

戰時統制經濟論

著 夫 蓀
譯 武 綬
森 陳

國立編譯館出版
商務印書館印行

戰時統制經濟論

森 武 夫 著
陳 綬 蓀 譯

國立編譯館

中華民國二十四年五月初版

戰時統制經濟論一冊

(34624.1)

每冊定價大洋叁元叁角

外埠酌加運費匯費

原著者 森 武 夫

譯述者 陳 綬 蓀

出版者 國立編譯館

發行人 王 雲 五

印刷所 上海河南路商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

大

原序

克勞則維次 (Karl von Clausewitz) 氏嘗言：「凡指揮足稱一次戰爭或一次戰役之重大活動，而欲獲光榮之勝利者，須備有高級政治上之卓見。」吾人根據近代戰爭之經驗，此種「高級政治上之卓見」不獨涉及國內及國際上之政治問題，且關於適應戰爭所要求之各種經濟的工作之大小知識，亦須作為最重要部分而包含之。是以戰爭經濟之知識，非如戰略、戰術等之純粹的戰爭技術，與其他人生生活截然分離者，但若僅憑常識，則難以理解之。故吾人研究戰爭經濟必要之理由，亦存於此。

戰爭形態，隨時代之推移而變化。尤自產業革命以來，生產技術及產業組織之進化，對戰爭之發展形態，亦予以顯著之影響。根據近代戰爭之經驗，海陸軍之編制、裝備、和其交戰方法等，乃依存於其時代一國所達到之生產階段與交通組織，益為顯然。

是故有志於戰爭經濟之研究者，對現在之生產階段，須於經濟的、政治的、及社會的方面檢討之，精察之；且因生產階段與戰爭相關聯，故吾人於未來戰爭中，對戰爭經濟發展之情形，及為保證勝利所應施行

之政策——經濟事項，亦不能不探究一定之知識。然採取此種方法，動輒有陷於詭辯及妄想之弊，是以吾人無寧遡求過去戰爭，尤其最近歐洲大戰之實績，利用抽象方法，以研究其無數之事實，及複雜之條件，較為適當。此種抽象方法，良非易事，固不待言，且因歐洲大戰後各種情勢之變化，對於未來戰爭之實際的要求，現雖無從預期其確實有效，但於研究過程中，苟能獲得可以代替經驗之一部分知識，則已滿足。本書之目的，即以抽象方法為基礎而執筆者。

當余著述本書時所引為遺憾者：（一）本欲詳細引用日本過去之重要戰役，尤為日、俄戰時，戰爭經濟之貴重的經驗，然其有權威之資料，悉存於陸軍省等機關，既非公刊之性質，而鄙志亦無從實現矣；（二）關於日本對未來戰爭之經濟的戰爭準備狀態，及戰時經濟計畫等論述，以余之資格，及現在之職務，均受限制。職是之故，本書所研究之戰爭經濟，不無畫龍點睛之譏，且予讀者以不符合日本現實之實踐的要求，而偏於歐洲事情之感。然而現代諸國間之政治經濟狀態，益臻相似之趨勢，由此點言之，此種歐洲的論述，亦有若干之理由存焉。此外關於戰爭之政治的、社會的性質，尤其如戰爭觀等，本書省略者居多。以上缺點，尚祈賢明之讀者諒察之。

最後，凡論戰爭經濟者，必述戰爭對於經濟及社會進化之地位，然本書亦因各種關係，姑略之。但關

於歐洲大戰者，在余所著英國戰時經濟內曾簡述戰爭經濟對該國經濟之直接影響，關於美國者，亦於美國戰時計畫經濟論中，述及經濟復興等其他問題矣。

一九三三年二月十一日

森武夫

目錄

原序

第一章 戰爭之經濟的原因……………一

第一節 最近歐洲大戰之經濟的原因……………一

第二節 戰爭中之經濟鬭爭……………三

第三節 戰後列強之經濟鬭爭……………五

第二章 將來戰爭與經濟……………九

第一節 最近歐洲大戰之形態……………九

第二節 戰後列國之國防狀態……………一二

第一 陸海空軍之軍備……………一二

(甲)軍器之裝備·····	一三
(乙)軍隊機械化·····	一四
(丙)化學兵器·····	一五
(丁)航空機·····	一六
(戊)軍艦·····	一六
第一 國家總動員·····	一七
(甲)軍事費之擴大·····	一七
(乙)軍備負擔之普遍化·····	一九
(丙)產業國防之充實·····	一九
(丁)列國之國家總動員準備·····	二〇
(一)軍事的總動員機關·····	二〇
(二)和平的經濟參謀本部·····	二七
第三節 明日之戰爭形態·····	三二

第一 戰爭之目的	三三
第二 武力戰爭	三四
(甲) 戰鬥手段之選擇	三四
(乙) 速戰即決之可能性	三六
第三 經濟戰爭	三八
(甲) 經濟戰爭之必要	三八
(乙) 經濟封鎖	三八
(丙) 經濟封鎖實行之可能性	四二
(丁) 經濟封鎖之對策	四三
第四節 戰爭與世界經濟	四七
第五節 戰爭與國民經濟	五〇
第二章 戰爭與統制經濟之必然性	五六

第一節 軍需之充足與統制經濟·····	五六
第一 軍需之內容及性質·····	五六
(甲)大兵力與軍需品之消耗性·····	五六
(乙)迅速補給之必要·····	六〇
第二 軍需供給之資源·····	六一
第三 軍需充足之方法·····	六四
(甲)政府及私人間之契約·····	六四
(乙)政府生產之擴張·····	六七
(丙)徵發·····	六八
(丁)私企業之政府管理·····	六八
(戊)統制經濟之必要·····	七一
第二節 國民經濟之存續與統制經濟·····	七三
第三節 用於鬭爭形態之武裝經濟·····	七四

第四章 戰時工業之統制 八〇

第一節 計畫的生產之綱要 八〇

第二節 戰時工業統制機關 八二

第一 歐洲大戰之統制機關 八二

(甲) 德國之統制機關 八二

(乙) 法國之統制機關 八八

(丙) 英國之統制機關 九一

(丁) 美國之統制機關 九四

第二 將來戰爭之統制機關 一〇三

第三節 戰爭需要之計算 一〇五

第四節 軍需品之生產計畫 一一〇

第一 計畫準備之必要 一一〇

第二	生產之分配計畫	一一二
第三	生產力擴大之方策	一一三
第五節	統制下之企業形態	一一五
第六節	統制與企業結合體	一一六
第一	加爾特爾與托辣斯	一一六
第二	同業公會與其他雇主團體	一一九
第七節	優先制度之實施	一二二
第一	優先制度之效用	一二二
第二	優先實施上之注意	一二五
第八節	生產手段之準備	一二八
第一	器具機械之準備	一二八
第二	原料材料之補給	一三二
第九節	技術及科學的管理	一三五

第一	生產技術之動員	一三五
第二	標準化之應用	一三八
第十節	戰時生產擴大之效率	一三九
第十一節	戰時荒廢產業之救濟	一四三
第五章	戰時勞動之統制	一五七
第一節	戰時勞動統制之基礎	一五七
第二節	戰爭與勞動之需要供給	一五八
第一	開戰稍後之急性的失業	一五八
第二	戰爭之發展與勞動需要之激增	一六〇
第三節	急性的失業之救濟	一六二
第四節	國民勞務之統制	一六五
第五節	國民勞務統制之機關	一七〇

第六節 勞動之供給與分配	一七三
第一 熟練勞動之供給	一七三
第二 女工之利用	一七七
第三 殖民地及外國勞工	一八三
第四 勞動之分配	一八五
第七節 勞動條件之統制	一八七
第一 勞動條件統制之基礎	一八七
第二 勞動工資與戰時生活費	一八八
第三 兵士與工人待遇之均衡	一九六
第四 戰時勞動之充實	一九九
第五 勞動糾紛之防止	二〇二
(甲) 歐戰時糾紛之解決案	二〇二
(乙) 工場委員會制度	二〇六

(丙)工場委員會與全國的公會	二〇七
(丁)強制仲裁制度之採用	二〇八
第六 勞動工資之保障	二〇九
第七 工人之福利設施	二一一
第八節 戰爭與勞動階級	二一四
第一 歐洲大戰與勞動階級	二一四
第二 勞動階級與舉國一致	二二一
第六章 戰時農業之統制	二二八
第一節 戰時農業之重要性	二二八
第二節 農業統制之困難	二三一
第三節 戰爭及於農業之影響	二三三
第四節 農事之改良	二三五

第一	供給肥料	二三六
第二	農業機械之供給	二三八
第五節	農業勞工之維持	二四〇
第一	不足勞工之補充	二四〇
第二	勞動工資之統制	二四三
第六節	農地政策	二四五
第七節	最低及最高穀價之設定	二四八
第七章	戰時消費及分配之統制	二五四
第一節	消費及分配統制之必要	二五四
第二節	消費及分配統制之概要	二五七
第一	消費節約實現之方法	二五七
第二	實施分配統制之概要	二六〇

第三節 糧食之統制·····	二六二
第一 自動的消費限制·····	二六二
(甲)自動的節約之價值·····	二六二
(乙)自動的節約之方法·····	二六四
(丙)由自動至強制之過程·····	二六五
第二 強制定量制度·····	二七一
(甲)定量限制之意義·····	二七二
(乙)實施定量制度之意義·····	二七二
(丙)必要之食量·····	二七三
(丁)定量之平等性·····	二七七
(戊)定量制度之效果·····	二七九
第三 糧食之能率的使用·····	二八〇
(甲)代用品之使用·····	二八〇

(乙)糧食半成品抽出方法	二八五
(丙)限制糧食之用途	二八八
(丁)保管糧食之改良	二九四
第四 糧食分給之組織	二九五
(甲)糧食分給之政府管理	二九六
(乙)特許制度	三〇三
(丙)糧食券	三〇七
(丁)糧食分給組織之概要	三一〇
第五 糧食統制之機關	三一四
第四節 糧食以外必需品之統制	三二二
第一 衣料之統制	三二三
第二 燃料之統制	三二六
第五節 國內交通之統制	三二八

第八章 戰時貿易與海運之統制……………二四七

第一節 對敵通商之禁止……………三四七

第二節 輸入之調節……………三四八

第一 必需品輸入之保證……………三四八

第二 必輸品輸入之再檢討……………三五六

第三 非重要品之限制輸入……………三六五

第三節 輸出之調節……………三六六

第四節 戰時海運之統制……………三六八

第一 戰爭與海運……………三六八

第二 僱船費之政府公定……………三七二

第三 戰時海上保險……………三七三

第四 徵發貨船與統制航海……………三七六

第五	限制運貨	三七九
第六	限制船主之利潤	三八一
第七	船舶不足與國內產業	三八六
第八	戰時海運勞動	三八七
第九	歐戰中之日本海運事業	三八八
第五節	戰時造船之統制	三九三
第一	英國之戰時造船計畫	三九三
第二	美國之戰時造船計畫	三九五
第九章	戰時價格之統制	四〇四
第一節	戰時經濟上價格之地位	四〇四
第二節	政府需要品之價格統制	四一一
第一	平時價格標準法	四一一

第二	原價標準法	四二二
第三	總括的補償法	四一九
第三節	統制國民必需品之價格	四二四
第一	統制價格之機構	四二五
第二	統制價格之方法	四二七
第三	可併用之統制手段	四三一
第十章	戰時財政與金融	四二七
第一節	戰時經濟上財政與金融之地位	四三七
第二節	財政與金融上之戰爭準備	四三九
第一	平常軍費與戰爭準備	四三九
第二	戰時財政之準備	四四二
(甲)	戰時財政準備之必要	四四二

(乙) 歐戰前德國之戰時財政準備…………… 四四四

(一) 普法戰爭之經驗…………… 四四四

(二) 俾斯麥之戰時財政準備…………… 四四七

(三) 一八九〇年頃財政大臣密格爾博士之功績…………… 四四九

(四) 隨一九〇〇——〇六年經濟的發展之戰時財政準備…………… 四五〇

(五) 一九〇六——一一年戰時財政準備之完成…………… 四五一

(六) 自一九一二年巴爾幹戰爭至歐洲大戰稍前財政準備之充實…………… 四五三

第三節 開戰時之緊急財政與金融…………… 四六〇

第一 籌備金融之緊急手段…………… 四六〇

(甲) 德帝國之經濟動員…………… 四六〇

(乙) 戰爭勃發與金融界之紊亂…………… 四六三

(一) 英國之情形…………… 四六三

(二) 法國之情形…………… 四六五

(三) 德國之情形	四六六
(丙) 非常金融對策	四六六
(一) 支付猶預之施行	四六七
(二) 正貨準備之保護	四七〇
(三) 紙幣之增發	四七四
(四) 停止金本位及防護金貨	四七七
(五) 紙幣之增發	四八〇
(六) 軍用貨幣	四八二
(七) 支付猶預	四八六
(八) 安定民心之必要	四八八
第二 財政上之緊急手段	四八九
(甲) 由中央銀行之借款	四八九
(乙) 特別會計金等之轉用	四九〇

(丙) 財政部證券及國庫證券	四九〇
第四節 戰費金額之預測	四九一
第一 過去戰役之實績	四九一
第二 戰費預算之內容及其成立手續	四九六
第三 戰費預算概算之標準	五〇〇
第五節 戰費選擇財源之標準	五〇四
第一 租稅	五〇六
第二 公債	五〇七
第三 不兌現紙幣	五〇八
第四 其他財源	五〇九
第五 戰費與國富及國民所得	五一一
第六 戰費籌備之方針	五一四
第六節 租稅之增徵及新設	五一六

第一 戰費中租稅開支部分	五二五
第二 直接稅與間接稅	五一九
(甲) 間接稅	五二三
(乙) 直接稅	五二五
(丙) 未來戰爭的租稅	五二七
第七節 公債之發行	五三一
第一 公債成立之基礎條件	五三一
第二 內債之發行	五三六
(甲) 歐洲大戰爭中之公債	五三六
(乙) 日本之戰時公債	五四三
(一) 戰時公債發行之經驗	五四三
(二) 日本戰時之起債市場	五四五
(三) 公債發行之方法	五四七

第三	外債之發行	五五二
	戰爭與外債	五五二
第八節	不兌現紙幣	五五六
第九節	投資及匯兌之統制	五五八
第一	投資之統制	五五八
第二	匯兌之統制	五六二
第十節	戰時通貨政策	五六五
第一	戰時通貨膨脹之機能	五六五
	(甲)通貨膨脹之弊害	五六五
	(乙)通貨膨脹之利益	五六六
第二	通貨膨脹之抑制	五六七
第三	小額貨幣之供給	五六九
第十一節	戰時中央銀行之活動	五六九

第十二節 會計監督·····	五七五
第十一章 戰時統制經濟與政治經濟機構·····	五八五
第一節 統制經濟下之經濟機構·····	五八五
第二節 平時經濟組織與戰時經濟·····	五九二
第三節 戰時統制經濟與政治機構·····	五九八
第一 統制經濟執行機構·····	五九八
(甲) 歐戰中之經驗·····	五九八
(乙) 法國國家總動員機關暫行法·····	六〇二
第二 統制經濟與平時行政組織·····	六〇八
第三 統制經濟與政治機構·····	六〇九
第十二章 戰時經濟之指導原理(結論)·····	六一四

第十三章 日俄戰中之戰時經濟(補說)……………六一七

戰時統制經濟論

第一章 戰爭之經濟的原因

第一節 最近歐洲大戰之經濟的原因

自一九一四年至一八年之歐洲大戰，大半由於強大工業國間之經濟的爭霸之結果所勃發，是不可否認者。德國李士特 (Friedrich List) 曾預料而言曰：「以適於工業生產之國民，保有適當之領土、國民力及智力，則在製造工業、海上運輸及商業各方面，得威脅大英國所占之優越權。」前世紀末葉以來，德國既已實踐其言而暢行偉大的工業發展矣。李士特之保護政策論，事實上致結成德國關稅同盟，遂促進德帝國之建設，進而實現一八七九年俾斯麥 (Otto von Bismarck) 保護關稅之設定。當時德國工業居於世界市場與英國工業競爭之運命下，而此關稅為保護德國工業，會盡撫育的任務，及其後，遂轉變為獨占保護關稅矣。其結果，德國商品乃與英國商品開始激烈之市場爭鬪，而尤以持有強大組織

之德國重工業加爾特爾，與金融資本相結合，於產業資本之輸出，遂呈顯著之發展。^① 賴此獨占關稅及其他保護政策與強大海陸軍備之力，德帝國活動，在一般國際市場，尤其在中歐、中東、近東、摩洛哥（Morocco）及其他地域，所至威脅英國以及俄、法等國之利益。

當時歐洲諸國，理論上雖猶提倡自由貿易論，而實際上除少數例外而外，在商業政策上，已漸採鮮明的保護主義。即在少數例外之一之英國以政治的及經濟的帝國主義^②為目標，而所切望之保護政策之聲浪，特高倡於保守黨內，在改革關稅之名義下，遭逢由自由貿易向保護貿易轉換之機運。^③

從前因英國採用自由貿易政策，列國於國際市場爭奪之鬭爭，固多被其緩和，然英國既轉換保護主義之後，在列國尤其在新興之德國視之，其競爭區域，乃過於窄狹。然而德國雖已經暢行其偉大之工業的發展，而在世界政策方面，因其為後進國之關係，其經濟地域，比較窄狹，尤於殖民地，甚感缺乏。然而強敵英國，固不待言，他如法蘭西、荷蘭、比利時等小國，各領有龐大之殖民地。至於美國，其本土尚帶有大殖民地之性質，東隣強國俄羅斯亦擁有廣大之經濟地域。假使德國工業之發展，為自然的現象，則列國對於德國應讓與一部之市場或經濟地域。德國國內，固然產有相當豐富之原料及糧食資源，然隨工業之異常的發展，每年卻甚感不足。且一方執經濟牛耳之英國，努力維持其現在優越地位之結果，乃聯合法

俄兩國，欲控制新進德國之世界的發展。反之，德國與隣接己國而形成自然的經濟地域之奧、匈及意大利，成立同盟，策劃抵制，不遺餘力。此種政治的聯盟之形成，當然招致列強軍備之大擴張，歐洲天地，置於所謂武裝平和之異常緊張裏，於是以薩拉葉伐 (Sarajevo) 之砲聲爲嚮導，而不得不將積年之經濟鬭爭，轉變爲武力鬭爭矣。

第二節 戰爭中之經濟鬭爭

歐洲大戰一至勃發，各交戰國，各依其海陸軍之活動，搜求所有戰術之方策，銳意殲滅敵國武力。同時壓迫敵國軍需資源，削滅其戰鬭能力，更向敵國人民全體之經濟生活，加以重壓，努力於獲到澈底的戰勝之實。卽所謂經濟戰爭是也。譬如英國，自開戰之初，洞悉使敵國屈伏於直接軍事之下，至爲困難，遂採用經濟戰爭，使其疲弊之政策。故開戰後，立卽以海軍主力，控制北海，而斯干的那維亞 (Scandinavia) 半島，亦受事實上之封鎖，防止物資經過荷蘭、丹麥、瑞典、挪威而流入德國。此種對德封鎖，極爲森嚴，凡向敵國輸入，或由敵國輸出之貨物，不論是否爲戰時禁制品，縱屬中立國人所有，亦與其船舶，一同沒收。卽對於假道中立國之鐵路，有與敵國交易危險之貨物，亦採同樣方法。同時英國與聯合國協力，命令國民，

禁止與敵通商，扣押並管理在本國內之敵人財產，停止其商業，如特許權之類，凡有敵性者，完全廢棄。加之隨戰局之進展，一九一六年六月在巴黎舉行聯合國經濟會議，商酌澈底行對德之經濟戰爭，且欲抑壓戰後德國之商業復興。

一方德國因海軍力不足，萬難實行如英國之水上封鎖，故用其具有特長之潛水艇，斷然封鎖英國。即所謂深水封鎖是也。德國於一九一五年早將英國近海，作為交戰區域，毫無顧忌的開始使用潛水艇，一至一九一七年，即對地中海，亦擴大其活動範圍，遂至採用所謂無限制無警告之潛水艇戰爭政策。如此，在全戰役期間，聯合國及中立國船舶，被德國潛水艇擊沈者，達一千二百萬噸，僅就英國船舶而論，亦達七百七十五萬六千六百零九噸，其損失價格，與貨物一同計算，約七億鎊。^①

同時，各交戰國，依海陸軍之作戰，擴大戰場，努力於經濟資源之獲得。德、奧軍對於加里西亞（Galicia）及羅馬尼亞（Rumania）之攻擊，英軍在美索不達米亞（Mesopotamia）之作戰等，多屬此種關係，其重要目的，在略取煤油與穀類等之資源。

如上所述，各交戰國，一方用武力及政治手段，壓迫敵國之經濟生活，一方為維持與增加本國之經濟的戰爭能力起見，而採用各種非常經濟政策。即將一切生產力，完全由戰爭觀念，取極度利用的政策，而

於商業政策，例如自由貿易之中止，保護政策之充實，輸出入之統制等，亦全被採用，對中立國之輸入，亦僅以必需品爲限，作爲例外而允許之。

第三節 戰後列強之經濟鬭爭

大戰期內，聯合國研究壓迫德國之方策，曾召集巴黎經濟會議，已如上述。該會議之舉行，乃伴稱係討究對策以對付德國方面曩在維也納策劃之中歐關稅同盟計畫。會議之議題：（一）戰時對策；（二）戰後改造期之經濟的對策；（三）以各聯合國間之協同互助爲目的之永久對策；然其中改造期之對策，於凡爾賽（Versailles）條約內已相當實現，舊聯合國於戰後之一二年間，曾共同忠實採用壓迫德國之商業政策，然不久因各國特殊之經濟的利害關係，其共同行動，漸至紊亂。尤以英國，於巴黎會議，雖先高倡聯合國共同主義，然因戰後值舊聯合國切望互助之最緊急時機，故實施所謂產業保護法^①（一九二一年八月），反而對於舊聯合國方面，開始經濟的挑戰。於是，英國以及列國，皆開始復興其以保護主義作基礎之經濟政策，且努力進行之，而威爾遜（Woodrow Wilson）於凡爾賽所高倡之自由貿易主義，亦僅於國際聯盟條項^②內，保留片影而已。

戰後保護主義所以至於濃厚者，由於許多要因使然：（一）因戰後復興之促進，外國品遂不能隨意輸入。（二）各國民之武裝的精神，隨國際政局之不安，由軍事上之見地，欲確立自給自足經濟等，為主要理由。『歐洲各國，從世界大戰之教訓，即從經濟上及產業上觀之，痛感自給自足之重要性，專以準備將來戰爭之方針，在國內努力於創設或獎勵各種工業。因此，關稅障壁，亦自然擡高。』（三）戰爭數年間，各交戰國所採之自給政策，即於戰後，亦切望繼續存在。如英國之所謂主要工業，保護政策，即為通例。如上所述，戰後列國，對本國產業，採高度之保護政策，一面專意杜防外國商品之輸入，一面對於本國商品之海外輸出，毫不讓步。因道斯(Dr. Dawson)案之結果，被強迫而不得不輸出之德國，及欲維持其曾在世界大戰中，業已異常發展之生產力之美國等姑為勿論，其他各國，亦渴望國際借貸之順利，努力奮鬪於本國商品之輸出。此種排斥外國商品而欲以本國商業賣給外國之列國心理，傾向於殖民地或半殖民地及其他工業後進國者，乃自然之理。且所謂後進國者，受世界大戰之影響，漸轉向於工業國化之過程，設立保護關稅之障壁，故雖列強假手於通常之經濟的方法，而開拓市場，是屬枉然。於是列強，較在歐戰之前，更依某種政治方法，欲圖獨佔後進國之市場。而列強依然與大戰前同樣支配若干小國或殖民地，其與戰前不同者，僅由戰爭之結果，在各集團之分野上，生出異同耳。凡爾賽條約，即使某集團強，使某集

團弱，而爲此集團中心之各強國經濟的實力，若不一致，故此集團之區分，比之戰前，更爲甚不均衡。此各集團，依然以經濟的霸權爲目標，力圖擴大強有力之自給自足的經濟領域。要之，各集團欲將以下各物，置於其直接管理之下：

一 原料及糧食等之充分資源。

二 本國商品之市場及投資地域。

三 爲運輸並分給原料、糧食及商品之便利起見所必要之交通路。

優良之原料資源，爲近代工業國家所必需者，由各工業國間之生產技術之平均觀之，其認識更進一步矣。卽就此資源及市場與交通路而論，亦各有一定之範圍，各集團間爲欲獲得起見，則不得不惹起爭奪之戰。今日之國際政治所以成立者，實由於此等大集團，圖自己強大，或欲控制競爭國之競爭而起。此競爭不能用和平手段解決時，遂訴諸武力，推進至最後之解決止。且大集團之成立及相互之競爭，由最近世界恐慌之影響，有更進一步激變之形勢。

由此強大集團之經濟鬭爭，是否果然發生戰爭，則視由戰爭所獲利益如何、鬭爭能力如何、及爲戰爭原因的其他諸要素之強弱等而定，同時，且對於戰爭一事，懷有根本否認之思想與運動等勢力，亦可發生

影響。但現在之政治的實在，即社會主義之俄國，雖高倡「防衛戰爭」，然對本國經濟領域之維持與擴大，則類於準備強大之軍備與軍需工業之狀態。

【註】

- ① Rudolf Hilferding, Das Finanzkapital (林漢聲)參照。
- ② "Great Britain" movement.
- ③ From "Free Trade" to "Fair Trade" movement.
- ④ Record of the British Navy Office.
- ⑤ Safeguarding of Industry Act.
- ⑥ 國際聯盟規約第二三條。
- ⑦ Wickham Steed, European Economical Federation.
- ⑧ Key industry.

第二章 將來戰爭與經濟

第一節 最近歐洲大戰之形態

若欲預卜將來戰爭之形態，應先有回顧過去戰爭之實績之必要。最近一九一四年至一八年之歐洲大戰，一般認為現代戰爭中之典型。以下就其形態，尤其特色備述之。此次戰爭之任何現象，皆與現代生產技術之發展並國民經濟及世界經濟之狀態相反映。

(一) 戰爭採取世界的規模

直接間接參與歐洲大戰之國，除英、法、意、日、美、德、奧等諸強國外，實達三十餘國以上，其分布之地，歐洲固不待言，且及於全世界，參戰國之面積，為世界總面積之六成六分三釐，人口為總人口之八成八分一釐。且其交戰區域，亦綿亘歐洲大陸，近東、非洲、東洋、南洋、南美等處，彼此艦隊，縱橫活躍於七個海洋，不愧負世界戰爭^①或大戰^②之名。

(二) 交戰兵力非常雄厚

當歐洲大戰時，有未曾有之大兵力參加於其中。即交戰兵力，兩交戰團合計有八百八十師團，動員總兵力，達八千二百萬人以上。此動員兵力，就主要交戰國觀之，佔人口十分之一至六分之一。

(三) 技術的兵器材料採用極多

戰時兵器材料之進步，發達甚著，機關鎗、步兵礮及大礮，尤其重礮之質的進步與數的增加，飛機、潛水艇、坦克車、毒瓦斯之實用化或新採用，各種通信材料、鐵道及汽車之廣汎的使用、陣地建築之進步等等，遂實現。戰爭初，德軍重礮兵，持有大礮約三千五百門，而至戰爭末期，則增至七千八百門矣。因此，鎗礮彈藥之消耗，亦甚大。此戰爭稱爲技術戰、資源戰、或消耗戰，均屬正當。

(四) 經濟戰之戰法與武力戰一併採用

經濟戰之觀念，固非於歐洲大戰所新發現者，即在拿破崙之大陸封鎖，已相當大規模的施行矣，然此次戰爭，已如上述，其施行更有組織。

(五) 將國家之人的物的資源總動員而供用於戰爭

動員兵力之擴大與使用兵器之技術化及數的增加，以無限之人的物的資源爲必要，而所謂舉全國

之力之活動與補給，遂不可避。此種戰爭雖稱爲國力戰或絕對戰，亦無足奇。所以戰爭用費，亦達最高之額。

(六) 至戰爭終結止須費相當之長時期

此次戰爭，自一九一四年末至一九一八年十一月中旬止，經過四年四月之長時期。徵之近世，拿破崙戰爭等，雖然綿亘相當長期，而最近世之一八六六年之普奧戰爭，一八七〇年至七一年之普法戰爭，及一九〇四年至〇五年之日俄戰爭等，數月乃至一年半即止。歐洲大戰，實施空前之大規模鬪爭，亦四年有半。國力極其疲弊，此其所以稱爲疲弊戰也。

(七) 在交戰國中因爲戰爭有造成政治的社會的大革命之結果者

戰爭常產生革命及其他政治經濟的變革，古今固不乏其例，然由此次大戰，如蘇維埃俄羅斯之出現，社會上發生極大之變動，乃空前之事。即在未發生如此大變動之國家，此次戰爭之結果，亦生政體之變化、階級勢力之消長等。

(八) 給與全世界經濟生活之大影響

戰爭既已採取世界的規模，交戰亘久，擴大武力及經濟上之澈底的鬪爭之結果，交戰國姑勿論，即中

立國之經濟生活，亦受大影響：某國惱於物資之缺乏，某國藉戰爭獲利，某國達到產業之發達。

第二節 戰後列國之國防狀態

第一 海陸空軍之軍備

吾人通觀世界大戰後列國軍備之狀態，知悉世界依然在武裝和平之時代。德、奧等舊中歐同盟方面，根據和平條約，對於海陸空軍之軍備，受一大限制，在其他國家，由財政上之要求，雖曾努力減少軍費之金額，但依然企圖軍備之擴充而且實現之。^①加之，戰後多數小國獨立之結果，就世界全體視之，軍隊兵員之人數遂增加。主要國海軍之限制，經華盛頓會議及倫敦會議，一部雖被實現，而一般的縮小軍備，成爲國際聯盟十數年之懸案，迄至今日，置之未決。今日之列強，固擁有強大之軍備，但均以完全防衛本位爲標榜者，作爲國策實現之工具，似乎係對於所謂避免戰爭之不戰條約與聯盟規約等之口實。實際上，各國均以整頓得取攻勢之軍備爲本旨，是無足懷疑者。即因凡爾賽條約之結果，而被畸形化之德國軍備，其實際狀態，形成足以威脅其隣邦法蘭西之軍備，似有超過於其所謂「防衛意志」者。^②

現在列強軍備之形勢，大體先以歐洲大戰末期之軍隊作規範而決定，主要之特徵，即軍隊之技術化與機械化是也。換言之，即各國各減少人馬，而以技術及機械之應用代之，此即施行所謂合理化也。合理化者，即減省經費不使軍備之實質低落，利用技術的兵器及交通機關之能力，而圖破壞力及移動力等攻擊威力之增加。今就技術的兵器及交通機關之主要者，述之如下。

今日之技術的戰鬥手段，即為鎗礮、坦克車、化學兵器及飛機等，均經世界大戰之試鍊，而有長足之進步，此類器具，藉鐵道、船舶及汽車與其他交通機關，為補助手段而廣汎利用。

(甲)軍器之裝備

現代鎗礮顯著之發展與其普遍化，有足驚異者。如步兵亦以輕、重機關鎗及自動小鎗等之所謂自動軍器，作主要兵器，且又補備步兵礮及其他小礮。例如英國步兵大隊，其組織由本部隊、機關鎗隊一、小鎗中隊三而成，本部隊有對坦克車礮二、對空防禦用機關鎗二；機關鎗隊由四鎗編制之小隊三個而成。小鎗中隊除普通小鎗之外，有自動小鎗與機關鎗。機關鎗其射程達四千米，一分鐘之發射速度，在五百發以上，其擊中率及掃射的與貫穿的效力，達可驚之程度。機關鎗始用於日、俄戰爭時期，在世界大戰時，證明為近戰兵器中不可缺者。即英國陸軍在大戰前，僅有機關鎗三千架，而在戰時，聞製造二十四萬架

矣。

大礮於射程、方向、射界、發射速度、擊中率等，其能率增加甚著，依口徑之增大及火藥炸藥之改良等，礮彈效力，亦極增大，尤其依瓦斯彈之使用，似若更加一層之威力。大礮之口徑，達四十糎以上，射程即在野礮級亦達一萬三千米，十五糎大礮達二萬二千米，如海岸重礮、列車礮，可以射擊數萬米。高射礮採用依電氣式聯動裝置之照準發射機，方向探知機、聽音機、照明機等，因此等機械之補助，高射礮能率增加甚著，且擊中率亦向上。其他一般大礮，依射擊要具之發達與射法之進步，可以施行所謂無試射擊、無觀測射擊。又毒瓦斯彈在遠距離之廣地域，可以迅速撒布猛毒，其效力有可駭者。因此在軍隊編制內，增加礮兵尤其是重礮兵之比例，且實現礮兵之特殊化。即如英國陸軍礮兵，於世界大戰前，僅分山礮兵、野礮兵及要塞礮兵之三部門，而在一九二四年度改正編制以後，則分爲山礮兵、野礮兵、輕礮兵、中礮兵、高射礮兵、重礮兵及地區（海岸防禦）礮兵之七部門。

(乙) 軍隊機械化

各種大礮，漸用汽車裝載，附與快速之運動力，從來之動物輜重，亦汽車化，他方，快行於軌道上之大口徑列車礮發達，或在海岸、都市等防禦要地，或在鐵道網發達之戰地，幾成爲移動火力之雄。大礮牽引汽

車，依無限軌道及六輪車之應用等，路外之不整齊地，亦可相當迅速運動，縱然從來非依鐵道而不能移動，或頗感困難之大口徑礮，在路上，得容易移動矣。汽車輻重亦依六輪車之應用，速率增加。

除如前所述礮兵動力化，及附與快速之運動性外，步兵或騎兵，亦藉汽車而移動。加之，裝甲汽車或坦克車，裝載機關鎗或小口徑礮，在裝甲防護之下，得以迅速自在與敵接近而攻擊。將軍隊如此汽車化及裝甲化者，稱爲機械化。^① 坦克車之怪形狀，於世界大戰中一九一六年始由英軍用於戰場，以前因機關鎗與鐵絲網不易擊破之敵軍陣地，該車卻奏偉功。現在最熱心之機械化信仰者，即英國陸軍是也。

(丙)化學兵器

化學兵器（毒瓦斯等毒物）在世界大戰中，始被德軍實用化。在戰爭中使用此種兵器，在國際條約上，雖有限制，但各國均費苦力去研究。化學兵器，乃經濟的武器，且使其效果容易遍及於目標上，而所給之損害極烈。德國受一九一九年凡爾賽條約之限制，不許製造毒瓦斯及類似材料，並禁止輸入，但常發現違約之嫌。俄國乃熱心之化學兵器崇拜者，美國亦公然實施研究，於陸軍部內，設化學戰部^②之一分科，且有聯隊學校。英、法、意亦做倣美國之注意而研究瓦斯。瓦斯之其他特徵，即在有事之秋，一般染料及製藥等化學工場，亦比較容易製造之。同時如將病毒細菌撒布敵方之足使人戰慄之方法，亦正在

研究。

(丁) 航空機

歐戰以還，航空機尤其飛機，有急激之進展，即於戰法，亦與以一大革新。然大戰後，其發展之狀況，所謂日進月異，由兵裝、設備、速力、航續力、搭載力等改良增加之結果，擴大其利用範圍於爆擊、毒物攻擊、戰鬪偵察、通信、藉空中照相以測量地形等多方面，且將利用於輸送軍隊軍需品等。大戰後，各國均對於空中勢力，大加注意，企圖民間航空隨軍用航空而發達。英、法、意等國，且已與海陸軍相對立而設立空軍之獨立軍矣。英國於一九一八年，俄國於一九二二年，意大利於一九二五年，法國於一九二八年各將空軍獨立。美國採取海陸軍分屬主義，日本亦然。

除此而外，如補助兵器中之通信材料，亦頗現顯著之發達。一般應用電氣甚廣，電氣礮，無線操縱等，亦漸實用化，理學兵器之研究亦盛。但此等對於將來之戰爭，立刻不至達到使用大規模之程度。

(戊) 軍艦

軍艦之攻擊力、速力、航續力等之改良，根據最近海軍條約限制，雖應劃一定之限界，然於實質上，卻有招致技術的諸勢力尖銳化之現象。潛水艇戰鬪力之擴大，大有可觀者。潛水艇在將來戰爭中成爲如

何之威脅的武器，由缺乏潛水艇發達條件之國家，或因他國潛水艇發達而大受威脅之國家，力謀廢止潛水艇或限制潛水艇而觀之，蓋可推知矣。

第二一 國家總動員

(甲) 軍事費之擴大

如上所述，於整頓極度技術化之軍備時，則需要多額之經費，大砲隨口徑及發射速度之增加，同時其生命亦至縮短，如飛機、通信材料更加精巧之結果，則不僅價昂，且損壞之機會增多，尤於短時期內，欲將舊式品換為新式品，亦需要巨額之經費。又新式兵器，因彈藥、燃料及其他消耗大，其維持費亦需巨額。加之隨軌近文化之發展，對於兵士衛生、給養等，亦需更多之費用（參照下表）。試觀英國陸軍經費之消長：一九一四年六月一日現役陸軍人數十五萬六千八百八十人時，所需軍費為二千八百八十四萬鎊，至一九二六年人數十四萬三百六十人，則需四千五百五十六萬五千鎊（以上均係預算額）矣。以上經費以每人比較之，則為百八十五鎊對二百九十七鎊之數，兩時期貨幣價值之比率縱然加上百七十，尚顯示二成三分之增大。加之，一九一四年時，人數不出千四百二十九名之航空兵，現在成爲獨立之空軍，另需千

五百九十八萬三千鎊之經費（一九二九年預算）。^① 空軍乃為代價最高之軍隊，重飛行一聯隊之維持費，聞與普通編制之一師團相等。即於美國陸軍，一九二六年度之軍費，為二億六千五百萬美金，雖然常備兵力，無甚異動，且物價下落，而一九二九年度，則為三億二千萬美金（增加二成以上），且一九三二年度，有增至四億三千五百萬美金^②之趨勢。最後之增加，大半基於航空勢力之擴充。

海軍費膨脹之事實，吾人即由根據一九二一年華盛頓會議之結果，日、英、美三國，各得節約海軍費年額二億數千萬元之事，可以瞭然。英國建造最新之主力艦「路得內」一艘之費用，殆上一億元，其維持費年額，聞約四百萬元，但若以艦齡為二十年，概算其原價銷耗費，則該艦一年之維持費，約達九百萬元。

各國陸軍兵卒每一年間經濟生活所需經費^③

國名	兵役制度	薪俸	衣食	計
日本	徵兵	二三・〇〇〇 美金	八九・二四	一一二・二四 美金
法國	同	四・三八	五〇・一五	五四・五三
意大利	同	六・二〇	五三・四四	五九・六四
美國	志願兵	二五二・〇〇	一二八・五七	三八〇・五七
英國	同	二四〇・〇〇	九四・五三	三三四・五三

(乙)軍備負擔之普遍化

現代軍備之高價，已如上述，故各國對於軍備，均努力以限之於必要之最少限度。如在營年限之縮短、人馬之減少等，其宗旨大半由於減輕財政上之負擔。徵兵制度之陸軍國家，其在營年限，大抵實行縮短，而志願兵制度之國家，則當別論。例如法國，在歐戰前，在營年限為三年，而現在縮為一年。因之有實施青年及學生之訓練等，以補足常備兵力之勢。

(丙)產業國防之充實^①

歐洲大戰，其戰爭發展之形態，已成爲國力戰。列強各國，得此經驗，故均使軍需動員計畫與軍隊動員計畫相併立，同時圖軍需工業之獨立，欲在戰時置工業於國家總動員計畫之旗幟下，以謀國防上之便利，爲準備此種計畫，行必要之設施，以圖充實國防力。戰爭之勝敗，視關係國之生產能力如何，而受重大之影響者，乃世界大戰所教訓也。「吾人自歐戰第三年以來，曾見德國潛水艇，作如何之偉大工作。吾人亦曾觀察開戰後英國與美國組織完全超越歐洲舊軍備之新強大的陸空軍。陸軍及其他，於戰爭開始時，所有軍備、軍器，均不過出發點而已。決鬪勝負者，乃視交戰國於敵人兵火之下，其募集將兵，製造大砲、軍艦、飛機等之能力如何而定。即以舊俄羅斯帝國而論，戰前不久，曾有相當之豫準。俄羅斯所不能

爲者，即在戰時，不能製造新軍器是也。」^⑥ 今概述關於列國國家總動員之設施於後。^⑦

(丁)列國之國家總動員準備

(一)軍事的總動員機關

概說 列強鑑於歐戰中因無準備所備嘗之艱苦經驗，期於將來戰爭，施行整然迅速之國家總動員，力求時間上及物質上之經濟，以圖迅速發揮最大之國防力，現正從事於此希望之準備及計畫。

法蘭西 設立關於國家總動員之最高諮詢機關，以內閣總理爲議長，以外交、內務、財政、陸軍、海軍、公業、殖民各總長爲議員之高等國防會議。此會議海陸軍高等軍事會議之代表，亦得參加，其審議事項，大體如次：

- 一 戰時之政府及一般行政機關，應在如何主義之下，如何組織之？
- 二 在純粹軍事上之努力與國家生活保全之間，須如何配分國家之活力？
- 三 戰時農業、商業、民間工業等，須保全至如何程度？
- 四 運輸、通信、交通機關，戰時須如何統制之？
- 五 青年之一般教育、專門教育，戰時須維持至如何狀態？

六 爲保全勝利之努力與戰後之經濟復興，須如何調和？

七 裁決資源分配糾紛之方案。

爲供給必要材料於高等國防會議，並促進其審議事項之實行起見，設立由各部代表、參謀總長及第一部長並海軍軍令部長所組織之委員會。又爲蒐集整理付議於上述兩機關討論之問題，且將基於高等國防會議意見之政府決議事項通告各關係官廳並監視其實施起見，設立由文武官組織之常置書記局。爲在平戰兩時調和軍事經濟及行政三要素，並依便利且合理之方法使生產交易等發揮最大之能力起見，樹立從新區分全國爲若干國家總動員管區，且分配於所要機關之計畫。

以國家動員法案（即彭格爾法案）爲國家總動員之基礎的法典，一九二五年由政府提出議會，邇來正努力制定。該法案於一九二七年三月四日通過於下院，一九二八年二月七日上院附以保留修正而通過之，但因兩院之協議不調，今尙未成爲法律。本法案提出之趣旨，依當局所說明者如下：

「世界大戰之經驗，教訓吾人於戰前之準備計畫，有極多之缺陷。加之，鑑於四圍情勢之推移，我總動員計畫之組織改變，至爲緊要。政府處於危急之秋，務使不至發生狼狽事件，豫先樹立總動員計畫，認爲急務。如某國既已由此見地從事研究戰時總動員法案，而備嘗幾多艱苦經驗之我國民，今日對於此

點，尚有缺陷，誠不勝遺憾。一九一四年至一八年之經驗，吾人知負擔戰爭者，乃國家全體，其工業力、經濟力、財力及其他各種資源之澈底的利用，其重要不亞於軍隊動員。本法案乃以將大戰時應急的設施，改為有計畫的設施為目的。』該法案全文由四十五條而成，關於國家總動員大綱，規定必要事項。其第四條所示，乃國家總動員之主要事業，其條文如次：

第四條 國家總動員中主要行為之陸海軍動員，尚包含左記事項：

- 一 將一切交通機關，務使之適應於軍事上之要求並國家全體之必要，統制運用之。
- 二 於經濟上，須先對於各種軍需之要求作準備，其次方講求充足國家之一般所需及民間不可少之需要。
- 三 關於社會問題，須準備改正戰時國民相互間或國民與國家之關係之法律及規則。
- 四 關於智的事項，為便利用國防起見，須研究智能之利用。
- 五 為保證國家之精神的活力起見，須研究必要事項。

意大利 為審議戰爭上之必要機關之編制準備，並國家諸機關之協力上最緊要之諸問題計，設立以總理大臣為議長、外交、內政、財政、陸軍、海軍、殖民、經濟各部大臣及航空高等委員長為議員之國防最高會議。軍事參議官會議議長、海軍將官會議議長、空軍總司令官、空軍經理總監，得列席會議發言。國防最高會議，視審議事項之性質，將下列之任何機關，作諮詢機關利用之：

軍事參議官會議

海軍將官會議

航空高等委員會

國家總動員準備委員會

國家總動員準備委員會，基於國防最高會議之諮問，爲應戰爭之必要計，研究國家總資源之編成及準備利用之方法。委員長由總理大臣之奏請，勅命之，委員由參謀總長、海軍軍令部長、空軍總司令官、空軍經理總監、意大利銀行總裁、國有鐵路總監、國防最高會議事務局長、各部代表各一名，與教育及經濟有關係之大團體代表十一名、科學、工業、農業及商業界之權威者十一名而成。且國防最高會議內，附屬事務局，根據總理大臣之命令，整理國防最高會議之議案，並將其決議，通知關係各部，且擔任實施之責。

國家總動員關係之法律，一九二四年由政府提出議會，翌年六月，經議會協贊，成立國家總動員法。本法案提出議會時，當時之陸軍大臣，在上院演說詞中，稱：「一國武力不論其保持如何完全，苟不將武力源泉之國家全體編成以適應戰爭，則國防上，不能稱爲完備。國家總動員法案，卽由此旨趣所提案者。」本法由十五條而成，其內容與法國略同，將其主要者摘錄如次：

一 國家總動員，分軍部動員與軍部外動員，所謂軍部外動員者，即將武裝團體以外之國家全勢力，由平時組織，移轉至戰時組織之謂。

二 爲實施軍部外動員計，政府於必要時，即時在國防最高委員會協力之下，設立隸屬於有關各部之下列機關，以實施業務：

甲 關於軍用及民用原料品輸送之機關。

乙 擔任製造軍需品、蒐集並分給原料品及製品及監督官私工廠之機關。

丙 擔任蒐集並分給軍用及民用糧食及監督官私糧食品工場之機關。

丁 擔任內外宣傳、救護出征軍人家族及歸國移民家族、救助因戰爭而成殘廢者、支付戰爭扶助金之機關。

爲適當分配施行以上四機關之業務計，劃分管區，組織地方委員會，且將此區分爲工業、商業、救護及宣傳等各小委員會。

經濟部設立軍需動員局，任命世界大戰中曾爲軍需動員局長之願洛慶 (Grollo) 將軍爲局長。軍需動員局之任務，大要如次：

一 企圖原料補給之根本計畫及軍需工業生產組織之創設與其發達。

二 與海、陸、空部不斷連絡，洞悉其需要。

美國 美國鑑於歐洲大戰之經驗，努力於全國的國防設施之完備，乃顯著之事實，^⑥此處僅介紹其大概。

一九二三年二月，以陸軍次長之名，於陸軍公報內，發布以下之要旨，且在實施中：

一 美國軍需動員，以設立戰時應構成之國家總動員中央機關，換言之即如戰時產業院之類為前提，陸軍部內，平時策立關於動員之計畫。

二 海陸軍關於軍需動員之協調，於海陸軍次長局，設立海陸軍共同委員會。

三 陸軍所需之兵器中有特別必要者，每年以一定之預算，向製造業者發出教育的定購，^⑦以維持其製造技術。

四 以陸軍次長為陸軍軍需動員計畫之專任者，配分於陸軍部內之七處，令其計畫關於其擔任軍需品之動員。

五 軍需品之式樣，使之單一，且其型式寸度，務與民間需要品一致，以便於軍需動員。

六 全國設立調辦管區，配屬正規軍及預備軍之將校並民間實業家於各區，養成戰時軍需動員之幹部。

其次於一九二四年，政府將軍需動員法案，提出議會。陸軍次長關於提案旨趣，作以下重要之說明：「將來之戰爭，不僅單憑武裝軍隊而可施行者。在戰時，務須竭全國之老少婦女之力與資源資金，努力於勝利之獲得。僅藉工業，不能制勝戰爭，固不待言，然軍需品之補給，於軍隊之戰鬥能力，甚關重要，設軍需品補給失敗時，則戰爭遂不免以敗北而終。」

本法案雖未經議會之協贊，且於一九二六年一月，上院議員卡波（Arthur Capper）、下院議員約翰孫（H. W. Johnson）兩氏於兩院陸軍委員會，提出國家總動員法案。該案之重要點，即於有事之秋，總統得強制徵用國內之人的及物的資源，且得執行價格之公定及其他諸設施。本法案雖亦未至制定之時期，然實際之準備設施，已漸着手進行矣。例如，於陸軍方面，設立軍需大學，養成軍需動員之幹部，工場調查亦普及，一至開戰，各工場轉變為軍需工業之準備亦完成。又自一九二四年以來，施行數次之總動員演習，稱此數次總動員演習日為「國防日。」

日本 日本於歐洲大戰中，旋因俄羅斯革命繼起，慮及德國勢力之東漸，或俄羅斯赤色攻擊等之危

險，於大正七年四月十七日，以第三十八號法律，發布軍需工業動員法，戰時政府爲軍需品之生產修理或輸送計，研究可以強制利用民間工場之方法，於海陸軍省等，各準備軍需動員計畫。一方自昭和二年四月一日，設置資源局，繼承會爲國勢院之一部而存在之軍需局之後，使之從事於國家總動員之計畫事務。資源局隸屬內閣總理大臣之管理。其職掌爲：（一）統轄關於人的及物的資源之統制運用計畫事項；（二）統轄關於前項計畫之設定及施行所必要之調查與設施等事項。同時於內閣總理大臣監督之下，設置資源審議會，應其諮詢，負擔關於人的及物的資源之統制運用計畫等之重要事項之審議。其後，昭和四年四月十二日，以第五十三號法律，公布資源調查法，予政府以人的及物的資源調查之權限，另訂施行細則，各省分擔項目，負擔調查之責，於資源局集計之。資源局將此調查與戰爭需要之概算對照，考究填補不足之資源及其他方策。

（二）和平的經濟參謀本部

除以上爲直接戰爭準備之軍需動員及國家總動員機關之外，吾人不能輕視在最近各國漸次設立之經濟參謀本部。此種計畫經濟之中央機關，使平時之國民經濟，因以更意識的組織化爲目的，故即由準備戰爭之見地觀之，是極有效果者。一朝有戰，將此機關適應戰爭而改編之，成爲經濟統制機關，得期

待最有效之活動。

除後述之俄羅斯外，經濟參謀本部之制度，^①最有組織者爲意大利。自一九三〇年以來，意大利將工會並資本家團體，結成七部門，爲全國的組織，同時，設立協同合作社全國經濟委員會，爲其最高審議機關，此機關參加內閣員、官吏、特定之社會福利機關之代表及專門家、技術家，作爲經濟並勞動問題統制之最高機關。此種全國委員會，係代表機關，同時且持有統制權之一執行機關也。

英吉利於一九三〇年一月二十七日，以勅令設立經濟顧問委員會，^②該會關於經濟問題，向政府貢獻意見，負有研究關於工商業之進步、國家資源之利用、內外之財政立法並政策之影響、有影響於其他國家繁榮之一切內國的、帝國的並國際的經濟問題之任務，此機關乃純粹之任命式的諮詢機關。麥克唐納爾（J. R. MacDonald）首相，於此法案提出之際，曾謂「吾人欲改良國民經濟狀態，故吾人提議設立一首腦部，對於產業國家之全般，加以考慮且實現之。」此委員會由首相主宰，以下列委員構成之：

- 一 有特別利害關係之大臣。
- 二 被首相臨時召集之其他大臣。
- 三 特別精通產業及經濟問題之專門家，被首相任命者。

法蘭西於一九二五年一月十六日以命令在赫理歐 (E. Herriot) 內閣之下，創設國立經濟委員會。● 委員會由四十七名委員而成，係爲網羅下列各種種類之代表機關兼諮詢機關也。

一 人口以及消費的要素、家庭之父母會、購買合作社、消費合作社、市鎮村長會、公共設備利用者、相互扶助合作社、社會衛生合作社之代表。

二 勞動、智的並教育的勞動、指導的勞動、工資勞動、手工業勞動之代表。

三 資本（工業、商業、銀行、交易所、保險、儲蓄金庫、不動產所有者）之代表。

內閣總理爲經濟委員會之總裁，同時委員會聘請各種專家。此委員會，作種種重要之研究，尤關於一九二六年末之失業對策，協助政府至爲盡力。

德國根據一九一九年五月十七日之憲法，國家依立法手段，規定適應共同經濟之必要，爲統制生產，統一連絡計，得創設結合經濟的企業之聯盟的機關，憲法第一百五十六條內，要求產業之被僱者與僱主，以充分之平等及連帶關係，於工資並勞動條件之決定上，與對於一般生產力之增加同樣協力。根據此原則之旨趣，依一九二〇年五月四日之法律，設立由行政權力獨立之國立經濟委員會●機關。此委員會，與法國之經濟委員會同爲代表機關兼諮詢機關，由三百二十六名代表各種經濟活動之勞資等委員構

成之。其目的在發展一切經濟關係，協力實行社會立法。地方勞動委員會及全國勞動委員會，與各生產有利害關係之僱主代表，共同構成地方經濟委員會及全國經濟委員會。此委員會，乃所有之重要職業團體，視其經濟的重要，而以其代表者構成之。政府將重要之社會政策並關於經濟之法案，在提出議會之先，必須徵求此委員會之意見。又委員會本身有提出法案之權。委員會值戰後之混亂期間，關於重要法案，依據審議，曾作重要之貢獻，然與議會政治之關係，似乎尚未充分舉其職能代表之實績與能率。

以上各國之經濟參謀本部中，除意大利持有若干之執行的統制權外，其餘僅為全部代表機關或顧問機關，而蘇俄聯邦則反是，係最有力之統制執行機關。該國於一九二一年，在已設置之勞動及防衛委員會之下，有所謂國家計劃委員會^①之創立。當一九二〇年，俄國為改良產業狀態起見，曾有電化之企圖，並招集經濟專門家於中央部，以謀電化之設計。此國家計劃委員會之創立，卽以是時為始。其創設此委員會之目的，又在使此年四月所設之勞動及防衛委員會之活動得以敏捷，而勞動及防衛委員會，乃關於國防資源之最高執行機關也。故國家計劃委員會（Госплан），係隸屬於勞動及防衛委員會者，詳細調查全國經濟狀況，根據調查，樹立一年、五年及十年等三種經濟上之預定計劃，其提案提出於勞動及防衛委員會，委該會以討論、修正、執行。國家計劃委員會，設本部於莫斯科，以二百名專門家，組織中央委員

會，各地設支部、代理部、網羅學者、技術家及實際經營家等。於生產之向上，勞動階級之調和等爲必要之資料則蒐集之，爲必要之計劃，則設立之，並對其他各事項亦爲之準備，凡此種種，均爲國家設計委員會之力量所能行者也。但此種力量，能實現到如何程度爲止，此事則由中央委員會中所設之常任理事會決定之。常任理事會，乃國家計劃委員會之最高機關，網羅具有各方面之實際智識之專門家，劃爲農業、工業、商業、燃料、電化、財政、預算等各部門，分管事務，各部各自蒐藏必要之資料，并就其所分擔之部門，行調查之計劃。各部之成案，通過於常任理事會之審議後，更提出於上級機關之勞動及防衛委員會，該委員會，諮詢財政人民委員會，然後實行之。今日俄羅斯之五年計畫，雖受種種批評，然而向其目的邁進者，即依此國家計畫委員會之企圖與執行機關有能之活動所賜。五年計畫，重視國防力之充實，乃爲世界所注目者，由此點言之，作戰爭準備之國防計畫委員會之使命與職能，不能不稱爲重大。

列強一方面直接研究軍需動員與國家總動員之計畫及準備設施，而於他方面設立所謂經濟參謀本部，既如前所述矣。其程度雖有差，然皆欲將一國國民經濟，改編爲更合理的統一的組織。故現代之強大國家，就和平言，就戰爭言，無不圖其國際的經濟競爭力之擴大。以和平的經濟參謀本部之存在爲必要之統制經濟之思想，源於最近歐洲大戰各國國家總動員所體驗之結果良多。由此可知此等組織，

當戰時爲使國民經濟適應於戰爭，必顯有效之作用者。德國戰時工業動員創設者刺忒諾氏（Emil Rathenau）於戰後之威馬爾（Weimar）會議，以政治家態度，強求設定和平的經濟統制組織，而造成今日德國經濟會議之基礎。吾人回憶此事實，則不得不感知平戰兩時之統制經濟，有何等之關係矣。

第三節 明日之戰爭形態

吾人若欲預測明日之戰爭形態，則不得不思及昂格斯（L. Engels）之言：『軍隊之編制、裝備及戰法，依存於其時代一國達到之生產階段及交通組織。』故若使假想交戰國現在之生產階段及假想戰場之交通狀態與戰爭相關聯，則亦得探究明日之戰爭形態矣。但於某時代，預斷下次之戰爭形態，極爲困難。此就世界大戰觀之，戰前多人盲斷科學尤其火器進步之效果，預料該戰局之結束，比一八七〇年普法戰爭更速。實際上的確預斷世界大戰之形態者，除法人若里斯（Jean Leon Jaures）以外，能有幾人。若里斯於一九一一年十二月在下院關於德、法協調之演說稱：『……今日大規模之戰爭，無異於野蠻時代之民族戰爭，全體國民，悉投其渦中……換言之，即使此等巨額之國民，使用近代科學發明之可怖的破壞器具……世人觀察動員之迅速，軍隊集中之敏捷，或軍器、機械之威力之兇殘等，則以爲現代戰

爭於極短期間，可以完結，而信戰爭之痛苦爲一時的。然而勢將臨頭之戰爭，反爲可恐怖而緩慢之格鬪，
●乃吾人不可不顯明預料者。戰爭決非一鼓之氣而終者。經過如暴風雨行動之時期後，其次則表面
平靜之時期至矣。在此時期，則補充人員與充實軍需品，而後作新規模之陣容。由此忽然移至激烈
之行動時期。此時期一至經過，則又現更平靜之補充與準備之時期……」●

於世界大戰之前，若里斯確能預言將來戰爭如此之形態，其聰明有足令人可驚者。吾人於最近世
界大戰之實績，索求將來戰爭之規範，綜合現代之軍備並其背後之工業力，預想戰場之形態，與其他一般
社會國家之經濟狀態等，以判斷下次之戰爭形態，雖云籠統，然亦不外乎此。

第一 戰爭之目的

將來戰爭之重大目的，已如上述，既在強大集團之政治、經濟、地理的膨脹，苟對手國對於戰勝國，不分
讓本國之經濟地域，以資貢獻，或在無戰爭時，苟對手國不將已經遂行之政治、經濟及地理的膨脹，勉強置
於自制之狀態下，則戰爭之目的，無從達到。因此將來之戰爭不能不採用以下二方法之一：即一國破壞
對手國之戰鬪團體，或給與大打擊，使之放棄其武力的抗爭；或向國民生活，加以重壓，間接使對手國陷於

解除武裝之狀態。故在將來戰爭中，必與世界大戰相同，除武力戰爭外，有經濟戰爭，同時藉所謂思想戰爭之宣傳，努力進行崩潰敵國人民之戰意。歐洲大戰中，思想的攪亂，雖會施行於一部（例如德國向俄國煽動或幫助反對戰爭及革命運動），然依其組織方法及環境之如何等，對一切國家，未至適用於有效的方面。但於今日，國際共產主義之存在，乃嚴然之事實，其潛勢力，因有不可輕侮者，故於將來戰爭，利用國際的組織，向對手國國民，努力瓦解其戰意等事，不難預測。現蘇維埃俄羅斯共產軍，巨其軍隊內務及教育等廣汎之範圍，對精神要素之涵養，敵軍、住民及占領地所行一切之宣傳策略，稱爲政治工作，且重視之。此政治工作，對內助長共產主義思想，企圖戰鬪威力之結束，同時激烈地斷行思想戰爭，不外欲以思想的壓迫或瓦解敵軍及其祖國。他方面此思想戰，若戰爭之狀態，於一國不利，而國家之權威失墜時，則極易施行，故視武力戰爭及經濟戰爭之情形如何，而左右其可能性。

第二 武力戰爭

（甲）戰鬪手段之選擇

地理上相接近之強工業國間之戰爭形式最烈，此最近世界大戰之現實所示者也。吾人將昂格斯之

言，更具體解釋之：戰爭之規模及其激烈程度，視各交戰國之工業尤其重工業機械工業及化學工業發展之程度而決定。現代各強國之工業及交通組織，使技術的戰鬪手段之多量生產及其運用，至為可能。

在如斯各國間舉行之將來戰爭，開戰之劈頭，第一或生空中勢力之衝突。為迅速決戰計，空軍利用毒瓦斯等毒物及爆藥等，攻擊敵國軍事施設及政治經濟之中心大都市，尤其首都及工業資源地等，不僅破壞敵國之直接戰爭能力，且對國民或試與精神的物質的絕大威脅。此種活動，在國際條約等，雖欲禁止，然為實行極力減輕戰禍企求速功之所謂速戰即決主義計，此種實施，殆為不可免者。即在世界大戰中，空中部隊之攻擊都市與要地，曾施相當之程度，英國尤其倫敦，屢受德國飛船飛機等之襲擊，其生命損失，軍民死者合計千四百十四人，傷者三千四百七人。^⑤損害比擬如此少者，由於德軍欠缺斷然之決心與技術上之不完備，此固不得作為將來戰爭之規範。

空軍一至活動，則彼此之陸軍，藉鐵道、船舶、汽車、飛機等，急速開始接觸，機械化之步騎砲兵，作迅速之發動，以運動式之戰爭而圖速戰即決之策，此時長距離射程之重砲，用毒瓦斯向敵軍深地射擊，瞄準空中部隊之攻擊，即對敵國人民，亦或施以直接損失。大小坦克車及重輕砲等機械化軍隊，宛如陸地軍艦，馳驅山野，接觸戰鬪。

(乙)速戰即決之可能性

以上不論空軍之迅速的活動，抑或機械化軍隊之發動，要皆冀求戰爭之速決，以努力防止因大戰所生國力之消耗與國民道德之動搖。在英、德等國，有力之軍事學家，固屬不多，但於訓練精良之機械化軍隊，負有深刻之信賴，此亦無足深異者。由空軍而向交戰國內地之毒瓦斯攻擊等，國民之精神的物質的生活，因受攻擊之威脅甚大，苟防禦對策，處置失當，則國民之戰意，急轉直下，或發生無秩序之狀態。

「若國民長久暴露於現實之危險時，則其思想上之危險，有不可測知者。今日（一九二四年）戰爭若起，則其結果，不可逆睹。因為今日歐洲之戰爭，早非如一九一四年秩序井然之國家間之戰爭，或僅呈為流動混亂之社會相——此並非軍隊與軍隊之戰爭，亦非軍隊與國民之戰爭，或為各國民內之戰爭。」^①

但空軍一舉襲擊敵地，在企圖前述敵國人民之屈服時，就其效果而言，則不能不參酌評價對手國空中勢力之存在及對空防禦或地理的要素等諸條件。然在今日，將空中戰鬪完全改為地上戰鬪，乃不能之事。此事即從法國雖居世界空軍之首位，最近在東北國境之防線，投數億元之巨資，漸次實行設置之連續的要塞大網，當可窺知。法國參謀總長道布涅將軍稱：「前世紀以來，因新軍器之出現，均使每次戰爭延長。炸藥與瓦斯之使用，不能縮短戰爭期間。同樣，即就將來電氣等作為新軍器而使用之點觀

之，則成如何之局勢，不易斷定。但吾人尙未達到其時代；且引證世界大戰中，如比利時國民，國土雖幾被敵軍全部占奪。尙且繼續作國民的抵抗；對速戰即決取懷疑的態度。並且道將軍作如下之考慮：由各國軍器競爭之結果所促進之大砲射程與殺傷威力之增大，擴充戰場，且藉強迫夜間行動等，延長作戰時間，同時因損害之大與發射彈藥之多，對於補充，又需長時間。此兩方面之事相俟而使作戰之進行延遲，結局即不啻承認戰爭之延長。如此，在將來之戰爭勢力相等之國軍，於相角逐時，將用巨大之兵力加壓迫於敵人，以圖將敵人之兩翼包圍，或將敵人之弱點突破，然結局不至於如世界大戰，於廣大之疆場，擁巨萬之兵力，以互相對峙歟？

蘇維埃俄羅斯之學者亦謂：「依世界大戰之經驗所示，第二次世界大戰，亦決非如迅雷之速度，需要長久之準備期間。即如對於蘇維埃同盟之將來戰爭，亦顧慮交戰各國之可能的勢力關係，且計算東歐之氣象，如此，則戰爭之理論的最短期間，不得不計爲二夏。」

然於交戰國之兵力，有特別之差違時，又強大國對於殖民地或農業國等無近代戰爭之能力之國，用優良設備之軍隊施行射擊時，則可收速戰即決之利益，是不待言也。

海軍將作如何之活動乎？彼此兩國間有大海洋介在時，爲先將本國之空軍勢力，向敵國領土誘導起

見，或試用航空母艦之冒險的推進。同時，勇敢之海軍，爲欲脫出持久戰之弊，一舉以決戰爭之勝負，積極的尋求敵國主力，挑發決戰。自然，大小巡洋艦、補助巡洋艦等與潛水艇向遠洋共同活動，一面掩護本國通商，同時封鎖敵國之通商交通線，企圖斷絕與外界之交通。

第三 經濟戰爭

(甲) 經濟戰爭之必要

世界大戰中，英、德兩國間，曾行深刻之經濟戰爭，既如上述，即在將來戰爭，除以直接破壞敵國戰鬥力爲目的之武力戰爭外，不得不施行經濟上之戰爭，換言之，即經濟戰爭。然而現代各強國，平時既已展開激烈之「經濟戰」，其結果爲惹起戰爭之主要原因，既如上述。爲此經濟戰爭之手段者，除和平手段，例如藉資源之豐富、經營企業之合理化等純粹經濟的條件之優越以外，尚有許多政治的手段，換言之，即利用獨占關稅、傾銷 (dumping)、輸出及海運之保護、輸入之控制、原料獨占、投資保障等各種政策，甚至往往要求各個軍事的活動。故一旦戰端開始，而此平時之經濟戰，轉化爲真之經濟戰爭。⑥

(乙) 經濟封鎖

視爲最有效之經濟戰爭之手段，卽經濟封鎖是也。徹底的經濟封鎖，乃對敵國訴於軍事的政治的手段，使敵國與外部世界，「一切通商上金融上及交通上之關係斷絕。」此括弧內之字句，卽根據國際聯盟條約第十六條之用語，國際聯盟承認經濟封鎖爲國際的制裁手段。

經濟封鎖作爲戰爭手段而有效果者，乃基於近代諸國，生活於經濟上相互依存下之事實。世界各國，各有特殊之資源，耕生產物之交換，相互扶助以營經濟生活。實言之，世界之經濟體系，乃由以此生產物之互相交換作基礎之一連鎖而成。在近代世界之任何地方，苟離開其殘餘部分，則必立即變更其經濟生活之態樣。

尤於戰時，工業國於原料、糧食，農業國於武器、彈藥，各感不足者，乃尋常事也。如美國所謂鎖國國家，兼有適當之農工業，糧食及武器彈藥等軍國必需品，概能自給自足^①之國家，固非並無，然係特例。列強既如上述近時雖努力於自足經濟的集團之形成，然總不能照理想而行，苟一朝卒然遭遇經濟封鎖時，則與外部世界隔離，對於不足軍需品及國民必需品之輸入，不僅困難，由過剩生產品之失去銷路及一般必需原料之斷絕供給而論，招致重要產業之荒廢，故不獨削減戰爭之能力，而且破壞國民經濟之均衡，則向敵屈伏之時機早臨矣。

對經濟封鎖，由其慘酷性之點，不少反對之意見，與最近海軍軍縮問題相關聯者，美國大總統切望戰時糧食船舶之中立，但該國報紙，多不贊同者，如時事論報（Herald Tribune）以爲戰時杜絕敵國糧食供給之方法，爲使交戰國民，斷念戰意計，是最有效手段之一，在使急速結束戰爭之方便上，採用經濟封鎖，是屬不可避免者。

經濟封鎖之思想，起源頗早，在近世拿破崙第一之大陸封鎖及在最近世界大戰，曾大規模施行之。關於世界大戰時之經濟封鎖，既如上述矣。此經濟封鎖即絕對封鎖之觀念，爲從來國際法所禁止者。在世界大戰以前之戰役，戰時通商關係之國際法，除殖民地戰爭等外，依然保存其威權。例如，在一九〇四年至〇五年之日俄戰爭，關於戰時通商，大概遵守巴黎宣言之旨趣。然何故獨在世界大戰而顯然蹂躪國際法乎？

經濟封鎖之目的，既在覆滅敵國全體之經濟生活，若用如禁制品制度之限制方法，終不能收其效果。則施行徹底的無限制封鎖，是爲必要。假使封鎖之目的，縱在局限敵國軍需資源之壓迫，則遵守一九〇九年倫敦會議宣言程度之禁制品程度，不能達其目的。

根據倫敦宣言之禁制品

(一) 絕對的禁制品——武器、彈藥、軍用被服、馬具、鐵甲、軍艦、武器彈藥等之製造用器具機械等。

(二) 附條件的禁制品——糧食、馬糧、適於軍用之衣類織物及靴類、貨幣、可供戰用之車輛等、船舶、鐵道、電信、電話之材料、飛機、燃料、非供戰用之火藥、踏鐵、百刺鐵、雙眼鏡等。

(三) 不得作為禁制品者——棉花、羊毛、麻等，作為製油原料之種子、糠皮、樹脂、生皮、骨類、肥料、礦石、土石類、磁器、玻璃器具、紙類、肥皂、曹達灰等、農礦業用機械、藥用印刷器具機械等。

何故禁制品之定義，現代不如過去之容易施行？在過去作軍器而要求之品目，幾乎全部（原料大部分）可以特定，且容易給與定義。然依最近世界大戰之經驗，軍隊獨自要求之材料與國民一般和平生活所要求之材料間所存之差異，殆已失去，證實總計九成可以互相代替。故一國僅為防禦供給敵國之軍器計，若非殆將全品目改為禁制品，則不能獲其效果。例如棉花，在倫敦宣言定為不得作禁制品者，然經工業技術進步之結果，棉花乃變為製造高炸藥中最重要之原料品矣。又由糧食用穀類抽出氯化用之醋酮，在一九一四年前，僅實驗上成功，尚未施於實用，然在大戰時，已成大規模之製造矣。

反觀規定戰時通商之國際法，要之，在國際的交換經濟上，保護各國尤其中立國之利益者。故依如從來部分的戰爭威脅大部分中立國通商上之利益者，乃為不可忍之事。例如日俄戰爭時，俄國規定米、糧食品及棉花為絕對的禁制品，經英、美兩國之抗議，始變更之而改為附條件的禁制品。然如世界大戰，

戰爭既已採世界的規模，國際的交換體系，致被破壞無遺。故以國際市場之統一為前提之國際法，全被消滅矣。且殘餘中立國，因為軍事政治，全然無力，故交戰國違反國際法，即與中立國以商業上非常之痛苦，仍無何等之救濟手段。

(丙)經濟封鎖實行之可能性

經濟封鎖實行之成否，視封鎖方面之武力，尤其海軍力之程度，被封鎖國之地理的條件及經濟的自給性等如何而決定。封鎖國海軍，為實行封鎖而負有絕大之負擔。換言之，即其海軍受被封鎖國海軍之抵抗為當然之事，但近代之敷設水雷、浮動水雷及潛水艇之發達，海岸砲之威力增加、飛機之進步等，使沿岸之近距離封鎖，益至困難。然近距離封鎖既困難，故為實行遠距離封鎖以代近距離封鎖計，勢必延長封鎖線，則更需多數之船艦。世界大戰中，英國為此種海上封鎖，徵用多數之汽船及漁船，為補助船艦，故全海軍之使用船舶，最高時達四百萬噸之多。假使美國封鎖日本時，美國勢首將在大西洋方面航行之優秀船數百萬噸，作為補助船艦，向東洋及南洋其他方面，集中使用，聞年額須費一百億元美金之經費。加之，輓近汽船之船體，愈加擴大，用大砲武裝，亦甚容易，且因有增加速度之傾向，封鎖艦隊之海上搜索及檢查等，益生技術上之困難。德國潛水艇在世界大戰中，所以採取所謂無限制無警告之擊沈政

策，在潛水艇之性能與自衛上，實有不得已之點存焉。

被封鎖國之地理的條件，於封鎖之難易，亦有影響。海岸線之狀況尤其延長，航路之狀況等，亦有影響，自不待言。封鎖國視被封鎖國與中立國之地理的關係如何，該中立國亦有間接被迫於封鎖之必要。被封鎖國與中立國，因鐵道或內海有密接關係時，尤呈此種現象。世界大戰中，英國在北海為封鎖德國計，斯干的那維亞諸國、荷蘭、丹麥等固不幸免，即聯合國方面之俄羅斯，結果亦受間接封鎖。又封鎖國海軍根據地與封鎖線之距離如何，亦直接影響於封鎖之難易，是為顯明之事。故僅藉一國之力，封鎖敵國，殆為不可能者，是以無論在任何環境下，必以協力為必要。

經濟封鎖，既如上述，於實行上發生多大之困難，對手國之資源，如頻貧弱，或國際貿易之依存性大時，則懲惡對手國實行經濟封鎖。又交戰國因挾有大海洋關係，藉海陸空軍之直接接觸，難決勝負時，或一國雖有大經濟力，而武力不充足時，則迴避武力戰爭，側重經濟戰爭。

(丁) 經濟封鎖之對策

被封鎖國對於經濟封鎖之對策，當然首先以武力，努力衝破封鎖線，進一步兼用武力與政治的手段，不得不企圖經濟的領域之擴大。世界大戰中，德國於開戰後立即占領比利時國土之大部分與北部法

國之重要工業地帶，不久又與匈、奧軍合力征服塞爾維亞（Serbia）、蒙特尼格羅（Montenegro）。一九一五年五月對於意大利加入聯合國方面，使布加利亞加入中歐同盟，以圖勢力之均衡。同年中，德軍在東方戰場，屢破俄軍，且獲得加里西亞地方之油田、波蘭之鐵礦及煤炭資源地，努力於強使原料供給力增大。同時德國使土耳其參加中歐同盟，此亦協助擴大經濟的領域，同時令土耳其向其米索布達米亞、高加索等作戰，圖取英、俄兩國煤油及其他資源地。一九一六年給與俄羅斯及羅馬尼亞之大打擊，且獲得後者之煤油及穀物之資源。如此，德軍自開戰以來，於本國領土外，不斷指導作戰，實現擴大其經濟的領域，對於緩和因聯合國方面之封鎖所受之痛苦，獲得至大之貢獻。

被封鎖國如上積極的企圖擴大經濟領域，同時極力維持與外部世界之交通，且不得不努力物資之取得及商品販路之維持。即苟有可以利用之通商路，平時對經濟的收益限於外者，亦有動員一切技術的手段而利用之之必要。歐戰中，俄羅斯極力利用平時不注視之白海，雖欠完善，然亦維持與英、法、美等國之通商，且經路線長遠之鐵道，以海參衛為門戶，增進與日本及美國之通商。德國與荷蘭、丹麥及斯干的那維亞半島諸國，因藉鐵道或內海，得維持交通，此等諸國，事實上固由英國封鎖者，然對德國依然維持通商，因此，德國所受之利益不少。假設此等隣接國，持有更有力之資源及市場，則德國所享之利益更

多。

使用飛機作封鎖克服之手段，其可能性雖漸濃厚，然在今日，卻無大希望。空中運輸因氣候關係，所受影響甚大，且不適於大量輸送。若航空通路，橫斷敵國或大洋時，有效維持與中立國——因被敵國或大洋分離之中立國——之交通，殆不可能。大洋橫斷之航空路，建設人工航空路，固然可能，但苟缺乏保護此航空港之海軍力時，則決難成功矣。

被封鎖國在中立國取得物資或販賣商品，該中立國對於被封鎖國國民的感情，因而外交方針，固亦先受其影響，然其效果無過大之期待。中立國若對封鎖國示以好感，或對被封鎖國持有敵意等時，對被封鎖國之要求物資，表示某一種之政治的反抗者，固可預測，然其效果，結局視兩國之經濟的相互依存之關係及實力如何而定。在現代任何國家，均注重商品生產，藉過剩品之輸出，維持國民經濟。因此中立國之商品，苟無銷路，則不論其好惡，此時不得不販賣於隣接之被封鎖國。此種辦法，被封鎖國對中立國持有威力，且於握有中立國與外部各方之交通關鍵時，尤為必然。同樣，被封鎖國之過剩商品，若為中立國之必需品時，依然能得販賣，是無疑義者。

此時，施行因排貨及其他政治的經濟的手段之抗爭，若用尋常手段，不能繼續通商，則被封鎖國陷於

不得不用實力以威脅該中立國矣。當一九二二年法比軍占領魯爾 (Ruhr) 時，德國所施之消極的抵抗及如中國、印度慣用之排貨等抗爭手段，雖然對於採取物資或銷賣商品，不無予以妨礙，但亦已證實其無永續性。即前述魯爾之消極抵抗，雖然無疑的曾阻撓法比聯軍，而德國於經濟上財政上，致受莫大之負擔，其結果不久至於放棄，且視中國之排斥外貨運動，每於短期內終熄之事實，亦可得知。

有前述之情形時，封鎖國每有在中立國中活動，以妨害中立國對被封鎖國之物資移動之事。例如，世界大戰時，德國從挪威輸入鉬 (Molybdenum) 鑛，以製造高速度鋼，而英國在挪威設法收買，以制德國。但一般漠視中立國經濟上之實際的必要，而使其與被封鎖國之通商關係，有效地斷絕，則為不使中立國受痛苦起見，必需多大之代價，因之而缺實行性矣。

如上所述，經濟封鎖，在被封鎖國視之，蒙絕大之痛苦，然而反面，封鎖國之負擔，亦決非少數。加之，在被封鎖國方面，極力奮鬪於打破封鎖，其結果，對中立國商業，至給與以異常利潤之引誘，於是發現所謂秘密貿易或經過中立國之再輸出入。世界大戰時，斯干的那維亞諸國及荷蘭、丹麥等貿易額之增加，某部分受對德再輸出入之反映，是無疑者。又美國因勵行禁酒法令，禁止由外國輸入酒類，且為監視海岸及國境起見，雖以雄厚之武裝警察，竭力防禦，但仍不能杜絕大量之秘密輸入，由此可知期其完全封鎖，乃

爲至難之事。何況爲利是圖之冒險商人，戰時之敢作敢爲，是不可測知者。

除以上所述而外，爲緩和經濟封鎖之困難計，則在完全利用國內之生產諸力，及使用代用品等各方面有努力施以技術的工夫之必要。世界大戰時，被封鎖之德國，對於此點，所作努力之事蹟，殊足令人可驚者。

第四節 戰爭與世界經濟

現代戰爭，影響於世界經濟者甚大。蓋世界經濟，就其本質，固有若干議論，要之，皆以生產物之交換爲基礎，係相互關聯之世界各國經濟之綜合形態。戰爭因爲斷絕交戰各國間之經濟的關聯，故至少杜絕交戰國間生產物之交換，而世界經濟之形態，因之變化。在此世界經濟之一環所生之變化，不得不波及連環之一切部分。例如近代戰爭，其交戰國愈強，其影響愈大。又如前所述，最近世界戰爭，會根本攪亂戰前所形成之世界經濟。此次大戰，由各國之地理的經濟的關係，使若干國家，直接間接參加戰爭，世界分爲二大戰羣，相與鬪爭，故向來之生產物交換體系，完全崩解。世界通商之狀況，因受交戰羣間之斷絕通商及以戰爭爲本位在通商關係上所生之變化並彼此作戰動作及經濟戰爭之影響，遂全然一變。

換言之，即：

甲 隨交戰國間通商關係之斷絕：例如，由中歐諸國向英國等輸出砂糖，德國對俄羅斯輸出煤炭，均即時中斷。

乙 因同盟國間相互扶助所生新經濟關係之發生：例如，日本對俄羅斯供給軍器，英國對法、意等之物質的財政的援助等。

丙 通商路因彼此封鎖所生之變化：例如，北海航路陷於非常之危險，彼處僅存英國海軍所指示之航路。地中海因德國潛水艇之活動，蘇彝士運河航路之中斷，俄羅斯被封鎖之白海航路及西比利亞鐵道之利用等。

丁 因喪失船舶，交通所受之滯滯或變化：因受德國潛水艇之攻擊，喪失船舶特多，因此，世界的通商，被滯滯阻害者甚大。

前述之國際通商之不自由化及近代戰爭之偉大的物質消耗性，刺戟各國生產諸力之活動，尙且易生物資之不足，因調劑戰費所致之通貨供給之異常等，使世界的物價之水準向上。即在最近歐洲大戰，多數中立國之物價騰貴，曾多與交戰國同等以上之經驗。於斯干的那維亞半島諸國及丹麥、荷蘭、瑞士

等尤然。物價騰貴，使因此獲利之階級或職業羣衆及因此受害之階級同時發生，致使某階級增大其對於戰爭之懷疑心。其結果勢必影響於交戰國之一般人心。

如上所述，世界的大戰，給與世界經濟一大變化。然同時就多數事例觀之，一國之國民經濟，依世界經濟之媒介，得充足其本國之戰爭需要爲常事。列強於近時特努力於自給自足的經濟圈之確立，然不易達其理想，多數國家單獨充其戰爭之全要求，至爲困難。故於戰時，與其他國家結合，受不足資源之融通，極爲重要。苟爲地理的政治的關係所允許，於經濟組織及交通機關發達之今日，結合數國，而作人的物的資源之融通，非不可能之事。故戰爭並非一國對一國者，聯合數國之大規模的工作，乃必然之要求。

即鑑於歐洲大戰之實績，德國陷於四面楚歌，尙能健戰四年有半者，即該國與奧、匈、布加利亞、土耳其等，形成鞏固之軍事的經濟的聯盟，及在比利時、法蘭西及羅馬尼亞等占領地帶內，其國人的物的資源之統一的利用，其依賴於此者甚大。例如，奧、匈國將多量之金準備，向德移動，以鞏固其財政；布加利亞、土耳其等則將兵士及農產物，羅馬尼亞則將穀物及煤油，各供給德國，且由比利時、法蘭西之東部及北部、波蘭等，貢獻農產物及其他各物。所以德國結合其優越之軍事的及工業的勢力與此等資源，得實現戰爭能力之擴大。又聯合國達於疲弊極點時，得美國巨大之兵力、資料及財力之援助，始導戰爭於有利而至終熄。

者此固不待言也。『此次戰爭，聯合國藉經濟的優越，而告終結。且此係美國無盡藏之原料及無限制之經濟的戰鬥手段之增加所賜。』^①

第五節 戰爭與國民經濟

戰爭影響於各國之國民經濟如何，分交戰國與中立國而論，至爲必要，本節大半就交戰國研究。吾人首先不能不觀察戰爭之直接影響。第一，戰爭將現存世界經濟之紐帶切斷，而各交戰國又多與世界之殘餘部分隔離，結果，經濟生活之形態，因之一變，其產業之一部分，至少歸於荒廢。例如英國戰前消費白糖之大部分，仰賴於德、奧兩國之輸入，但一至開戰，砂糖之供給，全然杜絕。同時，英國海軍因封鎖北海，而德國由波羅的海一部以外之海面，取得物資，事實上殊不可能。反之，戰前英國在德國之市場，自然亦至梗塞。又英國因德國之潛水艇封鎖，船舶發生不足，如由美國輸入棉花，亦生極大之阻礙，蘭卡夏 (Lancashire) 棉業所受之打擊，頗爲深刻。

如上，除國內之某種產業因與外國交通之不自由荒廢而外，又因戰爭之直接影響，諸產業間，自發生盛衰之別。軍需工業俄然一旦旺盛，則奢侈品等與戰爭不必要之產業，至少一時現顯著之衰落。一至戰

爭，則多數國民而且屬於生產階級者，編入軍隊或被戰時重要產業所吸收，而一方又有由荒廢產業所生之多數失業者，故勞動市場，受極度之攪亂。農業於戰爭雖重要，然因壯丁應徵入軍，故受非常之打擊。例如，歐洲大戰之開戰時期，若將八月改爲三四月時，則各交戰國——尤其俄國——必將感受關於小麥收穫之勞動缺乏，而多量穀物或歸爲廢物。

如此，諸產業隨戰爭之開始，所受急激變化之結果，令從事一部產業者，遭遇破產、失業等之災厄，同時，一般國民之經濟生活，亦受多大之變化。何況受敵人之現實攻擊，兵火之危險及於國土內時，人心既不安寧，國民經濟之均衡復被攪亂，此乃可推知之事。『世界大戰時，擁有一萬二千方哩，七百四十餘萬人口，占歐洲最大之人口密度之比利時，其國土之最大部分，歸德國占領，國民所受之損失，計達七十億美金。法國亦擁有人口四百萬之重要工業地十四縣，被敵軍之侵入，約八千方哩之農業地，至於荒廢，五十萬戶之房屋，至於破壞，工場被毀者達一千戶以上，此等損失，總額計約百十五億美金。』

除以上外，戰爭於國民所得之分布，給與極大之變化，金融、商業及其他國民全體之經濟的活動，亦因軍事行動，受非常之變化。例如戰時，鐵道船舶等，因被戰爭目的所運用，故此等經濟收入，不僅多半喪失，且對國民經濟，給與障礙。

於他方面，急圖恢復因戰爭所蒙打擊之國民經濟，使之適應於戰爭狀態，且糾正與世界經濟之關係，企圖本國戰鬥力之強化，而使之能在軍事上經濟上壓伏敵國者，實爲戰時國民經濟之使命。將來戰爭，如最近世界大戰之所經驗，依然是國力戰爭，則戰爭必使國民經濟，在鞏固的武裝之下，將其全勢力，趨向於戰爭之遂行。此事將於次章敘述之。

【註】

- ① Weltkrieg; World War.
- ② Great War; Grand guerre.
- ③ Consumer guerre.
- ④ Absolute krieg.
- ⑤ Fatigantkrieg; Guerre d'usure.
- ⑥ 1920 年根據 Brunel 國際財政會議報告，平均世界各國，約國費之二成用於軍費。
- ⑦ "Wehrwill" 爲前德國陸軍統帥部長 von Seeckt 著 Landverteidigung 及於他書所用之句。
- ⑧ British Government Estimates, 1929
- ⑨ Mechanization.

- ① (chemical Warfare Service.
- ② British Government Estimates, 1929.
- ③ U. S. Government Budget, 1929.
- ④ Report of the League of Nations, 1926.
- ⑤ Industrial preparedness.
- ⑥ 昭和四年四月改造所載 L. D. Trotzki 軍縮與歐洲問題。
- ⑦ 陸軍省整備局出版，歐美之國家總動員。
- ⑧ 森武夫著，美國戰時計畫經濟論。
- ⑨ Educational order.
- ⑩ Army Industrial College.
- ⑪ 昭和七年五月經濟往來載士方成美著，經濟參謀本部論。
- ⑫ Economic Advisory Council.
- ⑬ Conseil national économique.
- ⑭ Reichswirtschaftliche Ausschuss.
- ⑮ Gosplan. (說明根據社會科學大辭典)

第二章 將來戰爭與經濟

- ② Friellich Engels, Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats.
- ③ Collision.
- ④ 中文公報介紹恩格斯著 John Geolus 之書
- ⑤ Record of the British War Office.
- ⑥ Fuller, Revolution of War; Seekr, Gedanken eines Soldaten, Moderne Heere, und Landesverteidigung.
- ⑦ 地理學雜誌(Geary Ledebour)著國家起源及其變遷
- ⑧ 上列各書介紹和恩格斯著「德意志人」
- ⑨ S. Darzynsky u. Y. Radopolski, Kriegsvorbereitungen gegen die Sowjetunion.
- ⑩ Wirtschaftskrieg
- ⑪ Geschlossen Staat.
- ⑫ Antarkisieren.
- ⑬ Sir J H Holland, International Movement of Mineral Products in Peace and War.
- ⑭ Record of the British Navy Office.
- ⑮ U. S. Senate Documents, 1929

- ③ E. L. Bogart, War Costs and their Financing.
- ④ 生産費と戦費の關係
- ⑤ Adolf Kassarik, Kriegswirtschaftslehre, Wissen und Wehr, Mai, 1930.
- ⑥ Bogart, Direct and Indirect Costs of the World War.

