

社會研究叢刊第十種

國際勞工組織

曾炳鈞著

社會調查所

社會研究叢刊第十種

國際勞工組織

曾炳鈞著

社會調查所

一九三二年七月一日出版

~~~~~  
版權所有  
~~~~~

國際勞工組織

目 錄

	頁數
弁言	iii
章數	
I 勞工運動與產生國際勞工組織的環境	1
II 戰前國際保工運動略史	29
III 保工原則與會員國	45
IV 國際勞工大會	56
V 理事院	88
VI 國際勞工局與國際委員會	105
VII 立法的成績	126
VIII 結論	159
附錄	165

弁 言

勞動立法隨國際工商業之發展而成爲一個國際問題。在國家主權觀念幾於無法打破的國際無政府狀態(international anarchy)之下,應用何種方式可使超國家的力量去有效地影響各國國內的勞動立法,此屬於國際合作的技術問題或設計問題

國際勞工組織代表國際勞動立法之一種設計。在國際勞工組織的計劃之下,因國際勞動立法而生之諸種問題如何解決,作者在本書內曾就所有參攷資料企圖爲相當之說明,此處無需贅語。本書內容計分八章。第一第二兩章,略述國際勞工組織之所由產生的背景。從第三到第六章以凡爾賽和約勞工篇及勞工局歷年發表之諸種文件爲根據分析國際勞工組織之內部結構及工作進行狀況。第七章就勞工組織在保工立法方面的成績作一粗略的檢閱。第八章結論。作者學識謏陋,對於這麼一個龐大而複雜的組織,觀察未到敘述未周之處,自所不免,倘承讀者不吝賜教,無任感荷。

作者草成此書,承陶孟和先生校閱一過並承指示,作

者應特別感謝。又本書在寫成以前有的部份即經好友楊西孟先生看過,並當誌謝。最後作者應特別感謝好友劉桐先與樊止平兩先生用了他們寶貴的時間替作者在本書付印前將原稿細閱一遍,並承批評和建議,使作者得到許多啓示。本書雖經許多人看過,不過對於本書的內容應當負責的,當然是只作者個人。

作者,廿一年五月

第 一 章

勞工運動與產生國際勞工組織的環境

歐戰以後國際間產生了三個重要機關：一爲國際聯盟，二爲國際常設裁判法庭，（或稱常設國際裁判院），三即國際勞工組織（The International Labor Organization）。

國際勞工組織的目標有二：一，從工人本身說是直接爲工人謀生活的改進；二，從社會方面說，是由工人生活地位的提高以泯除社會不安的現象，因以減少世界動亂的因子。而其所取的方法，是藉國際共同的力量，以公約草案及建議案的方式，促進各國對於勞動立法之改善。

國際勞工組織雖可謂是國際聯盟的一部分，但具有獨立的性質。此項組織的內部計有三個機關：即（1）國際勞工大會，（2）勞工局，與（3）勞工局理事院。

此項組織的職務可分兩方面：1. 成立國際的勞動立法草案以待各國批准。2. 搜集各種與勞動有關問題的

材料,整理研究,刊行報告,以供各國立法機關及研究勞動問題者之參攷。

國際勞工組織與國際聯盟一樣,是依戰後和約的規定而成立的——國際聯盟盟約爲巴黎各和約的前二十六條;成立國際勞工組織的公約爲凡爾賽和約的第十三篇(Part XIII of the Treaty of Versailles)及聖宅芒與特喇農條約(Treaties of St. Germain and Trianon)的相同部份;涅宜條約(Treaty of Neuilly)的第十二篇——不過在媾和條約中爲什麼有關於勞工的規定呢?此項規定之得以成立,並不是純出於當時歐洲各國政治領袖自願的有何爲工人謀幸福的純粹動機,亦不是真由民治主義戰敗專制主義的成功;國際勞工組織產生的由來,有近百年保工運動的背景,有世界各國工人組織的要求,有戰時軍事的影響,有戰後國際政治經濟的關係。以下我們看一看在國際勞工組織成立以前與此項組織之成立有關的幾種重要事實。

1 工會組織的發展

國際勞工組織所欲與增進福利之對象既爲工人,則工人數十年來在此方面奮鬥的情形,自爲吾人首當注意的事實。在一八六四年第一國際的規條之序言裏馬克思(Karl Marx)曾經說過,工人的解放須工人努力躬自奮鬥

爲之。(註一) 平心而論,各國工人在法律上得到現時的地位,在政治上得到一般的重視,亦莫非奮鬥的結果。

勞工自求解放,自非勞工本身有強大的力量不可,但勞工力量的強弱僅能依其組織的行動顯示之,故吾人亦須就工人組織的進展,以見工人自求解放的力量。工人有組織的行動在工業革命以前,雖有如法國一三五八年的勞農運動(The Jacquerie),英國一三八一年的社會騷動(The Social Revolt of 1381),及德國一五二四年農民戰爭(The Peasant's War)等事,(註二)然近代工人組織的運動,則是工業革命附產的現象。工業革命一面促成階級的劃分,一面却使多數工人因同在工廠生產的關係,有了集合的機會。

工人的組合最初爲各國法律所不許。英在一八二四年前(1)凡工人共同協定工資及工時之條件要求者,(2)組合以謀增加工資縮短工時及減少工作力量者,(3)凡阻止他人受僱者,及(4)凡召集,出席,或贊助關於工資,工時及其他勞動狀況契約之集會者,均屬觸犯刑章,罪當處罰。(註三)法在一七九一年沙普里法(Loi Le Chapelier)施行後,集會以圖決定共同利益者必以嚴法繩之。至一八八四年瓦爾德盧梭法(Waldeck-Rousseau Law of 1884)成立以

(註一) C. M. Stekloff, History of the First International, appendix, the Preamble.

(註二) Ogg and Sharp, Economic Development of Modern Europe, p. 400.

(註三) Ogg and Sharp, *ibid.*, p. 403.

前,工人組合亦干法禁。(註四) 德國則俾士麥一八七八年的反社會主義法令(The Anti-Socialist Law of 1878),直到一八九零年纔取消,在此項法令下解散的社團凡三百三十二個,就中有九十五個是工會組織。(註五) 奧國一八五九年的工業法規,禁止工人及僱主同業的組合,至一八六九年,經過維也納的騷動以後,工人纔稍稍得到一點組合權。(註六) 各國工人在未得到法律上組合的自由以前,組織的發展,自不免受強烈的阻礙,不過工廠制度既集中多數利害與共的勞工在一起,工人組織的策劃運動,絕非單純法律的力量所能絕對禁止。如英國在拿破侖戰爭後十年間,工業不安的狀態異常明顯,至一八二四年,工人暗地的結合到處皆是。法國在十九世紀中工人私自結合變相的團體以對待資方者,亦有工會(Compagnonnages)朋友會(Mutualites or Friendly Societies)及對抗會(Societes de Resistance, or Societies of Resistance)等團體。至一八六零年,工人組織異常活躍;此等組織在法律上雖未得合法的地位,然一八六四年後工人罷工,及爲罷工而組合者,政府亦不得不承認其合法,不復干涉。(註七)

各國工人逐漸得到法律上組合的自由而後,組織的發展雖亦時受工業盛衰的影響,大體上總是日趨強固。

(註四) Ogg and Sharp, *ibid.*, pp. 438-9.

(註五) 同上 pp. 431-2.

(註六) 同上 p. 451.

(註七) 同上 pp. 440-1.

單以英、法、德、意、美等國而論，英在一九一四年，工人加入工會的份子已有 3,959,863 人，工會的數目有 1123 個。在一九一九年，工會份子遂增至 8,024,000 人。(註八) 德國的工會組織，在一九一四年主要的有三種工聯：一種是社會民主工聯，或稱自由工聯；二是希董工聯，即希爾士(Hirsch)與董刻(Duncker)二人所組織之工聯(The Gewerk Verein)；三是基督教工聯。三種工聯之中以第一種為最強大，在一九零七年加入人數已增至 1,886,147 人之多。同年希董工聯亦有 108,889 人，基督教工聯有 354,760 人。此外如受資方資助及波蘭人工聯等，尚不在內。至一九一四年時，德國工聯組織，在法律的地位上和本身的力量上，更是日進無已，工聯數與人數均大見膨漲，至一九一九年工人屬於工會者，約達一千一百九十萬人。(註九) 法國工人自一八九五年全國工人聯合會(The C. G. T.) 成立後，該會所代表的人數在一九一零年已有 357,814 人，在一九一九年有組織的工人有二百五十萬。意大利的工人組織在一九一四年時亦分三類：即社會主義或中立派工聯，基督教工聯與工團主義工聯。在一九一零年中，第一派工聯(即社會主義派)有六十四萬人，第二派(即基督教派)有十萬八千，第三派(即工團主義派)有十一萬二千人，單以三派論共有八十六萬人。至一九一九年，全國有一百八十萬

(註八) Ogg and Sharp, *ibid.*, p. 419, 759. (註九) 同上 pp. 433-438, p. 759.

有組織的工人。此外奧國在一九零七年有組織的工人不下 501,094 人。匈牙利的工聯之屬於其國中央聯合會者，在一九零七年，雖僅 130,192 人，而工聯主義之運動則繼續進展。捷克斯拉夫在一九一九年有組織的工人達一百三十萬人。(註十) 美國戰前有組織的工人在一九一三年有二百七十二萬餘人，至一九一九年達五百六十萬人以上。約計世界各國工人之屬於工會組織者，除俄國，中國，日本，巴西，印度，葡萄牙，希臘，墨西哥，波蘭等十數國家未計入外，從下表在一九一三年時不下一千四百七十六萬餘人，在一九一九年不下三千二百六十八萬人。(註一一)

在大戰前，工人除在國內各有組織外，已有國際的組織運動。其偏於政治方面與社會主義者在國際間的聯絡，戰前有第一國際 (the First International) 及第二國際 (the Second International)。至工會方面自一八八九年七月，英，法，德，意，美，比等國印刷工人的代表，在巴黎開第一次國際印刷工人大會，及次年五月，英，法，德，奧，四國的礦工總會會議成立一國際礦工聯合會後，各國工人遂漸有成立同業工人的國際聯合會之傾向。在一九零零年業經成立的國際同業工會幹事處 (Trade Secretariats) 已有十七個。至一九一一年增至二十七個。代表的人數在三百六十

(註十) Ogg and Sharp, *ibid.*, pp. 445-452, 又 p. 759, 關於各國工人數目，上述數字均係近似數。

(註一一) 參看下頁第一表。

八萬人以上。(見第二表)

第一表 各國工聯人數(註一二)
(1913 與 1919)

國 名	1913	1919
澳大利亞.....	498,000	628,000
奧.....	253,000	772,000
比利時.....	203,000	750,000
布加利亞.....	30,000	—
坎拿大.....	176,000	378,000
捷克斯拉夫.....	107,000	657,000
丹 麥.....	154,000	360,000
芬 蘭.....	28,000	41,000
法 國.....	1,027,000	2,500,000
德 國.....	3,572,000	9,000,000
英 國.....	4,192,000	8,024,000
匈 牙 利.....	107,000	500,000
意 大 利.....	972,000	1,800,000
荷 蘭.....	220,000	625,000
新 西 蘭.....	71,000	100,000
挪 威.....	64,000	144,000
南 菲.....	5,000	—
西 班 牙.....	128,000	211,000
瑞 典.....	136,000	339,000
瑞 士.....	89,000	224,000
美 國.....	2,722,000	5,607,000
猶哥斯拉夫(西比亞).....	9,000	20,000
	14,763,000	32,680,000

(註一二) 表據 American Labor Year-Book, 1926, p. 382, 畧示 1913 及 1919 兩年度,世界有組織工人數目之大概,表中數字,如德,英,捷克等國工人數與 Ogg 引用 1922 年 1 月美國 Monthly Labor Review 該各國同年工人數頗有出入,讀者參看可也。

第二表 1911年國際各種同業工會幹事
處及所代表的工人人數(註一三)

業 別	所代表的工人總數
礦 工	—
木 工	320,600
建 築 工 人	418,590
油 漆 工	—
石 工	45,000
五 金 工	970,420
紡 織 工	—
帽 工	30,200
皮 貨 匠 (Furriers)	6,400
皮 匠 及 鞋 匠	64,400
馬 鞍 匠	18,567
成 衣 匠	101,500
烤 麵 包 工 人	63,187
釀 酒 工 人	118,681
烟 草 工 人	50,125
印 刷 工 人	134,700
石 印 工 人	32,260
書 籍 裝 訂 工 人	46,588
理 髮 匠	4,100
旅 館 工 人	28,129
製 造 玻 璃 工 人	42,450
陶 器 工 人	36,050
工 廠 工 人	267,052
轉 運 工 人	821,816
市 政 工 人 (Municipal Workers)	64,786
教 會 僱 工	—
鑽 石 工	—
各 業 總 數	2,685,501

(註一三) Lewis L. Lorwin, Labor and Internationalism, 1929, p. 111.

此外工人戰前國際的組織,更有各國總工聯會國際幹事處(The International Secretariat of Trade Union Centers 該幹事處至一九一三年更名爲各國工聯國際聯合會 The International Federation of Trade Unions)。此項組織,範圍較國際同業工會幹事處爲廣泛,其所屬工人數目較多故力量亦視後者爲強大。此項組織之運動,由各國總工會

第三表 加入各國總工聯會國際聯合
幹事處的國家及工人數(註一四)

國 家	加 入 工 人 數		
	1912-1913	1908-1909	1904-1905
加入的各國總工聯數.....	19	18	15
工人總數.....	7,394,461	4,242,000	2,168,998
德.....	2,530,000	1,831,000	887,600
美.....	1,943,000	—	—
英.....	900,000	695,000	400,000
奧.....	428,000	480,000	204,000
法.....	387,000	320,000	320,000
意.....	275,000	250,000	—
瑞 典.....	85,000	170,000	81,000
挪 威.....	61,000	46,000	11,000
丹 麥.....	105,000	96,000	68,000
比 利 時.....	116,000	67,000	20,000
荷 蘭.....	61,000	37,000	10,000
匈 牙 利.....	95,000	130,000	50,000
瑞 士.....	65,000	50,000	30,000
西 班 牙.....	100,000	34,000	79,600

(註一四) 據 Lewis L. Lorwin, Labor and Internationalism p. III.

中人幾經集議之後，在一九零三年都柏林 (Dublin) 的會議上始正式成立。此項組織之目的，係欲以各國總工會間共同的意見來處決關於國際工人利益的問題。此項組織主要的任務有三方面：一，收集統計報告的材料，使各國工人藉此知道他國工人的情形。二，扶助各國工人的罷工，使其易於達到罷工目的。三，集中各國工人注意力使注意國際的勞工問題。成立之初，此項組織僅有工人二百餘萬人（一九零四年的人數），至一九零九年，人數增至四百餘萬，至一九一三年增至七百三十餘萬。（參看第三表）

五 工人組織戰時的國際活動

工人既挾強大之力量，其關於國際勞動立法之要求如何？於此，姑從戰時說起（遠如一八九七年沮利克的國際工人大會 (The Congress of Zurich) 見後第二章）。在歐戰爆發後，一九一四年十一月美國勞工聯合會 (The American Federation of Labor) 開大會於斐拉德斐亞 (Philadelphia) 會為下列一段決議：

「……因戰爭終了後，各國必舉行和會，以調節利害紛糾，美國勞工聯合會大會準備，並授權執行理事會，於和會開會之同時同地召集各國有組織工人之代表，開一會議，以期各抒建議，採取適當行動，以助成各國工

人彼此兄弟關係之恢復，勞動者利害之保護，並藉此樹立歷時較久之和平基礎……」

此項決議，為戰時工人注意到戰後要求之第一聲。依照同一決議之另一部分，美國勞工聯合會的執行理事會應將本次決議全文，通告各國工聯國際聯合會及各國的工聯總機關，並約同此等組織合作，以便達到上述決議之目的。(註一五) 次年該會在舊金山開常年大會時，其執行理事會的報告中復謂：「工薪勞動者的福利，既常因國際的規定受莫大影響，則依照正義，在世界和會的討論中，工人福利應得加以慎重的攷慮」此等說法比較浮泛，至一九一六年七月協約國工聯藜芝大會(the Inter-Allied Trade Union Conference at Leeds)將工人戰後的要求表現得更為具體。

藜芝大會最要緊的一個決議是接收法國代表郁貨(Lion Jouhaux)要求戰後和約應特別加入關於保工的條款之提議。依照此項決議，「為使工人不受戰後資本家國際競爭的剝削起見，關於工人的結合權，移殖，社會保險，工作時間，衛生保護等項，戰後和平條約中對各國工人階級應有道德經濟的最低限度的確切保證」。(註一六) 此外該會並主張藜芝大會終了後，國際間應設立一國際監察

(註一五) 決議原文見 World Peace Foundation Pamphlets, The League of Nations, Vol. II, Labor in the Treaty of Peace, p. 276.

(註一六) Cf. Labor and Internationalism by Lewis L. Lorwin, p. 181.

委員會以攷察各國勞動狀況，並設一國際局以蒐集統計的資料。後來國際勞工組織的成立，即不啻是此等要求的實現。

藜芝大會因舉行於歐戰方酣，各國工人階級的觀念受國家榮譽的心理所隱蔽的時候，故集會的工人代表，僅限於協約國方面，且該會對於美國勞工聯合會提議在和平會議同時同地舉行萬國勞工會議，亦以協約國工人不願即與德人共同會議為理由而表示反對。藜芝大會之後，中歐聯盟國及瑞士、荷蘭、丹麥、挪威等國工人，以藜芝大會同樣的目的，曾幾度作舉行國際工人大會的運動，惟因各國工人團體意見不一，遷延至一九一七年六月始有百倫大會(Bern Conference)之開議。

百倫大會的目的，可從其主要的兩項議程看出：一是討論遷移各國工聯國際聯合會(The I. F. T. U.)的總會地址問題，此為戰時各國工聯國際聯合會內部衝突的問題。另一則是討論在該會「和平的主張」內與工人利益有關的問題。關於後項議程，該會通過了一個大綱。大綱內容除將協約國工人藜芝大會的要求各款重要者均行採入而外，並要求參戰各國訂立和約時，約中關於經濟社會的部分之磋商應容許工人代表參加，又凡涉及國際勞動立法的會議時，應承認各國工聯國際聯合會(The I. F. T. U.)為工人發言的代表人等項。英國工人，在一

八一七年因政府改變特種職業人民免服兵役之規定，與工人組織商酌時，發表一戰爭目的宣言書。該宣言書除列舉工人國際政治上的各項主張而外，並伸言戰後工人失業防止之法，及國際協定以實行工廠，工時，防止血汗制，及不衛生的工作等立法之必要，以為工人利益之保護。

(註一七) 至一九一八年美國勞工聯合會於所通過戰後之再造的大綱中復主張：在一切的活動裏，人與人間的關係，應遵照民治主義的原則；大戰以後，應打破前此廠主專制的制度；工人的僱用條件和勞動狀況，應使工人有決定的權利。(註一八)

同年九月協約國工人代表復開大會於倫敦。會議通過的宣言，除關於國際政治方面係附和威爾遜十四條參戰宣言的主張外，關於工人的本身利益，則有幾點重要意見的伸述。一、社會對於人類勞動者，不能當作貨品看待，在法律及實行上對此原則均應加以承認。二、除因罪受判決的處罰外，社會上不應有強迫勞役之存在。三、言論，出版，及集會結社之自由權利，應有保障。四、海員於船隻泊港時，應享有離船的權利。五、凡貨物之製造係僱用十六歲以下童工製成者，在國際貿易上一律不與載運，或起運。六、工商之基本工作時間，每日不得過八小時。該

(註一七) 原文見 World Peace Foundation Pamphlets Vol. 1, pp. 178-124.

(註一八) 原文參看 W. Jett Lauck, Political and Industrial Democracy 1776-1926, pp. 38-40.

項宣言並主張各國遣派和約代表時，工人應有代表參加，贊成美國勞工聯合會的提議在各國訂立和約的同時同地召集一世界勞工大會。(註一九)

至巴黎和會已指定國際勞動立法委員會 (Commission on International Labor Legislation) 起草和約中關於勞動的條款後，一九一九年二月，國際工聯大會 (The International Trade Union Conference) 尚有一「國際勞動憲章」 (“The International Charter of Labor”) 之通過。(註二十) 依照這篇「國際勞動憲章」的文字，「在工資制度之下，資本家剝削工人，惟利是求，其採用之方法，若非有勞動者國際的行動爲之限制，在德智體三方面必至日陷工人於萎敗。勞動者之解放惟有根本廢除資本制度始能完全實現，同時工人組織之反抗亦可減輕此項(資本制度下的)罪惡，使工人之健康及其家庭生活，公民教育機會能有保障……」目前局面的救濟，「在於成立國際聯盟，適用國際的勞動立法」。故此次工聯大會重申前此國際藜芝大會及百倫大會的要求，希望將兩次大會所通過的重要條款載入和約，國際適用，要求國聯訂立一勞動狀況的國際制度，以

(註一九) 見 Industry, Government and Labor, Record of the International Labor Organization pp. 3-4, (World Peace Foundation Pamphlets).

(註二十) 原文見 International Labor Office, Official Bulletin, Vol. I. pp. 255-259, 又 Selected Articles on Modern Industrial Movements compiled by Daniel Bloomfield, 1919, pp. 368-372.

按此次會議本係與和會同時同地的會議，因克里蒙梭不許德代表到會，故改地址於百倫。

爲勞動者利益之國際的保障。此項「國際勞動憲章」，對於改善勞動狀況之具體的要求共分十五項。對於童工，女工，夜工，八小時工作制，工人衛生，工業災害，工人教育，每週三十六小時休息，家庭工業勞動者，工人之移殖，失業救濟，災害與失業保險，海員保護法，勞動監察，成立國際勞動立法常設委員會等均列舉辦法。此項「憲章」，國際社會主義者同時在百倫的大會亦曾議決通過。其他附和工人要求者，如一九一九年一月歐美協約各國選民巴黎大會。(The Congress of American and Inter-Allied Suffragists) 同年三月國際基督教工團(Christian Syndicates)的巴黎大會等，都還不乏類似的決議。此等決議，可以表現當時工人及社會一般的空氣。

III 世界大戰與工人關係

工人在戰時組織的力量及其願望已如上述，則戰後各國若於勞工地位無相當改進，結果於現存社會的影響如何，吾人觀於下列事實當更不難想像；蓋當一九一九年各國政府，處大戰之後，國敵民貧，危機四伏，在經濟的再造中於工人的各種問題，在其政策所能容許的範圍內，非有可以滿足工人一部份願望，或改良勞動情形的辦法不可，主要的尚有下述兩種理由：即(1)工人與世界大戰的關係，(2)工人活動與世界革命潮流之推進。

在歐戰前社會主義者差不多在歷次的國際會議中非戰一項，均為其主要議程之一。在一九零七年司徒嘉德 (Stuttgart) 及一九一零年哥本哈根 (Copenhagen) 的大會，均曾有過下列的決議：『如遇戰機迫切，關係國的工人階級及工人議會代表，藉國際社會主義局 (The International Socialist Bureau，即第二國際) 之助力，必須竭盡能力，採用其最有效之手段以遏阻戰爭之爆發，惟所採手段，得因各國階級鬥爭的激烈程度及該國的政治概況而異。如戰爭竟爾爆發，則關係國的工人階級及工人的議會代表，必須從中干涉，早結戰禍，且須盡力利用因戰而發之經濟政治的危機，喚起民衆而促成資本階級權力之傾覆』。(註二一) 至一九一四年七月，國際社會主義者尚預備為制止戰爭的會議。歐戰爆發以後，在各國工人間，雖非戰觀念尚不敵其愛國心理，但工人倘寔行採取非戰的手段，(大戰初起時第二國際領袖已準備在德、法、意、比、奧等國作大規模的示威運動要求停止戰禍。) 則歐洲大戰或竟不致爆發，即爆發亦不致遷延四年之久。各國工人之積極參戰，比、英、法等國社會主義者，或勞動黨領袖參加混合的政府，就社會主義者的觀點說，誠然是工人的覺悟程度不夠，社會主義者的思想行動不澈底，而就各參戰國政府說，則勝負

(註二一) Resolutions of the Congresses of the International, 1907, 1910, appended in the "Historical Survey of International Action Affecting Labor", Bulletin, No. 268 of the U. S. Bureau of Labor Statistics.

之決端賴工人的助力。工人在大戰裏地位的重要,理由有兩層:第一,前綫負槍陷陣的兵士,最大多數屬於工人階級。(如英國參戰之初,盡力徵募工人從軍,以後大感有技工人不足,先後以一百六十餘萬女工,及從海外調募之七十萬工人,補充從軍工人的地位,即其明證。)第二,戰鬥軍用品的製造,須得工廠工人的努力。(歐洲大戰中各國經濟上的損失每一點鐘,平均共達九百萬元美金。(註二二))

此種鉅大的損失,雖包含建築城舍之毀滅等在內,不限於軍用品與砲彈之消耗,然軍用品與砲彈寔為歐戰的一種重要消耗而此等軍用品之供給即賴工廠之出產。)蓋近代的戰爭『不僅為一兵戈的戰爭,且為一工廠的戰爭;一兵器及軍需品之量的出產和分配的競爭,一產業的富裕與能力的競賽』。(註二三)工廠的生產既為大戰勝負的關鍵,以工人在生產上之重要,則其在後方的地位更可想見。(註二四)威爾遜在參戰後以勞資社會三方代表組織聯邦戰時勞動局,又為戰時勞資關係的特別規定。英國募兵初無適當限制,後感有技工人缺乏,改定限制招募的辦法,以保留有技工人用其力於工業生產。在一九一六年又依惠特里委員會(the Whitley Committee)的建議,在每一工

(註二二) 據 R. L. Buell, Europe, A History of Ten Years, 1928.

(註二三) 見美國聯邦戰時勞動局一九一八年七月的決議。

(註二四) 參看 Frank Julian Warne, the Workers at War, Chs. IV-VII.

業內成立勞資雙方各出等數代表組織的工業聯合會議（Joint Industrial Councils）以滿足工人要求管理工廠的願望。此外如德、法等國戰時對於「工人供給」（labor supply）之精密的支配。法國戰時對於工人之保護，特設監察部以防工人為資本家過分剝削，與工人組織維持聯絡，並接收工人苦痛的告訴。此等事寔均足表示戰爭時間至少在政府眼光裏工人關係的輕重。協約國之勝利得力於工人的助力如何，自屬不待言而明。

各國工人當歐戰之初既大都以國家戰爭的利害為前提，對於資本家的鬥爭，暫行宣告「工業的休戰」（“industrial truce”）不過工人為什麼要扶助政府打仗？這便轉入了協約國及聯盟國戰爭的目的問題。關於各國參戰的目的，這裏用不着討論，不過簡單的就戰勝國方面說，在威爾遜的十四條參戰宣言及路易喬治戰爭目的演辭中，至少英美參戰所標榜的目的，是為正義人道，為民治主義，為世界和平。路易喬治的演說論戰爭的目標如下：

『政府約請有組織勞工扶助政府維持前綫軍力時，勞工方面對於効力作戰之目的有何疑義，其代表有權要求政府為之解釋清澈，……百萬人民使之忍痛效死，大千民衆使陷於戰爭之苦痛損失，規模之大，曠古無儔，則人民犧牲効死之謂何，當明瞭其目的安在。此種各國不能以言宣之苦痛使之延長雖一日之短，亦惟有最清澈最偉大與最

合於正義之目標，始得謂為不悖於理』。(註二五) 協約國政府既利用正義人道，世界和平及民治主義等旗幟為號召，美國勞工領袖龔勃 (Samuel Gompers) 遂以為協約國對德之戰係為『人類自由的征討』。(註二六) 英國工人組織在一九一七年亦宣言其扶助政府係為維持世界民治主義而戰，(“making the world safe for democracy”) 則協約國戰勝之後，一切國際的設施辦法，就理論上講，自當度理平情使各國政治經濟的勢力各得其所，對於工人階級尤不可無近於正義人道的設施以塞其喁喁之望。蓋協約國工人助戰既係贊助政府的正義人道主張，若戰後各國政府對於工人尚一任其受資本家非人道的壓榨剝削當作貨品看待，則豈有所謂正義？若顯然藉正義人道之美名而犧牲千萬工人之血肉，事後更從而壓榨剝削之，勢必立陷億萬工人於失望的境地，將不能保持社會的和平，故就歐戰的經過與協約國戰爭的目標論，戰後工人的境遇必有相當改善，此其一。(註二七)

(註二五) World Peace Foundation Pamphlets, the League of Nations, vol. 1, p. 125.

(註二六) See Samuel Gompers, American Labor and War.

(註二七) 參看 speech delivered by Mr. Barnes while presenting the Report and Recommendations of the Commission on International Labor Legislation to the Preliminary Peace Conference, Official Bulletin, Vol. 1, pp. 287-292.

IV 工人活動與世界革命潮流

在前面已經說過各國工人當歐戰初發的兩年，大都與各國政府一致。惟歷時較久以後，漸對政府不特有不信任的表示，且更有反對戰爭的醞釀。此等醞釀雖僅限於比較少數的社會主義者及工人的激烈份子，但其勢力則日趨於擴大。如在英國則獨立勞動黨自始即反對政府的戰爭政策，麥克唐納等主張在議會內的社會主義者代表，不應對政府戰爭的財政預算案作無條件的通過。法意兩國且有所謂「敗北運動」(the “defeatist” movement)。(註二八) 德國在李布克尼希(Karl Liebknecht)與麥玲(Frang Mehring)，奧在亞德勒(Friedrich Adler)，法在蒙那特(Pierre Monatte)與麥爾嚇(A. Merrheim)等人的領導之下均有非戰運動。(註二九) 一九一五年九月，經意大利的社會主義者之邀請，各國反對大戰，主張階級鬥爭的社會黨及工人團體，更有瑞士晉麥瓦德(Zimmerwald)的會議。從法，德，俄，意，瑞典，荷蘭等國來者共有四十二代表，會議之後曾宣言：一，喚起同志繼續努力和平運動，並強迫政府停止殺人的政策。二，戰爭之發，純由政府的秘密外交，僱主的組織，資本家的報紙，與教會負其責任，各國工人不分敵

(註二八) Ogg and Sharp, op. cit. ch. XXX. Labor Movements and Social Politics.

