

書叢政行會社

類訓組衆民

題問員復力人

編主室究研部會社

譯善扶任



行印局書中正



社會問題

- | | | |
|-------------|----------|------|
| 中國人口問題之統計分析 | 國民政府統計局編 | 四元 |
| 中國土地問題之統計分析 | 國民政府統計局編 | 二元二角 |
| 中國租佃制度之統計分析 | 國民政府統計局編 | 一元八角 |
| 社會學 | 毛起鵬編著 | 二元一角 |
| 鄉村社會學綱要 | 黃濁之編著 | 八元 |
| 農村社會學史 | 韓雲波譯 | 三元六角 |
| 新社會問題 | 陳希濤編著 | 二元二角 |
| 社會經濟行政 | 陳續先編著 | 二元四角 |
| 雲南邊民錄 | 那家鳴編著 | 八角 |
| 禁煙問題 | 程繼嘉編著 | 八角 |
| 我們的社會 | 羅致偉編著 | 再版中 |
| 水滸傳與中國社會 | 薩孟武著 | 再版中 |
| 西康社會之鳥瞰 | 柯象峯編 | 一元五角 |

社會行政叢書

- | | | |
|-----------|-------|------|
| 社會救濟 | 柯象峯編著 | 三元 |
| 社會保險 | 林良桐編著 | 一元二角 |
| 農會會務與業務 | 喬放明編著 | 九角 |
| 各國工會制度 | 余是河編著 | 三元六角 |
| 國際勞工組織 | 程海峯編著 | 一元四角 |
| 美蘇少年組織 | 程冠海編著 | 一元五角 |
| 中國家族社會之演變 | 高達超編著 | 二元二角 |
| 勞工供給與國防 | 張永懋譯 | 一元五角 |
| 我國工會法研究 | 史大璞編著 | 一元四角 |
| 同鄉組織之研究 | 費季民編著 | 一元七角 |
| 人力復興問題 | 任扶善譯 | 一元五角 |
| 嬰兒救保機關管理法 | 汪明海編著 | 印刷中 |

正中書局印行

總局：重慶中山一路二四二號
 分支局：全國各大都市

MG
F249.1
3.



3 1762 3741 4

社會行政叢書例言

一、本叢書以研究社會行政原理，檢討我國固有設施，分析我國社會實況，介紹各國社會行政制度，並建議實施方案為宗旨。

一、本叢書的內容，計分社會政策，民衆組訓，社會工作，社會福利，合作事業及人力動員等六類。

一、本叢書目的，在供業務推進及人才訓練之參考，並供一般閱覽，以謀社會行政知識之普及。

一、本叢書由社會部特約專家學者，就其工作經驗及研究心得，分別編譯，俾理論與實際密切和合，相互印證。

一、本叢書歡迎批評討論，俾資改進，來件請寄社會部研究室。

社會行政叢書例言

原序

在一九四一年國際勞工大會的閉會席上，美國總統曾宣稱：「如果沒有開明的社會政策，平民便不會得到真正的自由。歸根結底，這種政策就是今日民主國家作戰所爭的錦標」。

戰後人力復員所需要的各種政策，現在已應加以考慮。在這本報告裏面，國際勞工局提出幾個將來必然發生的問題和幾個可以解決問題的步驟。在民主國家中這種情況將有若干共同的地方。書中的實例多是澳洲、加拿大、英國、新西蘭、南非聯邦和美國曾經發生的事實或擬訂的方案。本局正計畫另出版一本關於其他各國戰後重新就業問題的報告。

這本報告的目的，不在對於戰爭期間的就業變遷或戰爭終了後的就業組織，作一技術的分析，而在初步提出戰後經濟復員中幾個就業問題的範圍與特徵，建議幾條解決的路線，並希望引發公開的探討。

國際勞工局相信這種問題需要廣泛的討論，無論在軍隊裏、在工廠中、在田莊上，以及在每一個生活部門的男女人民，對於解決這種問題所需要的開明社會政策，都應貢獻出

人力復員問題

全部的力量，本局將盡可能和他們共同努力。

人力復員是人力動員的相對工作。人力動員是指將一國的人力由平時利用轉變為戰時利用，人力復員相反地是將一國人力由戰時利用恢復到平時利用。

我國戰時人力動員的成績，與歐美各國比較，無可諱言是望塵莫及的。造成的原因，一部分固然是我國人口太多，組織散漫，教育水準低落，使動員計畫不易實施；但最重要的還是我們缺乏實際經驗，事前毫無準備的緣故。歐美各國承受上次大戰的教訓，在平時即開始研究動員的方案，一旦戰爭爆發，便可立即實施；反觀我國在抗戰初期，對於人力問題幾無任何措施，直到一九四二年後，我們的人力動員政策、法令、機構和人員，始逐漸訂立與設置。但是為時已遲，在戰局擴大之後，欲將浩大的人力，倉促間動員起來，自非輕易之事。因此我們的人力動員，縱有良好辦法，亦不易發生重要效果。

戰後人力復員，同樣也是項艱鉅的工作，如果辦理不善，不但影響全面的復員秩序，且將阻礙長期的重建事業。因此歐美各國早已對此加以注意，集中人力，從事人力復員計畫的商討與擬訂。一九四一年國際勞工大會在紐約開會時，即決議戰後的復員工作，

須在戰時即着手準備。國際勞工局自該會閉會後，便努力研究人力復員的原則與實施，本書即爲其研究結果之簡要報告，文字簡短，而內容豐富，舉凡與人力復員有關的問題，無不詳爲研討，並盡動引用各國實例，以爲引證。實爲一理論與事實並重的佳著。

任扶善謹識 一九四四年十一月

| | |
|-------------|-----|
| 第六章 就業組織的機構 | 九九〇 |
| 未來的展望 | 九九四 |

導言

近十年來，世界的變化多麼浩大！在一九三三年時，約有五千萬人沒有工作，而且有更多的人不能得到整時的工作。工廠多已關閉，工具與機器棄置無用；農田多已荒蕪，作物多被棄毀；然而到處都有饑寒交迫的人羣。而在今天，失業現象實際上已經消除了。工廠的數目較過去任何時代為多，而且多數晝夜以繼日的工作着；農田生產着最高限度的食糧。戰爭已掃除了經濟恐慌。

但是今後的十年又怎樣呢？每個國家的人民，無論海軍人、海員、航空員、軍醫工人、礦工、老年人、婦女或兒童，都已經在關心戰爭過後他們將有如何的變化。他們回憶過去，已經擔心着未來。許多人所以恐懼，是因為他們相信他們將被掃入社會的廢物堆裏。若干國家的政治家已忙於保證他們的人民，說聯合國基本的作戰目的便是從失業與窮乏中得到解放，然而這種保證除非附有確定而實際計畫，是沒有多大效果的。現在應該預防足以引起戰前那樣病態的失業現象，並計畫使戰後的人力物力都能充分地利用。

為前途着想，我們首先似乎應當承認，當我們被迫由平時進入戰時的時候，我們過的

並不是最好的生活；其次，我們應當考慮戰爭形成的各種變遷，以期得到當前事業的範圍與特性的一種概念，同時觀察其對於實際政策的意義。本書的用意，即在提起對於戰時幾個基本就業變遷的注意，同時建議將為重建時間國內與國際政策的基礎的幾種工作。

那些以為戰爭以後世界即將自動變好的人，和那些預言一旦軍事終止所有兵士和軍需工人將失業的人，同樣是錯誤的。過分樂觀的看法是危險的，過分悲觀的看法也是不正確的。適當的看法是介乎兩者之間。我們應該接受下列的一種概念：消除失業是可能的，有適當的工作給一切想工作的人；是可能的，但是在我們的資源能夠重新布置以適應人類的需要以前，我們必須先有牢固與合作的計畫與工作。

第一編 戰爭期間發生的變遷

第一章 軍隊裏的男子與婦女

今日服務於軍隊裏的男子與婦女，為數已在六千萬人以上。這是戰時就業狀況的基本特色。到戰爭結束之後，這一大羣男女必須返回對於國家社會能貢獻最大效力的工作裏。

這六千萬的數目當然祇是大概的估計。今天誰也不知道軍隊實力的確數，但各國現有軍力的估計，可以有助於指示將來復員問題的範圍。在聯合國中，蘇聯約有一千萬到一千五百萬人服役；中國至少有五百萬人（或更多）在軍隊裏；在英國有四百萬以上的人服務於軍隊；在美國一九四三年夏季現役人數約九百萬，到該年年底可望達到一千一百萬；澳洲已超過八十萬人；加拿大將近七十萬人；新西蘭在十四萬人以上；印度約為二百萬人；南非聯邦有二十萬人（其中歐洲人八萬，非歐洲人十二萬）。墨西哥、巴西和中南美其他各國共有軍隊約二百萬人。軸心國的實力恐已超過一千六百萬。此外瑞典、瑞士和愛爾蘭等中立國尚約有一百萬人在軍隊服役。

由於人力漸感缺乏，各國婦女服役的人數現已激劇增加。但現時除了概括的估計外，還沒有可靠的數字。在英國約有三十五萬婦女服役，美國約有二十五萬婦女已參加軍隊，加拿大已註冊的已在二萬五千人以上，南非聯邦將近三萬六千人，新西蘭差不多一萬人，澳洲超過四萬人，再加上中國與蘇聯等國，其總數或將超過三百萬人。

每個國家應徵入伍的人，已經包括全體健康人口的百分之十至二十。若單就成年男子而論，其百分數自然更高。新西蘭百分之二十以上的成男整日服務於各軍事部門，其十八歲至四十歲的男子百分之五十二以上已為軍隊由各類工業中吸引去。在加拿大三分之一的十九歲到四十五歲的男子在軍隊服務。在澳洲十八歲與四十五歲間的男子幾乎一半加入了軍隊。

這個問題就數字上看，固甚可觀，但其本身卻無多大意義。主要的要着這些男女做些什麼工作？在戰前他們做的是什麼（如果有的話）？在戰爭期間他們學會了做什麼？以及他們的經驗與技術怎樣能夠轉於適當的平時工作？

軍隊是一國職業的橫切面，在軍隊裏包括各個工作部門的男女——有僱主、商界的男女、工業和農業的工人、專門和技術工人、各種獨立謀生的工人等等。多數國家對於這些人在參加或應召服役時的技術與職業，有很完全的紀錄，這種資料將來頗有功用，不過若非在戰爭期間隨時加以補充，仍將失去時效。

近代戰爭需要技術人員。兵士必須寫訓練有素的機械士、工程師、電氣士、無線電技術員，以及運輸與供應工人。所有各種技工匠幾全在延用之列，各國都有大批工人在軍隊中担任技工，且多繼續操其本業。有許多人進軍隊時一無所長，但在服役期間已獲得某種專門工作的高度技術。另有許多人其技術在軍隊中無用武之地，在戰爭結束之前，恐將失去其大部分的職業資格。更有一些人在其軍隊生活中，很少或全未學到有永久價值的工

作。

成千成萬的婦女，也在服役期間獲得了有用的技術與經驗，有的做着她們平時一樣的工作，例如打字、會計、烹調之類；有的已學會需要高度技巧與準確性的新工作，例如無線電收音、航海及機械工程之類。加拿大皇家空軍的婦女部已由原來九種技藝擴充到四十三種之多；在加拿大婦女輔助隊中，婦女做着五十種以上的技藝，從酒店侍者到電務員、繪圖員。美國婦女輔助隊的隊員，也受着各種書記、家事和技術工作的訓練。在英國，婦女活動的範圍，尤其廣闊，婦女被僱從事於高射砲隊、機槍陣地、飛機場、汽球站、給養隊及造船廠。她們做着無線電機械士、航空機械士、軍械士、汽車司機、繪圖員、信號員、設計員、攝影員及無線電定向員。皇家海軍的婦女服務隊有三分之二的隊員做着技術工作，以補海軍的不足。在蘇聯，婦女服務的範圍，比較還要寬廣呢。

現在誰也不知道這次戰爭的久力成本將要多大，誰也不知道戰事告終之日，全世界的

兵員將有多少，誰也不知道戰後有多少男女將留在軍中。不過雖然軍隊復員問題還不能有一明確的定義，但下列數事卻已顯然易見：第一、軍隊復員工作將直接影響各國大部分的青年人口，尤其是成年男子。第二、服役之後男女的職業技能將與其服役前不同。第三、大戰之後，他們可能得到的工作機會，將與他們服役前所做的不盡相同，因為在戰爭期中，生產能力與消費需要都有重大的變遷。第四、使軍事人員完全轉入國民經濟生活中，不僅為一工業的重新就業問題，正如此輩男女會來自各種生活部門，他們必須從每一經濟活動中，尋覓其適當的歸途。

以上僅為復員問題的幾個重要特點，至於其對於戰後就業政策的範圍、內容及方針有何意義，將於描述戰時就業問題的其他數種重大變遷之後，再加討論。

第二章 一般就業水準的變遷

戰爭的前年，全體就業人數發生驚人的擴張。戰前長期經濟恐慌所遺留下的大量失業人口，幾已全部消除；雖然軍事徵調頻繁，而多數國家的工業人口已達到了最高的程度。戰爭需要勞工的巨潮，已捲走了失業者的後備水池。英國初入戰爭時，完全失業的工人已超過一百萬人；但一年之後，失業者尚餘六十萬餘人；兩年之後，僅餘二十萬人；至一九四二年十一月，其總數降低至十萬以下，此為一九二一年勞工部開始發表正式統計以

來最少的一次；而至一九四三年七月，且竟減至七萬一千人。美國的戰時工業也已大量地吸收了失業人口，失業人數一九四〇年四月為八百八十萬人，至一九四三年十月降至一百萬人以下。澳洲、加拿大、新西蘭及南非聯邦都已竭盡其失業人力的準備。譬如，加拿大失業的工會會員在一九四三年七月底僅為百分之〇·四，而一九三九年全國平均尚在百分之十二以上。澳洲工會一九四三年五月的失業報告，也由一九三九——四〇年的百分之九·四降低為百分一·五。

在中南美洲的許多國家和世界其他地方的幾個中立國家裏，失業仍然還成問題，然而現時的情勢已經轉好。在瑞典，其經濟生活已因戰事而有起色，失業者已逐漸被僱，工會的失業數字，在一九三九年九月至一九四〇年一月下降，在一九四一年八月以前曾一度上升，但此後又形下落，至一九四二年底達到一極低的水準，工會會員僅有百分之五現時尚無正式工作。在瑞士，自戰爭爆發以後就業人數也在緩慢的增長，現時登記的失業人數（包括許多不盡適於工作的人在內）僅五千人，而一九三九年時為四萬人。在愛爾蘭，戰爭初起時的大量失業，也已大為減少，大部由於人民移往英國從事於國防動員，及致力愛爾蘭本身的防禦工作。在中南美洲各國，新工業的發展，有助於消滅戰爭初年由世界貿易關係脫節而產生的失業現象。

不過，即使在交戰國內，真正的失業也並未完全消失。生產計畫及運輸問題不斷的在

變化，有時便可造成臨時的失業。在加拿大與美國等幾個國家，縱然人力已感缺乏，但失業者仍然存在，一部分因為失業者距離戰時工業中心區域太遠，不易遷移，一部分是因為他們的現有技能不盡適於戰時需要，而尚未加以轉變。但此種失業問題，自其所影響的人數與地域而言，卻甚微小，且多為臨時性質。