第三章 戰爭與統制經濟之必然性

第一節 軍需之充足與統制經濟

第一 軍需之內容及性質

(甲) 大兵力與軍需品之消耗性

將來戰爭仍有使用大兵力之可能性者，業如上述，其理由即依道布涅將軍之說明，即可瞭然。今日工業的大強國之軍事技術，對於探究能率之非凡的新戰鬪手段，正展開其無盡藏之獨創力。現用殺人光線及電波等少數之器械，持有多數人馬之殺傷力之戰鬪手段，自世界大戰以來，於各國軍事科學研究所等銳意研究。然依道布涅將軍之言，此等新技術的諸要因，於將來戰爭，得能保持現實之意義與否，尚係疑問，且實際上尚未充分達到清算大兵力之軍隊之程度。於將來戰爭，鎗砲、坦克車、飛機及化學兵器

等現代工業界，依然能作多量之生產，而藉多數兵員之手，使用武器，仍確能奏功效者。此種情形，至少在戰爭初期如此。故於將來戰爭，以多數兵力為必要之事，殆與世界大戰無差上下。

因戰爭既需要上述之大兵力，則兵器彈藥之消耗，亦達莫大之數。世界大戰之經驗，已為實例。特因大廠、機關鎗之增加與發射速度之增大，彈藥之需要，將殆無限制，又破壞武器之發達，給與多數軍需品之損害，至如飛機類之精巧品，破壞消耗之度頗大。

【註】

世界大戰時德國兵器工業一月間最高生產額①

火 藥.....	一萬四千三百噸
步鎗彈藥.....	二億七千萬發
步 鎗.....	二十五萬挺
重機關鎗.....	一萬四千四百挺
輕 砲.....	四千五百門
重 砲.....	八百門
砲 彈.....	一千百萬發

手榴彈.....八千發

飛機.....二千架

發動機(飛機).....二千個

歐洲大戰時法英兵器生產數量②

(法蘭西)

(英吉利)

大 砲.....二萬一千門.....二萬七千門

機關鎗.....八萬八千挺.....二十四萬挺

步 鎗.....二百九十四萬三千挺.....五百三十一萬六千挺

砲 彈.....二億四千七百萬發.....二億一千七百萬發

鎗 彈.....六十三億萬發.....九十一億七千萬發

飛 機.....五萬一千架.....五萬五千架

發動機(飛機).....九萬三千個.....五萬七千個

坦克車.....三千二百輛.....二千八百輛

戰時欲壓伏或殲滅敵軍,則不斷的盡量補充兵器彈藥,同時於極秘密中,充分準備嶄新之兵器,以便

大規模的一舉使用，施行所謂技術的奇襲，至爲必要。勿論如何之新兵器，苟不多量使用，則不能充分發揮其效果。英軍於一九一六年九月梭姆（Somme）戰時，始用坦克車，雖然俱有如此威力之新兵器，因使用甚少而不能奏偉大之功效，反空被德軍模倣矣。然而『美軍之採用一九一八年四月制式布勞寧（Brownings）重機關鎗也，其足夠採用之數雖先已完成，而至九月止，尙未施用於戰場。此蓋因欲候有確實之大量補充，一舉而行所謂兵器奇襲故也。』^⑥

隨兵力之增大，同時糧食、被服、裝具等之需要，亦至繁多。因使用毒瓦斯、毒物等之結果，而防護用之被服，因之必要，又因戰場之擴大，而於熱地寒地，需要特殊被服。吾人須注意者，一切軍需品，除補充軍隊之直接消費外，且需集積多量之預備品。又已如上述，隨文化之向上，同時爲兵員之給養及慰安起見，亦促進補給品之膨脹。明治二十七八年戰役，日本軍隊之犒賞品，僅極少之酒及煙草，然至三十七八年戰役，更定規則給送，且增加甜品。但大正三年乃至八年戰役，如甜品之類，品種尤形豐富，在最近事件（按即指強佔滿州而言），且給生果、清涼飲料等。又在三十七八年戰役之末期，爲慰勞戰地軍人，由兵站機關舉行僅少之餘興等，而在世界大戰時，美軍方面，聞基督教青年會在戰地，每月平均耗費約五百萬美金，舉辦餘興以慰勞軍人。

(乙) 迅速補給之必要

如前項所述，技術化之莫大軍需品，不能不作最迅速之補給。作戰上最重要者，即於所期望之地點及時機，準備必需且充分之軍需品。然而欲勝於敵，則盡量採辦軍需品及兵器彈藥，而供給此等物品，常須以迅速爲第一要義。歐洲大戰時，一九一五年五月當德奧聯軍作收復攻擊普增密斯爾 (Przemysl) 要塞之時，用四十二糎 (centimeter) 榴彈砲及多數攻城砲兵，加以猛射猛擊，始完全制服俄軍，而得奪回要塞。此時德奧聯軍砲彈之積集，極爲敏捷，且其數量極大。一般在歐洲大戰，雖兵器彈藥之消耗量夥多，然因不能即時實施補給，故每一會戰後，至積極的作戰行動再開時，則必需極長之時日。因而戰爭益形遷延，爲禍之慘，益至擴大。在將來戰爭，特實施多量且迅速之軍需品之補給，不得不使作戰最爲活潑。況世界大戰初期如英軍所嘗之辛苦經驗，換言之即「法軍陣地藉優良之七十五耗 (millimeter) 大砲之支持，而英軍陣地則藉步鎗固守。法軍之方式，於彈藥方面犧牲高價，然英軍之方式，即於人命方面犧牲高價。」^①此乃不得不反覆聲言者。蓋「將無裝備而且武裝不充分之軍隊輸送戰場之國家，其罪惡殆與殺人等。」^②

第二 軍需供給之資源

如上所述，現代戰爭有絕大物資之消耗性，然而於戰時，因受敵人之經濟封鎖等，由國外供給之物資，至於杜絕或阻撓，戰爭需要之充足，至成非常困難之問題。軍需資源，第一不能不推軍隊平時所貯藏保存之戰用準備品。然而平時所貯藏之戰用資料之數量，由財政上之理由及貯藏品之損失並避免舊式化等之必要，自有一定之限度，至多不過可以貯藏足夠動員或初期作戰之用。「本國補給機關，於平時軍隊，將完全之戰時武裝及彈藥，不得不準備到可以開始補給止之安全確實的數量。但如汽車、飛機等，有因貯藏而陳腐或損壞之虞者，除用於最初作戰之外，則應向民間徵發以應急需。」^①然此後之軍需品，則不得不專待新生產或戰利品矣。

軍需之新生產可作利用之資源者如下：（一）國民之增加生產，（二）由國民之消費節約所生之資本，（三）變更用途之新資本，（四）現存資本之消耗。^②

國民之增加生產，須按下列各項進行：即減少遊閑，換言之，即平素未從事勞動者，使之服軍國必要之勞務；並從來從事勞動者，增加工作之時間，或使勞動強化，以增進生產之能率。「由戰時英國產業之經

驗，所得最重要之教訓，即英國產業對於突發的新需要之量的及質的適應。前後四年有半，將八百六十五萬人，即強壯成年男子之半數以上，徵集於軍務，尚有百十數萬人，使之服務於軍需工業之臨時的需要，而國內普通工商業之水準，與戰前比較，卻未降至目所能見之程度……此事因如何而可能？第一由生產勞動者中，徵集兵士之數，尚不足此八百餘萬人之半。且此半數，由有閑階級、學生、雇主階級、自由職業、分給業者、運輸業、家事業及服其他個人業務者徵集之。約五十萬人乃以戰時中斷之海外移民填補之。以前與產業無關係之餘剩勞動，現被產業所攝取，引退之勞動者，使之復業，幼童少年由教育轉入產業，多數婦女為產業而動員。增加勞動時間，使用由以前遺下之多數勞動節約之機械，且加急速度之運轉。

其次由國民之消費節約，而生資源之餘裕，將此餘裕，直接間接充足戰爭需要，可作必要之資本。所謂變更用途之新資本，係指將本來可以投資於戰爭無甚必要之國內事業之資本及可能之對外投資，轉用於戰爭目的而言。

現存資本之消耗，可作戰爭之資源者，即如下之情形。蓋一國資本之一部，通例在由生產者向消費者之移動過程，以在庫品 (stock) 之形式，存於倉庫及商店等。此中可以充作直接戰爭需要者不少。

除如此流動資本之外，固定資本，亦可供直接戰爭之用。如日、俄戰時，日軍占領滿洲鐵道，爲修理及運轉起見，利用撤去國內鐵道材料及其他而輸送至滿洲者是也。

但如此用法，屬於例外，於戰爭目的有利用可能之固定資本，照舊或加若干變更後，被使用消耗，乃爲通例。如兵器彈藥製造工場及適應此等軍需品之製造工場之固定資本，屬於此類。此種消耗，當然不能不修理填補，然於戰時，對於補修所需之新資源，不得已至於充當其他緊急需要，故其固定資本，多僅爲繼續消耗。今以英國之例言之，戰前爲維持國內之固定資本，每年約以一億七千萬鎊之資源爲必要，但於戰時，僅此額決難填補。如鐵道之修理工場及材料，被軍需工場所吸收，而鐵道之補修，結果延期，軍需諸工場之器具機械，亦延期新裝，農園因未充分施肥，至於喪失地味。『即在德國，戰時維持固定資產之金額，非常節減，一切物件，採取盡量長久使用之方針。』^①

各交戰國，在與外國能維持交通之時，若有不能供戰爭直接使用之資本，則可賣給外國人，以其售金，購買軍需品及其他軍國必需品。此時如金銀寶石之類，若能安全搬運，則購買者之外國人，固無何等危險，但交戰國內之土地所有權、公司之股票等，縱然發生名義上之所有權移轉，而無實質之移動，故購買者之外國人之危險負擔更大。因此將此等資本，賣給外國人者，頗不容易。

反之，交戰國國民所有之中立國公債、股票等，可在外國市場處分並供資金調達之用。歐洲大戰時，英國政府對國民所有之美國證券予以動賣，^①將此證券，在美國市場，作為募集外債之擔保，或賣卻其一部，作為購買物資支付金額之財源。『據一九一七年一月調查，英人所有之美國證券總額約七億鎊，其中至少四億鎊，由所有者之自由意志，賣與或寄託英政府，以供政府之用。』^②

外國資金之利用，可以依抵押將來資源之方法而行之。例如，以租稅、官業收入等作擔保，募集外債之類是也。日、俄戰爭，日本以專賣利益金作擔保，於倫敦等地，募集外債。此種情形，由債務國之政治的經濟的信用及兩國之外交與地理的關係等，以決定其可能範圍。

第三 軍需充足之方法

軍需充足之方法，大體可分以下四種：（一）戰用準備品之充用；（二）政府及私人間之契約；（三）政府生產之擴張；（四）私人財產之徵發及私企業之政府管理是也。戰用準備品之數量，極受限制，已如前述，故政府不得不同時或分別採用其他三種方法。

（甲）政府及私人間之契約

爲充足軍需，藉政府及私人間契約之事，由行政上之便宜論，最爲簡單，然其最大缺點，即在不能實現戰爭所懇切要求之生產力之迅速增加。依現代自由經濟社會之通則，隨戰爭之需要及其擴大，同時供給市場亦有自動的擴大之傾向，而各企業者因爲不能預測戰爭需要發展之程度，故雖日擊需要膨脹急速且偉大之事實，而不能不躊躇着手其生產力擴大之事。例如歐戰時，英國「如皮革之類，乾皮最少限度，需六月之時期。而戰爭開始之時，以爲戰爭於數月內，即可結束，故製革業者，雖於價格暴騰之時，而顧慮戰後殘餘品之多，亦不着手增加生產矣。」^①尤於爲兵器工業主幹之重工業、機械工業等，若欲擴大生產力，則需更長時間與大資本，故其躊躇之程度亦大。況在平時不生產之某種兵器等工業，縱知戰時可以使之適應於軍需生產，然戰爭長期的繼續，以售賣自己生產之軍需品所獲之利益，苟無回收生產轉換所需要之經費之希望，則不能使其工場適應於戰爭需要，與訓練從業員服務新工作，乃爲常事。從業員顧慮戰後之失業，亦不容易放膽從事軍需工業。如斯在自由經濟之下，戰爭所要求之生產增加，縱然能行，然不免極其徐緩。

政府爲除去企業者之不安，使之實現生產之迅速的增加，則藉予以高昂之代價，亦可達到目的。卽以尋常利潤而難使之動心之企業者，而以非常利潤鼓勵之，非爲不可能者。歐戰時，聯合國於中立國之

美國，調達軍需品等軍國必需品時所用之方法，卽此是也。聯合國最初競向美國預約巨額貨品時，殆不介意於價格之貴賤。美國工業界因此獲利甚大，如接受預約之U·S製鋼公司，一九一五年度所獲之利益金，達一億三千萬美金（爲前年度之二倍），乃三成之紅利，且翌年度所獲之利益金，預定爲二億四千萬美金，其中五千萬美金，作爲用於擴充工場之計劃。如柏斯勒亨（Bethlehem）製鋼公司，股票之市價，比之戰前，則騰貴十倍。『美國參戰後，以戰前之市價一鎊比一美金更低之賤價，可以調達無煙火藥者，由於參戰前雕逢（Dupon）公司等因供給聯合國之用，而作大量生產。卽各火藥工場，至參戰當時止，對於供給聯合國之結果，以所得利潤，既多於固定資本，故生產費較廉。』因聯合國之支付金額，如此巨數，數年來苦於凋落之美國工業界，急激覺醒，一九一六年初，國內專門製造兵器之工場，有七十五所，其職工平時由二萬增至五萬人，工作時間，亦全體延長。此外尙有三百工場，製造火藥。

此種高價格政策，歐戰當初，在英、法等國因企圖國內軍需工業之增加生產，亦曾採用，但不久國民責備政府之聲起，謂政府給與資本家以暴利，而爲勞動不安之一大原因。由此觀之，徒利用高價格而刺戟生產者，於國家財政上，固不待論，卽於社會思想上亦極不適當，遂因勞動者之反感，而發生阻礙生產之結果，且於戰爭指導上，現極可忌之結果，至爲明顯。

(乙) 政府生產之擴張

一至戰爭，同時政府努力於擴張或創辦固有之兵工廠、火藥廠、海軍工廠及其他軍需品製造機關之生產力，以應急需。各國兵工廠之工作，經營於平時軍隊補充一定之資料，且蓄積若干戰用準備品，此種工廠，有必要之勞動與機械，固不待言，但慮及戰時之生產擴大，餘額保存器具機械、工場及熟練職工者，乃為普通之事。一至開戰或預料開戰，此等生產餘力，自然立即着手動員，然此等工廠，受平時之軍事費及其他限制，對於戰爭之擴大，自劃一定之限度。如美國兵工廠，『不足供給戰時用兵器彈藥之百分之以內之力。』^① 因此政府在此平時餘力以外，須採創辦或擴充工場，以應急需之政策。歐戰時，英國雖會併用以後所述之其他方法，而『政府關於工場之擴大，異常努力，自一九一五年初，官辦各種兵器工場，尤其大礮、彈丸及炸藥等製造所，至一九一七年末，其數達一百。法國於一九一六年末，在穆郎 (Moulins)、蒙呂松 (Montluçon)、布尼修、聖佩耳 (St. Pierre) 等處，創設兵工廠工場。』^② 但政府工場之急設，受技術家、職工及設備其他條件之限制，不能立即實現大擴張。歐洲大戰時，『美國陸軍部，一至參戰，即在全美建設工場五十三所，於一年半內，耗用三億五千萬美金之經費，樹立擴大火藥類製造力之計劃，然此種無準備而倉忙之計劃，結果不能完全實施，且生不少之浪費。』^③

(丙) 徵發

戰爭需要與國民需要之共通品，例如每年照常爲一生產部門之農產物及其加工品、鑛產物，因政府對於自營生產過程之全部，極感困難，故不如在公正條件之下，徵發此等生產品，較爲適當。歐戰時，德國及其他大小各國，無不採用此法者。德國設立由戰時原料課^①所統制之多數戰時公司，^②管理或查封金屬及礦石、纖維及織物、煤油、皮革及脂油等，糧食在帝國穀物局^③之統制下，設有廣汎之管理組織。又如英國亦逐漸將國內生產之羊毛、小麥、木材，由外輸入之小麥、砂糖、肉類、羊毛、黃麻、皮革、金屬等，於徵發獨占之後分配之，在戰爭末期，殆將主要糧食品全部管理矣。設將此等物品，政府依私人之契約而欲全部購入之，則由緊急戰爭需要之影響，其價格不但不得下落，而或騰貴。

(丁) 私企業之政府管理

軍需與民需之共通品，政府對於國民之私有財產，用徵發之強制方法，雖確保需要之充足，但爲迅速調達兵器、彈藥、飛機等軍隊獨特之軍需品起見，不能完全依賴由私人營利心之發動，自動的增加生產，或由政府工場之擴大而增加生產力，已如上述。因之政府統制管理民間企業之生產要素之全部或一部，迫於使之滿足其要求之必要。即政府對於軍需生產，照現狀可得使用之產業，固勿待言，並將可以適應

此項生產之產業，在政府保障之下，強制實施所需要之生產，或依補助獎勵等之手段，以圖達到目的。此時對於企業，雖然支付相當之代價，但不承認暴利。如此始可實現僅藉政府自己之力及私人之經濟的動機所不能擴大之生產力。歐戰中，各交戰國，不論遲早，對於統制程度，雖有差異，然均依此方法，實施所謂產業動員而確保軍需之充足。如英國之鐵道、機械工場、炭坑、製粉工場等，皆置於政府管理之下，迄一九一六年七月，在政府管理下之工場，約達四千，海上運輸，最初管理大部分，其一部尙任船主之自由，但至戰爭末期，政府則指揮全英商船隊矣。法國一九一四年九月二十日陸軍大臣布告，將全國工業作製造兵器及彈藥之用，並命令國內之鐵道、電氣、瓦斯、製鋼、機械等諸公司，製造彈藥，分法國爲五大工業區，設指揮監督此區域之機關，努力彈藥之多量生產，爲一般製造兵器計，遂漸至強制使用民間工場矣。因之斯奈大、聖沙蒙、沙昌康曼托里及霍的奎斯等兵器公司，固不待言，至於西托羅鉛與巴的尼約來等大機械製造公司及其他重工業、機械工業及化學工業等諸工場，受政府之命，從事於兵器彈藥之製造。至於德國之軍需工場管理，頗徹底的施行矣。如美國迄一九二六年，聞約二萬工場爲應戰時工業動員起見，平時悉先佈置就緒。

政府在統制管理私企業上，對於所需之勞動，亦須同樣。國民於大戰之時，須服兵役及勞動二大義

務之一，至爲必要。因戰時生產所需之勞動確保，應採必要之強制手段，凡適於勞動之國民，依性別、年齡、職業、才能等諸條件，適宜分類，對於戰爭需要，不能不令其優先使用。在戰時因勞動糾紛而起之罷工及封鎖工場，當有禁止之必要。卽於平時，如交通等與國民生活有極密切關係之產業，有禁止罷工封鎖之國家。而況於戰時，對於軍國緊要之產業，不能默認以上事情者，乃屬當然。如此，勞動以國家之統制爲必要，反之，國家對於勞動，有盡完全保護之責任，固不待言也。

【註】

日本軍需工業動員法中關係條文簡括如下：

第二條 政府於戰時因軍需品之生產或修理，必要時得管理使用或收用左揭各號之工場及事業場並其附屬設備之全部或一部。

一 作軍需品之生產或修理之工場及事業場。

二 於前號所揭之工場及事業場生產所需之原料或燃料或發生所需之電力或動力之工場及事業場。

三 得轉用於前揭各號工場之工場。

第三條 政府於戰時因軍需品之生產修理或貯藏，必要時得管理使用或收用土地並房屋倉庫及其他工作物及其附屬設備之全部或一部。

政府於戰時必要時得管理第一條第二號所揭物件之全部或一部。

第四條 於前二條之情形政府得供用從業者。

(戊) 統制經濟之必要

如上所述，欲合理的實施戰時軍需之充足，以實現捷戰之確保，則國家將關係生產要素之一切，統制運用，至爲必要。歐戰時，繼魯易·喬治 (Lloyd George) 任兵器大臣之蒙特究 (Montague) 氏，一九一六年八月，於議會演說稱：『戰爭之一大教訓，即兵器彈藥，僅由預約購買，不能備辦之事。吾人對於接受預約者必須監視其所有之工場及勞動。吾人必須督勵各工作之工程。吾人必須自始至終預備必要之諸物品。此即吾人所學得之兵器行政之鐵則也。』^① 以上所云，誠爲至言。法國陸軍主計監拉坡特 (La Porte) 亦指摘稱：『政府爲確保所希望之軍需生產，不能干涉生產全部之過程，換言之，即由原料之購入起，至製造品之完成止之過程。企業家爲繼續其生產計，則任何處，以政府之援助爲必要。生產者爲獲得此不可缺之援助起見，亦甘受當局之監督。故政府得監督關於生產之技術上及經濟上之條件，於量於質各方面，得取到必要之軍需品，且得確立公正之價格。』^② 如此，政府爲確保軍需品之生產計，其所以至原料之生產止而不能不始終統制者，蓋由於現代生產技術發展之結果，給與軍需品生產

方法之影響甚大故也。兵器因不外爲積集科學工藝精粹之生產物，故製造兵器，不惜費一切物資與勞力。而技術進步之結果，此事已爲可能。例如製造飛機，必須冶金、機械、化學、電氣、光學等各部門之工業。同時必需堅韌而輕量之金屬及其他材料，故不能缺少構造化之科學與技術。故製造飛機，須藉無數原料與無數工業部門之綜合而始可能。若缺少其原料之一部，或一部之工業部門，則不能完成其工作。現代技術，於軍需品之生產，如何而得利用一切物資，此於第二章第三節之第三經濟戰爭題內，業已敘述矣。

要之以上爲求戰時軍需之合理的充足，由以下之理由，以藉統制經濟爲必要。

一 由軍事上之見地

所要求之多量且迅速之軍需品生產，若僅依各個人營利心之發動，則終不能達到如所希望之充足。國家須藉企業之國營、補助或強制，以獲得所必要之生產品。

二 由經濟上之見地

藉統制防止重複設備及資源勞力之浪費，爲戰爭目的，以圖一國生產諸力之完全利用，至爲必要。在戰時，已不能將緊要之諸產業，置於所謂無政府狀態。

三 由財政上之見地

國家對其需要，若提供高昂價格，至某程度，固然可以刺激增進其生產，但於財政上受極大之損失，尤於使軍資金在不能發揮其最大效果時爲然。價格常須合理的統制之。

四 由思想上之見地

對於軍需生產者及其他企業給與高利之結果，如有「戰時暴富」迭生時，則挑發多數國民之反感，且害及戰時舉國一致之精神。德國哈巴（Eriz Haber）博士來日之時，曾敘述關於德國致敗之原因，然言及戰時暴富之暴狀時，頗現聲淚俱下之慨。

此外，於政府管理之利益方面，尙可列舉如下。即「國家可以獨占生產物或勞動之利益。例如，平時在國外，爲外國商人服務航行之某本國船舶，將供戰用時，若獨禁止本國人民使用船舶，則不能發生效果。政府如欲獨占使用此等船舶時，則令船主不得將其船舶，供其他用途，是爲必要。此種限制，由政府管理，始能生效。」⁽⁴⁾

第二節 國民經濟之存續與統制經濟

前節曾述戰爭爲充足軍需起見，必須施行統制經濟，然戰時繼續維持國民經濟，以不損失戰爭能力之基礎，則統制經濟有實行之必要。在平時一國之諸生產力，各以國民經濟及世界經濟爲原則，於各個自由意志之下，得運用生產之實，各個人各由自己之收入，任意營其消費生活。然一旦發生大戰，如前述之現存世界經濟之紐帶，大部分被切斷，交戰國間，自不待論，即於中立國間之通商交通及金融之關係，亦被杜絕或阻害。而利用外國之諸生產力，早已陷於不可能或困難之境遇；同時，本國生產品向外國市場之銷路，亦顯然狹窄矣。且由戰爭之影響言，國內諸生產力之活動，不克如平時之暢行。因之國民之經濟生活，亦自成爲極不自由矣。此時國家爲維持國民經濟，對於所要方面，須積極的干涉，或作保護監督。此種原因，例如，爲善於處理國民必需物資之不足計，則有統制此等生產、分配、消費等之必要，且對於受戰爭影響之荒廢產業之資本及勞動，必須採適當之保護政策。同時，此種大專業，僅藉國家之力，方爲可能。

第二節 用於鬭爭形態之武裝經濟

如前所述，將來戰爭除武力戰爭外，不得已至將實施與此並行之經濟戰爭，此時雖斷然採取攻擊的

經濟戰爭之手段，即經濟封鎖、敵性商業之壓迫破壞等，然爲有效的施行防禦的經濟戰爭之手段——即保護以軍國本位作基礎之本國產業，增進必要之輸出入，控制不必要或不利之輸出入等——起見，則有實施統制經濟之必要。例如，欲完全實行軍國本位之輸出入政策，則當然管理海運，並須將貿易事業，置於政府管理之下。且如海上保險等，國家若不補助或直接經營，則事實上不能維持海上通商。如歐戰時，英國之管理海運、美國之建築船舶及國營運用、各國之海上保險或再保險之國營等，均屬其例。此外在該大戰時，因由海外輸入軍國必需品，德國與斯干的那維亞半島諸國，作物物交換；如美國以智利硝石與採礦機械及燃料與糧食相交換等，皆由政府之統制，始能實現。俄羅斯爲脫離經濟封鎖之痛苦，不願困難，遠依西比利亞鐵道通海參崴，向日、美採取各種物資；英欲爲難德國，「占買挪威之鉬鐵，防止輸入德國，以政府之力，始生效用。」

要之，將來戰爭，爲獲勝利計，於充實軍需、國民經濟之存續及經濟戰爭之效果的實施等之必要上，國民經濟須置於強力之國家統制之下，蓋此全國民經濟之武裝的統制，即表現現代戰爭之本質者。既如上述，戰爭之主要原因，即在大工業國之經濟的發展，當戰時將一國之經濟勢力，完全動員，以供壓伏敵國之用，乃當然之事。且現在之生產階段，經濟組織及政治組織，將全國民經濟，置於武裝統制之下，使傾全

國力之鬪爭組織，至於可能。

歐戰前，英、美等國所普及之實業家對於戰爭之主要思想，即「戰爭爲戰爭，商業爲商業」之主義，尤爲英國傳統之自由主義經濟思想之反映。歐洲大戰勃發後長時日內，多數國民，泥守過去小戰之經驗：一國於經商之暇，得舉戰爭，當時實業家，對於軍隊，僅以爲繳納戰費即足矣。「彼輩斷定國家全無管理產業之資格，並信政府若干涉經濟，則事益惡化。此種見解，苟屬真確，則於緊要之軍國，擴大生產，以能率如此不良之國家統制，不得不稱爲國家之自殺行爲。於大戰開始時，英國政府中，不獨商務大臣蘭西曼（Runciman）一人，其他懷抱此種意見者固非少數。蓋彼輩陶醉於正統學派之學說及其過去實踐之效果；且對於國家之管理產業，因毫無自信之經驗故也。」^① 彼等在國內行自由主義經濟，同時即對於戰前既生變化之國際貿易，尙抱自由主義之思想。此事乃英國國民經濟，雖不在政治上武裝，以與他國抗衡，亦得占商業上高等國際地位之惰力之結果。此種迂談，雖云落後，然經新興德國之武裝資本主義之攻擊，促其覺悟，於是始認識有將全國民經濟之機構供戰爭目的之必要。

於大戰之前，固握世界之霸權，武裝邁進達於極度之德國國民經濟，即於初期資本主義時代，並未遭逢如全經濟機構動員之戰爭。當時之經濟組織，縱爲戰爭而組織，其組織之程度至爲幼稚。反之，現代

之大國家，如歐洲大戰之經驗所示：「在不使其產業生活破綻之範圍，於相當之長期間，由平常職業提出多數國民，組織大軍，且可補給多量之糧食及優良之武器彈藥等。此即國家之發展，本屬內包，今則屬外延矣，且因於高度而特殊之工業上，所建設之工業國家，故始可能。」^①

開素爾 (Gustav Cassel) 博士於歐洲大戰第三年即一九一六年春，視察德國之時，在該國承認以可利用之一切勞動力，作所有全部之活動；且承認極善利用一切之原動力及交通機關；並一切器具機械，適用於新生產；機械工業作極有效之運轉等。博士對於德國由平時之經濟狀態，向戰時經濟移轉之時，其當然備嘗異常之苦痛者，於其勞動者失業數視之頗明，至少在作其過渡時代之開戰後約八閱月間，隨經濟界之紊亂所受之國民生產力之減削，生產形態之變更等高價之犧牲，同時贊賞德國生產力之向戰時狀態，頗適應而敏捷。^② 博士且以德國失業率之恢復，專測定由平時經濟向戰時經濟之適應，若以此為標準，則英國於開戰四年之十二月，工會之失業率，恢復戰前之失業率，法國自一九一五年春以降，失業率漸次減少。開戰後即被封鎖之倫敦交易所，於一九一五年一月四日（開戰後五月）恢復營業。由此觀之，可知歐洲大戰之各交戰國，概於半年內外，略可適應由平時經濟向戰時經濟之推進。然此適應速度，則視戰爭發展之形態，尤其兵力及軍需之要求如何與資源並產業自身之戰爭適應性而定。

【註 釋】

- ① Darzynsky, Kriegsvorbereitungen gegen die Sowjetunion.
- ② a. a. O.
- ③ U. R. General Staff, Statistics of the World War.
- ④ Lord Stanhope 於一九一五年六月英國上院演說之一段。
- ⑤ D. H. Davis, U. S. Secretary of War, American Industry Prepared to Defend the Nation, Current History, 1926.
- ⑥ von Seeckt, Landesverteidigung.
- ⑦ A. O. Pignon, Political Economy of War.
- ⑧ J. A. Hobson, Evolution of Modern Capitalism
- ⑨ Gustav Cassel, Deutschlands wirtschaftliche widerstandskraft.
- ⑩ Mobilization of securities.
- ⑪ Bogart, War Costs and their Financing.
- ⑫ E. M. Lloyd, Experiments in State Control at the War Office and the Ministry of Food.
- ⑬ J. M. Clark, Costs of the World War to American People.

- ① Secretary of War Davis, *ibid.*
- ② 田田鐵雄著『軍需工業發展之基礎的考察』
- ③ G. B. Clarkson, *Industrial America in the World War.*
- ④ Kriegsrohstoff-abteilung.
- ⑤ Kriegsgesellschaft.
- ⑥ Reichsgetreidestelle.
- ⑦ 英國之米諾大臣 Sir Montague 於下院演說之一語
- ⑧ Intendant Général Laporte, *Mobilisation économique et intendance militaire.*
- ⑨ Pigeon, *ibid.*
- ⑩ Sir Holland, *International Movement of Mineral Products in Peace and War.*
- ⑪ 'Business as usual.'
- ⑫ Lloyd, *ibid.*
- ⑬ Secretary of War Davis, *ibid.*
- ⑭ Cassel, *a. a. O.*

第四章 戰時工業之統制

第一節 計畫的生產之綱要

吾人填補因現代戰爭所受重大物資之消耗，及因戰時狀態，尤因經濟封鎖所受資源之不足，進而「創造國內積極的卓越之戰鬥手段」^①等，實為戰時國民經濟最重要之任務也。因此，須綜合一國之諸生產力，俾得發揮最高度之能率。所謂諸生產力者，即指使用價值生產上之有效諸力之總稱也。茲網羅如次：

- 一 人類占有之自然力。
 - 二 人類（作自然力之人類與作社會力之人類。）
 - 三 人類之生產物（物質的生產物，即生產手段；精神的生產物，即科學。）
- 欲完全利用一國之諸生產力，不能於浪費極多之自由經濟中尋之。蓋因現代自由經濟之下，就各

個之經營而論，例如生產活動，在某工場或如托辣斯性質之企業結合體方面，存在以嚴格之組織、廣汎之分業及以科學的知識爲基礎之極其精練之計畫性。而在今日之工業國家，其重要產業由比較的少數之托辣斯及其他之企業結合而至組織化，且各個托辣斯常因其通目的而呈結合之情勢。例如：「德國戰前僅有四五百加爾特爾者，今則增至二千乃至三千之數，其加爾特爾之組織，亦一般均顯高級化，條件加爾特爾、計算加爾特爾、特化加爾特爾等，均有強有力之進展，且加爾特爾所包括之範圍，亦成總括的。」

故今日之生產經濟，可謂漸至計畫化。但其一般的組織，尙不充分，且此計畫性之動機，專以營業爲目標，故欲達到戰爭目的，實有改進與統制之必要。

爲適應此戰爭目的之生產活動之統制，卽以一定計算爲基礎與以一定計算爲基礎之生產起見，其統制方面有二。其一爲生產手段之各生產部門之配分。卽一方先應計算如何之生產物，有若干之需要，他方再計算生產手段之量（工場、機械、原料等），根據此種計算，將生產手段配分於各部門。其二爲依據前項之趣旨，配分勞動力。現代各強國，均將上列之原則適用於戰時之計畫的生產，並參考歐洲大戰之經驗，爲軍需動員計畫之準備，預先計算戰爭之需要，將此需要與可能之生產手段相對照，而講求其不足部分之補充方法，以完成其所要之準備與設施。

第二節 戰時工業統制機關

第一 歐洲大戰之統制機關

欲統制戰時工業，必須鞏固而有權威之中央機關，自不待言。茲就參加歐洲大戰主要國之事例研究之。

(甲) 德國之統制機關

德國在戰前對於工業之戰爭準備，尙不充分。戰時財政上之準備，雖較完整，關於糧食及原料等之供給，亦曾加以相當考慮，惟關於擴大軍需工業，無若何之注意。『爲促進戰時戰用資料之新式製造速度計，在平時研究各種準備方法，雖視爲重要，但歐洲大戰所經驗之軍事技術之進步及工業發展之結果，對於各種戰用資料之消費，極度增加之事實，均出戰前預料之外。故軍政當局所研究之一切準備設施，由今日觀之，實不充分。資源在現代戰爭上所負任務之範圍，及其決定之重要性，雖係最富思考力之優秀份子，亦無法預先慮及。戰爭於急速間得解決之確信，對於戰時軍需品生產之處置，亦曾影響及之。』

支配一切計畫及處置者，僅限野戰所消費之資料補充問題，而非對全工業使之發揮最高能率，且益增加新資料之數量，用於戰鬪之努力。故作新製造之迅速準備者，先須限於各官辦工場，使之極力迅速發揮其最高能率。各官辦工場爲此目的，於戰前之一九一三年曾增加原料及半製品之貯藏量。同時民間兵器工場，根據與政府所定契約，與官辦工場同樣擔保增加貯藏量。即對於兵器彈藥製造上必要之若干外國原料品，亦採用增加貯藏之方策。故遇戰時有杜絕輸入之時，對於製造戰用資料之原料，則大部分專託商人與民間工場之貯藏。確實把握此等原料爲保證對於戰爭目的有利之使用起見而扣留之事，毫未考慮。而對於擁有雄厚供給能力之德國工業，爲援助各種戰用資料之製造以作徵發準備之類，亦毫未施行。責任當局因信任戰時需要藉各官辦及民間軍需工場之增加生產，可以充足，而對於戰用資料製造上能利用之各工場之生產力，亦無若何調查。對於外國陸軍接受兵器供給之各工場，僅對兵器總監部，作照例之報告。在如此狀況之下，於戰爭緊急時，縱令各民間工場，着手製造兵器等，然終不能行之裕如。迄開戰前，軍政當局，於徵發民間工業時，始決意對國軍施行調查資料供給之可能性及實施方法。此屬於工業動員之第一步，然正着手調查之時，戰爭即勃發矣。①

如此，『德國工業，對此以最強硬的要求爲必要之戰爭，於本質上無若何準備而參加，』②但一至開

戰，敢然奮起，有改編德國工業適應戰爭之需要而當此大事業之衝之一偉人。此人即 A·E·G 社長拉帖諾 (Rathenow) 是也。一九一四年八月四日英國宣布對德宣戰時，拉氏立即視破德國向海外仰給原料品之困難，數日後，即訪普魯士軍部，關於原料問題，陳述其意見。當時陸軍部亦正對此問題，大形狼狽，即時付託拉氏以戰時原料統制之重任。拉氏立即創設戰時原料課，在英國對德宣戰後之五日，即告成立。

戰時原料課，隸屬陸軍部，拉氏聘五專門家為幕僚，即日開始工作。原料課首先施行國內所有軍需原料之扣留，確保其最有效之用途；其次於政府監督之下，設立多數戰時公司，以統一原料之備辦供給。該課設立後，約六閱月，於原料統制上，面目煥然一新。拉氏於一九一五年四月一日辭職，佐奧特 (Geat) 少校繼之，漸次擴大業務。故隨戰局之發展，同時軍需工業之統一整備，益為必要，其業務亦至龐大，至一九一六年末，改為戰時局，為國家總動員之主體機關，總攬產業、輸出入、勞務等各方面之統制管理。即關於國民給養之事項，最初亦由戰時局掌理，後始分離。一九一七年初，戰時局之官吏，達五百人以上，分局分布全國，為數達數千。

戰時原料課之編制，大要如左，其任務即在使戰爭所必要之軍需原料品組織化，顧慮國內必需不可

缺之需要（戰用以外）同時且對於軍隊之需要，無疏漏的繼續供給。

戰時原料課及關係之統制機關

一 戰時原料課

總務部

掌理總務，指導各課之業務，與各官衙之交涉、新編制之計畫及實施、與工業社團及其他利害關係者之交涉、經濟上及司法上問題之研究、人員之補充、文書報告等之庶務。

原料部

分金屬、化學品、紡織物、橡皮、皮革、木材等六課，關於其各專門事項，作調查，提供必要之材料。

扣留部

扣留物件之整理、扣留法及證書之編定、與扣留品所有者之交涉、扣留之監督、統計報告等。

二 諮問機關

分金屬、化學品及其他部門，聘任專家組織委員會。

三 實施機關

甲 調查機關

以調查原料之現額爲目的，分金屬、化學品及其他部門，設分所。①

乙 指定機關

對於使用原料於戰事之外者，作爲給與必要之指示機關，根據調查機關，分設部門。

丙 調劑供給機關

爲防止原料價格之投機化，戰時原料課，規定最高價格，同時扣留原料，設立半官式之公司，以實施買賣分配之事。此種機關之主要者如左：

1 金屬

戰時金屬股份公司，②合同二十五處之民間公司，資本金爲六百萬馬克，在陸軍部監督之下，調劑軍需金屬，任供給此種金屬於官私工場之責。

2 化學品

戰時化學品股份公司，③合同二十六公司，資本金爲六百萬馬克。

3 紡織物類、皮革類及其他，準上。

四 戰時局

一九一六年末繼戰時原料課而設，擴大且指導工業動員，其內部編制如左：

局長 將官古勒拿 (General Groner) ① 隸屬陸軍大臣。

中央部 將校二、宰相任命之官吏二、聯邦中央官衙任命之官吏二、雇主及勞動者之代表各一。

戰時勞動部。

戰時原料部。

輸出入部。

國民經濟及給養部。

兵器彈藥製造部。

野戰材料部。

工場部。

五 戰時局補佐及諮問機關

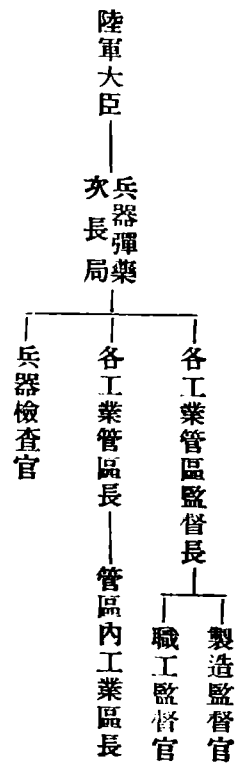
德國戰時工業委員會 ① 合同平時設置之工會，以補助受勞動分配及戰爭影響之營業爲目的，兼作

諮問機關之用。

(乙) 法國之統制機關

法國於大戰前，一般預料戰爭，以野戰式之一大合戰而終止，最長以六月之時間即可結束，故陸軍部之戰時計畫，雖實行每日製造野戰彈二萬發之方案，尤有稱爲過多而反對者。因此情形，故僅將政府固有之兵工廠（鎗、藥筒、兵器、火藥、硝石等製造所，大小共合二十四處）及斯奈大與其他民間兵器工場之作業力，增加若干程度之計畫而已。因之於動員之初，並無戰時工業統制之機關等存在，僅於陸軍部砲兵局及火藥局等，實行統轄而已，此種狀況，維持至開戰後十月之久。然隨戰局之發展，同時軍需品之要求，益至擴大，而供給軍需品之事務，亦顯然膨脹，故至一九一五年五月十八日，以大總統令，於陸軍部內，新設兵器彈藥次長局，及至七月，更於該局內，附設火藥炸藥部，其次，於同年十一月，令該局掌管工兵器料及航空器料之製造。於是兵器彈藥局始成完全的製造兵器之統制機關。

此兵器彈藥次長局，隸於陸軍大臣，統一且組織全國之兵器工業，對於補給軍需，負無防阻之責。其統制組織如次：



次長局及其附屬機關之編制如左：

兵器彈藥次長局

- 一 次長官房（總務課、技術顧問、經理及法制課。）
 - 二 砲兵局（編制及動員、砲兵人事、野戰砲兵兵器、重砲兵兵器、裝具及馬具、攜帶兵器、化學戰材料、汽車、經理、財務、材料等各課。）
 - 三 火藥及炸藥局（火藥、炸藥各課。）
- 兵器彈藥次長局附屬機關

一 諮問機關

兵器彈藥會議。

二 研究機關

礮兵材料審查局、化學試驗局、火藥炸藥試驗局。

三 實行機關

礮兵材料製造本部、化學戰材料本部、汽車製造部、火藥炸藥製造部、職工局。

最初之兵器彈藥次長，即奉信社會主義之阿伯特·托馬（Albert Thomas）氏，在業務上雖隸屬陸軍大臣，而其資格則約同等，列席於內閣會議。

兵器彈藥會議，以兵器彈藥次長為議長，由各兵器工業管區長、礮兵局長及工業管區監督廳長組織之，審查關於兵器生產之各種問題。

職工局設立於一九一五年六月，隸屬兵器次長局，掌理關於勞動之供給、勞動條件、勞動者之兵役關係等之事項。

於兵器工業統制上，區分法蘭西為五兵器工業管區。其管區之中心地為巴黎、里昂、波爾多（Bordeaux）、部爾日（Bourges）、克虜左（Clermont）。於各工業管區內，置管區長一人，以大製鋼公司、大兵器公

司、鐵道公司等之社長任命之。各管區分數工業區，置區長。

各工業管區內，設監督廳，^⑥以通常之砲兵上校長之，專當製造兵器之監督。各工場內，派遣兵器檢查官，負檢查製造品之責。其長官係通常校長階級之軍人，直屬於兵器彈藥次長。

關於調劑軍用被服及糧秣之業務，開戰後於陸軍部經理局長之上，置補給經理次長，統轄全軍衣糧之補給，然其後經多次之變遷，軍隊之糧秣補給，與國民給養事項同移於補給部之新設部管轄矣。

(丙) 英國之統制機關^⑦

英國因以後所述之國民經濟思想之關係等，其實施軍需工業之動員，雖較為緩慢，然開戰後不久即制定國防法之法律，且發布國防條例之緊急命令，當初關於調劑軍需品，即附與海陸軍官憲對於徵用民間工場及製造原料，強制作業報告、工場及設備之移轉利用等權能。以後因兵器彈藥之需要，益至增加，一九一五年七月，遂制定軍需品法，^⑧且於一月之前，創設兵器部，為兵器工業統制之中央機關，分全國為十一管區，於各管區之中心地，設一地方管理局，隸屬於兵器大臣，負管區內兵器生產統制之責。此地方管理局內設地方兵器委員會，以人數相等之雇主及勞動者之代表與官吏為委員組織之，該委員得參與兵器生產之統制。

最初之兵器大臣爲魯易·喬治。魯易氏自任財政大臣時，對於兵器彈藥之供給，卽熱心盡力，開戰後不久，任內閣兵器委員會會長，對於兵器彈藥補給之事，策畫頗力，由其斡旋，於一九一五年六月兵器部成立後，卽辭財政大臣之要職，挺身而就兵器大臣。氏之崛起，當時聯立內閣之成立，同時政府對於戰爭之鞏固決心，與時人以充分之信念。氏一至就任，卽物色專門家最能適任之人物，分派於兵器部，中央顧問委員會及各管區地方管理局等。兵器部之官職，因創立後隨業務之擴大，更改數次。戰役末期之分課如左，一九一八年五月頃，該部職員人數，達一萬七千名之多。

兵器部內分課一覽表

- 總務部 分軍需品及統計、對議會、官制人事、美國、優先權、特別情報六課。
- 財務部 分財政、契約、兵器工業、土地、管理工場、廢物及貯藏品六課。
- 設計部 分設計、檢查、戰壕戰用兵器、化學戰用兵器、發明考案五課。
- 鋼鐵部 分鋼鐵生產、工場建築二課。
- 材料部 分非鐵材料、鐵道材料、海外輸送、送達、眼鏡玻璃器及炭酸加里生產、鑛物資源六課。
- 炸藥部 分炸藥供給、礦油、戰壕戰用品、木材供給、工場區域組織、攜帶兵器彈藥、計器、中央送達八課。

鎗礮部 分鎗礮、礮身用鋼、迫擊礮及戰壕用擲彈礮、攜帶兵器及機關鎗、鎗礮統計、官辦兵工廠六課。

機械部 分航空機、坦克車、海外及聯合國坦克車、農業用機械、工業用器具、汽車、煤油發動機、電力供給

八課。

勞動部 分工人登記、工人供給二課。

聯合國部 不另分課。

英國除以上所述之兵器外，爲調劑軍用之羊毛、皮革及皮革製造品起見，管理各個之產業，創設以下之機關：

一 羊毛管理

於陸軍部內，設中央執行部，於各主要羊毛產地，設地方執行部，以任管理羊毛之實施，且於各地方分設受託商，作政府之代理，收買羊毛。又設顧問機關之類，如倫敦設立中央顧問委員會，各地方設立地方顧問委員會，以援助中央及地方執行部。於羊毛交易之中心地布刺德佛德 (Bradford) 設立政府羊毛交易所，檢查羊毛。至一九一七年九月，由陸軍會議指派之十一名以內之官吏及人數相同之雇主與勞動者之代表，設立羊毛工業統制委員會，該委員會除陸軍部契約局之保留事項外，執行羊毛工業統

制事業之大部分。

二 皮革管理

軍需皮革之調劑，最初由陸軍補給部擔任，然自一九一六年以來，除本國軍需外，因聯合國之需要增加與船舶不足，皮革資源問題，更至緊張，遂設立中央乾革供給顧問委員會。該委員會與羊毛工業統制委員會略同，以同數之政府及勞資代表組織之。

(丁) 美國之統制機關

美國自歐戰發生以來，永守中立，因供給各交戰國軍需品等之物資，故國內之軍需工業，事實上既已動員，然隨歐洲戰事之發展，使美國陷於不能安然永守中立之情勢。於是發布一九一六年七月三日之國防法，以策畫軍備之充實，同時進行動員之準備。該法規定強制民間工場對政府預購物品之優先履行，購入價格之政府決定等民間企業者之義務，並規定硝酸曹達自給設備之完成，及官辦兵工廠之生產力調查等。

同時，國防法規定(一)爲使戰用品之準備確實計，於大總統之權限內，常設準備軍需動員之一機關；(二)創立由七委員組織之顧問委員會。政府根據(一)於一九一六年末成立國防會議；根據(二)組織

國防會議顧問委員會。大總統任命陸軍、海軍、內務、農林、工商及勞動等六長官爲國防會議議員，組織國防會議。該會議內，與政黨無關係之社會各方面之有力者七名（如下），組織顧問委員會附屬之。

Baltimore & Ohio 鐵道公司長

衛蘭得 (Villard)

金融資本案

巴刺克 (Baruch)

Hudson 汽車公司長

卡夫因 (Kafin)

Shirase & Roback 通信販賣公司長

洛增華德 (Rozenwald)

美國勞動總同盟會長

龔勃爾 (Tomper)

度勒基色大學校長

高弗梨 (Godfrey) 博士

芝加哥外科醫大事務總長

馬丁 (Martin) 博士

國防會議之任務，在圖國家之安寧福利，統一調和工商業及戰用資源，有事之秋，得迅速統制利用國內之資源，且開政府與人民連絡協調之途。換言之，即將全產業機器，以最有效之方法，爲戰爭目的而組織之，先將國家資源之直接統轄及利用成爲可能之方法爲目的而立案。

一九一七年二月，顧問委員會爲獲得於軍需基本產業方面有力企業家之協力起見，決召集彼等，舉

行會議。對以上七委員各予左列之專門部門，令與民間之關係職業者接觸之。

衛蘭得

輸送及交通。

巴刺克

原料、礦物及金屬。

卡夫因

兵器彈藥及製造工業（包含規格統一）並產業關係。

洛增華德

糧食、被服等。

龔勃爾

勞動（包含勞動者之保健及福利設施。）

高弗梨

技術及教育。

馬丁

衛生材料（包含一般衛生事業。）

一方面根據國防法條款，調查官辦兵工廠生產力之事業，雖云緩慢，亦至實行，同時調查海軍部諮詢會議工業準備委員會之民間工場，亦入實行之期，當此時期，美國正參加戰爭（一九一七年四月）此時期因國防會議正開始組織，因參戰而激增之軍需品調劑，各實施於平時之海陸軍補給機關。

美軍平時需要之兵器、彈藥、車輛等軍用材料，除官辦兵工廠外，仰給於民間工場，其購買則用投標競爭之方法。且通信器材料、病院專門器具等相當之數量，尙由外國輸入。參戰後，於上述之國防法內，規

定民營軍需工場，對於政府之購買價格及其他條件，不得倡何異議。且自一九一七年四月十二日以後，軍需品之購入，取消投標競爭方法，依自由契約履行，並對政府預定品，有絕對優先權。

美國既迫於決定參戰之時，海陸軍部各補給部局（陸軍部屬五部局，海軍部屬八部局），各開始動員及備辦戰備上必需之軍需品。其預算之估計方法，亦甚不相同，由二十二名支出官，支付總數十二億二千萬美金之巨額。然海陸軍部各部局，因須迅速且在有限之市場內購買如此巨額之軍需品，故各部局間，終不能免惹起競爭之事。國防會議顧問委員會，洞悉此弊，向會議提出意見之結果，爲軍需品備辦統一起見，於會議內附設購買委員會，以海陸軍部及顧問委員會之代表組織之。換言之，即由陸軍部之補給局長、兵器局長、工兵局長、通信兵局長、醫務局長及參謀總長；海軍部之兵器局長、建築局長、醫務局長、海兵局長、經理局長、機關局長及海軍工場長官；顧問委員會之四委員組織之，推舉克利夫蘭（Cleveland）有名之工業家司各脫（Scott）爲委員長。與此前後，設立兵器規格委員會。

上述之購買委員會，不久改稱軍需院，至一九一七年七月八日，更合併兵器規格委員會，變爲戰時產業院^①之中央統轄機關。戰時產業院更換軍需院職員二十二名，以左列諸氏爲職員，各以上記之職位分科管理：

總裁

司各脫 (Scott)

原料委員長

巴剌克 (Baruch)

完成品委員長

布路懇斯 (Brookings)

優先委員長

拉伐勒提 (Roveret)

勞動委員長

佛冷 (Frend)

陸軍代表

比爾斯上校 (Peres)

海軍代表

佛勒茶少將 (Fletcher)

依戰時產業院之官職，該院屬於國防會議之一部，其所管轄者：(一)為政府要求軍需工業之擔負所，為承應需要，採用最良最善之手段，藉工業之創始、擴張等而增加生產；(二)決定政府各部需要之優先順序；(三)關於價格尤其購買商品所影響之產業的勞動的諸問題及一般問題，任審議之責。

戰時產業院之任務，因該院為軍需院之後身，由此觀之，即知為軍需品調劑之統一機關，進一步且為因戰爭目的，統制指揮全國產業之主要機關。自司各脫總裁以下之職員，努力於關於優先原則之確定，軍需品之生產及節約尤其價格公定等之基礎事業，且力圖將聯邦通商委員會、勞動部、燃料管理局、糧食

管理局、聯合國購買代表機關等之行動，統一為中央機關，並廢除從來之不統一，以舉政府與人民協同一致之實。然產業院因權限之不充實與組織之不整頓，卻不能獲得優良之結果。海陸軍部常以產業院為贅疣。陸軍部長培克耳（Baker）對產業院會同意統一調劑之權，然部內之補給部局，卻僅利用產業院為產業上之情報機關，而反對其為軍需工業之統一機關。換言之，陸軍不與產業院協議，直接與離蓬公司締結火藥之大量購買契約，或於布爾克林（Booklyn）締結巨大倉庫及搬運設備之施工契約等。海軍對於該院之態度，大概亦同。

陸軍部長顧慮該部內之反對產業院，故幾欲於陸軍部內，設代替戰時產業院之機關。同時在民間由實業家組織之產業院，兼政府之購買業務，亦有批評其為自畫自讚之行爲者，於新聞報紙上，常見此種記載。於是發生不如倣效英國設立兵器部之特別一部之議論。因此，產業院與海陸軍之協調，頗難圓滑，故其活動，卻不如想象所及者。

但在此期間，產業院對於事業，徐圖進行。即優先制度之原則，依產業院之手確定，即就其運用，亦會充分考究。資源保存之計劃亦定，一方見聯合國購買委員會之設立，價格公定之準備，亦至實行。資源之調查判斷，大規模實行，且需要之集中與系統化，亦與以合理的考究。故產業院之真價，漸被一般公認。

矣。

適威爾遜大總統，反對設置如兵器部之純粹官僚機關，決心利用此產業院之組織，於一九一八年三月四日，部署如此：

- 一 使戰時產業院，脫離國防會議之統轄，而成獨立機關。
- 二 使戰時產業院，直隸大總統，脫離海陸軍而獨立。
- 三 更調總裁，以巴刺克充之。
- 四 授強權與總裁，除價格決定外，一切事件，悉委之裁決。

由上述之改革，威爾遜大總統對戰時產業院之熱忱，由彼於一九一八年三月四日致產業院新總裁巴刺克之書，可以知之。今將此書信之要旨，摘錄如左：

大總統今希望閣下受任戰時產業院總裁之職。同時余認此時有確定產業院之職能、組織及活動之必要，茲開陳其要領如左：

一 產業院之職能

(1) 適應新設備（或便利）之設置及需要，條呈利用新資源之方法。

(2) 視其必要，轉換既存設備，適於新規之用途。

(3) 對於科學的、商業的及工業的經濟之資源及設備之涵養及節約，加深刻之考慮。

(4) 對政府各購買機關，提示關於價格之意見。

(5) 一時或永久，其供給不定之某物資，而要在既存各購買機關取得時，則從優先順位，決定其生產、交付及比率。

(6) 爲聯合國辦理購買事宜。

二 產業院之組織

產業院之組織，在與其改造之本義及目的不相矛盾內，繼續承繼既存之顧問機關。但除價格之決定外，對一切問題之最後決定，當歸產業院總裁掌管，其他職員，僅以輔佐或顧問資格行動之。產業院與以前異，有左列事項之執行權。

(1) 生產優先順位之決定

必需急速生產之物資，而不能期待充分之供給時，受既存之優先機關及其他機關之輔佐，以決定順位。

(2) 交付優先順位之決定

於決定交付優先順位之必要時，在既存優先機關之外，爲同一目的而設置，且以糧食管理局、燃料管理局、鐵道管理局、船舶院及戰時通商局之代表，依其構成之委員之意見及協力，須舉協調之實。

(3) 價格之決定

價格之決定，以向價格決定委員會之諮詢爲必要。價格決定委員會，除閣下外，以產業院之原料及製造品之調查委員及勞動委員、聯邦通商委員會、關稅委員會及燃料管理局等代表組織之。爲得悉政府各部局輔佐機關之業務進展之概要，總裁須受理一切契約、購買及交付之報告。

三 屬於總裁義務之事項

(1) 辦理政府一切補給機關之共同利益事宜。

(2) 凡補給機關而依其購買及交付之現行手續得舉能率者，務認其自由，且在最小限度，加以干涉。

(3) 必要時須常任指導或輔佐之責。例如，契約之核定，屬於優先順位之物資之取得或資源之指示等。

(4) 各部局間，關於供給，發生競爭或糾紛時，須充解決之任。

(5) 戰爭需要之性質、數量之狀況及一般工業界之大勢，使實業家確實瞭解起見，事前須預定政府各補給機關之需要，希望並對全國產業得實行之調整。

戰時產業院爲盡以上之任務計，分設設備、原料、燃料、運輸、勞動、資本等六部門，爲維持戰爭而開始重要之活動。

第二 將來戰爭之統制機關

既如上述，列國鑑於歐洲大戰之經驗，平時設立關於軍需動員或國家總動員之計畫設施之機關，或向國民發布必要之指令，作總動員之訓練等，銳意努力於經濟戰爭之準備，他方面爲改編一國經濟爲更戰鬥的形式起見，設立所謂經濟參謀本部，今日列國內，均有如是之情形。一俟將來大戰爆發，此等機關，即時動員而開始活動。固然視戰爭發展之情形如何，於其實際活動而應有緩急之分。今將關於戰時工業之統制機關研究之。

所謂軍需工業動員者，海、陸、空軍部及其他關係各部，先爲充足自己需要計，各國均基於平時立案準備之計畫，以自己之責任而實施者。尤如美國軍需工業動員，海陸軍部，藉海陸軍共同委員會之連絡機

關，企圖相互之協同，各次長局以一切責任，實施軍需動員之計畫準備及設施。

此鑑於世界大戰時之實績，德國既如上述，陸軍之需要，將全國之需要全部（兵器、糧食、被服及其他一切資料）及人的資源，均集中統制於陸軍部。法國大概由陸軍部任充足全軍需之責，及至戰爭後期，如糧食、被服、於軍隊及國民經濟生活上必需資料之補給，則移歸補給部之新機關管理。

英國自開戰後第二年，設立兵器部，負充足海陸軍需要之責任（軍用糧食及被服，保留於陸軍部。）美國則將海陸軍需要之充足，委之戰時產業院^①，而至海陸軍信任利用該產業院時，卻需相當之長期。威爾遜大總統反對產業院成爲英國式之部。英國與美國，部及大臣之地位不同，戰時工業統制機關，使之帶有民間之濃厚色彩，而不成爲純官廳式者，或即反映美國實業家之勢力也。

歐洲大戰時，德國將海陸軍之需要並全國之需要，集中於陸軍部者，乃德國之作戰，殆爲陸軍萬能，或於政治方面，亦因陸軍勢力偉大之故。

日本既設資源局，作準備機關，因工業資源、生產設備等比較缺乏，海陸軍部及其他之需要，頗多枯竭衝突之虞，由此等關係，隨戰爭之發展，最初以海陸軍部獨自之責任，所執行之軍需動員，漸以資源局爲中心，依可擴大之有力機關而統制之，此當可推想者。

歐洲大戰時，法國社會主義者阿伯特·托馬（Albert Thomas）就第一任之兵器彈藥次長，英國於勞動階級比較負有聲譽之魯易·喬治就第一任之兵器大臣，及組織最有權威的工業統制機關之德國，各令勞動代表參加中央部者，此即表示戰時工業上勞動所占地位之重大。同時，作統制機關之諮問機關，起用專門家及企業家、勞動者等之代表的人物，且令參與中央及適當分配之地方之統制業務者。此殆為各國共通之事實，為吾人所必須注意者也。同時，美國對於戰時產業院幹部，重用民間大公司之關係者，而招輿論上之物議，吾人亦不可忽略視之。

第二節 戰爭需要之計算

「世界大戰時，軍需調劑上最大缺陷之一者，即關於需要量方面知識之缺乏是也。此種知識為：（一）決定需要量，以潤澤各品目之供給，利用適合於動員比率；（二）防止過剩生產。由軍事的見地，嚴密言之，所謂需要量者，即於作戰計畫需要之全物資所算定之量，軍需動員計畫，不僅限於完成品需要量之決定及備辦，並對於基礎原料之生產所必需之材料及其管理方法，需求正確之知識。」^④

吾人於算定需要量時，關於需要適當分類事，至為必要。美國之軍需動員所用之分類法如左：^④

(1) 直接或基礎的必需物資(軍需品)。

(2) 間接或副次的必需物資(動力、運輸、原料、機械器具、半製品等)及勞動，於(1)之製造所必要之物較以上分類更重要者，有以下之區分：

(a) 標準化之材料及商品。

(b) 完全為軍事特有之資料。

屬於(a)之需要品，由平時從事斯業且其戰時作業與平時作業無甚變化之工場供給之。反之，(b)與(a)相較，完全屬於不同之範圍。戰時之軍隊，除依平時少數之特殊工場外，需求不能生產之此種多數之資料，該特殊工場，對戰時需要，除一部分外，亦多不能生產者。對於此種品類之生產計畫，乃為最重要者。

日本之軍需工業動員法，稱軍需品者如左(第一條)：

- 一 兵器、船艦、飛機、彈藥並軍用器具機械及物品。
- 二 得供軍用之船舶、海陸聯絡輸送設備、鐵路軌道及其附屬設備與其他輸送用物件。
- 三 得供軍用之燃料、被服及糧米。

四 得供軍用之衛生材料及獸醫材料。

五 得供軍用之通信用物件。

六 前各號所揭物件之生產或於修理所需之材料、原料、器具機械、設備及建築材料。

七 除前各號所揭物件外得供由勅令指定之軍用之物件。

需要量以基於通常作戰計畫之兵力、會戰之次數、規範等為基礎，並顧慮過去戰役之統計、資源之關係等而計算之。茲舉計算標準之一例如次：

每一鎗礮每年消費彈藥數標準表

	法	德	美
[鎗 彈]			
鎗	四、五〇〇	七、五〇〇	三、六〇〇
輕機關鎗	—	二一〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇
重機關鎗	一三五、〇〇〇	二八〇、〇〇〇	三〇〇、〇〇〇
[礮 彈]			
輕 礮	一、二〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇	一五、〇〇〇

輕榴彈砲	六、〇〇〇	一七、〇〇〇	自六、三〇〇
重野砲	六、〇〇〇	至一〇、五〇〇	自五、〇〇〇
重榴彈砲	四、五〇〇	一〇、〇〇〇	至九、〇〇〇
			七、五〇〇

歐洲大戰時重野砲每一門砲彈年消費平均表^②

法軍	一九一六年	一九一七年	一九一八年
德軍	—	自一一、〇〇〇	—
英軍	一四、〇〇〇	至一二、〇〇〇	—
美軍	—	—	—
俄軍	五、〇〇〇	—	—

(備考—號者不明。)

除上述海陸軍及其他政府之戰爭需要外，國民經濟必需之物資，即糧食、被服等之生活必需品及一般產業之維持所需之原料、材料等之需要，亦須計算。合計此等軍需及民需，為戰時之總需要，須作充足

計畫之對象。

軍需之計算，務以精確爲必要。一國之生產力，因自有一定之限度，爲充分供給最緊要之物品計，須避免一部發生過剩生產之浪費，至爲必要。作需要計算之基礎者，卽爲軍需品之設計或方法書，然關於決定，須注意下記之要項：

- 一 設計方法，係將軍事上之要求，適應於一般工業，卽慎重斟酌製造業者之意見。
- 二 設計方法，務從一般交易之習慣，且務必依從定有規格者。

美國補給將校，關於設計方法，說明如下：『兵器設計之進步發達，隨美國工業之發達而發達，且有不少凌駕之先例。歐洲大戰所用之大半軍用資料，既成廢物，因爲不能後於時代之進展，科學的研究，不能繼續的利用。但於一朝戰爭勃發之時，陸軍部之政策，對於設計，不可多加改革。蓋因依此設計，於軍隊之供給計畫，不至發生蹉跌。』^②

戰時所需之軍需品，種類頗多，試舉一例言之：用於美國軍需動員計畫之軍需品種類，『及於三萬五千，由七十萬之品類而成。』^③

第四節 軍需品之生產計畫

第一 計畫準備之必要

吾人對多種而且巨額之軍需，爲迅速且經濟備辦起見，在平時不能不籌備種種措置。例如美國自歐洲發生戰亂，垂三年之長年月，以中立國之資格，供各交戰國巨額之預定軍需品，因此，工業界雖大部分改變爲軍需工業，『於參戰之四月，華盛頓成爲美國工業輻輳之現象。政府根據極杜撰之生產設備調查，選擇供給者，向其預購軍需品，更就各契約條項加以檢點，此不止爲不經濟的設備之利用，更進而增加輸入，遂招三個月乃至半年之開始生產日期之遲延。』^④

吾人欲防止此種遲延、混亂、浪費等，則由平時，宜先貯藏巨額之戰用準備品，且貯藏之數量，有一定之限度。故對有某一定資格之製造業者，務使其得迅速從事戰時生產之計畫準備，至爲必要。例如，『現在美國之軍需動員計畫，雖尙難稱其完善，但於有事之秋，其活動之產業機構，預定比過去之一九一七——一九一八年歐洲大戰以短促之時間及少數之經費，而得更完善裝備四百萬軍隊。此不外爲軍需

動員計畫之結果。於歐洲大戰時，七十五耗破彈之製造時間，須費二十三月之久，但今（一九二六年）依準備計畫，因可促進從事生產，故此製造時間，其預定至長可縮至十三月。此十三月之縮短，實意義以十三閱月即足更替二十三閱月之彈藥準備也。就防毒面之貯藏而言，以上之減少，由避免資本之長期貯藏之意義而言，當有利於國家經濟。」●

爲準備以上之計畫，對於能適應軍需工業之生產設備之調查，務使完美。美國根據國防法●之規定，分全國爲十四處之備辦管區，●各管區置管區主任，●以對該地方之軍需品生產及備辦之情況與一般工商業有見識之人物充任之，分配現任將校及其他必要機關於各管區。主任有調查管區內之工場，作業所之設備及生產力等之權。法國根據國家總動員法案之興趣，施行與美國同樣之調查。日本以昭和四年法律第五三號，發布資源調查法，對關係各部，附與資源調查之權。此種調查，比之一般施行之生產調查，更爲具體的，並對於各工場特有之技術及經營上之秘密，間或調查，且須注意不能洩漏調查事項。然如後所述，當戰時生產之時，爲使全體能率向上起見，關於各工場生產技術上之秘密，有共通利用之必要。

第二 生產之分配計畫

軍需動員之中央企畫部，綜合生產力調查之結果，得知全國生產力之分布，對照需要量，以美國之情形言，於各備辦管區，指示生產量。該國十四處備辦管區之本部，設置於巴爾的摩爾（Baltimore）、北明翰（Birmingham）、波士頓（Boston）、布立治坡特（Bridgeport）、布法羅（Buffalo）、芝加哥（Chicago）、辛辛那提（Cincinnati）、克里夫蘭（Cleveland）、底特律（Detroit）、紐約、菲列得爾菲亞（Philadelphia）、匹茲堡（Pittsburg）、聖路易（St. Louis）、舊金山（San Francisco）等（以A·B·C爲順序），以上各地，均爲重要之重工業、機械工業等軍需工業之中心地。世界大戰時，英、法等區分全國爲數工業管區，已如上述。至於日本，是否業已設定備辦管區，尙未公佈，然由設置陸軍兵工廠及被服廠等於東京、大阪、名古屋、小倉等觀之，此等都市，或爲戰時軍需備辦之重要中心地也。

各管區本部，將由中央分配之生產量，更過細分析，配置於管內各工場，至爲必要。當配置時，以各工場之可能生產力爲基礎，固不待言，並須充分考慮勞動、運輸、動力等之分給。

第三 生產力擴大之方策

關於各工場可能生產力之擴大，必須注意以下之事項：

一 以前作軍需品之分類，所掲載屬於（b）者，即在將軍事特有之資料由平時生產之工場，計畫戰時生產設備之擴張。

二 平時在不生產軍事特有資料之工場，將其設備加以若干之改造，而後可以適應生產之工場，例如一般機械工場、化學工場等，樹立將現在之工場設備，轉換於軍需作業之計畫。

三 於某種工場，其製造品不論是軍需品或民需品，而無特別必要者，若於戰時，則樹立將平時設備轉換於全部軍需生產之計畫。例如，歐洲大戰時，英國改變銀類工場，製造作鎗彈用之白銅鈹。

四 軍需與民需雙方視為必要者，則考慮軍需要求之強弱與其生產力，僅就適當之率，擔當軍需之生產。美國軍需動員，於此種情形之下，則取『將設備之五成，作為軍用之方針』^①。試觀日本於靴之生產，製靴工業，對於人口之比例，雖不十分發達，然將靴一一發與多數之兵員，故至少一時有將全製靴能力，提供於軍需之必要。此點與靴輸出國之美國，完全不同。

五 務須避免將一設備，用於二個以上之機關，或海軍與陸軍同時共用之。現在美國陸軍部之軍需動員抵押工場，為數達二萬，而共同使用者，不過數百。

六 務須備免新設備。此因使戰後之恢復，至為容易。又以經濟的方法適用新設備，尤為重要。

以上所述之戰時軍需品之生產計畫，一至開戰，則立即應其需要而實施，隨戰局之擴大，諸生產力之軍事的改編所行甚廣，全國之軍需工業，儼然變為一大兵工廠矣。一切資本與勞動，對戰爭之必要，優先的基於國家之統一的意志而運用。全工業為戰爭目的，須發揮最高能率，因此，資本、技術、勞動等，行彼此融通，且封鎖能率小之工場，將其勞動、設備及原料等，移歸能率較大之工場。例如歐洲大戰時，英國政府管理全國所有之炭坑，但對能率小者，則加閉鎖。由歐洲大戰之經驗，欲全體改造平時之工業界時，則耗非常之浪費。例如美國「布法羅之某工場，為鑄造鑄鋼起見，製造且送給多量之棒型鋼與辛辛那提之鑄鋼工場。而在辛辛那提所製造之半成品，欲作成完成品時，又再送回布法羅之工場，如此往返無為之事，層見疊出。又在隔離辛辛那提不過五十哩之一工場，製造布法羅所送之型鋼。」^①如此浪費，為戰時生產上所不許者。

第五節 統制下之企業形態

軍需動員之目的在於形成統一經營單位，以排除浪費，與增大生產能率，故須側重於技術的及經營的統一方面，『如企業之所有形態，則爲另一問題。』^④ 雖言統制，雖言管理，然依工業界之情勢，不必將企業之所有，移於國家，或以國家之計算，經營事業。由政府之補助獎勵，能獲得所需之生產力者有之，又以合理的利潤之保證爲條件，工場作業上之強制使用亦可行之，而企業自身依然以歸私有爲便者固多也。世界大戰時，各交戰國對於民間工場之所有權，多仍照舊尊重。『英國政府之工業統制，企業內部之經營，在主義上，依然歸民間，政府對於生產之命令，只干與原料分給之統制、勞動問題之解決等必要事項，且以實施利潤之統制爲滿足，除必要程度爲極重大者外，須避免國營化之事。』^⑤ 既如上述，歐洲大戰時，英國政府，創設百個以上之軍需工場，美國政府亦增設多數之工場，此即（一）以純粹兵器等，民間公司縱然受國家之補助保護，然不欲新設作業之種類；（二）以非常特別之速度，對生產力之大增加爲必要之事業，例如美國實施大造船計畫之大事業，即屬此類。『自一九一七年初期以來，德國潛水艇之開始擴大的活動，正美國參戰之時。當時爲圖勝戰，船舶生產之極力擴充，視爲最要之事，乃極顯然。若由美

國運送兵員並軍需品及糧食於歐洲戰場，或運送軍需品及其他必需品於聯合國，所需之船舶欠缺充分時，則美國潛在大勢力，或僅發揮其一部分而已。當時與德國潛水艇競爭，爲急造多數之船舶起見，緊急建設造船工場，於是政府始行其可能的大事業。」^⑤

軍需工場國營時，其經營不一定限於普通之官業式，官業受各種行政法規束縛之結果，遂成所謂官衙式，於實施迅速的戰時生產上，不無缺點。歐洲大戰時，美國將上述之巨大造船事業，移歸國營時，於船舶院之下，設立戰時商船公司^⑥，之國有公司，從事船舶生產，「政府自己雇傭從業員，設官廳式機關，由是避免直接實行事業之困難，同時將事業之一般經營，置於被行政法規、先例及習慣所支配之官廳時，終可確保所不能獲得之迅速。」^⑦關於此點，且有觀察次項所述德國各種戰時公司之組織之必要。該公司係一種公私協同股票公司。^⑧

第六節 統制與企業結合體

第一 加爾特爾及托辣斯

如上所述，根據歐洲大戰之實績，政府所統制之民間軍需工場之內部經營，原則上雖委之於所有者，統制產業部門內之工業，在政府指揮命令之下經營，且如下述各企業間之結合，不時施行，故軍需工業，儼如一大托辣斯。且政府若一一指揮各企業，則於行政技術上，頗為不便，故利用聯合（Konzerning）、加爾特爾、托辣斯及同業公會等各種企業結合體，以減少指揮單位之數，而可省多大之勞力。如英國「於歐洲大戰初期，軍需動員尙未完全施行之時，政府倣效法國，令國內之大兵器公司，採用轉包制度，利用小工場之生產力。即規模宏大而富於經驗之工場，負困難之工程實施及種品安排之責任，同時尙負作轉包而缺少經驗之小工場之指導監督之責。」^④

法國之小規模家內工業，比較甚多，鍛工場、蹄鐵工場、腳踏車工場及其他小規模之金屬工場，僅巴黎方面，約達千八百所。一至開戰，彈藥需要之數，立即增加，若僅依大工場製造，始終不能趕上，故藉轉包制度，利用此等小工場之零細作業力，使協力於多量生產。吾人試觀此轉包制度之成績：轉包工場，本係小資本，設備亦不充分，因職工欠缺熟練，其製造之不合格物品或不精密物品頗多，本工場與政府檢查官，關於優劣取捨，頗感困難。因此，轉包工場之數，固然增加，而合格彈藥之製造力，亦有無何等之增加者。但轉包工場之多數，屬家內工業，故其作業，係晝夜兼行，亦有可以利用其全家勞動之長處。以後法國政府

認定以過度利用此種小工場，獲益甚少，自一九一五年以後，漸採整理之方針，製造彈藥，務令大公司操作。^①

然隨戰局之進展，以該業之繁榮與產業之政府統制爲素因，企業之集中，遂顯著於軍需工業界。機械工業、鐵鋼業、炭鐵團體等，均實現擴大及結合化，「如化學工業部門之布拉那蒙特 (Blana-Mond) 公司，自開戰後至一九二一年止，所合併之公司資本額，達七百八十萬鎊。諾貝爾 (Nobel) 炸藥托辣斯，戰時自入政府管理之下以來，更實現規模宏大之合同計畫。」^②

企業組織於戰前極度集中之德國，當軍需動員時，注意利用該組織者，固爲當然之事。換言之，政府「發展大企業組織，於存有加爾特爾之產業部門，作爲基礎，且補其不備，於該部門加以公的規律，作爲混合經營體，又於從來未存加爾特爾之產業部門，強制的組織之，且置於公的監督之下。又在比較的小工業之領域，由備辦原料之目的，創設所謂戰時公司或清算所，^③此等機關，均爲混合經營體。此戰時公司，最初採有限公司或有限責任公司之形式，並組織商法上無拘束之形體之合作社。以上各形體於本質上，均無大差別，因其基礎，皆係私的企業，但持有最高統制權之公的委員，可得參與。且對此種混合經營體，該產業部門之中央統制權，歸戰時局之官廳掌握，全產業根據指令而活動。」^④

即於戰前採排擊托辣斯政策之美國，戰時『爲充實軍需品之巨額的需要，於擴大生產之規模，亦至必要。而欲擴大生產之規模，則又不能不有賴於作爲單位^④而容易動員之托辣斯，且因企業單位之數愈小，於產業之統制上，愈爲便利，又因政府可供給充分之資本，故可自然促進托辣斯之結成。』^⑤故於世界大戰，當統制軍需生產之時，各交戰國之政府，將托辣斯、加爾特爾等大企業結合體，結爲一體，以指揮全產業部門，而圖生產能力之擴大利用，雖然固有程度之差，卻能收相當之實績。

第二 同業公會與其他雇主團體

戰時利用如上之托辣斯及加爾特爾等大企業結合體，同時必須注意同業公會及其他雇主團體。軍需工業，對中小工場，有澈底的利用之必要，依上述轉包制度之成績，即爲顯明。加爾特爾、托辣斯等之獨占團體，於重工業、化學工業等，組織尤多，在各國如機械工場方面，所分散之極小規模，現尙有多數存在，尤其輕工業、食品工業等亦然。在此情形，托辣斯等之大企業體，因無以組織，所以不得利用所組織之同業公會等之雇主團體。世界大戰時，鑑於英國之實績，該國之雇主團體，以戰爭爲素因而極發達。戰前於一九一四年，雇主團體總數爲一四八七個者，於十年後之一九二四年，則激增至二四〇三個矣。且

全國的聯合會之多數，多於此時代產生。即英國之雇主團體，戰時數量激增，同時內部頗擡高其合同化、組織化之程度。英國產業聯盟^④及雇主聯合會^⑤均創立於大戰時。雇主團體於戰時，所以至有如斯發展之理由者，概舉如次：^⑥

一 第一為資本家對政府統制產業之防禦手段。因關於產業實情欠缺明瞭之官吏行為，對於統制產業，往往有妨害資本家之利益。例如，一九一七年，毛織工業同業者，成立公會，對政府要求由該公會實行羊毛工業之國家管理等，然政府卻不同意。又於一九一八年五月，設立帝國商業公會，對於產業之國家管理，繼續至戰後止之事，發生反對之運動。

二 於產業統制上，亦有以政府與雇主之協同為目的而設立者。例如，製粉業，為備辦政府之糧食統制起見，將從來之任意公會改為聯合會。即製靴業亦行同樣之手續。尤於製靴業，製造優良品之公司，與下級品之製造公司提攜，不惜援助以增高製靴業之能率。

三 政府與企業家之交涉，若由各個而行，不如由代表團體實施交涉，雙方較為便利。如產業聯盟，於本部設立議會部，管理關於立法、租稅及與官廳之契約事項，又設交涉部，藉官吏與個人之會見，使其迅速的執行業務。

四 被工會之發展所刺激。此或爲最重要之原因。戰時工會之發達，因極顯著，故自然需求雇主團體之強力化。一方產生以勞資協調爲目標之雇主團體。如一九一六年秋，設立之全國勞資聯合會，卽此類也。

五 政府亦自開戰之初，招集企業家之諸團體，討論生產組織之改良，或於顧問委員會，或於執行委員會中，採取網羅企業家代表之政策。其結果則雇主團體，至於新設或強化。

如上所述，歐洲大戰時，政府對於產業統制，頗注意企業結合體，且極力利用之，故於戰後，由企業之集中化，更流行於產業界之情勢觀之，則於將來戰爭，努力利用其集中者，或益至必要。此時有回顧戰時英國利用托辣斯之經驗之必要。卽「托辣斯於事實上普通藉一人之統制者或數名之管理者，指揮如意，乃爲常事，政府之統制工業托辣斯僅在法規上應藉政府之權力所左右者，但該托辣斯支配者之翼贊與援助，亦於國防法或軍需法上之廣汎的政府權力，同樣重要。」^⑤托辣斯如此之權威的地位，使托辣斯對政府之生產物供給上，容易形成獨占價格之虞。「戰時，托辣斯於政府之產業統制上，確有便利，故政府對於托辣斯之態度，亦甚緩和，然政府既不能以合理的統制托辣斯之價格（美國對於戰時物價統制，不能稱爲成功），故若過於依賴托辣斯，則頗危險。爲統制之便宜計，無寧利用現正普及之同業公會，或

爲適當。』^② 關於形成托辣斯之獨占價格，吾人必須與以注意，關於此點，於價格統制之章述之。以利用同業公會爲主張之意見，於戰時美國商業會議所所提倡者，可以見之。即『各產業者以其全員之代表，組織完全之全國的基礎機關時，則政府所利於產業統制上者最大。存在於州或都市之地方的組織，適當於工商會議所及都市之公會，然國家之產業生活，即依此種行政區劃不受束縛之全國的組織爲其平戰兩時有效之組織。若美國於參戰當時，卽有此種組織，則軍需動員之問題，或更單純。』^③

第七節 優先制度之實施

第一 優先制度之效用

業如前節所述，雖有程度之差，然列強乃依軍需動員計畫，預先計算戰爭需要，將此需要分送於政府及民間工場，以準備戰時對此發佈生產指令。

此指令卽在陸軍部內，因軍需品補給擔任部局之不同，對於同一工場，預想一時可發佈數個之指令。如在日本工業力微弱之國家，海陸軍部及其他之定買之指令，對同一工場，於輻輳之情態，或決不少。

此輻輳在定買完成品，固然較少，而對原料材料，除海陸軍部及其他戰時機關外，由民需工業方面，因集中此定買，輻輳頗為增加。世界大戰時，如英國不但在戰爭當初，即入開戰第二年，「各部及各部局，均迫於緊急之必要，往往發出不相連絡而矛盾之定買」，美國陸軍部，於參戰後三月內，向東部工業地帶，發出六萬口以上之軍需品及原料之定買。此時將比較不重要之物品，先於重要品而製造，縱或完成積貨之準備，因貨車分配不足等關係，處處發生齟齬。海陸軍部，自不待言，即糧食管理局及其他戰時緊急機關，催促供給者，專汲汲於充實各自之需要，當時秩序紊亂，任意配合物資。而製造業者，亦不顧自己之能力，雖接受政府之購買預約，因不能獲得充分之原料及其他，故不能履行正式之契約而陷於悲慘者甚多。如此，雖以世界王位自任之美國工業界，亦將瀕死矣。」

德國政府為打開此種混亂，使供給者對各部局之購買預約指令，不彼此矛盾，而能圓滿履行起見，於剛開戰後之一九一四年八月九日，令陸軍部內設立之戰時原料課，使此原料課將戰爭上必要之各種原料品，置於其直接管理之下，並將此各種原料品使用於戰爭上直接必要之製造作業，第一先調查現存貨物，其次則查封之，僅依該課之指令，允許其解放使用。英、美、法各國，根據所謂優先制度之適用，以防止此種混亂。所謂優先制度者，即指海陸軍各部局、戰時緊急機關、各部部局、官辦工場、民間軍需工場及一

般工場等，欲獲得完成品、半成品或原料時，視供給者第一應充足如何之需要；第二、第三應適應如何之需要等，依政府之意思而決定之制度。

爲實行戰爭而將一國之生產諸力活動時，其最重要之基礎觀念，即優先的實施關於戰爭之緊要生產及其他經濟活動，抑制非重要之生產及其他活動，且集中活動其精力於緊要之方面。如原料品及勞動，對於重要產業，亦以優先配置爲必要。在此情形之下，「對於戰爭緊要」之意義，不僅限於軍隊直接之必要，並應添加由大局所起戰爭實行上之要求，自爲當然之事。例如，世界大戰時，英國對於煤炭之增加生產，固不僅於軍需工業上，視爲緊要，卽爲援助聯合國，亦頗感覺必要。且煤炭輸出盛旺，以適保國際收支之均衡，於戰時金融上，尤爲重要。又如木棉工業，在軍事上，固非如何重要之問題，然於國民經濟上，尤其國際收支之關係上，不能不策謀振興。

關於優先制度實施之情況，就英國視之，於軍國重要原料之消費上，爲獲得經濟與能率起見，以一九一六年八月四日之命令，對於某特定之鋼，作優先制度之適用，於十一月二十日，更擴充到其他金屬之全部。此種優先制度，最初只行於管理工場，至一九一七年三月，其適用之範圍達九萬工場以上。凡金屬若不屬於（一）陸軍部契約、（二）海軍部契約、（三）兵器部契約、（四）商務部海事局允許、（五）國際糧食委

員之承認、(六)兵器部之認可，則不能應購買之預約。且兵器部以對戰爭目的之緊要程度爲標準，指定優先等級，各製造業者，對自己所受取之預約，知誰屬優先等級，從其順序而供給之。海陸軍部及兵器部之契約與認可，作爲優先A級，因戰爭關係間接重要之作業，即依當時之情況，有所謂國家的重要之作業，作爲B級，得兵器部之認可，於戰爭上無必要之作業，均編入C級。同時，在同一等級內，視緊要之程度，更定優先順序。例如，A級中鎗廠及其種品製造用之鋼，作A級一號，必須於最先供給。^①

美國之優先順序，於一九一八年九月三日，以戰時產業院優先部指令第二十號規定之。其綱要概襲英國之制度。且相當英國兵器部之優先統制機關，即爲戰時產業院優先部，該部於戰時實施優先決定之件數，有二十一萬一千，優先呈請受理之最高記錄，一日達一千九百零一件，指令最高記錄，一日達二千一百二十一件。

日本於軍需工業動員法第六條，規定「政府於戰時，關於軍需品或第二條第二號所定原料或燃料之讓渡、使用、消費、所有、移動或輸出入，得爲必要之命令，」優先制度之實施，或可依本條之應用而行。

第二 優先實施上之注意

將來戰爭於實行優先制度時，必須注意以下之事項：

一 最重要者，於優先順序決定上，不可誤緩急之調節。若將特因戰爭而合理化之諸生產力，優先於緊要之度比較少之生產活動，則浪費貴重之精力，同時，他方至招無益之犧牲。故戰爭之方式，應為最合理的，姑不待言，即軍需品之補給計畫、國民必需品之充足計畫等，亦均應為最合理的，努力於以最少之犧牲，獲最大之效果之經濟主義，至為重要。

二 於規定優先等級，須考慮：（一）以戰爭目的為基準所測定之緊急程度；（二）於維持或鼓勵增加生產總量上之必要程度；（三）接受必需品生產之工場之能力程度等，務必極限物品，且以一般的指令公布之，減少對各個之特別指令。

三 設立監督履行優先順序之制度。美國設優先監督官^⑤，附屬於戰時產業院優先部，派遣或巡察各工場，以指導監督其遵守順序。

四 優先制度不獨關於完成品、半成品及原料、糧食之供給分配，且於運輸、商業、貿易等各方面，以一定之設施，在不能不應接多大之要求時，均可適用。

五 於法定某工業之重要，不能不加以慎重之社會的考慮。『美國在戰時產業院，另設委員會，使之

擔當審查非重要之工業，在全美工業中可稱純粹之非重要工業者，不過十五部門而已。其投資額，爲七億三千三百萬美金，從業員有二十八萬三千五百八十八人，燃料消費年額爲百七十一萬噸。委員會對於此等工業一時停止之事，曾以社會上重大之問題，附記報告。例如，寶玉工業，完全與戰爭無必要之產業，而如某都市，則以此工業爲生活。且輸出寶玉時，於有利於國家收支上，不可漠視之。又在美國內，外籍勞動者，非因愛國之關係而勞動，乃爲金剛石、綢緞衫、或留聲機而勞動，故欲勉勵此等之勞動，亦必須以金剛石及其他奢侈品。如冰淇淋、果餅之類，對於工場勞動者，殆爲不可缺少之安慰品，故不得一概將此等列爲奢侈品而作戰時之非重要品。優先令第二十一號，規定凡五百美金以上之新建築及二千五百美金以上之增築，限於非軍事建築者，若無特別之許可，不得建築之。世人對此物議者頗多，亦至發生學校將如何、教會將如何等之問題。」^②

六 關於物之用途，應考慮與各保有額之關係上緊急如何，不問是抽象的，或一般的。^③ 例如，水之用途中，作飲料用者，其重要當在洗濯之上，然而若只限於供給飲料，而禁止用於洗濯，當無此理。吾人須考慮物之限界效用，依特許之方法，承認一般原則之例外，以圖調節。

七 最後應注意者，即純粹之軍需品，例如，兵器彈藥之生產，若將鋼鐵等金屬，全部傾注之，則國民經濟

所受之壓迫，概言之，即鋼鐵等乃工業品之基本原料，故對於民需，僅予以普遍的障害，於極端時，如從各戶之廚房，徵收所有之五金製用品，作為軍需，此時尚可使用土器類，以供調備膳事之用。反之，此影響對於軍需及民需之共通品，至為重大。尤如糧食，若專供軍隊之優先利用，事實上為不可能，必須將一定數量分給一般國民。與軍隊以飽食而陷國民於飢餓者，是不堪想像之事也。軍隊因服於精神的與肉體的激動，其所需之糧食，應比一般國民豐潤，此固不另成問題者。吾人應與國民糧食資源，相對考慮，至為顯明。

第八節 生產手段之準備

第一 器具機械之準備

希望軍需工場擴充其生產力者，則對於建築工場、增加及改造器具機械、供給技術與勞動、補給原料材料等生產手段之準備，所期於政府之統制補助者甚大。本章關於技術及勞動之供給另述之，而器具機械之增加及適於軍需製造之此等設備之改良，乃極重大之事業。德國在世界大戰作戰發展之情況，

至堪注目，魯易·喬治述其原因云：「由於重砲、高炸藥，尤由於機關鎗之優秀。」「證明機關鎗爲最可畏懼之武器，其力量殆使步鎗化爲廢物。然而英國之現狀，爲設備製造機關鎗之機械，必須九個月之日期。」^①吾人視以大機械工業國誇揚於世之英國，其兵器大臣尙作如斯之嘆，可知兵器生產設備之擴張，有如何之困難。英國實際上對於軍需工場之增加設備，所需器具機械之補充，當局者所費苦心，已非一方。其補充來源，不外國內之製造，仰給美國之輸入，及現存機械之利用與轉用等範圍。政府對於器具機械，認爲係軍需品之一部者，若不得兵器部之許可，則禁止其買賣讓渡。至一九一六年初冬，特設中央機關，以調查全國工場之機械現狀，根據國防法及軍需品法之規定，將不用之機械，得轉用於需要之工場。由美國輸入之工作機械，因受德國潛水艇之威脅，滿載此項機械之船舶，往往遭擊沈之厄運。法國工作機械之大部分，仰給於美國，其他一部或用英國製、瑞士製，或用本國製。

現代用於多量生產之自動機械，爲使其利用容易起見，將生產工程，加以比較的細分，若僅變更生產品之型式，則對製造之機械，不能不大規模的改造或至廢棄。例如福特（Ford）汽車，聞在一九二七年，僅由T型，換爲A型，而High-Land Park及其他同公司之汽車工場，於數個月間，停止一部之工作，甚至投數千萬美金之巨資，以圖機械之改造與調換。^②試觀一九二八年普通電動機（General Motors）

所誇示之「根本改造從來之「西發來」(Chevrolet)號爲六氣筒車，其所需之時日，爲汽車工業歷史上最短之時日，」可知自動工作機械之改造，爲極困難之事業。因之須知欲將現代自動機械化之多量生產工場，適用於軍需作業，於迅速之點，頗嫌缺如。如美國軍需動員計畫：「令密針機械工場製造機關鎗，鐵道工場及構造鋼鐵材料工場製造砲彈，家具工場製造彈藥箱，汽車橡皮輪工場製造導火管裝置，導管工場製造手榴彈，瓦斯器具及量水器具，白鐵罐，鳥籠等工場製造細銅線，鋸及鑪工場製造外科醫用器具，理髮器具工場製造軍用齒科器具，黃銅工場製造砲彈，潛水裝具工場製造汽瓣 (valve) 及唧筒，牽引機 (tractor) 工場製造坦克車，橡皮工場製造防毒面具，漂白粉，染料，硫酸，曹達等工場各製造毒瓦斯，」^⑤以上之計畫，若漸趨於實現，則須改變機械及其他之設備。

如上之計畫，由平時工場轉變爲軍需生產，吾人知需種量極多之器具機械，原來被軍需工業所利用之機械工業、造船工業，在所謂資本之有機的構成之部門，資本之內容，因於機械設備之不變資本部分，特占多數之部門，故欲擴大生產力，必需極長之時間與充分之經費。尤於採掘作軍需工業基礎部門之鐵、煤炭等，因自然的限制，其擴張生產，至爲困難。又如擴大鋼鐵工場，由其設備上之大規模論，無論如何努力，亦必需一年上下之時日。由以上之情形觀之，如日本生產手段生產部門工業尙不充分發達之國家，

戰時所遭遇之困難，不難推測。吾人必於平時，獎勵工作機械之生產，且於戰時之補充，預先亦須有計畫準備。

徵之歐洲大戰時各交戰國之實績，政府對於此等生產手段之準備，研究各種補助獎勵之方法，如購買器具機械及建築工場所需之經費，多歸公司負擔。美國工業界，因該國於參戰前，受聯合國之軍需購買預約，而博巨利，故結果各工場得以自力，實現其生產設備之擴大，已如上述。法國民間工場之擴張費，均由其公司負擔，政府不與保證。政府惟對於建設新工場，保證百分之五·七五之利益。無奈兵器之價格，因隨原料、動力、工資等之騰貴，而躍然向上，故民間工場主人獲利極大，競相以其利益金，增設並擴張工場。例如聖沙蒙公司，於一九一六年春，每日約生產五百萬法郎，由此所生之利益金，全部充作新工場之設備。

一九一六年春，開素爾博士，視察德國時，贊美德國工業能使迅速適於戰時需要之手段，且質問製造業者：依如此之轉換，果能收支相償否？該製造業者答稱其製造品之價格，除償以上轉換所需之新支出外而尚有餘。在當時緊張之德國工業界，機械使用之度甚烈，故其損耗，亦比較早，而對短期之使用，需要其他新機械補充之，故製造業者，於戰爭終結時，對於新設機械之費用，有全部撤銷之希望。

政府購買之軍需品價格，若不依深刻之思慮與周密之計算，漫然包含工場設備之經費，而決定支付高昂之費用不甚適當，故以後所述，其價格須合理的統治之，同時企業家或由政府命令，或由懲慝，擴張其工場設備時，給與適當之補償，至爲必要而且公平。日本軍需工業動員法，規定凡政府所管理收用之工場之損害，歸政府補償之，以保護企業者（第五條）。該動員法對於管理工場，「在預算之範圍內，保護一定之利益，且得下付獎勵金，政府於此時機，對該工場，得作軍需品之生產、修理或貯藏，且得作軍事上必要之設備」（第十四條）。又根據一九二三年海軍限制條約，變更海軍造艦計畫時，日本政府對於造艦契約工場，既已實現之設備而廢用之部分，由法律規定，給與若干之補償金。此種方法，對製造品與以高價，由此於企業者之負擔，較之擴張其所需之工場設備之姑息方法，更爲公平。

第二 原料材料之補給

戰時製造軍需品之原料材料之不足，吾人當能預料之。世界大戰時，德國被敵封鎖，其感原料之缺乏者，固不待言，即與其他各國維持交通之英國，亦甚感不足。且如法國，其東北部生產煤炭及鋼鐵之主要地，開戰後立即被德軍占領，而其來源至於杜絕。幸藉英國優勢之海軍，控制大西洋之海權，遂得輸入

煤炭及鋼鐵等之重要原料，假使當時英國失去大西洋之制海權，任德海軍及其潛水艇之跋扈橫行，則法國此等原料之資源必窮，軍需品之製造，大感困難，或至不戰而陷於降敵之慘境，亦未可知。

即就以各種重要原料之豐富自誇之美國論，對某種之軍需原料，亦感供給之不足。例如用於製鋼之錳(Manganese)鉻(Chromium)鎢(Tungsten)鈮(Vanadium)鉬(Molybdenum)鋁(Aluminium)銻(Antimony)鎳(Nickel)錫、白金、硝酸、曹達、橡皮等之貴重原料，大部分皆仰給於外國，因戰時船舶不足等，輸入困難，於軍需品之生產上，頗感痛苦。

各交戰國對於如上原料之缺乏，除採取限制或禁止輸出、獎勵輸入、刺戟生產、使用代用品、利用廢物(scrap)等各種手段外，政府且統制原料材料之補給。換言之，即依以上所述之優先制度，優先分配諸原料於軍國之重用產業，政府且對民需工場及軍需工場，亦有積極決定分給量之必要。

德國重要原料，歸政府收押，由使用認可局指定其分給方法。英國由政府收買管理國內之羊毛全部，而與優先並提，分配於軍需及民需工場，用於軍靴之皮革，亦作同樣之分配，棉花亦須統制分配。且於一九一六年五月，命令煤氣及電力供給業者，減少消費量之一成，將此一成挪用於軍需製造工場，又於一九一七年一月，禁止作製造飛機原料之麻布及麻棉等，充其他用，並對鋼鐵研究實行嚴格的分給方法。

等各種統制之方法。美國亦於一九一八年七月二十日以優先令第五號，製鋼業者縱然履行政府之購買預約時，苟不得鋼鐵部長之許可，則不能販賣其製造之鋼。依英國之經驗：「凡在持有如棉業之高度組織之產業，於適用分配主義上，不發生技術上之困難，而在金屬工業，對此目的，設特別之組織，至為必要。」^④ 法國國家總動員法案，規定對於資源之需要量，於供給量不足時，則供給責任大臣決定分配額。

原料材料如此之計畫的分給方法，稱為定量制度（亦稱分配制度）。^⑤此制度一般均以政府命令指定數量或採認可之方法，但資源至於愈感不足，且於發生小額分配之必要時，視行政上之便宜，有可藉票券制度者。原料用於民需生產不足時，英國如用於輸入棉花之分給，須考慮以戰前之購買量為標準之事。德國「國民經濟因戰局之展開，與外國之關係，益至杜絕，而益需要自給自足，且極端的軍事化。在戰爭初期，押存極其緩延之原料現貨，今則亦普及於重要工業之全部門矣。諸金屬被軍需工場所吸收，皮革、織物等原料，亦多傾向於軍用，個人需要，藉發行購買券而常被限制。」^⑥ 德國在各方面之占領地帶，獲得多量之原料及糧食等，依聯合國方面之計算，僅就未支付價格之部分，亦達六十億馬克之多。

第九節 技術及科學的管理

第一 生產技術之動員

戰時軍需工業之任務，已如上述，不獨對於軍需要求之資料，僅充分供給，並須創造補給對軍隊之要求而作先驅之最新而最優秀之武器，且對破滅敵人戰鬥力，須懷必成之決心。由此觀之，戰時技術之問題，至爲重要。一八六六年之普奧戰役，普魯士之後膛鎗軍隊，壓倒奧地利之凹口鎗軍隊；其次，一八七〇年之普法戰役，普軍之後膛砲，攻擊法軍之凹口砲，使之一敗塗地。世界大戰時，英軍之坦克車，德軍之毒瓦斯與潛水艇，各國軍之飛機等，於其使用之數量與方法等，今睹其發展，可知戰局發生非常之變化。故交戰國之生產技術，不外表示直接反映戰爭之發展與其勝敗而已。

歐洲大戰時，各交戰國對於生產技術之進步，曾作非常之努力。換言之，爲研究科學起見，學者亦至動員，與官廳諸公司等之實驗研究機關協力，用其全能力以對新兵器之創造、材料浪費之排除、代用品之研究，並製造戰前所仰給外國品之資料，關於其技術上之考究。

被敵封鎖之德國，不僅對於銅、鎳、錫、鎂、鎢、鐵、黃鐵礦、石墨、石棉、硝石、棉花、橡皮等平時完全仰給輸入之物資，即對於煤油、皮革、木材、鋅等之不足原料並糧食品，亦努力研究其代用品。作火藥原料之硝石，根據哈波（Fritz Haber）博士空中淡氣固定法之實用，作充分之供給，於其他各種原料，對於利用代用品，亦奏偉功。對於煤炭作合成化學之原料，及利用骸炭，亦均獲奇效。『德國將其缺乏達於極點之諸原料，以相當之數量，得能給與軍隊及一般國民至少其最緊要之部分者，全賴德國人之組織力，達於極度之技術與無窮之發明力所致。』●

美國為努力於兵器及其他軍需品之精銳優秀起見，大總統令學士院設國立研究院，●與各種已設之試驗研究機關協調，對平時由德國等輸入之多數各種測遠機、光學機械、染料等製造方法及武器彈藥、飛機等之改良，努力於科學的研究實驗，並將硝酸鹽供給委員會及在外研究情報委員會等新設機關附屬之。除此以外，國防會議內，設技術教育部，對於技術家之養成，負統一指導之責。

英國除努力於科學研究之外，並注意訓練工場技術家及熟練職工，製造兵器轉包工場，派遣技師、職工於約五星期內向已設之兵器工場見習。又政府對於兵器檢查官及其助手之補充，頗費苦心。平時陸軍部兵器檢查官長以下檢查官僅二十八名，檢查技士僅百四十名，檢查工人僅千一百九十八名，總計

不過千三百三十名而已，但至一九一八年六月，檢查官及技士達三千名，檢查工約六萬五千，總計約增至六萬八千名。檢查官以下在烏爾立喜（Ulrich）砲兵學校受教育，經一月內外之短期講習後，即開始實習，以達其教育之完成。●

法國特設如聖千奴（St. Etienne）兵工廠之主幹工場，雇最熟練職工，製造測尺、檢定器、檢查用模範、特殊工具等，除基本工場外，其他工場（如步鎗、機關鎗、照準具及信管、開孔器等工場）之職工，由主幹工場之職工所設備之機械，用所給與之工具製造之，用所給與之測尺及檢定器，加以檢定工作則足矣，故縱令不熟練職工，雖服務精巧工作，亦比較容易。此兵工廠之作業力，比平時擴大六倍，且多數職工，雖為不熟練工與女工，而其製造品，卻甚精美，關係受主幹工場之賜。

英國統制下之兵器工場，已如上述，因將其技術傳播於新工場，故「戰前特殊工場所保守之祕密工程，普及於該工業全體。同時獎勵發明創造力達最高度。」● 法國關於國防上必要之專賣權，於一九一六年四月，頒佈法律，政府得隨時收買之，且得利用於國有及民有之工場。即於美國，該國政府規定裝貨汽車之理想的標準型，公開各工場平時保守之意匠及祕密，而獲製造集各方面精粹之最優良型，為製造飛機用發動機特許型起見，且傾注各工場之智能始告成功。故稱此為科學的動員，並非無理。日本最

近設立發明獎勵委員會之機關，網羅技術界之權威者，調查審議關於發明獎勵之事項，此等機關，不待言，應分戰時強制利用者。

第二 標準化之應用

爲擴充戰時生產計，必須更有效果的適用科學管理法。其中欲努力於迅速之多量生產，則標準化之促進，最爲重要。英國「除戰時新興工業（例如汽車、飛機工業等）外，舊工業之合理化，因種種原因，比各國稍遲。然適逢此次大戰，軍事上及國民經濟上各重要工業，在政府統制之下，促進其技術上及經營上之大進步。」^①據聞美國「於世界大戰，集中其視點於多量生產之利益。多數工場於軍需品準備上，使狹小之特殊部門，至專門化，且組織多數單一目的^②之工場。如隸屬於戰時商船公司之賀格愛蘭（Hog Island）造船所，因附屬有多數之材料供給工場，對於實行空前之多量生產，至於成功。」^③標準化事業，即於其他兵器、飛機、汽車等，歐戰時亦獲大進展。由資料之補給技術已被標準化之點言之，亦頗便利。尤於戰時，兵器修理交換之數件極多，故同種之兵器，於各部品互有交換性，此不獨由經濟上，即由補給能率之向上言，亦爲必要。法國於歐戰時，其製造步鎗、機關鎗以及火礮，均備有交換性。各兵

工廠爲使此交換性完美無缺計，必須嚴守原器、測尺、檢定器及製作圖面之寸度，不獨步鎗部品之小形物，即如火礮部品之大形物，亦預先作出各部精密之模型，以照合之，而完成各部之工作。現在美國等，因計器 (gauge) 類之進步及指示器 (indicators) 之應用，於保全製品寸度上，無甚缺點，此種法蘭西式方法，於精密與同格爲必要條件之兵器彈藥製造上，感覺應習之點甚多。

戰時之標準化，既如上述，以多量生產及補給能率之點爲目標而普及，同時由保存資源之意義上，不能漠視其促進之因。例如，英、美之標準被服制度即是：英國之毛內衫、法蘭絨、毛織物製造之男子與兒童服裝、婦女用既製品之裙及靴；又如美國製造之靴，於材料節約上，統一於一定規式之下。

最後所應注意者，標準化事業，亦不可操之過於極端。歐戰時美國產業院之工作機械政策中所成^⑬功者，即因反對一般之規式統一，而指導適合於實際情形。徒強制規式統一，則阻礙生產增加，至爲顯然。

第十節 戰時生產擴大之效率

如上所述，於戰時計畫經濟之下，企圖軍需品之生產增加時，果至如何程度而始實現此生產擴大之效率，當然視其國之技術、工業力及資源等如何而全然不同，此非可以由抽象而得實現者。今引世界大

戰實績之一部，以資參考。

依英國政府當局於議會所說明該國之大礮製造能力擴大之狀況如左：

英國大礮生產指數（以一九一六年五月之指數爲一）

十八磅野礮	一九一六年七月	一九一七年四月
四吋半榴彈礮	一七・五	二八・〇
四吋半榴彈礮	二七・〇	五二・〇
中口徑大礮及榴彈礮	三四・五	七一・〇
六吋以上大口徑礮	九四・〇	四二三・〇

以下所揭之數字，表示歐洲大戰時法國生產擴大之效率：

一、步鎗及機關鎗 一九一六年三月頃，僅官辦兵工廠步鎗製造所兩處，每日製造步鎗約三千一百五十挺。開戰後一年半，全法國之步鎗製造力，比開戰當初，約增加十八倍。機關鎗於一九一六年三月頃，霍的奎斯工場，日製約八百挺，開戰後一年，全國製造力，比最初約增百三十六倍。

二、大礮 開戰當初，法國之野礮總數，約三千四百門，於第一次會戰，約喪失大礮二百門。當時無法可以速圖補充，不得已遂將舊式九生的野礮及瑪倫（Marne）戰役之虜獲礮等補充之。野礮總數在一

一九一五年末，始達五千門。一九一六年八月，野砲製造力，比開戰當時，砲身約增二十七倍，砲架約增九十一倍。又開戰當時，法軍重砲數，不過二百數十門，因受德軍重砲優勢之刺戟，努力於生產增加之結果，至一九一五年四月止，約製造二百門，且供給俄國之用。

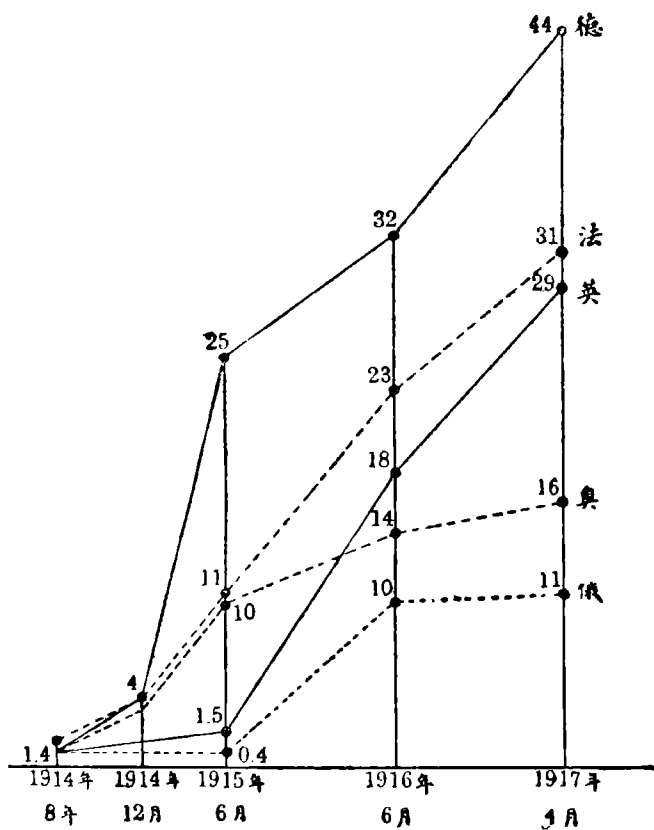
三、砲彈 開戰當時，各官民工場，以每日出產二萬發爲標準，從事製造，至一九一六年三月頃，每日出產達二十三萬發，且一部供給俄國。聞一九一六年七月之砲彈製造力，比開戰時，野砲彈增加三十八倍半，中口徑砲彈增加約八十倍。

四、火藥炸藥 若以開戰當時法國全體之火藥製造力指數爲一，則一九一五年五月十五日，火藥爲一·八，炸藥爲七，一九一六年三月一日，火藥爲六，炸藥爲二五·五。

五、飛機 飛機之需要，逐日增加，一九一六年三月頃，在西部戰場，僅法軍駕用之飛機數，約一千二百架。法國製造飛機工場，除福耳曼外，尙有四主要工場，該時之各工場，每日預定合計造十二架，且一部分供給其他聯合國。飛機之故障，漸至減少，且因無間斷的力圖材料之進步，每約三個月更新一次。

吾人於戰時欲探求法國斯奈大等大工場生產力擴大之跡。則知一九一六年一二月頃，增設新工場之大半，其出品既已盛行，一二個月後，有出品希望之大新工場及附屬工場——當時尙在建築中——

歐戰時各國礮彈一日平均生產數量表（單位萬發）



亦不在少數。此不僅兵工廠如是，即原料工場、銅鐵工場、各種金屬工場等，咸於有新設之必要，因此，政府於一九一六年初，三個月間，爲製造砲彈而付出之金額，達二十億法郎。開戰當時，正在里昂開萬國大博覽會會場之大部分，於一九一六年春，撥歸兵器工場用，職工五千五百名製造榴彈。當時里昂形成軍需工業之中心地。設立此等大規模砲彈工場所需之時日，固因各種情形而有不同，然若兵器工場之附屬工場，設立於主要工場之附近者，約四個月，始有出品，即全新單獨設立之工場，其出品至少亦須在五月或六月之後。

上表表示歐戰時主要交戰國砲彈生產量（一日平均）增加之狀態，一九一七年四月以後之統計，雖難獲得，然此時期，相信爲各國最高生產期。●其實，英軍坦克車之活動於戰場，聯合軍展開其砲兵攻擊，德國哥達（Gotha）飛機之集團襲擊，與其潛水艇之積極活躍，均在一九一六年至一九一七年之時期，英軍戰前誤視爲「劣勢之陸軍」，此時則變爲強力之陸軍矣。

第十一節 戰時荒廢產業之救濟

戰時既如上述，因彼此之軍事活動，給與產業上之直接破壞，甚至有被敵軍占領支配之時。在此情

狀，被害產業之救濟，常留爲戰後之問題，但在戰時避亂於安全地帶之國民，必須滿足政府施行之失業救濟。

又因優先達到戰爭目的起見，某種產業，視爲非重要者而受緊縮時，且因戰爭而奪去生產要素及勞動時，則該產業瀕於荒廢之狀態。例如奢侈品工業、某種之建設工業等，屬於前者；農業被軍隊吸收壯丁，則屬後者。

因戰爭發展之情況，而受經濟封鎖時，貿易杜絕，則不能輸入原料，或製造品喪失海外販路，則國內一部產業，陷於荒廢。世界大戰時，此種產業，存在於德國者頗多。即如英國受德國潛水艇之攻擊，船舶被害甚多，因此，美國棉花陷於不能輸入之狀態，此時之棉業，正屬此例。

以後所述之英國棉業，全體集中於蘭卡夏（Lancashire）州者約八成，雇用工人，男女合計達六十八萬九千名。如此多數之勞動者，密集生活於曼徹斯特、布爾敦等狹小地區，與仰活於棉業之各種產業之勞動者及其家族，合計數百萬人，皆以棉業爲生。萬一受德國潛水艇之威脅，原料——棉花——之供給杜絕，則工場營業，不得已至於中止，結果不獨資本家受莫大之損，即數百萬人之生活，立即發生破綻之大問題，至爲顯然。開戰後多數建築業失業工人（服務數應比棉業多），因非分散於全國，均集中於蘭

卡夏州，故失業人口，向他方轉移之事，殆爲不可能。且美國南北戰時之棉花飢饉，反映於蘭卡夏州，其所惹起少數投機者之致富，多數工場之破產，服務人員之失業等，甚至發生暴動之事，國民之此種簇新記憶，至使棉業危機，更現恐怖。

蘭卡夏之棉業及英國政府，對此難局如何解決，卻有回顧之價值。政府爲力謀解決此危機起見，與該業之雇主及被雇者團體，及工商會議所等協議，組織棉業統制委員會，以統制棉業。此委員會內，以雇主代表四名、被雇者代表四名、利物浦（Liverpool）棉花工會及曼徹斯德工商會議所代表各一名、政府代表二名、合計十二名組織之，並以埃及及棉紡織界有力者笛啓遜氏爲委員長。

委員會爲防止工場間之棉花爭奪計，以商務部令，限制各工場主，今後若無該委員會發行之特許狀，不許購買棉花，並以各工場之棉花存貨及紡錠數等爲基礎，特許每一次一星期分以內之數量。

其次委員會逢遇解決減少工作時間之問題。此解決方法，以蘭卡夏爲最慣習且實行上最簡單，各工場職工應募兵役之數，因各不同，如平時工作時間之減少，有失公平之嫌，故委員會依各工場工作機械運轉率之規定，決定實行生產之限制。且因救濟失業職工，給與津貼，而國庫目前不能補助，故委員會視受生產限制程度之大小，爲反比例，決向雇主募捐，以作救濟之財源，遂於一九一七年新頒布棉業生產限

制令，爲實行上必要之權限。

當時紡績原料，感覺缺乏者，惟美國棉，埃及棉國內卻有相當之貯存，故於供給上，亦比較充分。埃及棉紡績與美國棉紡績之區別，在蘭卡夏頗明顯，不僅工場不同，即紡績所在地亦異。埃及棉紡績集中於布爾敦，比較曼徹斯特之美國棉紡績，規模甚小，乃四千六百萬錠對千二百萬錠之比例。

委員會規定美國棉與埃及棉紡錠運轉之最高率，均爲六成，若超過此規定而運轉者，於徵收一定之稅金^①時，發行特許狀，允許埃及棉運轉至十成止，美國棉運轉至七成止之紡錠。此種稅金，充爲因限制生產所生失業之救濟資金爲目的。當時埃及棉工場，均運轉全紡錠，故徵收之稅金，恆達美國棉工場之四倍。

織布工場，亦有限制織機運轉之必要，因該工場無如紡績業埃及棉與美國棉區別之顯明，若依其用紗之種類，而分差別，事實上頗爲困難。且當時棉紗之貯存，尙屬多量，故委員會對於織機， unlimited 運轉，規定運轉至六成以上時，徵收一定之稅金。但至以後，美國棉紗之被埃及棉紗代用，進行甚緩，埃及棉紗紡績工場，定買日見減少，故有失業之虞。因此，委員會對於製造花樣細小之織布工場，給與支付稅金及運轉全機械之特典。

美國棉供給之缺乏，日勝一日，故美國棉紡績之紡錠自由運轉率，自一九一七年九月之七成，同年十一月減至六成，且於翌年三月，減至五成。然在同年六月，於短期中，至有更加限制之必要。同時，當時之工作時間，由普通之五十五小時半減至四十小時。即此亦不能降低機械之運轉率。以蒸氣作動力之工場機關，若運轉工作機關之半數以下，則不能與安全併立。因之若減少機械之運轉，不如減少工作時間，為惟一對策。故美國棉部門之工場，決定每逢星期六、星期日、星期一停工三日。每星期因減少工作時間，而對於職工減少之收入，另無補助。

各工場對委員會繳納之稅金，因委員會之命令的限制，結果對失業工人，支付失業津貼，而工人方面所恐懼者，即雇主任意解雇之事。委員會接受工人方面之要求，完全不作在一般意義之解雇，而許全體工人在一定期間內，順次休工。例如，某工場受機械運轉之限制，發生二成之解雇工人時，則各工人，工作四星期，至第五星期休工，且受委員會規定之失業津貼。此種制度，使工人之一部，不至失業，且使彼等安心服務，在休工時間，每星期得二十五先令（男子）或十五先令（女子）之津貼，此數比其生活費，固然微薄，但在給與一星期之休息上着想，女工可以照料家事，故男工亦與女工同樣歡迎。

然因美國棉供給缺乏之關係，機械運轉之數，又因加速度的減少，故稅金之收入，亦至低下，長依挨班

輪流制度，對於一星期休工之津貼，至無支付之希望。適當時全國因常感勞動之不足，故考慮到廢止接班輪流制度，將過剩勞動，轉用於其他方面，對國家反為有利。又適兵器部欲將棉業地區設立飛機工場，曾作實地調查，但因接班輪流之制度，遂感到終不易獲得於該工場必需之勞動，故將工場設置移至奧爾丹（Alham）。且他方面，棉業工人中，徵入軍隊者日多，對於認定為比例運輸之機械，而無男工工作之工場，因存在甚多，故事實上至於不能維持接班輪流之制度。結果，委員會容納工人方面之要求，且適認為棉花供給之曙光，於是延長工作時間，增加工人之一星期之收入，又藉機械增加運輸，休業工人之數，至於減少，八月十日甚至斷然取消接班輪流之制度。

蘭卡夏棉業界，受棉業統制委員會，分配原料棉花之統制，且對運輸機械，加以限制，各工場之工作，始得維持，然當時資本家與工人間之工資問題，再三發生，於棉花之供給上，漸至減少，一九一八年十月十一日，甚至全機械停止一星期之運輸，於此多難之中，經過時日，適十一月十一日宣布停戰，同時棉花之供給，亦漸恢復，故自十一月二十五日起，廢止限制工作時間，税金亦減至四分之一以內，至十二月完全廢止税金制度。但機械之運輸限制，休戰後殆繼續三個月始廢。

戰時英國之棉業界，會逢棉花缺乏之危機，視運輸機械之比例而課税金，以充共同失業救濟資金，至

埃及棉部門其所以甘受多大之負擔者，可以證明該國棉業界相互扶助精神之堅固。同時依挨班輪流之制度，各工人均分失業之負擔，務使不發生一部之繼續的失業者，此亦表示棉業工人之鞏固的友愛意識。此種精神，或出發於英國棉業之歷史、傳統及事業之地理的集中等關係，於戰時荒廢產業之救濟上，不失為良好之模範。

日本棉業，近年有非常之發展，其原料全部仰給於海外，若因戰爭而杜絕輸入，則斯業所蒙之損失，不可以數計。苟遇斯時，則於戰前務必盡量輸入，效英國之方法，將國內之存貨，用統制手段，向各工場公平分配，且於鄰國各地，採取可能之原料，合併使用，以圖維持其營業。且在朝鮮、南滿等地，應當努力栽種棉花。日本棉業，幸不如英國集中於一處，故對於救濟失業、轉用勞動等，較為容易。

戰時日本因與海外市場隔離，其最成問題者，或為生絲工業。如紡績工業，先輸入原料，加工後再又輸出海外，在國際商業上所獲利益言，因原料之輸入或製造品輸出之杜絕所損失者，僅加工工資而已，如日本生絲，由原料本身之生產，一切工程凡在國內設施者，因海外市場之喪失所受之損失極大。而且生絲為日本輸出貿易之大宗。戰時生絲若遇輸出杜絕時，則可代羊毛、棉花等纖維之用，以充軍需民需之衣料，至荒蕪之桑園，除用於栽培糧食及其他重要農產物等外，別無方法。

生絲代替羊毛（軍用被服原料）用之方法，與最近生絲滯貨之利用問題相關聯，於陸軍方面，亦研究之，大概在技術上已告成功。惟生絲價格較之羊毛高數倍，且其特性若曝露於日光風雨之下，則損毀之度極大，並缺乏防水性與撥水性，且少彈力，易於污毀，若代替毛織物以作平時之軍服用，頗為困難，但其優點，生絲少蟲患，收縮力較小，作織物頗高雅，又絲綿可作防寒用，於防彈上亦稍有效力，且因係國產品，將來尚有研究之餘地。●

【註】

- ① 歐戰時德國參謀總長 Rutenlof 與陸軍部戰時原料課長 Walther Ratenau 之書翰。
- ② 小島精一著，企業統制論。
- ③ Reichs Archiv, Kriegsrüstung u. Kriegswirtschaft.
- ④ a. a. O.
- ⑤ Kriegsrüststoffabteilung.
- ⑥ Kriegsamts.
- ⑦ Meldestelle
- ⑧ Kriegsmetall Aktiengesellschaft.

