

時代叢書

英國戰時經濟統制

孟廣厚編譯

正中書局印行

譯者序

這本小冊子，係譯者就英國勞伊德 (E. M. H. Lloyd) 所著 *Experiments in State Control at the War Office and the Ministry of Food* 一書，選譯其最後十章而成。原書內容分四部：第一部（第一章至第五章）敘述英國陸軍部實行統制之起源；第二部（第六章至第十二章）敘述皮革工業及各種織物工業統制之經過；第三部（第十三章至第二十章）敘述肉品及脂肪等統制之詳情；第四部（第二十一章至第三十章）申論戰時統制之方法及一般原則，而以前三部所述事實爲立論根據，俾資佐證。譯者所譯爲此書之第四部。

勞伊德所著原書，乃 James T. Shotwell 主編之 *Economic and Social History of the World War* 叢書中之 1 冊（由 *Carnegie Endowment for International Peace* 出版）。該叢書已出版各卷，多由各國曾參加大戰實際工作之專家學者執筆，故內容豐富詳實，可爲研究戰時統制者最佳之參考書。

勞伊德氏於上次世界大戰，曾任英國陸軍部糧食部之重要職務，擔負重要統制工作，對英國所行各種戰時統制政策，頗多貢獻。其綜論戰時統制之方法原則時，持論主張，全由事實經驗出發，與一般正統派經濟學家言戰時經濟者，頗多不同。彼贊成國家統制，認國家統制不僅戰時必要，平時行之亦可使社會全體受莫大利益。氏於原書序文中復預言第二次大戰降臨時，將使全世界陷入一種軍事共產主義（A sort of military communism）的狀態中，個人自由及私有財產，將較上次大戰，受更嚴厲之國家統制。試觀近來各國政府所屬行之各種統制政策，多係為準備二次世界大戰而發，二次大戰果來，則勞伊德氏之預測，頗有不幸言中之可能！

譯者於一九三五年暑假翻譯此書，以時間關係，僅譯其第四部。該書前三部就陸軍部糧食部戰時管理（War-time administration）之事實，敘述戰時統制（War-time Controls）之演進，固甚重要，但其第四部論列戰時統制方法原則各章，實尤為精要；且讀第四部，即可略見前三部所述史實之梗概，以申論方法原則時，每引前述史實為立論張本也。此亦譯者僅選譯其第四部各章之重要理由。

暑假後，課程繁忙，僅能抽暇整理譯稿，未畢而病。病時有四月餘不能執筆，迄一九三六年五月始勉強完稿。譯者深憾，值茲病後初愈，未能就譯稿詳加校正，錯誤之處，知所難免，尙希海內讀者，不吝指正，是幸。

一九三六年五月二十日

譯者誌於英倫。

目次

第一章	戰時組織問題	……	一七
第二章	戰時工業之組織	……	一七
第三章	規定物價之學理及其機構	……	三四
第四章	輸入之國家統制	……	五七
第五章	估定成本制度	……	七八
第六章	農產物之統制	……	九七
第七章	製造品之統制	……	一八
第八章	商人與戰時統制	……	三八
第九章	有組織的分配	……	五一
第十章	戰時國家統制之反動與將來之改造	……	七一

第一章 戰時組織問題

上次大戰期間，在英國內有兩句很流行的口號，一句是「任何私人利益，應以不妨礙戰爭之順利進行爲限」，另一句是「對於商業經營的干涉，愈少愈佳」。前一句話的意思，是不許商人實業家過度牟利；後一句話的意思，是要政府對商業的營業自由，不要過度干涉。這兩句話在戰時不知復述了若干次；每次重述都要有其各不相同的新的涵義。在原則上，這兩句口號已成爲取得民衆認可的戰時格言。但在實際應用時，恰與其他一切抽象的基本原則一樣，牠們的意義可隨情境之不同而變遷。隨戰時各種情況之演變，隨時會作過種種不同之解釋與應用。政府官員與商業團體代表開會討論各種具體問題時，對上述二語在原則上各無爭執，惟每值應用於某特定事實時，意見上便難免衝突分歧。雙方對之各有不同之解釋，並各欲用之於不同之意

