然變化。

政府代表對於國際立法進行遲緩一層，有種種理由剖白；僱主對於工人指控各節共同發表個宣言，提出大會，由英僱主代表列高 (Lithgow) 君用英文念出來。勞工控告各節既然是這麼嚴重，為公道起見，我們應該聽下資本家如何答辯：

在第四次國際勞工大會 (The Fourth International Labor Conference)，工人代表發表的評論，僱主代表已經留心聽過了。

勞工乞援於僱主的正義心和為善心。他們大可完全信賴僱主這種心，僱主在華盛頓會議時的精神，亦

則和約第十三本的精神，仍然活潑存在。僱主決心竭自己的能力去改善同輩工人的地位，此志始終未變；在自己本國內改善，在國際方面，憑藉國際勞動組織去改善。但是有一件事不可忘卻；僱主負擔一個無上的責任，國家生存必需的財富是由他供給的。一個國家不能靠短缺的生產而生存，亦不能靠成本過高的生產而生存，一個政府亦不能由此得着經費去維持國家的職務。

華盛頓公約，尤其是關於每天八小時工作制的公約的起草人，他們原意到底是怎麼樣？他們規定每天工作時間減少，心裏是想及時間減少有效的工作可以多些，并且由此可以得着一種規定，使這個勞工新局勢適合各處特殊情形。試把各政府拒絕批准公約的理由看一下，就要迫着自己問自己，這些公約既須在種種條件之下纔能施行，這種條件當時曾否充分考慮過？

而且歐戰告終時，一般心理以為供給世界立時的物質需要會引起一個經濟發達時期。但是那種興盛，不久就證實是人為的，是暫時的，而世界經濟恐慌亦隨之發現。這個恐慌某方面已經預料到，不過一般輿論不肯相信罷。各國必須合作去恢復世界財政的實力和經濟的基礎。各國必需履行契約的義務。怎麼樣可以履行？那就是出力去創造財富，祇有財富纔能清理牠的債務。履行那種義務，不僅是一國的人，須要同心協力去做，并且各國都要如此。每一個國須要盡他一分子義務。在今日的時勢，僱主迫着常常要犧牲，纔能打開工廠的門，有工給得工人做，政府亦迫着要取從嚴摺節的政策。工人鑑於這種時勢，亦應當盡自己一分子的力量去補救。僱主已經沒法去改善工廠和工作方法——什麼時候可以改善都

肯去改善——然而仍是不足以補救出品的降減。

和約簽字國設立國際勞動組織，藉以改善工人的地位，同時對於改善工人地位的國，亦想使牠不致因此在國際貿易競爭方面吃虧。這種情形，今日須要重新想出種解決辦法。某種國家處境不良，如果強迫牠採取處境較優的國家的辦法，會發生最大的危險，牠的工人很多會得失業。因為這些原因，僱主代表覺得自己要負責聲明，雖然自己仍是忠於華盛頓會議的高尚理想，然而必須要屈服於必要情形之下，這種情形迫着各國要求牠的人民犧牲，這是再造經濟基礎，恢復世界和平所不可缺的。

南非洲代表說的話或者更是嚴厲：

政府要清還債務，正是困難得很，你們現在要求牠爲人民頒佈理想最優的律例是辦不到的。這個立法問題，今日是個生活問題，是個雙方兼顧的問題。各階級都吃苦。豈僅工人階級吃苦？一切商務都凋敝，半個世界沒有出息，在這種時勢，你們不能盼望工廠和政府把國家的生活好比平常一樣組織得完善，使每天雖然工作八小時，也可以得着最大的效力。我們個人須要有生產的志願和工作的志願。我是相信八小時制將來會實現。我是相信華盛頓公約是對的，但是時機尙沒有到，我不贊成操之過急，世界的工商業正是凋敝的時候，請勿要求這種辦不到的事。

這個爭辯尙沒有終止。一九二三年五月漢堡社會黨大會（The Hamhourg Socialist Congress）開會，嚴斥各國不肯履行對於國際勞動組織的義務。大會通過一個議決案，謂華盛頓草約載列的，係工人最低限度

的要求，并促工人抵抗各國資本家一切障礙國際勞動組織進行的陰謀；資本家始終是反對改善工人的社會地位的。

祇看前述那些宣言，就見得這個形勢是很嚴重了。國際勞動組織正在經過種種難關，有人心裏想，牠會過得這個難關麼？頒布國際勞動法，到底就是國際勞動組織所以存在的理由，如果現在這種情形持久不決，縱使牠在別方面能做許多有價值的工作，牠繼續存在一層確是要發生問題。

公約遲遲沒有批准，顯然有不對的地方，這是要承認的。但是如果我們用冷靜的態度去觀察這種可悲的情形，我們可以尋出幾處可原的地方。在一國的國會裏，有時提倡些很重要的必需的內治政策，也是一樣不能通過，令人失望。甚至有些勞工律，係本國發起的也不易得通過。至於國際的規定反對是更大了，否則便是取漠不相干態度。

而且一般情形也不利於這種立法，因為牠增加戰後改造的工作和國家的經濟負擔。和平的基礎尚未鞏固，賠款問題，聯合國債務問題，和從前一樣難以解決，經濟恐慌尙沒減輕。所以一方面社會是彷徨不安，他方面政府急要的公務是來得迫，在這種情形之下，國會有點不肯把國際勞動公約編入自己的立法程序裏面，因為這些公約尙在試驗時期，這是希奇還是不希奇呢？

而且勞動問題的學者，都知道社會立法的進步，有兩條主要條件：那就是某種程度的經濟發達和一種活動的勞工政策（參閱一九二二年指導員報告書 *Report of the Director, Geneva, 1922, p. 99*），否則至

少亦須有一種有勢力的富於同情的輿論。第一種條件，即經濟發達，現在確是缺少，講到第二種，就歐洲一般而言，勞工團體顯然沒有在一九一九年那麼有勢力，亦沒有那麼得人心。在政治方面，我們都知道因為種種動機——有些是可敬的有些不可——發生一種反動勢力，反抗凡爾賽大會和華盛頓大會的精神，反抗一切調停社會糾紛和擴大社會改革的熱忱。工人對於歐洲的政治反動勢力，是一致痛斥的。

這些障礙雖然是嚴重，如果大工業國生產成本昂貴，在國際競爭方面吃虧，就覺得急要有國際勞工規定以資補救，那末這些障礙可望消除多少，但是現在國際競爭的條件，大體上已經更改，現在世界貿易主要的複雜的關係，并不再是勞工成本，乃是政局穩固，外匯堅定，運輸便利三者。

所以國際勞動組織的功過，姑不具論，我們現在經過的時期的確是不利國際勞工立法的發展。須要過些時候，這種局面纔能改變。同時，這個組織如果把規定的程序更改，那末有些傾向於國際公約的國會，辦理批准的事，是否可以容易些呢？

關於這個問題，南非洲代表司密司 (Warrington Smith) 在一九二二年第四次國際勞工大會發表一個明瞭的宣言：

關於批准工作時間的公約所以困難，是有兩種顯著的原因：第一層在南非洲我們的法律大致是與公約的規定一致的，但是有些細微的地方須要修改過是很麻煩的，所以我們的國會和政府是不情願設法去實行這些差不多是口頭的小修改……這是不能免的。第二種困難是世界的經濟恐慌。



在這次大會，挪威代表極爾斯坡夫人 (Mrs. Kjelsberg) 謂不批准的理由之一，就是華盛頓會議把公約的內容規定得太詳細。草約裏規定各條，有種國家如挪威早經頒佈這種條例，如果他們對於約內不重要的地方有權修改，那末他們可以把草約完全批准。

大不列顛代表會發問謂公約的內容是否大致在各國都可以適用，並且起草時會否注意使一國的律例可以容易與牠適合；簡而言之，公約的內容本身是否就是批准的障礙。

有些國所以遲遲批准，是因為現行的律例須先修改過，然後可以將公約批准，以免本國律例發生矛盾，此外亦有因為本國是新成立，組成本國各區的立法紛歧，須要先統一立法，然後可以批准；南斯拉夫就是這個例。還有一種原因，政府不肯批准是有充足理由，例如有些公約事前或者沒有經過充分的研究，因為起草這種公約所必需的知識當時是沒有的。遇着這類事件，修改公約是合理的；如果是實行修改，各國批准會得更多。

如果一國批准公約，同時可有某種保留條件，那末批准會得快些。但是有條件的批准會影響公約裏面的主要規定，且係公約起草人意料所不到；并且如果姑息這種有條件的批准，這個組織的效力會受嚴重的危害，雖然如此，如果保留條件僅涉及公約裏不要緊的規定，這種辦法是可以通融的。這類保留，布加利亞關於工作鐘點公約曾實行過。牠表示公約在布國實施時期須在一九二四年七月以後。又有一種認為合法的保留，就是本國批准公約與否，要視這個組織一個或一個以上的會員批准了，纔能定奪。在別的地方，政府不肯批准，如果承認牠有某種保留權，那末牠便肯批准，這也是會得有的。但是那些保留條件不得與公約的精神牴觸，亦不得

損減組織的效力。

雖然各方努力的催促批准公約的進行，但是批准仍是迂緩，令人擔憂不淺，恐怕後來這個組織會迫着去施行板斯君建議的政策。這個英國勞工代表倡議規定公約內容祇限於主要工業國已經實施的改革，由此可以得着他們的贊助。甚至如此，其裨益於工人頗足稱述了。在沒有這種立法的國家，勞工顯然是得着利益；在已經有了這種立法的國家，把本國的進步設施訂入國際公約裏面，工人更是多一層保障，因為這種設施，由此可保持之永久。

因此如果把經濟狀況改善，把公約的內容修改適當，那末，各國立法院批准公約和建議書會得多些。但是這種希望也會得不能實現，除非工人和僱主誠心去解決這個問題，真的了解彼此的地位，本着公道心尊重彼此主要的權利。

勞工控告資本的話無疑太過利害。僱主表示反對態度，馬上便說僱主是自私自利，這些話顯出是沒有好的思索過。但是有些僱主確是喜歡恢復階級爭鬪的心理，想恢復失卻與工人的權利。他們預備利用一般的政治反動勢力和勞工現在的困難和工會孱弱的渙散的情形，以便達到自己的目的。

但是現在的危機不僅是這種心理。工人須要注意，僱主差不多是沒有法子迫着去注意某種經濟原則，與勞工的學說是迥異的。例如在過去幾年，僱主聯合會的政策所根據的學說，是減少生產成本，增加貿易。他們相信每天工作時間更長，乃是減低成本最有效的辦法。所以他們反對每天八小時工作制，一部份理由是出於誠

心的信仰。關於工資問題，僱主要根據工業的負擔能力解決，並不是根據生活值。至於工業的負擔能力，不是聽他的喜怒決定，乃是由世界市場的狀況決定出來的。

而且僱主對於國家經濟的興盛，全體常常抱着一種責任心，這種興盛是國家實力和人民福利的保障。他們以為世界杌隉不安的情形，係實行社會改革，經濟改善的無可克服的障礙，他們說這句話，確是有點是誠實的。

替僱主辯護的話是已經說過了，公平的觀察者，仍然會看出國際勞動組織真的是有人仇視。僱主無論是誠意與否，是很出力迫着政府和國會阻止公約的批准，這件事是有憑據的。他們並且想限制國際勞動組織的法律資格，干涉牠的進行；他們一致反對擴充組織的勢力到農業去，斥責組織不當正式去調查某類事件——尤其是關於失業和生產的事——硬指組織虛耗經費，這些事就是憑據了。

僱主所以仇視和猜疑，贊成者所以贊成，各有各一派的理由。這類理由有些是很普通，任何國際機關都會有的，亦有些祇係現在國際勞動組織所有的。就普通的方面講，僱主說國家主權尤其是大國的主權，關係施行一種開明的有效的政策非常重要，但是加入了國際勞動組織，這個權就受嚴重的威脅，祇有各國自己曉得自己的實在和永久利益；自己對於經濟和社會問題遺傳的困難，比別人曉得透切，所以不肯服從一個世界議院議決的事，而且這個議院的多數分子在思想和情感方面，會得與自己的不同。

反對派又說現在各國情形是怎麼歧異，設法去頒佈普遍的勞工律，乃是一種愚行。這種歧異，第一是關於

物質的，適用於溫帶氣候的工人的律例，在熱帶不會得一樣適用；關於童工的律例，在熱帶的地方每天清涼的時候祇有夜間，所以這條律也有反對的理由；土壤和雨量的不同，時季不同影響產品和製造品，凡此種種，都會得是不利於國際規定的。

其次關於經濟組織和社會進步的不同。世界各國經過種種經濟發展不同的狀態。第一層關於經濟組織，有些國家正在省區或城市的經濟時期，有些仍在國民經濟時期，有些已到了國際時期。其次關於工人的生活程度，有些國勞工程度是高，有些是低，由甲級移轉到乙級去是件困難的事。勞工立法，當然要適應合於一國的經濟程度，所以規定勞工的事，本質上是個內治問題。

此外，勞工的組織與經濟發展有密切的關係，而經濟發展與政治發展的關係更是深，各國的經濟發展既然不同，然則把勞工立法弄得各國都是一樣，這件事我們尚能說可以辦得到麼？

再則，頒佈勞工法就不能不影響社會全體的生活。若要限制童工，就不能不設立學校，并頒佈強迫教育的律。在這一範圍立法尚是不夠；有了勞工法，社會全部都受變動。又如，失業問題與任何經濟政治問題都有關係。換句話說，全部社會問題乃是一個單位，牠的各方面是互相交錯的，改變牠一方面，其他方面都受影響。

