

高廷梓著

中國經濟建設



商務印書館發行

高廷梓著

中國經濟建

商務印書館發行



## 序

竊以經濟學範圍包羅廣大，而我國事業又正在變質之時，各種著述，縱使力求適合時代，針對環境，而常不免有言論空泛，掛一漏萬之弊。本書以區區十二萬言，作交通、財政、農工政策之研究，勢僅能就若干主要問題探討，而不敢謂全部經濟建設，即盡於是也。其中各篇主張大致有三人為經濟問題之中心，以言建設，端在人才之改造。過去我國事業之失敗，十九由於用人不當，故今後建設務以得人為先，此其一。政治與經濟關係密切，因果互造，彼此連繫，如影隨形，若強為分割，是猶拔劍以斷流水。政治設施，不能脫離經濟生存，而作抽象之理想，若盲人瞎馬，暗中摸索。經濟計畫，亦不能逃越政治疆界，而假定虛幻之宇宙，閉門造車，猜度妄行。在被不平等條約桎梏之國家，其民生政策須樹立於民族基場之上，此其二。經濟問題之發生，原因錯綜，經緯萬象，不應呆板抄襲外洋制度，一律繩以西方學說，更不容固執偏面事體，認為唯一之因素。輕疏武斷之見解，以及空洞不務實際之高調，在建設方略上最宜矯正，此其三。著者不敏，愧無卓識，藉補時艱，幸撫心自維，尙能本客觀之態度，與治學之精神，於每一政策之分析，必敘其背景，然後根據事實，聊申管見。雖知人與人之間，關係既極複雜之大觀，經世問題亦同其繁賾，不易發揮周詳，然猶願嘗試葑菲之獻，期收一得之效，而供學子之參考焉。

中華民國二十六年四月十七日高廷梓書於南京燕校園。



# 目錄

農院

## 序

### 第一篇 交通

#### 第一章 中國航權喪失痛史

一 關於航權約章之文義及其重要性

二 海關代管航政之沿革

三 收回航權之動向

#### 第二章 輪船招商局之興革

一 招商局之設立及其演進

二 招商局整理之回顧與展望

#### 第三章 促進航業方法

一 中國航業衰敗現象

二 促進航業方案

第四章 鐵道之改進 ..... 五三

一 路政之背景與障礙 ..... 五三

二 國有鐵道經濟概要 ..... 五七

三 路政之改進 ..... 六三

第二篇 財政 ..... 六九

第五章 中國財政概論 ..... 六九

一 國庫空虛之史實 ..... 六九

二 稅源涸澀之危機 ..... 七二

三 財政建設之要圖 ..... 七六

第六章 幣制改革之經過與進展 ..... 八一

一 近代各國幣制之變革 ..... 八一

二 經濟恐慌中之中國幣制 ..... 八八

三 新幣制之成敗及其應有之進展 ..... 九二

第七章 賦稅政策之傾向 ..... 一〇〇

一 實施所得稅應先以確立健全稅制為前提 ..... 一〇〇

二	推行增價稅對於土地增價應有公平標準	一〇五
三	征收遺產稅之方針	一〇八
	第三篇 農工	一一五
	第八章 農村經濟建設綱要	一一五
一	農村經濟衰落之原因	一一五
二	農村經濟建設大綱	一二〇
	第九章 農本局之使命	一二五
一	農本局之設立	一二五
二	農本局之目的	一三七
三	農本局業務方針	一四一
	第十章 中國工業政策	一四五
一	中國現代工業創辦史	一四五
二	工業不振之原因	一四九
三	發展工業之途徑	一五二
	第十一章 中國勞工之路	一五九

中國經濟建設

四

- 一 中國勞工運動史……………一五九
- 二 今後之勞工政策……………一六六

# 中國經濟建設

文化紙  
經濟系

## 第一篇 交通

### 第一章 中國航權喪失痛史

#### 一 關於航權約章之文義及其重要性

通商與航運原爲兩事，疆界分明，不容混亂。第滿清政府訂立有關約章，對於此節恆多含混，致啓外人垂涎之念，授敵國以可乘之口實。我國航權喪失，雖半由於列強之侵略，亦半由於清室之放棄。對於不平等條約掠奪我航權之經過，本章不避繁瑣，特舉約章條文，逐項研討，以明其重要性。

考中英江寧條款對於中國航權原未具侵害之明文，其第二款祇謂：「自今以後，大皇帝恩准英國人民帶所屬家眷寄居沿海之廣州、福州、廈門、寧波、上海等五處港口，貿易通商無礙，英國君主派領事管事等官，住該五處城邑，專理商賈事宜……」是該款之本旨，爲開五處通商口岸及設領事官。所謂：「貿易通商無礙」者，係准英人在

各該口岸貿易及通商，平安無礙，並非准其船舶航行各該口間，作沿海貿遷也。故在條約文義上言之，江寧條款對於中國航權尚未破壞。惟當時洋商在陸地貿易者少，而在船舶貿易者多，洋人越軌兼作沿海貿遷，運送客貨，清室不知航權關係重大，不加範圍，不予取締，洋人妄行日久，成爲習慣，遂安。然取得沿海航行與貿遷之權，條約雖無根據，而中國當局不嚴加限制，外人得寸入尺，侵害航權之事實由是完全成立耳。

自咸豐八年中英中法兩約，清室予外人以國際直接通商口岸與航行腹地之權，始爲中國航權損害之明確規定。中英天津續約從而擴大外人侵略我航權之範圍，其第十款內載：「長江一帶各口英商船隻俱可通商，惟現在長江上游均有賊匪，除鎮江一年後立口通商外，其餘俟地方平靖，大英欽差大臣與大清特派之大學士尙書會議，准將自漢口溯流至海各地選擇不逾三口，准爲英船出進貨物通商之區。」第十一款又載：「廣州、福州、廈門、寧波、上海，五處已有江寧條約舊准通商外，即在牛莊、登州、臺灣、潮州、瓊州等府城口嗣後皆准英商亦可任意與無論何人買賣船貨，隨時往來……」是英商沿海貿易港由五口而增至十口。又沿長江而至漢口，入我腹地，并載於條約准爲「出進貨物通商之區」更可「任意與無論何人買賣船貨，隨時來往」。英人通商範圍不特從此擴大，而各口間船舶航行復有明文規定。此約之含義，係指英商運進口之洋貨，得在各口起卸，自由買賣，尙限於國際直接貿易性質，沿江沿海間，航業運輸權尙未確定，惟是准許「買賣船貨」是即承認其有航行權矣。同年中法天津條約准許航行之意義，更爲明顯。該約第七款訂定：「自今以後，凡大法國人家眷可帶往第六款所開中國沿海通商，及長江之各口市埠地方居住、貿易、工作，平安無礙，常川不輟；若有蓋印執照，任聽在議定通商各口，周遊往來，惟明

禁不得在沿海沿江各埠私買私賣，如有犯此例者，船隻貨物聽憑入官；但中國地方官查拏此等船隻貨物，於未定入官之先，宜速知會附近駐口之大法國領事。」條約文字雖無「外商航行權之語句，而「船隻貨物聽憑入官」八字含義已具，准許法商沿海貿易遷與沿海沿江航行之意。其時外商來中國貿易者，均自備船隻，直接到各埠通商，故條約既准其沿海通商，而條文又有「船隻」字樣，是滿清政府已許可外商有航行沿海沿江之權，確無疑義。

自是洋商航行沿江與沿海，不特專運國際直接客貨，更作進一步之演變，即中國土貨亦攫得侵運之權。咸豐十一年長江通商收稅章程即爲拱手斷送之憑據。其第一款訂定：「洋商由上海運洋貨進長江，須將進口正稅完納，俟到長江各口後，一經離口，自入內地販運，如無長江各關稅單者，逢關納稅……」第二款釐定：「洋商由上海運土貨進長江，其該貨應在上海交本地出口之正稅，并先完長江復進口之半稅，俟到長江各口後，一經離口販運，無論洋商華商，均逢關納稅，過卡抽釐。」第三款明定：「洋商由上海運別口所來之土貨，已在別口交過出口稅，並在上海交過復進口稅，如再出口往長江，毋庸再在上海納出口稅……」第四款又確定：「洋商如在長江口岸自入內地買土貨，或本商自去，或用本國人，或用內地人均可……」是洋商不獨有國際直接貿易之權，而在長江亦有運輸土貨之權。當時滿清政府祇知防止漏稅，保障稅收，而不知保護航權；洋商輪船乃自由運輸，溯江而上，侵我航權，幾無遺餘之地。

長江運輸土貨之權取得以後，洋人繼即謀擴大其範圍，增加其運用權益上之便利。同治元年長江通商章程第三款稱：「內江輪船之例，凡有英商之輪船，自上海常做長江買賣者，應准將船牌呈交上海領事官留署，由領事



官轉請江海關發給輪船江照一紙……」第五款載：「凡有江照之輪船，裝載土貨，須由該商在裝貨口先將正半兩稅一併完清……」第六款謂：「凡有洋商僱用內地船隻運貨者，除按照條約納稅外，仍令其照辛酉年暫定章程之例，呈具保單，請領執照……」第七款復載：「凡大洋船輪船及領有英國船牌之划艇風篷并洋商僱用內地運貨等船……」根據上述各項，洋商又有僱用內地船隻供應運輸之權。其行使運輸權又不祇限於通商口岸，且有請給江照之權利。雖然此時洋商輪船直接行駛內地尚未完全確定，其去確定之期亦不遠矣。

內港航權之正式奪取為光緒二年中英煙臺條約內載「……隨由中國議准在於湖北宜昌、安徽蕪湖、浙江温州、廣東北海、四處，添開通商口岸，作為領事官駐紮處所，又四川重慶府，可由英國派員駐寓，查看川省英商事宜。輪船未抵重慶以前，英國商民不得在彼處居住，開設行棧，俟輪船能上駛後，再行議辦。至沿江安徽之大通、安慶、江西之湖口、湖北之武穴、陸溪口、沙市等處，均係內地處所並非通商口岸，按長江統共章程應不准洋商私自起下貨物，今議通融辦法，輪船准暫停泊上下客商貨物，皆用民船起卸，仍照內地定章辦理……」由是外輪侵入非通商口岸航行，并得停泊，上下客商貨物，嗣後洋人利用長江通商章程關於領江照之規定，與中英煙臺條約准許洋船停泊內港之明文，作船舶航行內港之永久保障。

迄中日馬關條約（光緒二十一年）內港航權乃喪失殆盡。條約內訂中國已開通商口岸之外，應添設荊州、沙市、重慶、蘇州、杭州為通商口岸，并載：「日本輪船得駛入下開各口附搭行客、裝運貨物，（一）從湖北省宜昌、湖長江以至四川省重慶府，（二）從上海駛進吳淞江及運河以至蘇州府、杭州府，中日兩國未經商定行船章程以前，上

開各口岸行船，務依外國船隻駛入中國內地水路現行章程照行。」內港行輪及於運河，此約首開惡例。光緒二十二年中日通商行船條約又訂：「日本臣民任從自僱船隻駁運貨客，不論何項船隻僱價銀兩，聽其與船戶自議，中國政府官吏均無庸干涉，其船不得限定隻數，并不准船戶挑夫及各色人等把持包攬運送等情……」是外商祇須挾其雄厚之資本，來華競航，即可縱橫無阻，所有能供輪船航行之水上，幾無不開放。

珠江航權，亦於光緒二十三年中英續議緬甸條約內援長江之惡例，相繼喪失。該約「將廣西梧州府、廣東三水縣城、江根墟開爲通商口岸，作爲領事官駐劄處，輪船由香港至三水、梧州，由廣州至三水、梧州往來，由海關各酌定一路，先期示知，并將江門、甘竹灘、肇慶府及德慶州城外四處，同日開爲停泊上下客商貨物之口。按照長江停泊口岸章程一律辦理……」內港航線由海關酌定辦理，操縱我關務者爲洋人，逐步蠶食，此又爲一重要關鍵。以上各約，多屬城下之盟，外人藉其戰勝之淫威，乘機侵略，清室逼於情勢，昧於主權，畏敵心寒，乃開門揖盜。

日本既奪得滬、杭、蘇間之航線，英國爲保持其長江流域之勢力起見，相繼要求中國予以更大之航行範圍，由是而有光緒二十四年內港行輪章程之訂定。當時總理衙門以擴充商務，增加稅釐爲名，奉准總稅務司議訂內港行輪章程，其中窺見公文之虛僞，及今讀之，大有一字一淚之感。奏文有謂：「中國自與各國通商以來，江海口岸輪船暢行，商務因之日盛，惟各省內河不准行駛輪船，慮妨華船生計。近年以來，江蘇、蘇州、浙江、杭州兩府，開設商埠，民船往來，多用拖帶，搭客運貨，悉皆便捷，仍與民船貿易，并無窒礙。華洋商民每請設立公司，製造船隻，駛行各口，自應因時制宜，變通盡利。臣等公同商酌，擬將通商省分，所有內河，無論華洋商均准駛行小輪船，藉以擴充商務，增收稅

釐當飭總稅務司赫德妥議專章，酌核開辦。旋據該總稅務司申呈議章九條，臣等逐條詳察，於征稅防弊各節，均尚詳審，可爲試辦之章……（註一）如此主張，倘非公文虛僞，卽爲極端之愚昧，貪小利而失主權。該章程實施後，「中國內港嗣後均准特在口岸註冊之華洋各項輪船，任便按照後列之章往來，專作內港貿易。不得出中國之界，前往他處。內港二字卽與煙臺條約第三端所論內地二字相同。」外輪侵略，既可「任便……往來。」尤能「專作內港貿易」，內港門戶大開，洋商只須集資經營航業與我人競爭，我國市場卽爲其攫奪矣。數十年來，我國航業備受排擠之事實，已昭然若揭。

惟總理衙門既爲本國官廳，其所頒布之章程，中國政府自可隨時廢止。外人蓄意謀我，其法律見識，當能及此。奪得之權利，既成事實，繼而取得條約之保障，爲其策略上必然之步驟，故卒於光緒二十八年中英續議通商行船條約以專款訂明：「茲因光緒二十四年所訂中國內港行輪章程准特在通商口岸註冊之華洋各項輪船行駛貿易，又因是年六月，八月，先後所訂此項章程，間有未便，是以彼此訂明，應將此章程從新修改，附載此約。惟此章程應按照遵行，直至日後彼此允願更改爲止……」英人對於清室自願放棄航權之內港行輪章程，猶以爲「間有未便」，必須有條約和載明白，保障其永久所謂間有未便者，不過是「應按照遵行直至日後彼此允願更改爲止」其深謀遠慮，逐步進逼，有如此者！

英國既已取得此項特殊保障，日本自亦不能例外，故有光緒二十九年中日通商行船續約，內容悉仿英約，補訂條文。其第八款載：「光緒二十四年五月，七月，先後所定內港行輪章程間有未便，是以中國允將此章程從新修

補附載此約，惟此章程應按照遵行，直至日後彼此允願更改止。」（註二）日約所謂「間有未便」即接續稱：「附載此約」，「直至日後彼此允願更改爲止」，其陰謀更爲顯露。同年中日續議內港行輪章程，日本又增訂兩項特殊權利，其一爲日商船請准往未經輪船到過之內港，中國政府應迅速批准。（註三）其二爲日商船無論大小，祇以其能走內港，中國政府不得阻止航行。（註四）根據續約第三款，日本欽差全權辦理商約事務大臣，照會滿清欽差辦理商約事務大臣文中有謂：「……日本各項輪船無論大小，祇以能走內港爲準，此項能走內港之日本各輪船均可照章領牌往來內港，中國不得藉詞禁止此等輪船來往內港，本大臣爲預防將來議論起見，照會貴大臣查照，即請轉飭總稅務司遵辦，並請照復……」同日滿清大臣照復：「……查本大臣前與貴大臣會議此款時，曾准貴大臣開送請單有貴國輪船名曰山陽丸……（十九艘）……向往來煙臺、東三省各內港，領有牌，遵照內港章程辦理，不在禁止之列，即經飭據總稅務司行查各關，與成案相符，茲復准照會前因，應即咨請外務部轉行總稅務司查酌辦理……」日本以船無論大小，祇以能走內港爲準，要求免除限制，內港航行範圍，更聲明及於東三省。是外輪航泊所屆，到處可暢行無阻，至是中國內港門戶，無片地保留者矣。

綜核上述各約，外人始則由沿海各通商口岸，劫我航權，繼而伸張其勢力，以及於長江，再則增開口岸，添闢停泊處所，復轉而侵略珠江，以及東三省航權，各國以均勢主義及最惠國條文取齊一之步驟，宰割我主權，操縱我內河航業，開世界各國未有之奇局。至航政權之被侵害，關係我國航業與國防尤爲重大。航路標誌與引水管理兩事，在通商未久，均已次第旁落客卿之手，遞演至今，積重難反。民國以來，迭次交涉收回，均成泡影。

查咸豐八年中英通商章程善後條約原已訂明關於判定口界，派人指泊，及分設浮樁塔表等事，當由本國政府酌辦，「毋庸英官指薦干預。」該約第十款載：「通商各口收稅，如何嚴防偷漏，自應由中國設法辦理。條約業已載明，然現已議明，各口劃一辦理，是由總理外國通商事宜大臣，或時親詣巡歷，或委員代辦，任憑總理大臣邀請英人幫辦稅務，並嚴查漏稅，判定口界，派人指泊船隻，及分設浮樁、號船、塔表、望樓等事，毋庸英官指薦干預。其浮樁、號船、塔表、望樓等經費，在於船鈔項下撥用。至長江如何嚴防偷漏，俟通商後察看情形，任憑中國設法籌辦。」可見當時對於保障航權尚非全不留意，惟外人謀我，深知非參予航路行政，不足以袒護其航業，故於同年即有中英續約改訂條文爲：「通商各口分設浮樁、號船、塔表、望樓，由領事官與地方官會同酌視建造。」此爲外人侵害我航政之開端。

主權喪失，既有明顯之規定，嗣後航政主要事宜，領事均得參加干預。即以中英續約第三十二款改訂條文之區區二十餘字爲根據，我國管理航路標誌，行政主權因亦完全喪失。及後所訂有關係條約，不過將管理之範圍擴拓，利用海關作領事之傀儡耳。試舉光緒二十八年中英續議通商行船條約第五款以例其餘：「中國允於兩年內除去廣東珠江人工所造阻礙行船之件，又允准將廣州口岸泊船處整頓，以便船隻裝載貨物。既整頓之後，允爲設法隨時保持，其工程歸海關辦理，而經費由華英兩國商人照卸裝貨物抽捐充用，至應抽若干歸該商等與海關議定。中國本知宜昌至重慶一帶水道，宜加整頓，以便輪船行駛，又深知整頓工費浩大，且關繫四川兩湖地方百姓，所以彼此訂定，未能整頓以前，應准輪船業主聽候海關核准後，自行出資安設拖拉過灘利便之件，其所安設利便之

件，無論民船輪船均可任便聽用，仍須遵照海關議定章程辦理，但所設之件，不得阻礙水道，或阻礙民船暢行，其標示記號之臺塔及指示水槽之標記，由海關酌度何時何地相宜備設。將來如有可行條陳，整頓水道及利於行船，而無害於地方百姓，且不費國家之款，中國應和平酌核。由此可知外人利用海關出面之猖獗，舉凡治河工程徵收噸鈔，外商又得參予酌議，視同本國領土無異！嗣是航政設施，每舉一事，必須得海關與外商之同意！航路標誌由海關辦理，即增長海關之勢力，形成其爲偏倚之機關，且條約既有規定，則中國政府欲變更主管機關，非得簽約各方之同意，不能實行。航路標誌關係國防，至重且大，迄今仍在客卿措施管理之下者，不平等條約使之然也。

至引水權之破碎，首開其端者爲道光二十四年中法黃浦條約，其第十一款訂定：「凡佛蘭西船駛進五口地方，即可自雇引水速帶出口，不得阻止留難。凡人欲當佛蘭西船引水者，若有三張船主（長）執照，領事官便可着伊爲引水，與別國一律辦事，所給引水工銀，領事等官在五口地方秉公酌量遠近險易情形，定其工價。」此款不祇規定引水人之資格，亦不祇規定關於外國人之資格，即引水工價，復由領事官酌量核定。同年中美望廈條約更有甚者，關於引水助理人員工價，訂明由商民或領事官酌量議定，「中國地方官勿庸經理。」各國條約關於在中國引水權之取得，其規定大致相同。（註五）

惟關於引水條文之解釋與應用，各國頗有參差，爭議紛紜，由是產生引水總章。同治六年總稅務司赫德分向英、法、美、俄、普各國公使商洽，議就引水總章，呈准總理衙門由總稅務司公布施行。翌年修正，仍由總稅務司公布施行，爲一種經過非正式之外交上商洽，與各國公使之同意，訂定之統一管理辦法。故關於引水約章之法理與事實，

吾人最宜注意者有三事。總稅務司爲中國官吏，總稅務司公布之章程，爲中國政府行政上之命令，中國政府自可隨時廢止之。此其一。各國條約上關於引水條文，既以履行時發生困難，因而有總章之規定，則各國既經承認之總章，其條約之引水條文，自應放棄。此其二。細讀總章內容，已將外人享受引水之各種權利，詳明包括，實行六十餘年，外人權利保障，不稍損失。於法於理，中國自可修正或廢止引水總章，另訂引水章程。此其三。（註六）

今時我國以引水權關係國防爲獨立國家生存必須維護之主權，各國尙多所阻撓，致迭次交涉收回引水，均無效果。民國二十三年國府公布之引水管理暫行章程，又以某國之抗阻，形同廢紙。銅沙引水迄今仍爲外人把持，上海引水管理委員會事成虛設，其真弱國無外交耶？抑吾國朝野上下未具犧牲之決心耶？

## 二 海關代管航政之沿革

海關與航權關係之密切，前已述其梗概。重考其代管航政之源起，及其勢力之逐漸擴張，尤足爲我國航政史全部之縮影。中國設關課稅，由來已久，歷代設官課海船稅，已具關稅之大體。中外貿易，唐代最著，其時外商來航者，報知市舶使完稅。宋因唐制，至元猶奉行未改。明代中外交通，陸路範圍稍大，而水運猶限於廣州、寧波、泉州三港。隆慶五年有船稅，按船之大小釐定稅額。清初雖嚴海禁，康熙二十三年則設粵海關於澳門，閩海關於漳州，浙海關於寧波，江海關於雲臺山，海關之名由此來矣。迄鴉片之役，江寧締約賠款二千一百萬兩，以海關稅爲擔保，英國得派領事及貿易監督於各通商口岸，以監視我國海關行政。各通商口岸海關，因此約而從新設立者名曰新關，以前



各地經設各關稱日常關，故海關有新關、常關之別。

監視海關稅收只爲賠款而起，賠款清償之後，自可免除。惟亡清一代，主權喪失每一開端，所有措施，均足以促使主權愈陷於破碎，故關稅監視之後，卽繼有道光二十四年英、法、美三國領事代徵關稅之恥辱。滿清政府祇求稅收之確實，不顧主權旁落，猶以利用洋人爲得計。及後發現外人任意減低貨價逃稅，并有袒護本國商人之事，咸豐元年乃收回自辦。卒又以當事者既乏經驗，又多貪污，營私舞弊，層出不窮，以致外商藉口訴苦。三年又藉洪楊義起收稅官吏逃離職守，上海道乃與英、法、美三國領事訂立章程，聘用三國各一人襄辦稅務，是爲外人正式管理中國海關之始。客卿代管稅務之後，卽設稅務司由各國各推代表一人任之，中國稅務司之官始此。未久又以英國貿易在當時爲各國之冠，英人稅務司威妥瑪氏（T. F. Wade）又閑熟中國語言，華洋交涉，均由其辦理，因而被任總稅務司。繼威妥瑪氏任總稅務司者爲赫德氏（Robert Hart）其人具有幹才，所有設施，無不力謀擴拓外人勢力者。同治三年由總稅務司規定募用外人幫辦稅務章程，自是稅務司與關員之任，悉收歸總稅務司掌握，是爲中國海關行政主權重大損失之緊要關鍵。總稅務司挾其帝國之聲威，雖名爲中國官吏，實際上，其行政則不受上司之指揮。每設一關，必用英人充任稅務司，勢力蔓延，與日俱進。當時各關雖設有海關道以爲之監督，而監督之虛榮僅及於接受年結報告而已。至光緒二十二年中英借款，英人卽利用時機，要求切實擔保，以總稅務司必用英人爲條件相要脅，於光緒二十四年別以換文規定。於是由取得用人之權，進而保障總稅務司永久爲英人職務，亦卽保障英人任用英人，作持久代管之政策。

至滿清末葉，當局深覺主權旁落，乃於光緒三十年增設稅務處，希能統轄海關之行政。卒又因英人之抗議，稅務處變爲承轉公文之機關。此次擬收回已失之主權，而被拒絕，政府威信損失，外人氣益熾，嗣後交涉，更爲棘手。迄於亡清末日，北京公使團以軍事既興，中國政府不能履行債務爲詞，要求海關收支兩權均委任總稅務司管轄。由是中國海關由任免人員而至財政收支之全權，悉行操縱於外人掌上矣。（註七）

嗣後關於收回航行權與航政權之政策，均取改隸管理方式，即擬將航政部分畫分，以期脫離海關管理。光緒三十二年郵傳部之設立，雖以郵政爲主要，惟明定其掌管輪路、電、郵四政，目的當不只是郵政之發展。翌年改設船政司，舉凡審議船律，監督航業，開通航路，測量沙線，營關廠塢，檢查燈臺，試驗船員等，均定爲職掌。宣統元年憲政編查館，曾具奏批准由郵傳部咨稅務大臣將理船廳代管船政職務，移交郵傳部接管，卒因總稅務司以理船廳與稅關有密切關係，不能畫分，又以條約上海事工程與船鈔有關，不允移交。此後迭次交涉，亦鮮有若何效果。交通部成立以後，航政亦只懸虛名，事業無從舉辦。計自民國以來，交涉航政之改隸，大致可分兩期，而迭次均遭總稅務司之扞格，終歸失敗。

第一期改隸案發起於民國三年，時交通部擬設航政管理局，規定職掌爲船隻檢查，航路標識管理，引水試驗，航務訴訟處理，航業保護等項。組織章程經大總統批准照辦，交通部乃咨行稅務處轉飭移交。惟該處則以據馬凱條約內載「所有整頓廣東珠江阻礙行船之件，暨宜昌、重慶一帶水道各工程皆爲海關辦理」爲理由，尙須「從長計議」。民國五年交通部復函稅務處，以交通未設專部時，航務行政由海關代辦，原可權宜。民國以來，行政綱目

明定，再不能因陋就簡，名實不符。至任用洋員，訂有合同，則部處「均爲中央行政機關，在彼同係客卿，似無所選擇，況以從前歷史言之，始隸總理衙門，繼隸外務部，嗣又設立稅務處，是該管最高機關，業經屢次變更，」足證理船事宜，畫歸部管，客卿應無異議。然稅務處終以條約關係，郵航不能并論爲辭，卒無效果。同時衆議院提出質問書，以設立航政專司已十年於茲，何以理船廳尙未收歸交通部接管，請政府答復。交通部除以歷次接洽收管經過復國務院外，再咨稅務處辯駁條約根據。該處又以我國任用外人爲總稅務司，向祇受成於一機關，他機關不能直接與之行文，數十年來篤守範圍，誠恐辦法一變，流弊滋多。況根本問題在理船廳收回自辦，既已受條約阻礙，目的不能遽達，如僅移轉管轄爲表面上之變更，似可不必。民國六年再經一度磋商移管亦歸無效。（註八）稅務處終以「事關變更管轄外人職權，未便擅自議定，」應呈明國務院核議遵辦。旋國務院因進行發生困難，案乃延擱。交通部與稅務處商洽數年不能解決者，皆因總稅務司之扞格，迭次提出理由，稅務處亦皆以總稅務司公文爲依據。讀交通部檔案有關收回航權文卷，誠足令人痛心不已也。

第二期改隸航政管理權，起於民國十八年六月，第三屆中央執行委員第二次全體會議，確定航政歸交通部管理，而結束於民國二十年九月航政局組織法之公布。依照第三屆中全會之決議案，行政院擬訂航政範圍之畫分，呈由中央政治會議核定。自是航政之範圍確定。如左：

- 一、關於航路及航行標識之管理監督事項。
- 二、關於管理并經營國營航業事項。

- 三、關於監督民辦航業事項。
- 四、關於船舶發照、註冊事項。
- 五、關於計畫築港及疏濬航路事項。
- 六、關於管理及監督船員、船舶、造船事項。
- 七、關於改善船員待遇事項。
- 八、關於其他航政事項。

同時中央政治會議對航政根本方針確定如左(註九)

一、遵照黨綱確立航路國有政策，凡屬港政應歸中央主管機關主持，負責施行，以昭統一。凡屬港務，如埠頭倉庫，港內航行標識、船塢，均歸地方管理，惟仍應受中央主管機關所派委員指揮、監督，至埠頭倉庫等處之收入，應全數作為港務之用。

二、向由海關代管航政各部分暫行仍舊，惟同時受中央主管機關之指揮監督。其關於海關代管海軍部分已歸海軍部指揮者，不在此內。

三、確定航政範圍、航政法規，亟應由立法院從速制定頒布。

四、沿海岸及本國境內之外船航行權，應速收回。

依照方案之規定，立法院于民國十九年十一月通過交通部航政局組織法，明定船舶之檢驗丈量，船員引水

之考核監督，與航路標識之監督或管理等，爲航政局職掌。二十年九月由國民政府明令公布修正施行。惟海關代管航政部分依法暫仍其舊，而指導監督一節，尙屬具文。航政最重要部分之引水管理與航路標識主辦，現時仍屬假手於客卿。由是吾人讀本國航政痛史，而知政治與經濟關係之密切，從事國民經濟之建設，必須同時求民族之解放。航運爲經濟之一門，求一門經濟之發展，其政策亦必須樹立於民族主義基場之上。

### 三 收回航權之動向

我國航權之被侵害，成爲不平等條約之一部，故謀航權之收回，自須充實國力，求不平等條約全部之廢除。如果單就航權一項交涉，決難有濟。原因帝國主義侵略我國，已由政治階段進入經濟途徑，視航權爲經濟侵略之武器。帝國資本主義之機器生產，需要原料之供給，尤須競爭市場以爲貨物推銷之尾閥。職是之故，其壓迫殖民地與半殖民地，已成帝國矛盾之生存。形勢如此，則吾人希冀禮讓以感人，親善以說敵，欲收回航權於樽俎之間，何異於紙上之言兵。吾人非充實國力，爲全部不平等條約之廢除，則外交談判，值是隔鞋搔癢而已。當斯過渡時期，吾人亦惟有在航業本身上健全組織，團結意志，發展營業，使國輪足與外輪抗衡，作惟力是視之計。只求吾人以一心一德之意志，再接再厲之精神，使國貨裝載於國輪，則在事實上，航權不收回而自收回。此不僅爲可能之事，且亦爲必然之步驟，與必取之方法。在權利上與事實上，收回航權，抵制侵略，乃最和平而有效之方策。舉例證之，遠者有美商旗昌公司之以全盤產業售與招商局，今日該局所有金利源等優良碼頭，皆屬收買旗昌航產所賜。其所以全盤出售

者，營業不支也。近者又有美商捷江公司退出川江航運，全部輪船出售與太古、民生兩公司，由是川江航路淘汰一勁敵。其所以退卻者，營業失敗也。他如法輪之放棄滬甯線，德輪之停辦北洋線，無非實力不充故也。我國航商如能通力合作，增充資本，改良船舶，以實力對外輪抗爭，國人從而擁護維持，政府復予以補助獎勵，自足以促航業之發達，吾人之目標必有成功之日。西語云：「天助自助者。」其為吾國航業之謂歟！

註一 總理衙門奏摺見國際條約大全，下編，卷七。又內港行輪章程祇有三端，國際條約大全與中外條約彙編均誤作第四端。

註二 先是光緒二十二年中日兩國訂有通商行船條約二十九款，其第五款規定：「中國現已准作停泊之港如：安慶、大通、湖口、武穴、陸溪口、吳淞等處，及將來所准停泊之港，均准日本船卸載貨物客商，悉照現行各國通商章程辦理。如日本船遠章到中國別口，非係准停泊之港，亦非通商口岸，或在沿海沿江，各處地方私做買賣，即將船貨一併由中國罰充入官。」此條雖准日人有航行內港權，而尙加以限制。中日續議內港行輪章程第七條規定：「內港行輪風氣未開，內地居民宜令其少受驚擾，故凡內港其向未經輪船行駛者，須審察商人之便，並輪船東實見生意有利可圖，方可漸次開駛，如有商人有意於商船未經到之內港設輪行駛，須先向最近口岸之稅務司指明，以便轉稟商務大臣會同該省督撫體察情形，迅速批准。」

註四 同約第八條載：「此項輪船准在口岸內行駛或由通商此口至通商彼口，或由口岸至內地並由該內地處駛回口岸並准報明海關，沿途此次所經貿易各埠，上下客貨，但非奉中國政府允准，不得由此不通商口岸之內地，至彼不通商口岸之內地，專行往來。」

註五 道光二十七年中那中瑞通商條約關於引水條文，大致與中美望廈條約相同。咸豐八年中英天津條約第三十五款載：「英國船隻欲進各口，聽其僱覓引水之人，完清稅務之後，亦可僱覓引水之人帶其出口。」同年中美天津條約第十七款載：「大合衆國船隻進口准其僱用引水帶進，俟正項稅款全完，仍令帶出，並准僱覓廝役、買辦、工匠、水手，延請通事、司書，及必須之人，並僱用內地艇隻，其工價若干由該商民等自行定議或由領事等官酌辦。」其餘各約，除同治五年中英北京條約規定引水人……「所給引水工銀及引水人等應遵規條地方官會同各國領事官酌量定之。」等規定外，如同治三年中丹天津條約、中西天津條約、同治四年中比通商條約、光緒十三

年中葡北京條約關於引水條文大致均與咸豐八年中英天津條約相若。

註六

引水總章第一款規定：「凡各口應定之分章，及定明引水之界限，至應用引水者若干，其引水各費一切事宜均應由理船廳准情酌理，約與各國領事官並通商總局妥爲擬定。」第二款訂定：「……凡華民及有條約各國之民，有欲充引水者，均准其一體充當，惟遇有缺出，即應由考選局按照規定之章程，並本口之分章，揀選補充。」第三款載：「……凡通商口岸，每年應由理船廳約同各領事官并通商局將其可作考選之姓名，集爲錄示，以資督辦考選之事……」第四款又載：「……備考者其國領事官或本人，或派員均可在局從旁監同考試。」是引水總章保障外人特殊權利可謂無微不至。

註七

中國海關在初辦時期，舍其收稅本職外，尙兼管教育與郵政。故總稅務司之下有徵稅、船鈔、教育、郵政、四股，徵稅股以稅務司爲股長，辦理徵收進出口船舶貨物之稅鈔，分設內、外、海三班，分別掌管關署內部行政、檢查船舶貨物、及巡船緝私等事宜。船鈔股內分海務、工務兩股，海務股以巡工司爲股長，掌管船舶港務事宜，專司視察、取締、測量等職務。巡工司之下設巡工、理船、燈事、海面四班。工務股以總營造司綜理全股事務，內分營造、庶務、外關三班。海關一切土地、建築工程屬之。教育股設立之本意，爲養成翻譯人才，以充幫辦，故有同文館之設。光緒二十七年北京同文館改稱大學堂，廣東同文館改稱遊學預備科，由是而脫離海關之管理。郵政股管理各口郵政局，光緒二十二年有北京、天津、上海三處，二十二年正式設立郵局，全國各省共六百餘處，宣統二年改遞郵傳部。民國二年以後海關之組織亦改組爲徵稅、海務、工務三股，航政由海務股辦理。

註八

民國六年一月交通部駁復稅務處函謂：總稅務司受成於一機關，約章並無此項明文，從前航政未設專管官署，故理船廳附屬於海關行政系統，既未明定，故理船事宜，由外務部及稅務處核轉，非謂稅務當然兼理航政也。「任用客卿應視其職業，以定隸屬範圍，既爲中國任用之員，自應遵守中國行政之系統……」等語，理論可謂切當，惟障礙乃在總稅務司而不在稅務處，部處公文官司，終是無補實際。

註九

民國十八年七月中央政治會議討論「確立航政根本方針案」時通過審查意見四項。復經中央政治會議第一九〇次會議，照審查報告通過。嗣以方案第一項關於港務行政、鐵道部及各有關特別市均有異議，故略加修正。鐵道部以當鐵道咽喉如北寧路之管口，隨



海路之海州，各港勢須由各路局自行籌款建築，則其埠頭倉庫航行標識等，應由路局管理，仍受中央主管機關指揮監督，所有收入除作爲港務之用外，亦應爲路局支配，至中央與路局洽商購回再照原案乙項辦理。旋經中央政治會議第二百零二次會議決議通過。漢口市政府則以市港務局行政受中央主管機關派委員指揮監督，有命令叢雜之弊，市長既有直接監督市政之權，交通部對於各市港務似不必再加以管理。上海特別市政府對於第一項受中央主管機關所派委員指導監督，「所派委員」四字擬請刪裁，均經中央政治會議第二百零三次會議通過照辦。

## 第二章 輪船招商局之興革

### 一 招商局之設立及其演進

自不平等條約迭次簽訂以後，我國航路開放，輪船與帆船競爭，優勝劣敗，於是各口原有沙船營業衰落。計道光年間長江各口沙船約有三千餘號，同治末年則僅存四百餘號。至此清廷始覺航業繫國家之安危，若非急圖挽救，不克自存。爰於同治四年設造船廠於上海；五年，設船政局於福建。十一年，令浙局總理海運委員朱其昂等酌擬輪船招商章程，集資興辦輪船公司。爾時濱海各省商人，漸已趨於依附洋商經營船業。朱氏奏准設立官局，招商投資，冀華商所有輪船資本，歸併於官局。蓋當時非藉官力不足以號召，非集商力不足以維持，乃於同治十一年十二月十六日在上海成立輪船招商局。開辦之初，主其事者為北洋大臣李鴻章，司其事者為朱其昂、朱其詔、昆仲。所有資本，由直隸練餉局存款借墊制錢二十萬串，作為官股，合商股十餘萬串，共計三十餘萬串。向英國購伊敦號輪船一艘，價值規銀五萬餘兩，容量一萬擔。隨後續購輪船三艘，足敷當時之用。惟因資本原屬不敷，故決定增招商股，擴大範圍，至於組織制度，則尙未確定。考其實事，雖有官股之名，而官本乃以借存辦法移墊，是有官督商辦之意。故開辦後第二年，即改為商辦，訂立局規十四條，（註一）并增集資本一百萬兩。（先收五十萬兩，作一千股，）每股股

權得舉一商董，另由董事互推總董事一人，綜理局務。又設總辦五人，主持營業。第一屆總辦由唐廷樞、盛宣懷、朱其昂、朱其詔、徐潤充任，後稱爲「五總總辦制」。總辦諸人皆有官職，局務由其主持，故此時雖名爲商辦，其實則商有官辦。

當時洋商競爭生意，跌價排擠，各路水腳減半，影響成本，招商局以新創局面，損失至鉅。光緒元年，競爭更甚，（註二）抗爭相峙，傾軋競航者凡四載。在此困難期內，總辦諸人慘淡經營，維持新興事業，北洋大臣李鴻章籌劃尤爲積極。競航劇烈之時，雖年結總計虧銀三萬五千餘兩，（註三）當局一面徵募資金，一面添購地產，建築碼頭棧房，以充實設備。計同治十三年招商局股本規元六十萬二千四百兩，光緒元年增至六十八萬五千一百兩，船棧成本達規元一百二十八萬八千餘兩。業務方面，利用運漕，藉資保障。計光緒元二兩年運漕七十四萬石，三年以後，經李鴻章指定江浙海運漕米，分撥局運，至少四成，故每年漕運生意，已有四十餘萬石，競航之實力愈見雄厚。況官商合作，精神異常振刷，不獨難關得安然渡過，卽鞏固之基礎，亦由此確立。

時美商旗昌輪船公司，在中國經營航業已十餘年，因各公司競爭生意，跌價排擠，旗昌公司以經濟扼掎，形勢不利，請求合併。該公司航產計有海輪七艘，江船九艘，小輪四艘，躉船六號，在上海碼頭五處，船塢一所，機廠一間，取價二百萬兩。另該公司產業在漢口、九江、天津、鎮江四處碼頭棧房及辦公室等，作價二十二萬兩；合計船價產價共銀二百二十二萬兩。招商局以旗昌成本不下三百萬兩，且所有金利源等碼頭位置優良，輪船多艘取價低廉，自極勝算，乃由總辦徐潤奏撥公款一百萬兩，其餘一百二十萬兩，連同未經滿額之股本三十萬兩，募股補足。（分爲一

萬五千股，每股一百兩。一面由總辦唐廷樞與旗昌訂立契約，釐定分期付款辦法，於光緒三年正月接收。招商局之聲譽，由是傳播遐邇，爲局史最光榮之一頁。

招商局之進展適足以招太古、怡和等洋行之忌，傾軋跌價，變本加厲。爾時非得李鴻章等力加維護，則招商勢成尾大不掉，終將難以周轉。幸當事者不顧利害，積極籌維，洋人擠陷之術已窮，乃於光緒四年正月請求息爭，訂立同業齊價合同，招商局形勢於是轉危爲安。光緒七年招足股本一百萬兩，繼又續招新股，兩年內總額達二百萬兩。股票價值亦逐年增高。光緒初年每股僅值四成，至八年則由一百兩增至二百兩。借欠官款百餘萬兩，亦次第償還。（註四）當時局務蓬勃，生意昌隆，經辦者上下一心，信用以著。從競爭中求生存，必自合作上覓得力量，此期招商局史，已具明顯之表徵。

