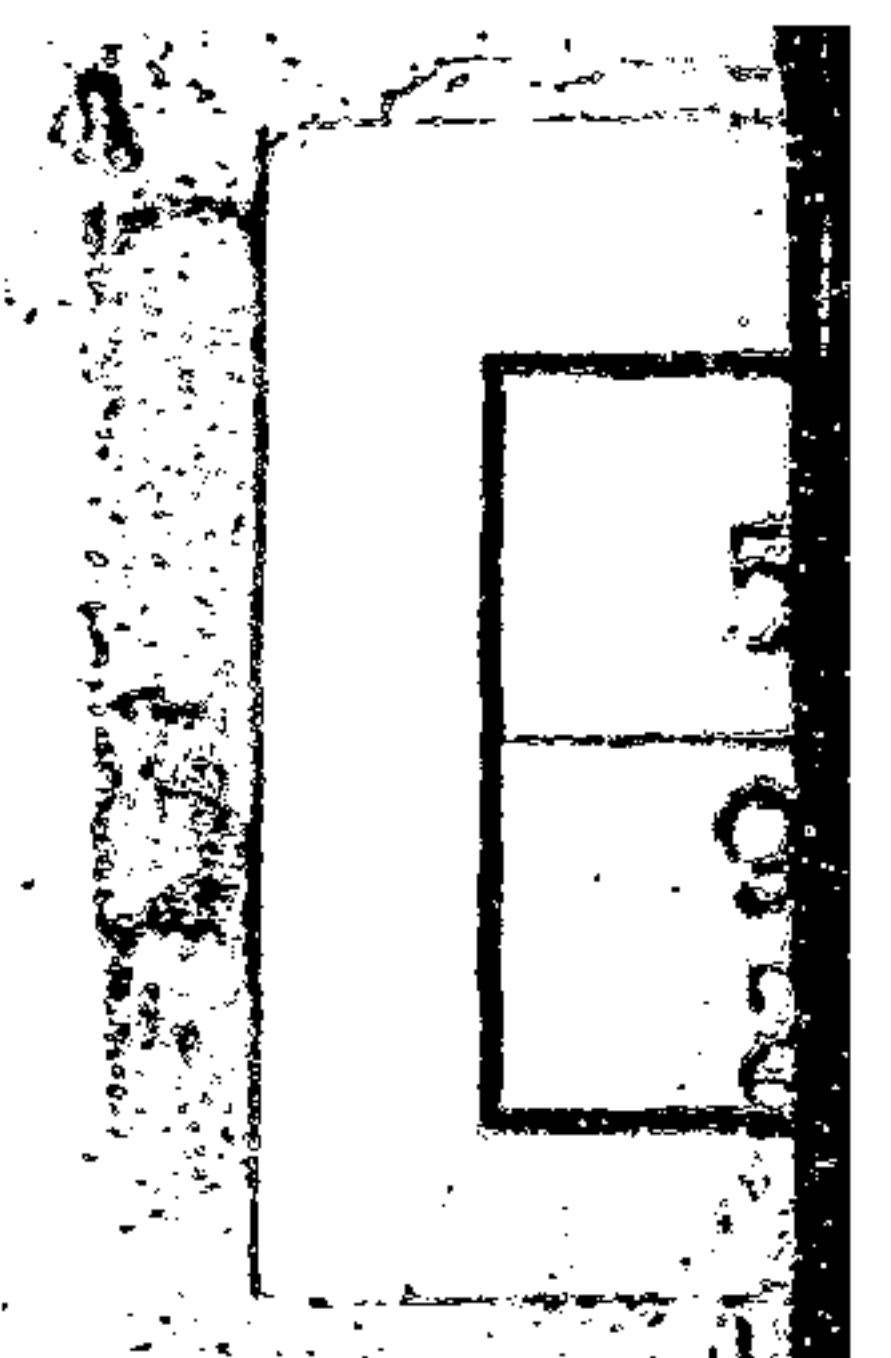
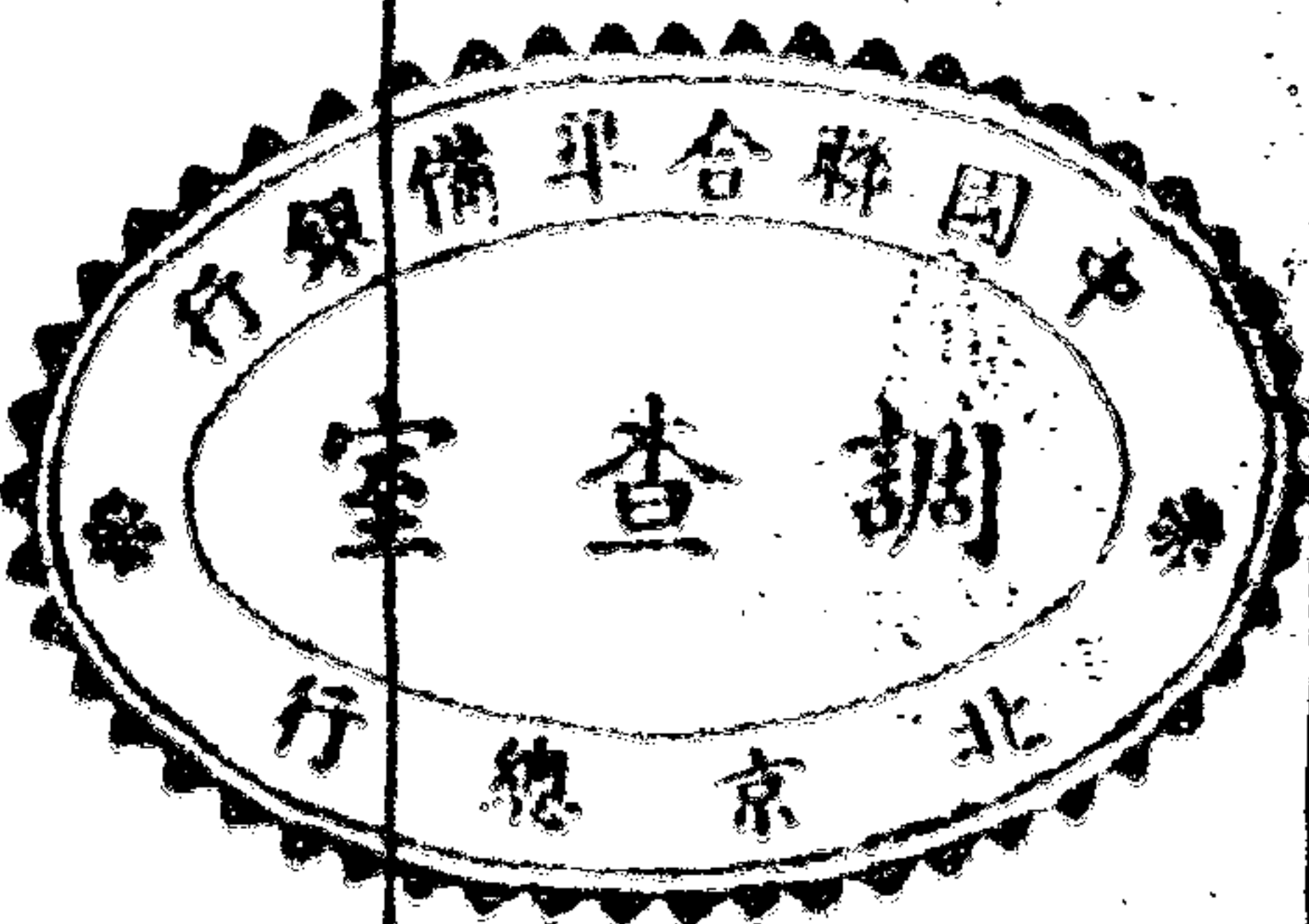


新時代
史地叢書

世界各國新經濟政策

主編者 吳敬恆
蔡元培
王雲五

撰述者 鄭斌
校閱者 郭任遠



聯 圖 中



多 讀

READ MUCH!

多 想 少 說

THINK MORE! TALK LESS!

553.1
977
2

357

上

新時地史叢書

世界各國新經濟政策

主編者

吳敬恆
蔡元培
王雲五

撰述者 鄭斌
校閱者 郭任遠

~~商務印書館~~

商務印書館發行

~~357~~

序文

實業文明，乃實業革命之結果。世界各國之實業革命，殆循同一之途徑，而又起同一之變化。實業革命之結果，資本主義經濟制度托庇於自由主義之思想而成長，資本優勢之政治組織更隨資本專制之經濟組織而確立。政治上之民主立憲，歸於有名無實。惟憑藉土地與資本之有產階級，政治運動上占優勢之地位。雖然，實業革命之結果，世人切感社會狀態與社會生活理想矛盾之苦痛，發生社會問題。於是社會運動求欲解決社會問題而勃興，社會主義運動更爲聲援社會運動而激發。經濟上之封建制度，漸呈動搖之狀；專恃勞動與智識爲生計之無產階級，政治運動上嶄然露頭角。一面有產階級之資本主義，堅守故壘，牢不可破。一面無產階級之社會主義，積極進攻，不遺餘力。自由主義與保守主義之古戰場，今也變爲社會主義與資本主義之新舞臺。

現代之資本主義經濟組織，雖有斯密亞丹始料所不及之流弊，其於生產之發達，國富

之增進，確有不可埋沒之功績。社會主義新社會秩序，不必訴於階級爭鬪而後建設，在社會進化中已實現馬克思學說之一部。其以階級爭鬪相號召而破壞現代社會秩序者，固不乏其例，究屬操切躁暴，所失或有甚於所得，為識者所不取。是故從來之自由主義社會主義及其餘之社會思想，革新修正，幾經變遷，其間影響於各種思想之動力，恐莫大於民主主義乎！歐洲大戰後經濟上之民主主義，猶之法蘭西大革命後政治上之民主主義，為新時代之有力思潮。雖各國國情國性經濟政治互異，社會思想從而不能盡同，然大體不離乎民主主義。非特社會思想之變遷為然，政治運動及經濟政策之變遷亦無不然。

二十世紀初各國之新政治運動，以勞動黨及社會黨之組織及活動為其中心。新政黨之主義政綱，全然與從來之自由保守等資本黨不同，大體含有社會主義思想，雖然，社會黨及勞動黨漸疎遠階級爭鬪之思想，向社會改革之實際政策進行。歐洲大戰後此等新政黨以社會民主主義的新經濟政策對抗原有之政黨，而信奉保護主義之保守黨，標榜自由主義之自由黨，高唱社會改良積極自由之新社會政策，冀保其政治舞臺上之地位。各國政府

亦採用實業民主化實業社會化等新經濟政策。民主立憲經濟制度之建設，有爲實業先進各國國是之觀。要之勞資協力全民合作之思想，適於財富之生產，亦適於財富之分配。政黨之政綱，以此爲旨歸，則政黨可歷久存在。經濟政策以此爲基礎，則政治可免急激之反動。各國之社會思想政治運動及經濟政策，今後皆將趨向於此歟？

吾國政治腐敗，實業不振，外患內亂，又迭相起伏，有改革之必要，而無改革之機會。是以政治退化，呈封建割據之形勢；經濟銷沉，有產者亦淪爲無產者。或者絕望之餘，效法蘇俄失敗之陳迹，謂可以挽救頹運於俄頃，抑亦矯枉過正者矣。吾國經濟政治改革上之障礙，不在於大資本家及大地主之勢力，而在於外力之壓迫及軍閥之恣縱。今後全力掃除改革上之障礙後，首宜確立經濟政治之民主立憲制度。願民主立憲，非一蹴可幾。實業幼稚，尤重生產，則委指導訓練之責於教育機關，寓保育助長之意於經濟政策，庶幾不背潮流而適合國情歟！

余於前歲講學江寧，時與知友語，當研究經濟政策之中正思想，與當代學者商榷。自慚

寡學，有志未逮。去夏以來，公餘輒讀經濟政策著作，尤於 Charles A. Beard 著『今日歐洲之大潮流』，Oppenheimer 著『德意志共和國憲法』，Richard T. Ely 著『實業進化論』，永井亨著『新產業政策論』及『社會政策綱領』，室伏高信著『共產主義批評』等書。頗有所得，爰編各國之經濟政策一書。嗣經添補最新史料，而嫌其篇幅過多，乃擱置舊稿，卽以最新史料爲基礎，編成本書。其間爲俗務所阻而中輟者再，今幸告成，諸友之勗勵，與有大力；而郭君任遠指導編制，壽君毅成，盛君灼三斟酌字義，吳君山民胞妹蓉鏡，圈點謄寫，尤費心力。銘感無旣，並誌於此，以示不忘云爾。

民國十七年二月十一日編者識於滬寓。

世界各國新經濟政策目錄

序文

第一章 新經濟政策之基礎……………一

第二章 新經濟政策之源流……………一一

第三章 資本主義經濟組織……………二二

第四章 蘇俄之土地國有政策及各國之新農民政策……………三一

第一節 蘇俄之土地國有政策……………三一

第二節 中歐諸國之農民政策……………三六

第三節 東歐諸國之農民政策……………四二

第五章 蘇俄之實業國有政策及各國之新實業政策……………四四

第一節 蘇俄之實業國有政策……………四四

第二節 蘇俄之新經濟政策……………四九

第三節 英國之實業國有化政策……………五四

第四節 德國之實業社會化政策……………五九

第六章 蘇俄之勞動自由政策及各國之新勞動政策……………六六

第一節 蘇俄之勞動自由政策……………六六

第二節 英國之新勞動政策……………七五

第三節 德國之新勞動政策……………八五

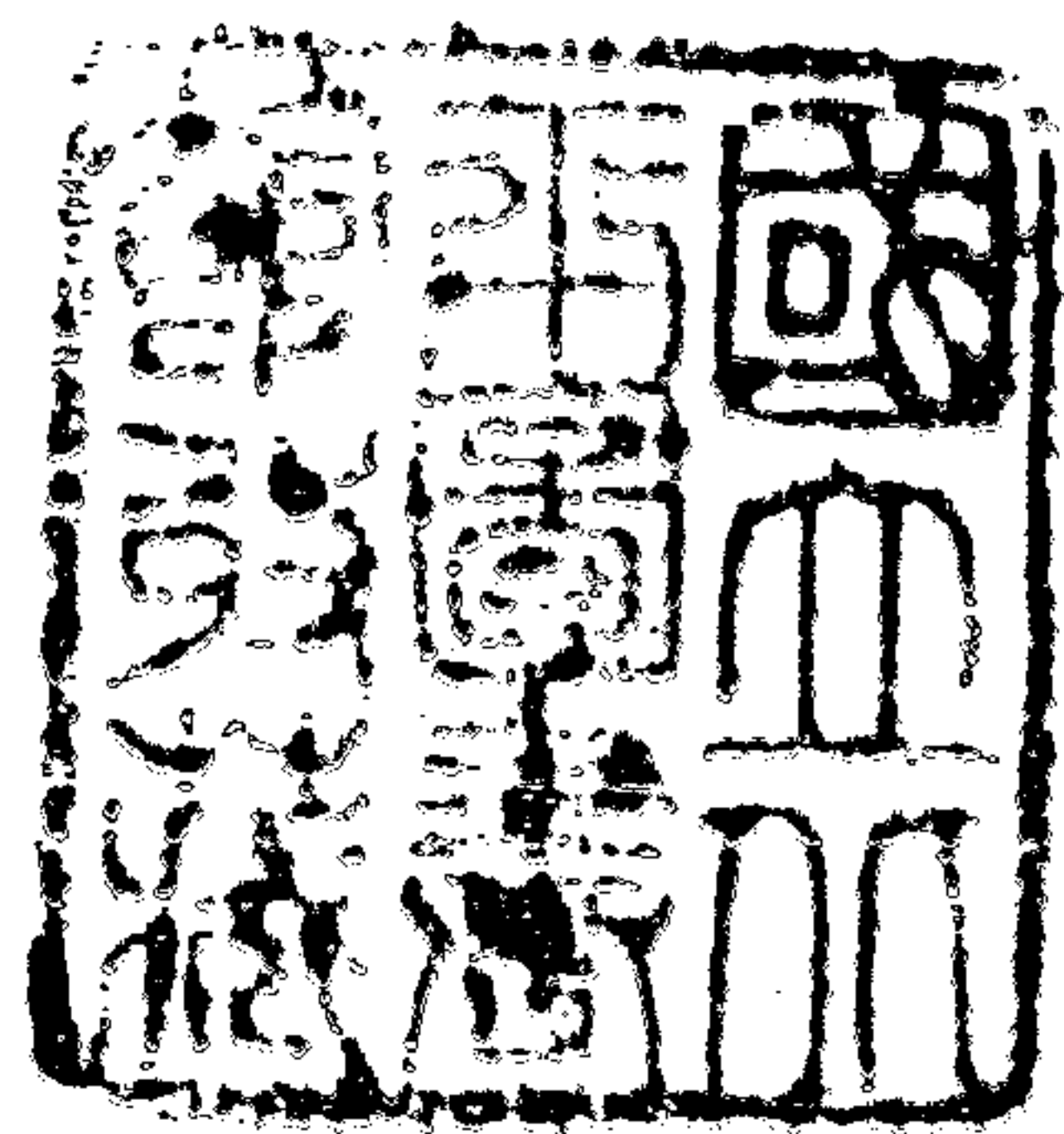
第七章 法美諸國之新經濟政策……………九一

| | | |
|-----|--------------------|-----|
| 第一節 | 法國之新經濟政策····· | 九一 |
| 第二節 | 美國之新經濟政策····· | 九六 |
| 第八章 | 新經濟政策之歸宿····· | 一〇〇 |
| 第一節 | 經濟組織之歸宿····· | 一〇〇 |
| 第二節 | 實業國有及新勞動政策之歸宿····· | 一〇五 |
| 第三節 | 將來之經濟政策····· | 一一一 |

世界各國新經濟政策

第一章 新經濟政策之基礎

經濟政策當以中正之社會思想爲其基礎。社會思想，類莫不出於補偏救弊之宏願。對於社會組織之理論思想，既成爲一時代之潮流，則社會中之先知先覺者，自決不固執成見，致礙社會之適當的進展。故一國政策隨社會思想之轉移而變遷者，殆無不由是；而各國經濟政策之所由宜以社會思想爲基礎者，正以此耳。夷考社會思想遞嬗之迹，一國政策偏重國家權力，則個人主義之反動思潮起而攻之。偏重個人自由，則社會主義之反動思潮起而攻之。十八世紀後半以來，英國之自由主義，反對國權萬能之保護干涉政策；十九世紀中



葉以來，德國之社會主義，反對個人自由之自由放任政策，勢必至，理固然也。若昧者不察，不知改弦易轍，棄舊行新，則新社會思想之實現，或竟訴諸革命手段，根本破壞社會上原有之制度組織。遠之如一七八九年之法蘭西，近之如一九一七年之俄羅斯，皆其明證也。惟從來之倡導社會新思想者，往往有矯枉過正之失，非偏重國家權力，即偏重個人自由。其結果則楚固失矣，齊亦未必為得。今後之新經濟政策，苟非別有至中至正之社會思想為其基礎，則社會之和平發展，又曷可冀乎！

從來社會思想之誤謬 自由主義主張個人自由競爭，國家不可干涉個人之活動，確信天賦人權及財產私有，尊契約自由而不顧社會正義。社會主義主張階級爭鬪及社會革命，堅持勞動強制及財產公有，重社會平等而輕個人人格。自由主義及社會主義各有真理，同時又各有誤謬，雖至辯者不能為之諱。第一，社會非有機組織而心理組織也。社會包含個人及階級，但非僅為個人或階級之集合體。社會自成一心理組織體，為不可分割之一單位。自由主義欲使社會從屬個人；社會主義欲使社會吸收個人，更使階級吸收社會。其失一也。