隨着失業的消失，其他戰前未經正式被僱的人們便開始大量進入或被迫加入僱傭市場，如婦女、幼等工人、已退休的老年工人之類；其結果使各國就業人數達到空前未有的高度。

許多國家為安全起見，現已停止發表其就業總數，但尚有數國仍在照常發表，各國戰時工業就業總人數，雖受軍事動員影響，仍有驚人的增加。譬如，據非官方估計，英國在一九三八年至一九四二年底之間，已保險工人就業的人數，增加百分之六。加拿大在戰爭的第四年中，工業的就業者增多百分之五十六，約有六十六萬九千工人加入工廠工作。在新西蘭一九四三年工廠就業人數較一九三五年幾增百分之五十，工廠僱傭工人較戰爭爆發時，增加一萬五千人。澳洲的全體工作人口（工資與薪水階級），在一九三九年六月為一、七二七、〇〇〇人；至一九四三年五月則增為一、八八五、〇〇〇人；而工廠工人數在戰前為五四〇、〇〇〇人，至一九四三年五月則增至七三四、〇〇〇人。南非聯邦在一九三九年六月至一九四二年六月中間，民營工廠的勞工人數增加了三三、〇〇〇人；一

九四三 四月的就業指數爲一五九·三，而一九三八年僅一四八·一。在美國，農業以外的工人總數，在一九四〇年四月爲三六、一〇〇、〇〇〇人，在一九四二年末達到四三、〇〇〇、〇〇〇人的最高紀錄，一九四三年四月降低爲四一、六〇〇、〇〇〇人，夏季又增至四二、〇〇〇、〇〇〇人，到九月又形下降。在一九三九至一九四三年中，工業總人數增加了百分之六十八。

就業總數的增長，反映出工業活動的高度發展。在多數國家，現時水準較過去任何時間爲高。不僅在工業如此，全體活動也是較前增強。這表示，戰前工業活動的水準，已不復爲我們今後努力的對象。如果我們在和平時代也像現在在戰時一樣的充分利用我們的資源，我們將需要較戰前任何時間更多的就業男女。因此我們必須擬訂比較戰前更爲廣大的就業計畫。

第二章 勞力構成的變遷

婦女、幼年、老人、殘廢及其他「邊緣」(margin)工人，接替了參加軍隊的男女，並適應戰時工人的緊急需要，使各國的勞力發生很大的變遷，在就業人口的性別及年齡組成中，已有了基本的不同。此種變遷的一般趨勢是明顯的，所不明顯的是此種變遷達到的程度和保持的時間。

最大的一個變遷，很顯然的，是婦女侵入了工業。在英國，現在工作的婦女，其數目說已在七、〇〇〇、〇〇〇人以上，自一九三九年中到一九四二年中，工業中的婦女，人數已增加了一、五〇〇、〇〇〇餘人。十八歲到四十歲的未婚婦女已有百分之九十，已結婚而無子女的已有百分之八十一，現時已努力從事於各種戰爭。在美國，農業以外的就業男子總數，在一九四〇年六月至一九四三年六月之間，大致沒有變動，但此期間婦女的總數卻增加了五、〇〇〇、〇〇〇人。戰時人力委員會預期在一九四三年底以前，再有二、〇〇〇、〇〇〇人參加工作。男女工人比例的變遷由下列數字中可以明白地表現出來，以下為美國全國勞力在一九四〇年十二月與一九四三年六月的情形：

工人性別

一九四〇年十二月百分比

一九四三年六月百分比

男

七七

六八

女

三三

三二

在澳洲，就業男子總數一九四一年六月為一、三八五、一〇〇人，一九四三年四月降為一、二八四、〇〇〇人。但同期就業女子總數由五一五、〇〇〇人增為六〇〇、四〇〇人。婦女現占全體工廠工人的百分之二十六。澳洲婦女代替男子的趨勢，可由下表說明，表內數字表示一九四一年七月及一九四三年三月每百婦女相當的男子人數：

企業類別

一九四一年七月

一九四三年三月

軍火、飛機、造船

五九一

二四一

其他工廠與作坊

二七一

二四二

零售商店

一一一

八九

銀行與保險業

二五七

一一九

其他商業與財務機關

二八二

二二八

其他企業

一八一

一一三

關於新西蘭可能得到的最近數字表示：在一九四二年四月底以前的十二個月內，工廠內男工就業人數約減少二、〇〇〇人，同時工廠女工約增加三、〇〇〇人。加拿大職業婦女總數（不包括農業）在一九三九年八月與一九四三年四月之間正好增加一倍，現時就業的婦女已在一、一五〇、〇〇〇人以上；在一九三九年九月與一九四三年七月之間，工業女工已增加百分之三十四。

與勞力性別組成的變動相連的是年齡組成的變遷。千百萬的青年男子和稍少的青年婦女已被引進軍隊服務，老年人和幼年人以及各種年齡的婦女便須到工業前線去接替了他們的位置。已經退休的男女多已重進了工業，許多在戰時已到了退休年齡的人仍然繼續地做下去。譬如在英國，一百萬以上的超過六十五歲的男女現時還在正式工作着。在美國，據說在一九四二年底至少也有六十萬應領老年保險金的人仍在工作，並未請領。美國就業工

人在五十五歲及以上的百分數：一九四〇年十二月是六·八，一九四三年四月增為八·九。在一九四三年五月時全體就業工人的三分之一以上，年齡在四十五歲及以上。英國墨色塞德(Messyde)和曼徹斯特(Manchester)兩港的船塢工人，其平均年齡達五十一歲。自戰爭爆發後，在四十五至六十歲之間的英國婦女有八十萬人參加工業。

在年齡表的其他一端，大批十四歲及以上的幼年，多數原來應該留在學校的，現已從事於各種工業和農業的戰時工作。例如，在美國一九四三年六月時有二百萬以上的十四歲至十七歲的兒童受僱於工業，較一九四一年時增加一倍。在英國十四歲與十八歲之間的男孩有百分之七七·六，女孩有百分之六七·五，合計約有二、〇〇〇、〇〇〇人（在此年齡間的男女總數為二、七六〇、〇〇〇人），從事於戰時工作。在新西蘭，自一九四〇年三月到一九四二年三月，約有九千間十六歲以下的男女兒童重加入工廠；在一九三八至一九四二年的五年間有二萬一千個十六歲以下的兒童做着工廠工作，此數約占過去十五年間出生的全體兒童的百分之十五。

戰爭對於勞力還有一個重要的影響：因為工作機會的增多，在恐慌時期那些被擠入失業羣中或從未獲得任何正式工作的人，已被工業或農業僱用去了。過去曾被視為不可僱用的大批男女現時已找到工作。跛子、瞎子、聾子及其他身體殘廢的人，那些精神上有所殘廢的人，以及那些由於長期失業或貧窮而喪失工作能力的人，現在都找到對於戰時工業

作有價值的貢獻的機會，亦即獲得將來可使他們有相當保障的技術與訓練的機會。當戰爭開始時，英國幾乎有二〇〇、〇〇〇男女被官方認為是永難得到正式工作的人，即所謂失業問題的「困難核心」。今日卻僅餘一〇、〇〇〇人尚無正當職業。當一九四二年時，九一、〇〇〇個身體殘廢工人由美國職業介紹所介紹就業，比較一九四一年增加百分之七十二，較一九四〇年增加百分之二三〇。

至於因種族或國籍而在職業上受歧視的人們，也逐漸找到進入工業的機會——例如美國的黑人和外籍工人及南非的土著和有色工人。在美國的飛機工業中，黑人就業者自一九四二年七月至一九四三年三月，增加了百分之九十六，同期在全體工業中增加了百分之三十五。四。從美國全國工業的月報中，看出黑人就業人數的比例，在緩慢而不停地增加，惟其情形在同種工業及同一地域內因僱主的不同而大有差異。南非在一九三九年六月與一九四二年六月之間，有二一、〇〇〇個土著被引入工業範圍，多數已加入在戰前向被排斥的工作。

對於各國此種勞力組成變遷有一認識，在計畫戰後就業時是很重要的，雖然有些變遷僅屬於暫時性質。一旦戰爭結束，年齡已過的工人必將退休；另一方面，在戰時已從事工作的幼年工人多數雖將繼續工作，而少數在戰後將再回學校讀書；工業中的婦女，多數將回到家庭，或結婚而自行建立家庭。多數已婚婦女祇要她們的丈夫能夠找到足以維持家庭

生活的職業，她們或將不再工作；但是許多婦女即使已經結婚的，仍將繼續工作，她們並不是臨時增加的勞力。身體殘廢的工人以及在戰前因年齡、種族、政見、宗教或國籍關係而不見易找到工作的人，也可望成爲永久的勞動分子，因其就業的障礙目前業經破除。

戰爭給僱傭市場增加的許多工人，在戰爭結束之後必不甘願列入「後備隊」之林。因這種「後備隊」常常因爲工作機會缺少而被擯於失業。我們的目的既在給所有願意工作的人預備適當的工作，這種事實便必須記在心上。「失業的可能性」必須保持於現時的限度之內。如果由於恐怕將來的工作會不敷分配，而讓不公平不邏輯的職業歧視復活起來，實在是愚笨之極！

第四章 由平時到戰時的勞力轉移

全面戰爭的人力動員已使千萬的男女有改變其職務或行業的必要。這種由平時工作到戰時工作的勞力轉移，是一種繼續不斷的過程。在每一國中，戰時的改變，祇要我們仔細的逐業加以考慮，便察其對於人力復真的意義，則必爲戰後建設時期的良好教訓。爲安全起見，許多工業在戰時尚未發表其僱傭的詳情。但將目前可能得到的零星資料集攏起來，雖然不甚完全，也可窺知梗概。

在職業變遷的過程中，工業和工人在地域間有一巨大的遷移。明瞭人民在何處的工

要，向來沒有在這回戰時這樣明顯。在戰前，人民在那裏似乎無關重要，主要是因為有此工作機會多的「剩餘」工人。而現在，到處都需要每個人的服務，問題已在使人民加入適當的工作，並且爲達到此目的，必須使其進入適當的地域。這個問題的解決，已有兩種方式：一種是工作遷到勞力方便的地域，這種方式有時不盡可能；另一種是把人民遷到需要勞力的地域。此類的遷移，有的已有良好的組織，以適應特殊與緊急的需要；有的事前並無計畫，僅係工業狀況變動和戰時家庭生活脫節的自然反應。戰時工業和人口的這種變動，使地域間的就業形態發生重大變遷。我們需要知道此種變遷爲何，以及它們對於戰後就業計畫的影響如何。

在英國，大多數的職業人口在做着與戰爭努力有相當關係的工作。據非官方估計：在一九四二年有百分之五十稍多的體力工作者和低級僱員，直接受僱於戰時經濟部門。其中有多少是在戰時改變了職務或行業的，還是一個軍事秘密。然有若干單獨事實，可資敘述：(一)在一九四二年夏，四十二個皇家軍械工廠僱用三〇〇、〇〇〇以上的工人（其中百分之六十是女工）。(二)軍火工廠中女工一項即較戰前增加一、七五〇、〇〇〇人，而男工較上次大戰結束時增加了一、〇〇〇、〇〇〇人。(三)飛機製造業所僱工人在戰前尚不滿一〇〇、〇〇〇人，而今日已超過一、〇〇〇、〇〇〇人（其中百分之四十是女工）。(四)在影響七十種工業的工業集中計畫實行之後，約有二五〇、〇〇〇個工人已由非重要

工業轉入重要工業；在此計畫實施之前，已有數十萬工人自行由平時工作改入戰時工作。受集中計畫遣散而工人，四分之三是由織布、綢緞、靴鞋、地毯及陶器等五種工業。僅布匹定量分配一項，已省下五〇〇、〇〇〇以上的工人，使轉入戰時其他工作。印刷工業在戰前僱用工人約二七〇、〇〇〇人；而在一九四三年春間已有一〇、〇〇〇人參加軍隊或從事戰時工作。在一九三九年，據估計靴鞋工業中有工人九七、〇〇〇人；在一九四二年底，此類工人總數（包括新學的和半熟的工人）已降為七三、〇〇〇人。今日在紡織品批發業中有工人四〇、〇〇〇人，在戰前其數約大一倍。在一九四三年年中，建築及土木工程中所餘工匠的人數，據說僅當戰前的三分之一至一半的樣子。煤礦雖享有羅備優先權，但工人人數也由戰前的八五八、〇〇〇人降至七〇〇、〇〇〇人。此外公務人員一九四三年九月由一九三九年四月的四〇〇、〇〇〇人增加到七三〇、〇〇〇人。

英國在戰爭期間，約有五百萬男女離開本鄉，戰時仍保留着戰前那樣的國內移民。在戰前人民是由重工業林立的恐慌地域移出，遷往輕工業中心。而在戰時，重工業開始擴張乃需要大批勞工回到過去失掉工人的地方。在某些城市中，除已存在的工廠之外又加上許多戰時新工業。大量的額外工人乃須移入這些城市。另一方面，工業也有相當分散，大部是爲了戰略的原因，許多大規模的戰時新興工廠必須設立在距離原有工業及人口中心很遠的地方。它們的勞工多數須由遠處移來，使他們住在草屋、木棚或客店裏。勞力來源已成

爲選地建廠和分配訂貨的主要因素之一。

美國在珍珠港事件發生時，軍事工業中的就業者僅約五、三〇〇、〇〇〇人；到一九四三年四月已達一八、三〇〇、〇〇〇人，一九四三年年底或將超過二〇、〇〇〇、〇〇〇人。在一九四三年中，約有一〇、〇〇〇、〇〇〇男女就業於軍械工業。非重要工業中的就業者在一九四一年十二月與一九四二年十二月間，從二九、二〇〇、〇〇〇人降至二一、一〇〇、〇〇〇人；在一九四三年中，又有三、二〇〇、〇〇〇個工人由這類工業中出來，轉入戰時工作服務。在炸藥廠、鋼鐵廠和機器廠裏，就業工人的數目，一九三九年平均爲三八八、四〇〇人，一九四三年五月則爲五二二、〇〇〇人。一九四三年五月，汽車工業中就業者約爲六六〇、〇〇〇人，較平時最多時還多一〇〇、〇〇〇人，且可望擴充爲八〇〇、〇〇〇人。其他工業中的工人，因受原料缺乏和優先權關係生產減少之緣故，多被遣散到軍事工業。在戰爭期間，多少萬工人已自行轉入戰時工作。從事建築工作的工人數目，在一九四三年五月已較一九四二年五月減低三分之一，此後一年中，該業工人可望再少一、〇〇〇、〇〇〇人。以下爲自一九三九年戰爭爆發到一九四三年五月，美國工業變動的一般情況：

一、就業者增加的工業：

工業類別

增加百分比

戰爭期間發生的變動

人力復員問題

各種耐久物品

一二五·九

鋼鐵及其製品

七三·二

銅鑄品

一七九·四

熟鐵管

二一七·五

電機

一六八·三

其他機器

一三五·二

運輸工具(汽車在外)

一、三二·〇

汽車

六四·〇

化學物品

一五五·八

各種不耐久物品

二〇·九

二、就業者減少之工業

工業類別

減少百分比

錫罐及錫製品

五·三

打字機

二五·六

床褥及床彈簧

二·四

大理石、花崗石及其製品

三四·五

綢緞

襪

帽及毛氈

女子裝飾品

男子襯衣及領帶等

毛巾

靴鞋

精糖

罐頭及蜜餞食品

煤及石油製品(修路用)

