

原书缺页

原书缺页

時代叢書

英國戰時經濟統制

孟廣厚譯



正中書局印行

譯者序

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

勞伊德所著原書，乃 James T. Shotwell 主編之 *Economic and Social History of the World War* 叢書之二十一冊（由 Carnegie Endowment for International Peace 出版）。該叢書已出版各卷，多由各國曾參加大戰實際工作之專家學者執筆，故內容豐富詳實，可為研究戰時統制者最佳之參考書。

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

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

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

一九三六年五月二十日

譯者誌於英倫。

目次

- | | | | |
|-----|-----------------|----|----|
| 第一章 | 戰時組織問題 | …… | 一 |
| 第二章 | 戰時工業之組織 | …… | 一七 |
| 第三章 | 規定物價之學理及其機構 | …… | 三四 |
| 第四章 | 輸入之國家統制 | …… | 五七 |
| 第五章 | 估定成本制度 | …… | 七八 |
| 第六章 | 農產物之統制 | …… | 九七 |
| 第七章 | 製造品之統制 | …… | 一八 |
| 第八章 | 商人與戰時統制 | …… | 三八 |
| 第九章 | 有組織的分配 | …… | 五一 |
| 第十章 | 戰時國家統制之反動與將來之改造 | …… | 七一 |

第一章 戰時組織問題

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

義。

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

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

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

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

白宣示。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

由軍事觀之，一國之戰時經濟任務，大體如次：

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

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

為達前述目的，必採適當方策，確保下列各項計劃之實現：

(1) 人力之經濟

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

(b) 禁止或限制次要職業僱傭人員。如供國內消費之奢侈品工商業是。

(c) 以自動或強迫方法，使勞工由不重要生產，轉入重要生產。

(2) 財政之經濟

(a) 禁止或限制不重要之資本徵集與借貸。

(b) 禁止資本輸出及債票輸入。

(c) 統制國際匯兌，僅資助重要商品之輸入。

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

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

(3) 運輸之經濟

(a) 集中統制海上運輸。

(b) 統制軍事需要品及人民主要必需品之輸入。

(c) 限制鐵路客運及貨運。有緊急需要者，與以優先運輸權利。

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

(e) 政府及軍用重要商品，免費運輸。估計商用運輸全部運費，使有關係之工商業全體，平均分配擔任。

(4) 生產之經濟

(a) 重要原料，由政府機關或實業商人團體，行集中之統制與分配。

(b) 重要工業之統制權，應交由政府、廠主、經理及工人等各方代表所組織之委員會管理之。

(c) 各種工業生產，應依下列優先承造程序製造之：

1. 按管理價格，承造英國及協約國海陸軍之需要品。

2. 按管理價格，製造最低限度之人民主要必要品。

3. 按規定之最大價格，製造輸出品（包括出口之奢侈品在內）。

(d) 集中管理全部工業，依國內現有原料，交通設備，工廠設備，及工人數目等狀況，在各工廠間，行最經濟之分工製造。地點適中，效率最佳之工廠，開全工。交通不便，效率低微之工廠，停閉。

之。

(e) 各種工業之生產費及利潤，應分類混合計算，使各工業損益均等，俾各工廠均能順利進行工作，製造最急需之生產品。

(f) 破除商業秘密積習，各種特別製造程序之專門智識與技術，均公諸同業全體，使各方均能以最進步生產方法，訓練工人及經理人，增進其製造效率。

(g) 檢查製品成本高低及貨色優劣，用比較方式將檢查結果公佈，以鼓勵生產者之競爭心及團結精神。

(5) 消費之經濟

(a) 減少軍隊之過多口糧量，不重要軍裝採用代用品，收集遺棄破損之軍裝修理或製造後再用，用各種方法以減低軍隊過度消費及浪費。

(b) 依管理價格，行有組織分配。衣食及其他生活必需品，必要時，行計口分配制，俾平均供給人民主要需要品。

(c) 嚴禁奢侈品買賣，勵行節儉規約。

(d) 限制人民對電力、燃料及石油之消費。

(e) 節省麵包消費，製造經濟之食物代用品。

(f) 免除浪費。制定規章，限制禽畜消費可供民食之物品。

上列大綱，迄戰終亦未能完全澈底實施。非該建議在軍事上不便實行。乃普遍澈底實行所必需的政治條件及心理條件，未能俱備。心理條件未成熟前，實行任何劇烈國家干涉政策，必難成功，而且引起不幸禍變與危險。政府、商人及一般輿論，均不願國家干涉超過必要限度。故許多必要適應與改革，成延至最後一刻——崩潰在即，勢難再延之一刻——始着手舉辦。如口糧制度 (Rationing System) 遲延未行期間，恰給國家干涉準備完滿之心理條件；否則斷不易試行成功。

上列廣泛綱領，固未能圓滿實現，但所含原則，對戰時所採各種統制政策，皆有相當影響，並均有相當程度之成功。這些原則，實施之限度若何？陸軍部統制羊毛及呢絨工業時，將這些原則

英國戰時經濟統制

應用至何種程度？此將於下章加以申論。

第二章 戰時工業之組織

一九一七年開始數月間，協約國方面情形，非常險惡。德國潛艇戰略，正達高潮。轟沉船舶，逐日增多。長此不救，不逾數月，即難爲繼。麥船及其他食物船，設再多沉幾艘，不出數週，勢須降服。美國尚未參戰，船舶噸數雖勉強敷用，因財政困難，無術資助。南北美洲方面之採購，食物供給，與日俱減，幾至斷絕。前方急需增援，所有能抽調從軍人員，悉被新成立之國民兵役局 (Department of National Service) 檢拔一空。從軍人員所遺職務，不能不行徵發勞工政策，徵集工作人，補充空缺位置。復派定食糧管理大臣 (Food Controller) 制定口糧限制計劃。

陸軍合同局 (Army Contracts Department) 對一般經濟情勢，曾作綜合檢查，覺政府各部所採統制政策，有擴大範圍，互相調協之必要。主張將來經濟統制路線，應每種工業爲一單

位，俾便處理每種工業中緊相關聯之人力、交易及生產三問題。此次檢查所引起問題，實涉及前章所錄綱要之大部。下面將舉羊毛工業及呢絨工業為印證實例。檢查注意目標，不外下列四問題之考慮：(1)人力之經濟；(2)依軍事及輸出兩目的，實現最大量生產；(3)獎勵出口貿易；(4)限制國內消費及不必要之過度輸入。實現此四目標，應採之步驟，於上章已大略指明。惟同一方策，應用於各種工業統制時，必加相當修改，始能收預期效果。惜謀實現上述目標所採步驟，未能澈底，故效果未盡圓滿。

(1)關於人力問題，軍隊仍未徵足需要人員。因缺乏代替人工，多數可徵調人員，仍留於工業中。除主要軍需工業外，各私人工廠會說用高度工資方法，吸引工人，補充被徵調從軍工人所遺之位置。何種工人，可節省，應徵調從軍，須由地方法庭、中央人力局 (Central Man-power Board) 及負責統制工業之有關係的政府機關等三方共同負責決定。各方當局之觀點，各不相同，故彼此間易生互相衝突之意見。工業方面，頗因此受不良影響。被徵調人工如何補充一問題，軍事當局曾設法助謀解決。製一代替計劃，規定在從軍年齡內國民，因體力不佳等理由，免服兵役。

者，應代被徵調人員在後方服務。該計劃未將婦女及已過兵役年齡之人民包括在內。藉此避免服兵役自由之國民，在法律上並未同時規定其尚負何種責任，或有從事官方指定職業之義務。故此計劃未產生充分效果。

不重要職業之僱傭勞工，未曾加以限制。僅對某些指定商業，禁其增僱勞工。過剩奢侈品之製造，不重要服役之從事，政府向未禁止。惟消費貴重原料之奢侈品的製造，曾略加干涉。如何轉移不重要生產之勞工，至重要之生產，始終未制定有組織之計劃與制度。惟以技師及營造為業者，在軍需部管理之下，非從事戰時指定任務不可。

(2) 關於實現最大量生產問題，為供給英國及協約國需要，所行製造品強制徵發，及原料品國家統制兩辦法，確使工業達最大產量。但對國內不重要之消費與需要，未採同樣步驟，以限制不必要消費品之生產，俾轉移所省生產力，從事出口商品之製造。

(3) 如何增進出口貿易額，開闢新市場，組織工商業，轉移過剩生產力從事出口商品之製造等問題，未作有系統之努力與企圖。

(4) 限制非必要品之輸入，曾作有系統之統制。但人民所用消費品，仍有過量之輸入。

所有人力、生產、輸出及輸入等問題，既緊相關聯，故必以每種工業或每類工業為一單位，就全體着眼，統籌全局，始能確有效解決。收效必要條件，自須國家對商業經營自由加以相當干涉。製造家、勞動者、商人及有關係之政府機關等各方代表，須切實合作，謀各方意見與利益之調和。據此方針以處理各種人力、生產等問題之具體辦法，可見於羊毛工業及呢絨工業之統制。茲概述於下，以資印證。

(一) 前述統制原則在羊毛及呢絨工業上之應用

政府統制羊毛工業及呢絨工業實現後，不僅英國及協約國軍隊之呢絨及毛織品需要，得充分供給，該二工業且能以最低成本，生產大量出品。嗣因前方軍隊極待補充，羊毛工業及呢絨工業中之精壯員工，不得解除工役，赴前方從軍。如何使工人由普通工業轉入軍事工業，由次要工業轉入重要工業，如何鼓勵出口貿易之發展如何管理國內消費品之品質與價格等問題，均隨之引起特別注意。據戰時經驗所示，實現此諸目的之最佳方法，莫若設置由政府、工人及僱

主等三方代表所合組之委員會。此種委員會可稱為「人力生產委員會」(Man Power and Production Committees)。貝拉德福得 (Bradford) 之呢絨工業及羊毛工業、曼徹斯特 (Manchester) 之法蘭絨工業、格拉斯哥 (Glasgow) 之羊毛工業及棉類工業等，均分別設置此種委員會，從事節省人力，增加生產等問題之討論與研究。

官方保存之備忘錄中，對各地人力生產委員會之組織與任務，曾有如下之規定：

「每委員會由僱主代表四人，工會代表四人，會同募兵局 (Recruiting Department) 及陸軍合同局之各該地方負責軍官，共同組織之。由各該地執行人工代替計劃之總代理官 (Chief Substitution Officer) 任主席。由各該地陸軍合同局之負責軍官任秘書。屬於該二局之其他官佐，必要時，到委員會服務。」

茲舉呢絨工業委員會之工作進行程序為例，以概其餘。

(一) 委員會第一步工作，為調查呢絨工業全體之出品、機器及勞工等詳細情形。每工廠之製造程序不下五十餘段。調查每段程序所用男女工人若干。男工中應服兵役者若干。其體力狀

況各如何。

(2) 委員會根據調查結果，製比例表，標明每週生產必要出品，每段程序中，最少需工人若干。以此測驗標準施於呢絨工業全部各工廠，可測知能節省工人若干。從此可推知呢絨工業中尙有若干人，可抽調從軍。

(3) 呢絨工業各工廠，皆製一報告表，詳列各工廠，如有代替勞工，能節省若干人可服兵役。各廠欲獲代替勞工，預製特別報告表，詳列各廠前僱技術工人，現有若干被徵在國內軍隊服務。招募員亦製一表，詳列代替人工，以備應用。在軍中服務或正準備應徵之人員，均行列入。

(4) 各實業部門，均設置副委員會，指派僱主代表一人及工會代表一人組織之。副委員會協助招募員，及勞工代替員，由代替人工姓名表中，擇適當人員，定其應從事之適當工作。

(5) 經主管委員會及工會之同意，得將不重要工業工廠中技術工人，轉至缺乏勞工之重要工業工廠中。如製造政府訂貨及出口貨之工廠是。

(6) 經商務部職業介紹局 (Employment Department) 許可，各委員會得僱用女工，

在承造政府訂貨工廠中工作。

(7) 工廠機器設備，經調查後，各實業代表可向合同局建議，俾政府訂貨，能按各工廠製造力，公平分配擔任。對政府訂貨不自動承造，應負製造任務之工廠，政府得採必要手段，徵發其出品（當時承造政府訂貨較為有利）。

(8) 陸軍合同局，為鼓勵出口貿易所採行之輸出商品優先製造許可證計劃，進行有何困難時，各委員會須助其打破難關。未履行輸出商品製造任務之各工廠，各委員會須協助合同局，強迫各該廠履行之。

各地方委員會成立後，從事人力生產等問題之研討，獲益非常宏大。會內有關係之各方，共聚一堂，各抒己見，共同商討，可避免彼此間之疑忌，及誤會與紛爭。一切問題，均得獲滿意解決。募兵局及合同局之代表，可親切會商，將徵募工人從軍，及生產軍用品二矛盾問題，達調和解決。僱主與勞工間之利害衝突問題，同可用會商方式調解。該委員會尚有一最重要效用，即其能使政府與實業界，確達精誠合作之境地。所有替代勞工，使工人得離工廠服兵役，或轉移工人，使從事

重要製造工作等問題，皆不必訴諸強迫武斷方法，咸可以詳細統計及工業專門技術需要為基礎，權其可能輕重，詳加斟酌，期達圓滿之解決。由實踐所獲效果言，此種委員會制度，確極便利適用。募兵局曾由呢絨工業徵調工人數百，純依此方法處理，毫未減損該工業之生產量。男人工作，漸以女工代替。軍事當局所供給勞工代替人員，亦未與各該職業之勞工組織發生任何衝突。有時工會自任轉移工人任務，將工人轉入有益國家之工業中服務。廠主與勞工，共聚一委員會中，謀人工及生產問題之解決，確可造成極佳之說相犧牲私利，以濟國家公益的尚公精神。

陸軍部對羊毛、呢絨及皮革等工業之勞工及製造，能行澈底統制者，以其能統制各該工業所需要之全部原料。供國內消費之過多生產，可迫其減少，俾盡量從事輸出商品之製造。各工廠深悉，設不遵命承造政府訂貨及出口商品，完成其對國家應盡之服務，不惟工人可被徵調一空，原料供給亦有被斷絕之危險，政府機關對其他工業所需之原料，雖未行同樣直接統制，但可用限制原料輸入，及有條件的許某工業使用某種輸入原料等方法，亦可收同樣之統制效果。

(二) 出口貿易之促進

僅以勞工與原料，儘先供給某工業，不足云已。盡鼓勵出口貿易之能事。各國間財政關係不同，尚須擇適當國家，尋覓合宜顯主，銷其出品。最要須顯主所在國家之輸出品，適合當時本國作戰之需要。南北美各國，固最適宜；向其他中立國如中國、西班牙等國輸出商品，在匯兌上亦可間接收同樣財政效果。

為實現此目的，特令羊毛、呢絨及服裝輸出鉅商，聯合組織，成立輸出商代表委員會 (Representative Exporters Committee)，其任務為開闢市場，及管理售價，俾在海外市場，獲國際匯兌上最大收益。陸軍部為擴張鞏固出口貿易基礎，特以政府統制原料按最低價，供給出口工業之製造。製造家欲取得輸出商品優先製造特許證，皆由輸出商代表委員會，函請人力生產委員會頒發。靴鞋及皮革工業，受皮革統制委員會 (Leather Control Committee) 之管理協助，取得儘先以皮革原料供給輸出商品製造之權，以鼓勵靴鞋出口貿易之發展。皮革統制委員會成立本旨，係供陸軍部查詢，並管理皮革工業所需原料之購買與分配。結果竟有助出口貿易之促進。被服批發商協會 (Wholesale Clothiers Association) 靴鞋製造家聯合會 (Federation

of Boot Manufacturers) 均派員赴南北美各國，代表各該業，謀開市場，以廣銷路。如何增進出口貿易，備忘錄中有如下之記載：

「船舶缺乏，財政困難，漸使在南北美各國採購軍需及食料之財政需要，無術供應。因此對輸入問題，不能不採緊急處置。輸入製造品，與輸入原料及半製品，必清楚劃分。製造品輸入，雖使有限財政，愈感艱窘。但除略添運輸分配工作外，不發生勞工不必要的使用等人力問題。惟輸入半製品及原料，必消耗人力，加以製造。設製造品不再輸出，或商人違令秘密出口，均不能不嚴加限制。如對某製造品，已禁輸入，必以統制方法，保證該製品需要，不至以國內其他不重要製造物為代用品滿足之。嚴禁製造，及強制徵調勞工二方法，頗有助此目的之實現。惟此二方法，宜由人力生產地方委員會 (Local Committees on Man Power and Production) 執行，始易順利奏效。欲限制某種原料或半製品輸入，令輸入量恰供重要生產需要，必對該原料或半製品之分配，加以統制，確保其不至用於不重要製造。政府統制原料之採購與分配，在羊毛工業及呢絨工業中已略行述及。他如亞蘇、亞麻子、皮革及製

革用材料之輸入，亦由政府行同樣管理辦法。行集中採購，集中發售，在分配原料及定原料售價上，能使承造政府訂貨及輸出商品之製造家得優先待遇，令國內商業需要，居次要地位。僅限制輸入與優先特許，而不兼及分配之統制，有時等於鼓勵提高物價，使優先特許之取得，變成非法之賄買交易。故如無政府機關擔任集中採購分配責任，應另設管理機關，依國家利益，擔任統制分配之責。

最利實行辦法，莫若以採購某原料之責，專委某實業協會或輸入鉅商，代政府採買。全部購買及發售任務，由輸入商統制委員會（The Importers Committee of Control）負責，公平分配於各進口商之間。維持重要生產所需原料之最小採購量，由該委員會與商務部或其他有關係之政府機關共同商定。該會有權令各工廠報告生產能量，現有存貨及原料正常消費率等。進口商所獲利潤，以定率佣金為限。設因限制輸入，物價騰貴，由此所生額外利潤，須歸政府所有。與硝皮商聯合會（The Tanners Federation）協辦生皮及硝皮材料輸入時，亦採此法。嗣復擬以此原則，施於苧麻之輸入。如何使各種輸入商品能與政

府各部需要相適合，由此各部聯合組織之輸入限制委員會 (Inter-departmental Committee on Restriction of Imports) 制定適當輸入政策規劃之。維持出口貿易最要條件，須使製造家能以廉價取得充分原料供給。輸入限制委員會主要任務即在保證輸入之有限原料，價格不至過高，並嚴防有限原料，用於不重要商品之製造。

實現戰時工業有效率組織之主要方法，可概述如次。欲對繁雜問題作緊急有效處置，下列各端，頗屬重要：

- (1) 每種重要工業或每組重要工業，應求其整個解決辦法。
- (2) 檢查每種工業組織之責，應由有關係之某一政府機關負之。一種工業中相聯之人力、生產、輸入及輸出各問題，如委由數機關之不同當局，分別負責調查處理，必至意見分歧毫無效率。

(3) 增加生產或限制生產之強制權，應經過能代表該工業勞資雙方之委員會執行之。

(4) 獎勵出口貿易，統制原料輸入，應委託政府機關暨督下之各輸出商委員會，及輸入商委員會，商同有關係之各機關辦理之。

(5) 戰時工業，詳細組織，須視各工業不同情形，分別制定。組織政策應循之方針，須由能代表政府各機關所定政策之各部聯合委員會，協議決定。協議應注意要點如左：

(a) 軍隊對產業工人之需要。

(b) 海上運輸之困難情形。

(c) 財政情形。

(d) 軍用品之生產。

(e) 糧食及其他主要人民必需品之供給維持。

一般意見，認各機關分擔統制任務，分頭進行管理之辦法，應繼續維持，不須任何統一或改造。軍需部應負責統制機器及軍需工業。陸軍部應負責統制紡織及皮革工業。農務部及食糧管理大臣應負責統制農業及食品工業。商務部應負責統制人民一般主要必需品之供給。不歸任

何機關統制之各種不重要工業，應設法減其生產量。

由前述戰時工業組織綱要觀之，更大調協之必要，實屬一貫澈全體之重要觀念。一九一七年初，各方統制均急劇擴展其統制範圍。但並無偉大管理政策，指導統制工作之進行。越一年有餘，工業組織之缺點，始逐漸補直就緒。戰事告終，始覺有設置經濟參謀部 (Economic General Staff) 以調協各方意見，制定整個統制計劃之必要。故應歸經濟參謀部擔任之統制任務，僅由內閣中軍事優先委員會 (War Priorities Committee of the Cabinet) 擔任。遇各機關對勞工、原料有衝突或相關要求時，悉歸該委員會裁決處理。一九一七年後，原料供給，須受船舶限制支配。一切重要問題之裁決，運輸部與協約國海運會 (The Allied Maritime Transport Council) 二機關，有最後決定權。一切經濟措施，不計其經濟效果，皆以需要若干運輸噸數為評量標準。實船舶經濟使用未必與最大經濟效率一致。某事舉辦與否，由運輸部觀之不關緊要，但對軍事全局，容有重大影響。

出口貿易，即此類問題中最要之一。為供應浩大軍事需要，防止商品流入敵邦，故戰時必嚴

制輸出貿易類。惟出口貿易之禁止與限制常無滿意效果。限制輸出之目的在防止他國商人競購，保證國內重要必需品充分供給。但結果等於鼓勵國民過度消費重要商品。苟工商業有系統完密之組織，不惟能保證主要必需品充分供給，管理必需品之售價，且能使過剩產品，如量輸出，不至為國內浪費。據羊毛、呢絨工業輸出優先計劃之經驗，設當時有更多過剩製品可供輸出，出口貿易類可繼續擴張；海外市場需要仍殷，絕無滯銷困難。及美國參戰，金圓信用，可無限供給，促進出口貿易，遂無特別努力之必要。嗣復因限制原料輸入，大部工業均無過剩產品，可供輸出。由軍事着想，限制某種工業品之國內消費，以促進向外輸出，仍為戰時應行之政策。例如棉織工業，即頗有必要。事實昭示，因高度工資，高度利潤之刺激，國民對棉織物之消費，已遠平時常度。

一九一七至一九一八年間，軍需工業外之其他工業組織，亦有極大進步。各種實業代表團，將先後成立，供統制機關諮詢，協助統制管理之改進。此點乃戰時各種統制計劃中重要特點。其中成績卓著者，當推羊毛統制局(The Wool Control Board)亞麻統制局(The Flax Control Board)及皮革委員會(The Leather Council)。每統制局或委員會均係代表政府，僱

主及勞工等三方者經此種代表機關之負責，所有統制行政，漸變為實業之負責自治。前此商業上之斷斷議價，皆以開會協議方法代替。勞資雙方代表，被政府邀請，參加經濟統制機關行政後，竟使一切國家統制方略，咸成極易推行之政策。任何勞資困難問題，亦俱迎刃而解。戰事告終一年，復有更重要發展，即各方會議協作方法，已擴大應用範圍，至國際間合作事業。創始工作，肇端於協約國海運會之成立。該會洞見各協約國工業，競圖各自海上運輸需要之滿足，因主張各國船舶總噸數，應由各協約國，依全體利益，採直接會商方法，共同管理分配。復組織協約國海運程序委員會 (Inter-allied Programme Committee) 支配羊毛、皮革、亞麻及黃麻等之運輸。各協約國為採買米穀、燕麻、肉品及其他商品，特組織聯合購買機關，負採購任務。

協約國間各種組織之磋商大權，雖操於政府代表手中，有時亦邀實業界代表參加，以備輔助查詢。協約國製油原料管理委員會 (The Inter-allied Oilseeds Executive) 曾在巴黎開會二次，製油工業各部門，如肥皂工業、人造奶油工業、製油工業等製造家、製油原料商人及經紀人均被邀參加討論，俾協約國能制定整個完善製油工業政策，以聯合管理協約國製油原料

之輸出輸入及全部製油工業。

戰時統制組織之目的與結構，大體相似。下列三者爲使各種統制組織相類之共同影響勢力：(1)各種工業或某工業各部門，遇同樣困難時，必協謀整個解決辦法。(2)船舶噸數缺乏，必協議互讓，謀分配問題之解決。(3)統制機關之行政管理，逐步向分權方面發展，漸趨上下各方，共負統制責任。

第三章 規定物價之學理及其機構

大戰前，除公用事制規定價格受法律限制外，再無所謂國家統制物價。一般意見，以國家管理物價為不可思議。最大價格 (Maximum Prices) 合理價格，懲罰投機及限制牟利 (Profit-sharing) 等觀念，皆列為亞當斯密士 (Adam Smith) 前黑暗時代經濟上之邪說。生產工具，交換手段歸私人掌握時，雖社會主義者亦未敢倡議政府管理物價。由國家公佈法令，嚴禁商人在政府規定價格外進行商品交易，即社會理想家亦不能不認為有背公道。韋爾士 (Wells) 固曾預言未來大戰將全用飛機坦克作戰，但彼未能預見交戰國政府竟行糧食券 (Food-cards) 最大價格等統制制度，致商店商人及家庭主婦，皆隨之遭受長期痛苦。戰端初啓，工人戰時緊急委員會 (The Workers War Emergency Committee) 曾請求政府統制食糧，俾平均分配。

食糧於國民。此種建議等於通告全國商人，於何時應購何種商品，應以何種價格售給何種國民。在當時不能不視為不可能之空想。

戰爭進行至相當時期，一般輿論漸與物價管理制度相習，彼對管理物價不僅無評議，且均希政府能以統制價格之緊急手段，廓清不正當之投機牟利，以平輿情，而利作戰。

戰時實行統制物價之經過，可作社會學上有趣味之研究資料。物價管理，最初在普遍懷疑嘲笑之下，勉強進行。嗣漸為重視實用之人所認可。此乃運用繁複專門技術，謹慎試行之結果。浸而一般民衆竟頌之為能醫百病的萬靈散。終至需要時期既過，漸招普遍之厭惡。最後不能不趨於瓦解消滅。似此遠反正統派經濟學之新學說，在實行短期內，竟盛極一時，發生意外效果，確可為經濟學上所謂永久真理，下一新註釋。彼較之僅可用於假定世界之抽象經濟原理，實有更大之實用價值。

此章擬就實施物價管理所需專門技術之發展，及決定物價管理成敗的條件，加以討論。並申論以統制物價為戰時經濟政策時，其有效程度若何。此外復兼論其與通貨膨脹、限制消費及

促進生產等戰時經濟現象之關係。

實施物價統制之第一嘗試，即試以與商工業團體所訂集團契約或合同，代市場之斷斷論價，及由投標所產生之市場價格。管理物價之初期，曾與服裝批發商、靴鞋製造商及硝皮商等商人團體，訂立代表各該業全體之集體合同，以購買供給政府需要之各種商品。其協議集體合同之意義，於以下各章分別闡明。總之，戰時物價管理要點，端在以有組織合作，代自由競爭。但如僅賴自動協議，以商訂集體合同，尚屬不足。必進一步，於必要時，能實行強迫徵發，並為強迫徵發，建立法律根據，確定政府有不按市價購買軍用品之特權。此種法律基礎，終依傳統已久之皇家特權 (Royal Prerogative) 為根據而確立。及估定成本製度 (Costing System) 創施後，政府遂可自購原料，及半製品等，估定製造費，交製造家承造。購買軍用品所付價格，可依生產原料之世界市場價格，加估定之製造費而決定。不必按國內市場價格而付值。嗣因船舶缺乏，財政困難，經濟情形，益趨緊急，所謂世界市場價格，亦無從為憑。遂不得不派員至價格最廉之原料出產地，行集中大量採購。凡政府所需原料，如羊毛、牛皮等，皆可以最廉價格由原料出產地購得。其不能