(註二九) Lorwin, Labor and Internationalism, ch. VII. p. 153.

友應聯合一致共同行動。經此次大會後，成立了一個國際社會主義者的委員會(Zimmerwald Commission)，其職務在實現早日和平。次年四月，由上述委員會召集各國社會主義者及工人代表，復開會於開恩賽爾(Kienthal)。在一九一五年十二月，德國社會黨之一部，曾有媾和宣言，且對政府戰時財政的預算案，投反對票。在法意兩國曾參加晉麥瓦德會議的社會主義者對於晉麥瓦德大會的主張，同時各為秘密或公開的宣傳。法國社會主義者與工團主義者且合力促成與軍事有關各工業內的工人罷工，極力引起軍中不安的狀態，並督促法國社會黨與德國獨立社會黨攜手，設法停止戰爭，力致和平。英國社會黨及工人的非戰運動比較上不似法、德二國的強烈，然造船工、礦工及脩造軍械工人亦時有罷工的舉動。在奧國則又有亞德勒槍擊國務總理斯忒爾(Stuergh)的事寔。這些事寔若無俄國一九一七年的無產階級革命，尚不成為十分嚴重的問題。迨俄國革命成功以後，國際的形勢便又不同了。

馬克思派社會主義者的信條既是工人無主國，世界工人階級聯合寔行階級革命；蘇俄的政策便以完成世界的革命為使命，而完成世界革命的方法則是聯絡各國工人組織，使之奮力鬥爭。各國左派的工人在大戰期中對於各國政府及第二國際派的社會主義者，既感失望而加

責難，因俄國社會革命的成功自又得到一種新希望。他們因此益覺只要努力於階級的鬥爭，最後的勝利一定屬於工人；無產階級當政並不是馬克斯憑空的夢想；而在戰時戰後利用各國政治經濟的危機以促成資本階級的崩潰，寔為最好的革命策略。同時蘇俄，特別是在一九一九年第三國際成立以後，遣派代表分向各國作工人的革命運動，各國無不極端注意嚴密防範而心存疑懼。列強對於革命後的俄國，干涉無法，繼用封鎖，自始即視之為世界政治或國際社會的危險份子。因為就理論說，各國現存的社會制度與蘇俄世界革命的政策信條，根本不能並立。各國政府與蘇俄的關係要能融洽只有兩條路可走；或者是各國步蘇俄的後塵推翻現存的資本制度而代以共產制度；或者是蘇俄放棄世界革命的政策，與資本主義國家講信修好。然而這兩種辦法在兩方面都有難能或不可能。蘇俄雖以世界革命為政策，其步驟策略却不是以蘇俄革命勝利以後，立即以本國赤軍的力量來摧滅各資本主義的國家，目前只是聯合扶助各國左派的工人及社會主義者，使在各國內暴動，革命，以促成資本制度的傾覆，而創立工人專政的政府。布爾希維克主義者在世界大戰未終了時，曾經有過世界大戰之後隨即有世界革命的預言，而在歐戰將了之時及終了以後，中歐各國的情形起初很像是此項預言的應驗，曾與列強以不少的驚恐和憂慮。

當時歐洲的現象與布爾希維克主義密相關聯而最可注意者，便是德匈兩國革命的情形與意大利、奧大利等國左翼社會主義派的活躍。本來德國一九一八年的革命，完全是由社會主義者與兵隊工人共同努力發起。革命之後，獨立社會黨(The Independent Socialists)在哈斯(Hugo Haase)的領導之下便仿照俄國革命的步驟組織兵工委員會(The Workers' and Soldiers' Councils)。依照該黨的想法，此次革命當是社會的革命而不限於政治的革命。極左派的領袖李布克尼希更打出斯巴達卡(Spartacus)的名稱，公開的號召第四階級武裝起來打倒上層壓迫階級，對於在革命過程中曾經合作的社會民主黨(緩和的社會黨即愛伯特Ebert一派)亦大肆攻擊。以共產主義者為中心的社會革命運動，在德國革命後，一九一九年一月至三月中間，要算是最活躍的時候。在德國的共產主義運動中，蘇俄派有人員參加策劃。所謂斯巴達卡(Spartacus)無異是該黨的敢死隊，在德國柏林、中西兩部的工業發達地方，沿海的市鎮，及海員水手的組織裏，具有強大的勢力。打報館，運動示威，氣燄不可一世。在一月德國國民立憲會議(The National Constituent Assembly)選出以後及三月中旬，該派曾實行兩度很強烈的暴動。政府方面諾司克(Gustav Noske)為國防部長至調大兵以機關槍開戰，其形勢之嚴重可想。其次匈牙利自一九一八年革命與奧分

離改建共和而後，亦有蘇俄式的兵工委員會(Workers' and Soldiers' Councils)之組織。在加洛里野(Michael Karolyi)政府下，共產革命運動，因有新從蘇俄來匈的俄、匈共產運動人員，進行甚急，勢力潛滋日漲。一九一九年二月，加洛里野因對協約國的外交失敗，退職下野，匈牙利政權便轉入共產黨領袖孔白拉(Bela Kun)手裏。自孔白拉當政後，組紅軍，設蘇維埃政府，施行赤色恐怖，一切仿照蘇俄革命後的設施和政策。匈牙利的共產革命，風聲勢力所播，奧國受了不少影響，奧國共黨繼起活動，到是年六月，維也納的街市也到處懸起了紅旗。在意大利則社會主義派領袖如塞拉提、逢巴賽、拉撒賴(Serrati, Bombacci, Lazzari)等人與莫斯科關係密接，從事革命運動，希圖步蘇俄之後，造成無產階級的專政。當時意大利內部經濟情形則因戰後物價高漲，工人罷工的事件，從一九一八至一九一九年間，層出不窮。罷工原因除由於經濟的增薪問題外，並常含有政治作用。如在一九一八年十二月意社會黨會議之後，不久便有郵政僱員罷工的醞釀。在次年四月十日，羅馬工人因擬為贊助蘇俄勞工專政的表示經政府禁止，便宣布罷工二十四小時。此等罷工騷擾的用意是在動亂社會經濟生活的組織以便引起社會的革命。一般流行的時論是「不赤化則餓死」(“either red, or starve”)。工人方面有所謂「赤化聯盟」(“Red Leagues”)，「赤衛軍」

(“Red Guards”),「軍事裁判」(“Military Tribunal”)的組織,與反抗工人行動者,隨時有爭鬥槍殺事件。照意大利當時社會政治經濟情狀之亂,與共產黨的活動宣傳,即在許多資本家與中等階級人士,亦大都以為意大利步蘇俄後塵行社會革命,不過是最近的時間問題。

從德,匈,奧,意等國這些社會革命運動的情形,可以概見在一九一九年一月巴黎和會開幕以來到同年四月國際勞動立法委員會交入其擬具的國際勞工組織的草案時,中歐社會運動潮流的高漲,與夫俄國革命後給與各國工人及左翼社會黨的鉅烈衝動。此種革命的趨勢,列強當然不願其滋漲,惟欲加防止,絕非壓制工人運動的魯莽政策可以奏功,蘇俄世界革命的策略既在聯絡扶助各國左派工人,故各國防止世界革命之釜底抽薪的辦法,自惟有協力改善勞工的狀況以減殺左派工人運動的口實和力量,此其二。

戰後各國政府不得不稍為工人福利設想,其原因還不止此。蓋歐洲大戰剛剛結束之後,歐洲各國的工業經濟情形,均瀕於殘破狀態。如戰時軍需工業之改造,貨品之生產與銷售,在工業市場的改動中工人的失業,前線從軍退伍工人之安插等,無不是當時經濟上最關重要的問題。除開戰時戰後的政治關係,單就當時各國的社會經濟情形言,政府對於工人一方面必須設法使能與政府合

作從事戰後經濟之改造,一方面亦須竭其能力稍盡政府的責任,使工人不致因戰後經濟情形變更的影響,更陷於困苦流離。蓋各國既皆有謀經濟恢復的必要,則在資本制度之下,因市場的競爭,資本家必將設法為出品原費之減少。資本家既謀減少原費,則工人的待遇便成問題。在此種情形之下,若不有較詳備的勞動立法為國際共同採用,則資本家為本身利益計,各國政府為本國的工商業計,對於勞動者的保護將不能放手進行,而各國工人勞動的狀況,必將更陷於不堪問。復次,在前面敘述各國工人的組織及德,匈,意,奧等國戰後的情形時,我們已看出各國工人組織的力量差不多到戰後均有顯然的增加,而戰後各國代表工人利益作政治運動之社會黨的活動,上述者不過是單舉與蘇俄有關的一方面。法國的黨小派多,姑且不論,如在英國,一面工黨已實行擴大,吸收智識階級的份子,一面自一九一八年英國國民代表法(Representation of the Peoples Act of 1918)成立後,選權普及,前此英國選民僅有八百五十萬至此遂增至二千一百萬以上,在此增加的選民當中,除一部係女子外,其餘可以說均屬下層階級。一九一八年的選舉後,工黨所得議員席數雖不如該黨預想的那麼多,却也增至六十三之數。此種協約國國內的政治形勢與其政府對於勞工的政策自亦不能沒有關係。而國際勞工組織便是在此種種情形之下產生的。

第二章

戰前國際保工運動略史

國際勞工組織的產生雖在戰後，然用國際間共同合作的力量以保護工人福利的意見，在瀕歐戰爆發前，醞釀即已將近成熟。自從一八一八年歐文(Robert Owen 1771-1858)向亞拉什丕爾會議(The Congress of Aix-la-chapelle)代表上書以後，中間經過柏林勞動會議(The Berlin Conference, 1890)之召集，勞動立法國際聯合會(The International Association for Labor Legislation)之組成，一九零六年百倫(Bern)公約之成立，以至一九一三年的百倫會議為止，國際的保工運動已約近有百年之歷史。關於這戰前的歷史，可以分作兩方面敘述：即個人及團體的國際保工運動，與國際各政府間的保工條約。

歐戰以前從事於國際保工立法運動，比較重要者，個人有歐文，李格蘭(Daniel Legrand, 1783-1859)私人或半官式的國際會議有沮利克(Zurich)國際勞工大會，布魯塞爾(Brussels)國際保工大會，及勞動立法國際聯合會等，而社

會主義派的國際組織，第一國際及第二國際，亦曾有國際保工立法的動議。歐文於一八一八年上書亞拉什丕爾會議代表，希望聯合各國政府與人民的力量以改善社會現狀，及貧苦的勞動者之生活。(註一) 李格蘭在一八四零年上書德國與瑞士政府，具言保工立法的國際合力之必要。次年彼復以陸爾烏茲(Mulhouse)地方的製造家名義上呈法國政府請求開一國際會議以討論保工問題。(註二) 第一國際一八六六年的日內瓦大會於其議程內十二點討論中，亦曾為要求實行八小時工作制，禁止婦女夜工及保護童婦工之國際立法等決議。(註三) 第二國際一八八九年七月在巴黎開第一次大會時，議程上一個最重要的討論題目，便是勞動立法問題。(註四) 開大會前，各國社會主義者曾於該年二月在海牙開會議，並為大會預備關於國際勞動立法的決議三項：

- 一. 新舊大陸的勞動組織與社會黨應為國際勞動立法而奮鬥，並擁護瑞士政府召集的百倫國際勞動立法會議(按此會議因德皇有柏林會議之召集，未成)。
- 二. 此項國際立法，為保護勞工的生存與自由計，為減少失業計，為減少生產過多的危機計，首先應規定下列

(註一) 參閱 G. D. H. Cole, the Life of Robert Owen.

(註二) 參看 Paul Perigord, International Labor Organization 1926, pp. 55-57.

(註三) G. W. Stekloff, History of the First International, 1928, ch. VI.

(註四) Lewis L. Lorwin, Labor and Internationalism 1929, p. 70.

各點：a, 禁止十四歲以下的童工, 減少十四至十八歲少年工人每日工作時間至六小時, b, 成年工人的每日工作時間以八小時為限, c, 工人每七日中應有一日強迫休息, d, 除因近世機器生產之必要得酌量情形決定外, 禁止工人作夜工, e, 特種有傷工人健康的工業與工作方法加以禁止, f, 訂立男女平等的國際最低工資。

三. 舉行工廠監察以期上項立法之實施。其國家及國際監察員由工人選定, 國家給薪。此項監察員為社會衛生計, 並有權監察家庭的製造工業。(註五)

第二國際的內部, 雖有改進派與革命派之分, 工會主義, 工團主義, 馬克思主義與馬克思修正派主義等派別之分, 但國際勞動立法, 實為第二國際一種主要的運動目標, 即現在國際勞工大會的工人代表亦常為第二國際派工人領袖所左右。

此後在一八九七年瑞士勞工協會 (Swiss Workingmen's Society) 召集的沮利克 (Zurich) 國際勞工大會, 主張設立國際勞工局。同年布魯塞爾 (Brussels) 的國際保工大會 (The Congress for International Labor Legislation) 參加者除思想家製造家外, 復有英, 法, 德, 美, 比, 奧等十餘國政府代表。

(註五) 參閱 Bulletin of the U. S. Bureau of Labor Statistics No. 268, Historical Survey of International Action Affecting Labor pp. 213-214.

會中比國代表曾提議以各國協定之法，從事工業上的防毒，禁止工業內白燧白鉛之應用。時各國代表很有傾向設立類似國際勞工局之機關的意見。閉會以後，許多代表復另集會議，討論成立一永久委員會的問題，決定以三人組織一委員會，籌備成立一國際勞動聯合會，即由委員會先擬具其組織大綱，搜集各國現行保工的法令。(註六)至一九零零年七月遂有巴黎大會(The Congress of Paris, 1900)之召集。

巴黎大會之目的，在促成勞動立法國際聯合會之成立，會中所討論者非國家有權干涉勞動契約的理論，而是此種干涉必須如何而可實現的問題。國家有干涉勞動契約之權，該會訂為參加會議的一種固定條件；因倘於此點不承認，則保工立法即無從說起。參加會議者有俄，美，奧，比，墨西哥，荷蘭諸國。私人如英之韋布夫婦(Sidney and Beatrice Webb)德之瑟穆勒爾(Gustave Schmoller)美之葛拉克(John B. Clark)及他國著名學者甚多，其標出該會當時運動的努力範圍為：(一)，法定每日工作時間的限制，(二)，夜工的禁制，(三)，勞動狀況的檢察，(四)成立國際保工立法的組織。關於國際立法保工的組織，因到會人士反對由政府組織此項國際機關，僅贊成由私人組織一國際保工機關，故結果遂有勞動立法國際聯合會(The

(註六) 參閱 Historical Survey of International Action Affecting Labor.

International Association for Labor Legislation) 之成立。

勞動立法國際聯合會在組織上包含各私人各團體之與該會具有同樣目的而年納會費十佛郎者。此會目的,依其會章所規定,共分五項:

- 一.團結各國對保工立法認為必要的人士。
- 二.組織國際勞動局,定期用法,德,英三國文字出版各國勞動立法的彙刊。
- 三.供給會員以現行勞動立法及其在各國實施狀況的報告,以便於各國勞動立法之研究。
- 四.增進各項保工法律的一致及國際勞動統計之研究。
- 五.召集勞動立法的國際大會。(註七)

此會的一切進行由一委員會主持。委員會平時工作由委員會於委員中選出正副會長及秘書長各一人組織理事會(Governing Body, or Bureau)處理。其總務所設於瑞士之巴塞爾(Basel)地方。無論何國,凡有會員至少五十人以上及每年向該會繳納年費至少一千佛郎以上者,俱得設一分會。但其會章必須經該總會之同意。至一九一三年,已成立分會者凡二十五國,但實行予該會以經濟扶助者僅有十三個國家。

歐戰前國際的保工條約因參加條約國之多寡亦可

(註七) 該會會章載在 Bulletin No. 268 of United States Bureau of Labor Statistics, August, 1920, Washington, D. C.

分兩種：一爲多數國家因國際會議而成立的國際公約 (international conventions) ; 一爲兩國間的條約 (bilateral treaties) 。而在國際間成立任何保工條約以前，召集國際政府間的會議以爲保工措置之先例者，則有一八九零年德國召集的柏林勞動會議。(The Berlin Conference)

柏林勞動會議，除俄國未被邀請外，派有正式代表的國家，計爲德、法、英、意、比、瑞士、丹麥、奧、匈、瑞典等十五國(奧、匈以二國計)。德國提出的會議事項爲女工、童工、幼年工人、休息日、礦工以及保工措置之執行方法等問題。

對於保工各項問題，各國代表曾經以十五日的長時間討論。惟各國當時不願即行訂立具體的條約，故會議結果僅至通過希望的建議事項而止。計通過之希望事項共有六端：

1. 關於礦工者：應禁止婦女工及十四歲(熱帶國家十二歲)以下童工；於有害健康之勞動時間，須有限制；保護勞動者的健康與安全，並實行政府檢察；勞資爭議應由直接談判，至不得已時，宜提付仲裁解決等。
2. 關於休息日者：一切工人須每週有一休息日，此休息日並宜爲星期日。
3. 關於童工者：議決一切工廠，應以不僱用一定年齡下之男女童工爲原則。年齡限制定爲十二歲(熱帶國十歲)。童工勞動，一日不得超過六小時。十四歲以

下童工,不得於夜間或星期日勞動。禁用兒童從事有害健康或危險的勞動等等。

4. 關於少年工人者:十四歲以上十六歲以下的男女勞動者,宜禁令從事夜間或星期日勞動。少年工人勞動時間,應一日不得超過十小時。限制少年勞動者從事有害健康或危險的工作,對於十六歲以上十八歲以下之男女工人,宜在同樣精神之下加以類似的保護規定。
5. 關於婦女工者:應禁止夜間工作。一日勞動時間不得超過十一小時。限制婦女工從事有害健康或危險工作。產後須有四星期之休息。
6. 關於執行方法者:由政府設立工廠監督官,監督上列勞動法規之執行。各國互相交換工廠監督官的報告,及關於此種事項的統計與立法。(註八)

柏林勞動會議之後,至二十世紀初業乃有國際保工條約之訂立,以下先述百倫會議(Conference of Bern)成立的公約乃至其他兩國間的條約。

百倫會議有一九零五年及一九零六年兩次。第一次(一九零五年五月)赴會者有十五國政府代表。會議的主要目的,在就禁用白磷製造火柴及禁止婦女夜工兩事

(註八) 決議原文見 Lowe, The International Protection of Labor, 1921, pp. 244-246.

舉行磋商藉爲公約之締訂。結果擬成草約兩件，留待各國政府另行正式談判決定。至一九零六年九月各國復有第二次百倫之集議。

百倫第二次會議，各國將前次議定之草約爲根據，討論修改後，正式成立兩項公約：

(1)禁止僱用婦女從事夜工公約：規定僱用男女工人在十人以上的工業企業以不得僱用婦女從事夜工爲原則。

(2)禁用白磷製造火柴公約：締約國約定於批准公約後，從一九一二年一月一日起，在該國領土內禁止含有白磷火柴之製造，輸入與販賣。

(當時簽字於前一公約嗣復批准的國家，有法，比，英，意，瑞士，德，奧，匈，荷蘭，瑞典，葡萄牙，盧森堡等十數國。簽字復批准後一公約的國家有德，法，意，丹麥，瑞士，荷蘭，等國。拒絕簽字於後一公約的國家最可注意者爲奧，匈，其拒絕簽字之理由爲日本未加入該約。)

此次會議中，英國代表主張於公約成立後組織一國際委員會以監督公約之實施。然此種國際的監察，其他各國代表多認爲有損締約國主權，結果僅有十個國家簽定一設立顧問委員會之決議。此項顧問委員會的任務在：(1)備公約解釋上之顧問，(2)歐洲以外國家或殖民地之加入公約，因地理氣候關係，對於公約的規定須酌量變更

者,委員會得指陳其意見,(3)亦可為召集國際會議的接洽樞紐。

至一九一三年各國復集議於百倫,擬依一九零六年的先例,另訂公約兩件:(1)禁止青年工人從事夜間勞動,(2)限制婦女及青年工人每日勞動時間至多不得超過十一小時。惟此次會議僅為草約兩件之簽定,次年歐戰爆發,此事遂歸擱置。

至戰前兩國間的保工條約之訂立,在百倫公約前二年(一九零四年)即有法意兩國的互惠保工條約。兩國簽定此約之後:一,訂約國雙方對於工作於其領土內的對方僑工應許其享受住在國銀行的種種便利,及社會保險利益。二,保證已有保工法規之相互維持,及進行勞動立法之合作。三,意大利承認在意國境內完成勞動監察的制度以為婦女幼童勞動法實施的保障。四,倘此後遇有國際勞動立法會議,無論其為何國召集,但有締約之一國接受其決議,他一締約國必須在原則上響應云云。(註九) 自意法條約成立之後,各國相繼為保工條約的訂立,或於通商條約上附加保工條文。如同年七月瑞士與意大利的商約第十七條,有互相監察,使彼此僑工在兩國內得受社會保險同等權利之規定。又是年十二月的德意商約,次

(註九) 原約摘要見 Historical Survey of International Action Affecting Labor, pp. 170-172.

年的德,奧,匈商約,均與瑞,意商約第十七條有同樣的規定。次年四月比利時與盧森堡又有勞動保險之實施的進一步的規定。至一九一五年意國對奧,匈宣戰為止,各國此類條約不下二十五件,(見下表)而我國與歐美各國訂立的條約尚不在內。

第四表 歐美各國的保工條約 1904-1915

條約名稱	締結日期
法意條約	1904, 4, 15.
瑞士意大利條約	1904, 7, 13.
德意通商條約	1904, 12, 3.
德奧匈三國通商條約	1905, 1, 19.
盧森堡比利時災害保險條約	1905, 4, 15.
德意志盧森堡災害保險條約	1905, 9, 2.
法意條約	1906, 1, 20.
法比災害保險條約	1906, 2, 12.
法意災害保險條約	1906, 6, 9.
法國盧森堡災害保險條約	1906, 6, 27.
法德兩國對於調查證據之諒解	1906,
德荷災害保險條約	1907, 8, 27.
英法災害保險條約	1909, 7, 3.
匈意災害保險條約	1909, 9, 19.
法意規定	1910, 6, 10.
法意協定	1910, 8, 9.
德國瑞典勞動保險條約	1911, 5, 2.
法國丹麥仲裁條約	1911, 8, 9.
德比災害保險條約	1912, 7, 6.
德意災害保險條約	1912, 7, 31.
法國西班牙海員遇險協定	{ 1912, 11, 30. 1913, 2, 13.
意美條約	1913, 2, 25.
瑞士法國保險協定	1913, 10, 13.
德意保險協定	1915, 5, 12-21

至中國與外國訂立各項條約之對勞工曾有規定者，初見於一八六零年(清咸豐十年)中英續增條約九款中之第五款：

「一，戊午年定約互換以後，大清大皇帝允於即日降諭各省督撫大吏：凡有華民情甘出口，或在英國所屬各處，或在外洋別地承工，俱准與英民立約為憑。無論單身或願攜帶家屬，一併赴通商各口下英國船隻，毫無禁阻。該省大吏亦宜時與大英欽差大臣查照各口地方情形，會定章程為保全前項華工之意。」

同年「中法續約十款」，第九款中亦有與此段文字相同的規定。(註十) 此項會訂章程的規定，用意在防止當時誘買華工的事件。

原來自一八一五年維也納會議禁止販賣黑奴而後(註一一)至一八四一年時，(是時各國關於禁止販賣黑奴的條約已有二十餘件)歐洲五大強國復訂有倫敦條約，販運黑奴者以海盜論。(註一二) 因各國合力禁止的結果，此項非人道的買賣大見減少。不過黑奴的供給減少以後，前此西印度群島(West Indies)及中南美需用黑奴的地方

(註十) 國際條約大全卷四第十頁及卷五第十一頁。

(註一一) 一九一五年六月九日，維也納會議條約簽字，約中包含國際間很重要的 law-making stipulations 四點，而禁販黑奴即其一端，見 Oppenheim, *International Law*, § 556.

(註一二) 參照 R. L. Buell, *International Relations*, p. 262.

便需得低廉的賤工來代替，不幸中國的工人遂成了黑奴的代替品！(註一三)

本來依照大清律例，中國臣民離國出境原屬有干例禁。不過中國地大法弛，不能實行。當時中國工人運往澳、美兩洲者事實上亦分兩種。往加里福尼亞及澳洲者大半為自由的勞工，待遇亦頗良好。運往西印度群島及中南美者名為「契約勞工」(“contract labor”)，事實上無異乎奴隸。此等「契約勞工」工作時所受的待遇完全是非人道的待遇，從中國運去一路所受的痛苦情形完全與黑奴之被販運無異，當時運送華工的船隻，述其事者常稱為「海上地獄」(“floating hells”)，(註一四)其黑暗的情形可想。從一八四一年到一八七四年間，中國苦力由廈門，廣州，香港，澳門，運往古巴，秘魯，智利與夏威夷群島(Sandwich Islands)者約計有五十萬人之多，(註一五)此等「契約勞工」之招集，在澳門廣州等地，由招工者出資倩人暗中收買。其來路是：一，在廣東土人種族的私門中被俘而賣給人口販運者；二，鄉人或漁夫橫被綁掠，或遭藥酒麻醉，運往人口收禁所者；三，被誘賭博，負債難償，以身作抵者；四，或其他方法誘致而來者。(註一六) 此等工人在出口前，收禁

(註一三) McNair, H. F., *Chinese Abroad*, p. 209.

(註一四) 詳細狀況參考 H. B. Morse, *International Relations of the Chinese Empire*, vol. II, chapter on contract labor.

(註一五) McNair, *Chinese Abroad*, p. 210.

(註一六) 參看 Morse, *op. cit.*, vol. II, pp. 167-168, 178-180.