- ① Kriegschemikalien Aktiengesellschaft.
- ② General Gröner.
- ③ Kriegsausschuss der deutschen Industrie.
- ④ Inspection des forges.
- ⑤ 德意志水產¹ 英國² 蘇俄³ 波蘭⁴ 捷克斯⁵ 波蘭⁶ 蘇俄⁷ 波蘭⁸ 捷克斯⁹
- ⑥ Munitions Act, 1915.
- ⑦ Authorized merchants.
- ⑧ 德意志水產¹ 英國² 蘇俄³ 波蘭⁴ 捷克斯⁵ 波蘭⁶ 蘇俄⁷ 波蘭⁸ 捷克斯⁹
- ⑨ General Munitions Board.
- ⑩ War Industries Board.
- ⑪ 英國¹ War Industries Board 蘇俄² 捷克斯³ Board 波蘭⁴ Clearing house.
- ⑫ Major A. B. Quinton, War Planning and Industrial Mobilization, Harvard Business Review, Oct., 1930.
- ⑬ ditto.
- ⑭ Darzynsky, Kriegsvorbereitungen gegen die Sowjetunion 中¹ 各國² 海軍³ 採用之數字

德意志水產 英國 蘇俄 波蘭 捷克斯

譯者 羅 麗 潔 譯

- a. a. O.
- Major Quinton, *ibid.*
- Secretary of War Davis, *American Industry Prepared to Defend the Nation.*
- Quinton, *ibid.*
- Secretary of War Davis, *ibid.*
- National Defence Act.
- Procurement District.
- District Chief.
- Quinton, *ibid.*
- G. B. Clarkson, *Industrial America in the World War.*
- E. Suyatofsky, *Kriegswirtschaft.*
- Lloyd, *Experiments in State Control at the War Office and the Ministry of Food.*
- C. W. Baker, *Government Control and Operation of Industry on Great Britain and the United States during the World War.*
- *Emergency Fleet Corporation.*

- Baker, *ibid.*
- Gemischte wirtschaftliche Unternehmung.
- Vickers, Armstrong, Nobel, etc.
- Sub-contract system.
- H. L. Grey, War Time Control of Industry.
- A. Fontaine, L'Industrie Française pendant la guerre.
- 小野清一著、英國國產業組織論。
- Abrechnungsstelle.
- 小野清一著、企業管理論。
- Units.
- Clark, Costs of the World War to the American People.
- Federation of British Industries.
- Confederation of Employers' Organization.
- 協同會調查課編、英、美、德之雇主組合。

- ① Lloyd, *ibid.*
- ② Clark, *ibid.*
- ③ Clarkson, *ibid.*
- ④ Times, May, 1915.
- ⑤ Clarkson, *ibid.*
- ⑥ Priority systems.
- ⑦ Grey, *ibid.*
- ⑧ Priority Commissioner.
- ⑨ Clarkson, *ibid.*
- ⑩ Pigou, *Political Economy of War.*
- ⑪ 一九一五年六月十一日，Lloyd George 於 Cardiff 及 Bristol 之演說。
- ⑫ Valera 世界經濟年報 本一九二八年二號。
- ⑬ Secretary of War Davis, *ibid.*
- ⑭ Cassel, *Deutschlands wirtschaftliche Widerstandskraft.*

- Frigbestelle.
- Pigon, *ibid.*
- Rationing.
- Arthur Dix, *Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft.*
- Otto Kohres, *Deutsche Wehr.*
- National Research Council.
- 吉田觀次著「軍需工業動員之常識的說明」。
- *Liberal Party, Britain's Industrial Future.*
- *ditto.*
- *Single purpose.*
- Hoover Committee, *Recent Economic Changes in the United States.*
- Clarkson, *ibid.*
- 吉田觀次著「軍需工業動員之常識的說明」。
- 本書第五章第三節。

● 同上。

● H. D. Henderson, Cotton Control Board.

● Cotton Control Board.

● Levy.

● 被服雜誌所載陸軍省衣糧課編，生絲作軍服原料之利用。

第五章 戰時勞動之統制

第一節 戰時勞動統制之基礎

現代戰爭中，戰爭與勞動之關係非常密切。戰爭需要巨額之兵員，業已述及，產業——尤其工業——與運輸，為補充此巨額兵力所消耗之軍需品，必需多量之勞動。故「現代戰爭之一大特徵，須有與交戰軍隊相等之產業軍。」^①同時，交戰兵力之最大部分，亦藉多數勞動所構成，故勞動與戰爭之關係，給戰爭發展上極大之影響。關於此點，徵之一九一七年以來之俄羅斯及一九一八年之德奧兩國之軍隊與勞動階級之行動，頗為顯然。

指揮戰爭最有效之戰時勞動政策之基礎，不外（一）供給軍國產業以充分勞動；（二）指揮勞動大眾之正確的戰爭意識。故下列之諸政策，至為必要：

一、國家對於軍國重要產業，為供給充分之勞動起見，須統制國民勞務之供給及配置等。

- 二、對於一切勤勞者之待遇，須合理的維持增加其生產能率。
- 三、爲戰爭而得實現全國民之協力起見，須圖改良其精神的物質的環境。

第二節 戰爭與勞動之需要供給

第一 開戰稍後之急性的失業

開戰後立即於一定期間，勞動市場，陷於極混亂之狀態。簡言之，即（一）因軍隊動員徵發多數工人；（二）因軍需工業擴大之結果，吸收大量之勞動；（三）交通機關因供動員及作戰上之軍事專用，勞動發生移轉之困難；（四）產業受戰爭之打擊，因失業等各種關係，一時破壞勞動市場之均衡。歐戰勃發當時，德國勞動界，『如萊茵以及洛林（Lothringen）等擁有多數工人之工業地域，未被敵軍占領，且最初作戰，又未在德境，固爲德國勞動市場非常之幸事，然此等地域，因作緊急防備及作戰活動，所有鐵道難免專供軍事之用。』同時，因動員所惹起之一切交通制度之混亂，開戰後立刻使勞動市場一時至於痲痺。且由以前預算戰爭可於短期內結束，故政府之軍需品定購，亦因財政上之考慮，無寧懷一種節制之觀念。因

此彈藥製造，一時至於停滯，且限制被服工業之積極活動，結果與其他非軍事工作之一時的沉寂並起，多數失業者隨之而生。加之，開戰之初，政府對於工人之勞務，未給工資者極多。政府及各地方官廳，因欲緊縮財政，停止公共事業者亦多，如拜雅倫（Bayern）政府即為適例，此亦由於失業者之羣起。……此種廣汎的失業狀態，自開戰後，殆繼續四閱月之久。』^①

開素爾教授於一九一六年春，親自視察德國之戰時經濟狀態，依其報告稱：『德國經濟界於開戰後一個月間，異常恐慌，其大規模之生產組織，因開戰殆失平衡，各種商業交通，完全失其常軌。今為明瞭開戰之破壞的勢力，如何嫁禍於德國者，則視其工人失業統計，於一九一四年八月末之失業數，占德國全工人數百分之二二·四，與平時失業數相比，可知實與十倍相當。然此失業數字，經數月後，漸至低落，至一九一五年四、五月以後，與平時無大差異。』

英國於開戰當時，失業率亦增加。依經濟雜誌之調查：戰時英國工會員中，對失業者工會員全體之比例（百分法），一九一三年八月末為二·〇，一九一四年七月末為二·八，該年八月（即開戰之月）為七·一，九月末為五·九，十月末為四·四，十一月末為二·九。實言之，即開戰之月，與戰前相比，失業率增加近於三倍，經四個月後，始復常態。一至開戰，政府管理之鐵道工人，在所謂產業休戰^②標語之下，

所以約定不提出關於工資與時間之既定條件以上之新要求者，皆因豫想因戰爭發生之失業危險所致。^①

法國一至開戰，即召集三百五十萬之後備兵。凡四成七分之二工場、商店及事務所，至於閉鎖，其使用人之二成二分，被軍隊徵發，四成四分至於解雇。故服務於原業者，不過全被雇者之三成四分而已。且因開戰後立即被德軍占領之法國北部重要工業地域，故多數之避亂者，流入內地，與一般失業者合計達二百萬人以上，陷於衣食全無之慘狀。^②

第二 戰爭之發展與勞動需要之激增

開戰之初，既如上述，產業與勞動市場，因一時之痲痺，失業者於數月之間，遽見增加，然動員兵力，隨戰局之發展，而至增大，軍需品生產，益需多量，故勞動之需要勢必激增。德國於歐戰時，承上述臨時的失業狀態之後，軍需工業，需要巨額之工人。此因戰用材料尤其砲彈消費之量，已遠超過預算以上。法國砲兵，最初消費過量之彈藥。德國初本不欲仿效法國，徒因戰線擴充至曩所未見之程度，遂對彈藥，不得不盡量消費。法軍本身亦因戰局之進展，早無良質彈藥，可以補充，不發彈遂至日益增加，然適因美國突

然輸入多量之彈藥，方得繼續支持。而德國之兵器工場，爲對抗敵軍，更作非常之努力。因而勞動市場自亦消去失業之危險，且反現空前之緊張現象。其他戰時工業，亦極感勞動之缺乏，軍隊動員之範圍，擴充益廣，則缺乏益甚（動員兵力達一千萬人）。此種現象，在工人方面視之，卻爲平時未曾有之好景氣。①

英國上述之工會員失業率，一九一四年開戰前月爲二·八，開戰之月爲七·一，……該年十二月爲二·五，減至平時以下，一九一五年一月末爲一·九，二月末爲一·六，三月末爲一·三，四月末爲一·二，五月末爲一·二，六月末爲一·〇，七月末爲〇·九，八月末爲一·〇，一九一六年八月末爲〇·四，一九一七年八月末爲〇·五，一九一八年八月末爲〇·五，十二月末爲一·二。換言之，即戰酣之時，失業率殆均相等（皆無）。英國戰時兵力之增加，有足可驚者，由平時正規軍十五萬人，而動員至八百七十六萬人之大兵，同時兵器工業之工人，一時亦達二百七十三萬人（內婦女七十萬人）。

開戰後立即發現二百萬人以上之多數失業者之法國，因大軍之動員與軍需工業之發展，前者吸收八百萬人，後者吸收二百萬人，適法國乃人口過少之國家，故一方面令婦女老幼，服務勞工，同時一方面不得不移入外國及殖民地之多數工人。

戰時美國勞動界之一大現象，亦爲勞動之缺乏。因軍需工業之大發展，影響勞動需要之激增，兼以

被海陸軍吸收四百萬人之壯丁，更適逢杜絕平時五十萬人以上之移入民。

第二節 急性的失業之救濟

爲救濟上述之開戰當初臨時之失業，並將其過剩勞動，轉入戰時重要產業起見，須謀敏速之處置。此種處置，由平時存在之職業介紹所、地方廳、自治團體、工會等機關，與戰時特設機關協力，在政府統制之下，務須努力將過剩勞動，適當流入需要方面，固爲當然之事。如日本之纖維工業，一至發生戰事，則其生產品之輸出與其原料之輸入，必至杜絕，吾人可以預料其多數從事員，陷於失業，且其從業員之大多數爲婦女，令其服務軍隊，殆不可能，即轉入軍需工業，亦非於迅速間可以達到目的者。因之一時惹起廣汎之失業狀態，其唯一之解決方法，恐僅有歸農之一策。歐戰時，『英國建築業，因戰爭而陷於衰落之悲境。其從業員總計六七十萬人以上，惟造兵器、造船等軍國重要工業，吸收此種人員及其材料，較爲容易。』^⑥故對臨時的失業救濟之可能性，視職業之種類而有差異，同時由地理之關係，亦生顯然不同之區別。例如，歐戰時，英國受德國潛水艇之威脅，船舶喪失頗巨，因此，仰給美國輸入之棉花，一時瀕於杜絕之危境。故蘭卡夏全州之紡織業，險蒙停業之厄運，萬一不幸停業至於實現，則集中英國棉業約八成之該州失

業者，移轉於其他地方，事實上殆不可能。歐戰稍前，該州棉業工人數，揭載如下：

	男	女	合
紡績業	一三四、〇〇〇	一五五、〇〇〇	二八九、〇〇〇
織布業	一四〇、〇〇〇	二六〇、〇〇〇	四〇〇、〇〇〇
合計	二七四、〇〇〇	四一五、〇〇〇	六八九、〇〇〇

此多數工人，在曼徹斯德，布爾敦等狹小地區勞動，其家族合計之，至少有數百萬人口，皆依棉業爲生。關於此點，日本紡織業所在地，比較分散各處，失業救濟，比之英國亦比較容易。

德國於開戰之初，受臨時的失業之頻發，曾用各種努力以匡救之。就中德國工業戰時委員會，向各企業家發出橄告：提議爲極力保持各工場作業之均衡起見，凡接受政府定買而繁忙之工場，務將其工作之一部，分讓與比較閑散之工場；因此設立代表各種工業共同利益之機關；政府之定購，適當分配於各工場。此外用本國人代替從來雇用之外國工人，或促進已定計畫之國有鐵道及運河等交通路線之建設。德國各都市於平時既設勞動指導所，爲工人謀就職之便宜，至開戰稍後即一九一四年八月六日，遂統一全國之勞動指導所，成立帝國勞動指導中央部。此機關立於工人與使用人之間，其任務一方面爲失業

者迅速介紹職業，同時他方面迅速供給勞動於必須新勞動力之製造業或農業等。因此由各市鎮村蒐集失業者之統計，且繼續與勞動指導所連絡，努力克服因戰爭所發生之勞動恐慌。開戰之初，發現巨額之失業羣，如上所述，開戰第一月即達平時統計之十倍，其中尤以從事織物方面之失業者爲多數，但藉政府及帝國勞動指導中央部及前記之工業戰時委員會與其他地方自治團體等之盡力，失業數漸次減少，至八個月後，略恢復平時之狀態。

法國爲救濟開戰後之失業計，於一九一四年八月二十日設立失業救濟資金局於勞動部內。其資金定爲二千萬法郎。此資金局之設立，比較法國以前之政策——禁止對健康工人作金錢之補助——是屬於革新者。在各縣及人口滿五萬以上之都市，設置地方失業救濟基金局，該局由勞動部內之中央資金局，補助經費三分之一。開戰稍後，巴黎失業者四十萬人，由該市失業救濟資金局給與津貼，至一九一四年十月五日，即減至二十九萬三千餘人，同年末只二十三萬餘人矣。如此自一九一五年以後，法國之失業者漸見減少。

法國政府藉失業救濟資金局之活動，給與失業者之金錢補助，同時至一九一四年十月二十八日，並設立失業者及避亂者之中央職業介紹所。該所最初作爲直接介紹職業之實行機關，以後變爲逐次設置

之地方機關之統一指導機關矣。此等職業介紹機關，至一九一五年末止，受縣長及煤炭、鋼鐵、紡織、鐵道等大工業之代表等之協力，謀介紹由戰地之避亂者及失業者向各方面就職，且對工人及其家族之移轉，供給旅費及鐵道輸送上之便宜等各種之服務。

開戰稍後雖發生臨時的失業，而在政府方面，並未取放任態度，尤如法國，凡遇有多數之戰地避亂者，政府則先與以給養且對其各處移動，給與保護及便宜，然後必須設法就職，使之安於生活。又戰局發展苟容易看破，則對勞動失業極力從速策劃轉入軍國重要之產業，尤為必要。

第四節 國民勞務之統制

如上所述，對戰時勞動需要之激增，為由所限制之勞動市場充分供給其需要起見，則藉鞏固之國家統制力，努力於供給之手段，至為緊要。由歐戰之經驗，充實巨額之兵員，須藉一般徵兵方法為絕對之必要，即如平時探志願兵制度之英、美兩國，戰時亦不能不藉徵兵方法。同時，欲補充從事軍國重要產業之勞動，亦以國家之統制為必要。且統制手段之寬嚴，雖視勞動需給之狀態及國民思想等各種情形而異，而結局需要最鞏固之國家統制即法律的強制者，略為各國共同之現象。

各交戰國事先於國家統制，殆無準備以迎大戰，隨戰局之進展，多數軍隊之動員爲預想所不及，而軍需工業又不能缺巨大之勞動，故政府不得已亦漸施行統制。法國「多數之工頭與熟練職工，因被徵入軍，而多數工場陷於閉鎖。未幾，政府自覺失策，遂由軍隊召還熟練職工等，使之仍回工場。但此時既因兵器彈藥之不足，且在東北部各重要工業地，被德軍鐵蹄蹂躪之後。」^①

開戰之初，爲調節兵員與勞務者間之關係而失敗者，不獨法一國而已。卽如德國之軍隊動員計劃，本有對於國務、教育、交通及軍需工業等必要之人員，不負徵兵義務之規定，然因戰爭規模擴至預想之外，而於實施上，發生齟齬，既召集兵員與勞務者間，曾努力融通，但因德國原缺乏統一之計劃與準備，故不得不發生混亂。

開戰後各交戰國對於軍國重要產業，爲供給必要之勞動而採用之主要政策，今列舉於下：

- 一、一旦召集之技術家、職工等產業上所必要者之退伍及徵集猶豫。
- 二、給與兵員之農事休假及直接援助。
- 三、兵員之工場配置。
- 四、利用失業者，因疾病而免兵役者，與兵役無關係者、婦女、俘虜等。

然因戰局之發展，僅依上述之緩和和方法，終不能充實所需要之人員，故漸至採用強固之國家統制。詳言之，如英國依戰後新制定之一九一四年之國防法與一九一五年之軍需品法，分戰時必需之產業與不必需之產業着手，將屬於必需產業之從業員之移動，加以整理——又德國將原料之分配，收歸政府管理，以抑壓戰時之非重要產業，將其從業員移轉於重要產業而指導之。凡此皆屬國家統制之例。但各交戰國，益感覺人工之缺乏，故迫於作有組織的國民勞務統制之必要，遂至採用強制勞務制度。

在如此情勢之下，在各國最先實行強制勞務制度者，首推德國。該國於一九一六年十二月，制定祖國補助勤務法，規定凡滿十七歲以上六十歲以下男子之使役權，收歸國家，強健者參加戰鬥部隊，無職業者與以必要之職業，且分戰時重要產業與不重要產業，政府於必要時，得將後者之從業員移轉至前者而使之工作。

英國根據上述之國防法及軍需品法，以圖優先的獲得軍需勞動，且因補足兵員之缺乏，打破永久之傳統，於一九一六年六月施行徵兵制度。更於一九一七年二月，制定志願兵制度之國民勞務法，令一般男子從事重要產業，但尙未至完全採取強制制度之時，戰局即告終結矣。『英國工人因頗不滿意所謂產業徵兵』故未至實行，但政府之於徵兵權限，如使用槓杆，凡不加入軍隊者，均得轉向服務政府之勞

動。且製一劃分不可缺之職業與非重要職業之表格，凡達兵役年齡之男子，非得兵器部之許可，不得作非重要之職業。』^① 該國且以女工服務軍需工業、交通及農業與其他從來多為男工所服之勞動，以補男工之不足。

法國於一九一五年八月制定達爾比法 (Tarbies Act)，又於一九一七年制定繆尼法 (Munier Act)，該法對於國家事業，謀必要的勞動者之募集、配置及整理等，至一九一七年二月，倣倣德國，向議會提出國民動員法，但未至確定而止。

至於美國鑑於歐洲各交戰國之經驗，參戰後立即發布徵兵法及國民登錄法，令國民中富於能力者充兵役，或從事於國家有用之職務，根據法律，務必服從此二者之一。意大利於一九一八年二月，發布國民勞務法，匈、奧兩國亦於同年三月向議會提出關於國民勞務之法案。

將來戰爭隨其規模之擴大，對於國民勞務，愈有統制之必要。若列舉其要件，大概如左：^②

- 一、凡不堪軍務之男子或超過兵役年限之男子及婦女，令與現在從事軍務以外之勞務而堪任兵役之男子交代。

- 二、滿足國內消費之奢侈品製造業，如為絕對不需要或需要程度稀少者，即予以禁止或限制。

三、對戰時從事非重要產業工人，須自動的，如有必要，即須強制的，使之移轉服務戰爭緊要之產業。

法國國家總動員法案，關於人員之統制，規定下列諸項：

一、對於服兵役義務者，依徵兵法徵集之，不服徵兵法所定之兵役義務者中，對已滿十八歲之男子一切法國人及法屬國人，得徵發之。且以上之徵發，定臨時與恆久二種。

二、負指導戰爭責任之政府人員及於平戰兩時表現國家意思之國會議員，雖在動員時期，仍服其原職。

三、第一項之被徵發者，由最年少者始，其能力、職業，須適其個性，且考慮其家族之地位，令其服務於單獨或公共事務所及事

業所，或以國家之利益為職能之事務所及事業所，不論任何情形，不得充用於特殊部隊。

四、每五年施行國勢調查一次，於調查時，凡滿十八歲以上之男性法國人及法屬國人，須呈報其職業上之個性。

五、命令各縣縣長充用人員，則縣長於公共事業所及事務所及動員之時，對於預定所利用之事務所及事業所，不問是否軍

隊所屬，得命其充用所要之人員。

但對以上充用，應考慮國防上之重要性，尤其軍需工業之優先權。

六、對被充用者，豫先於平時發給差用單。

戰時所徵用之作業力之監視及統制，於各縣委員會行之。

日本之軍需工業動員法，將下揭關於戰時軍需工業勞務之統制權，附與政府。

第八條 政府於戰時，對在兵役者，不論徵兵令如何，根據勅令所定召集之，依軍事輸送機關或第二條之規定，得令從事於政府

管理之工場或事業場之業務。

前項之規定，於第二條各號所載之工場或事業場，凡屬國家經營者，準用之。

第九條 政府於戰時，根據勅令所定，徵用不在兵役者，得令從事前條所揭之業務。

第五節 國民勞務統制之機關

於施行上述國民勞務之統制，必有確固之中央及地方機關之組織。今就歐戰之實績述之，英國無準備而投入大戰漩渦中，當大軍急遽編成之時，第一於兵員補充問題，招一錯誤，遂採用自古與其國情不相適而未施用之徵兵制度，且又運用不當，徒生許多之兵役免除者及猶豫者，政府對此煞費苦心，遂於一九一六年九月，設立人員管理局，該局主要任務，在揀出兵員，然成績不佳，以後改編該局為國民勞務局，主管一般國民之統制按排事務。然至一九一七年二月，自德國之無限制潛水艇活動以來，迫於自給政策之確立與造船能力增進之必要，結果，對農工業等勞力之需要，至於激增，一面因補充兵員，益形告急，同年夏，遂擴大國民勞務局，設國民勞務部，將以前服務於海陸軍部及各部管理人員之大部分職員，轉移至該部。此國民動員機關一至成立，同時徵兵事務，亦由陸軍移歸該部管理。在此之先，英國於一九一六年末，

設置勞動部，將以前商務部管理之勞動問題事項，移歸勞動部管理，處理勞動爭議、失業救濟、職業介紹、勞動統計等事務。

法國徵集兵員，始終由陸軍當局掌理，兵役義務者中供職軍事者以外之配屬及軍需職業之供給等，最初亦屬陸軍大臣綜理，在該大臣之管下，漸次設置各種機關，至一九一六年末，陸軍部主管兵員之徵集，兵器彈藥次長局主管軍需職工之徵募分配，勞動部主管其他一般勞力之按排，此外現員調查局服役義務者按排之任務，此等各方面要求之調節，則由各部聯合委員會任之。

德國之兵員補充事務，素由陸軍官憲掌管軍需職工其他農業等國民必需品生產所需要勞力之統制。蓋因該國戰時值全國於戒嚴之下，一般行政歸軍事官憲掌握之結果，遂有此種之處置。且德國於一九一六末制定上述之祖國補助勤務法，實行國民之強制勞務制，然在此以先，普魯士陸軍部內編成戰時局一種龐大之機關，於各地方亦設分局，作國家總動員機關之主體，關於人員之動員，由該局勞動及補充課管理之。詳言之，即該課除兵員補充、軍需動員以外，尚任一般勞務之統制。且如平時屬於內政部管轄之職業介紹機關，於一九一七年一月以後，移歸普魯士陸軍部主管矣。由此可知德國之國民動員，全歸軍部所掌握。

英國關於兵員資源之按排，依徵兵法及登錄法，計其圓滑，以中央機關之陸軍部軍務局之補充課及徵募課掌管之，一般人民之統制按排，則歸國防會議中一部之勞動局總括之，關於勞動行政之業務統轄，由勞動部任之。且美國平時關於勞動行政之業務，由各關係部分掌，但自一九一七年十二月以降，歸勞動部主管，並將職業介紹、解決爭議、雇主及被雇者之關係等統一而且規律之。

以上乃專就各國國民動員之中央機關而述之者。除此而外，各國又復設必要之附屬地方機關於中央機關之下，且擴大從來存在之職業介紹機關，以期業務實施上之圓滑。國民動員與職業介紹，因有密切之關係，今將各國關於戰時職業介紹之概要，經過述之：英國於一九一〇年根據職業介紹法，在商務部之管轄下，置職業介紹所，設立於各地，開戰後力圖齊備，於一九一七年一月，移歸勞動大臣管理。當時各地介紹所數約三百八十餘處，分所約千六百處，以外更計畫擴大與齊備。法國於一九〇四年以法律規定設置公立職業介紹所，一九〇四年十月以大總統令，規定在一定條件之下，給與補助，銳意努力於發展，於開戰當時，其發展尚不充分，且當時各介紹所之職業範圍，只限於該市村鎮之區域，殆無全國之聯絡。然開戰後立即策劃齊備增設，遂於全國設置稠密之職業介紹機關。德國自戰前，公私立職業介紹機關，頗為發達，以調劑勞動之需要供給，於必要方面，供給所需之勞動上努力偉大之活動，政府認為有統轄

此等機關之必要，於開戰後立即於內政部內，設置帝國勞動中央指導局之一種中央機關，後移歸陸軍部戰時局管理。

第六節 勞動之供給與分配

第一 熟練勞動之供給

婦女，老少及其他不服平時生產勞動者，對於供給軍國主要產業之勞動，有動員之必要者，業如上述，茲就戰時必要之熟練勞動之供給述之。軍需工業動員上與工作器具機械之補充相併重要者，厥惟熟練勞動之供給。且於近時自動機械之長足的進步，熟練職工之需要，已不如以前之進步，殆不可否認者。開素爾博士視察戰時德國工業後謂：『今不可思議者，即德國工人，容易移轉於完全生疎之新工場，且能完成其偉大之工作是也。關於此點，有某工業經營者稱：今日所發達之製造機械，與工人之行動敏捷與否，殆全無關係，一切製品均保持同一，就各個同種類之製品，於製造後完成補足等，無甚必要，以前曾視為技術上之最困難問題，所需要熟練職工製造品之完成者，今日殆無必要矣。』即一切之勞動行程，若無若

何之困難，即可迅速習會。」^① 如福特汽車工場，新入職工，經三個月之短期後，作爲一正式工人，該工場工作之自動機械化，至廢除如往年學習技能需要數年時間之熟練職工。但一方面，戰時軍需工業之各部門，若不需要熟練職工，則終不能希望自動機械化。又自動機械之特殊化，於工業動員時，將此種機械製造別樣種類，立即融通利用，頗爲困難，自動機械之採用，自亦有限制，故熟練職工，今仍視爲重要。「英、法等國之熟練工人，譬如旋盤，無論何種物品，均能製造，故於戰時製造品類之轉換，亦比較容易可行。至美國則不然，職工如機械之「看守者」^② 如英、法等伎倆優良之工人，比較甚少。因此，戰時頗感熟練職工之缺乏。近時航空工業，對此種熟練技術，尤爲痛感必要。」^③

歐戰時英國兵器大臣魯易·喬治其所焦灼者，亦因熟練工人之缺乏。氏相信苟獲得熟練工人，則認爲緊急問題之機關鎗生產，亦可於短期間加倍製造。密爾蘭之某工場如機械構造完成，則能即刻增加生產，然因不能獲到操作該工業之製輪工七十五人。^④

各國之海陸軍工場，均於平時顧慮於有事之秋，保留若干熟練職工，以備戰時，作基本工人，且令學習新職工所需之技術，此種計劃，極爲普通。然而以如此小規模之準備，卻終不能適應大戰爭之工業的需要。

故軍需工業，預先樹立基於軍隊動員之勞動動員之計畫，研究熟練職工之急速的增加方策，至爲重要。歐戰時各國尤其法國所嘗之痛苦經驗，換言之，即將戰時重要工業之熟練職工，於無意中召入軍隊，因此重要工場不得已陷於閉鎖，此種情形，決不可重演。『此種事實（法國因缺乏職工，軍需工場停工，因此兵器彈藥至告不足，以至於開戰後立即失去東北部重要工業地帶，）有謂工業若不戰勝戰爭，則工業自招失敗。』^② 法軍當局平時之計劃，推測將來之戰爭，不過繼續四、五閱月而已，且戰時所用之礮彈，決定一日之製造力，野礮彈約二萬發，並將製造礮彈必要之職工，留置於兵工廠及特定之民間兵器公司之工場，其他職工，苟在兵役者，則全部動員，令服戰時職務。^③

然而戰爭發展之情況，每與推測相違，自開戰後迄馬爾奴戰役止三星期間，法軍平時準備之彈數，消費約三分之二（二百萬發），其後兩軍依據最堅固之陣地固守，戰鬪方法，由步騎兵戰移爲礮兵戰，而彈丸之消費量頗大。於是政府自一九一四年十月，開始製造巨量之彈丸，第一感覺必要者，即職工問題。當時兵工廠及民間兵器工場，因軍隊動員，失去平時職工數約三分之二，已如上述。而各工場不得不滿足以未服戰時職務之農民或自由勞動者之類，以補充工人之不足。此種工人，因無任何技術上之經驗，且負指導之責者，又多被軍隊徵去，留於工場者，爲數僅少。因此，工場之生產力，不僅不能增加，且其製品，

亦甚粗劣，故野礮等空發之事，頻頻相繼，開僅在斯奈大工場一處，一時修理數十門之礮。

於是民間兵器工場，相繼請求政府，召還被徵入軍之技術家及熟練工人，政府亦認爲必要，在令精通軍事技術之礮兵將校、被動員之民間技術家及熟練工人，恢復舊業條件之下，准工場之請求，開退伍之特例。依法國政府之調查：平時僱用一百二十八萬五千五百一十一名職工之全國三萬七千一百三十八處各種工場（包含軍需與非軍需）自一九一四年八月動員之結果，不過一萬八千一百八十所工場（即四成九分）繼續工作而已。至該年十月增至五成七分，翌年一月增至七成，四月七成三分，七月七成九分。由此觀之，軍隊徵入之技術家及職工，施行退伍之事，乃促進工場恢復業務，固不待言。

吾人欲獲戰時熟練職工，必須於熟練職工中，配置不熟練者於其內，以學習技術。歐戰時，英國之工會，因存有許多熟練職工之團體，依工會之自衛的習慣有一種“closed shop system”（譯者註——閉戶工場制度，亦可稱封鎖制度。）之存在，工會拒絕於熟練職工中，參加不熟練職人及女工。此事法國工場卻無之。政府對此最初欲以溫和之方法，令工會承認此種「勞動稀釋」，但其實行，殊非易易，故以後根據一九一五年七月之軍需品法，始強制實行之。政府爲不熟練職工之教育起見，設立徒弟學校，或於工場內，採取於每一熟練職工，配置二十名不熟練職工，令其見習之方法。某徒弟學校，於短期內，以五百人以上

爲構造工以訓練之，令二百名鉛管工熟練化，一百三十名金銀匠，化爲製造“gauge”（譯者註——田譯爲軌間，即鐵路軌道之闊狹也。）工。

由上觀之，因供給戰時熟練職工，發生許多困難問題。故由平時須維持官民各工場之基本職工，軍隊動員時，對被徵工人之例外，設詳密之規定，且注意不熟練職工之募集與訓練方法之研究等，同時增加自動機械或詳細審察分業等，使不熟練職工，得迅速就業，有研究此等設施之必要。

第二 女工之利用

法國已如上述一旦將徵入軍隊之熟練職工，召還工場，同時各工場募集且訓練新職工，努力於增加生產力。適於一九一五年五月亞爾多納（Altara）戰役及該年九月亞爾多納與香巴留（Chumpagny）戰役，所消耗砲彈之數，比以前馬爾奴戰役之消耗數更大，遂益感增加生產之必要，故自該年十月頃，特獎勵使用女工。平時法國工場使用女工，其保護上，有各種之限制，然欲擴充生產，必須增加職工，且大部分之健壯男子，服於兵役，現在不能不着手利用女工以代之矣。因此，對於上述限制女工之法規，亦至緩和，以達容易募集使用之目的。法與英異，男工頗歡迎女工工作，熟練工亦不拒絕不熟練職工之加入，且指

導新入者，與之協力，努力增加兵器彈藥之生產。^②

據法國勞動部之調查：大戰稍前，五萬二千二百七十八所工場，使用女工數為四十八萬七千四百七十四人，開戰之八月，減少至十九萬九千一百零七人矣。一九一五年七月，恢復四十一萬八千五百七十九人，至一九一七年七月，則增加六十二萬六千八百八十一人。一九一八年七月，全國工場中十五分之七，較之大戰以前，使用多數之女工。^③

法國女工使用之狀況^④

(產業部門)

	女工使用指數	
	大戰前	一九一八年七月
鋼鐵業	一〇〇	六七七
運輸及商業	一〇〇	四六一
建築工業	一〇〇	三〇一
羊毛工業	一〇〇	一五〇
化學工業	一〇〇	一四一
皮革工業	一〇〇	一一一
其他	一〇〇	一〇五

他方面全國工場中十五分之八，較之大戰以前，使用女工甚少，且其工資亦低。

(產業部門)

女工使用指數

	大戰前	一九一八年七月
糧食工業	一〇〇	六五
書籍業	一〇〇	七三
石工業	一〇〇	七九
精密金屬工業	一〇〇	八五
被服工業	一〇〇	九一
紡織工業	一〇〇	九二

女工之增加，以軍需工業為最多，一九一八年九月，達四十四萬五千人，占工人總數二成四分五釐。此外在軍部各處服務書記者，一九一八年一月，達十三萬二千四百六十八人。大戰前，此種工作，殆無婦女服務者。

戰時英國婦女人口，增加九十萬五千，而女工亦增加七十九萬二千名。其細目如左表。

一九一四年及一九一八年英國女工工業別比較表 (單位千人)

直接與男工交換之女工數

(業別)	一九二四年七月	一九一八年七月	差	一九一八年一月
金屬工業	一七〇	五九四	(十) 四二四	一九五
化學工業	四〇	一〇四	(十) 六四	三五
纖維工業	八六三	八二七	(一) 三六	六四
被服工業	六一二	五六八	(一) 四四	四三
糧食工業	一九六	二三五	(十) 三九	六〇
製紙及印刷	一四八	一四二	(一) 六	二一
木工業	四四	七九	(十) 三五	二三
政府工業	二	二二五	(十) 二二三	一九七
其他	一〇四	一九七	(十) 九三	六二
總計	二・二七九	二・九七一	(十) 七九二	七〇〇

由上表觀之，戰役末期，女工與男工交換數，達七十萬人之多，占戰時所增加女工數之九成。此種主要原因，即由於女工於軍需工業勞動稀釋之結果，亦於上表內可以窺知。

德國戰時，利用女工之範圍亦極廣，從來毫無任何習慣之此等婦女之纖手，頗能於短時間，作此新活

動之發展，是足令人可驚者。依某有力工業經營家之談話：工場由於開戰之後，新募集女工一萬名，在近代複雜之工場經營之下，欲新入之女工，熟練男工作相等之活動者，若以尋常普通之手段，終為不可能之事，故工場特設附屬學校，有組織的教育彼等，因女工亦專心學習，故獲此效果。凡戰時旅行德國國內者，必見各都市之市內鐵道有女工工作。據某有力之德國銀行家談：戰時之德國銀行，漸至僱用百人至數百人之婦女。此種現象，乃戰前所無者。

法國戰時最初給與女工之工作，非偏於用力者，乃熟練之輕閑工作，以後則漸與以較重之工作，最後則令作具有特別智能之熟練工作矣。女工作旋盤穿孔、線條作業、彈藥製造、蒸氣機關、壓力機等工作，均屬適當。若在貨物之積卸作業、製鋼所、鑄造所等服務之女工，其最適宜者，為檢查生產品。如檢查現品、秤量、標記、堆積、裝貨等，殆由女工負責者。女工之生產能率，往往比男工為大。例如織物，即為適例。又如操作自動機械，其成績，不亞於男工。女工富有勇氣、義務心及熟練之三德，至於臂力、抵抗力、持久力及規律之點，則弱於男工，且缺工時多。由一般言，以女工代替男工時，人數方面，須平均增加四分之一或三分之一為適當。

戰時英國自一九一五年春以來，由馬加撒 (Mary Macsarr) 及羅凌士 (S. Lawrence) 兩女士

指導之下，開辦女工工會聯盟及女工全國總同盟大會，關於從事兵器工業之女工組織，開始活動。一九一六年三月，商務部設立一委員會，研究於各種產業，擴充僱傭婦女之手段，關於各地方及各產業實施之進步，每次合作報告。當初兵器工業內女工之工作，多係簡單之反覆作業。且為給與婦女之產業的訓練起見，僱用女工中央委員會，曾設教練所。兵器部受一九一五年七月教育部之協力，為有志服務軍需工業之男女起見，設立徒弟學校，實施三十小時乃至百小時之速成教育。凡受此等教育之婦女，於工場服務後，未幾即可擔任與男工同等之工作。

欲使用女工至實現之可能，且使女工能代男工工作，則必須變更工場設備與作業方法。法國欲使女工容易工作，且至考慮技術的設備，又藉分業之精密，使工業簡單化。並變更時間表，改換工作班之組織，增設工作檯、椅子等，且分配特別之工作衣。英國欲使女工容易工作，亦促進自動機械之採用。

戰後女工，依國際勞動條約等之成立，漸有廢止終夜班、地下工作等其他劇烈動作之傾向，但在戰時因使用女工於相當廣汎之範圍，恐仍不免操作以上之工作。

日本之工場工人，女工數有比男工多之現象（如下表）。且女工之大部分，服紡織業、製絲業者多，若在戰時，生絲之海外市场發生封鎖，或棉花斷絕輸入，則多數女工，必至失業，將來對於此種失業之女工，

移轉於軍國重要產業方面，頗爲必要。

日本工業勞動者男女工別細目表 (一九二七年末)

工場職工總數	百九十三萬六千餘人
內 男工	(四九%) 九十四萬九千餘人
女工	(五一%) 九十八萬七千餘人

第三 殖民地及外國勞工

歐戰時各交戰國，均徵集殖民地人民，以補充其巨數兵額之不足。例如英國招募印度軍隊，法國招募非洲軍隊，各輸送於歐洲戰場。又利用俘虜，補充農業等勞動之不足。此種補充方法，施於英國，殆未見成效，然在德國，專用數百萬俘虜於農工業，頗有相當之成績。同時法國，採用殖民地工人移入國內之政策。詳言之，卽一九一五年，爲生產各軍需工業，民需工業起見，合計將法屬印度支那之二萬四千五百熟練不熟練職工，輸入本國。且在阿爾及利亞 (Algeria) 努力募集不熟練職工。因阿爾及利亞人之肉體抵抗力強，法人視爲重寶。最初法國政府之募集阿爾及利亞人，乃託民間商人，居間輸入，後因成績

不良，遂託阿爾及利亞政府動員以任募集之責。至一九一七年一月一日止，移入法國之殖民地職工人數，如下列所載：

安南人	二九、九三七
阿爾及利亞人	二三、〇三二
摩洛哥(Morocco)人	七、二一九
突尼斯(Tunis)人	三、八五六
馬達加斯加(Madagascar)人	九〇一
合計	六四、九四五

關於此等募集、移入、管理等業務，委託於特別之機關。非洲工人則在比較熟習其言語習慣之法國下級士官監督之下勞動。此種勞動者，專聽軍部之命令，從事各種農工業。

法國於平時即利用外國職工（一九一一年法國人口三九、一九一、一三三人中，外國人約占一、一六〇、〇〇〇），戰時因感勞力不足，遂注意於利用中國勞工，一九一五年末，遣派委員至中國，與中國政府交涉募集華工，至戰後末期止，募集華工數，約在三萬五千人。且亦利用白種人勞工，自一九一六年七月至一九一七年七月止一年內，新到法國工作者，約二萬五千人，至大戰結束後，共約移入十萬人。工人多係

希臘、葡萄牙、意大利、西班牙等國民。並設立中央外國勞動局之一種新機關管理此種外國勞工。該局與移民署協力，任外國勞工之宿舍與給養、選擇、適職之分配等職務。一旦受有職務之外國勞工，則組織由數十人至數百人之團體，以便保護監督。此種團體辦法，可稍減言語翻譯之煩，同時且使容易適應法國之環境，並迴避不同習慣之急變。其勞動條件，略照法國工人待遇，並為適合其習慣起見，有須給與宿舍與食物之事。又政府關於外國勞工之移動，於必須統制其移動方面，則甚容易，同時由管理上之便利，給與身分證明書，限制其任意移動。且新設有力之翻譯部，施行此等保護統制，以斡旋各國勞工與法國人間之調和協同。

日本於戰時有須使用殖民地或占領地等之勞工時，則參酌法國等先例，於管理上與以特別之注意，尊重彼等之習慣，圖其生活上之便宜與安定，一方面令發揮勞動能率，同時一方面令與國內人完全調和，以研究應取之手段，至為必要。

第四 勞動之分配

戰時勞動之分配，須予以特別之考慮。政府對熟練職工、不熟練職工及女工等，分配適當之工作，並

優先決定須由全國勞動中從事軍需工業，且須限制不需要或無意義之勞動移轉（尤以熟練職工爲最）。

職業介紹機關因此動員不得不斡旋所需要之勞動分配。歐戰時法國爲軍需工業生產，設立個別之

職業介紹機關，凡有特別技能之職工，拒絕就業時，則停止或否認給與失業津貼，且禁止服務在兵役者之

民需工場。

依歐戰時之經驗，因工人（尤其熟練職工）之缺乏，引爲各工場間之爭奪目的，常受高價工資之誘惑，由一工場向他工場移轉者，漸次增加。英國爲欲免除此種弊端，除統一工資外，且依一九一五年軍需品法，凡在一定期間或兵器工場服務之職工，於離職時，若未持有記載由其僱主或調停法官所給承認離職之離職證明書，則其他工場不得僱傭。此種制度，對於個人之職業及居住之自由，頗爲拘束，受工人之反對，政府遂至不得已而撤回，工場主不得兵器部之許可，亦不能收用兵器工場離職之職工。

工場主間發生職工之爭奪，法與英同，流行頗廣，其中且有派人向職工勸說願給與其所希望之工資與工作，而發現此種手段者。此種手段，因爲惹起僱主間不純潔之競爭，且反使職工之地位，陷於不安。政府遂藉職工徵發權，強制恢復離職職工，同時取締以誘惑行爲而作秘密介紹事業者。

所以發生此種職工之爭奪者，起於工資之不統一者居多，若於將來戰爭，如下所述對於各部門之職

工，須顧慮其熟練之程度等，規定全國統一的工資標準率，且視地方情形，與以伸縮之餘地，以圖勞動移轉之統制，至爲必要。

第七節 勞動條件之統制

第一 勞動條件統制之基礎

戰時勞動條件之統制，總以達到左記諸項爲目的：

- 一、對工人充給其必要之戰時生活且給與能適當維持其勞動能率之工資。
- 二、工人之工資，視其必要，謀全國之統一（相對的），以防止因工資之高低所生之勞動移轉。
- 三、工人之工資，應取與在軍隊勤務者之待遇適當之均衡。
- 四、欲獲必要之生產力計，必須使勞動時間之延長與其他勞動之強化。
- 五、預防勞動糾紛之發生，萬一發生後，不准用工場封鎖及同盟罷工等工作中止之方法解決之。
- 六、在勞動強化之反面，研究工人之生活與交通等增進福利之方法。

既如上述，勞動之需要，隨戰局之發展，益至繁加，因此，必須以國家權力，課徵國民之勞務。課徵勞務時，對勞務者考慮上記各項，不得不給與合理的待遇。法國國家總動員法案：「被徵發者所受之損害固繁多，然其中必須補償者，僅限於薪俸或工資。」所謂薪俸，以本人從事之職務或類似之初任薪俸為標準；所謂工資，則依動員時該地方之公定工資表為標準。一九一六年德國之祖國補助勤務法第八條，規定政府對於勤務者，給與任務時，須充分考慮其年齡、家族關係、住所、健康狀態及以前之行爲，且關於預定報酬，務使本人及其家族之生活費，不感缺乏。

第二 勞動工資與戰時生活費

關於工資問題，茲就歐洲大戰之實績論之：德國自一九一八年一月至四月間，魯爾地方日班工人之平均工資，每日在十二馬克以上。所謂一九一八年春者，即發布祖國補助勤務法以來，經過一年之光陰也。茲將開戰稍後與戰爭末期之工資日額比較之，列表如後：

(單位馬克)

一九一四年第三季.....

六・〇八

第四季.....

六・一三

一九一五年第一季	六・三六
第二季	六・六六
第三季	七・〇四
第四季	七・二九
一九一六年第一季	七・六二
第二季	八・〇五
第三季	八・五〇
第四季	八・八八
一九一七年第一季 (註)	九・三三
第二季	一〇・〇〇
第三季	一〇・七〇
第四季	一一・〇五
一九一八年第一季	一二・一六

(註) 祖國補助勤務法，係一九一六年十二月五日公布。

由上表視之，可知自開戰後，工資有逐漸增高之趨勢。且平時以高工資收入之優秀熟練職工之大

半，被徵入軍，其全工人數之比例，較前頓減。同時下級職工、童工及女工等，頗形增加。因此，勞動能率低下，而平均工資，亦至減少。工業勞動者之工資，尤在工業中心地及大都市，發生空前之騰貴。且實際勞動者之糧食，受國家與工場充量豐富之供給，故於實質的方面，工資之騰貴，比之平時增加生活費者尤優。且工人之慾望，亦因增加，並能達到普通一般之生活狀態。工人之購買力，因增加之結果，而自由交易商品之價格水準，不斷的向上。一九一七年七月，戰時局長格列容中將向首相報告，爲如此繼續增加工資，於工業界必招危機之可虞。該報告內，載有以下一節：

工人感覺自己之力量，無限增大。企業家僅藉任意抬高大部分生產產品之價格，得以對抗工資之騰貴。然最後之購買力（國家）在現在之狀態，無論其所要求之價格如何，只有承認之一法。工業界之識者，相信現在之狀態，外表上雖可獲得莫大之利益，但若延長下去，則發現不祥之結果。同樣，勞動界之識者，亦認定工資之暴騰，乃全非穩妥之事，且對勞動界之真正利益，必蒙非常之損害。

格列容將軍以未採納工資低縮之意見，而辭戰時局長之職，依國內之戰時勞動而獲莫大利益之可能性，雖藉祖國補助勤務法，亦未受何種影響。尤對於由軍需工業被徵入軍者之心理，益給與不良之印象，遂至釀成長避軍隊之思想。尤於自戰線臨時歸來之軍人，視在都市依補助勤務法而服務者之實際

狀況，與本人在戰線之境遇比較，頗懷不滿之意，故返回戰線後，於戰友中宣傳者有之。因此，補助勤務法，遂至增加一般不平之份子，據聞此亦為造成德意志革命之一原因。戰時勞動階級工資之增收，於普魯士儲蓄銀行增加存款之事，亦可窺知。平時一年之存款金額，最高者為七億七千四百萬馬克，然於一九一七年則達三十三億四千萬矣。吾人若研究該年儲蓄銀行存款者，該銀行應募二十二億馬克軍事公債之事，則一九一七年之儲蓄總額，當有五十五億馬克。

以上關於工資之記述，係依狄克斯 (Dix) 博士之調查，^⑧而另一學者之調查，則與之稍異。姑記載於下：『以一九一四年夏為一〇〇之糧食品平均零賣市價，在一九二〇年一月，則昇至五〇〇，而工資之平均增加率，對一九一四年夏之一〇〇，則一九一九年十一月，男工僅一四一，女工僅一六四，至一九二〇年一月，男女平均為一三二，即以柏林之增加率論，亦不過為三〇〇而已。換言之，工資之增加，均未影響糧食零賣市價之騰貴。』^⑨

英國強制勞動未至實現，戰爭即告結束，依部雷 (Prof. Bowley) 教授之研究，^⑩開戰後，失業者一時達相當之數，然未幾因軍隊招募多數壯丁，與軍需工業突然發展，故各處均有工作位置。且因至今無工作之家族，亦獲得收入，又因其愛國心之衝動，在相當期內，未至要求增加工資。但後因糧食缺乏與物價

騰貴之關係，所獲之工資，不足維持其生活上不可少之需要，故因勞動需要力甚大，工資率亦提高，至於支付所謂戰時津貼或戰時工資^⑤之增加額。尤自一九一七年以後，工人要求其勞動之全市場價值之風習愈大，愛國的熱忱，因物資之缺乏與昂貴，而至沮喪，結果，迄休戰止，工資之提高未嘗或斷。然而工資率雖然提高，仍不能追及物價之騰貴。

但於一方面，包工工資與時間外勞動工資之增加，而增加工人之收入，故實際工人之收入，自開戰當初至休戰止，比物價急速增加。現依部雷教授之計算，由戰前向戰後之工資變動狀況，示之如次：

一九一四年	一九一五年	一九一六年	一九一七年	一九一八年	一九一九年	一九二〇年
一〇〇	一〇五	一一一	一二〇	一三五	一四〇	一七五
一八〇	二一〇	二二〇	二二五	二六〇	二七〇	二八〇

在以上期間零賣物價指數，大概自一九一四年之一〇〇起，向一九二〇年第三季二九〇之騰貴。

另一方面，某社會主義學者，將戰前與一九一九年之工資及生活費比較之，計算實質工資（如下表——^⑥），即如英國，因在戰時，工資未隨物價迭增，使工人懷抱：『我階級於戰時不能獲得勝利』之一種感慨。

	平均工資	生活費	實質工資
戰前	一〇〇	一〇〇	一〇〇
一九一九年	二〇六	二二〇	九三・六

法國勞動階級，雖云係戰時之最大收入者，然事實上，彼等所增加之工資，並未追及物價之騰貴程度。開戰稍後，因一時失業者增多，工場陷於閉鎖者不少，故工人不論工資多少，勢必迫於求職之路。然未幾恢復經濟活動，軍需工業因之擴大，勞動至生急激的缺乏。因而勞動工資，亦自然提高，加以物價騰貴，更至增加。固然各地方工資不同，但因物價之一般的昂貴，而各地方之工資，至成一併提高之現象。茲將法國之工資與生活費，大概比較之，工資約提高十成，而零售物價則貴至二十成至二十五成，故實際上，工資無寧下降。

美國自參戰以來，海陸軍部、船舶院、燃料管理局、鐵道管理局等，各因爭僱勞工，遂促進工資之提高，當時工資，既不統一，且缺安定，工人則如水之流動，以向高價之工場移動。其後，稍加統制，故工資之價格，約順物價矣，試觀下表即明：

以一九一四年夏爲一〇〇——糧食零售市價平均騰貴率

一九二〇年十二月 八八

同勞動工資之平均騰貴率

一九一九年十二月 九〇 七〇

再由工場勞動及鐵道勞動視之，一九一九年全國之工場工人平均收入，一星期爲二十五美金，比一九一三年時，增加十成；鐵道工人之同年收入，一星期爲二十八美金，比一九一三年時，增加八成三分。

以上根據歐戰之經驗，戰時之勞動工資，固然相當提高，但一般工資率，未至理想的追及物價。然依時間外勞動及家族內被扶養者之就職等，一家之實際收入，似已增加。若與戰線兵士之待遇比較之，當有天壤之別，即在德國實行祖國補助勤務法以後，兩者之懸隔，竟未糾正者，業如上述。英國「歐戰時，其全國之生活安愉與物資豐富之水準，已達前所未有之程度。多數之英國民間，從未享受如戰時有此等豐潤之現象者。同時，亦從未對照戰場之慘憺光景與本國狀態相差如此顯著者。」^⑤至於美國，甚至有呼造船工人、鐵道從業員等為「暴富」者。^⑥然因交戰國之特殊情形，如德國在戰爭末期，勞動階級之生活，曾大受苦痛。

由此觀之，歐戰時之勞動階級，獲得若干之高價工資者，乃屬事實，然他方面感受物價昂貴之壓迫者，亦屬事實。英國於戰爭最初所受之勞動不安，最早發生於一九一五年一月鐵道從業人員之間。一九一四年八月，一至開戰，政府立即着手管理全國鐵道時，從業員以所謂產業「休戰」為約，對鐵道發誓不提出待遇上之新條件。然因日經月異，幾於開戰時無人料及繼續感受物價騰貴之壓迫，故鐵道從業員，亦早不堪一九一五年之產業休戰，遂要求每星期增給五先令。又於兵器工業方面，由一九一七年春之勞動不安及其他原因，據產業不安調查委員會長本斯 (John Burns) 氏之報告：「最重要之原因，即在

糧食價格比工資昂貴。」法國因物價昂貴，要求提高工資，頗爲激烈，曾反覆發生罷工之威脅，尤自一九一六年以來，其罷工之數，漸至擴大。

戰時工資之增加，如上述英國之例，採用戰時津貼之臨時增給形式，而工人方面之要求，則採用提高固有工資之形式，以極力避免因異日物價低落時，取消戰時津貼。其餘關於戰時工資，吾人須注意者，卽戰時英、德等國所發現之工人間工資收斂，換言之，卽不熟練工人增加工資，較熟練工人爲多之事。此因戰時不熟練工人之需要增加，且因採用自動機械等，於熟練者與不熟練者間縮小勞動能力之差異所致，且因物價昂貴，生活費中必須增加其最必要之費用。由此可知戰時工資，因物價昂貴不得已而始增加。

最後關於女工工資，茲略言之，徵之歐戰之經驗，女工之需要，視爲不可缺者，如以上所引言者，僅英國之兵器工業，最高時總數二百七十二萬六千名工人中，女工占七十萬四千名之多。^⑤關於女工工資之決定，英國從來之男工工會內，頗持異議，政府常與僱主、機械工使用者同盟、機械工合同工會、女工工會等，從長會商，不易決定標準率爲若干。一九一五年內，事實上使用女工，僅給與微少之俸額。依據本斯氏之報告：「對女工不加思慮之處置，」其結果，每僅給十三先令，尙不及勞動者補償法標準每星期支付一

鎊之程度。未幾，政府以一九一七年八月十五日之命令，規定凡十八歲以上之女工，每星期應加二先令六辨士，十八歲以下之女工，則增加一先令三辨士。

法國女工之能率，已如上述，在一般僱用女工時，必比男工多四分之一至三分之一。例如，在製造三十二架旋盤需用男女工各十六名之工場，若以女工代替男工時，則三十二名女工，必須加上七名男工，作其指導或補缺。故男女間工資有等差，亦係不獲已之事。

女工工資問題，即在平時，亦有各種議論，在女工方面，舉同等之能率，要求與男女平等之工資，但事實上，女工所操之工作，較之男工少責任、危險等，且能率常低下，並且收入之工資，無男工維持一家生活之程度，依其他實際上之習慣，比男工應節約若干。

第三一 兵士與工人待遇之均衡

國內工人與戰線兵士給與上之均衡，係最重要而困難之問題。英國於歐戰時，對於此點，頗費苦心，欲令兵士無後顧之憂者，則對有妻室者，給與別居津貼及兒女津貼，對於其父母等須扶養者，則給與家族津貼。英國勞動黨關於此等出征軍人之待遇，頗費研究，是不可忽視者。詳言之，即該黨對出征軍人，欲

給與充分年金與扶助金事，曾力勸各團體與議會，制定一九一五年之海陸軍戰役年金法，且於全國設三百零二個地方委員與一中央委員，藉以扶助或救護出征軍人之家族。此後於一九一六年又設恩給部，以勞動黨之亨德孫（A. Henderson）任第一次恩給大臣，渠頗努力於軍人扶助。其後一九一八年，皇室下賜資金，充規定年金外之扶助用。

法國考慮物價昂貴，於動員兵之家族，給與相當津貼。凡領津貼者之數，於一九一五年六月，達三百二十五萬人。

兵士保險，在美國爲國家直營，以比較少額之保險金，負擔兵士之危險。

德國則依其獨特之社會保險，對出征兵士之保護，所盡力者甚大。戰爭時一般國民，均懷戰爭必致財政的破綻之危懼。乃戰時社會保險，竟與此危懼心理相反，證明其負擔力之偉大。社會保險，雖工人因召集兵役而減少，致減少保險費，他方雖因多數死傷者層出而增加治療費、祭葬費、廢兵年金、孤兒年金等之支出，後仍在其健全基礎上，繼續其保險。同時政府頗努力保證對於出征軍人家族之生活。

然依德國之祖國補助勤務法，即在受役務之分配者間，有服務於戰地者，有從事於都市產業者，兩者於給與起居、苦樂等有全然差異，其待遇不但缺公平，在以兵役義務召集者之間，更因待遇與給與上，有極

大之差異，故該勤務法，乃爲助長一般不平分子之一因，業如上述矣。

法國對於在兵役而令服務軍需工業者，則視爲特別派遣兵處理，在陸軍大臣之監督下，同時保持其職工之資格，在工場工作期內，與軍人階級無關，給與職工之工資。

即在能擔任戰時勞務者中，有直接隨野戰軍，執武器而從事戰鬥者，或有在兵站地帶，或在內地，服守備、交通等其他軍務者之分，又有服軍務之能力者，而由軍需工業上之必要，有服務工場者，有雖缺乏軍務能力而堪於從事國內產業者，均視其職分，以盡力於國家。且兵士備受戰場生活本來之特質如不自由、痛苦、危險等，乃全爲不得已之事，彼等與居在國內家庭者相比，係全然不能對照之性質。戰時英國，曾將一旦加入戰線之兵士，召還炭坑工作，而兵士中不願回者居多數。依此種情形而比較兵士與工人之待遇，不能僅以生活狀態與薪資工資爲準。吾人對於出征兵士，固不能不考慮國家及國民所給與之名譽、恩賞、犒賞、扶助家族等一切條件。

然而戰時國民出於激昂之心理，出征兵士與殘留國內之勤勞者間所存之待遇及給與，容易表現僅表面之差異，至公正之比較，常視爲難事，此問題須以深刻之注意而善處之，至爲必要。

要之，欲獲出征軍隊與產業軍待遇之均衡，先應適當選定編合於軍隊與產業軍之人員，各由國家之

見地，使之極公正的服於一定之分業，頗爲重要，苟有不完備之點而矯正之，則須提高出征兵士之精神物質之待遇，同時又須緊縮國內殘留者之生活。

英國學者羅伯 (Robert) 關於出征軍人與服務國內工場之勞動者間之待遇問題，曾作考察。詳言之，卽出征軍人在生命常頻危險之戰場，縱有不滿於俸給待遇等，然默默然爲國服務，至在國內軍需工場等爲維持戰爭而服緊要之作業，在軍需品法施行之下，藉罷工之威嚇而要求提高工資，此爲不可了解之現象。然而出征兵士，其服務直接貢獻國家，中間因無擗取者之存在，故無不平之鳴，反之，工場工人，縱了解其勤勞於國家直接有效，而忿資本家藉此取利，故敢然主張自己之要求。

此種觀察，給與吾人極可注意之教訓。戰時一切產業與勞務，爲軍國而貢獻，縱令此非國家所有之企業，在資本家之計算，雖爲經營與活動，而其事業之效果，一切屬於國家，故此間須消滅企業家之不正擗取，與過剩利益之狀態。苟如是，則工人因了解自己之勤勞直接完全貢獻於國家，或不至向僱主作過分之要求。故資本家之利潤統制問題，至爲重要。然關此問題，讓後章敘述之。

第四 戰時勞動之充實

吾人對於戰時必需之生產力，欲以時常不足之勞動而補充時，則藉利用機械與其他科學的經營及延長勞動時間等，常有迫於充實勞動之必要者多。德國於開戰當時，以一九一四年八月四日之帝國法律，在現行作業限制，設立例外。此種例外，即對於軍需工業與糧食供給，允許作業規定時間外之勞動、夜間勞動、日曜勞動、補修學校之義務教育及婦女幼童之勞動等。一九一六年春，德國正稱爲國家的勞動季節，於官廳、銀行、商店、學校並大部分之工場，要求長時間（平均工場法限制以上者）勞動，苟某處工作比較閑散者，則立即移轉至其他繁忙之所。如某小學校，數名男教員，悉被徵入軍隊，而女教員則代之，且接受增加平時半數之時間。各種工業之規定時間外之勞動，今則完全普及矣，如日曜勞動及夜間勞動等，視爲常事。任何人見政府發表之勞動能率表時，對此規定時間外勞動之多，必甚爲驚異；鑛山、製鐵、精煉、機械、電氣、化學等一切工業，皆藉規定時間外勞動而至運轉。●重工業、機械工業等，因增加生產設備，頗感困難，故更至要求勞動之充實。

英國於實行各種勞動增加之方策，同時且自始亦併用規定時間外勞動矣。且戰爭初期，受愛國心與收入增加之刺激，實現此種勞動，但未幾因物價昂貴受生活窘困之結果，遂不得不停止。根據一九一〇年之工場法，於緊急時，內務大臣得命令特殊工場，免除關於工作時間法令之適用。並根據開戰後一

九一五年國防法第六條之規定，更擴大此權限，工作人員或因兵役與其他公務，或因戰爭所生之特別情形而致缺乏時，內務大臣認爲必要時，不問產業如何，皆得免除此種法令之適用。當時各方面得此免除，由企業家陸續提出實施規定時間外作業之呈請。

當局對此應付之方針，凡屬一時之性質者，在一日二小時以內每星期不得超過五日之程度時，則許可之，又如軍需工業，更許允延長若干時間，甚至有時每日亦操十四、五小時之工作者，但此屬於例外。然隨時日之經過，各工場皆因此種時間外勞動之結果不稱著，故兵器部命令工場主廢止之。根據一九一六年工場監督官之報告，當時規定時間外之勞動，較之戰爭初期，頗形減少。關於時間勞動之結果，海爾曼 (Hailman) 氏並作詳細之統計的研究。^⑥

開素爾博士謂：『使工業界勞動能率成爲最有效之手段，且於社會政策之必要上勞動時間之減少，此不獨爲從來所極主張，且亦爲法律所制定者。苟在平時之議論或法律，視爲正當，則所謂今日（一九一六年春）戰爭，雖如上述德國勞動時間之延長，婦女幼童之過度使用等，不無背理之感。萬一戰爭，長久繼續，勞動之供給狀態，推移至於今日，則德國目下緊張之工業生產狀態，不能不深信招致有害之結果。然反覆思之，此爲必要之問題也。在戰爭經濟之題目，戰爭繼續時，除維持國民經濟生活外，不遑顧

及其他；將戰爭結果，應被減少之勞動力，戰時藉大規模之兵員生產的活動，利用俘虜之工作、婦女代男子之勞動，以及藉限制外之少年老年勞動，並一般勞動時間之延長等，凡國內一切社會，繼續緊張之活動，此不得不謂迫於維持國民經濟生活之必要。」^①

如上所述，欲擴大戰時生產，不得已而行勞動強化者，此為各交戰國所身歷之經驗，為吾人不可不注意者，英國雖長久施行勞動之強化，而勞動能率，反而減少。戰爭苟在短期內不能結束時，要求工人過度之緊張勞動，則大局上反不利益，此不可不注意者。

第五 勞動糾紛之防止

(甲) 歐戰時糾紛之解決策

歐戰時勞動工資之增加，未必悉由政府或資本家首先施行者，多數皆出自工人要求而始考慮者。戰時各交戰國對勞動糾紛所採之政策，深恐軍需工業與其他重要產業交通事業等之停止操作，以剷除工場閉鎖與罷工為目標。如歐戰前之德國，在具有鐵路電車等公共性質之事業，雖在平時，亦有禁止罷工之法律。英國於一九一五年春，公布軍需品法，禁止工場閉鎖與罷工。但於一九一六年三月克來德

(Clyde) 地方之兵器工業，曾發生罷工事件，一九一五年七月且有二十萬人之炭坑罷工，並經驗其他不少之罷工頻發事件。

法國於戰時，勞動糾紛之擴大，與年俱增，一九一七年春，巴黎之金屬工業與被服工業，常發生規模宏大之罷工事件，一九一八年春，且在以聖德田 (St. Etienne) 爲中心之金屬工業，發生頗爲寒心之罷工事件。依勞動部之發表，戰時之罷工情形，揭之如左。但下表未包含上述之金屬工業罷工。

年 度	罷工數	參加者數
一九一四年(自八月至十二月)	一七	九〇〇
一九一五年	九八	九、五〇〇
一九一六年	三一五	四一、〇〇〇
一九一七年	六九六	二九四、〇〇〇
一九一八年	四九九	一七六、〇〇〇

美國自一九一七年四月參戰以來，至同年十月二十五日止，罷工事件——工作有中止之虞者——有二百八十一件，工場閉鎖事件有二十八件。

試觀歐戰時，勞動糾紛解決之方法：德國根據祖國補助勤務法第十一條，於戰時重要工場，凡關於工

資等其他勞動條件發生糾紛，在僱主與依補助勤務法之規定所構成之勞動委員會間，意見有不一致時，則規定兩者可將糾紛事件交付工業法院、鑛山法院等其他同業工會仲裁之，同時，委託補助勤務法所規定之特別委員會，進行調解，且予以強制仲裁權。

英國根據軍需品法，勞資糾紛，無工作中止之事，則依以下三種機關之一仲裁之，即（一）生產委員會；（二）經雙方當事者之同意或由政府命令指定之仲裁員；（三）由工場主與工人之同數代表所構成，且依商務大臣之任命而有議長之仲裁法院。然而政府實施此種強制仲裁，受工會之對抗，事實上並未如意暢行於一般。

法國對於一九一七年春軍需工業之罷工，兵器彈藥次長利用最低工資之決定與強制仲裁之二大武器，以圖解決之。詳言之，即政府根據一九一七年一月十七日之命令，為繼續軍需工業起見，企圖勞動糾紛之公正解決為目的，設仲裁委員，此種委員一方作糾紛之強制仲裁，同時一方獲有決定最低工資之權限。委員於各地方以政府及勞資之代表組織之。委員對於糾紛，首先勸告和解，苟和解無望時，則作強制的判決。若僱主不服委員判決時，則由政府代墊工資，藉以確保工作之繼續。若勞資雙方均有不服時，則該工場被即時徵發，由軍部自由處分之。同時兵器彈藥次長於必要時，對一地方全體給與工資

決定權。然對此辦法，雇主方面則以統制工資爲侵害其權利，而工人方面則以爲剝奪勞動團結與罷工權利，故雙方皆倡反對之聲，而憤然罷工。法國政府對此，毫不顧慮，於一九一七年二月二日，最初在巴黎創設仲裁委員，分爲金屬、化學、建築及皮革等四部，各工業地方設一地方仲裁委員，以當解決糾紛之任。此等委員，不獨於糾紛發生後，負解決之責，且力圖勞資間感情之融和，以防糾紛於未然。

至於美國，該國勞動總同盟會長龔勃爾（Gompers）氏加入國防會議勞動委員會，參與勞動政策，至勞動糾紛，多由工人調停科調解之。該科雖無強制調解之權，而自參戰後七閱月間，圓滿調解者達三百二十二件，陷於不能調解者四十三件，成爲懸案者百五件，故罷工等事，較爲少數。調解局在同一期間內，所調解之與糾紛有關人員，共五十七萬二千零二十九名，所調解之間接有關人員，共三十八萬九百五十四名。隨戰局之發展，同時於一九一八年一月八日，任命勞動長官爲戰時勞動管理局長，該管理局內，設置以海陸軍部等其他戰爭關係官廳代表、勞動總同盟及僱主代表、女工代表、國會議員及大學教授等組織之顧問委員會，且至一月十八日另設戰時勞動會議院，以勞資代表各五名、一般公民代表一名組織之，其目的在援助勞動政策之立案，該院至四月八日改稱爲國家戰時勞動院，有調停勞動糾紛之權。該院設立後，調解糾紛頗多，其中著名者爲西方聯合（Western Union）電信公司、普通電信（Gen-

eral Electric) 公司、及伯斯勒亨 (Bealeham) 製鋼等大公司，其餘有五十餘工場及公司，二十二處都市電車等。

(乙) 工場委員會制度

戰時英國自一九一五年頃，尤於兵器工業方面，工場委員會制度，頗為發展。此種制度，不經工會之手，以工場為中心，圖工人與僱主之接觸，期待雙方間所生問題之自治的解決，且努力於工場內工人之管理權。此種制度之產生，乃由於以下各原因：即依軍需品法，同盟罷工與工場閉鎖，視為不合法之結果，限於工場切望解決和平問題之機關；工場主與工人對勞動解釋之具體的決定有施行之必要；及戰時由增進工作能率之立場，採用論件工資者漸多，此於工資之協定上，工人代表機關，至為必要；並戰時對於人之劇烈工作，有特別設施之必要等。至戰爭末期，此種工場委員會，分佈於英全國者約一千所。

法國產生工場委員會之目的，與英略同。工場委員因代表其工場工人之特定要求，故由其內選拔者。此種委員之活動範圍，比工會稍狹。蓋工會之範圍，乃及於當該工業部門之全體，而委員會則僅限於當該工場。工場委員與工會之關係，常生齟齬。工會頗感工場委員，侵害工會之權利，故工會極希望工場委員兼理工會之委員。工場委員乃不參加工會之工人唯一代表機關，政府頗有與其對工會無寧

對工場委員會給與保護獎勵之傾向。塞納 (Seine) 縣之仲裁委員，於一九一七年六月二十八日推獎工場委員會，謂於軍需工場，謀調和勞資問題，乃為有效之制度，兵器彈藥次長亦贊成此議，力圖該委員會之普及。但選拔職工為工場委員者，以在一定期間（一般以一年以上）被僱於當該工場者為限，其選拔依投票法，凡屬法蘭西人二十歲以上之男女職工，被僱於該工場有三月以上者得當選之。凡二十五名至百名之職工內，得選出委員一名，補助委員一名。委員任期為一年，可連選連任。

英國關於一九一七年六月任命喜特雷 (J. H. Whitley) 為產業不安調查委員會會長，該委員會於報告中之一節，曾記述應將此工場委員會為勞資協調之實行機關。氏更欲將此委員會制度，作為工人之產業管理權確立之基礎。柯爾 (C. D. H. Cole) 氏謂此思想乃受工團主義及馬克斯主義與基爾特社會主義等之影響，本來不經工會，直接與僱主交涉者，則勞動方面與僱主方面，因勢力上之不均衡，故戰後一至產業復員，漸失其必要。且因僱主極力反對工人對產業管理之發言權，故至戰後，勞資雙方早已不能多所顧慮矣。

(丙) 工場委員會與全國的工會

一般在工會尚未充分發達之國家，尤於戰時，於各工場內，設立工場委員會，政府任保護指導之責，作

爲務使工人方面之正當要求暢達之機關，是爲至要。同時，各工場委員會，不必禁止自然的作全國的職業部門之縱斷結合，各工場委員無寧對僱主於其工場與地方有特殊之要求時，與之交涉，全國的職業別工會，關於全國的勞動條件，應爲交涉之組織。戰時政府要求各工場勞資雙方之調和，同時亦應使全國之勞動階級與資本家協調，且對戰爭實現舉國一致之必要上，必須正當指導勞動階級全體之行動。且若以各工場之勞動團體爲對象，則不堪其煩，同時效果亦少。不若於全職業部門，以依健全方法所結合之工會爲對象而指導之監督之，較爲適當。英國政府於歐戰時，當處理軍需產業統制上之勞動問題時，工會固甚發達，然無完成之充分合同，在政府方面，且在工會方面，均頗爲不便。此「在尊重迅速決定各種事項之戰時，尤所切感。因此於一九一七年五月工會（合同）法案，提交議會，該法案較之以前，將工會之合同手續，變爲簡易。」^④一九一五年春，魯易·喬治氏在財政部會議（該會議性質，卽作軍需工業統制之一階段，而施行勞動撫慰），召集全國三十六處工會代表，然因工會數目過多，於交涉與統制上，頗感困難。

（丁）強制仲裁制度之採用

將來戰爭對於重要產業之勞動糾紛解決方法，必至採用英、法、德等國於歐戰中期以後所施行之強

制仲裁制度之形勢，是不可不豫料者。日本自大正十五年七月一日雖已施行勞動糾紛調解法，然作實際適用者，聞止一次。戰時將此糾紛調解法，適合戰爭之緊急狀況而修改應用之，亦爲一策。例如，現行法雖然強制的可使調解成立，但對於判決服與不服，乃當事者之自由，若在戰時，則不問其服與不服，須強制判決之。意大利現行之勞資糾紛調解制度，可資參考。即意大利在最嚴格之國家統制之下，工會之法律的承認、團體協定之有效、執行團體糾紛裁判權之勞動法官、對工人自衛行動之禁止及其違反所施刑罰的制裁之四個根本方針之下，對於解決勞動糾紛，勞動法官與工會及協同工會均有所謂公正工資之責任與強制之權限。^⑥

第六 勞動工資之保障

英國政府於歐戰時，對於管理工場，保障一定之利益，同時限制超過利潤，然他方面，政府於工人工資，亦取保障政策。根據一九一五年九月十五日修正軍需品法，規定如下：^⑦

- 一、兵器大臣關於管理工場被雇者之工資率得指示之。
- 二、雇主關於被雇者之工資率與其他收入，欲加變更時，須豫先經兵器大臣之承認。

三、兵器大臣於上項事情，認爲必要時，或遇有呈請者之要求時，其工資率變更之適否，委託法官決定之。

法國如以上關於解決糾紛所述者，政府爲防止糾紛起見，規定軍需工場主應支付之最低工資。法國於戰前，規定向政府保證製造工事之雇主，應支付由勞資合同委員所決定之標準工資。①一至開戰，即對軍需工業動員下之職工，適用以上之法律，並令勞動監督官負確定標準工資之責。監督官當確定標準工資時，由改良工人待遇與防止雇主間之勞動糾紛等見地，其決定務使工資提高，至一九一七年一月十六日，兵器彈藥次長更進一步獲得決定軍需工場工人全部之工資率及條件之權限。結果，全國工場內種類相同技術相同之職工，一切均支付均等之基本工資，並對極熟練之職工，增給獎勵金。在論件工資方面，則將獎勵金附加於職工之基本工資內。此種基本工資，乃爲適合該地方生活程度之地方的工資，而獎勵金則視職工熟練之程度而定者。勞資雙方對此種工資，雖均有不平，卻收相當之效，且改良工資，尤於女工及不熟練職工之工資，大爲改良，並於所有支付之工資，殆在公定工資以上。

美國平時，承包政府調辦物件之製造或工事之企業家，其僱傭工人，不能不服從政府所規定之一定工資及勞動條件。即於戰時，此法制亦適用於軍需工場等。

如此關於軍需產業工人之待遇，政府所監督者，即抑制以後所述之僱主之超過利潤，此為必要政策之一。

第七 工人之福利設施

戰時勞動之強化，因擴大生產力，為自然之要求，國家對此，尤將工人生活置之安全而便利，即關於其居住交通等，謀積極的設施，至為必要。尤應對於女工童工等之勞動保護，更須注意。歐戰時，英國之產業不安調查委員會，將糧食價格之昂貴，住宅供給之缺乏及啤酒之不足等，置於產業不安之原因中。法國亦對工業中心地勞動人口之集中，極為注意糧食與住宅問題。例如馬賽人口由五十五萬增至九十五萬，聖德田由十五萬增加二十一萬。此外有由無名之寒村，一躍而為工業中心地者，固亦不少。工人住宅，因此益形缺乏。兵器彈藥次長於是努力建造臨時相屋 (Barack)，設置寄宿舍等，以謀應急之處置，因此事所需之土地，一部則依徵發收買之。關於以下所述之糧食分給，於軍需工場內，設立消費合作社或販賣店，向工人合理的給與糧食。法國於歐戰時之消費合作社，藉僱主之寄贈與政府補助，獲得資金，設立糧食部，努力改良軍需工場糧食之分給。一九一八年八月，全國軍需工場，開設消費合作社者有

食堂百十九所，販賣店八百十三所。政府亦於同時設置食堂四，販賣店三。

美國亦極重視軍需職工之住宅問題。凡新興之軍需工業中心都市，對於供給大羣工人之住宅，均極感困難。有於某處距離都市較遠之空地，建設新工場者，有於某處無擴大住宅能力之都市，增設多數工場者。然而軍需工業係暫時之性質，工場本身積極的設備職工住宅之事，頗為困難，且因建築費暴騰之關係，顧及戰後撤銷之危險，故極難實施。因此於一九一八年春政府對於解決軍需職工之住宅問題，自立決心，於同年五月之議會，向大總統要求六千萬元豫算之住宅建築費，其內一千萬元充作華盛頓設備軍需職工住宅之費用。其後追加四千萬元豫算，投入職工住宅者，合計一萬萬元，且交付船舶院五千萬元之住宅資金，以期完備造船工人之住宅。為實行建築住宅起見，一九一八年六月十八日發布工人住宅法，同時設立工業住宅及交通局，以專其責。住宅建築工事，於一九一八年七月九日紐約州法之下，由特別設立之美國住宅公司承包之，全美七十六都市內，同時開始建築，樹立以經費六千六百五十六萬六千五百元之預算，收容九千家族（約四萬五千人）之計劃。此種建築事業，至停戰時止，殆可謂未完全者，既已停戰，然一部分仍進行建築，其他多完全中止，棄用之材料，則作轉賣處分，其損失歸併於戰爭費用之一部。

政府除以上住宅及糧食等供給問題外，關於戰時工人之福利設施，亦有特別注意之必要。尤對於軍需工場之女工，不能不大加顧慮。法國於歐戰時，如上所述，除將工場之作業設備，適合女工勞動之一部改造外，並極努力工場衛生與福利。詳言之，即消除工場內由女工所新感覺之困難，且採用許多方法，排除激烈之晝夜勞動有影響於女工之健康與妊娠力者。於一九一六年四月，兵器彈藥次長設女工勞動委員會，以調查審議女工工資、募集、傭僱、勞動組織及女工精神的物質的待遇等之改良方法。該委員會由官吏、衛生官、國會議員、醫師、僱主及被僱者組織之，關於工場衛生及福利等其他設施，作周密之調查，向政府貢獻確實之意見。政府則根據其意見，令各工場改良衛生等其他設施。並改良增加醫務室、衣服室、盥洗所、託兒所、授乳室及遊戲室等，依法律之規定，設置僱用百人以上女工之一切工場。多數工場在法律規定外，設置娛樂室（倣倣英國）販賣店及食堂等。同時，採用通曉勞動關係及工場福利設施之女工為多數工場監督。以上各種設施之效果，給與女工之生產率方面有利之影響。診療、不排斥妊婦之雇傭，及其工資之遞存，與對於產兒之津貼金及賞金之給與等，皆獎勵生產率之上昇。且凡有智識與經驗之人士，以充此方面之指導監督。如此則對於破壞生命之戰爭，亦由此間接補助子孫之繁榮。

第八節 戰爭與勞動階級

第一 歐洲大戰與勞動階級

戰時兵力一至增大，同時則擔任其供給之產業軍，亦因之擴大，勞動需要，雖益增加，而因一國之「人的資源」有限，故勞動價值，益至提高。歐洲大戰，使勞動階級感到如德國戰時局長格來容將軍所言：『自己之力量，無限的增大。』其結果在歐戰時，經濟方面發生提高工資等其他要求，且在嚴重法律禁止之下，罷工頻行。此立即反映於勞動階級之政治行動。

日本桑田博士，關於歐戰時各交戰國勞動階級之政治行動，敘述最得要領。多數交戰國之勞動政黨，最初頗努力支持戰爭。德國除李普克納希(K. A. F. Liebknecht)一派極少數者外，社會黨之最大多數，皆左袒戰爭。英國亦然，除麥克唐納爾一派之勞動黨外，餘皆贊同戰爭。即於俄國，甚且有彈壓反對戰爭者。歐戰前一九二二年十一月二十五日至二十六日在巴塞爾(Basel)舉行第二國際臨時大會時，司徒嘉德(Stuttgart)大會之議決文中有云：『現因戰爭迫於勃發之危機，故參加國之勞動

階級及其議會之代表，有竭全力用最有效之手段阻止戰爭勃發之義務。萬一阻止無效而終至勃發，則不能不速謀熄戰之法。」此議決案卒成一紙空文。

由此觀之，各交戰國之勞動階級，概贊助戰爭，各國均以數百萬出征軍隊，直接服軍務，而數百萬工人在後方，操作軍國重要產業。既然如此，則戰爭初期，工人縱令反對戰爭，而出於贊助之態度者，則所負於民族意識與國家意識者甚大，然因於開戰當時，工會勢力一時衰落者亦正多。

尤在法國，如「(一)德軍之占領北法(該處爲法國最重要之鑛工業地)；(二)工人之被徵兵(結局動員者八百萬人，占全人口十分之二)；(三)平時產業向戰時產業之移動；(四)女工代替男工工作等事件，一切皆因開戰當時對於C·G·T·^①(譯者註：爲「勞動總同盟」之略，一八九五年創立，信奉工團主義。)防止戰爭之無力所致。換言之，此等事件，皆惹起一切工會勢力之根本動搖。工會運動，一至開戰，幾乎崩潰，失去舊日之威嚴。即工會會員突然從其階級的戰鬥組織，全被調出，改編爲新國家的戰鬥組織，在完全不同環境之下，不得不從事無連絡之行動。以此種國家之全權力，平時計劃周密，又當愛國狂熱達於極點之際，於咄嗟之間，所澈底之實施之動員，亦即勞動者戰鬥之解體，無產階級將如何拒絕之乎……德軍長驅，侵入比利時之國境，欲擾亂北法時，所見者，惟無產階級，欲赴祖國之急，在三色國旗之下，如波濤狂奔而

踊躍進行而已。」●

然未幾因物價發生昂貴，工人對生活難與資本家之戰時利潤所懷之反感，致使不顧一切而採用由嚴重法律所禁止之工會自衛抗爭手段，而發生糾紛。當時適值開戰後已經相當之時期，將一旦取消之工會併入新加入者再改編之，遂至達到順應戰時狀態之新戰鬥力。此種再改編之在法國，約自一九一六年之後半期至一九一七年初期止而告結束。尤於金屬工業、鐵道工業、鑛業等之有力工會，至見恢復。●

英國軍需工業因移入多數之不熟練工人，一至戰爭後半期，此等工人，即逐次結合，故工會人數，亦漸增加。即工會人數，由戰爭稍後之四百萬人至停戰當時，增為六百七十萬人。其中增加比例之多者，為金屬工業、機械及造船工業（五十萬至九十萬）與普通職工（三十八萬至百零八萬）。●

糧食及其他必需品，因戰局之遷延，各交戰國雖有程度之差，但均漸感缺乏，工人生活，因政府對於消費之統制及物價昂貴，漸至窮困。加之，多數工人，體驗戰爭之痛苦，尤至戰爭末期，因戰局之前途暗慘，對戰爭之結果，頗生懷疑，故未如開戰初期之忠實矣。

茲就未受戰爭直接之慘禍，且對國民經濟生活緊張之程度最為緩和之英國觀之，如上所述之一九

一六年三月，克來德工業地帶，發生兵器工業罷工問題，同年五月以同樣目的，又發生機械工合同工會罷工問題，至於鐵道與炭坑，亦常有罷工或如此類之威脅。法國於戰時，發生多次罷工問題，業如上述矣。

此種勞動階級之經濟鬭爭，對於政治不能謂無影響。一九一五年加里西亞（Galicia）方面俄國之戰敗，聯合國政局大受影響。英國在阿斯奎司（H. H. Asquith）首相領導下，組織聯立內閣，勞動黨方面亦推舉亨德孫參加入閣。勞動黨參與內閣者，此為前所未有之事。一至一九一七年敵人與聯合國方面，均至士氣沮喪，加之國民生活之困憊益甚。當時適值俄國二月革命，以此為導火線，而和平之聲起於各國工人之間，即於英國，勞動黨內部主張和平者亦漸加多。同年各聯合國之勞動黨及社會黨，於倫敦開秘密大會，參加者且有法、意、俄、比等國代表數十名。同年十二月，英國勞動黨發表關於戰爭之宣言書，向魯易·喬治內閣之「帝國主義的」戰爭方針，顯然挑戰。一九一八年二月，勞動黨且發表關於改造社會之政綱，大膽披瀝其社會主義。此不外受一九一七年俄國十月革命之影響。同年六月倫敦舉行之英國勞動黨大會，廢除開戰以來之政黨停戰協定，十一月十四日（停戰時不久）勞動黨員，且全部脫離內閣。

法國既無以C·G·T等其他工會為背景，故社會主義者阿伯特·托馬以兵器彈藥次官之資格，

舉國一致參加內閣。C·G·T之幹部，亦參入政府救濟或分給委員會內。此雖表示「舉國一致」之實現，且C·G·T援助戰爭之進行，但自一九一五年五月頃以來，金屬工工會等機關報紙，曾發表「此次戰爭與我等無關」之主張。即在C·G·T之內部，非幹部派者抬頭，開始對於幹部派之協調態度，作反對運動。一九一七年春，聯合國於梭姆所取之攻勢，雖法全國國民期待甚殷，而結果全歸失敗。當時人人至對最高司令部之戰勝能力，均不置信，所謂放棄戰爭之態度，已經滲透於無產階級之間矣。當時一般國民之愛國的狂熱性，漸至冷淡，因戰爭所生之各種痛苦，尤因物價之急激騰貴所生之生活困難等，一至表現，而無產階級之心中，即發生反對戰爭之思想。且逢俄國革命，誘惑法國之無產階級者甚大，於一九一八年初期，C·G·T幹部，亦被大衆推動，遂持拒絕與政府協調之態度。至一九一八年春，金屬工業發生可寒心之罷工問題，苟戰局長此遷延，則事態之推移，不可預測矣。

歐洲大戰所給C·G·T之結果，可總括如下：

- 一、從來之階級的廢戰思想，於開戰當時至少已被解消，階級與國家合爲一體。
- 二、階級的自覺隨戰爭之經過而至勃興。

此種過程，即求之於上述之英國，亦發見適當之事例。且兩國之此種勞動階級之政治意識與行動，

其所未發展至革命程度者，一由於戰時之國民經濟，比較中歐同盟諸國及俄羅斯等豐裕；其次因政治當局善於捉摸勞動階級之心理：『勞動階級不僅為政治上之目的物，且為政治上之主體，以此意旨誘導彼等之自覺，並令勞動階級代表，參加中央及地方之政治行政機關。』^④ 戰爭末期勞動階級之不滿，殆將爆發，幸而未至實現時，而全體國民轉移目標以歡迎戰爭之勝利。

德國之國民經濟，於戰爭後半期，困難達於極點，且為政者對勞動階級，又過用武斷的高壓。一九一五年乃至一九一六年，德帝國戰時之政治社會狀態，軍事的、經濟的、政治的等支配階級，以與保守黨、國民自由黨之聯合形式，專斷一切之統制，而對被壓迫之社會民主黨，取對立之態度。社會民主黨，雖與政府對立，然而一方面取戰術上之策略，與之妥協而應戰，漸次鞏固其勢力，但該黨不能如英、法各國將本黨之若干代表，參加政府要路，只將米勒（August Miller）加入受俄國革命影響之一九一七年七月米哈亞力斯（G. Michaelis）之新內閣為糧食次長而已。

至於俄國社會黨，自開戰之初，全被政府彈壓，政治上無任何之發言權。『歐戰時俄國之勞動運動與社會黨之政治運動，最初同受政府之壓迫，然至一九一五年春，始現抬頭之機運。』及至戰爭失利，而能工之次數，與之成正比例而漸增加，一九一六年十月彼得格勒（Petrograd）在俄羅斯社會民主黨指導

之下，實行政治罷工，勞動者參加超十三萬人。一九一七年一月，再作政治罷工，勞動者參加達二十萬人。及至二月，大羣之饑餓婦女，向各處麵包店、肉店等作示威運動，三月復有十萬、二十萬人之罷工。屢次罷工皆由社會民主勞動黨指導，且揭「反對戰爭」及「給予麵包與和平」等標語，作純然之政治的示威運動。●至關於以後俄國之政治狀態，本章無庸備述。

一九一七年春俄國革命，影響德國人心之衝動者極大，當時深感糧食之缺乏與物價之騰貴，加之該年因美國參戰，全國士氣大為沮喪，戰局之前途，頗有全陷絕望之勢。至一九一八年一月，以柏林為中心而行大罷工。罷工之中心勢力，即與軍需工業之勃興同時急激發達之金屬工業聯盟是也。●此種罷工，顯係政治的，然歐戰時之政治的罷工，非始於此時，一九一六年六月二十八日逮捕李普克納希之事，約五萬之柏林工人曾因憤激而行罷工。該年末發布之祖國補助勤務法有：「在愛國服務之名目下，提高資本家之剩餘價值之行爲」之條文，工人中起非常之反動，幸無具體之罷工。一九一七年四月，在反對「糧食分給制度不正」之命題下，柏林工人舉行罷工者約二十萬人，官場約允糧食供給之勻潤，幸未釀成大事而止。與柏林罷工同時勃發者有來比錫 (Leipzig)、哈勒 (Halle)、不倫瑞克 (Brunswick) 及馬德堡 (Magdeburg) 等地方。

一九一八年一月二十八日之柏林大罷工運動，工人參加者五十萬，以總罷工爲標準，全體休業。其目的即爲促進和平、德國內政之社會主義化、廢止祖國補助勤勞法等。此等罷工，波及於全國各主要都市，該月末工人休業者約百萬，皆埋頭於政治運動。至一月三十一日，柏林宣布特別戒嚴令，至二月三日始停止罷工。此種罷工，雖工人失利，然軍需品之生產，因而發生遲滯，結果對盧登德甫（E. Luden-Torff）之攻勢計畫，不得不至延期。德軍振其軍旅之活躍，於一九一八年西部戰爭之春季大攻勢，蒙極大損失，不但未見成功，而且反招聯合軍之攻擊，開德軍總破滅之端緒。時正十月三十一日基爾（Kiel）軍港之水兵，以艦隊出航命令爲動機而起譁變，與「斯巴爾達克斯」（Spartacus）獨立社會黨互通氣脈，該地部分的革命，以至成功。且隨戰局之急轉，同時十一月十一日，對停戰條約，舉行調印矣。

第二 勞動階級與舉國一致

徵以上歐戰之實績，交戰國之勞動階級，大致於戰爭初期，欣欣然協助戰爭，但因進行戰爭，而國民生活大感痛苦，故反戰之傾向，日見濃厚，隨其經濟的、政治的勢力之增大，同時對於戰爭之態度，亦發生變化者，吾人於此不可漠然視之。勞動階級之立場，最易懷抱一種思想：卽一般以現代戰爭，視爲所謂資本的

帝國主義戰爭，尤爲資本家謀利益之戰爭。彼等所爭鬪者，非外國軍隊（由勞動大衆所構成者），乃國內及各國之資本家階級。

此種思想，根據以下之認識，更刺戟之，助長之，即：歐戰時勞動階級之軍隊及產業所受之犧牲者大，且其生活甚苦，反之一部資本家，犧牲既少，且獲鉅額之戰時利潤，不顧大多數國民之疾苦，依然營其無覺悟之奢侈生活。

工人人數之多，遠超於雇主，其集團之勢力亦極強大，同時勞動非如資本有須固定之必要，因原則上可以各處移動，故政府於完全統制上，極感困難。歐戰時英國政府，於着手實施有組織的軍需工業動員時，魯易·喬治所召集者非雇主，乃係工會之代表（一九一五年三月所謂財政部會議），由此可見戰時生產上，勞動地位之重要，與其勢力之強大。

國民執戈而起者，誠爲防衛祖國之故，且爲擁護其國家國民全體利益之戰爭。因而於將來戰爭，不問是否資本家或勞動者，更不問軍隊或一般國民，必須集其全智全能，急速發揮國家之鬪爭力於最大限度，且努力於最短期間且有效的結束戰局。戰爭相持若久且有不利時，則醞釀國民之不滿心理，其道德的動搖，足以發生不祥之事。國家欲發揮其鬪力於最大限度，則務必努力舉國之確實一致。因此國

家之狀態，必須『爲戰爭而無暴利者，無怠惰者。』^⑤ 換言之，卽爲政者禁止資本家貪圖暴利，同時保證國民多數之生活，維持及提高其精神的肉體的能力，且欲使多數國民懷抱自己卽爲戰爭之主體之意識，必須將其正當之意思，以開反映政治之途徑。關於此點，吾人若將德、俄政府對於勞動階級之高壓態度，與英國之調和態度作顯明之對照，其所影響於戰爭之勝敗者大，此特值吾人之注意者也。

【註】

- ① *Suyatrofsky, Kriegswirtschaft.*
 - ② *Six, Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft.*
 - ③ *Cassell, Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft.*
 - ④ "Truce"
 - ⑤ 岡嘉久太郎著，戰時英國鐵道及將來。
W. Quaid, *Influences of the Great War upon the French Labour.* (以下本章關於法國事實之記述多本於此書)
 - ⑥ *Dix, a. a. O.*
 - ⑦ *Henderson, Cotton Control Boan*
- 第五章 戰時勞動之統制

- ① ditto.
- ② Secretary of War Davis, *ibid.*
- ③ Vaterländische Hilfsdienst Gesetz.
- ④ National Service Act.
- ⑤ "Industrial Conscription".
- ⑥ Pigou, Political Economy of War.
- ⑦ Lloyd, Experiments of State Control.
- ⑧ Cassel, *a. a. O.*
- ⑨ Tender.
- ⑩ Clarkson, Industrial America in the World War.
- ⑪ Grey, War Time Control of Industry. (以下本章關於英國事實之記述，多本此書。)
- ⑫ Secretary of War Davis, *ibid.*
- ⑬ Secretary of War Davis, *ibid.*
- ⑭ A. Foulaine, L' Industrie française pendant la guerre.
- ⑮ Qualid, *ibid.*

- ② Onalid, *ibid.*
- ③ A. L. Bowley, *Price and Wages in the United Kingdom, 1914-1920.*
- ④ Cassel, *a. a. O.*
- ⑤ 猪田麟一著 日本經濟概論
- ⑥ Leaving certificate.
- ⑦ Dix, *a. a. O.*
- ⑧ *a. a. O.*
- ⑨ Svyatofsky, *a. a. O.*
- ⑩ Bowley 前著
- ⑪ War bonus and war wage.
- ⑫ Svyatofsky, *a. a. O.*
- ⑬ Svyatofsky, *a. a. O.*
- ⑭ 一九二三年七月一六日，英國議會討論社會主義時，魯易·喬治氏之演說。
- ⑮ Baker, *Government Control and Operation in the United Kingdom and the United States during the War.*

- ① Peel, How We Lived Then.
- ② Cassel, a. a. O.
- ③ Hailman, Managing a Business in War Time.
- ④ Cassel, a. a. O.
- ⑤ 經濟社來雜內田邊中男著「英國之工會運動」。
- ⑥ Report of United States Board of Mediation and Conciliation.
- ⑦ dito.
- ⑧ War Labor Conference Board.
- ⑨ National War Labor Board.
- ⑩ Shopsteward system.
- ⑪ G. D. H. Cole, Organized Labour.
- ⑫ Cole, Munitions and Labour.
- ⑬ 士方成美著「法西斯」。
- ⑭ Cole, *ibid.*
- ⑮ 一八九九年八月一〇日法律。

- 參照桑田熊藏著，歐洲戰後之勞動運動。
- ② Confédération Générale du Travail.
- ③ 田邊忠男，前揭論文。
- ④ 同上。
- ⑤ Cole, Organized Labour.
- ⑥ 'Political truce'，當選舉時，對於戰前之政黨地盤互不相侵之協定。
- ⑦ 田邊忠男，前揭論文。
- ⑧ 黑田禮二著，戰帝前後（以下關於德國事實之記述本此。）
- ⑨ 向坂逸郎著，列強傳。
- ⑩ Metalarbeiterverband.
- ⑪ 'No profiteers, no slackers'，美國軍需工業動員指導精神之標語。

第六章 戰時農業之統制

第一節 戰時農業之重要性

近時工業國家，除美國外，其國民糧食，不能自給自足者，乃爲一般通例。其代表國家，首推英國，在世界大戰之前，每年本國所需要糧食五分之四，恆仰給於海外。卽如農產物本屬豐富之德國，一九一三年糧食之輸入額，達三十億六千萬馬克，生獸亦達二十九億馬克。^①『德國因由往年之農業國急變爲工商業國，故人口中之農民率，顯然減少，據一九〇七年之職業調查，農民數目，僅占總人口之二成八分六釐。（英國之比率更少。）一方隨人口之增加，同時糧食之需要，亦加速的膨脹。其時德國農業生產力，雖亦增加，但不如人口之增加，而不足以充分之供給。於是德國因給與糧食於稠密之住民，使之從事生產起見，則不得輸入巨額之原料品，同時不得不輸入多量之糧食、飼養料及嗜好品。』^② 毛奇將軍（譯者註——

Helmut Johannes Ludwig von Moltke, 1848-1916, 係普魯士人，一八七〇年入伍，一九〇六年受威廉第二之信任，昇爲參謀

總長，一九一四年歐戰勃發時，因指揮作戰，失其機宜，東西戰線各不順利，後將最高指揮權讓與陸軍總長，而代理出征軍參謀總長之職。曾留以下之警句：『欲不戰而亡德國，端在破壞德國之農業，』此在歐戰時，使英國用其言而實行封鎖德國。同時德國亦相信如斷絕英國糧道，亦可使之屈伏，於是採用猛烈之潛水艇政策。

戰時須動員數百萬大軍，而其給養較平時又需巨量之糧食。因除兵糧與民食之分量及品種上有差異外，戰時國內均須準備多量之糧秣。日俄戰役時，日本大本營，因顧慮波羅的海艦隊之東航，故特於滿洲，儲存出征軍六閱月之糧秣。世界大戰時，美國於法國波爾多（Bordeaux）及其他各根據地之港口，儲存四閱月之出征軍糧秣，又於都爾（Tours）附近之中間根據地儲存一月半，伊斯修爾提爾附近之前進根據地儲存半月份，共計儲存半年之糧秣。此種糧秣，全在國民經濟範圍以外。戰時糧秣之需要，均見增加，且於其反面，又由農村吸收多數人員，或當兵或入軍需工場，故糧食生產之減少，實為普通之現象。加以外國交通被阻，故不能如平時圓滿輸入糧食。因此不獨不能充足軍隊之給養，且無法補給國民糧食，故在戰時，勢必陷於完全敗北之地位。歐戰時德國之敗因，雖有種種，然糧食之不足，實為其致命之傷，此無可否認者。一九一五年秋，德國既發現糧食缺乏之兆，至翌年秋，益形嚴重，都市每人一日之分配量，減至一千三百四十四加洛里，至一九一七年五月，糧食缺乏達於極點時，遂至減至每日一千加洛

里之程度。因此國民體力，顯然衰弱，而病毒之抵抗力，亦至減少，遂現種種之慘狀。至戰線之軍隊，亦陷於粗食之境，故戰鬥力大至削減，影響於士氣者殊甚。結果，國內發生糧食暴動，軍隊發生基爾水兵譁變，及其他許多不祥之事，故國軍與國民組織，遂至崩解。

由上觀之，可知戰時糧食問題之重要，因而又知維持農業生產之問題，與供給兵器彈藥，殆無軒輊之差。加之農業可以供給羊毛、棉花、麻等之纖維原料及皮革等之生產，且可為軍隊及國民之衣料，此外，又能供給許多工業原料，質言之，皆為軍國所不可缺少之物資。

近因化學工業之發展，可由無機化學製造種種之物品，然今尚未發現從無機物中製出糧食之方法。世界大戰時，德國『因缺乏蛋白質，遂離開味覺問題，而注意於製造生理上必需之蛋白質，取以滋養。

所謂無機肉研究者即指此也。其製造之一種方法，有用鹵精(ammonia)鹽者，但此非人類所攝取之糧食。質言之，欲藉化學工業之力量，以補肉類及其他糧食之缺乏，實非易事。』^①由上觀之，農業對於戰時之軍隊及國民，均能供給不可缺之糧食及工業原料，且又可為最優良兵員及產業軍之苗床，實為軍國絕對必要之產業部門。

