

法國皮力葛著
韋榮譯

經濟叢書
國際勞動組織

商務印書館發行

經濟叢書
國際勞動組織

此書有著作權翻印必究

中華民國十七年八月初版

每冊定價大洋壹元肆角

外埠酌加運費匯費

原著者

法國皮力葛

譯述者

章

榮

發行兼
印刷者

上海寶山路
商務印書館

發行所

上海及各埠
商務印書館

Economica Series

THE INTERNATIONAL LABOR
ORGANIZATION

By

PAUL PÉRIGORD

Translated by

WEI YUNG

1st ed., Aug., 1928

Price: \$1.40, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LTD., SHANGHAI
ALL RIGHTS RESERVED

譯者序

國際勞動組織，又名國際勞工機關，係凡爾賽和約創造出來的機關之一。牠的首要的目的，是提倡國際的勞工法，改善世界工人的生活。牠由會員國的政府僱主工人三方面的代表組織而成。裏面分作兩部，就是國際勞工大會和國際勞工局。國際勞工大會每年開常會一次，主要的任務是討論改善工人生活的辦法，並取決會員提出的公約或建議書。如果是公約，通過之後，會員國應於相當時間內提出本國的立法機關批准，並頒佈必需的律例，使公約的規定發生效力；如果是建議書，會員國可以把牠送給國會考慮，並不一定要實施建議的辦法。至於國際勞工局係辦理這個組織行政的一切事務。所以國際勞工大會好比是個立法機關，國際勞工局是個行政機關，尚有國際永久法庭也可以說是國際勞動組織的司法機關，因為一切法律爭執的問題，都是由牠解決的。這個組織，成立已經六年了，成績雖然不能算是多，（參閱本書第七章）因為草創時代是有種種障礙的。然而牠的價值和重要我們是不能否認。牠提倡國際的合作，用和平的科學的進化的方法，解決全世界勞資衝突的大問題，挽回人類經濟爭鬭的劫運，這種努力這種精神確是可敬可佩的。

我國亦是國際勞動組織的會員，但是國際勞工大會通過的公約，我國都沒有實行。首要的原因，我國是工業後進國，本國的勞工法尚沒有，國際的勞工法更是談不到了。這幾年來我國勞工運動漸漸擴大，國人漸漸知

道勞動問題的重要，國民黨治下的國民政府現在從事編纂勞工律。這當然是社會進步的好現象。我很希望保障工人的律例早日實現——尤其是關於保障女工童工青年工的基本律。而社會對於勞工應承認他的尊貴和重要，破除數千年來鄙視勞工的習慣。但是年來勞工團體紛紛成立，工人初次覺悟自己的勢力，況且又有共產黨從中煽動，所以提出改善待遇的條件有時未免過奢。我國勞工運動尚在幼稚時期，經驗缺少，社會對於勞工應該曲原他，幫助他，指導他，決不可因此存着仇視的心。同時勞工應該糾正這種苛求的態度。須知勞工的生活標準係一般經濟情形決定出來，祇靠人爲的手段去提高，非特是無效并且是有害。例如工資增加太奢，結果不是工廠關門，工人失業，就是增加一般的生活代價，減少工資的購買力，等於不加工資一樣。中國經濟情形所以不發展，自然因爲中國係工業後進國，工業的組織不完善，機械不精良，甚至工人的技能(skill)和效能(efficiency)亦比不上工業先進國的工人，所以生產力(Productivity)亦是比不上。除了經濟原因之外，尚有兩個極重要的政治原因：(一)沒有關稅保護，(二)政局杌隉不安。這兩種困難是別的工業先進國所沒有。美國的勞工生活標準在全世界上是最高，許多工人的工資都是很優美的，所以他們家裏都有留聲機，無線電話機，地氈，蒸汽爐，電風扇，到工廠裏去又有自備的汽車。這種奢華的東西，我國資產階級許多人都趕不上。這沒有什麼希奇，就是因爲美國的經濟情形很發達的緣故。

總之我們中國在政治經濟方面都處於種種不利的地位。現在工人的生活確是苦。然而其他階級的生活何嘗不是苦？這是人所共知的事實。我們必須先去促進本國經濟事業的發展，然後勞工的生活標準——和其

