

經濟動員論

8101

中華民國二十六年一月印行

經濟動員論

國幣叁角

軍事委員會辦公廳第四處編輯

承印者 軍用圖書社

發行 者 軍用圖書社

總發行者

南京國府路

軍用圖書社

電報〇九五六號

電話二二〇四〇

分發行者

上海 南昌 開封  
武昌 北平 重慶  
廣州 長沙 南甯 成都

軍用圖書社

版權所有  
不准翻印

## 6 序

夫在昔之戰爭也以兵力，故所謂動員云者，僅係將國軍平時狀態，移轉爲戰時狀態，換言之，卽利用一切軍備，就戰時編成，以分配而充實之，俾應戰時需要已耳。若今日之動員，其範圍則不祇此，蓋戰爭之在今日，勝負之機，厥惟國力是視，苟非集中全國力量，則不足語於與敵爭命運，故兵力乃發揚國力所憑藉，而國力實爲三軍成仁信念之所寄托也。顧集中國力以應戰爭，卽國力總動員是，舉凡國人所有、所享、或所產、所營，當戰端既啓，無不在國家支配之下。經濟動員卽係國力總動員之一部，其間包括食糧、原料、運輸、勞工、以及工商業之轉變與設備各問題，錯綜繁頤，至艱且鉅，勢非將平時之經濟組織，力求完善

並計及戰時易於轉移，未有不臨事竭蹶者；然則一國之經濟組織，平時戰時既需一貫，且爲成敗利鈍之所繫，烏可以忽視之哉。本書爲德國史密特(Justus Schmitt)君所著，所有戰爭經濟之重要，與夫戰時經濟與平時經濟之連繫及應注意各點，均予以反覆論列，推闡無遺；苟熟讀而審思之，則於戰爭與經濟之關係，固可得有正確見解，卽關於國家決策之道，其所助當亦非淺鮮矣。譯校既竣，用付刊行，並贅一言以弁其端云。

中華民國二十六年一月十三日江都李鼎識於軍事委員會

# 經濟動員論目錄

第一節	引言	一
第二節	經濟動員	二
第三節	預測之戰爭	一九
第四節	防禦計劃	三三
第五節	戰時之食糧	四一
第六節	原料問題及工業之轉變	五二
第七節	商業之監管	六九
第八節	勞工問題	七六
第九節	平時經濟及國防經濟	八三

## 第一節 引言

本書係特別留意現行準備計劃以討論國防經濟諸問題之初基，而定出國防經濟界限俾作日後工作之範圍。書中說明類多取材於德國戰時經濟。但因本書非歷史敘述，故祇以例證視之可也。

國防經濟之成爲研究對象，時至今已無需特別申敘。蓋自協約國在歐戰時使德國絕糧成功後，於是軍事與經濟二者之討究發生密切關聯。而現時全世界均盛行所謂統制經濟及其他經濟強迫法也。本書著者特注意表示國防經濟與平時經濟之多數關聯與夫兩種經濟形式之理論基礎之共同點。又此處應特爲聲明者，卽一國之經濟動員，不能遽解爲作戰準備，乃僅係一國國防所必需之一部份耳。至經濟動員如何根據國防

以促進平時經濟，并預定平時經濟將來形式之一部份，讀此書亦可了然。

一九三五年九月史密特(Justus Schmitt)序

## 第二節 經濟動員

戰爭不獨課人民以軍事任務且課以經濟任務，此已為自昔所知，但合國家人民經濟二者而為一體，則從無如此次歐戰時之彰明較著者，且其進展，是否即行終止，吾人目前尚不能預料。當十八世紀時經濟僅與戰爭有間接關係，故祇在戰區中保護之，拿破崙時代及十九世紀之戰爭，因同時實施普及兵役義務，遂使經濟對於戰爭目的愈加緊張。但自資產階級當政之國家以及自由經濟制度改變為新社會形式後，於是戰爭之

整個性即在歐戰中開始。因此各國對於整個戰爭之強烈準備，形成爲國家總動員，牽動各種生活，其影響不但涉及軍備與經濟，且及于政治及精神教育焉。

經濟動員爲國家總動員中一部份，包括國家一切計劃之用於經濟的國防準備者。此等計劃之能實施或已爲軍備自由之國家所已實施者，將于以後詳述之。爲評判經濟動員之價值計，必先明瞭其原來用意。經濟動員之任務爲在戰爭時將經濟危險減少或摒除之，以便造成戰勝之先決條件，并注意使國民經濟即在戰爭條件變更下亦健全而有生活力。故明瞭戰爭及與其連帶而來之經濟現象與危險，實爲經濟動員之先決條件。經濟動員各種計劃所依據之原則與平時經濟無殊，即健全之經濟之原則也。依照葛特耳氏 U. Gottl 理論，可解爲保證及維持所需要與供給兩



者之和諧。故現在任何經濟定律均可適用於戰爭時特殊情形，此層必須特別聲明。戰爭時一切處置，其最終目的當然均在勝利，但各人祇能用其一己方法致力於戰爭，如以戰時經濟理想與平時經濟理想相對抗，而經濟動員即準此以計劃之，則將大錯特錯矣。

以上關於戰爭經濟準備之敘述，同樣適用於戰時經濟。狹義的經濟動員，其意義係指戰爭爆發之俄頃間，將平時經濟轉入戰時經濟。不過實際上此種含義殊未滿足，應按照一般習慣用語引申其意義而包含準備階段及戰爭經濟之要點。因此吾人須分爲時間相聯之三個階段如左：

1. 戰爭的經濟準備（爲經濟的防禦準備），
2. 在戰爭爆發之際將平時經濟轉入戰時經濟（狹義的經濟動員），
3. 戰爭經濟。

戰爭爆發後之經濟動員，乃係久已開始，而在戰爭後方始完成其一貫計劃中之一幕耳。但可由此窺見其準備結果與夫以後一切計劃之基礎。經濟及戰爭之成績，其要訣在於迅速及無衝突而轉入新的必要情況中。故言經濟動員之效果，則須涉及準備工作，蓋準備工作為不可避免之先決條件也。

經濟動員之任務，係在戰爭條件下保證及維持需要與供給兩者之和諧。戰爭條件之認識，係有效處置之第一先決條件。此層將於下節述之。此處祇對需要與供給之和諧，作簡單研究，至其詳細回答，則必須求諸一般國民經濟學原理。『和諧』二字之詮釋，可全用哥特氏 (Gottl) 如下之定義：『所有需要，不問其根源如何，在經濟上總是代表吾人之慾望 (Wollen)。而相與對峙之供給需要之可能性，則在能力 (Koennen)』

。在吾人之慾望與能力間，根本即會發生衝突』。蓋以多數需要爭求供給，『而在生活常例中，需要總多于供給故也』。經濟政策家不但須認清需要及其供絕之可能性，且須于需要爭求供給時作其裁判人。往昔係按自由經濟原則，聽憑需要者競取供給，而國家本身之需要亦如私人在市場上自由購買。近時因生活條件變更，國家則不得不自動起而干預經濟。顧慮公衆利益調整經濟鬥爭。國家對平時經濟既已取干預態度，則對於戰爭經濟更不得不然。蓋當行戰爭經濟時，不但國家之需要增加，即供給亦形減少也。在此需求大增時期，昔日盛行祝禱之經濟的自動調節必然失效。代之者即國家所定之計劃，換言之，即統制經濟是也。

計劃經濟 (Planwirtschaft) 亦可譯爲統制經濟 (因缺乏個人利益以作準繩，故關於『需要』在供給可能性之比例下其急切與否均需客觀的

判決。如欲分別詳述其理由，是則戰爭經濟之任務也。此處所能指示者，卽此種判決，應於『需要』能保持健全經濟時，方能由經濟政策家獨立發佈之。至關於戰爭需要之範圍與此需要之急切程度如何之判決，則必須與軍事機關共同商定之。又此種判決與政治機關對於戰事久暫之判斷及作戰之強度如何頗有關係。總之經濟政策家所組裁判機關，其所負責任極大。因其同時代表供給之可能性，而應注意其總數不使之超越也。因彼可在政治機關及軍事機關查閱經濟狀況，故可提倡一種企業或阻止一種企業，蓋經濟力量對每一企業均定有界限，而不應超過之，致陷全體國民經濟于紊亂也。

本書此後卽常常指示關於經濟政策判決之重要性。如事前毫無準備，戰時始下判決，則常失之太遲而不能在自動順流的經濟過程中作有效

之干預，是必須在經濟動員以前先下判決，或在低限度在組織方面早作準備。

葛伯耳氏(Goebel)「德國戰時所用原料」一書按戰時表現之重要需要性，而分之為軍隊需要，戰爭經濟需要與民衆需要三種。此種分類祇不過可以略作依據，蓋在整個的戰爭時代，姑無論民衆之需要，其急切不亞于任何需要，而且重要之判決，均須就以上三種需要斟酌而出之。如何種需要為生活所必需，生活必需之含義如何。依據此種判決基礎，方能規定需要之限制，限於國家所承認之需要，方能與供給之可能性相和諧。由上述少數例證中，吾人可知理論的基礎對於經濟動員及戰爭經濟之價值。此點於此處祇作簡單指示即已足矣。

另一問題，此處亦祇能略為預示，即經濟政策對於作戰之影響是也

。如顧慮及供給之限度，則經濟政策之影響為強迫的，為不可避免的，比如軍隊所能發射之彈藥，即不能超過經濟方面竭盡全力所能供給之數量。野戰軍必須順從經濟家之忠告，而適應其根據正大理由所指示生產已經達到而不能再超過之限度。問題較難者——理論說明上之意義——即如經濟政策家為顧慮經濟上之利益而有積極之要求是也。此層驟視之似極悖理。但此種要求，并不稀罕，且常有正大理由。比如在多數情形之下，即常有擴充固有的、與不足維持健全經濟之經濟區域。至較少之第二可能性，此處亦不可不一敘述：即關於軍事方面企圖，因其有效之實施——如佔據人口衆多而原料缺乏之省份——可破壞內國經濟之平衡是也。

