

書叢政行會社

類訓組衆民

# 題問員復力人

編主室究部會社

譯善扶任

行印局書中正



版權所有  
翻印必究

中華民國三十四年十月渝初版  
中華民國三十五年十一月滬一版

社會行政叢書

人力復員問題

全一冊 定價國幣一元五角

(外埠酌加運費匯費)

主編者	社	會	部	研	究	室
譯述者	任	扶	善			
發行人	吳	秉	常			
印刷所	正	中	書	局		
發行所	正	中	書	局		

(2044)

## 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，並建議實施方案爲宗旨。

一、本叢書的內容，計分社會政策，民衆組訓，社會工作，社會福利，合作事業及人力等六類。

一、本叢書目的，在供業務推進及人才訓練之參考，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，俾理論與實際密切和合，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。

## 原序

在一九四一年國際勞工大會的閉會席上，美國總統曾經宣稱：「如果沒有開明的社會政策，平民便不會得到真正的自由。歸根結底，這種政策就是今日民主國家作戰所爭的錦標」。

戰後人力復員所需要的各種政策，現在已應加以考慮。在這本報告裏面，國際勞工局提出幾個將來必然發生的問題和幾個可以解決問題的步驟。在民主國家中這種情況將有若干共同的地方。書中的實例多是澳洲、加拿大、英國、新西蘭、南非聯邦和美國曾經發生的事實或擬訂的方案。本局正計畫另出版一本關於其他各國戰後重新就業問題的報告。

這本報告的目的，不在對於戰爭期間的就業變遷或戰爭終了後的就業組織，作一技術的分析，而在初步提出戰後經濟復員中幾個就業問題的範圍與特徵，建議幾條解決的線，並希望引發公開的探討。

國際勞工局相信這種問題需要廣泛的討論，無論在軍隊裏、在工廠中、在田野中，及在每一個生活部門的男女人民，對於解決這種問題所需要的開明社會政策，都應貢獻

聖部的力量，本局將盡可能和他們共同努力。

## 譯序

人力復員是人力動員的相對工作。人力動員是指將一國的人力由平時利用轉變為戰時利用，人力復員相反地是將一國人力由戰時利用恢復到平時利用。

我國戰時人力動員的成績，與歐美各國比較，無可諱言是望塵莫及的。造成的原因，一部分固然是我國人口太多，組織散漫，教育水準低落，使動員計畫不易實施；但最重要的還是我們缺乏實際經驗，事前毫無準備的緣故。歐美各國承受上次大戰的教訓，在平時即開始研究動員的方案，一旦戰爭爆發，便可立即實施；反觀我國在抗戰初期，對於人力問題幾無任何措施，直到一九四二年後，我們的人力動員政策、法令、機構和人員，始逐漸訂立與設置。但是為時已遲，在戰局擴大之後，欲將浩大的人力，倉促間動員起來，自非輕易之事。因此我們的人力動員，縱有良好辦法，亦不易發生重要效果。

戰後人力復員，同樣也是一項艱鉅的工作，如果辦理不善，不但影響全面的復員秩序，且將阻礙長期的重建事業。因此歐美各國早已對此加以注意，集中人力，從事人力復員計畫的商討與擬訂。一九四一年國際勞工大會在紐約開會時，即決議戰後的復員工作，

須在戰時即着手準備。國際勞工局自該會閉會後，便努力研究人力復員的原則與實施，本書即爲其研究結果之簡要報告，文字簡短，而內容豐富，舉凡與人力復員有關的問題，無不詳爲研討，並盡量引用各國實例，以爲引證。實爲一理論與事實並重的佳著。

