

新時代
史地叢書

世界各國新社會政策

主編者

吳敬恆
蔡元培
王雲五

撰述者 鄭 斌
校閱者 楊 杏 佛

新時代史地叢書

世界各國新社會政策

主編者

吳敬恆
蔡元培
王雲五

撰述者 鄭 斌

校閱者 楊 杏 佛

商務印書館發行

民國二十一年一月二十九日
 敝公司突遭國難總務處印刷
 所編譯所書棧房均被炸燬附
 設之涵芬樓東方圖書館尙公
 小學亦遭殃及盡付焚如三十
 五載之經營墜於一旦迭蒙
 各界慰問督望速圖恢復詞意
 懇摯銜感何窮敝館雖處境艱
 困不敢不勉爲其難因將需用
 較切各書先行覆印其他各書
 亦將次第出版惟是圖版裝製
 不能盡如原式事勢所限想荷
 鑒原謹布下忱統祈垂督

上海商務印書館謹啓

版 權 所 有 翻 印 必 究

中華民國十七年八月初版
 民國廿二年
 三月印行 國難後第一版

(五八六)

新時代
 史地叢書

世界各國新社會政策一冊

每冊定價大洋陸角

外埠酌加運費匯費

撰述者 鄭 斌

校閱者 楊 杏 佛

主編者 吳 敬 恆

蔡元培
 王雲五

發行者兼
 印刷者

上海河南路
 商務印書館

發行所

上海及各埠
 商務印書館

世界各國新社會政策目次

第一編 緒論

第一章 對於社會問題之思潮……………一

第一節 自然主義……………二

第二節 社會主義……………五

第三節 社會改良主義……………八

第四節 結論……………一一

第二章 社會政策之概念……………一三

第三章 社會政策之基礎……………一九

第二編 本論

第一章 現代社會政策之概觀……………二五

第一節 對於勞工之政策……………二五

第二節 對於資本家之政策……………二八

第三節 對於一般下層人民之政策……………三一

第四節 對於窮民之政策……………三五

第五節 結論……………三八

第二章 勞工介紹制……………三九

第一節 對於失業之政策……………三九

第二節 勞工介紹之性質……………四〇

第三節 勞工介紹制之利害……………四二

第四節 結論……………五一

第三章 職工協會……………五三

第一節	職工協會之性質	五三
第二節	職工協會之組織及事業	五六
第三節	職工協會之手段	五九
第四節	各國之政策	六一
第五節	結論	六五
第四章	勞工爭議解決方法	六七
第一節	勞工爭議解決制度概觀	六七
第二節	任意和解公斷制	七二
第三節	強制和解公斷制	七六
第四節	結論	八〇
第五章	勞工保護法	八二
第一節	勞工保護法之概念	八二

第二節	勞工保護法之沿革	八三
第三節	工場法之要旨	八七
第四節	最低工資問題	九八
第五節	國際勞工保護法	一〇三
第六節	結論	一〇九
第六章	勞工保險制	一一四
第一節	勞工保險制之概念	一一四
第二節	災害保險	一一六
第三節	疾病保險	一二〇
第四節	老廢保險	一二六
第五節	失業保險	一三三
第六節	結論	一三八

第七章 產業民主主義……………一四〇

第一節 產業民主主義之性質……………一四〇

第二節 英國之產業代議制……………一四二

第三節 德國之產業代議制……………一四五

第四節 結論……………一四八

第八章 新社會政策之原則與我國今後應採之方針……………一五〇

附錄……………一五九

一 上海勞資調節條例……………一五九

二 淞滬商埠惠工局章程及惠工條例……………一六一

三 江西取締工商糾紛辦法……………一七〇

四 廣東省暫行解決工商糾紛條例……………一七三

五 北京農商部工會條例草案要旨……………一七七

- 六 廣州國民黨工會條例要旨……………一七八
- 七 北京農商部暫行工廠通則要旨……………一七九
- 八 漢口國民黨工廠條例草案要旨……………一八〇

世界各國新社會政策

第一編 緒論

第一章 對於社會問題之思潮

現代社會生活，有種種弊病，就其著者而言：貧富不均，地位懸殊，強者錦衣玉食，傲然在上；弱者貧幾不能爲生，伏處于下。識者乃照社會生活之理想，批評其不正不當，思有以矯正改革之，此社會問題之所由發生也。然則宜如何祛除社會弊病而解決社會問題乎？論者或謂現代社會狀態之發生，自然之勢也，果應改善，亦當任其自然。或謂現代社會狀態亟須改

善，若任其自然，究無改善之望，且將益趨於惡，故政策上須進而為改善事業。是為對於社會問題之二大思潮。前者為自然主義；後者之中，更可分為二派：其一以為社會弊病之所由生者，在於現今之時代思想與經濟組織之固有性質，故欲改善社會之現狀，當自根本改革現代之經濟組織始。其二以為無須如此根本改革，但隨弊病之所在而祛除之，已可奏效。前者為社會主義，後者為社會改良主義；而社會政策之思想，出於社會改良主義。是故欲知社會政策之思想，當以順次說明以上各種思潮之概要為便。

第一節 自然主義

自然主義，亦稱個人主義，現代經濟學成立以來，久已流傳。自重農派至于斯密派，學者據自然法之見解，以為萬事當任其自然。何則，神本至善，而神所造者，任其自然，則善；愈加人工，則愈不自然，愈不自然，則去善愈遠。故經濟政策以自由放任為最當，使人各自由活動，即所以增進其幸福也。而社會究為各個人之集合，苟人各自由幸福，則社會全體亦必自由幸

福。蓋任各人自由活動，則其行動必然合理，自知趨利避害，依照經濟原則以經營經濟事業也。

自然主義家由是否定勞工問題暨其餘社會問題，以爲此皆好事者所虛構，恐不見信，故事誇張耳。雖然，自然主義家不否定現在社會經濟之狀態，不過單視爲各自獨立之弊病，而不以爲同一問題之發現，則其特色也。是以推原弊病之由來，以爲社會經濟尙未充分發達所致。社會經濟發達，深入完成之域，則弊病自然消滅，而社會狀態可臻完備。且現今有種種之弊病，無非國家施行人爲的政策之結果。若使自由政策充量而行，自由競爭真正完全，則弊病無發生餘地，而原有弊病可自然消滅。

自然主義家以個人發展爲社會發展之前提，其自由放任說之主旨也。然爲擁護資本家之故，又以社會發展爲個人發展之前提。是故欲整理社會狀態，增進勞工及其餘人民之幸福，須循自然合理之道，整理社會全體之狀態，增進國民全體之福利。蓋勞工及其餘階級之人，無非爲社會之一分子，決無不待社會全體發達而可增進其幸福之理；而欲促進社會

全體之發達，惟有厚殖資本，潤澤生產，以充實其經濟而已。彼勞工所得之工資，究取給於現在社會之資本；資本既爲工資之基金，故資本發展，當然必要。若欲增加勞工之工資，應避勞工人口之急增，此卽所謂工資基金說也。

自然主義家以爲資本發展，乃改善勞工境遇之上策。苟不爾者，勞工欲以團結力增加其工資，究無成功之望。而勞工以外屬於中等階級者，其理相同。但自然主義家亦知虐待勞工之非是，故亦主張優遇勞工；第其所謂優遇勞工，目的在於增進勞工能率及增加生產結果，卽工資工時而適宜，則可防止勞工疲困而增進勞工能率，勞工能率增進，則生產愈加有效，資本發展益加成功。因此勞工受二重之恩惠，資本家企業家益能發展；卒之社會全體之幸福，自然增進。

自然主義家以爲現今法律上之平等地位與經濟上之自由競爭，爲社會全體發達之要件。今日四民平等，法律上全然立於對等地位，經濟上個人自由活動，人各依自由契約從其所能而活動，如此狀態，最爲合理。故任其自然發展，最足應人類自然之要求，最合乎正義。

之觀念，最適於人格之完成。今人或爲雇主，或爲被雇者，或爲企業家，或爲勞工，乃各自才能使然，非有外部之強制也。才能僅堪爲被雇者或勞工，則其爲被雇者或勞工，事之無可奈何者也。

第二節 社會主義

社會主義與自然主義正反對，現今之經濟組織，苟依然存在，社會問題之發生，勢不可免。故欲解決社會問題，須根本改造經濟組織，是社會主義之中心思想也。蓋現今之經濟組織，一面以私產制爲其基礎，一面以企業制經營生產；而生產業務所必需之勞工，取給於雇傭勞工，以故現今之經濟，生產上難免種種弊病之發生。試觀今日勞資兩階級之關係，雇主與勞工間發生經濟支配關係及人格支配關係，又兩者間生產結果之分配，亦不免不均，雇主階級常壟斷勞工階級之利益。蓋私產制許資本土地之私有，而現今之生產，爲資本的生產，是以有資本者與無資本者究不能以同一資格參與生產。有資本者，自然爲生產

事業之支配者；無資本者，惟有爲勞工，對於資本家之企業，供給勞動。而勞動之得售與否？而能得相當之報酬與否？權操於資本家。加之勞動與勞工不可分離，勞工經濟上既不自由，人格上從而不平等。生產上勞資雙方之地位，如此懸殊，資本家乃憑其地位，擅專企業上之利益，故其財富愈積愈多。且勞工所得之工資，資本家視爲生產費之一部，自然依經濟原則務事節減，是以資本家富致巨萬，而勞工貧難自存，分配上勞資雙方之所得，又如此不均，勞資兩階級之利害相反若是，此社會問題之所由發生也。

社會弊病，發源於經濟組織，故欲改善社會生活上弱者之境遇，宜莫先於革除資本土地之私產制及自由企業制。是以社會主義主張廢止私產制及企業制之個人主義制，代以社會主義制。凡資本土地等生產要素，移歸社會公有，社會所必需之生產事業，改爲社會公業，由社會建設新組織於新基礎之上，實爲根本療治之上策。於此新組織之中，各人人格上始能享受平等待遇，生存上始能有均等機會，社會全體始得有調和發達。

社會主義否認現今之個人自由制，欲由社會干涉個人，使各人生存上得公平機會，在

此公平機會之下，各人可應其能力而勞工。以各人既爲社會生活，則爲社會之維持發達計，皆當以勤勞奉公，身心苟健全者，悉有勞工之義務。果如勞工，各可仰給生存資料於社會，各可應其才能而勤勞，各可完成發揮其天賦才能，各可爲社會全體貢獻。要之社會主義，以現代之個人主義及自由競爭爲社會之病源，當以社會主義及相互扶助之經濟生活代之，此社會主義之所以爲社會主義也。

社會主義雖有種種派別，而其主要區別，則爲關於經濟組織之一端。或謂現代社會弊病所由私生之原因，在於資本土地之私產制，故根本救濟之道，在於廢止私產制。至於企業制及勞工雇傭制，乃隨私產制之廢止而廢止者。或謂現代社會之大病，在於勞工受企業家之支配，故欲改革社會，應以全力廢止企業制及勞工雇傭制。持此說者，固亦主張廢止私產制，特以私產制之廢止，爲建設獨立自主勞工組織及社會生產組織所必要耳。以上兩派之思想，均是社會主義，而於改造組織之點，所見微有不同。例如法蘭西空想的社會主義及德意志科學的社會主義，以私產制爲攻擊之目的。法蘭西工團主義及英吉利產業組合主義，

以廢止勞工雇傭制爲其旗幟。雖然，廢止私產制企業制及勞工雇傭制，建設公有公營之社會組織，以圖社會各人之經濟平等，兩派無或有異；即兩派之主張，均在經濟組織之根本改造也。

第三節 社會改良主義

社會改良主義，介乎自然主義與社會主義之間，對於社會問題，取折衷態度，承認現代之經濟組織。但如自然主義純任自然，則生存競爭日益激烈，經濟界不免化爲弱肉強食之世，故雖亦尊重個人之自由，而爲社會全體調和計，謂宜加以適度之限制，立法上國家以社會全體之意思定經濟上各人自由行動之範圍，行政上對於經濟競爭上之弱者，加以保護，實爲補偏救弊之要圖；即國家當施行干涉政策，維持現代經濟制度之長處而祛除其弊病，俾社會全體及個人，均得發達。然則社會改良主義之見解，決不以現狀爲完全無缺者，乃欲革除社會之弊病，而立改善之策者也。雖然，社會改良主義又與社會主義不同，不以社會現

狀爲社會組織上之弊病，現代社會經濟制度，洵有種種弊病，然因欲革除弊病而根本顛覆個人主義之經濟組織，則社會之經濟進步，反被妨害，勞工階級將陷於愈不幸之境遇，是以此項根本改革，可議論而不可實行也。

社會改良主義，以現代經濟制度爲進步制度，營業上之自由及法律上之平等，最適於社會之進步，而私產制及企業制爲自由主義組織之基礎，故須竭力維持，私人所有財產而經營企業，毫無不合，不得認爲社會弊病之源。至於勞工雇傭制，乃勞工依自由契約而進於雇傭關係中也。此事全屬各個人之自由，且亦爲貧人維持生計之道，惟如私產制企業制及雇傭勞動制有貧富不均，事業專制及雇傭條件之不利等弊病，則當除去此等弊病；如人自爲助，不能除去此等弊病，則國家爲社會全體利益計，當以權力助之。此外現代人心之傾向，有發生弊病之虞，亦宜設法矯正。要之個人自由，務須尊重，而現代經濟組織與經營，大抵保障個人自由，促進文明發達，尤宜維持，折衷事理，設法改良，此社會改良主義之所以爲社會改良主義也。

是以社會改良主義，一面圖人心之改善，而救社會之時弊。一面依公共團體之力，而施漸進改善之法。例如關於勞工問題，依勞工保護法勞工保險及其餘各種社會施設，以改善勞工之地位，俾法律上之平等待遇，亦能施於經濟生活。蓋若平等待遇僅保障於法律，則實際生活上之弱者階級，常不免受不平等之待遇，今對於實際生活上之弱者，公共團體加以保護，則可使其經濟上之地位上進，而後勞工能安心勞動，社會能公平增進其福祉。雖然，社會分爲勞工及其餘諸多階級，決非不善，此乃歷史發達之自然結果，其是非本難一語斷定，社會主義乃欲舉一切階級而盡廢之，如此平等狀態之社會，是否能實現？果能實現，是否有益？均不能無疑。社會分爲若干階級，其間有分業之作用，有精進之激刺，爲益於社會者至多，甯屬可喜。夫惟如此，社會不至麻痺，不至退化，常能前進，然則階級區別而繼續存在，中產階級而發達，社會常得健全也。

由此觀之，社會改良主義之見解，在於承認現代社會制度之原則，期望社會弊病之革除。而其改良政策，則由國家或其餘公共團體干涉個人自由而限制之，是其主旨也。

第四節 結論

現代社會有貧困與罪惡二大病，而貧困尤爲社會問題之中心。凡治病之法，有應急與根治之別，療治社會疾病，亦若是已。其治標之道，在於保存現在之社會組織而加以種種改善，猶匠人之修繕頹屋然，其治本之道，則以貧困與罪惡發源於現在之社會組織，當先破壞舊社會組織，而後建設新社會組織，治標者改善，而治本者改造也。自然主義家謳歌現行制度，辯護現在社會，其於社會之弊病，不思所以救治之方，則治標治本，均不足與語。社會主義之改造社會組織，社會改良主義之改良社會狀態，對於社會問題，均有明確之主張，然則社會問題之解決，非採社會主義，則必採社會改良主義。

當重商主義極盛之時，弊病滋生，自然主義起而攻之，誠有大效，然重商主義既歸失敗，弊病亦隨而消滅，猶復固守自然主義，奉爲金科玉律，欲以解決現代之社會問題，謬之甚者也。自然主義之自由競爭原則，對於產業之發達，頗有貢獻，其功誠不可沒。但如自由競爭絕

無限制，則社會之貧富，將益不均，各人之地位，愈加懸絕。其有害社會之調和也明甚。况乎自由主義之所謂自由，僅爲一部人之自由，而非全社會之自由，自然主義家謳歌辯護現在社會之平等自由狀態，而不悟弊病之所從出也，抑亦蔽矣。

近世交通發達機械應用之結果，產業發展，資本集中，而其弊則有物重人輕之觀，致自由平等有名無實，社會主義乃大放厥辭，歸咎自然主義，力主人格上之平等及經濟上之平等，雖犧牲自由，亦所弗恤，其於矯正物重人輕之謬，有足多者。然無限制之自由，必然不平等；而無限制之平等，必然不自由。設使社會主義完全實現，則各人之天賦才能，能否盡量發揮，如不能盡量發揮各人之天賦才能，則社會能保無退步之弊否？且人之秉性與才能，萬有不齊，設使社會主義之公有公營政策，不能完全實行，則儉者能者仍有致富之機會，數十年數百年之後，仍能保無貧富不均之弊否？此皆不能無疑者也。社會主義之主張，固屬澈底，而實行以後之效果，則頗難斷定。

限制自由，追求平等，是社會改良主義之目的也，亦即社會改良主義之長處也。然社會

改良主義，一面承認私產制及企業制，一面又欲革除私產制及企業制所生之弊病，對於資本階級及勞工階級，均不得不採妥協態度。顧勞資兩階級利害相反，既在階級爭鬥狀態，能否容納社會改良主義之妥協主張，如不見容納，則社會改良主義之效果亦僅耳。

第二章 社會政策之概念

現今國家對於社會問題，不採放任態度，從來施行自由政策者，莫甚於美國，其於勞工狀態，國家及各聯邦均不加干涉，工資之名義及數量，不為不多，勞工狀態，似遜比歐洲諸國為優。然考其實際，則勞工時間之長，工資實價之低，機械同視之待遇，衛生設備之不全等，反甚於歐洲諸國，是以近時美國之態度驟變，切感政策施行之必要。至於其餘諸國，則各依國情如何，施行政策之必要，日益增加。蓋國家為共同生活之最高形式，乃社會中之社會，自其全體之目的觀之，與各人以完成人格之均等機會，其當然之職責也。則矯正社會生活之不正不當，俾人人能發展其人格，固國家對於社會問題之適當態度，是以現今各國對於各人

之經濟活動，殆無不有積極的施設與消極的禁止及限制也。

雖然，社會原有制度破壞，則國家瓦解，急進改造，究非國家所宜，國家惟有漸次改善社會生活狀態之職能，對於社會主義之要求，決不能驟然悉予容納，此所以國家常依改良主義致力於社會問題之解決也。而國家所致力者，或現於立法上之規定，或現於行政上之處分，或現於其餘種種社會施設，凡此可稱為社會政策。如此社會政策，不必由國家直接施行，地方自治團體亦可間接行之。然則社會政策固不限於為國家政策，要之，國家及其餘公共團體所施行之政策，在於改善社會生活狀態，俾各人能於公平待遇之下營共同生活，而社會和平圓滿發達者，皆可視為社會政策，決無大誤也。

廣義解釋社會政策，則公共團體苟為全體之安寧幸福而施行者，皆為社會政策。但現今之社會問題，富於經濟性質；是以為解決經濟性質之社會問題而施之社會政策，亦富於經濟性質。抑又思之，為維持增進經濟利益而施之政策，不能盡謂之社會政策。普通經濟政策與社會政策不同，所謂經濟政策，僅有增加經濟利益之目的，即為財富之厚殖交易之暢

旺而施行者耳。至於社會政策則不然，其目的在使社會各人能發展其人格，而經濟關係爲人格存在之根本條件，故須整理經濟關係之社會狀態，雖亦富於經濟性質，而非止希冀財富厚殖及交易暢旺者，並亦置重於財富均分。蓋若財富厚殖，交易暢旺，而財富分配於各人者，至不公平，則社會各人之生存與活動，不得公平之機會，社會政策卽爲改善如此狀態而施行者也。概言之，則普通經濟政策是財富生產交易之保護獎勵政策，而社會政策是財富分配之整理政策，當不至大誤。但須知分配問題不免與生產交易等問題有關聯，故社會政策不能全然與生產交易無關係。然則經濟政策與社會政策之區別，乃立足點不同之區別。前者置重於人類生存之根本條件，厚殖財富，以圖增進人類全體之福祉；後者置重於人類生存之相互關係，俾各人均能發揮其天賦，完成其生存，卽一則以厚殖人類生存之物質條件爲其任務，而一則以整理人類生存之物質條件爲其任務也。

社會政策富於經濟性質，有如前述。而社會政策又以關於勞工之經濟狀態而施行者爲其主題，現今社會生活中之經濟生活，勞工處於不利之地位，雇主與被雇者間，有服從支

配之關係，與現今之社會思想不符，社會問題概由是而起。故爲解決社會問題而施之社會政策，亦不得不以對於勞工之政策爲其中心。且廣義之勞工，占社會之大多數，故爲增進社會全體之公平福祉計，改善勞工階級之境遇，爲最重要，則爲增進社會全體福祉而施之社會政策，不得不以對於勞工施行者爲主題，理之當然也。而同屬勞工之中，雇傭勞工，遙多於獨立執業者，其境遇尤可悲憫，社會政策既以整理社會各人相互之經濟關係爲其任務，則關於此等雇傭勞工之問題，固不得不爲社會政策之中心，是以現今之社會政策，又以對於雇傭勞工之政策爲其主題。而勞工爲經濟上之弱者階級，則社會政策爲利用公共團體之權力之保護政策與救濟政策，不難測知矣。

現今之社會政策，以對於勞工之政策爲其中心，故社會政策之內容，富於階級色彩。卽現今社會政策，照社會生活之理想，欲使社會各人在公平機會之下完成其生存，則社會苟有階級之別，社會政策必然盡力變階級間經濟上之不平機會而爲公平機會。夫社會政策立於漸進改良主義之上，固非欲依階級爭鬥而起社會革命者；乃欲依政策之施設，緩和階

級間之衝突，俾階級間之利害關係得以公平也。要之，社會政策承認階級之存在，對於勞工施行政策，故其內容富於階級色彩，勢不能免，不得以此爲社會政策之詬病。

社會政策之實行，須一定費用，而其負擔或課於當事人，或課於社會全體，於是社會政策之實行效力有限界，即社會政策之能否完全實行，須視當事人或社會全體能否負擔費用而定。例如某種政策，專課負擔於企業家，或因企業家爲企業家之故而課之者，或因企業家可轉嫁負擔於消費者而課之者，無論原因如何，企業家能否負擔此等費用，企業家所得之利潤，足以使其負擔此等費用與否，實爲社會政策實行效力之限界，如負擔結局可轉嫁於消費者，則所謂轉嫁，果能如豫想與否？又消費者果能承受此轉嫁否？凡此皆爲決定社會政策之能行與否者也。且政策上之負擔，轉嫁於消費者，則消費者在社會中屬於如何階級，有重要之意義，設使消費者爲勞工，則將欲爲勞工造福，而反禍勞工矣。

社會政策之負擔，直接課於勞工，則勞工對於政策之理會及不得不負擔之覺悟，爲政策有效實行之前提。例如勞工保險，最足證明之。勞工理會與覺悟之程度，爲勞工保險政策

之效力限界，企業家之於勞工保險，有否理會與覺悟，因亦影響於政策，但勞工之有否理會與覺悟，尤為測定政策效力之尺度。至於社會政策之費用，由社會全體負擔，則關於負擔力之問題，易於解決。且以國家及其餘公共團體之公費施行政策，則負擔力既大，效力從而不得不大也。近時社會負擔之傾向漸著，從來負擔課於當事人者（企業家及勞工），今日課於全體，殆為此歟。

要之，社會政策者，財富分配政策也。從來對於財富之人類相互關係，至不公平，社會政策在於糾正此項關係，俾人各能發揮其天賦，完成其生存。而於從來之人類相互關係中，立於最不利之地位者，為占社會多數之勞工階級；則社會政策謂為勞工階級之福利而施行者，亦無不可。對於勞工階級之政策，非不可由勞工自身施行，並亦非不可由資本家施行，但勞資兩階級利害既相反，則政策之發動於勞工階級者，不必為資本家所容納，反是亦然。於是施行社會政策者，以立於勞資兩階級以外者為宜，即社會政策之主體，莫善於國家及其餘公共團體也。純任自然，有背國家所以存在之理由；而急進改造，不免破壞國家所由成立

之基礎。是以國家雖有施行政策之最善資格，而其政策之思想，不採自然主義，亦不採社會主義，而採社會改良主義也。國家及其餘公共團體，既以社會改良主義施行社會政策，則社會疾病，當以社會公費醫治，故社會政策之費用，由國家及其餘公共團體負擔，理固當然，匪特關乎負擔力問題而已。

第三章 社會政策之基礎

社會政策造出社會全體之平均狀態，俾各人獲得生存上之均等機會，故於一定範圍內，不得不束縛個人之自由行動。苟人人能知社會生活之真義，不期而能各慎其行爲，自制其行動，政策上固屬最可喜者。何則？社會政策本不否定個人主義之社會生活原則，承認個人之自由，而不欲束縛其行動也。然各人之自動限制，每不可望，在現今僅爲理想，未達實現之境，此社會政策之所以必要也。