在各個特定地方。其由誘致而來者，則招工者又設各種盤剝方法務使此等工人負債壘壘以至出賣身體的自由而後止。運往古巴等地以後，即行當作奴隸工人使用，或從事拍賣。華工在外所受各種虐待，當時我國政府或不知，惟在我國內口岸的拐賣人口辦法，當然非當時中國法律所許。（一八五七年三月香港地方曾經政府破獲了幾處人口收禁所。一八五九年廣東總督接到不少被拐訴呈，斬了十八個禁犯，又將情節較輕者重辦了十一人。）故一八六零年中英續約的規定，一方面是允許華工出境，一方面須着各省大吏時與英、法「欽差大臣查照各口地方情形會定章程」以為限制。至一八六四年（同治三年）十月，在中國與西班牙所訂條約的第十款，除前節文字與中英、中法兩續約同項規定的文字相同外，更加上「但不得收留中國匪人及另有拐賣不法情事；如有前項情弊，一經地方官知會領事官，即行查出，送還中國究辦，不得措留」數語。此等條約對於中國工人只能算是一種消極的保衛。至一八六六年三月五日，清廷與英、法公使關於英、法人僱用華工事，簽定一件三國公約。此約用意在於防止上述各種流弊。在此約中，關於自由及契約勞工均有比較詳細的特別規定。特別關於契約的勞工，其契約中至少應有的條件，舉要者如每日工作的時間，每年工作的日數，契約時間的長短，病時的待遇，及工人的歸國等，均有條文

拘束。惟此約未經英、法政府批准。(但清廷曾為下列三點之聲明：一、中國政府此後對於中國人民自由出境並不禁止；惟不遵上述各規定而招致華工出境以從事於各種工作者，當絕對制止；違者依法嚴懲。二、凡誘惑及拐掠中國工人，違反工人的願意而運往外地者，處以死刑。三、工人出境只能在便於與外國領事會同檢查察驗各口地方下船起運。)前面已經說過，華工運往南美、古巴、秘魯等地的都是屬於契約勞工的一種。華工在秘魯、古巴等地暗無天日的情形積久漸為清廷所悉，故在一八七四年六月有中秘會議專約之成立。依照該約，「由中國派員前往秘國將華民情形澈底查辦」，倘實有受苦華工，合同年限未滿，有痛苦申雪者，得陳訴。倘合同年限已滿，願意回國者，無論在合同上有無規定，應由秘國僱主，或秘國政府出資運回本國。同時在中秘條約十九款中，第六款規定除自願於兩國間往來居住外，對中國人「別有招致之法均非所准。」並「經兩國嚴行禁止，不准澳門地方各口岸勉強誘騙中國人運載出洋，違者，其人各照本國例從嚴懲治。至所載之船，一併按例罰辦。」據是年十月中國委員赴古巴調查結果的報告，此等華工百分之八十係被拐去者，其同行華工途中因病，或因不堪虐待自殺，及因鞭撻傷重致死者，超過百分之十之多，彼等運抵古巴後，無論賣與私家或工廠(賣與私人家庭者佔極少數)，其痛苦俱不堪言。

狀。營養不足,工作時間過長,鎖鏈非刑鞭打,無一非極端苛虐的待遇。工人之服毒,自縊,自刎,投井,或鞭撻而死者不知凡幾。委員所見各工人中,齒被打落,耳被毆缺,肢體殘廢,頭傷眼瞎者觸目皆是。中國工人在南美的狀況至是乃為清廷所注意。一八七七年(光緒三年)十一月中國與西班牙乃議定一華工條約(當時古巴尚為西班牙屬地,至一八九八年巴黎條約後,古巴始成為獨立國)。依照該約,前此一八六四年條約內所定招工立約的辦法,即行作廢(該約第一條)。「不准在中國各口或在他處妄用勉強之法及施詭譎之計,誘令華民人等不出情願」出口他往(第三條)。當時華人在古巴年老力衰不能工作者及孤貧婦女自願回國者,由西班牙出資送回。華工合同期滿,原合同內如有僱主人等應送回國等語,應督令僱主送回。如原合同無此一條,即由西班牙地方官與中國總領事等商議辦法(十一,十二兩條)。當時在古巴拘於各處工所之華人應一律釋放(犯罪未結者不在此限)。工期未滿之華人,滿期後應給與一切回國或他往之便利(十四條)。中國人民應由西班牙與以最惠國人民之待遇(第三條)。嗣後中國即派總領事官駐紮古巴以便保護中國僑民(第六條)。此外該約第四,第五,第九,第十等款對於中國願往古巴之人,又為種種現定以杜流弊。(註一七) 此約成後中國僑居

(註一七) 國際條約大全上編卷八。後中國又有限制勞工往秘魯辦法九項,原文亦見該書下編卷九。

南美工人乃稍稍得見天日。此後一八八零年(光緒六年)十一月中美續修條約四款及一八九四年(光緒二十年)中美會訂華工條約六款,對於華工雖有「保護」,「不得稍凌虐」及「已在美國華工均聽往來自便,俾得受優待各國最厚之利益」等字樣,事實上前約主要的條件是規定華工人數的限制,後約為美國一八八二,一八八五,一八八七,一八八八,各年禁止僑工(特別是華工)法施行後,由美國與中國立約「禁止華工前往美國」(原約第一條)。一八九九年的中墨條約,除誘拐華工懸為厲禁外,並規定「此國人民訂立合同在彼國承工……應遵照兩國妥定章程辦理」。至一九零四年五月,中英規定華工在英屬各地工作條約,約中規定稽查保工事宜委員,領事官及華工所在地專官之設立,(第二,第六,第九條)以為華工正當利益之保護;「華工及其眷屬等因合同期滿,或因按例辦理之故,或因疾病,或因受傷而不合工作者」須載送回國(第十一,第七條);此外如關於工人之轉移僱主(第十二條),如工人工作地方,合同期限,續約條款,工作時間,工資多少,工資付給(第七條),工人一路疾病醫藥,以及未滿二十之青年工之僱用等,亦均有條文涉及。(註一八) 此等條約雖與今日之保工公約性質不同,於國際勞動立法運動,不必有

(註一八) 關於英國非洲等地招工合同章程,見國際條約大全下篇卷九。

何影響，然至少此等條約所規定或禁止的大部事項，足以構成國際保工之一部分有力的理由，因前此各工業國，苟能有適當的勞動立法，普遍採用，則工業界許多非人道的罪惡，當無由於一特別地方繼續存在，即古巴等地契約勞工之事實當不致發生。

因在歐洲有近百年來國際保工運動的歷史與勞工團體的種種活動，於是歐戰後在巴黎和會中乃有成立國際勞工組織之議。此項組織的實況如何，此為本書後此各章的責任。在本章裏從各項保工運動中有一特別着重之點，當特別指出者，即國際之合力的行動是。勞動立法之當着重於國際的一致行動有兩層理由：1. 工業罪惡是近代國際間的普遍現象而非某特定國家獨有的現象，故立法的保護應當遍及各國的工人而不僅限於特定國家的工人。2. 各國保工立法不易有進展的一個重要原因，在於工商業競爭的關係。此層在第一章裏已經提及。各國為競爭的緣故，資本家藉口於減輕生產原費，不肯提高工人待遇，政府承中世紀重商主義之遺策，遂寧願以工人生活之苦痛去換取國外市場的金銀。故必國際一致為同樣之保工立法，而後保工的措置方易發展。基於前項理由，因有第一國際及第二國際之國際保工的要求及戰時各項工人組織要求保工的活動。基於後項理由有歐文及李格蘭等保工的運動，德皇召集柏林會議，在召敕

中亦以抵制外國競爭之必要爲言；(註一九) 而一九零六年奧匈兩國以日本未加入禁用白磷公約爲理由，而拒絕在該約簽字，更爲此項理由之最顯明而有力的反證。

(註一九) The rescript of the German Emperor addressed to Bismark, dated Feb. 4, 1890, quoted by Lowe in "The International Protection of Labor," 1921, pp. 28-29.

第三章

保工原則與會員國

在第一章已經說過，國際勞工組織的成立直接係根據凡爾賽和約之第十三篇，至和約該篇的來源則係根據國際勞動立法委員會（Commission on International Labor Legislation）的報告。

巴黎和會於一九一九年一月二十五日的預備會中議決：

『以由五大強國各派之代表二人，合其他參預和會國家共同選出之代表五人組織一委員會，從國際方面攷查僱傭狀況，攷慮應採取何種必要之國際方法以期於關涉僱傭狀況之事項，取得共同行動，並建議一（國際）常設機關應取之方式，俾與國際聯盟合作而在國聯指導下繼續此項攷查和攷慮。』（註一）

依此決議，由英、美、法、日、意五強國各出代表二人。其餘五個代表由參預和會的其他各國於同月二十七日會

（註一） Official Bulletin, vol. 1, ch 1.

議決定比利時出二人,古巴,波蘭,與捷克斯拉夫各出一人,各國人選如下:

- 美國 龔勃(Samuel Gompers, 美國勞工聯合會會長)
 嚇烈(Hon. Edgar N. Hurley, 美船運局局長)
 代替人:魯濱孫(Hon. Henry M. Robinson)
 夏特衛爾(Prof. James T. Shotwell)
- 英國 班茲(The Rt. Hon. George N. Barnes, 英國會議員戰時內閣閣員)
 代替人蒲脫勒(Harold B. Butler)
 德勒貴(Sir Malcolm Delevingne, 內務副大臣)
- 法國 柯利亞(M. Colliard 勞工部長)
 代替人亞搭爾方頓(Arthur Fontaine)
 魯育(Louis Loucheur, 工業改造部長)
 代替人郁貨(Léon Jouhaux)
- 意國 普隆社(Baron Mayor des Planches, 意大使, 移民事務督辦)
 卡佈尼(Mr. Cabrini, 意最高勞動理事院副院長)
 代替人柯勒蒂(Mr. Coletti)
- 日本 落合謙次郎(日本特派海牙全權大使)
 岡實(日本前農商務省工商局長)
- 比國 樊特費(Emile Vandervelde, 司法部長)

代替人亨利方頓(Henri La Fontaine)

馬亥(Mr. Mahaim 教授)

古巴 蒲斯塔曼(Antonio S. de Bustamante 教授)

代替人:奧提茲(Raphael Martinez Ortiz 全權)

白朗克(Mr. de Blanck 全權)

波蘭 卓爾特斯基(Count Zoltowski) 後改爲

巴特克(Stanislas Patek)

代替人蘇加爾(Francois Sokal)

捷克 本涅茲(Edouard Bénes, 外交部長)後改爲

布洛茲(Rudolph Broz)

以上諸人依和會上述決議組織而成之委員會是爲國際勞動立法委員會。此項委員會，(委員長爲美代表龔勃，副委員長爲英代表班茲及法代表柯利亞，秘書局長爲亞搭爾方頓，)從二月一日至三月二十四日，開會凡三十五次。至四月十一日以該委員會會議結果向和會的大會提出報告。此項報告包含產生國際勞工組織的公約草案第一、第二兩部份。第一部份爲國際常設機關的組織法，第二部份爲改善勞動狀況的幾個原則之確定。此項草案在和會中經討論修改後，採入和約，即爲對德和約之第十三篇，對奧對匈和約的相同部份，及對布和約之第十二篇，成爲國際勞工組織之法律的根據。

凡爾賽和約第十三篇(以後簡稱和約第十三篇)的草

案,在國際勞動立法委員會討論的過程中,依照原來英國代表的提案僅有關於國際機關的組織一部份(即第一部份)。惟據當時委員會中人的意見,國際保工立法機關的組織雖經擬定,而保工的原則在和約中仍須有指明之必要,於是乃有第二部分的加入。按照第二部份經和會修改後的內容,訂約各國承認:

- 一,不應將勞工僅僅當作貨物商品看待。
- 二,應尊重僱傭雙方合法的組合權。
- 三,傭工的工資應依照時地足維持工人一種合理的生活程度。
- 四,尙未實行採用每日八小時,每週四十八小時工作制度的國家,應以此項工作制爲鵠的。
- 五,應採用每週休息至少二十四小時制,休息時間應包含禮拜日。
- 六,廢止童工,對於少年工人應加特別限制,俾能繼受教育,確保身體的正當發育。
- 七,相等工作應有相等報酬,男女應當平等待遇。
- 八,各國訂立勞動狀況的標準,對於依照法律僑居該國的工人應予相當注意,俾受經濟的公平待遇。
- 九,每一國家應採用檢察制度,並應引用婦女參加,以保證勞工法規的實行。(註二)

(註二) 閱和約原文勞工篇第二部。

和約第十三篇第一部份規定成立的國際常設機關底組織應包含：1, 會員國代表大會；2, 國際勞工局, 及 3, 勞工局的理事院。

此項規定成立之國際常設機關即國際勞工組織。國際勞工大會雖容許各會員國之非政府代表參加, 但構成國際勞工組織的會員是以整個的國家為單位。和約第十三篇三八七條謂：『國際聯盟之原會員國, 應為此項組織之原會員國, 此後國際聯盟之會員國同時應為此項組織之會員國』。故凡國際聯盟的會員國皆得為國際勞工組織的會員國。不過於此可發生下列問題。第一, 上項規定僅見於和約勞工篇, 同時在國際聯盟盟約內並無此項率直的規定, 因之對於國聯的會員國應即為國際勞工組織的會員國一點, 在和約的簽字國雖無問題, 而在非和約的簽字國, 倘因該國之自願, 是否可以加入國際聯盟而不加入國際勞工組織? 第二, 曾因加入國際聯盟而為國際勞工組織的會員之國家, 是否因退出國聯, 同時即喪失其國際勞工組織會員國的資格? 第三, 未加入國聯的國家是否便無加入國際勞工組織的可能? 關於第一點則有薩爾瓦多 (Salvador) 一九二零至一九二一年之爭執。原來依照和約第四一二條, 各會員國應於和約生效後六月以內, 任命產業上有經驗者三人 (一為僱主代表, 一為勞工代表, 一為居中立地位者) 以備選任為勞動攷察

委員會(The Commission of Inquiry)委員。(註三) 在一九二零年四月十二日勞工局邀請薩爾瓦多政府提出上項備選人名，該國政府覆謂該國雖加入國際聯盟盟約，而國際聯盟盟約又為整個凡爾賽和約之一部，但該國並不認其因此應受凡爾賽和約的束縛，對於該約第四一二條自無履行的義務云云。又據和約勞工篇的規定，除勞工大會代表之川資旅費外，國際勞工組織之一切費用應由國際聯盟就其經常費中支撥。(註四) 國聯的費用，向由國聯會員國分擔，因之薩爾瓦多政府在一九二一年五月致書國聯秘書廳，拒絕負擔關於國際勞工組織費用之部份，所持各理由中亦以該國未簽字於國際勞工組織所根據之條約為言，此等事實明白表示該國拒絕參加國際勞工組織的意願。惟國際聯盟與國際勞工組織，無論就事實或法律的解釋上，自始即自認係二物一體，認勞工組織為國際聯盟之一部份。關於勞工之保護，國聯盟約亦有第二十三條之規定如下：『國聯會員國願勉力在其本國及其工商業關係所及的國家，為男女工及幼童獲得並維持公平人道之勞動狀況，且為此目的，應設立及維持必要的國際機關。』依此條文，於是勞工局長對於薩爾瓦多之答覆，以為國聯盟約中所謂『設立及維持必要的國際機關』即指國際勞工組織之機關而言；不然，則所謂維持「必要

(註三) 參看本書第四章。

(註四) 和約第三九九條見本書附錄。

的國際機關」必將出於另一完全不同之方式，實則除和約勞工篇所規定而外，更無其他實踐盟約第二十三條的協定之方法存在。因之國際聯盟盟約的解釋與和約第十三篇密相聯繫，故國際聯盟的會員與國際勞工組織的會員資格不能分開。關於薩爾瓦多拒絕負擔勞工組織經費一項，經國聯與該國磋商結果，但將分配數目改異，該國於勞工組織費用之擔負已不成爲問題。(註五)

至曾爲國聯會員國繼經退出的國家，是否因退出國聯以後同時即喪失國際勞工組織的會員資格，關於此點已有的先例，是退出國聯並不定須聯帶退出國際勞工組織。加斯達尼加(Costa Rica)於一九二六年十二月退出國聯以後，國際勞工組織雖因其未能積極參加，遂在會員國的名單上將該國名字略去，但於一九二八年，第十一屆國際勞工大會時，勞工局長在其報告中曾註明『……除加斯達尼加政府自行正式宣告外，並無合法權力機關能宣告該國在法律上已不復屬於國際勞工組織者……』。(註六) 西班牙與巴西前於退出國聯時曾聲明願繼續爲國際勞工組織的會員國。西班牙已回入國聯組織。巴西則迄今仍未加入國聯，但同時仍繼續爲國際勞工組織的會員國。

(註五)關於本問題查 Official Bulletin, vol. V, pp. 391-405, vol. VI pp. 442-449.

(註六) International Labor Conference, 11th Session, Report of the Director p. 5.

關於未加入國際聯盟的國家有無加入國際勞工組織資格一問題,事實上有德,奧及芬蘭等國之先例。在華盛頓大會時,德,奧之得許加入為國際勞工組織會員,依照當時大會一般的意見,係因協約國與德,奧進行和議時,已承受容許該二國早日加入勞工組織的意見,並將此意轉知勞工大會而建議容許兩國加入,故大會認協約國與德,奧之談判為和約之先決條件,遂以為根據和約而設立之勞工組織不能不許二國加入而決議通過。關於芬蘭等國加入的問題,第一屆勞工大會曾組一審查請求入會之委員會(Commission on Application For Admission)討論。該委員會關於芬蘭加入的多數報告,以為依照和約的字句,即非國聯的會員國亦得加入國際勞工組織。因和約無『非國聯會員不得加入勞工組織』的明文,且勞動立法有國際合力行動之必要。大會雖未將上述多數報告通過,但經長時間的辯論之後,決議拋開法理問題,歡迎芬蘭代表參加華盛頓勞工大會。原來非國聯會員的國家是否應許其加入勞工組織,因着眼點之不同,可以得到相反的結論:從保工立法的工作言,國際工商業的競爭,既為國內保工立法之絕大障礙,勞工組織即在集合國際力量以克服此困難,則勞工組織本身之性質,已含有盡量擴充會員國之需要,故大會討論德,奧加入問題時,法國勞工代表郁貨以為敵國(指德,奧)加入,事實上須予容許,倘勞工組

織不許德，與正式參加合作，則任何國際勞動立法在歐洲便會發生推行的困難，而上述特別委員會對芬蘭加入問題的多數意見亦以為無論任何國家，如正式請求加入勞工組織而願接受會員國應有之義務者，大會皆得允許之。反之，如採嚴格的法律觀點，則大會容許非國際聯盟會員國加入勞工組織，依照和約第十三篇，第三八七條以外的條文，解釋上頗有難處。(1.)在前面已經說過，依和約規定，勞工組織之一切費用除勞工大會代表之川資旅費外，應由國際聯盟就其經常費中支撥。國聯此項支出由其會員國劃分擔負。因之，若勞工組織會員國可以為非國聯會員的國家，則是此等國家可以不負勞工組織財政上任何義務，理論上說不過去。(2.)許可非國聯會員國之加入由大會決定，惟大會通過加入會員國，涉及大會是否有此項權限之問題。關於此點，和約中自無明文，假定大會具有此項權限，則自然惟有以表決方式處決，而關於此事之表決，和約中並無票數之限制，依和約勞工篇第四零三條的字句，凡未經該篇條約明文另行規定者，『一切事項由(大會)出席代表過半數之可決通過之』，以涉及勞工組織根本之會員事項而僅由大會出席代表過半之多數可決之，亦絕無此理。(3.)和約第十三篇所以定國聯之會員國應即為勞工組織之會員國者，因國聯與勞工組織原係二物一體。和約中除關於勞工組織之會員及經費而

外,尚有其他重要規定,可以顯示此種原則。如勞工篇第三九二條,明白規定:『國際勞工局應設於國際聯盟所在地,而為其全部組織之一部,』此外如關於主要工業國之選任為理事有問題時,應由國聯行政院決定,又如和約勞工篇本身之修改除須得會員國四分之三的批准外,並須得所有在國聯行政院有代表的國家批准;(註七)凡此等重要事項無不有國聯之干預存在。(註八) 總此以觀,勞工組織實為國聯所維持的機關而為國聯組織之一部,故其正式會員亦應屬於國聯的會員。

國際勞工組織的會員國現共五十五。中國係在一九二零年七月十六日加入,該組織的會員國可以一覽如下表:

阿爾班尼 (Albania)	巴 西 (Brazil)
阿 根 廷 (Argentina)	英 (British Empire)
澳 大 利 亞 (Australia)	布 加 利 亞 (Bulgaria)
奧 (Austria)	加 拿 大 (Canada)
比 (Belgium)	智 利 (Chile)
玻 利 非 亞 (Bolivia)	中 國 (China)

(註七) 見後第五章。

(註八) 關於兩機關的關係簡要的敘述可參看 C. Howard-Ellis, the Origin, Structure, and Working of the League of Nations, 1928, pp. 231-233.

- | | |
|---------------------------------|----------------------|
| 可倫比亞 (Colombia) | 立陶宛 (Lithuania) |
| 古巴 (Cuba) | 盧森堡 (Luxemburg) |
| 捷克斯拉夫 (Czechoslovakia) | 荷蘭 (Netherlands) |
| 丹麥 (Denmark) | 新西蘭 (New Zealand) |
| 多米尼加共和國 (Dominican
Republic) | 尼加拉瓜 (Nicaragua) |
| 愛西屋皮亞 (Ethiopia) | 挪威 (Norway) |
| 愛沙尼亞 (Esthonia) | 巴拿馬 (Panama) |
| 芬蘭 (Finland) | 巴拉圭 (Paraguay) |
| 法 (France) | 波斯 (Persia) |
| 德 (Germany) | 秘魯 (Peru) |
| 希臘 (Greece) | 波蘭 (Poland) |
| 危地馬拉 (Guatemala) | 葡萄牙 (Portugal) |
| 海地 (Haiti) | 羅馬尼亞 (Rumania) |
| 洪都拉斯 (Honduras) | 薩爾瓦多 (Salvador) |
| 匈牙利 (Hungary) | 暹羅 (Siam) |
| 印度 (India) | 南非洲聯邦 (South Africa) |
| 愛爾蘭自由邦 (Irish Free State) | 西班牙 (Spain) |
| 意大利 (Italy) | 瑞典 (Sweden) |
| 日本 (Japan) | 瑞士 (Switzerland) |
| 拉特維亞 (Latvia) | 烏拉圭 (Uruguay) |
| 來比利亞 (Liberia) | 委內瑞拉 (Venezuela) |
| | 猶哥斯拉夫 (Yugoslavia) |

第四章

國際勞工大會

國際勞工大會 (International Labor Conference) 為國際勞工組織內攷慮和通過保工立法的機關。此項大會如遇必要得隨時特別召集,平常每年開會一次。大會決議事項,如和約中未特別規定者,依出席代表之多數取決;但投票人數不到赴會代表人數全體之半時,其表決為無效。(註一)

工.大會的代表問題。國際勞工大會出席代表如何分派,在大會的構成上最關重要,亦為研究此項國際組織者首當注意的問題。

第一,國際勞工大會的代表所代表的是什麼? 於此,吾人單看勞工大會的工作或職務是什麼,當可與吾人了解上以相當的幫助。勞工大會的工作為成立國際勞動立法案。在目前國際狀態下,國際勞動立法的主要困難

(註一) 會議地點如上屆大會以三分之二通過,得改他處,否則須在國際聯盟所在地。

在：(1)如何可以順應勞工的願望而不至在資方發生過度的困難；(2)如何可以使各會員國政府採用同一的保工立法；此兩點吾人前已約略言之。故勞工大會的工作非得各國政府的積極參加不為功，其理甚明，而在私產制度之下如何可以提高工人生活，而提高工人生活所需於資方的費用不至於超過工業所能支付的力量，則深知勞資雙方利益者，事實上無過於勞資的本身了。故和約勞工篇規定大會的代表之全體應由各會員國的政府，僱主，勞工三方面的代表組成。其派遣方法由各該國政府任命。惟關於非政府代表(即僱，勞兩方代表)的人選之決定，應以能代表該國的僱主及勞工為標的。關於此點，和約第三八九條又有下列一欸規定：

「會員國約定，如其國內有最能代表僱主或勞動者之產業團體存在時，應與該團體協議任命各非政府代表及其顧問。」

以會員國勞資兩方代表直接參加國際立法會議，譽之者謂為「大膽的革新」。因此等代表，雖經政府任命而來，然所代表者僅各為勞資團體私人的利益。以私人利益的代表竟於國際會議席上與其政府代表立於對等地位，對於各問題得各以獨立意見與政府不相謀而逕立於贊否兩方面，且因此決議可使其國政府陷於某種國際政策及條約之束縛，此種辦法實係國際會議上僅見的創

舉。蓋此種協調勞資的辦法雖未能滿足急進派人士的希望，而在主權觀念幾於無法打破的國際現狀之下，以公法的眼光觀之，此種代表法，不啻打破了國家意志統一或權力統一的假定，故為國際上一種打破先例的改進。

其次，勞工大會之目的既在：(1)調融國與國間工業上不同的利益，及(2)各國資方與勞方的利益，其出席代表的力量之分配在精神上亦可看出一個勢力均等的原則：即(a)使政府代表的力量與非政府代表的力量均等，(b)使勞工代表的力量與僱主代表的力量均等。其平衡政府代表與非政府代表力量之方法，在代表人數的分配法，令每一會員國派遣代表四人，以二人代表政府，餘二人一代表僱主，一代表勞工。(註二) 使僱勞兩方勢力平均的方法，則除代表人數之指定外，更進一步，如會員國於指派非政府代表時，僅指定勞工代表而缺僱主代表，或僅派僱主代表而缺勞工代表，則被遣赴會之非政府代表，於會議席上僅有發言權而無表決權。(註三) 於此，第三屆勞工大會上曾發生一特別問題。此問題的要點是：會員國之非政府代表如有僱主或勞工一方曾得其所屬僱主或勞工團體的訓令，其任務為僅僅討論議程上某幾問題，則大會討論其他問題時該國非政府代表之另一方是否因無本國對方

(註二) 見本書附錄和約第十三篇，第三八九條。

(註三) 同上，第三百九十條。

代表之參預而失其投票權？原來第三屆大會時，因法蘭西政府反對議程中列入農業事項，引起了國際勞工組織是否有權討論農業勞動者的立法問題之爭論，法國僱主代表受該國僱主團體限於討論農業以外的事項之囑咐，將不出席討論議程上關於農業的項目，故發生法國勞工代表討論農業事項時之表決權問題。對於本事件，資格審查委員會向大會的報告，認為法國的勞方代表不能因該國赴會僱主代表不出席討論農業事項而影響其討論農業問題時投票的權利，因各會員國派遣代表赴會是為出席全會並非僅出席討論大會議程上某一或某二事項，和約第三九零條之限制不能適用於本問題。(註四)

第三，非政府代表之指派，既以確能代表該國勞資雙方的意見為指歸，但在每一會員國裏僱主及勞工團體往往不是僅有一個而止，如在僱勞兩方組織派別分歧的國家，則代表之指派最易引起爭執問題。在這種情形之下有無消融異派爭執之法而使各派均有參與會議的同等機會？於此，和約上有如次的規定：

『各出席代表均得隨帶顧問，其人數按照議事日程，每項議案不得超過二人，倘勞工大會議及女工問題，其顧問中至少須有一人為女子。』

近代勞動立法往往涉及專門問題，出席代表不必能

(註四) International Labor Conference, Third Session, Proceedings, p. 612.

有專門的研究,故不能不賴專家顧問以收「集思廣益」之效。然此辦法適足調劑僱勞(特別是勞方組織派別分歧的國家之異派爭執。如在僱勞組織系統不一的國家,政府任其一派為代表,便可與各團體協議加派異派的份子為顧問。如此,則非代表的異派工人團體對於大會所討論之問題亦有參加機會。依照和約勞工篇及大會會議規則,顧問員以顧問之資格,在大會中雖無表決權,且在發言上有限制,但如經代表請託代理出席則代理者權利與代表同。至代表被選為委員會委員時,若一代表同時隸屬於幾個委員會,則事實上尤非請顧問出席不可。委員會會議時,顧問除無表決權外(代理正式代表者地位與代表同)亦與其他出席代表享有同等權利。如在英國工人方面,則依照大會議程涉及某項問題,則顧問人選大都係由與該項問題關係較密之工聯提名。^(註五) 在荷蘭則派代表時,屬於工會國際聯合會(The I. F. T. U.)的工人團體,與屬於基督教社會主義者工會(Christian Socialist Unions)的工人團體對峙,不能相下,更採兩派工人輪流派遣的辦法。^(註六)

第四,和約中雖有派遣顧問之規定,然此項辦法不必便能完全解決僱勞團體的異派爭執,如荷蘭政府在第一

(註五) 參閱 Howard-Ellis, *the Origin Structure and Working of the League of Nations*, p. 245.

(註六) E. Beddington Behrens, *International Labor Office*, 1924, p. 125.

第二兩屆大會時任命荷蘭工會總會(The Netherlands Federation of Trade Unions)推定的人選為代表,至第三屆大會改而任命天主教工會聯合會(The Federation of Roman Catholic Trade Unions)的塞拉梭氏(P. J. S. Serrarens),而以荷蘭工會總會的人選為顧問,(註七)荷蘭工會總會堅持反對,於是非政府代表之選派法根本涉及和約第三八九條的解釋上之疑義。

於和約第三八九條上的致疑之點,簡單言之,即(1)所謂「最能代表僱主或勞動者之產業團體」一語,是專指各國內唯一最大的工人或僱主團體而言呢?抑該國多數的較大工人或僱主團體均亦適合於此條之意義而須政府與之協議以任命「非政府代表」呢?如多數僱主或工人團體亦適合於「最能代表僱主或勞動者之產業團體」的意義,則(2)政府與此等團體協議以任命「非政府代表」時,其人選是否必須盡得此等團體之協同的意見呢?關於第一點,由前之說,荷蘭勞工代表應屬於該國工會總會;由後之說,則塞拉梭氏係由多數工人團體共同提名,所代表工人總數,較工會總會單獨代表之工人數為

(註七) 荷蘭重要工人組織有五,就中荷蘭工會總會的人數最多,1921年有218,596人,天主教工聯會次之,同年有155,642人,其餘各亦數萬人,塞拉梭係由天主教工聯會及其他兩大工人團體推出經政府任命者,天主教工會與其相與之兩大工人團體,合有工人數,則又遠多於荷蘭工會總會所屬之工人數。

更多，故應為出席勞工大會之該國工人代表。關於第二點，如答案應為正面的，則塞拉梭之任命顯然未得荷蘭工會總會的同意；如答案應為反面的，則工會總會之反對，應不能成為問題。國際常設裁判法庭對本問題的意見，於第一點採取後種解釋，於第二點則作反面的答案。(註八)

蓋(1)如將「最能代表僱主或勞動者之產業團體」解作專指單獨最大的僱主或工人團體，則一國內可有多數工人或僱主團體，各各單獨代表的人數雖較單獨最大之團體所代表者為少，但聯合後之力量，可遠過於後種團體之單獨的力量。若代表力量較大而反無提出意見之權，在理為不平。(2)若政府與產業團體協議而派遣代表，必須盡得所有各團體的同意，則一遇爭執，代表之選派將因各團體之彼此反對而成為無結果。

第五，倘會員國內僱主或勞工的團體不發達，或無最能代表僱主或勞工的產業團體存在時，該國任命非政府代表，當取何種手續，和約對此，並無束縛。惟從第一屆大會至第五屆大會，日本命無組織工人選舉代表之法，亦常成為大會中的問題。大會中工人方面，以為此種辦法，實足鼓勵工人組織不發達的狀態。

非政府代表參加國際間含有外交意味的會議，既為

(註八) Official Bulletin, Vol. VI, No. 7, Official Documents, Decision of the Court Concerning the Interpretation of Article 389 of the Treaty of Versailles.

勞工大會的特點，則此等非政府代表之選派是否便屬會員國內「最能代表該國僱主或勞工團體」同意之人選，此層於大會的重量上顯然有重要關係。於是大會有資格審查委員會之設，以審查非政府代表之資格。非政府代表雖經會員國政府任命，但如遭受國內外僱主或勞工團體反對^(註九)由資格審查委員會向大會報告後，大會認為不合資格者，大會得以出席代表的三分二之多數表決拒絕之。翻閱勞工大會歷次的紀錄看，從華盛頓第一屆大會直到最近第十五屆大會，無屆不發生非政府代表資格的爭議問題。如第三屆大會的荷蘭工人代表，第一屆至第五屆大會的日本工人代表問題，已述過了。外此如第五屆大會中西班牙僱主聯合會(The Spanish Employers' Federation)反對該國的僱主代表；第八屆大會上印度的僱主代表，因非印人，會引起印度僱主的抗議，其代表性亦成疑問。意大利在法西斯蒂黨治下，所謂工人「組合」(Corporations)是在政府強大壓力之下，由法西斯蒂黨人一手組成，且此等組合，從意大利的法規看去，顯然是包含有僱主在內的混合體，工人自動組織的工會，有不為法西斯蒂黨化者，事實上不能有合法的存在^(註十) 因之意

(註九) 關於 admissibility of protest against the nomination of delegates 請參看 Report of Director, 1927, Vol. II, pp. 22-23.