運動用品、玩具及偶人

一九·九

二六·一

二九·七

一九·八

二〇·六

二二·六

一四·一

七·一

三一·八

三三·八

一六·三

在轉向戰時工作期中，美國的國內移民潮流，縱橫全國。大量移民奔向戰時生產中心，尤其是生產船隻和飛機的沿海區域，同時奔向大兵營所在的區域。這使戰前的人口形態發生了重大的變遷，有半數以上的州在一九四〇年四月與一九四三年三月之間，減少了平民人口，紐約一州使減少了六五〇、〇〇〇個平民，其中一半以上出自紐約城都市區。在中西部的農業州內也會失掉很多的人口。獲得人口的，主要是康耐爾和克脫

戰爭期間發生的變遷

(Connecticut)、德拉威爾(Delaware)、瑪利蘭德(Maryland)、密西根(Michigan)、哥倫比亞區(District of Columbia)，以及位於或鄰近太平洋岸的各州。在一九四〇年四月與一九四三年三月之間平民人口增加百分數最大的，拉巴馬(Alabama)的毛爾福(Mobile County)增加了百分之五三·四，其次佛幾尼亞(Virginia)的新興工業區增加了百分之四二·二，其次加里福尼亞(California)的聖地哥(San Diego)增加了百分之三七·五。數目上增加最多的是在密西根的第屈洛特(Detroit)區域，增加了三二四、七七二人。華盛頓區內三年來人口增加了百分之二八·五，增加人數約二六二、〇〇〇人。此種增加多數是在純工業的城市，平衡的工業發展已成例外而非常態。

在加拿大，工業各部門的就業人數，幾乎都已擴大，而在軍需製造業中，就業的增加最為顯著。在直接與戰爭有關的工作中，已有一、〇〇〇、〇〇〇以上的人就業；而在一九四一年六月，此種工作中僅有四六〇、〇〇〇人；在一九三九年九月，其數更不足道。在戰爭的前四年中，耐久物品工業（包括軍需工業的大部分）的就業人數，擴張了百分之一八九。在同期內，鋼鐵業人數的增加幾達百分之二七二。飛機及其零件製造業現時僱用一〇〇、〇〇〇人；而在戰前僅有幾千人。在造船及修船業中工作的約六〇、〇〇〇人；在軍用化學及炸藥工業中，約四九、〇〇〇人；在坦克車和機械化運輸工具工廠中，約六七、〇〇〇人——此類工業，在戰爭前極不發達。汽車工業現時僱用約三〇、〇〇〇人，

已較戰前加倍。建築業及礦業自一九四一年起，工人均已減少。下表說明戰時各種工業的就業變遷；

一九四三年一月加拿大各種製造業僱用工人指數表：

工業類別

一九四三年一月指數（一九三九年九月為一〇〇）

化學品

四七二·一

電器

二二二·三

鋼鐵製品

二五一·九

火車

三二九·四

汽車及零件

三〇五·二

造船及修船

二、三四四·六

鑄造及機械

二九四·一

其他鋼鐵製品

四四二·九

機及其他針織品

一一〇·三

樂器

七二·五

靴鞋

一〇三·五

印刷及出版

一〇三·八

電光與電力

九五·六

戰爭期間發生的變遷

在加拿大也有大量的移民，受戰爭影響，由此地移至彼地。雖然各地滯及各城市人數的增減，還沒有確實的數字，但一般地說，也和美國相似。戰時生產中心、口岸及附近兵營的地方，都有迅速的人口增加，其來源為農業區域及少數大的非農業人口中心。在英屬哥倫比亞 (British Columbia)、歷瓦司考夏 (Nova Scotia)、昂塔里奧 (Ontario) 及魁北克 (Quebec) 諸地，生產活動已見擴張，溫德塞 (Windsor)、魁北克、范考佛 (Vancouver) 及漢米爾登 (Hamilton) 諸地業已宣布人口增加。

澳洲約有七五〇、〇〇〇人在工業中就業，其中約五五〇、〇〇〇人服務於軍事工作，約當全體工廠工人之百分之七十；而在戰前，祇有百分之二。有一三〇、〇〇〇餘人直接就業於政府或半官方辦理的軍械與軍需、飛機與造船等工業中。政府軍械工廠，已有很大的擴展，在一九三九年，此種工廠僅僱用五、〇〇〇餘人，而目前將達八〇、〇〇〇人。克定 (Cuthin) 首相在一九四三年一月曾說：軍需生產的發展，迅速地增加了就業的人數，在一九三九年九月時祇有一個工人的工廠，到一九四一年，至少已有九十個人。飛機工業的就業指數，以一九三九年九月為一〇〇，一九四三年五月已跳到二、四六九。從一九四一年十月到一九四二年底，有四十多萬人已轉入軍事工業或加入軍隊。消耗品工業的人數，在同期內減少了百分之六十四。政府計畫在一九四三年底以前，至少使軍事工業的勞動力再增加二〇〇、〇〇〇人，此項工人將取自批發與零售商業及銀行與保險公司。

一九四一年十一月至一九四三年三月間各種企業的就業變遷如下：

企業類別

一九四一年十一月至一九四三年三月變動百分數

政府軍需工廠、造船廠及飛機廠

(十) 八三·六

其他工廠

(一) 四·二

零售商業

(一) 一八·九

銀行與保險業

(二) 九·一

其他商業及政府機關

(一) 一三·三

鐵路及空運

(十) 七·二

澳洲軍需生產的分散化，使國內三十五個區域均有長足的發展，業已收得普遍的經濟及社會利益。一九四三年五月，澳洲的戰後復興部長曾說：「如果在戰爭的壓迫之下，能有這樣的成績，那麼在戰後施用有秩序的分散政策，必能得到更大的效果。全國各地已建立的許多工廠已設置的昂貴機器，對於促使平時政策的順利推行，將為一個有效的基礎。……此種計畫，對於澳洲的進步可以證明為最重要的戰後建設方案之一」。

新西蘭，同樣地有大批男女為適應戰時勞力需要，而繼續轉變其職務與行業。在一九四二年底，機器工業（現時僱用一七、〇〇〇工人）的出品，百分之八十四標明為軍用和政府及出口而定貨，祇有百分之十六為經常用途。受僱於各種製造業（例如機械、造船、

糧食加工、靴鞋、鋸木、衣服、麻布、水產、毛紡等業)的七七、〇〇〇人中約有五〇、〇〇〇或百分之六十五，正為軍隊、政府和重要出口的定貨而生產。製造國內消費物品的工人人數，自戰爭爆發至一九四二年底減少了百分之六十三，從五三四、五〇〇減為一九四，〇〇〇人。同時期內軍需及其他與戰爭有直接關係的工業中，人力增加了三十八倍。在一九三四——三五年到一九四一——四二年期內，機械工廠的工人增加了百分之三十六，凍結肉類工業增加了百分之二十六，鋸木業增加了百分之二十七，造車業增加了百分之二十四，靴鞋製造業增加了百分之八十，毛紡織業增加了百分之五十二，成衣業增加了百分之五十五。

在南非聯邦，機械工業在戰時已有最大的發展，現在較一九三九年時多僱七、〇〇〇個歐洲人，一〇、〇〇〇個土著。其次為糧食加工工業，其勞動力已增加一二、〇〇〇人。再次為化學工業，增加五、五〇〇人。紡織及製革業也有相當的發展。受軍需物資總監管理的戰時工廠，現時僱用二五、〇〇〇人，現已從事戰時工作的民營工廠尚不在內。建築工人目前雖在減少，但在一九四二年六月仍接近戰前的水準。木料、家具及印刷工業，在戰時已減少了工人。公務機關、鐵路、銀行及建經社的就業人數未減，但在保險公司及市政與商業中卻已下落。

在所有國家，尤其工業化不深的各國，戰時職業變遷中有一項為勞力向其國內最新的

工業與職務上移動。例如在加拿大、澳洲和新西蘭，都在製造以前各該國向未出產的各式軍械，澳洲的工具機及精確儀器工業，在戰時已大為發展，約有一百八十個新的工具和儀器工廠設立起來，飛機工業也在戰爭期內建立成功。加拿大有了新的坦克車工業。上述三國的造船工業從前幾乎沒有，現在也都發展起來。新西蘭除軍械和幾種工具之外，正在製造許多戰前向不製造的物品——如各種橡皮物品、通心粉、磁器，此外並完成電燈、真空管的製造，麻織工業亦為主要生產中的新猷。

多同樣情形，戰爭已促使許多前已存在但並不重要的若干消費物品工業的就業人數，較前增加。新西蘭的靴鞋、衣服、罐頭等工業，加拿大及南非的數種紡織業及糧食加工工業，以及澳洲的棉紡織業及食物儲存業，都是被迫極度發展以適應戰爭需要的例子。自一九三九年以來，澳洲的次要工業幾已擴展百分之一百。

在戰時，幾乎每一國家都有大量移民，由農場與其他基本活動移至發展中的軍事工廠和軍隊。這種勢力的外流，幾乎使各地的農業都感覺尖銳的人力缺乏。澳洲在戰時，永久農業工人的數目已減少百分之三十二，農業僱工的損失，據估計約為百分之四十六。新西蘭的首相於一九四三年春宣稱：全國農業區的人力已減少了三分之一。在加拿大，男性農場工人幾已減少百分之二十三。美國農業的勞力供給，據說已達上次大戰以來最低的水準。農業部長於一九四三年正月報告：「在過去兩年中，每年我們從農業上失去一、五〇

〇、〇〇〇人」。

以上各類的獨立勞動者、小規模業主和家庭營業者，以及專門工人和中級僱員等的人數，也已顯然減少。這類的人已成萬的從事工業工作。從一九四二年六月到一九四三年六月，參加英國軍隊和軍需工業的一、〇〇〇、〇〇〇工人，有百分之四十出自非工業階級。在美國，「獨立謀生」的人數，於一九四〇年四月與一九四三年四月之間，顯已減少了一、二〇〇、〇〇〇人。小的汽車行和加油站多已關閉，好多種零售商店的歇業率極高。譬如，在蘇格蘭的格拉斯高(Glasgow)和英格蘭的李滋(Leds)兩地，食品以外的零售商店，已有百分之二十，於一九四〇至一九四一年之間關門。

現時欲知以上各種變遷的意義和對於戰後就業狀況的影響，雖然為時尚早，但戰時就業變遷過程的幾種暗示，對於未來的計畫卻不能予以忽視。

第一，在各國「戰時」工業中的工人，有相當數目不必於戰後改變其行業和職務，即可轉入「平時」工業。現時集中力量於軍事定貨的多種工業，同樣地可應平時和戰時兩種需要。衣服工廠現時縫製軍服，來日將製便裝。目前為軍事定貨工作的鞋廠，在戰後將為民間定貨而工作。收音機工廠可以由生產軍用收音機變為生產家庭收音機，而無多大困難。美國的鋼鐵、化學及鑄造公司，可望迅速變其活動對象。這類的例子極多，不勝枚舉。

第二，很多戰時工人，其所服務的工廠，原是平時活動改為戰時活動的，在戰後相當時

間之內，仍可恢復其平時活動。譬如在加拿大，撥軍需供應部估計：百分之九十的戰時工廠可以轉變為平時生產。據美國全國工業會議局(National Industrial Conference Board)的報告：戰時工廠，除百分之二以外，都計畫轉變其活動，且有十分之四計畫全部恢復原狀。在轉變期間工人將遇暫時困難，但多數仍能在原廠重新就業，且從事於適合於其現有技能的工作。

第三、在戰時已由非重要工業轉入軍事工業的多數男女，在戰爭結束後，將重返其原來的工業中工作。如此對於國家甚有裨益。這類的工人包括戰爭期內被減縮的許多工業的多數技工，譬如珠寶業、各種紡織業、成衣業及印刷業等。或許也將包括重返其戰前工業的半技術工人，多數為女工。

雖然如此，但仍將有大量工業工人，其技能在戰時工業中業已改變，因此以前的行業與職務已不適合，或已不復需要他們。在對於戰後的平時生產已嫌過剩的工業中，有多數工人將遭解僱。另有許多工人在戰前就業於沒有前途的工作，將來不應再令返回原業。還有一些在戰前任何行業或職業中都無根基的人，以及在戰時接替別人位置的人，將因原職務人的返職而被排擠。此外還有些人，在其戰前工作及戰時工作中都無技術或僅有一點技術，將來也難適應平時工作。以上各種情形，形成人力復員計畫中最困難的問題。各國這類人的數目，現在還無法確實估計。美國勞工統計局曾冒險預測：有六、〇〇〇、〇〇〇

○以上的工業工人，在戰爭結束之後將被遣散。其數之大，殆無問題。此類男女重新就業問題，事前必須加以妥善的計畫。

還有一事，也須注意，即在戰時職業變遷中，工人已經在工業中受了訓練和提升，工頭已訓練成低級管理員，技工已訓練成領工或工頭，無技工人已發展為半技術工人。此種情形，在整個戰爭期內，普遍於各種工業，尤其是軍事工業。這些人所得的技術，對於他們的工作前途以及國家的生產能力，將有一種永久的貢獻。此外，因為現時升級比較容易，將來降級在心理上必甚困難，且在若干情形之下，也為經濟條件所不許。這件事在戰後人與事的配合上，也必須加以注意。

最後，工業間或工業與其他事業間就業分配的變遷，將使每一經濟部門的構成與戰前情形迥乎不同。許多工業變遷是永久的。這種事實必將限制重新就業的努力方向。

至於地域間就業的變遷，現在還不能確定多少戰時工業遷移是永久性質。戰時工業與人口的轉移，有些自然是臨時的，澳洲的建築工人出國為盟國軍事計畫服務是臨時的工作，英國船塢工人離開本國港口出外工作的都想在一定的期內仍回原港。蘇格蘭女子赴英參加軍需工作，在戰爭之後，無疑地多數要回蘇格蘭。在另一方面，有許多戰時轉變是長期的，因為這些變遷是源於戰前的經濟狀況，當然將有持久的效果。若以美國而論，在一九三〇至一九四〇的十年間減少人口的各州，在一九四〇至四二年間全都減少了很多的人

口，而突然繁盛的區域，多靠着造船業、飛機業和軍事訓練中心，此種情形在戰後將造成極大的地域間轉移問題。英國在那些「無利可圖」的煤礦停業之後，許多礦工將永久轉移。有幾個國家，其戰時移民和其戰前即為人贊同的工業分散政策和職業計畫，頗相吻合。譬如澳洲和英國都有這種情形。此外有些工業發展的區域是在戰前很「不景氣」的地方。這種工業，或有少數於戰後仍留於原地域內，以期增加該地就業的機會。這次大戰已經顯示出工業區域和勞工供給的密切關係，同時我們已得到參照一般經濟和社會計畫，去建設工廠和訂立契約的寶貴技術。

這次戰爭和戰前的經濟恐慌已經告訴我們：避免意外和無益的職業變動和地域遷移，是可能的。由於恐懼失業，或由於貧病，或由於缺乏經濟知識，而發生的遷移和職業變動，都是可以免除的。

就事實而言，戰時獎勵與組織工人轉移職業和地域的經驗，對於戰後獎勵與組織工人作必須而有益的轉移，頗有裨益。如何保持每個國家勢力的流動性，是就業計畫的主要部分。

第二編 各種變遷對於戰後就業計畫的意義

戰爭使每個國家的就業型式，發生了許多基本的變遷。

(一)約有六千萬的男女加入軍隊。

(二)失業在多數國家業已絕跡。

(三)雖然有大規模的軍事動員，而就業人數仍達空前最高的水準。

(四)爲代替應徵的男子，和適應激增的戰時需要，婦女、幼年、老人、殘廢工人及其他所謂「邊際」人羣，現已加入勞動隊伍。

(五)幾百萬的男女，已自動或被動地改變其行業、職務與服務地帶。

這些都是較大的變遷，無須深知其範圍或詳情，我們使能(一)看出這些問題是如何之大；(二)看出擬訂解決這些問題的妥善計畫是何等的重要。

在戰後最短期間，將有兩個大的就業問題發生：一個是如何保持高的就業水準，足使由軍隊和軍需工業中遣散的男女及其他一切工人有充分獲得有益而適當的工作的機會。另一個是如何將人與事配合起來，使找職業的男女可以得到最適合其技能與希望的工作，