社會政策限制個人之自由行動，故欲實行社會政策，當依公共團體之權力，對於個人

之行動，加以種種限制；而此等限制，表現於法律，固不待言。社會政策既依法律而實現，故社會政策謂為依法規而成立，亦非不當。即社會政策與法規有不可離之關係，然法規為人類行為之規範，人人須遵奉法規而行動，社會所可承認之行為，至少亦須為適合法規之行為，是以法規常有一定之強制力，社會政策限制個人之自由行動，亦現於有一定強制力之法。且社會政策在於圖各人經濟生存上之機會均等，有如前述，則對於個人自由行動之限制，要關於經濟活動者明甚。由此觀之，社會政策惟由有法規制定權者施行，即國家及其餘公共團體是也。如公司個人，雖能援助公共團體，有所行動與施設，究非能行社會政策者，世固有併稱公司個人所行者為社會政策，究屬失當。

社會政策必然現於法規，故制定法規之國家組織及狀況如何？與社會政策有密切之關係。地方自治團體之立法權，無非由國家賦與者，結局規定社會政策法規之最高公共團體，不得不推國家；而國家之組織及實狀如何，對於社會政策不得有重大之關係也。社會政策大體維持現行制度，原可不問國家之組織及實狀如何而施行者，雖專制君主之國，亦

無不能施行之理；然社會政策又向社會生活之均等機會之理想進行，而欲近此理想，則當以改善無產階級之經濟生活爲其急務；欲改善無產階級之經濟生活，政治上應先與無產階級以平等待遇，無產階級直接參政之狀態，最便於社會政策之實行，無待再論。社會政策既對於經濟問題施行者，同時政治上亦容納民主主義，則政策愈能實現。

現今國家之法律，結局無非爲國民全體共同意思之發現，愈近於共同意思發現之實狀，則法律之效果與價值愈大。社會政策亦然，社會政策法規，是否爲社會多數人所參與規定者？影響於政策之價值者至鉅，有澈底施行民主主義之政治組織，而後能有最有效果之社會政策，觀於政策之性質，亦可瞭然。在專制君政及寡頭政治之下，社會政策自上造成，與民意無關，缺乏自覺的承認，故其效果薄弱。或謂政治家善用社會政策，可以緩和階級意識之對立，勞工階級不致咒罵社會現狀，甚便於國家之施政，實爲賢者治國之道，議論固非全謬；但僅恃政治家之權術，施行社會政策，則社會政策之價值甚低，而其效果亦弱，可無容疑也。政治須出於民意，吾於社會政策之施行，信爲尤然。

社會政策現於法規，有如前述，既成法規，則必有遍行於社會之普遍性，此項普遍性，雖無道德基礎，亦能存在，例如專制政治下之強制法律，其強制力惟以專制君主之武力及其餘之實權為基礎，既有此基礎，法律即得普遍性，故雖無道德基礎，亦能存在也。由此言之，法律概念上不得謂須有道德內容者，要之，強制人人的意思，俾各人能遵守之，則為有普遍適用性之規範，已足為法規矣。雖然，實際觀察專制君政下之法規，則法規之根底，亦必含道德要素，即立法者必有道德要求，而欲實現其道德要求，則造成法規也。何則，法規之目的，在於維持社會秩序，除去紛爭機會，而實現社會全體之調和，社會秩序之保持，與社會全體之調和，一面為主權者自身之利益，而一面又為社會全體之利益與幸福，即社會全體所企望之「善」與「正」也。專制政治下之法規既然，則在現今公認民主主義之時代，國家制定之法規，事實上有道德內容，公認為「善」與「正」者，助長之，公認為惡與不正者，革除之，事屬當然。社會政策之法規，為不嫌於社會現狀而欲造出更善更美之狀態而制定者，則欲識別其善美與否，不可無標準，於是道德價值之判斷，勢不可免。況於社會政策之意義，本由道德要求構

成乎。

現代人要求人格之自由發展，完成生存之真義，而欲人格之自由發展，生存之完成，須互相尊重人格之價值，此人格平等價值之倫理觀念，實使國家改善社會生活之現狀而不得，不行所謂社會政策之理由也。換語言之，社會政策乃倫理要求之結果，而此倫理要求，乃現代人實踐道德之規律也。

論者或謂社會政策之施行，誠出於倫理要求；然人類之意思自由，道德上認爲善者，可任自由意思爲之，依法規之強制，則不免有矛盾。是不然；夫人類所以相集而爲社會生活者，孤獨生存，非特不足以充生存上之有形必要；即生存上之無形必要，亦無由滿足。此在原始時代已然，而於現今爲尤著。且各自認識人格之價值，俾人格自由發展，則僅認識自己之人格價值，尙未爲足，須亦認識他人之人格價值而尊重之，自己人格價值與他人人格價值之間，不置差等，均認爲人生最高之價值，則所謂人格價值者，始得認爲最高價值。不爾；人格價值不能謂爲人生最高之價值。是以人類有爲社會生活之必要；同時社會生活上人類互有

尊重人格價值之義務，於是最高社會之國家，制定法規之際，須有合乎現代人倫理要求之權責，此法規之所以必要有強制性也。惟其強制，始能使各人互相尊重人格，如此，強制非特不妨害各人之行爲，反使合乎倫理要求之行動更加自由。要之：法規之內容，苟合乎時代之倫理要求，而各人當然承認之，則法規之強制，毫不束縛各人之自由意思與行爲，依法規之強制而行者，結局與依各人之自由意思而行者，毫無矛盾。然則出於倫理要求之社會政策，依法規之強制而實行，固無可反對也。

雖然，社會政策雖現於強制法規，而其內容富於倫理要求，倫理之實踐，出於各人之自由意思；則欲使社會政策更加有效，當各本其道德上之責任心與以援助。由是言之，社會政策依各人之自覺與援助，始能充分奏效。

第二編 本論

第一章 現代社會政策之概觀

第一節 對於勞工之政策

現代之社會政策，可分爲四類：第一對於勞工之政策；第二對於資本家之政策；第三對於一般下層人民之政策；第四對於窮民之政策。而對於勞工之政策，又可分爲四類，茲說明其概要如次：

第一，在於完成勞工市場，而圖勞工需給之適合。考其方法，則取締私立勞工介紹所，設置公立勞工介紹所。而於勞資團體之介紹事業，亦加以必要之取締。又勞工買賣之交涉，勞資互有團結，故對於此等團結，當定適當之政策。又勞工買賣之失敗，發生同盟罷業工場閉鎖等紛擾，當居間調停，俾得繼續和平關係。

第二，勞資間之雇傭關係，若任其自由，必發生重大弊病，國家當加以干涉，俾條件適當，或定就業上之限制，或定設備上之要件，或定最低工資限度，或定最長勞工時間。又關於雇傭契約，發生爭議，則依簡易合理之特別司法審判衙門審判之。對於缺乏法律上之智識者，爲之設法律顧問，以伸其權利主張。此等關於雇傭保護之規定，謂之『勞工保護法』實爲社會政策之中心問題。

第三，勞工因疾病及其餘事故，失其所得，當爲之立維持生計之策。昔時適用救貧制度，然救貧制度，施於流氓乞丐之恩惠慈善而已；受者固失社會上之地位，法律亦停止其公民權。夫勞工一朝不幸而不能執業，猥與流氓乞丐同視，加以不名譽之救助，勞工苟自重，雖實

際困窮，亦不願求其救助。衡諸正義，此項方法，本不甚正當。蓋各人雖有分其平時所得以備不虞之責任；而今日勞工階級之生活狀態，究無多量貯蓄之餘裕。故一旦罹災，忽然生計困難，不得斷為孽由自作也。且勞工一旦不顧名譽而受貧民救助，則其性格每易墮落，難於再為獨立之良民。是以勞工不幸而罹災害，國家須立適當之政策，以維持其生計——一面恢復勞工之生產能力；一面防止其墮落——此項政策，謂之勞工保險政策。而二三國家對於衰老不堪勞工者，為之設立無償年金制度，勞工之不時災害，理想上當悉以保險制度救濟之；但事實上諸多窒礙，此所以今日各國一面致力於勞工介紹事業，以豫防失業；一面新興公共事業，以救濟之也。

第四，承認勞工之公權。參政權乃國民之公權，非勞工之特別公權。勞工之特別公權，除有同盟罷業之消極公權外，尚有參與勞工行政及組織勞工會議之積極公權。同盟罷業權已有數國承認，參與勞工行政之權，實行工業裁判，勞工保險，勞工介紹，及決定最低工資等政策之際，原則上勞工有選出陪審官及理事之權。關於此等公權之承認，規定於前述三類

行政制度之中。至於組織勞工會議之權，雖德俄等國，已經法律明認，尙未爲多數國家所採用。蓋勞工要求，每易失之矯激，認組公共團體，則難望其發表穩健意見。且勞工之團結運動，常破壞經濟界之和平，認組公共團體，則經濟界或愈見不安。又勞工無獨立之地位，執業於企業家之下，其要求概對於企業家提出者，勞工設立單獨發表意見之機關，而企業家不同意，則實際無重大勢力。是以勞工會議之組織，尙未爲先進各國所承認。雖然，歐洲大戰以後，勞工運動益盛，勞資聯合委員會，或勞資公衆聯合會議等勞工代議制，漸爲各國所公認；則勞工立法權，此後將屬於此等勞工會議，可豫測也。

第二節 對於資本家之政策

對於資本家企業家之政策，其一，爲獨占事業之公有公營；其二，爲稅制之整理，今日各國富力數百倍於昔日，而貧者反益增加，此非文明進步之咎；財富之分配不公有以致之也！數十年前優勝劣敗之進化原則，爲世所公認，是以財富之分配，全然信爲定於人之實力者。

然適用此原則於人類社會，應加若干之限制，擁巨萬財產之富者，與僅能維持生命之貧者間，除富力以外，不見有甚差異；認貧因為優勝劣敗之結果，乃重物輕人之偏見。今日之貧富懸隔，與其謂為優勝劣敗之結果，毋甯謂為生產獨占及財產繼承之結果。

現在經濟制度之缺點：第一，即為自由競爭原則之誤用。若使自由競爭能澈底作用，決不至有今日財富分配之不公，自由競爭雖似通行於現在之經濟組織，須知多數事業中有獨占性質者不少，——稱曰獨占，性質上不許競爭也，例如鐵路電車電燈汽油土地等事業是。現在社會既以自由競爭為原則；而此等事業，委諸個人經營，顯然自相矛盾。顧各國從來不施一定之政策，是故巧者自由獲得獨占事業之經營權，致富巨萬；獨占事業性質上不許自由競爭，故既得經營權之實業家，全然立於競爭之外，安然占利。調查東西諸國之富豪，殆無不以獨占事業致富者。社會主義家每謂『生產事業悉歸公有』，今如糾正現在社會之失，不依社會主義，僅將獨占事業歸諸公有公營，則不難防止今日分配之不公。此不獨為社會政策上所當取之方針；自人權上立論，亦當如此。依吾人勞力而得之物，原無妨私有；但私

所天賦，則有反對之充分理由——土地爲獨占中之最著實例，地下鑛物煤油汽油，亦天賦人類之物，人類不勞而得此等天產，而一部人獨占之，果屬合理否？天與之物，當爲人類共有之物，人類依長期習慣承認此等天產之私有。故今日不以爲不合理之行爲，而自公道觀之：土地及其餘之天產，決不可爲個人之私產。野蠻時代，土地供給無限，土地之私有，經濟上或反有利益；今日人口稠密時代，土地公有，不得不認爲最正當之政策。

獨占事業之私有，爲財富分配不公之主因，已如前述；而今日之社會制度，更有助長財富分配之不公者：財富之分配不公，如及身而止，貧富懸隔，決不至有如今日之甚；然現今之財產繼承法，許財產移轉子孫，故不公之分配，每經一代，益見不公。法學上對於繼承權固有種種之意見；而今日之繼承法，當加修正，恐爲識者所共認。歟！若長此不變，巨萬財產，可以繼承；則今後經五六代後，擁數十億資產者，必漸次增加。以彼數人之財力，即可左右一國之運命，將來社會狀態，姑置勿論；就現狀而言：一面繼承父母財產之庸人，在社會占重要之位置；而一面多數人民，因有此等資產家，不得不負擔此等資產之利息，故生活益覺不安。美國依

財產繼承法移轉財產於子孫者，總額達千億圓，此等資產投於事業，常年利息六厘，則爲六十億圓，若美國人口一億，則平均每人負擔利息六十圓，家有五口，則每家每年負擔三百圓。美國勞工之收入，平均年約六百圓至七百圓，其中三百圓，充付給富豪之利息，可無庸疑！今日先進國有鑒於此，概設遺產繼承稅，且其稅率日益增加。歐戰結果，英國起債七十億鎊，而欲償還本利，不得不課重稅於民，然國家不能多取於多數人民，何則？勞工收入概甚微薄，所得稅猶且不得完納也。是以一九一九年度豫算，一面增加麥酒稅；一面提高遺產繼承稅；——對於百萬鎊以上之財產，課二成；對於二百萬鎊以上者，課四成。——故如繼承二百萬鎊以上之財產，須納八十萬鎊之繼承稅。此誠戰後英國不得已之方法，但無論何國，實行社會政策之際，應充分研究財產繼承問題。

第三節 對於一般下層人民之政策

對於一般下層人民之政策，可分爲經濟、衛生、教育三種。其關於經濟者，概如次：

第一，在使下層人民獲得廉價之生活必要品。都市供給廉價麵包肉類薪炭等公共供給制度，非特於物價暴騰之際，在所必要；平時亦當行之。從來公營電氣汽油飲水等事業，認為適應時勢之政策，將來生活必要品之公共供給，亦必認為適應時勢之政策。然生活必要品政策中最重大者，住宅問題也。——蓋房租為下層人民家計中之重要項目，而房租每隨都市膨脹而騰貴，為之獲利者，止少數之房主地主。且房租騰貴，則多數人口密集於不健全之住宅，道德上衛生上發生重大弊病，匪特家計上感困難已也。先進國繼勞工保護社會保險之實行而最致力者，即住宅政策，而住宅政策通例如次：整理市區之道路與宅地；限制監督住宅之構造及用法；介紹住宅之借貸；增加健康廉價之小住宅。就中關於小住宅之增加方法，不一而足，——或完成交通機關，俾得廉價衛生之小住宅於市外；或補助公益住宅建築團體，獎勵增築廉價衛生之住宅；或於都市自建小住宅。

第二，在於變更下層人民之經濟地位。夫普及教育，完備交通，俾得移轉於最有利之職業與場所，原為根本之辦法。但此等政策，有間接性質；茲所欲述者，限於直接政策，所謂直接

政策者，移民政策也。以前先進國概施外國移民政策，取締移民事業而獎勵補助之，然隨國內工業之發達，勞工需要增加，不至有移植海外之勞工餘剩。且在植民地及新開國，勞工供給亦豐富，隨實業之隆盛，勞工得勢，不願廉價勞工之來住，排斥補助移民及契約移民之風頗盛，故今日先進國，不置重於海外移民，而置重於內地移民。蓋一國之人口，隨商工業之發達，過度集中都市；都鄙發達，致失權衡，都市生活之不健全，因此益著。夫都市常取給健全人口於田舍，以維持其元氣者也。今田舍人口減少，則將來都市如何得新鮮之血液於田舍？然則都鄙皆不得不疲敝，是以近來先進國，更覺有將都市人口移諸農村之必要。而欲達此目的，或貸資於內地移住者；或供給共有地；或收買大地主之土地，廉價賣給內地移住者。而現今農業政策上改良個人地位之方法，性質與此相同。

第三，爲安固下層人民生活之政策。夫生活不安之原因，有爲喪失平時所得或財產者，如疾病、負傷、老衰、失業、火災、盜難等是；有爲支出多於平時者，如病傷之療治、出產、就學、兵役、婚姻等是。此等原因中，有可豫見者，有雖不可豫見而依多年之經驗，尙可推定者，故各人有

分其平時所得以備此等事變之責任。但對於此等事變，不能盡依個人之力準備，須藉社會共同之力準備，是以先進國設有勞動保險、養老年金及雇主賠償責任等制。顧遭遇事變之際，雖有此等制度之救濟，而下層人民之生活，究不能全然照常繼續；仍須有賴夫自助，故國家須極力獎勵貯蓄，俾下層人民分其平時所得以爲之備。而其方法有單獨者，如設立貯蓄銀行、郵政貯金制、自治團體金庫制；有共同者，如勞工協會之救濟及公營簡易保險是。其或平時全無準備者，一遇事變，毫無利用貯金之餘地，則不乞靈於救貧法，必陷於高利負債之禍。故先進國勵行高利貸限制法，取締典當；或自進而設立典當。我國從來之救荒制度，爲備天變地異而設，受救濟者，不限於貧民，故非救貧制度，亦屬本段所述之社會政策。

對於一般下層人民之政策，關於衛生者，亦稱社會衛生政策。——肺病、花柳病及酒精中毒，乃現今之三大文明病，爲下層人民所最易遭者，先進國亟亟講求豫防之策，如供給衛生住宅，設立浴場、洗濯場、公園、運動場等。又衛生思想不普及，難達豫防之目的，教育上普及衛生思想，固爲重要項目之一；而此外又設衛生博物館，演講衛生方法，分布衛生印刷物。至

於治療方面，則設立各種公立醫院。而於乳兒保護，亦特加注意，如供給純潔牛乳，置公立產婆，設寄兒所及幼稚園等是。

對於一般下層人民之政策，關於教育者：第一，爲小學之公立。近來公立小學校免除學費以外，供給學用品，供給膳食，其畢業小學校而不能更受高級學校之教育者，施以補習教育及徒弟教育。又對於獨身之男女，爲之設立寄宿所；對於青年男女，設修養娛樂之所。此外設博物館、通俗講演處、通俗圖書館、公立劇場等，教育之具至備；而英美等國之大學植民，及社會植民，均於教育有偉大之成效，尤爲後進國所宜仿行！

第四節 對於窮民之政策

下層階級之中，有因身心不健全而不能自存者，謂之『窮民』。對於窮民，須講維持生活之道，謂之『救貧制度』。救貧制度之救濟，與以前所述各種政策之救濟不同，非受者之當然權利；乃社會給與恩惠之意，故原則上受者失公民資格，且恆附強制勞動之制裁。歐美

諸國，家族制度早經破壞；個人主義極盛，故有組織之公共救貧制度，在勞工保護法以前，早為重要之社會制度——在宗教團體勢力隆盛之時，寺院為其執行機關；政教分離以來，公共團體當救貧行政之責。公共救貧制度，非特為滿足社會公衆之良心已也；如不救濟，則傳播犯罪、不德、疾病等紊亂社會秩序，當非淺鮮！故為社會自衛計，實屬必要；而救濟之際，當以維持目前生活，及恢復自存能力為度。

窮民之中，有具勞工能力者；有不具勞工能力者，本有勞工能力，而一時因疾病或事業界銷沉而失業者，則有社會保險及勞工介紹制度之救濟。至於有勞工能力，而慣於遊惰放蕩，不願勞作者，當以警察之力，嚴厲干涉，同時須有感化自新之救濟，故關於流氓、乞丐、妓女、出獄人等制度，不良少年之感化制度，在此項社會政策上，亦占重要之位置。慣於遊惰放蕩者，概以幼時未受職業教育所致，故施職業教育於幼年者，亦不失為防止窮民發生之一策。其無勞工能力而不能自存者，第一為老衰者，在個人主義之先進國，以前概作窮民救濟，今日依老廢保險、養老年金等，保其面目。故無勞工能力而為窮民者，概指盲啞瘋癲騃蠢等。救

濟之方，隨種類而異，此等窮民之疾病，概出於肺病、花柳病、酒精中毒，且罹此等文明病者，概遺傳於子孫，務須設法防止此等文明病之傳播。一面對於罹此等文明病者之婚姻，當加限制，以免遺累子孫。

今日先進國所行之窮民救濟事業，凡可分為四類：第一，為貧者救濟；第二，為病者救濟；第三，為不具者救濟；第四，為改善救濟。而此等四類之救濟事業，又可細分如次：

(一) 貧者救濟

普通救濟

(丙) 癩病院

(戊) 跛者

(甲) 收容所

貸金

(丁) 醫藥救助

(己) 酗酒者

救貧院

給與物品

(三) 不具者救濟

(庚) 不治者

孤兒院

(丙) 廉價膳食

(甲) 盲者

(辛) 瀕死者

養老院

(二) 病者救濟

(乙) 聾啞者

(四) 改善救濟

托兒所

(甲) 普通病院

(丙) 駭蹇

(甲) 感化院

(乙) 錢物補助

(乙) 肺病院

(丁) 癲狂

(乙) 出獄人保護

(丙) 婦人家庭

第五節 結論

無論何國，對於下層階級之社會政策，概有三種動機：下層階級處於不幸之地位，與正義公平之觀念不合，設法救濟，為社會全體對於下層階級之責任，一也；欲使社會全體政治上，經濟上，社會上，均得健全發達，二也；下層階級不能浴文明之恩澤，深堪同情，三也。對於勞工之政策，及對於資本家之政策，概出於正義公平之動機；對於一般下層人民之政策，在於圖社會全體之健全發達；對於窮民之政策，富於同情慈善之性質。今日勞工階級之勢力，日益強大，對於勞工之政策，為各國急務中之急務！我國近年政治，不入軌道，經濟壓迫，日烈一日，勞工階級依智識階級之後援，起而運動，社會漸覺不安；故對於勞工階級之政策，亦為當今之急務。吾故於第二章以下述各項勞工政策，餘可參觀財政學及市政論，姑從略。

第二章 勞工介紹制

第一節 對於失業之政策

有勞動意思與勞動能力之工資勞工，求業而不得者，謂之『失業』。失業問題，爲現代經濟組織必然發生之弊病，而勞工失業之原因，大體可分爲個人原因與社會原因：個人原因，在於勞工自身，如傷害、疾病、職業變更、教育不足、任意退業等是；社會原因，概起於產業，如勞工需要之期節變動，產業界之循環不振，自由勞工之存在，生產方法之變更等是。失業之於勞工，物質上，流弊甚多，——勞工一旦失業，收入之途杜絕，自身及妻子瀕於飢寒；精神方面陷於自暴自棄，咒罵社會，甚至犯罪。凡研究失業問題者，無不重視之；威勃氏（Webb）云：『失業者之存在，危及社會，猶如不隔離傳染病者』。洵可謂知言。然則減少失業之政策，當如何而後可？自陸黎德（Rodbertus）以來，社會主義家每要求勞工權，以爲國家對於失業者當然有授與職業之義務。又門格（Menger）謂：『個人各有生存權，社會對於失業者，

當然有維持其生存之權。』勞工權也，生存權也，其理論之基礎，在於自然法，其要求非不合理；但與現今人定法下之私產制經濟組織不相容，究難實現。況乎失業原因，非必盡出於現今之經濟組織，故雖根本破壞現今之經濟組織，失業現象，未必悉能消滅。然則救濟之法當非一朝一夕所能成就者，宜分別設法救濟：——對於個人原因，當改善勞工條件，變更勞工地位，如勞工保護法，團體契約權，為實現此目的之手段，當分述於勞工保護法及職工協會二章中；對於社會原因，政策上可分為三類：其一，為公共事業之調節；其二，為失業保險；其三，為勞工介紹。『公共事業之調節』者，例如築路開港建屋等事業，在產業不振之時，政府相機與辦，藉以銷納失業者是。理至簡明，說明從略。失業保險，當詳述於勞工保險政策，以下先述勞工介紹制。

第二節 勞工介紹之性質

安固勞工之地位，減少勞工失業之機會，為社會改良之急務。其法無他，要在勞力之需

給能保連絡與均衡耳。而欲達此目的，於是有勞工介紹制。

勞力需給之連絡，須有機關，固不待言；彼商品買賣，有市場與交易所，勞力之買賣亦然，有相當之機關，則勞工可得幾多之便利。如無此項設備，則勞工求業，或自叩工場之門或托親朋介紹，徒費勞力與時間，其在發見適當之需要以前，不得不失業；其生活之困難，不言而喻。然今有『勞工介紹制』，則勞工藉此易知需要之有無，假令一旦失業，即可就業，失業時期可縮短。果爾勞工介紹制，實為減少失業之方法，安固勞工地位之機關。

勞力之需給失平，則發生多數失業勞工，亦吾人之所習見。今若勞力之需要，超過供給，受害者非勞工而資本家也；勞工轉有增加工資之利。勞力之供給，超過需要，則非特勞工之工資減少而已；失業者之數，不免更見增加。顧對於一國之勞工市場，減少勞力之供給，增加勞力之需要，本應訴諸勞工介紹以外之方法。然勞力之需給關係，可依勞工介紹而防止其弊者不少；蓋各種職業之間，勞工之需給，有失均衡者，例如甲業勞工，供過於求，而乙業勞工，求過於供；然則甲業勞工，有多數失業之虞；而乙業勞工，非特無失業之危險，且有控制資本

