

燕京大學法學院教授林東海著

中國社會立法起源及其發展之步驟

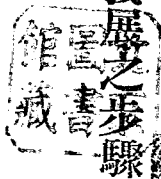
(見社會問題第一卷第一二三期)

燕京大學法學院教授林東海著

## 中國社會立法起源及其發展之步驟

### 一、緒言

各國政治革命的目的，不僅在完全掃除國內障礙，而尤在提高國民程度；增長人民幸福；宣揚平民主義與政策；促進國家文化；建設民治民有民享的國家。工業革命的目的，亦大同小異。惟惜工業改革以後，有許多社會問題發生，例如（1）工作時間；（2）童工；（3）女工；（4）工資；（5）危險的工作；（6）衛生與安全；（7）生活程度與生活費；（8）房屋及其他一切重要的問題，接踵而起，一時實難於應付，亦無相當的解決，以致一般工人，無不感受經濟壓迫的痛苦，結果辦工業僅為少數資本家們的事，多數平民不但無經濟的利益，而且反受困難，從此以後，工潮迭起，勞資兩方之爭鬪，日形激烈，社會亦感受影響，因此政府不能不設法救濟。勞動立法，就由此而起。然而無論何種社會立法，都是因情形不佳及環境所迫而行訂立。為什麼呢？因為社會立法的宗旨，在乎改良社會，養成平民的





3 1763 6597 5

MC  
722.6  
10

自治及獨立精神，革除數千年來之奴隸制度，保障人權；廢除社會上之積弊；承認法律上之權利，但我們研究歷史，可以知道，除法律以外，社會不能改善，人民不能自立，奴隸不能釋放，所以社會立法是唯一的必要。

### 一、社會立法的意義及範圍

「社會立法」四字，在於社會科學上，足可以稱爲一個最新最不容易明瞭的名詞。這個名詞於一八八一年時始行於德國，因那時德國的社會改良家，提倡勞動保險立法，以爲勞工保障的基礎。從此之後，這個新名詞，各國都採用了。但是社會立法的範圍比勞動立法的範圍尤廣，因爲勞動立法不過是社會立法之一部份。茲將各種社會立法大略列左，俾讀者一看可以明瞭其意義。

(一)工業立法，內分爲下列數種：

(A)工作時間立法

(B)最低工資立法

(C)童工立法

(D)女工立法

(E)衛生與安全立法

(F) 勞動保險立法

(G) 工會立法

(H) 勞資爭議立法

(I) 勞動團體協約立法

(J) 鑛業立法

(K) 農業立法

(一) 救貧立法

(二) 禁婢，娼，煙，酒，賭立法

(三) 房屋房租限制立法

(四) 移民立法

(五) 保護婦女立法（如未婚母法律保障）

簡言之，社會立法，在於改良社會一切陋習，及解決社會上之經濟的不平等問題，而造福於多數平民，以求社會永遠和平，進步，發達。

### 三、中國社會立法

我國立法，並不是自然而來無待於外界之影響的。自從工廠制度輸入中國後，勞動規則，逐

漸訂立。民國未成立以前，社會立法，已稍有頭緒，惟正式立法，不過是近十五六年來的事。民國三年，鑛業立法爲首次。至一九一九年國際勞動會議，在華盛頓開會，主張保護勞動者，故立有保工規約，凡是國際勞動會會員，應依國際保工規約而訂立該國之勞動法。中國是五十餘會員之一，所以於民國十二年立有暫行工廠通則。這是我國工廠立法之第一步驟，但在未入工廠立法論以前，我應該大略討論鑛業立法。

### (一) 鑛業立法

我國鑛業立法，以民國三年三月公佈之鑛業條例爲第一步驟。對於鑛工待遇，有幾個大要點，茲列如左：

(A) 凡從事於鑛業者爲鑛工，鑛業權者，須訂定鑛工服務規則，註明工資應於每月某日以通用貨幣一次或二次發給。

(B) 鑛業權者對於解雇之鑛工，因其所求，應給與證書，載明雇傭期間，服務種類，技能，工資，及解雇原因等等。

(C) 鑛工如因工作負傷，致罹疾病，或死亡時，鑛業權者，應給與醫藥撫恤等費。

(D) 鑛工之年齡及工作時間，並婦女幼童工作之種類等事。

但以上諸項，農商總長可得隨時限制之。就從這幾要點看來，鑛業條例實無什麼價值。何以

故呢？因為從法律方面說來，樣樣都要詳細註明，否則不能實行的。所以除這條例之外，政府另定有鑛業條例施行細則，亦於民國三年三月頒佈。依施行細則第六十八條，凡訂立鑛工待遇規則，須以下列各事項為標準。自開辦之日始，限兩個月內，須要擬定，呈請鑛務監督署長核准施行。

(A) 工作之種類及其等級。

(B) 工資及其發給日期。

(C) 工作時間及其換班方法。

(D) 休息日及其他關於休息之事項。

(E) 老人，婦女，幼童，勞工之事項。

(F) 關於賞罰事項，及其等級。

關於撫恤規則，鑛業權者須依左列各項訂定之：

(A) 診察費及療養費，如工人因療養不能工作時，雇主須按其日數給以工價三分之一以上之郵金。

(B) 工人因傷或因病致死，雇主須給與葬費在十元以上；給遺族撫卹費，按照死者百日以上之工價給與之。

(C) 廢疾撫卹按照廢疾者百日以上之工資給與之。

鑛業權者，或其代理人，如有違犯此例，應科以二十五元之罰金。顯然，這種施行規則，如果能夠實行，工人頗有保護，但鑛業權者，如有違犯撫卹規則，祇以二十五元之罰金懲治之，似乎太輕。假使有一個鑛工因工負傷致死，如鑛業權者，故意違犯本例，應加懲治，以免重犯，否則這條例亦是紙上空談而已。

民國十二年五月北京農商部頒佈之鑛工待遇規則是鑛業勞工立法之第二步驟。其內容比前兩條不同。現將其特別要點選出列下：

(A)第一要點是契約。鑛工雇傭之期間，除訂有特別契約者外，均為無期限，但鑛業權者及鑛工，各得於十五日前，預行通知退工或辭工。如有左列各款情事之一時，鑛業權者，可得隨時退工：

- (一) 犯刑事罪者。
  - (二) 不遵守預防危險命令者。
  - (三) 對於鑛業權者及其使用人員有粗暴之行為者。
  - (四) 怠工，醉酒，或有其他不規則行為者。
  - (五) 鑛業權取消，或自行廢業者。
- 如有左列四款情事之一時，鑛工亦得隨時辭工：
- (一) 身體虛弱不堪工作者。

(一) 被礦業權者或其使用人員虐待者。

(二) 不於規定時間給予工資者。

(四) 坑內外狀況險惡，不堪工作者。

(B) 第二個要點是童工與女工。凡十二歲以下之男子，不准用為礦工，婦女及十二歲以上十七歲以下之幼年工，僅能從事坑外之輕便工作。有患精神病或傳染病者，及婦女在生產前後五星期內者，礦業權者不得雇用之。

(C) 第三個要點是工作時間。礦工工作時間，除休息時間外，每日不得逾十小時。十七歲以下之男工，及十八歲以下之女工，每日不得逾八小時，但遇有特別情形，不能遵照本條之規定時，礦業權者得酌量延長工作時間，但須於三日內呈報礦務監督，否則算為無効。

(D) 第四個要點是設備。礦業權者對於礦工衛生，應當注意，坑口附近應設礦工休息處，及沐浴更衣室。對於遠來礦工，應設公共或分居住宅。坑內外應供給清潔之飲水，工作場所及附近地方，不得留置腐敗或有害衛生之排泄物。礦業權者亦應備置災變所需之綑帶材料，抬架，藥品，及其他救急器具。如礦場雇用百人以上，須設收容礦工之病室；千人以上，須設相當之醫院及學校。

(E) 第五個要點是撫恤金。礦工因工受傷時，礦業權者應代醫治，負擔一切費用，並不得扣



除傷病期內應得之工資，因工負傷致成廢疾者，應給以撫卹費，但分輕重而給，普通分爲兩等（一）終身失去全體之工作能力者，須給予二年以上之工資。（二）終身失去其部分之工作能力者，須給予一年以上之工資。但因工作死亡者，除給予五十元以上之葬費外，須給予其遺族二年以上之工資。

從這五大要點看來，我們可知立法之必要，因除法律以外，工人並無保障，而其生命，亦不值錢。因此，政府不能不干涉。不能不制定勞動法，用以提高勞動者的地位，而脫離他們環境的壓迫，使勞動保障的勢力，及國家產業日漸發達，養成勞動協力的精神，俾他們進一步可以脫離苦海，而登樂岸，推倒封建制度，而獲自由。所以勞動立法不但爲勞工保障而訂立，也申國家的監護而行訂立的。

### （一）工廠立法

我國工廠立法，始於民國十二年，是年三月二十九日北京政府頒佈之暫行工廠通則十八條；其次有湖北臨時工廠條例十三條，於民國十五年底擬定，通過施行；再有陝甘區域內之臨時勞動法四十一條，於民國十六年三月間頒佈；又有廣東農工廳之工廠法草案四十一條，於民國十六年四月訂立但未正式公佈；復有北京政府之新工廠條例五十條，於民國十六年十月頒佈。其餘有遼武漢市暫行工廠條例五十四條，約於十七年內訂定，十八年正式施行，同時國