方局務發展一日千里之時，不幸遇中法事變，招商局爲避免產業損失起見，將全部資產售與旗昌公司，密訂備價收回辦法，作爲一時權宜之計。旗昌自光緒十年六月起接管至十一年六月止，營業似無損益，縱獲小利，亦以嚴守祕密，記載不全，無案可稽。第代管期只有一年，且當戰事騷擾之餘，生意清淡，自屬實在。所謂出售全部資產者，不過邀請洋商代管，係無價讓與暫管性質，訂有密約，故收回自辦時，祇須將產業價票抵銷，廢止契約而已。惟在行爲上，依附外人代管產業，多開一惡例，愈啓後世懸掛外旗，玷辱國體之陋習，此又招商局史之一大污點也。

由旗昌公司收回自辦以後，至光緒末年，招商局仍未脫離官督商辦制度。雖至光緒十七年會辦離職，易以常川駐局辦事職員三人爲商董（註五），局制略具商辦之模型，然用行政尙操諸於北洋大臣之手，讀盛宣懷用人

理財章程可見其真相矣。(註六)在此期間當中，局務頗有進展，尤以光緒二十一至二十五年為最。惟收回自辦之時，局款極度支絀，盛宣懷稟明李鴻章以局產抵押，向匯豐銀行借款三十萬鎊，此為招商局借用外債之嚆矢，同時結欠匯豐、天祥、寶順三行款一百五十六萬兩，逐年攤還，至光緒二十一年，全部清償，僅餘往來帳目三十九萬餘兩，資金可稱活動。

此時局產陸續增多，例如：光緒十二年增添美豐輪一艘，十四年增購新盛輪一艘，十五年添置新裕輪一艘，十六年補充固陵輪一艘，十七年添造新豐、新濟兩輪。故船舶年有增加，至光緒二十年總計有二十六艘。二十一年拱北輪失事，海昌輪拆卸，二十二年即訂造新船，二十三年添置公平、安平、泰順三輪以資補充；二十四年續添飛鯨輪，噸位益增。失事沈輪，雖屢有遭遇，而每次損失，均能以新易舊，以大易小。至光緒三十四年輪船則共有二十九艘，碼頭棧房增置亦多。由旗昌收回自辦後，即在上海北棧添設碼頭關棧，東棧、中棧、廣大建築。光緒十四年在天津、寧波、溫州等處添造棧房，十五至二十二年先後添造鎮江、九江等處棧房，擴充廣州、香港、汕頭等處碼頭貨倉。二十二年以後繼續購置宜昌、南京、塘沽、天津等處地產，及添造宜昌、漢口、九江、蕪湖等處棧房。光緒末年，全部資產總值已逾一千萬兩矣。

此期營業尤具特殊成績。計光緒十二年船餘規元五十萬兩，淨利二十萬兩；十三年淨利四十三萬兩；十四年六十五萬兩，十五年五十七萬兩，十六至十八年，因太古、怡和跌價競航，收入略減，三年盈利平均每年尚有二十八萬兩。十九年洋商願意息爭，簽立齊價合同，盈利即恢復往年常態。二十一年更突增至一百零三萬兩，為開業以來

之創舉。嗣後迄至光緒三十年止各歲營業利潤約在十餘萬至五十餘萬兩之間。

總之，此期招商局之進步更明證其非得公共之資財不足以舉辦，非藉政府之人事不足以維持。當洋商跌價競運漕糧之際，運價向照沙船定例每石五錢六分，突減爲三錢五分，沙船不得已而跌價至四錢三分一釐，政府特准招商局照沙船運價攬載，以挽利權而維營業。當局款竭蹶之時，屢次又得公款之接濟；例如光緒十二年招商局欠各省官款不下七十七萬兩，政府又特准免扣運漕水腳，緩期償還，免計利息。船舶出口稅，局輪運漕回空，又准免北洋三江出口稅十分之二。茶商凡搭局輪由鄂運帽合茶至直隸等地者，准照磚茶例每百斤減出口正稅六錢，并免徵復進口稅。此皆政府利用公款與公共權力維護官辦航業之事實。況又派大員認真督辦，選拔幹才，銳意進取，招商局乃有當年蓬勃之發展。

惟自日俄之戰以後，人事變遷，局中意旨已不若往時一致；歷年商辦官辦制度之爭執，糾紛日繁。戰事影響營業，連年生意大減，至光緒末年，各屆結虧，多者二十餘萬兩，少者亦二萬餘兩。宣統元年第一次股東大會決議，收歸商辦以後，鮮見特殊成績。第一屆董事通過商辦隸部章程，同年五月復舉行股東年會，並議決局中人員之任免歸董事主持，改用總理協理制。設局以來，此爲組織上最大之變革。當時官商意見不諧，（註七）股東會通過局章呈請備案，經郵傳部批駁不准，局中用人辦事仍由部派員監督。（註八）宣統三年，部頒新章，始正式承認招商局完全商辦。（註九）其時雖仍沿襲北洋官督成案，派監察員二人，惟董事已由股東選舉，職員亦由董事任免。法令祇留官督之名，事實已成商辦之局。

改組以後，迄民國元年至三年期間，營業起伏不常，大致盈利尙厚。計宣統年間，元年輪船水腳收入二百六十四萬兩，盈利三十三萬兩，二年水腳收入二百二十萬兩，盈利五萬兩；三年因各地潦水成災，市情冷淡，又值辛亥軍興，江輪停航四月，水腳收入跌至一百九十八萬兩，結虧二十八萬兩。民國元年大局未定，兵戈所過之地，商務停滯，惟因革命聲威，深入人心，客商咸知擁護本國航業，故連年攬載收入。元年爲二百五十五萬兩，二年爲二百四十二萬兩，三年達三百萬兩；各年平均盈利二十四萬兩。當時因產業增值，股票增價，以及當局私人權利關係，而有積餘產業公司之分立。將局有房地產及各種股份，擇其無關航業者，掃數撥歸產業公司。但產業公司雖名爲分立，實則分帳。航產增值，加倍發給股票，尤屬罕見之事。增發股票定爲四百四十萬兩，內以四百萬兩分派股東，以四十萬兩分派局員。產業股增發四百四十萬元，又以四百萬元分給股東，四十萬元分給局員。股東有局股一股者，持票更換新航業股兩股，每股規銀一百兩，又產業股一股每股銀幣一百元。嗣後招商局股票合航業股兩股，產業股一股，稱爲一套，共計四萬二千套，總額規銀八百四十萬兩，又銀幣四百四十萬元。

民國四年至九年期間，因國際航業情形特殊，招商局因應時勢，業務收入突增。當歐戰爆發之後，外國輪船在遠東航行之能供遠洋運輸者，悉調回國，中國各地洋商輪船減少，中國輪船無論自營或出租均獲厚利。招商局不過時勢造就者之一分子耳。計民國四年水腳三百四十二萬兩，淨餘五十一萬兩；五年水腳三百八十九萬兩，淨餘四十四萬兩；六年水腳五百四十萬兩，淨餘一百十二萬兩；七年水腳續增，達六百八十九萬兩，淨餘一百七十九萬兩，爲空前之盈餘。自八年起則收入遞減，是年水腳四百九十二萬兩，淨餘五十二萬兩；九年營業更形緊縮，水腳雖

達三百八十二萬兩，淨餘祇有九百餘兩。自是以後，招商局逐年虧損，業務一落千丈，直至收歸國有之日，不復再有盈餘矣。假使歐戰期內辦理得宜，不特可乘機發展，更可在事實上與營業上收回已失之航權。乃以數年之久，千載一時之機，坐視失去，而設備未有若何之改善，事業不見若何之更新。終使外人於戰後能敵之餘，仍得捲土重來，恢復其固有地位，而號稱爲我國最大之航業組織，經五十年之經營，卒不能與人抗衡，甚之連年虧損，岌岌不能自存，此乃國人莫大之恥辱也。

招商局失敗狀況，自民國十年至十三年期間，每年水腳約在三百七十萬兩，至三百九十萬兩之間，結虧則民十爲三十三萬兩，民十一爲六十五萬兩，民十二爲一百零一萬兩，民十三爲九十四萬兩。民十二以後航股停息，票價降落，產業股暫維給息，每股三兩，而息款尙須由借債補直。自是借債度日，勢成騎虎，生意最好之時，仍屬有虧無盈。民元向匯豐銀行借款規銀一百五十萬兩，尙餘六十萬兩未償，十二年又續向該行借款五百萬兩，仍以全局產業充抵押。此項借款實爲招商局之致命傷！當時董事九人，參加借款會議者祇有四董，卽任意決議要案，法律上自成絕大問題。況借款以後，局務毫無進展，當事者更屬責難旁卸。當五卅慘案之時，洋商備受打擊，招商局發展自有絕好機會，乃是年水腳雖達五百三十一萬兩，船餘一百二十一萬兩，總結尙虧損五萬兩。翌年商業環境稍變，洋商競航如常，招商局船腳收入卽慘跌至二百八十萬兩，全年結虧一百七十三萬兩。而店舖除帳，追求清結，行莊借款，催索籌償，龐大組織，陷於山窮水盡之境，由是又有花旗銀行借款一百萬兩，局產重作抵押！

當斯營業衰落，信用動搖之時，國民政府派張人傑、郭泰祺等清查整理。歷時數月，完成國民政府清查整理招



商局委員會報告書兩冊，提出解決股權糾紛方案，及董事與監察人改選辦法，并主張採用累積票選法，及從新登記，以解決股權糾紛。又擬定召開股東會辦法十條，實行改選董事。自十二年借款案以後，董事會屢次召集均不足法定人數，局務已爲少數分子把持。政府意旨雖欲維持商辦，祇因情形極度複雜，整理方案無法實行，招商局商辦之壽命至此終結。

自國民政府任命招商局監督之日，卽爲國營航業開始之時，民國十六年至二十一年期內，政府着手整理局務，以圖改進。惜因政治情形特殊，未見成效。五年整理期間，人員屢易，致啓一般社會對國營制度發生懷疑。自民國十六年十一月交通部長王伯羣任招商局監督始，至十八年十一月國府乃派員代行委員會職權。先是二中全会決議整理招商局由國民政府特派專員負責辦理。惟因環境關係，決議久未實行，委員會尙未成立，專員自亦未簡派。及後趙鐵橋氏奉派代行專員職權，趙氏在職兩年，策畫整頓，不遺餘力，舉凡調查局務，嚴核購料，裁汰冗員，節省消費等，均次第實行。惟惜於十九年七月在局遇刺身死，局務整頓，更形棘手。旋由國府派陳希曾暫行代理代行專員職權，陳氏呈辭，乃改署李仲公充任。一月之內，命令兩易，情勢岌岌，局中信用攸關。同年九月國府公布整理招商局暫行條例（註一〇），令派張羣、李仲公、陳希曾、郭樂、黃漢樑、李國杰、王延松爲國民政府整理招商局委員會委員，并指定張羣爲委員長，派李仲公爲總管理處專員，明令將招商局收歸國營。李氏在任數月，雖費苦心，以未能整頓，呈准辭職。二十年五月國府派郭外峯任總管理處專員。郭氏在職一年，雖亦多方籌維，卒以非諳練局內情形之人，各項設計，調查考慮，耗費時日，終無補於百孔千瘡之局面。此時營業連年結虧甚鉅，計十七年結虧八十五萬兩；十八

年，一百六十三萬兩；十九年，一百五十萬兩；二十年，一百三十五萬兩。大勢危急，破產時虞。二十一年陳銘樞任交通部長期內，呈請行政院轉呈國民政府將招商局畫歸交通部管轄，以專責成，經中央政治會議議決，允予照辦。同年三月交通部派陳孚木爲招商局監督，委李國杰爲總經理，又公布招商局監督處章程，招商局總經理處暫行組織章程（註一）管轄機關，雖已一變，而新猷未樹，人員瀆職已著。

至二十一年冬，形勢逼切，當局者非下整頓之最大決心，不能有濟。交通部朱家驊部長深信非收歸國有不能整頓，乃會同財政部呈請行政院決議通過將招商局收歸國有國營。民國二十一年十一月經中央政治會議第三一一次會議決議照辦。時招商局股票停息十年，票價有行無市，每套約值銀三十兩。政府爲進行順利起見，決定每套以五十兩價格，現款收買。隨即將招商局正式改爲國營，撤銷監督處，改設監事會，理事會，暨總經理，并呈由國民政府簡派盧學溥、陳光甫、虞和德、胡祖同、秦祖澤、榮宗敬、黃金榮、金庭孫、郭順爲監事；葉琢堂、劉鴻生、史量才、張壽鏞、張嘉璈、杜鏞、楊英、胡筆江、李銘、王曉籟、錢永銘、余日章、張寅、胡筠莊、盛昇願爲理事；葉琢堂、劉鴻生、史量才、張壽鏞、張嘉璈、杜鏞、楊英爲常務理事；劉鴻生爲總經理。

## 二 招商局整理之回顧與展望

數十年艱苦經營之航業，爲全國僅有之規模，失敗竟如上述，其原因何在，吾人不可無真確之認識。或曰：招商局之衰落，由於資之本缺乏，局款支絀，借債度日，負債疊重，猶如飲鴆止渴。輪船總數雖曾達三十餘艘，未久即減至

二十餘艘，其中年齡有逾半百者，耗煤既大，營業自不經濟。碼頭棧房破壞不堪，生意減縮，尙不能修理，此皆因資本缺乏所致。惟考招商局開業之初，僅借政府制錢二十萬串，及後逐年招股，至光緒九年始達一百萬兩，而二十三年即能在公積項下提撥二百萬兩轉充股本。迄民國三年產業股增至四百四十萬元，航業股增至八百四十萬兩，雖增股與分產，或有別種企圖，然亦足證資本之充裕也。況當歐戰期間水腳收入每年約達五百萬兩，結餘一百餘萬兩，更足見商辦時代收入之豐厚也。既具偉大之規模，又有相當之基礎，更得歐戰時期之良機，何以自民國十二年以後，信用掃地，營業衰頹，資本涸竭如是其速也。故所謂資本之缺乏，實在信用喪失以後。資本缺乏，可謂爲國有時代整理之困難，而不可謂爲商辦時期失敗之原因。

或曰招商局制度不定，屢啓糾紛，每有改革，即掀起一翻風潮，招致重大損失。當開辦之時，制度已不明瞭，宣統三年雖明定爲商辦，但民國十七年以後，局制屢易，時而委員會，時而監督代行委員會職權。時而總管理處，時而總管理處代行專員職權。既定整理委員會直隸國民政府，未久又設立監督處屬於交通部，改絃易轍，固無補於事業，尤有礙於經營。然十七年以後，組織屢易，可謂整理之失策，政府自有相當責任，惟不可謂因組織之變更，而致營業之失敗。民國元年至十六年爲商辦之局，制度未嘗改變，民八以後，營業銳減，糾紛更多。民十股東會選舉董事，發生搶奪票匭之怪事，繼而掀起推翻股東會選舉案之風潮。十三年以後，股息停派，股東會停開，局務崩潰，已非一朝一夕之事。十七至二十一年可謂整理之失敗，而不可謂因整理而致其崩潰也。

招商局之衰落，厥爲人事之失宜。回憶往日，士劣操縱於外，員役舞弊於內，租界藩籬，惡勢力支配環境，每遇興

革。悉遭阻撓，而一般社會復以掠奪權利爲榮，而不知侵佔公益爲恥。用人不當，則管理失宜，規章等於具文，資本形同虛擲。故招商局不壞於制度之不常，而敗於管理之不周；不衰於資本之短絀，而窮於人事之牽制。士劣利用管事以爲傀儡，買辦憑藉奸商擅作威福，惡習相沿，成爲少數人操縱之局面——既侵蝕輪船之收益，復箝制公司之用人。買辦恆將輪船業務委託於親屬，由是轉手復轉手，代辦又代辦，層層剝削，皆圖不勞而獲。每一包額，行之數年而不改，歲有盈餘，統歸包辦，視爲應得之財，偶遇收入短絀，即百端要求補償，不負損失責任。輪船雜役，既非由局直接雇用，則不受局方之調遣，甚之更有不聽船長之指揮，以致秩序紊亂，濫載梢包，妄加舖位，而不能制止。至焚索酒資，騷擾搭客，猶其餘事。又如購料之舞弊，與工力之浮報，巧立名目，榨取佣金，煤之市價七兩，而局之買價十兩；船之值八萬，而局之買價十萬；銅元之價數年之間其值減半，而局帳之定率經年而不變；一般房產租金數年倍增，而局產之租收數十年而不易；此皆人事問題也！

故如何革除積弊，擴充營業，爲收歸國有後之主要目標。收歸國有後，局務整理，可告最大之成功者，亦厥爲積弊之消除。與營業之增進。總經理劉鴻生悉心籌劃，竭力整頓，使破碎之局面，回歸完整，落後之生意，逐漸復興。內部嚴格管理，對外信用轉佳。如輪船梢包之革除，九五局佣之取銷，江船客票包額之提高，新船事務長制之實行等，皆爲對內嚴肅整頓之表示，與對人事背景作戰之事實。在任三年能使一切收入，涓滴歸公。又如輪船茶役，向來督促鬆懈，各輪茶房人數，擠擁不堪，新江天一輪而有二百四十餘名，尙有所謂「小茶房」（茶房之茶房）不計算在內。卒由局一面舉行訓練，招考勤務生，分派各新輪服務，一面調新江天輪茶房登陸訓練。整頓之後，營業增進迅速，影

響所及，滬甯航線各公司輪船茶房苛索酒資之風大殺，此又整頓人事之效果也。

營業方面，處處表現進步。雖或數字之增加不鉅，而收歸國有後最初三年期間，我國受世界經濟恐慌之襲擊，與國內遭遇空前之天災匪禍，工商業斲喪衰頹之甚，為歷來所未有。在此百業凋敝之時，能稍樹進展，自屬整頓局務成效之鐵證。查民國十七年至二十一年平均每年營業收入為五百十八萬元，二十二年營業收入為六百二十一萬元，二十三年為六百八十三萬兩，二十四年為九百餘萬元。棧埠收入十七至二十一年平均每年一百二十三萬元，二十二、二十三兩年，平均各為一百四十六萬元。數字增加雖不鉅大，而破爛之貨棧，年久失修，管理上加以整頓，即能多做一部分生意，進步之事實所在，勝於一切雄辯，此固「得人斯得之」之謂矣。

當時局務主持得人，上承政府之督促，下得局員之合作，內蒙理監事之籌畫，外受社會人士之贊助，故整個營業方針與整頓局務之意志，上下一致。三年之間，興革諸事，千頭萬緒，除積弊之革除與營業之發展，已如上述外，舉其犖犖大者，如航產之補充，聯運之開辦，會計之改良，可稱特殊之進步。

增添新輪，減低成本，為擴充業務必要之舉。當收歸國有時，局輪祇有二十四艘，而年齡已到半百者有海晏、江天、江裕等輪，超過四十歲者有廣利、廣濟、圖南等輪。如此老朽輪船，航行成本高昂，營業收支自難相抵，況各航線輪船又不敷分配，不足以言發展。故籌劃添輪為收歸國有後第一要事，卒乃商借中英庚款之水利工程部分，三十六萬鎊，在英訂購海輪四艘。每艘噸位雖只有三千四百噸，而海元、海亨、海利、海貞，在我國沿海航行已足稱為設備最完善與管理最優良之船舶，其營業比任何沿海輪船為優。四輪收入，除還本付息外，每年淨利不下三十萬元。四輪

開航後精神振刷，卽一洗以前衰頹之恥辱。同時局產修理灘地升科，亦爲保存產業必要之舉。局有碼頭堆棧，位置優良，容積寬廣，只因年久失修，非大加修葺不爲功。惟因年來維持舊輪航行之損失，與應付債務之利息等項，所餘資力無多，對於碼頭貨棧只能擇要修築。例如廣州分局新建棧房八間，汕頭分局修理棧房十一間，上海各棧房，碼頭多次修理等等，皆在短期內修建者。上海中、北、南三棧雖擬有改造計劃，只因資金尙未妥籌，未及實施。而在斯金融緊縮，款項極度支絀之時，碼頭岸灘尙能升科。中棧、北棧、東溝、金利源、楊家渡各處沿浦灘地共九十八畝一分，升科費照上海市政府准該局升科，給價承領，并將轉移稅全數免除，升科地價按八折計算，減爲六百三十五萬八千九百二十一元，惟須待招商局營業有盈餘時，在應行解部之盈餘額內，提出百分之十，分期繳還。多年不能舉辦之升科事宜，至是告一段落。

開辦聯運，銜接水陸交通，在招商局本身爲推廣營業，在國家交通事業爲完成水陸運輸之連貫。內地出產得由陸路至海口，轉裝輪船分銷各省。東、西、南、北水陸交通路線彼此銜接，客商運貨，不必在各口再事辦理轉口手續，時間節省，費用減輕。況貨物暢流與農村之復興，工商業之繁榮，關係尤鉅。招商局辦理聯運以來，因合同運價過低，盈利極爲微細，在收入數字見功者小，惟水陸交通貫連，其影響國計民生者大。如隴海沿路各站貨物，得隨時由連雲港出口，直達目的地，西北貨運稱便，中原物產更可廉價推銷，此爲聯運所產生之無形價值。考聯運政策，滿清郵傳部曾經一度之提倡，其時招商局長江輪船曾爲之加開快班，藉廣招徠。試辦兩年，未著成效，停辦已二十餘載。民國二十二年十一月，重行計劃，掃除各種障礙，毅然舉辦。航業中人，有不明聯運真正意義者，羣起反對，經辦者如果

應付失宜，當無今日之發展。(註二)

確定會計獨立，以求帳目之明確，而收緊縮開支之效，關係組織之健全與人事之整頓甚鉅。招商局歷年營業不振，積習不能清除，會計制度不善，關係殊為密切。故當局特聘專家研究，審慎設計，改革會計制度。改革之後，會計獨立，一切收支均須經國民政府主計處所派之會計主任核實辦理。當局整理招商局竭盡苦心，在嚴明會計制度一節，可概見之矣。(註三)

當不佞職掌航司之時，對招商局進一步之整理與發展，曾擬具建議書，呈堂核奪施行。離職以後，局中更革諸端，大致採納管見，惟仍有未蒙裁可者。茲一併擇要記述，以供大眾之研討，而為局務繼續改進之張本。

### 一、改變組織。

招商局自收歸國營後，即設監事會、理事會暨總經理，各監事理事大都羅致上海工商界領袖充任，在收歸國有之初，以種種特殊情形，勢必須借重著名人士主持，藉壓衆望。股票之順利收回，大局轉危為安，監理事諸公之力有足多者，惟既經三年之整頓，局中情形業已改變，自應由整理時期之組織，進而取用適合發展營業之制度，故曾主張修正組織章程，將監事會、理事會改組為顧問會，專負設計責任。總經理處添設協理二人，協同總經理主持局務。同時改組各分局，釐定分局組織，規定總經理處及分局辦事細則。協理制經已實行，監事會、理事會撤銷，而顧問會之議未能成立。

### 二、整頓人事。

局中人員應按照營業之需要，酌定名額，嚴格甄別，淘汰冗員，並取銷買辦制，整頓船舶秩序，發給茶役工資，革除船上一切陋規。先將全局人員舉行甄別，按照合理之任用標準，重行委派。各部分職員之分配，應

視營業狀況，實際工作之需要及事務性質之繁簡，與責任之輕重定之。茶房亦按照公平辦法甄別，嗣後新添船舶必須規定名額先期訓練，非經招考取錄，或訓練及格者，不予雇用。船員與海員之雇用，尤應以實際需要及人員技能為主。各輪船員之升級以在局輪服務之資歷及成績為標準，依次升補。初級船員之補充，以吳淞商船學校及招商局航務專科學校或其他航海專科學校畢業者為限。

### 三、整理債務。

局債與日俱增，雖連年竭力擴充營業，仍不足以償還利息，截至二十四年三月底止，計積欠本息總數已達三千八百餘萬元，其中除中英庚款四十萬磅造輪借款，還本付息由新船收入作抵尚有盈餘外，其餘三千餘萬元本息，母子相生，逐年繁殖，破產時虞，非切實清理，終成大患。匯豐借款積欠一千二百餘萬元（二十四年）催償急迫，且有處分抵押品之要脅。迭次商減利息，尚無成效。其他各債內容殊為繁雜，亟宜及早清理。清理之法，擇其利息高昂抵押品為航運營業必需者，先行清償，仿照鐵路整理債務，減輕本息，分期償還等方式，繼續實行。再以全局房地產，擇其與航業無關者，按照切實估價，與債權人商議以產業劃撥，抵償欠款。散布各埠之無關航業之房地產，如不得債權人承受時，則公開變賣，將地價收入成立償債基金，統籌分配。

### 四、發展營業。

招商局連年營業遞增，收歸國有後，各種建設，對於營業之進步自有直接關係。惟仍須繼續改良以期擴展者，有如下數端：（一）輪船運用，務求適宜，管理得法，秩序與清潔并重，尤須振刷職工服務之精神。（二）直接招徠貨運，免除中間人之壟斷。報關行常有操縱貨運之事，在國營航業，應即培植人才，擔任招徠工作。（三）切實整頓分局及各輪業務方法，實行在碼頭及局處辦公室售票，以維秩序，而裕收入。（四）廢除扛力包繳制，改



派忠實人員直接辦理。(五)隨時研究用煤，煤質是否適用，應由船長負責報告，并注意稽查過磅，每交煤若干次，由總經理臨時派高級人員詳加查檢，監督復磅。(六)在仍用報關行期內，由總經理隨時派員密查各分局處發給扣佣情形，嚴懲僞報。

五、添造新船。在收歸國有時，局輪共計二十四艘，其中堪稱優良者爲：江新、江安、江順、江華、峨帽、快利、海祥、海瑞、新江、天九九艘。其次爲公平、新銘、新豐、泰順、同華五艘。餘皆式樣陳舊，年齡過老，喪失航行效用。自閩南沉沒，峨帽擱淺，廣濟停航，廣利拆毀以後，船舶益感不敷。新建之四海輪加入航行以來，滬港、粵航線營業始覺生氣勃發。滬連航線增添海雲一艘，實力較前雄厚。惟滬閩、滬甌以及滬津各線猶待增添船舶。長江營業局輪素占領袖地位，近則視英日各公司輪船噸位爲遜色。長江下游每星期只開二班或三班。中游僅有快利一輪行駛，無濟於事。上游則自峨帽沉沒以後，完全放棄。船舶不敷實情如此，故非添造新船，不足以言發展。添輪辦法，應分三類建造。(一)建造海輪十二艘，內分客貨并載者八艘，貨輪四艘。客貨并載之輪船，以四艘仿照海元模樣，噸位速率大致相同，惟一等艙位不妨減少，機器取用最新式。又四艘爲二千至三千總噸，吃水較淺而速率在十三海哩以上者，以補充滬厦、滬甌等航線之需。貨輪則以三千至四千總噸，吃水在十八呎半以下者爲佳，速率不妨稍減。(二)江輪除借英庚款購料建造之一艘外，應再建一千八百噸至二千二百噸，速率在十三海哩以上者五艘，以三艘補充長江下游之滬漢班，以二艘直航滬宜，使滬漢線每日均有班期。(三)川江航運，前途無可限量，渝漢之間，或渝宜之間，在短期內，至少添新輪五艘。粵漢鐵路業已通車，渝漢航運更形重要。

六、修築碼頭。全局房地產，根據二十二年度估計總值四千一百五十餘萬元，惟每年收入僅及週息一釐。故亟應將無關航業之房地產分別變賣，清償債務，集中財力，着重碼頭棧房之修築。最宜注重者為上海、中、北、華、三棧之修築，根據穆勒工程師之三種設計進行。楊子碼頭之修理，應與華棧統盤籌劃。同時擴充南棧，使適應新添局輪之需要。其次各港分局碼頭棧房及躉船，尤應視察情形，核實修理。

註一 國民政府清查整理招商局委員會報告書，下冊，第一三二頁。

註二 例如同治十二年由上海至各口運價每噸最低者，日本四元，漢口四兩，寧波二元半，天津每擔六錢，汕頭去貨二錢，回貨四角，廣州三錢，十三年招商局改組後，洋商併力跌價，各路貨運減為：日本每噸二元，漢口二兩，寧波一元，天津每擔三錢，汕頭去貨一錢二分，回貨二角半，廣州一角半。光緒元年競爭尤烈，閩粵運價減至一角，寧波減至半元。見交通史航政編，第一冊第二五七頁。

註三 第一屆結帳雖盈餘二千一百餘兩，但除官股紅利發年利一分外，商股無紅利可分。第二屆結帳除發給股息官利各一分，紅利五釐外，總結尚餘三萬餘兩，惟因洋商競航，第三屆則結虧銀三萬五千餘兩。又同治十二年七月至十三年六月底止為第一屆，以後各屆逐年照此類推。至光緒十一年復改為年底結帳，即自第十二屆帳起，以後均由陰歷正月起至十二月止為會計年度，直至收歸國有後又改在七月一日起為會計年度。

註四 光緒五年招商局借各省官幣一百九十萬兩，光緒八年，除扣還一部外，尚欠一百二十一萬兩，光緒十年，減至八十三萬兩。

註五 光緒十七年會辦馬眉叔謝綬之，離職，易以營川駐局辦事嚴傑、陳猷、唐德熙三人為商董。綜查招商局各屆主要負責人員：同治年間總辦朱其昂，會辦朱其詔，李振玉；同光之間，總辦唐廷樞，會辦盛宣懷，徐潤，朱其昂任職由同治十一年九月起，至光緒四年五月止；唐廷樞任職由同治十二年正月起到光緒十二年止。光緒年間唐廷樞督辦任內總辦有葉廷春，崔國因二人先後繼任，會辦則有馬建忠、謝家福。光緒十一年盛宣懷任督辦，任職九年，會辦有沈能虎、陳樹棠。二十九年徐潤任總辦，楊士琦任總理，會辦為顧肇熙、徐燠。光宣之間，會辦有鍾文耀、王存善、唐德熙、陳猷、周學銘、沈瑜慶、黃耀昌、陳通聲等。宣統元年第一屆董事為盛杏蓀、施省之、譚幹臣、嚴子均、鄭翹、楊綬

卿、張伯訥、何伯梁、(遞補李平書、嚴滄三。)宣統三年第二屆董事，盛杏蓀、伍秩庸、譚幹臣、施子英、陶蘭泉、唐翹翎、楊綬綬、顧詠詮、何伯梁、(遞補嚴滄三、梁伯翰。)民國元年第三屆董事，楊杏城、伍秩庸、溫欽甫、施子英、王子展、周金箴、張仲昭、李叔雲、陳可揚、民國二年第四屆董事，爲楊杏城、盛杏蓀、陳輝庭、鄭陶齋、王子展、周金箴、傅筱庵、唐鳳埤、施祿生、(遞補邵子愉、盛泮澄、李偉侯。)民國六年第五屆董事，楊杏城、陳輝庭、鄭陶齋、周金箴、傅筱庵、唐鳳埤、邵子愉、盛泮澄、李偉侯、(遞補唐翹翎。)民國八年第六屆董事，孫慕韓、李偉侯、盛泮澄、周金箴、傅筱庵、鄭陶齋、陳輝庭、邵子愉、陳翔周、民國十三年第七屆董事，李偉侯、盛澤承、盛顯臣、邵子愉、傅筱庵、陳翔周、張仲昭、周清泉、莊仲咸、各屆董事，間有祇因股權關係，參加董事會議，局中行政或與其本人主張不符者，研究招商局史者當能分別責任所在也。

註六

國民政府清查整理招商局報告書，下冊，第三十六頁。

註七

董事會爲使招商局完全收歸商辦起見，向政府作正名與用人兩項之要求。根據同治十一年該局創辦時，李文忠公奏：「盈虧全歸商認，與官無涉。」一語，及商律第七十七條之規定：「公司總裁或總司理人，司事人等，均由董事局選派，如有不勝任及舞弊者，亦由董事局開除」等條文，呈請郵傳部交回商辦。當時政府對於此種請求，頗示不滿，未予批准，官商意見不能和洽。第一次股東會議通過局章，早請備案，又經郵傳部批駁不准，局中用人辦事，仍主由部派員監督。呈文內稱：「奉批示招商局設局之初，由官招股，并釐定章程，一分內開所擬商辦二字，應即刪除等因，董事等就會公閱，僉以前呈請部章程，係全體股東於開會時公同議決，現奉簽改，商情是否允協？按照欽定商律未敢以少數代表之董事，決定四萬股股東之意見，公議即將批章排印成冊，按照到會股東名簿分送議覆。」董事等綜核各股東簽註意見及公議情形，要以正名用人兩大端爲全體力爭，一成難變之宗旨，衆口同聲，一無異議……」

註八

郵傳部批董事會呈文開：「查招商局向隸北洋，本係官督商辦，上年奉旨歸部管轄，請承舊貫，毫無變更。乃該董事會自背舊章，并不呈部核准，遽已舉定總理，殊堪詫異。且所舉之盛楊兩侍郎及李襲侯又皆各部分行政官長，豈能駐局理事？盛侍郎是本部堂官，舉爲總理歸部管轄，更屬乖謬；無怪盛楊諸公堅辭不就，可佩之至。本部現在惟有凜遵諭旨，確守成規，仍照舊用三員三董，實行官督商辦。」

註九

該章程即宣統元年股東大會通過者，見交通史航政編第一冊，第二章，第一五九頁。

註一〇本章程第一條文曰：「國民政府爲整理招商局以發展本國航業起見，遵照二中全会決議，特設委員會專任監督指導之責，并設總管

理處派專員一人負責整理經營之責。

註一 交通公報第三百三十七號。

註二 連雲港隴海路開辦之初，因鐵路碼頭尚未完成，輪船靠岸貨物由高處卸下，以致發生賸殘之虞，自碼頭工程完竣之後，管理乃更完善，生意極佳。至平漢路與長江間聯運，因各輪船公司競爭劇烈，聯運貨物尚稀。新置躉船，放空時間居多，未能充分利用，殊為可惜。至膠濟、江南等路雖已次第訂立合同加入聯運，因環境關係，業務未見進步。

註十三 收歸國有後因致力於兩種消極工作所費人力財力甚鉅不可忽略者厥為股票之收回與債務之整理。收回股票確定產權使國營航業站於合法地位為必要之舉。以前股權之糾紛連年膠葛演成殘破局面。故收歸國營必須能收歸國有方易着手整頓。當時規定股票價值為五十兩，進行收買，各方雖多表歡迎，但反對收買者亦大不乏人。政府毅然規定期限，借備的款委託中央銀行代辦，三月之內，收回股票達三萬九千三百八十二套，幾達全數實出乎意料之外。其餘少數股票或因航業產業股分散不能成套，或因頻年災害散失無遺，或因途遠及其他障礙未及如期出售者。故仍委託中央銀行將來收回之股票，盡定專款存儲，不訂利息，凡持票取款審核無訛者，即行照付。截至二十三年八月底止，據中央銀行報告，共收回股票四萬零九百四十三套，又航業股七十股，產業股二千股，共付價銀二百九十萬零一千七百八十八元八角八分。回顧商辦時代，董事會股東會屢召而不集，此次收回股票竟有如此圓滿之效果，不可謂非當局措施之有方，招商局經辦人員之悉力從事，與社會人士之熱心贊助所致也。

至債務之整理為收歸國營後最為迫切之事。局債累累產業抵押，不能利用，複利相乘，逐年遞增，非根本清理不能發展業務。理事會成立後，主管當局即令飭從事債務整理，惟因數額過鉅，數達二千二百餘萬元，政府財政支絀不能撥助資本。況收回股票之款已匯向中央銀行借支幾達三百萬元，同時局款極度蹙竭，日常營業費，又須借貸維持，有此困難情形，進行阻滯。迭次由政府當局商發公債，統一債務，只因擔保無着，不能實行。匯豐借款一千二百餘萬，備償最急，關係亦最大，迭次與該行商洽減息，并多方設法訂立分期償還辦法，未得債權人接納。惟最近已有允肯之表示，堪稱欣幸。

### 第三章 促進航業方法

#### 一 中國航業衰敗現象

由前章紀述招商局之沿革，可知我國興辦輪船業已六十餘年。經半世紀又十餘年之經營，截至二十四年底止，全國註冊輪船大小共計祇有三千九百十六艘，七十三萬二千五百六十四總噸（註一）其中一千噸以上者僅有二百二十二艘，五百噸以上未滿一千噸者一百零三艘，其餘均屬不滿五百噸者。根據英國勞氏驗船社登記比較，（註二）則中國輪船只有二百五十七艘，三十九萬九千五百八十八總噸。東鄰與西方文化接觸以後，開設輪船公司大致與我國期間相同，而今日日本輪船，經勞氏船冊登記者已達二千零十九艘，四百二十五萬八千一百五十九總噸，是勞氏船冊所載數字，中日比較相差十倍之鉅。我國船舶即以交通部註冊數字為準，核以勞氏登記各國商輪統計，中日輪船噸位尚差六倍。至與英國商輪九千五百餘艘，二千一百五十七萬餘噸，美國商輪三千二百餘艘，一千二百六十六萬餘噸，相差固有天壤之別。又如與法國商船一千五百餘艘，三百四十六萬餘噸，德國商輪二千零七十餘艘，三百八十八萬餘噸，意大利商輪二千餘艘，四百二十五萬餘噸，那威商輪一千九百餘艘，四百零七萬餘噸比較，亦是望塵不及。即與丹麥、西班牙、瑞典、希臘等國，各有商輪一百餘萬噸相比，猶屬落伍。以我國

幅員之廣，航線之長，人口之衆，運輸工具需要之殷，世界各國幾無匹者，而所有輪船，不但瞠乎列強之後，即與面積、航路、人口、物產不及我國十分之一者比較，猶有遜色。言念及此，雖庸懦昏瞶，亦應知航業改進之刻不容緩也。

況外籍輪船在我國領水航行者，其運輸力量又比中國商輪爲大，勢力尤爲雄厚。統計外籍商船常川在我國航行者，有五百餘艘，共七十一萬餘噸，與國籍輪船比較，噸位雖屬均等，然論艘數，國輪比之多至七八倍，則國輪每艘噸位之小可知。故以一千噸以上船舶艘數言，則本國輪船遠不及外輪之多。招商、三北、政記、民生、鴻安、甯紹、肇興、大達、達興、大通、仁記、大通、興、北方、直東、合衆、中威、平安等十六家國籍輪船合計不過一百六十五艘，二十三萬六千餘噸。在我國領水航行之外籍輪船比較國籍輪船平均每艘約大七倍之鉅。外籍輪船，除其中十五萬餘噸，分屬於五十餘家公司所有外，(註三)其餘五十五萬餘噸，均集中統屬於不滿二十家公司。國籍輪船，除上述十六家所有共二十三萬六千餘噸外，其餘四十九萬六千餘噸，則分散於三百餘個公司。管理既不經濟，資本更形薄弱，人以集中之財力，一致之人力，與我孤立渙散，彼此嫉忌之航業公司競爭，孰操勝券，雖三尺小童亦能辨之矣。(註四)

茲更就全國各航線船舶分配情形，與營業競爭狀況，作簡略探討，以明本國輪船業衰敗之現象。

上海爲長江與南北洋航務之中心，重要航線有：滬揚、滬漢、滬宜、滬渝、滬杭、滬連、滬青、滬津、滬甬、滬甌、滬粵等線。各線船舶分配，將於下文各航線所及港埠分別列舉，以明大勢。據海關報告，(註五)二十四年統計，按照普通行輪章程輪船往來上海與各港口者計有一萬二千八百二十二艘，一千七百七十九萬零十六噸，按照內港行輪章程進出上海港者，三萬零八百四十八艘，五百六十三萬八千零十六噸。按照普通行輪章程往來上海與國內外之

輪船，就國籍比較，英輪占一千二百五十萬噸，日輪占五百八十萬噸，美輪三百二十萬噸，瑞威輪占一百六十萬噸，本國輪船僅六百三十萬噸，約及英輪噸位半數，占全數五分之一。

鎮江爲滬漢線上駛第一碼頭，外輪競爭以太古勢力最雄。以二十三年統計而論，鎮江出口貨五十萬一千餘公擔，招商局得二十一萬一千公擔，其餘悉歸太古、怡和輪船攬載。內河航運方面，鎮江有鎮清、鎮泰兩線，蘇北各區所產魚、鹽、米、麥等貨多由兩線運輸。運河航線二十三年有二十餘家小輪局，競爭生意，發生糾紛，經地方政府仲裁，計分鎮清線十六家，鎮泰線十一家，按日攤班航行，營業極爲清淡，二十五年生意轉佳。

南京雖爲首都所在，惟下關貨運甚稀，出口以麵粉、小麥、雜糧爲大宗。江輪上駛客運尙旺，中外各公司江輪常川過京者，二十四年一月至十月統計招商局有七艘，行駛四百二十次，攬載七萬六千餘公擔；三北六艘，甯紹一艘，貨運未詳；太古輪十艘，行駛五百九十七次，裝載十一萬一千餘公擔；怡和輪十艘，航行五百三十七次，載貨六萬八千餘公擔；日清輪五艘，航行二百七十三次，攬載一萬五千餘公擔。小輪公司有三民小輪公司輪船航行京蕪線，揚子公司輪船航行京鎮線，均以鐵路及江輪之平行競爭，生意異常衰落。

