

# 論中國勞工立法的發展經過

陳國鈞

勞工問題是工業革命發生以後的產物，由於勞工問題逐漸嚴重得非解決不可，才使勞工立法應運而生。因之，勞工立法就是完全為着解決勞工問題而設，也可以說勞工立法是勞工問題發生以後的產物。關於勞工立法的起源，各國為時較晚。首先是開始於歐美各工業先進國家，迄今大約有一百多年歷史。至於中國新工業的興起，還是近六十多年來的事，所以，中國勞工立法的真正歷史，至多也只有五十多年而已。

不過，當我們論及中國勞工立法的發展經過，還得源源本本道來，必須追溯到鴉片戰爭以前一段的史實。因此，就大體而言，其整個發展，可以分作爲三大時期：第一時期，爲鴉片戰爭以前前的情形；第二時期，爲鴉片戰爭以後至國民政府成立爲止的情形；第三時期，爲國民政府成立以來，直至現在爲止的情形。茲分別簡述之。

一、第一時期：爲鴉片戰爭以前，鴉片戰爭發生於清道光二十二年（即公元一八四二年）。在此以前，我國雖經過若干朝代的遞嬗交替，但社會的構成，却少有顯著的變化。一般經濟情形係一種自給自足小農經濟社會。農業生產方法墨守成規，工商業亦停滯不前，故無勞工立法可言。而當時社會環境亦無此項需要。至於當時工業方面是有一部份手工業，但大多數爲農村副業，

並未具有獨立性，例如紡織業大都爲農業婦女的家庭附帶工作，而泥水、土、木、竹、石、銅、鐵等業，亦大部份由農人於工餘之暇兼理之。雖然自唐代以來，即有製鹽、製陶、製瓷、製綢等手工藝，爲專門經營的企業，但其範圍亦至爲渺小，不足以視爲現代的工廠組織。

當時社會即爲一種農業社會，故對於勞工的工時、工資等問題，均無明文的规定。大體上都是日出而作，日落而息，並無什麼形式上的束縛，亦無什麼明定的管理方法。工作時間雖長，但因沒有機器設備，勞工可以時作時息，並不感覺十分的痛苦。亦無任何問題的發生，夜工則由行規規定。平日亦甚少夜間的工作，工資方面則各業的情形不同，或由行會規定，或由主僱協商，工資高低均取決於生活費用，而非決定於供需的關係。此種情形，與近代工資高低取決於供需關係的情形迥然不同。當時的工人大致可分爲三類：即所謂長工、季工、短工。長工又稱年工，如成衣店的工人，多爲按年計資的長工，平時可向僱主預借工資，至年終再行結算。季工則每年分爲三個季節計算工資，即年關、端午、中秋三次。短工則有月工與日工兩種，按月或按日計算工資。勞資兩方既少糾紛或爭執的存在，政府自無制定法律的必要。假如勞資之間有些問題發生，

大多由行會自行予以解決。至於學徒在學習期間完全由師傅供給膳食，大多無正式的報酬，其學習時期，自二年至四年不等。

在此時期內，我國勞工的組織，即爲舊有的行會。此項組織合僱主與勞工於一堂，堪稱爲工業自治的團體。根據我國歷史的記載，行會組織的發生，遠較歐洲的基爾特（Guild）爲早。歐洲基爾特的最早組織約在十二世紀初期，而我國行會組織據稱已有一千年以上的歷史。在隋（公元五八九—六一一）唐（六一八—九〇五）之世，即已有行會。據太平御覽中所載「鄭景復條引唐李玖纂異記」，其中稱：「乙丑春有金銀行首糾合其徒，以絹畫美人，捧琴以徒。」即可顯示當時已有行會的組織。迨至明代後有三百六十行之謂，明代田汝成西湖遊覽誌中稱：「乃今三百六十行，各有市語，不相通用」。又如徐珂清稗類抄云：「三十六行者，種種職業也，就其分工而約計之，曰三十六行，倍之則爲七十二行，十之則爲三百六十行」。清代行會的名稱則有公所、會館、或幫會等。

行會既爲我國昔時的勞工組織，故其任務不外下列四種：①定訂行規。行規的主要內容：有學徒年限、數額及與業師的關係，以及工時工資等規定，而尤其特殊者，爲對於貨物的標準及價

格亦常有所限制，例如漢口帽業行規第七條規定：「大紅纓子頂用紅花染，不得以西洋紅假充，以欺買主，一經查出，共同譴罰」。②同業爭議的解決。同行糾紛須先經行會調解，普通爭執大都調解後即告平息，兩業之間爭執，則由兩業行會會首協商調解，調解仍無法解決，始控訴於政府，而政府於受理此種訴訟時，亦係由兩業行會會首代表兩業出面對簿。③救濟會友。現代國家實行社會保險及公共救助、就業輔導等社會安全制度，以謀求社會的安定。而我國行會遠於中世紀之時，即有類似的辦法。當時行會有一種救濟會友的規定。凡是同業中的人生生活陷於困境，行會可以代為介紹職業或貸款救濟。例如北平梨園行，照例於年終義務唱戲一至三天，所有售票所得完全撥助同業，而會友死亡無力收殮者，行會並可代為棺殮掩埋。④制裁方法。行規中規定有警告、罰款及驅逐出會三種，對於他業則為同盟抵制。例如一八八二年漢口茶商曾聯合抵制外國茶商，不以茶業售賣外國人，頗為徹底。

