

李鴻球主編

世界集刊

蔣乃鏞著

英國經濟的 回顧與展望

世界書局印行

南通學院教授 蔣乃鏞 著

英國經濟的回顧與展望

世界書局印行

中華民國三十六年二月出版

世界集刊
英國經濟的回顧與展望

定價國幣一元二角

外加運費匯費

版權
所有
不准
翻印

編 著 者	主 編 者	發 行 人	出 版 者	發 行 所
蔣 乃 鏞	李 鴻 球	李 煜 瀛	世 界 書 局	世 界 書 局

英國經濟的回顧與展望

目次

(上篇) 戰時經濟的回顧

一、統制政策·····	一
二、行政缺陷·····	三
三、勞工政策·····	五
四、糧食供應·····	一
五、物價政策·····	一六
六、外匯統制·····	一九
七、金融財政·····	二一
八、工業統制·····	二三
九、航空和造船·····	二六

(下篇)戰後經濟的展望

一、緒言·····	二八
二、財政和金融·····	二八
三、輸入和輸出·····	三四
四、工礦和勞工·····	四一
五、國營事業·····	四三
六、農業和糧食·····	四八
七、就業和保險·····	五一
八、結論·····	五二

(上篇) 戰時經濟的回顧

一 統制政策

當第二次世界大戰在西綫爆發時，立刻暴露了英國經濟動員計劃的缺陷。英國軍隊沒有足夠的飛機、坦克和其他配備，以應付納粹軍事機構的突擊。這和其他民主國家一樣，英國低估了納粹德國軍事、經濟的可怖力量。至德軍重行突破低地國（即比利時、荷蘭），進入法蘭西時，英國人民纔認識時局的緊急性，而要求更多精明的戰士和策略，以應付當前的難關。軟弱的張伯倫內閣移讓於聯合政府，以智勇兼備的保守黨領袖邱吉爾爲首，包括自由黨及工黨的最優秀份子。民國二十八年（一九三九年）五月二十二日，英國議會迅速議定一個新的「緊急權限國防法」（Emergency Powers Defence Bill），使政府得以徵集人民和人民的財產，以執行這戰事。有此法案，政府乃得全面統制所有的工廠；勞工部乃有權動員勞工，從事任何重要的工作，並得規定工資、工時、及其他工作條件。這樣，纔奠定了迅速動員的基礎。

自歐戰發生，原料來源日少，軍事需要日增，政府不得不統制工商業，以後又不得不統制原料。國內市場所需原料耗用於非軍用品的，力求減少。歐陸既被封鎖，煤的出口大減，向從歐陸入口的鋼鐵及非鐵金屬，亦告中斷。幸得美國的輸入，以爲抵補。製造軍火工廠多被政府管理，也有大部份僅予以間接的統制。其辦法爲

原料供給的支配，國內市場某些產品的禁止（例如私用汽車），紡織品和其他消耗品出售的限制，以及征調工廠勞工的入伍等等。至工廠內部的管理，則仍如舊。

起初，管理工廠勞工的情形並不好。勞工大臣貝文氏當時曾說：「雇主開除工人之權和勞工自由改換他業之權，在幾種重要工業中須加以限制，但至今除煤礦業外，多未實行。」煤礦業因勞工不足，未能達到預期的每月煤生產額，政府在一九四一年七月，命令禁止煤礦工人改換他業，及資方未得勞工部核准而開除工人，並實施一週工資的擔保制和工人紅利制。事實上政府仍很重視勞工移動之自由，即到軍火工廠操作的，大都仍是出於各人的自由志願。

此外政府尚努力維持出口貿易，其目的：一為換取外匯，俾可購進物資；一為維持原有一定限度的國外市場，以便戰後易於恢復。因此，英政府曾經設立英國商業公司（United Kingdom Commercial Corporation），促進進出口貿易；并由該公司派遣代表，遍歷南美各國，調查輸出狀況，以增進英國和南美間的貿易。又自歐戰發生，航運危險甚大，出口貿易擔保部（Export Credit Guarantees Department）特施行下列新保險辦法：（一）在報價與交貨期間，貨物的保險費在此六個月內，不更改加增。（二）軍事意外保險（War Emergency Policy），包含外埠購貨人之不能清償，運輸危險，國外承購人因發生阻礙不能收貨等各種問題在內。上項辦法實施後，出口商人可免除百分之九十的損失和危險。

