

# 抗战期间国民政府的人力管制\*

江红英

---

---

**内容提要** 进行人力管制是抗战期间国民政府采取的重大举措。实施这一举措的直接原因在于抗战的需要,即推行兵役制度、保障军需后勤、建设后方工业、平衡人力资源。国民政府为实施人力管制,设置了专门机构,进行大规模摸底调查与登记,制订出一系列法规。人力管制的具体对象和内容主要为:一般人力管制、技术员工管制、工资管制、实施国民义务劳动。在抗战最为艰苦的40年代初期,国民政府的人力管制为坚持持久抗战、最后夺取抗战的胜利提供了人力政策上的保证。但随着时间的推移和客观形势的变化,其效果则越来越差,最终与国民政府的预期理想相去甚远。

**关键词** 抗战 国民政府 人力 管制

---

---

1937年七七事变之后,全面抗战爆发,中华民族进入到全民族抗战状态。此后八年时间,打败日本帝国主义,取得抗战胜利,成为全民族的中心任务。无论是战争前线的作战,还是战争后方的行动,无论是共产党领导的根据地建设,还是国民党进行的大后方建设,在这八年时间里,都无不与抗战紧紧地联系在一起。本文探讨的内容即为在这八年期间国民党统治下的国民政府所实施的人力管制政策。

---

\* 本文为西南交通大学科研基金项目(2006C04)的阶段成果。

—

抵抗日本侵略是抗战时期国民政府行为的背景,也是国民政府工作的中心。对人力资源进行管制即为这一大背景之产物,与抗战有着密不可分的关系。其原因在于,人力资源关系到能否有足够的人力坚持抗战,关系到抗战能否取得胜利。也就是说,抗战是国民政府进行人力管制的原因,具体表现在以下四个方面:

### (一) 推行兵役制度的需要

1933 年 6 月,国民政府公布《兵役法》,明确规定服兵役是国民应尽的义务。1936 年 3 月,国民政府又明令施行《兵役法》。随着全国抗战的爆发,战争带来的人员消耗巨大、惊人,推行兵役制愈加刻不容缓。以淞沪战役为例,在短短 3 个月的战斗中,国民政府共投入兵力 70 万人,伤亡则高达 30 万人左右。平均每天死伤官兵 3000 人以上。<sup>①</sup>而整个抗战期间,国民党军队共损失 321 万余兵力,共产党军队共损失 60 万余兵力。如此巨大的消耗必须以强有力的补充为后盾,才能支撑抗战。因此,1938 年 3 月 31 日,国民党在其临时全国代表大会上通过了《为达成长期抗战之目的,必须一致努力推行兵役制度案》。该议案指出:“查现代战争,因兵器精良,伤亡惨重,动员人数,动辄数千百万,平时少数常备部队已不足应付,而临时招募,非惟难期集事,且素质不良,实亦无济于战事。查欧洲大战时,军队动员人数多至五千九百万。现在日本已经训练可以动员之人数,计有八百三十余万。我国从事抗战之官兵不过百万左右,因伤亡补充者,已数十万。此后欲经常保持二百万之成数,以达成长期抗战之目的,则今所举办之兵役制度,必须

① 余子道、张云著:《八一三淞沪抗战》,上海人民出版社 2000 年版,第 410 页。

全国一致,努力推行。”<sup>①</sup> 1943年3月,国民政府对《兵役法》进行了部分修正,改征募制为完全征兵制,规定“男子自年满十八岁之翌年一月一日起役,至届满四十五岁之十二月三十一日除役”。<sup>②</sup> 为顺利推行兵役制,国民政府必须有相应的措施保障,其措施即为推出与兵役制呼应的人力管制政策。

## (二) 保障军需后勤的需要

前线的后勤保障需要大量的人力。“兵马未到、粮草先行”,这是自古以来战争致胜的必要因素。抗战期间,需要大量的人力建设公路、机场等军用基础设施。以四川为例,1937年10月,省政府向温江、郫县等13县征调民工2万余人修建成都凤凰山军用机场;1939年初兴建成都西郊黄田坝机场,征调川西南16县民工1万余人;同年修建并于1945年扩建的邛崃桑园机场,前后征调民工8万人;同年修建并于1942年扩建的新津机场,共征调了成都附近20个县的民工30余万人。<sup>③</sup> 全面抗战期间,浩大、众多的军需后勤工程都需要动用大量人力做保障,从而为前线作战胜利创造条件。为了在短时期内高效率地征用劳动力,就必须出台相应的措施,由此,对人力资源进行管制则为顺理成章之事。

## (三) 建设后方工业,尤其是军事工业的需要

后方的工业建设特别是军事工业建设需要大量的工人,尤其是技术工人。抗战全面爆发后,国民政府组织了浩大的“内迁工程”。“至1938年底共迁出304厂,1939年再迁出114厂,至1940年才安置就绪。到1940年,内迁工厂总数已达450家左右,器材

① 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(下册),光明日报出版社1985年版,第494页。

② 《社会部公报》第9期(1943年1-3月),第24页。

③ 四川省档案馆编:《四川抗战档案史料选编》,西南交通大学出版社2005年版,第413页。

12万吨,技工12000多人。”<sup>①</sup>虽然这个数字不小,但是抗战初期内迁技术工人的数字并不大,“若以战前上海80万工人来比例,那等于320个工人中,只有一个是随厂迁出的,其余的仍在沦陷区”。<sup>②</sup>内迁企业不仅自身要发展,同时还给大后方带来了发展工业的机会;而要满足抗战的需要,也必须大力发展工业,尤其是军事工业。这一切,均需要相应数量的工人,尤其是技术工人。在技术工人不能满足工业发展需要,特别是不能满足与战争胜败密切相关的军事工业发展的需要时,对技术工人进行人力管制就显示出其必要性。