(註十) See esp. Proceedings of International Labor Conference from fifth to eighth sessions.

大利自第五屆國際勞工大會起至最近一屆大會止，歷次派遣法西斯蒂組合聯合會(Confederation of Fascist Corporations)的會長羅西尼(Rossoni)及法西斯蒂全國農業工會聯合會(National Confederation of Fascist Agricultural Workers Trade Unions)會長拉紫(Razza)等代表工人出席，無一次不遭本國工人或各國工聯國際聯合會及到會工人代表團的堅決反對，引起大會開會時的激烈爭辯。此等爭執，在意國的代表，以為是大會中社會主義派對法西斯蒂黨的仇視與為難，而在反對方面，則以為(1)意國工人「組合」既屬有僱主的組織，則由此項組合所派出的工人代表，不過是一半工人代表，換言之，即工人僅有二分之一代表。(2)國際勞工大會所以規定有工人代表的原因，是尊重工人本身的意見。意大利工人在法西斯蒂黨治下，直被剝奪了自由；御用的工人代表不能代表意國的勞工。

綜合自第一屆大會以至第十五屆大會，關於非政府代表的資格問題，不下四五十件，每屆大會均有此項問題。最可注意的是此項問題的最大多數都是關於工人方面的代表。

和約勞工篇雖規定會員國派遣非政府代表須與國內最能代表勞工或僱主之團體協議，却無法阻遏會員國之不派「完全代表」(complete delegation)。因大會中投票權的分配是採代表「一人一票」制，而不是沿用一國

一票制,故會員國之不派完全代表,事實上更打破了大會裏對等代表的均衡狀態,於大會的進行上亦常發生困難。自勞工大會在華盛頓開第一屆大會以來,赴會之代表不「完全」,已成為經常的顯著現象。從第一屆直到第八屆勞工大會,派遣「不完全代表」的國家,恒達與會國家三分之一以上! (見下第五表)

第五表 歷屆勞工大會的不完全代表

某屆大會	與會數國	有完全代表之國	僅有政府代表之國	他種形式的代表不全之國
第一屆大會	40	24	14	2
第二屆大會	27	16	7	4
第三屆大會	39	25	14	0
第四屆大會	39	20	17	2
第五屆大會	42	23	16	3
第六屆大會	40	24	14	2
第七屆大會	46	29	13	4
第八屆大會	39	28	8	3
第九屆大會	38	27	8	3
第十屆大會	43	32	8	3
第十一屆大會	46	35	8	3
第十二屆大會	50	35	13	2
第十三屆大會	34	22	9	3
第十四屆大會	51	33	16	2
第十五屆大會	49	—	—	—

Ⅱ.大會的組織 勞工大會的組織,大體上很簡單,可分四方面簡述如下:

1. 從組成分子說,組成大會者為各國政府與非政府

代表,此在前面已經說過了。

2. 從大會中政府與非政府代表的組織說,有各代表團的團會議。此所謂代表團,非各國的代表團,係指到會的政府,勞工,僱主,各代表,依其代表的利益之不同而分別組合之政府代表團(Government Group),勞工代表團(Workers' Group),及僱主代表團(Employers' Group)而言。各代表團(Group)的團會議,任務在:(1)提名大會的副主席,(2)提名本代表團在提案審查委員會(Selection Committee)應有的代表人選,(3)提出其他委員會的候選名單,(4)選舉本代表團在理事院應有的理事人選,(5)處理由提案審查委員會或大會交來的事項。(註一) 綜合言之,各代表團會議的主要任務,在於提出該團對於大會應選出的任職人員之候選人。此項代表團的劃分,殆含兩層意義:一,從勞工與僱主方面言,為承認產業團體的國際團結(international solidarity)。二,以政府代表與兩種非政府代表相對待言,則因政府代表恒為勞工代表或僱主代表人數之二倍,三方代表的實際投票權不均等,故關於選舉事項,不能不分團推舉。

3. 從職員的設置言,大會的秘書職務由理事院指令勞工局職員擔任,(註二) 勞工局長為大會法定的秘書長。

(註一) Stawling Orders of the Conference, Article 21.

(註二) 參閱本書第六章。

大會設主席一人,副主席三人,其人選由大會推選之。副主席應由政府,僱主,勞工代表團各提名一人,但國籍不得偶同。(註一三)

4. 就大會工作的進行方面說,有各種委員會之設置。其數目多寡及負責事項視大會的議程如何而定。大會中比較重要的委員會有下列幾種:

- (1) 提案審查委員會(The Selection Committee);
- (2) 資格審查委員會(The Credentials Committee);
- (3) 起草委員會(The Drafting Committee);
- (4) 大會議事規程委員會 (The Committee on Standing Orders);
- (5) 第四零八條委員會(The Committee on Article 408.);
- (6) 其他臨時特別委員會如失業問題委員會(Committee on Unemployment),防止工業災害問題委員會 (Committee on Accident Prevention),職業病問題委員會 (Committee on Occupational Diseases) 等等,因大會有該

(註一三) 在第四屆大會時勞工代表團,與僱主代表團,因提出的副主席人選同隸法籍(勞方為 M. Leon Jouhaux,資方為 M. Pinot)兩方均不讓步,結果該次大會僅選出政府代表提出的副主席一人。為避免此項困難起見,於是大會會議法復有政府,僱主,勞工代表團順次提名的規定。各代表團所提人選提出的先後由第五次大會起抽籤決定,歷屆輪流。此後無論某代表團提出的人選,倘與他代表團提出的人選國籍相同者,則後提出的人選即歸無效。

項議程而成立之委員會。

上述各種委員會的性質，除第六項各臨時委員會，性質顯明，無須敘述外，第四零八條委員會係依和約第四零八條有『各會員國約定，將其因加入各項公約及實踐公約所規定而採用之辦法，每年編製報告，送交國際勞工局，此項報告須依理事院所指定之程式及項目編製，勞工局長並應以該年報告之提要報告於下次勞工大會』之規定，故勞工大會設立委員會以審查此項報告，而稱此審查報告之委員會為第四零八條委員會。起草委員會的職務為專門起草大會的公約草案，建議案及其他決議案，使其文字合於法律形式，並使此等決議的英法文字句一致，以便於各會員國整個的採用編入法令。起草委員不必為大會的代表或代表顧問，而常為勞工局的法律專門人員。（註一四）大會議事規程委員會考慮國際勞工大會議事規程的修改問題。資格審查委員會，人數規定為三人，政府，勞，資代表各一。最重要的委員會是提案審查委員會。此項委員會的任務是：根據大會的意見擬定大會工作的程序；訂定全會會議的日期及每次會議的程序與議案之分配；決定各委員會的人數。各委員會的人選須經該會提出，惟除起草委員會的人選由勞工局的法律專門

（註一四）又大會各委員會內均應有一特別起草委員會，如該委員會對大會有任何公約草案或建議案之提出時，則其所屬特別起草委員會應即為大會起草委員會之一部份。

人員充任外,其他委員會的人選,須斟酌大會的政府,勞工,及僱主代表團三方推薦的名單,順序推選,以能充分代表各關係方面的意見為原則。該委員會的組織,經大會議事規程定為由政府代表團推出十二人,勞工代表團與僱主代表團各推出六人。在每一代表團推出的人選中,不得有二人或二人以上隸屬同一國家的代表。於各委員之外,大會得派遣專家加入各委員會。惟此等專家只立於輔助地位,無表決權。各種委員會對於大會的工作,很有幫助。尤以提案審查委員會,為大會工作進行之樞紐。此等委員會的功用在節省大會中冗長而無結果的討論,防止草率而無深切攷慮的決議,依分工的方法增加會議效率,便利大會的進行。

Ⅲ.大會立法的方式 大會關於勞動立法通過的議案,分公約草案及建議案兩種。某件議案究應為公約草案或建議案,由大會斟酌決定。惟無論公約草案或建議案,須經大會出席人數的三分之二通過方能成立。大會公約草案與建議案之決定,同樣的對於會員國並不立即發生條約的束縛效力。此等決定是否生效,須視會員國對於此項公約草案或建議案是否批准或採用以為斷。公約草案同建議案不同之點,在(1)手續上建議案經會員國採用後該會員國只須將其實際的措施通知國聯秘書長,公約草案則經批准後,該會員國必須將正式批准書寄

交國聯秘書長，『且須執行必要之措置，以使本公約各項的規定發生效力』，並應每年向勞工局報告實施狀況。

(2)公約草案包含比較詳細而嚴格的法律條文，適於各國一致整個的逐條採入該國法規。建議案則大都不過是一些原則的擬定，希望採用的國家，在立法上整個的或部份的依此原則實行。(3)在法律的性質上，公約草案對於業經批准的會員國有束縛的力量，且此項業經被會員國批准的公約，如一般國際條約例，必須依和約第十三篇第四零六條及國聯盟約第十八條(因國聯的會員國即為國際勞工組織的會員國)的規定，由國聯秘書廳登記；而建議案則經採用之後，採用之國只在保工一貫的精神上有實現建議案所舉事項之道義的責任，而無條約上的義務。(4)在制裁上批准公約的會員國於公約不遵守時，和約第十三篇有自第四零九條至第四二零條的規定，於建議案則因其既無條約上的束縛力量自說不到制裁。

不過於此有一要點，即在聯邦國政府，其締結關於勞動事項的公約之權受有憲法限制者，對於公約草案得作如建議案處理。和約第十三篇第四零五條第九款說：

『在聯邦國，其加盟於勞動事項的公約之權受有限制者，該國政府得依其裁度，於「適用該限制」之公約，僅作如建議案處理之。在此等情形下則適用本條關於建議案的規定。』

據此則公約的採用對於受憲法限制的聯邦國家即不能發生國際條約之束縛的作用。

此款規定之用意，在國際勞動立法委員會的會議討論過程中，係特以調融美國憲法上的困難。(註一五) 原來關於公約草案的拘束力量，依英方提出的和約勞工篇草案，凡勞工大會以出席代表三分二通過之公約草案，如在一年期間內未經會員國立法機關之明白否定者，會員國應於上述期限內將該約之批准書寄交勞工局長並採取所有必要步驟實行該項公約。照此規定，則美國加入勞工組織殆有特別困難。第一，依照美國的政治制度，上議院有審議及批准條約之職權。如使勞工大會可以三分二出席代表之通過成立公約，遂使美國受其拘束，此在美國制衡制度之下，涉及關於締結此等條約之分權問題。第二，在美國聯邦政府應有的規定權限之內，聯邦議院為其立法機關。美國政府與他國成立保工條約後須議院為立法之規定以使保工條約生效。然必須在一定期間內贊成或否決此種法案，聯邦議院不能受此項預定的拘束。第三，一般保工的立法不在美國憲法賦與聯邦政府的權限之列，依照憲法修正案第十(The Tenth Amendment)的明文，凡未經憲法賦與聯邦而又未禁止各邦行使之權限，概

(註一五) 參看 Official Bulletin, Vol. 1, Proceedings of the Commission on International Labor Legislation,

由各邦或人民保留。因之,即使美國聯邦政府決定加入國際勞工大會的保工公約,然各邦政府是否能成立必要之立法以實行公約的規定,聯邦政府不能確定(註一六) 第四,美國對外成立的條約在國內雖與該國其他立法案在力量上處於同地位,然美國聯邦法院隨時有宣佈該國的立法案或對外條約之規定爲不合憲法(unconstitutional)之權,即使各邦有實行公約規定之立法案成立,而法院在審判具體案件時,是否不宣佈此種立法案或此等保工公約之規定爲不合憲法,美國聯邦政府對此,事前更無把握。(註一七) 因此幾項理由,美國代表反對英方提案關於公約拘束力之條款,於是國際勞動立法委員會除將公約生效之條件改爲須得會員國正式批准外,並於和約勞工篇草案內加入第四零五條之第九款,意在解除美國的特殊困難以便該國自動採用勞工大會保工的規定。

Ⅴ.議程的規定與會外的保工協定 大會通過的公約或建議案,視其內容屬於何種事項,則勞動者在該方面即可望因其國之批准或採用而得到一種保護。譬如公約規定工業災害的補償,則工人因災害而發生危險或受

(註一六) 關於保工的事項,美聯邦政府雖問可就憲法賦與之其他權力採用間接方法達到保工目的,但一般的保工立法屬於各邦保留權限之列。

(註一七) 關於美國制衡制度與對外條約之控制,讀者可參看 Quincy Wright, *The Control of American Foreign Relations*, 1922.

傷時，假如本國能遵行該約，便可得到法定的賠償，即在該方面得到一點保障。然每屆大會應成立何種公約，須視該屆大會所討論者爲何方面之問題，而大會應討論何種問題，則有議程爲之規定，故每屆大會議程的如何選定，不特與會員國的工業利害有關，尤與工人的福利有密切關係。在第三屆大會時，大會議程上有關於農業的事項，經法國政府堅持反對，卒交國際常設裁判法庭審判，問題始得解決；然則選定議程之重要顯然可見。

決定大會議程者通常爲理事院。惟『會員國政府，或爲第三八九條之目的，業被承認之代表團體，所提出關於會議事項之各案，理事院應審理之』。(註一八) 大會對於下屆會議議程中應列入何項議題，亦可自行決定，但須經出席代表三分之二通過。此處三分之二的限制其用意大概在防止濫行提出議題。會員國對於大會的議程，可以提出反對。此層於上面述法國反對第三屆大會議程時已經提及。此項規定，使在理事院無代表的國家，可以反對理事院議程的擬定，不過反對意見的提出，須有詳細理由之說明。(註一九) 又無論議程上某一議題，雖由會員國政府經一定手續提出反對，如原項議程得大會出席

(註一八) 第三八九條規定有『會員國約定如其國內有最能代表僱主或勞動者之產業團體存在時，應與該團體協議任命各非政府代表及其顧問』。

(註一九) 和約勞工篇第四零二條第一及第二款。

代表三分二之通過,贊成討論,則大會仍得攷慮該項問題。

對於大會議程項目之提出,和約中雖設爲限制的規定,但於大會通過的公約草案之外,如會員國間以保工之目的,自行彼此訂立條約或公約,則和約上不特原無限制,且不能限制,更從而寓有鼓勵的用意。和約勞工篇第四零七條明白表示說:

『凡勞工大會最後討論之公約草案,未得出席代表三分之二以上之同意時,本常設機關會員國間,仍有自行訂立該項公約之權。』

此外又如大會上某一公約草案未經通過,大會議事規程上並有可以將該項未通過的公約,復交委員會審查,改爲建議案的規定。(註二十) 此種用意亦係謀重要公約不能成立後的補救。

V.立法討論程序 國際勞工組織自成立以來,於華盛頓第一屆國際勞工大會通過公約草案及建議案各六件;熱那亞第二屆大會通過公約三件,建議案四件;日內瓦第三屆大會通過公約七件,建議案八件;至此,大會共開三次而所通過的公約凡十六件,建議案凡十八件,共已三十四件。三年之間,立法成績可謂不少! 不過國際勞工大會雖可盡量從事於保工的立法案之成立,却無法強使此

(註二十) See International Labor Organization, Constitution and Rules, Edition of Sept. 1928, Standing Orders of the Conference, Article 6, Par. 12.

等立法案必為會員國所採行,因此國際保工運動的成功與失敗,不繫於國際勞工大會成立公約或建議案的多寡,須視採用公約或建議案的國家的多寡。在一九二二年以前,國際勞工組織的會員國共有五十一國。假使每一會員國對於三次大會成立的公約十六件都能批准,則此等公約共可得到批准書八百一十六件,如能有過半數會員國批准尚可得到批准書四百一十六件,如有三分之一會員國的批准亦可得批准書二百七十二件,但事實上此等公約案在一九二一年四月僅得批准書三十件,至次年同月亦僅得到五十一件。似此大會成立的公約草案雖多,而會員國之採用者太少,將如何使公約不致成為一紙空文,或國際勞工大會不至循成空言無益的機關? 國際勞工大會於此只有兩法:一,力促會員國批准所有的公約,二,減少並慎重成立立法案。

力促會員國批准所有的公約雖為最好的方法,殊乏有效的途徑,故國際勞工大會於一九二二年後即在減少並慎重成立立法案方面從事。在這方面國際勞工大會曾經施行或攷慮下列各種方法:

1, 停止立法案之通過。如於一九二二,一九二三,一九二四各年中,第四,五,六各次大會之未成立公約草案是。

2, 修改和約第三八九條至少每年開會一次之規定為至少每二年開會一次。如理事院於第四屆大會所提

議者是。

3, 每年開會, 但間一年成立公約草案或建議案, 即以一年預備以一年議決立法案, 預備及決議兩種性質之大會依年輪次舉行。如國際勞工大會第四屆大會時之憲法修改委員會 (Committee on Constitutional Reforms) 所建議, 及該屆大會所決議者是。(註二一)

4, 於公約內附增一款, 規定會員國得請求大會之允可改易公約內次要而不適於該國之點, 如此, 公約之規定因可改動, 較有韌性, 則會員國之批准較易。如一九二二年因勞工局長多瑪氏 (Albert Thomas) 之建議, 經大會中公約修改程序委員會所討論, 卒為大會所否決者是。(註二二)

5, 二讀法。大會當公約案逐條通過後, 即為一臨時總表決, 如該案已得三分二多數的可決時, 得俟下屆大會由勞工局收集各會員國所有修正案之後, 作最後的表決。如一九二四年七月一日大會所通過的暫行二讀法規程所規定, 及一九二五年所實行者是。(註二三)

6, 重復討論程序。停止通過公約既不可以為常, 修改和約條文及改變會議性質, 在保工運動上過於讓步, 且其方法過於呆板。第四法復足以減輕公約的力量。二

(註二一) Fourth Session of the Conference, Proceedings, pp. 299-322, 506-507.
又 pp. 608-9, Resolutions Adopted by the Conference.

(註二二) Fourth Session, Proceedings, pp. 372-375, 582-586, 又 p. 611.

(註二三) Seventh Session of the Conference, Proceedings, pp. 676-677.

讀法更多會議進行上的困難。故第八屆大會中乃修改議事規程而有重復討論程序之規定。(註二四)

重復討論程序,自第八屆大會通過定於第十屆大會採用(註二五)後,在第十二屆大會復有修改。其所定討論步驟,得為劃分如下:

- 1,理事院在議程上選定某項議題之後,開會時勞工局須向大會交一報告,(灰皮報告 gray report)叙明關於此項議題的各國現行法律與習慣。報告中雖不必包有一詢問書,但須盡量舉出所有應向各國政府就詢之點。此項報告在開會前須寄給各會員國政府,以資考慮。
- 2,對於此項問題,本屆大會僅作大體上的討論,先就對此問題是否宜於成立公約草案或建議案作初步的決定。
- 3,如大會於初步的決定,認此問題可以成為公約或建議的題目時,其次即決定對於各國政府應行就商之諸點。
- 4,大會再依和約第十三篇第四零二條第三款以出席三分之二多數的可決,將此項問題列入下屆大會的

(註二四) 8th Session of the Conference, Proceedings, pp. 188-201. Report of the Committee on the Double Discussion Procedure 載在該屆大會文件 pp. 357-363.

(註二五) 8th Session of the Conference, Resolutions, p. 430.

議程。

- 5, 勞工局在大會閉會後一月以內,根據大會的決定,草成詢問書, (紅皮書 red book) 送交各會員國政府。
- 6, 勞工局得到各國政府回覆後,(各國政府須及早作覆)再根據各國的答覆,草成最後的報告, (藍皮報告 blue report) 寄送各國政府。(最好能於距下屆大會開會三月以前到達)此項報告內得有一公約案或建案的擬草。
- 7, 下屆大會開會時,對於勞工局的報告是否採用為討論的根據,大會可以自由決定。此屆大會對於本問題最後通過的公約案或建議案,即為正式的公約草案或建議案。(註二六)

從這個敘述裏,我們當可看到「重復討論程序」的手續之繁重:此項繁重程序的採用,用意即在節制草率和速成的公約草案或建議案,防止法案太多反致積壓不易推行的流弊。

Ⅷ. 實施問題 關於實施問題可分為幾點:

(1), 關於公約之批准與採用。在前面已經說過,公約草案或建議案經大會通過之後,並不立即發生效力,而須會員國批准或採用後始能見諸實行。故會員國批准或

(註二六) 第十二屆大會修改後的 Standing Orders, 參看 I. L. O. Constitution and Rules, Standing Orders of the Conference, Amendments by the Conference at its 12th Session, 17 June, 1929.

採用大會立法案與否，乃一最關緊要的問題。於此和約規定會員國之義務如下：

『各會員國約定：於勞工大會閉會後一年以內，將該建議案或公約草案交付主管機關以爲立法上之執行或其他之措置。倘因有特別情事，於前定期間內不能交付時，須儘先辦理，且至遲不能逾大會閉會後十八個月之期限。』（註二七）

換言之，凡會員國無論其代表在大會中對通過的公約草案或建議案是否立於贊成方面，而一經通過之後，該國政府至遲於十八個月內必須將此等公約草案或建議案交付該國主管機關，作最後決定。所謂會員國的「主管機關」，從國際勞動立法委員會的紀錄看來，殆係偏指民主代表國內底議會。（註二八）因此，一會員國對公約及建議案之批准或採用與否之最後決定，可說是繫於該國藉其代議士而表現之人民底公意。（註二九）不過不問是公約草案或建議案，倘未經會員國主管機關批准或採用時會員國便不復負任何責任。故勞動立法在國際勞工組織內，雖爲國際合力的運動，而立法案之是否見諸實行，則除法案本身亦與有關係外，依然視各會員國國內的政治情

（註二七）和約勞工篇第四零五條。

（註二八）Minutes of Proceedings of the Commission on International Labor Legislation, Nos. 17-18.

（註二九）Behrens, International Labor Office, p. 32.

形如何而定。其在政黨政治的國家，則其關鍵又在注重勞工福利之黨之勢力消長如何。

(2),關於公約之解釋。國際勞工大會公約之通過,用意原在保護勞工或改善勞動者的生活狀況,如八小時工作公約,限制十四歲以下童工公約等等,均其顯例。不過假如在有的會員國中,工作時間早已限為每日七小時,或童工年齡限制先已定為十五歲,是否此等會員國批准八小時公約及限制十四歲以下童工之公約後,因須實行公約的規定,便須將七小時之工作時間限制改為八小時,童工的年齡限制十五歲降為十四歲? 於此和約第四零五條第十及第十一款有如次之解釋:

『無論如何不得因勞工大會採用某項建議案或公約草案之結果,而要求任何會員國減輕該國現行法律業經給予勞動者之保護。』

依照此項規定,所有公約,均不能用為降低勞工待遇之解釋。即會員國在勞動立法上原有工作七小時之限制者,不得因採用八小時公約而增為八小時;原曾定童工年齡為十五歲之限制者,不得因批准限制十四歲以下童工公約而降其年齡限制為十四歲。和約此項條文,是遇公約與會員國現行勞工法令兩者規定條件不符合時,為解釋上概括的指導原則。因此公約僅能有提高勞工待遇的作用而不能為減低勞工待遇的藉口。

(3)關於實施的狀況。各會員國批准公約後,除在該國本土外,公約之適用的地域範圍,依和約第四二一條,包含各該國「所屬無完全自治權之殖民地,保護國,及屬地……」。至於委任統治地,則和約本篇內並未提及。但於國際勞工組織內,涉及委任統治地的勞動事項,理事院有土著勞工專家委員會之設,在勞工局則歸外政部第三科辦理。惟各會員國對於其所批准的公約是否實施,或實施狀況是否可以令人無遺憾,此層亦關係國際勞工組織保工工作之成敗。如何可以明瞭此種情形?則依和約第四零八條之規定,會員國須年具指定程式項目的報告。(註三十) 惟此等報告內容繁浩,即每年勞工局長的提要報告,因全文過長,前此大會尙未能充分注意,對於各國繁重的報告之本身更無待論。自經第七屆大會愛爾蘭代表建議得理事院採納後,第八屆大會乃有每年大會應設立一委員會,審查報告之議(即四零八條委員會),此後除每年大會設四零八條委員會外,並由理事院另設一專家委員會(即四零八條專家委員會),利用會員國報告,徵集附加材料,向理事院作成報告,附於勞工局長的每年報告之後,提交大會。(註三一) 不過專家委員會之成立,雖可使各國實施公約的狀況由此研究而大明,惟會員國如

(註三十) 和約第四零八條「……此項報告須依勞動理事院所指定之程式及項目編製……」參看本書附錄。

(註三一) Report of the Director, 1927, Second part, pp. 257-261.

於公約所規定未能切實施行,則此委員會殊不負監督評判之責。(註三二)

Ⅷ.公約的修改問題 各公約的修改在法律和技術上均屬國際勞動立法上一個重要問題。自華盛頓勞工大會後至第十二屆大會以前,各約曾採用一「例定條款」(Standard Article),規定:

『在十年期間,國際勞工局理事院至少須一度向大會交一關於本公約施行狀況之報告,並攷慮宜否將其改訂(Revision)或修改(Modification)問題列入大會議程。』

換言之,每約施行至遲到十年的時期,理事院便須討論其是否須得修改。本來依據和約,理事院與大會均可以規定大會議程中應有任何項目。假如大會可以修改公約,則所謂大會議程項目應亦指有公約之修改問題在內,今各公約中更夾入本條文字的原因,(註三三)時限上重要之點即為「在十年期間……至少須一度……」一語,而使

(註三二) 如各政府自願依理事院第四十七次會的決定,得派代表列席專家委員會解釋其本國之報告。(於此,勞工局長在第十四屆大會報告中,復特別聲明此種辦法之用意,僅在增加專家委員會對於各國公約實施狀況之了解,避免專憑報告的誤解,絕不含超國家的法庭,傳訊會員國以辯護其行徑之意味)。

(註三三) International Labor Conference, Washington Session, Proceedings, p. 179, Remarks of Hudson, Legal Adviser, in presenting Report.

理事院於此規定期間,不得不從事攷量該項公約之修改問題。

不過於此發生兩個問題:第一,定期的修改,論者以爲在公約的實施上可以影響公約之穩定,在預定的修改期間,可以引起行將批准本約的國家在立法上的遲疑。(註三四)第二,國際勞工大會本身的權力問題。大會通過的公約草案,前面已經說過,並不是經大會通過後便能拘束所有的會員國,而是經會員國批准後只能拘束批准本約的批准國。故國際勞工大會的公約草案在作用上雖具有國際勞動立法的意義,而在法律的性質上,却缺乏國際立法的力量。質言之,勞工大會雖有擬草公約之權,而各國當用何種法律條款爲工人福利之保障,其權仍操諸各國,由各國自行決定,其各國之採用勞工大會的公約者,殆不過各國意願與公約規定之事項偶合而已。循此立論,公約之經會員二國以上批准者,已成批准國間之所有事,理論上勞工大會殊不能取其條款而易之。故大會對於業經會員國批准之公約無修改權;有之,則所修改後之稿本已成另一公約草案,對於會員國之批准舊約者其能否「舍其舊而新是從」更無把握。至此勞工大會雖可對於同一事項以成立新公約的方式去修改舊公約,又發生會員

(註三四)關於本問題的詳細討論參看 *International Labor Review*, Vol. XX, No. 6, Ernest Mahaim, *Some Legal Questions Relating to International Labor Conventions*.

國採用上的新困難。第一,假如新公約成立後而舊約仍舊存在,則對於同一事項而有規定不同之兩項國際公約,其效果將使會員國對於工人採取兩種不同的保護,與勞動立法須國際一致之根本原則不符。第二,欲免除上述困難,莫如使二約不能同時存在,規定新約成立後,即行廢止舊約(以何方式為廢止之規定姑不論),但如前締約國於解除舊約之束縛後,拒絕批准新公約,則修約徒召廢約的結果,改訂勞工之保護條件在此等國家適成取消已有之勞工保護條件,此舉將與國際勞工組織增加勞動者法律上的保護之旨相背。似此,公約是否可以不修改?不修改則有不能適應情形轉變之危險,依國際公法,情形改變且得為撤廢條約之根據,勞工大會在公約規定中關於此問題近乃採用一新程式,即:(1)規定公約「於生效後若干年期滿時」理事院須攷慮其「全部或部份的修改問題」。至「若干」年數目之確定,則與公約施行滿期之年限規定相同,或視其他情形而異,要不適用前此例定十年之板滯辦法。(2)規定如大會採用新公約以為舊公約之全部或部份修改時,(a)批准新公約者,即為脫離舊公約,(b)停止舊公約之批准,(c)前此批准舊公約國家如未批准新公約時,舊公約對於該會員國仍然有效。(註三五)

(註三五) International Labor Conference, Twelfth Session, Preocceedings, pp. 809-811, 717-780. Official Bulletin, 30, Sept., 1930.

又關於第一第二兩屆大會成立的公約之修改決定,亦參看 Official Bulletin, 30, Sept., 1930.