僱主一向反對國會干涉國內的經濟問題，說國會是沒有資格，否則就是有黨派偏心。所以對於一個世界議院去干涉，更是反對得利害，這個議院會得重演國會的罪惡，而且國際嫉忌和階級爭鬭，會把這種罪惡弄得更糟。

他們又說這種機關的基本原則，本身上會發生不公平的事；例如牠硬要施行每日八小時工作制，如果一個國家在生產方面暫時趕不上別國，必須延長工作時間以資補救，但是世界的國會不准牠有這種權利的。國際勞工立法原來的宗旨，固是保障先進國防不義的競爭，使生產開支各國一樣。但是這種政策會得是某種國家嚴重的禍患。法比兩國被歐戰毀滅了一半，現在凋敝的情形，他們必須設法改造，一個國家好比一個家庭或個人，碰着了厄運之後，必須保留有額外的工作權補救損失。在這種事件，國際勞動機關似乎會惹起不公平的事，因為自尊的有作爲的民族，顯然有這種工作權利和責任，牠反決心去干涉。他們更明白說，國際聯盟的國際勞動機關，根本上是個勞動機關，看牠的名就可知，牠所以設立是要提倡勞工政策，擁護勞工利益。然則何故要請僱主去贊助牠，出力使牠成功？

至於說牠於僱主有利益，在現在情形之下，這種利益不能實現。從前希望有了國際勞工法可免破壞的競爭之虞，例如有些國家不肯出錢去辦保障勞工和社會改革的事，在國際經濟競爭方面，如果沒有國際規定，常有破壞他國勞工程度的能力。這是由於改革的代價增加勞工的代價，勞工代價增加，生產成本亦增加，所以保障勞工的國反要吃虧。話雖如此，但是這種主要的目的，是永遠不能完滿達到，因為有美俄二國沒有加入國際勞動組織，他們的工業的人口和經常的出品，差不多等於全體會員國之一半。

有人說美國和俄國畢竟就要加入的，僱主駁道，美國享受優越的地位，牠雖然加入也不能有什麼補救。牠是個聯邦國，關於勞動問題的統治權是有限的，所以任何公約可以作建議書辦理，他國擔任正式義務，但是牠

不受這種拘束。

世界對於國際勞動組織并不顯出什麼真的熱忱或有什麼大信仰，僱主懷疑心理亦是根據這個事實，而且這種機關比任何機關更是要靠輿論的擁護。有幾個國派的代表團都不完全，可見世界對於牠并不是真熱心。共計五十六國，一九二五年祇有四十六國派代表到日內瓦，此中祇有二十九國的代表團是完全的。應有二百二十四個代表，祇一百四十四個代表出席，分配如下：政府代表八十名，僱主代表三十二名，工人代表三十二名。

關於繳付會費，許多國都愆期。一九二〇年欠繳會費比例係百分之七，一九二一年係百分之十九，一九二三年係百分之四五。

僱主對於國際勞工大會太過活動，亦表示反對。大會不到七年間，已經討論過下項最重要的問題：一九一九年華盛頓會議工業問題，一九二〇年熱那亞會議海員問題，一九二一年日內瓦會議農業問題，一九二二年日內瓦會議移民出境問題，一九二三年會議工廠稽查問題，一九二四年一九二五年會議工作失事工人補償金問題，及職業上發生疾病問題。簡而言之，共計通過二十一條草約，二十八件建議書，似乎是對於各國是要求過奢，因為他們正是於戰後改造問題，而非複雜的問題是很多。本章曾提及任何國際機關都有消滅國家主權之虞，僱主說現在的情形正會有這種事發生。主管機關和大會是賦有立法司法和選擇的優先權，這些權利從前是獨立國家所獨有的。而且大會取決一件案，是以多數票不是以一致票為準，好比國際聯盟是以一致票

爲準，因此一個國家絕對不贊成的事，會得被迫去做。

因前述的理由，小國出席大會與大國平等，也惹起一種恐慌。大國恐怕自己的利益會被小國操縱，大會取決一件事，小國自己不致會有什麼損失的。在熱那亞會議，這種心理尤爲顯著。如果關於海員工作時間的公約是通過了，不管那些有幾百萬噸商輪的大國的反對，而多數贊成通過的，是那些有很少商輪或簡直沒有商輪的小國，那末這個組織的權威必致危害，因爲諸大國的國會看出這件事的不公，會得永不批准這些條例。

姑且假定大會通過的律例是高明的而且各國都肯批准，這些律例最重要之處，仍然要看是否切實施行。監督施行最好的方法，是憑工會和稽查員。國際勞動組織以爲爲統一系統起見，這些稽查員應開個國際會議。由此可見這個組織想把牠的權力伸張太遠；他想伸張到生產的範圍裏面，這個範圍僱主決定祇有自己可以去管的。牠少不免會變成個太上國，否則是個太上勞工議院，侵進一切經濟事業起初藉口調查裏面情形，後來便頒佈律例去規定這些經濟事業。

僱主末後對於指導員的人格也反對，認他是個有濃厚的社會主義傾向的政客，定必許這個組織用來向世界宣傳社會主義。

僱主指控國際勞動組織各節，上文已盡地說出來，現在讓我們去考慮牠是否確當。

我們已經看見僱主詆毀國際勞動機關，說牠侵害國家主權，並且在經濟關係的領域裏將自己建成個太上國。這個組織就現在的組織法而言，確不會有這種事發生。

一般人都承認國際聯盟並不是個太上國。組織牠的政府完全保留自己的獨立，關於拘束的議決案，須一致通過纔能有效。在國際勞動組織中，雖是祇要多數票便可以通過，初看起來似乎一國對於一種議決案，雖然反對過，並且認為與自己的利益衝突，仍要受議決的拘束，這個組織賦有的權限，是出乎國際程序之外，牠有些優先權是必須屬於太上國的，這一層我必須承認。我們并看得出牠將來會有立法行政司法三權。雖然如此，現在尚沒有完全獨立的空氣和最終權威的性質。會員國的立法機關的權威和獨立並沒有損失，沒有牠們答應，什麼公約什麼建議書都不能變成法律。

國際勞動組織之提倡者駁道，政府沒有什麼要懼怕，因為在大會裏實際講起來，多數權是在他們手上。如果各國政府對於勞動問題都是一樣意見，那末這句話會得是對的，但是各國政治和經濟發展彼此是大不相同，所以他們意見難望一致，而且某種政府例如保守派政府，有時會被急進派政府操縱。僱主恐怕有些國家聯合起來攻訐別一類國家，因此反對小國和大國在大會裏有均等代表權，關於這一層各國在大會裏可以真的說有均等發言權。每一代表投的票都是一樣價值。但是國際勞動組織給予大國的保障，我們須要記得。按第四十條規定，主管機關負責製備大會會議的議事日程，故對於大會實在的活動，主管機關實有操縱能力。在這個機關世界主要工業國——即與大會議決案關係最鉅，關於社會改革經濟負擔最重要的國——是佔優越的地位。并且一二年來的經濟顯出僱主表示懼怕的事，實在並沒有實現。

因為世界各國經濟情形不同，非難者便說國際的勞工立法機關本質上是不能成立的，這種話未免言過



其實，勞工局很明瞭在工業組織尚未發達的地方，許多草約和建議書是不能適用的。和約第十三本明白說出來，謂各處氣候，習慣，風俗，經濟，機會，工業慣例是有歧異的，若要把勞工情形嚴行規定一致，馬上是難辦到的，又和約第四〇五條及第四二一條規定，如果有這種歧異之處，公約內容准予特別修正。勞工情形要完全一致，假使是個夢想，但是關於各國生產開支我們至少可以達到一種近乎均等的地步，使國際勞工立法確可防止工業競爭。

至於說勞工局會侵入某種經濟事業範圍，如生產事業範圍，乃僱主所深惡的，這一層我們可以承認是件不能免的事。但是如果勞工局小心不伸張到這種範圍，除非係因環境迫着去做，或是徇有關係人的邀請，或是受國際聯盟的指導，那末牠與僱主可以無衝突之虞。凡是曉得一切經濟問題是互相有關的人都明瞭，如果用一種人爲手段去限制勞工局的活動，這種限制是不能歷久不變的。主管機關和指導員辦理這種事件時，如果是有機智，有鑑別力，那末僱主的畏懼心理，可以減少許多，但是這種擴充的活動，大體上不會得更變這個機關的附屬性質，把牠提高到太上國的地位；像僱主說的話不是對的。

僱主又謂國際勞工局的要求是不能容納的，因為牠擬頒佈的勞工律引起改造社會全部的必要。如果勞工局這種要求是一件過失，那末牠必須要認錯了。勞工律隱含同時改造社會現狀的必要，這一層我們不怕承認的。我們對於社會改造，應當認爲多添了一種原動力——不是障礙力——去促進提高社會一般程度的律例。但是這件事應要小心進行，因爲改造社會真的要有學識和細心的。

關於國際勞動組織會重演國會的罪惡一層，我們希望這個組織頒佈勞工法的精神是與國會不同。國際勞工大會顯然與傳統的立法會議完全不同，牠是理想的政治和實際的政治一種有趣味的試驗。國家干涉過度，我們是一致反對的。僱主和工人的團體發展到相當程度，關於工業糾紛的事，我們可以任從他們直接談判去解決。但是國家對於他們的指導和幫助，是不可缺的。國際勞工大會就是這種真理的表現。牠想把政府會議和工人及僱主會議聯得一塊；因為政府會議的議決案，可以編成律例和國際條約，至於工人和僱主會議，是接近工業天天的事實和人民實在的需要。

由此可以看出兩個特點：第一，這個方法是新的，更屬於客觀的，更是公平的；其次，這個議院是非常的，不直接受政黨的支配，有專家在裏面助興，又有各民族各文明國貢獻自己積聚的智慧，增加牠的勢力。直到如今這個試驗證明是合理的。現在去論定牠確是太早，但是拿抨擊國會的理由去抨擊勞工大會，不見得是對的。

僱主謂歐戰蹂躪的國家，如果接受國際規定，他們的經濟復原會受很大的影響，又謂他們要補救歐戰的損失，所以延長工作時間，我們不可施以限制。關於這層，如果環境顯出是必須這麼辦，凡是經濟非常困難的國家，得予特別的暫時的通融辦法。但是僱主謂施行勞工和社會法的國家會受經濟損失，這些話就全局而論確是不對的。

謂國際勞工局是全為工人利益的，所以僱主不必熱心加入，而我們可以冀望於僱主的，最多亦不過是一種消極態度，這種說法是最淆亂觀聽。我們必須嚴厲斥駁牠。國際勞動組織固然是提倡工人的福利，但是我們

也要曉得工人所得合法的利益，就是政治全體的利益，而且這個組織促進工業和平，勞資合作，間接幫助僱主和工人一樣多。牠把勞工律國際化等於直接幫助僱主，保障他們防止不義的競爭。而且社會所得的利益是估計不出的，此中資本家得着的利益是最多，主要的利益就是使工人知道具體的工業改革與一般社會和經濟問題的關係，由此趨於用和解與法律手段去改善社會情形。

僱主對於俄國和美國沒有加入心裏很感動，以為是國際勞工局行將失敗的證據，因為這些大工業國不加入，牠就不能達牠首要的目的。他們這般說法似乎是太過悲觀了。

俄國終歸必加入國際聯盟和國際勞工局的。而且她雖然是個大國，人口是多，在現在的工業世界，她並不是個大勢力，等到她恢復她在世界生產上和交易上的地位，她便會得牽進國際團體裏面。

至於美國，她的人民雖然暫時反對，但這種態度不是始終不變的，而且已經發起一種強烈的運動要求和現存的國際機關密切合作。關於美國如果加入便享受優待的地位一層，據甘柏斯君說這是無關緊要，因為關於任何立法及勞工運動如果確是促進一般幸福的，美國是不會落後。

美國勞工立法的情形，現在不見得十分發展，甘柏斯似乎過於自信。但是別的大工業國發展勞工立法雖然多於美國，然而國際勞動組織須要通過許多律例，然後牠多數的會員國，纔能趕得上美國的勞工法標準。而且國際勞動組織現在與美國合作的地方是很多的，這種合作可望發展，尤其是在研究事業方面。

關於五十六個會員國約有二十個沒有到會一層，我們可以說凡是大工業國都常到會，而且想一想數年

來的經濟恐慌和有些國離開日內瓦是很遠，平均有三十五國到會也不算少。

代表團不完全，並不是出於惡意，與反對組織的宗旨是不相干。有些代表團所以不完全，是因為那些國差不多是沒有僱主和工人團體。

僱主對於勞工大會活動過度亦表示反對。在戰後環境之下，他們反對也有多少理由。一九二二年大會議決此後每隔一次開個籌備大會，這種辦法僱主頗為滿意。籌備大會研究提出的建議書和公約，等到翌年大會纔取決。這麼辦法提出各國國會的勞工法可以大減。自從一九二二年通過的公約比較從前少得多。

關於利用勞工局宣傳社會主義一層，如果鼓吹工人階級的福利，提倡用立法去謀社會和工業的和平，是屬於宣傳社會主義，那末勞工局要認有罪，否則不再是個活潑的勢力了。如果勞工局用牠的勢力去宣傳牴觸現在經濟和政治制度的學說，那末我們應該責難牠。這種事牠確是沒有。國際勞動組織全部的基礎，就是資本主義制，牠假定資本主義個繼續存在，牠的目的是幫助這個制度進行順利不生障礙。