第二節 農業統制之困難

由世界大戰之經驗，軍需工業動員，比較容易實行。英國於一九一五年三月，追認國防法，將民間工場，規定爲政府統制管理，『此種兵器工業之國家統制，並無受企業主反對之虞。政府統制，寧使企業主得安居樂業，從事經營。如將彼等所感爲不安之企業股票，移至市上，則交易者亦不能預測事業之前途，職是之故，票價之安定，則無從期待，是以寧將所有之企業，委之於政府之保護與使用，較爲適當。』^① 美國之情形：『一至參戰，同時各種工場，則自動申請願爲生產軍需品，截至一九一七年六月，其數達二萬二千家。』^② 其所以然者，除上述英國企業家之心理外，概依以下之理由：

一 軍需工業因戰爭而市場則見迅速之發展，因市場之廣狹及期間，不論何人，俱不能正確預測，是以此爲對象，而行企業之擴張，在企業家方面，實過於投機。然則坐視利益之拋棄，而於心又不忍。此時如由國家統制之下，萬一新資本有浪費之虞，則可希望政府受損失之賠償，是以遵行政府命令，實爲有利。

二 縱欲繼續私人企業，若不與政府協調，則失業者必多。例如原料與勞力之取得與運輸等，苟不在

政府保護之下，則多不能如願以償。

三 工業『因其設備與經驗，頗趨於專門化，故不能立即將本來之工作，變換於他處。』^① 是以違反政府之意，而自設別業，實爲事實上所不許。

四 工業各工場之生產額，均係大量，且依托赫斯及其他企業結合或同業公會等組織，而得以統制者不少，故政府在動員統制工業時，因單位數少，可獲便利。

然而農業，適與此相反，其生產品類，不限於軍需，且可賣與一般國民，故不必久待政府之收買，亦不覺任何苦痛，萬一發生生產過剩，亦不足恐懼。又農產物種類，雖因地理及季節的條件等而受某種限制，然其變換，則比較容易實行。且因農業之企業單位數，非常繁多，雖有農會等組織，但對農民之生產販賣，亦無能力如工業可以整然的指揮。職是之故，即如歐戰時之英國，農民對於飼養家畜，知有利可圖時，則將小麥圃，變爲牧場，而飼養家畜。假設豬之價格甚高，有時甚至餵養昂貴之乳牛與小豬，如此常有脫離政府統制之傾向。此事若將平時農產物生產過剩與生產限制不易實行之實狀，對照研究之，則其中之情形，可更爲明瞭。農民不能惟政府之意是從，此亦爲法蘭西拉波特主計監所痛感者。氏嘗謂：「戰時之農民，極端敏捷，其謀利實令人起輕視之感。當軍隊開始動員時，其最強壯之男子與優秀之馬匹，俱出戰

場，而農產物生產額，遂至減少，而彼等則聯想至價格之昂貴。彼等又不知次年之收穫如何，故將自己所
有之農產，悉裝入倉庫，如遇軍隊購買時，則帶庫倉之鑰匙而逃。如欲徵發之，則其後患，殊為可驚。法國
在革命時，軍隊與巴黎市民，縱為糧食不足所苦，而農民寧願入獄，拒絕輸送糧食至市。且將多數農地，任
其荒廢。」

戰時之生產，農業與工業不同之其他一點，則關其生產擴大之能力。農業生產，需要多數之勞力與
時間，且受自然之影響（包含收穫漸減法則）亦大，故生產之擴大，亦覺困難。依歐戰之經驗，火藥生產
較平時增加數十倍，然農業生產，歐洲各交戰國，則概因戰爭而減少。美洲各國，尤為加拿大，雖有相當之
增收——一九〇九年至一三年之小麥收穫，其平均年額，達五百三十六萬五千噸——然至戰後之一九
二〇年至二四年之平均年額，僅增至六百二十五萬四千噸，其增加率，不過二成左右而已。

第三節 戰爭及於農業之影響

徵之歐戰之實績，各交戰國之播種面積，國民雖專心努力，不但未見增加，反而減少。例如俄國自一
九〇九年至一三年之小麥平均播種面積，計二千四百八十萬海克脫（hectare），然自一九一四年至一

八年間，則減為二千二百三十萬海克脫，在同期間內，法國亦由六百五十萬減至五百萬。德國雖無俄國之甚，但其播種面積，普通均減少。至中立諸國，則適與相反，大約概為增加。尤以南北美諸國為甚。其所以增加者，因供給各交戰國之糧食所致。

茲將各交戰國戰前及戰時之小麥播種面積與收穫額，其對一九〇九年至一三年之五年間平均百分率，到舉於左。法國播種面積之顯然減少者，乃受北部地方喪失之影響。

	一九一四——一八年	一九一四年——一八年
俄國	播種面積%	收穫額%
	九〇・〇	八一・七
德國	八五・二	七三・三
法國	七七・一	七七・〇
意大利	九七・七	九一・九

此種播種面積之減少，除法國外，一般收穫，概為減少。俄國減少之原因，在農業機械之不足，德國在耕種方法之不適當、肥料不足及家畜減少等，除此等特殊原因外，其主因即在多數男丁離開農村而入軍隊與軍需工場，且因強制徵發農產物而至減少自由市場。從事軍事工業之人，雖被編入軍隊，但未幾

則作基本職工而遣回工場者極多，且始終未被召集者亦復不少。但在農業方面，則殆無此種特典。至英國之情形：「農場若欲維持男農工作，實爲至難。因此農場高級工資，各處可以獲到，故務農者離開土地他適者，日益增加，且陸軍部又專從農村徵募兵員。」^①

第四節 農事之改良

由上觀之，可知戰時之農業，須克服戰場農地之荒廢，勞動之不足，肥料之缺乏，及農業機械之補充等困難。且又有一大任務，即供給軍隊及國民以充分之糧食。此種任務，如仰外國糧食之供給愈多，則愈加其重大性。

世界大戰時，英國值國民糧食問題漸告急迫時，於一九一五年六月十七日，設一委員會，以研究維持及增加農業生產之方策，並任米爾納勳爵 (Lord Milner) 爲委員長。英國國民糧食之供給，其危機早在戰爭勃發之前，然至已經開戰一年，始設立委員會，從事調查，英人性質如此之悠惰，實足令人驚訝者。據委員會之報告：稱英蘭及威爾斯可耕之地，約有四百萬英畝，因一七〇〇年代以後，穀物價格低落，以致變成牧場與草地，但若在此草地上栽種小麥，則可增加供給全英人民六星期之糧食。該委員會又獎勵

勸誘，農民須依下記之方法，實施此種開墾事業。

一、不問勞力之充足與否，須增加耕地面積。

二、須改良農耕。

三、爲應付不安定期之危險及戰後小麥價格之跌落計，政府須於一定期內維持國產小麥之最低價格。

四、須設立地方戰時農業委員會，以指導獎勵各種增加生產之實施。

對上述各種政策，政府概爲採納，且於農政部內，更附規定如下：(一)須使農民利用肥料及改良農業機械；(二)須對農業工人與以適當工資，以圖增加勞動。

第一 供給肥料

英國於戰時，對肥料則禁止輸出硫安，而獎勵輸入硝石及磷礦石等。戰前英國之硫安，出產頗豐，輸出亦多，政府乃與生產者協定，略以戰前同價購入，以備供給，且使農民充分認識其價值。戰前磷礦石係從德國輸入，嗣後則仰給於智利及佛羅里達（Florida）等處，重關輸入之新途徑。同時國內之石灰生

產，亦至增加。

德國平時，由智利輸入多量之硝石（每年約二十七萬噸），戰時爲顧慮其杜絕計，則利用戰前不久所發明之哈巴式空中氮氣固定法（譯者註——爲德人哈巴（Eris Haber, 1868）氏所發明，氏爲有名之化學家，研究氣體之反應，遂發明上述之固定法，歐戰時，德軍火藥之來源，概出於此。氏頗受政府重用，一九一一年任威廉研究所之物理化學及電氣化學部長，兼柏林大學教授，一八年受諾貝爾化學獎。著作主要有“Thermodynamik der technischen Gasreaktionen, 1905”；“Grundriss der technischen Elektrochemie, 1898”及講演集等。）俾可彌補氮氣肥料之不足。政府以一億四千三百萬馬克之資本，建設許多工場，從空中之氮氣製造石灰氮氣、鹵精鹽類及硝石等。然依此方法所製出之氮氣，事實上大部分概作爲火藥原料，以充軍用。『德國利用厩肥，當亦研究之，但因考慮戰時家畜之減少，其效果必不良好。』

日本近年使用金肥者，日見增加，每年平均之需要額，約四百萬噸，價格達三億圓。國內生產，雖漸增加，但尚須待海外輸入多量，且空中氮氣固定工業，尙未發達，一遇戰爭，則須將生產品之全部，充爲軍用，由是觀之，戰時之肥料供給問題，實不容樂觀也。在此意義上，滿洲之大豆及硫安工業，其期望頗大。如政府欲統制戰時肥料之供給時，則須先擴大全國購賣聯合會，使其擔任之。據最近農林省之研究，如將全

國購買聯合會之出資額四百萬圓，再增加二千萬圓之資金，即可以統制全國農家消費金肥之五成矣。

日本農業，戰時之最緊要事項，在徹底的利用其特色之自給原料。

第二 農業機械之供給

英國於戰時，對農業機械之準備，頗爲努力，一九一七年一月，農政部與糧食兵器兩部協議，設立農業機關局。爾後對於農業機械，即與軍需品相似，非經政府批准者，不得製造或輸入。此因政府欲使農業機械化爲合理的形式，並希望全國得有適當之分配。

該年二月，農政部欲於國內工場，製造牽引機，然因急於生產兵器，不得不將農業機械之製造，暫讓於後，而決由美國輸入。一九一八年，爲增加二百萬英畝之耕地，需要五千架牽引機，但在一九一七年八月止，既已定購九千架，且其中一千架業已運到。此種大量之定購，由福特公司承造六成，其他美國公司，共製二千架，英國公司定製一千架。英國皇家農業協會，採用馬力輕而易工作之福特牽引機，此種機當初本擬在本國製造，但終不能實現，故不得已始向美國定購，運回英國後，自己裝成。且購買此等昂貴之農業機械資金，即變爲政府之新負擔。但吾人不可忽略者，即農業機械，由非常昂貴而遠離之地輸入，頗

多困難，反不如在附近農場製造爲便。

關於農業機械與器具之準備，俄國亦曾經驗非常之努力與苦心。一九一七年二月革命後，政府之農具供給政策，大事擴張，且於糧食部內，另設一局，專賣農具，對於農具之製造與販賣，又摹倣英國，先須往政府備案，其價格亦須受政府之統制，未幾適發生十月革命之混亂時期，專賣制度，亦歸烏有矣。

將來遇有戰時，大農業國，可利用農業機械，然如日本國內及朝鮮，若使用美國式之大規模的農業機械，由其耕地狀態與農產物之關係言，恰如歐戰時之法蘭西，乃無希望者。當時法國之狀況：「當局欲以機械代替不足之農業人口。然戰前之法國，因農業機械尙無充分之普及，且當時（戰時）可能之工業力，均轉向於製造武器，縱欲新製農業機械，但現存之機械，且亦不能修理。於是冒險向美國輸入大量之農業機械，但其結果良否，均難判定。農業機械，其型式非適於其使用國者不可。法國與美國之耕法，各不相同，是以利用美國式機械須受一定限制。又在使用機械時，須養成運轉及有修理能力之人，且更須考慮燃料與其他消耗品之準備。」^①至於日本，一鑑及法國之先例，則與其製造此種機械，無寧預先製造飛機及汽車爲佳。日本如下所述，殖民地勞工，可資利用者比較多數。故如欲利用機械，反不如利用動力（尤其電力），以作灌溉、排水、粉碎肥料、及收穀時之脫穀等工作，尤爲緊要。由上觀之，戰時之日本，

如農業機械之利用，有受限制之虞時，是補充農業勞工之問題，益感必要矣。

第五節 農業勞工之維持

第一 不足勞工之補充

試觀英國戰時之先例，擴充使用農業機械，則可救濟農業勞工缺乏之三成，但因此種機械之增加，需要相當日期，故供給農業勞工，須謀急速之處置，至為必要。農村一至戰時，既如上述，健壯青年，概被徵為最良之兵士及軍需工業工人之資源，農業勞工因此乃大告缺乏。戰前之德國，「內政部設立一常任委員會，以資研究經濟上戰爭準備之對策，討論農業生產之維持，是時之重大問題，乃為勞工之供給。農村人口之參加戰爭者，據統計所載，多於都市人口。故徵集兵役，實由農村方面，奪去多數之人的勞動力，是以戰時能否維持農業生產，當然發生若干不安之問題。此常任委員會審議之中心，即當時德國境內之俄、奧等約三十萬農業工人，如何處置之問題。」^①

戰時增加農業勞工之方法，各交戰國咸着眼於利用俘虜，德國採用此法，頗獲相當之效果。一九一

六年春，德國利用俘虜於生產勞動（主爲農業）者，達百二十萬人以上。英國亦有一萬人左右，但因俘虜之態度，不能儘量使用。

利用女工，亦爲各國所重視者。女工不獨可以代替男工，且能增加勞動。依英國之經驗，證實女工確有以下之效用：『喜勞動，且堪於勞動，尤爲有利於飼牛、搾乳、農場雜役、及除草等工作。』^⑤

德國婦女之力量，及於社會各方面。第一對於以前概由男子之農耕，女工有顯著之活動能力，小者爲農園之佃戶，大者作組織的大農經營，其成績大有可觀者。^⑥

德國於戰時，將占領地住民之勞動與俘虜一併致力利用於農業方面。『政府從服兵役義務而不適於前線工作者中選出多人，專令指揮占領地之住民，遣派各地方。此種指揮者長於專門的技術，極巧妙的運用德國民族性，以操縱其部下。』^⑦

法國於戰時，利用殖民地及外國勞工，已於前章備述矣，是以日本於戰時，亦當能利用相當豐富之殖民地勞工，尤須利用於農業方面。

戰時欲維持農場之男工，實極困難之事。如上所述，歐戰時農村壯丁，祇有被徵爲兵士或軍需工人。各交戰國於此點頗費非常之苦心，如英國於一九一七年，陸軍部向農政部協定，不能從農村徵募定額

以上之兵員，至歐戰末期（一九一七年六月一日），將特殊之農工，做軍需工業工人辦法，作為兵員，以避免徵募，但此法各國均未能確實實行。

戰時各國軍隊，均實行關於農村之各種政策：或從事農耕，或向兵士教以農業技術，且准在農繁時期，與農村出身之兵士同回農村耕種。其他關於農業勞工之分配，政府有監督指導之權，且將某地之剩餘勞工，轉用於其他緊要地方。德軍於戰時，利用戰爭休息時期，令軍隊從事農耕，亦舉相當之效果。其方法即於戰地之軍團司令部內，附設農業部，利用管區內固定之人馬，以資耕種，且有經營酪農場之事。在戰線及後方之軍隊，更有自己種菜栽培干草等事頗多。『德國兵士，雖在平時，仍作與平時同樣之勞動，此可謂為戰時經濟上有興趣之事實，在德軍戰線背後，常行廣汎且多方面之生產行為，從表面上觀之，殆與兵站部之設施無異，但事實上則由各種人物經營。至如軍馬准其利用於陣地者，乃轉用於軍隊之農耕，如軍用汽車，則變為犁車，廣用於農耕。此種軍隊農耕之規模頗大，其中有以一萬海克脫（Deccer）為一農區而耕作者。此等兵站經濟，亦包含牧畜，設有搾乳場及屠獸場等，在戰壕內亦有飼養牛豚者。要之，農耕廣行至戰線附近，如雜草等即至戰線後數百米突地方，亦可收割。此種軍隊農耕事業，不獨與兵士以愉快之副業，且於軍隊之給養上，亦有顯然之效果，固無論矣。』● 在西方戰線之英軍，對法國已

經放棄之小麥田，研究有組織的收穫方法，且將所穫之穀粒，交付法國，英人則取其麥稈以歸，此爲記錄中所載者。

第二 勞動工資之統制

欲保留農業勞工於農村，則有予以適當工資之必要。因農業勞工，多缺乏組織，故對於增加工資之運動，亦無力量，是以政府須進而加以保護，努力給與適當之工資，但戰時之政府，往往「因積極於農業生產，而少考慮農場主之利益，且對工人之增加工資，亦缺誠意。」

試觀戰時英國之實例，一九一七年八月二十一日發布之穀物生產法，當其審查其中之最低農業工資制定條目時，議場內曾發生激烈之辯論。最低工資，乃促成農業工人留於農村之動機，且免除物價騰貴之痛苦。首相魯易·喬治對於工資，建議一星期爲二十五先令。因彼於戰前曾主張平均工資由十七先令十辨士改爲二十先令，於是工黨議員，乃引用首相之戰前主張，且以商務部之物價騰貴統計七成半爲理由，於是乃要求最低工資，須公定爲三十先令。政府則根據以下理由，固持其主張：即上述現定之二十五先令最低工資，乃高於許多地方之現行工資率；且此額乃照該法案所規定者，並依商務大臣

之酌裁，於必要地方，得以增加；又二十五先令之工資，戰後亦繼續實行，與物價之低落，並無關係，如五年間小麥價格低落至戰前水準以下，農民所受國家之補助，不過六千八百鎊，而在工資方面，則不得不支付戰前以上之工資，其額為五千九百萬鎊（如定為三十先令，則後者之支付，將增至一億鎊）。當時之農業工人，因無團體組織，且缺乏任何援助機關，因此，最低工資問題，則仍依政府之意見，決定為二十五先令。政府施行穀物生產法，同時由農場主及工人方面，各選代表十六名，又加農政部主任之七名，組織一農業工資委員會，且於中央及各地方，亦設置同一組織之機關，使其向政府提出關於適用各地方之工資意見。委員會關於決定最低工資，則承農政大臣之指示，其要旨乃當規定最低工資時，須依穀物生產法之宗旨，使工人得維持其本身之能率，並視其家族，以適應其職業之性質，而決定得以維持其愉快標準之金額。

日本農業經營之規模頗小，仍為專依一家之勞力經營之家族的農耕，其特色即在雇傭勞工稀少。依大正八年之調查，國內農家五百五十萬戶中，專從事於農工者，僅三十七萬人。當時之農業工人，計三百十一萬名，但其八成八分，乃兼職之工人。業農者在一千四百萬人中，專門工人，僅佔其百分之三。是以日本於戰時之農業勞動工資問題，實較歐、美等持有多數大中農場之國，顯然減少其重要性。然為補充農業勞工之不足，利用殖民地勞工之問題，則須予以相當之考慮。

日本所須注意之問題，寧在保護佃農，以圖維持及增加耕種。日本農村，自昭和五年以來，飽受農業恐慌之打擊，尤以中小地主爲甚，故爲打開苦境計，乃提高佃租，或要求佃農返回農地，而在佃農方面，則與之對抗，或要求減免佃租，或主張確保佃地，各自固執其要求，於是紛糾益形激烈。據農林省之調查：昭和七年上半年佃農爭議之件數，較六年同期，約增百件，參加人員，地主方面，一千三百八十六名，而佃農則達八千八百三十五名，其原因以地主提高佃租爲主因者，佔八百四十八件（總件數之五成二分），至佃農方面之要求事項，其最多者爲繼續佃農契約，佔全部之四成六分，次之乃要求減少佃租，佔三成五分，又因延繳佃租而轉變爲要求收回土地者，亦復不少，又因轉賣土地而以新地主自耕爲理由欲收回土地者，亦達一成六分弱。若在戰時，亦依此等原因，而阻害實際之農耕，實爲不能忽視者。故對於年來佃租法案之懸案，須合理的完成之，且在戰時，依其應用，實有維持及增加佃農能力之必要。

第六節 農地政策

英國政府，戰時爲增加農產計，則着手擴充耕地，並實行農地政策，根據一九一五年十二月之國防法新規則，另訂以下條件，細分農地，俾可容易增加生產：

一、農務大臣得任意收用停耕地。

二、上述收用地，依據佃農契約及其他之適宜方法，以供耕作之用。

三、如農民不耕其土地時，農業戰時委員會得收用之。

政府乃照上述之方針，努力增加耕地，然於一九一六年春，不幸因氣候欠佳，致土地耕作，頗感困難，且在秋季，有三成之農業工人，離開土地。某議員曾在下院，感英國農業工人能率之低減，並謂如係德人，雖在更壞之土壤與氣候之下，以同一面積，亦能生產比英國更多之肉類與五穀。該年英蘭及威爾斯土地，漸至不良，且較去年，增加十一萬二千英畝之停耕地，至一九一七年，預測有五十萬英畝，將中止耕種小麥矣。此預測如見諸實現，二年間之減收，將達二百萬 quarter，此數實相當以五千噸輪船費四月半之光陰從澳大利亞輸入之數量。

英政府對此狀態，當不能晏然置之，遂於一九一七年八月二十一日發布穀物生產法令，又依徹底的方法，樹立耕種三百萬英畝之計畫。該法中關於農地政策部分，約如下列：

一、限制地租

本法通過後，不得以制定最低穀價為理由，而提高地租。

二、強制耕作

農務部得命令耕主採用適當之耕作法，或變更土地之用途。

耕主如不服從以上命令時，農務部得收回其土地或借地權，而研究耕作上必要之方法，或經地主之承認，得將該土地貸與他人。

農務部利用此法，銳意努力增加耕地，結果英蘭及威爾斯，於一九一七年秋，則比去年增加十八萬英畝，蘇格蘭亦有相當之增加，至愛蘭乃增加七十萬英畝。於一九一八年，又樹立增加二百六十萬英畝之計畫。爲耕種此種增加之面積，則利用牽引機，爲購買種子、肥料、農具及馬匹等計，則設定政府之信用借貸，且又研究以合理的條件對農民供給馬匹與人夫，更予以利用婦女、兵士等之設施。

根據上述之方法，政府努力使農民增加耕地，同時又向地方自治團體等供給未開墾地，使之化爲麥園或菜圃，而都市周圍之空地，市內之網球場、空地、考而夫場、牧場及公園等地，則由地方自治團體、青年團體、及婦女團體等，先後努力變爲菜圃。同時卡益特（Carpenter）大僧正亦撤廢其宗教之禮拜安息日，准其勞動。英人以爲欲征服德國，端在開拓土地，故皆傾注全力，專心致力於開墾。

戰時之農地政策，或僅以上述英國政府之設施爲止。英國用法律強制分割停耕地，使之得以適當

之耕種，或依政府或由自治團體等研究耕種方法，對其生產物，如下所述，即保證其最低價格，限制地租之昂貴，且又採用其他各種補助耕種之方法。

日本亦於大正八年，以法律第四十二號，發布開墾助成法，對一區擴張五町步（譯者注——計算地畝以町爲單位者：一町等於百畝，又等於三千步。）以上之耕地者，政府則補助其經費之四成，自該法發布以後，至昭和三年末，計支出補助金額二千七百萬元，除八萬町步之大規模開墾外，對百町步以上之土地，則利用土地而樹立國營開墾計畫，依此計畫，有開墾十三萬五千町步之經驗，故若在戰時，可照此法，增加耕地。在另一方面，平時爲欲圓滿解決耕地問題計，則須明確規定如佃農法中之地主與佃農之關係，而確立相互信賴之安定制度，此實爲戰時農業經濟所期望者。

日本若於戰時，太平洋方面之貿易，勢必杜絕，故農業中主要部門之蠶業，亦勢不得不受深刻之打擊。關於此點，吾人曾於第四章第十一節中，略爲述及矣。

第七節 最低及最高穀價之設定

關於維持及增加戰時之農業生產，既如上述，除改良農事、供給勞動、及實施農地政策等外，尙須適當

維持農產物之價格，以資鼓勵生產。歐戰時，英國於一九一七年八月二十一日，發布穀物生產法，計畫將三百萬英畝之土地化為耕地。其中有規定最低工資、限制地租、及強制耕作等，亦於上述矣。但最重要者，則為最低穀價之制定。根據該法，小麥或燕麥之平均價格，如比法定之最低價格低廉時，農務部則對耕主每一 quarter（四八〇磅）小麥，補助上述差額之四倍，對燕麥則補助五倍。法定價格，乃分一九一七年、一九一八年至一九一九年、及一九二〇年至二二年之三期，以本法規定之。所謂每年之平均市價者，即指加算每年九月一日以後七閱月之各星期平均價格之金額而除去星期數之金額。

本法一至發布，同時政府為保護消費者計，又改正業已決定之穀物最高價格。此種價格，低於春季之最高價格，因此，乃大招農民之不滿，於是特依穀物生產法而保證最低價格之名案，對農民並未給與若何之恩惠。由保護消費者之見地所定之最高價格，後即改由糧食部決定，因不能輕視農民之不滿態度，故決定提高最高價格，將初定之一 quarter 七十三先令，改為七十八先令。

一方糧食部又須顧慮消費者之不滿態度，故對當時政府所管理之麵包工場，規定國庫負擔以一定價格（當時每塊麵包價值九辨士）出賣而受損失之金額。此種補助金額，一年達三千八百萬鎊，其財源乃得自每鎊增抽一先令之所得額。此稱為補助麵包制度，係國家為調和生產小麥之農民利益與購

買麵包之消費者利益所犧牲者。

穀物價格，如爲鼓勵生產，則必須提高，如爲保護消費，則必須降低。最近日本作農村不景氣之對策而再細審運用米穀法時，對政府之收買價格，曾發生問題，後遂採取以生產者爲中心之政策，然因當時之米價，無甚高漲，故消費者方面，並未發生不滿之事。如在米價有騰貴之現象時，則恐將發生大問題矣。

戰時爲鼓勵米價之生產，而定爲英國式之最低價格，或爲保護消費者而規定最高價格時，日本之所謂『率勢米價』（譯者註——所謂率勢米價者，乃依改正米穀法所規定之米價決定基準，而由米價指數對物價指數之比率算出者，其公式如下）則不能應用於平時，勢非以合理的生產費爲基礎不可。然依農林省等之經驗，如計算肥

$$Y = \frac{\sum x^2 \sum Y - \sum x \sum (XY)}{n \sum x^2 - (\sum x)^2} + \frac{n \sum (XY) - \sum x \sum Y}{n \sum x^2 - (\sum x)^2}$$

Y 爲算定率勢米價該年度之米價率

x 爲率勢米價各年度之年次數

y 爲各年度之米價率

n 爲到算定年度前年度之年度數

X 爲到算定年度之年度數

料費、地租、課稅、及工資等，則米價乃至非常抬高，如低價決定之，則招農民之憤，不獨不能鼓勵生產，且恐反為降低；如高價決定之，則受消費者之攻擊，政府結局進退維谷，此為英國所曾嘗試者。是以實行米穀專賣之問題，今更視為切迫矣。

【註】

- ① Backmeister, Deutsche Organization im Kriege.
- ② Reichs Archiv, Kriegerrüstung und Kriegswirtschaft.
- ③ Knerdt, Unsere heutige falsche Ernährung.
- ④ Grey, War Time Control of Industry.
- ⑤ Clarkson, Industrial America in the World War.
- ⑥ Lloyd, Experiments of State Control.
- ⑦ Laporte, Mobilisation économique et militaire intendance.
- ⑧ Suyatrowsky, Kriegswirtschaft.
- ⑨ a. a. O.
- ⑩ a. a. O.

- ① Grey, *ibid.* (本章以下關於英國事實之記述，根據此書)
- ② Reichs Archiv, a. a. O.
- ③ Zagorsky, *State Control of Industry in Russia during the Great War.*
- ④ Laporte, *ibid.*
- ⑤ Reichs Archiv, a. a. O.
- ⑥ Peel, *How We Lived Then.*
- ⑦ Cassel, *Deutschlands wirtschaftliche Widerstandskraft.*
- ⑧ a. a. O.
- ⑨ von Haldenwang, *Feldverwaltung, Etappe und Ersatzformation im Weltkrieg*
- ⑩ Cassel, a. a. O.
- ⑪ Report of the Board of Allied Supply.
- ⑫ Grey, *ibid.*
- ⑬ Corn Production Act.
- ⑭ 那須特著，歐戰

關於戰時農業政策，尚須參照下記論文。

- 一 高岡熊雄著，戰爭與農業，（載於國民經濟雜誌第二十卷第一號。）
- 二 高岡熊雄著，戰後歐洲之農政改革，（載於農業經濟研究第二卷第二第三號。）
- 三 小野武夫著，英國戰時之農業政策，（載於國民經濟雜誌第二十卷第三號。）

第七章 戰時消費及分配之統制

第一節 消費及分配統制之必要

戰時由節省國民消費，可產生富裕之資源，且可直接間接化為充實戰爭所需之必要資本，此業於上述之矣，^①然在戰時，軍需品之需要，殆無限度。近代戰爭，因工業技術進步之結果，軍需品與民需品，幾可代製其九成，^②故在節省國民生活必需之物資時，可將其節省部分，大半轉用於戰爭目的。例如馬鈴薯，可為軍需化學工業上緊要之酒原料，同時又可作國民糧食，又如棉花及樹皮纖維素，一方面為重要之衣料，一方面又為製造火藥所不可缺之原料。職是之故，一方欲盡力，他方非圖節約不可也。且戰時因受敵國之經濟封鎖，不能儼如平時之自由從海外輸入必要之物資，同時生產階級之大部分，被徵入軍隊，因此各處減少物資生產，為一般通例。欲以此種減少之供給力，充實龐大之戰爭需要，則惟有節省物資。素稱物資豐富之美國，於參戰後，在本國之需要以外，並由與聯合國之協同戰爭起見，極力節約糧食品等

而補充之。當時該國糧食管理官胡佛 (Hoover) 氏，因國防會議婦女委員會之要求，在糧食與戰爭之題目下，勸告國民努力保存節約糧食，其勸告之要旨如下：

一 所謂保存節約物資及生產力者，即指以現在之貯蓄資源，以供籌備戰費之意（以其時代之國民增加生產及儲蓄所生之資源，而抵償戰爭，實為財政經濟上最宜採用者）。

二 排除消費經濟上之浪費云者，即指輸出剩餘之增加，結局對聯合國之援助與美本國俱有經濟上之利益。

三 若不節約時，則國內物價，必至騰貴。物價抬高，則促成物資之節約，但對某種階級以下之生活，勢感困難。

四 經濟上之合理的節約，則發生節制及自己犧牲等社會道德上良好之結果。

五 今日最應節約者，即小麥、肉類、脂肪、及糖等能輸出聯合國方面之糧食品。而不適於輸出之蔬菜、魚類、及家禽類等，則作其代用品。

美國參戰當時之世界糧食資源，其情形如下：（一）聯合國與中立國需要多量之糧食與原料；（二）男子由生產勞動，漸被吸收於戰鬪及緊急方面；（三）俄羅斯之資源，在封鎖狀態之下；（四）德國潛水艇之

威脅，及通商船舶被軍事徵用，世界船舶載重噸數，顯然減少，因此，從東洋、澳大利亞、及阿根廷等遠隔地方之輸送糧食之資源，至受打擊。(五)歐洲各聯合國之糧食生產，乃達極高度，再無增進之希望，因此等狀態，遂使聯合國之糧食，日形缺乏矣。聯合國方面糧食之缺乏，既如以上之狀態，而被封鎖之德國及其他中歐諸同盟國，其窮狀實更有甚者。於是各交戰國，乃以種種方法，以節約國民糧食，及努力企圖最有效之利用。且節約問題，不獨糧食，且於戰爭及國民經濟之存續上所必要之一切原料材料，亦咸有節省之必要。

關於物資節約之方法，俟在下節述之，要之，國民節約之物資，皆融通於最有效之必要方面，以圖緩和，不足，同時又須使國民不致發生過大之消費，而使一部偏於極少之不均衡狀態。因此，政府對物資分配之事業，有統制之必要。美國於戰時，因其供給不充分，以致其分配，放任於所謂需要供給原則之自由作用，富者雖能由國內國外供給滿足之必需糧食，而比較屬於貧民階級之人，則殆不能或全不能獲得矣。於是不獨不能公平分配於勞動階級，且導彼等於饑餓之境。即或維持鞏固之政府，至是亦感困難，政府至此乃藉糧食之統制，以統制價格，同時又獎勵生產，且銳意努力於公平之分配及保存節約。

第二節 消費及分配統制之概要

第一 消費節約實現之方法

吾人於戰時欲實現緊要之物資節約，須研究以下之方法：

一 由國民自動的意志之節約

於個人主義社會，個人悉因本身之經濟的自衛，各有節約及儲蓄之習慣，甚至亦有因此而受宗教的訓練者。戰時因愛國心發揮之結果，國民即有節省軍國緊要物資之精神，此當可推想者。然多數國民，願犧牲現有之享樂，而繼續的爲軍國節約貢獻，實爲最困難之事。尤於歐戰時，軍需工業等之工作人員，因其收入，比較增加，故日常生活，不但不能節約消費，且有時增加濫用者亦不少。又個人因自動之節省，結果，即「被解放之生產力，於政府遂行戰爭所必要之物資供給上，有適與不適之現象。吾人於此重要點，若取二個極端之例，即可瞭然。第一，假定公衆每年各買一千磅炸藥，於廣場爲娛樂而爆發之。若於戰時廢除此種娛樂，則由其解放之生產力，可產生政府所最希望之同量炸藥。第二，假定公衆費一千磅

購買手製之優美毛線，且此種毛線，不但不能輸出，其製造者又不能製造此種毛線以外之任何物品。此時縱令公衆節省此種奢侈品，猶恐其解放之生產力，無若何貢獻於國家之戰爭需要。是以此兩種節約，於犧牲個人之滿足上，實爲相似，然一方乃直接大有助益於戰爭，而他一方則全無助益。此即公衆所行各種之節約，乃照其解放之生產力，對生產戰爭上需要物之適合程度如何，而變爲確保戰勝之手段也。」

⑤ 由上觀之，依各個人自動的意志之消費節約，縱令有頗能抑制個人之欲望者，然本人之犧牲，縱然極大，而其效果，對於緊要之戰爭目的，仍有不適宜於技術者，此亦當能推想及之。

二 由國家政策實現之節約

如上所述，國民自動的意志之節約，實無大效，故在節省物資有緊急之必要時，則須藉國家的強制，始有實現個人節約。『爲實現消費節約之國家政策，有（一）宣傳，（二）對欲限制個人消費物資之課稅，（三）直接限制個人購買等三形式。宣傳者乃依個人自動的意志而鼓勵節約之政策，課稅之方法，以收縮購買分量爲目的，此種收縮之比率，乃依普通購買分量及需要之彈性性而定。至直接限制之方法，如採用以下將述之定量制度時，則消費法定量以上之人，將受限制。如依課稅方法，對財產平等之人，則爲公平，但對財產有差異之人，則發生問題。若對一般的消費貨財，課特別稅，則貧者所受之打擊，較富者大。

此種不均衡，若按照直接稅，固可以補正，但縱令對貧者之租稅負擔，無不言之過重，若貧者移轉消費，結局仍不能達到節約之目的。至直接限制之手段，則適與相反，能適用於不抵觸真正貧者之消費。此點於政府縱不施行物價管理時，亦可為直接限制之有力的論證。」^①

此外，戰時政府欲統制某種商品之買賣，尤於施行專賣時，亦可提高價格，以強制國民消費之節約。歐戰時英國政府，設置白糖供給委員會，藉以管理白糖輸入之買賣與其分配，但在初期之消費節約政策，乃為提高價格者。此種方法之利弊，與上述之課稅略同。

最後須言及者，厥為通貨膨脹對國民持有強制大規模節約之力量。物價因通貨膨脹而至騰貴。如此，則一般國民，除一部例外，苟不勉強節約向來之消費量，則生活無所依靠矣。戰時之英國：「為限制緊要消費計，其所採用之最確實之方法，莫勝於提高國民主要購買力構成要因之工資與薪俸，其程度遠過於物價，且減少一般民衆之購買力。如此，因一般民衆之消費量減少之結果，所保留之剩餘量，則可自由充作軍用。依此方法，政府固可調達所希望之需要量，同時，一般民衆用之物資，則可不受任何之統制，而得自由藉市價調達之。此種議論，從經濟上觀之，或屬正當，亦未可知，然就實際上及政治上言之，不能視為妥當。物價一至騰貴，則消費即可減少，然此種消費之減少，乃僅限於貧人階級，而不影響於富者，

苟缺乏過甚，貧者則斷絕其必要之糧食矣。此乃使多數國民陷於饑餓，而使少數之富者，得盡量購買。此在戰時，爲不能允許者。苟欲使工人熱心工作，則須使工人及其家族，獲有相當之給養，此又非相當滿足其欲望不可。苟於戰時，輕視此點，則國民之戰鬥能率，將大爲降下，而國家亦將陷於危機矣。」

此種方法，在歐戰時，各國政府，由其他原因，迫於勢非施行通貨膨脹不可，結果，則無意識的予以實施，然此種政策，本係不能以意識的實行者。

第二 實施分配統制之概要

國家於戰時爲有效的統制必需品之分配時，均須一律依以下所載之綱領：

一 必需品之保護與愛惜

須禁止國家的必需品之浪費或摒棄於無用。（一）對於必需品之生產，製造或分配之過程，不准浪費或任其腐壞——可以避免之腐壞。對提高價格或以限制供給爲目的而故意破壞損毀必需品者，尤有予以重罰之制裁之必要。（二）須指定必需品製造之方法與用途，及設法減少浪費。例如，公定製麵包用之小麥粉之製造率，或爲生產以供飲料爲目的之酒精起見，禁止使用糧食，果子，糧食原料，或飼料等，

皆屬此類。

二 禁止必需品之獨占行爲

個人或經商者，凡超過正當之需要額，而作占買或貯藏必需品者；地方的或一般的獨占或欲獨占必需品者；限制必需品之供給者等，皆在禁止之列。

三 規定必需品之價格

爲抑制必需品價格不正當之騰貴計，則須規定市場交易，約言之，即國家公定必需品之價格，而禁止以提高價格爲目的之必需品生產，且防止製造與限制等。

四 統制販賣及分給之組織

戰時因不能直接經營全國必需品之販賣與分給之組織機關，是以利用固有之組織，是爲必要。政府對此，務須統制必需品之生產、運輸、販賣、儲藏、及關於交易等之設施與組織，對於不合理者，當拼棄之，而予以最有能率且公平分給之部分的改革。

五 徵發與管理必需品

如下所述，政府設定國民必需品之消費定量時，政府之責任，極爲繁重，且對國民，負有必須分給定量

必需品之義務。此時如僅採用上述之方法，則終不能獲得充分之效果，政府固可徵發必需品，然亦徵發管理製造上必要之工作所與工場等，且有被迫於直接經營分給事業之必要。關於糧食及其他部門別之重要必需品消費及分給之統制，讓以下第三節詳述之。

第二節 糧食之統制

第一 自動的消費限制

(甲) 自動的節約之價值

歐戰時，德國因勢必對付經濟封鎖，故關於糧食問題，不得不從事確實之研究，然於戰爭初期所施行者，減少工業用與飲料酒精之四成，禁止製造麵包之穀類，以飼養家畜，且限制馬鈴薯之轉用於飼料，但未至限制個人之糧食消費，此專限於因物價騰貴之自動的節約，及訴於個人道德心之自動的限制。如肉類雖有大大可節減之餘地，然至一九一六年春，未見政府之干涉，惟因一九一五年之收穫不良與輸入之減少，致於麵包供給上，發生困難，故於該年二月，決定限制小麥粉，遂於柏林，實施票券制度。

英國在戰時，糧食極感缺乏，雖如糖類係為該國內全不生產之物，然實施強制定量制度者，此乃戰爭最後一年春季之事，惟於麵包，戰時始終未施行強制定量，此間所採取之政策，乃限制國民之自動的消費。美國始終不採用強制定量制度，而實施緩進之實質的限制。美國糧食管理官胡佛氏，反對實施強制定量。氏所持之理由，可見於左：

一 美國國民之五成為生產者，或與生產者有密切之關係，是以不能以任何制度，欲加限制，亦難抑壓其消費。

二 各地方各種糧食之消費習慣，各不相同。例如，北部工人，一星期之小麥消費，需八磅，反之南部工人則僅需二磅。

三 限制貧民消費，並非所希望者。彼等日常所消費者，殊非超過維持其健康與精力所絕對必需之程度以上。

四 實行強制限制時，對家庭發行食券等，其所需要之經費，達一千萬至一千五百萬美金。

蓋對國民糧食與其他必需品之消費，強行限制之事，則變為拘束國民自由之結果，此固非所希望者，因在歐戰當時，各交戰國，亦極不願意此種實施，採取期待國民之自動的節約政策者，固視為當然。如英、

美極尚自由之國家，曾爲如是者然。又如「英國在實際上須頒佈麵包之強制定量制度明白存在時，阿斯奎司首相，因不欲德國窺知其內容計，不肯輕易採用此制度。」^①英人不喜做倣德人已實行之定量制度，且一般皆感覺澈底實行定量制度，乃極困難之事，並不容易入手，諸如此類，於戰時經濟上，實大可爲借鑑者。

(乙)自動的節約之方法

由上觀之，美國糧食管理局，其資源雖相當豐富，但不採用強制限制，首先按照國民之自動的節約，在獲得效果之方針下，受其他各機關之總動員的協力，向國民要求實行糧食節約。因此首先（一）對一般消費者，使其關於糧食品之如何重要，持有充分之理解，且爲節省浪費計，實施公衆之教育；（二）在各家庭之榮養不受阻礙之程度下，研究糧食節約之最良辦法，並予以指導，且對糧食及其榮養價值之科學的瞭解，節約及利用代用品，與增加生產等，實行宣傳運動。其宣傳方法如下：

一 實行教育的宣傳：藉報紙，學校，講演等。

二 糧食管理局出版部之活動：此不獨爲通訊機關，且爲傳達管理局之命令，規則，質疑，及其他要求等之機關。

三 糧食節約部遊說科之活動對於自願公開演說之人，務須給予便宜，且給以材料及他種種方便。

四分送關於糧食知識之文書：管理局對一般民衆，爲實行糧食節約之希望計，則廣送多種文書。此係由最高專門家調查編成者，其內容即：(甲)何物可以構成均衡之膳用菜品？(乙)因供給不充分而須節省之糧食，用何物始能代替？(丙)如何始能避免濫費？(丁)果實與蔬菜之最良乾燥法及製罐頭法；(戊)其他關於一般糧食之消費及節約等諸知識，悉印成極平易簡明之小冊。

上述宣傳之效果，國民似稍傾向糧食管理局之期望，尤以旅館、菜館及其他公衆飲食店等，似比較忠實努力於節約。總之，一般概注意於消費經濟之改良及排除濫費等，是無疑者。

(丙) 由自動至強制之過程

英國於戰時^①設立勅令白糖委員會，管理糖之輸入與分給，然至一九一六年一月，認有減少其消費之必要，故提高價格，復於二月勸告一般民衆節約消費。據該會委員稱，開戰以來，糖價雖騰貴，然消費則表示極少之減退（一九一五年之消費量，較一九一三年減少百分之五。）當時之勞動階級，隨工資之增加，故使用甜品較前更多，因此關係，政府希望國民節約之二成五分，終無實現之可能。於是祇期待自

動的限制，隨時日之推移，至一九一八年一月，始實行強制定量制度。

英國之肉類消費統制，以最初之價格爲中心，次則於一九一七年十二月十二日，限制零售商之分給數量，及公衆食店之膳食，至於個人之消費，除希望其節約外，直至一九一八年二月下旬，倫敦及其附近地方頒佈肉類管理制時止，尙未實行強制定量制度。

英國之小麥；僅能生產該國民所需之四分之一，加以船舶不足，輸入被阻，對於幾次解決糧食危機之國民，麵包問題，頗不少優柔寡斷之嫌。於一九一七年二月，政府始正式向國民勸告節約麵包之消費。該年二月，糧食大臣聲稱如各消費者於一星期內能節省一磅麵包，半磅肉類，則一年間糧食之消費，可減少百萬噸，而對各家庭之主人，欲限制其每星期一人之消費量如下：

麵包	四磅（或小麥三磅）
肉類	二磅半
白糖	一磅之四分之一

然經三個月後，糧食大臣知上述之定量，並未全被國民遵行。但局部固亦不少勵行者。如該勸（Chere）等工業地方，每人每星期之消費量，平均小麥粉各減三・〇七一磅等，以示有組織的節約之適

例。北部威爾斯地方，則較全英國無論何地，頗能實行節約。至南部威爾斯炭坑地方，則適與相反，一般均對消費節約，概不注意。學生之午膳，因母親準備過多，遂生浪費，軍隊內之賣店，兵士除領定量之糧食外，且另購麵包，至在動物園市民仍未改以麵包飼養動物之風習。辰茲斐德（Chelmsford）附近之農業勞動者，每星期一人之平均消費，約十四磅。是以戰時節約委員會，對麵包消費之計算，報告三月僅減少百分之二，四月百分之四而已。

因鑑於上述消費節約所切望之計畫，終未達目的，於是英皇以一九一七年五月二日之勅令，切望全國國民遵守以下各事項：

- 一 各人對各種穀物之使用，須實行最大之節約。
- 二 各家主須（甲）最少限量減少家內平時消費麵包之四分之一；（乙）節省小麥粉用於製造餅類，苟有可能，即須不使用小麥粉於製造麵包以外之糧食。
- 三 非經批准，不得以燕麥或其他穀物，飼養馬匹，又該項批准，僅顧及國家利益，為保存馬種計，始能給與之。

除以上外，為促國民之自覺計，即將自動的定量制度之宣傳事務，委任戰時節約委員會及其一千二

百所之地方分會實行之。此等分會之組織，富於伸縮性，適應地方之情形。為宣傳計，曾考慮種種方法，然於斯溫西(Swansea)地方，市場監督，則由情報員任命之，與主要製粉業，糧食商，及魚商等，各有聯絡，而根據由此所得之情報，製成獎勵糧食代用品之月報。中央戰時廚房與八、九所之戰時廚房，各設有電氣或煤氣竈之設備，供給一般市民之使用（不取資金）。各地方旅館之廚夫及有資格之教師等，晝夜兼教關於菜品之講義及實習。對於糧食節約之勅令，為澈底普及計，則重印此勅令，分布各影戲院。

中央戰時節約委員會，通令各分會，將節約券分給全國各教會，並令說教者，於禮拜完畢後，向會衆要求簽名。政府對簽名者，則給與記有「自動的定量限制」等字之金色鈕帶。倫敦委員會，且向各酒菜館，分送以下之傳單：

「勿浪費麵包」

如半片已足，則將全片切為半片吃！

為國民的義務，須互相努力節省麵包！

曼徹斯特地方組織研究調理代用食品之宣傳隊。家政學校，則教養是項之教師。其所設科目為麵包製造法，雀麥麵製法，玉蜀黍糕，糕餅(Pasty)三鮮飯，果實及蔬菜之貯藏法等。戶外實習，則有實習

裝置汽車，可駛至市內需要之地點。

朴次茅斯 (Portsmouth) 地方，得郵局、學校及零賣商人之幫助。郵局之傳單，分送各家庭，宣傳消費節約，學校教師，擔任講義，即連麵包業者亦犧牲自己之利益，而向市民申述消費節約之注意點。結果，擁有二十三萬人口之該市，麵包消費額，每星期一人平均減至三磅一盎斯，由節約標準量減少七分之一。既獲此種成功，於是市民大會，即決議如政府強行實施麵包限制制度，則要求可將朴次茅斯除外。

實行強制定量制之可能與否，則視此種自主的定量制度實行如何而定。從採用自主的制度之當時，軍事內閣員卡孫 (Sir Edward Henry Carson) 氏，聲稱強制定量制度，遲早總須頒布，然國民如能遵行皇帝之諭告，而將麵包之消費最少限度減至四分之一，則相信強制定度或無實行之必要。

如朴次茅斯所實行之自主的制度而獲效果之各都市，遂發起務必獲得任何獎賞之有力運動，而要求對自主的定量限制獲得成功之都市，須免除施行強制定度。有會員三萬人以上之片達頓 (Pondor-ton) 消費合作社，曾向各地戶主，分送主要糧食品名每星期之定購簿，凡購買有超過家族直接需要之虞者，則加限制。

如上所述，強制定量制度，依以上各種努力，一時乃得停止。一九一七年五月中，麵包及小麥之消費，

與去年五月之消費量，幾相等，然據約六千家族之統計，六月之消費量，比去年四月減少三分七釐，同樣七月減少七分。此種消費之減少，視其調查製粉工場內小麥粉之提出量，亦可證明。且大都市比較市鎮，英格蘭與蘇格蘭比較愛爾蘭與威爾斯，蘭加夏與約克夏及北方比較美特蘭與南部等，其減少之程度，似爲顯著。且工業用之小麥粉，其減少之程度卻甚大。

如上所述，雖有一部滿足之報告，然據其後之消息，則完全相反。九月糧食大臣龍達勳爵 (Lord Longford) 對過去兩閱月小麥粉消費之減少程度甚低，頗爲失望。甲地方每週可節約小麥粉一磅以上，但乙地方則多無若何之努力。約言之，對自動的節約之宣傳，雖獲一時的及地方的成功，然由全體之效果觀之，卻甚微少，是爲瞭然者。

是時英國政府恰接美國之公報，稱美國及加拿大之小麥供給可能量，較之聯合國及中立國之需要量，尙不足四億蒲式耳 (Bushel)，且與此關聯，而胡佛又切望美國民每星期節省一磅之小麥粉。事勢如此，故英國消費節約之必要，早已陷於絕望之境矣。於是糧食大臣於十一月（一九一七年）公布政府所切望之新定量，以作自動的限制之最後試金石，訴諸國民之愛國心，欲減少麵包及其他主要糧食品之消費。該標準定量，限麵包改爲標準法，並以消費者所工作之勞動狀況爲基礎而決定。卽：

一 從事過激之工業或農業勞動之男工，每星期消費八磅麵包。

二 從事普通工業及其他之男工，每星期七磅。

三 從事產業之男工，每星期四磅。

四 女工則照以上之規定，各為六磅，四磅，及三磅又八盎斯不等。

至其他糧食，在成年人中，則無分別，尤對小兒，更無何種規定限制，除麵包外，每星期之消費量，穀物定十二盎斯，肉類二磅，（減至半磅），白糖八盎斯，牛酪，人造牛酪（Margarine），臘油及脂肪等各定十盎斯。上述之新定量設定之切望，乃為將來實施強制定量制度之前提，固不待言者。糧食部且公布稱苟此種自動的方法，尙至失敗，則不惜施行強制定量矣。

美國既如上述，務不採用此種強制定量限制國民糧食之方針，然隨戰局之推移，對必需品則不得不訴諸更嚴重之手段，爾後遂對家庭消費，亦採用定量限制之某種形式。於是對小麥粉或白糖之販賣，乃設一種數量的限制，或對同一家庭，禁止其每星期購買定額以上之物。

第二 強制定量制度

依上述英、美各國之經驗，即可瞭然者，乃戰時糧食之供給不足時，最初則訴諸國民之公德心，而努力於自動的節約，然其供給愈至危險時，遂迫於有強制的限制各人消費之必要，於是始有強制定量制度之實現。

(甲) 定量限制之意義

自古戰時，城塞都市等被敵包圍，糧道至於斷絕，結果守城軍之給養姑勿論矣，甚至市民之糧食與其他必需品，亦迫於不得受強制的限制，此固不足奇者。最近即有一八七〇年至七一年之普法戰爭，在法之麥次 (Metz) 與巴黎等地，既已經驗矣。然而不限於一都市之局部，且向數千萬之全國民，實行強制的定量限制者，實以歐洲大戰為嚆矢。

所謂定量制度者，即政府對糧食等物品，決定各人消費之最大分量，而禁止超過定量以上之消費是也。據皮格 (Arthur Cecil Pigou) 氏謂：「英人對定量」一語所理解者，乃對某種糧食決定各人每星期得以購買之最大分量。」^① 定量制度，不僅限於糧食品，即於燃料等物，亦可實施。且不獨限於購買，在生產者消費自己之生產品時，亦適用之。

(乙) 實施定量制度之意義

關於定量制度，須在如何主義之下方可實施之問題，則須先以平等之犧牲為根本目的，如符合此主義者，方可考慮減少各購買者之分量制度。然若按照此種原則，則最貧者之購買，縱可減少若干，而富者卻更可大量消費矣。在民主主義之今日，尤在必要定量制度之國難時期，此種現象，無論如何，決不能容許其存在。苟採用定量制度，必須完全依據與上不同之原則，換言之，即以最少之總犧牲為目標。『此種主義，對某一人之購買者，其允許消費之物品之最後單位，以分配與其他無論何人皆能同樣滿足之最後單位為目標。更廣義言之，即定量應以必需^①為基礎。』^②

(丙) 必需之食量

欲決定定量，則須先與可利用之資源及需要對照，以便計算消費節約所需之數量，按照人口，以求各人之消費額。此時於糧食方面，當然有考慮每人必需之最少食量之必要。歐戰時，英國糧食部，對於製作科學的定量計劃，力加研究，於一九一七年二月，被委研究之斯普力克斯 (Dr. Sprix) 博士，乃發表食物與其節約法之論文。^③ 據博士稱：吾人生活上最必需之蛋白質，無一定取之於獸肉之必要，於魚肉，乾酪，雞蛋，麵包，及牛乳等物中，亦可充分獲得，且無何種阻礙；並稱實際上，健壯者每日無須使用一盎斯以上之肉類。且依博士所述：普通每日一一人所需之熱量，約三千加羅里，然如欲獲得此種熱量，則需包含三千四

百加羅里熱量之食物。蓋於調味時，及不能吸收消化之部分，皆有所耗減。且蛋白質每一盎斯，須給與百十六加羅里之熱量。博士且嘗製出若干標準菜單：第一即以從事輕易工作之民工為標準，如有三千加羅里之熱量即夠。茲舉其一例如下。重量除糕類外，一律均為調味前之重量。

早餐

麵包	三盎斯
燻肉	二盎斯
雀麥麵	一盎斯
牛乳	二盎斯半
白糖	半盎斯
牛酪	半盎斯
茶	
午餐	
肉	三盎斯半

馬鈴薯

八盎斯（或米二盎斯）

豆

一盎斯

乳糕（米、牛乳、糖）

五盎斯

蘋果

四盎斯

茶會

麵包

三盎斯

牛酪

一盎斯半

茶、牛乳

二盎斯半

白糖

三分之一盎斯

牛酪

半盎斯（糖果醬 二盎斯）

晚餐

麵包

三盎斯又四分之一

乾酪

二盎斯

呵呵牛乳

三盎斯

白糖

三分之一盎斯

其次，對事務方面之男子與勞務方面之女子，乃稱每日有二千八百加羅里之熱量即夠，且發表關於彼等之標準菜單。

歐戰前德國成年每一人每日平均攝取糧食之熱量，為三千六百四十二加羅里（其中二千九百二十七加羅里，乃以本國產之糧食，得以供給者計算，）後因戰局之發展，同時其熱量減少如下表所示。

歐戰時德國國民一人每日攝取糧食量（單位加羅里）

戰前平均	三・六四二
全（國內產量）	二・九二七
一九一四年分配之標準	二・八〇〇
一九一五年全上	二・八〇〇
一九一六年夏季同上	一・九八三
一九一六年冬季同上	一・三四四
一九一七年全上	一・五二二

但食量若僅以熱量，則不能判斷其適否，必須研究適當分量之含水炭精，脂肪及蛋白質之存在，消化與嗜好之適否及其容積等。

如上所述，當決定定量時，對國民之生理的要求，至少必須予以最低之限度。苟忽略此點，而規定定量過低時，則陷國民於饑餓，然至此時，其國家早已喪失其戰爭能力矣。

(丁) 定量之平等性

定量對於國民，必須平等。然因年齡，性別，及職業之關係，有時定量亦生差別者，此在理論上，固無不合。至對軍人，服激烈勞動之工人，病人，小孩等，亦須設個別之定量，或附加定量。如上述英國之自動的定量，亦設有相當之區別。一九一七年八月，德國所公定之糧食定量，亦比較複雜，其定量之內容如下：

每星期一人之定量

麵包

一·九五〇 格拉姆

肉

二五〇 格拉姆

馬鈴薯

七斤

牛酪

三〇 格拉姆

人造牛酪

四〇格拉姆

此外如蔬菜、果實、麵類、魚、莢豆類、及鷄蛋等，乃視物資之有無，定其分量而分給者。又除此定量外，對於特殊工人及自十二歲至十七歲之男女兒童，亦定特別給與。例如：

重工工人 小麥粉每日二九五格拉姆，肉每星期三〇〇格拉姆，脂肪每星期一〇二格拉姆。

最重工工人 小麥粉每日三七〇格拉姆，肉每星期三五〇格拉姆，脂肪每星期一六五格拉姆。

礦山夜工工人 小麥粉每日四四五格拉姆，肉每星期四二五格拉姆至五〇〇格拉姆。

十二歲至十七歲之男女兒童 小麥粉每日五〇瓦。

(註)若攝取上述之定量，普通人可獲二千加羅里左右之熱量，重工工人可獲二千五百至三千加羅里之熱量，此種計算，並不感不足。

定量之如此複雜，其原因一為使定量適合事實，一因物資不足而可視為自然的現象，至皮格教授從行政之便宜上，謂『對普通市民，以平等分給為佳』^①一語，有難置信之地方。此外，如坎南(Cannan)所言，於同等資產之家庭間，所使用之必需品，其比率亦有大差者：如某家庭多用麵包，某家庭則多用肉與牛乳。若平均分給之，則各家庭亦不得不僅取其人數所需之物品，至男女、年齡、職業及其他種種成爲問題。

者，亦須加以考慮。如此，須設立緩和規定，即無論取用魚肉之一定量或米之一定量，均無關重要也。

要之，制定定量時，必須考慮者，即（一）國家可確保之供給數量；（二）國民之生理的必要；（三）國民間之平等；（四）於實行上行政的便宜等諸條件。苟國家欲強制實行定量，而禁止定量以上之消費，則對該糧食定量，國家非保證其供給不可。國家既制定定量，於其實行是否全部為國民所遵守之問題，若不加以何種顧慮，則其責任實無從回避矣。定量制度者，要皆規定各軍人之糧食，而使國家必須予以供給之軍隊給養制度也。法國對要塞地住民之給養，以一八九〇年五月五日之法令，規定為軍部之責任。因此，如下所述，政府則干涉定量物資之生產分給，或制定最高價格，使貧人可以購買，是為必要者。

（戊）定量制度之效果

定量制度卻易惹起浪費之物議。如歐戰時之英國，此種主張，頗為囂然，但「英國至少對於勵行之定量制度之物品，未見有浪費之實例。肉類、牛酪、及乾酪等，於實施定量限制之期間內，減少其消費量，且為生產此等物資於國內所必需之飼料，亦得減少其輸入量。英國並未限制麵包，惟德國實行之，消費量有減少者，乃屬事實。如某國因實施限制麵包，結果反而有增加消費者，其原因，或由於實施限制前，國民之麵包消費量極少，或因限制制度，運用不當，或因麵包券之重複交付與其他錯誤。」

法國全因緊縮政策之結果，發生糧食之缺乏，同時又與由於自動的消費節約並起，故頗收效果。其一九一八年度消費之減少，可以算出麵包減少二成二分，白糖四成六分，米六成，乾料六成五分，脂肪品肉類則無，其餘約三成五分。此種緊縮，全行一年。法國之實施，較德國等之緊縮程度，頗為遲緩，國民之反對緊縮政策者，亦無大影響。且緊縮政策本身，不至妨害國民道德之維持。是以於未來戰爭，縮小消費之事，似具有實施性與可能性。

實行定量制度時，因定量之決定與分給方法如何，有時或可產生浪費，故須分給計劃之得其當，且有開關各區各地家庭間之物資容通之途徑，俾得有適當處理之必要。此時對白糖及小麥粉等耐久品，與肉類等容易腐壞之物，須注意其處理上之差異。

第三 糧食之能率的使用

(甲) 代用品之使用

戰時為愛惜重要糧食計，則先有以重要程度較輕或數量較多之物品，作為代用品之必要。歐戰時，被封鎖之德國，乃利用學者，專門家等之智識總動員，指定一萬種以上之代用食品。用甜精(Saccharin)

代糖，人造牛酪代牛酪等事，早已實行，至於咖啡，亦從某種樹果取獲其代用品。開素爾博士於一九一六年春，曾在德國目擊由麥桿取出一種富於滋養分之穀粉，其製造工場，約有十處，又見從灌木類之嫩枝，採取滋養品者，亦告成功，故德即從瑞典輸入灌木類，且又見從海草及葡萄藤中，取出某種糧食等。然上述之「一萬種以上之可能代用品，其於學術上固頗有興趣，但從其榮養量計之，尚不及德國國民需要量之五十分之一，實用上之意義，卻甚少。」^② 德國亦曾努力於由無機物中採取食物，然終未見成功。

英國因缺乏獸肉，亦曾獎勵使用魚肉。於一九一七年三月，設置魚肉食委員會及淡水魚委員會二機關，以爲魚類之增加供給與獸肉之代用，俾得獎勵消費。該年四月，糧食大臣，請斯普力克斯博士發表關於魚肉榮養價之研究，及意大利人皮阿次坦(Piastan)氏之醃鯷魚法。在他方面，政府又設定禁止菜館等使用獸肉，即所謂「無肉日」^③，並命以魚肉代之，因此，市民漸次慣食魚肉，且其需要，亦告增加，遂使其價格騰貴矣。

日本作戰時之重要糧食代用品者，應獎勵雜糧與菜類代米，魚類代獸肉，尤應注意者，即滿洲生產之雜糧。然若作有效的實行，則須知有極大之困難在。吾人對於已成習慣之食物之變化，具有極大之適應性。例如，以米食爲習之東方人，若做歐、美，採食麵包，於生活上決不感覺大痛苦。然「欲轉變整個

社會全體之習慣，則不能迅速實現。苟欲轉變，則需極大之努力。例如歐戰時，英國對於輸入肉類，頗感困難，故不能如以前之浪費牛羊肉，於是不得已而實施節省肉類之消費，遂將從前之菜品，完全推翻而重新改製。經過相當之困難，始考案出新菜品方法。何況如德國物資供給非常缺乏之國家，則其國民生活，非全與平時不同不可。且個人須一一思考各事。此雖痛切使國民洞悉須舉國一致努力戰爭而始收相當之效，但在他方，卻發生不得不始終費盡思考之極大煩惱。平時習以為常而不深究其意義之事，今急須轉變，實為煩擾。● 由此觀之，可知戰時利用糧食代用品而欲普行於一般者，非為易事。且所謂代用品者，在嗜好及其他諸方面，均較粗劣，可謂殆無喜用之物品。是以上述如德國之事實，於學術方面，雖有代用之可能性，然極缺少實用性。

故戰時要求國民使用代用品者，不專待其自動的愛國之精神，且有採取強制方法之必要。歐戰時各交戰國，因欲節省作麵包之小麥，乃用法律規定以馬鈴薯粉及雜穀粉（大麥、米、玉蜀黍、燕麥、黑麥、及豆等）混用小麥粉，製造麵包。英國於一九一七年一月二十九日，以新法令規定製造麵包時，對小麥粉須混合百分之五乃至百分之十之雜穀粉。然製造麵包者，對此混合新原料，乃大感技術上之困難，其所製造者，多係無味或不消化之麵包，結果反而浪費不少。該年六月末，倫敦麵包協會，乃向首相陳述使用雜

穀反而發生浪費之情形。混用雜穀之麵包，雖係最佳者，但對小孩與老年，悉過粗陋，且因製法不易，頗多損失，又如調味不良等，皆為不可掩蔽之事實。

戰時美國，因小麥之自動的節省，尙未充分，故對零售商人或消費者，規定購買一定量小麥時，亦須購買同量之代用品，此法由一九一七年一月二十八日起施行。所謂「均半規則」者，即指此也。該規則之要旨如下：

一 由零售商人向消費者之販賣 此時即要求販賣與小麥之販賣量同量之代用品。

二 由製粉業或批發商人向零售商人或消費者之販賣 此時不能自己販賣代用品。如零售商人既購買所要求之代用品，且獲得其對象之麥粉購買未畢之證明文書則足。蓋因（一）製粉業者及批發商人，未儲存代用品或無便宜時，而販賣代用品，實不經濟。此種情形，寧使在該地營業之糧食雜貨商代之為宜。（二）大部分之小麥製粉所及經紀批發商人，其地位殆與穀類之生產無關係，職是之故，苟令彼輩儲存代用品，則運費不僅變成需要之二倍，且於當時之運輸狀態，並無容許此種輸送之餘地。

三 對麵包業者，最初不適用此種規則，自二月三日起，始要求混入百分之五之代用品。至該月二十四日，代用品之比率，乃增至百分之二十，自四月十四日又增至百分之三十三，入五月後，則減至百分之

二十五，至八月二十八日復恢復百分之二十，直至十一月十四日，始廢止小麥代用品之規定。

四 認定爲小麥之代用品者，種類如下：

玉蜀黍之粹粒，玉蜀黍粉，玉蜀黍澱粉，小麥澱粉，大麥粉，馬鈴薯粉，甘薯粉，黃大豆粉，白米粉，燕麥之粹粒，壓燕麥，蕎麥粉。

迄至適用此種均半規則之前，各個人之自動的節約之效果甚微，然至採用上述之強制方法，小麥始發生節約之效果。但關於強制購買代用品之點，頗招物議，且被多方責難，質問是否有採用此種急激方策之必要。零賣商人，於維持其營業之必要上，以糧食管理局之代理遊說資格，努力於疏通顧客，遂漸獲其諒解。此種規則於實施上感覺困難者，厥因運輸之遲延，多數地方，不能購得代用品，且將反對該規則之主要點，列舉如左：

一 最普通之反對：即關於家庭消費，在購買一磅小麥時，須購一磅代用品，然於麵包業者方面，限制每三磅小麥，方能購買一磅代用品。此種結果，不外廢止製造家庭用之麵包，而增加麵包業者對麵包之需要。然對此種反對，且有以下之反駁者：(甲)家庭代用品，可供各種用途，不必只限於混製麵包；(乙)代用品所以加入家庭用糧食品目中者，主要原因，即其榮養價值，有不亞於小麥者。

二 其次普通之反對：即於平常可購買小麥粉之家庭，依「各半規則」所強制之同量代用品，豈非歸於無用耶？豈不用作飼料耶？對於此種反對，亦有以下之解答：（甲）聰慧之主婦，能將代用品，調理佳味，以製不亞於使用高價品之糧食，而使食桌，華美可餐；（乙）因當時之物價關係，多不能浪費代用品。儉約之主婦，能使用代用品而努力調製新式之菜品，頗足供家庭烹飪之改良。且縱有可供鷄、豬及其他家禽之部分，然此等為維持糧食供給起見，亦為必需之構成要素，是無庸反對者。

三 農民階級，因向食粗製麥粉，今欲強制彼等購買其他代用品，實感非常之痛苦。因此，曾發生激烈之抗議，遂將某省，劃為例外，在給與充分之證明時，上述之規則，則不適用於農家。

根據此種各半規則所節約之小麥額，正確數目，雖無從探知，然美國人平常之消費，每百磅小麥，需三十七磅代用品，由此觀之，實施均半規則，則可節省約三成一分五釐之小麥。因此，自一九一七年至一八二一年，美國得輸出一億二千五百萬蒲式耳之小麥與小麥粉。此負於全國三十五萬零賣商人協助之力者實大。

（乙）糧食半成品抽出方法

如上所述，戰時為愛惜重要糧食計，要求各家庭及麵包業者，使用一定之代用品，然更希望重要品之

經濟的使用計，故關於由糧食原料抽出半成品之方法，亦有加限制之必要。拿破崙戰爭當時之英國，麵包業者，早已使用多量麥麩。歐戰時各交戰國，欲於小麥粉中獲取最大限度之製粉計，均以法令採用確保一定率以上之製粉政策。德國早將雜穀粉等混用麵包，同時亦使用提高小麥製粉率之粉類，作所謂「戰時麵包」^⑥，以供一般國民之食用。英國亦於一九一六年十一月二十日，頒佈新法令，命令各製粉工場，於從各種小麥製粉時，較之以前，須抽出更高率之小麥粉。根據此種命令，製粉工場，嗣後乃放棄抽出與小麥粉重量之七成相等之小麥粉，而須抽出七成六分。一九一七年一月一日以降，限於照此比率所抽出之小麥粉，始可用於製造麵包與其他糧食。此種命令，實為英國「戰時麵包」^⑦之啓端。以前，小麥之製成小麥粉，供人消費者為七成，而其殘餘之麥麩，供動物飼養者為三成，自將製粉率提高後，遂變為七成六分與二成四分之比矣。換言之，即節省動物之飼料，轉為人糧是也。此七成六分之製粉率，由一九一七年一月二十九日起，提高至八成一分，自二月二十四日以降，如上所述，乃強制使用雜穀粉，以製造麵包。

茲不可不注意者，即法國雖亦提高製粉率為八成五分，但結果，『稍有過度之虞。蓋因麥麩與小麥粉，同失其榮養價值，且不能肥養家畜。農民即困於飼料之缺乏，且家畜又能高價出售，故至利用小麥作

飼料矣。」●

由上觀之，各交戰國，自戰爭中期以後，除輸入若干白色小麥粉外，其他殆無，即對於病人，亦僅能照藥單供給。且麵包係混用雜穀粉，所以白色者變為褐色，其營養與保健的價值，固然增加，至於滋味，則極粗劣。聞法國「於一八七〇年至七一年，巴黎被圍時之巴黎市人，當時食用之麵包，其黑色之程度，殆與一九一八年相等。」●

政府欲徹底實施此種小麥製粉方法，則不得不向製粉工場強制統制。德國之帝國穀物局，●乃徵發管理一切國內生產之穀物，且又直接經營製粉工業。並將全國八·九百所製粉工場，悉置於穀物局管理之下，同時對於自治團體及農家自用之約二萬小製粉所，亦加統制。英國自一九一七年四月二十日起，亦將一星期內生產五袋以上之工場全部，置於糧食部管理之下。自七月三十一日以降，即未滿五袋之小工場，亦全加管理，於是小麥粉之製造，完全變為政府之專賣事業。關於英國因提高製粉率所生之效果問題，首相於一九一七年八月一日，曾將戰時之麵包政策，陳述於下院，且謂每星期得節省小麥七萬夸爾（Quartern）等於全消費量七分之一，且國民對於麵包之品質，亦漸釋然。國民既成習慣，而製粉業者與麵包業者，於技術方面，亦頗慣熟。

日本於戰時，對於主要糧食之米之節略方法，有限制精製之必要，此當可推想者。蓋因半精米，較之純白米，於保健上，實有效耳。日本陸軍，自大正三・四年戰役以來，將半精米運往戰地，且獲優良之成績。

據稻垣乙丙博士之研究，日本內地之糙米，每年平均產額為五千八百萬石，其中除全米糠中取出最初搗剝部分之一成，而在其殘餘米糠中所含有之蛋白量，等於日本現在所屠殺之牛肉中蛋白之四成二分，與魚貝（或由養殖者，或由漁獲者）肉中蛋白之七成二分，且其熱量，等於米量之五百四十萬石。如此可貴之糧食，僅消費於鹹菜（譯者註——日本用米糠醃菜）飼料、及肥料之類，甚且拋棄之，實為可惜。糙米飯或半精米飯，向皆謂為阻礙消化及滋味不良，但此可由煮法及攝取法彌補之。戰時須以節省糧食之國家的必要為機會，將精米之習慣，改良糙米，非不可能。勵行限制精製之方法，固為難事，苟政府頒佈下述之戰時米穀專賣制度後，則行之較易矣。

（丙）限制糧食之用途

戰時為愛惜糧食計，自古即有實行限制用途者，如拿破崙戰爭時代之英國，曾禁止或限制以穀物製造酒類、澱粉或化粧品者。^①糧食用途之限制，約有二法。第一即限制用於糧食本身者，如限制用於釀酒，及人糧用於飼料等是。第二即限制用於糧食以外之製造者，如禁止或限制脂肪用於工業方面是。

限制糧食品利用糧食本身之製造者，茲先舉一例證之，卽限制酒類之釀造是也。歐戰時，多數交戰國，曾實施之。德人乃酷嗜飲酒之國民，「其消費之分量，麥酒達日本之二百倍，火酒達三十倍，葡萄酒達日本酒之二倍以上。」^①然一至大戰發生，則限制酒精飲料約六成，後漸迭加限制。但工場用酒精之製造，則概在例外，且作原料節省穀物者，則利用白糖副產物。卽俄國國民，亦不得不割愛倭加酒（Vodka）矣。英國於一九一六年春，亦將戰前每年三千六百萬樽之麥酒釀造額，限制爲二千六百萬樽。此因多數國民，出征戰場，且法國麥酒亦減少輸出。然因船舶與糧食之缺乏，於一九一七年一月，遂有重新限制釀酒額之必要。據下院所指摘者，自戰爭開始後一年內，備百四十萬噸船，爲運送釀酒用之原料，而釀酒所消費之糖，則達三十萬噸。糧食大臣德文波得（Hudson Eubank Kearley Devonport）嘗謂釀酒限制政策，其目的不在禁酒或改良社會，實爲「麵包對麥酒」之問題。如將一九一四年之釀造額三千六百萬樽，限爲千八百二十萬樽，則可節省大麥二十八萬六千噸，白糖三萬六千噸，麥屑一萬六千五百噸，至於輸送，勞力，及燃料等經費，固可完全省略矣。所節省之大麥，可代小麥之用，從前農民之大麥屑僅得二成半，而今則可獲五成矣。遂以三月二十九日之命令，將一九一七年之釀酒額，限制至一千萬樽，然釀造額，較之戰前，乃減少三成以內。結果，則使麥酒之零賣價格急騰，而超過戰前價格之十倍至十五

倍。一至夏季，消費者迭增不平，產業不安委員會，關於此事，亦有報告。埠頭工會祕書長，且以書面呈報首相，指摘工人因減少麥酒供給所發生之危險，並陳述多數工會之工人，因此而拒絕時間外之勞動，依其意見，即宜釀造與戰前比重稍低之麥酒二千六百萬樽。彼且深知國內儲有多量之外國產麥麴 (Malt) 與大麥，可利用釀造輕麥酒。

於是政府亦注意此問題矣，且立即向軍需工業工人及其他服務於激烈勞動者，採取準備更多量輕麥酒之處置。因此，於一九一七年春，二次改變限制麥酒，努力於迎合麥酒消費者之意，遂至發見妥協之途徑矣。此種輕麥酒，稱爲「政府麥酒」(A.T.O.)，酒精分量稍少，且政府作爲軍用，亦需要此種飲料也。

限制某種糧食，用於製造食品者，例如戰時有限制白糖等製造嗜好品之類。德國自一九一五年十二月以降，限制或禁止將白糖、脂肪、牛乳及雞蛋等重要食品，製造可以缺乏此等原料之嗜好品。遂定一甜品規則，對一九一六年之白糖消費量，限爲戰前之半數，而由白糖分給所分給之。該項規定，且禁止牛乳、牛酪、脂肪等用於製造餅乾及朱古力糖爲營業之消費。後又公布製造餅乾規則，對各種餅乾之製造原料，各定許多限制。一九一六年一月三十一日，更禁止軍用以外，製造肉類罐頭以營業，且對製造臘味，亦加一定之限制。

美國對以小麥粉爲原料之餅乾 (Cracker)，葱管麵 (Macaroni)，及麩質麥粉等之限造，各加限制。

英國根據一九一七年一月十一日之命令，禁止白糖或朱古力糖製造上等餅乾或饅頭餅乾。以前倫敦西街 (譯者註——West-End位倫敦市西，有宏麗之店舖，及華美之住宅，爲上流人士居住之地方) 之朱古力糖價格，每磅約值五先令或五先令以上。戰爭期間，初亦有主張完全加以禁止販賣者，然糧食大臣則反對之，彼謂此舉不獨惹起多數朱古力糖製造業者之失業，且兒童失去有價值之糧食，於是乃僅禁止製造零售價格一磅四先令以上之朱古力糖及甜食等。魯易·喬治氏之女於六月結婚時，適爲禁止糖品之期，故新娘所定之糖餅，俱付缺如。同時糖餅或朱古力糖製造業者，亦受限制，於一九一五年之相當期間內，不得超過其所用糖量之五成以上。於二月後，該數量除減至四成外，該項命令，復加擴張，除製造糖醬 (Jam)，糖果 (Marmalade) 及煉乳外，且適用於含糖食品之製造等，再兩月後，該項限制，更減至一九一五年二月使用量之二成五分。

戰時轉用飼料於人糧之政策，多數交戰國，亦曾採用。德國飼料多於食糧者約二倍，是以僅禁止麵包原料之穀物作爲飼料，每年亦可節省二百萬噸。飼料與人糧之代替性，於世界大戰時，曾發生有趣味之問題。德國於「戰前固爲當然，即於戰時之飼料，對平時糧食，幾能維持二倍弱之比例。但至戰爭末

期，人畜均陷於饑饉，結局釀成總瓦解之勢。此時德國雖努力以飼料代用糧食，然國民之習慣，肉食爲其絕對之必要品，故不能澈底實行。德國苟堅決實行家畜之澈底的屠殺，則其因糧食不足而致崩潰之事，於數年間尙可不致發現。①開素耳博士亦謂德人之肉食量，一般過多，尤以戰時勞動工資之增加，更促進肉類之騰貴，而罐頭業者所以不經濟的使用多量之肉者，亦爲缺乏肉類之重要原因。克洛波爾博士（Dr. Kropfel）於戰時曾著一書，②謂「現時之戰爭，即闡明最近數十年內，吾人對國民給養上，尤其榮養品之選擇上，有所錯失。第一卽爲用肉過多，如將今日肉類之使用量，與百年前互爲比較，則約達四倍。……減少肉類之消費，於健康上，並無不利之結果。……戰爭期內，如強制給養全穀，德國則可繼續更長期之戰爭，」博士如此勸告德人由肉食轉換穀食。

英國於戰時，最初採用限制家畜早期屠殺政策，後因缺乏飼料，且有轉用人糧之必要，故自一九一七年夏起，乃改變以前之習慣，且獎勵屠殺未成熟之家畜。劍橋大學農學院長伍德教授（Prof. Wood）曾於其著作之小冊中，亦謂：「過去英國之牧畜業者，曾供給世界最良之肉類，但最上等牛肉，在英國一般視之，早非經濟矣。家畜成熟之最後期間，於給養上，頗需高價。卽爲增加後期之肉量計，其所消費飼料之分量，較之初期，尤需加多故也。今因船舶受敵國潛水艇，損失頗鉅，輸入家畜養料之船舶，乃至減少。」

此時，關於國內家畜資源之減少，並無何危險，而於將來復興作最重要之要素者，則不得不以保護種牛爲宜。」

以上所述，乃關於限制糧食用於製造糧食品或飼料者，但此由保存資源之見地觀之，使糧食以最經濟之方法，爲被人類可以攝取其用途所行之政策。縱不加以若何限制，固屬不經濟，然而該糧食結局仍爲人類之榮養，乃無疑者。

若將糧食用於人糧或飼料以外時，該項糧食，結局不爲國民之榮養，而成無爲之消耗。在糧食缺乏時，吾人必須努力避免此種現象。在此種意義上，戰時糧食用途之限制，首應注意者，乃在工業方面之使用。一九一六年一月六日，德國公布關於油脂之規定，禁止牛酪代用脂肪，及人造牛酪，人工食用脂肪與食用脂肪等用於工業方面，且限制肥皂工業使用植物性及動物性之油脂。

英國於一九一七年五月，糧食大臣禁止除新批准外，不得由穀物製造糊粉。嗣後關於糊粉之供給，僅准洗用衣領，至於內衣、檯布、茶巾及工作衣服等，則均不准用糊粉。同時又禁止製造飼養家犬之餅乾，與給養雉等鳥類之飼料。美國於參戰後，做法英國者頗多。

上述關於限制糧食之用途，其可適用於戰時之日本者，首爲限制清酒之釀造。日本爲釀造清酒所

耗之糙米，年額約達四百五十萬石，佔國內消費米之約百分之七。全國造酒工會之中央會，每年似有呈送次年度協議決定之釀造量者，故在戰時，即可根據此等機關，加以限制。雖云戰時，亦不能完全禁酒，且亦有因財政上之關係，是以禁止釀造，僅可限於危急緊迫之秋。若限制釀造清酒時，即須承認製造利久酒（Liqueur）等之代用品。

人糧對飼料之問題，日本亦不能輕視者，然因食肉分量較少，故不至如歐、美人發生脂肪與穀物之代替問題。由此點觀之，日本之戰時糧食，不得不謂缺乏彈性也。故日本對於糧食自給，實有絕對之必要。將來滿洲等地，苟畜產發達，於獲取戰時糧食之彈性上，一好機會也。

（丁）保管糧食之改良

欲使糧食不至發生浪費之虞者，則國民須善於理解各種糧食之性質，對其保管與調理等，亦有予以合理的指導之必要，是不待言者。歐戰時，英、美等國，俱注意於此而努力宣傳者，業敘述矣。此外關於因糧食之腐爛而防止浪費者，亦應加以注意。因此，須注意於糧食保管法，尤其有普及冷藏設備之必要。歐戰當時，英、美等國，其新式之冷藏設備，頗能利用倉庫、火車、輪船及建築物等，且普及於各家庭，但法蘭西等國：「冷藏事業，於一九一四年前，尙未脫幼稚時代。屬領地有冷藏設備者，僅馬達加斯加（Madagascar）」

及塞內加爾 (Senegal) 二地，計只三處，而冷藏船舶，亦不過五艘而已。港灣設備冷藏倉庫之容積亦甚少，因而冷藏貨車之數，亦不多見。戰時爲僅對於補給軍隊之凍肉，亦須大加擴充此等設備。」

英國因於平時由美洲、澳洲等地，輸入多量之生肉，故於冷藏船、冷藏庫等設備，頗有進步。政府爲管理肉類，於一九一五年四月，開始徵發澳洲航路之冷藏船，該年十二月二十二日，遂完全徵發英國船舶全部之冷藏船。倫敦地方之肉類分給市場，開有四十一外國與屬領地之冷藏公司，可知其冷藏設備之普及。此等設備，戰時全部置於英政府統制之下，以資保管輸入之肉，且防止腐爛，於適當時得分配之。

第四 糧食分給之組織

如上所述，苟欲施行定量制度，國家對於國民，其定量之物品，實有澈底普及於最後止之必要，然對自動的限制，亦須以同樣精神，處理糧食之分給。爲完全分給糧食計，首先須確保糧食之供給，固不待言。因此，一方面固須研究增加糧食之生產，禁止輸出，及其他各種節約之方法，然另一方面，苟戰況與財政經濟等能允許，亦有企圖由外國輸入之必要。以下如統制貿易章中所述政府自己務必深入世界市場，以圖取得所需之物資。出征軍如德國會實行者，凡戰地之物資，苟可利用於本國者，務必一律遞送爲必要。

(甲)糧食分給之政府管理

若欲糧食獲得確實之分給，在政府則宜有直接管理之時。向不喜營官辦事業之英國，於歐戰時亦將各種物資分給事業之骨幹，收爲政府機關之直營。至於糖類，在開戰稍後，設立勅命砂糖委員會，以收買蔗糖，同時又獨占輸入之白糖，並管理國內之精糖事業。精糖業者，由政府以一定價格，購領原料糖，又以與政府協定之價格，將精糖賣給政府，政府則賣與批發商人，批發商人又於購入價格一百分之四之一以內之利益，分給零賣商人。政府雖無使零賣價格完全統一之企圖，然若以不當價格販賣時，即採取停止分給等必要之制裁。政府分給精糖與批發商人之分量，乃視後者於戰前年度之購入量之比例而定。批發商人於同一主義之下，分給零賣商人，零賣商人力持公平，以賣與顧客。此種分給方法，有漠視戰時人口異動之嫌。換言之，即自戰爭發生以來，繁榮地方，乃有稱分給量之過少者。又各購買者，向多數商店，發生聚買多量物品之不正行爲。

政府爲革除此種弊端，乃根據票券制度，決定實行定量分給，自一九一七年十月一日以降，即命地方糧食統制委員會，對未註冊之商人，不准零賣白糖。而對此等註冊商人，則於白糖委員會，分給現物。其分給量，乃依各商人自稱顧客之戶數而定。各戶主由地方糧食統制委員會，接受白糖註冊票，而將半票

寄托上述零售商人，且依此票，每星期只能購買一次之分給量。凡購買之數量，每次悉記入寄托於零售商人之註冊票內。每星期之分給量，乃依國內儲積之增減而變更。各戶主雖無必定須購買該星期內之分給量，但不能延之他星期。菜館與食堂等所受之分給量，乃按其餐數而定，其量定為四星期以內。此種戶口註冊，嗣後乃以個人註冊代之，對個人各交以糧食票券，旅行者則給與副券 (Coupon)。此種副券，因在戶口註冊中，發見由構成戶口之變化與旅行而生之重複。

英國為合理化肉類之分給起見，自一九一七年十一月以後，對全國之八大中心地方，各命其組織批發商人之肉類供給合作社，而要求批發商人，須加入其中之一，否則不給營業證書。此種合作社之設立，對於結合與統制批發商人，係為緊要之處置。從前之肉類交易，因競爭特別劇烈，故有組織此種合作社之必要。此種合作社，既可為政府之代理機關，又可為契約之對手，實為肉類統制組織之骨幹。合作社之組織，全體以社員之財政的保證為根據，而擔任政府機關始不能辦理之許多雜事。該合作社因扼肉類交易徑路之咽喉，故可獲得各種情報，而能規正統一社員之行動，宛若各地方之經濟參謀本部。但與陸軍之參謀本部不同，其董事、顧問及委員等，各由社員內選任，對合作社負責。其主要職能，即在領取糧食部所購之肉類，而根據地方肉類分給委員會（由家畜監督官，地區肉類代理商，肉類輸入商，批發商

人，及零賣商人等組織）所定之計劃，分給各社員。

同月命令地方糧食委員會，調查以十二月二十七日爲結束之四星期中各零賣商人所買賣之肉量，作爲小營業者暫行之分給量標準。該月末，家畜及肉類交易者，全部實行註冊，且予以證狀。糧食大臣因受十二月十一日家畜市場價格騰貴之刺戟，乃發命令，限制零賣商人所販賣之肉類，定爲與十月中之販賣額同量。因逐次實施上述各種設施，於是自農場以至肉商之家畜購買及肉類之分給，皆略完成其完全統制之準備。十二月十二日，公布肉類令（限制零賣）將截至一月十三日四星期內可販賣之肉量，限制十月中同期內之販賣量，以抑制聖誕節休息日將要增加之季節的消費，並公布公衆膳事令，對公衆食堂，設定每星期一次之無肉日，且限制其使用量，顧客每人午餐與晚餐，各爲三盎斯。此種方法，於限制此最不安定之期間內之需要，雖有若干用處，然至調節不平等之分配，卻無若何效果也。倫敦及其他各大都市，遂發現肉類行列，甚至零賣店，亦陸續閉門。

政府遂於聖誕節之前晚，決向農民，收買所有之家畜，合計輸送及分給中之全部費用，而以全國同樣一律之公定價格，賣給肉店。家畜糶賣人，由政府機關任命之，於各市場設置公式評定委員（由農民販賣商人與糶賣人各一名組織）對所有之生獸，以便秤量與秤價。

一九一八年四月，設置肉市 (Smithfield) 管理局，規定以下三項管理計劃：

- 一 爲供給及管理家畜而創設地方機關。
- 二 爲統制需要而採用全國的定量制度。
- 三 爲調節分給而改良肉類之交易。

以下就其實施之計劃概述之。先將全國分爲十四處家畜地區（各地區屬於家畜監督官之管轄），更細分市場區，各市場區，包含數村鎮或糧食統制委員會地區，而於其地域內，各有一處以上之家畜市場。地區家畜顧問委員會，以撫佐家畜監督官爲任務，其組織即由各地區選出農民二名，糶賣人一名，肉商一名，及家畜經紀人二名等。市場之管理，於糶賣人首席監督之下實行之。糶賣人收買農民之家畜，而賣與肉商，且須服務於政府。其手續費，牛一頭徵收六先令，羊九先令，此外均禁止一切私的收入。家畜由評定委員分爲第一至第五之等級，對各等級，乃按照一九一七年之家畜（販賣）令，適用各種別之公定價格。糶賣人與農民交易家畜時，即提交證明書，作爲請求金額之憑證。

定量販賣制度，乃根據一九一八年二月二十五日倫敦及鄰接市鎮之給養定量令所創定，至該年四月七日，擴充於全國。各戶主收領所分送之肉類票券購買單，以便將所需要之物品，提示於糧食統制委

員會，以待肉類票券之交付。各戶主在六個月內，在不得任意變更規定之下，指定一肉類零賣商人，專向此零賣商人購買。零賣商人即按照此種專屬顧客之數目，從批發商人每星期供給所需之肉量，批發商人又合計此等專屬零賣商人之需要量，而由批發商合作社供給之。然實際上，此等需要量，恆少於預定量。蓋因每星期一磅（在四分之三磅時亦同）之定量，尤其在蘇格蘭及縣市地方，有多數戶主不購買定量內之物品也。

政府對倫敦及其鄰近市鎮，各予以特別之設施。含有英本國總人口四分之一強之該地方，其住民所需之肉類，概仰給於倫敦肉市之中央肉類市場。一九一四年內，由此種市場經手之肉類總量，計牛有百萬頭。羊有七百萬頭，此等肉類，均由國內各地方，北美洲，南非洲，澳大利亞及新西蘭等地方源源而來。是以倫敦肉市，實為世界肉類之中心市場，其市價即為世界各地價格之水準。該市場內，包含五百所以上之鋪店。除生畜專門之商店以外，尚有百九十六所商店，交易肉類，其中四十一所，係外國及殖民地之冷藏公司，其餘則為英國商店。市場內現有之從事人員，約在一萬以上。

公定價格，定量制度及供給制度之實施後，此種市場組織，受一重大打擊，而此種自動的自主的調節之機械，乃即脫出軌道，一時幾陷於運輸中止之虞。於肉類管理之初期數月以內，倫敦肉市之批發商人，若

不受損失而繼續營業者，殆不可能。惟有習慣之力量、資力、及社會服務之意識，始能固守其地位。然至一九一八年二月二十五日，向倫敦及鄰近市鎮，公布完全之肉類管理制度後，於是批發商人乃得免受損失，同時其私的營業，早已不能繼續矣。百五十五所之獨立商店，被結合於一所倫敦肉類批發合作社，舖店則由糧食部指揮，猶如陸軍之大倉庫者然。每日數千肉類零賣商人，雲集於此，作肉類之交易，其交易者殆近於一千萬人口之分量。且為經營此種市場，即設立上述之倫敦肉市管理局。

依倫敦定量制度實施上所經驗之主要困難，即在公平分給肉類之各品質。如在平時，最上等肉，則流入倫敦西街，販賣相當之高價。但在管理下，雖視生肉之方位，以公定不同之價格，卻不能視品質如何而異其價。鑑別肉類之品質，實為難事，尤以普通之顧客，殊不容易。因為冷肉，亦在良好之狀態，且其割開之肉骨，恰又不易與國產品區別。於定量與公定價格制度之實施上，此種品質之差異，不能不漠視之。糧食部對於一切階級與各地方，則決定取一視同仁之態度，以處理數量、品質、與價格三者。

於實行新制度，雖尚發生多種問題，但每星期亦可平均分給八百萬磅。且負統制指揮責任之肉市管理局，其組織乃由精通肉類交易之當業者十名，及糧食部、肉類零賣商人，與工人代表等而成，其使用人員約達千五百名（包含經理、販賣員、書記、割肉者、司機人、幫手等）。在市場內，被任為分配肉類業務之

商店主，則變爲有薪給之官吏，其餘皆一時由事業方面退出者。倫敦肉市，即變爲糧食大臣保護監督下之一大非營利商業之聯合（Konzern）矣，猶如倫敦埠頭局或倫敦自來水局之服務於公共事業者然。

戰時德國^④爲解決特別困難之糧食問題計，在如以下二大方針下，即採取（一）將取得可能之糧食全部，於政府備辦之；（二）將備辦品分率分配^⑤於國民等政策。一九一六年五月，設立戰時榮養部^⑥，先從作麵包原料之穀物而開始中央集權。政府乃徵發國內之糧食儲蓄，根據麵包票券^⑦制度，供給定量於國民。最初由聯邦及公共團體，創立共益戰時穀物公司^⑧，作爲供給機關，嗣後乃設帝國穀物局。於是國民榮養之骨幹，乃至確立，嗣後對其他重要糧食，亦漸有寬嚴之別，但終至發布中央集權制度。在德國戰時糧食統制中，此部門於組織方面，可認爲成功者。茲舉德國戰時設立之機關名稱如下：

帝國馬鈴薯局，乾馬鈴薯利用公司，帝國家畜及生肉分配局，帝國生肉局，帝國食脂局，戰時脂油委員會，帝國白糖局，帝國豌豆局，中央製粉局，中央脫皮穀物局，生魚分配帝國委員會，戰時河魚利用公司，戰時糧食公司，咖啡及茶戰時委員會，戰時代用咖啡公司，帝國飼料局，帝國大麥公司，牛乳濃厚飼料公司，燕麥購買公司，戰時麥稈及泥炭公司。

以上各機關，根據聯邦參議院之命令，付與對於物資之購買徵發及分給等廣泛之權限。略言之，此

即實現一切糧食之專賣制度耳。尤於商業，至某程度，委之於經紀人辦理。一九一七年春，普魯士設立之榮養總監部，^①則擴充以前多由自動操作之戰時烹飪（市鎮村民之給養）且實行物資之買賣與分給。市鎮爲實施此種不慣熟之大事業計，乃雇用熟練者等，其負擔決非輕鮮。而德國國民，亦甘受此種實施社會主義的分給組織所發生之痛苦。

此種戰時烹飪，其目的在節省糧食之使用，減低價格，而使市民之給養，變爲容易與確實，故在各市鎮均盛行之。在柏林、法蘭克福、漢堡、哥隆、及閔行等地方，各實施規模宏大之公司組織。戰時烹飪，乃根據以下之方法而實行者，即：（一）利用移動烹飪車，於街頭販賣食物；（二）將膳食裝入紙盒內，以便配送；（三）於一定食堂內，供給膳食等。（一）與（二）未幾即至失敗，僅第三方法成功。此種方法，在中流以上之市民，並不歡迎，惟因價格低廉，勞動階級，似視若重寶。尤於冬季，燃料缺乏及糧食減少時，頗能發展。

（乙）特許制度

英國對於白糖之分給，設有商人註冊制度，至於肉類，則只限於加入肉類批發供給合作社，而始特許營業，此於以上述之矣，然在美國，作其糧食統制方針者，對於現存之分給組織，務不施行急激或不必要之改組，其方針即採取此種組織而利用之且發揮其能率。換言之，在原則上，對民間之各種分給機關，使其

繼續並不加以改組，同時根據特許制度，於國民之自覺的協力上，務必給與最妥當之分給。且糧食管理局，於局內設置分給部，同時又創設小麥公司及白糖分給公司等。

此種特許制度，即政府對於交易糧食之商人，確守政府所提示之條件下，准予特許，限於特有此種特許者，始能營業。歐戰時實施特許制度之事業，計有：

農業倉庫所有者；以租借或經營者而保管或分給小麥、燕麥、玉蜀黍、及黑麥等為業者；以小麥、黑麥、玉蜀黍、及燕麥等為原料之製造業者（每日生產力除在二百 Barrel 以下者）；以輸入、製造、保管、販賣、及分給小麥與其他六十四種重要糧食品為業者（一年之銷售額，除在十萬美金以下者）；冷藏倉庫經營者；麵包與餅類製造者；罐頭業者等。

特許商人，須負以下之義務：即須服從糧食管理局代表之檢查帳簿與現物；不得徵收不正、不法、不合理、與不公平之手續費或利益；速急（無遲疑的）實施糧食之分給；必須儲存六十日以上之糧食等。

特許制度實施後，其成績概屬優良，且於營業道德上，亦有良好之影響。而從事該業者，且充分了解於糧食管理局允許之下，始得繼續其業務。糧食管理局，認為最初對於法律有不服從之意思，而最初違反者，雖予寬容，但對故意違反者，則毫不赦免。

此種特許制度，如上所述，凡一年之銷售總額達十萬美金以上之分給業者適用之，然未滿十萬美金之零賣商人，卻佔全體九成五分以上之多。於此多數而在分給組織上佔有重要職能之零賣商人，施以有效之統制，實爲至要。糧食管理局，以間接方法，統制此種無特許之零賣商人，曾獲相當之效。詳言之，即此等商人幾全被由特許之批發商人而始能販貨，故糧食管理局，對此種商人而有反對統制行爲者，乃得命令特許商停止其分給，且與制裁。同時，此種零賣商人，亦自動願受糧食管理局之統制。零賣商人代表於一九一七年十月十七日，集會於華盛頓，且宣稱：『曩日大總統與糧食管理局作有效的動員統制占日常生活大部分之重要糧食，且以合理之價格，爲分給於消費者起見，關於必需之數種糧食之宣布，及對於處理此種糧食者，給與特許，且依命令規則而受支配等，吾人全體根本的一致擁護，』以上審議之結果，全體一致發表以下之宣言：

- 一 吾人不論特許與無特許，於能力可能範圍內，一切方面，務與管理局協力，並企圖法規之勵行，保存節略計劃之成功及予以生活必需品之最低價格。且誠心勸告一切零賣糧食店，迅速追從此方針。
- 二 勸告零賣商人，不得紊亂定購。
- 三 勸告對於定購品之分送，於一戶或同一方面，限制一日一次。

四 於可實行之條件下及區域內，勸告採用協同分送制度。

五 勸告零賣商人及該商人員，於販賣代替一切小麥粉及牛肉之衛生的且有滋養的代用品時，須集中其所有之努力。

六 勸告小賣商人，務必販賣代替一切高價品之價廉物美之商品，關於此點，且須受糧食管理局保存節約部之指導。

七 以時間、精力、燃料、設備及勞動之節略與供給衛生的糧食之最低價格為目的，勸告零賣商人作最嚴格之經濟行爲，且關於排除無益與浪費的方法，須作不斷之努力。

八 對各省區之零賣商人及地方、省、聯邦等之同業公會，希望與糧食管理局協力，作最高度之努力。且勸告凡有如此之意圖者，直接呈報中央糧食管理局。

九 對全國與工商界有關係之報館，申謝其給與糧食保存節約計劃之援助，同時切望今後與糧食管理局以繼續的努力。

一〇 切望全國之零賣商人，對此季節中販賣馬鈴薯時，有所援助於糧食管理局之努力。

一一 勸告糧食務須依照重量及現款之交易。

一二 切望務以容積販賣玉蜀黍，麥屑，燕麥粉，及玉蜀黍粥等。

一三 切望力勸販賣既成之肉汁，及其材料，豌豆，白米，大麥，蔬菜與牡蠣（新鮮者與罐頭者）等。

一四 爲維持全國產業及工人之最大能率計，又爲排除重要糧食中不合理之利潤或投機計，吾人對於政府，不論市場情況如何，於合理的利潤限度下，決定其價格，且宣誓不獲取不合理之利潤。更不論其爲特許與否，單獨經營與否，勸全國之零賣商人，須宣誓力勸對其應獲取之利潤，常態上不得超過合理的限度。

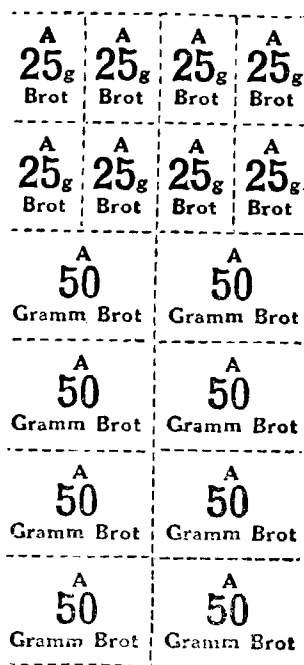
一五 際此國家存亡之秋，國家須與國民協力之最重要時期，須竭力維持政府之需要，且爲達到戰爭迅速解決，並獲最後之勝利而不惜以最大之努力計，切望各零賣商合作社之社員及辦事員，與其他各戰區之單獨經營者，對該地方之合作社或省區之其他單獨經營者，熱心擁護以上之各項宣言。

（丙）糧食券

以上關於糧食券問題，如英國之白糖券，德國之麵包券，曾稍述之，此種券於定量制度實施上，爲不可缺者。歐戰時，食券制度，雖屢受不正，錯誤，重複，及煩雜等各種打擊，然於多數重要糧食中，仍使用之。德國於一九一五年二月，自柏林始用麵包食券制度以來，對其他糧食，後亦漸採用之，至戰爭末期，凡於購買

糧食時，殆無不使用者。此種制度，除糧食外，且適用於如煤炭、煤油等日用必需品。

為實施食券制度起見，須設特別機關，此為相當繁雜之大事業。食券僅柏林市每星期分給百八十八萬枚，至大柏林全部，則須三百零六萬枚。每星期由市內各委員轉送之麵包副券，開達六千六百六十萬枚以上。食券之樣式，係根據榮養部之指導，以一定之格式，視管區內之住民若干而製造者。最初每星期發行一次，後改為每四星期發行一次。



各地住民，可將由警察交與之居住證明書，提示給養機關，領取給養券，然後於食券交付之日，提交此種給養券，即可領取所規定之各種食券。凡持有此種食券者，始能在販賣所購買物品。上圖為

食券之一種，即所謂副券（*Combiné*）式者。為區別各種糧食，則於該券上，印有各種色彩，且為防備偽造，則注意特種印刷。一九一六年柏林曾發生大規模之偽造食券事件。

使用食券時，所發生之不正或錯誤者，此於某程度上，實為不得已者。皮格教授亦以為食券，總難免

若干之錯誤，且謂：『在對於社會與國家之義務精神上緊張之戰時，此種錯誤，亦有範圍。縱有相當錯誤之危險，然比拋棄此健全之原則者爲優。此非待於監督與制裁，以減少違反者之數目不可也。』^④ 故吾人對於食券，須詳加研究，以便利而減少錯誤之方法，固爲當然。

實施定量制度，感覺困難之一問題者，厥爲：『令國內之私人，管理定量物資時，對該管理人超過定量之取締，頗爲困難。此問題於歐戰時，實爲德國之最重要關鍵。德國農民，因係供給國民糧食之主要者，且其人數甚多，是以政府對農民，欲以穀物券代替消費者之麵包券，而實施糧食之定量限制時，彼輩乃感不滿，而拒絕供給生產物於都市。若只限肉類，禁止私人屠殺，則無可洩漏者，爲農民祕密行之，卽爲破壞此種規則。』^⑤

定量制度實現之時，若持食券至分給所（不論商店或政府機關），則無論何時，皆可領取定量之現品。實行食券制度時，見有購買者長列於分給所之前，此非適當之方法。吾人於德國戰爭漫畫上，常見購買者特入行列，立待多時，將輪至自己購買時，而欲購之物，早已懸賣訖之牌，此寧非悲慘之事耶？英國自實行肉類管理後：『肉類券自發行日起，其價值幾與紙幣有同樣之確實性，店頭之行列，亦全然絕跡。』^⑥ 此種現象，誠爲理想者。

(丁)糧食分給組織之概要

通觀上述歐戰時之糧食分給組織，戰時將不充分之必需物資，欲公平分給於國民間者，要皆須自動的或強制的規定各人可消費之最大限度，爲保證該定量之供給計，卽有按其緊要之度以統制分給事業之必要。且在統制時，可發現如下方法，有嚴緩之差：卽使分給業者，照其平時之交易系統，俾得適應於戰時之需要，以資活動之方法（例如美國之特許制度）或於政府內採用直接管理分給業之骨幹或全體之方法（如英、德等實行之制度）。