Ⅷ.制裁 關於制裁亦可分為兩層：一為會員國對於公約草案或建議案不遵照和約第四零五條採取必要措置時之制裁，二為批准公約會員國不遵守公約所規定之制裁。關於前一項，係指會員國政府不於規定期間內將公約草案或建議案交付主管機關攷慮等事項而言，於此依照和約第四一六條，他一會員國有得將此事件提交常設國際裁判法庭（Permanent Court of International Justice）之權。（註三六）至會員國批准公約而不遵守或不切實執行其規定者，依和約第四零九條，凡僱主或勞工所組織產業上之團體得向國際勞工局為上述情形之申告；依同約第四一一條第一款「各會員國對於他會員國，認為不能確實履行彼此…共同批准之公約時，有提出訴說於國際勞工局之權」；復依同條第四款，出席勞工大會代表亦得提出同樣的訴說。勞工局於接到此等訴說或申告時，理事院得採取下列各種辦法：

一，將申告書或訴說轉知被告國之政府，請其提出該國政府認為適宜之辯明。（註三七）

二，如理事院於相當期間內，未經接到該國政府之辯明書，或經收到而認為不滿意時，得公佈此申告書或辯明書。

（註三六）和約第四一六條見後附錄。

（註三七）參看本書附錄和約第十三篇第四零九條。

三,請求國聯依凡爾賽和約勞工篇所規定,設立勞動攷察委員會(Commission of Inquiry)以攷慮及審查此事件,并擬具適當的處理方法。(註三八)

勞動攷察委員會對於會員國被控之事項,攷量審查之後,應將結果著成報告,如於被訴國政府有適當的經濟制裁手段,該會認為其他政府可以採用者,依和約第四一四條的規定,「亦應於報告書中指示之」。其他會員國對於勞動攷察委員會之報告及建議是否採用,由該會員國政府等斟酌決定。倘此等會員國政府不採用勞動攷察委員會之報告及建議時,得將該案提交國際聯盟常設國際裁判法庭處決。常設國際裁判法庭對於前此勞動攷察委員會之事實認定或其勸告辦法得確認,變更或廢棄。該法庭對於勞工組織會員國提訴之問題的判決,即為該問題的最後決定。

勞動攷察委員會之組織包含僱勞及中立者三方代表,精神上殆與勞工大會出席代表之分配同,惟大會出席代表之分配各國政府(代表中立地位者)得有兩席,僱勞雙方各僅一席,而勞動攷察委員會則各國僱勞與中立地位者各均一席。依和約第四一二條:

「各會員國……應任命產業上有經驗者三人,一人為僱主之代表,一人為勞動者之代表,餘一名為居

(註三八) 參看本書附錄和約第十三篇第四一一條。

中立地位者,勞動考察委員會即由上述被任者名單中選定之。

上述被任命者之資格由理事院審理之,理事院認其資格不合於本條之要件時,得以出席代表者三分二之多數表決拒絕承認。』

國際聯盟秘書長遇有勞工局理事院之請求時,應即就上述名單中選派代表勞工,僱主及中立地位者各一人,組織勞動考察委員會,惟遇會員國被訴時,倘被任命之委員即被訴國或告訴國之代表,則此等代表是否能公正從事不致偏袒呢? 關於此點,和約上並規定組織勞動考察委員會以攷查會員國不遵守公約之案件時,凡與該案有直接關係之國所選派的代表均不得選作該案之勞動考察委員。(註三九)

(註三九) 和約第十三篇第四一二條第四款。

第 五 章

理 事 院

在國際勞工組織內攷慮國際勞動立法的最後決定機關爲每年的國際勞工大會而主持國際勞工組織事務之進行者，爲勞工局，在勞工局之上則有理事院 (Governing Body of the International Labor Office) 依和約第三九三條：

『國際勞工局應置於理事院之下……』

又第三九四條：

『國際勞工局置局長一人，由理事院任命之，局長承理事院之訓示，負執行勞工局事務及其他委託事務之責任。』

故理事院更爲勞工局的指導機關，勞工局局長係向理事院負責而不是直接向大會負責。

然則理事院與大會的關係如何？理事院是否對於大會負責？或大會對於理事院是否有控制權？對此，和約第十三篇內殊無明白規定。關於此點，就和約已有的規定可以從下列兩方面看：

一,大會是否可以任意變更理事院的組織? 這個答案很簡單,即大會不能任意變更理事院的組織,也與其不能任意變更大會本身的組織一樣,因理事院的組織與大會的組織,同樣是由和約第十三篇規定的。依和約第四二二條,大會以出席代表的三分二之多數可決,雖然可以修改和約的規定,但是此項修正倘使不能得到「國際聯盟行政院有代表之各國及全體會員國四分三之批准時」不能生效。換言之,即大會於理事院底組織雖然可以創議變改,但不是有最後決定權。

二,大會對於理事的選任是否有絕對的控制? 對於此點,可分三層說。第一,依照和約第三九三條,理事院的理事雖然有一部份由大會選出,但不是全部都由大會選出。第二,理事中由大會選出的理事,也不是由大會全會選出,而是由政府僱主勞工各代表團分別選出。(註一) 第三,經大會選出的理事,任期三年,而大會代表人選每年更變,更無從發生固定的控制關係,大會代表對於理事院的理事也不能發生信任或不信任的問題。故本問題的解答,直率的可以說:大會對於理事院的人選不能控制。

不特此也,公約的討論及可決權,雖屬於大會,而大會議程的選定則操諸理事院。雖然大會也可以自行決定

(註一) 附錄和約第三九三條。又 Standing Orders of the Conference, Article 20, Election of the Governing Body of the International Labor Office.

議題,但是和約上也定有出席代表人數三分二以上之同意的限制,故純就法律的觀點以分析和約上此項條文,是大會應議何種勞動立法問題,雖大會本身的決定,非有出席代表三分二以上之同意,其決定之重量尚不敵理事院對於同一問題的意見。(反對理事院的議程之意見,僅能由各國政府提出觀此,則與其說大會可以控制理事院,尚不如說理事院在指導大會。華盛頓大會中有一決議說:「國際勞工大會授權國際勞工局理事院採取必要之辦法,以使大會之決議發生效力…」。(註二) 其時和約尙未經關係國家批准,說者謂此決議為理事院所以成為大會的執行委員會的來源,而就和約所規定之理事院的職務和理事院自定的議事規程看去,理事院雖似可以說是國際勞工組織的最高執行機關,却不是得由大會控制的機關。

理事院的組織,依照和約勞工篇現行第三九三條,應有各國代表二十四人,就中代表政府者十二人,代表僱主及勞工者各六人。僱主及勞工的代表由大會的僱主及勞工代表團分別提人選出。

至代表政府的十二人之選派,甚為特別。依照和約同條的規定,這政府代表十二席的分配是會員國中八個主要的工業國家各佔一席,由八國以外其餘的會員國政府代表在大會內選出四國,分領其餘的四席。至八個主

(註二) International Labor Conference, First Session, Proceedings, p. 277.

要的工業國家應當誰屬，有問題時則由國際聯盟的行政院決定。理事的任期三年。理事院的院長及副院長由理事院在理事中自行推選。其議事程序及會議日期由該院自定。常會每三月集議一次，院長認為有必要時得召集臨時會議。惟遇有理事十人（註三）以上之書面請求或某團理事（即同為勞工代表團、僱主代表團或政府代表團的理事）六人連署之書面請求時，必須召集臨時會議。代表勞工或僱主的理事，在任期內雖遇本國勞工或僱主團體的反對，其理事的地位並不發生動搖，因為他是代表在國際勞工組織內國際勞工或僱主團體的總體，而不是代表其本國的勞工或僱主底單純的利益。

主要工業國家在國際勞工組織的理事院應佔八席之規定，殆與國際聯盟盟約內「主要協約國應為國聯行政院常任委員，由國聯大會（The Assembly）選出四國為非常任委員」之限制，同一是使強大的國家享有優越的特殊權利。不過主要工業國之說尚是調和之結果。原來英國代表最先提出的草案，是將常任理事以列舉國名的方法，固定為主要協約國的五大強國。此種規定顯然不合平等的公理。國際勞工組織之設立，其目的在人道與公正原則之維持，若五大強國挾其戰勝之餘威，在維持

（註三）一九二二年修正和約第三九三條的修正案，因理事人數增加，改為十二人之書面請求。

人道與公正的原則之組織內,利用和約之保障而永遠立於特權地位,則國際勞工組織之所謂維持人道與公正云云者,其本身組織基本上即無公正之原則存在。此項顯然是以政治武力為輕重的規定,經小國激烈反對之後,於是乃有八個主要工業國應在理事院各佔一席的更訂。因為在國際勞工理事院的理事席之分配,假如應當給與某種國家以優先權利的話,則應當享有優先權之國,應當是國際勞工組織所決定的事項與之關係最大的國家,而不是恃有強大武力的國家。

但是何國應為主要工業國家,何國非主要工業國家的問題如何確定呢? 第一屆國際勞工大會的組織委員會(The Organizing Committee)憑藉的是下列七個決定的標準:

- 1,全體工業人口的多寡,包括鑛工及運輸工人。
- 2,工業人口與全人口的比例。
- 3,馬力的總量(水力與蒸汽力,但車頭與輪船馬力不在內)。
- 4,人民平均每人可得的馬力量。
- 5,鐵道的全長。
- 6,領土平均每千方啓羅米突內所有鐵道長度。
- 7,商船的發展。

適用此等標準應當是「主要工業國」的國家,華盛頓大

會決定爲：比，法，德，英，意，日，瑞士與丹麥(代美國)八國。當時對此項決定向組織委員會提起抗議的有波蘭，瑞典，與坎拿大。荷蘭，印度，則各將抗議交於國聯秘書廳。嗣坎拿大與波蘭經當選爲非常任理事，瑞典亦因其工人代表被選爲理事，撤回抗議。印度則據和約第三九三條第四款的條文，將此事於一九二零年正式提交國際聯盟行政院。國聯行政院接到印度的申訴以後，以爲理事既經選定，在目前三年任期內不宜變更，惟決定在一九二二年以前將「決定標準」審慮清楚。於是在一九二二年第二屆理事選舉以前，遂指命成立一委員會。此項委員會由理事院理事四人及由國聯秘書長檢選專家二人組成。在所謂「決定標準」方面，委員會最初擬改爲下列八項絕對的及相對的標準，誰應爲主要工業國，應依此標準決定。此等標準是：

絕對標準

- 1, 須受國際勞動公約或條約之保護的工人底數目。
- 2, 出口或入口移民的工人數目。
- 3, 總純生產量的價值。
- 4, 出口及入口貨物的價值。

相對標準

- 1, 國家工人數與成年人口總數的比率。
- 2, 出口及入口移民的工人數目與人口總數的比率。

3, 平均每成年人的純生產量。

4, 各種特殊工業產量的價值與總純生產產量的價值之比率。

不過此種標準在戰後情形至不安定的時候,因不能得到必要的材料,其應用乃不可能。結果該委員會仍沿用華盛頓組織委員會的標準。但在依此標準去攷查某會員國應為「主要工業國」時,採用較近及較正確的材料。

國聯行政院以華盛頓組織委員會的標準為根據,復因美國無加入國際勞工組織的可能,遂於一九二二年決定在理事院應有一席的「主要工業國家」為比,法,德,英,意,日,印度,及坎拿大八國。(註四)

理事院組成上另一個引起不滿的問題,是歐洲的國家及歐洲以外的國家底席數之分配。華盛頓大會中由古巴及其他中美各國發起,有下面一個決議:(註五)

『國際勞工局理事院理事二十四人,而為歐洲國家之代表者不下二十,大會對該理事院之組成,表示不能同意。』

至一九二一年,第三屆大會採納提案審查委員會的提議,請理事院於下屆大會議程上,置入修改和約第三九三條

(註四) 關於八個主要工業國問題,參看 Official Bulletin, Vol. VI., Nos. 19-25, pp. 545-591.

(註五) International Labor Conference, First Session, Resolutions, p. 277.

的議題,且對大會內政府,僱主及勞工代表團於一九二二年理事的改選,作如下的建議:

- (1) 於理事院政府代表十二人中應有四席屬於歐洲以外的國家。
- (2) 於僱主代表六席中,至少應有一席屬於歐洲以外的國家。
- (3) 於勞工代表六席中,至少應有一席屬於歐洲以外的國家。^(註六)

修改和約上關於理事院之組成的條款,(即三九三條)至此在國際勞工組織內已形成一般的意見,於是遂有一九二二年第四屆大會對於和約第三九三條的修正。此項修正的要點有二:

- (1) 是理事院理事人數之增加。理事由二十四人增至三十二人,政府代表十六人,僱主勞工代表各八人。
- (2) 是規定歐洲的國家及歐洲以外的國家在理事院內代表人數之分配。於政府代表十六人中,規定應有六人為歐洲以外的國家底代表,於僱主及勞工代表八人中,規定各應有二人為歐洲以外的國家底代表。

關於代表政府的理事十六人內應有八人由會員國內八個主要工業國家指派一層,修正後的條款對原條所

(註六) International Labor Conference, Third Session, Proceedings, pp. 551-560, 863-865.

規定,在實質上並無更改,不過文字上英文本將由八個主要工業國家「提名」,(nominate)改爲由八個主要工業國家「指派」(appoint),比較上更與國家主權的觀念諧和。(註七) 本來關於此條依照理事院草擬的修正條文及憲法修改委員會(The Commission on Constitutional Reforms)討論決定的修正,是仍回到和約勞工篇起草時英代表最初所提草案的辦法,將「八個主要工業國」的規定,改用列舉國名之法,推定法,德,英,意,日,美六國爲理事院常任理事。(註八) 理由是八個主要工業國在確定上有困難,而法,德,英,意,日,美則無疑的均係世界主要工業國。此項提議首遭坎拿大及印度代表的激烈反對。因爲假如主要工業國在確定時有困難而此項規定應予刪去,則刪去後即當代以平等的,和「德謨克拉西」的辦法,將所有三十二席理事,均歸大會選舉,(按憲法修改委員會內曾有提議將規定法,德,英,意,日,美爲常任理事之款,一併完全刪去)不應再訂此大小國待遇不平的條款。若謂法,德,英,意,日,美無疑的是世界主要工業國應享特別優遇,則據坎拿大代表拉卜安蒂(Mr. Lapointe)所述,依照國聯行政院一九二二年的決定,在八個主要工業國內坎拿大位於第四,(註九)據

(註七) See Part XIII of the Treaty of Versailles, Article 393, and its proposed amendment.

(註八) International Labor Conference, 4th Session, Proceedings, pp. 500-502.

(註九) International Labor Conference, 4th Session, Proceedings, pp. 259-260.

此則法,德,英,意,日,美六國應爲常任理事之修正,所謂在工業上的重要之說,更失去其唯一有力的論據。因此則凡可用以攻擊前此和會中英國草案規定五大強國爲常任理事之論點,對於此項改訂辦法,同樣適用。故結果大會仍終於採用拉卜安蒂的修正,以不修改原約規定之法來解決當時修改本款所引起的爭議。

此項理事院理事人數的增加和重新分配,因係和約第三九三條的修改,在前面已經提及,係以先能得到「國際聯盟行政院有代表之各國及全體會員國四分三之批准」爲發生效力之必備條件。因之,此項修正之款,以會員國數計,若有會員國四十二國批准,而於四十二國中包舍所有國聯行政院有代表的國家時,便可生效。不過此項理事人數之增加與分配,雖在第四屆大會時即認爲當前急待解決者,迄今歷時九年之多,而於一九三一年理事院之改選,竟尙不能適用修正案的規定。依勞工局局長一九二九年的報告,當時業經批准此項修正的會員國已有四十,如再得意大利與委內瑞拉(Venezuela)之批准,則和約第三九三條之修正即爲通過。因當時在國聯行政院有代表的國家未批准此條修正者,僅意大利與委內瑞拉兩國。惟在國聯行政院有代表的國家,年有更迭,至一九三零年,智利在國聯行政院的地位爲秘魯所代替,因智利

已批准此項修正而秘魯尙未，^(註十)故此項修正案的生效，須得批准之國數，事實上遂由四二變而增爲四三。何以此項修正迄今尙不能得到批准國家的必須國數，其重大的困難，並不在當選於國聯行政院佔有非常任席的國家之常年更迭，而在於該院有常任席的意大利之延不批准。意大利歷次派遣出席勞工大會的勞工代表常遭反對，我們在上章裏已經說過了。國際勞工大會中勞工代表團之攻擊意國代表者，不僅攻擊其非政府代表之本身，且常涉及法西斯蒂黨政府，故意政府與國際勞工組織間關係不能圓滿。且意國政府在大會中已備受勞工代表團之攻擊，今理事院理事增加，勞工代表亦增加，則增加理事之結果，寧非在理事院內爲意政府增樹仇敵？意大利之所以不批准第三九三條的修正者，亦即在此。^(註一一) 故修

(註十) 按秘魯刻已於一九三一年七月六日，將批准書交國聯秘書廳登記，據 *Industrial and Labor Information*, Vol. 39, No. 6.

(註一一) 參閱 *Report of the Director, 1930, First Part, Ch. 1, pp. 26-27.*

又依照和約第三九三條的舊規定，一九三一年理事院的改選，已於第十五屆國際勞工大會中選出，改選的結果爲：

- (1) 有政府代表的八主要工業國爲：比，法，德，英，意，日，印度，坎拿大。
- (2) 大會政府代表組選出理事四國爲：巴西，波蘭，西班牙，與丹麥。
- (3) 由僱主代表組選出代表六人爲：干米爾 (Gemmill) (南非)，李播 (Lambert-Ribot) (法)，厄斯特德 (Oersted) (丹麥)，阿力維提 (Olivetti) (意)，瓦特孫 (Forbes Watson) (英)，福吉爾 (Vogel) (德)。
- (4) 由勞工代表組選出代表六人爲：海德 (Hayday) (英)，約翰孫 (Johanson) (瑞典)，郁貨 (Jouhaux) (法)，麥廷 (Mertens) (比)，穆爾 (Moore) (坎拿大)，米勒 (Muller) (德)，見 *Industrial and Labor Information*, Vol. 38, No. 12.

正案之不能實行，爲之阻障者實際只是一意大利。

一九三一年理事院的改選，既不能適用第三九三條的新規定，於是第十五屆大會又爲一要求理事院努力促成會員國批准此條的決議。不過依照現在狀況看去，實行和約第三九三條的修正既非得意大利的批准不可，而欲得意大利法西斯蒂黨政府批准，則至少在最近的將來亦殆爲不可能。

關於理事院理事席之國籍的分配至此已大體明瞭。關於非政府代表的理事推選法，在法律上還有一重要之點，即每遇大會改選理事時，僱主或勞工代表團舉出的人選是否必須爲到會的代表或顧問始能當選呢？換言之，即代表僱主或勞工的理事是否必須從到會的僱主勞工代表或顧問中選出呢？關於此點，僅勞工大會的議事規程 (Standing Orders of the Conference) 第二十條有下面含混的規定：(註一二)

『每三年後，於開會時，大會應依照凡爾賽和約第十三篇之規定，進行勞工局理事院之選舉。』(第一款)

『僱主及勞工代表應分別集會各選其代表六人參加理事院。上項參加理事院之代表，應按人名選舉之。』(第三款)

此處所謂「應按人名選舉」係對於政府代表選舉

(註一二) I. L. O., Constitution and Rules, 1928.

理事應按國名選舉而言。又未出席大會而當選參加理事院之理事席者，在事實上，自華盛頓大會以來，亦往往而是。(註一三) 惟就和約第十三篇的全部條文及上述大會議事規程簡單的辭句推論，如此選舉是否與和約精神協合不背？則在第七屆國際勞工大會(一九二五)意國政府代表提議修改大會議事規程以前，其法律的蘊義，尚未大明。依意代表米雪里 (Mr. De Michelis) 的提議，在大會中選舉理事，非政府代表舉出的人選，必其為該次大會的僱主或勞工代表或顧問者。他主張修改大會議事法第二十條第三款，使其意義更為確定如下：

『僱主及勞工代表應分別集會各選其代表六人，參事院。上項參事院之代表，應於舉行選舉之該屆大會中，就僱主或勞工之代表或顧問，按人名分別選舉之。』

依此項提議，則代表僱主或勞工的理事，如非從該屆到會之代表或顧問中選出者，當歸無效，此為應有的含義。米雪里此項修正，有下列理由：

一、和約第三九三條的原文和修正案，除謂代表勞工及僱主的理事應由到會的勞工及僱主代表自行選舉外，雖另無明文細定此等理事如何選法，(註一四) 惟不能因此

(註一三) Report of the Director, 1926, p. 43.

(註一四) 參閱本書附錄。

條規定的粗疏,遂解釋為僱主及勞工代表團選舉理事時在選舉上有絕對的自由。如因選舉法規定的缺漏而可解釋為理事之選擇,非政府代表絕對不受限制,則選舉結果,理論上當選為理事的人選將有不屬於會員國國籍的可能,如此,顯然與和約第十三篇精神抵觸,寧非矛盾可笑。

二,依照和約,國際勞工組織的組成份子不是私人,也不是產業團體,而是會員國。雖然勞工大會中包含半數的非政府代表,但非政府代表却不能徒以其為僱主或勞工團體的代表者之資格,便能參加大會。其能參加大會者係因有本國政府派遣出席的正式任命。國際勞工大會因此仍含有外交會議的性質,所有代表的一切權能,均發源於各會員國的政府。國際勞工大會是各會員國政府設立的,經費亦是由各會員國政府支付,大會如此,由大會產生的理事院和勞工局亦然。因之和約第三九三條關於理事院之選舉,在解釋上,必須以該機關這種外交的特性為根據,故僱主或勞工代表團選舉理事時,雖有相當選擇的自由,惟此等被選人員必須以曾經會員國政府任命出席大會者為其當選之必備條件。不然,則選舉後,即不必發生當選者屬於非會員國國籍的可笑結果,而不屬於「會員國所承認為最能代表該國產業團體」之人,亦有當選為理事的可能。如此,則理事院理事有為其本國政府所不能承認為該國產業團體之代表人的人選,將無

以解釋國際勞工組織之外交集體的特性。

三、和約勞工篇未詳細規定理事選舉法，大概因和約勞工篇的起草者認為理事應就到會代表或顧問中選出，其理至明，無需規定。大會議事規程係和約第三九三條的註脚，據該議事規程第二十條第三款，所謂「各選其代表六人參事院」，此「其」字當係理事應由出席代表互選之一旁證。(註一五)

此項修正提出後，大會付理事院攷慮，經理事院反對，結果未能通過。反對的意見，主要的約可舉出下列兩點：

一、嚴格說來，理事院並不是勞工大會的執行機關。理事院的任務，依和約所規定，在指導勞工局事務之進行。在組織系統上，理事院與大會並無隸屬關係。理事院的理事，亦非純由大會以全會的資格便可指派。大會裏各代表團理事之選舉，係各代表團執行和約所規定的職務。且理事任期三年而大會的代表年有更迭，大會與理事院間在勢亦不能確立固定的關係。故理事院的理事，固可以不必為選舉理事時曾經到會之代表或顧問。

二、勞工大會含有外交會議性質之說，不能用作改變理事院的組成之論據。因在理事院並無外交會議性質之存在。就非政府代表的理事席，由大會的勞工或僱主

(註一五) International Labor Conference, Seventh Session, Proceedings, Third Part, pp. 695-699.

代表團選舉一點,即可見理事院性質與大會完全不同。理事院內勞工及僱主代表的權能,並不是得自各國政府。此種事實無論吾人贊同與否,乃係直接根據和約第十三篇的規定。故大會於理事院中非政府理事之改選,固無須就到會之僱主,勞工的代表或顧問中選舉。(註一六)

自經此次大會議事規程第二十條的修正案之討論後,大會裏法律上一個可疑之點,因以辨明。非政府理事可不必自大會到會代表中選出,至此已成定案。

理事院的職務,大部份從前面的敘述裏便可看到,在選任勞工局局長,監督並指示勞工局事務之進行,決定國際勞工大會議程,於會員國不遵守其業經批准之公約時,接受該國產業團體或其他會員國之申訴,審定勞工局編製的國際勞工組織預算,而促進國際勞動立法的推行。

理事院設立之研究委員會,俟在下章敘述,其他與理事院一般進行有關之委員會,如關於勞工組織之財務者,則有財務委員會 (Finance Committee), 攷慮勞工組織之會議法者,有議事規程委員會 (Standing Orders Committee)。

理事院自成立以來至最近第十五屆大會中理事院的改選,改選凡五次, (一九一九,一九二二,一九二五,一九二八,一九三一), 集會凡五十三次。(註一七) 開會地點除

(註一六) Report of Director, 1926, pp. 43-44.

(註一七) Industrial and Labor Information, Vol. 38, No. 6.

因會員國邀請並由該國擔負一切費用,可以改動地點外,均在日內瓦。(註一八)

(註一八) Report of the Director, 1922. p. 647. 按理事院第一次開會在華盛頓,第二次巴黎,第三次倫敦,第四次熱那亞(Genoa),第八次斯德哥爾摩(Stockholm),第十二次羅馬,第十三次因脫拉根(Interlaken)第三十七次柏林,第四十二次瓦薩……餘在日內瓦。

第 六 章

國際勞工局與國際委員會

國際勞工局(International Labor Office)係國際勞工組織的常設機關而為其事務之進行的樞紐,在前章裏已經說過了。勞動立法在今日已成為專門問題。成功的國際勞動立法以經過詳密的考慮而切實易行為必備的條件。觀於勞工大會公約之成立何以改用重復討論的手續,此理顯而易明。惟在國際勞工組織裏,勞工大會常年開會一次,理事院每年常會亦僅四次,且會議時間均甚短促,似此集議既難,而每年大會代表的人選又非固定,故大會與理事院對於國際勞工立法之微妙問題,欲為細密的研究,在勢究屬有所不能。然為勞動立法而求各國之必能實行,固非主持立法者至少於相關之點,具有相當的必備知識不可。顧由何使對於國際勞動狀況不必瞭悉而常年更迭之立法者,得到相關事實之可靠的報告,此則有賴於勞工局之研究,而勞工局之工作遂形重要。勞工局的工作既為國際勞動立法成功的重要因子,凡會員國與

勞工組織間關於產業和僱傭問題的文件,又皆以勞工局爲出納的機樞,故勞工局實爲國際勞工組織的事務中心機關,在勞動立法的進行上,佔異常重要的位置。

勞工局正常的任務,依和約第三九六條的規定,列舉之爲:

- 一,蒐集並分佈關於國際上勞動狀況與工業生活之調劑的一切材料。
- 二,研究擬交大會討論以訂結國際公約之各問題,並準備大會之議事日程。
- 三,執行大會指定的特別調查。
- 四,依和約第十三篇所規定之條款執行其關於國際爭議的任務。
- 五,就有國際利害關係之產業及勞動問題,以英法文或其他文字,編輯發行定期刊物。
- 六,辦理大會委託的其他事務。

基於上述的規定,勞工局的實際工作,可歸納爲下列四項:

- 『一,準備理事院及大會之議事日程,並執行其議決案。
- 二,研究勞工經濟各項重大問題,包括勞動立法,失業,移民,工業安全,工業衛生,社會保險,農業合作,技術教育,勞工統計等。
- 三,刊行各種關於社會及勞工問題之定期與不定期書

報,藉以發表勞工消息與各種勞工問題研究的結果。四,與世界各種與勞工問題有關之公私機關會社聯絡,及搜集關於勞工經濟之一切時聞及材料。』(註一)

為辦理上述工作起見,勞工局內部的組織分為四大部——外政司,研究司,訪問交際司,與總務司。

一. 外政司 (Diplomatic Division) 局長及副局長不在時,外政司主任負局內全部責任。本司辦理:(1)大會及理事院開會之預備,及其文書事務;(2)涉及和約第十三篇之適用上及解釋上的通信;(3)其他關於公約之批評及解釋等事項。本司下分四科及一移民事務處。科下各分若干股 (Group)。

A. 第一科 (First Section) 本科之下計分三股,分別擔任下列各種事項:(1)負理事院及其所屬各種委員會之文書的責任;(2)遵照和約第四零八條的規定,負責提要報告公約的實施狀況,司大會記錄,預備勞工局官報 (Official Bulletin);(3)辦理關於公約之批准的一般問題。

B. 第二科 (Second Section) 本科下分三股。第一股準備每年大會事宜。第二股辦理勞工局與政府間往來正式公文函件,特別是關於和約第四零五條的事項之文件,關於和約第三九七條及第四一二條的

(註一) 見國際勞工局中國分局編國際勞工組織之概要。

通信,關於加入新會員國,財務,經濟,封鎖等事項的通訊,及與其他機關如國際聯盟的通訊等。第三股辦理公約的海事問題。

C. 第三科 (Third Section) 職司(1)殖民地,保護領,屬地及委任統治區域的勞動狀況,土著勞工,強迫勞動,奴隸問題等事;(2)依據和約第四二一條經會員批准之公約在其所轄殖民地,保護領等之通用狀況如何;(3)遠東勞動狀況。

D. 法律科(Legal Section) 備諮詢時發表法律方面的意見。專門研究之關於法律方面者,由本科協助研究。本科原稱法律事務處(Legal Service)一九二九至一九三零年間始改組為科。

E. 移民事務處(Migration Service) 辦理關於移民及保護僑工的事務,收集有關移民的情報,如移民律及其他有關移民之國內法等,並預備關於移民的材料出版。

二. 研究司(Research Division) 本司任務包含(1)搜集世界各國勞動立法的全文而分期發表之;(2)研究成立保工公約的相關諸問題;(3)徵集與成立勞工公約及國際方面之社會改良有關的必需資料。本司內分十組。

1. 第一組 (First Section) 從事有關勞工之統計的研究,收集關於物價,工資,生活費及其他有關勞工事項

之統計資料；研求統計及圖表的方法，期於各國一致，藉便為比較的研究。本組與國際聯盟統計事務股 (The Statistical Services of the League of Nations) 合作。(註二)

2. 第二組 (Second Section) 從事各種勞動立法的研究；就各國關於勞動問題之立法，行政及司法程序加以探討和比較。用英、法、德三國文字逐譯並刊佈所有世界各國比較重要的法令和行政統系。紀載各國的社會立法。就國際的觀點比較研究各國關於勞工的法律和判例，並研究團體協約及和解仲裁等問題。
3. 第三組 (Third Section) 關於勞動狀況除統計及法律兩方面由上述兩組研究外，其他方面不僅屬於統計或法律問題者，由本組研究。如關於知識勞動者，女工童工，夜工，工人空閒時間之利用，技術的訓練(包含預備學徒，職業指導，技能教育等項)等問題。
4. 第四組 (Fourth Section) 就與勞動有關之各種經濟因素作大量的研究。
5. 第五組 (Fifth Section 前稱失業事務處 Unemployment