第二，社會中有個人間之競爭與互助，有階級間之軋轢與合作，社會秩序因而成立，社會組織因而進化。自由主義偏重個人自由競爭，社會主義偏重階級爭鬪事實。其弊相均。第三，社會不可分。社會活動隨社會組織進化而複雜，如倫理宗教政治經濟藝術等方面甚多。但社會活動雖多，社會自身決非可分爲相異之數種。故社會生活之原則，亦決非劃然限定而不可移易者。是以正義人格，不必專適用於法律倫理生活；平等博愛，不必專適用於政治宗教生活。自由主義不顧社會正義，社會主義不顧個人人格，皆坐於分裂社會爲經濟社會與倫理社會之誤。第四，財產固有適於公有者，有適於私有者。適於公有而猶主私有，則有害公益；適於私有而猶主公有，則有害私益。且公有財產而委諸官僚經營，私有財產而全任資方獨裁，各有流弊。故財產之所有問題：第一在於適否問題；第二在於經營問題。自由主義主張財產私有，社會主義主張財產公有，皆屬偏見。要之從來之社會思想，本觀察同一之社會。因立足點不同，致有全然相反之見解。其實，均含一部分之真理而已。是故自由主義欲依個人之自由而達社會之平等，社會主義欲依社會之平等而達個人之自由，結果皆與始願相背。自

由主義實現個人自由而犧牲社會平等，社會主義實現社會平等而犧牲個人自由。今日法律上之契約自由，勞資雙方均有此權。然在不認團體協約之國，弱者之勞工，不得不屈於強者之資本家。是勞工依形式上之自由而喪失其實質上之平等也。蘇俄共產黨訂立之憲法，確定人盡勞動之原則，其有不勞動者，強制其勞動。人民迫於政府之淫威，或走避農村，或遠遁外邦，如此喪失平等自由之慘苦，斯密亞丹及馬克思所不及料者也。是以從來之自由主義及社會主義，均不足為指導社會之健全思想，然則欲改造社會，當自改造社會思想始。

自由主義之變化 勞動價值論，十八世紀以來，早為斯密亞丹及塔哥 (Theop) 所倡導。契約自由原則，十九世紀以來世人咸認為當然。雖然，社會正義，個人人格，團體平等，同胞友愛，每為經濟社會所不顧。近代社會中經濟關係及階級關係日益複雜。惟階級觀念及利己思想發達，社會意識及社會道義不進步。從來之自由主義及社會主義，即於此環境中養成。雖然，自由主義者及社會主義者中固不乏識者。當初斯賓塞之進化哲學，斯密亞丹之自由哲學，均以為天生平等之各人，苟除去法律上之限制，則必最能守護其利益。穆勒斯圖

亞特 (John Stuart Mill) 之自由哲學，則主張限制各人社會及經濟上之活動自由，並亦預見土地資本之共有時代。惜穆勒之於自由限制方法，毫不論及。至於格林托馬斯 (Thomas Green) 之哲學，始識破從來自由之偽，謂：「真自由乃個人積極力之表現。」伊里 (Richard T. Ely) 亦云：「國家立法之公的活動與勞工團結之私的活動，促進積極自由，此即將來最發達之自由主義也。」威爾遜伍德勞 (Woodrow Wilson) 曰：「人間之自由，成立於人間利益人間活動人間精力完全調整之時。」又曰：「今日自由政府之綱領，不可消極，須積極。」從來之自由主義，僅主撤廢限制，非特不能設定真自由，並且犧牲社會平等，造成弱肉強食之世，為少數人之利益而犧牲多數人之利益，演成富者對於貧者之專制。孟革 (Anton Menger) 嘗謂：「世間不平等，莫基於平等待遇不平等。」柏拉圖嘗謂：「極端之專制及奴隸，發生於極端之自由。」是故十九世紀之自由政策，發生二重反動：其一為自由競爭之限制，其二為勞工之團結組織。故公的活動之立法及私的活動之工會，皆為促進積極自由之新社會活動。欲實業自由，將來當必更需立法活動。私的契約，惟為公

的政策所承認。伊里曰：「實業自由，須契約當事人力之平等接近。」此即二十世紀之新自由也。要之從來經濟上之自由放任主義，一面受民主主義之影響，一面受社會主義及國家主義之感化，方改革其內容。今日英美二國稱為新自由主義者，即欲依民主主義而調和自由主義與社會主義者也。所謂新自由主義，即經濟上之自由平等主義也。其所謂自由，非從來之消極自由而積極自由也。實現積極自由之道，在於國家之立法保障及勞工之團結活動。

社會主義之變化 德國之社會主義，據當初（一八四八年）馬克思，恩格爾（Engel）共同起草之共產黨宣言，則德意志全世界勞工起社會革命。謂無產階級須向有產階級爭鬪，無產階級勝利，則廢止一切階級，毫無階級分別之新社會出現。然馬克思及恩格爾晚年均自謂誤觀社會革命之時期。在民主國家，勞工之目的，可以和平達到。馬克思派與拉薩兒派合組社會民主黨，其愛弗兒脫綱領，主張生產手段公有並社會的生產，男女平等普通選舉，所得累進稅，獎勵工會組織，是欲依議會政策而實行社會主義也。修正派集產主義領袖本

斯泰因 (Bernstein) 謂：「社會決非如馬克思所謂依階級對抗而發展者。」又曰：「凡進步國家，資本家所有階級之特權，漸移於民主主義組織。例如工場法，地方政治之民主化，工會之解放，勞動標準之公定是。近代國民之政治組織，愈民主主義化，則政治上之大難可以減少。」馬克思嫡系現民主黨領袖考茨基 (Kautsky) 說明社會民主主義之真義曰：「當依理智及道德之階級爭鬪而行社會革命，由是建設民主的新社會。」要之德國之社會主義容納國家主義自由主義及民主主義，或為社會改良主義，或為修正派集產主義，或為社會民主主義。其社會民主主義，即經濟上之社會主義與政治上之民主主義結合而成者也。所謂社會民主主義，即經濟上之自由平等主義也。其所謂平等，非依暴力的階級爭鬪而達到者，乃依議會政策或理智及道德之優勝而達到者。實現社會民主主義之道，在於尊重不背社會正義之個人自由及財產權，實業之社會化，產業之代議制及其他之社會政策。法國之商迭克主義 (Syndicalism) 包含傳統的革命思想及生產者自治思想，生產者獨占市民權，以商迭克為新社會組織之中心。否認議會政治，主張直接行動。近時商迭克主義兼認

精神勞工爲勞工，商迭克組織中亦認消費者有代表權。顯然傾向民主主義。英國之基特主義，(Guild Socialism) 一面受商迭克主義之影響，一面受國家社會主義之感化，承認國家爲消費者之代表。所有一切生產手段，以基特爲生產者之代表，管理一切生產事業。基特與國家共組委員會，統制實業。主張政治組織之民主化社會化，以個人自由及個性創造爲其根本。衛布 (Webb) 之實業民主主義，即基特主義之精神也。蘇俄之布爾札維主義，(Bolshevikism) 其革命主義及生產本位之社會組織，與商迭克主義同；其無產階級專政主義及國際主義，與馬克思共產主義同。近認勞工自治，勞資共同統制實業，經濟上有傾向民主主義之勢。

民主主義爲中正之社會思想 從來經濟上之自由主義，即個人主義或資本主義之代名詞。至十九世紀後半，與社會主義衝突，成爲對立或鼎立之勢，然後各起變化。從來政治上之民主主義，雖標榜自由平等博愛，不過爲政治的自由思想及個人的自由思想，然後亦起變化。其於自由主義及社會主義，均有重大之影響，故個人放任及階級爭鬪兩大思潮，漸

趨向民主協力思想。即政治上之民主主義，適用於經濟及社會，俾社會現象間及社會階級間調和協力。如此社會上經濟上之民主主義，今後當爲社會改造之南針，當爲新經濟政策之基礎；觀於歐洲大戰後新思想新施設上實業民主主義之勃興，可思過半矣。然則從來惟視社會爲個人集合體之個人自由主義及專制的資本主義，偏重社會一階級之爭鬪的社會主義，國家超越社會神授國權之保守的國家主義，及軍國主義，否認一切國家權力專事暴力破壞之無政府主義，恐皆將失其存在之理由。知有國家而不見有社會及個人之國家主義，知有社會及個人而不認國家之無政府主義，知有個人而忘有社會及國家之個人主義，知有社會階級而不悟有個人之社會主義，恐皆將失其獨立之價值。其堅守國家主義之保守黨，確信自由主義之自由黨，信奉社會主義之社會黨及勞動黨，恐皆將一變從來之態度。彼英國之自由黨已提倡「新自由主義」，勞動黨標榜「民主協力」；德國之社會民主黨，與從來之自由主義派攜手，已實現其社會民主主義於新憲法之「經濟生活」章中。其餘諸國社會主義者，欲依總同盟罷工或暴力的革命而實行蘇俄式之無產階級專政，已先

後經驗慘敗，一蹶不振。此後當在民主的社會經濟思想上建設新社會乎！要之政治上經濟上以民主主義的新社會思想爲基礎，兼顧社會正義及個人人格爲方針，則新社會秩序始能構成。政治民主化而經濟社會不民主化，則政治民主主義不穩固。經濟民主主義社會民主主義發達，而政治民主主義不經濟化不社會化，則真正民主主義不能實現。民主主義之思想，在社會各方面發達，然後社會各階級可調和協力，政治經濟法律道德可以統一。不爾，國家社會不能健全發達。

第二章 新經濟政策之源流

經濟政策隨經濟狀況而轉移。經濟政策每隨經濟發達之狀況如何而異。有統一之經濟狀況，而後有統一之經濟政策；有實業上之急劇變化，而後有兼顧社會正義之經濟政策。是故國民經濟成立，則採實業保護政策；實業堪與外國競爭，則採實業自由政策；經過實業革命，則兼採社會政策。考各國經濟政策變遷之迹，殆無不循此途徑者。十七世紀後半迄十八世紀之法國，爲科爾伯特(Colbert)重商主義之實業保護干涉政策時代。十八世紀末葉迄十九世紀前半之英國，爲斯密亞丹自由主義之實業自由政策時代。十九世紀後半迄歐洲大戰之德國，爲李斯特(Liebig)保護主義之實業保護政策時代，並亦爲採用歷史派經濟學說及社會主義理論之社會政策時代。雖然，先進各國固皆視己國之經濟狀況如何而樹立經濟政策者，及其施行而有效，每爲他國所仿行，遂成爲一代之潮流。然則不顧己國

之經濟狀況如何而盲從他國之經濟政策，固屬不可；不察他國經濟政策之趨勢如何而拘泥於己國之經濟狀況，亦未為得也。

實業保護政策 法國自入十七世紀，脫離封建政治時代，進於專制王權時代。國民經濟即成立於此時。國王特許制度及國家直營企業，均為當時之實業政策。科爾伯特之重商主義，其特色在於經濟上之自給自足及輸出之保護獎勵，在在要求國家之保護干涉。其時法國之工業極幼稚，設無政府之積極活動，必不能隆盛。故科爾伯特之干涉統制工業政策，亦着着成功。十七世紀末葉以來，法國以科爾伯特主義為基礎之經濟政策，皆立於國家干涉保護統制獎勵之上。英國十六世紀以來，都鐸爾斯圖亞特(Tudor and Stuart)歷代王朝，設立擴張國王特許制度及保護獎勵國民經濟，歷十七世紀至十八世紀，均取範於法國之科爾伯特政策。在都鐸爾王朝時代，都鐸爾國家主義流行，以國會顧問會議及治安裁判所三機關行中央集權。但在斯圖亞特王朝初期，對於政府獨占，已聞不平之鳴。至於末期，無復敢行集權的經濟政策者。雖然，通十八世紀英國實業之振興，以法國為標準，當時英國政

治家之雄心也。一六八八年政治革命以來，威格黨（Whigs）爲商工資本黨，歷一世紀之久，演出『議會科爾伯特主義』時代。然其間隨實業之狀況而漸探營業自由原則，斯密亞丹之『國富論』亦出世（一七七六年），新工業組織隨機械之發明而發展，遂入實業革命之新時代。至十八世紀末葉，法國亦不墨守保護政策。大革命以前，先有塔哥之實業自由主義。厥後拿破倫三世之工業政策，亦傾向自由主義。至於德國，則十八世紀末葉以前，諸侯割據，國民經濟未成立，故無統一之經濟政策。

實業自由政策 十七世紀末葉之科爾伯特主義，力圖保護實業，獎勵輸出，以爲國富可依輸出超過及多得現金而致。然依據十八世紀末葉斯密亞丹之學說，排斥國家干涉，主張國內實業及國際貿易均採自由主義，謂一切經濟之發達，在於分業法則與交換利益。夫重商主義及自由主義，均爲時代精神之表現。科爾伯特時代工業經營專賴政府之保護，一般未脫自給自足之農業時代。至於斯密亞丹時代，機器改良，技術進步，已入工業經濟組織時代。政治上由專制王權時代而入英國之民主立憲政治時代，思想上由文藝中興之人權

思想而入法國之自由哲學時代。自由空氣，瀰漫於各界，一七七六年美國獨立宣言，已爲自由史上開一新紀元；一七八九年法蘭西大革命，可謂最明白表現自由精神之實例。法蘭西共和制之標語爲自由平等博愛，然此等不過爲政治上之觀念。至於斯密亞丹之自由哲學，方爲指導十九世紀初期英國經濟之思潮。爾來風靡世界，實業上之自由主義，由是發達。美國建國以來，實業及貿易，始終採保護政策。然在十九世紀初國人概信奉企業經營之放任主義云。

實業革命之特徵 十八世紀後半迄十九世紀初期，英國工業勃興時代，卽自由思想勃興時代也；亦卽實業革命時代也。團卑 (Toynbee) 嘗分英國實業革命爲三時代：革命初期之斯密時代（一七七六年國富論），革命時期之馬兒薩斯時代（一七九八年人口論），英國平和之李嘉圖時代（一八一七年經濟及租稅論）。在此經濟思想系統之下，可得實業革命之特徵如次：自由競爭理論，人口增加，農民減少，機械發明（棉業上之四大發明及瓦特之蒸汽機關發明），工場工業之發達，家內工業之衰落，交通機關之發達，勞資階

級之對峙，實業士官階級及實業預備軍之發生，童工女工之虐待，工資生活之不安，失業災害之危險，勞動問題之發生，工場大企業發達，銀行保險交通業亦發生，都市人口集中，新經濟都市崛起，外國貿易隆盛，自由競爭及私有財產之發達，契約營業繼承財產等自由原則，皆確立於此時。然自由原則，不必爲一切階級之自由，反爲對於勞動階級之壓制。政治上法律上之自由平等，經濟上實業上變爲強者自由弱者壓迫之不平等。

十九世紀實業保護政策及社會政策 十九世紀之德國，以保護政策及社會政策爲其特色。德國自弗來特力大帝以來，入十九世紀，即行工業自由制度，一時傾向自由主義。然李斯特之保護主義學說，早已發達，遂爲洛瑟 (Rocher) 之歷史派經濟學。後爲俾士麥所採用，更爲世界各國所仿行。李斯特曰：「各國實業異其發達沿革，故後進國須依保護主義而對抗先進國，使實業之發達，一如先進國。」「誰可自稱自由貿易論者或保護貿易論者，某時代爲自由主義者，後爲保護主義者，後再爲自由主義者。國家亦然，同時代之各國經濟政策，依國情而異。」如此機會主義之政策，起於十九世紀前半之德國，至十九世紀後半，

成爲各國實際上之政策。然十九世紀後半社會主義勃興，馬克思之社會進化論，主張階級爭鬪及社會革命。社會主義者且組織社會黨，從事政治運動。歷史派經濟學者乃組織社會政策學會，主張階級調和及國家干涉。據一八七三年社會政策學會之設立趣旨，則「國家及社會負平和改良之大任。對於勞資經濟利害之衝突，應加干涉保護；個人之私利及階級之利益，須服從社會全體之目的。」又瓦格涅（Wagner）曰：「國務逐年增加，蓋國務隨文明進步而增加，文明又隨國務增加而進步。例如一八四一年英國政府之經費，比一六八五年多至四十倍，然其間英國人口增加不過三倍，國費增加之率，遠逾人口增加之率，此即國務增加之證。而國務增加，爲國力及於民業之證，即國家漸近於社會主義的國家之證。在理想的社會主義國家，人民皆爲政府之雇員，在政府監督之下服務。例如今日國有鐵路之路員是。」社會政策學派之主張，後來爲俾士麥所採用。如勞工保險法，關稅改正法案，烟草專賣法是。普法戰後，鐵血宰相行「自由黨分立，保守黨擁護，社會黨鎮壓」等政策，始終以保護政策及社會政策爲國是。威廉二世尙守此政策而不渝。國內呼赤禍而忠於社會政策者，

威廉前帝也。法國戰後亦採保護政策，力圖恢復國運。美國南北戰後，更致力於保護政策。

二十世紀實業保護政策及社會政策 十九世紀初，英國有若干社會改革運動。地主黨多利派 (Tory) 由歇夫茲貝利卿 (Lord Shaftesbury) 率領，從事人道的改革運動。商工黨自由派信奉邊沁 (Bentham) 之功利主義，着手撤廢限制之自由運動。當時二大政黨均已採納自由貿易主義，對於自由契約之干涉，二黨均認為例外。然鑒於經濟社會之狀況，不得不寓保護干涉之意於自由政策之中。是故改正貧民法，廢止徒弟法，制定工場法，公認工會。十六世紀愛利惹白斯時代，始於徒弟條例（一五六三年）終於貧民法（一六〇一年）。十九世紀前半之英國，以工場法及工會法為其特色。當時童工女工之保護，視為成年男工自由主義之例外。勞工結社自由及教育自由，皆屬自由主義之結果云。然至十九世紀末葉，英國受德美二國經濟競爭之威脅，遂不得不放棄傳統的自由政策。貿易殖民實業一切政策，一變為保護主義。同時英國之社會政策，亦發揮其特色，顯變從來之自由主義。而勞合喬治之國民保險法及失業保險法，與俾士麥之帝國保險法共稱為世界二大勞動立

法。且有青出於藍之譽。黑格那 (Herbert) 博士曰：「英國之社會保險，為最成熟之理想，最合目的之典型，最合乎英國之歷史特色。」又英國固有之自由工會主義，頗帶社會主義色彩，政治上亦出現勞動黨。於是保守黨欲堅守保護政策之金城而倡社會改良，自由黨欲維護自由政策之主張而倡社會政策，勞動黨高唱社會主義而密與自由黨結託。貿易自由主義，今日依然為自由黨所主張，勞動黨從而附和之。至於實業上之政策，各派均傾向保護干涉主義。昔日之實業助長政策，今日改變形態而為社會勞動政策。

經濟政策與資本主義之關係 亞克來洛利亞 (Achille Loria) 解說經濟政策之變遷曰：「回顧近代一二世紀間政治經濟之發達，則當初國家依實業保護之施設及工資減輕之立法的干涉而維持財產制度。繼而此項保護政策息影，撤廢妨礙個人自由之法律。自由放任主義，在政治經濟生活上占優勢之地位。最後國家活動依別種形態而中興，向防護勞動階級目標前進。第一期即資本主義初期，無國權活動，則財產不能維持成立，故財產之保護干涉，有益於實業。第二期為資本主義發達之世，財產之保護干涉，反不利於資本之

