

中国最早的工会法考辨

张希坡

一、问题的提出

早在1937年,谢振民编写的《中华民国立法史》(正中书局出版,第1307页)认为:1924年11月(应是10月——引者注)广州军政府《工会条例》之颁布,“此为我国劳工法规之始”。这就是说,他认为1924年孙中山颁布的《工会条例》,是我国最早的工会法。这一论断,已被法学界和工运史学界沿用了六七十年。

据查《孙中山全集》第11卷(中华书局1986年版,第125页)登载孙中山以大元帅名义公布《工会条例》的全文是这样的:

“大元帅令

兹修正《工会条例》,公布之。此令。

(中华民国海陆军大元帅之印)

中华民国十三年十月一日”

从这命令不难看出,既然这个《工会条例》是修正公布的,当然它就不可能是中国最早的(或第一部)工会法,在此以前,肯定另有一个同名称的条例。但是,在《孙中山全集》中没有见到这个条例。

这一问题,在1992年,已由一位研究工运史的同志提了出来。中国工运研究所编印的《工运理论政策研究资料》1992年第8期,发表了王玉平同志的《1949年以前中国工会法立法活动述略》,并附有《久被遗忘的我国第一部工会法》。该文主要指出两点:(1)“六十余年来,我国法学界和工运史学界谈到我国的第一部工会法,无不指为孙中山先生于1924年10月在广州以大元帅名义颁布的《工会条例》。事实上,它是我国的,也是孙中山先生颁布的第二部工会法。在它之前的1922年2月23日,孙中山先生曾以非常大总统的名义颁布了我国第一部工会法——《工会条例》。”该文还列出旁证,即《孙中山年谱》和《中华民国大事记》中,都记载孙中山在1922年2月23日公布过《工会条例》。(2)该文作者继续写道:“关于这一条例,笔者搜集数十年迄今未见原文,仅在日本南满洲铁道株式会社于大正15年(1926年8月)出版的《经济资料》第12卷第9号中发现了日译本。今将这一条例全文翻译如下,衷心希望今后能找到中文原件取而代之。”我认为在条例原文未找到以前,以日文译本作为研究参考,并力求尽快找到中文版本,这一态度是审慎而积极的。但是,经验证明,中文史料译成外文者,由于译者(包括中译日及由日文回译成中文)对原文的理解不同,以及出版技术上的疏漏,往往译文与原文之间会产生

种种差异和讹误。因而译文只能作为参考,不能当作完全可靠的史料而代替原文。

1993年,笔者从关怀教授处见到王玉平的文章后,对这一问题很感兴趣,以后便在搜集其他法制史文献时,注意查找这一条例的原文。最近我发现在《民国日报》(上海版)1992年3月6日第三版上,全文登载了这一条例。经仔细审阅条例全文,我认为是真实的。但应指出该报在排印上存在几处文字错漏。原想再找到另外版本,互相校正,加以核实,但经查阅当时的《大公报》(长沙版和天津版)、《东方杂志》、《申报》、《晨报》等,都未发现转载这一条例。现在只能作为孤证,将这一条例介绍给大家,待发现他种版本时再作全面核实校正。

二、1922年第一部《工会条例》的制定及其基本内容

1920年9月,孙中山等在广州重建军政府,曾先后明令废止北洋政府制定的压迫工人运动的一些反动法律。如1921年1月19日,广州军政府宣布废止《治安警察条例》。1922年3月14日广州国会非常会议决定《暂行新刑律》第二百二十四条(限制工人罢工的条款)应予废止。1992年1月至3月香港海员大罢工的胜利,极大地推动了全国工人运动的发展,同时也使孙中山从工人运动中,看到中国工人阶级的力量和希望,并认识到组织工会的重要性,因而在立法活动上给以积极支持。以孙中山为大总统的广州政府,在1922年2月23日召开的国务会议上,通过中国第一个《工会条例》共20条。同年2月24日^①孙中山发布大总统令:“兹制定暂行工会条例,公布之,此令!”(见上海《民国日报》1922年2月26日第6版)又据上海《民国日报》1922年3月6日登载:“新政府公布工会条例。粤函云:日前内务部以近年国中工会陆续成立,非速编订工会条例,无以为成立工会之标准。因是特编订条例二十条,提交国务会议,复由国务会议发交法律审查会郑重核议。二十三日国务会议已据法律审查会核议原文略加修正,即予通过公布。此为各国破天荒之条例。将来正式国会当再有工会法之编订也。”

