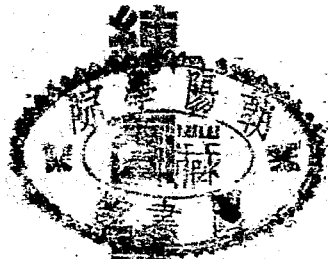


新編國語書之二十一

中央訓練委員會編印
國語選錄
教育



中國國民黨
中央訓練委員會編印

民國三十年五月

新編國語書之二十一

646451

中央訓練團講詞選錄

第三冊

第五輯 經濟類

目次

一、抗戰以來之經濟建設.....翁文灝 一

二、戰時財政金融.....孔祥熙 一三

三、戰時金融.....徐堪 四九

四、中國現行稅制.....李儼 八二

五、戰時物資管理.....龐松舟 一〇九

六、中國之國際貿易 附中日貨幣戰.....馬寅初 一二三

七、中國土地問題.....吳尚鷹 一五三

中央訓練團講詞選錄 目次

二

C. 7
5502

八、地方財政	高秉坊	一七三
九、中國戰時交通問題	張嘉璈	二〇五
十、中國戰時的公路	彭學沛	二四一
十一、中國棉業問題	謝家聲	二五七
十二、中國糧食問題	沈宗瀚	二七九
十三、食鹽問題	馬泰鈞	二八五
十四、現行會計及公庫制度	楊兆熊	三〇三
十五、主計與審計	雍家源	三四七
十六、禁政問題	李仲公	三九七
十七、經濟封鎖	顧翊羣	四二三

1933

第六輯 教育類

目次

一、今日教育與體育應注意之點·····	總裁	四二七
二、戰時教育方針·····	陳立夫	四三五
三、學校訓育問題·····	張伯苓	四六五
四、學校衛生教育·····	金賢善	四七九
五、高等教育之改進·····	吳俊升	五一五
六、社會教育之改進·····	陳禮江	五三五

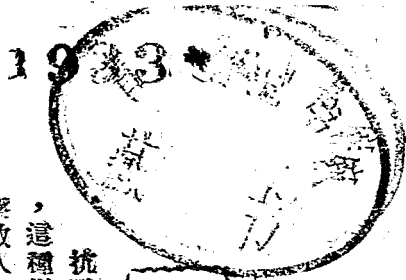
中央訓練團講詞選錄 目次

1933

經

濟

類



抗戰以來之經濟建設

翁文灝

(二十九年十一月)

- 一 堅強自己
- 二 打擊敵人

抗戰期中的經濟設施，一切以軍事為中心，這是抗戰建國綱領中所昭示，大家都知道，這種以軍事為中心的經濟設施，又可分為兩方面來說明：一方為堅強自己，另一方面為打擊敵人。堅強自己的目標，是使我們的國防力量，一天一天的增長起來，以便到相當的時期，可以反攻並擊退敵人，完成抗戰的使命；打擊敵人的目標，是要使敵人的經濟力量，逐漸衰弱，輸出入日受束縛，資源無從補給，因而陷於崩潰的境地，現在把這兩方面的工作略為加以說明。

一 堅強自己

抗戰以來之經濟建設

堅強自己的工作主要的有三點

第一爲重工業的建設。重工業爲國防力量的基礎，他的生產數量的多寡，可以表示一個國家的強弱，所以世界上圖強的國家，對於重工業的發展，都在積極努力，我們在抗戰以前，對於發展重工業，也曾定了一個五年的計畫，可惜還沒有完成，便因軍事的關係不得不改絃易轍，當時準備以湖南省的湘潭，衡陽，株州一帶，作爲國防工業的中心區域，業已開始建設廠址，抗戰軍事既起，乃不得不更向西面發展。在此抗戰之時，我們以西南，西北爲根據地，對於礦冶，電力，機械，電器，化學等工業，積極推進。最近更擬定三年工礦計畫，就現在已完成初步的基礎，擴充設備，增加產量，以期抗戰愈久，軍需自給的能力愈高。

關於礦冶工業最要緊的，自然是鋼鐵，我們已將漢陽鋼鐵廠及大冶礦廠的重要設備，遷運入川，連同購運的漢口六河溝化鐵爐，在四川重建×鋼鐵廠；此外在雲南，我們還要建設×個規模相當的鋼鐵廠；在四川建設×個純鐵廠。除却這×個國營鋼鐵廠之外，我們並組織了中國興業公司，以在四川興辦鋼鐵廠，爲主要事業，並另協助大鑫煉鋼廠，以促其發展。此外並在西南各省，忙助增設了若干焦煤煉鐵廠，及電力煉鋼廠，以供給目前的需要，如有不足，我們還可以購買土鐵，以資補給。預計本年度可產灰口鐵×萬×千噸，白口鐵×萬×千噸，鋼料×萬噸，明年產額，更可增多，期使軍事上及工業上所需的鋼鐵，大部可以自給。鋼鐵之外，關於煤之生產，我們也在設法增加，儘先着手的是在積西及湖南，依次經營

的是四川及雲南，繼續下去，更當在陝西甘肅西康各省都開辦與各省需要相當的煤礦，對於工業及交通自造成了一種優勝的基礎，對於新設鐵路及遷入工廠的需要，當可儘量供給。石油的鑽探，在西北西南，早有數處在進行中，甘肅的油礦依期推進，本年度可產汽油×××萬加侖，柴油十二萬加侖，更設動力油料廠，由植物油提煉輕油，本年度已開始出產汽油柴油及潤滑油，更爲救濟目前液體燃料的需要，我們籌設了幾個酒精廠，製造酒精及代汽油，預計本年內××江流域可產酒精及代汽油×百×十餘萬加侖，現擬在滇黔二省，繼續興辦，俾資供給。其目的都在對極迫急的汽油，及其代用品的需要，國內得逐漸增加自給的能力。銅爲軍器工業所必需，我們現在開採的銅礦，已有川康及雲南二大區域，電煉精銅廠，也已在滇蜀設立×處，已開始出銅。此外關於金汞錫鎳錫等礦產，我們都已作有計畫的開採，錫的產量近年來頗有增進，錫鎳二質，中國仍爲世界上產量最多的國家，本年度錫鎳錫汞的出口數量，可盼總值四萬萬元。

電力工業 是供給原動力的，對於增加生產的重要自不待言，西南西北各省，有電廠的地方原不甚多，卽有亦設備簡陋不能滿足遷入工廠的需要。政府有鑒於此，一方面擴充舊有的設備，另一方面選定新的經濟中心，加增新的設備，現在湘，川，黔，滇，陝，甘等各省，經政府擴充成新設的火力發電廠已有十一處，其用意，尤在選定內地工業中心地域，由政府設廠供給動力，使其他工廠皆可依以成立，此外還有三個大規模的水力發電廠，正在測量

地形，測候，水文，或開始施工，此項工程需時較久，但完成之後，供給動力較多較廉，不但可以供給一個都市的需要，還可以供給一個區域的需要，使整個區域中的農工礦等生產事業，都可以電力化。預計本年度內，川滇兩省，於原有者外，當增電力 \times 萬 \times 千瓩，爲整個經濟建設著心，此種工作的籌備，是不可忽視的。

機械工業，是製造生產工具的，我們過去兩年從沿海沿江各大都市中，遷入內地的工廠，共有四百一十八家，其中 \times 百 \times 十 \times 家，是屬於機械工作的，這些工廠，所生產之貨物，要分六類，二十八年度，下半年之產量約如下列（1）兵工器材類專爲輔助兵工廠之生產，計有擲溜彈及其引信，手溜彈，槍溜彈筒，機槍零件，砲彈引信，保護管螺絲，軍刀，軍鍋，軍用鈕扣等，由數萬件至數百萬件不等；（2）動力機類計有蒸汽發動機，柴油發動機，煤氣發動機，及水力發動機，共計 \times 十 \times 部，約 \times 千馬力；（3）工具機類計有車床，鉋床，鑽床，銑床，銹床，刨床等共計 \times 百零 \times 部；（4）作業機類，計有織布機，造紙機，軋花機，麵粉機，針製機，各種製革機，鼓風機，子彈機，洗煤機，捲揚機，壓路機，印刷機等，共 \times 千 \times 百 \times 十餘部，並仿製印度紡織機業已成功；（5）交通工具類，計有木炭汽車，柴油汽車，獸力貨車及造船，均已試製成功。至汽車及船隻修理，皆已大量承做。又購定汽車裝配零件，本年約可裝配新卡車 \times 百輛。（6）此外自營中央機器廠，已於二十八年度大半部份開工製造鍋爐，汽輪機，煤氣機，及發電機等，及迫砲引信炸彈榴彈引信，運

輸車作業機等，預計本年度，當可大量增產。本國工業，自力更生，及兵工器材，自給的基礎於以奠定。

電器工業，對於電信交通，關係最為密切。其中國營有電綫廠，電管廠，電話廠，電機廠，電瓷製造廠，無線電機製造廠等。民營電器工業，遷入內地者有××家，現在也都儘量製造目前急需物品。如某電扇廠，現在改造無線電發報機，即其一例。計於二十八年年度，下半年國營各廠，已可自製裸線×千×百噸，真空泡等×十×萬餘只，軍用電話機×千×百部，乾電池×十餘萬只，民營各廠自製無線電收發報機，×千×百餘部，手搖發電機×千餘部。尚有其他各種電力，電燈，電訊，電池，各項器材亦皆在增產中。

化學工業，亦有重大的意義。民間化學工廠，遷入內地的，共有××家，其中有×個電化廠，可以製造鹽酸，×個硫酸鋰廠，×個炭化鈣廠，製造硫酸的，也有好幾家。預計本年内，民營化學工廠，可產硝酸一百噸，硫酸七百噸，鹽酸六百噸，燒碱一千噸，純碱一千五百噸，下年度，當有大量之增加。國營方面，除上述酒精廠，及動力油廠外，還有×個化工材料廠，本年度預算，可出純碱×百×十噸，民鹽三十年，增產×百×十噸，三十一年，除產純碱外，增產燒碱×百噸，漂粉×百×十噸，鹽酸約×百噸，此外並在籌備硫酸鋰廠，預計二年完成，年產阿莫尼亞×百噸，硝酸×百×十噸，硝酸鋰×千噸，硫酸×百××噸，硫酸鋰×千×百噸，均為製造軍火之重要原料。對於水泥，造紙，油漆，電石等等事業亦甚

協助民營各廠，積極增產中。

以上是替現在內地建設中的重要工業畫了一個輪廓。我們相信這種努力，如繼續下去，我們的國力，無疑的可以日漸加增。西南的資源，沒有開發的很多，我們潛伏的富源，如果加以人工，定能隨着我們不斷的努力，變成實在的力量，作我們攻擊敵人的利器。

堅強自己的工作第二點，我們特別指出的，便是對於輸出貨物的獎勵，在抗戰時期我們的輸出貿易，查有一種新的意義，這種貿易是我們的外匯重要來源，有了外匯，我們便可從國外輸入軍火軍器，以及生產工具，所以現在的輸出貿易，是我們國防力量的一個重要來源，在我們的重要工業還沒有發達之前，我們應當十二分的重視輸出貿易。過去我們輸出貨物，主要的有五種：一為農產品，如絲，茶，棉花，花生，及花生油芝麻。二為林產品如桐油，三為畜產品，如蛋及製品，豬鬃，羊毛，山羊皮，牛皮腸衣。四為礦產品，如錫砂，純錫，錫塊。五為手工業品如棉花及繡花品。綢緞及繭綢。以上所舉的，這些貨品，每種每年的出口都在一千萬元以上以至數千萬元。我們應當加增這些貨物的出口，同時還要發現新的土產大量輸出，以供國際市場上的需要，加增我們外匯的來源。現在政府對於獎勵輸出貨物生產的方法，共有四種，一為改良生產的技術，二為舉辦生產貸款，三為直接管理錫錫銻汞等礦產，四為直接管理桐油豬鬃茶葉羊毛等的出口貿易。以上所舉各種貨品的出口，平常總在×萬萬元左右，但經政府獎勵之後，自然尙可增加。如全園錫砂產量，經中央實施統制，不

過三年左右，僅生產量已由每年 \times 千噸增至 \times 萬 \times 千噸。弱的生產近年亦大有躍進，糧產出口從一個不甚重要的地位，升至第一，都是顯著的例子。

堅強自己的工作第三點，可以說便是足食足衣的推進。衣食不但是前方將士所必需，也是後方民衆維持儉樸生活所不可少的東西，關於食的問題，平時西南食糧自給而稍有餘，西北勉可自給。抗戰以來，內地糧食的自給自足，當然更爲重要。中國是一個以農立國的國家，平時米麥雖年有進口，但如以進口量與全國生產量相比較，則真微乎其微，即以稻米一項而論，平時國內可產十萬萬市担，製成白米約七萬萬担，洋米進口平均每年爲一千六百萬担，佔國內生產量還不到百分之三。小麥的情形與此也相彷彿。所以嚴格的說起來，中國的食糧問題，並不嚴重。抗戰以來，連年豐收，後方的米價並沒有像別種貨物那樣上升，表示與戰前情形相彷彿。不過爲有備無患起見，政府對於後方的糧食增產，依然努力進行。其辦法不外改良品種，防治病蟲害，提倡施肥，並於種地提倡種麥。以後只要天時不發生大的變動，內地的糧食，得因交通發展而暢其源，那麼足食是不成問題的。至於足衣一事，則還要較長時期的努力，本來以全國而論，棉花的供給，已不成問題。我們全國棉花的產量，在二十六年已達一千二百餘萬担，以前棉花是入超的，到了二十六年已經變爲出超。可惜全國十二個重要棉區，淪陷的已達半數。西南所產的棉花原來數量有限，不夠自給，而且棉絨太短，不適紗產之用，現在政府一方面在四川雲南等省加增優良棉花的種植，另一方面努力把鄂

西陲及陝西等省過剩的棉花運到西南，至於紡織工廠內遷的截至二十八年底止已有九十二家，紡機二十五萬錠，織機三千一百餘台。政府指導其分佈於西北及西南，成立新的紡織中心。使其陸續復工增產雲南廣西等省，且有新的紡織工廠在建設中。更為補充紡織工廠之不足，現在積極倡導手工紡織，及小型紡織工廠之設置。此外關於普通增加農產的辦法，尚有兩種重要設施，一為移置難民，開墾荒地，計經調查陝甘甯青川滇湘桂贛閩等省，有可墾荒地五百四十餘萬畝，可安插難民三十一萬人，已自二十七年起逐步推進施行；二為推廣農產貸款，截至上年十月底，農本局，中國，交通，農民，三銀行，各地方銀行，及各合作機關，農業貸款累數，已達一萬八千餘萬元，政府認為未足，最近復制定中央信託局，中國，交通，農民，三銀行。及農本局，農貸辦理綱要，將貸款對象，加以擴充，貸款種類，予以增加，貸款區域，力求普遍，貸款額數，予以提高，貸款手續，力求簡捷，以期農貸為大量之推進，至五萬萬元，藉以融通農業金融，興辦農田水利，改良農業技術，而遂增加農產之目的。

二 打擊敵人

我們一方面建設後方，培養自己的國防力量使牠逐漸增強，同時還應利用種種方法打擊敵人，使敵人的經濟力量不但無法增長，反要逐漸降低。消耗敵人的經濟力，亦就是消耗

增長自己的經濟力，所以打擊敵人和堅強自己應同時並進。

自中日戰爭發生以來，敵人在我國究竟消耗了多少國力，固不易為正確的計算。但專從其特定之侵華軍費而言，三年戰爭，已耗去一百一十九億九千四百餘萬元，若再加以本年度侵華軍費預算，共為一百六十四億五千四百餘萬元，此數較之甲午中日之役，其所消耗戰費二〇一・二六七・〇〇〇元，超過八十一倍有餘，較之日俄之戰，其所消耗戰費一・七三〇・〇五四・〇〇〇元，超過幾近十倍，如以其國家預算全部支出，與國民總所得來比較，一九三六年至三七年度，國民總所得為預算支出之六・一四倍，一九三九年至四〇年度則降至二・七倍。

再就日本物資來看，二十六種重要軍需品，內除鎂，鈦，鎳，等四，五種勉可自給外，餘皆仰賴於海外之輸入，靠輸出輕工業品，如棉織物生絲等以資挹注。但其輸出額遠不及輸入額之鉅，歷年皆為入超，計一九三七年，至三九年三個年度，對歐美各國共計入超值約為十八萬萬元，而日本貿易外之收支歷年亦為支出超過收入，故三年之中，其現金的流出，至少應有十八萬萬元以上。

無論就其國民所得或保有現金來看，日本的國力，絕對經不起這樣鉅量的長期消耗，所以他纔提出「以戰養戰」的方法，想從中國取得戰費和軍需資源。我們針對着敵人這個企圖施行下列三項戰略：

一、是禁運資敵。禁運資敵的物品，分爲兩種，一種是可供軍需製造的物質，爲煤，鹽，礦砂，棉花等；一種是雖然不能直接供軍需製造，而日本吸取後可以轉行輸出外國，換取外匯，以購回軍需物資的，如皮張，豬鬃，豆類等。是項禁運資敵物品；由中央公布品名表，計約六十餘種，由各方軍政當局及海關嚴密查禁，最近並設貨運稽查處分區協助辦理，但貨物既禁運資敵，則生產是項貨物之人民，豈不因失掉銷路，而感着困苦，政府爲救濟此種情形起見，特頒行禁運資敵物品收購救濟辦法，把禁運資敵之物品，責成貿易委員會，農本局等機關分別收購，其可出口者，則運輸出口增加外匯，其不能出口僅可供軍需民用者，則運至後方儲存備用。至淪陷區域爲我收購力量所不能達者，則勸令人民改變生產種類，或生產數量，僅以自給爲限，務使日本得不到我們的物資，以濟其窮，證以一九三八年我們對日輸出爲一萬一千六百萬元，一九三九年降爲六千六百萬元，可知禁運資敵已收重大效果。

二、是查禁敵貨。政府訂有查禁敵貨條例，凡是敵國及其殖民地及在敵人控制之下有敵人資本，或供敵人利用之工廠所生產之貨物，皆在查禁之列，這是一種絕對的抵制敵貨辦法，其作用：一在防止日本以彼貨物套我法幣，或換我貨物；二在促彼國內工業因失掉市場而自認崩潰。但查禁敵貨之後，我人民的請求又將何以滿足呢？故政府於執行查禁敵貨的同時，即竭力扶植各種小工業手工業的發展，以期自給，也正是發展國貨的最好時機。這種抵制敵貨的工作，並不以中國爲範圍，我們有一千萬以上的華僑分佈在南洋羣島，菲律賓，安南

。邊疆、華僑是敵所到的地方，皆是抵禦敵僑的地方，此外世界各國如凡尼，凡是反侵略的，愛和平的，都參加了抵禦敵僑的運動，在美國，在英國，在法國，在印度，澳洲，都有社會知名之士，在那兒主持與敵人以嚴重的打擊。

三、是在淪陷區域游擊破壞。日本對華輸出雖在我嚴厲執行查禁敵貨之下，而有漸增的趨勢，一九三七年爲一萬五千餘萬元，一九三八年爲二萬餘萬元，一九三九年爲三萬一千餘萬元，此則一由於南北偽政權爲虎作倀，二由於日本如不增加對華輸出，則無以維持日圓及偽鈔在淪陷區域的購買力，（日圓偽鈔之所以能在淪陷區域行使，主要在其能購買日貨）因之更無以安定淪陷區域的秩序，日本對華輸出增加，輸入則減少，其出超所換去之資金（爲日圓偽鈔而非外匯。反之其製造是項輸出品所需之原料多必須以外匯向其他國購得，故日本現時對我輸入無異以外匯對我投資，此種投資必須于我淪陷區域秩序安定，資源開發，大量向其本國輸入時，始得收回。在我淪陷區域穩定開發之前，日本對華輸出之增加，是其國力上的消耗，而非補益。故我第三種戰略，應爲在淪陷區域施行經濟的游擊與破壞，務使其各項開發計劃成爲不可能。

中央訓練團講詞選錄

戰時財政金融

孔祥熙

(二十九年十一月)

一 關於財政方面者

- (一) 緒論
- (二) 戰時財政之要件與籌劃
- (三) 歐戰時財政上之經驗
- (四) 我國抗戰以來之財政重要措施
- (五) 我國與敵方財政狀況之比較
- (六) 今後之財政政策

二 關於金融方面者

- (一) 戰時之金融重要措施
- (二) 抗戰以來之金融重要措施
- (三) 今後之金融政策

一 關於財政方面者

(一) 緒論

子 財政之要義

「財」「政」兩字之構成，列代字書，固自有其解釋，但本吾人過去之經驗，以解釋字義，尚有應予補充之處。「財」字從「貝」，貝爲海介，古人用爲交易之媒介，如今之貨幣，史記平準書所謂農工商交易之路通，而龜貝金錢刀布之幣興焉，其右旁爲「才」，自非專取諧聲，並含有「才具」「才幹」之意。蓋有財而莫之理，與無財同，而理財必須有才，齊之管仲，唐之劉宴，斯其選也。「政」字從「支」，支小擊也，凡有所擊，必有所持，如持挺擊物，故支之引申義爲「持」，其左旁爲「正」，亦非專取諧聲，孔子所謂政者正也，「子帥以正，孰敢不正」，既有理財之才，而又持之以正，則下令如流水之行，而莫之敢阻，古人造字，固有諧聲而兼會意者矣。至財之要義，在富國富民，故理財之法，應注重培養富源，力避苛政重斂，不徒以增進收入爲目的。本人就任之時即以開源節流爲理財之方針，一面發展經濟以開拓稅源，稅源豐盛，收入自然增加；一面設法刪整支出，節省不必要之

兩支，對國防經濟交通文化教育警費，仍力謀增加，以期充實國力，漸臻富強。兼符取之於民用之於民之旨。數年以來，在收支方面，如確立預算制度，以嚴國家收支之軌範，而樹政務興革之準繩；在財務行政方面，如確立公庫制度，以革除侵蝕挪移流弊，而樹立公庫獨立之精神；在稅務方面，如改善舊有各稅則，刪繁就簡，嚴格稽徵。消除積弊，推行直接稅，平均負擔，以收直接增收之效；並保育工商、發展農村，促進對外貿易，注意培植稅源，以宏間接增收之功；在債務方面，如鞏固基金，按期償付本息，並對無確實擔保之外債，分別整理，定期償付，以維信譽；在地方行政方面，如確立縣預算，整理田賦，廢除苛雜，以體民力，減輕負擔，而收調整地方財政之效；同時，兼內外相維之義，於國內艱難之中，仍盡力補助各省，促使廢除苛雜；並協助地方建設，以期全國平均發展。凡此種種措施，均不外以標準兼治之方法，冀達開源節流之鵠的，而使吾國財政納入正軌，日趨健全，此平時財政措施之大概也。

丑 戰時財政之重要性

財政為庶政之母，所有國家政治經濟軍事外交各種設施，皆賴有健全之財政政策為之策動，國家整個政策之能否推行，全恃財政情形以為轉移，故財政之良窳，可以卜國家之盛衰，至於戰時財政尤關重要，戰時一切軍需調度，物資接濟，兵員補充，傷兵難民之救護，在在均需鉅款，財政關係，尤為重大，戰事相持愈久，消耗財力愈多，故持久戰亦可謂之財政

戰，歐洲大戰時各國財政與戰事之關係，可以證明。此次我國抗戰與建國同時並重，爲中央既定之方針，戰費以外一切建設事業，需款亦繁，目前之籌措，既感拮据，以後之支持，更屬不易，故我國戰時財政之措施，其重要與艱難之情形，實非簡單之詞，所能盡述，我國從前財政情形既爲中外所譏評，認爲只顧目前，只知財，不知政，更談不到長遠久計，裨益國家。近年計劃財政，因爲欲樹立強國之國家，必須有健全之財政，當即確定節源節流，同時並進之方針，努力於新途徑之開闢，對於開源則着重於培養民力增加生產，謀金融之流通，對於節流，則着重於合理支配，調劑緩急，撙節不切要之開支，用以促進建設事業，充實國防設備；又以國難嚴重，戰事一觸即發，雖未戰以前，亦早爲戰時之準備，故抗戰以後，財政源流供應，已近三年，尙可繼續爲長期抗戰之支持，實數年以來樹立相當之基礎，預定有種種適宜之規劃，方克臻此，至我戰時財政之應付，雖以增稅與募債爲主，然仍兼顧國計民生，使有力者盡力輸將，無力者得以維持其生活，培養其生產能力，冀國民經濟力量，得以歷久不衰，且能逐漸發展，以適應持久抗戰之需要。茲爲諸君明瞭戰時財政之情形起見，先將戰時財政之學理與各國之先例，略述於後，以資參攷，再說明我們戰時財政之措施，及今後之政策。

二 戰時財政之要件與籌畫

子 戰時財政之要件

戰時財政與平時不同，其運用之原則與方法亦異，但戰時財政，一面不能不以其平時財政設施為基礎，而因勢利導；一面不能不顧及戰後情勢為復興地步，其所異於平時者，則為戰時財政，須具備左列重要條件：

(一) 戰時財政收入須迅速 戰爭形勢，瞬息萬變，前方之能戰勝攻克者，要在後方之能源源供應不匱，故必財政有迅速支付之能力，方不致貽誤事機，國內之潛藏力量，無論如何豐富，設不能迅速接濟前方，其結果亦歸失敗。是以戰爭開始，首須動員財政，使全國財力於最短期內集中，以應付戰局，在上次歐戰時之德國，於開戰之始，於戰爭上佔有優勢者，其財政動員能迅速配合軍事動員，實為主要原因之一。為求收入迅速以應戰時需要計，故如借債發鈔等方法。在平時不能輕易運用者，戰時亦必利用之，祇在運用時，詳慎審度，毋使過量，以防流弊。

(二) 戰時財政收入須鉅大 現在戰爭，完全為機械戰，科學戰，其消耗甚鉅，非有鉅額之收入，不足以資應付，是以其籌劃之限度，不能以平時情形視之。平時國家籌劃，以社會收入為極大限度，迨此限度，即為不良之財政，換言之，平時國家籌劃，其籌劃及於人民之所得，不能及於社會之生產資本，在戰時為爭取民族之生存與獨立，當不惜竭盡全部力量以赴之，是以戰時財政之所取，不但可以利用社會全部之所得，有時且徵及人民之資本與財

產。

(三)須有安全持久之稅收。戰時收入除須迅速與鉅額外，尚須有安全持久之租稅，爲其主幹；所謂安全者，指其收入來源不易受戰爭之影響者而言，且須富有彈性，其收入可隨戰費需要比例爲增加。然一國戰時安全持久財源之建立，固頗有平時之準備，仍須於戰時應付緊急，源源補充，上次歐戰時英國之財政，最稱健全，因其在平時已以所得稅遺產稅等直接稅爲主幹，所得稅收入自開戰始至停戰期，五年中增加七倍，遺產稅收入亦增加四倍，同時在戰爭期間，復創行戰時利得稅，戰時消費稅，使戰時稅收永未降至戰費支出總額百分之十七以下；其他如德法則不然，在戰前稅制。本不及英國之健全，而在戰時又未盡發極大規模的創設新稅，專靠發行公債，致陷於惡性通貨膨脹，故戰時財政須有安全持久之稅收。

丑 戰時財政之籌劃

爲求戰時財政之健全發展起見，對籌措之方法，即戰費之來源，自不可不加以研究。攷戰時籌款方法，綜合過去各國之先例，大概有下列七種：(一)借債(二)增稅(三)發鈔(四)募集捐款(五)動用備戰儲金(六)變賣產業，(七)徵發是也。以上各種方法，五、六兩種或本無儲金或難收實效，至於徵發之事雖屬可行，然徵發對象主要爲物資，且仍須由政府酌予補償，於籌款殊無重要關係。故籌措戰費之方法，自以借債增稅發鈔募捐四者爲主，而各有其利弊得失。茲分述如左：