家之力。使此二業性質全異，則已，苟不爾者，技術上容易轉業，以彼有餘，補此不足，可以減少或根絕失業勞工；欲依此法適當分配勞工於各業，須藉勞工介紹之力。且勞力之需給失平，亦起於各地方間，不獨見於各職業已也，——例如甲地勞工過多，屢有失業；而乙地勞工過少，阻害實業之發展；工業隆盛之先進國，每有農村衰落，而都市苦於人多之現象，即各地方間勞力需給失平之例也。今若有完全之勞工介紹制，則不難祛除此弊矣！

由此觀之：勞工介紹之目的，在於為勞力需給之連絡機關；並為勞力需給之均衡機關。兩者共使勞工市場，無失業勞工，為其目的，則勞工介紹之效果，不難推知。按先進國勞工介紹之實例，大略可分為五種：（一）營利事業之勞工介紹；（二）同業公會之勞工介紹；（三）職工協會之勞工介紹；（四）自治團體之勞工介紹；（五）國家之勞工介紹。茲照勞工介紹之性質，研究各制度之利害得失於後。

第三節 勞工介紹制之利害

勞工介紹，既爲社會政策之一種，不可任其爲營利事業，固不待言；營利勞工介紹之目的，在於營利，故不免引起種種弊病——或望勞工地位之轉變，以便獲得佣金；或請求過重之佣金，致勞工之所得減少。甚至壓迫欺詐，陷害勞工，對於婦女勞工，往往紊亂風紀，破壞倫常。是以歐洲各國，嚴重監督此項勞工介紹所，漸次使歸消滅，茲舉例以明之：

法國在一八九七年，下院議決，私立勞工介紹所取締法案；先是法國僅有取締命令，因監督不周，乃以法律監督之，決議要旨如次：（一）欲設立營業勞工介紹所者，須受自治團體之許可。（二）自治團體，有額定介紹所收得佣金之權。（三）自治團體，有命令當事人雙方均等負擔佣費之權。』此項決議，送至上院，上院議員有或以爲自治團體之權限失之過大者；有或以爲勞工受勞工介紹之利，佣費當專歸勞工負擔者，卒以多數贊同此決議；惟插入『營業者有訴願縣知事之權』一項，遂公布爲法律。一九〇四年，更制定勞工介紹所法，按其要旨，則：（一）不許新設營利勞工介紹所；（二）原有之營利勞工介紹所，自治團體認爲必要時，五年以內禁止之，但對於營業人給與相當之賠償；（三）人口一萬以上之都市，至少設

立市營勞工介紹所一處；(四)酒店菜館，不得營勞工介紹業；(五)佣費由雇主負擔。』

德國在一九一〇年，制定勞工介紹業者法律，其主旨在於嚴勵取締勞工介紹業者。該法案之提出於議會也，議員主張絕對禁止者不少，但緩進論占勢力，卒定漸歸廢止之方針。該法要旨如次：(一)有公共勞工介紹所之地方，將來不許新設營利勞工介紹所。(二)新許勞工介紹業，限於特定之業務。(三)佣費之額，要得官廳之許可，如有必要，官廳可參酌公共勞工介紹所勞工介紹業者及勞資代表之意見而定之。(四)佣費由雙方均分負擔，不依此規定而訂不利勞工之約，無效。(五)勞工介紹業者，不得兼營次之業務：酒店，旅館，嗜好品店，住宅介紹，富籤，裁縫，理髮，兌換，典當及典當介紹等業。(六)雇人與雇主間，指定特定介紹業者之約，無效。(七)介紹婦女於外國，須將姓名業務詳告警察署。(八)違背本法者，取消營業之免許。』

同業公會之勞工介紹，為資本家會員募集勞工，歐洲各國不乏其例；尤盛行於德國。夫使同業公會，當勞工介紹之局，自社會改良之點觀之，利害相半。此項勞工介紹所，比營利勞

工介紹所固優，非特不生營利事業之弊，且使勞工之技能與地位適合，故爲益良多。然其弊亦不可忽視，資本家動輒自私自利，不能盡勞工介紹之本分，雖能圖勞力需給之連絡，而不能保勞力需給之均衡。蓋資本家設備之勞工介紹所，目的在於制御勞工，是以訴於種種手段，常使勞工供過於求，藉以減輕工資，選拔優者，設此制結局爲資本家圖私利之機關；爲勞工製造失業之陷阱，社會改良上殊可慮也。德國同業公會之勞工介紹所有二種：一由同一地域內各種同業公會聯合設立者；一由數地方同種同業公會聯合設立者。其設立之動機，全然在於對抗職工協會，因職工協會利用勞工介紹，動輒壓迫資本家；資本家乃利用同業公會，經營勞工介紹業，以圖屈服勞工焉。

職工協會之勞工介紹，非特爲職工協會發達上之要件；照勞工介紹之性質，亦爲社會改良上最有益之制度。蓋職工協會對於勞工之失業，同情最深，固不待言；且職工協會，以救濟會員之失業爲其任務，故完成勞工介紹之效果；而圖失業者之減少，協會經營上之要務也。然則道義上，利害上，使職工協會介紹勞工，爲改良社會之要圖，無待再論。英國夙號職工

協會之祖國，加入職工協會之勞工，失業者較少，無他；職工協會之勞工介紹，充分奏效也。雖然，職工協會之勞工介紹，非無可非議者，職工協會，專為勞工會員介紹勞工；非會員者，不能享受此利益。觀各國職工協會之實狀，職工協會，概網羅熟練勞工，普通勞工不與焉，普通勞工供給無定，每多失業機會；而不能依職工協會沾勞工介紹之恩澤，社會改良上洵屬憾事。且職工協會，惟制御資本家是務，不使勞工供過於求。對於加入協會之事，附種種之條件，限制會員之增加。故其依勞工介紹，而保勞力需給之均衡，惟使會員勞工供給適合需要；非會員者之供給，不置於心目中，其利害休戚，漠不相關。要之：職工協會經營勞工介紹業，利益固大；而以勞工介紹悉付職工協會之手，非所以完成此制之道。

使自治團體經營勞工介紹業，實為進步之社會政策。蓋自治團體之勞工介紹費，由公共團體及資本家所納之介紹費而成，毫不求酬於勞工，則可免營利勞工介紹之弊；又其目的在於保護勞工之利益，則可免資本家勞工介紹之弊；又比職工協會之勞工介紹，則自治團體之勞工介紹，受利益者毫無限制，故無職工協會偏私熟練勞工之弊。雖然，職工協會能

充分判斷勞工之技術性行，故介紹勞工之際，置適當勞工於適當地位；反之，自治團體之勞工介紹，當局無此能力，僅連絡勞力之需給而已；是以需要者之資本家，及供給者之勞工，均起不安之念，卒至利用此制者少。如欲普及此制之利益，完成社會改良之理想，當與職工協會之勞工介紹並行。

自治團體之勞工介紹，關於勞力需給之連絡一端，已論其利害如右。今再觀其保持勞力需給之均衡，則可知此制別有特長——德國各都市之勞工介紹所，編製精密勞工統計，定期刊行，各都市勞力需給之狀況，工資之高低，失業者之增減等，凡足知勞工市場趨勢之材料，悉行網羅，恰與商品交易所發行之物價表相同。此項勞工統計之利，不一而足：勞工藉此可決其擇業之方針，改良其地位境遇，所得不少；社會改良當局藉此可知勞工之狀況，及救濟之資料，其於豫防失業，裨益甚多。

自治團體經營勞工介紹，非特可達勞工介紹之目的；且與貧民救助法相輔而行，則社會改良之效果至大。歐洲各國實行貧民救助法者，例使自治團體負貧民救助之責，而所謂

『貧民』者，失業勞工占多數。其中有強健身體與完全勞工能力者，不乏其人，如依勞工介紹之法，使得適當之職業，即所以減少貧民之道，然則使自治團體救助貧民，同時使營勞工介紹業，自然可以節省貧民救助費。且貧民救助，動輒失之濫惠，如分別貧民種類，救助限於全無勞工能力者，方合貧民救助之目的。今有自治團體之勞工介紹所，則可將有勞工能力者，移付勞工介紹所。要之：勞工介紹制，與貧民救助法有密切之關係，貧民救助，既為自治團體之責任；則使自治團體兼營勞工介紹業，可謂至當之措置。

自治團體之勞工介紹制，盛行於歐陸諸國，英國則以勞工介紹為職工協會之事業；未見有自治團體之勞工介紹制。歐陸諸國中，德國可謂此制之根據地，——全國到處大都市，殆無不有此設備者。

國家經營勞工介紹，見於最近之立法：英國於一九〇九年，以勞工介紹所法開其端；尋一九一六年，和蘭亦行此制。『國營勞工介紹』，社會政策上最有價值之制度也。此制之利害得失，與自治團體之勞工介紹相同，其長處在於不使勞工負擔費用，及勞資雙方間無偏

頗不公之措置；而其短處，則以當局關於勞工之性行技術，不能介紹適當勞工於適當地位。然就英國之制度研究之，則國營勞工介紹，有爲自治團體勞工介紹所不及者，勞工介紹之目的，在於保勞力需給之連絡與均衡；而欲保勞力需給之均衡，自治團體之勞工介紹，誠有多少之效果，顧其範圍僅限於一隅。今若勞工介紹由國家經營，則其事業之範圍，涉及全國各地，不難保勞力需給之平衡。且考英國之勞工介紹制：勞工移轉住所，政府給與相當之補助，故勞力容易移轉，充分能達勞工介紹之目的。

自治團體之勞工介紹，定期公表勞工市場之狀況，恰如商品交易所編製物價表，使勞工便於決定擇業之方針。然自治團體之勞工介紹，其調查局於一隅，且不實行此法者亦多，是以不能知全國勞工市場之狀況；今勞工介紹由國家經營，則可知全國勞工市場之狀況，及勞力地方分配之趨勢，勞工所得之利甚大。就此點而言，國家之勞工介紹，不得不認爲優於自治團體之勞工介紹。

英國國立勞工介紹所，與公私勞工介紹所連絡，共同執行勞工介紹事務；是以國家之

勞工介紹所，可與職工協會及同業公會結密切之關係，故無不知勞工性行技術而介紹之弊。茲將英國勞工介紹所法之要旨摘示於次：

(一) 商務局認爲必要之處，設立勞工介紹所；或對於公私勞工介紹所，加適當之保護，或共同經營。

(二) 商務局可接辦公私勞工介紹所。

(三) 商務局調查勞工之需給狀況而公表之。

(四) 商務局得財政部之承認，可貸旅費於勞工。

(五) 勞工因正當之理由，——如工價比普通工價低廉或有關勞工爭議等，——而拒絕勞工介紹所之介紹，毫不受不利。

(六) 政府在必要處所設立諮詢會，附屬於勞工介紹所，由勞資雙方選出之同數代表組織之。

(七) 請求介紹勞工者或欲雇人者，不得向勞工介紹所之官吏，爲虛偽之陳述，——違

者處十鎊以下之罰金。

本法案提出於議會時，政府發表其計劃，大旨如次：全國分爲十區，每區設地方勞工介紹所，統一區內各介紹所；倫敦設中央勞工介紹所，統一各地介紹所。每區內應設介紹所之數，依人口之多寡而定——人口十萬以上之都市，設一等勞工介紹所；人口五萬以上之都市，設二等勞工介紹所；人口二萬五千以上之都市，設三等勞工介紹所。一等介紹所約三十至四十，二等介紹所四十五，三等介紹所約百五十。勞工介紹所之經費，年約十七萬鎊，加新設之費用，則施行後十年間，年約需二十萬鎊。歐洲大戰中，英國能調節勞工之需給者，國營勞工介紹制之效果也。

第四節 結論

勞工介紹事業，自社會政策上立論，當由公共團體經營；營利性質之勞工介紹，非特流弊滋多；且去勞工介紹之本旨過遠，宜絕對禁止。勞資雙方所營之業，雖於社會政策有所補

助，不無流弊，宜加以監督；而於資本家所設之勞工介紹所，監督尤宜嚴重。至於同屬公共團體之勞工介紹，當由自治團體經營；抑當由國家經營？關於本問題之政策，各國不必相同，英國國家自立介紹所，法德諸國由自治團體經營，美國近來頗主國營。自治團體經營勞工介紹，在貧民救助法上最爲適宜，但自治團體之勞工介紹，難保各介紹所間之連絡——彼德國最巧於保持自治團體介紹所之連絡者也，猶且欲設國家勞工介紹局以補其缺，可思過半矣！

公共勞工介紹所當由何人辦理，性質上當由官吏辦理，但欲有效經營，須得勞資雙方之協助。蓋若公共勞工介紹事業，全然由官吏經營，則資本家之勢力，既足以左右之；而又關於勞工之性行技術，結果必至腐敗。是以由勞資雙方出同數之代表共同經營，較爲得策。

介紹勞工應否徵收費用？徵諸歐美各國之實例，大抵不徵收費用。徵收介紹費非必無益，對於無誠意之請求，不失爲限制之一法。然公共勞工介紹之主旨，在於保護勞工，故宜以『不徵收費用』爲原則。英德諸國，甚至進與勞工以金錢上之便宜，亦可知政策上之趨勢矣！

勞工與雇主間發生爭議之際，勞工介紹所當取如何之態度？各國公共勞工介紹所，從來所取之方針，不一其軌；有或於爭議中中止介紹者；有或於爭議中依舊繼續介紹者。今日歐美各地之介紹所，遇有勞資爭議，先將爭議告知勞工；而後辦理介紹事務，勞工就業與否，聽其自決，此策可使勞資雙方不起反對，為最宜之態度。關於勞工條件不合職工協會所定者，公共勞工介紹所，對於勞資雙方，亦以取中立態度為宜。（參觀附錄一）

第三章 職工協會

第一節 職工協會之性質

勞工為改善勞工條件而組織團體，對抗資本家，此項團體，謂之『職工協會』。凡勞工為改善其地位而組織之團體，種類甚多：有共濟組合、消費合作社、生產合作社等。此等團體，各有特別目的，悉為社會問題解決之方法，職工協會亦其一種也。而其特質無他，在使勞工

依團結力，要求有利之勞工條件於資本家，『勞工條件』者，勞力買賣之條件也。——猶如商品買賣之條件，蓋勞力亦一商品也，賣者為勞工，買者為資本家，勞工欲以最高價賣其勞力；資本家欲以最低價買之。是以勞力之買賣，與商品之買賣無異。雖然，勞力與商品之間，性質上有異，故於買賣之關係，二者不得不異其狀態：勞力附着於勞工之身體，離勞工身體之勞力，決不能想像，是故勞力之供給，即勞工之供給也。而勞工供給之增減，依種種社會事情而定，勞工自身不能調節之。商品供過於求，價格下落時，生產者可減少生產，限制供給，俾供給與需要保持均衡，以免價格下落；至於勞力則無如此伸縮力，供過於求時，永見工資之減少；在需要增加以前，無由恢復其價格。且商品多移動之便，在甲地需要減少價格下落時，可遷於乙地而高價販賣之；勞力殆無如此移動之便。雖交通機關完備，轉居容易；而因家族關係生活狀況等事情，勞工不願轉居求業於遠方，而況於交通機關不備之處乎！抑更有進者，勞力為勞工所由支持其每日生計之淵源，一日不賣其勞力，即一日不得不飢餓。至於商品，則買主願出之價，不滿賣主之意時，賣主可待價而沽，勞力之買賣，決不許用如此商略。是以

勞工賣其勞力也，相率而急賣，其間競爭之不絕，亦自然之勢也。資本家利用此項競爭，可以低價購買勞力；假令勞力之需要，超過供給，勞工猶且不能主張其利益，終為資本家所壓倒。要之：勞力之性質，與商品不同，——在商品之買賣，買主與賣主常得立於對等之地位；而在勞力之買賣，資本家有凌駕勞工之力。

定勞工條件之際，勞資關係，有如前述；然則為勞工計，當如何而後可？訴於政府之權力；或任雙方之自由，二者必居其一。關於勞工條件中之特定事項，訴於政府之權力，多少可防資本家之壓迫。——例如關於勞工時間，徹夜業，定期休業日，及危害預防，各國政府定工場法，立一定之準則，限制勞資契約之自由是。雖然，勞工條件之最重要者，在於工資之高低，此非政府權力所及之範圍，須依雙方之自由意思而定。近依法律規定特種工業之工資最低限度者，始見於澳洲，——紐絲綸州一八九九年法律，對於十八歲以下之職工，定最低工資，男工每星期五先令；女工每星期四先令。維多利州特設工資公定局，公定某種工業之工資最低額，一九〇〇年擴張其適用範圍，上下兩院之一，認為必要時，可適用之於一切工業。最

近英國亦制定此項法律，一九〇九年工資公定局法，對於若干工業，必要之際，設工資公定局，定工資之最低限度。此等諸國以外，關於工資之高低，政府試行干涉者，未之或聞；歐洲大戰以後，雖有一般最低工資之運動，卒未見諸實行。

依法律干涉工資之高低，果能達社會改良之目的否？固屬疑問；在特種之工業，定工資最低限度，非無效果；而欲施諸全體工業，甚或施諸一切勞動，理想固優，實際難行，勢不得不任雙方之自由。要之：定如此勞工條件，任勞資雙方之合意，為現代經濟組織之通義；而處於其間之方法，惟賴勞工之自助。然在勞力之買賣，勞資之地位強弱異勢，有如前述；則勞工各自獨當資本家，究無效果，須以團結力對抗之。東西各國之職工協會，實應此必要而發生。先進各國之職工協會，其事業不一而足；其活動有種種，而其主要之目的無他，在使勞力之買賣與商品之買賣相同；在使勞資關係立於對等地位。

第二節 職工協會之組織及事業

職工協會之組織，當初甚簡單，萬事一本『原始的民主政治』處理之。屢次開會，會務依全體會員之投票決定之，職員則輪番充任，——蓋會員少，事業簡，組織固不須複雜也。洎會員漸多，事業漸繁，協會組織，從而趨於複雜，現今職工協會之意思機關，由各地支部選派之代表構成，此之謂『職工總會』。每年開會一次，決定職工協會一年間之方針。職工協會之執行機關，即協會本部之理事會，由總會選出之理事組織之，——對內執行協會之一切事務；對外為協會之代表機關。理事會設書記長會計及委員會。支部之組織，與本部同。協會愈發達，則更有協同動作之必要，於是有聯合會之組織，——英國之職工協會聯合會，美國之勞工聯合會，其著例也。今日之形勢，則不僅圖一國職工協會之聯合而已；且進而圖世界職工協會之聯合，所謂勞工協會之國際社會運動是也。

職工協會之事業，最著者為勞工條件之改良；其次為勞工介紹及勞工保險。後二者近有國營之傾向，茲順次說明之。

改良勞工條件之方法，概定勞工條件之一定標準，使會員依此與資本家訂勞工契約，

例如定勞工時間之最長限度及工資之最低限度是，若會員有不依此而訂契約者，則受除名之處分。職工協會定勞工條件之標準，所以使勞工依共同勢力要求資本家改良勞工條件也，勞工要求於資本家者，單獨不能達其目的時，依此方法，易於奏效。然則資本家不可輕視此標準也，明甚！其或不承認工會所定之標準，屢屢引起種種之紛擾；同盟罷業，其一例也。

至於『勞工介紹』，則會員有失業者，呈報所屬之支部，支部職員有介紹於其地適當業主之義務；若其地無就業之途，則通知他地之支部，俾與以相當之地位。——此時轉居費用，由所屬支部支出。——依此方法，在特定之地方，勞工供給有餘，則遷諸供給不足之地，以保需給之均衡，而杜勞力供給超過之弊。

所謂『勞工保險』，即對於勞工之疾病、災害、老廢，設立救濟制度也。勞工保險之資金，以平時積聚會員所繳之保險費充之，通例設有定率，酌量情形而救濟。勞工保險，所以保勞工生活之安全也，推此而言，失業救濟費，亦屬必要，是以有設失業救濟基金制者。會員因正當理由而失業者，協會一面介紹勞工；一面支給失業中之生計必要費。

第三節 職工協會之手段

勞工與資本家之交涉破裂，則職工協會取權力手段，以貫徹勞工之主張，其最著者，爲同盟罷業、怠業及不買同盟。

『同盟罷業』者：多數勞工結合而使雇主容納特定要求之就業中斷也。同盟罷業本身，非目的而爲手段也，與雇主以物質上精神上之痛苦，俾勞工之特定目的可以貫徹，故罷業非破棄契約關係而欲繼續之者也。罷業之最有效者，爲有政治目的之總同盟罷業；其次爲有經濟目的之同盟罷業。後者之中，有攻擊的同盟罷業，防禦的同盟罷業，及同情的同盟罷業。有政治目的之同盟罷業，卽法國工團主義者之所謂直接行動，其主旨在於「根本推倒現在之社會組織。」至有經濟目的之同盟罷業，概爲改善維持勞工條件而起者——通例以有經濟目的者爲正當；但守舊者併此而否認。往昔歐洲諸國，視同盟罷業爲暴舉；參與同盟罷業者，科以刑罰。及漸知同盟罷業之本質，承認勞工之同盟罷業權，蓋現代尊重個人之

自由意思，僱傭關係，不過契約之一種；勞工非在某條件之下，不賣其勞動，是勞工之自由，無可抗議之正當行動也。譬猶商人之販賣商品，非依定價，不願賣去其商品。今承認商品買賣之契約自由；而不承認勞動買賣之契約自由，於理不可通。故今日歐美諸國承認勞工之同盟罷業權，可謂尊重勞工買賣契約自由之結果。

怠業使資本家費更多時間與更多生產費，資本家雖欲取償於物價而不得，故以不利於資本家爲其本質。但同業勞工全體怠業，則生產減少，消費者亦感苦痛。雖然，怠業之主要目的，在於困頓雇主，其消極手段，不過怠於工作，尙無大害；至於積極手段，故意爲勞工上之過失，故意損毀機械，則可謂戰不擇術之甚者。慣用如此手段，有傷勞工之品性，使技術退化，爲勞工自身計，決非良法。同盟罷工，洵非罪惡；至於怠業，則不得不謂爲罪惡矣。怠業之積極的者，法國刑法亦處罰云。

『不買同盟』者，勞工對於不容納特定要求之雇主，同盟斷絕社交上經濟上之一切關係也。而欲使絕交更加有效，每進而勸告社會之公衆，不買該雇主之生產物。不買同盟之中，

有『單純不買同盟』與『複雜不買同盟』之別，前者謂之第一不買同盟，後者謂之第二不買同盟。第一不買同盟，係勞工施於爭議之直接關係人者；第二不買同盟，係勞工施於第三人者，不買同盟，概屬於後者。此外有不當表，亦不買同盟之一種，即以不容納勞工要求之雇主姓名、或工場名稱，廣告於報上，示與該雇主或工場斷絕一切交通。夫不買同盟，本非不當，如加以壓迫，反為違背正義之不當行為；何則？不與己所不願者交易，此個人之權利也，第不買同盟，有類國際平時封鎖，使第三者絕對不買該雇主或該工場之生產物，稍稍失之苛酷。德國承認第一不買同盟；對於第二不買同盟，則苟不加暴行於第三者，亦認為正當。美國最高法院，屢次宣告不買同盟為不法，而對於不當表，與以法律之保護云。

第四節 各國之政策

法律依勞工團結之目的，而賦與一定之資格，依勞工團結之機能，而賦與一定之保障；勞工團結之存在，而適合目的，勞工團結之活動而適合機能，則受法律之保護，謂之『勞工

團結權。——故勞工團結權者，勞工團結之法律根據及合法活動也。在今日之觀念，勞工爲改善勞工條件之目的而結社者，訴於積極手段之團體契約，以達其目的者；訴於消極手段之同盟罷工，以貫徹其主張者，皆合乎正義，有受法律保護之必要。然則勞工團結權，實包含勞工結社權、團體契約權、同盟罷工權等，種種集團權利。按諸沿革，先進各國關於勞工團結之法律，凡可分爲三期：第一期。視勞工團結爲結社犯而禁止之；第二期。認勞工個人有團結之自由，而於團結手段有限制；第三期。認勞工團結之存在與活動，由禁止而放任而公認，蓋幾經變遷焉。

英國之職工協會萌芽於十八世紀末葉，及至十九世紀初期，其數漸增，製書業者、活版業者、鑄物業者，各各組織協會。時英國有嚴厲之結社法，——此法原爲禁止手工業徒弟之團結而設，——及至工業革新時代，並適用於工場勞工，勞工爲結社而罹刑辟者不少。是以當時之職工協會，全然爲祕密結社。一八二四年，政府廢止結社法，始公認勞工有結社之自由。爾來職工協會之組織，相繼而起，如著名之機械職工協會，創立於此時云。顧當時之職工