他階級的生活標準——纔可以提高。若要經濟發展，在積極方面，必須改善經濟組織，增加勞工效能，在消極方面，掃除障礙發展的東西——關稅束縛和內亂。我是贊成把工資加到很高，我是贊成八小時工作制，我是贊成施行歐美工業先進國一切保障工人的律例，然而在目下百業凋敝，瘡痍滿目的時候，這件事在經濟上是辦不到的。現在我國工會高唱入雲的八小時工作制，我們須要知道在歐美尚沒有一律實行。一九一九年華盛頓舉行的國際勞工大會雖然通過了每日八小時工作制的公約，然而主要的工業國如英、德、瑞、比等都沒有正式批准。她們不肯批准的主要理由，就是因為自經歐戰的蹂躪，元氣大喪，百業凋敝，而且和議未久又發生經濟恐慌，以致工廠破產，不可勝計，如果實行八小時工作制，工廠關門勢必更多，要變成舉國都是失業的人了。這豈不是自殺政策麼？我國現在的情形比戰後歐洲的國家更是糟得多。但是我國天然的富源是很多，我相信如果勞資雙方肯誠心合作，促進經濟的發展，掃除一切障礙，那末工業先進國那些八小時工作律，社會保險律，工人補償金律，等等，將來必定可以次第實行的。到了那個時候，我們有資格去實行國際的勞工律了。

這本書的著者皮力葛博士很熟悉國際勞動組織的情形。他是法國人，熟悉歐洲的政局情形，嘗充法國赴美高級委員會的團員，并且他在美國加尼福尼亞工科大學教授經濟學多年，所以美國的情形也很熟悉。他做這本書時，美國派往和會的勞工委員會代表羅辦臣氏幫忙他很多。這本書是關於國際勞動組織第一本的英文著作。他非特是把國際勞動組織敘述得很清楚，并且把國際合作的必要，勞工立法的哲理，國際勞工立法的歷史，放任主義干涉主義社會主義三者的優劣，世界勞工運動的大勢，都說得異常明瞭。讀國際勞工立法史一

章，就可以知道各國的勞工法係隨着本國經濟發展的情形，並不是一朝一夕可以辦得到的。現在我國研究勞動問題的人正是多，所以把牠譯出介紹給國人。

民國十六年九月四日 章榮

國際勞動組織目錄

第一章	國際的政治才能	一
第二章	勞工是一個國際勢力	一一
第三章	勞工立法的哲理	二三
第四章	國際勞工立法的歷史	四一
第五章	國際勞動組織的誕生	五九
第六章	國際勞動組織之組織法	九〇
第七章	成績	一二二
第八章	批評和辯論	一五九
第九章	美國參加問題	一八〇
第十章	結論	二一二
附錄		二一七

國際勞動組織

第一章 國際的政治才能

這次歐戰最悠久最顯著的結果，或者就是把人們在友誼合作時的建設力，在交惡爭鬭時的破壞力，都酷烈的活潑的表現出來。那種經驗促進國際精神的發展，比較前一世紀任何勢力都來得猛，令人慰藉，亦令人畏懼。

這個活潑的國際統一精神，說是在戰場紛亂中躍出來的，立刻要取一種永久的具體的表現，以便人們可以專注意於牠，培植牠的生長，予牠充分的機會爲人類服務。因此便產出國際聯盟 (The League of Nations)，國際勞動組織 (The International Organization of Labor)，和國際永久法庭 (The Permanent Court of International Justice)。

苦心的去創立國際機關並不是我們最困難的工作。真正的困難在乎擔保牠們有效的繼續的進行。所以

如果研究最近成立的國際機關不先把牠們成功的必要條件弄清楚便是枉費工夫。那種機關如國際永久法庭、國際聯盟、國際勞動組織，不能長久存在，產出我們所冀望的果子，除非我們爲牠們創造一種適當的環境，並採用適合於牠們性質和宗旨的政治方法。國際聯盟、國際勞動組織，或所謂世界法庭（The World Court）等機關之成功的必要條件，就是一種適當的政治學理和慣例。若要適合於這種成功的需要，現代各政府的政治學理和慣例，須經過大大的修正。我們傳統的政治學說許多須要再申述過再考慮過。我們須要認識我們已經到了國家生活的新時期了。

從前有一個時期我們可以專注意國內的事件，完全獨立的解決我們自己的問題，在比較的孤立狀態中維持我們一般的樂利，對於邊界以外的事，因爲偶然發生好奇心或趣味，便偶然的顧盼一下。現在這樣做法是不成了。我們曾經出了不少的代價，知道國家的互相倚賴和獨立兩件事都要一樣重視，國家的獨立或者是不能長久保全，除非對於互相倚賴一層先肯慷慨的及時的承認牠的重要。