當時各業既有行規，自行約束，政府自無制定勞工法規的必要，故實無勞工立法可言。但對於罷工（俗稱起行），則為當時所嚴禁，如大清律例對罷工有禁止的規定，而刑案匯覽又有道光甲午年某一御史參案中記載，一八三九年間，一批糧船工人因要求增加工資而罷工，即為官府認為聚眾威脅，曾被監工員司予以管伐。

綜上所述，可知此一時期尚無近代所謂的勞工立法，而惟一有關的規定，僅為罷工的禁止令而已。

## 二、第二時期：為雅片戰爭以後至國民政府

成立為止，由於雅片戰爭失敗，海禁大開，外國人紛至沓來。我國政府至同治元年（一八六二年）亦開始有新式工業的興起。其最初創辦者，為同治元年至光緒七年（一八八一年），由曾國藩、李鴻章創辦的軍用工業，如江南製造局、天津機器局、江南造船廠等。當時政府人員鑒於外國的堅甲利兵，而感於本國工業的落後，遂有兵工業的籌辦。惟以管理不善，技術不良，出品的品質甚為低劣，由中日之役中充分證明曾李兩氏所謀者盡歸失敗，但其對於我國工業的發展則有很大的影響。繼曾李而起，有南皮張之洞，他的思想與眼光均極卓越，認為僅辦軍事工業實不足以謀國家的強盛，遂將工業範圍予以推廣，先後有絲廠、紡織廠、機器廠等的成立，尤其重要者為鼓勵民營工業，將原有的國營辦法改為官督商辦，使以後的工業有較大的進步，其中較為發達者，為紡織、印刷、玻璃、麵粉、水泥等工業，但當我國工業漸趨萌芽之時，卻有馬關條約（一八九五年）的簽訂，准許日本人在中國內地開設工廠，同時由於我國當時與其他各國所訂條約，亦均有最惠國待遇的規定，各國紛紛援例，携其雄厚的資本及機器，在我國內地設立許多工廠，給予本國工業以重大的打擊。迨至第一次世界大戰發生，各國自顧不暇，始予我國工業以發展的機會，如當時紡織工業全國有紗錠三百六十萬錠，華商竟居多數，織布機器有一萬六千架，華商佔一萬零六百架，工業雖有進展，惟仍限於輕工業方面而已。

## 初期工業興起之後，勞工問題亦即隨之發生

。當時勞工狀況，在工時方面，民元前大約為當日工作十二小時至十四小時，並有夜工，與英國工業最初發展的工時相若，民元之後，雖比較漸有改進，減為每日工作十二小時，惟夜工仍多，直至國民政府成立始有較佳的改善，普通減為十小時，實行八小時工作制度者亦有增加。工資方面技術工人，高者每月四十元，如漢陽槍礮局。低者每月僅有一元半，如上海燮昌火柴公司。一般技術工人工資，平均月得十元左右。廣州方面情形較良好，據馬超俊先生在當時的統計，生活指數由九八升至一百七十三，而工資則自九點一增至二一八點一。上海方面有兩種記載可資參考，一為英人柯爾馬倫 (Col. Malone) 於民國十五年的調查，據其估計人力車夫每月工資收入為八元，碼頭工人為九元，棉紗廠工人為十二元。二為上海工部局董工委員會於民國十二年的報告，該會調查結果，所得資料為苦力每月收入最多者約十五元，人力車夫為八元，而一家二口最低生活費則須十六元。一人作工的收入實不足以維持一家人的生活。至於童工女工方面，情形尤為惡劣，根據上述童工委員會的調查，工廠中甚至有不足六歲的兒童從事工廠工作。此類童工的存在，多數係應工人之請。蓋當時工人收入微薄，不足以維持生活，於是母親在工廠中充女工，常隨帶其子女至工廠中任瑣碎的工作，因之無一定工資，更無兒童保育可言。女工方面，工廠以女工工資較低，常盡量僱用女工來代替男工的工作，茲以上海吳淞永安紗廠為例，搖紗間男工

(樓務) 工資最低者爲三角至三角六分，而女工最低工資僅有一角八分。最高工資也不過五角。對於一般的安全衛生與福利設施，則更鮮有注意了。

勞工處此情形下，生活困難，乃不免有所反抗，其第一步表現爲組織工會。我國有現代意義的工會，最早爲咸豐年間（一八五一年——一八六一年）的廣州打包工業聯合會，其後有光緒三十一年（一九〇五年）的廣東機器總工會。光緒三十二年（一九〇六年）又有廣州郵員俱樂部。上述三種工會，以廣東機器總工會最爲重要。

民元以後，至五四運動（民八年）以前的工會組織，最早者爲民國元年組織的津浦南段職工同志會，及上海製造工人同盟會（以上海製造廠工人爲主）上海繅絲女工同仁大會等。是時有朱志堯者，組織中華工黨，設總部於上海，在民元至民六年的一段時期中，活動頗烈。但不久即因外受袁世凱的逼迫，內因組織未臻完善，逐漸消滅。在同一時期，唐山亦有工黨的組織，曾與上海工黨謀取聯繫，後因發生內訌而告失敗。此一時期的勞工運動較見成功者，爲漢口租界的車夫同盟會，曾一度罷工，得到革命黨人方覺慧等的援助，終於獲得勝利。在此時期的工會組織，大多與國民黨有着密切的關係。