特許制度者，乃將平時之分給組織，務必維持現狀而統制之，對於分給而使圓滿之方法是也。分給業者發見不正時，政府得立即用其取消特許之利器，故此爲相當有效之統制方法，是無可疑者。

政府直接管理分給事業者，雖僅限於主要批發商人之直營，然對從來之分給制度，亦予以改革，故於實行上，感受相當之困難。但分給之物資，愈覺缺乏，而欲使其分給變爲最合理的，則特許制度，頗有隔靴搔癢之觀，故政府勢必迫於實行直接管理矣。

不論採取特許制度或直營制度，苟欲完全直接統制微末之分給機關卽至零賣商店止，若不實行徹底的專賣制度，卽感技術上之困難。政府除以滿足大分給業或大小賣業之直接統制，且依其行動而規

正統率無數之零賣商人之行動外，別無他法。如美國之零賣商人合作社，對政府之管理糧食，出以積極之協同態度，實為良好之模範。政府監督之所不到者，非利用美國所曾經驗之零賣商間互相監視之方法不可。該國對零賣商人最善之監督，據謂為其同業者，彼等不獨希望實行糧食管理法之精神與內容，且於同業者間，互相監視營業狀況，而於觀察彼等果然是否發揮其統制糧食之精神，頗為敏感。

美國零賣業者，不拘其所販賣之物品如何，概組織鞏固之合作社，而對零賣價格之協定，極力嚴守。政府對此種合作社，須統制大分給業者，以合理之價格，批發於零賣商人，同時又須統制零賣商合作社，以圖零賣價格之適當。

同時於戰時之分給上，最應注意者，厥為嚴重取締富於購買力之人，支付高價而得購買定量以上之物品也。對此固須勵行政府之監督，且又須努力零賣同業者間之互相監視，及購買者之社會的監督，俾得徹底發揮糧食統制之宗旨。關於糧食價格，擬於他章，綜合其餘之物品價格另述之。

戰時日本糧食分給之主要對象，厥為穀米。欲徹底統制穀米之分給，惟歐戰時德國所實行之專賣制度，可以做法。

日本最近因救濟農村之必要，而所實施之穀米專賣制度，遂成為政治上之問題，然對此即有以下之

絕對反對論者：『穀米如實行非收益主義之專賣，則國家蒙財政上重大之負擔……有謂或因專賣而減少分給費，且係消滅商業紅利之利益者，但因國營事業而增大儲藏分給之費用，此吾人若回顧所有之政府事業，即可瞭然……且雖處置農家自用穀米之扣除，密賣之監督，分給之圓滿與其他行政上之煩累等，豈終能使生產者與消費者歡迎實行穀米之行政乎……至今未嘗見有企圖專賣一國民之主要食用穀物之國家。』^④ 又有以下之漸進論者：『實現穀米專賣案，以國家之權力，非不可能，但欲一躍而即實行穀米之專賣，則有種種之弊端，是以先採用公定穀米之行情等過渡的制度，在此期內，先有萬全之調查後，方可實行穀米專賣案。』^⑤

日本農林省對穀米部顧問會議所分送之諮問參考資料之穀米專賣制綱要，略記如下：

穀米專賣制綱要

- 甲 專賣之範圍 除農家自用外，餘皆為政府之專賣。
- 乙 穀米之收納方法 設立穀米收納合作社處理之。
- 丙 收納價格 參酌每年十二月全國中等穀米之生產費、物價、及其他之經濟事情而定。
- 丁 穀米推銷 以白米為主，售銷價格於收納價格上，須加保管、精製、及分給等所需之經費。

戊 專賣機關 農林省外另設中央穀米局，全國十區各設地方穀米局，各道府縣各設地方穀米分局，又為審議關於實施穀米專賣之重要事項，另設委員會。

己 會計 專賣所需之經費，以特別會計處理之。

庚 賠償民業 對穀米交易所及其交易員等，交付賠償金。

上述穀米專賣制度之提案，本為農村救濟政策而成立者，至其實行方法，確能適合戰時所推測之糧食缺乏時所期望之合理的分給制度否，則尚待研究。但欲獲戰時主要食用穀物分給之嚴正與確實計，則有實施專賣制度之必要，此於德、英兩國業已經驗者。上述反對論中所謂無採用穀米專賣之國者，乃指平時言也。

然於戰時，立即對於現在之分給組織，大加改變，若急激實施於金融市場亦蒙相當影響之專賣制度，在事實上頗為困難，故如戰時英國所行者，先從公定價格及統制輸入品着手，然後順應戰局之發展與資源之狀況，而漸強制統制，最後則實行專賣制度。茲試舉農林省作參考資料所製成之穀米管理制綱要於下。戰時如有此種程度之統制，恐須於開戰第二年始能實施也。

穀米管理制綱要

- 甲 管理地區 全國分爲十管理地區。
- 乙 禁止向地區外輸送穀米。
- 丙 政府收買地區內之剩餘穀米，賣與供給不足之地區。
- 丁 政府之收買與推銷 政府以一定價格實行平時穀米之購買與推銷。
- 戊 穀米檢查 穀米檢查爲國營。
- 己 自治的統制 關於地區內之買賣，指導及獎勵產業合作社與農業倉庫，以資實行自治的統制。
- 庚 管理機關 農林省內設穀米管理局。爲審議穀米之買賣價格等計，設立委員會。
- 辛 會計 管理實施上所需之經費，以特別會計處理之。

第五 糧食統制之機關

據歐戰之經驗，作戰時糧食之消費及分給統制之最高機關者，有另設一部之必要。歐戰時，政府對糧食供給之統制事業，規模浩大而複雜者，於過去戰役中，實爲所未見之先例。以前雖有禁止戰時穀物之輸出，增加輸入，限制用途，以及使用代用品等，但未有如此次戰爭，政府對於糧食購買分給等之管理，價

格之公定，與定量制度等之大規模的施行也。欲施行如斯之大事業，戰時則視其必要之程度，創設多數行政機關及顧問機關等，且隨戰局之發展，而糧食問題，亦趨重要，故此等機關，漸次統一，集權的統制制度，亦至確立矣。此統制機關非他，即糧食部是也。以下試就英國之例，略述戰時糧食統制機關發展之情形。

一九一四年八月四日，自對德宣戰佈告後，倫敦及其他都市之市民，遂開始採買糧食，各家庭堆積如山，而各糧食店亦貨空如洗。於是糧食之價格，突然奇騰。內閣內設立委員會，即以內政大臣麥肯拿（R. Maekenna）為委員長，招集倫敦有力之糧食商人，諮問糧食之最高價格，採其建議，以公布市民。且於下院議決禁止一切之不正收買與貯藏。政府並藉管理鐵道，以調節糧食之分給。

開戰當時之緊急處置，略如上述，又於八月中，農政大臣為審議增加農業生產計，乃組織一顧問委員會，以米爾納勳爵（Lord Milner）為會長。該月又與法國協議，後成立聯合國糧食委員會，俾容易購買糧食，兵器，被服，裝具，及其他軍需品，並於聯合國間，彼此亦容易通融。禁止輸出糧食。此項禁止於數月後，且擴充至於家獸類之飼料。並為維持須專仰輸入之白糖供給計，乃組織勅令白糖委員會，政府直接出入糖市購買，且自任分給。關於供給糧食之內閣委員會，於戰爭初期，實施購買大量之小麥及分給於

國內。至一九一五年三月，任命一委員會與印度總督府協力，實行印度小麥之購買，輸送，分給。

一九一五年六月，依內閣委員會之決議，設立食糧生產委員會，研究糧食生產之維持與擴充之方法，並為審議糧食問題起見，設立其他二・三委員會。該年末由徵發船舶委員會及海運特許委員會之提議，採用運送糧食之船舶徵發制度。一九一六年六月，又設立糧食價格委員會，命其研究價格騰貴之原因與對策。該年十月，任命勅令小麥供給委員，以資購買，推銷，與統制小麥。此種委員，後將其處理物品擴張至雜穀。此時，在英國學界佔有最高威權之皇家協會，亦實行調查國民營養矣。

以上各種委員會等，於各時期，由各方面任命組織，當時雖無完全之連絡與統一，然自聯立內閣成立後，遂轉向實現一致之新政策機運矣。

一九一六年十一月十五日，商務大臣發表政府近將任命糧食大臣，並於國防法之下，擬頒布新糧食取締法規之意。未幾，即公布新法令，提高小麥製粉率，禁止釀造小麥，設定牛乳最高價格，及限制供給公眾食堂之碟數等。關於新糧食大臣之任命，因阿斯奎司首相不同意而至遷延，直至魯易・喬治首相內，一九一六年十二月，始發表德文波得勳爵 (Lord Devonport)。

新糧食大臣之任務，即在：「依據信為維持適當之糧食之最良方法，須規定糧食之供給與消費，且為

獎勵糧食生產，須採最良之處置，一九一七年一月，小麥製粉率，益至提高，且對於混用雜穀，亦擴大其範圍矣。該年且亦限制白糖之消費。初規定馬鈴薯，牛乳之最高價格，後又波及於小麥，大麥，及燕麥等。及至二月，切望國民使用麵包，肉，白糖等，自主的限制糧額。四月末，政府管理全國製粉工場，並任命製粉管理委員會。

雖曾研究上述各種手段，然至一九一七年春季，因某種糧食，尤以白糖，馬鈴薯，及人造牛酪之缺乏，益使國民陷於饑澁之狀態。購買者欲獲被限制之糧食，乃於店前列一長隊。斯時又任命糧食節約局長，同時，國民亦組織節約運動之團體。五月二日發佈勅令，勸勉國民更努力節約糧食，但仍未見大效。

六月德文波得因病辭職，龍達氏承其後為糧食大臣，並任命工黨議員克來涅斯 (J. R. Clynes) 氏為糧食政務次長。龍氏就職後，遂擴充整頓糧食部之內容，更努力於統制事業，於一九一七年中，曾發表百八十八件法令。且命令檢查商人帳簿，決定糧食原價，且為調查物價昂貴之原因起見，特設計理機關。麵包因獲國庫之補助，其價格降低。又為與加拿大及美國糧食局協調計，乃將輸入之糧食，全部置於統制之下，對白糖之分給，亦加限制。

英國根據新統制計劃，分為十六處糧食地區，各地區設有糧食大臣任命之糧食監督官。地方自治

團體，亦設糧食統制委員會（約千九百所），男女工及消費合作社亦加入之。此種委員會，對各地方之糧食，各負其實施命令之責任，以指揮統制糧食之供給。一九一七年之後半期，若干地方，實施某種糧食之強制的定量限制。一九一八年一月，對白糖實施全國的強制定量制度，至四月，且將此制度，適用於肉類，幾變為專賣制度矣。

戰爭初期，德國對於糧食之供給，未設任何中央官廳，在工業方面，雖設有戰時原料料等之統制機關，但關於糧食問題，僅設帝國穀物局等糧食之調達機關：『卻未確定一定之糧食政策，且未嚴密監視依此政策所發布之法令之實施，並無統一指揮糧食調達與分給之機關。』●

德國政府，對戰時糧食問題，所以採取強制政策者，因自一九一五年一月以來，於一月中曾發布種種關於糧食之法令，且自二月二十二日起，柏林市實施麵包之食券制度。自此以前，僅設糧食調達機關之帝國穀物局等，並無任何一般的政策，不過規定最高價格以取締暴利而已。然一九一五年，因遭稀有之旱魃，穀米收穫甚歉，故於該年冬，對於都市居民之給養，大感困難。政府於是覺有確立糧食行政上統一制度之必要，乃於一九一六年五月二十九日，創設戰時榮養部。該部待遇，在當時並不與其餘各部同樣，至一九一七年八月，始認為完全之一部。榮養部之任務，有（一）增加糧食之生產；（二）維持國內生產

物及極少量輸入糧食之國民經濟；(三)公定能使生產者與消費者滿足之糧食價格；(四)糧食之徵發管理；(五)分給公正之糧食等。嗣後糧食部內，設次長二人，其中一人係社會民主黨之米勒 (Hermann Müller)。在榮養部之下，設有帝國穀物局，多數官廳，及戰時公司等，任糧食之調達及分給等，已如上述。

戰爭之初，法國於工商部內，設國民給養處，初僅為情報機關，但因受一九一五年之小麥歉收所刺戟，遂給予該處以糧食徵發權，分全國為十四管區，以資調達及分給糧食。該處亦與外國市場互通往來，藉以調達糧食。一九一六年，白里安 (A. Briand) 組織內閣，同時國民給養處乃被統一於新設之統轄勞動、運輸及補給等一部內，爾後迭經變遷，至一九一七年十一月，乃改為糧食局，隸屬農林部，作為外局，由農林大臣兼任糧食大臣。

美國於一九一七年八月八日，發布糧食及燃料管理法，對關聯於糧食之生產、分給，及消費之過程上，各予以嚴重之國家統制，且設置以糧食管理監^①為長官之糧食管理局。該局設於華盛頓，以胡佛長之，下分穀類組及其他十七組，為統制糧食之中央機關，至地方統制機關，則設聯邦糧食管理長，及省管理官等。其他又設立糧食管理小麥公司，與白糖公司等，以便調達及分給此等糧食。糧食管理監胡佛氏，雖非一部之長官，但直屬大總統，事實上與各部部长同一資格。

由上觀之，歐戰時各交戰國，爲統制戰爭糧食起見，各設部或與部相等之中央機關，而有地方機關及調達與分給等之執行機關附屬之。

其次可資參考之各國共通事項，卽利用地方行政官廳及自治團體，以統制糧食。英國則有倫敦省會，倫敦市會，首都特別市會，省會，市會，都會，及村會等機關，各相活動。至於德國，於各邦各縣，設置管理所，使之擔任市鎮各種之糧食行政。美國亦於各市鎮，設置特別管理部，法國於市鎮，附設麵包分給事務所。

最後，各交戰國於糧食統制上，乃利用所謂熟練者，令參與關於糧食之自然科學之研究調查，及關於經營的業務之調查與分給等。同時爲分給糧食之公平計，乃令消費者，糧食分給業者，及婦女等代表，爲地方糧食統制之顧問，或爲執行機關，此爲不可漠視者。英國乃爲最模範者，基於一九一七年八月末糧食大臣龍達之新政策，對各地方自治團體，各予以統制糧食之權限，並令工人，消費合作社，及婦女之代表等，參與該項事業。依地方統制委員會之官制，乃規定地方行政機關，須由各管區選任十二名委員，除從男女工各必選一名爲委員外，其他關於委員之人選，並無若何之限制。全英國內委員之任命，於一九一七年九月內，報告於中央部，地方機關，多以糧食零賣商代表爲委員。然嗣後乃頻見抗議，謂如此實不能完全得到公衆對於新委員會之信任，於是糧食大臣，乃謂委員，須由消費者各階級之代表任命之，如有消

費合作社存在時，則至少須選代表一名參加之。如某地方機關之人選，偏重於商人主義時，則大臣可要求複選。如此則地方糧食統制委員之人選，始得其宜。糧食統制委員會，於一九一七年十一月，計有千九百三十所，委員總計二萬一千三百二十二名，其中一成半爲農民，一成二分爲商人，消費合作社之各代表，各佔二分半。而委員會中，二千四百七十七名爲女工，二千七百七十二名爲男工。地方糧食統制委員會之事業，極爲重要；其所管理事務，舉凡一切關於統制糧食之直接行政，根據補助機關之糧食節省委員會，以圖經濟消費，又管理已經實施之白糖定量制度，且監督最高價格之實行，他方面該委員會，對各商品之最高價格，又負決定最適當之資料之任務。依共同生活之代表而組織之地方自治，爲英國自古之傳統制度。糧食大臣龍達，以此爲彼之困難事業中決定的要素之一者，足證其卓見矣。

以上所述，政府機關，或地方自治團體等機關，除從事糧食統制事業外，戰時尚有民間團體等，自動的對於糧食統制，或作援助，或予推進，其功績實有不能湮沒者。各國之紅十字會、愛國婦女會、青年團、女子青年團、教會、學校、友愛團體、實業團體、及工業等等，各信糧食統制，建立於國民基礎之上，於宣傳上，實施上，協助於政府者甚大。

第四節 糧食以外必需品之統制

歐戰時德國對糧食以外之國民生活必需品，即煤炭，煤油等，亦依分物券制度，實行限制的分給，已如上述，此不獨德國，至其他多數交戰國，除糧食外，亦各要求節省消費燃料與衣料等，其分給則置諸強力政府統制之下。例如平時稱爲煤炭大輸出國之英國，因坑夫被徵入軍隊，致見煤炭出產之減少，且因軍需工業等，亦需要多量，至鐵路運輸因軍事而被限制，於是煤炭之輸送，發生遲滯，由此數因，炭價至爲昂貴，且阻礙分給，故市民生活所必需之煤炭，其調備殊屬困難。職是之故，對家庭所用煤炭之消費，遂不得不採取強制的限制等非常政策矣。該國又因船舶不足，羊毛不易輸入，而國內多數壯丁，均出征於戰場，致發生羊之缺乏，且屠殺多數之羊作軍用糧食，故羊毛之供給，益感不足。平時英國羊毛作軍用被服之數量，僅佔全消費量百分之一以內，然至開戰三月後，早已增至百分之二十，未幾因英國及聯合國之軍用羊毛，益加需要，至一九一七年，遂與英國戰前之全消費量相匹敵矣。例如英國軍用毛氈之補給數，戰前每年約需十六萬五千件，但開戰後三年間之平均件數，實達一千一百七十萬八千餘件之多。戰前陸軍每年約需百萬碼之茶褐絨與百萬碼之法蘭絨，然戰時之定購數量（包含供給聯合國之數目），茶褐絨達三

億千三百萬碼，法蘭絨達二億七千六百萬碼。又襪子被英軍與聯合軍所採辦之總數，達一億六千四百萬雙。故戰時對於羊毛之供給，至爲重要，毛織品類若陳舊時，本可重織，然而軍服之大部分，在短期日內，皆破爛不堪重織矣。軍部對於羊毛之重織，雖曾特別注意，但不能如普通服類，可變爲再製之原料。爲調節此種戰時羊毛需要之不均衡起見，政府即先收買管理國內出產之羊毛，其次則對殖民地羊毛，亦採取同樣之手段，以便統制分給。同時政府對充爲民間消費之毛織物生產，先予以嚴重之限制，後亦統制完成品之價格。至皮革方面，亦實行略與羊毛同樣之統制矣。

第一 衣料之統制

歐戰時英政府，企圖以最經濟方法，利用原料，於一九一六年春，始實行舊軍服之利用工作，爾後一年內，將廢物之茶褐色服五千噸，悉變爲再製絨。十一月陸軍部契約局，注意利用內襯衣及禮服調製用之絨所生之殘廢布，且言明政府擬於將來收用之。藉殘廢羊毛，短羊毛 (short) 及爛布等，其製成之布類，足以證明比較全部由羊毛原料製成者，無大劣點，且有耐久性，保溫性及強力性，而其生產費亦甚低廉。凡對於羊毛及殘廢羊毛混合法具有特殊之智識及熟練之技能者，則任爲契約局之官吏，以資指導此項新

技術之製造業者。此種方法，對於適用大件外套原料之製造工程，頗收效果。一九一七年夏，對於使用小錠梳毛絲及毛線，●施行試驗，且決定配合純毛與毛線製造褐色絨布，並知其製品頗堪服用，且有相當之保溫力。嗣後將校服用之原料，亦混入毛線。●

美國亦曾利用複製之毛。政府購入之軍用毛質，聞係純羊毛製者，但以混入複製毛之劣品為機會，重行檢討計劃書，結果則承認外套不但可以混入再製之毛，且因當時之資源關係，終不能避免採用複製之毛，職是之故，乃變更從來之計劃書，而公認混用複製毛矣。④

德國乃設立殘廢織物之加工公司，努力從爛布與被服之殘廢斷片，獲得複製毛與人工木棉，陸軍部命令駐在之軍團司令部，發令守備隊及病院等，蒐集兵用之陳舊羊毛製品及毛襪。由此得以再製多數之原料，且對工場施以適當之消毒及加工，以達能製造之目的。德國又從植物之纖維，製造多量之人造絹絲。最值驚異者，即利用紙製物：方法即由樅樹纖維（Pulp）取得其絲，以供織物之製造。此種紙製物，稍生小皺，若以手觸之則不甚良好，但於衣服、內衣、裏布及工人服裝等，卻普及使用之。至皮革方面，除利用鹿、羚羊、犬、豕、海豹、海馬、馴鹿及兔與野豬等獸皮外，又有利用紙製造木底靴者。

英、美兩國俱感於皮革之缺乏，英國於一九一八年，創立戰時皮靴制度，●以圖節約材料，同時對粗陋

之靴從來支付以不合理之高價之多數階級購買者，供給標準之靴。此種方法，衣服亦採用之，且於毛衛生衣、法蘭絨、毛製男服與小兒服，及婦女用之裙（SKIRT）等亦施行之。一九一八年六月二十九日，美國戰時產業院，曾發命令，減少靴之型式及色素與木型之數，且廢除浪費的時髦。遂將靴色，分爲黑、白、茶等三種，規定高低，禁止採用新木型，且廢止若干之型式。同時對品質，亦分靴爲四種，各定其零賣價格。又於戰時，多採用橡皮靴以代皮靴。

如上所述，衣料方面，一部分亦實施定量制度之思想，英國對於建築房屋與房屋內之裝飾，禁止超過五百磅以上者，並禁止鋼鐵用於建築房屋。然所謂定量制度，並非可以實施於各方面者：「若適用於商品之全部，乃行政上所不許。採用定量時，非得用一般的規定加以統制者不可。換言之，凡人人以規則的續繼購買之物品，該物品若非人人略有同樣之必要者，則不可能矣。如鋼琴，汽車，及衣服之類，因其購買爲不規則，則實行定量，極爲困難。」^①如上所述，英國於戰時實行之標準被服制度，除法蘭絨、毛衛生衣及毛布外，其餘概無成效。反之，戰時之靴，則比標準被服之成績稍佳。此或由於靴之本身有強大之標準化性質也。

日本之被服原料，其最大部分概仰給於外國，且又爲軍用被服與一般國民被服相差較大之國，隨戰

時需要之增大，同時國民被服之需要，不能不預料有顯然之緊縮。美國國民之全部皆着靴，且平時對於皮革及靴，又爲輸出量最多之國，然在歐戰時，軍靴之供給，尙感困難。故如日本之全國民猶未完全着靴，是以對於靴之原料及生產設備，皆甚幼稚。戰時欲急激擴大軍用靴之完全補充起見，必須節用民靴與利用代用品。羊毛製造衣服，亦復同樣。由此點言之，平時促進日本國民被服之洋式化，不得不謂有利於戰時之補充。

第二 燃料之統制

戰時之燃料，對供給兵器、船艦之航運、軍事交通、軍需工業及其他緊要之動力等，爲不可缺少之材料，同時對家庭亦利用於烹飪、取溫、及照明等，係國民生活上最緊要物質之一。歐洲大戰時，德國對於煤炭，煤油等，均使用票券制度，英國亦爲節省電力起見，實施燈火管制，又除禁止遊覽汽車及類似之車輛使用煤油外，更實施家庭用煤炭之定量制度。此等政策，不外因藉戰時特殊之情形，隨供給上之減少及軍事的需要之激增等，而限制國民需要耳。茲取英國之例，敘述其燃料統制之概要於下。

英政府自開戰之初，即實行全英鐵道之統一管理，此種管理，乃使政府對煤炭之分給，庶可予以實質

之干涉。政府於一九一五年，限制煤炭之輸出，且於七月又頒佈煤炭價格限制法，以限制其原價。當時政府爲企圖鐵道運輸力之經濟的使用起見，曾試行煤炭分給組織之改造，規定煤炭須由與其消費地相近之炭坑購入，又將全國分爲二十地區。他方面國民戰時節約委員會，又與商務部協力，切望國民節省煤炭。煤炭固然對於軍事的價值極有效用，但其生產量，難望立即增加，是以各家庭不得不自動限制購買最少之限度。有多數家庭固可減少一二煖爐者。假令節省煖爐與燈火十分之一，則一年可省三四百萬噸之煤炭云。此種節約消費之宣傳，繼至一九一七年，且有人主張有用火力發電之全國的合理化之必要。煤氣工學會，且發表煤炭，煤氣代用品之研究。

一九一七年八月發布家庭用煤炭分給令，對倫敦及其鄰近市鎮，規定煤炭消費之定量。即按各家庭之室數，限制每星期或每月之煤炭消費量。例如四室之住宅，每星期限用二Hundred-weight（譯者註——Hundred-Weight，英國爲一百十二磅，美國爲一百磅）五室及六室之住宅，則限用三Hundred-weight，此種定量，又因寒暖而生差異，凡對於有老幼病人之家庭，亦承認追加量之制度。爲確實施行此分給起見，對販賣煤炭者，規定須販賣所註冊及受政府之特許。政府於每地區內，設置煤炭監督官，俾得監督分給。日本家庭用之煤炭及汽車等之煤油，其量尙未及英國之多，故於戰時，國民生活必需品之燃料供給

問題，無大困難，至於煤油資源，則極受限制，且煤炭資源，一如英國，概不在分給便利之地理的優點上，是以因戰時交通機關之缺乏，家庭固不待言，即工業與交通用之煤，亦有相當之困難在，故有適當之組織的分給之必要。

第五節 國內交通之統制

交通與戰爭有密切之關係，故於戰時，作戰地帶之交通機關，固無論矣，即內地之交通機關，亦多非藉軍事官員或其他政府機關之統制不可。歐洲大戰時，英、法、美各國之鐵道，曾悉歸政府管理，德國自戰前一部即為國有，然其最高管理權，則在軍事長官。至電信、電話等交通機關，亦多歸軍事統制。歐戰時，各國海運，均為國家管理，此將於第八章敘述之，本節僅研究與物資分給有直接關係之國內交通機關——尤為鐵道交通——而已。

先就歐戰之實績觀之，戰前於民有主義下所經營之英、美鐵道，隨戰爭之發生，即歸政府強大統制之下，為達戰爭目的，而統一運用。戰前之英國鐵道，長約三萬七千基羅米達，主為十大公司所經營，然根據一九一四年八月五日（對德宣戰之翌日）強制法之規定，英、蘭、蘇格蘭及威爾斯等地之鐵道全部管

理權，悉爲政府管理。此強制法，乃在一八七〇年至七一年之普法戰時，鐵道之軍事價值，既被一般認識之結果，即依一八七一年之立法，於戰時及其他緊急期中，予政府以鐵道管理之權。

政府自佈告管理令後，立即以各鐵道公司之總經理，組織鐵道執行委員會，俾得指揮全國鐵道。該委員會係考慮實行強制法時之困難，爲一九一二年陸軍與鐵道之連繫機關而產生者，隨此時之戰時管理，付與強力之執行權，以參與鐵道管理之最高政策。該委員會，以商務大臣爲委員長，最初委員有十一名，由代表全英鐵道哩數四分之三之公司總經理而組織。各委員除委員會之一委員服任務外，其餘則對本公司之管理經營，各負責任。

鐵道管理方針，吾人一閱一九一四年八月委員長所發表之文書，即可瞭然。即政府：『將車頭、車輛、及職員等結爲一體，爲利用於國家最有利之軍隊軍需品及糧食運輸之使用計，以握鐵道之管理權，』而對各鐵道職員，要求：『根據以前同一之系統，而受指示。』由上觀之，依據八月五日之管理令，各公司路線，爲輸送軍隊與軍需品等起見，各形成一系統，統一運用，然至公司內部之經營，並不因管理而大變化。

管理下之鐵道，其應軍事上之要求，頗爲迅速。英國出征軍十二萬、馬匹六萬，於宣戰佈告後二星期內，全達法境，然其輸送至港口之車輛，客車達一千五百輛，貨車達九千輛。如掃桑波敦(Southampton)船

港，全用於軍事運輸。其運輸計畫，規定一日輸送軍隊二萬五千名之客車百四十輛，並六千匹以上之軍馬及千噸之貨物，限於二十四小時內，完全達到掃桑波敦港，然在實施此種複雜而困難之軍事運輸時，且聞並未發生何等障故。戰時之英國鐵道，據聞純供軍用者，輸送人員達一千三百萬，馬匹二百萬，及軍需品二千五百萬噸之多云。此外鐵道又作以下之貢獻：（一）將所有船舶供多數之軍用；（二）輸送車輛及路線上之設備於戰地；（三）為使鐵道工場製造軍需品起見，而移歸政府管理；（四）為實行連接軍需品倉庫及其他倉庫之線路工事起見，於軍事上均作多大之貢獻等。此外，鐵道員工中從軍者達十七萬人，或在戰線，或在後方，各發揮其特有之技能。

政府對鐵道管理之補償方針，即將戰前常年（一九一三年）之純收入，向各鐵道公司擔保。換言之，即以鐵道在政府管理期間內之純收入與一九一三年相當期內之純收入，互為比較，而將其不足額，作為使用鐵道之報酬。由此種利益補償之原則，發生兩種效果，政府所獲之便益，良非淺鮮。所謂兩種效果者，即：（一）對兵員及軍需品之運輸，無規定詳細運費，及計算之必要；（二）因各鐵道均加入輸送合同，是以對通行二線以上之輸送上之收入，實無精算各公司收入額之必要，祇計算各收入之金額，而扣除與去年同期之數字，將其差額對合同計算支付之，或由此受領之即足。後政府乃承諾負擔支發從業人員之

戰時津貼，又對鐵道公司，一九一四年八月四日以降，投資於鐵道財產之全資本，政府乃補償百分之四之利息，又維持線路及其他設備等所必需之正當費用，乃規定由工作費計算中支發之。

上述由補償利益而獲利者，究係政府抑為鐵道方面？此雖無從確知，然政府至少於一九一五年之初，必獲鉅利，是足信者。蓋在開戰之年，因商業不振，鐵道收入，雖大減少，但至一九一五年，商業恢復極速，而勞動社會，工資昂貴，收入增加，於是一如往昔，得隨意旅行，且其工資，非如平時之遊覽券或週末券之低廉，各支付每哩之規定工資。因客車減少，是以每次列車，均現客滿之盛況。於是，由公眾所得之收入，除開支營業費外，更可支付保證鐵道公司之純收入，而尚有餘額，是故政府結局以無代價而得實行莫大之軍需運輸。然因爾後局勢一變，從前政府支發從業員工所必要之戰時津貼之負擔，乃至累增，年額達一千二百萬磅以上，職是之故，一九一六年以後，似稍有損失。然從大局觀之，政府乃以比較的少額，而獲莫大之軍事運輸，是無可否認者。

美國一至參戰，對熟練之鐵道幹部，如欲將全美之鐵道，應戰時之緊急，即有變為一體系而工作之必要，此為顯然之事。此於數年前，向墨西哥國境移動軍隊與軍需品時所得之經驗，亦足證明而有餘。參戰前設置之國防會議顧問委員會內，設有管理運輸及通信之部門，以有力之鐵道公司總經理為主任，研

究戰時如何利用全美鐵道而獲全效。政府即依上述委員會之建議，於一九一七年四月十一日（參戰稍後）召集全國主要鐵道公司之總經理於華盛頓，廣徵戰時鐵道運用問題之意見。參加者達五十餘名，其他鐵道公司，各派委任代理出席。於此會議，全美鐵道公司，各為國家利益，而誓言願犧牲個人之利益。同時於會議席上，從美國鐵道協會，選出委員，且議決設置特別委員會。此特別委員會，又組織一執行委員會，由五名全美主要鐵道公司總經理任之。此種執行委員會，通稱為鐵道戰時委員會，^⑤但非政府之隸屬機關。委員會之任務，即在統一客貨車及鐵道設施用於更有效力之方面，整理車輛，且關於各鐵道間之貨物線與終點設備之利用及融通等，努力於統一的指導。然此種戰時委員會，因缺指揮各鐵道之法律的權限，故縱令特別努力，然不無收效微薄之感。為彌補此缺點起見，於一九一七年八月十日，修改各省商業法，適用優先卸貨法，^⑥對各省商業委員會，予以權限，庶可完全統制使用鐵道之貨車。由此等機關之功績，鐵道運輸狀態，始能予以相當之改良，然猶未至以完全為戰爭之要求而統一運用全鐵道耳。當時政府亦曾加以種種考究，直至一九一七年十二月二十六日，始以大總統令，設置鐵道管理局，^⑦以鐵道管理監^⑧為長官，對政府收管之鐵道工作，予以完全之指揮權。財政總長美加都 (McAdoo) 氏，被任為管理監。

政府於管理鐵道時，在政府方面，必須規定之重要事項，即決定政府管理中之政府與鐵道間之財政關係。大總統對於此點，曾於其文書中，陳述：「政府對鐵道證券投資者之權利及利益，給予比從來鐵道公司擔任執行業務者所爲之同等程度以上之保護。」同時上述十二月二十六日之大總統令，有以下之規定；即鐵道管理監，於收管鐵道後，須迅速與鐵道公司協議，以決定政府收管鐵道之補償方法。補償之基礎，則以一九一七年六月三十日結算之三會計年度之純營業利益之平均，加入相當之銷耗費及維持費者。各鐵道公司，對其已經公佈之紅利、公司債及其他利息等，須依約支付之云云。

此項原則，以一九一八年三月二十一日之法律確認之，且規定政府應支付鐵道之補償金額，須經各省商業委員會之調查決定，如公司有不服時，即可訴諸高等法院。同時又設五萬萬美金之運用資金會計，而將政府管理之鐵道收入，轉入此種會計內，俾得支付鐵道經營之費用，及補償所需之經費。

戰時英國於管理全國鐵道時，將各鐵道依舊歸各所有者所有，至鐵道公司之經營，亦一如平時，由其董事執行之，而政府祇指揮統制全部之業務，然在美國政府，則適與此相反，將鐵道所有權，完全收爲政府管理，經營亦政府執行之。美加都鐵道管理監，於每一鐵道，設管理官一人。管理官多以該鐵道之總經理，或董事充之。此種辦法，即不欲如英國式將鐵道經營，委之於公司。鐵道行政上，將全國分爲七管理

區，各管理區置管理官一人，由鐵道管理監任命之，其餘職員，概附屬之。此等職員，多由鐵道公司選任，但任所亦有不同者。

鐵道管理監，曾企圖合併全國通運公司之事業。一九一八年五月，管理局將亞丹斯 (Adams)、美利堅 (American)、衛爾斯·法哥 (Wells Fargo) 及薩登 (Southern) 等四大通運公司，合併為一名為美國通運公司 (American Railway Express)。至該年十一月，此合併公司，歸鐵道管理監之直接指揮下，而布爾曼 (Pulman) 寢台公司，亦早已被合併矣。於是至一九一八年末，全美之鐵道運輸系統，幾全歸政府掌管，而各鐵道可協同工作矣。

戰時管理中，鐵道之貨車積載量及列車牽引力，各至增加，且運輸又不拘於各路鐵道之競爭的利害，依最短距離且最便於利用之路線，以行運輸。鐵道管理局，於一九一八年，因廢除旅客運輸上之競爭的重複，所節省之金額，計有六千萬美金，同時又因合併車票發賣所，減少廣告，及其他統一的經營等，亦節省一億一千萬美金以上，此額開相當該年工作經費總額之二分七釐五毫。雖有上述之節約，但他方面，因終點之輻輳、材料之不足、勞動之缺乏，及一九一八年冬之混亂等，是以縱有上述之節約，亦不足以補償。加以一九一八年末，鐵道管理之財政上的缺如，達二億二百三十三萬五千六百二美金，其後每月，僅有增加，

而無減少。且此金額，不包含鐵道資本之補償。一九一九年一月十日，承美加都氏之後而任鐵道管理監之海因茨（Walker Heinz）氏，乃向財政部長，陳請運用資金，更需七億五千萬美金。此額中三億八千八十萬六千九百四美金，乃充用於一九一八年度之整理鐵道會計者。

根據上述，通觀英、美兩國戰時政府管理鐵道之實績，由軍事上言之，均獲成功，無可諱言，又因統一經營之結果，得以廢除浪費，亦可資證明。英國勞動黨，對於戰時政府管理鐵道，認為：『大體上節省經營上之經費，國家獲得利益。』^①此即戰後主張鐵道國有之一論據。美國對戰後政府管理鐵道，是否可以繼續之問題，有贊否二說，但二者對戰時二年間政府管理鐵道成績之不佳，均留有印象，培克耳（Baker）氏乃謂：『欲以此二年間之管理鐵道，視為政府永久政策之考績，為期尚早，且兩年間鐵道工作，由全體觀之，博得顯著之成功，故以上之物議，決非得當。』^②培氏對反對政府管理之主要點，各加反駁，其要旨如下：

一 關於鐵道純利之減少

依鐵道管理法，政府對鐵道公司，須以管理前三年間平均純利為標準而支發補償金，既如上述，然政府雖曾提高管理實施後各客貨之運費率，而鐵道之純利，其所應付諸公司者，乃減至不及上述之標準補償年額。管理二年間之豫算不足，達四億至五億美金之多。由此觀之，戰時政府之鐵道管理，如僅從利

益點論，則不能不謂爲失敗也明矣。然此時實有研究鐵道純利減少理由之必要。純利減少之主要理由，在工作人員之薪金大增，且此種薪金之增加，乃依相當理由所實現者。此外猶有人謂八小時勞動，及其他勞動條件，亦爲激增經費之因。此說不無理由，八小時勞動制，於實施鐵道管理之前約十五閱月，根據亞丹森（Adamson）法所決定者，是以此制遲早必須頒佈者，乃爲不能免之事。其他鐵道管理局，對工作人員，又有數種之讓步，此亦或有檢討之餘地，然在今日，卻欠明瞭。

二 關於鐵道勞動之能率

政府管理鐵道時，對工作人員，雖曾有增加薪金，施行八小時勞動制，及其他種種勞動條件之讓步等然勞動者之能率，究竟如何？關於正確斷定此種能率之材料，雖付闕如，但管理時所處理之貨物數量，卻非常增加。貨物運輸噸數，一九一八年比較一九一三年，增加二成五分（一九一八年爲四千零九十億噸，一九一三年爲三千零十億噸）。然政府管理後之第一年——一九一八年，鐵道工作人數，較一九一三年，僅增加百分之三耳。一九一八年，本爲勞動極缺乏之年，故鐵道方面，則不能不以少數人員，以應需要。且關於鐵道之維持、修理、及改良等，僅實行其最小限度而已。由以上事實觀之，可謂鐵道工作人員之能率，並未降低。有一部分反對政府管理者，乃批評謂破壞工作人員之規律，然依統計所示，鐵道方面之障

礙事故，並未增加，由此可知此種批評，頗爲不當。

英國戰時鐵道管理之所以成功者，可謂概由以下各種要素促成之。^⑦

一 因政府迅速決定管理之事，對鐵道所有者，得制其機先，且將一切，養成由政府領導之習慣。如補償之原則等，亦迅速決定，且其內容亦簡明適宜。

二 戰時之鐵道，與其謂「由政府」經營，勿寧謂「爲政府」而經營，較爲正確。擔任鐵道管理統制之幹部，與平時無異。請求輸送之事，由陸軍部輸送處發送，而鐵道執行機關，對輸送事，則準備車輛。陸軍部內服務鐵道輸送之職員，多由平時任民間鐵道業務之人員充任。

三 戰前所有之鞏固機關（即指爲實施強制法而設立之鐵道執行委員會）及處置之計劃，於鐵道管理上，極有效力。且自始即集權於一中央機關，比其他產業統制，尤獲滿足之效果。鐵道與其他事業異，無各種複雜之臨時委員會，故亦無複雜之報告。開戰初期設立之機關，本質上並無變化，且在戰期內始終一徹，此亦爲鐵道管理事業之特色。

四 平時之鐵道系統，較其他在政府統制下之產業部門，更有一般的合同經營，故統一協同其業務，殊較容易。

如上所述，英國之鐵道管理，以戰爭本位而獲成功，然在其裏面，其國民經濟，尤於公衆及商業方面所受之不便利，既大且鉅，是無可否認者。鐵道基於以下數種原因，遂不能充分維持，且其能率亦大受影響，所謂原因者，即多數鐵道人員，一至參加出征軍，即輸送多量之運轉材料於戰地；修理路線及車輛所需之材料，轉用於製造軍需品；又因煤炭供給之不足等。他方面，輸送軍隊、軍需品、糧食及其他與戰爭有關係材料等之要求，數目浩大，故對於公衆及商業之便利，不能不漠然置之。先就貨物之輸送觀之，政府爲澈底以經濟方法使用不足貨車起見，根據一九一七年三月十六日之命令，規定如下：（一）取貨人苟於所定期間內，不從貨車取下貨物，鐵道公司得在取貨人之危險及負擔下，保管其貨物；（二）起貨時間，特展延一天，祇對煤炭予以若干之方便；（三）政府對私有貨車，根據命令所定之使用費及其他條件，得使用之。

除上述外，政府爲圖經濟的使用煤炭分給上之鐵道輸送力計，自一九一六年中起，炭坑管理監，對煤炭業者等，惹起輸送力節省上之注意，而勸以各種煤炭，務須就較近之炭坑購買，至翌年九月，乃將上述之勸告強制的具體化。即將全國分爲二十管區：（一）凡生產比消費量較少之煤炭地區，不得運出別區；（二）運出別區之煤炭，須經由主要路線（其宗旨在使用設備優良之路線，且縮短運輸距離，）而限定其

方面之地區。於是煤炭業者，於分給上，則全被禁止其創意之實行矣。如採用此種方法，則每年可節省七百萬噸哩之運輸力。

其次，就旅客之輸送觀之，商務部於一九一六年十一月，向公衆陳述目下鐵道運輸輻輳之情形，並對各人勸告所應作之最少限度之必要旅行，更力加聲明，苟不改良旅行上之事態，則不惜加以干涉。蓋自一九一五年以來，勞動階級，因軍需工業等，頗形發展，而致增加收入，故藉火車旅行者，日見增加，因之，惟有此種勸告之必要。於勸告後二星期內，政府改正國防法，與商務部以廣汎之權限，俾可限制輸送。結果，自翌年之一九一七年一月起，除限制各旅客之行李不得超過百磅以上，及各鐵道公司得對現行車價增加五成等外（車價本有最高價格之法規，但依國防法，暫時解除此種限制），又減少旅行客車之次數。於是遂實現：（一）減少旅客車數；（二）減少速度；（三）減少主要路線之連絡客車數；（四）集中聯運於一線；（五）省略地方區內朝夕以外之多數車運；（六）停止預定坐位；（七）廢止多數飯車及寢車等。結果，換車次數，較前亦略增加。如 London and Northwestern 鐵道公司，則削除五百輛該公司路線所屬之車數，並停閉四十四處車站。戰時全國所閉鎖之車站，其數達五百以上。

除上述外，對收交行李事務，亦加限制，對於運輸客車之行李，須先繳運費，又因各鐵道間有多年之競

爭，結果，改訂關於貨物延滯費未勵行之規定，而強制收取延滯費。

如上所述，因軍事運輸之增加，與優先運輸，及材料與人員之缺乏等，鐵道所給予國民經濟上之滿足要求者，良不多見，故各種貨物，尤爲糧食之運輸，常至停滯，而碼頭之滯貨，殆變爲永久禍根，進而造成國民生活費昂貴之原因。加以運費提高，而以前之優秀設施與公司周到之注意，大都被其略奪，遂藉國家勤務代慰懃之服務而起。世人對於此種政策之實行，不無反對者。例如，運費實行增加一半時，首須廢止奢侈，如頭等車，尤須整理。然若不加整理頭等車而徒增加運費一半，則實予工人及貧民以差別待遇。政府對於此種物議，乃謂工人車票、定期票、行商車票、及家族車票等，並未加價，然尤慮軍需工業工人之反對運動，乃極力設法予以便利。同時政府又大爲宣傳，略謂其所以實施此種急激政策者，決非圖鐵道之增收，實因軍事運輸，達於極點，而爲緩和之策耳。

日本國內鐵道，其幹線概爲國有，是以如英、美等之徵發管理民有鐵道之問題，雖可免於發生，然軍事上或國民經濟上對於鐵道作最有效的統制利用之必要，鐵道省或殖民地鐵道特別會計等與軍隊及軍需品運輸費之支發，以及軍事上使用鐵道及與國民經濟之影響等，以上諸問題，尙有待於參考英國等之實例者不少。

【註】

- ① 第三章第一節第二。
 - ② 第二章第一節第三。
 - ③ 關於美國戰時糧食問題，多半根據松井敏米著美國戰時糧食政策。
 - ④ Bogart, War Costs and their Financing.
 - ⑤ Pigon, Political Economy of War.
 - ⑥ 同④。
 - ⑦ Lloyd, Experiments of State Control.
 - ⑧ Cassel, Deutschlands wirtschaftliche widerstandskraft.
 - ⑨ Beveridge, British Food Control.
 - ⑩ Grey, War Time Control of Industry.
 - ⑪ Rationing.
 - ⑫ Pigon, 附錄。
 - ⑬ Minimum aggregate sacrifice.
- 第七章 戰時消費及分配之統制

- ① Needs.
- ② Pignon 前掲書。
- ③ Strizes, Food and their economy.
- ④ 菊地實著，德國戰時糧食政策。
- ⑤ Max Rubner, Deutsche Volksernährung im Kriege。
- ⑥ Pignon 前掲書。
- ⑦ Lloyd 前掲書。
- ⑧ Cassel 前掲書。
- ⑨ 菊地實著，前掲論文。
- ⑩ Meatless day.
- ⑪ 栗田德三著，戰時食糧。
- ⑫ So called "Fifty-fifty Rule."
- ⑬ Kriegsbrot.
- ⑭ War bread.

- ② Laporte, Mobilisation économique et intendance militaire.
- ③ 同上。
- ④ Reichsgetreidestelle.
- ⑤ Beveridge, *ibid.*
- ⑥ 菊地實著，前提論文。
- ⑦ 同上。
- ⑧ KroppeI, Deutsche Kriegsernährungsfrage.
- ⑨ 糧食爲九成七分，肉食爲三分，而肉食之九成爲魚（根據菊地實著前提論文）。
- ⑩ Laporte 前提書。
- ⑪ Grey 前提書。
- ⑫ Lloyd 前提書。
- ⑬ Backmeister, Deutsche Kriegsorganisation.
- ⑭ Rationieren.
- ⑮ Kriegsernährungsamt.

- Brokkarte.
- Gemeinnützig Kriegsgetreidiegesellschaft
- Ernährungskommissionar
- Ausweidekarte
- Pignon 前提書。
- 同上。
- Beveridge 前提書。
- 東京工商會議所米穀專賣反對聲明。
- 朝日新聞所傳出之大藏會專賣局之意見。
- Food Controller
- Rubner 前提書。
- Ravitaillement civil
- Food Administrator
- Beveridge 前提書。

- ① 以舊羅紗爲材料之毛絲。
- ② Lloyd 前揭書。
- ③ Clarkson, *Industrial America in the World War*
- ④ War time boot scheme
- ⑤ Pigeon 前揭書。
- ⑥ Grey 同上。
- ⑦ 森武夫著，英國戰時經濟與美國戰時計畫經濟論。
- ⑧ Forces Act
- ⑨ Railway Executive Committee
- ⑩ Railroad War Board
- ⑪ Preferential Shippments Act
- ⑫ Railroad Administration
- ⑬ Director-General of Railroads
- ⑭ Kellogg and Gleason, *British Labour and the War*

戰時統制經濟論

三四六

⑧ Baker Government Control and Operation

⑨ Baker 論統制

第八章 戰時貿易與海運之統制

第一節 對敵通商之禁止

將來戰時，經濟戰爭勢必隨武力戰爭而實現，且難免採用一切攻擊的經濟戰爭之手段，換言之，即經濟封鎖，壓迫敵國商業及防禦的經濟戰爭之手段——保護軍國本位之本國產業，以及增進必需產物之輸出入，而控制不需要物之輸出入等戰關的商業政策，此在第四章中，早已備述。本章則進一步研究戰時商業政策中佔主要部分之統制貿易。

在經濟封鎖既成有力的戰爭手段之戰時，欲維持敵國間之通商，實為夢想。苟戰爭一旦爆發，則與敵國立刻斷絕一切經濟關係，固無論矣，且亦須澈底禁止本國人民與敵國人民間之交通。徵之歐洲大戰之前例，各交戰國均各實行禁止與敵通商。例如，在聯合國方面，則禁止德、奧、匈等敵國商品之輸入，並對於使用敵國原料以製造商品之中立國（法國仰給敵國之原料，初為二成五分，後則減至五分）亦樹

立禁止輸入之原則。同時，對於敵國直接間接之輸出，固亦禁止，聯合國方面，自一九一六年六月十四日至十七日，特於巴黎召集經濟會議，討論使德國屈伏之戰時經濟上之對策及戰後協同互助之方案。結果，聯合國方面之對德經濟封鎖，則愈形嚴重，且澈底施行以下各項：即禁止與敵通商，監視扣留聯合國人民與敵國人民間之商業，以及限制敵國人民之工業所有權等，日本亦曾發布對敵通商禁止令及其他緊急命令。

第二節 輸入之調節

戰時對於輸入貿易，有數點須注意者：即（一）為補充戰爭必需軍用品及國民生活必須品起見，則須增加輸入；（二）為增加上述必需品之輸入起見，因欲節省運送船舶及支付手段，故對軍國非重要品之輸入，亦須與以控制。

第一 必需品輸入之保證

歐戰當時，英國國民糧食品中五分之四，悉來自外國，為確保糧食之供給計，英國對於糖、小麥、及肉類

等，則特別努力增加其輸入，此亦當然之理。此外爲顧全軍用及民用衣服計，對各種纖維原料、皮革、兵器、火藥、及其製造原料、與器具機械等，須一律優先的力圖輸入。『法國因軍隊動員之結果，及產業上重要之數額，被敵軍佔領，終久，法國之生產力，大受影響。在四千萬全人口中，被徵集於軍旗之下者，或到軍需品工場去者，不下八百萬人。北部諸縣之小麥及花生等良田，鐵礦之大部分，炭礦之半數，北部與東部之冶金設備，製麻工場及毛線工場之幾占全部，紡織工場之大部分，北部地方之玻璃、陶瓷器工場，及其他各種產業之設施，或被敵軍佔領，或被蹂躪於礮火之下，故法國之生產能力，遂大受影響。在此時期，法國當需要絕大之努力及偉大之武器，以達其長期之大戰目的，則勢非使其莫大之新需要，得以滿足無慮不可。於是國內生產力，遂至激減，而國內消費，則大爲增加，遂發生不均衡現象，因而輸出減少，輸入大增。戰前每年約達七十萬萬佛郎之輸出額，戰時各種物價，雖均昂貴，但亦減至七十萬萬佛郎以下。他方面，戰時輸入，每年均約八十五萬萬佛郎左右，但在一九一七年，則增至二百七十五萬萬以上。』①

欲增加軍用必需品之輸入，則須與歐戰時英國等所施行之政策相同，於環境允許之下，政府須親臨世界市場，以購買所需之物資。英國爲購買美國軍需品及原料等，曾先遣派購料委員至美，後則與法、意等國，共設聯合國共同調辦機關。且於開戰之初，以勅令任命白糖委員，戰前英國白糖，均從德、奧諸國輸

入，但在戰時，則向西印度及南洋羣島，求其代用資源，委員自負其調辦、運輸、及分配等責任。其他如小麥、肉類、纖維原料、及皮革等，亦模倣前法，任命供給委員，以圖增加輸入。茲將其經驗，摘錄於下。

關於獨佔輸入，其最初之實例，則以一九一四年八月用勅令任命之白糖委員爲嚆矢。此項委員設置之理由，乃因戰爭而中歐諸國之白糖來源斷絕之結果，須研究從世界任何市場另圖供給之特別方法，爲達此目的計，則限制個人與商人之競購，此卽爲承認政府獨佔輸入事業爲有效之方策之結果。

一九一四年十月，商務部根據陸軍部之要求，遂圖購買軍用凍肉。因此，政府則直接與澳大利亞及新西蘭政府，締結協定，但當時一切交易，尙未被政府獨佔，故國民之供給，一般均藉個人及商人之手。

一九一六年三月，陸軍部著手購買俄麻。此種方法，不僅可以滿足陸軍部之需要，且復企圖將原料供給民間之需要。政府直營之主要理由，在欲除個人與商人所遭遇之亞卡客斯克（Arahangesk）鐵道輸送之困難，並欲壓制促進價格暴騰之投機。更根據陸軍部之希望，爲固定價格及應用原價計算法，爲製造葛布起見，遂愈覺有實行直營之必要。

一九一六年五月，政府在原價計算法下，從印度輸入小獸皮革。其目的亦在壓迫投機，並使價格低廉，然其主要目的，則在確實調辦軍靴之必需材料。故在最初，祇限直接購買軍用皮革，爾後，卻購買所有

之小獸皮革，如不適軍用者，則賣給民間。

一九一六年八月，爲確保軍用黃麻製品及製造原料之供給，陸軍部決定直接由出產地輸入，但民用之黃麻，仍委之於個人商業。當時出產地所供給之數量，爲數甚巨，但因缺乏船舶，政府遂限制輸入黃麻，且對於軍需，則努力確保以相當之價格，得以充分之供給。

一九一六年十一月，開首購買屬領出產之羊毛，當時本限於軍需上所必要之數量，後因屬領政府之要求，遂購買全部羊毛，而完全確定政府之獨佔，其主要目的，在確保供給，且阻止投機與價格之暴騰，及樹立原價計算上之真確基礎，且對輸入原料數量及品質等，欲予以明確之基礎。

一九一七年四月，陸軍部亦將馬尼刺（Manilla）麻之輸入事業獨佔矣。其獨佔之主要目的，在阻止價格之暴騰，並欲利用一定船舶（可使用者）於最有效之方面。

至一九一七年末，糧食部在政府計算之下，購買肉類、牛酪、及乾酪，務以廉價，賣給國民，以應其需要。當時各產地之市場價格，因缺乏船舶及限制航路等，結果則因地地理的關係而生顯然之差異。如就肉類言，澳大利亞及新西蘭等地之價格，則較低廉，南美稍高，美國最貴。又牛酪之價格，每一夸爾（Quart，爲一噸之二十分之一），在丹麥爲四百先令，澳大利亞及新西蘭則爲一百五十先令，阿根廷與加拿大自一

百七十至二百先令之間。在此種情況之下，因政府統一獨佔由各產地之供給，英國始得以維持賣價之平均水準。最後政府又購買油脂用種子，對製油業者，規定原料價格，且對由原料至變成製品之種種工程，亦適用原價計算法，此為給與一定之利益起見，頗為必要。

上述之國營輸入，所以實行之主要原因，可總括如下：

- 一 如對個人商業放任時，則難保證軍需之供給。
- 二 防止個人及商人所難免之投機、交易、及競賣之弊。
- 三 確定基本價格，應用原價計算法，使之得以規定製造及分配等各過程之價格。
- 四 個人商業，難充分保證國民之需要，又不易明確區別軍用及私用之需要。
- 五 精確決定輸入最有利之數量及品質，以圖船舶及資金之經濟的使用。
- 六 防止聯合國間之競爭調備，而相互間最公平的分配物資，以舉共同戰爭之實。
- 七 對相異之產地以相異之價格購入之商品，加以適當之統制，對國民消費，則極力維持廉價。

茲將英政府施行之調備方法之概要，述之如下：

(一) 屬地

澳大利亞政府及新西蘭帝國補給局，爲英政府之代理機關，而掌管主要糧食、購買、蒐集、儲藏及運輸原料，又對此等地方所能輸出之全部剩餘物，在英政府與屬地政府間，曾締結固定價格之長期買賣契約。其主要物產，爲小麥、羊毛、皮革、生皮、大麻、肉類、牛酪、及乾酪等，而軍器部所直接購買之鉛及其他商品，則在此範圍之外。此外，在加拿大購買糧食時，則託該國政府代購之。

(二) 印度

印度政府亦以同樣方法，購買小麥、生皮、及油脂用種子等商品。然在印度，因地域曠大，且住民缺乏智識，故在政府與生產者間，欲做澳大利亞而締結直接購買事，頗爲困難。因此，英政府則採用購自印度政府選任事務官所管理之代理商方法。

(三) 直轄殖民地

在直轄殖民地內所採用之方式，則按該地之情形而略有異同。錫蘭島官廳，曾爲英政府之代理機關，負調達椰子油任務。在非洲西部之油脂用種子及棕梠油，雖不能直接購買，然禁止輸往英國以外之國家，如欲輸入英國，海軍部則特派船隻，以便運送，貨到時則以一定之價格徵發之。

(四) 埃及

購買棉種子時，與澳大利亞相同，英政府與埃及政府協定，設置棉種子管理局，以一定價格將能輸出之剩餘數目之全部，售與英政府。爾後對於埃及及棉，亦適用同樣之方法。

(五) 美國

美自參戰後統制其輸出以來，英政府則令駐美商務官，以直接或得其承認之價格，由美政府購買指定資源，依此方法，糧食部即行購買凍肉、罐頭肉、醃肉、牛酪、乾酪、煉乳、乳粉、油脂、及果子罐頭等。此外，又由美政府創設麥類輸出公司^①之一種特殊代理，介在其間，以購買麥類。

(六) 菲律賓羣島

馬尼刺麻，無須經美政府之手，可由英國商行之代理商購買之。

(七) 俄國

為購買亞麻及亞麻子計，則設四處代理商之英國商行，使其由俄國直接購買。俄政府並承認英國使用亞卡客斯克鐵道之優先權，且允許得在倫敦與英貨互換，而予以必需之俄貨。

(八) 法國

法政府之援助，雖寥寥無幾，然亦購入生皮、牛酪、及乾酪等。

(九)各中立國

對各中立國間之調備，通常概不經該地官廳，而直接交易。例如，欲購阿根廷亞麻子時，在英國小麥委員會監督之下，使代理商與其他諸國競購之。牛酪及醃肉，來自丹麥，乾酪及亞麻，購自荷蘭，各與德、奧諸國競相購買。各中立國政府，亦漸覺有干涉商務之必要，後遂施行限定輸出數量及買賣價格之規則，或設定如荷蘭之輸出特許制度。後因各中立國之糧食政策，漸趨嚴重，故向英國之輸出，遂變為各中立國之重要交換條件。如荷蘭之人造牛酪及乾酪，與英國油用種子及油漕之交換，即為適例。

戰時，德國曾被聯合國方面封鎖，但尙得與荷蘭、丹麥及斯干的那維亞半島等維持其通商與交通，故力圖與此等諸國通商，且又利用之而與其他各中立國，互為交易。雖其數量固少，然於戰爭繼續上，則大有裨益。德國為輸入糧食及其他資源計，設立中央購買公司，且調備國內貨物。開戰初期，漢堡帝國購買公司，但澤戰時購買販賣公司，及波森物資輸入公司等，各有代理店，奔走競買，結果，則物價騰貴，大受不利，故不久即行合併，改為中央購買公司。此公司在荷蘭、丹麥、及瑞士各地，各設分店，負調備物資之責。中央購買公司之組織，分中央及物資二部，下設三十餘分科，規模宏大。此公司，因係戰前漢堡、美國貨物運輸股份公司之前身，故常受人反對，然因在外國作集中購買之工作，對於防止價格之騰貴，有所貢獻，此

爲不可否認之事實。中央購買公司，對輸入之貨物，幾獨佔殆盡，故私的商業之輸入，並無一般所傳之多。除上述外，據聞德國曾派潛水艇遠駛美國，運回白金及其他貴重原料，故被封鎖國於將來戰爭時，亦有試行此種冒險的輸入之必要。

如上所述，欲增進輸入，則須將特定貨物之輸入，置於政府直接管理之下，至於欲增加一般的輸入，則除減免特定貨物之關稅外，又須對於輸入，與以各種方便，例如，運輸、保險、及金融等方面，亦須保護或補助輸入商及其他等。歐戰時，法國在戰爭初期，爲容易輸入某種商品起見——尤其糧食，則暫修正戰前之保護關稅政策，而以一九一四年及一九一五年公布之法律，減免輸入稅率。其輸入之貨物爲牛、馬、生肉、五穀、乾菜、軌道、橋樑材料、玻璃、麻袋、果肉及其他等。

日本平時，國內之穀米供給如有不足時，則減免外國米關稅，藉以促進輸入，乃爲慣用之政策。又如關東大地震（譯者註——指一九二三年九月一日之東京及橫濱等大地震而言）之稍後，爲容易輸入糧食品及建築材料等起見，亦曾施行暫免關稅政策，此爲吾人猶記憶者。

第二 必需品輸入之再檢討

戰時之輸入貿易，其目標在保證軍需品之輸入，及限制輸入以下將述之非重要品，而加以調節者。然對軍需品範圍之物資種類及其數量，則有根據最嚴格之客觀的標準而予研究之必要。戰時尤在開戰前後，因受精神上之奮昂及軍事上之緊急要求所刺激，往往對經濟財政上之犧牲，不與介意，且不問其爲國內國外，徒努力於迅速調備物資，此種現象，實不能否認者。

歐戰時，法國自開戰後約一年半內，採用以下之方法：『對國內生產物，則閉鎖國境，對國外商品之輸入，則採取寬大之開放國境政策，惟在輸入時，商品款項，須由外國船舶匯運，自不待論，故對於船費，亦須支付金貨。因此，加重國家財政上之負擔，且因對於支付外國之資金，不易籌辦，結果，法國之國家信用，大爲動搖。一九一六年春，又苦於船舶之絕對缺乏，故法國正陷於生死歧途之上。其所以如此者，實主由於戰前法國固然預知德國之必加攻擊，然其所推測之戰期，則深信於短期內，可以結束，以致經濟上毫無準備。迨至一旦開戰，立受德軍之猛襲，遂愕然大驚，惶惶間借助於輸入，且在金融上異常努力，於是始打開戰時之恐慌。但此種仰助輸入以支持戰爭之觀念，在戰時實爲法國最大過失之一。』^①

如上所述，法國之平時貿易，輸入超過輸出，爲數極大，僅以對外投資之收入及外國旅客之消費額等，亦頗能彌補。然戰爭一至爆發，此種貿易外之收入，則失大效。故國際收支，與輸入增加，均陷於一落千

丈之險狀。自一九一五年以來，輸出大減，而輸入特增，且海外投資之收益，亦日見顯著之減少，及國家財政又陷於悲觀，以致法國之匯兌市價，漸傾於續落。政府曾研究種種方策，以制止此種跌落趨勢及鞏固本國在國際金融上之地位。後即將法人所有之多數外國證券，賣與海外市場，法蘭西銀行又放棄一部預備金貨，以資成立外國之信用借貸。政府更親向聯合國及各中立國，懇請援助鉅額之信用借貸。自開戰以來，英、美兩國，所通融於法國之金額，每月平均總計十萬萬佛郎以上。此外，向瑞士、西班牙、阿根廷、及巴西等國，亦有借貸。於是法國匯兌，自一九一七年至一九一八年，在英、美兩國，始略得安定，在其他各國，亦獲某種程度之安定。

此種信用借貸政策，對解除當面之困難，雖不無效果，然欲脫離此難局，則勢非極力減少輸入外貨不可。欲達此種目的，則當時之保護關稅定率，頗不充分。詳言之，（一）關稅定率之保護力，早已失去大半，蓋因法國關稅，以從量稅為主，以致戰時物價昂貴，而關稅負擔之比率，益少於賦課商品之價格；（二）所謂保護關稅者，早失保護之效力。蓋因時至今日，其防止因外貨之競爭而產生之跌價以保護國內產業之宗旨，早已置之九霄雲外矣。此因物價，既已非常昂貴，而無一人希望再加提高故也。

政府對於僅重課輸入稅以限制輸入，頗示不滿，故後來對於輸入，原則上一律採取禁止政策。由輸

出及信用借貸政策所生之法國在外支付財源，則作爲購買最緊急之財源。而其緊要程度，乃視能否保證戰勝效果而定。首先則購買戰爭所緊要之材料，然後在某限制內，始研究購入經濟生活上必要之原料及各種製品。爲得此二種商品起見，則須限制或禁止於必要程度較小之其他商品之輸入也甚明。故政府遂對軍事需要程度較少之商品，採取禁止輸入政策。惟被禁止輸入之貨物，實際上適用者，實爲寥寥無幾。

海運方面，亦以同樣理由，採取新商業政策及其同方策。因此得以節省船舶使用於不需要商品之輸送，同時且能增加必需輸入之噸數。尤在後者，對補充軍事上最緊要之商品，認爲有優先權，或另備船隻，以供運輸。

一九一六年五月六日，法國公布禁止輸入令，此對法國商業政策，開一新轉機。改正法之根本目的，即在防止增加中之外貨輸入，而與政府以必要權限。根據此種法律，政府有權增徵關稅，與禁止輸入。依一九一七年三月二十二日之命令，對非政府所欲購買之商品，一律適用禁止主義。同時視爲例外者，即：(一)按照一般方法，得免禁止；(二)在特別記明之數量限制範圍內，亦得免禁止。

在商務部內，設置輸入免禁委員會（譯者註——免禁者即免除禁止之意），以資審察一般免除之商品，及關

於特許限制輸入數量之商品等事項。同時根據此種制度，將各種商品，分爲如次三種。

第一種，爲國家必需而不可缺之商品，因國內生產之數量不足，須由外國輸入，始能補充者。此種商品，在輸入時，不受若何限制。

第二種，在某種限制內，爲必須輸入之商品，然若超過某限度時，則無舉足輕重之價值者。對此種商品，則以命令決定輸入之限度。

最後第三種，係於戰爭上無甚必要，或其必要之最少限度，在國內或殖民地能生產而無輸入必要之商品，此種商品之輸入，則一律禁止。在實施此法令時，最重要者，厥爲如何決定應允許之輸入量。輸入量之多寡，須按當時之情況而定，至爲必要。換言之，即須可以自由處分本國不足之資源，以指揮最長最苦之戰爭，並期保證戰爭之勝利，以適當決定輸入之數量。輸入免禁委員會之主要任務，即在決定此種輸入限制數量，該委員會中又細分數組之精查委員，由政府各部局、工業、農業、及商業等代表組織之。政府各機關，例如陸軍部及兵器火藥次長局等，若需要外國某項商品，則通告該委員會，而委員則審查其需要程度之輕重與緩急。財政部報告各國支付資源之狀況。於是委員會則削減不甚緊急之需要品，且根據以下之方針，換言之，即限於最需要之物及從法國支付資源最多之國而能獲取之物，始准購買。如上

所述，政府對各局部之購買，予於限制，其次對某種私人之購買，亦有所討論。以後對私人購買，亦取與政府同樣之購買方針，並允許可獲信用借貸之便利。

在實行限制輸入時，最感困難者，非在決定特定貨物之輸入，而在如何將此種決定數量分配各輸入商，製造業者，或商人等——即發行輸入特許狀。「特許主義之輸出入制度，其特許標準，常缺公明，故易發生私情或請託之弊。因特許與非特許之間，最易變為投機，鉅大利益之獲得與否，恆視特許與非特許為轉移，經濟界在如此狀態之下，完全不能確實推測將來而準備活動矣，故其阻礙一般經濟界之圓滑活動者極多。此在歐戰時，為各交戰國所曾經驗者。然此種特許主義，其缺點並非特許主義固有之缺點，乃特許標準不完全所產生之一結果，故吾人必須注意樹立合理的特許標準。」^①

在歐戰之一九一六年三月二十二日，法國曾以命令設置輸入免禁委員會，同時又將輸入商品分為三種，但因缺乏精密之貨物表與允准輸入量之標準，且委員之決定權限過大，故致發生若干之專斷。政府為避免此種物議，則擴大禁止輸入之免除範圍。雖對各商品之效用，各予以個別的檢討，然因無論何種商品，各有其效用，結局則準輸入極多之商品。在此情形，私人情面，則為實行免禁輸入之弊。政府有鑑於此，遂於一九一七年九月八日，改正從前各規則，而欲更合理的實施免禁。此種規則，依一九一七年

三月之命令，遂將各種商品之分類，由三種變爲二種。

第一種，卽一般概不禁止輸入，對於輸入法國之商品，無若何限制，將此種商品，列爲A表，主爲糧食品（米及其他穀類、蔬菜、馬鈴薯、牛乳、魚類）與某種原料品（磷酸鹽類、煤炭、原油、與硝酸鹽類等）及農業機械。

第二種係受限制輸入之商品。屬此種者，爲數頗多，乃一般關稅目錄中所記之原料及各種生產物之大部，列於B、C、D、E、F、G表上。此種商品，依免禁委員之意見，得免禁私人之輸入。

除包括上述兩種商品項目外，尙有特別規定之商品，其數約爲十。此等商品，絕對禁止輸入，其理由在於該物有害衛生（酒精、利久酒、白蘭地）或國家獨佔其輸入（糖、香煙、火柴）。

此種分類，對特許輸入，較之以前，則必定予以更客觀的標準，但政府對私人免禁輸入之特許，爲除實施於各人等之煩雜與弊害起見，遂總括於“Consortium”（譯者註——組織，組合之意）團體內，而採取予以免禁之政策。所謂“Consortium”者，乃根據商人及多數製造家與政府當局間之合意而組織之施行購買及分配之一種加爾特爾，在政府監督之下，關於價格、貿易、及運輸等，受一定之拘束。對“Consortium”，政府則准其利用法國在外所舉之信用借貸。依此方法，政府可調節市上外國匯兌之個別的需要，並努

方安定匯兌市價。海上運輸對“Consortium”之商品，政府亦予以方便，並附以將近獨佔輸入之特權。輸入禁止政策，其所以擴至木棉、黃麻、煤油及油脂種子等在國民經濟上有大效用之多數商品者，實與政府對“Consortium”予以輸入特權有關。此非本欲阻止物資之輸入，實不外使“Consortium”施行其獨佔的輸入耳。

輸入禁止之免除，換言之，即輸入之特許，僅予以“Consortium”而已。而對未加入之商人及製造家，原則上則不予特許。予以“Consortium”之特許，僅限於輸入免禁委員會所決定之輸入限量之範圍內數量。此種“Consortium”制度，在決定輸入限制上，多蒙方便，固無疑矣。“Consortium”對集中輸入團體人員所必需之貨物，非常方便，故按其情況，又得適當裁定限制輸入之比率。同時對予特許以各購買人間之輸入限制量，亦能容易解決其分配上之困難問題。故如依最初之希望，設立多數“Consortium”，則關於決定限制輸入量之分配困難問題，亦可免除，且得製作網羅多數商品之一般輸入貨名目錄。然有實際上之組織之“Consortium”，其數極少，僅木棉、黃麻、油脂原料、煤油、造紙用果肉、印刷用紙及瑞士產木材等有組織而已。

在他方面，除“Consortium”外又另組其他合同購買機關，即“Comptoir”是也。“Comptoir”係

根據購買外國原料及政府之要求，而將此等外國原料加以製造之企業者集團，乃爲容易向聯合國購買，尤向美國購買而創設者。“Comptoir”並不統制價格，又不組織財團或自圖利益，僅限於集中購買會員所需要之外國商品（限於定買政府之需要品），故容易決定其輸入限制比率。因此，自戰爭中期以後，法國總輸入額中之大半，悉限於政府各局部之輸入，與“Consortium”及“Comptoir”之輸入。

最後必須概述者，厥爲輸入免禁政策之弊害，輸入限制免除委員會中之某某委員，則嚴格處理免禁輸入，而其他之某某委員，則主弛緩，但由一般觀之，則極寬大，以致不能有效阻止外國商品之輸入，而失強大之統制力。但一九一七年（該年施行禁止政策數月）至一九一八年（該年概行禁止政策）間，法國輸入，顯然減少，乃屬事實。欲除兩年間物價之高低起見，如以同一貨幣價值爲其基準而計算，則其輸入，由一九一七年之二百七十五億佛郎減至一九一八年之百九十五億。各種商品之輸入，亦類皆減少。至私人消費之商品，如香水、香皂、陶器、玻璃、水晶、某種布類、皮革、及皮製品等，則尤減少。然輸入之減少，非全因禁止政策所致，固不待言。其他要素，亦會影響輸入之減少。第一要素，可舉德國潛水艇活動之結果，減少商船噸數。第二要素，則爲實行海運之優先政策。此種政策，曾確實阻止適用輸入禁止法之輸入物資。最後之第三要素，係作輸入對象之外國商品，逐漸減少，及因此禁止向諸外國之輸出。於是

法國之戰時輸入禁止政策，對其實際上輸入之減少，僅有部分的供獻，而對該政策所引起之當然的輸入之減少程度，則不易計算。

第三 非重要品之限制輸入

如上所述，雖在戰時，亦須限制輸入軍事上之重要品，故對非重要品，尤有顯然禁止或限制之必要，固不待言。如節約國民生活上之奢侈品，尤有大加限制之必要。歐戰時，英國爲節省船舶與制止奢侈起見，曾禁止輸入非重要品及奢侈品。除自一九一六年三月一日以降，曾得政府特許者外，如紙及其製造之一切原料（英國每年輸入百八十八萬噸左右之新聞用紙）凡紙數超過十六頁以上之定期刊物（除一部郵送刊物外）、香煙及其原料、家具用木材、建築用木材、及石板瓦等，一律禁止輸入；嗣後又禁止罐頭、乾果、藍類、水泥、絲綿、棉製品（除內棉衣與花線外）、刀類、脂肪類、家具與其他木製品、五金、油布、香皂、玩具、紙牌、競技物、柁、樺、榆、及櫟等木料、毛織品、毛絲製品（除毛絲外）、玻璃、炭酸水、蘋果、及番茄等；至於香橙、香蕉、葡萄、扁桃、及硬殼果等，則限制其輸入額，印度茶亦與外國茶同樣，被限制於某數量內。政府又先後對於白糖、茶、香煙、呵呵、咖啡、揮發油、及藥類等則加倍課其關稅，又藉以制止奢侈爲目的，對汽車、影片、鐘錶、照

相機及各種樂器等，亦課三成三分二厘之從價稅。所謂麥肯拿關稅（譯者註——Reginald Mackenna，係英國政治家，長於理財，自由黨員，一九〇七年任教育部長，翌年轉任海長，一一年任內政部長，一五年轉財長，一六年辭職，與銀行界頗有關係）者，即指此也。

第二節 輸出之調節

戰時對於補充軍需品上，為保留必需物資於內計，則勢非限制輸出不可。在另一方面，如環境允許，亦須與同盟國融通物資，以舉共同作戰之實，同時又須輸出剩餘商品，以資調節國內收支，並維持國內經濟之活動。

英國在依利薩伯（Elizabeth）時代之西班牙戰爭中，對於穀物之輸出，曾加禁止，又於七年戰爭時，亦曾禁止輸出穀物、肉類、麥粉、麵包、澱粉等，更自十八世紀末葉以來，於法蘭西戰時，亦有限制糧食品輸出之事。復於最近歐戰時，開戰後立即禁止糧食品之輸出，經數月後，飼糧品亦在禁止之列。其次於一九一四年秋，政府對於羊毛及某種毛織物之輸出，亦加限制。在輸出時，須經商務部批准，而該部凡對於適於軍用之羊毛及織物類，則一律不允輸出。一九一五年五月，政府對英國海軍、聯合國海軍、鐵道、及軍需

工業等之需要與一般國民之要求，以適當價格而準備充分之供給爲目的，而有禁止煤炭輸出中立國之權限，嗣後如無商務部之批准，則一律禁止輸出。當時兵器部爲增加生產鋼鐵起見，要求保證煤炭之供給。英國平時，煤炭之輸出量，佔總生產約三分之一，但自開戰以來，輸出中立國之數量，則佔輸出總量之二成七分。一九一五年七月，政府爲保證本國及聯合國之供給計，曾對輸出中立國之鋼鐵加以限制。硬鋼之輸出，除持有兵器部長之批准證外，一律悉加禁止，爾後對批准輸出特許狀之範圍，亦大受限制，自一九一六年起，對中立國市場之供給，原則上全被閉鎖。

自開戰後，法國立刻以數次法令，禁止重要品之輸出。其中與製造兵器有關係而在禁止之列者，有兵器、火藥、飛機、交通器具、光學機械、製兵器機械、五金、礦物、化學工業品及其他各種原料等，其數以數百計。重要品之輸出，同盟國則特別緩和，以達共同戰爭之宗旨。此在各交戰國中，承認此宗旨者不僅無一例外，且力圖互相供給者不少。例如英國供給法國鋼鐵、煤炭、羊毛及一部兵器，而法國則供給英國飛機大礮等。俄國則向英、法購買兵器及被服，各聯合國則從美國輸入多量之各種軍需品、糧食等。

對中立國，原則上固然禁止輸出物資，但亦有以輸出爲輸入之交換條件，而圖輸入需要之產物者，故須另設例外。例如戰時，英國對中立國，雖曾禁止輸出鋼鐵，但如對償清國際借貸有必要時，則設例外。

如輸出南美之軌道，卽其例也。又因英國從西班牙輸入鐵及鋼之礦石，故對採礦用之煤炭，英國則特准輸往西班牙。英國又對瑞典、挪威等國，爲輸入其坑木、各種礦石及鋼鐵等計，亦交換的特准輸出煤炭。美國由南美輸入硝石時，亦曾交換的供給採掘機械、燃料及坑夫之糧食等，且亦曾與日本交換鉛鐵。德國特設一輸出入部，且設顧問機關附屬帝國輸出入委員會，以資指揮鋼鐵工業品允許輸出之中央部以外之二十餘立案機關，且負調節輸出之責。

戰時，亦有以供給必需物資爲利器，而引誘中立國加入同盟國者，如意大利殆不出產煤炭，全仰英國供給。因此，英國可左右意大利經濟上之生命，甚至有謂意大利因英國之勸說，遂反同盟國，而左袒聯合國方面者。

第四節 戰時海運之統制

第一 戰爭與海運

戰時海運之重要性，因歐洲大戰之經驗，則更予以具體的證明。『在歐戰五年間之經驗中，各國民

所澈底痛感者，未嘗有過於國民生活之安否及國家興廢之分歧，端賴於如何充實本國商船與維持其航路。聯合國方面——尤爲英國，以全副精神與傾注其一切犧牲，而圖充實及保全本國與聯合國方面之海上運輸，因見成功，故不顧慮因戰爭而增大國內之困難，及各方面戰況之無進展，然終亦獲最後之勝利。反之，德國在開戰當初，則早已喪失其制海權，故陸地雖曾稱霸四年，但終不得不屈伏於聯合國軍旗之下。又海港之出路被封塞之奧、匈兩國，其國內陷於窮迫者，早在其所倚賴之強悍同盟國之先，而對最後之一縷希望，亦至放棄矣。由此可知戰時之海運力，如何足以影響戰爭之勝敗。」^①

戰時，需要軍事上巨大之船舶。日、俄戰時，日本船舶，總數雖不滿數百萬噸，^②然僅陸軍方面，徵用五十萬噸以上。歐洲大戰時，隨戰局之進展，軍用船舶之需要，益加急迫，故被徵發之商船，亦愈增加，英國於多事之秋，軍事徵用者，幾達本國總船舶之九成，法國於一九一七年末，船舶亦曾被徵用殆盡。

戰時，視戰爭行爲如何，可使多數之船舶減少。如因敵國海軍之活動，擊沉船舶者是也。其他如機械水雷，與礮擊要塞，亦爲其原因之一。歐戰時，因戰爭行爲所喪失之船隻，聯合國與中立國合計之，在一千二百八十一萬五千噸以上，至英、法兩國，在開戰初期，早已損失總商船之四成，在中立國方面，亦約損失二成至四成七分。又戰時因延長航海距離，變更航路，且因不易補充船員，以及使用老朽船等，故亦增加普

通海難之率。戰前每年約四十萬噸左右之海難，而在戰後每年幾達七十萬噸。

戰時除上述巨大船舶之一時或永久的減少外，船舶之利用率，亦有顯著之減少。第一，即因敵國海軍及其他之妨害，而被迫變更或延長航路是也。例如戰時之一九一五年九月，自德國潛水艇出現於地中海後，商船之被擊沉者，日見增加，因而航行亦頗覺危險。結果，則多數船舶，不得不迂迴非洲南端矣。又在戰時，因商港混亂，碼頭充作軍用，及勞力之不足等，而惹起造船工廠之被徵發，及工人之缺乏，遂使修理船舶之工作遲頓，且有頗降低船舶之利用率者。

如上所述，戰時之海運界，船舶各有種種不足之諸條件，然諸國國民經濟，對海運界之要求，益有加而無減矣。關於軍需品及國民必需品之供給，如環境允許，各交戰國則頗欲求之於海外，而其輸入，則需龐大之船舶。然因戰爭，欲從平時便利之近地輸入，則多無希望，故不能不從較遠之地方輸入之。於是勢必延長航海距離。航海距離之延長，則需多數之船舶，固無論矣。就歐戰時之前例觀之，從來悉依俄國及東南歐羅巴之資源而為仰給之西歐諸國之糧食品，在戰時則不能不仰給於美國及澳大利亞等地矣。吾人以英國為中心而觀之，美國與澳大利亞，在利用船舶上，各有差異，凡以一次往來澳大利亞之期間，可三次往來於美國矣。

在他方面，對增加補充需要船舶之可能性，亦因戰爭而低下。各交戰國之造船設備，多利用於建造及修理艇艦方面，固不待言，且又利用於製造兵器及火藥方面，此為歐戰時所經驗者。縱欲擴充造船設備，則鐵與鋼等材料，多被軍需方面優先取用，而勞工亦被徵為兵士，或被派至軍需工業方面，故其實施，大有困難者在。戰前各國之造船力，每年約三百萬噸左右，其中英國佔百七十萬噸至百九十萬噸，德國約五十萬噸。然在戰時之一九一五年，世界各國之造船額，則激減至百三十萬噸，在一九一六年，約百七十萬噸，比之前一年，略有增加，但尚不能挽回其頹勢。至一九一七年，因英國恢復造船力，而美、日、荷蘭等國，亦隨之急速發達，結果，航行者則增加三百萬噸，始達戰前之水準。然此等新造之船舶，尚不足彌補戰時損失之數目。茲將歐戰時世界船舶之情形，略舉如下：

聯合國及中立國船舶情形 ① 單位千噸

年度	喪失	新造	各年末隻數
開戰當時	四二、四四四	—	—
一九一四年八月至十二月	—	—	六八一
一九一五年	—	—	一、七二四
一九一六年	—	—	二、七九七
			一、〇二二
			四二、七七五
			一、二〇二
			四二、三五三
			一、六八八
			四一、一四八

一九一七年	——	六、六二三	二、九三七	三七、四五七
一九一八年	——	三、一七九	四、〇〇八	三八、二八六
十月末	——	——	——	——
總數	——	一五、〇〇七	一〇、八四九	——

同盟國船舶情形單位千噸

開戰當時	戰時喪失	戰時新造	一九一八年十月末
六、六四八	三、一五〇	一、〇二五	四、六二三

如右表所示，休戰當時之世界船舶總數，尚不及戰前。至一九一九年，始恢復至戰前之水準。在同盟國方面喪失之船舶中二百四十萬噸，乃為聯合國所扣留，主供軍用，故尚不能振興一般海運業。

試就以上歐戰之前例觀之，戰時船舶之需要，雖有增加，但供給則反覺不足，尤以軍事徵用船隻之激增與因戰禍而增加喪失，故遂使船舶需要之關係而獲不良之結果，於是各地益感缺乏，以致僱船費及運費率，大為昂貴。茲將當時英、法兩國之事績，略述於下。

第二 僱船費之政府公定

英國政府，於一九一四年八月五日，因國事緊急，宣稱有即時徵收作輸送船及多數補助艦之船舶之

必要，嗣後，因情形迫切，無容躊躇，海軍大臣立即實施徵發英國近海之船舶。其數量約佔全英商船總噸數之二成。於是政府公定徵發船舶之僱用費，於一九一四年十月發表之。此卽所謂「藍書率」^①是也。此種公定僱船費率，本以開戰當時之通常營業費爲基礎而算定者，後隨戰局之進展，而船主所應負擔之船舶經費，換言之，卽船員之薪金，食費，其他必需品，船舶修理維持等費，及海上保險金等費用，顯然增加，故在制定當時，雖不甚滿足之費用率，爾後亦極低廉，聞不及當時中立國船舶所收入之七分之一，故多數船主不滿之呼聲，逐漸擴大。於是政府一九一八年五月十七日，另行改正，後又隨戰局之進展，遂設立聯合國僱船委員會，以圖僱船費率之統一。

法國海軍所徵用之商船，其數計四百七十七艘，而總噸數約達百萬噸以上。此種大規模之徵用，妨害商船之商業發展，且政府支發之補助費，亦不能充分彌補海運界之實際的損失。當時欲決定補助被徵發船舶之金額，殊爲困難，對此所發布之法令，則以百數計，且因此而發生之訴訟，亦不勝枚舉，於停戰後數年，此等訴訟，尙在法庭審理中者亦不少。對徵用船舶之補助金，分客船、貨船、及貨客船等決定之。

第二 戰時海上保險

開戰之初，英國政府對未受徵發之船舶，則施行戰時保險制度。普通之海上保險，船主只受通常之保護，但以不保護對敵國之危險爲原則，嗣後政府亦欲加保護於對敵國之危險，而要求船主，命船主互助會組織保護補償社，^⑥在政府補助之下，使其自行保護。

由帝國國防委員會專門委員所起草之英國政府案，政府可收取保護補償社所收入之保險費之八成，但該社所負擔之八成危險，則由政府補償之（再保險）。同時，殘餘危險之二成，則由社負擔，但保險費之二成，乃爲社之收入。爾後關於保險費率，則由政府一機關及一顧問委員會決定，各有一定之比率。在此種似是而非之恩惠的制度之下，船主應繳之戰時保險金額，在半年間達船舶價格一億三千萬磅之三分之一，船主等皆苦於負擔之重。有某公司，其所保有之不定期船，計十八艘，而其所繳納之對敵保險費，達一萬四千鎊。

關於貨船之保險，則與普通船舶不同，被視爲國家直接處理之保險，而國家則保證其負擔之金額。此亦因貨主間，無上述船主互助會之組織所致也。

法國政府，於一九一七年四月十九日，以法律強迫總噸數五百噸以上之船舶，須加入船舶損害保險。爲執行上述法律起見，則以命令，根據航海分區，而定月賦保險費。如係武裝船舶，則折三分，如爲無線

電之船舶，則折二分，如爲武裝而有無線電設備之船舶，則可從保險費中折五分。如保險期間在三個月以上者，各折保險費五分。上述之法律，於一九一八年十月八日廢止。

歐戰時，日本曾參考英國等之法例，於大正五年（一九一六年）九月十二日，發布戰時海上保險補償法，以資恢復及發展對外通商，而獲效果。該法之宗旨，即在（一）對有日本船籍而航行主管官廳所指定之船舶；及（二）對使用日本船舶載貨之貨主，以低率之保險費，使其容易締結戰時海上保險契約。保險業者，如在主管官廳所定保險費率以下，對前記之船舶或貨物，締結戰時海上保險契約，及填補戰爭之損害時，政府對保險業者，則補助其填補額之百分之八十。該法一至施行，則締結保險契約，頗爲容易，且對維持及發展日本對外貿易而航海，大有裨益。

該法實施後，因德國潛水艇之橫行，海上危險，益臻嚴重，尤以大正六年二月，德國宣告無警告之潛水艇戰後，聯合國方面船隻之犧牲數，日見增加，而地中海及北大西洋方面之航海，益陷危境。因此，保險費愈趨暴騰，政府亦曾數次改正其所定之保險費率，然與市上之保險費率比較，則尚有極大之懸隔，於是保險業者感覺政府制定之費率，不易負擔，保險市場，至難承受，以致阻礙航海貿易之發展。故一旦曾獲效果之補償法，在危險迫切之情形下，遂至不能適用，而有另定適當法規之必要，故於大正六年七月二十一

日發布戰時海上再保險法，同時廢止從前公布之補償法。

上述之再保險法，對從前之補償法規定，更進一步，規定政府自營再保險業務，其宗旨在使原先之保險契約，得容易締結。該法綱要：即日本之保險業者，或在日本有分店、事務所，抑或代理店之外國保險業者，在主管官廳指定之保險費率以下，對（一）有日本國籍之船舶，或（二）日本輸出入貨物及搭載上述諸船之貨物，締結戰時海上保險契約，如欲填補戰爭損害時，保險業者對其所受損失之補助，得向政府再訂保險。

是法於海上危險極嚴重時而締結戰時保險契約者，予以極大之方便，又裨益於維持及發展通商者大矣。然至大正七年五月，除原有航海保險外，更設期間保險，以促進隨時局而進展之海上交通。在停戰後，海上危險，雖已消滅殆盡，然該法尙維持至大正九年八月三十一日，始行撤廢。

第四 徵發貨船與統制航海

船舶運費隨戰爭之發展，自一九一五年初，始至昂貴。茲將英國戰前及一九一五——一六年間之狀況，列表如下：

一九一四年至一六年航海運費狀況 單位——先令——辨士

裝貨地	貨名	一九一四年		一九一五年		一九一六年		同		同	
		一月至三月	四月至六月	一月至三月	四月至六月	一月至三月	四月至六月	七月至九月	十月至十二月	七月至九月	十月至十二月
紐約	穀物一科達	一、二	七、四	一、五、四	一一、九	九、八	九、四	—	—	—	—
非列得爾非亞	同	二、〇	六、二	一六、〇	一一、一	一一、三	—	—	—	—	
阿根廷上流	同	一三、一	六二、〇	一四四、二	一六一、九	一五二、九	—	—	—	—	
同下流	同	九、一	六五、一	一四〇、四	一五六、四	一四〇、六	—	—	—	—	
孟買	同	一六、七	四四、〇	一二二、七	一一三、〇	一一八、二	—	—	—	—	
澳大利亞	同	二、八〇	—	一〇八、四	一一〇、〇	一一〇、〇	—	—	—	—	
紐約	糧食品百磅	〇、一一	一、一一	四、九	八、〇	六、三	—	—	—	—	
同	棉花百磅	一、五	四、八	一〇、一〇	八、〇	六、〇	—	—	—	—	
緬甸	米一噸	二二、二	六〇、三	一六七、六	一四二、一	五〇、五	—	—	—	—	

船費若任其昂貴，結果，則如英國國民糧食大部分仰於海外之輸入，對國民生活，益加壓迫，英國政府對軍用徵發以外之船舶，亦苦於難以維持船費之低廉，遂不得已始注意輸送糧食品船舶之費用。在開戰第二年，政府圖統制本國船冷藏裝置之空積。此種空積之容量如何，則可左右本國及聯合國軍隊肉

類之供給，且影響價格者甚大。於一九一五年四月十三日，政府下令徵發航行澳大利亞及新西蘭間之英國船舶冷藏空積之全部，兩星期後，亦徵發執行阿根廷與烏拉圭（Uruguay）間之船舶。又於同年十二月二十二日，且徵發全英所有船舶之冷藏空積。其總噸數，固屬不少，每年運進利物浦之肉類，有四十五萬噸，由澳大利亞輸入者其數更多。此種計劃施行上，頗爲圓滑，爾後由阿根廷運進之冷藏肉類經費，每磅不需一辨士以上，由澳大利亞者亦不需一辨士又四分之一以上。

政府於一九一五年末，爲保證供給糧食計，擴充貨船徵發政策。自四月以迄八月，船費雖略有變動，然至秋季，則又急漲。至小麥價格，亦有同樣之傾向。於是政府設立糧食輸送貨船徵發委員會，委員悉爲海運界之專家，且係海軍部輸送局之顧問。委員之任務，在獲得充分之船舶及防止運費騰貴至一定限度以上，以資輸送糧食。根據糧食供給委員之指定，對調節糧食，徵發委員得轉用充分之船舶，或予以徵發之權。委員立即開始徵發定期客船及貨船，將其五成至七成之貨船，充作輸送糧食之用。

一九一六年秋，橫渡大西洋之小麥輸送費，每一科達由十八辨士減至七或八辨士。因而糧食價格，亦同時跌落，爾後小麥每一科達（四磅），其運費僅四分之一三辨士。至於白糖，則早已協定運費，每磅繳半辨士，至此三大宗之糧食品（肉、小麥、白糖），則不需繳納過分之航海運費矣。

徵發委員，根據一九一五年十一月十日之命令，對使用英國船舶，獲得更廣泛之權限。英國政府，本不欲動搖現海運業之根本組織，然在海運上英國所要求者，厥為獲得最優先之地位，而痛感其必要，故對五百噸以上及航行外洋之英國全部船隻，曾獲政府批准者，始許其航駛。嗣後，則擴充該命令之內容，凡係船舶，不論其航行如何，一律須獲批准。於是英國船舶之行動，更受政府干涉，同時所有之貨船，全被徵發。上述之徵發船舶，其僱船費，則適用軍用船舶之「藍書率」。

美國船舶院，於一九一七年十月十五日正午，亦徵發二千五百噸以上之航海船舶全部，初則全歸政府管轄，嗣後，即將不用之船舶，交還舊主，使其航運。政府對徵發之船舶，採用定期僱船形式，且制定僱船費率。後隨戰局之進展，各聯合國之僱船費，則依聯合國僱船委員會之規定，以期統一，業如上述。

第五 限制運貨

一九一六年二月頃，英國為輸送商品起見，其能利用之船舶，僅係戰前所利用之每百艘中之六十七，且其中二十一艘，係外國船，故為經濟的使用貨船起見，則須研究新法。其中較主要者，厥為限制容積大之非重要商品之輸入。根據一九一六年二月十五日之勅令，除三月一日以降經政府批准者外，一律禁

止紙類及其他輸入品。僅紙一項，若減少三分之一，則可節約二三星期輸入英國諸海港之船舶所有之噸數。其他對於貨物之限制，則相當約一月間入港船舶之總噸數。海軍方面，業已徵發商船噸數之二成至三成，故依此勅令，則可恢復相當海軍所徵發之船舶三分之一之貨船。且爲欲施行新勅令起見，並設立多數機關。

至三月末須經批准之輸入貨物，則擴至藍類及其他多數商品。自一九一七年初，對紙類及其製造品之輸入，益加限制，且減至普通輸入之三分之二至二分之一。

政府爲調節船舶計，則實行計劃輸入木材。於一九一六年內，英國由海外輸入之木材，在六百四十萬噸以上，而被使用之船舶，亦不在少數（英國戰前輸入貨物五千萬噸，一九一六年三千萬噸，）故其力圖調節輸入，實爲理所當然者。在上述六百四十萬噸中，二百萬用於炭坑方面，其餘大部分，則用於英本國與駐法之軍隊，至坑木材料，本國尙能生產，其餘則須仰給法國，法政府並允許採伐二大森林。

在此時期，政府爲調節船舶計，不僅倍加糖類與其他關稅，且兼制止奢侈品爲目的，即對汽車等，亦課三成三分三釐之從價稅，已如上述。

第六 限制船主之利潤

英國爲輸送肉類及小麥而徵發之船舶，與一九一六年春之限制輸送商品等之船舶利用政策，雖會獲得相當效果，但在該年秋，國民因對船主之暴利，漸生憤怒。勞動黨議員安得生（Anderson）氏，於十月十七日國會中，曾引用汽罐工會之祕書喜爾（Hill）氏之最近聲明，陳述勞動工資自一九一四年七月以來，其所增加者，不及一成五分，反之，據政府之調查，物價昂貴，平均悉在四成五分以上。然在他方面，建造船舶，其出賣價格，則多於一九一四年生產原價之五倍乃至十倍，如某造船公司，雖規模甚小，然在三十六萬鎊資本中，於一年間既獲二十四萬鎊之利潤（七成）。安氏更於船主之利益方面，亦論及之。且稱航行南美之川資，在開戰初期，僅十先令，但在一九一六年初，則增至一百五十先令。安氏根據上述諸點，斷言無論何人，皆不能說服工人謂造船業者及海運業者未獲鉅利。

對此公衆之物議，商務大臣朗西曼（譯者註——Walter Runciman, 1870—... 係英國政治家，自由黨員，一九〇七年，任財政次長，一九〇八年任教育大臣，一九一一年任農務大臣，歐戰時轉任商務大臣，一九二四年以降，充下院議員，爲自由黨中顯露頭角之賢明政治家）氏特於一九一六年十月十七日，在下院作重要演說，以資解釋。氏首先即謂對公衆不滿

於海運界事，有所辯明，且謂英國當時約有一萬艘商船，其中僅一千一百十八艘，在政府統制之外，得自由行動，其餘服務於海陸軍之無數船舶，則一律支發藍賽率中之公定僱船費。又被糧食徵發委員會所徵發，或與聯合國通商之其餘船舶，概支比公開市場率更低之公定率僱船費。在統制外之上述一千一百十八艘中，二百九十七艘為維持英國利益起見，則停泊外國，從事外國諸港間之永久通商。五百八十八艘，則為保護定期貨船或與諸外國間之關係，而被僱用於定期船公司內。最後之二百三十三艘，係自由不定期者，即於報紙上或雜誌上時時可見之所謂高運費船是也。在國會內成為問題者，實為此種不定期船也。最後朗氏說明在此種不定期船中，輸送糧食者，其數不過六十艘，故縱令貪圖法定外之高貴運費，亦不成若何問題。

其次商務大臣關於糧食價格及昂貴之關係，亦申述如下。至一九一六年秋，肉類價格，每磅貴至四或五辨士，美國醃肉八或九辨士，加拿大乾酪四至五辨士，但在騰貴額中，因船費之騰貴，則佔八分之三至二分之一辨士，至於小麥，亦復如是。政府在轉用船舶之準備尙未完善之前，則不能購買澳大利亞小麥。航行澳大利亞之貨船，在小麥出產期中，祇能航行兩次半，反之，橫渡大西洋之不定期船，則一年可航行六至八次，故轉用貨船於澳大利亞，實為不經濟者。然因政府所需之小麥，不能僅依賴一市場，故雖明知

其爲不經濟，但亦不能不勉強實行之。爲提高貨船之運送能率計，則令監督、船長、及機械部員等，加速航海，而規定每次航海之僱船費。當時之僱船費率，不待船主之計算，而由熟練此種計算之專門家起草。

商務大臣雖曾如上說明，然船主方面之物議，決非一朝一夕可除者。據若干輪船公司之年報，則知其最近所獲利益，益臻雄厚。如英國輪船信託公司，於一九一七年六月三十日之年度決算中，除扣去優先股票之紅利外，尙有三成紅利。同時法涅斯·威施公司該年度亦獲二成之紅利。但魯德·法涅斯氏在其年度報告中，惹人注意曰：本年度之航海業，與其他產業同，不獨須負擔八成之戰時紅利稅（以前六成），且政府幾對全部之航海船舶用藍書率施行徵發。此種補償，尙不及戰前平均之利益。且現今所有船舶，無論航行何線，一律停止，而用於國家必要之地方。將來欲恢復此種廢棄之航路，恐非易舉。外國船主，因未受若何統制，故可獲鉅利，同時又得脫離與英國船舶之競爭。開戰初期，英國公司所儲蓄之公積金，給予我海運界之若何效果，此實不言而喻者。朗氏最後且謂船主並未獲過度之利潤。

一九一六年十一月，船舶徵發委員，受命調查物價騰貴之原因與海運之關係，茲將各委員報告之意見，列舉於左：

一、如環境需要，則須擴充政府統制之船費。

- 二、對於船舶之爭奪，宜減少之。
- 三、非重要品之輸入，更須削減，對其他若干貨物，則須予以優先權。
- 四、宜增加船隻，尤宜新造。

以上一與二之意見，均被採用，由新任海軍大臣馬克勒氏處理必要之手續。^①一九一七年冬，麥氏先對航行澳大利亞之船舶，次對所有之定期船，各適用組織的新管理法。所有船主，悉網羅於一委員會中，而以海軍大臣為委員長，且對藍書率所定金額以上之利益，悉歸國庫，至競爭及其他一切投機，概行消滅。

一九一七年，財政大臣魯易·喬治氏，關於政府之海運政策現狀，有所說明，且謂實行船舶管理，乃失時機，頗以船主獲取鉅利為憾事，且自亦感有責任云云。根據氏之說明，現有千六百艘以上之船舶，其九成則被徵用。最初僅適用藍書率，船主亦獲鉅利，但後因增加經費，故在徵發條件之下，船舶獲利，遂不如戰前矣。海軍大臣於不能徵發船舶時，則實施統制船費。

政府因慮及四千至五千噸之近海航行船（船主常自兼船長）之中絕，故不以限制利益為上策。蓋因此種近海海運之消長，其影響所及，事關國民生活之安危，故政府則不以阻喪企業家之精神為原則。

他面，財政大臣復研究保護船主之方策。即在超過利益法之下，規定如某年度之事業獲利比戰前利益少時，得由從前政府所得之超過利益金中彌補其不足之金額。

與上述船主之利潤問題同時喚起政府之注意者，厥爲船價問題。在一九一四年八月開戰初期，一時杜斷通商，而船舶之買賣，殆爲不能，故七千五百噸左右之船舶，其價格較開戰稍前之價格四萬二千五百鎊（每噸值六鎊八先令），殆無若何變動，但自十月頃，則逐漸駛行，又因船舶增加需要，故至十二月頃，一躍而達每噸八鎊之價，至一九一五年六月，又增至十一鎊，更至一九一六年六月，益增至二十四鎊，幾有不知停止之勢。於是政府於一九一六年八月，制定統制賣船之方策，而禁止無論直接間接，概不能將戰時及戰後三年間之英國船舶售與外國人。又於一九一七年二月，政府禁止非經海軍大臣之特准，不得購買個人及公司之船舶，且船價亦有限定。

在停戰後不久之今日，欲決定的論斷戰時法國海運業之利潤，究爲若干，殊爲不可能之事。從來所發表之觀察與推測，不問其爲樂觀的或悲觀的，概受政略的考察之影響。如船主將其利潤全部或大部分用於恢復船舶，則船主之利潤，可獲十億佛郎以上，此非言過其實者。船主於戰時，曾建築四十萬噸船舶，而其定造者，則在百二十五萬噸，此爲事實。吾人若概算此等恢復經費，則達十七億佛郎。

第七 船舶不足與國內產業

上述船舶徵發委員所提出之限制輸入勵行案，與船主之提案，適爲一致。一九一六年初，採用限制政策後，雖曾擴充，然因輸入批准狀之鬆弛，故效果亦不甚大。又雖禁止輸入香煙，但在一九一六年九月中，尙購入八十八萬鎊。該月中紙類之輸入，計六十五萬二千鎊，絹織品百萬鎊，陶器及玻璃，達十八萬八千鎊。一九一七年二月中，將炭酸水、蘋果、及蕃茄等，定爲禁止貨物，橙子、香蕉、葡萄、扁桃及硬殼果等，亦限制只得輸入其從來輸入額之二成五分，沙丁魚罐頭五成，其他如印度茶，亦受相當之限制。咖啡及呵叻，悉被禁止，但國內有多量之儲藏。聞此等儲藏，如不被英國吸收，則恐輸入德國云。

至一九一七年夏，受德國潛水艇急激活動，因而商船銳減，故不得已而限制重要之輸出入，至如棉花亦受此災厄。因此，棉業界所受之困難，已如上述。此種棉業危機，以一九一七年夏，英國船舶之缺乏，則足證明而有餘。又如限制羊毛工業原料，亦會惹起相當之困難問題，雖被實施，但對緩和船舶，並無若何貢獻。