至原料出產地行集中採購之國家，必付較高價格，始獲所需之原料。

欲解決軍用品價格統制問題，第一須在原料出產地購買原料，第二須限制製造程序中各階段之利潤。如政府能依此二原則，自給一切需要，可不再發生任何物價難題。政府既能以廉價取得充分原料供給，再按估定成本制度，將原料交商人製造家，分別擔任製造等任務是矣。即使商人製造家，依其實業上之職能，分別為政府服務，但不能因此即云實業團體不復重要。彼實仍有其他重要效用。以政府有時須假手實業團體，實施統制方策。如英政府需國產皮革製馬具、軍裝、軍靴及靴底等，其需要量僅為國產皮革之一部，政府無購買全部皮革之必要。此可在禁止輸出及斷絕所有其他銷路條件下，與確皮商聯合會商定適宜價格，由該會負責通告全國同業商人，不許在規定價格外，向屠宰商購買生皮。屠宰商無其他出路，惟有依規定價格，將生皮售給確皮商人。前此，商人多利用同業聯盟方法，抬高物價，使政府採購處於最不利地位。現在地位，適得其反，政府可利用同一方法，以抑低物價。政府因此能以公平價格，購買所需原料。設全國確皮商人能確遵規定價格，進行生皮交易，此同業公議價格，可與政府按管理價格所行之集中採購，發

生同一效果。各國農業生產者，漸悉此種方法，不僅平時應用，戰時亦同樣有效。所不同者，戰時同業公議價格方法，在政府官吏監督下公開進行，平時則由商人秘密進行。不過農人總懷疑商人公議價格，係秘密進行，與農人不利，因之抱怨不平。農人不能向政府詢商，亦不能在農人間詢商，故不能確知其生產品應得之適當價格。益以商人公議價格，僅能抑阻農產物價格高漲，不能防止農產物價格下跌，農人因之愈形憤懣。種之由購者公議採買價格，一致遵行，實為政府統制物價之重要關鍵。任何時地，莫不皆然。據上所述，則由協議所定最大價格，可順利實施，毫無障礙，實並無神祕，並不足奇。

一個專利者或一個實業協會，以最大價格採買商品，與以最大價格發售商品，其情形根本不同。以最大價格批發商品後，難保證中間商人零售商人不在規定價格外多索牟利。故僅賴政府機關或實業協會按定價購售商品，仍不足解決所有物價統制問題。陸軍部發售剩餘製造品供人民消費時，即生此種難題。對人民消費品，迄大戰第三年，仍未行嚴格價格統制，以保護消費者之利益。麻製品、毛呢品、靴鞋、繩索、棉紗及皮革等製造家，均任其自由向商人及一般消費者，隨

意定價，不加限制。政府剩餘原料品如羊毛、亞麻皮及革等，亦均按市價出售，頗獲巨利。如按市價以下之價格出售各種剩餘原料品，而不能澈底統制全部製造，及交換歷程，結果仍與人民無益；徒使製造或交換歷程中某階段之製造家或商人，獲更豐額外利潤而已。僅減低原料品售價，不一定能減低製造品價格。恰如僅行運費統制不足減低製造品價格，是一樣道理。在交換歷程中，有一階段有自由市場存在，任人自由交易，統制價格即歸無效。欲管理價格有效，必自始至終，澈底實行合理利潤原則。工商業者每階段之服務，均按其所貢獻勞役，許其獲相當報酬。陸軍部主要職務不在於此，故無暇試行此種繁複統制辦法。

人民消費品，僅有靴鞋及服裝二者由陸軍部施行統制。因服裝製造可列為該部所統制毛織工業之一部門，靴鞋製造可列為該部統制之皮革工業之一部門。對民用靴鞋服裝之製造，施以製造軍用品時所行之同樣估定成本制度。陸軍部以必要原料，供給服裝靴鞋之生產，而以該二業製造家及商人能依統制價格批發零售為條件。所有按統制計劃所製造之靴鞋服裝，均標明政府規定價格，以便物價管理之實施。商人發售，不許超過官定價格。違者停止其營業。故價格

統一，品質標準化，爲此二種製造計劃之共同特色。如製成靴鞋，均於鞋底上打烙政府規定價格及品質。所製標準服裝，以紅、白、藍三色絨製標簽識別，以便購者辨認。規定製品價格與品質辦法，並未行施於商營服裝及靴鞋工業之全部。該二業所產華貴奢侈品及輸出品，仍許自由定價，不行統制。對民用靴鞋服裝之分配，雖未行有系統管理，亦未生何流弊。以其價格統制方法類與帝國烟草公司（The Imperial Tobacco Company）或殼牌汽油公司（The Shell Company）之價格統制方法相似。該二公司代理店所售每聽汽油或每盒斯烟草，其零售價，批發時已加規定。故其售價全國一致。按總公司規定價格售賣，是代理店取得營業許可之必要條件。商人欲取得陸軍部統制製造之戰時民用靴鞋及標準服裝二種發售營業之許可，其條件亦同。商人不按規定價格售賣者，無論索價過高或過低，同由批發處與以斷絕商品供給之處罰。

在適當情形下，採行許可規度（System of Licensing）亦可達統制物價之目的。陸軍部及軍需部均曾試行此法，以之爲規定商品最大價格之手段。如對某種商品批發商，必遵規定之最大售價，出賣其商品，方准其進行營業。倘不守規章，可禁止其交易。此法雖屬粗略，但頗使實

施。政府如能在供給源泉，行統制採購，依優先次序將商品統制分配於國內所有需要者，此方法乃極有效之管理物價辦法。

迫糧食部 (The Ministry of Food) 成立，統制經驗逐漸豐富，如何管理主要食品價格之適宜方策，較易確定。糧食管理龐大計劃之要點如次：(1) 集中採購。或在出產地統制供給。(2) 商品品質之劃一與標準化。(3) 商人營業之許可。(4) 口糧制度，或需要之統制。精密適當方策為統制物價先決條件。否則僅賴法令威力，公佈規定之最大價格，殊不足實現管理物價之目的。對違法商人任如何嚴懲重罰，亦未見有效。統制物價成敗之關鍵，實繫於主管官吏及警察之效率如何為轉移，此實擁護或批評物價統制者共同一致之論調。祇知乞靈於懲獎方法，確不足停止經濟上供給需要法則之作用；僅賴法令威力，絕不能保證最大價格之有效。

最大價格政策，實際產生何種效果，亦值考慮。概言之，英國商人違反最大價格規定，實行非法交易者，為數甚少，從未如德奧二國之甚，無加特別注意之必要。此因統制澈底，供給未曾過度缺乏；益以一般輿論一致主張統制是國家必要政策，服從國家法令乃個人愛國天職。此種輿論，

所有商人實業家無不尊重，故效果甚佳。設最大價格政策，純依糧食部大臣之命令及法庭之懲罰推行，恐不逾旬日即歸消滅。至一般輿論均贊助統制政策時，懲辦幾個違犯法令規章的商人，頗可收懲一儆衆之效。商人違法營業，頗易偵知，每一顧客或同業商人，均可資佐證，絕難逃避。鄉鎮情形微有不同，商人或生產者之知識，較一般消費者爲優，最大價格政策較難推行。鄉間顧客，有甘付最大價格以上代價，向農人購鹹肉、羊腿及奶油等商品者。法定價格，無能爲力。此由城市消費者觀之，頗難索解。尤足令都市人士驚奇者，農業生產者雖極端自私，惟對統制食品之規章佈告均順利接受遵行。實農民之罷工示威，確足使統制食品整個組織計劃歸於失敗。一如俄國農民消極抵抗，足使共產主義無術澈底實行。幸食糧管理大臣，堪稱機敏，已洞燭此點，一切措施，特別注意農人利益，務使農民不至因實施物價管理而受損失。如實施牛乳及番薯物價政策，目的固在防止農業生產者過度牟利，同時對促進生產，亦與以同等注意。

對戰時物價管理政策，頗有持反對意見者，茲略加討論如下。糧食部未成立時，均認統制物價，危險殊多。多數意見以管理物價，斷難實現。持極端論者，竟云縱使統制物價成功，所生弊害當

較統制失敗所生禍患爲尤烈。言外真意，直認統制物價政策本身，在理論上就是種不健全之邪說。故雖行之成功，亦鮮善果。戰爭時期，亦不宜行，此種偏見，頗爲流行。

贊成此種意見之重要理論根據，大體如次：(1)統制物價，妨礙生產。(2)統制物價，鼓勵消費，致限制消費，歸於無效。關於妨礙生產一點，因工業生產與農業生產性質不同，故所生影響亦異，應加分別討論。一般主張，用統制價格方法，限制製造家利潤，僅行於短時期內，尙無大害。若政府再能兼負促進工業發展之責，此策在戰時確屬可行。但如以國家干涉，施於農業生產，勢須引起混亂，統制政策，必歸失敗。因任物價自由增漲，乃刺激生產之有效方法。欲農業生產達最大量增加者，尤不可忽視此點。對價格自然增漲趨勢，作任何干涉，咸有礙生產率之增高，或且招致生產率之減退。關於消費問題，可據同理，加以論斷。戰時節制消費妥善方法，莫若任物價自由增漲。物價增漲率大於薪金工資提高率，國民消費量自然減低。以薪金工資代表國民購買力之大部分消費量，既因物價增漲而減退，所節省之生產力，自可用於軍事目的之製造。國家需要品，政府尙可以統制手段取得之，人民需要品之供給，應絕對放任，聽其受市場勢力之支配。設政府能以

租稅、信用膨脹、通貨膨脹等方法，吸取國民所得收入之大部，物價即不至過度高漲。同時資產階級、中產階級及勞動階級，皆不能不減低其消費。安有另施物價管理之必要！由此理論言之，實施最大價格及口糧制度二政策，適足增加消費量。以各種商品，將因此而易於購得，無形中等於鼓勵消費。否則，實可節省許多商品；雖有消費量亦極微，復有人云，若干國家因行麵包券制度，麵包消費量反較前大行增加。此即統制政策鼓勵消費之明證。

此種反對論，亦殊值研究。所持理由，在某種情形下，容有至理。但情形一變，未見全屬真理。統制物價與生產之關係，有時生妨礙結果，有時發鼓勵刺激效用。如從事小麥、牛乳及番薯等之生產，一旦戰事告終，各該商品立有市場充斥，價格暴跌之危險。如政府預佈保證價格 (Guaranteed fixed price) 對該數種食品立可生促進生產之效。至奶油、肉品等，規定較低價格，確可減低其生產量。以戰時船舶噸數缺乏，飼料不足，不鼓勵奶油之生產，牲畜之飼養，實有充足理由。停止飼料輸入，自使奶牛及其他牲畜飼養，相當減少；所節省船舶噸數，可轉從事軍需品運輸。統制價格，雖在農業上，亦不見定礙生產。在種植前預定農產物價格，使所定價格足償生產費外，且保

證能獲相當利潤定可鼓勵該農產物之生產。以保證價格既使生產者有相當利潤可獲。此較自由市場之危險投機，實有更強大之刺激生產效用。有時規定物價之目的，本在阻抑某商品之生產，但無形中可發生刺激其他商品生產之副作用。如統制奶油價格，阻抑奶油之生產，同時即等於鼓勵牛乳及乾乳酪之生產。故統制物價政策，如能詳密考慮，謹慎運用，確是促進急需商品生產之最佳工具。至何種商品是戰時大衆所急需，可由一般民衆經濟生活實況判定。

由經濟觀點言，根據限制消費爲理由，以及對物價統制補助金及口糧制度等政策，尙有相當真理。但由實際政治言，此項反對理論，殊未盡當。以撤消物價管理，任其高漲，賴此高漲價格限制國民購買，俾減低消費量，此徒使貧苦階級痛苦愈深，富有階級依舊自由消費，難發生同樣限制效用。食物缺乏時，此高漲價格足使貧苦階級欲求一飽亦不可得。當全國民衆已瀕餓斃危境，獨允富有者有隨欲所求之自由，在戰時政治上，實屬不當。戰時工人，勤苦勞作，不僅須使其全家獲充分食物供給，且應消除其心理上之不平，令其精神上保持相當滿足情調。平時因可以失業，辭退及停閉工廠等方法，迫工人服從，令其安於貧苦生活標準。戰時而施用此類壓迫工人辦法，頗

足害及國家戰鬥效率。故惟一節減消費方法即實行國民平等分配。平均分配乃減低消費僅有之辦法。或云平均分配，足增國民消費量。英國所行主要食品平均分配，並無此種現象。實行口糧制度期間，所有肉品、奶油、乾乳酪等消費量，均較前低微。因此，此類食物可減少輸入。國內生產此類食品所需之牲畜飼料的輸入亦隨之減少。所節省船舶噸數，皆可轉用於軍隊及軍需品之運輸。麵包消費始終未行統制分配。其他各國有因行口糧制度致增加麵包消費量者，此或因未行均分制前，貧者消費量過低，或因分配制度效率不佳，發出麵包券過多，有領取雙份口糧者有以致之。依德國經驗，絕無因行口糧制度而增加消費量之事實。

此種反對物價管理政策之理論，可簡括如下。反對論者每謂減低某商品價格所節省之國民購買力，將轉耗於其他商品之購買。故全體消費總量實未減少。且所節省過剩購買力，將刺激不必要商品之生產與銷售。僅以統制價格限制某數種商品之牟利，適足為其他商品造成更多之牟利機會。若欲擴大統制範圍，期限制各種商品之過度贏利，恰如填塞篩孔以阻洩水，塞此孔復可由他孔傾洩。最好是任供給需要法則自由推演，此盲目之經濟力自能代人為努力，構成完

善國民經濟組織，盡其正當職能。此種反對論，不能謂無部分之真理。惟據戰時經驗，實際所遇困難，並未如彼等所預想者之甚。

反對論者謂局部干涉，殊嫌不足，所言誠是。如僅規定牛乳價格，而不規定奶油及乾乳酪之價格，或僅管理奶油價格，而不過問人造奶油價格，結果必成徒勞無功。如僅抑低穀物價格，不管理肉品、脂肪及油類之價格，必使穀物供給發生恐慌。欲規定數種可以互代之相類食品的最大價格，亦極為困難。勉強決定，終不免有武斷不公之弊。此皆局部干涉之顯然缺點。必進一步，行完密統制，始能避免此弊。至主要食品，全施行統制，前述弊端自不易生。設全國食物供給，百分之九十已受糧食部統制，絕不虞有上列危險困難之發生。所餘少數貴重食品，可不加統制，其生產消費，任其隨市場勢力推移。此類食品既係供少數富有奢侈享用，自僅少數商人由此獲得厚利，不應其能有礙主要食品之生產。一旦發現其有妨重要食物生產時，可按需要情形，酌施限制政策，必要時，完全禁止其生產，亦無不可。

至云戰時利潤豐厚，工資增高，實施食品價格管理，易使剩餘購買力轉用於其他商品之購

買，所言亦是。如任食品價格高漲，國民即無餘力添購鋼琴、棉製物、家庭用具及其他不重要物品。戰時因國民消費棉織物、毛織物等過多，致減損各該商品之輸出量。在美國未參加歐戰前，此實有關國家作戰實力之嚴重問題。總之，確有一部分國民有力支付高度食品價格。但大多數民衆，如不增其工資、薪金或投資所得，誠無力償付高度物價。若將某種食品，依購者所得收入之不同，規定不同價格，此於行政管理上，殊不可能。據戰時實際情形，由施行最大價格政策所節省之購買力，並不至完全轉用於其他不重要消費。有一部增之於儲蓄，另有一部用於戰時公債及儲蓄 (Savings Certificates) 之購買。投資於戰時公債及儲蓄券者，爲數甚巨。況各種較重要券需藥品之消費，如煤油、顏料等均已嚴加限制。所謂轉移購買力用於其他商品購買，實不可能。奢侈品之購買消費，爲數更鮮。且物價管理對生產者、商人及店主，乃限制彼等之利潤，無形中等於減低彼等購買力。此種政策或計劃之內幕，實可稱爲轉移購買力之過程。即將購買力由工商業階級及依工商業股票而獲利息階級，轉入工資勞動階級及依年金爲生者 (Rentier) 之手中。就其經濟效果言，適生與戰時通貨膨脹政策相反之結果。以戰時通貨膨脹，無形中令依工資及定

額薪金爲生者受犧牲，使工商業者曠獲巨額贏利。

物價統制與通貨膨脹之關係，實一深值檢討之問題。倘通貨膨脹爲不可免之戰時財政政策，一般物價普遍高漲復爲通貨膨脹自然結果，竟欲強用物價管理，逃避通貨膨脹惡果，豈非妄想？以規定物價限制戰時利潤，豈非背反戰時財政自然趨向之不公手段！

一九一七年十一月，糧食部大臣 Lord Rhondda 氏，因受一般輿論批評，頗言其何不運用糧食部大臣職權，一舉而使物價恢復戰前水平？彼對此種批評曾作如下之答辯：「真能支配物價漲落的是財政部，不是糧食部大臣！物價高漲之主因，是由發行巨量紙幣及巨額信用貸借所招致之通貨膨脹！」

一九一七年十一月以前，無任何政府要人肯公然承認此種解釋者。大戰第一年，政府堅決否認曾採通貨膨脹政策。大戰後，幾無人認通貨膨脹爲戰時財政之不可避免的現象。戰時通貨膨脹果不可免？如能早行物價管理，此統制政策不足爲防止通貨膨脹之重要方法？設大戰開始即行澈底物價統制，焉知戰前通貨總量不敷戰時需要？此固屬假定問題，因大戰之始，所有法律

上及心理上均使物價管理絕不可能。若爲闡明此項政策意義，不妨對假定問題，試作假定回答。戰爭爆發，物價狂跌，各種商業無不陷入窘境。如牛奶價格，僅四個月間，由每噸三十磅跌至每噸十四磅。其他商品亦多如此。所以造成此普遍現象者，因中歐各國需要斷絕，復因財政恐慌，各債權者均急欲收回貸款，各債務者因迫於債權者要求，無不忍痛犧牲，削低價格脫售存貨，以償債務。各方既謀迅速償清債務，信用數量自隨之日減。在批發商人方面等於消失進行交易之大部通貨。同時銀行存款及放款亦無不累減。商業期票跌價至無人收受。此種非常的通貨緊縮影響所及，恰與突然宣告全國通用之大部紙幣皆係偽造，各銀行一致拒絕收受所形成之現象相同。

政府嗣對拒絕收受期票。假手英蘭銀行，負責擔保，通貨緊縮難關始行突破。政府此項措置，足恢復市面金融大部。否則此部分籌碼，將成廢紙，歸於消滅。雖經此措施，信用貸款之限制通貨之緊縮仍延續數週之久。物價跌至生產費以下。存貨商人無不蒙鉅大損失。失業數目表現驚人。之增加。良以中歐各國驟由世界市場退出，未來情況復極端不定，自不免造成此種財政及商業

上之空前蕭條。

設乘此時機，將大戰最後半年間所行之澈底國家統制，早日實行，當生何果？工商業早可受集中指導，形成有系統組織。或由顧問委員會 (Advisory Committee) 協助收歸政府機關直接管理，或由代表各方利益之合組統制局 (Joint Control Board) 管理。此合組統制局可賦以必要統制權，俾保證下列目的之實現：

(1) 集中統制原料之採購、輸入及分配。

(2) 軍用品之最大量生產。

(3) 國內重要消費品之生產。

(4) 實現最大量輸出。

並依下列原則管理物價：

(1) 凡輸入之原料食品，應由產地以最低價行大量購買，並預訂長期購買合同。

(2) 以生產費為基礎，規定最大價格，以徵發農人所生產之食料。

- (3) 以生產製造費及適當利潤為製造家應得之報酬，令其製造商品。
- (4) 批發分配商人組織團體，代政府行分配任務，以適當佣金為其應得報酬。
- (5) 以生產費及適當利潤為基礎，規定衣、食、家庭用具及其他生活必需品之價格。
- (6) 輸出商人組織團體，擔任輸出任務，以一定比率佣金為應得之報酬。
- (7) 依世界市場價格規定輸出商品之價格，有贏利或損失時，由中央實業基金收存或償付。

工商業依此原則組織，可較誠購制度，對浩大軍事需要，能作更有效率之供應。私人訂貨有礙供給軍事製造者，可暫置次要地位，依其輕重，於製竣政府訂貨後，逐次承造。國內消費之重要必需品，應由政府機關或統制局負責管理其生產。某工業產量，不足供給全國需要時，以優先承造為救濟方法。為供應軍事緊急需要或獎勵鉅量輸出，可嚴限國內消費之供給。某種必需品缺乏時，以均分方法分配之。上列諸方法皆有助於物價高漲之防止，使物價不至漲至規定之最大價格以上。

軍事必需之商品、機器、鑽石、食料及其他原料等，戰時必增加其輸入量。因世界市場現普遍缺乏，輸入商品價格有時甚高。但如能於戰端初起時，訂定長期合同，仍可依戰前平均價格，獲大量輸入。如澳洲羊毛，設能提前二年訂立五年購買合同，定較一九一六年所訂者更為有利。以大戰之始，世界市場極度蕭條，各商品價格大都跌落，乘機訂立商業合同最為方便。一九一四年十月，商務部所訂購澳洲亞肉品長期合同，每磅價格僅四辨士半。旋通貨膨脹，每磅所值僅及訂合同時所定價格之半。直至戰終，水未提漲，再次要商品之輸入可盡力減少，俾節省財力，用於重要輸入商品之增加。大戰前三年，曾耗巨額金錢在海外市場購置許多與作戰無益之商品。該類商品至大戰最後一年，竟可完全省免。復次，戰時輸出量頗可有大量增進。戰時為抑低國內物價並保持況工商業如能有系統完善之組織，戰時輸出量頗可有大量增進。戰時為抑低國內物價並保持重要必需品之充分供給，曾實施限制輸出政策。該政策實施結果，竟使戰時輸出量減至適宜限度以下。如能洞悉各種實業情狀，並施詳密管理，確可提供更多商品以供輸出。輸出商品之銷售，如能有一個商業團體集中擔任，確可獲較優之價格，由世界市場吸取最高可能贏利。因中歐各

國由世界市場攝出，前由德奧等國所供給之製造品，現均改由英國供給。所有服裝、金屬物品等，因軍隊消耗量異常浩大，世界市場無不漸感普遍缺乏。際此情勢，英國製造品，頗可在世界市場，獲獨佔價格。常時多有英之協約國商人，利用英國國內統制，乘機以廉價購置商品，取得輸出許可，再行轉售，以獲厚利。此實英國無形之損失。

反對者或云其他各國斷不至任其輸出品依戰前廉價出售，復以高價購買輸入品。但各國對出口及入口貿易，如無統一管理，不見定能行有效干涉。且大戰期內，原料及食物之世界市場價格，始終較製造品為低。中歐各國與世界市場隔絕，製造品之生產及原料與食物之消費，皆較前突減。許多國家不能不廉售其原料及食物，而以高價購入製造品。反對者或云此政策僅可用於澳大利亞、紐西蘭、阿非利加及亞洲各國，以其經濟地位落後，必須出售原料以購入製造品。但不能適用於南北美各國。戰時許多重要原料賴南北美各國供給，而南北美各國對英國製造品僅有少量需要。此種論調，不能謂無理。不過仍可如下之辯解。(1)如能熟思籌劃，作更大努力，向南北美之輸出，定可增加。(2)外國股票債券之售賣，仍可較多。(3)如國內工業能早日迅速

總動員，向美國之購買可大量減削。

最後關於通貨膨脹問題，或云戰時財政所急需者為購買力之轉移，將大部購買力由私人轉入國家之手。如不假手通貨膨脹政策，任對工商業施若何澈底統制，此種購買力之立時轉移，終無術實現。管理物價任如何低廉，惟政府所需要之購買力不僅數目龐大，且逐日增加，欲專賴租稅方法供應戰時財政需要，實屬不逮。因此勢須求助於變象租稅之通貨膨脹政策。通貨膨脹的結果，即是以所得為比例之無形租稅政策。其手序尤為簡單，即直接由英蘭銀行墊付，為政府籌款源泉。但不能因此即謂租稅方法無濟於戰時財政需要。將所得稅增高一倍並非不可能。固然，每鎊收入須納所得稅十先令時，多數國民與商號須向銀行貸款，繳納此稅，結果仍不免採通貨膨脹政策。此間有不容疑之真理存在，即商號與私人向銀行貸款，能較政府向銀行貸款早日償還。納稅國民見國債負擔，非由政府逕向銀行貸款，須彼個人負責向銀行貸款繳納，將來須自己負責償還，彼個人既感覺負有債務，生活自能力求緊縮，以謀早日清償借款。至政府所採行之通貨膨脹政策，固可取得一切富源掌管支配之權，但此政策，實等於強迫以年金、薪俸及工資為

生者努力緊縮經濟，而由此較貧苦階級所吸取之財富，旋皆化為商人製造家之額外利潤，由正義言，殊欠公道。以通貨膨脹政策，無形使國民巨量財富轉入政府之手，政府支出此項財富時，僅工商業者能享得分潤之利，以定額所得為生者徒受犧牲，得不到分毫餘潤。故通貨膨脹實最不科學，最浪費的變相租稅。

如有完密的統制政策，與澈底的租稅政策，相輔而行，通貨膨脹政策雖不能完全避免，至少可減輕其程度至最低限。設物價管理能有補於減免戰時財政的弊害，其意義與價值，當較前述各節外，更增一重要功用。

第四章 輸入之國家統制

戰時國家干涉工商業之顯著形態，即政府實行統制食品及原料之輸入。統制輸入是實施其他管理政策的關鍵。政府必在各種主要原料出產地握得富源掌管權，始能對原料之分配與製造行有效之干涉。此章擬討論須採何方法，始能實現統制原料富源之目的。

(一) 國家集中採購之理由

為明瞭國家統制輸入之理由，應將國家管理進口貿易之發展史作簡略之追溯。一九一四年八月砂糖供給皇家委員會 (Royal Commission on Sugar Supplies) 之成立，實開輸入統制最早之先例。政府此舉，因來自中歐各國砂糖供給突然斷絕，國內砂糖顯現缺乏，故不能不謀由其他各地取得充分砂糖供給。為避免引起世界砂糖市場巨大變動，最良方法惟有排除