發展，不得不撤廢，一切生產交換，在自由放任主義之下進步。此時有產階級雖未分裂對抗，但皆有相等之勢力，國家已爲勞工之利益而得着手干涉之機會。第三期有產階級勢力增加，分裂對峙，互相敵視，結局入於社會政策時代。雖然，此時代之社會的立法，均爲有產階級所制定，故未達威脅財產權本體之程度。不過此等階級，政治上執占勢力，則立法政策異其傾向耳。英國政權落於資本家之手，故若干立法限制土地所有權。德國地主占優勢，故若干立法限制資本權利。如股份公司之限制，交易所之課稅，強制勞動保險之施設是。英國之薛西兒，德國之俾士麥，均利用地主與資本家之反目而成功於社會改革運動。然地主與資本家團結，則社會改革受挫折。彼科爾伯特塔哥等之財政改革所以失敗者，當時一切特權階級聯合之力也。一八八六年格蘭斯頓失敗於愛爾蘭土地問題，其著例也。『安登門格亦曰：『英國社會主義思想與德國相反；集矢於土地所有及地租，不非難資本所有及利潤。此種現象，社會勢力關係使然。』是故德國之社會主義帶保守的色彩，英國之社會主義顯然民主化。又德國之社會政策，其特色在於依國家之立法干涉而保護勞工。英國之社會政策，出

於實業自由政策之團體自治思想爲其特徵。

最近各國經濟政策之趨勢 近時經濟政策與社會政策有合併之勢，歐洲大戰以來，能率增進，生產增加，實業國有化，實業代議制，最低工資及其餘之國民最低限度，實業裁判制，國家及實業之對失業責任問題，爲各國恢復經濟力之中心問題。經濟政策社會政策及勞動政策愈向同目的同方針集中，自由黨及保守黨依然代表資本主義。然欲以社會政策解決實業問題，勞動黨雖以社會主義爲理想，方以貫徹社會政策爲其任務。自由政策與保護政策互爭優勢之古戰場，變爲資本主義與社會主義互爭優勢之新舞臺。而專制的資本主義與爭鬪的社會主義，有依民主協力的社會政策而調和之趨向。此項現象，不必專見於英國。歐洲大戰後之法國，有恢復財政信用及生產事業之必要，欲依社會政策的經濟政策而着手改造實業及經濟。社會黨之社會主義，亦甚社會政策化。商迭克派勞動主義總同盟罷工失敗以來，革命色彩顯然淡薄。歐洲大戰後之德國，社會民主黨與自由派工會結託，建設新社會。斯巴塔克斯過激運動，爲社會民主黨新政府所鎮定。爾來以社會民主主義的經

濟政策爲新共和國之國是。惟歐洲一時受俄國革命之影響，戰敗諸國發生恐佈的革命，意大利之勞工占領工場，英法二國之全國同盟罷工，均係事實。近時共產黨以俄國爲本部而起第三國際運動，致各國社會黨分裂，組織共產黨新團體，亦係事實。雖然，蘇俄之共產黨，自沒收財物強制勞動之實業國有政策失敗以來，採用新經濟政策，以資本主義改造實業。恐共產黨之覺悟及俄人之努力，不久可與西歐諸國之民主的經濟政策接近。美國一時發表威爾遜新實業平和政策，會遭世界恐慌失業時代，遂不得不堅守資本主義保護政策。歐洲大戰後之日本，社會主義思想呈蓬蓬勃勃之勢。但教育普及之結果，國民較能依理智而運動。政府方採用社會政策，致力於勞資合作。無產階級之政黨若干，於最近成立，彼將依議會政策而實現其主義主張。

第三章 資本主義經濟組織

實業進化與社會組織之關係 太古漁獵時代，同種族間有共產思想。入牧畜時代，始生動產私有觀念。至於農業時代，社會組織一變。殺戮敵人，一轉而為役使俘虜。人身買賣及強制奴隸，殆為普遍之現象。土地私有制度，隨奴隸制度之發達而漸次確立。中古手工業時代，同業組合為經濟組織之中樞。社會組織再變。獨立手工業者在組合自治思想之下獲得營業上之獨占權及組合內部之自治權。徒弟制度亦成立於此時。厥後為對抗商人團體之必要，同業組合兼握政權。自封建政治廢止，王權政治成立以來，官許制度之國家干涉，剝奪組合之自治權，而家內工業及工場工業先後勃興。於是社會組織為之三變。十六七世紀之英法二國，即國王特許制度及實業保護制度時代也。其間國營工業亦頗發達，德國在十八世紀末葉以前，政權不統一，經濟上維持組合制度。十七世紀頃，英國組合制度已衰，故未移

植於美國。十七世紀末葉以來，英國早已隨政治上之民主立憲制度及經濟上之工場企業制度而確立實業經營之自由。於是社會組織四變。十九世紀前半，英、法、德諸國先後公認營業契約財產繼承之自由，入於實業自由時代。

英國之實業革命 十八世紀後半迄十九世紀初期，英國之工業勃興時代，即實業革命時代也。世稱英國之實業革命（一七六〇年至一八二五年）實業革命之結果，農民去農村而求職於炭坑製鐵機械紡績諸業。紡績機械之應用，發生羊毛業者之失業，棉花工場役使貧兒。貧民充塞全國，賴救貧法之救助，僅免餓斃。失業威脅，襲擊工資勞工，小農受自滅之禍，童工女工甘於苦役以圖存。馬兒薩斯人口論，當時為世人所信奉。穆勒之工資基金說，實際下落本來之基金額。李嘉圖之工資鐵則論，毫不改善其理論上之狀態。又實業革命之結果，亞文（Owen）起社會改革運動，歐夫茲貝利派起人道改革運動，自由派起自由運動，勞工總罷工起社會主義運動。政治上又有憲章黨（Chartists）之革命運動。改革運動之結果，廢止徒弟法，改正工場法，公認工會，許可海外移民。又自由思想發達之結果，機械輸出

之解禁，原料輸入稅之全廢，股份公司之自由設立，利息限制之撤廢，穀物條例之廢止等。實業革命後之英國，變為純然製造工業國，加之輸出貿易之隆盛，殖民地之發展，鐵路之建設，海上之霸權，英國獨以世界經濟主義稱雄。

各國之實業革命 英國之實業革命傳於大陸，美國亦受其影響。普法戰後之德國，南北戰後之美國，各完成其國之實業革命，威脅英國之實業界。自十七世紀經十八世紀，法國之國民經濟遭革命破壞之結果，不得不退步。英法戰爭以來，欲仿英國之實業革命，而新實業制度不易建設，復敗於普法戰爭。爾來法國僅求實業自立於農業美術工藝奢侈品工業而已。普法戰後之德國，帝國統一告成，國民經濟亦成立，實業革命隨而完成，製鐵炭坑業電氣化學工業日趨於隆盛。獨立宣言以來之美國，因天產豐富，故急於樹立實業文明。南北戰後，聯邦統一，實業革命亦告成功。日本在明治初年輸入新實業文明，當時以官業為原則。其後官業漸移歸民營，力圖保護獎勵。其間自由民權運動勃興，建設立憲制度，法典關稅幣制諸制度漸備，國民經濟乃確立。歷中日俄日兩戰役，新實業之隆盛，如旭日昇天。最近遭遇歐

洲大戰，實業革命始完成。實業革命有種種特色，其最著者，如工資勞工階級與企業家資本階級之對立，工場制度及企業組織之確立，勞動團結組織及企業合同經營是。現代之新社會經濟組織，即遵如此發達之途程而成立者也。

現代經濟組織之第一特質 現代之經濟組織，以私有財產制度爲其基礎。私有財產權及財產繼承權，理論上之根據，或在於法律之力，或爲勞動之成果，或出於社會維持之必要，姑不深究。今日財產所有之思想，深入人心，殆爲經濟生活上必要不可或缺之基礎觀念。雖然，財產私有之觀念，其實經長期間之歷史，迄於今日，其間變遷不絕，種類範圍隨而日異。雖在今日，尙未達完成之域。又私有財產之限制及公有財產之制度，因公益財政及其他之理由而增加，非必社會主義思想理論使然。有自然獨占性質之天產公有問題，亦常依時代之社會狀態社會心理如何而定。要之私有財產制度，爲今日經濟組織之根本，依法律之力而保障。即令爲公共利益而收用財產，但可收買而不可沒收，今日世界各國共通之原則也。革命後之德國新憲法，且以明文規定之。若夫蘇俄及東歐諸國之任意沒收財產，究爲其餘

諸國所不便實行。

現代經濟組織之第二特質。現今之經濟社會，以企業組織爲其中心，企業家階級占實業經營之樞要地位。以自己之損益計算及危險負擔從他人得勞動及資本而營業者，企業家也。如此經營組織，謂之企業組織。企業家亦稱實業之將帥，有爲資本家者，有非資本家而爲資本家所左右者，普通亦視爲資本家。故資本家中有不參與實業經營而坐得利益者，謂之不在股東，不在地主或不勞富者。勞工概依雇傭契約而服勞於業主，稱爲工資勞工階級或無產階級，有時亦稱實業預備軍。近世技術進步，動力機械之發明使用，促進資本制企業或工場經營。固定資本增加，生產數量亦增加，股份公司卽爲適應如此必要而勃興。美國一股份公司有十五萬股東，一合同公司擁二十四億三千萬圓資本，國內工業勞工四分之三，用於有限責任公司。今日工場經營之語，殆與資本制企業同義。實業經營之集中，必然招致資本之合同及勞動之集中。公司組織之發達，不特結合資本與企業，且亦喚起勞動需要，或增加勞工失業。

現代經濟組織之第三特質 自由競爭之原則，近代實業組織之根本也。營業自由制度及契約自由制度，均從此出發。營業自由制度，對於營業者之資格，營業之場所及方法，貨物之價格，不設限制。在此營業自由制度之下，營業者依財物需給之關係而獲餘利，謂之營利主義。而企業管理能力，尤為營利主義活動之主腦。契約自由制度，不特為買賣貸借交換之自由，不平等之雇傭契約，在契約自由制度之下訂立，勞工為資本家或管理者營利主義之犧牲者，職是故也。然自由競爭自然受限制，欲製品之改良，供給之迅速，價格之低廉，要求大規模之經營。公司組合合同（Trust）聯合（Cartel）應此要求而發生。彼防止不正競爭之同業組合，統一生產減少生產費之合同公司（Corporation），獨占市場統制價格之企業合同（Trust），其著例也。如此企業之集中，誠有限制自由競爭之效。但企業集中又發生重大弊病，破敗同業者，窘苦消費者，壓迫勞動者。於是國家及公共團體取締不正競爭，矯正暴利，節制價格，更依專賣制度而為公共獨占，依特許制度而保護發明，依勞動保護立法而保護勞動。小生產者以生產合作社自衛，消費者以消費合作社自衛，勞動者以團體活動自

衛。就中勞動保護立法與勞動團體活動，爲限制實業自由主義之二大勢力。歐洲大戰後之實業社會化民主化國民化思想，主張主要實業由國家及消費者參與其統制。勞動條件之決定，生產利益之分配，企業管理之參與等。承認勞工之發言及協力，則自由競爭之經濟組織，常必起大變化。德國之新憲法，確保企業及職業之經濟的自由，惟於公共利害有重大關係之時，以法律強制之。

資本主義經濟組織之意義 現代經濟社會秩序，建於私有財產營利企業及自由競爭三大制度之上，而以個人自由主義思想爲其基礎。在此經濟社會組織之中，最占優勢者，資本也。故資本家階級列於經濟社會階級之首，構成資本家專制獨裁之實業組織，此即資本主義經濟組織也。雖然，資本主義云者，資本占生產要素中之獨裁地位，爲營利目的而犧牲他要素云爾。即資本家仗資本之勢力，統制實業，役使勞工也。資本主義不必是資本私有之意，並亦非私有財產主義之意。今日之經濟社會，以私有財產爲其基礎，以企業經營爲其本質，在一定規則之下公認自由競爭之活動，依自由思想而發揮各人之個性。

但不得即斷爲資本主義承認財產私有；資本私有，投資利潤，尊重資本家實業上之地位，不必即可稱爲資本主義。假令資本主義係私有財產營利企業自由競爭之結果，但今世所謂資本主義，乃資本家爲私利而獨裁實業耳。資本爲節約消費而得之財富，供生產將來財富之用，新資本中有各個人之貯蓄金，有公司之預備金，又有非出於節約消費留供生產之用者。若廢止利息，結局不發生新資本。假令資本之集中甚危險，不勞富者之存在甚不公，究不可全廢資本之私有。今日資本主義之大害，與其謂由於資本之集中，不勞富者之存在，毋寧謂資本獨占實業。資本家獨占實業上之優勢地位，學者所謂「盲動的資本主義」，「無鬱之資本主義」。至於防止資本集中之弊，制裁富者之不勞而得，固別有方法。

資本主義經濟組織之特色 資本主義有特色數端：（一）除付工資薪金於肉體勞工精神勞工後，所餘利益，悉爲資本家所獨占。（二）資本家爲自己利益並保障投資而任命管理者，獨裁企業。（三）資本家爲自己經濟利益而任意伸縮事業，雇入解雇之勞工，如此資本獨裁主義，即今日之資本主義也。因此生產上分配上發生種種不公不均現象。反對

資本主義而起之社會主義，或欲於土地資本國有公有之下建設無產階級新社會，或欲爲生產勞工建設職業的社會。然使廢止資本私有，實業歸於國有，結果不過爲國家資本主義。實業歸勞工管理，自消費者及一般社會觀之，果能安然無慮否？是以新自由主義社會民主主義社會改良主義起而糾正其失也。

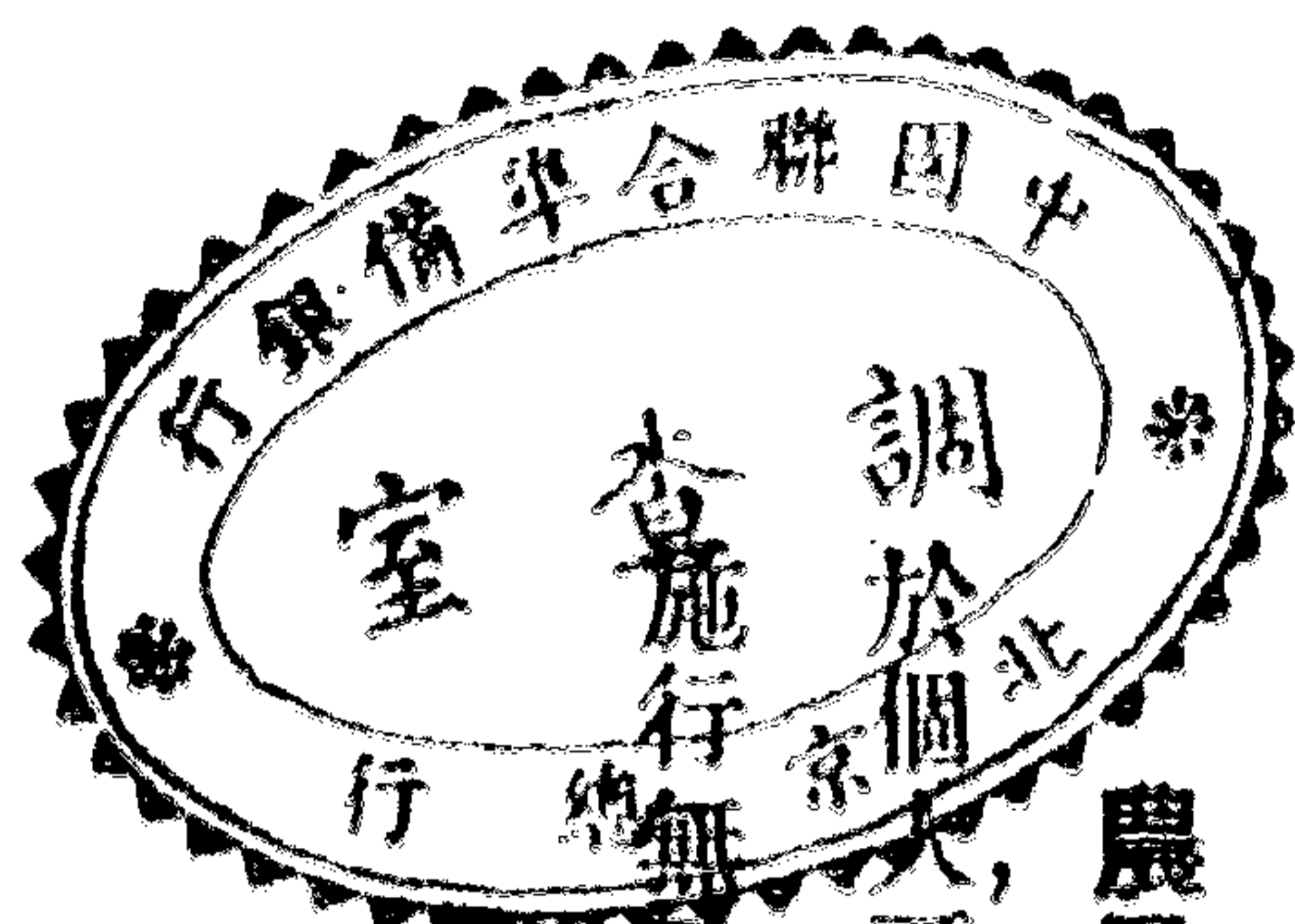
第四章 蘇俄之土地國有政策及各國之新農民政策

第一節 蘇俄之土地國有政策

蘇俄共產黨奪取政權之策略。歐洲大戰之變動，引起各種革命，而俄羅斯之農民革命，使東歐中歐地方發生同樣之結果。其影響之大，可以想見。一九一七年十一月之布爾札維革命，不論贊成者與反對者，無不認爲農民軍人都會勞工三者共同表示熱烈感情之革命。然使克倫司基臨時政府用革命手段破壞地主制度，無償沒收土地分給農民，則後之布爾札維革命未必能成功。凡研究俄羅斯者，殆無不謂布爾札維革命農民與有大力。俄羅斯之農民何以爲布爾札維革命之後援，豈了解馬克思之艱深學說使然？豈脫洛資基之雄辯動人使然？俄羅斯之農民亦如一七八九年八月四日之法蘭西農民熱烈要求土地與自由

耳。一八六一年之農民解放，一九〇五年之農政改革，均不能使農民滿意。一九一七年俄羅斯諸都會之勞動階級，人數上勢力上團結力上顯占優勢，農民欲達其取得『土地與自由』之目的，與其與有產階級提攜，毋寧與都會之無產階級合作。共產黨亦洞悉農民之實情，乘機利用之。故初期布爾札維政府之法令，即標示三端：第一恢復和平，第二土地分與農民，第三工場由勞工管領。及與德國言和後，即實行第二政策，此布爾札維成功之關鍵也。

蘇俄共產黨之農民政策 一九一七年冬，彼得格勒地方馬拉(Marat)及羅伯斯庇爾(Robespierre)，(法蘭西大革命時代之過激革命黨)毫不補償地主而沒收其土地財產，分給農民。黎德維諾夫曰：『此重大之布告，(一九一七年十一月八日土地布告)將以前大地主皇族教會等私有大地移歸農民全體之手。農民及其家族共能耕作之面積以上多受分配，農民及其家族維持生計之面積以下少受分配，均屬不可。於此基礎條件之下，土地歸農民委員會管理分配。該委員會與地方蘇維亞有共同權。』其後之社會化布告，(一九一八年二月十九日土地社會化布告)即鋪陳上述之原則而制定者也。蘇俄共產主義



係集產主義，私有財產廢止之後，理當由國家經營統制，固不僅國有而已。然考土地社會化布告，則受土地分配者，有協同經營團體與個人二大類。又翌年之土地布告（一九一九年二月十四日土地布告）設蘇維亞農場，為國家直接經營之農地。雖然，全俄土地分配於農民個人者，占十分之八·六，即農業經營大體委諸個人也。故可謂集產主義虛名之下依然採用個人主義的農業制度。於是蘇俄當軸限制農民之土地使用權，凡土地生產之穀物，除農民自己及家族次期收穫前一年間之食料及土地耕作上必要之種子外，須繳納官憲。違者處十年以下之徒刑，沒收其財產，並逐出自治團體外。（一九一八年五月十四日穀物管理令）此項限制，可謂對於個人主義之嚴重束縛。但農業既任個人經營，縱有此項限制，究非共產主義之真面目，不過承認個人主義而照集產主義之理想加以干涉耳。

