

三之告報會大國員會洲美職印工勞際國

查檢工勞

譯馬查檢鑛工部務社



目次

第一章	起源
第二章	問題概況
第三章	勞工檢查的意義
第四章	檢查員的業務之性質與範圍
第五章	行政組織問題
第六章	檢查人員
第七章	勞資合作
第八章	檢查的量與質
第九章	檢查報告
第十章	結論

第一章 起源

一、勞工檢查之成為國際問題

勞工法是與其他法律不同的。其不同之處，最可重視的一點，是在這些能使法律實施有效的辦法。應用其他法律，或由警察局代理，或由當事人依民法向普通法院起訴就得了，但此法曾試之於勞動法，都沒有好結果。據一般經驗顯示，此種含有保護性質的勞工法 *Protective Labour Legislation*（或如有些英語國家所稱之工廠法 *Factory Legislation*）僅能由有這種特別資格的檢查員去執行，才能有效。因為他們經常訪問工作場所作兩件事：（一）給工人或管理人關於這些法律條款及應用這些條款方式上的技術智識 *technical information* 和勸告 *Advice*（二）檢查他們是否事實上恪遵規定，否則他們必採適當行動 *Appropriate action* 使其實行。

因此，很顯然的，如像國際勞工組織 *International Labour Organization* 一類的團體，因為它關係於介紹和維持世界各國圓滿勞工標準及達成各會員國批准並實施各項國際公約 *Conventions* 所合成的國際法典之高尚目的，它必須把這勞工檢查一問題，放在它各種重要工作中的顯著地位。一九一九年巴黎和會中勞工立法委員會 *The Commission of the Peace Conference on Labour Legislation* 於起草勞工組織憲章 *The Constitution of the Organization*,

的某一次會議中，意大利代表曾強調此問題之重要向其他代表說：「假如沒有勞工檢查制度，如何監督這些可以採用的公約之施行。」無怪憲章第四十一條所列九項原則中有一項說：「每一國家應對檢查制度，予以明文規定，以保障勞工法規之施行」了。更無怪國際勞工大會The International Labour Conference有一次會議（一九二三年第五次）採納一種建議書，專門去研究檢查制度組織的一般原則，期能施行有關保護工人的法規了。

由於時間的演變，求進步的願望和把公約中所列勞工檢查制度組織，與國際勞工大會所訂由各會員國予以最好担保，使其他公約條款亦得統一嚴密執行之批准及有效應用等厘成主要原則的願望，已是愈感覺得有力了。因此理事院The Governing Body 第八十六次會議（一九三九年一月）中，議決把勞工檢查問題列入一九四〇年會議的議事日程。一九三九年五月二十九日至六月二日，日內瓦復舉行一種工商業勞工檢查組織技術預備大會 Preparatory Technical Conference 商討應諮詢各國政府之要點，以便於一九四〇年大會討論此問題時，提出具體之建議。在技術預備大會報告中，附有一個各國勞工檢查比較研究，和它考慮結果應向各國政府諮詢之各項問題。這在一九三九年夏季，已由國際勞工局印行。無疑的，假如戰事爆發，不妨礙一九四〇年大會的召集，那末，一種有用的勞工檢查公約，便在那時即已草成通過了。

此後冀圖試驗勞工檢查公約的運動，仍繼續不斷推進。

一九四四年費納德爾費亞Philadelphia大會就採納它的公約實施委員會Commission on

the Application of Conventions 報告其中有1段說：

委員會希望理事院將勞工檢查，當作緊急任務，並將勞工檢查問題，列入早期大會的議事日程，使公約草案，得以採用。的確，一個檢查的適當標準，備各國採用了，不僅是實行已批准公約的好武器，抑且建立那些未批准公約能提前批准的條件。

同樣的，最近在巴黎開會的公約實施委員會之報告中亦表示：

委員會考慮之結果，認為改進國際勞工組織應儘先將勞工檢查公約的成立，作為國勞工作計劃之先務急圖。因此一致希望理事院為求勞工檢查公約得以採用，應盡可能，把勞工檢查問題列入下次大會議事日程。

此外還有一些急要問題，尤其是關於國際勞工組織在快要成立的國際組織系統中將來地位如何適用憲章的問題，均使理事院不能不把這問題亦一併列入一九四五年或一九四六年大會議事日程。這樣看來採用一兩個勞工檢查國際公約不會再長此遲延了。