(1) 借債 其優點有五：(一)得款迅速可以應急。(二)得款易多便於支持戰費。(三)人民不感受壓迫。(四)利用游資無傷國民經濟。(五)使後人分擔戰費。然仍有下列三弊：(一)不易長期持久。(二)使戰後財政難於整理，如戰時舉債愈多，則戰後負擔愈重，將使稅收不足以應付本息，陷財政於極困難之境地。(三)易使社會信用膨脹物價高漲。

(2) 增稅 有主張戰費之填補，應以增稅為主，其理由(一)以增稅填補，非如公債之將來尚須償還。(二)備充公債基金維持國家信用。(三)有力出力有錢出錢負擔公平。(四)課奢侈品以重稅，施行戰時社會經濟政策，但仍有下列各缺點：(一)手續較繁收入遲緩。(二)人民感受痛苦。(三)產業負擔較重妨礙生產恢復。

(3) 發鈔 戰爭緊急之時，正當收入來源不能接濟，利用政府發鈔辦法籌款，既可應急，又可刺激生產。發鈔之利：(一)收入迅速。(二)數額易於增多。然發鈔亦有流弊：(一)使物價飛漲。(二)破壞政府信用。(三)因物價漲而戰費支出比例增加。

(4) 捐款 戰爭為爭民族生存，民衆具有同仇敵愾心理，利用人民之愛國情緒，舉行愛國捐，以助戰費之不足，然自由捐助，其數額有限，祇可作為表現人民愛國之熱情，以鼓勵前方將士之效命疆場耳。

上述各種籌措戰費方法，在短期小規模之戰爭，僅恃借債即可獨立支持，蓋以戰爭時期短而規模小，增稅尚緩不急，發鈔又無此需要，其在大規模長期戰爭，則以借債為填補戰

費之主幹，以增稅爲支持借債之柱石，以發鈔爲發達產業融通資金及緊急之補充，三者交相爲助，以發揮其一國之財政力量，庶可達到持久不竭之境地也。

(三) 歐戰時財政之經驗

上次歐戰爲近代最大規模之長期戰爭，當時各國戰費籌措方法，有可供吾人參攷者略述於下。

(1) 美國 美國在參戰之始，其財長馬克籌力力行增稅借債併行政策，在增稅募債未得成效以前，由財政部發行短期債券以爲挹注，迨增稅募債得有的款後，再清償短期債券，由一九一七年四月至一九一九年十月，除償還到期之各項戰前公債基金外，總共支出爲三百五十四萬萬美元，其中由租稅收入交付者佔百分之二十五，其用借款交付者佔百分之七十五，其租稅收入中，戰時利得稅佔總額百分之六十八。

(2) 英國 英國在參戰之始，亦厲行債稅併行政策，計自一九一五年至一九一九年四月中，其支戰費爲八十六萬零一百萬磅，其中以戰時稅收支應佔百分之十七，其餘取給於借款。

(3) 德國 德國在戰爭開始之時，以爲一舉即可勝利，而取之於敵國，故在初期戰爭時，全部戰費均以借債充之，迨至戰爭延長，始厲行增稅，故造成惡性通貨膨脹，其全部戰費，

來自稅收者僅百分之十弱。

(4) 法國 上次歐戰開始時，法國戰費之全部，亦幾全賴借債，後因募債困難，遂發行紙幣以爲挹注，故法郎跌價，雖爲戰勝國，以其財政政策未臻健全，故不免與德國同遭惡性通貨膨脹之命運。

以各國上次歐戰時之經驗言，其戰費之籌措，無不以增稅與借債同時並進，但出自稅收愈多者，其政策愈爲健全。故爲樹立各健全之戰時財政政策，應以公債爲主幹，以增稅爲後盾，以發鈔爲溝通商業金融及戰時之補充，實爲理論上與經驗上不易之論。至於各國增稅成分之多寡，因各國戰時運用方法不同，但亦受平時財政制度及經濟狀況之影響，如其國平時經濟發達，國民實力豐裕，而財政制度復以直接稅爲稅收之主幹者，則增稅之成績必優，否則其結果必與之相反，歐戰時英美增稅之成績優於德法者，職是之故也。

(四) 我國抗戰以來之財政重要措施

戰時財政本以平時財政爲基礎，我國平時財政，係本開源節流之宗旨，次第整理稅收，創辦新稅，調節支出，廣除苛雜，整理債務，同時充實銀行機構，使之調度社會資金，以扶助農礦工商各業之發展，而廣開稅源，故至民國二十一年度至二十五年度中央稅收由五萬八千餘萬元增至七萬九千餘萬元，惟創辦所得稅爲日尙淺，雜稅收漸增，究未能構成直接稅系

統以爲經濟之主幹。而中央支出於普通黨政軍經費外，復以國防建設與經濟建設積極進行，其數逐漸增加，計二十一年度支出僅七萬另五百餘萬元，至二十五年年度增至十萬另七千餘萬元，二十六年度預算更增至十四萬萬元之鉅，因之每年收支不能平衡，不能以公債彌補一部分之支出，至於社會經濟，雖經極力扶植，然因承世界經濟恐慌之後，復以國內水旱兵災紛至沓來，數年之間，自不能充分發展，在此種情況之下，財政基礎雖漸臻穩固，但預期之健全財政，自非短時期所能辦到。

抗戰發生以後，軍用浩繁，而依照中央既定方針，建國與抗戰同時并重，所有經濟建設如興辦鐵道公路電信水力及礦業工業及各項事業以及調整物資所需經費。復次第增加，計二十六年度實支之數達十八萬萬餘元，二十七年年度半年度達十一萬萬餘元，二十八年年度達二十五萬萬餘元，此項鉅額支出，如何籌措，實爲最切要而最困難之問題。按戰時財政之先例，至應以增稅與募債兩者并重，稅收能多增一分，則募債能減少一分，無如我國收入，向以關稅鹽稅統稅三者爲大宗，抗戰以來，沿海沿江各商埠，及各省市大半東爲戰區，人民蕩析靡居，經濟已失常態，三稅收入大部分已無着落，財政部處此危難之局，仍本增稅與募債兩者并重之原則，策勵推進。一面極力整頓稅收劃設新稅，以補充舊稅短收之損失，并以鞏固公債基金，一面調整舊債以彌補區區收支之虧短，同時并舉辦各種收集捐款獻金辦法，賂賣補助，而對於戰區之受戰事影響者，仍於可能範圍內減免其捐稅，以加強抗戰衛國之信心，意

在國計民生兼籌並顧，使有力者盡力勳將，無力者酌予體卹，以維持其生活，培養其生產能力，使國民經濟力，得以歷久不衰，且能逐漸發展，以適應永久抗戰之需要。即令發行公債，將現在支出移歸將來人民負擔，而各項所扶植之經濟事業將來所獲利益，自可補償而有餘，此則抗戰以來吾人財政措施之主旨也，茲將增稅與借債之過去情形，例舉於左：

子 增稅

增稅爲支持政府信用之柱石，然在戰爭初起之時，社會經濟失去均衡，一般事業均有不安與衰落現象，更以人民流徙，日不暇給，爲培植民力促其復興起見，自未便重增人民負擔，以殘其生機，然爲鞏固戰時財政而在不妨礙人民生活與經濟原則下，兼籌並顧，仍一面整理舊稅，一面創辦新稅，以期增加稅收，並以補助搖動戰時經濟政策。

(1) 整理舊稅 我國舊稅以關鹽統三稅爲大宗，抗戰軍興，在中央整個財政政策之下，自應首先就此三稅，加以調整，俾收入可隨增加，以應抗戰之需要，並使稅政可能補助經濟政策而適於建國之要求。計以整理者，略如左列：

(甲) 關稅 關稅既爲我國最大之收入，其與進出口貿易及國內產業關係至爲密切。抗戰之初，政府爲適應當前情勢，本擬實行修改稅制，統制貿易，禁止或限制奢侈品及非必需品之輸入，祇許外交上困難頗多，且滯留區域甚難控制，遂不能不易籌妥適方案，現以施行者，計(一)爲調整進出口貨，凡軍事上急需用品，爲醫藥交通器材鋼鐵等金屬品，及

鐵器等，均分別減稅免稅，或准予記帳，至去年七月，實行禁止奢侈及非必需品之進口，嗣爲使人民生活上所切實之物品，得以廉價供給起見，凡未經禁止進口之物品，其進口稅一律減爲按現行稅率三分之一征收，有效期間，至戰事終了爲止。凡與軍事有關之國產物資，如糧食五金則均分別禁止出口，至外銷土貨，爲集結外匯起見，均盡量使之免稅或減稅出口，如生絲茶葉草帽三項，早已規定免稅出口。桐油豬鬃皮革皮貨等十餘種貨品，自去年一月一日起免稅出口，同年七月復規定出口結匯貨物准予豁免出口稅；（二）爲調整轉口稅，二十六年十月，擴大征收轉口稅範圍，凡在海關所在口岸之由船舶公路鐵路飛機郵政運輸往來之土貨一律加入課稅，以補助戰時財政，惟對於米麥及手工藝品暨雜糧肥料鮮菜及鱒魚介等，均先後准予免徵，並規定肩挑負販之零星貨物免稅，土貨每次應徵稅款在圓幣一元以下者免收，各地工廠在城市與郊外區域內往來運送之原料及製品，經過關卡，概予免徵，最近土貨轉口，復公布免稅品目表，自二十九年一月一日起實行，凡此均爲力避苛擾以期國計民生均得兼顧。（三）爲防止商民漏稅避稅外匯起見，分飭各海關於扼要地點，添設分卡，及分所，嚴密查緝。（四）爲針對敵貨走私及土貨資敵起見，設立戰區貨運稽查處，造成經濟防線，實行反封鎖政策，以收經濟配合軍事之效。

（乙）鹽稅 鹽稅不僅關係財政，且與民食關係至要，自戰區擴大，內地存鹽及產量不敷支配，致人民有淡食之慮，故整理鹽稅，首在增加產量，次在調劑運輸。（一）關於增加

產量部分，擬定川區年增四百萬担，其辦法要點，爲充實產運機構提倡新法製鹽，統制瀘水燃料，及五金材料，由公家墊款購買，再由灶商備價領用，舉辦增產貸款，優定保障條件等項，此外閩粵浙滇以及西北等區，亦均預定增產計劃，分別施行，（二）關於調劑運銷部分，係就各地缺鹽及地勢情形，妥爲分配，以粵鹽濟銷湘贛桂黔，以川鹽濟銷湘鄂黔陝，以浙鹽濟銷贛湘及皖南，以滇鹽濟銷，以閩鹽濟贛桂，以西北鹽濟銷陝豫，以甯鹽濟豫，此外並充實運輸機構添設倉廠鹽碼，以便臨時囤積，請交通部機關加撥火車輪船，由鹽務機關添購汽車組織運輸隊，並盡量利用帆船手車肩挑負載，分途並進，以期源源撥運，接濟民食。近又擬定處理戰地食鹽產運辦法，更進一步調劑戰地運銷，至平衡稅率改制廢岸，亦擬定方案，積極推進中。

（丙）統稅及印花菸酒稅 統稅係就廠徵收，抗戰以後，沿海各省相繼淪陷，內地各廠，亦多受影響，紛紛停工，致僞在佔領區域內設法奪取稅收。政府爲應付事變，將淪陷區域內就廠徵收辦法取消，改由入境第一道機關查驗補稅，一面獎勵工廠遷移內地，恢復工作，並擴大統稅施行區域，又將火柴裝運國外免徵統稅辦法中止實行，以平抑國內火柴價格。此外又管理手工捲菸廠，以裕稅收，至於印花稅，則爲補助戰時財政起見於二十六年十月，頒行非常時期徵收印花稅辦法，將稅率酌予提高，費用範圍略形擴大，菸酒稅則增加土酒土菸稅率，並舉辦土菸絲稅，以期增加收入裨益戰費。

(丁) 所得稅 推廣所得稅範圍，實行徵收房產所得稅，並在內地添設稽徵分處，所有稽徵經費，仍由原有經費內撙節開支以期徵收經費不致增加，而內地各縣，可以普遍舉辦。

(二) 創辦新稅 舊稅稅收，因戰時影響，短收甚鉅，雖極力整頓，仍屬無補，不得不新闢財源，並為負擔平均起見，創辦過分利得稅及遺產稅，以資彌補。過分利得稅係對於因戰事而受特別之利益者徵之，為一種優良之戰稅，此項條例業已公布，原定二十七年七月開徵，後以體恤商民起見，展於二十八年一月開徵。遺產稅條例及其施行條例，亦經先後制定公布，現在已經開徵，以所得稅前例觀之，其戰時亦當可收相當之補益，近更成立直接稅處，將所得稅，過分利得稅，遺產稅，及印花稅統歸其徵收，本年預算算及追加預算合計，已達七千五百萬元。將來直接稅收入，當可希望超過關鹽二稅。至戰時消費稅，因事關國際貿易，恐致影響外交，又以對土貨運銷再加新稅，亦恐提高物價，減少銷場，於民生有關，不能不考慮，故除奢侈品消費稅稅率略予提高外，其餘概未舉辦，此外關於改良各稅稽徵辦法，減免戰區賦稅，均在分別施行中。

丑 借債

戰時增稅，其主要目的，為支持國家信用，而鞏固其基礎，推增收有限，故戰時大宗收入，仍須求之於借債，惟舉行新債，同時不能不調整舊債，茲分別言之。

(1) 舉行新債 自抗戰至二十七年底，國庫支出，達三十萬萬元之鉅，其取給於稅收

及捐款者，計七八萬萬元，約佔支出四分之一，其餘均係以債款彌補，除在戰事發生時發行短期庫券五萬萬元外，復先後發行救國公債五萬萬元，國防公債五萬萬元，金公債約合國幣五萬五千餘萬元，賑濟公債三千萬元，此一年年間財政，遂得以免強支持，此後抗戰繼續進行，需款亦鉅，且向外國訂購軍用工程器材需用外匯，為數亦不在少，若專恃內債，既非國內實力所能勝，且資金外流，亦易影響外匯搖動金融。故第二期抗戰開始以後，擬以募借外債與發行內債同時並舉，廿八年發行內債十二萬萬元，一為建設公債計六萬萬元，專施各項建設事業之用，一為軍需公債，計六萬萬元，用以彌補戰費，廿九年開始，再發行二十九年軍需公債十二萬萬元，以建設金公債英金一千萬鎊，美金五千萬元，以期抗戰建國同時並進，近為推銷戰時公債起見，更組織戰時公債勸募委員會，由行政院院長為主任委員，副院長為副主任委員，並網羅金融界人士及社會名流在內，以廣推銷。同時向各友邦接洽商訂借款，計先後成立美國桐油借款、購貨借款，英國出口保證信用貸款，幣制借款，蘇聯借款，比國公司購貨借款，法國南鎮鐵路借款等，自德意日三國盟約簽訂後，美國即宣佈貸款二千五百萬美元於我；最近敵人正式承認偽組織，美國更立即宣佈貸我一萬萬美元之鉅款。同時蘇聯及英國，亦紛紛表示願繼續借款於我，以實行其援華政策。是藉友邦之協助，利用外債，發展經濟增強抗戰力量，於抗戰前途關係至鉅，亦我國戰時財政之措施可引以自慰者也。

(2) 維持舊債 歷年以來，政府對於內外債，注意維持，即抗戰以後一年半間，雖

稅收短絀異常，而內外債本息，從未逾期支付，故戰前債券市價，次第高漲，信用極爲鞏固，而戰時猶按期還本付息，尤爲各國所驚歎。惟自廿七年九月，因戰區鹽稅，未能照解，遂將鹽稅擔保之克利斯浦及英法兩借款，暫行停付本金，而關稅擔保之內外債，從前因沿海各關稅收入被敵人劫持，不敷還本付息之用，按月向中央銀行透支款項，如數償付，恐長此以往，於財政前途，不無影響，故於去年一月，由政府核定各關稅收比例攤存辦法，通告中外施行，嗣鹽稅擔保外債，亦照此繼續辦理，此項辦法，頗爲應付非常情勢之戰時措置，如戰區各關各區應攤關稅款如數交出，本息自當照付，並非停付本息破壞債信，故施行以後，中外並無異言。至於戰後發行之新債，均係指定的款，擔保本息，國庫依法按期撥付，債信尤爲穩固。

依上所述，抗戰以後國內公債，以發行者約計 \times 十 \times 萬萬元，一部分係公開募集，由國內商民及旅外華僑購買，其餘則由銀行承受，轉售於人民，此項銀行承受而轉售之公債，或係在市場吸收游資，或係由人民以存款轉購，既非全由銀行墊撥，更換法幣發行關係甚小，外間或者疑及政府增撥公債，即間接增加法幣發行，甚至因此發生通貨膨脹之結果者，實爲誤解。自抗戰發動迄今，公債發行總已達 \times 十萬萬元以上，而法幣發行之增加，不過自抗戰前之十五萬萬元增至 \times 十萬萬元，且發行之增加，大部分爲投資新興事業而來，可知公債發行與法幣發行之增加，並無連帶關係，因此絕無惡性通貨膨脹之現象。

(五) 我國與敵方財政狀況之比較

我國戰時財政上之措置，雖未能盡達預期之目的，但考查敵方財政狀況，則優劣可以立見，茲為析言之。

(1) 預算 日本總預算，自侵華以來，年有鉅大增加，計昭和十二年度(民國二十六年)五十四萬萬元，昭和十三年度八十三萬萬元，昭和十四年度一百〇一萬萬元，昭和十五年度，開為一百三十六萬萬元(連追加預算在內)。我國總預算二十六年度為十四萬萬餘元，二十七年(半年度)為十一萬萬餘元，二十八年度為二十五萬萬餘元，按日本平時預算為二十三萬萬元，現在竟龐大至六倍左右，以視吾國預算較戰前增加僅至一倍，不可同日而語，此我國財政之優於敵方者一也。

(2) 軍費 日本軍費，亦年年激增，計至昭和十二年至十四年度所列軍事費特別預算及追加預算年達一百三十萬萬元，若再加以新預算所列，則將累積至一百七十四萬萬元。我國自抗戰至二十七年年底十八個月間，職務費國防建設費及購備費支出僅十五萬萬元，加二十八年年度支出約十二萬萬餘元，亦不過二十七萬萬餘元，兩相比較，敵方軍費支出約大於吾國五倍，此吾國財政優於敵方者二也。

(3) 公債 據日大藏省發表數字，至二十九年十月份止，日本國債總額為二百零六千萬

萬元，若再加以延緩發行額及本年度擬發行額，則日本國債將達三百萬萬元以上，從前日本藏相高橋，曾倡百萬萬公債亡國論，現在已將超過百萬萬元三倍巨額矣。至我國抗戰後發行之公債，不過 $\times 10$ 萬萬元，連戰前負債共 $\times 10$ 萬萬元不及敵人三分之一，此我國財政之優於敵方者三也。

(4)發行 日本戰時財政，因戰費支出龐大，羅掘俱窮，結果遂陷於惡性通貨膨脹，據上年底報告。其紙幣發行達五十六萬萬元，較之戰前增加將近四倍，而現金準備早已由百分之三十二降至百分之六。國，最近據一般估計，日本紙幣現已增發至七十萬萬元，同時現金大批外流，至再至三，其金準備已十分空虛，可以斷言，至於我國則法幣額發行，迄未膨脹，最近雖已達 $\times 10$ 萬萬元，較之戰前增加一倍有餘，然以我國地面之大，人民之衆，需要之切，並不爲多，且現金準備尚在百分之五十以上，此我國財政之優於敵方者四也。

(5)租稅 日本年來輸出減少，工廠既多停閉，且糧食不足，絲業凋落，人民生活艱難，納稅能力較前薄弱，而政府須四次加稅，期以填補戰費，且重徵消費物品，爲一般人民所不能堪，因之反戰之聲，暴動之聲時有所聞，至於我國，則除創辦遺產稅及過分得稅外，惟對於奢侈品略爲加稅，其受戰時影響無力納稅者，并酌予減免，以示體恤，如遷移後方之工廠，凡直接受戰事損害者，可免納過分利得稅。又如結匯出口貨物，既免出口稅轉口稅，有關後方建設用品與人民需要品，進口減徵進口稅，及免徵米糧手工藝品農產品漁產品

轉口稅，與減免戰區賦稅等，凡此皆於國計民生變方並重，固不僅以財政收入爲目的，此我國財政之優於敵方者五也。

依上所舉，將敵我兩方財政互相比較，則吾國財政尙具有異常伸縮性。然敵國財政，實已山窮水盡，吾人祇須繼續抗戰，以空閭爭取時間，則最後勝利，定屬於我。

(六) 今後之財政政策

此次戰爭爲持久戰，戰事延長愈久，則支持愈難，軍事如此，財政亦然。二十八年春初，中央以第二期抗戰開始，舉行五中全會，決定第二期抗戰方針，並通過二年行政計劃，其中關於此後二年財政之設施，列舉甚詳，其後財政部復根據此項計劃，擬定二年計劃實施方案，及分期進展表，以每三月爲一期，詳訂進行步驟，計日程工。此項方案或擬廢以往措施切實推進，或保創立新制剋期觀成，要皆將本中央抗戰建國之方針，分途邁進，以求貫徹。近更成立三年計劃，適應新的環境，重新加以調整，以作長期抗戰之準備，並以時間有限，不能將所有方案，詳爲敘述，但就此後財政政策中重要之點，撮舉大綱，以告諸君。

(1) 盡量緊縮不必要之支出，以節省無益消費，俾充分供給支持抗戰軍費，並積極推進經濟建設，以赴抗戰必勝建國必成之鵠的。

(2) 切實推行新稅，俾構成直接稅系統，以符有錢出錢之原則，同時並整理舊稅，謀稅

收之增進。

(3) 盡量利用外資，扶植生產，開發資源，以加強支持長久抗戰之力量，並為戰後復興之預圖。

(4) 積極提倡國民節約，獎勵儲蓄，使人民以其餘資，購買公債，以表財政總動員之精神。

(5) 督促各省，尅期裁廢妨礙產業之捐稅，以利國民經濟之發展。

(6) 加強中央監督地方財政之力量，並積極整理縣財政，俾地方財政納入軌道，力求整理，以期逐漸減少中央之依賴性，謀健全之發展。

(7) 對於戰區財政，特定適宜處理辦法，分別設法推進，以減輕人民之負擔，並以嚴峻手段，防止敵人財政侵略之企圖。

(8) 集中人事管理，訓練，厲行考核，並切實施行公庫法，以謀財務行政之澈底改革。以上數端，不過舉其要，係本中央抗戰建國，同時並重之方針，由中央與地方互相連繫，一面以溫和的方法，集中人民財力物力，協助戰事之進行，力謀經濟建設之策進，一面以嚴厲的手段，督勵商民，破壞敵人侵略之企圖。

二 關於金融方面者

上面業將財政之重要措施及今後之政策，向諸君說明其梗概，現就關於金融方面者向諸君述之，金融似流水，應使之融貫流通，亦猶如人之血脈週行全身，血脈不流通人必致死亡。金融乃國家之血脈其與財政表裏爲用，關係綦切。溯我國自清末以來雖係倣效各國金融制度，成立金融新組織，但當局對於金融財政之關係，既認識未清，遂專恃銀行以外，以致金融大受其影響，迨民國初年，雖以中國銀行爲國家銀行，交通銀行爲協助發展交通事業外，負有代理國庫之職責，但兩行亦迄未實行其使命。至以幣制而言，民國三年雖有國庫條例之公布，又以各省紛自鑄造遂致幣制紊亂，遺毒至十餘年之久，不但財政基礎爲之破壞無餘，即一切生產事業亦爲之斲喪而莫由發展，自國民政府成立後，財政當局鑒於金融之重要，首先設立中央銀行，爲唯一之國家銀行，將中興銀行改爲國際匯兌銀行，交通銀行改爲發展中國實業之銀行，以樹立金融制度之基石。復又實行廢兩改元統一銀本位之鑄造，惟當時以國基初奠，各項要政均待設施，而過去金融界之惡習仍未滌除，對於中央銀行之發展妨礙實多，故尙未見明顯之成績。迨二十二年十一月本人繼長財政，深感於確立金融制度必先有穩定之幣制並與健全之銀行機構相依爲用，當於就任之後，對於金融之政策，即以健全金融機構，實行管理銀行業務，穩定幣制，調整社會資金四者爲骨幹，循序推進，頗著成績，尤以抗戰期中，體察環境，實施方策，更爲重要，茲特分別言之。

金融與財政，互爲表裏，必有健全之金融而後有健全之財政。因爲金融與國家經濟社會

民生息息相關，如果金融不健全，則社會資金無法週轉，其結果必致民力凋敝經濟枯竭，財政自大受影響。故欲求財政之健全，必先充實國家經費，發展生產事業，而欲達到以上目的必先求健全金融，此一定之理也。我國抗戰以來，財政上能勉力應付以支持危局者，固由於財政上種種適宜措置，積極進行，而金融基礎穩固，實有莫大之助力。當此抗戰建國同時並進之時，後方經濟建設與復興前途關係密切，亟須努力，一切措施既須有金融力量之扶植，同時敵人設謀破壞無所不至，國內重要都市及商埠，向為金融之中心者，大半不能控制，若應付不得其宜，防範稍為疏忽，最易發生危險，故戰時金融之措施及應付之方針，比平時關係。尤為重要。

戰時金融之重要性雖過於平時，若平時金融基礎，未臻穩固，則倉卒應付必難適應戰時之需要，抵制敵人之侵略。本人於戰前對金融實施之方針，一面靈活金融，調劑農礦工商各業促進國民經濟之發展，一面健全機構，改革幣制，樹立國防金融之骨幹，戰事發生以後，復力謀安定金融，鞏固幣信，以適應戰時環境之需求，並積極策動金融發展生產，以奠定建國金融之基礎。同時運籌策進，以防制敵偽破壞我金融經濟企圖，以上各種設施，係於平時預作戰時之準備，而在戰時則憑藉平時之基礎，加以充實，並為機宜之處置，以應付非常。茲為明瞭戰時金融之情形起見，特將戰前之設施略為敘述，再將戰時之重要設施，今後之政策，擇其重要者，說明之。

(一) 戰前之金融重要措施

欲使一個金融制度兼具處常應變之能力，須有健全之金融機構，及穩固之貨幣制度，爲必要條件。戰前金融重要設施，即本此方針進行。

(1) 健全金融機構 金融之機構，如血液之脈絡，血液運轉，必賴脈絡；金融流通，必賴機構。無健全之金融機構，以司主管運籌之樞紐，仍不能視爲完善金融制度。試觀英美等國，於各種私家銀行之上，更有有力之中央銀行，或聯絡準備銀行之樞紐，在平時可使社會金融週轉靈活，弛張合度，而戰時亦可掌握全國基金之調度，運用裕如。我國向無此種樞紐，雖於民國十七年設立中央銀行，但以資本薄弱之故，未能兼負全國銀行之使命。政府爲健全此項機構起見，爰即充實中央中國交通三行資本，並將豫鄂皖贛四省農民銀行，改組爲中國農民銀行，增加官股。一面將中國實業銀行，中國通商銀行，四明銀行三行官股增加，使協同中央銀行共同促進全國金融之發展；並爲健全中央銀行之組織起見，草擬中央儲備銀行法，以期完成金融樞紐制度。不圖抗戰爆發暫告停頓。因有上項措施，我國金融機構，業已確立基礎，使抗戰以後金融得以穩定，而調度資金亦能運用自如。