这个《工会条例》主要规定以下内容:

(一)组织工会的条件和审批程序。凡从事于同一职业之劳动者,有五十人以上,得依本条例组织工会。工会为法人。工会之区域以市或县之区域为准,其合两区域以上设立工会者,须经省之主管官署认可。组织工会的手续是:由发起人连署提出注册请求书,并附职员履历书及章程各三份于地方官署。请求注册后,始得受本条例之保护。注册之地方官署在市为市政厅,在其他地方为县公署。工会章程须记明:(1)名称及业务种类。(2)目的及其职务。(3)区域及所在地。(4)会员入会出会之规定。(5)职员之职权并选任解任之规定。(6)会议之规定。(7)经费征收额征收法及会计等之规定。(8)关于调查及统计编制之规定。备案程序为,地方公署于工会注册后,应以其职员履历及章程各一份,呈送中央及省之主管官署。依本条例所设立之工会,得以两工会以上之结合,组织工会联合会,适用本条例之规定。

(二)工会委员会的组成及其职务。工会之职务由委员会处理之。委员会由各该工会会员以投票属于会员内选举七人以上之委员组织之。委员得因事之繁简互选若干人为职员,执行事务。工会的职务是:(1)图工业之改良发展。(2)关于工业法规之制定、修改、废止及其他有关系之事项。得陈述意见于行政官署及议会。(3)以工人之公共利益为目的,得设立共济会、生产、消费、住宅、保险等各种合作社并管理之。(4)以工人公共利益为目的,得设立图书馆、研究所、

^① 一般论著皆认为1922年2月23日公布《工会条例》,不够准确。实际上,国务会议通过日期为2月23日,大总统正式公布日期为2月24日。

试验所、科学教育、社会教育、职业教育、印刷出版等业并管理之。(5)以共同的条件,得与其他合作社、公司、商店、工场、官营事业之管理局所,缔结雇佣契约。(6)同业者之职业介绍。行五、六两款之职务时,不得以任何名义分取就业者之利益。(7)主张并防卫同业者之利益,但不得有强暴胁迫情事。(8)凡遇雇主与庸人有争执事件时,对于各当事者发表或征集意见,并调处之。(9)调查同业者之就业失业,制成统计。(10)调查劳动者之经济及生活状况。

(三)关于工会会员和职员的规定。成年之男女劳动者,得自由为工会会员,且得自由退会。工会对于会员不得设有等级之差别。职员的条件是:非从事于各该工会所属之业务一年以上,且现从事于其他业务者,不得为该工会职员。

(四)工会会费及工会财产的保护措施。规定会费标准是:工会经常会费之征收,不得超过会员收入百分之三,但会员自愿多纳者不在此限。工会之基金及关于第七条第三、四款所定事业之经营,除该工会会员自愿认捐外,得受省县及其他公共团体之补助。工会所有之下列各项财产,非依法律不得没收:(1)基金。(2)集会所、图书馆、研究所、试验所、学校以及关于共济、生产、消费、住宅、保险等合作事业之动产与不动产。

(五)对工会的管理监督。工会每年应将该工会下列各事项造具统计表册呈报于所注册之地方官署:(1)职员姓名及其履历。(2)会员之人数、入会退会及其就业、失业、死亡、伤害之状况。(3)财产状况。(4)事业之成绩。(5)争执事件之有无及其经过。地方官署对于所辖区域内之各工会报告,应每年一次,汇编统计表册及状况说明书,呈报中央及省之主管官署。凡违反本条例之工会职员,审判厅因检察厅之论告,得科以五元以上五十元以下之罚金,并得取消其职员之资格。关于本条例第四条第十五条所规定之事项,工会发起人及职员为虚伪之呈报或不呈报者,审判厅因检察厅之论告,得科以十元以上百元以下之罚金。此外还规定,关于工会之解散及清算,准适用商会法的规定。

以上即第一个《工会条例》的基本内容。

三、1924年修正《工会条例》的主要发展变化

自1922年3月至1924年10月,国内政治形势发生很大变化,主要是改组了国民党,实现了第一次国共合作,孙中山“扶助农工”的政策在工农运动高涨地区开始贯彻实施。同时中国共产党领导的工人运动得到进一步发展,工运纲领和组织工会的经验也更为丰富,原有工会条例已不符合实际需要,有必要也有可能将《工会条例》修订得更加充实完善。