(註二) 關於統計方法問題，至一九三一年五月止，勞工局曾召集國際勞工統計專家會議 (International Conference of Labor Statisticians) 四次，目的即在求勞工統計上一致承認的原則，希望各國均採用此原則取同一標準，以作勞工事項之統計，藉便比較。

Service) 準備與失業有關的各種技術問題之比較研究:如統計方法,如失業賑濟及保險方法,尋求工作的方法,救濟工作等。就經濟的一般理論與周期及季節等關係,研究僱傭的各種問題與事實。與國際聯盟經濟部(The Economic Section of the League of Nations)合作。

6. 第六組 (Sixth Section 前稱 Social Insurance and Disablement Service) 研究社會保險的各問題(如疾病,災害,老,死,產育等),及關於因歐戰或工業災害而致殘廢的兵士工人,其補助費之計算給付問題,重施職業訓練問題,尋求工作問題,工資問題等。
7. 農業問題組(Agricultural Service) 研究農業勞動者的問題,農業的技術教育,農業的合作問題。與羅馬的國際農業研究所(The International Institute of Agriculture, Rome)協作。
8. 工業衛生組(Industrial Health Service) 研究關於工業衛生之各問題,對於各種不合衛生的職業加以一般的或特別的攷察。本組主任遇他組的研究有涉及於生理或病理方面時,爲其專門技術顧問。本組研究問題時常與國際聯盟的衛生組(Health Organization of the League of Nations)合作。
9. 工業安全問題組(Safety Service) 工作爲研究工廠

視察員關於防止工業災害的報告,及其他執行安全設施的組織之報告。作各工業國工廠視察組織的比較研究等。

10. 蘇俄研究組 (Russian Service) 研究蘇俄社會和經濟的各問題,如勞動狀況,職業組織及出產量等。

三. 訪問交際司(Intelligence and Liaison Division or Relations Division) 訪問交際司主要的任務在與各國的或國際的僱主勞工團體或其他與勞工問題有關之公私機關維持聯絡,兼管各種新聞資料之收集。內部分第一第二兩科。

A. 屬於第一科(First Section)者:

- 1, 僱主組織事務處(Employers' Organization Service)
除與國際及各國僱主組織維持聯絡外,並從事準備關於此等僱主組織的消息報告。
- 2, 工人組織事務處(Workers' Organization Service)
除與各國際職工聯合會及各國工會運動等維持相當關係外,並從事準備關於此等工人組織的消息報告。
- 3, 合作組織事務處(Co-operation Organization Service)
與各種合作運動維持聯絡,並預備合作運動的情報。
- 4, 圖書館(Library)。

B. 屬於第二科(Second Section)者:

- 1, 訪問處(Information Service) 本處準備各國勞工重要事件的消息報告。審查各國出版之書籍與刊物視其對於勞工局出版品曾否利用。答覆各政府僱主勞工及其他組織徵求情報之請求。此外關於搜集情報之通訊,與各國勞工局通訊處之一般通訊,出版物之交換與供給,準備勞工局工作概況的敘述文字或簿頁本等,均屬於本股的事務。
- 2, 文件處(Documents Service) 司定期刊物之訂購和流通,報紙剪下材料之流通與分類,集中一切勞工局所得各種消息與情報。

四. 總務司(Administrative Division) 本司係近年新設,襄助副局長綜理勞工局內部行政一切事宜。在本司管轄之下為舊有之總務科(Administrative Section)與編譯科(Editorial Section)。

A. 總務科 職司勞工局內會計收支職員登記等行政事務。

B. 編譯科 負局內一切出版品之翻譯審查發行之責任。本科與總務科原係直接向副局長負責。刻因總務司成立,由總務司綜理(co-ordinate)兩科工作。

副局長實際管理局內行政事務,遇局長不在時,代理局長職權。局長對內在各司之上總攝一切,對外代表勞

工局,可經由會員國在理事院之政府代表直接與該國掌管產業及勞動問題之機關通信而不必經各外交部之轉折。(註三) 局長又為大會秘書長;出席理事院會議而受其監督;在財政支出方面向國聯秘書廳負責任。局長下復置局長機要處(Director's Cabinet)及局長書記室(Director's Private Secretariat)。勞工局內一切事務,均以局長機要處為轉樞機關,該處對於一切事務之處理,承局長之命,視察其執行。本局任職人員由局長負責選任,以公開考試之成績為去取之標準,惟在不妨礙局務成績之限度內,依和約規定,局長應儘力選任國籍不同之人員,且在各項人員中應有若干名須為女子。(註四) 勞工局人員現約共四百人,代表三十六個國籍。(註五) 為直接與各國接洽及便於就近視察起見,勞工局並在法,(一九二零年設巴黎)意,(一九二零年設羅馬)英,(一九二零年設倫敦)美,(一九二零年設華盛頓)德,(一九二零年設柏林)日,(一九二零年設東京)印度,(一九二零年設德利)中國,(一九二零年設南京)設有分局,並在奧,匈,比,西班牙,捷克,波蘭,羅馬尼亞及巴西等國,設有專員通訊。

(註三) 和約第三九七條:「凡會員政府之機關,有掌管產業及勞動問題者,均經由在勞動理事院該政府之代表者,直接與局長通信,無代表時得經由該政府為此而任命之相當官吏為之」。

(註四) 見本書附錄和約第三九五條。

(註五) International Labor Organization, 1919-1929, published by International Labor Office, 1930, p. 9.

勞工局的組織，大體如是。從前文裏我們已經知道，勞工局的工作，以研究爲最關重要。勞工局的研究工作，不特可以供給大會以必要的材料和報告，且使勞工局成了世界各國關於勞動事項流通消息的中心。勞工局對於問題的研究，以客觀實用爲主。該局所研究的問題，其範圍及內涵如何，可於該局刊行的出版品中見之。以下略述該局收集材料及供給消息的工作。

一、材料的收集 勞工局研究的材料得自四個主要的來源：一爲勞工局圖書館。該館以購自勞動立法國際聯合會的圖書館爲基礎，一九二九年復買失業防止國際聯合會(International Association For Combating Unemployment)的圖書館藏書，且每年添購及會員國贈送者甚多，以是該館所藏工業勞動問題的書籍，異常豐富，論者謂爲世界第一。(註六) 二爲訪問交際司的文件處。由此處流通而來自五十五國的定期刊物，約有二千種。三爲各分局及各國特設通訊處。由此等分局或通信處之通訊，勞工局可以知悉各國工業及勞工事項之進展情形，得到直接的可靠材料。四爲遇必要時以詢問書的方法而舉行之通訊調查，或竟派專員直接調查。(註七)

二、消息的供給 勞工局對於消息之供給，其道有二：

(註六) Behrens, International Labor Office, p. 156.

(註七) 參閱 Report of the Director, 1922, Third Part.

1, 答覆各國政府及其他公私團體關於特定問題之探詢。關於工業勞工情形向勞工局探詢徵求答覆者,自勞工局成立以來,此等函件數目之增加,與年俱進,在一九二二年時為數不及二百,至一九二八年,則在一年之間,已逾千數。此等請求函件的來源,為各國政府及政府所設之機關,各國僱主團體與勞工組織,各國國會議員,及其他私立機關團體或私人。各政府之請求供給消息者大都為預備立法之參攷。

2, 刊佈消息,和研究結果的發表。勞工局所蒐集的材料和研究的問題,大部分都可從該局刊行的出版物中看出。該局自成立以來,出版品實是不少,且因主持研究者多為對於工業勞動問題有專門研究的專家,故出版品內容甚為充實。不過勞工局的研究工作是在輔助國際勞工大會立法的進行,而勞工局又是一個官立政府機關,故其歷來研究的方針是對於勞動問題為國際勞工組織當前應取辦法(immediate action)之參攷而研究,歷來發表之研究的結果,亦大都是事實的敷陳,很少評論的意見。

該局的出版品,第一是三種定期刊物。即(1)勞工局公報(Official Bulletin),載有該局的紀事,理事院會議報告的摘要,及其他重要文件消息,為國際勞工組織的歷史經過之重要官書。(2)產業勞動週報(Industrial and Labor Information)載有各國社會經濟最近重要事實的報告,各種國

際產業團體的會議略述。(3)國際勞工雜誌(International Labor Review),該刊主要目的係關於該局正在進行攷究的問題供給其消息,所載文字,或為該局研究的結果,或為各國社會勞動問題專家的投稿。第二是兩起隨時出版難得而有用的彙刊。一為法令彙刊(Legislative Series),輯載各國與勞動有關的重要法令之原文和譯本,為研究比較勞動立法者所必不可少的參攷。與法令彙刊相輔而行者,該局自一九二六年後,尙年有各國勞動法判例要覽(International Survey of Legal Decisions on Labor Law)之刊行,藉示英,法,德,意,各國法庭對於該國勞動法所下之解釋,使研究此等國家之勞動立法者不徒知各國有何項保工之條文法令,且可就其法庭解釋出入輕重之間於該法執行狀況藉此得窺其真際。二為研究報告彙刊(Studies and Reports)。勞工局自成立以還出版研究報告彙刊達百數十卷,已出者共十六種,就該局所已研究有結果報告的問題,視其關於「產業組織」,「經濟狀況」,「僱傭與失業」,「工資與工時」,「殘廢」,「工業衛生」,「福利設施與工人住所」,「合作」,「童工與女工」,「職業教育」,「農業」,「技師」,「社會」,「保險」,「統計」,「移民」,「海員」,等某項問題,而別其專刊為一種。因其盡屬專題研究的報告,故內容屬辭比事率皆樸實純厚。在研究報告彙刊外與該刊性質相類者另有特別報告(Spe-

cial Reports) 一種,爲勞工局特別調查之結果的報告,如蘇俄勞動狀況,國際海員法規,失業調查,工廠檢察,匈牙利的工會狀況,生產調查等等特別報告均屬之。此外該局出版書報如產業安全要覽 (Industrial Safety Survey),移民月報 (Monthly Record of Migration),國際勞動指南 (International Labor Directory),工業衛生書報指南 (Bibliography of Industrial Hygiene) 及國際勞工大會文件合編 (Documents of International Labor Conference 包括 Annual Report of the Director) 等,除國際勞動指南比較屬於切用普通性質,國際勞工大會文件合編係依每屆大會出刊一次外,餘均專門的定期刊物。

國際勞工組織內除勞工大會理事院及勞工局三項固定機關外,其經理事院任命而設立之各種國際委員會亦甚重要。勞工局工作之成績得力於此等委員會之協助者不少。此等委員會依其組成委員之不同可分爲三類:(註八)(1).純由理事院理事組成者,(2).由理事院理事合專家及其他機關代表組成者,(3).純由專家組成者。此等委員會的名稱概要如下:

1. 紡織工業勞動狀況委員會 (Committee on Conditions of Work in the Textile Industry) 一九二八年大會

(註八) Report of Director, 1926, 1927, 1928, 1929, 1930.

曾經決議舉行紡紗業內男女童工的工資,工時,衛生情形及其他工作狀況之攷查,請理事院攷慮其問題。依此決議,理事院在其第四十二次會議上決定成立本委員會,任務為討論此項調查應有之內容及其範圍。本委員會由政府僱主勞工三方理事各出四人組成之。

2. 語言問題委員會(Committee on the Language Question)

國際勞工組織的正式官用語言為英法二種,惟常有人主張增用他國語言為正式官用語言之說。第三屆大會時已有增用德語的建議。至一九二八年,大會復有請理事院攷慮此項問題之決議。^(註九) 本委員會的任務即在從技術及財政經濟的觀點(正式通用語言多,則勞工局出版品除用英法文外,更必須多用他國語言之複本,在大會開會時亦須多用譯員攷慮國際勞工組織內正式官用語言的整個問題。本委員會由理事院選派理事九人組成,政府,僱主及勞工代表各三人。

3. 分局委員會(Committee on Correspondents' Offices)

關於勞工局設立分局及各國通訊處問題,理事院應採取何項基本原則以為其政策之指導,本委員會即在攷慮此問題以為理事院建議。本會係在一九二

(註九) 見各該年 International Labor Conference Proceedings.

九年成立,委員計有政府,僱主,勞工三方面理事各二人。

4. 工資及生活費攷查委員會 (Committee on Investigations Concerning Wages and Cost of Living) 本委員會於一九二九年經理事院第四十五次會議決定成立,攷慮在何種條件下接受二十世紀基金董事長費綸(Mr. Filene, President of the Twentieth Century Fund)捐助調查各國真實工資及生活費的捐款美金二萬五千元。該委員會已於一九二九年九月與費綸協議決定組織一關於生活費及真實工資的攷查。
5. 礦業工作情況委員會(Committee on Conditions of Work in Coal Mines) 本委員會之設,原係監督前此勞工局所舉行之礦工工資及勞動狀況的攷查。委員人數由六人增至九人,由理事院,政府,僱主,勞工三方理事中各出三人。
6. 社會設施費用攷查委員會(Committee on Social Charges) 於一九二六年經理事院第三十三次會議決定成立,協助勞工局攷查計算各國社會設施之費用。委員六人,政府,僱主,勞工代表理事各二。自一九二九年五月至一九三零年已開委員會二次,最初有主張本委員會之職務應僅限於社會保險費用之研究者。至第二次會議委員會乃一致決定其本身研究

工作應不限於社會保險之範圍而當包舉其他「社會設施之費用」(cost of social services),所包舉之社會設施大致以合於下列標準為範圍:

- a. 此等設施係關於下列各項之一者:工業災害,職業病,疾病,產婦,殘廢,養老,死亡,失業,家庭用度等
- b. 此等設置係為扶助工資勞動者及「以非僱傭性質之工作為生而收入甚微之人」而成立者。

7. 失業問題委員會(Unemployment Committee) 由三人組成,政府,僱主,勞工,代表理事各一人,協助勞工局進行失業問題的工作。

(以上為屬於第一類之委員會)

8. 海事混合委員會(Joint Maritime Commission) 本委員會於一九二零年成立。此項委員會之成立,不特於國際勞工大會關於海事之決議在實行上加以協助,且曾使國際海運聯合會(The International Shipping Federation)與國際海員聯合會(International Seafarers' Federation)間,經本委員會的疏導成立互讓的諒解。本委員會之組織由理事院出代表二人,船主及海員兩方面代表各已增至七人。
9. 農事諮詢混合委員會(Mixed Advisory Agricultural Committee) 由理事院理事合國際農業研究所(International Institute of Agriculture)及其他專門家組成。

由勞工局及國際農業研究所輪流邀請開會。每次開會被邀列席之專家人選,依會議所討論之事項而異。討論事項爲農業勞動者之職業教育,農事合作,農產販運……等。

10.常設移民問題委員會(Permanent Migration Committee)

在理事院下前此本有移民委員會之設,惟多年之後該委員會進行殊覺遲緩。至一九二六年六月世界移民會議(World Migration Congress)在倫敦舉行,提議設立國際移民局,置於國際勞工局管轄之下。一九二八年春移民關係國國際大會(International Conference of Countries of Emigration and Immigration)亦有「加緊日內瓦國際組織的移民工作」之要求。於是一九二九年遂有移民委員會之改組而爲本委員會,以理事院政府,僱主,勞工三方代表各四人和專門家組成之。

11.知識勞動者諮詢委員會(Advisory Committee on Intellectual Workers)

由理事院理事三人和國際知育合作委員會(International Committee on Intellectual Cooperation)代表二人及其他專家組成之。

12.工業衛生通訊委員會(Correspondence Committee on Industrial Hygiene)

原由專門家組成,後理事院於第三九次會議決定加入理事六人。

13. 工業災害預防通訊委員會(Correspondence Committee on Accident Prevention) 本委員會原僅為工業衛生通訊委員會的工業安全分委會(Safety Sub-Committee), 經理事院於其第四七次會議改為獨立委員會, 由理事和專門家組成。
14. 自動連接機器災害研究委員會(Committee on Automatic Coupling) 本委員會之設, 緣於一九二八年勞工大會曾經決議請求理事院設一混合委員會, 以研究自動連接機器的災害問題。本委員會委員共二十七人, 就中代表理事院者三人, 由該院理事政府, 僱主, 勞工代表各提一人。其餘委員二十四人中代表政府者八人, 比, 法, 德, 意, 日, 波蘭, 瑞士, 坎拿大, 各一人。代表僱主者八人, 德, 法, 英, 意, 瑞典, 瑞士, 西班牙, 匈牙利, 各一人。代表勞工者八人, 德, 法, 英, 意, 坎拿大, 匈牙利, 瑞士, 瑞典, 荷蘭, 各一人。
15. 內河航運聯合委員會 (Mixed Committee on Inland Navigation) 在國際聯盟之交通組織(The Communication and Transit Organization)下, 有河航法規統一委員會(The Committee on the Unification of River Law)之設置。該委員會之任務為設法促進河航法規的統一。該委員會以此項工作與勞工組織之職權有關, 故與勞工局商議而有本委員會之組織。本委員會

由理事院出委員三人合國際聯盟之交通組織(The Communication and Transit Organization) 出代表三人組成。

16. 僱員諮詢委員會(Advisory Committee on Salaried Employees) 本委員會經理事院於其第四十六次會議決定成立。本委員會之任務為與僱員團體維持聯絡,遇與僱員團體有利害關係之問題時,為徵詢僱員團體意見之媒介。

(以上為屬於第二類之委員會)

17. 社會保險專家委員會(Committee of Experts on Social Insurance) 本委員會於一九二一年成立,由各種保險(疾病,殘廢,老年,生命),專門家組成。年來有擴大組織的擬議。
18. 土著勞工專家委員會(Committee of Experts on Native Labor) 本委員會經理事院在其第三二次會議決定於一九二六年成立。任務為研究各未開化區域內之土著勞工及契約勞工問題。
19. 第四零八條專家委員會(Committee of Experts on Art. 408) 本委員會於一九二七年成立。任務是審查會員國對於公約的實施狀況之報告:(1)注意其是否有報告不充分之點,(2)注意批准公約的各會員國對於公約的解釋是否一致或有何歧異之點,(3)將結果

報告理事院時附具專門的意見。(註十)

20. 貨船裝卸工人防險專門委員會(Technical Committee on the Protection Against Accidents of Workers Engaged in Loading and Unloading of Ships) 本委員會係理事院因大會的要求,經其第四六次會議決定成立,由專門家三人組成。任務是對工人在貨船裝卸貨物時如何預防災害之發生,草擬若干標準的規定,以爲各國對於同一目的之勞動立法的模範,而使其立法與大會之貨船裝卸工人防險公約相合。

21. 歐洲國際河道勞動者工作情狀專家委員會 (Committee of Experts on Conditions of Work on European International Waterways) 本委員會曾經內河航運聯合委員會向理事院建議成立。任務在研究關於歐洲的國際河道:(1)目前以何項問題最宜於有國際的規定,(2)此等規定應適用於何等區域,(3)如國際規定不可能,則須攷查何者爲立法上的不能一致之點,藉便設法消除之。本委員會由專家九人組成,內河航業聯合委員會的代表得列席本會。

(以上爲屬於第三類之委員會)

此等委員會大多屬於顧問性質。委員會的壽命殊無一定,須視事實上的需要如何。此等委員會對於勞工

(註十) Report of the Director, 1927, Second Part, pp. 260-261.

局工作之協助有兩方面：一，是專門知識方面的協助；二，是某種委員會之設，常因該方面問題須充分徵求關係方面的代表意見，如海事混合委員會，僱員諮詢委員會之設立，即係基於此種需要之顯例，雖以各項專家委員會而論，其人選亦不必皆屬專門家而常有利益代表參雜其間。用組織委員會以討論特定問題的方法，因有關係方面參加，對於勞工局研究及預備立法之工作進行，有莫大便利，因如此更使勞工局對於特別問題擬具的辦法易為關係方面所接受，而不至發生捍隔之虞。

第七章

立法的成績

產生國際勞工組織的歷史環境與國際勞工組織的內部概況，本書在前幾章裏已經說明了。此等歷史上種種因子的活動，和國際勞工組織疊床架屋的結構，都集中在一個問題，曰保工立法是。國際勞工組織自經成立，迄今已十有二年了，我們現在要進而問國際勞工組織這十餘年來保工立法的成績是些什麼？^(註一)

一 大會所通過的公約與建議

在本書第四章我們已經看到國際勞工組織立法的方式，分公約草案與建議案兩種。現在我們先看一看勞工大會成立了些什麼公約與建議。

一、公約 國際勞工大會已成立的公約件數有多少及此等公約給與工人的保障是什麼，此為國際勞工大會

(註一) 本書所謂勞工大會的保工立法，係取保工公約之作用近似國際立法的條約而言，非謂勞工大會果有國際立法的權力也。

保工立法成績的第一個攷驗。我們看勞工大會爲什麼採用繁重的重復討論手續,當知國際勞工組織對於國際保工的立法是採取穩慎進行的步驟。此種穩健政策採用之結果,就重復討論程序看去,第一是對於公約所規定的事項之審慎,第二即爲公約成立件數的減少。在這種穩健政策之下,國際勞工大會迄其第十五屆大會止,成立的公約共有三十一件。其各屆通過公約的件數,可一覽如下:

國際勞工大會	成立公約件數
第一屆.....	6
第二屆.....	3
第三屆.....	7
第四屆.....	0
第五屆.....	0
第六屆.....	0
第七屆.....	4
第八屆.....	1
第九屆.....	2
第十屆.....	2
第十一屆.....	1
第十二屆.....	2
第十三屆.....	0
第十四屆.....	2
第十五屆.....	1
總計	<u>31</u>

就上表觀察可知第三屆大會以前爲國際勞工大會成立法案最多的時候。自第四屆大會起,國際勞工大會

政策顯趨轉變，僅開會議而不作公約之可決者達四次之多。以每屆大會論，在歷屆大會中，雖以一九二一年之第三屆勞工大會可決公約草案件數為獨多，但緊接該屆大會後，經第四，第五，第六各次會，勞工大會不從事於公約之通過者凡歷三年。嗣後則一九二五年之第七屆大會通過公約達四件。過此則除第十三屆大會無公約之成立外，其餘每屆大會成立之公約常不過一二件之間。故佐以前此之敘述，復從此表依年代的順序看去，截自一九二二年後，歷屆勞工大會通過的公約草案件數之稀少，當更可指示國際勞工組織在國際保工立法方面自該年起所採嚴格的漸進政策。現在我們再看各項公約所規定的內容事項如何。

從下表(註二)看，將勞工大會通過的公約依類歸納起來，我們可以得到此等公約內容的一個簡單觀念：計關於限制工作時間者五件，關於工資者一件，關於災害與疾病之預防或救濟者八件，關於失業救濟者三件，關於保護童工及女工者八件，關於僑工與移民者兩件，其他三件。此等公約，單從項目上看，自然不能說已將勞工問題包舉無遺，如以工廠檢察，工資標準及男女工人報酬平等數端而論，各為和約勞工篇的九項原則之一，大會均未能以公約的方式去規定。即以公約曾經涉及之事項而論，除因各

(註二) 表見下頁。

第六表 公約件數分類

公約規定事項分類	公約件數
I. 限制工作時間	5
日限八小時*(工業,商業機關,煤礦)	3
每週休息日(工業)	1
禁麵包工廠夜工	1
II. 關於工資	1
成立最低工資決定機關	1
III. 關於災害,衛生與疾病	8
a. 災害	
賠償(農業,工業)	2
預防(碼頭工人,包捆重量)	2
b. 工業衛生	
禁止白鉛作建築塗料	1
c. 疾病賠償	
疾病保險(工商業,農業)	2
職業病	1
IV. 失業救濟	3
成立職業介紹所(一般的,海員)	2
海員失業賠償	1
V. 關於勞動組合	1
農業工人組合權	1
VI. 女工與童工	8
a. 女工	
產育時之休假(工業)	1
禁止夜工(工業)	1
b. 童工	
年齡限制(工業,航船,農業)	4
c. 幼年工人	
禁止夜工(工業)	1
醫藥檢驗(航船)	1
VII. 僑工與移民	2
僑工平等待遇(災害保險)	1
移民船上之監察	1
VIII. 其他特種工人之保護	3
禁止強迫勞動	1
限制海員契約條款	1
海員解僱遲送回國	1
合計	31

*煤礦工時限制公約,爲便利起見,列入日限八小時項下。

業特別情形而有之規定外，各公約亦類多僅適用於此業工人而不能適用於彼業工人，或僅能適用於彼業勞動者而不能適用於此業勞動者，如幼年工人之醫藥檢驗，僅規定於航船之幼年工人，而於工業之幼年工人則無此種規定。其他如關於婦工產育時之休假，關於工人之組合，及關於每週休息日等公約，大都類是。不過此種情形，在國際勞工組織保工立法繼續進展的過程中，吾人殊不必置重。為進一步明瞭公約的內容起見，請將各約規定的事項，就其條文作一個提要的敘述如下：(註三)

1. 限制工業勞動者工作時間公約——締約國約定：工業勞動以一日不得超過八小時，一週不得超過四十八小時為原則。工業二字的範圍除製造、採礦等大體上由本約規定者外，其工業與商業或農業之嚴格的分界，由各締約國主管機關自行斟酌劃定。
2. 失業預防及救濟公約——締約國約定：設立免費公共僱傭介紹機關，任命此等機關的顧問委員會，且顧問委員會委員應有僱主及勞工代表。如締約國先有此種公私僱傭機關存在時，該國政府應設法統一規劃之，各國不同的制度由勞工局與關係國協議調節其進行。
3. 保護產婦公約——本約規定：工商業內婦工生產，於

(註三) 據勞工大會文件各公約原文。

其臨產後六個星期內應禁止工作,在將產之六個星期期間內,如得醫生證明者亦得允其休假。凡婦工在上述休假期間內得於保險制度下或公共基金內,享受相當之撫卹,卹金多寡須足充分維持產婦及嬰兒之健康,其確數由各締約國主管機關決定。

4. 禁止僱用婦女從事夜工公約 —— 締約國約定:工業上婦女,應無年齡長幼分別,在夜間繼續十一小時期間內(包括晚十時後晨五時前一段時間)以禁止僱用工作為原則。
5. 童工年齡限制公約 —— 以工業上禁止招納僱用年在十四歲以下之童工為原則。工業二字包括的範圍大致與第一第四兩公約同。
6. 工業上禁止使用幼年工人從事夜工公約 —— 原則上於工業內禁用十八歲以下幼年工人從事夜工。但玻璃,造紙,原料糖等之製造,其製造程序的性質,必須日夜繼續者,夜間得僱用十六歲以上幼年工人從事製造工作。「夜間」所包括的時間,大要與前約同。

(以上第一屆國際勞工大會通過)

7. 海上僱用童工之年齡限制公約 —— 締約國約定:除兵船外禁止一切航船僱用十四歲以下的童工。但如船上所有工人均屬同一家族者不在此限。
8. 海員失業賠償公約 —— 締約國約定:海員從事工作

之船舶,如浸水或沉沒,船舶所有者或與海員訂結契約之人,應予每一海員以因船舶浸水或沉沒而失業之賠償。此項賠償費應按契約規定之工資按日付給,但賠償總額應以兩個月工資為限。

9. 便利海員求工公約——原則上禁止需索用費的海員職業介紹機關。並應設立免費的海員職業介紹機關。

(以上第二屆國際勞工大會通過)

10. 農業上限制童工年齡公約——十四歲以下幼童在每日上學時間內不可僱用以從事農業工作,其在上學鐘點外僱用者,亦應以不妨害學業為原則。
11. 農業勞動者應有組合權利之公約——農業工人應與工業工人享有同等集會結社權利。締約國應廢除一切舊有禁止農業勞動者組合的法令。
12. 農業勞動者傷害賠償公約——倘農業勞動者因工作關係身體遭受傷害時,應如其他工業工人受國家災害賠償法之同一的保護。
13. 禁止使用白鉛作建築塗料公約——除鐵道車站及工業建築經締約國內主管機關與僱主及勞工組織商同認定為必要外,禁用白鉛或白鉛化合物作建築塗料之用。
14. 工業上僱用人員每週至少須有二十四小時休息公

約——原則上工業僱用人員每七日間至少須有二十四小時繼續休息時間。倘因特別關係停止或減少此項休息時間，締約國應儘於可能範圍內規定補償的休息時間。

15. 航船上僱用伙夫及裝配貨物工人之年齡限制公約——除印度、日本沿海或因特別情形，十六歲以上青年工人身體檢驗合格者不在此限外，規定航船上伙夫及裝配貨物工人的年齡限制為十八歲。
16. 航船僱用幼年工人之身體檢驗公約——航船僱用幼年工人未滿十八歲者須有官醫生給與檢驗合格證書。

(以上第三屆國際勞工大會通過)

17. 工業災害受傷工人應受賠償公約——本約適用於各業工人僱員及學徒(於農業工人，第三屆大會另有公約規定)。其因工作傷害者應給予撫卹，如有因傷死亡者則償卹其家屬。
18. 工人職業病補償公約——關於工人因職業病致陷死亡或殘廢者，締約國應照工業災害例為賠償之規定。至所謂職業病，依該約第二條包含水銀及鉛之中毒與脾脫疽熱。
19. 僑工與本國工人待遇平等之公約——締約國約定：關於工業災害受傷工人應受賠償之規定，如有締約

國工人在他締約國工作者,應與該國工人受同等待遇。

- 20.禁止麵包工廠夜工公約——禁止烤製麵包及餅餌類(大規模的餅乾製造除外)的夜間勞作。所謂夜間包含晚七時後晨五時前之十小時中,至少七小時一段連續時間,但斟酌情形締約國政府得爲例外之規定。

