

東方文庫續編

勞 工 問 題

王 雲 五
李 聖 五
主 編

東方雜誌
三週紀念
社十周年
紀念刊

商務印書館發行

國際勞工組織與中國

陳宗城

一 引言

近世國家的生活，逐漸的『國際化』；所以國際形勢的變化，我們應該要曉得。尤其是具國際性質的重要機關——造成國際形勢的大原動力——我們不能不熟察。現在最有力量的國際機關，普通認有兩個：一個是國際聯盟，一個是國際勞工組織。前者的目的，是維持世界和平；後者的目的，是提高工人的生活。二者同是根據歐戰後和平條約各簽約國政府設立的永久機關。世界上具國際性質的機關，有私人的，有政府的。就目前形勢而言，當然政府的比私人的重要。所以現

代私人設的國際商團，工團，學術團，雖然規模宏大的極多，但對於左右世界形勢的力量，是遠不及國際聯盟與國際勞工組織的。又，永久的機關，是比臨時的重要。多數政府所設的維持和平與改良勞動的機關，如三十年前的海牙和平會議，四十年前的柏林保工會議，都是臨時而非永久的，所以也比不上我們所說的國際聯盟和國際勞工組織。又，多數政府建設的永久機關，近世不少，如國際治河委員會，郵政同盟，電政同盟等等。但這些機關不涉及政治經濟的大問題。而且參加的國數不多。所以說來說去，祇有國際聯盟與國際勞工組織，可算現世最重要的國際機關了。國人對於國際聯盟的結構和功用，大都已經了解，但是對於國際勞工組織，雖有人在書報上介紹過，似乎尙不大注意。現在趁國際勞工組織的勞工局長多瑪（A. Thomas）君來華游歷，試把國際勞工組織的梗概，略說一二。

二 國際勞工組織的功用

自前世紀初葉工業革命以來，工人們被資本家壓迫日甚。所以歐美各國都在本國內頒行保工法。但是近代國與國間的商業競爭，非常厲害，各國政府每因想霸占國際的市場，就容許國內資本家減少工資，延長工作時間，種種不利於工人的行動。他們以為非此不足以增加本國的生產力，減輕國貨的成本，來與敵國抵抗。因此之故，各國對於立法保工，有的是趑趄不前；有的是雖具保工現行法，而隨時隨意將其廢止或改訂，以減輕對於工人的保障。這種情形，是有違社會公道的。并且國際間長此經濟競爭，必肇戰禍。就假使國與國間不開戰，工人們啣恨日深，終有社會革命流血之一日。那麼防止這些危險，最好是用治本的辦法，令工業程度發展相當的國家，同取一樣的保工法則，不許各自任意廢改。換言之，就是制定國際勞工法，要各國共同遵守。國際勞工組織的產生，也就是因為這個緣故。當一九一九年巴黎和會倡設國際聯盟之時，目的是欲維持世界和平。但又覺得國

際聯盟的作用，只是防止國際間政治的戰爭，而對於我們以上所說的經濟競爭，與社會革命的危險，尙覺不足抵禦。所以和會同時又倡設了一個國際勞工組織。當時在和會上，有人主張，把國際勞工組織作爲一個國際無上的勞工立法機關。換言之，就是他所議決的保工法規，各國必要立即奉行。這種辦法，本來收效最大。但是當時此種主張，並未通過。因爲近代國家的主權觀念尙重，不願完全受國際的機關所支配。所以現在的國際勞工組織，並無權力強制各會員國採取何種勞工法。他只能議決各種國際勞工法規，以公約草案的形式，去請各會員國批准。至於批准與否，那是各國的自由權。但是某國若批准了，他當然要同普通國際條約一樣的遵守。這種辦法，驟然看來，似乎是有點隔靴搔癢。但是細察起來，覺得他也有相當的價值。因爲有了這個辦法，總比專讓各國自由立法以保障工人來得好些。這個辦法的好處：第一是可以造成一種國際間鼓勵，切磋，立法保工的機會，立