至於工團黨(Syndicates)或社會黨，是否把國際勞動組織當作是他們野心的目標，或當作是他們得勢的一個步驟，這是另一問題，與國際勞動組織的價值和用處毫無關係。

關於指導員(Director)，堅信這個組織，照現在的組織，對於世界是很重要，所以小心防止危害牠存在的東西，這是社會黨共產黨所做不到的，這是人人知道的。資本主義者和集產主義者的極端派，雖然都攻擊他，然而大會和主管機關，屢次一致表示信任他，足見他是公正無私了。

上文反駁的道理已經說過，但是有人對於國際勞動組織恐怕仍抱着懷疑的心理。他們必定有種反對的理由，我們尚沒有去駁倒。但是人的生活是善於適應和調停，自然會把這種反對理由消滅的。一個機關要各方面都贊成是辦不到。這種機關現在是沒有，人類的思想或組織能力亦創不出這種機關。但是現在的勞工局一般的原則是妥當的，凡是懷着善意的國家和人民，都應該贊助牠。

國際組織的趨勢是不可阻遏。勞工覺得必須在國際方面想出個法子去改善勞工的地位。現在有些國際機關，是迎合勞工的心理的，勞工會加進去，除非我們有一種更合理更優良的法子使他們達到所冀望的目標。如果一方面提倡國際和平，他方面助長社會衝突的原因，這豈不是矛盾麼？我們必須使人人遵守法律，這種法律須隨時可以適應於時勢的變遷。但是我們必須更進一步，創立一個法律原則 (A rule of law)，俾在國際關係和個人關係間，都有一種法律原則，以保障有秩序的進步。戰爭不是求正義合理的有效的方法；經濟爭鬪的武器——罷工和關廠 (Lockout)——亦不是。這種方法施行時，就不免有死亡、破壞、飢餓、傷害的事，所以必須要有種法律性質的方法去代替牠。二十世紀的進步事業，就有一件是創造一個完全的可行的勞工法典和國際法典；這個法典人們誠心去遵守的。

老實說，一個國際機關除非有一種國際精神去擁護牠，否則必致失敗，但是這種國際精神，現在是微薄得很。但是這種精神和這種機關會互相維繫，沿着曲折的途徑，發展很快，好比民族精神未誕生前一樣。

國際勞工局的前途是靠得住的。牠不會得解體，因為牠是擁護主要的物質的權利，并且適合高尚的社會

理想，人類最大的寶藏究竟就是工作，而我們必須做可佩的，有益的，有效的工作。但是沒有國際機關幫忙，這種必需的責任，我們擔當不了。

而且國際勞工局正在進化中的大運動，是可以持久的。縱使牠暫時為仇忌者破壞，牠會變別的形式再出現過，好比十九世紀的民權機關，各國專制當局都設法壓迫，但是無效的。

簡而言之，我們要告訴美國人，國際勞工局確是個實事求是的機關。裏面的代表都露出有才幹有善心的印象，這是我們看見的。固然是有種種困難——個人和國家私利心——須先要制服，但是這種私利心必定屈服於國際自尊心。據我們在日內瓦看見，此時代因人懷疑國際勞工局，但是牠是以人類的心中之最深處——至善(Goodness)——為基礎，所以不能顛覆的。

## 第九章 美國參加問題

美國參加國際勞動組織問題，若容易解決，最好把下列的問題自己問一下：「國際勞工局是否有助於世界？我們個人是否需要牠？加入了國際勞工局便要犧牲甚麼主權？他是否有效，是否可望發生效力？」這些問題，要答覆得滿意，答覆得令人信服，並不會得困難。本書所論之事，對於前項問題，至少已經有了大概的答案。現在要的就是把美國的情形和加入問題特別研究一下。

關於工人生活標準的一般原則，我們在美國都是意見一致。我們希望生活標準高，因為我們是否為適宜的公民，我們與此殊有關係。誇我們的工業團體，提高生活標準的成績。我們相信我們的工人享受的舒適自由和機會，比別國的工人多，我們因此遂引以為榮幸。

大概說起來，美國的勞工情形處處都滿意，但是細心研究之下，就可以發見許多驚人的弊害和無可恕的忽略，並且對於增加效力（Efficiency）的確實方法，悍然置諸不顧，對於勞工的安寧——尤其是下等工人的——亦悍然置諸不顧。

說起來，美國是個縮小的世界。國內各地氣候不同，經濟發展不同，種族特性不同，宗教及政治思想亦不同。所以一方面為效力和正義起見，我們須創造一個一致的政策，同時仍許用各種不同的方法，適合於天然和人

性的需要。我們有個問題——統一全國勞工法，和把牠編成法典的問題——這個問題很似國際勞工局要解決的問題。去解決這個問題，我們與勞工局彼此幫忙，可以得益很多的。

我們離開解決這個問題的時機非特是遠，並且我們似乎尚未開始根據科學的道理去研究牠。關於保障工人、女工、童工，發展充份的保險制等等設施，尚有許多未曾實行。這也是顯然的事。這種事是真的，所以抨擊者敢說我國工人矜誇的幸福，不是由於我們的工業組織是較優，亦不是由於社會思想較高，乃係由於特殊優越的情形，如空地多，天然財富和原料多，本國市場大而且雜。歐洲的經濟制度雖是一樣，但是天然的境遇沒有這樣好，所以千百萬的工人都是貧乏，所以支配歐洲的經濟律是不能支配美國。

這種解釋無論有幾多真理在裏面，有一件事是實在的，就是美國的隆盛我們不能歸功於自己，（雖然許多人自詡有功。）我們必須創設一種經濟組織，凡是腐化我們的經濟制度的污點都消除；要除去這些污點是在我們能力之內的。

十二年前政府關於我們三百萬工人的康健和幸福的保障，比較歐洲至少落後四十年。婦孺夜工似乎愈見其多；四十八邦祇有三邦有工人補償金律；沒有一邦有疾病、衰老、殘廢、死亡或失業的保險制。可以防止的不康健的事，當時估計每年要耗費國家一萬九千三百萬元。工廠傷亡和殘廢的男女工、童工，全世界以美國為第一，美國每年傷人的失事，約自一萬五千起至五萬七千五百起。據較低的估計，每星期工作七天的工人約四百五十萬，所以沒有星期休息。



自從一九一三年，情形固是已經改變很多，因為我國多數有效的勞工律，都是過去十二年的結果。

雖然如此，安德魯 (John B. Andrews) 近著的論文說：「許多應該在學校念書的孩童，現在都在工廠裏工作；勞役債制 (Peonage) 在聯邦內某邦是盛行；許多萬女人在寄生的工業工作很長時間，她們的工資不能維持廉潔的生活；工業毒害生命的危險日益增加，尚沒有報告，亦沒有補救辦法；許多萬鑛工的死亡率比在英國高三倍；每經一次商業循環 (Business Cycle)，幾百萬人被動失業。」（參閱一九二三年六月美國勞工立法評論 American Labor Legislation Review）所以美國關於勞工立法，確是仍須急向前進。

雖然有些私人團體和慷慨的僱主，專誠去改善工人的地位，我們覺得這種改革要持久要穩固，必須在相當範圍憑着勞工立法去做，本書前幾章已經說過了。講到提倡勞工立法，我們須要感激美國勞工立法聯合會 (American Association for Labor Legislation)，國民消費同盟 (National Consumers' League) 和童工委員會 (Child Labor Committee)；他們的工作是很有價值。但是他們的會員無論是怎麼懇切，他們的理想無論是怎麼高超，這些團體雖然首創這個運動，然而不能把這個運動擴充到國際的範圍裏；要有完滿的成效，國際範圍就是牠的最終的目的地。

當歐戰猶在進行時，我們第一個覺悟，將來和議談判，必須以正義為根據，不可憑藉戰時的外交手段。我們堅信這個和議問題全部是一致的。我們不喜有戰事，這種思想或者比較任何民族是更深，這不是因為我們沒有勇敢沒有力量，是因為我們曉得牠是人類的災患之一——尤其是我們要特別关心的老百姓的災患。我們

懂得經濟和政治問題是互相交錯的，關於民族的獨立，雖然沒有人比我們更贊成，但是現代的民族是要互相倚賴一層，我們是很明瞭。我們有高尙思想的人，都堅信時機已經到了，可以設立機關去研究達到世界和平世界正義的最好的方法。

我們在國際勞工立法委員會所以出力工作就是本着這種精神。在「國際勞工局的誕生」一章，我們已經把美國代表團的工作，一一敘述出來，我們看見，像甘柏斯君說：「勞工約章的精華是美國訂出來的。」第一次國際勞工大會，亦即最有成績的大會，係美總統召集在華盛頓舉行，並係美國工務總長主席。

後來忽然因爲一陣不可解的政治辯論，我們便退出不肯合作。富於理想主義的美國人突然出人意料退出戰爭蹂躪的歐洲，除了歐戰以外，恐怕沒有別件事更使世界震驚了。然而這種新的國際機關，如果要辦得有成效，我們加入一層是不可缺少的。

國際勞工局有些職員說美國不加入仍然可以進行，拿這些話慰藉自己，這是件可悲的事。但是他們說這些樂觀的話，無非是想這個組織的會員不要灰心；他們很希望前途有新發展的。

美國沒有加入，現在覺不着大的不便，要等將來就覺得着，這是真的。現在國際經濟競爭的關係迥異往昔。外匯狂跌，使經濟定律亦失其效力，就是此例。雖然如此，這種現象也不過是暫時的。將來經濟競爭的關係仍與歐戰前無異，而勞工程度這個關係與倚賴國際市場的生產事業有優越的關係。

所以像國際勞工局那種機關，必須含有世界普遍的性質，除非牠能把世界的主要工業國或大國聯合起

來，否則就難以執行牠的職務。凡是經濟性質的團體，更是要如此。創辦國際勞工局的人很明白這條道理，所以決定准許德奧兩國加入，當時牠們尚未得准許加入國際聯盟。

當時他們也自然覺得美國加入的重要，情願出很大的犧牲引牠加入。在勞工委員會會議就可以看出這種思想，尤其是關於該委員會對聯邦國批准公約問題表示讓步。各代表確把這個組織的性質修改，削減自己的立法權，藉以取得美國的贊助，前途可以更光明些。

我國沒有批准和約令他們很失望，這是真的，但是我們都知道我國不批准和約，並不是根據國際勞動組織的功過。凡是讀過歷史爛熟時事的人，都不信這種孤立態度是永久的。在政府方面，現在是觀望時機。至於人民方面是很想幫忙，同時不想本國穩固的政局和經濟的昌盛因此受影響。現在他們漸漸知道國際合作的必要，不過時機尚未成熟。不久當局為輿論所迫，加入的時機成熟了，那末他們可以儘量出力幫忙這個機關解決人類的難題，因為像商務總長霍弗 (Hoover) 說，「美國人的道德和政治理想是幫助他人的。」

美國不批准和約的經濟動機和政治動機，本來不在我們討論範圍裏。國際聯盟和國際勞動組織彼此關係密切，彼此都因此吃虧。有些人反對國際聯盟，因為是畏懼國際勞動組織；別的反對國際勞動組織，因為由此便會引起加入國際聯盟和世界法庭。美國不肯加入國際勞動組織，或者是由於兩種工業學說衝突的緣故：第一種就是工人階級所擁護的國際勞動組織所表現的，其次就是美國習慣所表現的；這種解釋，或者是比較滿意。這兩種學說，前面已經說過，現在不妨再述一遍。

僱主政府和法庭對於勞工常表示一種極端個人主義及放任主義，這種主義，在英國十八世紀末葉是很流行的。僱主反對國際勞動組織的立腳點，就是自然權利，競爭自由，契約自由，和產業權不可侵犯主義。他們假定社會人人的利益是一致的，僱主的利益就是社會的利益。所以勞工立法如果侵犯僱主權利，就須拒斥，僱主僱工人做工，僱辭可以自由，他有權管理自己的生意，因為生意是他自己的。又謂自由競爭是常有利於社會，所以僱主有權與勞工個人議工資，拒絕與勞工全體談判。前述各說，都是根據一種主張天賦的，不可分離的，絕對的自然權利的社會哲學，就是十八世紀個人放任主義古典派的主張。

美國法庭判事每爲這種思想所左右，因此已經有人抨擊了。據加爾福尼亞大學教授華金（Watkins）說：「已經有人抨擊美國的法庭說牠的觀念和方法是古板，牠的判決是根據理論而非根據現代經濟生活的事實，是個人主義的而非社會化的，是保障產業權利而非人民權利，是誇張私人權利不顧公眾權利和安寧，是泥古太甚，是根據十八世紀的法理，不曉得適應工業社會變化的需要。」

與僱主的哲理對抗就是勞工的哲理。愛特（Sherwood Eddy）描述這種哲理如次：

勞工和進步的思想家是根據進化的而非絕對的哲學，主張人的權應超過產業權。勞工反對政治專制和工業專制。他們相信工人的利益彼此是一致的，彼此負一種最高的責任，對社會全體亦負一種最高的責任。他們相信他們給僱主以利益像僱主給他們工作一樣真；爲工人利益起見他們必須採用團體議價制，并且一個工人沒有資本，沒有生活的工具，在僱主面前祇有任其支配，因爲工人是孤立無援，僱

