
美國國家動員計劃

國防研究院叢書第三種

例言

(一) 本院負有研究國防問題之任務，冀能參證現實，針對實際需要，以研擬各項方案。故為廣求參考起見，曾向各國選購最近出版之權威著作多種，分別譯出，并刊行於世，以期普及。

(二) 本院研究員或本其平日工作經驗，或就其入院後研究心得，編撰成帙，其中亦有不少可以公諸社會者。茲彙集思廣益計，亦陸續印行，藉求教正。

(三) 現代國防科學，範圍極廣，殆已包括一切學術部門。本叢書大別為國防理論，國防交通，國防教育，國防經濟，總動員，陸海空軍建設，陸海空軍聯合作戰，現代戰爭等類，以便研討。

(四) 本叢書之編印，諸承各方協助，茲當剞劂，謹此致謝。

美國國家動員計畫(二)

二



MG
F171.295
3

目錄

第一編

- 第一章 民主國家的動員
- 第二章 急就時期：一九一九年——一八年
- 第三章 計畫時期：一九一九年——一九三九年
- 第四章 今日的計畫

第二編

- 第五章 宣傳與檢查
- 第六章 軍隊的動員
- 第七章 工業勞力的動員
- 第八章 企業的動員：優先供應制及徵用
- 第九章 物價與利潤的統制
- 第十章 採購計畫的經濟學
- 第十一章 計畫的執行

美國國家動員計畫(二)

七
七



3 1796 6835 9

卷之三

三

第一編

第一章 民主國家的動員

現代國家一旦作戰，實在除了專心一意作戰外，並無他務。少數身強力壯的男子效命疆場，而人口中大多數依然照常生活的時代，早已過去很久了。自從陸上、海、空、中的戰爭機械化以後，軍隊方面對於軍火及其他供應品，產生了一種難於滿足的需要。全體平民都捲入了戰爭之中。因之在戰場上軍力的大小，不特要看人口中有多少壯健男子，同時也要看能動員多少平民在兵工廠、飛機廠和船塢中工作。在這種情況之下，戰爭的勝利，其有賴於後方男女國民的忠誠和堅毅，以及有賴於有充分效能的國民經濟的戰時組織，也許比將官們的技術或士兵們的素質還要重要些。

歐洲今日所有交戰國家，無論極權國家或民主國家，國家的經濟都已置於廣泛的政府統制之下。在一九三九年九月前的幾年中，德國經濟早已處於戰爭基礎之上了。一九三八年及一九三九年初，跟着國際情勢的緊張，英法採取了經濟動員的初步措施。等到九月一日戰爭爆發，這些措施立即擴張，把經濟生活的各方面（輸出入貿易，物價，工資，資本和證券市場）實際上一起包括在內。

在這種新的國際關係中，各國都着重於經濟資源的最有效的動員。這個事實，使美國



人對於美國陸軍部經過二十多年來發展而成的某種計劃的興趣，激發起來了。在一九一七——一八年，我們臨時章章成立利用經濟資源的戰時組織以及與論的動員。但是經過錯誤嘗試的、代價甚高的歷程，我們卒於休戰以前，發成了一種限價與征收過分利得稅的所得制度；我們設計增加勞力供應的辦法，並且把增加的勞力轉移於基本工業方面；我們訂定了一個全國的勞工政策，並且使之發生實效；我們更建立起為世界上前所未見的效能最高的戰爭宣傳機構。

在戰時，美國人對於義務行為及發表意見的各種限制，是忠誠總命的，但一到休戰以後，這種限制就不能再加以忍受了。戰時非常機構的整個組織很快的渙解了。但是一種有計劃的工業動員的觀念，仍舊延續着。戰爭告訴我們，國防的準備，不祇是製造戰艦或建立一校空軍而已，也不祇是設計海陸軍的作戰計畫而已。戰爭告訴我們：除非我們能夠充分生產出軍火及設備供應，並且把它們運送到供國防部隊使用的地方，所有這種計畫沒有不成功的。戰爭告訴我們：軍事努力的效率，有賴於經濟努力的效率。

這就是陸軍部工業動員計畫的基本觀念。這個計畫，在一九三一年經戰爭政策委員會（War Policies Commission）審查和公布以後，初次引起公眾的注意。三年以後，參議院一個調查軍火工業，由參議員倪氏（Nyce）任主席的委員會，把軍部的再振計畫重新加審查。委員會對於計畫的某些特色表示反對。它認為美國不能實行徵兵的需要，它深恐徵兵的機構會發洩有用心的人用以限制勞工的權利。此外，委員會對於利用這個計畫，藉以實

行廣之的新聞檢查的可能，也深為憎惡。

國防部隊根據這種批評，進行修正它們的計畫；若干會引起反對的特色，它們加以取消了。還有一些特色，他們放棄了條分縷析的說明，代以一般的概論，在負責於戰時統制我們社會及經濟制度的軍事人員，他們並不以為可以從心所欲建立一種全無障礙、充分實施的制度；相反，他們考慮到戰時統制與年長時遠根深基厚的制度，與自由企業制度，以及與人民自由的衝突。

一九三九年版的計畫缺乏以前各版那種詳盡與精密的特色。但是這種改變，不可完全歸因於計畫的人不願與反對者正面相對。他們的研究進步以後，便明白計畫過於詳盡，在戰時經濟等圖中，計得過於瑣碎，是有危險性的。他們現在認清，在美國參加另一次戰爭之初，其時經濟因素的確切景況，是沒有人能夠加以逆料的。那時我們也許正處於繁榮的頂點，也許正陷身於蕭條深淵。適合前一種情況的詳盡的戰時財政計畫，在後一種情況下，顯然比沒有計畫還要惡劣。據說普魯士的毛奇將軍 (Von Moltke) 曾在多年以前，就準備好了一個詳盡的作戰計畫，終致有普法之戰的勝利。這個故事真不得而知，但它所說明的極端準備的原則，如果應用於工業動員方面，勢必發生流弊。

在一個普通人看來，關於戰時統制最重要的問題，是『誰去執行？』。對這個問題，國防部隊方面的答覆是有點含糊的。可供選擇的路徑似乎有四條，管理戰時經濟可以由：
一、海陸軍將佐，即由國防部隊本身執行。

二、由現有的行政機構，如陸軍部海軍部財政部內政部等負責。

三、延攬民間不斤斤於薪給報酬的人才，使他們在戰爭期間，充任處置非常事宜機構的首長。

四、把一、二、三、三項的要點彙收並蓄。

負責工業動員計畫的海陸軍人，鄭重否決第一條路徑。他們否認有建立軍事獨裁的意見，即使在戰爭時期，也是一樣。他們對於第二條途徑，也幾乎以同樣的堅決加以反對。計畫中有一段說：

「因為所待完成的職務都是新的和臨時的，所以應該成立直接對總統負責的全新與分立的機構，以執行大戰時的工業動員。除非所欲運用的職務，兼戰時和平時的責任，否則就不應借重現有的政府機關或部門。政府現有部門與機關的職務，通常是受法律與習慣規定的，它們祇打算在以平時經濟為基礎的社會結構中發生作用。」（註一）

一二兩途經過剔除以後，我們到了第三第四兩條路徑。在工業動員計畫原文中，也表示過要在戰爭一旦爆發時徵召多數民間的不計薪給的人才。例如計畫中告訴我們：居於樞紐地位的較高機構戰爭資源管理處（War Resources Administration），是由「國內愛國的企業家」担任的。不過計畫又規定，為幫助這些企業領袖起見，另設一個顧問委員會，包括企業家領袖和國務院陸軍部海軍部的代表。所以就這個重要的事例言，其組織實取第

四種途徑。在這種包羅各種人物的結合中，究竟由那一羣人執優劣，歸誰說來並不是由形式上的職權分配決定的，毋甯要看人物是否具備卓越的精力和機敏。在目前，對於統制工業應該到什麼程度，企業界領袖與現政府的意見大不相同，在這情形之下，最後誰能爭取得優勢的權力，也許可以有極大的重要性，尤其在必須進行戰時經濟復員的戰後時期。

本書的範圍，限於一九三九年或以前各版「工業動員計劃」中曾經相當詳盡討論過的題材，計畫中並未包納戰時財政或統制國際貿易的綱領，因之作者對於戰時經濟的幾個重要方面，僅作簡略的批評。

本書分成兩部份，第一部分把各種工業動員計畫的發展，作一個歷史的記載，結末把目前存在的各種計畫，加以敘述。第二部分分成各個題目，把戰時非常政府的最重要的各方面：如利用宣傳與檢查統制輿論，徵兵的方法，勞工與企業的統制，物價與利潤的限定，為基本工業取得原料、資本、動力、燃料及運輸工具，逐一作詳盡的討論。結尾的一章，把使計畫各部分得以實行的機構，加以說明。

第二章 草創時期：一九一一年——一八年

在一九一四年以前，也許除英國以外，似乎沒有一國曾經認識在戰時繼續整個國家經濟的重要。在大戰爆發的初年中，美國是一個關心的旁觀者。交戰國怎樣為軍事所迫，而

不得不對人民活動加以日益嚴密的統制，美國似乎未加注意。在過去美國內戰中，北部各邦曾經實行統制交通和運輸，南部統制經濟生活的領域甚至更為廣泛，但這種內戰的經驗，事過境遷被忽略了。

美國的問題

一九一七年四月宣戰以後，美國政府與美國企業接受了新的重要的負擔。海陸軍的兵員亟待徵募，予以訓練，運至戰區；要以大量的供應品和軍火，以供武裝部隊隨時隨地的需要；政府機關是不習於企業方法的，但須由它主持向外訂貨。大量的金錢必須徵集，其數之鉅是美國以前所未曾經歷過的。大量的工人亟待轉移於重要的職務。此外要使人民深信我們作戰的目標是爲了正義，戰爭的進行十分妥善，以及分任戰爭的負擔甚爲公平，籍以激發民氣。

歐戰的定貨，使美國的生產設備，尤其是軍火業方面爲之大爲擴張。但是協約國的定貨，再就上美國宣戰時政府的大量訂貨，這些設備縱使擴張，還是應付不了。當時對於採購一事並無集中的統制，不僅陸軍的定貨與海軍的定貨競爭，在陸軍自身的七個供應部門之間亦勾心鬩角，互相競爭。其結果，使東北區以紐約，波斯敦，巴爾底摩樹爲界的工業區再地帶的製造及運輸設備，發生幾近不可收拾的擁塞現象。美國在參加協約國作戰以前爲協約國所從事的大量的供應計畫，給了美國的鐵路系統一個重大的負擔。而海洋航運的缺乏，更增加了北部沿大西洋岸各港的擁擠現象。

在我們加入歐洲大戰之時，我們在工業準備方面有兩個基本缺點：一、戰爭材料的缺乏，和二、需要與供備缺乏協調。第一點最嚴重尚在其次；因為美國以其廣大的資源，只要對需要能夠老早先有估計，是可以出產供應的，供應的來源也是可能發現的。在一九一七年四月六日以前，美國在經濟方面雖曾採取過某種的措置，但直到過了一年以後，我們把人力與資源加入協約國一邊的時候，我們對於如何動員工業以供應我們及協約各國的作戰機構以及本國人民需要的問題，纔作認真的處理。（註二）

參戰前的準備措置

在德國侵入比利士十六個月以後，威爾遜總統纔向國會，要求給予他爲準備國防所需的款項與非常權力。國會應他一九一五年十二月七日的要求，准許建造美國最大的艦隊，並規定得建造、購買和經營 支龐大的商船隊。那時戰險保險局 (Bureau of War-risk Insurance) 已經成立，給予在戰區航行的美國船舶以一種非私人公司所能給予的保護。不過所有這些，都是零碎的措置，並未觸及協調戰時供應的程序。

關於統一計畫，在總統咨文中也承認有此必要，雖則並未給它所應得之中心地位。他在咨文中主張：「創立適當的機構，藉此種機構在國家任何必要時，便可以動員我們的資源；他要求軍事領袖與工業領袖開業已舉行的非正式會議，定期舉行，由政府予以協助。國會經過了多月的遷延，於一九一六年六月三日通過國防法案 (National Defense Act)，八月二十九日通過軍事撥款法案 (Military Appropriations Act)，以應這種的要求。

國防法案授權陸軍部長，對國內其設備可以製造軍械或彈藥的工廠，或其設備可由改裝而生產軍械彈藥的工廠，作一通盤調查，並和它們訂購軍用品。反之，這些工廠有儘先供應政府訂貨的義務，否則政府可以加以徵用。此外更授權總統建立及經營製造硝磺鹽及其他軍用品的工廠。一九一六年的陸軍撥款法案又在這些非常權力以外，加上接收全國運輸系統的權力。在這個法案中，也許比這一點還重要的，為規定成立一個國防會議（Council of national Defense），這個會議對於運用優先供應，採購及徵用，以及對於一般的工業動員，可以提供意見。

國防會議：戰時計畫的中心

國防會議的觀念在若干私人心目中，早有此意，祇待國會授權使之成為事實。設計的發動不由於政府而出於政府以外的方面，在戰前原是一種典型的現象。早在一九一五年海軍諮詢局（Naval Consulting Board）（註二）領導的一個叫做工業準備委員會（Industrial Preparedness Committee）的民間組織，在預備登記全國可以製造軍火的工廠時（註四）會動員工程師和科學家。委員會的主席柯芬（Howard E. Coffin）後來成為提倡工業與國防應求配合的一人，與勒克塞研究院院長高甫律（Holles Gaffney, President of the Diesel Institute）羅特（Elihu Root），及華德將軍（General Leonard Wood）等主持一個『推動團體』，卒於一九一六年十月十一日促成國防會議的設立。

會議本身包括開員六人，即陸軍部長、海軍部長、內政部長、農業部長、商業部長與

勞工部長，此外另有一個人數雖少而力量甚大，分別代表企業，自由職業與有組織勞工的顧問委員會 (Advisory Commission)。會議的委員雖為行政部門的長官，根據法案却只有顧問的權力。它不能負責直接行動，只能調查和建議在戰時有效利用國家資源的措置。它的缺乏行政的自主，一方面可說是一種弱點，一方面却也就是它的長處。惟其因為它不限定於一種特定的工作，所以對於經濟動員的整個局面，倒可以全部涉獵。在本期，它的最大的成就，在於它引致了能力卓越，具有管理大組織經驗，且為國內工業領袖所崇敬的企業家，出為政府服務。由於它所有極受限制的職權，尤其是由於其委員之聲望崇高，它成為集中計畫努力的一種路徑，並為研究工業動員的一個學派。

會議的後身

等到一九一七年四月對德宣戰以後，工業動員已不復是一個只供學術上討論的問題了，它成為一件亟待執行的迫切事務。早在宣戰前幾個月，國防會議在組織上曾有進步，把它的權力移轉委託於若干局、委員會、司及組。一九一七年二月又指定顧問委員會的委員兼任下列各種委員會的主席。

運輸……………威拉特 (Daniel Willard) 底摩遜至俄亥俄鐵路主席)

工程與教育……………高甫律，勒克塞研究院院長

軍火與製造業……………柯芬，赫特生摩托公司副經理

醫藥與外科……………馬丁 (Dr. Franklin F. Martin 美國外科學院秘書長)

美國國家動員計畫

原料……[洛渠 (Bernard M. Baruch) 金融家。

供應……羅森華德 (Julius Rosenberg) 西爾歌勃克公司主席。

勞工……龔般士 (Samuel Gompers) 美國總工會主席。

從這些委員會後來產生出戰爭工業局，戰時勞工管理局及鐵道管理處。在組織之初，委員會目的僅在使政府得與工商業或自由職業的代表發生接觸。(註五)如發生別種需要之時，又另行組織其他委員會，成爲糧食燃料管理處、飛機生產局等等的張本。國防會議逐漸的趨向於實行『在現代戰爭中必須以管理統制代替供求法則』的原則。(註六)

但二九一七年初的戰爭組織 距實現由一個機構來執行經濟統制，還有一大段路哩。它並不缺乏權力——優先供應，採購及徵用權，後來根據一九一七年八月十日糧食與燃料法案，又增加徵發、頒發執照及限制價格之權。不過，這種權力都是分散的，由許多機關分別執行。因之要依科學的方式來分配材料與設備，所需等待的倒不是組織的權力，而是把已有的權力組織起來。組織是獲得充分供應的關鍵，這從海軍部的例證中可以證明，海軍部有了一個效率很高的採購室，使它得以在統一購買機構成立以前的混亂時期，「席捲所有」(註七)。

人力及輿論的動員

各國部隊與工業供應間的協調，雖因爲問題本身性質複雜進步很慢，但在工作性質比較簡單的徵募海陸軍士兵一事中，進步極爲迅速。甚至早在一九一七年五月十八日徵兵

法 (Selective Service Act) 通過以前，動員人力以適應戰鬥危險的時期就已經採取了（見後第六章）。一九一六年的國防法授權總統在戰爭必需時，得以召募國衛軍 (National Guard) 及根據國防法而成立的國衛軍後備隊，成為聯邦政府的軍隊，但須得國會同意。徵兵法和一九一八年七月九日的陸軍撥款法，使建立一枝龐大的軍隊成為可能，其數量只受兩種限制：一、全國身強力壯的男子人數，和二、剩下民衆供應及裝配軍隊的能力。

在美國宣戰的一周內，宣傳委員會 (Committee of Public Information) 便成立了，動員所有一切的宣傳工具。它的工作加強了美國國民願意担負戰爭負擔的決心，它督促人民努力，遠超過用法律強迫所能收的程度（見後第五章）。輿論的集中，一如士兵的徵募，都走在工業機織組織的前頭，委員會不斷的以敘述全國作戰大努力的熱烈報告，以我們及協約國的作戰目標與同盟國作戰目標相比較，置於公衆的面前。用了和報紙採取協定的方式，或者由於司法部人員的提出勸告，一切反對言論都緘默了。這種努力造成了一個不可輕視的同仇敵人凜心理，對於了業動員是一個極有力的幫助。它使政府的權力獲得輿論一致的支持。

零星的设计

除了由平時經濟轉變為戰時經濟的一般問題之外，還有若干需要迅速解決的特殊問題。在一九一七年夏季，政府團以零星的方式，由若干基本物品做起，以求統制經濟制度，首先是着手保障糧食燃料的供應，和穩定它們的物價。它任命管理官員，授以對這些商品

頒發執照及限制價格的廣泛權力。一九一七年十月成立戰時商務局 (War Trade Board)，實行國際貿易的統制，統制輸出，用以保持國內基本物品的供應；統制輸入，用以確保基本原料的充分供應。和節省航運。此外戰時商務局還有一個職務，即不讓敵人獲得基本的原料，並為英國航運和商業於凡可能之處奪取敵人的國外貿易。與動員國家作戰部隊關係最為重要的運輸設備，分別受鐵道管理處 (Railroad Administration 一九一七年十二月二十八日成立) 與航務局 (Shipping Board 一九一七年九月六日成立) 的統制。航務局通過它的附屬機構非常船隊公司 (Emergency Fleet Corporation)，也開始建造一個龐大的商船隊。為了幫助解決戰時工業取得勞力及資本問題，一九一八年初便成立了美國職業介紹處 (U.S. Employment Service)，戰時金融公司 (War Finance Corporation) 和資本發行委員會 (Capital Issue Committee)。

戰爭努力的協調機構：戰爭工業局

但所有這種措置，不管在國家準備的各分別方面影響如何深遠，都需要有一個綜攬一切的統制中心。這種統一中心，只有將分散的權力委託給一個統一機構纔能實現。國防會議承認有統一計畫的需要，但在這一方面的最初措置是錯誤的。在一九一七年它先後成立軍火標準局 (Munitions Standard Board)、一般軍火局 (General Munitions Board) 和戰爭工業局 (War Industries Board)。但都缺乏執行職務所需要的組織和集中權力。國防會議下以巴洛萊為主席的原料委員會 (Committee on Raw Materials)，正處

於完成統制技術的戰略地位，這種統制的技術，後來在戰爭工業局所充分利用。在一年中，原料委員會及其主席，初則成爲國防會議的諮詢組，後來又成爲國防會議下的一司。但這兩種情況都沒有執行的權力（註八）。最後到一九一八年三月四日，集中權力於一個單一的組織成爲執行戰爭的必不可缺的條件之時，巴洛運便奉命爲美國工業的獨一領袖。他是準備負起負責的勝任的管理人才（註九）。威爾遜總統把爲統制工廠供應與軍需所必需的許可權——優先供應權交給他。

戰爭工業局的新主席，奉命「對於辦理完善的部門可以置之不問，對於目前正常的購買及交貨程序，儘可能少干涉」。但「於也許發現需要領導及幫助的地方，即應予以指導及協助」。他要「儘可能及早預先估計到政府各供應部門的未來需要，和與國內工業的切實配合，藉此也許可以給國內企業家們可能從事明確計劃的賬本和機會」。簡單的說，政府各機關以前只爲各自的利益打算，把工業陷於混亂狀態之中，現在要由他從混亂中整理出秩序來。他要「作爲工業界全體供應部門的耳目」，以統一的展望來代替戰爭初年五花八門的範型。

結構與運用

戰爭工業局本來並非是執行機關；它是一個組織的單位，而將採購的事交給各供應部門。「它仍爲一個小而團結，富創造性，作一般的諮詢，而非執行的團體」。（註十一）有人把它的地位與聯邦政府和邦政府的關係相比：它並不直接管理其附屬團體的特殊部門，

但以其一般的政策使所有的附屬團體無不受其影響。(註十二)工業界因是而得與採購機關同時和戰爭工業局發生直接的接觸。至應否定貨與定貨次序，概歸戰爭工業局決定。

戰爭工業局關於需要，優先供應，限價，各種便利等等的原則，由擔任實際的各司施之實行，反之，各司又由採購機關中派人參加，使之對於問題有一個一般的看法。但是要充分有効地應用這種原則，有賴於只有在每一特殊部門採取個案研究方法始能得到的資料「原料」。這種資料是由戰爭工業局商品組(原料及供應顧問委員會的後身)所供給的。

那些所謂擔負具體職務的司(備存、優先供應、限價、需要、勞工及協約國購買各司)由這種組而得到它們的專門資料，與工業及購買機關發生接觸，接受建議、請求和申訴，以及指導執行管理與統制(十三)。

戰爭工業局在作決定和應用優先供應與清算的原則時，它不特倚賴它的五十多個商品組，而且也有賴於受美國總商會管理的數以百計的工業界所組織的各種戰爭服務委員會。委員會中的人選，普通是由工業領袖所擔任的，它成爲國內各種工業的代理人，以及政府中企業家設計人與企業自身間的連鎖。

優先供應與徵用

戰爭工業局對於工業所能行使的最大壓力，由於它具有決定供應貨品及勞役的先後次序之權。一個地方一發生缺乏原料人力或錢的時候，於是它就規定特惠等級，藉以決定供應需要的次序。凡與軍事供應有重要關係的產品，列於高級，生產者可以立即給予取得

要的原則及運輸工具。等級較低等於說等待供應的時間較長。不過爲了避免工廠所在地
的經濟繁榮，並不因任何工廠完全置之不理。

它的第二種武器是徵用權，或者用以接收爲政府所需要的貨物，或者用以接收未能有
效生產或以他故未能運奉政府綱領的工廠。在戰爭最初幾個月中，各機關會毫無選擇的應
用這種權力。至一九一八年九月，爲戰爭目標而徵用生產的權力，總統以戰爭工業局執
行，自此以後，其主要用來收購那些是優先供應權不能使之偶然改圖的不合作分子。

物價的統制歸由勃得京 (Robert S. Lyo. Kings) 主席的委員會主持，其委員包括戰爭
工業局主席，聯邦貿易委員會 (Federal Trade Commission) 主席，關稅委員會 (Tariff
Commission) 主席，國防部隊與勞工農業代表。委員會向總統建議行動，由總統自行負責
宣布委員會決定。(見第九章)

統制經濟制度的真正基礎，不在於優先供應制或深澤政府的徵用，而在於一般企業家
在經濟激奮精神的影響之下，自願受政府的統制。在戰爭的第一年，大部分靠自願合作
的國防會議與戰爭工業局，完成了一種利用勸告方式的聯絡協調工業與國防部隊的技術。
即便在 一九一八年三月戰爭工業局取得新權力以後，它繼續採用說服的方法，來推動執行
的工作。陸軍部長培克 (Baker) 後來曾經說過：

「在上一大戰中，巴洛萊同他組織所做的工作，不是把它變成爲美國企業的大老
爺，而使之成爲美國企業的領袖。例如，在他限制某一工業價格之時，或要某一

工業生產別種貨品之時，他所採取的方式，是邀請那個工業的主管人，舉行會議。他告訴他們國家所需要，他左右各門專家之助把當前的經濟情形列在他們前面，等到會議終了之時，他們不僅知道要做什么，也知道為什麼要做，而且很熱誠的願意執行。會議以後，他們散場各自回到自己的廠裏，發號使令，變成了一個深知應該做些什麼的明理而熱心的分子。有關企業這種接受戰爭工業局推動的方式，依我想來，如果單由政府一紙明令，規定某工業要做這個要做那個，而不讓有關工業的領袖瞭解所以要做的原因，一定無從得到如此圓滿結果（註十五）

要之，一九一七——一八年的戰爭努力，其原動力出於政府中企業家與工業中企業家間的合作。政府以外的人士對於戰爭的工業計畫，提供了最初的發動，並由他們推動計畫以抵於成功。

非常機關與平時政府的關係

統一戰時統制業的組織，其建立是非正式的，而且仍保持非正式的性質。第一表中列舉各主要戰時機關，表明它們與聯邦政府平時機構的關係。總統居於最高的地位，對於工商業，宣傳以及普通公民日常生活操有新的大權。他除了形式上的傳統的內閣之外，另外建立一個非正式的戰時內閣，包括海陸軍部長及各主要非常機關的首腦。在戰時內閣之下，即為負責工業動員的大組織，大組織除了徵兵管理局及公衆情報委員會以外，皆以戰爭工業局為核心。其餘各種為戰時工業努力各特殊方面而設立的非常性管理機關，如鐵道

管理局。糧食燃料管理局，航務局，戰時商務局，資本發行委員會，戰時金融公司，戰時勞工局等等，它們雖然偶而也有採取獨立路線的，但通常都與領袖機關的戰爭工業局通力合作。同時政府常設的各部門，仍繼續執行他們日常的工作，並在受要求時與非常機關覓取合作。

戰時機關及其人員的非常性質，阻止了平時成立的各部門的大擴張。各種戰時管理局中，雖會由國會充分撥款，大部分對於所撥的款項也用得很快。所以一到戰爭終了，他們只好一聽國會處置，國會可以藉拒絕撥款，實行使它們早日結束。不單如此，參與戰時政府的企業家，一等休戰的消息傳來，對於戰時工作便失去了興趣，只要一有脫身之機，甚至不待准假，就惟恐不速的離開華盛頓了。

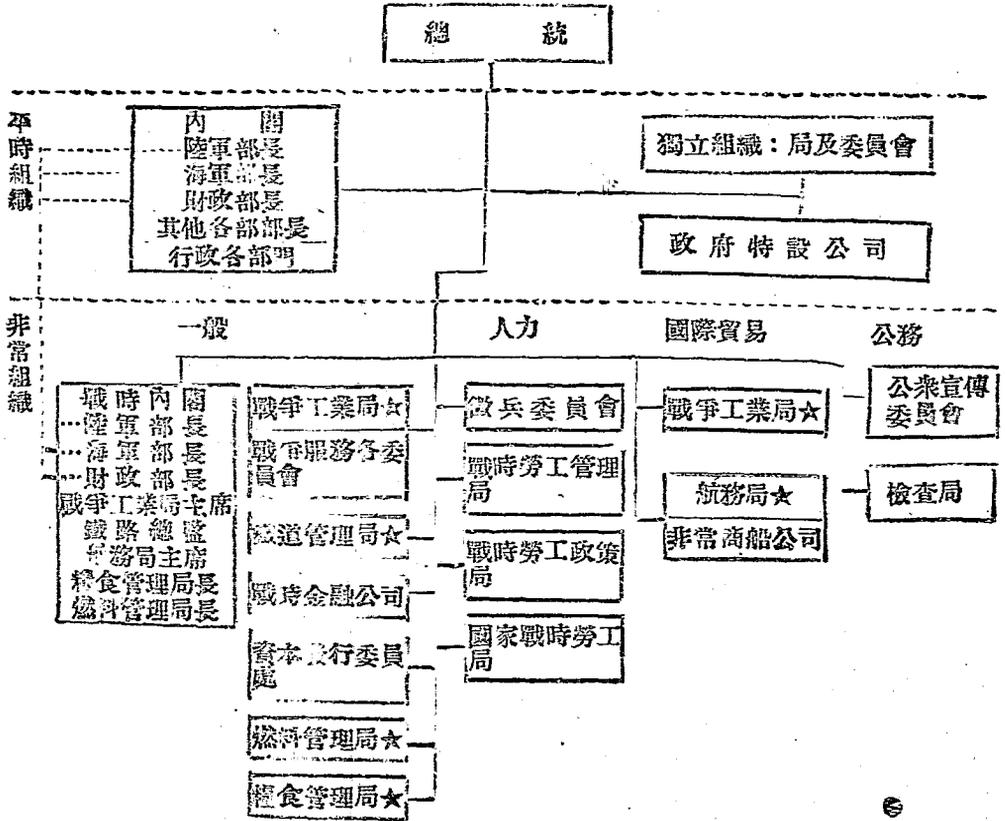
批評和估價

一九一七年至一九一八年的工業動員是純粹即景成章的，並無預先布置的計畫，亦無經過縝密設計的行政機構。組織是零零碎碎創立起來的，創造的人在發端之時並未能看出他們任務的整個境界，但就執行職責而言，結果可稱十分良好。這是一個在獨特無二的危機中創造出來，擁有龐大權力的制度；它在軍事及工業一體努力的狀態之下貫徹進行，這種努力的規模是美國以前所從未達到過的；在它結束之時，對於政府的民主形式或謀取利潤的私人企業制度，却並沒有作永久性的變動。但它浪費了不少時間和金錢。這就造就章的戰時機構遠說不上至善盡美；在它解散時，在身後留下了紊亂的端緒，如國家將來再捲

第一次大戰之中，它的成功和失敗，都可以給國家作為教訓。

第 四 圖

一九 八 年 十 一 月 行 政 組 織



表中僅列較為重要之非常機關，平時行政組織中為應付非常所設之各司亦未列入。非常機關如有☆符號者，表出其主管人同時亦為戰時內閣之閣員。

效率的高低視組織各部分而不同。第一步工作：即是追究陸海軍需要些什麼，始終沒有圓滿的進行，不過種種障礙主要在於國防部隊本身，而不在于人民的組織。第二步工作：去找尋在什麼地方可以取得所需物品，這步工作是工業在政府指導之下自己執行的，執行得很有效果。第三步工作：生產及交送供應品。急就章的戰爭組織對這一步工作執行得非常圓滿，所以戰役的成功，從未因為工業供應制度的不稱職而受嚴重的影響。

但其有如此結果，有時得採取非常行政程序。爲了獲得國內原料的必需供應，政府不僅准許，而且實際上強迫各生產者聯合起來，以便把他們的全部出產品一起談判解決。政府對於原料的進口，實行全部統制。利用私人的組織作爲分配機關。它企圖對於不熟練的勞工作全部的統制。把熟練的勞工轉引至各主要戰爭工業之中。它對於工業甚至私人消費者的燃料供應，實行完全的統制。它引導資本流而爲工業投資，並決定那些工業可以獲得資本，和投資的目的。

爲使這種統制發生効力，也曾採用新的方法。優先供應制是在戰前歷史上所沒有過的。發給執照過去曾經由政府採行，主要作爲用以維持職業水準，或保障公眾健康，或統制巡行營業的手段。現在由聯邦政府用來統制價格和分派原料。政府會引用徵用權以接收運輸及交通制度；常用的威脅。強迫製造廠家服從政府的規制。

政府也廣泛的侵入各種以前由私人企業所占有的領域，統制或者實際經營多種的企業。它直接貸款，以支助戰爭供應品的生產。它經營鐵路，電報和電話，建築房屋，承保人

善及進行保險。統制麥與糖的分配。它不得手銀行或投資組織而發行自己債。在歷史上有為創舉。

在糧食與燃料工業中，價格與利潤是經政府規定的。衣服的模式與材料，亦經根據價格低廉及經濟的利益而加以規定。爲了維持國內戰爭的熱忱，政府也採行宣傳的功夫，它把本身的努力與成就，大規模的刊登廣告。它因爲統制交通，得以涉及海陸軍活動的國內新聞以及國際新聞。在執行這種種之時，都未曾引起公眾強烈或持久的反對。

權力的根源

在各種機關中，有些機關是經國會通過法案特別予以設立的，例如戰時金融公司；另有些機關，是由總統根據國會通過授他全權處理某一特殊問題的一般法案而創設的，例如燃料管理局。還有少數機關，直待新組織成立執行職務以後，纔得到國會的承認，例如糧食管理局。於如戰爭工業局，甚至從未經過國會的核准，它所運用的大權，是由總統根據憲法所賦與的行政權力而委託它行使的。

但這種非常組織，其權力主要是由輿論而來的。戰事一起以後，在同仇敵愾情形之下，輿論充分擁護政府的措置，對於異見亟求鎮壓，有時不惜採取暴烈的手段。有了這種誠心一致的擁護，星期日規定不用汽油，星期一規定不生火纜有實行的可能，這類出於行政當局的规定，其實並沒有經立法的核准。敵愾精神強迫出版家及電影生產商，把他們未來的出處在於以前，遂請政府設置的機關作非正式的審查。它轉變了龐姆士 (Schuler)

Cooper) 以及其他工人領袖的和平主義；它使國內最幹練的企業管理人才，不許較難而甘為政府服務。國防會議的理事長敘述戰爭工業局中工人選時說：

「是美國能幹的事業家的集合——這裏，當過各科局的主席的人倒不多，他們勤勞工作的日子已經過去了；這裏，多的是精緻強幹、富於活力、有目標而活躍的副主席們經理們和專業主管人們。這裏並非是徒有其名的事業家，而是在偉大的美國工業場面上真正擔負起艱鉅工作的實行家。」（註十六）

結構

個因需要發生而四拼八搭零星結合起來的組織，要到健全上軌道的一步是很慢的。例如戰爭工業局，經過一整年以後，它總能任愉快地理應優先供應及限價的問題。同樣，根據全國規模以處理戰時勞工問題之機關一直延遲到一九一八年，纔告成立。各非常機關間，除了有些委員一身兼在好幾個機關辦事，以及共同服從總統的權力以外，並無統一的連繫，各機關間因此就有時不免發生政策的衝突（註十七）。機關的職員雖自有其在企業界中工作的經驗，但並不足以抵銷他們因為不熟習政府程序而橫受障礙的缺點。

承辦政府定貨的人，對於政府用以保護它利益的法令規定之煩，時有煩言，但他們在和政府買賣訂立非正式合同時，這種合同還有時常被取消的可能，只好靜待國會根據鄂特法案 (Den. Act) 予以賠償。

公眾對於發戰時財的行爲，表示不滿。政府中來了那麼多的企業家，他們和不久以前

自己也會參加活動的廠家公司時有接洽，引起了狼狽爲奸的指斥（註十八）。生產商之發大財的事無疑是有的，但大多數並非由於欺詐舞弊而來，而是由於地位的幸福。坐收因需要擴大價格增高的結果。

民主政府的朋友，看見國會把權力全盤交給總統及新的各種行政機關，撥付大宗的款項給他們使用而不經過時常限制，深恐造成一種久長的獨裁。但是正如從前的國家非常時期一樣，戰時行政權力的擴張證明僅是暫時的；戰時機關在它存在的時期中，是在於補充而非代替政府的平常機關。國會雖然用錢如泥沙，仍維持對國家財源的統制。聯邦的法院在處理所謂政府我們政府形式的事，有時誠然不免失去了司法的冷靜。爲它們的利益計，需要使總統與國會嚴格限制於憲法的範圍以內。但所有這類的失險，都儘可以歸源於對戰事過於熱心，而並非出於總統獨裁施行壓力的結果。

在戰爭期中行政權力的擴張顯然遠超過了它平時的限制。但這種程序的發生，並不違反人民大眾的意願。而且得到他們熱烈的擁護。不過，人民沒有把這種行政權力的擴張應該維持久遠的意圖。在一九一八年十一月威爾遜總統向他們呼籲維持國會中民主黨占多數時，他們以對多數的票數加以拒絕。美國與英法兩國相同，戰時的領袖到休戰後不久，便爲條下臺了，戰時集權的行政的精密機構，大部分也撤銷了。

第三章 計畫時期：一九一八—一九三九年

在休戰以後，經濟準備的問題很少為普通老百姓所關心，他們的全部注意力集中於回舊日的一常態」。但國會，陸軍部，美國退伍軍人協會(American Legion)以及經驗過而知道管制戰時經濟之困難的公民，對此問題仍舊繼續發生興趣。

緊接戰後，國會(所謂格拉罕委員會(Graham Committee)調查軍械部(Ordnance Department)的支出，揭露出許多浪費及奢侈，若干愚昧及枉法，以及可悲的缺乏明知而設計。(註十九)結果陸軍部便成立了一個完全新的供應組織。同時美國退伍軍人協會開始了一個取消戰時謀利及平均戰爭負擔的運動。會為戰爭工業局首長的巴洛渠，把他的舊部組織成許多派結合，以保持他們的合作精神，並在未來戰爭中把這種精神灌輸給別人(註二十)。在以後的二十年中，這種運動同時繼續進行，但大部分其間並無密切的關係或共同的綱領。

陸軍開始計畫

根據一九三〇年的國防法，國會進行在陸軍的各供應部門中，以及各供應部門與廠商之間，確立有效的合作。在這種權力之下，陸軍部次長成立了計畫組，將陸軍軍火局和陸軍工業院。

計畫組開始和在戰時也許有用的個人和組織取得接觸。它把巴洛渠組織中人物，聘為工業院的講師。它向各種技術性的會社如美國化學社，美國礦冶工程師學社以及美國度量衡學會，延請人員充任調查各種原料來源的委員會的委員。美國鐵道協會派遣職員至華

美國國家動員計畫

盛頓及美國軍團司令部 (Army Corps Area Headquarters)，參與討論區域性及全國性的運輸問題。美國鋼鐵研究所幫助起草了一個戰時生產計畫。陸軍軍官們奉派至哈佛企業管理學校及巴頓研究院 (Barton Institute) 受特殊的訓練。陸軍軍官們擔任調查全國動力來源，以發現戰時可能的缺乏。

一九一七年的供應制度在陸軍部內首先瓦解。陸軍部一向由舊的供應制度供給其需要，一旦這種制度解體以後，並無一種取得供應同時避免與海軍及人民競爭的計畫。為補救這種缺點，就進行軍隊配備的標準化，把各供應部門的說明書彙集統一起來。一遇到什麼地方有發生匱乏的威脅，就進行工業調查，籍可將工廠的出品加以分配。這種調查幾乎把大部分國內重要工廠都包括在內，根據這種調查的分配，最後共達二萬次之多。

美國退伍軍人協會攻擊戰時謀利

在計畫組這樣對付供應問題之時，美國退伍軍人正推攆它的反對藉戰爭以謀利的運動要求人力要徵召，工業也同樣適用徵召。這個運動的推動力，是由於老戰士們自己的戰時經驗而來的。他們的每月三十元的月薪(另加家屬津貼十五元)，在戰爭期內始終沒有變動過。那些沒有派赴海外作戰的海陸軍士，常常可以發現他們自己每天只賺一元錢，而隔壁的平民每天却好賺十元或十元以上。即使把軍餉以外政府為士兵們所規定的糧餉也計算在內，兩者待遇的差別還是很顯著。休戰後找尋職業的失望，以及目擊「發戰爭財」的巨富們的窮奢極欲，使他們戰爭的回憶益為痛心疾首。他們的改革計畫亦得到額外的刺激。

一九二二年退伍軍人協會大會通過贊助一個包括下列規定的法案：一、普遍徵召所有身體合格的男子，不問其職業為何，二、戰時由政府統制工業資源及公用事業，三、穩定物價與工資。退伍軍人協會會員的參議員麥克斯威英 (Maxwell) 把這個法案在衆議院中提出，但沒有結果。以後每年舊事重提，年復一年，中間雖得過哈定總統與柯立芝總統，以及一九二四年民主共和兩大政黨全國大會的贊助，但退伍軍人協會迄未能使國會採取行動。

至一九二七年協會改變了它的策略。它要求普遍的徵兵。這種要求最初提出之時是作為一種和平的措置的，現在却成為軍事準備的手段了。在一九二四年的全國會議中，退伍軍人協會為辯護普遍徵兵的理由，認為它將幫助保險我們國家不受戰爭的威脅。數年以後，它把同樣提議稱為「將使我國在戰時能迅速動員所有資源的一種法則」。退伍軍人不再要求立法，但在一九二七年巴黎舉行大會所通過的決議案中，要求國會調查的關於普遍徵集人力、金錢和材料的計畫。不過直到三年以後，兩院纔聯合決議採取同情的行動，成立了一個稱為戰時政策委員會的混合委員會。

希勒的插曲

在這些中間的年頭，希勒的案之刺激了民衆對於取消藉戰爭以謀利一事的關心。一九一九年夏季，有一個名希勒 (William B. Shearer) 的人，控告伯利恆造船公司 (Bethlehem Shipbuilding Company) 紐特特造船及乾塢公司 (Newport News Shipbuilding and