且使僱主可以得到最合格的工人。如何保持高的就業水準一問題，並不在本報告範圍之內，而如何於過渡期內使人事相遇的問題，則爲本報告的主要任務。

即使我們承認戰爭之後，就業水準立即甚高的假定，而每個國家各種工業間、職務間與地域間仍將有鉅大的移動。一旦戰爭終止，若干工業勢將減縮，有的工廠將完全停閉，有的將減少活動而遣散其大批工人。另有若干工業將忙於恢復其戰前原有的活動，或其他平時工作。在轉變的過程中，許多工人縱使最後不被遣散，也必停止工作數月。在另一方面，又有若干工業因適應在戰爭期內一度被政府限制的大量需要，而大見活動。將來必有大規模的建設與建築計畫，以繼續各種停滯的工程，修理被毀的建築和修造新的住宅、學校、醫院之類，以應戰後各地人民的需要。在工業之外，就業機會也將相當的擴張。自由職業者將要增加；獨立工人和家庭工藝，亦將開展或重新樹立；農業將調適世界的新需要。

和工業改組的變動有關的，是幾千萬男女的軍事復員。無論此種復員如何漸進——其速度大半要看戰爭是如何結束，而非決定於國家的逐步復員計畫——這批退伍男女必將佔極多數人的僱備市場。在原由勞工後備隊進入工業的工人中，多數在戰後仍繼續工作，各國因此必須有一遠較戰前爲大的勞工就業計畫。譬如，美國曾估計戰後的勞動人數，可能較平時生產最高峯的一九四〇年還多九、〇〇〇、〇〇〇人。

許多人業已打算戰後就業的退路。這表示，他們已假定戰後多數工人在就業市場上將成「閒人」，因此他們的意見總是相當悲觀的。例如他們常談各種人，各兵士、水手和航空員，以及大家庭家長等的就業優先權，他們說已婚婦女將來必須脫離職業，或非至所有別種工人都已找到工作之後不得就業。他們認為現時必須建立準備基金，目的不在為有用的公共工程計畫，而係維持大量失業人民的生計，或為創造工作的救濟計畫。他們又認為於工人擁擠的工業，應訂立短期的方策。這些建議充其量僅能隱藏失業，而非消滅失業。尤有甚者，此種建議對於社會殊多不利，因其可以促使某一種未來工人反對另一種的未來工人，造成彼此間毫無利益的反感。

諸如此類的討論，都是無用而消極的，雖然某些短期方策在過渡期間可以採用，但僅能視做非常時期的辦法。根據長期基礎的計畫，才是較好而實用的，這就是兵士與水手們應有最適當的工作，並不是任何工作都行，婦女們如果自願或需要做工，應該給她們工作；在戰後勞動市場上，弱小分子不應遭受歧視，不應叫任何人去做無用的含有救濟性的工作；所有的男女，都應有從事某種有用的工作的權利與義務。

戰爭經驗與教訓啓示我們：「生產過剩」這魔鬼能給將來留下許多禍患。我們正開始探求各地人民將來的需要。阿塞沙勒爵士(Sir Arthur Salter)從前說過：除非最後一個龐透特人(Hottentot)能夠達到(如果他想的話)美國百萬富翁的生活標準，普遍的「生產

過剩」是不會存在的。我們也已知曉我們的生產機構尚可充分利用，並且知道如果我們把撤的話，這種生產機構便可為滿足人民的急迫需要而服務。固然，這是一件艱鉅而複雜的事，但是可能做到。

因此我們為什麼還怕不能利用所有願意工作的男女？我們將來需用他們猶之乎在戰時需用他們一樣，而且含有更多的建設意義。有幾個國家，甚至有人認為戰後立即發生的重大問題，是如何獲得足以從事各種工作的工人。我們應承認將來能夠長期而有效的利用我們的人力資源。

影響就業水準的許多經濟政策與辦法，各國都應從事研考，若干政府已制定與此有關計畫。為保持過渡期間的就業於一較高水準的國際方案，也在擬訂之中，例如國聯經濟恐慌委員會的報告：「由戰時經濟到平時經濟的過渡」一書。假定就業水準能夠保持相當的高度，我們應使戰時全體就業有秩序地過渡為平時全體就業。

其次，我們要承認戰後不僅有大量的就業，且各種經濟活動間的就業分配，將與戰前大有不同。任何國家的工業都不能回復其戰前的形態。戰爭已使工業結構發生了廣泛而永久的變遷，每一國家人民的需要在戰爭期間也都有了若干的變化。有這兩種因素，戰後的就業形態，必得與戰時及戰前的情形不同。

再次，戰後過渡時期的問題，必須和戰後長期間的問題有所區別。本書係集中注意力

於各國必將發生的第一類問題，即過渡期間的問題。自然短期問題的解決，將有助於長期問題的處置。兩種同樣都是相當特殊的問題，因此都需要相當特殊的解決。

在許多國家，有許多人開始建議戰後過渡期間的職業調整，若使戰時辦理就業和服役的機構繼續工作做起來便可容易的多。這種建議很有意思，它是基於下列兩項重要的事實的：第一、有效率的機構是必要的；第二、為辦理戰時就業所樹立的那些原則與機構，對於辦理戰後重新就業工作頗有幫助。

第一章 軍隊的復員

戰後就業狀況的第二個特點，是千百萬的男女由軍隊返回平常的經濟生活，因此戰後就業計畫中首要工作之一，必為設法使此種復員步驟與各種就業機構取得連繫。如果軍隊復員不採此種方式，則戰後的過渡時期便不易有秩序地渡過。

一、各國對於服役人員都有復業的計畫

現時澳洲、加拿大、英國、新西蘭、美國及南非聯邦各國都已訂立一種原則，當軍人服役期滿之後，即須使其重回以前從事的職業。各國對於這一點的立法，是很相似的。僱主必須將退役軍人安置於其原有的職務，並且其工資和工作的條件，應與假定此人在戰時

仍留原職所應得的相同。多數國家規定：退役軍人復業之後，在相當時間——如六個月——內，不能無故遭受解僱。關於復業的保障，皆附有特殊條件，最普通的，退役軍人必須於其退役後一定時期內申請工作，且應按照約定日期到達指定地點。若因僱主的環境已受戰時影響，復業規定不能適用時，不得強迫僱主安置任何工人。此外尚有幾種查濟工人權利和僱主義務的規定。

此類復業保障，多數國家同樣適用於婦女，且有幾國適用於商船的海員。

然而在事實上，對於這種保障不應希望過奢，因為復業計畫的擬訂是沒有特別困難的。但這正是因為還無法加以試驗的緣故，復業計畫將因各種正當理由而遭受限制。第一、兵士、海員或航空員過去所做的許多工作，因為戰時或戰後的變遷，若干工廠必致關閉，若干工廠不免減低其活動程度，因此使彼等的復業不能實現。其次、許多服役人員從前向未就業，或當其加入軍隊時業已失業。並且許多人以前的工作，可能已被其他服役人員所代替。

在許多情形之下，復業即使可能，然也並不理想。有多數退役兵士當其作戰歸來之後，其所有的技術、能力及志願已與入伍前截然不同。有的已不能再擔任以前的職務，有的已獲得新技術，更有許多人過去所做的工作已遭淘汰，而在服役期間又未獲得別種職業訓練。最後，復業的計畫可能造成不必要的職業脫節。如果某一退役兵士察覺其以前的工

作已經有人；而在同一地域內，有一新工作，需要同樣技術並得同等工資，那便容易使這退役兵士去做這新工作，而不同復其舊有工作。

此外尚有別的考慮，例如：復業計畫在實施時可能產生退役兵士與其他工人間的反感，這與社會進步毫無益處。並且在全面戰爭中，對於兵士所冒的危險與戰區人民所冒的危險，頗難畫出一根很清楚的界線。軍事的徵調和工業的徵調之間，也同樣無法確切分。

因此，一部分被遣的服役人員將無問題地獲得復業的保障，但對於另一些人此種保障卻沒有多大價值。不過此種保障可使兵士在戰爭期間有一種安全的感覺。使他們感到即使政府不能履行復業的保障，至少也能負責為他們找到「恰好相當」的職務。

二、戰士應否有就業優先權？

這裏又發生一個問題，有幾個國家在考慮一種退役人員優先就業的制度。這種優先制度的普通原則是一個退役人員對於一個可做的工作，應較任何其他工人儘先受僱。有幾個國家主張「第一優先權」應給予在海外指定戰區服役的人，「第二優先權」應給予在非戰區內服役的人。也有的主張一種修正優先制度，譬如建議退伍兵士、海員及航空員在許多公職中應有優先權。

加拿大即在自治領公職候選資格中列入這次戰爭的幾種戰士，且中央督促各省市採取給退伍人員公職優先權的政策。此外，在所有加拿大的戰時勞動契約中，必須包括給軍隊服役者職業優先權的條文。澳洲的兵士返籍法（一九四三年四月公布），規定曾在海外或指定戰區內服役的退伍戰士，祇要其能力足以勝任政府事業及公營事業者，都有優先權。政府並擬使用一種證明書，以便給服役人員或其他公認有貢獻的戰時服務者一種更普遍的職業優先權。美國聯邦政府給戰士在各種公職中有優先候選權。在加拿大及南非等國就業機關已奉令在分配工作時對於退役人員應予特別考慮。

對於服役男女給予廣泛的或限制的優先權的計畫，在許多情形之下，是可以暢行無阻的，但優先權根據的理論，卻會引起各方的辯論。

澳洲強有力的工會運動者，即反對給退役軍人特殊的優先權，其主要理由有三：第一、因為這種限制乃漠視有大批的工會會員係受工業徵調，其本身職務阻止其參加作戰；第二、因為此種制度可能嚇使會入軍隊的工人輕視曾受僱於戰時工業的工人；第三、因為對於退役軍人這也並非是真的公平辦法。他們懷疑，如果就業的安全僅有利於退役軍人，這種安全的建立豈非必以工廠工人的不安全為代價，以其父親、弟兄及兒子為代價嗎？

雖然軍事當局及軍人團體時常要求此種優先權，但人力當局普遍卻都知其限度。他們

主張戰後就業唯一的合理基礎，乃是給工作找最好的的人，而不管此人在戰時曾在何處服務——不管是鋼鐵廠、船塢、造船廠、煤礦、辦公室、兵營或戰場。安置一個人於某一種工作，必須根據他個人對於此種工作的長處，而非與工作能力毫無關係的別種資格。他們認為這樣對於未來的僱主和求職者都較公平，同時如果各種工作部門的求職者知道他們在勞力市場上處於平等的地位，而且不受歧視或選擇的將被協助覺得最合適的職業，那麼對於一般社會也將極有利益。

美國有幾個工會已採取保證其服役會員的優越權利，他們希望如此可以使會員易於重回原業。澳洲與英國同樣有技術工人由軍隊遣散後重新就業的規定。

此外還有一種常被提到的辦法，是各種工業的所有僱主戰後應由政府強制僱用一部分身體健全的服役人員。此種建議也與其他廣泛的優先辦法，有許多同樣的限制，在管理與執行上頗感困難。且因全國各個經濟部門的工作機會早遲不同，而使工業由戰時到平時的過渡發生紛亂。

有幾個國家得到一種結論，即就一般原則而言，最好放棄給某幾種人特殊權利的觀念，而設法將特權給予全體。他們認為在社會上說這是很理想的，在經濟上說也是很必要的，因為戰爭已使工業形態，甚至每種工業內的每個工廠都發生了激劇的變化，且產業界和軍隊中男女的職業能力與志願也有了相當的改變。擬訂普遍就業的社會保障及詳細的確

行計畫，實為各國對於全體就業計畫的主要部分。

三、非工業就業計畫必須擬訂

以上各種關於服役人員重新就業的計畫，都不夠用，因其並未解決問題的全部。軍隊中的男女乃係來自各生活部門，因此必須助其重返或新進經濟活動的每一方面。

多數退伍軍人將要返回農村，或應從事農業。對於耕練的農民和農場工作者及不熟練工人的土地處理辦法，將為復員計畫的重要部分。加拿大和澳洲的土地處理法業已施行，荷西蘭也曾通過服役人員的土地法案。由上次大戰的經驗知道，此類計畫必須在事前妥為準備，且必包括於各國土地發展總計畫的範圍之內，否則無論對於國家經濟或開墾的軍人，都沒有多大永久的價值。對於從事農業的服役者加以訓練，亦屬非常重要。荷西蘭因此已制訂一種計畫，使熟練農民經過二種講習課程，不甚熟練的必須正式受訓，受訓期間並付給工資。

工業工作的安插或土地的處理，或以上兩種活動的訓練對於許多復員的男女，都不是唯一或最好的解決辦法。各國自由職業的缺額在戰後將要補滿，他們需要軍隊的補充。另一些復員的人將要建立獨立的事業，或從事某種自由工作。他們也需要指導、訓練及借貸或分送形式的經濟協助。他們的問題，和其他服役人員一樣，需要加以注意。

四、教育與訓練是需要的

在軍隊裏有大量的男女，將要改進他們的職業能力，他們需要得到更多的教育和訓練的機會。他們多數需要這種準備，以便將來可以長期保持優良的工作，自然他們所有的教育與訓練越多，將來在職業的領域內，他們越是優良的工人。對於服役的男女將來必須以各種努力準備進一步的教育與訓練。各國對此問題業已特別注意。

若干訓練工作，大可開始於戰爭時期，及戰事終止與軍隊復員完成以前的時期。澳洲、加拿大、英國、新西蘭現已進行此種計畫。關於此事，軍事部門為戰事目標所用的一些訓練機關受職業介紹機構所定的訓練辦法的指導，將有益於達成目標。但是普通說來，不須給軍隊人員特別的訓練便利，而應與其他的男女相同。事實上使復員的陸海空軍人員與申請訓練的平民混合受同樣訓練與教育課程，可能是有益處的。主要的問題是應有充足而適用的訓練與再訓練設備，充足的優良職業指導員，指導男女接受最適當的教育與訓練，在訓練期間應付給相當的工資與津貼，使需要訓練的人能夠並願意參加受訓。

多數國家已擬訂詳細的計畫，以便利被遣散的服役男女接受教育與訓練，並給予特別的訓練津貼。此種計畫的一般條文是很相似的，不過其詳細內容各國頗有出入。

五、遣散後失業的人應給津貼

辦論復員計畫擬訂得如何審慎，若干男女在被遣與復業的短時期內仍不免失業。譬如有些人所找的工作是在那些正由戰時工作轉為平時工作的工廠中，或在那些於戰時停閉或減縮而須逐漸恢復的工廠中。有多數人需要另找新的工作。這種復員的男女其情形頗與被辭退的戰時工人相似，他們必須設法維持生活，不應僅給以少數的救濟津貼，而應以充足的津貼使其渡過難關。有的可付給失業賠償金，有的可利用此時的新技術以便領取特別的教育與訓練津貼。有少數國家已經為被遣的服役人員設置特殊失業賠償金，允許他們在被遣後若遇臨時失業，將付予幾星期的賠償金。