蕪湖米市，爲長江輪船必泊之口岸。該處招商、太古、怡和，均有碼頭，三北、日清各有躉船，二十三年統計各公司貨運，招商得十萬二千餘公擔，三北得二萬六千餘公擔，甯紹得七千餘公擔，太古占五萬七千餘公擔，怡和占九萬二千餘公擔，日清占十五萬六千餘公擔。二十四年之長江公攤合同實行結果，各公司貨運均減，只有日清一家奪取特殊利益。小輪方面，蕪湖小輪公司十餘家，其中以利濟、泰昌、源豐、大安、泰豐、揚子等六家船舶噸位較大。二十四

年因市面蕭條，聯合營業，稱爲小輪六公司。主要航線有蕪湖合肥線，蕪湖南京線，蕪湖安慶線，其營業狀況則均形虧損。二十五年營業轉旺。

九江爲滬漢線航程中貨運最旺之地。二十三年統計各公司出口營業，招商攬載一十二萬公擔，三北載九萬四千公擔，甯紹五萬四千公擔，太古一十一萬五千公擔，怡和七萬六千公擔，日清十萬七千公擔。二十四年出口貨招商乘運一十萬七千公擔，三北一十八萬公擔，甯紹一十三萬公擔，太古九萬九千公擔，怡和一十六萬四千公擔，日清三十八萬三千公擔。兩年比較出口貨總額二十四年比二十三年增一倍，招商太古所載略減，怡和增百分之一百以上，日清增百分之三百六十，三北，甯紹各增一倍，中外輪船競爭，國籍輪船二十四年出口貨運合計亦僅及日清一家。九江內河小輪航線有九江湖口，九江南昌，九江鄱陽，九江武穴，九江安慶，等線。小輪營業因公路暢通影響，降價招徠，結果多屬虧損，最近營業，回復平穩現象。

漢口爲長江運輸之樞紐，上接宜，渝，下通京，滬，北連平，洛，旁達潯，湘，交通便利，客商繁集。二十三至二十五年各公司滬漢線輪船計有招商七艘，三北六艘，甯紹一艘，太古十艘，怡和十艘。滬宜線太古輪船四艘，怡和輪船三艘，民生輪二艘，（特班隨時調派），招商只有快利一艘。漢湘線有招商拖輪二艘，駁船八艘，三北拖輪五艘，駁船二十艘，太古拖輪八艘，駁船三十一艘，怡和拖輪三艘，駁船二十五艘，日清拖輪八艘，駁船三艘。二十三年各公司經營出口貨運共計六百二十四萬餘擔，其中招商得九十七萬擔，三北載八十二萬擔，甯紹運二十一萬擔，太古佔一百八十二萬擔，怡和佔一百四十二萬擔，日清佔七十九萬擔，什旗船攬二十一萬擔。二十四年一月至十月統計，各公司出



口貨運共二百四十萬六餘擔，招商乘運五十九萬擔，三北載六十三萬擔，甯紹得十二萬擔，太古佔一百三十九萬擔，怡和佔八十二萬擔，日清佔七十一萬擔。照上述統計，二十三年國籍三家輪船貨運合計二百萬擔，尚不及外籍三家公司四百二十四萬之半數。二十四年國籍三家輪船營業收入尚不及太古一家之多。二十五年各家營業異常興旺，大有有貨無船之感。

沙市位於宜漢線之間，各公司宜漢線、滬宜線船舶過沙，多停輪起卸客貨。其地出口貨以棉花爲大宗，雜糧次之。平時棉花一項，年產達一百萬擔，二十四年因水災之餘，數量銳減至二十萬擔之譜。二十三年各公司輪船運載出口貨，招商承運十一萬擔，三北十五萬擔，太古三十三萬擔，怡和二十萬擔，日清二十九萬擔，捷江七萬擔，國籍輪船兩家合計二十六萬擔，不及外籍輪船四家貨運三分之一。

宜昌爲長江上游貨運轉口之孔道，航線分宜渝、宜漢兩段。宜渝線有民生公司之民權、民主、民鏗，等二十餘艘行駛，三北有富陽、富華，輪船兩艘，太古有萬縣、萬通等輪八艘，（二十四年增至十艘），怡和有嘉和、福和等三艘，日清有雲陽、宜陽等五艘。宜漢線輪船，招商一艘，三北五艘，民生十餘艘，（二十四年增至二十艘），太古六艘，另拖船四艘，怡和五艘，拖船兩艘，日清三艘，拖船六艘。二十三年各公司承運宜昌出口上游貨，六十三萬擔，出口下游貨六十一萬擔。上游貨運民生公司輪船攬載二十萬擔，三北載七萬擔，太古一十五萬擔，怡和一十三萬擔，日清一萬餘擔，捷江六萬擔。下游出口貨招商得三萬餘擔，民生八萬擔，三北六萬擔，太古十七萬擔，怡和十五萬擔，日清五萬擔，捷江六萬擔。二十四年一月至十月統計（註六）各公司承運宜昌出口上游貨九十一萬擔，其中民生得三十



百五十三噸，甯紹六千八百十五噸，太古九千一百三十二噸，太古一家攬載幾達總數三分之一。其他航線尚有甬甌線，寧波甯海線，寧波定海線，甬黃線，甬岱線，甬鎮線，甬桃線，鄞奉線，各路均有三輪至四輪航行，近年生意衰落多已聯合營業攢班行駛，藉免虧損。

溫州航線有溫甌線，往來輪船兩艘，共二千一百餘噸；溫甬線，輪船三艘，共二千一百六十餘噸；瑞滬線，輪船五艘，共三千一百八十餘噸；溫廈汕線，輪船四艘，共三千餘噸，航行各線之定期或不定期小輪二十三艘，共七千五百餘噸，甌江水道漸淤淤塞，潮水低落時，西門以上雖二百噸小輪亦不能航行。

福州海運幾悉爲外輪壟斷。福廈航線，英商德忌利士公司有輪船，海甯，海陽，海壇三號常川營業。日商大阪公司輪船盛京丸，長沙丸，廬山丸，大球丸，唐山丸，華山丸等往來滬粵線兼泊馬尾。太古之山東，新寧，四川，重慶，綏陽等輪航行滬粵，亦便道順攬福州進出口貨。國籍輪船祇有招商之遇順輪，三北之萬象，靖安輪，新常安之新常安輪等，惟多屬航期無定，船齡亦老，洋輪營業幾成獨占之勢。國籍輪船噸位共計不及洋輪四分之一。尙須添輪方能與人競爭。閩江上游運輸，帆船與小輪船競航，發生衝突。民國二十一年曾由黨政當局仲裁，規定米、鹽、紙、煤、油等項歸由民船專裝，藉維民船生計，以一年爲期。及後延長一年，期滿又生糾紛，輪船公司力爭自由運輸權利，民船復聯合反對，省政府卒暫定米、鹽、紙三項歸民船專載，期限以待政府籌有統制內河航運辦法時爲止。

廈門爲入超最鉅之港，每年直接出口土貨及轉口貨共值約六百至七百萬元，而進口貨共值四千萬元，至少亦三千五百萬元。常川在廈往來輪船有德忌利士輪三艘，共一萬餘噸，渣華輪六艘，共一萬六千餘噸，大阪輪七

艘共二萬餘噸。洋商壟斷廈門航運比在福州尤甚。最近招商局派海亨輪航行廈非線勢力尙極薄弱。

汕頭每年進口土貨約在六千五百萬元之間，出口土貨及轉口貨合計約三千二百萬元。潮汕出產以土糖爲大宗，菸、鹽、果、蔬次之。韓江水勢湍急，運輸由民船運至下游，用拖船拖駁至輪船碼頭。招商、太古、怡和三家競爭營業殊烈。航行滬粵線各輪船，除兼停福州者外，幾全數兼泊汕頭。昔年招商局承運出口貨約得總額十分之一，惟自二十四年四海輪加入航班以後，每年貨脚收入增至三十萬元，約得三公司攬載總額三分之一，似尙樂觀。

廣州爲西南商業匯萃之區，水陸交通均稱便利。鐵路運輸，北有粵漢，東南有廣九，西南有廣三。水道交通海輪可由香港直抵白鵝潭，江輪則東、西、北、江均可通航無阻。輪渡拖帶來往四鄉，銜接內河各處與省會交通。進口土貨以由上海、青島、九江、汕頭等處運進之棉紗、棉布、生仁、生油、麪粉、茶、盜酒、果等類爲大宗。出口貨運往汕、廈、滬、津，以及長江等處者，以糖類、甘蔗、荔枝乾、葵扇、牛皮、麻包、士敏土等爲大宗。輪船常川航行省港間者，計有佛山、泰山、廣東、廣西、東安、西安、天一、福安等八艘。經營海運輪船至廣州者，有招商、太古、怡和、日清等公司輪船。除插班輪船外，二十四年每月出口船約計，太古有二十五艘至三十艘，怡和有十五至二十艘，日清有七八艘，招商有二十至二十五艘。各外國公司輪船航線不僅爲粵、港、汕、滬等處，其往來南洋、星洲等地者，間亦順泊廣州。各公司業務統計，嚴守秘密，故貨運分配未得其詳。廣州每年出口貨約二百萬公擔之譜，自招商局四海輪加入航以後，出入口貨由該局輪船載運者約占半數，此較未添輪以前增一倍以上。

青島物產豐富，交通便利。出口貨以果、蔬、生仁、菸葉、豆油、棉花、棉布等爲大宗。航線簡分四路，一爲青東線往來

青島與東三省各處者，一為青津綫，往來青島、煙臺、威海衛、天津等處者，一為青滬綫，往來青島與上海者，一為青滬粵綫，往來青島、廣東各埠者。國籍輪船有招商四艘，三北三艘，政記二十六艘，肇興三艘，合計三十六艘，外籍輪船有太古十艘，怡和六艘，日清五艘，大連八艘，中村四艘，山下三艘，合共亦三十六艘。總計青島出口貨每年約三十萬噸之譜，其半數由太古、怡和兩公司攬載四分之一由國籍輪船攬載，其餘悉歸日本輪船承運。二十四、二十五兩年華北政局嚴重，影響貨運，日輪攬載，比率逐漸增高；私貨若干，更無法統計。

天津向為華北交通中心，國內沿海航綫有津煙、津滬、津青、津連、津港、粵、津閩、廈、津營、津泰等綫。二十四年國籍輪船往來天津者，招商局輪船七艘，航行煙臺、上海八十五次，政記十艘航行東安、牛莊、煙臺、上海、香港、廣州、二百零八次；直東五艘，航行牛莊、龍口、石虎嘴，二百三十一次；三北五艘，航行煙臺、上海十二次；北方四艘，航行牛莊、煙臺、上海，九十三次；天津航業二艘，航行上海三十三次；其餘尚有大通興、肇興等公司輪船數艘。往來天津與沿海各港。外國公司輪船有太古輪十五艘，航行津、煙、威、青、滬、廈、汕、港、粵各線二百四十二次；怡和輪八艘，航行津、煙、滬、汕、港、粵一百五十四次；大連輪四艘，航行天津、大連、安東，二百四十九次；大阪七艘，航行津、滬、廈、汕、港、粵，以及大連、臺灣、高麗、日本，二百一十三次；近海郵船會社三艘，往來天津、大連、日本，一百二十九次。營業競爭，出口貨運總計英商占三分之一，國籍輪船載四分之一，其餘悉歸日輪攬載。

綜核全國各港除粵、汕兩處國籍輪船特見進展外，沿江沿海運輸無處不被外人操縱，壟斷國家交通受縱橫侵害。至此，以言經濟建設則航業之復興必為首要之圖。

二 促進航業方案

我國航業落伍現象，既如上述，今日中國航業問題爲求如何能使衰敗之經營，從改善而至復興，破碎之航權，如何能從營業上與事實上收回。論者每謂：「我國航業之枯萎，由於外輪之競爭排擠，航權不收則輪船業無由發展。」理論未嘗不是，惟在被壓迫之國家，除一面求民族之解放，同時尤須求事業本身之健全，與業務方法之刷新，勵精圖治，自力更生，爲取銷不平等條約必要之條件。吾國企業敗於外商，特殊勢力之侵害者半，而壞於事業本身之腐化者亦半。外人特殊勢力之掃蕩，爲國民革命之鵠的，而事業本身之健全又爲先決之條件。茲就目前我國航業之整頓，其最宜致力者數端，列舉如次。

一、船舶設備之改善。我國輪船大半年齡過老，航行殊不經濟。以招商三北兩家而論，招商局二十三年統計輪船二十三艘，業營收支相抵盈利者共十八萬九千餘元，虧損者七十八萬四千餘元。同年三北輪十五艘統計營業收支相抵盈利者共二十一萬一千元，虧損者十萬零五千餘元。察其兩家船齡，在二十五年以上者超過八成，更有多艘在四十歲以上者。招商三北已屬如此，其他國籍輪船公司可以概見。船齡既老，航行成本必重，營業競爭，優勝劣敗。況國籍輪船除極少數外，船上設備均不若外輪之完備，同行競爭，相形見拙。招商局新添四海輪所有設備爲南沿海輪船中最完善者，稍事整頓，業務即蒸蒸日上，爲同航線任何輪船業務所不及。二十四年間每班客票先期售罄，著向來未有之成績。招商局遇順輪同航華南線，而客商擠搭四海輪，而厭棄遇順者，設備不同之故也。

假使本國輪船設備與外輪設備相等，或更有過之而無不及，則我國人心未死，未必不轉搭國輪。祇以同樣之代價，不能購買同等利益，故利權外溢，出於自然之趨勢，必須設備充實，營業乃能招徠，亦必須循經濟法則競爭，其優勝乃能持久。

### 二、船舶管理之革新

我國輪船業內，自業務之用人，外至船舶之管理，均多失當。公司用人繁夥，工作效能庸

劣，精神渙散，為我國企業之通病，航業更有甚焉。就與船舶管理關係最大之買辦度制而論，仿學洋商，數十年而不

買辦階級

改。在洋人因不諳我國言語文字，又因地方情形隔膜，不得已而假手於第三者以資鈎通。國籍輪船，原無任用買辦

之必要，但歷行數十年而不事革除。考其性質，弊多而利少。買辦承包客票，以個人營利為目的，船上每有一隙空艙，必多加鋪位，置船舶衛生與安全於不顧。輪船管事本為一種職守，習久變為投資經營。輪船業務管理權集中於買辦，而買辦階級，既屬富商，多不在船服務，由是船上事務由買辦之代理人主持。而所雇茶房既需繳納保證金，船上工薪又特別微薄，茶房為勢所逼，必致索取賄資，騷擾搭客。遞演有年，視為慣例。二三等艙酒資恆一倍於船票之價值，貧寒旅客，不堪其苦。外籍輪船客脚稍有跌價，搭客即趨之若鶩。間有少數輪船公司，因資本缺乏，每購一船，船價大半由茶房保證金集合而成。開航以後，茶房不啻輪船之股東。以此未經訓練之輩，在船工作，必致由隨意而鬆懈，由鬆懈而至腐敗。以言輪船管理之改善，必自廢除買辦制與訓練茶役着手。

### 三、碼頭貨棧之添設

我國各通商口岸碼頭，除招商一家所有地位特優外，國籍各公司碼頭棧房兩俱缺乏。洋商競爭生意，首在各地經營貨棧，設置碼頭，求客商之便利。各地運輸習慣，貨物非隨時到埠即須轉運。出口土貨，

輪船公司必須預先吸收，儲入棧房，待客家需運時，然後裝船起運。故棧房設備之優劣，與容量之大小，關係輪船攪貨最為密切。洋商深知我國情形，故在各港必建有優良堆棧，以為儲貨之用。無貨棧設備之輪船公司，營業不特受減低運價之損失，而市面大宗貨物，又不能預先收攬。我國航商宜視各地需要，集資添設碼頭棧房，藉挽利權。如因資本薄弱不能舉辦，中央或地方政府自應撥款經營，徵收倉租。青島市政府常年收入大半取諸於碼頭貨棧，已卓著成績，各市自可仿行。如是則政府之投資，不只能扶助航業之發展，亦為公營事業有利市政之建設。

#### 四、航業資本之充實

國籍輪船註冊統計為七十三萬餘噸，屬於招商、三北、鴻安、政記、甯紹、民生、肇興、大達、達興、大通興、北方、直東、合衆、大通仁記十四家者共二十二萬噸，一百六十餘艘。其餘五十一萬噸，三千八百餘艘輪船，均散布各地，屬於三百餘公司所有；尤以一輪船而設一公司者為多，財力既屬分散，事務又是重複，管理自不經濟。同一航線有兩輪船能走者，必至增添船隻，跌價競爭，資力已不充實，經營猶相排擠，以致兩敗俱傷，使外商得收漁人之利。我國金融界已往多趨向於公債投資，而忽視實業，航業資金運用不靈，恆有因虧損而致破產，實業界更視航業為畏途。近年航商屢感資金缺乏，呈請政府發給航業公債以資救濟，財政部以苦無基金，未允援助。處斯窮困境地，同一航線之公司，自應先行合作，集中財力，減輕成本，務使增加對外力量，俾能與洋商爭生存。同時喚起我國金融界對航業之重視，投資發展航運，使衰頹之航業，得充實其內容。同時政府宜從速設立航業銀行，每年由國庫撥八百萬元，繼續十年撥足八千萬元，專事發展航業之用。航業銀行放款以振興航運為目的，故利息宜從低廉，但借款之用途，必以航運設備及業務推進行款為限。



五、獎勵新船之添造。各國航業政策，對添造新船，均按獎勵辦法，予以補助，藉導企業之投資。普通獎勵辦法，以噸位之大小及航線之長短為標準。我國航業幼稚，內河與沿海航線備受侵害，目前航業獎勵必須注重經營方法，船舶管理等，使國籍輪船力求本身之健全，與業務之改善。每公司每年或每次添購新船合於規定者，予以獎金若干，作為一種新建設之補助金。我國航商因資本缺乏，每添置輪船，輒購舊船；而舊船出售，往往附帶條件，承買之後，不得在原駛航線航行。輪船構造適合一航線者，改駛他線未盡適用，勉強為之，即失其經濟效用。況出售輪船之公司，必因輪船年齡過老，或因特殊弱點，不能維持航行效率，乃毅然舍棄，利用賣價，更換新船。我國航商以舊輪價廉，爭先購買；人棄我取，人以為喪失經濟效率者，我反以為奇貨可居。如此競爭營業，未有不敗者。為補救此種情形，與兼顧航商資本缺乏起見，除仿照各國獎勵添造新船辦法外，仍應訂定特種獎勵規章，從速實施。

六、船員技術之提高。外籍輪船在中國領水航行者，噸位雖幾與國籍輪船相等，惟所有高級船員，均屬外人。國籍輪船噸位較大者，往時多用洋員；近年有逐漸減少之趨向，而領有我國船員證書之外人，截至二十五年底止，尚有二百五十五人。同時我國船員領有證書者雖有二千三百四十二人，其中除甲種船長三十九人，甲種大副四十二人，乙種船長一百二十四人外，其餘由經驗出身未受專科學校教育者占大多數。而外籍船員甲種船長有六十二人，乙種船長有一百零二人之多。欲求航運之發展，必須先行切實培養駕駛與輪機人才。已在船服務者，使其有補習之機會，補充其智識；在學校訓練者，使其具有實習之經驗。交通部吳淞商船專科學校為培養航海技術專門人才之所，學生在校兩年，上船練習兩年，畢業後，即能充任甲種二副。惟商船學校對於練習設備尚嫌缺乏，學生兩

年課堂受業期滿，第三年在公平輪學習，第四年由學校當局分向各輪船公司請求分派在所屬輪船練習。各輪船公司往往因經濟與人事關係，未允接受。因此，間有學生聽授課程已畢，練習輪船不能預定，以致不能銜接，曠廢時日，關係船員技術之培養甚大，自宜特別注意，務使學校產生真正人才，力矯敷衍之弊。

### 七、輪船航線之保障

內河航線多處發生糾紛，原因有少數航線營業較優，各公司羣起爭航，生意清淡之航線，班期若斷若續，交通大受影響。保障航線之意義，在促船舶設備與管理之改善。惟每經一度之改良，必多耗資本，航行如有利可圖，則雖多投資本，尚屬合理。假使一公司多費資本改良船舶，而航線中同業，突然添輪競航，跌價排擠，則成本高者自難維持，故航商投資每多所顧忌。政府應規定船舶設備、管理、運價、客票、船員待遇等標準，其符合標準者，保障其航線一年或若干年，俾有營業上之安定，更得從事於業務上與服務上之改進。如此則航線與輪船有合理之支配，避免無謂之競爭。民衆乘船運貨享受較優之交通工具與便利。說者謂我國航權破碎，外輪行駛內港，祇須在海關領照即可航行無阻，保障國籍輪船航線，而不能排除外輪插班競爭，是間接爲外人造機會。不知沿江沿海各港口已爲外輪縱橫行駛之區，目前無法保障。內地小輪，事實上洋商營業尙稀，保障航線之作用，在培植優良之公司，使輪船設備改良，管理改善，以增強其與外輪競爭之能力。故在實行保障之初，外籍輪船不免稍占利益，惟受保障之輪船，必符合若干條件，其航行設備與管理必與外輪相等，則以優良之工具與外輪爭衡，乃有勝利之可能，亦必如此，乃能立於不敗之地位。數十年來，我國航業之不振，我國人民非不知乘搭國籍輪船能挽回利權也，祇以同一船價而物質之享受懸殊，違背經濟原則之愛國理想，可奮興於一時，而不可恃以持久耳。

註一 交通部註冊輪船錄，民國二十四年十二月止。

註二 英國勞氏驗船會社一九三三至一九三四年年報。

註三 五十家外籍輪船公司，中間有華人資本，惟因在香港註冊作英籍計算。

註四 交通部統計半年報，二十三年一月至六月，全國輪船公司所有碼頭船雖有一百四十四艘，除少數噸位較大者外，其餘多屬容量極小者。在數字上外籍碼頭船雖僅七十六艘，而以各船容量比較，我國輪船公司所有者，猶爲落伍。各港碼頭亦有同樣情形。本國公司所有碼頭九十所，外籍公司所有者五十二所，惟實與量兩方面言之，外籍碼頭之設備，倉棧之容量，遠非國籍者可比。

註五 民國二十四年海關中外貿易統計年刊卷一

註六 二十五年春捷江公司全盤產業出售，是年貨運統計只有四月，及後各輪繼續航行，所有統計應分配於太古民生兩家買主，其中數字不免有參差之處。再本章統計幾全部由各港埠各輪船公司經理處調查所得，核與海關統計，稍有出入，自屬意中事，惟文中全部統計從未經任何出版物發表，本章記載，堪供學者與航業界之參考。

## 第四章 鐵道之改進

### 一 路政之背景與障礙

我國鐵路原來背景複雜，路權殘缺。究其原因，築路資本，十九來自外債。滿清末葉，列強窺伺中國，多端借鑒，攫奪利權。瓜分之議既倡，蠶食之勢即現。各國羣以承築鐵路為要求，以圖訂立偏面條約，擴大其侵略之範圍。築路簽約必取得用人、管理、購料三項主要利權。由是每築一路，多借一筆外債，必斷送若干主權，不啻為外人開拓殖民地。鐵路行政，自始體例分歧，遞演有年，系統更為混亂。重以國家多難，兵戎屢興，昔年政事蝸蟻，內患不已，愈啓敵人輕視之心，而予列強得寸進尺之機會。

甲午以後，中國國際形勢大變，積弱真相暴露於天下。俄、德、法三國聯合威逼日本交還遼東，原是俄國主動。事成即要索酬償，由是而有李鴻章莫斯科密約與喀西尼密約之簽訂。前者為中俄聯合防禦日本之侵略，表面為一種軍事同盟性質，後者假援助中國經濟為名，其實以侵略為目標。舉凡築路、開礦、租借地、聘軍事教官等，略奪行為無不具備。華俄道勝銀行依約產生，取得包辦築路權利。中俄密約允許俄國攬造黑龍江、吉林地方鐵路以達海參威。西伯利亞鐵路得與東方港口聯絡。又自奉天至山海關一段鐵路由俄國出資建造。旅順大連租借條約復訂自

哈爾濱至旅大鐵道由俄國建築。旅順大連續約復訂明自遼東西岸蓋平河口沿小洋河至大孤山港畫一線，其以南至租借線界之地爲中立地，非得俄國許可，所有鐵道、礦山、工商業，不得讓予他國。東清鐵道會社條約成立，俄國得假中國政府之命，委任華俄銀行承辦一切築路事宜，并攫取物料免稅，與海陸軍隊及軍械通過國境由該社運送之權。雖訂明白鐵路開車日起，八十年期滿無條件全部歸中國所有，滿三十六年後，中國政府有收買之權，但事實之演變，中東路日俄如何爭奪，擾攘與擅行買賣，事至今日，已爲全世所共見。當時約定東清鐵道會社經中國政府許可，得採掘與鐵路連帶或與鐵道無關係之炭礦，并得經營別種工商業及委任警察維持鐵道秩序，制定鐵道警察規則等特權，遂開日後無窮之糾紛。又爲武力侵佔之護符。至平漢路之興築，當局以各國借款條件過酷，一時不能成議，俄國野心又熾，陰誘比國合股公司允以全路財產爲擔保等易行條件借款承包。光緒二十三年契約成立後，比公司卒以條件過輕，要脅中國，由是俄國又從中活動，收其漁人之利。爰訂自保定至漢口之鐵道建築費，由華俄道勝銀行出資承辦。翌年正太路之太柳段六百八十萬兩借款合同成立，俄國勢力更爲膨脹。（註一）

德國於協同俄法，促日本返還遼東以後，即計議與俄締結密約，德國先行佔據膠州以資俄國佔領旅順之口實。適值光緒二十三年山東曹州教案發生，德國有機可乘，借故出兵。結果訂立膠州租借條約，并明訂中國准德國在山東築造鐵路，經青州至濟南等處，鐵道附近左右三十華里內之鑛產，德商有開採之權。山東省內開辦何項事業，或借用外資，聘用外國人等，德國有儘先承辦之權。旋德商設立德華公司進行興築鐵道與採掘礦產等事業，視山東爲其勢力範圍之地。

法國蓄志侵略，遠在諒山之役以前，光緒十一年中法條約對鐵道建築，已有抽象聲明：中國建造鐵路由法人承辦等語。馬關和約方在芝罘交換未滿兩月，而法使即以兩廣雲南開採鑛產優先權，及安南鐵道得延長至中國境內等要求進逼，爲索取幹旋返遼東之報償。既得之，猶不足以填其慾壑，繼而乘機要求廣州灣租借地，并訂赤坎至安舖等處建造鐵道電線所用地段，中國地方官負代向人民購買之責。又約定廣西南部鐵道由北海至南寧間之線，讓由法國公司承辦。光緒二十四年，法使照會總理衙門聲明由北海路線將來或不至南寧而至別處，均應予法國公司承辦，亦經中國當局允諾，致啓法人日後無理干涉我路政。至光緒二十九年滇越鐵道條約成立，法國計畫築路由東京邊界至雲南省城，自河口起抵蒙自或於蒙自附近以至雲南省城等路線，胥於此時議定，希圖壟斷西南路政。

英國以俄國取得旅順爲軍港，即援均勢惡例，要求租借威海衛。又以法國租借廣州灣，危害香港形勢，要求租借九龍。英國不費一兵一卒，得租借兩要地，自是其侵略之野心，更無止境。英人實行其經濟政策，以東印度公司之方式，利用資本爲先鋒，向鐵道礦產兩路推進。光緒二十四年，英國福公司與山西商務局締結採鑛條約，由福公司出資一千萬兩，又以同樣條件與河南豫豐公司訂採河南鑛產契約。同年，京漢路中比第三次築路交涉，保漢段定由華俄道勝銀行出資承辦，當交涉進行中，中國政府對外否認其事，及事成致招英國之忿怒，認爲中國親俄損英，爰以承辦五路全權條件爲要求。五路範圍甚廣，包括天津鎮江間，山西河南襄陽間，九龍廣州間，上海南京間，蘇州杭州等路線，除天津鎮江線因德國抗議，改自天津至山東南境一段由德國承築外，其餘各線均畫定爲英

## 國承辦之利權。(註二)

日本自被逼返還遼東之後，以十年之準備，擴充海陸軍，卒於光緒三十年日俄之役，大敗俄軍，除奪得其他權利外，悉取俄國在東三省築造鐵道與採掘礦產等權而代之。長春旅順間之鐵路及其一切支線，并地方附屬之一切財產與利權，俄國無條件讓與日本。和約雖明訂日俄兩國於滿州各自建鐵道，限於商業經營，決不以軍略上爲目的，惟未久各自食言，中國受害最大。由是足見國力衰頹，強鄰壓逼，所有築路主權悉受不平等條約束縛，其影響於我國路政之前途，不待贅矣。

嗣又因辛亥以後十餘年，蕭牆之爭屢興，連年用兵，軍事騷擾之餘，鐵路遭遇損失，殊鉅。路軌橋梁之拆毀，爲軍事行動必有之事。平時養路已感資款支絀，一遇破壞，修理經費愈屬困難。於是往往因軍事緊急，修築在求迅速，工程不免草率浪費。至被扣車輛，各路祇顧自身利益，竭力防止本路車輛流入他路，而對於他路車輛之開入本路者，則不肯放還，由是車輛失其節盈劑虛之效。又如各路機車本甚缺乏，兵燹之後，每一機車之毀壞，影響全路運輸，各路機廠能力有限，損壞車輛之修理，積時累月方能恢復原狀，業務之損失，不可勝計。

至若軍人干涉路政，破壞路權，亦爲鐵路營業衰敗之主要原因。路局之曾被軍人把持者，弊端百出。扣留公款，干涉行車，強開專車等等，無不色色俱備。局長既不以專門人才充任，此等毫無運輸學識之人，以收稅手段把持路務。各路代徵貨運附加捐，其弊甚於釐金。中國鐵路運價，本是高昂，重以附加捐稅，直接牽涉路局之收入，間接擡高農工商業生產之成本。鄰國方獎勵減輕運價發展國際貿易之不暇，而我國則重複徵抽，增重生產之擔負，妨礙商

品之運銷。相形之下，勝敗懸殊。路政之破壞，當日軍閱與官僚實不能辭其咎。

是中國路政初因不平等條約之牽制，繼由於軍事與政治之摧殘，致路政人事失宜，積弊叢生。以言購料，則佣金高而料價昂，各路購料本有專條規定，公開投標，惟因材料多係購自外洋，外國料價不易作敏捷之稽查，料質成色是否與原約相符，又無直接驗貨辦法，故規章等於具文，勢難免除中飽弊病。以言車票，因管理失宜，惡例早開，各路人員乘車免費，家屬亦享受同等利權，繼而戚友假借名義，濫用免票，積弊相延，迄今雖略加限制，而冒名免票之惡習，猶屬公開之祕密。以言員役，則人員充斥為各路之通病，鐵道營業首重成本低廉，用人既多，開支自濫，況向來路局採用人才毫無標準，每有裁員減薪之議，適足以供墨吏位置私人之機，不才者固未必裁汰，新進者又多非專才，其忠於職務者無公平之保障，尸位營私者未受嚴厲之處分。公營事業成為政治略奪機關，人存三日京兆之心，官場瞻徇情面之惡習，路局悉備而有之。以言財政，已往向不公開，路款開支逐年遞增，而業務收入有限，不肖份子尚利用局款營私濫用，致債款日增，信用墜地，數十年經營之鐵道，曾未見其有若何之進步。我國鐵道歷史背景如是複雜，整理工作自以注重清除積弊為第一要事。

## 二 國有鐵道經濟概要

自國府奠都金陵以後，至一二八之役，五年期間，我國鐵道入於整理時期。民國十七八年間，曾經多次專門設計，籌畫改進。如浦口輪渡之建設，葫蘆島海港之建設，粵漢株韶段借用庚款補助完成，廣州黃浦建築新港，謀粵漢



路之出口等等，胥於是時創議之。爾時以整理舊路爲最大目標，但當軍閥割據之餘，百廢待興，只能於中央力量所及之地，先求鐵道行政權之統一，打破以往各自爲政之局，是爲中國鐵道進於整理之初步。總計全國路線一萬三千餘公里，不幸自九一八事變喪失二千公里，北寧路被侵佔以後，又減一千一百二十餘公里。目前平漢、津浦、京滬、滬杭甬、隴海、平綏、正太、道清、粵漢、廣九、膠濟、南潯十二路合計營業路線尙不及一萬公里。各路鋼軌多已頽壞，間有數路自建築至今，絕少更換鋼軌者。國有鐵路機車截至二十五年十二月止，共有一千二百零八輛，其年齡在二十年以上者，尙占多數。十年來吾國鐵道已在廣續整頓中，時至今日而舊路之整理猶屬路政主要工作。近年新路之發展，數其工程較大者，只有隴海線之延長，由洛陽至西安，津浦路南京浦口輪渡之設備，及粵漢株韶段與玉萍路之玉潯段之完成。至省營與部定合同路線亦只有浙贛鐵路通車，與成渝路之興築而已。故整個鐵道網經濟地位，未樹顯著之進步。

國有鐵道資產截至二十四年六月止，共值八萬八千一百萬元，負債截至二十二年六月底止，共計九萬五千五百萬元，較之二十一年資產總值八萬三千五百萬元，負債一十二萬一千萬元，似有進步。（註三）各路營業收支據二十二、二十三兩年度統計，（註四）平漢路年進三千一百萬元，支出二千零六十萬元；二十三年進三千四百萬元，支一千九百萬元。北寧路二十二年進二千二百萬元，支出一千三百萬元；二十三年進二千五百萬元，支一千五百萬元。津浦路二十二年進二千二百萬元，支出一千六百萬元；二十三年進二千六百萬元，支一千七百萬元。京滬路二十二年進一千三百八十萬元，支出九百八十萬元；二十三年進一千五百萬元，支一千一百萬元。滬杭甬路二

十二年進六百七十萬元，支出五百二十萬元；二十三年進六百九十萬元，支五百六十萬元。平綏路二十二年進八百八十萬元，支出七百萬元；二十三年進一千萬元，支八百萬元。正太路二十二年進五百五十萬元，支出三百四十萬元；二十三年進六百三十萬元，支三百四十萬元。道清路二十二年進一百七十萬元，支出一百四十萬；二十三年進一百八十萬元，支一百五十萬元。隴海路二十二年進一千一百萬元，支出七百三十萬元；二十三年進一千零三十萬元，支六百六十萬元。廣九路二十二年進二百二十萬元，支出二百萬元；二十三年進二百萬元，支一百八十萬元。粵漢湘鄂段二十二年進三百萬元，支出三百七十萬元；二十三年進三百七十萬元，支三百二十萬元。粵漢廣韶段二十二年進五百萬元，支出三百七十萬元；二十三年進四百五十萬元，支三百四十萬元。膠濟路二十二年進一千三百八十萬元，支出一千一百萬元；二十三年進一千四百七十萬元，支一千一百六十萬元。南潯路二十二年進一百五十萬元，支出一百一十萬元；二十三年進一百六十萬元，支一百萬元。總計各路二十二年進款一萬四千八百餘萬元，支出一萬〇六百餘萬元，盈餘四千二百餘萬元。二十三年各路（連首都輪渡）合計進款一萬六千八百四十萬元，支一萬一千一百萬元，盈餘五千七百四十萬元。（註五）二十二年負債達十二萬萬元之鉅，以五厘計息，每年須付六千萬元。況負債息率繁雜，如以六厘計算，每年付息達七千二百萬元，如是則純虧三千萬元。故債務之整理，爲國有鐵道經濟上最重要之問題。近年路政當局對於債務整理，頗著成效，其整理辦法，就其犖犖大者，舉例如次。（註六）

（一）到期延期者，有宣統三年郵傳部正金銀行借款，發行債票日金一千萬圓，訂明利息五厘，期限二十五年，

十一年起還本，分十五年清償，惟迄民國十二年以後，未付本息合計日金一千一百八十八萬圓。民國二十四年雙方協議償還辦法，決定自民國二十五年原約到期日起，延長期限十五年，惟自二十四年五月起，所有積欠利息三百三十萬圓，分三年清償。自第四年起償還本金一期及其利息，每月平均支付該年攤款十二分之一。

(二)減息延期者，有光緒三十四年津浦路英國華中公司及德華銀行借款英金五百萬鎊，及宣統三年續借四百八十萬鎊，實發債券三百萬鎊。自民國六年以後，本息停付，二十一年始由津浦路局每月積存九萬至十四萬元，為清償該款之基金。整理方法，經交涉多年，乃於二十五年議定分兩種減息辦法履行。其一，自二十五年起至二十七年止，三年利息減半，（由五厘減至二厘半）二十八年以後，恢復五厘計息。其二，所有二十五年以前利息一律由債權人放棄五分之四，共計折減債款約三百二十萬鎊。與同樣方式減息延期者，有光緒三十一年道清路之英國福公司借款八十萬鎊，期限三十年，利息五厘。民國十五年以後，因政治環境關係，路款支絀，利息停付，連年再三商減利息，結果至二十五年收效。債權人允自二十五年至二十七年內利息減半，以後恢復原息率五厘，在減息期間，及以往欠付利息，一律由債權人放棄五分之四。

(三)全部欠息減免者，有民國元年隴海路比國借款一千萬鎊，實發債券四百萬鎊，週息五厘。民國九年，比公司繼續發行債券三次，計三千〇七十五萬弗魯令，均週息八厘。民十三、十四兩年期間，又陸續展借，而路款收入不足，以應付繁重之擔負。截至二十四年止，本息共計二萬五千餘萬元，其中利息占一萬萬元以上，近年迭次籌畫減息還本辦法，屢議屢輟，至二十五年債權人始允放棄向來主張。嗣議定自是年七月起，所有本金給息一厘半，分年

逐漸加增息率半厘，至民國四十一年息率增至四厘爲止，以後即按週息四厘計算，二十五年以前欠息，全部放棄。

(四) 按還本減息，欠息不再起息辦法整理者，有綏包段公債抵押東亞興業株式會社借款。此項借款起自民國七年及民國十年兩次，每次三百萬元。其一爲年息九厘，期限五年，其一爲年息一分，期限四年。截至二十二年底欠息日金一千一百九十九萬餘圓。交涉結果，減爲日金五百二十萬，不再起息，并先還本後還息。嗣整理以後，本金利息按六厘計算，自二十三年一月起每月付償日金一萬七千四百圓，仍按先還本後還息辦理，共計約減免日金七百萬圓。以同樣方式整理者，尚有民國元年至十一年南潯路前後四次向東亞興業會社借款日金一千萬圓。其中週息六厘半者，七百五十萬圓，週息七厘半者二百五十萬圓。二十四年整理後，本金新息一律改爲五厘，舊欠利息不再起息，并減免一部份，計日金一百六十萬圓。每月陸續償還七萬圓，先還本後還息。

(五) 減低原訂息率，本息不再起息者，有英福公司先後於民國五年及八年道清路墊款八萬七千三百鎊十先令十便士，及代付購車一百輛價款十二萬六千八百三十八鎊十八先令七便士，均爲年息七厘半。民國十四年起停付本息，經歷年交涉清理辦法，卒於二十五年決定分十二年償還，每年攤還一次，所有新舊利息一律減爲三厘單息，結欠本息不再起息。

(六) 承認一本一利原則者，有民國十一年中英煤礦公司京門枝路借款三十萬元。民國十六年以後欠付利息，本金仍舊。二十二年底積欠本息六十一萬三千二百餘元，整理辦法全數作爲六十萬元，自二十三年一月起每月兌換期票八百張，每張七百五十元，分四百個月清償。

(七)酌減欠息從新計息，先還本後還息者，有民國二年同成路墊款七十七萬零二百七十七鎊六先令六便士，又五百七十九萬八千五百十八佛郎九十生丁，以正太路為抵押品，年息六厘，截至二十四年一月止，積欠一百三十一萬餘鎊，又九百六十餘萬佛郎。整理辦法總計本息核減為四折八五，新利息改為二厘，每年撥還兩次，共二十萬元，先還本後還息，原欠息不計息。計減輕債額，除複利未計外，本息共減英金六十七萬鎊餘，又四百九十九萬餘佛郎。

(八)以未發行債票抵償墊款，并核減利息者，有民國十一年至十四年間隴海路比荷公司墊款英金一萬八千餘鎊，比幣八千九百餘萬佛郎，荷幣一百八十餘萬佛羅令，約合國幣一千五百餘萬元。二十五年商決整理辦法，以未發行債票票面抵償，本金給單息四厘。

(九)商定債款總額分期償還，不計利息，或一次過清償者，有本國各銀行津浦路借款、民國十四年天津金城、交通、中南、新華、大陸、中國、鹽業等七行之平綏路借款。各款利率大都多為一分五厘，二十二年九月底結欠本金三百零二萬餘元，利息六百七十五萬餘元。商決本息共計減作五百十六萬元，分期撥還，概不計息。其核減本息一次清償者，有民國十四年金城、鹽業、中南、大陸四銀行之平綏路協餉一百萬元借款。截至二十二年九月底止，結欠本息八十萬零九千九百餘元，經決定本息合計作為四十萬元，一次清償。又平綏路籌解晉軍協餉之山西省銀行款，至二十二年底結欠一百十四萬五千餘元，亦商定作十萬元計算，一次清結。

(十)積欠料款商減利息成立新本金者，有津浦路英商十四家料款。截至二十一年年底止，共欠國幣約一千四

百萬元，整理辦法將原息八厘至一分各一律減作六厘計算，本息合計成立新本金。各種貨幣折成英幣國幣兩種，共計十四萬九千一百二十五鎊十四先令二便士，又八百零八萬五千一百九十三元七角七分。自二十三年一月起每月償還五萬元，息隨本減，息不再起息。其餘尚有平漢路美商三家料款，美金四百三十四萬餘元，又國幣四十萬餘元，以同樣方式每月撥還五萬元。