(2) 施行法幣制度 以往我國幣制，素稱紊亂，不但不足以應付非常，抑且阻礙平時經濟之進展。自廢兩改元以後，銀本位幣始得確立。迨美國宣布白銀國有政策，世界銀價高

漲，引起我國鉅量日銀外流，造成信用緊縮，百業停滯之現象。政府除開征白銀出口平銜稅以資防堵外，旋復實行法幣制度，停止現幣行使，同時成立發行準備管理委員會，集中現銀，分區保管，一面規定領券辦法，獎勵銀錢業搜集現銀，領用法幣，寓厚集準備於推廣發行之中，自此以後，我國貨幣始不受世界銀價漲落影響。不但經濟日趨繁榮，即遇非常事變，亦可應付裕如。回憶上次歐戰時，德國、宣戰之翌日，立即停止帝國銀行鈔券之兌現，法國於開戰後之第五日停止法蘭西銀鈔券之兌現。英國雖未立刻停止英蘭銀行鈔券之兌現，然不久即由政府發行鈔票，以代替英蘭銀行券之流通，亦即等於停止兌現，此種停止兌現政策，固可保持銀行現金準備，然行之於戰事發生人心不安之時，鈔票信用，易於動搖，我國幸於平時施行法幣政策，故於抗戰發生以後，社會金融得以運用靈活，安定如常，較之德法所採停止兌現辦法，更能從容應付。

(二) 抗戰以來之金融重要措施

戰時金融雖變化萬端，而應付之方，首在固幣信，安定人心，使金融業務照常進行，農礦工商各業，不感停滯，庶生產可以增加，物力得以源源接濟，一面應付戰事消耗之需要，一面奠定國民經濟之基礎，以爲戰後復興之預圖。其重要設施，如舉如左：

(1) 安定社會金融 戰事發生，社會震動，紛起提存，勢所必至，苟不設法補救，則

銀行無從應付，社會金融，立見崩潰，故法德等國，在歐戰發生時，莫不發布支付猶豫命令，以維銀行信用，而安社會人心。我國於滬戰爆發之翌日，立卽命令銀錢業休假二日，隨即頒布安定金融辦法，限制存款。其用意即在一面維繫銀行信用，而安社會人心；同時顧全人民生活用度，防止資金逃避。是以實施以後，不僅銀行應付裕如，社會金融，賴以穩定，且中央銀行收進外匯反見增加。收效之速，於此可見。

(2) 堅實金融樞紐 金融運用力量，以集中而愈宏，機構辦事效能，以運繁而益鉅。戰時金融措施，尤賴於充實之資力，敏捷之應付。我國在戰前，雖已調整金融機構；預植基礎，但以力量分散，趨向不一，應付非常事變，尙感不足。抗戰發生以後，政府立飭中交農三行組織聯合辦事處，以堅實中央金融樞紐，同時就各地成立四行聯合辦事分處，以建樹地方金融樞紐。俾集中力量，隨時策應而收指臂相顧之效。二十八年九月，復頒布戰時健全中央金融機構辦法綱要，於中交農四行聯合辦事總處設理事會，由政府特派之主席綜攬一切事務，將中央金融機構，益加充實健全，使對戰時金融政策，可着着實施。

(3) 鞏固法幣基礎 我國法幣制度，基礎原極穩固，戰時信用毫未動搖，蓋由於下列四點使然，(一) 準備充實。貨幣信用之良窳，全視其準備充實與否以爲斷，我國法幣現金準備，始終維持五成以上，視歐美各國僅有二三成現銀準備者，相去懸殊。而戰後敵人以準備不足之故實行日圓貶值，由每元合金壹〇、七五五減至〇、二九克，截至二十七年底止，

日本之現金準備，僅及百分之六。四、自後即不再公布，其準備空虛情形，可以概見。(二)發行有度。苟準備充實，而發行無度，仍不能維持其價值。上次歐戰時之德俄兩國可爲殷鑒，政府有見於此，對於法幣發行，始終抱謹慎態度。抗戰三年，發行額與戰前比較雖有增加，然以後方各省向係缺乏貨幣流通，及當前開發生產之需要故，爲數實不爲多，絕未發生惡性通貨膨脹之弊害，而敵人爲彌補赤字，增加發行，迄今已至三倍有餘矣。(三)厚集金銀。國內存銀，經中中交農四行及各地方金融機關努力收兌，已大量集中。金類方面定有金類兌換法幣辦法，由四行收兌金銀辦事處積極收兌，並派員赴產金地方優價收集鑲金，一面禁止私運黃金出口，及往淪陷地區；限制旅客攜帶金飾，及銀樓業製作器飾，近又公布「取締收售金類辦法」及「取締金融業典當業質押金類辦法」，規定四行收購金銀，團體私人，均禁收售。各地銀樓業存金交出收兌，并禁止製售金器，及各地金融業不得再行質押金類。一面設立採金局，策畫擴充及添設國營金礦，暨協助民營金礦，以增加產量並免徵礦產稅。所收金銀，悉充發行準備金，以我國地大物博，窖藏至豐，以續繼續收兌，必可集成鉅數，而使法幣之基礎，益臻鞏固。(四)吸收外匯。法幣準備金，除金銀之外，尚有外匯一項。自戰事發生之後，政府極力設法，集中出口外匯，吸收僑匯，以厚集外匯準備，一面限制外匯供給，以節省開支，二十八年三月復成立英國幣制借款五百萬磅，利用外資宏我實力。因之外匯準備益爲豐富。有此四種原因，故法幣基礎安穩如常，淪陷區域中外人士，雖受敵

人壓迫，反薩運加珍視，我法幣信用之遽墜，於此可見。近又頒布鞏固金融辦法綱要，對於充實法幣準備，節制法幣發行，吸收社會游資等項，均有具體規定。

(4) 調劑市面金融 抗戰發生以來，銀錢業爲自衛計對於放款業務，立即採行緊縮政策，社會資金頓感缺乏。苟不設法調劑，工商百業，勢必停頓，軍需民用無以爲繼。故上次歐戰時，德國曾在全國各地普遍設立借貸金庫，發行借貸金庫券，以資調劑。我國於抗戰發生後，一面頒行『安定金融辦法』，一面即在全國十二大都市成立四行聯合貼放委員會，頒行『內地貼放辦法』，辦理貼現放款事宜，以應農礦工商事業之需要。更進一步爲使資金深入農村發展生產起見，復頒行『改善地方金融機構辦法綱要』，規定各地方金融機關得按照該辦法，向四行領用一元券及輔幣券，其準備金只須繳納二成法幣，其餘可以生產事業票據資產證券等充之。地方金融機關普遍各地，得此領券便利，轉而融通資金，調劑內地金融，一切生產事業，因之逐漸發展。對於維持平民生計，則令飭中國農民銀行貸款典當業予以資金上之援助，俾廣小額貸借，而濟平民需要。對於救濟農村則督促中國農民銀行，會同農本局，及各省合作金庫積極辦理合作農貸，以調劑農村金融，發展農業生產。而於一般放款之利息，則責成各銀行斟酌市面情形，逐漸減低，並嚴禁高利貸，以減輕生產者之負擔。因是雖在戎馬倉皇，敵機轟炸緊張狀態之下，而各地市面，得以靈活如常，後方生產，得以兼程邁進，未始非金融調劑之功效。

(5) 維持戰區金融 金融慣性，趨向安全地帶，戰爭區域類多規避。但為應付環境，供給需求計，在戰區之內，又非有相當金融運用不為功。政府有見及此，特密頒分區金融處理辦法，責令戰區金融機關於可能範圍內，維持其照常存立，以便利當地人民，而加強法幣信用，同時預籌策應，以粉碎敵偽破壞我金融之詭計。至於鄰近戰地之金融機關，則規定在戰地一百里以外者，不准撤退；必要時應隨同軍事長官進退，俾金融機關得以隨時隨地，保持健全，而予軍民以週轉之便利，同時為預儲鈔券供給餉糈起見，責成中交農四行，分區存儲大宗鈔券，并應隨時補充，保持規定存儲數目，俾餉款不虞缺乏，而戰地金融亦得以活動裕如。

(6) 管理外匯 國際戰爭一經發生，為防止資金逃避，平衡國際收支，統制對外貿易起見，各交戰國莫不實施一種外匯管理制度，以管理之。雖其方法手段，千變萬化；但其根本原則，則到處一致。我國自抗戰以來，內有資金之逃避，外有敵偽之套與外匯，故情形特殊。關於外匯管理之變遷，約可分為四個階段：(一) 第一階段，以二十七年二月為起點。此時敵人正成立偽聯合準備銀行於平津，企圖以偽鈔套取我外匯。政府為粉碎敵人之陰謀起見，頒布購買外匯請核規則六條。對於外匯之購買，加以限制，並指定中央銀行總行，設立外匯審核處，專負進口外匯請核管理之責。對於商民之請匯，則斟酌情形分別准駁，一方既須類及商民之正當需要，他方面又須限制非必需品之輸入，及國內資金之逃避。但外匯逃避

之途徑，除直接以法幣購買外匯兌出國境外，又有間接逃避辦法，即先以法幣易取貨物運銷國外，以之換入外匯，所以政府為貫徹外匯管理政策起見，同時又鑒於抗戰期中厚集外匯準備之必要，乃於二十七年四月，令飭貿易委員會，於促進出口貿易，增加外匯收入之外，兼辦善結外匯出口貨物管理事項。凡外銷貨品，依照商人運貨出口及善結外匯辦法之規定，概須將售貨所得之外匯，售於中國銀行或交通銀行，以法定匯率，換取法幣。政府並暫定二十四種貨物，嗣改為十三類，現規定凡出口貨物均須結匯，但對於農民小販，肩挑零星日用物品，轉運港澳等處，價值不滿百元者，及抽紗刺繡等手工製品，仍准免結外匯，以兼顧人民生活計。應結外匯之物品以桐油，茶葉，蠶絲，及豬鬃為大宗。從此對於進出口外匯，同時加以管理，我國外匯管理政策之運用，方告完整。(一)第二階段，以二十八年三月為起點，當時敵人一方面加緊對於華北法幣之摧殘，禁止法幣流通；他方面復於上海設立偽華興銀行，企圖以虛擬資本，發行空頭偽鈔，與我法幣同價行使於長江一帶，藉遂擾亂我金融破壞我幣制之目的。財政部以為維繫淪陷區域之人心，及保持法幣原有流通之區域，使敵偽鈔票無法推行，實為貨幣戰中必要之措置，乃與英商積極商洽幣制穩定借款，以期在國際援助之上，外匯準備，得以愈見充實，外匯機構，得以愈見增強，於是遂有外匯平準基金委員會之設立，由匯豐銀行與麥加利銀行担任五百萬磅，由中國銀行與交通銀行擔任五百萬磅，共計一千萬磅之多，作為平準外匯基金，對於我國外匯之安定與幣信之鞏固，頗有裨益。(三)

三階段，以二十八年六月初旬爲起點。是時上海金融發生變動，一方面因外匯平準基金委員會，對於平衡匯市辦法，堅持自由買賣原則，適以季節關係，進口數甚較鉅，而淪陷區出口之物資，多爲敵僑劫持強取，不能抵付外匯需求。加以敵人竭力套買我外匯，遂致平準基金，感受威脅，他方面因上海今日已爲敵人軍事侵略之根據地，經濟侵略之出發點，如在上海維持黑市市場，供進口外匯，適足爲敵人所乘。故爲應付緊急情勢計，該會乃不得不變更政策，因有六月六日及二十一日兩次匯價變動，並經政府分別施行下列各種對策。（甲）改定出口外匯結售辦法，出口商人完成外匯結售手續後，並得領取法價與中交兩行掛牌價格之差額，以獎勵出口，（乙）進口貨物亦須按照此項差額，加課平衡費，以期待遇公允，（丙）將奢侈品及非必需品完全禁止進口，以節外匯之支出，（丁）過去政府各機關之請匯，雖由財政部直接負審核之責，但商民之請匯，則由中央銀行總行擔任審核事宜。爲加強審核機構起見，乃將全部審核事宜集中於財部外匯審核委員會。以期管理確實，手續靈便，（戊）將中交兩行外匯價格之掛牌地址，由香港移至政府所在地之重慶，因此黑市場之控制，可望逐漸脫離滬滬外方之牽制，（四）第四階段，以二十九年八月爲起點，政府爲保持外匯平準基金，並進一步打擊敵人套買外匯之陰謀起見，將中交兩行商匯掛牌價格，由七便士減至四便士半，一方面適應於市場匯價情形，一方面保持收支之均衡。至一國貨幣價值之表現，實在貨物與勞力，并不全繫於對外之匯價，而戰時匯價之發生變動，殆爲事理之常。如上

充歐戰，美金對華幣匯價，每元跌至九角餘，美金每磅跌至四元餘，當時并未見美元英磅，失其信用。即如此次歐戰，當醞釀之際，英金匯價，即跌至每磅合美金四元二角餘。迨戰爭發生，已落至四元零，最低時且跌至三元以下。較之英美金兌平價之四元八角六分五，跌落甚多。然英金仍不失其為國際貨幣之地位，亦無人認英磅信用已經動搖，故戰時幣價之變動，乃一尋常事件，而為事實所不可免，初不必自相驚訝也。

(7) 調整物資 現代戰爭，恆互視物資之豐富而決其勝負，戰時物資之調整，尤非政府致其最大之努力不為功。自滬戰發生以後，交通梗阻，貨運停滯，商旅觀望，物資不調，政府一方安定金融，一方辦理貼放，同時更設立農產工礦貿易三調整委員會，撥給六千萬元，以為營運資金，分別辦理調整物資事宜，使生產激進，輸出增加，實為當時之重要措施。嗣因調整行政機構將農產工礦兩委員會改隸經濟部，貿易委員會，仍歸財政部管轄。為減輕土貨成本，促進外銷以增加外匯來源，特頒維護生產促進外銷辦法。三年以來，對於國內生產之增加，物資之流暢，出口貿易之扶助，不遺餘力。於調整陳絲，則補助運費墊付價款，運港代銷，并定價收購，以資救濟。於改進土絲。則扶導絲商，組織生產合作機構，及貸款添置新式製絲設備，以改良其品質，并承購其合於外銷之蠶絲。於促進茶葉生產，則訂定管理全國茶葉產銷計劃，及管理全國茶葉出口貿易辦法，組織各省茶業管理機關，俾與各產茶省密切合作，為大規模有計劃之產製，并加強控制力量，以應付易貨及外銷，穩定國際市場。

。於改進桐油，則協助桐農推廣植桐，并協助桐商瓶設機器榨油廠，及儲藏製煉等設備。貿易委員會復與川省府合作，管理桐油貿易，由全省油商組織合作機構，設置公棧，佈告各省收買價格，公開買賣，以穩定桐油市場，維護農商利益。於改良皮革產銷，則協助西北各地瓶設洗毛廠，並協助華西大學宿製羊毛，對於易貨方面，如蘇聯之易貨借款，美國之桐油借款，英國之出口保證信用貸款等則提高價格，盡量收購本國農礦產品，分期輸出，以便交換我國國防交通及經濟建設上必需之機械及器材。對戰區及接近戰區之物資，亦提價加緊收購以防資敵。至於調整物資所需之運輸工具，則多方設法予以協助增進。如渝昆公路之貸款購車，滇昆公路之撥用車輛，敘昆大道之協助駛運設備，滇緬公路之貸款購置車馬，及貿易委員會自行購置車輛設置運輸處，以備大量輸出等，無不兼程邁進，以期迅收宏效。故雖在環境困難之中，而各地土產，仍得大量輸出，以平衡國際收支，而充實法幣準備，近更調整貿易委員會，將行政與業務劃分清楚。關於行政方面，由貿易委員會統一管理，并將財政部之物資處併入貿易委員會，將該會機構加強，負責執行政策法令。關於業務方面由該會管轄之復興（桐油）中茶（茶葉）及富華（其他物資）公司，分別辦理出口物資產製運銷等項事宜，凡外銷物資，由國家統購統銷者，各省營民營公司，不得經營；此外非國家統購統銷之外銷物資，則國營省營民營各公司均可自由經營，但所得外匯均須交於政府，此後貿易之行政業務，既經劃分，中央與省之對外貿易，亦經調整，於加強機構增進效率，統一行政定多

裨益。此外如實行禁止非必需品進口，以統制進口貿易，改善出口外匯結匯辦法，給予商人匯價差額以刺激生產，勵輸出，並對於禁止進口物品如有正當原因，確實需要，得核發特許證，酌准購用之種種重要措施，均於國內物資之調整、裨益滋多，而關於管理進出口貿易一切法令，尤無不隨時開誠宣導，以利推行。以上僅就三年來財部對於物資調整之經過，略為諸君告之。

(8) 防止敵偽金融。敵人以軍事侵略與經濟侵略同時並進，經濟侵略步驟，在於破壞法幣制度，搜括我戰區資源。政府為切實防止，公布管理外匯辦法；同時為保持法幣在淪陷區域信用維持人民生活計起見，又規定四項分區辦法，以控制整個金融，將全國各地金融機關，分為四大區域，各別審慎辦理。(一) 陷敵區域之金融機關，妥善保持資產與債權，以防敵人之盜取，並堅決抗拒敵人之壓迫。(二) 附近敵區之金融機關，努力扶助戰區資財之內移，並防止資財之資敵。(三) 距離敵區較遠之金融機關，應與鄰近敵區金融機關，取得聯繫，以便互相呼應。(四) 復興根據地之金融機關，促進腹地生產事業，奠定復興經濟基礎。此項辦法之內容，極為細密，年來執行，頗見成效，竟使華北偽聯合準備銀行所發偽鈔價值逐步蹙跌，而在偽聯準備銀行區內，商民自己要求恢復法幣之行使，華北金融侵略，業已整個失敗。此其明證。至偽華興銀行之偽鈔則以我外交上之運用得力，本國商民之告誡有方，以及其他各面應付辦法之得當，卒使中外商民，一致拒用。是敵偽之謫計百出，徒見其

心勞日拙也。

(三) 今後之金融政策

以上為戰時金融重要設施，至將來政策，除本既定方針努力進行以外，當於應付非常之中，兼寓獨立建國金融之基礎。茲摘要述之：

- (1) 完成西南西北金融網，以充實金融機構，而收互相連繫之效。
- (2) 加強各公私銀行組織與監督，使其能與中交農四行互相呼應竭力發揮金融之本能。
- (3) 繼續積極收集金銀，吸收華僑匯款，外幣存款，集中出口外匯並擴大募集金公債，以充實法幣準備鞏固法幣信用。
- (4) 嚴密管理外匯以穩定匯市，並力求暢通內匯，便利資金營運週轉，以發展金融事業；同時對於沿海地方之匯兌，仍應加以限制，以防止敵人吸收法幣。
- (5) 成立節約建國儲蓄團，提倡節約儲金，吸收游資，以調節貨幣流通數量，並厚集資金，供抗戰建國之用。
- (6) 推行省鈔及小額幣券，代替法幣流通，以防止敵偽發行偽鈔番銀掉換法幣，套取外匯之陰謀。

(7) 利用省鈔在戰區競購物資，設法輸出以免資敵，而發展生產，活潑戰區金融。

(8) 利用政府統制力量，及金融機能，調節物資之供需，以減輕人民生活之困難。

(9) 聯繫戰區機關策動經濟動員，成立各戰區經濟委員會；以破壞敵人經濟侵略之企

圖。

(10) 管理銀行業務，以制止銀行囤積居奇，而導令融業於常軌。

上列各項政策，或由政府直接辦理，或為各黨政機關共同協助，或由各銀行遵照施行。財政部為促其迅速有效起見，嘗於二十八年三月間召集各省地方銀行負責人員及中交農四行代表舉行地方金融會議，指示一切，俾得分途推進，希望所有規畫，不致徒託空言，一一能見諸實行。務使臨時金融力量之運用，與戰時財政相配合，以收其裏為用之效。

戰時財政金融，講述至此，本可告一段落。惟理財之要，首在得人，蓋徒法不能以自行，法治之外，兼須人治。吾國古訓，本有『人存政舉，人亡政息』之語，人治之重要可以想見。此在財務行政方面，尤為顯著。財政部前嘗舉辦財務人員訓練所，今日本團及高等考試亦皆注重人格方面及精神方面之訓練。財務人員訓練之要點如左：

(一) 品格 財務人員，首重品格，因所主管者為財務，故必須有『一介不取，一介不予』之操守，方可做到『廉』字。然欲合乎此標準，必須品行優良，無特別不良嗜好，有固定不移之操守。自奉既儉，操守又堅，方可勝財務之重任。是固在乎訓練，然尤

在乎平時修養。

(二)精神 財務人員，須有奮發上進之精神，在平時能負責任，守紀律；在戰時能有毅力，見義勇為，忠於職責。方可振刷圖治，自強不息。

(三)思想 財務人員，須有正確之思想，以三民主義為奉行之主義，身體力行，信仰不渝，然後方能心有所主，不致分散力量，搖惑意志，甚至誤入歧途。

(四)學問 財務人員，必須有專門學問，蓋今日之政治，趨於專門化，而財政方面，尤注重專門知識。

(五)技能 財務人員，必須有專門之技能：例如辦理所得稅，必須能清查帳目，鑑別真偽；辦理遺產稅，必須能估計遺產，評定價格。故「勤」「廉」「能」「毅」，四字皆當並重，而「能」之一字，尤須從平時磨練中得來。

以上泛論財政與人治之關係。平時如此，戰時亦如此，財務行政人員，不可不先加以注意也。

以上所舉之財政金融政策，均與抗戰建國前途，關係甚切。政策既經確定，惟賴切實施行。但其督導推動之責，雖由政府負之，而協助奉行，不啻不有賴於籌策之力。諸君在中央地方黨政各機關，負有一部分之職責，對於政府所定政策，固當澈底了解，尤盼於回去之後，各就主管範圍，依照政府所頒實施努力，督促進行。並對於一般人民，廣為宣傳。其在戰

區或其附近發現有敵人破壞我國財政金融之陰謀，或阻害我國政策之實行，尤應設法對付，務期中央既定之政策，得以貫徹。而我國抗戰必勝，建國必成之大業，得以告成。實於諸君有厚望焉。

戰時金融

(二十九年五月二十八日)

徐堪

戰時金融概要

- (一) 平時金融與戰時金融之區別
 - (二) 上次歐戰中之戰時金融
 - (三) 此次歐戰前各國之戰時金融準備
 - (四) 此次歐戰各國之戰時金融措施
- 我國戰前金融之準備與戰時金融之措施

二

- (一) 戰前準備
- (二) 戰時措施

三 物價問題

- (一) 物價與法幣發行之關係
- (二) 戰時物價高漲的原因
- (三) 平抑物價的措施

四

結論

一 戰時金融概要

(一) 平時金融與戰時金融的區別

戰時金融自與平時金融有不同之點，惟近二十年來國際風雲常處於緊張局面之下，各國金融體制亦隨時有備戰的色彩，故就金融體制說，平時金融與戰時金融頗不易區別，但就金融的作用和使命說，則有顯著的區別。

(1) 就資金的運用方面說，平時金融在協助一般經濟之發展，注重國民經濟的活躍，以充裕民生爲主眼，祇須百業週轉靈活，有利可圖，已盡其金融之能事，戰時金融在促進特種經濟之發展，注重發展國家實業，以軍事第一，勝利第一，爲最高原則，有無盈利，尙在其次，凡對於軍事有關的各種生產應儘量投資；如工業國家慮戰時糧食缺乏，捨厚利工業轉而投資於薄利農業，是其例也。反之凡不必要的專業投資，雖有厚利，亦應制止。如戰時消費產業須緊縮，軍須產業需擴充，務使國家資金儘可能的用於支持軍事爭取勝利之途，這是戰時金融與平時金融不同的第一點。

(2) 就金融機構的分佈說，平時金融機構在適應產業的需要，隨着農工商各業的要求而設立機關以調劑之，含有被動的性質，如海岸或交通便利的地方，工商百業繁興，金融機

關亦磨集於此；內地蘊藏豐富，而因產業未發達金融機關亦少，這是平時金融的通例。戰時金融機構之繁設，不應專爲注重產業的需要，應處於主義的地位，去領導產業創造新環境，雖僻遠落後的地方，苟有豐富的資源，足供開發以應戰時之需要，亦應分別設立金融機關盡量協助開發，刺激生產，使物盡其用，貨暢其流，這是戰時金融與平時金融不同的第二點。

(3) 就信用制度方面說，平時金融在擴張信用，如歐美資本主義國家，其信用制度，(如票據制度貼現市場資本市場之類)異常完備，主要原因，就是由於平時注重信用之擴展，以調劑金融循環所遇的梗塞，並藉信用市場的買賣，而對正當企業所負金融上的風險轉嫁於市場投機者負擔，這在平時，固爲金融組織的好現象，而在戰時，則有助長金融波瀾釀成金融劇烈變動的危險，所以各國一旦入於戰時狀態，立即停閉證券交易所，控制貼現市場，使平時用於此等市場的信用，得在發展國家財富與定財政基礎上發揮其作用，即平時銀行的放款，戰時亦應加以控制，以防止投機或抬高物價等流弊，所謂控制信用，並非完全不顧平時信用而專注重戰時信用，乃是選擇在戰時於國家有利的部份，去發展，這是平時金融與戰時金融不同的第三點。

(4) 就金融與財政的關係方面說，戰時兩者的關係格外密切而所負的使命亦較爲重大，因在戰爭期間，軍需孔亟，供應浩繁，募債徵稅，緩不濟急，短期間賴金融之調度以資應付，此其一。戰時財政爲保持對外購買力起見，對於金融匯兌業務必須施行嚴格管理，此其

二。戰時財政爲適應軍事需要，注重特種經濟之發展，故金融投資須受政府的指導，此其三。戰時財政急須培養稅源以裕稅收，此項投資必賴金融的協助，此其四。總之金融與國家經濟社會民生息息相關，苟金融不健全或措施失當，一切事業難從進行，民力凋敝，經濟枯竭，尙何能談戰時財政，故戰時金融實負有協助財政發展經濟的重大使命，其一切措施及對付方策比平時關係格外重要。

(二) 上次歐戰中之戰時金融

上次歐戰中（一九一四——一九一八）各交戰國的金融，雖因各國的國情不同與戰前準備的程度各異，其戰時金融狀態亦各有其特異之處，然就其目的與手段，主旨與措施說，大都相同，最主要的有下列兩點：

(一) 各國的共同目的，在對內以金融補助財府，取得必需物資，如各國中央銀行均予政府以鉅額貸款之類，對外避免國外金融力量的壓迫，俾國內金融力量得以保持，如禁金輸出，並防止資金逃避之類，同時更利用國外金融力量取得外物資，如集中本國人民所有外匯及外國證券之類。爲達到這種目的，各國所採的手段，亦大致相同，即一面集中全力來保持並增加金貨，以爲補助財政鞏固幣制的支柱，如各國停止兌現及激勵人民持金貨向中央銀行兌換鈔票之類，當時英國爲維持其國際金融盟主的威信，雖未停止兌現，亦未禁金出口，但事實

上會訓令郵政局及其他掌管金庫的官廳，在戰期中各種支付，都用紙幣，同時一般人民並遵守三事：（一）向郵局銀行繳款務須繳納金幣（二）支付支票不用金幣而用紙幣（三）其他一般現款支付概用紙幣，至於德國除禁金出口外，並在戰前預爲利用推行小額幣券，換回金貨，另一方面則採取緊急措置，以防信用崩潰，而安金融機構，並加強控制力量，如各國於戰爭發生之初，立即命令銀行休業，以爲籌劃對策的猶豫期間，同時頒佈命令限制提取存款，延緩一切支付，以鞏固銀行信用，安定社會金融，惟德國因戰前準備充分，故未施行一般的支付猶豫命令，其他各交戰國莫不藉這種緊急措置，首先使金融機構安定，然後可以加強控制力量，以統制匯兌統制投資，而達上述之目的。

（2）各國的共同現象，在（一）金貨不足，雖各國集中全力來保持並增加金貨，但因戰事遷延日久，消耗過鉅，對內因發行過額致準備不敷，對外因輸出減輸入增，中央銀行必須輸出黃金以抵付國際收支的差額，終有金貨不足之感。（二）通貨膨脹，因戰爭劇烈消耗過多，租稅公債不足應付，只得擴充發行。英國自一九一四年末之七千九百萬鎊增至一九一八年末之三萬九千九百萬鎊，法國自六十億法郎增至三百億法郎，德國自三十億馬克增至三百三十億馬克，其激增之數，實堪驚人。