(以上第七屆國際勞工大會通過)

- 21.移民船上監察公約——本約目的在使移民船上之監察簡單化,裝載移民船隻原則上視該船所懸爲何國國旗,應只由該國政府單獨派遣監察員以爲移民的保護。

(以上第八屆國際勞工大會通過)

- 22.關於海員僱傭契約條款公約——規定海員與輪船所有者間之契約至少應具之條款項目,且此等契約必須經政府主管機關存案。本約目的在防止僱主以不正當手段誘致海員,訂立有傷人道的契約條款或規避國家保護海員法令的規定。
- 23.關於海員運送回國公約——海員解僱應由原船送載回國或送回該員受僱之港埠,或該船開航之地點,其因服務受傷,非該員自願之犯病,原船沉沒,或因該員不能負責任之理由而被辭退者,送回之費用不能

由海員擔負。

(以上第九屆國際勞工大會通過)

24. 工商業工人疾病保險公約 —— 本約適用於工業及商業上之手藝及非手藝工人及其學徒,又居家作業之工人及僕役等。締約國應依據本約規定各該國上述工人的疾病強迫保險法令。被保險工人因患病致陷工作「不能」時,除業已享受法律上他項補助金,或未受停給工資之損失,或不遵醫生之指示及被保險人應守之規則,或由本人故意過失而患病者,得全部或部份停止其保險補助金外,應自「不能」之第一日起在其繼續陷於「不能」的初起二十六個星期內享受現金的補助。

25. 農作工人疾病保險公約 —— 本約除僅適用於農作工人外,規定大致與工商業工人疾病保險公約同。

(以上第十屆國際勞工大會通過)

26. 最低工資公約 —— 締約國約定為保護或扶助工資特別低微,或不能用團體協約方法規定工資率之各業工人起見,成立最低工資決定機關。此項機關組織的性質與方式,經締約國政府與關係的勞資雙方協議後,由各國政府自行決定。惟組織上須依平等原則,有勞資雙方同數代表參加。此項機關決定的工資率不得以私人協定方法變更。

(以上第十一屆國際勞工大會通過)

27. 輪運捆載貨物標明重量公約——航船裝運捆載重件貨物(凡重量在一噸以上者),應由起運所在地之國負責監督標明重量,用意在此減少船上運貨工人因貨物過重所引起的災害。
28. 碼頭工人災害預防公約——締約國約定採取必要的預防步驟,防止船塢碼頭工人起卸貨物時,失誤墜跌等災害。

(以上第十二屆國際勞工大會通過)

29. 禁止強迫勞動公約——締約國約定自批准本約後在最短期間內禁絕一切方式的強迫勞動。但關於兵役,完全自治國家內公民一般的役務,犯罪罰作苦工的懲罰,戰爭及水火瘟疫等緊急時期內的徵役,為地方公共利益的人民應有的役務等非為私人利得者不在此限。(註四)
30. 規定公私機關及商業僱員工作時間公約——締約國約定凡在本約適用範圍內的,公私機關及商業之僱員工作時間,以每週不得過四十八小時,每日不得過八小時為原則,工作時間的含義是指僱員由僱主支配的規定辦事時間,休息時間不在內。

(註四) 參閱本章第十四屆大會關於間接壓迫勞動之防止等兩建議案。

(以上第十四屆國際勞工大會通過)

31. 煤礦工作時間限制公約——締約國約定：規定硬煤及褐煤礦工人工作時間。地下礦工人工作時間以每日不得過七時四十五分，星期日及公共休沐日不得工作為原則，地上礦工人工作時間限制，大體上適用華盛頓大會限制工業上工作時間公約之規定。

(以上第十五屆國際勞工大會通過)

各項公約的規定大略已見於此，為便於會員國之各別的採用起見，故每項公約的題目範圍極狹小，主要事項極單純。各公約的條文，雖因主要事項的單純規定已很確切，惟此等公約經會員國批准後，在實行時除約中已有規定外，其相關的重要事項仍多有待於各該國主管機關為詳密的補充規定。於討論公約在各國保工立法所生實效以前，我們再看一看大會所通過的建議案如何。

二. 建議案 建議案雖不似公約草案之重要，但亦為國際勞工大會保工法案之一種。國際勞工大會截至第十五屆大會止，共成建議三十九件，向會員國建議了下列各事：

- 1, 失業補救：採失業保險制，取締取費的私人職業介紹機關，國外招工應由關係國協定。
- 2, 關於福利規定及組合權：本國工人與外國工人相互平等待遇。

- 3,羊毛上煤毒之防禦。
- 4,禁止僱用婦女與幼童從事有受鉛毒危險之工作。
- 5,設辦政府衛生事業,保障工人健康。
- 6,採用一九零六年百倫公約,禁用黃燐製造火柴。

(以上第一屆勞工大會通過)

- 7,限制漁業工作時間,以八小時制為鵠的。
- 8,內河航行工作時間,以八小時制為標準。
- 9,由政府編纂海員僱用條例,使海員了解其應有之權利及義務。
- 10,採用海員失業保險制,以為海員因船破及其他原因失業的補救。

(以上第二屆勞工大會通過)

- 11,關於農作失業的防禦並條陳,採用近代技術方法及發展合作社等辦法六項。
- 12,農業女工產育前後之保護,適用第一屆勞工大會保護工商業產婦工人公約之規定。
- 13,取締農業婦女夜工,農業婦女工人在夜間應有九小時安息。
- 14,農業青年及幼童夜工之取締:十四歲以下童工夜間應繼續有十小時安息,十四歲到十八歲幼年工人應有九小時繼續時間的安息。
- 15,發展農業專門技術教育。

- 16,改良農工住居(特別着重清潔,分榻,室內溫度等項)。
- 17,農業的社會保險,凡適用於工商業工人之疾病,殘廢,老年等保險制亦應使適用於農業工人。
- 18,商業店舖採用每週休息一日的規定。
(以上第三屆勞工大會通過)
- 19,以關於移民之統計及消息報告勞工局。
(以上第四屆勞工大會通過)
- 20,實行工廠檢察及其應注意的原則二十三項。(註五)
(以上第五屆勞工大會通過)
- 21,發展利用工人工餘時間的便利。
(以上第六屆勞工大會通過)
- 22,工業災害,工人應得賠償的最低限度。
- 23,關於工人賠償糾紛的訴訟管轄。
- 24,關於工人職業疾病賠償疾病名單的補正。
- 25,關於災害賠償事件外國與本國工人同等待遇,應有相當法律上的措置,以便利公約之實行。
(以上第七屆勞工大會通過)
- 26,出國婦女在船上應奉女管理員爲之扶助。
(以上第八屆勞工大會通過)
- 27,海員運送回國公約應同樣適用於船主及學徒。

(註五) 國際勞工局中國分局出版之「國際勞動消息」第一卷第一期,以此項建議案爲第四屆大會通過而謂第五屆大會無建議,實誤。

28, 海員工作狀況檢查的原則:分檢查的範圍,檢查的組織,檢查主管機關的報告,檢查員的權利,義務等四項。

(以上第九屆勞工大會通過)

29, 疾病保險的原則:如病時補助費必須足敷需用等。

(以上第十屆勞工大會通過)

30, 關於成立最低工資決定機關(一譯為成立最低工資決定辦法)應注意的事項,如須為相關事項的調查,須有勞資兩方對等代表及中立者參加等。

(以上第十一屆勞工大會通過)

31, 預防工業災害應注意的辦法:如(1)從各方面研究災害原因;(2)會同相關方面的組織以教育設備等方法預防災害;(3)須有法令為防險之規定;(4)獎勵防險的發明等。

32, 關於機器安全之責任:凡機器非有法律所規定安全之設備,應在禁止設置之列。

33, 碼頭工人災害預防公約,會員國批准後應招集會議為互相承認檢查證書的協定。

34, 訂立裝卸貨物工人安全之規則,應徵詢工人及僱主團體之意見。

(以上第十二屆勞工大會通過)

35, 間接壓迫人民勞動之防止,如發展經濟事業時須注意本地人口的勞動能力,不可驟變其生活習慣,不可

增加人民過重的經濟或租稅負擔,使其不能不流而爲工業勞動者,及不妨害或限制勞動者之擇業自由等。

- 36, 關於限制強迫勞動及不得已不能廢除強迫勞動時, 應注意之事項五項。
- 37, 各國政府對於旅館飯店及同性質之營業的僱員工作時間, 應設法採用商業僱員工作時間公約之規定。
- 38, 對於戲園及其他公共娛樂場所僱員工作時間, 設法採用商業僱員工作時間公約之規定。
- 39, 對於醫院, 療養院, 瘋狂院, 救貧院僱員工作時間, 應採用商業僱員工作時間公約之規定。

(以上第十四屆勞工大會通過)(註六)

由上可知歷屆大會的建議案, 多數內容大都與各公約所規定的主要事項相類, 特適用範圍或不相同及所採原則又大都爲各公約實施時之補充而已。單就此等立法案的數量和規定的內容尚看不出勞工組織保工立法實際的成績, 我們還須看一看此等立法案對於各會員國保工立法所生的影響如何。

二 會員國對於公約之採用

從本書第四章我們知道公約與建議案在形式和效

(註六) 第十三及第十五屆勞工大會無建議。

力上都有重要的差別，效力上的差別在：(1)公約草案須經會員國批准，且批准後對於批准的會員國有束縛的效力而建議案則否；(2)公約草案經批准後，如批准國對公約不執行其義務時，和約上有制裁的規定，而於建議案則否。

故國際勞工組織之保工立法的成績最重要的是大會成立的公約。且已往建議案的內容既大體與各公約所包含的事項相去不遠，或為各公約條文之補充的辦法，因之欲看大會的保工立法案對於會員國發生保工的影響如何，只須看公約方面發生的影響如何，即不難推知大概。

攷察公約的效果如何，第一步粗略的方法便是看所有勞工大會成立的公約得到若干會員國之批准。勞工大會成立公約的件數三十一，國際勞工組織會員國的國數五十五，假如所有國際勞工組織的會員國都能批准所有勞工大會的保工公約，則國聯秘書廳收到的批准書件數，目前一共應有一七零五件。退一步說，在公約三十一件中其由第十一屆大會以後通過者成立時間較短，各國批准須有相當準備時間。不過假如我們除去此等公約不計，則第十屆大會以前通過的二十五件公約亦應於五十五國中得到批准書一三七五件。雖公約中如關於海事等公約，有不必由所有會員國批准者，惟即使吾人於應有批准書總數中更減去其此等不必計入之數，則批准書件數（或簡稱批准數）約計亦當達千數以上。在這點上，國際

勞工組織保工努力的結果,使我們頗感失望;因截至最近時止,集所有勞工大會成立的公約所得批准書之總數,亦不過四百四十件,差不多僅好爲可能的批准數一七零五件的四分之一,尙不到上述應有一三七五件的三分之一!

第七表 公約批准數(註七)

公約名稱	批准數 (即批准國數)	公約名稱	批准數 (即批准國數)
僑工平等待遇公約	27	移民船上監察公約	14
航船伙夫年齡限制公約	25	農業童工年齡限制公約	13
失業預防及救濟公約	24	海員契約條款公約	13
童年工人身體檢驗公約(海上)	23	海員運送回國公約	12
禁用幼年工人夜工公約	22	保護產婦公約	11
海上童工年齡限制公約	22	災害恤償公約	11
農業工人組合權利公約	22	工人疾病保險公約	11
禁僱婦女夜工公約	20	最低工資公約	8
職業病賠償公約	20	農業工人疾病保險公約	6
便利海員求工公約	19	禁止麵包工曠夜工公約	5
禁用白鉛公約	19	捆載貨物標明重量公約	5
每週休息日公約	19	禁止強迫勞動公約	3
童工年齡限制公約	18	碼頭工人災害預防公約	2
賠償海員失業公約	17	工作時間公約(商業等)	—
八小時工作公約	15	煤礦工人工作時間公約	—
傷害賠償公約	14		
		總件數	440

觀上表,則各約單獨所得批准數稀少的情形更屬顯然。在諸約中,以僑工平等待遇公約得到批准國家二十

(註七)本表及本章以下各表據勞工局 Chart of Ratifications, September, 1931.

七,其批准國數爲最多,然尙不及國際勞工組織會員國之半數。以下得到批准國數較多者則僅有公約十二件得到會員國總數三分之一以上的批准,過此則各約的批准國數均不到會員國三分之一,且大多數所得批准國不過會員國四分之一。至若第十二屆勞工大會以後通過之公約,(煤礦工人工作時間公約,因係最近通過自尙不能有國家批准)其得有批准者捆載貨物標明重量公約僅五國,禁止強迫勞動公約與碼頭工人災害預防公約則不過二三國而已。

復次倘吾人以各會員國爲主體而攷察其批准公約件數之多寡,則批准數太少的形勢尤可大明,且保工公約在各會員國內的影響如何,亦可藉此粗窺一二,茲依各國批准公約件數的多寡順序列爲下表(第八表,表見下頁)

依據第八表有一顯屬令人發生驚異的現象,即國際勞工大會通過的公約三十一而會員國中不特有不曾批准任何一約之國,且此種會員國之數目竟達二十國之多,幾爲全會員國的五分之二! 此種現象,似只能勉強以下列兩層關係解釋:(1)國際勞工組織的會員國不皆是自願加入的會員國,而係強以參加國際聯盟的國家爲會員國,因此,多數國家之加入國際勞工組織,原出於不得已,故對於國際勞工大會保工的立法無積極的興趣,如薩爾瓦多之不願負擔國際勞工組織經費,更其顯例。(2)此等國家

第八表 各會員國批准公約件數

國名	公約批准數	國名	公約批准數
盧森堡	27	立陶宛	5
保加利亞	25	葡萄牙	5
愛爾蘭自由邦	21	澳大利亞	4
比利時*	20	坎拿大*	4
猶哥斯拉夫	19	南非	3
愛沙尼亞	18	中國	2
英*	18	來比利亞	1
法*	17	亞爾班尼亞	—
拉特維亞	17	阿根廷	—
古巴	16	玻利維亞	—
德*	16	巴西	—
意*	16	可倫比亞	—
波蘭	16	多米尼加共和國	—
羅馬尼亞	16	愛西屋皮亞	—
西班牙	15	危地馬拉	—
匈牙利	14	海地	—
希臘	13	洪都拉斯	—
瑞典	13	新西蘭	—
奧	12	尼加拉瓜	—
芬蘭	12	巴拿馬	—
尼柔蘭	12	巴拉圭	—
捷克斯拉夫	11	波斯	—
印度*	11	秘魯	—
日本*	11	薩爾瓦多	—
智利	8	暹羅	—
丹麥*	8	烏拉圭	—
挪威	8	委內瑞辣	—
瑞士*	6		
		總件數	440

表中有*者係曾被認為八個主要工業國之一的國家。

大多是於工業上無若何重要的國家。不過關於第二點我們須注意，國際勞工大會通過的公約對於工人的保護固不限於工業勞動者，此層只須覆閱上述各公約的規定便可知之，即以通過較早之公約論，禁止使用白鉛，禁止麵包工廠夜工，及其他關於農商業的公約均非為工業勞動者而設，如華盛頓大會通過關於失業之預防及救濟公約，約中僱傭介紹機關之規定，亦非純為工業勞動者而係為普通工人，又如最低工資公約乃用以保護任何事業內工資特別低廉之工人，批准此等公約者應不必為工業國。除此等未批准任何公約之國外，在其餘三十五會員國中，約三分之二的國家批准的件數在十至二十之間，約三分之一的國家批准件數在十件以下，此種情形可以歸納之如下表：

批准公約件數	國數
26以上.....	1
21—25.....	2
16—20.....	11
11—15.....	10
6—10.....	4
1—5.....	7
0.....	20
	<hr/> 55

會員國對於公約的批准數之少，實為國際勞工組織立法工作不能加速進展的根本原因。然嚴格言之，倘吾

人將此等已屬少數之批准,看作國際勞動立法進展之尺度,則此項尺度尙只能表示各項立法案在各會員國內應有若干國同意施行,以言勞工大會保工公約迄今在會員國內所生的實際立法效果,則猶不逮此。第一,會員國尙不乏批准公約而未實行或延不實行者。第二,會員國對其批准的公約所規定多在大會通過該約之前,先有相當的立法或其他措置者。就第一點言,則批准國的工人與未批准國的工人一樣,實際上並不會得到國際勞工大會此等立法之保護;就第二點言,是會員國於工人的保護固不皆因批准公約而後始採相當之措置,實際上多已先有相當措置而後始批准公約。由是言之,則國際勞工組織保工的努力在會員國立法上所生之影響抑更有限。各會員國對於勞工大會成立之公約,其批准數目,與批准而確已實施之數目,比較相差若何,列如下表(表九,見下頁)。

依據下表則會員國對於公約之批准數凡四百四十而已實行者僅三百五十三,兩數相較,相差已近一百件之多,公約未實施之批准數,約佔全批准數五分之一。惟下表所列尙未實施之批准數中,會員國固不乏正在進行立法以爲實施之準備者,故依時間的進展,上述差數,關係亦尙不嚴重。蓋促進各國批准公約,雖爲勞工大會一貫的政策,而批准公約與否,各國原有絕對自由,倘各國無實行公約之決心應不必強爲批准,故理論上會員國批准後實

第九表 會員國實施公約件數

國名	批准數	實施批准數**	國名	批准數	實施批准數**
盧森堡	27	24	奧	12	11
保加利亞	25	15	芬蘭	12	12
愛爾蘭自由邦	12	11	尼柔蘭	12	11
比利時*	20	20	捷克斯拉夫*	11	11
猶哥斯拉夫	19	18	印度*	11	11
愛沙尼亞	18	18	日本*	11	9
英*	18	14	智利	8	7
法*	17	14	丹麥*	8	8
拉特維亞	17	14	挪威	8	8
古巴	16	—	瑞士*	6	6
德*	16	16	立陶宛	5	—
意*	16	14	葡萄牙	5	5
波蘭	16	14	澳大利亞	4	1
羅馬尼亞	16	11	坎拿大*	4	4
西班牙	15	9	南菲	3	3
匈牙利	14	9	中國	2	—
希臘	13	13	來比利亞	1	—
瑞典	13	12			
			總件數	440	353

施與否應不能成爲嚴重問題。但事實上亦有如古巴政府批准公約件數凡十六,而數年來無一見諸實行者。

就各國批准之公約並已實施者論,各國對此等公約固多已先有(指公約經大會通過以前而言)同樣之立法或措置,因公約所規定與已國前此立法相同,故從而批准之,

**實施批准數係指批准公約的國家對於約中規定已採相當措置之公約批准數。

在此種情形之下，公約對此等批准國並不發生影響，嚴格言之，殆與其對不批准之會員國同。在上述各公約批准數中，此種批准却為數不少，共一六四件，其詳情可一覽如下：

第十表 各會員國實施公約件數與其在大會通過該約前先行相當措置之批准數之比較

國名	實施批准件數	先有相當措置之批准件數	國名	實施批准件數	先有相當措置之批准件數
盧森堡	24	24	奧	11	5
保加利亞	15	6	芬蘭	2	3
愛爾蘭自由邦	11	6	尼柔蘭	11	7
比利時*	20	7	捷克斯拉夫	11	10
猶哥斯拉夫	18	14	印度*	11	5
愛沙尼亞	18	4	日本*	9	4
英*	14	7	智利	7	1
法*	14	2	丹麥*	8	2
拉特維亞	14	1	挪威	8	3
古巴	—	—	瑞士*	6	2
德*	16	13	立陶宛	—	—
意*	14	8	葡萄牙	5	5
波蘭	14	3	澳大利亞	1	1
羅馬尼亞	11	1	坎拿大*	4	4
西班牙	9	1	南菲	3	3
匈牙利	9	5	中國	—	—
希臘	13	—	來比利亞	—	—
瑞典	12	7			
			總件數	353	164

依據上表以推測勞工大會保工公約在各國給與工人現有的保障，則迄現時止，就各國因有公約後而採取保工之措置言，其數更屬有限，蓋先有公約而後採保工措置之會員國其公約實施件數之屬此類者當僅如下表所示：

第十一表 各批准公約國在成立公約後
始採相當措置之公約實行件數

愛沙尼亞.....	14	日 本*	5
比 利 時*	13	挪 威	5
拉特維亞.....	13	猶哥斯拉夫.....	4
希 臘	13	匈 牙 利	4
法*	12	尼 柔 蘭	4
波 蘭	11	瑞 士*	4
羅 馬 尼 亞	10	德*	3
保 加 利 亞	9	捷克斯拉夫.....	1
芬 蘭	9	盧 森 堡	—
西 班 牙	8	古 巴	—
英*	7	立 陶 宛	—
意*	6	葡 萄 牙	—
奧	6	澳 大 利 亞	—
印 度*	6	坎 拿 大*	—
智 利	6	南 菲	—
丹 麥*	6	中 國	—
愛爾蘭自由邦.....	5	來 比 利 亞	—
瑞 典	5	總 件 數	189

上表各國實行公約件數，因係在公約成立後（指經勞工大會通過而言）始採相當措置，吾人姑假定其採取相當

措置之原因，由於受勞工大會成立公約之推動，則此等批准數以其數字相加，其總數數目，適足代表所有勞工大會保工公約在會員國已產生立法效果的公約「批准數」，計一百八十九，倘與前面實施批准數並列觀之，則僅為後者之半數而強。

綜合看來，國際勞工大會積十二年之努力成保工公約三十一件，此三十一公約在五十五個會員國中應得到批准數一七零五，而實際批准數僅為四百四十，已實施公約所規定之批准數又僅三百五十三，至此等已實施的批准數中其目前保工措置之緣於公約影響者為數更屬寥寥，僅過於三百五十三之半數而已。

三 主要工業國與保工公約

勞工大會保工的立法在會員國內產生之立法上的效果，以上僅就公約的批准方面約略概括言之。至此等公約在會員國內於工人幸福實質上影響所及或在立法上所產生的工人福利之總量，則吾人雖可就上述公約之批准書件數或「已實施公約所規定之批准數」等數字略窺大概，要絕非上述數字所能確切表示。第一，勞工組織的組成份子，雖以每一國家為單位，但各會員國的工業化程度不齊，勞動人口數量上相差很遠，因之各會員國之批准某項公約，每國的批准所代表之力量不同。第二，各

屆勞工大會所通過的公約每約的重要性不同，如華盛頓大會通過工業勞動者八小時工作制公約與第十四屆大會規定公私機關及商業僱員日限八小時工作公約，在意義上和重要性上顯然大有差別，因之兩約對於其批准國之勞動者在影響上輕重亦各不同。第三，各項公約在其所規定的事項之性質上對於各批准國因各該國情形互異而關係亦各有輕重，如關於農業勞動的公約，對於主要農業國與其對於極度工業化國家大部食料均賴自國外輸入者其相關之輕重，殆不可以數計，又如關於海員之各公約，英、日、荷蘭等航運發達的國家批准此等公約與否殆不可與波蘭、立陶宛、奧、匈、保加利等國之批准各該約否相提並論。此外各國在勞工大會公約成立前對於同一事項的立法狀況，及其實行公約後的結果等等事項，均為連帶應當決定的重要問題，牽涉過多，本書不欲多所討論。不過粗略的說來，保工立法本屬工業革命後因製造狀況改變始形特別需要的東西，則此等立法對於主要工業國家的勞動者自當更為重要。因之，在各會員國中，所謂主要工業國對於公約的批准及實施情形如何？此層很值得我們注意，不妨略為提出討論。

所謂「主要工業國」，吾人可即依和約第三九三條之規定，姑定為在理事院有當然席位的國家。此等國家目前計為英、法、德、日、意、比、印度、坎拿大，合前曾一度被選為

「主要工業國」之丹麥與瑞士共為十國，此十個國家對於大會一般的公約，比利時批准獨多，計二十件，其餘除坎拿大批准最少僅四件外，大多數批准之約亦均在十件以上至二十件之間。各國業經實施的公約件數亦尚與批准數相差不遠。惟在所有實施的批准數中合計各國在公約成立前已有相當措置者幾已達其半數。故在所謂主要工業國，積所有十國與勞工大會保工公約內涵相同之措置，其成立亦僅半數為直接受勞工大會公約案之影響。

第十二表 主要工業國採行保工公約件數

國名	批准公約數	實施批准數	公約成立前已有立法之批准	公約成立後始有措置之批准
比利時.....	20	20	7	13
英.....	18	14	7	7
法.....	17	14	2	12
德.....	16	16	13	3
意.....	16	14	8	6
印度.....	11	11	5	6
日本.....	11	9	4	5
丹麥*.....	8	8	2	6
瑞士*.....	6	6	2	4
坎拿大.....	4	4	4	—

復次，倘吾人再就重要的公約看則主要工業國受勞工大會比較重要公約之影響尤少。勞工大會成立的公

*丹麥、瑞士自一九二二年後不復為“八個主要工業國”之一。

約雖爲三十一件，然成立時間最早而在工業上關係較大，在勞動立法上一般視爲特別重要者應推三件公約：第一爲限制工業勞動者工作時間公約（或八小時工作制公約），其次爲禁止僱用婦女從事夜工公約及童工年齡限制公約。此三項公約不特成立時間均在第一屆國際勞工大會，爲時很早，且其包含之事項更爲歷史上來源甚遠的一般要求；蓋八小時工作制在一八八四年已爲美國工人運動目標，自一八八九年第二國際在巴黎成立採「五一」爲國際的工人運動紀念日後，更爲國際工人及社會主義者強烈的要求。禁止僱用婦女從事夜工，則一九零六年的百倫第一公約已有內容相似的規定。而童工年齡限制公約，則在一八九零年柏林國際勞動會議中，已有限制童工年齡爲十二歲之擬議，本約中年齡限制十四歲的規定視一九一八年協約國工人倫敦大會的宣言所定尙低兩年。^(註八)且工作日限八小時及廢止童工，更爲和約第十三篇的九個原則之一。^(註九)然此三約行之十年以後十個「主要工業國」爲無條件之批准者婦女夜工公約僅比，法，英，意，瑞士，印度六國，童工年齡限制公約僅英，日，比，瑞士，丹麥五國，而八小時工作制公約則更僅有比利時與印度；且批准禁止婦女夜工公約的六個主要工業國除印度

(註八) 見本書第一及第二章。

(註九) 見本書第三章。

外,均爲一九零六年百倫第一公約之簽字國(見本書第二章);批准童工年齡限制的五個主要工業國,英,比,瑞士事實上早已有保護童工之措置。(註十) 至八小時工作制公約,則在前面各公約的批准數目表中,批准該約的十五國內原來僅有十個國家是無條件的批准。其奧,法,意,西班牙,拉特維亞五國雖亦批准該約,但以其他特定的國家之批准同約爲條件:如奧以英,德,比,法,意,匈,波蘭,瑞士,捷克,猶哥斯拉夫十國批准爲條件,法以英,德,二國批准爲條件,意以英,德,比,法,瑞士,五國批准爲條件,西班牙以英,德,法,意,四國批准爲條件,最有趣者爲拉特維亞之附加批准條件,其條件爲依和約勞工篇第三九三條之意義,所謂「主要工業國」能有三國批准該約,拉特維亞即施行該約。(註一一) 該國爲此項聲明而向國聯登記其批准時,在一九二五年,去今已越六載,而此六年間主要工業國能如此,印二國爲無條件之批准者卒不可復得,如法與意之條件的批准而不生實施之效果,殆與未批准同,於是乎拉特維亞亦迄不負實施該約的義務! 吾人於此所當注意者非拉特維亞

(註十) 參考 C. W. A. Viditz, "Child Labor Legislation in Europe", U. S. Bureau of Labor Bulletin No. 89, 1910, p. 94.

(註一一) Report of the Governing Body of the International Labor Office Upon the Working of the Convention Limiting Hours of Work in Industrial Undertakings to Eight in the Day and Forty-eight in the Week, 1931.

之實施該約與否的問題，而為以勞工大會的第一重要公約乃竟未能得其所謂「主要工業國」之會員國中任何三國的批准，則僅就此點立論，勞工大會保工立法過去之效果，殆實不容樂觀。

在八小時工作制公約之條件的批准中，為諸國之共同的批准條件者厥為英、德二「主要工業國」，德國對於該約，其政府代表在一九二七年第十屆大會席上，謂當先努力使其國內立法之規定與該約之內涵一致，始有批准之可能，（時該國正在進行其必要之立法 The Labor Protection Bill），在一九二八年該國政府表示將努力在國際間打破該約不能得到一般的批准之僵局。（註一） 故單就此層看去，倘英國能批准該約，德國似亦無多大問題，因之，英以工業先進國的地位其批准該約與否乃為法、意、西班牙、拉特維亞等國實施該約與否之關鍵。其實該約之不能得到多數工業國的批准，英國的態度如何，久已成中心的問題。英在一九二一年即曾聲述該國碍難批准該約的實情，建議修改該約，英國所謂困難之點，在該約規定與該國現有法律習慣頗多不相調協之處：第一，「工作時間」一詞之釋義，依照英國習用的解釋係指傭工得受僱主支配的一段時間，而在其他國家則係指有效工作時間（hours of effective work）；因此在其他國家工人雖費了十

（註一） Report of the Governing Body on Eight Hours Convention, 1931.

