

史維煥先生講

(編教十八)

中核

勞工政策與勞工問題

中央訓練團黨政高級訓練班編印

三十三年三月

# 勞工政策與勞工問題目錄

- 一、勞工政策與勞工問題大綱……………一
- 二、我國戰時及戰後之勞動問題……………四
- 三、(附錄)勞工政策實施綱要草案……………一一

# 一、勞工政策與勞工問題大綱

## 一、二者之關係

## 二、我國勞工之特質

## 三、我國戰時之勞工問題

### 甲、關於勞工組織者

子、組織系統

丑、強制組織

寅、工會之任務及戰時所受之限制

### 乙、關於勞工動員者

子、勞工種類數量及分佈狀況之調查登記並統計

丑、國家總動員業務所需勞工之供給

寅、勞工供需關係之調整

卯、勞工——尤其技術員工——之補充

辰、勞工之動員編制

## 勞工政策與勞工問題

## 勞工政策與勞工問題

二

己、義務勞動制度之創設及推行

丙、關於勞工管制者

子、受雇解雇及轉業之限制

丑、工資之管制及待過之調整

寅、勞資糾紛之預防及強制仲裁

四、我國戰後之勞工問題

我國戰後之勞工問題除一部份仍繼續戰時現象須待解決外尤宜注意左列各項：

子、勞工復員

丑、戰後建設所需勞工之估計及其培養供給

寅、農業人口與工業人口之比重

卯、勞動效率之提高

辰、勞工權益之確定及保障

巳、勞工福利設施之改進及推廣

五、我國之勞工政策

甲、目標

子、健全勞工組織

丑、提高勞工地位

寅、改善勞工生活

卯、調節勞工分配

辰、促進勞資協調

巳、增進生產效能

午、適應國防需要

未、加強國際勞工合作

## 乙、對象

勞動政策適用之範圍，以體力勞動之自由工人，及從事一定職業或事業之受雇員工為主。但負有指揮監督之責者不在此限。

## 丙、內容

宜就勞動條件、勞動效率、勞動分配、勞動服務，以及勞工組織、勞工權益、勞工保險、工廠礦場檢查、勞動傷害賠償與勞資合作、國際勞工聯繫等項，為原則之規定，逐漸付諸實施。

丁、在戰時尤宜增訂戰時勞工政策，以應當前抗戰之需要。

卅三，三，一。

## 二、我國戰時及戰後之勞動問題

我國戰時及戰後勞動問題之重心，各有不同，但兩者有連續性，有不可分的，在戰時，政治，經濟，社會機構發生若干顯著的變化，與平時政治設施，社會組織及經濟結構並不相同，而戰時國家政策和戰後國家政策也截然不同。兩者的社會經濟基礎既不相同，附屬於此種基礎上的勞動問題，自不相似。但社會事實，其發展有連續性，有累積性，前者之果常為後者之因，循環繼續，不可劃分。故我國戰後勞動問題之內容，恆受戰時勞動經濟及勞動問題解決之方式與結果的影響。欲明瞭戰後勞動問題，必先明瞭戰時勞動問題之內容。

在戰時，國家政策之最終目標，為運用國內一切人力及物力至最大可能程度，以求戰爭之勝利。確保勝利，結束戰爭，為戰時人民行動之惟一指導方針，基於此種要求，國家對於勞動者之設施有三：第一、合理分配全國勞動力，使人盡其力，力盡其用，第二、在不妨礙國民健康水準下，儘量提高勞動效率，使勞動者的工作效率發展至最高程度。第三、為使工資籌措合理及穩定戰時經濟，防止通貨膨脹計，對於勞工福利，健康，衛生，固極重視，但對於勞工所得，消費，及享受加以限制。這是各國戰時勞動政策

的主要措施，我國自不能例外。不過我國環境特殊，因此種政策所引起之勞動問題，與歐美各國並不盡同，分析言之，我國戰時勞動問題其重要者有四。

第一，勞動動員問題：所謂勞動動員問題，係指動員人力，從事後方生產工作而言，它是兵役動員的對待辭，在歐美各國，工業化程度甚深，勞工在全民中所佔之成分極高，同時人力利用在平時亦已達到比較完善地步。因此，戰爭發生後，勞動動員之主要課題為女工之服務，退休年齡之延長，未成年工人年齡之降底，不重要性勞工之強制轉業等項。在中國則不然，中國為一工業化程度不深之國家，新式勞工甚少，同時地區遼闊，經濟之發展不齊，故我國勞動動員之主要問題，為業務義務之推動，淪陷區及華僑技術員工之招致，婦女勞動之倡導，淪陷區人力之吸取，其重心於歐美完全不同，換言之，在歐美各國勞動動員之中心問題為工業勞動之儘量動員，而我國之中心問題則為吸收其他部門人力，積極參加工業勞動。