義。

問題的核心，是在要確定對於商業的經營常態，加以何種程度之干涉限制，方不妨礙戰爭之順利進行。對此問題，因時間及個人之不同，曾有多種不同之意見。大體言之，反對國家干涉，幾成普遍之偏見。商人及製造家，素來重視營業自由，財產權神聖，及自由競爭；凡國家社會主義的主張，如對於個人自由及私人企業之限制辦法，無不極表厭惡。有此內心之厭惡，因對前述二語，不免有不滿之讖議，認政府管理必至泄沓無能，國家干涉將使一切反不如前。設此種意見，果屬真理，則適值國家爲爭生存而奮鬥的期間，竟實施政府管理，以無效率的工業組織制度，代私營而有效率的工業組織制度，此種舉措殊無異愚蠢之自殺政策。當時各部總長大臣及一般政府官員，亦有與實業界中人抱此同一意見者。他們的根本觀念是對政府的能力，不肯相信，表示懷疑，以爲這種無成規可循，無前例可援的國家管理事業，難有順利成功的希望。

所以一切戰時管理方策的發展，均係應當時環境需要，由逐步試行應付中，繼續產生者，並不是中央政府有計劃的預行制定整個的詳密干涉政策，以堅絕的態度，澈底執行者。商人私利

與國家公益，成爲兩個難於調和的對抗勢力。對此問題始終無根本調解的原則宣布，僅由零碎的適應，及權宜的和解，獲部分之解決。最後迫於大勢，漸覺軍事徵發，勢所難免。終至認之爲當然原則，期在必行。惟對工商業之徵發，迄未列爲確定政策，而毅然雷厲風行。當作戰期間，欲發揮國家最大戰鬥威力，對工商業不能不行普遍徵發。惜此種觀念，在開戰之始頗遭反對，直至戰事終了，亦未曾達徹底實行之程度。

「照常營業」(Business as usual)一語，是戰爭初期一般人公認的至理名言。一般商人製造家等，如無特別原因，咸應鼓勵其繼續經營其業務，俾不停頓。如何助工商業按常態繼續進行，以容納當時失業工人，實開戰最初數月間之嚴重問題。中歐封鎖，驟失如許市場，此目的不易如願實現，亦宜另謀開闢世界市場，以渡難關。在沒有預定的戰時經濟動員計劃情形下，這是惟一的救急政策。況繁榮之商業，優厚之工資，及高度利潤，乃國家收入的重要稅源，政府舉債的基礎；其視此三者爲順利進行作戰的必要條件，殊具至理。故不能不努力維持一切實業，照常經營，以鞏固政府財政實力。這種觀念實反映於戰時各種事業之措施；惟其理由有時未便盡行明

白宣示。

開戰未久，由一九一四年十月起，已感軍需軍器等之龐大需要，非現有軍備製造廠所能供應。陸軍部乘此時機，建議政府，主張將所有軍備製造廠收歸國有，其利益有二：第一可確保供給之充足，第二可避免自由競爭所生之提高價格的惡果。此種建議，俱以爲時機尚早，未便採納。因國家安危，正賴軍備製造家之忠誠合作，爲國宣勞；如政府將此種極專門化的工業，收歸國營，直接負管理重任，不僅與公認之經濟學說相違，且係一種很危險的冒險嘗試。國家直接管理一切軍需工業，殊無一定成功的把握。

政府對於與軍需工業同樣龐大的其他三種事業，已實行國家干涉，獨於軍需工業作如上之考慮，在原則上似屬令人不解。政府既以國家信用作銀行及匯兌莊清償能力之擔保，對敵國商人及其他債務者不能償付之商業期票債票，亦由國家信用負責清償。復以擔保戰前純益爲條件，將全國鐵路收歸國家管理，並成立砂糖供給皇家委員會，實行砂糖統制政策，使砂糖之採購與輸入成爲政府之專利。惟於軍需工業，不肯卽行統制其中理由，須略加解釋。緣前舉三例，情

勢特殊，國家干涉，絕對必要，故實施國家管理，頗易進行。如金融方面，政府之舉措，正是挽救全國金融組織，使其不至陷入崩潰運命的緊急處置；其效果，並非干涉金融營業的私人利益，恰是保護他們，使他們免於破產的威脅。國家公益與有關係商號之私利，並無半點衝突。鐵路方面，國家管理，是國防計劃中的預定步驟。由軍事言，各方無不認之爲確屬必要。事實上，此乃陸軍部緊急動員，迅速遣送遠征軍所預製動員計劃之最要一部。關於砂糖管理，因砂糖市場，已陷窘境，國家統制責無旁貸。中歐各國所供給製糖原料，一旦斷絕，多數砂糖精製廠，需要原料正殷，故國家管理極易實現。政府所探應付之策，係保護糖商，協助糖商，與彼等私利，並無矛盾。社會利益與個人利益，既屬一致，糖商自無異議。