個準則和榜樣；第二是造成國際上一種保工的輿論，來批評，監督各國政府；第三是每國批准了一種勞工公約，不能隨時廢改，並且實行上要受監督。祇此數種，已足證明國際勞工組織存在的理由。至於其他的特色，我們下面再說。

三 國際勞工組織的結構

國際勞工組織 (International Labour Organisation) 是一個總名辭；實際上包含三個機關：(甲) 國際勞工大會 (International Labour Conference) 這會每年開常會一次，係由各會員國派代表組成的。依和約，大凡國際聯盟的會員國，同時為國際勞工組織的會員國。每會員國須派代表四人赴大會，共同議決國際勞工法規，與其他相關的重要問題。每會員國所派的四個代表中須有兩個政府代表，一個工人代表，一個僱主代表。其特別之點就是工人代表與僱主代表也是

歸政府選派，但是須得本國內最能代表工人的團體與最能代表僱主的團體同意。如果某政府反背此條規例，任意選派工人或僱主代表，那麼大會可以三分之二以上的到會代表的票數，否認他們代表的資格。歷年大會的全體工人代表，皆根據此條規則，反對意大利所派的工人代表就是一例。以該代表爲法西斯底工團的主席。不足代表意大利大多數的工人。但每次反對，因未得三分二的票數，均未成功；大會的工人代表團是極不高興的。因爲他們多是第二國際工團的領袖，最排斥法西斯底派的強橫。每次大會他們的辯駁，是極饒趣味的。大會中除代表外，各會員國還可以派專門顧問，輔助代表。每代表有一表決權。與本國所派其他的代表，意見是不必一致的。又大會一切普通問題，都以過半數票決。對於特種事項，須有三分之二多數票決，例如上面說的否認某代表的資格，與議決公約草案與建議等是。（這也可以算是特點，因爲自來國際會議每遇一種問題必以全體

贊成方爲議決。)(乙)國際勞工局(International Labour Office)牠可說是大會的一個經常事務處。他還有別的任務，我們下面再說。勞工局的辦事人員，目下將近四百。有三十五個不同的國籍。這些人員，全歸勞工局長委任。局長自己是由理事院(詳後)選出的。現在的局長，是個法國人，名叫多瑪(Albert Thomas)。他是法國的社會黨員，歐戰時當過法內閣閣員，是一個很能幹的人。勞工局本身的組織，局長以下，分三大部：(一)外政部，籌備與執行大會的事件；(二)研究部，研究各種勞工與經濟的問題；(三)訪訊交際部，管理交際宣傳事宜。此外還有印刷與內務兩大股。勞工局的地址在日內瓦。(丙)理事院(Governing body)專司監督勞工局的工作，規定每年大會的議事日程，監察各國履行勞工公約，修備國際勞工組織的預算等等事宜。理事院委員二十四人。其中政府委員十二人，工人委員六人，僱主委員六人。政府委員十二席中，有八席是常任席，歸下列最重要的工

業國八國所有：英，法，德，意，日，比，印度，加拿大。至於那一國爲最重要的工業國的問題，係由國際聯盟的行政院決定。其餘政府四席，與工人委員僱主委員，均係三年一任，由大會選出。上述三種機關，構成國際勞工組織。牠生存已經多年了，勢力一天比一天大，我們不可誤會，說牠是國際聯盟的一個附屬機關。牠的地位是與國際聯盟同等的，牠的一切用人行政，都係自由，不過每年的預算，是由國際聯盟的大會核准的罷了。

四 國際勞工組織的任務

國際勞工組織的任務有兩種：第一種及最重要的，便是我們上面所說的制定國際勞工法規。現在試作較詳的討論。制定國際勞工法規，是很不容易的事情。一則各國經濟社會的情形不同；二則各國政府與輿論對於某種勞工法之功用