協會受社會主義之影響，每有矯激行動，至一八五〇年，社會主義斂跡，職工協會始純然爲經濟上之運動，除定勞工條件之標準外，勞工保險勞工介紹等各種有益事業，着着就緒。又對於資本家之態度，漸次變化，務依仲裁調停方法息爭，苟非不得已，決不輕於罷工。一八七一年政府制定職工協會法，與職工協會以法人資格。在此法發布以前，勞工僅得結社之自由，政府對於協會之保護監督，尙未有辦法，協會職員於財務有舞弊者，法律上毫無救濟之途；然自有此法，協會取得法人資格，此種弊病，漸次絕跡。爾後職工協會告長足之進步，社會嚮視協會爲煽動機關，今則以爲解決社會問題之方法。同年更制定刑法修正法，廢止一八二五年處罰團結手段之法律；爾後有一八七五年之徒黨及財產保護法，翌年之職工協會法改正法，一八九三年之職工協會共濟基金法，一九〇六年之勞工爭議法，一九一三年之改正職工協會法，一九一七年之職工協會合併法，以迄於今日。而二十世紀初頭，英國免除協會不法行爲之責任，及認許協會資金之政用，尤堪注目。英國之職工協會法，採登記制度，一經登記，卽有財產上及訴訟上之能力。

法國之職工協會，萌芽於十九世紀之六七十年。先是革命時代，制定結社禁止法；勞工之結社，不問其主義目的如何，一概禁止；及拿破倫三世即位，留意社會改良，認職工協會爲解決勞工問題之必要機關，一八六四年之改正結社禁止法，公認勞工結社之自由。爾後若干職工協會，依法組織，而此等團體之組織與活動，悉取範於英國，以穩健手段對抗資本公司。馬克思國際共產黨之起也，勞工多數左袒之，職工協會失其固有之性質，化爲社會黨之機關。——十九世紀之中葉，激烈同盟罷工起於各地者，全爲此也。於是拿破倫三世一變從來之方針，盡力鎮壓職工協會，職工協會之發達，大受頓挫。普法戰後，職工協會受列國勞工會議（一八七五年）之影響，始挽回其頹運，新組協會，逐年增加。一八八四年，政府制定勞工結社法（一九〇一年改正之），與職工協會以法人資格，爾來職工協會大發達。一九二〇年，更擴張職工協會私法上之權能。法國之職工協會，取呈報主義，一經呈報，當然取得法人資格。德國以一八六九年之營業法，承認勞工結社之自由，限制團結手段。爾來職工協會法之制定，久爲懸案，一九〇六年職工協會法案提出於議會，未見議決；然協會實際發達異常。

同法案規定職業利益與互助共濟爲協會之目的，採登記制度。適用民法社團法人之規定。革命後一九一九年八月之新憲法第一五九條，積極保障勞工團結，其第一六五條，公認職工協會爲職業代表團體。一九一九年四月，德國勞工公報，掲載勞工總聯盟宣言，謂：『職工協會，由同一職業或類似職業之勞工成立，以改善工資勞工條件及增進職業勞工經濟上社會上之地位爲目的。與業主交涉協約，交涉結果無望，則同盟罷業；啓發會員之精神的專門的智識；施各種共濟扶助施設；擁護一般勞工之權利。』職工協會之機能及目的，可謂宜發無餘蘊矣！

第五節 結論

社會弱者之勞工，組織自治團體，改善其地位與境遇，於勞工非常有益——蓋勞工各自與資本家立約，必在不利之地位，一旦團結，以團體勢力之後援而立約，則勞工條件之有利，無容疑也。勞工既有職工協會之機關，非特無須盲從資本家，且圖協會之運用發展，自然

助長其自治精神，故職工協會，在社會政策上，在社會教育上，效果甚大。論者或謂職工協會惟利於加入者，其不加入者反蒙不利，誤也！協會外之勞工，因協會會員努力之結果而改善其勞動條件者頗多；蓋協會之目的，固在伸張會員之利益，然協會獲得之利益，會外勞工仍可同樣均沾也。昔日會員誠有厭惡會外勞工橫加壓迫之風，至於近來，進步之協會，覺壓迫會外勞工之非，概取涵容態度；故不利於會外勞工一端，已不足慮。其次職工協會之於資本家，利害何若？從來資本家獨斷勞工契約，自勞工組織協會以來，資本家即不能獨斷決定契約，遂謂勞工組織團體，干涉資本家之事業，則危害私產制之社會組織。然此論之謬甚著，今日之生產，社會生產也，全任資本家獨斷經營，極不合理。故勞工組織團體，決定勞工條件，進而主張參與生產管理權，事屬當然，毫不足異。資本家與勞工之平等從事生產，正合乎今日「產業民主主義」之原則。——假令承認今日之經濟組織為資本家者，與其與無組織之勞工訂約，孰若與職工協會之賢明代表協商？何則？時間與勞力可節約也。最後職工協會及於社會全體之影響何若？職工協會之目的，在於改善勞工之生活狀態；則其於社會全體之效

果，決不鮮少！職工協會之存在時，或不無損害社會之虞——例如勞工時間之不當縮短；工資之過度增加，如資本案承認之，則其結果必至生產額之減少，生產費之增加，生產物之價格騰貴；社會之大多數，蒙非常之損害。然此等不當要求，必然引起公眾之反對；故以輿論爲後盾之協會，當不提不恰之要求；資本案懼生產物賤路之縮小，亦決不輕易容納此項要求，故損害社會之危險，不過杞憂而已。雖然，職工協會之初期，屢起爭議，動生紛擾，在事物進化途程上，勢不可免；淺見者徒以此故而否定協會本身，是謬之甚者也！（參觀附錄五、六）

第四章 勞工爭議解決方法

第一節 勞工爭議解決制度概觀

勞工與資本家之間，關於勞工條件之爭議，可分爲二種：其一，爲法律上之爭議，因契約條件之履行與否而發生；其二，爲事實上之爭議，因欲絕續或變更契約而發生。——例如勞

資雙方約束一定豫告期間，爲解約之條件；而資本家臨時開除工人，或約定勞工毀損器械，應爲相當之賠償，而發生毀損器械之事實時，勞工不履行此約，皆屬法律上之爭議。又如有期僱傭關係，期滿，雙方均願續雇，但對於工時工資等條件，雙方不合意，或如在不定期僱傭關係，臨時由一方提出變更勞工條件之要求，皆屬事實上之爭議。要之：法律上之爭議，係關於既定之僱傭契約者，純屬法律問題，可依民法規定解決之；事實上之爭議，係關於將來之僱傭契約者，雙方間毫無法律關係，惟有參酌雙方利害，爲之調解。而法律上之爭議，概關於特定之勞工；事實上之爭議，多關於多數之勞工。是以學者或稱前者爲個別爭議；後者爲團體爭議。然自爭議之性質觀察，似稱權利爭議與權力爭議爲適當，——此等爭議之解決機關，英國與大陸異其制度，蓋英國不問爭議之性質如何，概付同一機關處理；大陸諸國，則屬於權利爭議者，付特別法院審判；屬於權力爭議者，付和解公斷機關調解，例如一九一九年之英國產業裁判所法，及一九二二年之德國產業爭議調停法是。

勞工爭議法院，審理法律上之爭議；此項爭議之性質，與普通裁判事務無異，當然可在

普通法院審理。然歐洲諸國，設立特別法院者，何也？蓋勞工爭議之訴訟，費程序簡而訟費少，否則，勞工避訟，拋棄權利，結局不得不屈服於資本家。且審理此項爭議，須明經濟社會之狀況及勞資之關係，此非普通審判官所勝任，是以有特設法院之必要。歐洲之勞工爭議法院，以一八〇六年之法國工業法院爲其嚆矢。——此制先起於里昂，漸次推行於各工業都市，一八九七年法國總數有一三八所之多。德國在一八九〇年制定工業法院法，依此法設立者，一八九六年有二七五所；一九〇七年增至四二五所。此外奧國在一八六五年，比利時在一八五九年，意大利在一八九三年，先後設立此制。勞工爭議法院之組織，各國之間，大同小異，概依市鄉等自治團體之發意，受政府之認可而設立，以審判長及審判員組織之。——審判員由其地各種產業之勞資雙方，選舉其半數。——依無記名直接選舉法。——審判長之產生，或依審判員之互選。——法國制——或由市鄉長或市鄉會就勞資階級以外者選定之。——德國制——判決有強制力，除特定情形外，不許上訴。其許上訴者，則使提出於普通法院。勞工爭議法院以勞資代表組織之，爲普通法院所無，其特色卽在於此。

和解制度者：『在國家監督之下，設和解機關；關於勞工條件之實行，勞資一方或雙方發生異議時，聽當事人一方或雙方之陳情，而與以和平解決者也。』一旦將爭議付和解機關，則傭者不可對於被傭者同盟解雇；被傭者亦不可對於傭者同盟罷工——其主旨在使勞工爭議和平解決，對於同盟解雇及同盟罷工，防於事前而救於事後；俾社會不至受紛擾之重大影響。然和解制度既止於和解；則和解機關之決定，服從與否，全任當事人之自由；若當事人不服從，則和解機關之努力，歸於泡影。欲使和解機關有效，更須有公斷制度為其後盾；不服從和解機關之決定者，可訴於公斷審判。公斷局之決定，通例一定期間有效，若當事人違背此決定，則科相當之刑罰，當事人一方或雙方既將勞工爭議提付公斷局，不得用同盟罷工同盟解雇等手段。

和解公斷制，有任意與強制之別：『任意制』俟當事人之請求而後審判，裁決之服從與否，任當事人之自由。其間有人民自設者；有政府設立者。『強制制』發生爭議之時，當事人必須聽從其決定也——其間有調停條件之強制與調停開始之強制二種，前者肇端於

一八九四年之新西蘭法律；後者爲一九〇七年加拿大法律所採之主義。任意制尊重勞資雙方之自由，國家或公共團體，絕不加強制力，任其自決。然勞工爭議隨勞工勢力之膨脹，益加複雜危險，若全然任其自決，不能無破壞社會和平之虞。國家或公共團體，進而用其強制力以干涉之，實爲要圖！彼英國以『自由主義爲經濟原則』之國也，務避公力干涉；任勞資雙方自決，爲其從來之政策。然歐洲大戰之際，一變其方針，——一九一五年軍需品製造告急，恐勞工爭議掣肘，特發布軍需法，此法全然採用強制主義；其第一編第一條至第三條之規定，內容有足稱述者：『（一）備者與勞工間或勞工階級間，發生爭議，當事人或其代表，不能依現在協定而解決時，當事人之一方，可報告事件於商務院；商務院之決定，拘束兩當事人，且其效力溯及既往，違者有罪。（二）爭議報告商務院後，除經過二十一日尙不解決外，備者不得同盟解雇，勞工不得同盟罷工，違者有罪。』法國亦於一九一七年設立常設調停公斷委員會，取強制主義；強制主義之和解公斷制，運用得宜，裁決不失公平，誠屬良法。然一誤運用，裁決失平，激成勞工之不平，或引起同盟罷工以上之大禍，故不可不慎！今將任意制

及強制制分別說明於後。

第二節 任意和解公斷制

任意和解公斷制，有私設與公設之別。私設者全然與政府無關係；並為和解公斷制中之最早方法——一八六〇年英國孟德拉（Mundella）設和解公斷會議於諾丁根市，一八六五年蓋德兒（Kettle）設同制於華兒威哈伯登市，二氏所創之和解公斷制，大體取同一主義；即使同一地域特定工業之勞資雙方，選出同數代表組織會議，（孟式勞資雙方各出代表十一名。蓋式勞資雙方各出代表六名。）以為常設機關，遇有必要，使當和解公斷之任。此等代表，在勞工者，以職工協會之職員充當；在資本家者，以同業公會之職員充當。至其細目，則二者各異其趣。選擇委員長，蓋式任委員之互選；孟式使委員推選無關雙方之第三者。又保障調解之實行，蓋式開始調解以前，雙方相約不實行調解之結果，則願受相當之制裁；孟式關於此點，毫不設法，調解結果之實行與否，惟任雙方之自由。至於調解手續，則二式

相同，勞工爭議發生之際，先由勞資雙方各出同數之代表組織審查委員會，是為最初之和解；審查委員會而不能達和解之目的，則爭議移付總會會議，使定調解條件。孟蓋二式和解公斷機關創立以來，成績頗有可觀，勞資雙方均以為便；政府亦左袒之。——一八六七年特設調查委員會，調查普及此制之方法，卒於一八七二年制定公斷法（Arbitration）；該法規定『雇傭契約上有工資爭議當付調停』之條，則遇有爭議，必付調停局。

公設和解公斷制，依勞工爭議當事人之要求，政府臨時組織調停局；或依豫設之機關開始調停。然調停之開始及實行，毫不加強制，一任當事人之自由。英國依一八九六年調停法（Conciliation）實行之，——按調停法之要旨：當勞工爭議發生時，商務官依當事人之請求，調查其原因及事實，提出報告於主務大臣，經主務大臣之許可，開局調停；該局委員，依勞資雙方之指名或商務官之任命而定，委員之裁決無拘束力；又依當事人之要求，政府併可任命公斷人。歐洲大戰之際，制定軍需法，政府有『強制裁決軍需事業爭議』之權，開一異例。然戰後一九一九年十月制定現行產業法院法；新法制定以來，一八七二年之公斷法。

不適用於新法之公斷；一八九六年調停法所定之政府權限，事實上盡為新法所吸收；且調停法實施後之手續，化為新法之手續法，產業法院法，根據一九一八年威德列委員會之報告而制定；勞工爭議，不能依和解手續解決，則可付公斷，設立常設產業法院及公斷局，以代戰時之臨時公斷局。此外勞工大臣有設置審查法院之權，常設產業法院，由勞工大臣任命之獨立第三者，業主代表，勞工代表及數名婦人組織之；獨立第三者為審判長。法院常設於倫敦，如有必要，可在主要地方開庭。公斷局由當事人指名之同數委員，與勞工大臣指名之第三者組織之，第三者為委員長，勞工大臣認為適當；且當事人雙方同意，則使爭議事件付產業法院或公斷局議。勞工大臣為審查勞工爭議之原因及狀態，任命一人或數人組織審查法院，英國新法律之和解公斷制，開始自由；裁決亦無拘束力。法國一八九二年之法律，和解公斷機關有二：其一，為警察官吏及民庭合組之聯合和解委員會；——五名以下勞資代表。——其二，為公斷會議。戰時一九一七年設立常設和解公斷委員會，取強制主義，亦開一異例；戰後一九二〇年鐵路大罷工之際，政府提出一切產業強制調停法案，遭各方面之反

對，未通過議會。德國一八九〇年之工業審判法，工業裁判所兼理和解公斷，戰後一九一八年之法律，設立調停委員會，由特定地域內勞資雙方各出代表三名組織之。不出訴於關係法院或和解公斷機關；為委員會召集之前提條件。一九二二年制定新調停法，據該法規定，調停機關有二：一為契約上者；一為公法上者。契約上之調停機關，由勞資選出同數之代表，及當事人合意選定之中立委員組織之。又契約上之調停機關，有『優先調停』之權。

任意和解公斷制之效果如何？頗難一言斷定。此項制度，概由勞資雙方代表組成調解機關，資本家由是可覺悟物視勞工之謬，尊重勞工之人格；且勞工條件不由一己獨斷，與勞工協同決定，勞工既得參與解決爭議之權，自然漸知自重，並可了解經濟生活之實狀及資本家之環境——如前述之孟式和解公斷制，最能實現此點。第當事人雙方固執不讓時，究難解決爭議，此為孟式之缺點。然則使無關爭議之第三者當判定爭議之任，實屬必要，此蓋式優於孟式者也。但使無關爭議之第三者判定爭議，實行不免困難：第一，無勞工條件之根本原則，為判定爭議之準繩；第二，物色當事人共信賴之第三者，每屬不能。關於後之一點，公

設和解公斷制，似優於私設者，何則？公法上規定一定之第三者故也。

第三節 強制和解公斷制

強制和解公斷制，以新西蘭之產業和解公斷法，及加拿大之產業爭議調查法爲最著。一八九〇年，新西蘭海員大罷工，破壞產業界之和平，勞工大臣李和世（Reeves）調查研究英、法、德、美諸國之同盟罷業豫防策，覺任意和解公斷制，究不能確保產業之和平；有制定強制法規之必要，乃於一八九一年提出強制和解公斷法案於議會，兩次否決於上院；卒於一八九四年八月二十一日通過兩院，成爲法律。該法發布後，經數次之訂正，一九〇八年大加改正；爾來經數次之變更，迄於今日，此卽新西蘭之現行法也。——按其內容，則和解公斷，分別設立機關，凡雇主三人以上，勞工十五人以上適法團結時，經登記手續，取得法人資格，有選出勞工爭議公斷局審判官之權利；並有依和解公斷而解決勞工爭議之義務。但雇主協會、職工協會，均可請求取消登記。和解會議之組織，全國分爲八產業區；每區設和解會議，以

三名至五名委員組織之，其中一名爲不偏不黨之議員；餘由兩種協會選出同數之代表充當，任期三年。勞工爭議發生時，雇主協會或職工協會請開和解會議；於是和解委員審查和解，和解奏效，則訂產業協約而登錄之，勞資雙方三年內受其拘束。和解失敗，和解會議發一勸告，——如一月以內，爭議不訴於公斷局，則該勸告發生產業協約之效力，一經登記；發生完全拘束力。

新西蘭止有公斷判局一所，以知事任命之三審判官組織之，其中一人爲最高法院之推事；餘二人由雇主協會及職工協會推薦，審判官任期三年。公斷事務，審判官長以外，一審判官出席，當然能判決，——此項判決，爲確定之判決，三年間有效，在該期內苟無相反之判決，有完全效力。且此項判決之效力，匪特直接及於爭議當事人，並亦拘束後之加入協會者。又公斷局可擴張其判決之適用範圍，兼及於同一產業區內其他一切同種之產業。又對於與他區域產業在競爭地位之產業判決時，則對於他區域之同種產業，亦有強制力；受拘束者，不問是否爲職工協會會員。勞工爭議，既在此狀態之下，提付和解或公斷；同盟罷業同盟

解雇等，悉在禁止之列；犯者，兩種協會及雇主罰五十鎊；勞工科十鎊以下之罰金。違背判決時，對於兩種協會及雇主，罰五百鎊；對於勞工，科十鎊以下之罰金。

加拿大政府始定『勞工爭議法』者，千九百年事也。同地產業發達之結果，同盟罷業及同盟解雇，屢次發生；政府乃取範英制，制定勞工和解法。千九百三年，更發布鐵路勞工爭議法。——此等規定，非加拿大之剗作，不過模仿他國之制度而已。千九百七年冬，西部鑛山地方，鑛山夫長期同盟罷工；時當隆冬，煤炭供給杜絕，將有煤炭飢饉之禍；於是勞工次長麥根基金 (Mackenzie King) 馳赴該處，努力調停，幸得圓滿解決；而社會輿論，要求更有效之勞工爭議防止策。勞工大臣郎德藍米 (Randolph Leminx) 乃提出勞工爭議法案於議會，自此成立者，即產業爭議調查法；或稱藍米法。該法要旨如次：鑛山、火車、輪船、電報、電話等公益產業，發生爭議，則非經政府調查審問事件真相之後，不得同盟罷業或同盟解雇。在此等產業之勞工，欲變更勞工條件，須於三十日前豫告；對方有異議時，可請求政府開和解調查會議，該會議以三名委員組織之，——其中二名由勞資雙方各出一名，餘一名經當事

人之同意而任命之。——然當事人不能選任均無異議之人物時，徑由勞工大臣任命之。又該會議以適當方法調查爭議事項，或檢閱當事人之賬簿書類，或召問證人，立於當事人間盡力和解調停，當事人間妥協成立時，作成協定覺書，呈報勞工大臣備案；不幸而妥協不成，將事實經過及會議決定呈報勞工大臣，揭登勞工公報，公表於社會。爭議當事人採此手段後，各能自由行動，故此時同盟罷業或同盟解雇，公認為適法行為，然使雙方不要求開和解調查會議；又調查中竟發生同盟罷工或同盟解雇，均認為違法，——犯者，資本案一日科二百圓至二千圓罰金，勞工科二十圓至百圓罰金。

新西蘭式之和解公斷制，其特色在於調解條件之強制；然勞工條件原無確定標準，強下裁決，究非澈底解決方法；且以國家之力實施裁決，結局不啻強制勞工，其不適用於今日『自由契約主義』之精神明甚，故實際上，理論上，均有缺點。加拿大式之和解公斷制，其特色在於調解開始之強制，但流弊亦不少，其最著者：如資本案請開議會，則勞工坐失利用權力手段之機會。其次手續不免遲緩，勞工徒耗時日經費，加之罰金施於勞工個人，不以職工協

會爲責任主體，究難達懲儆之目的。故兩制各有得失，不可一例論定。雖然；勞工爭議，複雜無窮，徒拘泥形式，強施公力，則國家疲於奔命，而實益毫不可得。余非謂勞工爭議之解決，不須國家之強制力；寧主必要範圍內，有施用強制力之必要，故如欲採用爭議解決方法，以加拿大式爲常。加拿大式固有一長一短，大體以爭議當事人之『和衷共濟』爲主旨。依此方法，社會公衆可明事件之真相，下適當之判斷，不難依健全輿論之力，防悲劇於未然；且當事人之反感，在事件調查之中，漸趨冷靜，爭議之解決，不至專爲感情所左右。第應注意者，加拿大法律可否適用於公益產業以外之一般產業？以余觀之：如當事人希望適用則適用之；否則使當事人訴於任意和解公斷機關爲宜。

第四節 結論

勞工買賣交涉失敗，每引起同盟罷工同盟解雇等紛擾；而同盟罷工爲勞工自衛之手段，誠出於不得已者，雇主固不願其發生；勞工及一般社會亦不願其發生。爭議發生之際，爲

防止救濟同盟罷工，國家或團體介乎勞資兩者之間，依和解公斷方法解決爭議；故和解公斷機關，『妥協機關』也。既爲妥協機關，當然不爲社會主義者所承認，社會主義者以爲雇主與被雇者利害相反，兩者間之爭議，惟有依階級鬭爭解決之。——同盟罷工，即階級鬭爭之表現，——勝負姑置不論，要之，決無妥協餘地；故社會主義者不欲承認和解公斷制。自社會主義者之立足點觀之，誠不得不然；但如同盟罷工之目的，在於改善勞工條件，則依第三者之斡旋而勞資雙方合意，和解公斷制之爲益於社會，當非淺鮮！要之，社會政策上，同盟罷工認爲合理；則和解公斷制亦合理也。特是先進國所用之和解公斷制，多年經驗之結果，殆無可稱爲盡善盡美者。今後我國如欲取範外國，定一較備之制度；則須知其次數端，爲本制之根本原則：第一，須先有勞工自動組織之職工協會；第二，須使無關勞資雙方之第三者，有參與爭議解決之權；第三，關於公益產業之爭議解決方法，帶強制性爲宜；第四，在非常之時，勞工爭議之解決，須用嚴重強制之方法；第五，爭議之有法律性質者，不可依和解分斷機關裁決，當另設特別法院審判之。（參觀附錄二、三、四）

第五章 勞工保護法

第一節 勞工保護法之概念

勞工保護法之制定，對於兒童婦女之勞工，有所禁止限制；則勞工賴其兒童婦女以維持家計者，一時不免感覺苦痛。又對於企業家課各種之負擔，企業家事業經營上不免蒙不利益，故論者或議其無益。雖然，勞工保護法制定之必要理由，固非出於慈善恩惠之思想；並亦非爲圖勞工個人之福利而犧牲企業家之利益者——蓋關於勞工之弊害危險，當有事前之預防及事後之補救；而勞工之自動處置，究不能達預防補救之目的；是以國家或公共團體假手於立法而干涉保護之也。勞工保護法制定以後，勞工之一時苦痛，結局增進其物質上精神上之福利；業主之一時不利，結局，促進產業之發達。

勞工保護法之適用，可自諸方面觀察：先自適用於產業者觀之，最初爲保護企業組織

之工場業勞工而制定；其後漸適用於鑛山業，運輸業，土木建築業。初爲大規模工業制定者；進而爲手工業家內工業而制定。工業勞工保護法確定以後，進而爲農業、商業、漁業立法。然家內工業及手工業負擔力薄弱；監督亦困難，務避立法之適用。運輸業、土木業、農業、商業性質上，顯與工業不同；難用同一之法。其次自適用於人者觀之，最初爲保護童工女工而制定；但對於家內工業，殆無由施用立法手段，惟有任警察臨機應變之處置；保護童工女工之法，置重於經濟上之理由，限制自由契約，干涉雇傭關係，所以增進勞動能率促進產業發展也；然隨時勢之轉變，此項立法，漸適用於成年勞工；則由勞工保護觀念，進於勞工權利保護之觀念矣。

勞工保護法發達之結果，各種勞工立法相繼而起，——勞工介紹法，勞工爭議解決法，勞工保險法，最低工資法，勞工代議法等，先後制定，駸駸乎有成勞工法典之觀。

第二節 勞工保護法之沿革

勞工保護法，以工場法爲其中心，故亦稱『工場法』。而英國之工場法，爲現今各國工場法之模範。英國應時代之要求，制定各種勞工保護法，漸次達於完成之域。一八一九年制定綿絲紡績勞工保護法，禁止九歲未滿者之勞工；十六歲未滿者之最長勞工時間，限於十二時間。一八三三年，紡績業勞工保護法，定十二歲未滿者八時間勞工，十二歲以上十八歲未滿者，十二時間勞工。一八五〇年紡績業婦人勞工保護法，定女工及少年工，十時間勞工。一八六〇年鑛業勞工保護法，女子及十歲未滿者，禁止在地下勞工。一八六七年，工場推廣法，保護冶金、機械、製紙、琉璃、煙草等工業勞工；對於小工場另定作場取締法。一八七一年，合併兩法而爲工場及作場法；一八七八年，名爲工場統一法；一九〇一年之工場及作場法，卽爲現行法。炭坑八時間勞工原則，定於一九〇八年之炭坑法，至今未見工業勞工八時間之立法。歐洲大戰之際，制定特別法，以補工場法之缺；但根據此法而發布勞工福利諸令，限於戰時適用云。至於商業，則有一八九二年之商店時間法，一八九九年之商店使用人法，一九〇四年之閉店時間法等。又關於兒童者，有一八九四年之兒童虐使禁止法，及一九〇三年

