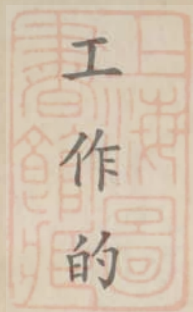


徐義生著

善後救濟



行政制度



行政院善後救濟總署編纂委員會
中央研究院社會研究所合編

上海图书馆藏书



A541 212 0021 40308



緒言

現代戰爭的破壞和產生的禍害是很慘重的，牠留給戰後的善後救濟工作，就特別艱苦鉅大。中國經過了八年長期抗戰，是受盡了現代戰爭所給予的災難，善後救濟工作，更顯得戰後一件最迫切而艱巨的事業。

在這次世界大戰中，中國首先抗敵，而戰爭結束是最晚。被敵人蹂躪或佔領的區域，東北數省外，即達十八省十六市八百九十七縣，面積佔全國三分之一，人口約二億餘，約佔全國人口的一半。這些區域，以前都是交通比較便利，農產比較豐富，工礦較為發達的地方，經過這次戰爭，一切交通工礦農田水利，都受到嚴重的摧殘，以前入煙稠密的市鎮鄉村，兵燹所及，大半變成一片焦土，廬舍爲墟。破壞的慘重，真是觸目驚心。在被佔領期間，敵人以戰養戰的策略，更加深了淪陷區域的經濟衰落，糧食、資源、勞力、工具，無一不被其徵發擄掠，市鎮的殘破，農村的凋敝，是一般的現象。在敵人的暴力迫害下，人民更過着水深火熱的日子，生命身體的殘殺傷害，房屋財產的焚毀劫奪，疾病疫癘的傳播流行，以及水旱蟲電的天災飢饉，更壓得他們天天在恐怖中死亡線上掙扎，到了老弱轉死溝壑，少壯流亡他鄉的境地。這種情形，不僅在受害的人民方面是慘慘的災難，也嚴重地斷傷了國家的元氣。

爲了救濟遭受戰爭災害的難民。和復興被戰爭所摧殘的生產事業起見，行政院特別設置了善後救濟總署，來負責辦理收復區的善後救濟事宜。從三十四年一月起到三十六年底止，在這近三年內，行總的業務，由籌備而開展而結束，似乎是像曇花一現。可是這本是原定的計劃，希望在短期間內，利用聯合國供應的救濟善後物資和服務，很快的能恢復元氣；免得像過去歷次大戰以後，聽其自然，不思善後，以致災禍頻仍，經濟恐慌，社會凋敝，數十年間尙不能恢復元氣。固然，現在國內烽火，依然熾盛，救濟善後工作，並不因行總的結束而結束，仍有其他機關繼續辦理。可是行總的這次經驗，不僅在國內有關難民的福利和災區的復興，也是國際合作的一個試驗。牠可視作聯合國善後救濟工作的一部份，聯總並在中國設立了駐華辦事處協助進行。這是含有促進國際間的相互瞭解，以建立戰後世界安全與和平基礎的深意的。

因此，行總的辦理戰後善後救濟工作，性質上固是臨時性的專設機關，而在國際和國內的行政上，都表現出許多特

點。善後救濟計劃的龐大，業務的繁雜，牽涉部門的衆多，和時間的急迫短促，都使得行總的任務是格外艱巨，也可說是戰後政府所辦理事業中最大而有意義之一個。這次經驗，雖受着現實環境的種種磨折，未克達到計劃中那些理想美滿的輝煌成績，確也不能否認牠曾經有過不少的貢獻，值得我們注意和探討。



善後救濟工作的行政制度目錄

緒言

第一章 行總組織

- 一、我國善救政策和計劃.....一
- 二、行政形態.....三
- 三、設立和擴充.....五
- 四、人員配備.....八

第二章 行政關係

- 一、綜合與分散.....一三
- 二、集權與分權.....一四
- 三、自辦與合辦.....一七

第三章 國際援助

- 一、聯總的成立與組織.....二〇
- 二、聯總的善救政策與實施.....二一
- 三、中國與聯總.....二三

善後救濟工作的行政制度 目錄

第四章 協調合作

- 一、物資分配與運輸.....二一六
- 二、共區救濟.....二一八
- 三、物價出售與經費.....二二〇
- 四、服務人員的借調.....二二一



善後救濟工作的行政制度

徐義生

第一章 行總組織

一、我國善救政策和計劃

我國戰後的善後救濟問題，在抗戰時期，雖然早就有人提出討論過，而在政府方面實是無暇顧及、僅能集中全部力量，來加強抗戰建國工作，以爭取最後的勝利。可是，對於遭受戰爭災害的難民，政府在抗戰初期，就着手辦理各種賑濟工作，於行政院內設置了賑濟委員會，負責主持。在戰爭初起時則搶救難民，運赴安全地帶，戰局定後則隨軍推進施放急賑，以及內地空襲水旱蟲災的急賑、工賑、農賑、難童教養、難民生活的輔導扶助和醫藥衛生等工作；並且對於各淪陷區域內的難民，也會委託國際人士或教會慈善團體補助辦理賑濟，直到太平洋戰事突發，國際人士均被囚禁後，始形停頓。

當三十二年九月間，國際形勢好轉，東西各戰場捷報頻傳，抗戰雖仍是艱苦，確已逐漸接近勝利的局面了。於是中央執行委員會在第十一次全體會議中，就議決了戰後社會救濟和經濟建設的重要原則，通過了戰後社會救濟原則案，戰後工業建設綱領案，以及戰後獎勵外資發展實業方針案等。在經濟建設方面，決定「應先嚴密制定計劃，計日程功，悉力以赴，並應採取近代科學與工業之方法，發展基本工業，增進製造機械之能力，推廣機械之應用，使農工礦各業之生產，能達機械化標準化之目的」。在社會救濟方面是確定「應與國家復員計劃及建設生產計劃配合進行，以減少受救濟人之數量，並培養其自力更生之能力，以發揮救濟之最高效能」。同時全會宣示了：「吾國於戰後，全國人民必須以最大決心，實行實業計劃，埋頭苦幹，自力更生，向現代工業化之目標，迎頭趕上，以改善全體人民之生活，提高其衣食住行之水準，尤應與一切友邦，推誠合作，借助其技術人才與機器，以收突飛猛進之效。吾人深信欲建立永久和平之世界，國際間之政治合作，必建基於經濟合作上，而後國際政治之集體安全，始有強固之保障。」

這樣決定的戰後建設方針，也就奠定了我國善後救濟的基本政策。牠並不是像聯總所議決的政策，偏重在單純的直

接救濟，和恢復戰前原狀爲主要目標和範圍，而是特別注重於建設一個現代化的中國，希望與一切友邦，推誠合作，借助其技術人才和機器，實現民生主義，改善人民的整個生活。各種戰後救濟工作，是配合復員及生產建設的積極方式，如對於遭受戰事或天災及其他非常災變之災民難民，流亡在外者，應由政府資助其回籍，或移送人口稀少地區，及配置於各種建設部門，輔導其復業，就業或改業；對於遭受戰事破壞之城市鄉鎮，致無適當住所之居民，應予以合理之住宅救濟，由政府出資或貸款，普遍創辦各種經濟衛生住宅，使人民得以復居；對於窮苦無依之老弱殘疾難童孤兒，或資送回籍，或留養當地；經常救濟設施，應爲有計劃之措置，並採用積極救濟方法，俾化無用爲有用，變消費爲生產；對於受災農民及失業勞工，應大量舉辦農貸、工貸、合作貸款等，必要時，予以生活必需之救濟；並舉辦耕牛種籽農具之貸與，及普設職業介紹機構，舉辦失業人員調查、登記、訓練及調劑事項，以及對於因戰事歸國之僑胞，一俟居留地回復自由，應即予種種便利，協助其返還，並施以救濟等。各種善後工作，牽涉範圍更廣，是和各種戰後建設，不能分離，必須統籌執行，以增高生產的數量，提高生產的品質，同時發展水陸空運，以暢其流通，使內應人民生活之需，外盡有無相通之義。

當時對於戰後救濟善後工作，原定是由各有關主管部會，分別對象或區域，詳訂辦法統籌實施的；其後各主管部會，也曾先後分別擬訂了各種建設方案或復員計劃。在聯總正式成立以後，爲了取得國際上的援助起見，行政院就在三十三年三月間，設置了善後救濟調查設計委員會，約聘各部會署的專門人員或行政主管人員，以及外籍顧問專家，分設幾個小組委員會，估計戰後對於糧食、衣服、醫藥衛生、交通運輸、農業、工業、泛濫區域、社會福利及難民等項的需要，編擬報告書；其後再經整理，即成爲向聯總提出的中國善後救濟計劃。

這個計劃的範圍是很廣大的，目標也是深遠的。牠不僅是一個戰後緊急性的善後救濟計劃，而是帶有建設現代化中國的初步試圖。這計劃就很明白的指出：「最完美之救濟計劃，係能有效的幫助中國人民自助，並縮短直接救濟時期。中國政府深感覺施周密的善後計劃，當爲達到此種目的之基本。益有進者，中國善後必致力於經濟建設，倘善後工作能有成效，經濟建設當可提早，而經濟建設，不但能促進中國之進步，且能對世界之穩定和繁榮，有所貢獻。」因此，在向聯總請求供應的物資和服務，善後方面，就遠較救濟方面爲多，善後救濟工作的重心，雖是在收復後的淪陷區，而對於未遭淪陷的自由中國，也是兼籌並顧，並且指出，救濟善後所需物品的一部份，如用以輔助自由中國，增加生產，供

應淪陷區解放後的需要，比較由國外輸入為經濟，而衛生交通事業必須全國通盤籌劃，倘分區進行，就難著成效。

實施善後救濟工作的行政機構，在這計劃中，就擬議了五個原則：（一）中國政府擬設立行政院善後救濟總署，依據組織法，行政院不特指揮中央政府各部會署，並指揮全國各省市縣政府。總署署長將為部長階段，並出席行政院會議。（二）總署得有權決定政策，辦理全國救濟善後事宜及有關事項。總署辦理救濟，並實施社會福利及難民計劃，惟不直接辦理善後事業，是項事業當由現有政府機構，如交通部、經濟部、農林部、水利委員會等，或由總署委託社會事業團體負責辦理。（三）總署工作人員，將由現有政府機構，如社會部及各省社會處衛生署、賑濟委員會及各省市縣政府調用。（四）總署擬請聯合國總署聘請技術及行政人員，充任專門委員、貨站主任、會計人員、視察等，與中國政府行政人員及專家共同工作。（五）各地區民間救濟及福利事業團體已開始工作者，不論外籍或華洋合辦機構，總署擬充分利用其機構人員及設備。這五個原則，嗣後雖有出入變更，大體上規定了善後救濟工作的行政形態。

二、行政形態

行總的行政形態，在我國辦理臨時性善後救濟工作的設施上，確是打破以往成例的創舉。這不僅在牠實施工作時，業務的繁複，牽涉機關團體的衆多，如在國際上必須經常和聯總保持協調，密切連繫，而在國內更須和有關各部會，各省縣市政府以及各地公私救濟福利團體，共同合作，配合進行；就在牠本身的組織方式，也是和以往不同，放棄了委員會而採用了首長制。以前我國辦理臨時性的救濟善後工作，無論在中央和地方，大都組織一個委員會來主持，如二十年夏因江淮河漢區域的空前水災而設置國民政府救濟水災委員會，二十二年秋因黃河決口浸成巨災而設黃河水災救濟委員會，以及戰時所設的賑濟委員會，和各地方的救濟，賑濟委員會等。設置委員會的用意，本是在羅致聘請社會上熱心慈善事業的領袖，集中各方財力和專家，襄同統籌計劃；而實際的執行責任，大都是在委員會下分設各種業務機構，負責辦理的。當時採首長制的原意，是因爲行總的性質，僅是執行善後救濟計劃的行政機構。這在「幹什麼？怎樣幹？」一書裏，行總蔣署長就很詳細的說明籌備經過。「善後救濟，牽涉到政治或政策甚少，主要的是執行；倘以委員會來執行一種事業，是很容易誤事的。……我們所需要的是一種强有力的執行機構，少帶行政性質，多帶業務性質，於是採用了「署」的名稱」。牠必須辦事迅速，來爭取聯總的協助，同時須與行政院所屬的其他各部會。竭誠的分工合作，不可