上列第一至第三種債款係屬發行債票之外債，第四至第八種為未發行債券之外債，第九種為國內借款，第十種為材料墊款。近年中國鐵道信用提高，自屬債務整理之效，故債務清理為解決鐵路經濟最要之關鍵。今後還本付息，如能維持信用，同時整頓人事，與推廣營業，則鐵路經濟，自必臻於健全，可斷言也。

### 三 路政之改進

吾國鐵路之改進，千頭萬緒，非三數千言所能盡者。除整理債務已如前節紀述外，其餘應與應革之政，擇其最要者五端概言之。

第一，全國各路宜速求彼此貫通及實行鐵路與公路輪船之聯絡。我國鐵路在建築之初，因借款條件之束縛，缺乏整個之籌畫，以致各路工程分歧，用料複雜。故今時各路線縱能接連成網，而通車與實用上猶有問題。例如鋼軌重量，膠濟路所用者為四十三公斤，十二公尺；隴海、北寧、粵漢各路者為四十二公斤，九公尺，十五公分；平漢路大致由三十七公斤至四十二公斤不等；正太則為二十八公斤；杭江竟輕至十七公斤。又如橋梁載重，隴海路橋梁為

戈巴氏四十五號，平漢路爲四十號，津浦路爲三十五號，京滬路爲三十一號至四十二號，正太則輕至二十四號，杭江輕至二十號。如是則鐵路雖或建成網，而運輸上猶不能充分收連貫之效。故欲收運輸最大效能，必先求用料之統一。各路運輸工具必須有統盤之籌畫，輪船航路汽車公路與鐵路，應彼此銜接，避免平衡。每一交通工具之設置，務求其最大經濟效用。近年鐵道、輪船、公路三方面競爭營業，致輪船有不堪維持之勢，亟宜有適當之整頓，使三者分工合作，接濟運輸，成爲合理之交通網。

第二，厲行鐵路商業化及通盤籌畫全國車輛之應用與補充。鐵路商業化一語，爲研究路政者老生常談。惟吾國鐵路不商業化弊病之普遍，又無可諱言。就運價一項而論，自有鐵路以來，均以成本爲原則，最近仍未完全按運輸負擔能力收費之原則實行。我國鐵路十九爲國營，既是獨占營業，則運價之決定，必視運輸負擔能力以爲斷，不能任意決定，貪多務得。雖近年運價逐漸減低，惟因一般經濟之衰落，鐵道運價有不能不下降者，而非實行一貫政策之表現。在事實上，鐵路客運，三等客運人數最多，收入亦最豐。例如：民國二十三年國有十四路統計，頭二等搭客合計一百八十六萬人，進款不過五百四十九萬元，三等搭客則有三千五百萬餘人，進款三千七百一十五萬餘元。是一般旅客之負擔能力爲三等票價，鐵路客運必須注重三等客車之改善與發展。又同年貨運統計，礦產品一千五百八十三萬公噸，進款二千九百九十萬餘元，工藝品三百一十一萬公噸，進款一千九百萬餘元，而農產品四百七十八萬公噸，進款二千四百三十七萬餘元。我國爲農業國家，農產品在鐵路運輸上應爲最大宗之收入，乃鐵路貨運公噸，農產品只能稍高於工藝品。足見鐵路運價尙未按照一般貨物負擔能力之原則收費。況農產品平均每

公噸進款四元五角五分，平均每延噸公里進款一元九角二分，礦產品每公噸一元八角八分，每延噸公里一元零八分，工藝品每公噸六元四角二分，每延噸公里二元七角五分，是農產品每公噸及每延噸公里與工藝品相差不遠。各項物品運價總平均每公噸進款為二元八角七分，每延噸公里為一元四角八分，則農產品反須負擔其他貨物運費。此固非振興農業之道，亦非發展交通之法，事實顯然。雖近年運價減低已具扶植農村之意，而改革運價尙未澈底，猶須作進一步之修正。（註七）

### 第三、鐵路業務應與時代邁進適應。時代之需要各路局工務業務與管理，應行舉辦諸事，約有如下十項。

(一) 路線之建築除玉萍路（南昌至萍鄉段）杭甬路（錢塘江鐵橋）及京杭路宜從速完成外，其餘新線應提前興築者有：(1) 天水成都線，(2) 成都昆明線，(3) 昆明貴陽線，(4) 貴陽柳州桂林三水線，(5) 南昌贛州線，(6) 南京貴溪、南平、梅縣、廣州線，(7) 濟南道口線，(8) 西安蘭州線，(9) 南昌貴陽線，(10) 南昌福州線。

(二) 建築武漢鐵橋聯絡平漢粵漢兩路，完成南北直達之交通。同時進行粵漢路延長至黃浦，開闢黃浦新港以謀粵漢之出路。廣九粵漢接軌案，應以九龍租借提前交還為先決條件。

(三) 籌建機車車輛製造廠。

(四) 各路斟酌需要情形增設倉棧。

(五) 籌設枕木製造廠及浸油廠。

(六) 各路酌量需要設置冰車，使南北易壞之貨物，得冷藏運輸。



(七) 推廣鹽運降價運鹽及盡量予鹽運以便利，以期擴充營業。

(八) 改善轉運公司，及路局轉運業務，推廣負責運輸。

(九) 鐵路所有林場，除小規模之苗圃場外，一律撥歸農業主管機關經營，以免事權分割。

(十) 各路扶輪小學，擇優及斟酌需要，改辦初級職業學校，其餘一律移交地方政府接辦，以明系統。

第四材料之購置保管與應用務求供應適宜各路購料統一政策，早經提倡惟單就材料名辭與品質畫一及

統一管理處組織等問題言之，迄今尙未完全解決。以前各路曾分站設材料廠，各廠各自爲政，購置物料或失於訂購不宜，或以保管不得其法，致存料不能盡其效用。購料與用料失其聯繫，則往往最需要之物料一無所有，而不需要物料，反存儲甚多；或不適用之材料，積年留存，充斥倉庫，蠹食鏽壞，虛耗路帑。嗣後購料者必須深知用料之情形，不能稍有草率。各廠材料之保管，用料者應負一部分責任，或將所購材料，竟交由用料者保管在廠，路局得隨時派員稽核。購料之驗收，亦應由用料者參加，俾能確定物料品質是否達到適用之程度。如是則廢棄不用之材料，應由驗收者負其責任。已往各路局材料積壓，虛費路款，各任相承，互相推委。自宜從新清理，以後各路局購料倘不適宜，應絕對負其全責。廢料之多寡，應定爲路局考績之標準。至購料方法，一般國營事業與公共機關因欲防範舞弊起見，擇廉訂購，格於定章，不暇計及效用。此種矯枉過正辦法，大有重行檢討之必要。例如枕木之購置，取用上等枕木，價值雖或稍高，但問其效用，則確有不同。普通枕木壽命只有五年，平均每年須抽換五分之一。國有鐵路枕木共計約一千四百萬根，是每年須更換二百八十萬根，假定每根平均價值三元，年費八百四十萬元。如果上等枕木能

耐用至八年，則其價值雖高至四元年費不過七百萬元，兩數比較，價高者尤爲合算。故購料應研究材料之品質及其效用，而不能斤斤於貨價之高低。公帑之維護，不在規章之嚴密，而在用人之得宜耳。

第五，整頓人事端在裁汰冗員，革除積弊。任用人員，不只是去舊更新，而在新舊兼顧。各路人員冗擁，總務費膨脹。我國鐵路總務費在民國十七年以前，約占營業用款百分之二十五至百分之四十不等，十七年以後，陸續減低至營業用款百分之十五至百分之三十三不等，然較諸美國鐵路總務費僅占營業百分之四，自屬大有改良之餘地。裁汰冗員之議，推行經有十餘年，惟各路人事之減省，未見顯著之事實。此或因國內經濟衰落，到處人浮於事，鐵路不過整個現象之縮影耳。用人過多，確爲路政改革之障礙。裁汰之法，不盡在表面上人員之更替，與人數之減少，而在選才有道，任免公平，爲事用人，執法堅定。在路服務職工，不少忠實有爲之人，貪污之輩，自屬少數。只因人事與環境關係，往往以少數不肖分子，破壞鐵路名譽，致鐵路事業有「毀人爐」之譏。今後厲行刷新，端在人格之鍛鍊，確立廉潔風尚。換言之，謀鐵路之發展，必求人才之進步爲先。若舊路整理猶不澈底，而徒以路線之延長爲急務，則多築一路，適足以予惡勢力蔓延之機會。凡百事業成敗之間，繫於用人，故鐵道之改進，必以人事之整頓爲首要。

註一 光緒二十四年原約借款二千五百萬佛郎，合國幣六百八十萬兩，旋以拳匪之亂，未及履行。至光緒二十八年改訂合約借款四千萬佛郎，及後日俄之戰爆發，俄國將本合約權利讓予法國公司。

註二 津鎮綏英德分段借款草約三十五條，於光緒二十五年簽訂，以拳匪之亂，未及履行。旋又因人民請求，收歸官商合辦，朝野議論紛紛，莫衷一是。初本擬繞道脫離山東境界，以免德人爭議，惟因逼近京漢路，引起俄法之抗議，故多方籌商，卒於光緒三十三年改津鎮爲津浦，仍由英德兩國公司分別承造。

註三 鐵道年鑑卷二第九三七至九四〇頁；卷三，第五章，第八八七頁，又第九七四頁。

註四 同上，第二卷，第二五〇頁，又第三卷，第九五三頁。

註五 據最近調查，二十四年度各路收支狀況如下：平漢年進三千六百七十萬元，支一千九百四十萬元。北寧，進二千三百九十萬元，支一千

五百萬元。津浦進二千六百七十萬元，支一千六百八十萬元。京滬進一千四百四十萬元，支一千零四十萬元。滬杭甬進六百一十萬元，支五百四十萬元。平綏進一千二百萬元，支七百三十萬元。正太進七百一十萬元，支三百五十萬元。道清進二百萬元，支一百三十萬元。隴海進一千七百萬，支九百九十萬元。廣九進一百九十六萬元，支一百七十五萬元。粵漢湘鄂段進三百三十萬元，支三百三十九萬元。（南段統計未備）膠濟進一千四百四十萬元，支一千一百三十萬元。南潯進一百一十萬元，支一百萬元。

註六 中央國民經濟計畫委員會，十年來之中國經濟建設第九一頁。

註七

民國二十一年農產品平均每公噸進款五元九角四分，平均每延噸公里進款二元四角六分，礦產品每公噸一元八角九分，每延噸公里一元三角八分，工藝品每公噸六元二角二分，每延噸公里二元九角四分，是農產品每公噸及每延噸公里與工藝品大致相若。

## 第二篇 財政

### 第五章 中國財政概論

#### 一 國庫空虛之史實

中國財政，在滿清末季，已是山窮水盡。其時政治崩潰，經濟即陷于杌隉。民國初年，舊法破壞，新制未備，財政自屬困難。民五以後，政變頻仍，終於北京政府時代，軍閥專橫，中樞失馭；由是餉糈浩繁，稅收艱窘。我國財政之紊亂，未有甚於此時者。至國府奠都金陵以後，軍政兩費，阨于趨勢，庫藏如洗。自北伐完成之日，政府信用轉佳，舉借內債，以資維持，中央財政乃步入整理途徑。年來遞嬗之跡，如關稅之自主，釐金之廢除，統稅之舉辦，中央與地方稅收之畫分，預算制度之切實推行，貨幣之廢兩改元，以及通貨管理等等，尙不失爲近代理財之成績。惟以連年國庫空虛，有甚于疇昔；民生艱窘，不亞于往時。債臺高築，稅額增加。復因經濟衰落，百業凋零，金融涸竭，白銀外流；旱災之餘，繼以水患；農村既已破產，外商復有傾銷；東禦強敵，西剿赤匪；於是度支奇絀，舉國憂貧。

財政支絀之現象，爲預算龐大，收支不能相抵。自民國十七年以來，國庫歲支由四百一十二兆元，至二十二年

度歲出增至七百六十九兆元，二十五年預算支出則達九百九十兆元矣。收入方面，民十七年爲三百三十三兆元，結短八千萬元；廿二年度收入六百二十二兆元，不敷一萬四千七百萬元。二十三年收入一千二百一十二兆元，其中債款、暫收款及保管款等項佔三百二十九萬元。最近兩年決算尙未公布，但短絀之數當不下二萬萬元。總計自國府建都南京十年來，各年預算收支短絀達一千四百五十兆元。在富強之邦，此數不爲過鉅，惟在貧弱之我國，則已苦於負擔之疊重。況短絀之數，積年累增，今後歲支，不特無減縮之可能，更必有隨毀壞性之消費而激增之趨勢。

歷年國庫收支不平衡，均賴借債補苴，幾成爲掌度支者傳統之方法。以內債而論，自民元以來，連年發行公債，竟有一年內發行六種新債之多，數額達一萬七千九百萬元者。最近數年來迭次發行公債，均以一萬萬元爲常事。(註一)庫券之發行自民國十二年(註二)起，嗣後每年均援例照辦。初不過數百萬元而已，民十五以後，每年達數千萬元。民十六、十七、十八幾年間，發行庫券由五百六十六萬元，而至七千三百萬元，再至九千四百萬元。十九年更猛進至三萬五千萬元，爲空前之創舉。歷年內債結欠，民元祇有九百零一萬七千九百四十元，民三增至七倍弱，民四增至九倍弱，民五增至八倍強，民六以後增至十餘倍或二十餘倍。計民國十年內債結欠總額爲二萬零七百萬元，二十年爲八萬七千一百餘萬元，二十二年以後，則超過十萬萬元。如以民國元年至十七年爲第一階段，國府成立至統一公債發行爲第二階段，則第一期發行公債計共四萬八千六百餘萬元，第二期爲一十八萬六千四百餘萬元矣。如以十六年內債二萬二千二百餘萬元爲起點，則十七年增一倍弱，十八年增一倍強，十九年增三倍強，

二十、二十一年增四倍弱，二十二年以後增加之數由四五倍而達八九倍矣。

外債方面，前清同治中葉，左宗棠平回需餉開其端，光緒初年，倡辦海軍，向外借款繼其後。及甲午之役，賠償軍費二萬萬兩，庚子之變，款賠四萬五千萬兩，其時帑藏匱乏，祇有乞貸外鄰。光緒年間，又值列強窺伺中土，作政治之放款；羣雄角逐，用外交以助投資。中國財政雖已頻年涸竭，而接濟猶是源源而來。於是債累日深，備受苛條之束縛。滿清末日，結欠英金四千一百七十七萬餘鎊，約合國幣六萬二千六百餘萬元。故財政基礎早已敗壞；鼎革以還，仍不出唐續借債之路。民國元年，克利斯浦借款英金一千萬鎊（實支五百萬鎊）鹽稅羨餘悉充抵押。二年善後借款二千五百萬鎊，鹽稅關稅重受桎梏。此為發行外債之有確實擔保者。其經發行債票者，有元二年間之瑞記借款三種，奧國借款三種，中法實業銀行五釐金款。北京政府時代，截至民國十四年止，財部經營無確實擔保之外債共計四萬零七百餘萬元；其中日本債權占二萬四千五百九十餘萬元，意大利債權占七千一百九十餘萬元，英美債權各占三四千萬元。交通部經營無確實擔保之外債，共計三萬八千四百九十一萬元，（內分日本債權一萬四千六百六十二萬元，英國債權一千五百零九十一萬元，法美各三千餘萬元。）（註三）由是觀之，我國國庫既于清末洗滌無遺，民國以來曾未脫離借債度日之政策。溯元年至四年借入鉅額有擔保外債，克利斯浦五百萬鎊借款告成，以為可免六國銀行團之脅制，卒又反為六國銀行團推波助瀾而成立五國銀行團之善後借款，其餘無確實擔保借款，仍在醞釀中。民五至民八，中法實業銀行等迭次借款，外債突增。民九至民十二，乃轉注意于國內借債，以及小銀行借款。十三至十六年則因信用低落以至借貸無門。國府奠都金陵以後，側重內債，尤借重上海金融界為後

盾。

綜上所述，足證國庫空虛，羅掘俱窮，自世界經濟恐慌襲擊我國，上海金融頓形緊縮，人心張惶，岌岌之象莫若民國二十四年。當時公債雖能續發，而金融早已竭蹶，籌碼周轉不靈，向恃以維持度支之富源，一旦涓滴凝滯，有不能不另尋補救途徑者。二十五年金融情形較前活躍，惟國家財政艱困如故，財政當局處此厄運，大有巧婦難爲之歎。

## 二 稅源涸澀之危機

我國近年經濟衰落，產業蕭條，稅源早形枯竭，若離去經濟而論財政，則無財政之可言。我國歷年入超賴有華僑匯款，藉資補救，今時無形出超不能抵補浩大之漏卮，稅收之危機立現。溯自民元以降，入超逐年遞增，計元年入超一萬五千九百餘萬元，二年，二萬五千九百餘萬元，三年，三萬三千萬元，四、五兩年，雖降至五千餘萬元，而六、七兩年，又增至一萬萬元以上。八年入超二千五百餘萬元爲近二十餘年來最低之紀錄。然考其緣因，由於歐戰影響，而非由於國內工業之進步。民九以後，至民十五，平均每年入超在三萬五千萬元以上，此爲財富外流之常態。十六年入超曾一度跌至一萬四千六百餘萬元，惟十七、十八兩年又回復三萬萬元以上；十九年更突增一倍。二十年入超竟飛騰至八萬一千六百餘萬元，二十一年續增至八萬六千七百餘萬元，二十二年數字略減，仍不下七萬三千三百餘萬元，二十三年入超減至四萬九千四百餘萬元，二十四年雖再減至三萬四千三百餘萬元，惟銳減之因，在國

## Mississippi River

內經濟衰萎，人民失其購買能力，并非輸出有所增加。綜計自民國元年至二十四年止，入超總額為八十四萬七千六百餘萬元。我國入超自光緒三年起與年俱增，至民國九年以後，洪流轉急。十九年至二十二年更是變本加厲，儼若狂瀾之既倒。近年因一般購買力之削弱，入超數字大減。但同時無形出超減縮尤慘。我國金融命脈所寄之華僑匯款，竟降至二萬五千萬元以下。此為中國財政絕大之危機。歷年入超所持以為彌補之無形輸出，已根本發生動搖。入超數字龐大不足憂，惟無形輸出已趨慘澹，此則為我國財政之致命傷。

其次，就稅收言之，人民負擔既經加重，而負稅能力又反變薄弱。關稅收入在表面上，連年數字遞增。（例如自十二年起為數在一萬萬元以上，十三至十七年平均一萬二千萬元，十八年比前五年平均數增多一倍，二十二年數達三萬二千五百餘萬元，二十四年減少九百餘萬元，二十五年又回復三萬二千五百萬元。）說者每以此種漸增數字為可慰，實則不然。試觀出口稅率提高，稅收總額反為減低。（例如二十一年至二十四年，進口稅雖由二萬三千餘萬元增至三萬一千餘萬元，而同期出口稅由二千六百餘萬元跌至二千三百餘萬元矣。）此乃外國市場對我國貨物購買之冷淡，亦因本國產業衰落，間接影響關稅之收入。進口稅，因稅率之提高，總額雖然增進，惟自二十一年以來，我國因受世界經濟恐慌之襲擊，一般人民購買力萎縮，關稅之來源瀕於淤塞。況自關稅自主以來，修正稅率凡四次，每次雖能增加收入，達到財政關稅之目的，惟曾未見其能防止外貨之傾銷，遑論保護本國幼稚工業之發展。

次論鹽稅，我國鹽稅歷史悠遠，雖在國庫收入中占第二位，然其稅源早已涸澀。我國農村經濟衰落，平民負擔



累重，鹽稅取諸于平民，故稅率宜減而不宜加。近年鹽稅收入增加由於稅率之迭次提高。二十二年十月，財政部以各區稅率不均，特將各區稅率之差異者，分別增減，其結果，輕稅之區鹽稅加重者為多數，重稅之區鹽稅之減輕者為少數，國庫收入乃增。二十三年一月實行改秤後，凡各區稅率在十元以上者一律減為十元，其在十元以下者仍按原定稅率課征。結果稅率在十元以上減為十元之數小，十元以下仍按原率征稅之數大。按改用之市秤一百斤合原用之司馬秤七十八斤，是猶增加稅率百分之二十二。故鹽稅之收入乃得連年增加，由二十年收入一萬四千二百餘萬元，二十三至二十五年各年增至一萬九千餘萬元。考鹽之為物，富者不能多食，貧者不得稍缺，而捐稅之負擔多取富者，幾分不為虐，免貧者少納一錢，即無異賑其數日之糧。鹽稅加重，貧民負擔，不祇是不應再事增加，即維持現狀已是絕大問題。

再言統稅，雖統稅不若鹽稅之惡，然其性質因有外商競爭關係，究屬生產稅而非銷費稅。以我國賦稅歷史言，前時一物數征，無地不稅，重複捐抽，工商病之。十七年以後，開始整頓，以一物一稅為原則，稅制漸趨單簡，統稅之舉辦，確屬正當途徑。惟連年增稅，其影響于工商業之發展，又不無隱憂。試就收入最大之捲菸、棉紗兩項統稅，分別言之。

捲菸統稅舉辦于民國十七年，稅率定為值百抽二·五，進口捲菸除納進口正稅及二·五附稅外，統稅百分之二十。十八年以蘇、浙、皖、閩、贛五省辦理頗著成效，更推而廣之，為實施全國，劃一征收起見，以折衷當時各省捲菸稅由值百抽五十至八十不等之分歧狀態為理由，改訂稅率為百分之三十二·五。捲菸統稅原定七級制，十

九年菸商以金價高漲，影響原料成本，請求放寬稅等，以資救濟。財政當局乃將捲菸七級制改爲三級制。改制之後，上中等菸稍獲伸縮，而下等菸未沾低稅實惠。二十年海關稅則規定舶來捲菸值百抽五十金單位，後因特殊故障，改由海關征收值百抽十金單位，由統稅機關依照統稅章程課百分之四十。同年十一月，政府仍令海關實行洋菸值百抽五十金單位，免征統稅，而國產菸稅率增至值百課四十。自是國產捲菸無復有減低稅率之希望。二十一年改爲二級制，即每五萬枝價值在二百六十元以上者爲一級，價值在二百六十元以下者爲二級；一級征稅九十五元，二級征稅五十五元。二十二年十二月，國庫支絀，捲菸增稅，改價值三百元以上者爲一級，三百元以下者爲二級；一級征稅一百六十元，二級征稅八十元。稅率變更，故收入亦增，由十七年二千一百十四萬元起，十八、十九各年稅收增至四千餘萬元；二十、二十一兩年復各增至五千萬元以上；二十二年則達六千三百七十五萬元。二十六年四月實行改級增稅，由價值八百元以上起爲一級至二百元以下爲四級，一級徵課八百元，二級徵稅四百元，三級二百元，四級一百元。惟國內捲菸產額二十一年爲一百二十一萬餘箱，二十二年減爲一百一十四萬箱，二十三年稅收總額雖達七千四百萬元，而產額則更跌至一百零九萬箱。二十二年以來，煙廠感受營業不振，連年產額銷額遜於往昔。再事加稅，則營業將有不能維持之勢。

棉紗統稅，從量課征，制分二級：本色棉紗在二十三支以內者每百劬征稅二元七角五分，超過二十三支者，每百劬征稅三元七角五分。（註四）國產棉紗多數在二十支之間，洋商紗廠出品之三十二、四十二支等，負稅較輕，頗有分級過於簡單之弊。稅收雖陸續有增（二十三年增至二千二百七十餘萬元），在數字表面上，似尙有繼續增



度之推行，未能與時俱進。北京政府時代，軍閥專橫，頻年用兵，其時帑藏之絀，計政之紊，不足論矣。國府建都金陵以後，蕭牆之爭未息，匪敵之難頻興，各方主張分歧，體例雜亂。雖中央定有整理財政方針，實施無期。全國散漫份擾之習未除，分崩雜析之局猶在。財政制度之混亂，與政治污穢之怪劇，彼此連繫，互相因果，逐幕表演於吾人目前。故財政建設，除切實奉行財政收支系統法外，應注重下列各原則。

一、培養稅源，充實國庫。基本。今時中國財政政策，固須重在開源，惟開源之道，非獨加稅與舉辦新稅之謂，其最宜注意者為就原有賦稅整理完善，及增加人民納稅能力。國富之基礎在民生，人民納稅能力增進，則新稅之創設自能達其目的。如果工商窳敗，百業凋衰，民無立錫之地，家無升斗之糧，則雖欲取之盡錙銖而不可得，巧婦相噴，稅吏之術亦窮。況苛稅繁重，則驅人民挺而走險，豈維國庫收入短絀，即社會公安亦難以維持。加稅而不培養稅源，其為害之巨，各國革命史已昭示吾人以顯著事蹟，毋須贅述。培源之道，包羅廣大，關係政府整個之施政。例如農業技術之改良，水利工程之舉辦，則衰落之農村，藉以救濟。向賴農業自給自足之我國，如果農村豐收，國富自饒。民國二十五年天時順適，秋收豐稔，全國實業即從不景氣形態中顯現回蘇之象，是為明證。倘使水利興辦，技術改良，則防災禦害，事在人為，豐稔收穫，年年可期。人民購買力與納稅力增長，國庫收入自然而足。又如改進絲業，無病蠶種之推行以改良絲質，標準化檢驗之實施，以維信譽，其結果則絲業出品優良，外國需求增廣，絲價以漲，絲業復興，關係我國經濟至深且鉅，豈只國庫步增已也。故為謀解決財政問題，首在求產業發達，使物盡其用，貨暢其流。民生富厚，則國庫充盈。此言似屬老生之常談，惟基本原理，雖若天經地義，猶有待於掌度支者之澈底認識。

二、調整徵課健全賦稅制度。十年來我國財政制度之整飭，表示顯著成功者，爲釐金與苛稅雜捐之廢除，田賦之整頓，關稅之自主，鹽稅之改革，法幣政策之實行及直接稅之創辦。今後求財政之開展，尤須着重稅制之健全。國際經濟情形變化迅速，財政政策，貴能因應時宜，適合環境，始克有濟。自世界經濟恐慌以來，各國皆利用貨幣政策以衝破他國關稅壁壘，實行商品傾銷，以解除本國生產過剩。最近各國又爭充軍備，作大規模之軍用製造，吸收別國之原料。處此颶風驟雨之國際形勢，我國賦稅，亟宜具備適應環境之彈性。例如關稅稅則之修正，使其伸縮裕如，實施特種洋貨傾銷稅，隨時制止外貨侵銷，以保障本國工業。進而提高奢侈品進口稅，除撤轉口稅，皆爲應付環境外，境保護國產必要之政策。又如統稅，分級與稅率之改善，獎勵特種工業之創辦與發展，使國產出廠減輕捐稅負擔，予本國工業以合理之扶助，爲今後財政建設應取之路向。

三、清釐職掌，嚴明計政系統。預算與決算制度推行，業經次第納於正軌，今時對於預算決算行政，泰半爲人事之改良。過事鋪張，濫開節目，以及含糊漏列，籠統追加等弊，尙極普遍，亟宜矯正。流用與追加在計政上，固所不免，惟任意變更，影響全部，自失預籌之本意。改善之法，惟有一面確立施政方針，避免變更。預算或指定國防專款，更須決定建設標準與限度。一面切實推行超然會計制度，嚴晰審核，以重公帑。查中央各部會之管理直接收入者，均已奉行超然會計制度，財政部最近亦已設置會計長辦公處。惟在事實上超然會計制度成功之程度如何，殊堪吾人研究者：（一）主計處所派之會計長及會計人員，多由各機關官長所引薦，未盡脫離私人關係，嗣後人選之權責，應由考試院負之。（二）選賢任能，不宜專重能力而忽略品格，會計審計之政，屬於制度學術者半，屬於人才道德者

亦半，故選賢必須注重人格之標準。今時會計審計人才之尙未完全得吾人之滿意，實無可諱言。(三)行政效能弛滯，爲我國官廳之大病，會計審核重在書面對帳，而拋棄事實真相之查考，是則手續增加，公事稽延，而所收超然審核之效用若何，猶待顯著成績，以贖吾人之期望，惟超然會計政策必須推行，自無疑議者也。

四、改善行政，鞏固財務組織。財務行政之改善，其要旨有三：一爲財務機關組織之改良，二爲財務行政經費之減縮，三爲行政人員效率之提高。我國財政機關，關稅、鹽稅以歷史及借款關係，演成繁複與不經濟之組織，亟宜使其臻於簡單化，與經濟化。至其他各稅則於每次舉辦，必從新設立機關，此種分工而不合作之政策，有重加檢討之必要。新稅在開辦伊始，雖有其特殊之問題，但以臨時辦事處附設於其他稅收機關，亦未始不足以資應付而利推行。開辦以後，更宜設法歸併，藉省銷耗。蓋我國財務行政經費之鉅，可稱甲於全球，大有緊縮之餘地。以待遇而論，普通行政人員待遇，固不若財務機關職員待遇之優，卽同在財政機關服務之公務員，鹽務又不如關務之厚，統稅又比鹽務較薄。此中當有其緣因與背景，吾人不必深究過去之演變，目前惟有促其臻於合理化而已。至求行政效率之提高，必自選拔專才做起，繼而嚴厲獎懲，以考績定其升降，以遷調促其深造，保障職務，以安定其生活，倡辦保險，以恤其家計，使員司不特無作弊之機，且無僥倖斂財之念。如是則任用得法，督促有方，公務人員惟有奉公守法，奮勇服務。政府既無濫竽之官，國庫自有樽節之道，吾國財政前途，正方興未艾也。

註一 考我國發行內債，以昭信股票爲嚆矢。當時發行一萬萬兩，結果募得不過一千一百餘萬兩。人民視公債爲捐輸，勸銷等於苛索，故宣統末年發行之「愛國公債」三千萬元，實收不過百餘萬元。所謂「昭信」、「愛國」亦可見當時政府之昭信與人民愛「國」之程度。

民國元年至十年期間，政府舉借內債，除無確實擔保者不計算外，共約三萬零一百餘萬元。其中除三四年公債指定常關收入暨德俄賠款作抵，七年短期公債指定延期賠款為基金外，其餘各公債利息無着，還本還期，信用墜喪，價值低賤。民十雖經一次通盤之整理，確定基金，而公債信用猶未健全。蓋元年至八年各債，依照四折分別撥發新債券，致人民受極大損失，政府威信究有可訾議者。故內債之發行，至民十七乃形活動，為數達一萬七千九百萬元之鉅，尙能暢銷蔚為奇觀。二十年復有賑災與金融短期公債，總額一萬一千萬元。二十三年關稅公債一萬萬元，二十四年金融公債一萬萬元，亦能銷售。惟連年公債利息與發行折扣，政府損失甚鉅。自民國元年截至二十四年底止，內國公債及具有公債性質之國庫證券計五十八種，屬於北京政府者二十八種，屬於國民政府者三十種。（北京政府頒發之無確實擔保公債與庫券不下七十餘種，不計算在內。）

## 註二

普通庫券發行，始於民國五年開灤煤價庫券，湖北省軍費庫券等。特種庫券發行始於民國十年，如崇文門、津浦貨捐特種庫券，特種鹽餘庫券等，均屬種類繁夥，本息無着。十二年國庫券始有保證，數額較大。

## 註三

財政年鑑（二十三年）第十一章第五章民國十四年關稅會議時各國代表闡述財政部經營無確實擔保外債總額為五萬六千四百六十七萬六千九百五十一元四角二分。

## 註四

二十三年改用新制，每一百兩斤合六〇、四八公斤，故粗紗每一百公斤改收四元五角四分六釐，細紗改收六元二角。普通商業習慣，棉紗以包計重，每包內容四十小包，重量三百七十七斤。易制後改作一九一、七二公斤，粗紗每包征稅八元五角八分，細紗每包征稅十一元六角二分五釐。

## 第六章 幣制改革之經過與進展

### 一 近代各國幣制之變革

在運輸便利，傳信迅速之今日，空間距離，比前縮小，國際關係愈趨於密切。一國發生政治問題，其影響每至牽動全世，一國如陷於經濟恐慌狂潮中，則怒濤所及，又不祇一國遭受其殃；舉凡有經濟關係者，莫不受其洪流之震盪。近年世界恐慌發動於經濟機構最繁雜之美國，繼而波及工商繁盛之歐洲。我國以銀本位關係，感受影響較遲，惟當恐慌潮流澎湃至我東海之濱，則損害之甚，倍於鄰國。幣制改革之目的，即為解決若干經濟問題，以免除經濟恐慌。管理通貨制度，在各國行之已著成效；茲就各國近代幣制改革之經過，述於章首，以明我國實行法幣時處境之形勢。

德國自普法戰後，實行金本位制。歐戰開始之日，德政府即以緊急命令宣告戰時現金集中政策，禁止現金出口，并停止國家銀行兌現。所有公營事業，如郵電局等，機關現金，一律移交國家銀行存儲。一九一六年一月進而集中外匯於國家銀行及二十六家領袖銀行，以制止馬克外匯下跌。戰時德國通貨膨脹：一九一四年國家銀行正貨準備額為三十億馬克，同年紙幣發行額為五十億馬克；一九一八年正貨準備額為七十億馬克，同年紙幣發行額



爲二百二十億馬克。通貨膨脹雖將達四倍有半，惟馬克對外匯值只跌一倍之譜。(註一)德國通貨膨脹陷於不拔之地位，厥在戰敗之後。當時金融極度凍結，由於外國債權喪失，以及鉅額支出，點金無術，乃發行不兌現紙幣。由是金融愈趨於恐慌，一九二三年紙幣流通額達四九六、五五七、四二四萬萬馬克，破世界曠古以來未有之紀錄。一九二四年十月實施管理金本位制，恢復金本位制之若干條件，發行國家馬克紙幣，爲無限法貨。新法貨爲兌現紙幣，惟所兌現者不限於金幣，而由國家銀行選擇其便利，兌換金幣或生金或外國金匯。同時整理幣制，即進行收回原在市面流通之不兌現紙幣，并禁止各種外國紙幣在國內流行。德國在金融極度混亂當中，達到幣制統一，發行集中，與管理外匯之目的，實施貨幣管理成功，早已顯示於全世界。

英國自實行金本位制以迄於歐戰，保持倫敦爲世界金融之中心。歐戰期內，始則實施戰時緊急通貨，由政府發行紙幣，以補英倫銀行紙幣之不足，而應付兌現風潮。蓋戰時財政支出驟越常軌，英倫銀行如果增發紙幣，依法必須增加現金準備；而其時現金準備既無法補充，則惟有恃政府之信用，發行戰時緊急通貨，以資周轉。況當歐戰爆發後，英倫銀行擠兌，所有現金準備在五日内削減約五分之三。(註二)政府乃利用民衆平時愛國熱誠，發行緊急通貨，以無現金準備紙幣，抵抗擠兌風潮。英國政府措施竟能成功，充分表現其人民智識與愛國程度之深。緊急通貨雖由政府保證其兌現，但人民亦知政府無現金準備，而不向政府請求兌現。英國政府運用其信用與人民對政府之信仰，在金融史上遂著光榮之一頁。實行緊急通貨後，又將英倫銀行紙幣替換，收縮其流通額，并集中全國現金於該行，使其準備逐漸恢復。故金幣雖已絕跡於市，而金本位在法制上仍得維持。

惟因戰時通貨膨脹，硬幣因而匿跡，加以金融恐慌，尤增現金外流趨勢，故戰後即實行禁金出口與管理幣制。一九二〇年，英政府禁止金銀出口後，金本位制度爲之一變。雖至一九二五年解禁，紙幣兌換生金，并准運輸出口，而金幣仍未恢復流通於市，則金本位制又改換原來面目，進入通貨管理途中。一九二五年之金塊管理制，規定倫敦銀行對於其所發行紙幣，不負兌換金幣之義務，但紙幣持有人，如爲運金出口者，得向該行請求兌換生金；并規定英倫銀行負無限制收買生金之責，人民所有生金，不得請求造幣局收買。金本位之自由請求鑄造權及紙幣兌換金幣權，均經取消。是金本位在名義上猶存，而在事實上已變其真相。改制以後，英國金融未見轉佳，雖中間頒布通貨與銀行紙幣條例，極力擴大英倫銀行之紙幣發行權，及迭次向法美兩國借款，充實紙幣之現金準備，而現金外流，制止無效。爾時國際金融形勢對英不利，德國因負擔鉅額賠款，須提高利率以吸收外國投資。法國所有短期資金存放於倫敦者，至一九三一年作大批之收回。美國對德投資冷淡後，對英金融貸款雖有二次，而英國第三次請求緊急借款，美方則缺乏誠意。英國處此惡劣環境之下，乃於一九三一年九月二十一日以迅捷手段停止金本位，實行管理匯兌。凡英國人民或外僑寄居英國者，除作正當貿易之需要，或履行前定契約，及往外國作旅行者外，均不得直接或間接購買外匯，或以求外匯爲目的而移動資金。

是英國幣制由金本位而變爲名義金本位，廢除金本位應履行之條件。繼由生金本位而至停止金幣本位，實行外匯管理。英國實行外匯管理之目的在壓低匯價，求國際貿易商品價格低廉。果然，匯價貶低，貨物暢銷，數月之間，得以廉價獲利，補償匯價損失而有餘。經濟狀況轉危爲安。其在未停止金本位之前，中間雖經若干艱難努力，希

冀維持金本位之安定，惟以世界金融潮流湍急，卒須變更方策，出奇制勝，以渡難關。英國通貨管理成功，誠足欽佩者，其事在我國實行法幣四年以前，頗堪注意。

日本自甲午之役奪得大宗賠款後，於一八九七年實行金本位。歐戰期內順應時勢，造成出超之局。向來入超之國，以戰時形勢關係，四年之間出超由一萬七千餘萬圓增至三萬九千餘萬圓。由是現金大增，匯兌因而騰貴。（註三）一九一七年美國禁金出口，日本爲自衛計，亦禁金出口，膨脹通貨，停止金本位。戰後現金仍暫見流入，又因通貨膨脹之刺激，物價高昂，引起投機狂熱，發生經濟恐慌。一九二三年大地震爲災，予工商業一重大打擊。於是輸入劇增，匯價下落，現金外流。一九三〇年一月，恢復金本位。翌年因世界經濟恐慌，日本謀商品之銷路，維持本國產業，又鑒於英國降低外匯之利益，且須與英國貨物競爭市場，乃於一九三二年十二月再行禁金出口政策，並停止金本位，實行貨幣貶值，減低匯價，以促商品向外傾銷。翌年七月更進而管理外匯。

美國自一九〇〇年由金銀複本位制，改用金本位制以後，幣制向嚴守金本位條例，迄至近年經濟恐慌，發生金融大變亂，始於一九三三年羅斯福總統就職後三個月內實行放棄。先是一九二九年美國因生產過剩，物價下落，繼而股票跌價，投機風狂，利息抬高，信用收縮，發生金融恐慌。當銀行擠兌之時，又因準備金不敷，無力應付風潮，因而停業者有之，破產者亦有之。兩年之間，金融風潮變本加厲，產業崩潰，情形迫切。職是之故，羅斯福就任之翌日，即援用一九一七年緊急通商條例，通令全國銀行暫行停止營業，并禁止金銀貨幣等移動。三月九日公布緊急銀行條例，三日內全國銀行次第復業，於是空前之銀行潮漸趨平息。惟金融組織之不健全，現金之逃避，與產業之衰

落，有待進一步之救濟。乃於同年四月間又實行禁金出口，管理匯兌；六月放棄金本位；十月採取購金政策，吸收金本位國之現金，以爲貨幣貶值之準備。膨脹通貨之目的，在提高物價，以人爲方法圖產業之復興。一九三四年一月羅斯福親咨國會演辭，主張聯邦準備金所有權移歸財政部，另由財部換給同等價值之金庫券；同時廢止金幣，不准通用現金；除聯邦準備銀行所有之金庫券外，其餘通貨不得兌換金幣或生金；財政部長經總統之裁可，得在國內外爲無限制之購買或出售黃金。是美國已由放棄金本位而作貨幣貶值，降低匯價之戰，繼而購買黃金，又收黃金爲國有，嚴厲管理外匯。同年八月又將白銀收爲國有，定爲兌現準備，并鉅額收買，以促其通貨之膨脹。美國貨幣整理卓著成效，亦在我國幣制改革之先。

俄國在帝國時代，貨幣由銀本位改爲金本位。歐戰以前金幣流通額及金準備額合計，常在紙幣流通額以上；有時金準備額尙超過紙幣流通額。世界各國紙幣發行，計其準備金之充足，俄羅斯可稱首位。自對德宣戰後，紙幣即行停止兌現，增加無準備之紙幣發行額，初次增發十二億露布，連年遞增至一九一七年十月數達一百六十五億露布。十月革命以後，通貨膨脹益甚，濫發偽造，撲朔迷離。物價騰貴，市場混亂，其經濟恐慌情形尤甚於德國濫發紙幣之時。蘇俄曾一度廢止以貨幣爲交易之媒介，而採取物品券制。一切物品與人民所得，由政府支配，憑券領物。如斯巨大改革，事先既無充分準備，組織又不嚴密，故運用不靈通，乃意中事。都市與鄉村情形迥異，不能防止秘密交易。即以糧食一項而言，各處極感糧食缺乏而交通又極遲鈍，致有饑荒之虞，故物品券制卒告失敗。一九二一年蘇聯政府乃復遵用資本主義國家之銀行工具，成立蘇聯國家銀行，發行有正貨準備之新紙幣。（註四）自是以後