主是佔着優勝的地位。他們相信工人有選派代表的權，這種代表是否本業的人俱可，好比僱主可利用業外的僱主和法律顧問來幫忙。他們相信有權保障自己全體階級的程度好比僱主，商人或技師一樣。他們相信私利的個人主義的哲學，雖然說工人如果喜歡在何地，何時，為何人工作便有權去工作，但是工人對於有機社會裏那些社會關係和義務，應該放大眼光去看，不可泥於個人的孤立行動，應為社會幸福着想……工人雖不是常了解或發表這種哲學，然而現代世界各處的勞工運動的基礎，真的是這種理想主義和人生哲學。

美國有這兩種相反的哲理，然而說其中一種足以代表僱主的思想，他一種代表工人的思想，這也不是對。有些僱主已經採取一種政策，比較上述的進步；同時有許多工人尚沒抱負現代勞工的主張。

國際勞工局雖然不是勞工團體，因為裏面的代表祇有四分之一係勞工，但是牠是多傾向於進化的哲學，而少傾向於財產和個人權的古典派哲學。至於美國僱主恐懼國際勞動組織到甚麼程度，試看對着國際聯盟的國際勞動組織誘導的國際勞工立法運動，已經發生一種反動的運動，由此可知了。

關於美國拒絕加入這些新的國際機關的動機，這個問題現在尚辯爭不決，但是美國與國際勞動組織非正式合作的例是很多，雖然是屬於細微的事，也很可注目，因為這種例會得就是將來更密切往來的預兆。

美國對於國際勞工局並不是完全漠視。自從一九二〇年勞工局已經在華盛頓設立一個通信處。格達吳 (Ernest Greenwood) 是第一個被委的通信員。他努力向美國僱主團體和報館，宣傳國際勞動組織的目的。

他設法與美國商會直接往來，並想得着美國政府的合作，如果是辦得到的。一九二三年格蓮吳辭職，墨紐生 (Leifur Magnússon) 繼任，此君前係華盛頓 美國工務部 (the U. S. Department of Labor) 職員，並在日內瓦國際勞工局科學股 (Scientific Division) 當職員約有三年之久。

墨紐生近來告訴我們，他如何了解他在美國的任務。華盛頓分處所以存在的主要理由，是代替國際勞工局調查美國的工業和勞工的狀況。國際勞工局顯然要知道美國的經驗，因為關於一切勞工立法和工業關係的事，她是最大的工業國。是以華盛頓分處收集聯邦及各邦政府關於工業及勞工的出版物留心照料，使這些出版物按期寄往日內瓦。國際勞工局如有問詢之事，華盛頓分處編製說帖答覆一切。這個分處亦會辦過大件的調查案，勞工局把調查報告當研究叢書出版。這些研究書有幾本就是「美國住屋研究」，美國工廠工人對於空間時間的用法，「美國康健保險制養老金制的辦法」等等。

華盛頓分處對於美國的社團和個人，是要播傳關於國際勞工局進行的消息。牠每月出版一種報，把外洋的勞工新聞撮要登載，有的是國際勞工局出版物節錄下來或日內瓦特地寄來的報告。

美國工人和僱主對於國際勞工局的工作都很留心。勞工局與美國的大學，美國勞工同盟 (American Federation of Labor)，大的僱主聯合會，如全國製造家聯合會 (National Association of Manufacturers)，全國工業會議局 (National Industrial Conference Board)，美國商會 (Chamber of Commerce of the United States)，各邦及各城市商會都有往來。

一九二二年，美國商會請求國際勞工局供給關於世界主要工業國的工資統計和貿易統計。

全國工業會議局和美國商會業經詳細調查過國際勞工局。一九二二年他們的代表亞力山大 (Magnus W. Alexander) 到日內瓦，關於國際勞動組織作個詳細的報告。這個報告討論國際勞工立法，顯出是很忠實很有學問。亞力山大批評這個組織的成績，僱主的意見由此可見一斑，但是這次是完全本着真正的公平精神去調查的。國際勞工局的職員有時談話，露出工人是很注意這個機關，並且這個機關很想維持工人的信任，抨擊國際勞工局的人是重視這種話，其實我們不必去重視，因為這種話不足證明勞工局是在歐洲的社會主義操縱之下。國際勞工局無論是代表那一種社會主義，牠與莫斯科無關，他實際上主張一種進步的社會改革程序。亞力山大似乎恐怕美國自己會得屈服於外面強制施行的律例之下。他忘卻和約第四〇五條所給予的保障，否則就是疑這種保障無效。他末後拿美國的社會哲學和歐洲的比較，以為團體議決公約的辦法用於勞工立法方面是不適宜的。但是將來他就知道自己是謬誤。

他心裏雖然是恐怕，但他公然主張美國應與國際勞動組織合作，至於出力參加他或者是反對。他在紐約時報 (New York Times) 發表一篇論文，裏面說：「我國與國際勞工局的關係就是「參加或合作，」用冷靜的頭腦思想，就見得合作是現時所必需的，將來十年八年得着的經驗，予我們甚麼教訓，我們仍可利用，不致因合作而受影響。」

一九二二年美國商會副會長古溫 (Elliot Goodwin) 亦遊日內瓦，他做的報告，很贊成國際勞工局。

一九二二年五月美國商會舉行大會，邀請國際勞工局的指導員到會，解釋國際勞動組織的內容。但是因爲某種原因，指導員沒有赴美應召。

全國製造家聯合會，是唯一公然反對美國參加國際勞動組織的僱主機關。一九二四年五月在紐約城舉行大會，發表原則宣言，裏面說道：

國際勞動組織照現在的組織情形和行政情形，我們是工業家便不情願美國參加進行。我們相信這個組織正在提倡一種學說，削減個人自由，實行聯邦制干涉個人和工業自由。我們去解決工業問題，不能放棄個人契約自由和僱用自由的權利，這種自由是達到個人和國家幸福所必需的。

這個宣言，顯然是由於誤解勞工局的性質和牠現在所做的工作。這個聯合會所堅信的工業和社會學理，前幾章我們已經討論過。

勞工局自然是常常與美國勞工同盟有往來。這個同盟的主席甘柏斯氏從前當過國際勞工立法委員會的主席，國際勞動組織的組織法，就是他當主席時這個委員會製定的。甘柏斯對於勞工局的工作是很注意。美國勞工同盟對於勞工局的出版物，很細心研究，這兩個機關并且常常通信互相攻錯。

最近美國勞工同盟的機關報「美國同盟者」(American Federationist)，每期都登載關於勞工的國際消息。八月份一號登載國際勞工局華盛頓分處的指導員關於第七次國際勞工大會的記述。美國勞工同盟執行部一九二五年報告書裏面有一則是最有趣味，謂美國勞工同盟已經請求會員捐款去購買傢具裝飾日



內瓦國際勞工局新屋裏面一個辦公室，這個新屋一九二六年可以落成。

國際勞工局調查鋼鐵業施行之三班制 (Three Shift System) 係循美國僱主和工程師之請。一九二〇年終美國的泰羅會 (Taylor Society) 係生產領袖由工人領袖和工程師從事研究生產和勞工問題的會社，他們請國際勞工局調查鋼鐵業的三班制。

自從一九一九年美國的鋼鐵罷工和世界各處教會運動發表的報告書，輿論漸有勢力，要求調查三班制代替兩班制，廠方是否仍可得着盈利。泰羅會擔任這種調查。國際勞工局應牠的請用英法意德西諸國文字開列種種問題，寄給各會員國政府和各該國足以代表僱主和工人的團體。

這些問題的目的，是要決定三班制代替兩班制有幾處已經實行和三班制與出產多少，產品優劣，勞工成本，失事次數，工人衛生及效能有甚麼關係。

這些問題的答案顯出幾乎全歐洲已採用兩班制，但是這種改革是很新，並且發生於經濟和政治情形失常的時代，所以三班制和兩班制，孰優孰劣，很難確切比較。工人是贊成的，但是僱主全體而言是懊悔的。政府覺得如果在經常的場合之下採用這個制，僱主會得是贊成的。

勞工局駐華盛頓的代表，把所得的報告通知美國商務總長霍弗，因為美國就要舉行個工業大會專討論此事，這些報告就是要幫忙這個會議。

而且有些人正想求哈定總統設法使鋼鐵業採用每日八小時制，這個報告於他們尤有用處。這個報告把

全世界鋼鐵業都採用八小時制的事實宣布出來，美國鋼鐵業的當局不能不覺得自己對於此事是落後。無論如何現在三班制已經在美國實行了。

一九一九年國際勞動組織華盛頓會議（The Washington Conference of the International Labor Organization）議決設立國際移民出境委員會（International Emigration Commission）。這個委員會的任務，是考慮和報告應取何種方法，規定各國移民出境的事並保障居留異國的賺工資者的利益，同時對於各國的主權仍予相當的尊重。

勞工局想得着最完全的事去預備這個移民出境報告，所以一九二〇年向各政府和最足以代表僱主和工人的機關提出種種問題。三十一個政府答覆美國政府本想參加國際移民出境委員會，雖然末後未有正式代表出席，但是她對於勞工局發出的問題供給很詳細的答案。有幾個大的美國團體請求參觀這個委員會的工作，委員會准如所請。

這些團體有一個代表開勞女士（Miss Kellor）是著名研究移民出境問題的專家，一九二一年十二月下議院移民入境及入籍委員會（The House of Representatives Committee on Immigration and Naturalization）請她問話，她說完了，便向主席請求注意美國關於國際移民出境委員會的記載，有些地方殊非確實，應予更正。她便把國際移民出境委員會的議決案一份交給下議院移民入境及入籍委員會，委員會決議把這些議決案列入議事錄裏面。開勞女士又告訴委員會說國際移民出境委員會討論與美國有關的事，對

於美國是很尊重。

國際移民出境委員會建議組織個永久委員會，內有專家幫忙，研究移民出境問題一般的發展。主管機關表示謂如果辦得到，這個委員會應有一個美國專家。華盛頓分處代表非正式把這個提案送交向美國移民辦事處 (The Emigration Service of the United States)，美國的移民司 (Commissioner General of Emigration) 於一九二二年二月決定派個美國專家叫着克樂斯頓 (Fred. C. Croxton) 參加這個委員會。但是這個專家委員會至今尚未委派。

國際勞工局因為發生種種不順遂的事，尤其是因為意國政府野心想操縱關於移民事務的國際大會，所以牠的工作進行遲緩。國際移民出境委員會主要的成績，就是把這個問題由委員會討論時期，升高一級，列入國際勞工大會的議事日程裏面。例如一九二六年六月的大會，就要討論關於稽查船上入境的人民的簡便方法。關於這件事的計劃已經研究過，而主管機關已經由該機關的會員當中選出一個三人的委員會，代表政府僱主工人三方面，然後再在各國組織個專家委員會，有幾個美國人當在被邀之列。

國際勞工局又有一個委員會，就傳染胞病顧問委員會 (The Anthrax Advisory Commission)，牠的工作與美國很有關係。在華盛頓會議未舉行之前，多數國設法用獸醫的或工廠的規定去防止傳染胞病，但是多數主要工業國尤其是英國，覺得這種規定完全不足以對付這種患者。認為防止這種病由牲畜傳染到人身祇有用國際手段去限制羊毛，馬毛，牛皮，皮件的出口及運輸一條方法。大會決議請美國合作。大會鑒於美國農

務部防止傳染胞病的科學工作和美國勞工統計處 (The U. S. Bureau of Labor Statistics) 的重要研究，所以希望美國可以幫助這種國際的企圖，牠的目的是改善衛生情形保障工人，防止疾病。

一九二二年十月六日，勞工局接着駐班美使館的覆函，謂美政府決議派個代表出席傳染胞病顧問委員會，以非正式的參議的資格參加，業經委定美國農務部生物化學系 多余博士 (Marion Dorset) 出席。

多余博士出席一九二二年十二月在倫敦舉行的傳染胞病顧問委員會，他在委員會有價值的貢獻是很多的。美國派他出席，這件事就是美國與國際聯盟特種形式的合作的第一步。

自此以後，國際聯盟的買賣婦孺委員會，買賣鴉片委員會，康健委員會，希臘難民委員會，關稅會議（禁止買賣軍火事），美國都正式派代表參加。漢米爾登女士 (Miss Alice Hamilton) 係國際勞工局工業衛生通信委員會 (Correspondence Committee on Industrial Hygiene) 的委員，她以這個資格被邀出席國際聯盟的康健委員會 (Health Committee)。亞卜女士 (Miss Grace Albot) 美國工務部童子系 (Children's Bureau of the Dept. of Labor) 的主任，亦出席國際聯盟的販賣婦孺委員會。

國際勞工局向外面徵求意見和政策的政策由此可見，此外勞工統計家國際大會 (The International Conference of Labor Statisticians) 亦屬此例之一。這個會一九二三年第一次開會。第二次一九二五年四月在日內瓦開會。這些會議的目的，是把統計方法定出一種標準，使國際的勞工統計和報告可供比較。直到如今，這些大會的專家一致議決關於最小限度的報告，又關於工業失事，工資和工作鐘點，生活價值指數，實在工

資有限制的比較等等統計的臚列法，又關於失業統計事項。如果第二次統計家大會議決的事，都進行順利，那末凡是自從一九二〇年或一九二一年沒有舉行家費預算調查的國家，不到一九二八年可以舉行，并且多數的國會一致把一九三〇年的家費統計作爲估計生活價值指數的新標準。