起磨擦，不可起衝突，而公務人員必須廉潔。這是預定應該具備的基本條件。因此，在草擬組織法時，行總的內部組織，尤特別注重於聯總供應物資的接收分配運用方面，人員是兼採正式任用、聘任、和借調各種方式，由署長綜理全署事務，督導所屬職員及機關，並設置副署長輔助處理。經過立法院稍徵修正後，國民政府就在三十四年一月二十一日正式公佈了行總的組織法。

從這次公佈的組織法來說，對於前定的方針，並沒有多大變動，依舊維持着草案中的特點。行總是隸屬於行政院的一個行政機關，和其他部會署是處於相同的地位，可是，僅是臨時性質的專管機關，在善後救濟工作辦理完畢時，應即撤銷。牠辦理業務的區域，僅限於收復區，並不普及全國，而在內地未遭敵軍蹂躪過的自由區域，仍由原設機關如賑濟委員會社會部以及其他部會等辦理。這本是受了聯合國善後救濟公約和聯總大會決議案的限制。可是在戰時，收復區和戰區附近的善後救濟，關係是很密切，事實上也不易劃分清楚，並且人民遭到戰爭的直接損害有時在內地也不下於收復區，由數個機關來辦理，實在是很不經濟而易發生流弊的。因此到七月間行政院就議決裁撤賑濟委員會，一切有關臨時性的賑濟事項，統歸行總接管。不過行總所接收的聯總救濟物資，除醫藥衛生器材外，僅限於收復區的善後救濟事業，內地的災難賑濟，仍照原辦法向行政院請款，撥交各當地省市縣政府發放。

行總的業務，是特別注重於聯總物資的接收分配運用方面，在內部就特設四廳來負責，於必要時並得呈經行政院核准，設立各種委員會及業務機構。這四廳的職掌是：儲運廳負責點收倉儲運輸各項物資；分配廳辦理物資的申請分配以及貸放配發各種器材，和散放配售民用物資；財務廳則掌管物資的出賣及賣價的運用，以籌措各項業務費用以及出納、保管、稽核等，並協助政府其他機關平定物價；賑卹廳則掌管各種緊急救濟，協助難民回鄉及籌劃工賑等。當時在各部會署內，除軍政部外，都沒有設廳的內部單位，大都是司、處或室。雖然各部中事實上也無「廳」的稱號，如交通部的秘書、參事、技術三廳，或社會部的參事、秘書兩廳，僅是高級輔佐人員的辦公處所。行總所設的四廳，性質完全不同，確是辦理重要業務的內部單位，以其責任繁重而具有提高其地位的意義。因此，不但各廳都設廳長，並設副廳長來輔助執行。

除四廳外，法定的內部單位，尚有調查、編輯、總務、會計四處，及人事室。人事室和會計處固是和其他機關內的完全相同，各是兼受銓敘部或主計處的指揮監督，而在行總的內部組織中，就不能適應特殊需要而調整。人事室僅管理

本國公務人員的任用、登記、敘薪和考績等，對於聯總借調人員就完全不過問。於是在初期行總內的外籍人員，就缺少了管理的機構，也不能和聯總駐華辦事處發生密切連繫，其後爲了職務方便起見，就在調查處內設置外籍人員的連繫單位。會計處和財務廳總帳務室的職務，本有許多相同之處，僅是因爲經濟來源不同，而分爲兩個並行的系統。會計處專管國府撥支的行政經費，而業務經費大都是出售物資的收入，必須按月向聯總提供此項收入和動支的定期報告，並須接受聯總的意見，不得不與聯總的會計制度一致，業務會計遂由財務廳的總帳室主管，總帳務室的總會計則由會計處的會計長兼任，藉以保持兩個系統的連繫。調查、編譯和總務三處的職務，普通大率是歸併在一個總務處辦理的，當時分設的原因，是因爲總務處須兼管聯總駐華辦事處的庶務，並招待外國專家，職務較繁。編譯處雖掌編輯法規，報告及出版物等，主要目的是貫徹凡事公開的主張，積極的自動的供給社會正確消息。調查處更需要負責調查流離人民，戰區社會情形，工商業損害，以及災情等事，而在戰時是很繁重的。

三、設立和擴充

行總在三十四年一月間正式成立於重慶；在初期，尙屬籌備設計性質，組織法中所規定的內部單位，並未完全設置。爲了節省國庫開支計，僅先設總務與調查兩處，以調查戰時損害及訓練培養工作幹部爲業務中心。除由調查處負責調查外，並擬於遭受戰爭之省市，各置一調查組，由署內技正視察兼任主任，並另委助理人員協助。訓練方面，是計劃和有關部署合作辦理，特別注重於醫藥衛生，社會工作和運輸人才。醫藥衛生人材是委托衛生署代爲訓練，其他則擬就有關機關調訓部份職員，並與渝蓉昆三地大學合作，添設有關善後救濟與復員的特殊課程，酌由學生選讀或必修，大量造就工作幹部，以備戰後之用。

當時所設計的工作方案，是利用聯總的物資服務，配合軍事反攻計劃，分爲三期，逐步分區完成的。可是在中國戰區，敵勢正熾，戰事尙在極度艱苦的階段，對外交通除駝峯一線外，還是在完全隔離的狀態；而戰事結束，尙無端倪，軍事反攻計劃，又常隨着實際情況而時有變更。在這時期，行總雖擬訂了兩個計劃，向聯總申請物資，配合救濟，可是聯總的物資，尙難運入。這兩個計劃中，第一個是駝峯或內地緊急救濟計劃，預備利用盟軍空運剩餘噸位，自印度載運物資至西南，不待戰事結束，先行辦理內地緊急救濟。第二個是灘頭或海港計劃，則預備配合盟軍自太平洋登陸中國海

岸的反攻計劃，隨軍辦理善後救濟。在五月間，行總爲了配合桂柳反攻計劃，就在貴陽設立了黔南辦事處，會同聯總工作人員，及中央和地方有關機關民衆團體等，實施黔南桂北的善後救濟工作，在獨山南丹一帶，收容遣送難民，醫療防疫，以及舉辦農貸，協助農民復耕等。

當日本在八月中旬宣佈全面無條件投降時，這勝利的突然降臨，確使得行總辦理收復區善後救濟工作，驟形繁重，而有些措手不及。這個變化，固然同樣的影響到其他政府機關的復員工作，而行總所受的更爲顯著。以前所擬的分期分區工作推行方案，就幾乎完全不能適用，必須全盤改絃易轍，以適應當前的全面性實際工作。那時蔣署長尚在倫敦出席聯總第三次全會，交涉救濟物資的運華，國內負責乏人。署內所設立的機構，猶屬設計輔助性質，人員是很少，僅達百餘人，而辦理重要業務的機構，僅有財務廳於七月間開始組成，其餘分配儲運賑卹三廳，均尙未設立。聯總方面雖尙無救濟善後物資運華，是已決定了先利用太平洋區美軍軍用品約八十萬噸，作我國首批的救濟物資。勝利後海港同時開放，其輸入是可能在短期中實現的。並且當時最感緊迫的業務，是在協助流亡內地難民還鄉，與收復區難民的緊急救濟，而湘桂災情的迭發，交通運輸的梗塞，都使得業務益感繁難。於是分配儲運賑卹三廳，就在九月間倉促組成，擬訂各種業務原則，並全盤調整重擬了各種工作方案和計劃。各地分署也於十月間先行在渝籌備設立，商定總署和分署間的關係，以及各分署組織人員的配備和待遇等。到這階段，行總的組織，始略具規模，可是尙屬草創性質。

隨着聯總物資的運華，行總的善後救濟工作，方才逐漸展開。在組織機構方面，也就因業務的增繁，而擴充龐大。首先儲運廳就在各重要沿海口岸，如上海、青島、天津、九龍、廣州、以及漢口、昆明、貴陽等地，設置儲運局處，負責聯總供應物資的點交、整理、裝配、倉儲及轉運事項；又因戰後交通運輸的困難梗阻，就先後成立公路、水運及空運三大隊，担任物資的運輸事項。賑卹廳也在後方各難民聚集地區，如重慶、昆明、貴陽及西安等處，設立疏散難民機構，辦理協助難民還鄉工作。財務廳則在各重要都市設置駐外代表辦事處，負責一般物資的採購及銷售事宜。在總署內部則先後設立了衛生、農業、工礦三個業務委員會，分別負責主持聯總供應的衛生醫藥、農業、工礦水利等善後器材，作技術上初步申請審核及分配運用；對於交通電信器材的申請分配工作，又特設了一個交通器材組辦理。這三個業務委員會和交通器材組，就分担了分配廳的一部份職務，同時參加了有關部會署的代表，藉以加強聯繫。可是牠們有時也設有專業機構，如衛生業務委員會下的防疫總隊，醫藥器材技術工作大隊，衛生工程隊，以及醫藥器材庫；農業業務委員會

的機械農墾物資管理處農墾機器裝修廠，漁業善後物資管理處，鄉村工業示範組等。

同時，行總各分署的組織機構，也隨着業務的增加而逐漸擴充。各分署初期成立時候，大都僅照善後救濟分署組織條例的規定，分設賑務、儲運、衛生及總務四組，由分署署長綜理署務和副署長襄助執行，規模比較小。在三十五年間，總署分配的物資到達以後，各種附屬機關，就如雨後春筍似的發生。在賑務方面，設置難民服務處，登記站、招待站、轉運站、收容所縫紉工廠，營養品供應站、保育院、復耕站、曳引機站、善後工藝廠、工賑糧站、工作督導站等。在儲運方面，就有物資儲運站、接運站、各種倉庫以及汽車保養場或管理站等。在衛生方面，也有難民醫院及平民診療所。並且有時各分署在各重要城市業務繁劇的地方，特設辦事處負責主持該區儲運、賑務和衛生等工作。在各分署內部，也因業務上的需要設置了各種委員會。這種委員會，除一部份係純粹署內工作性質，如設計核委員會、物資賑務委員會、物資報銷清查委員會、員工福利委員會、編輯委員會等外，大部是與有關省內機關團體及聯總人員合組的，主持該區內物資的分配，以及善後救濟工作的連繫協助性質，如聯合分配委員會、衛生委員會、賑務委員會、難民管理委員會、兒童福利諮詢委員會、社會福利委員會、農業推廣輔導委員會、工業善後委員會、以及水利顧問委員會等。各種委員會和附屬業務機關的設置，在各分署內是多寡不一，最多的是在河南，最少的是在台灣，大都由各分署視業務上的需要和方針擬定後呈報總署核定的。

各分署的轄區，都是限於曾受戰爭災害較重的地方，原則上應為一省或一市以上的區域，當時所設立的十五分署中，河南、湖南、湖北、江西、廣西、廣東、安徽、台灣等分署，是和各省區域大體相同的。上海分署則僅限於上海一市，蘇甯和魯青各包括一省和一直轄市，浙閩分署為兩省，晉綏察為三省，冀熱平津為二省二市，東北分署則遍及東北各省。這種的區劃，大體上是和各省市的區劃相配合，以便和地方政府易於切取連繫及協助。可是在各分署間，業務的繁簡就有很大差異，而在黃河以北的長期淪陷區域內所設置分署的數額，也遠較黃河以南為少。其後在滇西戰災區則設置直轄辦事處，福建省內也因由浙運輸不便而改設為直轄辦事處，在中共控制區內，又先後設置了烟台、荷澤、淮陰、臨清及石臼所五個特別辦事處，負責辦理善後救濟工作。

