

社會行政叢書

民衆組訓類

勞力供給與國防

社會部研究室主編

述譯

張永懋

社會行政叢書例言

一、本叢書以研究社會行政原理，檢討我國固有設施，分析我國社會實況，介紹各國社會行政制度，並建議實施方案為宗旨。

一、本叢書內容，計分總體研究調查，社會政策，民衆組訓，社會工作，社會福利，合作事業及人力福利等八類。

一、本叢書目的，在供業務指導及人才訓練之參攷，並供一般閱覽，以謀社會行政知識之普及。

一、本叢書由社會部特約專家學者，就其工作經驗及研究心得，分別編譯，俾理論與實際密切扣合，相互印證。

一、本叢書歡迎批評討論俾資改進，來件請寄社會部研究室。

譯序

我政府於本年三月二十九日公布國家總動員法，並於五月五日明令實施，旋社會部成立勞動局，負責辦理勞力動員事宜。關於勞力動員，我國過去尙少經驗，對於世界各國實施勞力動員辦法，允宜深加研究，擇其適合國情者，予以採取而利用之。

本書原著由國際勞工局去年出版，著者魏布羅克氏關於勞力動員之著述甚豐，本書乃其傑作。其內容敘述世界主要國家戰時實施勞力動員辦法，並作理論上之探討，詳明允當，極可供吾人之參考。

本年六月間，蒙程海峯先生將原書惠借閱讀，深覺有參譯之價值，又承谷部長囑速譯成，作爲社會部叢書之一，爰不憚溽暑，利用公餘之暇，着手翻譯，歷三閱月蒞事。因時間倉卒，譯文祇求不失著者原意，未遑細加潤飾，是則於心不無耿耿者耳。

譯本書時，獲助於張天開先生者良多，譯成後復荷張鴻鈞暨程海峯兩先生審閱一過，多所指正，謹於此致謝，惟譯文中倘有錯誤，仍應由譯者負責。寧人時予鼓勵，使此工作卒底於成，且協助整理全稿，不辭辛勞，亦爲銘感難忘者。

原著用語，間有頗費思索而不易以恰當之中文成語表達者，祇可就譯者一時意想所能及，擇且譯出，例如 "Religion" 之譯爲「變通」等，似尙未盡妥適，惟如參閱上下文，

自亦可明瞭大旨。譯文錯誤之處，恐所不免，尙望海內賢達不吝指明，俾再版時得以改正，則幸甚矣。

張文懋 三十一年雙十節於社會部

原序

自一九三九年九月大戰爆發以來，本局即特意研究國家戰時經濟進展當中所發生之各項問題。理事院於一九四〇年二月，在日内瓦開會，通過本局工作計畫，此計畫包含戰時各種社會與勞工問題之分析，就業組織問題，亦列入其中。關於戰時問題，本局已發表幾種研究報告，最近發表者，有戰時經濟研究（*Studies in War Economics*）與大不列顛勞工情況（*The Labour Situation in Great Britain*）二種。現本報告所研究者，乃為由於迅速執行廣泛的國防計畫而發生的勞力供給問題。本局曾將本報告之大部分草稿，提出於一九四一年四月十二日大局在蒙特來爾（Montreal）召集的美、加、國勞三方會議，本報告之結論，雖係參照此會議討論之結果而擬訂者，但本報告之發表，仍由本局負責。

本報告係就業與勞工狀況組（*Employment and Labour Conditions Section*）主任魏布羅克（*Pierre Waelbroeck*）所著，並由麥耶（*Elizabeth Mayer*）從旁協助。對正在不斷演進中之政策，自難得一完善無缺之分析，而本報告所根據之參考資料，亦難保其將最新者包括無遺，關於戰遠之國家尤然。且在目前情形之下，實地調查既不可能，即不得不僅賴口公布之文件，此種缺憾在本報告中有時可以發現。惟是本報告之發表，或可指明勞力供給各項問題之相互關係，以及各國為執行其國防計畫而必須解決勞力供給問題之各種經

