



二十世纪中国工会法变迁研究

The twenty world Study on the change in twentieth Century China Labor Law

邱少晖 著



中国政法大学出版社





二十世纪中国工会法变迁研究

The twenty world Study on the change in twentieth Century China Labor Law

邱少晖 著

ISBN 7-5651-0557-1



中国政法大学出版社

2013·北京



- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

二十世纪中国工会法变迁研究 / 邱少晖著. — 北京：中国政法大学出版社，2013.9

ISBN 978-7-5620-5010-0

I. ①中… II. ①邱… III. ①工会法—研究—中国—民国 IV. ①
D922.504

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第215592号

出版者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址 北京100088 信箱8034分箱 邮编100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印刷厂
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 7.125
字 数 165千字
版 次 2013年9月第1版
印 次 2013年9月第1次印刷
定 价 26.00元

◎ 自序：法治要义

自中华传统法制受到西方法制文明冲击以来，传统的礼治社会就逐渐被法治所代替。然而，即使走到今天，我们的社会仍然只是在制度层面接纳了西方的法制文明，西方的法治离我们还很遥远。从民间社会层面来说，普通民众遇事的解决途径更多的是找关系、找熟人，往往通过此类途径规避法律或者获得普遍规范以外的特权；从政权层面来说，人们所理解的法治仍然停留在法家法治的层面，把法律当作治理社会的工具，却忽视了法律主要是对权力的束缚。可以说，我们整个社会对法治的理解尚没有真正深入，我们社会的行为模式尚停留在关系网络中，普遍性的规则总是被不断破坏。

也就是说，我们接纳的只是西方的法律，而非法治。为什么法治离我们如此遥远？这就需要从法治文明的基础说起。

早在古希腊时期，亚里士多德就开始提出了法治的基本含义；到了1215年，英国的《大宪章》可以说开启了西方宪政的萌芽；乃至后来发展至三权分立、权力制衡的学说以及相应的政治实践，无一不表明西方法治学说及实践的发展。反观中华政治与法制文明，似乎从未有过西方的法治。其根本原因是什



么？我认为这与中西两种截然不同的文明基础有关。就人类历史来看，主要存在着三类文明，即工商业文明、农业文明与游牧文明。中华文明受制于地理条件，主要发展的是农业文明，我们所有的文化，包括我们的法制文化就需要从农业文明这一宏观基础着手去理解。而西方文明也由于他们独特的地理条件，形成了工商业文明与游牧文明。同样的，西方所有的文化要素包括其法治文明都得从这一宏观的基因着手去理解。农业文明与工商业文明及游牧文明有何不同？我认为其最大的不同在于农业文明相对静止，而工商业文明与游牧文明都是流动性的文明。这三类文明可以归纳为两大类文明，即流动性文明与静止性文明。流动性文明是一种力量主宰的文明，即谁有力量，谁就占据主导地位；而相对静止的农业文明是一种经验主宰的文明，即谁有经验，谁就占据主导地位。从中西的历史来看，中国能够形成礼治社会，基层的长老对社会秩序的维系曾发挥过至关重要的作用，而西方老年人则始终不能成为社会的主宰，根本原因就在于两种文明的不同。无论是工商业文明还是游牧文明，几乎都属于青年人或壮年人的文明，而中国的农业文明始终是老年人的文明。

在流动性文明中，由于是力量主宰，在这一文明下，谁有力量，谁就能够具备社会的主宰权。而同样的，流动性的文明下，力量始终是变动不居的，很难有某个人或某个群体始终占据社会的主导，也就是说，力量始终能在博弈中获得均衡。这就是西方法治的奥秘所在。为什么西方的政权始终不能肆意侵犯民众的权利？为什么西方民众能够去遵守已经制定的法律，而同时又能够有效地对反动的法律给予抵制？都可以在力量均衡中寻找答案。西方法治文明的基础在于工商业文明。工商业

文明的流动性让任何群体都无法始终占据力量的终端，总会有新力量的崛起与制衡。同时，工商业文明的群体要想在竞争中取胜，在海外航行中生存，都需要强大的团体。每个个体要想获利，其前提就是团体的生存与强大。所以每个人的利益都需要在团体利益的实现下得到实现。如何保障团体利益的实现？每个个体团结一致，共同制定需要遵守的义务，从而获得团体生存与发展的前提；同时，团体的目的是为了个体利益的实现，同样会赋予每个个体以权利。但我们应注意的是，这种权利不是团体赋予的，而是每个个体在成立或加入团体时即规定好了的，如果团体不能满足其利益，就可以退出该团体。在这种团体格局的实践中，就逐渐形成了遵守团体规则的习惯，同时，也形成了团体必须尊重个体利益的习惯。这种习惯其实就是法治。