農民政策之失敗

蘇俄共產黨之農民政策，土地所有權歸於國家，而農業經營權在個人，可謂社會主義與資本主義妥協之一證。不寧惟是，蘇俄共產黨之農民政策，尙不能查施行無阻。限制土地使用權之結果，農民果願將餘穀納官否？如其不願，共產政府果能勵行

其徵發政策否？三年間之經驗，證明此項農民政策不能奏效。一九二〇年春，都會食料缺乏，居半，同年共產黨大會新設食料軍，強制不受徵發之農民，并定食物分配額及賞與制，務期徵發政策之實行。然結果全與預期相反。一九二〇年徵發額不達預定之六成，且食料軍及其他官憲之強制，引起各處農民之反對，叛亂不絕。投機商業勃興，商業禁止，等於具文。物價騰貴，前無先例。一九二〇年十月，莫斯科勞工工資每人每月最高額一萬二千盧布，但一磅黑麵包值四百盧布，一磅牛酪值五千盧布，生活必需品如此昂貴。至一九二〇年二一年之交，都會生活全然陷於絕境。食料徵發政策既歸失敗，共產黨之分配政策亦窮。其影響所及，一面任都會與農村聯絡之商業應運而興；一面迫於饑寒之都會勞工紛避農村。

農民政策之再失敗 蘇俄共產黨之農民政策，失敗至此，不得不再變計。一九二一年春，列寧曰：「本年初農民狀態愈惡，農民對勞工階級之關係，致俄羅斯內政動搖。農民經濟之危機，致從來之食料政策不能維持。」同年冬，列寧又曰：「我等依徵發方法而分配必要之食料於工場，以爲共產主義之生產分配必能成功；不幸而過去不久之經驗，使我等知此

經濟組織之謬。我等之經濟組織，尙未立於確實基礎之上，村落徵發與都會共產組織，阻害生產力之發達，此實爲一九二一年春政治經濟危機之根本原因。」一九二一年三月第十次全俄共產黨會議，從列寧之勸告，定新農民政策之基礎。爾來施行農民稅，廢止從來之徵發制度，代以輕微之農民稅。許農民自由處分其勞動結果，保障其經濟手段，確立農民經濟，增加生產力。（一九二一年三月三十一日之租稅法。）蘇俄土地之大部分，分給農民個人。又農業之經營，依各農民之利益與責任而行。生產手段不集中於國家，生產過程不由國家統制。重以勞動果實之自由處分，非特非共產主義，且亦非國家資本主義；實個人資本主義也。其異於純粹之個人資本主義者，國家尙保留土地國有之虛名耳。

新農民政策 農民稅制度，許農民自由處分其勞動果實之結果，不得不承認商業。故一九二一年四月二十一日列寧承認共產的強制農民政策之失敗後，續云：「今後第一要務在於增加農民之生產力，不得不變從來之共產的食料政策，廢徵發制度而行農業稅。既收農業稅，須許可地方的自由商業。彼武斷的共產主義，不過爲應付戰時破壞之一時的手

段，不適應於無產者的政策。故小農國無產者之正當階級的政策，為穀物與工業生產品之交換政策。農業稅即為向此政策之過渡期。以租稅形式徵發勞動階級所必需之最小限度穀物，其剩餘穀物令與工業生產品交換。『要之，蘇俄共產黨之農民政策，步步退到資本主義，觀於以上之事實及共產黨領袖之言論，已可充分證實。』

第二節 中歐諸國之農民政策

德國社會黨之態度 德國之革命危機，與俄國同。但德國之革命，非若蘇俄共產黨賴農民維持也。德國大地私有制度，惟行於普魯士；至於薩孫及貝凡利之農民，與世界他國之農業人口無異，已在滿意狀態。且嚴密調查各種記錄，則可知一九一八年之德意志革命，不起於都會農村等民衆之熱烈運動，乃起於舊支配階級之瓦解也。雖然，德意志革命家之抱負，非無與蘇俄共產黨相同者。社會黨極左派固主張普魯士私有大地無條件的國有，但為社會黨多數派所反對。社會黨多數派以為大工業之國有，時機未熟，其遇土地社會化之提

案，更不得不躊躇。雖然，德國社會黨多數派非不重視土地問題，卒以中央黨及自由派之後援，向土地問題取攻勢，在憲法會議議定土地條款。

德國之土地政策 關於土地問題，憲法會議議定之要點，可歸納如次：鑛山森林等廢止私人特權，移歸國有；其餘之土地，國家監督其分配及利用。無地者及有地而不足以維持家計者，爲之制定棲居所法，俾各家族有適於衛生之居住地及足以經營事業之營業地。有地者或有地而不利用或濫用之者，則收用其土地，徵收其自然增價額，廢止其家產繼承權。（新憲法第一百五十五條。）一九一九年七月，憲法會議完成其事業以前，中央政府頒布菜園及農園條例，土地貸借，不許營利。園藝用地，租金官定。地主不得拒絕出租。土地若適於爲小園者，公法人及公益法人有利用之必要，官廳可強制地主貸借。翌年六月之借地保護法，設借地和解委員，處理地主與借地人之關係。面積二海克脫半以下之土地貸借，借地和解委員有權決定租金並斷定契約之展期及解除。國家之干涉土地貸借益嚴。一九一九年八月之移住法，使聯邦負開發土地創成小農之義務，設立土地開發協會，規畫移住地之設

定及擴張。國有土地移轉於該會，荒地及泥炭地，該會可依收用手段而取得。面積二十五海克脫以上之土地，該會有先買權。郡縣耕地十分一以上在土地主（百海克脫以上之土地所有者）之手，則強制大地主設立地主協會，將適於移住之土地，受公正之補償而移轉於開發協會。普魯士政府依此法律而通令云：『若地主自不分賣其土地，則政府強制收用之。』

一九二〇年五月之棲居所法，許國市鄉市鄉協會等對於人民有賦與棲居所（有住宅棲居所與經濟棲居所之別）之權。棲居所須登錄。棲居所權利者讓渡棲居所，賦與人有先買權。棲居所權者不居其地，或不經營其地，或經營方法甚粗笨者，賦與人有收回棲居所之權。棲居所權者抵押或分割其棲居所，須得賦與人之同意。棲居所權者破產，官廳不得施強制執行於其棲居所。一九一九年三月之命令，一九二〇年六月之法律，一九二〇年十一月之命令，更廢止世襲家產制度，根本剷除大地私有制度。世襲家產之廢止，依家產所有者及家族會議之決議並家族代表之申請而為之。家族會議之決議，須全會一致，經國之認可。在一九二一年四月一日以前，未能廢止者，國強制廢止之。貴族之世襲家產廢止方法，稍稍異是。

一九二一年四月一日以來，普國各地方高等法院設家產局，柏林設中央家產局，當廢止世襲家產之任。

德國土地政策之長處 德國之農民政策，原則上承認土地私有權而限制之。其目的在於開發土地，創成小農。其方法則使無地者有地，有地者合理利用之。棲居所法移住法菜園及農園條例借地保護法等，使人民無地者取得土地而維持生計之法也。廢止世襲家產，徵收土地自然增價額，收用必要之土地等，使人民有地者不得坐擁地產而不勞收益之法也。要之均貧富而裕生計，是德國農民政策之主旨也。較之從來資本主義之農民政策，則並重人類對於社會之義務。較之蘇俄共產主義之農民政策，則保持個人所有財物之私心。

波蘭之土地政策 俄普之間有久爲大地主樂土之波蘭。波蘭受戰爭之蹂躪，革命之震盪，其農業制度根本動搖。雖然，封建的私有土地，尙能存在。貴族階級不受俄國貴族所遭之攻擊。但都會及農村之革命感情頗強，地主究難維持其舊地位。波蘭議會在急進派勢力之下，一九一九年及一九二〇年制定土地法，其一九二〇年通過之土地法，明示新社會秩

序之精神曰：波蘭共和國之農業政策，根本築於集約耕作之組織的農場及農場私有之上，土地所有權在自作農或其繼承人之手。但都會或農村自治團體爲無地者之利益而所有土地，則不在此限。格斯脫博士精通波蘭事情，其觀察波蘭之語，可資參考。曰：「波蘭土地制度之改革，確在進行。其可視爲前途之阻障者，不過反動者之運動耳。農民有社會主義的都會勞工之援助，民主主義之兩翼（即都會勞工與農民）方協力對付此問題。」

捷克之土地政策 波蘭西南爲捷克國。捷克人亦以革命熱忱捲入土地制度改革潮流。大總統係社會主義者，議會多數爲社會主義者及急進派，封建制度之遭攻擊，事屬當然。一九一八年十一月奧大利瓦解後，不出數星期，捷克人對於舊社會制度斷行種種改革。貴族及其他之特權，依一令而稍減。又獨立宣言後，不及兩星期，更發布一令，規定大地產之分割，凡舊王族新國家之敵及共和國之犯人，其土地財產，無償沒收之。至於土地分配之具體規定，則見於一九二〇年一月三十日之土地法。凡土地須給與自能耕作之人，爲該法之大原則。而欲法規有效施行，則委任代表各種政治團體之地方委員會，使執行土地法。自科學

經營觀之，此項辦法，不必能收良果。然土地之再分配，須澈底進行，則此委員會誠有效之保障也。今日捷克之社會安定，比中歐東歐任何新國家爲優。

匈牙利之土地政策 捷克友國匈牙利，在一九一四年歐洲大戰勃發之初，爲歐洲最保守最有中古風之社會之一。一九一八年革命後，一時陷於共產黨之手。雖不久入於白軍威嚇時代，而大地主已不能充分恢復其勢力。一九二〇年制定之法律，規定大地產之分割及農民之土地取得方法。該法律非出於農民之自動，且政權掌於地主之手，故匈牙利人所希望之農民革命，尙難斷言。但最近英國某君視察匈牙利之結果曰：「依革命而得之普通選舉權，依布爾札維恐怖而施之土地政策，使匈牙利農民有卓越之勢力。農民勢力優於地主，匈牙利識者謂匈牙利之政治問題，當以大地主與農民間土地問題之爭鬭爲其中心。其餘之政治問題，恐不過爲土地問題之附錄而已。舊海波斯盤家之王政復古問題，不過爲土地爭鬭問題之策略。何則？大地主以爲海波斯盤家卽既往之社會制度也。反猶太人主義，亦不過爲土地爭鬭問題之手段。何則？教會有廣大之地產也。」

第三節 東歐諸國之農民政策

羅馬尼亞之土地政策 匈牙利隣國羅馬尼亞，久爲支配階級之樂土。被壓迫之農民，蒙昧未開。歐洲大戰後，農民民主主義勃興，革命條例建樹男子普通選舉制度。又命令土地之再分配，貝薩拉皮亞地方更助長土地再分配之聲勢。因該地後來合併於羅馬尼亞時，並蘇俄之革命思想亦傳入也。於是舊土地制度動搖日烈，羅馬尼亞議會爲此不可抗力所迫，制定土地法。最近四千大地主對於其被沒收之土地，欲得相當之報償，猛烈爭鬪。然取得補償之望已絕，地主階級完全覆滅。土地分配，在村長小學校長監視之下實行。反動固屬不免，但一九一四年之舊社會秩序，不能保持。

布加利亞之農民政策 羅馬尼亞之革命，如此澈底，然與布加利亞較，則布加利亞更急進。其政府隨中歐諸國之疲敝而瓦解，凡參戰者及戰時得暴利者，悉投於獄。反對參戰之農民領袖斯塔姆波利茲基爲首相，布國一時變爲農民階級所支配之國。其政治組織，內閣

首相等地位悉爲農民所占。議會多數派爲農民代表，次多數派爲共產黨員及社會黨員。資產階級之勢極微，於政治毫無影響。農民首領勸告世界農民從農民共產主義，組織農民國際共產主義團體。一九二二年六月，反動革命顛覆政府，逮捕首相，處以死刑。資產階級及國粹主義者組織新政府。九月，農民共產主義者起大暴動，未幾爲政府軍所平，布加利亞之農民運動，頓受挫折。

南斯拉夫之土地政策 南斯拉夫之憲法會議，急進派共產派及農民派占最大多數。一九二一年制定之憲法，根本改革舊時代之地主制度。大地產之沒收及沒收地之分配，依法律而勵行。舊王族之所有地，由外國官憲取得土地者之所有地，一律無償沒收。廢止世襲財產，大森林歸國有，對於農民給與國庫補助金。塞爾維亞人，克洛脫人，斯洛文人均向農民民主主義急進，對於亞德里亞海至波羅的海一帶地方之農民，給與優勢之後援。情勢如此，其於將來東歐之政治進行，有絕大之影響，可斷言也。

第五章 蘇俄之實業國有政策及各國之新實業政策

第一節 蘇俄之實業國有政策

共產黨之實業國有政策 蘇俄之共產黨，一九一八年一月開第三次全俄蘇維亞會議，議決創立勞工管理之工場委員會及最高經濟會議。以爲一切工場鑛山鐵路製粉所及其他生產運輸手段全歸國有之第一步，最高經濟會議爲實業國有化之總機關。凡地產之沒收，大企業之國民化，商業及銀行之國有化，悉歸該會議辦理。其目的在於排斥資產階級之管理經濟生活。勞工委員會在最高經濟會議監理之下，與地方蘇維亞共同監督工場，管理生產，同時亦爲驅除戰時得暴利者，投機商及反革命陰謀者之手段。共產黨雖公然稱此爲向社會主義前進之第一步，按其實際，則所有者之地位，技術家之報酬等，尙未解決；銀行

抵押外債財政組織等依然存在。但資本主義之組織，確在存亡之秋。一九一八年二月十一日，否認外債內債，僅內債之否認，附帶條件。一九一八年四月二十三日，私立銀行及外國貿易移歸國有。一九一八年五月十五日，二百三十企業移歸國有。着着進行共產主義之政策。生產取強制勞動手段，分配訴於徵發方法。交換直接用實物，消費限以定量。消滅資本家企業家，廢止商業，無須貨幣。如此狀態，可謂共產主義新社會之新秩序。雖然，在此試驗時期，共產黨遭遇若干困難問題，爲其哲學及智識所不能解決。

共產黨實業國有政策之困難 共產黨嘗謂我等繼承舊時代廢墟之時，俄羅斯已殘破至不可收拾之地位。今如讓一步，承認共產黨之主張，尙覺共產黨掌握國家之機關而無恢復俄羅斯元氣之實力。共產黨常不得不與資本主義妥協。蓋分配以生產爲其前提，而生產須有充分之勞動與資本。然蘇俄共產黨之經濟政策，致勞動與資本共告不足。就勞動言，都市人口激減，四十主要都市人口，一九一七年與一九二〇年比較，則由六百三十七萬二千人減至四百二十九萬五千人，約少百分之三十二。其他五十都市人口，由一百五十一萬

七千人減至一百二十七萬一千人，約少百分之十六。兩共減少二百三十六萬四千人，約少百分之三九·八。彼得格勒人口減少百分之五一·五，莫斯科人口減少百分之四四·五，在一九一七年五月，莫斯科人口二百零四萬三千人，在一九二〇年八月，僅有一百零二萬八千人。都市人口之減少，由於（一）食糧缺乏，饑餓苦痛，共產黨壓制等結果，遁避農村。（二）勞工厭惡國家之干涉，轉業於農村。（三）動員或誘惑之結果，投身赤軍。（四）轉業於投機商。（五）置身於政府。勞工如此缺乏，政府渴望僑寓歐美之俄人歸國，或外國人之入國。雖經竭力宣傳，卒無效果。曾有若干歐美勞工赴俄，結局多歸祖國。次就資本言，蘇俄自一九一七年十一月至一九二一年後半三年半間，維持其共產主義之經濟組織者，國內有預備資源也。然至一九二一年，天然資源告罄，一切生產顯然減少。一九二〇年當時之共產主義經濟勉能維持者，全然訴於軍事征服之救濟手段也。即徵發德奈脫炭田之煤，白克及格洛脫尼油田之鑛油，西伯利亞及科白之穀類，白俄之鐵路車輛，約六個月內，經濟狀態稍能改善。但新得之財物用盡，即發生新危機。一九二一年二月燃料不足，致主要鐵路停運。彼得格勒煤炭

不足，致六十四事業閉鎖。共產黨認爲緩和危機之手段者，與英國訂通商條約，購入煤炭穀類原料也。然依外交政策而增加資本，不足以歷久維持共產主義經濟。要之一九二〇年生產要素之資本增加政策，不能一變從來之消極的生產而爲積極的生產。不能變更共產主義經濟之特徵，雖維持現狀，猶且困難。至一九二一年，共產主義經濟困難，達於極點。

共產黨實業國有政策之變化 一九二一年春，列寧提出二預備案於其同僚前。關於第一案，列寧曰：「幾百萬人小生產者生存上必要之私人交易，即商業，我輩若欲禁止防止之，則可如願以償。然此項政策，愚笨自殺。曷云愚笨經濟上不可能也。曷云自殺實行此項政策之政黨，必然凋落也。某共產主義者——思想家宣傳家實行家，就此政策陷於誤謬。雖然，我等無須隱蔽其誤謬及罪惡，我等非應糾正其誤謬乎！若不能糾正此誤謬，則我等他日必遭悲慘之運命。」關於第二案，列寧曰：「故我等寧不防止禁止資本主義之發展，當轉向國家資本主義方面。余意此爲唯一之預備案，且爲最合理之政策，在經濟上可能。何則在自由貿易主義與資本主義共存之處，國家資本主義雖形式上有多少不同，到處存在故也。」

列寧演說中之要領，不禁止防止商業，採用國家資本主義，此即列寧欲變共產主義經濟為資本主義經濟之意，實為蘇俄採用新經濟政策之根據。一九二一年春，蘇俄施行所謂新經濟政策，整理統一實業。生產分配漸得所，人心入於安定狀態。新經濟政策所含之原則如次：

(一) 在小規模範圍內承認財物之經濟的交通。(二) 以個人資本主義經濟之程度代政府經濟之運行。(三) 改造政府之關係組織及財政政策。換言之，即承認私營商業自由私營工業自由及私營農業自由也。據一九一九年之土地法，農民僅有土地使用權，今確定農民之生產結果自由處分權，生產物中之一定部分納官外，餘可自由販賣。工業上之生產手段，當初均歸國有，由最高經濟會議管理，今縮小官僚主義，擴張私人企業之範圍。重要實業由國立企業合同掌管生產，輕小工業任個人經營。工資依生產與能率而定。銀行經營仍在國家掌中。阻止紙幣濫發，新紙幣許與舊紙幣交換，力圖盧布價值之安定。至於商業，則股份公司之設立，個人資本之出現漸盛，市場頓呈生氣。但外國貿易，仍歸政府獨占。

第二節 蘇俄之新經濟政策

民有企業之承認及國有企業之種類 蘇俄之新經濟政策，以實業國有政策之變化，爲其最重要之施設。一九二〇年國有企業達六千以上，其中二千九百企業歸最高經濟會議直接經營。二千五百企業歸地方經濟會議經營。一九二一年七月之命令，對於使用二十人以下之小企業，將來免除國有公有。十八歲以上者，悉爲自由職人，許其從事獨立職業，組織小企業。其製品之出售，原料之購入，悉任自由。又生產合作之企業及其製品材料貯藏器具等，悉免除國有公有。原則上小企業視爲前所有者之財產，大中企業仍歸國有。不過對於國家之管理組織施行變革耳。一九二一年夏，共產黨政府覺國有企業所需原料燃料食料，國家不能盡供給之義務。同年八月之命令，規定（一）大企業及一切重要企業悉歸最高經濟會議及地方機關統制，在商業基礎之下管理。（二）國家對於此等企業不供資本及勞動，令其取給於市場。（三）此等企業許私人租借。先是一九二〇年十一月以後，共產黨政府已