商務大臣朗西曼氏，於一九一六年十一月，發表開戰以來所損失之船隻，計二百二十五萬噸。而於

該期內所建造之總噸數，不但不能彌補其損失，且其造船能力，較之戰後之生產力，顯為減少。

第八 戰時海運勞動

歐戰時，船舶之遭喪失者，為數不少，而造船噸數，亦有激減，惟因軍隊及軍需工業，吸收多數工人，故對海員之供給，各國悉感困難。英國一至宣布開戰，立即召集海軍預備人員及徵募商船人員，然因排斥某種外國人及亞洲人，結果，海員大告缺乏，於是英政府頗覺有養成海員之必要，遂努力設立養成機關，及改良待遇方法，以資吸收航海志願者。一九一八年九月，政府特於格來維森得（Greenland）設立海員養成所，欲在短期內，迅速教養海員。又對海員之待遇，大加改良，一方增加薪金，同時一方又給以戰時津貼，及航海津貼等，且更研究養老年金及災害救濟等方策。茲將戰時船員之薪金比較之，列表如下：

戰時英國船員月薪變遷表

	一九一四年	一九一八年
水手長	五、一六 磅先令	一三、〇〇 磅先令
木工	六、〇六	一三、〇〇

舵工	—	—
水手	四、一八	一〇、〇〇
火夫長	—	一〇、一〇
油工	—	一、〇〇
火夫	五、一六	一、〇〇
平均	五、一四	一、一〇

(備考)上表爲遠洋航路輪船船員之薪金，乃根據一九一七年航海協會所協定之金額中，減少一磅之戰時津貼額者。

如上所述，英國在戰時，特努力改良海員待遇，故其結果，則未發生重大之海員罷工，以維持戰爭。

國戰時，海運業各部門之從業人員，悉在軍事的統制之下，絕無所謂罷工者。

第九 歐戰中之日本海運事業

歐戰所影響於日本海運者，一言以蔽之，即喚起斯界未曾有之盛況，而運費及僱船費等，則益臻騰貴，該業者之獲利增加，而益鞏固其事業之基礎，同時又擴充貿易及航海權，又增大造船力，故海運國及造船國之世界的地位，大爲向上。

戰爭一至爆發，則敵國船隻立刻停駛者，固不待言，而聯合國及中立國船舶，其被軍用徵發而退出通商界者，當亦不在少數，且因繼續戰爭，而被敵國潛水艇所擊沉者，逐漸增多，以致船隻，顯然減少。他方面，輸往聯合國之軍需品及糧食品等，亦日增加，故對船舶之需要，益感切迫，且以全國之造船力，亦不足補充，於是全世界之船舶需要關係，則愈失均衡。此種現象，立即反映於日本海運界，於是運費，僱船費，及船價等，異常昂貴，遂現出斯界未曾有之盛況，同時則促成擴充航海權，及增進造船力等海運界飛躍之動機。然在海運界之隆盛時，固因時局而有一張一弛之現象，惟以實施船舶管理令以後，雖可制止輕浮之投機事業，緩和船舶，調節運費與僱船費等，然而船舶不足，早已無法挽回，故在戰爭繼續中，海運市場，尙能維持其盛況。

茲爲明瞭歐戰影響於日本海運之一斑起見，試將開戰以後各年末之輪船數及噸數，列舉於下：

年 度	船 數	總 噸 數
大正三年末	二、三三一	一、八五三、四二五
同 四年末	二、三二五	一、八七二、八五九
同 五年末	二、三四五	一、九三九、九七九
同 六年末	二、三三三	二、〇二一、〇三六

同 七年末	二、八〇五	二、四八二、三二五
同 八年末	三、〇四〇	三、〇〇五、五五〇
年 度		比較去年總噸數之增加百分率

大正三年末	—
同 四年末	一・〇
同 五年末	三・四
同 六年末	四・一
同 七年末	二二・八
同 八年末	二一・〇

如上所述，大正八年之總噸數，較之大正三年，增加百十五萬噸以上（約六成二分）。戰時，各船主接踵開闢世界各地之航路，使其增加之船舶，得以航行，尤以戰前完全踞踣於沿岸航路及東洋近海之不定期船，其航跡所至，遠及世界各地，故日本海運業，得與英、美兩國並駕齊驅，在世界海運界，佔主要地位矣。茲更將大正三年以來，日本造船所進水之船數及其總噸數，示之如下：

年 度	船 數	總 噸 數
-----	-----	-------

大正三年	三九	八五、一二六
同 四年	三一	五〇、一〇四
同 五年	六八	一五七、一九六
同 六年	一九六	四〇三、〇一六
同 七年	三九六	六四一、〇五六
同 八年	一九〇	六四六、三四四
年 度		比較去年總噸數之增加百分率（△爲減少）
大正三年		
同 四年	△四一・一	
同 五年	二一三・七	
同 六年	一五六・三	
同 七年	五九・〇	
同 八年	九・〇	

根據上表，即大正八年度之總噸數，比大正三年度實激增近七倍之多。戰前日本之造船廠，祇供本國必需之船舶，亦不能完全建造，但在戰時，除一躍而供國內之需要外，且進而有供給諸外國之餘力。如

上所言，日本海運，受大戰之影響，不獨在航行方面，且造船方面，亦有顯著之進步，從前主爲對內者，其職能有所限制，然今則一變而在國際上佔重要之地位矣。此實爲日本海運發達史上之一新紀元。其所以能如此者，蓋值戰時，絕未受與外國之競爭，而得自由伸展之絕好機會是也。且政府與國民大爲努力奮勉，亦爲不可否認之事實。

自大戰爆發以來，世界各海運國，無不受戰事之影響，而苦於船舶不足者，尤以歐洲各交戰國及接近戰地之中立國等，其程度特別顯著。因此，各國早已痛感有調節船舶之必要，或徵發本國船舶，或管理造船廠，或設立限制運用及處理船舶等制度，日本因距戰爭之中心遙遠，故在戰爭初期，其所受影響，較前述各國爲輕，除對船舶及造船廠等，施行遠洋航路補助法，及造船獎勵法等既存法令外，原則上一律概不加若何限制，視其必要，僅執行行政上之處置而已。然船舶隨戰局之進展而愈感不足，至運費、僱船費、及船價等，一律益臻昂貴。運費一至暴騰，則貨物之輸出，愈至困難，在發展機運上之對外貿易，則有被阻之虞。於是國內生活必需品之價格遽增，以至威脅國民生計。在他方面，聯合國隨戰局之進展，船舶益感需要，於是日本政府，亦覺有援助船舶之必要，遂於大正六年九月，以緊急勅令，制定戰時船舶管理法，由該年十月一日起實施，其統制船舶之全權，則全操於遞信大臣（譯者註——即交通大臣）之掌中。

根據船舶管理令：(一)船主欲讓渡、借貸、擔保、或提交船舶時，一律須由遞信大臣批准；(二)造船廠須建造外國人定購之船舶；(三)船舶欲航行外國諸港時，亦須得遞信大臣之批准，且須報告與外國運送貨客之狀況等，海運業者，須受政府各種之監督。

爾後，船舶之需要，大為緩和，且運費及僱船費等，亦大受調節，結果則促貿易之發展，及一般海運業堅實之發達，又日、美間之船鐵交換及對美援助船舶等，亦無若何障礙，以達援助聯合國之目的，同時，對於日本造船業所缺乏之材料，亦予一生路，得以助長斯界之進步，此亦負於管理令之效果者大。

停戰後，該管理令，已失效用，故政府為應時局之變化計，則緩和其運用，以擴大利用船舶之範圍，而期不阻礙貿易與海運之發展。因該令曾得第四十屆帝國議會之承認，故規定自講和條約調印後一年，則失效用，故在大正九年六月二十七日以前，為有效期間。

第五節 戰時造船之統計

第一 英國戰時造船計畫

戰時爲應付船舶不足計，亦有僱用或購買中立國船舶之必要者，然此不外擴大本國之造船力而已。至一九一六年，英政府爲應付海運之危機起見，曾極力振興造船業，決定採取最後之努力，故從服務軍隊及海軍兵器兩部工作之諸工場，召還機械工人、佈置工人及其他多數工人。於是海軍部則停止若干比較不重要之該部工作，對於促進完成將竣工之五十五艘商船之建造，表示同意。政府又令公司設置熟練工人之同樂會於造船工業地，於是烏葉亞（Udd）地方之八處乃至十處之造船廠，及多數機械工場等，各聯合施行之。熟練工人，因此不問所屬之造船廠如何，各集中勞力於將近完成之船舶。

兵器部因擴充製鋼工作，故略爲緩和鋼之缺乏。一九一七年一月，海軍大臣特向美國及加拿大購買多數船舶，且努力進行英國標準貨船之設計及促竣未成之二百萬噸船舶。該年八月，魯易·喬治氏聲明於一九一七年上半年，有四十八萬噸船，可以進水，至下半年，則有百十萬噸船竣工。此外，又購買船隻約三十二萬噸，故該年間之英國船舶總噸數，預定可超過百九十萬噸以上。此種噸數，殆與一九一四年之生產數相當。魯易·喬治首相，雖曾預言於一九一八年內，合計建造購買之船舶調節噸數，可達三百萬噸，然因敵國潛水艇之橫行，故尙難彌補其所受之損失。

英國海軍大臣最後之希望，不獨在使本國軍隊與軍需品，得以暢流無阻，且在大規模建造足能補充

英國所損失之船舶，故該大臣向美國政府，切望建造六百萬噸之商船。新船舶之建造數目，等於英國最大造船力之三倍，及美本國過去生產力之六倍，此種建造，決非易事，此實爲對聯合國唯一之絕對緊要事業，正亦爲美國所不能不負擔者也。

第二 美國戰時造船計畫

一九一四年夏，當歐洲發生大戰時，各交戰國，立即徵用本國船隻，遂使本國貿易之最大部分，亦藉外國船運輸之美國，倉猝間陷於船舶不足之悲境。於是政府當局，首先改正船籍法，承認外國船有取得美國船籍之自由。至一九一五年，增加四十七萬五千噸，且從國內航路，轉移二十萬噸於外國航路，於是外國貿易之船舶，始得加倍矣。至翌年一九一六年，因各聯合國之船舶，均感缺乏，故美國造船界，遂成空前未有之盛狀，在該年二月下旬，凡建造中者及決定建造者，合計二百三十艘，約百萬噸之多。

先是，於一九一五年一月，因實施新海員法，結果各公司，不得已而解僱多數外國船員，以致經營困難，而數公司幾至停航。復因該年十月，巴拿馬運河，崩塞不通，故不得不增加航海日期，而他方對聯合國供給軍需品及糧食等，則愈增加，故英國及其他聯合國，對美國船舶之建造，尤爲切望。政府鑑於此種情形，

故又重提一九一六年初春所計劃失敗之船舶運航國營法案，復對國會，催促提出船舶官營法案，至一九一六年九月七日，始成完全之法律。

由來，美國民主黨之傳統政策，即反對政府干涉產業，尤爲反對政府藉補助金而保護商船之保護政策。然自歐戰爆發以來，其所發展之情形，促進美國（雖在中立時期）對於戰時之本國商船隊之重要程度，充分認識。凡南部之棉花栽種者，西部之小麥生產者，東部之工業家等，各將生產物輸出海外，以適應緊急之需要，而切望獲取鉅利。任何人勢難判知德國潛水艇之跳梁，將繼續至何時？英國船舶往來大洋之海運，何時將被阻止？於是民主黨出身之總統，亦爲符合其「實際勝過理論」之名言，而決定實施美國海運之國家統制，換言之，即威爾遜（Thomas Woodrow Wilson）總統，以一九一六年九月七日之法令，批准船舶國營法，爲建造及購買商船而得航行於美國國旗之下起見，曾支出緊急經費五千萬美金。

政府根據一九一六年九月七日之法令，創設船舶院。船舶院之任務，在掌管政府船舶之取得及運用，並建造等事務，且加以下之權限：

- 一 如不背海上通商之要求時，則可議裝、購買、及僱用戰時海軍補助船之船舶。

二 戰時或於事變時，得調節美國船舶之移動國籍。

三 組織必要之社團，以所給與之資金，購買船舶，或貸與抑或出賣船舶。

船舶院之組織，由五名之執行幹部而成，其職權：(一)經上院之同意，由總統選任之；(二)任期六年，但同時爲避更迭計，則以選任之前後，規定二年、三年、四年、五年及六年等任期；(三)幹部每年互選總裁及副總裁各一名；(四)如爲同一政黨，不得選出三名以上之幹部；(五)幹部不得兼職；(六)幹部之薪金，定爲七千五百美金；(七)船舶院得任命或僱用祕書長、法律顧問、造船技師、各種專家、書記及其他事務執行上必要之職員等。

船舶院根據其權限，設立戰時商船公司，在該院指揮之下，擔任建造、買賣、借貸及航行船舶等事務。船舶院爲應付增加船舶之急務計，樹立大造船計劃，曾數次擴充其計劃，船舶院最初之造船計劃，在急造三百萬噸船舶，至一九一七年八月末，此種計劃，更行擴大，且公表在二十個月內，計劃整備千二百七十艘七百九十六萬噸之船舶。

船舶院爲增進造船能率起見，概採以下之方策：

一 新設及擴充國營造船廠及管理民間造船事業。

- 二 減輕造船事業之負擔，及保證造船材料之供給。
- 三 保證供給充分勞力。
- 四 制定標準型船。
- 五 建造木船。

政府決新設三大造船廠，^④於一九一七年九月一日，締結工事契約。其他各處造船廠，亦進行擴充，至一九一七年末，凡裝完龍骨者，計百四十八艘，一九一八年則一躍而增至七百艘矣。又建造中之船舶，而為個人所有者，則悉移管於政府，由戰時商船公司承造，並限制修理不急用之船舶。

政府為減輕造船廠工作之負擔計，曾令製鐵業者完成造船材料之九成五分，其殘餘之五分，則由造船所加工，如此則立可完竣。復為充分供給造船材料計，禁止鐵之輸出，對國產鋼鐵，則根據優先權之順序，力圖分與造船業。然而勞力缺乏，實為造船業之一大障礙。當局會施用各種手段，力圖勞力之供給，且對於防止同盟罷工，亦曾大費心神。船舶院會託勞工部，募集船匠。

根據標準型製造之船舶，係用戰後德國為製造多數潛水艇起見，所獲顯著成功之方法。一九一七年七月，當美國船舶院造船部長哥薩爾少將發表造船計劃私案時，以提倡製造標準型船之必要為發端。

該年八月戰時商船公司，曾發表標準貨船之設計圖，及建造說明書等，政府遂將新造鋼船之大半，悉照此種計劃建造。所謂標準型船，乃根據一定之設計而建造者，故在不同之工廠內，得自由製造各部分，且可顯然增加造船能率。

至於製造木船，則有迅速完成之利益，此為船舶院總裁登曼(Denman)氏所提倡者，最初則有建造三千噸木船一千艘之計劃。然造船部長哥薩爾少將，則不顧全理論，以為在不易獲得工人之現狀下，建造鋼船，反為迅速。至於木船，速度既遲且其壽命較短，不足應付戰後海運之發展，故以建造木船為非，兩者互爭多時，政府遂於一九一七年七月，罷免登曼及哥薩爾職務。新任總裁哈勒氏，亦不忘木船之建造，由此觀之，則木船頗似適於急需，而覺有利者。

上述之造船計劃，其所實施之成績，根據一九一七年十月八日之公報，當時戰時商船公司建造中之船舶，有六百三十六艘，其細別如下：

船別	艘數	噸數
木船	三五三	一、二五三、九〇〇
鐵骨木船	五八	二〇、七〇〇

鋼船

二二五

一、六六三、八〇〇

合計

六三六

二、九三八、四〇〇

此外，美國及外國人定購而正在建造中之二千五百噸以上之船舶四百零三艘，計二百八十一萬噸，悉爲政府所徵發，此種船隻之全部，幾爲戰時商船公司所竣工者。故當時建造中之美國船舶噸數，總計五百七十五萬噸。在休戰後之一九一九年九月，於一個月中，所竣工之船舶，計八十一萬三千八百八十六噸，遂打破最高記錄。休戰後，對未着手建造之船舶，則行解約，如已着手者，則繼續工作，故造船計劃數量完滿之日，乃在一九二二年。當時交貨之船舶，計達一千三百六十二萬七千三百一十一噸（總噸數約九百萬噸）。而船舶院所建造或購買之船舶，總計爲四百七十萬六千二百一十七噸。上述之經費，美政府所支出者，計十八億八千九百萬美金。而船舶院及戰時商船公司，自一九一七年至一九二一年間所支出之總經費，達三十億三千五百五十二萬六千五百三十元八角一分美金。

美國政府，對船舶事業，直歸國營，並不依賴民間企業，且在經營時，則自僱人員，不設官廳式之機關，而根據戰時商船公司組織之企業形態，既如上述，此種公司，乃經國會所議決者，故予極大預算，其建造船舶，不僅限於在其直營造船廠內，且向多數民間造船廠，購買其所建造之船舶。戰時船舶公司，對此等民

間造船廠，所需之造船設備之資金全部或大部分通融之，又對業已建造之造船工廠及船舶原價等，則加支一定率之利益金。因政府強制統制造船業，結果，政府則對造船廠補給必要之燃料及鋼與其他五金類，又為幹旋職工之供給，解決勞工糾紛，設備工人住宅，並設武裝警查保護工人，且封鎖造船廠附近之酒店，藉以防止飲酒及減低工作能率。

戰時船舶公司係以實業界、金融界、及經營上有名望之人士百數十名組織者，政府且給與豐富之財力，以資發展。曾有批評政府給予此等人員之高俸者，然係給予具有上述能力之人士之報酬，故此種議論，並非至當。

【註】

- ① A. Aftalion, Influences of the Great War upon the French Commercial Policy (本章關於法國之事實，多本於此)
- ② Lloyd, Experiments of State Control.
- ③ Wheat Export Company.
- ④ Zentralerinkaufsgesellschaft.
- ⑤ Laporte, Mobilization économique et intendance militaire.

- ① 高橋龜吉著，經濟學之實際知識
- ② Consortium. (譯者按：或可譯爲企業團)
- ③ Comptoir. (譯者按：此語爲法文，意爲帳櫃或銀行，然文意卽與上按同)
- ④ Grey, War Time Control of Industry (本章關於英國之事實，多本於此)
- ⑤ 遞信會管船局編，大戰時代之世界海運 (以下多本此書)
- ⑥ 一九〇五年，八七〇、八三九^號。
- ⑦ 管船局編，前揭書
- ⑧ 關於英國者根據 Grey 之前揭書，關於法國者則根據 Marsel, Influences of the Great War upon the French Shipping.
- ⑨ "Blue-book" rates,
- ⑩ Protecting and Indemnity Association.
- ⑪ Grey 前揭書
- ⑫ Controller of Shipping.
- ⑬ 管船局，前揭書
- ⑭ 同上

⑤ 蘇式夫著 美國戰時十種經濟問題

⑥ A condition not a theory.

⑦ Shipping Board.

⑧ Emergency Fleet Corporation.

⑨ 曾於 Hog Island 建設重要之大造船

⑩ 英國華英洋行

⑪ Baker, Government Control and Operation in the United Kingdom and the United States during the War.

第九章 戰時價格之統制

第一節 戰時經濟上價格之地位

既一方欲使自由主義經濟存續，而他方又因戰爭之特殊要求，須加以國家統制，以圖戰爭之維持發展，則價格問題，實爲戰爭經濟上最重要之一。自由主義經濟，其動機固在營利，而營利又僅以價格爲中心。戰時有時實現按分物券發給糧食之分給制度，然各消費者，除特別情形外，並非持有分物券，立即可以無代價而獲取糧食，普通概須支付一定對價。於是則有貨幣的利潤與領取工資等現象發生，此則成爲購買力，而獲取一定價格之物資。政府雖徵用軍需工廠，命其製造材料，然對企業者，則付一定之價格。政府徵發農產物時，亦復如是。其所不同者，即戰時之價格，不能如平時得自由由市場之經濟作用而決定，其特徵即在由國家加以必要之統制。

戰時物價之昂貴，常以左記諸要因爲例：

一、關於物資者：

(甲) 因急激的且巨量的增加軍需品。

(乙) 因國家增加消費，致支發購買軍需品之金額，在支發從事該生產者時，欲予更大之購買力，則物資之需要，益至增加。

(丙) 因政府與民間，各藏物資，政府則為軍需品之準備，民間則預知將來物資發生不足或騰貴起見，有儲藏多量之傾向，以供商業上之需要及個人之消費。

(丁) 因貿易被阻，致減少外國商品及原料之輸入。

(戊) 因生產軍需品等，而吸收勞力及原料等，結果，則減少其他商品之生產。

二、關於生產費者：

(甲) 因戰時亦利用生產環境不良之企業生產力，結果，增加生產費，復因勞力與原料不足，故經費增加。

(乙) 因戰爭之危險與妨害，或混亂而至運費、保險金、及利息等騰貴。

(丙) 因適應戰爭之需要而變為投機，故企業家遂努力於特別營業。

(丁) 政府統制下之產業，固能促進企業結合，然因其反面則易形成獨占價格。

(戊) 因增加租稅。

三、關於通貨者：

因增發不兌現紙幣。

如對上述物價騰貴之諸要因，任其自然時，則國家將遭兩方面之危機。第一，政府調備軍需品等時，首蒙財政上之不利，因而納稅者增加痛苦。第二，國民生活，因國民需要品——尤其必需品——之騰貴，而受威脅。政府在充實其需要時，若對供給者，予以剩餘利潤，則至暴富簇生，結果，徒招多數國民之反感，而阻礙舉國一致之戰爭，此在第三章，業已備述。因必需品價格騰貴，而國民收入之增加不及物價之增加，故多數國民，致起激憤，甚至惹起暴動之危險性，此為歐戰所經驗者。即如日本因米價異常騰貴，至發生大正六年八月之所謂『穀米暴動』（譯者註——日本因歐戰期內，外米輸入突停，米價暴漲，一般細民，遂軍向地主及米商要求廉價出售，且作示威運動，大正六年八月五日，富士縣之漁夫等五十餘名發亂，全國立即響應，各地放火掠奪，甚至政府出兵彈壓，事平入獄者達八千四百六十八人。）

故在戰時，國家須研究以何種方法，統制物價。歐戰時各交戰國固不待言，至其他中立國，亦會施行

近代創見之重大且範圍廣汎之統制價格。皮格教授關於此點，曾說明如下：^①「統制價格之目的，在於防止因戰爭而在社會上佔有幸運地位一部人士之獲取暴利，尤在於統制關於政府之購入品與比較的貧窮階級所消費之必需品。歐戰以還，物資因二種經路，大告缺乏。一方面因政府對軍需品之需要，遠超過於普通供給以上，他方面因船隻不足，及工人被徵入軍隊或軍需工場，故國民日用必需品之供給，亦顯然減少。由此二種經路所引起物資之缺乏的結果，存有此類物品及能迅速製造之者，遂得要求超過普通以上之高價。物資缺乏，由於政府需要增加時，則供給者，雖與前作同量之交易，因物價騰貴，故亦獲鉅利。物資缺乏，由於供給減少而來時，則高價之利益，因交易減少而足以相殺，故結局並無大利可獲。然關於數量甚多之物資，若供給減少一成，則物價多貴至一成以上，故辦理此種物資者，不論其辦理之數量多寡如何，常獲鉅利。」固然，此種鉅利，某一部分寧為表面的。蓋物價標準，如一律加倍，則貨幣利益雖亦加倍，而實質的利益，仍與前相同也。然在戰時，貨幣利益之比例，均遠超一般物價之騰貴率以上，此例甚多。此時，如立於幸運地位者，則因戰爭之直接結果，可獲鉅利。此種狀態，自然引起民衆之反感，而要求政府加以干涉。」

戰時，英國政府，於一九一七年六月，組織產業不安調查委員會，以朋斯（譯者註——John Burns, 1858——

政治家，繼補工人出身，一八八四年任社會民主協會執行委員，後參加勞動運動，一八九二年選爲國會議員，一九〇五年任地方行政局長，爲工人出身之最初內閣員，一九一七年任商務局長，歐戰發生時，主張非戰論，旋即辭職，氏爲委員長，據其報告，謂缺乏勞動之最重要原因，即在工資低於糧食（且分配不公平）與工人深知社會上之一部分階級坐漁不當之利。

所謂社會上之一部分階級者，即指主爲軍需品製造業者及必需品之供給者等。於是委員會，則向政府提議採用即時降低糧食價格之政策。如一九一五年二月十六日發生於克來德（Clyde）地方之機械

工人罷工，其原因亦在因房租與糧食暴騰，且覺冬期勞動之過劇，更且擊場主坐收鉅利，故遂羣起要求加資，而場主加以拒絕。一九一五年三月十七日，內閣兵器委員長魯易·喬治氏，召集三十五名工會代表於財政部，特向工會，要求其不惜努力而擴大軍需品生產，但席上之喬治氏所著言者，厥爲限制工場主之利潤。遂於該年五月，發布軍需品法，限制工場主之純利，祇能增加戰前二年度之平均純利之二成，但事實上，欲嚴格統制工場主之利潤，實爲難事，吾人若觀上述明斯氏之報告，則可知矣。

法國戰時之罷工，亦根據經濟的及心理的原因。例如，新工人誤解工場規定，非法解雇，因長期戰爭而至疲勞，雇主坐收鉅利，工人生活費昂貴，發生安慰及奢侈之慾望，不滿自己之地位，工作規定之問題，及工作時間過長等固爲其主要原因，然其中以勞動報酬及生活費間之累進的不均衡所釀成之經濟原因，

尤爲重要。^①

戰時，工場主之利潤過大及物價騰貴，實爲工人要求增加工資之動機，且係各國共通現象。苟工資事實上不能追及物價時，則工人生活，勢將受損，結果，則生產能率降低。而勞工紛糾因此頻發，不得已勢至停止工作，於是軍需品及其他必需品之生產，將大受阻礙矣。觀此，國家則有合理的限制企業家利潤之必要，以消釋工人之反感，同時又須使國民必需品之價格，獲適當之水準，以資增加工資，並安定工人之生活。

他方面，戰時之價格，必足以鼓勵軍國必需品之生產。戰時，國家對財政的損失等，概不介意，若軍需品及國民必需品之生產，不完全自營時，則不能不向民間企業家，要求生產。此時若不使企業家能獲一定之利潤，則戰時無法維持增加其最緊要之生產矣。

如上所述，統制戰時之價格，必須本公正之宗旨，一面使政府及國民之必需品，得以維持適當之價格，同時另一方面，保障增加生產，俾得實現統制價格。

於是戰時，務使物價保持正常之狀態，以資鞏固財政上及社會上之安全，同時又須國民生活穩固，以資維持其生產力，且物價一至安定，則企業之危險負擔減少，剷除投機份子，以圖增加健全之生產。

且爲緩和物價騰貴之諸原因中，屬於物資方面之主要原因者起見，國家除圖增加生產與輸入及匯滯之分給外，更須以軍國必需品爲標準，而努力實現國家及國民之消費節約。在通貨方面，則須避免通貨膨脹 (Inflation)，至爲切要。同時政府須合理的決定其本身輸入之物資價格，及藉行政手段，安定國民必需品價格於一定之限度內。^⑥ 本書關於節略消費，規定分給，與增加生產等，既已備述，故現僅就統制政府必需品，及國民必需品之價格研究之。

上述兩者，其統制價格之根本觀念，在藉國家權力，制定所謂公正之價格。此種干涉，現固不言而喻，然在歐戰之前，則顯爲例外。譬如英國在歐戰前，關於取締一般公益事業公司之價格與費用，各加以若干之規定，至其餘一般商品，國家殆無公定其價格之先例者。在非常時期，如法國革命政府時代，亦曾試行價格統制上所有之手段，但常遭失敗。世人對於制裁最高價格與正常價格，及不當利潤或估買等，有視爲係亞丹·斯密 (Adam Smith) 時代以前之暴舉者。如哲斯脫致 (譯者註——Gilbert Keith Che-

sterion 生於一八七四年，英國新聞記者兼著作家，學於“Slade School of Art”，初爲美術評論家，後漸注重文藝，著作甚多，最著者有 *The man who was Thursday*, 1908. *The Flying Inn*, 1914. *The Return of Don Quixote*.) 及蕭伯納

(George Bernard Shaw) 等社會主義者，亦以爲如生產與交易，既委於個人企業，則政府之統制物資，殆

爲不可能。

然在歐洲大戰時，如皮格教授所言，統制價格，在戰時政策上，實佔重要地位，其所以能廣汎實施者，乃因在執行戰爭時，必須絕對實施，同時又含有使之實現可能之多數政治的要因。例如，麪包價格，由經濟的轉變爲政治的價格者，其原因悉因戰爭而絕對要求保證多數國民之生活，且購買力弱之消費階級所有之政治勢力，對支配麪包價格，則予以強大之影響故也。

第二節 政府需要品之價格統制

第一 平時價格標準法

歐戰時，美國調備軍需品時，如對普通商品之生產及工場，僅增加簡單之生產設備時，則以平時價格爲標準，增加物價及工資之騰貴額，採取累進支給之方法。根據該國陸軍部發言謂：『此種方法，在戰時概不適當，既已瞭然。』^① 其理由雖不甚明，然似因其標準價格應如何決定之問題不能解決，及決定累進率時，不能得適當標準所致。設此等標準，公正而易得時，則適用於軍需動員下之工場生產品，係一便

利之方法。

依競爭投標或依指名競爭投標，由公開市場調備商品時，則根據此種平時價格標準法以調節單純商品之預定價格，或爲便當。

第二 原價標準法

吾人試回顧歐戰當時，英政府調備軍需品統制價格之歷史，則知政府在最初調備軍需品時，除一部緊急徵發外，其餘概如平時，務按照一般投標契約辦理。然至一九一四年末以後，如軍器等特殊品固不待言，卽被服等軍需品，而與國民必需品爲共通之物資者，亦不能實施此種一般競爭投標之方法矣。此實由於英國軍隊之需要急增，與一般民需品及聯合國之需要相競爭，苟不依規定外之高價，則無從使之競爭投標矣。然英政府當局，在調備軍需品時，仍不採用隨意契約方法，而圖維持一般競爭契約之原則，其原因，一爲英國除特殊品外，其餘軍需品之購買，皆集中於陸軍部；二爲其契約，原則上一律按照競爭所締結。此種制度之由來，乃因曾受克里米亞戰時官吏不正與商人貪獲暴利等之艱苦經驗所致。戰爭一至爆發，因軍隊之需要急增，而中央購買制度，一時致被破壞，惟競爭投標主義，原則上依然維持至一九

一四年末止。然因同業者，屢有祕密提高價格之形跡，故政府方面，不得不改革其調備方法。

試就英國於歐戰初期，調備軍靴之狀況觀之，於一九一四年末，該國陸軍部軍靴署，不依以前之競爭投標制度，而向各公司，大規模定購足以維持六閱月工場生產力之貨物。至其價格，則由政府與公司作非公式之協定，規定比公司方面要求之價格較低。至一九一五年四月，陸軍部又令各製靴業者，報告生產原價及其純益，審查之結果，則將七月份之價格，由二十二先令降至十八先令又六辨士。同時，陸軍部以保證皮革之供給及安定價格，且欲鞏固製靴業，乃着手統制原料。一九一六年二月，依改正國防法第七條，而強制檢查製造業者之各種帳簿，並承認得以生產原價之正當利益為基礎之價格，徵發生產品之權限，於是陸軍部則更嚴厲施行軍靴之原價計算法，以資決定合理的價格。復令公司提交特許會計師所證明之生產費細目書，並令部內之專家與會計師等，詳細審查。審查之結果，則知各製靴業者所用之皮革價格，不獨極微，且靴之生產原價，因各工場之設備、組織、及工人之熟練與否而有大差別，故對適用於各工場共通之既成品價格，無從決定。於是陸軍部則向各工場決定均應限於適用利益率，以便規定各工場軍靴價格之方式。

當時為陸軍部製造軍靴之工場，約有三百，故若依以上方式，審查各工場之原價計算，且依共通之利

益率，決定價格，卻非易事。又對間接費多而能率不良之工場，亦給以高價，故有受人批評為不公平不經濟者。同時，對於因製造軍靴而變更或擴充設備之工場，亦有主張支付高價之必要者。於是，陸軍部則研究生產費不同之主要原因，而對生產費略同之製靴者，則採用支付同一價格之折衷法。幸而平時，各地方有各生產特有產物之傾向，且其生產原價，亦略為同一，故得以決定各地方之價格。於是陸軍部則由各地方之製靴業者中，選任委員，而以特許會計師所提出之資料為基礎，以進行價格之協定。結果，則減少靴之種類相同而價格相異之弊，且對節省決定價格上之勞力，亦大有助益。最初以為若在各地各設製靴業者之團體，則難免不無影響於決定價格之問題，然此不過係一種杞憂而已。蓋因多數製靴業者，對以中等工場普通之生產費為基礎而決定之價格，表示滿意，而無異議故也。

其次，試就皮革方面觀之，陸軍部補給署，於一九一五年一月，向製革業聯合會，定購陸軍所需之厚底皮革全部，皮革之價，在一定期間內決定之，最初價格，則較當時普通市價為低廉。當時原皮價格之騰貴率極大，戰前每磅七辨士者，於一九一五年中頃，則貴至十四辨士矣。政府方面，以為製革業者，尚能減低原革之價格，故復與製革業者，再協定價格，至於原皮，則命後者與屠獸業者另行協定。因製革業者居支配原皮供給者即屠獸業者之地位，故政府不必統制原料價格，而得以施行統制完成品之價格。

對於輕度之統制，繼續不及一年，至一九一六年，英國不獨遞增陸軍之需要，且俄國又向英國定購軍靴七百萬雙及底革六千噸，其他如意大利、比利時，亦各定購軍靴一百五十萬雙，塞爾維亞等國，定購六萬雙。於是英政府爲確實供給皮革及維持價格計，則將適於軍靴用之國產皮，全部給與政府或聯合國締結供給契約之製革業者。因而原革價格之新決定，得暢然而行。蓋於一九一六年夏，政府對審查原價，所得經驗頗多之故。原皮之價值，每因原質而生變化，故其所決定之價格，幾達數十種，於是原價計算方法，遂不能單純進行，故以後設立委員會，由製革業者選出代表三名，原革商人選出一名，製靴業者選出二名組織之，以在契約期內當初之市價爲基礎，而着手調查各種原皮之比較價值。同時，陸軍部補給署之特許會計師團，就七處模範的製革工場，調查底革生產原價及製革業者戰前之利益，與調查時之利益等，根據此種調查，向製革業者及國家，決定共同視爲公平之價格。此種價格，較民間一般市價，略爲低廉。他方面，英政府當調備軍用呢絨、毛布、毛衛生內衣品等時，則與調備軍靴者同樣，自一九一四年末起，因不施行競爭投標，故於一九一六年二月，對羊毛工業者，支給對生產原價有相當利益（作戰前利益率，平均約五分）之金額，而獲徵發工場生產品之權，且設置計算原價之機關，考查各工程之原價，以便決定價格。然因羊毛價格，不甚安定，故難獲原價計算上圓滿之結果，遂不得不統制羊毛原料之供給。

由上所述，可知英國調備軍靴、皮革、及羊毛製品等時，其決定價格之方法，要之，政府調查生產原價，而加算相當之利益，以爲支付價格。至美國之戰時產業院，對生產費，則一律採用根據政府與生產者間所協定之價格而稍加一定利益之最高價格方法，^①於一九一八年三月，政府網羅海陸軍部、戰時產業院、燃料管理局、關稅委員、聯邦商業委員、農界代表、及學者等，組織價格決定委員會，除糧食管理局主管之糧食及燃料等物資外，其餘概由該委員會以合理的方法，決定價格。此種決定，僅限於由政府購買機關之要求時，至決定價格之實施監督，則由產業院物資科負責施行。關於決定及統制糧食與燃料之價格，則由該管理局行之。

價格決定委員會之職能，就一九一八年三月十九日公佈之陳述書觀之，即可瞭然。換言之，即該委員會之任務，在決定一切基礎原料之價格，並將適時價格之決定政策立案，且要求大總統承認之。政府當局，於決定價格，如遇困難時，則價格決定委員會予以適當之指導與援助。價格決定委員會，在決定價格時，須考慮以下諸事項：

一 該工業在戰前數年間之事業成績。

二 關於投下資本及其收回與銷售關係之統計。

三 關於已經實現之推銷與利益額。

四 關於生產原價。

五 調查一九一七年度各種商品生產率最大及最小者之原價。

六 調查價格決定前之原價與市價。

為獲上述之情報起見，則要求聯邦商業委員會之援助，最為得策。價格決定委員會，審查此等資料後，則召集與產業有關係之代表，曾向各方面懇切表示制定能獲公平滿足之最高價格。

價格決定委員會所決定價格之主要物品，為鋼鐵製品、羊毛、內外產原皮、鉛、國產錳、木材、硫酸、硝酸、銅、亞麻、水泥、及某種被服類等。委員會概不規定零售價格，其本旨僅在決定原料及批發價格。

美國船舶院，命令民間造船廠建造船舶時，則採用原價比例加算契約^①之方式，但造船廠曾受人物議，指為獲不當之利益，當局對此辯護云：『在指定期內，欲大規模擴充造船工業時，除此方法外，不能達到目的。假如命令新設之巨大造船廠，對於每艘船舶之價格，採投標方法，則誠實之工場，將蒙材料與勞動之供給不足，及因價格騰貴而受大損，故除高價之投標外，別無良法。即在民間資本家中，無一能維持如此巨大之事業，且可隱藏其財政的危險者。』^② 然而該國陸軍當局，似以為歐戰中之原價比例加算法，歸

於失敗者。又最近該國參謀總長麥加撒 (MacArthur) 上將，在戰時方策委員會，對國家總動員，所述如下：

「歐戰中，對重要設備及大量非商品的物資之生產，多採用生產費增加預算及生產費與比例加算之契約。然因適用此種契約，故發生許多弊害，在戰時固非不能完全制止，徒感困難而已。故不當契約者，有獲暴利之機會，反之，而愛國者卻受不公平之待遇，且陷於相當之混亂。」^⑥ 此種責難之理由，固不明瞭，或係原價計算之監督，不能確實實行者。

原價標準法，其利益在能使契約者安居樂業，且原價若能以正確調查時，則得以公正之價格，而資政府之需要。但為使其能適用起見，則以下諸條件，至為必要：

一 須為比較容易計算原價之物品，例如原料、或標準化之加工品之一種單純品。

二 原價計算之組織須適當，即須依照比平時適當之方法，以計算原價，且設立戰時特有之調查機關。

三 政府須有強權統制該商品之生產企業，或徵發生產物之權。

四 如係加工品，則原料價格須在相當安定之狀態，如將該原料之供給，置於政府統制之下，最為安全。

如向各工場加以縝密之調查，則勞費多而實行至難，故採用以標準工場之生產費為基礎之方法，較為妥當。此時最有力之參考資料，厥為政府固有工場中之原價計算方法，此在戰時為英國所曾經驗者。但與標準工場相比，對於非因自己直接之怠慢或不注意而生產費特高之工場，則須如英國所實施者，承認特別詮議之例外辦法。如生產費不同之各工場，若形成企業聯合時，則此問題，自然消滅矣。

第三 總括的補償法

對不易計算其原價之各種貨物，例如在政府統制下之工場內製造各種複雜之兵器時，則須締結總括的包辦契約，而加算該企業總經理費之一定利益，以作全生產物之代價，此實上策。此種方法，於以下情形亦可適用之：（一）原料價格之變動甚大者；（二）政府承受全生產品時；（三）無生產軍需品之經驗，而不能預定其原價者。戰時，英政府對管理兵器之工場，則採用此法，並於一九一五年九月十五日，修正軍需品法。至利益標準額，則採決於標準期中純益額之平均率，若管理工場之利益，超過標準額五分之一之金額時，則視為剩餘收益，而歸國庫。標準期間，以一九一四年八月四日以前定為兩會計年度。而公司之會計監查，則規定由特許或法人組織之會計師，抑或商務部認有特殊之事項而承認之會計師等執行

之。管理工場主，在受兵器大臣要求之後，須於六星期內，將經規定監查後之計算書及特別要求之書類等，提交大臣。兵器大臣，務須速將利益標準之預定額，通知工場主。若工場主在接到該通知後，於二星期內對該通知額，無表示異議時，則認為協定額。如有異議，且經兵器大臣及工場主之同意，而尚不能決定利益標準額時，大臣則將該事件移至審判所，以便解決，而審判所之決定額，不論其比兵器大臣最初之通知額或高或低，一律視為利益標準額。此種制度，俗稱為「軍需徵課」^①於一九一七年五月一日，新設一般的戰時利得稅時合併之。

英國關於政府管理炭坑主之利潤，最初提議對南威爾斯（South Wales）地方之炭坑，亦採用與管理鐵道同樣之方法，而定為與一九一五年度之利潤同額，但因炭坑主反對，不易決行。於是設置委員會，經審議之結果，則根據一九一八年二月公布之炭坑管理協定法而確定之。該法所規定者，即各炭坑主，如會計期間之利益，少於標準期間時，則得向煤炭管理官要求補償。同時，如超過標準期內利益額時，則得領取超過利益額之五分，而將超過利益額殘餘之一成五分，轉入作為補償減少利益之炭坑主之準備金。若該資金不足時，政府則提出彌補不足之方法，以求國會之協贊。多數坑主對於五分之超過利益，各示反對，然結局仍照原案實施。根據此種規定，為統制坑主之利潤計，則在煤炭管理官監督之下，設置

有力之會計機關。坑主須按照一定樣式，每月向管理官報告會計情形，且股東之分紅與借款等，亦須一一經管理官之允許，方得實行。

以上之總括的包辦契約或總括的補償，在戰時英、美等之鐵道，亦曾採用之，既於上述矣，而政府對管理中之各種軍需品之輸送，不必支付費用，此種計算，極為單純，此亦於上述之矣。

美國陸軍亦鑑於歐洲大戰之實驗，而認原價比例加算法為不當，遂欲採用此種總括的補償法。該國參謀總長在上述之戰時方策委員會內，曾如下述：

「美國陸軍部，於一九二一年對戰時不安定之經濟及產業狀況，着手準備適用之契約形式。根據此種契約，務使契約者，得免不安定之危險，且使支付與決算迅速而且容易，復能免除生產費比例加算契約之弊害，並得解決因政府之需要而不得不停止之未完成製品，可保護政府與契約者之公平，且作迅速之生產。且根據此種契約所獲之便利，此為歐戰當時之契約官所確實經驗者，且諸多數通曉戰爭問題之企業家及其後繼者，而獲其贊同。至其他各部之官吏，對此種業務，亦頗加援助。根據委員會之報告，對商業的供給品及單純之營造，則採用普通之平時契約法，而其形式，則須調節可以適應戰時之狀況。其中最要者，厥為關於處理未完成而中止之工作條項，與關於工資及原料價格騰貴時，而聯邦當局予

以承認之規定。

「關於大規模之營造及非商品的物品之調備，則採用補正賠償契約。契約當事者，據此方法，則先依照暫行生產費表而締結契約，在判明正確的資料時，則修正契約。政府檢查一切計算，而僅支付曾經承認之經費。政府對契約工場，結局則支付極公平而相當於借費之代價。陸軍部於目前之狀態，對於公平的借費，以履行契約之工場部分之推定價格，認每年支付六分之比率為適當。契約者若在法定生產費以下工作時，則予以少額之報酬，反之，若實際生產費超過法定生產費時，則減其利潤，以除去加算非法費用之誘惑。

「依照此種契約，契約者所得之利益，雖不為多，然他方面契約者則免受大損失之危險。免此危險，則足補償平時之普通利益所限定利益而有餘。於是，陸軍部內於戰時，設置契約局及請求調整局。根據此二局，則得以一定手續與謀應速之解決，而政府及契約者雙方共獲其利。由此方法，則在戰後，非待審判不能解決之事件，殆無從發生矣。

「戰時，陸軍部內，擬設關於契約之委員會，及關於請求與修正之委員會等。此等委員會，可以統一手續，並能迅速促進締結契約。故在政府方面，或契約者方面，均稱便利。

「上述之手續，對富於愛國心之契約者，予以適當之報酬，同時且可充分取締貪欲之契約者。如此，則法外收入，已陷於全無立足之餘地。如有利用國家多事之秋，而欲獲利者，政府則規定不論履行契約之時期如何，均得干涉之。又對履行契約之全體，研究如何始得檢查詳細且完全非妨害的工作及會計等。最後制定現行法，俾得充分擁護政府之利益，且對欺詐行為，亦予以適當之制裁。」^⑥

日本軍需工業動員法^⑦對於管理工場，規定如於管理時而有損害，則政府賠償之，又對該管理工場，在預算範圍內，政府則保證其一定之利益，且可給予獎勵金。關於補償金及利益保證或獎勵金之計算，則須經軍需評議會之諮問機關議決，而由政府實施之，故照管理工場之狀態與取得貨物之如何，於前記各種方法中，得選用適當之方法。

在決定價格時，對工場固定資本之推銷費，是否可加算於原價（總括的補償亦準之），實為一問題，但固定資本之減少，乃因管理工作時間之長短而有差異，故在管理期中，不能予以正確之計算。無寧在管理後，施行補償計算為上策。不論任何計算，總之，政府對該企業之會計與經營，皆有研究嚴格的方法之必要。

第三節 統制國民必需品之價格

戰時爲鞏固一般國民之生活，以減輕戰爭之痛苦起見，則有適當維持必需品價格之必要。歐戰中勞動不安之主要原因，悉在生活費之昂貴，此已備述。在採用定量制度時，亦須規定最高價格，而使購買力較小之階級，亦能容易獲得必需品。

歐洲大戰時，多數交戰國，欲增加生產糧食計，則規定最低價格，且欲保護消費者計，則不得不規定最高價格。如上所述，英國於一九一八年八月，照穀物生產法，規定穀物之最低價格，萬一實價比此法定價格低廉時，則政府須補償耕主。此法與同年四月十七日糧食大臣對穀物所決定之最高價格相照應。此外，政府又對牛乳及馬鈴薯等，亦決定其最高價格。

美國於參戰前，對歐洲各交戰國之糧食政策，其所研究者頗多，而不欲再蹈諸國已往之覆轍，同時復爲避免反抗國民意識之趨向計，故糧食管理官胡佛氏，最初即反對嚴格之公定價格。然實際上，對小麥及白糖等，則規定標準價格，對其他重要糧食，則實施間接之價格統制。

德國則採取最嚴厲之公定價格政策，設立帝國糧食價格監查局，並與各聯邦及各地地方之價格監

查所^①協力調查，以決定價格之基礎，且用命令確定公布之。最高價格，適用於麵包，及作麵包原料之穀物、飼料、馬鈴薯、肉類、牛乳及牛酪等主要糧食。最高價格，乃依產地及消費地之地方而區別，又如馬鈴薯等容易腐敗之糧食，乃依保存期間之長短而異其價格，且帶社會政策之色彩，按照購買者之每年收入如何，而區別麵包種類及其價格。^②此外，對主要原料、燃料、及燈用燃料等，亦適用最高價格制度。

第一 統制價格之機關

歐戰時英政府決定糧食價格之方法，乃依一九一六年十一月公布之國防法，授商務部以統制糧食上種種之權限，其中包含壓迫糧食價格之不法騰貴，公定糧食價格，及徵發糧食等事項，一九一七年七月，更換糧食大臣，以龍達勳爵氏繼之，氏爲使統制糧食吏獲效果起見，乃以糧食工場生產力之全部或一部加算相當之利益率爲基礎，而支付其價格，且徵用之。又爲決定此種價格計，有檢查工場帳簿及限制中間人之利益等各種權限。新大臣於七月二十六日，在上院演講其方針時，有云：「余之政策，概言之，即在公定自生產者至零售商人全階段間之糧食價格。此種公定價格，乃對從事生產及分給特定貨物者，務使其能獲合理的戰前之利潤。實際上此種方針，雖然採用公定價格之方式，然其結果，則爲決定各階段

之利潤。余欲防止投機，爲除去無必要之中間商人起見，余覺悟不惜一切努力而達此目的。」^①

新糧食大臣爲準備決定價格計，則網羅全國所有之會計師團體，於糧食部內，設置原價局，原價局在糧食部財務次長直接指揮之下，分全國爲十六管區，囑託各管區內之會計師，施行該地之原價計算。按照此種方法而決定糧食品之價格者，計有小麥、大麥、燕麥、小麥粉、麵包、肉類、牛乳、及馬鈴薯等。各地方原價計算之資料，則由該地方之地方糧食統制委員會供給之。該委員會，由十二名以下之委員組織之。關於人選問題，除參加婦女及工人各一名外，其餘概不限制資格，但事實上，悉網羅消費者及代表各階級利益之人。如有消費合作社時，亦可選代表參加。

美國糧食管理局，脫離戰時產業院而獨立，有統制價格之權，施行統制自生產者以迄消費者等全過程之價格，以圖安定及保障國民生活。

一九一五年九月，德國設立上述之帝國糧食價格監查局，並徵詢由生產者及分給商人所選任之鑑定人與利害關係者之意見，以資決定各種糧食之價格。舉行諮問會議時，召集各地價格監查所之代表，且爲準備及補充會議議決之事項起見，並參考該地有經驗之事業家之意見。除上述外，爲明瞭事情起見，則向社會各方面，要求書面報告及其意見。監查局根據上述之手續爲基礎，則作關於決定價格之判

斷，編成議案報告榮養部。監查局與聯邦及地方價格監查所間，須有充分密接之連繫，僅作書面之往復，則欠完善，故常於伯林舉行監查局及監查所之代表會議。監查局答覆地方行政官廳、商業會議所、商人以及個人等之質疑，且歡迎發表任何意見及任何注意。

由上所述，可知在決定戰時必需品價格時，須設置有力之原價計算及監督機關，並依適當之方法，而有徵求生產及交易上之專家與消費者——尤其勞動階級——之意見之必要。

第一 統制價格之方法

關於國民糧食交易者之價格統制，吾人先就比較有科學的設備之美國之先例研究之。美國之糧食管理法及特許制度，其特色在根據統制利潤而間接的企圖統制價格。關於特許制度，已在分給章中敘述矣，總之，大總統如發見特許商人貪獲不正或非法、差別的、不公平、抑或浪費的利潤時，則有命令取消其行為之權。此種權限，根據一九一七年十一月二十七日之命令，委任糧食管理官執行。管理官胡佛氏，採取以下之方策：

一 所謂正當、合理、且公平之利益者，即指在自由競爭下之一九一四年七月一日以前作同一營業

之正常平均利潤。

二 在必要時，對生產費以上之限度，須指示公正、合理、且公平之利潤。

三 爲防止超過上述之利潤起見，須行使由糧食管理法所付與法律上之權限。

然糧食管理局對於「合理的利潤」所下之定義云：「非投機的利益，而在平靜且均整的市上不超過戰前所享受之程度者。」管理局所規定之標準利潤，乃以戰前一商人所得之三年平均額爲根據，然此非一一調查各商人之帳簿，則不能確定其標準，以施行強制的規則，且有營業不能繼續三年者甚多，因此則管理局停止施用此種標準利潤法，而對批發商人，則按照貨物，規定八分至一成五分之利潤率。一九一八年四月六日所確定之貨物，除小麥粉外，尚有多種。

對於零賣商人，因地方關係而利益率各有不同之習慣，故不易確定如批發商人之統一的利益率，於是則決定小麥粉、白糖、牛酪、乾酪、及卵等之最高價格。此最高價格，如文字所示，乃最高者，不能以最小視之。因爲設定此種最高價格後，則零賣價格，得以安定，且零賣商人之平均利潤，亦至降低。

英國於戰時爲統制分給事業者之利益計，則將最高價格之決定與分給過程利益之限制併用之。

根據一九一七年八月之牛酪價格限制令，規定零賣商人得提高之最高額爲買進價格每磅一辨士又三

分之一，復命令地方糧食統制委員會，規定該地方零賣市場之最高額。最後糧食大臣，作決定價格表，使生產者，批發商人，及零賣商人等，各照表決定之。

戰時德國之最高價格制度，在實施上固雖遭遇許多障礙與困難，然「成爲統制糧食之出發點後，即發生各種方策，以形成戰時糧食政策之一大骨幹。最高價格制度，係不可少者。苟無此種制度，則大部分國民，恐發生不能支付之價格。此種事件，吾人若觀商品在未施行最高價格制度以前，其價格騰貴之程度，即可明瞭。」

如上所言，政府對糧食及其他必需品，則規定最高價格，以便保護消費者，同時又規定最低價格，以保護生產者，且必須企圖增加其供給。英國於戰時，政府曾受生產者及消費者之雙方攻擊，遂不得已而實施國庫補助麵包之制度，此於以上農業章中，業已備述。

依國庫補助而保護消費者，且鼓勵生產之方法，如對特定生產者，給獎勵金是也。英國於戰時，對穀物生產者，給予獎勵金。德國亦與英國之補助麵包制度同樣，發行所謂「增加肉券」，由國庫補助多額之費用。此種方法，從政治的及經濟的情勢言，亦不得不採用者，關於此種制度，赫斯（A. Hesse）教授，曾如下述：

「國家補助，不得不視為經濟的戰鬪方法之費用，由此而產生之超過利得，有謂可用戰時利得稅之形式收回者，其被非難者，即為費用甚鉅，因此國家財政，負擔過重。僅「增加肉券」一項，幾須五億馬克之費用。且對都市人口之一部分，僅數月間，每星期不過增加半磅肉而已。根據戰時利得稅形式而收回利得，亦為財政技術上之困難問題，故不獨不易完全成功，且不能漠視隨一般國家的補助而產生道德的惡果。戰時，道德的影響，至為重大，且隨戰事之延長，益為重要。支付使一部分階級變為富翁之價格，或多數國民不得受國家之補助時，則國民道德的精神，將大頹廢矣。支付此種經費，不論其經費係直接出自使下層階級購買力強大之方法，抑或間接根據一般價格之跌落，總之，在另一方面，則增進消費而已。」^④關於國庫補助之弊害，赫斯氏則指摘將使國家財政上之負擔增加，並使一部人士致富，及增加消費等，此實可堪注意者，然若從保護一般消費者之見地而觀國庫補助時，則須注意於經費之來源。如其財源來自大衆之負擔佔多者，則國庫補助，在消費大衆視之，結局等於無有。英國戰時之國庫補助財源，多求之於直接稅，故在理論方面，頗少矛盾。

日本對於穀物，若模倣英國戰時之統制小麥者然，則定穀物之最低價格，以保護農民，並定最高價格，以資保護消費者，然此等價格之決定，將依何種為標準？最低價格，須以穀米生產費為基礎，並斟酌物價及

其他經濟事情而決定；至最高價格，則斟酌消費者之家計等經濟事情，而加算認為適當之最低價格金額而定。政府如欲採用米價公定制度，則其統制綱要，概括如下：②

米價公定制度綱要

- 一 公定價格 規定最高及最低價格。
- 二 限制買賣價格 禁止最高及最低價格範圍外之買賣。
- 三 政府購買與銷售 政府依據最高及最低價格，適應其希望而購買或銷售。
- 四 檢查穀米 檢查穀米，須為國營。
- 五 自治的統制 指導產業合作社或農業倉庫，以資自治的統制。
- 六 設立委員會 為審議關於實施公定價格之重要事項計，設立委員會。
- 七 會計 實施公定價格所需之經費，須設特別會計處理之。

第三 可併用之統制手段

統制必需品價格，結局若非國家獨占該物資之交易分給時，則不能徹底統制矣，此在歐洲大戰時，係

德政府於戰爭初期，早已看破而實行者，英政府亦曾直接管理肉類糖類之購買與供給，且製造小麥粉等，其目的亦在徹底統制價格。又政府所調備之羊毛製品及軍靴等軍需品，如欲公正決定其價格，則必須保證供給，且須將調備及供給原料之羊毛與皮革等移於國家管理之下。

美國糧食管理官胡佛氏，亦預知若欲統制糧食之價格，終必採用專賣制度，胡氏云：

「僅賴普通之商業組織，而欲分配聯合國間之國民的生存所必需之主要糧食，實不可能，此徵之於今日之經濟狀態，則益明瞭。又吾人欲作有效的利用不足之船隻，則不能委之於無拘束之民辦組織。故歐洲各國之政府，變為調備軍隊及國民必需品唯一之機關，為一億數千百萬之國民，形成偉大之購買團體。美國國民，有二百萬編入軍籍，今後難保不增至三百萬或五百萬。故關於調備及分配糧食，必然的須集中於一機關，而為世界第二之購買機關。為協調此二大機關計，則認為有置之於共同指揮之必要。其結果所出現者，厥為大規模之購買獨占，而得以其自由之價格，支配市場。惟能善用此支配力，而公正價格之調備與公平之分配，始能實現。」●

若徒設最高價格，則不能完全達統制價格之目的，此亦為德國所曾經驗者。赫斯教授嘗云：欲達完全之統制，則須制定最高價格，同時又須徵發商人所貯之貨物，及限制消費數量。氏又云：

「對有一定區劃之市場，設既定比他市場較廉之最高價格時，則商品由其市場流出矣。此乃由消費者之政治的努力而曾實施較低之最高價格諸地方所經驗者，於是商品則向制定較高價格之地方移出。價格監查所，僅決定最高價格，而對商人欲強制使其以該價格供給，事實上失敗者居多數。因生產與交易集中於大企業少，復因許多小企業之簿記會計不完備，故對以提高價格為目的之商品停賣之處罰，及防止非法之騰貴等，其效果益加限制。考慮費用之差異，若將產生同樣利益之最高價格，於全國決定時，則可阻止商品之流動，然如此巧妙之決定，於技術上困難殊多。」

「此種非法之停賣，與防止流出之方法，一方面務使決定合理的最高機關，同時又須政府得行使商品之徵發權。」

「又為防止商品由商人經過消費者非法儲藏起見，則政府須依據定量制度，統制分配。限制消費，實為不亞於統制供給之重要問題。」^①

除上述外，如禁止投機之交易，亦為必要。歐戰時各交戰國之軍需品原料、重要糧食、及原料品之定期交易，以及現貨交易之市場，均被封鎖，幾無一例外者。認為現代價格中心之經濟組織所不可缺之此等交易市場，其機能亦因戰爭之要求，被其停止矣。

又根據最高價格之制度，欲決定一切必要商品之價格，亦頗困難，尤以製造品爲甚，故須按照暴利取締法，對於凡有貪圖客觀的暴利之形跡者，務必一律加以禁止及制裁。日本在物價騰貴時代，亦嘗以農商務省令，公布取締暴利令，並欲抑制占買穀米等之暴利。此命令通稱謂「傳家之寶力」，惜無適用之機會，然精神的效果恐不少。在開戰初期，如根據法律或代替法律之有力的形式而毫無遲頓的發布此種命令時，則或與最高價格制度相同，於禁止暴利方面，大有裨益。然而是否暴利，爲獲得其客觀的判斷標準時，則有如上述之價格統制機關上審議決定之必要。

最後，日本對解決戰時糧食問題，恐亦有實施穀米專賣之必要，此已於上敘述矣，但若施行穀米專賣，則雖除去占日本產米額四成五分之農家自用米外，尚須輸入三千三百萬石，其運用之資金，則需七八億圓。且於現在之分給組織，發生大變革，此時，分給能否圓滿進行，實一大疑問，且因價格問題，難料不發生財政上鉅額之負擔，此爲平時視爲難行者。然在戰時，若依此以保護穀米生產者及消費者，以資安定國民生活，則或可排除萬難而實行也。

【註】

- ② Profiteering.
- ③ Grey, War Time Control of Industry. (本章關於英國之事實多本此書。)
- ④ W. Unalied, Influences of the Great War upon the French Labour.
- ⑤ Lloyd, Experiments of State Control.
- ⑥ 美國陸軍參謀總長 MacArthur 於戰時計畫委員會所陳述者 (載於 'Army Ordnance, 1931. 昭和七年資源雜誌十一月份載有日譯文。)
- ⑦ Lloyd 前提書。
- ⑧ 同上。
- ⑨ 同上。
- ⑩ 森武夫著『美國戰時計畫經濟論』。
- ⑪ Cost plus percentage contract.
- ⑫ Bader, Government Control and Operation.
- ⑬ MacArthur 前提論文。
- ⑭ Munitions Levy.
- ⑮ MacArthur 前提書論文。
- 第九章 戰時價格之統制

- ① 庫爾工業動員法、五・一四・一五各條。
- ② 第六章第七節。
- ③ Reichsprüfungsstelle für Lebensmittelpreise.
- ④ Preisprüfungsstelle.
- ⑤ F. Aereboe, Einfluss des Kriegs auf die landwirtschaftliche Produktion in Deutschland.
- ⑥ Sir W. Beveridge, British Food Control.
- ⑦ Local Food Control Committee.
- ⑧ Aereboe 前掲書。
- ⑨ 松井敏著、美國戰時糧食政策。
- ⑩ Definit schedules of Prices.
- ⑪ Pignon 前掲書。
- ⑫ A. Hesse, Freiwirtschaft und Zwangswirtschaft im Kriege.
- ⑬ a. a. O.
- ⑭ 昭和七年十月穀米部顧問委員會議參考案。
- ⑮ 松井敏著、前掲書。
- ⑯ Hesse 前掲書。

第十章 戰時財政與金融

第一節 戰時經濟上財政與金融之地位

吾人試就歐洲大戰之推移觀之：「國家經濟（財政）隨戰爭之發展，漸有自然化之傾向。戰爭之勝敗如何，多取決於交戰國內自然存在之人的及物的資源之優劣。然於現代戰爭，此種自然的物資，漸失一般資本主義的商品特質，即作交易用之貨幣，亦將被排斥。而其結果，國家之財政，將漸失去貨幣的性質。市場之自由交易，且隨戰時經濟之緊張，則被以調和需要供給為基礎之國家計畫，強制於公定價格之下。國家因要求為戰爭之維持及發展上所必要之生產力，故對租稅等國民的義務，則欲以自然的物資與自然的勞力，代替貨幣。同時以貨幣為代表之國家支出形態，亦發生變化，而以自然的物資代之。於是貨幣的資本之蓄積，則受壓制，而僅承認維持戰爭上所必要之現實生產資本。故在戰時經濟窮迫之際，貨幣一如平時，為交換之媒介，作價值之尺度，至於為儲藏價值而使用之貨幣，則將至於廢止矣。」●

此種貨幣之廢止，縱能實行，亦須在戰爭窮迫之時，即所謂懸崖勒馬之時，恰如歐戰末期，俄羅斯所嘗試者。普通雖為戰爭中，亦使用幾千年來所慣用之貨幣，且生活於慣住之價格經濟社會，此於民於國，均有方便。故在戰時，貨幣的國家經濟即財政，必須依然存在。

因此，現代戰爭，以其國民經濟及資源為基礎之程度，益加鞏固時，則「國家在國民經濟領域內，為其主要生產者，又為其主要消費者，是以國家經濟（財政）成為戰時經濟之樞紐，而利用國民經濟，達於極點，且務須負擔維持物價、信用、及金融等國民經濟之諸要素之責任。」^②

同時，戰時財政，國家在根據租稅及公債等方法，徵發國民購買力之過程中，而促進國民節省消費及增加生產等戰時經濟所必要之活動，同時又使國民戰爭負擔平衡，此為戰時財政之副作用。平時國家藉財政而實行經濟的統制者甚多，然在戰時，其統制之程度，則更不能不漸趨於強制與銳敏。

職是之故，使戰時財政之運用圓滑，支持戰爭所必要之生產，且能鞏固國民經濟生活者，即為金融之使命，又係其力量。同時，戰爭之規模，漸趨於世界的傾向之現代，則戰時金融之重要性，在世界經濟領域內，益至增加。

第二節 財政與金融上之戰爭準備

第一 平常軍費與戰爭準備

平時國家作國防之費用者，除海、陸、空軍等直接經費外，對廣義之國防，亦支出一定之金額。但何種經費，始為廣義之國防費？此在國際聯盟，曾作精密之研究，然其範圍，則不易決定。如現在世界各國對民間航空之國庫補助，事實上幾專為戰爭之準備，對優秀船舶之建造與維持所給之補助金，雖亦被包括於國防費內，此固不能視為不當。茲由國力戰之見地而觀現代戰爭，吾人視為國家經營費中之國防費者，現正在益形增加之傾向中。

所謂軍費之範圍，亦缺明瞭，某國之軍費內，亦有包含非直接國防之費用者。如日本軍費中之靖國神社（譯者註——即日本歷次戰爭之陣亡烈士祠）捐款；美國軍費中之河港修築費等是也。日本內務省所負責之河港土木工程，因陸軍兵工廠擔任修築，故其豫算，則包括於軍費內。反之，德國警察隊之經費，因該隊有軍事上之價值，故作當然軍費而列入者。

因此，若僅藉各國軍費之計數，立即作為比較軍備之資料者，頗缺正確。國際聯盟舉行第一屆總會時，以限制軍費為目的，曾有建議自該年度後二年間，不得再增海、陸、空軍等軍費預算總額，當時則受多數強國之反對。法國對軍費預算，依據以下理由，不能作為公平判定或限制各國軍備程度之基礎：①

一 軍費預算之編製方法，須因國家情形而異。

二 不增加兵力及軍用材料，但為整頓或修理起見，則須增加臨時經費。

三 一國之軍備，不獨依存於軍用材料，且須根據將其產業能力及平時用諸材料，得利用於軍事上之目的。② 然此等要素，不得以軍事預算加以測定。

四 軍費因社會上、財政上、或軍事上等等原因，不能不豫料有時發生例外事項甚多。

然而各國軍費之金額，大約與其軍備狀態相關聯，是為無可否認者。由此種軍費，得以維持海陸軍兵員，與兵器船舶，及其他軍用材料等，而退武軍人，亦得以教育訓練，無論何時，皆得應戰爭之緊急，而維持其軍備。

同時，軍費不問其為經常抑或臨時，概以補充軍需品之整備為目的。此項金額，由財政之見地觀之，常無鉅額之希望，但軍隊因戰時須補助許多動員部隊，必需之兵器及其他軍需品等，故至少亦須準備能

達應戰程度之軍需動員等戰時之設施。

赫斯特 (Hirst) 與阿倫 (Allen) 二氏，當討論英國戰時豫算時，則研究該國一八一七年以來之海陸軍費者，是爲正確之方法。① 一八一七年，英國之陸軍費爲九百七十一萬八千磅，海軍費爲六百四十七萬三千磅，但至維多利亞 (Victoria) 時代之一八三七年，各減至六百五十二萬一千磅及四百七十五萬磅矣。然在別種兵器項下，則另有一百四十四萬四千磅之經費，故該年之軍費總數，達一千二百七十一萬五千磅。在克里米亞戰後，軍費益至增加，至一八五七年，陸軍費增至一千四百四十萬六千磅，海軍費增至一千二百三十二萬五千磅。自南非戰後，軍費更至增加，從茲以後，社會改良主義者與帝國主義者，因欲瓜分國費，而開始鬭爭。至一九〇七年，陸軍費增至二千七百一十一萬五千磅，海軍費三千一百八十四萬一千磅。因第二屆海牙會議之失敗，益以鼓動列強之軍備。故一九一四年度之陸軍費，達二千八百八十八萬五千磅，而海軍費達五千一百五十五萬磅。英國海軍受德國海軍擴充之刺戟者甚大。故其經費，自一九〇九年以降，每年增加二百萬至三百萬磅。

軍費增加之趨勢，不獨限於英國。瑞典經濟國防委員會祕書長雅科布生 (Jacobsen) 氏，曾指摘一九一三年歐洲各列強支出之軍費，達一八五八年之五倍，又自歐戰稍前之一九〇八年至一九一三年之

五年間，歐洲軍費支出額，亦增加五成。據斯坦普（譯者註——*Sir Josiah Charles Stamp* 一八八〇年生，英國

經濟學者，倫敦大學出身，一九一九年任諾貝爾產業公司秘書，一九二七年任倫敦蘇鐵道公司總裁，曾爲道斯賠款委員會委員，一九二八年轉任英蘭銀行要職）氏之計算，在一九一四年稍前，英、法、德等國之軍費，占總歲出之三成四分至三成八分，意、日、瑞典等占二成五分至三成，比利時及西班牙等則各占一成五分至二成左右。即於歐戰之後，列國以平均歲出之二成，其中尤以擁有大軍之國家，則各以三成至五成充作軍費者，此乃一九二四年於布魯塞爾舉行之國際財政會議所指摘者也。^①

現代軍備其所以增加經費者，由於軍備之科學化（技術化、機械化）者甚大，此已於上述之，故欲在短期內結束戰禍之各國軍之努力，集中戰用兵器，及裝備之充實，同時，又考慮戰時之經濟封鎖，則將不足之原料、與燃料等根據平常豫算以資儲藏。戰是之故，平常經費之任務，不獨在維持軍隊與艦隊，且對於準備戰爭，亦大有助益。

第二 戰時財政之準備

（甲）戰時財政準備之必要

經濟關係，爲戰爭勃發之一大要因者，且對戰爭之勝敗，予以莫大之影響者，吾人試就近代戰爭以及歐洲大戰觀之，則顯然證實矣。現代國家若離經濟而談戰爭，實不可能。歐戰後，列強雖正努力於完成國家總動員之計畫，而終不能出乎認明戰爭與經濟之密接關係。

國家總動員之內容，質言之，對於戰爭目的，即在合理的統制應用必需之生產要素爲其主要目的。今日列強之國家總動員計畫，概爲製作戰時國民經濟之生產消費對照表，及在戰時爲使此種對照表得以保存適當之均衡起見，卽由平時，以預先施行準備爲基礎。在此種計畫中，苟不廢止戰時貨幣經濟時，則無法放棄關於生產流通過程上所不可缺之貨幣與信用等所謂支付手段之金融財政之事項。

然在軍事上必需之資源，平時則有培植之必要，反之，財政金融事項，因依平時頗少有可準備之方案，並因輕視支付手段，遠不若資源之重要；更因視戰時財政畢竟不外將國民所得之分配，一時適合戰爭所要求之手段等之見解，故財政金融之動員計劃，其所處之地位，容易被忽視。如法國之國家總動員法案，雖具有煩雜之細目，但關於財政金融者，則僅寥寥兩行耳。然苟欲準備未來戰爭，則財政金融之計劃實爲刻不容緩之圖。蓋僅由軍隊之直接行動觀之，隨動員及作戰行動而立即發生之現象，厥爲戰費支發之問題，故對此種問題，若無準備或考慮時，則將失處置上之機宜，結果，難望軍事上有效且適切之行動。

歐戰前各交戰國，多因財政上無準備，惟德國用意周到，故一旦開戰，立即發動五十軍團之大軍，而且金融上比較無甚動搖。關於此點，俟在下節詳述之。又平時之財政制度，尤其稅制之如何，對戰時財政之實施，影響頗大，此為參加歐戰各國所痛感者。

由上所論，關於未來戰爭之財政金融諸政策，則須先預定方針，平時即根據此方針作計劃準備，苟一旦風雲告急，而視戰況如何加以適當之更改或運用時，則可預防計劃所注意不及之浪費與損失，且得以維持戰爭能力。

(乙) 歐戰前德國之戰時財政準備

(一) 普法戰爭之經驗

德意志帝國在財政上對戰爭之準備，其所採之重要方針者，即為一八七〇年至七一年普法戰爭時之財政政策之經驗。此種經驗，於歐戰勃發前二十年間，常為準備實施戰時財政政策之基礎與出發點。

普法戰爭中之諸政策，分為：(一) 輔助執行戰爭之財政的要求；及(二) 準備通貨對於經濟界之緊急需要。在開戰初期，因北部德聯合軍之實行動員及作戰行為等，發生需要鉅額之現款，然普魯士國庫，則頗能應付其充分之緊急要求。該國庫乃威廉第一所創設者，庫內儲蓄現款八百七十萬馬拉(Thaler)，

此在當時實爲一宗鉅款。該國庫雖因士勒茄（Schlegel）戰爭，曾至枯竭，但威廉仍努力儲蓄，結果，復增至五倍以上之額，以遺留其後繼者。拿破崙戰時，國庫完全空絀，但自一八二〇年以後，則復補充。繼至一八六六年之戰勝後，因有奧地利之賠款，故得充實，又於一八七〇年七月普法戰爭勃發時，在史盤刀（Spandau）之幼里史塔下，亦準備三千萬退拉之金貨。當一八七〇年七月宣戰時，此準備金，立刻充作緊急之用，至八月三日，完全用罄，但此乃爲由開始動員以迄發行戰時公債之短期間內之過渡，且獲充分之成功。

在戰爭繼續中，籌備戰費之方法，專以信用爲主。根據一八七〇年七月二十一日之信用法，北聯邦政府有發行一億二千萬退拉之公債或財政部證券作爲戰費之權。至該年十一月，則加至一億退拉，翌年一八七一年四月，更加至一億二千萬退拉。此種最後信用法，後因戰爭結束，而法國賠償金之流入，故自無適用之必要。

北德意志聯邦第一次戰時公債，於八月二、三兩日，開始發行，而第一次繳款，定於八月三日。但發行之成績，僅獲六千八百萬退拉，卻不甚佳。其原因在起債時期，恰遇戰爭勃發，而金融市場正在混亂之際，以及出征軍之勝敗如何，尙難判定故也。加以一般社會，未能充分感覺戰時公債之必要。

政府鑑於第一次舉債成績之不佳，故在第二次時，則發行八千萬退拉，不再多發，且另舉外債，以補其不足。一八七〇年十一月末，政府在倫敦出賣財部短期證券一億退拉，其最大部分概爲英人所接受。因在當時，德國之戰勝，殆已視爲確定的事實。

至一八七一年一月，因窺破戰局之有利，故又發行內債，成績甚良。對公債收入之間歇，則以財部證券補之。在戰爭中，財部證券之發行最高額爲四千萬退拉。又巴黎方面之賠款八千二百萬退拉，亦作爲戰費之重要財源。

由上觀之，德國之戰費，除一部分根據戰爭基金而開支外，其餘大部分，或舉公債，或發財部證券等，以資急用，至於增徵租稅，則全未進行。又戰後由法國所得之賠款五十億佛郎，除補償戰費十五億五千一百萬馬克外，不僅尚有殘餘，且可資改革德意志帝國之貨幣及銀行制度。

除上述籌備戰費外，爲充實國民經濟之需要資金計，政府則公布在北德聯邦內組織貸付金庫。^⑤在戰前，普魯士於一八四八年之恐慌期及一八六六年之戰時，曾有設置貸付金庫之經驗。貸付金庫，以儲藏商品及有價證券爲擔保，對私經濟，則予以短期貸付，而對貸付額，則發行貸付金庫券^⑥之特殊貨幣代用證券。在普法戰爭開始時，北德意志之各大都市，一律設置貸付金庫。貸付金庫券之發行總額，達

三千萬退拉。柏林之貸付金庫，至八月五日開業，其他地方金庫，則經一星期後始開業，然均失去時機，不能完全利用其機能。但因隨戰爭之繼續，貸付金庫，則離開本來之目的，而被利用於籌備戰費。貸付金庫券，照額面之市價頗能流通市面。其原因即因戰勝之結果，國民信用已臻鞏固，且爲彌補被德軍占領之廣闊法國領土內通貨之缺乏計，故亦有通用此種證券之必要。

(二) 俾斯麥之戰時財政準備

普法戰後，德政府根據一八七一年十一月之法令，將法國賠款之一部，鑄造金幣，而以一億二千萬馬克儲蓄於從前之普魯士國庫之帝國戰時金庫^⑥內。此種資金專供陸軍動員之用，但於事前事後，須經聯邦參議院及國會之同意，且須有勅令，始可挪用。對此，有一部分議員，曾加反對，俾斯麥稱：「一八七〇年，吾人苟無普魯士國庫之設備，則對法軍之侵入萊茵左岸地方，絕對不能獲得兩三日之餘裕，以爲充分之防禦時間。」後任普魯士財政大臣之密格爾博士，亦嘗力言：「戰爭勃發時，因一般急於償清債權債務，故貨幣的商業交易，至於增加，反之，而現金卻易隱藏。因此，金融市場，則感通貨之缺乏，使一般國民發生不信用之觀念，遂使全經濟生活，招致恐慌之危機。此種恐慌狀態，一俟由從前與市場相隔離之現款從戰爭金庫迸出於流通界時，始得巧妙防止。」

德國因獲燦爛之戰勝，故其結果，財政亦大獲轉機。際此機會，俾斯麥乃利用賠款，實行金本位制，同時又斷行以一統全德金融制度為目標之貨幣制度之改革。政府實行金本位制，即由戰爭準備上觀之，亦非無意義者。因向外國，須支出金貨，始能確實獲得軍隊與國民之需要品故也。以後銀行制度，亦告統一，於一八七五年三月，設立德意志帝國銀行，遂成為堂堂之中央銀行矣。

由普、法戰爭所獲之戰時財政經驗，乃知為籌備戰費起見，則須有發行公債或增稅之必要，職是之故，德國財政之整理，不獨為平時之問題，且對遂行戰爭，亦有非常重要之意義。

德意志帝國憲法，使戰時之軍事公債，得以發行。然其財政之一大缺點，即在其主要歲入，悉賴關稅、消費稅、郵電、亞爾薩斯洛林（Elsass-Lothringen）之國有鐵道、帝國印刷局、與帝國銀行之解款等，並無直接稅。德國憲法，雖無明文禁止徵收直接稅，然概委之各聯邦徵收。德國除亞爾薩斯洛林地方外，無從施行任何內政者，固不待言，是以歲出六億數千萬馬克之大部分，類多充用於國防費。德國財政，於一八七〇年初，頗為良好，普、法戰爭時所舉之戰債，乃以賠款完全收回，於是德意志帝國，始為無債之國家，而列於歐洲列強之林矣。隨財政之整理，同時又改革最高行政機關，於是對德帝國之普魯士財政部長之地位，乃確立。復由戰爭準備之見地而言之，戰時匯兌之停止、國庫證券之增發、及帝國銀行之墊帳等問

題，亦付討論，且戰費預算，亦確立有組織的籌備之基礎。

(三) 一八九〇年頃財政大臣密格爾博士之功績

法、俄之接近，自使德國遭遇兩面戰爭之危險。際此形勢，普魯士財政大臣密格爾博士，關於財政上之戰備，作周密之研究者，用意良深。博士因發見軍部從前之戰費預算有錯誤，故要求每年須提出未來戰費之比率及最初動員一個月內之經費。普魯士內閣，根據此種戰費預算，使帝國財政大臣及帝國銀行總裁等，參加精細討論關於籌備戰時之資金問題。依當時之計算，軍隊動員與其維持費用，在三閱月間，超過平時歲計者，為十四億馬克。其中最初之第一月，為四億五千萬馬克，在最初之一星期內，消費二億一千五百萬馬克。此外海軍經費，則預定為五千萬馬克。對此需要，事前即有四億馬克為帝國所屬之現款，與容易變為現款之資金，以備萬一，因之，在動員初時，對必需之資金，則無若何障礙，得如意供給。爾後為補充動員之需要計，密格爾博士對流通一億二千萬馬克之帝國國庫證券總額，在無破壞貨幣制度之危險下，認增至二億馬克為適當。且主張務須於戰勝後發行十億馬克之公債。在發行公債，使資金流入國庫以前，帝國銀行除財部證券貼現及有價證券之擔保貸付等外，復發行百馬克以下之小額鈔票，代用金貨，以為過渡時之金融手段，故普魯士內閣，於一八九一年五月三十一日，預備頒布發行戰時公

債，設立貸付金庫，及發行百馬克以下之鈔票等法案，而作戰時立法機關之議案保存之。當時帝國銀行理事會會長葛和（譯者註——Erich Kochl 一八七五年生，德政政治家兼財政家，曾歷任市長，國會議員，一九二一年任內政部長，且爲國權黨首領）博士，曾提出意見，謂在戰時，與其設立貸付金庫，不若以增發紙幣爲佳。

一八九八年十一月十一日，密格爾博士上奏德皇，力言準備戰時財政，須立即停止戰時兌換，布告強制通行鈔票，且有徵收民間金貨之必要等。博士之主張，成爲後年帝國財政戰時準備之基礎。

自一八八四年至二十世紀初葉，因軍費激增，德國公債，達二十二億二千萬馬克。公債之增加，從戰時財政上觀之，必無良好之效果，固不待言。因有如此鉅額之公債，遂至妨害戰時公債之銷路。

（四）一九〇〇年至〇六年經濟的發展之戰時財政準備

一九〇一年四月一日，召集帝國及普魯士財政部、帝國銀行、帝國郵政管理局、帝國國際管理局、及帝國印刷局等代表，舉行會議，預算戰時海陸軍軍費，以開戰後一個月間，需六億五千五百萬馬克。即較諸十年前之戰費，增加二億馬克。對此宗戰費，即以現款及容易換成現款之五億三千萬馬克抵押之，其不足部分，則擬以財部證券彌補之。此種戰時財部證券，須於平時預先印刷，以備萬一之需。

即就貸付金庫之組織而言，則更有具體的研究與準備，該金庫證券金額，增高三億馬克。此乃鑑於

德國工商業發展之偉大，並顧慮戰時通貨之需要激增之結果。

帝國銀行，專心努力於準備金貨，至一九〇四年二月六日之儲蓄額，計有九億一千五百萬馬克，總金額中，法國八億九千九百萬馬克，而德國則有六億六千九百萬馬克。

以上所述，乃對戰時財政之技術的準備，雖作相當之考究，然當時之德國財政，其實質是否堪於繼續支持，則無論何人，無不懷抱憂懼之心者。因德國海陸軍軍備之擴充，對財政加以極大壓迫，在一八八九年左右，德國歲計，尚有若干剩餘，然自一九〇〇年至一九〇九年間，即有五千萬馬克不足，同時公債達三十億馬克（一九〇五年）。嗣後，因日、俄戰爭勃發，故對戰爭與財政之關係，更予以至深刻之認識。自一九〇四年至一九〇六年，德國財政大臣，努力保持歲出入之均衡，欲將直接稅歸帝國政府，但招各聯邦反對，乃至失敗。

（五）一九〇六年至一一年戰時財政準備之完成

一九〇六年德國之政治軍事狀況，因英、法協商之開始，益臻嚴重。一九〇六年二月十三日，舉行御前會議，商議財政之準備。普魯士財政大臣，預定開戰初期六日之間之海陸軍費，為三億七千八百萬馬克（等於戰時金庫資金之三倍），最初之三十日間，為十四億，三閱月之總數，為二十五億馬克。此外，擬為

在發展途上之德國工商業，預支十億，即等於平時最繁榮之金融市場需要額之二倍。且又爲所謂恐慌需要準備者，預支五億，故在開戰後三十日間所需之資金，總計在二十九億馬克。對此宗經費，若以十億馬克之金貨及一億二千萬馬克之帝國戰時金庫資金爲抵押，而發行紙幣，則在法律限制內，尚有增發二十億馬克之能力，故不難籌備。帝國銀行之支付能力，其所以不能充分發揮者，其理由在金貨少，發行紙幣，頓受限制，及補助紙幣不足敷用等。

至一九〇六年二月二十日，乃以法令發行補助紙幣，藉此收回民間之金貨，而增加帝國銀行之儲金。二十及十馬克之紙幣，平時雖可兌現，然在戰時，則不免受停兌之厄運。此種小額紙幣發行之目的，即在使國民慣用紙幣。

德意志帝國銀行總裁，鑑於英、德外交關係之惡化，乃努力於保證儲蓄倫敦各銀行之德國銀行債權，以備萬一。於一九〇七年第二屆海牙會議席上，德國代表曾建議：『對於停止敵國國民之權利、廢棄債權、及一時的效力等，須加禁止，』此種提案，遂至採用，然戰時德國銀行，其在海外之債權，事實上，未見若何之安全與保證。職是之故，總裁則密令德國之代表的金融機關，極力減少對英債權。

政府又憂慮戰時有挪用儲蓄銀行儲款之危險，故欲以法律，規定儲蓄銀行對戰時貸付金庫，務須立

即多購有擔保之公債，然終未見諸實行。

除上述外，作準備戰爭而最受人歡迎者，莫如整理財政。新宰相霍爾維（譯者註——The bald von

Bethmann Hollweg 爲威廉第二之同學，一八八九年任州知事，一九〇七年長內政，一九〇九年至一七年綜理內閣，性率直，儼如學

者）氏爲緊縮歲計起見，首先壓制軍費之膨脹，且在不舉債主義之下，增徵相續稅、交通稅、及整理稅制，以圖租稅收入之增加。因此，一九〇九年度之德國歲出入，乃得均衡，翌年度則有七千四百萬馬克之剩餘，至一九一〇年度，更有二億四千九百萬馬克之剩餘。

(六)自一九一二年巴爾幹戰爭至歐洲大戰前財政準備之充實

德政府因巴爾幹戰爭，其對外情勢，漸趨嚴重，職是之故，則愈痛感戰爭準備之必要。會有漢撒同盟

首席兼樞密院法律顧問李捷爾（Dr. Kietzschel）博士，於一九一二年十月，提議設立財政參謀本部。

此案雖經各方面加以切實之考慮，然終未見實現，而大戰勃發矣。

因充實軍費，故總動員第一月中之戰費預算額，增至二十二億五千萬馬克，至一般經濟界所需要之資金，依帝國銀行之計算，有十五億馬克，緊急必需額增至七億五千萬馬克，在開戰第一月中，即須總額四十五億馬克之資金。其中十五億，乃由貸付金庫籌備而來者，其餘三十億，則須由帝國銀行供給。

一九一三年，參謀本部計算總戰費，該部曾斟酌南非戰爭及日俄戰爭之經驗，而定戰時一年間之需要額為百億至百十億馬克。據一九〇七年馬克斯華堡（Maxwarburg）計算，每名兵士每日所需為六馬克，假定兵額為三百萬，則年額需要七十億馬克。

政府因鑑於戰時金庫所儲蓄之金貨過少，故於一九一三年七月，改正法律，增加其限度為三億六千萬馬克。又因出征軍特別重視銀貨，故決定鑄造一億二千萬馬克之銀幣，但直至下動員令時，僅鑄成六百萬馬克而已。

關於戰時外國之信用，亦曾加考慮，但對於國際金融市場富有經驗之識者，則力言戰時除信賴本國固有之資力外，別無所靠。其所認為理由者，即小國之金融市場，不能予德國以若何本質的支持，且對美信用，全失期望。苟欲依賴美國，則首先受外交上之不利，且有暴露德國財力缺點於內外之虞。因此，對利用外國信用，並無若何重視矣。

對於戰時課稅，亦曾考慮。復引英國過去之戰費，務依租稅而應付之前例，在德國學者及財政當局，頗為注目。然達大學教授第次爾（Dr. Heinrich Dietzel）博士，則謂德國之戰時增稅，實為困難。蓋因英國前世紀所實行之戰爭，均在國外，而本國國土，悉據海洋作防護，故其商業在制海權之庇護下，雖在

戰時，亦得無阻。在此種狀態下之英國，實行戰時增稅，實爲至當。然而德國，適與此相反，有戰時經濟封鎖之虞。而受原料不足及事業荒廢等之威脅，職是之故，縱令增稅，猶恐國民無力負擔。然普魯士財部顧問修華次（Otto Georg Schwarz）博士，則倡反對論，而謂戰時根據提高財產及所得稅，亦可獲不少之收入。此等論爭，至大戰勃發時，尙未解決，故對財政準備，仍未充實，直至戰時，其缺點遂不得不露出不利之表現。

帝國銀行總裁哈文斯太因（Haryenstein）氏，對德國貨幣及信用制度，努力在非常時得有鞏固之抵抗力，且施行機敏且巧妙之金輸入及外國票據政策，又增發小額鈔票，是以政治的情勢，雖告尖銳化，而帝國銀行之金貨儲蓄額，卻益增加。該銀行之外國匯兌平均儲蓄額，一九〇八年爲七千九百萬馬克，然至一九一四年七月，則增至一億二千八百三十萬馬克，自一九〇八年以來，因計劃實施之小額鈔票，相當普及，在風雲告急之時，預定可發行二十億馬克。至一九一四年六月二十三日之帝國銀行鈔票流通額，爲十八億馬克，而保存金貨準備有十七億一千二百萬（其中十三億七千萬爲準備金）及票據七億五千萬馬克。此外流通於國內之金幣約二十億。且戰時金庫及其他帝國所有之金貨，亦約三億，故如與帝國銀行之所有額合計之，金貨之準備，則可滿足矣。茲將戰時紙幣發行力之概況，列表於下，以資參

考。

德意志帝國銀行鈔票發行表（一九一四年六月二十三日）

金貨現額	十七億馬克
帝國所有金貨	三億馬克
金貨保存額合計	二十億馬克
在不超過三分之二的比例準備限度內可發行之鈔票最大限度	六十億馬克
至一九一四年六月二十三日發行之現額	十八億馬克
盈虛發行能力	四十二億馬克
開戰第一月戰費需要總額	四十五億馬克
盈虛不足通貨額	三億馬克
貸付金庫券發行豫定額	十五億馬克
盈虛通貨供給餘額	十二億馬克

如上所示，即開戰第一月之緊急支出，其支付手段之準備，尙稱完善，然德國金貨準備金額較之假想敵國，頗有遜色。法國之金準備，至一九一四年七月十四日，約有四十一億佛郎，而銀準備額，達六億四千

萬佛郎，金銀合計三十八億馬克，此外該國內之流通金幣，約有十億佛郎。俄羅斯帝國銀行之金貨現款，於七月末爲十六億盧布（三十四億五千萬馬克）。但該國內之流通金幣則較少。英蘭銀行除七月二十二日之三千八百六十萬磅（七億七千五百萬馬克）外，尚有國內之金貨一億二千五百萬磅（二十五億馬克）。此外在英帝國屬領內，亦有相當之準備。至德之同盟國奧地利及匈牙利，在七月二十三日之準備額，計有十五億九千萬 *Krone*（十三億五千萬馬克）。

根據一九一二年十二月二十三日之法令，使普魯士儲蓄銀行，將其資金之一部，化爲流動國家證券，但在未見充分之效果時，則戰爭勃發矣。

一九一三年度之軍備充實計劃，實爲德國軍制史上最大規模者，其所需之經費亦甚鉅。其財源，本非依賴公債或增稅不可者，然從戰時財政之見地觀之，則不可再加重壓於公債市場之上，且提高間接稅，即從內政上以及社會政策上之理由觀之，亦難以實施。職是之故，德國政府，對因充實軍備而增加之經常費財源，以三年爲限，按照財產增加稅而補充之，至臨時費之財源，對財產及高額之收入，則根據國防課稅籌備之。此種國防課稅，乃依三年課賦繳納，然大部分，即在戰時始繳納之。第一次年賦收款，達三億一千五百萬馬克。

德國之財政準備，其比較有利之點，在國債之負擔，比假想敵國爲輕。一九一四年法國之國債，達三百三十億佛郎（二百八十億馬克）。此外政府爲最近之軍費及爲充實施行三年兵役之經費起見，曾舉八億五百萬佛郎之公債，至大戰勃發當時，連其半額，亦無以應付。而俄國之國債總額，亦達八十八億二千萬盧布（百九十億一千萬馬克），英國亦有七億六百二十萬磅（百四十一億二千萬馬克）之國債。至奧、匈兩國，亦因最近擴充軍備，故兩國之負擔，合計有一百五十五億馬克。反之，德國之國債，則不超過五十億馬克。然聯邦內各聯邦之公債，乃達百六十億。

歲入狀況，亦屬良好。一九一三年度之官業純益，達一億五千萬馬克。該年度之軍費，乃二十一億六千萬，但該年度之歲計剩餘，即有七千五百萬馬克。

由上觀之，德國因鑑於其經濟的與軍事的發展，及其四圍之政治的環境，故自一八七一年至一九一四年之四十三年間，對財政上之戰爭準備，各有專心致志之努力。其財政的戰備政策，概括如下：

一 爲充實戰時通貨之緊急需要之準備。

1. 預定動員及初期作戰之經費，而加入工商業金融上之要求，以定緊急通貨之需要額。

2. 作緊急通貨之資源，將一定金貨儲蓄於戰時金庫內，且逐漸增加其額。

3. 爲供給工商業資金起見，特設貸付金庫，貸付金庫，亦被利用於籌備直接戰費。

4. 圖儲蓄金貨於中央銀行，雖在發行緊急紙幣時，猶努力維持法定比例準備。對民間所流通之金貨，則採取由中央銀行收回之方針，而以小額鈔票代之。

5. 預先印刷戰時新發行或增發之紙幣及證券等。

6. 停止戰時兌現，並準備鈔票，以便強制通用，又預備其他緊急應付所必要之法案。

二 使戰時財政上之課稅及發行公債容易之根本政策。

1. 平時務須制止發行公債，以保留戰時之起債市場。

2. 企圖再行編製稅制，使之能發揮增加戰時收入之彈力。

三 改良能使戰時金融得以圓滑之組織。

1. 設置鞏固之中央銀行，以圖貨幣及鈔票之統一，且改良民間銀行制度。

2. 以法律規定儲蓄銀行之資產，得容易動員，而課以保存國債之義務。

四 努力使財政上之收支得以均衡，且研究增加歲入之方法，同時又圖歲出之緊縮。

五 設置調查及審議之機關，以便策劃財政準備，而以官廳及中央銀行等之幹部組織之。且切實

研究設置財政參謀本部之問題。

以上所舉之各政策，若一國覺有戰爭之危險時，則當然加以考慮或設施。此外，如戰地所需之軍用貨幣，開戰前後防止資本之流失，保護在外資金之安全，以及支付猶豫等，亦須在研究之列。此在以後敘述之。

第三節 開戰時之緊急財政與金融

第一 籌備金融之緊急手段

(甲) 德意志帝國之金融動員

一九一四年七月，歐洲外交，發生危險，德政府對財政金融上，至該月二十七日以前，尚無若何處置，直至該日，帝國宰相霍爾維氏，始整理會作準備之法案及命令案等裁可之手續。至三十一日，在「財政準備」之程序下，對所有之金庫尤以帝國銀行及其全部分行等，命令停止支付金貨。

當時之客觀的環境，均視戰爭為不能避免之結果，是以歐洲各國之交易所，自七月二十五日（係奧、

向對塞爾維亞最後通牒之回答期日）以來，專注力出賣，對全金融機關，要求貸付，及提取票據等，頗現緊張之勢。對一般銀行及儲蓄金庫，亦均毫無預的要求履行債務，及提取存款。職是之故，爲維持證券起見，維也納、布魯塞爾、及安特衛普（Antwerp）等地之股票交易所，於七月二十七日，全告閉鎖。在七月二十八日之奧、匈對塞宣戰之日，蒙特利奧（Montreal）、多倫多（Toronto）及馬德里（Madrid）等處之各交易所，亦均閉鎖，翌日，因俄國軍隊之動員，而柏林及彼得堡等交易所，亦相繼閉門矣。巴黎交易所，自七月二十七日起，有一部停止營業，至七月三十日，即行閉鎖，而南美所有之交易所，亦於是日陷於同樣之厄運。翌三十一日，倫敦之股票交易所，正式宣告閉鎖，此種消息，播傳美國，而紐約交易所，亦立即聲明暫時停業矣。

德意志帝國其所以能突破此種威脅的恐慌之怒濤者，實在過去數十年間，尤以最近十年間，苦心努力，所準備財政組織之使命所致。八月一日，德對俄宣戰，立刻全軍動員。常備軍二十五團八十萬人者，立即增至五十團二百萬人。至財政金融動員方面，亦在當然實施之列。幼里史塔中之帝國戰時金庫，與帝國所有之金貨及其他準備金，按照預定，立即交付帝國銀行，以資增加金貨。海陸軍動員所需之資金（在動員最初之六日間，陸軍方面，消費七億五千萬馬克），先以帝國銀行之短期信用補充之。繼之

帝國銀行根據既定計劃，向經濟界予以極廣汎之信用保證，同時又向即時設置於全國各大都市之貸付金庫，以在庫商品及有價證券爲擔保，而開始鉅額之貸付。此種貸付金庫，如上所述，乃貸付以普通銀行所不能承受之擔保及抵押者，而對借方，則交付貸付金庫證券。此種證券，最初乃發行五馬克以上之金額，然自一九一四年八月十四日以後，因有零碎小款，故亦發行一及二馬克之金額。此種證券，非爲完全之法定貨幣，故可用於帝國及各聯邦之納租及其他稅款。貸付金庫，並無兌現準備金，因此，對各債務，則保證其優先擔保抵押權。除貸付金庫外，又設置市貸付所，其利率雖稍高於政府機關，然係貸與小商人及手工業者。又對商品證券或背面有兩人手批認保之個人票據，則設立如貸與小商人之戰時信用銀行。由上觀之，則信用機關，已臻完備，是以不論若何種類，苟能提交保證者，則可獲所期之貸付。

帝國銀行，對帝國所發行之短期無利證券或票據等，與承認銀行貼現之商業票據同樣，亦承認其算入鈔票發行準備金內。於是帝國銀行，則免除以鈔票兌現之義務，且對此種鈔票，給予強制通用力。同時又增發鈔票，政府亦發行帝國金庫證券^①之十馬克紙幣，以代替銀幣。於是四十年歷史之德國金本位制，一時至於停止，且對始終保持帝國政府在財政上及金融上獨立之帝國銀行，遂亦施行廣汎且強力之國家統制矣。

(乙) 戰爭勃發與金融界之紊亂

一九一四年七月，歐洲外交之危急，與由其結果所產生之歐洲大戰勃發之初，全地球上有力之股票交易所，於一星期之短促日期內，幾全被閉鎖，已如上述，其原因即在戰爭迫切，同時一般國民對外國證券以及國內證券，均抱危懼之觀念，即傾賣其所有之證券；債務者復遭債權者急激之要求，為償清債務起見，即欲立刻獲得貨幣，遂不得不傾賣其所有之證券。苟放任此種傾賣時，則必惹起證券價格之暴跌，是為當然之事。故抑壓以破滅的貼現而圖獲資金者，是為政府之緊急任務。茲將主要交戰國開戰當初之金融紊亂情形及其對策，略述如下。

(一) 英國之情形

倫敦為國際商業與金融之世界的市場，是以該地之變動，實較他處為最嚴重，因之，極聳世人之視聽。英國為施行國際的交易起見，早有證券經紀商人、貼現商人、承受商人、銀行、及統率各銀行之英蘭銀行等複雜組織頗為發達。外國之商品輸出者，類多將其商品與倫敦之匯兌票據交換而行買賣，苟欲現款，則可持其票據，前往倫敦之經紀商人或承受商人售之。經紀商人等，悉以英蘭銀行為背景，而由各銀行予以通融。職是之故，此等機關中之一，若對其他機關履行債務，結局，則視發出該票據之該外國商品購買

人之支付能力如何。換言之，即賣者處理其商品而交清債務，即可了事，然此種手續，如遇某種妨礙時，則信用組織，立刻發生軒輊。如銀行向股票經紀商人予以通融鉅額之活款時，則情形更爲複雜。在開戰當時，如證券價格跌落，銀行則着手中止實行活期存款，而其結果，經紀商人，即受破產之威脅。英政府爲救濟此種弊端起見，命令英蘭銀行對七月二十九日以前未結帳之債權者，可以當日之價格，通融其證券價格之六成。承受商人與銀行及其他信用機關相似，如貼現外國票據時，則其地位，益至危險矣。蓋當時之外國票據支付人，不能按期支付者明矣。如支付人不能支付，則承受商人亦無從支付，如承受商人不能支付，則此等票據（貼現商人在銀行內造資產）不免變成空票。遭遇此種災厄之票據，總計達十七億五千萬美元以上，其中銀行占五億至六億二千五百萬元美金（值總資產之一成五分左右）。此種危機，即在輸送商品及償還借貸所必需之金貨被妨害時，銀行方面，對承受商人及經紀商人，須予以必要之信用。然而銀行反被強求收回其保護預備金及資金。際此非常時期，所有借款者，均雲集於英蘭銀行，故該行遂於八月一日不得不提高一成之貼現利率。

此種情形，旋因八月三日（星期一）爲銀行例假之休息日，故益至惡化。英國市民，照例於每星期六，均作週末旅行之準備，然到銀行提款時，則僅能提出一成之金幣，其餘九成，概爲英蘭銀行之鈔票，且其

最低額爲五磅，以五磅之紙票，作普通旅行，實感不便。因此，彼等齊往英蘭銀行，兌換金幣，於是各兌換者在銀行門首，擁擠成一長列。

英蘭銀行因彼等作各種之要求，遂流出八千萬元之金幣與鈔票，於是其準備金，則降至一億三千八百元美金。在此非常時期，首先須獲得時間上之餘裕，是爲急務，故銀行將休息日，再延長三日。結果，銀行直至八月七日（星期五）晨止，延期營業，在此時間中，得有研究其救濟方策之機會。此種情形，不能稱爲恐慌者，亦未可知，然而對於貨幣緊迫與信用破壞，得作敏速之救濟處置者，實爲有力之助。

（二）法國之情形

法國因被敵軍侵佔領土，故其金融界（次於比利時）頓受重大威脅。法國因非如英國有世界的複雜之國際交易關係，故國民所得中之大部分，即由對外投資所發生。戰爭一至開始，此等有價證券，雖以恐慌市價，亦多不能賣出，是以此等證券爲擔保而行貸付之銀行，亦不能確保收回債券。同時，此等證券之債券擔保價值，大爲跌落。加之德軍侵入該國北西部，結果，則喪失其最豐富之炭田與主要紡紗業，及鋼鐵業等之工業區域。又工業與農業界，因八月一日下全軍總動員令，幾將適齡男子之全部，由經濟的領域徵出，故其財界，益受打擊。是以法國工業之平時組織及統一化之信用機關，一時全被破壞。

(三) 德國之情形

德國對於財政，與軍事相似，爲戰爭而努力準備，根據周密之計劃，以免遭遇各交戰國所發生之金融上之打擊。然德國本身，因商業與金融均發達，故不免由戰爭而感突然與外界杜絕關係之打擊。如上述，柏林股票交易所，因受恐慌之威脅，遂於七月二十九日閉鎖。

加之，德國復發生他國（至少在同一度程）所未有之恐慌。換言之，即多數儲戶，羣集銀行，提取存款，因此，柏林之儲蓄銀行，於八月三日支出二億三千餘萬元美金。市民所儲存者不僅限於金幣，且鈔票及銀幣亦在其內。結果，則發生貨幣不足，爲彌補計，則發行十馬克之帝國國庫證券及一、二馬克之貸付金貨證券等，以救緊急。德國亦如各交戰國，因壯丁徵入軍隊，而產業則畸形化，惟其動搖程度，似無其他各國之酷烈者。蓋因德國處理此種問題時，曾預立周密之計劃有以致之。

(丙) 非常金融對策

由上觀之，開戰初期，各國財貨之生產及其移動，均被妨害，故於其活動保有基礎之信用業務，遂告崩潰。在此情勢，最緊要者，厥爲信用之鞏固。同時又須安然防護銀行準備金（尤以大中央銀行之準備金爲最），且須防止其分散。對此即有以下三種救濟方策。其嚴緩之程度，自然因各國情形而有差異。

