

514  
8073

5521  
8073

特藏

# 新 經 濟

Robert Boothby 著  
余長河 譯

臺灣省立臺中圖書館



31120003529723



商務印書館印行

511  
873

國立公共資訊圖書館典藏  
由國家圖書館數位化

# 目次

## 原序

## 譯者序言

## 第一部 回顧

一	自由放任之資本主義的崩潰	一
二	凡爾賽與熱內亞	四
三	失敗的後果	八
四	第一次德國插曲	一一
五	瓦解	一四
六	復蘇	一六
七	第二次德國插曲	二四
八	第二次緊縮	二八
九	限制政策	三五

第二部 展望.....四一

一 就業.....四一

二 貿易.....六三

三 工業.....七九

四 糧食.....九八

結論.....一二三

## 譯者序言

在原書的第一頁轉載了洛氏(Low)在標準晚報(Evening Standard)上所繪的一幅漫畫。漫畫上畫的是凱因斯(J. M. Keynes)正領導華盛頓走出世界份擾之門，但開門的鎖鑰却被捧讀經濟學A. B. C.的美國銀行家，金融和企業家坐上了。從這一幅畫中就可知道本書的要旨和精神。作者波茲貝先生是一位特出的保守黨人，誠如他自己所說，他是一個自始至終反對通貨緊縮主義者。從一九二九年開始，他就在議會在各報章雜誌發表抨擊財政當局及英倫銀行總裁諾曼(Kt. Hon. Montagu Norman)的文章。在當時他的建議雖不為當道所接受，但從後來一串連續發生的事實中却證明他是一個有遠見有學識的經濟學家。

這本書是以貨幣政策為中心去分析過去英國政策及描繪戰後新經濟制度的輪廓。在第一部「回顧」中，他從純經濟觀點分析凡爾賽和會，熱內亞經濟會議，英國恢復金本位制，以及美國新政(New Deal)在一九三六年以後失敗的主要原因；他歸根結底的認為一九二九年到一九三九年歐洲經濟恐慌的發生係由於通貨緊縮政策實行的結果。因此在其第二部「展望」中，針對此點提出建設性的對策。其對策雖分為「就業」「貿易」「工業」「農業」四大部分，但其中心仍不外鼓勵實行膨脹政策，以達到充分就業及社會安定的目標。所以大體說來，他的新經濟是建築在健全的貨幣政策和溫和的經濟統制之上；他的思想體系沒有超過凱因斯的就業概論

(The General Theory of Employment, Money and Interest) 之外。他在本書開始第一句就說：「本書的中心課題是貨幣政策。」確爲一語破的。

波茲貝先生是一位實際從事經濟行政的高級官吏，在邱吉爾擔任財政部大臣任內曾任主任秘書之職達三年之久（一九二六年至一九二九年）；隨後在敦倫市內繼續從事實際工作十年，到伍登 (Lord Woolstan) 就任糧食部大臣時，他又擔任主任秘書。以他從事實際工作的豐富經驗再配合其深湛的學識，因此在草擬新經濟方案時，能做到平易近人無理想過高之弊，和一般純粹經濟學者之純憑想像者迥不相同。他是一個道地英國人，因此在其所設計的方案中也充滿了折衷，妥協及不急不徐的英國風格。所以他在結論中說：「我深深相信經濟問題的解決既不能求助於政治性的社會主義，亦不能借助於自由放任資本主義的復活。」當然，他是完全站在英國人立場討論英國戰後經濟建設問題，因此，有許多觀點，我們不敢苟同。不過大體上有些地方是可供我國參考的。

本書是採直譯法全書均係逐字逐句譯出，未敢刪節割裂。書中原有附註均附譯於每節之後。所認爲遺憾的，原書附錄係波茲貝從一九三〇年到一九三八年在下議院所發表有關英國經濟政策的演說辭，一共選了九篇，約二萬字，由於戰時印刷困難，只好割愛。

最後譯者應感謝王雲五和馬超俊兩位先生，由於這兩位前輩先生的鼓勵，使本書得以早日譯竣問世。

余長河謹識於重慶時三十三年國慶日

## 原序

我寫本書的根據是此次戰爭爆發前十年內我在下議院所發表有關經濟政策的演說辭，演說辭的一部分業已重印於後，作為本書的附錄及印證。它們是我們歷史上最痛苦空虛時期之一的悲痛說明；這種說明對於此一時期之來臨及如何來臨甚感驚訝之後一代，或許會感覺興趣。

這是很可憐的，當我們眼睜睜的看着這個國家年復一年的緊握着一種久已死亡之經濟理論與制度去拯救她自己；結果使其陷入從所有的慮弱和無能的地位。從始至終我就是一反對者。我很悲痛我們恢復金本制，對於我們的被迫放棄這種制度，我是很熱烈歡迎。遠在一九二七年我就主張設立輸入局以統制農業品價格。我是一羣從未停止提倡膨脹政策的一員，其中包括懷士爵士 (Sir Fredric Wise)、勒魯遜爵士 (Sir Frank Nelson)、穆德 (Henry Mond)、喀萊維·依理斯 (Glover-Ellis)、羅夫托斯 (Lofthus) 及馬貝萊 (Mabano) 等人。我們都是沒有勢力的人。當通貨動搖時，我們均被遺棄。財政部及英倫銀行所推行的通貨緊縮仍穩如秦山，迄未動搖。除開卑怯的外交政策外，它幾使我們陷入滅亡之境。

下面完全是以一個保守當員的觀點寫成的。但本書希望所有對於公共事務有興趣而不願此類事件再度發生之一切人士加以糾正及批評。

我根感謝劍橋大學皇家學院柯享先生 (Mr. R. F. Kahn)、牛津大學基督學院赫洛得先生

(Mr. R. F. Harrod 及巴羅先生 (Mr. Theobald Palogh) 的有價值批評及建議，使本書生色不少；但他們對本書觀點並不負任何責任)

對於觀察家 (Spectator) 及新政治家及民族週刊 (New Statesman and Nation) 編輯先生之惠允將本人在此兩雜誌上所發表之論文轉載於此本人亦深為感謝。

波茲貝 (Robert Boothby) 謹序 (一九四三年八月)

# 新經濟

## 第一部 回顧

### 一 自由放任之資本主義的崩潰

「在人事各方面，事實遠在科學之先發生。對於自然力量各種活動型態的有系統研究是  
利用自然力量達到實際目的長期努力的遲緩結果。」——穆勒（J. S. Mill）

這本書的中心課題是貨幣政策。我希望讀者不要因此而灰心。這個题目的本身既不複雜也不困難。其所以如此者實由於研究者之故佈疑雲，以致晦澀不明，邱吉爾（Mr. Churchill）所謂「好弄玄虛」在此借用，殊為適當。其實真實的財富包括了貨物及勞務，它們是由人力，原料和機械產生的。貨幣只不過是這些貨物和勞物交換的中介及其價值衡量的標準而已。如果衡量標準的本身發生變動時，其不便利自然大為增加。雜貨商人，如每晚有人來佔用他的秤，自然不願意繼續營業。然而多年來，銀行家對於國內主要生產者，最後，對於全世界，卻正是做



着這個佔用秤的勾當。

你不能不站在馬克思主義者的立場認為這次戰爭的基本原因，係由於一九二〇年至一九四〇年流行的適應新時代要求之經濟制度的失敗。在一方面由於現代機械及科學的應用，使貨物的產量大量增加；在另一方面有千千萬萬的人們願意工作，樂於購買，但支付工具却甚感缺乏。政府缺乏一種刺激力使整個生產行程運行並維持其最高活動水準。銀行本能夠從這些活動中創造必要的支付工具。除德國，蘇聯及美國一短時期外，一九三三年以後銀行都不如此做。它們寧願燬滅糧食，限制生產，讓千千萬萬的人民衣食不周，居住簡陋，或使其陷其失業。讀者或者會說：「這不是瘋狂呢？其流弊或不至如此。」事實上，這確是瘋狂的行動，其流弊確為如此。

我們說這次戰爭的起源是由於經濟的原因並不是對於德國和日本的行為有所辯護或庇護。在這兩個民族的性格中就深深的具有了以殘酷侵略開拓疆土的劣根性。但我們要很審慎的不要因為這次戰爭本身的激烈衝突，而歪曲了歷史的判斷。我們正在最偉大的革命高潮的苦痛中。分析到最後，這一次戰爭甚至每一次戰爭都是革命的插曲。我們之所以當戰爭發生後即討論社會及經濟問題者，其故即在於此。

一九四三年三月首相（此係指邱吉爾——譯者註）廣播其戰後政策時，認為當他對於國際間重大爭論的處理沒有堅定的把握時，他無法看出實現社會目的的明確道路。他以留戀的眼光回顧食糧豐廉而貿易自由的時代，而認為貨幣只是靜態的及有限度的因素，同時並忽視動態的社

會及經濟政策能夠創造新的財富並由其支付各項費用的利益。

事實上，以自利主義為中心的自由放任資本主義制度不僅已經死亡並且已經腐爛。如果我們能夠不斷的發現金礦，開闢新市場，及發明新技術而實行膨脹政策時，則此制度尚可運行。但當十九世紀末葉大英帝國的最高工業的地位終止時，此種制度亦無法運用。張伯倫 (Joseph Chamberlain) 為英國洞悉此問題之唯一有名政治家。他所注重及極力實行的帝國議案 (Imperial Solution) 均足適應當時的環境及改變歷史的行程。其失敗的主要原因係由於英國以國外投資形態累積的財富太多，致使除少數有特殊能力及眼光者外，大多數人都看不到這個問題。二十世紀初年回復自由放任資本主義的企圖，是一九一四年大戰爆發的潛在原因。這次戰爭的發生並不僅是由於奧匈帝國 (Austro-Hungarian Empire) 的分裂，而最基本的，却是爭奪市場的戰爭。

## 二 凡爾賽及熱內亞

一九一九年在勝利的協約國領袖前面有一個很好的機會。他們有很好的機會來改建經濟制度以適應新時代需要，但他們將其放棄了。在和會的仇恨氛圍中他們從純政治的眼鏡內窺視黑暗歐洲的全景。經濟問題被降至不重要地位。最高經濟評議院 (Supreme Economic Council) 廢除了，同盟組織也未曾設立。只有一部分政治國家組織了一個法律平等，政治上差別待遇而完全不注重經濟的機構。賠款只視為一種政治責罰而不考慮經濟事實。陳腐的政治口號如「自主自決」「撤廢關稅壁壘」及「政府不得干涉工業」重新復活，並且支配了整個會議議程。最後，勝利強大的協約國間沒有基本的中心。因此，沒有一個機構能夠在這種崩紛離析的世界建立一種新的經濟秩序。在有毒的政治民族主義的背景中要重建自由放任之資本主義的舊制度不僅是種錯誤的行動，並且是阻礙進步與和平的原因。到一九二二年，路易·喬治 (Lloyd George) 在熱內亞 (Genoa) 企圖以英雄的行動在其自身所製造之惡果中拯救歐洲，但事實上是已經過遲。

熱內亞會議如果是悲劇的話，可以說是歐洲歷史上最動人的一章。喀斯勒 (Count H. Kessler) 說：「這次集會是俾斯麥 (Bismarck) 召開柏林會議 (Congress of Berlin) 以來所未有的。在前意大利立憲首相法克塔 (Signor Facta) 主席之下，所有歐洲的主要政治家均已參加，

來討論改進世界貿易的問題；事實上，就是討論終止戰爭的問題。中歐列強，協約國，俄羅斯人，中立國均已參加；只有傍卡累 (Poincaré) 像睡美人 (The Sleeping Beauty) 小說中狡猾的仙人一樣避不出席。全世界最重要的銀行家，企業家，最有勢力的工會領袖，及最有能力的新聞記者均以專家或觀察家的資格出席。……這是一種基督教大會 (Oecumenical Council) 和中古教堂所常召開關於拯救基督教的會議一樣。同時，和中古時代一樣，在會議中也深深感到一種恐懼，認為如果會議失敗將促使歐洲文化的崩潰。」(註一)

在本節中，我們回憶英國首相在會議中所提出的目標是很有興趣的。其所提出的項目為蘇聯之重返歐洲集團；以銀行團方式改建蘇聯，此銀行團德國必須參加；協約國間債務之充銷，以為解決賠款問題之初步；穩定的國際貨幣制度的建立及有關萊茵區 (Rhineland) 協約之締結等。三月十日會議開幕後，路易喬治的地位極為困難。他因為要支持被凱末爾將軍 (Kemal Pasha) 擊敗的希臘，因此和法國發生嚴重的裂痕；而其內閣中某閣員擁護依思蘭 (Islam) 要求的主張又和維尼其洛 (Venizelos) 發生衝突。其主張恢復蘇聯的希望又與其內閣某席的意見不合。最後他堅持和德國訂約的主張又和傍卡累，下議院的強硬份子，及北克里夫報 (Northcliffe Press) 的意見相左。雖然如此，他在英國公共生活中仍居領導地位，其對歐洲的影響仍極巨大。如果在熱內亞會議中有卓越的成功時，無疑義的他的地位將要恢復，而重新成為世界上最有力度的政治家。在會議中也產生了一串有關貨幣的決議，如各中央發行銀行的長

期合作，金匯兌本位制貨幣協定的成立，及信用的統制，以期維持各國相互間貨幣的平價，及防止黃金購買力的不當變動。很不幸的，上述決議案並無確定方法促其施行，而路易喬治的偉大理想沒有一個能夠實現。

他失敗的原因甚為繁雜。最主要的是他自己在德蘇刺伯羅條約 (The Treaty of Rapallo) 簽訂以前拒絕和烏辣西老 (Ualther Rathenau) 見面，(註二) 並解釋其所疑慮之點。在警告性壓力下，烏辣西老很焦急的在協約上簽字。這或許由於這兩位大人物妒忌性的競爭有以致此。齊克林 (Chicherin 係蘇聯外長) 不可避免的厭惡是很有理由的。傍卡累也是其原因之一。這位法國內閣總理的態度和行動純粹根據政治上的打算。他所關切的只是法國的安全。在凡爾賽和會中美英兩國了拒絕福熙將軍 (Marshal Foch) 要求給予法國以萊因區領土的要求，同時英美兩國撤去了對法國安全的保證。如果我們認為傍卡累的恐懼是有正當理由的話，則對其手段殆無可責難。當他不顧一切破壞合議的行爲漸逐明顯時，路易喬治決定給予他以最後一擊。路易喬治給予小巴黎人報 (Petit Parisien) 腓力甫·米魯第 (M. Philippe Millet) 以訪問記，認為長此以往，英法兩國的協約關係實難存在。史迪得 (Wickham Stool) 看得這篇訪問記及路易喬治對巴夏魯 (Barthou) 的談話請英法兩國已至分道揚鑣時，即函泰晤士報 (The Times) 報告，認為英法分裂已迫眉睫，而喬治之親德及親蘇態度應負全責。英國輿論為之大譁。內閣，英國大部分報紙及倫敦市民均向其攻擊首相的地位被迫放棄。

熱內亞會議失敗了，這一代的所有希望均隨而消逝。路易喬治返國後被人推翻了，烏辣西老返國後被人暗殺。政治上的小醜跳梁時期業已來臨。

(註一) 見 *Count Harry Kessler's Walthar Rathenau* P. 222

(註二) 烏辣西老是德國大工業家愛彌魯·烏辣西老 (*Imil Rathenau*) 的兒子。他改組了一九一四—一九一八年大戰中德國的戰時生產，並成爲工業合理化政策的主要倡導者及說明者。他是一個猶太人，哲學家及神祕主義者有『現代賽德尼亞』 (*Modern Sidonia*) 之稱。在一九二一年參加威特內閣 (*Wirth's Cabinet*) 爲外交部長。

### 三 失敗的後果

熱內亞會議失敗後的直接結果爲魯爾 (Ruhr) 的侵入，馬克及法郎的崩潰與德法兩國中等階級的暫時瓦解。其次要的而事實上更爲不幸的結果爲英國片面的清理美國債務及匆忙的實行甘里腓貨幣委員會 (Cunliffe Currency Committee) 所建議的長期政策 (Long term Policy)。這就是無限制的國際金本位制的復活，其標準係根據戰前匯兌平價。這種政策的目的是市場至上主義的重建，即城市至上政策。此種政策實行後商業社會的獨立性日增。戴克勒博士 (Dr. Peter Drucker) 在其有名的著作工業人的將來 (The Future of Industrial man) 對此曾有一確切說明。他說：「由市場變動來自動決定貨幣和信用數量足以限制政府創造信用的權力。金本位制爲權力的界限及政府行動的範圍。它不僅使市場支配了工業制度同時也阻止了政府對工業制度的干涉」。(註1)

邱吉爾在廣播中說他不願意堅持一種嚴格的貨幣制度，這是無足驚異的。因爲他肩負了使我們重返金本位的重任。事實上在他擔任財政大臣 (Chancellor of the Exchequer) 以前，這個政策即久已決定，而他並不高興這個政策。在財政部內的財政管理官 (里姆雅魯公爵 Sir Otto Niemeyer) 在城市中的大批銀行家都同聲的爲黃金歡呼。其唯一達到他前面的反對

聲調為貝佛羅克(Lord Beaverbrook)及哥白(David Gibby)。甚至麥克克那(McKenna)也發生動搖。這些力量太強大了，使他無從反對。事實上在一九二二年大選時放棄保護關稅及重商主義的復活已使金本位的恢復成為不可避免了。

邱吉爾之可能最好的理由為我們係為事實所束縛。事實上我們係為魔鬼為束縛。其結果是一場很大的災難。第一為同盟總罷工，次之為長期的煤礦怠工，再次為凋零的貨幣緊縮政策，它使我們的主要工業及農業在一九二六——一九二九年世界復興期中竟無法恢復。從下面我們可以知道，我們恢復金本位使其對美平價回復到戰前的四元八角六分是使美國緊縮的主要原因。結果使一九二九年發生市場混亂而釀成一九三一年的恐慌。在六年之內，我們的主要生產品已凋零殆盡，出口貿易也萎縮不堪，我們的生產力已急速下降，幾萬工人被迫離開土地，失業工人增至一百四十萬人，而我們國家債務的真正負擔業已增加一倍。

關於這個時間的情形羅夫托斯(J. L. Thomas)在此次戰爭爆發後不久曾在下議院有最好的說明。他說：「我還記得一九一九年從法國返國的情形。當時這個國家是其歷史上最富裕最有聲譽的國家。我們有世界上最強大的海軍，最強盛的陸軍和最好的空軍。我們有兩世紀以來所未有的關殖優良的英格蘭土地。我們有更精緻的商品，更精巧的商船建築者和更多的新工廠及新機械。全世界都歡迎我們的貨物，全世界的主要生產者的所得日益增加，因為價格穩定，他們能夠支付我們的貨物，同時也需要我們的貨物。我們的地位是富裕的，但金融理論却要我們貧

乏。在二十年艱難痛苦的歲月中，我們努力使事實遷就金融理論。我們的緊縮金融政策強迫的降低了世界主要生產品的價格，摧毀了全世界及自己本國的農業。我們燬壞了造船船塢，封閉了工廠，破壞了機器，並強迫熟練機械師及專家移居美國及各殖民地。我們使英格蘭的土地荒蕪不治，其委棄情形為數百年來所未有。在這痛苦的二十年之末，我們雖使真實事實遷就了金融理論，但我們已經真正貧乏，使我們不能維持必需的軍備，我們的聲譽業已降落至亙古未有的地位。」

本書的主要目的是研究我們如何避免此種意想不到而難於忍受的悲劇之重現。如果我們不研究此問題時，則對於貝佛理茲報告(Beveridge Report)及其他社會改進計劃將無法討論，以此種計劃多立脚於高度生產及類似充分就業情形之上。

什麼力量使另外兩個歐洲大國家能夠在如此短的時間內從一九一八年這種失敗的悲慘命運中翻身呢？喀魯教授(F. H. Carr)給予了一個最基本的答覆。他說：「勝利國失却了和平而蘇聯和德國則得到了它。因為前者繼續的宣揚並部分的應用了過去活躍而現在腐敗的國家權利思想及自由放任之資本主義；而後者却有意的或無意的趕上了二十世紀的革命潮流，將其國家的單位擴大並將其置立於中央計劃及統制之下。英法兩國為十九世紀的傳統所蒙蔽不能看到正在行動中之力量的性質。」(註二)

(註一)見 Peter Daucker: The Future of Industrialman P. 41.

(註二)見 B. H. Carr: Conditions of Peace P. 8.