第二，勞力分配及利用問題：我國新式產業，在戰前聚集於上海及沿江各省，在戰事發生後，工業區相繼淪陷，工業中心向西南內地遷移，西南各省既無新式工業工人基礎，新式工業，自感缺乏，而我國國策，抗戰與建國並進，後方之建設事業蒸蒸日上，新式勞動者之需要日殷，淪陷區技術工人，因交通及其他關係，遷移於後方者不多，內地工人之培養，亦非一蹴而就。於是工人之分配問題日益嚴重，工人流動率日增，據某

鋼鐵廠主言，該廠勞工之流動率在三十一年竟達百分之六十以上，其他機械業紡織業之流動率亦高。此種畸形現象之發生，影響勞工效率及分配問題者甚重，故如何安定技術工人，使長期在職，實為我國戰時重要勞動問題之一，就粗工普通工人及非技術工人言之，則其不安定現象亦極嚴重，但其主要現象並非跳廠而為離職，以我國新工業傳統尚未穩定，小工及普通工人多從農村而來，農人習慣及風尚與工業生活格格不入，如有機會，必思重返，以獲其「樂天安閒」生活。此種現象，以紡織女工及機械業之小工為最顯著，安定勞工為發揮勞工效率之第一步，此步如做不到，其他一切均徒託空談。但在歐美各國，此種現象并不嚴重，其主要問題則在如何按國家需要強制勞力分配，及如何提高勞工生產而已。

第三，工人管理問題：這也是我國戰時特有的問題。我國內勞工業習慣并未確立，集體生活的規範，并不為一般人所重視，習慣於個人自由生活，農人投入於重紀律講效率的新工業環境時，常感適應不來。於是種種不必要的糾紛與麻煩時常發生。同時技術工人多由東南工業區遷徙而來，與本地粗工及半熟練工人時常發生心理上的歧視。此種心理上的歧視，逐漸發展為雙方的對立，結果工廠內部的糾紛因而紛起。不僅如此，由於供不應求的關係，勞工的所得暴增，勞工所得既相對的增加，社會分配的固有的秩序破壞。他們常常因為所得的增加，而要求一種較高的社會地位。在另一方面「輕視工人

「成爲根深蒂固的社會意識，工人們之趾高氣揚，更增加一般人士的惡感，於是工人與外部人士之爭執大爲增加，人和鐵廠與求精中學案件卽爲一例。積此數因，工廠內工人管理問題成爲最嚴重問題。」

第四，工資管制問題：戰時工資上漲，爲不可避免現象。但工資不斷上漲的結果，亦有引起物品上漲，因而釀成惡性通貨膨脹之可能。故戰時工資管制，爲戰時經濟政策重要措施之一。我國戰時工資上漲，久爲一般人所詬病，而技術工人之工資更有扶搖直上之趨勢，雖其原因，不盡出於工人之請求然爲穩定國民經濟計，對於此種現象，自應掃除。

上面所說的四項重要問題，除第二項問題外，其他三個問題，政府均已頒佈或製訂法令以謀解決。屬於第一項者，有國民義務勞動法之頒行，招致華僑及淪陷區技術員工方案之推准及婦女動員計劃之擬訂，屬於第三項者，有戰時技術員工管制條例之實行。屬於第四項者，有戰時管制工資辦法的頒佈。

戰爭結束後，勞動問題中心移轉。促使此種轉變之主要動力爲國家政策之改變。前已言及戰時政府設施之主要目標爲求戰事勝利，而在戰後則國家建設事業成爲國家政策之中心。政府政策既有改變，戰後主要勞動問題，大別可以分爲三個。

第一，爲農業人口與工業人口比重問題：欲求國民經濟之圓滿發展，先求農業人口

與工業人口之分佈，無過顯偏枯之弊，換言之，雙方人口之分配能恰如其分，使工業生產與農業生產能達到最高的境界，戰後急速工業化，為我們建國不二法門，欲求重工業及交通業之急速發展，其所需要之勞工及普通工人數目必極巨大，工業人才之供給必須從廣泛農村而來，但我國為工業化未普遍國家，農民多不願離鄉背井去從事一種新的工業生活。工業部門欲吸收大批農村人口，非提高其勞動條件不可，但勞動條件太優時，又足以釀成農村人口不足的現象，如何使產業工人之勞動條件，足以吸收其所需要之人力而不致妨害農業生產，實為一值得研究之問題。同時我們知道此問題與工業化之進展，係逐步推進的，工業人口之需要，是漸漸增加的。從另一方面看，農業人口之減少也是漸進的。要從動態方面來調整雙方關係，其困難更多。故此問題不僅為一種重要的勞動問題。亦為我國戰後重要的農業政策問題。

第二，勞動訓練及勞動效率提高問題：使用機械的結果，勞動者技術性質改更。以前所需要的為手工的技巧，而現在所需要的為一種綜合的，比較高級的技巧。此種技巧的養成並非一朝一夕之功。我國戰後事業之推進，非有大批富有現代智識與現代技術之勞動幹部不可。如以蘇聯為例，其第一次五年計劃所需要之技術員工竟達一百二十萬之衆。我國戰後事業之規模自不在蘇聯五年計劃之下，此大批勞動幹部之養成，為建設事業是否成功之一大關鍵。故勞動訓練實為戰後一極重要之勞動問題。要求此問題之解決