二、美洲勞工檢查

在美洲，凡與勞工立法問題有關的，無論國內國外，對於勞工檢查的重要性之感覺都特別深刻。

國際勞工局美洲會員國第1次勞工大會(The 1st. Labour Conference of American States-members) 一九三六年在智利三齊亞魯(Santiago de Chile)對此問題，曾一致採取下面這項

重要決議：

美洲勞工大會出席各國，都是國際勞工組織的會員，應向國際勞工局的理事院提議，希望儘可能的從事初步研究，作一個提案，列入早期的一次大會議事日程，不過這提案要說勞工組織的會員，應特別為批准的公約與一般勞工法的實施着想，採取有效行動，使在各國成立行政的技術的和研究團體。如特設部會 *Special Ministries* 和向來有部及勞工代表的高級勞工參事會 *Superior Labour Councils* 賦予充分權力并設專門法庭 *Specialized tribunals* 使從事自動檢查工作。

動議採此項決議案的智利代表列戈斯先生 *Mr. Mariano Bustos Lagos*（他是為他強有力的工作，如勞工檢查長 *Inspector-General of Labour* 而著名的。是時以後，即長勞工部名亦益顯），曾經指出勞工檢查是國際勞工大會必須處理的，最重要問題之一。為國際勞工大會所採的公約，其應用步驟有：(一)批准 *ratification* (二)制法 *Passage of legislation* (三)實施等。無庸諱言第三個步驟，在某些國家行起來，距滿意程度尚遠，所以現在整個勞工組織和各國批准公約，要密切加以注意。其程度須更甚於過去開始實施勞工檢查有效制度時才行。如無所成，那整個勞工組織的威信，將難免不受損害。最不幸的，有好多國家，對於他們所負的國際義務都不甚重視，而在這些國家負有實施勞工法責任的團體，又無相當資格，更無相當權威。假如國際勞工組織，對於這些有問題的國家之勞工行政和勞工檢查標準，能有相當改善，整個情勢，才會改變的。

當一九三九年末，哈瓦那 Havana 美洲會員國第二屆勞工大會時，我們誠然有理由希望在一九四〇年國際勞工大會能召開，并且處理這已經列入議事日程的勞工檢查問題。但是因為這個理由，毫無疑義的哈瓦那會議，却沒有對此作任何決議，予以特別處理。由下列關於勞工部門技術人員互相交換的決議，很可顯示它與整個勞工行政問題現存的關係，（亦如已往引用的智利代表團之建議）：

國際勞工組織美洲會員國所召開的會，在勞工立法史上，已劃出一個值得重視的改進，而且在這些有權能的勞工團體官員間，都已有了互相了解。

能提起互相了解，使這些負責執行社會法官員間發生些很有效而直接的接觸，成立有永久性的聯繫，這是很有益的。

國際勞工組織，美洲會員國第二屆勞工大會：

要求理事院同國際勞工組織美洲會員國開會商討，訂立各國互相交換負責實施勞工法和社會福利法技術官員的辦法。

由上述看來，無怪乎理事院第九十五次會議中，美洲各國政府及勞資雙方代表，為草擬列入國際勞工組織美洲各會員國第三屆大會議事日程的提案時就把他們併入列在必要討論的勞工問題技術項目內。理事院對這些提案，亦非常重視，畢竟毫不猶豫的就接受了。

第二章 問題概說

現在有很多比較高度工業化的國家，都已有實施勞工法和爲此而設立勞工檢查機構百年左右之經驗，假如要有一個完美的勞工檢查制度建立起來，則其問題之性質與其解決之原則與方法便有共同之認識了。這些原則與方法均已載入一九二三年國際勞工大會所一致通過關於施行保護工人法規的檢查制度組織之原則建議書中Recommendation concerning the general principles for the organization of systems of inspection to secure the enforcement of the laws and regulations for the protection of the workers。

當已爲執行勞工法規有關的人們所周知熟悉了茲將上項建議所載的重要原則和方法略述如下：

勞工檢查機構的主要任務，是定期與經常在工作場所檢查，使有關工作條件及保護正在從事工作工人的法規，得以實行，其他任何可以委託與檢查機構的職務，不應以任何方式影響此項主要任務的實行（第一至第二段）。

