

燕京大學法學院教授林東海著

中國社會立法起源及其發展之步驟

（見社會問題第一卷第一二三期）

燕京大學法學院教授林東海著

中國社會立法起源及其發展之步驟

一、緒言

各國政治革命的目的，不僅在完全掃除國內障礙，而尤在提高國民程度；增長人民幸福；宣揚平民主義與政策；促進國家文化；建設民治民有民享的國家。工業革命的目的，亦大同小異。惟惜工業改革以後，有許多社會問題發生，例如（1）工作時間；（2）童工；（3）女工；（4）工資；（5）危險的工作；（6）衛生與安全；（7）生活程度與生活費；（8）房屋及其他一切重要的問題，接踵而起，一時實難於應付，亦無相當的解決，以致一般工人，無不感受經濟壓迫的痛苦，結果辦工業僅為少數資本家們的事，多數平民不但無經濟的利益，而且反受困難，從此以後，工潮迭起，勞資兩方之爭鬭，日形激烈，社會亦感受影響，因此政府不能不設法救濟。勞動立法，就由此而起。然而無論何種社會立法，都是因情形不佳及環境所迫而行訂立。為什麼呢？因為社會立法的宗旨，在乎改良社會，養成平民的

自治及獨立精神，革除數千年來之奴隸制度，保障人權；廢除社會上之積弊；承認法律上之權利，但我們研究歷史，可以知道，除法律以外，社會不能改善，人民不能自立，奴隸不能釋放，所以社會立法是唯一的必要。

一一，社會立法的意義及範圍

「社會立法」四字，在於社會科學上，足可以稱為一個最新最不容易明瞭的名詞。這個名詞於一八八一年時始行於德國，因那時德國的社會改良家，提倡勞動保險立法，以為勞工保障的基礎。從此之後，這個新名詞，各國都採用了。但是社會立法的範圍比勞動立法的範圍尤廣，因為勞動立法不過是社會立法之一部份。茲將各種社會立法大略列左，俾讀者一看可以明瞭其意義。

(一)工業立法，內分為下列數種：

(A)工作時間立法

(B)最低工資立法

(C)童工立法

(D)女工立法

(E)衛生與安全立法

(F) 勞動保險立法

(G) 工會立法

(H) 勞資爭議立法

(I) 勞動團體協約立法

(J) 礦業立法

(K) 農業立法

(二) 救貧立法

(三) 禁娼，娼，煙，酒，賭立法

(四) 房屋房租限制立法

(五) 移民立法

(六) 保護婦女立法(如未婚母法律保障)

簡言之，社會立法，在於改良社會一切陋習，及解決社會上之經濟的不平等問題，而造福於多數平民，以求社會永遠和平，進步，發達。

三，中國社會立法

我國立法，並不是自然而來無待於外界之影響的。自從工廠制度輸入中國後，勞動規則，逐

漸訂立。民國未成立以前，社會立法，已稍有頭緒，惟正式立法，不過是近十五六年來的事情。民國三年，礦業立法為首次。至一九一九年國際勞動會議，在華盛頓開會，主張保護勞動者，故立有保工規約，凡是國際勞動會會員，應依國際保工規約而訂立該國之勞動法。中國是五十餘會員之一，所以於民國十二年立有暫行工廠通則。這是我國工廠立法之第一步驟，但在未入工廠立法以前，我應該大略討論礦業立法。

(一) 礦業立法

我國礦業立法，以民國三年三月公佈之礦業條例為第一步驟。對於礦工待遇，有幾個大要點，茲列如左：

(A) 凡從事於礦業者為礦工，礦業權者，須訂定礦工服務規則，註明工資應於每月某日以通用貨幣一次或二次發給。

(B) 礦業權者對於解雇之礦工，因其所求，應給與證書，載明雇傭期間，服務種類，技能，工資，及解雇原因等等。

(C) 礦工如因工作負傷，致罹疾病，或死亡時，礦業權者，應給與醫藥撫恤等費。

(D) 礦工之年齡及工作時間，並婦女幼童工作之種類等事。

但以上諸項，農商總長可得隨時限制之。就從這幾要點看來，礦業條例實無什麼價值。何以

故呢？因為從法律方面說來，樣樣都要詳細註明，否則不能實行的。所以除這條例之外，政府另定有鑛業條例施行細則，亦於民國三年三月頒佈。依施行細則第六十八條，凡訂立鑛工待遇規則，須以下列各事項為標準。自開辦之日起，限兩個月內，須要擬定，呈請鑛務監督署長核准施行。