六、特別的情報和機構是必要的

軍隊復員，顯然是與戰後一般的就業政策融合在一起。但是即使以此為復員的指導原則，我們尚須有特種的情報和機構，以便易於組織及適時由軍隊中將男女放回白常的經濟生活。有些事是應該在戰爭期間建立的，戰時用為徵調人員服役及安置人員於適當位置的情報和機構，多數可能反過來用為復員工作。

計畫軍隊男女的有計畫復員的第一要事，是盡量收集關於他們的教育、經歷、技能及現時工作資格等情報，若等戰爭過後才開始此種工作，時已太晚了。此類資料對於所有

從事計畫戰後經濟與社會改進的人，都有無限價值。管理人力的當局，應擬訂職業問題表，並根據所得結果從事活動，此種工作應與國防部門密切連繫，以期內容完善，不失時效，並應加以分析。此事可用一批流動的曾受特別訓練的職業專家協助辦理紀錄、保持時效並分析陸海空軍的職務與訓練標準。技術的登記很不容易開始與管理，不過現時為保證服役男女的適當利用，現時多已加以採用。此種工作可能延續下去，並與管理人力當局的工作連接，與在戰時同樣地用於平時。

加拿大內閣的復員委員會已與勞工部合作，舉辦一種軍隊兵員的職業經驗調查。一種問題表寄達三五〇、〇〇〇個加拿大軍人，此種調查的特殊目標，在獲得有助於復員計畫的各種情報，以下為其所得情報的幾個例子：

(一) 在入伍時有職業的占全體百分之八六，失業者占百分之一〇，約有百分之三是學生，不滿百分之一以前向未正式就業。

(二) 在離開職業入伍的人中，約百分之四二聲稱已由其原來僱主得到確定的復業許可。但是幾乎百分之五三的人都沒有此項許可，雖然他們的僱主多數應照復業法准許他們復業。其餘百分之五或未答覆或係得到有條件的或不確定的許可。

(三) 在曾受學徒訓練的人中，有三三、〇四二人已經滿期，一二、八三五人尙未滿期。但未滿期的祇有七、八七二人希望完成訓練。

(四)在自行營業的人中，約百分之五九說明他們將來有確定的計畫，其餘百分之四一是未確定或未答覆的。

此外還得到許多關於軍隊人員職業經驗（工業的與農業的）的詳細報告，現時尙未加以分析。

南非聯邦寄給每個志願兵一分職業問題表，叫他們填寫各人平日的職業，在入伍前僱主的姓名與地址，最後的職務，遣散後恢復原業的打算（有的話），重返平時生活的計畫，教育與其他資格，及戰後是否希望他人協助尋覓職業。此項問題表正由平民復業局分析，以爲戰後計畫的根據。

澳洲曾舉行一次普查，以探求軍事人員於返回平常生活時作何打算，此種普查表正由統計機關彙編統計。倘若再有關於軍事人員退伍後所能從事的工作，及國家對於勞力需要狀況的詳細普查，那在計畫服役男女恢復平日生活上，實有極大裨益。英國、新西蘭及美國也已擬訂計畫，以便收集軍人的職業與訓練的資料，將來可供復員的參考。

另外還有一種資料也很需要，並且可在戰時收集的，就是表示軍隊工作和日常工作如何連繫的資料。美國已製成「陸海軍人員職業轉換表」，此種表格係由職業介紹專家編製，彼等曾編該國的職業字典，內中對各種職務及其所需技術有詳細的分析。「職業轉換表」的第一部是陸海軍職務；第二部爲曾任軍隊一種職業者可以擔任的相當的平時職務；

第三部爲所需的附帶訓練；第四部是勝任各種職務所需的身體狀況。

有秩序的復員的第二要事是有效率的機構。爲使男女進入軍隊及指導彼等從事各種專門工作而建立的戰時機構，當然可以採用以協助彼等恢復平常生活。軍隊招募與執達機關、智慧測驗所、訓練學校一類的機構，皆可貢獻相當力量於復員的準備工作。徵調機構於奉到命令時，自可轉辦復員業務，就其已消的地位和戰時的經驗來說，這種機構當然是有效的復員工具。

但爲增加效率起見，這種復員機構必須與各國職業介紹的中央機構，取得最密切的連絡。否則必發生無益的重複、混亂和法律糾紛，使兩種機構都難順利工作。有許多國家，其徵調及招募機構已成爲人力總機構的一部，這樣便較易發展完整的戰後就業政策。

七、控制復員的速度和次序

服役男女的復員應當逐漸辦理，乃是一種定論，任何人不能否認。但是回憶上次大戰之後，欲延緩復員的速率非常困難，這次戰爭過後，同樣將有各種驚人的壓力促使軍事及人力當局，從速解放軍隊的男女。此種壓力很難抗拒。如果戰爭在世界各地分期結束，還可以使復員工作稍爲從容。

另有一個同樣公認的定論，是復員的次序應有優先權的規定。例如一般人認爲已婚男

子應較單身男子與婦女提前復員，妻子應隨其丈夫一同復員，已經有工作等著的應較尚未確定職業的提早出去，在軍隊時間最久的應該最早復員，年齡較長的男女應先於年青些的，曾受訓練的人應先於未受訓練等等。

英國政府所採的見解，為視每個服役人員的軍事需要，復員時主案以年齡及服役期限為根據，並注意其服役的地域，同時也承認有幾種中堅分子應該並且必須盡量提早放出，但此種分子人數愈少愈好，以免破壞全盤計畫。其他各國也正考慮採用何種原則才算公允。似乎應有一種固定的優先次序，以便遞補，無論如何，各種制度的優劣之點應當加以討論，即使某種優先次序已經決定，仍然應該普遍討論，以期軍隊及外界人士事前即能瞭解與接受。

無論製訂何種計畫以控制復員的速淺與次序，職業介紹機關必須充分負責與工業、農業、各種職業訓練機關，以及過渡期間的就業總計畫取得連繫。僱主和工人也能貢獻最有價值的助力，他們可以訂出既公正又切合過渡時期工業實際需要的復員原則，因此等原則須經過他們的組織而付諸實行。

第一章 由戰時到平時的勞力轉移

戰時工人在各種工業及職務間的轉移，使就業的形態發生了鉅大的變遷。我們知道在

戰爭之後各種職務、工業及地域之間，必又有一次廣大的轉移；以適應平時生產的需要。不過我們還不能確知這種運動的範圍將有多大，或每種工業、職務及地域所受的影響如何。

將人民由戰時的職務移到平時的職務，和移轉他們於戰時工件的反轉手續差不太多。戰時轉移工人的經驗，因此在戰後的過渡時期極有功用。我們已經學到許多應做與不應做的，以期使轉移戰時工作於平時時能有良好的次序與效率。同樣重要的是那些可為艱鉅的轉移工作做把柄的就業機構，現時已經樹立了。

一、很多的資料是需要的

在探求戰後的職業將發生何種變遷之前，必須對於戰時發生的事詳細加以分析。此外，許多別的基本事實，也須在戰爭結束之前預先收集。

例如我們應該明瞭戰時工人的狀況：戰爭之前他們在做什麼？現在他們正做什麼？能做什麼？在戰爭結束之後他們想做什麼？以及他們是否已有確定的就業計畫？我們需要調查現時致力於軍火及生產其他沒有平時價值的物品的工廠，以明瞭是否能用於戰後生產，若能，將來的勞力需要如何，以及轉換新工作所需要的時間多久。我們更需要知道同時可以服務於平時的其他戰時工業（如飛機、造船及汽車等工業），以便明瞭其現時產量和戰

後出品的估計的關係，其轉換平時工作所需的时间等等。我們又需要調查戰時雖在緊縮而戰後必將擴充以應久受限制的消費者的需要的各種工業，並且要探求各個工廠擴充的可能範圍與速度，及其勞力需要的約計。最後，還需做遠地的研究，以觀察戰爭如何改變了各地的工業形態，和平到來時將發生何種影響，以及戰後工人的供需是否近於平衡。

多數國家現已開始以上各類的研究。英國對於戰後經濟的可能形式已作詳細研究。加拿大的軍火供應部正在研究戰時生產能力在戰後的可能用途。美國戰時生產局正在製訂調整契約及轉換工業的計畫，勞工部的勞工統計局正研究幾種主要工業（飛機、造船、汽車等）以觀察其戰後可能的勞力需要；並研究工業區域以觀察戰時當地勞力供需失調的程度。新西蘭的善後局已開始研究工業的需要，以期探悉該國工業將如何吸收男女生產平時的物品及服務。南非的社會經濟會議正考察該國的主要工業，以期明悉其戰後可能的發展。以上各國的勞資團體，多數業已開始收集關於由戰時到平時各種變遷的資料。

上述各種調查，若想使其發生真正的價值，必須在戰爭期間即行辦理。這些資料自然是粗略不全的，僱主和工人誰都無法預知未來的狀況，即是政府恐怕也沒有十分清楚的概念；但是由此種粗略的調查中可以得到極有功用之結論，同時對於就業政策的一般原則，若不根據事實樹立重要的結論，錯誤的可能性是很小的。

根據這些調查，我們可以試作有秩序的復員計畫和擴充平時工業的計畫，使由戰

時到平時的經濟轉換所付的人力成本盡量減低。一般言之，其目標在促成迅速而無秩序之工業轉換；具體言之，在就業方面，要避免瘋狂的職業爭奪，使失業保持最低限度，協助被遣散的工人儘速覓得適當的職業。

二、四類主要的戰時工人

戰時工人有若干類，每類有其本身的問題。第一、有些工人是可以照常繼續其原有職務；第二、有些工人因為工廠改組、重建或原料契約等原因，將有相當假期（如兩個月到六個月或更長）的停用；第三、有些工人正計算返回其原來的平時工業；最後，有大批的不幸工人將因其所在工廠全部或局部的關閉而被遣散。我們要看如何處理這四類的工人。

三、可以繼續工作的工人

對於第一類工人——到平時仍可繼續在戰時工廠工作不必有任何間斷的工人——並不需要多少特別的計畫。主要原則在防止這些工人流為失業，事前仔細的計畫，以期使戰時契約終止時與平時契約開始時相接。在每一工廠之中，因轉為平時工作及吸收復員的服役男女所需的就業調整，可能由廠方代表和工人代表聯合磋商。為一短期的停招不可避免，應以失業賠償金或特種津貼使工人渡過失業時期。

四、暫時失業的工人

對於工廠轉變而須暫時停用的工人，特別的計畫是極需要的。例如有人估計美國汽車製造業的工人，在工廠轉變期間八十萬人中將有六十萬人須暫時停用，其中一部將要另找其他工作，尤其是那些不甚確知將來有無重返原廠機會的人。但是最好不叫因工廠轉變而停用的工人，僅為生計及不安的原因而另覓其他工作。譬如有人說美國的汽車工業在轉變之後，將要增加由二十萬到六十萬的勞工。該業停用的工人，多數還是需要的，並且將有優先返職的權利。

關於此事的辦法，每一國家計畫固不相同，但是政策的基本原則，各國之間可以有許多相同的地方。對於此事職業介紹所將占極重要的地位，它可以阻止停用時期工人在僱用計畫尚未決定前，即被擲於職業市場。例如，職業介紹所若得到大量停用工人的工廠事前通知，它便可以登記停用的工人，探詢其是否願就臨時職務，如果願就，便把當地現有的工作機會充分告訴他們，因為它很靈通在各種公私事業中何種臨時職業是相宜的。在工廠本身，廠方和工人的代表，應擬訂停用計畫，並選出首先停用的人。他們可以把情勢解釋給工人聽，如果有些人須要留在廠裏，那麼便應在技術上許可的範圍內決定停用的次序（根據團體契約、優先條件、家庭負擔或其他因素）。美國勞工聯合會及美國產業工人

協會一九四〇及一九四一年對於停用工人的計畫，有許多可供應付戰後停用的參考。

在許多情形之下，可以利用停用期間增進勞工的效率。譬如廠方和工人的代表可能會同地方就業機構根據工廠的平時生產力，擬訂一種計畫，經過職業學校及訓練機關使許多工人增進技術。受訓或深造的工人應給予較其可能獲得的任何失業賠償金或停用津貼為優的特別訓練津貼。這點如能做到，工廠的勞動幹部不至解體，且許多工人的技術，可以藉工廠準備開始平時活動的時期而獲得進步。

五、將重返原來工業和職務的工人

由戰爭經濟中不甚重要的工業與活動移轉到戰時工作的許多工人，在戰事結束後將要重回其舊日的工作。其中有很多人，尤其是技工，在其原來產業中是很需要的，他們的經驗可以幫助那些在戰時被停止或受限制的工業擴充其平時活動。

對於此事，最需要的是設法使這種工人重回其舊日工作，盡量減少失業的時間。此種轉移必須與每種工業中各個工廠預計吸收工人的容量切實配合。工廠的僱主可以事實為根據，擬訂招收工人的計畫——包括所需人數與種類，招收時間等等。工會組織也可協助制定此種計畫。在英國，這一類的工作已經做了很多，尤其是在戰時已被「集中」的工業。在計畫中，很要緊的是使重返每種工業和一種工業中的各個工廠去的工人種類保持均衡。

從數量和質量的觀點保持適當的均衡，可使有秩序而迅速的擴充易於進行。

職業介紹機關在使此類工人由戰時工業轉入其原來工業與職務的工作上，應負起主動的責任。它必須對有關於此類工人經歷及所在地的材料，具有專門技術或出自專門工業的工人，一如戰爭期間相同，必需舉行特殊的登記。同時它必須明瞭各種工業的未來計畫，需要各種基本員工的企業可以將其需要列表送交職業介紹所。此事工會又可從旁協助，因其與以前會員多有密切聯繫。以上兩種資料皆可幫助職業介紹所將男女工人移回其原來工業中最適當的職務。

有許多經過長期戰時服務後重返其原業的工人恐怕必須再受短期訓練，使其技術合乎時代。如果此種訓練在戰事結束前詳加籌畫，準備屆時即付實施，必有益於工人迅速返其原業，並有助於過渡時期工業的迅速擴充。

有些工人不能立即返其原業，但可望不久之後於原業中獲得工作。譬如，如果工業須逐漸擴充其活動，如果一時不能得到重要的技術工人，或如果不能得到原料或訂貨時，工人的返業，均將延緩。因此應擬訂計畫，臨時給此種工人別的工作，以待其原來工業的招僱，或給予特別津貼使其受訓，此與前述對於長期停用工人的辦法是相似的。其主要目的，為阻止此種工人受失業及收入不足的威脅而轉入原來工業以外的其他永久工作，庶要其原來工作在不久的將來還需要他們的話。

六、被遣散的工人將怎麼辦？

以上各類工人，都有相當確定的就業目標，其計畫僅在如何復業而已。但其餘一種工人係包含由戰時工業遣散而無其他產業可回的人，受戰爭影響不能為原來產業吸收的人，或因實行軍事人員復業計畫而被排除的人。他們的問題將與大批被復員的服役人員相同，此兩種人的處理辦法因此相同。

我們不應假定在戰後短期之內，這些工人大多數都能找到適當的工作，適合他們的能力和國家與國際的需要。但我們也不要害怕他們有百分五十以上將要長期失業。萬一如此，大半是對於復業計畫籌畫得不好或不夠的錯誤。