Prudock Company) 和巴朗巴維里電力公司 (Brown-Boveri Electric Corporation) 要求賠償二十五萬元。他聲明會受上列公司之託，在一九二七年日內瓦軍縮會議上照應他們的利益，其後並在美國從事擁護天海軍及大商船隊的宣傳活動。這筆錢是上列各公司應該給他的酬勞金。這件案子轟動一時，參議院特別舉行調查。被告在參議院委員會中作證，承認他們曾經僱用希勒，付以鉅款，但否認派希勒到日內瓦去的目的，是爲了破壞軍縮會議。這爲個故導以及它所引起的宣傳利益使各種和平團體振振有辭。他們主張平時和戰時軍火商真的利潤，成爲他們努力實現一個更良好世界秩序的障礙。

至是就青爾方面對國會予該壓力，促它採取行動：一、關心於取消戰爭利潤的抽體，與二、關心於工業動員計畫的團體。根據一九二〇年六月二十七日聯省決議而成立的戰時政策委員會，其引言的措詞即表示出這兩種指導原則。委員會中包括閣員及參眾兩院議員 (註二) 奉命。

一、研究和考慮修正美國憲法，藉在戰時國會得爲公用而徵用私產，以及平均戰爭負擔和取消戰時利潤的方法並研究在戰時所需的政策 (註三)。

此外在附書中說明由於勞工組織的堅持，致無從討論徵召勞工的計畫。委員會曾經廣泛邀請公眾的參加，曾經聽取過代表極端強硬見解的六十位證人的意見。曾在三九一七—一八在各機關中活動的公民，包括巴洛渠，吉福特 (Walker Gilford)，和威拉特 (Doriel Willard) 等。提出了他們的意見。在擬訂新的工業動員計畫和滿地軍

官們，強調軍火充分生產之必要；退伍軍人的組織，要求工人，管理者及士兵平均負戰爭的負擔；和平團體反對任何官員的計畫。理由爲它們傾向於養成戰爭的心理。

第一次工業動員計畫

就我們研究的目的而言，戰時政策委員會的重要，主要在於它對於演成工業動員計畫一事所發生的作用。在麥克阿瑟將軍 (General MacArthur) 於一九三三年五月把陸軍部計畫送交委員會以前(註二二)，計畫的全文尚綱要從未對外公布過，所以美國公衆完全不曉得有這一回事。一九三二年的計畫應付兩個問題：一、軍用品的取得，這是包括在非常時期購買陸軍軍用品辦法的技術問題，二、建立美國工業的戰時組織，這兩個廣泛的社會及經濟問題。

在兩個問題中大家承認採購軍用品是比較簡單的一個，但計畫中所占地位較少(註二四)。其根據於避免重蹈一九一七—一八年的錯誤覆轍，像立定若干一般的原則：必須在事前準備各種武器的詳盡說明，海陸軍的採購應拿籌並顧，採購應按區域分配以免工業中心的過於擁擠。海軍政府機關競爭出高價，計畫中建議，預先將各公司廠家的分配用於海陸軍，由海陸軍選擇其定貨，以代替軍用出高價。

計畫建議除帶有學習性質的定貨，藉使美國廠商得以準備在戰時供應在平時不大生產的商品。(註二五)某些公司廠家不特因此可以獲得製造的經驗，而且可以經常具備一整套必須的鑄模、備以及裝置。採購計畫中其他特色，尚有材料需要及供應來源的研究，和完成新式的政府契約，用以使購買的手續簡化 and 減少謀利的危險。關於採購計畫麥克阿瑟

將軍會作下列的敘述：

「這個制度的主旨，即為經濟，無論在所用採購的數量，和用以採購的方法，都要求經濟。在戰事爆發之初，它將把戰事對於國內工業及經濟生活所引起的震動，減至最低限度；在非常時期結束時，又將因此而很容易的回復到平時方法。它保證我們，在將來的戰爭中，陸軍的採購將不像在過去戰爭中那樣，成為戰時利潤以及築成無必要的戰債重負的主要原因之一」（註二六）。

關於執行為戰爭而組織全國工業制度的廣泛工作，陸軍的計畫者建議成立非常的機構，以補充而非代替聯邦的行政部門。新的各種機關將由戰爭工業總監一人加以主持，人選由總統任命，作為他親信的代表；總監的任務大致可分為兩個部門：一、協調各國防部隊的需要，二、調節供應或工業動員。在決定需要時，可由軍人參與，但調節供應的主管者應為文職，另設一由少數著名工業家組織的工業顧問處予以協助。（註二七）

物價統制及優先供應制

陸軍部在它的一九三一年計畫中，主張在任何大規模的戰爭中，物價統制是勢所不免的，而且應早日實施。它並不贊成把價格的結構凍結起來，而計畫由政府與出售者的代表舉行協商，對物價作一溫和的統制，准許出售者可以有以成本為根據的合理利潤。它以最大的努力避免與企業家對立。

工業計畫保證政府不會毫無必要的去紊亂經濟及工業的狀態。因之，統制物價的

努力，將一般視其需要與合理，逐漸的予的推行。善意與誠心同意可以保證它們的成功。不公道和刻薄應該避免，因為在決定價格之時，工業應該有發言的權利。由愛國心與熱誠中產生出來的自然合作，不可墮落為勉強的憤憤不平的服從。生產應該很快很有效率很經濟的進行，最後公民們將感佩他們所齊命的限制，是他們爲了共同福利自己所制定的。（註二八）

此外又設計一種其功用與一九一七——一八年相同的優先供應制度，即保證關於稀少的資源，作最有效的利用。爲實行價格統制和優先供應制，計畫中暗示也許有採取徵用的需要。另外規定要設立一個戰爭商業局，利用國際貿易來支持國內作戰努力，並「威迫中立國和打擊敵國」。

戰時政策委員會核定陸軍部計畫

戰時政策委員會把陸軍部戰時經濟統制，作嚴格的審核。委員會的報告除一人外全體一致贊成一九三一年計畫的目標和所建議的實現這種目標的方法。委員會承認，關於工業動員之事，聯邦政府尤其是陸軍部與海軍部有繼續設計的必要，並建議這種計畫應定期由國會的委員會予以審查。

委員會減於穩定物價和防止藉戰爭以謀利的需要，建議一個憲法修正案，明白規定國會實施這種統制的權力。在等這個修正案採行以前，委員會建議立法在戰時授予總統以下列的權力

一、穩定物價，接收為執行作戰所需要的私產，而「使以戰爭而生的利潤不得為產主所有」。

二、為保證充分統制國家的資源，對行政組織作必需的改變。

三、強迫接受戰時定貨和徵用財產。徵用一詞據委員會所瞭解者，含有向私人所有者予以賠償的意思。這一點在建議中說得很明白，「凡提議修正憲法，在戰時得以不予賠償而接收私產者，國會應不予討論」。

關於戰時利潤課稅的重要問題，委員會建議，「個人或公司的所得超過前三年的平均所得者，除了對於現有或新工業為戰爭目的而發生的資本支出作適當的調整外，應課以百分之九五的實稅」。

委員會報告在國會中受指摘的理由，認為它並未規定一種登用資本及工業的辦法；它的建議並沒有取消戰時的利潤，而將保障企業家在戰時可以繼續平時的利潤。但美國退伍軍人協會的全國執行委員會對於戰時政策委員會的「偉績」，表示滿意，要求國會訂定所建議的立法。可是國會沒有加以准許。

倪氏的調查

美國人民漸漸關心於國際事件；和他們的準備於第二次世界戰爭的迫在眉睫，刺激了一九三一年以後限制戰時利潤的鬥爭。一九三一年九月日本不顧凱洛格公約與九國公約而侵佔東三省，這對於美國人中仍抱有可以由國際合作以保持世界和平的希望的人，是一

個猛烈的震動，由希特勒領袖的納粹黨在德國的勃興。軍縮會議的破裂，和德國的退出國際聯盟，都幫助加強了他們在國際關係中的不安之感。

祇有在這種背景之前，纔可以解釋爲什麼美國的民衆會突然和普通的注意到軍火商人的問題。各種和平團體，經過了兩年的運動卒於一九三四年二月，把一個調查軍火工業的決議，提出於參議院。參議員倪氏 (W. W. W.) 的願爲主持調查，是根據於他對於這個問題的重要及其受公衆注意的估計而來的。一九三四年三月華運雜誌 (Fortune) 登出一篇名叫武器商人 (Arms and Men) 的文章，使參議員波拉 (Loran) 大爲感動，即用以爲在參議院上對軍火工業大事抨擊的根據。在華運雜誌那篇文章之後，又出版了一本名叫以死亡爲業的商人 (Merchants of Death) 的書，把軍火工業中生意經與愛國心的結合，作更進步的暴露。

同時參議員范敦 (Van Dusen) 美國退伍軍人協會之請，提議由參議院審查戰時政策委員會的結論。這個決議在參議院中與參議員倪氏的決議合併起來，歸一個特別委員會處理。委員會聽取各方證詞，共達六個月以上，曾引起公衆普遍的興趣。

一九三四年的調查，與三年前由戰時政策委員會所主持的調查，精神大不相同。以前的調查，其主要的注意，在於把陸軍部計畫視爲一種工業動員的工具，然後研究其實際效力。但倪氏委員會集中注意於擬議的戰時統制之社會及經濟方面。委員會在聽取證詞之時，把計畫作徹底的檢討，並特別着重於它賦予資本與勞工的負擔不均，它的未能有效防止

戰時謀利的保證，和未能充分保護人民的自由。

各方的證詞表明，在非常的狀態之下，要適當保護政府的財政利益，證明是不可能的。它宜露出在戰時向政府滾索高價的習慣是非常普遍，和防止承包商故意提高成本的困難。它表明戰時組織的清算和契約的付清，過去都是很浪費而不講效率的。現役或後備的陸軍軍官都被證明對商人的要求太徇情，對政府的利益不夠關心。如何使政府所得到的與所付的相符，如何使工業購買政府所有的原料時付出公正的價格，從來就沒有適當的防止之方。

委員會對計畫的批評

鑒於這種發現，委員會遂以批評的眼光，審核工業動員計畫及陸軍部呈送而補充計畫的法案（註二十）。各委員並不反對集中權力於行政部分，但反對把這種權力委留於行政部門。他們指出，根據這個計畫，總統在宣布戰爭非常狀態結束以後，可以命令軍隊中應徵士兵繼續服役六個月，所以如果總統無定期的延不發表戰爭結束的命令，他可以造成設立一種軍事獨裁的地位。

計畫中建議的統制勞工的方法，被認為過於激烈。委員會表示深恐資方將藉詞利用這種機構以求解決勞資糾紛，政府亦可利用徵工，強迫在罷工或表示不滿的工人參加軍隊。委員會攻擊計畫未能予國庫以保護。計畫中只表示以後將不再發生藉戰爭以買利的希望，並未定下詳盡的限制戰時利潤的措置。委員會對於計畫中規定成本會計程序，斥為

毫無效力，對其關於價格統制的措置實屬不完備，對其執行認為不可能。

爲補救這種缺點，委員會提出一個自己的法案（註三）。它一方面賦予總統以陸軍部法案中所有的大權，但取消他把戰時非常狀態延長至和平時期的權力。這個法案根據戰費應由租稅不應由公債支付的原則，包括戰爭收入的規定。它提議用賦稅不僅可吸收戰爭的利潤，並可吸收平時利潤的大部。爲了使每個公民負擔戰費起見，個人免稅額將減低至五百元。法案中取消徵召勞工及士兵，代以徵召主要戰爭工業中的管理人員。但這個新法案沒有提付投票。參議院的全體委員會把稅率減低，其理由爲稅率過高將破壞生產軍火的刺激，或者還會引起逃稅之舉。第七十四屆國會對於有關工業動員的法案都沒有採取行動便休會了。

陸軍修改它的計畫

在倪氏委員會聽取證詞時所提出的反對，一九三六年版的工業動員計畫把它們解決了。在這個新版中，委員會所申斥的有關「徵兵」及「公衆宣傳」的兩段節去了，僅稱正在修訂中。委員會主張的管理人員的徵用，經加接受，但不是十分的熱忱。處理工業糾紛的機關中的勞工代表人數增加了。計畫中沒有包括處理戰時財政問題的章。作者僅僅表示希望戰稅不要過高，以至破壞了利潤的動機。一九三九年又發布了可經刪節的第四版，我們在下一章中將予以討論。

自一九三六年倪氏委員會結束它的工作以來，國會不曾對於工業準備表示關心。每次

會議，總有關於建議在戰時統制工業及限制戰爭利潤的議案提出，不過都未提付投票。但如果一旦戰爭發生，要求這新立法的壓力，似乎很強，實足迫使國會採取迅速的行動。

國會雖不願於平時遂行核准戰時的統制，但對於要求通過有關工業準備的個別措置，却有極爲良好的反應。在一九三九年它除了投票通過撥款一萬五千萬元爲嚴格的陸軍費用外，並核准三千四百萬元爲向工業作帶教育性的定貨，定購軍用品，另撥款一萬萬元，用以在四年中儲備有戰略重要性的各項原料。

歐洲戰爭的威脅刺激了美國的工業準備

一九三八年九月的慕尼黑危機，使美國人強烈地感覺到世界戰爭的不可避免；戰爭一旦發生，即使美國仍舊中立，還是要受嚴重的影響。政府各部門以前對於工業準備漠不關心或冷淡的，現在表示熱烈注意了。陸軍部次長的辦公室起而作新的活動，陸軍部次長從一種廣泛的宣傳運動，要使美國工業完全明白在戰爭中他們所有的任務。陸軍及海軍的軍火署開始四處伸手，請求其他政府機關以及工商業團體的合作。

應付國際危機的設計，不久便超越出國防部門的範圍。爲防止戰爭對於美國證券市場及銀行及對外貿易的可想而知的震動，成立了一個由財政部主持的委員會。總統府的人員成立了一個處理非常時期問題的辦公室。總統發動一個對於教育性訂貨綱領的調查，藉以表示他對於工業準備一事的關心。農產部及商標部開始作物價及糧食供應的調查；司法部作處理怠工問題與戰時謀利的準備；紐約聯邦準備銀行，請求各銀行協助，以應付非常時期

供財政問題。

總統任命戰爭資源局

一九三九年八月初總統的任命成立戰爭資源局 (War Resources Board)，似乎表明根據該計畫的確切行動已經開始進行。(註三二) 這個局以兩種地位執行其職務：一、作為屬於陸軍及海軍軍火局的一個民間的顧問委員會，幫助完成工業動員的計畫。二、如果戰事發生，成為一個政府的行政機關，擁有前戰爭工業局所有過的大權。(註三三)。戰爭資源局的分子見左：

斯泰底尼斯 (Edward R. Steinhilber, Jr.) 主席

— 美國鋼鐵公司董事長 (U.S. Steel Corporation)

康柏 (Karl R. Compton)

麻省技術研究所 (Massachusetts Institute of Technology) 所長

吉爾特 (Walter S. Gifford)

美國電話電報公司總經理 (American Telephone and Telegraph Company)

漢柯克 (John M. Hancock)

雷恩兄弟工業銀行 (Loehman Brothers, Industrial Bankers) 股東

羅爾敦 (Harold G. Moulton)

白洛克斯研究所 (Brookings Institute)

美國國家總局計畫

普拉特 (John Leo Pratt)

通用摩托公司 (General Motors Corporation)

華特 (General Robert Wood)

西爾貝魯克公司 (Sears Roebuck & Company) 董事長

在這批入選的名單宣布時，引起了政府中自由主義派的一陣批評風潮。內政部長伊克斯 (Clegg) 攻擊戰時資源局爲「一個可能爲的超法律的專制政治的核心」，將破壞民主政治和新政所推行的社會改革(註三四)。美國總工會辛辛那提 (Cincinnati) 舉行的大會中通過了一個決議，表示「最近成立的戰時資源局忽略工會的發言人一事，引爲遺憾」(註三五)。

如果該局的職務限於備技術的諮詢，那麼局中由東部各工業及銀行領袖之占有優勢，也許還不無可以辯護的餘地，但即使如此，它什麼沒有一位勞工問題的專家與其間，仍有予以說明的需要。反之，如果該局受命爲一種執行的機關，賦有管制戰時經濟的大權，那麼其人選之不足以代表各不同區域及不同經濟勢力的利益，就儘可加以評難了。

所有上面的批評，總統都沒有予以答覆。但到了九月底在接見新聞記者之時，他宣布戰時資源局業經完成它的工作，即將解散(註三六)。不過到該局向總統提出它的(未公布的)報告之時，它表示願以預問的資格幫助陸軍及海軍軍火局。總統對於這個提議接納了(註三七)。因之它雖然暫時消聲匿跡，仍爲執行工業動員的可能機構。

誰來統制戰時經濟

一九三九年的動員計畫所定下的原則，規定戰時經濟的統制，不應委託現任的政府官吏，而應委託「國內愛國的企業界領袖」（見第四章）。政府中有一部分人是反對這個原則的。完全由政府以外人員所組成的戰爭資源局的任命，把這種反對公開化了。

國防部門的計畫是以由企業家來統制工業動員為基礎的，他們希望憑藉企業家效率甚高的方法，可以在需要時生產必需的貨品。他們指出上次戰爭中這種非常組織的成功。主張（一）如果政府訂貨由其他企業家轉發，可以取得接受訂貨的企業家的更大合作；（二）統制的增置如果由企業家來設計，比無論由政務官或永久任用的文官來設計要更為賢明。

反對這種觀點的人，認為由企業領袖組成的非常組織，在上次戰爭中便已證明太偏護企業的利益。他們相信，由於最近聯邦政府行政工作的擴大，已無成立此類非常組織的需要（註二八）。在一九一七年勞工部那時成立不久，其人員不足以充分應付在戰時如何最有效地利用勞力資源的問題。一九一四年成立的聯邦準備局，在那時尚缺乏信譽與經驗。它對銀行信用的統制，範圍較為狹窄，不如今日規模之完備。自一九一八年以來許多新的組織先後成立，包括聯邦交通委員會，公債證券委員會，農業調整處等。他們認為可以靠它們來有效應付戰時經濟的問題。打算把新的非常組織來代替這些機關，徒將紊亂之府行政的問題。反對非常組織的人，也強調這種組織的「非民主性」。它們是由總統所任命的，不經參議院的核定，它們擁有不經國會直接授予的非常廣大的權力。他們舉戰爭資源局為各

種非常組織的一個例證，局中的委員其權力也許可以和內閣閣員分庭抗禮，互不相下。

接着在一九一八年以後的二十年經驗，是一九三九年公布的第四版，也是最新一版工業動員計畫的背景，要瞭解計畫的內容，就必須先瞭解這種的背景。在上次的戰事中，我們急就成章的實行計畫那一段經驗，曾引起了許多估計與批評，新計畫的內容或刪節，便是權衡這種估計與批評的結果。在下章中將導論一九三九年的計畫。

第四章 今日的計畫

一九三九年公布的第四版，也就是最近版的工業動員計畫（註三九），是一個薄薄只有十八頁的政府文件（見附錄）。如果把這個文件，認為是二十年來討論工業動員的產物，一個見聞不廣的人也許會發生成就有限，和美國在未來戰爭中並無充分利用其經濟資源的詳盡計畫的印象。如果我們門外漢高興把它與以前的各版比較一下（註四〇），他也許還可以得到另一個印象，就是隨着一九三一年以來關於經濟動員的討論的進行，我們的計畫却沒有從前的廣泛、精確和重要了。所有這種印象其實都是錯誤的。

一九三九年由陸軍部長海軍部長會銜發布的這項薄薄的文件，在範圍上之未能包納我們關於工業動員的整個計畫，亦猶一七八七年費城會議中所起草的文件，未能包括聯邦政府的全部組織計畫在內一樣。一個人要瞭解現計畫的真正的範圍及其可能的功用，除了這文件本身以外，同時也要注意到現在已經列入聯邦法令冊內一大宗補充立法（見第十章）。

其中若干法律，如一九一六年的國防法，防止間諜法，和禁止與敵人通商法，都是確切的應付戰時情況的。除此以外，在過去十年中，我們在法令規程中又加入了不少重要的法律，不過這種法律的目的，是加強政府處理國內的危機——經濟大恐慌，而非爲了應付國際非常事變的。我們已經增強了我們的銀行制度。我們已在農業方面準備計畫。我們把統制糧大及於資本的市場，我們對於自然資源的保存已有規定。我們已經打算由集體談判以加強勞工的力量。有些立法在思想上或在形式上也許證明並不好，但就整個而言，它供給了一種轉入戰時經濟的基礎，比我們在一九一七年所有的要良好，也許是不錯的。

沒有提出的計畫

在以前各版計畫中所包括的許多材料，在一九三九年文件中取消了。例如在以前的計畫中，對於有關軍事徵召，宣傳及檢查組織，統制勞工供應和限價的綱領，皆有詳盡的輪廓。它們把爲使計畫生效計所必需的立法議案，先行擬成草案。有許多材料的取消，是因爲怕太詳盡了會變得太硬性，祇有措辭廣泛的計畫，纔能很容易的適應新的情勢。還有些問題，因爲變成太有辯論的餘地，所以加以放棄了。例如在一九三三年計畫附錄中曾有徵兵及管制公衆關係（即宣傳與檢查）的規定，但倪氏委員會認爲這些規定，有被人用以爲干涉勞工及言論自由的根據的危險，所以加以反對。在一九三九年版文件中若干問題的沒有討論，並不一定說它們就此永遠取消，它們也許仍爲計畫中潛在的因素。在計畫的「潛在部分」中還有一個因素，就是許多軍人及企業家在一九一七及一八年所獲得的經驗，

其中許多只可我們有心採納，仍舊是可以利用的。

最後，一個八如果對於自上一休戰以來美國民心所養成的關於戰爭及戰時服役的意見態度，沒有加以考慮，那麼即不能稱澈底瞭解了一九三九年計畫的涵義。一個人看到了國會歷次對於戰爭原因及如何消滅戰爭的調查，以及大量討論同樣問題的書籍及報紙雜誌文章，不由不得到一個印象，即美國民衆力求儘可能避免再行參加另一次歐洲的戰爭。他們的希望和恐慌成爲一種空氣，陸軍部所設計和印成小冊子的計畫，必須在這種空氣的範圍中發揮作用；它們也是沒有用文字寫出來的工業動員計畫的一部分。

一九三九年計畫分成兩大門類：

一、在大戰時國家資源的利用及工業的動員。

二、在和平時海陸軍取得軍用品供應計畫。

陸軍及海軍軍用品供應計畫

「軍用品供應」是被認爲一個技術問題，置於陸軍及海軍軍官適當的統制之下的。計畫軍用品供應的第一步，爲決定陸軍部與海軍部將需要點什麼？在陸軍方面，可以由參謀本部答覆這問題。假定它已經決定，在某種情況之下，在我們西南邊境要維持一支十萬人的戰時國防軍，其中包括一隊騎兵。首先便須估算可能的消費量及必需供應品的補充量，以及預計在什麼時候需要。接着再把估計資料分轉給陸軍的七個供應機構，其中最重要者，有負責糧食與服裝等物品，軍需兵團和負責武器子彈的軍火署。

持着即進行調查供應的來源。每個供應機構都各自把全國劃分為若干供應區，每區有軍官一人主持，負責調查區內的資源。如果各供應機構發現在各區內有充分的製造條件，各廠家有完善的設備而且願意生產所需的正確的產品，那麼供應部門的工作就算完了。

這是最最簡單的紙上程序，但在實行上也許會發生困難。我們假設中的新軍所需要的物品，有許多也許不是馬上就有的；一種新式的大砲標準器也許從未會大量的製造；為製造防毒面具所必需的木炭，國內的產量也許不足，而必須求之於國外；有製造防毒面具設備的工廠，也許忙於製造擔保交貨的民間訂貨，或者規模太小，不能在規定的時間以內，供應軍隊所需的數量；所需要的貨品，也許與廠家所習慣製造的，有略微的不同，有添備新工具的需要；還有如製造望遠鏡一類的貨品，熟練勝任的工人人數不多，在規定交貨的時期以內，來不及訓練新的技工。

軍隊如何與工業會同計畫

為應付這種情形，國會授權陸軍部次長會同工業家，計畫動員國內的工業資源，以應付軍隊的需要。於是在陸軍部次長督導之下，成立了一個由十五位軍官所組成的計畫組，研究戰時的工業問題。標準化便是問題之一。一種飛機引擎也許已經具備各種大優點，但製造商也許仍要再加需要相當時間始得完成的改良。在過早確定出品的條件，即在未經完成一種完善的出品以前，即正式生產，與不斷追求至善盡美以致不能準時開始必要的軍用生產，計畫組的標準科便打算在兩者之間，覓定一條途徑。

有許多貨品所需的原料，是美國國內所不生產或生產而其量不豐的。商品組必須曉得從什麼地方取得各種非常重要有戰略價值的原料（如橡膠皮等）與重要的貨品（如鋼），對於後者的如何取得，雖則一樣重要，但問題比較少嚴重，其需要的程度亦較少。有些工業例如火藥的製造，在戰時為適應需要的激增，是擴張很快的。另有些工業如眼鏡的製造，在平時與外國的競爭者共分國內的市場，必須不僅準備軍隊的需要，同時也許還要供應全部的民間需要。

建築組注意工廠，倉庫，電力廠以及戰時工業中其他建築物及設備的可能缺乏。分配組對現有工廠保持經常的調查，獲得相當數量的勝任的生產者合作，以充份供應軍隊的需要。法律組繼續實行減少戰時訂貨表格的數量和複雜性。在上次大戰中曾採用了四百種形式不同的表格，然而政府對於藉戰爭而獲利的事，仍無充分的保護。反之訂約者對於保護他們的正當權利，依然仍感困難。

海軍也有一種與此大致類似的組織，以決定它的工業需要。海軍區域的各區指揮官依照海軍作戰的計畫，以決定它們各區的需要。供應部加作戰各別船艦的問題，歸艦隊維持部及其供應局處理，供應局的性質和陸軍的各供應部門大致相同。所有關於海軍供應的資料，歸海軍供應會計署的戰爭計畫組加以配合編整，戰爭計畫組由此得以常能充分瞭解海軍將需要些什麼和如何去供應。

計畫的協調

關於戰時計畫在海陸軍兩部之間，有一個長時間以內是各自為政，很少配合的。早在一九二七年，纔成立了一個由海陸軍軍官組織的聯合委員會，以草定共同的作戰戰略計畫，但對於如何取得它的供應仍舊各行其是。兩方面似乎都忘記了——至少暫時忘記了一九一七年海陸軍的競爭供應，是引起國內缺貨與戰時謀利的一個大原因。一九三五年困難出現了。海軍方面把它將來所需要的四萬種商品，選定了一萬八千個可能投標者列成名單，就以爲高枕無憂了。但到陸軍方面進行把一萬二千家重要廠家出品分配作爲陸軍自己的供應時，糾紛便因而發生。聯合陸軍及海軍軍火署的工作，便在於調和這種糾紛。

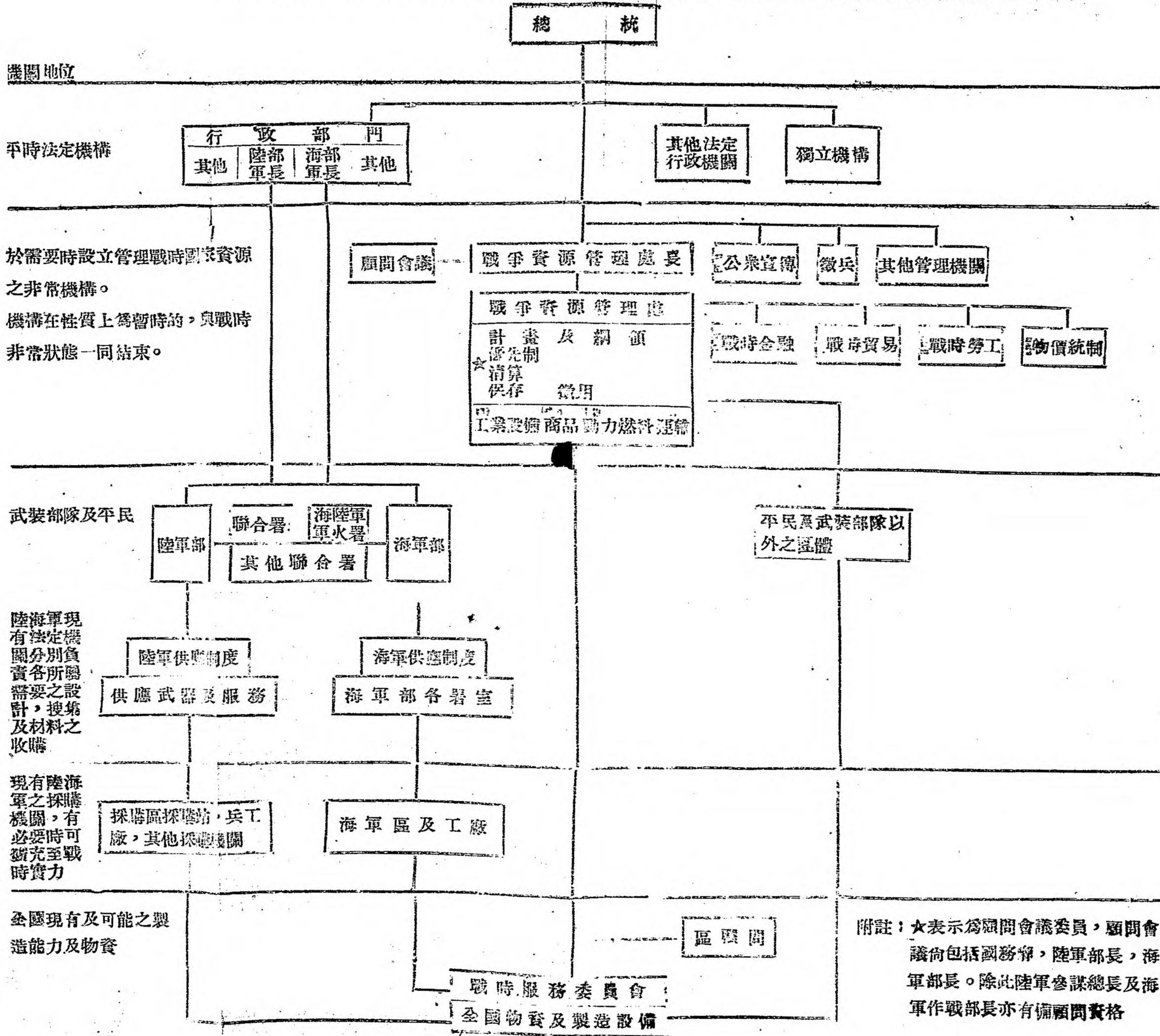
軍火署的組織與陸軍的計畫組相同，但它的工作範圍包括海陸軍在內。它的主要工作是使工業動員計畫隨時與當前情況適合，署內職員有另發其他職務的海陸軍軍官三十人。這種艱鉅的工作在平時已有重重困難，所好他們可以得到陸軍工業學院的幫助，得以減去困難不少。陸軍工業學院於一九二四年創辦，給予軍官以工業動員問題的訓練，訓練的期間共爲十個月，包括民間人物——工業家新聞專家及其他人等。學校規定學生對於與陸軍軍火署設計工作當時有關的工業動員問題，作成報告。接受這種課程的大百名軍官，在必需時即可徵召擔任戰時工業動員的工作。

由平民統制經濟動員

依照計畫，在平時經濟的準備是屬於軍人的事。但到了戰爭逼近眉睫之時，這種職務即歸民間的人物來擔任，國防部隊只集中注意於國防的軍事方面。因之一九三九年計畫的

第二部分，討論民間人物在戰時統制經濟制度中的問題。第二表用圖來說明所提議的組織，其結構與戰時和一九一八年十一月世界大戰中經濟統制的制度相同。左表說明組織的基

建議之戰時協調國家資源及工業動員的組織（一九三九年三月十六日陸軍及海軍軍火署第八三三號令）



附註：★表示為顧問會議委員，顧問會議尚包括國務卿，陸軍部長，海軍部長。除此陸軍參謀總長及海軍作戰部長亦有備顧問資格

本原則，取自一九一七至一八年的經驗。戰時非常時期的需要，不是由擴充政府現有機關，而由建立分立的新機關予以滿足；這些新機關的壽命與戰時非常狀態的時期相終始。法定的平時機構：各行政部門及獨立機關（如邦際商業委員會，聯邦儲備局等）仍保持其在政府中的平常地位，繼續執行它們法定的職務。計畫建立了一種處理戰時問題的平行機構，其職務不僅在於經濟制度的統制，也包括徵兵，宣傳及檢查等事在內。

居於樞軸地位的「最高機關」

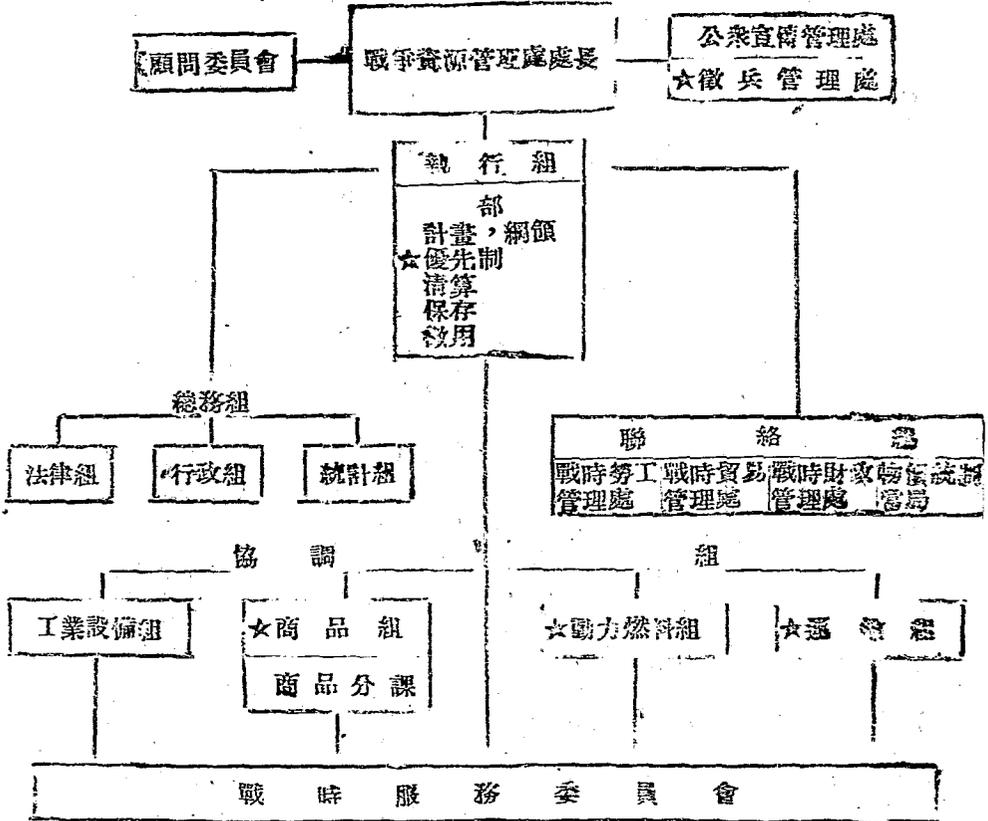
在這種非常機構中，由代替舊的戰爭工業局的戰爭資源管理處（War Resources Administration）（註四一）居於樞軸的地位。這種新的「樞要的」最高機關，是用以調節配合所有各種的經濟統制（物價、工資、國際貿易、金融等，見下第三表）的；這些各種統制一般都被認為互相有關和互相倚賴的。

這一個重要團體，設處長一人主持，歸總統任命並向總統負責。為幫助管理處訂定政策，另設一個顧問委員會，委員人選一部分將為

……國內愛國的企業領袖。其人選必須為美國民衆所推重，且為能幹的行政人才，澈底熟悉我們的資源。強有力與賢明領袖，比任何勉強的規定或準備的組織顯表，不管它們形式如何，可以更能得到工業與平民的自動合作。（註四二）

委員中企業家將出任管理處各調節組組長，其中有若干人也許將為可能設立的其他「超級機關」的主席。委員人選中也包括國務部，陸軍部及海軍部代表在內。

第三表 戰爭資源管理處



★表示各部，組或管理處的主任，同時為顧問委員會委員（陸軍及海軍軍火署，

一九三九年三月十六日第八三四號圖）

其他非常管理機關

爲執行戰時資源管理處和他的兩間委員會所決定的政策，計畫中又規定一套執行及總務組，和擔任協調工作的各組，此外尚有許多視需要而設立的附屬管理機關，以及其他非常管理處。工業設備組的設立，使建立新廠或擴充改裝舊廠成爲可能，藉以防止生產軍火設備的缺乏。如果國內某種原料供應發生缺乏時，就有一個商品組主任儲備現有的供應及發展代用品，如果國內全無供應時，則設法向國外輸入。商品委員會的委員，包括民間生產者及專家和政府官吏，他們對於所有戰略必需的及重要的商品供應來源早有調查，在必要時可以直接統制它們的分配。如果電、煤、油或水力的供應證明不敷所需時，將由一個動力燃料組設法改善這種缺點。運輸組將設法防止鐵道及公路的擁塞。調節組所處理的問題與平時採購時的問題相同。

在這些其他非常管理機關中，題目下的一套機關，其職務範圍比較爲廣泛些。這種管理機關，是否須加設立，計畫中並未明白規定，但其中幾個計畫的涵義，它們的設立是專屬必要的。它們的職務包括宣傳與檢查、徵兵、信用與資本發行的統制，國際貿易的統制，以及勞工政策與限價的決定和執行。對整個經濟制度設有廣泛的統制而欲求國家資源的充分利用，是不可能的。在上次大戰的各種訓練中再沒有比這個教訓更明白了。

戰時財政、國際貿易及勞工的統制

提議的戰時財政管理處，其人員包括公共財政機關如財政部、聯邦貸款處，聯邦儲備

局的代表，也包括工人組織的代表。它的職務，是向總統提出有關戰時財政問題的意見。尤其關於租稅政策，信用與通貨膨脹，以及證券發行與指導資本流入公衆及私人投資各項問題。

輸出貿易歸一個戰時貿易管理處予以管制。管制兩個目標：一是促進美國的經濟利益，一是破壞敵人的經濟利益。爲達到這種目標，可以利用進出口執照以及與盟邦及中立國進行商業談判。

軍火上廠必須獲得保證，可以源源獲得良好的勞工供應，同時却不至減少軍隊的人數或損害非戰爭工業。戰時勞工管理處達到這個目標的方法，是使全業的工人儘先在軍火工廠中謀得職位，防止罷工和閉廠，訓練學徒以彌補基本工業如機械工具及飛機業中技工的缺乏。計畫中希望戰時勞工管理處和徵兵管理處及戰爭資源管理處，將維持密切的合作。

關於物價統制一節，一九三九年的計畫沒有像以前各版規定的那樣精確。在「其他非常管理機關」之下，規定了成立一個物價統制局，其人員由「工業界，戰爭資源管理處，勞工，以及與物價統制關係最切的政府常設各部門機關的代表」所組成（註四三）。但起草計畫的著者，對於物價統制之是否必需，顯然沒有確定，而對於應該採取那一種統制，意見亦未一致。他們的物價統制局在任何情勢下，都只有決定物價政策的權力。確定物價的管理工作是留給未經指明的其他機關的。

在各管理處和國內各種工業之間的聯繫工作，由各種戰爭服務委員會擔任。委員會爲

民間團體，委員人選即由各工業就其本身分子中推選充任。它們的工作，在於使政府的計畫能夠確實執行，並使政府充分明瞭各種工業應付當前所課需要的能力。

計畫的限制

這一個計畫決不是一個已經網羅無遺的全部藍圖，把在戰時支持政府的所有主要的人民活動都包括在內。它原來只是一種工具性質的性質，藉以發現國防部隊對工業需要些什麼和怎樣去供應。但即使把它的使命作嚴格的解釋，它仍有其缺漏。它不準藉戰爭以謀利益。經宣布作爲一個原則，但如何防止過分利潤却並無下文。如何支持戰時財政而避免價格的膨漲及其後患無窮的結果，曾使世界最淵博的經濟學家爲之惶惑無主；計畫的著者顯然也是同樣茫然無所主。他們規定了一種組織，對於如何可以統制物價得提意見，但他們並沒有說明應用的原則，也沒有顯示由誰去執行統制。徵集勞工，使之能源源供應，尤其是例加訓練刻工一類的某種技工，原是關於戰時生產各種計畫中一個棘手的問題。在計畫中，對於如何使軍火工廠獲得充分的工人，和如何使他們繼續服務，都無具體的規定。

計畫中的若干部分，似乎超出了所設法軍部次長的職權的嚴格範圍以外。例如計畫中討論到戰爭宣傳的統制與檢查制度，兩者都是戰時的重要職務，但其主要性質並不一定屬於工業動員的事。這種批評，也可以適用於徵用人力以服軍役的事，不過適用程度較小罷了。

關於維持公衆健康，計畫中未置一詞。計畫中規定了予戰時工業以財政上的接濟，但

迄未達到如何調節或對工業發生至人民消費品的工業的需要。它對於戰爭的負擔應該由行爲所占多少成分，由征稅所占多少成分這一個莫衷一是的問題，並未有什麼新見解。最後，計畫中沒有恢復和平時期經濟平衡的規定；在最後的一版中，它不過提及最好成立一個機關，或維持戰爭資源管理處，以處理戰後的調整。

若干問題之包括在計畫以內，若干問題之不在計畫以內，一部分的原因是由於起草計畫所根據的任務，限於在戰時保證工業的供應（註四四）。最明顯的需要，最先加以規畫，但跟着時間過去，爲國防部隊利益而局部管制國家工業制度困難日益顯著了。如果工業保證能夠把必需的供應品交貨，那麼必須對它保證可以獲得人力或原始的源源供應。如果要維持勞工的效率和那應工人的生活水準不能使之大加削減，要做到這一步，必須零售物價的上漲不超過工資的上漲；但是物價的變化，大體上是由政府的財政政策所決定的。因之計畫的人由考慮戰時的供應起而很邏輯地會引到戰時財政的問題。