政府工商部擬定工廠法草案一百十二條，交國民政府公佈，但工廠法委員會逐條修正，成一新工廠法七十七條，於民國十八年十二月三十日正式頒佈。於是我們現在纔有對一完備的工廠法。我國工廠立法，不過是近七年來的事。我現在把這七年內所訂定的工廠條例及工廠法的大綱及其要點，略舉於後，俾讀者一睹瞭然。

(A) 關於法令範圍。

暫行工廠通則，祇適用於中華民國域內平時使用工人在一百以上及含有危險性質或有害衛生之工廠。湖北臨時工廠條例，僅適用於湖北境內使用職工在二十人以上，或包括有危險性質及有碍衛生的工場工廠。淞滬商埠惠工條例，適用於淞滬區域內本國人或外人所設的大小工廠。陝甘區域內之臨時勞動法，並無提及何種工廠得適用該法，但忖度其範圍，必包括陝甘域內的大小工廠，工場，及商店，均得適用之。廣東農工廳所擬之工廠法草案，不獨單為廣東省的工廠工人而訂立，乃奉國民政府命令而訂立的，所以凡在國民政府治下之中外工廠，皆適用之。北京農工部工廠條例，適用於中華民國領域內之中外工廠平時使用十五人以上者，或十五人以下而含有危險性質或有害衛生者，皆適用之。武漢市暫行工廠條例，適用於該市區內一切工廠工場當時或在某時僱用工人三十以上或未及三十人而使用蒸汽或石油為發動力者。國民政府所擬之工廠法草案，適用於中華民國領域內之中外工廠平時僱用工人在三十

以上者，但鑛廠亦得適用之。國民政府所頒佈之新工廠法，適用於中國境內新設的汽力電力發動機器的工廠平時雇用工人在三十人以上者。

### (B) 關於工作時間。

按暫行工廠通則規定之工作時間，幼年工每日工作，除休息時間外，不得超過八小時，成年工每日工作，除休息外不得逾十小時。幼年工不准從事於午後八時至翌日午前四時時間內的工作。按湖北臨時工廠條例之規定，每月工場工作時間，至多不逾十小時，但沒有說及童工工作時間，故無論男女老幼每日工作時間不過十小時。陝甘區域內之臨時勞働法，對於工作時間，暫定每日為九小時，將來必取八小時制，但勞心的工作，及自十四歲至十六歲的幼年工人，暫定為七小時。凡做夜工者，較普通工作時間減少一小時。廣東農工廳擬定之工廠法規定之工作時間，幼年工每日不得過六小時，每星期三十六小時，成年工每日不逾八小時，每星期四十八小時。幼年工及女工不准從事於下午六時至翌日六時內之工作。北京政府頒佈之新工廠條例規定幼年工及成年女工，每日工作，除休息時間外，不得過八小時。成年男工，每日工作、除休息時間外，不得過十小時。惟因特別或必要情形，欲在一定期內將工作時間延長時，廠主須呈請行政官署核准，而延長時間每日不得過二小時。武漢市暫行工廠條例規定成年工，每日工作時間，不得過十小時，童工每日工作時間，不得過五小時，幼年工每

日工作時間不得過八小時。如有特別情形必須延長工作時間時，工廠須另外請社會局核准，但不得逾十二小時。國民政府頒佈之新工廠法規定成年工人每日實在工作為八小時，如因地方情形或工作性質必須有延長工作時間者得增至十小時，惟因天災事變季節之關係仍得延長工作時間，但每日總共不得超過十二小時，其延長的時間每月不得逾三十六小時。童工每日之工作時間，不得過八小時，亦不得在午後七時至翌日六時之時間內工作，女工不得在午後十時至翌晨六時之時間內工作。簡言之，近七年內所定之工作時間，成年工每日由七小時至十二小時，幼年工及童工，每日由五小時至十小時。

### (C) 關於童工及女工

按暫行工廠通則之規定，男子未滿十歲，女子未滿十二歲，不得從事於工廠工作，男子未滿十七歲，女子未滿十八歲，為幼年工，幼年工只能從事輕便工作。幼年工及女工不得在機械運轉中從事掃除，注油，檢查，修理，及帶索之調整上卸等等的危險工作。且凡有害衛生或危險處所，如製造或處理毒藥，劇藥，爆發性藥，以及塵埃粉末，或他種有害氣體散布最烈處所，不得令幼年工從事工作，關於女工保障，本通則規定女工之產前產後五星期內，廠主不得雇用，且給以相當的助金。

據湖北臨時工廠條例之規定，廠主不得使用未滿十二歲之童工，不得使用未滿十五歲之童工

及女工從事夜工，亦不得使用童工及女工從事於有危險及有妨害衛生的工作，例如（一）關閉電機及他種發動機；（二）添放機油；（三）上皮條帶；（四）裝放有炸烈性之藥料；（五）在平線上的建築業；（六）黃燐火藥工作；（七）以鉛粉作原料的製造工；（八）漂白粉製造工作；（九）各種強酸製造工作；（十）各種有毒原料化學工廠的工作；（十一）各廠的燒煤運煤工作；及（十二）溫度過高，過低，工廠內的工作。

按陝甘區域內之臨時勞動法之規定，雇主不得使用十四歲以下之童工，不得雇用十四歲至十六歲之幼年工，從事於夜工或地下的工作。對於女工保障，本勞動法有特別的規定。凡懷孕的女工，不得操作夜工及過度的工作。如其懷孕已過五個月者，不經本人之許可，不得更動其工作之場所。女工在生育八個星期之前後，雇主不得使用，仍要保存其位置，並按時發原薪，更應於其生育時，一次付給其一月之工資，且以後九個月每月應增給其工資之百分之二。此種保障，世界各國，尚沒有的。

據廣東工廠法草案之規定，廠主亦不得使用未滿十二歲的男子及未滿十四歲的女子。男子未滿十六歲，女子未滿十八歲者，為幼年工。但幼年工只能從事輕便的工作，惟不得從事夜工。若幼年工未受滿義務教育，廠主不得雇用之。本法亦禁止女工及幼年工從事於有危險及有妨害衛生之各種工作，與暫行工廠通則所規定之有危險及有妨害衛生的工作相同。

北京政府公佈之新工廠條例之規定，除年齡之外與暫行通則之規定相同。照本新條定例之規定，男子不滿十二歲，女子不滿十四歲，工廠不得僱用為工人。男子已滿十二歲未滿十七歲，女子已滿十四歲未滿十八歲者為幼年工，但幼年工祇准從事輕便工作。按武漢市暫行工廠條例之規定，武漢市區內之工廠，不得僱用九歲以下之男女童工。十二歲以上十五歲以下為幼年工。無論童工，幼年工，或女工，不得從事夜工，有孕女工在分娩前後六星期，廠主不得使用。且應照給工資。但本條例並無說及有危險及有妨害衛生的工作。

據國民政府頒佈之新工廠法之規定工廠不得僱用未滿十四歲之男女為工人。男女工人在十四歲以上十六歲以下者為童工，童工只准從事輕便工作惟不得從事於有危險或有妨害衛生的工作如（一）處理有爆發性，引火性；或有毒質之物品；（二）有塵埃，粉末，或有毒氣體散布場所的工作；（三）在機器運轉時間或在傳導動力裝置危險部分的掃除，上油，檢查，修理，及上卸皮帶繩索等事務；（四）高壓電線之銜接的工作；（五）已溶鑛物或鑛滓之處理；（六）鍋爐之燒火；及（七）其他有害風紀或有危險性的工作。無論女工或童工，不准操作夜工。

### （D）關於工資

關於工資的規定，各工廠條例或工廠法，均以各工廠在地之工人生活狀況為標準，但以能維

持工人最低之生活爲限。至於工資之付給，應有定期，至少每月付給一次或二次。無論何工廠對工人應以當地通用貨幣或現洋爲工資之給付，而不得以物品抵折。對於延長工作時間時，其工資應照平日每小時工資額加給三分之一或四分之一至三分之二。

### (E) 關於契約

關於契約之訂立，暫行工廠通則，並無說及，但湖北臨時工廠條例，特別注意此事。按其規定，廠主須承認工人之團體契約權，所以進退工人，須得工會之同意，然後可免是非。這種規定，殊爲利害，當此革命時代，風雨飄搖之際，實業尙未振興之時，工人智識有限，程度尙低，此種規定，實屬無益而有損。承認工人之團體契約權，本來是應該的，但僱主欲進退工人，須得工會之同意，極無道理，因爲依照此例而行，僱主就被工會束縛，而不能自由與工人個人訂立契約，也不能自由解除合約。

陝甘區內之勞動法，武漢市暫行工廠條例，及國民政府之新工廠法有大同小異之規定，均似乎承認個人契約與團體契約。無論個人契約或團體契約，普通以一年爲限，如有下列情事之一發生時，工人得隨時向僱主提出取消所訂之勞動契約。