辦理復業的事實根據，為各種有關工業、農業及其他企業狀況變遷的，以及地理區域與技術變遷的一切資料，因此我們對於戰爭結束時我們的處境，應有一種相當正確的觀念。此外，我們需要在戰時研究戰後生產的可能性，以便明瞭國家的經濟在那些方面將要擴張，在那些方面將要減縮。如果擬訂大規模的公共工程計畫，則此項計畫所需的勞力必須預為確定。此事在英國、美國及澳洲已在實行。

其次需要盡量發展職業指導辦法。每一被遣散的工人，應該能和一個專長職業指導的人員討論他們的前途，此種人員目前各國均甚缺乏。必須預先大批訓練。這本是一種戰時

工作，在戰爭進行期間應該盡量使其實現。

此外又需要根據戰時職業變遷及戰後生產需要的研究，開始擬訂改進——甚或擴張訓練及再訓練的計畫。大量的機械工人、鍛工、釘工及製模工人可能轉入其他職業，在戰時不敷應用的無技工人，戰後恐怕要感覺工作不敷而需要職業訓練。祇習得一種技術的戰時工人，若不再加訓練，恐不易獲得別種職業。且戰後若干新興事業，將需要新的技術，與被遣散的戰時工人所學習者大不相同。

成年戰時工人的訓練與再訓練工作，目前還是一種很新鮮的工作。戰爭確實造成許多進步，但在戰爭以後一定還有更多的進步。此類進步包括擬定計畫，保證：(一)充分的訓練是可能的；(二)適合於成年男工；(三)走向實際及期望的就業機會；(四)付給相當高的訓練工資或津貼；(五)充分利用戰時的訓練經驗；(六)全部訓練工作要和職業介紹所指導及配置工作發生密切聯繫。

英國、加拿大、新西蘭、澳洲以及美國、南非等國，現時差不多都在着手計畫，採用戰時訓練計畫以適應戰後需要。他們正計畫將內容予以必要的變動，並除去戰時訓練中的「非常」色彩。他們認識在過渡時期用積極方法協助工人改變職業，確屬必要。這種工作，如在戰時一樣，間接地可用提高訓練工資或津貼的方式，吸引工人接受適當的訓練。比較直接地，也可以和戰時同樣，設法使工人進入訓練班，和領受失業補助金或津貼的情

形差不多。英國的貝佛理治 (Beveridge) 報告書、加拿大的麻適 (Marsh) 報告書以及美國社會安全局的提議，都主張在數種情形之下，補助金祇限於需要受訓而參加受訓的人。特別訓練津貼的辦法，也在考慮之中，預備發給未領其他補助金或津貼的，和雖有其他津貼而不足用的工人。此類建議頗適合戰前及戰時的趨勢。若能採用，則對過渡時期的就業問題將有實際的貢獻。

訓練與再訓練，對於戰務的轉移極關重要，但尚有一次要的問題，即協助人民作區域間的遷移。戰爭之後，某些區域將有大量過剩的工人，其他區域都會感覺人力的缺乏。長於特殊技能的工人在此區域內已無用武之地，而在另一區域卻有許多機會。因此主要的問題，在設法鼓勵與協助人民移於需要該項勞力以開發資源的地域，同時限制不需要與無計畫的移民。

在戰爭期間已有許多國家實行有計畫的移植勞工，其所獲經驗對於將來的工作，極有價值。政府協助工人遷移，當採下列種種辦法：如發給旅費、宿費、安家費及安家貸款、代付在所區域債務等項。此外更督辦工人由此區域遷至彼區域時的一般福利，並協助工人在新區域內順利安家。

戰後許多國家將同樣給與地域間遷移的工人種種便利。為免除遷移的障礙起見，職業介紹所可以協助使人才與工作相接合，並防止長期失業的發生，因長期失業常造因於勞力

的地域隔閡，以及技術的落後。

且就職業的配置而言，對被遣散的軍需工人，必須努力給予最適宜的工作，即給予其所能勝任的最技巧的工作，此專職業介紹所也應負起非常重要的任務。

將來有一種很大的誘惑，可以使工人隨便加入一種不適合的工作，就是因為他們常聽人說戰爭結束之後，可能發生大規模的失業。職業介紹所應盡量制止此種誘惑；否則將個的國家生產將受損失，人民的需要也難得到滿足。職業介紹所應努力防止青年誤入沒有前途的職業，它應監督一切訓練課程的進行，它應鼓勵幼年及成年工人接受訓練及再訓練的課程，以期獲得技術較高而有前途的工作，縱然因此放棄目前有利可圖的職業也不足惜。它更應推進職業測驗、工作分析，以及其他使人事相符的技術，以便配置工作確係根據各人的才能和工作的需要，它必須採積極步驟鼓勵職業的移動，並熟悉一種工業中的技術和其他工業中的技術有如何的關係，它必須熟悉就業的長期或短期的變動，始能確知何處將有新的工作機會，何處將要緊縮。它必須對全國各地各種工業的變遷作詳細的研究。戰後若某地就業現象顯有相當脫節的可能，職業介紹所並應建議發展或加緊與辦公工程的計畫。

事實上職業介紹機構，在戰後決沒有閑散的機會。它不能退回被動的地位，它應繼續為一強有力的工具，以補助與指導被遣的軍需工人，以及退伍軍人及其他尋找職業者重新

就業。

最後，工會本身對於免除職業轉變的若干障礙，也可作很大的貢獻，譬如重新考慮工會對於加入某些產業或職業的限制，以及對於會員由此工會轉入彼工會時，盡量予以便利等。

第三章 特種工人的計畫就業

我們已經知道，這次戰爭已經使千百萬通常所謂「勞工後備軍」的男女，源源走入僱傭市場。我們也已知其中一部分人乃是真正後備隊的性質，若非在戰時狀態，他們是不會出來工作的；但另一部分實際上並非後備軍，祇是因爲戰前缺乏充分就業的機會，而被攙於職業圈外。

一、有些工人戰後將離開職業

當戰爭終止之後，真正後備軍——即不想再留於正式職業中的男女——的退職，是不會發生很多困難的，主要的是鼓勵他們從速退職。此事進行愈快，各方面的過渡工作愈感容易。

舉例來說，多數超過規定退休年齡的老年男女，在其工作已不復爲戰時局勢所急需，

他們大致都願意停止做工的。但是其中大多數人，僅能在得到最低的經濟保障之後，才能停止工作，就此等男女而言，工作的權利祇能在得到安全生活的權利後始能讓與，他們對於解快的天年的要求，應為現有或戰後即將建立的社會安全制度所必須注意的。

至於現時就業的婦女，有幾種人在戰後是要離職的。許多已婚的婦女，將停止工作去照料她們的家庭與子女；另有許多婦女將要結婚和成立其自己的家庭，或負起某些家事的責任，更有許多軍需女工在戰前並沒有做工的需要，戰後自然也不需要。至於將要停止工作的婦女究有若干？須視他們經濟生活能否維持而定。若干婦女做工，是因為她們必須支持或協助支持其本身或家庭的生活，假如已婚的男子容易找到工作，且其工資相當豐厚，已婚婦女不願做工的，便不必去工作，以補貼家用了。假如陣亡士兵的撫卹費相當優厚，有小孩的寡婦也就不必走出家庭做工了。換言之，真正婦女後備軍的多寡，是不一定的。將來也同平常一樣，是隨婦女的收入對於維持家庭生活是否必要，以及其他社會及經濟因素而有消長。

若干學生在戰爭結束之後，或許也要停止工作，而繼續求學。而其人數也大半要看那些願意就學的青年的經濟能力而定。

現時從業的人究有多少將要於戰後停止工作，現時尚無法預知。若干國家對現時就業的老年工人已有很完備的資料，有些國家也有軍需女工人數以及其加入工作時家庭環境的

資料，但對彼等之未來計畫卻極少認識。關於可能繼續求學及受訓的人數，也沒有多少資料，擬訂計畫時，應盡量收集關於各國真正「勞動後備軍」的數字、組合及其需要。

二、另一些工人將繼續工作

從戰後就業計畫着眼，需要特別注意的人是那些在戰時被迫出來工作而在戰後仍願或仍須繼續做工的人。幼年、婦女、超過四十五或五十歲的男女，以及各種殘廢工人，現時已就業於軍需或民生工業，以代替轉入作戰工作或參加服役的工人。其中一部在戰後可能保持其現有位置，但大部分將被迫轉入別種工作。我們必須着手計畫，使他們繼續就業於相當適合而有益的工作，以免被驅回失業的「後備軍」內。

(1)幼年工人 在戰爭期間，大量的少年提早離開學校參加戰時工業。此類少年實在是戰時職業的犧牲者，將來戰事終了，我們必須盡量補償此種損失，此種幼年工人將來所需的職業及訓練，將與許多服役的幼年男女所需要者，完全相同。此兩種人的需要，可以同一辦法及同一機構，予以滿足。

此種幼年工人，以前很少或從未接受職業訓練。其中許多人所受之正式訓練或習藝，中途輟止。他們既少普通教育，也無職業準備，在戰後僱傭市場上的地位自然易受侵犯。因此戰後必設法補助他們的職業資格，並協助他們獲得可資上進的教育。各國必將切實給

此類少年以發展技能的充分機會。蓋因盲目的工人，充其量不過是個盲目的公民。

那麼需要怎樣做呢？

第一、對於幼年工人的職業指導制度，各國皆應加以重視。此事在戰前並未充分注意，在戰時各國也未更加重視。現在正應健全職業指導機構，並使其成爲教育及青年配置工作完整之一部。職業指導實爲戰後青年訓練及就業計畫中之第一步，且爲其最重要之一步，每個少年應有一個機會，或者也是一種責任，去和合格的公立職業指導人員商討其未來的計畫。

第二、各國現時正在進行之普通教育改革，必須適合此種離校青年之特殊需要。有很多青年工人，若能給予機會，便可拾起其已中斷之教育生活。因爲其中許多是不但希望而且具有資格這樣做的，故由國家補助的計畫大有引用的必要。若干國家業已計畫如何協助復員的青年陸海空軍及民航海員，以完成其教育與訓練。英國且對軍需工人也同樣予以此種方便。不過許多青年工人，因在戰時已從事成年人的工作，自覺已較各種學校所得者爲多。的確，普通學校的空氣，對於此種青年沒有多大幫助，不過在戰前及戰時發展成年教育及工人教育的技術，的確也有很大的進步。此種技術，有些是在專爲此類離校青年而設的半時及短期課程中試行的。

第三、青年工人應有充分習藝的機會。這次戰爭將使若干工業，尤其現時被認爲不關

重要的工業，深感高深技術工匠的缺乏。但在我們正在設計的戰後經濟擴展計畫中，在多數工業中，我們需要比較前更多的技術員工，這種情形在建築工業中，尤其顯著。因其工人在戰爭後期，迅速被徵服役，而戰時各地對於此項技藝的需要，又非常之大，一般人都承認，培養工匠的最好方法，是利用廣大而有系統的學徒制度。如果戰後各種行業的學徒制度中，沒有包括現時工人中年青的一部，那便是一種極大的損失。有一部分人的年齡，可能是已經稍微超過普通學徒的年限，如果年齡已長，不免需要自己負擔生計，因此所需費用較通常付給學徒的可能為多。但此類困難可由政府機關或勞資團體的合作予以克服。

第四、為增進戰時就業的幼年工人的技術起見，工業可採用廠內見習制度，其計畫可經政、勞、資合力擬訂，根據戰時廠內訓練的經驗，以適應特殊工業以及已在戰時工業做工數年的青年雙方的需要。現在各業中辦理學徒制度所用的機構，多半可以用之以發展廠內見習計畫。此種見習辦法與正式學徒制度有下列幾種差別：其目的在訓練或深造青年工人從事技巧或專門的工作，或訓練其為監工及技術員，而學徒制度的目的是發展一般技術工人，廠內見習是造就年齡較長及較有經驗的青年工人，非以年輕而缺乏戰時工作經驗的工人為對象。因後者若有能力，以加入長期學徒更為適合，因見習的期限較學徒為短。復次，見習實為各廠有系統培養技工的根本辦法，而學徒制度另有其特殊的目的和內容。

除學徒及見習辦法之外，自然還需要別種措施。在戰前，許多國家已開辦青年訓練工

作，以挽救青年陷於失業。其中之一即爲美國。若干國家有特設的青年訓練營，戰後各種青年的訓練工作勢將擴充，以與各國普通教育及訓練的政策，切實取得連繫。

在受訓期間，青年工人應得充分的工資或津貼。進一步言，如果受訓期間所付的工資或津貼相當的高，則對於各國所擬之訓練原則，必無反對之理，於是參加訓練或再訓練課程在某種情形之下，可採強制原則。

配置青年工人就業，將爲職業介紹機構之重要任務。配置青年之主要方式：第一、爲配置工作應根據職業指導，並與訓練及深造機構密切聯繫；第二、爲配置之後應追詢其工作狀況，以期明瞭青年是否已獲得其最適當的職業。對於青年人的配置工作，雖在戰前已開端，但多數國家在戰時並無多大建樹，戰後此項工作如加擴充，則對青年就業必有甚大便利。

最後，尙有第三種青年在戰後也有其特殊的問題，此種青年尙未就業，並可設法不使其太早即從事於整天的工作。剷除童工罪惡的第一步，便是提高並執行青年可以做工的最高年限。在許多國家已有一種趨勢，即一旦職事結束，國內環境許可時，即行提高最低工作年齡。英國、新西蘭及澳洲正擬提高離校年齡至十五歲，許多國家，包括英國和新西蘭在內，預備在戰後短期之內，將工作最低年齡提高爲十六歲。提高強迫就學的年齡實際上即等於增進青年的福利、教育與訓練。

以上各事，僅在表面上略略對於職業生活遭受戰爭損失的青年工人，給予適當工作與訓練的各個方面。然而茲事體大，其解決方法亦應從長詳議。

(2)女工 戰時業已就業的女工，在和平來臨之後無疑地會有多數因為某種原因而繼續從事工作。而且她們無疑地要保持她們在戰前不易抽走的工業和職業，並由戰時她們所擴大的工作範圍或技術中獲得永久利益。一九四三年九月英首相曾說：「說也奇怪，婦女在世界上——在工業及各種執勤工作上——地位的增進，可以在戰時為之，而不能在平時為之。……戰爭是個教師，是個頑固嚴厲而有效率的教師。戰爭已教我們向着男女更趨平等的方向邁進」。

可是在戰後又怎樣呢？當戰爭結束之後，我們能對那些需要繼續工作的女工說，我們不能再用地們的勞動了？我們能把她們祇看做職業的競爭者，而考慮政策和措置將她們從在戰時她們作得很好的職務上趕走嗎？

辯論而言，人人應承認這樣做是不對的，如果婦女在戰時已被允許有工作的全權，我們必須承認在戰後僱傭市場上她們也是我們的夥伴。

但就事實而論，每當失業現象威脅經濟生活的時候，婦女的工作權利便要遭受打擊。在各種戰後計畫中已經發現危險的信號了，有些人正從事討論婦女的復員，其目的在驅婦女於職業之外，不管她們的職業對於生活是否需要。「不景氣以時代反對婦女（尤其已

婚婦女）工作權利的論調，已經復活。人們已開始討論根據性別而非根據經濟需要的職業優先問題。

戰爭之後，將婦女工作的整個問題加以切實注意是極關重要的，不景氣時代對於婦女工作的許多限制是發生於嚴重的思想混淆。若不管婦女的生活需要而將其驅於職業圈外，祇是掩藏失業，而非消滅失業。這次戰爭已解除許多對於婦女的限制，若干混淆的思想也已逐漸澄清，但戰爭之後別種限制仍將出現，除非廣泛運用教育的武器，以對抗對於婦女就業的錯誤理論，並鼓吹建設性的政策。

