



租界與外廠之施行工廠法問題

陳宗城

一 所謂租界內工廠檢查權問題者

近日報章所載關於上海租界工廠檢查權之一問題，甚囂塵上，而對於該問題之新聞與論述，多不勝數。但驟然看來，本問題之真相，仍不免有令人模糊莫測者。著者以為吾人每研究一問題，必須一方面將事實觀察清楚，然後再將該問題之本身分析考慮，務求對於該問題有整個之真確認識；如此然後有尋出解決辦法之可能。否則如解亂線球然，若不先認明應着手之處，則結果適與目的相反而已。

本問題之起源，則因中國官廳欲根據工廠法檢查租界內之工廠，而租界當局表示反對，由來甚久矣。回溯一九三一年之初，國際勞工局中國分局，因希望中國政府與租界方面會商妥善辦法，曾為介紹雙方負責人，在上海大華飯店交換意見。用意所在，為避免事趨極端，以至結果工人最受損失。該次談判，雙方意見尚稱融洽。於是國際勞工局中國分局與實業部磋商電請日內瓦之國際勞工局，派專員來華，建議組織

工廠檢查事務，並同時希望對於租界內檢查工廠等問題，可以連帶加以研究，協助解決。該專員等來華後，曾提議再次召集中國政府、上海公共租界及法租界當局之各負責人員，討論上海租界內工廠檢查一事。屆時開會兩次，列席各人承認以下各種原則：

- (一) 上海工業區內之各部分，祇應有唯一之工廠法規。
 - (二) 關於工廠檢查之辦法分三點：
 - (a) 公共租界與法租界當局，願意僱用中國政府所訓練及所任命之檢查員；再前項之工廠檢查員，應受中國政府中央工廠檢查局之監督。
 - (b) 租界內之檢查員，應按時向中國政府及租界當局報告工作狀況。
 - (c) 上海市政府、公共租界及法租界之工廠檢查員，應每月集會一次，藉以交換意見及協商進行辦法。
- 上項數點議決案，雖未經各方簽字，然亦可證明各方誠意合作，更

證明該問題非絕無辦法可尋。該專員等以行期總總未及進一步研究。本問題之其他諸點；再該專員等本為工廠檢查事務而來，因是特別注意本問題之工廠檢查方面。

自一二八事變發生以來，本問題延擱至今，未有相當之解決辦法。去年秋間，上海市政府之社會局，開始初次檢查中國地內之華廠，先實行視察工廠，飭填表冊，並執行種種呈報請求之手續等工作。至本年初，社會局有意開始檢查租界內之工廠，而租界方面仍表反對。所令人莫測者，乃前所列舉之數種辦法，各方面均不願正式承認，而同時又無提出其他方法代替。照著者本人所知，則公共租界當局，曾有意贊成上項議決之辦法，法租界亦非完全反對。逮彼等對於該數種辦法之解釋，或有過於獨斷之處，恐難得中國方面同情而已。茲各方面既無以該種辦法為根據之意思，故亦無將其再加詳細討論之必要。

同時本年春間，上海公共租界之工部局，欲設法自身取得該租界內之工廠檢查權，以便實行檢查工廠。因此工部局乃召集公共租界之特別西人納稅會，請求其修改洋涇浜章程附則之第三十四條。蓋謂非此，工部局無權辦理此事也。今將此甚囂塵上之上海公共租界修改洋涇浜章程附則第三十四條之作用與情形，略述如下。按該第三十四條之規定，乃租界之內，如有人開設條文中所指定之各種營業場所，須向工部局領取執照；而工部局可於執照上訂立各種條件，令其執照人遵守。倘有違背，每次得罰一百元以下之罰金；而更得於違法之時間內每

二十四時科罰二十五元，或執行其他規定之處罰。上所謂各種營業場所，該條本有明文指定：如唱曲所，戲館等是，但無工廠一字。本次租界工部局之修改案，即於該條加以「工廠」等字樣。如此則凡租界內開工廠者，須領執照，而工部局乃得於執照上訂以條件，保護廠中工人（租界當局目前計畫，大約只從事於工廠之安全與衛生）。如此則租界當局，可得有權檢查租界中各廠，俾知其是否適合於執照上之條件。倘若不合，即可以處罰。所謂修改洋涇浜章程附則，對於本問題而言，其作用大概如此。至於該修改案是否另有其他作用，則非本題所欲討論。按此種修改案，依照洋涇浜章程之第十一條，須得有約各國之領事官與駐華公使大多數之批准，及納稅西人會之通過，然後有效。直至今日，該修改案已獲得西人納稅會之通過，及有約國領事官之批准，但尚未得有約國各公使之批准；蓋正在考慮中。中國官廳方面，已聲明反對，謂檢查租界內工廠乃中國之主權，工部局不能用修改章程方法而攫取；並謂該洋涇浜章程之是否有效，已成問題，修改附則以取工廠檢查權，更屬違法。同時聞上海市政府已着手與租界當局交涉，俾得圓滿之結果，目前仍在進行中。此為事件經過之大概情形也。