德軍入俄及入羅馬尼亞，與夫打通東南聯絡之突破戰，一部份功效

即歸於經濟原因。中歐諸國，尤其德國因累年受食糧及原料缺乏影響，乃迫使總司令部不能顧慮軍械而出於次策。下述兩例，即爲極相當之例證：如突擊羅馬尼亞石油地與夫一九一七年未進攻烏克蘭（Ukraine）是也。向羅馬尼亞石油地之突擊，大有裨益于德國原料之供給而救濟其難關。至向烏克蘭進攻，則因地面廣闊，所需軍隊極多，不能不抽調西戰場軍隊。因此有專由軍事着眼點以批評此次之進攻者，且其理由亦甚正確。但如詳加研究，則必須將當日軍事與經濟兩方之理由，詳加考慮，庶幾得一正確批評。蓋如在經濟戰線上失敗，則軍事方面亦不能獲勝也。若在規模宏大之未來戰爭，則經濟戰線，較之歐戰時必更見重要。

古諺有云『以戰養戰』。當十九世紀時，覺此種觀念爲中古時代的，爲野蠻的。但證以前節所述，可以證明評古諺者之失當，尤其在海洋

戰爭時，以戰養戰之功效，尤爲顯著，因視敵人商船及其所載貨物均爲俘獲品也。海上有權威者，較之任何軍隊力量爲能在戰時保持一國之經濟範圍。由英國國防計劃與理由，可知艦隊最切要之任務爲聯絡祖國與海外及屬國而固其本國之經濟範圍。英國白皮書關於一九三五年三月之軍備中有下列各語：「英國各部份海上交通之維護，實爲吾人國防制度之基礎，否則一切計劃均屬徒然。……如艦隊之力量足以勝此任務時，……則吾人之食糧（及原料等）方有保障」。

自有以上偏於理論方面之立言後，則經濟動員在組織方面之可能性問題可隨之發生。在原則上不能否認此種可能性，且在一定情況下實爲經濟的戰爭準備之要件。此在以後各種經濟中均將證明之，故此處祇先敘一般有效之原則。



吾人若堅持經濟動員及戰爭經濟，應依據『保證及維持供給與需要相和諧』之原則辦理，則在本範圍內一切計劃可分為下述二種：

1. 現在及將來供給與需要之統計——換言之在戰爭爆發時及戰爭進行中之統計，

2. 行政技術方面及組織方面之任務。

無一戰爭經濟之計劃，不以實際經濟情況之精確認識為出發點。即籌畫至小規模之戰爭經濟亦然。小者如斯，大者更無論矣。整個的經濟動員必建築于一切經濟現象之實況上，如建築於需要方面，或建築於供給方面，而且須時常注視未來戰爭中之經濟危險。德國認識此種任務之急切，故其戰爭經濟準備在大戰前即經開始，而對於人畜食用之穀類即發布調查法令。此法令於一九一四年五月初為國會所承認。第一次調查

日期定於一九一四年七月一日。惜乎此舉以及其他擬定計劃與夫正着手施行之計劃均已太遲，不能使戰爭經濟爲順利之進行耳。穀類統制之能及早盡力施行，而較其他戰爭經濟計劃得有較大效果者，實不能不先歸功於戰爭開始數月間對於穀類卽有詳細之調查。然則各種經濟詳細實況之價值從可知矣。

統計調查自不能僅限于分析現存物而必須包含預計之需要——應時常注意將來之戰爭危險——因此必須另有一種宜于戰爭經濟之新統計方式，而不能如將現統計對於需要之分析，祇作爲附帶之事項研究而已。

卽關於供給之可能性一點，亦不應祇限於計算存儲之財貨或計算直接可供使用之物件。戰後之軍事專門書籍，其中除常使實用戰事力 (Kriegseffektiv) 戰爭後備力 (Kriegsreserve) 兩名詞外，尙有所謂戰爭潛

力 (Kriegspotential) 一名詞。最著名者為法國對於「Potential de

guerre」之說明。戰爭潛力一名詞常用以表示一國之「經濟防禦可能性」。

——且用以表示生長之人口。意義最不明瞭時為用以表示精神力量。法國在軍縮會議時，即常濫用此名詞盛稱德國之潛勢力以辯護其龐大之軍備。此層吾人可置而不論。戰爭潛力一名詞，其意義固不一定乃為多方面的，但其真意所在，宜用以表示一國之抵抗能力。此雖不能作數量上之表示，但至少亦可得一概念。其最可厭煩之點，為計算由戰爭潛力以至戰爭實力所需經過之時間。法國人將此項時間估計太短。故其對德舉出之例證頗易予以反駁，如一國在戰敗後各種經濟資源破壞，則其較大之戰爭潛力絕不能變為實力。經濟動員對於計算此項經過時間時，必須極為留意。戰爭開始數月之組織計劃，即依據經濟動員為之。本此意義

，則戰爭潛力及其轉變為實力其意義均同屬於經濟力量之實況。

此種實況之範圍，不能在此作切要指示。就實際言幾無一經濟現象不與戰爭經濟有關，通常即以日常之統計作為實況之基礎。惟有在特殊戰爭情形中，需要與供給均有特別變動時，則有超出現有之統計範圍以作研究之必要。現有統計之利用，必須完全在戰爭危險之着眼點下為之，因此須緊密依據軍事意見。

經濟動員之第二任務範圍，包含行政技術及組織兩方面計劃。屬於行政技術方面者，為一切計劃可以由命令解決。屬於組織方面者，為直接之經濟干預：如買進，投標等等。因此類一切計劃及機關之隸屬關係互相錯綜，故將兩者嚴格分劃，殊不可能。在行政技術及組織兩者範圍內之計劃及研究，即係國防經濟組織學及國防經濟行政學，可作為國防

經濟學及國防經濟統計之補充。

此處復有一疑問，即在軍事着眼點下，究應干涉經濟生活至如何程度方為合宜。戰爭時『經濟自治』及『經濟統制』間之界限如何。根據歐戰經驗，當可將一切反對統制經濟之疑慮予以摒除。自此以後，即軍事經濟之進展亦可證明此項經驗并可發生新經驗。七年戰爭時之經濟自治其形式為由國家與私人訂立合同以供應軍用品，當時雖在自治經濟開始施行之際，業有惡劣經驗。又正因自由經濟思想之影響，故忽於此等經驗而未將其為實際之利用。幾種新條規（首在指一八七三，六，一六日之戰時供應法 *Kriegsleistungsgesetz*）殊不足以應付需要，尤無以應付歐戰時之龐大需求。此種經過，足以表明當日國家干預經濟過于遲緩。國家在有關人羣之壓迫下業已承認商業及社會政策之性質，但仍不

能決定保衛其一已利益。其實國家之利益，即全體最重要之利益。近日一部分人民極力反對為國家及軍事利益而有之經濟干預。但國家取不干預之時期已過，其原因固不僅在經濟防禦準備之愈見迫要如歐戰時已然，乃因自由經濟思想之成為過去故也。此種事實國家可用堅強之意志以貫徹其重要之國防計劃表示之。此點本書末段尚須簡略說明。

統制經濟之重要，今已毫無疑義。但關於界限一項，則當各按情形加以批評，如可能時，應即于下章行之。

國防經濟之外部形式亦同此理，必須與各種經濟特性緊相吻合。經濟動員之行政組織，可以盡量利用原有組織——如中央機關，地方機關，商會等等——如歐戰時業已實行者然。當時除政府機關外，尚為各項生活品，原料等成立辦事處，此外尚成立多數特殊組織。今此種特殊組

織，尚有一部分存在，因其對於平時之經濟政策亦甚重要也。時至今日幾無一主管經濟政策之機關不須研究戰爭經濟問題。例如監視農業及工業生產，或則研究分配及交換問題，或則研究勞工問題，或則研究戰爭經費之籌措與使用，抑或關於經濟方面之組織問題：蓋將來戰爭對於以上各項均需經濟政策之判決也。

倘研究以上各種問題之機關，時常覓取聯絡，互相告知其計劃與處置，方能保證其獲得富有成績之合作。因此業有多數國家特別組織一經濟動員委員會。所有參與該會之機關均派有代表出席以交換意見。在若干國家中，甚至經濟界亦派有代表出席。在法國，義大利，波蘭及俄國之國防委員會（Landesverteidigungsraete）即係經濟動員委員會。法國除有國家動員研究委員會以研究戰時整個民族力量動員之一切先決條

件外，尚有一戰爭工廠研究委員會（Studienkommission fuer Kriegs-fabrikation）。其任務為準備移轉工業生產以應戰爭需要。義大利之最高防禦委員會為國防委員會（Komitee der nationalen Verteidigung）由國防軍之代表及工商學界之八個代表組織之。波蘭之軍需工業委員會，係幫助國防委員會計議一切者，俄國勞工及國防委員會之任務，與波蘭軍需工業委員會之任務同。總之組織之形式如何係與一國之特殊需要相適應，於其本身殊無大關係。大多數國家對於經濟動員均有組織。此事極堪注目。然則吾人承認國防經濟問題之重要，以及一致之計劃與一切經濟動員計劃之無遺漏之施行，其價值從可知矣。

### 第三節 預測之戰爭



爲戰爭作軍事上準備，必先完全明瞭自己之實力與預料中之敵人及其力量。基於此種認識，即對於未來戰爭之形態，可以得一概念。總之吾人必先預料戰爭，免臨時張皇失措，俾可實施有效之攻擊與防禦。在經濟戰方面亦同此理。

在歐戰前，德國及其他多數國家，對於戰爭經過之預測，均有其錯誤批評，如謂戰爭爲時不久，重視世界經濟以及忽視有效封鎖之可能性與其效果皆屬之。德國之海軍政策，最初係以爲英國將對德國港灣作狹緊之封鎖，然後以其海軍對德之海軍作戰。故當時認爲可用軍事計劃以避免或屏除經濟方面之困難。迅速決戰計劃即基於此種思想而成。近日吾人已知以上各種錯誤演成多數惡果矣。德國當日加入經濟戰爭在事實與思想上均毫無準備。故不但無物質之儲備如食糧及原料倉庫等，且無

法律方面之規定以應付急需。因此祇好臨時設法，而於是利少害多矣。

——近日至低限度吾人已知在未來戰爭將有何種間接之經濟強迫計劃與夫直接之軍事干預及於經濟。故再將一切可能性作有系統之考慮，并非多事。問題之具體說明為：在未來戰爭，有何種危險以威脅經濟？其回答即指出戰爭經濟之道路，經濟動員，必須遵循此道路，俾使經濟生活不受戰爭擾亂，而應戰爭經濟之特殊要求。