一向我們經過一種嚴格的政治狀態；現在我們顯然在一種經濟狀態當中了。許多年來我們政治生活的中心點就是公民；我們最關懷的事就是佔取或保護我們的政治權利抵抗政府或衆數的壓迫；現在政治生活的中心點趨向於遺產者，我們算一件關心的事就是組織一個社會，以經濟的自由平等正義爲根據。還有一層，十年來的經驗使我們信服，如果要組織一個以經濟的自由平等正義爲根據的社會，要有效力，那個社會必須以國際爲規模。

這種晚近的發展，結果把政治和經濟問題精密的混雜起來，弄得政府的工作從來沒有這麼困難，並且使我們的代議士在知識訓練性情諸方面都要具新的資格。

在人類各種的企圖，無論我們已經進步到什麼程度，但是治國的技術的進步，趕當代那種的事業都趕不上，當此新的高級的政治人才正是需要的時候，我們承認這句話，並不覺得高興。世界戰後情形——牠的巨額的債務，牠的武裝，牠的跌價的紙幣，牠的失業問題，牠的嫌忌和猜疑，牠的新戰爭的恐怖——凡此痛心的現象，都表示我們的政治設施不是賢明。我們承認那些國家經過五年殘酷的破壞不能一朝復原。破壞比較建設是容易得多。歐戰蹂躪的餘痛，須經數十年纔能盡忘。我們承認改造問題是那麼複雜，但是改造的工作甚至不能依著常態進行，也是顯然的事實。

我們曾經大聲說過，我們要和平和正義。但是如果世界的國家熱烈的一致，的要和平和正義，那麼我們已取得滿意的分量了。在過去六年中，假定你曾經到過世界各地的議院，聽那些演說，或是閱政府的機關報，你會說各國政府要和平和正義麼？

第一件罪惡昭彰的事，確係德國當局所幹。無論他們怎麼樣詭辯，決不能使明白的公允的思想家信他們是無辜，但是自和議成立，今年是第七年了，仍然是滿目瘡痍的情形，其他列強亦有不是之處，這是無疑的。說句實在的話，我們對於我們各個的政府無論怎麼樣誇愛，我們不能誠心說歐洲的政府或是美洲的政府已經採取最善的方法去促進和平提倡正義。協約國 (The Allied Powers) 沒有應用新的方法去對付新的場合是

有罪的。這次歐戰，已經把個人的關係國家的關係種種條件，根本改變，但是協約國的當局仍然狃於那種過時的習慣和思想，沒有調和改變的場合的政策。例如美國上議院的大錯，就是看不出一個新時代已經到了，這件事當時并不是純粹出於黨爭的動機的。

他們對於國際聯盟的盟約和國際勞動組織，覺得與他們的習俗背離，認為有危險，是無疑的。他們恐怕會得擾亂他們의思想和動作的習慣；會使政府各部的憲法優先權發生糾紛；會限制國家的主權完全執行，及諸如此類的事。但是人類的歷史是這樣的。在每一個時代，當代的人物鑑於種種變遷和改革，便生出紛亂的感想。這種紛亂，并不是純粹的紛亂。不久有了充分的景色，我們在紛亂中可以發見智慧和諧和的原素。我們甚至可以尋出一條定律的證據，顯出這種紛亂不斷的前進，要達到更善的人類的團結和政治經濟的團結。我們所叫做的紛亂，會得是澎湃的思潮，正在找牠的水平線。經驗證明我們對於這種新思想可以要求有某種選擇的權利，甚且可以要求有影響牠們進化的權，但是不能要求有阻止牠們進步的權，因為阻止思想進步，便是把思想閉塞，閉塞思想便會把思想腐敗了。這些根本的原則，不少的上議院議員悍然置諸不顧。歐洲的議會也是一樣，露出才幹短缺，趕不上政治智識的新標準，惟有這個新標準，纔能把和平幸福建設於穩固的基礎上呢。在過去七年英、法、意等國的國會的歷史，像這類淺見的事可是不少，這是他們的通病。

所以說治國的技术，趕不上社會一般的進步，那句話是對的。我們渴望有國際機關并且策畫使牠成立，但這種機關進行順利所必需的精神，我們是沒有。最樂觀的觀察者，對於世界的政治才能，不得不歎一聲失敗。這