商人競爭購買，實行政府專利獨佔。

一九一四年十月，商務部應陸軍部之請，負責與澳大利亞及紐西蘭政府直接商訂購買凍肉合同，供給英國陸軍需要。政府採購凍肉，並未宣布專利。人民所需肉品，仍由商人採買供給。

一九一六年三月，陸軍部開始自購俄國亞蘇，為國家自營輸入之第一次嘗試。陸軍部採購範圍不僅限於供給軍事需要，且兼供工商業者對此原料之需要。因當時商人製造家均感運輸之困難，由俄國內地至阿堪遮 (Archangel) 之鐵路，異常繁忙，不易得裝運機會，益以商人投機，亞蘇價格狂漲，致俄國內地亞蘇市場為之混亂，故政府不能不干涉政策，以破壟斷。陸軍部之決行此策，徑因其欲將估定成本制度用於亞蘇製造品之製造，俾穩定該類商品之價格。

一九一六年五月，政府決自購印度牛皮，並自營輸入，一為防止投機，抑低牛皮價格，復為增加軍靴原料之供給。政府採購，初限於適合軍用皮革，旋因迫於情勢，不得不收購全部皮革，擇不適軍用者，轉賣商人，供國民一般需要。

一九一六年八月，陸軍部決自購軍用黃蘆，供一般人民需要之黃蘆仍歸商人採購。因產黃

蘇國家，供給豐富，不感缺乏，無排除商人購買必要。惟船舶噸數缺乏，故必限制輸入，俾政府能獲充分船舶供給。

一九一六年十一月，決由殖民地採購供給軍用之毛製品原料。初擬計劃，僅購軍用部分，嗣經殖民地政府陳述部分採購之困難，乃改計採購全部羊毛，遂成立殖民地羊毛專利收購，以防制投機與價格高漲，並保障軍用毛製品原料充分供給。原料價格既經穩定，估定成本制度自易實施於毛製品之製造。輸入羊毛之品質與數量，亦可按需要而算定。

一九一七年四月，由陸軍部實施馬尼刺（Manila）荖藤之專利輸入。專利輸入之目的，因在防制價格高漲，尤在經濟使用有限之船舶噸數。

一九一七年終，糧食部（Ministry of Food）為使人民主要消費品，能以低廉價格獲充分供給，遂由政府負責代購肉品、奶油及乾乳酪等，以供國民需要。因各地供給需要情形不同，各國所產肉品、奶油及乾酪之市價，甚為紛歧。澳大利亞及紐西蘭所產肉品，因船舶噸數缺乏及限制自由輸出，價格較廉。南美各國肉品價格較高，北美肉品價格最高。各國奶油價格亦然。丹麥奶

油，每百十二磅價值四百先令。澳大利亞及紐西蘭奶油，每百十二磅價值一百五十先令。阿根廷及加拿大奶油，每百十二磅，價值在一百七十先令至二百先令之間。似此情形，政府專利輸入，是平定價格之惟一方法。政府獨佔輸入，可混合各地奶油價格，依平均價格在英國發售。

政府採購製油原料尤屬必要。統制採購，原料售價自隨之穩定，估定成本制度自能施於油品製造之各階段。由原料直至製成品間每階段之適當利潤，亦易於規定。其他食品亦應由政府負責採購，不僅可免英國各協約國間之競爭購買，且使現有船舶噸數及政府財政，變經濟之運用。

茲將政府統制採購與輸入之理由簡括如下：

- (1) 私人商業不足持時，行政府統制輸入，可擔保軍事需要獲充分供給
- (2) 政府統制輸入，足防制商人投機及競購。
- (3) 政府統制輸入，足穩定原料價格，令估定成本制度能施於製造及分配全部歷程，以規定商品價格。

(4) 私人商業不能供給人民需要，或軍事及人民需要，不便分別供給時，行政府統制輸入，可保人民需要獲充分供給。

(5) 政府統制輸入，可精選輸入商品之品質，規定其數量，俾現有船舶噸數及財力獲最經濟之使用。

(6) 足避免英國及其協約國間競爭收買，復能助其協約國，以低廉價格獲充分供給。

(7) 能平均購自各地商品之費用，俾人民以最廉價格購得必要消費品。

(二) 集中採購之方法

因原料出產國家情形不同，採購方法亦隨之而異。一九一七至一九一八年間，負海外採購之責者，按各輸出國家不同情形，劃分世界各國為三大範疇，以黑、白、灰三色識別之。屬於敵方之疆域，以黑色表示，絕不能由此取得任何供給。以灰色表示中立國領土。以白色表示英國及其協約國領土。在灰色標識領域內採購較難，在白色標識領域內採購較易。英國及其協約國領土遍世界，佔世界土地大部，任何原料食品皆不難購置。茲以英國為例，採購方法大體如次：

(1) 領地 澳洲聯邦政府及紐西蘭之帝國糧食局 (Department of Imperial Supply) 均代英政府負責採買、收集、存儲並輸送各該地所產主要食品及原料。凡領地內可供輸出之過剩主要產物，皆由英政府與領地政府依商定價格，訂長期合同收購。除鉛及其他商品由軍需部採購，外如小麥、羊毛、皮革、苧麻、奶油、乾酪及肉品等，咸用此法購買。加拿大食品之採購，由加拿大政府代為負責收購。

(2) 印度 印度政府依同法代購小麥、苧麻及皮革等商品。因印度土地廣大，人民教育程度較低，不能由政府與原料生產者行直接交易。印度內地穀物、苧麻及亞麻仁市場，須完全任其自由。收集各商品以便輸出時，須按當地不同市價購買。未能如澳洲及紐西蘭之由政府訂訂長期合同依定價向生產者收購。英政府有時須逕向運貨商商購黃麻及苧麻等產物。有時委託代理商號採購其他商品。由印度政府派員負監督代理商號之責。

(3) 直轄殖民地 行於直轄殖民地之採購方法依各地不同情形而有異。錫蘭島總督受英政府委託，以代理資格，收購該島所產椰子油。西阿非利加所產苧麻、棕櫚油等，殖民地政府雖

不收購，但禁止其向英國之外之其他各地輸出。惟一出路僅有向英國運銷。各種食糧原料等運達英國後，由政府按規定價格徵購之。由西非殖民地輸出商品所需之船舶，由糧食部準備，並列入該部所定之輸入程序表內。政府於商品價格外復支付輸入商品之運費及保險費。因船舶及其他運輸工具均被海運部 (Ministry of Shipping) 徵發管理，由支付運費所生贏利歸海運部所得，故此種徵購方法所費與直接採購輸入相差甚微。

(4) 埃及 採購埃及棉子方法與用於澳大利亞之採購方法相似。英政府與埃及政府協設棉子統制局 (Cotton Seed Control Board) 代英政府依定價收購可供輸出之過剩棉子。嗣以同樣方法行於埃及及棉花之購買。

(5) 美國 美國參加歐戰後，即由政府實行輸出統制。英政府採購事宜由駐美之各採購團負責擔任。各採購團可向美政府商購，或按美政府所定價格至指定地點採購。糧食部在美所買凍肉、鹹肉、罐頭肉、奶油、乾酪、煉乳、油、脂肪及罐頭水果等，均依此方式採購。美國小麥，由英政府特設之小麥輸出公司 (Wheat Export Company) 為代理機關，專負採買之責。

(6) 菲力濱 採購馬尼刺苧麻之責，由英政府委一在該地之英國商號為代理店負之。該商號並不受美政府之干涉。

(7) 俄國 英政府委託原在俄國營亞麻商業之四個英國商號為代理店，擔任在俄國內地採購亞麻及亞麻仁之責。俄政府對英陸軍部所購亞麻及亞麻仁，特與以鐵路優先運輸權，運往阿堪遮 (Archangel) 以便裝船運英。俄政府復與以財政協助，採購所需俄幣 (盧布) 均由俄政府供給。英政府以英幣按倫敦市價折合償還之。英政府運至原料出產國內地直接向農民收購，以此為惟一創例。

(8) 法國 賴法政府協助，在法僅採購微量皮革、奶油及乾酪等。

(9) 中立國 在中立國採購商品，大體均不受其政府干涉。如收購阿堪廷亞麻仁，即由代理商號在小麥委員會 (Wheat Commission) 監督指導下，與他國競爭購買。採買丹麥奶油鹹肉，荷蘭乾酪亞麻等，均係與德奧商人競購。嗣中立國政府對各國商人競買交易略加干涉，限制商品輸出數量及出售價格。荷蘭政府則行輸出專利。歐洲中立國限制輸出分配甚嚴，向英國輸

出為各中立國主要交易。如荷蘭向英輸出人造奶油及乾酪之數量及價格，皆由荷政府與英政府商定，以荷蘭人造奶油乾酪與英國交換製油原料及油渣。

(三) 採購之組織

採購方法既須依商品出產國之不同地方情形而定，政府在各地設立之採購組織自不能無異。前曾述及關於各種組織無整個計劃，均係緊急問題當前，僅就問題本身臨時設法應付，其他方面有無前例可鑒，未加注意。此毫不一致之應付辦法，雖缺乏統一，亦有相當利益，即允負統制管理之責者，皆有自由運用其組織創發天才之機會。國家統制輸入，即無一定組織方式當時所設統制組織，乃調和商業經營及機關辦事之折衷辦法的結果。

調和商業經營及機關辦事之方法，不外採下列二種方式。一即將商業經營方法移植於政府機關，如亞麻及黃麻之採購是。一即將政府機關職務，交商業團體擔任，如奶油乾酪輸入委員會 (Butter and Cheese Imports Committee) 或英國製油原料經紀人協會 (The United Kingdom Oilseed Brokers Association) 等皆是。前者將商業企業方法引入政府機關。

後者將某商業團體轉為國家公務機關之一部。

大戰初期，一切統制方法，大致均與政府公務機關辦事常例相應合。政府採購量，平時即巨。如陸軍部、海軍部、印度事務部、殖民地事務部及郵務總局等皆自備貨棧，及採買機關，由訓練有素之公務員擔任購買任務。其工作效率及議價能力，與一般商業專家相較，亦無遜色。政府機關及大商號之採購常軌，均直至產地收購，不經中間商人代購手序。委商人、經紀人等代理採購責任，並非政府機關採買應循之途徑。

國家統制，在其發展初期，不能不適應傳統慣規。政府購軍服材料、肉品及其他軍需品時均臨時添設附屬機關，以最簡經濟方法辦理各項交易。如委商務部一科負責採購肉品任務，委陸軍部原料局 (Raw Materials Department) 負責採購羊毛任務。該二機關與澳大利亞及紐西蘭政府在數日內即訂畢長期購買肉品及羊毛合同。以採購該兩地羊毛肉品為業之商人，均無形淘汰。陸軍部專利採購羊毛後，有數千以羊毛交易及裝運為業之經理店員等因之失業。彼等職務竟被一新設之公務機關所代。此新機關僅僱用書記店員百人及專家十餘人，一切殖民地

所產羊毛之採買、裝運及分配等文書上的工作全可集中辦理。

此新組織係由政府公務機關排除中間商人之辦事慣例演進而成。支出確極經濟。但此新機關之集中辦理，許多商號因之失其營業機會，甚為不滿。任何新機關，任在辦事及經濟上有若何利益，必經相當時期方能奏效。故負用人行政之責的主管人員，責任最重。少有不當，易遭評語。政府統制既屬臨時性質，故不能不力求避免與商人之衝突，以圖減少進行困難。一切商業常態，不應過度擾亂。

糧食部實施各種統制時，為求得商人精誠合作，一切計劃不敢過度集中輸入業務未便盡由公務機關包辦。如輸入製油原料，所有卸貨、會計等文書上工作，均交英國製油原料經紀人協會代辦。該會由全英著名製油原料經紀人組成，以政府代理機關資格，代政府負上列任務。政府所行採買埃及棉子計劃，亦代表負責辦法之佳例。埃及政府召集棉子業代表商人，組一棉子統制局 (Cotton Seed Control Board) 負責依定價向生產者收買棉子。收購所需資金，由埃及國家銀行 (National Bank of Egypt) 經英財政部保證供給。棉子運英，由榨油商顧問委員

會(Crushers Advisory Committee)負責分配於各榨油廠。至照料卸貨及分發等工作，則由製油原料經紀人協會擔任。由採買至分發之全部過程，糧食部的干涉實減至最低限。政府方面任務，僅負責與埃及政府商訂購買合同，由財部保證使埃及銀行供給資金，及隨時與製油原料經紀人協會以必要指示而已。至全部詳細計劃之管理實行，均由商業團體擔任。

採購俄國亞麻情形，與此大異。俄國鐵路已陷混亂，波羅的海港口復被封鎖，不許英船出入。在俄內地收購後向港口運輸極為困難。如俄政府或俄之輸出商能負責運至北方港口，陸軍部頗可按船上免費(Free on board)辦法購買亞麻，再由海軍部或海運部備船運英。但俄國亞麻輸出，主要者為英商，而非俄商。英國四個大的亞麻商號，戰前即在俄之內地設有分店。復在亞麻產地設很多收買代理店。陸軍部惟有指定此四家商號為代理者，負責為政府採購。每購亞麻一噸給以定率佣金，償其採買費用及應獲贏利。英政府以此法運向俄國農民收購亞麻，與其逕向英國農人收購羊毛相同。凡陸軍部所購亞麻既係英政府貨物，俄政府特許以鐵路優先運輸權。收買所需俄幣資金亦由俄政府供給，英政府以英幣在倫敦償還，可省國際匯兌繁複手續。收

買價格，按俄內地市場情形，隨時以不同價格購買。英陸軍部實際既握輸出專利權，自可無形中操縱俄國內地亞麻市場價格。

採買馬尼刺苧麻之方法與採買俄國亞麻之方法相似。英國大運輸商均在菲律賓設立分店，彼等可代英政府逕向當地商人及生產者購買。各運輸商皆聯合一起，為政府服務，內部競爭自可消除。每採購苧麻一噸，給以定額佣金，償其支店消耗。採買費用及應獲利潤。馬尼刺苧麻及俄國亞麻之採買與運輸，均按商業平時經常途徑辦理，輸入商業務皆照舊進行，所異者即彼等僅得定額利潤，不能如平時以生產消費情形決定利潤率，有時可獲意外厚利。

採買印度黃麻，未用此法。因大戰期間印度所產黃麻未現缺乏，黃麻出產既豐，陸軍部可利用商人競賣心理，以廉價購得所需之量，較直接至印度內地收購既方便又省費。無論在倫敦市場購買或致電加爾各答購買，均稱便利，無訂長期合同必要。政府任用著名黃麻購買專家 *C. O. Morgan Malcolm* 氏為政府服務，實此採買方法所以成功之主要原因。

此外尚有二種採買組織為糧食部所採用。一為政府採買團，一為半官式的商業組織。政府

採買團曾負責採購美國食物等。因美國糧食管理部 (Food Administration) 規定凡禁止輸出之商品僅各國政府有權採購。各國政府採購須受美當局之許可與指導。英國駐美採買團每日遵糧食部電令採買各種需要品。有一次曾訂一鹹肉購買合同，價值四十萬鎊。此種方式之採購，完全將私商排除淘汰。戰前美國商業中，似此大量食物採購，實屬罕見。因大西洋之海運集中統制，故糧食部不能不創此新採買機關，以資適應。著名之食品輸入商，均被委為代理店，採購食品運抵英港時，由彼等擔負接收及分配任務。

代糧食部購買奶油乾酪之採購機關，為該業商人所組之奶油乾酪輸入委員會 (Custard and Cheese Imports Committee)。該會於一九一七年十二月由糧食部大臣所創設。其任務為在糧食部指導下，擔任奶油乾酪之裝運、處理、檢查、存儲及分配等工作。其財務收支，由財政部負責保證，其賬簿由糧食部監督審查。撥定半成佣金為該會行政管理之費。

綜合上述各種採購方法，可得結論如左：

(1) 凡政府所需食料及原料，須依公務機關常例採買者，在倫敦市場向輸入商購買之。

(2) 凡政府需要，佔輸入大部者，可能時，應與輸出國政府商訂長期定價購買合同。軍用凍肉即依此法向澳大利亞及紐西蘭政府訂購。

(3) 凡不能依定價訂長期購買合同者，應由政府向各國輸出商以船上免費方法購買，較在倫敦向輸入商以代付物價、運費及保險費方法購買為佳。船上免費購買，應僱用熟於此業之專家擔任，彼能向機會作有利之購買。

(4) 凡某商品因交通困難或其他原因，商人不能充足供應，或軍隊與國民需要不便劃分時，政府應行輸入專利，俾保證充分供給並統制價格。

(5) 輸入專利之管理，應任商業專家為政府官吏擔任。或委商號代國家管理亦可。

(6) 商號代政府採買，應以船上免費法向各地商人或生產者購買。必要時至產地向農人收購。

(7) 商號代政府向各國商人農民收購，須給定額佣金，以償代購商店耗費及採買費用。

(8) 凡由政府負責監督代理商號，並供給財政及船舶需要者，其他採買瑣事，皆可委由代

理店按營業常例辦理。

(9) 委商業組織負責採買責任，財務由財政部保證，賬目由政府審查，僅與該團體以定額贏利，分權採購制，可用於各種商品之採買。

(四) 一般特點

據戰時經驗，政府經營商業，易生如下問題：(1) 政府管理輸入，是否必須專利？可否與商人協同經營？(2) 政府採買能與一般商人有同等效率，同樣經濟否？此問題頗重要，有研究解答之必要。

一九一六年三月政府公佈俄國亞麻歸國家專利採購。一九一六年夏至休戰，軍用印度黃麻由陸軍部與商人自由競購。一九一四年十月起，商務部負責採買軍用凍肉。至糧食部成立，或特殊需要，始對肉品供給行國家專利。小麥供給皇家委員會 (Royal Commission on Wheat Supplies) 未成立前，政府所需穀物小麥，均由小麥輸入委員會 (The Wheat Import Committee) 代政府與商人競購。

政府購買政策之不同，純視產地供給缺乏與否為轉移。如俄國亞麻，當時欲獲充足供給，一良策惟有使競購者盡量減少。印度黃麻，因其產量豐富，無行國家專利必要。如國家行輸入專利，價格續行抑低，產地政府必要求英國以擔保價格收買全部產物，此實遠超英國政府之需要。商務部以長期合同訂購軍用凍肉，較人民購肉所付價格低廉。設全國所需肉品，政府能於戰初依同法訂購，在財政經濟上頗有莫大利益。遲至三年後，糧食部雖曾依法訂購，但所付價格較前高漲甚多。政府僅購軍用肉品，毫無困難。供給肉品需要之產地甚多，民用肉品仍可歸商人採買。如某商品感到世界供給不足時，須採必要政策，始能避免供給缺乏之危險。英政府所行小麥專利採購，其理由在此。商人至此，無與政府競爭之餘地。以商人無術測知政府之採購量，一旦價格高漲，供給缺乏，政府可將所積存小麥，廉價發售，商人所購即無從推銷。彼等不願與政府競爭，冒破產之險，惟有任政府之專利。可見政府從事商業經營，勢須專利。因除完全自由競爭外，惟一他途即完全由國家專利。

凡政府需要（海陸軍需要），不行國家專利亦可獲充足供給者，國民所需部分，可任商人自

由採買。至必要時始行國家統制。政府既有充分財力後，行統制與否，宜以國家政策為歸依，不必純以利害為前提。政府與商人競爭，商人絕難有勝利把握，政府政策當可推行。有時政府雖許商人與政府協力，行統制政策，與國家專利原則並無衝突。如統制南美羊毛及東印度羊毛、苧麻之輸入，政府對認可之輸入商，允其與政府協作，以保證價格購彼等輸入之商品。政府既處於專利者地位，輸入商僅為政府許可之代理人，亦即均為構成國家專利系統之一部。不能謂允許商人參加協作，即非政府專利。

政府採購能與商人經營有同等經濟效率否？此問題較難置答。此必視所採方法之當否及所任人員之技術才幹如何為斷。戰期內，政府以直接採購為最有效率經濟方策，有時必須採用此法。但普通意見咸認政府效率不及商人。政府終不能不採直接購買政策者，理由如次。

大體上，政府較商人佔很多優勢。須與他國政府協商，始能獲採購機會及商品供給時，政府之優勢愈形顯著。一般輸入商計窮無術，無力破除環境困難，國家勢須自任採購之責。政府採購，經與他國政府商定後，可享很多方便待遇與供應。陸軍部採買俄國亞麻，頗得俄政府多方援助。

陸軍部收購商品，俄鐵路特與以優先運輸特權。俄財政部復以撥解供英政府採購需要。商人無從享此優遇。大戰之後兩年，欲在美採買食品原料等，須先得美政府之許可，而美政府之許可，僅有代他國政府採買者，始能取得。協約國間為促進合作，鞏固協約國戰線，各政府對其他協約國政府，均有特許優待辦法。對協約國之商人，則無此讓步。

英政府與領地政府及直轄殖民地間之關係與措置，更足證明上述真理。領地政府與直轄殖民地長官，普通以禁向他國輸出，為協助英政府採買之方法。即領地殖民地之產物，僅許其向美國輸出，不准向他國運送。此制度足使輸出國物產價格落至世界價格之下，令生產者受重大犧牲。以其銷路受當局限定，致生供過於求之結果，價格自然低落。有時產物積儲過多，終須按許可制，允商人向他處輸出。被許可輸出者，因獲巨利。當局既禁向他國輸出，結果不能不要求英政府對輸入產物，與以一定保證價格。東印度羊毛之輸入，即屬此例。否則即預定合同，包購全部可供輸出之過剩商品。似此巨額交易，僅容政府從事，商人財力不足，無享此權利可能。英政府依此與領地殖民地政府所訂合同，諸多便宜。如澳大利亞及紐西蘭羊毛之訂購，可為此大規模交易。

之佳例。政府交易規模宏大，復享種種方便特權，雖辦事遲緩，且乏企業精神，與一般商人經營相較，在經濟與效率上終可頡頏而無愧。一般商號日須經營零碎交易數百起，且時受物價變動不定之惡影響，實無從與政府巨額交易大規模經營相抗衡。

政府採購，不僅大宗交易成績斐然。他如亞麻苧麻等採買交易，亦屬成功。政府經營，如任熟於收購之商人擔任採買，一切商業交易皆可順利進行。此種商業人材，平時自營企業，獲利甚豐。政府於戰時有權支配運用各業中最優專家，為國家服務，與以薄酬，以慰辛勞。政府經營已以各業一等專家擔任管理，再謂政府無力從事商業交易，豈非不當！以此簡明事實，仍有不瞭解而堅持反對成見者。同時商業專家至政府機關服務，一般公務員咸視為滑稽創舉，譏其能力不足，浪費公帑，一如詬其頑固無能之長官。

政府採購輸入等任務，如委一般商人擔任，商人雖對政府負責，受政府保證，但一切商業經營，均依商人意見進行，政府經營與商人經營，根本毫無區別，一般反對論調更無是處。總之聚訟難決之爭點，端在謀決「集中交易，與競爭貿易孰優」一問題。曾代糧食部負責辦理奶油輸入

之主要奶油輸入商，於大戰後，仍有多人倡議保持戰時所行之集中輸入制。並主張由國會通過法案，成立一奶油輸入公司（Butter Import Corporation）辦理奶油輸入任務。該建議終未提交議會。原因或為時機太早，尚未成熟。奶油商人為何願受政府監督，以集中輸入制代替自由競爭，其理由迄未公開說明。

農業國之農產物生產者，對集中交易亦漸加注意。各國農業合作運動，風行一時者，即由於此。設出產國家，賴政府及合作之力，或憑藉託辣斯組織，對其主要產物，行集中售賣，消費國家為應付此問題，自不能不求助於集中採購方法，以資對抗。任何國家遇此問題，欲求滿意解決，應可以戰時所行各種集中採購實驗為借鑒，俾決定適宜應付之方策。

第五章 估定成本制度

在一九一四年前，說起「牟利」(Profiteering)及「估定成本制」(Costing System)二名詞，定有多人不明其詳細涵義。「牟利」即利用市場特殊情形，以攫取額外贏利之意。「估定成本制」即按生產費 (Cost of Production) 與合理利潤 (Reasonable profit) 規定公道價格，以統制物價之基本原則。故估定成本制乃對過分牟利之正當防制或治療。惟估定成本一詞，意義含混，每易引起不當誤解，頗有加以詮釋之必要。該名詞來自生產費之檢查。檢查生產費，雖統制工作之一部，卻係最要之一部。茲略述檢查生產費之大概過程，以見其意義之重大。考查生產成本，加以比較研究，因大戰而愈為人所注意。但其實行不始於大戰。戰前已為實業界普遍採用。工廠監督及經理人員，由此能查知某商品製造歷程中每階段所需成本之確數。

及某商品全部製造費之確數。商品說賣價格，由此規定，考查所得統計結果，復能助彼等達製造上更經濟更有效率之目的。取各工廠不同之生產費，及某工廠歷年之生產費，加以比較，頗易查明過度浪費，額外消耗及組織不良之所在。商人實業家考查成本之目的，為減低生產費，以增高其利潤。政府檢查成本之目的，並不在此。政府欲藉成本調查，探知商品生產費確數，以限制商人製造家利潤率，使不得超過合理限度。故估定成本制，一方面包括如何按生產費以規定物價之原則，另一方面復包括如何決定生產費，物價及利潤率之具體方法。此章所欲論者，一為估定成本所用之方法，二為估定成本所應循之基本原則。

(五) 成本研究機關

一九一五年春所行黃麻工業調查，為成本研究較早之例。初用直接訪問方法，詢黃麻工業製造家以各種情形，俾查明該工業之概況。直接詢問法尚有相當功用，各商人製造家代表委員會 (The Representative Committees of Manufacturers and Traders) 均以有價值之批評，意見與報告供給調查研究機關，以助估定成本各種難題之解決。所憾者商人製造家之成本

觀念過於含混，每與實際不合。彼等不甚注意此問題，不肯僱專門會計人員從事生產費之研究，供營業之應用。彼等因受營業心理驅使，對成本之臆猜或估量，易生有意無意之偏見。以其精神專注於營業方面，每不耐作精密核算，無心追求科學真理。

一九一五年初，陸軍合同局 (Army Contracts Department) 開始任特許會計師，研究成本問題。倫敦二著名會計師商行各派會計專家二三人參加陸軍部成本研究工作。此少數成本會計專家負指導任務，將詳密研究工作分配其他會計人員擔任。各會計員有從事於某特殊商業會計職務者，有在某地方從事某種專門商業會計工作者。各種不同成本會計問題，分別由各種成本會計專家研究之。如丹梯 (Dundee) 布刺德佛德 (Bradford) 伯爾發斯特 (Berthel) 都柏林 (Dublin) 等地方會計師商行之會計員，皆分別從事各該地特定實業成本問題之研究，俾協助紡織工業皮革工業等之統制。