任扶善謹識 一九四四年十一月

# 目次

導言	………	一
第一編 戰爭期間發生的變遷	………	三
第一章 軍隊裏的男子與婦女	………	三
第二章 一般就業水準的變遷	………	六
第三章 勞力構成的變遷	………	九
第四章 由平時到戰時的勞力轉移	………	一四
第二編 各種變遷對於戰後就業計畫的意義	………	三〇
第一章 軍隊的復員	………	三四
第二章 由戰時到平時的勞力轉移	………	三五
第三章 特殊工人的計畫就業	………	五六
第四章 特殊工業中的計畫就業	………	七三
第五章 公共工程計畫與社會輔助方案	………	七五





## 導言

近十年來，世界的變化多麼浩大！在一九三三年時，約有五千萬人沒有工作，而且更多的人不能得到整時的工作。工廠多已關閉，工具與機器棄置無用；農田多已荒蕪，作物多被棄毀；然而到處都有饑寒交迫的人羣。而在今天，失業現象實際上已經消除了。工廠的數目較過去任何時代為多，而且多數是夜以繼日的工作着；農田生產着最高限度的食糧。戰爭已掃除了經濟恐慌。

但是今後的十年又怎樣呢？每個國家的人民，無論是軍人、海員、航空員、軍需工人、礦工、老年人、婦女或兒童，都已經在關心戰爭過後他們將有如何的變化。他們回憶過去，已經擔心着未來。許多人所以恐懼，是因為他們相信他們將被掃入社會的廢物堆裏。若干國家的政治家已忙於保證他們的人民，說聯合國基本的作戰目的便是從失業與窮乏中得到解放，然而這種保證除非附有確定而實際計畫，是沒有多大效果的。現在應該預防足以引起戰前那樣病態的失業現象，並計畫使戰後的人力物力都能充分地利用。

為前途着想，我們首先似乎應當承認，當我們被迫由平時進入戰時的時候，我無過的

並不是最好的生活；其次，我們應當考慮戰爭形成的各種變遷，以期得到當前事業的範圍與特性的一種概念，同時觀察其對於實際政策的意義。本書的用意，即在提起對於戰時幾個基本就業變遷的注意，同時建議將為重建時間國內與國際政策的基礎的幾種工作。

那些以為戰爭以後世界即將自動變好的人，和那些預言一旦軍事終止所有兵士和軍需工人都將失業的人，同樣是錯誤的。過分樂觀的看法是危險的，過分悲觀的看法也是不正確的。適當的看法是介乎兩者之間。我們應該接受下列的一種概念：消除失業是可能的，有適當的工作給一切想工作的人，是可能的，但是在我們的資源能夠重新布置以適應人類的需要以前，我們必須先有牢固與合作的計畫與工作。

## 第一編 戰爭期間發生的變遷

### 第一章 軍隊裏的男子與婦女

今日服務於軍隊裏的男子與婦女，爲數已在六千萬人以上。這是戰時就業狀況的基本特色。到戰爭結束之後，這一大羣男女必須返回對於國家社會能貢獻最大效力的工作裏。

這六千萬的數目當然祇是大概的估計。今天誰也不知道軍隊實力的確數，但各國現有軍力的估計，可以有助於指示將來復員問題的範圍。在聯合國中，蘇聯約有一千萬到一千五百萬人服役；中國至少有五百萬人（或更多）在軍隊裏；在英國有四百萬以上的人服務於軍隊；在美國一九四三年夏季現役人數約九百萬，到該年年底可望達到一千一百萬；澳洲已超過八十萬人；加拿大將近七十萬人；新西蘭在十四萬人以上；印度約爲二百萬人；南非聯邦有二十萬人（其中歐洲人八萬，非歐洲人十二萬）。墨西哥、巴西和中美其他各國共有軍隊約二百萬人。軸心國的實力恐已超過一千六百萬。此外瑞典、瑞士和愛爾蘭等中立國尚約有一百萬人在軍隊服役。