，非有完善嚴密之計劃不可。不僅如此，現代是國際激烈競爭時代，適者生存，弱者滅之。我們要和工業化已經完成的國家競爭，不僅只在量的增加，而應求質的提高，我們不僅在數目上，我國技術勞工要在他國之上，在勞動效率上，也須與人家并駕齊驅。但勞動效率之提高，談何容易，以蘇聯之埋頭苦幹二十年，在技術方面尚存英、美，諸先進國之下，日本工業效率亦不及德美，以工業技術毫無根基之我國，要與諸先進國家爭，自非埋頭苦幹殫精圖治不可。

第三，勞工權益問題：在戰時，全國之唯一目標，在求戰敗敵人確保勝利。為求勝利之獲得，政府可以行使權力或限制，干涉人民行動，縮小人民權利，要求人民犧牲。因戰爭結束後，政府既無行使此種巨大權力之必要，人民亦將不能忍受此種長期犧牲。因之，在戰後勞工權益問題發生，所謂勞工權益係指勞工自由結社權，及團體協約權三者，而此三種權益之規劃與限制，實為我國戰後重要勞動問題之一，假如限制太嚴，則損及勞工基本權益，而有減低勞工工作興趣及引起勞工糾紛之可能，如限制太寬，則勞工將濫用權力，增加勞動糾紛，減低生產的危險。同時根據三民主義之最高國策，如廣泛的承認自由結社權及罷工權，實與階級協理論有違，結果只是蹈英美個人主義集體主義勞動政策之覆轍而已。故如何調整勞資關係，規劃勞資權益，使雙方感情協調，通力合作，以發揮雙方力量達到建國之最高目標，實為今後研究勞動問題之人士所應詳細研

究者。戰時及戰後勞動問題經緯萬端，極為複雜。上面所述，僅舉其重要者言之，但此數問題實為其他無數小問題之中心，此數問題如能得圓滿之解決，其他問題可以迎刃而解，至於如何解決此數問題，在於研究勞動問題人士之努力。作者不敏，僅發其端而已，倘能因此而引起海內賢達之研究，則幸甚矣。

### 三、（附錄）勞工政策實施綱要草案

註：本草案未經核定公佈祇作研究參考之用請勿對外發表或引用

（一）實施對象，以不負指揮監督責任之受雇員工及無一定雇主之勞工為限。

（二）實施目標，在健全勞工組織，提高其地位，改善其生活。釐定勞動條件，調節其分配，促進勞資合作，增進生產效能，以適應民生需要，充實國防力量。

（三）健全勞工組織，應就特種工會與一般工會。分別採用縱的與橫的組織；一般工會並得由縣市逐漸擴充至全國性之聯合組織。

（四）提高勞工地位，確認勞工有集會結社權，工會有團體交涉權及罷工權；但軍事工業之工人，不得組織工會，公營事業之特種工會，無團體交涉權及罷工權，民營公用事業及交通事業之特種工會，有團體交涉權，無罷工權。

（五）改善勞工生活，應創辦勞工保險及儲蓄，擴充安全衛生教育娛樂互助合作托兒育幼以及女工童工之保護等設施。

（六）釐定勞動條件，工資應力求同工同酬，並參照當地當時生活費指數，評定最低工資率；工時應採八小時制，每週連續休息廿四小時，每年應有定期休假，照給工

資，禁止女工童工從事夜工及笨重危險工作，女工在生產前後應給假期及醫藥協助，對於學徒童工，不得妨礙其受補習教育及國民教育之機會。

(七) 調節勞動分配，應舉辦勞工登記調查及統計，並實施勞工職業介紹，以調濟勞動供求。

(八) 促進勞資合作，應規定標準團體協約，推行工廠會議制度，並獎勵勞工購買股票，倡導分紅制度，對於勞資爭議之處理，應先積極調解，繼以強制仲裁。

(九) 增進生產效能，應規定標準生產率，舉辦勞工訓練，勵行勞動服務科學管理及工作競賽。

(十) 在非常時期，勞工之組織，應根據非常時期人民團體組織法，管制物價方案及有關法令，健全各業工會之基層組織，強制入會，限制退會，並派會中訓練合格之人員兼任書記；絕對禁止罷工及怠工；勞動條件應由政府限制或調整，於可能範圍內統籌或辦理實物之配給；根據工業性質地方情形及戰時需要，規定工時，但每日不得超過十二小時，每兩週應有連續廿四小時之休息，其每年定期休假日手續短，女工經主管官署之許可，亦得從事夜工；至於勞工福利之設施，應就增加勞動效率，維持勞工福利，保障勞工安全者，儘先舉辦；勞動管制之施行，應根據國家總動員法及有關法令切實辦理。