二小時的時間,在此十二小時內得由僱主支配,但以有效工作時間之計算法得計其工作時間爲八小時而在英國則必計爲十二小時。第二,英有「每週工作五日四十八小時」(five-day week of 48 hours)的運動,若批准八小時工作制公約,則每週五日工作的制度將無由實現。第三,原約對於補足休假日工作之規定太游移。第四,永續性生產程序(“continuous process”)的解釋問題,在他國認爲係永續性生產程序者在英國則不屬於此項程序之內。第五,批准本約,則普通超過規定時間的特別辦法將成爲不可行。第六,英國頗多團體協約之條款與該約之規定不能一致,且不相容。後來一九二四年比,法,英,德四國勞工部長的百倫會議,一九二六年由英邀集的五國勞工部長倫敦會議(英,法,比,德,意),即在排除上述困難,擬於該約條文之解釋等項成立諒解以便共同批准。(註一三) 因兩度會議結果未成功,(會議後僅比利時無條件批准該約,至一九二七年法國承認批准,但以英,德兩國批准爲條件,英國仍碍難批准)至一九二八年二月理事會會議時,英政府代表復有將修改該約問題列入次年大會議程之提議。(註一四) 至一九二零年九月理事院將第一第二兩屆大會通過的八件公約,攷慮其實施狀況以後,決定該約仍以不

(註一三) Report of the Governing Body on Eight Hours Convention.

(註一四) Official Bulletin, Vol. XIII, No. 1, p. 12, 又 No. 3, p. 103.

加修改爲宜。(註一五) 依此項情勢觀察則英國之批准最近期間殆屬不易,而在其他意存觀望的國家,則該約之實施自亦連帶成爲問題。

(註一五) Official Bulletin, Vol. XV, No. 3, p. 100, p. 106. 理事院於公約中,僅以禁止婦女夜工公約之部份修改列入第十五屆大會議程。

第 八 章

結 論

國際勞工組織之所由產生與其內部組織概況及保工立法進行已如前此各章所論。在目前國際狀況下保工立法之須得國際一致的行動，吾人在此更不必詳爲之說。溯自工業革命後，勞動者與生產工具之所有權分離，生產工具爲資本家所專有；工人除身體以外無財產，不得不以本身之勞力爲貨，因勞力與身體之不可分，於是貨其勞力遂不得不併其身體而暫時付諸資本家管轄之下；且機器日益改良人工大部爲機器所代替，技巧益失其前此之重要，在供求原則下勞工常有過剩之勢而陷於賤價求售地位；迫於生計更不得不延頸企踵競相承奉資本家之整個條件，在污濁緊張疲乏機械而單調的狀況之下，終日勞瘁，不遑寧息，所謂休假時日，幾僅能於老病失業時之窮愁中得之。因此工人心境的全部遂完全爲目前生活的需要與前途的渺茫兩重恐懼所佔據。此種事實自十九世紀以來殆爲一般工業國家內顯著而可悲的社會病態。

以減少生產費用及與國內外同業生產者競爭市場的緣故，資家與政府即有改善勞工生活之意願而亦不敢放胆爲之，雖欲不相率而減低工人待遇而亦有所不能，故就人道和社會的見地，在現存制度下欲減除勞動者生活之苦痛而改善其地位，自非合國際力量打破各國彼此觀望和推諉的形勢不可。

國際勞工組織既爲企圖以國際合力爲勞工增進福利之機關，於其成立已十有餘年之後，吾人從各方面觀察約可結論下列諸點：

第一，就保工運動言，國際勞工組織承勞動立法國際聯合會之後，成立於戰後世界改造的空氣之下而爲保工立法的國際推動機關，雖其產生爲時代推移之結果，然因此使國際的保工運動，更由散漫的變而爲統一的，由不穩定的進而爲穩定的，由迂緩的進而爲比較銳進的，^(註一)則和約第十三篇要足爲保工運動歷史上進步之表示。

第二，從國際政治的見地言，成立國際勞工組織的目標除改善工人生活外，尚含有穩定現社會秩序的作用，此點就和約第十三篇前文的語句很可概見，吾人在第一章裏已約略言之。當國際勞動立法委員會向巴黎和會預備會交入和約勞工篇草案時，比代表樊特費謂：「吾人所

(註一) 勞工大會規定每年至少開會一次，且以第一、第二、第三、最初三屆大會通過的立法案之多，很可看出勞工組織成立時的銳進精神。

感舉世刻正發動之社會革命,達到之法,凡有兩途:一爲英國方法,一爲俄國方法。國際勞動立法委員會之成績爲英國方法之勝利,余因寧取英國法,故余願和會接受國際勞動立法委員會之建議」云云,(註二)和會上一般人士的用意不啻爲樊特費一語道破。勞工組織之成立,既在以保工立法之和緩方法代替流血的革命,而對於保工立法之進行,係藉國際合作的力量以打破各國互相觀望和推諉的形勢,(註三)故吾人於論勞工組織的保工立法之成績時,吾人主要着眼點不在計算勞工局之工作量,而在攷察運用勞工局之機關以合力爲國際之保工立法,此種方法在戰後十餘年間其成功至何程度。惟由勞工大會公約之推行成績觀之,則勞工組織之成立似未能克服國際勞動立法之根本困難,所有會員國在此十餘年間因保工公約之影響而施行之保工措置,僅相當於批准數的百分之四十三,而爲「可能的批准數」(一七零五)底百分之十一,且八小時工作制公約復不爲主要工業國家所採用;此等事實指明在勞工局的推動之下,對於保工事項的國際合作,仍未能突破各國間工業競爭之阻障。

第三,就保工公約的性質言,勞工大會既非國際間的太上立法機關,所通過的公約草案,其效力亦不能成爲超

(註二) 摘譯大意,原文見 Official Bulletin, Vol. I, The Proceedings at the Preliminary Peace Conference, Sitting of 11, April, 1919, pp. 297-298.

(註三) 參閱和約第十三篇前文。

國家的國際立法。因照和約第十三篇的規定，勞工組織的會員國對於公約之採用與否，自始即保留有廣泛的自由行動之餘地，吾人前此稱勞工大會保工之公約為保工立法者，殆取其近似而言，與公法學者對於國際條約之分類稱某類條約為立法的條約（註四）屬於同一意義。實則勞工組織之一般會員國（非公約批准國）政府對於勞工大會所通過的公約草案之義務，僅在於至遲十八個月期間內必須將公約交付主管機關攷慮其批准與否一點。此等公約草案在未經會員國批准以前，就其力量言之，與其擬之為國際的立法案，毋寧謂其為國際的勸告書，因其未嘗與會員國以必須奉行之限制，其能得會員國之自願遵行與否，須視其是否與會員國之意願偶合為前提。

第四，就推行公約的力量言，和約中由第四零九條以至第四二零條對於不施行公約的「公約批准國」有制裁之規定，此層就法律的觀點論之，固為推行公約之較有力量的條款，制裁的方法，和約中雖未加確定，然玩味第四一四條的意義，殆屬於經濟的抵制無疑。惟在今日複雜的國際經濟關係之下，苟非陷於戰爭狀態，欲使各國對於某一特定國家施行經濟上的壓迫，則各國與該國間相互之利害關係不同，必將因事前步調之難於一致而使制裁方

（註四）參閱 *International Labor Review*, Vol. XI, No. 6, Ernest Mahaim, Some Legal Questions Relating to International Labor Conventions.

法在事實上不能實行，從而使制裁的條文失其意義，特別如不遵行公約所規定之義務者爲一軍事強國時，制裁的條款更絕難有引用的可能。此層由國際聯盟對於最近中日的戰爭事態所採態度及處理此事之經過可以見之。日本違反國聯盟約，破壞中國領土主權之完整，不顧國聯理事會之決議，取不宣而戰之手段，侵略中國——國聯會員國——土地，完全構成適用國聯盟約第十六條之條件，而國聯方面乃始終採取盟約第十六條——經濟制裁——以外之方法以應之，足見凡爾賽和約中所謂經濟制裁之規定，實際上且不能倚爲該約本身之實施的保證，此等規定殆只有在強國的重大利益受侵害時，始有引用的可能。

第五，就組織的精神言，勞工大會以會員國之政府代表及等數之非政府代表組成，而理事院之組織則又以大會各代表團選出之人選或國家和所謂「主要工業國」組成之，此種辦法在大會中與政府以較大代表力量，在理事院中與主要工業國以較穩固之代表地位，自一方面言因勞工組織之政策須得各國政府特別是主要工業國政府之擁護，故此種代表法或更利於公約之推行，然從另一方面觀之，此種辦法就理事院政府代表席言，所以採取此種分配法之原因實予強國以特殊權利，此層已在第五章論之，^(註五)就大會代表言實予政府代表以操縱一切之力

(註五) 參閱本書第五章。

量，蓋即使大會中各國均派完全代表，則政府代表已佔全代表人數之半，況多數會員國不派完全代表已成大會經常之現象，於是任何公約草案倘不經多數政府代表之贊助將無通過大會之可能（僱主方面代表除特別情形外對於提高勞動狀況之公約因利害關係立於反對地位）因此對於勞工組織，論者得謂在組織上，骨子裏含有兩重不平等的因素：第一是強國的地位優於弱國，第二是政府代表的力量可以壓倒非政府代表的力量。

第六，就勞工局的研究工作言，則勞工局之成績殊無人可加否認，此點勞工局出版品之數量及內容已足充分為之說明，吾人在此更無須辭費。

以上所論，係偏就勞工組織之過去言之，至勞工組織將來之發展如何，則半須視世界經濟和政治狀況之變遷如何以為斷；惟無論勞工組織之發展如何，而國際保工的方法必將益趨於進步，此點則從可斷言。

附 錄

凡爾賽對德和約第十三編

第一部 勞動機關

茲因國際聯盟原以確立世界和平爲目的而世界和平必以社會正義爲基礎，方能期其確立。

又因勞動現況，對於多數人民之不公，困苦，及窮乏，大足釀成不靖，而危及世界之和平協調。此種情形，亟應改良。如制定勞動時間，一日或一星期不能過若干時，勞動供給之調劑，失業之防止，制定適當生活之工資，保護因工受傷及疾病之勞動者，保護兒童青年及婦人，並規定老年及廢疾之設施，保護國外受僱勞動者之利益，承認結社自由之原則，組織職業及技術教育，及其他各種辦法，皆爲當今之急務。

且因無論何國不採用人道的勞動條件，即爲其他各國力圖改良其國內勞動狀況之障礙。締約各國亟望確保世界永久和平，故以正義人道爲主，而協定各條如下：

第一章 組織

第三八七條

爲欲實行前文記述之目的，特設一常設機關，國際聯盟之原會員國，應爲前項常設機關之原會員國，此後國際聯盟之會員國，同時應爲前項常設機關之會員國。

第三八八條

常設機關之組織如下：

一、會員國代表大會，

二、國際勞工局由第三百九十三條所載之理事院管理之。

第三八九條

會員國代表者之勞工大會，遇有必要得隨時召集會議，惟至少每年須開會一次。勞工大會以會員國各選出代表四名，組織之。其中二人為政府代表，其餘二人為各該國僱主及勞動者之代表。各該代表均得隨帶顧問，其人數按照議事日程，每項議案不得超過二人。倘勞工大會，議及女工問題，其顧問中，至少須有顧問一人為女子。

會員國約定，如其國內有最能代表僱主或勞動者之產業團體存在時，依與該團體之協議，任命各非政府代表，及其顧問。

顧問除有該代表之請求，及大會議長特別許可外，不得發言並不得投票。

代表得以通知書，通知議長，指定顧問一名，為自己之代理人，該顧問於代理中，得發言投票。

代表及其顧問之姓名，會員國政府應通知國際勞工局。

代表及其顧問之委任狀應交勞工大會審查，依本條任命之代表或顧問，勞工大會得以出席代表三分二之多數表決，拒絕其列席。

第三九零條

各代表委員，於交議於勞工大會之一切事項，有單獨投票之權。

會員國如於其所當任命之非政府代表，少派一人時，其他非政府代表，得出席於勞工大會發言，但不得投票。

依第三百八十九條勞工大會對於會員國之一代表，拒絕其列席時，該代表應作為未經任命，並適用本條之規定。

第三九一條

勞工大會之會議應在國際聯盟所在地，或於上次會議，以出席代表三分二之多數表決，在其他地點開會。

第三九二條

國際勞工局應設於國際聯盟所在地，而爲其全部組織之一部分。

第三九三條(註)

國際勞工局應置於勞動理事院管理之下，該理事院依照下列之規定，指派二十四人組織之。

勞動理事院應組織如下：

代表政府者十二名。

由勞工大會選出代表僱主者六名。

由勞工大會選出代表勞作者六名。

代表政府之十二名中，八名須由主要工業國之會員國選派之，其餘四名應由該八國以外政府代表，爲此目的而選定之會員國選任之。

何者爲主要工業國之會員國，致發生問題時，應由國際聯盟之行政院決定之。

(註) 本條於 1922 年經勞工大會修正，但未經會員國四分之三之批准，暫不實行。其修正原文如次：

國際勞工局應置於理事院管理之下，理事院應以三十二人組織之。

代表各政府者十六人。

代表僱主者八人。

代表勞動者八人。

在代表各政府之十六人內，八人須由有最大工業關係之各會員國選派，其餘八人則由到會各政府代表，爲此目的選出之會員國選派之，惟前指八會員國之代表不在其內，而十六會員國中，須有六國爲歐洲以外之國。

如以何會員國爲有最大工業關係，發生爭議時，則應由國際聯盟行政院解決之。

代表僱主及代表勞動者之人，由到會各僱主及勞工代表各

勞動理事院任期爲三年。其缺額補充方法及其餘類此事項，由勞動理事院規定之，但須得勞工大會之承認。

勞動理事院，應隨時就理事中，推舉一名爲主席，自定議事規則，及其會議日期。如有會員十名以上之書面請求時應開臨時會議。

第三九四條

國際勞工局置局長一人，由理事院任命之。局長承勞動理事院之訓示，負執行國際勞工局事務及其他委託事務之責任。局長或其代表人，應列席於理事院之一切會議。

第三九五條

國際勞工局之職員，由局長任命之。該局長應以不致有碍局務之成績爲限，儘力選任國籍不同之人員充之。且此項人員中，須有若干名爲婦女職員。

第三九六條

國際勞工局，以蒐集分配關於國際調劑勞動者生活狀況及勞動條件之一切材料爲職務，而以研究擬交大會討論以訂結國際公約各問題以及執行大會所交之特別調查爲尤重要。

國際勞工局應準備勞動大會之議事日程。

國際勞工局應依本約本編所規定之條款，執行其關於國際爭執之任務。

國際勞工局就有國際利害關係之產業及勞動問題，應以法文、英文及勞動理事院認爲適當之文字，編輯發行定期刊物。

自選派。其僱主代表及勞工代表之中，應各有兩名屬於歐洲以外各國。理事院每屆三年改選一次。

凡補充缺額選派候補人員方法及同樣性質之他種問題得由理事院決定，惟須經大會之核准。

理事院應隨時在會員中選出一人爲主席，並應自行規定議事規程，自行決定集會時期。如有理事院理事十二人具書請求時應開特別會議。

除本條所定之職務外國際勞工局，更應有受勞工大會所委託之一切權能及任務。

第三九七條

凡會員國政府之機關，有掌管產業及勞動問題者，均得經由在勞動理事院該政府之代表者直接與局長通信。無代表時，得經由該政府爲此而任命之相當官吏爲之。

第三九八條

國際勞工局，得將應受國際聯盟秘書長襄助之事項，請其襄助。

第三九九條

出席於勞工大會或勞動理事院會議之代表，顧問，或其代表者之川資及旅費，由各該會員國支付之。

國際勞工局並勞工大會及勞動理事院會議之所餘一切費用，應由國際聯盟秘書長就聯盟之經常費中，提交於局長。

局長依本條規定所領各款之正當開支，對於國際聯盟秘書長，應負責任。

第二章 手續

第四零零條

勞工大會一切會議之議事日程，由勞動理事院決定之。會員國政府或爲第三百八十九條之目的而承認之代表團體，所提出關於會議事項之各案，勞動理事院應審議之。

第四零一條

局長應擔任勞工大會秘書長之職務，且應將議事日程在勞工大會開會前四個月送達於各會員國。其已選任非政府代表者，即由該會員國轉送之。

第四零二條

會員國政府對於勞工大會會議事項，有反對列入某種項目之權。其反對之理由，應記載於說明書中，送交局長，局長應轉送於組織本常設機關

之各會員國。

前項反對之項目，若勞工大會依出席代表三分二之多數表決，議決應付討論時，該項目不得更自議事日程中削除之。

勞工大會依出席代表三分二之多數表決，議決某種事項，須交大會討論時，（與前項相反），該事項應即列入於下次會議之議事日程。

第四零三條

勞工大會得自定會議手續，及選舉議長，又因各種事項，為審查報告，得組織委員會。

除本約本編有特別規定外，一切事項，由出席代表過半數之可決通過之。

表決之總數，少於勞工大會出席代表之半數時，其表決為無效。

第四零四條

勞工大會得以專門委員，分隸於其所組織之各委員會，惟該委員祇可參加討論，而無表決權。

第四零五條

勞工大會關於議事日程中之某種項目，已可決其提案時，得就該提案決定：（甲）用建議案之形式，交由會員國熟加考慮，依國內立法或其他方法，實行之；或（乙）用國際公約草案之形式，請求會員國批准之。

勞工大會末次表決採用前項建議案或公約草案時，均須經出席代表三分二之多數表決。

勞工大會擬具通用之建議或公約草案時，對於氣候狀態不同，及產業組織，尚未完全發達，或因其他特別事情，致產業狀態極有差異之國，應有相當之注意，並應提示認為適合此種國情所必需之修正。

建議案或公約草案，由勞工大會之議長及局長署名，交由國際聯盟秘書長收管之。該秘書長以其校正之謄清本，送交於各會員國。

各會員國，約定於勞工大會閉會後一年以內，將該建議案或公約草案，交付主管機關，以為立法上之執行，或其他之措置。倘因有特別情事，於前定期間內，不能交付時，須儘先辦理，且至遲不能逾大會閉會後十八個月之

期限。

各會員國對於建議案應將所執行之措置,通知於秘書長。

各會員國對於公約草案,經主管機關之同意後,將其正式之批准,通知秘書長,且須執行必要之措置,以使本公約各項規定,發生效力。

建議案不能依立法或其他之措置,使之實行,又公約草案不能得主管機關之同意時,會員國不另負他種義務。

在聯邦國,其加盟於勞動事項公約之權,受有限制者,該國政府得依其裁度,視適用該限制之公約草案為建議,并准用本條關於建議之規定。

本條應依下列之原則解釋之:

無論如何不得因勞工大會採用某項建議案或公約草案之結果而要求任何會員國減輕該國現行法律,業經給予勞動者之保護。

第四零六條

依照前條批准之一切公約,應由國際聯盟秘書長註冊,但祇能拘束批准該約之會員國。

第四零七條

凡勞工大會最後討論之公約草案,未得出席代表三分二以上之同意時,本常設機關會員國間,仍有自行訂立該項公約之權。

照前項採用之公約,應由關係各政府,通知國際聯盟秘書長,應即註冊。

第四零八條

各會員國約定將其因加入各項公約而採用之辦法,每年編製報告,送交國際勞工局。此項報告,須依勞動理事院所指定之程式,及項目,編製之。局長應以該年報告之提要報告於下次勞工大會。

第四零九條

凡僱主及勞動者所組織產業上之團體,對於國際勞工局,申告會員國內之某國,在其管轄境內,不為確實履行其所訂結之公約時,勞動理事院,得移送其申告書於該國政府且得請其提出認為相當之辯明書。

第四一零條

勞動理事院於相當期間內,未經接受該國政府辯明書,或對所接受之

辯明書認為不滿意時，有公表此項申告書及辯明書之權。

第四一一條

各會員國對於他會員國認為不能確實履行彼此依照前條共同批准之公約時，有提起異議於國際勞工局之權。

勞動理事院得依其裁量，於將該異議按照下文所訂付諸勞動攷察委員會以前，準照第四百九條所定之方法，與彼異議之政府接洽。

勞動理事院認為該異議無須與該政府接洽，或既經接洽於相當期間未接受認為滿意之辯明書時，得要求設立勞動攷察委員會。以考量此異議，著為報告。

勞動理事院，得依其主動之意見，或勞工大會代表之異議為同一之手續。

勞動理事院審議因適用第四百十條或第四百十一條而發生之問題時，被申告或被提異議之政府，倘在勞動理事院未曾派有代表，應有權指派委員參加關於此事之審議。其審議日期，應於適當時期通知該國政府。

第四一二條

勞動攷察委員會，依左列規定組織之：

各會員國於本條約實施後六月以內，應任命產業上有經驗者三人，一名為僱主之代表，一名為勞動者之代表，餘一名為居中立地位者。勞動攷察委員會委員即由上述被任命者名簿中選定之。

上述被任命者之資格，由勞動理事院審查之。理事院認其資格不合於本條之要件時，得以出席代表者三分二之多數表決，拒絕承認。

國際聯盟秘書長，如遇勞動理事院請求時應選派三名組織勞動攷察委員會。此三人應由前記名簿之各部，各選一名，並於其中推定一名為議長。惟三名均不得為直接與該異議有關係之會員國所任命者。

第四一三條

依第四百十一條規定，將異議交勞動攷察委員會時，各會員國約定不問其與該議有無直接關係，均將所有資料，提出勞動攷察委員會，以供參考。

第四一四條

勞動攷察委員會將異議審查完畢時，應作成報告書。該報告書應記載認為與解決各方面爭執問題有關係之一切事項，並對於該異議應行採用之辦法，及其實行期限，提出適當之勸告。

勞動攷察委員會對於被訴之政府，如有適當的經濟制裁手段，認為其他政府可以採用者，亦應於其報告書中指示之。

第四一五條

國際聯盟秘書長應將勞動攷察委員會之報告書，送交與異議有關係之各國政府，並須公表之。

受前項報告之各國政府，是否採用勞動攷察委員會報告書之勸告，若不採用時，是否有就該異議請求國際聯盟常設國際法庭裁判之意，須於一月以內通告於國際聯盟秘書長。

第四一六條

會員國中關於建議案或公約草案有不遵照第四百條之辦法者，他會員國有請求國際常設法庭裁判之權。

第四一七條

國際常設法庭對於四百十五條或四百十六條請求裁判之異議或其他事項，其所為之判決，即為最後決定。

第四一八條

國際常設法庭對於勞動攷察委員會之事實認定，或勸告辦法，得確認變更，或廢棄之。又對於被訴之政府，如有適當的經濟制裁手段，認為其他政府可以採用者，亦應於其裁判中指示之。

第四一九條

勞動攷察委員會之報告書，或國際常設法庭之判決中有勸告之記載者，會員國不以其勸告於所定期間內實行時，其他會員國得對之執行前記報告書或判決中，指示為適當的經濟制裁手段。

第四二零條

被訴之政府，無論何時得將遵行勞動攷察委員會勸告或國際常設法庭判決中之勸告而採用之必要辦法通知於勞動理事院。且得請求勞動

理事院轉達國際聯盟秘書長，組織勞動考察委員會查核之。遇此種情形時，應適用第四百十二條乃至第四百十五條，第四百十七條，及第四百十八條之規定。

如勞動考察委員會之報告，或國際常設法庭之判決，有利於該政府，其他政府應即停止其經濟的制裁手段。

第三章 普通規定

第四二一條

會員國約定，將按照本約本編規定所批准之各公約適用於其所屬無完全自治權之殖民地，保護國，及屬地。但

(一) 因該地方之狀況，不能適用之者，不在此限；

(二) 爲使公約之規定，適合於該地方之狀況時，不妨加以必要之變更。

會員國對於本國所屬無完全自治權之殖民地，保護國，及屬地，所施之措置，應以之通告國際勞工局。

第四二二條

本約本編之修正案，由出席勞工大會代表三分二之多數表決通過之。該案如得國際聯盟理事院有代表者之各國，及全體會員國四分之三之批准時，應即發生效力。

第四二三條

本約本編及以後由各會員國根據本編規定所締結之各項公約，解釋上若有疑義或生有爭議時，應交由國際常設法庭判決之。

第四章 暫時規定

第四二四條

勞工大會第一次會議應於1919年十月開會，其開會地點及會議事項應照附屬書內之規定。

第一次會議之召集及組織由附屬書內指定之政府，準備辦理。該政府關於提出大會所需各項文件之籌備，應由按照附屬書所組織之國際委

員會助理之。

第一次會議之經費，及此後在國際聯盟定有經常費以前，各項會議之經費，除代表及其顧問之經費外，應按照萬國郵政聯合總管理局經費分担之比例，由會員國分攤之。

第四二五條

按照以上各條所有應交國際聯盟秘書長之一切文件，在國際聯盟成立以前，由國際勞工局長保管之，屆時再行轉交國際聯盟秘書長。

第四二六條

按照本編規定，應由國際常設法庭判決之爭議，在該法庭成立以前，應向國際聯盟行政院選任委員三人所組織之法庭提出之。

附屬書

1919年第一次勞工大會會議

會議地點在華盛頓。

會議之召集，委託北美合衆國政府行之。國際組織委員會，由北美合衆國，大英帝國，法蘭西國，意大利國，日本國，比利時國，瑞士國，所任命之委員七人組織之。該委員會認有必要時，得向前記以外之會員國，請其任命代表者。

會議事項：

(一)適用一日八小時，或一星期四十八小時原則案。

(二)失業防止或救濟之問題案。

(三)僱用女工案：

(甲)產前產後，(內含產婦保護金問題)

(乙)夜工，

(丙)有害康健之工作。

(四)僱用兒童案：

(甲)允許工作之最低年齡，

(乙)夜工，

(丙)有害康健之工作。

(五)擴充及適用一千九百零六年百倫國際協約中，關於禁止女子夜工及禁止製造火柴使用白燐案。

第二部 一般原則

第四二七條

締約國承認產業上靠工資爲生活者之體育上，德育上，智育上的幸福爲最重要國際問題，爲達此高尚目的起見，特隨同國際聯盟之機關按照第一款之規定組織常設機關，締約國雖承認因氣候，風俗，習慣，經濟，機會，產業慣例之不同致使嚴行統一勞動條件難於即時施行，然締約國既認勞動不應僅視作商品則一切產業國自應就其特殊情形所能盡量施行者亟謀改善勞動條件應行之方法及原則。

締約國承認下列各項爲以上所揭各方法及原則中之特別緊要者：

第一 如前所述勞動不應僅視作貨物或商品之基本原則。

第二 僱主及勞動者爲達一切合法的目的應有立會結社之權利。

第三 勞動者之工資應按照國情及時勢公認爲適足維持相當生活之程度者給與之。

第四 採用一日八小時或一星期四十八小時制度，其尙不能實行此制者亦應以此標準爲趨歸。

第五 採用每星期至少有二十四小時休息之制度；且應設法將星期日包括在休息時間內。

第六 幼童勞動應廢止之，又對於幼年勞動者亦應加以限制，俾得繼續受教育並可確保其身體之正常發育。

第七 對於同等價值之勞動不分男女應與以同樣報酬之原則。

第八 各國以法令規定關於勞動條件之標準，應確保對於合法居住於其國內之一切勞動者與以經濟上平等的待遇。

第九 爲保證實行保護勞動者之法令起見,各國應設監察制度並應准許婦人加入之。

締約國對於上列之方法及原則,雖不敢認爲十分完善或確定不易,然確信此種方法及原則實足以指導國際聯盟之大政方針,果能爲國際聯盟加盟國之各產業國所採用於事實上設立強有力之監察制度保障之,則世界工資爲生活者將必因此而受永久之福利矣。

社會調查所出版中文圖書

社會研究叢刊

- | | |
|-----------------------|-------|
| (一) 樊 弘：社會調查方法(三版) | 七角五分 |
| (二) 趙鳳喈：中國婦女在法律上之地位 | 七角 |
| (三) 李景漢：北平郊外之鄉村家庭 | 七角五分 |
| (四) 曲直生：河北棉花之出產及販運 | 一元五角 |
| (五) 林頌河：塘沽工人調查 | 一元五角 |
| (六) 陶孟和：北平生活費之分析 | 九角 |
| (七) 楊西孟：生活費指數編製法 | 八角 |
| (八) 楊西孟：指數公式總論 | 七角 |
| (九) 楊西孟：上海工人生活程度的一個研究 | 九角 |
| (十) 曾炳鈞：國際勞工組織 | 八角 |
| (十一) 樊 弘：工資理論的發展 | (印刷中) |
| (十二) 樊 弘：價值問題的研究 | (印刷中) |
| (十三) 雷輯輝：北平稅捐考畧 | 七角 |

中國經濟發展問題

- | | |
|---------------|-------|
| (一) 吳半農：鐵煤及石油 | 四角 |
| (二) 吳半農：交通工業 | (印刷中) |
| (三) 吳半農：製造工業 | (編輯中) |

第一次中國勞動年鑑

王清彬 王樹勳 林頌河 樊 弘 合編 布裝三元八角
紙裝三元二角

第二次中國勞動年鑑

林頌河 吳 鐸 邢必信 張鐵錚 合編 (印刷中)

最近六十年中國對外貿易統計分析

蔡 謙著 (編輯中)

河北省及平津兩市勞資爭議底分析

吳半農著 三角

中國之經濟地位統計圖

吳半農 王子建 韓德章 劉心銓 編製 一元

北平社會概況統計圖

林頌河 王子建 韓德章 劉心銓 編製 三角五分

社會科學雜誌 (每三月出版一次)

全年一元四角

社 會 調 查 所

北 平 文 津 街 三 號

社會調查所底事業計畫

- (一)關於社會問題行使學術上之研究與調查
- (二)介紹國外調查社會問題及社會研究問題之新技術於中國
- (三)將調查研究所得結果報告社會以備解決國內社會問題之參考
- (四)蒐集關於社會問題之圖書及資料以圖研究與閱覽之便利
- (五)提倡社會研究之興趣使專攻社會科學之人士致力於專門實際的研究
- (六)與從事社會調查之機關謀合作協力調查社會問題
- (七)指導其他機關之社會調查事業