驗，備供參考，是則本局所希望者也。

緒論

任何國家倘從事戰爭或準備抵禦侵略，即須集合其全部人力物力以赴，此爲現代戰爭所要求者。國防組織建立之速度，須賴乎人力物力之完全的迅捷的動員。所謂動員，不僅需要所使用的人力物力之數量，有最高度之增加，而且需要人力物力之利用，盡可能的合乎經濟原則。人力物力如有浪費，即爲目前以及將來之損失。人力之浪費，尤應避免，因並影響不僅有關物質方面，而且有關精神方面。工人生產力之大小，與心理的因素頗有關係，一旦感覺其勞力浪費，則其工作即難如以前之緊張。此種心理的關係，實爲人力動員與物力動員區別之所在，亦即勞力供給政策之特點，擬訂並執行政策時，應特加注意。

由於迅速執行大規模的國防計畫，遂發生勞力供給問題，此已爲衆所素稔。問題之真象，業爲一九一四年至一九一八年大戰之經驗所闡明，而此經驗更爲近年準備全面戰爭之國家在戰事爆發前後所利用，所充實。勞力供給問題可分爲四類：第一，人力在工業與軍隊間必須獲一最適宜之分配，庶不因軍隊之擴充而使經濟組織缺少必需之勞力，尤其不可妨害軍火之生產。第二，對重要工業中之勞工，必須防止其改入非重要工業，並防止重要工業中之僱主競爭僱用工人，致使其隨意轉業。第三，軍事工業如需增添工人，即須用訓練或重訓練方法予以增添。最後，全國人口中所有可利用之預備勞力，須隨國防生產方法

之擴充，而予以動員，以使生產達到最高限度爲目的。所謂預備勞力，係指失業工人，現任工作未盡所長之工人，可以或理應減縮的非重要工業中之工人，平常不在勞力市場中之人，以及外籍工人等而言。

草擬一合理的勞力供給政策綱領，尙非難事，然如離開理論分析之範圍，而進入具體事實之範圍，則困難滋生矣。所有許多勞力供給問題，並非在國防計畫開始實行時一齊發生，各問題之發生及其比較上的急要性，視一國工業化之程度，工業組織，及就業狀況與趨向而有不同。在任何一國，對勞力之需求，因生產程序階段之不同，而有量與質的差異，易言之，製訂一勞力供給政策，不能遵從呆板的定則，祇有此政策之目標，可以爲一共認之定義所包括；至實行辦法之採擇與其意義，以及此辦法所具強制性之程度，視各種問題在一定時間以內比較上之急要而定。

因此，關於國防工業之勞力供給政策，根本須帶有彈性；對於勞力需要與來源上變化之不斷的演進與調整，亦須能適合之。但如欲獲得此種繼續不斷的適應，先須遵守兩個條件：第一，對於勞力需要之範圍與性質以及現有勞力來源，須有普遍的調查。第二，行政機構須富有效率，庶負責當局根據已有之調查，隨時可以決定所需要之辦法，與其適用範圍以及其執行之方式。勞力供給政策所根據之調查的確實性與負執行責任之行政機關的能力，不僅決定政策之技術上的功效，而且決定有關人民對政策所生之信任與接受政策之誠

心。

本報告分上下兩編，上編包含四章，依照前述之四類問題，將戰時或緊急時期由於擴充國防工業而發生之勞力供給問題加以檢討；下編討論調查與行政組織，蓋如對勞力供給問題謀一適當之解決，調查與行政組織爲必不可少者。每章均先將有關各問題之要點予以簡略分析，分析之後，即分節敘述各國爲適應戰爭或緊急狀態之需要而採行之辦法，以爲例證，爲此所舉國家，計有澳大利亞、加拿大、法國、德國、大不列顛、日本、新西蘭、南非聯邦與美國等國。

此諸國家之積極從事戰事準備，在時間上有先後之不同。在德國，自國社黨於一九三三年掌政後，即極力重整軍備；計畫之準備部分甫經完成，便於一九三六年實行其第一次四年計畫，公然集中其整個的經濟組織，從事武力與軍事生產之最高度的擴充。日本爲進行其自一九三七年開始的對華戰爭，依照需要，逐步發展其戰時經濟。法國與大不列顛在戰前之危急時期，已逐漸增加其軍火生產，但直至戰事爆發後，纔開始依照國防需要將其所有人力加以組織，在大不列顛直至一九四〇年四五月軍事變故發生之後，對人力之組織始極力推進。不列顛各自治領地於戰事爆發之後，始將其經濟組織導入軍火充分生產之途徑；但各自治領地最初所受危險，不甚急迫，且其重工業亦不甚發達，因而實施計畫需時較久，直至一九四〇年下半年，國防事業始有大規模之擴充，以應付當時整個大英帝國所