二 行政缺陷

直到一九四〇年五月爲止，經濟動員的廣大權力，始終限於一九三九年八月二十四日的「緊急權限法」及「國防條例」。這項法規授權政府統制交通、航運及鐵路，并調整生產、貯藏、分配、消費及價格。軍隊之必需配備與軍需供應都由空軍部、海軍部及供應部共同負責。在一九三九年四月間，就有設立供應部的決定，同年八月乃告正式成立。此爲求陸軍的供應裕如，工業機關可以囤積大量原料，以保證其安全。新設的食物部，亦有囤儲食物之權；航運部可以指揮英國的商船隊和租賃的外國船；貿易部則保有支配工商業的大權。

可是這許多部門在工作上並沒有取得有效的聯繫。海軍部和空軍部各保有其對海空軍簽訂合同的支配權。供應部既不能建立一個統籌全軍供應的制度，且又無法策進適應此項需要的生產擴充方案。在理論上以財政大臣爲主席的內閣委員會，負有檢討并調整經濟財政政策之責。內閣委員會轉而諮詢經濟調查委員會，該會主席爲斯頓普爵士(Lord Stamp)，其委員概係經濟學者。凡屬預算先決權事件的最後決定，均托付於內閣的「預算先決問題委員會」；復由該會指定小組委員，個別研討勞工生產力、運輸及原料諸問題。在事實上，這個制度并不能克服管理上的分歧，或阻止各部門間的相互矛盾。他們缺少一個總綰全局而富有推進力的強有力機構。此外，供應部和空軍部似已拋棄促進生產的主要工作，而僅努力於私人企業的發展。實際上從某幾方面證明私人企業簡直不願超脫「常態營業」，調整生產，而適應戰時的需要。即以供應部本身而論，就沒有好好利

用一切可用的生產能力。例如在一九三九年九月，該部即宣佈要創設十三個區局，以便使各個區內小工廠的全部引擎動力都能從事生產，但到一九四〇年三月，始行正式工作。

因此，各場合都發生生產驟然擴張所引起的嚴重困難。由於熟練技師及機械數量的不足，飛機的製造極為困難。英國機械工業的生產力，雖今已較一九一四年為高，但仍不能適應擴張空軍工業的需要，許多高級的熟練技工，往往被報酬優厚而工作較易的職業所吸引。一般機器工廠對於此項事實，都感困惱。在三四月間，供應部大臣為答覆議員質問，在議會中曾作如下報告：『我們欲得每一種可用的機械，已把這個國家大掃除過了；同時，英法兩國互換此項工具的條例，亦已擬定。』但他卻沒有說政府為欲應付繼續增高的需要，已採取擴展工業基礎的相當步驟。英國戰時生產不足的另一原因，為原料供應無法確保。供應部業已完全統制這種原料，食物以外的各種重要商品，如銅、鋁、鉛、鋅、桐油、硫化鐵，硫黃、磷酸石、亞麻、羊毛、木材、木質纖維等。該部并遴選十七名統制員，負責管理原料的分配和生產，原料及半製成品的最高批發價格，大都亦由統制員決定。

大部份統制員都由其所屬各業的領袖中選拔而來，他們雖富有實際經驗，但對其本身業務，常存一種無意識的偏袒，而最重要的，是有時不願意在分配和物資利用上作較大的變更。在許多場合，供應部都遲遲採取決定的優先辦法，直到一九四〇年二月十九日，棉業統制員始受權頒發命令，要求棉業的生產者與分配者儘先生產，並交付其與政府訂有合同及其他核准用途（如出口貨）的貨物。至政府需要量以外的鋼鐵購買，雖自戰爭

開始時即須領取執照，但這種辦法收效不大，至一九四〇年四月一日，乃建立一種嚴格區分公私主顧競購的優先制度。

供給飛機用的鋁，向極缺乏。在一九三九年英國僅能生產三萬噸，而其消費量則到達七萬五千噸左右。供應部在三月間曾宣稱英國鋁產的全部及一九四〇年和一九四一年加拿大鋁業的出口過剩貨物，都已全部購入，日已設法加強加拿大鋁業的生產能力。過去用的鋁，雖可由挪威、瑞士及加拿大輸入，鋼亦大量從比利時購進；但自挪、比截斷後，祇餘美國為唯一的供應地。英法兩國在美國的聯合購買計劃進行甚緩，其一部份原因非同盟國所能為力。如美國於戰爭最初二月之禁止軍火出口，以及美國工業擴充的某種困難，但英國財政部的保守政策，亦顯然應負相當責任。英國在國外的資產，如證券、銀行、轉賬、黃金及直接投資等，雖極鉅大，而財政部對外匯的應用，則甚嚴格。