(一) 僱主無故不按時發給工資時。

(二) 業主虐待(如毆打辱罵等事)工人時。

(三) 雇主違反勞動契約或勞動法時。

(四) 工資不能維持生活或雇主對於工人違法取得過分利益時。

(五) 工場衛生狀況過於惡劣，不堪工作時，或工作於本人之生命或健康有妨害時。

對於雇主方面。亦有相當的保護，如有左列事項之一發生時，雇主隨時可向工人提出所訂之契約無效：

(一) 工廠為全部或一部之歇業，時間在一個月以上時。

(二) 工廠因生產原因停工，在一個月以上時。

(三) 工人確為完全無用時。

(四) 工人屢次違反工廠規則時。

(五) 工人無故連續三日不上工時，或一週以內或一月之內無故曠工六日時。

(六) 工人因暫失去其勞動力時。

(七) 工人對於所做的工作確不能勝任時。

(八) 工人發現偷竊，舞弊欺騙，及其他不正當行為時。

(九) 工人故意毀壞廠主或同業人之機件物品時。

(十) 訂立契約時，工人工作證明書及保證係虛偽時。



## (F) 關於衛生與安全

關於衛生與安全設備，武漢市暫行工廠條例及國民政府去年公佈之新工廠法之規定，為最完善。按照近七年來之法律規定，廠主須就其工廠性質，於可能範圍內，就預防危險及衛生方面，盡量將場屋，機器，工具，及其他設備布置安全。對於光線之充足，空氣之流通，飲料之清潔，蒸汽，煤汽，塵埃，及有妨害衛生的廢物之排除，均應特別注意。廠主對於工人亦負有維持風化之義務，故應分設男女更衣室，盥洗處，及廁所等。對於醫藥，更應有相當的設備。

## (G) 關於津貼及撫卹

勞動立法的目的，在於養成勞動者之自助精神，所以勞動法之規定，不能不包含津貼與撫卹的事項。除湖北暫行工廠條例以外，各工場條例及工廠法，對於工人撫卹均有規定，惟最完善的莫如北京政府於民國十六年頒佈之新工廠條例及國民政府去年公佈之新工廠法之規定。茲將其要點列後，以資參考：

(甲) 北京新工廠條例之規定，分為三種：

(一) 工人傷病時除花柳，肺癆，神經病及爭鬥毆傷外，工廠須負責醫治至痊愈為止，並不得扣除工資；但以兩個月為限。

(一) 工廠因工作致重傷成殘廢者，廠方須給以終身養老金。

(二) 工人死亡，廠主應給其遺族以等於本人六個月之工資為撫工費。如服工在六個月以上者，得酌量增加。若在傳染病院，應撫卹一年之工資，但因工作致死亡者，當給養其妻及幼子至成年。

(三) 國民政府之新工廠法之規定，亦分為三種：

(一) 廠主對於因傷病暫時不能勞動之工人，除擔任其醫藥費外，每日須給以平均工資三分二之津貼。如經過六個月尚未痊愈其每日津貼得減至平均二分之一，但以一年為限。

(二) 廠主對於因傷成爲殘廢之工人。永久失其全部或一部之工作能力者，須給以殘廢津貼，以殘廢部分輕重爲標準，但至多不超過三年之平均工資。至少不得低於一年之平均工資。

(三) 廠主對於死亡之工人，除給與五十元之喪工費外，應給與其遺族撫卹費三百元及二年之平均工資。

由此觀之，我們應當知道勞動法規的價值，及工人在法律上的地位。如我們主張個人主義，而不贊成國家的干涉，我們就不贊成社會立法，亦不知社會立法爲何物，更不知立法之需要。但無一定法規，一般勞動者，就無一定保護。至於工人因工作致傷，成殘廢或死亡，都無相當的撫卹，所以工人與牛馬無異。

## (H) 關於學徒

學徒制度，本來是一個很舊的制度，產業未改革以前，學徒制度，是一個很普通的很尋常的制度。工業革命之後，學徒制度，也不能完全取消，因為有的職業，非經過相當習練，工人就不能担任，所以現在各工廠仍用學徒；不過，現代學徒制度，與昔不同，與前學徒的待遇，亦有天地之分別。以前雇主對於學徒，不但無相當的保護，反為視之如奴隸，待之如囚徒。現在廠主不獨視學徒為蕤業之學者，但待之如自由之人。這個新態度，是社會立法的良好結果之一。我國工廠立法，未嘗落於人後。近四年來所公佈之法，如北京新工廠條例武漢暫行工廠條例國民政府規定之新工廠法，均設有特別保護，並有幾個要點茲列之如左：

(一) 年齡，學徒年齡不得與工廠條例或工廠法新規定之童工年齡，有所抵觸。

(二) 契約，廠主須與學徒或其法定代理人訂立契約，載明學徒之姓名及年齡，技術之種類，習藝之時間，互相之義務，契約締結之日期等等。但學徒習藝期限，不得過三年，如係簡易技術，得定為三月，六月，一年等期限。

(三) 解約，如學徒以抗正當之教導或有偷竊行為屢戒不改者，廠主隨時得解約。如廠方命學徒從事於其工廠以外之工作，或確無能力授學徒以契約中所訂明之技藝，學徒隨時得終止契約。

法令	普通休息	普通休假	特別休假	女工分娩 休假
暫行工廠規則	(1) 成年工 每月兩日 (2) 幼年工 每月三日	無定	無定	前後共五星期
湖北臨時工廠條例	每日一小時	廠主與工人 另定	無定	前後共六星期
上海勞動規則	每星期一	所有法定紀念日 休息一日	無定	前後共六星期
陝甘區域之 臨時勞動法	每日半小時	所有節期及 法定紀念日 一日	(1) 普通每 年十日 (2) 特別兩 星期至四 星期 (3) 病假最 多不過兩月	前後共十六 星期
廣東工廠法 草案	每日一小時	每星期一	(1) 每年兩 星期 (2) 紀念日 遊行另定 放假時間	前後共八星 期
新工廠法 (現行)	每四小時 休息半小時	每星期一 所有法定紀念日 (共八日)	按服務期限 定之	前後共八星 期

(1) 關於休息及休假。  
關於普通休息休假及特別休假，差不多各工廠條例及工廠法都有相當規定，但我們應該特別注意現行之工廠法。茲將各法令所規定之休息及休假時間列表如左：

從此看來，我們就明瞭勞動立法的利益。我們不要多說，惟看現行之工廠法的明文規定，我們就知道休息及休假的價值。按此法令每四小時休息半小時，每星期休息一日，所有法定之紀念日均休假，並且每年另給特別休假。工人在廠服務滿一年至三年者，每年七日；三年至五年者，每年十日；五年至十年者，每年十四日；十年以外者，每年多加一日。女工分娩前後得休假共八星期，工資照給。

除這幾大要點以外工廠條例及工廠法，仍有相當的規定，保障勞動者，例如工廠委員會，盈餘之分配等規定。其目的無非爲工人謀幸福而已。

### (二) 農業立法

我國農民，是一般愛國，愛和平，勤力，耐苦，忠誠的國民。而且農民總數，約佔全國人口百分之七十，但其生活程度却爲最低。雖然，普通農民可分爲四種，卽自耕農，半自耕農，佃農，及僱農。最苦者是佃農及僱農，其每年收入，僅免飢寒而已。從此看來，我們若欲提高國民程度；我們不能不注意農民的問題，因爲農民的知識淺陋，能力薄弱，所以他們自己不能解決他們的問題。假使我們想幫助這一般農民來解除他們的痛苦，減輕他們的憂慮，提高他們的地位，我們應有何種方法，何時可以實行，這種工作是不是政府與人民應做的。我們必須逐一研究，以求相當的解決，否則這一般無機會受教育的農民，祇有退步而無進步之希望。

自民國十六年革命以來，我們常常聽見有「保護農民」「改良農業」「提高農民的程度及地位」等口號。我們須知道除立有正式的有效力的法規外，農民將無保護，而其地位也不能提高。由此觀之，農業立法，比工業立法其重要相等。所謂改良農業，提高農民的地位，保護農民等呼聲，就是農業立法的目的了。

我國農業立法始於民國三年，是年三月三日北京政府頒布「國有荒地發放條例」二十九條。但保護農民立法，始於民國十五年。國民政府，於是年十月十五日中央聯席會議擬定有「最低限度農民政綱」二十一條。茲將其要點分列於後，俾讀者一睹可以明瞭其真意：

(a) 減輕佃農田租百分之二五，禁止上期收租，及遇飢荒時，免付田租，這是解除農民痛苦的第一步，而且目下可以實現，因二五減租究竟無損於田主，而有益於佃農不淺。至於禁止上期收租一層，從農民經濟上看來，是很公平的，因為佃農每年收入，僅能維持其生活而已。因此，佃農不但無積蓄之希望，而且屢受經濟的壓迫，即自耕農和半自耕農，也不能改良他們的田地，甚至有等還要重負債務。按各省農業調查，田租非常高，有等田主收到一半之總收入，有等收到過半（百分之六十或七十）之總收入。所以佃農每遇水旱，飢饉，蟲禍的時候，可得免付田租。這是很公道的，並且是澈底解決農民根本問題的方法。

(b) 廢除苛稅及統一所有土地稅則。這是救濟農民痛苦的第二步，也是保護佃農的政策

，並且是爲減輕全國人民負稅責任而訂的。何以故呢？因爲中國的賦稅多是苛征，而且又不一致，所以廢除苛稅的法規，不僅爲一般貧苦農民謀幸福而定，并爲全國國民謀利益而訂的。雖然，納稅是國民之責，惟苛征是國民之禍。如果苛稅不能夠取消；賦稅亦不能統一，則國民的痛苦永遠不能解除，而農民的地位斷不能提高。