## 四 第一次德國插曲

我還記得一九二八年春季在來因蘭(Rhineland)的旅行。新德國工業力量及其以後重整軍備的基礎已經建立。以烏辣西老原始觀念為基礎，德國的煤，鐵，鋼業已經聯合起來組織了一系巨大的托辣斯。這種組織的基本原則是每一種工業的所有工廠都科學化的集中；以中央獨立的行政機構執行公共職務；同時設立代表勞資雙方的中央工業評議會決定有關該業的重要業務。其任務為雙重的，一方面求生產的安定，另一方面求價格的安定。鋼鐵業只有一個托辣斯，其範圍包括了整個全國。煤業則全國有四個辛的喀(Syndicate)在其上有一個中央評議會。它們最好是認為是由政府承認及監督的公司，它們對於自己有廣泛的立法權。烏辣西老自己說：「今日的大企業已不是單純私人追求利益的組織，無論從個人的或集體的觀點來看它是屬於社會的國家性的事件，在開始時雖是純粹追求利潤的企業，但經過一時期後，即漸成為服務公共利益的組織。……所有權個人性的減少，企業的客觀化及財產與所有人的遠離使企業轉變成為與政府性質相近似的制度。」

當我觀察德國重工業時，使我相信德國已經應用這種方法戰勝了我們。他們以改組或封閉一萬二千家工廠的代價完成了合理化工作。在一年之內，其生鐵，鐵塊及鋼的生產量已增產三

百萬噸。在我回到倫敦的前夕，在杜塞爾多夫 (Dusseldorf) 的台孫 (Fritz Thyssen) 兄弟共餐。台孫開始長篇演說以擊英國，謂其在戰爭中止後饑餓德國婦孺。他對法軍進兵魯爾及使其下獄等事件亦加以非議。當其議論中止後，他又解釋其國際卡迭爾計劃。其國際卡迭爾組織不僅包括全歐鋼鐵業，即煤業亦在其內。在此組織下，價格與工資均可穩定，而世界市場亦予以公平劃分。他並聲明此種計劃必需基於英德合作之上，但以目前英國重工業界之悲慘狀態，實難實行。他說：「你們煤業之所以不能脫離困境者，實由於它係因千千百百個別存立，互相競爭摧殘的單位所組織。沒有一個單位能代表全體往返交涉。我們既不能逐一和你們交涉，你們也無法和我們磋商。歐洲前途建築在我們兩國經濟合作之上，但以你們目前陳舊的方法及組織，事實上實不可能。如果你們不願意合作時我們只有走上獨行其是的一條路，其結果對你們並非有利。」

返國以後，我們在下議院演說主張英德兩國煤，鐵，鋼業應訂立一綜合協定。我指出在現在這種不顧成本及價格的無組織的追逐市場情形下，我國煤業界的損失達八百萬鎊之巨；而德國則正實行零售計劃，減少批發，其出售價格每噸均低於生產成本。我不明白為什麼英德兩國的企业家不能訂立協定以穩定生產及價格，同時英國方面改組其行政及財務機構，成立一中央性的行政改組織及單一的買賣機關。自我看來，如不採用此法，其另外一條路只有採行傾銷，津貼及關稅等辦法。

在民族週刊(Nation)上，我寫了一篇「經濟的羅迦洽」(An Economic Locarno)說明當時英德兩國重工業在所採用的技術及追求的目的方面之異點。前者除屢次要求增加關稅壁壘外，政府對其一無所助，同時極力避免和政府接觸；而後者則每一階段均由政府予以支持，政府與其密切合作，並給予工業界以必要的行政權，使其計劃實現。在另一方面，英國工業家並無改良其生產方法及販賣機構的企圖，而德國人則抓住每一個機會淘汰其簡陋或不經濟的單位，集中其最有效率的生產使其提高至最高水準。其結果，德國具有了最高效率及最大力量的工業機構，它能夠以最低損失及對國內生產者微感不便或訂立國際貿易協定之情形下提高經濟福利；而英國則只將各種過份資本化而互相競爭的單位無組織的雜湊在一起，致使批發價格下落，工資降低，商人階級具有最大威權。

這次戰後歐洲的重工業問題仍將以同樣方式重現，在一九二八年我想的解決辦法並不是後來英國所採用的一種單純的消極的限制政策而是一種以改進工業組織，增加效率及國際合作為基礎的有計劃膨脹之積極政策。此種理論在今日仍為真理。因此，要解決此一問題是寄託在國際控制生產及國際分配主要商品上面，其中以煤業最為重要。

無疑義的，在當時此種主張迄未實現。英國重工業繼續在蕭條的狀態中，它們並不設法調整生產，集中出售組織，合併國內市場及擴張國外貿易；而德國則繼續增強其經濟力量的基礎。台孫愈變為激昂了，最後他從財政方面支助希特勒，而成為希特勒握得政權的工具。

## 五 瓦解

現在再繼續說下去。我們實行超價值的匯兌政策後，漸漸便整個出口貿易受到影響，貿易差額因而提高。至一九二七年夏季，我們的地位相當危險。在英倫銀行（Bank of England）請求之下，美國聯邦準備銀行爲了解決我們的困難，實行了羅賓士教授（Professor Lionel Robbins）所謂的以大量購買證券不斷維持低價貨幣的政策。此種政策暫時的安定了倫敦金市場的地位，但此並非美國國內信用地位所需要。後來繼之而起的是英鎊的貶值。美國亦隨而實行國內的通貨膨脹。這是市場崩潰及亙古未有的世界經濟大恐慌的前奏。

一九二九年夏季是最煩悶而壓力最大的時期。我曾有一個時期在大陸旅行深深感到一般流行觀念的繁瑣和無聊。當時無目的的空氣是難於描寫的。黃金就是上帝，而黃金的代表就是金圓。在豪華旅社的大廈中，在太西洋輪船的長椅上，投機者均面對着紐約交易所價格揭示板。但他們並不快樂。他們沒有我在二年以前所看到的蘇聯人民的快樂，當時蘇聯人民的生活並不足稱爲安適。當時每個人自己都很奇怪蘇聯是不是世界上唯一一個已經得到值得寶貴的東西的國家；而我們過這種沒有信心沒有熱忱只追逐純物質價值的生活遠能夠維持多久。事實上證明時間不長。一九二九年十月紐約交易崩潰是數月後炸裂戰後整個自由放任資本主義制度的火光。

同時期中，倫敦的商業銀行仍爲十九世紀傳統所蒙蔽，繼續向歐洲大量放款。對於國內工業則反對信用膨脹。殖民地的發展亦已中止。奧國，匈牙利尤其德國要求我們儘量給予。給予確爲一正當名詞，因爲我們從未看到我們的貨幣償還。幾百萬鎊的金錢以無適當保證的方式流入德國。這部分錢並未完全用以建築兵工廠，公路及游泳池。一部分錢却被德國用以支付我們所決心不齒之蘇聯的貿易之信用基礎。在一九三二年末德國所給予蘇聯的信用借款達十萬萬馬克。他們主要用以購買德國的機器，而我們的工廠却無法開工。一九三三年末蘇聯對德欠款減爲七萬萬五千萬馬克，一九三四年減爲五千五百萬馬克，至一九三六年年底全部清償。我們與德國之經驗則無此順利。倫敦對德國放款的熱忱至一九二九年夏季達到最高潮。爲着維持倫敦幾個大金融機關所放出大量投資的價值，在恐慌發生後，英倫銀行的特使施帕博士(Dr. Sprague)奉派到德國和包本(Dr. Brüning)交涉，要求實行緊急緊縮政策。他找到了一個樂意的聽從者。但結果他釀成了六百萬工人失業，使希特勒得藉此取得政權。後來，倫敦城利益關係人又懷着同樣目的向德國當局壓迫要求其防止必需的國內清算及資本改建。在幾件「休止」協定之下，許多將以封鎖帳戶形式累積而離開德國之基金成爲假的清償借款。國內債務者均被其銀行強迫償還信用。結果許多足以償還債務之企業，均被迫阻止償付；而無能力支付者則無法清償。此種協定係一在德國有大量債權之某商業銀行董事所締結的。(註)

(註)德國所欠倫敦帳款達六千四百萬鎊，其償還者僅二千萬鎊。

## 六 復蘇

一九二九至一九三一年工黨政府遭受了自由放任之資本主義崩潰的所有結果。在長期的工業蕭條及日增愈加之貿易逆差的全國恐慌之後，繼之以全世界的價格恐慌。在一九二九至一九三一年間商品價格的指數從一六六點降至一三七點，其影響之遠大，所有生產者無論農人或製造家均能想像之。在此種情況下，政府有什麼行動呢？但一言以蔽之，他們迄無所動作。下面是我於一九三〇年在觀察家(Spectator)所發表的論文，這對於明瞭以後事實的發展頗有一讀的必要。

「(一)財務大臣本來有堅強及中世紀的心情，但陰鬱的正統觀念使其預算染上了悲觀的期望。他的演說辭沒有創造的光輝，同時也沒有建設性的理想。直接稅的負擔超過了比例；在危急時期，政府對工業毫無幫助；社會服務的費用已逐漸增加，對於將來的計劃亦已加考慮；而國民發展計劃到現在已宣告完全不能實行。最後，最使我們驚異的是本年要求有利的改革的努力竟被破壞，因為所得稅標準率增加後足以阻止貨幣率的下降及使外匯對我有利。所以長期繼續的通貨緊縮，堅決反對借債及減少流動債務費用政策等均告無效。湯姆士(Thomas)以僱用臨時工人一百萬人的辦法來解決失業問題。工業亦增加了四千萬鎊負擔。納稅人從減少費用及

減少債務費用中不能得到希望。在另一方面救濟費，年金及教育無不較前增加。此種景象是十分悲慘的。

(二)上星期對失業問題的辯論對於政府是不利的。首相的演說是如此不佳，不僅反對者爲之大惑不解，即其同僚亦爲之愁眉不展。路易喬治很純熟的說出一串數字要求其解釋，而麥克唐納(Mac Donald)竟無詞以對。最後他竟向議會乞憐要求其寬恕漠視此問題之過失；對於同黨則保證將來加以注意。但一年時間並不爲短。沒有一個人對於首相的怠惰是能夠寬宥的。當邱吉爾加以批評時，他才盡力研究公共事務。最使人不能信賴的，尤其自後一代的政治家看來，——當國家在極危險的經濟恐慌中，他還認爲海軍會議比國內工業及失業問題重要得多。

阿米勒(Amery)在會議中提到合作使用黃金時，久嘗苦頭之議院如受驚之馬，當提到「貨幣」一字時竟無所措手足，而對於殖民部長對此問題之名言深表同意。因爲他們認爲這是今日最重要的問題，但沒有一個人能夠提出極有把握之辦法，只有上帝才知道誰的意見是對的。

(三)當他演說時，我們可以觀察到斯諾頓先生(Mr. Snowden)現在所處的地位是怎樣的和擺在前面的現實脫離關係；他對現在流行的政治意見是如何的沒有信心。他對我們經濟問題的解決是毫無辦法，他只很魯莽的反對每一件建設性的方案付諸實行。一班死硬派的保守黨中雖有一種健康的及富有活力的看法，但社會主義黨徒却不明瞭其價值。至少他要開始進何保護工

業，發展歐洲，維持大的航隊及停止任何人都得到利益的國有緊縮政策的工作。從這方面進行，一定可以確切的進步。但斯諾頓的頭腦竟和乾燥的沙漠一樣，在荒涼的大地中，竟找不到一片肥沃之土。在這裏只有消極的不行動而已。

(四)首相的答覆不是聽到的人一定是不相信的。他說：很不幸的，這隻船（指方案而言）剛剛啓旋。它的速度雖不能使人滿意，但其進度在慢慢增加。他們已夠安置了摩托，發動了機械，取出了制動機，拿出了機械的一部分（這是一隻很零碎不完全的船）。麥克唐諾決定盡其全力繼續工作。至於他的目的地不外是農業人民的重新改造。他以科學的眼光注視生產問題來有系統的解決這問題；他處理這問題時也和舉辦早餐一樣，只重視雞蛋，蔬菜，鮮花等。他要求人民自動的認為鄉村生活是一種職業，要以愛美的觀念在鄉村手腦並用，以求鄉村人口的均衡。」（最後一段係錄自一九三一年二月二十一日之觀察家）

這是不幸的，我們政府的首相是一個對經濟問題毫不感興趣的人，而財政大臣的財政觀念並沒有超過格雷斯同（Gradsone）的思想。而他們却遇到極困難的問題，這個問題使所有社會主義政府既沒有力量又沒有決心去推行其自己相信的補救辦法。英國生產制度遇到了無利可獲的損失，他們自己不能採行必要辦法以恢復利潤餘額。短期的補救是禁止資本輸出，英鎊的貶值，租稅的減少及國內市場的保障。但斯諾頓先生却無動於衷，他仍然火上加油的以緊縮政策推行自由貿易，及增加直接稅。他所負的責任好像只是一個商人委員會的主席，對於預算平衡

的政治上結果及赤字財政的經濟影響却毫不注意。

一九三一年夏季他根據孟氏委員會(May Committee)報告書派出了一批銀行家到紐約及巴黎要求財政上的協助以維持英鎊對黃金的比價。結果，他不幸失敗。此事之發生係倫敦各銀行以高利率向法國，荷蘭，瑞士，及美國大舉借款以便推行其向中歐放款的政策。結果我們的外國短期借款已超過想像之外，換言之，即非我們的黃金準備所能負擔。但斯諾頓仍繼續向經濟災害追逐。在所謂「國民」政府成立後，他提出了一件緊急預算及可笑的經濟法案，其主要內容係壓低薪金及工資以減少購買力。但事實上在當時購買力甚感缺乏，急需大量增加。他在結束預算演說時以愉快的口氣說：「今日早晨我所收到的郵件也和過去一週來每日一樣。領取養老年金者退還了他們的年金證。戰時年金者也退還了一年的年金。國民戰時儲蓄券(National War Savings Certificates)也劃消送來。大大小小的郵包不斷送來。甚至於兒童也將他們一個先令，半鎊的儲款摺送來，以應國家的需要。工廠女工也將其在工廠的收入送來了。」他們之所以要如此做者，實由於倫敦各銀行放債太多！領取養老年金者，工廠女工及兒童由此却大受其殃。

就經濟方面來說，其情形亦甚為淒慘。國防費，築路費，警務費，教育費（包括教職員減薪百分之十）農業費，造林費，保健費，帝國市場分配局費用，殖民地發展基金，無不減少，即失業救濟費亦減少百分之十。這種巨大的愚蠢行動實令人難以想像。在舉行辯論時，我說：

「這件法案的內容是說一直到現在我們還須採行緊縮政策而不應採用膨脹政策。……這件法案實行的結果是降低生活水準並增加失業者人數。當千千萬萬人民衣食不周的時候，我們如何能夠接受生產過剩的理論呢？美法這兩個世界上最大的債權國家拒絕向國外輸進貨物，勞務，及長期放款，結果它們引收了歷史上所未有的大量黃金，以作貨幣準備之用。在聯邦準備銀行的金庫中所儲藏黃金達一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇鎊，在法蘭西銀行(Bank of France)金庫中達四七〇、〇〇〇、〇〇〇鎊。其結果是怎樣呢？當黃金價值上升後，貨物的價值必隨而降，而所有債務的負擔必因而增加。……我們如何能以減少購買力的方法解決生產過剩的理論呢？僅僅緊縮與消極的無為是毫無作用的。我們不能破壞及摧殘農業，而需要將其重新改建；我們不能將工業一一停業，而要將其改造。我們在長時期內提高工資。」最後我要求對於保護政策舉行自由投票，但我的要求未蒙允許。

不管政府以如何大的力量維持金本位，但最後還是不得不放棄它。這是西方民主國家將自己從經濟失望的陷阱中挽救出來良好機會。在停止支付黃金法案第二次宣讀的時候，我在下議院說：「我相信，上星期六的事件將會證明是動亂中的福音，如果我們抓住這個機會時，則我們今日的機會將較一九一八年末戰爭以來任何機會為好。」

以後發生了什麼事件呢？我們不妨揭開一九三三年舉行之世界經濟會議(World Economic Conference)的外幕。許多人都責備羅斯福總統(President Roosevelt)不穩定美元。事實上，

他是對的。在這個時期穩定貨幣，實爲過早。而美元之貶價實爲美國復興之基礎。在倫敦開會的經濟代表當他們聽到說美國不知道如何穩定其金元的批評時，都驚喜欲狂，因爲他們以爲除儘快的恢復舊的制度外，並無其他辦法足以恢復繁榮。我當時却反對這種見解。我在會議廳說：「我們今日是在美國總統重要宣言的影響下舉行會議。這是一種贊助國家主義的宣言。……不僅是這個國家，就是今日到會代表的所有國家都被迫面對戰後現實的世界，並被迫採取適應現代環境的外貌和政策。……我信相在戰前存在的互相競爭的國際貿易將告終止。……全世界工人的要求是安全，合理的工資標準，及生命危險的保險；這種要求是要在有計劃的而且保護性的經濟制度下方能達到。……我想羅斯福總統或者會提高物價。我如果是這樣做的話，我們應該感謝他，因爲他替我們掃除了舊時代的偶像和萬應膏藥。由國際控制重要商品，將來或許是必要的。」

魯西門 (Runciman) 在會議報告，一謂我國已試行公共工程政策，二謂公共工程政策並不能解決失業問題。他的說法都是不正確的。自一九三二年至一九三七年間我們享受了自一九二〇年以來第一次之謹慎的嚴格統制的信用膨脹時期。很自然的，這對於當時的需要並不完全適合。失業人數仍超過一百萬人。但此種政策係建築在信心，低價貨幣及私人住宅建築之上，其結果黃金準備超過二〇〇、〇〇〇、〇〇〇鎊，（以法定價格計算）銀行存款達五〇〇、〇〇〇、〇〇〇鎊，工資從九七增至一〇三，利潤由七七增至一二〇，生產量增加百分之五十，就

業人數超過二百萬人。在實行美元貶價以後。美國亦發生同樣的復興。美國經濟復興情形與英國不同，以美國係以政治行動促其復興；其復興也，非由於資本之投資，而主要係由於聯邦政府之救濟費用，因而刺激消費需要。除建築業及資本收益外，其他所有指數均趨上漲。銀行存款從三百八十五萬萬美元增至五百三十七萬萬美元。公司新資本雖僅增至十五萬萬美元（一九二九年為八十萬萬美元）但政府每年超支達三十萬萬美元。消費財貨工業之利潤及價格雖增加甚速，但資本財貨工業之投資則較其遠遜，鐵路之重修，公用事業之建築及建築業則仍停留於低水準之上。聯邦政府超支實際上不能抵消地方政府及私人對資本財貨之借款支出。

在一九三七年初，羅斯福總統突宣佈，謂據其個人意見商品價格似嫌過高；其實，此時之水準遠較一九二六年為低，而在以前渠曾聲明此係其追求目標。美國政府在得到英國政府的默許後，實行了一串激烈性的變動，使久已平靜之世界市場重趨紊亂。由於債券市場之破壞，準備需要增加百分之二十，在三個月之內，銀行存款減少十二萬萬美元。政府超支從四十四萬萬美元減為十四萬萬美元，反投資（Negative investment），（從資本行程中抽出資本）之數量激增無已，在六個月內鋼的產量由百分之七十降至百分之五十以下。英國政府不願落人之後，亦連續發生兩次黃金缺乏（Gold scares），因而財政大臣張伯倫（Neville Chamberlain）開徵國防稅（National Defence Contribution）。（註）在此時正需要大量信用以支付正在開始的經濟復興及重整軍備之用，而政府反實行真正緊縮政策。在十二個月之內，我們的出口貿易減



## 七 第二次德國插曲

德國的情形剛剛相反。在德國既不通貨緊縮，又無失業者存在。自一九三二年以後，在工業方面多吸收了八百萬人，國民所得之增加幾達一半。除俄國外，德國是一九三〇年以後世界上惟一能達到充分就業的國家。他們如何能做到呢？他們所用的方法是政府大量的並繼續不斷的舉辦公共工程，尤其着重軍備之重整及軍用道路之修築。在一九三二年至一九三七年間德國投資總量由四十二萬萬馬克增至一百六十萬萬馬克，其中公共投資由十七萬萬增至九十萬萬馬克。投資的增加創造了對於消費財貨及生產財貨的普遍需要，因而推動了德國工人及其他生產因素工作。他們從何處籌措經費以應付此種支出呢？其方法有三：一為創造信用，二為發行長期公債，三為增稅。在政府刺激下，生產膨脹，政府付與承包人再貼現票據。此種票據之承兌以在市場發行金貼現銀行票據 (Gold Discount Bank Bill) 及流通基金，放款作為擔保。故當政府以短期票據支付工程費用時，即已創造新的貨幣。但又如何避免通貨膨脹呢？在初期由於包本實行緊縮政策結果尚有大量尚未使用之生產力及勞力可以運用。當此批物力人力被生產力之增加吸收時，由於成本與物價之上漲，消費財投資之增加及出口事業之不正常增進自有通貨膨脹之傾向。此時費用猶有增加，總額計達三百十五萬萬馬克，其中一百九十七萬萬馬克係

增稅而來，有一百十八萬萬係由長期借款而來。一九三八年德國之政府費用計達國民總所得百分之三十五左右，而英國僅佔百分之二十五。債務支出達國民所得百分之十左右，而英國僅佔百分之三而已。

德國之所以能夠如此做者，以當其租稅增加時，其國民所得亦能隨之增加。同時能以管制辦法防止通貨膨脹。現檢討於次：

第一、工資與物價均被法律規定。第二、以逐漸增加之徵稅限制國內消費。第三、利潤之分配均被限制，凡利潤超過一定數字時（公共公司約百分之六，私人公司的百分之八）均被政府收回，再由政府舉行再投資。因此在強迫投資制度之下，人民所得如未儘量利用時，則政府必將其借出投資。第四、政府管制了投資的數量及管理了貨幣的輸出。

關於貨幣輸出的管理係實行沙赫爾博士(Dr. Schacht)設計的輸出津貼制(Zusatz-Ausfuhr Verfahren)。此種制度第一係基於貨幣的控制，第二係基於出口的津貼。在德國有九十種以上不同名稱之封鎖馬克，其價值全視納粹政府使用時之目的而定。封鎖馬克在世界市場中不得賣買，事實上除德國政府外，對於任何人均無效用。德國政府可以從金貼現銀行將其低價收回，然後再以十二個馬克對一英鎊之名目價值在市場重新發出，由此可以從外國人的手中得到大量利潤。自由馬克及封鎖馬克制度實行後，國際經濟掠奪得以大規模進行。德國政府一方面得到了以高價貨幣在國外購買貨物及在國內作為保證的利益；在另一方面又得到了以貶價貨幣擴充

出口貿易的利益。這種制度對於重整軍備助力極大，因為它給予了德國所需要的原料（如瑞典之鐵苗）。諾曼先生（Mr. Montagu Norman）也可以說是此制的贊助者，因為他在一九三四年貸給德國銀行（Reichsbank）的信用借款達七十五萬鎊；一九二九年由國際清算銀行（Bank for International Settlement）將捷克黃金轉撥與德國者達六百萬鎊時，他並未提出抗議；同時一直至戰爭爆發以前，他和沙赫爾始終保持着密切的友誼關係，

我們能從德國在一九三三年至一九三九年之經濟措施中得到什麼教訓呢？第一、以自由放任資本主義為骨幹之戰前自由貿易制度可以被一個以強有力而武裝完善的政府為背景之能幹大膽的沙赫爾所破壞，事實上也已經被其破壞。第二、失業可以在不發生通貨膨脹情形下用政府增加費用及適當統制的方法來解決，而事實上也已經解決。納粹政府的主要措施是以政府自己的活動代替了一九二九年至一九三二年經濟恐慌時間內根本停止了的私人企業的投資活動。政府以創造新貨幣的方法推行其計劃。俟充分就業達到而國民所得大量增加後，政府的龐大費用有三分之二係由租稅負擔，由借款支付者僅三分之一而已。由政府嚴格管理貨幣輸出及外匯交易後，政府隨時可以控制再投資的數量，同時也可以根據政府需要管理入口商品之種類與數量。因此我們可以得到一個結論，即政府的債務費用係在儲蓄（不論自動的或強迫的）範圍之內而對於物價，投資，及國際收支有必要之管理時，通貨膨脹不致發生；同時，在其生產能力及人力之可能制度內，一個國家是可以大膽實行膨脹政策的。我們雖然不能在將在支付現在生

產，但凡改善一個國家之資本設備及生產能力行爲必能增加國富而非減少國家財富。德國以現代經濟武器在經濟強力之上建立其國家，故能壓迫，攻擊，並進而傾覆其大陸上的鄰國。而我國却以自由放任之資本主義的方法對抗；此種情形誠如我在致首相及商業局（*Board of Trade*）主席書中所謂如以弓箭與坦克作戰。

上述對德國經濟的分析，並不是說我在鼓吹我國戰後應採用和全體主義相同的方法。所有  
一切無非說明從德國的經驗中我們可以得許多有價值的教訓而已。

## 八 第二次緊縮

一九三七為最危險的一年。以充分就業為基礎之德國重整軍備已達最高峯。以通貨管理及出口津貼為基礎之德國貿易已侵入東歐，其比例已大為增高。國際法西斯的勢力已侵入西班牙，推翻了民主的西班牙政府。日本亦於該年侵略中國。

西方民主國家對此有何表示呢？只有第二次通貨緊縮！在上節我們已經知道，羅斯福總統開始停止了行政方面的膨脹政策，減少了聯邦政府的費用並對於美國的基本工業給予了重大打擊。我國步其後塵，推行了一般性的緊縮政策，並限制重整軍備費用不得超過總額十五萬萬英鎊，而當時英國政府已明白德國重整軍備費用計達七十萬萬英鎊。

在危機日日深期中倫敦方面對工業之限制干涉的明例為在愛坡·維魯 (Ebbw Vale) 之湯姆士事件 (Richard Thomas) 及吉羅事件 (Palmer's of Jarrow)。在四十年代初期湯姆士公司主席費茲爵士 (Sir William Firth) 決設立一最現代形式之大鋼條工廠。費茲為一著名之魯莽工業家，他決定獨行其是。鋼鐵業聯合會 (The Iron and Steel Federation) 反對其計劃。以其計劃實行後將使鋼的產量增加，其價格將益下落。但費茲不顧一切，借款五百五十萬鎊於一九三七年開始建築工廠。不久，謠言四起。此公司之財政頗不健全。其借款仍不夠用。於是各銀

行要求開夏鋼鐵公司 (Lancashire) 主席前往調查。其報告書對公司頗為不滿。英倫銀行在此時亦參加交涉，英倫銀行允許放款六百萬鎊，但條件極為苛刻。當時成立一管理委員會，由諾曼本人擔任主席，湯姆士之二個主要競爭者（蘭開夏鋼鐵，巴魯溫公司 (Baldwin's)，及 Guest Keen Nethelold's) 亦參加董事會。在此種代價下，該工廠恰於戰時完成。但多事的費茲爵士却被排擠。從這裏證明了有雄厚財力為背景的獨佔性聯合組織之不可輕侮。