(A) 工作之種類及其等級。

(B) 工資及其發給日期。

(C) 工作時間及其換班方法。

(D) 休息日及其他關於休息之事項。

(E) 老人，婦女，幼童，勞工之事項。

(F) 關於賞罰事項，及其等級。

關於撫恤規則，鑛業權者須依左列各項訂定之：

(A) 診察費及療養費，如工人因療養不能工作時，雇主須按其日數給以工價三分之一以上之卹金。

(B) 工人因傷或因病致死，雇主須給與葬費在十元以上；給遺族撫卹費，按照死者百日以上之工價給與之。

(C) 廢疾撫卹按照廢疾者百日以上之工資給與之。

鑛業權者，或其代理人，如有違犯此例，應科以二十五元之罰金。顯然，這種施行規則，如果能夠實行，工人頗有保護，但鑛業權者，如有違犯撫卹規則，祇以二十五元之罰金懲治之，似乎太輕。假使有一個鑛工因工負傷致死，如鑛業權者，故意違犯本例，應加懲治，以免重犯，否則這條例亦是紙上空談而已。

民國十二年五月北京農商部頒布之鑛工待遇規則是鑛業勞工立法之第二步驟。其內容比前兩條不同。現將其特別要點選出列下：

(A)第一要點是契約。鑛工雇傭之期間，除訂有特別契約者外，均為無期限，但鑛業權者及鑛工，各得於十五日前，預行通知退工或辭工。如有左列各款情事之一時，鑛業權者，可得隨時退工：

(一)犯刑事罪者。

(二)不遵守預防危險命令者。

(三)對於鑛業權者及其使用人員有粗暴之行爲者。

(四)怠工，醉酒，或有其他不規則行爲者。

(五)鑛業權取消，或自行廢業者。

如有左列四款情事之一時，鑛工亦得隨時辭工：

(一)身體虛弱不堪工作者。

(一)被礦業權者或其使用人員虐待者。

(二)不於規定時間給予工資者。

(四)坑內外狀況險惡，不堪工作者。

(B)第二個要點是童工與女工。凡十二歲以下之男子，不准用為礦工，婦女及十二歲以上十七歲以下之幼年工，僅能從事坑外之輕便工作。有患精神病或傳染病者，及婦女在生產前後五星期內者，礦業權者不得雇用之。

(C)第三個要點是工作時間。礦工工作時間，除休息時間外，每日不得逾十小時。十七歲以下之男工，及十八歲以下之女工，每日不得逾八小時，但遇有特別情形，不能遵照本條之規定時，礦業權者得酌量延長工作時間，但須於三日內呈報礦務監督，否則算為無効。

(D)第四個要點是設備。礦業權者對於礦工衛生，應當注意，坑口附近應設礦工休息處，及沐浴更衣室。對於遠來礦工，應設公共或分居住宅。坑內外應供給清潔之飲水，工作場所及附近地方，不得留置腐敗或有害衛生之排泄物。礦業權者亦應備置災變所需之綑帶材料，抬架，藥品，及其他救急器具。如礦場雇用百人以上，須設收容礦工之病室；千人以上，須設相當之醫院及學校。

(E)第五個要點是撫恤金。礦工因工受傷時，礦業權者應代醫治，負擔一切費用，並不得扣

除傷病期內應得之工資，因工負傷致成廢疾者，應給以撫卹費，但分輕重而給，普通分為兩等（一）終身失去全體之工作能力者，須給予二年以上之工資。（二）終身失去其部分之工作能力者，須給予一年以上之工資。但因工作死亡者，除給予五十元以上之葬費外，須給予其遺族二年以上之工資。