(c) 改良水利。這是振興農業唯一的目的及計劃，是提農高民的程度與地位的方法之一，也是排除農民痛苦的第三步。雖然，農業耕種水利的改良，殊非一朝一夕可能辦到，因爲改良水利和採用農業耕種的新方法有同樣的重要，是以我們如果注意改良水利，同時也要講求並採用科學的方法，否則農業出產只有減的而無增加。但水利之改良，非政府完全負責不可，因農民處此困難情形之下，實無能力做到這一層改良工作。所以當此振興農業初步時代，政府必須加以努力。

(d) 設立農民銀行，限以年息五釐，借款與農民，並禁止重利剝削，最高利率，年息不得超過百分之二十。這是改良農業方法之一，也是解除農民痛苦的第四步，雖然，創辦銀行，專爲發展農業起見，殊非容易，也似乎紙上的空談；但實際上來說，這種改良工作，目前可以實現。因爲設立銀行，最要緊者就是資本，但投資本必須生利。或以八釐，分二，甚至二分爲標準，惟按本政綱，年息祇以五釐爲限。由此觀之。我們敢說，私人的資本，斷不投於這種銀行來生利。因此，農民銀行必以法規

所定的政府資本創辦之。

至及禁止私人與私立機關重利剝削一項，我們一看可以明瞭，因為保護農民而不禁止私人盤剝重利，則「保護」兩字就失其真意了，而且國立的農民銀行，不但難使農民信仰，反令他們猜疑。故政府一方面要設立銀行來幫助農民，必須一方面禁止私人高利借貸，俾農民漸漸信仰，那時改良農業的工作，纔有成效。

(e)荒地屬省政府，應依定章以分配與貧苦農民耕種。這是解除農民痛苦的第五步，也是振興農業的新政策。若是能夠實行，農民的經濟問題，逐漸可以解決。

(f)政府應幫助及發展墾殖事業，並要幫助農民組織各種農民合作社。這是解除農民痛苦的第六步，也是改良農業唯一的方法。但是「幫助」兩字的意思是很廣的，而且很不清楚的。現在我們先把「政府幫助」四字來解釋一下：(一)我們應該知道政府的幫助，不獨是一種道德的助力，而且是一種財政的補助。所以我們說到政府的幫助這句話，就含有「補助金」與「保護金」的意義。簡言之，政府應籌備一種相當的補助金給與貧苦農民，以助成其事業。(二)政府幫助農民，就是政府發展國家農業之責任。(g)政府應設法救濟荒災，及防止荒災之發生。這是發展農業步驟之一，也足以稱為解除農民痛苦的第七步。就歐美各國而論，政府對於這種救濟，尤為注意，因農業是國家的最重要的及根本的實業。我們如果欲發展農業，我們不能不設法救濟荒災



，並要採用科學方法來防止荒災。但這層工作，農民自己很難做到。因此，政府應當加以努力，並且應負全責。

(h) 禁止包佃制，及禁止不平等的租契與抵押條約等等。這是保護農民的方法之一，也是解除他們痛苦的第八步。因包佃制久已成一種社會病理，如不設法救治，社會的道德，就日漸墮落，而農業亦因而冷淡；但若能從法律上設法挽救，則農業必定日臻發達，農業立法的宗旨，在乎保護農民，這是極顯明的。

(i) 政府應准農民設立自治委員會及農民協會，並保障農民協會之權力。

以上九端，如能實現，農民問題，逐漸可以解決。可惜當國民革命未成功以前，這種計劃，祇能實行於廣東一省而已。至國民革命軍克服江南各省後，有數省，如湖北，浙江，江蘇，亦相繼奉行。但自武漢政府成立後，中央黨部另擬定「佃農保護法」十條，於十六年五月九日由武漢政府正式頒布。茲將其要點列左：

(a) 範圍，凡租種官有，私有，公有，田圃，山場，湖池，森林，牧場等之佃農，均受本法之保護。自耕農，半自耕農，及僱農，皆不在此範圍之內。

(b) 租項，佃農繳納租項等，不得超過所租田收穫量百分之四十。佃農應納數量，須與各地方政府會同當地農民協會，按照當地情形規定之。至於納租時期，本法規定自收穫之時起。除應繳納租項外，所有苛例，一律取消。

(c) 契約及包田包租制，凡佃農與田主所訂之合約，不得包含有惡例，押金及上期繳租一律禁止，並遇有歲歉或天災戰事等，佃農有要求減租或免租之權利。

(d) 承佃權，佃農對於所有耕土地，有承佃權；但不得將原租土地轉租別人。

除總政綱及保護法以外，各省另訂有施行條例。例如(一)廣東省政府於十六年三月十八日議決之「二五減租施行條例」，同年四月八日議決之禁止上期收租條例，及同日擬定禁止包佃制條例；(二)浙江省政府於十六年七月頒布之減租施行條例；(三)湖北省政府同年擬定之暫行減租實行條例；(四)江蘇省政府於十六年十二月通過之佃農繳租暫行條例；及十七年兩年各省政府所訂定之農業規則及政綱，最注意者即福建，湖南，廣西，河南，江西，安徽，山東諸省。但無論何省，其宗旨相同，而其規則亦大同小異，均於國民政府所訂定「最低限度農民政綱」之本旨，加以努力，而求實現。

除省政府訂立施行規例外，尚有南京國民政府農礦部於十七年內公布之組織，管轄，調查各等規則及章程十餘種；惟對於保護農民及提高其生活程度立法一層，祇有十九年六月三十日國民政府公布之「土地法」第三編第三章第一百七十一條至二百一十條之規定，茲舉其要旨說明如左：

### (A) 耕地租用

按第一百七十一條之規定，凡以自耕作爲目的，約定支付地租使他人之農地者，爲耕地

租用，但租用耕地有下列之規定：

(a) 契約，契約可分為兩種 (1) 有定期；(2) 無定期。依有期限之契約，租用耕地者，於契約滿期時，除地主收回自耕外，如承租人繼續耕作，視為不定期限，繼續契約。簡言之，有定期之契約，可變成無定期之契約，若是承租人，並無違反契約所訂定之規定，地主不得因貪多幾塊錢地租，就收回轉租別人。

依無定期限租用耕地之契約，僅得於承租人死亡而無承繼人時，或拋棄其耕作權時，或地主收回自耕時，或承租人廢壞土地時，或地租積欠達二年之總額時，耕地之契約，可終止之。但是收回自耕，地主應於一年前通知承租人。以後地主再將自耕地出租時，原耕租人有優先承租之權。但收回自耕地於一年內再出租時，原承租人得以原租用條件承租。即使地主收回永遠自耕，對於承租人耕作上必需之農具，牲畜，肥料及其他一切農產物，不得扣留。

(b) 地租，按第一百七十七條之規定，地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五，如舊契約已訂定地租超過此定額，應減為千分之三百七十五。地主不得預收地租及收取押租。

(c) 地稅，地價稅歸地主，但可由承租人代付，然後於地租內扣除之。

(d) 改良，依第七百七十六條之規定，凡於保持耕地原有性質及效能外，以增加勞力，

資本之結果致增加耕地生產力或耕作便利者，為耕地特別改良，承租人得自由為之，但特別改良費，應即通知出租人。

### (B) 荒地使用

(a) 墾荒地，依第一百八十八條之規定，凡公有土地之荒地，適合耕作使用者，除經政府保留或指定為他種使用外，應由地方行政機關於一定期間勘测完竣，分劃地段，編為墾荒區，分配於承墾人。並規定道路溝渠及其他耕作必需之公共用地。

(b) 承墾人，墾荒地由地方政府定期招墾。承墾人分為兩種：(1) 農戶；(2) 農業合作社。農戶兩字包括家屬在十口以下之農民。農業合作社，為三個以上農戶共同經營農業之組合。

(c) 墾地總額，承墾地之單位面積額，以其收穫足供十口之農戶生活或其可能自耕之限度為標準。一農戶之承墾地，以一個單位為限。承墾人為農業合作社時，其面積總額，以每一社員承墾一個單位計算。承墾人應自受領承墾證書之日起，一年內為開墾工作之實施，否則作為無效，其墾年限，由當地行政機關分別核定之。承墾竣之日起，無償取得其土地耕作權。

(d) 繳納地租，已取得耕作權之土地，應繳納地租，其租額以不超過該土地正產物收穫總額百分之十五為限，惟自取得耕作權之日起，免納五年。

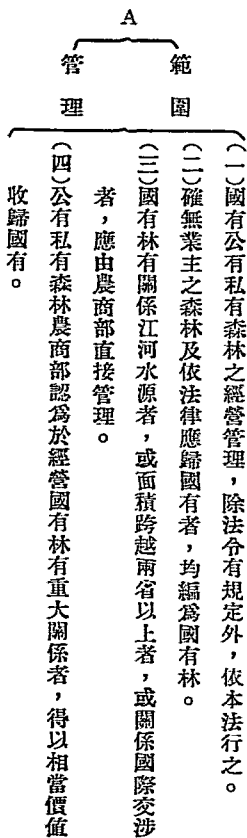
由此觀之，我國農業立法，（即保護農民及發展農業立法）稍有頭緒，其結果如何，吾不敢言之，但近年來農民和農業改良運動，有一日千里之進步。結果就有這農民保護法。至於保護僱農立法一層，迄今尙未有動議，或仍在考慮中。近年來中國農業立法之步驟，大概如此。

