

新 文 化 室 著

工 業 政 策

上 海 中 華 書 局 印 行

工業政策

維也納教授 Philippovich 著

工學博士馬君武譯

第二書 工業政策

第一部 工業生產之組織

第一篇 現在生產組織之基礎

第一章 十八世紀之工業制度

第三十五節 1. 十八世紀工業界人格之拘束。已無處與農民所受者相似。城市之居民若營工商業者。已早確得個人自由。惟工業仍未能盡脫拘束。是雖不能與土地拘束直接比較。而營業之處所種類及範圍。除業主外。尚受他種影響。在歐洲大部分。若德意志諸國。奧國。法國及 Skandinavien 者。自中世紀以來。已盛行所謂工行制度。(Zunftverfassung) 今論之如下。

工行(Works, Insects)者乃以公權爲根據所組織之工人團體。以促進其生計利益。處官吏、地主或國君(最後在英法二國如是)之權力監督下。獨立規畫其營業機會。此工業警察權。爲工行所有歷史特色。此外尚有社會的宗教的扶助目的。大概警察特色乃在工行最盛時完全發達。工行在英法二國始成立於十一世紀。在德國始成立於十二世紀。其最盛時乃在十四及十五世紀。最初爲下等社會階級之所組織。即工人階級不能與有資產有勢力之市民平等。不能參與市政。惟以後乃漸變更。至十四世紀已參與市自治。因是其警察權亦大增加。工行乃成爲合宜組織之普通模範。其他營業如教師、醫生等皆仿效之。

工行爲諸單獨工業的地方自治團體。其所享權利及所盡義務之限度。乃隨時隨地不同。其根本思想。最初爲保護從事生產者之利益。使消費者之定購得相當之分配。又保護消費者之利益。使有良好之工作應之。工行最初又非僅爲利益團結。同時爲公同治理機關。屬此者有匠目、工夥、學徒三種。而匠目爲享有全權之會員。欲爲匠目獨立營業。必須爲工行會員。同時須證明於道德上技術上具有本能。既經過一定學徒期間。工夥期間。既盡游歷義務之

後。尚須交出匠目工作。即經過匠目考試。每一工行各有一定工作爲其特別生產範圍。惟此工行有權爲之。在市區內對於外界競爭有保護。此市區爲其指定消場範圍。據許多規定。迫使工行同人限於一定界限內生產。因是不惟阻止大工業使其不得束小其他工行同人之收入。且務使生產費平均。使匠目確能生存。防止不公平之事。故原料之購入。工作之方法。產物之價值。皆有規定。此一切規約亦爲消費者之利益而設。因工行同人既享有特別生產權。保有特別消場。即法律上得專利地位。不能不使消費者得良好低廉之產物也。匠目之權利義務既確定。學徒及工夥亦自然不能不詳有規定。而勞工關係遂不能不以公同法律爲根據矣。

2. 工行爲規定生產、銷售及供給需要之一種機關。在一定地方範圍內。數百年以來。收效甚良。確無疑義。當交通狹小。生產界銷售界易周察之時。工行固能盡其本職。以有規定之生產。應平均確定之銷售。使生產者確得充足收入。然此雖在工行全盛之時。亦以工業之在大而且富之城市爲有效。是固非醫治生計困難之萬應藥品。且其本旨亦不務使同等之手工

之消除資產差別。惟彼固常依協會之組織及維持。以扶助較弱者。及郡國成立。商業發展。新營業新技術興起。生產以消售遠方。市場動搖不可知。工行及其所定制限。乃感受擾亂。雖形式尚存。而自十六世紀以來。工行之良效既失。其專利的及制限生產的傾向加強。且在新關係之下。爲害亦甚。其對於工業生產之公同管理。所以使生產者消費者同得利益之職務既歸消滅。惟於各方向用工行壓迫。以促進匠目之利益。其初用以獲得良後起人良生產品之方法。今乃用爲前此匠目家族保存其匠目之職。使工行外之人不得爲匠目。限制匠目之數。務設法銷除對於消費者之競爭。自十六世紀以來。諸誠市諸郡國中乃至國會中對於工行非難之聲。在德國已不絕於耳。所謂「手工弊害」(Hand Werksmissbräuche)問題是也。

3. 此種發達之結果。爲政治當局對於工行施用其所應有之監督權。且盡其保護公共利益之義務。於是起兩種運動。一方爲制限工行之自治權。以國權代協會的工行權。他一方爲工行權之外。有一種新工業權發達。允許工行外之人亦得經營工業。自十八世紀以來。此種觀念已甚普通。一切工行法須出自國家。可由國家廢止及更改之。(見一七三一年德國國