從這五大要點看來，我們可知道立法之必要，因除法律以外，工人並無保障，而其生命，亦不值錢。因此，政府不能不干涉。不能不制定勞働法，用以提高勞働者的地位，而脫離他們環境的壓迫，使勞働保障的勢力，及國家產業日漸發達，養成勞働協力的精神，俾他們一步可以脫離苦海，而登樂岸，推倒封建制度，而獲自由。所以勞働立法不但為勞工保障而訂立，也申國家的監護而行訂立的。

（二）工廠立法

我國工廠立法，始於民國十二年，是年三月二十九日北京政府頒佈之暫行工廠通則十八條；其次有湖北臨時工廠條例十三條，於民國十五年底擬定，通過施行；再有陝甘區域內之臨時勞働法四十一條，於民國十六年三月間頒佈；又有廣東農工廳之工廠法草案四十一條，於民國十六年四月訂立但未正式公佈；復有北京政府之新工廠條例五十條，於民國十六年十月頒佈。其餘有遠武漢市暫行工廠條例五十四條，約於十七年內訂定，十八年正式施行，同時國

政府工商部擬定工廠法草案一百十二條，交國民政府公佈，但工廠法委員會逐條修正，成一新工廠法七十七條，於民國十八年十二月三十日正式頒佈。於是我們現在纔有劃一完備的工廠法。我國工廠立法，不過是近七年來的事。我現在把這七年內所訂定的工廠條例及工廠法的大綱及其要點，略舉於後，俾讀者一睹瞭然。

(A) 關於法令範圍。

暫行工廠通則，祇適用於中華民國域內平時使用工人在一百以上及含有危險性質或有害衛生之工廠。湖北臨時工廠條例，僅適用於湖北境內使用職工在二十人以上，或包括有危險性質及有碍衛生的工場工廠。淞滬商埠惠工條例，適用於淞滬區域內本國人或外人所設的大小工廠。陝甘區域內之臨時勞働法，並無提及何種工廠得適用該法，但忖度其範圍，必包括陝甘域內的大小工廠，工場，及商店，均得適用之。廣東農工廳所擬之工廠法草案，不獨單為廣東省的工廠工人而訂立，乃奉國民政府命令而訂立的，所以凡在國民政府治下之中外工廠，皆適用之。北京農工部工廠條例，適用於中華民國領域內之中外工廠平時使用十五人以上者，或十五人以下而含有危險性質或有害衛生者，皆適用之。武漢市暫行工廠條例，適用於該市區內一切工廠工場常時或在某時僱用工人三十以上或未及三十人而使用蒸汽或石油為發動力者。國民政府所擬之工廠法草案，適用於中華民國領域內之中外工廠平時雇工人在三十

以上者，但鑛廠亦得適用之。國民政府所頒佈之新工廠法，適用於中國境內新設的汽力電力發動機器的工廠平時雇用工人在三十人以上者。

(B)關於工作時間。

按暫行工廠通則規定之工作時間，幼年工每日工作，除休息時間外，不得超過八小時，成年工每日工作，除休息外不得逾十小時。幼年工不准從事於午後八時至翌日午前四時時間內的工作。按湖北臨時工廠條例之規定，每月工場工作時間，至多不逾十小時，但沒有說及童工工作時間，故無論男女老幼每日工作時間不過十小時。陝甘區域內之臨時勞働法，對於工作時間，暫定每日為九小時，將來必取八小時制，但勞心的工作，及自十四歲至十六歲的幼年工人，暫定為七小時。凡做夜工者，較普通工作時間減少一小時。廣東農工廳擬定之工廠法規定之工作時間，幼年工每日不得過六小時，每星期三十六小時，成年工每日不逾八小時，每星期四十八小時。幼年工及女工不准從事於下午六時至翌日六時內之工作。北京政府頒佈之新工廠條例規定幼年工及成年女工，每日工作，除休息時間外，不得過八小時。成年男工，每日工作、除休息時間外，不得過十小時。惟因特別或必要情形，欲在一定期內將工作時間延長時，廠主須呈請行政官署核准，而延長時間每日不得過二小時。武漢市暫行工廠條例規定成年工，每日工作時間，不得過十小時，童工每日工作時間，不得過五小時，幼年工每