由於人力漸感缺乏，各國婦女服役的人數現已激劇增加。但現時除了概括的估計外，還沒有可靠的數字。在英國約有三十五萬婦女服役，美國約有二十五萬婦女已參加軍隊，加拿大已註冊的已在二萬五千人以上，南非聯邦將近三萬六千人，新西蘭差不多一萬人，澳洲超過四萬人，再加上中國與蘇聯等國，其總數或將超過三百萬人。

每個國家應徵入伍的人，已經包括全體健康人口的百分之十至二十。若單就成年男子而論，其百分數自然更高。新西蘭百分之二十以上的成男整日服務於各軍事部門，其十八歲至四十歲的男子百分之五十二以上已為軍隊由各類工業中吸引去。在加拿大三分之一的十九歲到四十五歲的男子在軍隊服務。在澳洲十八歲與四十五歲間的男子幾乎一半加入了軍隊。

這個問題就數字上看，固甚可觀，但其本身卻無多大意義。主要的要看這些男女能做些什麼工作？在戰前他們做的是什麼（如果有的話）？在戰爭期間他們學會了做什麼？以及他們的經驗與技術怎樣能夠轉於適當的平時工作？

軍隊是一國職業的橫切面，在軍隊裏包括各個工作部門的男女——有僱主、商界的男女、工業和農業的工人、專門和技術工人、各種獨立謀生的工人等等。多數國家對於這些人在參加或應召服役時的技術與職業，有很完全的紀錄，這種資料將來頗有功用，不過若非在戰爭期間隨時加以補充，仍將失去時效。

近代戰爭需要技術人員。兵士必須爲訓練有素的機械士、工程員、電氣士、無線電技術員，以及運輸與供應工人。所有各種技工匠幾全在延用之列，各國都有大批工人在軍隊中担任技工，且多繼續操其本業。有許多人進軍隊時一無所長，但在服役期間已獲得某種專門工作的高度技術。另有許多人其技術在軍隊中無用武之地，在戰爭結束之前，恐將失去其大部分的職業資格。更有一些人在其軍隊生活中，很少或全未學到有永久價值的工作。

成千成萬的婦女，也在服役期間獲得了有用的技術與經驗，有的做着她們平時一樣的工作，例如打字、會計、烹調之類；有的已學會需要高度技巧與準確性的新工作，例如無線電收音、航海及機械工程之類。加拿大皇家空軍的婦女部已由原來九種技藝擴充到四十三種之多；在加拿大婦女輔助隊中，婦女做着五十種以上的技藝，從酒店侍者到電務員、繪圖員。美國婦女輔助隊的隊員，也受着各種書記、家事和技術工作的訓練。在英國，婦女活動的範圍，尤其廣闊，婦女被僱從事於高射砲隊、機槍陣地、飛機場、汽球站、給養隊及造船廠。她們做着無線電機械士、航空機械士、軍械士、汽車司機、繪圖員、信號員、設計員、攝影員及無線電定向員。皇家海軍的婦女服務隊有三分之二的隊員做着技術工作，以補海軍的不足。在蘇聯，婦女服務的範圍，比較還要寬廣呢。

現在誰也不知道這次戰爭的人力成本將要多大，誰也不知道戰事告終之日，全世界的

兵員將有多少，誰也不知道戰後有多少男女將留在軍中。不過雖然軍隊復員問題還不能有一明確的定義，但下列數事卻已顯然易見：第一、軍隊復員工作將直接影響各國大部分的成年人口，尤其是成年男子。第二、服役之後男女的職業技能將與其服役前不同。第三、大戰之後，他們可能得到的工作機會，將與他們服役前所做的不盡相同，因為在戰爭期中，生產能力與消費需要都有重大的變遷。第四、使軍事人員完全轉入國民經濟生活中，不僅為一工業的重新就業問題，正如此輩男女曾來自各種生活部門，他們必須從每一經濟活動中，尋覓其適當的歸途。