各分署實施救濟工作，原定是由各工作隊分赴遭受戰災區域直接發放的。依據分署工作隊組織規程，工作隊的數額，是視難民分佈及實際需要而定，內設賑務、衛生、供應及總務四股，由隊長綜理隊務。這宛然是個小型的分署規模，

僅是工作性質限於緊急救濟方面。各分署設置工作隊的情形，雖然大率依照規定辦理，可是有的僅是臨時性質，分赴各地放賑後，即行裁撤，有的就在一區內巡迴放賑。所辦理的業務，也大有差異，有的專司物資放賑及儲運等外勤工作，有的則兼辦放賑和防疫事務，有的則僅係監工監放救濟物資的性質，並不直接放賑。並且各分署對於區內的特種需要，也時常組織各種臨時外勤工作隊，如在嚴重時疫流行時，為協助當地衛生機關起見，而設立流動醫療總隊或衛生工作隊，在蝗蟲為災時，而派遣治蝗隊，為防治農作物病蟲害而派防治麥病工作隊，甚至為主持河堤或公路的設計而組織工程設計測量隊或工礦工作隊等。

四、人員配備

在善後救濟計劃中，行總的工作人員，原擬由現有政府機構，如社會部及各省社會處衛生署，賑濟委員會，及省市縣政府調用的；組織法中也規定行總職員，經商得有關機關同意，並呈准行政院後，得調用中央及地方機關相當職員或技術人員充任。這種調用方式，對於一個臨時性專管機關，似乎是簡捷而經濟，也可以藉此增進與有關機關的聯繫合作；而在任務完畢後，調用人員，仍可返回原機關服務，不致影響到他們事業的前途。可是實際上調用人員的手續程序，比較直接任用為迂緩，原機關長官對於借調其工作得力的人員時，大都不願輕予同意，以免影響到本機關的行政效率。因此，純用借調方式而到行總工作的人員，實際上是很少，一部份是屬於與有關機關担任聯繫的人員。

在組織法內，行總總署職員是分為正式任用和臨時聘派兩類。正式任用的職員，除署長為特任外，分簡荐委三等，必須依照公務員任用法的規定，經過正式銓敘的手續。在臨時機關服務或關於臨時性質或有期限的職務，是可以派用人員充任的，對於專門技術人員，也得以聘用人員充任，而不須經過正式銓敘手續。不過聘派人員兼任機關內有官等的職務時，仍須依法送銓敘機關審查合格後，始得任用。行總總署的法定任用員額是二百七十八到三百四十名，除特任外，計簡任三十八名，荐任一百一十一至一百五十三名，委任一百二十八至一百四十八名。在三十五年和三十六兩年度的預算內，連雇員在內，均僅列為四百二十一名。可是行總總署內實際上職員名數，是隨着業務消長和機構增減而多寡不一的。在三十五年十二月份，總署組織擴充到了頂點，員額最多時達一千二百二十名，嗣後即逐漸緊縮而至結束。這種消長的情形，在下表中，就很清楚的表示出來。

行總總署本部各月份職員人數表

	三十四年	三十五年	三十六年
一月	31	485	1,204
二月	48	617	1,090
三月	72	636	1,074
四月	80	956	1,042
五月	88	1,039	1,016
六月	103	1,090	1,013
七月	115	1,114	995
八月	142	1,185	975
九月	208	1,192	960
十月	355	1,212	870
十一月	426	1,217	884
十二月	471	1,220	624

在總署內部先後服務的職員，總數達一千六百八十二名，其中申請銓敘或登記的，不過二百五十二名，而經審查合格或准予登記的僅一百五十六名，僅及任用和聘派人員名額的十分之一。各高級行政人員，大部是由署長物色羅致的，中級幹部則由各單位主管長官推荐，去留遣調也均以各主管長官的意見為依據，並不拘泥於資格或手續，而以工作人員的才能興趣，是否合於所担任的職務為標準。有時也因業務上的需要，而予以遷調或兼任。因此署內人員的遷調是比較頻繁的。在他們離職或行總結時他們所担任的職位如下表：

行總各分署職員分月人數表

	湖南分署	河南分署	廣東分署	廣西分署	東北分署	湖北分署	晉察綏分署	安徽分署	冀熱平津分署	蘇甯分署	魯青分署	上海分署	台灣分署	江西分署	浙江分署
三十四年 十月	85				1		48				13				
十一月	196	12		123	9	18	99		18		17				
十二月	451	15		158	24	29	135		58		50		17	129	
三十五年 一月	604	133		142	35	156	185	97	117	228	83	124	44		
二月	748	227		195	51	157	214	125	159	399	155		54		
三月	989	379		253	68	220	260	138	184	485	207		66		
四月	1,310	567		252	131	349	302	196	220	586	336		89		
五月	1,810	651		431	209	440	363	236	274	626	472		98		
六月	2,183	820		500	298	487	421	289	287	566	395		108		
七月	2,136	944		535	339	514	443	319	316	479	385		111		
八月	2,200	1,037		585	390	455	468	333	356	405	364		113		
九月	2,188	1,031		635	451	543	467	341	396	368	389		116		
十月	1,865	1,051		695	542	467	473	359	420	404	389		133		
十一月	1,615	1,023		730	597	448	488	371	430	404	412		143		
十二月	1,583	1,036		774	657	418	502	388	438	426	427	250	144		
三十六年 一月	1,053	1,036	869	788	689	426	493	389	440	438	425	247	144		
二月	1,073	966	883	785	680	423	491	399	417	437	452	223	144		
三月	1,052	933	796	792	680	422	388	412	363	437	401	189	106		
四月	954	914	632	785	633	411	380	412	356	404	391	166	78		
五月	883	924	550	711	445	426	355	410	340	404	378	45	49		
六月	834	917	460	655	433	396	336	448	337	381	381				
七月	850	949	369	559	390	345	333	458	331	373	364				
八月	819	993	272	547	345	312	300	419	314	347	353				
九月	701	988	240	571	306	289	86	408	334	322	337				
十月	506	1,074		542	249	264	77	390	140	299	317				
十一月	256	1,064		481	224	278	76	362	85	298	279				
十二月					92	184	55		55	190	180				

附註：廣東分署缺三十四年十一月至三十五年十二月份
 上海分署缺三十四年十月至十一月及三十五年二月至十一月份
 江西分署缺三十五年一月至三十六年十一月份
 浙江分署全缺

在上表中，有一部份人員完全是臨時雇用性質，在分署業務繁劇時派用，事畢即予遣散，各分署的業務消長，雖然彼此間是有很多差別，大體上到了三十五年度冬季就達頂點，所使用的工作人員也最多，其後就逐漸遣散而至結束。其中僅有兩個例外，是在河南與安徽，這兩個分署的業務重心，在三十六年秋間，到轉移黃河泛區的復興工作，所設置的人員數額，也配合着增加了。



第二章 行政關係

一、綜合與分散

行總組織採用首長制，原意本是爲了加強行政效率，建立一個敏捷而強有力的執行機構，集中一切職權在署長身上。全署政策的決定和執行，是由署長負全部責任，署內則採用分層負責辦法，由各級職員辦理其主管職掌範圍內的事務。在內部連繫方面，是由署務會議主持，會同商討署內各種業務方針及重要事項，於必要時由署長召集；而各廳處室也得因事務上的必要，而舉行各別廳處室的會議，由其首長隨時召集，會商決定，唯有關其他單位時，則負責召集者應將紀錄呈經署長核閱後，繕印分送或傳觀。普通各廳處會互相關聯的事項，是由各該主管長官負責隨時聯繫，協商辦理；當彼此間意見不同時，則陳請署長裁奪。各廳處會內事務涉及二單位或兩承辦職員以上時，也由各該單位或職員協商辦理，意見不同時則由該管上級長官決定。各單位對外接洽事件，涉及其他廳處會者，則應由負責主辦的廳處會分別事先洽商，事後通知。各種洽商或通知的方式是規定用函或通知書；但有時間性的事件，得以口頭或電話通知。這種手續本是維持行政內部的統一和協調所不能缺少的。

可是隨着各種機構的擴充和增設，行總組織就逐漸發生分散的現象。業務的繁雜，時機的緊迫，使得行總的辦事手續必須力求簡捷，只要工作做得好，就不必顧慮到手續。於是署內各單位，不免僅顧及其本身業務的急切需要，而漠視了或來不及和其他有關單位密切溝通聯繫。各廳處會均可直接對外文，因此在業務上發生意見不一致時，也有爲節省時間起見而獨行其是，不再尋求協調，結果反引起事後的許多糾紛。並且一切業務的推行在初期全屬草創性質，只有原則大綱的規定，即倉促付諸實施，詳細的工作程序、手續、辦法等大都是在實施時由嘗試的舉辦，補充增刪，而逐漸訂定，在實施前很少有優裕充份的時間，作精密的設計檢討。沒有詳密的連繫的工作程序和手續、辦法，而想實行分層分級負責，以爭取時間，就免不了發生各自爲政不相配合的流弊。於是整個組織和步驟，就發生了混亂雜沓的情況。以後雖是隨着業務的消長而屢次調整，也只能補救了一部份，有時且因時間短促或結束在即，而無餘晷作糾正的嘗試了。

在三十五年夏間，行總的內部組織，原想重行全部調轉過。當時聯總供應的物資已大批到達上海，卸運存儲已發生許多事實上的困難，港埠逐漸擁塞。四月間行總組織法經過修正後，在總署內部就增設執行長及副執行長，來襄助署長處理業務的規定。六月中行政院，行總和聯總三方面，經過多次的商討，擬定了行總內部機構調整方案，直到七月中旬方才決定實施，嗣後署內有關供應物資的分配，儲運及出售配撥，均由執行長根據署長所決定的業務方針來統籌、指導、和監督。因此，財務、分配、儲運三廳，衛生、農業、工礦三業務委員會和交通器材組除仍須向署長負責外，直接對執行長負責。這種措施，固然補救了一部份業務上的分散，加強了物資分配和運輸調度間的連繫；不過僅是上層的指導監督，對於實際執行各種業務機構間，依然缺乏日常性的密切連繫配合，可是在事實上各廳會和執行長的關係，確是很微妙。他們並非完全的隸屬性質，都向署長負責，而廳長的地位實際上並不下於執行長，在他們職掌的範圍內，權力反是比較執行長為大，當意見發生不同時，大都取決於署長，其後甚至對於一切政策和執行，都由署務會議中決定，每次署務會議的紀錄，經過署長簽署後，即發生效力。

總署內部組織的分散，更因總署分在京滬兩地辦事而加甚。從組織系統上說，行總本是行政院所屬部會之一，其辦理善後救濟工作，也與有關各部會署，有密切關聯。總署所在地，本應與各部會署，同在北京。可是實際上在南京辦公的，僅有振卹廳全部，和總務、會計二處及人事室的一部份。爲了就近處理聯總運華物資及與聯總駐華辦事處隨時商洽便利起見，前設的駐滬辦事處就逐漸擴大，成爲總署辦理業務的中心。儲運分配財務三廳；衛生、農業工礦三委員會，交通器材組，和調查編譯兩處的全部，以及總務會計兩處，人事室的一部份都設置在上海。這固然是適應環境的需要而發生的現象，確也因此增加署內各單位間的連繫困難，影響到對於各分署指揮監督的矛盾零亂。於是京滬兩署遂分由兩副署長分別負責，規定了兩署辦理公文的分工連繫辦法。可是兩署間的業務關係也是很密切的。振卹廳辦理救濟，福利及工賑時，分配、儲運，財務各廳必須配合進行，方能協調貫徹。爲加強連繫起見，各廳處並互派人員，負責兩地的連絡通詢，遇有重要業務商洽時，主管人員，時常往返奔馳於京滬之間，這樣雖稍稍微補救些重大缺陷，不免增多了署內的職員數額。