之兒童雇傭法、

德國嘗於一八九三年，制定普國工場鑛山規則，禁止幼年者勞工，限制少年者勞工時間，禁止夜間勞工。一八六九年，制定北德聯邦統一工業勞工法。一八九一年，始發布帝國工業法，——卽爲現行法。該法規定勞工時間，幼年者六時間，少年者十時間，女子十一時間，禁止徹夜業。爾後有一九〇三年之幼年者保護法，一九〇八年之工業法補則，一九一一年之家內工業勞工法。法國於一八四一年制定幼少年保護法，一八四八年發布成年男子十二時間勞工令，一八七四年制定勞工保護法，一八九二年定少年十時間女子十一時間之原則，一九一二年之勞工法，卽爲現行法。『工業八時間勞工』原則，歐洲大戰後，已爲德法二國所採用。奧國之現行法，爲一九〇七年之工業法。瑞士之現行法，爲一九一四年之工場法。比國之現行法，爲一八八九年之工業婦女兒童勞工法。意國之現行法，爲一九〇七年之工場婦女兒童勞工法。俄國一九一七年二月發布勞工時間令，一九一八年十二月發布勞工法典。此外一九一九年以來，累發勞工時間令；一九二一年末葉以來，隨新經濟政策之施設，

改正勞工立法，迄於今日。

日本於一八九八年一九〇二年政府兩次提出工場法案，一九〇一年通過於議會，翌年公布之，但未實施；至一九一六年始施行。一九二三年新定工業勞工最低年齡法。日本之鑛業法，發原於一八七三年之日本坑法，一八九二年定鑛業條例，一九〇五年定鑛業法，——即為現行法，一九一六年隨工場法之實施，發布鑛夫勞役扶助規則，迄於今日。關於海員保護，則有一八九九年之船員法。關於漁業保護，則有一九一〇年之現行漁業法。關於農商業勞工之保護，尚無立法可見云。至於美國勞工保護法，在各州自定，一八四二年馬賽鳩塞州之工場兒童教育法，同年同州及康納克鐵克州幼者十時間勞工法，一八四八年本雪凡尼亞州十二歲未滿工業勞工禁止法，一八四七年紐海波西亞州女工十時間勞工法，為最初之勞工保護法。女工夜業禁止，今日僅有十三州之立法；不定女子勞工時間之限制者，尚有六州。關於兒童勞工，僅有兒童生產品，州間交易之禁令，及兒童生產品課稅之制裁等，間接保護而已。

第三節 工場法之要旨

實施工場法之際，須先定其適用範圍，但此時至難；每爲各國立法家所苦心焦慮。蓋適用範圍過廣，則法律之執行，有缺周密，終不免成爲具文。其或失之過狹，則大工場與小工場間監督難期公平，無由達立法之目的。從來適用工場法之方法有二：其一，依工業之種類如何而定適用與否。——如一八七八年以前之英國是。——依照此法，就工場生活之弊病顯著者，先施監督；漸次推行於其餘之工業，是其方針也。此法一見似屬適切之處置；不知工場生活之弊病，隨工業組織之革新而必然發生於各種工業者，不過依工業種類而異其程度耳。然則施以監督之際，宜對各種工業設一般之規定；然後隨工業之種類，更設特別之規定。其二，依工業之組織如何而定適用與否。現今各國之工場法，概採此方針；依此方法，工場可分爲二種：使用原動力之工場；與不用原動力之工場是也。前者悉適用工場法；後者依所用職工人數而定適用之範圍。——例如以使用職工五人或十人以上之工場爲其範圍是。——

——其或法律不規定人數，則任行政官裁量。英國之工場法，適用於工場及作場；——依原動力之使用與否而區別，——又其一部適用於船渠、碼頭、倉庫、建築場及家內作場等。德國之工場法，適用於使用動力之一切工場，使用十人以上之一切工場作場及其餘工業經營；又其一部適用於家內作場。法國之工場法，適用於一切工場、作場、鑛山土石採取場、工作物、造船所、商店、營業建設物。比國與法國大同小異。意國之工場法，適用於工場——使用女工童工，——作業場、建築業、鑛業、切石業，不用機械而用五人以上之企業經營。瑞士之工場法，適用於：（一）使用勞工十人以上之工業經營；（二）使用勞工五人以上而用動力機者或用十八歲未滿者；（三）於勞工之生命健康有害者。德瑞二國法律有使用勞工二十人以上之規定者，其標準採諸一九〇六年之貝倫會議云。日本之工場法，適用於使用職工十五人以上之工場；其或事業之性質危險者；或有害衛生者，則於人員無限制。澳洲新西蘭法律，定二人以上為買賣而製造物品之場所，悉認為工場，適用工場法。

各國工場法，每定職工之最低年齡；在此年齡以下者，禁止工場勞工，此蓋出於國民教

育及衛生之必要。今若無此規定，則學齡兒童爲父兄強令入工場者必多，在採用強制教育制之國，以學齡最終期爲最低年齡，所以達普及教育目的之當然措置也。又兒童發育尙未充分，遽令度工場生活，縱令勞工條件寬大，究不能使健全發達。今若以如此體弱之兒童從工，則必減少將來國民之生產力，且不免有危及國家存在之虞，此所以各國設最低年齡而禁止幼者勞工也。但最低年齡之限界，各國不必一致，從來多數國家傾向滿十二歲之原則；其採十四歲以上之原則者甚少。英、德、奧、比定十二歲，法國定十三歲，瑞士定十四歲，日本定十二歲。一九一九年國際勞工總會決議以來，各國均採十四歲之原則，英、比、奧、日諸國已實行。德、法兩國定十三歲，意國定十二歲云。

在最低年齡以上者，各國法律雖不禁其勞工，然多方限制以保護之，每依勞工之長幼男女而異其保護程度。蓋對於勞工之保護，須先知其自衛能力之強弱，而自衛能力之強弱，依長幼男女而異。各國之工場法，每分類職工，可謂當然之措置。通例對於幼少年者不分男女，施同一之保護；其達一定年齡以上者，始區別男女，而異其保護。英國之工場法，從來分職

工爲五級三種：(一)十二歲以上十三歲未滿者；及(二)十三歲以上十四歲未滿者爲幼年工；(三)十四歲以上十六歲未滿者；及(四)十六歲以上十八歲未滿者爲少年工；(五)十八歲以上者爲成年工。法國分十三歲以上之少年工與十八歲以上之成年工二種。德國分(一)十三歲以上十四歲未滿之幼年工；(二)十四歲至十六歲少年工；(三)十六歲以上之成年工三種。比國分十四歲以上與十六歲以上二種，少年工及十八歲以上之成年工。意國分十二歲以上十五歲未滿之幼年工，與十五歲以上之成年工。瑞士及奧國分十四歲以上之少年工，與十八歲以上之成年工。歐洲大戰後，第一次國際勞工總會，定最低年齡十四歲；其十五歲未滿者，爲保護職工，——一九二五年以後，改爲十六歲，——各國法律從而改正者不少。女子概認爲保護職工，雖成年女子，亦受少年男工同樣之保護。

凡過長之勞工時間，不論所就之業務如何，必然有害衛生，在工業勞工，此事尤著；而工業勞工之幼少年者及女子，每易陷於過長之勞工。蓋成年男工可依自由意思圖自衛之方，至於幼少年者及女子，大抵意思薄弱，缺乏抵抗力，每致過長勞工，故衛生上有特加保護之

必要。且幼少年者尙未受充分之教育；婦女有整理家庭之責任，課以過長之勞工，爲害至大。故各國工場法，以勞工時間之限制爲其規定之中心也。各國對於幼少年工之勞工時間，以每日六時間爲通則，英國有半日制與隔日制二種，其根本原則亦爲六時間。現今勞工最低年齡爲十四歲，則幼年工殆已不復存在，對於幼年工之時間限制，全失其意義。少年工及女工之勞工時間，從來以每日十時間至十二時間爲原則，英國定少年及女子一星期六十時間；法國一九〇四年以來，定少年及女子每日十時間；德國定少年及成年女子，每日十時間；瑞士一九一四年以來，定每日十時間；意國定少年十一時間，女子十二時間；比國定婦女十二時間；美國各州立法不同，十六歲未滿者及女子，通例每日八時間至十時間；然公認或放任十時間以上者亦不少。歐洲大戰後，西歐諸國急於採用八時間勞工原則，一九一八年以來，德、瑞、奧、法、比諸國先後修改法律，明定八時間勞工原則；故對於少年工及女工之時間限制，亦已失其意義。但日本設種種之例外，關於勞工時間之限制，尙有休息制度，須附加說明，休息時間通例每日三十分至一時間，有併入就業時間計算者，如英、德、瑞、比、日諸國是有獨

立計算者，如法、意等國是。

徹夜業之爲害，可自種種方面觀察：先自衛生觀之，在普通業務，若屢次徹夜勞工，不免身體衰弱；況於工場勞工，工場之徹夜業，對於成年男工，尙或可忍；至於幼少年者發育尙未充分，婦女體質柔弱，若強其徹夜勞工，爲害有不可測者！且徹夜業有妨職工兒童之養育，既婚婦女而營徹夜業，則夜無保育嬰兒者，至嬰兒營養不足，不能健全發達。次自風教觀之，夜半人靜，機音囂囂之時，每聞工場一隅有低聲密語，此在工場勞工有經驗者所目擊之事實也。其採晝夜交代法者，良人晝間勞工，薄暮歸家，則細君已爲夜業而赴工場；翌朝細君歸家，則良人又不得不赴工場，長此生活，對於何處可求家庭之樂。更自危害方面觀之，勞工疲勞之結果，屢爲睡魔所襲，不知不覺間觸機器，罹危害，幼少年者及女子體質孱強，尤易睡眠；故危害更甚！此所以各國工場法多禁止徹夜業也。歐洲大戰以前，幼少年工之夜業，概已禁止。女工夜業，則禁否相半，成年男工之夜業，惟瑞士禁止之耳。一九〇六年貝倫會議禁止工業女工夜業，加盟者有英、法、德等十一國；歐洲大戰以前，女工夜業殆已絕跡。一九一三年，貝倫

會議議決少年夜業禁止條約案，會大戰勃發，未正式訂立；戰後一九一九年國際勞工總會採用貝倫會議之原則，議決禁止女子幼少年保護職工之夜業。爾來各國之法制，關於保護職工，採夜業禁止原則，今日瑞士和蘭捷克三國并禁成年男工之夜業云。

職工之身分經歷，若無證明，則最低年齡保護年齡等法規，業主是否遵守，無從查考。是以歐洲各國之工場法，類多規定幼少年工之職工證制度，凡幼少年工欲爲職工者，須赴特定官署請求職工證，——證上載姓名、年齡、住所、出生地、父母及監督者之姓名住所。此項證書之交付，不須費用，職工領得此證後，持赴工場，與工場主訂約，使工場主記入雇入期日雇傭期間及業務種類等而保管之；滿期解雇之際，工場主記入解雇時日後付還職工。職工傭於他工場時，須經同一之手續，職工非持此證，不得傭於工場；工場主亦不得雇不持此證之職工；工場監督官索閱，則工場主須即呈示職工證制度，既便於工場監督官之監督；復利於工場主之雇傭，蓋職工之技術如何，可從而判斷也。

婦女分娩後，一定時期禁止工場勞工，各國工場法中概規定之。禁止期間，少則二週；多

則六週。瑞典定此時期最長，且禁止分娩前二週勞工。產婦保護之規定，出於衛生上之必要，固不待言；一八七六年英國工場法調查委員會報告曰：工業都市死亡率之多，有種種原因；而女工分娩後即赴工場繼續勞工，亦不失為其原因之一。蓋產婦勞工，不特有害健康；關於幼兒之保育，亦不能充分注意，故不免增加小兒之死亡。然則以法律禁止其勞工，可謂至當。現今國際勞工會議議決，女工分娩後六週內，不得勞工，產婦保護之原則，自此確立。

日曜休業制，發源於基督教，近時成爲工場法規之一者；全然社會政策之結果也。蓋職工每日在工場服務，一週休業一日，衛生上實屬必要。嘗聞德國工場督監官報告，金曜日土曜日工場中業務災害最多，其原因雖有種種，出於職工之不注意者不少；而職工之不注意，多由於身心之疲勞；而身心之疲勞，連日繼續勞工，其一因也。又定期休業日，風教上亦屬必要，基督教國之日曜休業，影響於國民道德至大；其非基督教國者，定期休業，可保家庭之團聚，此留心風教者不得不認定期休業之必要也。從來各國之工場法，對於幼少年者強制定期休業，殆一其軌；對於成年女工往往放任；對於成年男工多數國家限制之。一九一九年，國

際勞工總會議決，勞工每週一次繼續二十四時間休業，自此定期休業之原則確立。

從來工時之限制，概適用於保護職工；然對於成年男工之工時，亦有限制之者——一八四八年法國採用十二時間制；後改爲十時間半，一九〇四年以來，定爲十時間。歐洲大戰以後，一九一九年，一切工業商業，均採八時間原則。瑞士、奧大利昔採十一時間或十時間；一九一九年均採八時間原則。德國以前由聯邦議會，依工場作業之種類，及健康危害之程度，而定勞工時間；革命後，工鑛業採八時間制，鐵工業採三交替制，今日盧森堡、烏拉圭、瑞士和蘭諾威、瑞典、捷克、芬蘭、波蘭、俄、法、德、奧、比、西、葡、丹，皆採八時間原則；新西蘭及巴拿馬亦然；美國十州已採此原則。——大勢所趨；從可概見。然實際上各國皆設例外；英國於一九一九年開全國產業會議，議決一星期四十八時間勞工原則，政府亦提案於議會；然至今未定一般原則之法，惟重要產業實行八時間制耳。日本之法令，尙未規定成年男工之勞工時間界限，故實際上勞工時間長短不等，機械工業八時間至十時間；化學工業十時間至十二時間，其大要也。於是須注意者，炭坑坑內勞工時間，通例不得過長，一日在八時間以下者，爲進步之

法制。要之，『勞工八時間』原則，學說立法，均承認之。——蓋勞工時間之縮短，結局增進勞工能率，促進技術及改善組織也。

工資須以通貨支付，爲今日工資支付方法之原則。蓋實物工資流弊不少，工業主每以普通市價供給粗惡物品；或妄高物價，強賣於職工，依物品之販賣，而博多少之利益；間接減輕職工之工資，於是職工不知不覺間爲工業主所騙。假令知爲所騙；因地位境遇不對等，不能有所主張。是以實物工資支付方法，常爲工業主壓迫職工之利器，留意社會改良者，乃知有政府干涉之必要；終至設禁止規定於工場法中。——英國於一八三一年定實物工資支付法，爾後各國之法律，無不規定之。此外關於工資支付之場所及期日，亦無不有法律之干涉，事涉微細，從略。

職工之雇傭契約，訂定條項甚少，通例惟定工時工資等；餘悉依工場主任意規定之。職業規則。是故執業規則備雇傭契約之實質，如欲監督雇傭契約之訂立，須亦監督執業規則之規定。歐洲各國之工場法，對於執業規則施相當之監督者，職是故也。有或定其內容事項

者；有或定呈報認可之手續者；有或使工場主負揭示執業規則之義務者；各國法律異趣；不必一致。德國工場法規定執業規則，非諮詢職工委員會，不得更改。——其趣意在於防止工場主爲便私圖，而任意變更規則也。

各國工場法中，每有危害預防之規定；惟所定者，概爲大體之準則；至其詳細之取締法，恆委諸命令，爲立法之通則；蓋此項監督，依工業之種類性質而異其方法也。今舉示法、德、奧諸國之法規，以明其梗概：法國工場法規定營造物及房屋，常須清潔。並須有窗戶通風之設備；此外衛生上、保安上，亦須有相當之設備；車輪、帶革、接觸部等須設欄干；井、窖、階段須設圍障。德國工場法規定工業主依事業之性質，設備執業場，按排機器，須無害職工之生命健康；工場要注入日光，流通空氣，掃除塵埃，防止烟煤瓦斯入室，以免發生種種害惡。凡因接觸機械而起之危害，執業場及業務上發生之危害，因火災而生之危害，均須有相當設備。關於執業之整理及職工之動作，要設防險規則。奧大利工場法規定工場主以自己費用設計工場，按排機器，應依業務種類、工場組織，而施保護職工生命健康之設備。節動輪、傳導機、車軸、起

重機、大槽釜等，須設圍障；工場應通風透光清潔。關於化學工業，須為職工衛生施特別之設備。諸國之法律，有共通之一點，即須有『相當之設備，以保護職工之生命健康』是也。

第四節 最低工資問題

關於勞工保護，近時最喧囂者，最低工資問題也。按最低工資有二義：其一，為生活工資；其二，為公正工資。前者以勞工物質上精神上之生活費為標準；後者以同一產業同一地方，善良雇主所付之平均工資率為標準。女子年少者及不熟練者，大抵缺乏團結能力，非若成年男工能依團體勢力貫徹其主張者；於是為保護此等工人計，有規定最低工資之必要。——此項最低工資，即公正工資。當初最低工資之立法主旨，即在於規定公正工資，然今日之最低工資觀念，已由公正工資而為生活工資；蓋勞工有生存之權，最低工資即為保障勞工生存而規定者也。雖然，最低工資，非必保證生活工資，何則？在今日自由契約之產業組織，雇傭勞工與否？權操於資本家，勞工就職機會之有無？就職期間之長短，全然任資本家之意；故

最低工資不必爲生活工資。但最低工資與生活工資之間，有一共通之根本思想：卽『保障維持生活之最低限度』是也。裴列波維希 (Phillipovich) 曰：『最低工資之保障，不過保障維持生活之最低限度云爾。』

最低工資之理論的根據，可自經濟人道二方面觀察：馬沙兒 (Marshall) 謂：『對於勞工保障最低工資，非特助長勞工之勞動能率；且亦促進國民經濟之發展。』威勃 (Webb) 謂：『一國多過廉工資之勞工，自然增加窮民，此等勞工，不能以團體勢力增進其社會經濟地位，故愈入窮鄉；此輩勞工之增加，社會政策上最爲可憂，國家有防止之責任。』此皆從經濟方面觀察者也。其自人道方面立論者，以爲資本家利用無知勞工，滿足其利己慾望，爲正義所不許；彼『膏血制度』，無論如何，必須嚴禁。（雇主介乎勞資之間，向資本家承攬工作，復分配於勞工，對於勞工付過廉之工資，而已獨享厚利，此猶絞勞工之膏血而衣食也，故謂之膏血制度。我國之包工制，其結果與此制相同；研究社會政策者，其注意之！）若某種事業使勞工不能得維持生活之最低工資額；則此項事業，直爲產業界之寄生蟲，毫無存在之價

值；故廢止此項事業，有益於社會。由此觀之，對於勞工定最低工資額，經濟上、人道上都屬必要；有志社會改良者，尤宜留意於此！

規定最低工資之必要，既如前述；故先進諸國，已有盡力於其制定及實施者。而其代表制度，爲維多利亞式、英國式、及美國式三種：澳洲、維多利亞最低工資法制定之動機，在於取締膏血制度。初，民間運動防止膏血制度，特組織同盟而宣傳焉；一八九六年政府乃制定法律，時資本家反對甚力，以爲如行此法，資本將流出海外，低能勞工將被解雇，且實施困難，究無效果；然資本家之反對，不敵輿論之潮流，本法卒見諸實施。該法初惟有試驗性質；且適用於皮鞋業、麵包業、呢布業、襯衣業、家具業等，後因成績甚善，一九〇三年定爲永久法律；一九一二年加以改正，迄於今日。英國在一九一二年設商務委員，定工資委員會組織法，當初適用範圍，限於裁縫業、紙盒業、花邊業、製鎖業等，因效果卓著；一九一三年擴張範圍，適用於乾菓及食糧貯藏業、襯衣業、木細工業、麻及木綿刺繡業。一九一一年及一九一二年，炭鑛業勞工大罷業，政府并爲炭鑛業勞工制定最低工資；故最低工資制漸擴張其適用範圍。美國

之最低工資制，始於馬薩鳩賽州，一九一〇年該州任命工資調查委員，翌年調查工資，一九一二年制定最低工資法。爾後有數州仿行之，美國之最低工資制，專爲「保護女子及少年勞工」而設，此其特色也。

今進而考先進諸國最低工資法之內容，則維多利亞最低工資，由工資委員會決定，有雇主或勞工之請求，或勞工局官吏之報告，則主管大臣召集開會。在召集開會以前，主管大臣提議開會於議會，經議會之承諾，布告委員會組織命令。委員少則四名，多則十名，由知事任命之。議長由委員互選，會議以過半數取決，經議長簽字後，送交勞工大臣；大臣認爲適當，則公表之；若雇主勞工有異議，可控訴於產業高級法院。英國最低工資委員會，由雇主勞工之同數代表及政府任命委員組織之；會議以多數取決。既決定之工資率，適用於該產業全體，委員會決定最低工資率之前，公布工資率，三個月內許提出抗議，經相當考慮後，正式決定，通知關係產業之業主，六個月後該通告有義務性質，從來之勞工契約無效，須依照新定之工資率支付。美國之最低工資法，因州而異，大體可分爲三種：（一）法定最低工資率（二）

勞資及公衆代表三方構成工資委員會。——該會之調查與建議，爲行政官廳決定最低工資之基礎，雇主支付最低工資以下之工資，則公示其姓名；不加強制力。(三)工資率決定之手續，與前者同，惟行政官廳有強制之權。

實施最低工資制度之結果如何？紐約工場調查委員會，嘗以其次數項問題，質諸梅兒朋工場監督官：(一)最低工資變爲最高工資否？(二)低能勞工悉被解雇否？(三)國內產業能不衰頹否？(四)勞工能率增進否？答復：『大體甚善。』澳洲施行最低工資法以來，最低工資未嘗變爲最高工資，且一般工資率騰貴。英國亦然：一九一一年，職工長百分之五六七，職工百分之六一·三，每週得十五先令以上之工資；至一九一三年，每週得十五先令以下之工資者極少，僅職工長百分之一·三，職工百分之〇·七而已。至於最低工資法之制定，是否助長低能勞工之解雇，亞列公州調查結果，非無低能勞工解雇之事實；其於產業上之影響極微。維多利亞地方發行認可證，許以最低工資率以下之工資，傭低能勞工；但請求認可證者極少。又最低工資制驅逐國內之產業，不過杞憂而已。此項法令實施後，產業

界依然發達——例如一八九六年維多利工場三千三百七十所，勞工四萬八百十四人；一九一〇年工場增至五千三百六十二所，勞工增至八萬三千零五十三人。又同法實施後，勞工勞動之能率，顯然增進。由此觀之，最低工資法之效果甚善。雖然，最低工資制甚難實行：第一，不能定劃一工資。所謂最低工資，須隨產業之種類，勞工之性質，地方之習慣，與外國競爭之有無而異。第二，不易決定生活費標準。故最低工資，不免依男女性別負擔多寡而異，彼先進諸國所定之最低工資，適用於特定產業而以公正工資為標準者，誠不得已也。

第五節 國際勞工保護法

國際勞工保護立法之思想，已萌芽於十九世紀之中葉，一八四〇年法國亞兒薩斯州工業家，丹尼蘭郎 (Daniel Le Grand) 勸德、法、比等中歐諸國政府，協定國際保工法；爾來瑞士政府，民間均有所盡力，而機運未熟，不能收具體成果。然至一八九〇年，德帝威廉二世，召集會議於柏林；於是開一新時代，該會議議決大旨如次：(一) 幼年工之勞工限制。十歲

或十二歲以下之幼年者，禁止勞工；十四歲以下之幼年工，禁止徹夜業及日曬勞工。勞工時間爲六時間，以三十分間之休息中斷之；普通教育須修畢，不可使從事有害衛生或有危險之業。（二）少年工之勞工限制。十四歲至十六歲之少年工，禁止徹夜業及日曬勞工。勞工時間爲十時間，以合計一時間半之休息數次中斷之；有害衛生或有危險之業，依特定之條件許之。十六歲至十八歲之男子，關於此等事項，應與以相當之保護。（三）成年女工之勞工限制。禁止十六歲以上成年女工之徹夜業，勞工時間限十一時間，以合計一時間半之休息數次中斷之；有害衛生或有危險之業，依特定之條件許之；分娩後非經四週，不可使勞工。參與該會議者，有比、丹、德、法、英、意、魯、和、諾、瑞、西、葡、瑞、奧、匈十五國；惜決議僅有希望性質，而無拘束力。雖然，其後諸國之立法，受其影響者不少。一八九〇年以後，國際保工立法運動，逢一新機運；此年民間有志者在杜利希及勃羅賽開私設國際會議二次，議定組織中央機關，宣傳該運動。一九〇〇年巴黎博覽會開會之際，成立一『勞工立法國際協會』，翌年組織國際勞工局於瑞士之巴賽兒，設分部於參與諸國——其任務在於蒐集報告各國之勞工法