吾人須明瞭此種擾亂，不盡由於敵人之直接影響。在經濟學理方面可分戰爭之經濟結果為下列各款：

1. 需要轉變：由改變輸出品，奢侈品及下列貨物需要而有之轉變。即當戰爭時該貨物之使用，由自動或由國家干預而回復至極廣義的戰爭材料之需要。

2. 供給減少。

甲 因人工減少。

乙 受敵人影響，如被佔據地方，破壞經濟中心，外部或內部  
聯絡綫之中斷。

丙 在移轉平時經濟為戰爭經濟所必然發生之障礙及組織上之  
缺點。

經濟動員即須計算此等可能性及危險，并按一國特殊情況以及注意  
未來戰爭之軍事形式而為正確之估計。此種任務極為困難，以下將分別  
詳述之。但須先詳敘上述各項理由。

需要之轉變，其形式為一方面需要增加，另一方面，則需要減少。  
祇有極少根據，足資為估計轉變之範圍。但此種估計，對於經濟動員殊

不能缺少。戰爭材料之需要與軍隊之需要，大概尙能估計，至低限度當能估計在戰爭起始時數月之需要。因吾人已知可供使用之武器及軍隊數目，故可計算其約略使用之彈藥，裝備及燃料等而可早時備置之。至其形式如何，以後舉例表示。輸出之貨物需要，如以戰時之一定政治情況作爲基礎，則其減退亦不難估計。蓋吾人可由貿易表中，將平時輸入敵國（宣戰時之敵國）及由敵國輸入之貨物予以刪除也。

如統計國內隨戰爭情況而來之需要縮減，或統計由國家所強迫之國內需要縮減，則較困難多矣。且在此種情形下，統計亦不能爲力。如吾人明瞭此種需要縮減之確定，祇有先知悉戰爭時所頒布之法令方能辦到，則業已表示出所要求於一經濟動員之任務之廣大範圍矣。因此經濟動員以平時即須完成戰爭經濟法令之綱要爲先決條件。如吾人已知何種需要應

予限制，其限制範圍如何，則可獲得需要縮減之大概情形。如欲求戰爭事實所發生之需要縮減，則祇有作概略估計，至高限度，祇能依據昔時戰爭之經驗爲之。比如戰爭時，一定建築材料以及平時爲修補改造使用之材料其需要自動減少是也。

需要轉變之分析，其對象表現於隨戰爭而生之供給減少之分析。兩者中之任何一種，自然均常隨他一種爲轉移。供給減少之可以迫使需要縮減，亦正如需要縮減或需要擴大之可以擴大或縮減其他需要之供給可能性也。惟透視需要與供給之關係者方能準上述意義而明瞭未來戰爭之經濟結果。

戰爭時供給減少之第一原因爲勞工市場之因工人減少而受擾亂。歐戰時農業，兵工業——尤其製造彈藥者——因此大受影響。在農業方面

，則常至生產衰退，在兵工業方面，則因缺乏明瞭之工作條例而演成工資爭執，甚至罷工。此外工人及工頭常有毫無頭緒之抗議，因此作戰部隊之精神爲之渙散。作戰之軍隊愈多，全民衆參與戰爭行爲之範圍愈廣，則戰時工作條例之有計劃之準備，愈不可缺少。今如回顧傭兵時情形，則知其業有重大變更。當時人民并不積極參加戰爭，即在戰爭時，仍可照常工作，而戰爭之活動因保證在作戰區中，仍能和平作計，故受分布於國內倉庫之拘束。即在徵兵制之下，人民亦幾不受戰爭影響，而經濟亦不因戰爭而大受阻擾。此種進展，曾反映於軍法中，即如當時軍法曾對於軍隊及後方之嚴格分劃定出必要之保證是也。歐戰時，情形始大爲變更。經濟動員，對於此種事實應如何顧慮，當於另章討論之。（註：參閱第八節時工問題）。

最難估計者，為敵人直接或間接在戰時對於經濟生活所加之破壞是也。且此層最為危險，歐戰時甚且成爲勝負之關鍵。至破壞係預計對準敵人之經濟爲之抑或隨作戰關係而來，此層對於批評殊無關係。但一般人均慣以第一種爲經濟戰爭，此種分別，殊可淆亂事實。在戰爭中，自古及今，如不懼報復者，均企圖盡量破壞敵人經濟以摧殘敵人之抵抗力，或因一己之困難迫而出此。爲認清必要之防禦計劃計，則祇知破壞之結果已足。換言之，即祇知在戰爭過程中，因此一種原因或彼一種原因敵人所能給與吾人經濟上之破壞是也。

最好將所有一切及於一己經濟範圍之影響，均先加以預測，所謂經濟範圍，即一個國民經濟使其供給與需要平衡之範圍是也。經濟範圍，常與國境不相符合，蓋經濟範圍尙包含與其貿易或與之有其他經濟關係

之殖民地或外國在內故也。如經濟範圍愈大，國民經濟愈依賴經濟範圍時，則經濟範圍在戰時愈有危險。此層不但於直接對敵之國家爲然（因戰爭爆發時，一切經濟關係，直接斷絕）即於中立國之與交戰國有關係者亦然，因中立國或則參與排貨（Boycott）或則受中立國之封鎖而斷絕來往也。如一國對外商業不發達，其所受危險自較專賴對外貿易之國民經濟所受者爲少。專賴對外貿易之國民經濟，如其糧食愈賴外國輸入時，則愈有危險，如在對外貿易謀收人之國家，則於戰爭不得已時，可以放棄。但依賴外國原料及糧食者，則殊不能放棄之。

排貨及封鎖如原於敵人截斷對外交通，則其意義等於破壞一國之經濟範圍。排貨猶如喪失經濟區域，在軍事上祇有佔據排貨之國家以對付之，但此事殊少出現，且祇限於對敵對之國家，方能如是辦理。此層正足使



排貨對於一個國民經濟特別危險，排貨即在中立國家——換言之即在未來戰爭，不致成爲敵對之國家——亦可於平時組織之并發生效力，此種例證，近年極多。此外自歐戰以來業已公認排貨爲對『攻擊者』之國際公法底制裁方法，并由法律規定之矣。（註：國聯盟約與法國於一九三五年五月二十四日致國際聯盟建議之第十六條）。如舉近例以證明排貨所給予排貨國之經濟利益，則厥功甚偉。最確切之例證爲李士特(Friedrich List)所著「民族制之政治經濟」所證明者。即由一八〇六年十一月二十一日至一八一三年拿破崙由柏林所宣佈之大陸對英封鎖是也。此次封鎖之效力，對大陸國家其意義似教育關稅并且使大陸諸國成爲工業化。因此吾人可以假定，（無論事前知否）如對於排貨國有經濟上之利益方能宣布排貨并作有效之實施。由此業已發生一定之可能性以預防排貨。

另一方面，此種確定可以認識排貨作為國際公法底制裁方法之界限。但所有此等自動有效之限制，遂使被排貨國在中立國之反國排貨運動之組織與反對排貨之宣傳不能視為全然無益之舉矣。

封鎖則與排貨相反，而為祇有用兵力方能實現之敵對方法。在陸地戰爭，其意義至為明瞭。尤其在完全封鎖敵對斷絕一切經濟來往之戰綫為然。因此如一國海上交通為敵艦封鎖，方稱為狹義之封鎖。

無論在任何時代，封鎖均係打倒敵人之有效方法。圍攻時自然形成封鎖。如對一要塞不能一鼓攻下，則包圍以餓斃之。祇有被包圍者出擊得勝，方能打破包圍。大戰時中歐諸國即處於包圍情況中，祇海上有霸權者，方能自由，蓋海洋為到達原料區域之惟一聯絡綫也。英國軍艦甚至將中歐諸國之海洋航路亦封鎖之。如前所述吾德人對於戰爭之時間與

戰爭之形式，均有錯誤之觀念，故對大要塞之材料儲蓄與早時用其他方法以免依賴外國之舉均忽略而未顧及。

排貨及封鎖，係斷絕對外交通綫，故惟全特對外商業之國民經濟，方有危險。至其他敵對影響，則係直接對準國境內之經濟，其形式為中斷國內之交通綫，或破壞經濟中心區，抑或佔據全境。本書討論，重在所能及於經濟之影響，至攻擊之以破壞經濟生活為目的者，因之成為經濟戰之一部分，抑或其破壞祇原於軍事企圖，而成為附帶現象，均無關重要也。又對此種攻擊之軍事防禦底可能性，雖大有影響於事實之變更，但此處亦不加討論。經濟在戰爭所受之危險，（經濟動員必須對此危險而作計劃）因戰爭勝利自可減少，但不完全除去，故必須計及最大之危險，以便應付任何情況。

國內交通綫斷絕，大可破壞國民經濟，迫使隔斷區域自行供應需要，但在大多數情形下自供需要均不可能，故在極度發達之國民經濟中，可以威脅供應之調和。如一區域已被佔據，則其情形與上相同。行使隔斷之區域，其全體國民經濟亦間接受有脅迫。經濟中心區之破壞，按戰爭技術情況，可有多種方法以完成之，且在未來之戰爭，特別重要，因空中武器發達，經濟中心區之破壞，大為便易也。在一國經濟力量集中之城市，自然特感危險。對此種敵人所加於經濟區域之破壞，其重要防禦方法——除軍事防禦法不計外——見第四節，而詳細之防禦法，則散見以下各節中。

末後尚須聲述者，卽由平時經濟轉變爲戰時經濟所必然發生之障礙。此種障礙可使供給減少。所有經濟動員計劃均位於組織不足與組織過多

兩者間之鋒刃上，而其界限，常難保持。祇有透澈戰爭經濟理論上之先決條件及經濟政策之一致施行，方能減少一般紊亂之危險（歐戰時戰爭經濟政策，即受一般紊亂之害）。此層大約亦即經濟動員中所有任務之一重要者，倘獲實行則可大有裨於勝利，倘若忽略則在其他部分所企圖之效果均將成爲問題。