二、集權與分權

總署與分署間的關係，當籌備組織各分署的時期，確是兼採集權與分權兩種方式，在總署的適當監督下，賦予分署署長以充分的權力，來實施各區內的善後救濟工作。這在三十四年十一月間，總署暨分署聯合座談會的五次紀錄中，就很明顯的表示出來。在物資出售和財務方面，總署是採集權分式。一切物資的出售，統由總署財務廳專責辦理，分署如奉准出售物資時，所得價款應悉數繳交財務廳，不得任意動用。分署的經費，則全由總署撥發。財務稽核人員，均由總署派用，會計制度則由財務廳擬定頒行，各分署依照辦理。對於各種物資分配的決定權，完全操在總署，分署根據地方需要情形而申請的善後救濟物資，僅屬表示意見以供總署參考的性質，而在地區較為複雜的分署，並須擬定合理的分配辦法，送由總署決定。物資儲運方面則採分工合作辦法，遠程運輸由總署儲運廳負責，分署境內之運輸則由分署儲運組負責，廳與組之聯繫，如倉庫分配及物資交接地點，則由廳與組直接洽商決定。可是各分署辦理區內振卹業務，就採用了分權方式，僅由總署指示了幾種原則，由分署署長斟酌區內實際需要，擬訂詳細計劃辦法，負責執行。各種計劃和辦法，雖須經過總署的核定，而分署長在執行方面，確賦予很大的裁量權。

當各分署先後成立後，現實環境的限制和救濟業務的緊急需要，就增加了各分署的分權現象。當時國內軍事的受降，政府的復員，以及交通郵電的擁塞，都使得總署和各分署間，不能維持密切的聯繫。各分署因區內善後救濟工作的緊急，大都就根據總署指示的業務原則和設施方針，自行斟酌區內實際情形，擬訂暫行辦法，倉促執行；有時更因時機的迫促，郵電的梗阻，各種工作計劃和經費概算等大都未及呈經總署核准，即付實施。總署所撥發的經費僅係每月核定一總額，規定行政費，儲運費及事業費三項標準，由各分署署長統籌支配。財務及會計人員也由各分署長自行物色適當人選充任。因此總署就不能按照原定計劃，對於分署的財政，集中指揮監督。並且總署各廳處和分署各組間的直接行文，有時也使得各分署對於總署所頒發的職務命令，感覺凌亂抵觸之處。爲了適應各區當地的環境和需要，就逐漸加強了分署內部的統籌聯繫，擴大了各分署署長的裁量範圍。

這種情形，本是當時現實環境所促成的。業務性質的繁雜，區域的遼闊，和時機的緊迫，交通的梗阻，總署不得不賦予各分署以充份的裁量權，籍以因地因時以制宜避免事向總署請示，而就誤了事機，延誤了業務。可是總署各廳處陸續頒訂各項業務的法令規章，確逐漸增加詳密，以致各分署實際上所執行的，和總署法令規定，很多不相符合，而加重了聯繫上的困難。其後在財務方面，即按照原訂計劃，由總署財務廳直接派遣財務稽核人員，分駐各分署內就地監

督，對於其他業務，也積極增強總署和分署間的聯繫工作。

總署與分署間的聯繫問題，在行總業務積極展開時，就感覺得嚴重的，於是在調查處內就設立一個分署業務聯繫組，來負責主持。牠的任務本是雙方面的，對於總署方面是協助統籌考核性質，如會同總署各業務單位，審核分署工作計劃，救濟物資的分配，考察研究各分署全部工作的進展，隨時供給各業務單位關於各分署的工作情況，以及建議署長與各業務單位關於分署業務的改進等事宜；對於分署方面，則傳達總署各項政策，業務計劃，工作進行概況，各區域間可資借鏡的工作方法及成績，協助解決各分署工作上的困難，以及連繫商洽各分署間有關的善後救濟問題。署內各單位對於有關分署的收發文電，均須送調查處彙轉呈核，舉行業務會議或討論時，也須通知調查處派員出席。各分署對於各項業務推展情形以及執行上困難和建議等，應隨時與調查處保持通訊並交換意見，以便由調查處擬議或與其他單位研討指示改善辦法。調查處遇有關數單位之案件須審查商討始可決定者，得召集舉行審查會，遇有分署長到署時，得定期召集業務座談會，分請分署長及各業務單位主管人員出席，共同解決各項業務問題。

當三十五年九月間，行總舉行第一次工作檢討時，各分署對於業務聯繫的意見，是偏重在確定分署的職權，並希望與區內的總署駐外機構，劃分權責或併入分署內。在總署規定的業務範圍內，各分署只要不超過總署撥給物資與經費的總數，有處置一切事務的全權，總署的法令，應盡量具備彈性顧及事實；一切緊急事項得由分署決定辦法，先行處理後，再呈報總署備案，以及派駐各分署稽核，應儘量遷就事實，對於支用物款，祇作技術上的稽核而不干涉分署行政原則的決定等。這種建議案，除關於駐外機構重行調整外，曾得到署長的贊同；因而增加了各分署的分權趨勢。其後又爲了加強分署業務聯繫起見，各分署原派駐儲運廳的代表，就一律改爲各該分署派駐總署代表，在調查處分署業務聯繫組內辦公，參加業務聯繫工作。這種聯繫方式，可說是行總一貫的作風，在對行政院及有關各部會署的聯繫，也都互派代表直接洽商的。各分署在儲運廳內派駐代表，本是爲了催運物資和直接商洽物資交接地點和倉庫分配等事項。從改設爲各分署代表後，總署與分署間的聯繫，也限於各種特殊緊急重要事項的商討接洽，而在日常聯繫方面，各代表離開分署的時間稍久，對於其分署內的業務情形，也同樣地隔膜，而失去作用了。

在總署與分署間的關係上，我們不能忽視的，是總署派員的直接視察。行總在調查處內，本設置了數十位的視察，經常派出各地調查報告，大部是偏於查案性質。可是總署內實際担任視察的人員並不少，如顧問、技正、專門委員、專

員及其他職員等，有時甚至署長，副署長執行長和廳處長等，也會在必要時親赴各地觀察或巡視。高級行政長官的出巡，起初是屬於實際調查觀察各地的災情和救濟的需要，其後是爲了就地與各分署長或業務機關首長，直接商洽指示各地業務的設施改善，或協助其解決困難。中級行政和技術人員的視察，則大都是屬於各種業務技術上的指導性質。這兩種視察工作，雖是臨時性質，對於溝通總署和分署間的隔閡，調整總署對各分署業務的計劃審核，以及當地指示改善辦法而協助其解決困難，確是很多助益的。

三、自辦和合辦

由於善後救濟工作業務的繁複，行總在實施時，就和中央各主管部會署，各級地方政府，以及民間團體，發生密切的關係。行總本是一個臨時性的專管機構，完全爲了統籌利用聯總供應的善後救濟物資和服務而設置的。若是沒有聯總供應物資的可能，我國政府決不會在行政院內特別設置這個臨時性的專管機關，來辦理善後救濟工作。這種工作本來都有分別的主管機關存在着，而在各地方，也有省市縣政府及各部會署的直轄機關，可以負責辦理，若是再設一個專管機關，不但在組織方面有重床疊架的現象，而在職權方面，也不容易劃分清楚。當聯總不能在中國領土內派遣工作團直接舉辦善後救濟工作，也不完全信任中國政府的執行效能時，就不得不採取一個折衷的辦法，由中國政府在行政院內特設一個專管機構，來主持這種國際合作的救濟事業。中國政府爲了申請分配各種救濟善後物資和服務，確也需要一個統籌實施的機構，來代表中國政府向聯總直接商洽，免得各主管部會署個別的交涉，而引起更多的糾紛混亂。

行總本身直接辦理的善後救濟工作，原本擬定是在難民救濟和社會福利工作，並擬充分利用各民間團體，各種善後事業，是歸原設經常性質的各主管部會辦理，行總僅處於協助執行的地位。在難民救濟和社會福利方面，在當時也與振濟委員會和社會部的職掌相重複，而以往這兩個機關在實施救濟工作時，已常感到職掌不能分清的困難。固然，行總辦理的區域是限於收復區，而振濟委員會也於行總業務將形展開時裁撤了關於緊急救濟工作，就完全劃歸行總接辦。在首先舉辦的協助難民還鄉，即由行總總署和各分署特設難民疏散機構，自行辦理；僅爲了加速疏散起見，才與交通部公路總局訂立公路運輸站貼補辦法，委託代爲運輸，由榆湘、渝桂、昆桂、陝豫等線還鄉難民。在收復區內舉辦緊急振濟時，除向行政院撥款匯交各當地政府統籌辦理外，對於聯總供應的救濟物資，行總則規定由各分署組織工作隊，直接發放

於受害者，或設立粥廠，以搶救飢餓死亡線上的災難人民。

緊急救濟的工作，是必須爭取時間而達到迅速，確實，和普遍的實惠。過去辦理的方式，大率是利用原設的鄉鎮保甲的機構來執行。這種方式，固然比較普遍而經濟，可是因為基層人員的不健全，和層層遞轉的關係，時常發生剋扣和延誤的流弊。由工作隊直接發放賑糧款項和衣着等，被剋扣的機會就比較小，災民受惠就多。這種方式的實效，當然也視工作隊數和員額的多寡，以及工作人員的能力和操守而定。若是災區遼闊，災民衆多，而各分署派遣的工作隊太少時，則直接發放救濟物資，往往發生緩不濟急，和不能普遍的缺憾。稍為偏僻鄉村的災民，時常得不到救濟的實惠，有時反加重了災民的苦痛。若是增加工作隊數和工作人員，則分署經費上的負擔就要加重，開支更加龐大。因此許多分署就變通辦法，利用地方社會救濟團體或協會，負責調查災民和發放糧食的任務，而分署所派遣的工作隊，僅是担任抽查考核和催交單據的工作。有時也與地方政府或民間團體會同組織查放委員會，主持災民調查和物資發放事宜，實際的放賑，則由鄉鎮保甲去執行。這種情形在基層人員比較健全的地方，是可以得到迅速而普遍的利益；若是基層組織散漫而人事腐敗，則所報調查發放賑糧等，多半是表面的工作，實際上災民的受惠就很少了。

我國歷來的救濟政策，除在災情緊急嚴重時期必須舉辦急賑外，通常都是主張「以工代賑」，利用災民作建設工作，以賑糧為工作的酬報。各分署實施救濟工作時，起初也有辦理工賑的，如發動災民復耕荒蕪田畝，濬河開塘，築堤修路，清除城市垃圾，疏通下水道，修繕房屋，縫紉寒衣等。到三十五年秋收以後，各地災饑遞減，急賑工作就逐步收縮，於是展開大規模的「工賑」，如黃河堵口，江堤海塘，鐵道公路等的修復，均利用救濟物資配合當地政府主辦機關，作為發放工資之用。這種合作舉辦，善後建設的意義是比較直接救濟為重。行總各分署的任務，是處於協助當地政府主辦機關，發放救濟物資予被徵災民或貧民，或僅是監放工糧的性質。

社會福利工作是由社會部所主管的，行總各分署雖也有自行舉辦各種特賑，如難童收容教養，兒童福利及保健，營養改進，及托兒所等，大率是限於重要城市，利用聯總供應的物資和服務，作為示範試驗性質。社會福利工作是屬於經常永久性的業務，原則上行總各分署僅處於協助原有機構，訂定合作辦法，充實各項業務，改善技術設備，以促進其工作效果，或補助其籌備設立；有時也竟委托各公私機關團體負責辦理。