摘要

現在的工業動員計畫，其中若干顯著的特點，可用簡要的方式加以強調說明。

(一) 按照計畫，工業動員員爲一種民間的工作；戰時組織應澈底由民間分子所支配。海陸軍首先決定需要些什麼東西，並將需要合併起來；然後由民間組織保證供應這種需要。

保護國家的經濟生活不至發生不必要的失調。

(二) 它並未規定必須設立一個龐大的戰時管理組織，因爲現有的政府機關，在戰時

組織的指導之下，其配備可以擔任一部分工作，或至少可以供給工作的人員。但常設機關容易擴充而難於收縮。而戰時的統制也許有自己延續下去的傾向。因之，爲明智計最好設立小的但是有力量的執行統制的管理機關。以指導平時機關的戰爭活動。並且把這些管理機關的壽命與權力，限定與戰時非常狀態相終始。

(三)一般希望計畫將逐步的推動。所有新的機關無須一下便全都設立；例如戰爭的方式只需海軍全力活動，祇須一、二艘數量不太的陸軍。那麼也許徵兵管理處就完全沒有成立的必要。但是如果和一個大國作戰，就非立即動員工業資源不可。軍事上的作戰，不重因爲供應的缺乏而受障礙。因之一旦美國參加戰爭時，必要的組織就應準備以全付力量執行其職務。

(四)計畫缺乏明細的法律的核可。它所建議的若干統制，是可以根據總統憲法所賦予的權力而設立的。還有其他，是可以根據現有立法而設立的。但要使計畫全部發生効力，却須國會核可。(見第十一章)。

(五)一九三九年版的計畫只是一個骨幹。他的含義和重要性，必須同時參考以前各版，尤其是所附立法草案，始能瞭解。

這一章已經把工業動員計畫的發展按時序述完。在下面第二編中，對於在戰時認爲必需的各種經濟及社會統制的主要方式，作較爲詳盡的討論。

第二編

第五章 宣傳與檢查

在戰時形成輿論的大工作中，宣傳與檢查是相輔而行的。宣傳是積極的步驟；他接受過選擇的資料和提示，源源注入公眾的心理，其目的即在造成一種有利的効忠及犧牲精神的健康。檢查是消極的步驟，其目的有二：一、防止報紙電影無線電甚至口頭談話中發表足以削弱公眾對戰爭之熱忱的資料意見；二、防止可供敵人利用的資料。在一九一七——一八年的戰爭經驗中，宣傳主要是歸公眾情報委員會（Committee on Public Information）負責的，檢查則由許多其他機關和公眾情報委員會共同執行。在最近的工業動員計畫中，承認影響關於戰爭輿論的各種活動是相輔而行的，根據於這種認識，他成立了一個兼具宣傳與檢查兩種職務的公眾宣傳管理處（Public Relations Administration）。

一九一七年至一九一八年的輿論動員

在工業時代，如果希望戰爭獲得最後的勝利，非需要民衆的充分擁護不可。這是天經地義。一九一六年十一月擁護威爾遜的人提出了一個口號：「他使我們脫離戰爭國外」，威爾遜總統之得以當選勝利，這個口號的作用不小。在那個時候，大部分的國民都是很冷

淡的；有一部分人不願美國捲入漩渦，還有一部分人不願協約國勝利。然而，等到美國已經參加作戰以後，在一個很短的時間以內，全國便似乎很熱烈而斷然的深信協約國目標之合乎正義，而一致決定幫助他們取得勝利。這種劇烈的變化，只有一部分是因為國內原來潛伏有反德的情感，一經宣戰的觸發，便突然爆發；遠為重要的，還當推奉在克里爾（George Creel）之下組織起來的公衆情報委員會那批非本職宣傳家的工作（註四五）。克里爾協同他的同事，計畫和執行世界以前從未見過而也許效率最高的大規模戰爭宣傳事業。他們經過知識上及情緒上的猛烈鼓吹以後，把美國人激發到熱烈的最高點；到了這種程度，縱有異議也只能噤若寒蟬，任何東西只要認為可以促進勝利，就可以得到盲目的響應。

「人民是無法不受宣傳的激發的。那時候普通一個美國人，起來打開晨報，在新報欄中尋找廣告中便可看到請支持戰努力的呼籲。報上的這種廣告是由愛國的公民或團體所發起刊登的。商人在中飯時，就有自願的演說者向他演說，請他支持政府以推行的一運動。」他的夫人在電影院中，聽人申請參加「節省食料」的運動。同時，他的兒子也許正在聽他的同學為紅十字會捐款。從商店的窗戶以至建築物屋頂的照牌上，以及工廠和機關的牆上，都掛起鼓舞戰努力的標語。戲院中把愛國的呼籲與娛樂拚合起來，好幾百萬家庭都在窗戶陳列國旗，表示家中正有人參加軍役。

公衆情報委員會的宣傳活動

美國國家動員計畫

公眾情報委員會在推動工界身有一個假定：祇有把美國的作戰目標不斷鼓吹傳入人民的耳中，和把美國作戰努力盡量透徹以前，纔能激發全國敵愾心理至於擁護作戰的適當高度。委員會也同大多數戰時機關一樣，在最初推行其任務時是急就成章的，但以後終於成立制度，以代替枝節的緊急。它把愛國的人民按種族年齡職業及教育程度加以分類，因之，可以擬訂適合於各類人等之宣傳，深入社會的每一階層。任何可能的宣傳方式，皆經研究和以迅速的方法加以採用。

公眾委員會是向政府機關、海軍部與海軍部收集新聞的中心機關。把關於政府實現勝利傳播的新聞收集起來，把它整理成適當的方式，用每一種知道的宣傳媒介分發出去。它的新聞服務部分，不時的發出直至最近一分鐘止的消息報道，在它的日刊公報（Official Bulletin）中，它把關於政府活動的重要項目；它的發稿部分把新聞供給各家小報。公眾委員會在經濟方面，是不能自商業性新聞供給社取得新聞供給的。

公眾委員會的電報和電音與海軍部作戰的戰爭委員會，在全國到處放映陳列。著名的四號（Four-innings Men）請用了委員會所供給的材料，並常常就他們想像所得加以修正。在全國向電影院發表四分鐘演說。前線休假回來的將士與電影中的名角向羣衆大演說及街頭集會上演說。教會中的教士，爲這種由委員會活動所激發的民衆情緒的狂潮所襲擊，而宣佈一種以仇視與恐懼來代替友愛的潮看，後來其中有許多人公開自殘他們自己這種違背教義的行動。

委員會爲啓發人口中態度冷淡或動搖的那一部分人的効忠心，特在外國出生的公民中推行廣泛的教育設施，這種工作即利用各該民族內的分子擔任。它預備和分發用外國文字寫成的討論戰爭問題的小冊子。爲了消除工人間的不滿，它幫同組織一個美國工人民主同盟 (American Alliance for Labor and Democracy)。同盟透過委員會的技巧，使之在勞工界中發生充分的効方。

宣傳活動的批評

公衆情報委員會在積極方面的工作，即有利於作戰努力的宣傳方面，毫無疑義是很有効率的。它發表了大量新聞，蓋它正式發布的文件中維持很高的準確水準。

「克里爾和福特博士 (Dr. Cyril and Ford) 都曾說過，在六千次發表文件中，只有三條其準確性發生了問題；真正有根據的錯誤事實上……是由於圖圖接受一個作戰部分的報告所發生的。」

本報戰後重行審核公衆情報委員會的工作，是否這種幾乎不可信的紀錄仍能維持，這問題我們可以不必管，我們祇須略一瞥視委員會的工作，便可以看出沒有一家報館在執行工作處邊新聞時，像它那樣的富於責任感和嚴肅性。

但是委員會中的領袖，雖然很誠意很有効的去避免散布虛僞的消息，他們却未能把這種政策，使他們的自願參加的作家們和演說者們都嚴格遵守。一個以全國爲活動規程的組織，參加工作的人有數千之多，其無從一一檢查他們的言論也是無可避免的事。在委員會

所組織的擁護自由公債的運動中，有時有人狂妄衝動至莫可名狀。例如在第二次自由公債運動中，一位勃洛克冷地方著名的教士告訴他的聽衆說：

「每一個德國士兵，都帶一個鉛質的符記，符記上面寫着下列的文字：我，德國的皇帝，根據上帝對我所授的權力在此宣布，凡佩帶這個標記的人，得隨心所欲作任何罪行。」（註四十七）

不過爲對公衆情報委員會和它的代理部分表示公平起見，我們應該指出，有些與委員會並無關係的著名公民，也曾發表同樣極端的輕信的言論。老羅斯福（Theodore Roosevelt）在堪薩斯市星報（Kansas City Star，一九一八年五月二日）一篇社論中，證實下面的記載：

「德國的齊柏林飛船及飛機，繼續轟炸英法不設防的城市，被屠殺的婦孺數以百計。潛水艇作戰極爲冷酷殘暴，艇員對於他們所捕獲的俘虜，繼續予以非刑……我剛纔和一個絕對可靠的美國兵士談過話，他會自己親見一個爲德國人宰割的加拿大軍的屍體……成爲這次戰爭特徵的可怕的殘暴行爲，是由德國而且祇有由德國負責的……德國人之對別人施行苦刑，強姦婦女和屠殺兒童，實其一貫政策」（註四八）。

那個時候的美國人，即使有抱懷疑之心的，其處境亦無從抵制這種宣傳的襲擊。他得不到相反的意見，就很容易深信不疑，和參加一般的狂熱。羣衆把所有不利於德國的消息，不管它從什麼地方來的，都當作福音真理看待，而對於對協約國的任何批評，總得不聽。

容忍。除了頭腦十分冷靜的人以外，都慍懣於以敵方奸細為恐。到處都有當心潛伏者在我們中間的奸細」的警告；不久所有的個人的不幸，都推諉到敵方奸細的陰謀活動。一般的民衆表示出，即使最荒乎其唐的關於敵人暴行的傳說，都準備深信而不疑。沒有思想的人，主張殺盡所有的德國人，是對人類的一種福利行為。在這種情形之下，在法令中出現反對批評及不合作者的嚴峻立法，以及在執行這種法令之時機感操切之過於衡情平斷，實在是不足異的。因之禁止異見即檢查一事，也如培植戰爭的熱忱，曾加有效的管理。

戰後對於宣傳的反感太劇烈了，以至即使在今天，我們仍舊很難平心靜氣的討論假使我們再行作戰的時候對於新聞應建立什麼樣的統制。美國人民對於他們自己的輕信，至今餘恨未已。他們現在認清，他們在戰時仇恨所有有關德國的東西，一部份是上了別人設計周密的天當（註四九）。但這種覺悟，是在受戰爭恐懼及仇恨所影響的和約已經簽訂以後纔發生的。和約的未能實現委員會所大吹特吹的戰爭目標（海洋自由，不割土不賠款），成爲失望的另一原因。

未來戰爭中的宣傳計畫

在戰後的年代中宣傳一詞聲名狼籍，已經很少聽到政府在宣傳方面的活動了。但陸軍部對於國防綱領中這一個重要項目並未忘懷，在一九三一年發表工業動員計畫時，它使公衆再注意到這個問題。計畫中提議在陸軍部次長之下成立一個新聞組，準備和傳布擁護採購政策及方法的教育及新聞資料（註五〇），或用簡單的話說：作有利工業動員計畫

的宣傳。計畫本身規定了一個公衆宣傳處主任，和在勞工管理處下設立一個宣傳局，但並未祇述它們的活動。

一九三三年版的計畫中對於宣傳的討論詳細多了。在一篇附錄中，它提議在未來戰爭爆發之時，應由立法手續立即成立一個公衆宣傳管理處，與上次大戰中公衆情報委員會之由行政命令設立者不同。以前國會對於克里爾的成績曠有煩言，如今改由國會設立以後，新的宣傳機構也許可以避免這種的批評。所有新聞活動的統制，都集中於處長一人，另有一個包括行政部門及戰爭機關代表的顧問委員會予以協助。與報館及其他宣傳媒介的接觸，規定由若干委員會擔任。這種委員會代表美國新聞家出版協會 (American Newspaper Publishers' Association)、全國播音協會 (National Association of Broadcasters)、電影產商及分布者協會 (Motion Picture Producers' and Distributors' Association)。戰時宣傳機構由平民、非政府人員組織：自「能幹的新聞記者，廣告顧問，作家，電影專家，以及在其各別領域中富於實際經驗及大力量的其他人員」(註五一)中徵選，而把政府常用的宣傳家除外。

一九三六年計畫對於戰時宣傳沒有表示意見。陸軍方面的計畫者因爲倪氏委員會對於他們一九三三年的猛烈攻擊，變得相當謹慎，三年以後便把關於公衆宣傳管理處的附錄全部撤銷了。代替附錄的是下面一段話：「關於這種管理處(公衆宣傳)的組織職務及程序，正由適當機關在擬訂中，在完成後將列入於下一版的工業動員計畫中。」(註五二)且

這個語言並未實現；一九三九版在所有各種欄目上都沒有以前各版的詳盡，祇說公眾宣傳管理處的任务，「應為協調對民衆的消息的傳布」，和「保證和把政府作戰時的目標見解和進展情形，充分的提供於人民之前」（註五三）。迄今科畫的機關還沒有把這個一般的敘述加以具體化。雖然如此，此時乘我們尙在和平時期，似乎就有必要來決定我們應該成立那一種的組織，它執行點什麼職務，和戰時的宣傳活動應該根據什麼原則來推行。

戰時公眾宣傳管理處的可變組織和職務

向政府機關收集新聞這一種工作，現在比起一九一七——一八年，應該簡便多了，因為現在許多的聯邦機關，包括國防部隊在內，都有它們自己的宣傳官員（註五四）。而且，最近發展的專門機關，也可供利用。這些機關包括分發政府攝製影片的美國電影服務社（United States Film Service），和準確記錄輿論變動的政府報告處報紙情報組（Division of Press Intelligence of the Office of Government Report）。此外最近在聯邦安全署（Federal Security Agency）成立了一個電影及廣播服務處，作為各播音公司與聯邦機關及官員間的聯絡。

在上次大戰中，為了使政府的意思直接告訴給人民大眾聽見，需要七萬五千名「作四分鐘演說的人」的服務。這種工作在現在，也許只要一個人站在播音機前就可以擔任了。此外無線電廣播，也大大便利了公眾宣傳管理處發動為紅十字會自由公債，戰時節約印花稅等宣傳運動的工作。各地方報紙的逐漸趨向採用一個大新聞社供給的材料，和電影影片

的集中分配，對於未來戰爭中政府所有的宣傳運動，應該有極大的幫助。

國防部門注意於取得合於希望的新聞，而取締在他們認為危險的新聞。海軍與它的公衆宣傳司和它的海軍區司令部中的情報官員，激動人民注意在兩洋上下的運動，成績特別成功。它也運用它自己的播音站。陸軍的成績要遜色些，其原因一部分是因為它的活動比較不易戲劇化，另一部分的原因是因為它的宣傳工作是分散的。現在陸軍與海軍兩部對於宣傳的重要，其認識都較在一九一八年更為銳敏，但缺乏在這方面的專門人員。為補救戰時這種缺點，它計畫利用現在組織為後備專門人才軍官團的一批新聞記者。如何把國防部門的宣傳及檢查活動，與由平民組成的公衆宣傳管理處的工作，聯繫起來，這一種重要任務，也許可由海軍部及陸軍部於一九三七年成立的公衆宣傳聯合委員會 (Public Campaign Office on Public Relations) 擔任執行 (註五五)。

準確程度的標準

戰時公衆宣傳的統制，最先需要一種龐大規模的廣告運動，以團結全國的意志。這個運動的成功，全賴於其所用的文字能否為民衆所瞭解。尊重真理是可能的也是應該的，但還只有在所有政府代表的言論都受政府統制之時，政府得以強制他們不必過於理會民衆對美國有利消息以及宣傳敵人暴行故事的要求，而後纔有可能。

一個新的公衆宣傳管理處在這一方面應該確立高的標準，並且堅持實行這種標準。克里爾委員會建立過一個原則，它本身不發布不確的消息；它的後繼者應該更進一步，不僅

要使其常設的機關，而且使所有以其名義寫作或發表言論的人，都一以其實為準。它也許不能強制輿論的機關，維持比平時更高的水準；但也無需讓它們低落到平時的水準之下。戰爭的勝利實在不僅有賴作戰的成功；它也有賴於成立一個有利的永久的和平。因之在戰爭終了之時，仍應使全國的判斷力完整不受損害。如果公衆宣傳管理處在鼓勵人民的敵愾心時，而使人民不願接受一種合理的有利的和平，那麼它對國家不特沒有功績，而且給了國家一個損害。

一九一七——一八年的檢查

參加執行檢查工作的機關有三個：一、郵政總監，他取得陸軍及海軍的合作，檢查所有經過信件、電報、電話、有線電及無線電的聯絡來往。二、司法部，它應用嚴峻的戰時立法，盡力把不忠實的煽動分子，交付法庭審判。三、公衆情報委員會也執行檢查的職務。它的檢查職務雖然給它的宣傳工作所遮掩而不彰，但這種職務是很重要的（註五）。報館及電影生產商被要求奉行「自動的檢查」，這就是說要他們同意不發表任何有關陸軍及海軍都所禁止的題目。禁止的項目包括所有關於海岸設防，軍隊及艦隊調動，海軍及空軍建造，及軍火試驗工作的新聞。陸海軍部爲答報這種合作，承諾不故意掩蓋戰事不利的消息，或其他與公衆利益有密切關係的資料。海陸軍的官員，起初對於委員會這種以自願爲基礎的統制新聞的努力，頗有懷疑，但一等到委員會任命許多高級官員爲顧問代表以後，便表示充分的合作。委員會自身並不檢查軍事新聞，只擔任爲國防部門與報紙中間的

聯繫機關，因而首當兩者交惡之衝。報紙往往認爲軍事檢查過於專斷和隨便，而國防部門方面則認報紙爲太不謹慎或者較此更壞；不過統制的自願性質，始終未受危險。

強迫的檢查，是不在於委員會管轄範圍以內的，另由管理外文報紙及外國來往文電的政府機關所執行。凡所有以外國文字印行的報紙，皆歸郵政總監所統制，另有一個檢查組作他的協助；凡所有討論政治問題的材料，除明白規定准許免審者，概須送請該組審查。在我們參戰以後，陸海軍對於所有利用電報、電話、有無線電的國際文電來往，立即實行一種檢查制度；等到這種制度爲政府接收後，改歸郵政總監實行統制。他也檢查敵國僑民的信件，並得把他所認爲搗亂性的印刷品禁止郵遞。

國會堅決拒絕訂定一個一般性的檢查法。

國會堅決拒絕訂定一個一般性的檢查法。但爲了民間的熱烈情緒，要求取締由敵國份子所鼓動的搗亂宣傳，國會爲順此要求計，在一九一七年六月十五日通過了取締間諜法，一九一七年十月六日的取締與敵通商法更將範圍擴大，一九一八年五月十六日的叛國法使之益爲嚴峻。法案中禁止的認爲干犯法紀的言論及著作，種類多得不可觀。一般的說，凡任何有利於敵方目標，或反對美國目標的言論或行爲都在被禁之列。對於我們政府的體制、憲法、陸軍、海軍、國旗、或制服加以任何侮辱之辭，特別懸爲厲禁。此外也禁止用意在於妨礙作戰的減少生產的主張，或對於購買政府公債或軍票提出不忠的勸告。郵政凡有上述任何罪行者，都須受懲處，這種規定用意在於防止叛亂性的公衆集會。郵

務總督得准把所有違犯法律的文件，禁止郵遞。此外亦可以發出搜查證，扣押用以犯罪的財產，例如印刷機、電影片或照相機等。這幾個法案集合起來，儘足以制裁戰時言論、出版、集會自由的濫用。爲執行起見，司法部內成立了一個戰時非常司（War Emergency Division），負責登記敵國僑民及偵察怠工及叛國行爲，以補助政府通常的警務機關。爲這種目標起見，總檢察官利用一個名叫美國護衛同盟（American Protective League）的自願參加的組織，這個組織的會員有二十五萬人，經政府發給證書，授權偵察搗亂的活動。

政府方面發現，與報紙並沒有很多爭執；它只有對於若干銷路不廣的新聞紙，曾經引用過取締間諜法與取締與敵人通商法。由於被檢查的報館的願意（甚至熱心）合作，故在取締帶有敵性的陰謀的批評時，成功尤爲卓越。報紙經常向委員會詢問關於新聞項目的應檢與否的解釋。電影生產者一致於影片未曾公映以前，先送委員會審查，毫不反對接受修改。出版家對於任何原稿，只要委員會的代理人認爲不無疑問，即予拒絕（註五七）。有一個流行很廣的雜誌甚至發表了一位郵政檢查員的文章，他在文章中設法解釋要實行一種全部的更嚴格的檢查。

一九一七年八年所行檢查制的批評

但是檢查制度並沒有超脫批評，有人認爲它過於嚴酷了，也有人嫌太寬大。對於執行宣傳機關抱懷疑之心的國會，（它至一九一七年止反對設立任何這種機關），一頁的對

公衆情報委員會表示敵視。關於檢查條例的解釋，也發生了許多的不滿，紐約指南一書中詳列紐約港中商船的名字，指明他們停泊的地方，結果遭禁止發行。可是實在任何敵國的奸細，只要沿港邊走一趟，就可以發現在港口中停些什麼船舶和停在什麼地方。

有時，批評的應否取締，與取締批評所取的方法，都有問題。司法部、郵政局及法院，把檢查的禁例，解釋得十分廣泛，以至他們的若干決定，如果在和平時代平心靜氣者來，是很令人不安的。有一個名叫哈虛非爾特 (H. H. H. H.) 的人受判決，其罪狀爲：在某私人家內「羣陌生人、雇工、及兒童之前，在席上「使用咒罵的和大概不愛國的詞句」，「故意煽動美國的海陸軍不忠、不服從、叛變、和不盡職」(註五八)。郵政總監取消了羣衆 (The Masses) 及社會黨的密爾華導報 (Milwaukee Leader) 的第二類郵件(定期刊物)的特權；他把這兩種刊物都沒收了一期，然後再宣布該項刊物既不能如常出版，即不能稱爲「定期刊物」。向總檢察官辦公處控告他人有叛國活動之舉，多至使他最後向各區檢察官提出警告，不要讓取締間諜法案爲人利用用以制止合法的批評，或僅作私人的攻訐。

一般的公民是不曉得這種「恐怖統治」的，但是假使他們曉得的話，很可能他們也不會表示什麼反對。他自己對於戰爭是不加疑問的擁護的，對於反對戰爭之舉是深疾痛惡的，對於以統一國家意志的名義所做的一切，都默表同意。穆克與拉遜 (Janina R. Mock and Cynthia Larson) 二氏處於二十一年後的有利地位，回顧過去，並且以前此批評者所未曾見

邁的公衆情報委員會的全都記錄作爲判斷的根據。他們結語謂，克里爾在運用其廣泛的權查權時，實具嚴肅的責任之感。依他們的意見：「一個人對於戰時歷史所知愈爲詳盡，那就愈可確實知道，美國的言論出版自由的程度顯然高於歐洲的作戰國家，這一種功績太都分應歸爲克里爾之功。」（註五九）。

戰後的反響

休戰使美國的輿論對於所有各種戰時限制，發生一般的反響。爲適應這種態度，克里爾在二十四小時以內把牠委員會在美國全境內的所有宣傳與檢查活動，一律予以停止；在幾天以內，報紙的自動檢查以及電報及新聞傳遞的統制亦告停止（註六〇）。政府的統制電話、電報及無線電雖使用戶發生不快，但由於郵政總監及其他人的努力設法使統制成爲常制，故能維持稍久。所有通訊來往的統制至一九一九年底以前全部撤銷。

在最初各版的工業動員計畫中，對檢查制度沒有予以多大注意。一九三一年版規定設立一位公衆宣傳監督，但並沒有給他確切的檢查權。兩年以後，在一九三三年版計畫附錄四中明白規定，檢查爲公衆宣傳管理處處長的職務之一。在他的職責中，包括「訂定檢查的規則與條例」，和「實行及管理報紙及定期刊物自願檢查制度」。計畫承認無線電通訊的漸趨重要，所以規定無線電播音站應受「極密切的管理和統制」（註六一）。

這個附錄成爲倪氏委員會集失之的。它指出了附錄所計畫的對表示輿論的統制外，還可以擴大優先供應制度，成爲實施完全統制的基本。政府根據一九一六年國防法案的廣

保證，可以取消供給運輸動力燃料及原料的優先供給，因之政府可以剝奪違犯的出版家進行業務這四種所必需的東西。委員會也許還可以批評，假使國會拒絕實施工業動員計畫，政府仍可利用未經撤廢的取締間諜法，作為限制報紙的武器。國防部門常常深恐國會對於戰爭計畫有所指摘，就在他們一九三六年版的計畫中把關於公衆宣傳的附錄刪去了。一九三九年版的計畫中亦未提及檢查制度。

未來戰爭中的檢查計畫

國防部門對於未來戰爭中應用檢查一事的緘默，不能表示說全無計畫，而是說關於這個問題的計畫尚未發展成熟階段。計畫中的這一方面，亦如其他方面一樣，一九一七—一八年的經驗所表明的程序方法，好壞都有。關於應用檢查的方法似乎立有兩個原則：一、軍事新聞的檢查，亦如上次大戰一樣，必須為國防部門的事。二、在軍事檢查員與負責郵件，報紙，有無線電通訊的尋常當局之間，應該完成一種密切的合作。

二、國防部門堅持，那種軍事消息可以公布，他們必須有決定的自由。他們的理由認為有許多新聞項目，在熱心的新聞記者看來似乎無關重要的，實際上也許可以貽無窮之禍。例如記載一隊陸軍步兵開離總督島 (Governors Island) 的新聞，或者一張照片照出一個本地孩子同野戰砲隊開往長島 (Long Island) 聚會，將震驚讀者們的尚武精神。但這類本身也許無害的新聞新聞，如果再和其他新聞以及陸軍名單及指南 (Army List Directory) 及國防軍指南 (Military and Naval Guide Directory) 所載的材料加以貫穿起來，也許可以給敵方

精誠人最遺憾的據示，使他們無從軍隊的調動和他們可能的目的地。不過如果這類的消息，能建他方面很可以現成得到，那末國防部部的禁止，就似乎太愚魯了。在世界大戰中，欲手帽子上都寫出他們所乘的船名，水手們每天上岸直到船開為止。如果不看見他們上岸，在碼頭附近不見船蹤跡，這表示他們的船已在晚上離開了。在這種情形之下，檢查官的拒絕把關於船隻行的消息供給報館，徒然引起報館的反感而已。

雅典亞 (Athens) 報載英國在這次戰爭中的初期經驗，供給對於軍事檢查問題另一例證。雅典亞 (Athens) 報載說，該報被檢查扣留，直到在無線電將消息廣播以後十二小時，纔准予登載，據解釋這是因為那位軍事檢查員實在聽不開來。英國軍隊最初在法國登陸的消息，先准報紙發表，接着又命令撤回，等到有若干報館拚命收回已經發行的報紙，和警察侵入報館以圖阻止發行時，最後却又准許發表了。

再在平常人看來，似乎軍事檢查決不許用來遮掩軍事的勝敗。克里爾敘述一九一七年四月初期情形時說：「海軍及陸軍的將軍們，都曾經是在嚴守緘默的訓練中長成的；他們把作戰機密當做應該重加鎖鑰的東西。在一般的軍人心理，每種與戰爭有關的東西都是當做機密。而報紙本身並無應該尊重權利；在當時完全缺乏『新聞感』，結果提出的都是細枝末節，而真正重要的問題都埋沒了」(註六二)。在上一次戰爭中，由於英國海軍紙反對當時陸軍部，幾使英國初次張門眼來，曉然於有以高度爆炸彈代替榴霰彈的需要。在美國，由於報紙很不滿於缺乏有關工業動員進展的消息，以及飛機生

憲法的運轉實行，縱使政府對於這類問題正式加以注意。

檢查的執行

在和平或戰爭中，檢查活動的執行，可以有更好的組織。在一九一七——一八年權力大奔騰了；當時權力之得以集中，完全是人的關係。克里爾同時是公衆情報委員會與檢查局的一分子，檢查局同時包括郵政總監羅遜（Burleson）和總檢察官格里高累（Gearty）；羅遜位成了一種互相關聯的指導部，執行對內對外的檢查工作，但並無一套統理他們工作的明確規則。在下次戰爭中這種不正式的合作協調，也許將被認為不足應付事勢，新的由平派充任的公衆宣傳指導，也許要有一個助手負責檢查，這個人須是一個精練的管理人才，有最大的寬容心和廣博的見解。爲他顧問的委員會也可以包括所有與檢查有關機關的代表在內。藉以使他們在解釋條件之時有共同的方針和規則。委員會的人選可以由有實際經驗的新聞記者及出版業領袖，再加陸海軍方面的顧問。在司法部與各邦政府之間似乎最好維持最密切的關係，藉以促發那及本地警士的活動合成一氣，防止他們憑衝動和專斷而去干涉言論出版的自由權。

取締間諜法案需要重新核定郵政總監檢查郵件及其他通訊工具之權，應該加以更詳盡的規定，同時法律對於禁閱軍事亦應確定既不寬亦不太苛的標準。檢查制度提供了統制發達意見的權力，這種的士權不應把它交給某一個人，（無論他怎樣能幹），除非已有確立的法律標準作他的指導時。此外他的決定應該受法院的覆核，而法院則不應如上次

大膽中那樣不顧執行他們的權力。從重行審核上次戰爭的經驗，特別是關於取締間諜法案的執行，可以得到一個教訓：即隨意授予檢查權是沒有理由的。

今月檢查制度所根據的法律基礎，較一九一七——一八年為廣，因之執行的當局在執行時應該有較好的準備。根據一九一九年最高法院認可的取締間諜法，即對一大批沒有明白規定的罪行提出起訴。通訊法案授權總統在非常時期，得對於有無線電通訊，頒布實行優先制度的條例，並得封閉及經營無線電廣播站。一九二〇年的運輸法案，得對於鐵道實施優先制度，因而可使不滿的報館或其他新聞事業，不能取得必需的原料。

對國外交通的統制

統制利用電話及有無線電與國外通訊一事，在現在應該比上一次戰爭中為簡單。現在祇有五條橫渡大洋的無線電路，通至國外的電話幹線數量，和通至國內的分轉站數都不多，很容易予以統制。美國電話電報公司，美國無線電公司的大量職員，都是海陸軍通訊工作的後備人員，他們對於檢查一事已有相當的經驗。電報統制的問題甚至更為簡單，通過大西洋的線路不到二十條，通過太平洋的為數更少。

檢查在國外能聽得到的美國無線電廣播，並不困難。根據現行的立法，在非常時期開始之時，即可進行檢查公有無線電的廣播材料。在二次大戰中所有私有的廣播電台，一律奉命停止廣播，但現在私人無線電站數量既多而重要，政府亦不便如法泡製。陸海軍都會組織非專業的廣播制度，雇用人員的總數在四萬以上；這種制度在未來戰爭中報空襲

的進展，將證明有非常之價值。還有許多沒有組織的募本職的人員，在發生大災難例如洪水或颶風時，會再三幫助廣播本地的新聞。

的傳入，迄今證明是一個棘手的問題。在這個問題關係極為重要的歐洲國家，曾經採行過許多沒有什麼效果的方法。擾亂敵方的廣播是可能的，但勢必使所有同樣電波的國內電台

的廣播，一樣聽不出來。在德國所有收音機的出賣及執照定由政府所統制的，政府打算藉以使人眼裏聽滿有電力甚小的收音機，只聽得到本地的廣播。這種辦法，在美國除了邊境

以外，也頗有效。惟邊境區域與他國距離甚近，即使收音機的電力甚低，仍可收聽外國的播

音。但美國人民是否肯輕易接受這種限制，似乎大有疑問。英國在作戰之初，決定不干涉

人民收聽外國的廣播，而進行反宣傳以為對抗。在美國，應付敵國廣播的問題本來不怎麼

嚴重，與英國相同的方法也許還夠用了，尤其是如果公衆宣傳管理處能夠維持公衆情報

委員會所建立的信譽，以及有充分有效的對抗宣傳（註六三）。

則自其檢查的原則
（註六四）
（註六五）
（註六六）
（註六七）
（註六八）
（註六九）
（註七〇）
（註七一）
（註七二）
（註七三）
（註七四）
（註七五）
（註七六）
（註七七）
（註七八）
（註七九）
（註八〇）
（註八一）
（註八二）
（註八三）
（註八四）
（註八五）
（註八六）
（註八七）
（註八八）
（註八九）
（註九〇）
（註九一）
（註九二）
（註九三）
（註九四）
（註九五）
（註九六）
（註九七）
（註九八）
（註九九）
（註一〇〇）
（註一〇一）
（註一〇二）
（註一〇三）
（註一〇四）
（註一〇五）
（註一〇六）
（註一〇七）
（註一〇八）
（註一〇九）
（註一一〇）
（註一一一）
（註一一二）
（註一一三）
（註一一四）
（註一一五）
（註一一六）
（註一一七）
（註一一八）
（註一一九）
（註一二〇）
（註一二一）
（註一二二）
（註一二三）
（註一二四）
（註一二五）
（註一二六）
（註一二七）
（註一二八）
（註一二九）
（註一三〇）
（註一三一）
（註一三二）
（註一三三）
（註一三四）
（註一三五）
（註一三六）
（註一三七）
（註一三八）
（註一三九）
（註一四〇）
（註一四一）
（註一四二）
（註一四三）
（註一四四）
（註一四五）
（註一四六）
（註一四七）
（註一四八）
（註一四九）
（註一五〇）
（註一五一）
（註一五二）
（註一五三）
（註一五四）
（註一五五）
（註一五六）
（註一五七）
（註一五八）
（註一五九）
（註一六〇）
（註一六一）
（註一六二）
（註一六三）
（註一六四）
（註一六五）
（註一六六）
（註一六七）
（註一六八）
（註一六九）
（註一七〇）
（註一七一）
（註一七二）
（註一七三）
（註一七四）
（註一七五）
（註一七六）
（註一七七）
（註一七八）
（註一七九）
（註一八〇）
（註一八一）
（註一八二）
（註一八三）
（註一八四）
（註一八五）
（註一八六）
（註一八七）
（註一八八）
（註一八九）
（註一九〇）
（註一九一）
（註一九二）
（註一九三）
（註一九四）
（註一九五）
（註一九六）
（註一九七）
（註一九八）
（註一九九）
（註二〇〇）
（註二〇一）
（註二〇二）
（註二〇三）
（註二〇四）
（註二〇五）
（註二〇六）
（註二〇七）
（註二〇八）
（註二〇九）
（註二一〇）
（註二一一）
（註二一二）
（註二一三）
（註二一四）
（註二一五）
（註二一六）
（註二一七）
（註二一八）
（註二一九）
（註二二〇）
（註二二一）
（註二二二）
（註二二三）
（註二二四）
（註二二五）
（註二二六）
（註二二七）
（註二二八）
（註二二九）
（註二三〇）
（註二三一）
（註二三二）
（註二三三）
（註二三四）
（註二三五）
（註二三六）
（註二三七）
（註二三八）
（註二三九）
（註二四〇）
（註二四一）
（註二四二）
（註二四三）
（註二四四）
（註二四五）
（註二四六）
（註二四七）
（註二四八）
（註二四九）
（註二五〇）
（註二五一）
（註二五二）
（註二五三）
（註二五四）
（註二五五）
（註二五六）
（註二五七）
（註二五八）
（註二五九）
（註二六〇）
（註二六一）
（註二六二）
（註二六三）
（註二六四）
（註二六五）
（註二六六）
（註二六七）
（註二六八）
（註二六九）
（註二七〇）
（註二七一）
（註二七二）
（註二七三）
（註二七四）
（註二七五）
（註二七六）
（註二七七）
（註二七八）
（註二七九）
（註二八〇）
（註二八一）
（註二八二）
（註二八三）
（註二八四）
（註二八五）
（註二八六）
（註二八七）
（註二八八）
（註二八九）
（註二九〇）
（註二九一）
（註二九二）
（註二九三）
（註二九四）
（註二九五）
（註二九六）
（註二九七）
（註二九八）
（註二九九）
（註三〇〇）
（註三〇一）
（註三〇二）
（註三〇三）
（註三〇四）
（註三〇五）
（註三〇六）
（註三〇七）
（註三〇八）
（註三〇九）
（註三一〇）
（註三一〇）

某種程度的檢查自將應用於所有的通訊工具。檢查的原則與限度應由聯邦立法予以明確規定，並且這種職權應交給明白事理和負責的官員。在檢查組織與反間諜機關之間應維持密切的聯繫，反間諜的人員亦應負責和接受良好的訓練。在戰時人民爭求新聞的心願，比平時要增加好多倍，所以應該使人民能夠明瞭當前情形，尤其是如外交關係及國防等上類問題。不過在這方面的新聞，即使在平時也要受某種的限制，這種限制在戰爭期中自必更為嚴格。一方面人民為了維持民氣必須瞭解當前情形，反之為了保持這種士氣和避免有利敵人，對於某種消息勢非禁止不可。我們的困難便在於權衡兩者，不使偏頗而得到一個平衡。

在戰時，有些精神很勇敢的人，他們根據於精確的消息，坦白並公開指出作戰中的錯誤，和要將本方針的改變。如何解釋這些人的言論自由是困難的問題。因為平時的保障個人自由的標準，在戰時，並沒有一種確定的戰時標準為之代替。缺乏這種的統制，警察及法院的行動往往不獲適於標準，而且依平時標準看來，會十分的專斷。即使如最高法院不出來提出警告，激怒的公眾也許會挺身而出干涉。在戰時的公眾，對於平時執行關於誹謗及破壞秩序法律的迂緩是急有及耐的。它們深恐發生什麼無從計量的危險，例如恐怕間諜的活動，因之他們的反應是很衝動的粗暴的。在上次大戰中，暴衆好幾次攻擊反對作戰的人，對後者橫加侮辱，或把他們逐出家庭以外。有兩次竟以非法處人至死收場（註五）。

如果宣傳在下次的戰爭中成爲合於民望的舉動，一如上次大戰時宣傳所成就的，那麼我們所深恐的，倒不在於人民中，會對於作戰發生不負責任的解釋，而是在個人及團體方面，顯明他們的忠誠是毫無疑問的，有力量的批評從此就沒有有了。

將第五次帝國主義隊的動員

在戰役的人中，除少數大新軍外，限於許派派至四至五歲間的男子，他們同時這就是農業及工業中效率最高的工人。其中有許多是爲礦場、鐵路、鋼鐵廠或其他基本工業所僱用的。如果不分青紅皂白一起徵入軍隊，國家經濟潛力即將因而減低。不過爲了便利起見，我們似乎最好把人力動員的軍事方面及經濟方面分開討論，本章專論爲軍隊徵召兵士的問題。在第七章中將討論工業勞動者的動員以及附隨而起的勞工政策問題。

在戰時每一健壯男子都有服兵役的義務，這一個原則在美國是比較新近的事。直至一九一七年，這個原則從未充分的實施。在革命戰爭中，雖有若干邦採行徵兵的方式；但在二一八二年的戰爭中，甚至在國都已爲萊國所毀壞的情形之下，仍不足以推動政府，強迫徵召壯健的男子組成一支國軍。在南北戰爭時，南方的軍隊原來是自願應募，以十二個月爲期的，但未及滿期以前即改而不取普通徵兵制。北方則等至一八六三年中纔採取同樣的行動。在世界大戰時，徵兵立刻實行，不及一年，就完全代替自願應徵以補充軍隊人員的方法。

在英國加入世界戰爭時，我們希望我們的任務是供給軍火而非供給人員，但到德國崩潰和法國軍隊發生叛變時，爲了振作協約國的士氣起見，就非派遣新的精神熱烈的生力軍參加作戰不可。怎樣招募這種軍隊呢？最初是用自願應募的方法。在作戰最初五個月中，這種方法供給了我們的武裝部隊五六三、〇〇〇海陸軍士兵（註六六）。但英國的經驗已經明白昭示，自願制度是不足以應付大規模作戰準備之需的，英國在一九一六年二月就已改取徵兵制度。鑒於這個教訓，陸軍部贊成根據由它支配的徵兵計畫，立刻實行徵兵。不過威爾遜總統預料到如由軍方來統制動員計劃的這個重要方面，會引起反對的，所以在戰爭爆發後幾天向國會提出的法案中，規定具體是由文職人員負責徵兵的計畫。

一九一七年實行徵兵

國會對於徵兵，立即表示反對。不過負責主持這項法案的委員會，瞭解有立即採取行動的必要。不等國會的行動，便準備好幾百萬的登記格式。在國會辯論徵兵法的五個星期中，每個全國性的廣告運動已經完成，廣告的目標有兩個：一、告訴徵兵者什麼時候和到什麼地方去登記；二、激發他們應徵的熱忱。

一九一七年的法案把全國所有十八歲至四十五歲間的男子都爲一種沒有組織的國防軍，行政部門在需要時即可從這個人力的大源泉中徵召登記的人員。一九一七年六月五日全國二十一歲至三十歲間男子的登記，表明執行這種牽涉人數至衆的工作，如何可以將磨擦減少到最小限度。在國防會議及公眾情報委員會指導之下的宣傳運動，成績極爲良好。

利用許多在各地設有分機關的全國性的團體，如教會、青年會、農場，把有關徵兵的種種資料，透透分散於全國各處，甚至窮鄉僻壤的一千歲青年。

在華盛頓，設有關於徵兵的執行機構，受陸軍的憲兵司令監督，但內部人員則由各邦所組織的文職官員充當。實在的登記工作，分在四千六百個選舉區中舉行，每區設一區分部主持，每區分部共有委員三人。凡來登記的人都領到一個號碼，如果他所得的號碼，與華盛頓抽籤所抽出的號碼相同，那麼就將應召入役。來登記的人，視其對於軍隊的效用，對於他們所在某項工業的效用，以及他們所負的社會的責任，而加以分類。關於應徵職業的資料，收集得非常詳盡，依照詹森說來：「現在我們可以在接到通知以後的二十四小時所內，做到徵召一百名獨眼裝木腿的養鴿子人」。