三 勞工政策

英國政府對於勞工卻不願嚴格統制（遠不及德日意三國），但在其主要工業中，曾擬訂過一個完密的「後備職業」方案，規定各該業工人在某種年齡外應予免服兵役。但政府對於獲得生產人力一事，則不甚注意。直到一九四〇年四月，政府始對各種戰爭工業實施局部調查，卻未獲得確切數字。過去所設的勞工介紹所，都未能完善履行任務。私人任意招致勞工，勢必引起紛爭。一九三九年九月十五日頒佈的雇傭統制法，曾賦予勞工

大臣以廣大權力，阻止以較高工資引誘基本工業工人拋棄原職而赴他處工作，但并未切實執行。結果許多工人被誘而離開了原有的重要崗位。

在增加工業的勞力供應這一點上，也未獲得大成就。政府企圖將額外工時規定到最小限度，有勢力的職工團體（尤其是機器工業）則反對僱用能力較低的男女工人，以致削弱了他們集團的力量。勞工人數的增加，至爲遲緩，儘管技術工人鬧恐慌，但在一九四〇年春季，政府各訓練中心所招收的藝徒，仍祇有八千名。在有組織的工人方面，他們當政府尙未能充分擴展生產力，以吸收英國所有的失業工人時，當然不願承受犧牲或擔負額外的的工作。一九三九年一月與次年同月相比，經登記的失業人數，由二、〇三九千人減到一、三六二千人。一九四〇年又逐月遞減，至十二月僅有七〇五千人。

邱吉爾內閣於五月間掌政，立即採取有力的行動，以補救此種缺陷。工黨領袖格林伍特 (Arthur Greenwood) 被任爲經濟的統制者，他是新設的「生產會議」主席，該會對經濟組織及戰爭物資的生產，具有指揮全權。內閣中的「經濟政策委員會」，也由格林伍特主持。根據一九四〇年五月二十三日頒佈的「緊急權限國防法」，政府於二十五日簽發命令，授權供應部處理一切在製造戰爭工具有實質和潛在價值的企業，因此企業界不得不完全服從政府的命令，由政府規定其工時、雇傭和生產品的價格。至於由工會高級職員中選拔出來的勞工大臣，則負責增募勞工，并決定工作條件。因此，他就創設了一個國家「勞工供應局」，並在各重要地區設立「勞工供應委員會」。「勞工供應局」派遣大批視察員分赴各地巡視，以爲保障各個熟練技工的優厚待遇，

同時技工訓練亦已大加擴充。六月五日勞工大臣曾經簽發幾道命令，規定一切勞工糾紛均應予強制仲裁；嚴禁罷工解雇，并禁止礦業及農業工人轉業。對各種戰爭工業，均規定爲「七日制」工作週。同時並減削某種民用消費品之生產，使新募的勞工都參加戰爭工業。

至於制定和執行勞工政策的責任，則由勞工及「國民服務部」擔任。一九三九年十月又設立一個「全國聯合咨議會」，協助該部工作。這會包含十五個職工聯合議會的代表，和十五個英國企業家聯合協會的代表。英國各業工會無論在戰爭任何部門，都要協助供給立法材料，並參與各活動部門的委員會，且分負執行政府勞工政策之責。按英國職業工會，在職工聯合議會中，比較能聯合一致（截至一九三九年底止，在英國六百二十萬工會會員中，該會已擁有四百八十萬以上的會員）。英國勞工爭辯的主要對象，爲工資、工作時間、工作環境、及以婦女、幼童與以前未被雇用的人員代替工會會員工人等等問題。

在戰事發生後的八個月內，張伯倫政府對於勞工動員的努力，無大成效可言。且實際上因爲缺少長期計畫及在軍需工廠未能吸收工人而引起不當的損害，以致備受指摘。在這幾月中由於平時生產轉移到戰時生產，由於倫敦居民的疏散及正常商業的普遍停歇，失業人數漸見增加（從一九三九年八月的 1,294,805 人增到十二月之 1,440,963 人）。於是立即創造大量的「準備職業」，以保護重要工業工人俾得免服兵役。後來這項計劃逐漸修正而人力分配亦依照卑維路茲爵士主持之委員會所調查的工業雇傭名冊，重新安排。一九三九年九月，議會通過職業統制法案，授權勞工部禁止企業家未經勞工部的同意即登報招收和錄用工人；此項措施的本意，在