民國八年「五四」運動發生前後，勞工運動有較大的進展，五四的前二日，濟南曾有收回青島演說會的舉行，工人參加者，凡二千人。「五四」運動發生後，雖以學生爲發動份子，但北平上海等地工人亦多起而響應，紛紛組織工會。如

廣州方面有廣三鐵路職工義志團，粵漢鐵路機器廠工人的工餘群旅俱樂部，電話局的競爭俱樂部等。長沙方面則有湖南勞工會的組織。民十一年至十二年間工會運動又有更大的進步。其中較爲重大者，有「一七」事件，「二七」事件及海員大罷工。「所謂「一七」事件，係長沙華實紗廠工人三千餘人，於十一年一月七日要求加薪而罷工。當局對於湖南勞工會本已十分嫉視，遂乘此機會加以撲滅，並將勞工會的領袖黃愛、龐人銓二人槍殺。但此舉引起工人群情激憤，部份領袖紛紛轉移至滬、漢、粵、津等地，大聲呼籲，於是工會運動爲之進入另一新階段。十一年二月，在廣州有全國工人勞動會議的舉行。所謂海員大罷工，係香港中華海員工業聯合總會爲反對中外海員待遇不平等，以及十四小時長時間工作，要求加薪，未得結果。於十一年一月十一日實行海員總罷工，當時聲勢浩大，行動徹底，歐亞交通幾告斷絕。香港政府以高壓手段加以鎮壓，封閉工會，禁止集會，徒使罷工風潮，益形澎湃，國父孫中山先生在廣東聞訊，密派馬超俊氏前往慰問，海員得到這樣的鼓勵，愈加不肯屈服。於是堅持結果，至三月八日香港政府及雇主祇得軟化，乃自願接受工人的全部條件，實行加薪，終於獲得光榮的勝利。所謂「二七」事件係平漢鐵路工人籌組工會，預定於十二年二月一日在鄭州舉行成立大會，但軍閥吳佩孚等加以恫嚇阻撓，並於二月開會之際，利用武力強制予以解散，工人憤激達於極點，乃實行總罷工，其範圍及於全路。軍閥老羞成怒，乃施屠殺。至二月七日工人

被軍隊槍殺者約百餘人，傷者無數。此一事件發生前後，國民黨人曾予勞工階級以甚多的激勵，慘案發生以後，引起全國工人的怒恨與同情，遂紛紛組織團體，遙相呼應，並使工會組織益見健全。

繼二七事件以後者，爲「五卅」慘案前後的工會運動。當民國十三年八月八日以前，上海曾有數度工會聯合會的組織，但均無成就。十三年八月八日始成立上海工團聯合會，參加者有三十二個工會，會員人數達三十萬人。十四年三月一日在北平復有全國各省區工會聯合會的成立，參加者有上海、廣東、香港、湖北、湖南、平漢路、湘鄂路、正太路、平綏路、哈爾濱、北平等地總工會，其主要目的係爲聲援孫總理北上。後因總理逝世，會務即告停頓。十四年五月，上海日商內外棉紗廠中我國工人橫受虐待，引起罷工，廠主關閉工廠，使工人全數陷於失業。當時工人要求上工之時，廠中日籍職員開槍射殺，當場擊斃工人顧正紅，引起工人們憤激，五月卅日我國工人、學生、商民合組宣傳隊，分往上海繁華區域宣傳，不意租界內的工部局，以武裝警士向宣傳隊射擊，死傷甚衆。自五月卅日至六月四日流血通衢，拘囚無數，此卽五卅慘案。慘案發生後，予我國勞工界極大的刺激，因此而又有沙基事件的發生，引起港粵大罷工，罷工人數達十萬人，時間達半年之久。據陳達統計，與「五卅」慘案有關的罷工次數達一三五次，其中九十四次有罷工人數的記載，共爲三八一、三八七人，而在此一時期中，共產黨對於勞工方面的活動頗爲激

烈。我國勞工運動的發展與國民革命運動的關係極爲密切，十五年國民革命軍北伐，革命軍所到之處，工會的組織即甚爲蓬勃。根據北平經濟討論處統計，自革命勢力抵達湖南開始至民國十六年二月間，前後僅五個月，該省組成的工會共有五百三十餘所，支會有一百六十餘所，會員達三十萬餘人，但共產黨人竟利用此一時機，把持工會的活動，上海總工會且組織糾察隊，對未加入工會的工人常加干涉，且有橫擊之事發生。於是政府當局有鑒於共產黨徒利用勞工組織過份囂張的情形，遂由東路指揮白崇禧出而制止。所有當地赤色工會，均先後予以解散。

民初工會組織發展以後，罷工次數年有增加，據陳達統計：民國七年罷工二十五次，民國八年六十六次，民國九年四十六次，民國十年四十九次，民國十一年九十一次，民國十五年五百三十五次，而民國十三年十五年間勞工運動發展甚速的原因，主要係因國民黨的扶助及北伐的影響。

中國國民黨對於勞工運動及勞工立法向來是採取一貫的扶助政策，這是由於 國父孫中山先生的領導與指揮而來，因爲 國父對於勞工的處境，原很同情而有深刻的了解，我們在 國父遺教中可以查出許多事實來，像 國父在民國元年就替中國勞工們大聲呼籲，後來隨時策動各地的勞工紛紛組織工會，雖然北京政府訂有許多刑律嚴禁工人結社，但是 國父于民國十年五月就任廣東軍政府大元帥後，即明令取消民國三年三月二日治安警察條例第一條及第廿二條，又取消暫行新