#### (四) 平衡人力资源的需要

首先,要避免人力资源的浪费,让人力资源有效用于抗战。在官员们看来,当时的人力浪费现象非常严重。如社会部劳动局局长贺衷寒就认为:“中国是农业社会,农民每年有几个月的空闲,这种浪费,确是可惜!其他都市方面更多,游手好闲无业游荡的人,随处皆是,尤其一些富有的人们,不但自己不事生产,浪费他本身的劳力,不供献国家,并且还利用金钱,役使他人,浪费人力。”<sup>③</sup>因此,贺衷寒提出,要“节约劳力,以使与抗战业务无关各业之劳力,能服兵役或参加生产,不致流于浪费”。<sup>④</sup>而节约人力的措施,也必然指向对人力资源进行管制。

其次,要有效配置人力资源。中国是人口大国,在三四十年代工业化水平极低,仍基本处于以农业为经济支柱的阶段,人均耕地的占有量相对很少,虽然如上文所述,军事打仗和工业生产的人力

① 隗瀛涛主编:《中国近代不同类型城市综合研究》,四川大学出版社1998年版,第661页。

② 邓发:《战后敌后工业与工人的变动》,《中国工运史料》1960年第2期。

③ 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,(台北)中央文物供应社1984年版,第64页。

④ 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第84页。

相对缺乏,但整体上劳动力供应量处于过剩水平。因此,整个社会出现了大量失业、半失业劳动力与缺乏大量工人、尤其是技术工人同时存在的现象。如时人所评:“我国人力使用,多不合理浪费情形,处处皆是。人未尽其力,力未尽其用。有的部门,深感人力不足,有的部门,人过剩。有若干于抗战无益的事业集结甚多的人力,而国家最迫切需要的地方,反有人力恐慌的危险。”<sup>①</sup>同时,由于战争的缘故,还存在如下情况:“因为国民服兵役的人很多,使后方生产劳力大量减少;后方人力不足,前方更要补充,平时大量生产的分子,一到战时,不但脱离生产岗位,减少生产力量,同时反变成大量消耗分子。”<sup>②</sup>因此,有效配置人力资源还涉及到如何处理打仗和生产之间的关系,处理好二者实施主体——人力资源的平衡问题,做到既保障前线供给,又保障后方支撑战争的生产。由此,如何有效配置人力资源即成为人力管制中必须解决的一个问题。

鉴于人力资源对抗战的重要影响,1938年4月1日,国民党在临时全国代表大会上通过了《抗战建国纲领》,提出要:“发动全国民众,组织农、工、商、学各职业团体,改善而充实之,使有钱者出钱,有力者出力,为争取民族生存之抗战而动员。”<sup>③</sup>该会议提出一切建设以军事为中心,“使每一适龄之壮丁,咸得提供其全力于神圣的民族战争,确信服兵役为与生俱来之义务,而无所规避”,同时还提出“劳动服务”,使“第一国民之劳力,以最经济之运用,尽瘁于军事建设之完成,而不致虚耗”。<sup>④</sup>

① 《社会工作通讯月刊》第1卷第9期(1944年9月),第14—15页。

② 秦孝仪:《革命文献》第101辑,第59—61页。

③ 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(下册),第487页。

④ 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(下册),第493页。

国民党临时全国代表大会明确了进行人力管制的目的,并提出总体要求,之后,国民政府为进行人力管制制订出六项具体要求:一清查劳力,目的是“明了全国劳力质和量的确实状况,以及劳力之来源,劳力分布情形,劳力需要之预计,然后始能根据劳力之质量与供应,予以合理的调查同分配”;二节约劳力,“凡属有用之人力,必须使之参加生产,或从事与抗战有益的工作,不可任其浪费”;三调整劳力,“依生产的要求,使人的要素与物的要素得到圆满适当的配合,以发挥生产的效能”;四征调劳力,“在抗战时应适合军事国防与民生的需要……如奢侈品生产者,以及不合国家生产计划,或受条件限制生产效率过低者,应按以上程序,逐渐征调其员工,使之参加军事国防与民生需要的部门。必要时,因国防或军事的紧急需要,对民营厂矿或侨居国外的技术员工,亦得予以征调”;五发挥劳力,“使劳力合理使用,人尽其力,力尽其用,以发挥劳动的效能……运用其他方法,以提高劳动的量和质”;六保护劳力,即“在国家方面说,是不使因军队的扩充和补给,而妨碍生产的进行,不使经济组织缺乏必需的劳力……在劳工方面,应使其获得必需的生活资料和安全”。<sup>①</sup>

目标已明确,剩下的事,即是如何将人力管制变成具体的内容与实施措施。

## 二

为顺利实施人力管制,国民政府采取了以下相应的保障措施:

一是设立专门的行政机构进行人力管制。该机构即1942年9月1日成立的社会部劳动局,“其设置之目的在依国家总动员法

<sup>①</sup> 《社会工作通讯月刊》第1卷第9期,第16页。

执行人力动员业务,并奠立劳动行政之基础,以适应抗战建国之需要”。<sup>①</sup> 劳动局的职能包括:人力之调查登记及统计;总动员业务所需人力之征用及编制;限制或调查从业者之就职退职受雇解雇及其薪俸工资之综合联系;限制机关团体雇用人力之综合联系;私人雇用工役职务与能力之查报及其数额限制;人力动员计划之拟定及演习;劳动服务之推行;一般力资之管制;被征人工之利益依法保护;人力动员有关机关及团体之联系等。<sup>②</sup> 劳动局视导黄懋仁曾对该局职能有如下评说:“劳动局既为执行人力动员的机构,而人力动员工作之目的,在于军事第一胜利第一。故如何动员人力加强军事与民生必需品的生产,如何消灭生产中人力浪费与自由流动的现象,如何提高劳动效率,如何转移与抗战业务无关人员使其转服兵役或参加生产,都是劳动局责无旁贷的任务。”<sup>③</sup>