特許外國人經營國有企業及國有財產，又設立若干官民合辦之股份公司。故大中企業可概別爲（一）國家管理之國營企業。（二）私人管理之租借企業。（三）外國人管理之特許企業。（四）官民合辦之公司企業。而國營企業更可分爲二種：（甲）原料食料仰給於國家者。（乙）原料食料不仰給於國家者。

國營企業 從來國有企業，由最高經濟會議下五十九中央管理機關管理。入一九二一年末，廢止若干中央管理機關，僅設十六新管理機關。一九二一年八月，設立國家信託制度，其設備組織完備之重要企業，統一於企業合同（Trust）。企業合同之設立，須經中央工會會議之同意，受最高經濟會議之承認。企業合同之管理，歸中央管理機關或地方經濟會議負責。此項國家信託，可分爲四種：（一）結合某種產業（如砂糖樹膠藥品等）全體之信託。（二）結合一地方同類企業（如森林鑛山）之信託。（三）結合一地方內數種企業之信託。（四）結合國內數企業之信託。國家管理企業，不拘原料食料等之供給如何，在營業基礎之下管理，以嚴格生產及最少生產費爲原則（一九二一年十二月命令）。軍需品煤炭鑛

油金屬等企業，依然由國家供給原料食料。其維持困難者，不妨售去其生產品之一部於市場。其後決定生產品性質上專為國家使用而不得出售者（如軍需品）生產品大部分須交付國家者（如汽罐金屬等）由國家供給原料食料於各該企業（一九二二年二月之命令。）又其後對於國家供給之企業及企業合同，亦認其有管理上之自治權。此等企業及企業合同，其設備材料燃料原料半製品並附屬企業，置於所定管理者之下。國家對於管理者給與一定基金，充生產所必需之資金及置備食料燃料原料之用，則食料燃料原料等由管理者直接從市場購入，或從外國購入，均無不可（一九二二年二月之命令。）國家企業之生產總額，除一部分為國家所有貯藏外，餘許以市價自由處分（交付國家之額隨企業之種類如何而定。例如燃料，鑛物，電機，紙，砂糖百分之百，金屬百分之九十，紡績鑛產畜產百分之八十，食料百分之六十。）又國家企業之資本，可依製品之出售，信用之獲得，新債之發行而自由增加（一九二一年八月之命令。）國家企業中原料食料燃料不仰給於國家者，則其所必要之原料，可求諸市場，國家無權任意要求其交付製品及原料。但國家隨時分與

資金原料燃料等，則該企業須交付生產品於國家。又國家對於一切生產品有優先購入權，國立銀行即爲此項企業經濟上之目的而設立。國立銀行對於國家企業消費合作社私營農業授受信用，放款時，銀行審查決定後行之。但不必要物上擔保。一九一八年沒收公債及銀行金庫之共產黨，今恢復國立銀行，獎勵信用之授受。

租借特許公司等企業 國有企業中除國家管理之企業外，最重要者爲私人管理之租借企業。一九二一年七月，租借企業限於停業中之國家企業。其後開業中之企業，亦許租借。一九二二年四月聲明：除（一）適於國家之商業經營者，（二）須國家之直接管理者，（三）出租後有害其他國家企業之虞者外，其餘企業，均可租借。最重要企業之租借，須經最高經濟會議之承認。爲承租人者，大規模消費合作社有優先權。其次爲個人（一九二一年七月之命令。）爲前所有者之事實及曾經長期承租之事實，毫不爲拒絕出租之理由（一九二二年四月之命令。）出租條件，止須保證承租人之管理能力（即履歷經驗性行等。）承租人應正式付租金於國家（一九二一年七月之命令。）租金不妨以實物充當，此外須付生

產額之一部於國家。但須以市價交付（一九二二年四月之命令。）一切租借企業，應提出定期報告於政府及最高經濟會議（一九二一年十月之命令。）地方經濟會議對於租借企業，行使監督權。但不得干與企業上之作業（一九二二年七月之命令。）租借期間普通一年至六年，六年以上須得最高經濟會議之承認（一九二一年七月之命令。）滿期後承租人管理之特許企業，一九二〇年十一月之命令，規定照契約所定生產分配方法，許一定生產額之輸出。一九二〇年十一月與俄亞合同股份公司訂約，不果。一九二一年十二月之草案，其規定與租借企業相似。又從來設立股份公司，由國家與私人合辦，以國家股份占全額之半數以上為其條件。

此外採用新經濟政策之結果，恢復商業金融租稅手續費及消費合作之活動。而共產黨治下經濟信用之破壞，財產權之侵害，致租稅制度不得不根本解決。乃設農民稅，累進所得稅，消費稅等。又官僚階級劇增，貨幣需要愈多，國家發行短期債券國庫券等，為支付之手

段。因濫發紙幣之結果，幣價暴落，乃研究盧布價格，制定計畫而實施之。此外又發行穀物公債、國立銀行兌換券等。

第三節 英國之實業國有化政策

國有化之意義 國有化之觀念，不必一定，普通包含所有歸屬問題與統制管理問題二者。即生產運輸之機關，如土地、鑛山、鐵路等基本社會財產，為國民全體之利益計，由私有而為國有。然國有公有，不過為達某目的之手段，非終局之目的。國有公有後之統制管理問題，斯為國有化之最終目的。國有公有之形式，或中央集權，或地方分權。國有公有之方法，或價買，或沒收。蘇俄之實業國有政策，沒收人民之土地企業，由國家統制管理。英國之實業國有化政策如何，一九一八年六月勞動黨之「勞動及新社會秩序」宣言中有曰：「勞動黨欲真正科學的改造國家實業，擬採用生產手段之公有，生產過程之公平分配。為增進公益而統制管理經濟組織等計畫，主張土地共有原則，鐵路、鑛山、電力即時直接國有化，即國有

兼國家統制也。又歐洲大戰時炭坑及鐵路事實止置於政府統制管理之下，故國有化問題，一時爲國內有力之輿論。

炭坑國有化 炭坑國有化法案，爲一九一二年坑夫聯盟所提出。一九一五年沙司威兒斯炭坑罷工後，政府制定煤價限制法。同年十二月，該地炭田置於政府統制之下。一九一七年三月，政府統制國內之炭坑全部，炭坑工資亦由國定。一九一八年，政府制定炭坑統制協約法，釀出超過利益之定率作基金，以備填補損失之用。一九一九年初，政府迫於炭坑鐵路運輸三角同盟之要求，設炭坑委員會。一九一九年六月，該會報告議決炭坑國有。同時坑夫聯合方面發表鑛山鑛物國有化法私案。炭坑委員會調查之結果，謂現時炭坑爲千五百股份公司所有，管理方法各各不同，機械設備不改良，管理能率不充分，不經濟的失費，煤炭配給買賣無組織，勞資關係反目，主張炭坑國有化，炭坑置於勞資代表炭坑會議統制之下。商基委員長並謂炭坑國有之下，不妨附加一定條件，出租於各個人。當日資本方面委員報告國家特許權之獲得，私有企業之繼續，產業會議制之設立等。又資本方面一人達克哈姆

提出折衷案，主張國家特許權之獲得，炭坑委員會之設立及地方煤炭局之炭坑利害統一等。一九一九年八月，政府採用達克哈姆案。一九二〇年，制定鑛業法。惟特許權之獲得，因財政困難而不果行。蓋炭坑國有，則收買之結果，國家每年應付舊所有主約六百萬鎊，此為財政所不許。而勞動方面代表委員之少數意見，主張除足以保障舊所有主之生活者外，餘均沒收。此究非穩當之論，故政府不採用委員會之議決。當時工會會議屈於政府之強硬態度，翌年三月開特別會議，討論該問題，要求政府實行委員會之勸告，應否訴於直接行動？結局，此項意見被否決。

一九二〇年三月，政府採達克哈姆之意見，提出炭坑緊急法案。經議會通過，該法設炭坑業補償基金，以一切超過利益充之。且對於煤炭之生產分配及坑主之利益，確保政府之統制權。同年八月，鑛業法規定商務院內新設鑛山勞動局，有政府之煤炭輸出調節權及內地炭價之統制權，及勞資聯合代議組織對於工資產額福利問題等之審議等。同法並亦規定資本家最低利益之保障率。一九二〇年十月，炭坑同盟罷工後，增加資本家最低利益之

保障率，一九二一年一月，政府聲明拋棄煤炭之內地分配及價格統制權。其年二月，政府宣言撤去一切財政上之統制。四月以來，關於坑主之利益，政府亦不負責任。工資及其他問題，悉任勞資自理。政府態度消極如此，四月間引起炭坑大同盟罷工，延至七月，卒依勞資團體協約而解決。協約之結果，坑夫方面拋棄『工資之全國的決定』要求，設置全國的地方的勞資聯合局並勞資雙方任命之獨立監察員。政府支出一定補助金，補償一定工資率。坑夫之產業統制發言權，爲此協約所保障。

鐵路國有化 關於鐵路國有化問題，一九一四年八月軍事國務部命令，國內之鐵路，委商務院管理占有。一九一八年，運輸委員會以爲僅管理之統一，不能收充分之效果，須進而斷行所有之統一，勸告鐵路國有化，或創設一大股份公司。一九一九年，鐵路大罷工，政府提出道路及交通部法案，經鐵路公司銀行交易所等猛烈反對而撤回。於是政府於一九二〇年三月運輸協會集會席上，使運輸大臣發表政府之新政策：鐵路國有，爲將來之問題，現在對於鐵路之組織管理作業，當確立國家統制制度。股東及業主組織管理團體，業主三分

之二，使勞工選舉，設立工資局，由勞動管理雙方同數代表組織。關於旅客公眾之保護，列車之經濟的運行，公益之保護等，國家應行使統制權。鐵路公司協會以此項法案計劃不保障公司財政，堅決反對。又勞動黨於一九二〇年六月斯加卜洛會議，堅持鐵路運輸國有。一九二一年，提出運輸部鐵路讓渡法案。一九二一年五月，政府自行提出一法案而公布之，謂之「八月鐵路法案」。該法廢止政府之鐵路統制。改造原有工資局。中央工資局，由公司及使用人代表各八人組成。全國工資局，公司六人，使用人六人，工會會議消費合作社商會英國產業聯盟各一人，勞動大臣任命之議長一人，組織之。此外設置準產業會議之聯合會議，創設鐵路運河委員會鐵路合同管理局運費局等，並規定政府對於公司之補償。

其他之國有化 關於土地國有問題，除從來所行之公有小農地制度外，政府從未考慮土地國有問題。一九一八年，勞動黨宣言中已聲明其國有主義。一九二一年六月，提出土地國有化法案。一九二二年三月再提案，以國債收買一切私有地。皇室所有地及公有地仍舊。農地上之房屋，政府亦須收買，許佃戶及租戶購置。英國私有地及農業房屋，概計價值十

四億鎊，鐵路價值九億至十四億鎊，故土地及鐵路之收買，究爲國家財政所不許。電力之國有化問題，亦爲勞動黨所主張。一九一八年，電力供給委員會議決勸告電力之集中公有。一九一九年至一九二一年，水力調查委員會亦勸告水力之公有公管。雖然，一九一九年資本團體產業聯盟之國有委員會，否認一切製造工業之國有。關於天然資源之基本產業或公益產業，亦反對再擴張國家獨占之範圍。保守黨及一部自由黨贊成此說，愛司葵氏一九二〇年一月言明反對國有化。勞動黨獨從社會主義之見地，主張基本產業及土地之國有化。歐洲大戰後之政府，屢爲所動，企圖種種立法，有如前述。

第四節 德國之實業社會化政策

社會化之意義 社會化之觀念，諸說紛紛。莫衷一是，一九二〇年，日內瓦第二國際大會，議決社會化如次：「於人類生存有重大關係之主要產業及資源，由資本家之所有統制，移於社會之所有統制；私人營利目的之浪費的生產分配，改爲最大多數公益目的之能率

的生產及經濟的分配。使實際生產者之勞工，脫離私產制下之經濟隸屬關係，參加事業上之統制。」是社會化之本質，在於實業之社會所有與社會統制。又曰：「社會化具國家的社會化公共團體的社會化消費合作社的社會化三形體。例如為維持保障農民生活，土地須國有化。鐵路及其他運輸手段，電力炭坑，亦須國有化。產業企業之大部分，衣食住日常生活之必需資財，須由公共團體及其他地方官憲經營。各種家庭需要品之生產分配，大部分須由消費合作社經營。」是社會化之形體，不必限於國有國營，而國有國營亦不失為社會化也。雖然，德國之煤炭共同經濟，固社會化之一種也。而炭坑社會化委員會排斥國有國營，主張改造一切炭坑組織德意志煤炭合同，國家惟有價格統制權及餘利收受權。又煤炭社會化法（一九一九年三月）關於煤炭共同經濟，由煤炭委員會統制，由煤炭聯合管理。其於所有問題全不接觸，則社會化之歸着點，不在於所有歸屬問題，而在於統制管理問題矣。

一部社會化 德意志實業社會化之動機有三：（一）社會民主黨主張生產手段之公有，置於社會管理之下。（二）戰時經濟之國家社會主義，採用強制經濟制度。（三）共產黨欲

探俄國之蘇維亞政制。然社會民主黨與非社會主義者妥協，以爲實業之完全社會化，時機尙早，雖馬克思正統派亦以爲私經濟之生產，爲經濟繁榮上之要件。戰時經濟之國家社會主義，採中央集權方法。實驗結果，堪爲將來之警戒。又俄國政治上經濟上之蘇維亞制，因無產階級專政，須以蘇維亞制代議院制。社會民主黨不贊成無產階級專政，以爲蘇維亞制可用於經濟，而不可用於政治。卽欲以蘇維亞制補充企業經濟組織（社會主義經濟組織之反對）而實施之也。故實業之完全社會化，不能立即實行，結局採漸進主義，使實業一部社會化。此項思想，始見於一九一九年三月二十三日之社會化法。其要旨如次：（一）適於社會化之經濟企業，移歸共同經濟，其以土地包藏物之獲得及自然力之利用爲目的之企業，尤有移歸共同經濟之必要。（二）有緊急必要時，財貨之生產分配，照共同經濟原則規律之。其後新憲法繼承此項思想，規定社會化之原則如次：（一）國家得援用公用徵收之法規，將適於社會化之私人經濟企業移歸公有。各邦及公共團體得參與經濟企業及團體之管理，或依他法行使其支配力。（二）國家爲共同經濟之目的，有緊急必要時，得依法使經濟企業及

團體在自治主義之下聯合，以確保國民中一切生產階級之協力，使企業家及勞工參與管理。並照公共經濟原則，調節財物之生產製造分配消費價格及輸出入。生產合作社及信用合作社及其聯合，如果請求，考慮其特色及組織後，可使為共同經濟之一部。

德國社會化法及憲法中之共同經濟一語，指公共勢力參加私企業俾私經濟利益從屬公共利益也。故其義較廣於社會化。又社會化法及憲法所謂適於社會化之企業者，社會化成熟之事業也。共產黨不問企業適於社會化與否，欲立即使之社會化。社會民主黨排斥共產主義，取漸進主義。所謂適於社會化者，即瓜熟蒂落之意，蓋產業發達之途程，必至企業之集中，資本操於一、二大資本家之手，此即實業社會化成熟之時。德意志社會化成熟之事業，為煤炭、加里、電氣、製鐵等事業。

煤炭經濟之社會化 一九一九年三月二十三日煤炭經濟法，及一九一九年八月二十一日該法施行法，規定要點如次：（一）煤炭經濟之組織。國家決定煤炭經濟之共同經濟組織，煤炭經濟之管理，委任新設之煤炭委員會。該會以勞工及企業之團體代表，商工業者

代表煤炭消費者代表，及專門家組織之。此等委員，一部由關係職業團體選出，一部由經濟大臣任命。此外煤炭經濟機關有地方煤炭聯合及中央煤炭聯合。地方煤炭聯合，由一定地域之煤炭生產者組織。此等地方煤炭聯合，更相集而組織中央煤炭聯合。地方煤炭聯合設監察委員會，勞工及使用人代表參加之，有選舉理事權。中央煤炭聯合亦設監察委員會，勞工代表三人，使用人代表一人，消費者代表一名參加之。(二)煤炭經濟機關之任務。煤炭委員會照共同經濟原則指導煤炭經濟，指示一般方針，決定一般準則。其權限極廣，包含價格及販賣條件之決定，煤量分配之監督，輸出入之管理，採掘之許可，鑛山之廢止合併，競爭之防止，勞工之保護，煤炭聯合章程之認可及取消等。全國煤炭聯合從委員會所定之方針，講求實行方法，監督地方煤炭聯合。對於各地煤炭聯合決定販賣地及販賣額，規定煤炭分配方法及販賣價格，地方煤炭聯合從委員會及全國聯合所定之方針，定參加者之生產額消費額及販賣額，以自己之名義及參加者之計算販賣燃料。炭坑主不滿意於地方煤炭聯合之措置，可訴願於全國煤炭聯合。不服全國煤炭聯合之判決，可訴願於煤炭委員會。(三)國

家聯邦市鄉之權限。國家對於燃料經濟有監督權，由經濟大臣行使。國家經濟大臣得減輕全國煤炭聯合所定之煤價，並得設燃料消費者代表機關，定零售價格。施行煤炭經濟法之結果，每年需費二十萬馬克，由全國煤炭聯合負擔。各聯邦可使其聯邦會議中之商業交通委員為代表，參加煤炭委員會及全國煤炭聯合。但無議決權。市鄉可容納販賣業者及消費者之意，根據全國煤炭聯合所定之煤價，決定其地之零售價格。

電氣經濟之社會化 加里及鐵之共同經濟組織（一九一九年四月二十四日加里經濟社會化法，一九二〇年四月一日鐵經濟社會化命令）大體與煤炭經濟組織相同。然電氣經濟之社會化，稍稍不同。一九一九年十二月三十一日電氣經濟社會化法，規定國家關於電氣之生產分配有指導的決定權。分國為若干區，在國家經濟部指導之下，結合電力生產輸送之企業，設立團體。國家可價買電力二場高壓導線電力生產之水力，或要求移轉此等設備於國家所參加之公司。又國家可委任聯邦行使此權。關於全國電氣經濟事情，設立諮詢機關，由國民議會聯邦會議勞工團體代表各五名及專門家二十名組織之。電氣經

濟之社會化，與煤炭經濟之社會化較，則前者屬於憲法上之第一種，後者屬於憲法上之第二種。

社會化機關 德國於一九一八年十二月設立社會化委員會，使審查社會化法提案及發表意見。翌年五月十五日，大總統令，賦與明確之職權，起草共同經濟法案，獻議行政上之方策。關於國家或聯邦之企業經營方法，可開陳意見。國家須通知關於共同經濟之一切準備方策，俾有開陳意見之機會。經經濟大臣之介紹，可得事務執行上必要之報告。

第六章 蘇俄之勞動自由政策及各國之新勞動政策

第一節 蘇俄之勞動自由政策

自由勞動原則及勞動介紹 蘇俄樹立新經濟政策以來，勞動政策驟示變化，採用『當事人間合意之自由勞動原則』。一九二一年十一月之命令，免除一切筋肉及精神勞工之強制勞動。對於從事國有企業，設備農園者，免除定期勞動義務。對於產業合作社及工會所用之勞工，亦適用之。惟爲救助火災雪害洪水等公共災害，則強制勞動。此外如要強制勞動，須經勞動及防衛會議之特別議決。一九二一年八月之命令，雇入解雇，依企業管理者與關係工會之合意而決定。但一九二二年二月之命令，地方蘇維亞附屬之勞動局，對於一切企業負供給勞動之責，企業內缺人，則管理者有通知該局之義務。即管理者須先經地方