至於吉羅事件之結果，無論從人道或國家觀點來看均較嚴重。全國造船業證券有限公司 (National Shipbuilders Securities Limited) 係於一九二〇年成立，其經費概由一以英倫銀行為首之銀行團供給，其主要業務為收買造船廠，使其永久停業。其收購船廠之目的並非淘汰效率不佳之製船廠而為防止競爭。吉羅之潘來門廠 (Palmer's Yard) 為全國效率最佳之廠。但其財政情形頗為困難，因而成為船舶破壞者之最好的目標。該廠終被收買並被破壞。誠如威克遜 (Ellen Wickinson) 所謂，羅吉城已被謀殺。該廠之破壞如此徹底，至潛水艇戰爭發展至最高潮我國需船孔急之時，竟無法重新開工。全國造船業證券有限公司減少英國造船廠之造船力至三分之一左右。這種情形到一九四〇年及一九四一年證明了完全是一種危機。

我們的重工業完全停滯在蕭條的狀態中；我國的失業人數，從未低過一百萬，現在又開始上升。在法國布朗政府 (Blum Government) 又蹈了一九二九年到一九三一年我國勞工政府的覆轍。他們既拒絕法郎貶值又反對限制資本輸出，其惟一辦法就是使他們及他們國家緊縮到風

癱及虛弱的地步。

我盡其所能的反對這種政策。我曾在下議院說：「在極危險的時候，民主國家的力量已經大為減少，而戰爭危險則與日俱增。」（註一）一九三七年六月十五日我曾上函財政大臣，其內容如次：（註二）

「我以恐懼的心情注視我國正在進行未成熟的及不必要的緊縮。一直在三個月以前以商品價格上漲為基礎之商業趨勢的不斷上漲是令人十分滿意的。英國政府為着維持歐洲大陸，宣佈了重整軍備，結果引起了金屬市場的投機活動。但其情形並不嚴重。商品價格的水準從未達到一九二六—二九年的數字。同時由於引機所引起的特種商品之不正常及過激的上漲，我們可以很容易的用特殊的緊急辦法來阻止，如邊際需要之增加，即為一例。跟着物價的普通上漲及繁榮之來臨而來的是信心的復活。

到今日，整個情形完全改變。我們說信心已經暫時動搖，並不是誇大之辭。商品價格已急激下降，一直到現在尚有下落的趨勢。世界市場的商業在完全停滯之後，已開始復興，其下降趨勢已慢慢停止。如果情形不是確實的話，這確是不可思議。但其逆轉的原因更為不可思議。……無疑義的，由於美國和我國政府的行動使信心減退而物價亦隨之下降。

羅斯福總統開始宣佈謂基本金屬的價格過高，而事實上，就美國情形來看，這法說法是完全不正確的，以美國今日之商品價格如與其美金之對外交換價值相較時實為過低。第一次黃金

缺乏隨之而來，並無法將其阻止。我國又通過了國防捐計劃。第二次黃金缺乏又告發生，我們仍無辦法阻止。結果經濟下落的現象開始發生。其繼續時間的久暫及其速度的大小目前尚難逆料。但我們可以斷言者，此種趨勢如在最近數週內不能改變時，則我們將有陷入緊縮漩渦的危機；換言之，即繁榮及平衡預算的希望均將告終止。我相信要終止這種現象我們只有宣佈我們的金融政策，更明明白白的及堅決的保證我們以前所給予的東西。

或許我這種警告是錯誤的，但現在經濟之下落趨勢比上升趨勢更爲容易。而我個人在過去十三年中在下議院內至少在紀錄上是一個和緊縮力量作戰的人。」

一九三八年五月十七日我又上書與首相及商業局的主席，其內容如次：（註三）

「我是極不願意的在這種時機下，佔了你的寶貴時間，但目前中歐及東歐的一二事件，又不能不請你加以注意。

這是很明顯的，目前德國政策的主要目的是想以經濟侵略的方法第一步來完全控制多瑙河流域國家，然後再控制波蘭，羅馬尼亞，及巴爾幹各國。其方法爲間接的，但極簡單。當德國成爲某既定國家出口剩餘商品之百分之七十五的購買者時，則其對該國的壓力實難抵抗。這是它的直接目的。

因此我們所碰到的不僅是有價值的及潛在的同盟國家之可能喪失，並且，在最短時間內，它們將變爲我們敵人。故目前我們的問題是要想辦法如何使德國在中歐及東歐的正當經濟膨脹

在軍事及政治兩方面均變為無害行動。如果德國在歐洲從波羅的海(Baltic)萊茵河一直到黑海及達達尼爾海峽(Dardanelles)均能完成其有效的政治上及軍事上的控制時，則過去三百年來我們所奮鬥戰爭從事保衛的東西，他們均可獲得；而大英帝國的生存將要受到前所未有的威脅。

要解決這個問題的方法是要替上述各歐洲各國的生產品找別的市場，倘德國繼續不斷的進行政治掠奪時，此種辦法尚為有效。因為只有使各國認為到最後他們還可以回到英國懷抱時，則他們才有抵抗德國恐嚇的希望。

很不幸的，這個世界已回復到赤裸裸的權力政治。在此種情形下，各小國的聯合力量實不容忽視。德國只要能完全控制多瑙河的任何一個國家，則其所獲戰爭經濟資源實在其收回所有殖民地以上。從純戰爭觀點言之，每個國家的態度對於用於協助我們或反對我國的軍隊及飛機數量均有影響，因為在下一戰戰爭，中立國家實難存在。德國在中歐及東歐政治勢力的膨脹對於歐洲勢力的均衡有決定性的影響。

在此種環境下，英國政府應立即決定行動以阻礙此種足以引起嚴重惡果的運動。德國經濟侵略之驚人成功係由於其非正統方法的使用，如匯兌清算，貼補協定等均能極巧妙的運用。以自由放任方法和這種武器戰爭，是無異以弓箭和坦克作戰。當自由放任主義仍然支配了財政部和商業局時，則我們的任何行動均將招來技術上的反對，而這種反對是無法克服的。除非我們

政府原則上決定了抵抗德國的進一步經濟侵略的政策時，則此種反對實無克服的希望。就目前捷克及匈牙利情形而論，其局勢殆已無法挽救。但只要英國政府採取決定性的行動時，則波蘭，羅馬尼亞，希臘，土耳其及南斯拉夫等國尚可從德國統治中挽救出來。而他們都會願意是如此被挽救出來的。

關於波蘭問題——就政治觀點看，在某幾方面是極重要的——我另有建議陳獻於海外貿易部 (Department of Overseas Trade)，至於一般問題則我有下列各項建議以供考慮。

(一) 由政府聲明英國在中東歐所有貿易是不願意被人排擠。

(二) 在出口信用方案下，增加中期信用。

(三) 由政府大量購買戰爭所需貨物，如羅馬尼亞之煤油，匈牙利及羅馬尼亞之小麥，南斯拉夫之木材等。

(四) 由英國向其他各國尤其波蘭購買軍火及其他物品，購買結果在倫敦設立英鎊信用帳戶，使各國清償其現有債務，其外並由出口信用部繼續擴充到各國之債務。

(五) 由英國香煙公司與土耳其訂立協約每年向其購買馬其頓及土耳其煙草。

(六) 由政府各部或官吏拜訪中歐東歐各國首都，否則由商人代表前往訪問之，以研究互惠貿易之可能性，然後對於某種商品之關稅予以撤廢或修改。

(七) 協助各國使其貨幣穩定並與英鎊相聯繫。

(八) 鼓勵簽訂長期債務基金協定。

(九) 更廣泛的運用匯兌清算及貼補制度以抵消德國巧妙利用此種制度之利益。」

上述建議迄無一項實行。結果德國在中歐及東歐建立了絕對的勢力，故在戰爭發生後，德國可以不拆一兵的合併了匈牙利，羅馬尼亞，保加利亞及南斯拉夫。在每一個時候及每一個階段，德國決定性的行動都超越了我們。一而再再而三的我們不僅被人家的優良方法所擊敗，在速度方面亦極落後；結果當我們宣戰時，除法國外，沒有其他友邦，沒有飛機，設有坦克，沒有槍炮。主要商品也沒有儲存。所有各種缺點均應由戰前的國民政府負責；他們不願用極小的力量拯救巴爾幹各國使其免受德國的經濟侵略，結果遺患無窮。在財政部對英國的重大打擊中，以拒絕重整軍備費用超過十五萬萬鎊一舉最為殘酷。張伯倫內閣中之一個閣員曾對我說：「這種最高限制，即擴軍費用總額之規定為此次痛苦之主要原因。它使我們採取綏靖政策。」

(註一) 見一九三七年十月二十四日公報。

(註二) 當時財務大臣為西蒙(John Simon)。

(註三) 當時首相為張伯倫商業院主席為斯坦勒(Oliver Stanley)。

## 九 限制政策

在這兩次世界大戰期間英倫銀行及英國政府在商業方面所施行緊縮政策，對於各企業之內部組織影響極大。爲着要保持原有的利潤，各私人企業的自由多告終止，它們以獨佔，同業協會及價格協定等方法約束自己的行動。這種種措施的目的並不是淘汰陳舊多餘的企業或增進效率及生產量。其主要目的僅以維持已經參加產業界者的利潤及防止新競爭者的參加及反對新企業和新方法和新發明的引用等方法來維持現狀而已。此種組織的性質和目的與華格勒 (Wagner) 在其大著 *Die Meistersinger* 所描寫的中古時期之行會制度完全相似。當時經常發生之現象，摩理孫 (Herbert Morrison) 於一九四三年四月三日在里子 (Leeds) 之演寫辭有簡切之說明。現轉載於次：

「我們現在假設一種生產重要商品之工業爲例說明之。在上次戰後的繁榮時期，此種工業之成本下落，市場擴充，因而成爲高度競爭及獲利甚厚的事業。不幸大的蕭條來臨，世界市場發生變化。在一九二九年此種工業發現其本身已不能從事競爭，至少，它們不能大事修理，重裝設備及重新整訓內部以從事競爭。因此該業各個競爭者團結一致保獲其本身利益，以求得到競爭之結果。他自組織了一個聯合組織，即重要商品協會 (Essential Goods Association)。他們

要求增加關稅。他們規定了最低價格，所有會員均不得低於此種價格出售貨物，縱使其生產成本甚低可以降低價格亦在所不許。他們並成立基金以便購買彼等認為的過剩生產工廠。他們和機械破壞黨人（Luddites）一樣，將其收買後，又將其破壞。他們根據同意的程序單將各種定貨單分配於各會員之間。他們不願生產過多的重要生產品以免其最低物價水準受到威脅。在他們之間，或許有一二家最現代及效率最大的工廠，但不許其以全部力量工作以便保存其他會員的地位及維持重要商品的同意價格。

在關稅壁壘之後重要商品協會得到了國內市場的安全和保障，他們像舊式私人田地一樣去經營。他們既不忙忙碌碌，也沒有多的進步，沒有高的效率，沒有許多新的理想，更沒有過多的工作人員。他們沒有真正的工作計劃，只是零零碎碎的，一日一日的去碰機會，對於將來或國家的需要等毫不顧及。他們沒有真正的政策只是匆匆忙忙的想法逃出自由競爭的危險而已。

我們的典型工業因此得了短時期的繁榮。他們很機警的給予其工人以分配紅利的機會，如果工人在其限制政策下願意加入股本的話。這對於工人是一種刺激，從狹義來說，這對於工人是種有引誘性的刺激，但從根據上來看則此種辦法對於工人階段是種最有力的刺激，對於整個社會福利亦有益。

這並不是一幅虛擬的圖畫。這是在兩次世界大戰期間大部分英國工業現象，完全正確的說

明；也就是一種關係生死之災難的寫真。在這裏顯露了一種工業如何在安舒環境下漸漸衰退，如何引起了大量失業，並如何破壞了整個國家的正在成長中的創造力。由於工業的萎縮，真正企業家精神計劃和發明均隨而喪失；勇氣和冒險的精神也沒有了，政治的水準，無論國內和國外，都隨而衰落；結果國家陷入毀滅之途。國家戰鬥力的本身也削弱了，在速度方面它已經落後了若干年，而現代戰爭的各種需要，只有工業本身才可以滿足的。僅僅只有很快的廢除或改變這樣毀滅政策，僅僅只有由政府 and 工業密切合作以戰爭的刺激力復興及重振各生產者的失敗力量，我們才可以克服暴風雨的襲擊，恢復戰時工業領導者的地位，這種地位本來是久有失落的危險。一九四〇年戰爭的雷雨真正來臨了，閃電的火光照澈了過去一切有關國家生命的行爲；同時以前一切衰敗零落的行程，在此一擊之下，也結束了。

關於私人企業的也擬用適當的篇幅來說明。對於公共企業是有很有力量的診斷方法的，在此不擬詳說。私人企業，私人保有或私人管理的事業除以自由市場，自由競爭，或真正社會目的來刺激外，其他並無適當的辦法。在私有生產事業中，力求安全是一種極危險的妄想，一種工業如以追求安全為其惟一目的時，則此種工業為一種威脅。私人企業只有準備冒險去履行其歷史上的任務，否則私人企業將無任何任務。

自我看來上述論辯是無法答覆的。但限制政策不僅僱主實行，工會方面也實行了，它們限制新會員的增加及禁止勞動的移動。這種政策不僅使真正財富的生產大量減少，同時足以毀滅

原料商品的物質。擾亂我們的不是缺乏而是過多。到一九三九年兩方民主國家經濟力量的基礎自由放任資本主義的整個機構完全崩潰。從此時開始，他們以限制的方法代替了膨脹的方法來追求利潤，整個制度已趨滅亡。其所以如此者，銀行家尤其英倫銀行應負全責。但已故之衛刻斯（Vincent Vickers）則為顯著之例外。他從英倫銀行退休不願再負責去執行其本人認為危險的政策。他說：「我們應該記着貨幣的價值，即其購買力已發生很大的及激烈的變化，它們變化並不是根據政府的意志或行動，而是根據管理或經營貨幣的個人，雖然他們常常認為他們的行動是為着社會全體。一九二五年我們為着倫敦的利益恢復金本位，結果摧殘了我們的基本工業。事實上對於倫敦有利的行動，並不是一定對於全國都有利益……一種產生如此不平結果的貨幣制度自然不是一種良好的制度。但由於金融家不願意改變它，因此在這裏沒有一個人敢於改變它。」

由於銀行家要維持他們貨幣的匯兌價值，因此將國家，最後將全世界轉入蕭條及失業的痛苦中，他們拒絕給予失業者以最低生活費，他們反對給予各地生產者以最低生活水準，他們寧願將小麥，棉花，咖啡，可可大量燒燬，不願低價出賣，而當時千千萬萬人民却深感生活匱乏饑寒交迫的痛苦。他們堅持固執着十九世紀每一種已經陳腐的經濟理論，如嚴格維持每年預算的均衡等觀念等。他們在豐裕的環境中竟產生了從所未有的貧困。最後由於六百萬德國失業工人的協助竟產生了希特勒。他們和他們堅持的制度是最可非難的。

一九二一年至一九三九年中我國經濟生活最明顯的特色是：失業人數始終在一百萬及兩百萬中波動，其人數從未低於工作人口的百分之十；深刻而長期的農業蕭條；嚴重的房屋缺乏在蘇格蘭更釀成全國恐慌；國內經濟發展的遲緩，使在電氣裝設，土地的開墾及排水，水力的供應，交通的改良等各方面均遠落歐洲其他國家之後；及全國性的營養不良等。但當路易喬治在一九二九年推行全國發展計劃時，保守黨及工黨均互相競爭加以反對。當一九三一年失業已達最高水準而工業停滯已至最深刻之際，無論從經濟觀點或人道觀點來看均須立即採用膨脹政策，但政府仍堅持緊縮政策，以減少薪金年金等方法來減少人民的購買力。最後當日在壯大中的納粹威智已為所有人所洞悉時，我們仍墨守成規。無論從那方面去看，此均為最醜惡的景象。



## 第二部 展望

### 一 就業

戰前流行的大規模失業主要係由於現行經濟制度不能運用有用的投資基金。爲什麼不能運用呢？由於需要的缺乏。需要的創造方法有二：一爲消費財貨費用的增加，它係隨一般繁榮水準而慢慢波動；一爲資本財貨費用的增加（投資），它係根據利潤而定，其變動較爲激烈。需要減少後必使利潤減少至正常狀態以下；因之使資本尋求投資的勉強性亦隨而增加。因此物價下落，利潤減少，及投資退恆成一惡性循環。我們必須打破此種惡性循環。

一班人都認爲充分就業的鎖鑰是維持總投資額至一最高的及穩定的水準。達到這個目的的方法是維持生產品的需要，於必要時應增加之。用減少工資來降低成本的方法是不能成功的，因爲它是一種緊縮需要的方法。在一九二〇—四〇年間西方民主國家常用後者方法來維持投資，除一九三二年至一九三六年極短時間外，他們並沒有推行有計劃的膨脹政策。英，法，美國及其鄰國的失業人數通常在一千萬人以上。沒有一種經濟制度能夠承受這種打擊的，我們如果將不能解決中心經濟問題的責任完全歸諸負責執行經濟政策的各個個人，這是不

應該的。他們的蒙昧主義，剛愎自用和愚昧固然使事情弄得愈糟；但如果沒有自由放任資本主義的基本假設，他們一定不會步其後塵，因為他們想運用一種已經不能行動的制度。

在和平時期內，利潤是逐漸下落的。當資本的累積增加後，利潤的邊際必隨而縮小。當新發明未曾發現，海外市場不能擴充，國內人口未曾增加的環境下，我們係以人力限制生產及減低工資的方法時作時輟的來解決這種基本問題。結果一切均歸失敗。限制政策減少了已經生產的真實財富，從而減少了國民所得。工資減少後使消費財貨的需要減少，從而物價及利潤均像工資一樣降落。在另一方面，如果生產膨脹而工資增加後，則我們的出口貿易（在舊制度下）將被排斥，而利潤的邊際將因成本之增加而完全減少。這是現代自由放任資本主義所遇到之本的進退兩難的困難問題。我們只有用嶄新的及革命性的社會和經濟組織觀念為基礎的新秩序才可以將其克服。

第一、我們要認為財貨及勞務是財富，而貨幣並不是財富。第二、我們要將現行經濟制度下資本收益的各項構成份子分別清楚，如地租，利息，利潤等。這是很明顯的，在任何一種為着將末而活動的經濟制度之下，分配於不勞而食者（Lazars）（如地主，資本的消極所有者等）的所得將逐漸減少。社會主義者的強有力攻擊，就是認為在現行制度下，大量贏餘均握於少數不勞而食的階級手中，他們既不消費，又不將其投資於社會有利之途。分配的不平等限制之消費者需要；由於呆藏的可能，利率無從下降。利潤邊際亦告消滅。由於財產所有權之非人

格化及分散，由於政府握有管理貨幣及控制信用的新生力量，使認為資本累積主要須賴不勞而食階級的儲蓄的理論須加以修正。現代世界最重要的經濟因素是國民所得與國民消費。積極企業家的職能仍佔極重要地位，而消極的不勞而獲者在國民經濟中所佔地位則漸降落。富裕者的過本累積多被殘酷的及徐徐而進的租稅徵去，而此種方法將繼續進行。這種方法並不是不仁慈的，因它能夠很便利的改造另一個時代的生活態度。

所謂蕭條係指在此時期企業家不願意或者是不能夠依據繁榮時期（即充分就業時期）社會儲蓄的比例投資；結果有效需要減少，不能完全吸收市場的供給

政府能不能夠使沒有使用的生產因素重新運用呢？據我看來，是可以的。

除共產主義外，在任何制度之下，利潤的預期率和流行利率間的餘額是決定現行投資額大小的主要因素。政府可以用變動利率的方法來操縱此種餘額的大小。同時我們還可以用其他方法來提高或降低消費傾向（Propensity to Consume），所謂消費傾向係指消費費用在整個所得中所佔成分而言。要減低利率使投資增加，政府必須創造新的通貨。我們可以用銀行來創造新通貨，這是無可爭辯的。關於此點麥克倫委員會報告書（Report of the Macmillan Committee）所論，頗為平允。報告書說：「這是很自然的使我們想到銀行存款是從公眾的現金儲蓄而來，它是公眾在現在不願意消費的儲蓄額。但銀行存款的大部分係銀行本身創造而來。它可以用放款，允許透支，購買證券等法創造存款，銀行在其帳戶上所創造的信用是與其

存款相等的。」銀行可以利用的資金係由聯合股份銀行現金準備來決定，而現金準備的多寡，係由英倫銀行決定。聯合股份銀行通常係維持十分之一的現金準備。如英倫銀行收購證券時，聯合股份銀行的現金準備提高，其信用基礎因而擴充。如英倫銀行出賣證券時則聯合股份銀行的現金準備降低。它們因而被迫出賣資產或收回故款以維持現金準備及存款負債的比例；其信用基礎因而緊縮。故在國際金本位所定之限制下，英倫銀行對國內各銀行現金額及存款總額均有完全操縱之權。

但這種限制並不存在。因此英倫銀行的管理權須加以擴充，如有權按規定價格買賣各種到期證券，及有權規定短期票據銀行貼現率等。嚴格管理股票的發行亦極需要。股票的發行不僅須向中央機關登記，而新公司股票在市場發行之價格亦應由一公正的委員會核准，該委員會有權向發起人索取一切報告及資料。在過去我們曾發生好幾次嚴重的公司組織風潮。他們常常用「偽造市場」(making market)的方法，俟股票的折扣被其局內人取得後，再將此種無價值的股票在公衆前騙賣。這不是一種合法營業，無論從經濟或道德觀點來看都應該取締的。

最重要的由於中央金融機關能夠操縱現金準備，因此可以影響銀行的買賣證券及收放款項；並從而可以影響各種利率的運用。這種足以影響整個國民經濟的管理是不能忽視的。

如何以商品為標準來穩定國家單位貨幣的價值是極重要的。銀行能任意創造信用一觀念使一部分政治上的野心家都相信此點係無足輕重。事實上並不如此。沒有一種穩定的衡量價值標

準，沒有一種經濟制度能夠順利進行的；由於舊制度無法供應這種衡量標準，因此直接使國際金本位瓦解，而自由放任之資本主義亦隨而崩潰。一般物價水準激烈變動對於整個國民經濟的惡劣影響是無法計算的。它使社會各階層的財富發生不自然的及不公平的重分配。貨幣價值上漲後，所有債務的負擔增加，利潤的期望減少。財富的轉移由活動份子手中轉到不活動者手中，整個生產行程發生阻礙，失業現象因而產生。如貨幣價值下跌，則大大小小的固定收入者將蒙受損失？而企業家當物價上漲時，為着急於取得利潤將造成投機的地位而自食惡果。最重要的由於物價變動為一種累積趨勢，因此使其危險性更為增加，如果不設法阻止時，對於物價漲跌一般預測的本身即足使其變動趨於嚴重。其補救的惟一方法，就是有意的控制信用以期維持就業，消滅波動，及恢復商業社會的比較穩健心理。

要維持物價水準的合理穩定及達到完全就業的目的是很可能的。要達到這個目的，可利用的財貨及勞務總量應與正在流通中的貨幣數量均衡。如果信用的供給超過了國家人力和物力的生產能力，則發生通貨膨脹現象發生，物價上漲。但是我們儘量以現代科學及機械繼續膨脹貨物及勞務時，則物價又必下落；另一解決方法就是自己燬滅已生產的財貨及勞役，一如我們在戰前所為。如果我們不能產生必需的貨幣以購買現代世界的豐富財貨時，則不如毀滅機器，重返個人手工業時代。因此麥克那那先生(Mr. McKenna)一九二四年一月二十四日對米德蘭銀行(Midland Bank)股東所說：「凡能控制信用者能指導政府政策，而一班國民之命運均懸於彼