#### （四）林業立法

上古時代，茫茫大地，寥寥人類，那時森林之豐富，猶如日光空氣，取之無禁，用之不盡。當此無政府無法律時代，人人是主，故自由取用，且人類於那時，祇以林木之產物（如水果蔬菜野獸等）為日常生活之資料。後來人口日漸增，森林產物，日益減少，不足以供其需要，於是農業從此而起。不過，農業初發展之時，僅選擇相當及肥沃的森林，先開墾為農地，從此農業就日臻發達；但森林不惟隨農業之發達而減少，且那時人民以森林為無用之物，毫無愛惜，甚至放火焚燬，以至取木漸生困難，而日常生活亦受影響甚巨。因此，遂感有人工植林之必要。逮至社會進步，民智日開，工業日形發達，林業亦隨之擴張。近數十年來歐美各國，無不注意林業，所以森林就成一個很大問題，漸為政治家所討論，學者所研究，馴至列強諸國，皆以林政為國家要政之一，於是所謂「保安林」制度確立。

中國林業研究，始於宣統二年。是年南洋勸業會開會於南京，討論發展林業之計劃與方法。那時中國國民在夢中初醒，有新學識者，舉目一睹，見各省森林之缺乏，山澤之荒蕪，

無不爲之觸目傷心，疼入五肝。內地鄉村，樹木寥寥，甚至有的地方數百哩之遙，無一大樹者，民間建造房屋，祇以泥土爲之。因此，經濟困難，達於極點。以至饑饉頻仍，民不聊生，若謀補救之法，莫如重栽森林之爲要。但培植森林之事業，殊非容易，故必發生許多問題，例如人才，資本，水利，保護等等。那時中國不惟人才缺乏，財政拮据，甚至山林山地常受旱乾水溢之害，且無法律之保障。因此，中國森林日漸減少，木材缺乏，有所需用，不得不仰求國外。這是發展實業之最大障礙，也是社會改良的大阻力之一，我們不得不提倡重栽森林，以求澈底解決中國的社會及經濟問題。但振興林業非有法律保護不可，是以於民國三年間大總統申令參政院擬定「森林法」三十二條，於是年十一月三日公布。茲將要點分列於後，以資參考：



B

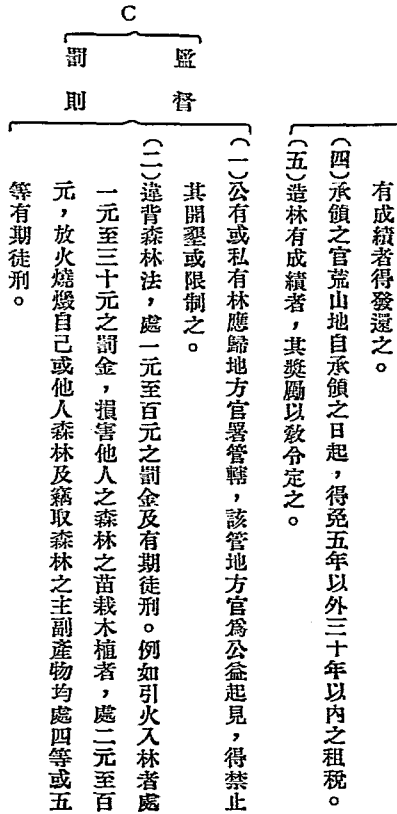
保安林

- (一) 如有下列情形之一者，無論何等森林，得編為保安林：
  - (a) 關於預防水患者。
  - (b) 關於涵養水源者。
  - (c) 關於公衆衛生者。
  - (d) 關於航行目標者。
  - (e) 關於利便漁業者。
  - (f) 關於蔽風砂者。
- (二) 無論何等森林，因編為保安林致受損害者，得呈請地方官署或農商部酌核補償。
- (三) 保安林非經該地方官准許可，不得樵採。並禁止引火物入林。

C

獎 勵 領 保 護

- (一) 承領人有以中華民國國籍者為限。
- (二) 個人或團體願承領官荒地造林者，得無償給與之，其積面不得過一百方里。
- (三) 承領官荒地者，每十方里應繳納二十元以上一百元以下之保證金，不滿十方里者，以十方里計算。保證金自承領之日期滿五年，確



除此法以外，還有廣東省訂定之暫行森林法，其目的相同故不再述。由此觀之，我們可以明瞭林業立法之必要及其目的。不過，因社會及經濟情形所迫，森林法公布以來，迄今已十五年矣，但尙未能實行，而林業亦無大進步。中國土地廣博，森林饒沃，惟因林政未修，天然林野，任商民開拓，用爲己利，不加栽種，以至長江及南方各省出產木材，日益漸減，東三省森林權利，差不多完全入日俄兩國商民之手，結果洋木侵銷內地，每年達至千數百萬元。但若我們能施行森林法，一步一步振興林業，限期養成繁茂森林，二十五年以後，足



敷國內用料，無需洋木爲主。這是澈底解決中國國民的經濟問題之唯一方法。

(五) 漁業立法

自民國成立以來，各種產業，日漸發達，向來委於天成地功而不顧者，現在都一步一步革除其舊習慣，無論何等產業，一律改善獎勵，目的在於完全之發達，以求根本解決國民的經濟問題。漁業立法之目的，不啻在乎漁法之改良進步，而尤在保護漁業，並在增進漁業者之知識技能。國民政府有鑑於此，故於十八年內擬定「漁業法」四十八條，於是年十一月十一日公布。茲分別其要點如左：

A

目的 本法專爲振興及保護漁業而訂立。

意義

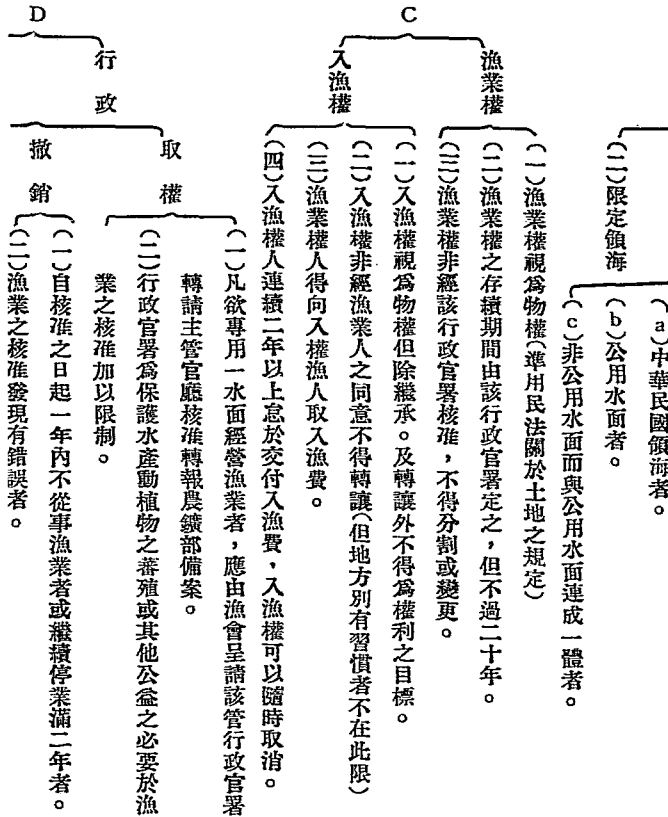
本法稱漁業人者謂爲漁業之人及有漁業權或入漁權之人。

(一) 行政官署

- (a) 在中央爲農墾部。
- (b) 在各省爲農墾廳。
- (c) 在未設農墾廳省爲建設廳。
- (d) 在各地地方爲漁業局。
- (e) 在未設漁業局地方爲縣政府。

B

範圍



管 理

停 止

- (一) 因保護水產動植物蕃殖之必要者。
- (二) 因船舶航行碇泊必要者。
- (三) 因安設水底電線或國防及其他軍事上之必要者。
- (四) 於公益有妨害者。

獎 勵

- (一) 行政官署為保護水產動植物之蕃殖起見得發布下列命令：
  - (a) 關於水產動植物採捕之限制或禁止。
  - (b) 關於水產動植物及其制品之販賣或特有之限制或禁止。
  - (c) 關於漁具漁船之限制或禁止。
  - (d) 關於投放有害水產動植物之物之限制或禁止。
  - (e) 關於採取或除去水產動植物蕃殖上所必要保護之物之限制或禁止。