勞動局雇入勞工及使用人，若不能雇入，始得自由雇入。至於解雇，則（一）全部或一部之企業閉鎖，（二）一個月以上之事業中止，（三）契約期滿。試雇後認為不適宜者，要二星期前之預告。此外（一）違背法令或企業內規則，（二）不法行爲，（三）疾病二個月以上，（四）任意退職等，亦爲解雇之原因。

社會保險及勞動監督

蘇俄採用新經濟政策之結果，拋棄「一切勞工社會保險均等主義」。此出於減少國家經費之必要。蓋蘇俄採用實業國有政策之結果，政府負擔甚鉅，社會保險年金領取者，一九二一年七月約五十二萬人，此究爲財政所不堪。乃將獨立勞工（農民技師職人家內勞工精神勞工）置於相互扶助主義社會保險制度之下，國家之補助，限於重大之天災人禍（一九二一年十一月命令）。關於工資勞工之保險制度，則一九二一年十一月及十二月之命令改造之（一九二一年十一月之社會保險法，一九二一年十二月之產婦津貼法，廢疾保險法，失業保險法，疾病津貼法）。新制度之大要如次：保險目的之危險，爲勞動能力之一時或永久喪失，失業，死亡。被保險者限於從事國有，私有，租借，特

許，合作等企業設備及農園者。保險費由企業設備之管理者所有者占有者負擔，不許扣減。被保險者之工資。比照使用勞工之人數及健康死亡之危險而定其釀出數。保險費率經工會中央會議及人民委員會會議之承認，由社會保險委員會決定（一九二二年一月及二月命令。）至於保險金，對於一時不能勞動者，給與工資相當額。但隨基金多寡而可減至三分之一。對於產婦，給與平均工資額，乳兒哺育，給與平均工資四分之一，其期間為九個月。失業津貼，給與地方平均工資六分之一至二分之一，由社會保險局決定其期間。一九二二年四月之命令，一切勞動監督官附設於勞動委員會及其地方機關。一九二一年九月之命令，創設兒童社會監督制度。

工資政策 一九二一年十一月之命令，國家管理供給之企業工資政策，建於工資基金預算制度之上。國家為各企業設定每年度預算基金，該基金由次年度一年間應付工資之實物總額及現金總額而成。預算之概算，以戰前之預算為基礎。先決定生產額單位所需之勞動單位，次算出企業必需勞動單位之最少數，又次決定最低級勞工之最低生活費及

熟練勞工之平均生活費，最後算出「一定期間企業所保障之全工資基金。」又附加百分之八，充喪失勞動能力者之工資基金。若國家不能供給所定之基金，則經最高經濟會議及工會中央會議之承認，該企業可將生產額之某部分充工資基金。工資基金分配於該企業之勞工也，廢止工資標準化主義，一切勞工，隨其性質而分爲十七級，以此爲標準而分配。又設工資基金中央委員會，解決一切勞動報酬問題。該會由政府部內關係委員會最高經濟會議及工會中央會議等代表五名以上組成，工會中央會議代表爲其委員長。此項委員會制定改廢國家企業工資規則，監督工資支給狀態，管理工資基金，決定標準工資率，決定最低生活費。工會中央會議更命該委員會制定國內一切企業最低強制工資，但未實現。工資基金中央委員會又設定中央工資基金，由現金食料日用品而成，決定工資要素間之關係，監督各產業企業地方間工資基金分配方法，並亦監督受基金分配之企業，掌管工資基金之機關。除中央委員會外，尚有地方委員會，由三名以上之代表委員組成，創設分配地方工資基金。工資構成之要素，爲一定現金，住宅，食料，日用品，安慰費，企業支出費，社會服務費，運

輸費，家族扶助費等。原則上工資大部給現金，餘依情形而給與實物。實物給與，以市價計算。工資隨生產額之增加而增加，原則上廢止賞與制。但財政充裕，則每年給與二次賞與。此外亦認利益分配方法。

國家單任管理而不任供給之企業，由國家信託管理者與工會共同協約，決定工資規則。在中央勞動委員局下設上級工資委員會，由工會及經濟會議同數代表組成。該會監督共同協約之適用，以包工工資制度為決定工資之一般基礎。生產之增減，即影響於工資額。至於租借合作私有等企業，則認團體協約主義，工資依企業管理者與關係工會地方支部之共同協約而定。但須經工會地方會議之承認。其在五人以下之企業，不強制共同協約，依工會地方會議所定之規則決定之。各業主與各勞工間之單獨契約，一概禁止。凡共同協約所定之工資率，不得低於類似國家企業所採之平均率。又共同協約須規定工資支付方法及勞動標準，保障產額品質數量，外國人特許企業之工資關係，大體依特許權者與工會中央會議之共同協約而定。

工場委員會及聯合委員會

蘇俄採用新經濟政策之結果，業主勞工間之關係，有密

切之必要。工場委員會是也。對於一切私企業強制設置工場委員會及使用人委員會，一九二二年四月之命令，規定其組織及任務。工場委員由所屬勞工總會選舉，選舉方法工會決定之，委員數比照勞工總數而定。委員免除勞動，受所屬階級之平均工資。委員會之任務，關於企業之管理，對於勞資關係一切問題代表勞工；關於國家公共組織，亦立於勞工代表之地位，擁護勞工之利益。援助官憲，保護勞動，改善勞工精神上物質上之狀態。一九二一年八月之命令，一切企業設立聯合委員會，在大企業設於各工場或作場，更統一於聯合中央委員會之下。聯合委員會由工場委員會或使用人委員會代表與企業者之同數代表組成。在不滿三十人之企業，其聯合委員會勞工代表，由關係工會地方支部代表任之。委員會置常設書記，在勞動時間開會，委員受平均工資之支給。其任務為適用團體協約之規定，解決團體協約上之爭議，決定生產標準，決定解雇命令，起草企業規則，辦理職業試驗等。企業者代表勞工代表不拘人數如何，均有平等投票權。一切問題，二十四時間以內處理之。其決議拘

束當事人，不許上訴。委員會所不同意之問題，付調停會議或仲裁裁判所審理。

同盟罷工及和解仲裁 蘇俄政府既採實業國有政策，以同盟罷工爲反革命，屢處嚴罰。但亦因事情而異，或加制裁，或與默認。然在罷工宣言前，強令提付爭議於調停仲裁機關。通例先由企業內聯合委員會處理，而後付勞動委員局地方機關附屬之調停會議所調停。最後待仲裁裁判所裁定。一九二二年一月及二月之命令，凡未經工會同意之罷工。工會可宣言其不法，處罰違背者。全俄工會中央會議以外之工會中央機關，未經上級機關之承認，不許宣言罷工。發生爭議時，工會代表先與企業管理者會見。會見結果不圓滿，則宣言爭議之存在。勸告勞工繼續作業，請求調停會議所之決定。調停會議所須以友誼方法，四十八時間以內處理該問題。調停會議所由地方工會聯合指名之勞工代表及地方經濟機關指名之管理者代表（如係國家企業，則地方經濟會議代表）各二名組成。若調停會議所之和解失敗，當事人須允付仲裁，由雙方同數代表及仲裁者組織仲裁裁判所。仲裁裁判所之判決有拘束力，且爲終審。若當事人間關於仲裁者之選定意思不合致，則工會機關有權任命

勞動委員局地方機關之國家代表爲裁判長。至於無工會組織之勞工或家內勞工違反法令，勞動委員局之機關與關係工會協力決定終審。租借合作私有等企業內之爭議，發生於團體協約訂立前者，由工會機關決定。發生於團體協約之適用者，由聯合委員會處理。此外之爭議，待訂立協約之工會機關決定。不服於其決定，可訴於地方勞動局之爭議委員會。外國人特許企業之爭議，付地方爭議委員會和解。和解不成，則待中央爭議委員會裁定。

企業管理參加權 新經濟政策之採用，使共產黨工會經濟會議考慮工會參加企業管理問題。一九二一年十二月，第九次蘇維亞會議聲明如次：『隨新經濟政策而起之一切問題，須工會協力及共同研究，而欲使組織勞工獲得企業管理者之地位，應施必要之訓練。此項訓練責任，使工會負荷。』同年同月，共產黨中央委員會就工會對於企業管理之任務，得全俄工會中央會議之同意，議決如次：『工會須選出候補人，分任國家經濟組織之責。其指名權惟屬於事業唯一責任者之經濟會議，經濟機關須考慮審查工會選出候補人之資格。工會之責任，在於訓練勞工，俾得選出管理者。』全俄工會中央會議，採用同樣之決議。

「企業管理主義，要求受權於國家者嚴格盡其責任。故須管理責任者之自由意思與創造心之發揮。此惟單一權限在於企業管理者，方能達目的。是以工會與經濟機關之關係，工會須拋棄直接干涉管理之權。關於管理者之指名，不望同等參加。然工會選出候補人與經濟會議協議之原則已確立，又關於國家及經濟計劃之起草，生產功程，勞動供給之分配，工會參加一切組織機關之權限，更須擴張。」又全俄工會中央會議及最高經濟會議宣言如次：

「直接經濟機關（國家信託管理者）關於國家信託企業之管理，對於一切事項有全權。負全責之企業管理者，不得以工會干涉為生產不成功之口實。同時工會亦不得直接干涉管理。工場委員會及其他工會，若見經濟機關之錯誤過失，不可直接干涉，應警告工會及有權之經濟機關。」更聲明如次：「經濟機關須獎勵工會選出候補人。最後之決定，在於經濟機關之手。然指名候補人時，須與工會協議審查之。管理者當時時報告生產狀況於勞工總會。」要之蘇俄政府固希望工會參加國有企業之管理，然工會之管理參加權，實際難行，結局工會拋棄此權。

第二節 英國之新勞動政策

最低工資問題 英國之最低工資制度，始採用於一九〇九年一月之實業局法。惟專為血汗制之實業而設。該法胚胎於一九〇七年虐使實業法案及工資局法案。一九〇八年，政府從虐使實業法案委員會之勸告，起草法案，提出於衆議院，遂議決通過。當時國內之勞動階級，概滿意歡迎之。一九一一年一二年產業不安時代，工會組織發達之鑛山業，要求設定最低工資，結局有一九一二年之炭坑法。該法使業主負擔支付聯合地方局所定最低工資之義務。一九一八年十一月鐵路工資昇降方法，依勞資間之協約而定。一九一九年三月政府鐵路執行委員會及路員全國協會間訂約，決定工資率之標準化及聯合委員會之設立。然同年九月政府提示工資率標準案，路員協會拒絕之。並起同盟罷工。結局十月之協約，約定最低工資之確保及繼續。政府統制期滿前由工資局決定工資。一九二〇年政府勞資間協定之結果，定工資率之標準化，生活費昇降工資制，最低標準工資。

英國勞動黨主張擴張實業局法之適用範圍，為勞合喬治及自由黨領袖所贊同。改正該法，新法亦適用於血汗制產業以外之產業。故缺乏調節工資之適當機關者，亦適用之。在歐洲大戰以前，工會會議嘗主張每星期三十先令一般最低工資制。同時亦主張一實業內任意協定之最高工資為全實業之法定最低工資。一九一九年實業調查會議開會時，勞工代表宣言實業局法之漸進擴張，究非所以維持一般勞工生活標準之道，不如使暫行工資法繼續有效。但實業調查會議委員會提案，制定一般最低工資法。結局政府為之提出「調查委員會任命法案」於議會，未見通過。一九二一年九月，政府設一委員會，研究實業局法之實施效果。一九二二年四月，該委員會報告如次：「統制工資條件及廢止不當低廉之工資，實業局法固有成效。然動輒於財界不安時決定最低工資，引起事業不振，勞工失業。故國家之干涉，當限於工資不當低廉時，或無調節工資之適當機關時。」委員會報告中更斷言如次：「國民最低工資原則，因產業之沿革狀態，勞動性質，地方習慣，外國競爭等關係，究難實行。」故一般最低工資制度，不能實現於歐洲大戰以後之英國。然一九二二年五月，英國

實業局有六十四所，勞工受實業局之適用者，約三百萬人。

最長工時問題 十九世紀末葉以來，炭坑八時間制度問題，久爲懸案，不易解決。一九〇八年炭坑條例始決定之。歐洲大戰以後一九一九年之炭坑法，更進而採用七時間制。依炭坑經濟狀況如何，一九二〇年末以後，可減少爲六時間。鐵路八時間勞動原則，一九一八年十二月爲政府所承認。一九一九年實業調查會議聯合委員會勸告法定每星期四十八時間原則。政府由是提出一法案，當時勞動黨因該法案不適用於農業勞工及海員，反對之。政府亦變計，俾法案不能通過。是故關於工時問題，英國國內主要實業，事實上依團體協約而採八時間制。至於一般原則之立法，尙未易實現。

實業爭議調停制度 歐洲大戰以前，有任意調停主義之調停法（一八九六年）勞資任意調停局，自一八六〇年以來即已設於諸種實業內。一九二〇年工會會議議決強制仲裁原則，其後勞動黨議員屢次提出法案於議會。一九一二年政府組織實業會議，翌年報告議決之結果，依然採用任意調停主義。一九一五年軍需法採用強制仲裁制度，然一九一

八年十一月暫行工資法，廢止強制主義，並撤去罷工歇業之禁止條款。惟此項暫行法所定之爭議調停機關，為臨時仲裁裁判所。一九一八年一月政府根據威德列委員會關於調停仲裁之報告，着手起草調停法案，即為一九一九年十一月實業裁判所法。該法確定政府對於爭議調停之態度。一八九六年調停法實施後發生之手續，變為法律。設立常設仲裁裁判所及臨時仲裁局，並授權勞動大臣，設立臨時審查裁判所。依審查而明真相，依輿論而決紛爭，是新法所採之主義也。爭議當事人雙方之合意和解，或產業會議及其他勞資團體間之協定和解不能奏效，始付有實業上之智識經驗者裁斷。是新法所定之原則也。爭議之提付，仲裁之判決，全然採任意主義，不拘束當事人。實施後成績極佳。惟採任意主義之結果，爭議決定之運命，每依背後勞資團體經濟實力而定。

失業問題 失業問題，在最古工業國之英國，為最重要問題之一。約一世紀以上，實業周期變動之結果，殆十年必逢一次失業災害。又救貧問題，女王愛利惹白時代制定救貧法案以來，亦為英國最困難之問題。一九〇五年制定外國人法，防止外國勞工之移入；制定失

業勞工法，防止救濟失業。當時工會主張限制外國勞工一般的移入及公共事業之組織化，不能達其目的。失業勞工法明白區別失業救濟與貧民救助，勞動介紹，一時授產，移民等方，定為該法之目的。又採用農村移住制度。該法原不過為三年間之暫行法，勞動黨因與其所主張公共事業之興辦問題無關，頗不滿意。自由黨之一部分亦攻擊該法之無效果。一九〇八年工會會議派遣代表赴德視察研究職業介紹制度，結局議決確立勞動介紹制。政府亦重加調查，一九〇九年提出勞動介紹法案。同年九月，通過議會。此即為世界唯一澈底國營介紹制度。一九一九年十一月，制定國民保險法，數種重要實業，設失業保險制度，勞動黨歡迎之。此英國之國家失業保險制，亦垂範於世界。

一九一七年，工會會議及勞動黨組織一委員會，審議宣言戰後之失業問題。其主張要點如次：「政府及地方官廳興辦公共事業，勵行八時間勞動，增加失業救濟扶助費。」此等主張，其後大體為政府所採用。一九一八年十一月以來，政府對於除隊兵及軍需工場解雇工人支給解職薪水。一九一九年，容產業調查會議之決議，考究根本永久計劃，結局十二月

提出失業保險法案。一九二〇年八月公布，十一月施行。其適用人員達千二百二十五萬人。使勞合喬治負荷「英國俾士麥」之榮譽者，實因此法完成勞動保險法及失業救濟策也。一九二〇年十二月，更通過救濟事業法案。地方官憲為救濟失業而興辦公共事業，國庫支給一定補助金（初定總工資額百分之三十，後改為百分之六十以內）。又再三改正新失業保險法，擴張救濟範圍，增加失業費。一九二一年十一月之失業勞工家族暫行法，一九二二年併入本法。一九二二年至一九二三年一會計年度，失業基金國家釀金總預算額達千二百四十五萬鎊。失業保險及勞動介紹行政費達五百零二萬鎊。雖然，英國失業立法不過為失業救濟之消極手段，不易達失業防止之目的。保守黨政府以保護關稅為失業問題之解決方法，解散議會，致政府更迭，勞動黨組織內閣。

英國之失業保險法，國家業主勞工三者分擔保險費。保險費及保險金均確定，且國家強制人民保險，與意國國庫再保險勞資分擔者異。又與德奧二國國家補給墊付勞資償還者不同。英國失業保險勞動介紹之新法，與舊時失業勞工法「一時授產」方法異其性質。

與貧民慈善失業救濟之社會事業觀念不同。全然立於國家及實業之責任觀念上。英國之失業對策，立於職業介紹國家集中主義與失業保險國家強制制度之下。英國往年之工會失業薪給制與工會職業介紹制，今日僅存遺骸。一九一一年國民保險法制定之際，多數專門家勸告採用任意主義之光脫制。政府不顧，斷然採用強制國營主義。一九二〇年失業保險立法之際，勞工方面主張勞工免費制度。亦為政府所不顧，斷然取國家業主勞工三分擔主義。法規中亦承認產業自治體之特別失業保險，使勞資聯合會議管理，政府許與定額之補助。翌年法律改正以來，慮失業基金缺乏，中止實施。一九二〇年某國會議員主張在各實業特異基礎之下，組織自治保險。一九二一年蓋迭慈經濟財政委員會亦勸告其必要，甚至謂不如普及產業自治之失業保險，廢止國立職業介紹機關。一九二二年二月，勞動大臣為此特設調查會議。政府更根據一九二〇年道路法，設定特別道路基金，對於道路之新造修改計劃，給與補助及貸與款項。一九二一年九月，政府設立失業補助金委員會，補給地方團體之起債利息。一九二〇年海外貿易法及一九二一年貿易利便法，補助製品之輸出，保

證公私企業之起債利息，間接救濟失業。但英國之失業問題，今日依然未決。自歐洲大戰休戰迄一九二二年五月，政府及公共團體之失業救濟支出額，達二億八千萬鎊以上云。

工場委員會及實業會議 一九一六年五月至九月，加爾登財團關於實業會議之設立，向資本家工會政黨各方面徵求意見。十月，發表綱領曰：「英國實業之根本問題，在於生產能率之增進。此惟有改善方法組織及對於實業之新態度，此項改革，惟依勞動管理資本三方之協力而後能達到。而欲確保此項協力，須使勞工關於其利害有發言權。」又曰：「今日之勞工，不知資本負擔之危險，生產費建設費償卻費及個個職場與一般生產功程之關係。業主亦概不明勞工經濟上社會上境遇地位之程度，特別作業功程之效果，物質的精神的生活實情。故須先改善兩者之態度而期知識理解之平等。並宜根據產業上之合作主義，使勞資團體站於國民生活上最重要條件之聯合受托者之地位。」自由黨大體贊同此項提案，勞動黨保守黨亦不反對。加爾登財團實業會議案，後為威德列委員會所採用。

一九一七年三月，威德列勞資關係改造委員會提出「聯合常設產業會議」報告書

於首相。其要點如次：「各重要實業當常設全國實業會議及工場委員會，各由勞資團體代表聯合組織。」其年十月，更提議具體案。政府容其議，勸國內主要資本團體及工會設置實業會議。威德列委員會說明實業會議提案之精神，「在於勞資協力，產業調和。」實業會議之目的，「在於勞工智識經驗之利用，對於勞動條件決定之參與及責任，產業上之利益分配，技術的教育訓練，產業立法之提案建議。」又聲明曰：「若為排難解紛，則提案之主要目的，全然失敗。」當時之政府，亦謂「本計劃之精神，在於產業之平和發達，勞資及公眾之利益，勞資各階級之協力，使產業會議為勞資一體發表實業意見之決定機關。政府亦欲認為公式，常設諮詢機關。然此決非國家干涉產業之意，切望憑藉原有之團體組織依自動，援助，協力而設置。」政府熱心獎勵之結果，一九二一年初民間設立七十一聯合實業會議，代表三百三十萬勞工。其年末，增至七十二。此外有臨時實業改造委員會十所。其任務與實業會議同，代表勞工數十萬人。