合法的檢查員應依法有權在日間或夜裏之任何時間內，訪問與檢查各工廠（第三段一節）。

合法檢查員應依法無需有證人在旁有權質詢廠場之職員，向其認爲可提供證據的人探問消息及查閱法定應存的登記與文件（第三段二節）。

如檢查員認為某特殊廠場有違法處，應有檢查機構，科以相當懲罰之適當程序（第五段）。

檢查所機構於必要時應有權採取迅速行動以改變某特殊廠場之裝置 Installation 或設備 Plant 以保證工人安全衛生法規之執行（第六段）。

檢查制度更應不斷盡力以最適當之方法防止災害疾病及過分疲勞之產生；為達成此目的，當局應於一般檢查員之外，雇用合格專家，如醫學，工程，電氣及其他技術人員等。勞工檢查機構最重要的職務之一，就是要指示勸告廠場管理人以與安全衛生特別有關的法律條款及如何執行這些條款的最適當的方法（第七及十一段）。

檢查員須盡可能與應檢查的工廠及勞資兩方密切接觸，並應有充分時間到工廠作實際訪問他們應該常川住在指定的工業區內（第八段）。

為了檢查統一與有效，區檢查員應該設置在一個有資格有經驗的檢查員監督之下而這些檢查負責的人員，又應該整個置於邦政府。State authority 之下受它直接與單獨的管轄，而不應該受另有職責之地方當局監督與指導（第九至第十段）。

檢查機構應該任用男女檢查員，若果女檢查員已經有過相當訓練和經驗，應該與男檢查員有同等職責，同等權力，並且有同等機會晉升至高級職位，（第十二段）。

檢查員必需具有很高的技術訓練和經驗應該是受過良好普通教育的人，而其品格能力，又能取得各方之信任，（第十三段）。

檢查處應該是一個經常機構，應該獨立，不隨政局變動。檢查員應該位高酬豐，使其不致受任何外界不定的影響，但不得與所檢查之任何廠場，發生任何關係，（第十四段）。

檢查員訪問，通例都不應該預行通知雇主，（第十七段六節）。

檢查員最好對各廠場，除爲調查控訴或其他目的應該特別訪問外，每年至少應爲普遍檢查盡可能的舉行訪問一次。爲了保護工人安全衛生，如發現廠場管理不善及有危險或不衛生之工作進程時，還得多去訪問。我們更希望在發現其大有不合法之情事時，尤應提前再往訪問，以定其是否已予以補救，（第十八段）。

檢查機構與勞資（特別是勞資兩方的組織）兩方應該密切合作。工人與其代表如其受雇廠場有違法情事時，應該有自由通知檢查員的各種便利，檢查員對這種密告，應該儘速調查，應該絕對祕密，不應該通知資方或其職員，爲調查而從事的這種訪問，是因爲接了密告的，（第十九至第二十段）。

檢查員應照劃一格式，編製報告，呈送中央，檢查機構，記載其工作與結果。中央機構每年終應儘速刊印有關本年的工作年報，其中須包括所有檢查員完成事項之檢討及各項重要的統計，（第二十一及二十三段）。

現在一般的問題（甚至在工業早已發達之國家都少有圓滿解決的問題）是要根據上述原則，及方法組設和維持一個有效的勞工檢查機構，但在美洲有些國家因爲各有其特殊的地方

問題，所以對此問題的解決比較別的國家或區域爲難。這些地方問題最顯然的有下列各項特別值得一提：

- (一) 領域的擴大和人口的稀少；
- (二) 交通不便；
- (三) 聯邦組織，在聯邦與邦政府間對勞工問題權限之劃分
- (四) 政治的不安定；
- (五) 廣泛的貧困；
- (六) 教育不普及；
- (七) 種族協調之缺乏；
- (八) 工業化及工商業內幹部人才之落後，與小工業之普遍化；
- (九) 勞工檢查所必需訓練合格的候補人員缺乏受高等專門教育的便利（特別是女性）；
- (十) 缺乏一個永久安定的與待遇優厚的公務員任用制度；
- (十一) 勞資雙方缺乏有力的完善的職業組合；
- (十二) 有些較大的事業都是爲外國人所有，外國人所經營；
- (十三) 這些國家時常忽然採用深進複雜的勞工法與工業早發達的國家，逐漸修訂或擴充是項立法者迥然不同。