在这一时期内,与工运纲领和制定新工会法有密切关系的活动,主要有以下各项:第一次全国劳动大会在1922年5月于广州召开。大会通过的《全国总工会组织原则决议案》确定:(1)在全国总工会未成立以前,委托中国劳动组合书记部为全国总通讯机关(中国劳动组合书记部成立于1921年8月,是中国共产党领导工人运动的公开机关)。(2)确定组织工会的方针是,凡能采用产业组合的,都应一律采用产业组合法去组织工会,确实不能采用产业组合办法的,不妨用职业组合。(3)务必将每个地方所有各种产业组合和职业组合的工会,结合为地方劳动联合会,将来由各地方联合会组成全国总工会。

1922年6月15日,《中共中央第一次对于时局的主张》的劳动纲领明确提出采用无限制的普通选举制,保障人民结社、集会、言论、出版自由权,废止治安警察条例及压迫罢工的刑律。同年7月党的“二大”宣言和决议,将上述内容确定在反帝反封建的革命纲领中。

1922年8月,中国劳动组合书记部制定的《劳动法案大纲》明确规定承认劳动者的集会结

社权、同盟罢工权、缔结团体契约权和国际联合权。还规定在国家制定保障工人法律时，必须准许全国总工会的代表出席。

1923年3月孙中山回广州成立海陆军大元帅大本营。在共产国际和中国共产党人的帮助下，积极筹备国民党的改组工作。1924年1月，《中国国民党第一次代表大会宣言》接受了中国共产党的反帝反封建的主张，重新解释并丰富了三民主义。该宣言中关于工人政纲有：“确定人民有集会、结社、言论、出版、居住、信仰之完全自由权”；“实行普通选举制，废除以资产为标准之阶级选举”，“制定劳工法，改良劳动者之生活状况，保障劳工团体，并扶助其发展”。^①上述规定对《工会条例》的修订，提供了正确的指导方针。

为了适应中国工人运动的发展和各地组织工会的需要，在共产党人和国民党左派人士的努力下，总结了两年多工运纲领和组建工会的经验，广州政府重新补充修订《工会条例》，共21条，于1924年10月1日由孙中山以大元帅名义加以公布。

修正《工会条例》的主要发展变化是：

(一)明确规定扩大工会会员的范围，使工会真正成为整个工人阶级群众性的组织。凡年龄在16岁以上，同一职业或产业之脑力或体力之男女劳动者，家庭及公共机关之雇佣，学校教职员，政府机关事务员，集合同一业务之人数在50人以上者，得适用本法组织工会。从此不难看出，组织工会者，不仅有体力劳动者，而且包括脑力劳动者；不仅各厂矿企业的职工有权按职业或产业系统组织工会，就是家庭及公共机关的庸人、学校的教职员、政府机关的事务员，都有组织工会的权利。

(二)关于工会的组织方针，明确规定以产业工会为主，并加强国内国际的联合。第六条规定：工会以产业组织为主，但因特殊之情形，经多数会员之同意，亦得设职业组织。已设立之同一性质之工会有两个或两个以上者，应组织工会联合会。工会或工会联合会，得与别省或外国同性质的团体联合或结合。这样便为建立全国总工会和全国性的产业工会以及参加国际劳工组织，取得法律根据。不久，于1925年5月在广州召开的第二次全国劳动大会，决定成立中华全国总工会，并加入“赤色职工国际”。第十一条规定：工会委员由工会会员按照本工会选举法选出之职员充任之，对外代表本会，对会员负其责任。这在实际上是确认以民主集中制作为工会的组织原则。

(三)扩大工会的职责权利。(1)在重申工会为法人之后，又补充规定会员私人之对外行为，工会不负连带责任。(2)明确规定工会与雇主团体处于平等地位，于必要时得开联席会议，计划增进工人之地位，及改良工作状况，讨论及解决双方纠纷或冲突。(3)工会在其范围以内，有言论、出版及办理教育事业之自由。(4)新增加罢工权。工会在必要时，得根据多数会员决议，宣告罢工。但不得妨害公共秩序之安宁，或加危害于他人之生命财产。(5)补充规定改善会员劳动条件。工会对于会员工作时间之规定、工作状况、及工场卫生事务之增进及改良，得对雇主陈述意见，或选出代表与雇主方面的代表组织联席会议，讨论及解决之。(6)具体列举工会职务13项，即主张并拥护会员间之利益；会员之职业介绍；与雇主缔结团体契约；为会员之便利或利益而组织合作银行、储蓄机关及劳动保险；为会员组织各项娱乐事务、会员恳亲会及俱乐部；为会员组织生产、消费、购买、住宅等各种合作社；为增进会员之智识技能而组织各项职业教育、通俗教育、劳工教育、讲演班、研究所、图书馆及出版物；为会员组织医院或诊所；调解会