一九二一年八月各國議院聯合會(Inter-Parliamentary Union)在斯托漢(Stockholm)開會，議決請求本聯合會的會員在世界各國的議院提倡律例去實現國際勞工大會通過的公約和建議書。一九二二年三月十八日，美國孟台拿(Montana)的上議院議員華斯(Senator Walsh)代表各國議會聯合會的美國組向上議院提出國際勞工大會三次通過的草約和建議書，請求將牠們交給上議院的教育勞工委員會(Committee on Education and Labor)考慮。華斯先把國際勞工局的任務大概說過了，然後說「他提出這些公約和建議書不應與正式提出這種性質的議決案一樣看待，但是教育勞工委員會應予以考慮。」這些公約和建議書提交教育勞工委員會衆無異議，所以在某方面看起來，美國是自動履行和約第四〇五條規定會員國的義務。

而且勞工局憑藉駐華盛頓的通信員常把許多關於工業並報告供給美國應用。尤其是在一九二一年商務總長霍弗召集的失業會議，駐華盛頓通信員向霍弗詳細報告關於各國失業情形和各國政府採取的補救方法。

勞工局天天都接到美國關於勞工情形的報告，而美國請求關於別國勞工情形和社會問題的報告更是

多。美國的僱主團體向國際勞工局問詢的事比工人團體更來得多，這是可注意事。而且許多僱主個人對於國際勞工局和牠的工作，是很關心。

一九二一年上半年，除了所謂商業通信之外，勞工局收到美國的來信共計一千一百二十四件，在同期收到法國和大不列顛的信爲一千三百九十八件及一千一百零一件，這個記錄很可注意。

上面簡略的敘述就顯出國際勞工局關於工業和社會消息是個重要的交換所，美國是愈加重視牠的重要。有人希望勞工局舉行的科學調查，美國會得更願意參加。并且有人以爲大規模的參加的時機已經到了。

是以日本政府代表愛得斯 (Adachi) 一九二二年大會提出下項議案；確是表示在場一般人的意見：

國際勞工大會渴望美國從早參加國際勞動組織的工作，願美國設法加入這種工作不受和約第十三本的規定的拘束。茲建議國際勞動組織應取適當辦法，使美國參加國際勞動組織的工作。

選擇委員會議決對於愛得斯君的提案認爲投票取決的時機尙未成熟，但是愛君顯然是想除了正式加入國際勞動組織之外，尙可以尋出別的法子與美國合作。

勞工局的指導員湯默斯君 (Albert Thomas) 也是一樣，很想開一條路徑達到較密切的合作。他向一九二二年大會的報告書說：

美國輿論漸漸認識國際勞動組織並沒有政治的色彩，牠是專去用科學方法研究社會和工業問題，努力改善勞工的生活——尤其是在工業後進國或工人受失事或疾病的特別危險的業務。是以美國人

對於這個組織的誤解可望消滅，美國與這個組織完全合作的障礙可望撤除。

美國完全加入國際勞動組織的問題事實上祇有一個解決方法——就是完全了解牠的目的和工作，一九二二年十二月他往美國，無疑是抱着這種目的。當時美國自從銀行公會（Bankers Association）開會和農夫發表宣言之後，美國人復很注意國際問題，但是湯默斯是個外國人，他的任務與國際聯盟直接或間接有關，不得不慎重將事，自不能隨便發表意見。

但是有一件事，雙方可以接近，沒有人反對的，那就是關於國際勞動組織本着科學方法的工作。彼此交換消息，共同用科學方法調查事實，為準確和經濟起見，於美國於國際勞動組織都是有益的。所以湯默斯聯絡美國勞工立法聯合會，這個聯合會是勞工立法國際聯合會的分會，仍然進行牠的有效的有用的工作。一九二三年十二月這個聯合會在芝加哥（Chicago）開第十六次年會，湯默斯出席演說，贊揚牠繼續努力擁護勞工立法。湯氏又往哈佛（Harvard）和哥倫比亞（Columbia）大學，欲與大學內某部份成立一種合作關係。我國大學的社會科學部如果與國際勞動組織的研究組密切合作，必定得益甚大。

關於美國社會和科學的研究，最好的工作或者就是那些大的私人捐助的機關所提倡的。指導員曉得這種機關的貢獻，所以擬出和牠們合作的計劃，例如與羅素世治捐助機關（Russell Sage Foundation）之工業關係部，（Department of Industrial Relations）又與洛克菲捐助機關之工業衛生部，（Industrial Hygiene）又與鉛尼治捐助機關（Carnegie Endowment）經濟組（Division of Economics）之促進國

## 際和平部 (for International Peace)

美國的工務部在勞工機關中算是辦得最有成效的一個，經前勞工統計司司長兼國際勞動組織研究組主任（一九二三年六月解職）米客博士（Dr. Royal Meeker）的倡議，工務部與勞工局維持一種友誼合作的關係。指導員往訪工務部裏幾個局長，如婦女局（Women's Bureau）、童子局（Children's Bureau）、勞工統計局（Bureau of Labor Statistics）、移民入境局（Bureau of Immigration）、入籍局（Bureau of Naturalization）、職業局（The Employment Service），再請他們合作。工務部長的意思，是想本部全體用科學方法和國際勞動組織合作，「本着服務的眞精神，貫徹改善人生的宗旨。」

所以指導員覺得美國就這種團體而言，在科學的合作之下，非特肯承認國際勞動組織的價值，並肯盡力幫助牠研究和利用牠天天所得的世界經驗。

美國的僱主是很機靈，並且是見聞廣，所以像國際勞動組織這種機關的重要，他不會得小覷。著名的僱主團體，全國工業會議局對於這個組織，已經表示很注意，嘗派牠的常務董事亞力山大調查這個組織的性質和活動。這個會議局向湯默斯表示，關於大規模的經濟研究工作，願與國際勞工局合作。其他團體如全國製造家聯合會，工業會議，都情願交換報告。

但是指導員承認自己覺得很難提醒僱主，使其注意更密切的合作。牠的報告說：

美國僱主素不贊成團體的行動，所以要提倡一種贊成國際勞工局的心理更是困難。但是他們同時很



重視勞資的關係。爲增進生產起見，他們很想尋出最有效的方法使勞資密切合作。至於密切的關係所以很難，其實在的原因，在乎美國僱主抱着個人主義的思想。

最注意國際問題的僱主團體，就是美國商會（The Chamber of Commerce of the United States），自從補斯（Willis H. Booth）當選做國際商會（International Chamber of Commerce）主席，便與國際商會發生密切關係。當時的美國商會主席求連板斯（Julius N. Barnes）及秘書古溫（E. H. Goodwin）都是真表同情於國際勞工局，並指導工業關係委員會尋出適當的方法和牠合作。

一九二二年一月板斯在華盛頓城市俱樂部（Metropolitan Club, Washington, D. C.）宴請湯默斯，席間演說謂國家的私利和國際合作，有時是並駕齊驅，不會得衝突的。他又說：

美國的普通生活標準顯然比別的工業國高，這是美國一個大的榮譽。美國想維持並提高這個標準，但是美國是個生產剩餘國，產品要靠世界的布場銷售，因此美國的生活狀況和工資表（Wage scale），是有限制的。雖然美國的財源是富足，並且憑藉機械的助力，美國是適宜於大規模的生產，然亦不能完全打破這種限制……

爲提高人類標準起見，亦爲保障吾國生產標準起見，如果將我國和別的工業競爭國的工資和工作標準弄得平均，這種辦法會得提高別的工業競爭國的標準，並不會降低我們的。美國商會抱着這種思想，所以嚴重考慮到底加入國際勞工局的僱主組（Employers' Section）是否合宜，俾得我們可以了解

並誘導世界比較的工業進化的事。

美國的工人，就全體而言，都熱心表同情於國際勞動組織。但在某方面仍有種種偏見，例如恐怕加入組織之後，會漸漸引起政治糾紛，又如恐怕工人代表權太小，會障礙社會立法的進行，又如恐怕提高工業後進國的標準，不是會得降低美國的標準，就是障礙進步。但是這些反對的理由，嚴密研究，就顯出是空洞的。

湯默斯遊美時，甘柏斯在報上發表一個宣言，謂關於求連板斯提出的國際勞動組織問題，有人請他切實表示美國勞動同盟的意見。同盟有兩次大會，已經把牠的態度清清楚楚表示出來：就是說同盟的態度是贊成國際勞動組織的。甘柏斯提及他從前是美國勞動同盟特派巴黎和會的代表，嘗為勞工委員會的委員，由該委員會起草的勞工約章，國際勞動組織是由此誕生。又謂美國的勞工，曾經如此參加去奠定國際勞工局的基礎，現在對於勞工局的發展是很熱心的觀察，並想從早可以得着機會參加工作。這個宣言又說：

求連板斯君的宣言，似乎是予美國僱主和美國工人以機會分別參加國際勞工局僱主和工人兩派的活動，雖然美國尚不是國際勞動組織的正式的完全資格的會員。

我信得過求連板斯君說的話是有資格，對於他的宣言，沒有第二人比我覺得更愉快。他的宣言令我可  
以把這個問題全部提出美國勞動同盟執行部二月的會議。

鑑於美國勞動同盟一向對於國際勞動組織的態度，我相信同盟的執行部歡迎有機會在下次會議討論這件事，我亦相信美國商會主席這種舉動，執行部其他會員，必定像我一樣表示歡迎。

或者有些人會覺得希奇，爲甚麼僱主和工人對於這個問題要共同去解決。我要解釋國際勞動組織，係由每一國派四個代表組織而成的。兩個代表政府，一個代表工人，一個代表僱主。所以有三種代表。如果一個國不是會員國——美國就是此例——工人團體和僱主團體，可以代表工人和僱主非正式參加，我料這就是求連板斯君的意思。

我以爲這種參加，確是裨益於我們的，現在這個參加運動已經開始，明年日內瓦國際勞動組織年會，美國的僱主和工人可以希望出席。這個組織是世界唯一的機關，真的本着建設的和輔助的精神去執行牠的任務，所以我們可以加入裏面，更是一件滿意的事。

私人的提倡，一時似乎就是僱主和工人努力去促美國了解國際勞動組織的性質並與牠合作。然而就算這麼辦法，我們之離開目的地，仍然是很遠。有些人鑑於勞資這種態度，便抱樂觀，以爲民衆正當了解這個組織的性質，會得要求政府正式加入工作；如果加入一層不致引起同時要加入國際聯盟，那末更容易加入了。

德國是國際勞動組織的會員，雖然不是國際聯盟的會員，這個先例隱示美國也可以做國際勞動組織的會員，用不着批准盟約，因爲這個組織是個非政治的機關，屬於經濟和社會的性質的。這種辦法，雖然和約沒實在拒絕的規定，然而似乎仍需國際勞工大會批准纔能辦到。國際聯盟的實在會員，很想美國加入聯盟，雖然會不贊成她祇加入國際勞動組織，但是我們不怕國際勞動大會會拒絕美國按這種辦法合作。然而美國政府對於這種辦法尙認爲過度呢。試問此外是否沒有別的辦法可以密切合作呢？聯邦政府業經一再派人去觀察各

種國際會議。牠會得一樣派一個代表去觀察國際勞工大會麼？美國的工務總長威爾生 (W. B. Wilson) 嘗爲華盛頓國際勞工大會的主席，當時美國是沒有加入國際聯盟。

假定美國政府對於這種非密切的參加尙不願意，那末工人和僱主至少要派代表團出席會議，參加討論，但無投票權，這種辦法辦得到呢？從前工人和僱主亦曾被邀出席華盛頓會議，甘柏斯君參加討論八小時的工作律。

指導員以爲多數美國人可以贊同的，就是這種參加辦法。指導員覺得國際勞工大會的組織法是容許這種參加。美國勞動同盟和美國商會已經切實表示，如果是辦得到的，他們都贊成派非正式的代表到日內瓦。但是爲產生良好的結果起見，雖然派的是非正式代表，他們以爲至少須得着政府的默許，然後好去辦。

湯默斯謁見哈定總統，許士總長和霍弗總長，言談之下，證明他們肯同心協力去團結人類保障人生。

同時一般輿論，對於國際勞動組織，似乎更表示贊同。一九二三年一月二十一日紐約先驅報 (New York Herald) 登載下項論文：

國際這兩個字，近來已經染着一種不祥的意義，和勞工兩字併得一次的時候更是不祥。提起來便令人想及革命家的種種陰謀想造成一種政治經濟的黨綱，否則就是富於感情的智識家的空想，想提倡人皆兄弟的主義和提高人類的地位。

國際勞工局並沒有這種色彩。牠的指導員湯默斯近遊美國，得着完滿的結果，現在剛回到歐洲去。這個

機關的目的是提高工人地位，牠的方法不是像智識家祇曉得播傳空想的學說；亦不像赤化的夢想者祇曉得煽動盲從的叛亂；牠是把經濟問題和世界各國關於勞工的立法問題用科學方法慎密研究，藉以逐步改善各國工人的生活標準。牠的進行受四十七國政府的代表和僱主工人代表操縱一切。

一九二三年上半年，國家經濟同盟 (National Economics League) 請會員投票表示贊否美國加入國際勞動組織及別的國際問題。結果是七五四票贊成，三百六十九票反對，一百三十七票有條件的贊成。這個同盟組織的宗旨是「創造一種開明的公平的輿論的先驅，不為黨派及階級利益所支配，可以算是代表全國第一流的思想。」這次投票顯出美國輿論有了重要的變化。