问题在于，团体尤其是团体的代理人随时侵犯个体的权利，怎么办？一旦团体随时能够侵犯个体的权利，就意味着团体已经超越了每个个体当初共同成立团体的动机。这时候有两种办法制约团体力量的泛滥。第一，每个个体力量的团结；第二，团体力量本身的分立与制衡。扩大到政府来说，第一种力量即为民主的力量，第二种力量即是宪政。就社会团体来说，第一种力量就是工会等团体，第二种力量即是现代的公司治理机制。

从以上阐述中，我们即知道本书的目的为何。笔者想得出的基本结论就是：西方之所以有法治、有宪政，就在于他们的社会力量是相对均衡的，只有在力量相当均衡的情况下，才有可能有所谓的法治与宪政。法治之要义即在于力量的均衡。否则，任何理性的政治主体都会以有组织的国家暴力欺压没有组织的个体。只要社会力量是均衡的，国家权力机构的组成人员



必定是力量博弈的结果，而非指定的结果；政府的执政者也不可能随意为自己增权、随意收税，基层政府也不可能随意草菅人命，因为有力量的制衡。力量不制衡下的监督往往都会流于形式，或者作用只是渺小的。如何达成社会力量的均衡？最根本的道路即是中产阶级力量的发达，他们能够形成有力量的庞大阶层，去制衡权贵阶层。就我们今天的社会来说，在中产阶级还不够发达的情况下，我们能够走的另外一条路即是赋予社会团体以力量，或者社会团体自己去争取力量，工会组织即是其中之一。工会法即是工会组织的基本法律。那么，工会到底应当是什么机构？其职能与作用应当有哪些？中国的工会法与工会组织又经历了怎样的变迁？其与西方的工会法及工会组织有无实质的不同？我们今后的工会法与工会组织该走向何方？本书即将通过历史与比较两个视野去探讨以上问题。希望通过本书的探讨，促进中国工会组织的积极发展，实现其职能，为我们国家薄弱的法治基础打下一点民权、民主的基础。

◎ 内容提要

本书以 20 世纪中国工会法的变迁为研究对象，以民国时期工会法的变迁为主要研究对象，试图对民国时期及新中国颁布的工会法进行全面梳理，并对其特点和规律进行初步的探讨。其中，就民国时期来说，北京政府、广州政府和南京国民政府的工会立法格外引人注意，本书即按不同政府的立法分别进行阐述。

就北京政府的工会立法来说，起初对工会组织和劳工运动采取禁止的态度。至 20 世纪 20 年代，在各种因素尤其是劳动立法运动的推动下，北京政府一改过去的禁止态度，先后拟订了三个工会法草案。此举即是以法律的形式来认可工人的结社权。但这三个草案都强调了政府对工会组织的干涉和监管，在承认工会组织的同时，也给它们套上了法律的枷锁。综观北京政府三个工会法草案出台的背景及其内容，其性质是被动和消极的，其形式意义大于实际的作用。

同时期广州政府的工会立法则另有洞天。由于国民党主流对劳工问题及工会立法的关注，此时在全国范围内又掀起了第一次罢工高潮，广州政府在 1922 年颁布了中国历史上第一部工



会法。尽管这部以《暂行工会条例》命名的工会法规范性不强，但其主要条文的精神是积极的，对促进当时工会组织的发展起到了积极的作用。至1924年，由于统一中国的需要，国民党在国共合作的基础上进行了改组，并采取了积极“扶助劳工”的政策，工会法也应时势需要而进行了修正，此即1924年《工会条例》。该条例明确赋予了工会同盟罢工权、团体交涉权、团体协约权以及国际联合权，这是国民党政权统治下最为先进的一部工会法。这部法律的实施让当时劳工组织的发展达到了一个高潮，但实践中的“左倾”现象也给国民党左派后来压制工人运动以口实。

南京国民政府成立后，国民党一度决议停止劳工运动，并成立工会整理委员会对当时的工会进行整理。随着国民党民众运动理论的形成，以限制和控制为主导精神的劳工政策也同时出台。在此精神指导下，1929年颁布的《工会法》条文的规范性虽大有进步，然而其精神已远不如1924年孙中山颁布的《工会条例》。从劳工结社权来说，该部工会法从发起主体、发起程序、发起人数、工会联合权等各方面来限制劳工的结社权，大大限制了工会组织的发展。同时，工会组织成立后，政府又可以通过各种手段来影响和控制工会的成员以及工会的运行。劳工的结社权大大受到束缚。从工会的对外行为来说，该部法律对工会的团体交涉权和罢工权亦是百般限制。团体交涉所达成的协约必须经官署认可才生效力，罢工因条文的限制更无实际发生的可能。随着抗日战争的爆发，国民党的劳工政策进一步深化而变为“统制”政策，故1943年修正《工会法》就有强制工人入会的条文。解放战争爆发后，国民党为了“行宪”需要，工会法条文内容有所进步，但徒为饰品而已。整体来说，南京