金貨不足與通貨膨脹的共同結果，勢必影響到貨幣信用的動搖和物價的抬高，不得不設法維護幣信平抑物價，德法的停止兌現與英國的不停止兌現，辦法雖異，而其主旨，則皆爲

維繫幣信，至各國戰時對於物價，則莫不首先加以統制，以安定生活。

④各國爲維持幣信平抑物價所採的措施，大都相同，不外（一）管理外匯，統制貿易，雙管齊下，以期達到保持匯兌基金和維持匯率的目的。（二）統制消費，採用定額分配制度，厲行節約。（三）控制投資，取締投機操縱，囤積居奇，使金融業投資的趨向，以政府所迫切需要者爲依歸。（四）動員金融力量，發展戰時必需的生產事業。

（三）此次歐戰前各國之戰時金融準備

此次歐戰中各國的金融布置，比較上次大有進步，或於戰前早已布置就緒，或於開戰不久即迅速完成，戰時金融的各項措施，考其原因，約有三點。

（一）事前已有充分準備，如德國於戰前早已有四年經濟計劃，嚴格管理外匯統制貿易，集中國內資金，擴充國防產業，一旦戰事發生，立即有員可動，蓋鑑於上次歐戰中資源缺乏之可怖，乃預爲統制投資，力求自給自足，以免戰時爲敵人經濟封鎖所困。英法的準備雖較德國稍有遜色，但亦早經準備，戰後更加緊補救，如英國爲保持其國際資金移動之自由市場，在戰前未便嚴格實施外匯和管理貿易統制，但英格蘭銀行紙幣則早已停止兌現，且其發行額不受現金準備的拘束，除保證準備發行額有一定限度外，其餘部份，儘可自由伸縮，準備有不足時，由外匯平衡帳內撥給，有多餘時，撥還平衡帳，故在戰時對內（發行額）對外（

外匯平衡帳)兩種購買手段，可以隨意調度，不像上次歐戰時那樣呆板。法國則早在戰前已實行停止兌現及輸入定額分配制，以免戰時瀾瀾漏井，措手不及。

(2) 政府對於金融的控制，已在戰前加強其力量，迨戰事發生，政府欲貫徹其戰時金融控制政策，已可順勢利導，不費周章，如戰前各國為救濟經濟恐慌復興產業，相率貶低幣值，提高物價，促進生產，救濟失業，一面設定關稅壁壘，以退阻進口，一面運用貨幣政策，以促進外銷，力謀國際收支之優勢，同時厚集資金，設定外匯平衡帳以管理之，以備戰時動員之用，凡此種種設施，使政府控制金融的力益加強，戰時因勢利導，易於辦事。

(3) 戰時的金融制度和機構，已很完備，如英法二國早在戰前運用金融力量，造成貨幣集團，在集團內力求相互經濟關係的密切，以保戰時物資的予取予求，供應靈便，在集團外則設定各項壁壘，以備戰時封鎖敵國之用。而英法二國與美國於貨幣之間，又成立一種協定，以為金融合作的張本。基於這種制度機構的完備，所以這次歐戰發生後，英法兩國就很容易的成立戰時金融合作協定，以貨幣同盟的力量，防禦敵國侵略，打擊敵國經濟。

(四) 此次歐戰各國之戰時金融措施

此次歐戰在戰前早有充分準備，政府控制金融又已加強，而戰時的金融制度和機構，又相當完備，所以一旦戰事發生，政府立即可以動員金融，擔負戰時金融政策的使命，既迅速

又澈底，不像上次那樣遲鈍鬆弛。茲將德英法三國戰時金融措施簡略述之如下：

1. 德國在戰前早已嚴格施行外匯管理與貿易統制，並集中國內資金擴張國防產業，準備已很充分，故在戰時祇須澈底厲行物資統制，消費節約，計口授糧，每人每日消費比平時約減百分之四十至五十，洗臉用肥皂根本禁止使用，洗衣用肥皂亦有限制，商店不得囤積日常必需品，人民不得私藏現金，凡與軍事有關的物品，價格一律抑低，啤酒與煙草課徵百分之二十戰時特別稅，每月收入在四百馬克以上者，其以上之收入強迫儲蓄之俾銀行得以該項存款供國家經濟戰之用，各大百貨商店的銀行存款，換發短期或中期庫券，其統制的嚴厲，可為想見。

2. 英法在去年八月下旬知大戰已無法避免，已開始採取各種緊急措施，如提高貼現利率，停止外匯平衡基金的運用，限制外幣證券的買賣，通過管理物價法案，實施匯兌管理等事，已佈置就緒。九月三日對德宣戰以後，隨即禁止銀行券，金貨證券，及外匯的輸出，宣稱金貨及外匯國有，提高英格蘭銀行保證發行限額，限制郵政匯兌，實施新海上保險制度，實行各自治領及殖民地的匯兌管理或貿易統制，種種措施，均在宣戰前後二十餘日內迅速完成。至此次管理外匯統制貿易的內容，大要有九項：（一）居留英國境內的人，一律將持有的黃金和外匯兌換與英國財政部。（二）銀行券金貨，有價證券及外匯，除經財政部許可外，一概不准輸出。（三）出售匯票以有關英國貿易的合理需要為限。（四）國際清算所得的鎊貨

資金，應售與財政部。(五)金和外匯行市採公定制。(六)禁止與敵國一切交易。(七)經理匯兌的銀行，以政府指定者爲限。(八)政府保有的外國資產，一律集中財政部。(九)英格蘭銀行的發行準備金，全部移交外匯平衡帳，同時對於五百種貨物的進口加以統制。

3. 法國於對德宣戰後，首先注重促進生產節約消費，取消星期休假，增加工作時間，提高奢侈品之課稅，繼則實行統制匯兌，黃金買賣和資本輸出，其內容爲(一)法國人民或外國僑民所有美元或加拿大紙幣，應呈繳法蘭西銀行或設於法國境內的任何銀行，開美元或加拿大元戶。(二)法國人民或外國僑民所有美元資產或加拿大元資產，不論目下存放何處，亦應轉存設於法國境內的銀行。(三)法國人民所有黃金，應呈繳法蘭西銀行。(四)凡在國外購買地產及其他資產者，以出口貨售得的外匯存在外國者，及以各種股票地契債券紙幣等寄往外國者，均受禁止之列，至十二月中旬政府又宣佈爲防止物價高漲及提高法郎匯價起見，將直接統制物價，取締投機，普遍節省開支，穩定工資水準，獎勵出口，因這些事情都和戰時金融統制有密切的關係。

我們知道了各國在戰爭期間對於金融的政策和措施以後，再來檢討我國三年來的戰時金融措施，以及今後的方策，亦可參照外國先例，作爲改進之方針。

二 我國戰前金融之準備與戰時金融之措施

(一) 戰前準備

以前我國的金融狀況很不健全，不足以担负戰時金融的使命，自經「九一八」「一二八」兩次戰役之後，知道我國和日本寇必有一戰，政府就積極的存金融土的準備，一面充實中交農國行的實力，以爲戰時統制金融的工具，一面施行法幣政策，以奠戰時金融的基礎，茲分述其經過如次：

1. 充實中交農國行資金——我國戰前金融基礎未臻穩固，而整理財政亦特別困難，障礙叢生，及至民國十七年國民政府成立以後，鑒於金匭之重要，始設立中央銀行爲唯一之國家銀行，以樹立金匭制度之基礎，惟當時國基初奠，各項要政均待設施，且連年兵災匪禍，財政支絀，中央銀行的資本僅貳仟萬元，屢欲增加，不克實現。直到民國二十二年敵寇侵略之野心日漸顯露，政府深感確立金匭制度健全銀行機構之重要，遂將中央銀行資金擴充爲壹萬萬元，以增強其控制金匭力量，而應付緊急之需。在擴充中央銀行股本後三月，同時將中國銀行股本擴充至肆千萬，交通銀行股本擴充至貳千萬，中國農民銀行股本擴充至壹千萬，中交農國行實力擴充以後，並實行人事改組，使中交農三行切實協助中央銀行共同担负控制金融的使命，以增強銀行效能，奠定金融基礎。

當擴充四行資金實行人事改組之際，所遇之困難與阻力甚大，固爲當時國內人士，不明

總裁之主張與財政當局之用意，竟有提出反對與責難者，而財政當局仍本總裁之指示，抱着既定方針，排除阻力去實行，卒底於成。如果當時竟被反對者推翻，則現今我國遭遇空前之大戰，金融組織毫無重心，混亂之狀不堪設想，金融基礎一崩潰，一切準備無從着手，恐怕抗戰早已失敗了，更談不上其他的建設。故充實四行資力，實為戰前準備之重大關鍵。

自從四行資金充實以後，不獨改善了我國的銀行制度，增進了人民的福利，抑且奠定了我國的金融基礎，與增強了抗戰必勝的信念。一切的建設事業，均由此順利推進。不過當時困難重重，未能按照預定計劃進行，收到預期的效果，如中央銀行正擬改為中央儲備銀行，使成爲真正的銀行之銀行，不料正在進行，戰事就發生了，不得不暫行擱置。此外有須附帶補述者，即在此期間內，政府對於金融機構事項，除充實四行資力改組人事外，對於一般銀行，亦同時切實實行管理，凡銀行營業，必須申請註冊，經核其章程檢驗其資本能合乎規定者，始准予註冊。各銀行營業是否健全，得隨時派員檢查帳目，加以監督指導之一面頒布儲蓄銀行法，規定儲蓄存款的運用，且必須以相當於存款四分之一之資產繳存中央銀行，作保證準備，以保障儲戶的安全。對於各省地方銀行之濫發省鈔及輔幣券者，切實加以取締。所以在戰前我國的金融機構，經積極改進之後，已可說是相當的健全，迨至抗戰發生以後，除少數商業銀行因歷史環境的關係，對戰時貢獻較少外，大多數銀行，都能在財都和四行領

導之下，發揮他們的力量，貢獻國家。

2. 施行法幣——以往我國幣制紊亂，不但不足以應付戰時，抑且妨礙平時經濟之進展，迨至民國二十四年海外銀價高漲之際，乃毅然於十一月四日實行法幣政策，將中交農四行所發行的紙幣定爲法幣，停止現銀的使用，一面設立發行準備保管委員會，將發行準備集中保管，以防散失，一面訂定兌換法幣辦法，將白銀收爲國有，同時規定銀行領券辦法，由各銀行照繳四六準備得向四行領用法幣，以獎勵現銀之集中。對於黃金除中央銀行外，禁止自由出口，外匯則由中交三行無限制買賣。凡此種種，要不外收集金銀，集中外匯，在平時既可杜絕銀幣之外流，促進經濟繁榮，在戰時又可立即動員現成資力，以應緊急之需，數年以來，所有經濟建設事業，無不向前邁進，尤其抗戰發生以後，社會金融得以運用靈活，安定如恆者，此皆實行法幣政策之實效，苟當時政府不實行法幣政策，則戰爭甫經爆發，勢必提存擠兌，銀行倒閉，紙幣狂跌，經濟崩潰，實難倖免。由此可知施行法幣政策關係之重大。民國二十五年我國幣制已趨穩定，入超亦逐漸減少，到了民國二十六年春天，乃開始籌擬「五年經濟建設計劃」，經過兩個月的週密研究與討論，將國家預算分成兩大部門，一爲普通預算，二爲建設事業專款預算，訂立具體方案，分部實施，其主要目的，在發展一般經濟建設事業與鞏固國防基礎，俾能達成自給自足的要求。不幸法幣制度實行僅二十閱月，五年經濟建設計劃方在開始實施之際，而七七事變突然爆發，此乃敵人知我國幣制改革以後，一

切建設事業突飛猛進，因而乘我準備未充分，國防基礎未穩固之際，乘機發動侵略戰爭，以期征服中國，此實敵寇之毒謀陰謀，假使我國五年經濟建設計劃成功以後，然後發生戰事，則此次抗戰早已獲得勝利矣。

以上兩項，爲我國戰前準備的最重要關鍵，其他如經濟財政等設施，當然很多，因時間關係，不能一一加以說明。

(二)戰時措施

(1)頒佈安定金融辦法

自從七七事變起以至八一三止，在這段醞釀期間，我國戰時金融措施最感困難，因爲七七事變爆發後，許多人均以戰事在短期間可以結束，不至於擴大，因爲多數人存着這種心理，政府的措施，就特別困難，一方面要維持銀行信用，以安定人心，一方面要準備戰時措施，以應付非常。當時政府所採用的辦法，是雙管齊下，即一面准許正當市場照常營業，自由購買外匯，同時設法充實銀行基金，保持銀行信用，一面要管理一般銀行，使不致於超越常軌，影響整個金融市場，故在可能範圍內，政府竭力協助銀行資金，鞏固銀行信用，以安定人心。在這醞釀期間，因一切措施未能完全採取戰時辦法，有多銀行存款提取了，有許多外匯逃跑了，影響戰時金融，異常重大，到了八一三淞滬戰事爆發後，政府鑒於時機迫切，不

得不採毅然決然辦法，才立即命令銀行休業二天，同時頒佈安定金融辦法，限制提存，應上海銀行錢業的請求，復核定安定金融補充辦法，規定活期存款因商業上的需要，得以同業匯劃付給，這種匯劃，並不調現，亦不購買外匯，並與外商銀行成立協定，不得收受新存款，安定金融辦法的主旨，一在鞏固銀行信用，二在防止資金逃避，兼可維護外匯市場。實施以後，不僅銀行應付裕如，社會金融賴以穩定，而且外匯之收進，反日見增加，收效之宏，於此可見。

(2) 成立中交農四行聯合辦事總處

金融運用力量愈集中，而效力愈大，辦事效能愈連繫而收效愈鉅，故戰時金融措施尤賴強有力之機構以應付非常。所以於抗戰發生以後，政府立飭中交農四行組織聯合辦事處於上海，由四行各派代表共同研討，並督促各行共同擔負戰時金融的使命，以堅實中央金融樞紐，同時就各地成立四行聯合辦事分處，建立地方金融主幹，以收指臂相屬之效。去年八月復頒佈戰時健全金融機構辦法綱要，於四行聯合辦事總處理事會之下，分設戰時金融及戰時經濟兩委員會，并附設特種投資，特種儲蓄，收兌金銀，匯兌，物資，發行，貼放，平市，農業金融等九處，由總裁兼任理事會主席，綜攬一切事務，將中央金融機構益加充實健全，而金融週轉更見靈活敏捷，直到現在，所有金融政策，經濟政策，均由四行合辦事總處研究實行，並於四行聯合辦事總處之時即成立貼放委員會及各地貼放分會，公佈四行內地聯合

貼放辦法，融通農工商各業資金，從二十六年八一三起直到本年四月底止，貼放資金共有叁萬五千元之鉅，對農工商各業幫助之大，可以想見，就是對於其他各地方銀行，亦有相當幫助。

再者我國金融機關，多設於沿海一帶，廣大的內地，反付闕如，抗戰發生以後，因戰區之推移，沿江、海軍、淪陷而內地資源又亟待開發，財政因之，成西北西南金融網的計劃，督促四行盡量向內地推設行處，指定設行地點，劃分推進限期以實施行，計自二十七年十月起至目前止，中中交農四行在西北西南各省已增設分支行處其一百八十八處之多，故雖偏僻地方，平時各行決不願去設行的，爲適應戰時的需要，也都督促普遍設立起來。

(3) 設立農產工礦貿易三調整委員會

財政部爲調整戰時生產，發展經濟起見，於二十六年九月建議設立三調整委員會，撥出資金陸千萬元，同時並撥壹千萬元委託中央信託局辦理戰時運輸保險，三委員會至今各有成績，於增強抗戰力量，頗有關係。

(4) 穩定法幣充實法幣準備

法幣爲我國國民經濟的命脈，亦爲抵制敵僞金融侵略的最良武器，自抗戰軍興以來，政府竭盡全力謀法幣價值的穩定，和信用的鞏固，俾可達成抗戰必勝建國必成的目的，廣義的說，幾乎戰時一切金融上的措施，莫不與穩定法幣有關，茲僅就直接以穩定法幣爲目的各項措

施，提要說明如次。

(1) 充實準備 法幣發行準備，原採比例準備制度，現金準備佔百分之六十，以金銀外匯充之，保證準備佔百分之四十，這種制度本是一種落伍的辦法，祇因我國人民對於硬幣的觀念很深，不得不如此規定。自抗戰建國同時並進以後，政府對於上項制度尙未能達到使通貨適應生產的目的，乃重加改定，於二十八年九月頒行鞏固金融辦法綱要，充實準備內容，規定除原有之金銀及外匯外，得加入短期商業票據，貨物棧單，及生產事業之投資作為法幣準備，使法幣成為適應生產需要的通貨，而脫離國外金融市場變動的影響。

(2) 公開檢查 法幣發行數額和準備金的實況，向由發行準備管理委員會按期檢查分別公諸社會，去年頒行前項鞏固金融辦法綱要內，復規定發行準備管理委員會應遴聘重要省市之商會銀錢業公會代表，參加公開檢查，將發行數額準備情況公告，以昭大公，而鞏幣信。

(3) 收兌金銀並促進金產 金銀均為法幣的重要準備，當實行法幣時，即行收兌銀幣銀類，抗戰以後，復收兌金類，成立收兌金銀專處，(現已改為四聯總處下的收兌金銀處)，專司其事，另訂有手續費特獎金等辦法，以資鼓勵，截至本年二月止，共收兌金銀合法幣一萬零八百九十三萬八千餘元，成績頗有可觀，一面取締私售搗運，以防散失，並協助民營金鐵礦產，予以借款便利，和技術上的指導，又由財政經濟兩部洽商設立採金局，擴充公營金礦，由政府直接開採，以盡其用。

(4) 吸收僑匯並管理外匯 海外僑胞匯款，向爲我國國際收入大宗，抗戰發生以後，政府爲便利僑胞厚，僑匯充，準備起見，規定健全僑匯機構辦法，和吸收僑匯合作原則，切實辦理，至管理外匯爲根據外匯基金防止資金逃避，必採的措施，同時進出口外匯的管理可以節省外匯支出，出口外匯的管理可以增加外匯收入，於穩定法幣價值及因法幣信用關係非常密切，自二十七年三月實施外匯請核辦法以後，對於進出口外匯的管理逐漸改進，已趨完密，其詳情當於下節再述。

(5) 管理外匯

(1) 進出口外匯之管理 當戰事發生之始，我國外匯管理未能迅速施行，一方面由於當時環境困難，而另一方面則爲自安定金融辦法頒布以後，已經收了相當之效，到二十七年五月敵人在平津成立偽聯合準備銀行，企圖以偽鈔套取我國外匯，政府爲得碎敵、除匪起見，遂實施外匯管理，對於外匯之購買，加以限制，並指定中央銀行總行設立外匯審核處，專負進出口外匯請核管理之責，對於商民之請匯，則酌量核給。當時環境十分困難，管理並不澈底，此固由於我國境內有外國銀行及租界存在，致有黑市場之出現，而實際上外匯之管理，並非易事，無論任何國家，管理外匯必有黑市場之出現，即德法蘇俄國之外匯管理，堪稱週密，而黑市亦無法避免。此次歐戰爆發前及數月，英鎊竟下跌三分之一，（按戰前英鎊爲四元六角六分現在實際上爲三元一角餘）英國有鉅額資金及週密計劃來管理外匯，尚不免有這種現

象，我國在上海外有敵僞勢力之活動，內用奸商之操縱，所以管理特別困難，然政府在這艱難困苦的環境下，仍竭力設法支持外匯市場，於二十八年三月設定外匯平衡基金一千萬鎊，組織外匯平衡基金管理委員會，以控制黑市場，又於二十八年七月禁止不必要的物品進口，並進行進口物品申請外匯辦法，以減少外匯市場的壓力，而節外匯的支出，有許多人不免責難政府，認為在這種情況之下，不應以鉅額金錢支持上海外匯市場，殊不知上海為國際市場之一，亦為我國數十年來國內之唯一金融中心，法幣流通最廣，殆佔法幣額三分之一，淪陷區同胞對於法幣異常信任，其愛國熱忱與抗戰必勝信念，多半也由此維繫，我們要想抗戰勝利，收復失地，對於淪陷區域法幣，不得不勉力維持，雖然犧牲小利，亦所不惜。所以在平衡基金管理委員會成立以後，我們的主要工作，是在維持淪陷區域法幣價值，以維繫淪陷區域人心，保持法幣信用，敵人雖於民國二十七年成立偽聯合準備銀行，發行偽鈔以期破壞我國金融，套取外匯，但直到現在，其詭計迄未得逞，敵人雖用威脅手段，強迫使用偽幣，但我同胞始終信任法幣，拒用偽鈔，故偽幣價格始終在我法幣之下。天津失陷，我國中交兩銀行至今未曾撤退，原因也就在此，根據二十八年度中交兩行的營業報告，天津法幣流通的數目，較前增加，由此可以證明我國控制金融市場之效用。我們要知道保持法幣地盤，較諸防止失地尤為重要，國土失陷，尚可希望收復，然法幣失却信用，萬難挽救，此關係人民之經濟財產，實在太重大了，所以我們不惜用最大力量，以鞏固法幣信用，結果收效甚宏。

本年五月一日我國外匯狂跌，每元法幣僅值三便士強，當時人心惶惑，不可終日，可是不到幾天，恢復跌到原有價格，且較前增高，此固由於歐洲戰事英法失敗，荷蘭比利時危急，在華各國銀行擠兌紛紛提存所致，而最大原因，是我國金融基礎鞏固。過去一般人均認為法幣不可靠，因而將資金貯存外國銀行，迨歐戰發生，紛紛提存，復存諸本國銀行，有一部份人則放在美國銀行去，這完全是由於奸商造謠生事，擾亂金融市場，企圖乘機獲利，這種行為，與漢奸無異，萬一歐戰擴大，美國參戰，美國必有其處置辦法，存款又不免於逃避，如此往返提存，實在是庸人自擾。今後歐局之演變，不可預測，所以惟有法幣最可靠，信用最鞏固，現在黑市場匯率的偶然變動，不足重視，因為法幣的真正的價值，並不完全靠外匯，主要的是在勞力與物資之充實，我國地大物博，人口衆多，苟能注意開發富源，增加生產，則法幣價格自然高漲，此乃必然之理。

(六) 出口外匯之管理 戰時管理外匯，不僅要節省外匯的支出，同時要增加外匯的收入，我國外匯收入的大宗，有兩大項目，一為出口貿易所得的外匯，一為海外華僑匯回的款項。關於出口貿易，自貿易委員會成立後，積極促進，如協助運輸，貸予資金，一面由財部撥定基金，交由中央信託局辦理運輸兵險，以保障其損失，而以出口外匯售結中交兩銀行為條件，結售外匯的貨品，初定為二十四類，繼改為十三類，以免苛細，同時頒布「維護生產促進外銷」辦法，規定國外市價高於出口土貨成本，得由貿易委員會按照國外市價收購，如

國外市價低於土貨成本，則照成本收購，但政府仍極力避免自行收購，以保障商民營業，並以減低出口稅，豁免轉口稅，墊付兵險費等辦法，促進外銷。迨至二十八年七月復頒行出口貨物結匯領取匯價差額辦法，新辦法與以前顯著不同的地方有二，一為規定以法價與中交兩行掛牌價格的差額，津貼出口結匯的商民，以資鼓勵，二為規定茶葉、桐油、鑛產、豬鬃四類，出口貨物，由國營貿易機關辦理，其餘一律須結外匯，以期增加集中外匯的數量，又為減少進出口貿易所受匯價變動的風險起見，特將中交兩行的掛牌匯價總定在七便士，這固然是為了一面為了促進外銷增加外匯收入，同時一面也是為了穩定國內物價，保障生產利潤，所以政府的每一種措施，都不是單純的為了某一方面，多半是兼顧到許多方面的。

(3) 華僑匯款之管理 華僑匯款，向為我國抵付入超的一大宗收入，戰前平均每年約有三萬萬元至四萬萬元，都是經由僑批業民信局和外商銀行匯回來，所以這一項外匯收入，向來落在外商銀行手裏去利用，抗戰發生以後，政府為集中外匯收入，便利僑胞匯款起見，着令中國銀行增設海外行處，以廣吸收，同時令郵政儲金匯業局會同閩粵兩省行聯絡僑批局設法便利僑匯，所有匯兌行市並應依照中國銀行規定辦理，以免發生歧異，而資符辦理僑匯，應照原水單轉售中國銀行，再由中國銀行轉售中央銀行，以收集中運用之效。

● (6) 便利內匯及管制口岸匯兌

戰時交通阻梗，各地雜碼供求未能互相調劑，所以國內匯兌方面，亦發生種種畸形現象

，政府爲便利正當企業的需要，鼓勵口岸資金內移，並防止資金逃出起見，特制定種種辦法，分別實施，如（1）便利內匯暫行辦法，規定凡日用及抗戰有關的必需品，由口岸購銷內地者，得依照此項辦法，申請四聯分處以低率匯水承匯貨價，或用押款方法以便利之，並規定凡由口岸匯款至內地者，免收匯費，以鼓勵口岸資金內移，（2）公私機關服務人員家屬贍養費國幣匯款暫行辦法，規定各服務人員得在其薪額對成的限度內，申請四聯分處以低率匯水承匯贍家費，月薪在四十元以下的，並可照全額請匯，（3）至私人攜帶法幣由內地往口岸的，最多不得超過五百元，以防資金逃避，兼維外匯市場。

（7）調劑地方金融

我國內地金融向來發達，農工各業所需資金，多感枯窘，中央金融機關平時既未普及內地，卽戰時之貼放工作，亦僅及於重要城市，而戰區金融，固有敵人推行偽幣，套取外匯的顧慮，四行未能爲充裕的發行，端賴省地方銀行鈔券以濟其窮，同時戰時各地小額幣券，需要大增，乃屬必然的現象，必須設法調劑以應戰時需要，政府對此曾採下列各措施。

（1）改發地方金融機構辦法綱要於二十七年四月公佈施行，內容規定，（一）各地方金融機關爲增辦農工鑛各業放款的需要，得向中交農四行領用一元券及輔幣券，以資調劑，（二）一元券和輔幣券的準備，除二成法幣，三成公債外，其餘一律可用上項農工鑛業的投資充之，以適應地方生產事業的需要，（三）其所以規定祇准領用一元券和輔幣券者，因此等小

額幣券，正合乎農田水利鑛產開發支付工資的用途，意在深入農村，此項辦法公佈後，財政部隨即召開第一次地方金融會議，共同商討切實實施的辦法，當經議定重要方案多起，以爲推行的張本。

(2) 省地方銀行發行一元券及輔幣券辦法，二十八年三月財政部召集第二次地方金融會議，決定省地方銀行發行一元券及輔幣券辦法經財政部公佈施行，其目的在使省地方銀行小額幣券盡量推行於戰區，以代替一部份法幣之行使，不得向內地推行，一以應戰區人民的需要，一以之搶購戰區物資，而避免被敵人調去套購外匯之弊，嗣又規定省地方銀行發行一元券及輔幣券的準備成份和性質，統交發行準備保管委員會保管，印刷則由中信局統辦以便管理。

(3) 推行小額幣券，二十六年十一月財政部規定推行辦法四項，督促中中交農四行依照規定辦法於支付及匯撥各部隊軍餉，最少應搭配輔幣券三成，各機關經費應搭配二成，各工廠公司商店發放工資之提款，搭配五成，或全付輔幣券，嗣後迭據各地報告，戰區小額幣券極感缺乏，找換困難，尤易啓軍民糾葛，特再定辦法四項，責由四行凡戰區司令部所在地方之分支行處，應充分準備小額幣券，負責兌換，以便軍民。

