

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

美國復興問題

(下)

何炳賢 陸忠義 著

商務印書館發行

美國復興問題

(下)

何炳賢 陸忠義 著

現代問題叢書

編主五雲王
庫文有萬
種百七集二第
題問興復國美
冊三
究必印翻有所權版

中華民國二十五年九月初版

著
作
者

陸何
忠炳
義賢

發
行
人

王
雲
五

印
刷
所

商
務
印
書
館

發
行
所

商
務
印
書
館

張

◆D五二二一

第九章 工業復興條例與恢復繁榮

第一節 工業復興條例之貢獻

工業復興條例，包含之廣泛，及目標之鉅大，前數章中業已詳述。概括言之，新法所希冀達到之目的，約有下列數端：

- (1) 對於勞工方面 許其縮短工作時間，提高工資，及承認勞工有集體爭議之權。
- (2) 對於實業方面 減輕反託辣斯條例之束縛，禁止同業間激烈之競爭，及因此而致之無謂之犧牲。

(3) 對於社會改革方面 若干年來，聯邦政府久未能實行之最多工作時間，與最低工資之規定，以及禁止幼童工作之各種律法，今均能整個的一律實行，實為社會改革的一大貢獻。

(4) 對於經濟統制方面 實行經濟統制之組織，與統制方法，均各有所規定，為主張經濟統制者之一種良好參考。

按工業復興條例之最初目標，固在解除經濟恐慌，而臻於繁榮之途；惟依其實行之程序而言，其所希冀成就者，實遠過之，蓋尚有包括改革社會之目的在。例如增加工資，與縮短工作時間，為數十年來勞工組織所主張，無論在景氣與不景氣之際，均極力希冀實行。故自勞工方面加以觀察，復興條例中之規定，係屬一種改革，非僅對付經濟恐慌而已。又如減輕反託辣斯條例之束縛，而代之以「工業自治」(Industrial Self-Government)亦為工業組織之一種長期改革，與不景氣之瀰蔓，並無直接關係也。

吾人目前所宜加以注意者，自在短期間能否恢復繁榮之一方面。長期之改革，並非三數年中，即可加以判定。工業復興條例之究能恢復繁榮與否，端在全國有此律法以後，是否能享受較多之生產與勞役以為定。假如增加某業之工資，以及由工業自治而達到統制競爭之目的，結果生產與勞役均因之增加，自為恢復繁榮之良好方法，亦即工業復興條例之貢獻；否則吾人祇能自社會改

革方面着想，而予以少許同情矣。雖然，生產增加之各種記錄，是否係受工業復興條例之影響所致，亦復頗難臆斷。在贊成此項新法者，即使紀錄上生產表示減低，亦可特加聲明，謂無工業復興條例存在，則其情形當更爲惡劣；而在反對此項新法者，即使生產紀錄增加，亦得辯稱：如無工業復興條例之存在，則增加之數量，必更爲可觀，故即使同一之紀錄，亦可由兩種不同之眼光，加以批評，且各方面頗似均能自圓其說也。

事實上自工業復興條例頒佈後之若干時期中，生產確能較諸並未施行此法時，增加多少，甚難有確定之估計。至求增加或減少之百分比，更難明瞭。按諸一九三四年秋季之工業生產數，比較一九三三年五月時爲低，惟其是否係因工業復興條例所致，甚難遽下斷語。蓋各種之因子甚爲複雜，彼此相互牽制，尙有若干非政府事業之原因，參雜其間；且工業復興條例，並無權力可以直接擴充生產；並不能指令某一製造者增加生產之單位若干。雖因新法之活動，而產量增進，亦爲法典中有工業及物價變更之規定，間接所發生之影響，故欲以各種統計方法，分別記明工業復興條例之能否恢復繁榮，勢亦有所不能者。吾人所能估計者，僅有新法之程序中各種措置，加以推論，以研究