(二) 漁獲物之徵稅以一次為限其稅率不得過值百抽五以前對於漁獲物及漁具漁船等各種正雜稅捐一律免除。

(三) 漁業所用之鹽其稅率每百斤最多不得過二角。

(四) 有左列各款情事之一者該管行政官署得呈請主管官廳轉請農墾部核

E

准給予獎金；

(a) 以汽船或帆船在遠洋捕魚或運魚者。

(b) 設備護船常在一定水面任救護及巡緝者。

(c) 改良漁船漁具或採捕之方法者。

(d) 創辦水產學校著有成績者。

(e) 設備水產物之製造場及其使用之器械者。

(f) 設備水產物之儲藏倉庫或搬運之舟車者。

(g) 新闢漁港或船港者。

(h) 新設水產之蕃殖場蓄養場魚種場人工孵化場者。

(i) 其他有認應獎勵之事項者。

保護

F

罰則

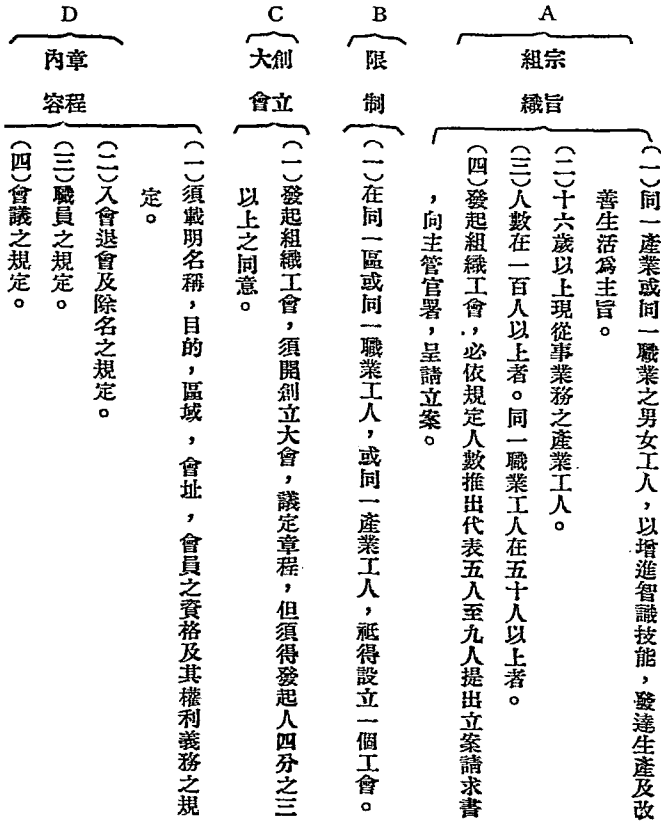
違背漁業法所訂定之規定處五十元至二百元之罰金。

由此觀之，我們不得不注意漁業，亦不得不承認漁業立法的重要。此法如能實行，將來漁業必定日益發達無窮。

### (六) 農林工漁會立法

農會，漁會，工會及漁會之設立，皆以增進其會員之智識技能，改善其生活，提高其程

度，並保障其利益及生產能力為目的。然四會中以工會立法為最早，林會立法為最遲，所以林會為最先成立，其次為工會為農會，但漁會為最遲成立。林會立法，始於民國六年，是年二月間北京政府通過林業公會規則十七條。同年又擬定有工商同業公會規則八條，約三月初旬頒布，七年四月二十七日部令修正，改為十條，惟於十二年內再修正，分為十一條。農會規程民國十年前已訂定，但於十二年五月十九日部令修正，分為十五條。十三年間廣東國民政府擬定農民協會章程八十三條，同年又訂定工會條例二十一條，於是年十一月一日公布。近四年來，有十六年九月三十日北京農工部部令公布之工藝同業公會規則三十七條，有是年十一月十四日修正公布之農會條例四十六條，有同月二十四日公布之農會條例施行細則二十七條，有十七年七月九日中央常會會議議決之暫行工會組織條例三十條，有同月二十六日中央常會會議通過之特別工會組織條例十五條，有十八年七月二十三日立法院議決之工商同業公會法十五條，有是年十月二十六日國民政府公布之工會法五十三條，有十九年一月七日部令公布之工商同業法施行細則十五條，及同年六月六日公布之工會法施行法二十五條。除外尚有漁會法二十九條，於十八年十一月十一日府令公布。然而無論何種公會，其宗旨相同，故無庸詳細討論，惟工會立法，近年來引起一般商民，工人，政治家，及學者之討論研究，結果，立有新工會法。茲分列其要點表解於左以為將來參考之資：



G

會費

- (一) 入會費不得超過壹元。
- (二) 常會費不得超過該會員收入百分之二。

F

職工  
務會

- (一) 職業介紹。
- (二) 勞動保險。
- (三) 儲蓄機關。
- (四) 醫院診治所等。
- (五) 生產消費購買信用住宅等合作社工作。
- (六) 職業教育及勞工教育等工作。
- (七) 調解會員間及勞工間糾紛事件。
- (八) 調查工人家庭生計經濟狀況及其就業失業期間。
- (九) 各種改良工作。

E

工何  
會謂

- (一) 工會為法人。
- (二) 工會不得為營利事業。
- (三) 工會須設理事，處理工會一切事務由會員中選任之。
- (四) 會費及會計之規定。
- (五) 互助事業之規定。





(B) 工會拘束  
職員

- 六 不得勒索工人。
- 七 不得命令會員怠工。
- 八 不得擅行抽收會金或捐項。
- 九 不得要求超過標準工資之加薪而宣言罷工。

K 保護

- (一) 雇主或其代理人不得因工人為工會會員或職員而拒絕僱用或解僱及其他不利益之待遇。
- (二) 雇主或其代理人在勞資糾紛之調解仲裁期間內不得解僱工人。
- (三) 職員對於工會所有之合作社之動產或不動產工會基金及勞動保險金等等不得轉賣別人或詐騙。

L 解散

- (一) 工會有下列情事時由主管官署發令解散：
  - (a) 存立之基本要件不具備者。
  - (b) 違反法規情節重大者。
  - (c) 破壞安寧秩序或妨害公益者。
- (二) 工會自行宣告解散：
  - (a) 大會議決或章程規定解散。

(b) 會員人數之不足或工會之破產。

(c) 工會之合併或分立。

以上規定視為要點，除外仍有工會聯合之規定及罰則，但看工會法之要旨，我們就知道工會立法的目的，因為工會法，不僅為解決勞動問題而訂立，而尤為澈底解決勞資之根本問題及保障勞資之利益而訂立。雖然，不論何種勞動法令，其宗旨非以增加資本者之贏利，乃以增進勞動者之智識技能，發達生產，改善勞動條件及生活；但增進勞動者之技能，就是增加生產能力。若是生產能夠日漸加增，國家產業就自然日臻發達。所以工會之設立，不啻為解決勞動問題，增晉勞工福祉起見，而為解決今日中國之社會和經濟問題。倘若我們不能解決這個根本問題，我國的實業終無振興之日，甘以神州大陸，供外人之市場。如欲振興實業，我們須從速立法，因為國家法律不完，社會道德必定淪喪，其為實業之阻力者，殊非淺鮮。因此，我們不能不注意工會立法。

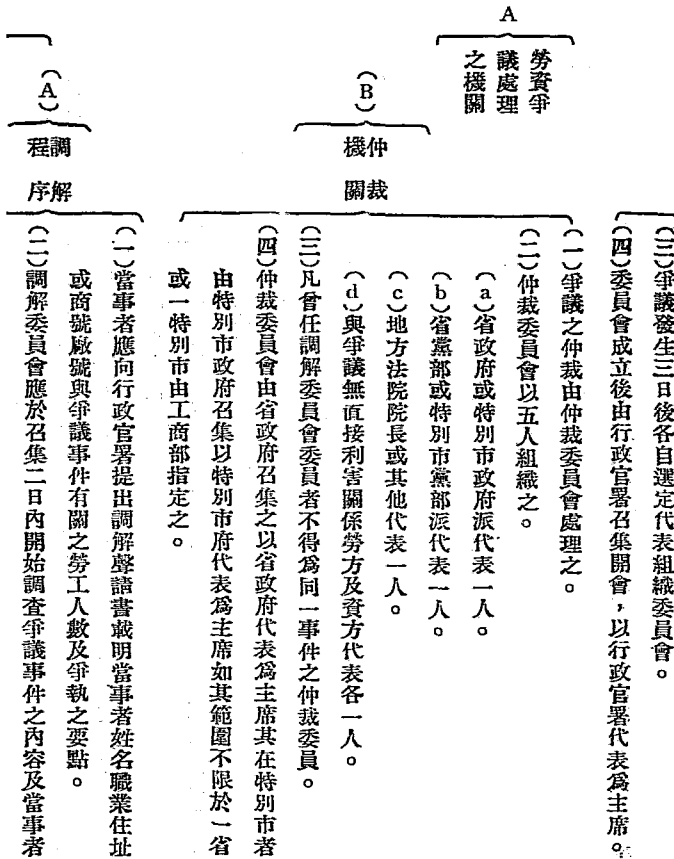
### (七) 關於勞資爭議立法

近年世界各國，勞資衝突，時有所聞，歐戰以來，日益激烈，我國工業雖尚幼稚，而潮流所激，罷工風潮，亦日漸劇烈，前途殊深危懼，如不設法救濟，工業絕無振興之日。罷工理由甚多，惟最普通最重要者是工資，工作時間，及撫卹等。若因工資之低微，不能維持生

活，故要求加薪，或因工作時間太長，故要求減少工作鐘點，或因工作危險，常有工人因工致傷或致死而無相當的賠償，故要求優待，以致釀成勞資衝突。這種衝突之故，或由資本者之虐待，或由勞動者之苛求，各走極端，失其平衡，以致互相仇視，衝突難免。但發生衝突之後，又以何方法來調解？勞資爭議立法的目的，即在乎根本解決勞資問題。簡言之，勞資爭議問題，斷不能以武力解決，故必以和平方法調解之。

我國勞資爭議立法，始於民國十五年。是年廣東國民政府訂定「解決僱主僱工爭執仲裁會條例」九條，於八月十六日公布，同日又公布「勞工仲裁會條例」十條。除此之外尚有廣東省政府於十七年內訂定之條例，同年武漢政府擬定之條例，上海市政府訂定之條例。其次還有福建湖北，湖南，江西，江蘇等省政府擬定勞資爭議處理暫行條例，均於十六十七年內通過施行。南京國民政府於十七年內擬定「勞資爭議處理法」四十七條，於是年六月九日公布。茲列其要點表解於後：