刑律第二三四條，籍以保障勞工運動，給予勞工極大的自由。至民國十三年初廣州各工會要求，呈請政府正式頒布工會條例，于是很快的由國民黨中央執行委員會制定，經 國父以大元帥的命令，于是年十一月公布工會條例廿一條，這可算是國民黨勞工立法的濫觴。當時 國父在公布該條例時，強調這項法令的必要，還特別說明十大理由，其要點如下：一、承認工會與僱主處於對等地位。二、工會有團體協約權。三、工會有罷工權。四、工會對僱主規定工作時間及改良工作狀況及工廠衛生時，有參與之權。五、予工會以公共財產保障權。六、承認工會以言論出版及辦理教育事業的自由。七、承認工會仲裁權。八、官廳對於非公用事業的勞資衝突，不執行強制判決。九、刑律及違警律中禁止聚眾集會條文，不適用於工會。十、工會以產業組織爲主，但不廢止職業組織。從此法令公布後，各地的工會在革命政府指導下，不僅比前普遍成立，而且勞工的生活也逐漸較前獲得更大的改善。

從我國勞工問題發生以後，勞工立法最初見之於文字規定的。爲民國十三年一月國民黨第一次全國代表大會所發布的宣言及決議案中，關於工人運動的政綱和主張，那都是我國勞工立法史上重要文獻。在決議中對內政策第十一條規定：「制定勞工法，改良勞動者的生活狀況，保障勞工團體，並扶助其發展。」在宣言中，關於工人運動的主張，是：

「有當爲工人告者：中國工人之生活絕無保障，國民黨之主張，則以爲工人之失業業者，國家

當爲之謀救濟之道。尤當爲之制定勞工法，以改良工人之生活。此外如養老之制，育兒之制，周廢疾者之制，普及教育之制，有相輔而行之性質者，皆當努力以求其實現，凡此皆民生主義所有之事也。」

「中國以內，自北至南，自通商都會，以至於窮鄉僻壤，貧乏之農夫，勞苦之工人，所在皆是，因其所處之地位，與所感之痛苦，類皆相同，其要求解救之情，至爲迫切，則其反抗帝國主義之意，亦必至爲強烈。故國民革命之運動，必恃全國農夫工人之參加，然後可以決勝，蓋無可疑者。國民黨於此，一方面當對於農夫工人之運動，以全力助其開展輔導其經濟組織，使日趨於發達，以期增進國民革命之實力。一方面又當對於農夫工人要求參加國民黨，相與爲不斷之努力，以促進國民革命之進行，蓋國民黨現正從事於反抗帝國主義與軍閥，反抗不利於農夫工人之特殊階級，以謀農夫工人之解放。實言之，即爲農夫工人而奮鬥，亦即農夫工人爲自身而奮鬥也。」

上述政綱和宣言發布以後，我國的勞工問題即爲各方所重視，而各地勞工運動也就走上新一新的階段。接著至民國十五年一月，國民黨第二次全國代表大會又發布重要的宣言及決議案中，也有關於勞工運動的下列主張和指示：

①在宣言中關於工人運動的主張：

「在歐戰中殖民地與半殖民地之工業，驟形發展，其天然結果，適爲工人階級之發展。工人階級已以可驚的速度，而成爲國民革命中有力的

成份。凡民族革命運動，欲求成功，必須有廣大的民衆參加，而農工民衆，尤爲必要。過去民族革命的失敗由於參加者限於知識階級，故不能得到廣大之基礎與廣大之勢力，於現在及將來爲民族革命運動，必須以其意義普及於田間與工廠，且必須使之組織於反抗帝國主義的奮鬥中。」

②在大會通過關於扶植工人運動的議案，共分十一項：

一、制定勞工法。  
二、主張八小時工作制，禁止十小時以上的工作。

三、最低工資的制定。

四、保護童工女工，禁止十四歲以下兒童工作，並規定學徒制。女工在生育期內，應休息六十日，並照給工資。

五、改良工場衛生，設置勞動保險。

六、法律上工人有集會、結社、言論、出版、罷工的絕對自由。

七、主張不以資產及智識爲限的普通選舉。

八、厲行工人教育，輔助工人文化機關的設置。

九、切實贊助工人生產消費的合作事業。

十、取消包工制。

十一、例假、休假照給工資。

上列各項雖無法律的形式及效力，然而實爲此後我國勞工立法的基本原則，故而要特別提述。

至民國十五年六月六日，革命軍出師北伐，隨著軍事的奠定，因事實的要求，一面促進勞工

法令的規定，在廣東、湖北、上海、陝西、甘肅等地都因時制宜，頒布各地的有關勞工規章或法令。一面在各地策組工會，可是共黨却在各地成立的工會中，乘機滲透，做着種種破壞活動，並且利用工會作爲奪取政權的工具。那時的情形發展得很嚴重，蘇俄顧問鮑羅廷便在中國經常指示共匪在工運方面一切活動方法。可見蘇俄陰謀控制中國的面目早已暴露。這種情形，直至民國十六年國民政府定都南京，便是在是年四月間，中央特地實行一次大清黨，尤其對於共匪把持的工會加以改組，這樣才把共匪清除出來，鮑羅廷跑回俄國去，但是共匪和蘇俄仍不甘心，還是陰謀百出，勾結一起，使我國內部受盡共匪破壞，以致造成今日大陸淪陷，萬千勞工任由共匪奴役迫害，日處水深火熱之中，不禁令人悲憤填膺。