国民政府的工会立法受国民党劳工政策的影响颇深，劳工的结社权、团体交涉权和罢工权受到了工会法的各种限制，此种工会法下的工会组织多半成为国民党政权的御用工会。

新中国成立后，由于国家性质的转变，工会成为工人自己的工会。从1950年开始，中华人民共和国共有三次立法，分别是1950年《工会法》、1992年《工会法》以及2001年《工会法》，对工人的主体地位做了明确的规定。三部工会法都是在总结经验的基础上，应对新的形势而颁布，总体来看有三个特点：第一，1949年后的中国工会法与政权的性质密切相关，与时势变迁密切相关，有其基本的底线，又有着相当的灵活性；第二，着重维护职工的权益，但同时又赋予工会太多的职责，工会被定位为劳动者权益的集体代表者和维护者，同时又成为劳动关系的协调者和中介者，构成政府与企业、企业与职工之间的润滑剂；第三，工会法又根据现实的情况不断调整、不断进步，可以非常明显地看出两次修订都符合时势要求，不论是立法技术还是立法内容都在不断完善。

本书在梳理民国时期工会法和新中国工会法变迁的过程中，在前人研究的基础上，拓展了资料的收集并对文本进行了深入的解读，在以下方面有所斩获：

第一，在史料运用上，本书尽最大努力全面地掌握有关资料，并对其进行系统的梳理。如南京国民政府在1927年设立的劳动法起草委员会所草拟的《劳动法典草案》很少为学界所知，但它对后来南京国民政府的单行劳动立法影响颇大。尽管在谢振民编著的《中华民国立法史》中有相关阐述，但笔者还是通过努力找到了1929年草拟完成后的印刷版本，本书即依据此版本进行研究，而当前学界鲜有人运用这一史料。



第二，对文本解读有所深入。对于文本，以往的工会法研究多停留于介绍层面，少有学者进行过深入的探析。本书在分析1929年《工会法》法律文本时，尝试运用劳动权理论去进行论析，以探寻此文本产生的社会历史背景，以及文本条文所要表达的精神。在阐述南京国民政府工会法变迁时，本书又结合国民党劳工政策的变化，深入解读了几部工会法背后精神的异同之处。

第三，在分析工会法律文本的变迁时，本书由始至终贯穿了比较的方法。不论是分析同一个政府所颁布的工会法的变迁，还是分析不同政府工会法之间的异同，本书对它们都进行了比较分析。通过比较，本书认为中国近代工会法的内容和精神与政府的性质及政策密切相关。政府为革命政府时，其工会法即积极保护工会组织的发展和运行。否则，工会组织的发展和运行即会受到限制和控制。

目 录

contents

自序：法治要义	1
内容提要	5
第1章 绪 论	1
1.1 研究缘起	1
1.2 研究现状	3
1.2.1 对民国时期工会法的研究概况	3
1.2.2 对新中国成立后工会法的研究概况	10
1.2.3 本书创新之处	11
1.3 研究方法与本书架构	13
1.3.1 研究方法	13
1.3.2 本书架构	15
第2章 中国工会组织的产生与反劳工立法	18
2.1 中国近代劳工组织的产生与发展	18
2.1.1 中国近代资本主义工业的发展与产业工人	



数量的增加	19
2.1.2 中国近代劳工问题与近代劳工组织的产生 ...	23
2.1.3 近代劳工组织的发展	25
2.2 工会组织的产生	28
2.2.1 工会的概念	28
2.2.2 工会组织的产生	29
2.2.3 上海机器工会与《上海机器工会简章》	32
2.3 清末及北洋政府的反劳工立法	35
2.3.1 法律与工会	35
2.3.2 清末及北京政府的反劳工立法	39
第3章 劳动立法运动与北京政府工会立法	41
3.1 劳动立法运动	41
3.1.1 劳动立法运动发起原因	41
3.1.2 劳动立法运动的过程	50
3.1.3 《劳动立法原则》与《劳动法案大纲》有关 工会的规定	51
3.1.4 劳动立法运动的效果	53
3.2 北京政府的工会法草案	56
3.2.1 《工人协会法草案》	56
3.2.2 农商部《工会条例草案》	61
3.2.3 交通部《工会条例草案》	66
第4章 广州政府工会立法	70
4.1 《暂行工会条例》——中国第一部工会法	70