蘇俄管理幣制之嚴密，為各國所未有。不但管理外匯，即人民出口所帶貨幣，每人以三百露布為限，外僑入境，均須將所帶貨幣兌換俄幣，出口時如所有超過入境時所報之數額，迅予沒收。蘇俄防止資金外流，與實施貨幣管理可謂已達極度之嚴密。

意大利於一九二七年法定意大利國家銀行享有唯一紙幣發行權，并規定將該行所有紙幣兌換現金或外國匯兌之能兌換現金者。故紙幣發行權是時已集中於國家銀行，并充實其發行準備金。自世界經濟恐慌風雲瀰漫歐陸，英德各國貶低幣值，管理外匯，日美等國相繼參與貨幣戰爭，意大利亦於一九三四年五月實行管理外匯。意人曾在外存款者，必須向國家銀行呈報數額，所有外國公債證券之購買，一律禁止，凡請購買外匯者，須有單據證明。貨幣無論紙幣或證券，均禁止出口。僑民出口攜帶貨幣至多不得超過五千羅拉；同年十二月加嚴限制，減二千羅拉。十二月頒布之加嚴限制法，并規定在本國或屬地居住之意民，須向國家銀行申報其外國存款，中央匯兌管理局遇必要時得要求將外國存款悉數交出，以資利用。通貨管理之嚴密，幾與蘇俄并駕齊驅。

法國為金本位集團之領袖，往年迭次公告維持金本位制，以安人心而防止資金外流，卒至放棄歷來強硬之主張。考法國幣制，自普法戰後，採用輔行本位。（時賢著述多用「跛行本位」名辭）因以前採用金銀復本位，銀幣有鉅額流通，故仍維持銀幣之流行，而對國外匯兌則以金為標準。歐戰爆發時，法蘭西銀行即行停止兌現。法政府於一九一五年禁金出口，使國內所有現金集中於法蘭西銀行，其目的在擴大該行之準備，以應增發幣紙之急需，并貸款政府經濟軍費。歐戰以後，法國因受鉅額賠款與通貨膨脹之影響，外匯暴落。戰後十年，金融滋擾，雖曾減

低法蘭西銀行對政府之貸款，而金融之混亂如故。法郎價跌，一九二六年對英匯降至二百四十法郎，較之一九一四年七月匯價二五·一八五法郎之數，相差幾及十倍。法國乃於一九二八年六月改用生金本位，提高準備金。自是歷年準備金額占紙幣發行額約在七八成之間。（註五）其時法國雖未管理外匯，而準備金早已集中，雖極力維持金本位，而所維護者為生金本位，雖是生金本位，卒於一九三六年九月二十六日宣布法郎貶價，放棄其金本位集團領袖之地位。

綜上所述，法國守金本位直至一九三六年始行放棄外，各國停止或放棄金本位與實行外匯管理，事實之演進，處境各有不同，惟其利用貨幣政策，以應付其特殊環境，則如出一轍，形成金集團與通貨管理集團兩陣線。德國因美商自一九二九年暫時停止向德投資，繼而因德奧關稅同盟，招致法國之猜忌，而收回短期資金。由是現金外流，正貨準備緊縮，迫而有一九三一年七月之緊急命令，使全國金融機關一律停止支付三天，外國匯兌集中國家銀行辦理。英國處境雖不若德國之險惡，而亦逼於外資之收回，與本國資本之逃避，乃實行外匯管理。在金融未發生恐慌之時，因紐約利率之提高，倫敦現金已被吸收。至一九三一年金融告急之日，英國曾兩次向美法借款維持，第三次商借終以法國之冷視遭失敗，而致停止金本位與實行管理外匯政策。結果，外匯壓低，貨物價廉暢銷，貶價廉售之後，出入相抵仍足以彌補抑低匯價之損失，經濟情況轉危為安。日本鑒於匯價在失利地位，影響其國際貿易之傾銷政策，乃隨英於同年十二月採取貨幣貶值之人為方法，促商品之向外傾銷。故日本之管理通貨，純為參與國際貨幣貶值戰爭，以圖自國產業之擴展亦得相當之成效，美國當不示弱，亦起而應戰，放棄金本位，實行

通貨管理，購金購銀，極盡豪富求財得財之能事。我國貨幣改革之前，國際金融形勢如此，各國經驗又如彼，我國財政進退維谷，祇有步人後塵，加入通貨管理集團。故今日法幣之成績，雖不能謂爲吾人創設之功，但可稱我當局仿行之有效。

## 二 經濟恐慌中之中國幣制

中國處於國際幣制交戰陣場之間，勢成騎虎，祇有加入管理通貨集團。我國貨幣以銀爲本位，（註六）銀貴卽幣貴，銀賤卽幣賤。在金本位國，銀價如無人爲方法之限制，原與一般物價同行，金之貴賤，其影響於銀者，與一般貨物相同。惟在事實上，金本位國或停止金本位國，均以人爲方法使銀價變化。我國自二十二至二十四年期間，幣值高漲，白銀外流，通貨緊縮，放款銳減，因而物價低落，工商業倒閉，種種慘劫，大半拜美國提高銀價之賜也。補救之法，惟有加入通貨管理戰團。

先是，美國以人爲方法使銀價騰漲，無時不在白銀派運動中。其近年主要舉動之有關於吾國者，厥爲一九三三年七月二十日之倫敦銀協定，與一九三四年六月十九日之購銀法案。白銀派首腦畢德門氏欲以國際力量擡高銀價，未達目的，而成立國際購銀協定，制止銀價之下降。概言之，世界產銀國爲美、日、墨、加、秘、澳、布七國，用銀者爲中、印、班三國。美國白銀派既以擡高銀價爲目的，其所主持之會議，既不能積極成立擡高銀價協定，結果從消極方面，限制產銀與用銀國出售白銀，及使產銀國自行收買白銀。協定之內容大致如次：

(一) 產銀國不得向外出售白銀，每年并須共同購買生銀三千五百萬盎斯，其分配額美國佔二千四百萬盎斯。經收買之白銀，應各供貨幣之用，或作純一之儲藏。

(二) 印度向外出售白銀每年不得超過三千五百萬盎斯。

(三) 中國不得出售其熔化銀幣之生銀。

(四) 西班牙出售白銀每年不得超過五百萬盎斯。

(五) 協定期間為四年，須於一九三四年四月一日前批准簽訂。

此次協定，美國白銀派稍占勝利，惟以勝利不大，慾壑未填。蓋近年銀產數量雖由二萬五千萬盎斯減至一萬七千萬盎斯，但如果銀價稍漲，產額有隨時回增之可能。即以每年產量一萬七千萬而論，各國銀輔幣及銀業工藝等消耗約用七千萬盎斯左右，則其餘一萬萬盎斯有待于人為方法之支配。中印兩國購銀逐年遞減，依照協定條文，印度每年尚可出售三千五百萬盎斯，連同西班牙可出售之五百萬盎斯，每年銀之供給有一萬四千萬盎斯之可能。中印兩國究能吸收若干，其餘數額，極為美國白銀派所焦慮者。況協定期滿時，萬一印度以其所存白銀大批出售，則銀市更不堪設想；此為白銀派之「銀難」與「派難」。故協定批准日期未滿，白銀派即轉向本國議會活動，結果通過一九三四年六月十九日之購銀法案。

購銀法案規定：美國採取購銀政策，使貨幣用途上黃金與白銀比例為三與一，即白銀須達貨幣金屬，總值四分之一。在存銀不及貨幣金屬總值四分之一期內，國會授權政府購買國內或國外，現貨或期貨銀，其價格由財政部依據國家利益定之，但不得超過其貨幣上之價值。所謂貨幣上之價值，指與標準銀元或金元中所含之銀或金



相等之金銀，作爲一元計算。在銀價超過其貨幣上之價值時，或存銀超過貨幣金屬總值四分之一時，財政部長經總統之裁可，得將購銀法案所購備之銀出售，至銀準備不少於流通之銀券爲度。并授總統特權，得以命令使全國人民所有白銀提繳造幣廠。同年八月九日羅斯福總統公布白銀國有令，每盎司價格定爲五〇・〇一分。

當時美國存金爲七、七五五、八四七、五六八元，存銀爲六九一、四八二、八〇五盎司。依照金三銀一比例之規定，美國政府應購銀價值二、五八五、二八二、五二三元。按銀幣鑄造價每盎司爲一・二九元，簡算之，應購銀二十億盎司。除已存銀六九一、四八二、〇八五盎司外，仍須購一、三〇八、五一七、九一五盎司。自購銀法案公布後，銀價步漲，六月廿九日紐約銀價升點四分之一，達四六又四分之一，倫敦銀價升八分之三便士，達二一又八分之一便士，較于一九三三年紐約平均銀價三五・〇一分，倫敦一八・一五便士，相差遠矣。惟美元之鑄造價既爲一元二角九分，則銀之市價，顯有繼續增加之可能，故各地白銀向美運進。半年之間，中國白銀出超達二萬五千餘萬元。財政部雖于九月九日公布限制買賣外匯，除合法營業及履行公告訂立契約等，必需匯兌外，一律禁止買賣。其時市場不明真相，更形恐慌。十月十五日又實行白銀出口稅及平價稅，對生銀徵收百分之十，對銀幣徵收百分之七・七五。（除二・二五鑄造費）但本國銀價與國際銀價相差，除負稅外，仍有可圖。運輸出口，自屬源源不絕。奸商走漏，浪入偷運，弊端百出，更不待言。根據中國銀行二十三年營業報告，是年白銀出口總值二萬七千九百九十萬元，其中私運出口估計占二千萬元。估計私運之數，似屬過低，是年銀出口，約有三萬一千元。同年生金出口，總值一萬一千一百五十萬元，報關出口者占五千一百五十萬元，估計私運出口者六千萬元。

故二十四年進而禁銀出口，但取締走漏不惟無效，且滋糾紛。

由是我國通貨益形緊縮，金融放款更爲拮据，物價低落，市面蕭條。以上海而論，批發物價如以民國十五年爲基數，二十三年爲九七·三，二十四年降至九一·九，較之二十年指數一二七·二，二十一年一二三·二，二十二年一〇四·〇，可見五年間跌鋒之銳。（註七）物價下降，影響所及，百業虧折，店廠倒閉。上海銀行倒閉者有五華實業信託銀行、中國興業銀行、東方信託公司、華僑商業銀行、永安銀公司、儉德銀行、上海寧波實業銀行、江南銀行等；廣州有嘉華銀行、南華銀行等；香港有廣東銀行、國民銀行、信通銀行等。外商美豐銀行停業，對於存戶心理打擊尤甚。二十三、二十四兩年爲中國金融恐慌最烈之時，錢莊業因抵押放款較濫，呆帳繁夥，加以本身組織素欠健全，崩潰之勢，比較銀行業尤慘。

在物價下落，金融恐慌之時，我國工商業備受打擊，例如稍具規模之棉紡、繅絲、麵粉、火柴、捲煙等業（註八）除麵粉業，雖因粉價低落，營業虧損，二十四年產額較前增加，各廠尙可平穩維持外，其餘各業均形極度之衰落。棉紡織業，二十三年營業已是不振，二十四年六月全國國產紡錠停工者占十分之六。秋間新棉上市，各廠勉強支持開工，截至年底止，未開工者尙有百分之二十五。同年五月標紗價格每包約一百五十八元九角，打破十五年來最低紀錄。繅絲業，江浙兩省在二十二年底有一百八十餘家，停工者占半數以上。二十三年上海絲廠一百零八間，開車者祇有二十三家。無錫絲廠五十間，開車者祇有三十二家。四川鐵機絲廠十九家，二十三年年底全數停頓。廣東絲廠百餘家，二十三年開工者僅五十餘家。火柴業二十二年全國共有七十三廠，二十三年減爲六十六廠，其全年停業

者十三家，短期停工者三十餘家；二十四年開工者六十九家，惟受舶來品傾銷排擠，國產火柴虧折不堪。捲煙業全國七十餘廠，二十三年營業價值祇及二十二年十分之七。工業衰落，金融恐慌之現象，可見一斑。

總言之，全國金融吃緊，產業衰頹，以二十四年爲最。同年二月申新第七紗廠因借款抵押到期，無力償還，以致債權人匯豐銀行拍賣押品事件，尤爲當時金融市場狼狽程度深刻之表徵。中國處於上述環境當中，非急圖幣制之改革，不足以自存。當民國十九、二十兩年，經濟恐慌瀰漫全世之時，我國因銀本位關係，世界物價下落，銀價隨物價低落，匯價同跌，國內產業反有繁榮之傾向。自一二八之役以來，政治不安，投資冷淡，繼以銀價上騰，匯價高漲，銀本位之我國，即捲入經濟恐慌漩渦中。二十四年十一月四日我國幣制之改革，即應運而生，其所以然者，國際大勢之推動也。（註九）

### 三 新幣制之成敗及其應有之進展

各國正在貨幣貶值戰場角逐當中，我國幾爲參戰最後之一員，以同樣方法，施於不同之環境，其成敗，須視外力抗拒如何以爲斷。新幣制之目的在保存現銀，求金融之活躍與產業之發展。分析言之爲：（一）集中準備，統一發行；（二）安定外匯，保存現銀；（三）穩定物價，救濟產業。此種使命大致可稱成功。

我國紙幣發行，情形複雜，準備既屬渙散，管理尤不周密。每當通貨膨脹之時，各銀行均有增發鈔票與多貸款額，刺激金融愈趨於鬆弛之弊。反之，當金融緊縮，社會需款迫切之際，各行爲自衛計，相率減低放款數額，并收縮其

紙幣，以應付兌換風潮，因之資金益形枯竭。紙幣發行不統一，爲國家社會之大害，毫無疑義。欲紙幣統一，必須準備集中，乃能收效。惟查在我國流通之紙幣，除本國銀行發行者，尚有外商銀行鈔票；本國銀行之官辦者，或有官股者，又有中央統屬與地方統屬之分，商辦銀行又屬背景複雜。聚無組織，無系統之個體於一國，如一盤散沙，彼此不相貫通，不相連繫；一旦狂風掀襲，即捲土而去。如此之金融危局，已非一日。故集中準備，統一發行，早應實現，無須待於備受壓逼之後，浩劫之餘，始作亡羊補牢之計也。

查在二十四年底中央銀行發行紙幣數約二萬二千萬元，中國銀行紙幣約二萬八千六百萬元，交通銀行紙幣約一萬八千一百萬元，合共六萬八千七百萬元。各省官股或官辦銀行有鈔票發行權者，爲：中國農民銀行、浙江地方銀行、廣東省銀行、廣西銀行、湖南省銀行、湖北省銀行、河北省銀行、山西省銀行、陝西省銀行、陝北地方銀行、河南農工銀行、四川地方銀行、富滇銀行、寧夏省銀行、江西建設銀行、江西裕民銀行、南昌市立銀行、廣州市立銀行、青島市立銀行等十九家，發行紙幣共約一萬四千萬元。商辦或兼有官股之商辦銀行之享有紙幣發行權者爲：中國通商銀行、中國墾業銀行、中國實業銀行、中國農工銀行、四行準備庫、四明銀行、農商銀行、浙江興業銀行、大中銀行、北洋保商銀行、邊業銀行、福建東南銀行、美豐銀行等十三家，發行鈔票共計約一萬三千餘萬元。外商銀行在我國發行紙幣者有：匯豐、有利、麥加利、花旗、臺灣、朝鮮、正金、東方等八家，其發行數額共計不下一萬萬元。是在全國流通之紙幣，中央、中國、交通三行合計只占三分之一，惟各行情形繁雜，外商特殊勢力爲之故障，進行極度困難。一年以來，西南各省紙幣尚未收回，外商通貨勢力尤難消滅。新幣制命令第二項規定：「曾經財政部核准發行之銀行鈔

票，現在流通者，准其照常行使……逐漸以中央鈔票換回。」可知統一進行之困難，復含有相當之顧慮。集中準備，猶因政治關係未能達到理想目的，是統一而不及於全國，集中而有例外，尙屬事實，吾人慶祝新幣成功之餘，猶不能不認幣制改革之未盡徹底也。

至外匯之安定，爲新制最要之使命，年餘以來外匯釘住，匯價可稱安定。英匯一先令二辨士半維持尤力，日匯百零三圓，德匯七四馬克亦同。法匯變動在其放棄金本位之後，美匯略有升降，然亦徘徊於中行買價之間，一年之內由三十元而上漲至三十四元，惟較之前時暴漲暴落之情況，相去不可以道里計。（註十）匯價有顯著之安定，實爲新幣制驚人之成績，大有超出一般商人意料之外者。

在銀價高漲之時，以銀爲貨幣本位之我國，幣值自當隨世界銀市上騰。惟因交通設備，以及商場習慣種種複雜情形，世界銀價與我國銀價升降之變動，在短期內不能一致。故當美國擡高銀價之時，在理論上中國銀市自應隨之高漲，生銀價格應與世界銀之市價相同。惟事實上，世界銀市上騰較速，中國銀價上升較遲，因而誘致投機及運銀出口。故實行通貨管理，一爲安定外匯，一爲保存現銀。外匯安定即減少商業風險，保障正當貿易，不致受匯價之損失，更可誘致資本之輸入，此爲管理通貨之目的。不幸我國現時政治環境特殊，外匯安定後，能否誘致資金輸入，尙屬疑問。此非謂通貨管理在中國行之則變其性質，祇以外力之牽制，雖有良法，而其結果亦迥異耳。最近我國國際形勢轉佳，外資有輸入之傾向，惟仍須視國內政治之安定，爲開源之根本要素。吾人固深信國難必有解除之日，法幣自可循繞正常軌道發揮其機能。惟我國歷年均處於邊際購銀者地位，世界銀產恆賴中國之邊際吸收。前

年情形突變，以邊際購買者轉而爲邊際售賣者，歷年爲白銀輸入者，轉而爲白銀流出者。中國國際收支，有形支出年達十一萬二千萬元，收入只六萬六千萬元，收支相抵不敷五萬六千萬元。無形收入之華僑匯款二十四年估計二萬六千萬元，外人在華用款估計一萬五千萬元。（註十一）姑勿論華僑匯款與外人在華用款數字是否確實，縱使實在，而收支相抵不敷之數仍須以金屬抵補。如美國白銀政策不變，我國白銀猶有賡續外流之勢。有形出超之增加，有待於產業之發展，在目前戰雲彌佈，人心惶惶局面之下，原有資本遁匿猶恐不及，新資當然裹足不前。新資缺乏，產業無法振興。敵人謀我先擾我秩序，亂我人心，政治陰謀之目的已達其半。繼以經濟侵略，相持長久，我將不能自持。故改革幣制，對於制止現金外流方面，以目前情形，作長期之觀察，未可樂觀。惟治標之功則確已完成矣。

至於穩定物價，救濟產業方面，我國自捲入世界經濟恐慌漩渦中，一般物價下落，幣值隨銀價上騰。環顧國內生產，技術既無若何進步，能使成本減低，又無特殊原因在同一成本狀態之下，使生產增加，則物價下降，即爲產業虧損，故管理通貨要在提高一般物價，使其由反常之低度，回復其與成本之正常關係。往時幣值隨銀價上落而升降，今則幣值脫離銀價，宣告獨立，取得自由。當幣價愈低之時，一般物價應愈高。產業感受物價高漲之刺激，不特原有工商業欣欣向榮，新資本亦能誘致。在理自應如此，在事實上，一年來物價高漲亦有鼓勵工商業向榮之趨勢。惟我國生產成本恆比鄰國同樣出品成本高昂，關稅原不可恃以爲幼稚產業之保障。況華北關門大開，私貨充斥，若干類競爭工業品，不特無由發展，即維持現狀亦有不能，故雖有通貨管理，於事無濟。蓋產業之能否發展，在本身須求成本低於市價，而市價之決定，又視乎競賣情況以爲斷。政治不就正軌，經濟建設事倍功半，故法幣政策實施，物

價增高，而工業未見繁榮。

惟我國改革幣制，內受民衆之擁護，外得友邦之同情，實爲民國財政史上之異蹟。其因時間與環境關係，未能完全達到改革之目標，猶有待於進一步之展望者，約有如下四端。

(一)澈底統一幣制。法幣施行以來，全國貨幣已向統一之途邁進，其最顯著者爲集中發行。地方之推行法幣者，以四川之今昔情況最爲差異，其餘各省行使國幣已逐漸趨於普遍。惟惜兩廣之毫洋，與雲南之滇鈔，迄今尙未廢除，法幣之統一工作有待於吾人繼續努力耳。例如粵省毫券爲數二萬五千元，充作保證準備之省庫券九千二百萬元，基金又不確實。毫洋折合大洋規定兌換率至多不過加五計算，由是毫洋與大洋匯兌，出入之間，固予粵省人民損失甚鉅，而全國幣制系統分歧形狀，尤足表現財政制度之畸形狀態，此亟宜繼續改革者。其次爲求全國法幣之澈底統一，應將各銀行原有流通市面之紙幣，迅予收回，代以中央銀行鈔票。爲過渡時期便於推行起見，各地方銀行原有流通市面之鈔票，迅予更換中、交、三行法幣，以完成第一步之統一幣制。

(二)整理銀行系統。全國銀行種類稠雜，業務原極分歧，力量自屬散漫。爲集中金融力量，謀工商業之發展，必須先行確定各種銀行業務之方向，使其有一定之方針與範圍。由此以實施經濟建設，方不致重復工作，更可養成專門人才，創造專門技術，以運用資金。而收系統分明之利。至於領袖銀行之充實，猶屬同等重要。全國金融之樞紐，應定爲中央銀行，故目前應以改組中央銀行爲急務。健全其組織，充實其職務，使能獨攬統一幣制代理金庫管理外匯等任務。中央銀行既爲銀行之銀行，必須有鉅額之資金，足以調劑金融，維持信用。但求其名實相符，資金則

不必全屬國家資本，其性質自以官商合股爲宜。以目前我國金融情形而論，中央銀行資本官股占六成，商股占四成，爲最適當；商股得由各商辦銀行，按照原有資本額比例分配之。（註十二）

（三）繼續鑄造輔幣。輔幣數量不敷，爲法幣推行之障礙。各省現行輔幣仍以銅元爲主，色樣紊亂，攜帶不便，有失貨幣之功用。況銅元價格，各地大異，法幣施行業已年餘，而銅元仍舊行使，顯示幣制改革之不徹底。查中央造幣廠鑄造輔幣截至二十五年十月爲止，已鑄成價值二千萬元之銀幣與銅幣，惟以我國幅員之廣大，零星交易之繁夥，鑄成之輔幣尙未及需要數額十分之一。況輔幣之推行，又不祇爲謀交易上便利。各地民衆向來習慣行使硬幣，順其習慣，多鑄銀幣與銅幣，使人民易于接受新制，尤爲推行法幣必要之舉。甚之鑄造二角半，二角，一角三種銀輔幣，及半分之銅元，亦屬必要。

（四）健全通貨彈性。通貨與國民經濟之發展有密切關係，求信用之裕如，必須有富於伸縮之通貨。據發行準備管理委員會二十五年十月第十一次檢查公告，中央銀行發行鈔票三萬零五百八十三萬三千七百八十一元，現金準備總額二萬零零十七萬三千六百八十一元，保證準備一萬零五百六十六萬零一百元，準備合計如發行數。中國銀行發行鈔票總額四萬一千一百零七萬三千七百八十一元九角二分，現金準備二萬六千零八十九萬二千二百九十一元一角九分，保證準備一萬五千零八十八萬一千四百九十元零七角三分，準備合計如發行數。交通銀行發行鈔票總額二萬四千四百六十二萬零七百一十一元，現金準備一萬四千九百五十三萬八千一百八十一元，保證準備九千五百零八萬二千五百三十元，準備合計如發行數。是現金準備自嫌過高，偏高之弊，在失去



貨幣之彈性。今後宜體察金融情勢，逐漸減低準備，健全通貨之伸縮機能，擴展其彈性，增強其適應環境之力量。

註一 德美匯價一九一四年十二月為四·五〇馬克等於美金一元，一九一八年十二月則八·二八馬克等於美金一元。

註二 一九一四年七月底起截至八月一日止，五日之內英倫銀行現金準備削減二千七百萬鎊，庫存只有一千七百四十二萬鎊。政府如無緊急處理通貨，則英倫銀行現金當被洗滌，造成金融恐慌。

註三 日美金平價為日金百圓等於美金四十九元八角五分。一九一八年日幣增至五十一元至五十二元之間。

註四 蘇俄新幣「威耶爾斯」Cherovets 其對英金平價為一·〇五七鎊，對美金平價為五·一四六元。

註五 大戰以前英法金平價為一鎊等於二五·二二一五法郎，美法金平價為一元等於五·一八三五法郎。自法國放棄輔行本位制，採用生金本位以後，英法金平價為一鎊等於一二四·二一法郎，美法金平價為一元等於二五·五二法郎。

註六 事實上中國貨幣乃銀銅輔行本位，銅元之普遍，不祇是補助幣，而在若干地方成為交易上主要之媒介，況銅元單獨有其市價，更足以證明其獨立性質。

註七 參考實業部銀價物價討論委員會。中國銀價物價問題，第三章，又路易士中國之經濟恐慌，銀行週報第十九卷，第四十五期。

註八 統計數字根據民國二十三年及三十四年，中國銀行營業報告。

註九 民國二十四年新幣制要點六項原文如下：

(一)自本年十一月四日起，以中央、中國、交通三銀行所發行之鈔票，定為法幣，所有完糧納稅及一切公私款項之收付，概以法幣為限，不得行使現金。違者全數沒收，以防白銀之偷漏。如有故存隱匿，意在偷漏者，應准照危害民國緊急治罪法處治。

(二)中央、中國、交通三銀行以外，曾經財政部核准發行之銀行鈔票，現在流通者，准與照常行使，其發行數額即以截至十一月三日止流通之總額為限，不得增發，由財政部酌定期限逐漸以中央鈔票換回，並將流通總額之法定準備金，連同已印未發之新鈔，及已發收回之舊鈔，悉數交由發行準備管理委員會保管。其核准印製中之新鈔，並俟印就時一併照交保管。

(三)法幣準備金之保管及其發行收換事，設發行準備管理委員會辦理，以昭信實，而固信用。

(四) 凡銀行號商店及其他公私機關或個人，持有銀本位幣或其他銀幣、生銀等類者，應自十一月四日起，交由發行準備管理委員會，或其指定之銀行，兌換法幣，除銀本位幣按照面額兌換法幣外，其餘銀類各依其實含純銀數量兌換。

(五) 舊有以銀幣單位訂立之契約，應各照原定數額於到期日，概以法幣結算收付之。

(六) 爲使法幣對外匯價按照目前價穩定起見，應由中央、中國、交通三銀行無限制買賣外匯。

註十 例如，二十四年十一月五日外匯價英鎊一先令二便士半，美匯二十九元七五，法匯四百五十法郎，德匯七十三半馬克，日匯一百零三圓。同月底英、美、日匯價不變，祇有法匯增二法郎，德匯增〇·二五馬克。二十五年十二月三日，英、日、德匯價維持不變，只有法匯增爲六百三十三郎，美匯增至三十五元而已。

註十一 據中國銀行二十四年營業報告。

註十二 本章脫稿於二十五年十二月，最近政府決定改組中央銀行爲中央儲備銀行，所採政策悉與本章主張相同。

## 第七章 賦稅政策之傾向

### 一 實施所得稅應先以確立健全稅制爲前提

國庫收支失其平衡，爲財政竭蹶之通病。治療之方，不外開源與節流。節流之法，有賴於行政效率之提高與政治環境之改善。在戰雲瀰漫全世之今日，軍費龐大，歲出銳增，減縮開支，實已超乎理財者駕馭能力之外。開源之法，又不外乎新稅與加稅。在產業衰落之邦，重稅必致病民。我國已往財政隨時開源，捐稅無孔不入，稅率參差複雜，征收款式各地歧異；重征之弊，處處發現，走漏逃稅，防不勝防。時至今日，自須亟端整理，而整理賦稅之傾向，應以推行直接稅爲首要。

所得稅各國行之已久，所得爲權衡納稅力之優良標準，毫無疑義。歐美各國在歐戰時賴有所得稅以應付鉅額歲出之一重要部分，雖然其數額與戰費總額比較雖屬微細，惟戰後建設，所得稅之貢獻大矣。我國情形與歐美略有不同，開辦所得稅，在短期內，成績自不能與歐美比擬，時賢有主張開辦所得稅以應付非常時期之財政者，希望不免過奢。認所得稅爲良稅應切實推行則可，如在開辦之初，即過於重視其收入，似非其時也。

查我國倡辦所得稅，已非一日，更不祇一次。民國初年庫款支絀，國會成立之始，即有開辦所得稅之議；民三頒

布所得稅條例，民四公布所得稅第一期施行細則。當時財政部以所得稅範圍廣泛，全國同時實行，窒礙殊多，乃呈准公布所得稅第一期施行細則，先從官吏與大商業之所得入手。後因各方意見紛更，延擱未辦。九年七月，財政部設所得稅籌備處，專議進行，並呈准廢止第一期施行細則，另訂分別先後推行辦法，飭由各省財政廳自行估認稅額。當時北京政府威信已失，各省官商又以稅屬直接，為自身利益起見，羣請緩辦，乃改先由官俸實行。惟自民八九年間，官吏欠薪，積壓數月，民十以後，情況尤甚。薪俸既不發放，所得自難徵稅；縱使實行扣繳，亦悉數為代徵機關折留，以充抵補欠發之經費。故所得稅屢辦屢輟，至十七年全國第一次財政會議，乃復有開辦之提議。（註一）又卒以情形尚未許可，遷延數載，於二十五年七月始公布所得稅暫行條例，十月一日開征。

考各國現行稅制，無絕對完善稅基，所得為優良稅基，自非絕對完善。蓋所得之意義廣泛，種類繁多，所得有名義與實際之分，又有資產與薪工之別。況購買力之淨數，祇足以代表個人之收入，而不能完全代表其納稅之能力。所得之種類相同，數量相若，而所得之享受，因各人環境不同而發生差別。家庭負擔之輕重，為決定納稅能力之重要標準。同量入息之人，其家庭負擔，未必相等；普通計算家庭之負擔，以人口多寡為標準，其實不止在人口之數量，而在全家經濟之總支，其不計算人口者更不足論矣。故所得稅，如果辦理完善，最低限度必須分別等級，計算人口，以及兒童年齡，分別規定減免稅率，務使家庭經濟負擔本已太重者，不至特別加重其負累。課稅問題，為求以何種方法，使國民盡其應負之義務；進而嚴密其組織，改善其行政，使稅率達於公平，此為實施所得稅應有之鵠的。

所得稅徵收之方法，不外估徵、總額、從源三種。在經徵機關組織簡陋，社會統計未臻完密之時，人民所得，無從

稽查，卽從事稽查，亦不澈底，欺罔瞞漏之弊，在所不免；直接既不能知人民所得之實情，惟有間接估定之。估定之法，或以住宅之容積，或以房產之價值，或以房租之收入等爲標準，或以其他財產之多寡，及其價值之昂低爲權衡。然不外以推測方法，估算收入之概數，按等納稅。我國各地之房租，租捐，名稱與方法殊異，惟其徵課之標準，已含有估徵所得之意。估徵法，根據虛浮，辦法籠統，殊嫌粗鈍。房租，租捐等特別「攤派」以外物之發現爲推測之基本，縱使人民無欺罔之行，而推測所得之原則，猶欠公平。小康之家，或可以外觀表現之資產，定其所得，豪富之輩，其納稅之能力未必能以其有形財產確定之。故財產稅之可以行於經濟簡單之社會，而不可行於商業繁盛資財複雜之都市。

總徵法統計納稅人年中收入，編成總額，分別等級徵稅。所得之確定，或由政府派員實地調查來源，登記數額，或由政府頒發表格，由人民呈報；或先由人民自行申報，再候官廳查核。總徵法在原則上最爲公平，惟必須人民懼於法律之威嚴，對總額之申報，不敢欺罔，實行方有成效。如經徵人員稽查鬆懈，則逃稅漏稅，弊端百出；或貪官污吏藉口僞報科罰，借端剝削，更是擾民之政。故總徵法之成敗，專視官廳行政效能如何，與人民道德程度以爲斷。稽查方法，貴在簡便，而不失於疏漏，稽查之用人尤屬主要。奉行如果不得其人，藉端敲詐，或串同舞弊，則稅吏過門，人民咸視爲不祥之事，尙有何稅制之可言？

從源法據所得之來源徵課之。此法對於普通收入不致漏稅，尤以薪金爲最。徵稅之工作亦能減輕。惟從源徵收，於累進率往往不能適用，以致重稅薪金而輕稅投資與投機所得。另一方面觀之，從源徵收，外商投資所得不能

逃稅，一般所得尤難作偽逃稅。至所得之來源分類，普通概分八種：（註二）（一）公司營業利潤，（二）商店營業利潤，（三）資本利息，（四）產業入息，（五）農業收入，（六）自由職業所得，（七）薪俸所得，（八）薪金所得。（我國現行所得稅條例只分三類。）公司營業利潤各國最爲重視，以其收入大宗故也。商店營業利潤不易稽查，行政成本耗費過鉅也。至於資本利息，在銀行業組織不健全之地，徵稅故障頗多。不動產所得稅亦爲收入之大宗，尤以工商業發達之區爲然。農業收入，以其收穫難得其詳，故有另訂種類之必要。在文盲普遍之我國，對農業所得課稅最難。薪俸薪金所得徵稅最易，惟自由職業所得如醫師診金與律師訟費等，仍須有嚴密之規定，方能防止作弊。

時賢議論所得稅文字，不啻汗牛充棟，有主開辦所得稅以應付非常時期財政者，有主徵收所得稅以補救目前財庫之窘乏者。假使我國經濟組織嚴密，所得稅制實行已有經驗，則所得稅之收入，自可作非常時期一部分之歲收，或補苴平時財政之窘乏。惟我國經濟組織尙欠健全，其希望所得稅實施後，即可以解決財政困難，未免好高騖遠，不切實際。雖然所得稅將來之成效，對國家財政必有鉅大之貢獻，惟冀其在短期內即有鉅額之收入，實在希望過奢。我國方今推行所得稅應先求制度之健全爲前提，不必斤斤於目前收入。制度確立，辦理得宜，收入自可隨時增加。開辦之初，免稅額自宜提高，使徵稅範圍縮小，俟制度確立，然後逐漸推廣，視察情形，降低免稅額，以期普及而裕稅收。故所得稅條例宜取分期實施制，每期辦理具有成績，然後繼續推行。如果好高騖遠，貪多務得，人民將必受苛擾。在外商營業所得未能同樣依法徵收所得稅之時，尤宜顧慮國籍工業之成本，以免削滅國人競爭營業。

之能力而授外人以優越之地位。

職是之故，我國現行所得稅制，雖大致堪稱適用，惟各方所提修正意見頗多，（註三）應從經濟與社會政策及健全稅制三方面觀點判斷其取舍。股息免稅與公積金全部作資本計算兩問題，即可以經濟政策定之。股票利息免稅，不能以營利事業所得已列入第一類徵收為理由，認為複稅，蓋公司與股東係兩個單位，法人與個人主體對於國家之權利義務不同。惟我國工業落後，為獎勵投資起見，自以誘導資金流入實業用途為合理，故就經濟政策上言，以暫免股票利息為宜。公積金應准予全部併作資金額亦必以實施經濟政策為理由，方得充分。鼓勵公積金之提存，使實業臻於健全，既可減少濫發股票，虛增資本之弊，更能鞏固實業之基礎，自宜提倡。此純為政策上之權宜，與事實上之需要，而非法理上之根據。至強逼儲蓄，生命保險之免稅及第二類薪給報酬所得起徵點之提高等問題，係屬貫徹社會政策範圍。提倡儲蓄與人壽保險以養成人民獨立精神，掃除向來倚賴性根，應視為社會政策之目標。如為防止逃稅起見，自可規定額數，超過定額始行徵稅，自屬兩全辦法。至提高薪給起徵點，亦當以社會政策為依歸。月薪在五十元以下者，其家計之艱苦，應予體恤，況其對於國家捐稅，已於各種間接稅盡其應盡之義務，有過之而無不及也。故宜由三十元改為五十元為起徵點。至關於推行健全稅制者，首在實施課稅公平標準，與畫一會計制度。所得稅暫行條例規定各類分級似嫌簡單，有增加級數之必要，各類稅率亦應分別修正。此種法規之修訂，較為易舉。惟會計制度之確立，以及商店帳簿之改編畫一，實為當今最嚴重問題。一般商店，因習慣相沿，與經濟能力薄弱之限制，取行統一會計為事實上所不能者，則將來觸犯刑章之事，不知凡幾。故如何培養會計人才，推

廣簿記智識，使畫一會計達於普遍，爲當今切要之圖。

## 二 推行增價稅對於土地增價應有公平標準

凡土地增價高昂，純由於社會環境改變，而非由所有人勞力所致者，政府利用徵稅方法分配增值之利益，自屬可行之政策。惟近時主張徵收增價稅者，對土地增價多有誤解，對不勞所得往往陷於單一土地稅學說之偏見。考不勞所得之學說，首倡之者爲英人彌爾氏。當十九世紀中葉，英國工業發達，都市繁榮甚速，市區地價高漲，地主階級把持議會，反對增收地稅。彌爾氏在其所著經濟學原理（註四）詳論對不勞所得徵稅之公平。自單一土地稅學說盛行以來，世人輒視土地增價爲純粹不勞所得。事實上有未盡然者，蓋土地所有權非自洪荒以至今日都屬於一人，時代遷移，業權變更。今日之所有人非無代價而取得業權；是土地之管業亦投資經營之一種，理甚明顯。

譬有甲乙二人，各有資金十萬元，甲以其所有悉數購買土地，作爲投資事業；乙以其所有悉數存於銀行，作爲儲蓄。若干年後，至徵收增價稅之日止，假如甲乙兩人各獲利十五萬元。今單一土地稅者則指甲之十五萬元爲不勞所得，必須盡取之，且尤欲削其原有之十萬元，而曰土地乃自然物也；而對乙則任享其儲蓄，而曰此乃個人犧牲需要之所累積。誤認不勞所得者，咸犯此通病。況土地價值未必增加，土地投資并非有益無虧，因土地投資而致破產者，大不乏人。其實則土地價值除人力改良外，尚有若干部分由於社會環境改變所造成，而非由於個人能力所致者，故徵收增價稅者以社會共有之利益，還諸社會之意耳。凡百經營又何嘗不由於社會環境之改變使其經營



發達，價值增進，土地不過其較著者耳。

嘗考增價稅之有史，爲期不過數十年。自普法戰後，德國工業逐漸發展，十年之間，由農業國進爲工業繁榮之邦。工場開闢，城市擴大，土地需求劇增，土地增價有數十倍於原價者。爲取締土地投機起見，乃有增價稅之議。繼而德國于一八九八年租借膠州，其目的純以均勢主義窺伺中國，故簽約之後，即大興土木，膠州乃由平常海岸而變爲軍港，土地價值突增。德政府在膠州出賣之公地，除每年課以百分之六之地價稅外，於土地所有權移轉時再按其增值徵課三分之一之增價稅。其原價之計算，在一九〇二年以前取得所有權者，照原由政府買受之價值計算，其在一九〇二年以後取得所有權者，從新估價。凡土地所有權滿二十五年而無移轉者，應重行估價，核定增值，課三分之一之增價稅。德政府以促進土地改良爲理由，對於荒地得隨時按照土地原價以半價收買之，一九〇六年起加徵百分之九之荒地稅，且每三年增加荒地稅稅率百分之三以達百分之二十四爲止。自膠州增價稅實施後，頗著成績，由是德國都市次第仿效，普遍施行全國。

我國地稅，歷史悠遠，數千年累守成規，按畝課稅，不足以言公平。近代田賦附加，剝削農村，爲害酷烈。土地增價稅則至現行土地法公布時始見之。依照土地法第二百八十六條之規定，土地所有權移轉，或十五年屆滿，土地所有權無移轉時，徵收增價稅。第三百〇九條規定增價稅率五種：「（一）土地增值之實數額，爲其原地價數額百分之五十，或在百分之五十以內者，征收其增值實數額百分之二十。（二）土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之五十者，就其未超過百分之五十部分依前款規定征收百分之二十，就其已超過百分之五十部分征收

百分之四十。(三)土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之一百者，照前款規定分別征收外，就其已超過百分之一百部分征收其百分之六十。(四)土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之二百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過百分之二百部分征收其百分之八十。(五)土地增值之實數額，超過其原地價數額百分之三百者，除照前款規定分別征收外，就其已超過百分之三百部分完全征收。惟所謂土地增值之實數額如何計算，尚無詳明規定。又第三百零八條雖有市地增價在其原價百分之十五以內者及鄉地增價在其原價百分之二十以內者免徵增價稅之規定，而免稅額尚嫌過低，於實施上不免妨礙土地投資或有誘致偽報之危險。