綜觀此一時期內勞工立法方面，初期僅有關於罷工的禁止。如光緒三十三年奏准的暫行刑律二二四條規定，從事同一業務的同盟罷工的首謀，處四等以下有期徒刑。拘役或三百元以下罰金，餘人處拘役或三十元以下罰金，聚衆爲強暴脅迫或將爲者，依該律一六四條及一六七條騷亂罪處斷。此律於宣統二年十二月二十五日公佈施行。民國元年三月一日袁世凱總統命令暫行緩用。是年四月又刪改頒行。民國三年三月二日，內政部又公布治安警察條例，其二十二條更禁止罷工。後來勞工立法的制定，可分爲兩部份：一爲北京政府訂定者，二爲國民政府在廣東所公布者，茲分三點說明於次：

(1) 促成勞工立法制訂的力量，約可分爲下列

兩種：

第一、爲社會服務團體的鼓吹及協助。如基督教青年會。當第一次世界大戰之時，歐洲甚感人力缺乏，曾在中國招募華工，但因華工不諳外國語文，青年會等宗教組織遂派人任翻譯工作。此等人士因工作環境關係，對於勞工問題逐漸發生興趣，民國十年四月該會遂組織教會與工業關係委員會，研究勞工問題。同年五月基督教全國大會更決議勞工事項數點：甲、中國勞工年齡的限制，最後應與國勞組織規定的標準相符。乙、暫時應禁止雇用未滿十二週歲的兒童，並規定每週休假一日。丙、限制工時，改良工廠衛生，及安全設備，保護工人健康。民國十二年基督教協進會更成立工業委員會，對勞工問題力主改善。

第二、爲勞工本身的努力。民國十一年香港海員大罷工勝利以後，在廣州的國民政府遂將宣統二年頒布而民初尚在援用的暫行刑律第十六章第二百二十四條有關禁止罷工等的規定，明令予以取消。同年九月，尙在北洋軍閥政府統治下的武昌漢口工團聯合會曾致電國會，請求三點：一、集會結社及罷工權。二、八小時工作制。三、禁止兒童女工夜間工作。民國十二年平漢路大罷工時，北方政府的參議院及衆議院聯席會議，對罷工方面曾作如下的決議：一、遵守約法予工人以集會結社權。二、釋放被拘捕的工人。三、撫卹死傷工人及其家屬。四、撤退各車站軍隊。黎元洪於此時下令主管部妥擬工會法，並未成爲事實。但在廣州的國民黨則於民國十三年應工會之請，於十一月以孫大元帥命令公布工會條例。十

四年五卅慘案發生後，上海總商會及工商聯合會亦促請政府速頒工會法。此一時期，中頗為特殊的一點，即我國請求制定勞工法，不僅係由工人發動，商會亦曾參與，這與外國工商對立的情形迥異。

(3) 北京政府制訂的勞工法，最早者為民國三年三月十一日公佈的礦業條例及施行細則。其後有十三年三月廿九日公佈的暫行工廠通則。民國十三年農商部曾將工會條例草案送國會審議，未獲通過。十五年又曾再度送請審議，但迄北京政府解散為止，該法始終未能公布。

除上述勞工法以外，尚有以部令頒布的有關勞工行政命令，如農商部於十二年五月十二日公佈的礦工待遇條例，十二年五月一日公佈的煤礦爆炸預防規則，十二年五月十五日公佈的礦場鈎蟲病預防規則等。交通部頒布者有民國九年三月二十五日公佈的電話局僱用工匠暫行章程，同年九月十四日公佈的一等電報線工人僱用規則。十四年六月三日公佈的鐵路職工學校規則等。

(3) 廣州國民政府制定的勞工法規，則有十三年十一月的工會條例、十五年十一月湖北政務委員會制定的臨時工廠條例。十六年間的上海工資調節條例，及十六年間的陝甘區臨時勞動法規。以上各法中，以十三年之工會條例實為當時較為重要而又較為進步的勞工法規。

以上為雅片戰爭以後，至民國十六年之間有關勞工立法的發展經過，亦即我們所指第二時期的勞工立法情形。

### 三、第三時期：國民政府於十六年春建都南京，次年統一全國，實行訓政，即行着手制定勞工法規，先後公布的法規甚多，大別之可以分為三個階段：即抗戰前，抗戰時期，抗戰後至現在。茲分述之：

甲、抗戰前的勞工立法（十八年至二十六年七月）由於上述國民黨在十三年一月及十五年一月兩次代表大會中都有制定勞工法的明文和決議，更由於國際勞工組織通過的各項勞工公約及建議案等，故國府於十六年春成立後，即於是年七月九日特設勞工法起草委員會，指派戴傳賢、王寵惠、伍朝樞、葉楚傖、王世杰、虞洽卿、馬超俊等七人為委員，着手於勞工法典編纂，並經分別緩急，決定編纂的先後。至同年九月十日勞工局成立，局長為馬超俊。於是勞工法起草委員會就併入該局，仍由馬氏兼任主委，黃元彬任副主任委員。編定勞工法典大綱，並起草勞工組織編