英國工場委員會制度，歐洲大戰以前早經發達，如勞工工場周旋團之類頗多。其採勞

資聯合之形態者，一九一三年有一百九十五所。威德列委員會提案勞資聯合組織之工場委員會，同時勸告與實業會議相俟而組織。但政府專致力於實業會議之設立，至於工場委員會，一任其自然之發達。且威德列案之工場委員會，採勞資聯合組織，政府以爲工場委員會無須聯合組織。當時資本家團體「英國產業聯盟」極力贊成威德列案，惟反對工場委員會之勞資聯合組織。工會會議亦以此意聲明贊成。當時政府獎勵設立產業會議之結果，工會及工會會員顯然增加。但須注意者，在工會完全發達之產業，勞工不必歡迎實業會議制度，概願依團體交涉而解決一切問題。且在從來工資決定自治機關發達之產業，如建築，印刷，造紙，製靴等，雖設實業會議，初不處理工資問題。鋼鐵，煤炭，木棉，機械，造船等實業，勞資團體充分發達，不必願設實業會議。故在此等實業，從來之調停局及其他之公認機關，任爭議和解之責。要之大戰以後，英國政府最致力於實業會議制度，獎勵其設立。且一九二〇年鑛業法，一九二一年鐵路法，均規定設立勞資聯合之組織體。

一九一九年二月，全國產業調查會議議決設立全國全產業國家產業會議。政府亦表

贊同之意。勞合喬治且謂召集調查會議之動機，要在永久國家產業會議之設置。但竟未實現。當時一私立機關「勞資國民聯盟」曾建議於政府，設立永久國家產業會議。此議既不能立即實現，故於一九二〇年十二月發表過渡計劃，主張設立各產業會議之全國協會。政府僅表示贊同，而無實行之意。要之全國全產業國家產業會議之設置，有與立法議會對立之虞，非若蘇俄最高經濟會議之易於實現也。

第三節 德國之新勞動政策

經濟上之會議制度 一九一八年十一月革命，國內到處創設勞兵會。十二月開總會，議決建設蘇維亞政府。一九一九年一月及四月開勞工會議大會，決定組織勞工所選舉之職業的機關，賦與國民議會同等之權限。當時「勞工萬能全權」之標語，風靡勞動階級之人心。然同年六月社會民主黨大會，議決除勞工議會外並認經濟議會，使為勞資各職業之代議機關。同月，勞工聯盟總會贊成之。八月，為新憲法所採用。新憲法上之勞工議會及經濟

議會，一則代表勞工及使用人，以保其社會上經濟上之利益。一則代表一切階級，使參加社會政策及經濟政策之立法。一則採企業地方及國家之三重組織主義。一則為地方及國家之二重組織制度。而兩者之共通目的，在於決定勞動條件，發展生產力。一九二〇年二月公布之企業議會法，即根據新憲法所定企業勞工議會而產生。企業議會之任務，在於勞工之責任自覺，勞動快樂，生產協力。無直接管理執行產業權，惟間接參加事業，援助業主，受事業成績及其他之報告。政府自稱為企業立憲。歐洲大戰以前，德國企業中之勞工委員會，及一九一八年十二月之強制勞工委員會，與企業議會性質相同。惟企業議會代表在設有監察會之企業，可參與經營管理之決議。其與英國威德列案工場委員會相異者，一則為強制組織之勞動單獨會議機關。一則為任意組織之勞資聯合機關。兩者之權限，德制有若干之法定任務，而其根本精神則相同。又憲法上之經濟議會制度，與英國之產業會議制度較，則德制除企業議會外，使勞工議會與經濟議會二系統對立。英制僅有產業會議一系統。德制係職業單位。英制係產業單位。一則網羅勞資公眾職業團體之代表。一則為勞資團體之代表。

一九二〇年六月，召集臨時國家經濟議會外，尙未設立全國的地方的經濟議會及勞工議會。至於勞資聯合組織之勞動會議所，屢經政府聲明，且提出法案，竟未實現。惟一九一九年二月之命令，路兒地方及上部西來西亞炭坑設鑛業勞動會議所而已。

失業問題 德國早已完成勞動保險制度，尤致意於健康及災害方面。至於失業保險，則採比國光脫制。職業介紹制度亦發達最早，垂範於英國。然統一不易。歐洲大戰後，一時遭失業之難，政府支給失業扶助金，興辦公共事業，進行繼續事業，移工業勞工於農鑛業，此外竭力分配職業，分布勞動。至於國家失業保險，一九二〇年提出法案於議會，未公布實施。關於職業介紹，則一九一九年強制設置公立機關，翌年勞動部內設職業介紹局，連絡統一告成。一九二二年七月之勞動介紹法，強制設立公立介紹所，聯邦及國家介紹局，禁止營利介紹所之新設。德國之失業保險法案，實質上勞工業主及國家分擔之三重強制主義。國家雖止分擔費用三分之一，但一切經費均由國家先付。業主勞工所分擔三分之二，後日以保險費之形式償還。一九二二年三月之法律，承認一九一八年十一月及一九二一年十一月兩

次失業扶助令爲有效。失業補助全由國家聯邦及市鄉自治團體共同負擔。此惟適用於因戰爭結果而失業者。德國與英國事情異，與法國事情同。呈勞動不足狀態，使勞工負失業責任，國家及業主當然負擔之觀念不發達。失業保險立法反對者，謂道德上損害勞工之獨立心，政治上增高其階級觀念，經濟上社會負擔過重，產業易致衰頹云。失業以外之勞動保險，除一九二二年五月之兵卒保險法外，關於疾病災害廢疾遺族保險使用人保險屢屢改正加嚴者之所得資格及保險金金額。

爭議調停制度 德國之產業爭議調停制度，一九一八年十二月之命令，調停委員會使團體爭議之調停。至於個別爭議，歐洲大戰以前，使工業裁判所（一八九〇年七月及一九〇一年六月工業裁判所法）及商業裁判所（一九〇四年商業裁判所法）處理。德國之工業裁判所，與法國之勞資審議會同，不處理團體爭議，與英國之新產業裁判所全然異其性質。其後改正一九一八年之命令，勞動部內設中央調停局，俾處理一般爭議。一九二二年，政府更提出一般勞動爭議調停法案於國民議會，據該法案，採用英國任意調停主義之

產業自主制度。惟爭議當事人之申請責任，仲裁判決之拘束力，調停機關之活動範圍，遙比英國多強制性。先設當事人契約上之調停所，關於一般爭議，當事人間不能協定，則在訴於罷工歇業及其他爭鬭手段以前，使提付調停所。調停所之裁定前，亦不許訴於此等手段。更設公法上之調停機關，即調停局，聯邦調停局，國家調停局三種，為其上級機關。認仲裁之拘束力，關於公共企業，則愈認強制權。惟以勞資代表為其組織員，則與英國制度無異。

勞動團結權工時工資等問題 關於勞動團結權（勞工結社權團體協約權及同盟罷工權）工會法之制定，久為懸案。然今日已不認其必要。德國工會事實上已甚發達，一九一九年六月舊自由派工會組織德意志工會總聯盟，為今日德意志勞工結社之最有力者。又一九一九年新憲法公認勞工之團結（第一百六十五條），撤廢關於結社自由之一切限制（第一百五十九條）。一九一八年十二月之勞動協約法，規定團體協約法律上之效果。該法且規定一切契約違背團體協約者無效。政府有權強制協約地域內之第三者為勞動協約。一九二二年末布告千八百十八件協約一般有拘束力，其中六十七件為全國的協

約。關於工業勞工之勞動時間，一九一八年十一月，使用人之勞動時間，一九一九年三月均採八時間原則。坑內勞動三交替時間之計算，一九二一年七月之法律採用之。八時間勞動原則，可謂已確定。至於最低工資制度，則未聞有所決定。

第七章 法美諸國之新經濟政策

第一節 法國之新經濟政策

實業之國民化 法國自十九世紀初採用鑛山特許制度以來，國家爲名義上之鑛山主。歐洲大戰後，一九一九年九月，定新特許期間爲四十九年或九十九年，國家與勞工參與利益分配。此外關於實業國有問題，立法上無可見者。勞動總聯盟之經濟會議，主張實業國有化，自稱非國家化而國民化。一九二〇年提出鑛山國有法案，由生產者及消費者之聯合代議體管理鑛山。但爲議會所否決。關於鐵路國有，則一九〇九年一月政府嘗收買西方鐵路一部分而國有之，成績不良。歐洲大戰後勞工主張鐵路國有論，政府乃於一九二一年十月立法，國家參與鐵路之統制。鐵路所有權依舊不動，理事會及顧問會中加政府代表。至於

水力國有，一九一九年之法律，僅擴張國家之特許監督權。法國國有主義，從來比英國發達。歐洲大戰後雖不發生新國有制度，而鐵路炭坑等國家參與統制及勞工參與利益分配，立法上未嘗怠忽。

實業之統制及管理 一八六〇年以來之勞資審議會，一八九一年之勞動最高會議，一九〇八年之勞動會議，皆為勞資代表組織之機關。一九一五年七月之最低工資法，地方勞動會議有決定最低工資之權。歐洲大戰後法國政府不注意於新實業代議體之發達。一九一七年十二月勞動總聯盟之宣言，要求勞工參加管理組織，議設最高經濟會議。事為政府所不贊成，勞動總聯盟乃自組經濟會議。政府之所以不贊成者，勞動總聯盟提案中之實業代議體，由勞動者管理者技術家消費者組織，而資本家無參與之權故也。戰時勞動不足，有增進能率增加生產之必要，為政府資本家勞動者所同感。然政府最致力者，在於利益分配制度。一九一七年四月改正股份公司法，於資本股外添設勞動股，歸一年以上在職勞工之工會共有，股息分與會員。勞動代表在股東總會及管理委員會中有發言權，與股東處於

對等之地位。然資本家概不喜此法，勞工亦因股份非私有而不悅。一九二一年二月巴黎開勞資代表會，討論政府之強制利益分配計劃案。會議結果，反對施強制手段於業主，主張訴於業主之道義。惟對於鐵路鑛山及其餘官公營事業公益事業，勸用一九一七年四月之法。此外實業代議體有戰時聯合地方委員會及任意聯合委員會。前者係因勞動部之獎勵而設立者，後者不過設於建築造船食料家具等實業而已。求如英國之三重一系的實業代議體，竟不見於法國。

實業裁判 歐洲大戰以前法國之個別爭議制度，十九世紀初由勞資審議會（十二名以上勞資同數代表組織之）裁決。一九〇九年，使地方勞動會議員爭議解決之義務。至於團體爭議制度，以一八九二年之聯合和解委員會及仲裁會議為主體，取任意調停主義。歐洲大戰時，一九一七年一月設置常設和解仲裁委員會，取強制調停主義。一八八六年以來，強制制度屢經國會討論，戰後米露蘭大總統立強制調停計劃會。一九二〇年鐵路大罷工，三月政府提出法案，一切企業強制調停。鐵路瓦斯電氣炭坑動力等公益事業，強制仲裁。

遭勞資雙方之反對，遂未見議決。

失業問題 法國未脫農業國之地位，勞動常感不足。故對於失業問題自然冷淡。戰時勞動力之喪失及戰地改造之勞動需要，使法國遁過戰後失業之難關。雖然，法國政府對於失業問題非無施設可見者。關於職業介紹，一九〇四年之職業介紹法，禁止營利介紹事業。一九一四年新設中央介紹局，一九二〇年使歸勞資聯合委員會管理，劃全國為六區，區設地方介紹局。關於失業保險，一九〇五年發布失業保險組合國家補助令。其後屢增國家補助額。戰後一九一九年十一月之命令，亦其一也。一九一四年八月，政府創設國民失業基金，充失業保險組合及工會之特別補助金，並為補助地方公共團體失業計劃之用。一九一九年，增加其補助額。一九二一年公共團體有失業基金者，其數顯增。國家之補助失業保險團體，法國開世界最先之例。惟補助額失之過少，且失業救濟金之支付，不經職業介紹局而經救貧局，失業與救貧間未立明瞭之區別。失業保險方法，亦極幼稚。戰後舊態不革。一九二一年，勞動總聯盟要求創設社會保險，政府置而不顧。

勞動團結權 歐洲大戰時業主及工會之關係，因戰時之敵愾心及政府之強制力，頗能維持，同盟罷工絕跡。戰後一九一九年五月，實施團體協約法。一九〇六年，政府嘗提出團體協約法，議會反對之。一九一〇年，更提出一法案於議會，雖經議決，爲元老院所否決。一九一九年五月，集合勞動協約法及一九二〇年三月工會利權擴張法，始解決本問題。然新勞動協約法僅拘束當事人，不認爲同一職業或同一地方一切契約之基礎。

工資問題 戰前最低工資問題，初爲勞動保護立法協會所主張。一八九九年，政府發布公共事業勞工最低工資令。一九一一年，提出女子家內手工業勞工最低工資法案。一九一五年七月，始成法律。該法對於一九〇八年設立之地方勞動會議，賦與最低工資決定權。其無勞動會議之地方，設工資委員會及實業專門家委員會處理之。此與英國之產業局無異。

工時問題 關於勞動時間，一九一九年四月勞動部提出一切實業八時間法案於議會，議決焉。鑛山地下勞動，戰前一九一二年實施八時間法。一九一九年六月，更改正時間計

算方法。一九一九年八月，適用八時間法於船員。法國決定最長工時之一般原則，但未明示施行日期，故未普遍實施。

第二節 美國之新經濟政策

實業會議之議決 美國在威爾遜總統時代，嘗欲建樹新經濟政策。新設造船勞動調停局（一九一七年八月）鐵路勞動調停局及戰時勞動局（一九一八年三月）就中戰時勞動局，由美國勞動聯合與國民產業會議局勞資二團體代表組織。勸設勞資聯合工場委員會，承認工會團結權及團體協約權，調停勞動爭議。一九一九年十二月，大總統召集全國實業會議，發表爭議調停機關設置案。因勞資代表意見不一致而失敗。翌年一月，開第二次會議，專由公衆代表組織之。三月，報告議決結果，大規模工場組織設民主的代表機關。有工會者，依團體協約而運用此代議制。無工會者，代議體自兼團體協約及協調機關二資格。代議體設立之精神，在於謀勞工之利益及鼓勵勞工對於生產之興趣。決定勞動條件及勞

動能率。全國分爲數實業區，每區設地方調停會議或審查局，以勞資公衆三方代表組織之。公衆代表任議長。更設立全國實業局，俾爲最終之裁決者，此外承認每週最長四十八時間勞動原則，工時之決定基礎，在於勞工之健康福利及生產能率。工資問題之決定基礎，在於勞工及家族之生活標準。此外又勸採利益分配制。至於爭議調停制度，不採強制仲裁主義，不否認同盟罷工權。但全國實業會議之議決，因大總統之改選及經濟界之變動而未實行。

失業問題 失業問題爲戰後美國之一大案件。一九二一年九月，哈定大總統召集失業調查會議，發表治標治本方針。治標方針，主張各都市救急委員會之設置，職業介紹所之活動，公共事業之興辦，經濟及物價之調節等。關於失業保險制度，毫未言及。關於職業介紹事業，戰前政府嘗圖公私機關之連絡統一而不易奏效。戰後勞動部內新設職業局，始見公立職業介紹所之普及。然今日美國純然公立職業介紹所尙少，馬薩鳩州及紐約州雖發表強制保險法案，尙未實現。一九二一年威司康新州失業防止法案，定各產業爲失業責任之主體，使各業主負擔義務。失業危險付相互組織之保險，依產業安固程度而定業主之釀金。

使業主管理保險基金，使勞資聯合職業委員會監督一般事務。相互保險組合，聘請專家研究失業原因防止方法。然美國輿論欲依豐富之天產與各人之努力而解決失業問題，不願定消極的失業救濟制度。

美國之新經濟政策 美國資本勢力之偉大，勞動組織之微弱，經濟之反動不安，人心之保守傾向，致威爾遜大總統之新經濟政策不能實現。故勞動團結之確保，團體協約之公認，產業代議體之設定，勞動爭議之規則，工資工時之標準，職業生活之保障，均無決定之方針。除一九一九年鐵路國有化計劃（*Public Law*）外，實業之國有化社會化，未聞引起社會輿論者。除從來諸州所行之最低工資外，勞動保護立法無可觀。除勞工補償法貧母年金制外，社會保險立法不進步。而法院之禁令，戰後反禁止工會基金供同盟罷工之用，禁止鐵路人員罷工，認不買同盟為違法，不許工會跨二州以上之組織。

日本之新經濟政策 歐洲大戰後之日本，農業上設立佃租調查會，制定產業合作中央金庫法，並討論佃租爭議法，自耕農創成法等。工業上制定健康保險法，職業介紹法，改正

工場法。內閣嘗設產業調查會，未及開會而解散。僅民間設立勞資協調會，政府給與補助金。國有鐵路設現業委員會，爲官私企業所仿行。又納協調會之建議，而設社會局。

意國之新經濟政策 意大利戰後之新經濟政策，除一九二一年之勞資共同監理法案及國家失業保險法外，無可稱述。勞資共同監理法案，爲勞資雙方所反對，未成法律。失業保險法缺乏實際效果，農業界失業者續出，不能收救濟之實。戰後之意國，政府之無力，社會黨之跋扈，勞動階級之激烈，資本階級之頑固，經濟政策之不能改造，固其所也。

第八章 新經濟政策之歸宿

第一節 經濟組織之歸宿

社會主義經濟組織之成立 社會主義者每謂資本主義經濟組織以私有財產及自由競爭爲其基礎。現代社會經濟之種種弊病，如生產浪費，分配不均，由此發生。如欲生產適宜，分配平均，莫如廢止私有財產及自由競爭，生產手段全歸國有公有，生產事業全歸國營。資本主義經濟組織，須變爲社會主義經濟組織。又謂社會主義經濟組織成立以前，無產階級與有產階級爭鬪，及無產階級勝利，資產階級消滅。又謂商業爲寄生蟲，侵蝕生產者與消費者之利益。社會主義經濟組織成立後，生產者直接分配財物於消費者，不許商人從中漁利。如此新經濟組織，在歐洲大戰以前，不過爲社會主義者之理想鄉而已。雖然，一九一

七年以來，俄國之革命，竟實現社會主義者之理想。蘇俄共產黨實行共產主義，土地資本國有，生產事業國營，無產階級專政，有產階級消滅。人民所需之物品，由國家直接分與，商業絕對禁止。資本主義經濟組織，可謂已完全破壞。雖然，社會主義之新社會秩序，共產黨竟無力維持。

社會主義經濟組織之失敗 蘇俄共產黨初欲依實業國有及強制勞動而建設共產主義之新社會。然沒收及強制究不能開發國土資源，發展生產事業。結果適得其反，貯藏枯竭，生產減少，經費缺乏，財政紊亂，產業勞工劇減，新式官僚激增。飢餓之苦痛及政治之壓迫，都市人口相率而避農村。官憲誅求及奸商（投機商）榨取，地方農民亦不能安堵。加之赤軍之威脅，官僚之干涉，人心惶惶，實業不振。勞動保護法及社會保險制，在實業國有化勞動軍隊化之下，等於具文。工會工場委員會，消費合作社，不過為共產黨政府之執行機關，實際與勞工經濟上之利害及責任無關係。市民之政治權利及社會自由，悉被階級專制所侵害。而多數之無知勞工，困於衣食，境遇尤慘。如此政治實業都市農村一切社會狀態，實為共產