計算增價之方法，雖以現價減原價，餘數即為增價。惟土地投資不能無所酬償，故關於原價之計算，須合計成本總支出方為確實。增加稅率之大小，視乎增價與原價之比。同一增價數額，原價計算之方法微有差別，足以變更整個政策。主重徵土地稅者，輒以為原價即原真價不必再計其他成本，最高限度亦只能於現價扣除特別徵費。如視土地投資為普通經營，則不能過於嚴苛，購買土地之一切成本，自應加入原價計算。例如  $a$  為原價， $b$  為改良費， $c$  為現價， $d$  為增價，則增價之計算，自應為  $(c - d) \div a$ ，而不應為  $(c - d) \div (a + b)$ 。第一式將一切改良費加入原價，雖屬減低增價數率，但此乃實在之成本。設有土地原價一千元，改良費五千元，賣價九千元。依照第一式計算增價則以九千元減六千元，為三千元。依照第二式計算增價亦以九千元減六千餘為三千元。惟增價率則前者為六千元與三千元之比，後者為一千元與三千元之比；前者增價率只是百分之五十，後者增價率為百分之三百。同是三千元之土地增價，依照土地法第三百零九條之規定，其一則征收增價稅百分之二十，其一則稅其增值超

過百分之二百部分百分之八十。

故土地原價之計算，最低限度應包括買價，所有權移轉費，產業改良費，特別徵費，及總成本之利息。除買價依照實數計算外，所有權移轉費各地習慣頗有參差，如照買價百分之若干計算，自屬可行。產業改良費為房產建築、重建及其他永久改良物之建設費，但建築物之修理、維持、保險等屬於經常消耗費者應一律除外。特別徵費，如馬路、渠道等攤費，乃土地改良之一部分，自屬主要成本之一，不能忽略。上述各項開支仍應計算利息若干，方能視為總成本。息率隨時隨地而異，自可規定若干釐以示畫一，故息率不妨從低，但利息不宜刪除。查土地法施行法第六十四條對特別征費視為原地價數額之一部分，已能顧到土地之成本，但尚有疏漏之處，且未明定計算方式，似有修正之必要。

抑尤有進者，土地增價稅收入，除其情形特殊者外，歲入有限。即工商業繁盛之通都大邑，增價稅額亦未必大，不能特為大宗之財源。在稅收之性質言，增價稅缺乏彈性，不能利用以平衡預算。吾人主張征收增價稅者，實為推行社會政策，取締投機，使土地之經營與使用，臻於正軌。我國田賦制度紊亂，推行增價稅，欲以歲增若干之收入，減輕田賦，或充作抵補，取消田賦附加。此非謂增價稅之收入，足以抵補田賦附加，不過亦可作為一部分之抵補，以促進田賦之改革而已。

### 三 征收遺產稅之方針

我國倡議舉辦遺產稅已二十餘年，未能見諸實行者，皆因環境之障礙。查民國四年總統府財政討論會議已擬具遺產稅條例十一則，不能適用。十七年全國第一次財政會議決議遺產稅暫行條例及施行細則，亦未能施行。二十四年第二次財政會議以後，財政當局因急於增稅與開關稅源，乃重行趕速籌備。二十五年二月擬具草案呈行政院，十二月二日中央政治委員會議決十項原則交立法院，是遺產稅不久即將實行。

征收遺產稅之理由，論說紛紜，其最著者為：調劑財富，共同承繼，資產總稅，特殊所得四說。主張調劑財富者，以為遺產之承繼，足以使資產階級永遠享受先人遺業，致社會日趨於貧富不均。各國遺產稅立法亦多以此為主要理由。政府利用征稅政策，改善社會階級，在社會主義者以為取富濟貧乃人道正義，尤以重征為妙。在資本主義者以為對富厚之家，多稅之不為虐，其結果更足以消滅階級，傾覆階級爭鬥主義。主張以共同承繼為征收遺產稅者謂：人民事業受政府之保護，財富生產，人民必須得政府之無形合作，始能收效，故政府可謂凡百事業之無形合作者。人民在壽命告終，而致其事業與財產之所有權移轉時，政府與繼承人共同承繼遺產，正示權利共享之意。惟此說對於免稅額及累進稅率不能自圓其說。蓋價值十萬元之遺產，所需政府之保護，未必是十倍於一萬元者，則權利義務之意義，自欠明瞭。主張遺產稅為資產總稅者，以遺產稅為人生一次過之財富總稅。所得稅等逐年徵收之捐稅，雖已按照納稅能力征課，而遺產稅又為總所得稅，因其于人民身後征課之，對於被稅者為最便利之時。此說理由雖是簡直，易招誤會，但指出征稅為政府具有之特權，議論尚屬切當。至視遺產為特殊所得，遺產稅為一種特殊所得稅者，乃對繼承人而言。繼承人或受贈與人本無若何勞力與經營，即獲得特殊收入，政府按其特殊負稅能

力課稅，可稱公允。大部分遺產確爲繼承人之特殊收入，雖自用不動產常爲一家共有之物，繼承者不待所有權之移轉，已享受產業之利益。總言之，宗法社會子女享受先人遺業，不過一種風俗習慣，而非天經地義，只以歷代相傳，視爲當然之事而已。實則子女既受教養而至成人，應有自立之能力，無須倚恃遺產以爲生活之資。其已能創業自立者，更不必有享受遺產之期望。子女對於家長所能希求者，惟教與養，止於成人自立，逾此卽爲過分。此項原理之認識，對於遺產稅之推行殊爲重要。

反對徵收遺產稅理由，大致亦有四種：有謂遺產稅偏對資本徵稅，其結果必減低國富，以爲財富每經一度之繼承與移轉，卽經一度之抽削，是促財富之分割與分散。此說以資財之集中爲國富增進之條件，其實所有權之移轉，對於國富總額并無減少。至對於產業之影響，須視稅額如何與政府實業政策如何以爲斷。如稅額未至傷害產業之資本，繼承人自能負擔，不致妨礙產業之經營。有謂遺產稅實行，對於儲蓄多所損害，壓抑人民奮發之心。不知儲蓄乃經濟法則與人類心理使然，其以儲蓄爲愉快之人，知政府對其遺產課稅，不但不能壓抑其儲蓄，更足以促其愈加儉約，以期應繳捐稅，綽有餘裕。試觀各國所得稅之征收，并無損抑人民奮興之意，故遺產稅施行有年，亦無挫折人民奮發進取之事。至謂以繼承之次數爲徵稅之期限，每犯複稅之弊，因間有在短期內，遺產繼承有數次之可能。此說對於遺產稅似未認識，係以繼承人之納稅能力爲對象，蓋每一次繼承只有一次徵稅，納稅者已不同一人，自無複稅可言。如以限期之長短計算，則避免所謂複稅之標準，極難確定。更有以感情用事者，指遺產稅對孤兒寡婦徵稅爲不人道。如以個人處境情感與心理上之苦樂爲課稅標準，則其他各種賦稅亦莫不有情感問題。政府

征課。無論直接或間接稅，均不能因納稅者家庭變故而易其方針。果如是，則公共收入將無法求其確實，遺產稅有免稅額之規定即爲體恤人情苦樂之意也。

惟今時我國舉辦遺產稅，不必斤斤於目前收入，須縝密考慮實施之方法，確立健全稅制。關於確立遺產稅制應行注意者數事，枚舉如次。

(一) 遺產稅之徵課應以繼承人爲對象，即對遺囑指定之分割部分課稅，而不按遺產總額徵稅。總額稅於行政上雖略較便利，而在課稅原理上，則以分稅爲公平。遺產稅之意義原是繼承稅，蓋死者既不存在，惟有生者乃能納稅。繼承人與死者之關係有等別，故分稅制顯爲公平。況總稅制在財政學原理上，因死者在世時對其所有產業已納捐稅，死後再按其資產徵課不無複稅之嫌。至繼承等差問題，各國無不以親疏分等別者。繼承人如爲遠親或朋友，其對死者各種責任自然較輕。死者在生時朋友對其經濟上關係，以及倫理上各種希望，自不如妻子之密切與重大。故輕稅家屬，重稅親朋，自屬情理。倘死者爲一家之生利者，則其死亡卽爲全家生利之喪失，遺產稅應減至最輕，或按照實情免稅爲宜。

(二) 稅基。應以遺產所在地爲標準。遺產稅稅基有主張以死者或繼承人籍貫爲標準者，有主張以死者或繼承人住址爲標準者，但兩者均不若就遺產所在地之便利。不動產雖不易藏匿，而銀行存款，與公司股分，商店權益等等就地稽查較爲利便。至稅率應採用累進率或比例率，已成爲過去問題。各國實施遺產稅幾全用累進率。人民納稅能力較大者，其納稅額自應提高，此非歧視資產階級，而是負擔公平之原則，不須贅言矣。

(三)徵收遺產稅應澈底避免複稅。各國中央與地方政府立法不能一致，有按遺產所在地徵稅者，有按立遺囑人之籍貫徵稅者，有按繼承人住址徵收者，因而同是一種遺產而征抽重複。複稅之弊原因雖極簡單，祇因法已成立，修正惟難。美國各州立法是其例也。我國財政收支系統法第五條規定遺產為中央稅，并以收入百分之十五分給省，以百分之二十五分給市、縣，極為切當。但開徵之後應嚴禁地方政府不得以徵收手續費或其他名義徵收繼承稅或附加稅。

(四)防止逃稅為我國遺產稅最嚴重問題。在領事裁判權尚未收回之時，租界區域又為產業昂貴之地，逃稅惡習，將必變本加厲。考各國發現逃避遺產稅之惡習，數其最普遍者約有七種。其一，為偽造帳目。立遺囑者故意偽造欠款，以圖將財產價值與債務互相抵銷，或完全逃稅或逃避一部分。其二，為隱藏貨財。死者在生時將一部分或大部分財產化為金銀珠寶，或不記名證券，隱藏在家，或其他秘密處所，或預先分給家人藏匿，以圖減低遺產總數。其三，為假設產權。立遺囑人將自置之財產假設與繼承人共有，死後則只有記在死者名下之一部分財產依法納稅。其四，為贈送資產。人知其不能免於死亡，故在相當時期，先將所有財產，分贈親屬以圖避稅。其五，為匿報遺產。繼承人隱匿遺產不報，或攜帶資財逃匿他處。其六，為說報產價。繼承人將產業價值貶低，作避重就輕之計。其七，為虛讓權益。繼承人每因遠親徵課較重，故將其應得部分之遺產虛讓予近親，日後再行反還。上述七弊，在我國法律向未及於租界之時，可卜其倍形猖獗。故遺產稅法必須嚴厲防止逃稅，施行法尤須針對逃稅舞弊。

(五)應指定金融機關公平放款，以救濟付現之困難。在一般小康之家，遺產均屬不動產者，付現問題極為嚴

重。我國保險事業尙未發達，家長死亡卽爲一家經濟陷於絕境之時。全家所有不動產雖值萬金，但大部爲自用之房舍，臨時變賣，不易脫售，較大之不動產，縱欲分部割賣亦不可能，故雖有納稅之價值，而無納稅之現金。在理論上繼承人接受遺產卽增加其納稅能力，在事實上，只有接受一種價值，在價值未變爲現金之前，其納稅之能力尙未能完全確定。故須由政府指定若干銀行負責放款，或作不動產抵押貸款，或經理不動產之買賣，使資產變賣得宜，付現不至發生困難。至如繼承人未到生利之年齡，或婦女以職業教育不發達或宗法社會風俗之故，無法生利，遺產稅之徵收原有問題，惟此則不只付現之問題矣。補救之法除普及人壽保險外，免稅額極宜提高。我國計畫遺產稅，在民國四年之遺產稅草案，免稅額定爲一千元，民國十八年草案免稅額定爲五千元，二十五年草案定爲三千元，後改爲五千元。以我國產業之衰落，婦女不生利之普遍，免稅額在開辦之初暫定爲一萬元不爲過鉅，俟施行若干年後，再將免稅額降低至五千元，似較合理。累進稅率寧取其高而速，免稅額不宜定之過低。

(六)估價務須公平。遺產價值之確定不能避免估計辦法。通都大邑，不動產移轉較多，估值較易，鄉村產業評價惟難。田畝收穫，不易查考，從而估價，以定其稅，則或失之過寬，或趨於過苛，此皆估價之人事問題也。評價委員會之組織及人選問題，最爲重要。條文規定某一機關長官擔任評價委員須顧慮其職務，考求其事。上能否參與評價工作。如果職務上工作與時間無法應付實際工作，任由下層人員假借名義，則不如直授若干人員以專責之爲妙也。我國幅員廣大，遺產稅評價標準，適合於一區域者，未必適用於別一區域，予不肖份子以取巧之處，在所不免。故極宜注意貪官勒索假公濟私蓋人爲經濟問題之中心，人事問題尤爲徵收遺產稅之中心問題也。



註一 全國財政會議彙編，第一類。

註二 (一)參看史力曼教授所得稅論。(二)我國所得稅暫行條例第一條規定所得分三類徵稅。第一類爲營利事業所得(甲)凡公司、商號、行棧、工廠、或個人資本在二千元以上營利之所得。(乙)官商合辦營利事業之所得。(丙)屬於一時營利事業之所得。第二類，薪給報酬所得，凡公務人員、自由職業者及其他從事各業者薪給報酬之所得。第三類，證券、存款所得，凡公債、公司債、股票及存款利息之所得。

註三 參看銀行週報第二十卷，第五十期，第二十一卷，第五，第六，第十各期。

註四 Mills, John S., Principles of Political Economy, Book V, Chap. II.

## 第二篇 農工

### 第八章 農村經濟建設綱要

#### 一 農村經濟衰落之原因

我國農村經濟窳惰，正如一般經濟之衰落。其原因自非一端。先數有最顯著者，厥爲天然災害。風、雨、寒、暑、失常，農產卽受特殊遭變，或致生產不足供求，或使供應超過需要。以人禦天，各國農業尙未見其能完全成功者。年來我國農產每受風雨霜雪之摧殘，使生產變其常態。時有大水成災，田園湮沒，廬舍爲墟。當水災洗劫之際，數萬方里錦繡田園，頓成澤國，人命財產損失，固不可以數計，同時其他各地反是雨量不敷，苦旱成災，或旱災之餘，重以水患，蝗疫。遭難農村，元氣未復，災害頻降，三年兩役，既往復來。以近年災害統計數字而論，農村災荒之烈，可見一斑。二十年大水，被淹沒之土地爲七萬餘方里，遇難人口二千五百萬，農產損失達九萬萬元。二十三年旱災，地跨二十省，二百二十餘縣，同時水災者亦二十省，一百十餘縣。加以風災者十四省，雪災者二省，雹災者十省，霜災者六省，共計損失不下十三萬萬元。二十四年長江水患，沿江六省遇難，殃及一千四百萬人，財產損失達二萬二千六百萬元。同年黃

河流域各省水患，災地八千餘萬畝，遇難人民五百萬，財產損失約三萬萬元。貧弱之我國，連年受災創深，農村遭遇洗劫之後，經濟衰頹，人心徬徨，凡百建設，畏縮不前，農村荒落，自屬必然。

其次，農村衰落，由於政治之壓迫。帝國主義侵略之對象，為整個中國政治與經濟之生命。農業為經濟組織最要之一環，外商在金融上牽制，工業上摧殘，與商品之傾銷，直接間接影響我國農工商業之生產。就銀行營業方面言，外商銀行在中國擁有特殊力量，吸收存款，抑制資金流入農村。本國銀行因營業競爭關係，由是不能作農業放款。就金融機構與農村現金言，則我國農業金融之枯竭與農民負擔之加重，大半由於賠款所致。鴉片戰爭以後，聯軍之役，甲午之敗，庚子之變，接二連三，賠款達七萬一千七百萬兩。由是本息轉乘，母子相生，龐大國債，增重我國人民負累。農民膏血連年榨取，農村金融早已殘缺無餘。況又藉最惠關稅與不平等條約之護符，外國商品賤價傾銷。外人更挾其雄厚之資本，在我國設立工廠，工業原料之農產，又被操縱其需求。農民因逼於經濟困阨，致降價脫售農產，外商即以廉價購買原料，以賤價推銷商品，往復循環，於是我國農村陷於貧乏之地。

況又外患內憂紛來，頻年用兵，壯丁被拉充軍役。牲畜糧食，種子被掠殆盡。兵戎相接，豈只雞犬不寧，即國家命脈所寄之農民生命，猶屬不保。家毀人亡，尙何有經濟生產之可言耶！同時內治不良，貽禍農村最烈者，尙有苛稅雜捐。各地捐稅情形不同，而在一區內每種捐稅全年稅額總收在五十元以下者，甚為普遍，更有歲收低至十元以下者，其苛細之狀況可以概見。各省田賦附加每比正稅為重，間有縣區田賦附加二十倍於正稅者。閩粵等省有田畝攤派，川康等處更有預收穗政。捐稅愈是苛細，征收愈費手續，稅出於民，而款不悉數歸公。土劣侵蝕，貪官榨取，捐稅

增一名目，農民即多一重剝削。農產徵稅，又不能轉嫁。各地稅率不同，則不相等之捐抽，農民只有含苦擔負。榨取愈重，農產之成本愈高。農民不能減少肥料與人工，而希得相等之收穫時，則捐稅之所由出，必從自身衣食之減縮，於困苦顛連中，勉強維持其邊際生產。一般農民既陷於邊際生產者之地位，成本又不能減輕，則惟有加倍努力，以求效能之增加。因之，終歲辛勞，夜以繼日，亦不過只得一飽。甚之，四季竭盡汗血之勞，而一飽尚不可得。非人生活，至此已極。

再則資本貧乏爲農村經濟之癥結。農業生產具有季節收穫之特質，其成本又屬有恆性，故資本之需求，除經常之開支外，尚有季節之需要。農作程序比其他事業在時間上較爲長久，因此其吸引資本之能力，較於各業爲弱。各國農業，除政府有特殊救濟政策者外，均不免感受資本缺乏，我國農村不過其較甚者耳。農民借款力量微薄，已在銀行又忽略農業放款，原因農民所有財產能供借款抵押者固是甚少，佃農不足論，卽自耕農，亦祇有農地可充抵押。惟農田出賣困難，不能隨時脫手，債權人如須處分抵押品時，無以施其技。通都大邑產業市場較有彈性，降價拍賣，尚屬不易，銀行對產業投資，每存戒心，況農地遠離金融市場，雖賤價亦未必能脫售。至於農產品，則具有高度之易腐壞性，不能耐久，所佔容積又非常龐大，不易存儲。農村放款在銀行管理上又特別困難，農民散處各地，範圍廣泛，管理費用浩繁。借款之後，農家家庭之變遷，生產收穫之失常，在在足以影響債務，增加放款之風險，債權人無法控制。在日常生活上，農民居鄉，遠離金融市場，資方對農方之需款情形極端隔膜，故對於毫無把握之農村，不能輕易放款。事實如此，則農民借款只有假手於紳商以爲媒介，或就近求借於富商與親朋，高利之代價，由此而起。農

業資本缺乏，其結果必致生產退化。凡百事業，生產之方法不務改良，則技術落後。荒地之開墾，非得鉅額之資本不能舉辦；廣耕方法之實驗，非有大規模之設備不能仿效，甚之改良種子之推行，非得新增資本不能實現。我國農村現金枯竭，農民家無升斗，維持現狀已屬不易，講求生產改良，所需資款雖極微細，亦無從籌措。耕地狹小，農作幾永世成爲傳統化，由是農產之供給彈性，幾乎完全消滅。豐年則作物價賤，虧損不堪，歉歲則不足以自給。農民既不能控制其生產，而農產之需求反又被外力控制。

我國農村復因交通阻滯而致凋敝。農產品因天時地理以及農業組織等關係，在供給方面已是異常缺乏彈性。交通窒塞則彈性愈鈍。孤立之農民，對於農產之市場，原甚隔膜，在運輸便利之國家，尙不能完全免除，在交通阻滯之社會，其更昧於商業行情，既不能瞻農產價格之變動而調節其生產於先，又不能應市場需求之增減而控制其供給於後，其地位愈形孤立。至於農業成本，因生產既有季節限制，收穫之後，交通阻滯，轉運費時，是不啻延長生產期限，增高生產成本。農產爲易壞物質，一經收穫必需迅速運銷。倘遇風雨，則農人整歲之勞，廢於一旦，損失大者足以致農家全盤破產。交通阻滯，風險愈難逆料。此種弱點爲我國農村普遍之現象，由供給而至運銷，無時不因交通閉塞致受損害。至貿易轉接，手續繁多，陋規重疊，增加農產之成本，尤屬意中事。農作物在供求上失其平衡，爲各國農業之通病。農產每於落價之時，其供給愈多，促其更趨於低落。交通不便，則增高產區價與市場價之差別。此種差別愈大，農民之損失愈鉅。買賣不公，奸商搾取，土劣壟斷，以及各種店行陋規，卽由此而起。農產運價高昂，則其競爭脫售之力量顯然削減，農村常在不利環境支配之下，未有不衰落者。

教育偏枯亦爲農村衰落之一因。我國教育向是士大夫傳統性質，「學而優則仕」之理論，深入人心。教育之傾向，類似傳染病之流行，每遇病羣之襲擊，舉國人士儼若醉狂，降服於病魔之下。例如民國初年法政爲應時之學，法政學校之設立爲當務之急。四五年以後，教育專科之舉辦又爲趨時之論。當杜威、羅素諸人講學北大之時，全國又醉心於哲學。會幾何時，文法科有停辦之議，理工科視爲今日應世之學。各省農校舉辦都二十餘年，學校試驗場之有成績者，則寥寥可數，求其農校本身健全者，亦不多見。所謂農業人才則多泛談學理，而少事實驗。學農者，每一進蠶舍，則不復到農村去矣。由是農學與農業不相連繫，學者自學，耕者自耕。農民缺乏教育，智識低下，生產退化，而農業教育對之無稍補焉。富有進取之青年，因得學校教育，相率離去農村。鄉村教育極度廢弛，學童在校讀書數年，未嘗於功課上得到農業之智識。沉窮鄉僻壤文盲占大多數，一般農家子弟又無求學之機會。故縱使一村有少數智識分子，而對於降低之智識水準，決不能以此極少之數補償其不足。以此智識低落之農民，專事吾人恃以立國之大業，既乏教養，又受摧殘，求其能繼續生存已是奇蹟，尙敢言進步乎？農學智識分子離去農村而講農業，農業技術退化自屬必然之事。凡百生產，其技術退化，則質量窳劣。在精耕多年之農田，土地已成爲受限制之生產原素，農地面積特別狹小之中國農民，人工亦爲受限制之原素，欲求產額之增加，惟有從技術之改良着手。土地人工俱受限制，而技術又無法改良，則農業本身必然衰落。

最後，土質漸趨貧瘠爲我國農村之大患。經濟學上三大生產系統爲變財之形狀，變財之位置，與變財之品質。農業爲變財品質之生產。土地、人力、資本三者雖同屬必要，而土地之於農業尤其特別重要。土地生產遞減爲不易

之經濟法則，在精耕達至若干深度之時，土地或爲受限制之生產原素。我國農產最豐之江南各省，概已精耕多年，其農田受土地遞減之限制，已甚明顯。況在一定之農場，作專門之耕種，土壤所含之必需品質，因連年被吸收，已日趨窮竭。雖然隨時補充肥料，培養土壤，而終不免天然本質之耗損，況每增一分人工與肥料，又卽擡高農產之成本。我國土壤原極肥沃，不過在專耕與精耕多年之下，其原有品質已形耗損。時賢討論我國農村衰落，有歸啓於荒地之增加，與農民離村，而不知此兩種事實，乃同因之果。或曰荒地增加由於匪禍，農民離村，由於都市之吸引。而不知農田之放棄，爲最不得已之事，土地非至生產在邊際以下，補救已屬絕望之時，農人決不放棄其園地。農民離村，雖或因地方治安不寧，或由於都市生活之引誘，或由於農村副業之不足，或由於附近工廠之吸收。惟土質虛弱，肥壤窮竭，田園生產已不及邊際，受此壓逼而離村者關係最爲重要。

綜上各節，我國農村經濟衰落，由於災害頻仍，政治壓逼，資本缺乏，交通阻滯，教育偏枯，土質虛弱，六種原因。農村經若干年代不斷之摧殘，剝削，與放棄，而至山窮水盡。全國農村，同是本身虛弱，亦同受外力壓逼，雖情形輕重間有差別，慘苦深度或有等次，而由貧乏而衰落，則到處皆然。故農業經濟建設，必須認定因素，對症下藥，作根本之救濟。

## 二 農村經濟建設大綱

第一，興辦水利。我國水患，歷史悠遠，水利之政，亦數千年矣。追溯史跡，舉其最著者，則有黃帝晝野分州，經土設

井爲溉田水利之鼻祖。大禹治水，修太原，至岳陽，陂九澤，八年於外而功成。其自冀而竟，自青而徐，自揚而荆，皆就河之下流疏濬，順水自然性，而不與水抗爭，創後世水治之法。戰國時代，管仲相齊，請除五害，置水官。史起爲魏令，引漳水以溉鄴田，河內以富。鄭國說秦，開涇渠，注填闕之水，溉斥鹵之野，關中成沃腴之地。李冰爲蜀守，作大堰以蓄水，深淘灘，低作堰，蜀中成天府之國。迄今功績猶在。漢武時黃河決於瓠子，武帝率汲仁，郭昌等督士卒數萬人塞決，復令羣臣自將軍以下皆須負薪從役。今之勞動服務政策，寧有過於是耶？隋開運河，引水入汴，通淮，連京鎮而達餘杭，爲古今水利偉業。雖江淮溝通之政，始於吳王，煬帝修故業，推而展之而已。惟河廣十餘丈，長八百餘里，當時水利技術之精巧，百世同欽。有唐一代，幸免河患，而猶從事開渠築塘以收灌溉之利，鑿井浚湖以防旱災。宋季河患劇烈，屢修屢決，治水官制詳備。元代設都水監，修河隄，與水利；立司農司掌農桑，廣耕種。至若導運、疏濬，以及通漕、溉田，爲當時之急務。明代治水，主疏主塞，時防時決，或主治上流水勢爲先，或以洩下流洪怒爲急，或議開鑿新河，或倡濬河故道，議論分歧，莫衷一是。水田之議，爭論尤烈。滿清水政，猶重治河。同光之間，長江水患乃起，惟災區祇及下游。黃浦灘淺，劉河沙淤，濬治吳淞之議以興。同時洞庭湖雖瀕於淤淺，而尙未患洪災。光緒初年湖中開新河，只爲便利交通之計。歷代水政於此可見其梗概。

最近半世紀水患頻仍，水利之政每屬臨時救濟，爲頭痛醫頭，腳痛醫腳之法。二十年來治江治河，組織鋪張，分工而不合作。治水機關因政治與人事影響，事業未舉而頻有更替，統屬無定，責任不明。沿江沿河各省治水，各就管轄範圍修堤防禦，曾未有整個之方針。治水機關，各有政治背景，用人多，經費絀，普通行政經費浩大，施工專款反爲



無着。其經費來源確實，月支數萬金者，亦屬計畫多而施工少。前年工作爲測量某地，去年工作亦爲測量某處，今年工作仍是只有測量、統計、繪圖、會議，而實際工程則以經費支絀，無法進行。此爲已往水政之通病，無可諱言者。

政府有鑒於此，乃於二十三年改組全國水利機關，由全國經濟委員會主管，散漫之局，似歸統一。施政之方向雖似有進展，而原設水利機關，以歷史關係，經費尙未能調度裕如，工程之實施，未得適當之分配。幸通盤籌劃之政策已定，故主要工作尙能次第進行。近年水利工程，堪可紀述者尙夥。如黃河方面，雖仍限於堵築決口，但以貫台堵口之合龍，董莊堵口之興工，冀魯豫三省大堤緊急工程之舉辦等，皆屬次要工作。揚子江方面，如鍾祥裏堤之修築，及江漢幹堤之培修，工段途長一百十四公里，工程尙稱浩大。導淮工程固因經費充裕，施工較巨，而張福河初步排水工程完成後，二十三年苦旱之時，蘇北運東各縣已實收灌溉之益。邵伯、淮陰、劉澗等船閘次第完竣後，蘇北內河運輸與灌溉利益更非淺鮮。又如年來以人禦天之專，成效特著者，厥爲西北水利之擴展。引渭灌田，創於戰國時代，只以年久失修，早經廢棄。恢復涇渠之議，實施工程計自十九年起至二十二年大部分工程告竣。二十三年續修工程受灌溉之田五十萬畝，每年棉產增加兩倍以上。洛惠渠工程又經於二十三年開始，引洛水以救關中之荒。總幹渠工程計長二十一公里，支渠七十九公里，灌地約五千頃。（註一）次如甘肅臨洮，民生渠工程之實施，西陲民生裨益甚大。他如金水閘之建設，墾植之利，將收效於來茲。

要之，目前水利建設，全國均有急不容緩之勢，吾人所最渴望者爲工程之實施。近年黃河屢次決口，河道淤澱，尾閘壅塞，沿岸堤埝頹殘。往時河套之利，今則零落荒涼，烏加河週圍若千里，幾無人跡。長江汛期，洪濤巨浪，汎濫爲

災。二十四年鄂西水災，淹沒田廬廬舍，半年之間，水未全退，防災事工，未有迫切過於今日者。貧弱之中國，遭斯巨難，對於善後與興利之政，自宜明定方案，期以最少消費，收最大效用。故今日我國水利建設，必須基於整個事業之籌畫，適當方法之決定，與專門人才之任專職。三政策上。

水利統由全國經濟委員會管轄，較諸前時全國分設六十處水政機關之散漫分割局面，進步多矣。惟方今水利經費，果已符合整個事業籌畫，通盤計議之原則乎？水利經費年支九百萬元，而此九百萬鉅款，果已達最合理之支配乎？各區水利經費之分配，應繩以生利除害兩種目標為準。每一工程之設施，與經費之開支，必須詳究該項工程之效用，對於人民生產利益如何，受益人數若干，與物產對於整個國計民生關係之輕重。防災工程亦應以避害機關主管，而事實上其經費與行政未達到最合理之分配，與有效之合作。

其次，治水方法必須因地制宜，不能固執成規。概言之，治水之方不外疏濬防節四種。疏則開暢支流，增闢水口，使各流水勢有疏洩之所。濬則挖除淤澱，整理河牀，水流帶沙入海。防則增堤阻水為一時治標之計；日久河牀既高，勢成騎虎，為治水之下策。節則調劑水源，辦法至善。惟一般人只知造林涵養水流，使雨量得相當之調節，或使沙土不易隨流下沖。造林為治水之良法，固極重要，但不能救今日洪災之急。節制水源之法，在上流山谷選擇適宜地點，分設蓄水池，利用天然形勢施工，為今日防災之要政。各種方法之決定，必須詳加考核，尤重試驗，因地制宜，毋使方針屢易，妄耗經費。

至若用人其有專才者，必須副以專責，保障其專任之職務，維持其有恆之工作。各處之未本人才主義辦理者，自應予以改正。李儀祉氏辭黃河水利委員會委員長職時，曾發表意見，有謂：「本會自始至今，並未曾得實權以治理河務。」而同月（二十四年一月）河北全省河務會議席上，于學忠氏演辭有謂：「一般人率以河務局爲優缺目的，無非在營私舞弊。……此種惡劣觀念，相沿迄今，所予治河人員心理上不良影響甚鉅。即如北運河務局，局址本在通縣，而局長竟時常居寓北平，不往辦公。……」此兩項意見，一則表示外力之牽制，人不能用其才，一則揭發任專職者不負專責。今後水利用人對於此種弊端，自宜澈底矯正。

第二，改革苛政。農產捐稅，不能轉嫁，苛稅雜捐由農民直接負擔，前節已概言之矣。以不能轉嫁之稅捐，徵諸於衰落之農村，其苛擾愈酷。自二十三年國府明令永遠不再增田賦附加及再立不合法稅捐之後，各省已進行除減苛稅雜捐。國府通令謂：「如有主辦人員，玩忽功令，陽奉陰違，或巧立名目，希圖朦朧者，一經發覺，定予從嚴懲處，不稍寬容。各省市政府亦宜共體時艱，切實查禁，以副中央復興農村，培養國脈之至意。」是施政之方針，已有明令宣示。苛稅雜捐及不合法捐稅範圍又經規定：（註一）（一）妨害社會公共利益，（二）妨害中央收入之來源，（三）複稅，（四）妨害交通，（五）爲一地方利益對於地方之輸入爲不公平之課稅，（六）各地方物品通過稅，……」如果增加妨害農村生產之捐抽一項，則更爲嚴密。雖然就目前所定範圍，二十三年度除減苛捐雜稅在一百萬元以上者，已有蘇、浙、冀、晉、鄂、贛、湘、粵八省，總計全國共廢除稅款二千四百餘萬元，惟頽喪之農村，仍有待於進一步之救濟。

查各省廢除苛稅雜捐，其適用妨害社會公共利益一項標準者絕少，業已廢除之捐稅，大部份爲複稅與釐金。

變相之一種過境稅。今後廢除苛雜標準，自應增訂妨害農村生產一項。各省廢除苛雜，均發生抵補問題，因而未能切實遵照國府明定之標準辦理。試以長江流域六省二十三年擬減輕田賦附稅施政而論，可概見一斑。（註三）

江蘇：「近年稅收短絀，故預算往往虛收實支，最近省府會議決議編訂預算，以近年實收數為度，凡整頓徵收，剔除中飽所增之實收，一律作為減輕附稅之用。……整理地籍擠出之無糧地升科者，其溢出稅額，除省稅外，亦全部作為減輕附稅之抵補。」

浙江：「建設特捐及附捐共計四百三十九萬餘元，占附稅之最大宗，惟因關係本省債務基金，非俟債務清了，無法減免，除重申明令，一俟債務清了，決不續征外，姑准各縣於計算田賦附加總數時，剔除建設特捐一項，若剔除後，仍超過正稅一倍者，二十三年分起，必須減至不超過。其未超過亦宜減而不准加。……保衛團經費，原係就地籌措，在省府未確定統籌辦法前，暫就原狀斟酌辦理，以核減為原則。」

安徽：「將各縣辦理土地陳報後，增收之田賦，除正稅原額如數列入省地方款外，其餘用以減輕附稅，一面嚴核縣預算，設法緊縮，務使收支適合，以符附不過正之原則。」

江西：「田賦附加最低者當正稅百分之三十，最高則多至百分之三五七。……自二十三年度起得中央資助，減為最高百分之七十，最低百分之三十。……」

湖北：「正稅每年額征合洋二百八十六萬餘元，實征一百五十萬餘元，附稅年達六百六十三萬餘元。查原有附稅本不超過正稅，惟以保衛團捐過重，故呈此現象。第一步，一面縮編團隊，減少餉額，一面減少徵捐率……第

第二步，擬於廿三年度開始時，亦將各縣團隊分別縮編，並將畝捐最高之額減至三角，其在三角以下者，悉仍其舊。」  
湖北：「附稅支出，四分之三用於團防、義勇、清剿等費，至教育、自治、行政各費僅佔四分之一，故以後擬將清剿費逐年遞減。」

以前各省每因干戈擾攘，元氣斲喪，擁兵愈多，軍費愈鉅，加以水旱等災，民不聊生，掌度支者無法應付，竭蹶之時，只有隨時加稅，增闢稅源。由是連年苛征，成爲積重難反。今後關於修明政治，減輕人民擔負，應取之方法，約有如下十端。

(一) 嚴遵法令整理捐稅系統。廢除苛捐雜稅，首在整理賦稅系統，各地業經廢除之稅額，不過捐稅之一部分，系統混紊，難免因抵補問題而增加新稅。各省捐稅名目與用途，必須作通盤之整頓，畫分縣稅捐收入，使捐稅合於財政原理。

(二) 調節建設推行預算。理財之道，須求收支平衡。富裕之邦，量出以爲入，貧困之國，惟有量入以爲出。各省建設，尙不免有不計民力，任意興工動土者，款項無着，則借債度日。故府庫空虛，民力竭蹶，或由於主管官吏缺乏整個建設計畫，亦因預算制度未能切實推行，與利防弊兩端應同時注意。

(三) 剔除浮濫，確立統一收支。統一收支，明示會計獨立，不但在制度之改革，而在養成公務員忠實服務之精神，俾人民納一錢之稅，政府有一錢之用。

(四) 裁併駢枝，節省重疊。開支行政機關，每以同一事務，而有幾個經辦之機關，事權分裂，工作重疊，無謂之

開支，消耗既鉅，事業經費各形支絀。數個分立之機關，不能舉辦之事，合其全體之財力，自有可爲。各個組織節省一分經費，即減少一分人民汗血之徵取。

(五) 清除貧劣嚴懲不法人員。農村備受壓迫，固由於捐稅之苛細，而受稅吏土劣之剝削宰割，尤屬火上加薪。故懲奸除惡，爲農村經濟建設之先決條件。蓋土劣寄生農村，壟斷農業生產，貪官污吏朋比爲奸，互相利用。貧劣不除，農村建設無由開始。

(六) 整頓鄉政禁止臨時攤派。農村感受負擔苛重者，每爲臨時攤派。數目與名稱既無一定，按畝或計口攤分又欠公平。所收公款用途是否正當，農民不得過問。攤派數目，無論多少，家家必須遵繳。各省臨時攤派，又多由駐軍團隊與地方機關隨時私抽，款項若干，無可稽考。此種不法捐抽應澈底清除，以免農民備受殘酷之榨取。

(七) 革除商包杜絕催差需索。地方捐抽往往由商承包，豪商取利，不擇手段，無知農民重受壓逼。商包之性質，本爲從中取利，有益無虧，包額既定，則惟有盡其需索之能事。

(八) 縮編軍隊減輕人民負擔。各省財政陷於枯竭，大半由於軍費過鉅。以前因地方駐軍需餉，就地抽收，以致捐稅系統紊亂，形成苛雜病民之天下。往時視爲必要之團隊，今日未必需。剿匪部隊，臨時訓練者甚多，匪退之後，自宜從速縮編。則每因特殊情形徵收之保安費、團防費、公安捐等，如地方安綏恢復常態之時，亟應掃數廢除。

(九) 改善徵工維護農村生產。地方興辦公益必需徵工之時，務須顧及農民耕種季節。植棉、種麥、播稻、養蠶，各有其特殊工作季節。如果徵工適在下種或收穫之時，農民損害自鉅。地方建設往往由鄉民輪流服務，工作開始

之後；班期輪值常有忽略作業季節之弊。

(十) 統一力量，抵抗經濟侵略。在改革內政之際，吾人不忘舉國一致，力圖不平等條約之取消，以消滅外人之經濟侵略。帝國主義者之經濟侵略，以廉價取得農產，以賤價傾銷商品，使我國農村陷於萬劫不復之地位。故求農村之復興，必須求民族之解放。

第三、調整金融。農村資本缺乏，必致農民受高率利息之壓榨。(註四)我國鄉村融通資金辦法，約有八種。(一)借貸。農民借款，向富農借貸者占半，其餘均須向地主、商店、戚友借貸，鄉紳素無正業，專作農村放款，藉取高利者，各地均不乏其人。或有商人利用當地農產，假借放款途徑，乘機操縱。(二)典押。農民借貸無門之時，只有將自身所有財產押款。田地典質，衣物當押，訂明年期，過期不贖，押品即行沒收，田地即被過糧。典押種類，因其資本之大小，可分為當押、質三種。當舖資本最大，資本約在二萬元以上者。押店資本較少，約在一萬至二萬之間。質為當押之分所，或為資本只有數千元之小質店。資本愈小者，營業愈難得正當，恆為市儈士劣經營，專以高利榨取為目的。(三)合會。農民借貸，或在歲歉或在匪禍壓迫之餘，或須應付捐稅，或婚、喪、疾病等特殊開支之時，故農民之稍能儲蓄者，必集合成會，以備不時之需。標會、輪會、坐會、錢會等等名目繁多。(四)合作社。合作社為近年創辦會社，多由地方政府機關或熱心人士提倡組織，惟在各地農村尚未能普遍。(五)銀行。現時辦理農村放款者有中國農民銀行、上海銀行、中國銀行、交通銀行、四省立銀行等，銀行對農村放款活躍，為最近三五年間之事。(六)賒物作本。例如浙江之「放農米」，各地之賒穀種、肥料，待收穫時加息歸還，亦屬借貸之一種。(七)預售作物。所謂「青苗錢」、「押乾租」

等，均估計收穫價值，由紳商酌量貸款。各地農產，往往由商人於農民在青黃不接之時，乘機以廉價預買，一面獲放款高利，一面收買賤價脫售之農產，出入之間，坐得雙重利益。(八)分貸積穀。鄉村設倉，儲穀待濟，在湖南等省最為普遍，利息亦最低廉，然享受利益者，皆限於社團，鄉族之小範圍。

綜核上述各端，個人或商店貸款，每致農民受高利之壓迫，有取締之必要。務使利息減低，解除農民借貸苦痛。典當押款亦屬高利榨取，對於赤貧之農民，無物可質，不能救濟，況典當業本身，亦已隨農村衰落而頹敗矣。合會則邀集困難，成會必須有若干條件，對於赤貧農民，亦鮮有救濟效用。近年農村放款多假手於合作社，惟其組織亦有相當困難，主持社務不易得適當人員，必須由政府扶植方能濟。至普通銀行，偏重商業投資，不作農村放款，現時除中國交通、上海、中國農民、江蘇農民等銀行農村放款數額較為可觀外，各地銀行對農村金融之貢獻，尚不多見。至賒物作本，及預售作物，只能偶一為之，日久演成弊端，足以置農產於被操縱之地位。在此複雜環境中，農村金融建設之路向為擴充農民銀行，或另設農業金融機關增加農本放款，由政府撥款辦理，與設立農倉，普及倉庫票據活動金融。為實行此路向起見，政府已設立農本局負農業貸款與完成倉庫網之責任，其意義與使命留待下章詳論之。