指導員回國後，仍與美國勞動同盟和美國商會通信，請他們委派代表到下次國際勞工大會，這是他們已經答應過的。美國商會會議考慮這件事。決議第一步不派正式代表，祇派人去觀察。這些觀察員確是委定了。但是大約在這個時候，主管機關決定大會的常會在六月舉行，不在十月。原定一九二三年十月舉行的第五次大會，仍照舊舉行，惟限定祇討論一個題目，就是適當的稽查制的組織法。美國商會接到這種更變的通知，認為大會的常會比較足以代表這個組織的工作，所以觀察員派往參加這種會議是比較有益。

但是一九二四年五月勞工局接到美國商會會議的通知，謂前次議決的事已經取消，所以不派觀察員，勞工局殊為詫異。這種態度殊難索解。指導員在報告書裏面表示這種變動，或者係由於商會會議的會員改換和新政局的政策宣言所影響。

指導員以爲現時要成立密切的關係，不見得會有急速的進步。但是他說美國有限制的參加法，已經發展到可注意的程度，因此表示樂觀。

無論美國的國際關係問題之政治的解決方法是什麼，勞工局堅盼仍和美國維持那種廣大的重要的科學關係。國際勞動組織對於世界最大的工業國不能漠視不管，並不能不理她的工業經驗，亦不能不留心觀察她在工業組織方面和解決工業問題方面的種種試驗。（這種試驗美國常舉行的。）

勞工局關於美國工業情形的詳細消息，可以希望向該國適當的機關更得着多些。至於自己方面勞工局可以把歐洲的工業消息供給美國，藉以鞏固這種關係。

一九二二年冬初，在煤礦長期罷工之後，美政府組織一個煤礦委員會（Coal Commission），請國際勞工局報告歐洲各處礦工情形和各種礦業管理法，此乃勞工局與美國合作的一個有趣的例。又如上議院組織個委員會去研究把憲法修改以便通過聯邦童工律，委員會很想知道勞工局這種工作的成績，是以請指導員於一九二三年一月十五日舉行的公開會議，把關於世界各國的勞工律的報告都提出來。

關於這種事，有一位美國專家羅費連博士（Harry H. Laughlin），近來向上議院的移民入境委員會提出一個報告，尤爲有趣。羅君係美國工務部赴歐代表，考察歐洲各國的移民問題凡六個月之久。他向委員會報告的時候，特請委員會注意國際勞工局關於移民的工作的重要。他說：

在世界歷史第一次有個中央機關去調查各民族的國際行動。這個機關——國際勞工局——收集和

分配有關係的統計及其他報告，這種工作非特於移民出境國和移民入境國是裨益甚大，並且於世界和平亦裨益不淺。

現在實在的合作情形，就如上面所述。至於將來會得發展到甚麼地步，聯邦政府和各邦政府，都有公開的機會，從事大規模的合作。這種合作，不會引起政治糾紛，亦不會破壞公認的成例。

但是第一件事，爲公道起見，美國政府對於國際勞工局的專門研究的工作，應切實直接捐資助。從前巴塞爾國際勞工局半正式的工作，美政府亦曾捐助，這個機關在報告和研究方面，是現在國際勞工局的鼻祖。美政府每年捐助一千元，辦理研究勞工律和繙譯的工作，直至三年前纔停止捐助。現在美政府可以補助立法叢刊的出版費，這個叢刊登載外國勞工律的譯本，我國的工務部——聯邦的各邦的——如果要進行順利，不能不參考這種出版物的。

又有個合作的機會，就是顧問委員會。勞工局的政策和建議是憑藉研究工作得來的。牠又組織顧問委員會去求這種計劃和建議，又去把牠們思熟籌過。在這種委員會中，美國的專家和顧問是應該加入的。例如國際勞工局發起的勞工統計國際大會，純粹是個政府勞工統計師的專門團體，開會的目的，如果是辦得到，是要把各種工業定出一種標準的分類法，由此國際間工資、生活標準、失業統計等等，可以有種可供比較的基礎。世界的大工業國，確是注意這種事業的。

美國工務部常希望外國的勞工統計報告可以改革，俾美國用起來便當。美國的統計方法，顯然也一樣可

以改良適合別國和本國的需要。各國的統計家聚得一塊，比較自己的說帖，交換意見和方法，這真是一件互相得益的事。非僅是聯邦政府，并且某某數邦政府，應尋出個方法和機會，去參加這種非政治的純粹博愛的（真的麻煩的）工作，改善我們的勞工統計方法。

國際勞工局關於各國勞工律的範圍和施行，每年向各國發出許多問題，美國各邦都可以自動報以答案，這也是個廣闊的，但是不會牽累的合作機會。國際勞動組織的會員國按和約第四百零八條的規定，應預備此項答案。一條勞工公約由多數會員國通過了，各會員國每年應將實施情形向勞工局報告。勞工局爲這件事製備一種很簡略的查詢表。表內第一條問題，就是各國有無遵照公約規定的律例，如果是有，這種律例甚麼時候頒佈的，實施律例的當局是誰等等。工約裏任何特別的規定，已經設甚麼辦法去實施，亦在查詢之列。又請各國發表考語，並將關於這件事的統計報告寄給勞工局。

關於美國各邦，要尋這種報告，固然是可以查四十八邦的年報，或查各邦的律例，或參閱美國勞工統計局的公報都可以，然而這種工夫是麻煩的，并且會發生誤解誤會的事。用切實的通信法去查詢的利益，就是各邦可以自由解釋本邦的法律，而且寄往各邦的查詢表既然是一樣，答案的形式也可以一致。到了後來勞工局祇須把這些報告公佈出來，好像是居於中人的地位。

國際勞動組織會員國的報告，每年在國際勞工局指導員年報逐年登載出來。如果美國各邦肯合作宣傳勞工律於世，那末她們的報告，可以登載於指導員報告書的後面。



這一類的報告的益處，用不着說就曉得。一國頒佈勞工律，如果先將別國的比較，那末得益不淺，所以勞工律的比較是很重要的。現在各國——無論是自主國或聯邦的一部份——如果要修改或擴充她的勞工律，沒有不先去調查別國的辦法的。我國沒有調查別國情形之前，亦不敢頒佈勞工律，所以必須設法使各國的勞工律都可供比較，由此得益不淺了。

現在國際勞動組織與美國的關係，係以科學的專門的合作為根據。現在駐華盛頓的通信員，論學識和經驗，都配去擴充這種合作的範圍。

但是自從一九二四年的總統選舉，古列治（Coolidge）總統發表宣言，謂國際聯盟爭執問題已經解決，毋須討論，國際勞動組織的贊成者甚為灰心。然而嫻熟政界言論意義的人，都說古列治那次宣言，沒有在一九二四年十二月四日在支加高商業俱樂部的宣言那麼重要。古總統當時說：

我們不能說得着大規模生產的益處，除非從事這種生產的男人和女人本身上得着益處。

我們辦事不可忽視人的要素。一切牲畜和五穀，棉花和羊毛，布料和鋼鐵，鞋和汽車，都於我們的益處很少，除非這些東西使生產者的生活更豐富。人生與興隆是不可分離的。

我國一般福利的標準超過別的民族甚遠，就事物之常態而言，我們不能希望這種標準可以永久維持。縱使我們可以希望辦得到，如果我們要損害別人纔能維持我們的興盛，那末我們得着的滿足很少。這個世界已經變成一個大的鄰境，他是我們的批評者，就事物之常態而言，我們享着的幸福，全視乎我們

肯將若干分給與我們的鄰居。到了後來，凡是參加去建設和改善我們文明這種重要職務的人，在這種唯一的公共的事業，必須前進，否則落後，必須成功，否則要是完全失敗。

在別一方面，現代社會的基礎本質上是單一的，這種單一的基礎必定持久，否則就是因為這種單一性失敗。這個事實我心理很感動。

我國處優越的地位，好像一個富足的孤島，提到人生一般的標準之上，這種地位我們難永遠維持。我曉得，從前我們的當中許多人以為如此可以辦得到的。然而現在鑒於歐戰的教訓，誰敢再抱着這種信仰。有一個戰爭，牠的原因與我們毫不相干，牠爭執的問題，亦不涉及我們，因為我們老早已經解決了，然而我們仍不免牽入牠的旋渦，那末關於其他世界問題，我們怎能希望擺脫自己應負的責任呢。那些世界問題，如果要解決，必須在和平和善意的空氣中解決。在本國，在外國，凡是需要我們幫助的地方，而我們的幫助是有效力的，我們必須常常準備去幫助。

這篇演辭揚揚灑灑發揮一種社會和工業哲學，這種哲學必會成為美國的哲學，牠含蓄的道理如果按着論理學推論出來，始終一致遵守，那末現在投機主義黨派主義方便主義所把持的政綱，須要重新改變過。

一九二四年甘柏斯逝世，國際勞工局受嚴重的打擊，因為牠不特喪失一個創辦人，並且喪失一個忠誠的擁護者。但是承繼牠的格連氏 (William Green) 對於這個組織很表同情。一九一九年他是派往巴黎美國勞工代表之一，所以熟悉歐洲情形，並且他是夙好研究歐洲政治情形的。他是國際聯盟的熱烈的擁護者，很想與

外洋勞工維持友誼的關係。他被選做美國勞動同盟主席，沒有幾時便寫封信給國際勞工局的指導員，這封信說：

凡爾賽和約裏面有某項條款，規定謀人類幸福的程序的原則，足見是一種卓越的努力，向着建設方面，改善世界各處的勞工。我們在美國有種深刻的高傲心，因為和會組織的國際勞工立法委員會的主席是我們的領袖，他以主席資格，出力提高世界各處的勞工生活標準。現在已經得着的成績，我們認為有價值，我們希望這種成績就是未來進步的基礎。

美國勞動同盟祇有一小部份人反對國際勞動組織。反對派的領袖是灰辣雪 (Andrew Furness)，他是海員工會 (Seamen's Union) 會長。灰君在和會時建議，謂海員常在港內時應有權登陸。他堅請把這條原則列入一般原則宣言裏面。為這種登陸權利，他在美國會奮鬥多年，後來定入臘福來律 (La Follet Act) 裏面。他在和會的要求沒有通過，但是和約第四百〇五條規定國際勞動組織的任何會員，無論如何，不得請求或要求削減現行立法業經給予工人的權障，這個規定頗使灰氏得着一部份滿意。

一九二四年美國勞動同盟在愛爾蘭 (Limerick) 開會，灰氏想通過一個議決案，痛斥國際勞動組織關於編訂國際海員律的工作。這個議案交執行部研究，但自此以後，這件事沒有再提出來。一九二五年美國勞工同盟在大西洋城 (Atlantic City) 開會，事前灰君亦不再提此事。從海員職業的特殊國際性質，國際商業競爭的性質，尤其是美國商輪所處的地位看起來，灰氏和他一派的人所抱的態度確是奇特沒有美國海員的很高

工作標準，如果要維持不墜，不僅是美國的海員，并且美國船主，都要應該設法提高他國海員的工作標準。國際勞工局提高海員標準的工夫，都裨益於美國商輪，而美國商輪是以處於優越的地位，屹然不動。一九二六年六月國際勞工大會要舉行第八次會議，如果能把灰氏反對的理由駁倒，灰氏仇視國際勞動組織的態度，也可以消滅了。

尚有頗多反對參加的理由，如果把牠消除，那末美國的輿論，可以快點趨向於贊成國際勞動組織的心理。第一層加入國際勞動組織並不一定要容納國際同盟盟約或凡爾賽和約，如果把這種道理解釋清楚，那末許多人的恐怖心理可以遏止了。有人說過，參加勞工局的專門工作，好像參加一個鐵器商的國際會議一樣，不會有政治牽累的危險。

我國各邦的立法紛歧，也是參加的障礙之一。但是我國的法律，現在已有人發起一種解釋和整頓的運動。例如一九二三年有些判官律師和法律教授，在華盛頓開會，就是這個目的。這種會議及將來像這種的會議，結果會得設立一個法律院，專去視察編纂法律和解釋法律的事。這麼辦法，我國去合作編纂國際勞工法，會得使利得多。

我們的工業問題，現在愈見得是需要全國的解決辦法，不僅是一邦的解決辦法，凡是研究經濟學的人都知道的。一九二一年九月十月間，美總統在華盛頓召集的失業會議 (The Presidents Conference on Unemployment)，就是這種方向的表示。這是第一個全國大會由聯邦政府發去研究失業問題的。牠好像國際

勞動組織的年會，參加的分子，頗爲複雜，僱主和工人都有，但是僱主是占大多數。這些代表有很多專家顧問幫忙。我們對於工業問題，將來自然仍覺得必須全國去解決，像日內瓦國際勞動組織在國際方面那麼辦。

贊成國際勞動組織的人最盼望的改革，就是聯邦政府有權頒佈關於勞工的律例。各邦雖然很愛護自己的立法權，但是再過幾年，輿論會得要求改革。童工立法史似乎是表示這種趨向。如果聯邦政府深知全國一般福利的需要，想設法保障婦工童工，而聯邦最高法院說這種辦法是違背憲法，那末可以通過一個憲法修正案，把勞工立法權給得聯邦國會。