在戰爭時所有脅迫經濟之一切危險，均可歸納之爲『平衡阻礙』（Ausgleichsstörungen）。故分別觀察各個危險，尙嫌不足，必須對每一事項均留意其在戰時之整個國民經濟狀況。總之在戰爭爆發時之經濟幾從無完全健全及平衡者。歐戰時經濟政策之錯誤，即在先假定平時經濟爲標準。戰爭停止後甚久，亦復如是。經濟動員及戰爭經濟均不應以現有之經濟狀況爲標準，即似甚滿足之經濟狀況，亦不應以之爲標準

而應以供應恰相平衡之經濟理想爲標準。祇有注意此種經濟理想者，方能對戰時經濟政策之任務爲合宜之估量。

#### 第四節 防禦計劃

在戰爭時所有用以保持健全經濟之計劃，首推直接防禦敵人攻擊之計劃。此種攻擊係對準各經濟區抑或對經濟行爲之中心區如工廠，交通綫等而施行者。在以上兩種攻擊情形之下，均係在空間（與時間相對之空間非指天空以下倣此）上破壞經濟之健全。故防禦法必須計及此層。關於軍事方面之防禦法，此處不應敘述，此處所應討論之問題爲用何種方式以使經濟在敵人之攻擊已突破軍事防禦綫，或防禦線故意退後之場合能由一己之防護以便利軍事之防護。若無經濟防護，則經濟在戰時不

能存在矣。因敵人之對一國經濟之直接攻擊，大都祇在空間故防護此種攻擊之問題常為經濟區域之形態問題。吾人必須企圖使經濟區域之形成，換言之即使經濟組織在空間上分佈，至低限度能減輕敵人攻擊效力。此種企圖可歸納名之為防禦計劃。純粹之地點理論(Theorie des reinen Standorts)。足以說明經濟組織在空間之分佈狀況。蓋其分佈也，係因經濟行為，如在一定地點，或一定種類之地方完成，方能獲得利益，故其分佈也，當視其所能得之利益為準。據魏白(Alfred Weber)在其所著『工業之地點』一書中之意見，謂地點理論之效力，或則指定經濟企業須在一定區域，或則在此地理底分佈網中形成「團集或分散」(Agglomeration bzw. Deglomeration)。經濟行為由其地利上所收穫之利益，不一定在直接節省費用，如地點理論所述者然。

經濟在敵人威力下之安全，雖在非政治思想理論意義中，常須由增加費用及忽視私經濟的地點問題而達到，但必要時亦須視作地理上之利益。如選擇地點係以經濟在戰時之安全為準，則與純粹經濟底地點選擇之以生產費及銷售費為準之定律相反，而破壞由經濟底地點選擇所形成之分佈網。不過此種弊害，必須忍受之耳。在所有經濟政策上之判決，必須常時顧慮戰爭之紊亂。此即新國民經濟原理在原則上與自由經濟主義之非政治底理論所由分別之主要命題之一也。此種命題（即顧慮戰爭紊亂）對於地點理論亦復適用，故不祇節省費用對企業地點之選擇極關重要，即全體經濟在戰時與平時之安全問題對於企業地點之選擇，亦大有關係。為選擇安全地點而有之費用增加，在私人經濟，可視作保險費，此費必須由經濟負擔以免戰爭之破壞。此層祇有用會意法以了解之。



因吾人自然可以每年積存公積金若干以補償戰時之損害而由企業分年籌出，但健全之經濟機關，却為戰爭勝利所必需。如戰爭失敗則公債金之安全亦成問題矣。此為私經濟着眼點，不適合於經濟動員之透切例證！因此吾人對於經濟行為在戰時之安全問題，較之因留意安全而增加之費用，必須更為重視。

為能對敵人之直接攻擊以保護經濟，必須先對此攻擊之可能底效力作正確估計，其效力可述之如下：

1. 敵人由攻擊而佔據經濟區域，因而破壞，或利用之。
2. 敵人由攻擊以破壞經濟中心區，如城市或工廠。
3. 敵人由攻擊以破壞國內之聯絡線。

第一款所列之攻擊，如大有成效時，則可永久或暫時失去一經濟區

域，因而此經濟區之全部經濟能力爲之消失。此種攻擊之性質，首在所  
有邊境區域，均受威脅，蓋因佔據整個區域之可能性必須後方之軍隊聯  
絡得有保障。至經濟對這種攻擊之保護，其形式爲由受脅迫之區域撤退  
，撤退之程度可高至軍隊與居民均全部撤退。此種撤退計劃，自需長久  
及詳密之準備，亦即經濟動員之任務。軍事與經濟協作之必要，此處特  
爲顯著。如因戰略關係而欲將邊境區域放棄，或預料不能防守而欲放棄  
之時，則須早時計劃將該處之軍需工業及重要經濟部門移置于內地安全  
地點。如係鑛山或係農業產品過剩之區域而不能搬運時，則須早作計劃  
，以便撤退時不受重大損失。此種辦法大都係將撤退區域之全體經濟聚  
集於小範圍地帶。但須相當於新式遠射砲之效力範圍而將邊境防區之縱  
深增至一百三十公里。

此種防禦形式昔時已見重要，而第二種防禦形式，則因空中武器之發展而尤見重要。空中襲擊絕不對準一區域，而常係對準單個及特別感受性銳敏之點。在經濟區域中自然係對準經濟行爲之重心，城市，大工廠等。其目的在重傷一國城市中之經濟力，可能時，並完全停滯之。對空中攻擊之軍事防禦可能性，至今尚有強烈之爭執。

如吾人以驟然之襲擊爲空戰之要素（因歐洲各大城市，敵機均可於數小時內達到也），則消極之防空問題，對於近代軍事學，方有重大意義，至此種問題，大部份亦屬於經濟動員之中，此則無須聲述者也。消極之防空方法，首推避免轟炸之窖藏及防禦損害之消防組織等。第一種方法，因費用太昂不能普通施行，而第二種方法須能限制空襲之危險，但不能防阻之。故兩種方法其效力均不足防護重要之軍需工業使免破壞

。而欲免破壞，祇有依照計劃，逐步將經濟區域分散各處，亦即地點理論所用之名詞『分散』(Deglomeration)是也。工業愈少聚集，愈少集中於城市，則空中攻擊之點愈少。對此多數之攻擊目標，敵人之空襲力量自爲之分散矣。因此近日凡有空襲危險之城市均致力於按照計劃以準備改換地點及實行改換地點。此層自與「純粹之地點理論」相違異。由指明之任務，其計劃有下列各種可能性：（以下所列各種係依據許馬赫氏 V. Schumacher 所著之「空間戰略之理論」。

1. 將工業由大城市移至小城市。
2. 將工業由極發達之工業區移至邊境經濟區，
3. 以垂直式（註：就工業系統言）之分散，鬆開與地點相聯之工業。

4. 以水平式之分散，阻止工業之密集。

吾人應注意此種原於國防經濟之軍需工業之地點更換，却因以逐漸歸農爲目的之一般經濟政策及人口政策之進展而亦隨之增進。此種情形因廉價的動力供給（氣化），在技術上可能，故大爲進展，近日正在開端。不過因城市經濟與鄉村經濟間矛盾之消滅，而國防經濟亦因之大爲樂觀，於是將來戰爭中之國防問題，因之亦大爲便易矣。

最末須聲述者即國內交通線因敵人之空襲而受脅迫，故有籌劃預防方法之必要。新式國民經濟，係建築於國境內貨物之自由交易上。如當地能早時使經濟獨立自主，則自由交易被擾亂之重大結果可以減少。欲使其經濟獨立，則祇有極度分散經濟行爲。如在戰時有全境被截斷之危險，則須力求於截斷時能自行籌備戰爭材料及糧食。此層如不能由預儲

材料以達到之，則須力求自行生產，以供需要。於是當地遂處於被攻圍要塞之情況中，同樣全體國民經濟亦等於受有效之封鎖。

所有防禦計劃均係由減少敵人攻擊危險之『地點政策』(Standorts-politik) 以保持經濟在戰時之供應力，因此種危險不祇脅迫個人而係脅迫整個國民經濟之生存，並且如不知悉戰爭之大概過程，則難於估料此種危險，故不能聽私人自動防禦之。以軍事為準之經濟政策其任務即在當此軍事勝利將因經濟力不繼而成問題之際，出而幫助及干預之。此經濟政策必須確定經濟區域內之特別危險點，並估計其意義而判斷何處可以使用地點政策。

## 第五節 戰時之食糧

歐戰時在經濟界中其準備不充分，並大感困難者，實莫如農業方面之準備。當大戰之際，一般人均特別注意農業，而戰時給養局較之其他行政機關更受嚴厲攻擊。不過由各種觀點，攻擊均屬不合，蓋農業方面在戰時之失敗，第一應大部份歸罪于戰前數十年之經濟政策。第二係適用軍事着眼點于經濟政策之機關之咎。在平時所忽略者，當戰時之困難情形中，殊難補救。戰時給養局自有錯誤，但錯誤中何項可于戰爭之充分經濟準備中避免之，則殊難判斷。依戰爭經驗（如不專恃人類健全之了解力時）經濟動員在給養方面對於有受封鎖危險之民族，特關重要。

欲為戰爭保持食糧之來源，必先明瞭食糧之供給狀況。如一部份食糧須仰給外國，則必須精確估計戰時輸入之可能性。大戰前政策之錯誤，即在對於此層囿于軍事，政治及國際公法之幻想。當日預料戰爭為時

不久，相信美國將守中立及錯誤認封鎖之效力。此種謬點，不久即證明其爲害不淺。且使悲觀之見解，易爲人接受，且毫無結果。（註：德國統計局除發表其他可靠報告外，曾于一九〇六年發表飼料及油脂穀物供給之疑慮，並主張成立軍用庫。）

因缺乏顧慮戰爭實況之食糧表 (Ernaehrungsbilanz) 以作各種準備方法之基礎，故其結果尤爲慘痛。戰前關於消費與供給之比例毫無統計。即一九一四年五月法令所規定之儲糧調查(于同年七月一日始施行者)在歐戰之初，尙未完全利用。此外最精確之統計，如不了解其意義，亦毫無用處，且極危險。戰前此種例證極多。依據昔時戰爭經驗，吾人對于製造麵包以供人食之穀類，較之其他農業產品，殊爲過分重視其價值。又因信任所有證明肉，脂肪，牛油，牛奶及其他類似養料足供使用之