解決婦女戰後就業問題最實際的方法，必須先明瞭將有何種困難發生，然後根據困難情形，想出克服的方法，以便願意參加生產工作的婦女可以照着實行。

我們已知婦女工作的範圍與種類，現已大為增加，將來僱主和工會對於婦女工作的態度，在戰後婦女職業土實有重要的影響。

這次戰爭已把僱主反對僱用婦女從事某些工業的傳統成見打破了許多。何者為「男子的工作」，何者是「女子的工作」的定義，已經被各種戰事工作的需要所消除，既經消除之後，便不易再恢復回來。婦女在戰時所表示的工作效率，實為戰後被僱主接受的最好保證。

這次戰爭又廢除或鬆弛了工會給予婦女參加若干工業及職業的障礙。團體契約中已加

修訂准許婦女從事於原被拒絕的工業及職業。不過此種契約多數僅以戰時爲限，或待男工足用時爲止，同時又樹立或保障其他工業男工或服役人員轉入的優先權。工會保障其會員的希望自然是容易瞭解的，不過許多人希望在此次戰爭之後，婦女從事新工作，可能不受歧視。

爲防止戰前對於女工的限制再度發生起見，最好的方法是保持勞力的需要，使所有工人的勞力都有需要的地方。再進一步說，工會對婦女工作障礙的解決，一部分在於婦女與男工所建立的共同關係如何而定，同時又視其會否積極支持工會而定。此事又大半靠女工的報酬是否與同類工作的男工所得的相等。如果男工認爲女工是不公平競爭者，她們降低身價而非提高水準，他們更將積極盡其所能限制她們的職業，在技術高及報酬好的職業上尤其如是。

縱然僱主和工會在戰後決心不因性別而對婦女加以歧視，然而還有許多其他的困難。多數戰時女工並未會受過很多的訓練，在戰爭期間也很少得到適當的技術。除此之外，她們所受的普通教育又比較狹窄，尤其在數學及技術學科的根基更爲薄弱，因此之故，她們在平時工作上重新就業將甚困難。其中多數需要再加一層訓練，於是便發生了她們接受各種訓練課程的問題。

大戰以前，各種學徒制度以及各種職業訓練課程因種種關係都不要婦女參加。戰爭已

打開了婦女受戰時教育，技術訓練的門戶，許多國家已組成訓練女工頭和女監工的特種訓練課程。戰後此門若仍開放，婦女才可接受和男子平等的教育和職業訓練與準備，以應將來就業的需要，除非有受教育和訓練的機會，她們便不會被認在職業上和男子地位相等。

職業介紹所可以根據其戰時所見，就婦女工作的特長鼓勵婦女就業。如介紹所在各種就業與訓練工作上將男女同樣看待，則對於僱主和工會的態度，久之必發生重大的影響。

將來復員的戰士回來代替了多數婦女現有的職位，若干種戰時工業將退為以前被人習慣稱為「婦女工業和職業」。一件很重要的事，我們必須知道，多數婦女確也願意回到這類工作，祇要其工作狀況可以設法改善。因此勞力增加婦女工作的吸引力，便可使婦女職業的過渡問題大感便利。

此外還有別種因素限制婦女的實際工作權力，例如為減輕管家和照顧小孩的麻煩，應有種種社會便利，如價廉而便利的食堂和廚房可以得到好的食物，不費錢的公共洗衣作，課外遊戲場，白晝托兒所之類。除非此類設備在戰後繼續存在，多數婦女始能離家出外工作，此項設備並非在勸導家庭婦女為從事工作而減少家庭幸福，而係使她們需要維持其生活或補助家用時，可以有離家工作的可能。

最後，教育措施對於保持婦女的工作權力，將居一重要地位，教育力量能使婦女勝任其工作。在戰後世界經濟社會中始可不再受性別的歧視。此項措施在制定開明、積極及遠

大的政策以克服女工特殊困難上，極有效用。

(3) 殘廢工人 這次戰爭，給殘廢工人創造了許多新的就業機會，在戰前經濟恐慌時代，這種工人本是最先被人擯棄最後人被僱用的。祇有戰爭給我們機會去考慮為他們保持適當而有用的工作。

這次戰爭給我們幾種關於殘廢工人就業的寶貴經驗。第一便是除了極少數之外所有殘廢工人都可從事工作，在許多情形之下，證明身體的缺陷並非普通就業的障礙，但對於殘廢工人如何予以平等的待遇，必須予以特別注意。其次是殘廢工人能做極多的工作，並且有時比非殘廢工人作得更好。我們又知道了許多特種殘廢工人所適合的特種職業。

在戰爭期內，由於戰鬪負傷、空襲損害以及工業災害，增添了各種殘廢工人，不過戰爭傷害和其他殘廢工人實際上沒有多大不同。各種殘廢工人的善後、訓練及就業，不論其殘廢的原因為何，問題都是一樣的。因此唯一合理的解決方法，便是設法觀察其殘廢狀況對於就業可能性的影響。從這一點來說，其殘廢的來源或為戰場，或為空襲，或為童年患病，或為工廠，都沒有多大關係。

給殘廢工人安排有用職務的程序，共有四大部分：(一) 醫藥善後；(二) 職業指導；(三) 訓練或再訓練；(四) 安置及監督工作。

關於第一部分，實際上不在本書範圍之內。惟在醫藥未完之前，即行職業指導，則職

業介紹機關（包括指導及訓練機構）與醫療機關，必須取得密切連繫。在英國，職業介紹所已在戰時開始與醫院切實合作，病人在醫院中即被徵詢關於就業的意見，醫生須發表病人就業的適宜性，及其殘廢的特性。在美國，戰時人力委員會的職員已開始訪問陸海軍醫院的病人。此種形式的合作極有功用，一方面可供給醫院當局關於病人就業計畫的資料，一方面可使病人得到職業機關協助的機會。利用此種方法，兩種服務機關可以採取適當步驟以完成善後工作，並着手予以安置或訓練。

職業指導對於殘廢工人特別重要。指導殘廢工人的一般原則和別種工人並無差異，不過此種指導人員必須具有相當醫藥知識，明悉各種殘廢的就業可能性，並須明瞭何種殘廢適於何種職務。由於戰時殘廢人民的激增，使協助殘廢工人就業的機構，須加改變、擴充與改進。此為發展殘廢職業指導的良好機會。

職業善後程序的第三部分為訓練或再訓練。殘廢者的訓練必須與普通工人的訓練切實取得聯繫。英國在這一點上已特別重視。假如殘民的訓練制度並非普遍訓練制度之一部，則殘民將不能有充分機會，接受其能任職務的訓練。

在許多國家，訓練機關與業生已將殘廢者與健全者一同訓練。在可能範圍內將兩種工人合併訓練，自然極有益處，不過當殘廢工人與他人一同受訓時，不免要有一些特殊問題。因此應設法使每一殘廢工人都有充分機會加入其適合的訓練，而非僅因其殘廢與否為

斷，其訓練係針對一種特殊職業而言，使殘廢工人能從事於其所受訓練的工作，而勝任愉快；此種訓練繼續進行，直至殘廢工人能趕上同種職務的其他工人之時為止。在美國及其他國家，正努力使殘廢戰士獲得良好訓練的機會。譬如美國的學徒契約，有些已給殘廢戰士優先權的規定。工會對於殘廢退伍人員的在廠訓練計畫已予熱心支持。新西蘭也是如此。

自然，有些殘廢者不能適合一種標準的訓練課程，對這種人應設特殊機關，其訓練內容可視個別需要而定，並應有醫藥設備。這種機關，在可能範圍之內，亦應盡量納入一般訓練制度之內。

在受訓期間，殘廢工人應領受與他種工人同樣的工資或津貼，因他們謀生必需的費用，並不因殘廢而形減少。並且應與他種工人一樣，給予充足的工資或津貼以引導殘廢工人接受具有永久價值的技術訓練，譬如加拿大和英國的戰時經驗已經證明，殘廢工人也如他種工人，常願選擇有利可圖的臨時工作，而不願受較有永久性的技術工作訓練。

從就業的觀點來看，有一基本事實可以指導安置工作，即大量的殘廢者，祇要予以機會，便能成為普通職業中的良好工人。這次戰爭證明，如能妥善地分析各人的才能，仔細選定就業的機會，大部分的殘廢者可能從事於工業，如果善後和訓練工作，能普及於所有可能恢復就業的工人，救濟性質的工作，便可為之減少，且殘廢者可以度其正常而有

生活。

在可能從事普通工作者與不適於從事普通工作者之間，並沒有顯著的界限。許多殘廢者經過短期救濟性的職業之後，可以移入普通工作。此種情形在戰時英國尤其如此。有些或許在長期的職業競爭上無法立足，但我們必須記住兩件重要事實：第一件是可能從事普通工作的人數，遠比一般人所想像的為多；其次是不能從事正常工作的人數，因為不以工作能力為標準的職業歧視；阻止了他們加入普通工作，而為之增加。

關於可能從事正常工作的人，主要問題為應以何種特殊辦法使其得到最適當的工作，當然仔細而專門的指導，配置與訪問的工作是必要的。其次應考慮對於殘廢工人是否應予優先僱用。

以戰前及戰時的經驗判斷，對於殘廢工人即使在充分就業或勞工缺乏的時期，也必有特殊的辦法，此種辦法，在某些情形之下是有益的，但不應造成對於別類工人的歧視，因此應根據殘廢工人的就業可能性，而不可僅以其殘廢即予以特別的待遇。換言之，對於廢工人的特別辦法，應在解除可能的職業歧視，而不在給予特權。

關於殘廢工人的就業方法，現已有許多不同的提議。英國為最早遭遇此項問題的國家，也是最先想出解決方法的國家，經過各部聯席委員會的商討，建議下述計畫：

(一) 殘廢工人應在勞工部在各地所設之辦事處舉行登記，登記採自願方式，但未登記

者不得享受本辦法之權益。

(二)每一僱主應於其全體工人中，查出若干名額分配給已登記的殘廢工人，此項數額之名額，視工業種類及各僱主需要情形而定。若一僱主未能僱足其分配之殘廢工人，則可由職業局附設之地方委員會領取執照，僱用已登記殘廢工人以外之其他工人。

(三)特別適合於某種殘廢者之若干職務（例如電梯升降員、信差、各種侍者），應列成一表，特為殘廢工人保留。表內所列之職務，除非得到特別執照，任何僱主不得僱用未登記之工人。

此項分配制度是否需要採用，要看各國殘廢人口的多寡而定。譬如在大批殘廢者的國家，這種制度很有效用，如此可使殘廢工人進入各種工業部門，惟並不能保證使他們獲得適當的工作，在殘廢人數不多的國家，分配制度便不需要。總之其效用因各國實情而有不同。另有幾個國家如加拿大與美國，已實行一種辦法，使公營事業優先僱用殘廢軍人。特別適於某類殘廢工人的少數職務，似應訂立優先僱用辦法，其目的在保障一小部分非如此不能得到適當工作的殘廢者。對於整個就業問題上，職業介紹所可負很重要的使命，以推廣殘廢工人的就業機會。在僱主、工人及退伍軍人等組織的支持之下，可以作有系統的宣傳，惟其效果不能估計太高。

此外尚有一些需要救濟性職業的殘廢者，其就業多需政府負責，或由政府贊助合格

機關團體舉辦。各國都需有幾個收容此類工人的中心。英國主張此類工人最好令其製造有
益的商品，而不應僅以慈善為目標，製造許多不切實用的東西。

無論殘廢工人就業計畫根據何者擬定，皆須先有充足的資料，各國除一般就業資料之
外，更應有各種殘廢者與職務相接之精確知識。此類調查戰時即應舉行，並應注意戰時的
經驗，對於殘廢工人的就業，對於殘廢的種性，適應的程序，工具與機器的設計等項。另
一方面職業介紹所應於戰時即辦理殘廢登記，以便獲得其人數所在地、就業可能性與技
術。以上數事對於戰後殘廢工人的就業均有極大裨益。

(4) 其他各類 此外尚有各類工人因其年齡、種族、宗教、膚色或國籍而在職業上受
人歧視。在戰爭期間，此等工人已漸被吸收於各種部門，惟其地位仍未穩固，如果將來各
國的就業機會墜於充分就業水準之下，他們仍將首先受人排擠。現時正應設法穩固戰時所
獲得的地位，並剷除不以能力為標準的職業歧視。

第一步便是以教育方法使人人接受不願僅以年齡、種族等為職業歧視的原則，並使此
項原則成爲一般就業政策的一部。在實施上，職業訓練計畫，此不應有所歧視，職業介紹
所對於求職者應根據其工作能力而不以其他條件為根據，僱主和工會亦應承認不因工人之
上述狀況而加歧視。

美國在戰時已制定正式政策，在就業或訓練上，不僅制止種族、信仰、年齡、膚色、

了這些面有所歧視，且已設立專門機關，以實施此項政策。

三、公平的就業辦法

關於婦女、老年人、殘廢者及其他各種弱小工人，其在平時的充分就業問題，顯須有一公平的就業辦法的保障。無論何時，公平就業政策的基本原則，爲對於求職者，不應以其個人工作能力以外的任何原因，予以不同的待遇。

戰前就業歧視的根本原因，爲缺乏充分的工作機會，戰爭期間，多數歧視已漸消滅，我們已知其所受歧視的係實質與工人的工作能力無何關係。如果戰後還有充足的工作，同時又有良好的介紹機構，那麼不合理的就業歧視，有一半可望消除；不過縱然就業機會能達到很高的水準，職業競爭可以免除，但是一部分的成見，仍將難免。

爲消除職業競爭起見，第一步應制定公平的就業辦法，此項辦法應包括下列幾項原則：

- (1) 所有工人的訓練和就業，應按照其對於某項工作的能力與資格而定。
- (2) 對於任何工人，不應僅因其性別、年齡、是否殘廢、種族、信仰、膚色或國籍，而予以職業上的歧視。
- (3) 各種訓練及就業主管人及政府機構，均應負責實施公平的就業政策於每一工作部

門。

(4) 所有僱主均有實行不以歧視態度僱用工人的義務，所有工會亦均有不以歧視態度限制入會的義務。

僅將上述原則制爲條文，自然是不夠的，爲使其發生實效起見，公平就業辦法的法令必須廣爲公布週知，並嚴格管理與實施。特設的教育及執行機構是必需的，此種機構的形式最好是視各國的警形而定，但無論如何，應設立訴願機關，以便遭受歧視的人可以申訴，且應與各種工作部門的僱主和工人密切聯繫，並應對於違犯公平就業辦法者，有調查與處罰的規定。

第四章 特殊工業中的計畫就業

每一僱主和每一工人盡知在其工業內，可以設法免除臨時的失業與停工，並知如何在一年中充分利用其勞力。每一政府盡知各業就業組織的健全，將有助於由戰時到平時的過渡，並簡化整個經濟的就業任務。

在戰時，若一重要工業，已從事於管制就業與工資。例如建築業因戰時急迫的需要已有許多改善，英國曾制定詳細計畫，以使建築工人在非常時期內能服務於最適當的工作。關於重要工作的法令控制着此業工人的轉移，並保證工人每週最低的收入。就業計畫由政府

府與勞資代表會商決定。造船工作，也有相當改進，英商勞工部長於一九四一年一月曾強調改變戰前工作方式的需要，他說：「人力的利用必須改進……工作的偶然性必須去掉，如果我們想負責繼續努力，那便不能像過去一樣對於工人忽而招來，忽而揮去。此項問題的解決首賴永久的有組織的而可移動的努力，密切合作的管理，以及各種可能設施的應用」。