其施行後，與生產方面之影響究屬如何，爲有利的抑爲有害的？至估計之未能十分真確，則又爲必然之事也。（註一）

第二節 工業復興條例之評論

工業復興條例之施行，除憲法問題，不擬於此間討論外；比較上爲一需要之立法，自無人加以否認。目標中如促進繁榮，改善勞資關係，以及改良商業經營習慣等等，均爲政府應行努力之事。雖有人以爲新法中有不少之新奇辦法，殊足爲病者，亦未免過於苛求。蓋設計之巧妙，祇求其能達到目的，即係善法，固不必問其本身之是否新奇也。

工業復興條例因包含範圍極爲廣泛之故，直接間接，與之發生利害關係者，爲數極衆。所差別者，僅程度之不同耳。雖有一部份人，因新法助其達到目的，而加以擁護；然大部份人，則因新法之目標，爲恢復繁榮，故多樂予贊助。吾人姑放棄局部所受之利益而不論；若自取締若干工商業之惡習慣，以及勞資互爭之受阻止而言，則新法之已獲得相當成功，自無疑義。

工業復興委員會，爲實施管理「法典」之便利起見，曾先後對於各業之工作狀況以及商業經營習慣等等，收集極豐富之資料與統計。其範圍之廣，前此所未有。此種資料，如能予以明確之分析，則政府此後工商業之管理，與勞資爭議之解決，卽有詳盡之統計爲依據，政策之確定，自無扞格不入之譏矣。

復次，工業復興條例之又一貢獻，爲人民心理方面之驟爲改變，此與恢復繁榮，實有相當之裨益。在胡佛總統時代，不景氣已極其嚴重，政府雖努力設法，效果甚鮮。一般人民之心理，多變爲失望與頹喪。羅斯福氏就職後，對於銀行風潮之處置，迅速有效；而工業復興法之第一目標，又在促進繁榮，使民衆之心理，驟生極大希望，政府一切之措置，亦因此得順利進行矣。

新法之缺點，亦有可得而述者。在行政方面：因立法之匆促訂定，既乏十分不移之明確標準；又無若干之先律，可資依據；其所訂定之各種法典，又係經過多少之交涉而始成就，其間不乏利害衝突之處；且亦不免予私人團體以威迫公衆利益之權力。各項法典中，頗有若干規定，在法律上，難以有準確之解釋；亦有難以實地施行者，因此予工業復興委員會以行政上及監督上之極大困難；又

因各種法典之成立時期極爲短促，行政人員對於多數問題，亦有應付不週之苦。

自理論方面言：工業復興法之促進繁榮，按諸政府官吏之歷次宣言，與聲明，其重要之理由，約有左列三點：

(1) 工資率普遍提高後，全國之購買力，自亦隨之增高，此項增加之購買力，即可用以購買生產品；或各種勞役，因需要之激增，生產與勞役，自須大事擴充，於是全國乃能漸趨繁榮之境。

(2) 提高工資率，可以制止減低工資，及物價下跌之趨勢。所有一切因薪資減少而發生之惡意的價格競爭，亦因以停止，購買力增加後，消費乃能激增，繁榮之目的，即可逐漸達到。

(3) 減輕反託辣斯條例，而提倡各業之集體行動，可以取締無謂的和惡意的競爭；又能阻止生產過剩之發生，物價穩定之結果，對於繁榮之促進，大有裨益。

上列恢復繁榮之三種方式中，以「提高購買力」之理論，敘述最多。此項理論之中心點，亦頗簡單，即僱主須增加工資，俾全國勞工，因獲得額外之工資，而從事於生產與勞役之採購。生產增加後，工資又隨之提高，轉而爲需要之復能增加，是即爲趨向繁榮之正當大道。惟此種目的之能否達

到，在乎僱主將物價之提高，後於工資之增加。換言之，如果物價之上漲，與工資提高，係屬同時，勞工所得之額外工資，便爲物價高漲所沖銷；生產與勞役之需要，既與前無異，則恢復繁榮之希望，自等於零矣。關於此點，羅斯福總統與工業復興委員會主任瓊森將軍，均先後一再聲明，切望工資之提高，應先於物價之上漲。惟事實上不幸適得其反，非但一般物價之上升，並未完全在工資提高之後，且自一般而論，物價之激進，尙較工資之增加爲更速也。