個失敗的原因是什麼？

國際的政治才能一般的失敗，其最顯明的理由，似乎係對於全部國際關係的問題，沒有用公允的客觀方法去探討。新時代帶來的重要責任，我們還沒有那種政治心理去擔任牠。所以受人民委託治理內政外交的當軸，應當容納了解新思想，這是很重要的。我們所需要的政治家，不僅代表庶民的公意或階級的利益。他對於本國及世界全體的永久真正利益，必須有寬大的觀念，他會得如此，或者有點是出於本能，或者是出於懇切的道德感情，或者是受了良好的環境的影響，或者是由於苦心的公允的研究政治社會問題的結果。民衆的代議士的生活，不可再以政治調停家的生活爲生活，當以不倦的忠誠的思想家的生活爲生活。賢明的有效的政治設施，如果沒有經過相當的思想和研究現在是不成的。所以現在政治生活最要緊的事，就是把從前的態度改變。現在的政府必須發生個革命，好比天文學革命把星卜家趕走，天文家來頂替，醫學革命把賣藥人趕走，醫師來頂替，這樣在政治上知識的紊亂可以減少，而科學的積極的精神可以多些。感情衝動偏見私利等等，是與政治不能分離的，固然會得影響純粹科學事業那種清靜的性質，但是把真正的科學精神灌輸於政治行爲裏邊，確是世界政治生活最冀望的事。

本書的作者，在過去五年中，曾經在一個有高尚科學理想的學校執教鞭，有一班負國際聲譽的學者如郝爾 (George F. Hale) 米利根 (Robert A. Millikan) 諾以斯 (Arthur A. Noyes) 陶爾文 (Charles G. Darwin) 愛伯斯淡 (Paul Epstein) 杜爾曼 (Richard Tolman) 米漸而生 (Albert Nickelson) 勞

倫啓 (Hendrick Lorenz)，都與該校有永久或暫時的關係，這是牠的榮譽。本書的作者同該校的師生來往，對於那種經過科學方法訓練的人探討政治經濟問題的方法有一種感想；那種人好用嚴格的調查方法，先把證據細心考慮過，然後敢下判文。他們所得的結論，或者不是異常的高明，因為政治和經濟都不是他們的專科，但是成績的不同足以證明，如果尊重科學方法永久應用牠，信仰牠，那末可以得到很有價值的結果。

我們應當設法把實驗室的精神，擴充到政治的領域去。如果在治國方面，我們要養成那種細心調查事實的習慣，我們的政治辯論裏面那種浮泛的思想，令我們想及說空話的婦女縫衣會的，及那種苦辣的心理，其宗教狂熱的色彩比較科學的方法多的，都可以免除了。

第一件要緊的事，我們不可屈服於弊害之下，說如此改革是不成的是幻想的。沒有順從懷疑的心理之先，別人因為正式職業以外的事業，所開各種的會議，可以去參觀一下，那末就知道他們的思考顯出是有知識的紀律或道德的紀律，那種紀律是他們的學業或職業規定出來的。他們思想或說話的方法有受過職業的訓練的記號，在政治方面，我們也可以有這類合理的、準確的、正直的紀律，這是可以提倡的，並且必須去提倡的。人的腦筋想出來那種驚奇的科學方法，應用於自然科學無往不利，為什麼不可以把牠應用於人生和社會科學，牠是諸科學中最重要的科學。至於應用那個方法，因為這個科學的性質不同，是有種種限制的地方。

這個新政治方法令人希望解決今日的困難問題可以順利，在國際機關的行政方面，牠是不可缺少的，我們對於這個新方法怎麼樣，可以下一個專門的定義呢。

我們不想敘述許多政治和經濟的活動來解釋牠，我們只要提出幾條顯著的可以領導我們的道理，來演述一下。

十八世紀的時候，展開一種治國的技术，因為牠在道德方面，較優過中古時代的治國技术，所以人們立時以為牠是絕對不可更易的，最後的。我們祖先對於這個新制度的熱心可想而知。他們認牠到底就是公理和自由。如果我們保存現代所由產生的精神——適應和前進精神，使牠有生氣，那末也可以表示一樣熱心。所以關心民衆福利的人，他們的責任不僅保全遺留下來的習俗，並且要常用的小心的把牠適應於新的場合，使牠活潑有生氣。這麼辦法，並且必須要有眼光、有度量、有勇氣、有毅力。這種進步精神，在內治和國際方面，試問是否盛行呢？

我們表示了肯前進，第二件最要緊的事，就是用靈巧的方法，把政治和經濟的學說彙編起來。有了幾條高明的學說，幾個忠誠的有經驗的官員，宏量的執政，聰明的代議士，還是不夠的；他們散開來不能發生效力，除非可供一種曉然的政策來利用，所謂曉然的政策，就是根據社會科學最優的結論的政治學說。政治應當偏以政治科學，經濟學和社會學為根據，因為這些科學探討真理是誠心的，所用的方法是可靠的，漸漸取得人們的信仰心了。各家學說不能一致，這一層不可認為是障礙。如果與科學標準不合的勢力消除了，各家重要的地方可以減得很少。而且有個政治實驗主義，關於急待解決的問題都可以根據牠，取得完全一致的意見。我要再問一句話，我們代議士的教育裏面，那種科學的預備，究竟有幾多呢？