第一類的人，為沒有家屬依賴者，他們有無條件應徵的義務。第二類人可以為工業所必需的理由，申請延緩徵召。有家屬依賴的人屬於第三類，外國人體格不健全以及其他不合資格者屬於第四類。聯邦及邦政府的官吏、教士及宗教學者以及其職業與軍役不合的分子列入第五類。一個登記者如對於他所屬的分類發生不滿，可向區局上訴（全國共有兩百個區局），並得由區局而直接向總統上訴。

到了十九一八年初，為了有效地應付德國的威脅，需要數量更多的美軍，變得日益顯赫了，於是又有第二次登記的舉行，包括至一九一七年六月五日達二十一歲的九十七萬青年。至一九一八年九月又舉行第三次登記，又增加十八歲至三十一歲以及自三十一歲至四十二歲

十五歲間的壯丁一千三百二十萬人。這三次徵召中，第一類已夠應付滿足軍事的需要，所以無須徵召得准延緩徵召的各類。

徵兵制度證明極大的成功。在全國全部男子人口五千四百萬人中，共有二千四百萬人經過登記。內屬於第一類者有六百萬人，其中有四百萬人可以立刻應徵服兵役。沒有把決定他們屬那一類的表格遣送，或徵召而不曾報到的人數，有二十六萬人，其中大多數是文盲，寄寓者和外國人。除了以所屬宗教組織關係而反對戰爭者外，本於良心而反對戰爭的人僅有一千五百人。徵兵制的成功，大部分當歸功於各本地的徵兵部的成績，每一個登記的人都曉得，決定他適於服役或否的，就是他自己的隣里。受理上訴的分局，供給平反不滿的一種簡便的工具。輿論對分局一致擁護，因為一般深信它們所作的決議，是公正的，並沒有包庇偏私的事。

大戰後的軍事動員計畫

大戰後的幾年中，對於戰時軍隊動員的計畫，並未作重要的措置。一九二〇年的國防法案把這個問題交給參謀本部，後者於一九二六年任命了一個陸海軍徵兵委員會（註六八），以準備將人員供應陸軍海軍及陸戰隊的計畫。因為鑒於一九一七年徵兵的成功，大有賴於規模龐大的宣傳運動，所以立刻組織了一個由文職宣傳專家充任的徵兵顧問委員會。這些團體合作，草成了與一九三三年版工業動員計畫同時發表的徵兵附錄。

這個附錄在原則和組織上都極力以一九一七年徵兵法案為先型。它規定一般性的登記

，用抽 方法以定人員，凡爲工業農業所必要或有家屬依賴者的得以延緩，應徵和地方區分部所登記的分類。這個組織由總統所任命的一位官員主持，可能是一位文職官員；每邦內組織，由一位聯邦監督，一位付款員，一位助理員醫師管理統籌。每選舉區內區分部分的工作的法律及醫藥問題，由上級分部予以審核。

一九三五年工業動員計畫的這一部分，經倪氏委員會批評檢視之下，委員們立刻提出一種反對。他們懷疑是否有採取徵兵的需要，他們的理由是防衛美國本土的戰爭，所需軍隊的人數不會超過一百萬人，這個數目儘可由自願應徵而得到，但計畫中沒有自願應徵的規定。委員會深恐有人利用徵兵爲威脅以對付勞資糾紛中的工人，所以在委員會自己起草的戰時動員法案中，並無徵兵的規定。可能因爲委員會的這種態度，所以一九三六年版工業動員計畫中沒有討論到徵兵一事。它祇說明：「（徵兵）管理處的組織、職務及程序正由有關機關在擬訂中，如經完成，將列入下一版工業動員計畫內，作爲附錄五」（註六八）。但一九三九年版計畫中並無這個附錄，計畫中僅表明某種徵兵制度正在考慮中，如將來作戰性質證明必要時，即可採用。

徵兵是否必需

照軍事專家看來，似乎如果與一個小國作戰，要達到作戰的效率，除現有正規軍及國衛軍外，所需要的人數不會超過四十萬人（註六九）。海軍靠自願應徵，也許就可應付，空軍的需要，可由現有的訓練計畫補充。這樣約的布置，就無須動用工業中的人力，因而沒

有發生徵兵的需要。

但如果發生大規模戰爭，也需徵發人力無限制的源源補充。在目前，遠境遠征軍越重洋赴海外作戰，或敵國侵入美國本土或前線成功佔領半球，都是不太可能的事。但兵國防部明認爲也必須準備一些非常手段。他們承認，願徵一軍隊，可以應付目前所能預料得到的任何事變，但他們也承認，有預訂一個徵兵計劃的必要，一方面使目前徵發很少的軍隊，可以在國力限度以內作任何的擴張，另一方面對於工業的人力。與軍隊時人力需要之間，常保持平衡。他們由此可以避免一九一五年英國所遭受的把工業中必需的人徵入軍隊而發生的浪費。如果當商立即確立一種制度，既可以充分應付需要最大軍力的情勢，但同時也可以針對現實而縮小規模的運行，那麼就可以免去在將來戰爭中必須以徵兵制度代替募兵時的紛擾。

募兵與徵兵

滿足軍隊需要人力的方法，可以有二種：一、自願應募，二、徵兵，和三、把以上兩種方法併合施用。

自願應徵顯然爲供應軍隊人力的最迅速的方法，不過在現代戰爭中它的功用有一定的限度。第一由法律所限制，第二由國家，是有限的。在一九一六年大戰中的發生效果，多少有賴於以如不應徵，即將行徵兵以威嚇。徵兵法案在國會中的提出，以及對這個問題的普遍討論，影響大量的青年自願應徵，以避免被徵的名義。這幫助說明何以在根據一九一七

年法案實行三次登記以前，自願應徵的人數都是特別踴躍。

美國如果採用自願應徵的方法，軍隊最大可以擴充到什麼程度，自然無人事前可以估計（註七一）。在另一次戰爭非常時期中，自然有許多事有待與論的狀態而定。一個國家對於戰爭目標如果很熱烈擁護，深信重大的道德問題正在發生嚴重危險，比起把從事另一次戰爭認為無可奈何而勢在必行之舉的態度冷漠的國家，其踴躍自願應徵的人數定必較多。在無論何種情形之下，對於由自願應徵而可得的人數，都不應作過高的估計，因為如果徵召入役的結果應徵者人數發生不足或很遲緩，就表示戰爭之不孕衆望，對於人民在各部門的作戰努力，將發生極不良的影響。自願應徵還有一個弱點，就是除非加以適當的統制，結果必至把大量的壯丁，他們在民間服務比在軍中也許貢獻更大，一起吸收到了軍隊中。上次大戰中英國實行自願應徵的經驗，證明把工業中的技工及主要管理人員調離，對於工業組織可以發生怎樣不幸的結果。

對於大規模的戰爭，就供給所需要的人力而言，徵兵制度遠較自願應徵為適宜。自然比起徵集自願入役的人來，它需要較短的時間。第一因為徵兵牽涉到一個公共政策的問題，像美國這種的民主國家，在執行以前，必須經過公眾的商榷和立法機關的辯論。因之，即使事前有最精密的計畫，為設立徵兵機構及數以千計的本部及各區分部，必須經過幾個星期之久。在一九一七年徵兵法案是於四五月提出國會前，六個星期以後纔得到總統的批准，第一批被徵的人至九月入營。

用徵兵方式可以得到的服兵服的最大數目，一般的說應等於該社會全部健壯男子的總數（註七二），要超出自願參加者的人數多得多。但徵兵一個更大的好處，就是他容許充分實行徵兵的觀念。所有現代的戰爭，其勝利是有賴於經濟的因素的，尤其有賴於國內生產組織的繼續進行。在這一方面大家早已承認，徵用人員以服軍役，應該儘可能不擾及工業及農業方面的勞力充分供應。我們聽說，現代的戰爭是全面的戰爭。這意思說，不僅將士們參加作戰，同時每個人民包括婦孺在內，都與戰爭有關，他們的生產努力可以對國民經濟有重要的貢獻。作這種的戰爭，人力的資源最要緊有適當的分配，務使每一單位無論在前線、在工廠、在農場、礦洞或木材廠，他的服役都能發揮最大的效用。

輿論的影響

我們早已說過，自願應徵制的成功，有賴於公眾對於戰爭的熱烈擁護。徵兵制的有賴於輿論支持，程度也是一樣。如果戰爭本身便不孚衆望，徵兵制將使之更爲衆矢之的，直至反對徵兵的方式變而爲嚴重的暴動，例如一八九三年紐約及其他北部城市所發生的。然而從主持戰爭宣傳的人看來，在自願應徵與徵兵制之間，有一個重要的不同。爲鼓勵自願應徵，必須把公眾對於戰爭的情緒，鼓盪激動到可能的最高點，儘可能強調戰爭之攝人的及傳奇的特色。反之，如果決定徵兵，就將採取不同的策略。軍役也許將不復描寫成爲一種特別刺激的或光輝的冒險，而爲一種履行神聖天責甚至不惜個人作最大犧牲的天職。

理想的募集軍隊的制度將兼收自願應徵與徵兵制兩者之長。在宣戰後的最初數星期內

在徵兵組織開始進行中，可以接受相當數量的年齡較少而壯健的自願應徵者，以作武裝部隊的額外補充。美國的陸軍海軍及陸一隊，早已在全國各城市，分設徵募處，把這種組織加以擴充，使之在幾個星期內審核數十萬應徵者，在執行上不至成爲一個嚴重的問題，尤其如果事前已經把計畫準備好，作爲一般工業動員計畫中之一部。關於自願應徵的必要限制，前面早已指示出：（一）工業商業或農業的任何部門一旦發生技工缺乏之時，應徵中有需要技能者應立刻停止徵用，（二）一到自願應徵爲軍士的人數顯然發生減少時，自願應徵制應即停止。

第七章 工業勞力的動員

照上次世界大戰的經驗，爲維持前線一個美國士兵的給養、服裝及各種的材料，需要在後方有六個至十個工人爲之工作（註七三）。這種新的人力的龐大需要，再加上供應人民之用的任務，都得由國內的勞力担負；而這個國內的勞力，經海陸軍的動員徵兵，提去了其中最優秀的四百萬的勞力。結果所引起的勞力的不足，造成了一連串新的問題。工資增加得很劇烈而且很不規則，一百萬的男女離開教書及家庭的工作，加入軍火工廠中；大隊的工人受高工資的誘惑，歷長路而赴較遠的城市。居住情況的惡劣，冗長的工作時間，以及關於藉戰事以資利的謠傳，產生了一連串威脅重要工業生產的罷工潮。工會因爲數十萬新會員的加入，實力充沛，在社會上獲得新的地位，代表勞方與政府談判。在勞資糾紛

之中，政府被迫不得不出面干與，並且設立解決勞工糾紛的國家機關。

德國想以工業徵用的方式來解決它的勞工問題，曾於一九一六年十二月五日規定所有十六歲至六十歲的男子，皆須作義務勞動。英法美三國打算在自由企業的體制內處理勞工的問題。最先他們靠愛國心的呼籲（註七四），以及高工資的誘惑，來增加勞工的供給，以最合理的方式分配於軍工工業及其他較次要的生產部門之間。最後，等到自動制度的崩潰，這三國國家無不由政府逐漸的加緊強制工資、工作時間、勞工調動等等的條件以及工業糾紛的解決，以代替或補充舊的放任。洪特列區（Frieda Wunderlich）說得好：『在世界大戰結束時，所有交戰國家無一不接近工業徵用』（註七五）。

勞工問題的特徵

美國戰時勞工動員的問題，在若干方面要比英國法國要簡單些，但也有比較更困難的地方。美國所成立的軍隊，其人數就絕對數字而言，雖與英法相類，但就其在全人口中所占的比率，以及與工廠與農業中勞力供應的數量相比，要比英法兩國小得多。服軍役的人數占全人口的比例，在英聯合王國為百分之三八，法國百分之六三，德國為百分之八二，而美國僅占百分之二六，不過所應注意的，美國仍在礦洞，工廠及農場工作的平民，肩負繁重的負擔，除了配給美國軍隊，把他們及他們的配備，以及源源不絕的供應轉運橫渡大洋，送到國外根據地外，還要以軍火及配備供給協約國，和以食糧供給協約國的平民。這種協約的數量，從一九一七年及一九一八年對歐洲輸出的增加，可以相知梗概。在一九

一五年對歐洲的輸出量較一九一四年高出百分之三九，一九一六年高出百分之七五，至一九一七年高出百分之九〇。在這幾年中，對歐洲輸出中其輸往英國與法國的部分，由百分之五一增加到百分之七一。不過應該注意的，自從美國參戰以後，輸出指數減低了，因之一九一八年的數字較之一九一四年僅超出百分之二七。

工資的高漲與勞工移動的增速，一九一六——一七年

在國會宣戰前一年多，美國的勞工早經部分的動員。因協約國大量定貨而促成的工資高漲，已經吸收了數以千計的工人到軍火廠及造船廠中。一九一六年美國全部工業中平均每一工人的所得，較一九一四年的水準高出百分之十二。在羊毛製造業及在鋼鐵工業中，工人所得較平均數超過兩倍多。但生活費增加得也很快，把所增加的工資的大部份抵銷了。除此，戰時工業之集中於一個獨一的區域及比較少數的城市，使房屋及運輸設備發生嚴重的擁擠。

美國的參戰使這種情形更加嚴重。接受大宗定單的製造廠商提高工資，和四處向他們的競爭者方面「挖取」工人。一九一七年工人的貨幣收入較一九一四年高出百分之十三，至一九一八年高至百分之六三。同時在各級及各類勞工之間，收入上發生極大的差別。街車業的僱員的貨幣收入，在一九一四及一九一八年間增加了百分之五十，同時鋼鐵廠中的工人收入，較戰前的水準增加了百分之一百（註七六）。技工與粗工之間工資的差別則縮小了。

工人很快的從一個廠調到另一個廠，從一個城市調到另一個城市，使若干工廠中每周勞工的調動率高至百分之一百。婦女們放棄業務管理，到軍火廠中去賺高工資。工時延長又增加了她們和她們丈夫兄弟的收入。其結果家庭的收入增加了，不僅數量上的增加，在許多人也是購買力的增加。不過，有些家庭早在戰前其妻子及成年兒童，便已入廠作工的，他們在戰時的加緊努力，未必能多大增加他們舒適或較高的豪華生活。因為生活費用緊緊跟着工資曲線的上漲而上漲。其結果工人的實際收入，即貨幣收入所代表的真正購買力，平均說來所增甚微。正如陶格拉斯 (Douglas) 所說：『美國工人們要保持原來的地位，必須拚命追前』。在英國情形更壞，照魯賓遜 (E. A. G. Robinson) 說：英國的工資收入者，戰時的實在收入發生實質的減少。

勞工騷動的原因

由這種情況所造成的工業的不安，再加上工人疑心廠主們正在由政府定貨中大發其財（有許多的確是如此），更是火上添油。同時，工人們自知他們的服役正為各方所爭求，自覺他們新的增長的力量，便決心不特要維持，而且要改善他們的生活標準。而許多雇主之拒絕與雇員作集體的談判，以及堅持歧視工會，使糾紛開始時不能有和平的解決。罷工狂潮之前後迭起，遂成其勢所必至的結果。在一九一五年美國勞工統計局 (U. S. Bureau of Labor Statistics) 共計是年發生一、四〇五次罷工及閉廠，一九一六年增至三、七八六，一九一七年增至四、三五九。受停工影響的工人人數由一九一五年的五〇四、〇〇〇

入增加至一九二〇年，二二三，〇〇〇。由於擾使若干基本工業的生產有停頓的感
 覺。例如亞利沙那州的銅礦，加里福尼亞州的油產，沿太平洋山地的木材業，芝加哥的內
 類裝箱業和衣德華(Great Lakes)的運貨業。一九一六年全國整個鐵道制度都幾乎發生停
 頓。幸虧國會採取行動，強迫路方接受雇員的要求，罷工纔算避免。

第一表 一九一四至一九二〇年貨幣收入及實際收入的趨勢

(以一九一四年為二〇〇)

年份	貨幣收入指數	生活費用指數	實在收入指數
一九一四年	100	100	100
一九一五年	101	98	103
一九一六年	112	107	105
一九一七年	130	129	101
一九一八年	163	157	104
一九一九年	187	178	105
一九二〇年	218	206	106

來源：陶格拉斯：「一八九六—一九二〇年美國實在工資」(Part Downton, Real

Wages in the United States 1896-1920) 第十二及一四七表。貨幣收入為

除農村工人外，各工業工人的每年平均收入。生活費用指數由陶格拉斯編

據勞工統計局數字改寫。表中未列入因未婚婦女出外工作而增加的家庭收入。

當時顯然需要有一個全國性的勞工政策，作為配合各方面的整個工業動員計畫中的一部，予以執行。那時所有既廢廢而又無力的分散組織，並不能滿足勞資任何一方。但全國性的政策，經過了一整年的試驗和枝枝節節的補救以後纔正式產生。就其基本而言，包括的問題有：一、促成增加勞力的供應和有效的分佈於各基本工業之間；二、防止過度的工人鬧動——使工人安於其位；三、維持勞工的效率；四、用積極的宣傳（註七八），去除工業糾紛的原因，如居住條件惡劣，運輸不便及工資系統一標準等，以增高工人的精神；五、提供一個有效的調解勞資糾紛的方法。

戰時勞工政策發展的全部歷史，另有專門的論著作充分的敘述（註七九），不必在此贅述，不過有兩種現象是特別值得注意的：一、處理所謂勞工缺乏的企圖。二、戰時勞工局處理勞工糾紛及製訂一種全國性勞工政策的工作。

勞工的脫序行與勞工的缺乏

在美國宣戰時，工業領袖訴苦無經驗技工及粗工都發生嚴重的缺乏。造成這種情況的一部分原因，為移民入境的減少。在一九一四年前數年中，每年約有七十五萬人移入國境，其中大部分屬於工人羣，以補助本地粗工的供應。但至一九一五年這個數目減至一二三、〇〇〇人，在一九一四——一八年這一個時期中，每年由移民入境的人數僅為二十九萬人。

。在美國參戰以後，勞力的要求增加，產生了一種特別嚴重的情勢。鋼鐵廠及造船廠開始埋怨雇不到技工。普通工人需要非常迫切，致使美國職業介紹處（United States Employment Service）計劃於波多黎各（Puerto Rico）及維京羣島（Virgin Islands）移入一〇、〇〇〇工人。在加甲爾尼亞曾經有人提議移入華工。一九一八年之春，官方估計因戰時非常而產生的額外勞工需要 近四百萬人之譜。

就普通勞工而論，問題的癥結不在於實際工人的缺乏，而在於勞力分配的不良；適當的補助，就是發展成立一種聯邦職業介紹的制度。在戰事之初，各工業企業徵用工人的主要方法，是由私人職業介紹機關担任的。在這一方面政府的活動，僅限於少數由政府設立的職業介紹所，以及由聯邦政府勞工部為便於移民而設立的一個規模很小的職業服務處。但無論公設的或私人的機關，都表現本身完全不能充分應付新的戰時情勢。由於政府各部門及私人工廠爭出高價招雇工人，以及發狂似的爭奪現有的勞力供應，使私人的職業介紹機關大獲其利。他們設法挖取已經受雇的工人，甚至鼓勵罷工好把罷工工人招到別的工廠，因而破壞工廠的經營。

美國職業介紹處的工作

為使這種情勢納入正規，美國職業介紹處（註八〇），在全國各地分設好幾百分處，對市立及邦立職業介紹機關執行統制。郵政總監、報紙、電影工業以及類如農家莊園協會（National Grange）等非官方組織，都經要求參與它的工作。它主要目的是在統制招工一

方面的勞力供應。但雇主們對它的服務並不作認真的倚重，直至威遜總統對他們實施壓力後纔迥然改觀。在一九一八年八月六日十七日發表的一篇宣言中，他要求所有參加戰時工作的雇主，自一九一八年八月一日起，除經由聯邦職業介紹服務處以外，不得由其他方面徵用粗工。他勸告工人應激於愛國之忱，對在基大戰時工業中服務的要求予以響應。為增強這種勸告，職業介紹處對於從事戰時工作的雇主雇用勞工一事，制訂管理的條例。條例中禁止粗工由一區轉運至另一區，如在同一區以內，不得由一區轉運至另一區，除非先經聯邦或邦職業介紹處主任的核准。從事戰時工作的雇主們，凡所用工人數最高超過一百人以上者，不得經由私人職業介紹機關或登報招用粗工。

介紹處的管理極精神賞注和有實效。在一九一八年一月至十一月共十一個月，它接到雇主們申請添雇工人的總數，計七、八九六、〇〇〇人；它登記申請工作的人數三、六七六、〇〇〇人，由它給予職業的共二、六九九、〇〇〇人。

勞工統制的方案：「不戰鬥即工作」令。

政府運用徵兵分類中緩役的規定，得對於勞力供應作一部分的統制，美國職業介紹處的工作即在補充這種統制。我們在上一章中已經說明，在舉行徵兵登記之時，登記者的職業如為造船等，可以暫時緩役，由這種方法，在對戰爭經濟有直接及間接影響的工業中工作的工人，可以保持職位。後來，一九一八年五月十七日所謂「不戰鬥即工作」(註八一)令，又增加一種統制勞力的新措置。它規定所有從事於被認為「非最要」職業(如侍

役，電機司機、關人、戲院招待、商店書記)的及齡壯丁，應該不是另覓工作，便是即行奉令服兵役。產生這個命令的情況，會由憲兵司令加以敘述過：

「一隊來自農村及工廠中的入選壯丁，因為碰巧他們號碼抽中，所以就入伍了，當他們開拔之時，經過大路旁邊，成羣結隊的游惰分子站在一邊旁觀，淡然的想着自己得免被徵。這是很常見的景象。也是任何宅心公正的公民認為不快的景象。這需要直接的措置。誰使這些游惰分子免役的？他們原屬於第一類；但他們碰巧在抽籤時他們的號碼沒有抽中，所以安然游惰而不取。直至被抽中為止。要補救這層是很簡單的，即是，凡游惰分子不得因號碼未抽中即受緩役待遇；規定他必須立即工作，或立刻勒令服兵役，他的號碼予以取消」(註八二)。

按照這個命令，近十二萬人受到徵兵局的傳喚，其中有一半人立即改換他們的職業。「不戰鬥即工作」命令的目的，在於完全取消「有害的或不生產的」企業雇用及齡的壯丁，並以兵役的威脅強迫這些壯丁接受如造船廠軍火廠一類企業中的職位，處於這種崗位上，他們可以直接和即幫助戰爭的綱領。在戰爭結束時，當局正在考慮進一步的步驟，如果實行起來，將在「必要」工業的總額中強迫調用工人。它建議為這個目標而用強迫徵用的原則。

通過徵兵的組織，把任何或全體某種的技工，不問其屬於那一種分類，徵入兵役，是有充分的合法權力的。因之同樣可以辦得到的，即徵召全體或任何部分的技工奉

，選擇此方式獨存者的人，提供他們備隨護他們選擇其一：留在軍隊中服兵役，或者接受一種不定期的休假，休假的長短視其在某一特種工作中繼續任職的時間而定」（註八三）。

如果這種制度經廣泛採用，結果就將等於實行強迫徵工（註八四）。

強迫的趨勢

在趨近戰爭結束時，以自願及以半強迫性為根據的措置，已日益證明不足為基本工業保證充分的勞力供應，於是政府的統制，採取優先供應的原則，伸展應用到勞力方面。在一九一八年九月，戰爭工業局的勞力優先組發表第一次命令，列舉七十個工業及廠家的名字，他們得儘先召用現有的勞力供應。這種等級的分類，就是打算把適用於工廠取備材料、運輸及燃料的原則，同樣適用於管制勞力之流向於工業。休戰的實行，使新的制度未及有機會來表示它的功用。顯然，它的成功必須看政府利用職業介紹制度，能實際實行調查勞工市場到怎麼程度而定。

全國勞工政策的產生

聯邦政府的簡陋配備，不足以應付接二連三發生的工業紛擾的狂潮。勞工部的和解司（Division Conciliation），缺乏充分的人員，而且為人懷疑過於同情有組織的勞工。根據一九一三年的紐倫法（The Newlands Act）曾有仲裁及調解署（Bureau of Mediation and Conciliation）的設立，但它的管轄權是受一定限制的。在這種情形之下

處理新的情勢，是採取着頭痛醫頭，腳痛醫腳的方式的。在工潮發生，威脅到戰時工業綱領中各部门的繼續生產時，就立專門的機關以資應付。為調停建築營舍、飛機、海軍陸地設備而起的工資糾紛，乃有非常時期建築工資委員會(Emergency Construction Wage Commission)。另外的特殊機關，則處理造船及航行業中的勞工問題。陸軍部特設各局以調停製速軍裝、馬具、鞍具等等的工資糾紛。鐵路管理處則有鐵路工資調整局的設置。燃料管理處則應付煤場中的勞工問題。

以全國為規模來處理勞工問題，也有過多次嘗試。其中最成功的，為由總統根據美國總工會主席龔般士所建議，在一九一七年夏季任命設立的仲裁委員會。它分訪各工業中心，會解決過數不在少的嚴重勞工糾紛。後來由國家戰時勞工局所接受的勞工政策，就是由這個委員會最初草訂的。

為了需要配合各機關的工作並統一他們的政策，於是於一九一八年四月九日距宣戰後整整一年，有國家戰時勞工局的設立。它是前總統塔夫脫(Taft)和華爾虛(Frank P. Walsh)(註八五)擔任首長的，並有總統的戰時權力為後盾，它立即成了『解決戰時勞工糾紛的最高法院』(註八六)。新的組織並不是代替上面所述的各特殊機關，而是加以補充。聽受不滿於他們決議的上訴。它雖沒有強迫勞資兩方將糾紛呈交裁決，甚至沒有執行它決議的法律權力，但是因為公眾對於它的決定，擁護甚烈，所以它擁有極大的勢力。有兩次，資方拒絕承認它的管轄權，於是他們的廠即由總統下令徵用。唯在對付勞方時，

不能引用這種激烈的權力，僅能以取消緩役待遇及不得享受美國職業介紹處利益為威脅。

國家戰時勞工局的工作

勞工局所定下管理戰爭工業中勞資間關係的原則和政策，經過所有處理工潮問題的各機關所接受，成爲「美國勞工的一種大憲章」。其中對於工人具有絕大重要性的，爲明白承認集體談判的權利，和規定資方不得因工人參與工會活動而加以阻撓。但是另一方面工會亦不得強迫工人加入他們的組織，和利用戰時非常情勢，藉此以推廣包辦全廠不許工會會員以外人插足的原則。在戰爭期內，各廠以前是否由工會包辦者，一維原狀。

關於工資方面，勞工局主張婦女担任男子工作者，應該享受與男子相等的工資，並且主張所有工人都有取得足資生活的工資的權利。在確定工資時，勞工局主張應有最低工資的規定，至少可以「保證工人及其家庭維持健康與適當舒適的生活」。不過這個方式却和另一個公式觸動的。另一個公式規定：「在確定工資、工作時間及工作情况時，應該常常注意本地所通行的勞工標準，工資等級及其他情況」。

戰時勞工局的工作，更得戰時勞工政策局的補充（註八七），證明有很大的成功。在十六個月以內，它解決了一千二百件案子，其中四分之一由它轉給各原屬其管轄的附屬機關；幾乎有三分之一是由雙方同意取消或解決的。其他剩下來約五百件左右的案子，由勞工局予以裁決，其中除有三件外，這種裁決由勞資雙方一致接受予以執行。西聯電報公司（The Western Union Telegraph Company）和斯密士，威森製造公司（Smith & Wesson）

Western Manufacturing Company) 拒絕接受勞工局的決議，結果由政府接收，至戰事終結止。康納克底特州勃里奇港 (Bridgeport) 一批徵工人反對勞工局的決議，但經總統將取消他們緩役待遇的威脅以後，就重返工作，總統咨文的內容如左：

我希望你們回復工作並接受裁決。如果你們拒絕，那麼在一年以內，你們每一個人在罷工所在地的任何戰爭工業中，都沒有受雇的資格。在這個期間，美國職業介紹處拒絕替你們在美國其他各地的任何戰爭工業中，以及在受陸海軍部統務局鐵路管理處和其他政府機關統制下的工業中，取得職位；而徵兵機關即將奉命拒斥任何根據你們所稱對戰時生產有需即申請緩役的要求。(註八八)。

一九一七——一八年經驗的大綱

與戰時經濟政策的其他方面比較起來，勞力問題的處理應該稱為成功的。在工業一端不安的情勢之前，政府各機關以零星的方式，各自獨立解決他們的問題。但漸漸產生了一個以廣博的人道理想為根據，國家勞工政策，以全國為執行的範圍。這種政策是和全國作戰努力的其他方面相配合的。工潮雖然並未因而絕跡，罷工雖未因而被指為非法，但在生產綱領受到嚴重危險以前，工潮就經調解，罷工就經結束了(註八九)。

由於抽去近五百萬壯丁而發生的勞力的缺乏，因為一百萬婦女和大量平常不操工作謀生的青年老人們的參加工作，和延長工作時間及加緊工作，得到補充。勞工的標準放寬了，但尚未至嚴重影響生產力或予工人以永久傷害的程度(註九〇)。工業與農業的產量都

有太量增加，所以除裝備海軍陸軍外，平民的任何必需品及許多奢侈品，得保持供應。最後，執行這種任務，固然採取直接強迫，沒有減淡工人階級對戰爭目標的同情和擁護。事實上一般的說起來，整個戰爭期中美國勞工的忠誠，就是勞工政策成功的最好的證據。

下次戰爭中的勞工政策——一九三一年計畫

下次戰爭中的勞工政策，在一九三一年工業動員計畫中有第一次規定。自發起該計畫中勞工部分，軍事人員，承認世界大戰經驗中的明顯弱點——過度的營業調動，戰爭工業對勞工的不道德的競爭，和工潮的阻止生產。根據他們那時的見解，勞工政策的根本目的：『在於保證工業獲得充分勞力供應，無論在數量及在各種職業類別方面。……』。這等於建議：『改組戰爭勞工管理處，廳長由總統任命並直接向總統負責』。（註九）

一）在計畫的各個最初階段，軍事人員着重凡所有討論工業問題的重要機關，都要有工人的天然領袖參加（註九）。在陸軍部次長及戰時工業督導者之下，有各勞工委員會，勞工管理處處長是『在政府最高行政人員中工人的發言人和代表』，不過這個說明受有個限制，即是他既然為聯邦政府的一員，他必須在共同目標下領導工人的雇用（註九二）。

除此以外他所負的職務，為監督勞資間的關係，為工潮中的仲裁者，收集及分析統計和發展其目的在使人能自動合作，在工業中獲得適當位置，並安於其位的政策。這等承認勞工管理有集中之必要一點，是一九三一及一九三三年計畫的一個優點。參見九

三九年計畫中規定設立一個需要及統計組，以估計勞力的需要，另設一個全國性的職業介紹處以徵集勞工，使工人及職業能夠合成一起。為保持他們的一致，又有調整及和解服務處的計畫，根據了戰時勞工管理處顧問委員會所立的原則，用以防止和減除工人的不平。至其承認，將政府勞工政策予以說明並通俗化的需要，於其在戰爭勞工管理處下規定設立一宣傳司可以知之。

一九三三年計畫中著重點之改變

一九三一年計畫中的特色，着重勞工代表的參加，至一九三三年版中却没有那樣顯著了。在新的計畫中必有勞工管理處長的規定，但不稱他為「勞工的發言人」，而稱之為一個「平等的業領袖」（註九三）。工人代表的參加限於管理處長的顧問委員會，委員會中有勞工代表五，及工業界代表五人，雙方保持平衡。

委員會討論的主要問題如下：

- 一、如何措置以防止勞資因為發生不平（不論其是否為真實的或僅屬想像的）而影響戰時生產。
- 二、勞資雙方皆有權分別組立商會及工會，由他們自己選擇的代表作具體的談判。
- 三、工資、工作時間及工作條件的標準。
- 四、同樣工作者工資亦應相同。
- 五、承認法定工作時間，和根據美國需要及工人福利而作與法定時間不同的調整。

六、維持所有戰爭工作中的最大生產；所有不合理與生產的沒有法律効力的各種條例，在實際非常時期，一律停止，以後再作合理的調整。

以上所列與一九一八年戰時勞工政策局的綱領相似，所不同者一九三三年計畫中的委員會，沒有執行的權力。這種權力時管理處獨有。同時亦應注意的，一般說計畫中並未訂立關於勞工問題的政策，例如，它並未重行肯定集體談判的權利。這種集體談判的權利，曾為世界大戰中勞工政策的中心原則。

倪氏委員會的批評

倪氏委員會對於一九三三年計畫，攻擊甚為激烈，其理由認為它沒有充分保障勞工階級的利益。委員會指示，任命工業領袖為戰時勞工管理處處長，一開頭便不和勞工的地位。它宣稱，管理處即將完全受資方利益所支配。對於勞工的目標將證明抱極蔑視的態度。顧問委員會中勞資代表各半的計畫，結果將使雙方僵持互不相下，而將決定之權置於處長之手。

委員會從條文的字裏行間，和自它所聽取的軍官及其他人們所作的證詞中，以及自戰爭政策委員會聽取的證詞中，認為它有理由懷疑，計畫本身或將被用以穩定工資和破壞勞工的標準。它對於計畫中徵用一點將被用以統制勞工，尤其表示關心。它指出「服役」的制度，將使「不戰鬥即工作」的命令有實行的可能。它的報告中說：「委員會相信，如不戰鬥即工作的原則為法律所標準，加上陸軍部所考慮的徵募法，那麼美國

在實際上終於實行一種被迫勞動。軍需與工業當局注視到兩件與勞工有關的事：需要工人工作的地方，可以取得充分的供應，和工人的繼續雇用不使工作停頓。在以上的機構之下，它們可以完成這種目的。也許它們不能命令每一個人去做專為他們而揀定的工作，但可以命令他不得在某種工業中工作，也可以命令現有的人力去。如果不要不帶軍役，必須受揀定的某種工業的雇用。如果它們不讓工人們而散，這是他們應有的權利，那麼工人們即將接受政府所指示的某種職位。因為即使在戰時，一個剛失去職位工人毫無別人幫忙要重覓一個職位，也要相當的時間，並且政府當局可以鑒歷任何的罷工，祇要把主持罷工的領袖以及隨從者（人數視需要而定）的薪役取消，把他們徵入軍隊就行了」（註九五）。

委員會建議陸軍部的規定徵用人力的法案不應制定，應代以委員會本身所擬的個法案。准許政府徵用主要工業的經理人，而不徵用它們的一般的工人。

一九三六年的計畫部分地覆蓋了倪氏委員會的攻擊

一九三六年版計畫保持戰時勞工管理處，它獨立於勞工部及其他平時機構之外。在處長一人之下統一戰時的勞工政策與執行。倪氏委員會的非難的影響，可從計畫第三版中對於處長資格的新規定中看出來。最初（一九三一年）規定他是「勞工的發言人」，然後（一九三三年）改為「一個顯著的工業領袖」，到了一九三六年繼續又略行回轉，成為「一個顯著的公民」（註九六）。為答覆稱顧問委員會中勞工代表各半將相互不相下的批評。

於是又加入第三種代表——一般公務員的團體。在調停和解除勞務總局。聯邦勞工仲裁委員會以及在新設的邦設戰爭勞務管理處中不曾規定勞工代表的參加。

倪氏委員會所提議的徵用管理人員的觀念。經國防部門於一九三六年計畫中予以接受。並列入擬議的立法草案中。草案第五條總總統任命所有管理或統制工業的人實行登記。在工廠中登記者。政府得在戰爭期中任命其為政府工作。受陸軍部的管轄。這個立法的用意。是在於對付那在二業戰時努力中不願合作的經理人。

一、強迫徵用規定的取消

一九三六年版的計畫。把所有關於強迫徵役的規定全都刪去。以免對強迫徵軍動用產生可能的爭論（註九七）。代替這個規定。僅宣稱在再版時將重行刊出。不過這個諾言並未兌現。一九三九年版計畫中祇提及為各管理處調中之。約強迫服役管理處。無得於環境必要時繼續之。不過國防部隊在他們應付未來戰爭的計畫中。仍把徵工作為一種基本的因素而加以保留。一九三九年三月由陸軍及海軍強迫服役聯合委員會所發表的「本國美國強迫服役（Anticipation of Service）的小冊子中第五節。發表最近的計畫。這種計畫極力依照歐洲大戰中立法的最後形式。規定緩役的類別。因之。為倪氏委員會懷疑的不戰隨工作的原則。在下次戰爭中似乎仍將證明為一種統制勞力的有效工具。

一九三九年的計畫對於勞工政策僅有些微的注意。

美國國家動員計畫

工管理處的組織仍得保留，其任務用很廣泛的詞句規定如下：「應為供給一種機構，由維持勞工、工業及政府間的密切合作關係。在戰時把勞力自動和平等的分配給工業和農業」。它「依照各種工業所供應的材料與服務之必要性」，提出二種工業的分類，因之凡最重要的工業，可以最先獲得勞力的充分供應（註九八）。但一九三九年的計畫對於所有關於戰時勞工管理處處長的資格，完全節去不提。它沒有提到顧問或執行團體中勞工代表的參加；它對於集體談判及勞工標準的政策，也沒有大綱的說明。

勞工政策的新方面

在詳盡未來戰爭中勞工政策及勞工管理之時，必須防止以為未來的戰爭將為上次戰爭覆演一遍的觀念。一個新的勞工政策的訂立，如只以糾正一九一七年及一九一八年的錯誤和補救弱點為目的，不僅是不夠的，事實上是很危險的。不錯現在和過去的基本問題仍舊一樣：動盪危殆的勞力供應，就技能而作適當的分配，以從事戰爭需要品的生產，使勞力經過了這種轉移以後不至減少至國民所必需的貨物及勞役的生產；以及避免與物資物價劇烈變動以及工人由一地至一地，由一種職業至別一種職業的大規模變動而隨帶發生的工潮。生產的繼續決不許以任何罷工及閉廠而受破壞。工人的生產量，必須以延長工作時間加緊工作努力，以及較擴大利用婦女兒童及老年軍國服務，予以促進提高。同時又須注意到，因延長工作時間而引起的疲勞結果，不至於影響生產量的減少。

這種基本問題，在未來戰爭中與在一九一七年及一九一八年是相同的，但它們是在不同

的技術、經濟、社會及政治背景中出現的。就技術一方面言，我們可以看出自一九一八年以來戰爭機械化的重大進步，將增加平民對戰爭努力的負擔。為維持一定數量現役的海陸軍所必須的工人人數，也許將隨而增加（註九九）。事實上，這種情勢對於未來戰爭中可以動員服軍役的人數，定必將加以限制（註一〇〇）。超過這個限制，就將引起後方供應服務的破裂。不過，由於過去二十年技術上進步所給予工人效率的增加，一部分抵消了這種趨勢。此外，所需民工的程度，也要看下次戰爭的性質，是否在作戰時大規模消耗各色各種的軍用品。

失業非勞工缺乏的障礙

美國失業人數多至八百萬至九百萬，似乎勞力並非一種稀少的商品。但這一種顯然過剩的勞力，大部分為粗工以及對戰時生產目標不能直接發生用處的勞力。就技工而言，事實上也許會感到缺乏。許多工人在一九三〇年後的長期失業中，失去了他們的技能，而在同一時期年青工人也缺乏受訓練的機會。結果至一九三九年底美國技工人數，比起一九一三年減少了至少百分之十三，甚至百分之二〇（註一〇二）。缺乏技工成了大家知道的弱點之一，它也許可以大大妨礙另一次戰爭爆發時製造業產量的迅速擴充。

勞力的供應，不僅要看現有、或可以雇用的各種技能的人數有多少，也要看他們對於工作，自己願意（或被准）工作到多久和緊張到什麼的程度。在一九二〇年工廠工人每周全部工作時間為五十小時，一九三七年的平均數為四十一小時。鑒於這種變化，準備量較

按韋廉士(Wright)相信：「現在一般勞力發生不足現象的機會，似乎要比過去為大」(註一頁三〇)。但應該記得的，工時縮短並非補足的，加工即可把時間延長。此外現在的失業人數，直落華爾曼教授所承認的，要較一九二七年為多。

而自一九二八年以來，各邦先後增加立法以限制婦女與兒童的工作時間，並限制得雇傭婦女與兒童的職業種類。有若干邦，對於危險性的或不健康的職業，例如礦工，其中工時的工作時間已經加以限制。除此外，一九三八年聯邦公正勞工標準法案，把一大類製造業中工人的最大工作時間加以縮短，至一九四〇年十月每周將不得超過四十小時。這種限制上的以及其他由工會所規定的限制，在戰時非常狀態的急需之下，也許最後會撤消，但頗有因而使工人對戰時工作的熱忱趨於冷淡的危險。

有組織勞工的擴張和分立

最近美國工會的擴張，在全局中另一個新因素。即使在經過世界大戰的大發威以後，一九三〇年美國工會的年數仍不過三百五十萬人，或占農業以外全體工人數的十分之一。二十一年以後，工會會員數或者已經高達八百萬人(註一〇四)占農業以外工人總數的五分之一。而且現在美國的工會運動，已經把二十年前的若干類沒有組織的工人包括在內(註一〇五)內而組織的官方在聯邦格納法案(National Labor Relations Act)中承認工人對其有集體談判之權利和立國勞工關係局以後，工會運動較前加強了。