一方面一九二三年的建議書（如前所述的）上所定的一般原則和方法，一方面受有極廣

淺的批評，一方面美洲有些國家，又面臨了一個特殊的地方問題和困難，因此很明顯的，要在這些有問題的國家裏，組織有效的勞工檢查所，不是一件極容易的事體。老實說建議書上所列的一般原則，亦不是很簡單的，在美洲各國應用起來，自然難免會遇到些剛纔所說的那些大障礙。本報告後列各章，就是分析美洲各國經常所感到的這些特別問題，並且拿定目標幫助它們負責組織指導勞工檢查機構的人，排除前進的障礙。

第三章 勞工檢查的意義

在討論前「勞工檢查」一語的確實意義如何，似宜先行明瞭。

回溯史實，近代勞工檢查，係胚胎於一八三三年大不列顛的工廠檢查 *Factory inspection* 在前世紀初二十餘年間，大不列顛已有棉紡織工廠雇工雇用的規定，不過沒有適當的方法去監督實施，所以法雖立，亦是等於具文。一八三三年的法律規定，在那時亦算是一種革新的措施，包括派遣極有社會地位極有資格的官員，給與優厚報酬，經常和定期去檢查工廠，務使各工廠能遵照法律的規定。（工廠檢查員在那時還兼具裁判官的職權，有權處罰違法工廠，然而經驗證明，在大不列顛此項裁判職務與實地檢查，是應分開的。後來工廠檢查員的裁判權便被撤消了。）

在工廠檢查員 (*Factory inspector*) 一名詞存在的這些英語國家內，雖說有些經工廠檢查員去檢查過的工作場所，並不限於工廠，但是對於檢查員的主要任務，一般人都不起任何懷疑，認為他們是使工廠法或類似的法規能得有效的實施。

在其他國家，當其為求實施勞動法規而設立檢查機構時，英語工廠檢查員一名詞，已不復借用了。辦理此種工作的，通常稱之為勞工檢查處 *Labour inspectorates*，因為事實上受檢查員監督的工作場所，亦有些不能就實際稱為「工廠」，（工廠檢查組織的通則 *General principles of organization of factory inspection* 列入一九二三年國際勞工大會的議事日程時

，已用法語爲勞工檢查 *Inspection du travail* 並對此二語的區別，曾有相當的註釋；不過該會爲免混淆，在「關於施行保護工人法規的檢查制度組織通則建議書」題名上則兩種名稱均未使用。

雖然「勞工檢查員」(*Inspector of labour*)一語用起來，固有含義甚廣的好處，但是同時亦有壞處。若用「工廠檢查員」一名詞，在檢查員 *Inspector* 這字上說含混的危險就比較少，因爲姑無論工廠一名詞，是否確指工作場所去訪問檢查的人。另一方面，若用勞工檢查員一名詞，那含混將更大了。有些公務機關分所的官吏，亦有名爲檢查員者，但是他們是不會把他們大部份工作時間消耗到工廠檢查上去。這種含混在拉丁美洲各國尤其危險，因爲其國語中所用的動詞，在字義上，實與拉丁動詞 *Inspeccre* 以指示檢查之特別行動者，毫無關係。事實上勞工檢查員這名詞，在拉丁美洲的意思，不一定就含有如像昂格魯薩克遜所用的工廠檢查員這一名詞的意思。這看一個法律專文，即一九三六年六月十六日蘊尼初南勞工條例 *Venezuelan Labour Act* 的一個釋義，就可以說明。條例第 150 到 151 節規定如下：

『150、緣中央勞工局 *National Labour Office* 的勞工檢查處應設在共和國首都及各邦與聯邦區域 *Federal Territories* 的首都。