二是对人力资源情况进行大规模摸底调查与登记。劳动局成立后,自1943年起,在重庆、成都、自贡、万县、泸县、贵阳、昆明、桂林、衡阳、曲江、泰和、西安、兰州、雅安等重要地区,设立了15个流动调查登记站,“每站一区,工作范围自数县以至十数县,分区分期调查各地厂矿概况、技术人员与一般工人概况,及人力需要情形。并委托各机关学校,办理人力调查登记事宜”。<sup>④</sup> 调查登记的内容主要包括:“技术员工及一般劳力之调查登记;从业员工就职退职受雇解雇之调查登记;各机关团体厂场人力需要之调查登记;机关公役之调查登记;无业失业人员之调查登记;与抗战业务无关人员之调查登记;有关国民义务劳动指定事项之调查登记”。<sup>⑤</sup> 如重庆

① 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第94页。

② 秦孝仪主编:《革命文献》第97辑,(台北)中央文物供应社1983年版,第32页。

③ 《社会工作通讯月刊》第1卷第9期,第12页。

④ 秦孝仪主编:《革命文献》第96辑,(台北)中央文物供应社1983年版,第148页。

⑤ 《社会工作通讯月刊》第1卷第9期,第11页。

市在不到一年时间里,“已调查完竣者,计纺织业工人约700人,人力车轿夫及与抗战无关各业从业员工约2万人。另办理各机关工役登记,计有179单位,共15455人”。<sup>①</sup>

三是出台一系列法规规范人力管制。这些法规中,最重要的当属1942年3月29日国民政府颁布的《国家总动员法》。《国家总动员法》根据国民党五届九中全会通过的《加强国家总动员实施纲领案》精神而制定,它规定了政府可以根据人们年龄、性别、体质、学识、技能、经验及原有职业等情况,征用人民从事于国家总动员任务,其中还包括,在必要时,可以对从业者之就职、退职、受雇、解雇及其薪俸、工资等加以限制或调整。此外,国民政府还制订了众多法规管制人力,由下表即可见一斑。

部分人力管制法规<sup>②</sup>

时间	制定或公布者	法规名称	备注
1941年12月15日	行政院	利用义务劳动举办水利实施办法	1945年3月1日修正
1942年1月9日	行政院	机关公役限制及登记办法	1944年1月27日修正
1942年3月29日	国民政府	国家总动员法	
1942年6月22日	行政院	国家总动员法实施纲要	
1942年6月29日	国民政府	妨害国家总动员惩罚暂行条例	
1942年9月4日	国家总动员会议	人力动员计划大纲	
1942年12月31日	国民政府	重庆市人力节制办法	

① 秦孝仪主编:《革命文献》第96辑,第46页。

② 根据社会部编印的《社会工作通讯月刊》、《社会法规汇编》、《社会部公报》汇集而成。

1943年1月28日	行政院	战时管制工资办法	
1943年4月8日	行政院	非常时期厂矿工人受雇解雇限制办法	
1943年7月9日	国民政府	战时全国技术员工管制条例	
1943年12月4日	国民政府	国民义务劳动法	
1944年2月17日	国民政府军事委员会	政治工作人员协助推行义务劳动实施要项	
1944年2月18日	国民党中央秘书处	各级党部团部协助推选国民义务劳动实施要项	
1944年4月18日	行政院	国民义务劳动法施行细则	
1944年6月20日	行政院	推行国民义务劳动配合乡镇造产实施办法	
1944年6月21日	行政院	县市国民义务劳动服务团组织规程	
1944年8月1日	行政院	各机关团体厂矿招雇工人应有手续	
1944年8月7日	行政院	公务员义务劳动实施办法	
1944年8月18日	行政院	军政部征用工程学科毕业生办法	
1944年9月8日	行政院	社会部督导推行国民义务劳动办法	
1944年9月19日	行政院	教职员学生义务劳动实施办法	
1944年12月28日	行政院	卫生人员动员实施办法	

上述三项保障措施贯穿人力管制的始终,保证了人力管制的实施,直至抗战结束。

### 三

如果将国民政府实施的人力管制内容分门别类,大致可以根

据其实施的对象或措施,分为下列四个方面。

### 第一,管制一般人力

“一般人力”这一概念是相对于技术员工而言的,即没有特别技术能力的劳动力均可称为“一般人力”。实施一般人力管制,目的‘在求一般社会劳力之有效使用与发挥’。<sup>①</sup>

管制一般人力的内容和原则有四条:一是人民及一切团体均得应政府之征召参加国家总动员业务;二是凡劳力经调查登记制成调整支配计划后,得依军事、国防建设、民用必需品生产、福利事业、文化事业需要的次序,编制征调;三是凡失业之游民及非正当使用之劳力,均应从生产服务,或逐渐转业;四是为准军事征调及调整劳资关系起见,并得实施劳力之互调与强制仲裁。<sup>②</sup>

在对一般人力进行管制过程中,具有典型示范作用的是重庆市进行的人力管制,号召者首推蒋介石。<sup>③</sup>根据蒋介石旨意,1942年12月31日,国民政府公布了《重庆市人力节制办法》,次年2月9日,国民政府通令各机关仿照重庆市人力节制办法,限制使用车轿夫,使之转充兵役或从事生产工作。<sup>④</sup>《重庆市人力节制办法》规定了12类须清查和限制的人力及行业:(1)人力车轿行及其所租赁之车轿夫;(2)各机关公司行号厂商及私人自备人力车轿及其所雇用之车轿夫;(3)奢侈品制造业与贩卖业之员工;(4)事涉迷信之员工;(5)擦背修脚工人;(6)擦鞋工人;(7)旅馆业之从业员工;(8)饮食业之从业员工;(9)娱乐场所之从业员工;(10)各机关超过编制规定之长夫公役,及各公司行号厂商之逾额夫役;(11)私人雇