與需要，意見紛異；三則勞工團體與僱主團體對於制定勞工法，十有九是主張衝突的。所以要打過這些難關，非有事前極精密的考究準備不可。這種煩難的責任，是歸勞工局擔任。大凡一種國際勞工法案，列上了下屆大會的議事日程，勞工局便開始研究這個問題的真相，比較各國的法例，徵求各政府各團體的意見，忙個整年，才把這種法案草就，提交大會討論。大會中因為利益衝突的點太多，爭論一定很劇烈。須經許多的解釋調和，然後才尋出個折衷的辦法，而法案才得大多數的同意通過。法案通過了之後，再由大會決定其應具之形式，或係公約草案（*draft convention*），或係建議（*Recommendation*）。若大會決定該種法案為建議，那麼各會員國政府限於十八個月內，須將該建議交付本國之立法機關審核，決定應否採用。結果若係採用，該政府即須通知國際勞工局；若是不採用，那麼這件事也就完了。若大會決定該種法規應具公約草案的形式，以後的程序便較為複

雜。各會員國的政府，也要於十八個月限內，送交本國立法機關批准。若是不批准，那也完了；若是批准了，各國便要到國際聯盟的祕書廳登記，並且每年要具一個報告與勞工局，解說實行該公約的情形。這種報告，每年大會是要審查的。若是某國批准了一種公約草案而不實行或違背約中條件，那麼其他會員國，僱主團體，或工人團體，或勞工局的理事院，或大會的一個代表，均可提出抗議。這種抗議若係工人團體或僱主團體所提出的，理事院便只有權轉知被告的政府，請其解釋違約的理由。如果在一定的時期內，被告的政府不答覆，或沒有滿意的答覆，理事院便可將原告的抗議或被告的答覆公佈。倘若係其他會員國或理事院或大會代表提出的抗議，那末除上述的程序外，理事院尚能呈請國際聯盟的祕書長，指派一個審查委員會，審查違約的事由。這個審查委員會，係三人組成：一個代表政府（被告政府以外的），一個代表工人，一個代表僱主。至於其組織細則，茲不贅

述。審查委員會審查以後，具一報告，並條陳對付被告國的方法。如果審查委員會的條陳不爲當事的所贊同，那麼該事件便可提交海牙國際法庭，作最終判決。遇必要時，國際法庭可加違約國以經濟的制裁，令其他會員國執行。所謂經濟的制裁，乃指經濟絕交等等。這種制裁，看來似乎太輕。但是照目下國際的情形，也尋不出別的較激烈的辦法。其實最適當的制裁，還是國際公論的督察。還有一點要說明。若是各會員國，不於十八個月內將大會的建議或公約草案，交本國的立法機關定取捨時，其他的會員國亦可訴諸海牙國際法庭。例如，日本的海員工會提出抗議，謂日本政府不實行彼國批准了的一九二〇年國際勞工大會所議決的海員雇用公約。但是日本政府立刻有滿意的答覆，故理事院也沒有追究。以上所說，大會制定國際勞工法，分爲建議與公約草案兩種。這種分類，是含有用意的。因爲公約草案效力雖然較大，但只能包括保工的根本原則，若是細規釐定，一定不獲

會員國批准的，所以要有那種建議來補他的不逮。因為建議的拘束力弱，所以內容能够豐富些，詳細些。實際上牠所規定的，都是實行某某種公約的細則。我們現在既知道大會結構的特色，又曉得牠制定國際勞工法的機能，我們大約就可以說，國際勞工大會的議決案，是比普通國際會議的議決案效力較大。有人說他的弱點是在各會員國有取捨他的議決案的自由。細察起來，也不盡然。因為這種自由，很受精神上的限制。大會的議決案，各會員國總不好意思不批准採用，因為國際輿論的強迫力，有時比槍砲還要利害。