阻止人工不足區域內的企業家爭奪勞工。

在一九四〇年五月的危險期後，英國需要更積極的勞工政策。雖至次年冬季止當局很少使用強迫權力，但軍需生產和工人徵募都大有增進。失業工人從一九四〇年三月之1,037,570人降到十二月的675,642人，到次年五月十二日更減到385,933人。在一九四〇年夏季各業中，勞工部長貝文和航空器材生產部長卑維勃洛克爵士均熱烈鼓勵管理人員和勞工忍受非常的犧牲。貝文且將集體訂議契約及章則中對於勞工條件的約束大為減輕。一九三七年工廠法原規定，婦女和幼童的最高工作時間每週四十八小時，一九三九年七月一日減為四十四小時。但在許多飛機工廠中勞工每週工作時間仍在七十到八十小時之間，而軍需工業中勞作時間在五十到六十小時的，亦屬少有。星期休假及例假日期都停止。且在一九四〇年八月中，英國許多缺少的軍械，自得補足後當局即主張逐漸減少每週的超額工作時間，並合理增加休息時間。同時由於職工會的堅持，星期亦漸漸恢復放假。由第一次大戰的經驗，延長過度疲勞的工作，效率即會減退，此種嚴重損失，在一九四一年前六個月中，又復在各工廠內得到重視。廠方認為額外工資而影響正常工作，但勞方則認為是行政管理失當所致。

國防條例上規定：勞工部長可領導組織一「國家仲裁法庭」，故貝文即以其所指派之主席一人，法官二人，及由其推選並經由「職工聯合議會」與「英國企業家聯合協會」同意的二人組成該法庭，對於未決的、或經仲裁而延期未決的、或由勞工部長逕行交辦的爭辯問題，都有仲裁之權；而勞資雙方都有絕對服從的義務。因之，勞方罷工和資方閉廠，都受禁止。但對呈送勞工部長後已經二十一天尚未交付仲裁的案子，可不受此限

制。此外復授糧部長，得依照一定的工商業或區域流行的標準，對企業家規定其雇傭條件。

「國家仲裁法庭」在一九四一年三月所發表的判決爭辯，大不列顛已有八十件，北愛爾蘭則有三十五件；此外由其他團體直接商議的，尚不在內。總計一九四〇年因罷工而所受的損失，共有九十四萬工日。此爲一八九〇年來最低的記錄。一九四一年前三個月共發生二五六次爭辯，（包括停工日子在內），結果損失三十三萬一千工日。一九四〇年同期則發生二二三次，損失四十四萬九千工日。戰事發生後他們的工業糾紛焦點大都是爲了增加工資。當開戰後最初的十六個月中，已有八百萬以上的工人經由協議或仲裁而獲得增加工資，每週共三百萬磅。一九四一年最初的三個月中，會對五百五十萬人的最高時間工資每週增加淨額七十七萬磅。此外，一九四〇年對正常農業工人每週最高時間工資，曾保證其增加12,600,988鎊。一九四二年後「州郡委員會」曾規定最低農業工資，而一九四〇年四月議會通過法案，規定全國最低工資應由「中央工資局」規定。因之，該局規定成年男工每週全國最低工資爲十八先令。而州郡委會前所規定者，爲三十二先令。其他如碼頭工人所得的工作情形，在一九四一年三月亦有重大改變。

開戰後生活程度日漸增高，不得不將工資普遍增加。計一九三九年十月後六個月內提高18%。一般工資雖見增加，但軍需工業及其有關工業的超時工資，亦有相當改善；可是真實所得，卻反呈降低。

英國爲便於擴展工業計，在戰爭初期的幾個月內，曾設立幾個技術訓練中心區，這種中心區原爲訓練失業工人，由大廠各自分別訓練。後來邱吉爾政府擴大計劃，每年分三期，共訓練二十萬人。一九四〇年十一月所

訓練的工人，較一九三九年五月超出三倍。商辦各廠的訓練工作，亦同樣擴展。凡是二十一歲以上而在政府訓練中心受訓的人員，一律由政府供給膳宿，並給予每週八先令的個人津貼及若干妻子津貼。