① 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第97页。

② 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第97页。

③ 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第97页。

④ 瞿韶华:《中华民国史事纪要》(1943年1至6月),(台北“国史”馆,1994年版,第362页。

用之逾额夫役；(12) 无业游民。<sup>①</sup> 上述 12 类清查及限制者中，并非受到同等对待，而是分期分批受到清查与限制。首先受到限制的是奢侈品制造业与贩卖业之员工、事涉迷信之员工、擦背修脚工人、擦鞋工人；逐渐受到限制的则是旅馆业之从业员工、饮食业之从业员工和娱乐场所之从业员工；而受到冲击最大的则是车轿夫、夫役。《重庆市人力节制办法》规定：“凡在本市劳车轿行业者，应向市政府申请登记，非经市政府发给许可证，并加入该业公会，不得营业。凡本市车夫及轿夫，均须持身份证，向市政府申请登记，非经市政府审查许可，发给工作证，并加入职业工会，不得工作。”<sup>②</sup>

以重庆市人力管制为示范，人力管制的地域和范围逐渐扩大。从重庆市的渝江巴示范区到全重庆市，再到各重要县市，再到各乡镇。如为树立渝江巴区典型，重庆市制定了《渝江巴示范区人力推行事项》。但地域的不同，也使各地人力限制的重点有所区别：“县市方面，则着重于闲置人力之限制与取缔；乡镇方面，则着重于惰情不良习俗之纠正。”<sup>③</sup> 与推行地域逐渐扩大相对应，推行的行业也逐渐扩大，如国民党及政府各机关也加紧对公役进行限制。为此，行政院专门修订了《机关公役限制及登记办法》，“先由中央党政机关及附属单位办理。复经行政院转饬各省市另拟单行办法，切实执行。”<sup>④</sup> 办法规定：“凡无免役或缓役证之适龄壮丁，各机关不得雇用，如曾在其他机关充任公役者，应有解雇证明文件，否则不予雇用，兵役中签之公役，应即解雇。”<sup>⑤</sup>

① 瞿韶华：《中华民国史事纪要》（1943 年 1 至 6 月），第 363 页。

② 瞿韶华：《中华民国史事纪要》（1943 年 1 至 6 月），第 363 页。

③ 秦孝仪主编：《革命文献》第 101 辑，第 98 页。

④ 《社会工作通讯月刊》第 1 卷第 9 期，第 17 页。

⑤ 社会部劳动局编印：《人力登记须知》，1944 年 6 月。

在对一般人力管制过程中,对厂矿工人受雇解雇的管制也非常具有典型性。1943年4月8日,行政院公布了《非常时期厂矿工人受雇解雇限制办法》,办法规定,凡工人受雇解雇转厂,均须履行登记手续,由主管官署核准管制登记证。其未经核准者,工人不得私自离厂,厂矿不得擅自解雇。

显然,对一般人力进行管制,限制了劳动力的正常就业与流动。那么,限制之后的劳力去向在哪里?《重庆市人力节制办法》对这些被限制的劳力去向给予了几条路:“适龄壮丁送服兵役;具备各种工作技能者,依技能分配于各生产部门,予以适当工作;无相当技能者,依其年龄体质等,由市政府会商各有关机关工厂,予以适当训练后,再行分配工作;远乡外籍无法还乡者,酌量尽先予以适当之工作或救济。”<sup>①</sup>其中服兵役是首选,也就是说,对一般劳动力而言,服兵役其实是政府给出的一条最主要的出路。除此之外,政府能提供的生产岗位也大都围绕战争的,即使不上前线,仍然多为兵役服务。

## 第二,管制技术员工

“管制技术员工之目的,在使技术劳力,受政府之统筹支配,应国防与民生之最大需要,努力于现所从事或分配之工作”。<sup>②</sup>1943年7月9日国民政府公布了《战时全国技术员工管制条例》。条例对“技术员工”的概念作出了四款解释:(1)曾在国内外专科以上学校或高级职业学校之理工农会计及工商管理 etc 科毕业,或对上述各学科有专门著作或发明者。(2)曾受前款各学科或其相关学科技术训练合格者。(3)曾任前款各学校工作或修习前款各科学技术二年以上,具有相当经验者。(4)其他合于专门技术人员考试法所

① 瞿韶华:《中华民国史事纪要》(1943年1至6月),第366页。

② 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第88页。

规定之资格者。<sup>①</sup> 按照《条例》规定, 管制技术员工的内容包括以下六方面:

一调查登记: 劳动局设立的 15 个流动调查登记站, 任务之一是调查各公私厂矿的技术员工。为了使调查规范, 劳动局还制定出《技术员工调查登记表》及《技术员工动态报告表》等, 下发各有关部、会、署及各省社会行政机关及其下辖企业, 要求各地劳动主管机关及公私经营之工矿商场对技术员工进行登记造册, 并层层报送主管机关。劳动局规定: “技术员工, 无论现职或非现职, 应由其所服务之生产单位或主管机关, 按调查登记册所规定之格式, 分别登记汇送本局; 再由本局核发管制登记”<sup>②</sup>, 技术员工必须持有类似身份证明的《技术员工管制登记证》。这项工作一直持续到抗战胜利后, 据统计, 截止 1946 年 9 月: “除东北区台湾区两调查站, 因成立较迟, 尚无具体之工作报告到局外, 据各站已有之工作报告统计, 颁全国各地厂矿之技术员工统计为 449526 名……业经实核合格及填发技术员工登记证者计 28921 名。”<sup>③</sup>

二分配、限制、调整: 抗战中期, 由于缺少技术工人, “竞雇之风日炽, 而技术员工的流动亦趋频繁”<sup>④</sup>, “常有高价挖雇技术员工或任意开工停工情事”。<sup>⑤</sup> 政府要求: “在职之技术员工, 不得无故离职; 各机关场厂雇用技术员工, 如系现在他机关场厂服务者, 应得原服务机关场厂之同意; 凡与国家总动员业务有关之现职技术员工, 有转业或改业之必要时, 得由各机关场厂请求劳动主管机关代为分配适当工作; 全国各机关场厂技术员工之待遇, 应力谋划一。”