^① 《孙中山全集》第9卷，中华书局出版，第124页。

员间的纷争;关于工会或会员对雇主之争执及冲突事件,得对于当事者发表并征集意见,或联合会员作一致之行动,或与雇主之代表开联席会议,执行仲裁,或请求与雇主方面共推第三者参加主持仲裁,或请求主管官厅派员调查及仲裁;对于有关工业或劳工法制之制定、修改、废止等事项,得陈述其意见于行政官厅、法院及议会,并答复行政官厅、法院及议会之咨询;调查并编制一切劳工经济状况,及同业间之就业、失业暨一般生计状况之统计及报告;其他有关增进会员利益、改良工作状况、增进会员生活及智识之事业。

(四)会费及工会财产的保护。(1)规定会员对工会之经常费,不得超过该会员收入的百分之五。但特别基金及为会员利益之临时筹集金或股份,不在此限。(2)工会会员于必要时,得选派代表审核工会簿记,并调查财产状况。(3)工会基金、劳动保险金、会员储蓄等之存贮于银行者,该银行破产时,此类存款得有要求优先赔偿之权利。(4)工会及工会所管理的会所、学校、图书馆、俱乐部、医院、诊所、各类合作社的动产及不动产,一律不得没收。维护会员利益的基金、劳动保险金和会员储蓄,也不得没收。

(五)对工会的管理与监督。(1)工会组织之区域范围,如有超过行政区域者,须呈请高级行政官厅指令管辖机关。(2)工会每六个月应将职员姓名履历、会员情况、财产状况、事业经营成绩、罢工或冲突事件,造具统计表册,报告主管官厅。(3)行政官厅对于辖区内之工会与雇主间发生争执或冲突时,得进行调查并执行仲裁,但不得强制执行。只有公用事业之工人团体与雇主冲突扩大或延长时,行政官厅经过调查仲裁后,双方仍相持不下者,得执行强制判决。(4)工会发起人及职员,如不按本条例第八、九条之规定,进行呈报或呈报不实不尽者,主管官厅得命令其据实呈报或补报;在未据实呈报或补报以前,该工会之行动不受本法之保护。删去了第一个条例中关于司法处罚的规定。

(六)新增加一条,即第二十条:凡刑事违警律中所限制之聚众集会等条文,均不适用于本法。即明确宣布废止北洋政府制定的《暂行新刑律》和《治安警察条例》关于压迫工人的种种规定。据查1912年4月袁世凯颁布的《暂行新刑律》第二百二十四条规定:从事同一业务之工人同盟罢工者,首谋处三年未滿一年以上有期徒刑、拘役或三百元以下罚金。其余人处拘役或三十元以下罚金。1914年3月颁布的《治安警察条例》规定:警察官吏对于劳动工人聚集,进行“同盟罢业”、“同盟解雇”或“强索报酬”者,得禁止之。不遵禁令者,处以五个月以下之徒刑,或五元以上五十元以下之罚金。可见这是北洋政府制定的两种极其反动的迫害劳工法。这次在修正《工会条例》中,再次明令加以废止,这是中国人民在二十年代向北洋军阀反劳工法律进行斗争,在部分地区取得的初步胜利。

此外,修正条例删掉关于工会解散及清算的规定。

综上所述,不难看出,1924年修正的《工会条例》是在1922年第一个《工会条例》的基础上,总结了工会运动的新经验而制成的相对完善的工会法。如果说第一个《工会条例》是初期工人运动的积极产物,那么修正后的《工会条例》便成为国共合作和孙中山实施“扶助农工”政策在法制建设上结下的丰硕成果。总之,这两部《工会条例》在中国工会立法史上的历史功绩,是永远不会磨灭的。

(作者单位:中国人民大学)

责任编辑:张少瑜