在現行計畫之下，英國船塢工人獲得有保障的工資與終年的工作，並參與該業的管理。因此必須長期服務，必要時應調至其他港口或地方工作。他如澳洲、加拿大及新西蘭，也都組織船塢工人的辦法，都將工作、工資與移動性互相聯繫。此類計畫初實行時並非十分順利，但一般人都承認對於將來及現在均有相當裨益。

就全體工業而論，許多國家已努力防止短期的停工，並保持各業各廠的工人能充分就業於整年工作，而無間斷。此事有的賴於良好的計畫與組織（聯合生產委員會對此貢獻甚大），有的賴於特種人力管制辦法，新西蘭與英國的戰時就業管制收效甚多。

我們固然不知道此種戰時教訓，有多少可以實用於戰後期內，但我們確知工會方面已開始特別注意於就業與工資的管制與夫勞力與技術浪費的避免。英國幾個大的工會已出而擁護將戰時計畫大部適用於戰後過渡時期。其中之一（全國靴鞋業工會）已將其戰後組織計畫送交僱主與政府參考。計畫中的三個要點如下：第一、該業設計機關應由僱主、工人

及政府三方同數代表組成；第二、該業全體工人每年應有四十八週的正式就業；第三、工廠委員會應使該業各個工廠皆照計畫實行，並加強工人參加該業的權益。我們也知道多數僱主也願其工作順利進行，並願有一可以控制並有訓練的勞力幹部。

假如在一工業之內，工人隨時有被解僱與失掉收入來源的可能，所謂「充分就業」自然便毫無意義了。避免浪費與提高就業組織的效率，將為每一工業之每一工廠戰後復員計畫的主要部分。在擬訂計畫時，僱主、工人與政府三方應當共同合作，任何一方或兩方均不能達到三方合作所得的效果。

第五章 公共工程計畫與社會輔助方案

無論事前將計畫訂立得如何周密，也無論實施得如何完善，在戰後鉅大而複雜的轉變之中，必然難免有相當數目的短期失業，亦必有過多的工人準備與可能轉入某幾種工業，而很少有適當的工人轉入另幾種工業。同時某些地方工人可能太多，另一些地方也許太少。

鼓勵工人作地域間與職務間的轉移。比較其他縮短失業期間的辦法更為有效。但此外仍須以公共工程或以失業保險或輔助方案，予所有失業工人以充足的收入。

一、公共工程計畫

假如私營工業對復員的軍需工人及軍人不能迅速安置於適當工作或地域，而新的工作機會又不即行開闢，那時政府便應設法彌補此項缺陷。公共工程計畫將能增加就業的機會，此類計畫固非真正解決失業的方法，然在過渡時期，卻能有助於私營專業的復興。

許多國家已開始考慮此類計畫，且有少數已事前擬訂詳盡的辦法，以便需要時立即付諸實施，英國對於戰後短期內的建築計畫，已有此類設計。美國聯邦工程處已強調指出預訂戰後各種工程計畫的必需，且在築路及建築方面已完成許多方案。新西蘭、加拿大、澳洲及南非在其復興工程計畫中，均列有此種辦法。譬如新西蘭曾對中央與地方所需之工程計畫作一調查，以期將來迅速吸收大量工人。南非的社會經濟設計委員會主張應有積極與擴展的公共工程政策，且要求在戰爭結束以前即從專擬訂詳細計畫，澳洲爲此也設立新的機構。

公共工程不能視爲解決失業的工具，但可視爲發展國家經濟的途徑，此種計畫的實行若切合時宜，並與一般及當地就業狀況相配合，確能有助於戰後的過渡工作。

從就業政策來看，任何工作都較沒有工作爲佳，但戰前十餘年的經驗表示，工人就業的可能性不可不加考慮。建築計畫一項不足代表戰後公共工程的全體，另外應給技術工

人、老年工人以及其他不適於建築工作的工人預備相當工作，美國在經濟恐慌期內，在此方面已獲得廣汎的經驗。

我們在此不擬討論戰後公共工程的政策問題，僅欲指明兩點：第一、事前仔細擬訂的工程計畫，在戰時過渡工作上異常重要，在受復員影響較大的區域尤其如此；其次、此類計畫如果希望其對於就業狀況發生最佳的效果，必須與整個經濟及社會政策取得密切聯繫。

二、戰後特種津貼

為適應戰時短期內的緊急狀態起見，許多國家已實行或計畫實行給予一時不能找到職業的退伍軍人一種特別津貼。任何國家盡知以金錢付給退役男女，並須滿意或適當的辦法，均認以訓練及教育方法尋覓適當工作及增加就業可能性，為使退伍軍人轉入日常生活的積極而永久的措置。

不過在過渡時期間，於退伍軍人欲覓工作而無適當工作時，津貼制度仍有相當需要。在社會保險標準較高的國家，或其保險給付業已因戰後特殊需要而加調整的國家，特別津貼即不必要。總之，津貼制度必須與各國原有各種社會保障辦法互相協調。

有幾個國家，正在考慮當戰時契約終止時發給工人退職津貼的辦法。例如在美國，有

幾種屬於C. I. O.的工會認為給予被遣散的軍需工人一種補償，是和給予停止戰時合同的僱主一種補償，同樣是很公平的。此數工會認為失業保險的給付數目不夠，他們主張退職津貼應該多些，並延長到工人獲得一種保障之後為止。戰時生產局的一位發言人曾提出：給予被遣的軍需工人相當補償，並資助其轉入其他職業或地域，是很需要的，一方面表示對工人公平，一方面可以解除繼續生產不為戰後需要的物品的壓力。新西蘭與澳洲兩政府現正試擬計畫，以保障戰後可能長期或暫時被人解僱的工人。

以上所述各種計畫中，有一主要之點，即為在戰後過渡期間，都可能有相當幫助，但對於（一）已訂有良好的重新就業計畫的國家，或（二）其原有失業保險或救濟制度業已健全，失業給付的標準很高，或適應戰後需要的彈性很大時，則津貼制度不甚重要。

三、失業保險與救濟

在上述特別津貼之外，失業保險不失為預防戰後短期失業的重要辦法。英國、美國、新西蘭、加拿大及昆士蘭（屬澳），都有很普遍的失業保險制度，南非聯邦在數種工業中亦已實行，澳洲與南非都在考慮將於戰後推行全國。

但現行制度，需要重新加以檢討，看其對於適應戰後需要是否夠用。包括保險制度之下可以領取給付的究有多少軍需工人和軍事人員？他們屆時可領多少星期的給付，給付的

數目是多少？現時領取給付的條件是否還如戰前一樣的好？這種制度能否鼓勵職業的移動？能否增進就業的可能性？失業給付和特別退伍或退職津貼和訓練或再訓練津貼，以及和別種給付或津貼的調適如何？以上數種問題，為在戰爭結束之前，即應加以提出與解答的。

失業救濟在社會輔助制度中，也將占一相當地位，救濟辦法在戰後恐將與其他社會安全辦法相配合，且與就業及訓練機構，也取得密切聯繫，因此亦應在戰前預加檢討，並加以改變與改進，以便使其成為解決短期失業與協助工人轉移職業與地域的有效機構。在經濟恐慌期內失業救濟所表現的許多缺點，迄今尚未補救，目前對於此項設法改進，實較戰後更為容易。

對於短期失業的補救辦法，將對長期失業的人數發生重要的影響。倘協助工人渡過失業時期的辦法，並未達到增加就業可能性的希望（如戰前一般的情形），則將重新造成長期失業的悲運，而此種失業，現時已被戰爭所消除。假定經濟活動的水準可以保持現狀，戰後實不應再有長期失業的問題。我們通常認為最低限度的失業人數，已因戰爭而減至向所未有的地步；從此可知，真正無法就業的人，為數確屬甚小；其餘的人，祇要給予機會，都能從事正式的工作。

戰爭給我們重新考慮並改進社會保障制度的良機，我們若不善用這個機會，戰後我們

一定會受眼光太短的痛苦。

第六章 就業組織的機構

當戰爭爆發時，各國政府的最重要工作之一，便是決定戰時勞力供給政策的主要路線，此項路線決定之後，第二件事就是促其實現。這並不是很容易的，因為原有就業機構尚不足擔負此新的重任，且在戰時情況之下，欲圖加強也非易事。然為政策能發生實際效果起見，此事必須辦理。因此就業機構在戰爭期內已逐見發展、加強與協調。在多數地方，過去三年中就業機構的進步，比較戰前十年還要多些。

就業組織的中樞，是職業介紹所，其他各種辦理勞力供給與訓練的機關，都附着於這個中心。許多國家的地方職業介紹所在戰時與戰前都已加強，分區的機構也已設立或改進，全國性機構已負起許多新的責任，介紹網已根據政策更加集中管理，因戰時問題都是全國性的，其解決辦法，亦須以全國為基礎。各種的訓練與再訓練，也都與職業介紹所密切聯繫。在戰時發展的若干新的機關（如辦理軍需工業中，勞工使用及被徵工人的福利等組織），也成為全國就業總機構中的一部。

職業介紹所在戰時的工作極為繁重。其在國家經濟中的地位，因其對於戰時貢獻的重大而獲得廣泛的承認。同時僱主和工人與各種就業機構（全國的、分區的及地方的）已

發生密切的接觸。彼等的忠告和協助更使職業介紹所和訓練機關大為加強。相互地，由於此種機構和全體工業的勞資雙方接觸的增加，已使工業解決其就業問題，較戰前大為迅速。

英國自開戰以來職業介紹所的職員幾已增加一倍，在戰前原有地方、分區及全國介紹網之外，更增加一項分縣人力機構。介紹所已負責辦理軍事及工業之徵調；更負責檢查工廠，視察其工人是否已盡量發揮其工作效率；又從事監督數十萬應徵工人的福利事項。訓練與介紹已打成一片，就業機構已分負決定何處應訂契約，何處應設添的工廠等重要責任，及各職業介紹所在整個作戰組織中，已成爲重要的一部。

加拿大的職業介紹機構，在戰時已由中央與各省分轄的制度，改爲由中央統籌的制。一九四〇年夏，僅有介紹所七十五處，全體工作人員不過四二五人。三年之後，在一九四三年夏，已有介紹所二一六處，工作人員已超過四、三〇〇人。在一九三九至一九四二年間，介紹人數已較前增加一倍，若單就一九四二年四月至十一月而論，其增加達百分之五四二之多。

美國戰時人力委員會的地方機構，已加強戰時就業的組織，美國職業介紹所（已由中央管轄），在一九四二年中介紹人數已超過一千萬人，較一九四一年高出百分之三七，較一九四〇年高的更多。澳洲與新西蘭的戰時組織，其第一要事，即是擴充並加強就業機

構，澳洲在開戰之後，已建立全國性的介紹所，新西蘭發展各縣人力局，成一有效的介紹網。南非也因戰時需要而強化其就業機構。

有幾個國家，其職業介紹機關對於職業介紹、訓練、再訓練等活動的設計與實施，有極重要的貢獻。當每一國家被迫實行戰時經濟時，若干恐慌時期所不需要的活動，便須加以考慮，譬如積極建立新的訓練計畫並擴張原有設備等。使訓練工作與其他就業機構發生聯繫，僅為晚近之事。在美國，戰爭爆發之初，有很多種訓練機關同時存在，其工作毫無集中的指揮與監督。現在，此項機關數目雖還不少，但都已由戰時人力委員會訓練局的管轄，其一切活動悉受該局的調度。

就業機構的擴充與調劑，為戰時全民動員的重要因素，在戰後過渡期內，此項機構頗有價值，其效率如何，將決定戰後復員計畫的成敗。

以上所論，都是說明就業組織在戰後職責之重大，對於軍隊的復員，為軍人與軍需工人安置新的工作，協助幼年工人就業於適當職務，防止對於少數工人的職業歧視，安置殘廢工人等等事項，皆居中心地位。為完成此項使命計，職業介紹機構，凡已健全的，將保持現時的動員狀態；凡尚未健全的，便須再加擴充與改進。將來應設分支機構，以分別擔任各種工人的介紹工作，並應協助、指導、監督各種訓練及再訓練機關，並與管理人力力的其他機關共同努力。

這種就業機構可視為戰後經濟中的積極因素，它必須在勞動市場上保持領導的地位，其政策由中央決定，而須具有相當彈性以適應地方需要，戰後若想給全體人民以充分受訓練與就業的機會，自非如此不可。

在戰後也如戰時一樣，勞資雙方在就業組織上將占有重要地位，在民主國家，非有他們的協助，就業機構便無法順利工作。他們在技術上的協助，無論對全國或各地域或各工業，均有重大功用。他們在勞動市場及工業中的直接經驗，為擬訂及實行平時人力政策最好的根據。勞資兩方的代表經正式與非正式的機構互相合作，便可表達他們對於政府就業計畫的意見。他們也可以提出自己的建議，計畫經大家同意之後，才可以得到全國僱主與勞工的支持。他們的誠意合作，為使過渡時期迅速、順利，並在互信與好感的氣氛下渡過的必要條件。

未來的瞻望

目前的戰局，還在繼續不停的擴大，軍事問題自然應占優先地位，但同時大家都知道，軍憑軍事，並不足以致勝。一部分的勝利，須賴我們能明瞭戰爭所爭取與保衛的是什麼，而究竟達到此項目的的知識。

充分就業常被視為戰後主要目標之一，但我們不應忘記就業的本身，並非一種目標。它僅是我們利用各種資源的一種反應。任何有關我們經濟生活的事，都可從就業的圖畫上反映出來。譬如關於戰後貿易、金融及政策、糧食及工業組織，以及社會安全等方面，我們所做與未做的，均將影響到戰後的就業問題。

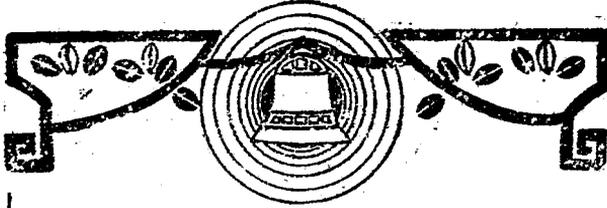
關於戰後的就業，我們必須解答很多有關軍隊及軍需工人復員的問題，我們會看到此類問題是如何廣泛與複雜，會知道各種不同的問題是如何互相關聯，進一步可以感到現在即從事設法解決是如何的需要。

各國有各國的特殊問題，因此對於使人民由戰時職業轉入平時職業，必須擬訂特殊的計畫；在擬訂計畫的時候，應根據其本國在戰時所得的經驗，同時參考別國的經驗與計

畫。

設計如何適應戰後的就業問題，不僅是專家和技術人員的工作，人民（尤其是僱主和工人）也必須參與其事。關於戰後就業計畫，愈多做公開的討論，人民的認識愈為清楚；人民的認識愈深，他們參加擬訂計畫的機會愈大，故此種討論愈早開始，其效用愈廣，制定過渡時期人力計畫也愈容易。

這是一個良好的機會，有組織地公開討論戰後就業問題，必有助於解決辦法的發展與傳布，並促使對於公布的政策廣汎的接受，此實為健全與民主的就業政策所不可少的基礎。



版權所有
翻印必究

中華民國三十四年十月初版

社會行政叢書

人力復員問題

全一册 定價國幣一元五角

(外埠酌加運費)

主編者 社會部研究室

譯述者 任扶善

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(2044)

1/1—0.05

渝·本

整：恩
校：璋

34/12/4

正中繳



\$1.50