(一) 支付猶預之施行

支付猶預，在歐洲乃常用者。法國於拿破崙時代，曾被一般採用。現所述之一九一四年之情況，乃爲未曾有之事，且因財界之混亂，遍及世界，是以支付猶預，實際上施行於各交戰國之全部及中立國等。至一九一四年止，實行此法者，計有十九國。所謂支付猶預令者，約言之，即延償債務期日之法律是也。一九一四年之支付猶預主義，爲各國所共通者，惟猶預期日，頗爲短促。

英國於八月二日，頒布支付猶預法令，宣告支付延期一月，後更展至十月四日。根據該法，其停付額計達二十餘億元美金。財政大臣魯易·喬治氏，關於該法於一九一四年十一月二十七日，曾在下院宣稱：『吾人最初曾宣言一限定的支付猶預命令，以便有斟酌情形之餘地。』當時德人悉視魯氏之演說，爲英國信用破產之證據。然吾人鑑於此種世界的外國貿易，與一般匯兌之梗塞狀態，則知固執債務於即時償清者，實爲不可能之事。在此時期，惟有使債務者對支付作合理的準備，而爲恢復其信用起見，不得不承認其延期也。

英政府復令英蘭銀行貼現在八月四日以前承受完畢之認定匯兌票據，同時若在期限內，不能支付時，則在開戰後一年，可以繼續貼現，惟較銀行利率高二分之利息。於是英蘭銀行則爲新承受與貼現此

種匯兌票據起見，始敢大膽活動，對救濟匯兌市場，努力貢獻。然在其反面，則向英蘭銀行，加以重大負擔，終久使銀行方面，蒙受損失者，至為顯明。職是之故，政府對英蘭銀行，雖無前例，亦保障其支付猶預之匯兌票據，由此所蒙之損失，則作戰費解決之。當時此種支付猶預之票據債務總額達三十億元美金，其中二十二億五千萬美金，係在政府保障之下，由英蘭銀行所貼現者。但此等票據，悉在期日內支付，但至戰後，為決定的損失之額者，僅在十五萬元美金以內。

法國政府對開戰當時，自七月三十一日至八月三十一日止一個月間，已經滿期之所有流通票據（限於背面書有八月四日以前之字樣者），一律延支一月。此比英之立法，更為廣泛。此種延期支付，包括長期票據與所有之即付票據等。此種支付猶預命令，以後擴至其他債務，其支付期限，亦次第延長，故如某項債務等，甚至有繼續至戰爭全期者。法國之支付猶預範圍，亦有包含房租者，故房客因此得以延繳房租。然而房東事業，為勤儉之法國人所樂於投資者，故政府對房東之損失，亦予以相當之補助。

法蘭西銀行之規模，雖無英蘭銀行之大，然亦承受前項之債務，政府補助其損失。該銀行在八月中之支付猶預額，達九億元美金，但至一九一五年十二月，即減至三億六千七百萬元，截至一九一六年六月之殘餘額，則僅二億六百萬美元矣。

其他各國採用之方法，略與上述英、法相似，至俄國之支付猶預，則限立刻一個月內，以後會延長數次。其他如比利時、奧地利、匈牙利、土耳其及各中立國等，其方法亦略相似。

德國嘗自誇言其可避免實施支付猶預之恥辱。然此種主張，則須附以保留，始為適當。一九一四年八月六日，聯邦參議院布告匯票及支票之支付期限，展限一月，後遂展至翌年五月。並授權民事法庭，得以延長抵押支付之期間，且一般輿論，復強求債權者索回債務時，務必寬大。故謂德國未實施支付猶預者，實非正確，然因危機迫切，故德國所採之方法，確頗異於其他各國之支付猶預也。

德國所實行之政策，除布告一部分支付猶預之票據外，並未施行一般的支付猶預。同時不獨對證券及企業票據等類，即對商品，亦設貼現機關之貸付金庫，以資防止流通資金之滯塞，俾使所得之資金再流動化。政府又授權帝國銀行，俾即時實行自由借貸。此種貼現，自一九一四年七月二十三日之二億元美金，增至八月十五日之十一億五千二百萬元美金，在此數目內，當然包含開戰當時二個月間約五億元以上之政府貸借金。

德政府根據此等設施，而以有擔保可能之證券或商品為基礎，令銀行增發紙幣，雖欲免施行支付猶預，惟事實適與相反，猶如與藉支付猶預令，延長清算時期者，完全相同。波加特博士，目擊此種政策，卻不為

然，且謂：「吾人若考慮德國因增發紙幣之結果，惹起通貨膨脹，與物價騰貴等其他弊害時，則應推崇英國式一般的支付預方法。實比德法更爲科學的。」博士所云，不無疑問之點，著者之意見，後當有以述之。

(二) 金貨準備之保護

乍開戰稍後之緊急處置而爲各國共通所施行之第二政策，厥爲保證國內金貨之儲藏。戰前歐洲大陸諸國，其金貨類多中央發鈔銀行所有。戰爭一至勃發，政府即欲令中央銀行放棄金貨兌換其所發行之鈔票。換言之，即停付金貨。此種辦法，法蘭西銀行於八月五日，德意志帝國銀行於八月一日，俄羅斯銀行於七月二十七日至八月五日，各先後實行。各國藉此方法，均得防止金貨之分散，且爲戰後恢復國際間之正常關係起見，亦得以不動搖金準備爲上策。英國鑑於在國際商業及金融界之特殊地位，遂不干涉金貨之自由移動於國之內外，但如後所述，英國之維持金本位，亦僅限於名義上而已。

茲將一九一四年七月主要交戰國之中央銀行準備金，及該年以降每年十二月之狀況，列表於下：

(參閱 Federal Reserve Britain, March, 1920, 之銀行報告)

主要交戰國中央銀行金準備額(單位百萬元美金)

年	月	英	法	俄	德	奧	匈
一九一四年	七月	一九〇	八三〇	八〇〇	三四〇	二五五	
一九一四年	十二月	三三八	七九九	八〇三	四九九	二一四	
一九一五年	同上	二五一	九六八	八三一	五八二	一三九	
一九一六年	同上	二六四	九五三	七五八	六〇〇	五九	
一九一七年	同上	三八四	九四〇	六六七	五七三	五三	
一九一八年	同上	三八四	九六四	—	五三八	五三	
一九一九年	同上	四四〇	九九五	—	二五九	—	

按照上表，可知除奧、匈兩國外，其餘諸國，自開戰當時以後，其金準備悉增加。戰時各國國民，對中央銀行，悉將自己所提出之金貨與鈔票交換。此種現象，是為前所未有者。此種現象，即在以後貨幣價值開始跌落之時，亦繼續交換。此實為政府恐金貨紛散，或流出海外，故命中央銀行力圖集中。大陸各國之政府，悉以命令，完全禁止兌換及輸出金貨，各國或將此種交易，全置於中央銀行統制之下。大陸各國德國為增加帝國銀行之金準備起見，乃實行前所未有之系統的努力。詳言之，即用獎金處罰金貨交易，且頒布金輸出之禁令，又禁止公布外國匯兌之市價。僅此手續，祇能維持國內之金貨，是以欲使國

民向帝國銀行儲蓄起見，則須向國民宣傳以金貨、金塊、或貴金屬製之裝飾品等，交換鈔票。於是「儲藏金塊，毀傷祖國」之傳單，則散布於街頭巷尾矣。苟有兵士願交出二十馬克之金貨者，則予以二十馬克之紙幣及二日之休息。苟有學生願交出十馬克之金貨者，則予以十馬克之紙幣及半日之休息。許多劇場，概限以金貨購買入場券，且此種入場券，下次亦可通用。於是帝國銀行，在一九一五年二月之金準備，增至五億四千萬美元，至一九一七年五月，則已打破最高記錄，達六億四千萬美元。其一部分，乃來自比利時，其他由匈、奧及土耳其等國之銀行，亦有流入。

與德國相同之方法，在法國亦曾實行。金貨之輸出，除法蘭西銀行外，一律禁止。法國亦摹倣德國，於一九一五年七月，命該銀行以鈔票交換國民之金幣。截至十月，金準備則增加一億六千萬美元，至一九一五年十二月，總計達十億美元。其中四億以上，輸往海外，作為信用基礎。以後關於輸出金貨，作為在外金貨者，悉記載於法蘭西銀行週報上。

英蘭銀行戰前曾以特殊之誇耀，故無如德、法等之鉅量金貨準備，然自開戰以來，則力圖儲蓄金貨，如前表所示，戰前僅一億九千萬美元者（三千八百萬磅），一至戰後，則逐漸增加，於一九一八年末，則增至三億八千四百萬美元，殆達二倍之多，其他尚有政府紙幣之金準備，其數為一億四千萬美元。

由上觀之，金貨準備之所以增加者，實因英蘭銀行以發行政府紙幣而圖收回金貨，及國民根據政府之訓令，而實行收回金貨與節約金貨之支付等結果所致也。此外，英蘭銀行復將埃及及印度政府所有之金貨準備，移至本國，又於澳大利亞、南非洲及加拿大等地，設立英蘭銀行之金貨預託計算機關，由各地聚集之金貨，並不送至本國，而存於此等預託所，並在英蘭銀行之金貨準備方法下，使金貨容易吸收。

一九一五年八月四日，英國財政部，訓令郵政局及其他掌管支付現款之官廳，對戰爭繼續中之各種支出，務不用金幣，而以紙幣代之，以便鞏固英國之金準備，同時，一般國民，諒察政府之用意，須遵守左列三事：

- 一 向郵局銀行，務須繳納金幣。
- 二 支付支票時，不以金幣，而用紙幣或鈔票。
- 三 其他一般現款支付，概用紙幣或鈔票。

此項訓令，漸臻實效，英蘭銀行之金幣，於一月後，則增加六百萬磅以上。

英國在法律上之所以不禁止金貨輸出而得避免金貨之流失者，實由於英國國民之愛國心及發揮與聯合國間之互助協力精神之結果，同時所負於實際政策上之效果者亦大。政府即根據國防法與其他

戰時立法等廣汎之權限，以停止事實上之紙幣兌換，禁止鑄造金幣，又對以金貨或金塊爲保留條件之戰時禁品，禁止其輸出，或採用國家保險不用金貨或金塊之輸送方針，抑或有意阻止輪船公司及保險公司之金輸出等，百般設計，以資收效。

如上所述，英國之所以在戰時力持金本位——至少亦會維持其名義——者，其原因有二：（一）不忍放棄戰前所居世界金融中心之名譽；（二）欲對敵人，示其威風，而故意佯裝體面。然戰爭一至告終，此種緊張，則煙消雲散，同時因戰時，金之移動不自由，故不得已所施行之信用交易，隨戰後各國協調精神之弛緩，漸缺圓滑，是以各國亦在放棄維持人爲的匯兌政策之前，即至一九一九年四月，施行禁止特許以外之金輸出制度。此因爲自然的放棄匯兌起見，而有另行擁護金貨手段之必要。

（三）紙幣之增發

各國爲應付信用程度之一時的破壞，與直接支付手段，及匯兌手段之必要起見，於開戰稍後，則確實感覺有增發紙幣之必要。紙幣之發行，有時政府直接行之，但類多委託發鈔銀行發行。在開戰當時發生之恐慌狀態時，若以普通之信用方法及手段，則終無效用，是以支付手段，大部分轉嫁責任於現款。加之，國民因畏懼而私藏貨幣，結果，則由金融市場消失鉅額之貨幣。在此情形之下，非增發通貨，則終不能

應付貨幣之不足。

英國於開戰當時，曾由英蘭銀行流失多額之金貨。其他各銀行，在自衛上，各力持金準備。此種不良之範例，遂爲國民所摹倣，故金幣與其他貨幣，急速離開流通市場。在此非常時期（一九一四年八月十六日），國會遂通過通貨與鈔票法，並授權財政大臣，得停止施行銀行法，然自八月一日以後之發鈔銀行，對發行超過之債務，予以保障。然而英蘭銀行，則不欲享受該法實施之利益。因此，銀行法事實上不能停止，不過創造其機構而已。銀行法之停止，實際上乃爲不必要者。蓋政府本身，業在通貨及鈔票法之下，直接發行紙幣。即財政部按照其權限，發行一磅及十先令紙幣，定爲法幣。該法又規定郵政匯兌爲法幣，以應全英各地一時之需要，但此種規定，於一九一五年二月三日，乃告消滅。上述之政府紙幣，英蘭銀行，爲財部之代理機關所發行，用於借與各銀行，其額定爲存款債務之二成以內。財部又製定英蘭銀行資產之優先擔保，以保證其發行。當英蘭銀行將該政府紙幣借與各銀行時，乃按照當時之利率，而抽利息，在收回時，其金額即轉入稱爲紙幣消費資金之英蘭銀行內特別公積金中。此種資金，約一億四千二百萬元左右。按照法律，各銀行得借貸十一億二千五百萬元，但實際僅借出六千五百萬元。然發行之紙幣，因軍需品契約等關係，顯然大增。至八月二十六日之增發額，達二億五千二百萬元，於一九

一七年十一月十四日，則增至十六億一千六百二十萬元。

發行紙幣，在英國財政上，劃一新時期。蓋因英政府之發行紙幣，實以此為嚆矢。在開戰後最初之恐慌期中，為充實金融市場之現實貨幣之不足起見，政府之發行紙幣，實為不得已之事。政府發行紙幣之理由，可謂由於英蘭銀行鈔票之最低金額係二十五元，及多量流通中之金貨，有被銀行界與民間隱藏之虞。然此種發行，雖為一緊急手段，但在戰期中，則繼續增發，為常見之事。此種紙幣，其基礎端在政府之信用上，作為普通命令的貨幣而通用，根據金準備，而加以保證。其發行額，較之金準備額多，固不待言。波加特博士稱，在此時期，與其謂為財部謀利益，毋寧謂為商業上之需要，而命英蘭銀行發行同一金額之緊急鈔票，較為適當。

法國之紙幣，乃由法蘭西銀行供給者。戰前該行普通之通用額，悉為發行額之七成五分左右，且保有等於發行鈔票及存款合計金額之五成鉅額之金準備。該行之鈔票金額，本有法律上之限制，然根據運用限制外之發行制度，則得以增發。截至一九一四年七月二十四日止之鈔票發行額，約八億元，但至一九一四年十月一日，則增至十八億五千九百八十萬元，至十二月末，則突破二十億，於一九一五年間，遂達二十八億元。更至一九一六年，又增至三十四億，一九一七年四十四億六千八百萬，一九一八年，則六

十億五千萬元矣。此種初期之大進展，乃根據開戰初期所發生之現實的現款之需要而實行者。法蘭西銀行對政府之借貸及解庫，概爲寬大。因政府之需要，非商業的，故應其必要所發行之鈔票，不能裨益於擴充正當事業之必要，因之發生物價騰貴及其他通貨膨脹等不好現象。隨金貨之支付停止，而金貨則從流通界迅速隱藏矣，結果則通貨短絀，於是爲解決此種緊迫起見，即發行五佛郎與二十佛郎之鈔票，以資彌補。嗣後該行乃收回五佛郎之銀幣，其額約爲一半。西南地方之商業會議所，爲應需要計，則發行一及半佛郎之鈔票，以資零用。

至德國開戰初期發行紙幣之情形，前已備述矣。

茲參酌歐洲大戰之經驗，對財政金融上之戰爭準備及戰時之緊急對策，試加若干之研究於下。

(四) 停止金本位及防護金貨

各交戰國，一至開戰，於法律上或事實上，均停止金本位制，且力圖儲積金貨於中央銀行，此已於上述之。歐洲大陸諸國，戰前各欲將金貨儲積於中央銀行。例如德國即不惜努力，用小額鈔票收回流通中之金貨，復於戰時金庫內，儲蓄二億數千萬馬克之金貨等。然一旦開戰，則將有歷史價值之金本位，立即停止。其動機如何，雖不得知，但據波加特博士之推測：即爲防止金準備之分散，且在恢復國際間正常關

係之停戰以後，照舊維持，此種主張，吾人亦爲首肯。戰前因世界通商之發展，是以對國際借貸之清償上，益認金貨之有必要者，此似爲各國所以採取增加中央銀行金準備政策之有力的原因。雖在戰時，苟能維持世界市場及交通，則爲輸入軍需品起見，亦需要金貨。此如上所述，實爲戰前德國儲蓄金貨之一理由。然德國於一八七〇年至七一年之戰後，有由英國購入多量軍需品等之經驗，且在一九〇四年至〇五年之戰後，日俄兩國各向外國購多量維持戰爭之資料，此等經驗，悉爲諸國所共見者。總言之，金貨所有之物資購買力，不論國之內外，均有偉大之力量，是以儲蓄金貨，作爲儲蓄購買力，尤在戰時，實有深刻之意義在。同時金貨準備，卽爲貨幣制度之基礎，其大小如何，對紙幣之信用，關係頗大。戰時各國，作爲國內通貨者，均預期使用多額之紙幣，然而又希望此等紙幣之價值，不許稍有跌落，此實爲各國努力儲蓄金幣於中央銀行之一原因。他方面，國民因戰前貨幣制度之完備，故對中央銀行發行之鈔票，予以極大之信用。德國卽注意此點，而實行以小額鈔票收回金幣，此爲一種卓見。

最近一九三〇年至三一年頃，法國金準備急激增加時，巴布生 (Rogen W. Balson) 氏，目爲法國之戰爭準備。倭爾加 (Eugen Varga) 氏以當時各國蒐集金準備，視爲與創設軍需工業同爲戰爭之準備。國內用「紙」，國外用「金」以作戰者，視若各國之戰時計劃。但如德政府特藏金貨，作爲戰爭準備。

備金者，此種現象，從國際政治上觀之，並非良好之例。且在今日，雖云金本位，然民間則無金幣流通，故戰時並不發生收回金幣之問題，僅努力增加國內之產金，與提高金塊而已。

如遇一國之經濟財政的危機時，則該國之資金，有向安全地帶之海外流失之危險者，此爲德、英、日等國於最近之世界恐慌所痛切經驗者。將來，如有戰爭之危機相逼時，則外國資本，以至內國資本，亦不得不尋求安全地帶而流出，以避免危險，斯時則有斷然實行機敏處置之必要。日本最近亦覺有防止資本移出之必要，因此，自昭和七年（一九三二年）七月一日，施行關於取締資本移動之法律，目下正在試驗中。

該法之宗旨，在『爲取締資本之內外移動而認爲必要時，得以命令禁止或限制買賣外國通貨、外國匯兌、匯款於外國、以外國貨幣存款、實行交易及借貸、買賣或輸入以外國貨幣計算之證券及其他債券、並對外國僑居者，予以信用等之行爲。』因此根據政府所定之命令，除『得徵與禁止或限制有關係事項之報告，或實行檢查帳簿等』外，又可『向持有外國匯票或以外國通貨計算之證券及其他債券者，得命令賣與由日本銀行及其他政府所指定之人，』而該法之宗旨，一見恍乎合於取締一切外國匯票之交易及一切資本移動之目的。然實際上，如該法附屬之提案理由書所明示者，其目標似在『因鑑於本邦資本有流出海外之傾向，故加取締』，是以輸出入貿易及關於貿易外之交易所需之匯票買賣等，似置諸適

用之範圍外，然最近之取締，乃益嚴格。

德國對於戰前在外資金，惟恐戰時被敵國扣留，此亦非無理之事。由此觀之，日本在外之資金，須由政府預先移至私的銀行機關，此在國際法上，亦有若干之意義在。同時於外交關係切迫時，亦非速移至安全地帶不可。

(五) 紙幣之增發

各國爲應付戰時之急速且鉅額之通貨需要起見，悉增發紙幣，此實爲不得已者，尤於不施行支付預預之時，則益感其必要。增發紙幣時，法國完全使用法蘭西銀行鈔票，而德國則增發帝國銀行鈔票，同時又新發行帝國金庫證券及貸付金庫證券等，至於英國，並不依賴增發英蘭銀行鈔票，僅發行政府紙幣耳。且對郵政匯兌，予以法定貨幣之性質。關於德之貸付金庫證券，及英之發行紙幣，其理由既於上述矣。至法國之新發行小額鈔票，其理由似亦與英、德相同，乃欲作爲金幣之代用者。當時歐洲諸國，對支付金額，例皆用支票或鈔票，對支付 小額則用補助幣，至於中等金額，則用金幣。英國與法國不同，中央銀行不發行小額鈔票，其原因開英蘭銀行鈔票之金額，已有五磅者，此爲該國之傳統政策。

法、德等國，在戰前早已預印緊急紙幣，此實可爲模範者。

現假定欲將某一定數之軍隊動員，而在動員令下後一月內，其所需之軍隊動員費、作戰動員費、海軍戰備費、軍需動員費、及各部之緊急費等，假定總需六億圓之經費，且因戰爭，民間工商業之需要額，暫定爲一億圓。此外，國民與銀行，亦會有儲藏通貨之事。在歐戰初期，柏林儲蓄銀行，於八月三日之一日間，被提出者達九億二千萬馬克之鉅。日本在昭和二年之金融恐慌期，其被提出之純金額，約在八億圓，是以在開戰初期之一時的恐慌期間內，萬一國民放棄平常之冷靜態度，則其被取去之金額，恐將達昭和二年之半額四億圓左右，亦未可知。固然，此項數目，乃從結果上所觀察之數字，故各銀行實際上所必需之支付準備通貨，恐將達二倍之八億圓矣。然此種需要之增加，與動員費用等之絕對必需者不同，如運用之政策適宜，則能減少若干數目。

由上觀之，將一定數目之軍隊動員，視其必需之第一月通貨需要增加額，假定爲十五億圓。此額即等於昭和四、五年之日本銀行鈔票發行水準之十億圓之一倍半。而日本銀行究竟有無足以供給此等增加紙幣之能力？徵之昭和二年金融恐慌之經驗，也許無不能實行之事。蓋在恐慌前之昭和二年一月至三月間，日本銀行紙幣發行額，達十一億至十四億圓，自十七日起，漸次增加，在提取之最高潮時，一躍增至二十三億一千八百萬圓，二十四日與二十五日，即達日本空前未有之最高額二十六億五千九百萬圓。

較之恐慌前，於一星期內，則得增發十三、四億圓。若德、法等國，在戰前預先印刷紙幣，且用飛機提送，則增發二十億，亦爲不難。在昭和二年之恐慌期間，因印刷不足敷用，於是市面再發現日本銀行所藏之破損舊紙幣，或趁工印刷之粗劣白裏二百圓紙幣，此種狀態，若有準備，則可避免。

(六)軍用貨幣

戰時出征軍，必須準備軍用貨幣，作以下之用，即：對戰地之作戰行動與占領地之軍政等費用，並爲維持其國民經濟，支付取得必需物資之對價等。此種軍用貨幣，視戰地之形勢如何，而異其趣，茲將過去戰役之前例，述之於下。

(子)日本軍

明治二十七年、八年之中，日戰爭時，日本軍在韓國及中國領土內作戰，當時所用之貨幣，有日本通貨（銀本位）、戰地原來之通貨（朝鮮錢）及中國通貨等。在戰役末期，亦準備發行軍用票，俾得以銀交換，但未至使用而即宣布停戰矣。

明治三十三年，庚子八國聯軍入北京時，日本亦沿用中日戰時之辦法。

明治三十七、八年，日俄戰時，日本在作戰場之朝鮮、滿洲地方，對軍人及軍屬之給與，用日本通貨（金

本位，但對該地之支付，則用軍用票（銀兌換）至於輔幣，乃用中國銅錢。當時軍用票之流通，尙稱順利，兌換額亦不多。

大正三、四年，日德戰爭（譯者按——此言歐戰時，亦準日俄戰時之辦法，用軍用票，以後則併用正金銀行鈔票。

大正七、八年，西比利亞出兵時，初用軍用票，因流通不便，遂混用盧布與日本幣，以後顧慮日本將來之經濟的發展，乃改用朝鮮銀行鈔票。

昭和二、三年，山東出兵，前後兩次，是時併用日本通貨、正金銀行鈔票、及中國貨幣等。根據上舉之戰例，可知以下之事項：

- (1) 如係小規模戰爭時，可用戰地原有之貨幣。
- (2) 給與出征軍人及其軍屬之費，可用日本通貨。
- (3) 若在中國則多用兌換銀元之軍用票，其兌換額極少，流通成績，概屬良好。
- (4) 因考慮戰後日本之經濟的發展，故通用特殊鈔票。
- (5) 因不便處理之關係，故無論何時，各避用硬貨。

(6) 於發行軍用票及特殊鈔票時，均擁護本國之金貨準備，以防金之流出，此種觀念，作用極強。

(五) 歐洲大戰

歐洲大戰時，英、美等軍，於法、比戰場，均用本國貨幣。此等通貨，自戰前以來，既為法國所慣用者。至於德國，則採用以下之特殊方法。

(A) 法、比領內之德軍貨幣。

對發鈔銀行之比利時國立銀行與一九一四年十二月新設之比國總公司 (Société Générale de la Belgique) 等，令其發行佛郎紙幣，但在發行前，令其使用馬克紙幣，作發行之準備。

德軍最初欲在占領地內，使用馬克紙幣，然因顧慮該地住民之好用佛郎紙幣，若在占領地方多用馬克紙幣，則恐德帝國銀行之金準備率（三分之一比例準備）跌落，職是之故，遂用上述之佛郎紙幣。

(B) 波蘭領地內之德軍貨幣。

侵入俄屬波蘭之德軍，欲用馬克紙幣，但實行上，則感極大困難。且住民從前所慣用之盧布紙幣，該地畢竟不能滿足軍用之需要，故按照下述方法，發行盧布紙幣：

(1) 在波蘭設立貸付金庫，作為發鈔銀行，歸軍司令官管轄。

(2) 對發鈔方法及貸付金庫，應金融市場之要求，而以貸付金庫證券實行貸付。擔保物定為有價證券、盧布紙幣、及商品等。此種金庫證券，種類頗多，最高額為百盧布，印有德文、勒特文 (Lett)、立陶宛文 (Litania) 及波蘭文等，且定為法幣，與盧布紙幣同一價格。

根據上述德軍之先例，則知以下之事項：

(1) 占領地之住民，喜用原有之貨幣，而忌用占領軍隊固有之貨幣。

(2) 在占領地增發使用本國紙幣時，則本國發鈔銀行之金準備，勢必低下，因之或有發生通貨膨脹之虞。

(3) 比利時（使用與北法地方同一質量之佛郎貨幣）因有可以利用發鈔之國立銀行，故德軍亦利用之，且新設比國總公司，波蘭因無此種發鈔銀行，故另設特殊之發鈔銀行。

(4) 對發鈔準備，比利時祇用馬克紙幣，波蘭則有用動產者。其不同之理由何在，雖不能判明，然均非直接準備，此實堪注意者。

日本未來戰爭之軍用貨幣種類如何，頗有研究之必要，惟此處所述者，因顧慮國際政治之關係等，故不能暢所欲言。

(七) 支付猶豫

支付猶豫，乃爲處置財政上安定起見，所給予必要時間之非常手段，是以如有他法，則須避免者，此在戰時，尤爲必要。戰時因軍隊動員，繼之以作戰行動等，且急激增加軍需品與輸送，故爲充實計，則須迅速確實施行生產流通之過程。是時對於可譬喻爲經濟界之灌溉作用之金融市場，雖屬一時的實行宣告停止之延期支付，其結果則對軍隊動員與軍需動員，發生障礙，且在另一方面，由開戰當初，所發生之不甚妥適之支付猶豫，既有阻喪國民民氣之危險。根據以上理由，可知支付猶豫，務以不施行爲妙。

波加特博士曾謂歐戰時，英國採用支付猶豫之主要原因，因倫敦爲世界金融之中心，而有四億鎊以上之匯兌票據，及其他與外國有關係之短期債券等，集中於該處，且因世界的外國貿易，均被梗塞，是以若固執債務上之即時償清，乃爲不可能之事。至法國與其他交戰國及中立國等，其所以施行支付猶豫者，與其謂爲國內的事情，毋寧謂爲受世界金融市場之倫敦支付猶豫之餘波所影響也。

日本於關東大地震時，因經濟上重鎮之東京與橫濱之大半，均蒙空前未有之巨災，故不獨損失鉅額之財富，且金融機關，殆亦全滅，致金融清算機關，付諸闕如，故不得不施行支付猶豫。復於昭和二年之金融恐慌時期，開世界空前之先例，而施行支付猶豫，此種恐慌，乃由於虧空鉅萬之大銀行之前潰，開其端緒，

而所發之病症。苟當時於事前處置適當，則支付猶預或不至見諸實行。

如以上關於通貨供給之記述中所述，假定日本開戰後第一月之軍隊動員費，需六億圓，民間需九億圓，合計共需十五億圓，則紙幣之供給力，可謂充分，同時，復令日本銀行，大膽支借與各銀行，準備供資金之需要及存款者之提取。昭和二年之恐慌，在發生稍前，日本銀行所借出者，僅二億五千萬圓左右，但至四月二十五日，則達二十億九千五百萬圓矣。政府之所以補助日本銀行者，因財界發生破綻，若在戰時，政府殆無補助之必要。

此種通貨之膨脹，或謂豈不促進物價之急激騰貴乎？吾人則毫不躊躇而答曰：無甚障礙。蓋因軍隊動員等，其需要之國庫金，一月內六七億圓，皆撒布於民間，是以無異於通貨膨脹，且生產及流通過程，亦因之迅速敏捷，結果，亦自然增加通貨之需要。故作戰費而撒布市面之通貨，對金融市場，並無多大之剩餘也。

且銀行惟恐民間存款者，有到銀行提取之虞，是以其所準備之八億圓，全係虛設。此時，增發鈔票之主要理由，即在充實銀行存款之提出，與支付準備金，而所增發鈔票之大部分，類多儲藏於個人手中，或僅轉移於各銀行間，既不能用於實際消費方面，復不能增加購買力。職是之故，此不能視為物價跌落之原

因。是以昭和二年之恐慌，雖增發多額之兌換鈔票，但物價適與相反而跌落。

由上觀之，開戰初期，對金融之緊張，縱不採取支付猶預之機變，而得善處，亦未可知。然而支付猶預，有時或不能不實行者，但關於實行之方法與法令之準備等，則有充分研究之必要。

支付猶預之在日本，最近曾有前後兩次之經驗，若在戰時施行，於技術方面，或有比較的進步。要之，支付猶預法（或令）其內容不外以下四項：（一）適用支付猶預之金錢債務範圍；（二）延長支付之期間；（三）延期期間內之利息；（四）猶預之例外事項等，且須考慮軍隊、軍需動員之完整、及公共生活之保障等而定。

（八）安定民心之必要

歐戰因係空前之大戰而突發者，故交戰諸國，無不一時陷於恐慌狀態。蓋戰爭發生之原因，雖繁雜不一，但由表面平靜之國際關係，係某種偶發事件之作用而勃發者居多。故政府與國民，多失平時冷靜之態度，而常發生狼狽之狀態。因此，或有提取存款者，或有隱藏貨幣者，以致金融缺乏流通。苟國民能以冷靜態度判斷時局，處置適宜，則不致發生若是之恐慌。此時，政府尤須以敏速果斷而善處之，能招國民之信賴，並指導國民，使其不致輕舉妄動。因此，即須使國民對時局有正確之認識，此為最切要者。

第二 財政上之緊急手段

以上所述，乃開戰前後緊急金融政策之概要，由此政府方面，有研究軍需動員及其他戰爭所必需之財政上緊急支出之手段等之必要。日、俄戰前不久，日本於明治三十六年末，當日、俄交涉漸告迫切之時，乃根據憲法第七十條之規定，^①決定實行所謂財政上之緊急處分，復於該年十二月，爲調備充實軍費所需之經費起見，乃以勅令第二百九十一號，政府得借人臨時費，轉用特別會計之資金，及發行國庫債券。根據此種緊急手段之臨時事件費之支出額，達一億五千六百餘萬圓，其財源如左：

國庫債券收入

一億圓

臨時借款

三千萬圓

轉用之特別會計金

二千六百萬圓

參加最近歐戰之各交戰國，其開戰前後緊急支出之財源，或由中央銀行借款，或轉用特別會計金，或支出國庫剩餘金，或發行財部證券及國庫證券等，以俾調用。茲將其概要，述之於下。

(甲) 由中央銀行之借款

法國於一九一一年十一月十一日，該國財政部長與法蘭西銀行總裁，締結密約，即於緊急時，該銀行以二十九億佛郎為限度，借與政府。然事實上，直至一九一四年七月二十三日以後，始實行借貸，該年十月一日之借款額，計為二十一億佛郎，至十二月十五日，則達三十六億矣。此種政府借款，以一九一四年八月五日之法律確認之。戰前，政府亦與阿爾及利亞銀行（The Bank of Algeria）締結緊急借款之密約，但於一九一四年中，似尚未實行者。

英國政府，戰時常由英蘭銀行借用臨時款，但在開戰前後，是否曾實行借用，則不甚明瞭。截至一九一五年三月三十一日，尚無借款。

（乙）特別會計金等之轉用

英國於一九一四年度，將減債基金二百七十五萬鎊，轉用於臨時事件費。德國亦於該年度，轉用國庫剩餘金二億一千九百萬馬克。此外，德國又將戰時金庫之金貨三億馬克，提交帝國銀行，已如上述。德國復在比利時之占領地內，從速課稅，其金額於一九一四年度，達九億七千七百萬馬克。

（丙）財部證券及國庫證券

英國於一九一四年八月十九日，發行財部證券，一千五百萬鎊，以此開其端緒，又於該年內，曾發行

六次證券，每次皆爲一千五百萬鎊。其償還期限，均定六個月，平均利率，爲三分五釐。

法政府在徵發戰時物資時，亦曾發行財部證券，以資支付。其發行限度，以一九一四年八月十三日之總統令，定爲十億佛郎以內，又於一九一四年九月十三日，根據波耳特（Bordearix）總統命令，另發國防證券之財部證券，其額截至一九一四年十月末，計五億一千四百萬佛郎，至該年十二月末，達十六億一千九百萬佛郎。

德政府亦以財部證券，通融臨時資金，但其緊急發行額爲若干，則不知其詳。該國之財部證券，大部分乃從帝國銀行貼現者，甚爲顯然。

由上觀之，可知開戰前後之緊急支出財源，種類雖多，然從外交上保持機密之點觀之，則以法國之利用中央銀行借款爲適當。此外，戰時爲政府調備戰費，作其轉用機關之中央銀行，實爲絕對不可少之機關，以後詳述之。

第四節 戰費金額之預測

第一 過去戰役之實績

此處所謂戰費者，即政府預算中爲戰爭支出之貨幣是也。將來戰爭，所耗戰費若干，吾人欲精密預測之，實不可能，故在可能範圍內，僅能鑑及過去戰役之實績，預察將來戰爭之形態，與物價之趨勢等，就大體之標準估計之。『關於戰費之預測，吾人若舉歐戰前之事例觀之，實爲富於趣味之問題。於二十世紀初葉約十年間，曾有此種預測，然所預測者，多因戰費負擔過大，用於證明調達困難爲目的之方面。當時每名兵士之平均費用，預定一日約美金二元五角，而每日戰費，乃依參加戰爭之兵數而計算者。故戰費總額，由預計之兵員數，而生差異。澳大利亞某經濟學者，計算法、德、俄、奧、及匈國之歐戰戰費，每日需一千八百萬美金。而法人布羅修氏，對上述四大國及英國之每日戰費總額，預計在二千一百萬美金。又據一九一四年九月一日某瑞士人之調查，此四大國之戰費，日額預計爲三千七百萬美金。巴爾幹戰時所造成之計算，恐爲歐洲大戰以前之最新者，然一般皆視歐洲大戰之費用，每日需五千五百萬美金左右。』●窩堡 (Max Warburg) 氏曾預算戰前德國之戰費，每人日額需要六馬克，假定軍隊爲三百萬，預計年額爲七十億馬克，至德國參謀本部，則預算一年間之需要額爲百億至百十億馬克，業如前述矣。如將此等預測以歐洲大戰對比之，則均顯然過少。波加特博士 (Dr. Bogart) 特將十九世紀及二十世紀初期之戰費，計算如下：

十九世紀及二十世紀初期戰費表

戰役名	日數	死亡數	直接戰費 美金元
拿破崙戰爭	一七九〇—一八〇五年	二,一〇〇,〇〇〇	三,〇〇七,〇〇〇,〇〇〇
克里米亞戰爭	一八五四年	七八五,〇〇〇	一,七〇〇,〇〇〇,〇〇〇
北美美戰爭	一八六一—一八六五年	六五六,〇〇〇	四,七〇〇,〇〇〇,〇〇〇
北軍			二,三〇〇,〇〇〇,〇〇〇
南軍			七,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇
共計			二八〇,〇〇〇
普法戰爭	一八七〇—一八七一年	二一〇	二,五三五,〇〇〇,〇〇〇
法軍			六七五,〇〇〇,〇〇〇
德軍			三,二二〇,〇〇〇,〇〇〇
共計			九,八〇〇
波亞戰爭	一八九九—一九〇二年	五四八	二,一〇〇,〇〇〇,〇〇〇
日俄戰爭	一九〇四—一九〇五年	五四八	一,二五〇,〇〇〇,〇〇〇

至曠古未有之歐洲大戰戰費，如次所示，達可驚之鉅額：

歐洲大戰主要交戰國戰費概算表^①

聯合國方面

英(本國)	七百十九億元
法蘭西	五百七十一億元
美國	四百六十一億元
意大利	百六十一億元
俄羅斯	五百五十五億元
其他	省略
計	二千七百十三億元
同盟國方面	
德意志	六百六十六億元
奧匈	三百四十三億元
其他	省略
計	一千五十八億元

(總計)

三千七百七十二億元

【備考】本表根據英國統計學家啓斯 (Joseph Kitting) 氏之計算，依法定比例，將鎊改算圓者。

其次舉各交戰國每日平均戰費之支出額於下，每日之概算，平均需三千八百萬圓。

各交戰國每日戰費平均支出額①單位圓

英國	四七、三六五、二八〇
法蘭西	三五、八三二、四二〇
美國	七二、二〇九、二五〇
意大利	一三、七七九、〇九〇
俄羅斯	三八、九六四、九〇〇
德意志	三九、一八七、六八〇
奧匈	二〇、六〇五、九四四

由上觀之，歐洲大戰之戰費，均完全超過戰前之預算，而達空前之鉅額者，乃負於技術的戰關手段之發達，及全國國民因戰爭而多數動員等者實大。蓋此次戰爭，乃集近代技術的科學之精銳，與敵國之勢力爭衡，實為用機械及工場生產力相抗之最初戰爭，故戰爭所用之武器，適於茫無際限之消費而生產，而

毀滅，結果乃使戰費達不能相信之數目。加以科學愈發達，而戰費愈增加。美國參戰後，塞利格曼教授（Prof. Seligman）曾作以下之敘述：「此等武器，較之以前，不獨價格特高，且不持久。大礮愈大，則其生命愈短，飛機愈精，則破壞之機會愈大。隨衛生法之進步，而制服類之更換次數加多，隨科學之應用完備，而海陸上所受之損失益大。因而不獨無限擴大基本的經費，且依破壞之純淨消耗，乃隨兵器能率之進步，益至增大。現代之戰爭，不僅爲一切戰爭中之代價最高者，且亦爲最浪費者。」^④

財政上之能率及技術的方法之進步，對這種鉅大之支出，亦負有責任。因此銀行及一般國民，容易獲得款額，故對財政問題，發生空虛的樂觀，甚至鼓勵浪費。且遇有致命的或緊急的事件時，不得已而至漠視經濟主義。戰費數額，立即擴充極大，而完全失去其比例之意識，故一般常喋喋物議以前以千爲單位者，今則以億爲單位矣。^⑤

第二 戰費預算之內容及其成立手續

如此鉅額之戰費，其內容如何？且由何手續而成立，以供戰爭之使用？茲就法國言之，該國於一九一四年度，編製與普通預算分離之臨時事件預算，然一九一五年至一九一七年度，乃採合併以上兩者而暫行

預算方法，及至一九一八年度，更將普通預算與軍事費及非常民事費分離，另行編製。預算分類中，關於軍事費，非常民事費，及公債費等，均為戰爭直接間接之經費，故特將此三者，併為臨時事件費。而此種臨時事件費，初即向議會要求於一九一四年八月至十二月末之經費，其次一九一五年以降，乃總括每年度經費，而經國會之協贊。該國之會計年度，即根據歷年者。

茲就法國之戰費內容觀之，除軍費外，尚網羅以下各種經費，換言之，即出征軍人家族之扶助、孤兒扶助、被侵略諸地之補助、緊急救濟、難民扶助、被侵略諸地再住之補助、港灣建築及交通手段之構築、已放棄地之耕作、戰爭損害賠償資金、一般行政臨時費、及國債費等。

德國將臨時事件費，每年分為二次或三次，向國會要求百億至百五十億馬克。其內容略如次：

德意志帝國戰費細目表（單位馬克）

動員費	十億
純戰費	一千百六十億
國民給養費	百億
占領地補助費	五十億
海陸軍改造費	六十億

其他 十億
合計 一千三百九十億

英國之臨時事件費，即所謂信認預算^①者，由財政部，將其預算總額，提交下院，下院並不審查或監督其支出細目，對其總額之數目，僅速作一概括的決議。至關於其他各部經費之分配及支出等一切責任，概由財政部負擔。第一次之信認預算，係於一九一四年八月五日（宣戰之翌日）議決者，其目的與條件如下：

- 一 金額不得超過一億鎊以上者。
- 二 係普通歲計外者。
- 三 係充於一九一五年三月三十一日止之經費者。
- 四 用途：
 - 甲 保障國家安全上所必要之一切處置。
 - 乙 海陸軍之行動。
 - 丙 補助糧食之供給。

丁 對危險等之保險，或依補償方法而繼續增進商業、工業、營業、及交通之事業等。

戊 其他隨一切戰爭狀態之存在而發生之經費。

己 買賣糧食及原料等所需之經費（本項根據一九一六年之經費法所追加者。）

開戰以還，政府對臨時事件費，經國會之協贊者，於一九一四年度凡三次，一九一五年度凡七次，一九一六年度凡七次，一九一七年度凡五次，一九一八年度凡四次等。

美國執行戰時財政，其臨時事件費預算與平常費預算，並無區別。是故其預算之議決，乃隨會計年度而行（其內容，參閱拙著美國戰時計劃經濟論。）

日本於日、俄戰役等，所有之臨時軍費，概作特別會計，不依年度區分，向例以事件告終時爲一會計年度而整理之。日、俄戰役時，以明治三十六年之緊急支出爲啓端，政府復於三十七年，向國會要求兩次預算，三十八年，乃要求預算外之支出，及第三次預算，與追加預算等。除海陸軍以外各省所用之戰爭關係經費，皆作臨時事件費支出。

英國之臨時事件費，既如上述，僅由國會決定其總額之概括的預算，至其他各國，若將戰費預算，一如平時，分爲同樣之細目而概算之，則爲事實上所不可能。同時此種概括預算，其長處，即在不公開軍費之

目的及其細目，亦可了事。蓋因戰時，軍隊行動，非極力保守秘密不可也。

但因採用此種概括的預算後，事實上對預算之決議與統制，憲法上之手續，遂至停止。換言之，即國會對政府會計之事前監督權，殆無從實行矣。因此，政府則有自己使用預算之統制監督之必要。對於此事，以後或有敘述之機會。

第三 戰費豫算概算之標準

根據上述，吾人對最近歐戰之戰費內容，略獲淺識，若欲作為將來世界大戰戰費預測之參考者，則尚有闡明以下事實之必要。詳言之，即世界大戰，如上所述，除動員兵力之浩大，與兵器彈藥之消耗性等外，就經費上言，則具有以下之特點。故吾人於將來戰爭，須預知此種經費，更有多多益善之必要。

一 隨國家總動員組織之設定及其運用，而經費益至擴大。政府雖向戰爭目的而將人的及物的資源總動員，然政府因此固須統制各方面之生產事業，並須予以補助獎勵之經費，且政府本身有直接經營生產，分給等之必要，諸如此類，均非經費莫舉。且因總動員人數繁多，出征軍人，及其他家族扶助，亦需鉅額之款。

二 爲向同盟方面之國家，通融戰費起見，政府有支出鉅額之必要。例如，英國之貨與法、意、比諸國；美國之貨與英、法、意、比諸國；德國之貨與奧、匈、土諸國之鉅額戰費。據波加特博士之計算，其貨與金額，合計達二百二十億美金以上。

三 因作戰地帶，極爲荒廢，故對救難民，及復興荒地行政經濟等，亦須投鉅額之經費。此種實例，可於法國方面求之。此等經費，至一九一七年未止，僅爲應需支出者，亦達三億佛郎。至德軍在其占領地之補助費，亦耗費五十億馬克，此已於上述矣。

四 物價騰貴，亦爲增加戰費之一大原因。歐戰中，物價之昂貴，此爲周知之事。故貨幣價格，因之跌落，政府對於人事物件所需之費用，隨之增大者，自不待言。

五 歐洲諸國，均由外國輸入多量之高價軍需品，除互相通融買賣兵器、火藥及其他軍需品外，更遠從美國，購買鉅額之軍需品。而其價格與輸送費之昂貴，殆無際限。

由上觀之，將來戰爭之戰費，其預算決非少數明矣。於樹立戰時財政計畫時，吾人約可具體假定者：(一)即預測戰場，(二)使用兵力等，至關於戰爭期間，則完全不能預測。在此種渾沌情形之下，欲預測戰費額之多寡，實極困難，然作預算標準者，則可由過去戰爭每名兵士每日所耗之戰費推算之。茲試舉一

例如下：

每名兵士每日陸軍戰費額^①

戰役	戰役	每名兵士一日費用	備考
日俄戰役	日 本	約 二・四〇圓	一、 屬於日本者根據出征部隊
日德戰役	同	約 二・七〇圓	及留守部隊之兵士計算
西比利亞出兵	同	約 九・七〇圓	二、 屬於歐洲大戰者根據戰地
歐洲大戰	英、法、俄、意、 德、奧、平均	約 一五・七〇圓	兵士計算

(備考) 根據下村宏著財政讀本所載：日俄戰役，日本陸軍每人一日之戰費，約二元三角。

試研究上舉之數字，日、俄、日、德兩戰役，均係二圓，此顯為時代落後之數字。蓋因今昔，物價各異，至戰爭形態，及軍需品之種類與數量等，均有隔世之差。最近日本陸軍軍費，每年約二萬萬元，而報告於國際聯盟者，常備兵力為二十三萬，以此數字，求每名每日之經費，已為二圓四角弱。

西比利亞出兵時，兵士每名日需九元七角，此由交戰不甚激烈之點言，則稍有過高之嫌，但因以下各

項事實，亦爲不得已者，換言之，蓋當時物價奇昂，且關於戰略的經費較多，並依據遠距離鐵道作戰，運費極貴，以及軍隊之交換需費等所使然者。

關於歐戰之數字，因混有英國志願兵制度之高價軍隊，與生活程度低廉之俄國軍隊在內，故難獲確實可靠之統計，但亦可作爲參考。此種數字，乃以實地作戰之兵士爲標準者，若由全動員兵力分算之，則每人每日恐達十二、三圓矣。

將來戰爭之狀態如何，茲諱言之，但從平時陸軍經費每人一日之二圓四角弱推算之，即日俄戰時，乃由平時之八角弱膨脹約三倍，西比利亞出兵時，增加約五倍，由此推論，將來戰爭，僅就最緊縮者，亦需經常費之四倍，即日額九元五角左右。苟交戰狀態不甚激烈，而兵力之大部份，又在固定狀態時，即日額八圓左右，亦或濟事。

日俄戰爭當時，日本之常備兵力十三師團，約十五萬人，然經一年有半後，於是動員膨脹至約近百萬人，而戰場現有之最高兵力，達六十萬八千八百二十三人（明治三十九年十四日），戰費陸軍方面爲十二億八千三百萬元，海軍方面爲二億二千五百萬元，各省二億八百萬元，總計十七億一千六百萬圓（年額約十一億元）。（戰爭預算，經國會協贊者，總額爲十九億八千四百萬元。）

第五節 戰時選擇財源之標準

國家平時之經費，概以租稅爲財源之主，此殆爲現代國家財政上之通則。然一旦發生戰爭，於迅速之間，要求多額之戰費時，若僅依平時財源之租稅，當然不能敷用。尤爲應付開戰時之緊急支出起見，若以經常的租稅收入之財源，不獨其額不足，且因而遺誤時機，故殊有採取各種應急的財政手段之必要，業於上述矣。經過此緊急時期之政府，不久隨戰局之展開，其當面問題，即須切實探求支付戰費之財源。可作戰費財源者，有租稅（指增徵及新稅，並包含專賣利益之增加）、公債、借款及不兌現紙幣等。此外尚有官業收入、普通歲計剩餘、戰地稅金、吸獻納金等，但除官業收入及歲計剩餘外，其他並無若何重要性。

歐戰時各國亦利用借款，尤以法國爲最。法蘭西銀行借與政府之金額，至開戰稍前之一九一四年七月三十一日止，計爲四千一百萬美金，但至一九一四年十月五日乃一躍增至四億二千萬美金，一九一五年四月十五日，增至十億，一九一七年五月三十一日，更至二十一億，至一九一八年十月一日，遂達三十四億三千萬美金之最高點。德國政府，亦於開戰後二個月內，由帝國銀行借入約五億萬美金。由此

觀之，不僅開戰當初，須利用一時借款，即以後亦有繼續借款之必要。

此種借款，多直接形成通貨膨脹。如英、美兩國政府借款，大體均限於存款之通貨膨脹，但法國則為

鈔票膨脹。法蘭西銀行發行之鈔票，迄一九一四年七月二十四日止，達十一億八千二百二十萬美金，然

至十月一日，則躍增至十八億五千九百八十萬美金，自此以後，其續增之勢，有可驚者。此種鈔票之增加，

其原因不在應事業界之貨幣需要，而在應政府之財政需要而增發者。職是之故，法國遂誘引通貨膨脹

至於鉅額而達危險之境矣。但所獲之結果，則引起貨幣價值跌落，物價騰貴。遂根據一九一四年八月

五日之法律，停止金貨兌換，及對銀行紙幣附與法幣性，於是法蘭西銀行之鈔票，變為不兌現紙幣之性質

矣。因該銀行，服務於國家者，良非淺鮮，是以對國家之借款，亦達鉅額，遂釀成通貨膨脹之結果。聞增發

至某程度之通貨，在恐慌之初，曾以研究應急方策，視為必要者，但以後迭次之膨脹，乃不能就貨幣需要之

基礎而加以解釋矣。⑥

如上所述，吾人須知銀行借款，最易引誘通貨之膨脹，且此種方法，因政府與中央銀行間，得用祕密方法施行之，故行之既易，而招國民之懷疑者亦大。職是之故，借款實不能作為戰費之原則的財源。

由此觀之，可知戰費財源中，最重要者，為租稅與公債兩種耳。

第一 租稅

關於戰時之財源，將求之於租稅乎？抑或利用公債等其他信用乎？此於財政學上，議論紛紛，莫衷一是。由實際政治之問題觀之，亦爲重大而複雜之問題，苟求之於租稅，其第一缺點，即不能適於緊急之要求。蓋若增收租稅，因於立法及行政上之手續複雜，故須於相當之長期間，始獲效果。日俄戰爭，日本第一次之增稅案（六千二百萬元），經國會之可決者，乃在開戰後二閱月，其增徵部分，流入國庫者，更在數月之後。歐戰中，英國國會決議第一次戰時預算之一部增稅，乃在開戰後四個月，其後三閱月內，僅能實現一部分之增收。

租稅之第二缺點，即國家取得人民之金額，受國民所得金額之限制，且其額比較甚少，故不能補充鉅額之戰費。蓋現代國家，其稅源來自國民所得者，僅向利潤與工資方面徵收，而普通之財產資本，通常不作稅源。國民由其所得中，須先開支自己之生活資料，是以國民所得稅中，能貢獻國家之金額，其限界實極窄狹。換言之，即欲以租稅，開支鉅額之戰費，則蠶食國民之財產元利，而對於無財產者，則壓迫其生活，且例皆不能達到獲得充分財源之目的。日俄戰爭，日本實行前後兩次之增稅，所得金額，達一億一千三

百萬元，僅能開支戰費預算之一成六釐。歐戰中，英國於戰時之五年間，亦有百七十四億元之增稅鉅款，但較之純戰費七百二十億圓（扣除借與聯合國之金額），則僅二成五分弱。且被推為各交戰國中以租稅開支戰費之模範國。

然租稅作戰費財源之長處，即在喚起國民緊縮節省之精神，益鼓勵其勤勞，而使國民努力增加自己之所得。職是之故，一方得舉增加生產之實，同時一方又可強制節省消費，而得自然副戰爭之要求之本旨。又各人由租稅關係而削除購買力，故得以防止物資之需要增加，是以戰時容易發生之物價騰貴，亦自然抑制矣。且另一方面，因由自己之所得中，繳納租稅，故又可以避免通貨之膨脹。

加之，若以租稅開支戰費，則戰爭之負擔，其遺累於後代者較少。此於理論上，雖不無異議，然英國從來即極力採取租稅開支戰費之政策。拿破崙戰爭時，由租稅增徵戰費之四成七分，克里米亞戰爭增加五成，南非戰爭三成三分，歐洲大戰即增至上述之二成五分。

第二 公債

公債與租稅，似乎利害相反者。吾人為迅速籌備鉅額之戰費起見，唯有根據公債，始能達其目的。

既往戰爭，苟戰局愈大，則戰費之仰給於公債者亦大，若徵之於此項歷史，在現代經濟組織下，由公債供給戰費之方法，似爲必然之事。日、俄戰時，日本之戰費，其七成五分以上，乃仰給於公債，至世界大戰，多數交戰國，亦將戰費之大部分，取自公債者。

然公債之弊害，即在若租稅制度非絕對公平，則由多數國民徵收資金，而支付於一部之富者，此種傾向，隨公債條件之良好，而尤擴大。英、美等國，自昔民主思想較強，依賴於公債者殊少，反之，如富人階級之政治的勢力強大，保守財產之觀念頗深之法、蘭、西等國，其倚賴於公債之傾向甚大。

戰時公債，有非向外國募集，或由外國政府借入不可者。蓋因向外國獲取軍需品及其他必需品時，即以戰時公債，作爲償還款項，此實出於不得已而然者。日、俄戰爭時，日本曾向英、美兩國，募集約八億圓之外債。歐戰時，聯合國間，亦有發鉅額之外債與借貸者，其關係至爲複雜，此爲周知之事。

然在戰時，苟與第三國之交通，完全杜絕，不能由外部受物資之供給，則不發生繳納貨款之問題，因而不致有募集外債之必要。歐戰中之德國，正處此境，故始終殆未仰給外債者。

第三 不兌現紙幣

不兌現紙幣，因其發行迅速與容易，且無利息，並可獲多額之購買力，雖有此等利益，然係一種強制公債之性質，且係強制徵發，故國民財產均有受其剝奪之弊，且惹起通貨膨脹，並促物價之騰貴等，弊端良多。是以無論何國，均不樂行。歐戰時，各交戰國所採行者，雖各不同，但所蒙之結果相同。

開戰之初，藉特別會計資金之流用，向中央銀行借款，與發行財部證券等供給應急之財源，以應緊急支出之用，但通貨因此感受缺乏之虞者甚大。政府為應付起見，則不得不採取兩種辦法：一即令中央銀行增發平時受限制之鈔票，否則政府親自發行紙幣。此時，例皆停止兌換金幣與金塊，故增發之鈔票與紙幣，均帶有不兌現紙幣之性質。通貨發生不足，不僅限於開戰之初，即在戰爭繼續中，亦為頻發之現象。故政府無論如何，勢皆不得不增發紙幣。由一方言之，戰時因生產流通之過程，頗為迅速而且活躍，故通貨之需要，亦自然增大，是以所增發之若干紙幣，亦不能謂為有害。何況不兌現紙幣，於緊急支出財源中，實為適當之武器，乃未有超其上者。要之，其關鍵則在限制濫發耳。

第四 其他財源

除上述外，可作戰費之財源者，尚有如下數種：

一 由緊縮普通歲計所生之剩餘金。

二 增加官業之收入（除專賣外）。

三 戰時課稅與其他收入及獲取現物。

日、俄戰時，因緊縮普通歲計，所籌出之歲計剩餘金，達一億圓以上，日政府將此款，轉作戰費之財源。

吾人若回顧明治三十七年度總預算額不過二億五千萬圓左右，而籌出如此大宗之剩餘金者，則知爲當局決然處置之結果。將來在戰時，有犧牲普通事業，而將一切財源，集中於戰爭之必要。

戰時，對於增加官業收入之希望，不能過大。歐戰中，德國之鐵道、及郵電等官辦交通機關，悉供戰爭所驅使，後因物價騰貴，經費膨脹，於是純收入無寧有減無加。各國政府，均提高運費與費用，然後始能稍爲應付支出之增加。故於將來戰爭，亦唯有努力將官辦事業收入之一部，供作戰費之必要。

戰地之課稅與獲取現物，可作爲戰費之直接或間接之財源。歐戰中，德軍由比利時、法蘭西北部、波蘭、及羅馬尼亞等地，曾獲鉅額之現款與物資，據云僅係物資一項，達六十億馬克之多。其獲取方法，當然須合乎法理，但於戰時，本國軍隊，對佔領地行政之經費，務須以該地方之租稅及其他課稅，開支使用，且同時又須留意以現物等，補充戰費之財源。

第五 戰費與國富及國民所得

根據上述，關於選擇戰費財源之目標，既稍加考慮，但不論其財源如何，總之，結局非由國家國民之財產及所得中開支不可。茲試將日本之國富等，約舉於下：

國富	千二十三億圓	(大正十三年內閣統計局調查)
國民所得年額	百三十三億圓	(大正十四年同上)
國民儲蓄年額	二十億圓	(大正十四年猪間驥一氏調查)
事業計劃資本年額	十六億圓	(昭和元年日本銀行調查)

就日俄戰爭之先例觀之，戰費年額，需十一億圓，而當時之國民所得，為十二億圓（根據內閣統計局調查），結局故將國民之所得全部，悉充為戰費。歐戰時，歐洲各交戰國，亦各將該國民每年之正常所得之七成二分至九成五分，充為戰費（參閱下表）。又蘇維埃聯邦，因欲完成其產業五年計畫起見，徵用國民所得之三成八分乃至四成。尙且此種徵用，非用於戰爭，而用於建設者，故其所消費之國民所得，遂從事再生產，是以國民經濟上之負擔，較戰費為輕。

各主要交戰國之戰費、國富、國民所得年額、國民儲蓄年額、及平時歲出預算之比較表。(其一)

國	國 富	戰 費	比 例	國民所得年額	平均一年戰費	比 例
英	一六,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 鎊	七,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	四成六分六釐	二,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	一,七五〇,〇〇〇,〇〇〇	八成七分八釐
法	三,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 佛郎	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	五成五分九釐	三,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	三,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	九成七釐
美	三,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 美金	三,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	九分一釐九毫	四,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	三成三分八釐
意	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 利拉	四〇〇,〇〇〇,〇〇〇	四成一分八釐	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	七〇〇,〇〇〇,〇〇〇	九成五分一釐
俄	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 盧布	五〇〇,〇〇〇,〇〇〇	四成五分	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	二〇〇,〇〇〇,〇〇〇	九成二釐
德	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 馬克	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	四成四分九釐	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	三〇〇,〇〇〇,〇〇〇	八成五分三釐
奧, 匈	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇 克倫	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	三成七分五釐	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	七成二分七釐

上 表 (其二)

國	國民儲蓄年額	平均一年戰費	比 例	平時歲出預算 (一九一四年度)	一九一八年度戰費	比 例
英	三,七五〇,〇〇〇,〇〇〇	一,七五〇,〇〇〇,〇〇〇	四倍六成八分二釐	三,六九四,〇〇〇,〇〇〇	二五〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	十二倍八分二釐
法	六,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	三,五〇〇,〇〇〇,〇〇〇	五倍五成九分	五,一九一,四三三,〇八五	六〇,〇一七,三三九,〇一九	九倍七成一
美	五,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	三,一〇〇,〇〇〇,〇〇〇	二倍六成二分	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	二七,〇五〇,一一七,〇七〇	二十七倍五分
意	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	一〇,四六三,〇〇〇,〇〇〇	九倍八成一分二釐	二,五三三,五六六,〇〇〇	一七,九三二,〇〇〇,〇〇〇	七倍一成六釐
俄	二,五〇〇,〇〇〇,〇〇〇	三,五七二,五〇〇,〇〇〇	五倍四成一分一釐	三,六一三,五六九,三九九	三,一〇五,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	六倍四成二分一釐
德	六,五〇〇,〇〇〇,〇〇〇	三,四〇四,七六七,〇〇〇	五倍二成五分二釐	三,四九五,七三三,六七一	三,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	八倍五成八分一釐
奧匈	四,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	一,八二六,一六〇,〇〇〇,〇〇〇	四倍五成四分五釐	七九〇,五七六,七七八	二〇〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	二十五倍二分

茲假定日本國民平常所得百三十三億圓中，如歐洲交戰國之某國，其動員戰費爲七成二分時，則年額需要九十五億七千萬圓，如爲九成五分時，則需要百二十六億三千萬圓。然上述之國民所得，可推計如下：

用於公課之部分	二十億圓
消費之部分	九十三億圓
儲蓄之部分	二十億圓

是故如將戰時之所得，視爲一如平時，則不能籌出上述九十五億圓以上之鉅款。此時籌備戰費之所以可能者，實因努力戰費之生產，以增加國民之所得，並有轉用國富之餘地，是以國民乃將從前之儲蓄或將來之信用，換爲戰時公債，或作租稅繳納國庫。

第六 戰費籌備之方針

苟考慮上述各件，則戰費籌備之方針，約有以下數種：

- 一 戰費之財源，如國民收入所許，則於增徵租稅中求之。

二 但因顧及所需金額之浩大，則大部分不能不舉債開支，故關於發行條件，須大加顧慮，以避資本偏重之弊。

三 由緊縮普通歲計，及增加官辦收入等，以籌出一部分之財源。

四 不兌現紙幣，僅限於作為緊急貨幣之要求時，始可發行，且速謀收回剩餘之部分。

五 在戰地依課稅及其他方法，獲取貨幣或現物，以補充戰費。

上述之戰費財源，其主要者，固為租稅與公債，自不待言。皮格教授嘗謂：『於大規模之戰爭，原則上須根據新課稅及公債。然在如何程度之下，分別依賴之問題，苟不充分透察當時之經濟的及心理的條件，則無以決定也。』^⑤ 將來戰費之財源，或取決於租稅乎？或取決於公債乎？此等問題之決定，恐由政治的條件，而予以更大之影響。

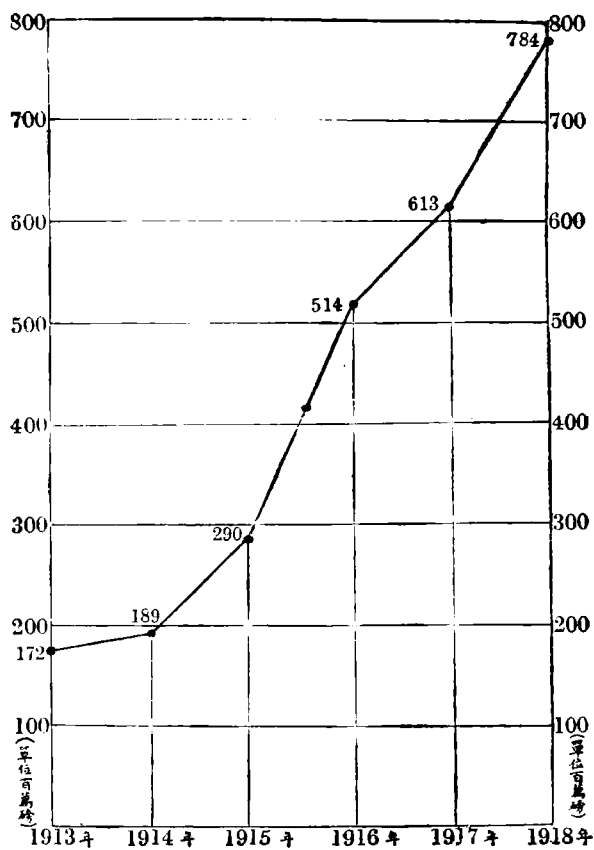
第六節 租稅之增徵及新設

第一 戰費中之租稅開支部分

英國從來以公債開支戰費時，概以與公債同時採取至少足以抵消其利息之新徵收租稅之方針。苟不如此，則不獨破壞對於安定財政之信仰，且於戰爭終止時，適與國民所預期者相反，而發生非增稅不可之矛盾，因此國內之不安，亦勢不得不增加矣。

歐洲大戰時，英、美二國，大部分之戰費，務必仰給於租稅，因採此方針，結果，僅此二國，於戰時始能實施課稅，以充普通歲計與戰債利息。而他方面，德國自始即未仰給租稅以開支戰費。開戰後不久，德國財政大臣，聲明其財政方針云：『吾人因戰爭給予我國民之重大負擔，並無增加租稅之意圖。』事實上，各國均重視公債，然而如此力主斷然之公債主義者，於德國外，實未發見也。德政府嗣後亦採取課稅政策，然時機既遲，且課稅方法，亦缺適當。

法、意兩國所取之方針，介在英、德之間。然尤與德相近。此等國家，徵收必要之租稅，因缺乏政治的能力及經濟的能力，是故與其謂為重用公債，無寧謂為捲入難以統制之支出漩渦內，而自失指揮進路之能力。當時歐洲之戰時財政，不過為計算渡日之政策耳。戰費金額愈多，則租稅開支部分，縱令其絕對額亦相當多，則其戰費比例，即愈降低，是以所謂以租稅開支戰費之幾成之標準，實無從成立也。實際上，對戰債利息，及作為減債基金而儲積之年度金額，以戰時增稅，用最低限度開支之。



歐戰中英國稅收入增加狀況

在他方面，固須考慮國民之租稅負擔，自不待言。

茲將戰時英國之租稅增收狀況，列表如下：

吾人若詳察右表，則戰爭第一年度之租稅收入，較之平年，乃增一成，第二年度增七成，第三年度增二十成，第四年度增二十六成，至第五年度，即增至三十六成矣。而上述五個會計年度之平均，戰時之年度租稅增收，較之平年，平均皆增加十八成，雖有物價騰貴之關係，然對其負擔稅力之偉大，實有不得不驚異者。財政大臣魯易·喬治氏於一九一四年十一月十七日，將最初之戰時增稅案，提出國會，魯氏並謂：「與其欲在和平時代，提高低稅，無寧在戰時，提高租稅，而於和平克復後，使之跌落，此法較易。……如今國民之一部，為防止將襲擊其所親愛之祖國之災禍，皆願犧牲一切。……此期間由租稅每年所徵收之二千萬鎊，將來可代以我國將欲徵課之四千萬至五千萬鎊之永久的負擔。……」財政大臣之聲明，遂變為指導英國四年有半之戰時財政大方針矣。魯易·喬治氏，於戰前數年間，曾為勞動階級實施養老年金，及其他社會的立法，結果乃提高租稅收入，尤其所得稅，而大受資本家之反感，然於此次，雖然目的既變，而不得不再建議增稅者，此可謂為奇妙之現象也。但所謂增稅，不僅倚賴直接稅，此於以後敘述之。

英國之新稅與增稅，由戰前設立之稅關及稅務署經理之，其收入事務，並未實行任何急激的制度之改變。祇為戰時利得稅行政起見，則設立戰時利得稅審議會，由二十九名委員組織之，作為關於該租稅之請求及查定之審議機關者，殊足注目。

假定將上述之英國事例，適合日本而觀之，則租稅收入（包含專賣利益金）平年年額十億圓（昭和一二、三年度平均）之十八成之膨脹，而一年則可增收十八億圓矣。此額約與日本之國稅及地方稅平年年額之十六億五千萬圓相當。

又將英國之戰時租稅增收平均年額三億鎊，與戰前該國之國民所得年額二十三億鎊比較之，則前者適值後者之約一成五分。至於日本，將其增收之十八億圓，與國民所得年額之百三十三億圓比較之，前者則等於後者之約一成三分，殆與英國相似。根據上述，關於戰時增稅可能之程度，或可獲得某種指針矣。

第二 直接稅及間接稅

關於戰時之增稅，須根據如何比例，以訂定直接稅及間接稅，此實為重大之問題。吾人若依據上述英國最初之戰時增加稅案，將所得稅之稅率倍增之（每鎊平均由一先令三辨士至二先令六辨士），超過所得稅，亦以超過率而增加之，則至一九一五年三月三十一日止，可徵收一千二百五十萬鎊。同時，又因增加茶、麥酒之消費稅，預算可增收三百四十九萬鎊。因此種增稅，所得稅乃一躍倍加，同時，麥酒稅亦

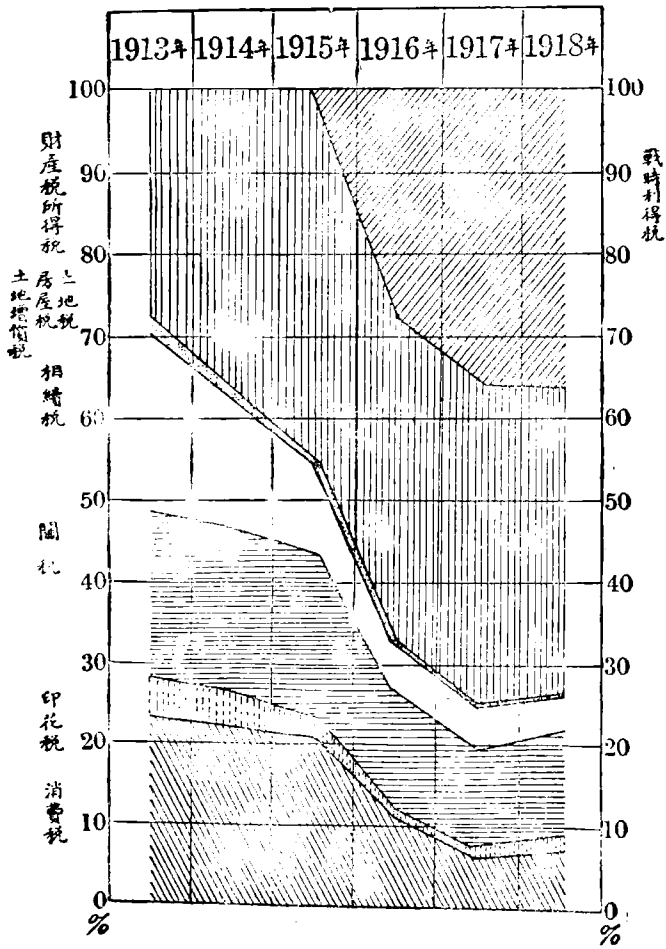
增至約原價之八成。如上所述，英國戰時之增稅政策，亦採取直接稅與間接稅之併用主義。茲將該國戰時之增稅內容，列表於下。要之，於戰時會計年度之總收稅額約二十四億鎊中，十七億五千萬鎊，出自直接稅，六億五千萬鎊，出自間接稅，兩者之比例，為七成三分對二成七分。是故一九一三年度之直、間兩稅之比例，為五成一分對四成九分。

歐戰中英國租稅收入細目表（單位千鎊左側為比率）

	一九一三年度	一九一四年度	一九一五年度	一九一六年度	一九一七年度	一九一八年度
消費稅	三九、五九〇 二二・二%	四二、三一三 二二・四%	六一、二一〇 二二・一%	五六・三八〇 一一・〇%	三八、七七二 六・四%	五九、四四〇 七・六%
印花稅	九、九六六 五・二%	七、五七七 四・〇%	六、七六四 二・四%	七、八七八 一・五%	八、三〇〇 一・四%	一一、二三八 一・六%
關稅	三四、四五〇 二〇・二%	三八、六六二 二〇・四%	五九、六〇六 二〇・二%	七〇、五六一 一三・七%	七一、二六一 一一・七%	一〇二、七八〇 一三・一%
相續稅	三七、三五九 二一・八%	二八、三八二 一五・〇%	三一、三五〇 一〇・八%	三一、二三二 六・〇%	三一、六七四 五・二%	三〇、二六二 三・九%

歐戰中英國租稅收入比率變遷表

合計	戰時利得稅	財產稅、所得稅、 超過所得稅	土地增價稅	房屋稅	土地稅
一七二、〇二九 一〇〇、〇〇%	……	四七、二四九 二七、六%	七一五 〇、四%	二、〇〇〇 一、二%	七〇〇 〇、四%
一八九、三〇五 一〇〇、〇〇%	……	六九、三九九 三六、七%	四一二 〇、二%	一、九三〇 一、〇%	六三〇 〇、三%
二九〇、四〇三 一〇〇、〇〇%	〇、二%	一四〇 四四、二%	三六三 〇、一%	一、九九〇 〇、七%	六六〇 〇、三%
五一四、一〇八 一〇〇、〇〇%	二七、四%	一三九、九二〇 三九、九%	五二四 〇、一%	一、九四〇 〇、三%	六四〇 〇、一%
六一二、九六四 一〇〇、〇〇%	三五、九%	二二〇、二一四 三九、一%	六八五 〇、〇%	一、九六〇 〇、三%	六六五 〇、〇%
七八四、〇七八 一〇〇、〇〇%	三六、三%	二八五、〇二八 三七、一%	六六四 〇、一%	一、八五〇 〇、二%	六三〇 〇、一%



後表乃將前表之租稅收入細目比率之變遷而作成圖表者。根據此表，可知一九一三年與一九一八年之直間兩稅比率之變遷甚大。

(甲)間接稅

間接稅尤其消費稅，對於戰時國民，有強制節約消費軍國必需物資之利益。復因課稅之技術比較容易，故有重用之傾向。英國於戰時，根據一九一五年九月二十一日之第三次戰費預算，對年收一百三十鎊以上之人，亦追課所得稅，在該額以下之小收入者，亦感覺終難免受政府之課稅。然對這種小額收入者，欲直接根據所得稅方法，向其課稅，頗為困難，故依照間接稅之增加，而使之繳納。且此種課稅案，有謂時局既已要求加重課收非重要品及奢侈品之稅，並處罰濫費與浪費，力圖節約，以無任何顧慮之理由，而對該案，猛加攻擊。戰爭固然給予英國之困難與痛苦，然而對於國民之一部，卻反助其繁榮。凡從事生產軍需品者，不問其為契約者抑或勞動者，均獲意外豐富之報酬，至其他產業，莫不皆然。因工資急騰（甚至達到不能相信之程度）之結果，遂出現戰時所禁忌之濫費與放恣。根據一九一六年春，每日時報（Daily Chronicle）所載：所有戲場客滿，影戲院無立錐之地。郊外排列之遊山汽車，遮滿道路。多數商店，均營業隆盛，以迎空前未有之聖誕節。婦女間之談話，均雜以鑽石、戒指、毛皮、及鋼琴等奢侈品，

膾炙人口。然勞動階級，其所消費之生活必需剩餘品之第一機會，即爲此等奢侈品。他方面亦有少數人，極端奉行節約者，但大部分均係收入微少或僅能維持現狀之人士。雖然對此種浪費，有採用處罰課稅方針之輿論，高呼入雲，然而政府僅提加酒類與麥酒稅，及對極少之一般消費品與極少之奢侈品，加以課稅而已。此種辦法，似乎係政府優柔寡斷，以恐發生政治的結果，而無力斷行其所信者。結果，則大部分之財源，悉集中於直接稅矣。」

他方面，間接稅尤其對於生活必需品之消費稅，因容易意外助長戰時之物價騰貴，故使國民大衆之儉約生活，益感困難。歐戰中，英國固不待言，即其他多數國家，對生活必需品之小麥、肉、與其他糧食、家庭燃料等，務免課稅。然因戰時財政之要求，而對香煙、酒精飲料、茶、咖啡、及呵呵等次要的生活必需品，遂不得不增徵消費稅及關稅，至從來各國所未有或輕課之礦水稅，亦至增收或新設矣。加之，德、法兩國，強制增徵商品銷售稅，德國對於煤炭稅，意國對於鹽稅，均實行強增。至於火柴稅，各國殆均提高。且一般復設奢侈稅，此實起因於對上述英國之戰時暴利者及一部分勞動者，所發輿論之反感耳。戲捐及其他娛樂捐，亦至新設。爾後法國，實施煤炭稅，其主要原因，不在財政上之見地，而在國防上及一般國民經濟上之利益。

日本之平時間接稅，於租稅總額中，佔六成三分之多，乃為各國間接稅負擔之最大者。所謂間接稅者，乃係對於國民多數階級中之人頭稅，因鑑於由社會之見地，而受攻擊，故在戰時，至少亦有使平時直接稅率相反之必要。否則，令大多數國民間，蔓延一種反感，即指政府將戰時之負擔，僅轉嫁於無產階級，且有阻礙戰爭進行上所重視之舉國一致之虞。因此，戰時之租稅收入總額中，間接稅之最多限度，不可超過四成，至為必要。日俄戰時，日本之間接稅，頗多強徵者，嗣後雖有一部分之廢止，然至今仍多繼續者。復於戰時，施行香煙及鹽之專賣。當時之資本集積狀態，或勢非強制間接稅不可者，然於今日，事實上既大相逕庭，且一般國民，對財政之觀念，已非昔日之薄弱矣。

(乙) 直接稅

歐洲大戰時，各國對直接稅，大體均增加現行稅率，以圖增收。而其方針，即保獲小額收入者，對負擔力大者，則重課以高率。然英、法二國，因免稅點較多，故實行降低。世界各國努力增收直接稅者，尤以英、美為最。英國對所得稅之最高率，每二十先令之所得，則課以十先令六辨士之稅金。

歐戰中，於稅制上劃一新紀元者，實為戰時利得稅也。各交戰國，均一律採用戰時利得稅。該稅乃對戰時之例外的且增加之戰爭利潤所課者，隨戰時利得之新給付能力之發生，而捕捉之，以增收入，同

時又期課稅之公正，且欲抑制貧富懸隔之激烈，帶有社會政策之意義。在多數國民不辭犧牲生命之戰時，不能承認其因戰爭獲取超過之利潤。隨戰爭之發展，各國均見有獲利者之增加，遂招多數國民之反感，因輿論所趨，遂至創設本稅。

英國根據一九一五年九月十五日軍需品法中關於限制利潤之規定，對超過標準額以上之企業利潤，定爲國庫之收入。俗稱軍需徵收者，即指此也。然一般國民一致主張徵收戰時利得稅時，遂根據一九一五年九月二十一日之戰爭預算，實行課賦，同時軍需品之徵收，亦被合併矣。本稅對超過另定之前標準利益所得二百鎊以上時，則課五成（以後增至八成）。關於戰前之標準利益，則承認納稅者於戰前三年度中，得隨意擇取二年度之平均，如上述三年間爲不景氣年度時，則可另擇取戰前六年度中之四年度平均額。且戰前之標準利益，定爲資本之六分。英國之戰時利得稅，其收入直至一九一五年度，始解國庫，但該年度僅十四萬鎊。其原因即在註冊上頗費時間，且徵稅手續，亦多齟齬。至一九一六年度，增至一億四千萬鎊，一九一七年度增至二億二千萬鎊，一九一八年度達二億八千五百萬鎊，合計六億四千五百萬鎊，迄至最後年度，遂略與所得稅及財產稅相等矣。

法國於一九一六年七月一日，採用戰時利得稅，其次德、俄及意大利等，亦相繼實行。中立國方面，丹

麥等其他數國，亦行之。日本於大正七年三月，亦制定戰時利得稅，稅率極低，法人爲二成，個人爲一成五分，但戰時收入，亦達二億八千萬圓。

歐戰中，兵役勤務之困難與危險，因戰爭而漸增加，於是各交戰國，遂注意實施兵役稅，此爲當然之現象。意大利與俄國，首先施行，法國稍遲，根據一九一六年七月一日之立法，對兵役年齡內之法國人，因一或二種以上之理由，而不應徵入軍隊者，則課以特別稅。

最後，吾人非一言不可者，厥爲歐戰中，英國所發生之資本徵收論^①是也。衛布氏爲一九一六年戰時公債償還問題，曾提倡特別戰爭之徵收。衛氏慨嘆公債因戰爭而累增，其唯一急務，即在速謀償還之策，而謂此時之特別政策，如有百鎊以上之財產者，願將其財產價格之一成，供給國家，則可獲十二億鎊，而能償清戰債，且可希望「全國民之財產的安全。」衛氏之建議，即暗示由上述之一九一三年德國之國防課金。此種資本之徵入，曾載於英國工黨之政綱中，作爲整理戰後國債之財源，但未見諸實現耳。德國除上述之國防課稅外，復爲彌補大戰後一九一九年十二月財政上之大缺陷起見，於「非常犧牲」^②之名目下，實行徵收財產元本，於是資本乃相繼逃避國外，脫稅之事，亦常有之，遂不能收實效矣。

（丙）未來戰爭的租稅

根據上述歐洲大戰之經驗，對戰時課稅之要領，吾人乃稍獲若干之知識，然於戰時，因阻害貿易，關稅收入，乃至減少（一九一五年德國被貿易杜絕所損失者，約二億馬克，）復因努力促進必需品之輸入，且至減免消費稅又受統制消費之影響而減少（德國因限制酒精，酒精稅遂減少一億三千萬馬克，）經濟生活，又因戰爭而被摧毀，而一部分之產業，至於荒廢，復減少租稅收入（如一部領土被敵國佔領之法國，尤為顯著。）更由努力必需品之生產，有時亦有發生減免租稅之必要者。

此等財源之枯竭，固應補救，但欲極力籌備租稅，作鉅大之戰費時，則需要政府之格外努力，與國民之犧牲的精神。簡言之，卽勢非籌劃一切租稅預備不可。然而此時最應注意者，卽為強制國民之緊張與節約，而施課稅，固非不可，但不能壓迫民衆之生活。增徵間接稅，為勢所難免者，但對必需品，務必避免課稅，且於不得已時，或增收其次要的酒及香煙等稅。戰時英國對麥酒之增稅，曾受勞動階級之反對，後遂緩和。酒與香煙，均為一般所嗜好者，早已成為生活上之必需品，故政府鑑於現狀，於增稅時，對高級品以外之物品，須小心注意。至新設或增徵通行稅與奢侈稅者，實為不得已也。

直接稅於戰時不能不負主要之任務。根據一般原則，所得稅如關於財產收入者，則須重於勞動收入，所有收入，又須重於營業收入，而其累進率，須隨收入之進加而更進加（歐戰時，英國所得稅率，其最高

者，即對二十先令者課十先令六辨士，前已述之，（除此等外，不得已時，且須考慮免稅點之降低。如資本利息稅，則更須重課之。至土地增加稅，恐亦非新設不可。

戰時利得稅，亦有新設之必要。因政府根據工業動員及其他統制經濟之設施，而對軍需品供給者，與其他利潤等，採取合理的限制政策，結果或無實施戰爭利得稅之必要，然事實上則發生戰時利得，此為歐洲大戰之經驗所示於吾人者。本稅亦可謂作補充戰時統制經濟之用。依此並可將洩漏於統制外之戰爭利潤之超過部分，歸入國庫。

歐戰中，英國等學者及無產階級間，有提倡資本徵課論者，德國亦於戰前不久，其國防特別課稅（為一種資本課稅），亦經國會協贊，既如上述矣，然奧國學者哥德塞特（R. Goldscheid）教授，更提倡有徵課戰時財富之必要。資本徵課，視其實施程度，並非不能實行者，如今有一部國家，已見諸實施，德國之國防課稅，似至戰時，始收一部之成績。然若課稅之程度過甚，如一九一九年德國之「非常犧牲」，則資本多向國外逃避，或脫稅等，毫無實績之可言，此非注意不可者。在現在之經濟社會，租稅一律置之於財產元本不可侵之鐵則下，自不待言。此種資本徵課，及直接稅重課之可能性，多由戰爭一般情況，尤其國內政治之情形而定。此事由歐戰後俄國之放棄國債上觀之，即瞭然矣。

最後須注意者，即戰前之財政尤其稅制狀態，對戰時租稅政策之效果；予至大之影響。德國早已注意此點，而支出鉅大之軍備擴張經費，且努力整理歲入之均衡，及稅制等，此已於上述之。戰前德國所引為憾事者，即其國家財源，不能利用所得稅及財產稅。職是之故，一旦戰爭勃發，中央政府則不能直接利用有彈性力之此等財源。蓋因從來之歷史的事情，及以後欲述之戰時狀態，俱使各聯邦，不能立將兩稅委讓於中央。故帝國政府，為籌備戰費起見，如耕租稅時，則除一部分戰時利得稅外，不得不仰給於間接稅。而間接稅之一部分，因戰爭關係，反而減收，苟僅欲強制該稅，則於經濟的或政治的方面，俱有困難，且有一定之限度。此或為德國採公債重用主義之一原因。然他方面，聯邦內之各邦本身，亦因對動員兵士會支出別居津貼及救護家族等四十五億馬克之鉅款，戰爭負擔，亦良非微弱，故地方直接稅率，至於逐次增加，最後乃達平時該稅率之二倍至三倍。

美國於一九一三年，始於聯邦內創設所得稅。以前各聯邦之主要財政，僅係關稅、蒸溜酒、及煙草等稅，與一九〇九年新設之公司稅而已。旋因一九一三年，關稅降低，結果歲入發生不足，故為補充起見，遂至採用所得稅，作其財源。此種稅制之改正，於戰時租稅增徵上，頗現偉大之效果者，吾人若徵之一九一四年度之所得稅僅七千一百萬美金，而於一九一八年度，合計戰時利得稅，實達二十八億三千八百萬美

金者，則瞭然矣。

戰前不久，英國之國費，因社會政策及軍備，而急激增加，租稅收入，每年亦增一千萬鎊左右。一九一四年度之預算，因減輕地方稅，及改良社會等，而預定有千三百五十萬鎊之增收，此項增稅預算，恰於大戰勃發當時之七月三十一日決定。魯易·喬治氏之該項財政改革，遂一變而為戰時財政之手段矣。租稅雖有增加，然英國之歲計，於戰前數年間，則有約百萬鎊之剩餘。因一般國民之收入大，而且殆無如他國之保護關稅等之負擔，故民衆之租稅負擔比較輕。此種狀態，乃因戰時發揮稅源之彈性力，頗能舉鉅額租稅收入之效。

法國於戰前不久，為充足擴大陸軍之費用起見，乃於一九一四年七月十五日，始制定一般所得稅。此即克雷孟梭（G. E. B. Clemenceau）與開約（J. Caillaux）兩氏多年企圖實現之稅制根本的改造之前衛戰，同時，亦即為戰時稅制之基礎。

第七節 公債之發行

第一 公債成立之基礎條件

歐洲大戰之戰費，總額幾達四千億圓，而其最大部分，均籌自公債或借款者，固不待言，此實不外近代資本主義發達之結果所致也。其原因，即：（一）有充分足以處分資本之供給；（二）債權者相信有充分足以保證其債權之確實返還；（三）組織有蒐集與分給此項資金之完全機構與機關等。歐、美各國，自產業革命以來，各有龐大資本之集積，此無須贅言者。所謂國富與國民所得，悉駸駸乎有日增月異之勢。

因近代立憲政治之發達，吾人證實國家所借人民之債款，均忠實返還本利。亞丹斯教授（H. C. Adams）謂：「資產家借款與政府時，如借款與彼等本身所統制之一公司者然。」所謂民主政治之本質，正是使國家信用趨於鞏固者。且人民信用國家作安然之請求，正與國家所必需之借款政策，互相吻合。

近代國家，與百年前者懸殊，如鐵道、郵電、及電話等公益事業，以及實施各種工業而形成工業國家。其所需之資金，與其謂來自租稅，毋寧謂仰給公債者，乃自然之理。故近代國家與公債，即立於互不分離之關係，然促進公債之發展者，實由於籌備戰爭及戰爭準備之經費，而利用公債耳。歐洲立憲政治確立時之一八四八年至一八八〇年之世界各主要國，其公債總額，為七十六億美金，但至一九一三年，乃達四百三十億矣。在此時期，舉世所有之戰爭，相踵而至。一八四八年至一八六〇年間，可謂軍備時代，如發生克里

米亞戰爭等多次小戰。一八六〇年及一八七〇年，復有美國南北戰爭，及普、奧戰爭，而其公債，較之一八五〇年，殆增加近於七成。其次十年間，有普、法戰爭，公債之激增，實爲空前所未有者。自一八九〇年至一九〇八年之稍長期內，又發生美、西戰爭，波亞戰爭，及日、俄戰爭。一九〇八年至一九一二年之四年間，爲海陸軍之擴充時期。

在此期內，信用不復爲國家所獨佔矣，個人投資之股票公司，自十九世紀以降，極爲發達。對各股東之責任，定爲有限制度，更鼓勵大小投資之習慣。從來之國債，爲此種投資唯一無二之途徑，故政府證券之利率，非常低廉，未幾所發生之企業結合（Konzern）公債價格之跌落，實爲股票公司出現之結果，其原因不在英國國家信用之摧毀，而在另有投資之安全途徑，陸續出現故也。製造業、礦業、鐵道、及海運等之發達，對於投資，予以誘導的且生產的動機。於是凡有資金者，均安心投資於公債、公司債、及股票矣。

在待國家信用發達之先，不獨在其社會內，須有可以處分之資本存在，且又須有媒介供給此資本之證券市場之存在。換言之，必須信用金融機關、銀行、股票交易所、交易人、信用手段、商法、及其他金融設備等。其中以銀行因蒐集國民之小儲蓄，集成鉅額之後，可作各種企業之用途，故爲最必要之機關。資本乃在被使用之前產生與儲蓄者，然後乃供生產之用，但現代銀行所作之事務，乃有超過於此者。即銀行

將企業之統制移轉於信用所有者。換言之，即凡有能將社會中之資本，最合於經濟法則與社會情狀而使用之人，不然，至少能支付最優率利息之人，銀行乃正為此種人準備一種機構與機關而置於其指揮之下者。喜爾發丁 (R. Hilferding) 氏之所謂金融資本之觀念，即僅以此種高度銀行機能為中心而討究者。

股票及商品交易所之發達，比之銀行，更屬最近之事，實可謂現代事業界之一種進化。股票交易所，係十八世紀之產物，而商品及棉花交易所，係十九世紀之產物。定期交易制度，不過於十九世紀後半期，始見發達。巴黎交易所，為現存交易所中之最古者，創立於一七七三年，隨此等交易所及信用機關之創立，對政府及私的公司之負債，遂可擔保其交易。換言之，即設立證券市場。前於敘述德國準備戰爭時，曾為避免煩雜，而未論及之股票與有證價券交易所，於戰時財政，均有重要任務，是以德國財政當局，素即注意於此，曾數次改正交易所之組織，以促進健全之發展。因證券市場之發達，大小投資家，均得自由買賣其所期望之證券，於是證券之信用，更為激增。

如上所述，現代國家之經濟生活，由整頓銀行，交易所等金融上之機關，完備資金之蒐集及分給之機構，始得維持，但一旦戰爭勃發，此種機構，乃大肆活動，於是如公債、借款等方法，乃得大規模而且迅速實施

矣。實言之，如歐洲大戰之所以能任意極度應用完全之技術，以實行戰爭者，不僅得力於戰法、技術、及科學等發達，且負於財政上之技術與科學之發達者甚大，此實為高度金融機關之恩惠。

除上述外，同時對於國際信用之發達，於戰時，使外債及政府之借貸，容易進行之事，亦不能忽視。國際信用發達之基本原則，與國家信用之基礎，大致相似。貸付國與本國之工業之要求，不獨須有充分之供給，且對輸出，亦應有充分準備供給資本之必要。而對此資本之蒐集與分配之機構，須為國際的規模。要言之，即必需國際的銀行、商業公司、與國際的海運、及保險公司等機關。最後對負債之返還，亦需要充分之保障。此實為國際的借款最困難之焦點。若貸付國政府強求借款國償還時，結果，則發生國際糾紛，此所常見者，甚至有時釀成戰禍。雖然如此，但甲國向乙國請求借款之動機，換言之，即國際信用之基礎，要在獲取厚利之希望。

一國之剩餘資本，因此種高率利潤之追求，則向他國，尤為未開國或後進國，由產業或財政方面，流動而去。所謂近代之帝國主義者，即於此形態上，顯然出現。在戰時，如國際政治之關係，及國家信用所允許，亦有借貸資本者。故普法戰爭，德向英國、日、俄戰爭，日向英、美二國，俄則向法國，各通融資金。歐戰時，聯合國間，亦行鉅額之借貸，最初乃於國家與私人間行之，繼則其大部分，變為政府間之借貸矣。此普法

戰爭，及日、俄戰爭時，僅爲政府與外國私人間之借貸，顯異其趣。

第二 內債之發行

(甲) 歐洲大戰中之公債

歐洲大戰時，戰費五分之四以上，概由公債開支。各國所採取之公債方法，因其經濟狀態及習慣等，各有差異。茲根據波加特博士之說明，將各國之特徵，試述於次：

(一) 發行額之鉅 各國公債之發行額，不獨總額甚鉅（德國於戰時曾募集一千六十九億四千四百萬馬克之公債及國庫債券），即每次之發行額，爲數亦鉅，實爲戰前所意想不到者。金額方面，佔首位者，推美國第四期自由公債，於三星期之短期內，所募總額，達六十九億九千三百萬美金。次爲英國之第三期公債，款額達四十八億一百萬美金，第三期募集十五個月，總額達八十四億六千一百萬美金。法國之最大發行額，爲六十億美金（財部實收四十二億五千萬美金），佔第四位。而德國之最大發行額，總數爲三十五億二千萬美金，佔第八位。

(二) 金額之限制 財政部方面，常欲力獲多額之貨幣，但有時又自動限制款額。美國第一及第五

期之自由公債，募至最初所要求之金額，但第二期，則僅收超過應募額之五成。法國及意大利，對其最後公債，乃限制募收金額。其餘各國，各將應募金額，全部解歸國庫。而各交戰國之募集公債，皆顯然漸增，實爲一大特徵。其原因不外努力欲使增大國民戰爭之精神，及將鬪爭歸於勝利之結果，然其主因，卻在擴大戰費也。戰費之擴大，其一部分雖基於軍需品不足而惹起物價騰貴，但主因乃在因通貨膨脹而招貨幣價值慘落之結果。由購買力計算之，後期公債，名義上之金額雖大，然實質上則比較甚少。

(三)期限 戰時政府一般的借款方針，各交戰國均爲一致。最初則利用中央銀行進行借款，與發行財部短期證券，嗣後則發行長期公債，以資償還。銀行借款，法、俄、意、奧、及匈諸國，均大規模利用之。此等國家，其貼現市場及存款銀行業務，不甚發達。作爲公債之先鋒，而利用短期財部證券者，爲美、英、德諸國，此實爲其財政政策之特徵。法國亦頗利用短期證券。至法、俄、意、及奧諸國，由銀行借款中，發行長期公債，作爲償還之部分者較少，且政府時常超過借款。美、英、法、德諸國，財部證券，常以長期公債借換，或在借換之過程。而德國則留七百二十億馬克之鉅大流動負債。且其借換期間，德國於準確之期間內行之，至英、法兩國，乃視市況如何，則於不準確之期間內行之。歐洲各交戰國，一般皆因發行長期公債，而殘留需要償還之多額流動負債。

(四)定期公債、不定期公債 各國間所發行之公債形式，主視國民習慣與嗜好而定。定期與不定期公債，孰優孰劣，則前者遠勝於後者。法、德、意及奧諸國，乃發行由政府確定一任意開始償還期日，且其支付期限，並不記載於證券之一種公債。至其餘諸國，及上述一部分諸國中，其所發行者，採用有限公債形式。此種公債，大部分由政府於比較短期內，任意定一償還日期，同時又定一以後之日期，作為支付義務日期。英國公債第一期於十年內開始償還，十三年內還清，俄國公債，第一期定十年至四十年償清，意大利公債，第一期定十年至二十五年。

(五)募集期間 隨軍事公債金額之增加，對其募集期間，多有延長之必要。初期公債，若有一星期之時間，則可完全獲得所需之金額，然至戰爭末期，則屢有延至二或三個月，而公開募集者。

在出賣戰時儲蓄證券之諸國，因有連續出賣之必要，故募集期間，亦因之長久，乃為當然者。

(六)發行日期 發行日期之決定，不甚重要。除德國外，其餘諸國之發行日期，多由便利上定之。德國公債，顯然根據預定計劃，每六個月發行一次。德國苟一度決定日期，則奧、匈及其他小同盟國，其發行公債日期之決定，亦關聯之，以免惹起公債市場之競爭。聯合國方面，亦與此相似。強大國家，因不能共同舉債，故拼棄之，此由於諸國，一臨金融市場，則互約務避競爭資本之故。

(七)利率 各國之利率，英國第一期公債，及美國第一期自由公債，均爲三分五釐，匈牙利爲六分，概屬微薄。不論何國，若欲誘獲必要之資本，則非逐漸增加利率不可。然德國與奧、匈等國，始終維持五分或六分利率，戰時未加變更。此種例外，實由於特殊情形所致。換言之，即於兩國，對公債尤其末期公債之募集，承受人及銀行，均被強制承受。加之德國，其表面上齊一之利率，全爲人工的。即因末期公債，其出賣金額，比較定額，非常低落。戰前各國之公債利率，在三分弱至五分之間。戰時公債利率之向上，較之僅爲純商業的動機所要求者，其高度相差甚遠。但事實上，交戰諸國民之愛國心，達其程度止，則抑制利率之向上。

(八)發行價格 名義上之利率，較之真利率，並不重要。且其利率，必須與發行價格，合併考慮。發行價格之種類極雜。美國一律均照定額價格出賣。英國除第三期公債外，其餘全部，均以定額發行。歐洲大陸諸國，例皆有僅少之二或七或八磅因 (Point) 之讓步，以相沿發行貼現制度之計劃。

(九)改換特權 欲使公債更加活躍起見，則對利率高或償還條件有利之新公債，有設立承認改換之規定者，乃爲常有之事。此項規定，除鞏固公衆之信用與防止對從前發行之公債購買者，予以不利之差別待遇之二目的外，尚有一目的，即合併戰前公債及戰時公債。英、法二國，其戰前公債之全部，殆於發

行戰時公債最盛期中，完全改換。然對以前發行之公債所有者，因承認改換特權，結果由低利公債流動所生之利益，乃至消滅。

(十)免稅 英、美以外之國家，有對公債之本或利，或本利共通，免徵稅金者。至英、美兩國實驗後，毫無躊躇，即對發行之公債，加以課稅。然美國於某期間，對於小額公債，有允許免稅者。各國之免稅範圍及方法甚多。故各國計算公債利率，頗感困難。

(十一)擔保特權 除上述各方法外，復研究各種手段，俾使公債活躍。例如將公債證書，定為關稅及其他租稅之支付法幣，或於裁判關係時，得作為保證金，或准繳納政府契約之費用等。復如某國，對各銀行，如係以軍事公債為擔保之借款，即予以有利之利率，以強制通融資金。

(十二)減債基金 多數國家，尤如英、美、法等國，由維持公債價格之見地，於公開市場，為充足購買或銷卻公債起見，有設定減債基金者。德國對帝國銀行及其他銀行，如係所有者，於必要而不可缺時，即要求原應募者，以發行價格，購買軍事公債。然發行公債，至為頻繁，且係鉅額，若根據此等方法，欲維持市上之公債價格，是否能獲有效之影響，不無疑問。

(十三)內外債 各國之長期公債，全部始為內債而募集者。至外國市場，能獲相當之金額者，僅限

於財部證券。有時此等證券，乃爲個人投資者所吸收，然大部分，即由作聯合國方面之政府，作爲購買軍需品及糧食等償還債務手段而承受。此項辦法，僅爲英、美、法及其他少數國家，至日本政府則向各聯合國通融，而德國則向各同盟國通融。

(十四)募集及繳納方法 爲獲鉅額的且一般的募集起見，乃努力採用便於公債之募集，及容易繳納之各種方法。銀行、郵局、工會、及工場等亦受理，有時則另設特別之出賣機關。至繳納方法，一般均採取賦納制度。對小額所有者，特欲給予方便，得由銀行，以與該公債利率同一利率，或稍高之利息，以公債作擔保而借款。德國對此種辦法，更爲澈底。該國設立以上所述之貸付金庫，爲應募軍事公債起見，則不論以何種商品，均得作爲擔保而承購之。

(十五)少額公債 於公債史上，如此次公債分賦之廣，實爲未曾有之事，此非過言者。其所以如此者，多半基於各交戰國國民，被愛國心所驅使，及根據國民間之忠誠所致，但一部分公債，因發行少額，故不論購買者任何貧苦，亦可購買。美國之節約郵票、英國之戰時儲蓄郵票，各定爲二角五分，爲定額之最少部分者。此項郵票，並無利息，均得以最低定額五圓之戰時儲蓄證書交換之。公債中之最少定額者，爲匈牙利發行之十圓，法國、意國及奧地利等之二十圓，俄、德之二十五圓，及美國之五十圓等。而英國之最

少定額爲二百五十圓，依賦納方法，至繳納全額時止，暫將該證書，保管於所辦理之銀行內。依照以上方法，公債乃得廣爲推銷，遂變爲真確之民衆化矣。

(十六)分賦 試觀各國發表之公債應募者數，不僅人數甚多，且自一次發行後，其次一般逐漸增加。初期公債發行時，各國政府皆委之於銀行團或公司等，承受辦理，然隨戰局之延長，各國遂向小投資家，開始誘導。宣傳運動之組織，非常巧妙，而應募方法，事實上成爲與強制者無異。各國最大應募者數，大體如次：

美 國	二千一百萬人
英 國	五百萬人
法 國	七百萬
意 國	四十九萬人
德 國	七百萬

(十七)公債之成功 吾人由政府收款之鉅，及公債廣汎之分賦觀之，則知公債之成功，實無疑問之餘地。此種公債之成功，由於戰爭金融，因交戰國資本的資源之全體動員，始爲可能。爲達此目的起見，銀行業務，則變更組織，且決定通貨性質及其數量，於是匯兌市價，乃得調節，金及有價證券，及其他資本形

式，悉被禁止。起債市場，因政府之發行，而被保留獨佔，且又常被抑制不得利用於政府以外之信用借貸。非重要生產，則被削減，而外債之起債，復被禁止或限制。股票及公司債之發行，被嚴格統制，該產業限於施行戰爭有益之處，始能允許。約言之，凡可利用之資本，悉為國家而極力徵發，私的企業，被限制於一定範圍內，恰如國民個人之糧食，被定量限制者然。此種為戰爭目的而傾注一切得以利用之金融手段，由借貸者及銀行機關之積極的且愛國的協力，始為可能。

要之，各國公債，頗多重要之類似點，同時其金融方法，復因國民習慣，及國民性，而現差異者，乃屬事實。吾人欲利用此等經驗，則須適應其國情，予以取捨。

(乙) 日本之戰時公債

(一) 戰時公債發行之經驗

日本國債總額，迄昭和五年四月末，內債為四十五億圓，外債為十五億圓，合計為六十億圓。回顧中日、俄兩戰時之內債發行狀況，於中日戰時，前後四次，發行總額為一億二千五百萬元。第一次在明治二十七年八月，募集額為三千萬，利息五分，發行價格最低額百圓，但承受額超過七千七百萬元，最高承受價格，達百四十二圓以上。