等之手。」實非誇張之辭。在一九三一年以前控制英國之信用者為英倫銀行之總裁及董事。

英倫銀行是一個私人機關。據他們自己說，它的政策係根據公眾的利益，而不以股東利益為依據的。事實上在過去經濟危機時期內該行所執行之政策純係根據倫敦少數承兌公司的利益，而此種公司在董事會中有傳統的被選舉權。

諾曼擔任總裁達二十年之久，任期之長是無前例的。在一九一四年以前總裁及副總裁係從董事中輪流改選擔任之，任期為兩年。其所以如此者，為使副總裁能有學習總裁之機會，俾使將來能擔任此職；同時任期之嚴格限制及有大多數曾任此職之前任總裁存在，使此種大權不致為任何個人所操縱。因為英倫銀行總裁為倫敦市無與論比之權力者。他的喜怒足使任何企業興旺或破產。此種規定之破壞，始於上次大戰期中甘里腓爵士 (Lord Curzon)，他擔任總裁時，任期延長兩年。但甘里腓認為舊制應該恢復。在他逝世前不久他曾說，如果在和平時期的總裁係由一個人擔任相當長久時期時，則英倫銀行的國家化僅為時間問題而已。諾曼在董事會中對於他的政策加以嚴格的批評。已經逝世的蒲萊克第 (Sir Basil Blackett) 則保持中立態度；而凱因斯爵士 (Lord Keynes) 則係一空談主義者，其態度亦極不相同。無論如何，這班董事可以代表一種世界上權力極大的金融寡頭，在戰前，在英倫銀行稀薄空氣之下，自由競爭性質的事件是不存在的。整個世界劃分為若干地理區域，在每個區域中有一個很大的金融機關來管理銀行政策，他們以互相默許的方式運用了卓越的不能抗爭的金融勢力。新參加者既不被諮

詢意見亦不願意其發問。如有人獨持己見時，其處理方法極爲簡單。其票據卽不爲中央銀行應允兌現，因之該企業卽不能不陷於失敗。故倫敦市從國際金融資本主義意義來看，它是世界上最大的獨占者；換言之它是一個握有足以擴充或緊縮各種企業的絕對權力之獨裁者。如果讀者認爲此種說法係誇大之辭的話，就請看我從戴克勒博士大著中所引的一段話。

「英國是使市場發展完善的動力。由於它是一個最完善的商業社會，因此使英國在十九世紀成爲社會，經濟及文化領袖，並且成爲十九世紀的代表國家。但是只要一個人對於英國商業情形略有所知，他就知道在社會經濟方面有一種統治力量存在，所謂個人自利心的自動主義只是一種神話而已。一直到二十紀三十年代的前期和中期，當我在倫敦所謂最自由的企業國際銀行中工作時，就深深感到市場的舊式商業統治者仍在繼續執行職務。雖然它已經失去了大部分的權威，現在所存在的只可算是二十五年前或五十年前的影子，但它仍然是一個極大勢力，直接的和鐵面無情的統治者。在商業界的任何人，如銀行家，股票經紀人，批發商及保險經紀人均不能忽視它。不履行市場權威所頒佈的命令卽有一種處罰馬上臨頭。縱使金融界或商業界巨子也不能夠長期的及巧詐的反對這種命令及市場統治者所執行的法典。其主要處置辦法爲違反者企業的破產。執行這種統治者所宣佈的經濟死刑判決書是很迅速的，沒有憐憫的，同時也是不能上訴的。

市場統治者通過典型的市場機構行使其權力，如中央銀行，證券交易所，金融市場，商品

交易所，外匯市場及運費交易所等。他們爲着市場的利益而實行統治，換言之，即爲着維持商業社會運行的政治目的。

例如英倫銀行——世界上最標準及勢力最大的商業統治者——欲中止外匯投機時，它不必頒佈任何法令。或許其舉動與當時市場組織恰好相反。它只要將這句話傳出而已。很明顯的這種暗示從午餐的桌上，電話中的談話，在證券交易所及外匯經紀人的口中傳佈。除非整個市場機構在下次大戰後已開始崩潰，沒有一個人敢於要求減少外匯交易。違反者既不會在法庭被控亦不會處以罰金。如果他忽視這種暗示時——或許會予以慎重的警告——他會馬上發現其信用已被減少或被停止，他的姓名已不復是證券市場上好的主顧，他在匯票上的背書在金融市場上已不復當爲銀行簽名而被接受。他的肉體或許毫無損壞，但他個人財產所賦予他的社會權利——即接近市場及參加市場的資格——却全部喪失。」（註一）

諾曼對於歷屆財務大臣，尤其斯諾頓，影響的巨大爲現代心理現象中奇異的一例。他的勢力之大在彼茲克·羅倫斯 (Pethick-Lawrence) 的自傳中有極好的描繪。現錄於後。

「當我擔任財政秘書時，我總覺得很奇怪，就是在財部中有許多有能力的人，他們對於他們自己的觀點確有深刻研究，而他們對於外匯及貨幣價格等問題均有獨立的見解，但對於英倫銀行總裁的意見却毫無疑問的接受。有一件事我記得最清楚。有次在內閣委員會 (Cabinet Committee) 發生一件最重要的金融問題的爭執，財政大臣，財政部主席顯問和我均已參加。

我們都意見一致並已作決定。但又同意在施行以前，向總裁徵詢意見，我以為當他聽到此事後或許再有一次商談。但當我第二日早晨到委員會的時候，則昨日我們完全同意的決議却根據他的意見加以全部修改。」（註二）

但每次重要政策，諾曼的意見都是錯誤的。他對於美國債務的清算是錯誤的。他主張恢復金本位制是錯誤的。他將金價釘住於不可靠賴的匯兌平價之上是錯誤的。他維持國內工業限制政策的推行是錯誤的。而最錯誤的是在三十年代允許大量貨幣流入德國，而在四十年代又給予納粹政府以財政上以支助。當我每次想到他時，我就想到費雪爵士（Lord Fisher）僕人對費雪的告別辭。他說：「先生，少倍了，你僱用了我四十年，但我從來沒有做得好。」一個最不可輕視的當代政治家在一九三二年曾寫一信給我說：「這是一定的，將諾曼黜免是大家一致的需。沒有一個人是如此愚笨像他在其十四年政策中所表現的一樣。」不錯，這確是大家一致的需要。但沒有人能夠如此做，因為在名義上，諾曼是在一個私人機關服務。他的證據在麥克倫委員會之前是確實可怕的。他給予人的印象是他對於所做的事及如何做這些事均無思考。他對於所有批評者的答覆是：「狗雖然叫，但商隊仍然繼續過去。」沒有一個政治家希望將諾曼所做的錯誤遺留下來的。但總裁本身就是法律，他除對他自己外並不對任何人負責。他是歷史上最具有權力而最不負責的代表者。

自一九三一年至戰爭爆發前夕，英倫銀行金融寡頭的勢力日益減退。其主要原因係由於張

伯倫在一九三二年至一九三九年採取低價貨幣政策，對於此事他負有全部責任及信用；由於設立匯兌平準基金使財政部對於外匯投機加以管理；由於國外投資顧問委員會之設立及由於出口信用保證部之成立。更難於想像的任何政府會再將這樣大的經濟權力讓諸私人之手。從已知的正確統計中，可知政府本身對於計算投資水準使其維持最高活動水準及計劃如何達到此水準之方法實較任何私人地位為佳。很自然的有人有權決定投資，即能保證資本財貨之生產。誠如斯塔茲（John Strachen）所謂銀行主要係女性機關。他們產生了新貨幣，使生產之輪得以轉動。（註三）它如果沒有配偶決不能生殖。新產生的貨幣必需有一父親及一母親，必需有人從事借債，消費及使用等積極活動，否則銀行仍然是不能生產的。新貨幣的父親為一任何借債者。他或者為政府或為公共機關，或為私人。

就私人企業而言，私人生產量係由利潤的預期率決定之。因此利息的流行極為重要。從過去二十年的經驗中證明了除通貨管理及信用控制外，要達到充分就業的目的，政府尚有兩種活動極為重要並極需要。第一為資本費用方面，第二為租稅方面。

邱吉爾當其為財政大臣時曾謂：「這是一班人所堅持的正統財政箴言，即不論政治上及社會上利益如何，政府放款及政府費用事實上均不能創造就業機會。」一九二九年有關路易喬治資本費用計劃的財政備忘錄中亦曾有類似的格言。現簡錄於次。

在觀察我們不能希望和美國股票市場競爭後，該備忘錄說：「這是很明白的，政府任何增

加放款的大部分必須以轉變貨幣的方法收回，否則將爲國內工業所得。……它將刺激國內消費因而促使工資及物價水準上漲；它將增進輸入並增加出口貿易的困難，此對於與外國貨物競爭阻礙極大。以大量放款爲基礎而發展的工業是從本國對海外資本發展投資中讓出來的；而其主要困難爲不能從其外國顧客獲得必需定貨單。我們在國內所增加的工作，只不過是在外國鐵路建築契約的可憐代替品而已，它使我們在外國的鐵路建築宣告破產。……大量放款，縱不引起通貨膨脹但係向現存資本資源中文付。此種資源現已完全利用。……道路的修築，電話的設置雖爲工業之工具，其發展亦足以增加工業之效率；但它亦有使個人過於舒適及助長奢侈之弊。」

因爲他們看到國民儲蓄較戰前爲低，資本也比較缺少而貴重，因此我們不能將資本投資於無經濟結果或結果甚遼遠的地方。換言之，爲着要外國鐵路系統的完整，我們只有停止國家的進步並讓失業者鎮日的閒散無聊。

這就是自由放任資本主義的正統學派經濟學者所主張的道路。這就是現代世界自由進口及自由資本輸出不可避免的理論。但戰前德國蘇國的經驗，美國在新政（New Deal）時期的成就，以及我們自己重整軍備時期的經驗將此種理論吹到九霄雲外了。

關於此點作者不得不引用凱因斯在其就業概論（General Theory of Employment, Interest and Money）中的幾句話。（註四）

「當非自願失業存在時，勞力的邊際反效用是較邊際生產品的效用為低。很自然的，其相差甚遠。因為當一個人失業甚久時，則其勞力不僅沒有反效用，並且具有正效用。如此種理論被接受時，則其推論足以說明「消耗」性放款的消費亦足以使社會富裕得到均衡。金字塔的建築，地震，甚至於戰爭均足以用來增加財富，只要我們政治家的正統經濟學原理的教育能比較高明的話。很奇怪的，由於一種常識的作祟，竟使人們願意從事全部消耗形式的消費而不願意從事部分消耗形式的消費；因為它們不是全部消耗，因此為嚴格的商業原則所批評。例如以放款方式支付失業救濟竟比以低於現行利率的放款支付各項改良事業使人樂於接受；而在地底掘洞的形式，即所謂開掘金礦，它除產生勞力的反效用外，對於世界真正財富毫無增加，但它却成爲所有解決方法中最被人接受的方法。

如果財政部將鈔票塞滿於舊瓶之中，將其埋葬於已開發的煤礦深層，再將泥土將其填平，然後讓拳拳服膺於自由放任主義的私人企業前往開掘鈔票，（很自然的，其開掘權的獲得應租借或收買此塊土地）則失業現象可以掃除，同時由於反射作用，社會的真正所得及其資本財富或較實際增多。如果來建築房屋或其類似建築物時，則更爲合理；如果認爲實行時有政治上及實際上的困難時，則上述方法實較無爲爲佳。

此種權宜之策和真實世界的開掘金礦的比較是完全相同的。從經驗上告訴我們當黃金在適宜深度能夠開採時，世界上的真實財富增加甚速；如當其適宜程度減少時，我們的財富即發生

停滯或減退。因此黃金對於文化是有最大價值並極重要的。真如戰爭是政治家認為正當的惟一最大的費用支出方式，而金礦却是使人們開掘礦洞的惟一籍口，它將它自己以穩固金融身份推荐於銀行之前。這兩種活動對於人類進步均有貢獻的。更詳細言之，黃金價格低落因而使勞力及原料之價格上升時，對於復興之來臨助力甚大。因為它增加了金礦發掘的支付，而使可以支付的金礦最低等級降低。

古代埃及是具有雙重幸福的，因為他們具有雙重活動，一方面建築金字塔，一方面又尋找黃金，其結果為他們雖不能專靠消費以供應其人民的需要，但他們也不會讓充裕財富腐敗。中古時代建築禮拜堂及葬歌堂。兩座金字塔即兩羣為死人而工作的人，是有一個一倍的好，但它比不上兩條從倫敦到紐約的鐵路。我們是如此敏感以致使我們本身和深慮遠謀的金融家的外貌一樣，當我們要以修築房屋方法增加繁榮的財政負擔時是如此慎重深思。我們接受它們時却視為係政府履行「欲要個人富足必使其對於任何時期都有無數享樂要求」的不可避免結果」。

在正常時期，政府應發動全國發展計劃，其範圍視當時流行失業水準決定之。此種活動方式之範圍甚廣，舉凡建築房屋（極重要），修築道路橋樑，建築鐵路，電力站，水力供應，電氣發展計劃，土地排水，航空建築，重機械廠，碼頭及船塢設備及船舶建築等均包括之。

最重要的，資本費用已大部分為中央或地方之公共機關所管理。在平時公共工程所能供應之職業位置實較摩托工業，鋼鐵工業及棉織業為多。它們完全在公共指導下行動。建築者人

數幾與煤礦工人人數相等，他們均依據地方政府之政策而動作。當我們欲擴充中央電力局 (Central Electricity Board)，首都水力局 (Metropolitan Water Board)，郵局，蘇格蘭水電局 (Scottish Hydro Electric Board) 及倫敦運輸公司 (London Passenger Transport Board) 所屬各工廠設備，或發展全國市政府所管理之公共事業時，則公共機關刺激資本發展的巨大力量實無如倫比。同時更重要的，公共企業的原則可以應用到各方面而不致代替私人企業在真正生產行程中的地位。如以房屋建築為例。房屋的建築係由建築業之私人企業主持。原料及內部設備亦由私人公司供給。但須由一公共機關發動整個生產行動，如建屋計劃之批准，土地之購買及按工人支付能力規定房租以便工人租賃。在地方政府之後有財政部供應大批必需資金，有握有立法權之城市及鄉村計劃部 (Town and Country Planning Ministry)，同時更希望有一全國住宅合作社。務使在整個程序中無多餘之利潤足以引誘私人企業家將根據其個人意見而行動。公共機關以此種方式使企業之利潤增加並從而推動生產之輪行動。

政府增加資本費用的目的和其控制信用一樣，並不是爲着贏利，而是維持資本費用的不斷流出，使其與該國可利用的人力及生產力的利用相適應。最重要的是時間問題。在繁榮時期應根據優先表而逐漸縮減之；在蕭條時期則根據業已預備及決定實行之有低利息之益的長期計劃擴充之。但自我看來，我們一般經濟制度之贏利原則的保存實爲重要，其主要原因，以此項原則使政府不會發生財政支絀而膨脹通貨。此不爲資本主義如此，以蘇聯政府而論，在蘇聯工業

各部門均已恢復贏利原則。其所以如此者，因為他們已經發現這是一種穩固的經濟。

現擬討論政府之第二項積極活動——徵收租稅。以徵稅及社會改造方案使財富重分配，結果使所得總額中用於消費之部分增加，用凱因斯的名詞來說，即可使消費傾向增加。而此種方法對於就業之維持裨益極大。

在戰後初期，貨物之需要量極鉅，幾不能使其完全滿足！就業之維持實不成問題。因此需要建立強烈之管理系統以防止通貨膨脹；定量分配亦應實行。但在正常時期則需要一繼續膨脹政策使可以利用的生產因素得以使用。財政大臣應嚴密注視國民所得；而其租稅政策應以膨脹國民所得為主，俾使其能適應以真實物質生產及消費及計算標準之需要。（註五）當有緊縮現象顯露時，即應降低租稅；相反的，當通貨膨脹的繁榮初露朕兆時，應增加租稅。邱吉爾在其在第一次廣播戰後問題時說：要維持資本的邊際效率（利潤的合理預期），所得稅的標準率在戰後要逐漸降低，此誠為不易之談。但對於有收益的所得及無收益的所得應嚴格劃分。因此，當戰後通貨膨脹之危險消逝時，貨物購買稅應先撤消。附加稅及遺產稅為防止過份奢侈消費的主要方法，它可使財富從不活動者手中轉移到活動者手中。

最後談到貝佛理茲計劃，此計劃政府在原則上已承認實行，但此計劃決不至使消費傾向減少。除開使我們的社會服務合理化外，該計劃之最大優點為包括了整個國民，它廢去了以前的強迫保險階級及不強迫保險階級的區別；引用了家庭津貼的原則，不僅我們公民的健康，即其

遺族之健康亦注意及之。

如果租稅政策的經濟目的爲維持及膨脹國民所得，則其主要社會目的當爲：（一）在奢侈者的需要滿足以前，使生命必需的需要得以滿足；（二）提供社會安定使其爲健康社會及社會的變遷的基礎。

對於國家財政及租稅方面尙有一部分未加討論，現擬加以討論者即資本支出與普通支出應劃分清楚。在將來政府應將國民所得用於維持社會經濟生活至某特定標準之數量與用於生產資本財貨及消費財貨之數量劃分清楚。在現行單預算制之下，每年均趨平衡；在蕭條時期中租收率不得不予以提高！而在繁榮時期則租稅率反形降低。此種程序實與實際情形恰恰相反。故當貿易縮萎時，政府須向銀行借用貨幣；當貿易興旺時，則又由納繳租稅者收回。

故在將來須有兩種預算，一爲資本預算，一爲普通預算。後者包括所有流通支出，其支出由普通收入支付之；而前者包括所有維持資本投資之支出，其支出由資本稅（即遺產稅）及對資本資產之流通債券支付之。政府握有增加或減少資本預算的支出率的大權後，政府即保有極重要及有決定性的武器足以阻止通貨膨脹及通貨緊縮運動，並從而控制商業環境。

財務大臣在一九四一年的預算演說，（註六）是官方第一次承認政府財政的真實情形，是不能從現在預算形式中看出來的。他發表了一件有關國民所得及支出的白皮書，實際上這就是一張國家資產負債表。他從裏面推定「通貨膨脹虛額」（Inflationary Gap）約達五〇〇、〇〇〇。

○，○○○鎊。最後他說財政的均衡不是建立在預算收入及預算支出方面，而應以整個國民的所得及支出為基礎。這是到經濟健康路上最重要的紀程碑。

總括言之，陳腐的財政觀點，認為縱使大量失業者存在，而某一定時期內之貨幣流通量是固定的；正如一定量的果醬放在一個果醬瓶內，如果要將一部分果醬放在另一個瓶內時，只有從一個瓶中分出一樣。但這種謬見現在完全放棄了。真正財富膨脹（即貨物與勞務之生產）之限制為可利用之人力與原料。正如威魯瑪（John Willmot）最近在下議院回答「我們能供應嗎？」一問題的談話。他說：「我們能供應嗎？」這個問題就是要看我們有無能力及才能得到各種原料，同時有無勞力使這些原料變成我們用來穿，吃，及過文明生活的東西？如果能做這些事，我們就能供應。如果不能做這些事，就不能供應。這就是一種測驗。「信用是工業的動力。如信用超過工業生產真正財富的能力，則通貨膨脹發生。但如由於人為的及過份慎重的，減少，使信用不能適應現行工業生產能力，則發生通貨緊縮的經濟惡果，（包括失業）其災害是很大的。加塞爾教授（Professor Cassel）曾估計，在正常情形之下，現代工業社會每年可以增加其生產量在百分之三以上。僅僅只有這一個原因，信用供給的繼續膨脹政策就為必要。

如果有人還懷疑政府很聰明的統制信用及有計劃的資本支出是不是能夠解決失業問題；那就請他看一個毫無問題的事實，即我國的經濟問題已暫時為戰爭所解決。百分之七十的生產資

源用來從事燬滅破壞的目的，但英國的一般生活水準，在幾方面，却已真正的提高。這是什麼原因呢？因為這些生產資源是從事某種事件而活動，却不像以前一樣任其腐爛或消耗；而其餘的一部分（非從事戰爭目的者）則很合理的及不閒歇的使用。不可否認的，我們戰費的支付有百分之五十是從借債而來。這百分之五十用到什麼地方去了呢？一般言之，租稅負擔者仍然是一般原來的地租收入者及利息收入者。國家財富的總額只有進行戰爭中消耗了一部分，其消耗程度為生產破壞武器時所剩下來的有用物品的生產。資本設備則由於擴充及改良結果，反形增加。

齊維克教授 (Professor F. Zweig) 說：「信用統制是每一種設計方案的核心。合理的使用生產資源是和投資率及其有關事件之統制息息相關的。工業的專門化，勞動的分工以及工業的集中均可以統制投資方法進行之。當我們希望改革工業的規模，機構或效率時，可以通過投資管理來做。如果我們希望消滅資源使用不經濟的現象及消耗性的競爭時，也一定要統制信用。投資的數量統制是一個計劃性方案的基本條件」。(註七)

要實行上述政策，有五種統制勢在必行。(一)貨幣及信用數量之統制；(二)實體資本支出之統制，資本之收益亦包括在內；(三)獨佔性基本工業之統制；(四)資本輸出之統制；及(五)主要商品輸入之統制。它包含一些什麼變化呢？金融資本主義對於經濟制度的支配力將要解體。英倫銀行必需成為政府所有的公共公司；整個銀行制度必需從純粹追求私人利益的組織變

爲公衆服務的機關。機構的變化是比較的小。英倫銀行的股東須請其退股。在董事會中須有工業，農業，工會及消費者的代表參加。銀行總裁仍握有現在一樣的權力即爲財務大臣的主要金融顧問。他和財政部長的关系正如在和平時期海軍部長 (First Sea Lord) 和海軍參謀總長 (First Lord of the Admiralty) 一樣。他們要很和諧的工作；但財務大臣有將其隨時撤換的大權。

決定中央金融機關活動的標準是以現行就業水準及物價趨勢最爲重要。其他應予考慮的因素爲生產量，對於新發行及新信用之有效需要，各種投資的流行利率，國外貿易統計，及匯兌水準等。但最主要者仍爲其目標。其主要目標即爲充分就業。(註八)

在新經濟制度中聯合股份銀行的地位又如何呢？如果它們失去了創造及運用通貨的利潤，將來又如何維持呢？它們控制了全國銀行存款百分之九十。它們是獨佔性最大的機構。誠如烏辣西老所謂：「它們是屬於社會的一種全國性企業，從它們的起源就可知道是一種純粹追求利潤的組織，但有時候，它們也爲公共利益而服務，其程度與日俱增。」它們之中任何一個失敗時，立刻會使全部破產並從而擾亂全國整個經濟生活。沒有一個政府會願意讓它如此的。因此它們不受私人企業的一般風險的威脅，而發展成爲受政府承認監督之公司，其本身權力極爲廣泛。爲着償答其基本安全，它們係在政府掌握之中。除非它們的服務能得到相當報酬，它們就可以遵行中央金融機關所擬訂的一般政策。在繁榮時期，當利率甚高時，它們必須限制信用；

如相反的，蕭條的威脅發生時，則可自由放款。在此種重要原則之下，我想不出理由爲什麼它們要國營化。當然我們對於它們股東股息之支付，在一定時期內放款數目的總額，利率之收取及支付，現金準備與存款之比例，以及存放中央銀行現金之數額等均須加以法律上的規定。如果此種條例已經很合理的釐訂，它們和中央機關之關係已劃分清楚，則並不需要由政府收購其股票的複雜程序。

不過，機構的變化雖然微小，但其精神之演變則極巨大。銀行已不復爲着私人利益而創造貨幣，它却是一個爲着公共利益而運用政府所創造之貨幣的機構。現在他們這種熟練的謹慎的經營方法及幹部在將來爲公衆全體服務時仍有極重要的及極主要的責任。

當英倫銀行代替財政部行動，握有極大權力以控制信用量，貨幣的輸出，國內及國外投資的方向，公債發行，資本文出的時間分配時，其他方面之管理可由現行政府各部負責。但必須設立一執行機關方能使此種計劃圓滿。在國內應設立一國家發展局 (National Development Board)，在英格蘭，蘇格蘭，及威爾士應設立分局；發展局與地方政府，公共事業機關，所有有立法權力之獨占性工業及各住宅機關採取密切聯繫，推進工作。發展局爲繫聯政府從事公共工程以達到及維持充分就業活動之執行機關。該局應合併公共工程放款局 (Public Works Loans Board) 及政府其他有關地方放款之職能，對於所有政府對生產企業之投資亦有監督之權。該局局長應爲一內閣部長階級之人選，其責任爲與有關國家發展各部部长密切合作；其與

財政部及英蘭銀行之關係尤爲密切。局長名稱擬名爲國家發展事務大臣，他在議會內負責擬訂資本預算。

發展局之最重要職能爲搜集各種在過去迄未注意之統計資料，及草擬有嚴格優先順序之計劃；當此計劃一經中央金融機關批准，即可迅速實施。資料之搜集及計劃之擬訂係由一經濟參謀本部 (Economic General Staff) 負責，此機關擬以現存之中央統計局 (Central Statistical Office) 爲中心而擴充之。

因此，當國家經過此種容易的及細微的變遷後，金融已不復爲社會之主人，而爲社會之僕人；而一種性質重大的革命亦將因此而完成。(註九)

這個問題的結論現總括於下。經濟繁榮只有在維持資本財貨的生產量至最高水準的前提下，方能達到；要維持資本財貨的產量至最高水準只有靠預期利潤的刺激或由政府直接購買使用兩方法可達到。如果貨物的生產及分配仍主要的由私人企業經營時，則政府對於下列兩項基本事件必需有全盤決定之權：(一)在特定時間內，貨物之生產總量；(二)國家資源用於生產資本財貨的估計量。當政府有權決定國家資源用於增加生產工具，及決定生產工具所有者報酬的基本率時，則其經濟職能業已完成大半。這也就是新經濟的樞紐。

(註一)見 *The Future of Industrial Man* Pp. 42, 43.