一九一七年七月糧食部大臣 Lord Rhondda 氏特於該部內添設估定成本局 (Cost-ings Department) 委少數素有經驗之會計專家為該局職員，負成本會計問題研究之責。該

局工作非常繁重，必賴外界協助方能進行。乃決定利用全國會計師商行及其他會計師組織，共同為政府服務。全國各工商業中心，均由全國特許會計師協會會長指定各該地著名會計師商行為各該地之糧食部地方監察會計員，負責調查各該地製造家成本賬簿之責。

糧食部大臣 Lord Rhondda 氏所定估定成本之重要原則，欲以此方法限定生產、製造及分配等歷程各階段之利潤。限定利潤之標準，即以服務勞役所值，給與商人製造家以應得之正當報酬。調查時，並非對每商號賬簿均加研究審查。僅就糧食部與實業代表委員會共同商擇之代表商號施以調查，以概其餘。調查前由估定成本局草定成本調查要點，以及成本調查表，為地方監察會計員調查之指針。地方監察會計員，於調查指定商號之賬簿商業文件後，就估定生產費確數以製成報告，送交估定成本局。該局據報告歸納其一般結論編為報告書，送交供應處 (Supply Department)。該處據此報告書以規定生產分配各階段之公道利潤。該處所定利潤率及最大價格，須與有關係商業代表商討後附詳細說明，再送交消費者委員會 (Consumers Council) 審查。經該會審查後即以命令公佈，發生法律效力。消費者委員會係糧食部大臣 Lord

Riontda氏指派若干人員組織，以代表消費者之利益。

此調查機關之特點，端在一切詳細調查工作，均委與商業利益無關涉之專門會計人員擔任。供應處管理人員有若干原係商人。彼等暫與私人營業脫離，但戰後仍當復歸舊業。故依國家法令之力，所調查業商號營業及財政現況報告，不令供應處管理人員知曉，一律由估定成本局祕密處理保存。以供應處管理人員中，有若干商人立於同業競爭地位，不應令其互知各商號間之祕密情況。

糧食部強制調查各商號生產費等之法律權力，由糧食統制條例所賦與，其重要規定如次：
(1) 糧食部大臣，在其職權範圍內，得要求以食糧生產、製造、採購、發賣、分配、運輸儲存或裝載為業者，報告其營業情形，並述明能專任何種任務。糧食部大臣得要求指定商號，證明其報告是否確實。

(2) 為考驗報告確否，或有未遵令報告者，糧食部大臣得派員至指定商號或工廠，調查各該商號或工廠各種必要詳情（包括賬簿等在內），以驗報告是否確實，並查明其他欲知情形。

(3) 有下列情形之一者，以違犯條例論罪：

(a) 無合法理由，不肯報告，或不據實報告，或製虛偽報告者。

(b) 妨礙或違抗糧食部人員，行使條例所定之職權者。

(c) 不容覆查詢，或作虛偽答覆，或拒絕呈交所要調查之賬簿及其他文件者。

成本會計之一般原則與方法，已略加觀測。惟成本一詞，在定義上，仍須加以詮釋。最要者即「成本」與「贏利之處分」二者不可混為一談，必須嚴明劃分。如所得稅、額外贏利稅、資本債票等之利息、經理者之酬勞、管理支出、贈與金、捐款及廣告費等皆應列於贏利之處分項下，均不應列入成本項下。會計員查賬，所有籌集資本費用，發行債票佣金，增設新廠開支等，均應列於資本支出範圍之外。商人製造家估定之成本較官方調查計算為高者，即因商人製造家對成本一詞之解釋不同。應歸入贏利之處分項下的支出，彼等每列入於成本之內，自難免對生產成本作過高之估計。

商家若干費用，平時為數甚鉅，至國家實行統制，費用大減。如廣告費、分配發售之佣金、手續

費、包裝費等，均為平時支出大宗。此類費用，於國家統制期間，全減至最低限，不復為支出要項。製造家所享利益尤多，最著者為：(1) 製造品能按定期大量銷售，可節省墊付資本額數。製造軍服者即享此利益。(2) 同業競爭消滅，製造品按規定價格銷售，無形免除不良債戶，商業損失等危險。此種危險為平時商業減損利潤之重要原因。自然，其間亦有若干受不利影響。如若干商業因戰爭而滯銷，致減低交易額量。復有際物價普遍增漲之時，其戰時利潤須受戰前利潤標準之限制。更有受定額利潤之限制，不以戰前利潤百分率為計算之標準，其不利更難計量。

遇此不同情形，應有不同方法處理。如規定人造奶油價格，必使所投資本獲適當利潤，始能鼓勵其生產，不斷增加。以人造奶油工業須支出巨額資本，方能實現增加生產之任務。戰時生活費普遍增高，全社會皆受影響，故零售商及一般小商人，咸應使其獲相當贏利，以敷生活費用支出。復有營業情形特殊，必要時宜酌予津貼補助，以刺激生產事業。總之，實施估定成本制，一切價格利潤之規定，必較平均生產費略高，始足維持一般小營業繼續經營。否則欲價格利潤繼續減低，非澈底改組全部工商業，排除一切小營業不為功。惟政府管理政策之方針，對工商業平時組

織，不願過度干涉，一切均求遷就現狀。一般小營業既允其有利潤可獲，效率較大之大規模工商營業，自不能不允其獲更豐之利潤。以下討論估定成本一般原則時，此點愈為明瞭。

估定成本之一般原則

依經濟學說言之，商品價格，在一般情形下，趨於接近有效率生產者之成本。某商品需要增加，價格漲至生產成本以上，獲優厚贏利，即足吸收新資本，向該工業投資，該商品之供給，因而增加。待該商品生產普遍增多，因同業者競賣，價格隨而降落。如某商品供給需要情形治使出售價格，適足補償最乏效率製造者之生產成本，或各工廠所製商品在此價格下，仍供過於求，不能不跌價競賣，價格低至最乏效率工廠製造成本之下，最乏效率之工廠必至被迫停閉。待一般消費者願出之價格，適足維持普遍效率工廠繼續營業，供給需要即達平衡狀態。此學說之實際作用，並不如此簡單。一切經濟法則均係說明某種經濟趨向，至最後結局，方有某現象發生。實際情形，在自由競爭制下，平時價格趨於接近最乏效率，及地點不利之生產者的製造成本。生產成本不僅指製造所用資本而言，復包括所用資本應得之最低限利息在內。必如此方能使個人廠主獲

相當收益。成本會計師所謂成本之嚴格定義，與此不同，不包任何資本收益在內。物價超過一般所謂之生產成本時，即成變態，利潤率已超出平時水準，生產者便有機會榨取消費者，牟利現象因以成立。

戰時，於人民一般需要外，益以政府之大量需要，商人及生產者遂處於特別有利地位。以需要超過供給，價格暴漲，彼等可獲巨額贏利。如有長期鼓勵刺激，因是增加供給，使與需要平衡；但因對戰事觀測，認為不能延長過久，無願作冒險經營者，故求大量增加供給，勢所難能。僅有政府可依作戰目標，強制工商業從速增置設備，此外不能有新資本新工廠立即增加成立，以滿足當時龐大需要。生產者均停止競爭，利潤率普遍提高。最乏效率之製造者亦有獲大量經濟收益機會，不復如往日在僅能維持營業狀態下掙扎。在生產供給缺乏彈性之工業中，此現象尤為顯著。所謂缺乏彈性，因有限制存在，不能自由增加，迅速擴張。如羊毛梳刷足限制羊毛工業之擴張，黃麻紡織足統制黃麻工業之擴張，海上運輸足統制各種原料供給，妨礙各種實業之擴張。

於戰時非常情形下，設不限制商人自由牟利，必生不幸之結果（一）必引起更甚之通貨膨

脹。通貨膨脹乃最劣之變象間接租稅。其歸宿主要由較貧苦民衆負擔。通貨膨脹結果致大量財富由債權者轉入債務者之手，由賴利息爲生之小儲蓄者轉入大股東及企業家之手。(2)放任供給需要關係在自由競爭中自由推演，必妨礙作戰工作之進行。英國在戰事緊急之際，如不行政府統制輸入與分配，必因食料軍需之缺乏，迫而受降。政府爲爭國家生存，必對自由契約及牟利加以適宜限制。

一般人視估定成本制極簡單易行，以爲根據查明生產費確數，以規定物價，即達制止牟利之目的。殊不知經濟制度，非僅一紙命令所能更易，僅賴政府公佈規定價格，絕難生效。在估定生產費及實施規定價格前，必完成種種預備工作。如行政管理設施，必先行準備。有時環境不同，問題性質亦異，如何使調協，集中運用適當，必分別處理，始能獲完滿解決。

第一，實施估定成本，限制物價時，對政府需要品與人民消費品應行劃分。政府所需商品之批發分配不感困難，可交軍需處兵站處負責解決。人民消費品必特別注意供給分配之統制，必批發商之貨棧，能履行有規律之迅速分發，按時供給千百家零售商店，俾人民能購得充分必需

品。實行物價管理後，供給分配不能如前之自動運行。平時物價變動，為商品分配供給之自動調節器，統制價格既取消此調節器，大批商品滯於產地，其分配流通半受機會之支配，不復能平均供給各地。此點如不特別注意，各地商品流通，必有過剩與不及之流弊。

第二，各種商人所負任務不同，問題性質亦異。有時須估定適當利潤，有時須酌定服務勞役之佣金。如原料食品輸入商，在政府統制下，均接受相當佣金，成為政府輸入之代辦人。一切購買、運輸、保險等費皆由政府支付，無須彼等負責。但彼等應得佣金不能全體一致，有時須分別計算。即必依服務勞役之輕重，及所設代辦商號費用之多少，為規定佣金之標準。輸入商有海外支店，代政府由各國產地收購亞麻、小麥等商品者，所給佣金，應按海外支店、倫敦總店之設置費，及服務勞役之耗費等計算。批發商之耗費比較簡單，所需者為公事房一所，書記店夥數名，存儲商品之貨棧一處。所給佣金可依每代理分配貨物一噸所需之平均費用計算。零售商之性質又有不同。維持商店營業之主要費用為店員薪金工資，規定應獲利潤時必於支付薪金工資等費外，許所投資本賺適當利息，為店主應得之服役報酬。決定應得利潤須以營業資本回轉情形為根據。

商店規模大小不同，資本回轉率不同，每商店所售各種商品之贏利率又不同，故定零售商店之利潤最爲困難。

至製造家又當分別論列。有時擔任政府所委託之簡單工作，如縫麻袋，梳刷羊毛等，此按其
所費勞役，酌給工資即足。有時須按原料半製品價格、製造費用及適當酬勞三者，以規定所製商
品之售價。此種辦法，須以政府能依定價充分供給原料爲條件。能按定價供給原料，始易統制製
成品之價格。英政府能規定麻製品、毛製品及靴鞋等之售價，因其能依定價供給麻線、羊毛、皮革
等製造材料。此點當於以後專章討論。以估定成本制，施於農產品，困難益多。分析農產物成本，一
須有精密成本會計，二須農場有高度組織。此二條件，英國農場鮮有兼備者。如何估定農產物成
本，如何規定農產物價格，待下章討論。

估定成本制，還不是一種嚴密的科學，應用時很不簡單，很不容易，其施用範圍及成功程度，
隨時隨地而不同。正確生產成本，不一定每次都能查明；已查知之生產成本，未見可概括一切同
類商品，普遍實用而無誤，以農產品爲尤甚。故估定成本制之價值，在其貢獻一種原則，指出統制

物價之理想標準。此標準固難嚴格應用，惟懸一理想標準為努力目標，較無標準為優。

反對估定成本制之論調，曾於戰後流行。其理由謂估定成本制使地點適中效率優越工廠，獲更多額外贏利。以規定最大價格，須以乏效率工廠之製造成本為依據，使乏效率工廠於賺回生產費外，復得相當盈餘，其組織優良效率強大工廠，自能賺得更豐利潤。最大價格，既使少數乏效率工廠亦獲相當利潤，大多數效率卓越工廠所獲利潤，自難免有過高之嫌。依此理論，如不規定最大價格，即不至有此種現象發生，最進步之大工廠，即不至較小工廠賺得過多贏餘。

此類批評，頗值注意。設政府不行統制，聽戰時需要刺激生產事業，自由發展，待生產增加，同類商人及製造家必互相競爭，物價自然下落。惟統制制度一行，競爭因之停止，估定成本制實施，物價跌落因之被阻。此項反對理論之根據，認國家統制較自由競爭，尤使進步工廠得更高利潤。效率強大之生產單位，較缺乏效率生產單位，獲較多利潤，乃人所習知之事實。普通名此多獲之利潤額，為差額利潤。平時商品價格與缺乏效率工廠之生產費接近，不與效率最強工廠之製造成本符合。同一商品市價，大體一致，無甚大差異。效率最高工廠與效率最低工廠所製同樣

商品均按同一最大價格出售，後者於補償成本外僅獲微利，前者即獲優厚餘利。以前者所需製造成本較後者為低。二者之地位，平時戰時無不如此，任行國家統制或許其自由競爭，皆無從變易。二者此種關係總之效率最優，地點最良之工廠，在任何情形下，亦不免獲較高利潤。實行國家統制，使弱者不至在窘境中掙扎，強者之優越地位愈形穩固。較弱之生產單位，戰時較為繁榮者，非全受國家統制之賜，多由供給不足，需要陡增等特殊情形所造成。

由此可知，如不行國家統制，效率最大工廠戰時利潤，勢必愈高，實行統制可使利潤普遍降低。最進步工廠，雖獲差額利潤，但不許任何商業獲獨佔贏利。因戰時供給不敷需要，同業者協議停止競爭，頗可形成獨佔地位。獨佔利潤，將成戰時不可免之現象。

最後復有應釋明者，即根據生產成本與合理利潤管理物價，不必以效率最低工廠之生產成本為基礎。調查生產成本，以得平均生產費確數為目的，不以探求最高生產費確數為目的。政府與工商業者討論成本問題，係以一般普通工廠之平均生產費為依據。此普通工廠之效率，雖有不同，均接近一般水平線。不能與效率最佳者或最低者相接近。效率最高與效率最低之工廠，

皆係少數例外，不能作為討論根據。估定商品成本有時可不注意效率過低之工廠。對此種生產單位可以津貼補助方法，加以特別處理，不必以彼之生產成本為規定物價根據。

就經濟學說言，生產者間競爭，足排除無效率工廠，使其歸於淘汰。但事實上此淘汰作用並不完全實現。如從事同一製造歷程之各工廠，生產成本各不相同，有時極為懸殊，各工廠可同時存在，足證競爭淘汰作用，業已停止。經濟學家至此僅能謂因有磨擦阻礙存在，致競爭不能發揮其淘汰作用。在經濟制度中，此磨擦阻礙，較自由競爭，實佔更重要之位置。經濟學界應從事磨擦法則 (Law of Friction) 之研究，以補供給需要法則之不足，俾構成一種新經濟學。在此新經濟學中，將以聯合、惰性、既定之利益等為原則，以自由競爭及個人企業為例外。此違反一般經濟學原則之新學說，對許多工業實況，能與吾人以更逼真之描述。

因經濟組織中有惰性、磨擦及缺乏企業精神等因素在內，戰時行估定成本制時，發現各業中無不有差額利潤存在。以烘麵包業為例，戰時新式麵包房，烘製麵粉一袋，成本計八先令，舊式麵包房之成本則為二十五先令。又如毛線紡績業，生產方法大致相同，不能如機器麵包房與手

工業麵包房二者間差異之甚，但按同一賣價，每售毛線一磅，有個工廠僅獲利二辨士，有某工廠竟獲利九辨士。在自由競爭制下，如此巨大之差額利潤竟能續存多年，殊屬奇異問題。彼等並未實行同業公議，提高價格，且均希以自由競爭，排除無效率生產者，以減低製造成本，何以在同一生產歷程中，容有如此懸殊之生產成本存在？設煤礦或農場間有此現象，尙可以開採難易，土質優劣等理由解答。在一般工業中實難索解。因普通工業，如有新式設備，優良管理及企業精神，即可達減低生產成本目的。爲何許多陳腐，不經濟，缺乏企業精神及不合科學管理的工廠，尙能容其存在？由此可見經濟學上許多根本假定，應重新檢討。此類不正確假定，均在十九世紀初業粗淺心理學影響之下成立，無怪其不能適用於今日。

此種「不適者生存」(The survival of the unfit)之現象，應如何解釋？第一解答，即弱者存在，可掩護強者，使擲取罪名不至加於有效率之商人製造家。戰時發現，有效率之大規模牛乳商，運銷牛乳，較小零售商經濟省費。設彼與小零售商競爭，每卡倫牛乳可減售二辨士，仍可獲利。大商號如此競爭，小商號必均被壓倒，迫而停業。其不採此策者，不僅注意同業相助，且恐排

擠同業行動，有違英國商業「己活活人」(Live and let live)之原則，被目為美國式之託辣司，將招致公憤。有小商號存在，大商號每年所獲千百萬鎊差額利潤，始不至被視為獨佔利潤。設不適者盡被排除，此大宗贏餘，遂成毫無掩避之獨佔利潤，將引大衆厭恨。

估定成本，不必以最乏效率商號之成本為基礎。其不必如此者，因改組工商業後，即可免此必要。改組方法有二：(1)混合經營。(2)統一經營。二者頗有不同。混合經營，乃利用原有各生產單位，照舊進行，惟生產費與利潤均交一中央組織混合計算，平均分配。效率最低者，可受效率最高者之補助。組織最良地點最優商號所獲差額利潤，可撥為組織不良地點不利者之補助金。統一經營，任探何方式，必停閉缺乏效率之工廠，集種生產工作於設備完善之工廠。混合經營不變更工廠之管理，資本回轉，及所有權。統一經營大都含所有權之變更。如煤礦統一經營，必成立一託辣司，或其他法定組織，以掌管所有煤礦。惟分配商之統一經營，可免此必要。各商號於統制期內，均按統一經營之計劃，履行各自應負之任務，待統制撤消，各商號仍復前此獨立狀態。英國戰時所設肉品統制局，為分配業統一經營之佳例。

製造業混合經營與統一經營之可能及限度，待以後詳論。茲先略述戰時擬設榨油商協會，而未實現之經過，以見該時計劃之概要。初擬計劃，屬於混合經營性質。榨油商應得贏餘，以效率最高者為計算標準。允設備完善工廠獲適當利潤。在此標準以下之缺乏效率的工廠，按規定價格售賣製品不足償其生產費者，可提出請求，俾加以特別補助津貼，實行分別處理。第二計劃為平均利潤計劃。此與混合經營大異。混合經營，以補助金助乏效率工廠，繼續營業。此計劃標明集中工作於最經濟之工廠，其不經濟者暫時停閉。已頗與統一經營原則相近。惟不含工廠所有權之變更。最後尚有僅加討論未曾實施之計劃，即強制統一全部實業，收賣乏效率工廠停閉之生產製造任務，集中於完善工廠擔任。

與市場接近，為發售農業物時產生差額利潤之主因。平時距市場較遠之生產者或地主，因須付長途運費，故獲利較低。實施肉品羊毛國家統制時，所有運費均混合均攤。全英農人，凡同類產品，皆得同一價格。此反常辦法，盡改平時慣例，惟農人代表未視為有違公道而加質詢。牛乳、馬鈴薯及其他農產物之運費，未行混合均攤辦法者，乃就各地不同情形，定不同價格，以便適應。土

地施肥不同，農場制度不同，皆為農產物成本發生差異之主要原因。凡此均為規定各地農產物價格應注意之項目。估定農產物價格不能以最效率生產單位之最高生產費為基礎，更不能據此定統一價格，普遍應用。規定農產品價格必具相當彈性，即須定不同價格，以適應各地不同情形之需要。

估定成本制如何實施於農業、製造業及批發分配商業，將分章討論之。

第六章 農產物之統制

以英國所行戰時經濟統制，與德國者相較，其最大異點，即德國戰時所需原料食物，多係國產，英國除煤鐵自足外，大宗重要原料與五分之四食料，皆賴海外輸入。德採潛艇政策，英國情形極爲不利，海上運輸遭此威脅，戰時前途頗現黯淡，惟食品原料供給之統制，價格分配之管理，反因而易於解決。英糧食部大臣享此便利，爲論列英德二國食物管理制度效率時，不容忽視之要點。統制原料食物之輸入較易，國產食物原料之管理較難。英國所行戰時國產農產物之管理，實糧食部大臣統制工作最難之一部。豬之統制計劃，完全失敗。國產奶油及蛋之統制，僅獲部分成功。他如家禽蔬菜等之供給與分配，從未作澈底統制之嘗試（馬鈴薯除外）。羊毛肉品等統制成功，端賴管理系統有嚴密之組織。與德國組織相較，毫無遜色。據德國記載批評，英國牲畜統制

較德國澈底，效率亦高。

統制農產物之困難有二：(一)價格問題；(二)發賣之機構問題。茲將此二問題分論如次。

(一)價格之估定

價格估定，為討論農產物的統制之根本問題。與商人製造家商討物價問題，無何困難，就其服勞所值，與以適當報酬，彼等即可遵議定價格，繼續營業。雖統制之後，不能照舊獲豐厚利潤，亦不至立棄舊業，改營新業。以彼等營業經驗，工廠設備等，已達高度專業化，不容驟易所棄。況彼等設備、勞投，可被徵發，政府令其擔任某種工商業職務，實無從拒絕。益以商人製造家數目有定，全體均受相當監督，故極易統制。農人實屬另一特殊範疇，數目過多，無法監督，農產物品質不齊，價格估定，益感繁複困難。如農人覺生產牛乳得不償失，將殺牛售肉，以求善價。如彼覺飼豬有益，將以大麥牛乳養豬，以便贏利。鹹肉價格與大麥價格關係密切，鹹肉價漲，飼豬之麥價亦漲。奶油乾酪之供給與牛乳價成反比，牛乳價高，奶油乾酪之供給隨而減少。農產物對價格估定之反應最敏，價格過低，足驅逐市場商品，迫生產轉入他途。他如時間因素，亦關重要，設預料某物價格，行將

跌落，該商品必充斥市場，無裨脫售。一九一七年秋，英農人見牛羊價將大跌，市場上牛羊供給因之過剩。如政府宣佈將提高某物價格，該商品在市場上立現缺乏。農產物不能如工廠出品之規則有定，其送達市場，非常參差。農人送牛羊至屠宰所，須以天氣，個人閒忙，飼料價格漲落等條件為轉移。牛羊何時餵肥，殊無標準，不如布疋織畢即可售賣。牛乳奶油之生產，受奶牛生理狀況，及農人心理狀況等條件之支配。人造奶油啤酒等之製造，依機器效率而決定，不受上述條件之影響。糧食統制，不至變更機器製造效率，但頗能影響農人之心理，及所飼之牛羊。估定農產物價格稍有不慎，其不良結果，立反映於各該農產物之生產。

戰時農人被列入商人製造家同等地位者，以農人亦有利用市場供求情形，肆行牟利之機會。牟利一詞之含義，一具慎思熟慮之意，二有左右市場價格之勢力。農人罕有具此二條件者。僅在商人競購其產品時，農人始有獲額外利潤之機會。市場情形一有不利，農人難免嚴重之損失。農人時時處於被動地位，缺乏主動之能力。惟彼不繳納額外贏利稅，頗有獲高度利潤可能，故不能不施行估定成本制，以限制農人之利潤。

估定農產物成本，有許多難解決之難關。(1)英國農民，僅少數有詳細簿記。與大陸各國農民相較，英國農人保有生產費賬簿者尚不為少，惟其記賬方法技術，較製造業者，相差遠甚。研究農產物成本所需之材料，殊形缺乏。大戰前二三年，全國少數科學化農人，以其詳明生產費賬目，送交牛津農業經濟學院 (The School of Rural Economy at Oxford) 為研究資料。該學院作很多搜集工作，以所得統制材料，從事比較研究。此有限之研究工作，不能供給農產物生產費之詳確數字。農產物生產成本之研究，尚屬新進之科學。所能得者非片面陳述，即懸猜數目，無切實根據，乏實用價值。(2)分析農場之生產費，在技術上感極大困難。生產成本簿記所列項目，有為農場自產，又被農場自行消費者。此項產物，無術估定其準確價值。他如主要產物與其副產物的生產費之分配，或數種聯合產物的生產費之攤派，均難免武斷勉強之弊。羊毛生產費，如何能與羊肉之生產費劃分？能粗知者，僅飼養羣羊之全部費用。此復須視估算者將飼羊之蘿蔔，按市價計算，抑按農場自行生產之費用計算，而有不同結果。估算養公牛一頭之費用，不能不計及所產肥料之售價。設按市價估定肥料價值，此項未免過被重視。實際所得，難與市價一致。養奶牛

之牧場租金，應否列入生產費項目？農場租金應列入利潤項下，抑應列入生產費項下？此類難題，使農產物生產費之確切估定，成高深算學問題。估定成本制，僅能為協議規定商品價格之指導原則，不能由之得準確算學數字回答。雖用此為指導原則，戰時農產物價格，應較戰前者，作若何比例之增加？仍為未決難題。戰時工資、肥料、飼料等費，均較戰前增加。以上各項在各種生產物全部生產費中之比例增加，各若何？應探知其梗概，以利農產物生產成本之估算。以工資一項為例，養羊工資之支出，不及種麥工資支出之巨。工資在種麥全部費用中，佔較重要之地位，在養羊全部費用中，則居次要之地位。生產牛乳成本，須視需要若干飼料補助牧場之不足，始能決定。各地農場之此類情形，互有懸殊，各不相同。估定農產物生產費數目，必按各地不同情形，規定若干不同價格，以應各地不同之需要。

因戰爭之故，雖有如許困難，成本會計終不免實施於農業方面。大戰將告終前，曾設一農業估定成本委員會（The Agricultural Costings Committee）隸於糧食部農務部共同監督之下，成為糧食部大臣之顧問機關。決定農產物價格政策，須先諮詢該委員會，盡量貢獻意見，以

備採擇。該會復鼓勵倡導農產物成本會計之研究，成一農業研究之新科目，於農人殊有莫大裨益。戰時農產物生產成本與利潤，研究最詳者，當推小麥及牛乳。為促此二者適最大生產量，以應戰時緊急需要，所定該二商品價格，必高於所耗成本，俾農人於補償生產費外，復獲較優盈餘。必使農民賺豐厚利潤，由贏利動機，鼓勵農人努力從事於小麥牛乳之生產。為保證此目的之實現，於許農人得優厚利潤外，復須抑低競爭產品之價格。對屠宰之牛羊及其副產物（皮毛等）定較低價格，無形足限制牛羊屠宰，等於獎勵農人生產牛乳。耕種田地，對屠宰之牛，定很高價格，無異鼓勵屠宰奶牛，牛乳之生產定受影響。欲使鮮乳供給充足，作嬰兒食料，必抑底奶油價格，使製造奶油無利可獲，奶油之生產被阻，鮮乳之供給自豐。