統計，于是對於保證此等食料之計劃遂付缺如。德國畜牧，年需五百萬噸飼料之輸入，其補充只能用人用之食糧代替之，且吾人對於牲畜不僅應視其為消費品及脂肪，牛油，牛奶之生產工具，並應視為農業方面不可缺乏之牽引力（犁土用）及肥料之產生者。以上各層，當日負責各機關均曾忽視而未予注意。歐戰時用畏懼崩潰而有過早之屠宰規定，（一九一五年之屠猪，一九一九年之屠牛），不但使將來肉食發生問題，而且使農業方面企業亦因之陷于紊亂，推其原因，亦係戰前之怠忽有以致之。因不知並輕視農業原則，故未注意統計之警告信號（參觀耶爾波氏（A. Aereboe）所著「一戰爭及于農業生產之影響」）。食糧表如曾對於此等着眼點用經濟及軍事眼光顧慮之，方有價值而可作為經濟動員計劃之基礎。

戰時之養料問題，與未戰前之農業經濟政策有密切關係。經濟動員，雖能在農業方面（在此方面預計須有長時間之進展期）使平時經濟轉變為戰時經濟之過程便易，但必須依賴平時即長久致力于戰時需要之計算之農業政策。對歐戰前數十年德國經濟政策之嚴重責難，即在其平時之農業政策未顧及戰時之需用是也。德國養料情況，自一八七〇年至一八七一年後之所以日見敗壞者，第一係原于工業突飛猛進，第二係原于商業政策及經濟政策。經濟動員方面，既缺乏足夠之計劃，而農業方面又無健全之基礎。吾人或可謂戰前農業已屬健全，因其生有利潤故也。但據戰爭經驗，則知此種市場經濟之着眼點 (Marktwirtschaftlichen Standpunkt) 實係錯誤。蓋一種經濟，如能供應政治恐慌期中之要求，方能稱為健全。經濟動員，在農業供應方面，必須能依據一種經濟政策

，此種政策之一切計劃均適合于國家政治底必要性，即或與有權力之人羣衝突亦所不惜。近日多數國家，關於地權分配，生產政策，商業政策，以及利用維持健全農業而有之價格構成均力求其能適合國家政治底必要性。

關於適宜之土地分配，欲求其能供應戰事需要之一問題，爭論頗烈。主張大地主者，則謂祇有大地主方能以其剩餘，供城市居民之食料。在其他立場者，則謂小自耕農增加，可以減少補費需要（Zuschussbedarf）而漸使國民愈多能自給。吾人必須在此兩種極端主張中尋一適中途徑。

凡以增加生產為目的之農業政策，均含戰爭經濟意味，如在其顯著名詞『生產戰』（Erzeugungschlacht）所表示者然。生產戰之目的在

于農業產品之增加。其法一部份係強烈經營，土地良好利用，一部份由開闢土地及改良土質，一部份則提倡自製向由外輸入之產品或改用代替品。在所有此類方法中，一般經濟與國防經濟之目的極爲相合，而不能定出何者偏重矣。除澈底之曉諭，宣傳外，價格政策，銷售組織，貸款以及關稅稅率表之構成均爲實施生產戰最有效之方法。據歐戰經驗，凡在農業範圍所產生之物品而不供人類食用者，亦歸入生產戰中。大部份工業原料，如亞麻油，酒精，棉花，皮革及紡織纖維均屬於此範圍內。必須盡量用飼料及肥料以保證農業方面足夠之供應。農業生產之自然輪迴，迫令吾人所用方法，遠出於祇保證人類食料範圍之外，而及于農業方面之一切產品。總之生產戰之目的係在國民經濟盡量以本國農業產品供應一己之需要。

所有此類方法，茲祇能指示其對於一國經濟動員之意義，尤其對於保證食糧之意義，藉以表出農業政策平時如何方能準備適應戰時之需要及如何必須準備適應戰時之需要。經濟動員依據平時經濟政策基礎，方能作有效之佈置。

戰前在農業方面自兌爾不迂克氏 (Clemens v. Delbrueck) 充任內政部祕書時 (當時經濟動員屬內政部事務)，方能稱為經濟動員。

渠致力於戰時經濟法令之準備及穀類儲量之調查，召集如機關代表組成委員會，該會于一九一二年十二月開第一次會議。並在內政部組織一經濟動員討論會。至于詳細計劃，則因當時及戰爭暴發後猶遭國務總理及財部之反對而未成功。尤其關於購買及儲積外國糧食迄未辦到。祇有開戰初之軍用糧食，一部份係儲蓄者一部份係與外國商人訂立購買

合同而來。此種欠缺不全之準備對於戰爭經濟之建設，却大有價值。比如穀類即係依據一九一四年六月所調查之儲量而分配者。

在食糧政策方面之經濟動員，必須遠超乎當日德國所施行之計劃以外，方能視為滿足。總之經濟動員最重要之先決條件始終為儲量之繼續調查及戰時食糧狀況之估計。而食糧狀況之估計必須計及戰時情況之變更，尤其須計及可能的軍事過程。依據此種基礎，戰爭經濟法令及戰爭經濟組織以及其他計劃方能施行。

關於養料政策之戰爭經濟法令，必須為猝發之戰爭而準備。歐戰時養料政策之大部份錯誤，在於必需之法令于危困情形下始行訂出公佈，因此不但有臨時及倉卒之弊，且大都嫌其過遲。蓋吾人必須早時判決應當規定之養料範圍，然後準備必須之整個法令也。所有此類方法如不應

互相抵觸或互相妨害時，則必須有內部關聯。至于應規定之對象，不外農業品沒收及其價格限制，商業方面之禁止，以及生產之規定與銷費之限制等。戰爭經濟法令之準備，必須與組織計劃相聯絡。在有良好組織之經濟中如今日大多數歐洲各國然，則對於每一戰爭經濟法令之管理毋須另設新機關。祇須委託現有之國家行政機關或自治團體以施行新法令即可。但須有一周密設計以易于戰爭過程中避免一切機關手續上之衝突。

經濟動員對於戰爭時國家應行統制之一切農產品經營，必須于其主管機關內造成一組織中心俾以後所有戰爭經濟之負責者均可統屬于此。至于行將主持此種主管經濟動員機關之人員，必須早時訓練成功。一九一四年至一九一八年間戰爭食料困難之原因中尚有缺乏統一指揮一節。

一九一六年五月始集中歸於戰爭糧餉局 (Kriegsernaehrungsamt) 管理。吾人如何利用歐戰經驗，則各種組織缺點自均可由早時準備以避免之。

最末對於限制需要問題，尙有一言。因供給之不穩定，於是對於戰時食糧之大概需要遂不得不作特別精細之分析矣。以限制需要爲目的之戰爭經濟法令，必須能基於確切之日期。但不祇需要之數量獨關重要。歐戰時營養經濟 (Ernaehrungswirtschaft) 之崩潰，與錯誤之營養心理底先決條件，亦大有關係。當時在營養經濟方面，科學已大有進步，吾人急應利用於國家經濟底利益方面。日本人對此特有成績。山崎(譯音) (Saiki) 教授在東京受國家幫助而成立之營養研究所，對於以自給爲本之營養改革正從事於有系統之研究。該所爲危困時期創造一種一致之養



料，對於心理與經濟上之重要性，兩均顧及。德國及其他各國亦有改良養料之試驗，但未獲得滿足幫助，故大都成爲一種世界觀的派別而已。此乃德國因生產技術關係，自然不能提倡純粹蔬食。但爲戰爭經濟利益及保持民族健康計，此時應已開始作大規模之教育工作，德國人民完全仰給於本國農產品，然後民族食料庶不懼其封鎖。

## 第六節 原料問題及工業之轉變

戰爭技術進展與封鎖二者曾將原料問題及工業在戰時之維持問題提高而成爲軍事上之首要問題。吾人可云戰爭之勝負均與此等問題之解決有密切關係。多數國家對此事實，已有精密之準備計劃。因近代戰爭不僅需一定種類之生產增加，且需要質量上之轉變（如不用外國原料而用

本國所產原料)。又因近代生產較在近二百年之戰爭中特為危險，故較昔時戰爭之困難特多。用防禦計劃可以降低敵人直接攻擊之危險。但有一問題終須解決，即如何方能使無量上升之需要與相對及絕對減少之供給相適合。此即工業動員之中心問題也。

原料為各種工業產品及交通之基礎，由戰爭方面着眼點觀之，必須分原料為四類：

1. 在戰時生產亦有剩餘之原料，
2. 在本國亦能適合戰爭需要而生產之原料，
3. 本國所產不足戰爭需用之原料，
4. 本國完全不能生產之原料。

第一類原料，驟視之，似毫無問題，但其實不然。因對此類原料需

要精密之考慮，其剩餘可抵補他種貨物之缺乏也。其抵補法或由尙能通行之對外貿易用以交換缺乏原料——此層以後將再討論——或用之以作代用品。同理亦適用於他種貨物內部之推移。比如某種原料本來已感不足，但又須用以交換或代替更較重要之原料。一種物品，對戰爭是否重要，其確定日益困難。祇有軍事及經濟專家在精密研究大概之需要後，共同工作，方能確定之。比如軍隊之摩托化及機械化即使油及樹膠成爲頭等重要原料，其他產品則漸失其重要性。戰時需要之迫切，常有變化。吾人對此變化，必須詳細觀察之。在原料經濟範圍中，盡量精確審視戰爭需要與供給可能性之比例，係有效方法不可缺少之先決條件。

戰時之原料經營及經濟動員，對原料之準備方法（依據詳盡及分類之統計）包含下列各任務範圍：

1. 一般經營原料之組織，
2. 預儲，
3. 代用，
4. 另闢新原料來源，
5. 一般節省法，
6. 限制與戰爭無關重要之需要。

有計劃的經濟調整，即含有總括一切之趨勢。限制價格可至沒收儲貨及倉庫，沒收又可至生產調整(Produktionsregelung)，生產調整，又可至干涉所有權。工業動員必須時常明白此種必然性及早時作組織準備以擔任此重大任務。惜乎此層，因歐戰時預計戰期不久及未先知原料對工業國家開戰爭之重要，故爾忽略之耳。協約國隨處均可購辦原料，