(註二) Rt. Hon. F. W. Tetrick-Swvrence; *Fabo has been kind*, P. 159.

(註三) John Strachey: *oprogramme for Progress* P. 113.

(註四) J. M. Keynes: *The General Theory of Employment, Interest and money*, pp. 123—131.

(註五) 里第頓 (Oliver Lyt elton) 曾計算，在現在情形下，有二三〇，〇〇〇人就業時。每年即可增加國民所得一，〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇鎊。

(註六) 財務大臣爲 Sir Kingley Wood。

(註七) 見 F. Zweig: *The Planning of Free Societies* Pp. 88—80。

(註八) 凱因斯對此問題於 九二三年曾發表極有價值之論文，名稱爲：Positive Suggestion for the Future Regulation of money。見 Mac Millan 發行之 *Essay in Persuasion* P. 213。

(註九) T. Zweig 在 *The Planning of Free Societies* 曾說：「計劃經濟不是以貨幣爲中心之經濟而爲以貨物爲中心之經濟。貨幣是完全輔助整個需要的。認爲貨幣是整個經濟之獨立不變之樞紐的神話業已過去。貨幣是適應整個經濟需要而變，不是整個經濟變動以適應貨幣需要。」

## 二 貿易

反對貝佛理茲計劃及其他社會改進方案如房屋及教育之改善等之主要理由爲我們無法完成此等偉大計劃。本書上章就是從國內生產及國內消費方面去打擊反對者的理由。如在自由放任之資本主義之假設下，從國外貿易着眼時，則反對者的理由亦有相當正確。因爲在無統制的國際競爭基礎上進行貿易時，一個生活水準較低的國家，在長時期間可以得到勝利（其他情形相等）。但很幸運的，我們不會再要強迫降低生活水準，甚至挨餓，以爭取國外貿易的勝利。因爲這種無統制的國際貿易競爭制度業已死亡，並且永遠不會復活。在此次戰後，世界性的領土變遷，五花八門的經濟制度，各種社會制度，各色各樣的哲學，形形色色的信仰將在我們前面出現；但自由放任的資本主義及自由貿易却不在內。古老陳腐的口頭禪「撤除關稅壁壘」業已毫無後悔的擲下永不啓用的垃圾箱中去了。

大西洋憲章 (Atlantic Charter) 所明示的經濟目標是所有大大小小國家爲着其本身繁榮有享受全世界貿易及原料的自由。他們並不是忘記了基本的經濟真理，即一個國家所能從其他一國購進的貨物及勞務之程度係以該國能夠償還之貨物及勞務爲限；否則只能向其他一國借用，或由其他一國給予支付工具。相反的，經濟事實却明白表示着，如果要設立一個世界均衡的經

濟，債權國家必需給予足夠的支付工具與需要國家以便其發展本國之經濟。

依禮諾上校 (Colonel Walter Elliot) 最近極重視貿易，租借及開發之區別；所謂貿易，係指貨物之交換；所謂租借，係謂目前借用，日後償還；而開發則係指貨物之贈與。他說，工業革命正向全世界開展。要使地球上的一部分成爲其他部分永久抵押而表示其如何進步，實不能。外國投資之激增爲英國，在十九世紀成爲商業至高無上者的基礎，但其大部分業已不能以直接對投資者有利的方式取回。大約有百分之五十業已爲不可挽救的喪失。但它們增加了生產和貿易的總額，對於整個國家及真正的投資者均有不可計算的利益。在過去所稱的外國投資（現在則稱租借）實際上就是債權國家重重的津貼世界上的債務國家使其提高生活水準，增進經濟發展，因而擴大貿易總額。債權國家在過去是如此做，將來在同樣環境下，也會要如此做。以投資協助被戰爭蹂躪國家之短期復興事業及協助急需開闢之國家之長期經濟開發實爲戰後世界復興之主要條件。

就大英帝國而論，對於主要殖民地發展之帝國公債發行實爲一純粹實際計劃。它將使現行殖民地發展基金擴充甚大。如果所有自治領政府及有關殖民地均予以保證，如果其使用之目的純爲資本改良，如果其股息係免稅的，同時在帝國內任何發行銀行均可無限制的收買，則可以最低利率發行，因爲它會比任何低利證券都要有穩固的保證及富於流通性。在最初發行時期及在暢路停滯時期，政府應保證公債使其對借款人所取之利率不得超過百分之一·五。此種費用

如其對於全社會之所獲結果相較時，實無足輕重。此種辦法的一部分似可援用以支付帝國間移民設施的經費。

但我們要得到世界性的結果時，必需世界上的領導債權國家英夫兩國密切合作。凱因斯在其通貨問題白皮書之末曾主張設立國際投資局 (Board of International Investment) 以聯絡清算同盟 (Clearing Union) 是很有深刻意識的。這是一定的，如果貨幣穩固的國家不準備購買及接受貨幣微弱國家的貨物或不將此等國家在經濟發展時所急需之貨物租借之，則任何國際貨幣計劃均無法實行。

當我們討論與開發政策相反的商業政策時，我們知道其主要目標為貨物相互有利的交換，而不是求貿易有利差額的累積；因為有利差額之獲得將使一部分國家陷入無法清償債務之中，其資產亦將凍結於黃金及微弱貨幣之形式之內，結果釀成世界經濟的停滯和脫節。以價值對價值為國際貿易的基本問題，只要我們能把握此點，就不會錯得太遠。

在戰後初期國外貿易大半會以以貨易貨方式經營。而戰後貿易將因世界性的有計劃的多邊貿易之實行而大形擴充。在任何情形下，成本均非決定因素。泰晤士報在最近社論中曾說：「就業，生產，及貿易的共同基礎為消費。消費是膨脹計劃的惟一有效起點。降低或不提高生產水準，追求自由競爭市場的魅影就是恢復限制消費政策，結果生產被限制，大規模失業發生因而使世界便生動亂和戰爭。」此確為智慧之言。今日貿易的決定因素不是成本而是人民的購

買力。我們的生產不能超過此範圍，我們亦不能在此範圍之外增加輸入。它是我們國家工業和商業的限制者。英國購價能力之大可以想見。英國市場是世界上最有價值的市場之一。它對於所有原料輸出國均有絕對的重要性。

我們假設在戰後英國不會和上次戰後一樣輕視農業，但我們仍須輸入大量糧食和原料。有些國家也許會渴望向我們輸出食糧及原料一如我們願意將製成品向他們輸出一樣。這是很好的，只要他們能向我們購買多少，我們必能向他們購買多少。大量貿易的條件可以用直接商榷的方式解決。今後必須對於重要商品的輸入加以永久性統制，對於出口貿易亦要加以部分的管制——此為自由放任資本主義的自由貿易之相反措施。爲什麼不能如此呢？在各自治領業已成立農產品輸出管理局。將來它們應成立輸入管理局。在此種情形下，關稅已無作用。在現代世界中，原料的輸入或輸出業有數量上的管制，價格亦由協商決定。我們對於小麥即爲一例。此種政策至少應擴充至雀麥，牛肉，羊肉及醃肉。

不僅如此，此次戰後對於人類必需品亦應成立國際性的管理以管制全世界該項物品之生產，價格及分配。此項商品擬包括小麥，糖，煤炭，石油，鋼，及其他金屬。此爲最高經濟委員會之工作，此種機構在戰後必需設立。此外並須成立國際緩衝資金及擬具國際磋商及合作方案。如果在全世界不能實行時，我們應以大英帝國爲基礎實行之，以此法並不會減低英國之生活水準。我們很難相信一個願意列身文明國家之林的國家，還會着私人利益而不願意將主要貨

品由國際管制。

有一件事情會一定如此的。即戰前主要商品的無責任投機現象決不會允其發生。這種投機風潮在一九三七年達最高峯。在該年銅價由四十六鎊漲至七十鎊又回跌至四十鎊；錫價由二百三十鎊漲至三百一十一鎊又跌至一百八十鎊；鉛價由二十五鎊漲至三十六鎊又跌至十八鎊。穀物市場之情形亦極紊亂。從下面報紙報導中可知當時情形之一般。

「一個著名的神經緊張局面昨日下午在利物浦(Liverpool)小麥市場發生。早上電報報告加拿大仍未落雨，同時溫度甚高，據氣象預測仍為天晴。因此小麥十月期貨價格由星期三晚之八先令半一百鎊增加八先令八辨士半。不久又有撒略其萬(Saskatoon)發生霖雨之報告，不到一小時，市場價格又增四辨士。」(一九三七年六月十九日報)「昨日小麥市場價格慘落，十月期貨由一週前之九先令十辨士最高峯跌至六先令四分之一。此種暴跌情形實為過去所罕見。」(一九三七年七月二十三日報紙)

此種投機傾向如在證券交易所發生對於社會福利尚無嚴重損傷。但在商品市場發生則不如此。因此我們需成立輸入局加以管制，該局係在糧食部及商業局指導下工作，其統計情報極為豐富，同時予以相當基金使其成立緩衝資金以穩定價格。

任何在將來運用的國際貿易制度必為計劃性的。如輸入管制及資本輸出的管理未成為國民經濟的不可分一部分時，則決不能計劃。如果保守黨拒絕如此做時，則其所有傳統均將變為錯

誤，其政治權力基礎亦將喪失，因為它將失去所有農業社會的信仰和支助。很好高興的，保守黨魁亞米勒先生對此已開始認識。他說：「只有一個有計劃的及有管制的工商業政策才可支持一個有計劃的社會制度於高度競爭的世界中。經濟的安定和進步是所有社會改革進步的基礎，在此種混亂的國際競爭世界中，經濟的安定和進步決不是由無助的私人企業所能建立。」

齊維克教授曾指出國際計劃的成功係建築在國際經濟重要部門之嚴密劃分；國際組織數目，機構，及地方化之多元解決；及國際組織對於各國間合作方面職能之限制；而不在成立國際計劃。他繼續說：「此種國限計劃之目的為避免政治鬭爭免除經濟衝突，刺激並助長落後地區之經濟開發。要達到此目的必需成立匯兌及貿易國際清算局及向落後區域長期投資之國際銀行；同時對於少數基本原料及所謂軍需工業之重要工業由國際共同管理。國際計劃之分工限制愈嚴時，其工作愈為有效。」（註一）

沒有一種貨幣計劃能夠使我們不採用一種以單純貨物為計算標準而以「貝略」（Barcor）或「猶里塔」（Jutias）及關稅與津貼為設計標準之貿易政策。剛才說過，如果能夠設計一種計劃使一個國家售貨所得貨幣能夠用來購買其他國家的生產品，則其利益甚大。這就是凱恩斯計劃的單純目的。英國及美國貨幣計劃之所以不為人所接受者，以其主要目的僅為建立一種便利的國際簿記制度而已，商業政策，投資政策，主要生產品之生產及分配管理等項均未涉及。而此

等政策均極重要。進一步言之，沒有一種穩定匯兌計劃能夠存在，除非它立脚於穩固的及耐久的和平條約之上。在戰爭停止後之紊亂時期中，其最所需要者為一種「紅十字」政策以協助被蹂躪國家，此種協助並無報酬可期。在這些國家復興開始時期，增加其負擔要它們向國際基金納繳無限制的準備，這確是最愚蠢的行動。在基本的政治及經濟問題未討論以前，要想建立一種世界貨幣同盟是無異反本為末將車子放在馬的前面。

不過，將國內銀行的理論及實際擴展到國際方面，也是凱恩斯對人類另一顯著貢獻之一。其觀念為各國政府能創造貨幣使各國的生產資源（包括勞力在內）能充分利用。從這點我們可以推論出來，新貨幣的創造必須能很充裕的推動全世界貿易，而各個國家亦能得到充裕的國際貨幣以適應其本身貿易之需要。誠如愛倫齊克（P. H. Hines）所謂「凱恩斯計劃中所設計之清算同盟在其開始活動時係一文莫明，但它可利用現代信用機構以創造豐富財富。國際貨幣是利用債權差額國家的剩額來支付當時購買超過出售國家的費用。通貨膨脹現象決不會發生。這是最普通的國內銀行實務。凱恩斯說：「如果個人貯藏其所得時並不將金幣貯藏於口袋之中，亦不放置於保險箱內，但將其存於銀行；則此種銀行存款並未脫離流通界；以銀行家可以將其作為放款借與需要者。故儲藏行為採取此種形式時，則其本身對於他方面有助長活動之功，生產與貿易因之得以繼續。」對於國家與國家間這條原則亦可適用的。凱恩斯計劃之最優點為對於國家主權之干涉儘可能的減少；其目的為亦以膨脹政策代替緊縮政策對世界貿易之壓迫。

這是可能的，同時也是很熱烈的希望我們能夠有一日和美國訂立貨幣協定。但是如果我們破壞貿易的實體，即相互有利的交換商品，來追逐黃金的魅影；或要我們放棄維持生產至充分就業水準的政策，我們是不願意的。爲着我們每個人生活的緣故，我們決不肯恢復與舊金本位制相近似的制度；因爲它使我們對於國家貨幣的對外價值無法控制，同時其價值數額與我們的工資政策及一般社會政策毫不發生關係。沒有一種環境會要使新貨幣很自由的兌換黃金，如果是如此時，我們將很快的回到自由放任資本主義的瘋狂世界；結果物價，利潤及購買力將相繼慘落，資產將完全凍結，生產的限制將重重增加。

但我們又如何處置黃金呢？

這個問題牽涉到黃金本身，即世界上每年花費一、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇鎊去發掘黃金，但馬上又將其再埋葬於債權國家金庫內的現象還要繼續多久：在一九三八年，金礦的價值與全世界所生產的銀，銅，鉛，錫，鋅，鋁價值相等。但當其掘出後，即很快的上船，匆匆忙忙的渡過大西洋並且馬上又將其再埋葬。除搬運夫外，沒有人能夠看見它。它對於人類毫無實用價值。我們不能不承認這是一種浪費精力的行爲。

在另一方面，英國，美國，蘇聯對於黃金都有很大的興趣。南非，澳洲，和蘇聯爲黃金的生產者。美國現在所積存的黃金計達四、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇鎊（係以金平價計算）。從實用方面來看，有許多人想將其設法運用。從心理方面來看，則極重要，以黃金有一種心理上

的意識使其本身發生神祕的價值。數千年來它深深的附着在人類的潛在意識心理內。在現世界中，國際間對於信賴黃金的懷疑幾已全部廓清。僅僅就是這個原因，於是有許多人主張將來解決國際紛爭的貨幣之價值標準應當定為黃金。這個問題的最好解決辦法是採所凱恩斯計劃的一方兌換政策（One way Convertibility）。當新國際貨幣不能自由的兌換黃金，但又能夠以黃金購買國際貨幣時，去黃金的貨幣資格並未完全剝奪。拜特（Sir Alfred Beit）曾主張，為保證美國的地位計，新國際貨幣的價值可以用黃金來確定，但國際貨幣不能自由兌換黃金。這種建議並未引起大的反對。但從長時期來看，黃金地位則相當危險。因為看不見它時，就不會想到它。將黃金從流通界退出及使其由真正商品貨幣變為抽象的價值標準在心理上的影響尚難完全看出。如果要使黃金永久成為價值標準及信用基礎時，則須採取必要步驟防止其購買力之變動，並運用得宜。其步驟為不僅出席熱內亞會議之各中央銀行須密切合作；同時各債權國家應將黃金重分配，換言之，即以租借方式將黃金借與各債務國家，以增加以其支付工具。故歸根結底，黃金的前途完全根據其最大所有主美國的政策來決定。

如果美國需要國際清算同盟會員國給予黃金或政府證券等形式的附帶保證品，這是可以做到的。但有一件事却十分重要。我們在任何情形下必須握有管制資本輸出的不可侵犯權。以前說過，外匯投機係以一國的生命血液作賭博。不法的資本輸出可以給予社會以不可恢復的損傷。一九三七年法國就是如此的。如果外匯管理不能實行時，在一九四七年英國亦可能蹈其覆

轍。我們出口商辛辛苦苦賺來的錢爲什麼讓私人如此浪費呢？因爲這無異是將國外基金投機及使其發生激烈的轉移。凱恩斯說：「却非私人在海外所投下的新投資額數量足與我們有利，貿易差額相均衡時，則我們方能管制國內利率。」（註二）

凡對上章尙有印象之讀者，對其意義當能明瞭。因爲這就無異使我們採取國內膨脹致策及社會進步的一切希望均歸消滅；社會安定，適當營養，優良農業，教育改進，房屋築建等均告消逝；而我們所堅苦奮闘之新英國亦無從實現。低價貨幣爲國內膨脹政策之主要條件。統制資本輸出的失敗使布朗政府（Brown Government）傾覆，從而使法國瀕於危亡。如果我們的國外貿易繁榮，我們有剩餘的外國貨幣與資源，則國外投資與存款尙無大害。但是如果由於政治上的原因，或由於高利率的關係，資本的輸出，並不是由於我們有大批剩餘資金，而是由於追逐厚利或資本的逃避，則全國經濟因而停滯，主要食糧及原料的供給將受到威脅。沒有一個政府再甘冒這種風險，同時也沒有一個政府再願意讓倫敦市和華爾街（Wall Street）密切聯繫起來。

美國經濟生活的旋律事實上和我們並不相同。他們還是一個繼續擴展的國家，因此能支持暫時的變動和失調；而此種變動和失調對於英國則可引起更嚴重的反響。他們或許會很快的陷入蕭條之境，如一九二一年及一九二九年情形一樣。但他們的復興方法是比我們好。很危險的，在華爾街有一部分金融家全圖和英國訂立很堅固的協定，要在戰後很迅速的恢復戰前自由放任資本主義制度；並聯合我們掠奪世界市場。這種企圖在時報，生活及幸福三雜誌所擬具的

計劃(“Time Life Fortune” Proposals)中已露端倪。但我們必須不惜任何代價，集中我們的權力和權利很自主的實行膨脹或緊縮信用，以公共工程或由私人企業直接投資的方式擴張經濟活動及實行社會改造計劃。要如此做，我們必須管理資本輸出及主要商品的輸入。我很堅決的認為在我們沒有和新歐洲政府及大英帝國各子國政府得到完全商議機會之前，沒有受美國約束的必要。凱恩斯在白皮書上說：「如某特定一羣國家由於政治上和地理上的原因，願意聯合在一起，成立一種特殊親密關係，如現存的英鎊集團一樣，對於國家這種自由是用不着干涉的。」(註三)這種特殊問題的穩善解決方法是由英國創立並發展英鎊集團——這種組織在戰前即已建立——同時美國繼之，成立美元集團。

貨幣方面已談得很多，現在再討論貿易問題。除非每個國家的國內貿易業已旺盛，則國際貿易方有興旺可能。蒲來克第曾說：「國內商業及建築其上之福利對於一國經濟生活的重要性實遠在國外貿易之上，縱使其國外貿易的比例額在該國佔非常之大。」沒有一種貿易協定或貨幣協定能夠產生滿意的結果，却非參加國家採取一種以充分就業為目的之經濟政策。在此種假設之下，因此我們主張以區域的經濟聯盟為新世界經濟秩序的基礎。果真如此，我們為什麼不先將英國自治領及殖民地聯合成一勢力均勻，組織完善的經濟單位開始呢？阿米勒說：「如果在大英帝國內英國自由的運用及其子國之經濟發展足以產生如此偉大的轉變時，則我們又何能不希望從自由及繁榮的繼續成長中得到更偉大的結果呢？」此誠為不易之談。

國際聯盟之所以失敗係由其他野心太大，缺乏有組織的單位，忽視了經濟的現實，沒有強制執行的力量，只是一個純政治團體，同時對於現代世界聯邦的性質和重要性沒有了解。首相在其廣播中曾說對此頗有瞭解。在幾年前威爾士(H. G. Wells)曾說：「我們不需要一種政治同盟，而主張由一種無競爭性新式聯合集團去執行合乎現代要求的貨幣，經濟和精神上的世界性管理。」如果認為大英帝國發展組織成爲一種經濟同盟後將阻礙類似的世界性組織之建立，則誠屬錯誤。上面所述均爲凱因斯計劃中所設計之區域經濟同盟，而邱吉爾本人認爲此爲實行此計劃之最重要之第一步。以歐洲內多邊貿易協定爲基礎之商業政策，以帝國公債爲基礎之開發政策，以帝國貨幣及清算同盟爲基礎之金融政策將建立結合完善的經濟單位之基礎，此經濟單位有足夠的權力與其他世界經濟聯盟如美國，蘇聯，中國等訂立條約。

用史梯芬孫(Robert Louis Stevenson)一句成話來說，它們紛紛擾擾是爲着什麼呢？其實國際貿易並不如此神祕也不如此恐怖。因爲我們建立了一個世界工業最高國家，其人口超過四萬萬，在十九世紀中我們將製造品供應了每一個人但單不供給本國的工人；同時我們爲自由放任派的經濟學者所誤，認爲只有如此繼續進行，否則將陷入燬滅。這都是無稽之談。生產的目的是爲着消費。國際匯兌可以助長生產亦可以阻礙它。這種情形不是建築在陳腐的理論上，而是建築在新時代的事實上，而現在的時代是一個機械，應用科學，和大規模生產的時代。依禮諾上校最近曾說：在現代環境下撤廢所有貿易阻礙，是無異將船の間壁撤除，使船內裝滿力量