如果勞工運動團結一致，它的發展把大多數的工人包括在內，那麼也許可以便利政府。

機關執行勞工政策的工作，尤其便於調解勞資間的糾紛。但全品美國勞工運動，因為鋼鐵廠對的組織，美國總工會（American Federation of Labor）與工業關係委員會（Congress of Industrial Organizations）互相激烈反對，所以大為分裂。

工會內部的糾紛，影響國內最基本的工業，例如煤及金屬礦業，電氣用具業，汽車及機器製造業，木材汽油，造船及電燈電力工業。所有想把他們兩個團體團結起來的努力都失敗了。他們現在似乎拋過去相距更遠了（雜誌七〇四頁）。最近幾年來，雖然將較我們在一九一七年應付者更為重要，更趨複雜。勞工運動規模也許更大，努力的缺乏也許出現得更快，而有組織的勞工本身隊伍的分裂，使政府很難選擇一個可以與他談判的負責任的勞工領袖。

我們有處置工潮的設備麼？

不過在這間隔的二十年內，在改進處理戰時勞工問題的行政機構方面會有進步，可以抵消增加的困難。首先，海陸軍部在我們的採購計畫中，曾作估計如果他們向工業公司發出第一批定貨，結果勞工的需要將增加多少。我們對於勞力供應的範圍與組織，將有更多瞭解。美國職業介紹處及各邦職業介紹處，在他們的檔案中，藏有好幾百萬工人的資格的紀錄。在社會安全局（Social Security Board）和在進步管理處（Walter Reuther and Administration）的檔案中，也可以找到大宗同樣性質的材料。一九四〇年美國約以其

統計，對於工人的尋常職業，將提供一個完全的紀錄。勞工統計局正在把在礦或采業的統計，舉行一個調查。在一九四一年製造業調查中，還將把所有在礦工人加以列表和分類，以補充這種資料。

至於如何調解勞資間糾紛以防止罷工及閉廠這一種嚴重的工作，聯邦政府似乎並無完善的準備，國家戰時勞工局取消以後，並無代替機關以接受它的權力和職務。目前的情勢，華頓曼教授曾經敘述如下：

自一九三三年以來，勞權處理勞工關係的機關，在數量上及規模上都有空前的擴張；但，它們的各種職務，皆經法律或這些機關本身，予以嚴格規定，因之近年發生許多次嚴重糾紛，顯然非其中任何一個機關所能管轄。因之，在聯邦勞工局署中最有力量的國勞勞工關係局，把他職權限於聽受某種對資方的控告和執行關於這些控告的法律……現在並沒有有一種規定，以設立一個具有同等職權而以得到有關各方（勞方、資方、工會及公眾）信任，以及盡力阻止罷工或至少在既經爆發以後即予以解決為職務的機關（註一〇七）。

勞力必須加以徵召麼？
任何行政機關，無論其設計如何巧妙或執行如何有效，單靠本身是不能解決戰時勞工問題的。正如常有人說過的，勞力並非是一種商品。他是一個人；人的生產努力，視其對某種刺激情緒上反應不同而發生差異。勞工也同與本國家內的所有其他人一樣，不歡喜強

這種樣的觀念，即使說在戰時，他們情緒反應是不滿意的；這種不滿也許由怠工甚至暴烈手勢表現出來。但另一方面說來，自願的方法，似乎不足以充分完成工業動員的重任。英國以及歐洲的過去經驗，表示出在平時我們靠了高工資的刺激，把勞力供應分配到需要最迫切的工業中。但高工資的作用在戰時是不能充分發揮的。愛國的呼籲亦不能產生同樣的結果。因之，另外的一條路仍是某種程度的強迫，直接感間接，轉移勞力的供應，也許可以由對不重要的生產品或生產這些東西的工業加課重稅，和斷絕不重要的工業的資本及原料來源，即可做到。這兩種方案，都在於避免徵召民間雇用的勞力，但它們比較不能直接完成所希望的結果，即減少全國對非最重工業生產品的消費量。這類的工業，在它們的市場被減縮以後，自然趨向於減少他們的勞力。直接的措施如徵用勞力，是否必要，要看環境的情形。如戰爭之是否孚衆望，大部工人是否瞭解和贊成戰爭的目標，以及民用勞力對於有力組織需要迫切到什麼程度。在旁觀者（The Spectator）上有一位不具名的投稿者，對於工業徵召，表示英國的觀點：

因爲完全改組國家整個經濟生活所引起的重大問題，顯然不是一紙條文成立徵工制度所能解決的，事實上在討論中引入了徵工一詞就是不當和混亂的。——不當者，因爲這一個名詞勢必引起法律及紀律的觀念，因而使本來意在防衛他們國家中擔任他們合理的一部分的許許多多反對離心離德者，因爲實際所需者，比徵工一詞舊來表示的意義根本不同，而且要無限的複雜。所需要者，初非就把羣衆固定他們爲羣

動員起來，使他們脫離平时的職業，用軍隊的紀律和訓練使他們合成一體。事實是，胡拔：我們需要把整個現有的人力作最精密詳盡的計劃和分配，由而精對每人作適度的訓練，保證軍事供應品與軍械的最大生產，和其他需要品的生產減到無可再減的最低限度（註一〇八）。

也許唯一妥當的概論，是：在未來的戰爭中，對勞力的統制，或如對平民生活其他方面的統制，比起在過去美國所曾參與的任何大戰中，實行得要更早，規模更廣大，而且將帶有程度較高的強迫性。

維持工資的統制

戰爭對於工資的影響，可以引一九三九年十二月三日在倫敦經濟學人周刊下面一段文章為說明：

高漲的工資對於工資之任意的及沒有統制的增加，其種種危險現正存在。煤礦工價且漲，煤礦工人增加二千萬鎊。現在一百五十萬工程師及鐵路工人正在要求增加四千萬鎊。每年約有七十五萬煤礦工人，在十一月中每一班得到加工資八便士，現在正在要求在工資以外另外發給生活津貼；十萬造船工人正在談判每周增加工資十便士；六萬旅行業雇員的工資，業已經提高。這種運動正以加速率進行，不久上次大戰中所的見整個不幸的事實正以驚人的速度刺激物價，物價的提高又破壞了工資增加的目的。將勢必重行出現（註一〇九）。

戰時需要特別迫切的勞力，工資率發生接連增加的情形，爲我們一九一四——一八年經驗中習見的特色。戰爭工業中的工資，與本地其他工業相類工作所得的工資，暫時不相一律。不過這些工業爲要拉住他們的屬員，也只得提高工資。因之工資上漲的運動逐漸擴展（註一〇九），雖然這種擴展在全國並非自動也不是一律如此的。在大工業中心，工資增加最快，同時在分離孤立的區域，勞力好比靜止似的，可以長久不受戰爭紛擾的影響。

與工資的提高同時，物價跟着上漲。一部分的原因爲勞力成本的增加，一部分則爲對既成品及原料需要增加的直接結果。商人們爲保護他們的財產，購進實物，因而更促進物價的上升。銀行對於商人們很方便地給予信用，成爲引起一般物價上漲的基礎。零售物價對這種影響的反應雖沒有像批發物價那樣的快，但最後他們終必受到影響，造成生活費用的提高。結果把工人以貨幣工資增加而得的利益，大部化爲烏有。工人們薪水單上的錢的數目增加了，但每塊錢可以買的東西減少了。他的貨幣工資上升之時，他的實在工資也許正在減少（註一一一）。工人們一旦認識了實在情形，自然又進而要求增加貨幣工資收入。在戰時工業中，這種要求普通都是被接受的，因爲他們可以藉軍火品價格的提高，以轉嫁到政府身上。但完全或大部分生產民用消費品的工業，欲求轉移增加的勞力成本並不容易。結果所發生的勞資糾紛，實爲戰時罷工的常見的原因。

爲了工資上漲的問題，曾有人建議兩種補救的辦法，一、工資的穩定，和二、把工資物價結合起來，即視生活費用的變化而定工資的增加。

穩定工資是否可能？

在戰時穩定工資所遇到所困難，正與打算穩定物價時所遇的一樣。這兩種建議與自由企業制度的順利運行都是不合的。在自由企業制度中，提高物價是增加供應以滿足需要增加的方法。由戰爭所產生的新的經濟情勢，其特質用簡單的話說起來：一、貨物勞務需要，有龐大的額外增加、二、勞力供應的減少。因軍隊徵召壯丁所造成勞力供應缺乏，可以由各種不同的方法加以補救，其中最重要者為吸納更多的婦女，從事工廠及田園的工作。但對於軍事消費的增加，除非同時減少民間消費以爲抵銷，否則在自由經濟之下，工資的提高是勢所必至的結果。

把工資與物價結成一起，這種主張表現一種很通行的概念，即認爲戰時工資的增加，只能與生活費用的增加成比例。在貨幣貶值的時代，國外的政府及私人雇主都只應用過這個原則。實際上這個原則，因爲計算生活費用變化的不詳實及延緩，在應用時是很難圓滿的。但在原則上還有一個更爲嚴厲的反對理由，即是依照物價變動而確定工資，也許不特未能造成穩定，反將產生一種完全不穩定之經濟。例如讓我們假定，在戰事順利進行中，國家全部資源皆經充分利用之時，軍火的需要忽然大爲增加，此時除非把平民消費品加以相應的減少以維持平衡外，否則物價必定上漲。然後我們使工資，例提高，但工資提高即增加成本，於是物價行上漲。如此物價與工資遂發生互爲因果而不斷上升，其唯一的結局，便是國家貨幣的崩潰（一二）。

我們的結論是，順利的執行現代戰爭，是包括減低平民的消費的；但如果要維持工人們的精神和效率，這種消費減少必須由社會各階層平均分負。實行減少消費的方法，可以採取賦稅、採取強迫儲蓄、或統制物價與工資。所有這種方法也許都可以採用，但除非先能把可以消費的貨物量先加以減少，否則無論那一種方法，都不能自稱可奉穩定工資或其他收入的成效。

第八章 企業的動員：優先供應制及徵用

藉「優先制」以統制戰時工業的可能，似乎最早由英國人發現的。我們從他們學習了把這種計畫發展為實現工業動員最有効的工具之一。優先制的基本觀念是很簡單的。在戰時，各種基本貨物及勞役的需要，是遠超過現有的供應的。無論如鋼、銅、羊毛、皮革、錫、橡皮等，都不夠應付政府與民間兩者的需要。運輸方面亦有同樣的情形，運輸的推行，深感貨車的缺乏，鐵路裝卸設備之不足。勞力，尤其是技工，變得稀少了。顯然供應不能一下子增加，因之現有的數量，必須視各廠各業對於戰努力的重要性，善予分配。這有賴於一種確定的優先等級的制度，按級將運輸事業、燃料及原料的購買，和勞力的雇用，都給予優先的待遇。

優先制度從很小的發端，由於其的可能性之逐漸為人瞭解，終於成爲一種經濟設計的計畫。巴洛渠說過：「由利用優先原則，使製造及商業的程序，實現一種國家的目標。」

非實現有購買能力的人的意志」(註一一三)。對於各種稀少的商品及稀少的生產要素，各方面的要求，往往是互相衝突的政府，由決定滿足這種要求的順序，進而決定全國生產努力的方向。優先制與物價統制是密切相關的；優先供應制採行一種定量配給制度，加強了價格的抑制。此外，准許優先待遇的權力，在戰時工業局手中，證明是一種可以使不願的商人接受政府「議價」所有價值的武器。

優先制也同物價統制及戰時政策的其他方面一樣，是由試驗性質而發展起來的。對其創議並非來自政府，而來自擔任政府指辦工作的製造商及承包商。他們在美國參戰之初，要求一般軍火局應該告訴他們，他們應該最先提交那一批定貨。那時該局的答覆，自然只是忠告的性質，而無拘束的力量。

在二九一六年國防法第二〇節中，即立有優先供應的基礎，但直到第二次世界大戰八月十日優先裝貨法，纔開始把執行這種命令之權，交給行政當局。優先裝貨法是直接應用於運輸方面的優先待遇辦法。

就法律上說，運輸以外的優先待遇的命令，不過是一種請求而已；事實上它們往往用請求的形式說明，而且基本上都是經過與有關企業協商妥當以後才公布的。不過實際上它們具有與法令相同的強制力量。因為受影響的各公司，無不知道如果抗不履行，其燃料的供應，可能被切斷，它的原料及供應品可以被拒絕予以轉運，其設備可為政府所占有一(註一一四)。

戰爭工業局組織成立後，充分應用優先制的職務，即歸它的優先委員會担任。一九一七年九月廿一日委員會發布命令，把鋼鐵工業置於優先制統制之下。自那時以後，大家對於這種制度在經濟設計領域中的可能性，有再充分的認識，並逐漸推廣。最後於一九一八年七月一日由該局發出一個命令，「請求」所有原料及製造品（除糧食、飼料及燃料）的生產者，一律遵守關於優先制的條例。

授予優先待遇的程序

最初戰爭工業局根據企業家的申請，發給優先待遇的執照。一家公司若要求定購某種統制的商品，可以以優先委員會提出申請發給執照，委員會即根據該公司在戰爭努力中的重要性，於發給執照時規定其定購的等第屬於五大類（註一一五）中的哪幾類，後來又成立了一種自動分類的制度，無須於每次定購時作逐一的申請。

優先制的最後發展，即把認為在戰爭期中其經營有特別重要性的工業種類，加以列舉。在一九一八年九月發表的名單中，列舉了七十二種工業，規定對於燃料、電力、運輸及勞力，得享受優先供應。各單上並列舉七千個工廠名字，視其在戰爭努力中的重要性分成先後。

如果一家單上無名的廠接了批戰爭定貨，即立即被列入名單之中，只要它的需要有此必要。這種情形，顯係額外予廠主們一種新刺激，使他們亟於把自己的廠改而從事戰爭的生產。自動把某種基本工業必需品，導引入至於促進為戰時而生產者的事。

業，在必要時並妨礙從事於與非常時期並無實在必要之努力者的事業，這一種計畫的制度，對於補充和完成由優先執照及由自動把個別定貨分成優先等級而實現的統制，有非常重要的關係（註一一六）。

在一九一八年夏季，戰時需要正大專吸收勞工供應及工業設備之時，威爾遜總統請求戰爭工業局考慮：是否在戰爭期中宜於把非必要的工業予以取締。有一個調查顯露出在生產與「戰爭無關的商品」的二十五種工業中，共雇用了二八四、〇〇〇人，每年消費了一百七十萬噸的燃料，然而戰爭工業局決定反對把它們封閉，它除了顧忌因為採取這種行動所發生的經濟紛擾外，深恐因此削弱那些賴此為生的人的士氣。

工業動員計畫中的優先制

優先等級的重要，無論就其為一種獨立的執行經濟統制的方法而言，或者就其為一種加強其他統制如限制物價及勞工政策等的武器而言，在工業動員計畫連續四版中都曾加以承認。在一九三三年及一九三六年版計畫中，把優先統制的用途列舉如下：

- 一、引導材料及勞役趨向於供應作戰機關。
- 二、把非基本工業需用的資源，轉向投入於必要的生產之中。
- 三、保證把原料和勞役向平民作平均的分配（註一一八）。

在最初的計畫中建議的立法草案內，亦規定有執行優先等級的法律權力。在一九三六年計畫中，附有一個戰時資源統制法草案，授權總統於為國家利益計有採取這種行動必須

時，得：

確定和訂立次序或優先的等級，這種次序和等級，是任何製造商、生產家、商人，分配者，轉運者，公用事業或其他一切人等，在製造、生產、承攬現有或未來定約、履行定貨或接受徵用、運輸、分配或交付任何生產品、食料、材料、商品、地產或權利時所須遵守的（註一一九）。

在下次戰爭中，優先等級制的利用將推廣到什麼程度，和內什麼機關執行，在計畫中僅有概括的說明。不過它的涵義似乎是，決定有關優先制政策之權，應集中於戰爭資源局，其應用將視當時的環境而定，而不能由事前製定的公式決定。

徵用

各版工業動員計畫中所用的「徵用」一詞，並不等於財富的沒收。它是包括補償的。事實上在上次大戰中，私人所有主不願接受提議的補償，往往成爲以「接收」爲威脅的理由。徵用的權力，即接收爲政府所需用而爲私人所有的商品存貨、運輸及生產設備，依照巴洛渠的意見，成爲戰時工業統制的真正基礎。在戰爭之初，陸軍海軍及航務局及其他政府機關會寬泛和沒有互相協調的利權徵發之權（註一二〇），他們不加區別地取得積存的必需的商品，有時且競相爭奪。直至一九一八年九月三日總統纔把徵用之權集中於戰爭工業局主席身上，就限於工廠及其設備而言，取得私產以爲公用的權力，是不大使用的。運輸制度在私人經營之下，在運輸狀況變成擁塞不堪以後，乃於一九一七年十二月二十八日由

政府接收，西部聯合電報公司和荷密威運製造公司因拒絕接受國家臨時勞工局的裁決，乃由郵政總監及陸軍部分別予以接收。

但是以徵用為威脅，也同以不予優先待遇為威脅，多少可以幫助執行戰爭工業局的綱領。巴洛渠宣稱：『它始終是置在幕後的，一種有效的勸導力量，這種力量加強了整個管制的程序』。(註一二) 倪氏委員會在覆核戰爭政策委員會的結論時，對於以徵用為威脅實在是否有效，曾表示疑問。(註一三) 它舉出戰爭工業中曾發生許多次罷工，因而使工作發生停頓，往往須幾個月以後政府纔能使頑梗的廠主接受它的條件。在戰事嚴重時期中，政府要建造一個軍火廠，但拖延了三個月總使杜邦公司 (Du Pont Company) 接受所提出的訂約。一九一七年夏季鋼鐵公司不願接受戰爭工業局限價委員會所訂的價格，阻礙了政府的採購計畫。

政府地位的薄弱，由於徵用之缺乏確定，法律根據者少，由於徵用接收以後，自行經營複雜的工業時所將經歷他困難重重者多，企業家是充分知道這種困難的；他們似乎也深信，法院關於徵發案件所裁決的賠償數量，將超過他們由談判可以取得之數量。有時，他們把案子排進到使政府為之束手的地步。巴洛渠在戰爭政策委員會作證時說：

在世界大戰中，政府有權徵用工廠，並把它們置於政府官吏督導之下加以經營。我記得從來沒有一個大工廠曾由政府這樣接收的。這並不是從來沒有人主張使用這種權力。事實剛巧相反，在一個工廠被人認為和政府不充份合作時，就應盡量的要求

應用這種權力。但這個提議碰不到有經驗的礁石上便粉碎了。誰去經營？你知道的製造家適宜於接管它的管理工作麼？你將擔任一個成爲問題的庸才來代替一個公認的專家麼？在你已經接收過來，和把你們政府中人安插爲經理以後，你對於廠中的統制程度比現在能多出多少呢？你現在可以把它塞塞至死，不給它運輸設備，燃料和動力，轉移它的營業，和加強它的敵人。還有比這種懲處的措置更能生效的麼？如果你接收以後，你只能向一個被強者發令，以不服從則開除爲威脅，這種命令的收效要比你現在對他們命令的效果少得多。這就讓經理人去經營工廠，而由你們去教導經理人罷。」（註一一一）。

後來他在倪氏委員會作證時，委員會問他是否承認爲任何大規模的徵用威脅，都不過徒勞的威脅。他回答說：「它將爲一件很難實行的事，但如果爲了要使這些分子就範必要所迫，我們過去也曾進行加以執行。」他進而說明他的論點：

有一次我們和全工業界最有勢力的分子之一，發生了很大困難。他並不把法律視爲一件事，而且用一種很外交和客氣的方式威脅說，他們並不是孤獨的，而且說「是一、說二是二的，因此我們取得了一封由威爾遜總統簽字的信，信中授權我宣布如果我們不能取得一致的見解，即將接收這種的工廠，特別是這一家。」

他在讀過了這封信以後，他說：「由誰來經營？」我說「總之不再由你經營」。「好，那我可以在家裏靜坐」。我說：「你不能靜坐在家裏，因爲你要向家鄉人們說

「你將不再經營這個廠，這得較費時間」。他說：「也許我們可以妥協罷」。於是我們就進行去調整，但這裏徵用是一個實在的威脅。

在戰後對工業動員的討論中，有一點是大家同意的，如果發生另一次戰爭，在一九一七——一八年證明有效的三種經濟統制的武器，將重行使用，這便是限價、優先制和徵用。前兩種特別會規入於最新版（一九三九年）的計畫之中，但於徵用則未經提及。在較前各版的計畫中，會簡單地討論到有賠償的徵用上廠材料或勞役等私產的需要，但曾警告說：「徵用一方面是一種重要的執行的措置，但它的應用趨向於使政府插入企業之中，因之，它應該只用為作一種最後的手段」（註一二三）。徵用的權力，在憲法授予總統的戰時權力中，以及在一九一六年國防法案二〇節中（明文規定政府對於所需的供應品得強迫，和得徵用拒絕接受這種訂單的工廠）也許可以獲得充分的法律根據。鑒於這種事實，我們定購們設想在未來的戰爭中，居於樞軸地位的組織——戰爭資源管理處，在無更好的取得的方法之時，將毫不躊躇的徵用任何商品和工業設備，似乎是很近情理的。

第九章 物價與利潤的統制

接着「一九一七——一八年全國大努力」以後，勢所不免的發生了失望之心理。美國的人民發現，休戰並沒有造成盛世太平，而且幾年來戰時緊張之後動極思靜，就開始懷疑到過去所作的偉大努力是否值得。他們疑問戰爭的目標，和批評它的行選。一九二〇——二二

年的經濟蕭條，更擴大了這種失望的態度。在戰後緊縮期中失去職位的工人，失業的士兵，和深受糧價跌落之苦的農民們，把他們的痛苦，與戰爭所產生的新富們生活的舒適奢侈相比（註一二四）。美國參加世界大戰，其留下使美國普通人民最感痛苦疾首的，無過於他們深位，在戰爭中乘機謀利的習見和彰明昭著，因之在未來戰爭的工業動員計畫中所應側重的，亦將無過於必須把利潤與戰爭分開。

緊接着戰事結束，美國退伍軍人協會發動了一個反對戰時謀利的運動，這個運動繼續了幾乎二十年之久。最初，退伍軍人利用反利潤運動，作為強迫政府支付二十萬萬士兵退休金的力量。等到這一層做到以後，協會又提出一連串「平均戰爭負擔」的法案。

協會反利潤的運動不單經各種和平團體和失望的知識分子所擁護，他們發現預料戰時的利潤，如果不是引起戰爭的主要原因，至少是一個重要的原因。曾經在一九一七——一八年經濟動員中大顯身手的人很有力量的公民，他們也表示本身充分明瞭戰時謀利的罪惡，並而於防止在第三次戰爭中再發生同樣的情形。巴洛渠告訴倪氏委員會說：「只有去除此禍，以及戰事發生後少數人財富的暴增和大規模的紊亂，纔能說我們戰勝了——如果我們可以取勝的話。」軍事人員要求取消戰時利潤，認為它的取消是一種維持民氣的方法，我們允許可以並不誇張的說，取消戰時利潤，是戰後工業動員計畫最主要的目標之一。

戰時利潤的範圍

自一九一八年以來許多次官方調查團體的研究結果，似乎證實了流俗的見解，即不管

限價和過分利得稅。若干工業的戰時利潤事實上仍極龐大。關於這個問題的討論。有
 些研究的學者可以參考官方的文獻（註一二五）。此地只能列舉少數比較顯著的事實。美
 國鋼鐵公司淨收入的暴漲。可於下面的第二表中看出。

第二表

美國鋼鐵公司淨收入（尚未支付稅款）（註一二六）
 聯邦貿易委員會計算（百萬） 公司報告（百萬）

一九二一年	七六	一〇六
一九二二年	七六	一〇六
一九二三年	七六	一〇六
一九二四年	七六	一〇六
一九二五年	九八	一三〇
一九二六年	二九四	三三〇
一九二七年	四七八	五二九
一九二八年	四七三	四七三

公司一九二七年的淨收入。除去付了聯邦所得稅及過份利得稅外，仍達二四四、七三
 萬、〇〇〇元。在戰前公司普通股票的最高紅利為五分，在一九一七年它付十八分，在一
 九二八年為十四分。這個公司的情形並不是特殊的。密核士家鋼鐵廠的報告：一九二八年
 的淨投資利潤為百分之三十三、二九（註一二七）。龐大的收入。結實使公司的經理人
 取得得過大的分紅；伯利恆公司有四位職員在一九二七年共得二、三〇〇、〇〇〇元。
 一九二八年分得二、〇〇〇、〇〇〇元（註一二八）。

一千一百一十二家銅公司在 一九一三年 的投資所得淨除激稅以後為百分之十二，至一九一七年 則為百分之二四。一九一七年 四十八家木材公司的平均利潤，淨除激稅以後為百分之十七。聯邦貿易委員會對於 一九〇六年 煉油公司 一九二八年 最初一季的資料，其中若干家有一 一九一七年 下半年的統計為補充，表明汽油業投資的平均利潤為百分之二十一。四家主要罐頭肉類廠，其戰前一九一二年 至一四年的平均利潤為一千九百萬美元，其一九一五年 的所入 比戰前時期利潤超出二千七百萬元。一九一六年 為三千六百萬元，一九一八年 為六千八百萬元。許多其他的工業如皮革業麵粉廠等亦獲得龐大的戰時利潤（註一二九）。

戰時利潤的原因

在公眾的心理，戰時利潤之有惡劣的涵義，一部分的原因，是因為他們懷疑，在龐大的戰時收入中，欺騙詐偽佔有重要的因素。因為時間的迫促，和缺乏標準化的成本會計方法及勝任的會計人員，使政府與公司間的關係極為鬆泛，而對政府證明極為不利，但實際情形，恰好與公眾的印象相反，戰時利潤往往並非是走私舞弊的結果。在戰時所有各種商品，都發生需要激增的情形，但由於能利用，或使本身處於能利用這種情形而地位的公可利個人，便可坐獲巨富（註一三〇）。簡括的說，地位幸運的生產者，價格的上漲超過了成本。利潤的餘額增加了，在許多的例證中，利潤的計算，以生產或販賣總量的增加而益為龐大。

物價的膨脹，一九一五——一八年

在美國參戰前一九二六年及一九二七年初的商業景氣，其最惹人注意的特徵，為物價的上漲。自從歐洲戰爭的爆發，直至一九一五年中夏，美國物價的水準並無上升的趨勢。但自一九一五年六月至一九一七年的七月間的二十五個月中，物價上漲了百分之八十五。在任何行令本國國家，過去從來沒有過這樣迅速的上漲（註一三一）。在一九一七年下半年及一九一八年，在已經探行限制物價的措施以後，物價繼續上升，不過速率稍緩。至休戰時美國物價漲價，至有比一九一四年漲了兩倍，在第三表中舉出幾種主要的商品，以證明物價上漲的意義。

第三列表八

七種基本商品的批發價格

品名	一九一五年	一九一六年	一九一七年	一九一八年
小麥(斗)	一、三九(元)	一、一七(元)	二、五八(元)	三、三五(元)
生(肉百磅)	九、三一	九、九九	一一、五六	七、六三
豬(二十磅)	七、二八	九、八三	一五、四六	一七、七二
酪(磅)	〇、八	一、三	二、〇	二、六
棉花(磅)	〇、九	一、三	二、六	三、一
羊毛(磅)	五、六	六、九	一、二〇	一、四四

皮革(每磅)	二、二六	二、七	三、三	三、三
焦煤(每千磅)	一、七五	二、七五	三、〇〇	六、〇〇
銅(每磅)	二、二〇	二、七	三、三	三、五
生鐵(每磅)	二、二四	二、四	九、九	二、一
材料來源	一九一八年九月	勞工月刊	二、一	三、三

關於這種變化並沒有什麼神祕的地方。其主要的理由在於協約國政府在美國購買糧食和軍火因而大大增加了美國純淨輸出。結果造成的美國各產業的繁榮，造成對國內所有運輸原料和皮革羊毛橡皮錫等，發生龐大的額外需要，使它們的價格扶搖直上。工資實例是落在物價後頭的(見第七章)。利潤的剩餘擴大了，又轉而刺激企業的膨脹。爲了對付這種膨脹，新組織的聯邦準備制度供給了充分的信用。在一九一七年以後，政府連續的大貸款，其部分由聯邦準備銀行放款。對於物價的上漲給了一個強烈的刺激。

物價的統制，是種種整飾防止戰時實利的措置，此外也有許多其他的目的。它意在減輕戰時的費用(即政府的支出)。(註三二)，防止戰爭的負擔重落於收入甚微者之肩，而穩定企業。這三種在我們參戰初便很顯然的目標以外，最後還加上第四個目標。在沙歐的例證中，物價的統制是把用於生產非必需品的勞力和資本，轉移至生產必需品的地方。

物價統制的發展

美國國家動員計畫

物價的限定亦同經濟統制的其他方面一樣，並非是在一種戰前便準備好的綜括的計畫之下實行的。國會從未核准，把物價的水準全部限制不許變動；相反，物價統制的發展是不規則的，幾乎是偶然的方式的，是用以適應當前最迫切的需要而形成的。一九一六年國防法案注意到政府與物價穩定的關係，法案授權總統，對於購買是公用，特別為陸軍部所用的商品，訂定價格。海軍部購買亦經一九一七年三月四日法律予以保障。在參戰後的一九一七年六月國會授權總統，得按照他個人認為合理的價格，定購商船。國會亦於一九一七年八月十日的糧食統制法案中，規定小麥的最低價格，並在同一法案中授權總統規定燃料的價格。法案授權總統食糧的分配，糧食管理處即應用這種權力同時來限制價格。自一九一七年夏季開始，物價統制措施的範圍，經糧食及燃料管理處和戰爭工業局迅速予以推廣。

即使在戰爭工業局尚未由國防會議分離出現以前，國防會議與它的關於原料及供應的各委員會亦活動，已經議成關涉到物價的統制。美國在參戰前使美國市場上重要商品的價格，發生劇烈的紛擾（見第三章）。政府突然成爲下列各種商品的主要購主：銅、木材、鋼鐵、鉛、鋅、硫酸及其他重要化學品。而且這種新的需要並無彈性；它與普通商業的需要不同，並不以價格上漲而阻遏。

在尋常物價的上漲適足造成它本身的失敗。購買的款只有在有利可圖或得到某種的保證時，纔有購買的。這一點除了非常奢侈的品外，一切東西莫不皆然。等到價格漲

到無法購買取利之時，他們就不買了。上漲的物價結果遂至下落。但戰爭就經濟上來，是最大和最要不得的一種浪費。對一種戰爭用品的支出，是不會產生什麼經濟的利潤的；而在購買時，亦不計較經濟的利潤。因之其需要是絕對的，物價不足使之發生阻礙（註三三）。

原料委員會主席巴洛渠和國防會議顧問委員會的其他委員，由於保護政府的利益，和防止物價狂漲危害尋常的企業，勸告軍軍採購機關，採行統制物價的步驟。製造商及其他供應者經奉命至華盛頓舉行會議，用談判的方式決定物價。這樣便開始了一種根據協定而統制物價的程序，到戰爭的後期中，這種程序更經戰爭工業局的限價委員會大加推廣。在一九一七年八月後，所有各種商品價格表，除受糧食及燃料管理處統制者外，皆由戰爭工業局負責議定價格。

威遜總統根據戰爭工業局的建議，於一九一七年九月規定銅、鐵、鋼的價格。在以後的十四個月中，同樣性質的宣言，把數百種為勝利作戰所必需的商品，也擴充包括在價格統制之下。總統在概括說明政府應該統制物價所依據的原則時，說明規定價格應該足夠支持有關工業維持高度的效率，供給經濟工業者的生活，使他們能支付對厚的工資，和把他們的工業作可能的擴充……（註一三四）。在這個敘述中，只涵蓋中帶及利潤，但委員會在它的宣言中明白表示，它所定的官價准許商人可以有一種利潤，承認謀利的動機，為愛國心以外一種的補充。

限定價格的原則與方法

委員會已經決定，所定的價格應該足以包括生產的成本，但問題的關鍵，在於「誰的成本？」。由聯邦貿易委員會所收集的材料，顯示出各個生產者的成本，有極大的懸殊。在需要某一種商品的全部出品時，以平均成本為根據而規定的價格，顯然將不能解決這個難題。委員會解決這個困難的方法，常常採用以邊際生產者的成本為準，在規定一種產品的價格時，務使價格可以抵償絕大部分（約百分之八十）供應者成本（註一三五）。這種方法有一個優點，它使所統制的價格，儘可能的近於在平常競爭狀況之下市場各種勢力所決定的價格。它的好處，可使政府以最小的干涉，獲致必需的供應。

但根據邊際或大多數成本而限定的價格，必然會使希望以統制物價來防止大規模戰時利潤的人為之失望。例如，各生產者的每一單位成本自一角以至於二角不等，如果現在把價格定為一角八分，那麼那些能以一角、一角二分、一角四分、一角六分成本而生產的廠家即可大獲其利。委員會也許可以放棄只有一個價格的觀念，而照每一生產者的成本規定不同價格，但這個解決的辦法，引起管理的困難，而且也如「成本加利潤」的定貨一樣，將鼓勵成本時鋪張和不求效率。不過，在若干例件中政府利用這種方法，可以較廉的獲得所需的供應（註一三六）。

這樣「規定」的價格（在許多例證中先經過個星期的成本調查，接着費了好幾個月與生產者進行談判），通常規定為最高的價格（註一三七），出售者和購買者都可以根據

低的價格買賣。不過在實際上，官價往往趨向於某種標準價格；官價照例同樣適用於所有購買者，無論美國政府、協約國、或本國的公司或個人。這個原則曾經威爾遜總統加以強調，他說：「我們必須把對公眾的價格與對政府的價格一律」（註一三八）。

糧食及燃料管理處，其主要目標在於保護消費者，把他們限制物價的活動，推廣及於整個分配的程序。兩者都利用邊際成本的原則，燃料管理處應用得多少更為系統化。糧食管理處只決定很少幾種基本的價格；它幾乎完全只注意於價格的制限。

限價的結果

世界大戰中我們關於統制物價的經驗，是很可給人教訓的，儘管統制的目標沒有充分的達到。政府的行動，似乎在使物價的結構，能夠有某種程度的穩定。我們的參加戰爭，會成為物價突然上漲的標記。從一九一七年二月美國與德國斷絕外交關係時起，到那年七月止，物價指數上漲了百分之二五（註一三九）。但至一九一七年夏季物價統制已經推行以後，上漲的趨勢發生可以看出出的阻頓。事實上，在那年的下半年，一般的物價水準還略見下落，到一九一八年一月再行上升時，上升的速率也比從前慢得多。從一九一七年七月至一九一八年十一月的十六個月中，物價的全部上漲僅為百分之六。

把受統制的五七三種商品與不受統制的七九三種商品的物價趨勢比較，表明在大戰結束時兩者的平均價格，都比一九一四年的水準增加了兩倍。但在戰爭期中，會發生廣泛的變動。統制的商品，主要包括基本的原料，他們對於戰爭的紛擾，感應特別靈敏。因之，

他們在未受統制以前的價格，也比別種物價的增加爲快。官方統制的成就，可以在一九一七年七月至一九一八年十一月間這一類商品的價格的平穩中看出，在這個期中，未受統制的價格曾有一貫的上漲。

不管學究式的經濟學家的搖頭，他們對於任何干與神聖的供求法則都是惶恐萬分的，但是事實上物價統制即使管理上仍有缺陷，證明是可以辦得到的。讓價委員會的工作，替政府省下了很大的一筆錢，他使政府購買受統制的商品，直接減少支出，而由低價以抑止一般物價水準的上漲，又間接使政府免受其惠。消費者在購買糧食時，亦得有保護不至受中間商的勒索，在購買燃料時使生產者不致居奇謀利。而且，在成就這種有益的结果時，並沒有減少被統制商品在市場上求售的總量（註一四〇）。

一般來說，商人們顯示他們瞭解統制物價的必要，和表示願意與政府合作。限價的法律根據，除了爲政府應用所需要的一部分供應外，是很鬆弛，未經明白規定的。經國會明白授權限價的，只限於小麥及燃料兩項。糧食管理處在統制物價時，其權力的保護靠他對商人有發給執照之權；對付頑梗分子，可以影響優先委員會採取行動或威脅。戰爭工業的限價委員會的法律權力，充其量只適用於購買政府所用的貨品。委員會在幕後的確還有兩種武器：優先制對徵收存貨及生產設備之權，但他不願執行強迫的手段。當可要求取得企業家的合作。價格並非是「明令規定的」而是對於成本資料經長期考慮後所議定的。在議定的價格內，投資的利息折舊及債務和利潤，皆經從寬計算，因而使價格的規定比

較溫和。此外愛國心及恐懼輿論指摘的不可見的力量，也幫助使企業家方面採取順從的態度。

（多）限價作爲一種取消戰時過分利潤的措置而言，過去殊不能稱爲成功，物價的決定既然以邊際成本爲根據，那麼成本較低的生產者自然將大獲其利，而成本與邊際成本相近的生產者，亦可因營業總量的增加而受惠不淺。這種因素自將產生重大的商業利得。過分利得的任務，即在於把這種利得，以及未受統制的經濟領域中設備活動所得的利得，收歸國庫所有（見下）。

未來戰爭中的物價統制

在一九三一年戰爭政策委員會聽取證詞時，有人建議過兩種穩定物價的方法。巴洛渠主張「照戰前的水準把價格的結構凍結」。爲做到這一步，他可以宣言規定：「從決定的那一天起，整個全國範圍內的每一種物價，將成爲此後支付任何東西（地租、工資、利率、國扣、小費）、商業中任何物及勞役的最高價格」。他承認實行這種政策，政府統制供應和定量分配是不可免的必須的補充辦法。

現在在平時缺乏之時，出價最高的可以盡取所有。這是供求法則。在戰爭中，至少在現代大規模戰爭中，我們不能容許這種辦法。政府必須執行統制整個的供應，予以定量分配。不是依照那一個錢最多，而是按照那一個需要最急。此外，平時經濟活動的顯著的特徵爲競爭，基本的物價大部分即由競爭決定。也就是一個大競爭者要儘可

能占取大部分企業的真正目標。在戰時情況之下，整個程序經被倒轉過來。營業的總量超過國內各種的設備所能應付的程度。爲了使缺貨能有最低限度的供應，原來的競爭者必須變爲合作者。統制這種的合作其責任在於政府（註一四一）。

詹森將軍把這個計畫簡寫如下：

所謂巴洛渠計畫建議，物價不應由人力勉強去『規定』，但一到戰爭不可避免的某一天，就應該規定那天的物價及滙率。規定一種整個物價關係及交換價值機構的最高水準，強制執行，此後非經總統授權特許，任何東西不准擅自漲價（一四二）。

其他證人，尤其是前陸軍部長培克（Newton D. Baker），主張一種零碎的穩定物價方法，按照一九二七——一八年的方法，把基本的商品分列訂成名單，然後再分別規定價格（註一四三）。

陸軍部在提出他的一九一三年企業動員計畫時，承認『物價統制的若干措置是不可避免的，在任何大規模的戰爭中必須及早採行』，但反對巴洛渠的建議，認爲這是一種成效可疑的策略；反對的理由，認爲將引起規避，麥克阿瑟中將說：『最後政府的努力，或許大體上成爲一種姿態。如打算認真執行，很可能將引起激視，使政府將喪失和衷共濟的基本要素。任何國家如不能得到人民充分和無限制的擁護，即不能有戰勝的希望』（註一四四）。

一九三一年軍方計畫者贊成溫和的和逐漸的統制，先行注意基本的原料。但他們預見

最後他們也許會迫而把統制推廣，把國內及國外貿易的全部領域包括在內。他們希望在平時先行決定需要的總量，然後以同意的生產計畫的形式，向工業定購，可以防止造成物價紛擾的一個主要因素——政府機關的競購。關於政府的採購，為協助陸軍部次之製訂物價政策，另外設立了一個顧問委員會，不過沒有限定價格的權力。價格須求其「公正」「合理」，但並未說明決定公正與否的根據。

一九三九年計畫的特徵

一九三三年計畫關於限制物價，有一個廣泛詳盡的計畫，並補充有適用的立法草案（見附錄六）。他的作者大量的採納戰時的經驗，同時也兼顧到戰後的批評。他們所建議的物價統制委員會僅為一個製定政策的團體。它的決議，由總統以宣言公布，是由一大批合作機關如聯邦貿易委員會，商業部等予以執行的。這些合作機關也供給必須的資料。委員會將為決定物價統制性質及範圍和於什麼時候實行統制的唯一機關。它將具有權力規定最高、最低及絕對價格，規定生產者和商人間價格的賺額，以及統制市場分配程序的其他措置。計畫中明文規定，委員會對於基本商品及原料，應用大多數成本作為規定價格的根據，但對於某種製造商品例如食品，可以規定利潤的餘額。對於食品及必需製造品的生產者和商人，建議一種執照制度，例如胡佛的糧食管理處運用很成功的制度。委員會將受權把統制擴大把地租及地產價格包括在內。如果遇到公眾與生產商不願自動接受它的決議時，委員會可以應用優先權、吊銷執照、定置分配，及控告違犯者和徵發等，使之執行。

一九三三年計畫的主要特徵之一，即爲承認物價統制與經濟計畫的其他方面有打成一片的必要，這種其他方面，包括政府定貨立約中利潤的限制，過分利得稅的徵收，國際貿易政策，物資儲存計畫，以及投資的統制。他承認其中最爲重要的，爲統制某一種物價與統制一般物價水準的關聯性。財政部經聯邦儲備制度的協助，將利用那種公衆放款的方法，使通貨和信用的膨脹減至最低限度。這是任何物價統制欲取得成功所必不可缺的條件（註一四五）。