職業工會對於新進的及技術較低的人員，曾加以限制。但招致多方的批評之後，經仲裁決定：「不得少於成年男司機起碼工資的 $\frac{8}{10}$ ，其後加薪亦同。二十一歲以下的女工，其工資亦不得少於男工的 $\frac{8}{10}$ ，直到年滿二十一歲時為止」。機器工業在一九四〇年五月會定有一協議：「女子代替男工時，其最初雇用之三十二週內給予試用工資，此後若在無須增加監督人員及協助下，能完成男工的職務時，則給予與男工相同的工資」。後來其他工業亦同樣辦理。

英國爲要使數百萬男子充當士兵計，曾在一九四一年正月二十九日推廣兵役應徵，年齡自十八和十九歲，及二十七至四十歲，對準備職業名冊中的人員，亦重新加以審核，使之轉移到重要工業中去。同時軍隊中具有特殊才能者，亦要他充當重要工業中的工作人員。政府雖有充分權力統制勞工，但貝文仍願採用勸告而不願施以壓力。後來成效不顯，乃不得不採取若干激烈方法，以解決工人問題。例如非陸海空軍人員之強迫登記，重要工業工人的凍結，強迫人民服役防護團的實施等是。同年一月二十四日勞工部長曾下令登記所有年在二十以上的男工，在其過去十五年中任何時間曾參與二十四種與輪船建修有關的職業共達十二個月的，不在軍人服役人員的強迫登記，則開始於同年四月間。凡男子年在四十一歲至四十五歲者（超過現役年齡），及女子年在二十歲者，都應登記；其他年齡在以後徵召。並據統計得知，一千零七十五萬女子年在十六歲至四十四歲之間，

其中約有七十九萬五千尚未結婚而適於戰爭工作者，現均被規定服務在七種職業中。且婦女登記須經個別詢問，以便分派工作或加訓練。如其原在重要職業中服務，或有幼孩撫養者，可免登記。因政府原欲動員無家庭及無其他任務的懶婦女，不論在家或離家而受過訓的婦女，都一律給予資助，但較男工爲少。

勞工部長爲加強登記制度計，又頒佈一種重要工作命令，以阻止重要工業工人的移動。凡任何工業，若該部長認爲防衛國土及有效執行戰爭與社會生存所必需者，皆得命令業主於解雇勞工前必得主管官廳的許可。同時並另制定業主和勞工向當地中訴局中訴的法律條文。此外部長且有自由規定每週最低工資之權，而對於造船、機械、建築、煤礦等工業都能適用。一九四一年三月，政府爲強迫人民加入防護隊工作計，曾在立法程序中規定進一步充分動員人力，勞工部長且要求與陸軍立於同等的地位，使可適用同樣的征兵條款。即凡被徵召的人員，必須於將來該兩種職務中選擇擔任其一，故許多以前拒絕兵役的人，後來都要應徵而參加國民防護團了。總計防護團一百五十萬個，此外尙有一百五十萬救火人員。其中大都是短期服務。自願和無給職的人，雖仍由各地方當局和各區長官指揮，但如某地有需要，即可根據本法組成的各小隊伍爲補充。

四 糧食供應

英國本土的面積甚小，其糧食的生產，平時已不够供給，戰時消費突增，缺乏更甚。平時依人口數目計，其所產祇够維持三四個月，所以英國食品的大部份，尙須仰給於海外輸入，茲比較如下：

如大米、沙谷米、油種、椰子、茶、咖啡、煙草等幾全部由於輸入；此外，主要的食品和飼料（如牛油、糖、小麥、乾酪、玉蜀黍等），亦須有大量的輸入。

英當局爲減少輸入，起初限制消費，減少不重要和消費享樂物品輸入（如煙茶等），或增加體積小的食品和飼料的輸入，以代替體積龐大食品飼料的輸入（如黃油代替麩皮）。這樣既可減少運輸船隻，又可減省打包製造等手續。此外又實施消費管理和消費分配的限制，並墾殖荒地，增加食糧生產，大量貯藏食物，保持麵包和脂肪的供給等。

英國民衆主要食品，開戰後兩年內的供給情形如下：

一 麵包穀物（甲）小麥

全年需要

六三〇〇千噸

本國出產

一五〇〇千噸，抵全年消費量二四%

純輸入

一八〇〇千噸，抵全年消費量七六%

英國雖常輸入大量小麥，但尙不能補足其貯藏量。一九四〇年九月初起即限制四種麵包的分配量

（乙）燕麥

全年需要（一九三七）一九〇〇千噸

本國出產

一八〇〇千噸，抵全年消費量九七%