德國則幾全賴一己之產品。當時原料方面所以未大起恐慌紊亂者，應歸功於在戰爭開始即行成立之戰爭原料局。（Kriegsrohstoffabteilung）戰爭原料局之任務為沒收，接收，貯藏及分配重要之戰爭原料。其後尚管理代用品，發現新原料來源及繳還舊料與廢料之辦法。政府所經營之原料範圍日益加廣。此等計劃之施行，由經營某部產品之戰時物品統制處（Kriegsgesellschaft）而受戰爭原料局之指揮辦理之。彼等以所有沒收貯存倉庫，及大商與工業等之儲貨，辦理與中立國，聯盟國及佔據地帶之交易。所生產原料之繳付與分配於消費者，亦由彼等辦理之。初時政府祇管理與戰爭有重大關係之原料，繼則非推廣而至於管理由此等原料所製成之貨物不可。故愈含國家社會主義之性質矣。

歐戰時德國原料之首要困難，係原於戰爭經濟法令尙位於菲力得第

一之經濟階段 (Friederizimischen wirtschaft) 故也。當日之經驗，吾人自可利用。沒收 (Beschlagnahme) 一字係因與充公 (Komsiskation) 對峙而成立，為法律規定原料之基礎。其含義如下：沒收之含義非係將貨物所有權交歸國家，而係對於貨物加以一種限制，使其不能聽一己或物主之意思使用而須由較高權力處分之。貨物祇能為戰爭目的而使用。吾人可以出賣之，改製之，運輸之，其形式可隨意改變之，但終受法令限制，祇能為戰爭而使用。戰時物品統制處 (Kriegsregelschaft) 亦係一種新的，界乎股份公司與機關間之一種組織。受機關之嚴格監視，——政府機關及各部委員，有無限之否決權——而係公益組織。既不分紅復無結賬之餘利。該組織中除通常之股份分外尚有一獨立之估計及分配委員會，由商會會員及官吏主持之。

此等例證應加重原料方面所有組織準備之重要性。列強中已有多數國家由準備戰爭經濟法令（戰爭暴發後直接發生效力）及創設特別機關以顧及之。法國對於此種工作極爲進步。歐戰前即從事於戰爭經濟計劃者，祇有法國。又近時義大利英國及美國亦然。俄國之經濟政策大都以國防經濟爲目的。日本因缺乏重要戰爭原料，故不得不施積極之原料政策。至關於外國此類方法之詳細敘述，則當保留於異日著述中。但須確認不移者，即關於戰時原料之組織及工業生產之統制，各強國幾盡皆力求其隸屬於統一指揮之下——大都統屬於最高國防委員會——而編入國家行政機關中。比如法國（軍用產品委員會 *Kommission fuer Kriegsfabrikation*）義大利（國防委員會 *Komitee der nationalen Verteidigung*）及波蘭（戰爭工業委員會 *Kriegsindustrierat*）均隸屬於國防委員會中

，而委託其辦理工業動員之準備。此種組織，有一部份甚至擴充至於下級行政機關及自治團體。戰爭之經濟準備，在戰前常例均統歸軍政部辦理，但近已證明其不合近代戰爭需要矣。美國之工業動員組織計劃即係良好與型。該計劃預計設立一特別戰爭經濟機關，離各部獨立而與各部平行。該機關包含工業，商業，勞工，宣傳，勞動義務及其他部份，故實已超出本篇所規定之經濟部門以外，但顧及此等任務均有內部關聯，故不得不爾也。此外對於價格監視及資本支配，均設有獨立委員會管理之。如需要時，尚可為創設新工廠及新企業而成立戰時物品統制處 (Kriegsgesellschaft)。

工業動員之任務，雖因創立新組織，而使戰爭經濟之開端大為便利，但却未臻完成，因尚有其他任務須解決也。其他任務之首要者厥為儲



貨問題，代用品問題，新原料來源之發現問題以及與戰爭不關重要之需要之限制問題。

儲藏辦法 (Vorratswirtschaft) 自十八世紀以來，日益衰減，其衰減之首要原因，實為財政關係，因戰爭之物質需要大增，若事儲藏待用，則其數量之大，幾難以設想。因此工業動員祇限於為戰爭爆發之初期迄於戰爭經濟開始時之時間籌備必需之原料。此外則企圖調查大商及工業方面之存貨狀況。此種存貨可於戰爭爆發後，用沒收及徵收辦法以供戰爭之用。代用品及原料新來源之發現二者，其見重於人之程度正如儲藏辦法所失去之地位。大多數之原料可為各種目的使用，故闊次少校 (Major Koeth) 有『原料使用系統』 (Verwendungsstammbaum) 之說。氏曾充戰爭原料局局長之職。先檢驗原料之使用可能性，以便按需要

及戰爭之重要性而判決現有原料之使用。實為代用經濟（Ersatzwirtschaft）之基礎。一方面在戰爭時有新出現之軍用物質之需要與因戰爭而停止其需用之代用品，另一方面凡平時由外國輸入之物質戰時則告缺如，以上兩層對於判決原料之如何使用，均大有關係。至戰時新出現之軍用物質之需要，可用平時另有用途之原料以供給之（硝石，糖，絲）。哈賽（Hesse）少校謂一定原料之剩餘，必須作代用品利用，並以之作科學研究任務，其言固甚中肯也。在平時習慣使用代用品亦大可便利戰爭經濟。大部份代用品，與通常使用之物質相較，不必即係較劣者，故尤應於平時習用代用品。工業動員之組織不僅應在戰時檢驗代用品使用之可能性，而且在平時如與日常經濟生活不相衝突即應提倡代用品之實際使用也。

原料新來源之發現與代用品有密切關聯。吾人祇須稱引歐戰時德國用哈伯波斯氏（*Haber-Bosch*）化合法由空氣中取窒素之意義，便可知矣。此種成績及其他類似成績，均需國家幫助，因其祇對戰爭經濟有意義，且須有必要之技術上之器材供用，方能成功也。歐戰時對鉛，棉藥，甘油，硫磺，滑油及樹膠等均發現有新原料來源。此不過略舉數個與戰爭有重大關係之質料以資證明。紡織原料之擴充，可由利用曾經使用之質料重製，增加農業產品。尤其係苧麻，亞麻，毛類——以及使用纖維質及野生植物而代替平時棉花之輸入。

最末尚須聯帶聲述者，即節省方法是也。節省方法可將一國原料之基礎為戰爭而擴大。首要之節省法為使用舊料及廢料之由製造人，工業界及私人繳交主管機關者。開採金屬並將昔時所用與戰爭有重要關係之

金屬如用以製管子，鍋爐，電線等者，均改用代用品，亦可增強原料之基礎。

此等計劃，其必要之補充方法在於限制需要。祇有實際與戰爭有重大關係之需要，方有獲得供給之權利。民間需用之原料及由原料製成之物品，必須降至最低限度，以生存及精神能忍受者為準。即軍隊之需要，亦有其天然限制。故須有一詳細經濟計劃以確定製造軍需品之原料之需要。此層所以重要者，蓋需要在時間上常有變動，隨一般戰況及計劃之企圖而不同也。據哈賽少校之意見謂根據歐戰經驗，可云戰爭開始時軍需激增，繼則漸減，繼則時常上升。平時即應依據生產估計及大概戰況而為原料製一計劃以調節其消費。

關於狹義之工業動員問題，換言之，即工業改製軍需品之問題，已

於原料經濟上聯帶敘述之。工業動員必須與原料問題有密切關聯，因工業機關一方面係用以製造及改製大多數原料，另一方面係惟一消費原料而製貨物者也。如吾人有繼續製造之意，則原料之含義方為明瞭。

工業動員在原則上有二種可能性：儲備法（Vorratswirtschaft），創設強大之軍需工業法以及模型法是也。三者可以並行不悖，但在各時代中，非偏重彼一法，即偏重此一法。在十八世紀時，一次戰爭所需之武器，至低限度一次戰役所需之武器，可全由兵工廠儲備之，而在工業方面，幾全注意於儲備辦法。時至今日儲備辦法，全不可能，蓋一因近代戰爭所消費之物質太多，無一國國民經濟可以負擔，二因技術進步太速，儲備之武器，不久即將陳舊也。此外戰爭所需之工業產品實已遠超乎武器以外。因此吾人儲備之軍用品，祇以足用至戰爭經濟開始時為度

。關於此層工業動員曾見成效，因其可基於遺傳之貯藏法也。

較成問題者厥爲軍需工業問題（Ruestungsindustrie），或如今人所云之戰爭工業問題（Kriegsindustrie）其範圍不易確定。除真正之軍需工業外，尙有在戰時另製新產品之工業部門以及其生產較平時大爲增加之工業部門。其改製產品時，需要週密之準備及由國家監督之，因吾人不能期望私人經濟自行改變其生產以應需要也。如國家不欲自行經營軍需工業，則幫助私營之軍需工業。其幫助形式爲各種助款，或用商業政策上之方法。軍需工業，不能專靠平時定貨數額以維持其能供戰時大量之需用，故不得不提倡軍火出口而經營國際軍火貿易於是牽及國際公法及其他各種問題也。此外應再另用特別之保護關稅以維持重要之軍需工業。英國對於軍需工業會形成基本工業（Schlüsselinindustrie）一名詞

。其含義不僅包含原來戰爭經濟之規定，且包含一般經濟之規定。據勃老(Plant)氏按英國方面之意見，以爲營業中有下列四種性質者，卽爲基本工業。

1. 產品爲專門貨物，其製造雖無需經由重要工業，但對於軍需工業却完全不能缺少者，
2. 爲近代作戰所不可缺少者，
3. 昔時在敵人手中之作業，
4. 其製造程序以最高之科學研究爲先決條件之作業。