以工業復興委員會過去辦事程序上之未能週到，發生上列之結果，亦無足異。蓋法典經總統簽約，係在一九三三年之八月始生實效；但全部進行政序，早已於五月初決定，成本與物價之行將增高，亦已一再聲明，殆至六月中旬，卽正式在國會通過，勞工工資之增加，既在兩三個月以前，卽爲一般人所知曉，則先期提高物價，自一發而不可遏。大都在「正當競爭法典」公佈以前，卽已先後實行矣。

按諸一般僱主之見解，工業復興條例，乃係襄助渠等減除損失之律法，而非增加之者，故一聞工資仍將增高之說，則提高物價以預謀損失之避免，自爲當然之舉。迨至法典公佈，工資雖須立即

增加，但此際政府之問題，乃在如何從速執行，俾與早已提高之物價，能以並駕齊驅也。

當時對於工業復興條例批評最甚者，多以政府不能阻止物價，使暫不高漲，俾工資復有增加之充分時間爲病，若干人士，以爲政府雖主張經濟有統制之必要，實則毫無統制可言，即使承認政府已有預定之計畫，則此爲不能施行之計畫，實無疑義。

事實上政府所預期之工資提高，應先於物價上漲之計畫，未能成功，固爲行政方面，未能妥事籌畫之證明。然吾人爲探討起見，假定政府一面提高工資率；一方則下令絕對禁止任何之物價擡高，繁榮是否可期，亦爲一堪資研究之問題。如能有所證明，即足以試驗政府所主張之提高購買力之理論，是否合乎經濟原則也。

工資增高以後，僱主之成本，隨即提高。假如增加物價爲非法舉動，則如何獲得額外之款項，以應付成本之激增，自係重要之點。按諸復興委員會行政官吏之意見，似謂僱主雖須增加工資，但因勞工購買力增加之故，營業可以激增，多中取利，結果反得其益，雖然，僱主在獲得營業數量增加以前，必須先行支付增加之工資，而後勞工始有耗費此項額外購買力之可能。故僱主自何處取得款

項，以應付此項額外之工資，仍有先行解決之必要。

僱主因政府強迫其增加工資之結果，可以關閉其一部份之廠屋，以避免成本高漲之影響；亦可採用其他逼使勞工工作過度迅速之方法，俾工資成本，因生產增多而不致加高。諸如此類方法之採用，表面上僱主所付之工資，確較過去爲多；惟以全國總共之工資而論，則非但並無增多，且有減少之可能。故欲擴大工資總數之付給，不一定爲提高工資率之結果也。

一般僱主在提高物價以外，尙可用左列三種方法中之任何一種，以應付工資率之增加。即：

- (1) 減少工資以外之各種費用，俾得節省一部份之用費，以應付工資率提高後之支出。
- (2) 利用積存之現款準備。
- (3) 向銀行借得款項。

茲先討論第一種辦法，即減少工資以外之各種費用，如減削存貨，停止不急要之修理，機器工具等之暫停購買，延緩付款期間，少付股息，以及減低職員之薪給等等，或爲減少僱主對於原料之需求；或爲間接減低一部份人之購買力，在任何狀況下，均足以使勞工所獲得之額外工資，完全沖

銷。自整個之國家言之，與未增加時，無甚出入，所差別者，不過由一部份人已有之購買力，轉讓於另一部份人耳。惟亦有人以爲僱主付出款項，如能重行分配，將一部份之支出，轉讓於勞工階級，即使總數並未變更，亦足以使貨物之需求增加，蓋認爲勞工之使用其購買力，往往較諸一般人爲速也。此自一般情形而論，容有此種現象發生。惟當工業復興委員會開始工作之際，僱主方面，亦並無若干款項，可以暫時減少不用，而轉作工資提高之需。即使有此餘款，但欲求計畫之達於成功，仍應設法增加僱主之總支出，僅僅使其在原有數字下重行支配，實感不足。亦惟有總數支出之增多，方始購買貨物之能力，可以絕對增加也。