會決議。及一七三一年奧國手工法。此法既隨處通行。工行之審判權遂廢止。或限於不甚重要之事。學徒造成條件。工夥及游歷期間。匠目考試。皆由國家定之。即工行匠目之允許。亦由官吏判決。惟國家授與工權時。工行僅得參加而已。舊時之工行工業。雖仍保存形式。而其旁已有多數非工行之工業發生。此種工業不屬於任何工行。直接由國家允許之。即對於工行的工業。國家亦行使其政治特權。與工行條件不合之人。國家可授以營業權。名自由匠目。其他一種重要新事業。爲工場之興起。技術更新。對外商業加增。國家爲財政上利益之故。愈促進之。人數加衆。故在十八世紀隨處皆務維持大工業。用機械力。可容受多數工人者。未有之處。則設法引起之。此外有多數小工業與工行條例不合者。名自由工業。不拘何人皆可爲之。無須官吏允許。在十八世紀對於工業生產之發達亦關重要者。爲散在村鄉中之家庭工業。是爲有資本之商人所組織。與前此工業經營形式皆不相同。其受國家條例拘束之程度亦異。

故在十八世紀。除包有最古最著名諸工業之工行。形式最顯明者之外。尙有其他許多形

式。其界別甚難。其行政法之規定。每不啻於隨意專斷。惟就全體言。國家權既爲已承認之權力。超過於經營工業者每一個人權之上矣。

第二章 工業自由

第三十六節 1 國家之工業監督。既漸代工行自治之地位。然實際上其根本思想與後者無異。工業之數目及分配。營業之規則。營業開始之條件。皆由政府管理之。前此工行政策之範圍。限於城市實行。今據國家重商政策。其生計範圍乃益加大爾。故在德奧二國。工行制度之生計基礎。皆非突起變更。惟削除工行自治權。自十七世紀末期以來。各處雖有廢止工行者。迄未實行。惟務以國家權力反對其單獨弊害。如制限匠目之數。諸事仍以工行制度爲工業行政權之基礎。保留向有制限。直至十九世紀中期。其免去較早者。惟英法二國耳。

英國當十八世紀已有大工業及輸出工業發達。鐵工業界紡織工業界（一七六八年 Arkwright 發明紡紗機。一七八七年 Cartwright 發明織布機。）之發明。已破除前此一切營業制限。一七八九年至一七九〇年 James Watt 應用汽力。英國工業之效能大增。十

八世紀之前五十年。輸入英國之棉花雖加一倍。而自英國輸出之棉貨未加至一倍。及至最後二十年。輸入加多八倍。輸出加多十五倍半。自一六八八年以來。英法間常有戰爭。至是英國大勝。其生計統治權遂廣通於地球各處。自一七七〇年以後。其民食乃依賴糧食輸入。處此種地位。欲以國家管理工業生產。既非必要。復難實行。因依消售條件以立生產條例。其極重要之前題。既非國家所能操縱。且輸出超過之國家。而欲限制生產。是適以自害也。法國境況不全相同。而一六六〇年至一六八四年。Colbert之政策。凡足以扶持工業之一切建設。皆積極促進。且由國家監督之。工業遂大發展。超過外國。惟其後繼人不能以同樣精神繼續其業。失去北美洲及亞洲殖民地。法國之世界地位。遂為英國所奪。而Colbert政策之黑暗方面。仍舊留存。工業甚受國家干涉。其組織其技術其生計交通皆然。官僚執行條文。殆使人不可忍受。因是受哲學影響之重農派學說。及Adam Smith學說。以營業自由為國民生計之福者。盛行於法國。工業制度之變更。蓋自英法二國始也。

2. 在英國。工行及工業制限。直存留至十九世紀。一五六二年所立規定勞工關係之法律。

至一八一四年乃除去之。工行之工業優先權。至一八三五年乃廢止之。實際上此二種法律及其他許多條件。已久視同具文。新起之工業。在十八世紀已不應用此等法律。即爲某種營業特設者亦然。在十八世紀大工業既能發展無礙。故英國工業制度自不自由進入自由。不能指明一定時期。在法國一七七六年 Turgot 欲於一次輸入工業自由。除理髮工、藥商、金工、印書工、書商、有特別規定外。其餘一切工業任各人自由經營。然此致令竟未實行。Turgot 竟因是失去首相職。其後繼者乃對於現行之工業政策。改爲和緩。及革命大風潮起。一切制限破除無餘。一七九一年三月二日及十七日所立法。廢除工行。自一七九一年四月一日以後。許自由營業。欲營某工業。止須領有工業執照。無論何人。皆可納一定費用得之。工業至是乃完全自由。惟對於藥師及藥商有特別規定。爲金工者。其所用金須經警察試驗而已。數年後至一八〇〇年及一八〇二年。則賣肉者製麵包者亦須受監察。

3. 歐羅巴其餘諸國。除比利時、荷蘭、意大利、及德意志之單獨部分、受法蘭西法律之影響者外。其脫離舊時之工業制度皆甚遲。奧大利形式上輸入工業自由在一八五九年。德意志