規遇有必要，則開國際勞工協議會。爾來國際勞工局研究女子夜業禁止問題及黃燐使用禁止問題，並公表其意見書。至一九〇五年，瑞士召集貝倫會議，關於女子夜業禁止及黃燐使用禁止，訂一條約：『女子夜業禁止原則，可適用於雇傭十名以上之女工夜業，夜間休息十一時間，禁止午後十時至午前五時之深夜業。』——此約經德、奧、比、丹、西、法、英、意、魯、葡、瑞、瑞諸國代表簽字。關於黃燐使用禁止原則，約定一九一一年一月以降制定禁令——此約經德、丹、法、意、魯、和、瑞諸國代表簽字。

國際保工立法，其後愈加有望，因歐洲大戰而一時中斷；然戰後急速發展，凡爾塞和會中，并訂勞工條約（對德和約第十三編），茲分爲訂約趣意、國際機關、及勞工原則三端，而敘述之：

（一）訂約趣意：

國際聯盟，以確立世界平和爲其目的；而世界平和之確立，以社會正義爲其基礎。現今之勞工狀態，多數人呻吟於困窮之中，釀成重大之不安，危及世界之平和，故限制勞工時間，

調節勞工供給，制定生活工資，救濟傷害疾病，保護童工女工，老衰廢疾，及僑外勞工之利益，承認結社自由原則，施設職業及技術教育，防止失業等，用以改善勞工狀態，實目下之急務也。但一國不採用人道的勞工條件，則有妨其餘諸國改善勞工之圖；是以締約國本正義人道之旨，並希望世界和平之確立，協定本約。

(二) 國際機關：

國際勞工機關，仿國際聯盟制，有勞工總會、勞工理事會、及勞工事務局。勞工總會每年開常會一次，有必要時，可開臨時會。總會由各國各出四名代表構成，四代表中政府代表二名；勞資雙方各一名。各代表可隨帶顧問——每項會議事件，顧問不得逾二名；討論關於婦人之問題時，顧問中至少一名為婦人。各國有代表勞資雙方之團體，則政府與該團體協議後任命勞資代表及顧問。勞工理事會以二十四名理事組織之，其中代表政府者十二名；代表勞資雙方者各六名，均由勞工總會之各國代表中選出。勞工事務局歸勞工理事會管理，局長一人，勞工理事會任命之；局長下置職員若干人，局長任命之。職員務於異國籍人中選

任；且須用若干婦人。勞工總會之決議，或爲勸告之形式；或爲條約案之形式。勸告止於使聯盟國依立法及其他之方法考慮實現總會之決議案，聽從與否，屬於聯盟國之自由；至於條約案，則如經批准，發生拘束力。在勞工總會閉會後一年以內，聯盟國應將勸告及條約案付有權之機關討論，以便立法或施政；但有不得已事情，不能在該期內付議，則務於勞工總會閉會後十八個月內行之。

(三) 勞工原則：

各國氣候、習慣、經濟上之機會、產業上之因襲等，各不相同，急難實現劃一之勞工條件；然勞工不可視爲商品，故規律勞工條件之方法及原因，一切產業國務盡力適用之。左揭諸項，尤爲有特別緊急之必要者：

- 一、勞工不可視爲貨物或商品。
- 二、使用者或被使用者之適法結社權。
- 三、適應時勢國情之生活工資。

四，一日八時間或一週四十八時間制，未實行之國，應以此爲目標而採用之。

五，連同日曜日，每週不下二十四時間之休息。

六，廢止童工。對於少年工，當使之能繼續受教育；且確保其身體之正當發展。

七，男女同工同酬之原則。

八，各國法定勞工條件之標準，對於適法居住其國之勞工，應確保經濟上之公平待遇。

九，各國勵行保護被用者之法令，應設監督制；且使婦人參加。

國際勞工保護法，既依勞工條約規定一般原則，復以有常設機關之活動，逐年制定具體法規。第一次國際勞工總會，一九一九年十月間，開會於華盛頓，議決六條約案及六勸告案。其條約案之大旨如下：（一）勞工時間條約案。——原則上認八時間制，但有例外及限制。（二）失業條約案。設置公立免費職業介紹所；並勸告各國禁設私立營利職業介紹所。（三）產婦保護條約案。分娩後六週間不得從事勞工；如提出醫生診斷書，載明六週間以

內分娩者，有休業權。產前產後休業中，本人及其嬰兒，可依公共基金或保險制度而受扶養；扶養金額，由各國有權機關決定。此外受醫生診斷或產婆照料，不須出費，如產婦親自哺兒，就業中每日須給以二次三十分之時間。(四) 女子夜業條約案。定夜間爲十一時，禁止女工夜業；但有例外。(五) 最低年齡條約案。十四歲未滿者，禁止雇傭；但對於日本認設例外。(六) 少年夜業條約案。十八歲未滿之少年，夜間不得勞工；但有例外。第二次國際勞工總會，一九二〇年六月開會於意國其諾亞，討論海員勞工問題，議決三條約案及四勸告案。第三次國際勞工總會，一九二一年十月開會於瑞士日內瓦，討論農業勞工問題，議決七條約案及八勸告案。第四次討論移民問題。第五次討論工場監督制度云。

第六節 結論

國民經濟之基礎，在於勞力與資本；欲圖國民經濟之發展，須使二者並進，故保護資本家之利益，同時亦保護勞工之利益，策之得宜者也。彼毫無限制之雇傭關係，廠主對於勞工

有絕對之權力，衛生上、教育上、風教上，發生種種弊害，使多數勞工爲工廠生活而犧牲。推其結果，非特蔑視勞工之人格及利益，且亦障礙工業之發達，不利於國民經濟之發展。——蓋勞工之工廠生活，不能安全保護，則其生產力減少，生產期間縮短，並坐失習熟技術之機會。今若制定勞工保護法或工廠法，監督二者之關係而調和其利害，則其結果有裨國民經濟之發達者不少；固非僅爲勞工之利益而已。工廠法與國民經濟之關係如此；然工廠法制定之際，每聞廠主反對之聲。

廠主以爲工廠法阻障國民經濟之發展，弱者愁訴營業之艱難；強者肆行攻擊。考其反對之處，雖依國情時勢而異；而限制勞工延長之規定及限制職工年齡之規定，爲其反對最力者。聞其理由，則曰：勞工延長之限制，即勞工生產力之限制，故減少勞工功程，增加生產費；而生產費之增加，必致物價騰貴；若製品與洋貨競爭，則已國之工業減少競爭力，國民經濟上之不利，莫甚於此！又年齡限制之規定，必然減少勞力之供給；若勞力需要不隨而減少，必致工資騰貴；工資騰貴，則增加生產費；而生產費之增加，減少工業之競爭力；其結果與勞工

延長之限制無異。廠主之言當否？請按照學理與實際而評論之。

勞工延長之限制，果減少勞工作程否？試就工業種類分別論之：在勞力爲主，機械爲從之工業，限制勞工之延長而不減少勞工作程。蓋在此項工業，勞工之身心狀態，顯然影響勞工作程，不可單憑時間之長短而定生產之多寡也。——例如生絲工業是。——若夫機械爲主勞力爲從之工業，情形稍異，勞工作程與勞工延長有比例的增減之傾向；雖然，機械愈精巧，使用者愈須有精密之注意，自然之數也。若勞工時間過長，精密注意，究不可望；然則在此項工業，勞工延長之限制，不得謂爲減少勞工作程者。要之，勞工作程，不僅現於製品之數量；且可依製品之品質判斷之，勞工延長之限制，減少勞工作程，單就製品之數量而言耳；至於製品之品質，則反促進其改良進步者不少。可知勞工延長之限制，決不增加生產費者，故國民經濟之發達，毫不被阻。

職工年齡之限制，影響於國民經濟者，亦不足慮。所以僱傭童工者，可以低廉工資僱傭也；今代以成年職工，則須付給高價工資，自然不免增加生產費。然依工廠經營如何，不難免

此弊害：蓋工資之騰貴，爲生產費增加之原因者，工資騰貴與勞工工程之增加不適合耳；若二者適合，不致增加生產費。今以成年職工代童工，勞工工程顯然增加；故決無生產費增加之憂。實則童工之勞動，亦不利於廠主，其所以雇傭之者，亦有出於不得已之事情者；徵諸歐洲之事例；一九〇一年丹麥改正工場法，勞工最低年齡定爲十四歲，廠主反對者極少；某廠主反表贊成之意，曰：「童工之使用，非我輩所願；惟勞工子女，望爲工廠勞工，不能峻拒，不得已使用之耳。我輩對於童工之雇傭，反視爲慈善事業之一種，工廠經濟上毫無利益。使政府斷然禁止，我輩立即贊成。」由此觀之，職工年齡之限制，決不增加生產費者；故國民經濟上毫不足憂。

我國近年工潮洶湧，昧者不察，動輒歸咎於煽動家。不知工人貢獻於國家社會者至豐，而其所受於國家社會者至賤，雖無煽動家，亦必起而爲正當之要求，則爲避免紛擾計，尤有速即制定實行工廠法之必要，不然，若千萬之熟練職工，不入於洋廠，任令洋商敲扑，則必趨於共產運動，破壞一切社會制度。何則？洋廠資厚，可以較高之工資，吸收我華工；而人情失望

之餘，每易挺而走險也。觀於前歲之五卅慘案，及今春之共產運動，令人不寒而栗。要之，工廠法爲尊重勞工之人格及利益計，爲國民經濟之發展計，均屬必要；而於目前之我國，尤有速即制定實行之必要。

查民國十二年，有北京農商部暫行工廠通則，去歲有漢口國民黨工廠條例草案，內容互有詳略，大體上漢口草案較爲進步，但一則不適用於南方；一則尙未正式公布。最近有國民政府上海勞資調節條例（本年四月間公布）規定勞工政策之全體，其中關於工廠法者，固屬不少，然不能即稱爲工廠法也。今後宜速聘專家，制定工廠法；而其規定中應包含其次數端：（一）工廠意義；（二）最低年齡；（三）保護年齡；（四）最長工時；（五）最低工資；（六）禁止夜業；（七）保護產婦；（八）職工證制；（九）定期休業；（十）工資支付；（十一）同工同酬；（十二）禁止包工；（十三）執業規則；（十四）危害預防；（十五）契約方式；（十六）工廠記錄；（十七）官廳調查；（十八）違法制裁。（參觀附錄一、二、七、八）

第六章 勞工保險制

第一節 勞工保險制之概念

勞工保險，亦稱社會保險。勞工因偶然事故而喪失減少其勞工能力或機會，依保險方法，填補其經濟上之損失，而圖生活之安定，此勞工保險法之目的也。現今之勞工，概無財產，依工資維持其生活，如不能得工資，則生活立即困窮，而勞工為取得工資之源泉，今喪失減少其勞工能力或機會，則其生活不得不困窮。所謂喪失減少勞工能力之原因：——如負傷、疾病、衰老、廢疾等是；所謂喪失減少勞工機會之原因：如有勞工能力而不得職業是。此等偶然事故，為人生所難免；而於現代之工場生活，尤易發生。彼紡績工場之呼吸器病，化學藥品工場之有害中毒，機械工場之負傷等，隨工場之事業性質而發生種種疾病災害，縱令多少改善勞工條件及工場設備，災害或可避免；然不知不覺間體質漸弱，致患不治之肺症；或早

入衰老之期。至於有勞工能力而不得職業，謂之『失業』。此非必出於勞工之怠惰，毋寧謂現代經濟組織當然發生之結果。欲救濟此等弊病，以圖勞工生活之安固，爰有社會政策之勞工保險制。

或謂天助自助者，勞工不欲爲窮民，宜平時貯蓄，以備不時之需；何必設勞工保險制？夫貯金之制，固屬甚善；但救濟無產之勞工，保險制優於貯金制。——蓋在貯金制，所積之金不多，則不能充分救濟。在保險制，發生特定事故時，不拘既付保險費之多寡，而可受定額之保險金。又勞工能力或機會之喪失減少，概起於不時；難於預爲一定儲金。在保險制，備具特定之條件，則必可得救濟。况乎貯金之多寡，任本人之意思，動輒流於放漫，每因他故而忽略。在保險制，非付定額之保險費，不能受保險之利益；則在達定額以前，本人不得不繼續分其一部以充之。保險制有種種優點，於勞工爲必要適切之施設，故先進諸國多採用之。

勞工保險制有大陸系與英國系之別：大陸系勞工保險制，肇端於德國，一八八三年之疾病保險法，一八八四年之災害保險法，一八八九年之廢疾保險法，一九一一年之帝國保

險法，一九一三年之使用人保險法，其最著名之勞工保險立法也。歐洲大戰以後，復因時勢之需要，而制定失業扶助法（一九二二年）及兵卒保險法（一九二二年）十九世紀及二十世紀初，世界之社會政策，以鐵血宰相之勞工保險政策為其中心。雖然，一九一一年英國制定國民保險法，以補一九〇八年養老年金法之缺；一九二〇年制定失業保險法；與一九〇九年冠絕世界之勞工介紹法相輔而行。勞工保險制，因英國社會政策之革新而發展；大陸系保險制度，轉有望塵莫及之觀。茲為講解之便，分勞工保險制為災害保險、疾病保險、老廢保險、失業保險四種，而順次敘述於后。

第二節 災害保險

災害保險者，對於業務災害之保險也。業務災害係工場生活之結果，概起於勞工外部之事情；與疾病老廢之起於勞工內部事情者，異其性質。疾病老廢固亦與勞工種類有關係，然大抵為人生不可免之自然狀態。至於業務災害，與勞工有密切之關係，而於工場勞工為

尤烈！工場設備之不全，機器整理之失當等，勞工工作中每易發生業務災害。業務災害既與疾病老廢性質相異，故對於業務災害之救濟責任，專歸業主負擔，事屬當然，此所以先進諸國關於災害保險之原則，異於疾病老廢等保險也。

照從來民法之規定，災害救濟之範圍至狹；災害救濟之方法亦煩，究與實際社會生活不合。各國民法之規定雖多少異趣，概言之則災害起因於業主或其代理者之故意過失者，勞工有請求損害賠償權。此外無論原因結果如何，不問業主之責任，即不認業務災害爲有特性也。蓋業務災害之原因，有：（一）業主或勞工之故意；（二）業主代理者監督者之過失；（三）第三勞工之過失；（四）勞工自己之過失；（五）不可抗力；（六）原因不明者等。以上各種原因中，依從來之民法，勞工對於業主可求救濟者，僅（一）（二）兩種耳；此外須由勞工負責。然第三種原因之被害勞工，對於第三勞工雖有請求損害賠償權，勞工資力概弱，第三勞工究無以應之。第四種原因之被害勞工，過在於己，故須自負責任；但自己之過失，有程度之差，不可一例斷定，過失重大，負責固當，若使過失輕微，爲常人所易犯，則不得專歸

責於勞工。獨使勞工負責，不免失之苛酷。業務災害中出於第五第六兩種原因者最多，工場設備而完全，可以避免；然則歸責勞工，究屬失當。由此觀之，從來民法之規定，不能達社會政策之目的。不寧惟是；災害出於業主之故意過失者，照從來之民法，認勞工有請求損害賠償權，假如勞工對於業主提起訴訟，勞工既立於原告地位；須負舉證責任，然舉證一端，在勞工為至難；蓋舉證須勞工親臨發生災害之處，精細調查工場機械之設備及周圍之狀況，勞工既負傷臥床，何能達此目的？且勞工訟業主，有種種不利，費時日與金錢，此決非勞工所堪。果爾，關於業務災害，民法雖有救濟勞工之途；而勞工仍不能伸張其權利也。

關於業務災害之民法規定，不合社會政策之趣意，有如前述。於是先進諸國制定特別法，擴張救濟範圍，規定救濟程度，職工補償法或業主責任法是也。今按此項法律之規定；則業務災害不問原因如何，苟非被害勞工之故意或大過，勞工可請求業主救濟；同時關於救濟程度，分別災害種類，設一定限界，不許逾越。至於訴訟手續，特設簡易方法，務去從來訴訟法之煩累。特是救濟範圍既廣，業主之負擔不得不重，大業主資力雄厚，固不甚感苦痛；小業

主一時支出巨款，有瀕於破產之危險，欲使本法有效實行，莫善於保險制度。使業主就特定保險組織訂保險契約，定期付保險費；一朝發生業務災害，業主不難盡救濟之義務。故職工補償法或業主責任法，與保險相輔而行，災害保險方能收實益。（日本不另立災害保險法；業務災害，依工場法鑛業法傭人扶助令救濟之。）

災害保險有任意與強制之別：任意制，依職工補償法之方針而定業主之責任，同時特設官立災害保險局；但不強制業主加入，業主不妨依單獨保險、營業保險、相互保險、官業保險而盡其救濟之責任。英國（一八九七年）美國（一九〇九年以來各州）瑞典（一九〇一年）丹麥（一八九八年）法國（一八九九年）屬之。強制制，復有強制加入與強制組織之別，前者使業主必依保險方法救濟災害，政府亦設官立災害保險局，但保險組織任業主自由選擇。意國（一八九八年）和蘭（一九〇一年）屬之；後者亦使業主必依保險方法，救濟災害，且保險組織一定於法律，故此制實強制加入兼強制組織也。德國（一八八四年）奧國（一八九四年）瑞士（一九一二年）挪威（一八九四年）屬之。

救濟方法依災害之結果而異，災害結果可分為二種：（一）不能勞工；（二）死亡。不能勞工有一時與永久之別，救濟方法，有一時金、終身年金、定期金三種。對於一時不能勞工者，當其不能繼續勞工之時，通例給與定期金；對於永久不能勞工者，有給一時金者，有給終身年金者，金額以勞工收得之工資額，為計算之標準。又不能勞工，不論一時與永久，局部不能勞工，則比較災害以前所受之工資額，與災害以後所受之工資額，算出因災害而減少之工資額，而後定救濟之程度。死亡救濟，有埋葬費與撫恤費二種，撫恤費亦有一時金、終身年金及定期金等。

被害勞工欲受救濟，受其次二條件之限制：（一）災害非出於故意或重大之過失；（二）一定期間以上繼續休業，期內依疾病保險制救濟之。

第三節 疾病保險

各種勞工保險制中，起原最早而行用最廣者，莫如疾病保險；其故無他，疾病發生頻繁，

而其保險之組織經營輕易也。世有終身不罹災害廢疾者；然人人不能免老衰而或致中途夭折者。至於疾病，則雖健康之人必不能免，可謂人生之常態，是故望勞工準備災害老廢者難，而預防疾病者易；且疾病保險之組織經營，較易於其餘之保險，可以少數人員組織；無須歷久支出巨款，疾病保險所以爲勞工保險之先驅，而極其隆盛者，決非偶然。

疾病保險有任意與強制之別；任意制，概採相互組織之保險，其最著名者爲勞工團體之共濟組合。英國一八七五年制定共濟組合法，政府設共濟組合登記局，許共濟組合於一定條件之下登記；一經登記，有法人資格，關於財產之處分，與以種種之特典。法國共濟組合之發達，遠不如英，其共濟組合法，設一定公認條件，合此條件者，受特別保護。德國從來共濟組合頗發達，自疾病保險法制定後，共濟組合限於備具一定條件者公認之。共濟組合之要點如次：

(一) 救濟組織。

共濟組合之組織，有以地域爲標準者；有以同業爲標準者；前者小則限於一自治區，大

則涉及全國，甚至包含植民地在內；後者或限於一工場內之勞工者，或網羅多數工場之勞工者，其機關由組合長委員會總會構成，——有或單設組合長而不設委員會者；有反是者。此外有設公斷人，以公斷組合與組合員之紛爭者。又共濟組合必設疾病監察員，每週一次訪問組合員中之病人，視其病狀如何而給與救濟金。分部之組織，大體與本部同，凡加入組合，須達一定年齡者。

(二) 救濟方法。

救濟方法隨組合而異；又隨付入保險費而不同。疾病救濟，通常每週給與八先令至一百鎊，其最普通者，最初一年每週十先令或十二先令；以後減為半額。死亡救濟，少則七鎊；多則百鎊，平均額十鎊至十二鎊。

(三) 救濟費之負擔。

救濟費依長幼區別及救濟程度而異，通例設一定之率，向組合員徵收。

強制主義之疾病保險，更可分為強制加入與強制組織二種：強制加入制，國家強制勞

工加入疾病保險，至其所加入之保險組織，任各人自由選擇。英國依此方針，制定國民保險法，（一九一一年）——該法分保險為疾病廢疾及失業三種；而疾病廢疾之保險，使屬同一之組織；對於失業保險，另有特別之組織。各國之勞工保險法，疾病保險概有獨立之組織；對於老衰廢疾之保險，使屬於同一之組織；英國獨否，則以老衰救濟已有老衰年金法可依據也。其要點如次：

（一）救濟組織。

救濟組織有共濟組合、職工協會、產業組合等團體，組合員達五千以上，則可經營相互組織之保險。組合員有參加組合機關權及選舉職員權，其全無營利目的者，可得政府之認可。不加入此等組合者，別有郵政局經營保險；被保人以年收一六〇鎊以下之勞工，而年齡十六歲至十七歲者為限度，非勞作者，備具此項條件，亦可使加入。

（二）救濟方法。

繼續二十六週以下患病者救濟之；二十六週以上者，作廢疾論。對於疾病救濟，給與醫

藥及療養費。療養費男子每週十先令；女子七先令，妊婦限四週間，另給一鎊十先令。對於廢疾救濟，每週給五先令——此額與衰老年金法同——受廢疾救濟，限年齡七十歲以下者；其七十歲以上者，依衰老年金法救濟之。

(三) 救濟費之負擔。

救濟費由勞資及政府三方負擔；而負擔之比例，依工資多少而設等級，為德國制之特色。即勞工之負擔，隨工資低下而減輕；資本家及政府之負擔，隨工資低下而增加。勞工每週工資所得九先令以下者，免其負擔。

強制組織之疾病保險，以德國一八八三年之疾病保險法為其嚆矢。一八八八年奧大利，一八九一年匈牙利，一九一二年俄國，一九一三年和蘭，均制定之。其要點如次：

(一) 救濟組織。

德奧兩國之疾病保險法，以『相互保險』為原則。對於在法律適用範圍內之勞工，非特強制其加入；且亦強制其加入相互組織之保險。又對於業主亦強制其參加保險，不過業

主不得受保險之利益，專為勞工負擔保險費而參加耳。

(二) 救濟方法。

對於疾病救濟，給與醫藥及療養費，組合有常雇醫師，則組合員可免費診治；無常雇醫師，則可受相當之醫藥費。因病不能執業，自罹病第三日起，給與地方法定工資額之療養費；若組合設備醫院，依本人之願，可免費進院；其家族可受前述療養費之半額。但疾病救濟以二十六週為最長期間，此期以上之疾病，依廢疾救濟法救濟之。對於死亡救濟，以地方法定工資之二十倍，給與遺族。

(三) 救濟費之負擔。

勞工與業主共同負擔，三分之二由勞工支出；三分之一由業主支出，勞工負擔以工資百分之三為最高額。此項工資，有為地方法定工資者；有為組合內之平均工資者，隨組合之種類而異。

第四 老廢保險

老廢保險，以救濟永失勞動力之勞工為目的。救濟方法，或給與終身年金；或給與巨額一時金，欲支出如此巨款，不得不徵收巨額之保險費。災害保險，亦有救濟永久廢疾者；其費用負擔，例歸業主。至於老廢保險，雖受業主之補助；而大部分之費用，須歸勞工負擔，此其經營困難者一。老廢保險之費用既鉅，保險技術上，須被保者多，庶可保收支之均衡；非若疾病保險可以少數被保者經營也。然而組織大規模之保險組合，決非容易，此其經營困難者二。對於老廢救濟，一時金制易於浪費，當以年金制為優；但實行年金制，則其期間以被保者之死亡為限度。保險組合之負擔，不得不長期，有長期負擔之保險組合，須有確實之基礎；否則，不能得人之信任。使保險組合有此信用，亦屬至難，此其經營困難者三。要之，老廢保險，究非勞工團體所能經營；故先進諸國之老廢保險，概為官業。