一九三九年計畫中討論物價統制的各節，是很含糊和一般性的。事實上它的著者陸軍及海軍軍用品署，似乎對於在未來戰爭中物價統制的是否必須，甚至是否適宜，並無定見。它們祇建議，「在戰時也許必需物價統制，以防止需要的激增壓迫現有的資源和設備，以至結果破壞國民經濟的結構，或把這種影響減低到最低限度」（註一四六）。

與這種不確定的態度相合，所以價格統制機關被列爲「可於環境需要時組織」的「其他非常管理機關」之一（註一四七）。

這種建議的非常機關，其宜否設立，須視當時及預料價格波動的性質與廣度而定，這種波動可以趨向於破壞我們經濟結構的平衡。物價的統制大體上應該倚重於自動的合作，凡有不能合作者即可由開明的輿論加以壓力（註一四八）。

一九三九年計畫的不曾討論各種執行的手段，如優先制或徵用或採用執照制度，似乎不應視爲計畫的原著者，把輿論視爲實行統制法令的唯一方法。公衆對於發給「維財者的指摘，

或者可以使食品及燃料的零售商，遵守官定的利益額。因在這一方面發生的一切，是公眾都曉得的。一片麵包或半磅牛乳加一分錢，這是可以使城市工人起而鬥爭的事。但是對於確定鋼和制等價格的複雜程序，公眾是一點都不知道的，因之他們也無從根據以判斷官方所定的價格之是否『公正』。和商人之是否遵守這種規定價格。而且更重要的，普通的人認為一磅銅的價格上落幾分，或一噸鋼價目上落幾元錢，和他們並沒有什麼關係。

無疑軍火署認定一九三三及一九三六年計畫中規定的某種計畫是有實行需要的，要不然，在它們管理美國戰時經濟的計畫時似乎就有嚴重的破綻。因為如果不立時和嚴格執行一種廣泛的經濟統制制度，似乎無疑即無法進行大規模的戰爭；在各種統制中，限價是屬於首要之列的一種。

戰時利潤的征稅

徵稅除了供給軍餉以外，在經濟動盪中也扮演重要的任務。大規模的戰事從來沒有單靠徵稅來支持的。這原因一部分由於怕使戰爭不孚衆望，還有一部分原因，是因為在非常時期，利用借款可以更快的籌集巨款。還有一個有利於舉債的因素，就是大家有一種錯誤的觀念，認為舉債，可以使一部分的戰費多少延期償付（註一四九）。不過征稅總是經常用以補充戰債的；他們使舉債比較容易和便宜。

在現代的戰爭經濟中，征稅有兩種額外的功用；一、強迫平民減少支出，使國家資源得以供戰爭努力之用，二、防止戰前財富及收入分配的模式。不至因戰時情況而發生劇烈

的變動，（這個功用通常寬泛地被稱爲「平均戰爭的負擔」。）

除了少數無足輕重的奢侈稅外，在一九一七——一八年的財政史中並無跡象表明，曾經自覺的利用征稅的權力來統制消費或投資。但甚至在我們對德宣戰以前，我們便已採行特別用來收取戰時利潤的租稅。一九一五年美國政府，收入，因海關收入的低落，減少了，而在一九一六年支出部分因爲準備非常却反而增加。爲應付這種情勢，國會在一九一六年九月八日的收入法中，提高所得稅和增加一種聯邦遺傳稅，和一種對軍火製造商的征稅。關於這個法案的辯論，表示若干國會議員把這種新稅，視爲將戰爭負擔移歸華爾街金融家身上的一種方法，在他們看來，華爾街的金融家是促成戰爭的禍首（註一九五）。爲國防目的而增加額外收入的需要，在一九一七年又產生了兩種收入法案，兩者都規定一般的過分利得稅，分別向個人及公司的所得中抽征，其目的即在於抽取一部分的戰時非常的所得，不僅限於軍火商人，旁及於所有各種企業。

在徵收戰時利潤稅時，有一個基本問題，即如何找到一個常態的利潤水準，好作爲衡量過分利得的根據。在英國解決這個問題的方法，即爲用各業的戰前利潤爲各業的基準。在美國一九一七年的法令中，對戰前所得僅略加注意，但提出了一種適用於各業的標準（註一九六）。公司其所入除去了合法利潤外不超過其資本額百分之十五者，其過分所得應征百分之二〇；凡超過百分之三十三者，其稅率亦相應提高至百分之六十。

在一九一八年收入法（實際遲至一九一九年二月公布）中，提高戰時利潤稅率追溯以

前，並將「戰時利潤」稅與「過分利得稅」予以分別。戰時工業的投資者所受的待遇，比投資於其他企業者所得的待遇，多少更優惠些。他們得准有百分之十為正常利潤，如果他们願意，也可以把戰前的平均收入，代為計算可供征稅的利潤的根據。

對公司征收過分利得稅，雖然計畫很簡單，但執行得很巧妙，從財政部的觀點看來證明非常的成功。它們在徵收時並無多大困難，也沒有引起嚴重的不滿，其收入且超過預算的估計。在一九一七，一九一八及一九一三年中，收入的總數達五十五萬萬元，供那個時期中政府平常支出的六分之一。

但從經濟與社會觀點，却不能說有同樣的成功。他們並沒有「平均戰爭的負擔」；他們也絕未把個人或公司可以在戰時情形下營業而得的全部過分利得，全部征收。一九一八年聯邦貿易委員會對戰時利潤的調查（見前），表明若干大公司繳付租稅以後，其淨收入仍遠超過戰前的所得，遠超出投資資本的「正常」報酬。這種數字是由聯邦所得稅統計供給的。（見第四表）

第四表 一九一三——二二年 公司所得及稅率（百萬元）

年份	淨所得	所得稅、戰爭及過分利得稅（甲）	繳稅後淨所得
一九一三年	四七一四	四三	四六七二
一九一四年	三九四〇	三九	三九〇一
一九一五年	五三一〇	五七	五二五三

一九一六年	八七六六	一七五	八五九四
一九一七年	一〇、七三〇	二一四二	八五八八
一九一八年	八三六二	三一五九	五二〇三
一九一九年	九四一一	二七五	七二二六
一九二〇年	七九〇三	二六二五	六二七八
一九二一年	四三三六	七〇二	三六三四
一九二二年	六九六四	七八四	六一八〇

甲、戰時及過分利得稅於一九二七、二二年間繳收

乙、包括國產稅一〇、〇七一、〇〇〇元

來源：一九三二年美國統計摘要第二八六表

公司總收入，自一九一四年約四十萬萬元大致漲至一九一七年的四百〇七萬萬元後，至一九一八年又跌至八十四萬萬元。聯邦公司稅在一九一四年為三千九百萬元，即公司淨所得的百分之二；在一九一八年為三十一萬萬五千九百萬元，即百分之三八。徵稅的提高，仍舊趕不上所得的增加，因之一九一七、〇七〇家公司在作戰兩年中所得，比一九一五、三五家公司在戰前一九一三及一九一四兩年中所得，要超過五十二萬萬元。

過分利得稅之未能近於平均戰爭的負擔，一部分的原因是由於技術上的困難。如要早能實施特殊的徵稅，他們也許可以將一九一七年的利潤的較大部分抽歸政府，但更為重要

的，國會並無採取戰時利潤的意思。立法者認清即使在戰時，高稅仍須避免，或雖有高稅而獲逃避，如果稅率到大多數人認為無異充公的水準，生產即將受其障礙。因之，國會在規定過分利得稅率時，有意的規定企業得保持其戰時所得的一大部分。

戰後的批評家要求更嚴峻的租稅政策，美國退伍軍人協會倡導一串法案，規定稅率想把全部戰時所得中超出適度的最低數，幾乎全由政府抽取。一九三五年議員麥克新溫提出了一個由退伍軍人協會贊助的法案，要用百分之二十的稅率抽取全部的「戰時利潤」（註一九七）。倪氏委員會在他長至五百頁的法案中，主要即在發掘一九一八年過分利得稅的破綻，比較更近於戰時利潤與膨脹的根本。他看出以美國宣戰前數年的水準作為衡量戰時利潤的謬誤，因為在中立期中商業的繁榮也許早已使利潤提高到「正常」以上了。他的高稅率（註一九八）還有一個另外的目標——供給一種用租稅而非公債以支持未來戰爭的方法。

委員會相信，由戰爭中剔除利潤，不過是一種更為廣泛更為重要的目標的附帶事件。這個目標便是：提供一種方法，由現前的收入而非由借貸來償付戰爭的支出。由此以避免因戰時舉債而生的膨脹，以及所有附帶的各項弊害，包括龐大的戰時利潤（註一九九）。

比較保守的參議院金融委員會深恐倪氏委員會提議的稅率較高的所得及公司稅，將障礙戰時的生產；他着重保持利潤動機的活動的需要。

別種的動機，如愛國心，或訴之於社會正義、平均負擔及犧牲的感，其能使企業界踴躍將事到什麼程度是大成問題的。在戰爭的緊張之下，人是否會受一種高尚的道德目標而擁護政府，而肯把最小度以上的利潤全部歸為政府所有，是個個體測，鑒於這個個體測萬一不中其後果的嚴重，所以不應在戰時予以試驗（註二〇〇）。

但參院本身對戰時課利的反感，顯然大過於金融委員會所感受者。一九三九年由參議員步氏（Long）所提出的戰爭利潤法，其中規定稅率把所有超過一萬元以上的個人收入，實際上全部用征抽稅去；這個法案得到其他四十九位參議員的擁護。在傑虛李的法案（Toah Lee Bill）中，規定尤為峻厲。規定強迫每一公民把他所入的相當百分之自百分之七至百分之七五）購買戰債。

計畫官員對於物價統制的態度

負責企業動員計畫的陸海軍官員，他們對於統制戰時利潤的態度，可以看出極為審慎。如果租稅或物價統制的目標，似乎僅在於使美政企業家端歸於戰爭的可憐（註二〇一），而不在於平均戰爭的負擔，他們是反對的。國防部門一再向公眾警告，如果對戰時利得稅過重，將削弱戰時努力中企業家的合作。陸軍部計畫組主任哈里斯（G. H. Harris）在一九三七年一個參議院委員會中作證時，曾說：

……陸軍部信任一種公正的利潤。這是本國的一種利潤制度，我們相信一種公平的利潤是應該的，而且陸軍部感覺到特別重要的，我們不應採取措施使我們認為軍火生產所

需要的最重要的功能受任何障礙或破壞的措置。換言之，我們反對任何擾動生產刺激的東西。

他接着又說：

另一方面將防止戰時謀利和減輕平民的痛苦。人民的士氣與海陸軍士兵的士氣，同樣重要，如果士氣一蹶渙散，國家的基礎就崩離析了。

他的兩難之處，即一方面准許相當的利潤，一方面利潤不能太多，這種困難在何以挽救的計畫中亦未曾解決。實際上，這是要在戰時大體維持自由企業制度完備的內在的困難。在平時我們靠消費者的自由選擇，藉其對於需要，物價、利潤的變動，影響企業家的決定，以作生產的引導。在戰時，政府需要支配市場，使尋常保持平衡的供求法則失其作用。但如美國這樣的民主國家中的負責政府官吏，即使在戰時亦不敢堅決的以計畫經濟來替代自由經濟。他們是深知執行複雜的分權經濟制度之困難的。他們之躊躇以政府的統制代替私人的統制者，是因爲他們不能確定，有力量的戰爭熱忱究竟有多少有賴於自利心，有多少根據於愛國心。最後，在今日政治領袖中比較保守的分子，也不願意與戰爭的非常被用以促成長期社會變化的媒介。

第十章 採購計畫的經濟學

在以前的各章中，曾經討論經濟政策如何一般應用到各種型式的企業經營，包括基本

的與次要的企業在內。在這一章中，將專門注意於基本工業，尤其是軍火生產的經濟問題，我們此地所討論的，即是國防部隊所稱的『採購計畫』，這個個名詞的意思，指『及時和次序供應國家非常時期中陸海軍必須軍火的方法的研究』。檢視過去所作的研究，可以看出有五個論題，會受特別的注意：一、支給戰時工業，二、供應電力及燃料，三、運輸，四、原料的供應，五、勞力。這種論題是從公眾政策的觀點方面研究的；我們賴以供應這些基本貨物與勞役的工業，其設備是否充分，組織是否健全足以勝任戰時需要的緊張狀態，他們是否需要政府的協助？政府的統制是否必須施行？

在美國並沒有如英國的維克斯廠 (Vickers)，法國的許納特、克雷李廠 (Schneider or Grant)、德國的克雷伯廠 (Krupp) 那樣純私人大公司；這些公司即使在平時，即以製造榴彈子彈，小武器及其他戰爭材料為其主要的活動。因之在美國一旦捲入戰爭漩渦之時，美國的軍火工業須由很小基礎上作突然的擴張。新廠必須加以建設，現有軍火產廠的容量須加擴充，從事於生產民用商品（汽車、縫衣機、打字機）的工廠須改換他們的設備，以從事於軍火的生產。所有這種，都可以發生許多重要的工程問題，要求技術專家的出力。關於技術問題，不在我們置論之列，我們只管擴充生產以供軍火的經濟及政府的統制方面，尤其注重於勞力及資本的供應（註二〇二），燃料動力運輸服務的設置。

一九一七——一八年政府的干與資本市場，是採取兩種方式的：一、消極方面，他組織資本發行委員會（註二〇三）以防止原有資本投於非必要的工業；二、積極方面，他

通過戰時金融公司等機關，對各種為戰爭努力所必須，不能由私人方面根據有利條件，或完全不能取得資金之企業，由公家予以資給。

減少非基本工業中的私人投資，為資本發行委員會的任務。所有從事於發行或擔保證券的銀行或其他制度，如所擬發行的數量在十萬元以上者，皆經要求須提請委員會的核准。委員會的職務，便在進行調查執行作戰及社會一般利益的觀點，判定其是否適宜。他無權強迫銀行將其發行交他審查，也沒有執行他決議之權；他的能否生效，有賴於銀行家本於愛國心的合作，以及銀行家之願應輿論的要求。然而沒有法律權力的委員會，在他的重要工作方面却是成功的。他審查和核准了幾乎二千三百次總數達二、五六四、〇〇〇、〇〇〇元的申請。有些公司「對於任何愛國心的呼籲仍置屬罔聞」，但一般說來，投資的公司對沒有官方核准的資本發行，躊躇不予保證。

政府餉公款由一大類機關而供給於與作戰有關的企業。戰爭信用局由經營中，對承造陸軍部定貨的商人，預行墊款。在戰爭信用局尚未成立以前，政府曾經立有一種政策，把戰時定貨一大部分的風險，由其擔負。他准許營屬的營造商，根據成本加利潤，在他們發票到期時，向國庫支款。根據限制而從事工作的承辦商，在交一部分貨後，即可經負責訂約官員的裁奪，准其收取一部分或全部的貨款。在政府接收全國鐵路之時，國會曾供給五萬萬元周轉金作為流動資本，後來並墊款以支持到期的債務。非常時期商船公司對私人建築公司規定資金的貸放。

戰時金融公司是特為調節貸放政策而設的機關，根據一九一八年四月五日法案設立。其目標即為由銀行或直接以必要的信用，貸放於對執行戰爭所必需或有助的工業。政府推行自由公債的運動，有把銀行信用設備包占的趨勢，結果遂使公用事業，鐵路及工廠，不能得到尋常可以有的信用。為抵消這種影響起見，公司把他的五萬萬資本主要用於向銀行放款，並約定銀行以取得的貸款之百分之七十五，放給從事於戰時工作的個人及公司。企業行商如不能以合理條件向銀行或公衆取得借款時，始由公司直接貸款。不過公司對這種權力僅小加利用。在一九一八年四月至十一月之間，它接受借款申請總數為三萬二千三百萬元，它借出了六千八百萬元，大部分是借給鐵路和公用事業。少量借給礦業及苗產工業。如果戰事再加延長，公司的活動也許已經大為擴張，亦未可知；因為照公司註冊許可的貸款，可以達三十萬萬元。

資給未來戰爭中基本工業的計畫

陸軍及海軍軍用品署，在草訂未來作戰中資給工業的藍樣時，發現有許多可以利用的現成的政府機關。這些機關是為應付企業蕭條而設立或擴大的。一九三二年成立的復興公司，經准許對農業，商業及金融的經營放款。聯邦準備銀行，在一九三四年及其後的立法之下，經獲得大為擴張的權力。航務委員會在一九三六年商航法之下，得對建造及經營船舶給予津貼；證券兌換委員會（一九三四）對於資本市場操有統制的大權。

一九三九年再版的工業動員計畫中，承認了這種新發展的重要性。在以前諸版的計畫

中，舊有的資本發行委員會和戰時金融公司繼續爲獨立於平時行政規制以外的戰時非常組織。在一九三九年它們的職務分別指定由證券及兌換委員會與復興金融公司負責。計畫者這樣的承認「新政」機關在戰時統制的用處，他們立下了一個重要的新的方針。在計畫的以前各報中，以及在一九三九年計畫的其他各節中，一般的原則是把戰時經濟活動的統制，不歸於已有的政府機關，而歸於新的額外的團體。

一九三九年的計畫者也初次承認對財政政策有作一般討論的必要。以前他們曾表示過這樣的見解，支給戰爭全部費用的措置不在他們研究範圍以內。一種「不管」的政策；而使動員國家經濟資源的計畫中留下了一個大漏洞。但至一九三九年他們規定了一個戰時財政管理處，以彌補這個缺漏。管理處由財政部長主持，人員以政府財政機關及銀行的代表充任。它的指定職務，爲向總統提出關於政府財政措置（公債、租稅等）對作戰影響的意見，和訂定由證券及兌換委員會與戰時金融公司所執行的戰時統制工業放款的政策。此處又表示軍事人員願意於戰爭貸款中利用現成的機關。這一點實在並不是整個一九三九年計畫的特徵，這種立場的變動一部分的解釋，也許是他們承認某些平時機關，可以勝任處理戰時財政問題。另一個說明，出於大多數軍事人員自承不習經濟的問題。

燃料及動力資源的統制

工業動員計畫承認煤（燃料的一種來源）與氧氣的戰略地位。把對所有動力及燃料資源的統制，併合由一個管理處處理（註二〇四）。在世界大戰中，燃料管理處對於煤、汽

油、天然汽的生產及分配，有處置的全權，動力工業則聽任其自行解決它的問題。（在最後擁塞的工業區域中所生的問題爲例外）。到戰爭未了之時，未受管制的動力工業達到了個危機，如非休戰的實現，則也許早經進一步實施政府的管制了。動力與燃料的統制，也同工業管制的其他型式一樣，並非依據一個事前訂就的大計畫而來的，僅由適應當前的需要而起。

一九一六年的戰時繁榮，引起了一種突然的龐大的燃料需要。東部各軍火廠有水力可用的，都充分利用水力發電；東部的鐵路及橫渡大西洋的輪船，燃煤之多是從來未有的。出礦的煤雖然增加了，但因為煤車的逐漸缺乏（這些車子改爲裝軍火用了），煤車一般的缺少，和大西洋岸終點的運輸的擁塞，使供應的問題益爲複雜。由於燃料供應的紊亂而起的對作戰努力的威脅，乃引起一九一七年夏政府的干涉。在糧食及燃料的統制法中，總統取得統制燃料生產及分配，與經營煤礦之權。應用這種權力，他成立了燃料管理處，以增加生產，經濟運輸的設備，以燃料優先供應軍火生產者和防止燃料的浪費。

燃料管理處的工作

燃料管理處最初以提高限價的方式，讓即使成本甚高的礦場亦得繼續經營，藉以促進生產。爲提高礦工的士氣計，它派遣退國的士兵，向他們申告，後方的工人與前線的將士同爲國防的戰士。爲防止生產的停頓，管理處懲罰未經核可的罷工，和禁止工人煽動封廠。另一方面，對工人的不滿予以立剎的注意，並禁止因爲工會會員而開除工人。

燃料管理處用各種努力，以實行用煤運輸及分配中的樽節。爲取消越區轉運，它把全國劃分爲各地帶各區域，每一個生產區域，指定與一個消費區域配合起來。例如芝加哥用戶的工廠用煤，須由伊利諾州的煤供給，而不必仰給於自西維尼亞州巴格項大礦場（Peachbottom）輸入的上等煤。大西洋航運所需的煤，統由海岸用煤交換所（H. G. Carter Coal Exchange）處理，由其統籌支配，以防止煤車返礦的延擱。在各郡，有郡委員會統制郡境以內一切交易，包括小量的零售；這種委員會成爲煤分布的監督人。優待制經書遂推行，使軍火生產者可以得到經常不斷的供應，和可以調劑發生缺乏恐慌的區域。

不管這種增加生產和使運輸及分配合理化的措置，一九一八年二月供應的低落已至危險的境地。那時因風雷使運輸延緩，於此不得不實行嚴峻的節約措置。燃料管理處要求密西西比河東工廠實行一星期的停工，好讓鐵路方面有肅清運輸擁塞的機會；同時在一個如非十分重要，至少帶戲劇意味的措置中，命令自星期六至星期二止實行不生火，實行接續「不生火」的星期一。除此以外一切電燈照牌，自七點四十五分鐘起至午後十一點止一律關閉。等到運輸的紊亂清理以後，禁例即予取消；惟在主要困難克服以後，私人方面仍有維持節約者。有許多製造廠家，他們自己設法加速生產，縮短工作周及其他方法，以求節省用煤。

限制用煤，結果乃發生轉而用煤油的趨勢。因之燃料管理處乃於一九一八年初將油料也包括在統制範圍之列，規定所有生產及管業者都須領取執照經營；在休戰前兩個月，它

又把天然氣也實行執照制度。美國的工業藉這種的措置，總得在戰爭期中繼續經營，沒有發生燃料供應中斷的事，雖然其剩餘者極為微少。

燃料問題基本上是一個運輸的問題，即地理分布的問題，而非生產的問題。因為煤與油與鐵路及航運所必需，故燃料問題的解決，亦與運輸計畫相始終。

電力問題

一九二七年夏季以後，勃弗羅、尼加拉瀑布區域 (Niagara Falls-Buffalo area) 的水力電廠緊急要求增加電力的供應，其時坎拿大政府正在揚言欲禁止動力出口，於是為應付世界大戰生產要求計，必須大事增加電力供應一問題。遂成為注意的中心。為解除這個區域的缺乏，總統部署以美煤換取坎拿大的動力，並徵用利用尼加拉瀑布水力的各公司全部產品，由政府供給公司一個包括核准消費者名單的緊縮計畫。本區內使用蒸汽動力的增加，也幫助減少困難。不過因為煤產發生周期的缺乏，使這一種資源常在動盪不定中。在辟次堡區域內，戰爭的負擔使若干動力廠至於不能負荷的崩潰之點，而不得不減少非主要的消費；在費城及新稷西的工業區域，同時也發生缺乏的現象，惟性質沒有這麼嚴重。

為應付這種困難，在戰爭工業著中成立了一個動力組，調查國家的資源和需要，並提出建議。它發現，全國所有各主要工業區域，都有缺乏或開始發生缺乏的現象，但將充動力生產設備的問題，却證明極難解決。用蒸汽生產動力的工廠，如加擴充，適足使煤產周期發生嚴重缺乏的現象，更為棘手；而水力電廠的設立，又非兩三年內可以完成。此外，

動力公司一般不能依照他們所認爲的有利條件，取得足夠的私人貸款，使他們值得用以建設新廠或爲補救動力缺乏所必需的內部線路的接聯。戰時金融公司拒絕照公司所提出的條件，即由政府對貸款者轉除一切風險，准予貸款建設新發電廠。

動力組織處理的方法，爲凡遇發生缺乏的時候，即通知政府各機關，避免再在那一個區域訂貨，或在該區域中再行設立新的工廠。在一區域內發生初期不足之時，即由動力公司本身在電力組非正式支持之下，規定優先供應的辦法。在動力缺乏最爲嚴重的東部工業區域，則由陸海軍部及非常時期商船公司放款，設立必需的新的動力廠和傳導線。

但這種措置證明不夠。雖然新裝置了二、五〇〇、〇〇〇瓩以上的容量，增加了近百分之二八之供量，但到一九一八年十月，在發生不足的地方，有開始嚴格實行優先供應的需要。同時國會方面採取了一個法案，授權總統得在全國設立必需的動力廠，但在尚未成爲法律以前休戰即發生了。

戰後的期間內，動力及燃料方面所發生的變化，改變了戰時問題的性質。煤作爲動力及燃料一種來源之相對重要性，已經大爲減少了。雖則就煤的絕對消費量而言，今日與一九一四年大致相似。在同時期內，汽油的消費大大的增加了；天然氣的消費，雖然其重要性仍比不上汽油，也增加了。私人的蒸汽動力廠，大部分已由水力電廠代替了；這種水力電廠，輔有蒸汽動力及高度動力傳導制度，可以供應一大區域內的工業企業。

在休戰以來的二十年中，政府對動力及燃料資源的統制曾大有擴充。聯邦動力委員會

又把天然氣也實行執照制度。美國的工業藉這種的措施，總得在戰爭期中繼續經營，沒有發生燃料供應中斷的事，雖然其剩餘者極為稀少。

燃料問題基本上是一個運輸的問題，即地理分布的問題，而非生產的問題。因為煤與石油鐵路及航運所必需，故燃料問題的解決，亦與運輸計畫相始終。

電力問題

一九一七年夏季以後，勃弗羅、尼加拉瀑布區域 (Niagara Falls-Buffalo area) 的水力電廠緊急要求增加電力的供應，其時坎拿大政府正在揚言欲禁止動力出口，於是為應付世界大戰生產要求計，必須大事增加電力供應一問題，遂成爲注意的中心。爲解除這個區域的缺乏，總統部署以美煤換取坎拿大動力，並徵用利用尼加拉瀑布水力的各公司全部產品，由政府供給公司一個包括核准消費者名單的緊縮計畫。本區內使用蒸汽動力的增加，也幫助減少困難，不過因爲煤產發生周期的缺乏，使這一種資源常在動盪不定中。在辟次堡區域內，戰爭的負擔使若干動力廠至於不能負荷的崩潰之點，而不得不減少非主要的消費；在費城及新幾西的工業區域，同時也發生缺乏的現象，惟性質沒有這麼嚴重。

爲應付這種困難，在戰爭工業署中成立了一個動力組，調查國家的資源和需要，並提出建議。它發現，全國所有各主要工業區域，都有缺乏或開始發生缺乏的現象，但將充動力生產設備的問題，却證明極難解決。用蒸汽生產動力的工廠，如加擴充，適足使煤產周期發生嚴重缺乏的現象，更爲棘手；而水力電廠的設立，又非兩三年內可以完成。此外，

動力公司一般不能依照他們所認為的有利條件，取得足夠的私人貸款，使他們值得用以建設新廠或為補救動力缺乏所必需的內部線路的接聯。戰時金融公司拒絕照公司所提出的條件，即由政府對貸款者轉除一切風險，准予貸款建設新發電廠。

動力組處理的方法，為凡遇發生缺乏的時候，即通知政府各機關，避免再在那一個區域訂貨，或在該區域中再行設立新的工廠。在一區域內發生初期不足之時，即由動力公司本身在電力組非正式支持之下，規定優先供應的辦法。在動力缺乏最為嚴重的東部工業區域，則由陸海軍部及非常時期商船公司放款，設立必需的新的動力廠和傳道線。

但這種措置證明不夠。雖然新裝置了二、五〇〇、〇〇〇瓩以上的容量，增加了近百分之二八之供量，但到一九一八年十月，在發生不足的地方，有開始嚴格實行優先供應的需要。同時國會方面採取了一個法案，授權總統得在全國設立必需的動力廠，但在尚未成為法律以前休戰即發生了。

戰後的期間內，動力及燃料方面所發生的變化，改變了戰時問題的性質。煤作為動力及燃料一種來源之相對重要性，已經大為減少了。雖則就煤的絕對消費量而言，今日與一九一四年大致相似。在同一時期內，汽油的消費大大的增加了；天然氣的消費，雖然其重要性仍比不上汽油，也增加了。私人的蒸汽動力廠，大部分已由水力電廠代替了；這種水力電廠，輔有蒸汽動力及高度動力傳導制度，可以供應一大區域內的工業企業。

在休戰以來的二十年中，政府對動力及燃料資源的統制會大有擴充。聯邦動力委員會

統制私人公司與邦間電力的傳導。政府在亞倫比亞，柯樂雷多及泰納西流域各廠的電力產量擴充極速。不過以其地與工業需要的中心相距過遠，故以剩餘電力供應需要中心一事，仍認為不合實在情形。內政部利用其限價的權力，得進而統制煙煤工業。汽油儲備組由制止各邦向超過邦生產額以上的汽油的轉運，以幫助各邦統制汽油的生產。國會曾經劃出非常時期儲油區域，和規定儲藏設備以供海軍燃料需要之用。

一九三九年計畫中之動力與燃料

工業動員計畫利用這種戰後的發展，把動力與燃料的管理置於戰爭資源管理處之下。它希望，由於重開廢礦，及其他各礦的加緊生產，煤的產量可以大事增加。為避免煤分配的困難，曾設計有一種可以充分應用等級先後洪應的區域制度。汽油工業或將置於政府的嚴格統制之下，以保證我們的海軍，可以經常有燃料油的供應。

要把戰時軍火的負荷，有效的分布於現存製造設備業間，以及要準備在戰時建立新設備的計畫，必須對國內若干工業區域的電力情形，先有澈底的瞭解，這也就是國防部隊目前正在進行的電力研究的目標。這種研究根據於一九二五年以陸軍工程隊所作的每年動力調查，聯邦動力委員會及其他政府機關的報告，和代表電力工業各種組織所發表的材料。國防部門深信他們的研究，表示出在戰時電力的最高需要與全國可靠的全部產量兩者之間，尚有很大的保證無虞的剩餘；他們相信動力公司增加它們產量設備的速率，足以維持一個剩餘。不過他們承認，少數工業區域內需要的集中，也許使某些局部的優先制

，及減削「非必要」的電力需要，成爲必要。

不過據最近私人方面提出的警告，表明照目前發電量的增加率，也許不足以應付戰時的非常。因爲在以後的十年中平時電力的消費，預料將較前增加兩倍。事實上企業情況的改善，也許可以使發電量的增加率更爲加速。在工業區域中，加上了其規模不得而知的戰時工業重負，自然會使現在的供給量負擔甚重，而不得不大加削減平常消費的一步。電力最重要的來源，仍爲藉蒸氣發生，電力消費的大增，接踵而起的將使鐵路運煤至工業區域的負荷，相應加重。從剩餘的地方轉接動力，要看有沒有完備的轉接的設備，這種設備在今日若干重要區域內是沒有的（註二〇六）。

應付某一區域動力缺乏的問題，可藉總統的非常時期權力，命令電力線的互接，強迫增加發電或轉運量，在必要時並得設立新廠，得到部分的解決。復興金公司所處的地位，可以供應私人電力公司擴充設備所必需的資金，由此避免在一九一七年曾發生的困難。羅斯福總統事實上最近舊事重提，如果私人動力公司爲建設轉接線而不能由私人方面取得放款時，得由復興金融公司貸款。

運輸問題，一九一七—一八年

運輸制度是一個戰時經濟制度中最脆弱點之一。大規模的戰爭，除了平民生存所不可或缺的運輸事業仍須供給外，加上了把材料運達生產軍火的工廠，把製成品運至武裝部隊，動員人力，增加了緊張程度。如果鐵路公路水道不能勝任其工作，那麼徵召和裝備武裝

部隊的程序亦即發生頓挫。

一九一七年美國的事實，證明這種觀察的準確。甚至在我們參戰以前，因為缺乏船舶把軍火運達協約國，使紐約的終站發生擁塞。以前用以裝貨運赴大西洋岸各港口的沿海船舶，都迫而作遠涉重洋的航行，多少減輕了遠洋航行的缺乏，但使鐵路的負擔益為加重。

鐵路的職員很英勇地企圖担負起這種責任來。在宣戰後的一星期內，他們的代表在華盛頓舉行會議，建立鐵路戰爭局，該局與國防會議合同計畫如何最有效地應用運輸設備。為解除辟次堡重工業區的擁塞，該局命令本薩爾凡尼亞鐵路，把運貨的路線改動經過勃弗羅，它規定停止向外輸運未製成的鋼產品，作為政府所用者除外。

但是轉運業所建立的戰爭局，缺乏採行嚴峻足以應付當前問題的權力。一方面它雖能取得鐵道管理方面的合作，（雖然它正在破壞鐵路管理局的業務），但它沒有促成鐵路制度徹底合理化的大權。總檢察官對併合競爭各路的建議，頗有疑慮；它們也許與反對托拉斯的法律有違礙。在批發物價繼續上漲的影響之下，不經營費用也增加甚速，工會受了阿丹姆遜八小時日法案（Adams Eight Hour Day Act）的鼓勵，提出增高工資的要求。但邦際商務委員會並不立即同意評定增加收入以彌補成本的增高。資金的缺乏，使鐵路不能進行購置新的配備，但到可舊配備破損的百分率很高之時，財政部對於建議的五萬萬元購料放款，仍表示反對。其理由即為資本市場必需專以吸納政府公債。鐵路的管理方面因

此就無從併合它們的設備，使收支得以相抵，利取得資金以從事於除舊布新。

不單此也。陸海軍部因為對於軍火轉運不加甄別的一律給予優先執照，更使運輸發生也許可以避免的擁塞；有時貨房中車運的貨品，其中倒有百分之八十五都附有優先轉運的條件的。此外他們可以強迫鐵路接受一切裝貨，不問這種貨色能否在目的地卸貨。結果可以在靈柩島的船塢中看出，船塢中裝滿貨色的車輛，連互長達七哩，貨品都有優先轉運的條件，擁塞在船塢中既不能卸，又不能動。

這種運輸問題，似乎只有政府採取行動，纔能解決。至一九一七年十二月威爾遜總統根據軍事撥款法而接管全部鐵路制度時，政府經營的利益立刻弄得出來。鐵路管理處長麥爾阿都 (Major MacAdoo) 為購置必須設備，立刻取得政府的信用貸款。政府的賠償收入前損失，彌補了收入生產運輸的損失，而郵政貿易委員會對於提高收入以彌補工人增加工資要求的增加比率數，也不再嗷嗷不已了。

此外鐵路管理處也凌駕國防部隊，在終點的擁塞全部肅清以前把所有的優先執照置之不理，並在政府各部門中駐有代表，以防止此後無限制的頒發優先執照。在此貨設備或赴海外補位無空之餘，它就停止所有貨運，並且把運煤分成各區，使煤運與生產區域配合。管理處如於各路有需要時，供給新的機車。

這種措施置的結果，(其中許多也是鐵路戰爭局曾經主張的) 鐵路管理處解決了運輸問題。一九一七年及一八年鐵路載運量之鉅，在他們的歷史上是空前的；但到休戰之日到來

時，運輸的障礙已經消逝了。

但到了休戰以後，政府的統制就沒有這麼成功了。轉運業的合作，為戰爭期中的一個基本因素，現在他們亟欲回復私人的管理了。但因為國會對於鐵路應在什麼條件之下經營，同時對於耗損的財產，正在舉行辯論，所以交與私人一舉延遲了一年多纔實現。至於交與私人管理後賠償問題的解決，則為更加後來之事。同時在鐵路方面，對政府統制的不滿代替了忠誠的合作。

在未來戰爭中政府是否將經營鐵路？

戰事結束後不久，培克召集重要鐵路人員舉行會議，起草了一個計畫，要求在戰時陸軍部與鐵路管理者間的密切合作。後者創立了一個全國鐵路協會，協會在各地的諮詢着局與陸軍的兵團司令部維持密切的聯絡。在擬訂和改定工業動員計畫中運輸部分時，協會與陸軍部間亦有密切的合作。

一九三九年計畫規定在戰時資源管理處下設立一個運輸組，其職務據概括的敘述，為「依照基本的優先分級政策，協調在國內各區各種運輸方式的一般的經營與利用」(註二〇七)。因為它沒有提及政府的經營，也許可以假定鐵路仍將由私人管理。至少在私人管理表現能夠勝任非常之時為然。不過如果運輸事業發生渙解的威脅時，那麼照暗示，聯邦政府可以重演其在十九一八年的同樣任務。計畫中說明：「如工業戰爭日益增加重負，對國家運輸設備所課的負擔加重之時，也許需要新的政策和管制以統理它們的經營」。

對鐵路方面自來會經宣稱，如果政府不予以過分的干涉，他們可以勝任應付由戰爭所引起的前可以預料的運輸增加。他們估計（註二〇八），根據一九一七——一八年的經驗，戰爭貨運的最高量不會超過平常商貨運輸量的百分之十二。一九一七年貨運的擁塞，不是它們設備的不夠，而是對於轉運沒有系統的統制。在過去二十二年中，鐵道網又得到汽車公路運輸的補充。鐵路本身的效能也增加了。從從貨車速率的增加，每貨車一小時每里噸載運力的提高等可以看出。照他們估算，這種因素，足以抵補設備單位的減少而有餘。此外，他們着重現在已有更完善的處理非常的組織，例如十個運貨業主顧問局，後者把可能所需的車運作事先估計，供給鐵路方面。

美國鐵路協會的報告中說：「運輸要求的增加，對鐵路並不發生重大的問題，只要規定設備一項專作運輸而不為儲藏之用」（註二〇九）。為防止裝貨車輛的積滯過多以至妨礙卸貨，相信禁運及核准制度，將為一重要因素。這種制度早已行之多年了。公平的觀察者，對於鐵路如額外沒有政府統制的措置，能否有效的應付戰時運輸問題，意見也許沒有這般肯定。這裏一如戰時經濟的其他部分，要看我們實際作戰時商業究竟是哪一種景況。如在作戰以前，是一個與一九一五——一七年相似的繁榮時期，那麼運輸的設備也許早經十分竭蹶了。一九三九年最後幾個月繁榮曾經應付過去了，不過並沒有充分多餘的保證。

一九一七——一八年原料的統制

在全世界各國中，關於原料的情形可以一開始而無求於他人也者，當以美國為最。美國在平時與戰時所消費的商品，大部分都是國內生產的。就國內生產的原料而言，戰時的問題，為如何把生產與國內的分布加以適當的組織。在上次大戰中，這種工作是由戰時工業局中處理生產者戰時服務的各委員會擔任的。

但是全部或一部分仰給於國外來源的原料，例如錫、生橡膠、羊毛、皮革等，其所發生的問題，只能由統制輸出入口而得解決。在下次戰爭中，是由戰爭商業局執行前，該局是由威爾遜總統根據取補與救通商及間諜活動法所授予的權力，以行政命令於一九一七年十月十二日設立的。該局最後受委託對出入口貿易作完全的統制。總統根據該局的建議，於一九一七年十一月二十八日的一個宣言中，刻舉除執照許可外不得輸入的商品。在這種名單中的重要商品有橡皮、錫、羊毛、鐵、皮、亞麻與苧麻（註二一〇）。在後來的宣言中總統又把輸入的統制範圍擴充，把所有輸入美國及其屬地的商品，一起包括在內。

把這種原料的輸入貿易置於統制之下，其目標並非限制而是擴大對美國工業可有的供應。供應的限制，實由於外國政府對輸出的禁止，私人輸入商反對這種禁止輸出所作的抗議是很少效力的，但統制整個對外貿易的戰時商務局，他的地位強得多了。它可以向協約國政府要求放寬禁止這種重要原料出口的命令，保證輸往美國供應，最後決不流往於同盟國的手中。該局除了確實保證充分的原料輸入的職務外，也可運用頒發執照之權，保證在戰爭努力中原料更有效的使用。為政府而生產的製造業的需要，首先獲得供應，如

有剩餘可言，再分配給爲人民消費而生產的製造業。輸入執照也附帶用以防止原料的囤積和投機，和執行某種限度的價格統制。

統制原料輸入還有一個目的，就是使外國內的德國商務及財政利益，受儘可能的破壞。在美國境內敵性的利益團體是不能領到進口執照的；凡由輸出國之內德國行商運送的輸入，亦在禁止之列。因之例如在阿根廷國內經營羊毛業或在巴西境內經營咖啡業的德商，在美國拒絕代爲轉運之時，就非停歇不可。

戰後計畫中的原料問題

在戰後計畫中，原料問題曾受到經常的討論。戰時工業局主席巴洛渠在他一九一九年十二月二十四日給總統的報告中，主張可由本國生產的戰時必需品，應求完全自給不仰給於國外的來源。

利用一種保護的關稅、一種津貼、一定時期內的免稅，或任何有效的方法來盡力鼓勵平常靠輸入而可以在本國內大量生產的原料如鉛、鋅、錫、顏料、煤產品及其他。尤其重要的，應立即作經常的努力以擴充學及代用品的生產，不僅爲戰爭兼爲農業所用（註二一一）。

陸軍及海軍軍用品署在調查全國資源完畢以後，把美國工業所用的比較重要的原料，包括基本的原料及若干半製成品，加以分類。這種分類作爲工業動員計畫的一部分，分類中有三類：一、基本的原料，二、緊急的原料，三、戰略的原料。基本的原料，依寬泛的

定義，指其供應必須處於堅守之下的商品。尋常這些原料有大量的生產，足供和平時期生產之用。但到了戰時，它們的供應也許會減少而改列入戰略的或緊急的原料的範疇中。

照定義緊急的原料為

國防所必需；在戰時其購置問題之所以較戰術的原料困難較少者，一因它們的必要程度較小，二則因為可以從國內的來源取得較充分的供應。但因為屬國防所需，所以對其儲存與分配，有加以某種程度統制的需要（註二一二）。