的機械的工作驟然降落，結果會使船陷於沉沒。他繼續說：「當財政大臣說，我們決定使各國貨物能夠儘可能的自由交換為戰後主張政策時，我們就開始聽見全世界財政部都打開其手槍保險的聲音。在過去我們也看見同樣的現象——也是以同一漂亮辭句為後盾。我們看見全世界的交易者橫衝直撞，以一塊金磚打倒了生產者，最後他們本身隨同他們的技巧機智同歸於盡。」依禮諾上校的話是對的。二十世紀需要生產和消費的大規模計劃，這種計劃包括了生產和消費的有組織區域化，在此種情形下，無論對於經濟現實或政治現實都發生了關聯。

英國的地位是極重要的。我們是歐洲的中心，我們雖受過兩次嚴酷的測驗，但我們尚能夠撐得住。我們是此次戰爭惟一未被打倒的第一等歐洲強國——因為蘇俄是一個亞洲強國。因此在和平會議時我們可能是以改造後的歐洲領袖及大英帝國的領袖資格出席。和會的目標是很明顯的，也是為一般人所同意。我們的目標是建立一個免於匱乏的世界。達到的手段則極紛繁，並易引起爭執。紙上計劃無論其如何巧妙是無法使我們建立一種國際機構的。一九一九年我們會經試驗過，結果很悲痛的失敗了。我們愈重視實際工作，則成功可能性愈大。機能性的組織和均衡經濟單位的發展是我們的第一個目標，同時也新世界秩序的必要基礎。

全世界貿易膨脹的最後範圍為消費能力。我們自己的貿易差額應該以出口的管理和鼓勵來維持；同時輔之以進口的管制。進口管制的方法是使對於我國生產因素活動提高至最高水準有幫助的貨物允甚優先輸入。使我們相信在戰後關稅及定量輸入制均將廢除的思想是最愚蠢的。

此種制度與貨幣管理及投資統制相較時，並不甚重要。不過如果我們保留國內市場保護權以防止血汗制勞力生產品的侵入時，我們也應該將此權給予其他國家。同時進口管制對於商業協約之締結極為重要，而商業協約必為所有戰後貿易之基礎。所以目前的問題是此種管制的方法是，很聰明的還是不聰明的。現在世界各國都漸漸的認識了。他們都知道出口之建築於願意輸入量之上，一如進口的多寡須視其出口能力之大小；換言之，即他們自己的繁榮係建築其主顧的繁榮之上。大好機會不僅在戰後初期各國急需各種貨物之際出現，即在遼遠的將來，貨物的需要仍極殷切。蘇聯和中國的潛在力量是驚人的。這些市場對於我們的重要性實不亞于美國，我們應毫不遲疑的研究他們的需要。我們的主要目的是要根據以前所說的路線，在四大集團之間得到最大的經濟合作，以期恢復軸心國家所給予的損害，並實行詳密計劃的擴充政策；並儘可能作為東西溝通的橋樑。

政府在重建我們所需要的貿易時，並非與私人企業為敵，相反的要與其密切合作。戰前統一買賣的缺乏，以及必需的管理未能成立使膨脹政策之形成，發生極大障礙。到今日，由於國防上的原因，外匯，原料的輸入以及新的信用機構業已施行統制，政府對於輸出入貨物的數量及種類有極大管制權，結果貿易差額得以統制。政府協助出口商人之另一方法為領事制度之建立，技術教育及研究之鼓勵，及有價值統計資料之供給。成本雖不為國外貿易之決定因素，但其所製造貨物之數種及數量必須為他國所願意購買者。以前已經指出，將來商業條約締結必以

真實貨物爲計算標準。我們也供給其他國家貨物以良好市場，則我們亦有權利要求我們的貨物進入他們市場。但此等貨物必須爲他們所必需者。以現代世界變動之速，貨物之供給亦極困難。因此我們應特別重視現代工業高級技術性的指導，如電力設備，機械工具，人造橡皮，膠質化學品，藥物產品，優良纖維，高級鋼等等，使我們科學家及工人的技巧及經驗能使出口品建立最高的地位。

最後我們應該牢記出口工業及其他工業並沒有什麼區別。英國全國只是一個大工廠而已。沒有一種工業是應該自制的，沒有一種工業因爲係主要製造出口品而應該受到差別待遇。每一個都是國家工廠的一部分。整個全國的生產力決定了人民的生活水準。在戰爭發生前，出口信用保證部 (Export Credits Guarantee Department) 在五年之內用了 110,000,000 鎊以擴展每年貿易量，並獲得巨大利潤。我相信，此法對於我國國際貿易之進行及支付佔有重要地位。在海外以政府帳款購買之大量食糧及原料可爲給與購買英國製造品中期信用之擔保品。出口信用部對於某種交易之損失亦無所畏懼，此種損失在要得到特種契約及國際購買力增加時無法避免者。

我們要以現代交通及運輸工具從此次戰爭中找到世界的遠景，亞洲在工業化過程中。在新世界中，凡企圖回復到自由放任者，均爲不智者。如國際貿易能夠很聰明的計劃，則東方和西方的生活水準均可一般的提高。戰爭的危險撤除後，分工的原則將很快的廣泛的爲各地所接

受，爲各地所應用；其分工不僅實行於國與國之間，而且實行洲與洲之間。在糧食一章中可以看到，將來我國健全的農業經濟係建築在分工之上，各種農產品區域的劃分係以該區最適宜生產之物品爲標準。在國際貿易方面，該項原則亦可完全適用於各國之間。

新經濟秩序中，出口問題係如何提高生活水準，同時在國內實行膨脹政策以增加人民購買力，以期達到充分就業。在此種條件下，我們用一部分必需生產力（最多百分之十五）以購買所需之食糧及原料實非困難。但在此應一再鄭重聲明者，如果我們要實行此種政策，主要貨物之進入及資本輸出之統制係絕對必要。要實行膨脹政策而同時又主張撤廢貿易阻礙者實爲一矛盾之辭。膨脹政策只有以嚴密的計劃經濟爲手段方能實行。

（註1）F. Zweig. *The Planning of Free Societies* P. 111。

（註11）House of Lords Official Report May 18th, 1943。

（註三）第二十三節。

## 三 工業

我們對就業及貿易問題極爲重視。失業爲兩次世界大戰間腐蝕社會健康之毒瘤，使我們蒙受極重之損失。我相信此種病症可以用上述方法來診治。所謂充分就業並非謂每個成年人都繼續的有一種職業。因爲此種情形之本身並非吾人所希求，而工業由戰時轉變爲平時基礎時又將阻其實現。我所謂充分就業係指在任何時期內失業人數並未多於來補上之空職；而暫時失業人數亦可由現行社會安全機構完全救濟。如此種意義之充分就業能夠達到時，則社會問題已解決一半。其未解決之一半爲不平等問題。

舊式自由民主主義給予了我們政治平等，但經濟平等却無法達到。如金融附屬於生產時，則將發生顯著的變化，而戰後之基本社會目標爲給予新社會之每個成員以與政治地位相等之經濟地位。所謂金融附屬於生產卽由顯著的商業社會轉變爲農工業社會。但政治地位平等既已由實驗的方法實現，則經濟地位之實現必先需要若干基本原則。此種研究方法對於英國性情亦完全適合。

財產之非人格化之進步（以擴充股份有限公司之方法行之），遺產權之限制及教育之普及與平等雖可以廢除若干今日區分社會階級之界限，但邦亨（James Burnham）所謂經濟權力已

移入新統治階級——經理人員之手亦不可非議。他們不僅包括工業界之經理人員，行政人員，即技術專家及工會領袖亦包括在內；他們對於生產工具有特殊統治權力，對於工業生產產品的分配亦可得到優厚的待遇。換言之。在現代世界中，生產手段之管理權實較生產手段之所有權遠為重要。個人野心並不注視財富之所有權，而改為責任及權力之獲得。我們對於獨占資本主義的既得利益及其利用社會之努力的真正危機實不容忽視。

事實上獨占資本主義的基本利益與工會主義的利益是相同的。不可否認的，工會也曾執行其必要的及有利益的職能。它們是現代工業之大企業機構的附帶組織。用戴克勒的名辭來說就是社團中積極份子的消極份子。但它們並非反資本主義者。相反的，這是很明顯的，資本主義和工會主義係痛癢相關，共存共榮的，它們均係生存在現存經濟關係之上。兩者均係代表社會上少數階級；為着其本身利益，兩者均採限制政策，一者限制生產，一者限制勞力。因此當蘇聯及德國的既存經濟關係發生激烈的變遷時，其工會已失却獨立性而成為政府之附屬機構。以工會領袖代替經理人員為工業之統治勢力只是半斤八兩毫無差異。其才能性情及其利益的相似程度已達到兩者合作時可以完全互此交換的地步。但兩者的權力均非法定的勢力。其權力之獲得係由於工人及股東不能執行其工業方面的責任而自己拋棄其權利。

在這裏機械是以復仇的情緒在工作。我們要向自己詢問的第一個問題是我們要支配機械還是為機械所支配。機械能帶來失業，匱乏，恐怖和奴役；但它也能產生豐裕，閒暇，和所有人

民生活的機會。大規模生產本身是一個可怕的东西。它需要各種等級的工具，半熟練工人即爲其工具之一；它使專業深刻化。它使成羣的男女在一塊工作。他們的工作過於機械和重複；因此，此種工作在平時足以毀滅靈性。但我們現在又不能重返個人手工業時代。我們不能以僅僅改革政治制度的方式，去解決這個問題。在蘇聯仍然是機械生產。僅僅從機械化本身才可以使我們免於受機械化之苦惱。我們要以這種態度來處理工業問題，即機械解放了並代替了舊日奴隸的工作。同時現代效率和生產能力不僅可以獲得較大的經濟福利和安全並且可以縮短工作時間。僅僅只有認爲人生的惟一目的就是經濟上的成功的人才不會承認貧困的掃除和閒暇的獲得能給予勞苦大眾以從所未有之自己滿足。「經濟人」也是行將擲下垃圾箱的十九世紀陳腐觀念。

好多年前蘇格蘭最有名的煤礦礦主尼穆(Adam Ninnmo)曾說：「我敢相信，如果重工業以個人主義基礎進行時，決不能滿足日新月異而日益擴大之環境的需要。但此種爭執業已停止。現在的產業是壞的產業，在產業在沒足夠的金錢，我們必須以較好的方法使其解救。除非我們多注意社會福利及以合作與減少浪費方法改良時，則無別的制度足以維護現行社會機構，而我們亦將失却國內工業的自動控制；自由控制並不必破壞自由或削弱企業的力量，它不過讓出一部分地盤由組織完善的政府工作；使政府爲着全國人民福利而工作。」我們對此種建議毫無反響。大規模生產需要大單位和合理化，我們的發展亦僅此而止。在將來，重工業應由半自

動性的公司主持，該公司雖握有很大的立法權，但仍隸屬於政府之下。讀者將要問：此法雖好，但小企業家又將如何？他們如何參加此種機構？除技術工人及技師專家外是不是都不能參加重工業？但是，誠如喀魯教授所指出此種新的政治信仰係完全取決於「小人物」(“Little Man”)，係取決於無組織的消費者，而不是取決於有組織的生產者，係取決於在支配社會生活之非人格化組織中深感孤立無援的小資產階級。聯合組織的行動已為政府機構所管理。凡在白宮各部占有一席之地者，均可參預管理。此種行程已為工會所歡迎。(註一)不過，這種辦法也是充滿危險的。這是最後領導到業團國家 (Corporative State) 的道路，而業團國家正是我們作戰的目標。

對於「在新制度下，小人物的處境如何？」一問題的答覆是要靠國會態度和行動來決定。很可能的下一代下議院的主要工作是在合併運動，工業獨占及政府專權中保護這一批「小人物」。這是它的一種可以無所忌憚發揮的責任，因為沒有其他一種機構足以代表一班普通公民意見與有組織的經濟權力對抗。因此我們希望在此次戰後下議院議員的選舉不僅包括獨占資本主義的代表，並且要包括工會的代表。

有三種工作應該要開始準備。第一、官僚政治的權力要加以限制；第二、各種獨占企業要加以管理；第三、要從建立職能工業民主主義中產生自由的工業社會。

在戰時環境中所發展的文官權力對於本國的政治安定性已發生嚴重的威脅，對於憲法也同

樣是一種威脅。即使現在在朝的人員將來大多數退休，對此種威脅亦不能減少。他們是統治獨占者的獨占者，其他人員均無此權力。故戰爭停止後其首先應實行者為解除政府各部的既得權利。沒有人會認為菲斯轍（Louis Fischer）是反動份子罷。我現在引其一段話於次。他說：「從無統制的資本主義一元論跳到無限制的政府管理或支配所有財產，工業，和金融的一元論仍是沒有辦法的。事實上或許更要危險。即使在比蘇聯及德國有更強的民主傳統及個人自由的國家，一個萬能政府——其所以萬能，係由於它保有並支配一切事件——對於自由也是一種威脅。我很恐懼強力政府。每個個人都為其支配。當政府是所有人的僱主時，罷工自在禁止之列。當政府擁有每件事物時，私人又如何能辦報紙！如果報紙均為政府所有時，人民又如何能批評政府？……我反對以全部國民經濟生活完全由利用財富追求自己本身利潤的銀行家，及財富所有者去操縱，但我也同樣的反對給予政府人員以全部權力。今日社會需要一種互相牽制的經濟，在此種經濟中政府能阻止私人資本，私人資本能牽制政府，而一班人民可以用消費者組織及小生產者組織的身份來牽制政府和私人資本。」（註二）

除下議院外沒有別的機構足以約束官僚政治的權力。在戰後久嘗苦痛之人民對此種要求當極為殷切，而我們相信在戰後亦勢所必行。同時文官制度亦將發生巨大改革以期吸收最適宜人才，及保留工作成績優良之原有工作者。在戰時實施統制時，大企業家和學術界亦已密切合作。但無論如何，其本身對於舊制度是一種非難。戰後應實行功勳升級制，高級人員之薪金應

大量增加。如出口信用保證部監理官，其責任極為重大，他不僅決定千百萬鎊資金之存放，同時將來國外貿易亦由其決定，但其薪俸每年僅二千鎊。戰後需要之經濟管理數目極少，主持者亦為高級人員。故他們的地位極為重要。此類人員必需為富於想像力，創造力及勇氣而以前未參加公務之人員。最後，蔓延於國內之官僚習氣亦應完全滌除。此種改革主要的係以各部會首長的熱力及決心而斷，而各部會首長則受下議院之指導與監督。

現在擬討論獨占企業之管理，此問題比較複雜。摩理孫說，這不是私人企業和社會主義間的選擇問題，而是私人和不負責任的獨占與公有的及負責任的獨占間的選擇問題，此確為至言。我們再不能讓私人企業為着要維持價格至一種人為的水準而限制生產，及剝奪社會上的主要商品；同時也不能讓工會不必要的限制勞力的供應及互換而影響生產。流弊更大的是由無統制的私有的國際加迭爾實行世界性的獨占，它們對於國家的利益及消費者的利益均不顧及。最近一般人士對美國三大化學公司與德國，英國，意大利，日本，及其他外國利害關係公司成立國際性的加迭爾的危險方加以重視。（此加迭爾包括 *Inderial Chemical Industries, I. G. Farbindustrie, the Montecatini Company* 及日本國產業股份公司）此加迭爾決定由其組成各公司及在外國分店將世界劃分為若干非競爭區域，在各區域中以壟存方法取得獨占。同時在歐戰爆發前夕，當 *I. G. Farbindustrie* 及全國鉛業公司 (*National Lead Company*) 所共有之 *Titin Gesellschaft* 無法供應南美市場時，該加迭爾竟決定由全國鉛業公司供應南美

顧客，而給予德國公司以售貨所得利潤。帝國化學工業社 (Imperial Chemical Industries) 在英國及美國迄未觸犯法律。這差不多是公開的祕密，在戰前全世界化學用品的生產與市場分配主要係被美國的 F. I. DuPont de Nemours，德國的 I. G. Farbenindustries 及英國的帝國化學工業社所獨占。生產為其限制，價格為其規定。他們並彼此同意，當每方有所新發明，發現新的發現及得到祕密的創造時，應在六個月以內，以全部通知他方。帝國化學工業社社長麥克哥汶 (Lord McGowan) 對此事頗為坦白。他在該社一九二六年成立時曾說這不過是他計劃中使世界化學品生產合理化方案的第一步。

這是很容易想像的，此種行程在戰後將大形擴展，所有基本工業如煤油，煤炭，鋼鐵，銅，鉛等均將波及。如其目的在增加效率及增進對人類服務，則此種運動殊堪贊揚，最重要的，此類組織不能任其限制生產以維持價格至人為水準，或其行為違反國家利益；因之，它須在公共統制之下活動。

最近在國內有許多關於獨占問題的談話及論文發表。在討論此問題時，我們應該記着，競爭為無統制私人企業的基础，如此種因素被廢除，不論其由於人為的設計或自然的演進，政府則須加以直接干涉。僅僅規模大小一點不足構成獨占。如當企業不參加聯組合織以限制生產，分配市場及協定價格時，則仍保存原有組織，對於其對手之行動均茫然無知，結果將蒙受競爭企業之風險。但當基本工業或大企業成長時，常發展為獨占性的全國公司；同時，其行動亦以

公共利益為前提。其資本之所有權劃分極細，股東對於公司之經營無法作有效之管制；而股東之利益除照支付股息外，恆不佔重要地位。此類工業如進一步發展時即成為政府所有或由政府管制之公共公司。此種發展過程久已發生，倫敦港灣公司（Port of London Authority）中央電力局及倫敦運輸公司即為此種公司之明例。

對於此類性質之大規模聯合組織實無反對餘地。此為技術進步及大規模生產方法的不可避免結果。在某特定情形下我們亦不能以礙害公共利益的理由反對國際加迭爾。（讀者想能記得我於一九二八年在下議院主張設立關於煤，鐵，及鋼業的歐洲加迭爾）不過現代工業的獨占組織須由公共加以管理。如任其自由行動時，則獨占專業將為着獨占者的利益，不可避免的採取限制政策加重消費者負擔強迫公眾接受其人為價格。齊維克對此點有極好的闡述。他說：「計劃是一種經濟自由的限制，它剝削了企業家一部分選擇的形式。但剝奪少數有勢力企業家的一部分主要選擇是一回事，而剝奪對市場無統制力量的一羣零碎分散商人的選擇又是一回事。公共勢力對獨占者的統制只是剝奪少數人的選擇自由權，事實上就是解除對大多數人經濟掠奪的工具。」（註三）

麥克哥汶於一九四三年夏季曾著文為聯合組織及加迭爾辯護，其重要辭句如次：「到今日沒有人主張恢復無限制的競爭為我們經濟基礎，無論在國內或出口市場均為如此。……事實上企業的單位愈大時，其繁榮與國家繁榮發生直接關係。……其惟一解決方面即根據各方面利益

限制生產及價格並管制競爭。」如果麥克哥汶所謂各方面包括了代表消費者的政府時，則我對其意見殊表贊同。事實上獨占與公共管制實相並而行，互相發展；如實行膨脹政策時，則政府必需握有統制全部國民經濟的大權。

物價問題極為重要。正如社會的安全係建築在穩定的工資之上而經濟的安全則係以穩定的物價為基礎。穩定批發商品價格一般水準的方法業已討論頗多；而當我們需要或希望統制某特定商品的價格則隨各種情形不同而異，迄無一般原則可尋。我們現在的目的是要指出，純粹的價格競爭制度已不能在大範圍中實施，所有現代獨占經濟的不可避免趨勢為求價格之穩定。換言之，將來價格不會因貨物的供給，生產的成本及大眾嗜好的變化而動搖不定；它的最大利益為能刺激長期資本投資。結果在新經濟下，物價問題和其他問題將因競爭制度與集中管理之折衷方式而解決，如物價管制係由行政機關主持之特殊情形下，則被管制者有向一特設獨立法庭上訴之權。

關於政府與大企業之關係，船舶業工會主席 (Stewarts and Lloyds) 曾有簡略之結論。他說：「一個關於組織完善而隸屬於政府及國會的工業實例已經找出，不僅其在憲法地位有所規定，即國會所設立之限制或保護亦有說明。」最主要的事件為使膨脹政策得以實行。

政府用以打擊限制性獨占趨勢之主要武器為公開。所有同業公會均須將其組織規章組織條例，及各種文件向有關政府機關呈閱，並須將各項文件存放休息室以俾公開查閱。所有公司行

號或公會在未得商業局允許以前不得與在國外營業之公司行號訂定加迭爾協定。

戰後英國工業組織之改造需要更偉大之計劃。勒斐得學院 (Nuffield College) 所發表之「戰後就業政策及工業組織意見書」中將工業分爲三類：(一) 凡工業或勞務在維持一般投資活動時佔主要地位；或其性質重要，許多工業係建築在該工業之上；或其所提供之服務對於消費大眾極爲重要；或兼有上述兩項原因，則此種工業最好爲公共所有。(二) 其他重要工業，或由於其規模甚大，或其生產品性質重要，佔有重要地位；但由於公共限制的缺乏，使其受少數著名的公司所支配。(三) 所有其他工業。

關於個人工業之處理，誰報告書中並無獨到主張。報告書係根據近日流行思想主張對於第一類工業及勞務設立公營的公司管理。對於第二類重要工業則有新的建議。此類工業按其性質成立若干工業局 (Industrial Board) 該局當討論擬訂與該業有關之一般經濟政策時爲政府經濟機關之顧問，隨時負責提供意見。工業局由各該業代表組織之，勞工代表亦應包括在內。主席一人，此外應有由政府指定代表公共利益之人員，其人數至少爲兩人。因此相關工業可以通過組織完全有建議權之機構以影響政府之政策，而成爲國民經濟之綜合單位。如根據此建議改革時，其進步自大。(註四)

勒斐得學院報告書完全主張由直接負責人員主持工業之實際行動。此爲每一個參加工業所應遵守之寶典，而此種寶典亦應儘可能的實現；不過，在其需要範圍之內，工業家，雇員，經

理人員及工人均應讓其處理他們自己的事務。縱使在公營公司內，由政府部會完全主持行政亦有妨礙工業習慣，減少效率及工作缺乏機動性等流弊。故公營企業之經理人員及行政人員之僱用，不應適用一般文官之條件及法令；同時今日企業之經營亦不能受傳統的財政統制的限制。

所有過去的經驗都告訴我們，現行的文官制度決不能主持工業，此種形式之政府決不能參加商業活動。所有權兩棲形式的優點是能夠保留相當程度的機動性，可以避免政府經營及過度集中管理。工業局的權力必須擴大，使其足以強制該業各單位執行經過商業局批准之生產及販賣計劃。但此種章程法令必須慎重草擬。惟政府統制之利益亦不可抹殺。如企業風險為健康的及擴展的經濟之必要因素，在此種情形下，無可避免的將要減少。因此公營或由國家管理之企業應以獨占性之工業及工廠與生產極主要的生產品及勞役之企業為限；而工業局之職能亦以推行標準化及專門化以增加效率減低成本與以最適宜技術單位集中生產為範圍。屬於上述第一第二兩類之特殊工業及勞務其性質極為清楚，其所包括者對鐵路及一般運輸業，公用事業，煤業，煤油，鋼鐵業，金屬業，麵粉業，糖業，棉花業，水泥業，磚瓦業，化學工業，人造奶油業，煙草業，石棉業及每種軍需品生產。

至於其他工業，沒有一個政府也沒有一個中央機關能夠很適當的計算人類進步的無限制變異性，對於日新月異社會的將來需要之性質與程度亦無法估計。資本主義之基本優點為其機動

性及效率甚高。以在大體上供給與需要常能有一種密切調整的作用，同時由於自由競爭，可使成本降低。

這是很重要同時也是必要的，在各種工業之間應定下一明顯的劃分界限；何者應受一種或他種管制，何者由私人企業經營，任其受市場自由競爭的支配。如果保留任何形態的私人企業時，只有在信心的基礎上方能使其繁榮，而信心的最大敵人爲不確定。如果你很正確的告訴普通資本家你將要進行的事情及你願意保留的部分，則他們的行動雖受極嚴格的限制，但其職能仍能繼續行使。如果你反反覆覆的行動要使他們繁榮，結果將陷於失敗，因爲他們無從適從，只有停止生產之一法。此次戰爭以前羅斯福總統之主張錯誤，即在於此。一九三六年以前他的膨脹政策甚爲正確，其所獲結果亦極有價值。新政之所以以後失敗者主要係由於不停止的並且無目的的攻擊大企業結果使資本投資的泉流完全枯竭。要很順利的執行充分就業政策，不僅政府本身有詳密的資本投資計劃，同時要造成一種環境使私人企業亦樂於投資。此點是最值得我們牢記的。