在原則上，行總並不舉辦各種善後事業，僅是申請分配各種物資器材，除一部份工礦器材配售民營團體或工廠外，

大部份是撥交各主管部會署按照申請時的計劃負責辦理。雙方執行時，大都訂立各種合約，規定合作時的雙方任務和責任，並且時常保持密切聯繫和合作。這不僅在申請分配善後物資時，各有關部會署，都有代表參加商討，就是在執行業務時，也都雙方會派專員監督實施。

各項申請善後物資和服務的計劃，是由行總會同各主管部會署代表分別擬訂的。善後物資抵達後，則照預先擬定的分配計劃，直接撥交各主管部會署，或代為運送至使用地點，全視雙方所商訂的合約規定辦理。除工礦器材係依記賬方式撥配外，大部份善後物資都屬無價撥交或借貸予各機關使用。截至行總結束時，各部會所得聯總善後物資，計四十四萬四千噸，其中配予交通部者最多，達三十二萬五千噸，佔百分之七十三；農林部得八萬九千噸佔百分之二十餘，水利委員會得二萬二千噸，約佔百分之五，資源委員會得八千噸，約佔百分之二。

各部會執行善後復員計劃時，曾使用了大批人員和經費。在三十五及三十六兩年度內，行政院會特別設置了鉅額的善後救濟基金，總額達一萬三千五百餘億元（折合戰前幣值約一億四千六百餘萬元，或六千五百五十餘萬美金）。由各主管機關，擬具計劃分配概算，呈經行政院善後救濟審議委員會審議後，轉請行政院核定動支。在這兩年度中各有關部會署的善後事業費的實支數，達二萬零二百五十四億餘元（折合戰前幣值約一億九千四百四十九萬餘元，或八千九百四十九萬四千餘元美金），其中以交通部為最多，達一萬五千八百三十四億元，約佔百分之七十八；水利委員會次之，計二千五百七十七億餘元，佔百分之十二；資源委員會則為九百二十八億餘元，佔百分之四·五；農林部計七百十四億元，佔百分之三·五；衛生署計一百九十八億，尚不及總額的百分之一。

各種善後事業，本是各主管部會署的經常工作，牠們也都擬訂各種復員計劃，配合聯總供應物資負責辦理，行總本身是很少直接舉辦的。本來聯總對於善後的政策，僅限於恢復戰前原狀的範圍；而我國復員建設計劃，是希望建設一個現代化的國家，走上農業工業化的途徑。行總在開始時，就擬訂幾種長期性的善後事業計劃；如機械農墾；漁業善後等，就和農林部商安合作辦理，對於鄉村工業，則借鑑中南美洲諸國的成效，自行舉辦；而對於黃泛區的復興工作，則極力倡導，作為農業機械化及社會福利的新建設區域。聯總駐華辦事處對於這幾種長期性的善後事業，雖是超過了牠善後政策的範圍，確也明瞭和諒解了對於中國的社會經濟建設有特殊的重要性，而與以充分的贊助和合作，甚至在聯總結束前發動組織和參加善後事業委員會來繼續辦理。

第三章 國際援助

一、聯總的成立與組織

救災卹難的國際援助，過去原是不乏先例的，可是大都屬於私人團體或教會間在道義上的援助。就如我國從前華北發生嚴重旱災時，國際人士曾解囊相助，組織華洋義賑會來辦理賑卹；其後黃河揚子江流域先後發生水災時，也曾得到些國際捐贈，協辦救災；而我國對於他國發生了天災人禍，也會匯寄出款項，表示人類的同情心，并不因國籍疆界而歧異。在這次抗戰期間，我們也曾接受到美英加印紐澳諸國內團體和教會陸續匯寄來的救濟捐款，其中如美國援華救濟協會 (United China Relief) 就先後捐助了二千餘萬元美金，分由其六個附屬團體負責辦理在華醫藥衛生，救濟災害，經濟建設，社會復興，以及教育勞工和兒童福利等工作。

由各國政府正式派遣代表，組織一個國際組織，來羣策羣力地辦理有理想、有計劃、有系統的善後救濟事業，確是以三十二年十一月七日成立的聯合國善後救濟總署為首創。她的淵源，可說是起於三十年八月十四日羅斯福邱吉爾共同宣布的大西洋憲章，提出了各民族自由生存的權利，和國際間的經濟合作，希望可以重建世界和平與安全，使各民族都能在領土以內安居樂業，並使全人類都有自由生活，無可恐懼，不虞匱乏的保證。在聯合國正式組織成立以前，就以運用聯合國國家的物資和服務，來辦理戰災區域的善後救濟工作，作為這理想的前驅試驗，使得當地人民，在盟軍解放後，立刻能够得到食物、衣着、住宿和醫藥衛生的援助，逐漸恢復其社會秩序和生產事業。卅一年六月間，美國國務院就參考着英國李次路斯委員會 (Leith Ross Committee) 的經驗，擬訂了聯合國善後救濟協定草案，由中美英蘇提議發起，經過四十四個聯合國國家的代表分別商討修正同意後，始在美京華盛頓白宮內，正式簽訂成立，凡屬會員國，都受着這協定的拘束，有遵守全會通過的有關的決議和負擔聯總行政經費的義務；而國境未遭敵軍侵入的會員國，更有捐輸善後救濟業務基金的責任。

這個國際組織是相當龐大的，內部的機構是分為決策和執行兩部門，在決策方面是採用委員會制，而執行方面則採首長制。由各會員國的代表們組成的全體大會，是最高的決策機構，每年開會兩次，以過半數的表決方式，決定善後救濟

的政策，而在休會期間則由中美英蘇四國代表組成的中央委員會來處理有關政策的緊要事項，惟仍得由下次大會覆議決定。全會下分設遠東和歐洲兩區域委員會，供應和財務兩專門委員會，以及衛生、農業、工業、福利、難民等五個技術委員會。這些委員會都是常設機構，委員們由全會選任，分別討論各該區域物資供應，財務監督，和各項技術上的政策方針後，向全會、中央委員會及執行機構提供意見，或備全會諮詢。各委員會下又分設各種區域、專門技術的小組會議，再分別討論或建議各種有關政策事項。這許多委員會的委員們，大都是各國的外交代表，對於專門技術，并不一定很精通，所辦理的業務，可說是屬於監督性質的居多。

聯總的行政權是完全授予署長的，他是聯總的最高行政長官，由中央委員會的一致推薦後，而由全會任命的；同時他還擔任中央委員會的主席。在可能利用的資源，和全會或中央委員會所決定的政策範圍內，署長是有全權來計劃、配合、準備，或執行盟軍所解放區域內救濟災民的辦法；在戰爭停止後，則負責擬訂和建議關於採購物資，使用船隻以及其他獲得物資的各種連繫辦法，以供會員國採用，使得總署供應物資的計劃和實施，能够配合着全部供應品的流通情況，達到公允分配的目的。關於執行機構的設置，是歸署長全權計劃部署的；其後總署內部，就分設了供應、區域及行政財務三廳，以及福利、難民衛生、祕書、連絡等處，并於各區域分駐辦事處，及各種派遣團，由各級官員如副署長、處長、及其他行政人員，技術人員等負責辦理。各級職員的任用，則須依據全會第三十七號決議案的規定，應以才幹品德為標準，不得以性別、種族、國籍或宗教而有歧異；地理的分佈要廣，辦事的效率要高，藉此促進樹立一個真正的國際文官制度。

二、聯總的善救政策與實施

聯總是爲了舉辦戰後善後救濟工作而設立的；可是，在政策和實施上，「善後」和「救濟」，確發生了輕重緩急的不同。救濟當然是最緊急的，而緊急救濟，只能收效於一時，根本的救濟，是在積極的善後工作。不過善後的範圍，就比較廣泛複雜，牽涉的部門就多，而理想的善後工作，更是要建立起災區社會經濟的新秩序，奠定世界和平與安全的基礎。

在籌備創立的時期，本有不少人士，抱着極大的理想，希望聯總能在戰災區域作整個社會經濟的復興建設工作。這

個理想，在首次大會中，就遭遇到現實環境的挫折。百分之九十的時間，是用在緊急救濟的討論上，對於善後工作，雖仍保留着這個名詞，實際上範圍是很狹小。在第十一和第十二號決議案中，就決定了善後工作，並不是建設的開始，而僅是配合救濟的工作，一切新的建設都不在其內，只限於恢復災區內確因戰爭而損毀的主要公用事業，和協助恢復生活必需品的生產和運輸。因此農業善後，是限於恢復農產品作救濟物資，並不是全盤的長期計劃來復興災區農業，工業善後，更限於經修理補配後，能立刻恢復供應生活必需品的部份。善後物資則限於所需各種物資，如種子、肥料、各種原料、漁業設備、機器、及零件等，能使受惠國家生產和運輸各種救濟物資，以供國內或其他控制區域應用的部份。這樣決定後，聯總的基本政策，是「重救濟輕善後」的政策了。

這個政策的決定，是因為各災區的善後工作，需要供應的物資太大，而聯總以後可能供應的，恐極有限，而整個社會經濟建設，終要些比較長的時期，決不是聯總所能負擔。并且聯總的任務，是短促的暫時性質，只能於戰爭停止後，在災區工作十八個月，若再除掉軍事當局所須控制的期間，就只有一年多光景。聯總所能做的，就只能特別注重在緊急救護方面，於盟軍控制區域內，散發必須的救濟物資，和供給服務，來防止災區的飢饉和瘟疫，經過這種緊急救護以後，其他的善後建設，是希望受惠國家能够自力更生，或由其他比較永久性的國際機構來担任。

在籌備和實施善後救濟工作時，聯總和會員國家，發生兩種不同的關係，而分為供應國家和補助國家兩大類。對於國土未經敵人侵入的會員國家，是須要牠們捐獻善後救濟業務基金，捐獻的標準，在首次大會中，是決定以三十二年度該國全年國民所得的百分之一為額，其中至少要有十分之一以國際通用貨幣繳納，餘額則可用本國貨幣暫存，以供採購物資及服務之用。捐獻額數，初期估計約為十八億四千餘萬元美金，大都由美、英、加、澳、中南美、近東、印度諸國負擔；其後因費用不敷，再捐一次，以及非會員國的捐助，至三十五年底止，共達三十九億九千八百餘萬元美金，其中百分之九十得自美、英、加、澳諸國人民的捐獻。這個基金，是由聯總斟酌市場情形，根據災區需要採購物資，供應救濟。

國土被侵，創痛甚深的會員國家，雖然也負擔一部份聯總的行政經費，得向聯總請求援助，舉辦災區善後救濟事業；可是聯總在各戰災區域辦理善後救濟的方式和業務範圍，事先必須先徵得該地軍事當局和政府的同意，并不能強迫執行或隨意舉辦。牠僅是一個供給物資和服務的業務機關，接受到軍事當局或該國政府的申請委託，才能開始工作。這個

政策，一方面是爲了軍事上的必要，和尊重會員國家的主權完整與政府自主，一方面也可以減少些聯總供應物資和服務的負擔。在這次大戰中，會員國家被敵佔領摧殘的是不少，計達十六國，而聯總實際執行業務的區域，除以後擴充到克服敵國後的解放區域外，僅有希臘、捷克、波蘭、南斯拉夫、菲列濱、中國、白俄羅斯、烏克蘭等國。有些國家，如法國、比利時、荷蘭、丹麥、挪威等國，國土雖被侵佔，但是有的尚擁有殖民地，有的尚有海外存款及外匯，牠自願處於國際救濟範圍以外，并有得到聯總無償的供應物資。