① 秦孝仪主编:《革命文献》第 97 辑, 第 348 页。

② 秦孝仪主编:《革命文献》第 101 辑, 第 98 页。

③ 秦孝仪主编:《革命文献》第 101 辑, 第 110 页。

④ 《社会工作通讯月刊》第 1 卷第 9 期, 第 17 页。

⑤ 秦孝仪主编:《革命文献》第 101 辑, 第 111 页。

①换言之,技术员工的就业完全由国民政府管制,其目的“是使在生产岗位上的,不要让他自由流动,影响生产”。②

三征调:是指因国家总动员的需要和军事或行政机关的特殊需要,对技术人员进行征调。征调的顺序依次是:“现无职业及未开业者、自行开业者、与国家总动员业务无关之从业人员、与国家总动员业务关系较轻之公营场厂从业人员、与国家总动员业务关系较轻之私营场厂从业人员、曾受一定期间之特殊技术训练或修习专门技术满二年以上之学生。”③如社会部劳动局与兵役署、重庆市警察局、渝江师管区共同设立的重庆市工人服务总队即为征调之典型。征调的两千余人配置于重庆市各重要水陆空运码头,或运输军公物品及日用必需品,或构筑及修复空袭后炸毁的国防工事及建筑物等。为了使征调顺利,国民政府甚至采取了一些特殊的政策和措施,如制定《战时国防军需工矿业及交通技术员工缓服兵役暂行办法》、《运输工人缓服兵役暂行办法》等,让技术员工享有缓服兵役的优待。

四招募:由于技术员工的缺乏,国民政府将招募作为管制技术员工的重要内容,即从沦陷区和海外招募技术员工。如“设法招致并安置由香港内移之印刷技工,由苏联归国之海员、滇缅路滞留昆明失业之司机及归国投效之华侨技术员工与专科以上学校毕业之技艺学生等18000余人,分别妥予安置,以期后方技术员工之人数获得较为充实之阵容”。④在豫湘桂战役之后,“社会部谷部长曾躬自率领劳动局主管处长与有关单位工作人员,前往昆明、贵阳、

① 秦孝仪主编:《革命文献》第97辑,第349页。

② 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第67页。

③ 秦孝仪主编:《革命文献》第97辑,第350页。

④ 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第111页。

独山一带，会同当地有关机关抢救和招致各业技术员工及归国投效之华侨技术员工，分别护送至后方各厂矿就业或辅导其就业”。<sup>①</sup>

五培训：《战时全国技术员工管制条例》规定，“某种技术员工特别缺乏或不敷分配时，劳动局得商由主管机关设班训练之”。<sup>②</sup>为应付技术员工的缺乏，主管劳动事务的机关——劳动局不断设置训练班，专门就特别紧缺的技术人员进行培训。同时，经济部、资源委员会等其他政府机关以及大量企业，也不断进行技术员工的培训，以满足战时的需要。如“资源委员会每年从国内大学毕业生中吸收一二百甚至三四百人参加工作，再从这里选拔优秀的加以提升或者派赴国外深造”。<sup>③</sup>

六奖励：奖励的内容包括：“凡调往前方或边疆服务或回国投效侨胞之技术员工，满三年以上，著有劳绩者，除依考绩奖励法规办理外，得由劳动主管机关呈请予以奖励。其回国投效侨胞之技术员工，并由服务机关按其成绩及服务期间之长短，酌给奖金。”<sup>④</sup>此外，还制订另外一些奖励措施，如《重庆附近公私营厂矿技术员工工作竞赛奖励办法》。

### 第三，管制工资

“自民国三十年以后，我国海口渐次被敌人封锁，国外来源断绝，沦陷区域扩大，物资产量减少，于是各地物价飞涨，工资因受物价影响，亦同时发生波动，两者互为因果，造成战时经济严重危机，

① 秦孝仪主编：《革命文献》第101辑，第112—113页。

② 秦孝仪主编：《革命文献》第97辑，第350页。

③ 吴兆洪：《我所知道的资源委员会》，见《回忆国民党政府资源委员会》，中国文史出版社1988年版，第107页。

④ 秦孝仪主编：《革命文献》第97辑，第350页。

影响生产秩序与劳动纪律甚巨”。<sup>①</sup> 物价和工资的飞涨,对前线服役者产生了负面影响,不利于兵役的顺利进行。在这种情况下,国民政府企图通过对物价和工资的限制来达到管制劳动力的目的。1941年1月,行政院公布了《平定工资办法》,开始在重庆实施。1942年12月16日,国家总动员会议第26次常会通过了《社会部加强管制物价方案实施办法》,规定:“工资限制后凡雇主未经合法手续擅自改雇或挖雇他厂场工人及工人未经合法手续擅自跳厂场转业者,主管官署应视情节处罚之;工资限制后对于工人福利事业主管官署及雇方或有关之机关团体应提前兴办各种共同生活设备以安定工人之生活。”<sup>②</sup> 1943年1月28日,行政院又颁布了《战时管制工资办法》。《办法》规定:凡实行物价管制地区同时限制工资;工资限制之标准依照当地限制物价之标准随同核定;工资核定后,主工双方均应遵守,并由主管官署督同当地公会及工会督察检举,否则将受惩处;工资限制后,雇主不得借其他名言增加类似工资性质之报酬,以防止厂主高价挖工及工人自由跳厂。<sup>③</sup>

#### 第四,实施义务劳动

国民党在1935年第五次全国代表大会上就曾倡导义务劳动。1936年,国民党中央执行委员会通过了国民义务工役的立法原则。随着抗战的爆发和持久抗战的需要,大量国防建设需要大量人力,并因此促使国民政府将义务劳动纳入人力管制范围。