政府戰後工業政策之極爲重要，已不待言。但對於事實如茫無所知時，決無法擬訂。所以叔斯特 (George Schuster) 極力主張英國應及時的完成並公佈有關英國工業機構及設備之調查資料。他說：「我們如結要保留自由民主主義的特質，政府的政策必須由有見解的公共輿論來指導，而不應由政府官吏與部分的利害關係人以講價還價的方式來決定。」我們如不能很正確的

明白獨占企業的內容，其活動的方式及其影響時，我們自不能處理獨占企業。我們如果不明瞭相關工業機構上的缺點及財政困難的情形時，自無法將戰時工業轉變為平時工業。有的可以從E. P. T.放款中得到必要的重新裝備的資金。有的企業則設法向財政部延期支付稅款及「最後損失」(for final losses)，有的企業則可向政府借款以購置新的固定資產。優先供應問題亦應首先解決。很不幸的，這種充分的綜合的研究現在尙未進行。這種工作應該在負責執行戰後工業政策的機關之監督下開始進行。很明顯的，這個機關就是商業局。

現在我們討論最後同時也是最困難的問題——即現代工業社會中每個個人之地位及職能之確定問題。如果我們不解決此問題時，則我們無法在現代大規模生產及集中統制世界中保存民主自由的本質。一個解決的方法就是共產主義，另一個方法是發展私有財產制的民主主義。我們沒有選擇餘地。蕭伯納(Bernard Shaw)說：「沒有共產主義的社會主義就是法西斯主義」，這句名言，是不容易被贊許的。在贊成完全廢除私有財產制以前，我很堅決的認為這不是個人自由的主要條件，因為我們在本國即可完全明瞭其意義。我不相信私有權本身與文化是不相容的，如果對於私有權的誤用加以必要的限制時，則流弊可以減少。在這方面急需有富於想像力的思想家去研究。在過去對於所有權的心理研究，及認為私有財產是自由的工具而不是權力的手段等觀念，業有相當成績。對於下一代「青年保守主義者」這確是一件最適宜的工作。每個勞動者都重視他的工資，每一個人的基本需要都是一樣。給予體力勞動者經濟地位的

第一件事要建立全國性的最低工資制，此制應全社會適用，所有人民不得低於此種準標去僱用工人，工人亦不得在此標準下出賣勞力。第二為設立一最低水準，使工人能得到經濟安全。貝佛理茲計劃的內容雖極複雜錯綜，但對其主要計劃的一致贊許，却是一種顯著的社會進步。第三，當工人在失業期中如有機會發生，工人自願改變職業或改換住所時，政府應負責代為調換。因此，在訂立就業契約時，政府變為第三者；而工人在失業期中亦不致游蕩無所事事，他們將感到如士兵在兵營中等候調遣令一樣。泰晤士報曾贊成此種計劃。其主要優點為勞動流動性的獲得。工人需要安全，而社會需要流動。此種計劃實行後確有一舉兩得之效。但工人有完全選擇自由。如工人對於其職業及其居宅在任何情形下不願放棄時，亦聽其所為，當其失業時，可以領取社會保險所給予之保險給付，保險給付數目足以維持最低生活，但遠在其正常工資率之下。在此種情形下，機變性和個人自由的優點方能聯合起來。

僅僅社會安全和最低工資的本身仍然不夠的。它們僅能給予工人以經濟地位。它們不能提高工人的社會地位或確定其社會任務。我們要得到後者時，必須進一層研究，分析現代政治及經濟權力的根本。在政治方面，現代的趨勢是集權性官僚政治的權力愈大，而下議院的控制力愈小。此種趨勢與民主制度相反，因為民主制度的生存完全寄託在運用憲法上的權力以牽制任何形式的專制力量之上。在經濟方面，其主要趨勢為經理人員權力之擴大。此種權力並非從財產權而來，亦非從過去社會所承認之任何法定的權力基礎而來。它是一種沒有管制的，不負責

任的及不合法的權力。在現代世界中要解除官僚政治的政治統治權及經理人員的經濟統治權，事實上幾不可能。我們又將如何呢？有二件事可以試行。我們要使議會最高權力足以控制全部政治。同時我們要給予工業制度中統治者以權力的法律基礎。要如此，我們才能建立職能的民主主義，以牽制中央官僚政治的權力。任何一種主要勢力如果沒有一種對抗的勢力在旁牽制時，則將發展為絕對的勢力。一個職能的民主政府方能夠供應新經濟的必要體制，同時才能夠使每一個人得到其真正的一份利益，其利益並非一紙空文而是根據其生活的環境來決定。

在我所看過的書籍中，以烏老西辣對於現代政府的描寫，最為精到。他說：「我們可以想像到一大羣想像中的政府，在同一平面上，如大批的圓錐體建築物向上矗立着，其屋頂均為議會的浮雲所遮蔽。嚴格的說來，除政治的及法律的政府外，尚有軍事的，宗教的，行政的政府，教育的政府，商業和工業的政府。所有此種政府均為自主性的，雖然在一部份主要事件係服從最高政治政府的領導。雖然他們是獨立的，但互此之間却互相排斥，互相妨礙。它們缺乏人民的基礎，有一部分政府如宗教政府及行政政府雖稍有基礎，但極為單薄虛弱。它們只有從公有的及政治議會的完全中央機構才可以得到一種混合體。……因此我們所要做的第一件事，是將互相糾纏的政府很明白的一一分開，以一種真實的精神將其改建，並使其獨立存在；同時所有政府均隸屬於最高政治政府之下，因此我們必須創造一個新政府，一個將來的政府，一個真正民主主義的政府」。

只有從職能的民主分權制中，才能夠使一個普通公民在工廠及作坊，在城市及鄉村中很積極的參加社會活動。却此以外別無他法。邱吉爾在此次大戰爆發前曾主張設立經濟議會。新工業民主主義的基石自爲此類性質之制度。但此種組織應隸屬於下議院。這是很難想像的，一個議會能夠容忍另一種獨立的及敵對的經濟權力存在。在現代世界，各一種問題都包含了政治的性質及經濟的性質；兩者之間很難劃分一條明顯的界限。因此這又是一個職權的問題。這種經濟院或經濟評議會係替議會草創計劃或方案議會有採納，修改或否決之大權。所有計劃均由行政機關執行，在行政機關中則由各相關團體及組織之代表組織而成。只有用劃分職權及配合均權主義的方法才可以避免政治和經濟權力集中到足以威脅民主主義生存的程度。

但是最重要的事實是今日社會的危機是工廠成爲基本的社會單位，但未成爲社會的機構。此點戴克勒博士曾明白指出。因此，最主要的工廠應確定工人的地位和職權。在工廠的基礎上才可以建立新的工業機構和制度。在戰爭期中成立之生產委員會爲達到此目的之有用的跳板之一；而分紅制的鼓勵與擴展爲其另一方法。一種自由自治的工業社會的發展決非一朝一夕所能成功。其完全成功至少要二十五年。

阻礙其實現的主要原因爲主要政黨之爭執，十分之九係根據虛偽的前提。這是現代政治最使人煩惱問題之一。舊式的保守主義者和舊代的社會主義者都不會相信財政所有權已不構成經濟權力的基礎。他們仍然相信財產所有權可以決定社會的本質和機構。但是財產所有的形式已

不能決定其握有權力。對於生產手段的管理已不一定要財產權為基礎。經理人員不一定要富裕。政治工作人員亦然。但他們握有權力。將來真正政治上的爭論應集中於管制權力方面而不在于財產所有權方面。而現在也是最好的時機，各黨各派的政治家應注視現實，同時開始研究能夠實行的方案。二十年來工黨高談生產，分配及交換手段國有。但他們在一九三九年較一九一九年尚遠離此一目標。如果這句口號尚有一點意義的話就是所有權力如經濟，政治及社會權力均移轉於中央政府之手；同時成立一個全權的法西斯政府。事實上我們就在為打倒此種制度而戰。

阻止職能的民主主義實現之另一個原因為輕視平等觀念。十九世紀自由放任資本主義反對此種思想，而中世紀教堂則完全贊成。在基督教徒及其產黨徒的信仰中均深深有此觀念。現在此種觀念必須復活。你如果相信每個個人的個性能夠給予生命以價值時，則所有政府的最終目的是使每個個人都有自由和機會去發展其個性並毫無缺憾的生活。這是基本目的，其他一切均屬次要。

財產公有和財產私有的爭執是很正當的，但就英國而論，則事實上已決定其贊成後者。近年來財產權之非人格化及財產權之分散。新的兩棲形式及特殊機構組織之成長，及財產私有權與實際經濟權力之脫離，使公有財產制與私有財產制的爭執完全變為無意義；只有少數職業政治家才加以討論。要將此種動態性質的行程分類實不可能。完全的及毫未被拘束的私有財產制

在現代世界中將引起革命。而完全的國有財產制將使工業經營官僚化及使所有政治的和經濟的權力集中；一言以蔽之，即全權主義化。其解決的方法，既不採完全自由經濟，亦不採完全計劃經濟，而為兩制之折衷。其中包括各色各樣的中間形態。這種解決方法自政治家看來目不合脾胃；因為他們喜歡將問題簡單化。事實上人生並不簡單。將來更不會簡單。齊維克曾說我們心理雖願意一元化的解決方法；但從經驗告訴我們，真理是多元化而不是一元化。這是很聰明的，將民主社會不建築在一個主義之上，而建築在多種主義之上，一部分主義必互相牽制，甚至於互相衝突矛盾。

從商業社會轉變到農業及工業社會中或許會引起無秩序的及可怕的金融資本家階級的激烈反對，因而發生政治上的鬭爭。如此種鬭爭發生時，其程度必甚激烈，其時間必甚短促，而其結果則不言而喻。無論從工黨的內部組織及其組成份子而論，它係一贊助工業主義者，除開所得權問題不論外，保守主義恆主張要求土地。

有一日我曾於彼特理 (Charles Petrie) 的大著 (Life of Bellingbrooke) 中看見下面一段文章。

「當愛迪孫 (Addison) 的劇本加陀 (Cato) 完成後，自由黨人決定舉行一次黨的示威運動。斯迪魯 (Steele) 將劇院大廳包下，正廳中坐滿了倫敦的自由黨人，其中以英倫銀行總裁為首。在包廂的一邊坐滿了自由黨的人員，在包廂的一邊坐滿了保守黨人員。波靈波克坐在舞台包廂

內。兩黨當有精彩節目時即大聲喝來。當時如果不是祕書長將形勢一變時，自由黨人恐難獲得完全勝利。最後一幕完畢後，他召見扮演加陀的演員波茲（Booth），在觀衆之前給予五十個金幾尼（Guinea，每1 Guinea 約值二十一先令爲一六六二年至一八一三年間英國流行金幣），因爲他反抗了一個永久獨裁者，而保衛了自由。」（註五）

上述的一幕或許會重演。但遲遲早早的在工廠農地的工人必能脫離金錢魔王的淫威。

（註一）Conditions of Piece. p. 119。

（註二）Luis Fischer, Men and Politics, PP. 614—625。

（註三）The Planning Of Free Societies? P. 51。

（註四）此種組織與上次戰後德國之公司相似，在本書策一部第四章有簡略說明。

（註五）Charles Pataie; Bolingbroke, 223。

## 四 糧食

農業問題是一個物價問題。在此次大戰前十年間英國三個農業部大臣之所以相繼下台係由於對此簡單真理缺乏整個瞭解。

一九二〇年—一九四〇年農業恐慌之基本原因為貨幣的不穩定，正如拿破崙戰後之經濟恐慌及一八七三—一八八〇年農業恐慌之基本原因為貨幣不穩定一樣。通貨緊縮對於農人之損害實較其生產者為甚，因為農人的生產成本和其生產品的出售間之時間差距 (Time Lag) 極大。在季節開始時，農人通常借錢籌備農具家畜及其所需要之機械必需品；等到他的穀物原料可以出賣時，而其價格慘落，以前所預計之利潤差額完全消失。因此他只好很辛苦的減低地租，減少工資等方法來調整成本以適應新環境；但當第二年收穫季節時農產品價格又告低落，其境遇迄未改善。結果農人被迫加倍償還其債務，因為以商品計算之貨幣價值上漲無已，農人所償還者實高於其所借入者。一九二〇年農人借入價值一百袋麵粉之貨幣至一九二五年金本位制恢復後償還此款時須出售兩百袋麵粉；主要的原因係由於銀行家決定要使金鎊的價值加倍。如何應付此種問題呢？一個方法是採用一種維持商品價格至有利可圖的水準之金融政策，並輔之主要農產品輸入統制制度；另一個方法是讓二、五〇〇、〇〇〇英畝田地荒蕪，及二五〇、〇〇〇農人

離開土地。我們採取了後一個方法。（註一）

在兩次大戰中間一段時期內農業選區代表的責任極為重大，而其經驗亦極痛苦。我自己所代表的蒲琴選區（Constituency of Buchan）是全國最大的牛肉生產區，但一直到此次大戰爆發後，其所生產之品質優良之牛類方獲得有利可圖的價格。蘇格蘭北部之主要穀物為雀麥，但其價格竟如此下落致使農人將其出售時，尙不能抵償其費用。漁業情形亦復如此。漁人欲謀一最低生活亦日感困難。營養價值甚高之鯡魚大量的傾入海中；雅穆斯（Yarmouth）及羅斯托夫特（Lowestoft）之秋季漁會亦因漁類價格無法抵償成本而中止舉行。當捕漁船讓其朽爛時，其債務仍日增無已。但是戰爭發生後，我們需要漁夫和他們的漁船。

如果我們有足夠的糧食時，當時情形之壞尙情有可原。但當時大多數歐洲國家，我們的國家並非例外，正在很嚴重的及廣泛的營養不足的苦痛中。此種情形在最近泰晤士報之社論中有下列論斷。

「糧食爲人類之最基本的需要。在兩次大戰期間煩擾世界之所有經濟失調中，沒有比強迫農人荒蕪田地及燬滅穀物更爲不可解，更爲使人不快，更爲替希特勒主義清除前進道路。在當時農人因爲沒有市場而荒蕪田地，燬滅穀物，而在另一面千千萬萬需要糧食的人却無法購買；同時因爲農人無力購買工人在工廠所製造之貨物，致使工人失業。」

在我當選爲下議院議員時，我就堅決相信，英國農業的惟一希望是要以統制進口的方法來

穩定價格。一九二七年一月我在「觀察家」上曾發表兩文，對大英帝國的政策有簡略的建議。現轉載於次。

「英國在今日所遇到的問題極爲複雜。一方面因爲它無法控制物價的波動，致使其農業日漸衰微；一方面海外的生產者很迅速的組織了聯合組織及合資經營，其活動甚爲成功，並足支配英國的國內市場。現在我們要問，我們是不是願意爲着少數投機商人的利益而讓這種情形繼續下去，而此種情形繼續的結果將減縮國內農產品的市場，釀成恐慌及減少維持我們生存的糧食供給。有一件事是很明顯的。穩定價格及維持英國與英國市場農產品流入的惟一方法是進口機構的集權化。……平均一特定時期內物價以減少波動的計劃是以保險原則及各殖民地生產者聯會組織之合作爲基礎的。

例如帝國小麥聯營組織應立即設立，由英國，加拿大及澳洲聯邦政府保證一定額資本及利息。該聯營組織之目的爲設立小麥準備，在豐年時購進，在歉年時售出，以節制市場中小麥數量並穩定價格。因此在本國及在各子國應設立大量小麥堆棧以儲備小麥。各堆棧中所儲小麥雖少，但在各年中能運送周轉加拿大及澳洲總收穫量十分之一時，對於穩定價格影響甚大。聯營組織之商業交易可由英國及各殖民地銀行轉帳支付。因爲只要小麥價格不因投機者之操縱而暴漲暴落時，聯營組織不過爲一中央準備機構，而不致擾亂市場。

在一九二三年帝國經濟會議 (Imperial Economic Conference) 中澳洲首相布蘭司 (Stanley

Melbourne Bruce) 曾有一較大野心的計劃。他從軍事觀點說明帝國小麥準備的重要性後，主張設立一全國購買公司 (National Purchase Corporation) 管理本國從外國購買小麥及肉類，同時建立此類商品之全國準備。

這是一個比較困難而且複雜的問題。如果先成立一個小麥輸入管理局，然後將此種制度擴展至肉類，則比較易於實行。從糧食委員會的報告中可知不久將成立一個乳類聯合組織。該團體之董事會將為行政機構之基礎，行政機構係根據政府所規定之一般原則及範圍活動，但不受政府行政上和財政上的直接管理。我要求對於此問題加以全盤考慮，因為此問題極為重要。戰爭中小麥供應皇家委員會 (Royal Commission on Wheat Supplies) 之活動與經驗足供吾人詳細檢討。在任何計劃實施以前應徵詢各子國意見並與其密切合作。除開政治上的反對外，尚有大量買賣所發生之技術上困難，及因判斷錯誤而引起之風險。此種種因素均應很公平的加以研究。但是，最重要的，我們要將此問題超過黨爭之外。如果大家認為這僅是黨爭的工具時，則在其誕生時將告夭折。任何政府都有責任去觀察世界經濟趨勢而將其應用，使其與社會全體利益相配合。在英國許多政治家並未將現代大規模聯合組織趨勢與其所拳拳服膺的個人主義或社會主義發生聯繫，因之，亦沒有將其與現實發生聯繫。而大英帝國的經濟團結是如此一種重大事件而竟不為純粹黨派宣傳者所鼓吹。一個無黨派色彩的小團體成立了，來鼓吹採行輸入管理政策，並研究其詳細內容，但迄無

進展。帝國經濟委員會 (Imperial Economic Committee) 中的澳國代表麥克唐哥 (E. L. McDougall) 在我們停止工作以後，很勇敢的在單獨作戰。但當經濟委員會解散後，他也被迫放棄此種工作。農業繼續衰頹，田地繼續荒廢，工人不斷的被迫離開土地。在三十年代依禮諾 (Walter Elliot) 所設立之市場分配局，不能滿足當時需要。由於無利可圖價格之流行及配合我們的一般經濟政策，使他們採取了限制政策並限制生產。我國的牛乳外國的可可，咖啡都大量傾在溝渠中去了，而當時有三分之一以上人口在領取救濟金以維持其不健康的最低生活，大多數兒童患了軟骨病和貧血症，貧苦人民嬰兒死亡率一千人之中竟達一百個人。這是一種最醜惡最令人驚駭的景象！

一九三五年十二月六日我在下議院曾說明阿亞爵士 (Sir John Orr) 在我的選區舉行的一個實驗。他以理想的營養食料飼養一羣老鼠，同時以給予佩德候德 (Peterhead) 工人階段兒童的典型食物飼養另一羣老鼠。在一個比較短的時期後，兩羣老鼠的差異實令人驚異並令人寒心。因此我主張強迫政府以種種方法增加良好營養食品的消费。要達到此目的我建議下列四事：(一) 我們應該津貼消費者增加消費，而不應該津貼生產者限制生產；(二) 我們必須廢除家庭資力測驗 (Family means test)；(三) 我們必須免費供應災難區母親及五歲以下兒童以牛乳；(四) 發動改良食物及烹調方法的宣傳。五年光陰過去了，一直明世界大戰爆發前，我的上述建議迄未付諸實行。

疑惑的讀者一定會問：戰爭發生後，鄉村已日漸繁榮，而進口食糧大量減少之際爲什麼我們人民的健康能提高至如此水準，是不是他們的營養十分充足呢？其主要原因係由於我們在限制政策之後採取了膨脹政策，農民得到了久已喪失的穩定的及有利可圖的價格和糧食部 (Ministry of Food) 的成立。很幸運的我有機會在糧食部服務。當伍德 (Lord Woolton) 當部長初期，我擔任主任秘書，當時正在草擬糧食政策之一般原則。在一九四〇年六月提出該部概算時，我說：「自我看來，糧食部之主要任務爲在人民所能支付之價格下，向全國各階級人民充分的供應主要食料品。」要達到此目的，該部認爲下列四事勢所必行；一爲進口的管制，二爲國內主要糧食生產之管理，三爲分配之組織，四爲價格之統制。爲彌補生產者所需要之價格與貧苦消費者所能支付之價格間之差額起見，該部對於麵包，肉類，餅乾等實行貼補政策。在一九四〇年共用貼補費達五二、〇〇〇、〇〇〇鎊。沒有公家金錢比此用得更好。(註一)

從開始起，進口統制機構就能很圓滑靈活的運用。分配組織則比較困難。因爲從國內商業看來。完全係由一般「小人物」所組合；尤其糧食分配業之小商人更爲繁多。大體說來，糧食部的政策是想犧牲一般生產者的利益而使純粹商人得到便宜。尤其對大零售商的利益更爲注意。伍德一方面使分配機構的效率增加至顯異的程度，但一方面又不曾減低小商人的熱心和創造力。他何以能如此呢？他以忍耐，勸導和隨機應變得到這種成績。從他的行動中，表示一個政府的大部是能夠和商人密切合作，而不是與其對立；因此其方法確實值得研究。當一個代表

求見時，他立即接見並很留心的聽其談話；這種行爲是其他政府大臣不屑爲的。他從未使用其監守管束的大權。他很詳細解釋其政策的目的，並尋求磨擦最小的方法，並得取有關商人的協助。最後，當他發現新的事實和新的環境時，決不憚煩的改變他的主張和政策。我想，伍德成功祕訣就在於此。

糧食部除實行上述進口統制，國內生產管理，分配的組織及價格統制四項重要政策外，此外並有三個重要社會改革方案。第一爲全國性「廚房陣線」運動（Campaign on the Kitchen Front）之發動，此種運動之主要目的爲使烹調之趨於簡單，經濟及精益求精，及供應更多的營養食品。科學家對此種運動曾有極重要的貢獻。第二爲利用城市和鄉村的飲食店，兵營的酒店，和學校內的餐室等，以擴展公共食堂制度。第三爲全國牛乳供應方案。此種計劃係我在下議院中所提出者，即國內每一個哺嬰母親及學齡年齡以下之兒童每日可以兩辨士價格購買牛乳一瓶；如其家庭所得低於某特定水準時，則免費供給。我們懷疑，政府僅僅以行政上的活動是可有補於社會健康。但上述辦法實行後，成效大著，在英格蘭及威爾士一歲至五歲兒童死亡率自一九三四年之千分之四·六至一九四二年減爲千分之三·四，而蘇格蘭則千分之六·六減至千分之五·三。

糧食部在戰後經濟改造中所佔地位極爲重要，戰爭結束後，不應將其撤廢。如果英國農業要復興，如果人民的營養需要滿足，則主要食料品之輸入必須統制，效率甚大之分配機構必須

建立，（註三）而農產品價格無論批發價格或零售價格均須統制。僅僅只有一個對國會負責的政府的部方能發揮其職能並滿足公衆的需要。給付生產者的價格與消費者支付價格之差額業已大為縮少，但在許多情形之下，其差額仍大。長期補救辦法應由生產者本身負責。第一生產者應團結起來。在糧食部指導與統制之下，生產者應組織市場分配機構以保證其本身及消費者戰後之公正貿易。漁業及農業均應組織之。如以腓魚業而論，在平時係以出口為主。多年來此類漁人之命運完全握諸多數商人及投機者之手，此種商人係以追求回扣費為主。此種產業為一種季節性產業，其價格逐日變動甚至逐時變動，其變動程度之激烈成為世界上最大賭博之一。但漁人迄未能成為得勝者。其補救之惟一方法為成立一公營公司或公營局，該局有權力在契約基礎之上收購腓魚，然後將其分配於國內各公司，或經過集權性出口機關之手將其分配於國外市場。