軍需工業的情形，與此大異。許多大工廠的經理監督，均爲股東利益着想。其事業既係建設於平時，在平時對於軍需出品的需要，當然低微。此種股東平時所獲既微，戰時似宜允其得相當利益。由商業言，並非不合。戰時對軍需品需要正急，如不許其賺得高度利潤，實不易吸收大宗資本，繼向軍需工業投資。各股東亦將以政府待彼等太苛，有欠公正。政府如斷然剝奪彼等期在必

得之利益，將來頗難希望他們再如以前之服務。據此理由，陸軍部僅能以訴諸道德良心的無效手段，去應付購置軍需品的問題。本可用協商方法將軍需工業收歸國營的主張，惟有暫置不論。直至一九一五年六月軍需部成立，由特別法案取得對軍需工業之管理大權，軍需工業始列入統制範圍。前此軍需莊的利潤，純由供給需要法則決定，漫無限制。除軍需莊商人自覺應行節制，酌減其過高利潤外，任何人均無權力影響其利潤率之決定。

開戰的第一期，即戰端已啓之首十二個月，最要問題是爲協約國取得各種供給，不暇計其價格之高低。這並不是一個簡單問題。開戰不久，即感供給缺乏，其原因如次。第一，僅邀熟於軍隊需要的商人投標。所邀商人，能否勝任，願否承辦，尙不可知。第二，許多製造家忙於私人訂貨製造，或爲私人合同所限制，不能以全部出品供給政府需要。第三，對某種商品需要已超過該工業現有生產能率，無術充分供給。同時，一切交易，均因陸軍部採買機構繁複遲緩，益增困難。此外，設政府欲順利採購需要物品，對於由投機商人，地方軍事長官，及協約國代表等之競買，原料供給之不定，軍隊對於壯丁之需要，及陸軍部之空前浩大需求等原因，所形成之市場混亂與解體，必須

設法制止。另謀以有系統之組織，代替混亂之現狀。這一段努力的顯著表現，是逐漸開始與實業團體，進行協商。各商業公會或委員會，既能代表各業全體，即可與之商定較長期的集合契約或集體合同，以代替個人投標，廓清狂亂之投機。

解決此種問題之第二階段的特點，是對物價問題漸加以特別注意。政府採購所付價額，須以批購商人所付價額為限。除少數例外不計，政府購置所出價格，未有超過此限者。物價既由當時市場供求情形決定，政府購貨，惟有力圖所付物價與商人購買同貨所付價格無較多較少之差額，以謀節省費用。因國會對政府浪費頗有批評，但國會又未以統制特權授諸政府，許其按管理價格，購買商品。政府僅能試行以生產成本（Cost of production）及合理利潤（Reasonable profit）為基礎，以規定物價的辦法；再以此公道物價與商人協議，取得其自動同意，以進行交易。後來，這種規定物價的原則，稱為「估定成本制度」（Costings System），載入防疆法（The defence of the realm regulations）中，發生法律效力；政府機關採購商品，遂可自定價格，不必顧及市場價格。不按市價購物，不僅是權利，且成政府機關的職責。至此，估定成本制

度，成爲公認的公正辦法。規定最大價格之權力，既變成法律，載入法規，國家管理之強度，漸達頂點。第一步，政府管理權，僅施於特許交易；第二步，將此統制權列入正式法規，由法律授權政府，許其有規定物價之權力。如此，管理物價，在原則及法律上，始獲完滿解決，有確切之根據。此種權力，於開戰之第二年終前，已經確立。軍需部於一九一五年九月，已將此權施於製造軍器的金屬品之管理。陸軍部於一九一六年六月，復以此權施於國產羊毛之統制採購。

大戰的第二年中，軍需品問題，物價問題，愈趨複雜。管理範圍已包括多種商品及各商品之全部製造歷程。國家對市場勢力，初僅作有限度之干涉，嗣竟行完全之統制。始也，集中之採購，只施於製成之商品，繼則施於一切重要的原料品。由原料品之集中，採買與統制，又引起許多其他問題。政府要依不同情形，製定各種不同之詳細統制辦法，俾分別由海外市場採購各種原料。或委託巨商擔任採買任務。原料品由採購，輸入直至分發轉運之澈底統制，於一九一六年三月，由陸軍部施之於俄國亞麻之購買，於同年五月施之於小牛皮之購買，於八月復施之於黃麻之購買。一九一六年六月，決定徵發全國國產羊毛後，聯帶引起的問題，愈形複雜。例如，如何應付農民，