從前有些與美國人民幸福比較沒有適當保障勞工階級這麼重要的政策，我們爲實施這種政策起見，亦會修改過憲法，現在我們須知國家的實力，畢竟是由勞工階級而來的。

美國的憲法是如此，據他直接的規定，或據最高法院的憲法解釋，各邦聯邦和國際三方面去合作，使勞工得着一致的法律的保障，實際上簡直是辦不到的。雖然如此，美國的開國者無非是要使人民康強富足，這確是他們心裏所盼望的。

無論當局修改憲法與否，國際勞工立法問題是避不開的。一九二三年三月四日至五月四日第五次汎美大會在山地益高 (Santiago de Chile) 舉行，建議下次大會議事日程內應列入社會問題，尤宜特別注意美洲各國情形。這個提案特地提及勞工契約，疾病保障，工廠狀況，婦工童工規定，工廠衛生，社會保險，養老金，殘廢恤金，工廠稽查，勞工統計報告等等問題，又提及設一種查詢機關，以便促進美洲各國訂立公約，規定工人待遇互

惠條件。國際勞工規定，這件事我們很難避得開，我們就要被牽到國際規定的範圍裏面。

所以曠觀現在的局勢，沒有一件事使贊成國際勞動組織的人氣餒。美國所以遲遲不肯加入，並不是他不贊成國際勞動組織的社會理想和道德宗旨，乃是因為她的政治習慣和經濟習慣互相交錯而不可解。而且美國僱主一旦明白了美國不加入國際勞動組織，無論損失幾多，美國損失，終歸是更要多，再則美國的人民曉得自已故意孤立，遲不參加，非僅是消極的，并且實在是積極的干涉一般進步，干涉人類幸福，干涉文明的基礎，那末國際勞動組織的宗旨，就可以宣告勝利了。

## 第十章 結論

本章就是本書的末一章，我們覺得勞工在國際方面的大問題，不過是已經提出來了，而專對付這個問題的大機關——國際勞動組織——亦僅僅介紹給讀者了，然而我們並沒有詳細的研究過。

勞工已經進到國際的範圍了，牠的一舉一動不是次要的。牠的權利必定愈受社會承認，認為是關係一般樂利最重要的一份子的權利，但不是唯一的權利。勞工不可要求過奢，過激主義謂萬事萬物都係勞工換得來的，所以勞工應握有社會全部政權，這種學說，本質上是反對民權主義，畢竟會得自滅的。勞工可以要求有大的勢力，這個勢力須適合牠的重要和牠的政治才能，但無論如何，勞工的行動，必須仍然附屬於社會一般樂利之下。

勞工無論是否把自己組織成爲一個獨立政黨，牠在政治上必定操縱一個大勢力。一國的政綱或行政，與民衆物質的幸福的關係是很密切，因此工人對於外交和內治政策，不能漠視不管。在國內和國際的會議，工人對於各種政策通過抨擊的或贊成的議決案，其鑒定自己的政綱，這種事將來愈弄愈多。

在經濟範圍方面，我們就要看見勞工勢力到了異常發展的時期。勞工不再像從前僅知道挑撥是非。勞工正着手細心研究現代經濟問題。牠很想證明自己是配去直接參管理工業和資本。多數的勞工領袖和許多

普通工人，近來認識政治革命與經濟革命，並沒有相同的地方，後者比前者更複雜得多，他們已經知道像出於俄國精神那種經濟革命，是一個大謬誤。

勞工比從前更是自覺自己的勢力，但是現在牠是受了相當的警告，不敢用牠的權去違背人類經驗的教訓，和合理的思想；牠準備與各方面合作。我們希望僱主和政府就歡迎這個合作機會。

當萬達維爾君在和會提出組織國際勞動組織的草約，他說道：『社會革命有兩種方法，就是俄國法與英國法，勞工委員會採用的是英國法。』所以世界的勞工大領袖，如板斯甘柏斯約苛萬達維爾加浦連尼，都一致主張各把自己本國強大的勞工團體的勢力，去贊助一種和平的有秩序的進化方法，改善工業關係。

進步的政府，眼光遠的僱主，老資格的勞工領袖，一致努力纔造成這種國際機關，本書前幾章已經研究過了。

反對者無論怎樣抨擊牠，須要記得這個機關有兩種卓越的原素，第一是構成這種機關的理想，其次這種理想現在具體的表現，即日內瓦的國際勞動組織。

這種理想謂政府僱主工人專家和人造主義者急須按期聚會，給予工人以更大的保障，更廣的正義，更豐富更高尚的生活，然不致妨害生產，障礙僱主，增進國家和個人財富的正常努力。換句話說，就是要維持一個永久機關，裏面有幹練的辦事人員，并有充分的能力，小心去製備國際協約，專謀社會穩妥的進步，這種理想必定持久不墜。有種頑固的資本家，抨擊這種改革的原則，實在是枉費工夫，因為這些原則，是根據確鑿的事實。



人類進化所必具之條件就是和平，各國互相倚賴，就是因為要維持和平。這種互相倚賴的事愈見得多，是一件人所共知的政治的事。我國的外交部 (State Department) 的地位，一天比一天重要，歐洲的內閣總理，迫着去注意外交事件，好像注意國內事件一樣。是以在現在的情形之下，孤立是過時的危險的政策。

各國必須互相倚賴，交換製造品食品或原料，是以世界大體上變成一個經濟單位，這是一件人所共知的經濟的事。

有效的勞工規定在顯然可考的限度內，必定變成國際的，這也是一件人所共知的經濟的事。交通機關改良，各國彼此歧異的地方愈消滅得快。甚至在美國，歐戰的環境，迫着當局把勞工當作是全國的問題，設立一個戰時勞工局 (War Labor Board)，用全國名義對付勞工問題。世界的情形，現在亦一樣使勞工問題，至少有些地方成爲國際問題。

所以政府爲一切人的福利起見，參加一種政治經濟的工作，和有關係的勞資兩方面，共同改善工業關係，這件事舉世認爲必要的。反動派抨擊國際勞動組織基本的理想，我們可以說是無效。

關於最善的方法使這個理想具體表現，各人的意見或者是很紛歧。

各種方法已經想過，試過，到了現在在我們祇有兩種辦法，第一是創造一個太上國會，頒佈勞工律，其次是按期召集會議，但是議決的事祇屬參議性質。第一個辦法，雖然有些名經濟學家和法家熱心擁護，而一般工人很盼望實現，并常認爲我們政治制度進化的必然結果，但是現在似無必要，并且現在亦難得各國容納。第二個

辦法，班爾尼會議就是此例，已經證明不是滿意。（本書前面已經說過。）

因此勞工委員會議出一種折中辦法，表面上看起來可望適應我們現在的需要，不致侵害國家的主權，這種折中辦法，產出國際聯盟的國際勞動組織。

無論美國官場的態度和世界各處反動派的態度是怎麼樣，我們是對着一個顯然的事實，就是在日內瓦的國際勞動組織，並不是一種輕率的改革，牠在製造中已經有一百多年，牠受國際聯盟的保障，有五十六國贊助，每年經費在一百五十萬美金以上，除了革命派之外，全世界的勞工都贊助牠。

牠在國際的新計劃尚未得着穩固的地位之前，或者尚要經過許多更變，這種機關一經造成了，仍須繼續改造的。而且國際勞工大會通過的公約縱使批准了，若要穩妥的編入各國法律裏面，必須要繼續努力許多年纔能辦到。要達到這個目的，現在已經有一種很有計劃，辦理得宜的機關了。——就是國際勞動組織。

有人說牠簡直是沒有勢力，因為牠議決的事不能實行，又有說牠是個危險機關，危害國家的主權，更有人說牠是勞工手上一種工具。這些話顯然都是不對。牠是維持世界和平最有用的一個機關。牠賦有充分的權力，足以表示自己的價值，牠是為資本為公衆亦為勞工服務，因為經濟的和平，關係社會全體都非常重要的，牠於國家並無危險，因為牠的活動，係在規定的範圍之內，牠的組織，是根據民權主義和科學主義，牠是受密切的監視。

牠有兩派敵人，第一派是想利用現在的經濟組織得着過分的非法的盈利的人，其次是希望發生一種事

態，根本上與牠反對的人藉以滿足自己的野心及虛榮心。（或者是出於誠意的因爲不明最近經驗的教訓。）

我們必須嚴密看護牠，爽直的批評牠，慷慨的擁護牠。牠所含蓄的理想是無庸疑慮的，牠的組織辦法是合乎論理學的。我們可以深信牠將來有成績，但是我們必須要忍耐着，牠擔任現代最困難的工作之一，成立不過六年，自不能在這個短時間內表白自己是有用。『但是如果我們仍抱着誠心努力的態度，維持相當的耐性和機智，那末這個機關將來造福人類是無窮無盡的。』牠不特表白自己，并且表白國際聯盟，因爲這個聯盟如果幫助關於經濟和社會性質的設施，補充其政治活動不能到的地方，那末牠的價值增加不少。

在一九一九年四月十一日和會全體大會中，協約國和聯盟國的代表正式批准國際勞動組織的草約。加拿大代表波登（Sir Robert Borden）君說：『這個草約的性質，起草人當時如果要稍予更改，也是辦得到的，但是這個草約的主旨與國際聯盟的主旨，一樣要求各國參加一種辦法，促進人類將來的幸福。』

我們欣然相信從上文客觀方法敘述出來的事實，并從歷史的教訓，我們可以推求一個更樂觀的結論。

國際勞動組織不特是會促進人類的幸福，并且產出一種權利約章，保障工人階級在德智體三方面都得着幸福，由此我們的民權主義制度，在世界和平合作的空氣中，可以益臻鞏固了。

# 附錄

國際勞動組織組織法（卽和會通過之公約已經編入和約第十三本內）

## 第一部 序言

國際聯盟之目的，在建設普遍的和平，而和平之成立，須以社會正義爲根據。

在現行的勞工狀況之下，許多人民求正義而不得，備嘗艱苦貧乏，以致社會机隉不安，世界和平爲其危害，故改革殊屬急不容緩。所謂改革者，指規定工作鐘點，每日及每星期最高工作鐘點，勞工來源之規定，失業之防止，充足的生活工金之規定，防止工業上發生之疾病及損傷，保障童工，青年工，女工，養老金及受傷恤金之規定，保障在異國工作之工人之利益，承認結社自由之原則，組織工業職業教育機關及其他設施是也。

且乎，一國對於本國勞工若不予以人道的待遇，則足以障礙其他各國欲改善各該國的設施。

立約國爲正義人道之情感所觸動，亦爲達到世界永久和平起見，謹訂立下項公約。

## 第一章 組織

第三八七條 茲設立永久組織，貫徹序言載列之目的。

國際聯盟之原來會員應爲本組織之原來會員，此後國際聯盟之會員資格應連帶本組織之會員資格。

第三八八條 該永久組織應包含下項機關：

(一) 會員代表大會 (General Conference of Representatives of the Members) 及  
(二) 國際勞工局由第三九三條規定之主管機關主管一切。

第三八九條 會員代表大會會議應在必要時隨時舉行，每年至少應舉行一次。該會議應由每會員派代表四人組成，此中兩人應為政府代表，其餘二人應為該會員之僱主及工人代表。

每代表得由顧問陪同出席，惟會議之議事日程內，每一議案顧問人數不得超過二人。大會討論與婦人特別有關之問題，至少有一顧問應屬婦人。

會員得順從在本國最足以代表僱主或工人之機關（假定已有此類機關）遣派非政府的代表或顧問。顧問除在陪同之代表請求時，及大會主席特別准許時，不得發言，投票亦可不准。

代表得用書面通知主席，委派一顧問為代替人，該顧問以此種資格出席，應有發言及投票權。

代表及顧問之姓名，由其本國政府通知勞工局。

代表及顧問之證書 (Credentials)，由大會審查，大會得以出席代表三分之二之票數拒絕任何代表或顧問，倘其委任手續認為非依照本條規定者。

第三九〇條 大會討論一切議案，各代表應有權以個人資格投票。

會員有權遣派之非政府代表，如遇少派一人，另一非政府的代表應准出席，有發言權，惟無投票權。

如果根據第三八九條之規定，大會拒絕某會員之一代表，本條規定應適用代表被拒之例，作為未經遣派待遇。

第三九一條 大會會議，應在國際聯盟所在地，或大會上一次會議出席代表三分之二之多數票議決之其地點舉行。

第三九二條 國際勞工局應設於國際聯盟所在地，為國際聯盟之一部份。

第三九三條 國際勞工局應受主管機關管理，該機關由二十四人組成，照下項定委任。

國際勞工局之主管機關應組織如下：

十二人代表政府

六人由大會僱主代表選出

六人由大會工人代表選出

代表政府之十二人，其中八人應由主要工業國的會員委派，其餘四名應由大會政府代表（前述會員之政府代表除外）選出之會員委派。

關於關係主要工業國的會員之任何問題，應由國際聯盟會議解決。

主管機關會員之任期應為三年。補充懸決問題及其他相同問題，得由主管機關決定，再由大會核准。

主管機關應隨時由本機關選出一人當主席，規定本機關之程序，并開會日期。如遇主管機關會員至少十

人書面要求開會，應開特別會議。

第三九四條 國際勞工局應設指導員一人，由主管機關委任，受主管機關訓令，負責妥善執行國際勞工局之任務，或其他向他項派定之職務。

指導員或其代替人，應出席主管機關各次會議。

第三九五條 國際勞工局之職員，應由指導員委任，但應盡力遴選不同國籍之人，同時應顧慮不致因此影響本局之效能。此項職員若干應屬婦人。

第三九六條 國際勞工局之任務，應包括收集及分配一切關於國際整頓工業生活狀況勞工狀況之事實，尤應包刮研究各種問題，原擬提出大會，以便訂立國際公約者及大會訓令舉行之特別調查。