三、中國與聯總

中國的參加聯總，雖悉列爲提議發起國之一，事實上決不能是供應國家，而是被助國家的地位。聯總成立以後，就接受了我國政府的申請，派遣了農業、衛生和經濟三位專家，協助行政院善後救濟調查設計委員會工作，并蒐集戰後救濟善後需要的資料。當時中國方面所最需要的，是國際方面技術上的協助；因此聯總不久就擬訂一個協助中國訓練善後救濟技術人員的計劃，由中國政府遣派技術人員赴國外進修，研究有關醫藥、防洪、農業及福利等的現代科學技術。

在行政院調查設計委員會的初步報告中，中國善後救濟計劃所需要的費用是很龐大，估計國內經費，約須二十七億二千七百餘萬元戰前法幣值，國外輸入約須二十五億三千九百餘萬元美金，兩者合計約三十四億三千九百餘萬元美金。可是中國經過了長期的抗戰，國土的淪陷，犧牲的慘重，外匯的枯竭，人才的匱乏，都覺得沒有國際援助，是很難使戰災區域恢復創傷的。這個計劃，大體上是和聯總所規定的項目相合，在善後方面稍爲比較廣泛些；而當時聯總的全部業務基金，尚只預定爲十八億四千五百餘萬元美金，只有這計劃所需費用的一半多。因此當三十三年九月底，中國代表向聯總申請援助時，就自動縮減爲國外輸入部份的百分之三十七，要求聯總供應價值九億四千五百萬美金，計重四百餘萬噸的物資，和二千二百餘位外籍專家的服務，并遣送約六百位中國技術人才赴國外進修，其餘均由中國政府自行負擔。經過多次的商討，直到三十四年秋間，日本宣佈無條件投降後，聯總才決定以價值六億四千七百五十萬元美金的物資和服務（其中包括一億一千二百五十萬美金的海外運輸費用），無償的供應中國，辦理收復區的善後救濟工作。

當行總籌備成立的時期，聯總就派遣人員來華，籌設駐華辦事處，會同行總計劃中國戰區聯總物資和服務的供應事宜，和協助執行收復區善後救濟工作，以及準備與我國商訂一個基本協定，釐訂雙方合作應行遵守的重要原則和步驟手

續等，爲工作展開時的準繩。三十四年十一月十四日，雙方代表在重慶就正式簽訂中華民國國民政府聯合國善後救濟總善基本協定，計十條三十二款，并且明文宣示着：「中國政府與聯總，均認爲彼此間關於善後救濟之義務，應以友好合作的精神履行之，而履行是項義務之實際步驟之細節，應以互相諒解爲基礎。」

在基本協定中，我國政府正式准許聯總在中國設立駐華辦事處，并賦予聯總在華人員以國際慣例上外交官員的身份，享受各種便利，優待及豁免。在中國領土內一切我國政府和聯總的合作方式及程序手續等，都釐訂得很詳密，必要時尙得另行商討補充辦法，大部是由行總和聯總駐華辦事處負責會同或分別辦理的，而聯總代表和中國政府其他有關當局的接洽商詢，必須要經過行總官員的介紹。在物資及服務的供應方面，聯總依據全會的政策，確認在聯總資源及可能利用的物資與交通限度內，供應中國政府，我國無庸以外匯償付。除幾種長期使用的設備另訂特別補充協定，仍由聯總保留所有權外，凡聯總供給中國的物資及服務，均屬免費贈送性質。一切申請物資及借調服務人員，均須經行總與有關部會以及聯總駐華辦事處充分檢討後，再由行總就善後救濟的全盤計劃，斟酌優先項目程序，然後代表中國政府向聯總正式提出。聯總採購物資抵達中國港口時，先交由駐華辦事處收取，供華物資則應於船舶靠岸時，立即辦理移交。借調服務人員，亦由行總與駐華辦事處會同商討各該員應委的職務和派委工作的期限，以及期滿後派任契約的修訂或中止等事項。

物資移交後，在原則上，中國政府是負有實際運用，辦理善後救濟工作的責任，惟須依照雙方商定的計劃執行，更須與全會決議的政策相符合。全會關於政策的決議案是不少，如第一、第二、第三、第七、及十三號等，規定善後救濟範圍，僅限於戰災區域內的戰爭受害者，而物資的分配，應公平平允，普及災區各階層，不得因宗教、種族、或政治信仰之不同而有所歧視，更不得利用物資爲政治鬥爭的武器等。關於各種分配物資計劃及實施辦法，如分配物資的機關及過程，各地域及主要消費者的物資分配，利用聯總物資以平抑物價的計劃辦法，以及處理儲運聯總物資的方法及設備等，中國政策均須與聯總咨商，并保證聯總能充分獲悉實際運用的情形，供給各項統計資料，紀錄、和報告，以及各種實地視察的機會，答覆詢問咨商等，務使聯總所派代表，在原則上滿意中國政府所执行的分配制度，是與全會各項決議案相符合。爲了執行善後救濟事業起見，基本協定中，也確認了中國政府得出售一部份聯總物資，以所得款項，作辦理中國境內善後救濟工作的業務費用，惟須與聯總商討有關善後救濟費用的財政計劃，提供此項費用的定期報告，以及接受

聯總對於是項費用的意見。同樣，聯總爲辦理其他區域而在中國境內採購物資及服務，以及有關儲存，處理，及運輸業務的計劃，也須與中國政府會同擬訂，使不妨礙中國國內經濟上的需要，所須費用以及其他須用中國法幣付款的開銷，如在華工作人員的薪金和生活等費，得請中國政府撥款代墊，以後即在出售物所得款項中扣還。

就這基本協定來說，中國無償的得到聯總供應的善後救濟物資，享受了國際援助的利益；同時也加重了執行聯總善後救濟政策的義務。聯總對於中國政府所加的拘束，僅是一般性的，限於利用物資方面，必須遵守全會決議的政策，以及在實施運用時，聯總維持着幾種事先事後的咨商和監督權，保證中國方面所執行的善後救濟工作，是和聯總所決定的政策相符合。這種限制，在聯總方面，也有牠必須規定適守的義務，就在其他接受聯總救濟協助的國家，也都訂立過相類似的協定，並不是對中國政府有什麼特別歧視或不平等的待遇。這次善後救濟工作的實施，事實上必須雙方遵守這個基本協定，互助了解和履行共同的義務，才能達到國際合作的美滿結果。

聯總在中國領土內執行業務的機構，是駐華辦事處，直隸於總署署長，同時也和聯總遠東區域委員會，維持着密切的連繫。隨着業務的全面展開，駐華辦事處也就在行總各分署區域內，設置了十五個分處。牠的任務，本是代表聯總和中國政府，咨商有關善後救濟的政策、計劃、和辦法，并就地調查，視察，和監督業務的進行。性質上，牠僅是處於從旁協助，建議，和監督的地位，并非直接舉辦執行的機關。實際執行的責任，是全在中國政府所設置的機構——行總。不過，牠們的目的，是相同的，業務上的關係，是很密切，非得有適當的配合，不能達到共同的使命。在這方面，行總是採取凡事公開的政策，對於聯總，更視同一體，在申請和運用物資的過程中，每一階段和步驟，都邀請聯總參加，不但隨時和聯總商洽各種有關問題，或定期舉行聯席會議，更常邀請聯總派員，或會同派員，視察各種實際工作。並且聯總借調人員，經常在行總和有關各部會內，擔任內勤或外勤，直接參加着實際的設計或執行，隨時有觀察業務的機會。這種密切的連繫，本是希望雙方能够互相了解，友好合作，來共同完成中國收復區的善後救濟事業。

第四章 協調合作

國際間的互相了解，本來不是在短期間內，所能輕易達到的。在任何國際合作的場合，總是經過繼續不斷的磋商、解釋、和體諒，然後才能逐漸協調。何況聯總對於中國的社會政治經濟環境和需要，本是隔膜，駐華人員，大都是言語不通，人地生疏，非得經過相當時期的虛心體會，不能認識中國方面的真實需要，決不是完全應用他們在本國的經驗，就能在中國順利進行的。他們對於工作，大都很熱心認真，不過稍遇挫折，就容易發生誤會和疑慮，而不能平心靜氣的友好合作，共同解決困難，以致發生許多糾紛和不愉快的事件，幾乎使得中國區域內善後救濟的國際合作事業，中道停頓。牠的能够繼續辦理，仍是在乎雙方互相諒解彼此間實際上的困難，捐除成見，溝通隔閡，密切連繫，同心協力的結果。

一、物資分配與運輸

在初期，行總和聯總駐華辦事處的連繫合作，本是融洽的，不但定期舉行聯席會議，并且對於各項重要問題，都是隨時接洽商討。這種商討是很頻繁，大都是偏重於政策和計劃方面，而聯總駐華人員的意見，是屬於建議諮詢的性質，一切的決定，是操在行總。可是，隨着業務的全面展開，聯總人員對於行總的組織和人事，就懷着有先天缺陷的觀感，對於行總的各種措施，時常發生疑慮和質詢，對於行總的決定，就不斷的提出詰難與抗議。尤其在物資的分配方面，聯總人員就疑慮着中國政府，并未完全遵守聯總所決定的政策，嚴格執行。在行總方面，也覺聯總所供應的物資，未能依照所申請的類別和數量運華，尤其辦理救濟最急需的善後物資，如交通運輸器材等，是特別缺少，并且第一批運華的軍餘物資中，很多是殘破零亂，以致裝配費時，分配困難。因此，爲了求得雙方互相瞭解和合作起見，就在三十五年三月間，正式設置了行總聯總聯合申請及分配委員會，由行總副署長任主席，以行總分配廳長及聯總代表爲委員，負責決定各地區和類別的物資申請和分配事項，并搜集覆審聯總中國計劃中所需要的剩餘數量，報告華盛頓總署。對於委員會已決定的各類別物資，則分設糧食、衣着、紡織品、福利及難民、運輸、醫藥、農漁、工業、水利及房舍等九種技術小組，分由行總代表二人，聯總代表一人，會同辦理技術上的分配工作。同時在各地區，行總分署與聯總分處間，除定期

舉行聯席會議外，大率也合組相類似的各種三人小組會議，分別辦理各該區域內的分配工作。於是聯總在中國領土內，對於所供應的物資分配，不僅是協助辦理的商討諮詢性質，而更嚴格的執行事先同意權，正式直接參加了各種物資的分配決定了。

可是，這種措施，不但未能達到溝通聯總與行總間的隔閡，反而變本加厲，誤會更多。雙方對於實際上必要的措施，確因彼此間認識的歧異，很難獲得協調一致的意見。聯總方面，對於已經運華的物資，滯存港口的太多，不能迅速轉運內地各災區應用，認為效率太差，而行總的業務費用，要全靠出售救濟物資來維持，更難得到聯總諒解，而疑慮着中國政府不重視善後救濟工作。在中國方面，是已經盡了牠開誠布公的最大努力，對於聯總執行事先同意時，一切須聽命於聯總的意志，認為已超越了基本協定中所明訂的「咨商」權限，並且在實際上也增加了許多困難和掣肘。因此，中國政府就通告聯總當局，認為駐華辦事處代理處長雷易（Ray）氏為中國所不歡迎的人員；而聯總駐華職員三百餘名，也連簽向華盛頓總署控訴中國政府，未能支付必要的業務基金，迅速運輸散發各項救濟物資，而出售物資常為商人套購流入黑市，以及視善後救濟物資為政治工具，分配時含有政治歧視，不合一視同仁的原則。結果，聯總署長就宣布了供應物資，除主要糧食及少數器材外，一律自三十五年七月九日停止運華的決定，必須俟中國港口情況改善，運華物資可以由轉運至內地時，方能解禁。到這種局面，中國區域內的善後救濟工作，實際上不過執行了八個月，而國際合作，就瀕於破裂和停頓的危機中。