國際勞工組織第二種的任務，是搜集和傳播世界上經濟和勞工的消息。這種任務，歸勞工局負責。就搜集方面講，勞工局的圖書館是近世關於社會經濟方面，極重要的一個。牠目前所存的書報，有好幾十萬卷，每月接收的書件，總在二千種左右。此外還有關於各種問題的檔案，與專門人才。就傳播方面講，勞工局關於

世界上勞工與經濟的消息，極爲豐富與靈通，故各處來訪求的，日多一日。只一九二七年一年間，各國政府工團商學術團，寄來徵求消息的信，計有九百餘件。傳播消息最收效的方法，還是刊行書報。勞工局所刊行的書報極多，內中如勞工月報，社會旬刊，勞工叢書，勞工法彙種種，均爲當世所重視。每種分印英法文。也有加印西班牙和意大利文者。

五 國際勞工組織的成績

關於搜集和散佈世界勞工與經濟消息的成績，乃是衆口稱揚，無可諱議的了。但是關於制定國際勞工法一點，則贊許和批評却是參半。批評的說，國際勞工大會的議決案中，最重要是保護勞工的公約草案。計大會開了十一次，通過的公約草案有二十六種之多（詳後），會員國共五十五國（詳後），若各國都批准

一切通過的公約草案，便應有一千四百三十封批准書。但是截至今日，僅僅得到三百三十二封批准書，還不够總數四分之一。這樣的成績，怎能算好？況且那二十六個公約草案中，世界工人最注目，最倚靠的便是第一次大會所議決的那八小時公約草案。直到現在，無條件批准這個公約草案的只有九國：比，希臘，盧森堡，葡萄牙，羅馬尼亞，捷克，印度，智利，古巴；附帶條件批准的，有四國：法，意，奧，愛沙尼亞，一共十三國。而且這十三國中，小國居多。成績豈能算佳？批評者普通既如此說，贊許者却替牠辯護，說在這五十五個會員國中，工業稍為進步的國家，不出三十個。其餘二十餘個國家，國內工業幼稚，勞工問題還講不上。牠們就假使一個勞工公約草案也不批准，有什麼要緊呢？更進一層說，國際勞工組織的成績，不可僅由公約草案批准之多少觀察。還有別的標準，是間接的，並難以數目計的。試觀各國，雖因種種理由不全部的批准某種公約草案。但他們總設法，使國內的勞工法，與該公

約草案裏的原則接近。如是逐漸的改變國內法，爲日後批准該公約草案的準備。各國因此而頒布的國內勞工法，不下四百餘種。其中尤以對於認許工人結社自由的爲最多。倘若沒有國際勞工組織，這些有利於工人的法律，怎樣會生產呢？這種間接的成績，都是國際公論的效果。這種國際公論，却是由大會中，政府勞資三方代表聚首一堂而得來的。他們討論的結果，便是大會的議決案，依法是以三分之二的多數票通過的。而事實上每得百分之八十的大多數而通過，像這樣重要的結果，各國政府那能蔑視？替國際勞工組織的辯護者，最後還有一個理由。他們說國際勞工組織，是赤色第三國際的勁敵。因爲牠的目標，是用和平方法去立法保工，以免階級爭鬪。這種舉動，正與第三國際的相反。現在參加國際勞工大會的工人代表，都是世界和平改革派各大工團的領袖，代表世界工人三千餘萬（第二國際全部，世界基督工人團體部，）數目遠出於赤色國際人數之上。若是沒有

國際勞工組織，恐怕這三千萬工人裏面，有一部份要被赤色國際吸收去了。他們對於國際勞工組織的成績，爭論如此。現在試把國際勞工大會九年來所議決的公約草案，譯題如下：

第一次大會一九一九年在華盛頓開會：

- (一) 八小時工作公約（規定每日工作八小時或每星期四十八小時）；
- (二) 工人失業補救公約；
- (三) 女工生產前後待遇公約；
- (四) 婦女夜工取締公約；
- (五) 童工最低年齡限制公約；
- (六) 幼年工夜工取締公約。

第二次大會一九二〇年在基諾亞（意大利）開會：