當時日本之信用制度，組織稍整齊，然貨幣資本之集積，尙不爲大。明治二十六年末，全國銀行存款總額，僅五千一百九十九萬圓。且因尙未實行金本位制，故日本金融市場，與國際金融市場，無充分之關

聯。是以應急所需之戰費，乃利用國庫剩餘金，及特別會計等，尙能彌補，然其不足之鉅額，除向國內借款外，另無籌備之途徑。徵之當時金融市場之情形，一億二千五百萬元之公債，實不容易蒐集。途在一般

金融市場，以比較良好之條件，始得蒐集九千萬圓，其餘則不得不從日本銀行之存款及償金等挪用之。

日俄戰時，內外債合計之起債法定額，爲十六億八千八百萬圓，然實際起債額，爲十五億八千四百萬圓，實收額爲十三億四千九百萬圓。視其內債蒐集之成績，國庫債券，第一期利息爲五分，五年內償還，第二第三兩期，各爲五分，七年內償還，第四第五兩期，各爲六分，七年內償還，由此可知均爲分期公債。且其發行價格，由九十五圓，漸次降低，變爲九十二、九十圓。最後之臨時事件公債，利息五分，發行價格爲九十五圓，五年存放，償還期限，定自發行第六年起至二十五年內爲止。內債起債總額，爲七億八千三百萬圓，其募集成績，概屬良好，但發行條件之決定，頗費周折。

當時日本之信用制度，較之中日戰時大有進展。諸公司之繳納資本，由明治二十六年之二億四千九百萬增至三十六年之八億八千七百萬圓，日本銀行以外之存款，由五千一百九十九萬圓增至七億五

千一百萬圓，票據交換額由二億一千一百萬圓增至三十五億八千七百萬圓，至三十年，遂確定金本位制，更組織以日本銀行爲中心之各種特殊銀行，而銀行集中之過程，亦隨其產業資本及國家財政之優越的關係之發展而前進矣。^⑤ 因此，日、俄戰前之國債總額六億八百萬圓，而於戰後之明治三十九年三月，乃超過二十四億五千萬圓矣。

(二) 日本戰時之起債市場

如上所述，中日戰爭，日本全國銀行存款總額爲五千一百九十九萬圓，而發行一億二千五百萬圓之公債，日、俄戰時，銀行存款總額，爲七億五千一百萬圓左右，而舉債七億八千三百萬圓。且中、日戰時之公債，分爲三期，募集達二年，日、俄戰時，分爲六期，募集二年有半，中、日戰時之每年起債額，約六千三百萬圓，日、俄戰時，約三億一千三百萬圓。如將此年次起債額，與當時之全國銀行存款總額，互相比較，則中、日戰時相當十二成，日、俄戰時相當四成二分。銀行存款與起債市場之關係，固然由數學的方法，不容易關聯，然總可作爲參考。惟可注意者，乃中、日戰時，日本尙爲一農業國，故銀行存款中，得立即換取公債之資金，其比率較半工業化之日、俄戰時爲多，亦未可知。吾人對於此種情形，試觀勒地刺 (E. Lederer) 教授將法國一八七〇年至七一年之普、法戰爭賠償金於短期內了清之事實，與此次歐戰賠款支付困難之事實，

兩相對比，且說明農業國與工業國間之資本存在形態與其性質，則足左證矣。^⑤

昭和三年末，日本所有銀行（本行數目有一千一百七十八家）其資力有如下表：

日本全國銀行資力表^⑥

繳納資本	十八億五千五百萬圓
公積金	九億六千五百萬圓
存款	一百二十五億七百萬圓
有價證券	四十九億八千萬圓
兌現鈔票	十九億四千萬圓
債券	十九億千五百萬圓
備款	十五億四千八百萬圓
金銀現有額	十二億三千九百萬圓

對上表銀行存款之一百二十五億圓，暫定日俄戰爭之公債消化率為四成，則一年可得五十億圓左右。茲將自大正八年至昭和三年，此十年間發行之公債、公司債等、及銀行、公司資本金之繳納額等平均年額，列舉如下：^⑦

內債純起債年額（由起債額扣去償還額者）

二億三千萬圓

地方債純起債額（同上）

一億六千萬圓

公司債（內債）純發行額（同上）

三億一千萬圓

銀行公司資本金純繳納年額

六億八千萬圓

總計

十三億八千萬圓

右表之十三億八千萬圓，作為戰時公債之財源，須有可以轉匯之可能性。

然對於利用軍國重要產業之公司債與股票，則不得不承認之，但另一方面，軍需工業等所要求之資金，多由膨脹中之戰費開支，是故苟實施限制軍國非重要產業之投資，結局則可節省十三四億圓左右之膨脹額，而得充用戰時公債矣。

此外，現在之保險、信託等銀行外之金融機關，及財政部存款局等異常之發達，與戰時國民所得之增加等，益至擴大起債市場，而一般銀行及特殊銀行之貸款，其大部分又得充用公債，政府於昭和八年度，擬募集十億圓左右之鉅債，而不實行通貨膨脹，果如是，則戰時欲募上述五十億圓左右之公債，殆無問題。

（三）公債發行之方法

關於戰時發行公債之方法，除在關於歐戰時之公債篇幅中，略加敘述外，再無重新說明之必要。惟

須注意者，即公債之發行條件，須依資本家之自制，爲國庫起見，保證最良之條件，對小額收入者之應募，須給與若干之高利。

爲便一般國民皆能購買公債起見，有宣傳獎勵及勸誘之必要。歐洲大戰時，各國均於政府支持下，設立戰時儲蓄獎勵委員會，及愛國儲金會等各種民間團體，向國民鼓勵愛國心，一方且宣傳節約，一方且勸誘應募公債，獲效頗大。對於一般，尤其使小額收入者容易應募所發行之小額公債，及設立攤付等制度，實有必要，此已於上述矣。戰時苟國民收入增加，同時，宣傳與政策得其宜，則一般民衆之應募公債，恐其額亦不少。例如：「英國戰前之國債所有者，約三十四萬五千人，但至戰後合計大小所有者，共達一千六百七十五萬人以上。其中二百二十二萬八千三百人，乃由英蘭銀行購買軍事公債者，四百萬人則由郵政局。而一千五百萬人以上，爲戰時儲蓄證券之應募者。」●上述戰時募集之公債，其所以得廣汎的分賦於一般國民者，必因隨戰時經濟及社會制度之動搖，而成爲防止俄、德等之放棄國債，或極端降落債務額等之一大要素矣。

歐戰時，英國之戰時國民節約會，其主要任務，在宣傳使中產階級，薪俸生活者，及勞動階級等，購買戰時節約證券（券額十五先令六辨士）。國民節約會，復於全國，設立地方節約會，迄一九一七年二月，其

數達一千零五十五所，會員及宣傳員，達數百萬以上。節約會之經費，大部分悉爲官費開支。節約會會員，向民衆說明戰時儲蓄之必要，並指導煤氣、煤炭、衣服、糧食，尤其輸入品之節約方法，對由節約而得之儲蓄，則勸告購買戰時節約證券或公債。茲將該會宣傳之傳單，及其他標語等之一部，列記於次：

A. 關於戰時節約證券者：

應募爲戰勝之要素！

購買非需要品，利在德人！

購買非需要品，徒費勞力，且減殺出徵勇士之必需品，耗費製造輸出入品之勞力！

若以必需爲滿足，則可減少鐵道船舶之輸送量，因而得使輸送迅速且低廉！

濫費則物價騰貴，大衆更受痛苦！

儲蓄有二重之利益，不消費之利及借與國家之利！

B. 關於戰時公債者：

國家興亡；匹夫有責！

軍人獻命；吾人獻物！

金錢卽是武器，炸藥、被服、裝具！

今日之濫費，足以化爲戰士之血！

對被殘酷之敵軍所破毀之合作國，須通融資金！

戰時公債，以國家資源作擔保，且有厚利！

德國對小額收入者之資金動員，特別努力，例如在報紙上，揭載公債應募者之姓名，提前發給薪俸，以圖應募之便，對戰地軍人，亦設定戰時公債儲金券之郵票儲金制度。是以德國爲募集公債宣傳用之標語，其最徹底者，恐爲：

『鋼彈既斃敵人，其次則以金彈制之！』

德國於戰時，設立特別貸付金庫，而將普通銀行所不能接受之商品，亦作爲擔保，實行貸付，且使公債應募者之金融，容易流通，此前已述之。欲使銀行承受，其便利方法，有使各人提出銀行之存款或儲金，而省略其繳納公債之手續，及變更其信用設定等。

戰時，美國財部，作爲募集公債之先驅者，卽先發行短期證券，而利用之轉爲金幣，此實足注意者。該國財部，將未來之長期公債及租稅之收入，作爲償還用途，而由全美十二所聯邦準備銀行，發行財部債務

證券之短期證券。聯邦準備銀行，作財部之代理機關，前後五次，承購公債。其方法即財部先向準備銀行，預先通知所需之金額，而為承受財部債務起見，命其準備所需之資金。承受比率，以各地準備銀行之資金總額為基礎而定。準備銀行，則將財部債務證券出賣，其所獲之金額（當然包含本行購買部分），乃轉入政府之存款，作為軍需品及其他經費，而用於國庫金之開支。

財部債務證券，係一個月或二個月之短期，利率最初為三分，後加至四分半。自一九一七年四月二十七日，至一九一九年五月一日，計發行三十三次，每次之發行額，平均為五億一千五百萬美金。

至長期公債，亦由準備銀行發行，然若施行繳納，則財部債務證券，乃以此繳納證券償還，而其清算殘額，則作國庫金預存之。

依此方法，戰費財源之調達過程，乃巧妙地分賦於全國金融組織上。財部債務證券，徐緩分配，信用則漸次增加，而公債繳納金一至流入，則可用於精算抵消現存之公債證券。於是數十億圓之交易，可在金融市場之平靜無事中，圓滿施行。但此方法，亦難免全不惹起通貨膨脹。

如此利用短期證券者，其他諸國，亦多實行之，特為德、奧兩國所重用耳。德國一九一八年末之國家債務之五成四分六釐為長期公債，其餘為短期公債。由此比率觀之，可知短期公債之利用甚大。然此

種狀態，決非健全者明矣。」

不惜各種努力以募集戰時公債者，既如上述，其中最有效者，即：（一）對銀行等機關承受公債之事實的強制；（二）信用設立之國家獨占；（三）藉匯兌市場之監視及金輸出之禁止等，禁止向戰爭需要以外之投資機會之政策。關於此事，俟後節敘述之。

第三 外債之發行

戰爭與外債

如上所述，歐戰時各交戰國，均由其同盟國及中立國等，借用鉅款，但在戰時，利用外債者，於歐戰之前，亦層見疊出。近代諸國之國際的國家信用之確立，富裕國之剩餘資本之存在，經濟的政治的利害關係之成立，及國際金融組織之發達等，均促進外債成立之發展。就日、俄戰爭觀之，日、英兩國，於開戰稍前，締結同盟。英國藉此，以牽制俄、法、德等之侵入近東、波斯、印度、及中國，而日本則欲藉此以控制俄國之侵略朝鮮、滿洲、及中國等。及至日、俄戰爭勃發，英國以財政援助日本者，乃為當然之事。當時，美國向日本亦曾示以好意。是故戰時日本所募之外債，均為英幣公債，自明治三十七年至三十八年，前後起債五次，發

行價格，總額達八千二百萬鎊（約八億圓日金），均在倫敦、紐約市場募集，均由有力之財團承受。第一次爲六分利，實收九十鎊，第二次及第四次，均爲四分利，實收八十六鎊十五先令。均可謂成功。此實由於英、美兩國向日本表示政治經濟的關係之好感，並隨戰局之推移，又有利於日本故也。當時日本向英、美兩國，供給多量之軍需品、糧食、及衣料等，然因缺乏償還此項鉅款之金幣，及其他之支付手段，故向兩國募集外債。由此而獲之資金，不僅用於上述對外之支付，且又充爲日本銀行之發鈔準備。

戰時各交戰國，各統制其貿易，僅輸入軍事必需品之最少量，而力避支付金幣，然因戰爭需要之擴大，大多勢不得不發生輸入之超過，是以海外之支付手段，當非考慮不可者。但如經濟封鎖全被強制，且輸入杜絕時，則爲另一問題。

戰時外債之成立，須俱以下諸條件：

一 募集外債之對手國，必定爲資金需要之國，且直接間接能維持通商與交通者。歐戰時，德國因與同盟國以外之世界市場隔離，故不能募集外債，雖一面募集外債，但欲以資金調達輸入物資者，乃不能，且輸送資金，亦甚困難。

二 須對手國向資金需要國給與信用而享受利益。縱非現款，但應以信用，供給軍需品及其他物

資，或予服務，而享受利益，或以有利之條件，予以貨幣信用，而不能不達到有利可獲之希望。如上所述，日、俄戰時，英、美二國，供給多數軍需品及其他物資與日本，且以有利之條件，貸以資金，而受二重利益。歐戰時歐洲聯合國與美國之關係，亦復如是。

三 資金需要國，不能不有相當信用。最緊要者，即為戰時對募債國，表示有利之進展。又該國過去信用上之經歷良好，且物的擔保，亦屬重要。日俄戰爭當時，日本之四分利英幣公債，以專賣收入為擔保，及其後之震災善後公債，亦為有條件之擔保。

四 除上述外，又須外債應募國，有剩餘之資金，且與資金需要國之政治關係良好等為必要條件者，自不待言。

歐戰中，英、法、意等歐洲聯合國，均直接向美國政府借款，但此不能謂為公債。迄至一九一七年度之後半，尤入一九一八年度，歐洲各聯合國，欲如以前向美國金融市場，募集外債，遂感困難矣。美國自參戰以來，對聯合國政府，採取貸付政策時，對英以外之聯合國，亦直接開始貸付，故從前以資金通融法、意、比等之英國，至此時，始得完全埋頭於本國財政。美國政府之所以欲貸資金與聯合國政府者，雖為同共戰爭之結果，固不待言，然實由於莫爾甘（Morgan）等之金融資本家，懷疑各聯合國之信用，有以致也。有謂莫

爾甘爲確保收回從前貸與聯合國之資金起見，乃策動美國政府參戰，且對英、法等國公債，使政府代爲負責云。

歐戰中，德國於一九一五年，僅有一次在美國出賣四千萬馬克之國庫證券。然聯合國方面，則有無相通，互爲通融鉅額之借貸。其狀況如次表所示：

聯合國債務概況表 (一九二四年二月末單位一億馬克)

債務國	美	英	法	意	合計
法蘭西	一七三	一二八	—	—	三〇一
俄羅斯	一〇	一五四	五二	—	二一八
意大利	八八	一一九	三	—	二〇九
英吉利	一九二	—	—	—	一九二
其他	略	同	同	同	同
總計	五〇五	四五六	一二二	三	一、〇八八
承受超過	(十)五〇五	(十)二六四	—	—	—
支付超過	—	—	(一)一七九	(一)二〇六	—

根據上表，德國於封鎖經濟內，除自己滿足其財政需要外，別無可選擇之手段，然聯合國方面，則互有鉅額之通融。至美國，其所以始終得爲債權國而君臨者，實因其資源偉大，而英國之所以結局負有鉅額之債權者，因該國雖繼續未曾有之大戰，然亦有將其資源通融聯合國之餘裕，英國有如此之力量，誠足驚嘆者。至意大利，則全賴借款，以維持戰爭，當可窺見。

第八節 不兌現紙幣

歐戰時，歐洲各交戰國，除英國外，均於開戰稍後，實行停兌鈔票，業已述之。然事實上，英國於戰時，並未兌現。故戰時各交戰國之鈔票，完全成爲不兌現紙幣。同時，英國之政府紙幣、德國之金庫證券、及貸付金庫證券等不兌現紙幣，則多量供給矣。

戰時之英國財政，比較尙稱健全，且其利用信用貨幣，亦甚巧妙，徵其實例，則知該國戰時之紙幣，有如下之增加：

英國通貨在戰前戰後之比較●

一九一四年七月三十一日

鈔票流通額	四千五百萬磅
金幣流通額	一億二千三百萬磅
合計	一億六千八百萬磅

一九一八年十二月三十一日

鈔票流通額(註)	一億二千三百萬磅
政府紙幣流通額	三億二千三百萬磅
合計	四億四千六百萬磅

(註) 英國法律上開始停兌者，乃一九一九年四月，故戰時事實上為不兌現紙幣。

根據上表，英國通貨，戰時增發二億七千八百萬鎊，而金幣則藏其形跡，事實上，全部皆化為不兌現紙幣，而戰後不久，其貨幣數量，則達戰前之二十六成五分。

德國戰時之紙幣流通狀況如次：

德國紙幣流通額 (單位百萬美金)

年份	帝國銀行鈔票	金庫證券	貸付金庫證券	計
一九一四年	四七三·〇	三四·五	—	五〇七·五
一九一五年	一、三二八·五	七二·〇	一七四·五	一、五七五·〇

一九一六年	一、七二〇・〇	八〇・〇	三一八・〇	二、一〇八・〇
一九一七年	二、一五七・〇	八五・〇	一、一三七・〇	三、三七九・〇
一九一八年	三、一四二・五	八六・〇	一、八九六・五	五、一二五・〇

根據上表，德國紙幣，在戰爭末期，較之開戰稍前，達十倍以上之膨脹，且均為不兌現紙幣。上述之英、德兩國不兌現紙幣中，由利用印刷機而製出者，究有多少，固無從確知，然而德國關於此部分者，實屬不少。

第九節 投資及匯兌之統制

第一 投資之統制

欲使一切貢獻於戰爭，則對戰時之投資，亦不能不統制之。歐戰中，一九一五年一月，英國政府對公私事業各資本之新發行，於左列一般的原則下，規定須經財政部之承認。

- 一 對英本國內企業之發行資本，該投資須認為於國家利益上為得策者。
- 二 英帝國內之企業，須有緊急之必要及特別之事情，始得允許。

三 英帝國外之企業，均不允許。

關於承認上述之資本發行，乃設一顧問委員會，由英蘭銀行總理、商務部代表、及上下兩院職員三名等組織之。上述之原則，顯係避免對外投資，其目的在維持金幣準備外，且在國內容易籌備戰費，並欲集中資本於軍需工業等扶助戰爭之必要的企業。

於該戰中，美國政府，注意以下兩點，作資本動員之政策：

- 一 對能利用於投資之資本，專用於戰爭目的起見，則限制聯邦政府團體發行新證券。
- 二 對以戰爭爲目的之企業，或從事適於重要之國家的要求之企業，如該企業以合理的條件尙難獲得資本時，則由政府準備所需之資本。

政府爲處理上述兩種問題起見，遂設立以下兩特別戰時機關。

資本發行委員會

戰時金融公司

A. 資本發行委員會

根據一九一八年二月十一日，財政長官麥加茨(M'Carthy)氏提出上院財政委員會之意見書，乃

於聯邦準備局內，設置資本發行委員會。該委員會，對全國銀行，及處理證券之各種金融機關，要求將來苟不經該會承認，則拒絕發行新證券。又為補助該委員會之業務起見，特於各聯邦準備管區內，設置地方資本發行委員會。

根據一九一八年三月二十一日，中央資本發行委員長之發表，該會迄該日止，對九十六處請求發行新證券者，總額二億三千二百萬美金，一律批准。此批准之大部分，悉為換票轉期所需要之資金。

然因戰爭之要求與金融界之情勢，故對資本發行委員會，乃予以法律權限，以後對該政策，復有更徹底之必要，故於一九一八年四月五日，以法令正式設立資本發行委員會，以代上述之聯邦準備局內之資本委員會。而設立於聯邦準備局區內之十二處地方資本發行委員會，依舊繼存，在新中央委員會指揮之下，從事辦理。

新資本發行委員會，得各大銀行、信託公司、大公司、及該類合作社與商工會議所等之援助，對新證券之發行，作有效之統制。一九一八年十二月根據該委員會提出之報告，迄一九一八年十一月十一日止，該委員會所受理發行新資本之請求，計達二千二百八十九件，其金額二十五億六千四百萬美金。該項金額中，經委員會所批准之新證券發行額，僅三億六千三百萬美金（值總額之一成四分。）

B. 戰時金融公司

上述之資本發行委員會，其業務僅爲消極的，限制與戰爭無關係之投資，然爲戰爭之目的，對要求資本之方面，使積極的供給頗能圓滑起見，乃於一九一八年四月五日，根據戰爭金融公司法，另設戰時金融公司之特別機關，該公司之組織及職能如次：

- 一 定資本爲五億元，股票全部，由政府出資。
- 二 公司之業務，根據以財政長官爲委員長之五名理事之決議執行之。
- 三 公司爲戰爭之目的，對開辦中之企業，爲供給資本起見，對銀行、信託公司等，有予五年以內信用之特權。視其情形，公司有時亦可親自對諸企業，給予直接信用。

戰時金融公司，隨時向政府支取五億圓外，復承認其有發行三十億圓債券之權限。據一九一八年財政長官之報告，迄該年十月三十一日止，戰時金融公司所受理之通融資金之請求額，達三億二千三百萬美金，而實際通融者，達六千七百萬美金。在此期間，公司所享受之利益，爲二百二十八萬，扣除辦事實外，所獲之純利，尙餘二百十六萬美金。

除上述英、美兩國之資本戰爭集中政策外，德國狄克斯教授，以戰時德國股票交易所之閉鎖，其原因：

『一在防止德國資本之流往外國，一在抑制金融市場不健全之發展。』且指摘：『其結果可將遊資利用於戰時公債。』^⑤ 開戰初期，爲防止資本流出海外起見，不得不研究其防止策者，此已於上述之。

第二 匯兌之統制

因禁止金輸出、貿易狀態、及物價之變動等起見，對戰時之外國匯兌行情，可以預測其變動甚劇。此時欲適當維持一國之國際信用，而勵行禁止金輸出，且防止資本之流散起見，對外匯兌，政府有統制之必要。戰時，軍需品之輸入，雖屬緊要，然因國內要求金貨準備之豐富，是以此項調節，固須根據輸出入之統制，然同時負於匯兌政策者甚大。因此，戰時外國匯兌之業務，在政府統制之下，由中央銀行等機關，統一管理，較爲適當。歐戰中，英國失去輸出入之均衡，因而匯兌，大爲跌落，故在美國，或處分代表對外放資之有價證券，或募集外債，或在加拿大銀行，分儲英蘭銀行之金貨等，百方設計，且維持匯兌行情，爲四圓七角六分半美金之方針，採取所謂釘封政策。此種釘封政策，於實行上，不能不予以頗大之努力與犧牲，同時，他方面增進輸入，且增加匯兌資產。此種調節政策，遂發生自作自毀之弱點。然因當時，輸入必需品，爲絕對緊要者，且國內之保存金貨，亦復重要，故採用此種釘封政策，殆爲不可免者。

吾人於敘述英國戰時匯兌政策之先，不能不略述其所實行之證券動員。^④ 英國爲維持匯兌起見，欲在美國存放金貨，則有於該國內募集外債之必要。然美國資本，因對戰局懷畏懼之念，結果，遂至要求擔保，於是英政府，乃計劃所謂有價證券之動員，以在此種計劃之下所募集之美國證券爲擔保，而在美國內募集外債，或出賣證券，以充匯兌資金。當時，英國在美國購買大宗軍需品、糧食等，達極大之額，因此英國匯兌，形勢頗爲不利。一九一五年十一月二十四日，財政大臣麥肯拿氏，在下院陳述以下交涉之經過，換言之，政府爲國內擁有極豐富之美國證券者，及在美國爲英政府起債起見，以擔保爲目的，而欲供給其所有之美國證券（賣給或貸與政府）。政府旋即以紐約市價，購買該美國證券，而交以五分利國庫債券，或交紅利，或在利息外，對所有者支付相當證券金額五釐之獎金，於是政府得借入證券矣。茲據統計學 (Statistic) 雜誌之調查：一九〇九年頃，英國資本，投下美國證券者，約七億磅。

一九一六年一月七日，政府公表財部購買或準備貸借中之美國證券目錄，及其購買價格。該目錄，包含五十四種證券。嗣後政府追加之證券，爲數不少，於一九一七年五月六日發表之第四次目錄中，其經註冊者，計九百種。

此種證券動員計劃，最初不能照政府之希望實行，故其證券數，不能如願以償，於是對註冊證券，凡有

不供給政府所生之收入，則課一成之罰款。因有此項稅款，及修正原案計劃，結果遂使所有者，漸將證券供給政府。迄至一九一七年一月，英人持有之總額七億磅美國證券中，至少有四億磅為所有者寄託政府者。一九一七年四月，因美國參戰，在美國內之起債，與匯兌市情調節上之情況，發生變化，於是英國財政部，事實上於該年九月，將證券動員計劃放棄矣。

政府藉動員證券之助力，得於美國內，發行兩大公債。第一次為四千萬鎊，一九一六年八月，由以莫爾甘公司為首之聯合公司 (Syndicate) 承受。該聯合公司，對擔保總價格約六千萬鎊之英國政府五分利金券，以九十九賒賬承受，以九十八賒賬（轉利約五分五釐）賣給一般民衆。該項公債立即售盡，頗獲成功。至十月，同樣公債，復由該聯合公司承受。總額為六千萬鎊，其半額為三年金券，其他一半為五年金券，利息均為五分。此等公債，均為英政府之直接債務，其擔保為約值七千二百萬鎊以上之各種股票、公債、公司債，及有價證券等，且復加保證。此種三年券，以九十九、二五賒賬出售，轉利為五分七釐五毫，五年券則以九十八、五賒賬，轉利為五分八釐五毫。該公債之發行，亦可謂完全成功。由當時之市況，及民衆之思想考之，條件固屬良好，然苟無擔保作保證，則能否獲如此之成功，乃為疑問。

第十節 戰時通貨政策

第一 戰時通貨膨脹之機能

平時，通貨向在嚴格法令之限制下，對國民經濟之需要，供給適當之數量。換言之，一國之通貨，與正常之國民購買力，互為一致。至少即離開政治的必要，而通貨數量，被他動的限制。然於戰時，政府因須支出迅速而且數額鉅大之戰費，故於提高國民購買力時，先則根據租稅及公債等手段，由國民所得，或儲蓄中，求其財源，而力避通貨膨脹，然嗣後因戰爭之緊急要求，遂使政府，不得不訴諸人為的購買力矣。戰時公債，多易誘發通貨膨脹，關於此點，以下取德國之例述之。

(甲) 通貨膨脹之弊害

通貨膨脹，招物價之騰貴，而威脅收入不增加之國民，尤威脅少額收入者及其中之定額收入者之生活。當需要舉國一致時，而大多數國民，首即感受生活艱難，固不待言。歐戰中，各交戰國，大部分之勞動大眾，因其收入不及物價之遞增，生計至為困難，故雖在嚴格法令取締之下，亦常發生軍需品產業之勞資

糾紛，且曾數次激成戰爭上之危機。

因物價之騰貴，而更有預料將來之續騰者，故投機份子，層見疊出。且到處喚起以投機為目的之假想需要，物價則愈至騰貴，於是所謂暴富者輩出，此為歐戰等所曾經驗者。是以大部分之資本家，因追逐目前之利，而歡迎某程度之通貨膨脹者，亦有其原因也。

通貨膨脹，使一般債權者，陷於不利，而債務者，則享受其惠，因此紊亂勤儉儲蓄之美風，使一國新資金之供給，依其數量而枯竭。由國民節約與儲蓄而籌出之資金，依租稅公債，成為戰費之財源者，此固為軍國財政之要諦，然因通貨發生膨脹，遂於指導戰爭上，反蒙不利，固不待言。

(乙) 通貨膨脹之利

如上所述，通貨膨脹，雖有以上之弊，然而他方面，在戰爭經濟上，亦發生有利之結果者。換言之，即因通貨膨脹，而物價騰貴，一般國民之生計，乃迫於節儉，而不能不使其節約消費。同時，各人又非努力勞動，以增加收入不可，因此遂至實現戰時緊要物資之節約，與生產之增加，有一舉兩得之效。加之，物價騰貴，則鼓勵資本家之營利心，於是生產乃至盛旺，此亦造成增加生產之要因。

由政府財政上之見地觀之，物價騰貴，乃增加國庫之支出，然租稅收入，亦大為增加，故財政上之處理，

結局頗爲順手。

第二 通貨膨脹之抑制

由上觀之，通貨膨脹，一方固有弊害，同時一方，又有利益，物價縱有某程度之騰貴，但亦與平常經濟同樣，戰時不必予以排斥。然戰時之貨幣制度，一如平時，無須步金本位之常道，且因緊急支出之要求激增，故通貨膨脹，動輒超過其度，而弊害常多於利益。物價騰貴之激成，而使大衆之生活發生困難者，尤須力避之。

是以雖在戰時，通貨膨脹，亦有努力抑制之必要。戰費之財源，務必仰給于租稅（租稅如係納稅者，藉信用調備，則終可變爲通貨膨脹，）而對抑制通貨膨脹，亦有效果，固不待言。同時，對一般交易界，亦非獎勵使用私的信用貨幣不可。此處所謂私的信用貨幣者，即指互爲抵消之債務證券，及賬簿上之清償等而言。根據喜爾發丁氏之記載：德國帝國銀行之匯兌業務，於一八九四年，一分尼（Pfennig）現款，不過能交易四、三五馬克，然嗣後因私的信用貨幣發達之結果，至一九〇〇年，則昇至八、三馬克矣。但清算公司交易，德國則需要比英國多九倍至十五倍之現款云。

戰時德國自己覺悟發行紙幣之堆積，於是向民間獎勵以支票及其他信用手段，清算之習慣，而努力限制使用紙幣。郵政匯兌之使用，由經濟雜誌等提倡之，各銀行爲使國民慣用支票起見，均作各種指導。

諸如此類之努力後，遂發生效力，而儲蓄銀行等之開支，不利用貨幣，且郵政支票，亦廣用之。同時帝國銀行之存款，由一九一四年七月二十三日之九億五千萬馬克，增至一九一八年七月六日之七十九億馬克（此項存款中，包含政府存款及民間存款）。此種存款之增加，英國亦曾有之，歐戰時英蘭銀行之存款，由一九一四年七月末之五千四百萬鎊，增至一九一八年七月末之一億三千六百萬鎊。同時於該期間內，政府存款，亦由一千二百萬鎊增至三千四百萬鎊。此種存款之增加，顯係造成存款通貨之結果。

根據李甫 (Walter Leaf) 博士之所謂銀行信用創造說，於信用發達之多數國民間，支票流通自由之國家，由銀行通融資金者，其貼現或貸付金，不用現款，乃將全額，存換銀行之活期存款，按其必要時，發出支票，故借款之增加，殆誘引同額存款之增加。故銀行之支付準備率，若爲一成，而存款增加一百萬圓時，則銀行得貸出九百萬圓。此種人爲的信用之膨脹，亦與增發鈔票同樣，固然對經濟界，給予惡影響，然較之通貨本身之膨脹，弊害尙少，是無可疑者。故現款在戰時，僅用於工資或其他零星之支付，至於鉅額之收支，則全部不得以支票等清算之。歐戰中，美國政府，曾努力以財部債務證券，充爲支付國庫金，以節

用通貨。

第三 小額貨幣之供給

歐戰中，因流通過程之盛旺，尤因工資授受額之增加，零星消費亦頗活躍，及隨占領地域之擴大，而軍用貨幣之要求增加等，故各國之需要小額貨幣，亦頗增加，若僅以從來之補助貨幣，則決不敷用。同時又因生產軍需品，而消費多量之白銅及銅等作補助貨幣鑄造用之金屬，故遂發行多數用鐵、陶器等所製造之小額貨幣與小額紙幣。至郵票，亦代貨幣用。加之，如德國在各都市、自治團體、及大工場等，發行許多代用貨幣之郵票（即所謂非常貨幣），其弊不勝枚舉。日本亦曾發行小額紙幣，此吾人猶記憶者。若於將來戰爭，鑑及此等經驗，關於小額貨幣之供給，有先予以考慮之必要。

第十一節 戰時中央銀行之活動

歐戰時，財政金融上，最顯著之一特徵，即為各交戰國政府，直接間接，藉銀行之援助，極力調備戰費。各交戰國政府，殆無一例外，為籌備動員及最初之作戰經費起見，均向中央銀行，借入應急款。此項借款，

於發行第一期軍事公債後，至少還償一部分，但政府仍繼續向銀行借款，至戰爭末期，各國政府，對中央銀行，均負鉅額之債務。此問題於銀行，有兩種意義。第一，銀行為產業及商業界，準備必要之資金第二，為作戰起見，須極力援助政府。一般銀行，對此重大任務，均頗能發揮其能力而活動之。關於開戰初期調節金融之中央銀行之活動、鈔票之發行、及募集公債等，以上曾敘述之，茲就戰時與政府有極密切關係，而通融以鉅款之法蘭西銀行之活動，略述如次。

無論何種銀行，未有如法蘭西銀行之負責者。產業界之混亂，因戰況而受最大影響者，除比利時外，未有甚於法國者。同時又因政府與銀行之關係，非常密切，致政府對該行之請求，亦比其他交戰國，更具體的而且助益甚大。民間事實界向法蘭西銀行之貼現，自布告宣戰前，既已激增，在一九一四年八月一日為結束之一星期間中，該行之貼現額，由前星期之三億一千六百萬美金，增至六億八百萬美金。因此，該行遂將貼現率，由三分提高至六分。自八月一日以後，該行遂勢不得不停止發表其營業週報矣。迄翌年一九一五年二月四日止，尚未恢復。遂於十月一日、十五日，及十二月十日、二十四日等期日，公表營業狀況，以補其缺。法蘭西銀行，應事業界之要求，其所處理之業務範圍，由貼現及貸款之擴大中可見之。迄一九一四年十月一日，貼現達八億九千五百二十萬美金，造成戰時之最高記錄。而民間借款，增至

一億六千八百二十萬，由開戰稍前之七月三十一日起，增加千九百四十萬。嗣後，貼現金額，逐次減少，而證券擔保之民間借款，迄一九一五年十二月，亦至減少，但於該時，則已有相當之變動。貼現金額漸減之理由，乃因被支付猶預令所延期之票據清算之進展。此種貼現金額減少之反面，並無取而代之之新票據。事業界之衰頹，並未增多商業票據之供給。法蘭西銀行存款有支付猶豫令前之商業票據，迄一九一四年十月一日，爲八億九千五百萬美金，至一九一五年十月七日，變爲三億九千一百十萬，而一九一六年六月五日，則減至二億七千六百萬。此間新貼現，並不多見，迄一九一四年十二月十日，僅四千二百六十萬，直至一九一五年十二月六日，僅增至六千三百四十萬而已。

如上所述，法蘭西銀行，對事業界之活動，非積極的，然其反面，對政府之效勞，乃漸充實矣。該行於戰前，早與政府結有密約，一旦有事，則可貸以一定金額，既如上述，但其貸與政府者，一九一四年七月三十一日，僅四千一百萬，至一九一四年十月十五日，則增至四億二千萬，至一九一五年四月十四日爲十億，一九一七年五月三十一日，則一躍至二十一億，至一九一八年十月一日，乃達三十四億三十萬之高點。此種繼續的增加，與日俱增，雖然時有減少者，但此不過由國民募集公債稍後之一時的現象耳。如與英、美二國之經驗，互爲對照，則此項政府之通融，並不釀成存款之膨脹，而卻招致鈔票流通之膨脹。鈔票之發行，

迄一九一四年七月二十四日，達十一億八千二百二十萬，至十月一日，增至十八億五千九百八十萬，由此時起，以威脅之勢，繼續增加。此種鈔票之增加，並非由於應事業界之需要貨幣，而由於應政府之財政的需要所致也。

此種狀態，非獨法一國，即俄、奧、匈等國，固難視爲例外，如德國之中央銀行等，亦曾經過，惟英、美二國之中央銀行，其與政府財政之關係比較的疎薄。過去一世紀間，規定政府與中央銀行之關係，務不濫用爲財政之工具，然此種歷史，亦因此次大戰，幾被拋棄，而中央銀行，遂完全置於政府政治的支配之下。

各交戰國之中央銀行，在法律方面，或事實上，已停止兌換鈔票，已如上述，然就其發行準備之形態，試觀德國銀行爲如何。^④

戰前帝國銀行發行額之三分之一，須準備正幣，其餘三分之二，則準備商業票據，然至開戰後，則更正此項規定，對帝國金庫證券及貸付金庫證券，遂作正幣計算，而於「商業票據」中，亦包含帝國證券與帝國金庫證券兩種。故其發鈔準備，結局以帝國銀行及貸付金庫所保有之有價證券充用之。換言之，即對帝國金庫債券、票據、及貸付金庫等，民間個人所供給之有價證券及商品，結局變爲帝國銀行之發鈔準備。帝國金庫之債券及票據，與德國公債同價值，且無超過其上者，而貸付金庫之擔保，不論其擔保時

之價值如何，皆因商業界之惡化，而減少價值者，固屬當然。

最後，試言德國特設之貸付金庫之活動，該金庫之貸出，將百馬克以上者，其期間定為三或六個月。利率稍高於銀行，約為六分半。貸付金庫最初之目的，既如上述，然隨戰爭之繼續，同時，各省市所需要者，亦益至增加。據經濟雜誌(Economist)所載，一九一七年末，此等機關所貸出之細目，略如次表，金額達五十七億馬克。

貸付金庫借出細目表

	一九一六年	一九一七年
州市及其他自治團體	二五・〇%	七四・九%
儲蓄銀行	二三・三	五・六
鈔票	四・九	二・一
官立戰時公司	一〇・五	三・四
商業輸送及保險	一二・〇	四・一
工業	三・〇	一・四
農業	〇・七	〇・五
其他	二〇・六	八・〇
總計	一〇〇・〇	一〇〇・〇

然貸付金庫，貸出時所交付之貸付金庫證券，並無法幣性質，而用於償還一切公的債務。

貸付金庫，事實上，使國民之應募公債，化爲容易，此已於上言之，然於第三次募債當時，德國之半官報的記事中，儘量披露其情形如次：

「凡欲應募公債者，無須現款。苟有供給之物資，則不問爲現款與否。如銀行存有諸君之貨幣，僅爲應募公債，而提出之可矣。如諸君持有有價證券時，欲籌備貨幣，亦無何煩雜。諸君無須出賣有價證券，祇於帝國貸付金庫或大銀行作擔保，借款便可。而諸君則可獲軍事公債圓本之利息，以償借款之利息，而尚有餘額，故並未減少諸君之錢袋。然諸君借款應募公債時，則非將該公債，提存於銀行不可，但並無若何之損失。貸付金庫之借款利息，爲年五分二釐二毫，至公債利息，爲年五分，故其中有二釐五分之差，但公債之發行價格，係九十九賒賬，故可充分相抵，諸君如業已應募第一或第二次軍事公債，且全額繳畢時，將此公債，帶至銀行，則可借出該金額之七成五分，故又可將該款，購買新公債。假如諸君持有舊公債四百馬克，持至銀行擔保，則可借出三百馬克，故又可將此筆款項，購買新公債。如此以三百馬克公債，再作擔保，則又可獲二百馬克以上之公債應募資金。」

根據上法，即以最初存放於貸付金庫之一萬馬克現款或商品，對九次軍事公債，可不必繳納一文現

款，而能應募三萬六千九百九十七馬克。波加特博士批評謂「爲倒立金字塔式信用」此種方法，除通貨膨脹外，別無何物，此不啻以鞋帶吊身者然。德國之所以實行此種方式者，根本原因，卽由封鎖經濟，不能獲得由國外輸入財政的援助，然其公債偏重主義之財政方法，亦不無批評之餘地。

第十二節 會計監督

因戰費達到鉅額，於其支出上，結果發生浪費與濫費者，乃爲常有之事。歐戰中，隨戰局之發展，英政府之支出中，其相當大部分，雖非無用，而一種所謂濫費攻擊之聲，備載於報紙雜誌之上。傍觀雜誌

(*Speculator*) 評政府之支出，爲無節制；國民雜誌 (*Nation*) 對「政府戰時財政之放蕩」喚人注意。而經濟雜誌 (*Economist*) 卽評謂「每週出現政府造成之浪費與拙策之樣本，挫折國民之努力心者，至深且巨。」最後，國費委員會主任撒謬耳 (Sir. H. L. Samuel) 氏，於一九一八年六月十九日下院討論時，指摘政府支出之不檢點，且言此種事態近於賄賂。此種言論，固有若干誇張，然事之所由來，不無根源。

加之，經費因戰爭而激增，遂使英政府會計之監督機能之大半，至於中止。鉅額之預算，數千萬磅之概算額，僅被國會作概括的決議，且未發表其細目與內容。臨時軍事費，因用途異常廣汎，致海陸軍經常

五。費，及戰時新產生之各部會，與其他各機關之經費，以及對文官勤務，國會之統制，僅占政府總經費百分之五。

於是，對於會計之統制，代替國會，對臨時費預算給與概括的信託之財政部，遂立於不能不專負擔任之地位。旋該部向陸軍部以外之各部，要求提交預算精細書，然事實上，卻不能向海陸軍及兵器部，與其他戰時新設之各部會等，要求提出精細書。因此，財部對此等機關之經費，統制效果，至為薄弱。

於是，於一九一五年七月，設置緊縮委員會，並給與該委員會之任務，即於不防害國家利益範圍內，須作調查與報告對軍部以外各部之經費中，因戰爭而產生者，得以緊縮。委員會以財政大臣麥肯拿氏為主任，並由財政次長蒙特格 (Montagu) 氏、兩院議員及其他十二名組織之。審議研究之結果，各委員提出數次報告書，陳述關於部會等之合併，及辦公時間之統一等意見，然於經費節約上，並未見舉若何具體之效果。

一九一五年十一月，政府設立兵器部經費委員會，為調查關於該部之經費節約機關。嗣後，復設立兵器會計委員會及兵器會計顧問委員會，但無足報告者，故該部之會計方法，仍於相當之疎忽中繼續之。一九一六年一月，設立陸軍部經費委員會，以便調查該部主管經費之節約，參謀總長羅伯特生 (R. H. B. Roberts) 氏，

W. R. Robertson)上將，爲其委員之一。

主張更應適合會計監督此種輿論之反映者，乃一九一七年七月三十一日，下院國費會計委員會之報告，而關於海陸軍部及戰時新設諸部等之臨時軍費，該委員會陳述意見，即須根據平時預算，提出更詳細概算。該年十一月一日，政府對此意見，予以答覆，說明上述之要求，不能實行，且有違反公益。然相約於可能範圍內，附加詳細說明書。

一九一七年七月，下院討論關聯上述之會計監督問題之結果，遂設立持有廣汎調查權之國費分科委員會。該委員會由十六名委員組織之，委員長爲曾任阿斯奎司內閣關員之撒謬耳氏，該委員會分設如下六分科會：

- 一 陸軍部。
- 二 海軍部及海運部。
- 三 兵器部及航空部。
- 四 糧食部、小麥砂糖兩委員會、商務部及封鎖部。
- 五 財政部。

六 勞動部、國民勞務部、及交通部。

委員會第一次報告，係關於陸軍、兵器、小麥委員會、及國民勞務等各部者，在一九一七年十月二十四日提出。委員會批評兵器部內之會計監督，且勸告選定該部政務次長一名為會計之責任者，同時又主張須更擴大財政部對於該部之會計監督，第二次報告，係一九一七年十二月十三日提出，較之第一次，更為重要。迄該時止，委員會及分科會，計開百二十三次會議，聽取百八十二名參考人之建議。

關於戰費預算書，委員會視為殆無價值者，對國會之概括的預算決議，指摘為不合公益，更為充實財政部之統制起見，且主張須增加該部職員三十八名。此時所發現之一事實，即關於郵金部及復興部等新設機關之職員，其任命一如戰前之新官制者，須經財政大臣之承認，然兵器、勞動、糧食、海運等部、航空局、及國民勞務部等新設之職員，則適與相反，不受該大臣之統制。陸軍部職員，由二百十八名，增至一千五百名，又關於海陸軍兩部之缺乏連絡等事實，亦喚人注意。

戰時，政府之支出，有如次之限制：(一)對大規模戰爭之需要，不能保持供給之均衡；(二)偏於戰爭之急迫需要，對充足手段，頗難固守經濟主義；(三)為獲勝利起見，有準備各種手段之必要，由結果上觀之，則有視為浪費者；(四)不能徹底統制價格時，則誘致獨占價格之形成者多；(五)戰時應急招募之官吏，不慣

嚴格之官吏服務規律；(六)因預算科目之通融性大，致一般易陷於膨脹之狀態。日本諺語有謂「頭目至尊」者，即爲諷刺政府使用資金之不明者，英國亦有「政府富有」^①之諺。

然如以上經濟雜誌所指摘者，無檢束之戰費之支出，有挫折國民努力心之精神的危險，同時陷財政上於不利，固不待言。日本陸軍，於日俄戰役等，關於經費之使用，曾作極大之注意，國內官衙及部隊等，固不待言，卽至出征軍隊，對經費之緊縮，不斷實現上下之協力。陸軍部內設置會計監督署，監督一切臨時軍費之決算，作爲行政監督之。戰時使用經費時，不論其爲巨細，若均加拘束，則發生阻害作戰之弊，然於所謂財力戰之近代戰爭，不能不努力最有效的使用戰費，以達戰爭最後之目的。

【註】

- ① Syatofsky, Kriegswirtschaft.
- ② 同上。
- ③ 三枝茂智著：軍備縮小問題。
- ④ 軍事潛勢力 (Potentiels de guerre)
- ⑤ Hirst and Allen, British war Budgets.
- ⑥ 三枝茂智著：前書

- ⑥ Reichs Archiv, Kriegsrüstung und Kriegswirtschaft.
- ⑦ Darlehnskasse.
- ⑧ Darlehnskassenscheine.
- ⑨ Reichskriegskasse.
- ⑩ wehrbeitrag.
- ⑪ Reichskassenschein.
- ⑫ 以下關於金融狀態者，多根據 Bogart, War Costs and their Financing.
- ⑬ Moratorium.
- ⑭ Currency and Bank-Note Act.
- ⑮ 關於昭和二年之恐慌，根據山室宗文著：我國之財政及金融。
- ⑯ Cassel, Deutschlands wirtschaftliche widerstandskraft.
- ⑰ 憲法第七條：爲保護公共安全起見，有緊急之需要時，政府鑑於內外之情形，若不能召集帝國議會時，得以敕令，作財政上必要之處分。
- ⑱ 大藏省臨時調查局金融部編：歐洲大戰之戰費及財源要覽（以下此項多根據此書）
- ⑳ Ways and Means Advances.

- ② Treasury bills.
- ③ Bons ordinaires du trésor.
- ④ Bons de la défense nationale.
- ⑤ Bogart, 前書。
- ⑥ 同上。
- ⑦ 大藏省 前書。
- ⑧ 同上。
- ⑨ E. R. A. Seligman, Our Fiscal Policy, in the Financial Mobilization for War.
- ⑩ Bogart 前書。
- ⑪ Vote of Credit.
- ⑫ 東瀛一等生計調查。
- ⑬ Bogart 前書。
- ⑭ 同上。
- ⑮ 宮本主計少佐著：『戰費與戰後復興費之財源之租稅與國債之比較研究』（主計會報告昭和七年九月號）。
- ⑯ Pignon 前書。

- ① 大藏省 前書。
- ② 猪間驥一著：日本經濟圖表。
- ③ Pigou 前書。
- ④ 同上。
- ⑤ 大藏省 前書，及 Bogart, *Direct and Indirect Costs of the World War*.
- ⑥ 大內兵衛著：財政學大綱中卷所載：戰前英國之直接稅與間接稅之比例爲 47.8:52.2，大概可視爲各一半。
- ⑦ Bogart, *Direct and Indirect Costs of the World War*.
- ⑧ Bogart, *War Costs and Their Financing*.
- ⑨ 大內兵衛著 前書。
- ⑩ 關於日俄戰役時之稅制，參閱阿部賢一著：日本租稅論第二章。
- ⑪ War excess profit duty; Kriegsgewinnsteuer, L'impôt sur les bénéfices de guerre.
- ⑫ Capital levy.
- ⑬ Notopfer.
- ⑭ Rudolf Goldscheid, 國家、公共的家計或社會（阿部賢一著經濟學全集第二十卷財政學史中紹介。）
- ⑮ Henry O. Adams, *Public Debts*.

- ⑤ Bogart, War Cost and their Financing.
- ⑥ 大藏省：前書。
- ⑦ 大內兵衛著：日本公債論。
- 同上。
- ⑧ Emil Lederer 歐洲問題之由來與其歸趨。(大正十三年三月改造雜誌所載)。
- ⑨ 高橋龜吉著：金融之基礎知識。
- ⑩ 集成大藏省金融事項參考書統計所得者。
- ⑪ Bogart, 前書。
- ⑫ Treasury certificates.
- ⑬ 關於戰債問題，參閱有澤與阿部合著之世界經濟與國際政治之危機。
- ⑭ Economist, Nov. 20, 1919.
- ⑮ Bogart, War Costs and their Financing.
- ⑯ Capital Issue Committee.
- ⑰ War Finance Corporation.
- Dix, Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft.

- ② Mobilization of securities.
- ③ Notgeld.
- ④ Bogart, 托物
- ⑤ 匯平
- ⑥ Fairlie, British War Administration.
- ⑦ Retrenchment Committee.
- ⑧ "Government is rich."

第十一章 戰時統制經濟與政治經濟機構

第一節 統制經濟下之經濟機構

以上各章所述之戰時統制經濟，並非一旦開戰，隨即實行者，乃視戰局之發展如何，將動員平時之經濟組織，以應戰爭之要求，將來如有戰爭，因如下述之平時經濟，更組織化，且鑑於歐戰之經驗，由平時作若干之準備，是以從平時經濟轉為戰時經濟，秩序更須井然，且須迅速行之。

茲將歐戰當時，為英國陸軍部原料署長兼糧食部書記官，而任執行戰時經濟政策之衝之魯意（M. Lloyd）氏，由其所懷抱之軍事的見地，而考案之戰時經濟機構之計畫，述之如左。此種計畫，係歐戰第三年之一九一七年春，在財政緊縮，及船舶節用最緊要時所作成者。英國隨戰局之發展，事實上已大部分實踐此種計畫，惟未完全實行。英國所實行者，此種計畫，因不以軍事上之要求為本位，而以大規模的適用於一般事項，故於政治上及心理上，殆為不可能者。

由陸軍部之立場所觀察之戰時經濟機構。①

- 一 達到兵役年齡之男子，悉徵集之。
 - 二 須完備軍隊之糧食、被服、及裝具。
 - 三 本國之從事產業者（產業軍），亦須給與被服、糧食、及居住等。
 - 四 本國不能生產之重要糧食、原料、及完成品，須由外國購入。
 - 五 本國軍事上及產業上不需要之勞力與資源，須輸往外國，作為購買上述資源之清償財源。
- 為達到以上之目的起見，有確實實施左記各項手段之必要：

（甲）人力之經濟：

A 以不堪兵役之男子，或超過兵役年限之男子及一般婦女，代替現役軍務以外而堪於兵役之男子。

B 禁止或限制從事絕無必要或必要程度甚少之業務，如從事生產國內消費之奢侈品業。

C 戰時，須將從事不需要生產之工人，自動的如環境所許時，即須強制的移轉至實行戰爭緊要之產業。

(乙) 金融之調節：

- A 對增加或借貸無必要的或少額的資本，宜加禁止或限制。
- B 禁止資金之輸出，及證券之輸入。
- C 爲金融之目的起見，僅對緊要之輸入品，管理外國匯兌。
- D 爲緩和急激膨脹之通貨，鎮靜產業界之不安，豫防勞動糾紛，及爲防止奢侈品與不需要品之消費等起見，須謀物價、利潤、及工資之安定與均衡。
- E 對一切超過利得及不勞所得，須依據專賣法或租稅法，或隨任意之所需，抑或強制的使之購買公債，而投資於緊要方面。

(丙) 輸送之節約：

- A 統制海上輸送。
- B 輸入須限於軍需品及國民必需品。
- C 須限制旅客及貨物之鐵道輸送，對緊急之需要，須附與優先權。
- D 限制貨車之需要於最少限度，爲杜絕無益之反對運行起見，須根據糧食原料，及其他必需品

之地區制度，而作組織的分給。

E 必需品之輸送，以免費記入政府項內，關於工商業之輸送，須統制其運費，以資一律。

(丁)生產之統制：

A 必需原料之統一的管理與分給，由各部或同業公會處理之。

B 主要產業之管理，委之於政府當局，所有者、經營者，及工人代表等所組織之評議會。

C 各種產業之生產，須按照左列之緩急順序計畫之。

(1) 以統制價格，生產英國及聯合國之陸海軍需要品。

(2) 以統制價格，生產最少限度之一般國民必需品。

(3) 生產包含奢侈品之輸出商品。

D 輸送原料，須顧慮勞動等之關係，對各工場，亦須最經濟的分賦工人，以統一的管理諸工業。因而對位置至便能率甚大之工場，須使其發揮最大能率，至能率上處於不便之工場，則閉鎖之。

E 各工場之犧牲，均須一律，為發揮全工場能率，且能適應生產起見，須統制各工場之生產費及利益額。

F 廣汎利用營業上之祕密及技術上之知識，俾經營者及工人，得通曉最新之生產方法。

G 爲助長各生產業者間之競爭心及協同心起見，須比較檢定生產物之品質及生產費，並公表其結果，以資指導。

(戊)消費之節約：

A 陸軍方面，須緊縮給與定量，使用代用品，又須蒐集或補修損毀之被服及裝具等，以期極力絕滅浪費。

B 對糧食、被服及家庭用品等一般國民必需品，須以公定價格，實行有組織的分給，如有必要，則對此等物品，亦須實施限制定量之制度。

C 須制定奢侈禁制法，禁止奢侈品之買賣。

D 對國民燈火、煤炭、煤油等燃料之消費，須加限制。

E 須節約麵包，且須企圖利用於代用食品之生產。

F 須絕禁動物飼料之浪費，且限制得轉用於人類食用之物資浪費。

若檢點上述之戰時經濟機構時，則知於許多方面，顯然表現團體主義化。故衛爾斯(H. G. Wells)

氏因此作以下言論者，亦不足怪。

「戰時，一切交戰國，其集合的經營之異常實驗，已獲成功。如平時商業之普通方法，及市場營利本位之權謀術等，與戰爭之疾風迅雷的要求，互不兩立者，至爲顯明。不僅爲輸送、燃料、糧食、住宅等，甚至爲供給兵器彈藥起見，其所需原料之供給，均置於政府統制之下。農民方面，不能領有閑地。家畜類則飼養於鹿園，至於草地，則不問所有者之承認與否，均予開墾。建築華麗房屋，及擴充投機公司，均受限制。事實上一種戰時社會主義的國家，悉建設於歐洲全交戰國矣。此雖多爲笨拙而浪費者，然較之私的企業不知飽足之追逐利潤、占買、謊價、及支離滅裂之生產，均可收良好之效果。在戰爭初期一年間，舉凡一切交戰國，其同胞愛以及共同利益之感情，均大爲普及。一般國民，到處集中於愛國之觀念，相信共同之幸福，以犧牲其生命與健康。因此，均望減少社會上不正義之事。且誓願均應實現更普遍的獻身於共同福利。」^①

德國之戰時經濟，以種種事實爲論據，而證明其對經濟的弱者之保護，不限定其任務，而移於社會主義的原則。此尤於國民日常必需品充足之諸制度中，可見之，例如停止自由交易，採取最高價格制度，實施糧食定量制度，徵發或扣留糧食及原料，公共團體活動之增大，以及設立強制公司等皆是。約言之，即

對財貨之生產、交易之獨立與自由等，加以壓迫，又對各人殆無意識的或意識的所犯之無數法規，各人之購買、支付及消費額，皆有各種立法與行政上之壓迫，以及菜單與被服之軍用化等。尤其於糧食方面之諸政策，較之其他各種戰時法規，更干涉其生產、交易及消費之自由。至工業方面之諸立法，較之限制個人之創意者少。^④

由上觀之，歐戰中各交戰國之戰時經濟，帶有社會主義的外貌，然其反面，對軍需工業及其他軍國重要產業，為增加生產起見，其合理化與獨占之形態，賴國家統制力量，得以發展。尤其許多生產及交通等企業，均置於國家直接管理之下，然其經營，並非所謂社會化者，乃係國家資本主義的經營。

根據上述，吾人視察歐戰時各交戰國之經濟生活，於消費方面，可看出社會主義之形態，在生產方面，即有生產本位之國家資本主義，或獨占資本主義之發展。

「此種戰時社會主義的狀態之實現，既非依照一定計畫而豫定者，又非隨意導入之結果。乃戰時為一時，追隨特定之實際的個別目的，而極力干涉國民經濟生活，且適用殆從未經驗之廣義社會原則，然非導入經濟的社會主義者。又舉凡一切法規，其意義即對經濟的個人的利益，均置於社會全體幸福之下，此外，並不含有他項意義。生產之歸國有，並不成為問題。苟能實行財貨生產，則由於私的經濟的營

利心之發動，關於此等法規，僅限戰時之方策，故能否達到或廢止等，亦須加考慮。」^④ 要之，歐洲大戰中之戰時統制經濟，不外專以國家戰鬪力之充實爲目標之「戰時必要」^⑤ 而行者，並非以社會主義或資本主義之創造發展爲目標者。

然歐洲大戰，對戰後各交戰國之社會的經濟的機構，亦有偉大之變化，是爲顯然之事實。於實施戰時經濟政策時，視其方法如何，對戰後之社會，其所給與之變化程度，有不同者，是不能否認者。故研究戰時經濟者，不能不明瞭戰爭，尤不能不明瞭戰爭經濟，對一國國民經濟之發展所持之歷史的地位，然關於此種敘述，此處姑略之。

第二節 平時經濟組織與戰時經濟

爲適應戰爭之需要，而將平時經濟組織，改編爲戰時經濟起見，吾人不能不注意先利用現存之組織。歐戰中爲軍需工業之生產擴大，及其統制起見，曾利用加爾特爾、托拉斯等企業結合體者即此。戰前之美國，縱然採取排斥托拉斯政策，然在戰時，則不得不利用之。當統制軍需品之分給時，亦力圖平時組織之利用。是以平時組織改爲戰時組織之大事業，逐漸實行者，即在注重諸事迅速之戰時，卻有良好之

結果。

「戰時英國，政府之決定的統制之實施，於其實施以前或以後，雖屢受種種困難，然嗣後，則次第發揮其統制效果。不論政府當局、實業家，以及一般輿論，並不時常要求必要以上之國家統制，而隨統制正常狀態之變更，直延至被迫於必要之最後時機。如此遷延，如定量制度，對其實施，使其能完成充分之準備，俾得容易成功。」^①

然戰時最忌者，厥為對於緊急事務，遲疑不決。因此，乃發生可怖之危險，及浪費等，此為許多先例所示者。戰時英國，對一切戰時政策，均徐為實施，令人覺為遲緩，然至宣戰之次日，乃斷行政府管理全國鐵道。此種靈敏之處置，多基於平時法制及其他準備之結果。

歐戰當時，英國可稱為實施統制經濟之方針者，首在尊重民意，且使之與國家之需要調和。政府所望者，例皆首先待國民自動的精神之發揮，然後即採用強制方法。此種實例，已於以上敘述鐵道篇中詳言之。此乃根據英人之國民性，而於戰時政策之實施上，所應做者。

戰時經濟，首先既須着眼於平時經濟之組織，以適應戰爭，則吾人又有闡明現代國家經濟的性質之必要。現代國家，為經濟之統治者，其任務殊大。此基於歐洲大戰，使各交戰國，對其資本與勞動，不得不

加干涉，而促進生產集中之過程者正大。如今國家，乃直接經營大規模企業，而對民間企業，則僅憑所謂產業合理化。重要商品，其價格多由政府決定，尤其主要糧食價格，與其謂變為經濟的價格，毋寧謂變為政治的價格。有些國家，甚至房租，亦由國家決定。國家調停勞動糾紛，對勞動時間與工資，予以指導，於某範圍內，保險工人之健康與失業。國家益有干涉銀行業及信用業之傾向。其他，國家之干涉國民經濟生活者，不勝枚舉。故多數國家，於統制經濟下，漸進至所謂社會國家及經濟國家矣。同時，最近因經濟上之不景氣，在與軍國國家相近之形態下，不無實行經濟統制之國家。苟如此，假定發生未來戰爭，欲使平時經濟，適應戰爭起見，則須比歐洲大戰，具有更進步與容易之條件。

最後，平時產業，顧慮國防上之要求，以俾發展者，此於戰爭經濟上，殊為便利，固不待言。皮格教授，曾列舉對平時經濟的構造及其政策所要求之事項，作為戰爭之準備，其要旨如次。

固然，戰爭之威脅，有準備海陸軍及兵器工場之必要。因此，每年由正常生產的產業，消耗許多具有體力、智力、組織力及發明力之平均水準以上之男子與許多精巧之機械。除此外，由軍事上之見地，國家對本國海運、與其他交通、基礎工業、及農業等，亦予以某程度之保護與干涉，故對正常經濟，亦課若干負擔。平時之海運，由準備戰爭之見地，受國家相當之保護與干涉。排除外國商船沿海通商之英國航海

條例，其兩種目的：（一）在平時訓練海員，俾能戰時應用；（二）視其必要，確保英國商船，得轉用於軍艦，作豐富之供給。第一目的，在現在卻反其需要，直至限制外人使用英船，及不承認外人領水時，始達目的。現代軍艦之構造，因與商船分離，故減少商船作臨時軍艦之重要性，但多數國家，以得轉用為戰時補助巡洋艦之建造為條件，對優秀船，則給與補助金。歐戰時，商船從其本來之職能，被證明為國防上之一大緊要要素，是以僅以經濟的利潤動機，以為私的企業，而不能準備大規模之商業隊時，政府對造船工業，亦得予以優厚之保護。

對於陸運，亦復相似。例如英國海峽之地道，無論何人，在經濟的方面，均望開鑿，然由於戰略的見地，故長久不能興工。歐洲大陸，尤為德國，對鐵道網之構成，常注意軍事的考慮，重要路綫工程，乃按照能否迅速大量集中軍隊於國境而決定。法國根據凡爾賽條約，曾要求破壞萊茵地方一部鐵道網。又戰前法國，對俄國予以金融上之援助者，蓋因切望德、俄國境地方之鐵道網作戰略的設施也。

空中輸送，亦依戰爭之要求，而左右其正常之發展。航空法，關於探悉要塞地帶之可能性，不忘其考慮。政府於設計商業飛機時，苟實施統制，則對此等飛機，有由商業運輸，考慮轉用作炸彈運輸之傾向，亦勢所難免者。又政府對航空路之準備，及格納庫之位置等，苟有發言權時，則對假想敵國之迅速集中，及

對敵軍之攻擊等，不能漠視其修理及計劃製造工場安全之設施。

即對農業方面，戰時的顧慮，亦大受影響。戰時，保證軍隊及國民糧食之供給，至爲緊要者，此乃歐戰時所給與吾人之痛切教訓。德國致敗之因，最重要者，在糧食之不足，是爲周知之事實。英國之平時糧食，大部分亦多仰給於輸入。如小麥約五分之四，即依輸入而供給者。此種方式，約過去半世紀以上，於經濟正常之活動下，發展而來者，是以英國與其自種小麥，毋寧藉勞力與機械，生產煤炭與綿製品，而與外國產之小麥交換，較爲有利。固然，農業衰敗，能減少鄉村之人口，而惹起社會之重大問題，然將工業人口移居鄉村，並非不可能者。然而戰時若仰給於糧食之輸入，則有杜絕戰時糧道之虞，故頗危險。因之，乃有於國內儲蓄糧食之預備品者，然因保存管理等其他經濟上之損失甚大，不易實行。於是乃另有政策，即標榜戰時糧食之自給自足，將國家之生產力，人爲的指向農業之政策是也。此種政策，縱令實行有效，而索價甚高，是無可疑者。

對於爲製造兵器所必需之基礎工業，國家抱至切之關心者，此無足怪也。如鋼鐵業、機械工業、某種化學工業、鐵礦業、及炭礦業等基礎工業，縱令本身不能從事製造戰爭直接目的有用之物資，然於戰時，其製造亦得迅速適應之。例如，爲建造商船而設立之造船所，可轉用製造軍艦，染料工場可轉用製造火藥

及瓦斯等。若一國之機械工業，仰給外國，則輸入一旦杜絕，於維持武器彈藥等生產，當受異常之障礙，如歐戰中之俄國，即爲適例。同樣，苟一國缺乏將軍艦或火藥類之製造，可以容易轉用之工場時，若遇戰時輸入杜絕，則於戰爭能力，發生極大缺點。於是此種工業之若干部門，苟在欠缺自然的惠予，而放任於正常經濟，難望其暢行發展之國家，則政府由國防上之見地，乃藉各種人爲的方法，以鼓勵其發展。

由軍事的見地，除上述基礎工業外，尚有緊要之工業，且係確有意義之關鍵工業。關鍵工業，其本身之規模小，且比較的價值小，然而振興規模大且重要之工業，則爲最緊要之工業。茲舉其適例，如製造汽車所不可少之磁石發電機（Magneto）、完成纖維工業所必需之染料工業、及完成許多科學的器具所必需之光學玻璃之製造等是也。此關鍵工業中，與軍需工業有直接關係者，在國防上最爲重要。此種關鍵工業之最大特色，即在其製品之重要性，較之貨幣價值，相差甚遠。若一國之關鍵工業品，仰給外國，則因戰爭而同時陷於苦境者，此不喻而知。因此，對此種工業，有比平時更加重保護之必要。

如上所述，軍事的要求，對正常國民經濟之發展，予以若干彎曲，實爲不得已者。在有戰爭危險之世界，一國對其戰爭糧食及其他緊要品之不足，而爲保護其本國起見，則在平時犧牲若干國民財富，乃屬自然之理。至到如何程度止，始可實施此等政策，則恰如普通人將某危險附諸保險時，視其應繳納之保險

金如何，及提出之保險效果如何，與其欲防護之危險所生之公算，及豫測危險之程度如何等而決定者同樣，須視該國特殊環境，加以精確研究之後，始能決定。

第二節 戰時統制經濟與政治機構

第一 統制經濟執行機構

(甲) 歐戰中之經驗

欲執行戰時統制經濟，則須「予以國家最高權力，且設置與最高軍事統帥有連繫且有廣泛權限之經濟動員機關。」^① 歐戰中，德國將國家總動員事務，殆完全集中軍部而受其支配，與指導戰爭，有嚴密之連繫。

英國爲統制戰時經濟起見，乃擴大既存之各部會等機關，同時又逐次增設兵器、海運、糧食、封鎖、國民勞務、及復興等部，此外，更新設炭坑管理官，及其他機關等。且兵器部掌管兵器工業，乃機械工業，陸軍部掌管紡織工業與皮革工業，農務部及糧食部各掌管農業及糧食，而商務部擔任關於供給民間必需品之

一切統制，及其他各部掌管外之非必需的生產之限制等事務，各分擔負責行統制之責。諸如此類，有實行更廣汎且全般的統一之必要，至爲了然。一九一七年，隨統制事務急激之擴張，益感有統一之必要，但因軍事內閣，除決定最高政策外，尙未有統一指揮各部活動之合理的設施。嗣後，關於此項缺點，雖加若干改良，然迄戰爭終止，尙未實現將一切統制事務，綜合爲一機關之經濟參謀本部設置案。僅設內閣戰時優先委員會^①。對各部所要求之勞力及原料等，負以順序優先決定之責。一九一七年以後，因海運遭遇危機，故海運部及聯合國海上輸送協議會，變爲對於由海外輸進之原料及糧食供給之事實上裁決機關，然此種裁決，不免有偏於運用船舶之嫌。

如上所述，英國於統制戰時經濟時，除擴張既存機關外，復增設部局等機關，網羅民間人材，同時又設多數顧問委員會^②，由政府、資方、及工人等，選出代表，參與調查及審議，有時則命其擔任執行。又如實行機關之糧食統制委員會，亦由批發商人、零賣商人、製造業者、工人、消費合作社及婦女等，選代表參與計畫及實行。

英國之統制機關，構成上起用民間實業家者，頗值吾人之注意。「苟無此等民間實業家之起用，則諸設施之實行，恐欠圓滿，且必停滯甚久。」他方面不能湮沒事務官吏，與民間起用者協同，巧妙進行行政

之功績。民間起用者，爲事務官吏所創設者，富於勇氣，且無論對如何新問題，均有迅速領會要點之能力，又事務官吏，發覺民間起用者，苟限於政府部內，無論如何，加以訓練，終難獲得相當有經驗與才能之人物。於是兩者，互相尊重，藉各人之特長，各實現協同之努力。」^⑥

大部分之產業經營者，大戰中，爲國民謀利益起見，曾爲政府之援助者，此在戰爭中曾爲糧食部政務次長及糧食大臣而活動之工黨幹部克來涅斯(J. R. Clynes)氏，亦所確認者。一九二三年七月十六日，氏於國會，對討論社會主義時，曾陳述上意，同時，反問若英國實現社會主義，即「於此大戰中，爲國民利益計，而援助政府之產業經營者，苟要求將彼等之利益，爲國家之利益而犧牲時，是否謂平時不在此限而欲逃避乎？」若由此觀之，則可充分想到戰時多數有能之實業家，爲國家擔任難局之情況。

戰時，美國實業家，或爲企業經營者，或爲政府官吏，或爲顧問，因戰爭而努力活動。即：「美國之實業幹部，由實施戰爭之見地，作爲一資產而發揮顯著之特徵。美國實業界幹部，固有各種形態，然多保有共通之不屈不撓精神，創造力及尊重責任之犧牲的精神，與對障礙不以爲意之決斷力等諸美點。其中最優秀之特徵，即爲活動精神。」^⑦此種精神，爲戰爭目的起見，而欲動員國家的經濟的資源時，一方面最爲適當，而一方面亦不適當。蓋因作爲一組織而欲協同發揮各人之活動精神時，係能率的，不然，即向各人

單獨活動，而產生完全相反之結果。幸而美國實業幹部，不期而皆將彼等之美點，集中戰爭目的，頗收協同工作 (Team-Work) 之良果。』^②

戰時美國胡佛、道斯、巴刺克諸氏及其他民間實業界少壯有爲之人士等，奮勇負執行產業動員及其他重要經濟政策之責任，不問報酬如何，而爲國家效勞者，此爲周知之事實。同時，成爲此種政府官員，而除貢獻戰爭之人士外，即在實業界方面，順從政府之政策，運用產業機構之幹部，其功績亦不能湮沒。一九二五年至二七年，爲美國繁榮之最發達時期，是時著者恰在該國，曾思索其所以應致繁榮之原因者，卽爲美國實業家之商業的創造力之偉大，及其積極的活動精神，均可爲其原因，此今猶記憶者。此等精神，由指導戰爭上言之，爲不可缺之要素。又一九二六年，哈佛大學經營學院舉行入學式時，校長向學生，力訓該學院養成實業家之基礎，卽應努力具備：(一)統御力；(二)推測力；(三)判斷力等三要素，聽聞之餘，令人對美國實業界之戰士，其所受精神教育，與軍人毫無差異，有不得不令人驚嘆者。彼等於戰時，發揮其特徵，貢獻國家動員者甚大，是不難推測者。

歐洲各交戰國，如英國當新設兵器部時，任魯易·喬治氏爲大臣，且多數有能之實業界戰士，亦參與經濟統制，此已於上述之。德國之刺忒諾 (Walther Rathenau)、法國之托馬 (A. Thomas) 亦復相

似。當魯易·喬治氏着手組織兵器部時，先即物色最優良之專門家。此種有經營才能之人，與卓越之技術家，同為戰時經濟上之最重要份子。『卡內基 (Andrew Carnegie) 氏云：彼之諸公司，其所以能於斯界佔優秀地位者，並非因原料之統制，及工場之完備，與熔爐之優良所致，實因受指揮此等活動之幹部組織集團力之助。建設此項有能率之組織，實佔氏生涯中之最良部分。』^① 吾人於無論何時，實不能忽視人的要素之重要。

(乙) 法國國家總動員機關暫行法

法國國家總動員法案，大體為豫定戰時總動員機關之組織，茲略述其要於次。

國家總動員機關，大別之為中央機關與地方機關，又再區分為準備機關與實施機關，然準備機關，繼續而變為實施機關者多。

國家總動員上，地方管區，關於行政及經濟者，以縣為管區，關於海陸軍者，則例分陸軍管區，與海軍管區。

一 中央機關

(甲) 政府

政府負國防之責，平時則研究運用海陸軍動員，與國家人的及物的總資源，戰時乃講求爲充足，及國民要求，而從事準備，並負指導戰爭之責。

(乙)各部

A 各部依大總統令而定之組織權限，除實施戰時國家動員事務外，又管理或統制政府決定之屬公私機關之運用。因此各部，須就其戰時組織，及動員準備，由平時令一機關專管之，關於戰時之計畫及日程，與動員等，製作該部所管轄或可統制之公私機關各種計畫及日程表。

B 創設完成戰時任務所必要之各種新機關，須於指定之某部，爲平時實行準備計，組織一或若干動員基礎，俾使新機關之設置，化爲容易。

C 在平時之數部，如遇戰時，則可併屬於單一大臣之權限。

D 戰時對外國經濟上或精神上之行動，於政府之方針下，外交部專管之。

E 關於封鎖設定之決定，並實施及指導等各部方針之統一，外交大臣負責之。

(丙)高等國防會議

高等國防會議，乃爲準備戰時構成國家組織之諸方策者，故設一辦事機關，該機關屬內閣總理

之直接管轄。

高等國防會議除上項外，管理以下事務：

- A 裁決當時分配縣長之軍部代表與縣長間事務上之糾紛。
- B 審查各部大臣提出之關於國家動員準備狀態之年度報告，及製作各年度一般報告書。
- C 審議關於整備交通機關、飛機場、及動力資源等國境與後方裝備上之一般計畫。
- D 條陳關於各種資源合意取得之統制，及規定契約中一般條件之行政規則意見。

(丁)中央評價委員會

爲屬於內閣之常設機關，其組織以有關係各部代表，與工、商、農等經濟團體代表中，由內閣總理所任命者，各以同數組織之。與各縣之評價委員會併立，保證補償支付方法之調和與統一，並對補償規定適用問題，呈報意見。

(戊)諮問委員會

擔任國家動員事務之部，爲準備及實施其所擔任之方策起見，根據平時部令，設置諮問委員會，該會議由政府、地方代表及縣長等列席舉行之。

上述委員會，包含有關係之商、工、農等被雇者，及僱主團體，並資源利用部之代表等。

諮問委員會之主要任務如次：

A 呈覆以大總統令所定關於特定資源生產之規定、利用、流通、保存、停止售賣、或限制、課稅、及消費日量之決定等方策之諮問。

B 呈覆關於供給量不足之資源分配決定之諮問。

(己)國民經濟審議會

國家動員上，國民經濟審議會之主要任務如次：

A 審議關於交通機關、飛機場、及整備動力資源等之國境及後方裝備上之一般計畫。

B 條陳關於各種資源合意取得之統制，及關於規定規則契約等一般條件之行政規則意見。

(庚)戰爭委員會

政府依照大總統令，於共和國大總統最高權限下，得設置戰爭委員會。

二 地方機關

因國家動員之準備及實施上，設置地方管區，令於該地方管區內，製作戰時組織計畫，及戰時組織

日程，根據各部中央行政上之原則，且使各部計畫及日程，適應於一般規定。如下所述，各地方管區內，規定其長官爲該區之責任者。

(甲) 縣

於國家動員上之管區中，縣之權限，在該地方所管轄之縣長管理中而實現者，縣長對平時準備，負其全責。

(乙) 陸軍及海軍

陸軍管區及海軍管區司令官之將官，專管軍事動員。

(丙) 特設管區

得以大總統令，設定與前二項之縣區域及陸海軍各區域不同之地方管區。

(丁) 各縣委員會

爲協辦各縣國家動員事務起見，各縣常設委員會。

各縣委員會之構成、權限與管轄區域等，由所管大臣定之，委員由地方官廳委任之，其主要事務

如次：

A 監視及統制戰時徵用之工作力。

B 呈報官廳決定被徵用者之薪金或工資之意見。

C 裁決由利害關係者之請求關於一切充用之問題。

縣區內一般委員，由縣長任命之，軍部委員，由該縣陸軍管區或海軍管區司令官任命之。

(戊) 諮問會議

於各地方管區，設置諮問會議，由各省地方代表、與管區或縣之被雇傭者、及雇主等經濟團體之代表而組織之，該委員會，對該管區內國家動員之實施，協助管理長官。議員之任命，與縣委員同，但議員由平時任命。

(己) 特別委員會

爲評價徵發工商業事務所之補償額起見，按事業種別，而由行政官吏及事業性質所調製之鑑定人名簿中，選任同數組織之，其構成權限、所在地、及管轄等，由所管大臣定之。

若觀察上述法國國家總動員機關之組織，其特徵可概述之如下：

(A) 設定中央機關與地方機關之區別。

(B) 平時數部，一遇戰時，得隸屬單一大臣之權限。

(C) 設置高等國防會議之戰時方策準備機關。

(D) 設置各種顧問機關，網羅職業代表、僱主及被僱者等之代表。

(E) 利用平時行政組織。

(F) 有無設置所謂戰時經濟參謀本部之企圖，雖不甚明，然使高等國防會議、國民經濟審議委員會、及戰時委員會等互相連絡，發揮經濟參謀本部之機能。此種經濟審議會，似係第二章所述之平時國立經濟委員會所轉化者。

第二 統制經濟與平時行政組織

如上所述，法國國家總動員法案，對戰時國家動員，亦規定利用平時行政組織，然利用此等機關時，乃藉充分之地方分權主義，要求自由活動，同時將其要綱，置於嚴格中央集權之下。法國將平時各部之事務，預定置於單一大臣指揮之下者，殊為賢明。

蠟山教授云：日本之行政組織，苟以實施計畫經濟為對象，則其缺點有二：① 即日本今日之行政組

織，爲並立的集權，而缺乏橫貫的統合，故不能發揮統制機關之職能。二民間經濟，或公企業乃爲統制經濟之客體與基礎，而各部諮問機關或技術的專門機關，又爲與此民間經濟或公經濟，在連絡上乃不可缺乏之機關。然此等機關，尙不脫自由放任主義（laissez-faire）時代之掠奪遺制，故急欲將此等機關轉爲執行的行政機關，頗多困難。

第二 統制經濟與政治機構

吾人欲完全統制戰時經濟起見，則不能不成立足以貫徹作戰上鞏固政策之政治狀態。歐戰當時，英、法、德、意諸國，均停止政爭以舉國一致之精神，從事戰爭。英國所謂『政黨休戰』，法國所謂『神聖聯盟』，德國所謂『城堡和平』，且於總選舉時，竟互約不侵害戰前政黨之地盤。

以多年二大政黨政治之傳統，多數黨內閣常握政權之英國，至一九一五年五月十九日，竟然成立舉國一致之聯立內閣矣。當時阿斯奎首相，致函自由黨首領賀依波氏云：『此種改革，爲一八三三年以來支配我國政治機構，且在常態上確信係我國國家的要求最適切之多數黨內閣制之一時的放棄……足以說明此種新過程唯一之理由，歸依於因須明瞭國家的緊急之狀態。』此爲洞察當時之情形者。

且爲舉國一致起見，工黨以出任大臣與其他政務官。至關於勞動階級與舉國一致，前已述之，茲不贅言。

戰時英國增設多數部會機關，大臣數目達三十名以上。因此，每開內閣會議時，不僅需要長久之時間，且偏於各種派別的問題，易誤大綱，對需要靈敏與祕密之戰時政策，實爲全不適當者。嗣後乃設立軍事內閣^①制，遂改爲四五名巨頭，決定重要政策。聯合軍晚年之所以頗能挽回頹勢而獲勝利者，得力於福煦 (Ferdinand Foch) 元帥爲聯合軍總司令，集中全軍之指揮者甚大。欲決定一國之戰時政策，苟不藉少數者之獨裁，則終不能順應戰局，而斷行適乎時機之處置。

美國大總統爲全般指導戰爭起見，乃由國會授以大權，復因一般情勢，依照「國會之事實的讓步」，其所得行使之權力，亦非淺鮮，^②簡言之，卽如下列。

一 大總統不僅爲國會立法之法律執行的行政者，且係立法政策之總匯，並是政黨之獨裁者，全國輿論之鼓吹者、指導者。

二 大總統實施糧食生產及分給之統制。

三 大總統訂定供給聯合國及中立國之糧食。

四 大總統實行管理燃料。

五 大總統決定價格。

六 大總統取締國民之奢侈。

七 大總統有統制全國鐵道之絕對權。

八 大總統統制全美海運，且實行大規模商船之建造。

九 大總統計畫及實施聯邦課稅及支出。

十 大總統對聯邦作戰行動，通融財政。

十一 大總統限制民間投資。

十二 大總統對全部必需品及生產品價格，立即實施統制權限之立法。

十三 大總統考慮決定戰後國際的構造之倫理的原則，及政治的方策。

『此種大總統之獨裁行爲，結果即與國會發生軋轢，然於戰時，立法院與行政院之糾紛，並非於歐戰始發生者，如南北戰爭、美西戰爭等，常發生之。際此戰時，國會因政黨派之關係等，因議論消耗時間，及專門的知識之缺乏等，而干涉行政的方面者，證明於戰爭指導上，不能獲得良好之結果。』^④

最後須言者，即關於戰時國家之權威。權威之基礎，應立於正當之議論上。若欲保持此權威，不能

單以警察的權力。政府於指導戰爭上，有把握之事，不能不使一般國民，認識有技術的實力，及足以維持國民戰爭意識之政治的經濟的環境。歐戰中，德國藉巧妙之宣傳，努力維持國民精神，然因宣傳過度，以虛報而一時的安慰國民，後遂陷於不可收拾之破局。

戰時，固有許多事情，須使國民明瞭者，亦有不使明瞭者，然至某程度止，有時不得不坦率告示情勢之推移，以資鼓舞真實的國家之精神。

【註】

- ① Lloyd, Experiments in State Control.
- ② H. G. Wells, An Outline of History of the Human Being.
- ③ A. Hesse, *Proletarwirtschaft und Zwangswirtschaft im Kriege.*
- ④ 同上。
- ⑤ *Kriegsnotwendigkeit.*
- ⑥ Lloyd 前註。
- ⑦ Prison, Political Economy of War.
- ⑧ Svyatofolsky, *Kriegswirtschaft.*

- ① War Priorities Committee of the Cabinet.
- ② 戰時英國爲調查審議戰時問題起見設置四百零九處戰時委員會。
- ③ Lloyd 前著。
- ④ "to-gether" spirit,
- ⑤ Clarkson, Industrial America in the World War.
- ⑥ Baker, Government Control and Operation.
- ⑦ 鑛山政道著，計畫經濟（經濟往來第七卷第十號所載）
- ⑧ Political truce.
- ⑨ Union sacré.
- ⑩ Burgfrieden.
- ⑪ War Cabinet.
- ⑫ New York Sun, 1, 8, 1918.
- ⑬ Baker 前著。

第十二章 戰時經濟之指導原理(結論)

上述各節，所敘述貫通戰時經濟政策之指導原理，要之，戰時須限制因戰爭所生之國民犧牲，於最限度，而積極的保障其生活，同時，將不得已之戰爭負擔，平均分賦於各國民，以平各人之不滿，按照其身分發揮最高之能率，舉國一致，為戰爭而舉獻策之實。此即所謂國家總動之原則是也。

國家總動員，其目的在將一國之生產諸力集中，以應戰爭之需要，與國民經濟之維持集中之。今日列強，因鑑於歐戰之教訓，乃樹立適應現在經濟機構之國家總動員計畫，平時施行戰爭所需之準備與設施。是以於一旦有事之際，即可藉適切而公正之方法，使平時經濟組織，不能不臨機適應戰爭之要求，然對經濟組織之根本主義，勿予以永久的變革。政府視其需要如何，而實施產業及國民生活之計畫的國家統制，排除自由主義經濟經營上之浪費，而將一國之整個經濟合理化，以謀資源之統一的利用而視為滿足。此種為戰爭目的之產業合理化，事實上不過為由國家統制而生之獨占形態。然獨占形態，於戰時統制下，事實上對政府，則至強制獨占價格，此於大戰中，曾為各國所常經驗者。同時，又切實教訓吾人

者，即戰時之高利潤，使國民思想惡化，及更促進通貨膨脹之禍害。

他方面，隨資本主義之發展，而漸增大之勞動階級之勢力，於產業消長方面予以最大影響之現代戰爭，其特別重要之任務，吾人曾體驗之。為戰爭目的，而一國生產諸力之完全利用，不能離開勞動而研究之。故大戰中，各國政府，對資本家，保證利潤，努力增加生產，同時，又限制其利潤於一定限度，一方保證工人之工資，他方供給生活上諸種之方便，以維持其生產力。同時，對一般國民生活，加至大之注意，尤其關於如何始能以不足之物資維持國民生活之事，則需要非常之苦心與努力。即政府對國民，強制物資節約，同時，對價格之統制，分給之合理化等，實施強度之社會政策的設施。

關於未來戰爭之形態，吾人不能完全預測之，然戰爭不論軍事的或經濟的，其禍害所及，遍於國民全體，此為不難推測者。故於未來戰爭，國家對國民生活之保護，較之歐戰，有更傾注於軍事的及經濟的努力之必要。國民生活，苟遭戰爭之現實的禍害，例如遭逢破產、失業、糧食不足等之艱難頗甚者，或戰爭負擔失其平衡，一部人士，因戰爭而致暴富等事，則難保不發生比較敵國軍火更危險之事態，亦未可遽斷也。戰時，有因戰爭而接踵迭生之各種困難，而敵國方面，藉思想的宣傳方法，使國家的思想及戰意，陷於瓦解者，當可推測及之。此時，如上所述，於強固方針之下，以圖戰時經濟政策之徹底，而努力造成足使國

民精神，屹然不動之經濟的環境。日本國民，幸自建國以來，忠君愛國之精神，至爲鞏固，於過去各戰役，均能證示舉國一致之實效，然而他方面，對各事物，不無易熱易冷之虞，是故欲得以克服長期艱難之大戰起見，須由平時，更加精神的訓練，戰時，亦須期望精神動員之完璧。

第十三章 日俄戰中之戰時經濟（補說）

日·俄戰史研究之重要 正如序文所述，當論戰時經濟時，述及日本過去戰爭所經驗者，視爲最必

要之事，然足以作爲引證之資料，僅限於陸軍省等所藏之非公刊記錄，然又不得不付諸省略，殊爲遺憾。

然我國曠古大戰之日、俄戰爭，其戰時經濟經驗，無論如何，吾人不能忽視之，故在不關緊要範圍內，摘記其要領，一方以盡著者之責，同時一方又可鼓勵各方面研究日、俄史的緊要。日、俄戰史之研究，不問世界大戰之有無，凡爲日本國民，均極重視，須盡全力，繼續研究。即歐、美諸陸軍國，亦以日、俄戰爭，爲歐洲大戰戰關方式變遷之起因，且重視日本陸軍，及國民之精神的要素，據開意大利最近翻譯日本參謀本部出版之日、俄戰史。日、俄戰爭，在戰爭機械化與科學化的設施點上，所不及歐洲大戰者正多，然日本國民之統帥，及指導戰爭之方法手段，與人情風俗不同之歐洲人比之，固多差異。苟不知此，且不知研究日本獨自之戰爭方法時，則未來戰爭之軍事的經濟的指導，不能稱爲完備。

日、俄戰爭時，日本爲一小島帝國，敢然與強大之俄羅斯帝國抗爭而獲極大之成功者，其原因固在日

軍精神的要素之卓越，及因國民精神之緊張者居多，然另一方面，負於中、日戰後十年間慘憺經營之結果，促成產業與交通之發達者，亦復不少。同時，吾人對於戰時日本維持海外交通，而物資與財政，多仰給於外國之事實，亦不可忽視。當時日本國民經濟，獨自之實力，以百萬陸軍，及二十六萬噸海軍，欲活動一年有半，實欠充實。茲將當時之狀況，概述如次。

日・俄戰爭之規模 明治二十七・八年，中、日戰爭時，日本陸軍，常備兵僅七師團，人員約十二萬，主要兵器，係村田式單發鎗，及青銅製過山礮。至軍隊動員計畫，因鑑於一八七〇年至七一年普法戰爭之教訓，自明治二十七年始，從事準備，而戰時軍需品補給計畫，則缺乏系統。當時日本海陸軍所用之重要兵器船艦，大部分均為外國製，而國內是項製造工業，及基礎部門之鋼鐵業等，尚不足道。作戰地之朝鮮、滿洲及山東等地，尚未建設鐵道，交通極為不便，運輸大軍，頗感困難。是故作戰，僅限於極少部分，動員兵力十七萬八千人，出征師團五，戰局亦僅七・八個月，即告終結。

然十年後之日、俄戰爭，平時兵力，逐次增加十三師團，至戰爭末期，則增至相當於二十六師團矣。即戰時之動員兵力，達百萬人，而在戰線兵力，亦增至六十五萬八千餘人。戰爭期間，及於一年九閱月，戰費幾達二十億元。若與中、日戰爭之二億圓比較之，其增加誠有天壤之別。

戰時經濟之概觀 上述兩役，其戰爭規模之差異，顯然反映於日本國民經濟之發展狀況。日、俄戰爭當時，乃以中日戰後所設立之製鐵所爲基礎，日本兵器工業，始漸見進步，且各種產業及交通機關，亦至發達，雖然總不能滿足作戰軍士之全要求，然軍需品之補給能力，則有相當之增加。日、俄戰爭所用之步鎗，由中日戰之單發鎗，進至五連鎗，此雖係外國製，但此時亦採用新銳武器之機關鎗矣。火礮由青銅製改爲鋼製後座式，其威力大增。鐵道、船舶、及交通機關，亦至充分利用。因此，乃得移動上述之大軍於滿洲之野，驅使數十萬噸艦隊，予敵國海陸軍以大打擊。由上觀之，可知戰爭發展形態，與國民經濟，尤其生產技術及交通機關之發達，頗有密切之關係。

他方面，日、俄戰爭當時，日本國民經濟與世界經濟之關係，因樹立金本位貨幣制，而更促進其密切，故得於英、美等國，募集八億元外債。其結果不啻受外國供給同額之軍需品或援助。換言之，日、俄戰爭，日本藉英、美二國之經濟的支持，於作戰方面，獲更有效的結果。是故吾人知戰爭與世界經濟之關係亦至大。

日·俄兩軍之兵力與武器 俄國陸軍兵力，平時有三十一軍團，總數達二百七萬人，其所使用兵器，有五連發鎗、機關鎗、速射過山礮、及重礮等，其中尤以三英吋速射礮，較日軍野礮優良；日本陸軍十三師團，

兵力二十萬，新設鐵道一大隊，及騎兵砲兵各二旅。

日軍之作戰方針 俄國雖擁有大兵力，然其海陸軍，均東西遠隔，反之，日軍則集中於一地，且利用海運，有可以迅速輸送兵力之利益。是故日軍之作戰方針，即在速取攻勢，以制敵之機先，而攻破之。由全體之情勢言，以滿洲方面爲主要作戰地，從朝鮮及金州半島兩面，先以遼陽爲目標，以取攻勢作戰，爾後隨戰局之進展，則欲將敵軍擊出滿洲以外。

兵器火藥補給之概況 日、俄戰爭，日軍最以爲苦者，厥爲兵器火藥之缺乏。開戰初期，鴨綠江畔之戰鬪，火藥之消耗，雖不爲多，然其次之南山一役，因敵陣地鞏固，消耗火藥殊多，故將來每遇會戰，必消耗大量火藥，當可想見。職是之故，陸軍省當局，感覺從前之計畫，到底不能滿足補給，遂力圖東京、大阪兩砲兵工場增加生產，同時又決定廣汎利用官民工場，明治三十七年六月上旬，命令伊勢、尾張以東之官民工場，受東京工場管理，以西之工場，則供大阪工場之利用。

旋自鴨綠江會戰以來，日本野戰各軍，因有攻擊鞏固敵軍陣地之必要，乃以榴彈，代替從前之霰彈。於是乃向吳海軍工場，委託製造榴彈，而東京與大阪各工場，亦努力製造之，然因僅以本國製造力，則不敷作戰之要求，故於三十七年七月下旬，向德國克虜伯（Krupp）公司等，定購過山砲砲彈彈體，自十二月

至三月間，約收領四十五萬發，嗣後，復定購火礮等。當時日本內地之礮彈生產額，除供給前線用外，僅剩餘榴彈八千發，及榴霰彈六千發。至攻城礮彈，亦極缺乏。如第三軍請求縱將過山礮彈暫緩製造，而須從速輸送攻城礮一門，及子彈六百發。

隨戰局之進展，及兵力之增加等，對兵器及其他裝備之需要，益臻浩大。三十八年一月，參謀本部向陸軍省更要求增設三師團，然因兵器，以及步鎗彈藥之整備，最感困難，且鑑於沙河會戰之經驗，欲增設二師團，尙覺定數火藥之補給，發生困難。是故，即以增加二師團，而代三師團計畫。該月，旅順要塞陷落，遂得將大部分重礮，移用於北方，但又感礮彈之缺乏，故加緊製造，至二月上旬，隨戰局之發展，尤因採用機關鎗，而感步鎗彈藥之需要，必更增大，於是始擴張製造力。除上述外，陸軍當局，對野戰用新式武器之供給，舊武器之交換，及隨兵備擴充之兵器供給等，遭遇極大之困難。貯藏及製造兵器之數量，不能隨擴張部隊率而遞增，且部隊之新編成，完全按照兵器準備如何，以決定可否。

當時對礮彈之補給，當局之如何困難，此就採用銑鐵榴彈之一事觀之，即可窺知矣。又因命令多數民辦小工場從事製造，結果因技術不良，與挑戰品（Gage）類之不完全等，益使部分物品之寸法，各不統一，故陸續出現有不能裝置或不能插入礮腔之礮彈等事。

如上所述，日俄戰時，因屢感兵器彈藥之缺乏，故於遼陽、沙河及奉天等會戰，不能常使敵軍受致命的打擊，大有功虧一簣之感。又如南山一役，由敵陣所猛射之野戰重砲之威力殊大，而日軍之野砲，若非暴露於敵火前，向最近距離挺進，則不能對陣地作有效之射擊。如旅順之役，苟多備重砲、彈藥、及攻城材料，則其陷落，更可指日而下。如上所述，日俄戰爭，兵器以及彈藥之補給，所以困難者，其原因固由於日本經濟狀況，尤因缺乏技術、工業力、及資源等，故其直接戰爭準備計畫，乃缺完善，即：

- 一 對進步兵器所需之彈藥預用數量，有過少之虞。
- 二 開戰後，在動員計畫以外，須編多數部隊，並須供給新兵器。
- 三 動員計畫所分配之舊式兵器，開戰後須與新式兵器交換。
- 四 中日戰後，擴張軍備時，砲兵工場，並未擴張。
- 五 缺乏軍需品之整備計畫，關於擴張戰時工場，及利用民間工場，無特別之計畫。

開戰初期，砲兵工場擴張計畫，始有頭緒者，乃沙河會戰以後之事。直至奉天會戰之前，除始充實各部隊定數彈藥外，又輸送砲彈四十萬發，及步鎗彈藥千二百萬發至戰地，於是乃獲展開若干之愁眉。

要之，日俄戰爭之兵器彈藥，對整個戰役，不能充分供給軍隊之需要。於左右全戰役生命之奉天會

戰，滿洲軍總司令官向全軍不得不警告極度節用彈藥者，使當局實有斷腸之思。因此，乃有上述之一切努力，於開戰後以二千五百萬元之臨時經費，數次大擴充東京、大阪兩砲兵工廠，遂較戰前，野戰砲增加三倍，攻城砲增加二十倍，而野戰彈藥，則發揮八倍以上之生產力。

如上所述，陸軍當局，於此期內，力圖利用民間工場，今日所謂軍需工業動員，當時業已實行一部矣。如琦玉縣川口町之鑄物工場，變為製造砲彈，愛知鐘表製造公司，變為製造砲彈信管，各從事利用，均為適例。

由上觀之，工業力之不足，所視為遺恨者，即製造兵器所需要之原料與工作機械等，全部殆仰給於海外之輸入。即至開戰，當局立即命令東京工場及兵器工場，向外國購入多量之兵器材料、器具、機械等，爾後，乃繼續採用此法，始得進行製造。苟不幸而外國輸入杜絕，則日本之兵器工業，恐難免不被停頓，而日軍之命運，則無從卜矣。

被服糧食補給之概況 在此次戰爭，對出征軍被服之補給，大體上均無障礙，然其材料及原料之大部分，則不得不仰賴外國資源。戰時，陸軍由海外購入之主要品，絨類達三千萬尺，毛氈達百六十萬件，木綿類三百萬匹，其他皮革類，則不勝枚舉。明治三十七・八年，羊毛、毛絲、毛氈等類之輸入額，達每年平均

之三·四倍，兩年度之輸入額，超過一千萬圓。又在戰爭中，作爲防寒被服者，籌備毛氈之外套八十三萬件、毛皮短衣百萬件、外套用皮襟二十萬、毛衛生衣及襪衣，各百二十萬件，鞋襪二百八十萬雙等。此等資源，大半來自海外，其中尤仰給於中國者居多。

要之，戰時軍用被服之補給，均能無大障礙而得實行，然因國內資源，非常瘠乏，其需要之大部或全部，均不得不仰給於海外輸入。毛織物類之原料，全部均待輸入，加工製造力，僅需要額約五分之一，製造品五分之四，乃仰給於英國之輸入。至綿布類之供給，本國僅二分之一，其餘則多自美國輸入，麻布類二分之一，由英、美二國，皮革五分之四，由美國輸入。其他如水筒及飯盒用之鋁全仰英、美兩國供給。

因國內資源之瘠乏，當然強制軍用被服之節約與代用。出征軍固不待言，卽內地部隊，絨製軍服，均以棉布代之，靴則兼用厚底襪及草鞋。軍用毛氈，因不敷用，結果乃訴諸國民之愛國心，而捐交之毛氈六十萬件，送至戰地。軍服類除在被服廠製造外，並在內地留守師團內，利用鄉下之洋服店及婦女等製造之。如衛生衣類，則多由各家庭之腳踏機製造。

茲就糧食補給狀況觀之，明治三十七年，幸爲豐年，穀米收穫，達五千萬石以上，超過平年以上之豐收，但外米之輸入，反比平年增加約二百萬圓。關於軍用米之調備，務採取從全國產地直接購入之方針，對

各府縣，分配購買額。此種方法，除從利用資源之見地外，又爲將政府資金流回農村之方策。以後更利用品質未充分改良之台灣米。

關於大麥之調備，其所遇困難，在米以上。換言之，即全戰爭期內，所消費之大麥，約四百萬石，等於內地每年產額之半。尤其爲防備波羅的艦隊之東航起見，乃於戰地，集積多量糧食，一方企圖由澳大利亞等地，輸入大麥，同時另一方，又按照上述之穀米調備方法，力從各府縣，徹底蒐集，始得將總數百七十萬石，送往戰地。

牛肉類，僅屠殺內地產之牛，不敷軍用，故明治三十七年，輸入生牛二千頭，三十八年五千五百頭，更由美國，購買大宗罐頭肉。雖如此，而作軍用糧食者，尙不充足，故乃努力利用水產品，由全國調辦之，然當時水產糧食之生產，尙屬幼稚，不能達到所希望之目的。至軍馬亦感不足，以後始由澳洲輸入多量。

戰時財政 關於日、俄戰時之財政狀況，一部分既於本論中述之矣，要之，戰費之最大部分，均由公債開支，至藉租稅及專賣收入者，僅占戰時之一成。公債約半額，來自外債，充爲軍需品輸入之不足費，及日本銀行之金幣準備。

日・俄戰爭與國民經濟 如上所述，日本在資源及財政方面，欠缺力量，故曾受外國之援助，然總將

數十萬大軍，輸送於滿洲之野，且又開動二十餘萬噸之海軍，而始挫折強俄之銳鋒，博戰勝之光榮。因當時戰爭，行之於國土之外，且皆連戰連勝，故國民多未體驗戰爭之痛苦，更因依然可以維持海外市場之交通，故國民經濟生活，殊未發生變動，至財界毋寧歡迎戰時景氣之出現，而有生氣。大宗物品與鉅款，雖被軍需品吸收，然對國民生活，並不發生表面上之缺乏與壓迫。因此，國民尙未實踐深刻之緊張與節約之經驗。

然他方面，各家族之毛氈，贈送出征軍人，至米、麥、乾草等，各府縣均按照徵發供給，如軍用被服之縫製，即連窮鄉僻壤，均作是項設備與供給勞力，至鐵瓶工場，生產一部之礮彈，由此觀之，可知日、俄戰時，日本國民經濟，亦有相當之動員，其程度實不能與中、日戰爭同日而語。

工業動員之準備 如上所述，日、俄戰爭，日本海陸軍之作戰，曾博赫赫之成功，但當時對軍需品之補給，因資源不足，備受極大之困難，且因財力不甚充足，故對敵軍不能予以徹底的打擊，是以講和條約時，其不合國民之期待者，亦復不少。因鑑於此種苦痛之經驗，故戰後，日本一方計畫大擴充軍備，同時一方，對戰時補給問題，亦予以至大之關心。即除擴充海陸軍工場之設備外，又致力於戰用品之儲藏，固不待言，且又確立基礎工業，獎勵機械工業及化學工業，改良農事與馬匹等，對各方面，均致力於培養所謂國防資

源、並促進之。

旋有一九一四年至一八年之歐洲大戰，其教訓使日本產業的國防問題，更覺真切。包含日、俄戰爭以前之戰役，如歐洲即一八七〇年至七一年之普法戰爭、英國之南非戰爭等，交戰國之國民經濟，離戰爭而有獨自經營之觀。當時，半工業的農業的國民經濟，因戰爭縱欲組織而不能實現。然於歐洲大戰，各交戰國，因徹底利用國家之生產諸力，始得親自經驗戰爭之效果的指導，並知其實行之可能性。

於歐洲大戰，實因一般生產技術之進步，及高度產業組織之發達等，而飛機、坦克車、潛水艇、及化學兵器等高級兵器之多量生產，至於實現，且鐵道、汽車、及無線電等交通通信機關，亦有飛躍的發展，金融資本之集積，與財務技術之進步，均見諸實現，是故，更使大兵力之建設及運用，成爲可能。因而戰爭，乃一變而成世界的規模，進爲空前之大戰。對兵器及軍需品之生產，亦利用一切物質與技術。於是海陸軍之編成，裝備、及戰法等，皆依存於該時代一國所達到之生產階段，及交通組織，更爲顯明矣。職是之故，世界大戰，經濟發展之影響，不僅限於戰爭技術的形態，且波及該社會的及政治的形態者正大。是故大戰後之各國，對未來之戰爭，固依照所謂國家總動員之實施，於戰時，則樹立完全利用一國生產諸力之計畫，然此種必要，如三十年前之日、俄戰爭，亦略感到，須實施工業動員之一端者，此足值吾人之注目也。