面臨着這個危機，中國政府和聯總當局，仍然是抱着合作到底的決心；於是雙方調整政策，密切聯繫，改善有關辦事程序，和手續，來克服各種現實上的困難。港口的壅塞和物資的堆積，本是雙方在運輸技術上的缺陷和錯誤。聯總在開始供應期間，就遭遇到物資購買和船舶調配的困難，有時船到太多，又集中在幾個大口岸，而戰後港務設備不全，海口淤積，大船不能泊岸，駁運困難，甚至無法下貨。既起卸入倉後，供應物資中，頗多殘缺損毀，或須裝配改製，整理費時，或受配人方面未能迅速提貨，佔據倉位，無法出清。并且戰後國內交通運輸工具設備等，破壞慘重，聯總供應的交通工具，原為配合內運之用，而運華甚少，以致內運困難。這在聯總供應南斯拉夫物資的初期三個月（三十四年四月至六月），就已發生過同樣情形，經過竭力調整運輸，設法改善設備，和增闢新港後，就解決了港口壅塞的困難。因此，在七月中，行總駐華盛頓代表就直接和聯總署長商洽改善辦事程序，請求聯總採納四項措施：（一）儘量以噸位較小

的船舶載運物資，直駛沿海及內河小港，藉以減輕大量物資所加於上海等大港口的超負荷；（二）儘先撥運駁船起重機等碼頭設備來華，以補救各港口卸設設備的不全；（三）提早將駛華物資的船期，船隻載貨文件，包括載貨清單，發票，裝箱清單等寄華，以便預作起卸及分配的準備；（四）聯總運華物資全部移交行總，雙方於船邊交貨，以商營的接運公司報告數字為驗收數字，以杜爭端。

同時，中國政府也積極從事物資內運工作。國府主席則通令全國軍政機關盡力隨地協助，對於善後救濟物資及工作人員的輸送，均應予以優先待遇，不得稍事留難，或阻礙通用。行總更加速進行港口物資的整理煤配工作，使達可運輸狀態，并加強公路運輸大隊及水運大隊的運輸量，積極疏導，增加內運物資數量。這種工作大部都有聯總在華人員的積極參加和協助。行總更規定了物資預先分配的程序，使物資可能不經過入倉手續，即行轉船運出，或直接撥交受配人於船邊自取。在這程序中，行總和聯總更需要密切的連繫和配合。當聯總將運華物資品名數量用電訊或裝船單寄達駐華辦事處後，即轉送行總，在船尚未到埠前，行總分配廳技術科即逐項分別性質，劃交各有關單位主管分配，隨時召集預先分配會議，提出行總聯總審查小組會，根據各方需要及預定計劃，予以分配，并填製分配協議單，由行總聯總雙方簽署，再製定分配單。嗣後不論行總總署，分署或工作隊等所發出的最後分配單，都須經過行總及聯總雙方代表簽字後，方能發生效力。經過五個月的努力改進，聯總始認為中國港口情況改善，國內分配速率加增，於十二月間正式解除對華物資停運的禁令。可是聯總供應中國物資，仍規定由駐華辦事處根據中國分發物資的能力，逐月釐訂供應品之運量，中國政府申請各項物資，必須保證可以迅速吸運內地，由聯總駐華辦事處長官證明，方始有效。於是聯總駐華辦事處就全部參加了行總物資申請分配工作，而執行的事先監督，也更趨嚴密了。

二、共區救濟

聯總職員雖是有中國政府以物資為政治工具的控訴，在聯總和行總雙方負責人員間對於物資分配一視同仁的原則，確是在協調合作進行的；不過在現實環境中，常遭遇到許多幾乎不能克服的困難。行總方面，時常特別表明牠的政治超然性，忠實地遵守聯總決議政策中，分配物資不得以種族宗教和政治信仰而歧視的原則，可是，因為她是政府的一個行政機構，中共方面總免不了抱着懷疑的態度。在初期，政治協商空氣很濃的時期，行總和中共代表在重慶商訂了共區救

濟協定，訂明救濟以確受戰爭損失的地方與人民爲對象，不以種族宗教及政治信仰之不同而歧視，行總人員不過問當地行政，當地軍政機關也不得干預救濟物資的分配，發放由人民團體協助辦理，中共可派代表協助行總人員辦理，如行總人員及運載物資車船，於進入共區被扣留時，則行總人員即自該區撤退。自三十五年一月起，即由各分署負責和中共地方當局，反覆商討各救濟區域及物資載運路線，凡屬戰爭不在進行中的共區，都會商洽辦理過救濟工作，每次放賑，也都有聯總代表及中共「解總」負責人協同辦理。在這期間，整個共區所分配到的物資，數量是比較少，而在各區域中的分配率，實際上并不算少。在政府區域間，各分署也常有物資分配不平的爭議。這都是因爲聯總供應物資在初期不甚多，內地交通運輸的困難，以及各區域內所需要的救濟物資類別不同而形成的。

可是在政治協商停頓，戰事日趨激烈以後，運輸路線的屢次變更，救濟物資的常遭雙方軍隊的截留阻礙，工作人員的橫被拘押或殘害，都使得分署辦理共區救濟無法進行。於是經過行總和中共代表再度商討後，決定除冀南、皖東、東北、黃河故道等區仍由各分署繼續辦理外，從三十五年七月起，行總在共區內設立烟台、荷澤、淮陰三特別辦事處，由總署直接指揮，會同聯總及中共代表負責辦理。可是國共聯三方面意見，總難得到協調一致，而在軍事狀態下，通航港口已無法利用，原定工作計劃，須要隨時改訂，物資運輸，倍增困難，以致聯絡不靈，工作遲緩，往往勞而無功，功敗垂成。等到國共和談正式破裂，中共代表撤退後，行總總署直接辦理的共區救濟，也陷於停頓狀態。

嗣後聯總雖一再督促，并要求行總自三十六年二月二十五日至三月三十一日止，至少須運赴共區物資一萬五千噸，或以價值八百萬美金的物資代替。行總與聯總間，就訂立了加強共區救濟協定，規定聯總行總分別指定專人擔任聯絡工作，共同負責共區救濟事業；對於共區物資分配，則由中共代表參加聯合分配委員會決定，并加設臨清和石臼所兩特別辦事處，協同進行。可是戰爭益趨猛烈，飛機掃射轟炸，使得物資運輸，很難到達指定地點，而工作人員的生活和安全，更毫無保障，於是聯總遠東區域委員會就在七月間決定了停止，淮河以北或其相同區域內的物資分配，和撤退共區一切聯總及行總人員。聯總中央委員會雖然希望能夠繼續進行，再運五萬噸物資至中共區，由國民政府訓令有關機關與聯總會商詳細監督及保護事項。不過在中國的軍事政治的現實環境中，已完全無法實行了。結果，聯總也正式宣布，將分配北緯三十四度以北地區的物資，一律停運。因此，直到聯總和行總最後結束時，雙方因是始終表示遵守一視同仁的原則，採取超政治的立場，而在國共和談破裂，軍事衝突激烈的現實環境中，中共區的救濟工作，就受到許多阻礙困難，

雖經過最大的努力，都屬勞而無功，沒有貫徹完成的可能了。

三、物價出售與經費

聯總和行總間，意見最紛歧而隔閡的，除物資分配外，又發生在出售物資方面，這也經過了不斷的長期磋商和折衝，直到最後階段，才逐漸趨於協調。糾紛的癥結，其初是雙方對於出售物資的類別、方式對象、價格、和用途等，觀點歧異，意見不能趨於一致。因此聯總對行總的出售物資的辦法，就不斷地提出許多質難與抗議，認為中國領土內，缺乏有效率的物價管制和配售制度，所出售的物資，常被商人套購，流入黑市，僅使救濟物資成爲商人牟利的工具，對於出售對象，應當嚴格規定以會受戰爭直接損害者爲限。爲了溝通雙方意見起見，於是在行總聯總聯合申請分配委員會下，又設置了行總聯總聯合物資銷售委員會，由行總執行長爲主席，行總財務廳長及聯總代表爲委員，負責辦理聯合申請分配委員會已決定出售物資的出售辦法，配售對象，以及出售價格的釐定等事項。

可是聯總和行總間，對於出售物資的政策，確有根本不能融洽的矛盾。在行總方面，爲了減輕國庫負擔起見，在開始時，就決定了行政費除由國庫負擔外，一切業務費用是以變賣物資所得價款爲主體的政策。以前在善後救濟計劃和基本協定中，都曾明白規定，中國政府得出售一部份聯總供應的物資，作爲善後救濟事業所需的經費，當行總執行業務時，中國財政早已收支不能平衡，通貨膨脹已成爲彌補赤字的經常措施。假設行總的業務費用，完全由國庫負擔，只有促進通貨膨脹的加速，若物資出售時運用得宜，尙具有抑平物價的功效。並且在歐洲方面，出售物資的數量，都在供應物資總額的五分之一以上，所得價款移充業務經費，原是被助國家一致採用的辦法。

行總出售物資的政策，並沒有得到聯總方面的完全諒解和贊同。聯總認爲被助國家的政府，是負有撥支適量的業務費用，辦理善後救濟事業的責任，救濟物資是應以直接發放於最後使用者爲原則，而出售物資的收益，只可視作補助性質，決不能完全當作業務經費的主要來源。並且在原訂的善後救濟計劃中，本定有戰前幣值二十七億元的國內經費，其中一部份，是可作爲配合物產內運，資助難民還鄉，修復被燬房屋工賑工資等項費用的，而在三十五年度中國政府已經設置了四千三百二十億元的善後救濟基金。行總的業務費用，完全取給於物資出售，以及以物資作担保的銀行借款，是很難得到聯總的諒解和贊同的。因此對於行總出售物資的類別更採取了嚴格的限制，并堅決的主張銀行方面的借款，應

由政府撥款償還。可是四千三百二十億的善後救濟基金，預算雖是由行總編製，實際支用確是歸行政院的有關部會，作為配合聯總供應物資的費用；行總可得到的，僅是辦理以前振濟委員會所掌管的臨時緊急救濟的振款，對於收復區內善後救濟工作的業務費用，毫無關係。聯總的嚴格控制物資出售，結果使得行總在三十五年六七月間，經費極度枯竭，辦事益感困難，加重了當時潛伏的危機。

等到中國區域內善後救濟工作有整個失敗的危機時，中國政府和聯總才雙方逐漸讓步，修改政策，以求協調合作。從三十五年八月起，政府方面逐漸增加了行總的撥款和中央銀行的透支款額。聯總方面，到三十六年三月間也接受了中國政府的要求，將中國方案中尚未動用的資金，悉數增配原棉運華，藉以安定物價，井完成聯總原訂援助我國推行的各項善後救濟事業。可是雙方對於棉花出售的方法，以及售棉收入的存放動支手續，仍是意見歧異，經過往復磋商，屢次挫折，幾致無法協調。後由聯總中央委員會授權遠東區域委員會負責處理，於遠東區域委員會下成立財務小組會議。凡由行總或政府各部會辦理的聯總善後救濟方案，以及其他特殊計劃所需要的各項經費，應按期由行總及聯總駐華辦事處估計審核後，提交財務小組會議，討論決定，通過後即在棉花出售專款內動支。嗣後聯總遠東區域委員會的財政監督權，又逐漸擴大到全部出售物資所得款項，而每次行總用款，皆須經過其財務小組會議討論通過。中國區域內善後救濟工作的業務費用，雖得到出售聯總供應物資款項的補助，而受到聯總的財務監督，確是更加嚴格而詳密了。