起草案委員會組織條例八條，規定該會由委員四人，專門委員三人，及勞工法制兩局長組織之，應於六個月內，將勞工法典全部草案擬就，呈送國民政府核奪。同年二月，國府設工商部，將勞工局併入工商部勞工司，至勞工法起草委員會則併入法制局，迄未將勞工法典草案就。但在當時，馬超俊氏調長廣東省農工廳，以職司工政，仍感勞工立法的必要，於十七年二月一日後組織勞動法起草委員會，由該廳附設，仍由馬氏主席。黃元彬仍任副主席兼委員，而聘專家史尚寬、王人麟、朱公準、高廷梓、陶因、戴時熙、詹功桂分任委員，後又加聘史太璞為專門委員，該會即博採

德、英、法、蘇、奧、挪、比、荷、芬、匈、西、日、瑞士、瑞典、紐西蘭、盧森堡諸國的成法草案，以及國際勞工會議議決案，並遠紹學者的理論，參照我國的特有習慣、黨義、考諸統計、折衷於勞動中心主義之間，於不妨礙產業的發展或存在的限度以內，予勞動者以相當的保障，即以此促進勞資的協調，以此為立法的方針，而從事於全部勞工法典的編纂。至十八年春，該委員會先後開會二百多次，歷時十一個月，畢竟完成「勞動法典草案」，共分七編，凡廿一章，八百六十三條，長達數萬言，為中國有勞工法典的起源，實開中國勞工立法的新紀元。該委員會起草時，最先編成勞動法典綱目第三編勞動組織的第一章工會法草案；其次編成第二編勞動協約的第一章團體協約法草案；又其次編成第三編勞動訴訟的第一章調解委員法草案，及第二章勞動法院草案，最後乃將第一編勞動契約的第一章一般勞動契約，第二章特種勞動契約，第四編勞動保護，第六編勞動救濟的第一章職業介紹，第七編勞動保險的第一章傷害保險，第二章疾病保險，分別編竣，其中勞動法典大綱，經胡漢民氏審核，認為醇而無疵。工會經戴傳賢氏加以意見，並經政治會議廣州建設委員會等分別審查。團體協約章程經戴傳賢、林雲陔諸氏再三修訂。故全部草案，都經過該會委員共同縝密研究，詳慎審議，尚有像特殊勞動者契約、經營協約、勞資協約、勞動教育、老廢保險、失業保險等，因非當時所急需，或須經長時間調查，於是不得不暫時缺少。當這個勞動法典草案完成後，該委員會即函由廣

東農工廳呈政治分會轉送中央交立法院審議，那時立法院決定將該草案留備參考，並另行採取單行法形式，因單行法較易制定，且富於彈性，而能以後隨時修改。迨民十八年馬超俊氏出席國際勞工會議回國，辭去廣東建設廳長，調任立法委員，即主持勞工法起草，至民二十四年，計前後六載，我國各項勞工立法逐步完成公布實施，而上述勞工法草案因未定為法典，事過境遷，至今幾乎被人遺忘。但在實際上，立法院於成立至今，所制定的各項勞工法規，亦無不多半取材於此，所以這個勞動法典草案對於中國勞工立法實有很大的貢獻，其中實以馬氏出力最多。

立法院係十七年十二月五日成立，至此我國始有正式的立法機關，在十八年一月廿九日，該院第十次會議議決制定勞工法，指定立委邵元冲、史尚寬、羅鼎等為起草委員，並另組勞工法起草委員會，積極從事起草，至抗戰前，經該起草委員會先後起草，並經該院議決通過，而由國民政府公布的勞工立法，計有①十八年十月廿一日的工會法，經廿年十二月廿日，廿一年九月廿七日，及廿二年七月廿日三次修正。②十八年十月廿一日的工會法施行法，經廿年十二月十九日及廿二年七月廿日兩次修正。③十八年十二月卅日的工廠法，經廿一年十二月卅日修正。④十九年三月十七日的勞資爭議處理法，經廿一年九月廿七日修正。⑤十九年十月廿八日團體協約法。⑥十九年十二月十六日的工廠法施行條例，經廿一年二月十四日，廿四年四月十四日及廿五年十二月十日三次修正，⑦廿二年二月十日的工廠檢查法

，⑧廿四年八月七日的職業介紹法，⑨廿四年十月廿一日的工人出國條例。⑩廿五年十一月六日的出國工人雇用契約綱要，⑪廿五年二月廿三日的最低工資法，⑫廿五年六月廿五日的礦場法，⑬廿年十二月廿五日的勞動契約法。此外，中央行政院及各部公布的勞工立法亦有數種，計有：①交通部於廿二年一月的國有鐵路員工撫卹通則，②實業部於廿二年十月一日的推定仲裁委員會暫行辦法，③行政院於廿三年三月廿二日的國營企業最低工資暫行辦法，④交通部於廿四年四月的國營鐵路員工退休養老金規則，⑤實業部於廿四年七月廿五日的各省市工業安全衛生委員會組織大綱，⑥實業部於廿四年十月九日的工廠安全及衛生檢查細則，⑦實業部於廿五年十一月廿一日的工廠衛生設置辦法。綜上所舉，此時所訂的勞工立法甚多，大體奠定現有的規模。但其最大的缺點，在於所定的標準過高，近乎理想，難能實施。再加當時有日本的侵略與租界治外法權的存在，更使許多立法未能順利實施。

乙、抗戰時的勞工立法（二十六年七月至三十四年九月）——由於政府內遷重慶，不少原在上海一帶的工廠隨之搬遷至內地，乃發生因戰事影響的若干勞工問題，如工資受通貨貶值而不够，物價奇高而感生活不安，技工缺少而有跳廠情事等，故我政府于此時的勞工立法，多針對此非常情形而制定。計有：①卅二年一月廿六日的職工福利金條例，②卅二年五月卅日的職工福利金條例施行細則，③卅二年十月廿三日的職工福利委員會組織規程，④卅二年十月廿三日的職工