處之危境。至於美國，爲非交戰國，至一九四〇年六月，纔開始實行盡量擴充軍備之計畫，亦祇在此後幾月中，始逐漸將人力予以有系統的組織，並予以充分利用，一以鞏固本身之防務，一以擴大對大不列顛之物質援助。

上述各國在擴充國防生產上所達到之階段，與其政治或軍事情況所需要的軍隊之數量方面，互有差異，其結果之一爲各國勞力供給問題在形式與急要程度上大有不同，因而勞力供給政策之範圍，在各國亦即絕不相侔。故吾人以爲對於不斷演化並在不同進展階中之各國政策，不便加以比較的分析，而應以分節方法敘述事實，藉明勞力供給政策在每一國家究係如何演化，並演化至何種程度而已。

然而理由尙不止此，假如爲便作比較之故，將各國經驗之綜述，予以分裂，而採取一種通用的結構，則將忽略各個國家勞力供給組織所由產生之籠統的概念，以致關於所敘述之辦法，或有得一錯誤印象之可能。關於勞力供給問題之心理方面，已在此緒論中首先特別提出。在極權主義國家，勞力供給政策構成權力主義的制度一部分，而權力主義的制度之精神，即在強制服從並嚴厲實行極權主義的領袖原則，以取得每個人之最高度的生產額。此種方法與民主國家之制度及傳統顯然背馳，蓋在各民主國家，個人與國家之關係，係建立在民主原則的基礎之上，而彼等爲衛護此原則，現正動員其人力也。此等國家如欲使每個人對國事熱効力，即必需實行一種合作制度，每個有關之人，藉由彼所參加設立

且親加信任之組織，可以確知擬訂之辦法爲必需而有效，保障其合法的利益，並積極協助勞力供給政策之準備與實行，貢獻其對此問題之全部的智識與直接的經驗。因此，後面敘述各國之經驗時，即將表明在合作原則滲透整個國防組織並構成勞力供給政策之一部分的國家，合作原則究係如何的實行。最後，本報告在結論中特別提出目前勞力供給政策與戰後時期勞力供給政策之關係。在戰後時期，勞力需要之結構變更，勞力供給之結構，即須重行大加調整，以資適應也。

在戰時或緊急時期，與勞力組織有關之問題，自不限於以上所述。與勞力供給政策同樣有關者，尙有其他問題在，惟在本報告內倘予論列，勢須將國防組織所牽涉之一切勞工工業問題盡行容納。國防契約之訂立與勞力之供給之關係，因軍事工業之突興而發生之各種社會與經濟問題，優先權對勞力市場之影響，工資政策及工作時間，衛生安全與福利辦法之分析——所有此若干及許多其他問題，均與就業組織有關，而爲研究整個勞力供給政策所應加注意者。在本報告之結論中，對此諸問題將簡略提及，而非欲用之以表示其對於國防組織關係之重要性。又此諸問題有若干將由國際勞工局繼續發表報告，作詳盡之研究。惟本報告爲便利起見，僅就與勞力供給之管制、分配與動員各方面直接有關之問題及政策，加以分析與敘述而已。

目次

譯序

原序

緒論

上編

勞力供給問題

第一章 軍隊與工業間之人力分配

一 大不列顛

二 不列顛自治領地

三 法國

四 美國

第二章 就業統制

一 大不列顛

二 法國

三 德國

四 不列顛自治領地

目次

次

五美國

六日本

第三章 勞力供給之職業的適應

一 大不列顛

二 法國

三 德國

四 不列顛自治領地

五 美國

六 日本

七 大不列顛與印度合辦之訓練

第四章

勞力動員

一 大不列顛

二 法國

三 德國

四 不列顛自治領地

五 日本

下編 調查與組織問題

第五章 調查	………	二二三
--------	-----	-----

一 大不列顛

二 法國

三 德國

四 加拿大

五 美國

六 日本

第六章 組織	………	二五二
--------	-----	-----

一 大不列顛

二 法國

三 德國

四 加拿大

五 美國

六 日本

結論	………	二八一
----	-----	-----

上編 勞力供給問題

第一章 軍隊與工業間之人力分配

當一國決定同時大量的並迅速的擴充其軍隊與國防生產之時，首先發生之問題，卽如何使人力在經濟需要與軍事需要間有一正當之分配是也。

現代戰爭需要大量軍隊，但同時爲裝備與供給軍隊之故，亦需要大量勞力，故軍隊之擴充，固有其軍事價值，但亦不可漫無限制，國工擊仍須保留適當的勞力供給，其目的不僅在生產軍隊所需之軍火，變爲供給，且在繼續供給人民以必需品與勞務，並於換取外匯之必要範圍內，繼續維持出口貿易。