第四，發展交通。交通便利與否，直接影響農產之運銷。農產價格之貴賤與運輸成本關係重大。交通不便利之區，不特農產推銷困難，即使有巨額需要之市場，惟因運費高昂，即剝減其競售之能力。我國農產，因交通窒塞不能暢銷。以米而論，兩廣缺乏之米糧大半由外洋運進，而湘、贛穀米賤價出售，亦不能與洋米競爭者，交通阻滯，運費高



昂，實爲主要原因。

1110

近年交通建設，各省偏重公路之開闢。以中國幅員之大，現有交通設備，不敷應用尚鉅。各省公路在軍事功用與文化傳遞，確有其需要與價值，惟對於農業生產，則未見有若何裨益。各省公路，其已通車者，只有長途公共汽車行駛，因汽車成本高昂，故祇有搭客而不能載貨。農產運輸，一如往日，未嘗因有公路而增加農民若何便利。對於農產之成本，各省公路未有能稍助其減輕者，則公路之開闢與擴展，大有重行檢討之價值。況多築一路，多開一汽車，又即多用若干元之洋貨，增加若干元之漏卮，而資財之來源，大部分出自農村。如何使農民利用現有公路，爲車輛之構造問題。普通人力車與牲力車，因車輛之構造爲鐵質，如准許行駛，則損壞路面，養路經費必鉅。故有主張於公路旁添築人力車與牲力車小道者，惟此項改造之經費自屬不貲。現時各省因人民經濟能力薄弱，無法改良車輛構造，又無力改築公路，故陷於束手無策，因噎廢食之狀況。造車與修路兩者比較，當以改造車輛爲經濟。改造車輛之困難，爲資本與技術兩種。農村放款籌有辦法，造車資本問題不難解決。一鄉村如有若干輛運貨車，亦可以調節急需。至技術問題，自應有統籌辦法，使車輛構造之零件隨時能向市鎮修配。車輛之改造，必須有統籌辦法，規定若干式樣，作一種有組織之管理與分配。農倉或合作金庫，或公營事業機關，舉辦農業放款者，可兼辦車輛處，專售及修理人力車與牲力車。總之，如何能使公路對農村交通減低農產運輸成本，爲今日亟待解答之問題。

鐵道運價之降低，對農產運銷關係尤大。惟我國鐵道目前以九千公里之營業路線，負債達十萬萬元之鉅。鐵路本身成本高昂，故向來營業亦以成本原則決定運費，而未達到按貨物運輸負擔能力收費。鐵路運價近年已是

陸續減低，惟尙未能以廉價運銷農產，自宜繼續改良，前章鐵道之改進已概論之矣。

至於水道運輸，成本最廉，船舶爲農產運銷最需要之工具，今之談救濟農村者，每主減低運價，以爲呼籲政府，明令國營鐵道與國營輪船核減，卽達目的。不知鐵道爲獨占經營，籌措降價尙較容易。至國營航業之招商局，其本身因負債累重，營業收支相抵縱有盈餘，尙不足以付債息。況又中外輪船競航，偶一公開跌價，則資本雄厚之外國公司，當能持久，國籍輪船一旦陷於經濟困逼而至破產，則外輪更得全盤操縱我航運。故補助航業資本，使國籍輪船能與外輪跌價競爭，同時改善內容，推進營業，非只農村之福，抑亦全國人民所期望者也。至內河航運爲農村交通之要道，改良內河小輪產業，維護帆船運輸，與疏濬內港河流等，又爲復興農村必要之舉。

第五，推廣教育。我國農業在產銷方面缺點約有四端：農產品質雜異不純，間有良種，其產額則極爲有限。通常號稱優良品種者，猶有粗種摻雜其間，此其一。產量多少極不一定，絕少因人工與科學方法使產額有恆，此其二。成本低廉之農產，大多數由於農民生活本身減削，而非由於生產方法之改善，此其三。農產運銷不靈，在供給上毫無組織，完全受需求之支配，此其四。此四大缺點，雖屬一般農業生產之特性，卽農業科學先進國家亦不能完全免除。惟在我國農業則更爲深刻。求農產品質之改良，產量之增加，農民生活之提高，推銷方法之改進，必須從推廣農業教育着手。

農村建設之基本工作，在使一般農民智識水準提高。經驗主義亟宜放棄，科學方法完全接受，農業乃有發展希望，此非謂農業不要經驗，只謂固有經驗已感不足，專恃經驗，故步自封，必無進步。我國各省興辦農業教育已二

十餘年，除極少數農校，卓著成績者外，大多數均無貢獻可言。一般農業專門學校，已往辦理之失敗，半由環境之拮据，亦半由於經辦者能力薄弱，與目的之錯誤。所謂環境惡劣者，過去政治未嘗有較長時期之安定，教育機關人事屢變，經費無着。縱有專門人員從事研究工作，苦心試驗，粗定基礎，而外力壓制，使其不安於位。由是作輟無恆，功虧一簣。需要數年試驗始有效果之工作，頻頻開始，而不能完成。辦農學者每耗費精力於田畝之收賣，農場之開闢，校舍之建築等務，而農業之改進，新方法之推行，品種之改良等實惠，曾未見施諸於農村。亦因環境關係，學生畢業，粗識農業原理，在農村不獨無所施其技，反因既為智識分子，即永遠離去農村。學農者而不業農，講耕種者而不務耕種。農業正在需要智識分子，而有智識者，則相率放棄農村。所謂農學負責人員能力薄弱，與目的之錯誤者，由於專門技術之缺乏，與教育宗旨之誤認。農學專科所有作業多屬呆板抄襲，對於本國情形曾未有深切之了解。數千年来以農立國之農村社會，其風土人情，天時地利，當有特殊之性質。向以自給自足為原則之農業，欲一變其目標而為商品經濟之生產，必須有其現代化之工業與商業之工具，相互并行，不能抄襲外國一切方法而視為可用。年來國內農學淵博之士，苦心經營與研究，吾人自當表示敬佩。惟就一般農學而論，曾著優良成績者，實如鳳毛麟角。農業專門教育，未能脫離我國向來傳統階級觀念。栽培領袖人才，為農業教育一貫之政策，曾未注意，或曾未有力量。及於一般農民教育之實施，所謂專門智識，所謂農事新法，所謂改良品種，機器耕種等等，皆類似奢侈品，農民絕無享受之可能。

民國二十二年行政院成立農村復興委員會聘請中國農學會會員起草中國農業之改進，作整個農業復興

之規畫。專家決議，多是最切要之貢獻。惟惜於建議設立之機關培養人才，仍只限於訓練技術人員。推廣與普及農業教育辦法尙付闕如，不無遺憾。農業技術落後之我國，今日如欲急起直追，政府固宜迅速設立農事試驗場所，先求組織之健全，幹部人員之訓練，而同時，一般農民智識水準之提高，亦不能無具體之計劃。從下層推進以現有之技術，現有之工具，現有之人才，仍可將現代化之農業福音直接傳播于農村。例如簡易農業小學或補習學校之設立，使農民及農家子弟得涉獵現代農業之智識。又如初級小學課程之改善，使學童在初級小學求學時期，得接受農學新智。或在常識與公民等課程中，側重農業教育，皆爲講求農學必要之舉。我國人口十分之八，既爲農民，數千年來又以農爲立國大業，則農業不只是業農者本身之事，農業學問應視爲中國公民必具之普通常識！

第六，培養土質。我國農地土質是否已瀕於枯瘠，而致生產遞減，時賢尙無論述者。現時土質研究，祇及於調查分類，而未有沿革與變態之考證。就常理測之，我國農地土質自不免有變遷。全國農地向多專耕而少雜異，肥壤消耗自然甚大。其稍缺乏人工培養之田園，卽成爲荒廢之地。又如雨水之洗刷，肥壤必減。淮河流域以南，地帶多雨，土壤所含肥美品質，因積年累月之洗滌，必致減少成分。況江南種稻各省，稻田需求灌溉特多，則洗刷之力更大，土質自被削減。土質需要人工培養，自古已然。荀子所謂：「足國之道，節用裕民，而善藏其餘。……民富則田肥以易，田肥以易，則出實百倍；……不知節用裕民，則民貧；民貧則田瘠以穢，田瘠以穢則出實不半，上雖好取侵奪，猶將寡獲也。」是二千年前，土地施肥，已是嚴重問題，爲治國者，須知之大道。

土質貧瘠，補救方法，除輪耕等技術辦法外，祇有肥料之培養。故肥田料製造應爲農村經濟建設中心問題之

一。向來我國農地土壤賴以維持其肥美品質者，為天然肥料。今時天然肥料已是不足，必須取用人造肥田料。惟無機肥田料係一種混合無機物質，其具單一性質者，為「智利硝」，其混合原素者，為「綠化鉀」，「硫酸銨」，「硫酸鉀」等無機物質之肥田料。用之過久，則土壤因化學作用發生酸性，原來含有酸性成分之農田，如再施用「硫酸銨」等，則土質之生產力反不如前。況「智利硝」等無機物質易使土質板硬，植物發育困難，生長阻滯，故土壤調查與研究為不可缺之事項。以言培養土質，則我國目前肥田料問題，除嚴格選擇無機質肥田料外，即應開設肥料製造廠。其經營或由政府舉辦，或由官商合辦。同時研究土質特性作切實之調查，公布事實俾農民得合理之指導，而農田有適當之肥料培養其土質。他如提高豆餅肥田料出口稅，及補助其製造，加嚴舶來肥田料之檢驗，取締，偽造，及在相當時期提高其進口稅，保護國產肥料均屬切要之圖。

當斯百廢待興之時，劫後農村，呼籲救濟，任何建設，其稍有裨益者，在在需要，上述六端，尤為農村經濟建設必循之途徑。

註一 參看中央統計處中國水利問題與二十四年之水利建設。

註二 民國二十三年六月八日國府明令永遠不准再增田賦附加，及再立不合法稅捐，同月二十五日明令釐定苛捐雜稅範圍。

註三 行政院農村復興委員會，一年來復興農村政策之實施狀況（二十三年）

註四 我國農村高利借貸名目繁多，例如：湖南高利有月息十分之鉅者，俗名曰「大加一」四川高利，有非息高三分不借，非借期有三個月不借，又非有三個保人不借者，名曰「三三制」廣東借款以九成當十足，月底還錢加息三分者。

## 第九章 農本局之使命

### 一 農本局之設立

農村復興主要事工，包含政治、金融、技術、交通等建設，故必須集合各方力量，作整個籌劃，分別緩急，權衡輕重，方能有濟。實業部職司農政，對於農業技術之改良，經設中央農業實驗所專司其事。至於農業金融，近年雖有各地農民銀行及商業銀行辦理農村放款，然以我國幅員之廣，農民之衆，其需款之鉅，自非散漫借貸所能奏效；爰設農本局以資統籌其業務範圍，分農資、農產兩部份。農資方面，除利用本身所有資金以發展農業外，以引導資本流入農村爲其最大任務。使已向農村放款之銀行，繼續擴充其農業放款，改善其貸款之方法，以適合農村之需求。并以有效之方法，引導一般銀行開辦農村貸款，以擴大農貸之資金。農產方面，除暢流商品由交通主管機關負責發展交通事業外，就現有之運輸工具，農本局應作農產運銷之改良，或設農倉以資調劑，或商減運費以求暢銷，或設法革除陋規以低成本，皆爲救濟農業主要事功。總言之，以金融之力量補助農業生產，以統籌之方法，暢通農產運銷。有此重大使命，農本局乃於民國二十五年九月十五日正式成立。

先是在籌備時期，實業部吳鼎昌部長擬定組織大綱，於同年四月召集銀行界領袖商討合作辦法，繼由銀行



規定數目協商各縣及各農村農業銀行、農業合作社，向農民酌放信用借款。(四)其他經理事會議決關於資金運用及倡辦農村牲畜保險事項。一農本局內部組織經規定分為農產、農資、會計三處，祕書、稽核、研究、事務四室，成爲一總管理處。各省市縣重要地點，得酌設分局或專員，必要時并得酌量產業交通情形，畫全國爲五區，分年進行。一切業務計畫於五年內完成之。

## 二 農本局之目的

我國農產失調慘狀，言之滋痛。每遇凶歲，則各省糧食不給，災黎遍野；及至豐年，又因分配不均，穀賤傷農。其弊病之癥結，由於運銷之障礙與貿易之惡習，生產與消費中間枝節繁多，增加成本，減低供應效能。就穀米而論，國內產量非不豐也，品質非不美也，祇以運銷障礙，緩急不能相濟，以致洋米源源進口，造成稻米入超。計每年全國洋米進口約在二千萬擔之譜，其中大半銷粵。廣東一省不敷穀米數量，全國各省以運輸成本障礙，不能濟其急需。其原因由於國內交通阻滯，貿易手續繁瑣，土米運銷成本不及暹羅安南等處洋米進口取價之廉。廣東每年缺米時期爲二月至六月四個月期間，故在四個月期內，須有鉅量米糧進口。而航運中心點又向集中廣州、汕頭，儲倉轉運，費用增高。國內穀米運銷增高成本情形，各地習慣略有不同，而其障礙暢銷則一。例如長江各米市中心之九江、蕪湖、上海、三處，穀米貿易，手續極爲複雜。九江爲贛米出口咽喉，米糧出口由各地運至南昌，販商先營轉手之利。南昌至九江一段，開支駁力、上力、裝車、車費、下車、上機、下機、棧租等等。由九江起運則有躉船、扛力、過磅、保險、船腳等費。穀米



運至目的地，則上下扛力、儲倉、保險、工傭等費，又週而復始，疊床架屋。蕪湖米市所有穀米由各鄉農家賣與附近市鎮之米行，或到鄉收米之米販。米販、米行收集穀米轉售於縣市米行，或加工碾製之糞坊，然後運至蕪湖投行兜賣。由蕪湖推銷，每次轉手必有酬傭。米行、米販、市利之厚薄，姑且不論，而其交易雜費，開支甚鉅，如米行之「行傭」，米號之「回號」，扛工之「正力」，包工之「包酒」，船戶之「開輪」，管倉之「回籌」等等行規，陋習，名目繁多。上海米來源大部分由無錫米商販運至上海，其餘由上海附近各鄉鎮米販售由米行轉運。穀米到埠，投行兜賣，例有經紀人之「佣金」，批發商之「行傭」，起卸手之「過斗」，碼頭工之「碼頭錢」等等，再三剝削。其餘消耗，如各地方苛捐雜稅，及船戶盜偷、攪水、加糠、加秕等舞弊，致穀米在途中受損失者，尚不計算在內。故穀米運銷頭待以適當方法，有效之控制，糾正現行陋規，竭力減低運銷之成本，（穀米如此，其他農產亦有同樣情形），此應為農本局職務上重大之目標。

況謀農產之暢銷，以促進農村生產，與發展國際貿易，有密切關係。例如：茶葉運銷，其缺點，亦與穀米運銷障礙大致相同。轉手繁多，生產者利益備受剝削。茶葉生產程序，栽茶者不直接製茶，即粗製階段，亦另歸茶戶加工。茶販收買毛茶，轉賣於茶客，經茶客手中，毛茶乃轉運於出產地，或集散地之茶行，由茶行再轉手於加工精製之茶號。故原料未到精製之時，已由茶農而茶販，由茶販而茶客，由茶客而茶行，已四易其手。精製以後，茶號批發茶棧，茶棧又仰給於洋商，洋商復假手於買辦。我國茶商不諳國際貿易情形，不事變通產銷，以適應其商品之市場，洋商乃得多端操縱。中間人又利用茶商對外國商情隔膜，擅作種種要求，日久陋規叢生，如：公開吃磅，交貨愆期，九九五扣等弊，

均爲貿易上之障礙。加以華茶輸出貿易，數十年前爲洋人一手造成，我國茶商向祇守貨待沽，不作直接貿易，不獨假手洋人向外推銷，猶倚賴買辦及在華洋商代爲收買。故市場不穩，易被攫奪，三十年之間，印度錫蘭茶葉卽取華茶之歐美市場而代之。由此更知農本局之職責，不特在調劑農產品在國內運銷，尤在竭力謀農產品在國際市場之暢銷，而調劑農產運銷，首在掃除貿易障礙，減省運銷手續，降低生產成本。

農本局舉辦農產品運銷，其必需之工具，厥爲農業倉庫。農倉之機能，在調劑農產供求，使其季節性之供給，成爲有恆率之供應，不因一時生產增減而影響農產市場，農產在貿易過程中，尤能減省手續，降低成本，避免中間商人層層市利取巧。農產價格又得因而穩定，不致驟爲升降。農倉有分級加工等業務，農產既收入倉，經分等檢驗，對於攪雜舞弊，當然淘汰，農產在貿易上增加信用。至融通資金方面，利用倉單，抵押借款，農村金融得以暢通，農民不致因逼於急需而賤賣其作物，是一舉而與兩利。目前應行設立之農倉，大致分爲兩種。一爲便利農產運銷，安定農產價格，設於交通樞紐之都市，有大規模建築之農倉，此種倉庫能儲鉅量產品，每倉容量至少在十萬擔以上。其目的爲調節運銷，設置地點必須在通都大邑，水陸交通便利區域，使農產品儲藏地與需求之市場接近，能於最短時間適應供求。一爲散布於原產地或集散地之小規模農倉，其容量大小不一，大概集散地倉庫自可較大，視各地之需要情形分爲若干級，其功用爲調節農村金融及便利農產運銷，故其地位必須與農村接近，俾農民得直接利用。換言之，各地集散倉庫爲全國倉庫網之基本，各處交通樞紐之大倉爲全網之綱領。完成全國倉庫網，當爲農本局主要之目標。

至於金融方面，農本局應以融通農業生產資金為最重大目的。舉凡各種生產設備貸款，改良種品投資，擴充農場放款等，均為農村急需之救濟。其在國際貿易或國防上佔重要地位之農產，尤宜特別注重，增加放款數額。例如蠶絲，我國蠶絲在國際貿易上之失敗，雖因絲繭商人缺乏世界眼光，出品不能適合國際市場之需要，亦因資本缺乏，欲謀推廣而不可得。蠶農智識低下，不知改良蠶種，絲商墨守舊法，不事迎合消費心理，技術與金融又失其連繫，生產由是落伍。故一旦外國市場對華絲不利，則絲繭祇有囤積待沽，而無術脫售。方今商業競爭，勝敗不決於交易之日，而先決於生產技術之優劣，與金融力量之厚薄。我國產蠶區域，有廣東、江蘇、浙江、山東、四川、五省，各省蠶絲業情形略有不同，惟蠶農與絲廠之缺乏資本，則如出一轍。蠶絲關係國計民生之重大，以浙江、廣東兩省事實最為顯著。浙江全省七十五縣中，業蠶者達五十八縣，完全以養蠶為主要職業者凡三十三縣。浙江生絲出品佔全國絲業出品三分之一，每年產繭約在一百餘萬擔，為我國出口貨之首位。廣東蠶絲產區集中三角洲，每年粵絲輸出，達全省出口貨值二分之一。廣東穀米入超，年約五千至一萬萬元，全賴絲繭輸出以資抵補。故農本局對於融通蠶農資金，自應特別注意。就目前情形論，各省蠶農所需要補助者有五事：（一）製種設備之改良，（二）植桑園畝之擴充，（三）桑苗產銷合作之舉辦，（四）養蠶用品之增購，（五）機器乾繭設備之改善。

其次，如棉產，關係民生與國防殊為重大。我國產棉區域有江蘇、湖北、河南、河北、山西、陝西等六省，以如此廣大之棉田，十年來我國棉花每年入超約在一百至三百萬擔之譜。幸最近一二年之努力改良，二十五年產額達一千五百萬擔，為空前之收穫。如能繼續維持，自可反入超而為出超。為求繼續邁進起見，棉業期望金融界放款協助者

約有三種。其一，棉區水利放款，俾植棉區域得以擴充，及救濟已墾而缺水之棉田。救濟棉區灌溉之法，或實行投資試辦鑿井，或增開渠道。其二，改良棉產放款，使棉產品質優良，堪充細紗原料之用。貸款輔助購買棉種、肥料等自極需要。其三，對於軋花車及打包機等設備貸款，審察地方需要情形，酌予資助，使棉花採擇後，能提高其價值，并適合市場之要求。其餘如稻麥之改進，植桐之推廣，甘蔗生產之增進，於葉產銷之改良，以及各種農作肥料之施用，荒地之墾殖，合作灌溉之創辦，倉庫之設置等借款，猶爲農本局融通農村資金之目標。

總言之，農本局之目標爲輔助農業生產之發展，使國家經濟需要臻於自給。首重國防與國際貿易主要農產之生產與運銷推廣。一面增強國防上物質力量，一面平衡國際貿易，求經濟之繁榮。利用金融網與倉庫網以達其目的。

### 三 農本局業務方針

農本局之目標有如上所述，在求達其目的之程序中，一切業務不可無一定方針，以爲經營之張本。農本局既以融通農業資金爲主旨，成立以來，各方期望之殷，不言而喻。回顧農本局本身，其所有固定資金不過三千萬元，且於五年內方能撥足，連合放資金共計不過六千萬元，核以全國農村需款總額，尙不及需要二十分之一。惟以目前國家財政困難情形論，三千萬元固非易籌的款，在斯艱苦創造期內，如何利用現有資金，以收最大效用，厥爲農本局業務上主要問題。對於發展業務，就管見所及，有如下各節。

第一，投資區域務須避免重複。農村放款在曩昔一般商業銀行視為畏途。近年以世界經濟恐慌影響之商業都市遊資過剩，乃向農業謀出路，然皆集中於管理便利區域。農本局如同趨一途，聚資一方，實有競爭地盤之嫌。政府設局接濟農村資金，應開闢新園地，深入窮鄉僻壤，使邊遠地方，一般銀行所不到者，農本局業務亦能滋營發展，充分表現其機能。如果徒與各商業銀行在通都大邑競爭營業，則不獨工作重複，且將引起銀行界惡感，失其聯合金融界接濟農村資本之使命。農本局為完成其統籌農業金融之目的，必須先得銀行界之誠意合作，力免誤會與惡感為第一事。

第二，農本局每項放款，必須具有救濟農村金融，發展農業生產之意義。商業銀行之生命，基於信用之維持，先能維持信用，方能吸收存款，故每次放款必以本身利益為前提。無論借款用途如何，商業銀行不必過問，如果擔保確實，利息優裕，銀行無不竭力經營之。農本局放款則不然，政府設局，以極有限之力量，作救濟農村金融之大業，故每次放款必須使農業直接受其利益，每一元借貸，必須涓滴用到農民身上。其對農村復興無裨益，或與農業無關之放款，雖利息優厚，亦非農本局服務之範圍。如果無的放矢，作普通營利之投資，即失其設立之意義。主辦人員務須澈底明瞭其工作之立場，庶免除斤斤於利息之追求，而忘其發展農業之鵠的。

第三，借款期限宜注重中期放款，長期短期亦應兼而有之。普通商業銀行因營業上限制，祇能作短期放款。而農村所最需要者為中期與長期借款。農本局目前以資本額有限，不能多作長期借款，亦必須注重中期，同時更須設法增加資本額，俾於將來能作長期貸款。銀行所不願為者，公營事業之農本局務能補其不足，以適應農業特性。

之需求，而符合設局之原旨。

第四借款利息應力求減低。合放資金息率經組織規程規定至多不得過八厘，但各國接濟農村放款息率，恆以三四厘爲普通。我國金融情形原有不同，息率較爲稍高，自非主要關鍵。如農本局以週息八厘直接放給農民，以我國目前金融情形而論，尙不爲過高。按銀行辦理農村放款，每假手於鄉村會社，如合作社，或其他地方團體。社團向銀行借款，每以高利轉放農民。卽以合作社而論，全國合作組織，其健全者尙在少數。農民智識淺陋，不知合作爲何物，其對合作社之觀念，大抵誤認，以爲組織成立之後，便可以社團名義借債。至合作股本，更有視爲合作捐者，蓋貧苦農民出資開辦合作社，未見其利，而先須繳納股金。銀行放款以七八厘月息借與合作社，而合作社放給農民恆在月息一分以上，甚之有高至一分五厘以上者。故農本局放款利息不在息率高至八厘與否，而在能直接放給農民，或間接借貸。而有嚴密之監督，使合作社受局之指揮，不得增高利息，或由局直接辦理合作事業，務求減輕農民負擔。農本局將來之成績，不在物質上能獲利之多寡，而在局務所到之地，農村高利借貸根本鏟除。

第五貸款手續最宜簡。無論農本局向農村放款將假手於合作銀行，或合作金庫，或合作社，必須能於規定條件之下，力求手續之簡便。普通金融機關放款，因保證手續繁瑣，致有幾經磋商未能成立者，或以某種手續未備，使農民在需款逼切之時，往來接洽，廢時失事。更有因手續不合，借款不能成立者，予農民以不良之印象。智識淺薄之農民，每每不事追求手續之完備，以達其借貸目的，而轉求貸於鄉村富紳地主，受高利之剝削。故一種手續之規定，關係事業之成敗甚鉅。農本局爲普遍放款利益，消弭農村高利借貸，當於辦理貸款手續注意實行單簡化，敏捷

化，俾殷實農民能以最小犧牲，最輕負擔，得資金經營生產。

第六、在土地抵押放款未舉辦之時，農村典當業之經營，自不宜忽略。舉辦土地抵押長期借款，為農業金融機關責無旁貸之事，農本局必須擴充其業務，經營土地押款。惟最近五年內，以三千萬元之固定資金，不足以言長期貸款，今後宜亟謀如何增添合放資金，如何擴大流通資金，如何變通集資方法。甚之，如何利用外資，總以增添資本總額，求土地抵押放款之實現，然後農本局對於農業金融乃有永久之貢獻。在此過渡時期，注意辦理農村典當，健全當押組織，亦屬融通農資之途徑，有設計進行之必要。

總之，農本局之使命，在扶助農業生產，復興農村，每種業務必須具有深刻之意義，固不以營利為目的，亦非普通慈善，關其業務之經營，絕不應與商人爭利，不因地方利息優厚而與銀行競爭生意，不藉地位特殊，與人爭關係而至投資。宜着重新區域之開闢，為事業之先河，應一面竭力經營局務，整飭內容，嚴正人事，明示綱紀，一面尤注重融和銀行業之意志，本大公無私之精神，一致求全國農業之發展。

## 第十章 中國工業政策

### 一 中國現代工業創辦史

我國向以手工技術名於世，機器工業發軔獨遲。前清道光、咸豐年間，迭次戰敗，權臣歸咎於國家武力不足，由於軍械之不充，乃倡辦軍用工業，以爲服讎雪恥之計。首先開山西爲同治元年李鴻章創辦製礮局於上海。四年曾國藩、李鴻章奏准將籌設之機器廠與製礮局合併，改爲江南製造總局，專製槍礮、子彈、火藥、輪艦等軍用品。五年左宗棠奏設馬尾船政局，注重造船。同年又設天津機器製造局創製軍火。光緒三年，開平礦務局成立，實行新式開礦，各廠及輪船燃料賴以供給。四年甘肅織呢總局開辦，爲我國機器紡織工業之先河。十六年，漢陽鐵廠興工，規模宏大，奠長江流域工業之基礎。及大冶鐵礦開採以後，爾時提倡實業之意義乃漸越官辦軍需範圍。嗣即成立上海織布局，翌年改爲機器紡織總局，同時設立湖北紗布局，是爲官督商辦紡織工業之鼻祖。

自馬關簽約以後，外人得正式在通商口岸設廠製造，工業權喪失，洋商工廠漸增。影響所及，國籍新興工業備受挫折。外人在華設廠之先鋒，爲上海紡織業之英商紗廠怡和、老公茂兩號，及德商之瑞記，美商之鴻源。繼其後者爲麵粉廠，計英商有上海增裕麵粉廠，俄商有哈爾濱滿洲製粉公司。中德膠澳條約訂定後，中國礦權被奪，各國假



其斡旋返還遼東口舌之勞，坐收漁人之利。英國福公司借款探採山西煤礦開其端，德華煤礦公司發掘山東礦產繼其後。及至庚子一役，開平煤礦被迫加入外股，演成尾大不掉之局，我國重要礦山，幾盡爲外人壟斷矣。

當斯外侮侵凌之時，朝野咸認振興工業爲富國之要圖。國人受潮流之激蕩，實業由是萌芽。紡織業，以上海中外紗廠十七家外，各地紗廠數其粗具規模者，有蘇州之蘇綸紗廠，無錫之業勤紗廠，常熟之裕泰廠，南通之大生廠，杭州之通益公廠，寧波之通文源廠等。同時，麵粉業亦發軔，計其業務小康，足資對外競爭者，有上海之阜豐、華興粉廠，無錫有茂新廠，南通有復新廠等。光宣之間，一般工業如造船、製油、火柴、造紙等業，雖均經設廠試辦，猶乏成效。其稍具向榮氣象者，仍以紡織麵粉兩業爲最。統計光緒末年江蘇紗廠二十三所，紗錠五萬八千餘枚。同時上海有繅絲廠三十所，繅絲機約一萬架。毛織工業則散布各地，不如棉紡與繅絲兩業之集中，舉其設備較優者，如上海之暉織呢廠，湖北之毡呢廠，北京之溥利呢革公司，興華呢服公司，開源絨呢工廠，天津之萬益製氈有限公司等是也。重工業則有漢冶萍公司之合併，改組漢陽鐵廠，大冶鐵廠，萍鄉煤礦，而成爲我國第一偉大組合。餘如揚子機器廠資本不弱，出品亦漸有可觀。

鼎革以還，氣象一新，提倡國貨，興辦實業之聲浪，風行海內。繼以歐戰影響，物價騰貴，刺激生產，各種實業勃興。棉紡織業向有基礎，發展較爲迅速。例如民國三年國籍紗廠三十間，紗錠三十三萬枚，民十則增至五十廠，一百二十萬錠，民十五則達七十廠二百萬錠。（註一）申新、華新、大生、永安等廠資本堪稱雄厚，規模亦大，爲紗業界之領袖。江蘇省以交通便利，又爲國際貿易之樞紐，技術勞工薈萃之地，紗廠特別發達。民十五年統計全國紗廠，江蘇占三

分之二，上海又爲全省工業中心，故有東方蘭開夏之稱。無錫、南通等處紗業亦同期勃發，武漢以歷史及接近棉產地關係，紗業頗示進展。華北棉花集中於天津，惟其時紗業則較諸武漢稍爲遜色。縲絲業廠家向守舊法，美國絲織商會曾迭次派員來華，提倡改良，出品陡見進步。惟終以資本缺乏，絲業黃金時代已逝，不克挽回已失之地位。毛織業之稍具規模者，原爲滿清時代官辦各廠，惟以政令不一，動輒停辦，成效未著。例如蘭州之織呢總局於民四停工，至民九始改爲官商合辦。北京溥利呢革公司於民元改爲陸軍織呢廠，民二停辦，民四復業，出品已無起色。武昌之湖北氈呢廠，民元停開，一蹶不振。民營毛織其經營較爲平穩者，有北京開源呢絨毛工廠，聯華毛織廠，大同有華北第一毛織公司，太原有永原毛織廠，綏遠有歸化毡毯廠，芝罘有華大織呢廠。次如遼寧之裕華毛織工廠，哈爾濱之裕慶德毛織工廠，上海之中國機器拉絨廠，裕源毛織廠，繪華公司等規模有限。總言之，毛織廠之散布各毛產地者，僉以資本薄弱，設備不周，經營只開端倪而未克擴展。其設在通商口岸者，技術較優，而原料則大半仰給於外洋或由洋商加工經營之復進口國貨。職此之故，有三十餘年歷史之毛織工業，尙極幼稚。

其次，在大戰期間勃興之工業，厥爲麵粉廠與火柴廠。麵粉業以藉歐戰而興，亦隨歐戰而衰。民四至民十各年中國麵粉由入超變爲出超，其價值由六七十萬兩增至一千八百餘萬兩。麵粉廠在此期成立者將達百號之多，散布於江蘇、河北、山東、湖北、河南、山西、東三省等處，尤以江蘇、東三省爲最。各廠雖備新式機器製造，但求其資本達五十萬元者，殊爲罕見。普通以二三十萬元者居多。其資本達百萬元者只有七八家，上海之茂新、復新、興華、祥新、阜豐、濟南之豐年、民安，天津之大豐各廠是也。火柴業以設備單簡，資本易集，故各地製造火柴，盛極一時，有風起雲湧之

勢。產區以蘇、浙、魯、粵、湘、鄂、冀、晉、蜀等省爲最。各廠機器國產居多，利權尙不外溢，惟梗片則大半來自外國，藥品如赤磷、酸鉀等均屬洋貨，是則所謂國產火柴者，不過利用本國人工製造而已。未久，同行競爭劇烈，重以工潮牽累，民十三以後，營業陡形退卻。

同期勃發之工業，尙有烟草、水泥兩業堪以紀述。南洋兄弟烟草公司於歐戰期內，獲利豐厚。民八改組爲有限公司，增招股本，總額達一千五百萬元，經營頗有起色。不幸同業傾軋，復以工潮關係，原料價昂，成本過鉅，遂致債臺高築，團體瓦解，可慨嘆也。至水泥製造，民國初年全國有啓新、大冶、廣州三廠。廣州士敏土廠自民元至民十，以政治影響，作輟無常，十三年停辦，至十七年始行開工。大冶廠於民三合併於啓新，故其時除洋貨外，啓新獨享水泥市場，營業自屬不惡。旋卽有劉鴻生、陳光甫等工業領袖，設立水泥公司以應時勢之需求。上海水泥公司、中國水泥公司、太湖水泥公司三家次第於民十一二年間出貨，上海廠出品尤豐，年產四十萬桶。

其餘各業之猶可列舉者，爲針織、製糖、造紙、榨油等類。針織業於光復之初，以上海而論，不過一、二家，其發展端在歐戰平息之後。民十五以還，因棉紗供給之便宜，針織廠號由五十餘家於二三年間增至百餘家，惟製糖業則以限於技術與資本，經營不利，國民製糖公司及華祥製糖公司等此其例也。廣東公營糖廠之舉辦，爲最近數年之事。造紙廠除天章、竟成、江南等廠稍具規模者外，機器製紙亦未見發達。製油業則以東三省爲最盛，尤集中於大連、錦州、哈爾濱、牛莊等處，然九一八以前悉被日人壟斷矣。嗣後製油業以武漢、上海、青島、無錫、天津出品爲大宗。

綜上紀述，中國興辦機器工業沿革，約有三個階段。甲午以前爲官辦軍用工業，可謂現代工業之萌芽時期。自

辛丑以至清末，爲外力威迫，壓抑發育時期，國人醉心商戰主義，提倡製造普通商品。辛亥革新以來，中經歐戰影響，予工業以猛烈之刺激，各業俱形勃興現象。惟因基礎未固，戰後同業競爭劇烈，繼則洋貨排山倒海而來，幼稚之工業遂無法滋長。及後艱苦奮鬥維持，十年之間，方稍有進展，而世界經濟恐慌潮流澎湃陡至，我國工業備受挫折，迄今猶在幼稚程度。

## 二 工業不振之原因

中國工業因政治摧殘，社會經濟落後，與本身之虛弱，而致生產窳敗。以言政治，滿清時代喪失工業權，外人憑其戰勝之餘威，訂立不平等條約，享受偏面最惠。強迫協定關稅，猶未足以壓其無厭之求，更進而利用我國低賤之工錢，與廉價之原料，就地設廠競爭，使我幼稚工業盡失其保障。中英江寧、天津兩約，束縛關稅於先，馬關條約攫取工業製造權於後，帝國商人挾其雄厚之資本，與精巧之技術，傾軋我市場。政府雖多方設法，與辦實業，用資提倡，終以外力交迫迭乘，不能長久維持。如軍械工業則盛於創設之際，而衰於改製商品之時。又如國籍礦產，政府保護之力稍餒，則開平煤礦被英人奪取，撫順煤礦被日本強佔。帝國經濟政策，在使中國長久爲其貿易商場，以解除其工業生產過剩。同時，又須吸收中國之廉價原料，以維持其機器製造。歷年兵艦政策，流血慘案，以及傀儡組織，特務機關，浪人走私，不宣而戰，等等武力侵佔，不外爲達到此兩種矛盾目標。繼續攫取原料與市場，乃帝國主義者生存之條件。無殖民地與半殖民地，即無帝國。故半殖民地之工業必須摧殘，此爲帝國主義不易之策略。

外患如此，內憂更有甚焉。滿清以賦稅短絀，設釐立卡，不惜作繭自縛，爲飲鴆止渴之計。遞演有年，則苛稅雜捐，過境徵課，無物不抽。流弊所及，豈惟工業品推銷艱難，且亦增高生產之成本，以致百業凋零。況又連年內闕，干戈擾攘。國家在物質上損失固屬不少，而工廠倒閉挫折人民投資心理影響尤大。工業經營，自募股成立，購機建廠，而至開工出品，恆歷數載。資本既集中於工場，遂成爲固定之物質，偶一環境滄桑，則影響其生存。治安不寧，工業無由滋長。

以言經濟，則資本缺乏，運輸阻滯，原料失調，爲我國工業之大病。企業者每苦於募集股本之艱難，其竭盡精力，勉強開業者，咸患流動資金不敷，周轉不靈之弊。由是原料購買受市場供給之支配，出品推銷遭商人之壟斷。機器製造出品貴能繼續流通，偶一停頓，則資本利息，以及一切成本，損失不貲。故缺乏流動資金之工廠，爲顧全其不斷之生產，不得已而高價購買原料，隨時賤價出售產品。反是，資本雄厚之廠家，則審察原料供求情形，預先準備於廉價時購進，產品亦能待價而沽。商場買賣，技倆奸巧，商人明知廠肆資本不足，存貨不能持久者，故意延期購買，以迫貨價低落。或利誘一廠跌價時，購進若干部分，然後散布謠言，僞作巨額之購買，以威脅資本薄弱之工廠脫售其產品。受威脅者如不甘屈服，只有求援於銀行，借資周轉。如是則利息負擔，貨價以昂。我國工廠乞憐於外國銀行貸款，因而備受牽制，甚至全盤生意輒在暗中由外人主辦者，比比皆是也。至資本貧乏之程度如何，試舉上海工業以例其餘。據中國經濟統計研究所調查上海工廠，民國二十年第一次調查工廠一六七二家，總資本一萬四千二百萬元，平均每廠資本八萬元，民國二十二年第二次調查工廠一一八六家，總資本一萬六千二百萬元，平均資本十四

萬元。(註二)上海爲全國工業金融中心，一部分又是外資，尙屬如此，各地工業貧乏情形，更有甚焉。再則交通梗塞，貨不能暢其流，原料失調，生產落後。我國鐵道營業路線不過九千公里，機車大半年齡過老，效用消失，又以負債累重，運價高昂，且車輛亦不敷用。各港航運，外輪競爭猛烈，在理論上工業原享廉價運輸之利，惟在事實上，則外籍輪船公司資本雄厚，國籍輪船不能跌價競爭。內地交通，公路又以車輛及燃料問題未能發展。由是工業產品運銷國外，固受外輪歧視，擡高運價，而國內所有原料，復以運輸不靈，失其共通有無之功。我國工業界每在通商口岸設廠，重要原料，悉靠外國供給，對於國產物質，不知利用。例如鐵礦蘊藏甚富，而不專開發，工業需要仰給於外人。材木產量豐富，而建築用料幾盡採諸洋貨。甚之，白楊產地遍數省，而火柴木片猶屬來自外洋。舍近求遠，違反物理。支配工業盛衰之權操諸於人，自身遂成被動之偶。實則國貨原料，非產量不敷，而是運用不靈，分配不當，乃失其節盈劑虛之效。(註三)

至工廠本身之虛弱，大半由於人事之失宜。責任不明，管理不善，用人不當，則耗費資本，敗壞紀律，減低工作效能。我國一般工廠成立以後，廠主忙於對外應酬，內部管理委諸廠長與技師，廠長恆以姻戚關係而負主持內部責任，但對於工廠管理或缺乏經驗，或欠缺能力，甚或對於工作完全隔膜而不知解。普通技師都是經驗出身之升級工人，學識有限。因此組織不健全，意旨不能一貫，用人多而效率減，行政鬆懈而消耗大。例如，燃料一項爲工廠消耗大宗。煤行陋規，人所共知，廠方經辦人與煤公司串同作弊，又屬常有之事。工廠管理不善，賞罰不嚴，則料價昂而貨質劣，噸數折扣之後，又復濫用浪費。此種罪惡爲害於工業，不祇少數工廠本身之虧損與倒閉，其害足以蠹蝕各種

實業之精液，而致整個社會於消沉。況原料之如何善用，不適用之原料如何更換與替代，或機器動作如何維持其平常效率，選擇勞工如何能長雇熟練工人等問題，一般工廠皆多忽略考求。是則吾國工業之枯萎亦咎在本身之不長進。

### 三 發展工業之途徑

中國工業建設，一面應着重普通工業品之自給，同時應注意國防工業之自足，因此大規模之製造，如鋼鐵廠、機器廠、電廠、糖廠、紙廠、紡織廠、酒精廠、硫酸廠、軍械廠等之開設，自屬重要，而小規模之製造廠，為工業之基本，不容忽視。故發展工業之路向，正是千頭萬緒，并無東南捷徑。要之，不外政治與經濟之援助，與工業本身之健全。舉其原則，約有如下十端。