在一九四〇年二月經陸軍及海軍軍用品署的名單中，下列原料被列為緊急的一類中：

鋁 錫 石棉 紅棉

鞣皮材料 軟木 鴉片 甲苯 石墨

應用玻璃 鈦 皮革 石炭酸 羊毛

戰略的原料為

國防所必需，其在戰時的供應來源，全部或很大的一部分必須仰給於美洲大陸境界以外的供給，對於這種原料有嚴格節約及實施分配統制措施的必要（註二一三）。

這一類中包括十四種商品

錳 雲母 水銀 橡膠 錳
生絲 可可殼炭 錳
鉍 鈣化鐵 石英晶 錳

緊急的及戰略的原料之選定，乃為商品委員會討論的結果。在委員會中，平民研究組織及生產利益的代表與陸海軍部的人員合作共事。原料種類與名單是常受變動。如對某種商品發現了新的或尚未發展的供應來源，結果使本來屬於戰略的而列入緊急的一類，有的甚至完全予以取消。反之，新的技術的進步，例如飛機中建築及無線電的傳導，曾對若干原料暫時列入於最近的戰略原料的名單內。這兩種相反趨向消除的結果，從國防觀點看來認為應予關切的原料的種數大大的減少了。屬於這一類的原料，在以前原有七十種之多，現在這個數目已減少了一半多。

最近關於原料的政策

聯邦政府為處理原料問題，它現在正在用四種解決的方法。它曾經進行：一、發現替代的和比較安全的供應來源，二、發展國內的生產，三、發展現代型的原料，四、儲積存貨以為後備之用。

供應線的脆弱不健全，是大部分戰略性原料的供應所以成為問題的一個因素。照平常美國所用的水銀，半數以上是由意大利及西班牙來的。鋅苗是由非洲輸入的。從遠東方面輸入多種的戰略性原料——大部份我們所用的錫、橡膠、錫、錳、雲尼刺麻，以及我們全部的生絲和麥寧。一般的說，西半球被認為比遠東、歐洲或非洲較為安全的來源。波利維亞品質較次的錫和巴西的橡膠，也許可以代替一部分馬來西亞所產品質上等的出品。巴

匯及古巴的鐵礦，至少可以代替今日由蘇聯及印度而來的一部分供應；古巴的錳礦，比起英屬非洲，是一個較為確實的來源，錳是一種有基本重要性的原料，美國今日消費的百分之九十是由坎拿大來的；除非坎拿大發生拒絕售與美國消費者（這是大概不會有的事）軍方的計畫者並沒有什麼問題。

國內人造橡膠的大量生產，也許可以提作非常時期的供應，但其供應必須經長時間的延滯然後再得實現，而其成本亦遠較自然產品為尚。陸軍部的計畫人，獲得礦務局的協助，曾探測和調查本國的鉑鐵苗礦，但本國所供應的礦苗品質屬於低等，而且產量似乎不豐。國會對於原料的政策，因為打算把儲備緊要的及戰略的商品的計畫和額外的動機予以併合，因而成爲很複雜。這種額外的動機有：一、希望增加國內某種產品的生產，最顯著者如錳、二、希望其政策爲我們所反對的外國，不能獲得戰術的原料。在一九三九年夏季歐戰一觸即發之時，美國曾採取鼓勵缺乏的各項原料的入口。一九三九年六月七日批准的一個法案，授權撥款一萬萬元以四年爲期，用以存儲爲國防目的而用的各種戰略性及緊要性的原料。這筆錢是歸海陸部長支用的，但國會並沒有給他們完全處辦之權。在這一點上國防部隊與保護國內產業主義發生正面的衝突。立法者爲了應付國內產錳商的要求（註二三四），規定這筆錢的支用必需遵照一九三三年的購買國貨法。這個法案規定，爲政府所用而購置的物料，必須美國所產。只有在左列條件之下，纔得輸入外國的貨物：

一、購買國貨與公衆利益不合時。

二、如其種之商品材料或供應品，或他們之原料，在美國國內之產量不足，未至能相當充分供應以及品質尚未滿意者。」

三、國貨所費逾於常理時。

四、所購貨品用於美國國外者（例如供應訪問外國港口的海軍船隻。）

購買橡膠，錫以及其他各種外國所產的戰略及緊急的原料，根據第二個條件是許可的。但也有少數幾種，例如錫，可以由國內方面取得一定量品質次等的產品。為這些產品的產商利益計，法案中明文規定，對國內的生產和交貨，應准給一個合理的時間（不得超過一週），如果任何這類的原料，在美國具備但尚未發展到可供市場所用的程度，只要美國的海陸軍部長認為這種原料的生產在經濟上是合算的，就可以毋須售貨人的保證，轉向國內定貨」（註二一五）。

一九三九——四〇年儲積存料的款項，國會僅規定一千萬元，迄今已購總數在八百五十萬元以上。（註二一六）一九三九年十月三十一日財政部宣布核定購錫三萬噸的定貨，其中二萬五千噸購自古巴，每單位六角一分二厘，五千噸向本國西維基尼亞產商購買，每一單位七角五分（註二一七）。後來在十一月又購入荷屬東印度及海峽殖民地出的生錫一百十二萬磅（註二一八）。一九三九年六月二十三日美國政府宣布以棉花六十萬包與英國交換橡膠八萬五千噸，儲備作非常之需。根據於這個部署而取得的橡膠數量，未曾宣布過（註二一九）。

一九三九年結束的幾個月，對於若干商品的再輸出，實行「道義的禁運」，因而使對於原料的政策，發生新的轉變。一九三九年九月二十六日羅斯福總統對國民提出一個警告，不得把本國所有主要的或緊急的原料存貨，售於外國購買者。他說明，如果把橡膠、錫、錫及鉛苗一類的商品，再行輸出，減少美國國內的供應，將被認為不愛國的行爲。違反政府積存原料的政策（註二二〇）。但不管總統的警告，橡膠仍舊繼續輸出，結果使陸軍及海軍軍用品署發表了一篇聲明，認為把橡膠及錫輸往蘇聯和德國，將削弱美國國防的地位（註二二一）。後來，經國務部的請求，紐約商品交易所的董事會，決定應付這個問題。交易所的董事長在給各會員的信中，指出最有限制橡膠、錫及絲的再輸出，並且說，如果不能由自願的合作而取得結果，「或將必需採取應付情勢的別種方法」（註二二三）。把一九三九年末了幾個月中橡膠再輸出的情形，與一九三八年同期的數字比較，就可看運往國外的數量有很大的增加，但如與輸入數相較，那總數目又比較不重要了（見第五以表）。美國的存貨無疑是很低，但是美國國務部打算實行道義的禁運，似乎別有原因，並非是爲了想保護國內的儲存量。更重要的理由，也許是希望與英國合作，防止由英國而來的橡膠供應，運往蘇聯或德國（註二二三）。

第五表

橡膠的輸出和再輸入（長噸）

一九三八年

一九三九年

	輸入	再輸出	輸入	再輸出
一月	46732	377	38355	492
二月	42,419	368	32003	464
三月	43,605	694	47029	443
四月	33,676	266	32890	445
五月	29470	563	47313	533
六月	28218	414	35588	415
七月	23665	450	38864	445
八月	32649	444	39921	271
九月	36310	814	38540	1530
十月	35638	635	46664	5903
十一月	34047	422	43636	1240
十二月	38661	427	72955	1169
十二月	14456	2198	201795	9842
十二月	425,091	5874	513659	13352

來源：美國國外貿易每月摘要

美國國家動員計劃

第十一章 計畫的執行

依據陸軍及海軍軍用品署的意見，即使大規模的戰爭，其對於美國經濟的最初影響，也許不會嚴重到非把整個計劃全部實行不可的地步。照現在的時序表，負責調節各種經濟統制的戰爭資源管理處以及宣傳戰爭目標的公衆宣傳管理處，在一宣戰後即行設立。徵兵管理處的成立，須待國會決定贊成或反對徵兵以後。其他非常機關的設立，如戰爭勞工管理處及戰爭商務管理處，將成爲執行計劃的第二階段。這種管理處祇有待戰爭努力填劇，經濟制度開始表現緊張之象時，才開始執行工作。

就技術上說來，工業動員計劃的任何部分，非待國會投票宣戰以後，不能發生效力的。但實際上，在戰前的緊張時期以內，某種預防的措施是可以採取的。這種措置包括：

- 一、保衛工廠、電力站、傳導線、鐵路及輪船終點，防止怠工；
 - 二、監視有異圖傾向嫌疑的敵國人民和團體；
 - 三、調查和登記自然的資源及技工的供應；
 - 四、調查可爲軍火生產的工廠及運輸制度；
 - 五、儲積戰略性及緊要性原料的存貨；對這類的商品也許可能實行禁運。
- 先事綢繆的措置是否必須？

主張準備的熱烈分子，更要求在戰前便實行限價，或者並實行徵收過分利得稅，以緩

和可能的商業繁榮。他們心目中記着一九一四年至一八年的經驗，相信這種事先的措置可以便利我們加入戰爭後對國民經濟的統制（註二二四）。這裏包括兩個假定，一是歷史將重演一次，一是在我們捲入另一次戰爭以前，將有三個可以獲利的中立時期。

有些和平會社會經反對工業動員的未雨綢繆的措置。他們認為，這種措置趨向於培植一種戰爭的心理；當人民開始認戰爭為不可避免之時，戰爭便真成不可避免了。商人們早已飽嗜了平時的「統制」滋味，也沒有先事嗜受未來戰爭將引起的政府額外干涉的胃口。在經濟學家，有些人將贊成對工業商業早日施行有效的統制，以加速應戰的詳盡的經濟計畫。較老較保守的分子，他們懷疑早已深受僵化不靈之苦的經濟制度，如再採行新的拘束，是否會因而加強足以勝任戰時紛擾的震動。在他們看來，最好的進修政策，必須最能很快的刺激投資，和實現全部的就業。

若干預防措置顯然是很合情理的，但它們應該推行到什麼程度呢？如果不管現狀（一九四〇年四月），這個問題從一般說來，似乎要看我們處於商業循環的那一個階段之中。如果國會宣戰之時，美國的勞力與資本大部分正在失業或無出路，那麼戰前的統制措置，似乎將無必要。反之，如果我們宣戰時，因為戰前接受歐洲交戰國家大宗定貨的結果，企業正在高度繁榮，那麼實行戰前的統制，便有較為強有力的理由。

為實行工業動員計畫國會必須做些什麼？

工業動員的有效運用，須賴權力的集中；權力集中最合邏輯的地方，應為行政部分所

掌握。不過這種集中引起兩個問題：行政部分是否需要比現在已有者更為廣泛的權力？如果需要，則應該給予什麼額外的權力，時間多久，和受什麼約束？

在世界大戰中這個問題從來未曾有過系統的研究。在某種權力成爲需要時，即由國會給予或由總統執行。國會最廣泛的一次的授權（註二二五），即授權總統得強迫任何工廠儘先承接陸軍的定貨，並在必需時徵用工廠，那是在美國參戰前十個月授予的。徵選法是在戰事開始幾星期後通過的。自此以後直至休戰，行政的權力繼續有所增加。不過集權是一種循序漸進的和偶然的程序；政府官員和美國民衆很遲纔明白，對於戰爭努力的各方面，需要自覺的努力，予以有系統的組織與統制。

不過國防部門，受一九一七——一八年經驗的嘉惠，從來沒有忘記實行工業動員時權力集中的需要。他們希望，國會於戰事一開始後便把這種權力授予總統，在他們初版一九三一年計畫中，指出需要明文立法，以補充總統所有時內涵的權力。行政部門需要有立法的根據，而後其非常權力始有着落；一九三二及一九三三年計畫的法案曾規定這種權力，使總統有權徵選一支軍隊，統制新聞的傳布，和執行國內經濟生活的全部統制。計畫的著者爲使他們腳踏實地計，甚至建議一個憲法修正案，以法令准許限制物價。所有一九三三年亦提議的應付動員平民資源的立法，給予了總統澈底的和完全的統制（註二二六）。

行政權力的範圍

在未來戰爭開始時，國會是否會給總統一張空白支票，現在無從地知。如果國會發

有授予全權，那憲行政府部門或將利用它們現在已經具有的權力，以應付另一次戰爭開始時所發生的紊亂，這種權力出於兩種一般的來源：（一）在一九一六——一八年間製訂而仍繼續有法令効力的立法，法令的條文規定，使之得於戰時，或戰事雖可避免於非常時期中適用；（二）一九一八年來訂定的立法，包括應付非常規定的規定，這種立法一方面一般皆可適用，在危機時期尤有特殊的價值。

在現行立法之下，當國會宣布非常狀態時，總統即可把國民兵團編制為國軍，擴充後軍官訓練營，但如無國會的行動，他無權用募兵或徵兵的方法，以增加軍隊的人數。另一方面總統根據其法令上對於非常時期內無線電新聞的傳播，有完全支配權，他可以封閉或經營任何或全部無線電站，他可以要求各無線電站限其將所有戰事新聞，歸政府統制廣播，作為准許繼續經營的條件，不必待國會的行動，他可以徵用工廠及在必要時建設新廠並經營之（註二二八），以推進陸軍軍火原料計畫。為加速工廠工作，他可以取消政府訂約程序中原有限制，如果工廠缺乏戰略性原料，他可以利用政府的存料。他可以徵用任何運輸系統，停止和修正火車的行車表，和給予軍火轉運優先待遇。如果工廠為經營需要增加電力，聯邦動力委員會可以命令把必須的線路連接，准許當地的動力公司從其他可能的來源取得補充，或強迫增加發電或交貨量。

總統無須待國會的行動，即可支配銀行及股票交易所，他仍舊具有在一九三三年三月銀行危機那一個經濟時期中所取得和運用的主要權力，即對於任何及全部銀行的交易和

國在滙兌的買賣，得發給執照或予以禁止。如與戰爭趨近，或任何其他非常狀態，引起股票交易所的危機，那麼證券及交換委員會可以取得總統的同意，停止交易九十天。

除了上述的非常權力外，行政部門曾有和現在尚在運用的用以適用於平時情況的權力；這種權力可以擴張，適用於非常時期。限定煙煤價格之權，可以用以阻止或刺激這一類燃料的產量。聯邦政府與各邦政府合作，支配油類的生產。在國際貿易方面，最近的立法授權行政部分對廢錫和氫（註二三〇）實行禁運。全國軍火統制委員會把各種軍械、彈藥及武器，列成一張很長的名單，置於執照制度之下。如果必要時輸入缺乏船運，海航委員會得在總統的導下，徵用所有在美國註冊的船舶。

廣泛的限制制度，即使在戰時仍非有國會的行動不能實行，但某種指明價格、受行政部門的統制、聯邦委員會統制邦際運輸費用價率，邦際動力價率，和無線電統通信收費率，內政部的一項規定煙煤的最低價格。總統如認為商人有謀重利嫌疑時，可利用他統制戰略性原料存貨的權力，壓平市場的價格。農業部由各種政策，可以影響農產品的價格。

所以行政方面現成具有範圍很廣的權力，可以在宣戰以前或以後，用以消滅對國家平衡的威脅。一個勇敢的總統，在宣布國家處於非常狀態以後，甚至可以開始一種事前對國家資源的動員。這種行動，指明認定戰爭之已無法倖免，是不可以小視的。

依照一九三九年英法議會的先例，在戰爭成爲不可避免之時，便由國會授予行政部分以

廣大的權力，其好處使行政首長的行動正規化，而國會對於他的運用非常權力，下了個時限。

一 平時狀況的恢復

戰爭不以軍事戰鬥的停止而告終結的；即零星的戰鬥的行動，也許仍繼續相當的時期。在一九一八年協約國與土耳其及奧國休戰之間，曾經幾個星期之久；對德的封鎖在休戰以後仍繼續了好幾個月；對德和和平條約，在休戰後十四個月纔生效。

不過就心理上言，美國人民到了一九一八年十一月十一日對戰爭便算結束。合作的精神，原為一切經濟統制的主要的支持力，至此遂很快的煙消雲散，人民的戰爭組織，發生舉世間的脫離。戰時的壓迫已經失去了它的價值；『非戰爭即工作』的命令，已不成為一種威脅，而隨着經濟缺乏的過去，優先等級成為無關緊要了。所有對生活各方面的統制，都須在人民不耐把它們全部置之不理以前，加以取消。

一到戰事過去，立法聽命於行政部，為不能容忍的事了。不過重申立法的權力，等於破裂一個大規模的戰時統制，執行系統，結果使在復興期間，缺乏領導的權力機關。

在工業方面，祇能使戰爭的機構逐漸的緩和，開始作平時的生產。政府所有定製的貨的總額在大萬萬元以上，由國內多數重要工廠所供應。為保護經濟結構不至嚴重的解體，政府仍接受交貨，使其脫離市場以復復興期內價格的低落。它繼續建造為商業及戰爭用的不需要的船舶，最後在財政上對於船舶的建造與經營發生深切的關係，經過了二十五

年以後仍未能解脫。這種政策，使休戰以後聯邦政府的支出，反比休戰以前為高（一九一八年：一二、六九六、七〇〇、〇〇〇元；一九一九年為一八、五一四、八八〇、〇〇〇元）。

軍隊的復員並非難事，因為直至解散止，兵士仍受軍隊紀律的管束。他們是被慢慢的分配回復到平民生活中；在法國的最後一批軍隊，經幾年後纔奉派回國。這樣由軍隊而回復到平民職業中的人數，總數在四百萬以上，因而造成了一個龐大的職業問題。不過政府並不負責為潰散的士兵覓職業，他們只好自己打算。

戰爭心理的回復正常，要比物質的復員落後。官方的宣傳和檢查制，自休戰後便取消了，但戰爭的影響，從行政官吏及聯邦法院對於批評現存秩序者所取的偏狹態度，可以看出得出來。

美國的商業，在休戰後約兩年中享受着繁榮之惠，一部分由於政府繼續龐大的支出，一悉由於前次受禁阻的對平民消費品的要求，現在解放了。物價一自脫離了官方統制以後，便扶搖直上。於是到了一九二〇年，整個浮動的組織崩塌了，附隨發生商業的失敗，價格和工資均低落，以及失業的現象。

直至最近對於戰後經濟統制的結算，並無規定，據陸軍部的解釋，陸軍部次長所受的委託，僅及於戰時的情況。但計畫的領域擴張以後，牽涉到與政府其他部門的合作，於是復員問題就不由不要加以考慮了。一九三九年計畫中，指出為應付復員問題的需要，須

維持戰爭資源管理處，便在戰後繼續存在，或是爲復員目的而創立一個新的機關。後者的方法，與在戰事結束後把全體戰時非常機關一律解決的政策相合。除此以外，並無處置戰後復興問題的其他計畫。最好的辦法似乎是在第一次戰爭即將爆發以前，先應設立一個與一九一七年英國爲同一目標而設的機關相同的顧問組織，負責研究這個問題。

但是，很明白，除非恢復平時約平衡，已確有跡象可見，企業家與一般公民將認爲戰爭尚未結束。戰時的統制也許很討厭，但它們一部分將在實際戰爭停止後相當期內，仍將繼續存在。

這種統制將於何時和怎樣予以取消呢？戰時經濟中那許多部分將予保留？那許多部分必須取消？對這種問題的答案，將大體決定戰後一代美國向社會結構。今日在我們的政治及經濟組織中顯然都有集權的趨勢。這種趨勢，將因戰時的「編制」結果益爲增強，但它是否一時的或永久的，我們不能預言。有一些人認爲另一次的戰爭，將不免使美國國內發生某種法西斯獨裁，在這種主張者中，包括一些穩健而慎重而觀察時事的人。反之，也有些同樣穩健而善於觀察的人，把這種危險性估計甚低。深信自由制度的根基，已經深深植於美國生活的基礎中，所以即使大戰的風暴，也不是身摧殘自由樹的果實。另有第三批人，則認爲即使政治的自由依舊保持，工業的戰時統制將使我們的自由企業制度，永久改變爲一種計畫的經濟。

所有這三批人對於有一點也許是一致的，即不論戰爭在制度方面引起什麼變化，應該

與美國人民的自由選擇符合，為保障他們的選擇是自由的，那麼就必須在兩個重要方面，立即和完全回復戰前的情況：一、在戰爭結束時政府的立法部門，重申其不依附行政的傳統獨立；和二、所有對公民自由的統制，應立即和全部取消。

在戰爭延長的程序中，尋常的公民往往傾向於動極思靜，懶於過問政治，以求精神的安慰。接受集權的官僚政治的統制，認為使政府工作完成的最有效的機構。這種態度變為永久性以後，就有一種危險，將支持官僚機構求自身永存的自然趨勢。為了統制戰後調整的需要，保留若干戰時的統制，誠屬正當；實際上，根據永久的基礎廣泛地推廣政府對國民經濟生活的統制，似乎也許必要的。但如果這種統制要予以保留，亦須待人民重新獲得獨立的政治判斷權以後，已經明白表示了他們的意志，而後纔可採取行動。

但政治權利的運用——表現人民意志的必要條件——需要把對發表自由的統制，先予取消。無論其由報紙無線電電影和演說。而且，為使國民意志的表現有效計，國會必須回復不依附行政而保持獨立。因之任何對總統授權使他得以統制公民的自由和執行國會的立法職務，應該限於戰爭期間以內。戰爭對民主政治的危險，倒不在於在危機時期中極權政府代替了民主政治，而是在於危機已過以後，人民喪失了回復民主政治的意志，或者喪失了表現他們意志的途徑。

附註：

一、見一九三九年工業動員計畫。由作者加圈。參見附錄。

二、根據戰爭工業局 (War Industries Board) 局長巴洛渠 (Baruch) 的話：「在我們宣戰後快一年之久，我們纔有能夠協調我們自己與盟國的購買活動以及管理物價的統制與組織」。見他一九三一年三月六日在戰爭政策委員會 (War Policies Commission) 的證詞，戰爭政策委員會報告書第三三——三四頁。

三、海軍頭頭處為一官民雙方合組的團體，於一九一五年八月由海軍部長設立。柯芬為處中委員之一，後來會說：「在我們被任為處中委員，一與政府各部門所處理的事務發生接觸以後，我們就開始認識在全局中我們工業一方面的弱點。我們知道，我們對於國內的軍火生產力，必須先有直接的資料」。戰爭政策委員會報告書，二九〇頁。

四、這個調查以及由國防法案授權進行的調查，都未完全；它只登記了實際已經生產製成品，並未兼及可以利用的生產程序。

五、見馬丁世界戰爭期間國防會議議事錄提要 (Digest of the Proceedings of the Council of National Defense during the World War) 八四頁。

六、見前引巴洛渠在戰爭政策委員會中證詞。

七、參議員斯璜遜 (Senator Swanson) 證詞，前引報告五七頁。

八、戰爭工業局雖於一九一八年三月四日根據總統命令成立，但直至同年五月二十日

阿維曼法案 (Overman Act) 通過以後，總統始能於五月二十八日命令把它改爲一個正常的執行機關。

九、巴洛渠的「市場擴容」的經驗，使之熟悉各種企業的情況，但與任何特種工業並無足以使他失去這個需要絕對公正的職務的資格。

十、一九一八年三月四日威爾遜總統致巴洛渠信，見巴洛渠：戰時美國工業：戰爭工業局報告二五——二六頁。

十一、克拉克孫世界大戰中的美國工業界 (Cresswell B. Clarkson, Industrial America in the World War) 二九六頁。

十二、前引書二九五頁。

十三、見前引巴洛渠書一〇三頁。

十四、一九一八年十一月十一日情形。

十五、前引戰爭政策委員會一二四——一二五頁。

十六、見前引克拉克孫書六五頁。

十七、例如戰爭工業局的需要司 (Requirements Division) 包括非常商船公司、鐵路管理局、糧食管理局、陸軍、海軍及海軍陸戰隊代表，但在有些事例中，代表們不過是觀察員的身份，並無代表其組織參與決議的權力。在各國別體的代表之間，有時是缺乏合作的，在這種情形之下，除了發動人選以外，別無法進行

可能。

十八、國防會議下各商品委員會的委員人選，即由各該委員所指導的生產該項商品的主要廠家中人充任。『這樣造成了一種不正常的情況，這類團體一方面向某家公司定貨，建議價格和購買的條件，同時他們和這種公司有利益的關係，如此說來，即不啻等於自己和自己做買賣』。(見威路貝戰時及其後之政府組織 W. F. Willoughby: *Government Organization in War Time and After* 八四頁)。

爲改善這種情形，曾採行過若干措置。一九一七年七月二十八日設立戰爭工業局的命令中，訓令該局將負向某種工業或原料勸告責任的委員會予以改組。委員會人選『應爲政府的直接代表，與負責勸告的工業並無直接或間接財政利益者』(見巴洛渠前引書二二二頁)。一九一七年八月十日的糧食及燃料法案的規定又加強這個命令，所有政府代表關於向與他們也許有關係的廠商定貨一事，不得利用其勢力或從事活動，有意違犯這個法案者，可處以一萬元以下之罰金或五年以下之徒刑，或同時執行。

十九、下列爲典型的例證。某公司接到定單，爲陸軍部五十萬匹軍馬製造一九五、〇〇副烙鐵，付款以生產成本再加成數爲根據。公司購進次等品質之銅，而向政府囑報諸優良之銅償付。直毛休戰時尙未交貨。在訂單取消時，政府將購入之銅照劣銅價(總價三分之一)又舊回公司，對公司亦未加處問。在西威基尼亞州

根據成本加成數以建立尼特羅軍火廠時，經派出代理人至各地招募工人，把他們運到廠裏。這一個廠的代理人就與其他廠家招募的政府代理人互相競爭，爭出高價。爲了焚燒死馬，根據了成本加成的原則採出他種材料以爲燃料，而政府的卡車却藏起來以免轉運死馬。（見第六十六屆國會第三次大會議會報第一千四百號）。

二〇、國家復興管理局 (National Recovery Administration) 又恢復了工業在政府支持下自行組織以統制生產及物價的觀念。國家復興管理局的整個觀念，實際上可以追溯到戰爭工業局，其基本觀念實出於巴洛渠。國家復興管理局主任詹森將軍 (General Hugh Johnson) 曾任戰爭工業局中陸軍代表。

二一、日威特曼·死亡與利潤·戰爭政策委員會的研究 (Seymour Waldman, Death and Profits: A Study of the War Profits Commission) 第十七頁。

二二、委員會的人選如下：陸軍部長漢德雷 (Patrick J. Hurley)，海軍部長阿丹姆士 (Charles F. Adams)，農業部長哈特 (Arthur M. Hyde)，商業部長拉比 (Robert P. Lamont)，勞工部長杜克 (William N. Deak)，檢察長密德爾 (William D. Mitchell)，參議員奈特 (David A. Reed)，范敦保 (Arthur H. Vandenberg)，羅賓遜 (Joseph T. Robinson)，斯堪那 (Claude A. Swanson)，衆議員海特雷 (Lindsay H. Tisdley)，賓格特 (William F.

Holaday), 柯林斯 (Ross A. Collins), 麥克斯威英 (John J. McSwain)。

二三、見前引戰爭政策委員會報告三九五——四七八頁。

二四、見前引報告四二三——四四三頁。

二五、有一種帶有教育性質的定貨，就是不用廣告，向任何選定的地方，定造少量所希望的技術用品。在軍事採購的討論中，設備一詞即指一個製造廠或工廠而言。

二六、見前引書三六七頁。

二七、見前一書三七〇頁。

二八、見麥克阿瑟將軍證詞，前引書三七三頁。

二九、戰爭政策委員會最後建議，一九三二年三月七日。

三〇、委員會討論的，為一九三三年的計劃。一九三三年的計劃與一九三一年發表的原計劃，內容實質上大體相同，主要的分別在於益為詳盡細密。

三一、第七四次國會第一次會議。為防止戰時謀利及平均戰爭負擔以及藉以規畫國防和促進和平。這個法案是麥克阿瑟威英法案的全部修正，於一九三五年二月十日由衆院軍事委員會提出報告後，經衆院通過，由參院轉送倪氏委員會。

三二、巴洛渠早已主張任命一個由行政幹員所組成的委員會，每年至少舉行會議一次，以討論工業計劃中的變化。經許多工業界領袖的請求，一九二六年成立了一個

陸軍部顧問委員會，曾經舉行過幾次會議，因為沒有什麼重要事可做便解散了。一九三三年國家復興處又組織了一個同樣的委員會，但到國家復興處被宣布違憲時，這個委員會也取消了。

三三、紐約時報一九三九年八月十日陸軍部次長詹森 (Leahon) 及海軍部次長愛迪生 (Edison) 談話。

三四、一九三三年十月六日紐約時報。

三五、一九三五年十月十二日紐約時報。

三六、同上，一九三九年九月二十七日。

三七、同上，一九三九年十一月二十五日。

三八、政府數字，表明一九三九年底聯邦政府雇用人數，與一九一八年十一月不相上下。

三九、工業動員計劃，一九三九年修正版。

四〇、前引戰爭政策委員會一九三九年版工業動員計劃，三九五——四七八頁，一九三三年修正版；一九三六年修正版。

四一、不可與戰爭資源局相混。戰爭資源局的組織於一九三九年核准設立，研究工業準備的計劃。

四二、一九三九年工業動員計劃（見附錄）。

四三、同前，見附錄。

四四、向陸軍部次長除了陸軍部長所賦予他的這種其他職務以外，在陸軍部指導之下，將負責監督所有軍事供應品的採購和陸軍部有關此項的其他事務，其操縱統籌規定為戰時需要所必需的材料及工業組織的動員。(美國法典，第十類第五九三節)

四五、一九一七年四月十三日根據行政命令設立。

四六、穆克奧拉遜合著取得勝利的宣傳 (James R. Mack and Cedric Larson, Words that Won the War) 九二頁。

四七、阿勃拉姆著宣教者的武裝 (Ray H. Abrams, Preachers, Present Arms) 第九十九頁。

四八、屈文斯美國報紙輿論 (Allen Nevins, American Press Opinion) 五二八—三一九頁。

四九、見鄧遜巴戰時的作偽 (Arthur Ponsonby, Falschheid in Wartime)，但我們不能說公眾情報宣傳委員會故意作偽，不過像德皇——柏林之獸——一類的作偽，應由委員會負責。

五〇、見前戰爭政策委員會，四三三頁。

五一、一九三三年工業動員計劃，四六。

五二、一九三六年工業動員計劃，四五。

五三、一九三九年工業動員計劃，二〇（見附錄）。

五四、核定官方發表文件的準確性，也許仍為公衆宣傳管理處的一種必要職務。

五五、有效的聯繫的基本要素，第一為國防部門內部的協調，第二為國防部與參謀

宣傳管理處間的調節，第三為具有充分權力而能力勝任的聯絡官。

五六、在檢查一事……克里爾渡着一種很矛盾的存在，他以公衆情報委員會主席的

身份，得以發表下面他所習用的一段話：這段話在他許多信內都有錄：

「公衆情報委員會對於決定什麼叫做叛亂言論或不忠態度毫無權力。國會已

經指明把這種權力賦予全國的法庭了。我們曾始終拒絕去執行這種權力。」

者處身於參議檢察官及政府司法部門職務的地位。只有在完全顛倒事實之時

我們才出而干涉，同時竭力避免統制輿論的痕跡。

但在他檢查局委員的身分，有美國政府力量為之後盾，而且在許多方面甚至

不必向法院請求行動，他具有壓制任何報紙或定期刊物的權力，他可以向司法部

提議控告其主編或者禁止刊物的郵遞。他可以對於禁館或定期刊物實行小小的報

復，甚至可以通過戰時貿易局的聯絡，斷絕報紙紙張的供應。見穆克與拉森所

著書，八四頁。

五七、克里爾給杜倫 (George H. Duran) 來查願意撤回送來的書籍的覆信中說：

我想最好把它停止出售……所有這種情形也許好像很惡魯。在我是作如此觀，但是我們所應付者，現在人心激動之極，只要不是極端反對國的東西，就會被認為祖國德國。見輿論季刊 (Public Opinion Quarterly) 第三期一九三九年一月二十日穆克奧拉遜合著克里爾委員會的佚卷。

五八、查非言論自由 (Zachariah Chace, Freedom of Speech) 五九頁。

五九、見前引四六頁。

六〇、國會旋即取消撥款，以發洩它對委員會的忌恨，因之委員會在國外的活動亦於一九一九年六月二十日告終止。

六一、一九三三年工業動員計劃四六一—四七。

六二、我們如何為美國宣傳 (How We Advertised America) 七二頁。

六三、一九一八年政府覺得有接管及經營電報及電話制度的必要。常有人提出下次的戰爭也許會使這種行動又成必要。不過海陸軍的一般政策，是儘可能的不擾動現存的經濟結構。他們本於這一個大方針，目前尚未計劃執管經營通訊制度。通訊法案授權總統，得在非常時期經營任何無線電台，但對於其他通訊工具，並無這種規定的權力。(在英國，廣播仍保持獨立性質，但受新成立的情報部管理)。

六四、查非著言論自由頁七。

六五、見前，頁四五。

六六、在一九一八年八月以前，自願應募與徵兵同時並行的，到那個時候為止，一共徵兵得到了一百三十萬自願應募的海陸軍士兵。

六七、海軍倚賴自願應徵者至一九一八年夏季止。自那時起停止自願應徵。海軍及陸

徵再強迫徵兵取得補充人員。

六九、一九三六年工業動員計畫，四五。

七〇、一九三八年美國現役軍，計陸軍官兵一七八、〇〇〇人，海軍官兵一三五、〇〇〇。

七一、補充這些部隊的有各邦地方自衛隊（國衛軍）二〇〇、〇〇〇人，以及以下各種後備部：陸軍後備軍官一〇〇、〇〇〇人；海軍及陸戰隊後備五四、〇〇〇人；民衆軍事訓練畢業生三〇七、〇〇〇人；後備軍官訓練團一六八、〇〇〇人。

七二、有些估計數把參加民衆保存營的三〇〇、〇〇〇青年及民間受陸軍訓練的

機師一五、〇〇〇人也包括在內，雖則，在這兩種的訓練綱領中，完全沒有軍事

的訓練。

七三、上奏戰爭中之英國處於更爲重的威脅之下，在十四個月以內，從它只有我們五

分之二的總人口中，得到二百萬自願應徵的壯丁。

七四、這個最高數實際上因爲必須保留大量體格健全的人從事軍火工作，所以決不能

達到的。

七五、威京生部長的估計，見華京斯世界大戰中美國勞工問題及勞工管理（*U.S. War*）

七六、

七六、

S. Watkins, *Labor Problems And Labor Administration in the United States During the World War*) 五九頁所引。依照羅遜 (Rausser) 在他所著：『爭取時的戰爭』(一九三九年德國內部實況調查 *Battle Against Time: A Study of the Germany of 1939 From the Inside* 三六九頁)、英國在戰爭中需要三個工人維持一個兵士。一個國家的軍火供應大部分有賴國外輸入的，其比率顯然要比較低些。

註七四、威爾遜政府的政策，最初即在於取得有組織的勞工勢力的合作，總工會的主席龔般士，被任爲國防會議顧問委員會的委員。在他的領導之下，工會領袖於一九一七年三月十二日在華盛頓舉行大會，保證擁護政府作戰。

註七五、見斯辟亞與密勒合著『我們現代的戰爭』(H. Speier and A. Kahler, *War in Outline*) 書論「戰時勞工」，二五二頁。徵用美國勞工在一九一八年春會有熱烈的討論，並由許多美國參議員所主張。在休戰前不久，國家勞工局曾考慮徵工的可能。見前引華特京斯書四一頁。

註七六、美國鋼業公司自一九一六年一月至一九一八年八月間，連增加了工資七次，總計起來增加了百分之七十三。伯利恆鋼廠的工資，自一九一五年八月至一九一八年增加了一倍。

註七七、見葛賓遜戰時工資政策問題 (E. A. G. Robinson *The History of Wages*

Policy in War-Time) 一九一九年十二月經濟雜誌。

註七八：其標語爲：『這是工人的戰爭』。見前引穆克與拉遜合著書一八七——二二二頁。

註七九：特別可參看賓氏戰時罷工及其調停(Alexander M. Bing, War Time Strikes And Their Adjustment)及前引華特京斯所著書。本章所述大體即根據華特京斯教授的優良論文。

註八〇：介紹處於一九一八年一月三日脫離移民局，成爲勞工部中第一個獨立單位。

註八一：這個命令作爲徵兵條件第一二一節修正案而公布。

註八二：憲兵司令徵兵制度至一九一八年十二月三十日執行情形第二次報告。

註八三：見前十六頁。

註八四：巴洛渠在戰政策委員會作證時說：『爲工業雇用而實行徵召不僅是不可能的而且完全不必需的。不戰鬥即工作毋寧是更好的方式。它與我們的制度比較相合，而且比任何可以發明的強迫作工或徵募遠爲有效。』前引戰爭政策委員會報告，四五。

註八五：坎羅斯市報編輯及發行人，一九一五——一六年，美國工業關係委員會主席。

一九一三——一五年。

註八六：見前引賓氏書一一九頁。

註八七：戰時勞工政策局由福朗克弗特（Frankfurter）任主席，為一執行機構，負責統一各政府局署及機關以定關於工資、工時及工作條件的法令。它努力使勞工局所立的政策得推行之於實際。它曾計畫全國工資標準化，但這個提議從未見諸實行。

註八八：美國勞工統計局國家戰時勞工，頁三六

註八九：企業循環的上升，使工資增加及其他對工人的讓步，比起其他成本及售價，相形之下負擔減輕，使勞工局的工作比較推行方便。

註九〇：在美國參戰最初幾個月內，有幾邦把限制婦女工作的立法條例予以放寬。但這種趨向為陸軍部長所反對。在一九一七年十一月五日第十三號命令中，軍令部長堅持說，維持生產的効率，只有一法，就是使工作條件，與進步的勞工立法的領袖所主張的標準相合。

註九一：前引戰爭政策委員會四一三頁

註九二：前引四二〇頁

註九三：「廠長應為一個顯著的工業領袖，澈底熟悉有關工資關係的問題，對於這些問題的解決能夠作平心靜氣的判斷。他應該得到工業中管理及勞工兩方面的完全信任」。工業動員計畫一九三三年，三五——五六

註九四：前引三六頁

註九五：見第九卷四號參議院報告，第四節，前引四九頁。

註九六：「處長應爲一個顯著的工業領袖，澈底熟習有關工資關係的問題，對於這些問題能夠作平心靜氣的判斷。他應得到工業中管理及工人兩方面的完全信任」。
工業動員計畫一九三六年三六頁。

註九七：陸軍部宣稱它從來沒有贊成過強迫徵工。它認爲這種措施並無必要，如果採行，不特不足以澄清，反而使情勢更爲紛亂。見一九三七年三月十二日哈立斯上校 (Colonel Charles T. Harris, Jr.) 在參議院軍事委員會前證詞。

註九八：一九三九年工業動員計畫，見附錄。

註九九：在這次戰事爆發前不久，德國高級軍事人員表示，德國前線每一個兵士，戰後方十八個工人替他工作。黨案著爭取時間的戰爭三六九頁中估計，在上次世界戰爭中，前線一個士兵需要後，兩個工人工作。斯泰恩般的估計爲四比一，見他所著納粹內幕消息 (Elli Sternberg, From Nazi Source) 一六〇頁。

註一〇〇：即不至太劇烈削減平民的生活水準。

註一〇一：一九三七年全國資源委員會報告：「就整個說，製造企業中每一生產單位所費的人力，在一九二〇至二四年間減去了近一半」。技術的趨向及國家政策 (Technological Trends and National Policy) 七七頁。我們工業程序效率增加的「外部原因」，可以包括劃時代交通運輸的變化，如飛機及無線電，較好的企

業方法、及改進的統計事業等。

註一〇一：據斯列澈教授著目前復興問題的性質 (Summer H. Slichter, The Present Nature of the Recovery Problem)，載於政治科學報議事錄第十八期一九四〇年三月三日

註一〇三：未來戰爭中之美國勞工，一九三九年十月外交季刊

註一〇四：無論在一九一八年及在今日，關於工會會員數都沒有澈底可靠的資料。以上的數字雖由工會自己提出而經勞工部於其一九三九年報告中應用過，却不足以保證他們的準確。

註一〇五：前引華爾曼書八六頁

註一〇六：見前八七頁

註一〇八：一九三八年九月二日旁觀者戰時人力一文

註一〇九：經濟人周刊五百三十七期

註一一〇：我們必須承認，勞工一缺乏，就有一批失業者重為工業所吸收，但因為需要具有專門的性質，所以可以在失業現象全部消失以前，就開始工資的膨脹。變
註一一一：一到全部資源經充分利用以後，那麼工人的貨物工資不管提到多高，除非戰爭努力有稍稍的寬縱，實在的收入再不能增加。因為只有假定戰爭努力與稍稍寬縱，可供消費的商品之全部供量纔可以有任何的增加。見前引魯賓遜書六

四〇頁

註一〇二：前引魯賓遜書六四〇——六四一頁。還有一個原則上的反對。即工資如與物價聯繫，那麼由勞動生產力增加而生的利益，本來可以歸工人的，現在他們却不能享受了。不過這一個反對理由，在平時比較有力，因為在戰時情況之下，勞動生產力能否增加實為疑問。

註一〇三：見前引書二九頁。

註一〇四：見前引書五〇——五五頁。

註一〇五：五大類為：A、A級——緊急戰爭工作；二、A級——所有其他戰爭工作；三、B級——與戰時努力無關而為國家福利所必需的工作；四、C級——優先執照範圍以外的工作，但可以補助戰爭努力的；五、D級——不屬於上列四類的

工作。前引書五三頁。

註一〇六：前引五七頁。

註一〇七：前引五九頁。

註一〇八：一九三六年工業動員計畫 亦可見前引一九三九年計畫三——四頁（見附錄）。

註一〇九：前引六六頁。

註一一〇：應用的程序並不一定是平穩順利的。海軍部於一九一七年七月二十四日發

動去徵發一批機器工具，但至十月九日絕取得一批工具。

註一二一：見前引戰爭政策委員會四一頁

註一二二：見前引戰爭政策委員會五三頁

註一二三：一九三六年工業動員計畫一一——一二頁

註一二四：財產在百萬或百萬以上者的人數之增加，可由報告收入在五萬元以上的人數中，粗知梗概。在一九一五年為繳納聯邦徵稅報告收入在五萬元以上的人數，計一〇、六七一人，一九一七年為一九、一〇三人，一九一八年為二四、四九五