二 其實問題在那裏

自上海公共租界之當局意圖獲取工廠檢查權之事發生，社會上之一般輿論對於工廠檢查問題，格外注意。其原因或別有所顧慮，然有

不得不說明者。即租界內之檢查權問題與施行工廠法問題，距離尚遠，不可混爲一談；而更須認定者，乃施行工廠法爲最終之目的，而工廠檢查則達此目的方法之一而已。換言之，即使公共租界當局目前不顧一切，攫得此項權利，吾人毋須悲觀，而謂租界內施行工廠法，至此乃絕望；反之，假使租界當局結果不能獲得此項權利，吾人亦不宜過於樂觀，而謂從此施行工廠法於租界，必一帆風順。著者並非謂對於租界當局修改洋涇浜章程附則之舉，不應反對，不過謂該事件之於實施工廠法問題，不過全部問題中之一面。吾人不可耗費全份精神應付此一事，而置本問題之他方面於不顧。如此則不免有捨本求末之譏矣。

夫所謂整個的租界內工廠法施行問題，乃首先在該法施行上法律之劃一；而最低限度，亦須事實上之劃一，是爲不可少之條件。今欲研究該問題，至少須分析爲：（一）立法，（二）行政，（三）司法三點，以觀察之。而且更須分華廠與外廠；蓋其連帶之問題有不同也。今先就華廠而觀察。其發生之問題極多。茲舉其大者如左：

（1）立法：（一）租界內之中國工廠，是否應受中國政府之法律管轄？換言之，即中國政府現在與未來所頒佈之工廠法，是否應無條件的施行於租界？（二）倘若不然，而中國工廠法必須租界當局接受，然後可行於租界內之華廠時，則究竟租界當局於目前實行之工廠法，是否能全部接受？倘若不然，則擬接受何一部份？（三）嗣後中國政府每次欲實行或添加與修改其已實行之工廠法中之某一條文，倘若

事先必須與租界當局磋商妥穩，則障礙之多，何可言喻。此種障礙，是否有法避免？（四）倘若租界當局必須自己另立工廠法，以施行於租界內時，其與中國之工廠法出入之處，應如何辦理，使全國之受擔負者與被保護者均得平等之待遇？諸如此類之問題，其重要可知。

（2）行政：（一）租界內之華廠，其施行工廠法時，（無論其爲中國的與租界的全部的與部分的。）應屬何機關執行？中國官廳乎？抑租界當局乎？（二）倘租界只承認合作，則合作中之最高權限，即對於檢查員之任免權，懲戒權，命令權等，歸中國乎，抑歸租界乎？（三）倘若各不願將最高權限屬於對方，則應如何辦法，始能完成上海工廠檢查事實上之統一，而更與中國他處之施行工廠法無礙？

（3）司法：（一）無論施行之法若何，執行檢查之機關與人員若何，當適用制裁時，起訴權究應屬誰？按照工廠檢查法，雖無明文規定，但照吾人之推測，其權或屬市政府。但按照上海特區法院之協定，則除關於中國刑法第一百〇三條至第一百八十六條之案件外，（內亂罪等），中國之檢察官無權起訴；而起訴權屬於工部局。（法租界亦然。）（二）倘若該項事件不屬特區法院管轄，則應屬其他何種機關管轄？（三）倘若該項事件應屬特區法院管轄，則須如何修改該協定，俾起訴權與強制執行權，不盡落在租界之手？蓋中國政府對於司法方面，若完全無權過問，則即得檢查權，又有何用？

上列問題，不但將發生於上海之公共租界，且將發生於上海之法

91328 租界；而其他各工業城市之租界，亦將有大同小異之問題發生。由此吾人已可見該問題之複雜與廣大，非祇一上海公共租界工廠檢查權之得失之能將難關打破者也。

不止此也。上所言者，租界內之華廠而已。依吾人見解，問題之最難解決點，向不在此，其最棘手者，則為享有治外法權外人之工廠，無論其在租界內與外也。以立法方面而言，則享受治外法權之外人，不受中國法之支配，（事實上亦有參照當地習慣者，然無論如何，法權在彼。）以行政而言，彼等工廠不准中國行政官吏入廠檢查；以司法方面而言，則彼等享有領事裁判之權，不特不肯受中國審判廳之裁判，而且所謂特區法院亦無如之何也。吾人所應明瞭者，乃租界之華廠係一事，租界內及租界外之享受治外法權國人民所有之工廠，又係一事，不可混為一談。且依著者見解，前者問題較後者易於解決。何則？蓋租界之組織與權能，迄今頗少；法律上之根據，而多為環境所造成。因此中國政府與之交涉，詞強理直也。反之，享治外法權之外廠，有條約作根據，非普通交涉能了事者。故謂難關在此，而不在彼。竊念吾人之欲實施工廠法於租界者，欲該法之負擔與享受者利益平均，而權行劃一耳。是以租界內之華廠，固應適行工廠法，而租界內外之外廠，亦應同時就範；此理之至明者也。