黨試驗其主義之結果。至一九二一年初，已到山窮水盡之時，乃一變其政策，即同年三月以來之新經濟政策也。新經濟政策賦課農民稅，改造國有企業之管理，出租企業特許企業官民合辦企業並由是而發生。承認小企業私有私營，恢復國立銀行，恢復市場交易，解放消費合作社，再設生產合作社。免除強制勞動，採用團體協約主義。改正社會保險法，變更工資政策，採用勞動爭議調停方法。工會拋棄企業管理參加權，其最著者也。要之共產主義經濟組織之不能維持，觀於新經濟政策之採用，立可證明。

蘇俄實業國有政策之趨向 蘇俄共產黨之新經濟政策，依然不捨實業國有主義之原則。僅廢止小企業之國有，遂謂蘇俄完全變為私有資本主義組織，原不免為武斷。實業國有主義及土地國有主義，為共產黨之生命，共產黨決不願拋棄。不過新經濟政策實行後之實業國有主義，已為國家資本主義而非社會主義，可斷言也。又新經濟政策國有管理企業，採商業的經營方法，不可為蘇俄共產黨病。無論採社會主義或採資本主義，增進生產能率，為經營實業之原則。雖然，新經濟政策既限於特須國家管理者或適於國家管理者，由國

家直接管理企業，則國營企業範圍漸小，出租企業種類漸增，結局或與資本主義國家因國防財政公益等必要而國有獨占實業相同。又國有企業出租之結果，或如國有土地之利用，國家僅爲名義上之所有者，徵收租金以代租稅而已。若出租企業國家僅有名義上之所有權，則與日本國法地下礦物歸國家所有而許鑛山業及鑛產物之私有何殊！又國營企業中國家不供原料食料者，許管理自治及資本自由，國家供給原料食料者，在國家信託主義之下設企業合同，由受託管理者負責管理。統制與管理分離，與資本主義企業制下之責任管理制無異。將來外人特許之營利企業益發達，私有企業之範圍愈擴張，產業合作企業亦勃興，官民合辦之股份公司相繼設立，則列寧之國家資本主義，或變爲私有資本主義。所謂實業國有主義，名存而實亡，亦未可知。要之蘇俄共產黨之實業國有政策，有墮入私有資本主義深淵之危險。

蘇俄勞動政策之趨向 蘇俄共產黨採用新經濟政策之結果，更施行新勞動政策，廢止強制勞動制度，承認自由勞動原則。惟勞工之雇用，須經國家機關，此即採用國立勞動介

紹制之端緒。然國立勞動介紹制，以英國爲最善。又公認團體交涉共同協約，爲決定勞動條件標準之基礎，殆仿西歐諸國勞動契約自由主義者歟？國家管理企業工資政策之變革，廢止從來一律標準化制度，而以生活費與生產額爲基礎，結局在於保障最低生活費及增進勞動能率。惟尙未施行一般最低工資制度。至於包工工資一年二次賞與及利益分配制度，與資本主義諸國毫無異趣。社會保險法之改正，大體仿英德諸國制度。惟一切保險費使業主及管理者負擔，則其特色也。工場委員會聯合委員會爭議調停機關同盟罷工等，大體取法乎德奧。惟強制主義稍稍過度。工會拋棄企業管理權，此蓋管理者對業主勞工負責執行職務。勞工止爲代議體之一分子，分負統制之責，實共產黨經驗失敗之後，覺須採用民主立憲之原則也。最後蘇俄之最高經濟會議及中央工會會議，在大規模國有實業時代，有存在之價值。若在民主主義之國家，此項職業本位生產單位之中央會議制度，有紊亂國家組織之危險。何則？與普通選舉之立法議會對立，則機關重複，易於發生權限爭議，社會平和及階級協調，不可望也。

第二節 實業國有及新勞動政策之歸宿

實業國有之趨向 無產階級專政，實業國有國營，蘇俄共產黨固已實行之矣。英德諸國受其餘波，社會主義者亦欲嘗試其平昔所懷抱之理想，此所以英德諸國實業國有化實業社會化問題之喧囂不置也。先進諸國因財政軍事公益技術等種種目的早已國有國營或公有公營鐵路郵政電報電話等交通運輸手段或煙燐鹽等專賣獨占事業。將來為天然資源之利用保存，社會民衆之公益公用，經營集中，浪費節制等理由，煤炭電力製鐵及其他之獨占實業，常必為國有國營問題之中心。又土地之國有公有，因小農地之設定，公地之出租等原因，愈成爲事實。大規模私有地，依立法稅制及其他之政策而愈見減少。雖然，土地及主要實業之國有公有，法治國家既不許用任意沒收手段，則必出於價買或補償收用。此非巨額之財源不爲功，假令財政餘裕，有力價買或補償收用，國家或公共團體自當經營管理之任，則官僚組織之國營公營，果能增進生產造出福利否？倘國家或公共團體經營不能奏

效，結果除因國防財政公益及獨占性質等理由須歸國家或公共團體經營外，餘依信託出租特許等方法經營，則不過蹈蘇俄之覆轍而已。是故實業國有公有問題，姑無論財政能力可辦與否，如專由官僚經營管理，不必可收所以國有公有之效果，此實業之國有化社會化問題所由漸離所有歸屬問題，而趨向統制經營問題也。實業之統制經營，仍屬資本家，固不免資本家之專制。如屬勞工，不免勞工之專制。如屬國家或公共團體，又不免官僚之專制。結局以生產者消費者各要素共同統制經營，為最合乎民主精神。故實業之社會化國有化，向民主的統制經營前進。歐戰以後德國之社會化問題，實為實業之民主的統制經營問題。英國之國有化觀念，亦以實業之民主的統制為其骨子。法國之國民化觀念亦然。在普通觀念，社會化國有化固以價買或補償收用之國有公有為其前提，按其本體，則實業之民主的統制經營也。今日諸國之實業國有化社會化，決非對於土地實業之社會主義或共產主義思想。乃主要實業之社會政策或國家社會主義觀念。其與國家社會主義相異者，國家自身非統制經營之唯一主體耳。

實業代議制之趨向 從來關於工資及其他勞動條件之決定，勞工以團體交涉及團體協約裁制業主之專制。故團體交涉及團體協約不失為經濟民主主義之制度。戰前英國早已承認之。戰後德法二國亦賦與法律上之效果。然團體交涉及團體協約，每為實力威力所左右。結局或變為勞工之專制。故欲適合經濟民主主義之精神，莫如採經濟代議制度。經濟代議制度之主旨，不在於勞資對抗而在於勞資協力。各國之工場委員會實業會議經濟會議是也。工場委員會為代議體之最低單位。英國威德列案工場委員會採勞資聯合組織。德國新憲法上之企業議會，採勞工單獨組織。工場企業內之代議體，當以勞資雙方之團體為基礎而聯合組織之。若專由勞工組織，則仍嫌有勞資對抗之形勢。此英制優於德制也。英國之全國的地方的實業會議，係勞資聯合組織。德國之全國的地方的經濟議會，係勞資公眾聯合組織。一實業全體之代議體，當兼重消費者之意思，故除勞資代表外，更須加公眾方面之代表。此德國經濟會議優於英國實業會議也。德國新憲法雖認經濟議會及勞工議會，今日僅設企業議會，其所以尙未設立經濟議會者，非為經濟議會與勞工議會對立，而為經

濟議會與立法議會對立也。縱令經濟議會止爲立法議會之補助機關，二重機關，易起權限爭議。英國之全國全實業國家實業會議，當時之政府及輿論均認爲必要，而至今未實現，從可知矣。蘇俄之最高經濟會議及勞工中央會議，在實業國有時代，在無立法議會時代，有存立之價值。將來蘇俄政治經濟再起變化，則此等機關或加改組，或重定權限，未可知也。要之將來各國企業內勞動或勞資聯合委員會制度，實業單位職業單位之勞動或勞資公衆聯合會議制度，漸次成立，實業之民主統制，步步實現，與實業國有問題不可分離，同歸於實業民主統制問題。若夫擯除資本家企業家，否認立法議會，欲以勞工或勞工及消費者機關建設新社會，究不能實現。縱令尙承認立法議會，專以無產階級爲生產者，不認資本家企業家，仍缺乏實行性。故布爾札維主義，基爾特工團主義，商迭克工團主義，正統派馬克思主義，均難實行。

實業管理制之趨向 從來實業管理者惟對於資本家負責，保障資本家之投資。如資本家兼爲企業家，固無待論。大抵管理者由資本家選任，每爲資本家所制，不能盡其實業上

之責任。然歐戰以前國家干涉實業之結果，關於業務上之災害，管理者已對勞工負責。其負責形式，或依勞動保險法，或依勞動補償法，雖因國而異，而其對勞工負責則一。關於勞工之疾病，則疾病保險或健康保險，今日已行於諸國。至於勞工失業問題，則歐戰以後英、意、德、奧諸國採國家業主勞工分擔主義，立國家強制失業保險制度。戰前英國已採此制。戰後此制更加流傳。因此實業管理者確實負擔勞工失業責任之一部。夫勞工服役於實業，冒身體上生命上之危險及職業上生活上之危險，其所投資，比資本家之投資更重大。對於身體上生命上之危險，已得災害保障；對於職業上生活上之危險，尙未得保障，可謂實業管理者之責任未完。各國依失業保險制度而使實業負一部責任，非不優於昔日之全不負責。謂宜更進一步，使實業負完全責任。美國威司康新州法案，採實業單獨責任制。蘇俄亦然。將來實業管理者關於失業責任之全部或大部，須對勞工負責。又關於勞工福利之施設，戰時各國政府強制實業管理者施設之。如英國之炭坑法，使管理者以利益之一部為福利施設基金。同時各國依工場法及其他之規定，變福利施設之一部為勞動保護之強制施設。將來實業管理

者關於勞工之福利施設，當必益加負責進行歟。

實業裁判制之趨向 實業爭議調停制度，戰時各國概採強制主義。戰後之英國，確立實業自治之特別裁判制度，制定實業裁判所法。仲裁調停之提出，任當事人之自由，判決亦不認法律上之拘束力。實施以來，成績極佳。戰後奧國之立法與德國之法案，比英國多強制主義，亦實業自主之調停制度也。在德、奧、俄諸國，同盟罷工工場閉鎖等爭鬪手段，顯受法律上之限制。將來各國隨實業代議制及實業裁判制之發達，此項傾向當必愈著。不幸而猶發生同盟罷工，必也引起政治上之大亂，不僅實業界不安已也。

最長工時制之趨向 關於最長工時問題，戰後國際勞動會議決定八時間勞動原則。各國政府立法上採八時間制者亦不少。雖然，保護女工童工之工時制度，各國皆已立法實行。至於成年男工之工時問題，立法上之原則，實際不能實行。將來或以保證勞動權之理由而制定勞動專法。規定工時及其他勞動條件，蘇俄雖已備勞動法典，尙未實行。法國將備勞動法之體裁。德國亦急於準備完成，惟內容尙未充實。英國之勞動法，本隨實際必要而漸次

制定，可謂最完備最發達之立法。美國州異其制，勞動法之發達甚遲，尙未編制一般勞動法或實業法典。

最低工資制之趨向 最低工資制度，英美最發達。英國對於無工會組織之實業，戰前已有實業局之施設。法國亦施之於戰時女子手工業之一部。然對於一般勞工之最低工資制度，雖英國亦不易實行。俄國亦未決定。德國亦然。將來一般最低工資問題，亦必不易解決。古來文明諸國國民最低限問題；始於貧民救助。今日殆已成功於國民教育及普通選舉。將來恐須進而解決職業生活問題乎？

第三節 將來之經濟政策

實業之民主的社會的統制 實業之國有公有，係生產機關之所有歸屬問題。但不必爲新經濟政策之中心。新經濟政策「國有化」「社會化」與國有公有觀念不同。歐洲大戰後德國之實業社會化，雖可謂爲社會主義化之過程，實際乃其國從來一般社會化觀念

之結果。其本體範圍可能及技術，雖不甚明瞭，要之主要實業之社會的統制云爾。歐洲大戰後英國之實業國有化，包含國家社會主義之思想，顯與其國從來之官有公有觀念不同。結局在於實業之民主的統制。社會化國有化等制度之本質，古德孟（Guthrie）所謂「社會經營社會享受之生產組織」可云得當。至於實業之國有公有國營公營，不必能調和統一國家公共團體與勞工之利害者。亦非所以期實業之民主的社會的發達之道。是故新經濟政策之骨子，不得不歸於實業之民主的社會的統制，即實業關係人代議組織之設立及其實業之統制是也。

實業代議機關之組織 現代實業缺乏積極協力的創制機關。勞資團體之活動，消極的，對抗的，防禦的，徒恃均勢而為團體交涉。故勞工及公眾雖為實業上之構成分子，而其利害不能真正代表於社會，動輒有各自統制實業之傾向。今既以實業之民主的社會的統制號召，則勞工非特對於勞動條件之決定有發言權，並須給與某程度之實業統制權。然勞工之實業統制權，當止於其所當止，如大於業主或管理者，則又有背乎民主主義之精神。故實

業之民主的社會的統制組織，關於主要實業，組織實業代議機關，使生產者之資本家（及管理者）及勞動者（及使用人）消費者之社會公眾或國家（及公共團體）參與實業之統制，即其一法也。例如實業會議或經濟議會是。或設立某種會議體，由勞資團體及其餘之實業關係人組織之，其又一法也。例如勞動會議所是。或企業單位內設協議體，俾代表勞動者使用人管理人之利害，其又一法也。例如勞動委員會是。或擬設改造企業公司之最高機關，俾得代表資本家管理人勞動者，其又一法也。例如勞工代表列席之總會及理事會是。此外尚有種種形態，為歐洲大戰後各國所講究而實行者。要之實業代議制度，使實業關係人參與實業之統制。由是各可了解事業之艱辛，分責任而共利害，以達協力調和之目的。

實業代議機關之必要 欲實業關係人之協力與調和，須勞資雙方之團結組織完備，須確保勞資團體之真正自由協約，須除去勞資雙方對抗的祕密的單獨的專擅之力。一切事物，當在社會的法制及民主的秩序之下公正處理。哥亨（Oehen）曰：「拿破倫嘗謂戰時精神與物質為三與一之比。今日時代更重精神，實業界亦然。尊重人格之民主主義，即實

業界精神之骨子也。『今日之實業，富力與團結力相爭，究不能望其健全發達。經濟與道德，常有密切之關係，社會道德須為國民經濟之基礎，經濟社會決無可不顧道德之理。利潤慾不必為企業家唯一最要之企業動機，實業不必僅為勞工生活之資源。實業之統制經營，如擯斥勞工之參與，可謂破壞『解決問題之心理的價值』者。是故承認勞工實業上之地位，使勞工與資本家共利害而分責任，保持實業和平，增進生產能率，為社會公眾利益而考慮生產品質，價格，數量，分配生產利益之一部於國家，是實業代議制度之主要目的也。一言以蔽之，則實業之代議制度，是實業之民主化公益化社會化也。故視實業為公益事業，乃實業代議制度之重任也。公平分配生產利益，乃實業代議制度之要務也。不過實業當事人勤務相異，報酬從而不等，不必要平等分配，但期分配公平可耳。

實業代議制度與政治代議制度之關係 實業代議制度與政治上之代議制度觀念相同。防止專制，分擔責任，經由討論審議之過程，指導事業執行者之活動而監視其權力之濫用，其共通之觀念也。民主代議制度不必因『過半數常正』而存在，乃個性之健全發達

必要。不依權力使用而決定問題，乃從輿論而運用政治。實業上之代議制度，與政治上之代議制度機能相同。政治愈經濟化社會化，實業上之代議機關可直接補助政治代議機關之機能。即社會上經濟上之民主制度，補助政治上之民主制度。實業代議機關應國家及公共團體之諮詢而建議定策，更可發揮其重要之機能。

實業管理制度之改造 「代議統制」與「責任管理」觀念不同。金博士 (Dr. M. King) 曰：「執政或統制 (Directorate) 與管理或執行 (Management) 有別。公平分配實業統制問題，係執政形式而非管理形式。執政統制之職能，在於樹立方針，至於管理機能，乃執行已定之方針政策也。」例如今日資本主義實業制度中之股份公司，股東總會為統制機關，理事會為管理機關。然從來僅資本家有統制權，管理者專對資本家負責，既無一般實業關係人之統制代議機關，又無對勞工及公眾負責之管理制度。今後專對資本家負責之實業管理者，亦須對勞工負責。是為責任管理之眼目。關於實業上之災害，先進各國已實行管理者負責制度。將來對於失業災害，管理者亦當負責。現在實業界為保障投資而設預備

積立金，將來實業界當爲保障生活而設失業保險基金。哥孟斯博士 (Dr. J. B. Commons) 曰：「管理者對於勞工及公衆始感救治災害之責任，或雇入安全技師，或爲保安施設，着手防止災害。疾病及失業之救治，亦然。若失業救濟之負擔，專課於業主，當必聘請勞動雇傭管理專家防止失業。」若於失業基金之外，兼設福利基金，則更可完成管理責任。故教育休養安慰等福利施設，亦當爲管理者之自動的責任。此外依適當標準及方法而決定勞動條件，公認勞動團體，公正分配生產利益，皆爲管理者之責任。如此重大，恐管理者之任免方法，將來亦有根本改革之必要乎。

實業責任管理問題，與政治上之責任內閣制度無異。實業上之管理，與政治上之行政相同，從實業代議機關所定之方針而負責執行其職務。

實業裁判制度之改革 歐洲大戰後之英國實業裁判法，德國之調停局法案，均以實業上之智識經驗爲基礎而立實業自治之獨立裁判制度。可謂裁判之實業化或裁判之民主化。然實業裁判制度，若非勞動團體發達，則不能圓滿運用。英國任意調停制度之所以成

績最佳者，是工會之組織的訓練之賜也。門郭梅利 (De Montgomery) 曰：『無論何國，工會立法與爭議調停法間須有完全之調和。』洵然。故務避同盟罷工工場閉鎖等爭鬪手段，務採任意友誼的和解仲裁方法。手續務簡單，處事務敏捷，尊重關係人之意思，訴諸輿論之公判。以勞資及公衆代表組織任意和解仲裁機關，是實業裁判制度之精神也。此項制度，將漸次發達於各國，其特色在於脫離行政警察與司法裁判之領域而為獨立之制度。

實業立憲政策 政治上之民主自治責任協力等思想與立法行政司法三權分立制度，建設於實業界，為將來民主各國之新經濟政策。即實業之民主統制責任管理及自主裁判實業立憲政策之三制度也。實業之協力的民主化，公益的社會化，調和的自治化，實業立憲政策之三綱領也。實業關係當事人代議機關之設置，責任管理制之確立，特別裁判制度之創設，實業立憲之三大政策也。

108

108



民國二十一年一月二十九日
 敝公司突遭國難總務處印刷
 所編譯所書棧房均被炸燬附
 設之涵芬樓東方圖書館尙公
 小學亦遭殃及盡付焚如三十
 五載之經營墮於一旦迭蒙
 各界慰問督望速圖恢復詞意
 懇摯銜感何窮敝館雖處境艱
 困不敢不勉爲其難因將需用
 較切各書先行覆印其他各書
 亦將次第出版惟是圖版裝製
 不能盡如原式事勢所限想荷
 鑒原謹布下忱統祈垂鑒

上海商務印書館謹啓

版 權 所 有 翻 印 必 究

中華民國十七年六月初版
 民國廿二年三月印行
 國難後第一版

(五八七)

新時代 史地叢書 世界各國新經濟政策一冊

每冊定價大洋伍角

外埠酌加運費匯費

本書減去售價五分

撰述者 鄭 斌

校閱者 郭 任 遠

主編者 吳敬 雲 培 恆
 蔡元 王 雲

發行所 上海 商務印書館

發行所 上海 商務印書館