我所設計之糧食政策係建築在現實性條件之上。將來設立之機構現簡述於次。

糧食部係經過商品局 (Commodity Boards) 執行其主要工作；該局人員之選擇係以能得生產者及消費者之信任者為限。在糧食部直接指導之下，及根據內閣所決定之政策，該局應（一）統制進口及向海外購買大量食糧；（此可視為出口信用保證部對購買英國製造品中期信用之附屬保證）（二）以訂立契約為基礎從國內生產者購買生產品，其收購價格為生產成本加合理利潤；（三）對市場施行一般性統制，尤其對於各糧食分配據點如屠宰所，牛乳場，罐頭工廠及

菓醬公司應加以統制。商品局爲生產品之主要批發者，它們負責向農場或漁船收買，同時以最好的方法及最好的條件在市場出售。如以肉類局而論，它有權在國內各地設立集中化之屠宰場，根據肉類品質按固定重量及固定等級支付生產者費用，同時將業已分級之肉類分配於各市場。

各局應接糧食部所訂價格在國內市場發賣，以期維持社會健康至最高水準。爲彌補給予國內生產者以有利可圖價格與售與消費者價格間之差額計，各局應保有相當數目之基金，此種基金應由財政部供給之。每個基金數目由糧食部根據政府之一般營養政策決定之。

農業復興籌備委員會 (Conservative Committee Agricultural Reconstruction) 蘇格蘭統一主義者協會之農業委員會 (Scottish Unionist Association's Committee on Agriculture)，一羣政治信仰不同之貴族，及阿亞爵士均有戰後農業計劃之草擬。如果有人認爲糧食部保留及商品局設立後將增加官僚政治對農業之不必要干涉，我想最好將阿亞在其近著「爲什麼而戰？」(Fighting for What?) 的一段話，茲錄於次。

「我們不需要以檢查，起訴，告發等維持一致的方法來維持一種統一的零售價格。分配的勞務既不相同，其成本亦難一致。貧苦人民既以最低廉勞務獲得其需要的糧食，而我們自無理由反對零售商人從需要昂貴勞務而願意此種代價之富裕社會中取得較多的代價。

商品局將以同一價格將糧食出售於各種商店，合作社及小零售商人，同時各種不同之分配

方法仍能互相競爭，而最好的公衆服務方法仍能存在。

在這個計劃中並無貧窮的傳染存在。富裕階級如果願意時，可支付與最貧苦人民相同的價格購買糧食；如果他們不願意如此時，我們亦無理由反對。因為人民可以根據其所得比例支付國家食糧勞務。因此，我們並不需要任何資力測驗。

根據此種原則設立機構時，糧食商業決不會發生激烈的變化。現在處理一部分食料品之農業分配局 (Agricultural Marketing Boards) 應被接管改組為相當的商品局，使之為繼續營業之公司。它們已不復是有獨占權及有限制生產為其本身利益而規定價格之生產者組織，它們通過全國總局 (National Board) 向社會全體 (生產者，分配者消費者及納稅者) 負責。

上述組織性質之計劃係在以人生需要為基礎之糧食政策中實行之，而不應視為一文支節節的計劃。此種簡略的設計無非說明一種組織既可滿足全民需要同時又不致抹殺生產者及分配者之創造力及企業組織，而所有人民可以隨其家庭所得多寡自由選擇糧食。」(註四)

糧食部之活動自不以通過商品局購買及分配一定數量之農產品為限。有時該部可以直接向國內或國外收購生產品，然後按社會情形以統制價格在市場出賣。該部之教育工作應繼續進行，使民衆明瞭各種食品之營養價值，及調製配合的最好方法。我本人雖不相信現代公共食堂制度之發展，能夠達到一種意思不到的目標；但家中自己不舉行午餐時，至少可以減輕工作繁重主婦之負擔。最後應通過 B. B. C. 組織散佈最新市況調查及市情報告，此種情報對於農村及一

般人民均有裨益。

現在一般人都漸漸認識了健康的農業工業是繁榮的基礎。城市與鄉村並無基本的衝突。基礎穩固的農業不僅供應了工業工人以其個人健康及其家庭所必需之糧食，同時為工人所製造之生產品的良好市場。亞斯托(Lord Astor)最近在報紙上曾提出一個重要問題。我們是不是將農業的發展建築在生產牲畜、牛乳，家禽，蔬菜，水菓之上，而將穀物及糖的生產置於次要地位？或者，相反的，我們採取陳舊的在上次大戰後業已放棄的政策，將小麥生產視為英國農業的柱石？對於此問題的答覆是很容易的。我們要集中力量生產營養價值甚高而最適宜於英國生產之食料品。我們可以毫無困難的生產我們所需要的各種飼料，（雀麥亦包括在內）。但除開我們可以在東部各郡種植芻料以獲得利益外；從長期看在本島種植小麥及甜菜亦未必沒有經濟上的價值。正如阿斯托所指出，對於小麥和甜菜的津貼，使社會支付較高的牛乳價格以引誘農人飼養母牛；但又轉而強迫納稅者繳納大量津貼費，降低其價格，使貧苦家庭得到足夠的牛乳。

要使牛奶消費水準達到營養指導會(Advisory Committee on Nutrition)在一九三五年所建議之水準時，戰後牛奶生產應增加一倍。家禽亦應增加五千萬頭，種植水菓及蔬菜之面積應擴增五十萬英畝。但是我們不要忘記英國農業基礎是適於耕種的畜牧農地。在和平時期中，我們的目的是要生產世界上最好的乳牛或品質最好的肉用牛。在將來要避免的是第二級牲畜，即不是生產數量最多而品質最好之牛奶之品種，在後來會變成劣品之牲畜。最重要的是土地肥沃

力的維持，要達到此目的必須採行分配勻稱之混合輪種法。

「英國農業之將來應該如何？」一問題之簡單答覆為：「飼養牲畜及家禽而不是單純的穀物生產。」在牧畜四週耕種穀物。英國的土地性質不一，自以生產其最適宜之生產物為主。

在溫泉鎮(Hot Springs)舉行之國際糧食會議(International Food Conference)之報告書對此觀點亦堅決主張。其第十五件決議案建議各該區之固有自然條件及經濟上優點決定該區之耕種制度及所生產之產物。其決議並謂：「耕種制度應如此設計(一)要維持土地肥沃度至足以供應生產物並保證勞力之正當報酬的水準；(二)保護穀物及牲畜使其避免大的瘟疫及疾病；(三)保持全年的穩固就業。在一般情形下，要達到此三項目的必須採用混合輪耕制，避免生產一種穀物及單純耕種。」

農業比一種大工業更為重要。它是一種生活的方式，它是任何強大健康社會的必要基礎。新英國的根基是深植於繁榮的鄉村之中。我們要使農業堅固而繁榮，我們必須給予工人以高的工資，適當的住宅和進步的機會；我們更應給予土地以水和電力。它所給予我們的報酬將千倍於我們的費用。在這方面所花費的金錢將以城市及鄉村生產力和貿易之增加的形式償還。阿亞說：「糧食生產的增加，農場設備的改善鄉村及鄉村市鎮之日益繁榮，及糧食貿易之日充龐大實為真正的國家資產，此種資產對於國家信用膨脹實為必要。」(註五)

資本不斷的流入農業實為必要，但國庫不能全部負擔。農地所有權問題因而發生。現行制

度決不能無限制的繼續。在繳納稅款後，很少地主能夠有足夠的所得修補其田地或將其改良及發展。大多數土地所有人均將其土地抵押，其利息之高在流行的一般利率之上。他們不能採用新式建築及現代設備以改善其農場，同時亦不能飼養品質優良的牲畜。

在這裏我既不主張也不完全反對公有財產制，因為我認為有一個折衷辦法可以將此問題解決。一方面由政府，公營團體，半公共團體如救濟院，信託公司等大量購買土地，一方面由政府救濟私人地主。有一件事是無疑義的。除非土地業已完全國有，農地遺產稅決不會廢除，但在一定時期內如地主增加土地之資本費用時，遺產稅可以減輕。這是一種很重的資本稅，它將使某特定產業或農地受到殘酷的打擊，土地改良在下一代中將告停頓。就公司中的股票而論，他可以將其出賣償付遺產稅。但就農地所有權而論，則除出賣或抵押以外，無他法可想。如一塊農地連續發生二三次所有主死亡事件時，則此塊土地將為土地投機者或偷工減料之建築者 (Jerry-Builder) 的禮物。從長時期看沒有別的人能夠得到利益，即國庫亦無所獲。就各個繼續經營之農人而論，在過去曾有若干空洞矯飾之論文討論農業信用問題。事實上戰前英國農業之崩潰並非由於信用之缺乏。農民從未缺乏，借債的機會或便利。他們的困難是如何擺脫債務的糾纏。給予其生產品以合理的價格，則他們自可很安全的得到信用。

最後談到世界糧食問題。關於這個問題我們除開贊成英國代表在國際糧食會議所提出來的主張，設立國際糧食儲藏局，以為糧食過剩及糧食不足之衝緩調節外，其他尚無好的建議。戰

爭結束後之一段很長的時期內，世界糧食供應必將發生嚴重恐慌。我們應設立國際性機構並付與足夠的基金，使其大規模的收購食糧，成立調節緩衝的準備，並給予需要糧食之人民。其整個計劃之複雜自非目前所能相像。但此種機構之活動並非以收購糧食為限。如將此種活動擴充至其他人生必需品時，則生產過多的夢魘將告中止，而我們可將剩餘的產品由人類的威脅變為人類的幸福；事實上，剩餘生產確為人類幸福。最高經濟評議會的主要任務即為設計並指導一種以人生需要為基礎之世界經濟政策。國際貨幣協定如與其相較時，實無足重要。如最大事件能合理的發展時，則此計劃自有其重要地位。如果國際糧食會議的決議案能夠一般的付諸實行後，則主要產品之生產與分配統制將成為國際性事務而不是單純的國家性質事件。但此類事件之實行並不足使本國草擬長期農業政策及建立商品局等變為不必要。相反的，此為實現更大目標的重要初步。

我們所談的完全是空中樓閣。但國際糧食會議的決議案使我們的希望有穩固基礎。會議中的一致結論都認為避免糧食匱乏自由的目標可以達到；同時該會議建議實行生產大膨脹政策。如果美國政府真正的採取必要步驟增加糧食的有效需要因此開始一種全世界膨脹貿易及投資的新時代時，則此次戰爭已經成功。

（註一）在一九二一年至一九三三年間小麥價格由每 *U.S.* 二十一先令二辨士跌至五先令五辨士；大麥由二五先令二辨士跌至八先令十辨士，雀麥由十九先令六辨士跌至六先令六辨士。

(註二)自一九四〇年以後，由於物價水準之上漲，此種支出業已增加至和平時期中不可能達到的數目。

(註三)我國大工業家 Lord Perry 一九四三年五月二十五日曾在下議院演講謂：我國生產者所使用之農業生產產品之購銷方法將使任何企業破產，以生產者生產貨物時不問其需要與不需要，只是讓一羣爲回扣而工作的紳士階級毫無責任心的將其運入市場，農民本身並不參與其事。

(註四) John Orrs Fighting for What P.P. 52—53

(註五)同上。P. 44,

## 結論

從上面我們能得到什麼結論呢？自由放任資本主義業已死亡，並且永遠不能復活。自從金融資本以緊縮政策代替膨脹政策之日開始，它的命運即已決定。緊縮政策之基本目的為維持現在已經投資資本之價值。但下一代對此殊不感興趣。縱使你願意維持已經投資資本之價值，但他斷不會願意犧牲他們的性命為這種制度而服務；這種制度是為着投資者生活的完滿而準備殺害或正在殺害貧苦人民。人民所要求的是要比救濟金，五年一次的投票，及間歇發作的世界大戰更好的節目。（註一）

希特勒主義推翻後之不會使十九世紀資本主義制度復活正和拿破崙打倒後，封建主義之永久無法抬頭一樣。任何制度如果它不能替它的工人找到職業，如果不能替它的可以利用的投資基金尋到用途，如果不能開發它的資源，如果不能使其土地得到合宜的耕種，則此種制度決無前途可言。從上次大戰後西方民主國家的景象中完全看出了資本主義者或布爾喬亞理想主義者的搖搖欲墜和軟弱無能。他們既無信仰又無希望，無方向無領導的向前亂衝；以停滯驚異的眼光看着德國和蘇聯的精神抖擻，活力四溢，而這兩個國家僅僅在昨日尚屈膝於他們之前。邦亨曾經發問？「幕尼黑會議和整個綏靖政策是不是表示布喬喬亞階級的軟弱無能？」（註二）我們

的答覆是肯定的。英國政府領袖跑到一個奧國油漆匠（指希特勒而言——譯者註）前面，就是資本主義者自己失却信心的良好象徵。我們時代的基本社會事實是說明了我們正在目擊一個時代的沒落；而過去的事實又告訴我們，經濟制度崩潰的歷史是用血染成的。

我很希望一部分保守主義者將要因此而受到震動。但一部分很有能力的保守黨人的頭腦，尙未受到震動，他們仍將其思想應用於政治的理論和實際。一九二〇年五月二十三日已故之彌魯勒（Milner）曾致函通訊員，內稱：「一個月以前，我不是說現在有許多關於衰落，破產，負債的無稽之談呢？我常常知道這些瘋狂之談將要發生。我希望商業社會的保護者在其蔓延以前將其制止。對於這些問題我很感到困難的就是我既不是這一方面的權威又不是專家，但就常識及長期經驗而論，則我尙可算得一個。不過我總反對一種為財政部，英倫銀行及銀行界大部分所激烈反對，而為空想主義經濟學者所著的書本所贊助的意見。因為一世紀來我們國家的命運都在他們有毒的掌握之中。」（註三）

我們如何補救呢？我們已經看到，除共產主義外，在任何制度下，要增加就業只有使生產資本貸財者有利可圖，否則生產只有停止。資本投資率為決定因素，充分就業的關鍵是不斷增加投資使其達到最高水準。投資係視資本財貨之有效需要而定，而有效需要，則隨利潤之趨勢而變動。因此其補救方法是給予政府增加人民購買力之工具，使購買力增至足以維持消費至預期水準的程度；同時政府有權管制新資本設備的需要之比例。進一步的，主要生產者——生產

生活必需品，棉花，肉類，魚類，煤炭，穀物及羊毛等之生產者——應給予充分的分配。數十年來他們被社會上其他人民所剝削；結果，從長時期看其境遇殊為悲慘。因為却非他們的生活標準已提至熟練工人的水準時，則工人所生產之貨物將永無銷場。最後，呆藏應該停止。我們現在已經知道，只有將以前所得消費才能維持新的生產。

本書所主張之方案茲歸納於次：（一）英倫銀行改為政府所有之公共機關；（二）將銀行制度從私人營利企業變為公衆服務機關；（三）以變動信用數量及公開市場政策管制利率；（四）鼓勵各種公共工程及非完全獲利為目的之混合投資以管制資本消費；（五）管理獨占性質之基本工業；（六）以租稅及社會改革方案使財富重分配；（七）以兩個不同預算區分資本支出及普通支出；（八）統制資本輸出；（九）統制原料及食料品輸入；（十）建立大英帝國經濟組織，其中包括統制主要商品之生產與分配，成立帝國通貨及帝國發展公債等。自我看來，上述方案為最重要初步，並為成立世界經濟機構等更廣泛更偉大計劃之必要基礎。

失業問題為基本問題。誠如泰晤士報所謂這是我們這一代流行最廣，最陰險，最富於腐蝕性的痼疾，也是西方文化特有的社會病。如果我們再不能以全副精力及決心將其解決，則我們將再要欺騙現在為國作戰或犧牲之青年。當他們回國或重返本土時，需要什麼呢？這般英雄們所需要的不是年金，不是救濟金，甚至於不是房屋；很簡單地只是職業。他們需要能夠被需要。他們並不需要讓其游閒流蕩無所事事，使他們感覺到和這次戰爭前大部分青年所感竟一

樣，他們的生存和死亡對於大局並沒有多大影響。我們時時刻刻要警惕着，這一點就是在戰前德國之所以成功而我們之所以失敗的原因；因為納粹使德國青年感覺到他們是被需要；而青年竟感激到如此程度，即他們寧願被需要去作戰，而不願意完全被遺棄。

面對着我們的問題甚為簡單。我們是想恢復自由放任資本主義自由貿易，金本位制及商業社會呢？還是我們是想以現代世界之現實為基礎而建立一種新經濟？

縱使將來世界上債權國家願意無限制的接受入口及移民，願意將其全部剩餘基金投資於國外，但前面一種辦法仍非我們所需要；因為這種辦法將無可避免的強迫不足國家陷入通貨緊縮的苦難之中。何況在戰後美國一定不會如此做，所有無限制允許入口，移民及海外投資均難全部實行；擁護此種主張者只是一種危險性欺騙的犧牲者而已。

新經濟的一般原則是以充分就業達到社會安全及穩定物價與工資。它包含了低價貨幣和一部分重要性的統制，其中最要者為投資之數量及方向的統制。此種統制現在已經存在。故目前問題是戰後將其廢除呢還是繼續存在？如果繼續存在，是由何人主持，管制之目的何在？我的答覆是此種制度應該保存；由民主機構主持，其目的為建立一個繁榮的農業和工業社會。

此種爭執已結束。在經濟方面，現在是要求統制性的膨脹。二十年來我們想以限制政策——限制生產，投資，及勞力——來解決現代資本主義社會的內部困難和矛盾；結果，很悲慘的失敗了，社會真正財富反而大受損失。現在我們一定要用另一種方法。我所要求的方法是什

麼呢？我所要求的是：（一）由政府從公共利益立場統制信用，因為信用是經濟統制的血液；（二）糧食及原料之輸入亦應統制，以達到建立健康的及基礎穩固之農業的目的；（三）制止私人獨占企業以人爲的方法限制主要商品及勞務的供給；（四）國際金融投機戰後不應復活。當你們將其考慮時，一定會認爲這是合理的要求。

我深深的相信經濟問題的解決既不能求助於政治性的社會主義，亦不能借助於自由放任資本主義的復活。其前途並非在單獨的政府，官僚政治，私人企業及工會上面，而在四者的綜合體系上。追求利潤的刺激仍須保留，尤其在新工業及擴展性工業方面更爲必要；如果要得到很成功的結果，必須允許利潤存在。但利潤已經不是經濟活動的唯一刺激力。一種廣泛深刻的社會目的已爲人類所必需。工業已不復爲個人的私營企業，而爲每個人所關切。公共服務的觀念在五年戰爭中已根深蒂固，現在已經支配了整個社會。如果在戰爭結束後我們又將其拋棄時，則爲一大的悲劇。

很清楚的區分政府對工業的干涉和政府與工業爲着建設性的目標而合作是很重要的。前者是一種不良的活動，而後者在現代世界中却極爲重要。穆勒（J. S. Mill）說：「一個政府對於一種協助及刺激個人行動及發展的活動亦不宜過多。當政府不啓發私人團體的活動及力量而其自己的活動代替他們的活動時，當政府不鼓舞，指導或監督他們的行動予以阻礙時，則錯誤即已發生。國家之所以有價值係由於組成國家之各個個人有價值。……如果一個國家訓練它的

5853

人民使其成爲其掌握中之馴善工具時，則它將來一定會發現運用此種人民時，任何偉大工作均不能真正完成。」（註四）讀者一定會看到，我所主張的統制是干涉個人普通日常生活和商業社會日常活動最小的管制。這種統制是必要的，因爲沒有這種統制沒有相當程度的經濟訓練，膨脹政策將無法實行。不過它們要屈服於下議院最高權威之下，要爲公共機關所主持，爲全體人民利益而服務；同時普通一般人民要不感覺其存在。私人銀行一定會因爲奪去了經濟勢力槓杆而深感憤怒，但他們實無訴苦之必要。在過去他們曾有一次大顯身手的機會，但在二十年時間內，他們竟產生了世界恐慌的記錄，產生了世界大戰的記錄。在這樣高的代價之下才使他們明瞭真正財富係由貨物與勞務所構成，而貨幣只不過是它們的符號而已。

在政治世界中，我們所遇到的極大困難是私有企業與社會主義之爭執久已成爲政黨政治之討論攻擊目標，但極少數參加公共生活之人民能知道其真正意義。他們是如此感情用事，以致不能保守客觀的觀點。大英帝國之資本總額有三分之一係投資於已經由公共統制之大企業。通貨，信用及重要原料之輸入統制在理論上已無爭執。如果議會不願放棄職責時，則爲着政治上及經濟上的原因，獨占企業的管理亦勢在必行。以成本及國際貿易關係來決定價格的競爭制度亦已無法存在；沒有人再願意將我們的生活水準定爲惠第勒（John Wheatley）所謂「半開化野人」一樣。在現在我們再不會認爲一九二〇年至一九三〇年間數千萬英鎊之輸入德奧兩國是一種貨幣輸出的統制。將上述各事比較時，則所謂鐵路國有化爭執，對於國家經濟改造實無大

關係，而退居不重要地位。

新經濟的主要目標是要掃除社會不公平的觀念；這種觀念何格 (Quintin Hogg) 曾有力的指出是兩次世界大戰期間英國國民之不能團結一致及一般失敗主義心理流行的主要原因。要達到此目標之唯一方法為以就業，工資及物價，糧食，住宅及教育供應全體民衆而建立社會安全的穩固基礎。如果我們的主要政黨能夠做到一部分，他們應該同心合作的作，愈多愈好。我相信，二十世紀的經濟革命可以不經過不必要的痛苦和爭論而順利完成。而英國必能恢復其歷史使命，為人類進步的先鋒。

(註1) John Orr 在 *Fighting for West* P. 7 曾說：「統治階級生活於股票之上，而大多數人民却生活於失業救濟之上。政府除維持現狀外，毫無動作。此種景象誠令有思想人士為之失望。英國的救濟費和電影院與羅馬帝國開始崩潰時的麵包與馬戲場的現象確實太相似了。」

(註11) James Busuham *The Managerial Revolution*. P. 35.

(註11) F. Zweig 說：「純粹的經濟學之所以貧乏及無生氣，主要係由於它完全不注意其歷史行程及較大整體；他們以武斷的及本身絕對一致的方法研究每一種制度及經濟行程。自從正統學派及馬克思學派產生後，由於其非歷史的態度，虛誕的自然主義及狂妄的野心，使經濟思想的進步延遲了幾十年。他們想建立一種在所有時期所有經濟發展階段均能應用之絕對經濟理論。它使經濟思想離開了真正的及最適宜的工作，即觀察及描繪變動世界的工作。每一種科學如脫離現實與真正世界失却密切接觸時，則一定會變為貧乏和無生氣。」見 *The Planning of Free Societies* Pp. 30—33.

(註12) J. S. Mill *Essay on Liberty*

民國	72年7月
登錄號	5855
類號	553.1 8073

31120003529723  
S 553.1 8073

新經濟

PTL 國中圖

分類	編	號
----	---	---

類號 553.1  
8073

5855

民國	登錄
登錄	號

臺灣省立臺中圖書館

61.7.20.000

中華民國三十四年九月重慶初版  
中華民國三十五年七月上海初版

(30233 滬報紙)

新 經 濟 一 冊

The New Economy

定價國幣壹元伍角

印刷地點外另加運費

原著者 Robert Boothby

譯述者 余長河

上海河南路

發行人 李宣龔

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

\*\*\*\*\*  
版 翻  
權 印  
所 必  
有 究  
\*\*\*\*\*