大多數國家均已採用基本工業之含義於工業動員之實施中，並施行商業政策方面相當之方法。

工業動員之第三種形式爲模型法。其法之來源，在於念及儲備大量

工業產品以供軍用，則不但費用太巨，且易陳舊，殊不合算。模型法之目的，在於顧慮原料狀況而製出當時軍用品最合用之型式，並使工業機關作製造之準備，以便戰爭發生時，即開始依次製造。模型法且涉及原料分配計劃，羅致產品計劃連同產品之標準及說明，交貨合同，擴充工廠之建築計劃等等模型法之第一利益，為在戰爭時，產品之形式不複雜，故關於人事訓練及修配零件，不感困難，聶爾銀（Nehring）氏謂當戰時，如汽車之形式及廠家複雜，則大可浪費金錢，人力。因此美國方面規定所有汽車製造均須按照一定形式。此種辦法可擴而充之，規定所有平時可作民間使用之此類產品，其構造均須以不需改變，即可供軍隊使用為度。至因此增加之費用，國家自易負擔，蓋國家既可儲大量物件，致耗巨款，復無需籌款建設工廠也。



工業動員方面一定之組織方法，亦可使工業由平時生產改製戰時產品，大為便利。機器調劑處（*Maschinenausgleichsstellen*）之設立，其任務在於將不用之機器，交與製造軍需品之作業使用。歐戰時德國雖曾設立，但為時太遲。又組合各種工業如德國在歐戰之『強迫星底喀提』（*Zwangssyndikaten*）可使戰爭經濟方法之施行便利。最末在此處亦如在其他經濟方面須有一中央機關以指揮及監視工業動員。德國在歐戰時因興登堡之計劃，始於戰時給養局中設立工業動員之中央機關，其後戰爭原料局輸出及輸入局亦附屬於內，而受普魯士軍政部之管轄。依據興登堡計劃其所得之效果雖大，但在戰爭困苦情況下，因不早作戰爭經濟準備之一種缺點，馴致不能補救，吾人殊不能否認之也。

## 第七節 商業之監管

內國商業在戰爭經濟時遂於其所及之區域內失其調劑需要與供給之經濟之用。此調劑作用歸由國家機關辦理，一切生產消費，均由國家機關按計劃經濟以管理之，在商業方面所餘之任務，祇不過技術方面之分配作用耳。分配係按現有貨物之數量行之。先交軍用採買機關，至於民用貨物之分配，在德國戰爭經濟中，係由中央公司主持，比如德國服裝處即係將貨物直接交付商店而售與消費者，或經由自治區及其他自治團體以交付商店而達到消費者。商業方面之企業，須經許可，方得開設，並分配以一定之雇主。對持有購買券之消費者，方得售買。購買券係按一般限制分配制度由需要檢驗處及其他購買券發給處發給之。

此種制度由歐戰時之最高價格政策（Hochstpreispolitik）進展而來。且必須採用此不可避免之結果（指分配制度），蓋吾人一經採用最高價格政策，則自然演進成分配制度，而不能退後矣。一九一四年八月四日之最高價格法，除其他數個商業政策方面之命令外，係德國第一次之戰爭經濟方法。德國政府及其指定之機關對於日常需用之物件有權規定其價格。至於日常需用物件之含義，於戰爭時經法庭解釋逐漸擴充至於所能想及之一切農產品及工業產品。如吾人期望用最高價格，維持商業常態而免除大利盤剝，其結果可由歐戰經驗而知其實得其反。因由此將驅逐貨物於市場以外而入於秘密交易，換言之，即入於不顧法律規定之交易也。由秘密交易出賣之貨物，其價格則超過政府所規定最高價之上，由未得允許證之人經營，其出賣之數量則超過允准之數量，其質量

則已在應歸沒收之列等等。此外尙有其他危險方法，可以避免最高價格，正因其尙不違法，故尤爲危險。比如產品中之規定有最高價格者可使用於他種目的（如以牛奶飼料等等），或用以改製他種貨物是也。此種避免最高價格之方法，迫使政府不得不逐漸擴張其統制之經濟範圍，終至統制戰時之全體經濟生活。

在經濟動員之範圍中，內國商業之監察問題，必須與生產調整聯帶辦理之。凡產品之受戰爭經濟之規定者，則經營是項產品之商業亦必須牽入於計劃中。但須先有法律及組織方面之準備。

排貨及封鎖生效，則剩餘之一線對外商業，對於國民經濟大有關係。蓋輸入大都可以改善給養狀況，且戰爭所需之重要材料及工業產品，祇有由此道方能輸入是也。但另一方面，則不得不輸出對戰爭經濟毫無

用途之貨物，而其製造，則早已停止者，甚至有用本國尚屬缺少之產品，以掉換戰爭必需材料之必要。其與內國商業不同之點，在於所有此類事件，均有一純求一己利益之同伴國共事。歐戰開始時，德國政府立即減輕入口稅率以提倡輸入。不過仍聽商人在外國市場自由購買（戰爭開始，在市場上尙可自由買賣）。但不久因此輩商人互相競爭，致使外國之貨價驟昂，蓋因德國不惜出任何價格以購買貨物也。當日爲避免此種弊端計，乃成立中央購買公司（Zentral-Einkaufsgesellschaft）代表德國向外國購買貨物並藉以利用非向德國輸出不可之國家之困境。德國入口專利之利益不但使良好之價格政策因以可能，且可利用之以實現政治上之利益。此外戰時輸入之技術困難，（如轉入新運輸道路）亦可爲之減輕。

另一戰爭經濟方法爲禁止對於戰爭經濟有重要關係之產品之輸出。在德國方面除狹義之武器需用外，首要者厥爲糧食，飼料以及原料，均不許輸出。又凡用以掉換本國缺少之貨物之產品，其輸出亦須經國家檢查。歐戰時，德國於出口批准歸內政部管理後，在一九一六年二月成立一進出口委員會。在國內，友邦以及中立國內均設有支會。進出口委員會之下有所謂中央處（Zentralstellen）以辦理出口，助理委員會（Hilfssausschüsse）以辦理進口商務。助理委員會係由工業界創立，且長久受其強烈之影響。此即德國毫無準備即加入經濟戰之表現也。對外貿易之監察，既握於大資本家之手，故不能完全實現其原來目的。此種例證又足證明平時於對外貿易即有準備設立監察機關之必要。

歐戰時，德國所禁止之輸出，甚至擴充至於可在外國競爭之產品。

其後因代用品在德國對於戰爭亦極關重要，故出口禁止幾擴充至於所有之產品，爲使能檢查全體出口貿易，毫無遺漏計，乃於一九一七年發佈一般的入口禁止及多數轉口禁止，祇有上述機關，方有准許例外之權。

德國施用此種方法，乃勉強能作經濟戰爭。此種經濟戰係敵國用黑表制 (System der schwarzen Listen) 甚至在中立國亦有密佈監察組織而對德施行者。自宣佈所有對外貿易均受國家監察後，德國對敵人之商業封鎖方能作有效之抵制。此種商業封鎖係敵國在中立國所設立者。惜乎德國不能作同樣之商業封鎖耳。蓋關於工業產品，德國之專利不足壓迫中立國就範而農業產品則自身尙大感困難也。

此處應聯帶敘述者，卽累及整個戰爭經濟之運輸困難是也。歐戰時軍隊及人民所需之農工業產品，有時其數量頗多，但不能於相當時間達

到消費人之手。運輸困難原因，一方面在軍隊所需之交通器具特多。另一方面則原於燃料之缺乏。而公事機關辦事之不銜接，手續之繁難，亦大可增加運輸困難。比如在烏克蘭(Ukraine)任何地點之某機關擁有大量穀類，係由當地商人購買而來，在其附近又有足夠之運輸器具供用，但却因隸屬關係，不能載運該穀類。運輸問題在軍隊動員方面業已大加研究。但據歐戰經濟，則有歸入經濟動員範圍中而研究之價值。在經濟動員中之運輸問題，如係指燃料及動力原料之豐富供給而言，則排除『運輸困難』為『原料經營』之任務。購置足夠之運輸材料，須在工業動員範圍中辦理之。此外組織問題亦待解決。除軍隊給養外則以食料按時供給城市與工業區，似屬急要。為此必須於經濟動員範圍中設立計劃。該計劃須顧慮運輸可能性及預計戰時可能發生之困難。關於近距離運輸



問題比如牛奶蔬菜之供應則其運輸計劃與規條最好由自治區辦理之。至於遠距離運輸問題比如城市及工業區之糧食供給，則與全體經濟計劃緊相關聯，須由中央戰爭經濟管理處規定之。因其主要者不重在盡量加多生產，而尊重供給之應手。故運輸問題對於戰爭經濟之意義絕對不能輕視。

## 第八節 勞工問題

勞工問題為戰爭經濟中必須解決之急切問題。大批新式軍隊之組成，遂使農工業方面缺乏勞工，尤其缺乏曾受訓練之工人，其結果可使其他一切經濟動員計劃均成問題。因此必須企圖由各方透視勞工問題，以便能作有效之補救。如對戰時勞工問題，祇重在數量上之研究，即係完

全錯誤。在近代戰爭中，吾人自可推想一方面有剩餘工人一方面則又需人服兵役。其所以有剩餘之原因在於出口縮減與一般經濟衰退。（因戰爭經濟之故）在近今恐慌中，因失業人數衆多，似人工在戰時不成問題，但國家如因此即不設法，則係錯誤之見解矣。

新式戰爭中後方需要特別優良工人，前方需要特別優良軍人。尤其要求各個人均用當其才。在軍隊方面，如何方能用當其才，此問題不屬於本書討論範圍。在與戰爭有重大關係之作業中之勞工調整問題，共有兩種方法：第一爲請求遣回有服兵役義務而在經濟方面不可缺少之工人。第二爲各種補助服役義務。此處所謂工人係指凡參與戰爭經濟人員，由作業主任以至未受訓練之工人均屬之。

歐戰初德國即採用請求遣回制，其法係按各作業之個別需要以調整

勞工問題。此制雖亦有其利點，但必須包含於範圍甚廣之補助役制中，又此種方法殊與整個之戰爭定律（Gesetzmaessigkeit des totalen Krieges）不合，故歐戰時釀成重大紊亂。在整個民族力量均須致力於一個目標之時，軍隊與經濟間之分工乃照個人着眼點予以規定，是不但不合於理，且不合用也。再加以軍隊與後方之裂痕以及社會政策方面之裂痕不能溝通，因此軍隊紀律在民事方面不能覓得適當用處。於是請求遣回制成爲不平及賄賂之源泉矣。