在一八六九年。此二國生計發展。遠不如西方諸國之甚。而在奧國干涉之嚴厲。交通之阻滯。亦遠不如法國。然自工行制度國家條例所起之阻礙制限。在此二國亦同感受之。有如工業不自然之界限。改業之困難。匠目權及工力選擇之限制等事皆是。此二國亦務於條例規定之外。加惠於不屬工行之工業。加惠於自由匠目及工場。然對於要求工業自由。尙無甚強之輿論。惟在國家行政方面。實有輸入工業自由之需要。一方面因此對於國民生計發展之價值。既經承認。一方面因歷代以來所起混亂。須得單簡明瞭之工業系統以廓清之。有如普魯士政府一八〇八年十二月二十六日所布敕令。既承認工業自由原理。一八一〇年十一月二日以敕令劃一工業稅。一八一一年九月七日以敕令規定工業警察關係。惟一八四五年六月十七日及一八四九年二月九日所布工業法。復限制工業自由。以行政權代古工行。復行匠目試驗。人民無反對阻止此法之實行者。奧國於一八二一年及一八三五年既欲本工業自由之意。改革工業法。雖未實行。而行政部既以此意對待工業。及一八三五年德國既成關稅同盟。奧國於一八五〇年廢止禁制關稅。一八五一年對匈牙利廢止關稅。生計區域擴

大。又有鐵路、汽船、電線以打破地方生計界限。工業及化學進步。新事業盛行。國民生計起大運動。工業自由乃能實現。如是德奧二國皆欲得大企業。欲得大信用機關爲之輔助。欲幣制度量衡歸於統一。且此國民生計之生產力既擴大。乃欲得個人行動不受制限之工業法。爲有此種潮流之故。一八五九年十二月二十日奧國工業法成。一八六〇年及一八六六年間德意志諸小邦多數工業法成。一八六九年元月二十一日北德意志聯邦之工業法成。其後德帝國採用之。而工業自由乃實現矣。

4. 人每拘泥形式。謂工業自由原理成爲法律以後。乃有作用。十九世紀第六十年後。生計界之特別現象。乃視爲工業自由之結果。其實以法律承認工業自由。不過承認逐漸發達之事實。德奧二國之舊工業法。久已視同廢文。新工業之營業形式。新商業新交通業之興起。已在新法律未布以前。既不合於工行規則。舊法律復不適用。其立法之條件。既與人心相疎遠。故非依新法律獲得工業自由。乃工業自由不惜法律或反對舊法律成立。新法律乃從而承認之。惟此新法律既善表人類之意識及實用需要原理。遂爲傳布工業自由之一種有力方

法爾。

凡工業自由既成立之處。皆應用下列一定普通原則。

(1) 一切人皆有平等營業權。無論男女、老少、私人、法人、本地人、外地人、本國人、外國人。又無論屬何種宗教。

(2) 營業之地方、範圍、種類。可完全依本意決定之。故城鄉營業無區別。營業人可依己意爲同類或異類之多數營業。地所不必相同。可買賣自製或他人製之貨物。

(3) 產物及工力之價。可自由定之。

(4) 助工之去留。依私法契約形式。

工業自由制度。除去強迫及放流法。除去一切強迫協作。及因是所起行政規定。如一定能力或財產之證明。工業自由允許資本或工力。依法律許可之形式集合。不受阻礙。惟不允許單獨協合享有特權。或建設營業公司。以國家特許束縛之。

(5) 此等普通原則之外。隨處皆有例外之事。一定營業須得官吏許可。如演戲業、旅店業、押

當業皆是。又有許多營業須有能力證明者。如造船人、製藥師、建築師等。在許多國內。須由國家監察營業之處所及事業。以免防害衛生。或損害鄰舍產業。因是之故。對於營業之種類。有條例規定之。營業無一定處所者。制限尤嚴。產物或工力之價格。亦有實定者。如麵包工人、賣肉商人、車夫。皆是。工作契約亦多由國家規定。故工業自由之原理。非指絕對個人自由。而個人自由須以國家所承認者為界限。此界限之遠近如何。國家對於個人自由之利用。當於何方向加以影響。是為國家就工業組織所定工業政策之內容。至於資本或工力對於單獨生產部分之分配。或為買者、或為賣者、或為工人、或為僱主之選擇。則任各人自由為之。是為自由工業制度之特徵。