以上僅為復員問題的幾個重要特點，至於其對於戰後就業政策的範圍、內容及方針有何意義，將於描述戰時就業問題的其他數種重大變遷之後，再加討論。

## 第二章 一般就業水準的變遷

戰爭的前年，全體就業人數發生驚人的擴張。戰前長期經濟恐慌所遺留下的大量失業人口，幾已全部消除；雖然軍事徵調頻繁，而多數國家的工業人口已達到了最高的程度。

戰爭需要勞工的巨潮，已捲走了失業者的後備水池。英國初入戰爭時，完全失業的工人已超過一百萬人；但一年之後，失業者尚餘六十萬餘人；兩年之後，僅餘二十萬人；至一九四二年十一月，其總數降低至十萬以下，此為一九二一年勞工部開始發表正式統計以

來最少的一次；而至一九四三年七月，且竟減至七萬一千人。美國的戰時工業也已大量地吸收了失業人口，失業人數一九四〇年四月為八百八十萬人，至一九四三年十月降至一百萬人以下。澳洲、加拿大、新西蘭及南非聯邦都已竭盡其失業人力的準備。譬如，加拿大失業的工會會員在一九四三年七月底僅為百分之〇·四，而一九三九年全國平均尚在百分之十二以上。澳洲工會一九四三年五月的失業報告，也由一九三九——四〇年的百分之九·四降低為百分一·一。

在中南美洲的許多國家和世界其他地方的幾個中立國家裏，失業仍然還成問題，然而現時的情勢已然轉好。在瑞典，其經濟生活已因戰事而有起色，失業者已逐漸被僱，工會的失業數字，在一九三九年九月至一九四〇年一月下降，在一九四一年八月以前曾一度上升，但此後又形下落，至一九四二年底達到一極低的水準，工會會員僅有百分之五現時尚無正式工作。在瑞士，自戰爭爆發以後就業人數也在緩慢的增長，現時登記的失業人數（包括許多不盡適於工作的人在內）僅五千人，而一九三九年時為四萬人。在愛爾蘭，戰爭初起時的大量失業，也已大為減少，大部由於人民移往英國從事於國防動員，及致力愛爾蘭本身的防禦工作。在中南美各國，新工業的發展，有助於消滅戰爭初年由世界貿易關係脫節而產生的失業現象。

不過，即使在交戰國內，真正的失業也並未完全消失。生產計畫及運輸問題不斷的在



變化，有時便可造成臨時的失業。在加拿大與美國等幾個國家，縱然人力已感缺乏，但失業者仍然存在，一部分因為失業者距離戰時工業中心區域太遠，不易遷移，一部分是因為他們的現有技能不盡適於戰時需要，而尚未加以轉變。但此種失業問題，自其所影響的人數與地域而言，卻甚微小，且多為臨時性質。

隨着失業的消失，其他戰前未經正式被僱的人們便開始大量進入或被迫加入僱傭市場，如婦女、幼年工人、已退休的老年工人之類，其結果使各國就業人數達到空前未有的高度。

許多國家為安全起見，現已停止發表其就業總數，但尚有數國仍在照常發表，各國戰時工業就業總人數，雖受軍事動員影響，仍有驚人的增加。譬如，據非官方估計，英國在一九三八年至一九四二年底之間，已保險工人就業的人數，增加百分之六。加拿大在戰爭的前四年中，工業的就業者增多百分之五十六，約有六十六萬九千工人加入工廠工作。在新西蘭一九四三年工廠就業人數較一九三五年幾增百分之五十，工廠僱傭工人較戰爭爆發時，增加一萬五千人。澳洲的全體工作人口（工資與薪水階級），在一九三九年六月為一、七二七、〇〇〇人；至一九四三年五月則增為一、八八五、〇〇〇人；而工廠工人人數在戰前為五四〇、〇〇〇人，至一九四三年五月則增至七三四、〇〇〇人。南非聯邦在一九三九年六月至一九四二年六月中間，民營工廠的勞工人數增加了三三、〇〇〇人；一