假如軍隊與工業對人力之需要，僅係人數分配問題，則此問題自較簡單。困難之點，乃在軍隊之需要與工業之需要，時常發生衝突。軍事徵募幾絕對的影響男性人口，故對僱用多數男性工人之工業，較對僱用多數婦女之工業，尤有減少勞力供給之趨向。然而大多數重要的國防生產工業，如工程業，金屬製造業，鑛業與建築業等，照例僱用最多的男性工人。且適合兵役年齡之人，最有產能力，並佔在業工人中之多數。其結果之一，爲被徵調者，在業工人較失業工人爲多。尤有進者，軍隊在多種職業上之需要與工業之需要直

接衝突，例如，同一有技工人，在工廠需要其生產機械軍器，而在軍隊則需要其檢查修理此種軍器。

兩方需要之衝突，祇有經過全國所有人力之重分配與有系統的利用，始能得一最後解決，但在適當辦法實行之前（本報告第三第四章內對辦法將予以分析），必須設法使軍隊之擴充，不致妨礙重要工業與事務之維持與發展。

此一大問題在多數國家雖屬相似，但因每一國家對軍隊之徵募與戰時經濟之發展二者所能調和之程度不同，故問題之內容亦即有別。

在實行普遍強迫兵役已有長久時期之國家，一遇緊急之時，即大行擴充軍隊。在此種國家，將各個人予以徵調，使受軍事訓練，已實行有年，對於每個人在真正動員之日，將居何種職位，則不計及。此種制度罕有設法使軍隊之擴充，與戰時經濟之發展相調和者。須俟在動員之日第一次徵調辦過之後，主要工業勞力供給因動員所生之罅隙，始能設法填補。當國家危急萬分，必需完全而迅速的動員之時，其經濟組織即遭遇絕大的困難。例如，在法國，國防部部長曾於一九四〇年三月宣稱，生產民用物品之工廠與生產政府軍火之工廠，在戰前有工人一、二三〇、〇〇〇名，由於國家動員結果，減少至六二〇、〇〇〇名。

但在一個國家，如其軍隊需極度增加，而有動員義務之人數比較少時，則情形即頗有

不同。此國家必須將軍事力量與工業力量一併予以充分的擴張。倘所處局勢倘非萬分危急，則重要工業所需勞力供給之擴充可能與軍隊之擴充，並駕齊驅，一方將調服兵役者所遺之空缺覓人替補，一方設法適應戰時生產增加之需要。德國當為在最有利情形下，二者並舉，慶告成功之一國。一九三三至一九三九之六整年中，德國同時增加並訓練軍隊與重要工業所需要之人力，兩方面互相調和，俾便至總動員時接替有人，不感困難。

但即在軍隊擴充頗為緩和，使重要工業之維持與逐漸擴充不受嚴重阻礙的國家，對某種人在派定其服役之時，覓人接替，有時亦不可能，結果，在有人接替以前，必須設法阻止或延緩其徵調。美國採用之方法，為實行個別審查，研究每個工人被代替之可能性及其擔任工作之重要性。此審查之目的，完全在乎保障現有工業，使其不致遭受因某種工人改服兵役或急欲投軍而退出工業所發生之困難，至對於重要工業之將來的勞力需要，則未顧及。在此種制度之下，失業或不擔任重要工作之工人，縱然將國防工業大規模擴充時，對彼等一類工人之需要，定有增加，而目前仍不能免於徵調。

祇須如前所述，軍隊之增加，不致將重要工業所必需之預備勞力罄用無餘，美國之方法，自然可以認為適當。若對某一類或數類工人有罄用無餘之趨勢，即需採用更遠大之辦法，以為工業保留充分的勞力供給，此即保留職業表（Schedule of Reserved Occupations）所立制度之主旨也。依照此計畫，擔任表內規定若干種職業之工人，服役受有有限制或竟禁