老廢保險亦有任意與強制之別：任意制，官業保險組織較相互保險組織發達，一八五

○年法國始創此制，至於近時，法國亦採強制制。現今採任意制者，有意比二國。各國往往由共濟組合經營老廢保險，然究非共濟組合所勝任；故英國共濟組合，以疾病保險爲其專業，不復經營其餘保險。雖然，比國共濟組合，與官業老廢保險局相輔而行，殆爲老廢保險局之分局。又共濟組合之組合員，爲官業保險之被保人，則保險局對於共濟組合所給之年金，給與定額之補助金；此外依共濟組合法，對於備具特定條件之組合，交付一定補助金，是以比國共濟組合之老廢保險，尙能發達。然老廢保險性質上，難爲共濟組合之事業，離官業保險，則缺乏成立基礎；故以下就官業保險，說明其要點：

(一) 救濟組織。

按老廢保險局之沿革，一八五〇年始設於比國；一八九八年設於意國。意比二國老廢保險之目的，要在救濟勞工之老廢。意國法律明示被保者限於勞工；比國法律無此明文，惟定救濟年金及保險費之最高額，以間接排除勞工以外之社會階級。老廢保險局雖屬官業，而政府不強制勞工加入。意國老廢保險局，設本局於羅馬；設分局於各州縣市村。比國僅設

本局於首府，各地不設分局。因比國關於地方事務之方針，在於利用共濟組合，故無須設立分局。

(二) 救濟方法。

各國保險制之救濟方法，以年金制爲原則。被保者不及領年金而死亡，則保險費之處分有二法：(一) 使被保者拋棄保險費；(二) 給與被保者之遺族。前者爲元資拋棄法；後者爲元資保存法。各國法律中有定年金之最高額者；有不定者；比國定爲一二〇〇法郎；意國無此規定。

(三) 救濟費之負擔。

保險費由被保者之勞工負擔；但業主及其餘之人，不妨爲勞工定期或臨時負擔若干；政府在一定限度內支給補助金。關於此項補助方法，意國與比國不同：意國指定特定財源充補助金，年年交付保險局——例如郵政貯金之純益，政府沒收之遺產等，年年以其全部或一部，歸保險局之收入，年年分配於現在之被保者，與被保者所付之保險費合算；比國不

指定特定財源，惟支出年金補助金，被保者年納保險費六法郎以上者，以三六〇法郎爲年金補助金之限度。

(四) 救濟條件。

保險局對於老衰廢疾，分別救濟。老衰年齡，意國六十歲，比國六十五歲。廢疾不拘年齡如何，以事實之發生爲救濟之起點。欲受老廢救濟者，須定期付定額保險費，其額依救濟程度而異：比國定最高額與最低額；意國僅定最低額。又保險費須一定期間以上納付，以達此期間爲救濟條件，所謂『準備期間』者是也。意國定老衰二十五年，廢疾五年。

強制主義之老廢保險，亦分爲強制加入與強制組織二種，與疾病保險無異。強制加入之老廢保險，行於法國，一九一〇年老廢保險法是也。英國老衰救濟，依老衰年金法；廢疾救濟，依強制加入之保險制，使包括於疾病保險之保險組織，有如前述。故今述法國制度之要旨：法國老廢保險事業，從來依任意主義，由老廢保險局經營，一九一〇年始採強制主義，適用於一年所得三千法郎以下之勞工；但僅強制此項勞工加入保險。至於加入何種保險組

織，任勞工自由選擇，此爲法國老廢保險法之特徵。今述其要點於次：

(一) 救濟組織。

老廢保險組織，以官業老廢保險局爲主；此外有地方團體保險局、單獨保險、共濟組合、職工協會、同業組合等保險組織。此等保險組織之會計，定期受財政部之監查，以指定證券保管資金。

(二) 救濟方法。

老衰廢疾事實發生後，給與終身年金。此項年金額，依已付保險費額而定；對於老衰救濟，政府每年給與六十法郎之年金補助金；但限於在三十年準備期間以上納付保險費者；準備期內十五年以上納付保險費者，依一定比例減少補助金。被保者不及受老衰年金而死亡，如有孤兒，給與相當之救濟。對於廢疾救濟，政府補助金額依命令定之，但每年不可超過六十法郎。

(三) 救濟費之負擔。

男子年納救濟費九法郎，女子六法郎，十八歲以下者四法郎半。業主與勞工納同額救濟費；政府給與定額補助金。被保者納定額以上之救濟費，則受相當之年金增額；但業主之負擔及政府之補助，不隨而增加。

(四) 救濟條件。

老衰者以年達六十五歲為條件；但依被保者之要求，亦許六十歲受年金。至於廢疾不具者，不拘年齡，給與救濟。

強制組織之老廢保險，行於德國及瑞典。德國老廢保險法，制定甚遲，一八八九年始公布，一八九九年之改正法，稱為廢疾保險法；一九一一年制定帝國保險法——其第四篇規定老廢保險，今述其要點如次：

(一) 保險組織。

老廢保險組織，為勞工與業主之相互保險，與疾病保險無異；但二者之間，稍有不同，老廢保險之經營，要巨額費用，保險費之負擔，專歸勞工與業主，究不能充分救濟，故須政府年

年給與補助金；而政府監督保險組合亦極嚴。至其機關之構成，政府官吏亦參與之，殆有半官半私之觀。此疾病保險所無也。又老廢保險組合之範圍廣大，地域廣大之聯邦，分爲數區，每區組織一組合；其不然者，以一聯邦爲一組合之範圍；亦有以數聯邦爲一組合之範圍者，與疾病保險以工場或自治團體區域爲組合之範圍者，大異其趣。又災害保險組合以同業之關係爲基礎；疾病保險組合，亦有採此標準者。老廢保險不問職業之異同，以地域關係爲基礎。

(二) 救濟方法。

以工資額爲標準而給與年金。有特定情形，則給與療養費。對於遺族，亦給年金，寡婦得亡者廢疾年金十分三之年金；孤兒得其二十分三之年金，此外政府給與特定之補助金。

(三) 救濟費之負擔。

救濟費由勞工與業主負擔，其額相同。此外政府給與特定之補助金。勞工之負擔額，依勞工所得之工資額而定，工資額分爲五等，故負擔額亦有五等。遺族保險爲老廢保險之一

部，其保險費與老廢保險費合併徵收。

(四) 救濟條件。

老衰者年達七十歲，不問勞工能力如何，受法定之救濟。廢疾者二十六週以上，繼續不能勞工，受法定之救濟；但故意不能勞工者，不在此限。納付保險費之準備期間，老衰者二百週，廢疾者二百週。至於遺族救濟，寡婦以二十六週以上不能勞工為條件，孤兒以十五歲為限度。

第五節 失業保險

失業保險，比災害疾病老廢等保險實行困難：第一，難明失業之真相。關於災害疾病，時或有為誇張之報告，然可以進步之醫學識別之；至於失業，則其原因在於勞工之怠惰安閑乎？抑在於有勞工意思而不得適合勞工能力之職業乎？殆無辨別之明確標準。第二，難定危險之大小。在他種勞工保險，為維持保險之安全確實計，恒預定危險率，使危險率少者加入；

至於失業保險，則雖可攔除服務危險較多之職業者，然究難識別危險較多之勞工。第三，勞工爭議之際，困於應付，——例如同盟罷業或不買同盟之結果，發生失業，對於此等失業勞工，若給與失業救濟金，招資本家之反對；若不給與，又不免遭勞工之反抗。是故現代先進諸國之勞工保險，告長足之進步；而失業保險，至於最近，始見其發展也。

失業保險，凡可分爲二種：其一，爲職工協會之失業保險。職工協會會員失業之際，給與失業救濟金，以救其一時之困難；此項相互失業保險，始於英國之職工協會；其後普及於大陸諸國。顧失業保險之實行極難，而職工協會之成績甚善，何也？職工協會之範圍不廣，由服務同一職業之勞工集合，故被保險者之失業真相，易於判別；且會員全體加入，不問會員失業危險性之大小，故加入保險者之危險率，可以減少；加之，會員勞工概爲熟練勞工，失業之危險自少，是以職工協會之失業保險，收效甚善。但此項失業保險，不無短處，不熟練勞工之失業危險，多於熟練勞工，職工協會會員之範圍既狹，不熟練勞工卽不能受保險之利益。又加入此項保險者，須負擔全部保險費，勞工收入本少，理難徵收巨額保險費，因此失業救濟

金爲數概少，救濟時期亦短。——例如英國職工協會之失業救濟金，普通一週給與十先令至十二先令，救濟期間凡二十週；德國普通每日給與一馬克半，以十週至四十週爲限。如此輕微之失業救濟金，究不能維持勞工一家之生活；於是設立補助失業保險之必要。

其次，爲補助失業保險，地方自治團體，或中央政府，補助職工協會之失業保險，或徑自經營失業保險。地方自治團體或中央政府補助工會之失業保險者，謂之『自治保險』。比利時光德市之失業保險，其著例也。地方自治團體或中央政府徑自經營失業保險者，謂之『直營保險』。其中又有任意與強制之別：任意制，如瑞士之貝倫市失業保險是；強制制，如英國之國營失業保險是。自治保險之效果甚著，而直營任意保險竟歸失敗，良以直營任意保險許一切勞工，以同一條件加入；則失業危險少者自然不願加入，惟失業危險多者利用之，結局請求失業救濟金者甚多，而保險費之收入，究不及救濟費之支出，市營保險局不能應付，故其成績不良。然則失業保險制以光德式自治保險制及英國式國營保險制爲最善。

『光德式失業保險』

此制一九〇一年創立於比國之光德市，漸次推行於全國及德法和丹挪諸國之都市。今就一九二一年光德市實施該制之狀況述於次：

(一) 市設失業基金，對於已得認可之職工協會，給與一定之補助金，以職工協會給與會員之失業救濟金額爲其標準。

(二) 補助額以每日每人二法郎爲限度；對於同一之人，補助不得逾十日。

(三) 須提出前雇主及職業介紹所之證明書，證明失業非出於故意者。

(四) 職工協會將失業救濟金及補助金預付失業者，每月精算一次，請求市政府交付補助金。

(五) 職工協會須備特別賬簿，受市吏檢查。

『英國式失業保險』

現今實施國營失業保險法者，有英（一九一一年制定一九二〇年改正）、意（一九一九年制定）、奧（一九二〇年制定）等國。今述三國制度之概要如次：

(一) 適用範圍。

一、英國以十六歲以上之一般勞工船員及官公署被雇者爲被保險人；但農業勞工、僕婢、軍人、學校教員及年收二百五十鎊以上之精神勞工，有特別規定者，不適用之。二、意國以十六歲至六十五歲未滿之一般工資勞工，及月收三百五十利拉以下之精神勞工爲被保險人；但僕婢官公署被雇者等不適用之。三、奧國對於鑛山、工場、建築、鐵路等一般被雇者，強制加入；對於農業勞工及家內工業被雇者等，許任意加入。

(二) 救濟組織。

一、英國原則上以政府爲保險者，但有一特例；某產業之雇主及被雇者組織團體（例如聯合產業協議會之類），對於該產業之全體被雇者，施行失業保險制度；且其救濟金額不下於本法規定之救濟，則政府可公認此項團體爲獨立之保險者。政府每年給與補助金，其額在本法規定之保險費十分三以內。二、意國有職業保險組合及地方保險組合二種；職業保險組合，政府認爲必要，則使獨立設置；地方保險組合，使不屬於職業組合之被保險者

加入。三、奧國以政府爲保險者。

(三) 救濟方法。

救濟方法甚複雜，茲述三國法制共通之點：一、受救濟者須失業前一定期間付保險費；又失業原因不在於勞工自己或勞工爭議者。二、失業後經若干日開始救濟。三、救濟金額，英國依性別年齡而異；意國定日額；奧國依家族之有無而定。四、救濟期間，依保險金支付期間之長短而設最長限度。五、救濟場所，在職業介紹所。

(四) 救濟費之負擔。

一、英國設失業基金，雇主被保險者及政府三方負擔；雇主及被保險者之納款方法，每週貼失業保險票於失業簿。二、意國雇主及被保險者折半負擔。三、奧國雇主被保險者及政府各負擔三分之一。

第六節 結論

勞工保險制之內容，頗形複雜；採用之際，須先明其次數端：（一）勞工保險主義有任意與強制之別，強制主義之保險者，強制勞工業主加入保險或組織保險也。強制組織保險，則勞工業主非特有加入保險之義務；並有組織保險團體之義務。任意保險，雖亦設保險制度；而保險之組織及加入，均任勞工業主之意思。以上兩制之中，強制主義效果較大；但在保險思想尙未普及之時，以任意主義爲宜。——因勞工不明保險意義，而實施強制保險，往往易起誤解也。（二）保險組織，種類甚多，營利事業之保險公司，在於營利，故所收保險費必多；勞工保險，本在救濟無產之勞工而設，保險費從輕爲原則。則營利事業之保險公司，不宜經營勞工保險也。明甚！此外有：一、政府經營之官業保險；二、勞資互助之相互保險；三、業主獨辦之單獨保險。以上三者之中，按事業之性質，以第一種爲宜。（三）在普通保險，凡關於保險事業之經費，取諸受保險利益者爲原則；然勞工保險之經費，不可專使受保險利益之勞工負擔。勞工大抵收入甚少，分其所得之一部以充保險費，爲數亦少，究不能充分達保險之目的；故勞工保險之經費，由勞工業主及政府三方共同負擔，爲最近各國之通例；而災害保

險之經費，勞工不負擔爲原則。(四)救濟方法，宜兼顧勞工之家族。各種勞工保險中，宜規定遺族撫卹金之種類及程限。我國尙未制定勞工保險法，僅於本年四月上海勞資調節條例中，規定二三原則(第十十一十二各條)至於如何實行，毫無明文規定。(參觀附錄一)

第七章 產業民主主義

第一節 產業民主主義之性質

產業民主主義者，勞工參與產業之統制管理云爾。論者或謂此爲英國工團主義派之思想；其實乃政治民主主義適用於經濟產業之思想也。蓋產業之經營，委諸資本家獨占，勞工全不與知，不啻勞工供資本家致富之具。顧人類弱者由奴隸而農奴而工資奴隸；幾經歷迫屈辱，自教育普及，選權擴張，智識大進，非特不復絕對承認雇主所提之條件，且進而要求與雇主平等，或爲業主之一部，或參與事業之管理。其於事業經營權之所屬，雖終局見解不

必相同；而以參與事業之經營爲勞工之根本權利，則可謂意見一致者。夫政治上勞工已與他階級有平等發言權；產業上關於事業之經營，勞工亦要求平等參與權，則爲尊重勞工之人格計，增進勞工之地位計，使勞工分荷利害責任計，此項要求，實屬正當。今日除少數雇主尙懷『物主自由處分其物』之成見外，概已承認之。歐洲大戰以前，先進諸國之合作社制度，純益分配制度，合資公司制度，勞工委員會制度，是產業民主主義之先驅也。歐洲大戰以後，先進諸國之工場委員會、產業會議、經濟會議等產業代議制，是最近各國實現產業民主主義之例證也。

產業民主主義之制度，以產業代議制度爲其代表；而產業代議制度有全國組織與地方組織者，每以勞資團體之代表及社會公衆代表組織之。然工場鑛山及其他一企業內之代議體，則以勞資兩方代表或勞工單獨代表組織之。企業內之代議體，通常與全國代議體及地方代議體聯絡，而以實行其決定方針爲目的。英國有全國產業會議，地方產業會議及工場鑛山委員會，採三重組織之任意設立主義。德國有全國經濟會議，地方經濟會議，全國

勞工會議、地方勞工會議、企業會議等，現在僅強制設立企業會議。法美之聯合委員會或工場委員會，爲任意單獨制度。又產業代議體概應付勞工條件之問題，其在全國組織及地方組織者，協定勞工條件之標準，此外亦協議經濟上產業上之重要案件；其在企業內之組織者，協定各項勞工條件，此外亦處理企業內之重要案件。又產業代議體以勞資團體爲其存立之基礎，英國於缺乏團體組織之產業，設官立產業局，不組織產業會議及工場委員會。

勞工參與產業之經營，其最普通者，爲工場委員會；然此制僅爲勞工參與勞工條件之決定而已，尙未達真正參與事業經營之程度，英之產業會議，德之經濟會議，勞工經由委員會參與內部之管理，並參與事業之統制，故產業代議體中真能發揮民主主義者，產業會議及經濟會議也。而德制網羅產業關係人，共同參與經營，不第勞資雙方已也，尤與產業民主主義之精神相符，以下就先進諸國之產業代議制述其大體。

第二節 英國之產業代議制

英國工場及其他企業單位內自古有勞工代表委員會。歐洲大戰以前，職工協會之工場周旋團，其任務在於徵收工會會費處理會員間之紛爭，通報違約事實於工會分部，時或亦決定包工工資率；歐洲大戰中，工場周旋團自組工場委員會，此外因勞工報酬方法形式之決定，勞工時間之記錄整理，不熟練勞工之併用，紛爭之消弭，福利施設之計劃等，在在須有適當機關；益促進工場委員會之設立，此等委員會概由勞工單獨組成。

英國之工場委員會，有種種名稱形態及任務，概以職工協會為其組織之基礎，處理工場內勞工條件之問題，稱為工場會議或產業委員會；有或單討論福利施設而稱福利委員會或社會組合。工場管理者之執行事項，須經委員會之承認，故又有管理委員會之稱。其由勞資聯合組織者，稱聯合委員會。在工場內之職場組織者，稱職場委員會。委員人數無定，以十二人以上三十人以下為原則。由書記處理常務，包工工資率、工資支付方法、時間外勞工等，為其主要之任務；亦有兼理職工長之任命、不法解雇、利益分配、生產能率、工場訓練、徒弟教育等問題者，但其討論結果無執行力。

一九一七年三月迄一九一八年六月，勞資關係改造委員會，提出五次報告書於總理大臣，即著名之威德列案也。該案勸設全國產業會議地方產業會議及工場委員會等聯合組織，全國各產業（或各職業）設全國產業會議地方產業會議及工場委員會，全國產業會議全國設一所，地方產業會議各地設一所，由業主團體與職工協會選出同數代表組織之，定期及臨時開會，討論全國及地方各種勞資問題；各工場設工場委員會，由勞資同數之代表組織之，與全國及地方產業會議聯絡，處理工場內之事項；而各產業會議及工場委員會之根本精神，在於勞資協力與產業調和，故各會議必以雇主團體及職工協會之代表組織，勞資雙方之代表，有同等之權利。全國產業會議之主要任務，在於決定勞工條件之原則，預防調解勞工爭議之方法，技術教育訓練之施設，勞工職業之保障，發明改良之利用及保護，產業上之研究調查，產業立法之提案建議等。工場委員會之主要任務，在於改善勞工狀態，增進勞工能率，處理福利施設，誘發責任觀念，消弭不平之誤解，施行產業會議所決定之事項。對於團體組織不發達之產業，在產業會議，由政府派員參與；在工場委員會，由官立產業

局活動。一九一九年全國產業調查會議議決設立全國全產業會議，政府表示承諾之意，但迄今未見實現。

第三節 德國之產業代議制

德國之勞工委員會，在十九世紀後半發達，一八九〇年頃，國內約有四十所。一八九一年勞工保護法及工業法公認之。一九〇六年頃，大工場無不有此項組織。一九〇九年鑛業法案強制大鑛山設之。歐洲大戰中一九一六年祖國服務法強制軍事關係之企業設之。戰後一九一八年命令強制使用二十人以上之企業設之。德國勞工委員會外，使用人委員會之組織亦發達云。

企業議會根據新憲法而產生，一九二〇年企業議會法規規定：凡使用二十人以上被雇者之企業強制其設立，該法適用於一切企業、經營、業務（水運業除外，公共公益事業有例外規定）並一切勞工及使用人；（官公吏員、家內勞工除外，家內工業有特別規定）企業

議會制度之立法主旨，在使勞工及使用人協同企業家制定勞工條件，發展生產力，其任務大體與從前之勞工委員會及使用人委員會無異。原則上該會無直接管理執行企業權，又其決議無拘束力，惟在設有監查會之企業，則企業議會之代表可參與其經營，有發言權及表決權，可使企業家報告勞工狀態事業成績及作業功程；在有三百人以上勞工或五十人以上使用人之企業，可使業主每年一次提出貸借對照表及損益計算書；又關於現行勞工協約內勞工條件之設定變更，有與業主協定之權，協定不成立，則付調停委員會裁決。其與職工協會之關係，則法律設種種規定，使與職工協會聯絡。

一九一八年德國政府欲實現「勞工之公法的代表」制度，提出產業的職業的會議體法案，因職工協會希望地域的會議體而不果。戰後國內發生無數階級的議會，如勞工議會、軍人議會、勞兵議會、社會主義共和國中央議會等是，蓋承俄國革命成功之影響，「勞工會議萬能」之思想，一時風靡全國。一九一九年一月勞工議會大會議決各產業總階級代表之生產議會外，設立勞工選舉之職業的階級議會（即勞工議會），賦與國民會議相等

之權。同年六月社會民主黨大會議決勞工議會之外，設立經濟議會，使爲勞資各職業之代表機關；事爲職工協會聯盟總會所贊同，八月國民議會新憲法採用之，卽新憲法上之企業地方、國家勞工會議及地方、國家經濟會議是也。一則承認勞工及使用人法律上之代表權，以確保其社會上經濟上之利益；一則承認一切職業之代表有參與社會及經濟政策之立法權，以適合社會的經濟的意義。經濟會議由勞資代表機關及其他國民的經濟代表機關之要素構成，政府提出社會及經濟政策之重要法案以前，須先提付全國經濟會議，新憲法所定之產業代議制，除企業會議外，至今未見實施。

德國之經濟會議制，非社會主義新社會組織之形態，乃社會政策之新立法，然不易實行。英國之國家產業會議亦然。獨俄國使最高經濟會議與全俄勞工協會會議並立實施，其故何也？現代之議會組織，以地域爲標準，而大戰以後之新機運，希望生產單位職業本位之新組織，產業的職業的中央議會制度，使與地域的政治的立法議會對立，引起國家組織之紛糾，故不易實行。俄國之全俄蘇維亞會議及人民中央委員會，非若西歐諸國普通選舉

之立法議會，故最高經濟會議及中央勞工會議有存在之價值也。

第四節 結論

產業之經營，有資本家之私有私營，國家或公共團體之公有公營，勞工之共有共營數種。資本主義立於自由競爭及私有財產之基礎上，要求產業經營之自由，其效果誠有可觀者，但浪費勞力及財物，故有種種主張，以批評形式出之：即資本主義之禍根，在於承認資本之私有，欲祛此弊，莫如將產業歸諸國家或公共團體所有，而由國家或公共團體經營；此制有利用豐富財源及強大權力之長處，但國家或公共團體行動遲鈍，不適用於一般之產業。若產業歸勞工共有共營，則既無資本主義之流弊，又可免公有公營之短處；然產業多賴偉大企業家之無形努力而發展，僅恃勞工之有形勞動，究不免經營困難。即能率上不如私有私營，財力上權上不如公有公營，以上三種經營，互有長短，而在長處最大短處最小之範圍內，互有存在之餘地；例如獨占事業適於公有公營，須賴特定個人之能力手腕者，適於私有

私營，在此兩極端間之事業，即既非獨占性質者，又無急烈之變化者，適於勞工團體之經營，故個人主義、集產主義、工團主義，均適於事業之經營；但欲使一切事業公有公營及一切事業共有共營，其謬與使一切事業私有私營同。由此觀之，經營權之歸屬，已不成問題。雖然，經營權之歸屬，與經營權之行使有別，兩者一致，則不免產業專制，即在私有私營之事業，由個人行使經營權，則為業主之專制；在公有公營之事業，由國家或公共團體行使經營權，則為消費者之專制；在共有共營之事業，由勞工團體行使經營權，則為勞工之專制。夫生產要素，資本與勞工並重，產業隆盛，在於生產與消費互利，然則經營權由業主勞工及消費者共同參與，最為合理，經營權之行使，合乎此形式者，為產業民主主義，不合乎此形式者，產業專制主義也。彼先進諸國之產業代議制，其淺者即資本家與勞工共同行使經營權也，其深者即資本家與勞工並消費者共同行使經營權也，所謂勞資協調，所謂產業之國有化（英國）社會化（德國），結局均為產業代議制之別名已耳。

第八章 新社會政策之原則與我國今後應採之方針

德國學者亞特兒甫華格那 (Wagner) 一八一七年發表社會改良綱領，其要旨在於地產限制、課稅公平、勞資協調、勞工保險、孤寡救助、住宅改良等。邇來其餘諸國之學者，發表社會政策上之意見者不少，美國學者李卻特伊利 (Ely) 一八九四年『社會主義及社會改良』中，列舉社會改良條目如次：(一) 自然獨占及人爲獨占之社會化——即國有公有之意。自然獨占有出於事業之性質者，如鐵路、水道、灌水、電報、電話等；有出於原料之有限者，如煤及煤油等是。人爲獨占，如世襲財產、事業特權及專賣等是。(二) 土地制度之改革，如不用地之課稅，土地改良之免稅，不勞增收之公分，國有公有地之租借，勞工之土地取得，土地讓渡之單純化是。(三) 私有財產社會方面之發展及個人方面之抑制。(四) 私有產業之倫理的矯正。關於此層，伊利更舉社會立法的活動四端：(1) 監督市場；(2) 取締食料品及不正品；(3) 保護勞工；(4) 調停爭議。