福利社設立辦法，⑤卅三年八月廿日的中華海員工會國外分會組織辦法，⑥卅二年九月十一日的公私營工廠礦場推行職業補習教育並利用設備供給職業學校學生實習辦法，⑦卅二年十月廿三日的勞工衛生委員會組織規程，⑧卅二年十二月四日的國民義務勞動法。以上各法中，職工福利金條例及其附屬的三個立法，乃係一套整個的勞工福利法，頗為完整。此外，在抗戰中實施的勞工立法，至抗戰後公布廢止不少。計有：①工人儲蓄暫行規程，②工廠礦場工人遭受空襲損害暫行救濟法，③非常時期民營工廠員工獎金辦法，④非常時期工商業及團體管制辦法，⑤空襲期間工廠停止工作及核給工資暫行辦法，⑥非常時期人民團體組織綱領，⑦非常時期工會管制暫行辦法，⑧職業團體書記派遣辦法，⑨四川省重要市縣農工管制方案，⑩加強工商團體管制實施辦法，⑪重慶市人力節制辦法，⑫非常時期廠礦工人受雇解雇限制辦法，⑬非常時期職業團體會員強制入會退會辦法，⑭市工會實施辦法，⑮戰時廠礦失業工人救濟辦法，⑯職業介紹暫行辦法，⑰評定工資實施辦法，⑱限制工資實施辦法。

丙、抗戰後的勞工立法——此一時期又可分為復員時期（三十四年十月至三十七年四月）與行憲時期（三十七年五月至現在）兩部份。復員時期，在收復區中勞工情形特殊，社會部針對此情，曾於卅四年間先後公布以下諸法，有：①收復地區調整工資辦法，②復員期間民營企業工資調整辦法③復員期間後方民營工廠被裁工人處理辦法。④收復期間失業工人臨時救濟辦法綱要，

⑤復員期間勞資糾紛評斷辦法。以上五法於復員時期一過，都已廢止。行憲以後，有關的勞工立法則不多，有：①卅五年六月七日的各廠礦工人受雇解雇遵守事項，②卅六年三月十四日的評議工資實施辦法，③卅六年十一月一日的動員戡亂時間勞資糾紛處理辦法，④卅七年三月廿五日修正公布的工會法施行細則，⑤卅七年十二月十六日修正公布的職工福利金條例。不久由於大陸淪陷，我中央政府於卅八年遷臺後，對臺灣適用的勞工立法，經公布施行或修正公布者不少，頗有顯著的進展，主要者，計有：①卅八年一月七日的工會法，②卅九年四月十三日的臺灣省勞工保險辦法，③臺灣省勞工保險辦法實施細則，均經四十年一月十八日、四十二年二月廿七日及四十五年六月廿七日等三次修正，④卅九年七月十四日的煤礦爆發預防規則，⑤卅九年九月一日的礦場法，⑥卅九年九月十四日的礦業保安規則，⑦卅九年九月十九日的臺灣礦場保安管理辦法，⑧卅九年十月廿日的臺灣省勞工保險職業病種類表，⑨四十年四月十六日一併修正公布的職工福利金條例施行細則，及⑩職工福利委員會組織規程與⑪職工福利社設立辦法，⑫四十年七月卅日的臺灣省礦工退休規則，⑬四十年十一月卅日的臺灣省工礦檢查委員會組織規程，經五十二年三月廿七日第五次修正，⑭四十一年六月十六日的礦場安全委員會設置辦法，⑮四十一年八月二日的臺灣省職業工人保險辦法，經四十五年六月廿七日修正，⑯四十二年二月十六日的臺灣煤礦工人福利委員會組織規程，⑰四十四年十月四日締結

團體協約須知，⑱四十五年八月二日的臺灣省加強各級工會組織要點，⑲四十五年八月二日的臺灣省各級工會籍清查須知，⑳四十五年八月十八日的臺灣省技術員登記實施辦法，㉑四十五年八月廿八日的工廠會議實施辦法，經四十七年六月廿八日修正，㉒四十五年十二月廿八日的臺灣省工人基本工資檢查要點，㉓四十六年九月二十日的廠礦醫療設施暫行標準，㉔四十六年十月一日的加強臺灣省各級工會補充規定，㉕四十七年五月八日的加強臺灣省各級工會補充規定實施要點，㉖四十七年七月廿一日的勞工保險條例，經五十七年七月廿三日、六十二年四月三日修正，㉗四十七年十一月廿二日的勞工教育實施辦法，經六十年六月十七日修正，㉘四十八年三月廿日的勞工教育輔導委員會組織規程、勞工教育推行委員會組織規程、勞工教育施教中心設置辦法、勞工教育示範中心設置辦法，㉙四十九年三月一日的勞工保險條例施行細則，㉚四十九年十二月三十日的廠礦工人受僱解僱辦法，㉛六十一年二月八日職業訓練金條例，㉜六十一年十二月卅日的職業訓練金條例施行細則，㉝六十二年二月十六日的應辦職業訓練詳細要別，㉞六十二年二月十七日的職業訓練設置標準，㉟六十一年九月二十日的技術工技能核定及發證辦法，㊱六十二年一月卅一日的全國職業訓練金監理委員會組織規程。