因各地情形不同，牛乳價格之規定，似須隨地而異。估定牛乳價格，當以何為基礎？如以某地最高生產費為估定一般牛乳原價之根據，生產費最低地之農人，即獲意外餘利。城鎮製乳所飼牛於厩中，乳牛所需飼料價格較昂，牛乳生產費自高。鄉村製乳所有豐富廣大草原，供給奶牛食料，牛乳生產費自低。以城鎮製乳所生產費，為定牛乳價格之依據。鄉村製乳所農人，因獲無限之

便宜。適應之策，惟有採地方價格政策，隨地估定不同之定價，但實施殊感困難。於相隣之地，強劃界限，給甲地農人以較高價格，給相鄰乙地農人以較低價格，終不能不有武斷之嫌。僅得低價之農人，定鳴不平。幸牛乳分配商組織較佳，收購牛乳問題，尚易解決。城市消費之牛乳，大都由批發商或零售商逕向農場購買。某地之售價，均由各該地之地方糧食委員會（The Local Food Committee）決定。凡屬該區域內所供給之牛乳，均按該定價為標準發售。規模宏大之批發商，可至各地以不同價格採購，並無不便。如聯合製乳公司（United Dairies Ltd）在各地以不同價格所購牛乳之一切費用，均混合計算，按平均一致價格，在倫敦及其他城市售賣。多數商品，凡可定統一價格者，以定全國一致價格為宜。如牛、羊、羊毛等，凡品質相同，均定同一價格。各地農場，不論其距居民中心地點之遠近，均售同樣之價格。各地牛羊，可運至最近市場，皆受同一價格待遇。顯由鐵路運至倫敦市場出售者，並不津貼運費。農民代表，對此規定，均贊同接受。住於倫敦鄉村附近農人，惟因價格統一，不能售得較高售價，而有怨聲。平時凡距倫敦較遠如蘇格蘭北部農人，欲送牛羊等至倫敦出售，須自出運費，故售價雖同，獲利較少。倫敦附近農人，因無運費負擔，獲

利較豐。實行肉品統制，為統一向農民採買之購價，並統一向消費者發賣之售價，故須設中央機關，合計所有購價及採買費用，俾平均售價，按一致價格，實行分配。如何解決此類物價困難，待討論分配問題再行詳述。

戰時所定重要農產物價格，均係擔保價格（Guaranteed Prices）此乃討論農產物價格政策時，極應注意之一點。擔保價格，非最大價格，亦非最小價格，實兼有此二種性質。最大價格決定後，購者給價，不許過此最大限度，至市場情形許其以較最大價格為廉之價購買，並不受法律之禁止。此種實例頗多。軍需部初行製油原料統制，所定最大價格，即有一時較市價為高。市價已低於所定最大價格。鮮魚批發價，亦有同樣現象。漁人捕魚過多時，市場批發價，即落至政府所定最大價格以下。值此情形，最大價格不生作用，或僅生部分之作用，分配問題不必用人為努力支配，自然各得所需，以最大價格至此，已不復阻礙分配作用之自動運行。同理，設供給需要關係，使市價高於最小價格，則政府所定最小價格，即不復發生作用。開戰後之數月內，政府所定小麥擔保價格，可作實例。小麥市價已超所定擔保價格。政府出售存麥之價，亦在擔保價格以上。擔保價

格至此，僅生心理上之效用，不生實際之效用。當未來麥價不能預測，政府於農人播種時，宣佈此種擔保價格，頗可與農人以安全保障，足刺激小麥之生產。設依政府所定最小價格，復致供給多於需要，將生特殊之結果。購者能以較最小價格更廉之價，買某商品，不能強其多出代價。購者賣者如同意，依較最小價格為廉之價，實行交易，法律規章，不能禁止彼等之行爲。故每定最大價格，不行集中採購，將使供給枯竭。僅定最小價格，不行集中採購，將使需要枯竭。於此種情形下，定使分配混亂失常。購者售者，可共同操縱，從中爲惡。

實施最小價格之困難，可由馬鈴薯小麥之統制證明。一九一七年所定馬鈴薯擔保價格，每噸六鎊，此價格刺激生產，致供給超過需要，市價跌至擔保價格之下。一九二一年小麥跌價，政府所許擔保價格遠高於市價。政府在上述二種情形下，未實行集中購買，集中分配計劃，農民按市價出售產品外，政府不能不給農民以擔保價格與市價間之差額，以維政府信用。行政管理手續甚爲繁複，遲延爭執自所難免，結果頗遭農人不滿。處理數十萬農人補助金之支付，殊含無限困難，不及直接行集中購買，集中售賣，較爲簡當。實行肉品統制時，肉品價格亦曾受政府補助，惟僅

由政府通知代理店，給充分高價，向農人採買，並非按農人個人要求，與以補助。肉品售價照舊不變，購售價間之差額損失，由中央牲畜基金補償。中央牲畜基金（Central Live Stock Fund）所需資金，暫由財政部透支，待基金充足時償還。凡行集中購買，集中售賣，雖一時支出若干補助金，將來可以提高售價方法，轉嫁此項負擔於消費者，政府不受何金錢損失。但在直接補助金制度下，所有政府財政損失，無轉嫁之可能。全部補助金支出，及其他聯帶費用，惟有歸納稅者負擔。

總之擔保價格，須賴集中購買，集中分配，及集中售賣制度始便於管理實施。實質上，等於實行專利。惟施行方式，可以不同。有時由政府機關，政府官吏負管理之責，如陸軍部糧秣處（The Army Forage Department）負責統制國產乾草之大部。有時由政府官吏為核心，以佣金僱某業全體商人為政府代理店，代負管理任務，如肉品羊毛之統制，即採此法。如有大規模商業組織可資利用，即委託一大公司，在政府監督下，代行統制責任，如前述之聯合製乳公司（Dairy and Dairies Ltd）可為例證。臨時設置公共專利有限公司，任管理之責亦可，如德國戰時公司

(German War Companies) 卽屬此性質。最要者須有統一採購組織，統一採買價格表，統一售買價格表，及統一財務機關，供給資金，以所支出全部費用，均攤於全部貨物出售之，以所獲贏利，補償所受損失。

農產物價格政策，在經濟上生若何效果，亦爲應加討論之問題。一般意見，均認所定農產物最大價格，如不低於生產成本，且對競爭產品一律施行統制，該最大價格，對農產物之供給，不至生不良影響。某商品供給缺乏時，欲以物價政策，限制過度利潤，對該商品之生產，不免生阻礙作用。畢古教授 (Prof. Preou) 在所著戰時經濟學曾發表如下之論斷：「設政府於世界歉收時，探行禁止農人提高農產物價格之政策，其結果足阻礙國民向農業之投資。農人時希世界歉收期其產品售得善價以償豐年穀賤之損失。物價管理如僅行之於一時，情形自異，或不至生上述之影響。」此論極是。但彼實忽略如下之事實。戰時所行統制農產物價格政策之目的，固在限制額外利潤，同時亦兼寓鼓勵生產之用意。僅有獲得高度利潤之可能，尙不足刺激農人多植馬鈴薯，擴大耕地面積，及增加奶牛額數。以戰爭一旦告終，或某商品在市場上供過於求，彼有同樣遭

受損失之機會。最足鼓勵農人者，即無論市場情形如何，均能擔保其賺得充分之正當贏利。僅有担保價格，可與農人以此種安全保障。擔保價格之性質，類於強迫保險制度。農人欲避免巨大損失之危險，宜放棄獲額外利潤之機會，作為農人應納之保險費用。擔保價格制，用於平時全國小麥、牛乳等重要農產物之生產，是否有益可行，乃題外問題，茲不詳論。惟對於足以妨礙生產之普通最大價格（同時無擔保之最小價格）與能生鼓勵效用之公道擔保價格（即最小價格）二者，不可不加以區別。經濟學家對此應詳細研究。近年在加拿大、澳大利亞、紐西蘭及美國等地發生之穩定農產物價格運動，使農人感到，在不景氣時期，政府規定農產物價格，比之任自由市場勢力規定價格，實較為有利。

（二）農產物之售賣

世界各國農業家，於大戰前，即提倡以協作方法，代替競爭，以謀農產物之銷售。概言之，有二種不同趨勢，同時發展。一為農業合作運動。在小農國家如丹麥、愛爾蘭及俄國之一部最盛行。在製乳農場中尤為顯著。另一趨向，即生產者與消費者直接密切關係，逐漸排除地方市場及中

間商人。殖民地之羊毛商業，可以爲例。澳大利亞之大的養羊家，直接售其羊毛與英國羊毛業製造家。或運羊毛至倫敦羊毛市場，售與英、法、德、澳及波蘭等國製造家。此法乃以直接之經濟銷售，代無數中間商人從中經手，假手中間商人售賣之一切費用，均可節省。

前述運動，在英略略有發展，惟與丹麥、澳大利亞、紐西蘭等地相較，未免落後。合作運動，在英農民中，始終未植基礎。農產物市場，設於各教區各郡邑，故農產品之發售，迄無進步方法產生。中間商人，爲數甚夥，均謀從中取利。僅牛乳之批發，農人尙有團結組織，可稱較爲進步。

戰時統制農產物第一條件，須有單一的大規模組織，擔任收購及分配之工作。復須有統一劃，由中央機關，監督計劃之實施。如由不相爲謀之不同機關，推行互相衝突之計劃，結果難免失敗。如全部統制任務，交與各不相知之千百商號負擔，更難進行。故自由市場取消，集中購售，勢在必行。僅規定物價，而無偉大之分配計劃，相輔而行，絕無善果。

購售組織之方式，依各種商業不同情形而異，最便利辦法，卽就各商業原有大規模組織，取而利用。如利用製乳業之聯合製乳公司，使牛乳分配統制，簡便易行。所憾者，大多數農產物之購

售，尚無多少聯合公司，或託辣司組織成立。英國同業商人之暫時團結協議，雖屬常見，惟羊毛肉品及穀物等商人，尚無託辣司組織存在。由農業合作社，銷售大宗農產物，更不多見。設英農人能如丹麥紐西蘭農人有同樣完善合作組織，英國農產物統制問題，即易解決。合作社既能代政府行統制職務，自不必另設官方管理機關，致令農人感覺壓迫與厭惡。一切農產物之售賣，皆可由合作社負責，依定價代售，政府自無再置官方管理機關之必要。糧食部曾擬改官設屠場為農人合作屠場，由農人自行管理，即本此意。因英農民合作運動，無充分發展，故合作社在食糧統制組織中，未生重要之作用。

由戰時所採各種集中統制方法之比較研究，可知在生產分配全部歷程之任何階段，皆可施行控制。如陸軍部之糧秣處，依定價逕向農民採買乾草，以統制全部軍草。至軍稅所用皮革，則假手硝皮商聯合會（The Tanners Federation）施以統制。該會與政府商定生皮購價後，即通告全國硝皮商人，一律遵議定價格，向屠商購買生皮製絨，按定價售與政府。生皮價格，雖依舊未變，惟收買者僅有硝皮商聯合會之商人，頗能生管理價格之效果。生皮收購統計，歸陸軍台

同處 (Army Contracts Department) 保存，每月屠牛之平均數，可由此測知。設羊毛及毛織工業，能如皮革工業有同樣組織，政府直接負責收購國產羊毛之舉，可以省免。所有收買工作均可委商人組織，代政府執行。惜製造家個人主義傾向太強，小商人數量過多，政府不得不行干涉政策，強制組織全部羊毛業及毛織業商人，令其以政府代理人資格，代購國產羊毛，並代政府製造。至牛乳業商人，因已有完善組織，不需政府直接干涉，僅在政府監督指示之下，照常營業。全國機磨廠，收歸糧食部掌管後，一切穀麥之採買分配，皆可由管理麵粉工業中，施以統制。肉品零售商，均直接向農民購買牛羊等，屠宰發售，雖肉品批發商亦無多少大規模聯合商店存在，政府不得不採干涉辦法，對肉品行集中收購，再直接分售與零售發賣。所購肉品，交肉品批發協會 (Wholesale Meat Supply Associations) 負分配責任。政府創設該協會目的，即為代政府執行肉品分配任務。有若干商品未設集中管理之組織，其價格與供給，自不能實施有效統制。如豬之供給與價格，始終未成統制之對象。政府所委奶油代理商，雖代購奶油，惟對國產奶油全部，未作集中採買之嘗試。乾酪業之經營，已集中於少數巨商，較易統制，政府委彼等為代理店，即

是代行管理職務。

組織各業商人之責，大都由政府機關自負。農業與商業專家多被任爲政府官吏，擔負組織工作。德國各業專家，戰時多被任爲國家戰時公司（National War Companies）之監督。俄國各業專家，戰時多被派爲合作社中央組合經理部（Managing Board of the Central Union of Co-operative Societies）之經理。彼等環境較佳，能自由運用其組織能力。英國各業專家，一旦任政府官吏，立即成爲國會及報紙批評之對象，所處環境不及德、俄專家者之佳。運用組織力，從事工作時，自不甚順利。

政府官吏，負統制責任，易因不孚衆望，而致失敗。此乃實施戰時管理時，最應注意之一點。應付農人，尤宜注重此點。市場商人，操縱物價，抑抵價格，農人可默然忍受，無何反抗。惟政府干涉，易引彼等懷疑仇視。端賴多與農人代表以批評建議之機會，使分負統制責任，始能打破此種心理難關。無論實施任何統制計劃，均宜使有關係職業，選代表，組織顧問委員會參加討論，俾對政府統制計劃，有所批評建議，以便共同負責。制定羊毛採買計劃時，規定每區各設地方顧問委員會。

於英格蘭、威爾士、蘇格蘭及愛爾蘭各設中央顧問委員會，其目的即在打破應付農人之困難。此外有牲畜顧問委員會、牛乳顧問委員會、飼料委員會、馬鈴薯委員會等，均本此意而設，頗有助於農產物售賣分配等問題之解決。農人因有此類組織，代表彼等之意見，即可消滅個人不平於無形。此制度不僅與政府以無限之有價值意見與協助，且使全體農業家感到滿意，樂與政府合作。農業家頗覺彼等已立於平等基礎，與各方共負統制工作之責。彼等不僅統制農人自身，同時若干批發商零售分配商以及政府之執行農產物統制計劃之官吏，亦無不受彼等之統制。

於上列各顧問委員會之外，復設更重要之新機關，名為農業委員會專商決各種重大農業問題，由其職能言，無異一農業立法機關。糧食部大臣，欲發表關於農業之法令前，必先送交該委員會評議，取得其同意或認可。所擬統制農業之政策，亦須由執行政策之官吏，至該委員會詳細說明該政策之性質，及其應行之理由。經農業委員會認可之法令或政策，須連同詳細說明書，送交消費者委員會討論許可後，始能公佈。消費者委員會由合作社、勞工及家長代表共同組織，以代表消費者之利益。此二委員會，有時意見頗不一致，關於物價問題之意見，尤多紛歧。如關於牛

乳價格問題，頗有爭議，乃由雙方組織合組委員會，以謀共同商決。此種處理問題之方法，曾一時代替議會之機能。國會曾以特權授與糧食部大臣，發佈任何統制法令，可不經先交國會批准之手續。彼處此大權獨攬，集重任於一身之地位，竟襲代議政治之方式，組織上列二種委員會，以資調和各方意見，分任職責，誠屬賢明之至。彼由此不僅獲專家技術上之協助，且邀得一般民衆輿論之擁護與贊許。

農業委員會與國會在職權上之關係，迄未規定。至戰後國會始正式承認該委員會。由一九一八年春一偶發事件，可略窺二者間關係之梗概。糧食部大臣提議統制牛乳批發業，在上院辯論甚烈，頗遭嚴重抨擊，原議勢將推翻；糧食部大臣持部內所備之摘要，為演說答辯根據，而上院反對議員所提質問，為摘要中未及備載之難題，情勢甚窘；同時農業委員會亦正與糧食部牛乳專家，討論此建議。值糧食部大臣對反對詰問，不能作滿意答覆時，忽傳農業委員會已認可此統制計劃，此消息一經宣佈，上院辯論立即停止，反對議案隨之撤消。如有較上院更足代表農人利益之團體組織，同意某種統制計劃，上院議員，自無堅持反對意見之必要。

(三) 農產物之分等與品質

農產物品質之標準化，並應採科學方法，排定其等級，實一極重要問題，此處不便詳論。英國於戰時設官立驗種處，牛乳分等處，現均成法定機關。英國此類組織之發展較爲落後。農產物品質問題極關重要，勿庸申論。總之不僅一國之通貨須具純一性，公認性，以便人民識別辨認。其他一切商品，亦應標準化，由官方排定其等級，以免購者受欺。否則一切交易均依賴機會運命決定，格來欣法則 (Gresham's Law) 將於商品中，生如在貨幣中同樣之作用。商品標誌，雖依舊未變，其品質貨色，不免有逐漸低劣之趨向。

在估定價格制度下，安可任商品品質參差不齊？此實戰時管理物價之實際問題。於商品批發階段，按其品質排定不同之價格尚易，欲施於零售階段則甚難。實施肉品統制，輸入凍肉與國產肉品，售同一價格，一因肉品分配係以貨幣表明，亦因欲防屠商利用顧客不辨何爲輸入凍肉，何爲國產鮮肉，以取非法贏利。使零售商按定價售品質分量一定之商品，惟一方法即貨物包裝後，封以標籤。牛乳、人造奶油等，均可如此處理。罐頭食品，亦可應用此法。鮮肉、鮮魚、馬鈴薯等，則不

便實施。戰時向生產者採購某商品，可應用平時公認之分等制，按貨色等級定價。惟統制時期，如政府依原有分等制採買，售者每以之爲不公。以分別商品等級，仍須由買者個人判斷決定。如牛羊售價，須估其宰後產肉若干決定。估牛羊宰後產肉若干，須購者個人內心判定。實施國家統制時，每牛產肉若干，由三個專家所組之委員會估定。彼等估計，並不常確，有時三人估計，未能完全一致。糧食部擬以專家個人代三人所組之委員會，負估定等級之責，因農人反對，未能實現。評定牛羊價值之科學方法，即屠宰後，按產肉重量計算，最爲準確。惟此法於未付代價前，使農人與其財富（牛羊）分離，多數農人，頗不同意。此方法之優點，僅能逐漸取得農人信仰。必經相當期間，農人始能了解客觀估值標準，較個人判斷，更公道正確。

實施牛乳統制時，依牛乳品質優劣，定不同之價格，此舉曾生極大作用。大戰前，不論牛乳品質如何，僅求合於食品藥劑法案（*Food and Drugs Act*）之規定，皆按同一商品價格出售。法案條文僅規定最低純乳量，及最大含水量。在此限度內，牛乳品質可有很大差異。格來欣法則即從中發生作用。品質優良牛乳，被稀淡不純牛乳，騙出市場。牛乳售價一致，無充分誘導勢力，使農

人注意牛乳品質，使商人注意牛乳清潔。實行統制後，純淨牛乳被視為國家資產，品質純良牛乳，經官方檢查證明後，定以優厚價格。許多商品於統制價格下，不復注意品質之優劣。如國產鮮肉與輸入凍肉，售同樣價格，其間無何分辨。至牛乳因由官方按其品質定價，農人商人無從在價格上實行競爭，僅有由改良品質上，以求擴張銷路。既有官方評定商品等級，依品質如何而定價格，使購者一見即知孰優孰劣，格來欣法則自無發生作用之餘地。凡上等牛乳，因禁其參雜其他混合物，益以貨幣貶值，按官定價格出售，並無厚利。

第七章 製造品之統制

此章以製造之統制爲題，不以產業之統制爲題，因產業統制一詞，所含問題甚多，如勞工與資本之關係，工資之規定，工人分紅及組合管理等，皆工業內部問題，涉入商業及財政範圍，非本章所欲討論之目標，他如供給需要，出品性質，產品價格，工業全體對國民經濟之關係，及其對國際經濟之關係等，亦悉在應加探討之列。此章所論，不願涉及工業內部問題。除軍需工業外，其他工業於戰時未因統制而受重大影響。國家統制所及，僅限於市場、價格、原料、製造品品質，及製造品之分配等，至勞動條件、資本所有權、及管理技術等，並未過問。此章提出製造之統制，實因統制製造，爲統制價格，統制生產等問題之一部，故僅就此方面加以論列。

產業動員之要點在於產業組織之統一。所謂統一，非僅指某種工業內所有製造家之狹義

的聯合，乃指與若干重要製造品之生產分配有關係之全部商人製造家的統一而言。在統一之大單位中，可分為若干組，在各組中，以製造家在生產歷程中所居之地位最重要。就實際言，產業之統一，僅可逐步實現，不易立達完善之境。產業合理組織之途徑，須由長時遲緩演進過程中尋獲。此演進歷程須經許多不同迂迴路線。

在工業上戰時演進之第一階段，即以政府大批訂貨，代商人零星投標。即由政府與工商業原有之聯合會或臨時成立之代表委員會，進行集體交易，訂定集體合同。演進之第二階段，始於原料之集中採購。採購範圍有時以供給軍民全部需要為目的，如亞麻是，有時以僅供軍用為目的，如黃麻是。因此自須設立一定機關擔任下列職務：(1)按定價分配原料。(2)按製造費用制定訂貨單。(3)平均分配軍需合同之承造責任，及特別權益於各工廠。

製造家對政府訂貨及私人訂貨之態度，於此時生極大變化。軍需合同在平時及開戰之首數月，頗受歡迎，以其比造私人訂貨較為有利。及政府訂貨之利潤，受估定成本限制後，製造家即覺承造私人訂貨獲利較豐。已接受大批軍需合同之製造家，開始主張供給政府需要之責任，

應各工廠公平分擔。爲實現此主張，統一運動之範圍，因而擴大。中央機關，開始徵集各商號之出品，工廠設備，勞工數目，及製造能量等，詳細報告。供統制機關顧問，並貢獻意見之各種工商業代表委員會，亦開始行使其負責代表各業之任務。

嗣因感對人民消費，有嚴加限制必要，施於軍需品製造已有成效之估定成本制，不得不引用於其他製造，以限制利潤，估定原價，並使商品品質標準化。如羊毛毛織工業兼任標準服裝及輸出商品之優先製造。該工業全體，即依供給軍民需要，及向國外輸出以換取重要輸入品等目的，加以統一組織。由羊毛統制局制定集中管理，及集中製造計劃，交各代表委員會，及各管理機關實行。羊毛統制局變成毛織工業之代表立法機關。其以輸入製油原料、油、脂肪等爲業之商人，亦循相同路線，實現統一組織。各業商人，各成立統制聯合會在糧食部統制處監督下，管理各種業務。統制處與各統制聯合會之關係，僅盡監督之責，不干涉各會工作詳情。

於產業統一過程中，有深值注意之特點，即工廠之私人所有權及私人管理權，政府未加以干涉。各私人商號或股份公司，均依舊以獨立單位資格，進行工商營業。政府雖收煤礦及機房廠

(麵粉工業)歸國家掌管。但並未變更各該工業之私人所有權。所謂國家掌管，僅於統制期間，政府可按自己目的，運用各廠掌管期所生財政損失，亦由國家負之。此有限度之國家掌管，並未行於其他一般工業。統制權力僅及於商業方面，如原料選擇、原料購買、製品之專門化、製品價格及製品分配地域等。必要時始令廠主履行指定工作。統制之普通方法，即按定價徵發工廠出品之全部或一部，以必要原料供給各該廠。令各廠製造時，先規定製品品質，於製造完畢，發送至指定地點。製造家完全不負個人購售責任，僅負維持工廠進行及改進製造技術等任務。此類與卡特爾制 (Kartel System) 相類，與託辣司制有異。以戰時工業組織之統一，僅在集中購賣及集中售賣方面，不如託辣司制對所有權管理權等均加以統一。

施於戰時工業之估定成本制，與卡特爾組織之按定價售賣出品，亦相類似。所不同者，即在估定成本制下，自原料至製成品全部製造過程各階段之原價，均以製造費用為基礎規定。卡特爾制則以其組織勢力範圍所及，及供給需要關係等為基礎，制定價格政策。估定成本制，依製造費用，規定全部製造過程各階段之原價，頗與託辣司垂直組織之內部機構相似。託辣司垂直組

織乃由原料生產起，至商品製成止，所有中間各業各廠均聯合成一統一組織。如由煤鐵開採，至鋼鐵器械製成，均包於一託辣司垂直組織之內。一機器公司，可有自營之煤礦及鋼鐵廠。一電氣公司，可有自營之玻璃廠、電線製造廠及批發公司，以電池及其他製品，批發與零售商。構成電池各部零件，分由各不同工廠製造。此廠所造半製品，可售與另一工廠，售價不以市價為標準，以所用製造費，加投資額應得利潤為標準定之。如其聯合組織勢力，足支配價格，令零售商按定價售其製品與最後消費者，二者愈為相似。僅有之主要異點，即垂直組織託辣司所製電池、煙草、肥皂等，依可獲最高利潤之價格出售，戰時統制下之人造奶油、標準服裝、靴鞋等，依能獲合理利潤之價格出售。

故戰時產業統制，與水平組織之卡特爾及垂直組織之託辣司，皆有相類之點。最合理之組織方式，即就水平組織之各業協會或聯合會，加以垂直組織。糧食部統制油及脂肪工業，使此理想組織大體實現。油及脂肪工業戰時組織狀況如次：(1)製油原料供給處負責管理製油原料之採購與輸入。(2)製油原料經紀人聯合會，負責管理製油原料及油類之分配。(3)製油商聯

合會 (United Kingdom Oilseed Crushers and Refiners Association) 負責原油之生產及精油之煉製。(4) 亞麻仁油消費者聯合會 (Linseed Oil Consumers Association) 負責分配亞麻仁油與各會員商號。(5) 肥皂製造家聯合會 (Soap Manufacturers Federation) 負責生產肥皂及甘油。(6) 人造奶油製造家聯合會 (Margarine Manufacturers Association) 擔任人造奶油之生產。(7) 人造奶油清算處 (Margarin Clearing-house) 監督人造奶油之分配。至大戰將終，始感有設中央統制機關，統攝全部組織之必要，遂成立中央油及脂助理事會 (Central Oils and Fats Council) 代表各聯合會與委員會，商討與各會有關之各種問題。此理事會，復為參加協約國製油原料管理委員會之代表的顧問機關。停戰後，協約國商人製造家，曾於協約國製油原料管理委員會席上，提出管理製油原料之採購，原料價格及製品分配等問題，擬設國際公司，以統制世界油及脂肪商業。提議雖未實現，國際聯合公司之組織，確屬可行，如礮砂、鋼條、玻璃瓶等商業，於戰前已設國際聯合公司，負責統制各商業之市場及價格。