勞工局制備大會會議之議事日程。

勞工局執行本條約本本之規定關於國際糾紛之職務。

勞工局用英法文及主管機關認為適當之其他方言編制并印行報章，討論工業及職業問題之有國際關係者。

就一般而言除本條載列之任務外，應有凡大會賦予之其他權限及責任。

第三九七條 任何會員之政府機關之研究工業職業問題者，得憑藉該政府派往國際勞動組織主管機關之代表直接與指導員通訊，如無此種代表，得憑藉該政府因此委派之合格官員。

第三九八條 國際勞工局應得國際聯盟總秘書之幫助關凡可幫助之事。

第三九九條 每會員應給發其代表及代表之顧問及其主管機關代表出席大會或主管機關會議之旅費及生活費。

國際勞工局、大會會議或主管機關之其他一切費用，應由國際聯盟總秘書由聯盟之普通經費項下撥給指導員。

根據本條規定付給指導員之一切款項，指導員應對國際聯盟總秘書負責。

## 第二章 程序

第四〇〇條 大會議事日程，由主管機關解決，任何會員之政府或第三八九條規定認可之任何代表團體，關於議事日程有任何建議，主管機關應予考慮。

第四〇一條 指導員應擔任大會秘書之職務，并傳送議事日程，俾會員於開會前四月接到，并由會員轉達於業經委定之非政府代表。

第四〇二條 任何會員之政府，得正式反對列入議事日程之任何議案。其反對之理由，應開列於合理的說帖內，寄交指導員，由佢分送國際勞動組織之會員。

業經反對之議案，若經大會出席代表三分之二之多數贊成予以討論，應不得剔出議事日程外。任何議案經大會到會代表三分之二之議決予以討論，是項議案應列入下次會議議事日程內。



第四〇三條 大會應規定自己之程序，選舉自己之主席，并得委派委員會，考慮及報告任何事項。除本條約本明白規定外，一切事項由出席代表之多數票取決。

投票之總數應等於參加會議之代表之半數，否則投票無效。

第四〇四條 大會委派之任何委員會，大會得加派專門技師，此項技師應屬參議性質，無投票權。

第四〇五條 關於議事日程之議案，大會如議決通過某項提案，大會應負責決定該項提案應取何種方式，（甲）建議書提交會員以便頒佈律例，或採取別種辦法，使建議書發生效力。（乙）國際草約，俟會員之國會批准。

無論取任一種方式，大會最後取決通過建議書或草約應有三分之二之多數票。

製定一般適用之任何草約或建議書，大會應注意氣候情形，工業組織發展不全，或其他特殊情形，使工業情形大體不同之國家，如有認為適合是種國家需要之修改辦法，大會應建議之。

建議書或草約一份應由大會主席及指導員簽字證實，寄存國際聯盟總秘書。總秘書將建議書或草約之簽字本分寄各會員。

各會員擔任於大會閉幕至多一年內，將建議書或草約提出主管此類事件之當局，以便頒佈律例，或其他行動，若因特殊情形不能於一年內提出，得於最早可行的時機或自大會閉幕未滿十八個月之內提出。

如係建議書，應向總秘書報告所取行動。

如係草約，若得主管此類事件之當局之批准，會員應向總秘書報告公約正式批准，并取必需之辦法，使公約之規定發生效力。如關於建議書，無立法或其他種辦法使其發生效力，又如草約未得主管此類事件之當局之批准，該會員應不再負責。

設遇聯邦國，其訂立關於勞工事項之公約之權，受某項限制，該聯邦政府應有權將受此項限制之公約作建議書待遇，而本條關於建議書之規定得在此例適用。

前條之解釋應根據下項原則：

大會因通過任何建議書或草約，不得請求或要求任何會員削減現行建例業經給予有關係工人之保障。

第四〇六條 如是批准之任何草約應向國際聯盟總秘書登記，惟祇有批准該約之會員受其拘束。

第四〇七條 提出大會最後考慮之任何草約，如不得出席代表二份之二之通過，國際勞動組織之任何

會員，彼此仍得有權訂立該公約。

如是訂立之公約，有關係之政府應通知國際聯盟總秘書，由佢登記。

第四〇八條 每會員須每年向國際勞工局報告關於業經施行使訂立之公約發生效力之辦法。此項報

告應依照主管機關指定之方式，并載列主管機關指定之事項。指導員應將此項報告撮要提出下屆大會。

第四〇九條 設遇僱主或工人之社團向國際勞工局訴稱某會員關於訂立之公約不設任何辦法，使其發生效力，主權機關得將該項訴文通知被訴之政府，并得請該政府發表認為適當之辯書。

第四一〇條 在相當時間內，如未收到該政府之辯書，或雖收到，然主管機關認為不滿，主管機關應有權公佈訴文，及答覆之辯書。

第四一一條 任何會員關於遵照前述各條批准之任何公約，如對於其他批准該約之會員所取之實施辦法，認為不滿，應有權向國際勞工局控訴。

主管機關如認為適當，得於訴文未提交下條規定之查詢委員會前，按第四〇九條之規定，通知被訴之政府。

如主管機關認為無通知被訴政府之必要，或通知後在相當時間內未收到主管機關認為滿意之辯書，主管機關得請求委派查詢委員會，考慮該訴文并報告一切。

主管機關得自動或於收到大會代表遞來之訴文時，採用同樣辦法。

主管機關正在討論第四一〇條或第四一一條發生之事件時，被訴之政府如尚未派代表參加討論，應得於主管機關正在考慮時，派代表參加討論。該事件之討論日期，應於事前適當通知被訴之政府。

第四一二條 查詢委員會之組織，應遵照下項規定。

每會員於本條約發生效力之六個月內，須委派有工業經驗者三人，其一係僱主代表，又一係工人代表，餘一係獨立資格者，此三人應組織團體，查詢委員會之會員應由此調派。

如是被委者之資格，應受主管機關審查，而主管機關出席代表三份之二之票數得拒絕認為不合本條規

定之資格之人。

國際聯盟總秘書接到主管機關之請求，應由該團體內各方抽出一人，組織查詢委員會，并指定其中之一為委員會主席。該三人應非直接與訴案有關之會員派往該團體之人。

第四一三條 如果按第四一一條將訴文提出查詢委員會，會員同意無論與訴文直接有關與否，須將所得一切與訴案事由有關之報告送交委員會參閱。

第四一四條 查詢委員會討論訴文完畢，應製備報告書載列一切事實問題之結論，關係解決雙方爭執之點者，并建議認為適當之辦法，并於何時可以實施。

查詢委員會亦應在報告書內指出認為其他政府可以適當採用之經濟性質的辦法，（假定有此種辦法）對付違約國。

第四一五條 國際聯盟總秘書應將查詢委員會報告書分別通知與訴文有關係之政府，并將其公佈。

有關係之政府應於一月內向國際聯盟總秘書報告是否容納委員會報告書載列之建議，如不容納，是否擬將訴案提出國際聯盟之國際永久法庭。

第四一六條 任何會員對於建議書或草約，如不施行第四〇五條規定之辦法，其他會員應有權將此事提出國際永久法庭。

第四一七條 國際永久法庭關於訴案或按第四一五條或第四一六條提出之事件，其判決應係最終的。

第四一八條 國際永久法庭，得確定、更易、或平反查詢委員會之結論或建議書，并應於判文內指出認為適當，而其他政府可以採用之經濟性質的辦法，（假定有此種辦法）對付違約國政府。

第四一九條 查詢委員會報告書或國際永久法庭之判決書載列之建議，任何會員若於指定時間內不能執行，其他會員國得施行委員會報告書或法庭判決書指出之經濟性質的辦法，對付該違約會員。

第四二〇條 違約政府得隨時向主管機關通知已取必需的辦法，服從查詢委員會之建議，或國際永久法庭之判決，并得請求國際聯盟總秘書組織查詢委員會查核一切。第四一二、四一三、四一四、四一五、四一七、及四一八、諸條，在本例應適用，假如查詢委員會之報告或國際法庭之判決係利於違約政府，其他政府應立時終止業經施行對付違約國政府之辦法。

### 第三章 一般規定

第四二一條 會員業經按本條約本本之規定批准之公約，擔任施行於其殖民地保護國及非完全自主之屬地，應依下項規定。

- (一) 地方情形特殊，公約不適用者不得施行，或
- (二) 公約應予必需的修改，以便適合地方情形。

每會員應向國際勞工局報告關於其殖民地保護國及非完全自主之屬地業經施行何種辦法。

第四二二條 本條約本本之修正案，由大會出席代表三份之二之多數通過，應於組成國際聯盟行政會

議之代表之國及會員四份之三之批准時，發生效力。

第四二三條 關於解釋本條約本本或會員依照本條約本本規定隨後訂立之任何公約發生問題或爭執，應提出國際永久法庭解決。

#### 第四章 暫時規定

第四二四條 大會第一次會議，應於一九一九年十月舉行。

會議地點及議事日程，應於本約之附加本指定。

召集及組織第一次大會會議之辦法，由附加本爲此規定之政府擔任。該政府製備提出大會之公文之工作，應有一國際委員會 (Conference by International Committee) 幫助，該委員會之組織法，見附加本規定。

第一次會議及隨後各次會議在國際聯盟尚未備有普通經費之前，其開支除代表及顧問之開支外，由會員依照環球郵務同盟國際局 (International Bureau of the Universal Postal Union) 之分配法擔負。

第四二五條 在國際聯盟尚未組成前，前述各條規定應遞送國際聯盟總秘書之信件，由國際勞工局指導員保存，然後轉送聯盟之總秘書。

第四二六條 俟國際永久法庭成立後，照本條約本本應提出該法庭之爭執問題，可提出國際聯盟行政會議委出三人組成之法庭。

第二部 一般原則

第四二七條 立約國承認工業界之賺工資者在德智體三方面之幸福，其國際的重要不可言喻，爲促進此種幸福起見，業經設立第一部所規定之永久機關與國際聯盟聯合。

立約國承認各處氣候習慣風俗之不同，經濟機會工業習慣之歧異，故欲謀嚴格一致的勞工規定，立時殊難辦到。然立約國主張勞工不得作商品待遇，以爲規定勞工之方法及原則非無有也，此種方法及原則，一切工業社會在特殊情形可以施行之下，應予施行。

立約國尤以下項方法及原則特別切要：

- (一) 上述謂勞工不得僅作商品待遇之領導原則。
- (二) 僱主僱員享受一切合法事業之結社權。
- (三) 僱員所得之工資應足維持當時當地之相當生活程度。
- (四) 採用每日八小時工作及每星期四十八小時工作制，凡未經採用之國，應以此制爲欲達到之標準。
- (五) 每星期休息二十四小時，應包括星期日在內，如能辦到最佳。
- (六) 取消童工制并限制青年人工作，使其可以繼續受教育，而體育亦得相當之發展。
- (七) 男女從事同樣價值之工作，工資亦相同。
- (八) 各國關於勞工生活標準之律例，須注意使一切合法旅居該國之工人受公平的經濟待遇。

(九) 各國應設稽查制，擔保保障僱員之律例切實施行，婦人應參加稽查工作。

此項方法及原則，立約國不敢謂其為完備的，最終的，然認為足以指導國際聯盟之政策，如聯盟會員之工業社會肯採用之，并有充足的稽查制擔保其施行，則世界賺資者之受惠無窮矣。

#### 組織法附加本

一九一九年勞工逐年大會第一次會議

會場地點在華盛頓。

大會請美國政府召集。

國際組織委員會包含七委員由美國、大不列顛、法、意、日、比、瑞、委派。委員會如認為必要，得請其他會員派代表參加。

#### 議事日程。

- (一) 應用每日八小時每星期四十八小時工作制。
- (二) 防止失業問題。
- (三) 婦女僱用問題。
  - (甲) 產前產後及母性補助金問題。
  - (乙) 夜工問題。



(丙) 不康健的工作問題。

(四) 童工問題。

(甲) 最小的年齡限制度。

(乙) 夜工問題。

(丙) 不康健的工作問題。

(五) 一九〇六年班爾尼會議通過禁止工廠婦女夜工及禁用白磷製造火柴條約之擴充及施行問題。

凡爾賽和約第三九三條之修正案(亦即其他和約同條之修正案,一九二二年第四次國際勞工大會

通過)

凡爾賽和約第三九三條及其他和約之同條應讀如下:

國際勞工局應由下列三十三人組成之主管機關管理一切。

十六人代表政府。

八人代表僱主。

八人代表工人。

代表政府之十六人,其中八人,由主要工業國的會員委派,其餘八人由參加大會之政府代表(前述八會員之代表除外)選出之會員委派。有代表之十六會員,其中六會員應屬非歐洲國。

關於主要工業國的會員，如發生資格問題，由國際聯盟行政會議解決。

代表僱主及工人之人，應由大會之僱主及工人代表分別選出，兩僱主代表席，兩工人代表席，應屬非歐洲國。

主管機關之任期應為三年。

補充懸缺委派代替人及其他相同問題，得由主管機關決定，惟須經大會核准。

主管機關應隨時由本機關內選出自己的主席，規定自己的程序，限定會議次數。主管機關經本機關至少十二個代表之書面請求，得開特別會議。