因有上述弊害，故有擬爲戰時定一範圍廣闊之工作條例之思想。歐戰時，德國依據興登堡計劃曾試行動員民族最後之力量。一九一六年十二月五日國家補助勤務法令規定全體男性均須強迫勞動。但對於勞工分配情形仍未規定，故不能完全摒除舊制度之損害。又爲此法令所包含而

尙未服役之男性，大部份均不宜於其應作之工作。最後仍覺增加童工及婦工之不足以解決勞工缺乏，故又將大部份服役義務者遣回經濟界服務，因此至一九一八年中軍隊減少二百五十萬男性。其中約有半數，均具作戰能力。在此後備兵業已用盡之時間而前線忽減少兵力，因而在軍事方面，生有惡劣結果，自無足怪。而在經濟方面則因已多年紊亂，即加入此二百餘萬之勞工，亦不能恢復原狀矣。

因有此種失敗，故在經濟動員範圍中尤須顧慮勞工問題。勞工制度，如在平時業有準備，戰時則指定每一工人均能得一對於戰爭經濟有最大供獻之位置，其利益則大而明顯。大多數軍備國家均已辦到此層。或則有詳細命令交與各作業，而一般人不知其詳細者或則規定於廣闊之補助勤務義務中，而戰時之工作分配，業已預先定妥者。此種方法之用意

有二。第一，對為顧慮經濟利益而遣回工人事件，可藉此早作專門審查而減少遣回工人於最低度，以便防阻戰爭危急時之意氣用事。（指遣回工人事件）第二，戰時將可服兵役義者，早時練習其日後工作並早知其戰時在何處工作。戰時補助勤務義之法律規定可調解社會鬥爭，並在整個動員意義中使全民族融合禦侮之整個團體。此種社會間之鬥爭，係因對工人及軍人之差別待遇而發生者。

法律規定之補助勤務，應舉波蘭所施行之詳密方法為例證。按一九三四年秋波蘭所公佈之條例，其補助勤務，亦如其他軍事勤務之有強制性，由十七至六十歲之男性與由十九至四十五歲之女性均負有參加政府所指定之練習之義務。且特別聲明對於補助勤務須嚴守紀律及絕對服從。除僧侶及國會議員外，祇有患重病人員可免服役，且患重病者亦須官

醫證明其身體不能擔任任何工作方得免役。

此類法律自然祇能規定一種範圍。在此範圍中然後詳細規定戰時勞工問題。祇有用此種方法，方能包盡一切能作工人員而判決其在戰爭經濟中之合宜使用。戰時勞工之調整自然必須經過經濟及軍需負責機關間之同意，俾避免一切由驟然索還工人及拒絕索還工人而發生之軍事及經濟困難。在有疑難時，其判決常依該工人或作業主任所在之作業對於戰爭之關係如何而定。比如歐戰時，即以製造彈藥工業為最關緊要。但其後與戰爭有關之作業範圍，大為擴大。

在農業方面之勞工問題，當另眼看待。第一因農人佔服兵役者之最大部份，故特別感覺其人工缺乏。第二在大多數農產作業中，作業主任同時即係該作業中最重要之工人也。歐戰時試用俘虜以抵補農業方面所

缺乏之勞工，就中以俄人大都宜於此項工作。如無俘虜作工，則農業方面之作業幾不能維持其通常產量矣。但任何國家均不能事先確計此項補充人員。在經濟動員範圍中，特別注意預備農業工人及農事作業主任供用，實為保證民族食料及原料供給之利益。因此處係軍事及經濟利益兩者之競爭，故必須特別權衡其輕重而判決之。

勞工問題，因生產程序機械化之進步，較之歐戰時自較便利而少累贅。在質量與數量兩方面俱然。農業方面自不能例外。在一定情形之下新式作戰亦準同樣方向進展。不過近日對此問題之意見尚不一致耳。總之作戰之勝負，不關乎人衆（歐戰時即關乎人衆）而在乎小部精銳部隊之思想，在將來戰爭時之勞工制度之構成問題中，亦值得注意。

統而言之，如一民族之勞工制度在戰爭時始轉入戰爭經濟中，則已

太遲。據歐戰經驗，由兵役及勞工制度之未加規定而生出之生產技術上及社會上之重大損失，必須於平時即排除之。此即經濟動員之社會政策方面之任務也。

## 第九節 平時經濟及國防經濟

如觀察經濟動員之問題，方法，及實況，則隨處均遇着平時經濟與國防經濟之平行進展。在許多情況中，兩種經濟均極相符合，比如在未來戰爭中視爲極重要之方法，而在平時經濟亦仍極爲合用。換言之，即平時經濟與國防經濟兩者，如詳細觀察之，則並非極端對峙，如一般不合實際之理論所形容者然。由此一點亦或可以深切了解國防經濟問題之要點。



吾人可由未來戰爭危險，演繹出經濟動員之必要性，如本書試行者然。但吾人可更進一步而視此種危險之大小與性質，為一定政治及社會進展階段之現象。如是則可得一統一之比例尺，以詳判平時及戰時之經濟現象。蓋每一時代，由其社會生活之共同基礎，均可進展成為合乎該時代之政治的經濟的及戰爭的形式。

觀察現今政治，經濟生活及作戰之現象，則覺已轉變成為整個性，此整個性為三者所共有。並立之公共生活已變為交互之公共生活，因此今日吾人對於一部份經濟生活幾不能不顧慮其他方面之經濟生活而逕行處理之。昔時在戰爭與和平間，國家與經濟間，政治與作戰間，均有嚴格之界限，今則業已混合矣。國防經濟之名詞雖於近時方始發生，但不應忘卻國防經濟非係表示新的專門科學而係表示近日經濟之特殊趨勢。

此處非係研究此種進展之社會方面之基礎。祇須確定自由主義時代經濟之外表的進展，轉變為一切均與國家及其生存必要性生關聯。自由主義經濟之理論，不問其要求如何，但根本說來不過係當日經濟生活實況之一般描寫耳。故新的經濟理論，亦須根據現時經濟生活之實況出發。

在現代經濟生活之各種實況中，吾人必須表示下列現象為重大事實，即近代歐洲之國民經濟在平時已感困難是也。此種困難昔日固視為暫時恐慌現象，今則證明其為經濟生活之組織上之變更矣。昔時對於此種困難，固可聽『經濟自動機化主義』（Wirtschaftsautomatismus）以自行消除之。但在今日則祇有根本改造經濟以防禦之。此種困難當歐戰時之經濟尙未按新要求以轉變之後，在各方面均與歐戰時經濟方面發生之困難相似，且由各方面觀之，在未來戰爭中，此種困難正多。此種現象

之原因當在政治之領域中求之。蓋因戰時舉平時之界限混淆，而即以排貨一層而論，不獨係國際公法所允准用以強達政治上之要求（國聯盟約第十六條）之手段，而在出於保護關稅，保護主義，甚至直接之政治。干預時且成爲近代經濟制度之重要成分，故對於經濟之戰時情狀，平時業已有之，而必須籌劃相當之方法也。但純粹之內國經濟，亦有類似之進展。且常成爲失業主因。其救濟方法祇有由國家之方法及施行軍事規律。在經濟政策中隨處均有平時經濟與戰時經濟兩者需求之一致。歐洲大戰曾引起一種進展程序，此種進展程序已遠超乎原有目的而前進矣。

經濟與作戰之關係在任何時代均由社會生活及其法律實況所鑄定。在此實況中，戰爭之情狀今日業已先有，殆爲事實，而此種事實，在有所政治及經濟生活上均須計及之。凡此卽一種進展之結果，而該進展足

使滅戰爭與和平間之界限歸於消滅。假如即由此斷定今日用武器戰爭較昔日戰爭之危險更大，亦係錯誤。蓋此恰係反面，因昔日吾人固最易下決心作戰也。不過當日因政治及經濟生活，雖在戰時亦可平安過去，和平與戰爭之界限雖當戰時亦仍保存，故所冒之危險並不大也。在昔平時即注意人民在軍事行動時，其行動仍不受影響。自民族之國家思想及社會自覺發達，以及國家，經濟與社會組織之同齊變更，於是戰爭由軍隊（或少或多）之事務，一變而為民族之事務矣。吾人檢驗材料時總力求其有最大之負荷力，雖在實際上，用不着其最大之負荷力，然亦須如此。昔時國家與現時民族，亦如檢驗材料然，必須力求其全體有最大負荷力，如戰爭在政治生活上所表示者然，以便在平時永遠具備。在此種進展之過程中，戰爭本質及其準備方面，均毫無變更，惟參與作戰之範圍則

已擴張至社會生活之頂點。此種事實並不使戰爭之爆發較諸昔時爲易。而使戰爭危險加大以至於所有負責之政治家均須用盡方法以期避免之。放棄軍備與放棄保護經濟之方法——與一般之見解相反——均不能視爲維持和平，蓋因此類方法，其用處不在準備戰爭或作將來戰爭之防禦準備，如專爲目的而想出之見解所有者然。而顯係社會實況之適當形式。戰爭在歷史上雖說不能避免，但吾人總斷定今日大多數必需之國防經濟計劃，縱將來完全不致有戰事發生，亦須著手施行。此種斷定，應常使和平主義者想及之。

此卽不獨國家應軍事化。卽經濟與全民族均應軍事化之原因也。軍事紀律雖非全體公衆生活之惟一的基本法律，但總係公衆生活基本法律之一而使公衆生活在平時改變形式，並爲平時改變形式及革新組織，歐

戰證明德國不獨軍事制度不合作戰之要求與不適宜於政治生活，即所有之政治與經濟制度，亦均不合作戰之要求與不適宜於政治生活，不過以軍事制度爲尤甚耳。當時祇能覺其係將來進展之開端。在經濟生活之範圍中，經濟動員之任務爲接受此項學理並再發展之。該學理已超過狹窄目標並在國防經濟中構成將來之經濟形式。戰爭即係此種方法之準則，吾人將其作由準則之原因，並非吾人傾向戰爭而工作或認爲戰爭不可避免，乃係因戰爭爲惟一之試金石，足以試驗牽入公衆任務之經濟之生存力。因誤會而放棄經濟動員，則其經濟將於不久間及在平時即處於同樣困境如在歐戰時之情形然。吾人預想之戰爭，在經濟動員中係改造平時經濟之有力的動力。