151、勞工檢查處的任務如下：

(1) 保證管區內本法之實施。

(二) 搜集其管區內工業會社及其會員之資料並登記其失業人數；

(三) 在法律規定之案件下參與該案件之調解與仲裁程序；

(四) 指派經常或臨時特別委員收集他們管區內發生的各種有關經濟資料並執行主管檢查員交下的命令。

上述特派委員的報酬，聯邦政府 *Federal Executive* 應分別予以確定，關於常任委員之派出，并應諮詢中央勞工局：

一五二，各勞工檢查處，均由一檢查員主持，以處理所內各項事務，并執行中央勞工局之訓令；

檢查員外，各檢查處，應有聯邦政府按照本法律規定或決議所委派的職員。』

在拉丁美洲人看來，勞工檢查員，不一定將其大部份的時間，用在實際檢查的工作身上，但是他們並不是不知道檢查工作的重要性的（如同英語國家內警務檢查員也同樣不含隨時檢查的任務）。近代勞工立法的歷史，美洲較西歐為久，所以為求實施而產生的檢查概念，早就在殖民史中種下根了，（雖然那時的檢查官吏，一般還不叫「檢查員」。）如像十八世紀末十九世紀初，工業革命後，在西歐的工廠內僱用許多工人，對廠方的投資並無利害關係，因而勞資關係惡劣，產生了現代的勞工立法的情形，亦早已在美洲殖民地中存在。西班牙政府一開始就很努力保護受雇於農場礦場工廠和運輸機關的美洲土著，取締他們工作時間，禁止或限制童工的雇用，限制每個人的負荷和保證給與相當報酬。（大不列顛和法蘭西政府

也偶然試給他們殖民地黑奴起碼的保護)。

爲了保護工人，很早就有了檢查的規定。例如一五九三年熱拿馬Zaruma礦場總督Christ Superintendant，除非經他或檢查員Veedores看明，確定礦場沒有危險，而且礦道頂無論何處，都有必需的支柱後，是不許「印地安人」進礦坑的。

墨西哥派出定期去各省檢查的訪問員 Visitadores 亦曾受命調查和報告，關於印地安人的待遇。一六八五年孫羅亞省易斯士銳將軍 General Gabriel de Isturiz 的訪問，業經貢獻了一個說明。凡是他訪問過的礦場牧畜場，印地安人都叫出來排着，問他們是否收到他們所應得的待遇和工資，他們都一致回答說「是 Que sí」。

依照門陀沙 Antonio de Mendoza 所述「西班牙人都曾受過檢秤員的查問，他們有稱在手，查看他們的負荷是否超過規定的五十磅以上。」

一五八三年一月十五日訓令，曾指示担任僑西哥 Chancingo 礦場印地安勞工分配的司法官說：

我授權與你去或轉知有司法權的人，強迫所轄鎮縣長及首領頭目供印地安人，給這些場鑛及地產所需要的人數，當這些印地安人被送到各鑛場時，你必須妥善分派與這些銀鑛探者 Mine operators and persons producing silver，每鑛應得之數應求均勻。你須訪問這些鑛場和農場，發令善待印地安人，使其雇用係爲開鑛，不是作家庭工作，或造房屋工作，或其他任何工作的，并且不能讓他們作夜工，若有其他工人來換班時，要准許他們於禮拜一下午離開

，決不能強留。至於他們的工資，要依照訓示以日計或以件計付給，假定有人違背規定，你得報告後，就得依法逮捕，予以懲處。沒有我的准許，你不得再給印地安人與他們！

一六〇九年五月二十六日之強迫勞役章程 *Regulation of Forced Labour* 規定如下：

巡迴法庭 *Circuit courts* 法官出巡農場時，須特別注意他們離工時間詢問這些租賃主採礦業者及資產所有者，對於這些自願的或被征的印地安工人的待遇如何。

（其實企圖由這些原不配担負這種工作的人或機關，去担負這些檢查職務，其無成效亦還不是與先前西歐各國沒有固定檢查員去執行勞工法一樣。西班牙政府，於一六三一年報告書說，「訪問法官 *Visiting judge* 應該去到管轄區內僱用印地安人工作的工作礦場和牧畜場，看他們每日工資，是否得到，待遇是否良好，及週末是否准其回家，但是他們都沒有這樣做……」）

相似的，一七八四年路易十六對法國聖地獨門格 *Saint Domingue* 殖民地，曾下敕令該地副總務 *Governor-Lieutenant General* 「須親身隨時巡行，或派代表巡視這些農場，以判定農場主人所宣稱為供給黑奴食品，而種植的農作物數量是否確實」。在此同一殖民地內，由法國革命政府，在明令解放黑奴及頒布關於農場工作保護規則的法典後所派遣的民政委員，於一七九三年會規定：

「省檢查長必須負責檢查所有農場，并負責向地方法官 *Justice of the peace* 索取關於維持工作場良好秩序之所有可能資料報告我們及總督 *Governor General* 與民政官