1942年9月,国家总动员会议第十六次常会通过了《人力动员计划大纲》。《大纲》提出了动员全国人力的原则,并规定实施义务劳动,“凡人民自十六岁至五十岁,除残废痼疾无劳动能力者,均

① 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第116页。

② 《社会部公报》第8期(1942年10—12月),第18页。

③ 秦孝仪主编:《革命文献》第97辑,第335—336页。

有为国家服劳役之义务”。<sup>①</sup> 义务劳动的内容一是“因国防需要征调之服务”，二是“业务时间或闲暇季节之劳动服务”。11月26日，国民党五届十中全会通过了《请确定义务劳动服务制度颁布义务劳动法案》，对义务劳动的劳动者、劳动范围等做出指导性规定。1943年12月4日，国民政府颁布了《国民义务劳动法》，将义务劳动以法律形式固定下来。该法规定，男子年满18岁至50岁，除法定的免役者，都要按该法规定从事义务劳动。义务劳动的内容包括：筑路、水利、自卫、地方造产、其他公共福利事业等。劳动时间则为利用农暇、业余及假期时间，每年共进行10日80小时的义务劳动。国民政府将义务劳动的意义提到了相当高度，“是政府新政之一，其重要性与兵役约略相同。此举带有政治教育的深意，激发国民义务观念，对于地方生产建设的促进，以至地方自治的完成，都不失为一种有效的推动力”。<sup>②</sup>

伴随着《国民义务劳动法》的诞生，相应的各种子法也制订出来。社会部劳动局“除拟订《国民义务劳动法》呈奉国民政府颁布外，并依据本党政纲、政策、参酌各国劳动服务制度，拟订各项有关国民义务劳动章则约六十种之多。其经核准而比较重要者，有《国民义务劳动法施行细则》、《国民义务劳动服务团组织规程及编制表》及《政工人员协助推选国民义务劳动实施要领》等法案”。<sup>③</sup> 另外还有《公务员义务劳动实施办法》、《教职员及在校学生义务劳动实施办法》、《县市国民义务劳动服务团组织规程》等。

为贯彻各种义务劳动法规，使义务劳动落到实处，国民政府还

① 秦孝仪主编：《革命文献》第97辑，第320页。

② 瞿韶华：《中华民国史事纪要》（1944年1至3月），（台北）“国史”馆，1993年版，第35页。

③ 秦孝仪主编：《革命文献》第101辑，第102页。

做了大量其他工作,如督促各地方政府实施;督导办理各级干部训练;搜集统计各项与义务劳动有关的资料;进行义务劳动的宣传、劳动教材的编写、代役金原则制定、义务劳动管理等。

### 三

国民政府的人力管制是否达到了预期目的?客观上起了什么效果?

(一)总体上,从支撑抗战的角度看,人力管制基本达到了预期效果

第一,人力管制为兵役制度的实施提供了必要的前提,在动员后方民众服兵役,保障前线兵源方面的确起到了重要作用。据统计,从1937年到1945年,各省实征壮丁的人数达1405万余人<sup>①</sup>,其中名列前茅的是四川省。“抗战八年间,四川共征送壮丁2578810人,加上西康征送的壮丁30938人,共为2609748人。各特种部队和军事机关、学校直接在四川招募的壮丁及1938年夏以前出川抗战的11个军和1个独立师自行回乡招募的壮丁,均不在上述数字内”。<sup>②</sup>

第二,国民政府的人力管制在保障抗战的军需后勤上起到了非常重要的作用。“在西北,政府组织力量,分段修通了兰新公路,使兰州以西经新疆与苏联铁路相接,成为全长3400多公里的西北境内唯一的国际交通线。在西南,改建和新建了连接缅、越、印的三条主要公路干线。第一条是滇缅公路,1937年底动工,15万民工上

① 《抗战期间各省历年实征壮丁人数统计表》,见四川省档馆藏《四川抗战档案史料选编》,第600页。

② 四川省档馆藏《四川抗战档案史料选编》,第408页。

阵,经一年奋战,1939年初通车。第二条是桂越公路……第三条是中印公路,又称史迪威公路……1942年底动工,于1945年1月完成通车……全长2300多公里。同时,还修建了与公路平行的输油管道和四大飞机场”。<sup>①</sup>值得一提的是,1943年底全面开工的“川西特种工程”,包括修建4处轰炸机场和5处驱逐机场,动用了四川50个县150多万民工,于1944年5月按期交付使用。<sup>②</sup>可以想象,没有政府的号召、协调甚至强制,此等军需后勤任务必定很难完成。

第三,国民政府的人力管制在满足后方工业发展上也起到了一定作用。“从1938年—1944年后方新设立的民营工厂共计4434家,资本20350万多元,抗战时期的七年间,后方民营工业新设的工厂增长12倍多,资本增长了近1倍”。<sup>③</sup>这还不包括公营企业。而在抗战后期,公营企业的发展速度超过了民营企业。如国民政府资源委员会“在1938年后加快了投资和建设的速度,至1942年底,资源委员会投资已达8亿元”。<sup>④</sup>与此相应的是,军事工业“从总体上看,凡战前原有的兵工厂,战时的生产规模较战前均有大幅度扩充;凡抗战爆发后在内迁过程中因调整而设立的兵工厂,到抗战胜利前夕,也较其成立时有较大幅度的扩充”。<sup>⑤</sup>如兵工署第二十一工厂,“以1945年与1937年比,该厂净增工人5567人,增长的幅度是2.3倍,平均每年净增700余人”。<sup>⑥</sup>工业能够如此大规模地发展,其中重要的原因就是有相应的工人,尤其