四、服務人員的借調

在這次國際合作中，我們所不能忽視的，是聯總在運華各項物資外，還先後供應了一千多人員的服務，他們都是分派在行總和有關部會內，担任內勤或外勤，實際參加着中國收復區內善後救濟工作。他們的服務，不論在技術上或行政上，確也有許多貢獻。因為其中的確有不少是全為服務熱忱所驅策，應聘來華，各處虛心體會，鞠躬盡瘁，施展其專長的才能，執行職務；一面促成了國際間的協調合作，一面也到中國來做一番事業。可是聯總借調人員，在服務期中，也引起許多問題，并不都能在相互諒解和融洽中工作。他們國籍的複雜，背景的歧異，對於中國實際情形是很隔膜，或是修養不足，成見極深，由此而發生出很大的誤會和齟齬，使得共同合作，有時常在不愉快的情況中進行，有時竟至僵持而工作停頓。不過這種事件，大率發生在初期雙方尚未互相瞭解的時候，等到時日稍久，認識較深後，繼續服務的人

員，大都能够和衷共濟，而協調合作了。

以前在中國政府內，早就雇用着不少的外籍人員，在海關和郵政部門服務，或是在財政、經濟、交通、水利、教育、衛生、振濟、以及軍政方面，担任顧問或訓練工作。這在我國科學落後，專門技術人員缺乏的環境中，是不容漠視的事實。在善後救濟計劃中，爲了補救這個缺陷，中國政府就向聯總請求供應外籍專家的服務，來協助完成這個計劃。當時在醫藥衛生農工善後，泛區，及社會福利方面，估計約需二千二百五十六位外籍專家，而交通運輸及難民兩項專家尚不在內。並且爲了表示行政公開的意志，預防各種貪污舞弊的發生，以及促進效率起見，要求「聯總聘請技術人員及行政人員，充任專門委員，貨站主任，會計人員，視察等與中國政府行政人員及專家，共同工作」。

聯總對於中國政府的請求，起始并不積極接受，她考慮到這許多外籍專家，在戰時各國已經不敷分配，很難物色羅致適當的人才，而在人地生疏情形隔膜的中國環境中，担任行政職位，也不很妥善；并且聯總尚須維持其本身的紀律，不容許牠的職員分散服務的忠誠。經過多次商討接洽，聯總是認識了在中國區域內不能由牠直接派遣工作人員來辦理戰區善後救濟工作，而中國政府確實需要各種專門人才以後，方才接受了中國政府的請求。因此，在基本協定中，就規定了聯總供應的服務人員，是屬於借調性質，在華服務期間，由聯總派隸於駐華辦事處，對駐華辦事處處長，負最先的責任；在中國政府任何部會中，不得担任主要的行政職位。借調人員，除一般的對駐華辦事處處長負責外，對於其派往服務機關的首長負辦理委派工作的全責，或對首長所指定人員負技術或諮詢以及監督日常工作的全部責任。中國政府供給他們適宜的住所和其他必須的設備，而一切薪水津貼旅費和其他費用，均歸聯總發給。

服務人員的借調，是由中國政府向駐華辦事處提出具體請求，每次，都須詳細載明所需人員的額數，各員的職責，應具的資格，需要的先後，以及預定工作的目的和範圍。聯總同意後，即着手物色所需人員，在交通可能限度內，儘量設法使其來華。各員應委的職務和首次委派的期限，則在來華前或抵埠時，由行總與駐華辦事處參酌原申請及以後可能發生的新情況，會同商討，經雙方同意後決定。每隔三個月或必要時，行總與駐華辦事處會同檢討每一借調人員的服務情形，考查其是否稱職，工作支配是否得當，以及有無修改，終止，或解約的必要。

可是這種手續程序，僅是基本協定中的規定，實際上執行時，雙方就發生了許多問題，尤其在三十五年四月前，情形是很混亂，缺乏密切連繫合作。對於服務人員的申請，其初本由聯總人事處代表，駐華辦事處有關組長，行總以及有

關部會代表等，舉行聯席會議，就各部門所需人數，職務分析，預定工作的目的，應具資格，以及先後程序，作初步審查，商定申請名單。當時對於淪陷區的實際情形很隔膜，職務分析很籠統，以及聯總所能供應的物資與設備，和運華時期，尚不能確定，中國政府的要求，就被減去了四分之一。等到日本全面投降後，善後救濟工作即將全面展開，行總和駐華辦事處才陸續的向聯總總署，堅決要求供應一千〇十八名服務人員，儘速着手物色聘募，促其來華。聯總總署同意後，就分由華盛頓、雪德尼、倫敦及歐洲各地募聘，可是在戰後復員期內，交通很困難，歐洲方面應聘的很少，僅在美國和澳洲羅致了一部份。來華人員，在事先並沒有通知行總，有的甚至因起程倉促而缺乏各種證明文件，而當時聯總物資運華尚少，又正值中國政府還都復員時期，委派工作，進行得很慢，有的等待了好久沒有事做，甚至要自己設法安插到行總或駐華辦事處去，因此，也有人感覺到失望而離職。並且應聘來華的人員，也不按照先後程序，有時下級幹部到了，而高級主持職員尙未啓程，影響到工作的實際分配，有時借調人員到了，而應用的設備器材尙未運到，以致無法工作。

其後聯總運華物資逐漸增加，駐華辦事處的接收工作就跟着緊張，各方面需要人員都很急迫。應聘來華人員到達後，駐華辦事處就很少和行總或有關部會，會同商討應派職務，完全視作辦事處的職員，而單獨派任了與原申請無關的工作，很少借調給中國政府。於是在三十五年四月間，行總就向駐華辦事處提出書面抗議，說明聯總供應專家和技術人員的服務，本是協助中國善後救濟工作的一個重要部門。在這種情況之下，行總是無法在事先安排妥善，來充份利用他們的服務的。經過這次抗議，聯總駐華辦事處才簡化調派手續，將申請服務人員，重行調派為借調人員；并發出一部職員，當作申請服務人員借給行總。行總在調查處內，也專設外籍專家的連絡監督機構和負責人員，來促進雙方的連繫合作。

這種借調的人員，先後共計一千餘名。其國籍包括美、英、澳、加、紐西蘭、荷蘭、丹麥、波蘭、挪威、蘇聯、印度、瑞典、捷克、法、比、奧、希臘、巴西、古巴、菲律賓、伊朗、南非、以及中南美等二十七國；內以美籍人員為最多，佔百分之六十五，英籍人員次之。宗教方面則有基督教、回教、印度教、佛教及猶太教各種信徒。這原是因為聯總任用職員時不得以性別、種類、國籍，或宗教而有歧異，同時尙須注意國際上地理的分佈所致。他們的資歷是很複雜不齊，除了各種專門技術人員外，很多是聯總駐華辦事處在中國僱用的外僑和退伍軍人。在首次任期終了後繼續服務的人

員，僅佔半數以上。在同一時期借調的人數，則以三十五年十二月間為最多，達八百七十一名。所派服務的機關，以行總為最多，約佔四分之一；其餘則在各有關部會如農林部、交通部、衛生署、水利委員會，內政部等中服務，詳見下表：

聯總借調服務
人員機關表
(三十五年十二月份)

總計		871
行總合計		651
滬署行政人員	78	
京署	7	
執行長室	46	
儲運廳	27	
財務廳	9	
振郵廳	27	
調查處	14	
編輯處	1	
衛生業務委員會	4	
農業業務委員會	9	
工礦業務委員會	9	
機器裝配工場	38	
公路運輸大隊	91	
水路運輸大隊	67	
聯合埠站管理處	8	
漁管處	14	
各分署	202	
有關部會合計		220
農林部	71	
交通部	67	
衛生署	61	
水利委員會	19	
內政部	2	

強，其次為各種視察工作，詳見下表：他們擔任的職務是很繁雜，包括各種技術上和行政上的工作，其中以專門技術方面的工作為最多，佔百分之五十八

聯總借調人員擔任
職務性質分類表
(三十五年十二月份)

總計	871
顧問或諮議	19
高級行政工作， 參加設計及決策	51
專門技術工作	510
連絡工作	10
各種視察工作	138
行政助理或祕書	87
文書，速記及打字	56

聯總借調人員，若是在中國政府中，僅是担任各種專門技術方面的工作，所發生的問題，就比較簡單。除了因設備器材尚未運到而無法工作外，他們和我國共同工作的人員，大都相處得不差。固然這些外籍專家，時常受到中國社會經濟環境的限制，如熟練人員的缺乏，時機的緊迫等，而不能完全發揮出他們的長處；而他們的專門知識和技能，都是我國所急切需要的，尤其在交通、水利、醫藥衛生、和農漁方面，行總和有關部會，都會設法加強連繫，來充分利用他們的服務，或請他們担任各種訓練工作，希望在他們離華前，就能增加一批本國的熟練人員，來繼續辦理各種專門技術工作。

可是他們在中國政府機關中，負着行政責任的工作時，所發生的問題就複雜了。不但他們要有專長，并且對於中國情形，一定要有較深的認識，而能和我國共同工作的人員相處得融洽，然後才能工作順利，不致發生誤會或齟齬。他們對於聯總駐華辦事處也負着責任；可是當聯總和行總或其他部會間意見發生歧異時，他們就受着雙方的指揮，而感覺到無所適從。尤其在三十五年五月間，聯總訓令一切借調人員，對於善後救濟政策方面，均須聽命於駐華辦事處處長的指揮後，情形更趨於混亂而嚴重。經過行總與駐華辦事處雙方換文交涉後，聯總借調人員對於駐華辦事處所負的責任，是限於聯總的基本政策，對於中國服務機關的首長，或其指定人員，仍是依照基本協定的規定，負着行政上或技術諮詢上的全部責任。因此，行總及有關部會就改變方針，以前僅使聯總借調人員担任顧問諮詢或技術方面的工作，嗣後就充分利用他們，來直接參加各種業務和行政工作，各服務機關首長，得隨時建議其應聘時的專長外，可以充任適當的行政工作，來補助一般行政執行上的需要，和担任行政技術上各種日常訓練和監督工作。駐華辦事處也調派了幾位高級職員，到行總和有關機關裏，担任重要職位的輔助人員，參加設計，決策，和監督執行。

經過這樣調整後，聯總借調人員，直接參加各種業務和行政工作的，就逐漸加多；到三十五年九月以後，更擴充到各分署機關裏。各服務機關的首長，對於聯總借調人員，就完全和中國行政人員一般看待，監督方面，也逐漸加強。以前借調人員，大率處於從旁協助和諮詢的地位，對於中國實際情形，不免隔膜，很多固執他們的成見，因而被服務機關首長所漠視，或與中國同事發生齟齬。從實際參加了行政或業務工作以後，他們就直面的面臨着各種現實，而開始感覺到同樣的需要或困難，增加了各種實際問題的認識，領悟了各種實際的執行，是和他們以前想像的完全不同，免除了許多隔膜和誤會。固然，他們的能否完成任務，確也全看他們能否虛心體會各項現實問題的癥結，和能否與中國行政人員

和洽相處，精誠合作，來共同克服困難。可是由此而溝通了聯總與中國政府間許多意見上的隔閡齟齬，增加了密切的聯繫合作，協調了各種步驟和程序，這是對於國際間的協調合作，和聯總逐漸採納中國政府的建議和辦法，確是有很大的助力的。



上海图书馆藏书



A541 212 0021 4030B

版權所有 不准翻印

行政院善後救濟總署叢書

善後救濟工作的行政制度

著作者 徐 義 生

編 印 者

行政院善後救濟總署編纂委員會
中央研究院社會研究所

發 行 者 行 政 院 善 後 救 濟 總 署

上海周家嘴路一〇二〇號

印 刷 者 六 聯 印 刷 公 司

電話 五二一八一號

出版日期 民國三十七年八月 日

上海圖書館藏



上海圖書館藏
一九五八年八月