人。

註一二五：見聯邦商業委員會關於戰時利潤的報告，第六十五屆國會第二次會議第二

四八號參議院文件；又軍火部格拉罕姆委員會關於支出報告，第六十六次國會第

三次會議第一四〇〇號衆議院報告；及調查軍火工業特種委員會（即倪氏委員會

）聽取的證詞。

註一二六：聯邦貿易委員會數字見上引報告；公司數字見一九一六年一月二十九日及

一九一九年二月一日商業及金融雜誌

註一二七：第七四屆國會第一次會議八八九號參議院報告十八頁

註一二八：同前二七頁

註一二九：同前十九頁以下

註一三〇：對伯利恆鋼鐵公司的訴訟可以說明這一點，該公司於一九一三年三月提出的訴訟中，要求關於爲非常船舶公司所造船隻十三艘，應撥付額外利潤八百八十萬元。政府提出反訴，控告該公司於談判以成本爲根據訂定約時，提高未來的成本，實屬欺詐行爲，應賠一千九百六十五萬五千元。聯邦區法院的院長否認政府要求，認爲船隊公司在訂約之時是充分明瞭當前情形的。其接受伯利恆公司的條件，因爲它認清沒有伯利恆公司的協助，造船計畫即不能完成。院長建議，「雖然痛恨公司的生意難態度，和申明它的重利盤剝的要求」，不得不判決由政府付該公司額外利潤五、六六一、一五四元。一九三六年二月八日紐約時報。

註一三一：見密歇爾物價與建設 (W. C. Mitchell, Prices And Reconstruction) 美國經濟雜誌附刊一九二〇年三月

註一三二：物價上漲所增加的，自然僅爲貨幣的費用，而非以人力及犧牲計的真正支出。

註一三三：前引巴洛萊七一頁

註一三四：見培克與杜德合著威爾遜官牘；戰爭與和平第一卷七四頁 (Stanard Baker and William E. Dodd, The Public Papers of Woodrow Wilson; War and Peace) 一九一七年七月十二日對礦主及製造商演說辭。

註一三五：這個規則也有許多例外。有時成本無法得到；有些產品其生產的成本甚重

獲的，例如羊毛和羊肉，因此不能計算各自的成本。

註一三六：在政府所採購的糧食，僅占該種工業全部生產量的一小部分時，是按各別的成本規定各別的價格的。見韓內大戰中美國的限價 (Lewis H. Halsey, *Prices Fixing in the United States during the War*) 政治科學叢刊第三十四卷二八八頁，一九一九年六月。

註一三七：小麥的最低價格定為每斗二元，後來改為二元二角，用以鼓勵生產。

註一三八：一九一七年七月十二日對礦主及製造商演說詞，見前引培克與杜德合著書七八頁。

註一三九：戰時商業局所公布一千三百六十六種商品的指數。見賈拉特政府對價格的統制 (W. Garrett, *Government Control Over Prices*) 四二七頁，此地所有價格資料，皆根據同一來源。

註一四〇：也許烟煤為例外，這一方面對於分配商的利益剩餘也許太狹小了。

註一四一：前次戰爭政策委員會三四—三五頁。

註一四二：第十七屆國會第一次會議第二七一號衆院文件四五頁。

註一四三：實際上這個計畫與巴洛渠計畫的差別，並不如外表看來之甚。巴洛渠承認，應該規定某種價格將提高至『限額』以上，還有些價格將降低至『限額』之下。這種計畫將為一個限價委員會的任務。

註一四四：前引戰爭政策委員會三七一一二頁。此處在一方面要維持企業家的士氣，另一方面要維持工人階級的士氣（如物價膨漲不加遏止，工人的士氣即將削弱），在兩者之間顯然有一種衝突。

註一四五：一九三三年工業動員計畫六八頁

註一四六：一九三九年工業動員計畫四頁。

註一四七：同上（見附錄）

註一四八：同上——二頁

註一九四：用舉債的方式，的確減少了從事作戰那一代人繳納稅的貨幣支出。但因為大事舉債結果造成物價上漲，因物價上漲而使戰費的支出增加。因之，征稅和舉債都不是限制消費，便是極力從事於維持習慣的消費。就實在的費用而論，戰費是不能移待將來再付的。

註一九五：見波嘉特戰費及其來源 (E. L. Bogart, Warcost and their Financiers)

二七〇——二七一頁——本薛爾凡尼亞眾議員培雷 (Bailey) 的批評。對軍火商人所課的特別稅，最初納百分之十二，尋由一九一七年一月法律案改為百分之十，不過因為對於戰時投資准予折舊的寬放，所以未能有額外的重大收入。

註一九六：一、淨所得中扣除合法利潤的方法經詳加規定。二、視下列三類而不同：一、居於本國的本國納稅人，在整個戰前時期便已營業者。二、在戰前時期營業僅占

一部分者，三、外國或居本國的納稅者。屬於第一類者，即照所投資本百分之七及九再分別加三千元（如爲國內公司）與六千元（如爲國內合夥公司或個人）。第二類百分比定爲百分之八。總括的豁免仍同。在第三類中，轉免額與國內公司或個人，但並無概括的豁免。如一種營業無投資資本或僅有票面資本者，如爲國內公司其淨收入超過三千元者，課一種百分之八的底稅，如爲國內合夥或美國的居民，逾六千元者課稅，關於淨收入及投資資本另加規定。前引二八〇——二

九一頁

註一九七：第七屆國會第一次會議衆議院報告第一一九號二頁

註一九八：委員會建議所有公司所得超過百分之六者，得以百分之九九的過分利得

稅。第七屆國會第一次會議五七七號參議院報告四頁

註一九九：同上

註二〇〇：第七屆國會第二次會議參議院報告二三三七號第五頁

註二〇一：一位勝任的觀察者把目前企業界（一九四〇年四月）的反應敘述如下：

我發現企業家並不熱中於利用目前外國大宗定貨的機會，以擴充他們工廠設備與人員。不過，也有些帶相當的勉強，在保護他們不至因戰事結束使他們蒙受金融損失的情況之下作擴充之舉的。他們的勉強出於許多原因。鑒於十年前的往事，企業界們天然有一種保守心，不願把事業過於擴張。而且，那些其企業或將被

爲戰時工業的人，感覺到他們特別容易受到公衆的攻擊指摘。被稱爲發國難財，「死亡的商人」等。他們會爲倪氏委員會及公衆，並且在某種程度內爲國會所凌辱。此外他們又有一個很天然的震恐：認爲對於所謂戰爭利潤，將課予一種不寬沒收的稅率；他們也感覺到恐懼：一到戰爭結束，那些以前擴充工廠設備的所費的錢，（即使把工廠任何可能的發展，以及平時政府爲維持任何國防計畫所需的）可能有的定貨計算在內，也將得不償失。

註二〇二：勞力供應的問題已在第七章中討論過。

註二〇三：原爲聯邦設備局的一個委員會。一九一八年四月五日的法案予以收組。經國會承認和給予正式的地位。戰時金融公司亦根據同一法案成立。

註二〇四：根據同樣的理由，燃料與運輸也許早經併合爲一。因爲燃料的供應，有賴於鐵路現有的噸哩，而鐵路除少數例外，都是用煤的。但因爲運輸對於許多其他的活動，亦有基本的重要性，故國防計畫者乃予以單獨的處理。

註二〇五：一九一八年八月十九日六十五屆國會第三次會議。這個法案人在提供方法，把現有的電力及機械動力，作更完善的利用，並發展這種動力轉新的來源，以及其他目標，藉以規定以進一步的保障國家安全及保護，並更有効的執行作戰。

關於戰時動力情勢的其他資料，可閱克勒戰爭中的動力情況 (Col. Charges Koller, The Power Situation during the War) 發表於一九一七年由陸軍部

長授權出版。

註二〇六：全國鐵路及公司事業委員會：電力發生及分布委員會報告

註二〇七：見一九三九年工業動員計畫，十頁（見附錄）。

註二〇八：美國鐵路協會副理事高姆萊鐵路容量及運輸統制(M. J. Gornley, Railway Capacity and Traffic Control)

註二〇九：同前，六頁

註二一〇：詳盡的名單可見戰時貿易局報告三七二頁

註二一一：前引巴洛漢書九頁

註二一二：見陸軍及海軍用品署商品組：戰略性及重要性原料的定義及名單

註二一三：同前

註二一四：鑛產利益之得能強迫國防部門接受一個極不愜意的折衷案，即充分表現一個組織完密的壓力團體的力量是如何之大。在美國雖經美國地質調查所及私人組織的大規模的研究，迄未發現上等的優等的鑛礦田。依據礦務局，經過多年的萬額的關稅保證，在一九三八年國內用鑛，僅有百分之六。一為國內所產。

註二一五：第七十六屆國會第一次會議

註二一六：商務雜誌一九四〇年三月廿五日

註二一七：紐約論壇報一九三九年十一月一日

美國國家發展計劃

註二一八：商務雜誌，一九三九年十一月九日

註二一九：依照一九四〇年三月九日基督箴言報，英國政府對於「承允的橡皮易貨八萬五千噸，交貨極遲。至現時止，在談判完成後幾乎一年，所交的貨尚不及五千噸」。

註二二〇：商務雜誌一九三九年九月廿七日

註二二一：紐約時報一九四〇年一月二十日

註二二二：商務雜誌一九四〇年二月三日

註二二三：基督箴言報一九四〇年三月九日；商務雜誌一九四〇年二月六日；紐約時報一九四〇年四月一日

註二二四：孤立分子也主張行動以統制戰前的繁榮。他們根據的理論，認為戰爭工業的利潤，可成爲促進參加一次歐洲戰爭的動機。

註二二五：一九一六年六月三日國防法

註二二七：很可重視的，反對一九三一年及一九三九年計畫中各種特色的國會諸委員會，對於這種廣泛的授權，並不提出疑問。

註二二八：這種權力由一九一六年國防法而來。加遠海軍購料計畫的同樣權力（由一九一六年海軍非常支款法所授予的），限於在一九一八年三月一日以前的非常時期或在戰爭期中施用。一九四〇年一月三日海軍部長愛遜生要求授予陸軍根據一

九 六年法案繼續專有的權力，參議員波拉加以抗議，他的根據為：在戰時中始可稱為正當的行政權力的擴充，不應由國會授予在『一個非常時期』中應用。

註二二九：一九三九年戰略原料法，第七六屆國會第一次會議

註二三〇：一九三四年商業協定法所授予的種種商議權，可以看出可用為戰時政策的一種武器，以幫助盟邦而使中立國就範。但比較更為有效對，則為直接對輸出入加以統制，如一九一七年取締關票及與敵通商法案所授予的。

附錄

工業動員計畫（一九三九年修訂）

緒言

方式中最高級和最優良的効率，為一個自由民族自發的合作

——威爾遜

歷史的敘述 工業及經濟因素對現代戰爭的鉅大影響，在一九一四年以前沒有被人充分的瞭解。但自世界大戰以來，許多學者們對於這種題目，曾費了不少的研究功夫。在那一次戰爭中幾乎每一種工業的和經濟的活動，現在都有詳盡的記載。以它們為基礎，就可以引中出適用於現代戰爭經濟及工業方面的原則來。

工業準備的必要是顯然的。軍事的武器和機械在戰爭中用得很快。陸海軍不僅在開始應用有良好的供應，而且必須充分的繼續的予以維持。因之。一支現代軍隊的成功，有賴

於國家的準備，能迅速的滿足它軍火的需要（註一）。除此外，在整個戰爭期內，國家對於平民健康及福利所賴的物品，必須繼續供給。戰爭已經不復是單純的疆場上武裝部隊的決鬥——在這一種戰鬥中，每一方面都是悉索敵賦，把它所支配的每一個人和每一種物質資源的綜合力量，用以擊敗敵方。戰爭已由前線的士兵延伸至後方甚至窮鄉僻壤的鄉民了。

在世界大戰中大多數交戰大國的經驗，在許多重要特點方面，有很明顯的一致。軍需的支出超過戰前的估計。儲備的材料很快便告空竭。軍事購料和工業動員沒有充分的計畫，結果在戰爭最初階段中，發生政府各機關購料的缺乏協調，工業負擔之不能平均分配，運輸系統的運用之不得力，整個工業的努力沒有有效的聯繫。以上的情形，結果發生購置供應軍隊所需軍需品的延遲，當時價格水準的劇烈波動，戰爭經濟負擔的分配不均，和國家資源的浪費。

以上的情形，不久便使政府對基本的原料、勞力、動力、資本工業和運輸，有執行各種不同程度的統制的需要，成爲顯然。在統制之下，它們可用於最合整個國家當前需要之目的上。

政府運用統制的方法，是在戰爭正酣，臨時擬定以應付新發生時情勢的。所用方法的有效與否：一大部分有賴於整個國民之能否合作。爲了指導如何有效的和適宜的方法以利用國家的資源，乃有分立的臨時的機關的設立。這種方法將使全國的民氣得以維持必需

程度，和擁護戰爭的努力。

世界大戰經驗的一個結果，已使大家看明，如果參加大規模的戰爭，而沒有迅速動員工業資源的縝密計畫，必至發生不必要的浪費、混亂和危險。自從世界大戰以來，許多國家會經籌設制度，計畫在未來戰爭中如何避免重犯一九一四——一八年工業方面的錯誤，如何以最少的延遲和最大的效率集合物質的資源來支持國家，以及如何便利戰後的復興。

目前問題 美國，陸海軍部在國會的權力之下，有建立一個將使敵方攻勢成爲難能前防禦制度的責任。在立法委託之下，武裝部隊，必須準備支持戰努力和着眼於早日全部勝利的工業動員計畫。在過去戰爭中曾經發現的可以防止的弊害，在這種計畫中應力求避免。

這種任務並不單純。爲佈置戰爭中有效的利用物質的資源，所產生的計畫必須兼顧陸軍海軍平民及工業各方面的問題。這些計畫必須得到國會議員與總統的核准。爲使計畫適合於隨時變動的經濟及政治情況起見，必須根據經常的研究，加以不時的修訂。

準備一個健全的工業動員計畫，基本上說第一步即爲決定陸軍與海軍的物質的需要。這種需要，應由海陸軍根據陸海軍聯合署所定下的一般原則，分別自行估計。

任何假定情形下軍需的實際需要數，必須與國內現有的存貨和可有的生產量，同時參照，在決定國家應付戰爭負荷的能力時，除了海陸軍部及平民之需外，對政府機關的必須，必須作相當的承認。在這樣發展的計畫之下，我們的資源也許可以用以完成國家的需要。

對於認為必需的品目也許可以準備明確的採購計畫。

上面所述的步驟完成以後，也許即可進行準備計畫，幫助工業戰納戰爭的負荷，和成立執行這種措置的行政機關。

任何工業動員計畫的實際執行，既然必須由人民領袖在現在尚不能確切預料的情況之下執行，因之計畫規定必須有伸縮的餘地。但一般計畫的基本部分必須有明白的大綱，使所建議設立的各機關間想像中的關係，可有明白的理解。

所有以上的因素，在準備下面提出的計畫各項規定時，會加考慮，希望在大非常時期中所規定的程序，將便利成立由平時過渡到戰時所必需的機關，和促使早日時勝利。

第一部 在大戰中國家資源的利用和工業動員

甲、可以施用的協調的措置

在任何未來的大戰中，無疑需要某種形式的指導，以實施自平時經濟、很快很有秩序的過渡到另一種經濟；在這一種經濟中擴張的戰爭負擔突然出現，改變了正常的情況。爲了國家可以動員和有效的利用材料、設備、資本、勞力、動力、燃料、運輸、和交通，就必需有某種程度的協調。督導戰時利用我們國家資源的唯一目標，即爲保證對我們的武裝部隊充分的經濟，同時保護工業及平民不至受不必須的困難和缺乏。在戰時如果可以避免，最好不要把個人的權利全部放棄，但要有有效的協調一國的工業努力，必須先假定每個人都能負起額外的責任來。

明銷的託。下面若干比較重要的情況，是可以資以實現戰時必須的工業協調的。

一、優先制

優先制的定義，可以說是一種在決定所有國家緊迫及基本需要以後，在採購計畫中確定孰先孰後的方法。政府之有權採行嚴峻的優先辦法，早已經人承認，但在世界大戰中纔有迅速的發展。優先制不久即成爲把資源轉向於所希望的生產路徑中的最重接、最有力、因而最爲重要的工具。它保證了依照國家的需要，材料及勞役有公平的分配。

優先制在實行時可以有各種不同的方式，沒有一種方式可以說足以解決所有因戰爭而發生的問題。所有應用優先制的不同方法，在應付不同的情形時也許都是需要的；它們並須協調起來成一個統一的有效的綱領。

應用優先制的方法可以採取下列的任何方式：

1. 等級分類 爲決定使用資源的次序，對定貨、物品、設備或工業，也許可加以優先的分類。在上次世界大戰中，等級的分類有最大的用途，當時曾公布廣泛的優先待遇政策，各方面都可以一目了然，避免戰爭工業局商品租個別指定優先待遇之煩。我們有種種理由相信，這種自動的優先分類，證明在任何未來國家非常時期中，都有同樣的利益。

2. 分派 在預計將發生或事實上已發生嚴重的購置困難的地方，於是便把個別的工廠或工廠一部分的生產能力，指定給特需的機關。這種情況在需要的機關中，成立儘先供應的來源。

3. 執照、特許、和委託 這種都是優先制度的機構，可採用以確定在戰爭中利用資源的先後。藉這類的措置，可以使資源的流動方式，尤其是國內及國際貿易中的材料，能夠保證最有利的使用。

二、物價的統制

在戰時也許必需物價統制，以防止需要的激增壓迫現有資源及設備，以至結果破壞國民經濟結實；或把這種影響減低到最低限度。

三、國外貿易的統制

這種統制包括對進出口商發給執照，與中立國家談判商約，和加深我方經濟的孤立。這種措置，牽涉戰略和外交及商業關係的問題，是非常重要的。

四、政府公司的組織

在並無現成存在的適當政府機關之處，在某些情形中，也許有組織為政府所有或政府支配的公司的需要。這種公司將担任服務或接受商業的風險，這種服務和風險是不能合理希望和私人所有的團體來擔當的。

乙、組織的計畫

為有效的執行（甲）項中建議的協調的措置，茲建議在戰事勢不可免之時，不待嚴重的經濟問題的發生，應立即發動協調和指導利用我們的國家資源。一方面大家早就公認，戰時這種的指導，是總統的職務，他是在憲法和國會授予的權力之下執行一切的，但鑒於

這種任務之艱重和非常的性質，顯然要有一個完善的組織機構，接受這種委託的責任，服務勞勞。這種機構的人員，希望將由總統所選擇的合格平民來擔任。軍事部隊的適當代表，將提出意見和協助有關工作的執行。

因為所待完應的任務都是新的和臨時的，所以應該成立直接向總統負責的全新的和分立的機關，以執行大戰中的工業動員。除非所欲運用的職務，僅為戰時和平時的責任，否則就不應借重現有的政府機關或部門，政府現有部門與機關的職務，通常是受法律和習慣規定的，它們祇打算在以平時經濟為基礎的社會結構中發生作用。

在圖表中（註二），表明總統為執行與他的軍事職位有密切關係的職務所憑藉的各種機關，它們是被認定順利執行作戰所不可缺的。所以注意的，於執行與動員資源從事作戰有密切關係的措施，曾有成立新的獨立機關的提議。現存的政府機關仍應繼續執行其正常職務，並且將管理任何與它們本質特別適合的指定的戰爭任務。因之，邦際商業委員會，航務委員會以及各種其他政府部門和機關，正常地執行各種與戰時協調吾們工業努力有重要關係的工作。

包括非常機關組織和職務的詳盡研究，由陸軍及海軍用品署制訂成附錄的形式，並隨時修正以適合變動的工業情況。這種研究，其處理因工業動員而生的問題，實較本文件中所可以實施的尤為詳盡。這種附錄必須保持持續的餘地，因為它們究竟在那一種情況之下發生作用，現在不能作準確的預斷。

初期的非常機關，最初必須在總統所有的戰時權力和這類現存立法權力（例如在一九二〇年國庫法和一九一〇年三月四日海軍撥款法中所包括的）之下工作。要執行在這個計畫中所建議的許多統制措置，需要額外的立法。但在執行這類職務時尤為重要的，為得輿論的支持，與論往往比法律的權力尤為強有力，尤為有效。

丙、戰爭資源管理處

1. 一般

所有在戰時必須運用的經濟職務，都是互有關係和互相關聯的。因之最要緊設立一個協調各種職務執行的重要的非常機關，在這個樞輪機關發生補充需要之時，纔設立其他的機關。

戰時工業協調的樞輪性的指導機關，認為以戰爭資源管理處擔任為最好。為了使計畫的措措得以預料到各種勢將發生的破壞我們國家戰爭經濟的問題，如果可能，在戰爭在望之時便應儘實際可能早日成立一個小規模的戰爭資源管理處。它的作用，不僅在於使平時經濟順利的過渡到戰時經濟，以待其他提出的指導機關的設立，而且將盡可能的擔任其他的職務。這種職務在後面其他非常管理處一題之下將作詳盡的討論。

如戰爭資源管理處的創設發生延遲，那麼陸軍及海軍軍火署應擔任過渡期中指導的責任。在戰爭資源管理處設立時，陸軍及海軍軍用品署的人員及紀錄，應用以幫助型成新團體的核心。

建議的戰爭資源管理處，對於國防部隊所提出的需要以及其他政府機關與平民的需要，應予以協調。在軍隊超過現有的可供應用的供應時，則應由陸軍及海軍軍用品公署決定陸海軍的分攤數。完成這種工作所需的措置的範圍和性質，以及也許需要調節的因素，必須由這個機關，依照實際戰爭情形予以決定。

一般的說，平時的程序和方法，除非其所得的結果不能應付戰爭的需要，不應輕加改變。尋常商業程序中任何也許成爲必須的變化，應該用以儘可能的平均戰爭的負擔，和減輕戰後調整附隨的困難。在社會方面以及在地理方面，負擔與利得的平均分配，就繼續作戰的努力計是可喜的。

減少非必要工業的活動或把一部分改作更有用的用途，爲了使它們的努力趨向於最本需要的路向，也許是必要的。此外也可倚靠平民自動減少其非絕對必須的項目，作爲他們供獻於戰爭努力的一部分。

在執行任務時，戰爭資源管理處是被視爲好比一個樞軸，戰時工業動員即以此爲中心而轉動。它必須有責任，具備訂定和執行決議的權力。不過所應注重的，其監察與管理工作應爲與目的最適合的機關的職務。

建議的戰爭資源管理處及其重要各組的一般組織綱要，可見另表（註三）。表中所列的各組，成爲協調機關也許有加以統制必要的各種經濟因素兩者間的接觸點。組織表中列入各組，並不一定是說表中所有的各種統制都需執行。實在在多數情形，只要規定與一

般經濟結構發生接觸，也許證明很夠了，無須再作任何性質的行動。無論如何這種各處是

有利於設計的，此在必要時便可避免不必要的延遲而採取確定的行動。

擔任戰爭資源管理處中負責職位的人員，應由國內愛國的企业領袖。其人選必須受美國人民所景仰者，為幹練的行政人才，澈底熟悉我們的資源情形。強有力而睿智的領袖，其影響比任何人為的可能擬訂的條例或組織的圖表，不管它們如何表現，要重要得多，也更能保證工業與平民的自願合作。

戰爭資源管理處的權力與責任，將付託一個由總統任命和向總統負責的處長。他由一個顧問委員會協助，應測定動員和利用我們資源以應大戰需要的基本政策。據預料，基本的優先制將採等級分類的形式，以使基本需要可以首先得到滿足。因此這種分等不僅將成為戰爭資源管理處各組的指導；對於我們經濟結構中需要調節部分有指導權或重要影響的其他公私團體，亦將奉之為南針。自動分類設定以後，在多數情形下，即可免去規定個別優先要求的需要。

顧問委員會的人選，應為戰爭資源管理處各調節組的首長，任何其他或將設立的督導機關的代表，以及國務部陸軍部海軍部的代表。這種人選的分選，為保證戰爭資源管理處內部的最大的協調，以及與其他督導機關，與對戰爭努力關係最切的兩個政府部門的實際採購部分間取得最大的協調，殊屬必要。

代表們奉命處理在戰爭中可以發生的嚴重問題所有各方面，只有憑了運用他們健全的

判斷，才能產生這種政策：一方面得有有效的協調，同時又可避免在戰前非常時期和戰後復興時期採行臨時的獨裁機構。

2. 執行及總務各組

執行組應視為研究及協調一切經濟計畫及綱領（包括關於優先制、物價統制、清算、儲存及戰後調整等計畫），及向有關各行政組及機關發布原則的事務所。

執行組應由總務各組：管理組法律統計組等協助之。管理組將掌管關於人事案卷等日常例行管理事宜。法律組不僅提出法律的意見，並須研究戰時契約的法律方面和也許可以採行的立法行動。設想中的統計組，將負責完成統計的研究，並選擇、彙集、甄別和提出資料，以為執行指導我們戰爭經濟時的大助。戰爭資源管理處內部和外部，應力避工作的重複，並應儘量利用其他機關所收集的適當資料。

聯絡組應便利戰爭資源管理處與可以設立的任何其他統制機關間的接觸。本組內應包括每一種這類機關的代表在內。它成為必要時徵取意見和協助、和傳布原則與資料的現成路徑。

3. 各協調組

各協調組的職掌，應分別同時兼顧各方面以實施管理處的廣泛政策。一般的說，它們應該執行就本組範圍內核定的政策和優先制，並研究可以供應需要的確切方法。同時它們必須承認成立採購機關的責任，並使後者在執行採購責任時有最大可能的行動自由。這種

務調組的每組人員中，應包括陸軍及海軍部受過訓練的勝任人員。其他對某一項商品或勞役有關的政府機關，如在情形必要時，亦可推派代表參加。各協調組無論如何，與有關的政府機關如財政部的購買司、商會、工程、自由職業學及科學團體，維持聯繫。這種聯繫，得為促進合作與效率計而作資料的接受及傳布。

設備組 設備組的主要任務，為在現有的生產能力不足應付預計的需要時，由運用優先制，和由指導設備的擴充改換和新建，以幫助應付國家的需要。現有的設備和可以用的動力勞力和運輸，應用以充戰爭的訂貨，因而促進早日從速的有效的生產。在生產能力必須增加之處，必須注意對工業的負荷，在地域上和戰略上有適當的分配。

本組內應用基本優先制的主要方法，為把設備分撥給採購機關，而非向這些設備指定訂造戰爭定貨。設備組遇到某一採購機關要求某指定的設備，或為生產某種需要要求充分設備時，應該作必需的分配。

陸軍部海軍部以及陸軍及海軍軍用品署所收集的關於設備資料的副本，應取得作為設備組材料的中心，和其他各協調組，其他主要政府採購機關，以及與戰時服務委員會所代表的工業，維持密切的聯繫，對設備組更將有所協助。

各商品組。在商品組之下再分為各科。商品組藉各科以保證為生產必不可缺的材料可以繼續供應，而這種生產是為供應武裝部隊及平民需要所必須的。

為達成這個任務，它必須確定每種商品的總需要數，和確定潛在的供應來源。因之為賦

輕實際的或原料的缺乏，也許可採取某種行動，其措詞為刺激生產，鼓勵節約和利用用品，尤其是較為次要的工業，以及統制現有供應的分配。本類亦應負責執行對商品的核定的物價統制措置。

● 為刺激生產和鼓勵應用代用品，可以求助於統制價格，必須的宣傳，及其他協助，但為了統制商品的分配，對於依照基本政策而訂定的關於既成品的優先供應制，應為委託性質。這種優先制可以取第一部第一項中所列的各種形式。根據於訂定的優先辦法，分配或分配統制的工作，可由戰爭服務委員會或其他指定機關執行之。

動力和燃料組 動力和燃料組的任務，應為向為戰爭生產所必需的廠家，保證充分供應動力與燃料，同時對於基本的平民需要，亦予以相當的考慮。

為達成這個任務，它可以着手必須的措置以管制使用，鼓勵節約和提倡發展其他供應來源。它應該和現有的管制團體合作，以實現取消平時妨礙戰爭生產的各種限制。本組所訂定的措置，其是否由業經成立的管制團體還是由本組自己執行，可視環境以何者為宜而定。動力及燃料組的活動，必須和其他各協調組的活動，尤其是設備與運輸組，有密切的協調。

運輸組 據預計，運輸組的職掌，將為依照基本的優先分級政策，協調在國內各區各種運輸方式的一般經營和利用。如工業戰爭日益增加的重負，對國家運輸設備所課的負擔加重之時，也許需要新的政策和管制，以統理它們的經營。運貨商和承辦商，必須與所有

有關方面合作，藉以使最緊迫的需要首先得到滿足。

必須的協調的措置，應由既成的聯邦管制團體執行之，執行時由相當的戰爭服務委員會提出意見和加以協助。

丁、其他非常管理處

協調國家經濟各方面的其他管理處，可視環境的需要而設立。

1. 公眾宣傳管理處

本管理處的任務應為協調對公眾的新聞傳布。這種新聞應把政府在作戰中的目標，點和發展情形，源源本本提出於國民之前。

本管理處與其他非常管理處及其他機關，維持密切的聯繫。維持高度的士氣，為本管理處一個繼續的職務。

2. 徵兵管理處

本管理處應隨徵兵法案通過後成立。它的權力和責任雖將由這種立法的條件予以大體的規定，其一般的任務應為選擇和供給軍隊以人員。對於保證供應支持軍隊的工業所必須的勞力，亦應予以相當的注重。

3. 戰爭財政管理處

據預計本管理處的人員，將由現有公私財政機關代表充任，例如財政部、聯邦準備局、聯邦公債處，以財政部長依長官職而為當然的主席。它應向總統提出關於政府及私人需

要他財政政策的意見，和協同這種政策的執行。

在戰時在建議的戰爭資源管理處核定政策之下執行的職務，在性質上和如財政部、聯邦準備局、復興金融公司、證券交換委員會和出入口銀行等現有機關所執行的職務，必須相同。這種職務，在國家非常時期中，定將大為擴張。但是因為它們的性質相同，所以它們的實際執行被認為應由現有機關掌管。

政府的戰時財政需要，應與私人企業的需要相協調，藉以保證供應生產設備事業以經營的資本。將屬於本管理處管轄範圍以內的財政因素，有租稅政策、信用和膨脹、發行政府及私人證券的影響，和資本流轉的趨向。

4. 戰爭商業管理處

據預計本管理處的主要任務，將為對進出口實施管制，管制的方式應最能有利於美國的經濟利益。最能破壞敵方的經濟利益。在美國航務委員會、國務部，商業部，農業部，戰爭資源管理處各組間，應維持密切的聯繫。本管理處所得的結果，可以重大影響於戰爭努力的勝利。

在證明有實行統制的必需之處，以下的情況最好包括在內：發給出入口執照，訂定對敵施予經濟壓力的政策，互惠的原則，和盟邦及中立國舉行商務談判，和執行可以適用的已有統制措置。

5. 戰爭勞工管理處

本管理處的職務應為供給一種機構，由維持勞工、工業及政府間的密切合作關係，在戰時把努力自動和平等的分配給農業和工業，一方面要完成軍隊必須的擴充，同時又不至對生產工業發生不利的影響（生產工業同時須供給軍隊與平民的需要）。徵兵處、戰時勞工處與戰爭資源管理處之間必須有密切的合作。

工業應視其所供應的材料及勞役的基本重要性，分為戰爭工業與非戰爭工業。因之勞力的需要根據其所屬那一類而決定。主要的用意在於把充分的勞力供應比較重要的工業，因而在環境許可之下俾職位與工人結成一片。

6. 價格統制機關

這種建議的非常機關，其宜否設立，須視當時及預料中價格波動的性質和廣度而定。這種波動可以趨向於破壞我們經濟結構的平衡。物價的統制，大體上應該倚重於自動的合作，凡有不能合作者即可由開明的輿論加以壓力。

對於防止戰時貿易雖應加以某種規定，但這種機關的主要注意點，應在研究價格波動的原因，而非研究波動的結果。對於保持經濟平衡的問題，採取可以解決根本的防止措施，比起紛擾業經發生以後再謀補救，實為更合理健全的途徑。

這個機關的人選，應包括工業戰爭資源管理處，以及與物價統制關係最深的永久政府部門及機關的代表。一般的說，這個團體將決定物價政策，而由最適合於執行工作的暫時及永久機關 担任執行。

7. 戰爭服務委員會

建議成立戰爭服務委員會，即在於把它作為非常時期協調機關與工業之間很有價值的接觸點。它們將提供最好的可能的途徑，一方面把國家的需要和要求，提出於工業以前，一方面把工業應付這種要求的力量，通知各非常管理處。

委員會的人選，應為與任何非常機關協作（但並不正式指定為非常機關的一部分）的各業所信託的代表。在各個別委員會組織以後，就應運用注意，視其是否代表某一工業，無論為大為小的全體利益。視其分子是否為該方面最為幹練優良的人物。只有這種的注意，才能保證獲得整個工業的景仰和信任。

8. 戰後的調整

這個計畫認為所建議的各協調機關，在性質上將為暫時的，在非常時期告終時即將解散。

不過本計畫也承認這個事實：雖然爭取勝利最為重要，戰後的復興也是一個極重要的第二步的戰時考慮。因之在國家非常時期中，戰爭資源管理處在制訂它的戰時政策時，對於復興的因素，無疑將作適當的重視。事實上在非常時期將近結束時，戰爭資源管理處也許最好研究，是否適宜建議成立一個討論復興問題的新的完全分立的機關。這種的機關如果在非常期中成立，它可以藉戰爭資源管理處的聯繫組，而與管理處發生接觸。

在非常時期結束時，戰爭資源管理處仍繼續存在，作為一種戰後復興的機關，也許可

認為是很適宜的。這一種機關的組織和構成將如何決定，要看人選，需要復興的程度，和當時可以得到的政治及經濟因素而定。因之，其決定必須延至支配的因素已經明瞭或可以相當準確的估計以後。在本計畫的目標中所重視的，即為對於戰後復興的問題，必須予以相當的考慮。

第二部 和平時期陸軍及海軍的採購計畫

在前面，曾經討論如果發生大規模的戰事非常之局，為利用我們的國家資源計，需要什麼形式的統制與管理。所建議的獲得這種協調的組織，亦會加以綱要說明。而前面曾經指出，一方面海陸軍與合格平民的合作，負責準備建立這種協調機關的計劃，但它們的運用將歸由總統所任命的平民管理員負責。

自然在可能之處陸海軍軍官將幫助設立這種協調的機關，但所宜認清者，在戰爭中這類軍官的適當的活動範圍，是在實際購買軍隊所需軍需一方面。本小冊因之加入第二部分，僅梗概的表明現在成立的計劃主要採購活動的政策和組織，藉此可以看出採購與工業動員的關係。

甲、政策

採購計劃必須根據於自健全原則出發的政策之上，而且包括在平時研究和決定那一種方法，在戰時可以保證陸軍及海軍所需的軍用品，得到及時的有秩序的供應。

在下面略述若干重要的原則與政策：

軍事需要的決定基本上必須是武裝部隊的事。決定這種需要的準確程度，大體上將決定在戰時所必須的任何協調措置的價值與效率。

陸海軍兩部的採購計劃，一方面必須相當考慮到兩者組織及執行採購職務的不同，但各點，應該視為兩者準備採購計劃時共同的步驟：

一、對所需軍用品的數量及式樣作適當的估計。

二、把需要與國家供應這些需要等力量兩相比較。

三、為執行採購綱領所必需的方法與組織，包括採購必須品種的特定計劃、統制或取得基本的商品，發現合適的訂貨格式，增加為擴充平時採購組織所必需的人員。

四、如果採購的計劃，要保持適合變動的戰略計劃和當時的工業情況，就須根據於經常的研究，對計劃作常常的修訂。

五、戰爭的負荷如能有合理的分配，將使國內正常經濟生活的破壞減少到最低限度。

六、陸軍與海軍的採購計劃必須取得協調，對平民的基本需要，必須加適當的考慮。

七、所準備的採購計劃，應該努力使政府各採購機關，競爭商品或工廠產量的現象減至最少限度。為避免這種競爭和保證供應的來源：遇到生產量或可以有的產量與各武裝部隊合併需要的估計數間發生出入，表明有攤派的需要時，即應在採購計劃中規定把工業的設備，由海陸軍分配。這類分配的需要和範圍，將由授權的協調機關決定。

乙、爲平時計劃而設的組織

一、平時計劃的協調——準備工業在戰時支持武裝部隊的計劃，其所包括的問題的範圍，遠超出陸海軍兩部尋常領域之外。一方面這一件事對整個國家有最重大的關係，一方面却只有海陸軍部受立法的委託，從事於準備（現在正在積極推動）這一種的計劃。由於海陸軍兩部部長的合作行動，曾經設立了陸軍海軍軍用品署，作協調與海陸軍利益有關的戰時採購問題的正式機關。

二、協調機關的職務——陸軍及海軍軍用品署經授權和奉命——

1 擬訂和隨時保管，依海陸軍兩部意見認定在非常時期爲協調和統制國家工業努力計劃，聯邦政府應該採行的這一切當的計劃和政策。

2 保證陸軍與海軍的採購計劃，在所有計劃、研究、和附錄中有必要的協調，由而用以方便政府在非常時期中促進工業有秩序而動員的努力。

3 在戰爭非常勢無可免和直至戰爭資源管理處開始執行職務止，協調全部，陸軍與海軍的採購綱領，在戰爭迫近而隨時戰爭資源管理處應立即設立，是被認爲根本之舉的。但是如果戰爭資源管理處的成立發生任何延遲，陸軍及海軍軍用品署必須就其條件所許可的範圍內的對於工業的努力作這一種有統制、領導。在這個時期內，它的施用應在於便利戰爭資源管理處担負工業協調的責任。在戰爭資源管理處業經成立後，陸軍及海軍軍用品署的人員及文件，凡被認爲

對組織新團體有用的，便移談至戰爭資源管理處。

三、糾紛的宣判——陸軍及海軍軍用品署所採的行動，是無須經核定的，除非它所採的任何計劃，影響到聯合作戰計劃和陸海軍關於國防的聯合政策，應提交聯合署考慮。軍用品署所不能獲得同意的問題，則提交總統。

丙、陸軍及海軍軍用品署

陸軍及海軍軍用品署的組織

陸軍及海軍軍用品署包括海陸軍兩部次長，由一個執行委員會及各委員會協助之：

……在每一司和委員會中兩部各有代表一人

一、執行委員會

1 組織——執行委員會包括由海陸軍次長分別選任的海陸軍官各三人，即在海陸軍部內辦事。

2 職務——執行委員會負責協調署內各組的工作；每年於五月一日提出一個擬提議的題材表，以供將來的考慮和研究；於每年五月一日及十一月一日對於聯合採購計劃，準備和提出一個進境情形的報告；每年對於工業動員計劃的若干部分，着手於一種聯合的研究，並在每年的五月一日，提出關於這個計劃的地位的報告；加上任何修訂的建議；和調整戰爭採購計劃中所發生的規定上的衝突。關於移調海陸軍部人員至戰爭資源管理處長辦公處的建議，規定於本計劃的第一節內。

3 秘書處——由海陸軍部各選定官佐一人，指定在陸軍及海軍軍火品署辦公，以職位較高之一人為主任秘書。

二、總務各組

1 法律組——本組職務為研究及起草為實行工業動員計劃規定所必需的立法草案；提擬統一戰時定貨程序；關於法律事項向陸軍及海軍軍火供應署提出意見。

2 行政組——本組掌管必要的供應、財政、人事、郵電及案卷等事務。

3 統計組——本組負責選擇、收集和使用統計，務使工業動員計劃中所有各種程序，送請作嚴格的審查。為避免統計的重複，本組將繼續負責與經常的及非常性的政府機關，保持接觸及聯繫。

三、聯繫組——本組與處理勞工、商業、宣傳、物價統制和財政的平時機關維持聯繫；使陸軍及海軍軍用品署熟悉所有關於這類問題的情況；和幫助完成有關的計劃。

三、協調組

這組除了對於所有採購計劃及需要情形，應負責有詳盡的瞭解外，決定採購計劃的一般進展；研究採購的問題，包括優良標準的決定、可能的阻礙之點、和不平衡的生產；以及與政府其他採購機關，維持聯繫。

4 設備組——本組職務為協調海陸軍部利用為生產軍用品直接或間接必須的設備的計劃。

協調的完成，是由把現有的設備予以分派，建議設置為基本工業中增加生產所必需的
新式備，擴充或改裝現有的設備，以應付陸海軍聯合的戰時工業要求。

商品組——商品組得需要組織各商品委員會，以調查為聯合作戰計劃所需的現有
戰略性的緊要性原料；建議在必要時按照軍事需要物先後，分配現有的原料；提創和發展
應用代用品，以解除可能的嚴重的缺乏。每一個委員會的代表，在平常的職務中，對於他
奉命參加的委員會所研究的商品，需要有詳盡的知識。

若干商品委員會的工作，歸兩個商品組代表予以協調，一位由陸軍部長指定，一位由
海軍作戰部長指派。

計劃組——計劃組除對於所有採購計劃及需要應有詳盡的知識外，並決定採購的一
般進展；研究採購以包括標準的決定、阻塞之處和不平衡的生產；運用一個契約和購買情
報事業，和與政府其他採購機關維持聯繫。

註一、為避免重複，「武裝部隊」與「軍事的」，都包括海陸軍一體在內。「軍用品
」一詞，指軍隊所用的任何一種供應品，因之其意義不限於如大砲、彈藥、飛
機等武裝，而包括武裝部隊在戰時及平時所使用的每一種供應。

註二、見表二。

註三、見表三。

55
264

195