綜前所述，吾人可知：（一）本問題之成為問題，不止檢查一方面，立法、司法等諸方面均須顧到。（二）研究本問題，不可將租界與外廠混為一氣，各有不同之性質，而各發生不同之困難。（三）吾人須知上

海不止公共租界，而尚有法租界；而他處如天津等處，尚有租界。

三 解決本問題有何辦法

所謂解決本問題者，乃使工廠法於租界及外廠施行無阻，以便全國劃一，俾全國工人受同樣之保護；而全國廠主，受同樣之擔負。吾人必須先認定目標，然後可從事研究妥善之辦法。

方法中之最簡便者，莫如自動取消治外法權與廢除租界。誠如是，施行工廠法，自然全國各廠一律，絕無問題。然以今日之時局觀之，誠恐數年之中，中國無此希望。然則既無此簡捷辦法之希望，則將工廠法束之高閣，以待來年乎？吾人咸知此非辦法。然則尚有何辦法？曰：辦法在與各關係國交涉。（一）務使其對於治外法權讓步，俾促成施行工廠法立法上行政上及司法上之劃一。（二）務使租界內之華廠，完全入中國政府之權力範圍。照吾人上者所說第二點，當不甚難；所難者第一點。蓋治外法權，有條約為根據故也；然亦非絕對無辦法。吾人於對方可持以下理由：（一）吾人目前所要求各關係國，並非立即取消其治外法權。此為另一政治問題，與實施工廠法無關。吾人所要求者，乃限於施行工廠法，給我國以便利，不致因治外法權之存在而工廠法不可行。此種要求，不具政治性質，至為明顯。外人不得謂我另有用心。（二）外人每謂治外法權之來由，乃基於中國法制之陳腐腐敗。然今工廠法者，新法也，效法歐西者也。中國前此無此制度，今欲使之與西國制度相同不甚

難。(三) 外人之享受治外法權者，不用中國法，則用外國法。今外人在華之工廠，果能用其本國之工廠法乎？倘若不然，而又不接受中國之工廠法，則是爲無法。夫處二十世紀，何可以僱用工人，而同時置身於一切保護勞工法律之外。是人道所不許，亦即各競爭國所不願者也。凡此種種，均有充分之理由，可促成交涉之成功。

當一九一九年國際勞工大會在華盛頓開第一次大會時，曾討論中國施行勞工法問題，結果通過一報告書。該報告主張「大會與各關係國交涉，使其在華享有之租界及租借地內，仿照中國政府已定之勞工法，採取同樣辦法；或由該關係國等決定凡中國政府所頒行之勞工法，得由中國政府在租界及租借地內執行。」本議案雖似乎只言租界，而不言享受治外法權之外廠，然此係字面上之缺點；其實該案之用意，當包括外廠在內。惜一九一九年時，中國尙無所謂勞工法規，故根本上無從「交涉」。殆至一九二九年，第十二屆國際勞工大會開會時，中國政府代表會提相似之一案，包括較前者爲廣。其主意係「外人在華工廠，應服從中國政府之勞工法與勞工行政之監督。」本提案雖以不足法定人數而未通過，但得同情票亦不少。可見將來此問題，非絕無希望者。當時大會如英法等國之批評本提案者，理由大約有二：(一) 疑本提案有政治作用，目的在取消治外法權，而不在于施行工廠法；(二) 則謂中國政府當時尙無適合之勞工法與勞工行政之組織。