實施國家統制，須先促成實業界自身之聯合。工商業自身無聯合組織，一切公共目的，一般計劃，皆無從實現。惟英國戰時實業界聯合，並未採實際合併方式。設果採合併方式，統制工作即極易實行。如工商業皆有大規模合併組織，供政府編策，所有工作之分配，無效率工廠之停閉，原料之分配，製品之分配等，咸可委工商業組織負責解決。政府機關統制工作，可減少大部。惜英國工商業，雖在國家統制下，仍有大部表現極強烈之個人主義，敵對商人製造家之競爭，演至短兵相接狀態，仍互不退讓。英國內對個人主義生強烈反動者，其原因在此。戰時競爭停止，暫現休戰狀態，商人實業家漸明合作不爭之利益。且習得相當組織合作之技術。及統制一旦取消，紡織業、油及脂肪業等，均立返於平時競爭狀態。

國家聯合下之產業組織，與私營託辣司組織相較，僅有少數共同點，已如上述。工商業大規模聯合，尙未發展至託辣司組織之程度。現私人商業合併趨勢，已步入由惟一組織家或少數管理者實行獨裁之方向。政府統制，其法律權力雖云專制，但實行時，糧食部大臣實無異一立憲君主。其統制管理，實賴大多數工商業者之擁護贊助而推行。商人製造家之自動合作，與防阻法案

(Defence of the Realm Act) 賦彼之強制特權，實同樣重要，同樣有助於統制之成功。至實業界之聯合，如油及脂肪工業之完善組織，並非各業均有必要，均有可能。故對此僅能視為特例，不能視為代表一般情形之通例。其與政府統制機關相聯絡共負統制工作任務之各種工商業聯合會，理事會及顧問委員會等，同時仍為代表各該業之管理團體。此各管理團體，有僅負責商及議定價格責任者，有負討論政策，商定計劃之責任者，有負解決糾紛爭議之責任者。凡商人間，或商人政府間之一切爭議，均歸之此負責團體，請其裁決。此外尚有專負管理任務者，負責分配原料，並分配政府訂貨之製造工作於各工廠。總之所有工商業代表團體，雖最無力最短命者，亦均分負若干統制責任，均對政府管理之進行，有相當貢獻。統制工作能順利進行者，皆賴各種工商業代表團體分負統制任務，並限制政府統制之權力。

各種工商業代表團體大體分類如次：

(1) 製造家聯合會 各種實業，為保護自身利益，均成立聯合會，為自衛之代表組織。除蘇格蘭亞麻工業製造家，於戰前無協會組織外，各業均有相當聯合組織。如伯爾發斯特亞麻紡織

商聯合會 (Belfast Flax Spinners Association) 肥皂製造家聯合會等乃其著者。此類團體，即為代表各該業全體之代表組織。其任務為收集消息，發佈通知，並代表全業與政府磋商交易條件等。

(2) 顧問委員會 顧問委員會，多係政府統制機關指派各業專家組織之。其任務為磋商同意之條件，政府制定統制政策時，由彼等貢獻專家之意見。毛織工業、皮革工業、油及脂肪工業之顧問委員會，成立最早。政府指派顧問委員，以各專家在實業界之威望與地位為標準，有時先由實業團體推舉，再由政府統制機關加以指派。

(3) 管理協會 如油及脂肪工業之各聯合會，均屬管理協會性質。該工業各工廠商號均隸屬各協會為聯合會中之一員。各會均有特定章程，規定其管理目的及統制權力。各聯合會內部工作之進行，皆受政府監督與指導。

(4) 顧問會議 於油及脂肪工業曾設顧問會議。各委員由該業各顧問委員會及各聯合會推舉，以代表各該會之意見。凡有關該業各方利益，政府統制該工業之政策，及該業在國際方

而之聯合統制等重大問題，悉歸該會議負責討論。

(5) 管理局及管理委員會 此種管理局，或委員會，皆係代表政府之統制團體，由政府授以管理權，代政府負統制之任務。如羊毛管理局、亞麻管理局、棉花管理局、及麵粉廠管理委員會等，皆爲此類代表團體之實例。

限制利潤及規定價格

實施估定成本制於工業產品，較施於農產物困難爲少，其理由前已述及。用於全部生產之各項費用確數，皆可由分析得之。設原料價格一定，再查知其全部製造費用，製造品之原價，即很容易規定。有時因工業種類不同，製造程序不同，亦各有相當困難。至用同樣原料，經簡單製造歷程，即得製成商品，其成本之估定較易。例如縫製布袋，或縫製帆布帳幕是。但如使用多種品質不同之原料，混合後始行製造，其成本之估定，即十分困難，例如毛線之紡績，人造奶油之製造是。解決此種困難之方法，即由政府規定構成某商品各成分之標準比例。戰時構成人造奶油之各種成分，即由政府規定標準比例，令製造家遵行。至此遂發生商品品質之管理，及商品出品之檢查等

問題。

工業與農業尚有一極大異點，即工廠分工與農場分工，根本不同。各種不同工廠，各從事於不同之製造歷程。工廠所製各種半製品，可在市場購售，為商人投機買賣之對象。農業上無此種高度專門化之分工。農業組織，皆以混合農場為原則。如耕種農場及牧畜農場，均視肥料為必需之重要原料，但除園藝農場須購入肥料外，其他農場咸取給於自產之肥料，以肥料乃各農場之重要副產物。養羊農場及製乳農場所需之飼料亦皆自行種植。農場固有購用人造飼料及化學飼料者，但並非絕對必要。其必要程度，並不如紡織場制之必需紗線，人造奶油工廠之必需油類原料。故統制製造品，必統制一切中間半製品。估定成本制，不僅施於全部製造過程，且須逐段規定半製品之適當價格。有時半製品之分配，復須以均分制代自由市場，分配半製品於各工廠。

戰時製造之統制，曾有二不同制度，同時發展。一為估定成本制，由陸軍合同處用於紡織皮革等工業之統制，由糧食部用於油及脂肪工業之統制。一為政府掌管制，由糧食部用於麵粉工業之統制。前者係按生產費為基礎，規定商品價格，以徵發工廠出品。後者乃依防滲法案之規定，

由政府直接掌管應行統制之各工廠。

防曠法案規定，爲軍事目的，可佔用人民之土地與房屋。即政府於必要時，得使用人民所有之土地及建築物等，以利作戰。佔用期內，政府不負繳納租金義務。惟由佔用後，所生破壞及營業損失，政府負賠償之責。賠償金額，以政府未佔用前，該資產所生贏利爲計算標準。政府佔用土地房屋後，有無限之使用權，但並不變更資產原主之所有權。此特權初賦與海軍部及陸軍委員會，僅應用於土地、房屋及工廠。嗣範圍擴大，漸及於工業全部。煤礦工業及麵粉工業，乃其著者。法令雖定政府有使用工廠及派定新經理之權，但實際未作任何更動。宣佈一切麵粉工廠歸政府掌管時，同時即訓示各廠主經理照常進行各種營業，待有新命令時，再依政府指示辦理。政府對各機磨廠內部之經營管理，及日常營業，迄未嚴行干涉。所謂掌管，僅統制工廠買入小麥之購價，向麵包房賣出麵粉之售價，及所製麵粉之一定品質。麵粉售價，非按生產成本及適當利潤而規定。限制麵粉工業利潤之原則，非按戰前每製麵粉一袋獲利若干而計算，乃以所投資本在戰前每年贏利若干，爲限制之標準。政府爲實現其補助麵包製造政策，所定麵粉價甚廉，已在生產成本

以下，故國家掌管時期，所有製麵粉之機磨工廠，均在折本狀況下經營。廠主既將工廠交政府掌管，一切均依政府指示執行，由此所生財政損失，咸歸政府負擔，廠主由政府方面得一定保證利潤，不受任何經濟損失。此頗與行於鐵路及煤礦之政府掌管方法相似。彼國家掌管各工商業中之各工廠各商號，其應得之戰前標準贏利，均由政府擔保之。

政府掌管制，有很多利益。最顯著者，即不必顧慮物價水平之變遷，將影響製造家之利潤，因之避免估定價格及管理價格的種種困難。調查成本簿記、訂貨單及其他商業文件之必要，亦可省免。僅就其戰前損益賬簿，及資產負債表，規定各商號應獲之標準贏利，為政府償付贏餘之基礎即足。如行估定成本制，情形與此大異。原料價格每有變遷，各種半製品及製成商品之價格亦隨之而變。原料價格高漲時，有存貨之商人可獲意外厚利。原料價格跌落時，彼可向政府要求補償損失。此類困難，固可設法克服，如油及脂肪工業製造家，遇原料價格提高時，凡有積存原料者，須付出新價格與舊價格之差額，不許其獲此意外贏利。但終不如不必顧慮製造家積存原料價格，可由政府自由變更購售價格，較為簡便。行國家掌管制，由政府擔保一定贏利，自可隨時變更。

商品原料之購售價格，無庸慮製造家損益得失之必要。

因有反對理由存在，直接管制未能普遍採用。此制實施後，足促製造家努力於效率經濟之財政動機，即行消滅。彼雖隨意浪費，聽工廠管理組織之退化，毫不注意經濟效率之改進，仍有得擔保贏利之權利。彼固可加緊生產，改善商品品質，增進製造效率，但此種經濟與改進，不能使彼多得財政上之收益。以國家掌管後，一切損失由政府負擔，一切贏餘亦歸政府所有。此項損益，在政府大規模會計中，幾無人注意。幸組織完善之工業（如麵粉工業）均富公益精神，職業精神，能為該業名譽信用着想，不致生不負責任之心理反應，不顧有無財政利益，遂認效率經濟自身，為深值努力實現之目標。組織不完善之工業，實不宜採行此制。戰時試行此制之實際詳況，已超出討論範圍，茲不多贅。前述各點在陳明二種制度所含原則之不同，以見估定成本制與直接掌管制異點之所在。以下擬就實行估定成本制時如何鼓勵效率經濟之增進一問題，略加討論。

在一切託辣司及合併營業等大規模組織之管理方面，皆有如何增進效率及經濟等問題發生。各組織專家，均熟知大規模組織，易生限制與硬化二種惡果。個人企業精神，與創發天才，為

進步與效率之必要條件。在機械組織下，此二條件無存在之餘地。機械組織中，每以固定規則代個人判斷，以故步舊章，代個人卓識。欲解決此問題，必鼓勵競爭企業精神，始可救上列弊害，此乃託辣司及其他大規模組織獲得成功之秘訣。除此實別無成功途徑。

此理可由倫敦牛乳聯合公司得極佳證明。牛乳零售商，每因缺乏效率與企業精神，或缺乏充分富源及營業範圍，致生意蕭條，不得已出讓其商店與聯合公司。聯合公司仍派店主為其商店所在地之牛乳存貯所經理。彼因被置於同業比較競賽地位，乃依最新方法改組營業，用成本會計對營業作詳細記錄，按時以自己營業方法，及經營結果，與其他同類牛乳存貯所經理之營業成績相較，此成績之對比，頗足刺激各經理人之競爭精神，鼓勵彼等努力於效率經濟及企業之改進。此競賽動機較前此為避免破產而努力之動機，更強而有力。故競爭精神，不僅在自由競爭社會中繁盛，在國家統制下，可同樣發展。人類非必為己，始能工作良好，一置於與他人比較地位中，其競賽精神自可充分發達，生滿意效果。競爭精神，既可發達，在管理上復能採分權政策，鼓勵個人之負責心，則託辣司等大規模組織限制個人企業精神及創發才幹之缺點，自可避免，終

不難實現效率經濟等目的。

實行統制時，管理組織，並不妨礙工廠經理個人之判斷與自由。既不能派警察看管所有奶牛，亦不能由政府派監督員監視一切工廠。經理管理工廠，頗可運用個人才智，實現製造之經濟與效率。問題要點，在如何供應充分誘導力，以鼓勵製造家不斷努力。茲將最要之二種誘導勢力，分述如次。

(1) 在估定成本制下，製造家用於經濟與效率之努力，仍可多得贏利報酬。如油及脂肪工業之利潤，及商業售價，每三個月重定一次。羊毛及毛織工業商品價格，每有大批訂貨合同交工廠製造時，即重定一次。製造家能預知三數月內製品售價確數，復可依定價由統制機關購得充分原料供給，故彼得盡全力從事節省生產成本之研究。經濟效率，每有一度改進，生產成本即節省一部。每節省一部生產成本，即是增多一部利潤。政府於每三個月終了，或有大批訂貨合同交工廠承造，即將生產成本重行檢查一次。如發現生產成本已較前減低，下期商品價格及利潤，即重加規定，酌予減少。如紡織工業承造政府訂貨，可使預支費用減輕，此實一重要經濟因素，故對

估定之生產成本，不能不重行調查，酌減其原價。承造政府大批訂貨，均係用品質同一之紗線，製品質同一之布疋。工廠從事於品質同一商品之生產時，機器不須停頓以作重新之適應。承造私人少數訂貨時，以所定貨物品質各不相同，所有機器須作不斷之重新適應。戰時工資燃料及其他材料均繼續漲價，實施估定成本制，反使生產成本逐漸減低者，即因此制能誘致技術效率作不斷之改進。再規定適當贏利，係以敷一般平均生產費支出為標準，其生產效率能增進至一般水平以上者，自能多獲財政收益。故估定成本制，實仍具充分財政動機，足誘導製造家努力於生產效率與經濟之增進。

估定成本制既足限制額外利潤，復能鼓勵生產效率之進步，如任商人製造家自由牟利，或反不能得此良果。恰如農人經濟充裕時，即不肯十分努力勞作耕種，待地主增加租金，反足使彼格外努力刻苦。此類經濟法則，自可應用於若干製造家。如戰前若干家庭工廠，依舊式無效率方法經營，廠主仍獲豐厚餘利。及其子孫則知須減低生產費，方能增高利潤。至現代新式股份公司，必由提高各方效率，始能獲充分贏利。

估定成本制以外之限制利潤方法，多不能誘導經濟，且足鼓勵浪費。一為成本利潤制(Cost and Profit system)，依此制所生產商品，全部生產費均由政府擔負支給，製造家由政府給以定額利潤。利潤額有時固定，有時按生產成本多寡，依百分率計算，生產成本愈重，利潤愈多。僅生產歷程極繁複之製造工作，不能預計生產成本確數者，始採用此制。一為額外贏利稅制(Excess Profits Taxation)，此乃最不經濟之限制利潤方法。製造家於獲得標準利潤(Standard Profit)後，即不復注意製造之經濟與效率，以製造歷程中再有任何浪費，與缺乏效率，僅減損政府之稅收，不影響生產者之贏利。

(2) 鼓勵製造家努力於商品品質之改進，是政府統制制度下之第二種誘導勢力。實施此制甚為簡單。凡同種類商品之製造家，須按期送其商品，交專家化驗，按其品質優劣，評定等級名次，刊於按期發行之名單公報中，分發與該業各工廠各商號，以資觀摩競進。送交專家品評化驗之商品，不得標明製造家或商號之名稱，而以數字代之，俾專家確能秉公評判。此種有組織之競爭計劃，生極大之心理效果。政府統制期間，得佳評之製造家，僅獲優良之名譽與威望；倘平時亦

採行此法，則政府化驗或公正專家之報告，在報紙批露，一切優美評語無異最有價值之免費廣告，不僅足使獲佳評工廠商號之聲譽日隆，且使公衆對該商號製品之要求日增，結果該商號之財政收入，自隨之增加。討論農產物統制時，已述及此點。如經政府檢驗員證明優良之牛乳，出售時標以上等牛乳字樣，頗足擴張營業。

此外尚有一種有組織的競爭制度，爲討論大規模組織效率問題所應注意者，即軍需部令各國營工廠依定式製詳細成本會計，以便查知製造某種製品所需生產費確數。各工廠所需生產費各不相同，可逐項加以比較。復按期召集各工廠經理至倫敦開會，以各廠生產費統計表格等出示各經理，使其明瞭各廠製造成本不同之所在。每廠各有長短，必集各廠之長，始能實現以最低成本生產製品之目的。一廠之內，絕不至每項費用均係最高，或均係最低。分發統計表格後，繼以討論研究與說明。缺乏效率工廠之經理，將感極深羞愧與不安。同時各經理均可得若干增加經濟效率之新智識，回廠後自能決心實行改進，希下次開會時能得較佳之成績與榮譽。

直接有效果之競爭制，其實施範圍若何，頗難決定。實施於國營工廠固無問題，至一般工廠

商號之生產成本及製造歷程等多嚴守密秘，欲對互相競爭工廠之效率及生產費等加以比較研究，勢多困難。僅調查各工廠之資產負債表及損益會計，尙屬不足。因工商業損失，有時由於管理不良，有時亦由於債戶不佳（壞賬）機會太壞。同理巨額收益，固可歸功於技術效率之提高，生產製造之經濟，有時亦可歸功於敏捷之判斷及成功之廣告。工商業成敗之因素甚多，不易切實判定。故有組織之競爭制，僅能用於同類實業之相同的歷程之比較，方能準確計算各廠效率之優劣。無組織不嚴密之競爭制，將生賞罰不公，懲獎無當之結果。以幸運之投機與成功之管理，可得同樣效果，獲同樣之獎勵。商業天才，實可補償若干技術上之缺點。

總之，有組織的競爭、創發天才及企業精神之獎勵，乃大規模組織成功之必要條件。此真理爲一切成功之託據。司組織所公認。由戰時全國工業組織中，亦得相當證明。此三者雖非戰時統制一般特點，惟在試行鼓勵競爭制各種統制計劃中，確係最有價值之特點。

第八章 商人與戰時統制

政府既集中統制輸入，復依生產費或製造費規定價格，以徵發農產物及製造品，自由市場之日常交易，自隨之停止。一切批發商、經紀人、店員、經理、佣金代理店及各種中間商人之各種營業，似將隨之歸於消滅。實際不然，以政府既須按定價統制商品之流通，自需要有管理商品流通之機構，代政府擔負此種重大任務，故所有商人在統制機構中，仍佔重要之地位。所異者，即一切商人不復以獨立營業主人資格，按個人計劃自由採買各種商品，而以政府代理店資格，在有組織分配機構中，擔負一部分任務。

於討論有組織分配之方法與原則前，宜將政府與各種商業商人所構成之不同統制關係，加以比較之概述。前討論政府所採統制輸入政策時，已述及調和政府機關辦事慣例，及商業經

營業一盤之重要。此種和辦法，亦可應用於國內供給分配之管理。惟政府統制機關與代理商店間之分工，並無統一確定計劃。隨統制範圍之擴大，商人政府合作精神之盛行，政府無行強迫政策之必要，大部統制責任均逐漸交商人擔任。此強迫政策與商人運行負責之對比情形，可於實施統制政策之初期見之。如國產羊毛由政府負責收買，及國產皮革之收購，則交硝皮商協會，代負統制採買之責。無論國產羊毛或國產皮革之採購，採買價格均經政府規定，所有各該業商人，皆繼續從事採買工作。其不同處，在羊毛集中採購，係由政府機關主持，皮革集中採購，由商人協會，在政府監督下擔任。總之，如無現存商業組織能負管理價格，分配商品之責，政府可與各商號商定代理契約，或臨時成立商人團體，與之商定集體代理契約，令其代政府負責管理統制之責。政府與各商號商訂代理契約實例甚多，如國產羊毛之收買，奶油、鹽肉、糖、茶等食品之分配，均採此法。政府與商人團體所訂集體代理契約之例亦不少，如與倫敦羊毛經紀人委員會、肉品批發商聯合會及製油原料經紀人聯合會等商人團體，所訂之代理契約皆是。至其獨佔性質之營業，如煙草、煤油及倫敦牛乳等商業，可任其繼續進行營業，無成立新組織之必要。政府可令各獨佔

營業，按統制原則與政策進行，以實現國家管理之目的。奶油乾酪委員會與肉品統制局亦爲戰時臨時成立之商業組織，其功用頗類於公用事業，不屬於純商業團體之性質。此外復有由統制機關自行擔任統制分配任務者，如亞麻、羊毛、黃麻及人造奶油之分配皆是。

試比較戰時各種分配計劃，可知統制機關重要工作之一，即須研究分配某種商品是否須使用該業全體各商號。陸軍部實施統制計劃，以不用中間商人爲原則。此原則之實行，自難免引起若干不滿與困難。糧食部實施各種統制計劃，以使用各業全體商人爲原則。故陸軍部統制之俄國亞麻、軍用黃麻及殖民地產羊毛等，均由該部直接售與製造家，不用任何中間商人經手。該部統制之馬尼刺大麻及印度牛皮，雖委商人經手分配，但商人僅得一定佣金，不能從中多獲餘利。國產羊毛之收購，係委大商號爲代理店，各小商號須附屬於大商號，以副代理店資格，擔任收購羊毛工作。糧食部實施肉品統制計劃時，不准牲畜商自由買賣牛羊，所有牲畜商、屠宰商及肉品批發商，均用爲政府代理店。在斯密司斐而得 (Smithfield) 成立之肉品統制局，接收該地所有私人商號，供統制局使用。私人經營一律停止。惟製油原料經紀人較爲自由，其已停業之商號，

仍可由該商業聯合會，分得該業公共佣金。

實施國家統制時，對商業常軌，及現行衡量折扣、佣金等制，應否加以修改？抑全予保存？如須修改，應修改至何程度？陸軍部實施大麻生皮統制，允製造家自擇供給商行。實行羊毛亞麻統制，一切商業關係俱被打斷，收買國產羊毛之代理店，不知所收購羊毛係供何製造家之需要，以免收買羊毛代理店，與製造家發生新商業關係。糧食部實行肉品計口分配計劃，一切肉品營業之商業關係，悉予打破，以便國家統制。奶油乾酪及其他食品營業之商業經營常軌，皆盡力保存維持，故此類食品無實行計口分配制之可能。

商業經營常軌，既大部保持未變，惟佣金率略有變更，如皮革商牲畜商之佣金，均酌予減低。農產物如羊毛牛乳等之衡量，漸樹統一衡量標準。人造奶油及供食用脂肪之品質，亦規定統一標準成分，以防貨色變劣。亞麻黃麻等商品習用之品質標記，許其照舊沿用。殖民地產羊毛之品質，則由統制機關評判等級，代替原用之標記。對肉品商營業，鼓勵其採用屠宰後再行計量牛羊重量之辦法。對牛乳業，則實施科學評判等級方法，以獎勵品質之改良。

商人代行統制任務，其應得報酬，有時依平均佣金率計算，有時按其經營商品之數量計算。商人所得，務須使其足敷支出外，尚能獲戰前普通利潤。有時探行有伸縮性之標準，按經營商品數量品質之不同，規定不同之利潤率。如收購國產羊毛商人，每年收購額甚大者，收購每磅羊毛之利潤率，酌予減低。每年收購額較小者，收購每磅羊毛之利潤率，酌予提高。收購羊毛品質特佳者，亦多酌給佣金。國家統制下，有若干商業，因資本回轉率減低，必允其獲較平時略高之利潤率，始敷營業支出。復有少數經紀人或代理店，由政府經營大規模交易，遠超其平時營業額，其佣金率，自應酌予減低。統制機關與牲畜販賣商，製油原料經紀人，肉品批發商等團體所訂集體契約，商人應得佣金，均交各該商人聯合會代收，由各聯合會負責分配佣金與各會員商人。此法使政府避免直接向各商人分發佣金之困難。商人業務有何損失，亦不至向政府要求津貼補助。牲畜販賣商聯合會，對會員商人，有因統制致營業遭受打擊者，與以特別補助，以資救濟。製油原料經紀人聯合會，分配佣金於同業商人時，以各商號戰前營業所得為標準，不以統制期間擔任工作若干為標準。

政府給分配商人之定額佣金，有時包括貯積存貨所需之資金在內，待商人向製造家賣得回代價，再償還政府。普通辦法，多係政府給代理商號以半月為期之信用貸款，供商人進行貯積存貨之資本。商人由製造家收回此項資金後，即歸還政府。代理商號經營製油原料、大麻、奶油及乾酪等均採此法。收購國產羊毛時，由政府逕向農民付代價，政府須待羊毛售給製造家，始能收回此項代價。牲畜販賣商，肉品批發商等代理店，代政府支付一切經營資金，定額佣金外之支出，皆歸糧食部擔負。惟代理店之會計賬簿，須按糧食部規定格式記載，並受該部之監查審核。

此種代理契約，僅與商人以賺得佣金之機會，無多獲餘利之可能。等於一批發商號或零售商，於政府監督下，按定價購售商品，在各種費用外，僅能獲得一定贏利。所異者，設牲畜販賣商，肉品批發商，因特別原因，遭財政損失，可由政府得到賠償。即政府認可之代理店，均擔保與以一定贏利。至未委為代理店之一般商人，雖限定其贏利額，但政府並不負責擔保。故零售屠商如因肉品之分別等級，遭何經濟上損失，由屠宰商自負。肉品批發商，如因肉品評判等級生何損失，則歸政府負擔。

試以公平眼光，比較上述各種方式，在不同商業情形中，以何種方式為最經濟，最便利，且最少反對？此問題甚有興趣，但甚難回答，因無一定正確評定標準，可助判斷。評判時不容個人意見及心理好惡，參加其間，必於各商業中詳加訪詢，始明真象。概言之，如任商業自動進行，各種管理均可順利實現。統制任務，可交各該業中有名望受尊重之專家擔任，定能得同業商人之擁護贊助。如過重經濟目的，不顧商業慣例常軌，及商人應得之合理贏利生計，統制事業定遇無限障礙，難望順利實施。

茲以戰時各種商業組織計劃之同點與異點為分類標準，分述各種計劃如下：

(1) 個別代理契約 (Individual agency arrangements)

(A) 國產羊毛 凡有名之大羊毛商，均派為政府代理店。每收購羊毛一磅，由政府給以適當

佣金。如所購羊毛品質特佳者，於應得佣金外，與以特別津貼。收購額特多者，佣金率酌減（每年收購額在七十五萬磅以上者，佣金率酌減。每年收購額在十二萬五千磅以下者，佣金率酌加。）一切大宗採買所需資金，均由政府供給。在愛爾蘭內地及英格蘭、威爾士之小量採購，所需資金，

暫由商人墊付，再由政府償還商人。小商號須附屬大商號，爲大商號代理店（每年收購額在五萬磅以下者，不能派爲政府代理店。大商號每年收購額有在二百萬磅以上者。）代理店採購之羊毛，由陸軍部直接向製造家發售，不顧任何舊日原有商業關係。農民向代理店出售羊毛，有選擇商人商號之自由。實行此法，甚屬經濟順利，試行年餘之後，未聞有何批評或不滿。