假如上列重行分配之方法爲不適用，進一步而希望僱主對於總支出之能增加，則前述之向銀行貸款，與利用現金準備，勢必實行。惟有須注意者，工資提高後，如物價不能同時上漲，則僱主之盈餘，勢必減少，或反爲損失之增加。按諸一九三二年之情形，大部份公司之經營，均告虧累；且因不景氣之彌漫，一般僱主咸不願向銀行借款，亦不願變更其現款準備，蓋防經濟恐慌之更趨激烈也。是以在工資率增加之際，僱主之態度，恐亦未必能有所更改。假如物價不許提高，則僱主所能辦到

者，仍係將現有支出之加以重行分配耳。總支出既未必能有所增加，則所謂提高購買力之理論，將何從發揮哉？

上列之假設，係指工資提高，物價不許上升而言，惟事實上工業復興委員會並無如是嚴格之規定。物價可以自由上漲，政府不過希望其上漲之程度，不致如工資提高之速耳。

政府之計畫，因未能實現，實則計畫之本身，即屬大有問題。根據一九三三年經濟恐慌之嚴重程度下，毅然提高工資，而使僱主之利益受損，實屬不智。結果非但不能提高購買力，而反有使購買力受凍結之虞也。

工業復興條例，以爲推動成本與物價，即足以提高一國之購買力，實係次序顛倒，滋爲可惜。要知提高物價或成本，並不足以增加購買之能力。政府所應注意者，乃在極力鼓勵一般人使用金錢，而同時於物價及成本之提高，則應儘量壓之使低。能如是則貨物之銷售，可以大量增加，勞工與消費者，均能受其裨益，而漸臻於繁榮之境。至增加一般人使用金錢之方法有二：第一爲免除國內利用現有款項之各種阻礙；其次爲貨幣上之擴充，此兩者惜政府均未能予以充分注意。

由工業復興條例施行之結果，可知僅僅增加一般的工資率，並不足以提高勞工之實在進款。普通在工會及若干工業家所主張之提高工資主義，(High-Wage Doctrine) 多未能明瞭表面工資 (Money Wages) 與實際工資 (Real wages) 之區別，表面工資雖一律提高，但如同時物價亦比例增加，其與生產之擴充，實不能發生任何影響；而勞工之實際收入，亦未能因而有所增加，一部份之勞工，容或獲益；但另一部份或反須受損。自勞工之全體言，其結果與表面工資未提高時，無甚差異。

在生產效率增加之際，工資率與物價之逐漸上漲，乃屬自然之趨勢。因之工業技術方面之進步與改良，往往間接促進工資之提高，因勞工之技術，亦隨之增進也。惟以人爲的方法，突然的將一般工資提高，而不注意於勞工生產能力之增加，則結果非但不能使勞工之收益增多，且反有阻滯之可能。

工業復興條例認爲提高工資率永無錯誤之謬說，似已盡其宣傳之能事。以吾人所知，新法對於所有工資之調整，均係向提高一方面進行；甚至主張工資率無論如何不應減低，此種使工資組

織缺少活動性之方式，亦爲使物價組織發生凍結之重要因素。又如利用工商機關之試行穩定物價，足以使物價之重行調整，發生阻礙，此於生產量之擴充，亦不免受其嚴重之影響也。

按諸價格制度下，物價之高低，應根據經濟情形而有所變動。事實上若干之工商業中，因私人合同，及政府統制之關係，物價之變動，往往極緩；甚至完全不變者，亦頗可能。無論在工業復興條例頒佈之前或後，此種物價之反應，實足以使經濟制度之運用機能，受其妨礙。自社會或政治之眼光觀之，物價不應有所變動，或有其必要之理由在。惟自工商業之穩定方面言，凡使工資與物價不易發生反應之結果，將使穩定之目的，難以達到。實則此種工商業之穩定，較諸工資率與物價之穩定，實千百倍其重要也。

歸納言之，工業復興條例，對於振興繁榮，實未能有任何供獻；且不免有阻止恢復繁榮之嫌，雖其妨礙至若何程度，因各種因子之複雜，未能予以確實之評定；然由前之分析加以觀察，其未能達到理想之目標，實彰彰明甚者也。

(註)關於工業復興條例之批評詳見 L. S. Lyon and others 'The National Recovery Administration,

An analysis and Appraisal," Washington, D. C. The Brookings Institution, 1935, Chapters XXXI-XL.