(8) 吸收游資。

戰時軍需浩繁，財政支出鉅大，因此流通於市面的游資，亦相應增多，自須設法吸收，

使用於正當有用的途徑，而免在市面助長投機的氣焰。抗戰發生以後，政府對於吸收游資，曾先後頒行各種獎勵儲蓄存款辦法，分別責成全國官商銀行及郵政儲金匯業局切實辦理，茲將各種辦法的內容和優點略述於次。

(1) 舉辦節約建國儲蓄金 二十七年十二月公佈節約建國儲蓄金條例，由全國官商銀行及郵政儲金匯業局經收，現各行局業已紛紛舉辦，所以推行得很普遍，這是一。此項儲金從一元起，可由儲戶隨時存入，雖貧苦民衆亦極稱便利，這是二。此項儲金國幣外幣都可存儲，以外幣存儲的，期滿後得以外幣支取本息，這是三。此外利息優厚、保障充分，儲金的運用指定用於生產專業的投資，都是它的優點。

(2) 發售節約建國儲蓄券 二十八年九月公佈節約建國儲蓄券條例，由中央信託局中國交通農民三銀行及郵政儲蓄匯業局經財政部核准後發行，以與節約建國儲蓄金相輔而行，券分甲乙兩種，甲種存滿六個月即可請兌一部或全部本息，極稱便利，這是一。乙種概為不記名式，持券人得自由轉讓贈與，以之作爲禮券，更十分有意義，這是二。兩種儲蓄券分爲五元十元五十元一百元五百元一千元多種，由儲戶隨意選購，這是三。乙種儲蓄券利率最高可得週息八厘半，甲種儲蓄券可達七厘半，每扣足半年計算複利一次，五年以後，並加給紅利，這是四。至安全穩妥與前項儲蓄金大致相同。

(3) 舉辦外幣定期儲蓄存款 二十八年十一月公佈外幣定期儲蓄存款辦法，內分兩種，

一爲外幣定期儲蓄存款，存戶可以英美法及其他經政府核准的外幣存入，到期時仍照原存外幣支取本息，有了這種辦法，以前有外幣而苦無處存放的人，可以存入本國銀行，不再仰外商銀行的鼻息了，另一種爲法幣折合外幣定期儲蓄存款，存戶得以法幣按照商匯牌價折合外幣存入，而商匯牌價現爲七便士，比黑市場的匯價高，所以存戶除應得利息外，尚可獲匯價折合上的利益。

此外管制口岸匯兌，便利內地匯兌，獎勵資金內移，以及勸募各種公債等，亦都有助於游資的吸收。

(9) 扶助生產

抗戰發生之初，政府卽行設立農產工礦貿易三調整委員會，撥定鉅額基金，並由四行撥貸鉅款，以供扶助生產之用，一面由中央信託局開辦戰時運輸兵險，及戰時陸地兵險，以保障生產事業的損失，這些都已講過，不來重述，最近政府對於扶助生產更趨積極，舉其要者約有三種。

(1) 由四聯總處實施二十九年度中信局中交農三行農本局農貸辦法綱要，比以往辦理農貸改進的地方計有數點，(一)貸款的對象擴充以農民團體或個人及農業改進機關所經營的事業爲範圍。(二)貸款種類擴充爲一，農業生產貸款，二，農業供銷貸款，三，農產儲押貸款，四，農田水利貸款，五，農村運輸工具貸款，六，佃農購置耕地貸款，七，農村副業貸款

，八，農業推廣貸款。(三)貸款區域力求普及，貸款數額特為提高，貸款手續力求簡便，務使農民直接享受貸款利益。

(2)關於工業貸款，除撥定基金由工礦調整處轉貸與各工業應用，並由四聯總處協助中國工業合作的資金外，最近更擬實行下列兩項辦法：(一)地方金融機關辦理小工商業貸款通則，已呈准行政院會議通過，不久當可公佈施行，內容規定地方金融機關依本通則辦理小工商業貸款，資金有不足時，得向四聯總處商借。(二)戰時扶助工業貸款辦法，亦正在呈核中，以上都是屬於普通性質的工業貸款，至四聯總處自二十六年成立以來所辦理的個別工業貸款，更是縷指難盡了。

(3)經濟三年計劃，是由四聯總處和經濟部財政部詳細商討而成，其內容規定可分為下列幾點說明

(甲)投資的部門分為(一)工礦(二)交通(三)農林水利(四)商務貿易。

(乙)籌措資金的方式為(一)由國庫籌撥(二)由四行投資(三)由四行貸款。

(丙)由國庫籌撥者：(一)與國防有密切關係者，(二)新艱事業係屬試辦性質者，(三)一時不易獲得盈餘者，(四)富有政府統籌管制性質者，(五)建設專款所辦之艱事業已具規模，其資產不易估價者。

(丁)由四行投資者：(一)新艱事業較有盈餘把握者，(二)已成事業擴充時銀行已參加股

份，可照比例數額續繼投資者，(三)凡前條所列各項以外的事業。

(戊)由四行貸款者，(一)業已完成之事業，不必再參加新股者，(二)各項事業週轉所需之流動資金。

以上計劃將來次第實施，不獨足以支持長期戰爭，而不虞竭蹶，且可奠定國民經濟復興的基礎，是一種抗戰建國雙方並進的偉大工作之一。

(10) 防止敵偽金融侵略

在我國戰時金融措施之中，有一事須要特別提出來說的，就是防止敵偽金融侵略，敵人此次發動侵華戰，萬料不到我國能支持這樣久，而且愈戰愈強的，所以想來破壞我國的幣制，以削弱抗戰力量，如在敵軍控制區域，或禁止法幣行使，或發貶法幣價值，或偽造假法幣，希圖以偽亂真，一面敵偽自行設立各種偽銀行，發行偽鈔，和軍用票，在我淪陷區內行使，或收購物資，或調取法幣套購外匯，種種陰謀伎倆，無所不用其極，我政府為抵制計，曾採用下列各項措施。

(1) 分區金融處理辦法 詳密規定(一)淪陷區域的金融機關，應如何保留，以為與敵鬥爭的據點，并妥善應付敵偽的侵略，(二)附近陷敵區域的金融機關，不得隨意撤退，並須搶購物資移運後方，(三)距敵較遠區域的金融機構，應如何策應，前兩區域金融，以收指臂相顧之效，(四)復興根據地區域的金融，應如何完成金融網，担負協助經濟復興的使命。

(2) 取締敵偽鈔票辦法 規定(一)全國人民一律拒絕行使偽鈔，違者以漢奸論罪，(二)凡以敵偽鈔票成立的契約，一律無效。

(3) 敵人偽造法幣的對付辦法 (一)四行在淪陷區域內不用新券，以便易於識別，(二)四行券版設法統一，(三)由印鈔公司出面交涉，(四)厲行查緝及獎勵舉報等。

(4) 防止物資資敵 (一)委託外商代購，(二)由省銀行以省鈔搶購，(三)聯絡游擊隊協助，(四)聯絡民衆協助。

此外如管理外匯，管制口岸匯兌，與外商合作，一致抵制敵偽各種非法行爲，不必一一細說。

三 物價問題

(一) 物價與法幣發行之關係

戰時物價高漲，是一種很普遍的現象，也幾乎是一種必然的現象，其原因很多，將在第二節說明。但現在一般人大都認爲是由於法幣發行過多，匯價跌落，所以物價高漲，其實目前物價高漲，絕非單純的由於法幣的發行及外匯的變動，第一，我國爲一產業落後的國家，

內地農村久感金融的枯竭，正需要增加發行，以資調劑，與一般工業國家信用擴張已達飽和點者不同，多增發行，於生產無益，不致影響物價。第二，西北西南各地向少金融機關，人民習用現銀，法幣的流通還很有阻，現經推定金融網，並努力收兌金銀，則稍增發行，正多消納之處，不患影響物價。第三，戰時人民轉徙流離，每隨身攜帶法幣，以備不時之需，因而減少市面的流通額，稍增發行，正合市面需要，何致影響物價。第四，我國票據尚不發達，多用現鈔，稍增發行，正資信用週轉之窮，無傷物價。第五，若以人口比較，我國每人佔有法幣額比各少得多，依照貨幣數量而論，不應影響物價。

(二) 戰時物價高漲的原因

實際上物價高漲的原因很多，其最主要的原因有下列幾項。

(1) 受洋貨漲價的影響，因為歐洲戰爭發生，海上運輸不便，來源稀少，所以洋貨漲價，則我國民消費或生產上需用洋貨者，其價亦隨之抬高。

(2) 因運輸困難，運費增高，譬如戰前重慶向上海買紗用駁船直接裝運來渝，比現在繞道香港海防再用汽車運來，其運費不啻天壤之別，運費增高成本自高，成本高，則物價漲，這是必然的道理。

(3) 人口集中，產銷失調，現今各省人口都集中到後方來了，房屋日用品供不應求，自

然要漲價。

(4) 原料工資等上漲的影響，現在勞動階級因後方從事建設需要正亟，工資自亦隨之高漲，而生產發達的結果，原料品供應不及，亦必上漲，工資原料都漲，成本增高，出品售價自然要漲。

(5) 戰時意外損失的影響，也是增高物價的一個因素。

(6) 囤積居奇的影響，一般商人祇知圖利，大家看漲，弄得物價虛偽的抬高起來，亦是重要原因之一。

(7) 最主要的原因，我覺得還是一般心理作用，因為大家遇到此次空前的大戰，心裏戚戚不安，投機份子就乘機操縱居奇，不惜危害國家民族，釀成法幣價值錢的普遍心理，爭相購買物資或不動產，物價由是逐漸高漲，因為大家賤視法幣重視物資的結果，更不願投資營業，生產因之減少，物價更因而抬高，貨幣與物價的關係在此，並非由於發行過多，完全由一般心理作用使然。

(三) 平抑物價的措施

就金融方面說，對於平抑物價的工作，盡了下列各項的努力。

(1) 促進生產調劑供求，如(一)四行貼放會辦理貼放，協助農工礦業的生產，(二)

設立農產工廠貿易三調整委員會，協助發展農工礦生產並流暢貨運，(三)四行辦理鉅額農貸，以助農業生產，(四)四行貸款協助交通建設，便利運輸，(五)四行完成西北西南金融網，省地方銀行推設分支行處，完成各省金融網，活潑農村金融，發展內地生產，兼以疏通通貨於廣大農村，以免集中都市影響物價。

(2)節約消費獎勵儲蓄，如(一)舉辦節約建國儲金、發行節約建國儲金券，以吸收游資，倡導節約，(二)舉辦法幣折合外幣儲蓄存款，以示政府保障幣值的決心，而使人民樂於存蓄，(三)提倡獻金運動，以激勵人民愛國情緒，藉以緊縮通貨數量。

(3)便利匯兌，減輕成本，如(一)凡自海外採購生產機器原料及本國無代替品的必需品，得申請照商匯牌價核給外匯，減輕成本，(二)凡向口岸採購日用必需品運銷後方，得依照便利內匯辦法，請由四行以低率匯承承匯貨款，以減輕商品成本。

(4)取締貨物押放，以防屯積居奇，由財政部通令各銀行禁止貨品作押款，並不得代理客商買賣貨物。

(5)供給平價購銷資金，規定由四行墊款五千萬元，先行撥借二千萬元，歸平價購銷處陸續採購大批日用必需品，以銷地方。

以上種種措施，當然可以收到相當的效果，不過我們要厲行平抑物價，必須增加生產，調劑供求，尤要先去其病態心理，大家在國家至上民族至上的大旗幟下，集中力量，集中意

，來完成經濟三年計劃。

四（結論）

綜上所述，我們可以得出一個結論，戰時（一）金融必須以金融力量協助財政，（二）必須以金融力量發展經濟。就協助財政說，如（1）戰時財政稅募債，緩不濟急，必賴金融的力量協助，財政始能週轉應付，（2）戰時財政要充實對外購買力，須要收兌金銀管理外匯，這些工作必賴金融措施以協助之，（3）如促進生產發展交通便利運輸平價購銷所需的資金，由金融機關貸款政府辦理以防國庫支出增加，（4）獎勵儲蓄吸收游資倡導節約節省消費，直接平定物價，間接減輕國庫開支。

就發展經濟說，如（1）以金融力量取得現有物資，以供政府利用不使浪費或資敵，（2）以金融力量開發蘊藏，促進生產，使稅源日豐財用不竭，（3）以金融力量謀經濟自給自足，助軍事取得最後勝利，協助國家奠定建國經濟的基礎。

總之，戰時金融要以金融力量協助財政，發展經濟，使交通經濟財政各部，互相為用，而全國民衆尤應將有人力財力貢獻政府協助政府，以增強抗戰力量，爭取最後勝利。

中國現行稅制

李儼

(二十九年十一月)

- 一、國稅與地方稅之劃分、
- 二、國稅制度之改進
- 三、現行各種國稅制度概況
- 四、將來稅制之展望

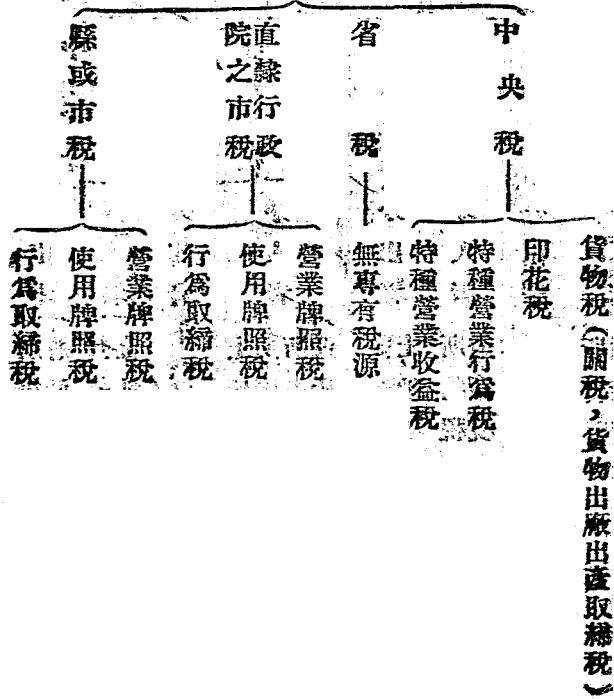
現行稅制所涉範圍甚廣，因時間關係，茲僅專就國稅制度為簡括之講述，但國稅與地方稅之界限，亦不能不略為論及，故擬分為四節說明之，一、國稅與地方稅之劃分，二、國稅制度之改進，三、現行各種國稅制度概況，四、將來稅制之展望。

一、國稅與地方稅之劃分

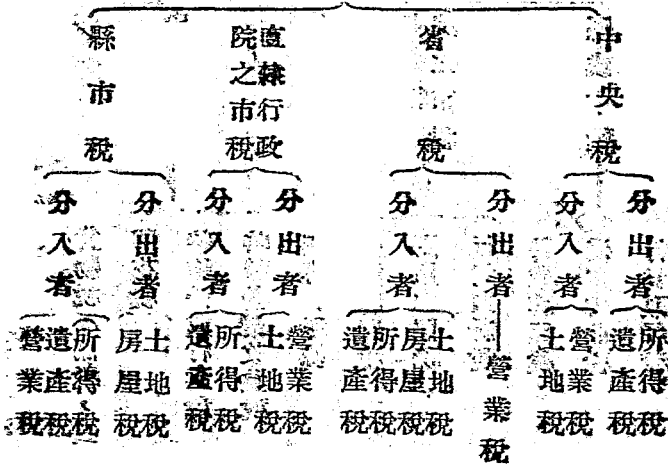
在昔向無國稅與地方稅之區別，民國初元，始議改革稅制，首重國地兩稅之劃分，依民

三、**國地兩稅劃分案**，凡主要稅源，悉歸中央所有，內實稅釐，原屬橫嶺中央集權之主旨，原定，但實際上則歷年預算所列，國地各稅，或合或分，均係定則，而民五以後，各省軍閥專橫，財權旁落，稅收多被截留，解款亦不照繳，反成外重內輕之局，並無所謂國地之分，國民政府成立，財政部鑒於劃分國地收支之重要，會本中央地方均權之旨，訂定劃分國家收入地方收入暫行標準案，於十六年七月府令頒布施行，嗣復迭加厘訂，於二十年修訂預算章程，同時擬訂辦理預算收支分類標準，明令公布，此後辦理預算，即以此為劃分國地收支之準則，其屬於國稅者，為關稅鹽稅統稅菸酒稅礦稅印花稅所得稅遺產稅交易稅銀行稅，大抵側重間接稅，而以直接稅輔之，其屬於地方稅者，為田賦營業稅（包括牙稅當舖屠宰稅）契稅房捐攤捐等，大都為直接稅，迨是國地兩稅稅源及界限，漸有明確之劃分，但上述地方稅，均為省稅稅源，無涉於縣市稅，縣市財政，尙無獨立稅源，不免阻礙政務之進展，即國地兩稅劃分標準，或尙有未盡合理之處，二十四年七月，國府復頒行財政收支系統法，除市以外，分為中央省縣三級，一方採用分稅制度，以增加中央省縣間收入之相互關係，一方參酌各級地位，使各有獨立之稅源，意在調整各級財政確立健全之制度，而尤以充實縣之財政，扶植縣自治，為其特色，依其規定，則各種稅源，有專歸中央或省或縣市所有者，有比例分配於中央或省或縣三者之分配別列表以明之。

(甲) 各級政府所有稅源表



(乙) 各級政府分配稅源表



上項稅收之劃分辦法，自應得失互見，此時未能詳加研究，但其定爲三級制，實較從前僅分中央與省二級者，確屬重要之改進，惟在抗戰時期，稅收調整，事實上固感困難，即關於支出之規定，亦間有難於實行之處，故收支系統迭經延展，迄今尙未施行，而中央政府因地方自治之確立與地方財政之整理，確有必要，適於上年九月，頒布縣組織綱要，省與縣鄉鎮財政收入之劃分，復明確規定，藉資促進地方事業之發展，其於地方稅收中，規定爲縣財政收入者，約有下列各項，（一）土地稅之一部，（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）（二）土地陳報後之附盜畝田賦之全部，（三）中央劃撥補助縣地方之印花稅三成，（四）土地改良物稅，（在土地法未實施之縣爲房捐），（五）營業稅之一部，（在未依營業稅法改定稅率以前，爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上），（六）縣公產收入（七）縣公營業稅收入（八）其他依法許可之稅捐，以上雖爲過渡時期因時制宜之劃分辦法，但縣財政因此得以離省而獨立，於推動地方之建設，完成地方自治，以鞏固國家基礎，實具有重要之效用焉。

二 國稅制度之改進

依上所述，自國民政府成立以來，迭次釐訂法規，將國稅與地方稅截然劃分，其劃分之準則，大致以稅之具有全國一致之性質者，歸於中央，如關稅鹽稅及其他各貨物稅是。其僅

有地方局部之性質者，歸於地方，如土地稅房屋稅營業稅是，文稅之以各人負擔能力為納稅標準者，歸於中央，如所得稅遺產稅是。稅之以事業利益為標準者，歸於地方，如各種牌照稅是。此種劃分辦法，與多數國家稅制大體相同，頗適合財政學上所主張之原則，自是以後，我國稅制，遂能消除從前紊亂紛歧之弊，俾財政漸入正軌。而中央政府，在此十數年中，復就所主管之各稅，分別設法調整改進，一面充實國稅系統，俾中央稅收可以逐漸增加，一面整理稽徵方法與稅率，俾與公平及經濟原則，不相抵觸。其改進之過程，依過去事實之表現，可分為抗戰以前及抗戰以後兩期，在抗戰以前，國稅幾全為間接稅，而以關鹽統三稅為主，在抗戰以後，推行所得稅非常時期過分利得稅等，樹立直接稅系統，俾與間接稅相輔而行，構成完善之稅制，茲就此兩期中重要改進情形，分別略述於下：

(甲) 抗戰以前關於國稅改進之重要事項，

1, 實行關稅自主，修訂海關稅則 徵收關稅之目的，原以增加收入與保護產業雙方並重，而經濟幼稚之國，保護產業尤重於增加收入，惟我國關稅，從前因受條約束縛，向採協定稅則，進口貨物，一律征進口百分之五及出口百分之三。而本國貨反須負擔苛重之常關稅與釐稅，因此貨途不能與外貨競爭，且關稅自訂協定，稅率輕微，稅收遂亦受其影響，國民政府成立後，鑒於關稅問題關係國計民生，乃首先宣布關稅自主，重新協定關稅，並先後迭將進口稅則加以修訂，對於進口貨物按其性質及

與國內農工各業之關係，分別輕重酌定稅率，對於出口稅及轉口稅，則分別酌定減稅免稅辦法，俾國貨受其保護，以助長國內實業之發展。

2. 裁撤釐金，舉辦統稅。釐金之制，病商擾民，早已議及廢止，但以裁釐後稅收損失，無法抵補，故久未實現，國民政府成立，以釐金亟應革除，乃暫劃歸中央，以便貫徹其計劃，除一面規畫舉辦營業稅，督命各地方開徵外，並次第推行統稅制度，首先舉辦銷場最廣之捲菸統稅，逐漸推及於棉紗火柴水泥麥粉薰烟啤酒大酒洋酒等物，凡應徵統稅者，僅須在出廠時繳納一次稅款，即可推行全國，俾與進口洋貨及在華外廠所產物品，處於平等地位，以利競爭，推行之始，成效頗著，遂於民國二十一年，明令裁撤釐金，自是統稅乃成國內貨物稅之主幹，收入亦與年增加。

3. 平衡鹽稅，調整產銷。向來我國鹽稅名目複雜，各地輕重不同，人民負擔既不公平，走私之風亦因之日盛，政府為平衡稅率起見，首先劃一各地稅目，其稅率之輕重懸殊者，或增或減，使之漸趨平衡，並於二十三年一月，通令凡食鹽正附稅額，原為每石十元以上者，一律限制為十元，其在十元以下者，則隨時察酌情形，妥為改善，至鹽之出產運銷，關係民食，自應力謀供需適應，故一面整理鹽場，集散為整，一面建築倉坵，改良運輸，以為實行新鹽法之準備，在二十五年以後，因外侮侵凌，時局嚴盪，復就各省設立常平倉庫，分儲多量鹽斤，以備應付非常時期之需要。

4. 改良煙酒稅稽徵辦法，煙酒爲奢侈品，自可重徵，故關鹽統三稅外，煙酒稅之歲收，爲數亦鉅；但從前徵稅，未有專章，民國初年，始實行公賣制，法定官督商銷，用爲專賣制度之過渡辦法，但公賣價格，隨地而殊，與實在市價相差日鉅，而稽徵之權，復操諸商民，弊端百出，且從前各地方，復有於公賣費之外另立名目徵收煙酒稅者，此項煙酒稅，後亦移歸中央，與公賣費分別經征，是爲煙酒費稅，如此辦法紛歧，既失負担之平，亦啓苛擾之漸，財政部爲整理稅制起見，乃於二十二年舉辦土菸特稅及土酒定額稅，於蘇浙皖豫鄂贛閩七省，先行試辦，再次第推行他省，在此區域內，將舊制菸酒費稅，完全取消，自是菸酒兩稅始有劃一之規程，而舊來積弊，亦漸次革除矣，此外有菸酒牌照稅，係對於菸酒營業商人，依其售賣數量，分爲等級，按季徵收，素爲中央稅收，二十三年，因督令各省廢除苛雜，爲彌補地方收稅損失起見，特將牌照全部劃歸地方辦理。

5. 改良印花稅制 印花稅以各種憑證爲徵稅對象，稅率輕微，負擔不重，經濟愈發展之國，其收入亦愈多，各國均認爲良好稅制，我國施行已久，國民政府成立後，規劃推進印花稅制，於二十三年公布印花稅法，分別四類規定稅率，但當時由各省印花稅分局稽徵，每有勒派包徵之事，流弊甚多，是年年底，乃由財政部決定印花稅票委託郵局代售，任人民自由購買，其檢查印花稅貼用事宜，責成各省市縣政府辦理，並由

財政部派員印花稅督察專員，分赴各處督察，其印花稅收入並以三成補助各縣政府，以一成補助省政府，以供廢除苛雜之抵補，自是印花稅之積弊漸除，得以革除。

以上改進各事項，雖途徑不一，然其主旨，要在廢除舊日積弊，力求負擔公平，俾稅制漸趨於簡單化，合理化，間接可以培養稅源，直接可以增加收入，尤以二十一年至二十六年間設施為多，而其收效亦較著。

(乙) 抗戰以來關於國稅改進之重要事項。

1. 推行新稅 我國國稅，向以間接稅為主，固有之直接稅，均已劃歸地方，至於所得稅遺產稅等，雖經劃為中央稅，但籌畫甚久。迄未實施，迨至民國二十五年七月，始經詳加審議，公布所得稅暫行條例，並於二十六年一月全體開徵，至此，我國中央直接稅體系，始肇其端，旋復由財政部提出遺產稅暫行條例，復經立法機關審慎研究，二十七年十月始行通過頒行，同時以抗戰軍興，後方人民艱難時會，獲取鉅額之過分利得，衡以各國先例，對於此種利得，應予重徵，以裕庫收，而平負擔，故復提請徵收非常時期過分利得稅，並定於二十八年一月一日開徵，此三稅者，均以納稅能力為標準，有補國計，無損民生，實為統制中之最良者，今已先後舉辦，中央直接稅體系，遂因以完全奠定，實為稅制中之一大改選。

2. 整理舊稅 我國沿海一帶，最稱富庶，不僅中外通商，萃集於口岸各埠，即新式工場

及產鹽場垣，亦多分布於沿海一區，抗戰以來，沿海都市，相繼夷爲戰區，關稅既多被劫持，鹽稅亦大爲短絀，而統稅貨物之工廠，大都停閉，雖或設法內遷，規模亦遠不如昔日，故關鹽統三稅收入，或僅維持半數。或竟不過十之一二，財政部爲應付非常起見，不得不整頓舊稅以資補救，其屬於關稅者，則謀保持行政完整，以留戰後恢復之根據，並一面推廣轉口稅範圍，以防偷漏而裕稅收，復修改進口稅稅率及釐訂進出口稅減免方法，調節對外貿易，其屬於統稅者，一面獎助本國工廠，盡量遷移內地，以供應人民之需求，其自口岸運銷內地之統稅貨物，如未照納統稅，應於運入之第一道關卡，照數補繳，以杜私運，至統稅貨物範圍，亦應詳加籌畫，陸續推廣，俾稅收可望增加，其屬於鹽稅者，則以食鹽爲軍民日用所需，值此沿海鹽場，交通阻塞，內地運輸，亦未能暢通，食鹽之生產與配運，關係至爲重要，應注重增產疏運，而不必計及稅收之盈絀，故一面預向沿海一帶，極力搶運後方儲積，以應急需一面盡量在內地擴充產區，增加產量，以補不足，三年之中，軍需民食，尙能供應無缺。

此外如提高印花稅率，增加菸酒稅，均關係稅收，不無相當之成績，凡此諸事，或明或暗，立國稅新體系，以謀整頓稅制之革新，或則改進固有稅制，以求稅收之增加，或則運用國稅制度，以達發展經濟加惠民生之目的，其所加抗戰建國之助力實非淺鮮也。

審察稅收之消長言之，則國府成立後，稅收數目逐年遞增，抗戰以後以全國大部分地區

稅區，交通阻礙，百損不獲，稅收因之銳減，雖推行新稅，整理舊稅，難收成效，亦不能從補舊有稅收之損失，茲將近年來國稅收入數目，彙列如左：

二十一年度	五八六、〇九一(千元)
二十二年度	六五九、三七六
二十三年度	六四九、五六四
二十四年度	六二二、八五七
二十五年度	七九六、四五五
二十六年度	五三五、二八〇
二十七年度 (半年)	一八九、七七九
二十八年度	五〇二、八二五
二十九年度 (預算數)	四二三、七七〇