- A  
調 解 機 關
- (一) 爭議之調解由調解委員會處理之。
  - (二) 委員會以五人或七人組織之。
    - (a) 行政官署派代表一人或三人。
    - (b) 爭議當事者雙方派代表二人。



B  
勞資爭  
議處理  
之程序

雙方之現狀。

(三) 調查期間不得過七日(有特別情形不在此限)

(四) 調查完畢於二日內決定以全體委員之合議取決於多數。

(一) 與調解程序同。

(B)

仲  
裁  
程  
序

(一) 當事者聲請仲裁應提出原決定及對於決定不同意之理由並求為如何廢棄或變更之聲明。

三仲裁委員會合議取決實行。

C  
當事者  
行為之  
限制

雇  
主  
勞  
工

在調解或仲裁期間內不得開始停業或開除工人。

(一) 在調解仲裁期間內不得開始罷工。

(二) 不得封閉商店或工廠。

(三) 不得擅取或毀損商店工廠之貨物器具。

(四) 不得強迫他人罷工。

如有違背以上之規定，依本法罰則之規定處罰。

除以上所述幾種立法外，尚有救貧立法，禁煙，禁娼，禁賭立法等。不過，余因

無暇晷逐一討論，望讀者原諒。

## (八) 結論

以上所述，是我國社會立法之起源及其發展之步驟；但我們現在研究社會立法，最重要者，莫如勞動立法，因為世界大戰（即歐戰）早已放一光明異彩於勞動界，自歐戰休息以來，勞動者近十二年來已得莫大之利益，其原因有二：（一）因為歐戰和約裏有明文規定來保護勞動者，目的在求世界永遠和平；（二）因為世界大戰之時勞動者犧牲無限之利益，以求永久和平，並謀羣衆幸福。因此，國際勞動團體，遂於一九一九年成立，以為世界勞動者之唯一機關，從此以後，各國的勞動法多已修正，並且訂立新法規，用以保障工人。至於未有勞動法的國家，也因之而訂立。我國的勞動法令，都是歐戰以後訂立的。雖然，歐戰以前及民國以後，中國工人已有組織的思想與運動；但因人才的問題，及政治的障礙，一時難得成功。惟平心而論，中國勞動立法的原因也有二：（一）是歐戰的影響；（二）是中山先生的三民主義的効力。至於已公佈的勞動法不能實行，能否應付目前的需要，是另外一個問題。因為勞動法的施行，最少有下列幾要點：（一）政府統一與安定；（二）社會與經濟情形相適合；（三）勞資雙方有知識及道德；（四）政府須有切實檢查方法；（五）政府聘用國內或國外專家為顧問。如缺以上所述五點之一，勞動法就不容易施行，縱使實行，則無優良結果。對於我國的勞動法，將有何種効果，余現在不敢預料。就現時中國社會經濟及政治的情形而判斷，我國的勞動法

，特別是工廠法及工會法，似乎難於應付目前本國勞動者之需要，因為工廠法及工會法，均含有缺點，將有修正之必要。但應該修正何項，現在難定，因為這些法令施行未久，對於何條文或何項，應該如何訂正，殊難預測，惟就目下我國之社會和經濟狀況而論，工廠法似乎有訂正下列幾款之必要：

- (a) 工作時間。應以八小時為原則，如有必要延長工作時，每日得延長二小時。
- (b) 修正二十條，訂定最低工資標準。
- (c) 修正四十五條，訂定撫卹簡章。
- (d) 修正四十一條，訂定安全標準。
- (e) 修正四十條，訂定分紅利規則。
- (f) 廢止六十二條。
- (g) 修正學徒制度之條文。
- (h) 訂正二十條。

除修正上述幾條文外，工廠法的施行，仍有問題，請看「答陳達先生批評工廠法幾點」罷了。

# 答陳達先生

(見北平晨報一九三一年九月)

## 批評工廠法幾點

林東海

### 緒言

余對於民國十八年十二月三十日國民政府公佈之「工廠法」，在小團體內，早已發表意見。但於本年二月二十六，七，八三日在基督教協進會所召集之「民生改進研究會」所發表的意見與協進會的工業調查及陳先生的建議有些關係。因此，余自讀陳先生的評論以來，每日都想答覆，惟惜公私事務紛紜，未遑拈筆，故延至今日。但在此數日假期中，余願犧牲幾點鐘的時光，答覆陳達先生，俾民衆明瞭工廠法的意義，國民黨的黨綱，及國民政府的勞動政策。

但在未發言之前，余必聲明答覆陳先生之目的：(一)余與基督教協進會及陳先生素無惡感，其目的在求交換智識。(二)余之答覆與任何團體俱無關係，純屬個人之意見。(三)希望國民明瞭工廠法為何物及其施行之困難，茲舉出幾要點答覆如下：

一，陳先生的工廠法施行辦法恐怕不能實行。陳先生的工廠法施行辦法以實業部命令行之，此種部令可以變通工廠法內窒礙難行之條文。



余以爲陳先生對於立法的原则，方法，與問題不甚清楚。余亦以爲陳先生對於各國勞動法施行的經過不甚明瞭。故不得不簡短答覆陳先生，以免發生誤會，惹起各團體來反對工廠法，輕視政府的美意，及誤解國民黨的勞動保護政策。

(A)關於立法的原则，方法與問題。無論何種法規，必以社會的需要爲原则。國民黨早已提倡發展工業及勞動保護，所以勞動立法，是國民黨的勞動政策。目下中國以黨治國，故法規之訂立，必須根據國民黨的黨綱，於是勞動法不得與黨綱相反。立法專家不能不注意如此。

國民黨自民國十三年改組以來，屢有發表勞工保障之主張，如第一次全國代表大會之宣言，關於民生主義，其最重要之原则有二：(一)平均地權；(二)節制資本。目的在求提高農民工人的生活程度，對於改良農民之生活，國民黨主張國家給以農民土地，資其耕作，並爲之整頓水利，移殖荒徼，禁止高利借貸，籌設調劑機關，如農民銀行等等。對於改善工人生活，國民黨主張制定勞動法，並爲工人提倡養老之制，育兒之制，憫恤廢疾者之制，普及教育之制等等。以上各項國民黨與國民政府皆當努力以求其實現。

按國民黨之政綱(對內政策)第十二條，政府須從速制定勞動法，改良勞工者之生活狀況，保障勞工團體，并扶助其發展。

據二全大會扶助工人運動之決議案，國民黨主張八小時工作制，禁止十小時以上的工作

，最低工資之制定，保護童工女工，禁止十四歲以下之兒童工作，並規定學徒制，女工在生育期內，應休息六十日，並照給工資，取消包工制，例假休息工資照給等等。

按民國十五年聯席會議議定國民黨對工人政綱第三條，政府須制定工作時間，每星期不超過五十四小時，第四條，例假休息照給工資，第五條，制定勞動保險法，並設施工人失業保險，疾病保險，及死亡保險機關，第七條，設勞資法裁會，特別注重規定適合之工資。

因此，工商部及立法院專家，當擬新工廠法之時，不得不根據黨綱以制定之。陳逢先生主張十小時制（即每星期六十五小時至七十小時）每月休息兩日，不給工資，幼年工以十二歲為額，緩行工資及疾病津貼等等規定。以上諸建議均與黨綱相反。余以為陳先生之建議，不僅就擱工廠法之實現，而惹起中外資本者之反對，悞會國民黨及國民政府之勞工政策。此乃陳先生之誤解者一。

(B) 關於部令變通國法。陳先生係一勞工問題專家，恐怕對於法律及立法未詳其細微之區別，因為部令不能變通國家所訂定之法規。部令祇能補足國立之法規而已。但若國法內無部令之明文，部令當然無法律之效力。

我國之工廠法無部令施行或補足變通之條規，實業部奚能亂發命令變通工廠法內窒礙難行之條文？現在工廠法已實行矣，我意以為等一年以後，如有根本上不能行之條文，立法院可以隨時自行修正之。但須經國府公布後，實業部方可實行，惟不得侵犯立法院之權。縱使

實業部遵照國府之命令而緩行工廠法之若干條文，非經立法院之允許不可。因此陳先生之部令施行工廠辦法不能實行。此乃陳先生之誤解者二。

一，陳先生的工廠法施行程序亦不能實行：依照陳先生的建議，工廠法可分五期施行：（一）立即施行者；（二）一年以後施行者；（三）二年以後施行者；（四）三年以後施行者；（五）五年以後施行者。

此外尚有暫緩施行的建議，如工資，特別休息日，工作契約，疾病津貼，及工廠會議等條文應當緩行。讀陳先生之評論者，不論中西男女，無不感觸。資本家及未曾研究過勞動法者當然贊成陳先生的建議，因為陳先生是一勞動問題專家。非資本家及稍研究過各國勞動法者均以爲陳先生的建議不能實行。何以故？因為不論何種法令不能一項一項分期施行。陳先生以爲法令可比借債還債，可分期交款及清還。但法規不能與債項比較。法律之施行亦不比孩童建造房屋，隨隨使使。若我們贊成政府之勞動政策，我們當盡力協助政府以求其實現，如不贊成國民政府公布之勞動法，特別的是工廠法；我們應當指出其缺點，並請國民政府立法院修正之，然後施行。