歐洲大戰以後，研究社會政策及產業政策者，無不論及產業之民主統制問題；此項問題之焦點，在於產業之代議制及社會化，其要旨不外其次數端：（一）確保勞工團結權及公認團體協約權；（二）改造和解公斷制度；（三）決定最低工資；（四）限制勞工時間；（五）解決失業問題；（六）產業代議組織；（七）產業國有化及社會化。此等原則，可見於英德諸國政黨綱中；一九一八年英國勞工黨新宣言，發表新社會秩序之建設方案如次：（一）國民最低限（即生活工資）之普遍實施；（二）產業之民主統制——尤注重於主要產業之國有化；（三）國民財政之革命，尤注重於資本課稅之設定；（四）剩餘財產之公益使用。英國之勞工黨，雖昌言建設社會主義之新社會，其實擯斥一切『階級的手段及提案』，以全民協力為其最終之目標。一九二二年德國新合同社會民主黨，根據『科學的社會主義』之原則，發表新政綱如次：（一）擁護共和；（二）民主的改造司法制度；（三）改革財政稅制，確保國民生活必需品之供給，主要產業之社會化；（四）確立社會政策，依社會立法之手段保護勞工及設立經濟議會制度；（五）國民保健及教育之社會化；

(二) 樹立國際政策。德國之民主黨，固主張集中無產階級之勢力而圖階級鬪爭者；而其致力於社會制度之民主改造及社會政策，則與英國之勞工黨無異。值此國際交通頻繁之時，事事有國際化之傾向，社會政策亦然。產業之民主統制諸原則，不僅為各國政黨所採用；並亦提出於國際會議中。凡爾塞和會採用勞工九原則，已如第五章所述。一九二四年社會政策國際會議，開會於伯拉格，討論新社會政策之基礎，其要點如次：(一) 八時間制在經濟上道德上社會上之效果，勞工個人修養，家族生活，及政治訓練之上進；(二) 勞工對於企業經營之共同責任及參加權利；(三) 恐慌時節之社會責任，以防止失業之社會責任為中心問題。

社會政策原為解決一般社會問題而設，固不僅為勞工問題已也。然土地問題、住宅問題、食糧問題、移民問題、教育問題、衛生問題、財政稅制問題、救貧問題等，各可依專門政策解決之。其中待社會政策之活動，或屬於社會政策之範圍者，固屬不少；但非社會政策之專門問題，故本編從略。雖然，現今關於勞工問題及產業問題之主要案件，須待社會政策解決者，

亦甚多端。限於篇幅，不能詳盡；茲特舉示其原則於次：

(一) 產業之社會統制。

例如鐵路、鑛山、電力及其他主要產業之社會化國有化是；而國家社會參與產業之統制，分得利益及統制價格，尤屬要着。

(二) 產業之代議組織。

例如管理者、投資者、勞工及一般社會公衆聯合組織代議體是；而勞工之參加及協力，尤屬要着。

(三) 產業之責任管理。

例如管理者對於勞工有保障之責任是；而確立失業保險制度，及設立失業預備基金，福利積立基金，尤屬要着。

(四) 自主自治公斷調停制之樹立，及鬭爭手段之限制；而同盟罷業及同盟閉鎖之限制，尤屬要着。

(五) 產業利益之公平分配；而資本家利潤分得之限制及勞工利益分配制度之確立，尤屬要着。

(六) 勞工結社及勞工協約之公認，並勞資代議協定之發達。

(七) 勞工時間之規定；而以最高勞工能率為基礎之最短標準時間之決定，尤屬要着。

(八) 勞工法典之編纂；而確保勞工基本權利之立法，尤屬要着。

(九) 生活工資之規定；而在工會組織不備之產業，其最低工資之決定，尤屬要着。

(十) 勞工教育或成年教育之普及發達，並教育與產業之聯絡調和。

我國今後應採如何方針？依管見所及，條舉於後：

第一，確立勞工介紹制。

(一) 制定勞工介紹法，獎勵勞工團體經營勞工介紹事業；取締營利勞工介紹所，國家及其他公共團體，自營勞工介紹事業。

(二) 中央政府設國立勞工介紹局，特別市政府設公立勞工介紹局。

(三) 國立公立勞工介紹局，概免收介紹費。

(四) 國立公立勞工介紹局，須定期公告失業統計及勞工需要。

第二，制定工會法。

(一) 職業上產業上有共通利害與共同目的之勞工，為改善維持勞工條件或增進職業上產業上之利益計，許設工會。

(二) 工會呈報官廳，即取得法人資格，與雇主團體對等。

(三) 關於勞工條件之標準問題，公認勞工協約權。

(四) 在和解公斷期間，亦准同盟罷業，惟公益事業之勞工，在和解公斷無效以前，不得同盟罷業。

第三，確立勞工爭議調解制。

(一) 制定勞工爭議調解法，勸設勞資公衆三方聯合組織之和解公斷機關。

(二) 設立勞工爭議和解公斷局。

(三) 調解開始及調解條件，均不強制；但關於公益事業之勞工爭議，不在此限。

(四) 關於法律問題之勞工爭議，另設勞工公斷所。

第四， 制定勞工保護法，詳見第五章結論。

第五， 制定勞工保險法，詳見第六章結論。

第六， 制定產業代議體法。

(一) 大規模企業，許設勞工委員會，由勞資代表聯合組織，關於勞工條件福利施設及生產能率等事項，公認勞工之參加及協力。業主有制定改廢勞工條件規則之提案權；同時有報告事業成績之義務。在公益事業，此項代議體，當強制設立。

(二) 各項產業，設地方產業會議及中央產業會議，由勞、資、公衆，三方聯合組織，以爲諮詢、建議、協定、調查之機關。官廳制定重要勞工法規之前，須諮詢產業

會議。

(三) 產業會議之主要任務，在於調查決定標準勞工時間及最低生活工資，施設勞工教育，並負解決勞工爭議之責任。

(四) 各產業會議，聯合組織經濟會議；此項會議，亦可分地方與中央兩種。

第七， 設定利益分配制度及勞工預備基金。

(一) 限制資本家之紅利，獎勵勞工之入股。

(二) 業主當為勞工設立失業預備基金及福利施設基金，關於基金事業之經營，公認勞工之參加及協力。

第八， 設立勞工行政機關。

(一) 中央設勞工部，地方設勞工廳，掌理一切勞工行政事宜。

(二) 特設產業調查局，研究各國勞工法，審議產業民主改造之方針，編纂勞工法典。

- (三) 擴張普通法制局之範圍，俾得研究審議刑法民法及商法之修改事項。
- (四) 特設勞工教育局，研究勞工教育之各種施設。

附錄

(一) 上海勞資調節條例 民國十六年四月十八日經
革命軍總司令命令公布

(一) 承認工會爲代表工人本身利益之集團；但須立案於當地政府與國民黨部。

(二) 按照生活品物價指數，規定一般最低工資。

(三) 每年中至少須按生活物價指數增進率增加工資，並須設法限制生活物價之
高漲。

(四) 根據本黨政綱規定之時間，參考新舊工業之狀況，規定每種工業之最大工作
時間。

(五) 廢除工頭壟斷之包工制，但廠家得派管理員。

(六) 改善廠規及僱傭契約，保管及核准於政府設立之勞資問題委員會。

(七) 星期日節日休息，工資照給，不休息加倍。

(八) 僱主不得因罷工開除工人。

(九) 不得打罰工人，或濫罰工資。

(十) 實行勞工保險及工人保障法，其條例由政府制定之。

(十一) 規定因工作而死傷的撫恤金。

(十二) 工人因工作受身體上之損害時，廠主須負責醫治，并須發給半數以上之工資。

(十三) 男女工人同工同酬，改良女工和童工之待遇，女工在生產前後休息六星期，工資照給，童工不得做過重的工作。

(十四) 改良工廠之設備，如增設門窗、天窗、廁所等。

(十五) 由政府及工商兩界設法安置失業工人。

(二) 淞滬商埠惠工局章程及惠工條例 民國十六年三月經淞滬商埠督辦公署參議會議決尙未公布

(甲) 惠工局章程：

第一條 淞滬商埠督辦公署爲保護工業上之利益及增進工人之幸福起見，於本埠區域內設立專局，定名爲淞滬商埠惠工局，直隸於淞滬商埠督辦公署。

第二條 淞滬商埠惠工局設局長一員，以淞滬商埠督辦公署保安處長兼任，負責主理；副局長一員，協助局長處理本局一切事務。

第三條 淞滬商埠惠工局設科長二員，科員若干員，助理員若干員，錄事若干員，秉承局長副局長之命令任各本科事務。

第四條 淞滬商埠惠工局分設總務、調查兩科，總務科管理文書、會計、庶務等事宜；調查科管理調查、統計、交際等事宜。

第五條 淞滬商埠惠工局辦理惠工各事宜，另以條例定之。

第六條 淞滬商埠惠工局爲集思廣益起見，附設淞滬商埠惠工局評議會，其章程另定之。

第七條 淞滬商埠惠工局爲圖局務之進步及施行上之便利起見，併設淞滬商埠惠工局委員會，其章程另定之。

第八條 淞滬商埠惠工局評議會委員會每月各開常會一次，如遇必要時，得由局通知兩會開聯席會議。

第九條 淞滬商埠惠工局處務細則，以局令定之。

第十條 淞滬商埠惠工局因實行淞滬商埠惠工條例，得發局令，其事由重大者，並得以委員會之協助或評議會之建議發布之。

第十一條 本章程如有修正及其他未盡事宜，得由局呈請淞滬商埠督辦公署規定之。

第十二條 本章程自淞滬商埠督辦公署公布日施行。

附惠工局評議會章程：

- 第一條 淞滬商埠惠工局依本局章程第六條設立淞滬商埠惠工局評議會，評議員由淞滬商埠督辦公署函聘商埠區域內資望相當人員組織之，額定爲二十一人。
- 第二條 淞滬商埠惠工局評議會以每月第二星期六下午定期常會，如延期開會，由淞滬商埠惠工局臨時通知。

- 第三條 淞滬商埠惠工局評議會之臨時會，由淞滬商埠惠工局諮詢評議會常任主席之意見，或由評議員五人以上之請求決定召集。

- 第四條 淞滬商埠惠工局評議員推舉評議員一人爲開會時常任主席，如遇常任主席缺席時，由評議員推舉出席評議員一人爲臨時主席。

- 第五條 淞滬商埠惠工局評議會之議決，須有到會評議員之多數同意。
- 第六條 淞滬商埠惠工局評議員均爲名譽職。

- 第七條 淞滬商埠惠工局評議會所議事件，均載入會議記錄，上項紀錄事宜，由淞滬

商埠惠工局派員兼理。

第八條 淞滬商埠惠工局評議會紀錄，應報告淞滬商埠督辦公署備查。

第九條 淞滬商埠惠工局評議會章程，如有修正及未盡事宜，以評議員之多數同意議決，由局呈請淞滬商埠督辦公署核定施行。

第十條 淞滬商埠惠工局評議會章程與淞滬商埠惠工條例同時施行。

附惠工局委員會章程：

第一條 淞滬商埠惠工局依本局章程第七條設立淞滬商埠惠工局委員會；委員以淞滬區域內各官署長官兼任，由淞滬商埠督辦委任之。

第二條 淞滬商埠惠工局委員會以每月第二星期三上午爲定期常會，如延期開會，由淞滬商埠惠工局臨時通知。

第三條 淞滬商埠惠工局委員會臨時會，由淞滬商埠惠工局決定通知開會。

第四條 淞滬商埠惠工局委員會主席，於開會時臨時推定。

第五條 淞滬商埠惠工局委員會之決議，須由到會委員之多數同意。

第六條 淞滬商埠惠工局委員會，協助惠工局處理事宜，以本會之議決，由有關係之官署聯合執行之。

第七條 淞滬商埠惠工局委員均為名譽職。

第八條 淞滬商埠惠工局委員會會議或執行事件，均載入淞滬商埠惠工局委員會紀錄；上項紀錄事宜，由淞滬商埠惠工局派員兼理。

第九條 淞滬商埠惠工局委員會紀錄，報告淞滬商埠督辦公署備查。

第十條 淞滬商埠惠工局委員會章程，如有修正及未盡事宜，以委員多數同意議決；由局呈請淞滬商埠督辦公署核定施行。

第十一條 淞滬商埠惠工局委員會章程，與淞滬商埠惠工條例同時施行。

(乙) 惠工條例：

第一條 本條例依據淞滬商埠惠工局章程第五條規定之。

第二條 淞滬商埠區域內以勞力或技能從事一定業務者，不論是否隸屬於工廠，均認爲工人。

第三條 淞滬商埠區域內各工廠，不論公司或個人所設，亦不論廠主國籍及資本主國籍，均得適用本條例。

第四條 淞滬商埠惠工局因實行淞滬商埠惠工局章程第一條，得以下列各事項爲增進工人幸福之目的：

- (一) 關於工人之增進健康道德知識或技能各事項；
- (二) 關於工人救濟或互助事項；
- (三) 關於工人儲蓄保險消費合作各事項；
- (四) 關於職業介紹事項；
- (五) 關於設法維持及改革工作待遇各事項；
- (六) 關於調處工人與雇主之爭議事項；

(七) 關於工人公共利益之願望事項。

第五條 淞滬商埠惠工局因實行淞滬商埠惠工局章程第一條，得命各工廠報告所雇用之工人關於下列各事項：

(一) 現在所從事之工業；

(二) 每月勞金之收入數；

(三) 現在住所；

(四) 該工人之姓名、年齡、籍貫、及在淞滬商埠區域內留住期間；

(五) 該工人到淞滬區域日期。

第六條 淞滬商埠惠工局因實行淞滬商埠惠工局章程第一條，得命各工廠報告下列各事項：

(一) 工廠名稱；

(二) 工廠所在地；

- (三) 工廠雇用職工類別及人數；
- (四) 工廠執事首領人名及其國籍；
- (五) 工廠資本主人名及其國籍；
- (六) 工廠所作工業；
- (七) 工廠營業年度終結後之純益金。

第七條 淞滬商埠惠工局得隨時派員調查下列各項：

- (一) 各工廠之現在營業種類；
- (二) 各工人之作業狀況；
- (三) 各工廠待遇工人情形；
- (四) 各工廠之工作時間；
- (五) 各工人有無娛樂性質之團體集合；如有此等集合，其組織情形如何。

第八條 淞滬商埠區域內工人如有希望特定事由之集會者，得先期聲敘事由，呈請

淞滬商埠惠工局核准，並函請軍警各官署加以保護。

第九條 淞滬商埠惠工局因保護工人利益起見，得隨時派員與工人接洽，俾其安分營生；如有阻撓工作或妨害工人利益者，并得知會軍警加以逮捕，送司法官廳依法辦理。

第十條 淞滬商埠區域內各工人爲謀增進幸福有所要求，應呈請淞滬商埠惠工局核辦，不得有觸犯刑律之行爲，違者依法辦理。

第十一條 遇有工人與雇主發生爭議時，得由雙方推舉同數之公正人並由淞滬商埠惠工局加派委員會商調解，如仍爭持不決，得以局令處分之。

第十二條 如違犯本條例者，得以局令酌量處罰之。

第十三條 本條例如有修正或未盡事宜，由淞滬商埠惠工局呈請淞滬商埠督辦公署規定之。

第十四條 本條例自淞滬商埠督辦公署公佈日起施行。

(三) 江西取締工商糾紛辦法 民國十六年二月十四日經江西臨時政治委員會通過尙未公佈

(甲) 關於商人者

(一) 商店工廠當該行工人罷工時，祇准東家個人自行操作，不得雇用其他工人製造貨品及幫同工作及營業。

(二) 商店工廠如歇業者，須先一月通知工人，並須補給半個月之工金；如無故忽然歇業，須補給工人工金兩月；如遇復業，須聘用原有店員；如歇業期間在兩月以上，須發給歇業期內工資之半數。

(三) 商人不得無故開除工人，如無故開除工人，須補給二個月之工資。

(四) 凡工人要求加薪罷工，解決時，罷工期內之工金，照新工金發給；但工會方面亦不得藉口損失，要求其賠償或罰金。

(五) 商人不得陰謀另設工會，以破壞該行原有工會之組織及統一。

(六) 商人如被工人認許加入工會爲會員時，在工會中祇有選舉權，無被選舉權；有發言權，無表決權。商人不得禁阻所雇工人關於工會之正當行動——如入會游行罷工及其他社會行動。——如被告發有據，須受農工廳相當之處分。當工會或勞資間發生糾紛時，商人不得指使或賄買別行工人或間雜流氓參加，以增重糾紛；如被告發有據，商人應受嚴重之處分。

(乙) 關於工會者：

(一) 工會工人非經政府之許可，不得擅自拘捕工人或商民；或侵害他人身體上之自由。

(二) 工會工人罷工或工人發生糾紛，不得擅自攜取商店或工廠之貨品及一切器物。

(三) 工會工人當罷工時，不得擅自封鎖商店工廠或禁止東家個人應操之工作。

(四) 工會未經官廳核准立案，祇許用籌備處名義；不得徵收會費，組織糾察隊，或自

衛隊，強迫工人入會等行爲。

(五) 工會徵收會費及基本金，不得超過工會條例所規定之數目；亦不得藉故抽收商店或工廠買賣貨品之佣金捐稅，以增重工人商人之負擔。

(六) 工會無論已否奉准立案，均不得以武力或其他強迫手段徵求會員。

(七) 工人巡行，不得攜帶武器，如手槍木棍等，違者軍警得隨時解散之；如有實行聚衆械鬪或不服軍警制止者，公安局得隨時逮捕之。

(丙) 關於手工業小商人者：

(一) 凡自兼操作雇用工人在五人以下之小營業有商業牌照及警署註冊爲憑者，爲手工業小商人。

(二) 手工業小商人加入工會與否，聽其自由；工會不得加以強迫。

(三) 手工業小商人無論已否加入工會，當該行工人罷工時，得自行操作；但以小商人本人爲限。

(四) 手工業小商人無論已否加入工會，對於該行工人罷工解決所得之待遇條件，均須遵守，不得破壞。

(五) 凡在家庭內自行操作而不雇用工人之手工業者，不受工會及本條例之限制。

(四) 廣東省暫行解決工商糾紛條例

民國十六年二月農工廳提出
省政府委員會會議尚未議決公佈

第一條 本條例之制定，所以解決工商糾紛，工人及商人必須絕對遵守。

第二條 工人及商人發生糾紛，必須先呈請農工廳調處或政府仲裁，雙方均不得取直接行動。——如工人罷工，商人封鎖工廠或商店。

第三條 工人及商人發生糾紛，經政府仲裁或農工廳調處解決後，雙方既簽收條件，雙方必須從速切實履行；否則由政府強制執行之。

第四條 工人及商人發生糾紛，經政府仲裁或農工廳調處後，商人仍不遵從解決時，工人始得自由罷工。

第五條 商店工廠當該行罷工時，祇准東家自行操作，不得雇用其他工人製造貨品及幫同工作及營業。——但東家自行操作以每店二人為限。

第六條 工會工人罷工或工人間發生糾紛，不得擅自攜取商店或工廠貨品及一切器物。

第七條 工會工人當罷工時，不得擅自封鎖商店工廠或禁止東家本人工作。

第八條 工會及工人不得擅自拘捕工人商民或侵害他人身體上之自由；但工會依照會章，取締該本會會員之過失，則不在此限。

第九條 凡工人要求加薪罷工，解決時，罷工期內之工資，照新定之工資數目發給；但工會方面，不得藉口損失，要求其他賠償或罰金；至商人方面，亦不得故意延長罷工期間，或故意破壞工人改善生活之運動。

第十條 商人不得無故開除工人。如商店工廠歇業時，亦須先一月通知工人，并須補給一月之工資。如無故忽然歇業，則須補給工人工資兩月。

第十一條 普通無專門技能雜務工人，於陰歷正月初二日商店開始營業，得依營業狀況自行決定更換夥伴；但仍須雇用該業之工會工人，此外非工人有過失，不得無故開除。

第十二條 當工會或勞資間發生糾紛時，商人不得指使或賄買別行工人或間雜流氓參加，以增重糾紛；如被告發有據，商人應受政府嚴重之處分。

第十三條 商人不得陰謀另設工會，以破壞該行原有工會之組織及統一。

第十四條 商人在本條例頒佈以前，與工會及工人所定立之條件，繼續有效，不得藉口取消或變更之；但商人與工會或工人雙方同意時，不在此限。

第十五條 工會未經官廳核准立案，祇許用籌備處名義，不得徵收會費及不得擅開成立會；如違即行解散。

第十六條 工會無論已否奉准立案，均不得以武力或其他強迫手段徵求會員。

第十七條 工會徵收會費及基本金，不得超過工會條例所規定之數目；亦不得藉故

抽收商店或工廠買賣貨品之佣金捐稅，以增重工人商人及消費者之負擔。

第十八條 大商人不許加入工會。小商人如被工會認許加入爲工會會員時，在工會中祇有選舉權，無被選舉權；有發言權，無表決權。

第十九條 工人巡行，除屬於游興性質者外，不得攜帶器械，違者軍警得隨時解散沒收之；如有聚衆械鬪不服軍警制止者，政府得隨時逮捕懲辦之。

第二十條 手工業小商人未加入工會，當該行工人罷工時，得自由操作；但以該小商人本人爲限。

第二十一條 手工業小商人加入工會與否，聽其自由，工會不得加以強迫；凡自兼操作，雇用工人在三人以下之小營業，有商業牌照及警署註冊爲憑者，爲手工業小商人。

第二十二條 手工業小商人，無論已否加入工會，對於該行工人罷工解決所得之待遇條件，均須遵守，不得破壞。

第二十三條 凡在家庭內自營操作而不雇用工人之手工業者，不受工會及本條例之限制。

第二十四條 左列四種事業，發生工人糾紛時，仲裁委員會之判決，絕對有效，由政府強制執行之：

(一) 軍用品之製造事業；

(二) 金融事業；

(三) 交通事業；

(四) 與公共生活有直接關係之事業。

第二十五條 本條例自公佈之日施行。

(五) 北京農商部工會條例草案要旨 民國十五年制定
未經部令發表

(一) 凡同一職業或同一產業之成年工人，集合三十人以上者，得組織工會；發起人

及會員，均須現在從事業務者。工會有法人資格。

(二) 工會為會員介紹職業，救濟失業，增進知識技能，改良生活，向政府建議。

(三) 工會組織調處委員會，調處勞動爭議；在公斷期間，工人不准罷工；工主不准閉工。

(四) 工會須向官廳呈報會章，核准註冊，造具報告。

(五) 除規定外，工會不得干涉雇主及工人間之關係。距選舉前十五日，呈請地方長官派員監視。工會基金會費存於代理國庫之銀行。

(六) 廣州國民黨工會條例要旨 民國十三年十一月由廣州中央執行委員會及政治委員會通過經大元帥命令發表

(一) 凡年在十八歲以上同一職業，或產業之腦力或體力之男女勞動者，家庭及公共機關之雇傭人，學校教師職員，政府機關事務員，集合同一業務之人數，在五人以上者，得組織工會；工會與雇主團體地位對等。

(二) 工會擁護會員間之利益，介紹會員職業，增進會員知識，技能，救濟會員，向政府建議。

(三) 工會為工人與雇主開團體交涉，與雇主開聯席會議，在公斷期間，仍可罷工閉工。

(四) 工會有言論出版及辦理教育之自由。

(五) 工會向官廳呈報會章註冊，造具報告。

(七) 北京農商部暫行工廠通則要旨 民國十三年三月經部令發表

(一) 凡平時使用工人在一百人以上者，及工作有危險性質或有害衛生者為工廠。

(二) 男孩十歲，女孩十二歲，為最低年齡。

(三) 每日工作間，幼年工八小時，休息時間除外；成年工十小時，休息時間除外。

(四) 夜八時至晨四時之間，不准作工。

(五) 每月至少有三日休息。

(六) 女工童工不准在機械運轉中或傳導力裝置之危險部份，掃除注油，檢查修理及帶索之調整上卸併他項危險工作；童工不准從事關於處理毒藥、劇烈藥、爆發性藥等之工作。

(七) 雇主出資令工人繼續求學。

(八) 由政府派員檢查，如有違反通則者，懲罰之。

(八) 漢口國民黨工廠條例草案要旨

民國十五年十一月由湖北政務委員會制定尚未公布

(一) 凡使用二十人以上或事業有危險性質，及有關於衛生者，為工場。

(二) 工人最低年齡為十二歲。

(三) 每日工作十小時；有必要時，可請求官廳延長時間。

(四) 本條例公布四個月之後，女工及十五歲之童工，不准在午後九時至午前五時

之間工作。

(五) 星期日休息。

(六) 女工及童工，不准從事於有危險性及有害衛生之工作，危險工作，如開閉電機及他種發動機，有害衛生工作，如以鉛粉作原料之製造工作及各種強酸製造之

工作等。

(七) 每月工資至少十三元，學徒在外。

(八) 工場主須承認工人之團體契約權，工場主進退工人，須得工會之同意。

(九) 官廳派員調查有無違反條例事情。