① 张静如、卞杏英主编:《国民政府统治时期中国社会之变迁》,中国人民大学出版社1993年版,第46—47页。

② 四川省档案馆编《四川抗战档案史料选编》,第414页。

③ 隗瀛涛主编:《中国近代不同类型城市综合研究》,第664页。

④ 隗瀛涛主编:《中国近代不同类型城市综合研究》,第669页。

⑤ 《抗战时期重庆的兵器工业》,重庆出版社1995年版,第92页。

⑥ 《抗战时期重庆的兵器工业》,第98页。

是技术工人作基础。或者说,对工人队伍的培训,特别是技术工人的分配、调整、征调,对满足工业发展需要,无疑起到了一定作用。

社会部劳动局视导蔡哲生在1947年总结五年来的劳动管理工作时认为:“回忆在战区日益扩大之际,我国沿海交通,全被敌人封锁,仅靠盟友有限之空运物资接济,能支持八年艰苦抗战;且我国工业本甚落后,技术人才为数不多,能转移至后方而为抗战效力者自更少,卒能使战时生产勉应战争之需要,终至获得胜利;国人之含辛茹苦坚贞不拔,国际之政局演变有利于我,自属主要因素;然而如何掌握后方有限之人力,使其运用合理化,如何消除各种人力浪费,使人尽其才,物尽其用,以求自力更生,则前述各项措施,是曾具有不可否定之价值。”<sup>①</sup>他的话,应该说有一定道理。

(二)从平衡人力资源分配需要的角度看,不仅与预期效果有较大距离,甚至浪费人力的现象仍层出不穷

国民政府试图在国家总动员的旗帜下,实现“人尽其才,物尽其用”,让每个人都有事干,都能为抗战作贡献的愿望还远未实现。1941年12月,国民党在五届九中全会上反省:“我国自抗战以来已四年有余,检讨以往,深觉全国各方面动员之程度,距战争之要求相差尚远,于潜蕴之国力,犹未能充分发挥。”<sup>②</sup>就连国民政府交通部次长徐恩曾也在1942年10月报怨:“自抗战以来,我们便喊出总动员的口号,大家都要求知道什么时候有多少工厂变成战时工厂,有多少工人可以参加军事生产工作,多少人民可以参加抗战,什么时候有多少女工……空闲的人力和浪费的人力,绝不应在战时存在。但是我们知道,事实上现在竟然有这种现象,不过详细

① 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第112页。

② 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(下册),第745页。

的数字不得而知。”<sup>①</sup>

随着时间的推移，“1942年后，许多工厂倒闭或停工减产，失业问题日趋严重。据国民政府1944年4月统计，当时重庆的失业工人约占工人总数的42%，成都失业工人约占工人总数的30%。到抗日战争结束，川、滇、黔三省失业工人数合计，约相当于大后方全部工厂工人的一半以上”。<sup>②</sup>在经济衰落、失业严重的情况下，再谈节约人力、有效配置人力资源，无疑是无的放矢。因此，抗战一结束，一些人力管制法规纷纷遭到废弃。

不仅如此，覆盖人力动员的国家总动员旗帜甚至成为政府随意剥削劳动人民的借口。就连立法院院长孙科也在1942年10月谴责：“这几年来政府因抗战的需要，开了许多路，修了许多飞机场，在各地征调壮丁，替政府做工，这在人民方面为国家服役，本是应该的。但政府规定每天应给的报酬，往往被下级人员扣用不发，规定七天或十天的服役期间，做了一二个月还不放走，并且没有饭吃，生病没有人理，据说，因修建一条川康公路就死了若干工人，一个国家建立在世界上，最可宝贵的是人民，我们对于这些可宝贵的劳苦人民不应该如此糟蹋。”<sup>③</sup>

(三)从人力管制的各方面具体措施看，其效果需要个别分析。劳动局所做的调查登记，是对人力管制的基础性、保障性工作，但其结果并非想象的那样如意。一方面，调查登记的准确性不够。“流动调查站的工作，着重于静态调查，这个厂场调查完毕，便调查另一厂场，这个地区调查完毕，便调查另一地区，而生产界的情况，在战时的变动特别大，故流动调查登记站的缺点，就在于不能把握

① 秦孝仪主编：《革命文献》第97辑，第164—165页。

② 全国总工会工运史研究室编：《中国工运史资料》，1960年第1期。

③ 秦孝仪主编：《革命文献》第97辑，第180页。

刻刻变化的情况”。<sup>①</sup> 另一方面, 调查登记还遇到了一些阻力, “往往在‘军事绝密’或‘国防机密’的美名之下碰了壁”。<sup>②</sup> 这样一来, 调查登记就失去了其真实性, 从一定意义上说, 背离了初衷。

对一般人力的管制, 初期取得了显著效果, 这一点可从重庆市限制车轿夫中表体现出来。

重庆市限制车轿夫统计表<sup>③</sup>

类别	原有人数	限制人数	减少人数	每人每月收入以 1500 元计社会上可因限制车轿夫节约之消耗(元)
总计	11400	3768	7614	11421000
人力车夫	4400	3000	1400	2100000
轿夫	7000	786	6214	9321000

此外, 1944 年度, “在重庆计限制停业锡泊仪仗业二十七家, 十六岁以上、五十岁以下之擦鞋男工完全取缔; 与抗战无关各业如餐馆、戏院、浴室之从业员工, 节制者计 853 人; 机关公役节制者, 计 236 人”。<sup>④</sup> 虽然管制有效, 但是效果却是有限的和短暂的。因为管制本身脱离了劳动力过剩的客观现实, 随着时间变化而毫无意义。连劳动局长贺衷寒后来也说: “其不能有重大成果之原因, 一则由于战区日广, 工业生产萎缩, 人力既糜都市, 复无广大生产部门以资容纳, 故不能普遍实施节制, 若遽予执行, 徒滋纷扰。二则节制之地区, 尚限于都市, 由于事实上之困难, 除西安等四地外, 一时未能推行至各地。”<sup>⑤</sup> 换言之, 一般人力管制并没有得到强制实施, 实施地区也很有限, 企图达到让节制的人力用于兵役的目的