根據以上所述，可以知道我國過去各個時期中如何產生以及有何公布或修正的勞工立法？同時可以見到我國勞工立法之多，倘再包括此處未及列舉者在內，前後總數當不下二百餘種，倘除去已廢止者，則現行的勞工立法，包括中央及省兩部份當在百餘種左右。但我們稍加檢討一下，就會發現我國勞工立法的本身上，並不完善而妥善，尚有許多的缺點，難免不能順利而切實有效的實行，其影響於勞工權益，勞資關係，工業發展，社會進步，國家前途，以及國際合作等，都很重大，是無可諱言的。

因此，我國現行勞工立法自應加以全部整理，對於此項工作，我總統 蔣公在民國四十六年間，曾一再在中央總動員會報席上，指示要澈底檢討整理，足徵 總統對勞工問題非常關懷，我們更應仰體德意，迅速着手才是。內政部於四十七年間已遵奉指示成立「勞工法規整理委員會」，積極從事整理，工作頗為艱難，歷時二年多，先後會議達一百六十餘次，最後終於完成新「勞工法草案」一種，係將舊有立法作綜合的修訂，形成法典方式，共分十編，五十四章，五百二十五條，計第一編總則，第二編勞動基準，第三編工會組織，第四編勞資關係，第五編勞工保險，第六編勞工福利，第七編勞工教育，第八編勞工就業及人力調節，第九編勞工檢查，第十編附則，洋洋大觀，應有盡有。聞該法草案早已送行政院核定，迄今多年，仍然拖延不決。我們希望行政院從速將此草案核定，送請立法院早日完成立法程序。以適應當前環境的急需。

以上我們已記述中國勞工立法發展經過的大概。由此，我們看中國勞工立法的發展情況，若與英美等國勞工立法的發展，再加以比較研究，



便可以看出許多不同。綜合起來看，我們至少可以看到以下四點不同，茲分述之，以作結論：

一、英美勞工立法的發展，受中世紀習慣法的束縛甚深，打破主僕關係與工會取得承認的奮鬥歷史，幾近一百年之久。英國工業革命發生於一七七六年，勞資關係的改善與轉變，至十九世紀中始漸實現。回顧我國情形則無上述的困難。我國在手工業時代工業問題遇有爭執，大都由行會自行調解，尚無互控於法院之事。對於勞工問題的處理，雖有習慣的存在，但無習慣法的約束。同時歐洲中世紀基爾特組織甚為發達，我國行會組織雖起源甚早，惟不如其嚴密；故我國自一八六二年新工業開始以後，至一九二三年左右，勞工組織即已獲得合法的承認，其間為時僅六十年而已。

二、英美勞工運動，最初係由工人自動自發而起，與政治並無直接關係，尤以美國勞工組織均不願與政黨發生關係，美國政黨中雖有農工黨的組織，但其力量甚為微薄，一般而言，工人對於政治的興趣均甚淡薄。英國方面因有工黨的組織，工人與政治關係較為密切，但英國工會組織的最初目的，仍在於經濟狀況的改善，而不注重政治的得失。我國的情形則不同，勞工運動自始即與政治發生關係，尤其與中國國民黨的關係最為密切。民初「五四」、「五卅」以及北伐時期的工人運動，均與國民黨有關，而國民黨的政綱，復以保護勞工，改善其生活為其重要政策之一，執政後對於勞工問題，自必力求改善，其第一步表現為宣佈取消暫行刑律，將限制勞工集會

規定取消，以後更以工會條例及工會法，以扶助勞工從事組織。此種以政治力量，扶持勞工從事組織，進而謀求其生活的改善，自與英美及歐洲的情形稍異。

三、我國民主革命係以三民主義為號召，三民主義已成爲中國人民的中心思想，而三民主義中對於勞工問題，即採取進步觀點，尤其對於工人的組織及保護，自始即主張予以扶持。因此我國勞工立法已有社會上普遍堅定的支持，而不似歐美至今對於此類問題尚有理論上的爭辯。

四、我國勞工立法，自國民政府成立以來，多由政府自動訂立，甚少由於工人的爭取與要求，得來甚易，反而使勞工不知愛惜。外國勞工法規多由於勞工數十年的長期奮鬥方始獲得。兩者相較，情形實異。例如英國勞工就業的最低年齡自九歲提高至十四歲，中間經過甚長時間的演進，而我國勞工就業的最低年齡，於首次制定於法律中時，即已規定爲十四歲；工時方面，英國自每日工作十四小時減至八小時，亦曾經長久的奮鬥。我國於創制法律之始，即已規定八小時工作制爲原則。因此之故，今日多數工人對於勞工法規多未了解，亦不重視，因而工廠違法控訴於法院之事，向不多見。蓋勞工法規原爲保障勞工的法律，結果却與勞工有甚遠的距離，而成爲一種理想的標準，與實際問題甚少關聯。要之，凡事來之甚易，其結果類多如此，這又是我國勞工運動與他國較大的不同。雖是如此，但我國勞工立法的基础則頗爲進步。我們可以推測其未來的發展，則必更加可觀。

王雲五編

## 王雲五新詞典

售價三十元

本書共收名詞三千七百有奇，內容在追溯新名詞之來源，各舉其所見之古籍篇名與辭句，並作簡明釋義，其有數義者，亦分別列舉，實爲目前最佳之詞書。

臺灣商務印書館

臺北市重慶南路一段  
郵政劃撥帳號第一六五號