4.1.1 《暂行工会条例》颁布之主要原因	71
4.1.2 《暂行工会条例》的主要内容	73
4.1.3 《暂行工会条例》的特点	75
4.2 《工会条例》——国民党政权最先进的工会法 ...	79
4.2.1 《工会条例》产生的背景	79
4.2.2 《工会条例》的主要变化	82
4.2.3 《工会条例》的实施效果	86
4.2.4 其他关于工会的政策及法律	92
 第5章 南京国民政府工会法变迁	94
5.1 限制与控制：十年建设时期国民党的劳工政策 ...	94
5.1.1 国民党劳工政策的深化	94
5.1.2 劳工政策变化的原因	106
5.2 工会立法序曲	109
5.2.1 工会立法的指导思想	109
5.2.2 《劳动法典草案》之“工会章”	114
5.2.3 《工会组织暂行条例》	122
5.3 1929年《工会法》	125
5.3.1 立法过程	125
5.3.2 《工会法》主要内容——权利角度的 评析	126
5.3.3 《工会法》之修正	143
5.4 战时工会法的变迁	146
5.4.1 统制政策下的1943年《工会法》	146



5.4.2 解放战争时期的工会法	153
第6章 新中国成立以来工会法的变迁	157
6.1 1950年《工会法》	157
6.1.1 1950年《工会法》的前奏	157
6.1.2 1950年《工会法》的出台及主要内容	160
6.1.3 1950年《工会法》评析	163
6.2 1992年《工会法》及其修正	168
6.2.1 1992年《工会法》较于1950年 《工会法》的变化	168
6.2.2 1992年《工会法》评析	183
6.3 本章小结：未来之趋势	197
结 语	201
参考文献	205
后 记	212

第1章 绪论

1.1 研究缘起

随着新型生产关系的不断发展,近现代中国的城市社会与传统已是迥然有别。日益发展的工业,使劳动者与雇佣者间的矛盾不得不以立法的形式加以调整和规范。其中,工会立法正是应社会发展的需求而生。无论是从工会法自身在中国的产生与发展的历史来看,还是从工会法在近现代法律体系中的地位来看,20世纪的工会法都具有重要的研究意义。因为看似简单的工会法对当时的中国而言是陌生的,所要解决的社会问题却是复杂的。其自身处在探索中,而这种探索无论是经验还是教训对其后的工会法的发展都具有不可低估的影响。那么,20世纪的工会法先后体现了怎样的价值观?其条文所反映的主导精神又是什么?工会法先后又发生了什么变化?这些变化对当时的工会组织产生了怎样的影响?当时又为什么会发生这些变迁?本书即主要围绕这些问题,从法律史的角度来探讨20世纪中国工会法的演进过程。

总体来看,北京政府的法律对于工人结社权和罢工权是采



禁止态度的。然而自 1920 年以后，中国工会组织不断壮大，事实上的罢工行为也是此起彼伏。在各种压力下，北京政府即着手工会立法，但一直未能施行。与此同时，孙中山在广州创立的南方政权为了革命需要，通过工会立法认可了工人的结社权以及罢工权。南京国民政府成立后，在当时学者和官员的努力下，劳动法规被大量创立。从理论上说，南京国民政府的劳动法制采取协约制模式，即“以工会与雇主为主体，透过团体协商形成劳动条件”。^{〔1〕}南京国民政府工会法的构建即立于此模式之上。而一旦政权性质发生变化，相应的法律即会发生根本性变化。新中国成立后，中国工会法的主导精神较为积极，赋予工会诸多权利与职能，但受制于政权性质与企业性质，独立性稍显欠缺。

我们今天的劳动法大量采用基准模式来规定劳动者的劳动条件，即国家运用公权力直接介入劳动关系，以劳动基准法的方式来确定最低标准的劳动条件，劳动契约所规定的劳动条件不能低于法律规定的最低标准。尽管这种模式对于维护劳动者权益发挥着一定的作用，但依笔者看来，市场经济迅速发展的今天，劳动条件的形成将越来越依赖于工会组织和雇主之间的博弈，协约制对于未来劳资关系的确立和劳动条件的形成愈加重要。这就意味着工会组织的功能和地位日益重要。工会法应当如何定位工会组织？工会法如何保护工会组织？工会法对于工会组织的行为采取什么态度？民国时期的工会立法因为立足于协约机制，其得失对于今后工会法的发展和工会的定位以及协约制的运行都有着直接的借鉴意义。

〔1〕 黄越钦：《劳动法新论》，中国政法大学出版社 2003 年版，第 254 页。