① 《社会工作通讯月刊》第 1 卷第 9 期, 第 13 页。

② 《社会工作通讯月刊》第 1 卷第 9 期, 第 13 页。

③ 秦孝仪主编:《革命文献》第 101 辑, 第 106 页。

④ 秦孝仪主编:《革命文献》第 101 辑, 第 91 页。

⑤ 秦孝仪主编:《革命文献》第 101 辑, 第 91-92 页。

也未能实现。这说明国民政府出台这一政策缺乏深入调查,往往一厢情愿,多注重政府的主观目的,却忽视了社会的客观现实。

对技术员工的管制,最初也取得了国民政府预期的效果。如实行《非常时期厂矿工人受雇解雇限制办法》,劳动局长贺衷寒后来回顾说,这个办法“推行起来相当顺利”<sup>①</sup>，“施行以来,工人之流动就重庆方面各重要工厂之统计,每月已由百分之二十一强减至百分之五弱,一般看来,颇能遏止工人自由去就”。<sup>②</sup>国民党中央宣传部也在后来的总结中说,这个办法“曾解决渝市四十余纱厂工人之波动”。<sup>③</sup>但是国民政府对工人的有效控制,同时也意味着工人必须忍受更加悲惨的经济和政治生存环境。到抗战后期,对技术员工的管制也脱离了原先技术工人走俏的实际,逐渐失去了意义。如1943年滇缅公路被日军阻断后,“留昆失业汽车司机,为数甚巨,大都流离失所,生活无法维持”。<sup>④</sup>随着抗战胜利的来临,出现大量企业停工、工人失业的现象,技术员工也常常难以就业。究其原因,“因近年来无论军工民生工业,均呈萎缩状态,对劳力之需要,不甚迫切,加以技术员工之数量质量,尚未全部调查登记清楚,故对劳力之使用,未能作有效之调整,以发挥其高度效能”。<sup>⑤</sup>此种情况下,国民政府对技术员工的管制当然无法再继续下去。

工资管制的效果又如何呢?在1943年实行工资管制的最初一段时间里,“工资经限制后,尚称相当稳定,尤以产业工人的工资,波动最少,对于物价管制,当然已有帮助。不过,距离管制工资

① 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第67页。

② 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第85—86页。

③ 秦孝仪主编:《革命文献》第96辑,第47页。

④ 《社会部公报》第11期(1943年7—9月),第157页。

⑤ 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第91页。

的理想境界,尚属渺远”。<sup>①</sup>很快,“此种办法可谓完全不生效力,因物价上涨之风不止,所以事实上工资亦不能受限制”。<sup>②</sup>就连社会部自身也在 1943 年 7 月不得不电令各省市社会行政机关及部派督导员:“近因物价相继上涨,各地原定工资间有不足维持工人生活必需调整者,自应参酌实际情形办理。”<sup>③</sup>这样,企图通过限制工资来管制人力当然也只能是空谈。

国民义务劳动则取得了很大成效。劳动局长贺衷寒在 1945 年 3 月总结道:“就实施省份言,有川、康、滇、黔、甘、青、粤、鄂、闽、浙等十省,动员人力,计 29098988 人;作工 134067962 个;共修公路及乡道 15225 公里;挖塘凿井 27143411 立方公尺;垦荒 2202 市亩,运输公粮 49373224 市石。其余如成都之特种工程,贵州之修筑机场,及各地之造林,成果均称完满。”<sup>④</sup>以四川为例,据不完全统计,从 1938 年至 1944 年,全省参加义务劳动的人数达 600 万以上。

#### 四川省历年义务劳动人数<sup>⑤</sup>

年份	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944
共计	5100252		39172	25090	141291	515185	558673
自卫事项	229161		1103	529	4942	850	17680
筑路事项	1896514		30463	14356	64127	271137	165471
水利事项	2909657		5844	8719	65169	213663	249907
地方造产事项	64920		1762	1486	7053	26985	106103
其他事项						25501	9512

① 《社会工作通讯月刊》第 1 卷第 9 期,第 18 页。

② 陈达著:《我国抗日战争时期市镇工人生活》,中国劳动出版社 1993 年版,第 3 页。

③ 《社会部公报》第 11 期,第 154 页。

④ 秦孝仪主编:《革命文献》第 101 辑,第 92 页。

⑤ 四川省档案馆编:《抗日战争时期四川省各类情况统计》,西南交通大学出版社 2005 年版,第 70 页。

应该注意的是,虽然义务劳动成效很大,但这个成效却是建立在人民无偿劳动之基础上的,尤其是农民的无偿劳动,“国民义务劳动,其服务者虽不限于农民,实以农民为主要分子”。<sup>①</sup>也就是说,仍然有许多城市人口,特别是那些有权有钱的达官贵人逃避了国民义务劳动。如此,期望通过义务劳动,“动员全体国民劳动力,达成人尽其力,地尽其利,物尽其用,货畅其流之鹄的,以应抗战建国之需,并增进人类全体之生活,宇宙继起之生命,而求民生主义之彻底实现”<sup>②</sup>,当然也只能是国民政府自欺或欺人的“理想”了。

总之,国民政府的人力管制,是抗战全面爆发后适应抗战需要的产物。在抗战最为艰苦的40年代初期,为坚持持久抗战,最后夺取抗战的胜利提供了人力政策上的保证。其实施的结果总体上是有效的,特别表现在为抗战提供大量人力资源上。随着时间的推移和客观形势的变化,其效果则越来越差,最终与国民政府的预期理想相去甚远。但是,通过人力管制,国民政府却收到了另外一个对它来说没有预想到的效果,即有效控制了劳动者,特别是工人阶级队伍,从而也有效地减少了工人阶级对其统治的威胁。当然,随着其人力管制政策的失效,工人运动也重新活跃起来。这方面内容,当属另外的论题。

(作者江红英,西南交通大学人文学院副教授)

(责任编辑:李仲明)

---

① 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第101页。

② 秦孝仪主编:《革命文献》第101辑,第77页。