這個新政治學說也一樣會得來利用大企業所得的經驗。世界上組織的，管理的，專門技術的天才，許多被拉到商界裏邊去。如果能把這些天才弄到政界裏，固然是最好沒有，如果不能，我只有利用他們擺出來聽我們處置的學識。治理任何現代的國家，我們須要熟識實用的經濟學；這會歐戰已經證實了。試問我們曾經引用幾許商業經驗去研究國際問題呢？

因為這種道理置諸不顧，我們的國際政策，就全體而論，一向是根據劣的社會學，劣的政治學，劣的經濟學，劣的商學。

採用這個試驗方法最適宜的地方，就是國際聯盟，這是無可疑的。國際勞動組織，國際永久法庭，因為學者專家政治家商人都有在那裏，正合前述的條件。今後各國應當派他們最高明的人才到國際聯盟或海牙和平會（The Hague）。他們捐的會費，效力是微薄的。他們最有價值的貢獻是知識貢獻——派出的代表能擔保應用和發展最完善的政治方法。我們盼望有昭著成就的人肯去代表他們的國家。如果國際聯盟，國際勞動組織，世界法庭可以變成一間學校和實驗室，供最優的政治家經濟家法律家之用，那末人類要表示感激了。

除了一種適當的討探方法之外，在我們民主的國家裏，尚有一件必要的條件——創造一個國民和國際的良心。在從前專制政體的時候，國內人民的樂利和本國在國外的聲譽，根本上是君主的事，差不多除了他就沒有人管。現在的局勢已經改變了。一個有效的團體，人民所以會得團結在裏面，在世界上會得有榮譽，是由於這團體的分子的良心。現在最高的法庭就是人民。一個政府無論牠的理想怎麼高超，除非人民肯合理的去擁

護牠，否則不能有所成就。所以我們目前最重要的問題就是調度那些最有效力的方法，在每一個公民，每一個社會，大的或小的，創造出光明和權力，這個東西就是我們所叫的國民良心，牠是政治行為的原動力，比較從前更是必要的。這件事並沒有什麼辦不到。我們曾經日視一個自負的剛強的像羅斯福（Theodore Roosevelt）那樣人，獨力感動他當代的人的良心，為全國倡一個完全新的道德和政治責任的觀念，打破他們輕率的漠不相關的習慣，那種習慣當時危及美國的邦基。在歐戰時，我們亦曾看見民意怎麼樣可以誘導，可以操縱。我們可以運用幾乎不能抵抗的壓力去感動人們的心，報紙學校教堂劇場和電影是鑄造民意的模型，我們認為與民衆福利有重大關係的政策或設施，如果得到那些勢力一部份的贊助，他的成功可以擔保。

憑藉這些機關，關於國際關係的事，可以使國民良心發生合理的公平的反應，不致天天沾染盲心的偏見，顛倒的事實和偏心的解釋的毒。

我們不特在自己國界裏面可以如此辦法，對外也可以施行同樣的勢力，立意去創造一個國際的公衆心理。例如，各國如有那種特性，政策或慣例，會滋擾世界和平會助長糾紛，但是與該國是無必要的關係，而應當破除使該國在國家的家庭裏面，成爲一個安分的良好的分子，我們要查明這些特性，政策，慣例，當然是做得到的。那些東西我們可給牠一個記號，使世界有思想的人都要排斥牠痛詆牠。那些東西在德國會得是專斷主義和不好的信仰（Autocracy and bad faith），在俄國是政治的專制（Political tyranny），在英國是經制的帝國主義（Economic imperialism），在法國是神經過敏的民族主義（Oversensitive Nationalism），在美國是

自滿 (Self-sufficiency)；憑藉這種方法，逐步去選擇良的習慣消除不良的，那末世界會得達到一個地步，有健全的國際公意和國際良心，這個良心的先驅，可就是國際聯盟了。有了一個新的政治方法，在科學和理性管轄之下，不爲情欲和私利心所操縱，再創出一個高尚的，靈巧的，消息靈通的國民和國際良心——這些東西就是我們國際機關的生長和發展的必要條件。沒有這些最低限度的政治和道德的條件，假定我們仍然可以向着世界和平世界合作那條路走，但是進行必是迂緩的。把世界普遍的經濟紊亂，恢復秩序，尤其是把新近進去國際範圍裏面的勞工與文明的其他勢力調和，這件事成功的機會，全視乎我們發展那種政治方法到什麼地步，這一層，我們希望在本書表明出來。