二，工廠法施行問題。對於工廠法施行問題，余與陳先生有同意的，亦有不同意的。茲將與陳先生同意幾點分述如下：

（A）關於工人津貼及撫卹，除工廠法第四十五條之規定外，應加津貼之定意（Schedule）

分傷病成爲殘廢之輕重賠償，因殘廢一手指與殘廢一眼或一足或一腿，不論其輕重如何，有天地之分別。對於此種定義，我以爲美國及坎拿大的制度合宜，余在民生改進研究會已有意見發表。

(B)關於工廠記錄及布告。

(C)關於工廠安全與衛生之設備。

(D)關於女工及幼年工操作夜工，由本年八月一日起至民國二十三年七月三十一日止爲準備時期，各工廠須於此三年內預備禁止女工及幼年工操作夜工。現因社會及經濟情形所迫，以國民政府特令緩行之。

以上數端，陳先生之意見與吾之意見大同小異。茲又將余與陳先生不同意的幾點論列如後：

(A)關於工作時間。工廠法訂定八小時爲原則，陳先生主張採用十小時制（即每星期六十五或七十小時）。余以爲十小時制不僅違反黨綱亦不合社會需要，所以現在應採用八小時制，至必要延長工作時，每日可加二小時（Overtime allowance）。現在世界各國差不多都採用八小時制，但因特別情形或工作性質必須有延長工作時，得延長二小時，惟每月或每年不得超過若干小時。

雖然，歐戰之前祇有英屬兩境（New Zealand and New South Wales）採用八小時制，但

歐戰了結以來，現已有四十餘國採用之。由此觀之，我們可知勞動立法之進步。但八小時制在中國能否實行，仍是一個大問題。天津寶成紗廠早已採用八小時制，但惹起許多資本者之反對。去年余往該廠調查，該廠管理員對吾說，謂寶成紗廠自採用八小時制以來，工人之生產能力加增百分之五，出產效率較前高百分之十。所以八小時制在中國可以實行。

爲明晰起見，茲將世界十餘國之工作時間制度，略表於後：

途限時間

普通實作時間

國名	原則	途限時間	普通實作時間
英國	八小時四十八小時	分工業定	每星期五十二至五十六小時
法國	同上	每年不過七十五小時	每星期五十二小時
德國	同上	每日不過二小時	每星期五十二至六十小時
意國	同上	每年不過一百九十二小時	每星期四十八小時
荷蘭	同上至四十五小時(後改至四十六小時)	每日不過四小時	每星期五十五至五十六小時
挪威	同上	每月不過三十小時	未詳
波蘭	同上	每年普通一百十六小時	每日九小時
瑞典	同上	每星期不過六小時	每日九小時
比國	同上	每年不過一百五十六小時	每日八小時

瑞士 同上 同上

每星期不過四小時

每星期四十八至五十二小時

此外，仍有三十餘國已採用八小時制，但有逾限時間之規定，與上列諸國大同小異，美國已有二十七省採用七小時制，蘇俄近來採用七小時制，印度仍主張十小時至十一小時，但每星期不過六十小時，日本雖用十小時制，但棉紗廠工人每日亦不過工作九小時而已。

(B)關於童工，工廠法以十四歲為額，(但十二歲以上未滿十四歲之男女在工廠法公布前已於工廠工作者不在此限)陳先生主張十二歲，但以身體合格為標準。余在民生改進研究會發表意見本來主張十二歲為限，但此問題應從兩方面來看：(一)中國向無生產，死亡，及結婚之登記，故年齡殊難決定。因經濟之壓迫，恐怕有許多父母不得不欺騙廠主虛報其子女之年齡，誰得而知之？(二)以體格為標準亦難免不公平之選擇，因南方人與北方人之體格不同，即鄉下人與城中人之體格亦有區別。

因此，無論從何方面看來，我們都有種種障礙與問題，余以為童工之年齡降低兩年與不降低無大分別，因為現雖定十四歲，實際上恐怕不過十二歲。如定十二歲，九歲十歲身體高大之男女亦難免不雇用之。所以余以為工廠法之童工條文目前無修改之必要。況且中國是國際勞工組織之會員，而一九一九年所訂定之國際勞工法令，關於童工規定，以十四歲為限，中國雖未批准此國際勞動公約，惟工廠法已根據國際規模訂立，目的在聯絡世界感情，促進民生主義之實現，故無論如何困難，勞資雙方當努力協助政府，以求工廠法之實施。

(C)關於休息及休假。世界採用八小時制之國十餘國，主張工人每月休息四日，假定印  
度之新工廠法亦定每月休息四日，惟獨日本每月兩日。

陳先生主張我國工人每月休息兩日不給工資。余以為工廠法第四章之條規可以實行，不  
必修改。

(D)關於獎金。陳先生主張工廠於年終給獎至少等於百分之四。余以為此種建議極無道  
理，何以故？因為獎金與紅利或盈餘有天地之區別。獎金可比茶資或酒錢東主可以隨意，不  
得勉強，法律不能強迫人給償多寡，惟分紅利或分盈餘，工廠法可法定最低之率。惜乎工廠  
法第四十條太曖昧不明，此乃工廠法缺點之一。

(E)關於幼年工作時間。工廠法規定幼年工每日工作不超過八小時。陳先生以為此條文  
(工廠法第十一條)現時不能實行，故應延至兩年以後，方可施行。

此種建議不啻阻礙工廠法之實行，而違背勞工保護之原則。余以為童工工作條文立即可  
能實現，無緩行之必要。

(F)關於女工分娩休假。工廠法規定女工分娩前後應停止工作八星期，工資照給。陳先  
生主張四星期，但於工廠法施行一年後開始實行。余在民生改進研究會發表余個人意見主張  
六星期，而立即可以實行。

即工廠法規定八星期亦不為多。然女工分娩休假差不多各國勞工法都有相當規定。茲為

比較起見，選二十國女工分娩之休假期限列左，俾讀者一睹明瞭：

英國 四星期（產後但產生前休息不給工資）

法國 八星期 瑞士 六星期 波蘭 八星期

蘇俄 十二至十六星期 盧森堡 八星期 塞國 四月

立陶宛 八星期 挪威 六星期 日本 十星期

葡國 兩月 保國 十二星期 印度 七星期

捷國 十二星期 拉國 十二星期 中國 八星期（依工廠法）

匈國 八至十二星期 奧國 六星期

德國 十星期 羅國 八星期

（G）關於暫緩施行的條文。陳先生主張暫緩施行工廠法第五章（工資）即第二十條至第二十五條，第六章（工作契約）即第二十六條至第三十五條，第四章之一部份（特別休息日）即第十七、八兩條，第九章之一重要部份（疾病津貼）即第四十五條及第十章（工廠會議）即第四十五條至五十五條。

余以為工廠法第五、六、九章是工廠法最重要之部份，即使第四、第十兩章亦算為重要，不論如何困難，我們都應該努力協助政府施行之。而且「最低工資規定」係根據國民黨黨綱而訂立。進一步說，中國已批准「國際最低工資公約」，故應該遵守國際公約。即使不講國際公約，



除第四，五，六，九，十幾章外，工廠法就不成勞動法規了。我們不如請立法院廢止現行之工廠法，而另訂一新工廠法。

### 結 論

以上幾點足可證明陳先生的建議不能實現，因為國家之勞工法令不能以部令施行及變通其難行之條文，亦不能將各項分期施行，更不能定何時施行何項。何以故？因為立法院所通過及國府所公布之法規，是中華民國之法律。工廠法乃國法，故除有特別規定外，實業部不得隨時發令逐漸施行，或緩行之。故此工廠法全文應同時施行，但實行後如有不善之處，立法院可隨時修改之。況且訂立法規，特別的是勞工法規，必根據社會斯時之需要，但社會之需要一時一時不同，故立法院應隨時修正之，以應社會需要。因此工廠法不但不能以部令逐漸施行，亦無分期施行之必要。又進一步說，目下中國以黨治國，工廠法是根據國民黨綱而訂立，如有與黨綱相反之條文，中央國民黨當然禁止之或命立法院修改之。我想前工商部與立法院專家必知之。雖然工廠法內容有幾個缺點，但無論何國的勞動法都不能盡善。所以我們不應因少數資本家之反對而阻碍工廠法之實行。世界各國初施行工廠法之時，發生許多誤會，惹起許多資本家之反對，但工廠法施行後，他們漸漸明瞭工廠法不獨保護勞動者及提高其生活程度，而亦保障工業及增進其生產效率。依余淺見，目前工廠法施行的大問題，非

是工廠法內容之缺點，乃下列之三大問題：

(一) 工廠法在租界內不能施行。

(二) 政府有何施行方法。

(三) 國際勞工組織可否與中國合作。

以上三大問題是重要的，我們應當注意，而求相當解決。雖然，勞工法是最難施行之法，歐美各國的經驗，足可以為我們的模範。余研究各國勞動法，其施行之要點有六：

(一) 政府統一與安定。若中國無統一及鞏固之政府，即有最完善之法規，亦不能實行。

(二) 社會與經濟情形相適合。

(三) 勞資雙方有知識。

(四) 勞資雙方有道德。

(五) 政府有切實檢查方法。

(六) 政府聘用國內或國外專家為顧問。

以上所述是吾個人意見，如有不客氣處，望陳先生原諒。