日工作時間不得過八小時。如有特別情形必須延長工作時間時，工廠須另外請社會局核准，但不得逾十二小時。國民政府頒佈之新工廠法規定成年工人每日實在工作為八小時，如因地方情形或工作性質必須有延長工作時間者得增至十小時，惟因天災事變季節之關係仍得延長工作時間，但每日總共不得超過十二小時，其延長的時間每月不得逾三十六小時。童工每日之工作時間，不得過八小時，亦不得在午後七時至翌日六時之時間內工作，女工不得在午後十時至翌晨六時之時間內工作。簡言之，近七年內所定之工作時間，成年工每日由七小時至十二小時，幼年工及童工，每日由五小時至十小時。

(C) 關於童工及女工

按暫行工廠通則之規定，男子未滿十歲，女子未滿十二歲，不得從事於工廠工作，男子未滿十七歲，女子未滿十八歲，為幼年工，幼年工只能從事輕便工作。幼年工及女工不得在機械運轉中從事掃除，注油，檢查，修理，及帶索之調整上鉤等等的危險工作。且凡有衛生或危險處所，如製造或處理毒藥，劇藥，爆發性藥，以及塵埃粉末，或他種有害氣體散布最烈處所，不得令幼年工從事工作，關於女工保障，本通則規定女工之產前產後五星期內，廠主不得雇用，且給以相當的助金。

據湖北臨時工廠條例之規定，廠主不得使用未滿十二歲之童工，不得使用未滿十五歲之童工

及女工從事夜工，亦不得使用童工及女工從事於有危險及有妨害衛生的工作，例如（一）關閉電機及他種發動機；（二）添放機械油；（三）上皮條帶；（四）裝放有炸烈性之藥料；（五）在平線上的建築業；（六）黃磷火藥工作；（七）以鉛粉作原料的製造工；（八）漂白粉製造工作；（九）各種強酸製造工作；（十）各種有毒原料化學工廠的工作；（十一）各廠的燒煤運煤工作；及（十二）溫度過高，過低，工廠內的工作。

按陝甘區域內之臨時勞動法之規定，雇主不得使用十四歲以下之童工，不得雇用十四歲至十六歲之幼年工，從事於夜工或地下的工作。對於女工保障，本勞動法有特別的規定。凡懷孕的女工，不得操作夜工及過度的工作。如其懷孕已過五個月者，不經本人之許可，不得更動其工作之場所。女工在生育八個星期之前後，雇主不得使用，仍要保有其位置，並按時發原薪，更應於其生育時，一次付給其一月之工資，且以後九個月每月應增給其工資之十分之二。此種保障，世界各國，尚沒有的。

據廣東工廠法草案之規定，雇主亦不得使用未滿十二歲的男子及未滿十四歲的女子。男子未滿十六歲，女子未滿十八歲者，為幼年工。但幼年工只能從事輕便的工作，惟不得從事夜工。若幼年工未受滿義務教育，雇主不得雇用之。本法亦禁止女工及幼年工從事於有危險及有衛生之各種工作，與暫行工廠通則所規定之有危險及有妨害衛生的工作相同。

北京政府公佈之新工廠條例之規定，除年齡之外與暫行通則之規定相同。照本新條定例之規定，男子不滿十二歲，女子不滿十四歲，工廠不得僱用為工人。男子已滿十二歲未滿十七歲，女子已滿十四歲未滿十八歲者為幼年工，但幼年工祇准從事輕便工作。按武漢市暫行工廠條例之規定，武漢市區內之工廠，不得雇用九歲以下之男女童工。十二歲以上十五歲以下為幼年工。無論童工，幼年工，或女工，不得從事夜工，有孕女工在分娩前後六星期，廠主不得使用。且應照給工資。但本條例並無說及有危險及有妨害衛生的工作。