三 實行各種國稅制度概況

一 關稅

我國現行關稅，分進口稅出口稅轉口稅三種，茲分別說明其概況：

中國現行稅制

從價徵稅之貨品，概爲值百抽七·五，對外銷主要土貨及手工藝製品，應予獎勵輸出者，多准免稅或減稅出口，按出口稅則，共列有二百七十號列貨品，其中准予免稅輸出者，已達八十九號列貨品，抗戰期內，政府對於外銷之手工藝品漁業產品農業產品等，復經指定三十四號列貨品，於民國二十八年六月一日起，繼續豁免出口稅，又以土貨推銷外國，商人應向國家銀行結售外匯，計規定外銷土貨應結匯出口者，共二十四類，均准免納關稅。旋復改定結匯出口貨物爲十四類，並將桐油茶葉猪鬃鑛砂四類，規定由政府統籌購運銷售。

(丙) 轉口稅

土貨轉口稅，政府早經決定予以裁撤，則以日方阻撓，遂至裁撤之案延緩未能實行，至抗戰軍事發生，交通阻滯，貨運不暢，國稅收入俱見短絀，軍費支出，所增甚鉅，國民政府爲補助戰時財政計，乃於二十六年十月，將海關轉口稅加以整理，並在貨運扼要各地，添設經徵卡所，凡土貨經由海關及其分卡者，概行徵稅一次，不再徵收，其轉口稅稅率，從量者值百抽五，從價者值百抽七·五，全部稅則，共計二百七十號，但已征收統稅及肩挑負販之零星貨物，以及關於平民生活日用品手工藝品，易於腐壞之鮮貨等，一律免稅，以紓民困，自整辦法實行以後，所征稅收頗鉅，惟政府對於國稅制度現代化，具有改進之決心，一俟戰事結束，所有現行土貨轉口稅辦法，即富予以撤銷，以暢貨物之流通。

關於抗戰期內，敵人在游擊戰區濫徵稅則苛持稅款情形，以及我國應付辦法，有可供

研究者，對於此所述及之，中國海關，向以英人爲總稅務司，承政府之命，管理全國海關事務，抗戰發生以後，所有游擊區域各海關，如津秦青滬等處，雖仍由總稅務司統率關員，執行職務，但敵軍對於海關制度，公然加以破壞，其最關重要者，爲（一）擅改關則。稅則之厘定頒行，純爲國民政府自主權之行使，乃日僞於一九三八年一月下旬，在津海關擅改海關稅則，雖我政府聲明絕對無效，嚴令總稅務司拒絕實行，乃海關爲其暴力所威脅，無法抗拒，其後同年五月，並以此項僞稅則推行於海各關，其用意端在減低日貨進口稅率，以圖大量輸入，侵奪歐美貨物在華之商場，故所變動之稅率，莫不以所有於日本對華輸入爲主，因此日貨貿易，數量獨增。（二）劫奪稅款。海關稅收担保償付內外債各款，故稅收之管理與債信頗關重要，抗戰以來，日本先後以暴力威脅海關稅務司將前方各關稅款存正金銀行，即已存匯豐銀行之關稅款項，亦不許稅務司自由匯解。此項稅款，本指定充內外債本息担保之用，政府爲保障持票人權益計，於日方劫持稅款後，仍准由海關總稅務司向銀行透支墊付，結算一九三八年十二月截止，爲期已屆十六個月，墊款已達國幣一萬七千五百萬元，長此以往，影響財政甚鉅，政府迫不得已，乃於一九三九年一月通告中外，聲明所有海關經征款稅，自應以用於海關担保之償賠各款，在戰區各關應攤數額，仍即提交銀行，存入海關總稅務司戶，以備償付，各戰區內各關應攤債額，日方倘能如數照解，並將以前勒存稅款仍解交總稅務司，則債仍當照數還付，以符政府始終維持債信之旨。

至關稅收入，歷年迭有消長，自二十一年，所有進口稅出口稅轉口稅船鈔及兩項附加數入總數，分年列左：

二十一年度	三二五、五三五(千元)
二十二年度	三五二、三九九
二十三年度	三五三、一七六
二十四年度	二七二、四四九
二十五年年度	三七八、九三八
二十六年年度	二九八、七三三
二十七年年度(半年)	一二七、二八二
二十八年年度	三三六、三二六
二十九年年度(預算數)	二五九、三九〇

二 鹽稅

自來鹽稅收入，為數頗鉅，實為中央稅收之大宗，鹽稅之徵收與鹽之生產運銷，具有密切關係，政府為使供求適應，以免生產過剩運銷失調起見，向採嚴厲政策，並於各產區廣建鹽坵鹽倉，以便集中管理，防止私漏，對於各區所產鹽斤行銷地域，亦加限制，不得互相侵

越，蓋分地配銷，實具有調劑供求之效用，惟運鹽之權，從前多爲少數商人所獨佔，國民政府以逐漸革除專商，爲改革鹽務之政策。近來開放區域增加，專商將逐漸革除矣，至於鹽稅，向用等差稅率辦法，大抵視距產地之遠近及其製運成本之高低，以爲制定稅率輕重之標準，從前政府無整理計畫，致各區稅率，輕重懸殊，地方附加之稅，亦甚紛歧，國府成立後，財政部疊加整理，將各區鹽稅，次第收歸中央統收統支，並規定中央及地方附加各稅統一徵收辦法，就各種附加性質，分別歸併，並將各區稅率過重者，量予減輕，及此區與彼區毗連地方，稅率相差過鉅者，分別改訂，俾漸整齊劃一，此外漁鹽及農工業用鹽，則徵稅特輕，漁鹽每担徵稅二角至五角，農工業用鹽每担徵稅三分，當時各區稅率，每市担高者至十元以上，低者一元有奇，二十年間，立法院通過新鹽法，規定食鹽每百公斤，徵稅五元，公布以後，迄未實行，財政部以鹽稅居國家稅收第二位，新鹽法規定就場徵稅，每百公斤徵稅五元，即每市担徵稅二元五角，比較當時最高稅率，僅及四分之一，相差太遠，施行爲難，僅於二十六年春間，請將鹽法中公斤字樣，改爲市斤，使最高最低稅率間，得一接近之標準，輕稅區，稍有增加，重稅區減輕不少，全國輕稅區少，重稅區多，如此轉移調整，國庫雖稍受損失，而人民實可平均担負，此案未經完成立法程序，而抗戰軍興，事遂中止，財政部向以平衡稅率爲主旨，原定逐漸將較輕較重者分別增減，惟抗戰以來因輕稅區域，非係貧瘠，即屬近場，爲免增加人民負擔起見，概未增加，且隨時察酌當地之情形，將稅率較高者分別減

輕，現行鹽稅，分爲正稅中央附稅及中央臨時附加地方各種附加數種，產區之場銷稅或銷臨之岸銷稅爲正稅，民國二十年以前，所有各項軍費附加稅及各省地方附稅，由財部收回統收，以及二十六年加徵之建設專款，爲中央附稅，其中中央附加徵收指定用途之專款，如整理費公益費等，爲中央臨時附加，其各地方在鹽稅項下附加徵收之款，由鹽務機關照數撥付者，爲地方各種附加，大抵鹽稅稅率因銷鹽地域而異，離場近者稅率較輕，離場遠者稅率較重，稅率輕重之分布有如梯形，實足以防止近場人民逃避鹽稅，卽有重稅區域爲數不多，一般人民之鹽稅負擔，尙屬輕微，至歷年鹽稅收入，戰前因迭加整理，爲數日增，抗戰以來，產地多淪爲戰地，銷數減少，故收入又復銳減。其歷年收數如左表。

二十一年度	一五八、〇七四(千元)
二十二年度	一七七、三七五
二十三年度	一六七、四三七
二十四年度	一八三、七七二
二十五年年度	一九七、〇二八
二十六年年度	一五八、九一一
二十七年年度(半年)	一四〇、二〇六
二十八年年度	一〇一、九八〇

二十九年度（預算數）

八二、〇〇〇

二 統稅

統稅爲貨物稅之一種，在收支系統法列爲貨物出廠稅，其特色爲下列各端。（一）對貨品徵收，一經納稅，即行銷全國，不得重徵，其有重征者，應予退稅。（二）每一種統稅貨品之稅率，全國一律。（三）應徵統稅，在出產處所，由駐廠員或駐場員徵收，其舶來品或由未施行統稅區域運入者，由海關代徵。（四）運銷國外者，准予免稅或退稅，蓋以統稅代替從前之厘金及其他雜捐新稅，於商民爲便，實屬因時制宜之良法也，其徵稅貨品，現次第推廣爲捲烟棉紗火柴水泥麥粉薰煙啤酒洋酒火酒飲料各種，最近復擬決定酌將範圍擴充，并先推及於糖類與爆竹等物，因其徵稅貨品，包括奢侈品及必需品，稅率自輕重不同，其屬於奢侈品者，應從重徵稅，屬於必需品者，應從輕征稅，即同一物品，亦依其品質及價格，酌分等級稅率，各有高低，歷年各種稅率，迭經修改，最近復以物價高漲，又酌加改訂，自本年九月十五日起實行，茲將各種重要貨品統稅稅率，分別敘述於下：

捲菸稅本分二種，一爲捲菸稅，二爲雪茄稅，捲菸稅向惟對於機製捲菸稅收，手工捲菸原係一般貧民以木斗製造，居處較漫，曾經訂章取締，并不徵稅，最近推廣產製，并體恤小工業起見，特准納稅製銷，其稅率較機製捲菸爲輕，並另訂管理辦法，限令集中設廠製造，

以防私漏。至捲菸稅率，向係按其登記售價，分級規定，新定稅率，在機製捲菸，分為四級，在手工捲菸分為二級，其納稅額如下：

機製捲菸

每五萬支登記價格

納稅額

一級 一六〇〇元以上

一六〇〇元

二級 一六〇〇元以下

八〇〇

三級 八〇〇元以上

四〇〇

四級 四〇〇元以下

二〇〇

手工捲菸

一級 二〇〇元以上

一〇〇元

二級 一〇〇元以下

五〇

（至六十二元止，（售價八十元以上）
 雙頭稅分為六級，以千支計算，按其登記售價分級納稅，自三元一角起（售價六元以下）

薰菸葉稅

薰煙葉係美種菸葉薰製，可用為捲菸原料，現行稅率，按每百斤計算，按其

批價分為三級，四十元以上者繳十六元，二十元以上者繳八元，二十元以下者繳四元。

棉紗稅 棉紗稅係按紗之粗細，從量徵收，新定稅率分爲甲乙丙丁四種，十七支以下之紗，每公担徵十元，十七支以上至二十三支者，徵十二元，二十三支以上至三十五支者，徵十五元，三十五支以上者徵二十元。

火柴稅 火柴分安全火柴及硫化磷火柴兩種，安全火柴，徵稅較重，硫化磷火柴，徵稅較輕，現行稅率，均係按每箱計算（每箱七千二百盒），安全火柴，依其裝盒體積，分爲甲乙丙三級徵稅，自三十元至四十八元，硫化磷火柴，依其裝盒體積，分爲甲乙兩級徵稅，自二十四元至三十元。

水泥稅 水泥稅率，依其裝置產量，分爲七級，自四十二公斤五分之一起徵稅七角四分，至百七十公斤徵稅三元，以上照此遞推。

麥粉稅 凡國內機製麥粉及國外運入之麥粉，除軍用及振災用者外，須納麥粉稅，從前均係按包徵收國幣一角，最近對於麥粉，改定按價徵稅百分之五，由廠商將批售價格報經核准，就廠稽徵。

飲料品稅 從前飲料品各徵統稅者，僅汽水一項，近以類似汽水之飲料品製銷日增，爲平均負擔起見，改訂飲料統稅規程，規定汽水類果子露類蒸溜水，均須納稅，其稅率以裝置之每一容器爲課稅單位，按核定之躉售價稅，分爲十級徵收，自二分起至八角止。

以上各種統稅收入，以捲菸稅爲最鉅，棉紗次之，火柴水泥麥粉又次之，其他各種收入

爲數甚微，歷年稅制迭加改進，收入遞增，但抗戰以來，頓形短絀，較之戰前幾減至百分之二十，最近大加整頓，自可希望增收，茲將歷年收入總數列表於左：

二十一年度	七九·五九七(千元)
二十二年度	一〇四·九七八
二十三年度	一〇四·五六六
二十四年度	一三四·九六二
二十五年度	一五八·八二六
二十六年度	三五·四〇五
二十七年度(半年)	二四·三三〇
二十八年度	二八·三八一
二十九年度(預算數)	一八·八一〇

四 礦稅

徵收礦稅，根據礦業法，分爲礦區稅礦產稅兩種。礦區稅係按採礦區域面積分期繳納，礦產稅係貨物出產稅性質，依法按礦產物價格納百分之二至百分之十，其某項礦產應納若干，由財政部分別厘訂，現行稅率，除明礬繳百分之二外，其餘均爲百分之五，至礦產價格以

依法係以出產地附近市場之平均市價為標準，依照某種重量之市價，按其稅率算出之納稅額，是為應徵稅之固定稅額，但礦產稅既以從價徵收為原則，故如市價有鉅大漲落，則稅額亦應隨時改訂，現在係按照二十八年度內重行改訂之稅額徵收，至礦稅收入，在抗戰前年約三百餘萬元，近來逐漸減少，二十八年度實收百八十四萬餘元，二十九年度預算列二百〇七萬餘元。

五 菸酒稅

煙酒稅雖逐步改進，但迄今尚未達到預定整理之目的，現在除一部分模製煙類酒類已改辦統稅外，其土煙土酒徵稅辦法，仍未完全劃一，計分為土煙特稅土酒定額稅煙酒公賣費稅三種如下。

(甲)土菸葉特稅，先以七省為徵收區域，稅率從量，每淨重煙葉一百市斤，徵四元一角五分，其由非特稅區域運入之土菸，行銷特稅區域，應於入境第一道徵收機關繳納特稅之半數，其已納特稅之土菸，在特稅區域內，不再重徵，但特稅從量徵收，有欠平充，且近來菸價漸漲，自應厘訂稅率，以平負擔，最近乃改訂接價分級，訂為三級稅如左：

第一級 每百斤批價在四十元以上者

徵十六元

第二級 四十元以下二十元以上者

八元

第三級

二十元以下者

四元

(乙)土酒定額稅，亦先於七省試辦，其稅率係按每百市斤爲單位計算，由各省局斟酌各該省產銷狀況，分類擬訂，呈財政部核准施行，每屆一年，加以修改，故各省各種酒類，稅率不同，重者九元以上，輕者一元有奇，抗戰以來，曾通令一律按原定稅率，各加五成徵收，其原定稅率，亦於最近酌爲改訂，並將定額稅推行於陝甘甯三省，自二十九年七月一日起施行。

(丙)菸酒公賣費稅，係包括菸酒公賣費及舊有之菸稅而言，菸酒公賣費原應由公賣局核計其成本利益，體察產銷情形，酌加若干成爲公賣價格，所加之數，卽爲公賣費，民國十八年，菸酒公賣費率爲百分之二十，實則各省所定，輕重不一，若綜合平均言之，約爲百分之十六，此項公賣費，多於產銷兩地分別徵收，至菸酒稅則因製各地方之厘金及菸酒捐課而來，多係從量徵收，從價者甚少，但平均以價格折計。大致輕者百分之五，重者百分之三二十，從前稽徵方法，紛歧不一，嗣後加以整理，僅准在產銷兩地徵收，產稅徵自出產本地之製造場所及行戶，銷稅則徵自銷地之販賣商店或入境處所，上項費稅，各省多有兩項併徵者，自二十六年十月起，所有費稅一律加徵五成。

煙酒稅收入歷年迭有增減，其總數如左：

二十一年度

九,五〇七(千元)

二十二年度	一三・〇七四
二十三年度	一一・四八五
二十四年度	一五・一九三
二十五年度	一四・五八五
二十六年度	一四・四二一
二十七年(半年)	七・三四九
二十八年	一一・六八五
二十九年(預算數)	一六・五〇〇

六 印花稅

現行印花稅，為狹義之印花稅性質，專對於法定之各種憑證徵收，自二十三年十二月公布印花稅法後，迭經修改，依二十六年二月五日之修正法所列稅率表，計列應納印花稅之憑證三十五種，其稅率有爲定額者，有依憑證所載價格分級者，但每件憑證應貼印花之最高額，不得超過二十元，並規定免貼印花之金額，查收各項稅率，負擔均甚輕微，二十六年十月，以抗戰軍興，需用日鉅，遂酌予加稅，頒布非常時期徵收印花稅暫行辦法，規定所有稅率一律加倍徵收，並將免稅之金額，酌予減低，應貼其之最高額，不超過二十元二節，亦予刪

除，但三年以來戰區擴大，工商各業均受影響，收入日見減少，茲將歷年收數比較如左。

二十一年度	五〇、一一九(千元)
二十二年度	八、三三九
二十三年度	六〇、九一四
二十四年度	九、八九六
二十五年度	八、六〇五
二十六年度	五、二九七
二十七年	二、四〇〇
二十八年度(半年)	三、八六〇
二十九年(預算數)	四、〇〇〇

七 所得稅

我國所得稅，係採溯源制，分爲三類，調查徵收，第一類爲營利事業所得稅，凡(甲)公司商號行棧工廠或個人資本在二千元以上之營利所得，(乙)官商合辦營利事業之所得，(丙)一時營利事業之所得屬之，第二類爲薪給報酬所得稅，凡公務員自由職業者及其他從事各事業者之薪給報酬所得均屬之，第三類爲憑券存款所得稅，凡公債公司債存款利息所得及股息

所得均屬之。至其稅率，在第一類用全額累進制，其所得能按資本計算者，稅率自千分之三十累進至千分之一百，其所得不能按資本計算者，稅率自千分之三十累進至千分之二百，在第二類，用超過累進稅率，按月計算所得在三十元以上，每千元課稅五分起，累進至每千元課稅二元止，在第三類則用比例稅率，一律按其利息課千分之五十，其計算所得額之方法，第一類以純益額計算，由納稅義務者於結算後報告，經加調查通知納稅，第二類以月計或以年計者，均按月平均計算課稅，由扣繳者或自繳者報告，并按月扣繳或自繳，第三類以每次或結算時付給利息計算課稅，由扣繳者於付息時代為扣繳，所得稅徵收機關，祇負稽徵之責，概不收解稅款，其稅款由中央銀行或轉託中交農各銀行及郵局經收逕解國庫，此係採行稽徵暨收劃分獨立之制度，以期稽徵之嚴實也，至所得稅收入，自二十六年一月全部開徵後，逐漸增加，歷年度數目如左：

二十五年年度	六・四八七(千元)
二十六年年度	二〇・五三八
二十七年年度(半年)	八・六〇四
二十八年年度	三一・七四六
二十九年年度(預算)	三九・〇〇〇

八 非常時期過分利得稅

非常時期過分利得稅，係與所得稅並行，以加重有過分利得者之負擔，其徵稅之對象分為兩種，一為凡營利事業之利得超過資本額百分之二十者，二為財產租賃之利得超過其財產價額百分之十五者，至其稅率，在每一種係採用超額累進制，按其利得額，超過資本額之百分比，分為六級，就超過額徵稅自百分之十累進至百分之五十，在第二種亦採超額累進制，按其利得額超過財產價額之百分比，分為六級，就超過額徵稅自百分之十累進百分之五十，均由納稅義務人於領受利得後，十五日內，報告徵收機關，經調查後通知繳納，第二種之財產價額，照章以二十六年七月七日之市價為標準，其無當日市價者，應由徵收機關地政機關及地方公正人士組織評價委員會評定之，一般納稅人，不明超額累稅率之計算方法，有認識為稅率過高，負擔太重者，實屬誤解，如第一種所得，最高稅率雖為百分之五十，但就其全體利得額計算，實際納稅，最多亦不過百分之三〇。二五，負擔並非過重，此稅雖自二十八年一月一日起開徵，但因年度結算，本年始行實際徵收，本年度預算原定為四百萬元，旋經追加為二千四百萬元。

依遺產稅暫行條例，遺產稅係按遺產總額計算，由遺產繼承人及受遺贈人繳納，其遺產種類用途及被繼承人有特殊情形者，均得依其規定減稅或免稅，遺產稅額在五千元以上一律

征百分之一，其超過五萬元者，就其超過額，依所規定稅率，按級計算加征，自百分之一，至百分之五十，遺產價額，須經征收稅關調查估計，由遺產評價委員決定，始得征稅，現在施行甫經四月，各地方多有報繳者，亦足表現國人擁護遺產稅之熱心但本年預算僅例二百萬元。

四 將來稅制之展望

依上所述，我國抗戰前後，稅制正在不斷改進之中，業已追蹤各先進國步入最新稅制之途徑，但衡以租稅原則，其有待於將來之努力者尚多，租稅原則其要有四：一為收入之充分，二為負擔之公允，三為經濟之關係，四為征收之便利，此項原則之適用，自隨各國國情各有不同，在我國現情之下，下列各端，似有特別注重之必要。

1. 嚴守國地劃分原則，俾國地兩稅，互相維繫，而不互相妨害，能各為健全之發展。
2. 逐漸改進所得稅及遺產稅制度，俾能適應一般人民納稅能力，並採用對人課稅原則，以求負擔之公允，與稅收之增加。
3. 調整關稅制度，並修訂進口稅則，以期調節對外貿易，並獎助國內工商之發展。
4. 改良食鹽產銷制度，並繼續調整鹽稅稅率，使鹽價得以改良，鹽價逐漸平衡。
5. 推廣統稅範圍，俾有大宗銷場之物品，尤其具有奢侈性之物品，均應從價課稅，充實消

費稅體系，以謀庫收之增進。

6. 推行專賣制度，以裕國庫收入，兼寓取締於稅制之中。

7. 推廣印花稅制度，並加強強制方法，俾蔚成良好之稅源。

8. 改善稽征方法及機構，以謀商民之便利與稅收之嚴實。

以上各端，多為政府籌劃所及，或正在繼續推進，其能完成與否，關係國計民生至為密切，在主管機關，固當權衡事實與國情，循序漸進，以期貫徹其目的，國人如能詳加商討，指陳得失，以為改錯之資，亦必大有助於國家財政之改進也。

中央訓練團雜詞選錄

二二二

戰時物資管理

龐松舟

(二十九年五月)

- 一、戰時物資管理創辦情形
- 二、出口物資管理情形
- 三、進口物資管理情形
- 四、近年進出口貿易概況
- 五、今後所應注意之點

一 戰時物資管理創辦情形

(一) 管理動機

全面抗戰開始，財政部認為穩固財政金融，持久制勝，必須發展經濟，充實資源，因於二十六年九月間，提出增進出產額整貿易辦法大綱，經國防最高會議通過頒行戰時物資管理，以此為權輿。

(二) 原辦法要點

1. 設農產調整委員會，督促推進行計劃管理國營及商營機關，辦理農產之收買運輸儲藏轉賣等事項，並予以資金運輸之協助，及補助其虧損。
2. 設工廠調整委員會，督促推進行計劃管理國營及商營機關，辦理工業鑛產之開發製造，購存原料輸送轉賣等事項，並予以資金運輸之協助，及補助其虧損。
3. 設貿易調整委員會，督促推進行計劃管理國營及商營機關，辦理出口物產之收買輸出等事項，並予以資金運輸之協助，及補助其虧損。
4. 國內普通日用品，除由四行調劑資金外，應由主管機關予以運輸保護之協助。
5. 進口必需物品許其照常進口，或酌減關稅，半需要品關稅照舊，奢侈品消耗品增高其關稅。

(三) 原案要旨

1. 調劑農村經濟，凡各種主要農產品過剩之區，或不足之區，以政府之力，為謀合理之消納與適當之供給，務使一方農產價值賴以提挈，一方農產銷場照常疏通，維護農村之經濟，即所以長養生產之民力。
2. 保育實業生產，凡國營民營之工廠企業，無論原有或新創，需要增加力量者，撥助資本，扶助遷移。疏銷出品，務期國內一切工廠實業，能繼續發展，技術員工仍得買

戲其才力。

3. 保持國際市場，凡出口主要物品在國際貿易市場佔有地位者，加以管理，予以援助，予以便利，予以保障，務使繼續暢銷，保持勿墜，一方消化過剩之生產，一方抵補輸入之損失。

(四) 初期工作

上述三調整委員會於二十六年十月間成立，初時工作側重於貸款協助商民經營，農產方面以購運棉花糧食為主，工礦方面以遷移工廠材料為主，貿易方面以疏通桐油生絲茶葉等存貨為主，對於物資管理，尙未追實施。

(五) 機關及主管系統之變遷

上述三調整委員會原均隸屬於軍事委員會，二十七年一月調整軍政機關系統，將農產工礦兩調整委員會劃歸經濟部管轄，前者改爲農產調整處，隸屬於農本局，後者改稱工礦調整處，直隸經濟部，貿易調整委員會劃歸財政部管轄，改爲貿易委員會，仍分別辦理其原有任務。

二 出口物資管理情形

(一) 方法之推遷

農時委書

三五

二、七、一月試 管理出口外匯，七商貨出口經貿易委員會協助輸出者，報約以所得外匯售與國家銀行，二十七年四月頒布結匯辦法，對於出口貨始為具體管理，嗣以法定匯率與市場匯率相差漸鉅，頒布維護產促濟外銷辦法，除以代保兵險，減免稅捐，減輕運費，貸放資金，補助損失種種辦法獎勵外，貿易委員會漸次辦理收購運銷業務，其後匯差益鉅，而政府復發生對外易貨貸借款關係，出口物資逐漸傾向於國營。

(二) 範圍之推廣

最先施行管理者，為漢口廣州長沙重慶温州等五埠，其後逐漸推廣，至二十八年十一月雲南分會成立，所有政府現轄各口岸管理辦法，始告統一，但因戰局轉移，其口岸為敵人控制時，則宣告撤銷，准許自由出口，以免為敵利用。

(三) 種類之增統

初時規定結匯貨品，為桐油、豬鬃、牛皮、茶葉、蛋品、鐵砂、桔子、羊皮、藥材、羊毛、蠶絲、草帽、頭髮、苧麻、腸衣、棉花、花生、芝麻、菸葉、木頭、竹、杏仁、鴨毛、獸皮等二十四類，二十八年一月起，減為桐油、豬鬃、皮革、皮貨、茶葉、鐵產、桔子、藥材、羊毛、絲綢、苧麻、腸衣、羽毛等十三類，二十八年七月頒布結匯領取匯價差額辦法，曾一度擴大範圍，規定桐油、茶葉、豬鬃鐵產四類，歸政府統銷，其餘出口貨物，一律結匯，本年三月十五日起復頒布命令，除四類統銷貨物以外，規定蛋

品、羽毛等十四類爲結匯貨物，其餘出口貨物，概免結匯。

(四) 現行管理要項

1. 爲經濟文化關係及國防需要而禁止出口者，爲糧食、動物、金屬、錢幣、食品、書籍等類，由關係機關決定，命令海關執行。

2. 爲易貨償債所需，指定歸政府統銷者，爲桐油、茶葉、豬鬃、鑛產等四類，各別訂有管理辦法。

3. 爲後方主要出口產品，可易取外匯，規定結匯出口者，爲蛋品、羽毛、腸衣、皮革、皮毛、棉子、藥材、油蜡、杏仁、菸草、木材、繭絲、棉產、苧麻等十四類，依照結匯報運辦法，由貿易委員會中交兩行及海關執行。但粵桂滇三省沿邊陸地，人民肩挑負販花生、花生油、芝蔴、芝蔴油、菸絲、粗製牛皮、棉花、棉紗等重量不逾三十公斤，總值不逾五十元，及各地所寄郵包樣品，重量不逾三公斤，價值不逾五十元者，准免結匯。

4. 爲防止走私逃匯，所有統銷及結匯物品，均限制轉口至邊地及接近敵區地帶。其爲國內需用，及運往租界供國人經營工廠原料之用者，經主管機關證明並取其保證，得核准給證內銷。