(B) 馬尼刺大麻 (Manila hemp) 所有大麻輸入商，皆派爲代理店，所需財政，悉由政府資助。按輸入批發商向製造家所售大麻噸數多寡，與以應得佣金。製造家購買大麻可自由選擇所欲惠顧之輸入批發商。故一切商業舊例常軌，均保持原狀未變。惟大麻分配之次序，係以需要之緊急程度爲序，依次發售。此法簡便易行，頗受一般贊許。

(C) 俄國亞麻 以輸入亞麻爲業之四大商號及四大商號在俄所設各支店，均派爲採購代理店。一切財政需要，由政府資助。政府許各商號得一定贏利。所購亞麻逕由陸軍部亞麻局管理分配發售。不用任何中間商人經手。實施雖有困難，進行尙稱順利。多數製造家公認此計劃實救濟無限重大困難。其因實行此制而失掉營業之商人，頗表不滿。

(D) 奶油及食物 於實行口糧制前，各食品批發商，均以定額佣金，用為代理店。分給各代理店之商品供給量，以各店戰前營業額為標準。各該店原有商業關係，均維持未變。

(2) 集合代理契約 (Collective agency agreements)

(A) 倫敦羊毛經紀人委員會 殖民地羊毛，既由政府直接採購，所有羊毛輸入商，均失其營業。若干中間商人亦被淘汰。政府分配羊毛，亦逕向製造家發售，不用中間商人為經手人。惟對倫敦羊毛經紀人，仍允其照舊營業。所有倫敦羊毛經紀人合併其營業，組成單獨代理店，稱為倫敦羊毛經紀人委員會。與以適當佣金，代政府經營輸入之羊毛。佣金率隨經營量之不同，而有高低。經營量愈大者，佣金率較低。

(B) 肉品批發商聯合會 全國肉品批發商，均須參加所在地之同業商人聯合會，方能被派為政府代理店。各聯合會內均設有公會及執行委員會，負責監督各會員商號之經營管理，並代政府保存該業各種會計。佣金額依各商號營業額定之。倫敦肉品批發商代理佣金，定為營業額之百分之二成五 (25%)。嗣因各商號營業額減少，百分之二成五佣金，不敷支出，不能不設補

救辦法，遂於斯密司斐爾得設肉品統制局，將各商號收歸統制局使用，與商人一定贏利，以資補償。各批發商聯合會工作效率甚佳，頗蒙同業贊許。但肉品零售商極表不滿，因彼等未派為代理店，營業有何損失，政府不負擔賠償之責。

(C) 製油原料經紀人聯合會 此商人團體，為分配製油原料、油及脂肪之惟一代理店。從事該業之各商號，必加入聯合會，始准營業。該聯合會之佣金率，為經手分配各種商品之價值之百分之十。各會員商號之營業，可自由競爭。製造家有選擇該會任何會員商號與之交易之自由。聯合會分配佣金報酬與各會員商號，以各商號戰前營業額為標準，不以戰時營業實數為基礎。各商號均以各自之資本，資助採買，由政府經營各該商品之購買與發售。此制進行順利，勝非最經濟辦法，甚為一般所稱道。過度注重經濟之嚴格組織，使個人無選擇自由，將發生無限困難爭議。

(3) 統制之專賣 (Controlled monopolies) 煙草、煤油及倫敦牛乳之分配，均為統制的專賣之實例。各該營業原有支店、代理店、貯存所等分配機構，皆加利用，悉在政府監督指導下，繼

續擔任分配職務。

(4) 半官立之商業組織 (Semi-official trade organizations)

(A) 奶油乾酪輸入委員會。此委員會雖由商人組成，實係糧食部之附屬機關。委員會費用，按經營額撥一定比率資金充之。奶油乾酪運達英港後，該業全體輸入商，皆有營業機會，即由各商號平均擔任分配職務。採購奶油乾酪之財政需要，有時由政府資助，有時由委員會向銀行借款供給之。

(B) 肉品統制局。此統制局由肉品商組成，依單獨營業性質管理之。一切財政需要由政府擔任。一切辦事職員給以定額薪金。如管理上特別經濟有效率，各職員於薪金外，仍可獲額外報酬。凡認為無繼續營業必要之原有商號，得令其停業，所有舖房設置職員等，均交統制局自由支配使用。統制局按商人所投資本，依時給以相當利息，以償舖主停業期之損失。

(5) 官立分配機關 (Official distributing machinery)。不使用代理店，純由統制機關，自任採購發售任務之實例甚少。僅黃麻之統制，可以為例。但政府統制黃麻買賣，僅以供軍用

者爲限，並未及於黃麻商業之全部。殖民地產之羊毛，有一部由倫敦羊毛經紀人委員會經營，餘由政府機關直接向製造家發售。政府在布拉得費得 (Bradford) 自設分配羊毛貨棧，運行發售。陸軍統制之俄國亞麻，由該部亞麻局自行發售。

人造奶油清算處 (The margarin clearinghouse) 可謂純官立之分配機關。該處雖有製造家參加工作，其辦事人員及辦公處，均屬於糧食部。此制度進行極順利滿意。其成功原因，在戰前無固定批發分配成規確立，故實行統制時，毫無困難障礙。

試比較上述五類分配機關之性質，可得結論如下。偉大統制計劃之成功，端賴有統一籌劃之中央組織。但統籌大權，不必定集中政府之手。各種商業自身，愈有組織，需要政府干涉之處愈少。其傳統經營方法愈富個人主義色彩者，其戰時統制組織，愈須高度集權，愈需官僚統制。因僅少數商業，在戰前組成託辣司或聯合公司形式，戰時不得不以官廳勢力銜接各商業分配組織，使成可通用之統一機構。至大戰末期，官廳干涉階段，漸成過渡；凡初行戰時統制，不得已採專制管理方式者，均漸以商人所組自治聯合會等商人團體代替。商人自治團體，皆各有會章，各有代

表同業之一定權力。由政府履行分配任務之各商業團體，依照定規則進行，由政府得裁可之費用。此類統制制度之發展，與商人階級之天性，及其相沿之積習，並不相違。商人所嫉者，為亂暴之投機家，及同行中暴發戶之爭衡對抗，對有根基有歷史之同業商號，尙能相容相諒，維持友好關係。商人認由營業之穩固、謹慎及謙和所得之名譽，是無上榮譽。此榮譽，多為職業精神之結果，非競爭貪利心理之產物。批發分配商，已有相當職業精神，故與會計師、販賣商、經紀人等，有同樣同業組織。肉品商、油及脂肪商所成立自治聯合會，可謂將來商業組織之模範。未來之商業界，願以有自治組織為原則，以無自治組織為例外。

第九章 有組織的分配

以前各章所論，有其一貫之線索，即實施統制時期內，惟一要點，在使經濟上供給需要法則暫時停止作用。欲實現此目的，端賴有組織之分配，令供給需要間作有意識的精密適應。此乃以「量布裁衣」(Cutting one's coat according to one's cloth)原則，應用於全國經濟生活，甚至推及於協約國國際間之經濟措施。計口分配制(Rationing System)僅此種計劃之一部。計口分配制，實經濟上一新奇現象，不僅足打動千萬人之想像，且係無人再思嘗試之痛苦試驗。但此制在戰時管理中，並非最有特色之重要形態。在食糧統制內，亦非特別緊要之部分。牛乳、麵包、乾酪、服裝、靴鞋等之分配，並未實行此制。肉品脂肪之分配，雖曾行此制，旋因商品供給及批發分配組織逐步改進，其重要性亦漸歸消失。如無完密之供給及批發分配組織，計口分配制

即完全無用。必擔保消費者能得適當供給，口糧券(Ration cards)始能受一般人重視。担保充分供給惟一方法，即須使零售商能按日得到應行發售之商品，因消費者均由零售商購得需要之消費品。無論行計口分配制否，中心問題在使由供給源泉至零售商間所有批發分配商，有完善之組織，俾實現有組織的分配之目的。依何原則，完成分配商人之組織？採何方法，限制經濟上之供求法則？供求法則之作用，應限制至何程度？以下就此數問題，作簡賅之討論。

僅概述供求法則，在商業世界不同部分，依不同方式，生不同作用，實無何裨益。經濟學上所講絕對自由市場，實際並不存在。以前經濟學家，按供求關係推演之抽象理論，大部不適用於現在商業世界。由現在觀之，所有抽象理論，皆不合實用之烏托邦思想。如認經濟學為科學，而非哲學之分歧，其第一任務，即在如實描述事實，並應確認經濟學對世界市場各種作用之研究記載，尚未臻完備之境。在討論上列問題前，對四大類市場應逐一加以探討，為進一步討論問題之準備。供求機構於適應每類市場，均表現不同之特點。

第一類市場，宜以棉花市場及穀物市場為例。此二種市場，於平時極近於自由市場之概念。

棉花穀物之購售交易，雖集中於芝加哥、利物浦、倫敦、加爾各答及其他商人薈萃之區，因有電報交通之助，時價之共見共聞，各地價格均與世界市場價格一致。各地供給需要，皆受極易變動的市價之支配，而自動互相適應。市價之不斷的輕微變動，能產生極大效果。時間因子及空間因子之影響，均被扯平，不復生較大作用。於一般正常情形下，大規模投機購買，尤以棉花之先期預購，足使價格堅穩，令生產消費有滿意之適應。再官方或半官方對於收穫之預測，對耕種畝數及產額之統計，皆有助於市場之堅定不搖。一般商人投機商人，不致被荒唐傳說，虛妄消息等所動搖。在他類市場中，無根據之謠傳，足產生難估計之擾亂影響。經濟的理想國中，完美市場之惟一條件，須商人對市場有充分之智識，則市場上巨大變動自然減少。設供給需要皆能大致預行估計，其因季節變動所生一時價格漲落，悉能大部扯平，不生重大影響。世界棉麥市場，已使此條件大體實現。印度、美國所產棉麥之官方收穫統計，極正確可靠。此可靠統計，足使投機商人買空賣空，有相當限度，棉麥市場不致生過度之擾亂。與棉麥市場立於兩極端之最易生巨大變動之市場，即世界國際匯兌市場。如買賣跌價通貨，雖銀行貨幣專家亦無從預測其供給需要之變動。虛妄

之謠言，及盲目投機家之心理變化，恐較馬克紙幣之發行額，尤有勢力，尤足影響馬克價格之漲落。棉花市場尚有一重要形態，即其商品品質之標準化。棉花品質既一定可靠，投機家進行棉花購售交易，極為簡單，無拆包檢驗商品品質之必要。設於批發市場進行其他商品購售交易，非專家不能勝任。彼須實際檢驗商品，估定其品質與價格。購售馬克紙幣，不生此種困難。除偽幣外，所有馬克紙幣之形式等，均屬一致，非專家亦能辨認。

第二類市場可以各種原料及食料市場為例。如羊毛、肉品、黃麻、亞麻、大麻、苧麻、仁、脂肪及油等皆是。此類市場主要特色，在此類商品之先期預購預售，無完善之組織。因對將來產品不能行預購預售，價格變動自必受時間空間等條件支配。設對未來產品能行預購預售，供給需要自能有自動調節。再此類商品品質標準化之進步，亦較落後。僅馬尼刺、大麻，由美政府評定等級，其餘此類商品均以私人商號商標出售。如黃麻包，僅標以品質佳良之含混標識。必具專門智識經驗之專家，始能從事此類商品之交易。擅長羊毛購買之商人，嗅覺觸覺皆特別靈敏，以辨羊毛品質之高下，彼所獲薪金報酬因之特別豐厚。茶及酒之品質，亦需嘗試，始能判定優劣。鑒定肉品品質

者，端賴有訓練之眼力。有此種種原因，必專家方能擔任買賣，非如棉花、股票、馬克紙幣等，以外行人，亦可參加投機購售。

第三類市場，可謂無一定組織之市場。屬於第二類市場各種商品，可隨時在倫敦或其他重要商業中心，進行購售交易。屬於第三類市場之商品，皆無中心市場存在，僅有散處各地之購售商人而已。泛言之，固可云彼等亦能構成一種市場，但其關係不能如交易所中若干經紀人之密切。顧客尋找售者，售者尋找顧客，均需耗相當時間。非如世界肉品市場集中於芝加哥及斯密司斐爾得，世界羊毛交易集中於倫敦。商品市場廣佈分散，毫無組織，此而欲達成功交易，必有長期經驗，且須先有各種商業上之聯絡。以此類商品之批發交易，有時由購者售者直接磋商，有時須用通信方法接洽。如馬贊、芝加哥之穀果等，皆由佣金代理店行旅商擔任交易，以價目表、商情行單等，代替臨時商議價格。此類市場交易特點，在任何商號均不能測知當時行情實況，欲測知將來行情變動，愈為困難。無根謠傳，虛妄消息，憑空猜測及商業本能（*Commercial instinct*）在此種商業中，均佔重要地位。供給需要無從有滿意適應。所有地方的暫時的及個人的原因，均足

隨時隨地，引起價格巨大變動。

茲舉一例以資證明。倫敦某茶葉橡皮公司駐於某直轄殖民地之代表，聞殖民地政府將開始一大規模建築營造工程之消息，西門士之需要，自必大行增加。彼乃電倫敦總公司，建議收買西門士，即時運往該殖民地，定獲巨利。總公司並未採納其建議。但此消息被其他商號聞知後，即開始競購西門士，運往該殖民地。數週之內該殖民地港口及港口貨棧均為之充滿，始終無有購者。該殖民地政府，見西門士價格繼續跌落，乃決暫緩進行其預定工程，待各種費用均落至最低水平，再行開工。購運西門士之商號，無不蒙極大之損失。此即無一定市場，僅由消息傳言即造成如此不幸結果之實例。似此情形，欲供給需要獲滿意適應，實屬不易。與幾達完善市場極致之棉花市場相較，此實遠不完善市場之極致！

第四類市場，是另一種無市場之市場（A market which is no market），可以各種聯合公司或託辣司所專賣之商品為例。此類商品之供給需要，由專賣託辣司或聯合公司負責調節適應之責。此與第三類市場，商品分配多受消息傳言商業本能等勢力支配者，根本不同。所有供給

需要之適應，價格之管理，商品之分佈等，皆有精確計算，嚴密統計支配之。需要之總量，商品供給之流通，均可清楚知曉。生產過剩時，可以下列方法處理：應付減低售價，以刺激需要；減低原料購價，以減少供給；如係兼營生產分配二業之聯合公司，可減少生產原料之耕種畝數，減少工廠工作時間，以減低生產。同理需要突增，供不敷求時，可以抬高價格，提賣存貨，限制購買額量等方法應付；並立行種種鼓勵生產之方法，以求供給之增加。如肥皂、棉紗、石油產品、礫砂、煙草、玻璃瓶、床架、糊牆紙等商之供給量及價格等，皆受聯合公司或行會之支配。其供給需要無不有集中計劃，統計機關管理之。此制頗與政府管理時，以統制方法，以調節供給需要之機構相似。國家統制機構主要形態，即由一中心組織，管理商品之供給與分配，使與需要相適合。此正與大規模分配託辣司或卡特爾之主要形態相同。

有組織的分配，較自由分配不同者，在有組織的分配之價格變動，比較輕微鮮少。有組織的分配之集中程度愈高，可資應用之統計材料愈豐富，物價水平愈易保持堅穩，擾亂市場之價格變動，隨之減至最低限度。以價格暴漲，有存貨之商人可得不勞而獲之贏利；價格暴跌，有存貨之

商人自遭意外之損失。設物價漲落之原因，非人力所可左右，商人無論損失或贏利，尙能安然處之。設物價變動起於政府或巨商之有計劃的統制，無論商人獲利或損失，必遭致一般之不滿與批評。因此人之贏利，即他人之損失，或此人之損失，造成他人之贏利。實現價格之堅穩不變，須以扯平其季節變動等方法達之。

實行集中分配，不僅在時間上須價格堅穩不變，且須在空間上，各地價格能大體一致。英國戰時煙草、煤油、肥皂、棉線等商品之售價，全國一致。售賣上述商品之零售商，僅獲定額佣金，等於各商品之售賣代理店。各種商品之運費及其他中間費，皆混合計算，均攤於商品售價，故全國煙草肥皂等消費者，無論住處距產地遠近，咸付同一價格，購同樣商品。實施肉品、奶油統制時，辦法相同。實行統制價格必須統一者，以按不同距離，定不同價格，不免武斷。且極難實施，欲差別價格表詳盡準確，須有無限差別等級。如差別等級過簡，兩地分界處必行不合理之勉強劃分，於相隣之兩地，強行不同之差別價格。統一價格尙有一優點，即登載一種價格廣告，較登載多種價格廣告，簡單省費。此皆煙草、石油等實行統一價格之主要理由。

劃一商品價格之另一方法，即使商品之質與量全行標準化。同樣商品，自按同一價格出售。劃一價格，自僅能實施於質與量俱行標準化之商品。故各種專賣商品，皆由製造者包裝後原封零售。此不僅保證商品品質無誤，且保證商品之重量或數量，亦絕對與標籤相符。統制下商品品質重量，應行標準化，不僅保護消費者不致被欺，且為實行統制價格之必要條件。如某商品品質等級不易劃分辨認，對此大體相類，不能詳標品質之商品，僅能按其戰前價格，酌作適當之增加，為規定價格之方法。

最後復有應加特別申述之一點，即分配之管理，物價之規定，須與一定計劃政策相符合。制定統制計劃或政策，須兼顧已知之需要情形，及供給情形。對過去、現在及將來之供求情形，不僅應詳加考慮，且應以統計曲線表格圖解等方式，明白表現之。中央統制機關，依此詳明統計之助，始能制定適當之長期政策，現行計劃及應付緊急需要之救急辦法。平時商品供給充暢，各種計劃均易制定。戰時商品供給缺乏無定，消費須受嚴格限制，製定各種計劃，較為困難。由商品性質實，如烟草、肥皂等易於保存之商品，實施有計劃之統制較易，如鮮肉、牛乳等，不僅易於腐敗，且供

給無定，實施有計劃之統制分配較難。平時可建築儲藏倉庫，積儲大量易於保存之商品，以備非常時緊急需要。易於腐敗之商品，不使久藏，僅能以迅速分發方法，適應緊急需要。實現迅速分配之重要關鍵，端在制定有效率之分權管理制度。商品一時過剩，或存於冷藏庫，或用於其他用途。英國實施牛乳批發分配統制時，以牛乳託辣司自設製乳廠調節牛乳之供給。製乳廠受總管理機關之指導，決定其產乳量。實行肉品統制時，以冷藏庫及凍肉保存所為調節肉品供給之工具。肉品供給不足時，取給於冷藏庫及凍肉保存所之存肉補充之。德國戰時實行食糧統制，多類乾菜、罐頭水果及馬鈴薯粉製造廠之存儲商品，應付緊急需要，保持食物充分適當之供給。

(一) 清算制度

賴有組織之分配，使供給需要洽相應之制度，可名為分配清算制度 (Clearing house system of distribution)。商品分配之實行清算制，與債權債務在銀行清算處之被清算相似。一切商品之供求盈虧，均可在統制制度下清算適應。以銀行清算制喻有組織之商品分配，復暗示另一相似點，即實行有組織分配所應注意者，乃重要供給需要相抵後，所餘之差額，即供求

關係適應後，如再有不足，始成統制機關應謀解決之問題。如牛乳肉品之分配，日常分配程序，均照例順利進行，僅在供求相銷後，再有剩餘或不足，始有應加注意之困難問題發生。於有組織分配制度下，有此類難題發生時，各區統制分配人員，可自行負責設法應付；僅於特別必要時，始行報告總管機關，磋商處理辦法。

清算原則最初實施於丹第 (Dundee) 織布工業所需紗線之分配。於該地設一辦事處，專負按定定價分售紗線之責。由一書記坐於辦事處電話旁，擔任發售紗線任務，以代市場。俄國亞麻之統制分配，由陸軍部委一亞麻商號辦事處全體人員，負責辦理之。黃麻、大麻，則按時依各商號優先次序分配，製造軍用品輸出之商號，有優先分配權。羊毛分配，因供給缺乏，品質不齊，手續較繁。中央清算處之外，羊毛業商人復有自設分配組織，協助分配。肉品分配，每一地方牲畜市場，即係一清算處，由該地牲畜販賣商管理之。另由代表供給方面之「農人揀選委員會」(The Farmers Selection Committee) 及代表需要方面之「屠業分派委員會」(The Butchers Allocation Committee) 助理，俾調節地方農場向地方店鋪供給牲畜之供給量。某處牲畜肉

品供給不足或過剩時，由該地之區域牲畜委員 (Area live stock commissioner) 及區域肉品分配委員會 (Area meat distribution committee) 負責與隣境各地互通有無，適之各區域交相協助適應，全國供求關係相抵後，如仍有不足時，由倫敦之中央肉品牲畜局 (Central Meat and Live Stock Board) 及全國肉品分配委員會 (National Meat Distributors Committee) 負責設法解決。此種統制制度之特色，在於統籌全體之統制計劃，集中於中央統制機關，管理執行責任，則分由地方統制組織負之。施於油及脂肪之統制制度，亦大致相同。凡屬油及脂肪工業每月所需製造原料之分配，均由中央統制機關決定分派計劃。至各項分派原料之實際工作，分別由該業各地同業委員會或統制聯合會負責辦理。由人造奶油清算處工作之成功，可證清算制能適用於各種食料之批發分配。制定人造奶油分配計劃時，規定某地之需要，定受某製造家之供給。全部計劃開始實施時，未能立即順利進行，須由倫敦清算處用電報指示各地如何應付臨時缺乏，及一時過剩，作不斷適應，經相當適應期間，始能順利無阻。人造奶油清算處，由該業著名製造家組織，僱用少數批發商為批發代理店。清算處有時直接指揮製造廠，以

人造奶油供給零售商，有時以地方糧食委員會為中介機關，由該會員再支配各廠出品之分配。

(二)運輸之混合經營

限制運輸，使不必要運輸，減至最低限度，乃各種運輸計劃最重要之共同點。設放任經濟勢力，自由作用，同類商品每由兩地交向對方運輸。倫敦所製人造奶油，運往曼徹斯特銷售，曼徹斯特所製同樣人造奶油，復運往倫敦銷售。政府掌管全國鐵路期間，各公司以燃料缺乏，軍需品及工人之運輸極極繁忙，除業務方面不招攬新貨運外，復懇請各統制機關，盡力減少其對鐵路運輸之需要。為使鐵路運輸需要，減至最低限度，乃普遍採行劃區分配制 (Zoning System of Distribution)。該制係將全國劃為若干區，每區需要，均由最近最方便之供給源泉供給。此種劃區分配制，難免與商業慣例常軌相矛盾。以實行新制後，須打破舊日一切商業關係，而商人視此商業關係，較目前利害尤為重要。凡自動接受限制利潤辦法之商業，即有理由反對統制機關對彼等商業常軌之干涉。故採劃區分配制，須先得大多數商人同意，或待環境勢力已十分充足，始可不顧一切商業慣例，毅然實行新制。有多種統制計劃，曾採用劃區分配制。復有若干統制計劃，

未曾實行此制。由人造奶油分配中，因可見劃區分配制之經濟，同時亦遇到不少困難。人造奶油採行劃區分配制後，一切不必要運輸均行避免，清算處之工作，亦因之減少若干困難。如某人造奶油公司所設各地分店，不必定由自設製造廠取得供給，可由分店所在地其他同業商號取得供給。

(三) 財政之混合經營

肉品、羊毛及其他政府所有商品之運輸，亦與運輸經濟問題有密切關係。第一此類商品之鐵路運費，宜混合計算，俾規定各該商品之平均統一價格。第二此類商品以名義上係政府所有，故可取得鐵路免費運輸權。例如各種肉品無論由屠場、肉舖、市場運往倫敦肉品批發市場或運往伯明漢之批發市場，均作為軍用品裝運。即「政府的貨物」一名詞不僅指槍炮彈藥等軍用品而言，肉品、羊毛等商品亦包於該詞之內。凡政府所有或歸政府統制之商品，皆可享受免費運輸特權。即其一切運費，最後均由政府負擔。因此商業上有關係之各方，皆享無障礙之利益。如每次運輸之發貨單、收據等文書工作均無填寫必要，悉可省免。待年度終結，各種運費總算一次。

通知統制機關負責償清。

混合原則，不僅可用於各種中間費用之計算，且可用於由不同地點以不同價格購買某種原料品費用之計算。如牛乳之生產價格，未必各地一致。來源不同，價格自異。國內國外無不如此。必將購價混合平均，始能定統一價格。他如凍肉價格，亦因採購地點不同，購價各異。澳洲紐西蘭凍肉售價最廉。北美肉價最昂。南美肉品價格介於二者之間。為求發售之便利，必定統一售價。購自各地之凍肉鮮肉，咸宜混合計算。由北美所購肉品，價格雖昂，以爲量不多，僅佔總量之一小部，故可以低於購價之價格出售。由澳洲紐西蘭所購肉品，按同一平均價格出售，可獲豐厚利潤。由此所得之利潤，可抵消他方面之損失。同理由各地採買之奶油，亦因產地國家市場情形不同，購價懸殊。丹麥奶油每一百十二磅價值四百先令。南美及紐西蘭奶油每一百十二磅，價值二百先令。在國家統制之下，批發價格可依購價平均數決定。規定每一百十二磅批發價爲二百二十先令。再加各項分發中間費用，每磅零售價格定爲二先令六辨士。

設不實行集中採購，及集中分配，商品售價，將接近於效率較低的供給單位之生產費。如丹

麥奶油是原料價格低廉各地之生產者，因獲過高之利潤。一旦奶油消費量降低，現有奶油供給不能悉得高價銷售，售價自須跌落，此降落之價格，不復能吸收丹麥昂價奶油之輸入。結果僅有小部高價奶油有機出售。其銷售量不及實行集中採購時為多。以實行集中採購時，其售價依平均生產費決定，在自由競爭情形下，其售價為效率較低之生產費所決定。實行集中銷售，使有產消費者獲相當利益，以其付價較平時為低，所得商品品質仍佳。在平時購同樣商品，必付較大價格。集中採購，使社會全體健康，收普遍效益。大多數民衆，同受充分之供給。平時無平均價格辦法，一般民衆不願出高價購買商品，故不足吸引充分之供給。

財政混合經營範圍，逐漸擴大，此可以油類及脂肪之統制為證。混合原則，不僅施於來自不同地方之同類商品，且應用於不同來源之不同產品。阿根廷及印度所產之蓖麻，或埃及及北美所產之棉子，固混合經營，與在美國各地以極高價格所購各種油品，亦混合計算。因之在美國所購油類，須以低於購價之價格出售，俾與其他同類原料，保持平衡價格。美國油類價格雖高，但海上運輸，較為捷便經濟。故不能不視為取給油類原料源泉之一。問題要點，端在計算製造人造奶