據國民政府頒佈之新工廠法之規定工廠不得雇用未滿十四歲之男女為工人。男女工人在十四歲以上十六歲以下者為童工，童工只准從事輕便工作不得從事於有危險或有妨害衛生的工作如（一）處理有爆發性，引火性；或有毒質之物品；（二）有塵埃，粉末，或有毒氣體散布場所的工作；（三）在機器運轉時間或在傳導動力裝置危險部分的掃除，上油，檢查，修理，及上卸皮帶繩索等事務；（四）高壓電線之銜接的工作；（五）已溶鑄物或鑄滓之處理；（六）鍋爐之燒火；及（七）其他有害風紀或有危險性的工作。無論女工或童工，不准操作夜工。

（一）關於工資

關於工資的規定，各工廠條例或工廠法，均以各工廠在地之工人生活狀況為標準，但以能維

持工人最低之生活爲限。至於工資之付給，應有定期，至少每月付給一次或二次。無論何工廠對工人應以當地通用貨幣或現洋爲工資之給付，而不得以物品抵折。對於延長工作時間時，其工資應照平日每小時工資額加給三分之一或四分之二至三分之二。

(F) 關於契約

關於契約之訂立，暫行工廠通則，並無說及，但湖北臨時工廠條例，特別注意此事。按其規定，廠主須承認工人之團體契約權，所以進退工人，須得工會之同意，然後可免是非。這種規定，殊爲利害，當此革命時代，風雨飄搖之際，實業尚未振興之時，工人智識有限，程度尚低，此種規定，實屬無益而有損。承認工人之團體契約權，本來是應該的，但僱主欲進退工人，須得工會之同意，極無道理，因爲依照此例而行，僱主就被工會束縛，而不能自由與工人個人訂立契約，也不能自由解除合約。

陝甘區內之勞動法，武漢市暫行工廠條例，及國民政府之新工廠法有大同小異之規定，均似乎承認個人契約與團體契約。無論個人契約或團體契約，普通以一年爲限，如有下列情事之一發生時，工人得隨時向僱主提出取消所訂之勞動契約。

(一) 雇主無故不按時發給工資時。

(二) 業主虐待（如毆打辱罵等事）工人時。

(三)雇主違反勞動合約或勞動法時。

(四)工資不能維持生活或雇主對於工人違法取得過分利益時。

(五)工場衛生狀況過於惡劣，不堪工作時，或工作於本人之生命或健康有妨害時。

對於僱主方面，亦有相當的保護，如有左列事項之一發生時，雇主隨時可向工人提出所訂之合約無效：

(一)工廠為全部或一部之歇業，時間在一個月以上時。

(二)工廠因生產原因停工，在一個月以上時。

(三)工人確為完全無用時。

(四)工人屢次違反工廠規則時。

(五)工人無故連續三日不上工時，或一週以內或一月之內無故曠工六日時。

(六)工人因暫失去其勞動力時。

(七)工人對於所做的工作確不能勝任時。

(八)工人發現偷竊，舞弊欺騙，及其他不正當行為時。

(九)工人故意毀壞廠主或同業人之機件物品時。

(十)訂立契約時，工人工作證明書及保證係虛偽時。

(F) 關於衛生與安全

關於衛生與安全設備，武漢市暫行工廠條例及國民政府去年公佈之新工廠法之規定，為最完善。按照近七年來之法律規定，廠主須就其工廠性質，於可能範圍內，就預防危險及衛生方面，盡量將場屋，機器，工具，及其他設備布置安全。對於光線之充足，空氣之流通，飲料之清潔，蒸汽，煤汽，塵埃，及有妨害衛生的廢物之排除，均應特別注意。廠主對於工人亦負有維持風化之義務，故應分設男女更衣室，盥洗處，及廁所等。對於醫藥，更應有相當的設備。

(G) 關於津貼及撫卹

勞動立法的目，在於養成勞動者之自助精神，所以勞動法之規定，不能不包含津貼與撫卹的事項。除湖北暫行工廠條例以外，各工場條例及工廠法，對於工人撫恤均有規定，惟最完善的莫如北京政府於民國十六年頒佈之新工廠條例及國民政府去年公佈之新工廠法之規定。茲將其要點列後，以資參考：

(甲) 北京新工廠條例之規定，分為三種：

(一) 工人傷病時除花柳，肺癆，神經病及爭鬥毆傷外，工廠須負責醫治至痊愈為止，並不得扣除工資；但以兩個月為限。