5. 爲防止資敵，所有國內物品，足以增加敵人實力者，一律禁止運往敵國，及其殖民地

或委任統治地，以及敵人暴力控制之地區，其品目隨時由經濟部指定之。

(五) 兩年來之效果

1. 貿易委員會收購農產，以充易貨推銷者，計二十七年價值四千八百二十五萬餘元，二十八年價值達八千零七十五萬餘元，均以桐油、茶葉、繭絲、豬鬃、羊毛、羊皮爲大宗，其農產之由中央信託局經辦，礦產之由資源委員會經辦者，均不在內。

2. 各地出口貨物承購外匯數額，二十七年爲八千六百二十八萬餘元，二十八年爲三千二百二十一萬餘元，蓋自漢口廣州撤守以後，商貨出口較前困難，而政府統銷貨物範圍較前擴大，統銷貨物以外之物品，用以易貨者，需要亦增，故結匯數額與收購數額，遂互爲消長。

三 進口物資管理情形

(一) 初期計劃

二十六年十月間曾依照增進生產調整貿易辦法第九條規定，擬具進口必需品減稅，奢侈品消費品加稅方案，以國交關係，未卽實施，其後對於必需品之減稅，如交通工具鋼鐵機器等分別實行。並擴大軍用品免稅範圍，衛生救護藥品亦均免稅，加稅部份則迄未實行。然自二十七年三月管理進口外匯以後，對於非必需品之進口，間接予以限制，迨至

廿八年七月頒布非常時期禁止進口物品辦法，對於奢侈品及一切奢侈品，禁止其進口。

(二) 現行辦法

1. 禁止進口物品，意在逐漸肅清，在特種需要之下，可特許專用進口，不准商銷者，計一百六十二號列。
2. 禁止進口物品，意在節制消費，在政府管理之下，可特許進口商銷者，為汽油煤油金糖三類。
3. 為淪陷口岸無法執行禁令，所有禁止進口及以禁止進口物品為原料所製成之物品，均限制轉口至後方。
4. 為防止敵貨侵銷，所有敵國及其殖民地或委任統治地之貨物，其他各地工廠商號由敵人投資經營，成為敵人攫奪統制用者之貨物，一律禁止其進口，及運銷國內。

(三) 施行效果

禁止進口物品辦法於二十八年七月一日頒布，其施行範圍祇及後方各關，而後方各關開始實行日期亦有先後，其在禁令施行以前起運在途之貨物，為體卹商人起見，准許其進口，故二十八年下半年後方各關禁令進口物品價值統計，尙有三百七十四萬八千餘金單位之鉅，比較上半年四百三十四萬五千餘金單位之數，僅少五十九萬七千餘金單位，蓋

因交通困難，本期進口之貨，大部份爲以前購運。其中汽油一項爲充分儲備起見，獎勵商人輸入，進口價值比較上半年增加六十八萬四千餘金單位，至在本期核准進口之其他各種貨品，總值不過國幣一百另八萬元，已大爲減少。

四 近年進出口貿易概況

(一) 各年進出口狀況

民國二十五年進口總值九萬四千一百五十萬元，出口淨值七萬另五百七十萬元，計入超二萬三千五百八十萬元。

民國二十六年進口淨值九萬五千三百四十萬元，出口淨值八萬三千八百三十萬元，計入超一萬一千五百十萬元。

民國二十七年進口淨值八萬八千六百二十萬元，出口淨值七萬六千二百六十萬元，計入超一萬二千三百六十萬元。

民國二十八年進口淨值十三萬三千三百七十萬元，出口淨值十萬二千七百二十萬元，計入超三萬另六百四十萬元。

(二) 主要各關進出口狀況

上海進口總值，二十六年爲五萬一千另八十萬元，二十七年降至二萬七千另百九十萬元

，二十八年增至五萬八千八百二十萬元，較二十六年反增七千七百四十萬元，出口總值，二十六年爲四萬另四百七十七萬元，二十七年降至二萬二千三百萬元，二十八年增至五萬九千四百七十萬元，較二十六年皮增一萬九千萬元。

天津進口總值，二十六年八千四百十萬元，二十七年增至二萬三千三百九十萬元，二十八年更增至三萬四千四百六十萬元，較二十六年增加二萬六千另五十萬元。出口總值，二十六年一萬二千八百九十萬元，二十七年一萬七千六百十萬元，二十八年降至九千五百六十萬元，較二十六年減三千三百三十萬元。

膠州進口總值，二十六年四千九百八十萬元，二十七年四千七百萬元，二十八年增至一萬二千另十萬元，較二十六年增七千另三十萬元，出口總值二十六年五千八百萬元，二十七年三千一百四十萬元，二十八年五千六百萬元，較二十六年減二百萬元。

龍州進口總值，二十六年僅八萬元，二十七年增至三十萬元，二十八年增至三千六百四十萬元，較二十六年增三千六百三十萬元，出口總值二十六年僅三十萬元，二十七年爲四十萬元，二十八年增至五千七百六十萬元，較二十六年增五千七百三十萬元。

蒙自進口總值，二十六年九百六十萬元二十七年增至一千一百五十萬元，二十八年增至二千一百九十萬元，較二十六年增一千二百三十萬元，出口總值，廿六年三千四百二十萬元，廿七年四千另七十萬元，廿八年爲三千四百九十萬元，較廿年增七十萬元。

（主要各國進出口狀況）

美貨進口總值，二十六年爲一萬八千八百九十萬元，二十七年減爲一萬五千一百三十萬元，二十八年增至二萬一千四百十萬元，較二十六年增二千五百二十萬元，對美出口總值，二十六年三萬三千一百四十萬元，二十七年驟降至八千六百九十萬元，二十八年爲二萬二千五百九十萬元，較二十六年尙減五百五十萬元。

日貨進口總值，二十六年爲一萬五千另四十萬元，廿七年增至二萬另九百九十萬元，二十八年更增至三萬一千三百四十萬元，較二十六年增一萬六千三百萬元，對日出口總值，二十六年八千四百三十萬元，二十七年增至一萬一千六百五十萬元，二十八年減爲六千六百六十萬元，較二十八年減一千七百七十萬元。

英貨進口總值，二十六年爲一萬四千六百四十萬元，二十七年減至一萬一千二百九十萬元，二十八年更減至八千七百二十萬元，較二十年減五千九百二十萬元，對英出口總值，二十六年爲八千另四十萬元，二十七年減至五千六百八十萬元，二十八年增至九千另九十萬元，較二十六年增一千另五十萬元。

德貨進口總值，二十六年爲一萬一千一百七十萬元，二十七年降爲七千另六十萬元，二十八年爲七千七百九十萬元，較二十六年減三千三百八十萬元，對德出口總值，二十六年爲七千二百五十萬元，二十七年降爲五千六百四十萬元，二十八年更降爲四千五百十

元，較二十六年減二千七百四十萬元。

(四) 主要各貨進出口狀況

1. 進口部份

棉花進口二十六年爲一千六百萬元，二十七年爲一千二百七十萬元，二十八年驟增至一萬七千二百九十萬元，較二十六年增一萬五千六百九十萬元。

麵粉進口二十六年爲六百二十萬元，二十七年增至五千三百萬元，二十八年更增至七千六百八十萬元，較二十六年增七千零六十萬元。

雜糧進口二十六年爲六十萬元，二十七年增至一千七百五十萬元，二十八年更增至四千二百四十萬元，較二十六年增四千一百八十萬元。

糖類進口二十六年爲二千二百萬元，二十七年減爲一千九百八十萬元，二十八年增至五千二百六十萬元，較二十六年增三千零六十萬元。

煤炭進口二十六年爲四百九十萬元，二十七年增至二千另八十萬元，二十八年更增至二千五百三十萬元，較二十六年增二千另四十萬元。

此外進口煤油雜貨，則減少三分之一至三分之二不等。

2. 出口部份

生絲出口二十六年爲五千二百七十萬元，二十七年減爲三千八百十萬元，二十八年增至

一萬四千三百十萬元，較二十六年增九千另五十萬元。

蛋及蛋品出口二十六年爲五千二百八十萬元，二十七年降爲四千九百三十萬元，二十八年增至八千二百三十萬元，較二十六年增二千九百五十萬元。

棉紗出口二十六年爲四百八十萬元，二十七年增至二千二百九十萬元，二十八年更增至三千一百八十萬元，較二十六年增二千六百九十萬元。

布疋出口二十六年爲二百七十萬元，二十七年增至七百五十萬元，二十八年更增至二千零六十萬元，較二十六年增一千七百八十萬元。

桐油出口二十六年爲八千九百九十萬元，二十七年降爲三千九百二十萬元，二十八年更降至三千三百六十萬元，較二十六年減五千六百三十萬元。

棉花出口二十六年爲三千一百三十萬元，二十七年增爲一萬另一百萬元。二十八年驟降爲八百七十萬元，較二十六年減二千二百六十萬元。

皮貨出口二十六年爲四千零十萬元，二十七年降至一千三百五十萬元，二十八年爲二千另八十萬元，較二十六年減一千九百九十萬元。

此外礦砂茶葉出口總值，二十七年略有增加，二十八年與二十六年則無甚出入。

(五) 後方與戰區進出口狀況

後方各關二十七年進出口總值，爲二萬九千零百五十萬元，約占全國進出口總值百分之三十

三、出口總值爲二萬八千七百萬元，約占全國出口總值百分之三十八，其入超爲七百五十萬元，約占入超總額百分之六。

戰區各關二十七年進口總值，爲五萬九千九百八十萬元，約占全國進口總值百分之六十七，出口總值爲四萬七千六百七十萬元，約占全國出口總值百分之六十二，其入超爲一萬二千三百十萬元，約占入超總額百分之九十四。

後方各關二十八年進口總值，爲一萬六千三百萬元約占全國進口總額百分之十二，出口總值二萬一千三百十萬元，約占全國出口總值百分之二十二，其出超爲六千另十萬元。戰區各關二十八年進口總值爲十一萬八千萬元，約占全國進口總值百分之八十八，出口總值爲八萬另八百十萬元，約占全國出口總值百分之七十八，其入超爲三萬七千一百九十萬元。

五 今後所應注意之點

(一) 加強管理進口並積極獎勵出口

抗戰以來，政府對於限制輸入，鼓勵輸出，已有種種措施，並在對外匯兌低落，利於對外貿易情勢之下，二十八年進口數額，反急劇增加，入超數額仍有三萬萬六百餘萬元之鉅，顯與戰時經濟能力相遠背，似宜厲行節約，加強管制進口，以減少洋貨之輸入

，一面酌量提高外銷物資之收購價格，降落結匯匯率，以鼓勵土貨之輸出，使對外貿易，漸趨平衡。

(二) 加緊對敵經濟封鎖

敵人控制之上海天津膠州三口岸，在進出口貿易上，均有驚人發展，敵貨輸入原居第三位，今則躍登第一位，戰區各稅關輸出四倍於後方各關，輸入七倍於後方各關，戰區民衆所受經濟上之壓迫，與敵人在戰區之榨取，可以想見，似宜加緊對敵經濟封鎖，尋求更有效之辦法，查禁敵貨與防止資敵，以打破敵人經濟侵略之企圖。

(三) 努力增進運輸調劑供求

近年進口農產，如棉花麵粉雜糧小麥糖類大豆等竟有較戰前多至十倍以上者，以我農產國家，且屬連年豐收，而有此現象，其爲運輸困難，供求失常無疑。至於出口物品，桐油皮貨等驟形減少，礦砂茶葉近年價格高漲，而貨值所增有限，在數量上恐亦減少，其生絲蛋品出口，有少量增加，兩類係經戰區輸出，非我所能控制，欲使後方產品儘量輸出，戰區物資供我利用，自非增進運輸不可。

中國之國際貿易

馬寅初

(民國二十八年六月)

- 一、中國國際貿易的特徵
 - 二、中國國際收支之概況
 - 三、中國之入超如何抵補
 - 四、外人在中國之直接投資
 - 五、抗戰期中的中國國際貿易
 - 六、華僑向外經濟之發展
 - 七、華僑工商業日後發展之途徑
- (附錄)中日貨幣戰

中國的國際貿易，已有長久的歷史，在抗戰建國當中，對於整個國家經濟關係尤為重大，各位都是從海外來的，負有重大的使命，所以要特地和大家研究「中國之國際貿易」使大

家得到一個深切的認識，將來更求發展，就有途徑可循了。

本人講的「中國之國際貿易」，其中有關於「中日貨幣戰」已在上午單獨講過，現在才講到「中國之國際貿易」的本題。

一 中國國際貿易的特徵

中國的國際貿易因為歷史的背景與政治的關係，而表現了幾種特徵：

(甲)一切不能自主，完全出於被動，中國的進口貿易，不是我們去買貨運進中國來，而是人家來賣貨，中國的出口貿易不是我們去賣貨而是人家來買貨，因為處於被動的地位，視外人的利益為轉移，中國的國際貿易自然不能發達。

(乙)中國之出口貨大抵為農業品，如桐油、絲、茶、牛皮、羊毛、豬鬃……等類，而進口貨大抵為工業品，如棉紗、洋布、麵粉、糖、紙煙……等類。雖然進口貨中也有農業品，像安南暹羅的「洋米」常有入口，但為數不多，主要的進口貨，只有工業品，這是因為中國的工業尚在幼稚時期，自給尚且不足，更不能談到出口了，所以只有用農產品去換進外國的製造品，受盡外人的經濟侵略。

(丙)農業國能立於自動自主的地位乎？中國是農業國家而日本是工業國家，工業國家當處於主動地位，而農業國家就不得不處於被動的地位，日本的一貫政策，就是在阻止中國成

爲一個工業國家，使中國保留農業的狀態，永遠屬於被動的進位，爲達此目的，就向中國作經濟侵略，掠取中國的農業品作工業的原料，製成工業品，日本人由中國買進棉花，便在日本織成棉布，再運回中國來賣錢，這樣，中國限於經濟的束縛，便不能在工業上發展，日本便可以恣意侵略了，中國的工業既不能發展，就要受外人的剝削，以致陷於貧窮，經濟的原則上說，農業國家是不能達到「富裕」的，事實上比較富裕的國家大都是工業國家，只有農業國家的比利時，算是例外，農業國家除了比利時，就鮮有富裕的了，這因爲農業的成本高而收穫不多，工業的成本少而利潤厚，因此工業國家日富而農業國家日貧，日本要使中國永遠貧弱下去，就只有拚死地妨礙中國的進展，我們的對策，就只有抗戰到底，使敵人的經濟發生動搖，以致整個崩潰，中國的工業就可以建立起來，與列強并駕齊驅，否則，中國的經濟壓迫不能解脫，勢將陷於萬劫不復之境。所以要使中國成爲一個現代的工業國家，處於自動自主的地位，就要抗戰到底，不達目的，誓不休止！

(丁)過去中國的國際貿易，何以不能自主而被人操縱？第一個原因，是資本不足，第二個原因，是人材缺乏。所以今後要發展國外貿易，就要發展資本，尤其要注意人材，須知從事國際貿易不是一件易事，必須懂得國際情勢，政治經濟，以致會計，統計，交通運輸，銀行，匯兌，保險，公司法，販賣術廣告學……種種關於工商應具的學問，才能應付複雜的環境。否則，愚昧無知，只有處於被動，各種有利的事業，都要被別人操縱了。

二 中國國際收支之概況

中國國際收支之概況，可分下列六項言之：

(甲)有形輸入與無形輸入 中國在國際貿易上是入超的，每年有形無形的損失，不下三萬萬，其中如外貨的進口，是有形的，可算是有形的輸入，而外人在華的投資，如銀行匯兌，交通鑛業，都可以賺入中國的金錢，可說是無形的輸入。

(乙)有形輸出與無形輸出 與有形輸入和無形輸入相反；而是以彌補的，是有形輸出與無形輸出。有形的輸出，如貨物的出口，經過海關，是有形可見，有數可攷的。而無形的輸出，如華僑的匯款，或撥款回國，就不用經過海關，只是經由銀行，或者自己帶了回來，就無從查攷，還有由南洋信局帶回來的錢，也可算是無形的輸出。

(丙)貿易入超之可驚 中國每年入超約三萬萬元，十年便須損失三十萬萬元，其數目之龐大，至足驚人，幸而還有無形之出超足以彌補，不然可真受不住了。

(丁)華僑之偉大貢獻 中國每年要入超三萬萬元，數十年來，白銀流往國外殆盡，爲甚麼事實上中國的白銀還不致枯竭呢？這實在是華僑的功勞，以無形的出超來補償祖國的入超，華僑匯款回國，大概經由香港，廈門，汕頭等地，每年匯回祖國的金錢，多則四萬萬元，少則二萬萬元，平均約三萬萬元，實數遠不止此數，因爲華僑回國，每每親自帶有鉅款，尤

足以使中國社會經濟趨於繁榮，所以中國連年入超而能够支持，賴華僑之力爲多。此我國民應敬表謝意者也。

(戊)貿易入超中之一淺曙光 近年消費品輸入逐漸減少，不能不說是一種好轉的現象，而且生產品輸入年有增加，有替代消費品輸入之趨勢，我們知道，工業消費品的入超，是一種不良現象，尤以消費品——如糖、棉紗、麵粉奢侈品的香料、胭脂等等——一項爲國家最大的損失，所以我們要減低消費品的輸入，雖然入超是免不了的，但我們樂於多多輸入生產品，如機器，摩托，火車頭等，有了生產品，便能够自己出產日常需要的東西，才能彌補入超，使中國走上建設之途。根據最近海關的報告，消費品的輸入已逐漸減少，生產品的輸入大有可觀，尤其是電氣方面，各地都有電燈的設備，同時不少使用電力的場所，所以我們需要電機進口，有了電機便可利用水力發電，幫助工人，從事生產，所以電機的進口，要比消費品好多了，直到我們能够製造機器，就不須機器進口了。

註：二十八年七月三日財部公布兩種重要辦法，即在非常時期，禁止進口物品辦法，與出口貨物結匯領取匯價差額辦法，凡非抗戰建國及人生日用所切需，或有部份需要，而可免本國產品代用，或多由敵國製產，輸入時容易冒牌侵銷之一切物品，均應禁止輸入，都凡二百三十個稅則號列，均在禁止之列，以二十七年進口額推算，約可省二萬三千餘萬元。此項巨額外匯支出，即可移用於購買抗戰建國必需之資料，是在我國不過變東外匯用途。

，在各國不過轉換其輸入物品，實質上，其對華貿易之統計仍不至大減，而中國之國際貿易頓現一線曙光也。

(三) 機製國貨之輸出情形（輸出於南洋印度與非洲）及其輸出於南洋之原因 中國機器進口既多，工業就形繁榮，能够製造棉布，綢緞，絲織品，麵粉紙類，味精粉，棉毯綫毯，橡皮靴鞋，水泥搪瓷器，肥皂，火柴，玩具，遊戲品……等；大量地運到南洋去，將來還可以推廣到歐美各國。中國國貨之推銷，除華僑販賣外，華僑自身消費者亦復不少，如南洋以及美洲澳洲華僑，莫不喜用本國貨品，此亦愛國愛鄉心之一種表現也。致國貨能在南洋暢銷，約有下述之數因：第一，南洋土人與外人間，以華僑為中介，外人將貨物售於華人以轉賣給土人，華僑便能運進國貨儘量傾銷；第二，南洋離國內不遠，交通稱便；第三，南洋土人生活程度低，我國工業品雖然幼稚，還能適應土人的需要，如果在歐美傾銷，便不相宜，但這不過是時間問題而已。希望各位努力改良，更求推廣，現在華僑遍佈南洋各地，從事各種營業的無不應有盡有，可以說已具備了鞏固的基礎，不過須要認定的，是各位同志在南洋一帶，應該經營大規模的企業，不宜從事於小商業，這是深切盼望於各位的。

三 中國之入超如何抵補

前面已經講過，中國入超最大的補償，是華僑的匯款，每年不下二三萬萬元，除此以外

，還有下列數項：

(甲)外國在華遊歷費用 就是外人遊歷中國所耗費於中國境內的金錢，也算是一種無形的輸出。

(乙)教會經費及慈善捐款 外人在中國開設的許多教會，醫院或者學校，大都受其國內民衆的資助，以及爲救濟中國的慈善捐款，都是用在中國，而無須取得代價的。

(丙)外國在華使館經費 各地使館建築的經費，外國公使在華所耗的生活費，都是自其本國匯來，而在中國使用的。

(丁)外國軍艦軍隊駐華經費 外國爲了保護租界而駐兵中國，便要在中國耗費一部份的金錢。

(戊)外人在華投資及信用之擴張 中國每年入超雖達三萬萬元，但是這三萬萬元并不直接流到外國，而一部份用來在中國投資，中國的國際信用愈益擴張，愈能得到種種便利。

(己)華商所有外國發行證券之收益 就是中國人向外國人購認工商的股票而得到的利潤。

(庚)無從證明來源之數 中國的無形出超，還有來源不明的，每年亦在一二萬萬元左右。

上述數項連同華僑的匯款，抵補了中國的入超，甚而有餘，所以中國表面上每年入超三

萬萬元，實際上白銀流出外國的并不很多，有時反而增加起來，使得今日的法幣有穩固的基礎。

因此，外人和中國貿易，實際上并不能得到多大的利益，如去年（一九三八）中國入超一二九、〇〇〇、〇〇〇元，其中對日本的入超，便有九五、〇〇〇、〇〇〇元，對其他各國只有三四、〇〇〇、〇〇〇元，這樣看起來，日本豈不會發財了嗎？其實，這些錢結果都用在中國，他們都爲了在中國生活而耗費去了，爲了在中國遊覽風景而花光了，所以可以說日本將貨物運到中國來，想換取中國的金錢，結果換來的只是玩玩中國的風景，這是中國的「風景出口」便宜了中國人，日本人都做了「傻子」。

日本人怎樣來中國遊歷呢？譬如一個日本人有一千元的日金，在東京兌換，依照官價，每元相當於十四個辨士，一千元便折合一萬四千辨士。這個日本人就帶了一萬四千辨士到中國來遊歷，假使用了八千辨士，將餘下的六千辨士找換日元。在上海日元異常低折，每元只能換六個辨士，這六千辨士就可折合日幣一千元，和原有的元數（遊歷前的元數）正同。這樣，從日本帶了一千元來遊歷，還是帶了一千元回去，來來往往，不用花錢，其實，許多錢便在中國耗費去了。結果，那九五、〇〇〇、〇〇〇元就化爲烏有，所以說，日本人供給我們貨物，我們只供日本大玩玩風景，這可見日本人是笨笨不過了，因爲我們並沒有入超，像日本人所想像的那樣！

四 外人在中國之直接投資

(甲)投資之性質 外國人在中國賺的錢既不能帶去，就只有在中國投資開設公司，經營工廠、銀行、航運等業，其中的弊端，就是中國對於外人在華投資，不能干涉，以致呈畸形之發展。從前英國在美投資，只是將存款借與英國人，由美國人自己去經營，現在外人在華投資，是直接華經營，並非將資本貸與中國人，這是一種很壞的現象。

(乙)投資的利益 外人在華投資，就能取得中國的利益，所以我們如果能善於利用外資，不但可以挽回利權，還可以發展國家資本。

(丙)依 總理遺教利用外資開發富源 略述利用外資之方式，總理實行民生主義要發展國家資本，便要利用外資，向國外借入大量資本給以相當利息，完全由國家經營，才能發展實業，臻於富強。否則，如果讓外人直接投資，最多只能開辦幾個工廠，容納一部份的工人而已，所以，外人只能處在間接投資的地位，才能真正發展國家的資本，挽救國際貿易的損失。

五 抗戰期中的中國國際貿易

(甲)淪陷區域之出口貿易 敵人在淪陷區域內，想掠取中國的物料，運往國外，換取外

匯，再購入軍火，作侵略中國的利器。所以我們要防止敵寇侵略，就一阻止或破壞淪陷區域的出口，以免資敵。我們怎樣可以達到目的呢？譬如華北一帶，敵人要強迫一般民衆種植棉花，因為天津有日本紗廠，日人必須取得原料，才能製成棉紗，變賣金錢，用這些金錢，向外國人購買軍火，可是我們的游擊隊在淪陷區域裏，將棉田都燒光了，結果敵人只是枉費心力，毫無所獲。又如敵人在華北要掠取大量的羊毛羊皮，從天津出口，藉以謀利，可是我們的游擊隊盡量破壞擾亂，這些貨物不能由天津出口，只有向西而行，向蘇聯去推銷了。這樣，因為運輸，便的關係，成本就高，所以敵人在華是不會得到好處的，這都是游擊隊的功勞。今後我們還要加緊的破壞，使敵人根本不能利用中國的資源，打破其以華制華的夢想。

(乙)後方之出口貿易：淪陷區域的出口貿易要積極破壞，後方的出口就要設法增進，務使多多益善，這樣，後方經濟才能臻於充裕，抗戰才能持久。

(丙)外匯管理與對外貿易的關係：在統制經濟組織運行之下，平時一切經濟行動，都要循一貫的政策，受嚴密的管理，因此要嚴格統制外匯，以促進國際貿易和收支關係之順調，一方面防資本之外逃，助長生產，匯定匯價，所以管理外匯，至少能使外匯基金得其保障而善用之，不致濫供汲取而受無謂的減耗。實施外匯管理的結果，必能使進口漸減，出口日增，於戰時金融最爲有利，現在實施上雖然感到困難，因爲最大的金融市場如上海廣州漢口都放棄了，但是我們還可向失陷區域以外的地方發展，尤其是昆明安南緬甸等處。將來滇緬鐵

路告成，就可不成問題。最近政府爲減少不必要消費，維持外匯市場，禁止二百三十四種進口貨物進口，一面對於出口貨物，准出口商領取匯價差額，是出口商所有困難，悉爲解除也。

(丁)中日貨幣戰 (詳見附錄)

六、華僑向外經濟之發展

(甲)華僑之經濟地位 據一九二九年統計，全世界華僑達一〇，六三六，六七〇人，其中南洋占五百九十七萬人，爲中國移民之中心區域，美洲次之，澳洲又次之，歐洲最少。華僑在南洋方面，多經營大企業如碾米、橡膠、糖業、錫鑛。南洋各企業中歸國華僑之投資至少有一萬萬元，據民國三年日人調查，新加坡華僑資本家有四千萬資產者一人，八百萬三萬二百萬者各一人，一百萬者四人，十萬以上者二九人，可見華僑經濟地位之重要。

(乙)會黨所植之勢力 白人經營南洋含有政治作用，所以白人到了南洋，就夷之爲殖民地，華僑在南洋只可客體自居而不以主體自待。所以在南洋賺了錢，便要回到中國來。華僑雖然處在外國，還是與祖國保持密切關係。(從前民國還未成立，在美國的華人大都留有辮子，因辮不能長久在外，要回到祖國來沒有辮子是不方便的。)外人在南洋既是主體，一般華僑處於外人統治之下，就不免要吃虧，但是華僑還有足以代表政治的勢力，那就是會黨。

在南洋，華僑的會黨遍於各地，的確是聲勢浩大的，這會黨是華僑的最高機關，無所不生，無事不辦，都由會黨來解決，這會黨不但處理華僑事宜，而且對於祖國更有莫大的助益，從前總理在南洋奔走革命，會向華僑募捐，此次抗戰，華僑所出的錢何止千萬。不過會黨的本身不免有些缺點，還需要改良，而會黨的組織，仍是值得保留的，至於怎樣去改良，那就要靠一般華僑同志的努力了。

(丙)華僑投資之類別 華僑在南洋投資之企業最著者如暹羅之碾米業、鋸木業，馬來半島之錫礦業、橡皮栽植業，東印度之糖業，各種栽培業，安南之礦山業、碾米業，菲律賓之各種商業等。

(丁)南洋華僑之事業 華僑在南洋，經營各種大小的行業，馬來半島為南洋移民之中心，華僑之在半島，下自苦力車夫，上至資本家，莫不有之，而資本家則多由車夫及苦力出身者。南洋華僑之事業最為偉大，因為整個南洋，就是華僑開闢出來的，華僑在南洋除了經營農工商業之外，還能辦理學校，組織會黨，襄助祖國的革命，中國革命之成功，受南洋華僑之經濟助力甚鉅，這都是不可磨滅的功績。