最近自由營業制度有二種方向受制限。與營業自由之原則相反者。即手工制度之有特別規定。及工人保護法律。是也。

工業制限之解除。遠不及在農業之完全。農業之固守舊時不自由之生計制度。雖較久於工業。而解除較為淨盡。其原因為農業所有事。乃在個人及生計需要之單簡同類關係。

而工業則對於作工人及周圍之作用。對於消費人之關係。複雜更甚。變換更多。故在工業自由制度之中。須立一種特別工業法。卽一種獨立法制。以規定工業興起經營諸條件。以及公衆交易工作關係諸條件。爲完全圖工業自由原理之實行。就凡此一切關係。固僅以普通民法商法之形式爲之。其實常有許多特別規定。是爲特別工業條例。工業條例既包有工業之一般法律。故何者當視爲工業。須得確定。德文 *Gewerbe* 一字。應用之意義。至不相同。若以與原始生產相對待。則爲原料之加工改良。是不惟包括原始生產。卽商業。保險。及個人工力。亦皆爲所包括。就更廣義言。乃與 *Erwerb* 一字同意。乃指一切自由營業生計工作。就一種狹義言。則僅指物質一部分之加工。卽小營業形式。而 *Gewerbe* 一字。乃譯爲小工業矣。德國工業條例之所謂工業者。除物質加工之營業外。尙包括商業。交通業。及一定個人工力。（如演戲美術等）。據此普通分界。又有一定營業。亦屬於工業條例之下者。如賣藥。建設鐵路。教授等是。（見一八六九年德國工業條例第六條）。奧國一八五九年十二月二十日所定工業條例。凡營業未經特別聲明除外者。皆屬於此。如農業生產。

鑛業、文學事業、美術事業、自由生業、信用保險業、鐵路汽船業、居室業、尋常短工等皆除外者。德奧二國之工業條例。歷時而降。皆變更甚多。（參觀 Meyer-Loening 所著德國工業條例論及 *Praxis* 所著奧國工業條例論）此下所謂工業。皆指對於物質加工之作用。以與原始生產如農林二業相對待。

德奧二國之工業條例。乃歷時多所變更。既如上述。今舉其重要之變更如下。

屬德國者。如一八七八年七月十七日法律（工人保護工業督察）一八七九年七月二十三日法律（私立病院、酒店、押店等）一八八〇年七月十五日法律（演戲業）一八八一年七月十八日法律（工行）一八八三年七月一日法律（讓與義務之擴張。警察禁制權之擴大。遊行營業之嚴重監視）同時工業條例新版。諸變更皆列入。一八八四年一八八六年一八八七年之法律。皆加重工行權。此後有一八九一年七月一日法律（保護工人）一八九六年八月六日法律（加重前此既受監察諸營業及無定所營業之諸規定）一八九七年七月二十六日關於手工工人組織法律（學徒、手工工人會多數

議決強迫加入工行等。一九〇〇年六月三十日法律（工人保護。職工介紹）一九〇七年七月二十六日工業條例改版。一九〇五年法律（商業代理）一九〇七年一月七日法律（建築業）一九〇八年五月三十日法律（工能證明）一九〇八年十二月二十八日法律（工人保護。小工場有工人十名者）一九一一年十二月二十日法律（家庭工人）一九一一年十二月二十七日法律（工人保護）

屬埃國者。如一八八三年三月十五日法律（手工業。工能證明。工行等）一八八三年六月十七日法律（工業監督官）一八八五年七月八日法律（工人保護）一八九五年一月十六日法律（星期日節假日休息）一八九六年七月四日法律（小商販）一八九七年二月二十六日法律（學徒事務）一九〇二年二月二十五日法律（遊行公共販賣）一九〇二年七月二十二日法律（建築工人保護）一九〇五年七月十八日法律（星期日節假日休息）一九一〇年一月十四日法律（商業工作時間）一九一〇年一月十六日法律（商業助工）一九〇七年二月五日法律（工行法改正）一九

一。一年二月二十一日法律。(婦人夜工)

第三章 工制變更

第三十七節

1. 現今營業工作關係。與前此工制差異者。厥有二點。(1) 包括工人最大

部分之手工。其工作關係。前此乃一種家族關係。不惟學徒。即工夥亦居於匠目之家中。服從其家規。受其家庭保護。與共甘苦。其未成若是之家族生活者。又因工行制度之影響。使工人生活受類似家長監督。(2) 關於工作關係之公法規定。及城市或國家行政影響。凡工人之義務及僱主之權利。在許多方面。皆由此任意處置。以條例或法律確定之。尤以作工時間及工資最常為行政部所確定。而工人對於工行對於國家。因是常有維持要求。蓋惟依例定學成之工人。乃能受僱為助工。彼等遇有工作。即可要求得營其本業之工作。當彼等方覓工時。可居於工行所定旅舍。及以工人公款維持其暫時及旅行之生活。故工行組織。實與工人以堅實之扶助。惟不能依公同協議罷工。以強迫工作條件之改良。違此者受嚴罰。此種工作關係之公法規定。每以匠目之利益為主。而工人之利益次之。且其扶助事務亦不