依統制價格行有組織之分配，其可能與限度究竟若何，實係一深值研究之問題，此處無暇詳述。簡言之，當國家危急時期，為求民族自衛，此項辦法確屬必要，且係可行。至欲於平時使供求關係互相適應，俾物價穩定不變，極為困難。但物價漸趨穩定之趨向，確在繼續發展中。價格變動在現在商業世界，是不可避免的，惟各方均要求此變動有一定限度；換言之，即生產者消費者，無不希求更進步之穩定。特別繁榮與特別蕭條，額外贏利及過多失業，同是不健全之現象，其劇烈程度，均應減輕。

由某種商品價格變動，所生特別惡果，已為一般所公認時，則進謀該商品價格之穩定，即成可能。幾那亞(Genova)會議，其財政委員會報告書，曾建議一種調節金之價值及其分配的計劃。所根據之原則，頗與戰時管理原則相似。粗各國中央銀行之國際合作，雖不能完全免除金價變動，至少能減輕其變動程度。此計劃之重要骨幹，即對準備金之分配，各國須有相互之了解，探行一種共同利用所有準備金之一般政策。藉此政策，由穩定一般物價水平之方法，以達穩定其他一切商品價格之目的。

油時，須使用各種原料各若干，每種原料之購價若干，製成後，須按若何最大價格出售，始能贖回。購買各種原料之全部費用，此類問題決定後，方由脂肪及油類統制委員會擬定所有各種原料之平均售價。各種製油原料售價，須保持平衡，給與油類工業製造家之製造權，亦應商定。各種製成品，所含各種原料之比例成分，亦須標準化，以免商品品質變劣。進一步即可決定糖油及牛油所餘殘渣之售價，如此可使人造奶油零售價格減低，將成本一節轉歸肥皂零售價格增貴之。以肥皂與人造奶油係聯合產品，同屬油類工業中重要商品，故二者須共同擔負各種奶油原料之生產及採購費用。製油工業既歸國家統制，中央混合經營機關，自有權規定製品售價，如增加肥皂售價之方法，維持人造奶油售價之穩定。同理提高油彩顏料、油漆及油布地氈價格，間接即足減低人造奶油價格。軍需部以很低官定價格徵發甘油，無形中即是提高肥皂價格。故戰時物價政策，須視各種製品之社會效用若何制定之。製油原料價格高漲，可假統制機關之力，將增添數目，轉加於油布地氈、油彩顏料及肥皂等價格內，至能供應最大急需之甘油及人造奶油以其社會效用甚大，故應保持其價格穩定不變。

司已能設法減輕石油價格變動之程度。一九二零年石油價格飛漲，繼之以暴跌，使石油供給需要，劇失平衡，致陷石油生產於混亂狀態。一九二一年十二月標準石油公司之經理，在美國石油協會發表一講演說，討論石油價格穩定之可能問題。彼申明欲於自然的價格變動外，尋求適應供給需要之方法，第一須建立充分之石油儲藏庫，第二須樹立世界的石油專賣。第一點在商業上尚屬可能。第二點雖非全不可能，惟求其實現，確有困難。設現有各大石油託辣司，不能自動合作，各國政府實有聯合協作之必要。於石油價格受投機影響而狂漲時，英國用油商人協會，曾倡議，主張各國政府一致協作，由國際聯盟統制石油價格。欲制石油，與統制黃金相同，依定價適應供求關係之目的，僅能由混合經營，集中準備，採行全世界公共準備政策，始能達到。

其他商品可用此同一方法，達穩定目的否，雖難判斷，惟各種商業均向此途徑發展，實係顯著事實。英國及荷蘭之橡皮生產者，曾請求兩國政府，聯合管理橡皮價格，並調節橡樹栽種面積，俾統制橡皮之產量。加拿大、澳大利亞及美國生產穀麥之農業者，頗贊同集團售賣原則，並發起

要求政府實行保證價格之運動。復建議政府，請建立國家倉庫，以保持穀麥供給之充分準備。種棉農業家，亦贊成此種運動。此可視為對現在農產法跌價惡果之本能反應，不能目為改造自由市場制度之有意的努力表現。由孤立的集團售賣計劃，至確能適應供求關係，消除價格變動之世界專賣，距離尚遠。雖具有最完備之穩定價格機構，價格變動，終不能完全避免。最後不過以隨人力支配之較少變動，代投機市場之不斷的劇烈變動。

及戰事行將告終，協約國管理部已能統制多種重要產品之價格及其分配。對統制計劃，曾作很多討論，認其在行政管理上，確有實行可能。所乏者，乃實行任何統制計劃之必要的心理條件耳。故戰事告終，一般所呼求之改造運動，竟係要求取消國家干涉，恢復舊日之自由！同時經濟上之國際合作，亦告結束，重行陷入投機，強烈競爭之不穩定狀態。

第十章 戰時國家統制之反動與將來之改造

大戰四年期間，各種工商業之複雜綜構，均漸被肢解，強使適應軍事機構之需要。交戰國政府對工商業，無不加以精密組織，使合戰時需要，社會之經濟基礎，因之發生極大變動。此對商業及物價之將來進程，實有難估計之影響。大戰既終，最緊要工作，即為重樹平時商業交易之常態。此工作應如何進行？戰時國家統制之精妙機構，曾生如何結果？戰時管理會留下若何影響？對此問題，有兩種不相容的見解，相持不下。第一種是贊同政府統制的大戰告終前，曾草擬多種偉大改造計劃。該類計劃皆須賴政府管理，或各國政府聯合統制，方能實現。一般人咸望就現存經濟組織，加以改造適應，對一般人民福利，與以充分注意，並集中精神於重要事業，先行加以改造，自可使現存經濟機構，逐步與大戰以來以喚起之民主理想及平等精神相吻合。經戰時

事實證明，國家管理，在作戰上確屬有效，以此應用於平時改造，當可有相同效果。大戰期間，曾產生社會主義熱狂。一般國民皆贊成公用事業之國有化，及私人企業之集體管理。佔據戰時統制人員之全部精神與想像者，即為大規模組織及科學的計劃。雖少數工商業者，亦贊成早日恢復自由競爭，但亦深懼國家管理驟行撤廢，將使工商業陷入混亂狀態，故亦懇請政府續負統制之責，指導實業進行，待均衡穩定狀態到達後，再行解除國家統制。因經濟組織既經國家於戰時施以改造統制，一旦統制撤廢，則互不相謀之工商業者，曠難適應平時之需要。故必賴指導機關從中加以調整與統制。

另種意見完全與此相反，且頗為流行。即多數銀行家製造家及商人等，均急欲取消國家干涉。國家干涉，阻礙彼等自由活動，強彼等為巨大實業組織中之一輪，僅能履行被動的活動。故彼等心目中，所期望之改造，乃自由競爭及企業範圍之恢復，彼等認如無完全自由，商業難免停滯。必待取消國家干涉，解消半官式的實業協會及聯合公司之組織，則繁榮、進步、信託、勤苦及經濟經營等，始有回復之望。

此類意見，初在美國風行。不久歐洲商人亦一致贊同。商人不僅反對經濟上的國家干涉，尤厭惡政治上社會主義之實驗。當此熱烈反對高潮，所有欲保存戰時統制優點，施於平時改造之各種偉大計劃，均被棄置無遺。因各國工商業領袖人物發起此項運動，國家管理自不能不實行撤消。至此國家干涉，所餘之陳跡，惟有富於國家主義保護主義之各種政策的趨向而已。至和約中經濟條款，幾將一切和平改造可能，摧毀無餘，世界經濟改造前途，愈形暗淡。此結尾一章所欲論者，非欲使停戰前所擬種種改造計劃復活實施，僅願就戰時管理之教訓及結果，略加敘述，由此或可得若干改造將來之暗示也。

(一) 公共管理

戰時統制所遺最恆久影響之一，即一般人對大規模組織的管理之研究興趣。不僅對政府公務機關及各種法定團體之管理，加以研究，對大規模工商業組織如聯合公司、託辣司、合作事業等之管理研究，尤為熱烈。研究大規模組織之管理，其要項為內部組織之技術、效率之發展、個人創發天才及個人負責精神之鼓勵等。任何工商業組織，愈託辣司化，愈易生惰性及官僚習氣。

等弊害在政治機關中，此二者尤為常見之積弊。

管理的成功與效率，端賴自由與創發為必要條件；自由及創發與大規模組織之統一性一致性，適相矛盾，不能並存。此點雖組織專家亦有時未能完全認識清楚。自由競爭制度，最有價值之一點，即在其能與千萬人以自由發展創發天才之機會。對此種人性需要，如不加充分注意，僅知墨守規章及循機械的統一，以管理大規模的組織，即永無成功希望。

使一人逐日對千百繁瑣問題一一加以判斷決定，此在生理上絕難勝任。商店經理對所經營商號，可躬行管理，至政治機關之主管長官，或大公司之監督則僅能主理小部重要事項，所有詳細事務，應由所屬人員擔任掌理。故龐大組織之管理，必有賴於各部之自動進行。所謂自動含二種意義，一為機械的自動，一為有機的自動。前者如機器依預定程式而運動，後者如有機體能半意識的適應各部而活動。大規模組織之理想的管理，適與琴師或滑冰家之自動的適應活動相似；經過大腦之有意識指揮，應限於少數重要事項，至詳細管理任務，則由所屬各部半意識的自動適應實行。待發生困難障礙或有新問題需要應付時，始訴諸中央管理首腦決定。故管理上

最重要者，為所屬人員之工作，所屬人員工作愈活潑、機敏，毫無遲滯之弊，全部組織運行愈能伸縮自如，順利無阻。關於此點，雖具遠見之人，亦每有鑒察不周之嫌，只注意相似情形，不注意差異情形，每欲先立定抽象理論，固定規章，不願先行實驗，由實驗結果，判斷成敗。過於自信之組織專家，對所屬人員每不甚信託，此殊足賊害所屬人員之創發天才，機敏才智，自尊感情，及個人負責之精神。但此數端，適為有效率管理之必要條件。設上列各種必要條件，無機會發展，成功的管理，絕不可期。

分權管理，及代表負責二點，在大規模組織管理上之重要，已得很多證明。最著者為羊毛之採購，及肉品之統制兩種組織。其總管理機關所負責任，限於少數最重要事項，對所屬機關之干涉減至最低限度。所屬機關之人員，對所主理事項，自行負責。遇難題發生，彼等可自行斟酌解決。彼等覺有必要時，始向總管機關請示辦法。決定政策，固有賴於中央機關之決定指示，同時所屬機關官員之定期開會協商，亦極重要。決定一般政策時，務須使彼等有貢獻意見之機會。因開會協商所得之集思廣益的決議，較監督經理或部長個人憑個人意見，由個人負責，所決定之計劃，

更完善而富實施之可能。

彈性制及分權制，是公共管理上最重要的兩種特點。由戰時經驗，對此可得清楚之認識。此二制頗便於工商管理之採用，但欲施於有關法律事項之管理，頗為困難。例如人壽保險機關，無論係政府辦理或公司組織，其管理均須絕對遵守一定規章及已往成例。一切過去之成法常規，皆係現在及將來辦事之標準。某類事件以前如何辦理，再遇同類事件，亦必同樣辦理。此種泥守成規之精神，在商業交易上，並非必要。過去種種對現在無何重要關係。在同一時間，同樣事項因應同樣辦理；設時間已變，對同樣事件可按不同原則處理，絕不發生處理是否公平之問題。如人造奶油之分配，因方法不當，致生失敗之果，有關係各方受不良影響。以後便應採用新版則新方法，實行分配，以資改善。工商管理之中心問題是計劃將來，不是模倣過去。法律固應照顧既往，商業則應遠矚未來。故工商管理不必拘於已往記錄，頗可有較之自由。惜前此政府機關之公務管理，每喜顧慮前例，乏自由伸縮之餘地。實則公共事業之國家經營，頗可採用較自由之管理制度，不必如法律事項管理之必須遵守成規，照顧前例也。

（二）公諸輿論

民衆及報紙之態度，甚爲重要。彼等之堅絕反對，足推測最佳之有用組織。彼等之熱烈擁護，足使最困難之實驗，逐步實現。大戰期間，凡作戰必要事項，一經政府說明，立獲彼等之同情贊助。前此創行國民健康保險及各種新稅制時，每遇有組織之強烈反對。惟戰時實施工商業統制及口糧分配制等艱難計劃時，頗得報紙輿論爲堅強之後盾。

一般民衆之默許或擁護，可用公諸輿論或公開宣傳等方法得之。公開宣傳，固非無弊，如政治上濫用政府宣傳，爲害甚明。但不肯公開，爲害尤甚。總之有益之公開，不必賴僞詐方法鼓吹，亦不必定在政府機關之官報發表公佈。最要者乃邀請新聞界，使其了解政府新設施之本意，請其以彼等自己之文字，公正批評，表示彼等對政府計劃及工作之印象。同時由負責長官或當舉之專家，以公開講演，申述各該機關之工作情形，亦戰時極重要之有價值工作。惟答覆國會中質詢之間答，不宜作公開宣傳，取得民衆同情之材料。以各部長官答覆國會中質詢，多處於防守辯護地位，一般印象總認之爲有意掩蔽事實，甚至顯係支吾搪塞。況國會中所提各種問題，多起於政

治動機，有意與負責長官爲難，或對之表示輕侮與不肯信任，並非真欲得關於事實之消息或報告。善言之，此類質問責難，僅有防止不良管理之作用，並非促進有效率管理之條件。

(三) 批評之重要

上述國會中之質詢，無何積極價值，並非謂一切批評均不必要。實則公共行政管理，並未受充分適當批評。精當之批評，對管理效率，確有貢獻。惟精當批評，有其必要條件，即批評者，須透澈了解所批評之對象。音樂、戲劇及文學批評，每雜偏見，不甚公正；但鮮有不具音樂、戲劇或文學智識，而妄以藝術批評家自居者。必備相當藝術智識，始能對藝術作品加以批評。至對一般公務之批評，每無何限制，批評者有無批評資格，不加過問。即公務批評之資格限制，標準甚低。良以公務管理，尙未被認爲專門藝術，僅視爲政黨政治之分枝，因此對批評者無何資格上之要求。

批評實戰時不可缺之重要工作。因政府官吏，公務上雖有不當處理，每不負若何責任，故錯誤絕難避免，管理勢難完善。同時官僚方面之驕然自滿，益以批評者之盲目稱頌附和，實皆無補於當前緊急問題之解決。爲促政府官吏之警覺奮發，殊有邀請外界批評之必要。外界適當批評，

爲成功管理之必要伴侶，此乃一般公認之真理。如無健全批評之督促，有效率的管理，絕無實現之可能。戰時各統制機關，均設有專家組成之顧問委員會，其用意在此。因各專家每係有勢力之批評家也。

批評家之要素有二。第一任何批評家，必須能代表一部分輿論。須備此要素之理由，不在彼能代表一部輿論，彼即能有超一般之卓見；實因彼既足代表一部分人之意見，彼之批評即能獲多數人之重視；因之其影響所及，至少能使彼所代表之人，感到興奮滿意。第二任何批評家必須洞悉所欲批評問題之一切詳細內容。對於戰時管理問題，如不深加研究，斷不能有深切之了解。即批評之前，必預對戰時管理問題，有充分之研究。雖專家組成之各顧問委員會，亦不能例外；其批評貢獻之多寡，適與彼等開會討論次數之多寡，成正比例。開會研究討論之次數時間愈多，貢獻愈大。

在美術方面，最有權威之批評家，同時未必即是一位最好的藝術家；但在管理方面，一有勢力之批評家，必爲一甚能幹之管理家。戰時各顧問委員會中最長於批評之委員，每多與以兼任

管理之任務。凡有價值之批評意見，每多來自從事於實際管任務之各專家。非有研究之專家，不足言批評，在意見上，亦難作有價值之貢獻。

(四) 統計之應用

公開、宣傳及批評，均需統計材料為根據。在統制時期，所有生產費、價格、商品品質、產額、工資、工時及利潤等項，均可得到詳細報告。設無適當統計根據，則一切批評，不免有盲目之謬，管理上亦無從獲評量之標準。工商管理，可作量的計算，故成績優劣，較易判斷。其結果如不公諸社會，聽一般之評判，頗易引起種種懷疑。至人所共知之管理上的失敗與錯誤，而仍欲隱蔽掩飾，結果適足增加一般人對現有實業組織及公共管理之厭惡不滿。惟有應用統計始為醫治各種弊端之良藥。任何熱烈之反對論者，如請彼從事於統計表格及數字之計算，彼自能變為沉默冷靜。具備統計材料後，不僅使管理者切實注意管理之效果，由過去經驗得到改進的教訓，且以可靠材料，供給專家，俾作公正評判之根據。

統計材料之收集，是戰時管理中一件很有價值的工作。有統計材料為根據，始能對全體國

民之努力程度，作定期的確實檢閱與測算。定期之生產及消費調查，是解決經濟問題所不可缺的條件。欲謀一切實際問題之科學的處理，統計工作是絕對必要的先決條件。統計材料可云為社會科學之研究原料。惜大戰告終，各方對統計之重要，漸行忽視。各方多濫用統計工作之勞力及支出，是種極浩大的不生產工作。工商業因之重行陷入黑暗世界，一切實際經濟問題之解決處理，又變為臨時應付的猜謎性質。

(五)官吏與商人

戰時管理，使官吏與商人密切聯合，實與雙方以明白了解對方之難得機會。因現代各種專業，日趨專門化，致彼此接觸之機會，甚為稀少。各種專業復各有其傳統的辦事方式；此由歷史進化而來，頗難變更。官吏之傳統辦事方式，尤為嚴格，純屬於狹隘的刻板性質。設官廳與實業界間能實行短期交換其人員之辦法，使交習對方之辦事程序及精神，雙方可交受很大利益。實行戰時統制時，商人多以其專長，為政府服務，此在戰時管理上，殊佔極重要之地位。前列各章對此點已屢加申述。如無商人協助，戰時管理早已崩潰失敗，絕難有成功機會。但亦不能謂戰時統制任

務，僅商業組織專家，始有資格擔任。以戰時各種統制計劃之創製及指導責任，仍皆由毫無商業經驗之政府官吏負之。至實行各種統制計劃所需之技術才幹及個人威望，此惟有毫無政治行政經驗之商人具之。此方面，商人實有空前之偉大貢獻。如無商人技術才幹及個人威望為助，任何統制計劃均乏實施可能。在商人與官吏和衷共濟，共負管理之責，確達成功目的之事業中，皆由彼等對於對方人格才力，曾加極度重視。互相尊重，始能協作，始能將舊有成見消滅改變於無形。總之，深謀遠慮，多才多藝，及公共精神等優點，並非某階級人之專有特點。由互相接觸，商人漸知官吏中亦有富於勇氣及創發天才之人物。並知官吏之特長，在每有新問題發生，彼等能立得問題關鍵要點之所在。同時官吏亦漸知能幹之商人，實具特有之經驗與天秉，此二者非由政府機關訓練所可致。

官吏與商人自有其一般不同點。凡成功之商人，均有充分機會，發展其獨立判斷及強有力之人格。至一般官吏，因其職業性質之不同，殊鮮發展獨立判斷之機會。彼實事事無選擇自由。因彼凡事不能自主，故其個性為事實環境所桎梏，無自由發達之可能。官吏所需具備之才能為機

敏、精細及勤勉，而非魄力、領袖才及事業精神。此乃一般之原則，並非絕無例外。戰時曾發現許多商人走入政府機關後，固習得官吏之優點，同時亦沾染若干官吏之缺點。而官吏中亦不乏具有特殊經營精神者，其勇猛精進較之實業界有力的領袖人物，並無遜色。故個人天賦特質較其後來之經驗與訓練，實更為重要。

官吏與商人間之有效率的協作，需要雙方各有新的識見。官吏須練習敢於負責冒險。商人須練習有遠大目光，按規則辦事。戰時管理之特點，既非一般商人之毫無考慮，一往直前的精神所能比擬，更非標準官吏之巧於卸責，慣以規避工作責任為能事之態度，所堪勝任。戰時所急需之人才，乃當時新興的管理專家。管理專家所需之特質，為領導天才，合作精神，公共識見，道德勇氣，及不畏批評之堅強意志。必如此，始能融和各方利益，消除一切衝突，以達有效率管理之終極目標。

隨公共事業規模之日趨洪大，工商業分部分管理之制度日益流行。因之此種專家負責之風，在商業上漸行普遍。各大公司均以薪金僱傭管理人員及經理，負管理任務。所謂監理部，僅負規

劃政策之責，不負實際管理責任。監理部之責任地位，頗與政府機關之主管長官相似。大公司之真正主人，因為參加股東會議之股東代表，但此種股東會議，對公司管理政策之決定，影響甚小，非如衆議院對公共事業之管理，有較大之支配權。各種管理責任，均漸歸有訓練之專家擔負。

由戰時經驗，深知欲發展有效率的管理，最佳方法，惟有授權管理專家，使負指導之責。委託專家後，一切任彼自主負責辦理。最後就其辦理之全部成績，判斷其管理之成敗優劣。總之，管理確係專門職業，如醫藥法律等相同，非專家不足勝任。且管理之完整效率，非依外界的統轄所能奏效，必賴專家之責任心及自尊心，始能成功。

(六) 工業所受之影響

戰時統制在工業上，留若何影響，現難確論。所可知者，彼確與進步的組織方法，有密切關係，頗刺激組織方法之發展。多數製造家，由此漸知成本會計之利益，鼓勵彼等採買及售賣之合作，促進彼等交換營業經驗，公開商業秘密。凡無同業協會組織之商業，均逐漸成立同業聯合會，其發展甚速。實業家覺悟彼此互助，可使各方交受其利。他如製造合同之統一，原料及製品價格之

標準化，訂實業之混合分配，俾各廠平均擔任製造，及科學的研究等，均成各種工業組織專家努力追求之目標。實業家對所營實業之觀念，漸視之為大組合之一單位，或視為公共業務之一分枝。

對此注重團體之觀念，於戰後發生一反動。良以繁榮之後，繼之以蕭條，豐厚利潤之後，繼之以巨大損失，不免使實業上投機本能，重行活躍。戰時所樹立維持共同利益之規範，均毀棄無餘。其依科學路線，而獲得之技術效率的發展，及實業全體之穩健進步等目的，亦被拋棄，改注全力於各自市場之尋獲，及同業競爭者之打倒等問題。財政及商業恐慌狂潮，波及戰後工業之全部，致戰時所形成工業的新秩序之基礎，根本動搖。因此，如何依穩固的科學基礎，以改造全部工業之種種企圖，不復有人注意，而無形打銷。實業界既被金融及匯兌不穩，與對外貿易動搖無定等情形所籠罩，人人自私自利，努力自衛之不暇，偉大改造計劃自無復有人顧及，以其無實施可能也。際商業財政均無穩定希望時，而欲工業有合理進步，實絕對困難。

設政治家財政家，對國際財政問題，有解決方法，由戰時統制所發展之工業上之新趨勢，或

有發達實現之望。工業上最急切之需要，一為物價變動之防制，一為有規律生產之維持。工業單位愈大，其因蕭條與繁榮之變動，所受之不幸影響愈甚。工業界領袖皆欲減少製造上之浪費，並增進工廠之技術效率，故彼等漸能步入聯合協作之途徑。係由聯合協作，始能確達調節生產，及減輕價格變動程度等目的。

實業界注重專家之風，與日俱增。現在之製造家，因大規模組織日益發展，穩定程度逐漸增加，故能逐漸避免商業危機之威脅。彼等之注意力，得完全用於製造技術歷程之研究，養成製造技術程序專家。實業家既能避免外力影響，使其所營實業，無遭受任何意外損失之可能，彼自不以實現最高利潤為其惟一努力目標。至決定製造效率之條件，為數甚多，最要者為組織方法之改進，技術上之新設計，及各方面之科學的研究與注意。由此始能達成減低生產費之目標。實業界全體既為組合精神所彌漫，則製造程序相類各工廠之經營成績，自可比較優劣；各工廠之經理，自可比較中，益發展其競爭奮進之精神，促成工業上更速之進步。

(七) 商業組織所受之影響

工業上之趨勢，既略述於上，商人地位亦多與之相似。戰前多數工業製造家，處於依賴大商人之地位。處於大商人及有組織工人間之製造家，實倍嘗夾攻之痛苦。戰時製造家，既能互相聯合協作，制定共同採買及發賣政策，自能漸脫依賴地位。因此，商人不復為支配製造家之領袖，而成為銷售製造家製品之代理人。有若干工業，已達此強固地位，製造家自身勢力，確足抵抗市場變動之危險，而無恐商人漸變為製造家之經紀人或代理人，代其擔任銷售任務，收受定額佣金。各種食品商人，如肉品商，牛乳製品商等，其謀生之術，即為履行固定分銷任務，以賺定額利潤。商人自身，不冒任何滯銷或貨品腐敗等危險。處此情勢下，商人及經紀人之數目，被各該商業之集團組織所限定。此種商人組織，每限制新會員之加入。凡不得有關係商業協會之許可，任何會外之人，難有進入該業營業之可能。各種商人，凡備此同業協會組織之條件者，其批發零售，即成固定職業，其營業活動即受同業協會所定規章之限制，無復完全之營業自由。

於經濟的週激進步中，有二矛盾勢力同時發生作用，一為向心力作用，一為離心力作用。戰後實業，固呈分散解體之象，處處表現動搖不定，但不久仍回復於完整狀態。互不相謀之各經濟

單位間的競爭活動，漸為有意識的管理所代替。如商業協會、託辣司、農業合作、消費合作及國家干涉等，漸能以統制價格、統制生產及統制分配等方法，廢除自由競爭。技術之效率、研究之努力、供求關係之密切適應等，在穩定團結空氣中進步愈速。但由穩定而至凝固之危險，亦極顯著。如固定之利益及習慣勢力等，確足阻礙創發、實驗及改良之進行。至工商業結為大規模團體，如無適當方法調協其活動，使其成為統一實業中之一調和單位，則各單位間之衝突矛盾，將愈益增強。雖欲以現在任何國主權所及之範圍，為實業組合之基礎，亦屬不足。以自然的適宜的經濟組合，應是國際的，不是國家的。倘各國政府不能同力合作，各國間各行其是之國家干涉，適足形成將來新禍亂之根源。

如何使自由及創發，與大規模組織相調和，如何使大實業集團，於統一組合中，互相融洽。此類問題之適當解決，非我等現在識力所能及。工商業中專業精神及尚公精神之發展，管理技術之改進，及科學方法於工業問題上之應用等，或能助吾人開闢達成此目的之途徑。但有一必具之基本條件，即人類須尋得一和平之共同目標，並以戰時所表現之熱切精神悉力赴之。上述目

的並非無實現之可能。

戰時國家統制之反動與將來之改造