如何由千萬農人按規定價格收購農產品皆是國家不。僅擔任批發的分配任務，更成了惟一的收購商人！

戰事進行到第三年，經濟情勢，生急劇轉變，政治上激成改組政府的變動。當時難題，第一是財政困難；第二是船舶噸數不足；第三是原料缺乏。有些重要原料，在世界市場上已現稀少。一九一六年末至一九一七年初，恐慌愈甚。環境情勢，漸迫一般人贊成原料品之國家統制。陸軍部乃以協議方法與殖民地政府商購澳洲及紐西蘭所產全部羊毛。在政府管理的毛織工業，亦發生不能不特別注意的兩個問題：（一）出口貿易之維持。（二）人民需要之供給。第一問題所以重要，因政府財政困難，須以輸出品換取外幣，以支付重要輸入品之價格。美國加入協約國戰線，匯兌困難，漸趨和緩，不復如前之嚴重。惟尚有船舶噸數不足及須儲積重要原料以供軍隊居民需要二者，仍使維持出口貿易，成為戰時經濟中重要問題。一九一七年一月後，人民需要之供給，驟成戰時組織中最複雜之困難問題。國家要依管理價格，將生活必需品公平分配於全國居民，致政府所行戰時統制經濟，頗與國家社會主義的綱領相似。人力問題，至一九一七年，亦極嚴重。特派

定國民兵役總管 (Director-general of national service) 辦理限制次要工商業僱傭人員，移轉勞工至最需要之部分，準備充分人員供軍隊需要，及其他人力經濟使用事項。一九一七年終，須以更多之船舶噸數及軍需品援助各協約國，致對人民消費，不能不作進一步之限制。代協約國所辦輸入任務，亦不能不編列一定程序。「平等犧牲」及「富源之混合經營」二原則，亦漸被一般人所公認。

茲將戰時組織問題作簡要之歸納，俾對前述各問題，得較清楚之概念。下列綱要係摘自大戰第三年時作者所草之備忘錄。該時，財政與船舶噸數之經濟運用，同為極要問題。對工業應行有組織之統制，亦公認確有必要。惜因種種關係，大綱所列，並未完全施之於實際。

由軍事觀言，一國之戰時經濟任務，大體如次：

- (1) 達入伍年齡，適於軍隊服務之人民，應一律解免其職業任務，俾為軍隊服務。
- (2) 為國家軍隊全體，備置服裝、食物及軍器。
- (3) 為後方工業人員，備置衣、食、住及工作工具。

(4) 由國外購置主要食物、原料及國內工業不能生產之商品。

(5) 向國外銷售或輸出軍事及工業上不需要的商品或服役，以資支付輸入商品之價格。資本、勞力用於上述各種經濟活動者，是重要服務；用於其他用途者，均係浪費。資本、勞力不用於重要服務，殊有損一國之戰鬥能力。欲獲最後勝利，必以最大努力，依作戰惟一目標，以動員全國經濟富源。

爲達前述目的，必採適當方策，確保下列各項計劃之實現：

(1) 人力之經濟

(a) 以婦女，及已過從軍年齡及不適軍事服務之人民，代行壯丁職務，使壯丁悉數入伍。

(b) 禁止或限制次要職業僱傭人員。如供國內消費之奢侈品工商業是。

(c) 以自動或強迫方法，使勞工由不重要生產，轉入重要生產。

(2) 財政之經濟

(a) 禁止或限制不重要之資本斂集與借貸。

(b) 禁止資本輸出及債票輸入。

(c) 統制國際匯兌，僅資助重要商品之輸入。

(d) 穩定物價、工資及利潤，以防制通貨膨脹。避免工業不安，工資爭議；防止對奢侈品及非必需品之支出。

(e) 額外利潤，不勞而獲之贏餘，應由國家以專利、租稅、或公債（自動的或強迫的）等方法斂集之，以供重要支付之需要。

(3) 運輸之經濟

(a) 集中統制海上運輸。

(b) 統制軍事需要品及人民主要必需品之輸入。

(c) 限制鐵路客運及貨運。有緊急需要者，與以優先運輸權利。

(d) 依劃區制度，行食品、原料品及其他重要物品之有組織分配。免除同類商品由兩地交相運送，減少鐵路運輸至最小限度。