一、修明政治，改善工業環境。我國機器工業發軔已五十有餘年，迄今猶在幼稚階段，固半由於經營不得其法，亦半由於環境之摧殘。保障人民安居樂業，為振興實業之先決條件，尙未做到。故今日工業建設，其最低限度之要求為整飭警備，維持公安，嚴明吏治，懲清土劣，使資本不稍受驚擾。然後運用政府之賦稅權，以保障幼稚工業，提高舶來品進口稅，或改訂統稅稅率，及增加其他賦稅以補助特殊製造。我國關稅目前雖尙未完全脫離外力之牽制，而財政當局於改訂稅率之時，宜抱定維護本國工業之決心，以求達到保障關稅之目的。統稅方面，只就稅率與分級兩項注重提倡國產，亦未始不無小補。就國產棉紗而論，粗紗十居其七，外商廠家則反是，如果分級精細，輕稅粗

紗，即能稍盡扶助本國工業之義務。至補助特種工業政策，爲近代國家振興實業必採之途徑。美國一八九〇年之麥堅利關稅法補助製糖每磅二分，定期十四年。法國一八九二年關稅法免收生絲麻料等進口稅，同時復補助本國絲麻生產。此皆運用政府課稅權，以提倡及扶助本國工業之顯著事實。我國當今求工業之發展，在政治立場上，必須向發揮警察權與利用賦稅權雙方併進。

二、融通資金援助工業經濟。資本貧乏之癥結有二：其一爲借款利息，擡高成本。其二爲投機交易影響物價。工業資金，周轉不靈，則惟有借款補苴。每次借款必須以棧單交由債權人保存，用貨時以現款贖回，此種生意久爲錢莊銀行重要營業。錢莊拆息平均每千七兩已是過高，而尚有所謂九五扣之行規，高利借貸，成本自昂。至投機取巧，貽害更有甚焉。工廠貨物尙未出廠，而虛貨已成賭博之籌碼。因此，正當企業家，爲顧慮其工廠出品價格起見，亦參加買賣虛貨。由是物價漲落不測，增加生產之風險。救濟之法，除取締熟貨交易所以貨物作賭具外，政府宜實施補助，保息低利借貸三策。企業與金融應有健全之組合，與合作之精神。幼稚工業必須補助，尤以與國防有關之實業爲最。民營工業之與國計民生有重大關係者，當公司籌備成立之時，股票信用薄弱，政府宜輔助其發行。至一般工業資本之融通，可由政府召集金融界組織工業貸款團，實行低利借貸。政府一面設法擴大貸款資金，一面督促企業增強工業之聯絡，使其能以各公司組織之團體及其聯合之信用，向銀行團接洽借款。如是則一廠信用容有不足，但合各廠之力，自能有濟。企業與金融既有密切之連繫，更可以團結互助之力量，抵抗熟貨交易所之投機。由是，工業得金融之援助而滋長，銀行基於工業生產而發展其營業，彼此互利同向建設之路邁進。



三、發展運輸利用國產原料。經濟建設固在致力變貨財之品質與效用，而同時不容忽視變財之位置。例如煤爲工業之基本燃料，我國煤礦蘊藏之富，兩倍於英、德，三十倍於日本，煤礦出產自應獨霸東亞市場。乃事實上，每年產量不過二千七百餘萬噸，出超雖有六百餘萬噸，而每年入口尙有二百萬噸。究其原因，厥爲運輸弛滯，以致不能充分利用。故發展運輸，利濟工業，宜特別注意者有五事：（一）選擇物產富饒之區，儘先建築鐵道，計劃開闢新線，亦以工商業經濟情況爲標準，使工業原料供給便利，產品運銷得宜。（二）已成鐵路仍切實調查經濟情形，按照貨物運輸需要，配支車輛，俾貨暢其流。（三）減低運費，維護國產工業。（四）改良航運增添輪船，健全輪船公司之組織，使國貨裝載於國輪，聯合工商力量，挽回利權。（五）從事交通事業人員在日常職務上盡力輔助國籍工業之發展，予以合理之便利。吾人在不平等條約束縛之下求生存，補救失利斷在人和，至利用國產原料之方法，除講求國貨數量之增加與品質之改良外，獎勵發現，與推廣用途，應同時研究。使製造上需要之原料來源擴大，或就近採材，縮短產地與工場之距離，或向來用作甲種製造之原料，移供乙種工業之需。其供給有時間性或質量笨重者，應在原產地作初步之加工，轉運時由工廠與運輸機關切實聯絡，妥訂合作辦法，避免各廠同時請求運送。盡量利用倉庫設備，以補救運輸上之缺點。

四、獎勵技術，促進合理生產。我國工業技術落後，已非一朝一夕之事，急起直追之法，除補助特種產品及保障專製權外，核減運費及准免或准減捐稅等辦法，不失爲有效之實惠。現行之特種工業獎勵辦法，小工業及手工藝獎勵規則，獎勵工業技術暫行條例等法規，宜切實利用。尤重發揮特種工業獎勵法第二條規定之精神，准減國營

交通事業運輸費，及准免或准減材料稅及出品稅。（註四）再注重獎學金之設置，凡有新發明之技術，由政府予以經濟之援助。蓋合理生產之促進，首重試驗，必須有經濟之援助以資提倡。例如，工廠動力之改良，或燃料方法之改換，或由汽機改用電力，其結果能節省成本，減少消耗，但在試辦伊始，不免特殊犧牲，一般工廠不敢輕於嘗試。惟政府自可補助試辦，或合作試驗，或令由廠家同業聯合舉辦試驗，或獎勵學術機關辦理。

五、改良管理健全工業組織。中國一般工廠之管理，委諸於技師，集行政權與專門技術於一身，在小規模之廠肆，為節省開支起見，原是經濟上不得已之事，工廠規模擴大以後，則為事實所不許。技術人才之責任，重在謀生產方法臻於合理化、系統化、經濟化，惟關於人事之指揮、工作之監督，則非其所長，不宜牽強。科學管理法成爲一種新興之科學，可見工業先進國之重視人事。所謂基本時間問題、動作經濟研究、標準化原理、疲勞測驗、勞工選擇法、記憶符號法等，係屬人事管理範圍，不應由技師負責。各個工廠管理有方，組織完備，則整個工業系統方能臻於合理生產。時賢有主張實行工業統制，以達到生產合理化者，不知各個份子內部不健全，雖有統制良策，亦無以施其技。在放棄自由主義，推進於控制政策之潮流中，我國工業施政，惟有採取勸導、輔助、督促、取締、路向歐美各國施行統制，有相當成功者，自有其資本主義之基礎，與工業必經之階段，我國工業組織不可同日語也。

六、順應地利，保持特產區域。工業以歷史地理關係已成之特產地帶，最宜保持，不可輕言遷廠或放棄世業。例如，蠶絲爲浙江特產，在生產經濟上言，浙江必須保持其專門產業。當民國二十三年間，經濟恐慌，絲業凋敝，達於極點之時，蠶農有擬將桑樹剷除改種稻麥之議，以爲臨時救濟之計。多年培植之桑園，如果一旦毀棄，以蠶絲特產

之地，改弦易轍，何異宣佈破產？及今視之，寧非可笑？又如江西瓷器業衰落，有主張遷廠於交通便利之港口，而不知瓷土之來源，熟練工人之雇用，以及新環境對於工業之成本等問題，均須詳細比較。景德鎮深居珠山，以之爲瓷業中心，在表面上似乎遜於九江，惟景德鎮歷代保持其瓷器製造之名聲者，殆有其特殊之理由。如以行業技術，工人生活，瓷土來源，工場地價等標準比較，則九江遠不及景德。〔註五〕故工業建設宜順應地利，保持向有之特長，以維常態，隨圖發展，而不可輕言遷徙。

七、崇尚信用，嚴明商業道德。工廠製造固求出品豐富，尤重品質優美，適應購買者之需要。爲維持信用起見，必須嚴訂檢驗標準，以免劣品發現，貽誤商情，斷絕產品之銷路。除由政府繼續推行商品檢驗外，亟宜善導工商界自辦檢驗，以輔助政府力量之不周。同業間開誠謀公益之增進，從改良出品上研究維持信用，則其方法較爲具體，切實易行。由生產主體自辦之檢驗機關，設計勸導，同業較易於接受。我國製造，向是抱殘守缺，只顧成本輕微，忽略迎合消費心理。今後宜注意消費之效用，適合購買者與使用者之需要。摻僞作弊，朦混斂財，應切實取締，更不待言矣。

八、擴展貿易，開闢國產市場。欲商品銷路之開拓，必先求人民愛護國產，服用國貨之心理建設。人民愛國熱心振奮，則洋貨不抵而自抵，漏卮不塞而自塞。國貨銷路不關而自關。國民教育爲治本之道，國貨運動，國貨展覽，國貨公司之設立，爲輔助之工具。繼而健全國際貿易組織，消滅向來洋商買辦壟斷行市之勢力。再則探討國外之需要，增闢新途徑。或於駐外使館添置工商業技術人員輪流研究，或由中央派遣商業考察團作切實之調查，以求中外

商情之融洽，國際貿易之開展。

九、提倡合作，消弭同業競爭。同業合作，免除兩敗俱傷之競爭，為企業家應有之覺悟，尤以在工業幼稚之我國，傾全力猶不足以抵抗洋商之排擠，尙何堪自相殘殺，太阿倒持耶？惟有同業合作，化除成見，節省無謂開支，乃能生存。如果購買與運消合作方法不盡適用之時，儘可實行同業合併。其進行辦法在徵集同業意見允協以後，將合併之各公司資產估價，減去負債總數，是為各公司資產淨額，再除去收回自理部分，按餘淨數額若干發給新股票，成立總公司。同業合作與合併，為中國工業進展必循之軌道，火柴業之鴻生，中華榮昌三公司合併已具卓著成績。

十、勞資協調，維持不斷生產。勞資糾紛對於工業關係之重大，盡人皆知，不須贅述。工業發展，勞資爭議繁多。我國工業化之程度尙遠不若工業先進之歐美，目前之勞資問題自亦不若鄰國之嚴重。惟經濟建設，謀工業之繁榮，又決不能忽視勞資協調問題。在民主國家，罷工閉廠之事，不能一律禁止，而罷工歇業關係經濟生產與社會公安，實不容放任。故必須未雨綢繆，消弭糾紛，求勞資平時關係之融洽，雇主雇傭間處境之互相諒解。由是產生同業休戚相關心理，與和衷共濟之精神。實施勞工教育，改善勞工待遇，考求工廠安全，公平分配紅利等等，均為培養良好關係之方法。

註一 參看覽駘編中國新工業發達史大綱，吳承洛編今世中國實業通志。

註二 參看上海之發展及其工業化之程度，原名：The Growth and Industrialization of Shanghai。

註三 例如據浙江省政府設計會調查浙江製紙業，中國機器紙廠，用舶來木相製紙，成本高昂，接濟不便，財政部造紙廠之失敗，此為重要原因。

因之一見浙江之紙業第五二頁。

註四 實業部實業法規。

註五 江西省政府祕書處統計室江西之蠶業。

## 第十一章 中國勞工之路

### 一 中國勞工運動史

我國勞工團體，在滿清時代，各地雖有工羣，時為聯歡聚飲，迎神祝歲，乃不過一種娛樂組合。民國初年，廣州沙面各洋行職員組織惠羣工社，其目的雖為保障洋行職員利益，含有工會意義，但未久即自行解散。同時，河北唐山有工黨組織。（源起於滿清時代唐山粵人自治會及後改稱自治研究會，其宗旨為聯絡鄉誼，并非純粹勞工組合。後因參加政治活動，一部分會員即行脫離，其餘一部分會員分設唐山工黨與上海中華民國工黨聯合。）但於民國二年亦宣佈解散。民國六年華僑工業聯合總會產生於廣州，為工商軍政學各界之「工業聯合會」，旋改組為中華工會。故在民國六年以前，中國勞工雖間有組合，而勞工運動則方在醞釀中。

自民國八年廣州工人合助社成立以後，同年互助社亦成立，我國勞工運動開始萌芽。工人合助社內設讀書會，研究無政府主義，主其事者為黃藝博、莫克明諸人。彭湃、黃俠生、劉爾棧等，當時尚未加入共黨，亦參加研究。同時謝英伯氏倡辦之互助社宣傳社會主義，提倡勞工運動。當時各地均有少數分子宣傳工團主義，鼓吹罷工。影響所及，不特工廠勞工組織團體與資方爭議，商店職工以及一般手工業勞工，亦乘時附和，羣起風潮。當時勞工運動以

愛國救亡爲號召，以帝國主義爲對象，聲勢之壯烈，主義之純正，社會咸表同情。

民國九年五月一日新青年出版勞動節紀念刊專號，概述中國勞工生活狀況，爲智識界對勞工運動首次作有系統之宣傳。同年，陳獨秀、譚平山、陳公博諸人會集於廣州，設宣講員養成所以訓練勞工運動人才，辦羣報以爲宣傳工運之媒介。當時廣州工運進步迅速，在一年內廣州市成立工會五十餘所。民十一省港海員大罷工以後，勞工運動更有一日千里之勢。計至清共之役止，廣州市成立工會四百三十八所。此期工運之特色，大致有三：（一）崇拜馬克斯主義。勞工運動每爲社會主義者或共產黨把持，以馬克斯資本論爲「勞工寶鑑」，階級爭鬥之說瀰漫嶺表。（二）罷工聲勢激烈。社會主義宣傳所及，勞資爭議頻繁。罷工發生，多獲勝利，且罷工期間勞工損失，由雇主賠償。此例既開，罷工之勢愈熾。工會罷工勝利又多能獲得補助費，故每一次罷工勝利，團體根基更爲鞏固。（三）利用愛國運動。我國民衆向乏團結，工會之組織，乃民衆團結之初步，勞工領袖利用羣衆心理，每次發起運動，必使其舉動含有民族革命之意義，使社會運動與政治運動打成一片。因此國民黨實施扶植農工政策，對於工人之要求多主寬大，由是勞工運動節節勝利。以工資而論，民十至民十六年間，各行工資增高有多至一倍以上者，普通工資水準至少提高百分之三十。

至各地勞工組織則以民九粵港起落貨總工會、廣東輪渡船務總工會等成立最先。民十廣東機器工人維持會產生後，大規模之勞工組織首次實現。當時廣州市電話局職工組織競進俱樂部，士敏土廠工人組織敏機俱樂部，造幣廠勞工組織研藝俱樂部。廣東各縣市鎮機器業工人又分設組合，如佛山之鑄造研究分所，陳村之活勞俱

樂部，江門之研機俱樂部，中山之機電學社，台山之台山機器分會，石龍之藝同俱樂部等等，廣東機器工人維持會則統而屬之，成爲各個團體之總聯合。該會宗旨因與共產黨不協，爲應付環境計，於民國十五年一月正式改組，嚴整會綱，易名爲廣東機器總工會。維持會時代組織分爲十科，改組後擴至二十科，各行與機器職業有關之勞工均隸屬之。

當民十社會主義黨人在粵活動，至共黨暴動日止，五年當中，廣東工運大半被共產黨操縱。中華海員工業聯合總會爲共派主要份子，其組織章程明訂該會責任爲：「訓育會員使有階級的覺悟。」同時廣州工人代表大會成立，其主要份子爲酒樓工會、海員分會、印務工會、手車伕工會、火柴工會及三個鐵路工會等。在清共以前，廣州工人代表大會操縱廣州工運。其會員種類包括運輸、糧食、紡織、服裝、藥材、五金、木料、建築、店員、公用、印刷、竹器、藤器、皮業等一百六十三單位，會員人數十七萬五千人。民十五改組後，工會增至二百二十四單位，會員人數達二十萬人。民國十六年統計，廣東全省有工會七百九十二所，內分廣州市工會四百三十八所，各縣市工會三百五十四所。共亂以後，廣州工會被解散者三百九十七所，僅留十一所，各屬保留者，不過數十所。被解散之工會雖未盡是附共分子，而亦足見當時共黨潛勢之雄厚。清共之前，廣東工會屬於機器業者，集中於機器總工會（鐵路工會除外），屬於各業者多集中於廣州工人代表大會，亦有因歷史關係屬於廣東總工會者。此爲當時工運派別之陣線。此外尚有罷工委員會，爲臨時特種組織。已成爲共產分子之巢穴。清共之日，卽有革命工人聯合會成立，協助政府清共。主其事者，爲當時任農工廳科長之黃藝博、劉石心氏等。



各地工運比廣東工運發起較遲，例如上海市工團聯合會成立於民國十三年，因其策略平庸，未著成績。翌年上海總工會成立，主張急進，參加之工會有一百二十餘單位，會員二十萬人，惟工會被共黨把持，十六年會員之反共者宣告脫離，另組上海工會聯合會。至是上海有三大總工會鼎足而立。其一爲上海工會統一委員會，其二爲上海工人總會，其三爲上海縣總工會。十七年黨部曾設整理委員會，後因情形過於複雜，無法進行，同年即令取締。現存之上海市總工會，又因與工會法不合，法律上發生問題。截至二十五年止，上海市合法工會尚不及十所，會員約二十萬人。

漢口雖居我國商業中心，但自國民革命軍到長江後，勞工運動始形活躍。民十五成立之工會計有碼頭業職業工會、電燈廠工會、豬業職業工會、旅棧業工會、玻璃業工會等，共計會員約二萬二千人。據二十一年實業部調查，漢口全市工會只有二十七個，會員人數六萬八千餘人，武昌有工會七個，會員二萬六千餘人，漢陽有工會六個，會員五千八百餘人。

其餘全國各都市工會，大多數成立於民十六以後。十七年黨部指導整理，十九年因工會法公布，奉令改組。二十年以後依法成立者，數極有限。其有以工會法抵觸者，則或經解散，或經自動取銷，或仍繼續活動而喪失法律上地位。概言之，由民十三至民十七，全國工會組織紊亂，背景複雜，大多數含有政治色彩。十七至十九年間，進入整理途徑，多數工會因附其關係，經政府明令解散。十九年以後爲實施工會法時期，工會組織在嚴格限制下，漸趨劃一，勞工運動之聲勢，亦漸歸消沉。

回顧前期勞工運動，舉其史蹟足以轟動全世，將永遠爲中國勞工紀念其光榮者，爲香港海員罷工與五卅慘案兩事。考香港輪船勞工，華人占百分之九十以上，高級船員職務，則全爲洋人所獨佔。華洋界線分明，利權享受極端懸殊，華工咸抱不平，久已蓄謀解放。況當歐戰期間，港中航業無不盈利優厚，惟海員工資則始終未有增加者居多。戰後物價飛騰，幣值下落，海員爲維持生活起見，不得已而有加薪之要求，此爲香港大罷工之原因。

先是各海員以生活困難，由海員工會領導向各輪船公司請求加薪。凡海員月薪不滿三十元者，加十分之四，月薪在三十元以上者加十分之三。經四次請求，均不獲資方答復。海員工會乃定以十一年一月十三日爲最後之期限，如資方再無滿意表示，卽於是日實行罷工。其時資方以爲勞方經濟薄弱，意志分歧，不加注意。是日果無切實答復，惟勞方則堅忍不屈，團結一致，宣布罷工，奮鬥到底。

罷工後，資方知勞方勢力不弱，集議採取調和方式，由各公司分別向本公司雇工調處，稍示讓步，用意在分散海員陣線。工會知其目標所在，堅持一致行動，反對分別調處。香港政府以此次罷工爲工資問題，擬將雙方意見交由仲裁會處決。仲裁會由港政府選派五人組織之，其中歐洲人二名，其職業全與航業無關者，華人二名，由港參議會議員中遴選，會同司法官一人組織之。仲裁會決議，雙方均須遵守。此項辦法宣告後，船東表示滿意，惟海員則以雇工無代表，不允接受，因由參議會遴選之代表，不免與船東有權利關係者。

罷工經過一星期之久，船東首次表示加薪讓步辦法如下：太平洋及歐洲航線各輪工薪加百分之七·五，澳大利亞航線各輪工薪加百分之十，中國沿海及內河各輪工薪加百分之二十五。當時海員亦表示讓步，拋棄原來

要求，改以依照船東答復各路輪船海員工資爲基本，一律再增加百分之十。不料船東態度忽變，以海員要求有過分，即行取銷前案，并聲明雇工未復工期內，決無加薪之商議，加薪日期應由復工之日起計。由是談判決裂。各走極端。海員亦取消其答案，恢復原來之要求。是時各輪船進港者均陸續停航，貨運停頓。計罷工之日，輪船停泊者三十餘艘，一月之內，達一百六十餘艘。罷工人數由三千人，在兩週內，達三萬餘人。物價飛漲，人心惶恐。罷工海員復紛紛離港，請求廣州工友援助。船東有恃無恐，亦堅不示弱。罷工風潮乃愈演愈劇。

二月一日海員工會發表罷工同情書，請求僑港華工一致罷工援助，呼籲一發響應四起。港政府以此舉爲妨害殖民地治安爲辭，解散海員工會，拘捕其職員八人。又以地方人心動搖，宣布戒嚴，海陸軍布防，如臨大敵。并限制華人非領執照不得離港，用意在封鎖海員出口，而斷其外界援助。其時海員之抵廣州者，已達二萬人，廣州各工會聯合救濟，或出會所以供住宿，或捐工薪，備購糧食。當地政府表示同情，海員奮鬥之精神益振。時日荏苒，各方調解無效。雙方壁壘森嚴，殺機隱伏，險惡形勢，日趨緊張。

三月一日，全港各行華工宣言。罷工者不下十萬人，相率由九龍離港返廣州。港政府急令廣九鐵路英段停運，斷絕交通，并封鎖出口各道，禁止工人離境。羣情憤激，結隊步行返省。三月三日有工人百餘名步行離九龍數里許，忽被英兵折留，強令回港，羣衆不服。英兵放鎗制止，殺四人，傷九人。此案一發，全國嘩然。於是罷工之役，變爲國際政治問題矣。

慘案發生後，香港政府知事勢擴大之失策，乃迅飭船東讓步，再與海員磋商。結果決定辦法如次：關於工資之

增加，澳歐兩洲及太平洋各航線海員工薪加百分之十五，中國沿海航線輪船海員工薪加百分之二十，內河輪船海員工薪加百分之三十。關於因罷工期內失業損失，公司允照薪額給予半數補償，至五個月爲止。工人復工後，雇主不得歧視。關於工會問題，香港政府收回解散工會命令。

此次罷工，海員所獲勝利，對於中國勞工運動影響甚大。中國工運引起世界人士注意者，此爲第一次。在國內則當工運萌芽之時，有此一一致行動，與奮鬥精神，最後復得勝利，使工勞多所激勵。各工友在罷工期內所受之損失，又得相當之補償，故經此次犧牲，團體力量有明確之表徵，勞工對工會之信仰更爲鞏固。又因同情罷工功效之大，勞工更知團體互助利益，於是各業工人紛紛組織工會，鞏固工運陣線。

至五卅慘案關係中國勞工運動尤大，民族革命之意義尤爲明顯，其事因罷工而起，故成勞工運動之貢獻。民國十四年五月四日，上海日商內外棉紗廠第八廠工人因要求加薪不遂，發生罷工。三日之後經調停復工，不料是日勞資又因條件爭執，再次決裂，繼續罷工。各廠咸表同情，怠工之事，間或有之。八日，日華同興兩廠工人宣布罷工。十四日內外棉紗第一第二兩廠參加罷工，十五日資方將第七廠自行宣布停業，強迫解雇。勞資爭論劇烈，工人聚集廠前，經資方飭令不退，廠主開鎗轟擊，傷工人十餘名，斃顧正紅一名。上海輿論嘩然，各界人士紛起質問。數日之間，風潮洶湧，學生散發傳單，竟被逮捕。

五月三十日，上海學生會爲援助工人罷工，及請釋被捕同學，列隊巡行。英警大施威壓，捕學生四十餘名。下午巡行隊復出，過南京路到英界警局，請釋放無辜被捕同學。英警限即解散，羣衆不服，并大呼口號。英警開鎗射擊，傷

二十九人，死七人。全國聞耗震怒，勞工運動乃變爲抵抗帝國主義運動矣。

罷工風潮首先蔓延於上海各業，租界碼頭工人，洋行工友，以及船員水手，均先後停工。至六二三慘案發生後，罷工之中心轉移於廣州。粵港大罷工一役，持之經年，斲喪百業，爲空前之奇劫。罷工之範圍爲香港、澳門、沙面。勞工人數達三十萬，計自民十四年六月至十五年十月，罷工期間一年又四月，廣州民衆維持三十餘萬因罷工而失業之工友，犧牲殊鉅。

此次大罷工，在勞工利益方面，可謂只有犧牲，因復工時，并無若何條件。惟對勞工運動事業，則因罷工目的爲反抗帝國主義，其意義重大。尋常罷工之事，爲一種階級利益爭議，一般人民對之不發生若何關係。惟粵港罷工，在初期，則得民衆之同情與援助。及後罷工委員會爲共產黨把持，不肯分子占據民房，及虧空公款等弊端發現，乃失民衆之同情。但經此長期之大罷工，在國際勞工史上，實爲創舉，世界各國對於中國國民革命事業與帝國主義侵害中國之事實，有相當之認識。

## 二 今後之勞工政策

一、修正工會法。我國勞工運動過程，具有特殊背景，勞工組織自由，因而有特殊限制。共產黨會利用工會擾亂治安，故清共以後，工會自須有相當整理。惟時至今日，訓政將屆完竣，對勞工組織則不宜限制過嚴，庶可免矯枉過正之弊。現行工會法第四十五條，規定工會之聯合，得於「同一產業或職業之工會」組織工會聯合會一項，限

制。工。會。組。織。過。於。緊。嚴。有。修。正。之。必。要。同。法。第。一。條。既。限。定「同。一。產。業。或。同。一。職。業」之。工。人。方。得。組。織。工。會。其。聯。合。則。不。必。以。同。種。類。之。工。會。為。限。為。整。理。勞。工。組。織。起。見。規。定。同。一。產。業。或。同。一。職。業。之。工。人。方。得。組。織。工。會。政。策。至。善。惟。工。會。之。聯。合。仍。以。同。種。類。為。限。則。勞。工。集。會。之。自。由。受。過。度。之。束。縛。(註一)

況有深長歷史，組織完善之工會，政府宜設法維護，不宜削足就履。例如，廣東機器總工會，對於革命歷史多所貢獻，自身亦可稱健全，為我國勞工團體之具有聲譽者。其組織內容分二十科，包括各行機器事業之勞工。如以機器為職業，則只有司機能參加組織，偉大之團體變為極少數人之會社。如以機器為產業，則同一區域內又不得有兩個同性質之工會，而不同類之工會，又不得聯合，是直陷於解散。各處總工會大致亦有同樣情形，故工會法實行時，各地總工會對改組方案羣請緩辦，不無理由。廣東機器總工會訴願之意見，尤為正當。其理由最堪使人注意者，有如下各點：「(一)廣東機器總工會，向以健全之組織，團結之意志，為黨國效勞，尤以其亂之役，益見奮勇。歷年奮鬥成績，不毀於禍亂，而毀於和平。艱難結合之團體，不破壞於軍閥專橫之日，而消滅於黨治訓政之時，此勞工咸抱不平者。(二)本會所屬之二十科及各分會，乃同是機器職業範圍，必須二十科在同一統屬連繫之下，共同合作，乃能成爲一種機器作業。換言之，則一種工作要經過二十段過程。機器製造成器有次第，必統一各級程序與工作方能完成機器工作。若強分門戶，使立藩籬，則工業作業大有妨礙。(三)疆界分離，藩籬複雜，則工人每以會籍不同，互相排斥。學童每習一藝，則限其謀生之路，不能超越疆界。工業缺乏求供相應之效，勞工喪失共通救濟之功。(四)總會解散，則勞工失其團體之保障。在事實上同一區域之某種機器工人，其不及法定人數，組織工會者，實

占多數，則大部分勞工因所在地人數稀少，不能組織工會，將喪失其團體之保障。」（註二）各業之有同類情形者甚多，若強制執行，固無補於社會，亦徒毀滅優良之勞工組織。究不如將工會法第四十五條刪裁，上述困難與障礙自可免除，我國勞工界將馨香祝之矣。

二、實行最低工資制度。我國勞工工資之特別低微者，貧乏慘象，觸目皆是。故應實行最低工資以爲救濟。各業情形不同，各業之最低工資自有差別，各地方生活程度參差，故各地方同類職業之最低工資亦不能畫一。吾人對最低工資應有之認識，爲其對於工業成本并無若何鉅大之影響。最低工資之實行，只是最低級工資規有定額，而未必是一般工資之提高。實施最低工資爲今日應有之社會政策。近代經濟學者且多主張實行生活工資，爲一般工資之保障，使工人能維持其適當生活。最低工資既是維持勞工之最低限度生活，則固定之數率，恆因物價之變動而失其效用。生活費隨物價之升降而消長，工資應隨生活費之漲落而增減，方爲合理。況事實上物價之變動性靈敏，工資之變動性遲鈍，工資不能貼切物價之流動以爲步趨，故實際工資恆在物價之下。一般工資需要切實之救濟，最微薄之工資更應有法定之限制。說者謂吾國工業生存之能力惟在賤工，而不知以如此方針，經營工業，未有不敗者。工業生產不求技術之進步，而專恃賤工爲競爭之利器，則勞工繼續犧牲，人民生存之水準降低，尙何有工業之可言。吾人從事國民經濟建設，斷不能專心於物質之積累，而忽略人民生活之改善。國府二十五年公布之最低工資法規定最低工資率標準爲成年工以維持其本身及足以供給無工作能力親屬二人之必要生活，童工工資不得低於成年工最低工資之半數。法律既已明令公布，吾人自應切實奉行。

三、減少工作時間。我國勞工工作時間特別延長，如何能減少時間，維持生產，為經濟建設重要問題。減少工作時間之結果未必是生產之減少，各國工業每因勞工工作時間減少，而反足以促其進步。如果工業組織不善，資本運用不靈，技術與設備落伍，則增長勞工工作時間，亦不能挽救工業之失敗。反之，使內部組織健全，事務管理得法，工作分配合度，工具佈置適當，原料運送合宜，則勞工效能增加，生產自必增加。在機械一部或全部加以改良，往往於較短之工作時間，而得鉅額之生產。故勞工要求減少工作時間，對於工業生產，未必盡是破壞性質。如果工作效率提高，則減少時數，直接足以增進工人福利，間接足以促進工業生產。例如：原料選購得法，使在製造程序中供給有恆，工作不致中斷耗費時間，此其一。又如工具之支配，各種工人均得適當運用，使於製作過程中，節省手續，避免抵觸，則工作時間減少，工作效用同時增高。此其二。我國工業均足以從健全內部組織，嚴密管理，考求工具適宜之運用，與原料之改良方法，使勞工效能增加，減時政策，自無窒礙，惟實行減時之程序，不無考量之餘地耳。各行勞工工作時間在必須維持現狀之下，星期日例假制度應即實行。工業之有特殊情形，必須繼續工作者，亦應變更例假日期，採取輪值例假辦法。至於每日工作之時數應取八小時制，或十小時制，自難一律。應由政府依照確實調查按各行業實在情形分別明訂最高時數，并採取逐漸減時辦法，以免影響工業成本。

四、救濟失業。近年勞工失業問題，殊為嚴重，民生建設，對勞工失業之救濟，在目前所能舉辦者有兩事：其一為職業介紹之改良，其一為失業保險之實施。職業介紹改良，則勞工供求之彈性，得以人為之方法增加之。各國政府為擴大勞工供求之範圍，使勞工流動敏捷起見，設置公立職業介紹所。民國二十四年國府公布之職業介紹法



內容規定頗稱周詳，惟職業介紹所之設立，應注意如下各點：（一）職業介紹所雖可由公共機關設立，但必須避  
免衙門惡習，俾工人得隨時享受介紹便利。（二）每一城市設立之職業介紹所，應附設於國營事業機關，如郵政  
局等處，以期普遍利用，而免有名無實之弊。（三）各地職業介紹所應互相聯絡，全國或全省勞工介紹事業聯成  
一氣，為有系統之組織。（四）必要時，由政府補助或借貸遷資，使工人不致因經濟困難不能易地求傭。總言之，職  
業介紹所既為救濟勞工失業而設，則如何能達到救濟之目標，為負責者所應深切注意者也。

至失業保險之實施，亦為救濟失業之有效方法。各國失業保險制度約有三種：

（一）自保制，內分工會自辦與廠主自辦兩種。由工會自辦之失業保險，其基金之徵集，按會員工資征收之，  
例如紐約印刷工會征收辦法，每會員繳納每月工資百分之五，以繳足半年為限。失業之救濟，以入會年數分等級  
享受權益。入會未滿兩年者，每星期得救濟費八元；入會在兩年以上未滿三年者，每星期得十元；入會三年以上未  
滿四年者，每星期得十二元；入會在四年以上者，每星期得十四元。又如聖路易麵包業工會，會員入會三年以後方  
得享受失業救濟，每星期七元，全年以七十元為最高限度。雇主自辦制之保險基金，由廠主籌集，或完全由工廠盈  
利撥充，或由工廠撥給一部分，餘額仍由雇工補足，由月薪扣除。例如美國德查士漂白廠（The Dutchers Blea-  
chery Company）其勞工失業保險基金之籌集，由工廠於每年盈利除六厘股息及六厘準備金外，其餘悉數充  
作失業保險基金。至達該廠資本額百分之六為止。又如美國烈那合公司（The Leeds-Northrop Company of  
Philadelphia）按每期發給工薪之總額加撥百分之二為失業保險基金，其累積數以倍於上年度工資總額為

度。如失業人數衆多，基金緊縮時，公司按期繼續補足。又如美國電器公司 (The General Electric Company) 亦取合籌基金辦法，雇主、雇工各半。公司所屬工廠職工如有十分之六人數同意自辦失業保險時，即於全廠職工每年之平均工薪扣繳百分之一，爲保險基金，其餘半數由廠方撥足。

(二) 補助制。其法就工會舉辦之失業保險，由政府加以補助。比利時實行之補助辦法，由中央政府撥保險基金三分之一，間亦有達三分之二者，亦間有由地方政府酌給一部分，其餘悉由工會向會員籌集者。丹麥政府補助失業保險辦法，則分別等級，其薪工高者補助率較低，薪工低者補助率較高。其法就工會之舉辦失業保險者，按會員工資，分爲等級，每級規定補助金率。例如最低級每年工資在一千五百康那以下者，政府規定補助失業保險基金百分之四十，最高級每年工資在四千康那以上者，補助金率爲百分之十。

(三) 強逼制。英國實行最先。依照英國一九一一年失業保險法之規定，保險基金徵集辦法，由雇主按雇工人數每人每星期加給二辨士半，由雇工付二辨士半，政府補貼一辨士半。經交保費滿十期者，得享受保障之權利。投保之雇工，向職業介紹局領取「失業保險簿」，支薪時由雇主代貼印花，以爲繳納保險費之收據。失業時，攜簿到職業介紹所登記，如繼續登記六日，該所不能介紹相當工作者，即可領取失業救濟費。救濟費分四等，男工每星期七先令，女工每星期六先令，男女童工未滿十八歲者，各照男女成年勞工折半計算。救濟期間每年以十五星期爲最高限度。依照一九二十年修正失業保險法，保險費男工每期十辨士，女工八辨士六分之一，男童工五辨士三分之一，女童工四辨士二分之一。救濟費男工每星期十五先令，女工十二先令，男女童工各按成年工人分別折半。

計算一九三二年修正失業保險法更注意每個失業家庭必需之生活，按家庭人口與兒童年齡等標準發給救濟費。德國於一九二七年仿行英制，尤作進一步之改良。其賠保辦法不按工資實數計算，而以工資等級為標準，規定各種工資分為十一級，每級設一標準工資。凡失業人工資在某級以內者，即得同級之救濟費。例如：每星期工資由一馬克至未滿十馬克，為第一級，其標準工資為八馬克，每星期工資十馬克至未滿十四馬克，為第二級，其標準工資為十二馬克。按第一級標準給予百分之七十五之救濟費，即為六馬克，按第二級標準給予百分之六十五即為七馬克又十分之八。取用此種計算方式，目的在使低級工資之勞工享受較大之比額。

上述三度制度，自保制，基金有限，救濟不周，況屬局部設施，利益斷難普及。補助制，雖較自辦制為優，合政府與勞資共集之基金，其力量較為雄厚，救濟效力與範圍亦較廣大。我國工業落後，勞工人數衆多，目前推行勞工保險，祇能取用補助制。同時并鼓勵人民自辦失業保險。但在國營事業方面，強逼勞工保險，自可實行，且極有其需要。

五、防禦與救濟勞工災害。勞工災害，十居八九，可預先防禦，各種工業平時應詳考災害發生之原因，設法避免。機器之構造與動力，工人往往不甚明瞭，為防禦災害起見，工廠必須設法指導雇工如何善用其工具，尤以對於動力重大之輪機如何駕駛，與壓力重大之氣喉，如何慎重開關。防禦災害，固須從訓練工人着手，而尤須改良工廠之環境，使工人不致身體過於疲乏而致肇禍。換言之，工場衛生之改善，工作時間之縮短，工資待遇之提高，在在足以增加雇工避險之能力。民國二十一年修正工廠法第四十一條，第四十二條，雖將工廠安全設備列為專條，工廠檢查法亦已施行，并成立中央工廠檢查處以資推進，惟我國工業幼稚，資本缺乏，工場設備，多是因陋就簡。除應繼

續嚴格檢查取締外，尤應舉辦災害保險，以爲失事之救濟。

考勞工災害保險制約分五種：（一）自保制，由雇主自行舉辦，其基金或按工資數率預撥，或由營業盈餘提出數額，均由廠方自行選擇。（二）聯保制，由雇主聯合同業組織保險會，使意外損失由會員共同分擔之。（三）商營制，即普通保險公司之經營災害保險者，由廠方按照雇工人數代向保險公司投保。（四）競營制，各地雖已有商營保險公司，政府爲補救私營保險之不逮，增設公營機關，辦理勞工災害保險。（五）專營制，由政府設立勞工災害保險機關，或以法律規定強迫工廠投保，或仍取自動投保，但均由公營機關獨占。我國實施勞工災害保險，不論其採取何種制度，總以勞工獲得有效之救濟爲宜。在落後之工業，促進自保與聯保，頗有困難，吾人如認勞工災害有實施保險救濟之必要，則以取用競營制爲最有效。各制均有利弊，不過在施政上，競營制較易實行。自保制，雇主雖照章籌足基金辦理，惟工廠虧損時，保險基金即發生問題。嚴格論之，自保制不能將災害損失，使由多數人分擔之，即喪失保險之意義。聯保制雖得以同業力量分擔意外損失，且能減輕成本，但因屬雇主經營之事，每遇災害發生，如有可以卸責之機會，必盡力維護其本身利益，是有違背保險之本意。商營制因以盈利爲目的，則凡向法院訴訟而免除賠款者，保險公司莫不肆意爲之。公營保險制，則以政府之力，辦理勞工福利，保障確實，自是最優辦法。郵政儲匯局已舉辦簡易人壽保險，應作進一步業務之發展，兼辦勞工保險。

綜上各項主張，就表面觀察，或謂有偏袒勞工之傾向，惟其實，則原是國民經濟建設應有之政策。回溯二十年來國民革命歷程，其所以節節勝利者，非我忠勇勞工同胞參加犧牲之結果。自總理誓師北伐以還，而至大局

粗定之今日中間討陳遂張清其剿赤諸役以及抵抗帝國主義不斷之侵略與屠殺又何次不見我勞工大衆粉身碎骨遇難之痛鉅創深今時國內統一方將告成而帝國主義之侵略政治與經濟之壓制仍屬步步進逼則將來國民革命之大業尤有賴於勞工同胞壯烈之犧牲故鞏固其團體基礎增強其組織力量維持其應有生活自非祇勞工本身之福實爲完成國民革命復興民族光明之路。

## 註一

我國勞工立法民國初年法制未備勞工立法只有見諸議論。民國四至民十時期軍閥專政紀綱墜地無法不播自無所謂勞工福利之講求所謂勞工法者惟有暫行刑律禁止罷工之規定而已。自香港海員大罷工後一般社會人士平日對勞工運動之態度至此一變。廣州國民政府大理院即行取消罷工禁令。國民政府既以扶植農工爲政策勞工界獲得保障精神加倍奮勇其結果各業紛紛組織工會要求加薪改良待遇。工人未受訓練越軌行爲在所難免爭議用武鬥毆傷人尤屬常有之事。於是勞工法極感重要。

在國民黨扶植勞工政策之下首次勞工立法爲工會條例確定男女勞工在十六歲以上者得組織工會。「工會與雇主團體立於對等地位必要時得開聯席會議」是承認雇主雇傭之平等對於工會設立之辦法工會職務爲該會員之福利均有規定并聲明工會是與雇主共同商訂勞工契約等權利。第二十條復規定「凡刑律違警律中所限制之聚衆集會等條文不適用於本條例」。由是更予勞工以活動之自由。旋又經中央政治會議通過各縣市工會組織法大綱十四條規定「凡各縣或獨立市每一職業或每一產業之工人數在一百人以上者可單獨組織該職業或產業工會」。一時工會成立之盛未始非法律保障與鼓勵使之然也。

第二次重要勞工立法爲民國十五年仲裁會組織法之公布。同年「廣東仲裁會條例」亦相繼實施。凡勞資糾紛於罷工不能解決者須於二十四小時內呈請國民政府設立仲裁會解決之。國民政府仲裁會之判決爲最後之決定雙方均須遵守并規定禁止各方案衆鬥毆違犯警律危害公安等行爲。

註二

自國府遷京之後，十六年八月勞工局成立，設勞動法起草委員會，從事編纂。未久勞工局改組，工作停頓。十七年，廣東農工廳又設勞動法典起草委員會，討擬草案。現行之工會法，工廠法，勞資糾紛處理法，其初稿皆由當時廣東農工廳之勞動法典起草委員會擬撰者。

廣東機器總工會，進化，二十年三月七日。