此事擱至今日，未有重提。然著者以爲最近實業部計畫，將該問題

再提出國際勞工大會爲適當之辦法。且第一次國際勞工大會，已有通過之議案，可作根據。但吾人同時須知者，即欲求此事之成功，至少須具兩條件：(一) 即吾人在國際勞工大會上，並不要求治外法權之全部立即撤消；此另一問題。倘吾人欲求撤消，吾人當提出於國際聯盟之大會。此時吾人所希望者，乃關於施行工廠法方面；其享受治外法權國家與租界當局，得給以通融，俾中國施行勞工法中之立法，行政，司法等之問題，能權行盡。吾人若根據此目的，直接與各關係國交涉，或請國際勞工局代爲交涉，當不難得良好之效果。此條件之一也。(二) 所謂第二條件，乃中國須立即整理工廠法，與積極組織工廠檢查制度，並確定進行之計畫。(a) 夫中國固有工廠法，工廠法施行條例等。然工廠法雖於民國二十年八月明令頒佈實行，而實際上除上海方面，曾做實行之準備工作外，其實並未實行。至於該法本身之實行可能性，則不但社會中一般人士多謂該法不能立即全部實行，即政府中人亦承認此點。果係如此，於是乃有倡逐漸施行之議者。吾人以爲倘若將法之全部勉強執行，其結果或至工業受損過大，工人反受其害；且當此國家經濟危窘之際，似不宜出此。故主倡逐漸施行者，不無理由。但如謂逐漸施行，則須有逐漸施行之合法手續，不能不確定之。更不能使自身無立法權之機關或人員隨意決定今日應施行法之某一部，明日應施行又某一部；如此則將令人無所適從，而法律之尊嚴喪失。其正當手續，當請國民政府明令決定某幾條應立即施行，某幾條遲若干時施行等等；或同時將

30 次要事件授權於行政機關，在一定條件之下，有權頒佈施行細則。誠如 91 此，則無頒而不行之法，政府法令之威嚴可保存。而所決定應立即實行之部分，既詳細指定，於是與該法有關係之人，知所適從；對於其權利義務之範圍，無所疑忌。此立法形式上整理之需要也。(b) 不但此也，執行該法各機關及檢查員之權限，似應詳細訂明，如廠主違法時起訴權屬誰，而處罰權又屬誰等等，理應明定，以免含糊，以防專斷。此立法內容上整理之需要者也。(c) 對於檢查人才方面，政府早已顧慮及此，是以兩年前有工廠檢查人員養成所之設立。然畢業者多未為各省市所雇用。且該工廠檢查人員養成所，停辦已久。然則所謂我國工廠檢查之人才之培養問題，固尚應顧慮及也。且對於衛生及機器等極專門之檢查人才，非練習數個月畢業之生員可能辦理。此項人才，或須另設法聘任，然尚付缺如。此所謂檢查制度，須再積極組織之謂也。近聞實業部將設立中央工廠檢查局，吾人竊以為慶此實不可少之計畫。

夫外人之不欲受我國之法權管轄者，以下種理由為其藉詞：(一) 我國法律凌亂，不確定，不劃一；(二) 缺乏施行法律之人才；(三) 司法不獨立，每行政權專斷一切。夫此種理由，至今成為老生常談，可於一九二六年之調查法權委員會之報告書中見之，亦普通西人之論調也。夫以理論而言，外人住華，即須受中國法律之管轄，固無嘗議中國制度之餘地。然不幸而中國國弱，乃有治外法權等事發生。今既無強力一筆抹煞此種不平之辱國條約，則只有積極改良人所批評我者，免其再振振

有詞，此為合理之辦法。其實對於實行勞工法方面之改良事業，當不甚難。蓋倡設一新制度，無須做剷除根深蒂固惡習慣之費力工作也。

總之，(一) 我國應即速從事工廠法之形式上與內容上之整理，與執行人才之培養，俾外人無詞可藉；並同時博得世界輿論之同情與援助。(二) 立即用明晰切實之提案，請國勞大會與各關係國交涉，務使中國之勞工立法，行政與司法，不分外廠或租界，必得施行畫一為止。

四 暫時辦法

前者辦法，固屬根本辦法；然時間恐至少須一二年始克成功。在此一二年間，固不能將此問題停擱。蓋極窮極苦之中國工人，急須保護也。然則暫時之辦法若何？以吾人見解，暫時過渡辦法，乃不可少者，我國政府應即與關係國之代表及租界當局等磋商之。但即使找尋過渡辦法，亦宜注意以下數點：(一) 須與對方討論問題之全部；(如上所述) 而不能只討論檢查事務。其餘立法，司法等，以及華廠、外廠等問題，應同時討論；否則徒費時日而已。(二) 前時雙方接洽已有眉目之點，似應特別注意，以免前功盡廢。(三) 須明白表示此為過渡辦法，對方無妨退讓；且本問題為純粹的施行勞工法問題，並不涉及其他。並表示立即進行前述二種根本辦法，以圖最後之解決。

吾人之研究此問題，第一主張認識問題全部之真相，第二應處處替工人着想，以工人之利益為前提。工廠法之主旨，本在此也。至於本問題之連帶問題，亦有堪注意者，但不在本篇題目範圍之內，故不及之。