七 華僑工商業日後發展之途徑

(甲)發展工商業可仿敵人之故技 敵人對於工商業之發展，是注重教育與利用組織，尤

以教育爲重要。希望各位將來回去能够發展南洋的教育，使華僑的子弟都能受到平等的教育，得到農工商各種的專門智識，有了智識，就能應付裕如，可以競爭取勝，自然就不怕不圖發展。要從教育上使大家明瞭知難行易的三民主義的道理，努力去實行，方能達到教育的目的。此外注重組織，與分析敵人工商業發展之原因，一一攷量而模仿之，敵人能夠做到的，我們也要能辦到，這樣，我們的工商業就能與敵人并駕齊驅而且有過之無不及了。

(乙) 敵人工商業發達之總原因 日本的工商業，在市場上處於優勢的地位，這使因爲敵人有其強點，爲我們所不及，其優點就在日本工人的生活標準的低下與工作能率的高昂，也就是日本工商業發達的原因，分析言之，可分爲下述數端：

第一、組織力強（團結力大） 日本人善事模仿，且能吸收新法而消化之，工場的管理也比較妥善，其棉業經營，凡棉花的輸入以及棉布的輸出，均取集中政策，這樣就能够排除無謂的消費，而達到廉購貴賣的理想，如日本的棉業進出口貿易，集中於三大公司，這實在是敵人工商業組織的特色。

第二、資力大 日本因爲可以募集大量的外債，因此可以毫無顧忌的儘量把日圓跌價，就可挽救入超，同時日本對於產業界每年有一千萬圓補助金，而有一半是撥給海運業與紡織業的，這亦促進運費的便宜，使工商業趨於發達。

第三、人工低廉 日本工人的生活簡單，而且工作的能率較高，因此日本商品的成本低

廉，賣價便宜，就能暢銷各地。

(丙)敵人工商業組織之方法 日本在明治維新以前，不問工商業，維新以後，獎勵工業，於是日本工業便突飛猛進，產生了十五個大資本家——三井、三菱、住友、安田、藤田、古河等——日本工商業資本的百分之七十五都在這十五個大資本家手裏，而銀行資本的百分之五十以上却操之於八個大資本家手裏，統治着整個日本的經濟。這種大資本家的產生，自然是一種畸形的現象，因為日本除了幾個大資本家之外，大多數的農民，都是貧苦不堪，將來勢非釀成革命不可。日本的十五個大資本家，固不足為我們效法，因為中國根本就不需要極大的資本家，但是他們的組織，却是值得我們深切注意的。

日本的十五個大資本家，橫縱着全國的工商業，其範圍至為廣大，像三井經營的就有銀行、保險、匯兌、棉紡織業、汽船會社、人造絲廠、豐田自動織布機公司、堆棧煤礦、國際貿易等，其實力之雄厚可知。實因資力集中始能經營一切，三井不過其一例耳。三菱經營的棉業也是很廣，而且組織也是劃一的。各種行業都有總會的組織，譬如紡織業，便有紡織業的總會，日本全國的紡織業有七十家，紗廠三百七十餘家，都劃歸紡織業的總會統制，而總會又直接受意於政府，與外國商訂關於紡織品之協定。總會且指揮着每一個紡織廠，使他們分別將出品運到指定之市場上，南洋、美國或歐洲各埠上，實行其社會傾銷政策，將外產銷工業業壓倒。日本棉紗運到三獨地方，便要將該地方外產棉紗壓倒，假使外國棉紗每

包要賣一百元，而日本棉紗每包只賣九十九元，如果外國棉紗賣九十九元，日本棉紗要賣九十八元，但是在沒有敵人經濟勢力的地方，便抬高市價，每包棉紗，漲到一百五十元或洋二百元。日本貨物爲要同外貨競爭，便不惜造成市場的怪現象，在他國推銷的日貨，有時還比在日本國內賣得賤，——這也反映了日本人是一個傻子。日本的工商業有了總會，不但統一的領袖，還可統一的購買，因爲總會組織強大，各工廠需要原料，就不能單獨購買，而要由總會來統籌辦理，替這二百七十餘家紗廠買進棉花，再行分發，爲甚麼不讓工廠自己去購買原料而要由總會來購買呢？因爲由總會來購買，質量既多，價錢就便宜，而且可以防止各工廠購買原料因競爭而致漲價，這都是組織的效用。所以敵人的組織方法確是完善，力量充足，可以統制一切，能够競爭取勝，是值得我們效法的。

(丁)中國輸出業同業公會 統一組織，統制貿易在敵人是善用了，而我們却辦不到，從前在南洋經營樹膠業的有陳嘉庚和明美公司，這兩家同處於新加坡一個地方，而不能合作，雖然陳嘉庚的範圍較大，而明美公司的組織較優。所以將來各位回到南洋去，就不可再踏過去的路，各自爲政，應該通力合作，方能共存共榮，務期我們的組織，能發生同樣的效果。所以各種行業，都要有同業公會的組織，尤其是輸出業，必須有輸出業的同業公會，有了這一種同業公會，中國的國際貿易就可以改進，統一同業會的確立，一方面政府在加緊進行，另一方面，還要靠華僑同志的加倍努力，有了統一的組織，一定能够戰勝我們的敵人，發

是中國的國際貿易。

八 結論

華僑在南洋的經濟地位如此重要，對於抗戰的關係又是如此重大，我們的國際貿易，已有了鞏固的基礎，估絕對的優勢，可是不如別人。只有兩點：第一是教育，第二是組織。今後我們要提高華僑的教育與加強同業公會的組織，前途的發展才能得到一重保障。我們知道，敵人的軍隊并不足畏，只要我們的政治經濟有了組織，就可一以當十，因為我們的軍隊比敵人來得勇敢，所不如敵人的也不過教育與組織而已。所以今後華僑的急務，就是教育與組織二者，希望各位努力辦到。

在事業當中，我們還要時時刻刻不忘研究，談到研究一事，尤足使我們慚愧。中國人缺乏研究的精神，所以一切都不能進步，國際貿易，一落千丈，中國的絲茶，不能改良，○大市場，反被薏爾小國所奪。敵國對於研究可說不遺餘力，設有研究室，雖然經費不少，但是收穫却不可限量。德國人也是以喜歡研究著稱的，德國出口的布，就能因地制宜，寬度各有不同，因為各地的社會心理風俗習慣都各自不同，有些地方喜歡寬廣的，有些地方喜歡狹長的，像四川和浙江都出產綢緞，但浙江的出產面積較寬，而四川的較窄，這也是心理習慣使然，德國人能掌握這種心理，所以他們織成的布，備受各地歡迎而樂於購買。德國的紡

織業，因而蒸蒸日上。日本人是最善於模仿的，不但軍隊仿照德國，就是農工商業，也把德國人的本領學會了，所以日貨能夠暢銷各地，今後我們要發展國際貿易，也要細心研究怎樣改良品質？怎樣培植人材？怎樣健全組織？這樣，就能「苟日新，日日新，又日新」，只要我們奮起直追，一定能够迎頭趕上，這是最後要與大家共勉的！

(附錄) 中日貨幣戰

馬寅初

(民國二十八年六月)

本人講的「中國之國際貿易」，其中關於「中日貨幣戰」一節特別重要，因為第二期的抗戰，一方面是軍事戰爭，另一方面，便是經濟——即貨幣戰爭，所以要特別提出來講一講。

中國的法幣政策，可以說是鑿成了今日抗戰建國的基礎，有了法幣，國內金融便趨於穩定，而且可以換取外匯，使軍需品的供給源源不斷，使中國的抗戰能夠支持到底，與日寇以致命的打擊，假使沒有法幣，中國的國際貿易就不能建立起來，國外的支援勢將斷絕，於抗戰前途影響之大自不待言。

中國的法幣政策對於日本非常不利，所以自實行法幣政策以來，日本便要積極地進行破壞，其實，在實行法幣政策以前，敵人早就計劃大量收買我國白銀，使中國白銀流往日本，中國財源枯竭，紙幣缺乏基金，勢非至於完全崩潰不可。這樣，日本就可控制中國金融，使中國不戰而屈，因此從民國廿二年以至廿四年當中，敵人在天津，大連青島等地，大量偷運白銀出口。以實現其陰險毒辣之詭計。我國政府爲防止起見，不能不不斷然處置，實行法幣政策，將白銀收歸國有，令人民將所有白銀換成法幣，以法幣在市面使用，把白銀藏在銅庫裏

這樣，敵人的陰謀便無從施展，一般人民，對於法幣政策頗能擁護，使國庫白銀的收入，至少達千萬萬元以上，而且民間還有餘銀，可以取之不竭。這樣中國在國際貿易上就不再感到困難，可以應付裕如了。所以中國法幣政策的成功。無異給日本帝國主義者以一大警告，使日本不能不加緊侵略，而發動此次全面抗戰。

開戰以來，沿海各地多已淪陷，敵人便更進一步，除了軍事以外，還要應付我們的法幣政策與中國作「貨幣戰」，要想以日本經濟的勢力壓倒中國的法幣，使法幣的價值低落，不能購買外匯，勢必被日金代替，而加入「日圓集團」。日本所以要破壞中國的法幣，實行其「日圓集團」政策，其理由約有下述之五點：

第一，在日寇的心目中，以為中國的白銀一向在人民手裏，人民與政府間便不能發生密切的關係；而法幣政策實行之後，白銀收歸國有，社會的經濟命脈，操諸政府，所以一般人民，便不能不擁護政府，這正與日寇希望於我們的相反，就要破壞我們的法幣，使法幣發生動搖，人民便不再信仰政府擁護政府了。日寇輕視中國政府到了極點，牠不稱中國政府，而叫「政權」，說要打倒政權，就要先打倒中國的法幣，使中國的法幣潰崩，這是最大原因。

第二，中國以法幣為單位，敵國以日元為單位，因此日本貨物運到中國來，就要經過折算的手續，而中國貨物運往日本也有同樣的煩雜，況且日金市價漲落無定，與法幣的比價就無標準可言，貿易往來，諸多不便，假使中國放棄法幣而採用日金，就可免除此種手續上的

麻煩。中國爲了便利起見，就只有同日本貿易，而不與外國往來，中國的貨物便不會運到歐美去，而歐美也不會以貨物來取得中國的利益。於是，日寇便可以獨佔中國市場，將英美各國在華勢力一掃無餘。這項政策倘若成功，不但中國加入日圓集團，就是英美各國要想在華貿易，也非捲入日圓集團裏面，惟日本馬首是瞻不可。

第三，敵寇要實行其以華制華的政策，以中國的人力物力侵略中國。日本爲要取得中國的資源，除了用武力掠奪而外。便是用日幣購買，如果中國加入了日圓集團，日本儘可用其還無限量的毫無價值的日幣，來買盡中國的產物，再運到歐美各國兌換外匯，向外國訂購軍火以助長其侵略行動，日本國內的現金早已枯竭，要想苟延殘喘，非破壞中國的法幣，使中國淪爲日元市場不可。我們倘使讓敵人的政策成功，就無異將整個中國的資源送給敵人，敵人就可利用之不盡取之不竭，其侵略也永無止境了。那簡直可以說，不是日本人來打中國人，而是中國的羊毛，中國的棉花，以及一切出口物品來打中國人，來滅亡中國。

第四，法幣的價值所以高貴，是因爲有充分的準備金，日本的紙幣根本缺乏準備金，便不能取得人民的信任，隨時都有崩潰的危險，中國的法幣因爲有準備金，所以能夠兌換外匯，而日元就不能買進外匯，敵寇要取得準備金，只有用日幣來購買中國的貨物，向英美換取現金，用來做日幣的準備金，日鈔有了準備金，就可以與法幣競爭取勝。

第五，日本如果有了充裕的準備金。採用自然昭著，可以壓倒法幣，使之成爲廢紙。那

時人民雖然有了法幣，仍不能維持生活，必定大起恐慌，而不能不用日幣，而將大量的存款從中國銀行取回，投進日本銀行裏，中國整個金融，落在日本人掌握當中，就可制中國人的死命，任其生殺予奪，爲所欲爲了。

上述五端，是敵人企圖破壞法幣，實行其日圓集團制的主觀原因。現在日寇一方面積極破壞中國的法幣，另一方面，竟還怒我英，煽動反英，分析起來，也不外上述四種原因：

第一，去年以來，華北偽政府在日寇脅持下成立偽聯合準備銀行，發行偽鈔，強迫民衆將法幣換成偽鈔，這樣，敵寇就可採取大量的法幣，以購買、匯，好在一股搶陷區域的民衆，對法幣的信用始終不渝，視爲生命之所寄，都不肯將法幣換成無用的偽鈔。因爲偽鈔沒有準備金，是以日元爲準備金，而日元根本也沒有準備金，不但中國人民不肯使用偽鈔，就是外國也拒絕受用，像偽鈔在上海天津的租界裏，便不能流通。敵寇以爲偽鈔陷於失敗，是由於華北的英美銀行不予信任，英國人從中搗亂，故意使偽鈔貶值，其實，偽鈔不能購買外匯，日本人自然沒有理由使英國人遭受損失，更不必遷怒英國人，這可見日寇強暴橫蠻，至於極點了。

第二，天津英租界存有中國白銀六千萬兩，日本紙幣短缺，準備金，必欲得而甘心，但以存在英國銀行裏，中國政府既不能取，敵寇也不能染指，因此敵寇便想取白銀存款。

第三，去年以來，英美銀行予中國以大量的信用貸款，使法幣的準備金異常充實，敵寇

維持外匯的市價，金幣法幣，鑄於英圓，引起敵寇的嫉視，因而惡毒英美。

第四，過去法幣外匯率的穩定，每元國幣約等於美幣二九·五仙，英幣一先令二·三七五辨士，全靠中法三銀行用無限制買賣去維持。無限制買賣的機械作用是這樣的：當外匯的需要供大到將要令法幣的外匯率高漲時，三行便要出售他們的的外匯，充足當際外匯市場的需要，穩定外匯；反之，當外匯的供給大到將要令法幣的外匯率跌落時，三行要買入外匯，藉收當時市場的供給，亦得以穩定外匯。這就是用平衝基金的辦法，有了平衝基金，便不怕敵人從中動搖，賤價的時候我們收入，漲價的時候我們賣出，都是我們佔便宜。（其他貨物都是如此）。

基此四種原因，可見敵寇之破壞法幣與反英運動同時并行，如出一轍，法幣的基礎愈固，敵寇對英之仇視亦愈甚，對法幣之破壞更爲積極，可是。我們法幣早已奠定了穩固的基礎，敵寇是決不能稍動搖的。

最近日寇又製造謠言，以煽動一般民衆，使其對法幣的信仰發生動搖，上海華銀行的存戶，便紛紛提取存款，但是中央對於敵人的陰謀，能够迅速應付，規定在上海各銀行每次提款不能超過五百元，同時曉諭一般民衆，不要受敵人煽惑，而自趨敗滅，現在提款已經截止，敵人的陰謀又告失敗了。爲什麼在上海限制提款，在其他地方就不加限制呢？第一，是因爲內地的民衆都能極力擁護法幣，不受敵人煽惑，而上海處在敵寇勢力之下，備受敵人的威

有利誘，而發生愚昧的行動，經過此次限制提款，上海民衆益能深切瞭解法幣有全國經濟爲後盾，是絕對不會受敵寇影響的，第二，在敵人勢力範圍以外的地方，或者游擊隊活躍的區域，沒有人敢使用偽幣，否則，就要爲衆人所共棄；第三，敵人所佔領的只是「點」和「綫」，而不是「面」，點綫以外便是國軍勢力所在，敵人有隨時遭受襲擊的可能，民衆留在淪陷區域裏是很危險的，更不肯將法幣換掉了，可見敵人只能佔領點綫，是沒有成功的希望，所以日本要使其紙幣發生效用，非將我全部地域佔領不爲功，但我們的游擊隊遍於各地，敵人的夢想，已被粉碎無餘了。

中國既不可加入日圓集團，就要加入英磅集團，爲什麼要加入英磅集團呢？

第一，因爲世界金融的中心，不在東京而在英國的倫敦，中國與英美法德間的貿易都可以在倫敦折算付現，正如中國各地的貿易，都可在上海算帳一樣。

第二，倫敦成爲世界經濟中心，向來沒有政治的作用，這是美法諸國都一致承認的，現在加入英磅的國家，除了中國以外，還有挪威瑞典丹麥等國。即日本自己亦在其內，日本既然加入英磅集團，爲什麼還要我國加入日圓集團呢？這是最不合理的。而且日本的東京既不是世界金融中心，政治作用異常濃厚，日本要中國加入日圓集團，目的就在滅亡中國，成爲日本帝國主義的殖民地。所以我們只有加入英磅集團，法幣的基礎才能穩定，外匯的比率，才能保持平衡，國際貿易才感便利，同時倫敦地位非常安全，外來勢力不易侵入，這尤其是

加入英磅集團的原因。

第三，英磅集團加入的國家既多，範圍就大，即萬一發生變動，各國所受的影響就小，如果加入日圓集團，範圍既小，變動就大，所受的影響亦愈大了。

第四，倫敦有黃金市場（Gold Market），加入英磅集團的國家可以在倫敦購買黃金，在倫敦黃金的進出口都是很自由的。但在日本東京，是沒有黃金市場的。

第五，加入英磅集團的國家，不但可在倫敦購買黃金，還可購買馬克佛郎；各國的貨幣都有，而且國外匯兌不受任何統制，假使加入日圓集團，便要受日本國外匯兌的統制往往不能出口。

因此我們要加入英磅集團，并無政治作用。綜上所述，我們不加入日圓集團，最簡單的理由，就是：一、東京不是世界金融的中心；二、東京市場含有政治作用；三、日圓集團的範圍小受波動的影響大；四、在東京不能買入黃金以穩定外匯；五、外匯受日本政府的控制，現金帶到了日本就被留難。

顯然的，英磅集團不含政治作用，不過使加入的國家互相爲用，得到外匯市場的種種便利而已，至於日圓集團，根本就是政治侵略的變相，使加入的國家，都受日本的控制，我們不加入日圓集團，便是日本陰謀整個的失敗。

還有一點，是華僑同志應當注意的，就是敵寇在佔領區域內濫發軍用票，然後再發行錢

鈔，將軍用票收回。軍用票和偽鈔有甚麼分別，爲甚麼又要將軍用票收回呢？因爲軍用票是敵國軍部發出的，敵國政府當然要負責，而偽鈔是偽組織發出的，由偽銀行負責，日本要將軍用票的責任卸給偽銀行去負擔，就用偽鈔將軍用票收回，日本就可不負責任，因此敵人就可命令偽組織濫發偽鈔，購買中國的貨物，和外國交換武器作侵略中國的工具，所以偽鈔的作用不可輕視，希望大家深切明瞭，喚起一般民衆拒絕受用，以促敵國經濟的崩潰。

中日的貨幣戰還是在進行當中，但從各方面看來，中國都要比敵國高強，敵國所以要破壞中國的法幣，實在因爲軍事失敗，出於不得已。這益可見其窮途末路，去敗滅之期已經不遠了。

中央訓練講習詞選錄

中國土地問題

吳尚鷹

(二十八年五月)

- 一、導言
- 二、總理平均地權的精義
- 三、我國現行土地法精神
- 四、各派學說解決土地問題的理論方法及各國進行實例

一 導言

人類最重要的問題，是求生存，而其賴以生存之基礎條件，厥為土地。土地因人口日繁繁殖，及人類的生活需要日趨複雜，而同時以土地質量有天然限制，竟因分配不均及使用不合理，乃演進至為人類生活上一個最嚴重的問題。自有歷史以來，人類常在困苦鬥爭中，都是為着生活；但生活的基本問題，却是土地問題。這個問題一天未得適當的解決，即人類一天不能得到安樂的幸福。自有人類以來，數千年當中戰禍相尋，互相殘殺，慘無人道，其所

以致此之由，雖有種種因素；但其根本之根本原因，係爲着競爭生存，而生存之基本條件，又爲土地。可是數千年以來，人類竭盡聰明才智，歷盡多少艱苦，犧牲無限生靈，一直到了我們的今日，對於土地問題，尙不能爲完滿解決，使人類得以相安，這個問題的複雜性，於此可見。是以全世界上的志士仁人，不能不苦思焦慮，求土地問題之解決，以爲人類永久幸福之貢獻。吾黨總裁蔣先生灼見所及，特於黨政訓練班的課程中，加入此問題，使同人等共相討論，其命意至爲深遠。

二 總理平均地權的精義

吾人欲明白 總理主張平均地權精義所在，先要曉得土地是一件甚麼東西。經濟學上對於土地是有定義的。其性質是有範圍的。現將經濟學上關於土地的定義與性質，及土地問題所以發生及存在的原因，先作簡略的介紹，再談平均地權的道理，以及 總理爲什麼要採取平均地權的主張，以爲中國土地問題的解決方法。

經濟學上的土地定義：係包括水陸及一切天然力如太陽空氣及風霜雨露之類。所以我國土地法開宗明義第一條就說「本法所稱土地謂水陸及天然富原」。假如地面上缺少天然力，這土地是無所用的，就不能供人類生存之用，此爲土地定義之大意。

土地之爲物，是天然存在的。是天然賜與人類爲其生存的根據，其面積是有限的，其性質

是因天然情形而變化的。土地之面積不能用人力爲之增減？非如工業製造品及農產品可使用人力利用天然使之增多者，此爲土地之特質。

土地之所以成爲民生之嚴重的中心問題者，乃由人口繁殖與社會進步而來。人口日臻繁殖，與人類生活需要日趨複雜，使土地由自由財富變爲經濟財富，於是土地變爲有價值之商品，而其價值又隨着人口繁殖與社會進步日趨高漲。可是此種價值，係社會的價值，應該還諸社會以爲公用。自土地私有制度興，將土地的社會價值，爲私人所享有，土地的嚴重問題乃由此發生，并且繼續存在，茲爲明瞭此問題所由發生及其演進之程序，特爲介紹一個著名單稅學者亨利喬治氏一段話如下：

亨利喬治氏之言曰：現有一偌大面積之原野，土地肥沃，草木繁殖，而地權不私，取之無禁，旋一墾殖者至，將擇地耕作，奈舉目所見皆膏腴之地，無從爲優劣之分，乃隨意止於一處，開始工作，爲經營生活焉。此間不獨土地肥美，而且漁獵豐富，川澤便利，天然富美皆備於斯，以此墾殖者所得之土地，倘在人口繁盛之區，必爲一而團圍之太富翁，而彼則爲荒野中之窮漢也。彼於此環境中，自爲耕作，除家人外，無他工件，欲僱用助手爲之整理田事，則除其能力可以當川維持之工人外，不能因隨時需工而得臨時之僱用，雖有自養牲畜，而每飯不能得鮮牛以佐食。因殺一牛已足供多時之需，勢不能每飯必宰一牛，以求鮮食。他如木匠、鐵匠、鞋匠、及種種日常需要之工作，須躬自爲之。其子女教育，更無進學校之

機會，若設專校，則非獨力可辦。舉凡不能自行產造之物品，則須爲多量之買備儲藏待用。否則只可付之闕如。蓋物市場與其耕作地彼此遠距，若爲買一微小之物而終日僕僕道途，勢不能也。處此情形，盡其操作之能事，欲維持簡陋之生活，固屬易事。苟欲求生活之舒服，與起居之安適，則不可得矣。

在此膏腴原野中，其初來墾殖者，既擇地開闢後，不久即有第二之墾殖者，因覓地而至。彼所見之遍地情形，與初來者之閱歷無殊，唯有一不同之點，則初來之墾殖者，於此膏腴原野中欲擇地耕作，無從爲優劣之分，而彼則不費躊躇，自然擇地於初來者之旁矣。此初來之墾殖者，因第二墾殖者之共同利害，彼此協助，覺前此所處之環境，大爲改善。以後更因彼此接鄰，收合作之效，前此一人不能獨辦之事，於是亦次第爲之舉辦矣。

此兩墾殖者，耕作於斯，漸覺安居樂業矣。乃不久再有第三，第四，至於其他若干墾殖者，接踵而至。彼此鄰居接畔，儼成村落。其勞動與合作之效能，大爲顯著。各墾殖者乃獲享共同生活之便利，不獨衣服飲食之物質需要，得其供給。進而至於政治、經濟、教育、與種種文化事業之設施，亦次第備舉矣。

倘有人焉，於此時向初來之墾殖者告之曰：君於擇得之耕地中，栽植許多果木，地之四週，繞以柵欄，而且其中建鱗房屋，開鑿水井，頗爲妥適，因君擇於此地，施以勞力，其價值遂爲增漲。原來此地本身，未有如是優美也。假如我酬給你改良物的完全價值，換取此地

，君則攜眷他往，另尋新地，再爲墾殖，君意以爲如何。彼必笑問者之狂妄，作此無理請求也。蓋現在該地所能生產之收穫物如果實與五穀等類雖不比原來生產之數甚，有任何增多，但因人口增加，予該地以優越地位，因而得前此所無之墾殖便利。其於此地繼續工作者，施以同樣勞力，雖不能得收穫物之增多，而因社會進步與環境改良所得之便利，卽爲該地生產量之擴充矣。其所以致此之由，係因墾殖者之紛至沓來，有以使之然者，彰彰明甚。若在墾殖者足跡未到之地，卽其天然土質同一肥美，而其生產量則不可及矣。現在開墾之原野，倘其接連地未盡估價，尙可取之無禁，則接踵繼來之墾殖者，當然依次擇地耕作，未有若何地價問題之發生。反之則後來之墾殖者，須向遠距此地之原野中另行擇地。其大概情形，與初來之墾殖之所遇，無大差別。其在已估價之墾地中，則因人口增加，地價爲之增漲。至所增漲之程度，當以人口增加而擴充之生產量爲測驗之標準。於是地價之高下，可憑該地與人口繁盛之中心區距離遠近而定矣。

此墾殖地中人口之增加繼續未已。其初來墾殖者，所估據地段，住居人口最密之中心區，於生活上種種需要，至爲便利，以此地爲耕作所得之收穫物，比前雖不增多，實則其地位以人口繁盛而增加之優點，因之取得種種便利，無異擴充其生產量矣。今若以此地爲他種使用，如商店工場之類，其收益必比諸用於耕作爲大，卽使於工作上多費幾倍勞力，其收獲利益，亦不及爲工商業之使用也，於是該墾殖者，將其地分割爲建築區域，以取得最高額之

收益，不復從事耕作矣。

然此地人口之增加，猶未已也。循是以進，遂變爲紐約倫敦之繁盛，其凡工商文化之種種進步，畢集於斯。若欲其起原，則始於一墾殖者之來耳。

回溯初來之一墾殖者，其所得之土地，去無價值可言。乃因人口增加，竟至寸土寸金，此初來之一墾殖者，於佔得地段之後即使數十年間不事工作於其地，並不爲任何之注意，其地價之增漲，無可異也。是土地價值，由人口增加使之然者，其事至爲明顯矣。

總理於民生主義第二講當中，曾有以下一段話：

「講到土地問題，在歐美社會主義的書中，常說得很多有趣味的故事，像澳洲有處地方在沒有成立市場以前，地價是很平的。有一次政府要拍賣一塊土地，這塊土地在當時是很荒蕪的，都是作垃圾堆之用，沒有別的用處，一班人都不願意出高價去買，忽然有一個醉漢闖入拍賣場來，當時拍賣官正在叫賣價，衆人所還的價有一百元的，有二百元的，有還到二百五十元的，到了還到二百五十元的時候，便沒有人再加高價，拍賣官就問有沒有加到三百元的，當時那個醉漢醉到很糊塗，便一口答應說，我出價三百元，他還價之後，拍賣官便照他姓名定下。那塊地皮既賣定，衆人散去，他也走了。到了第二天，拍賣官開出帳單，向他要地價的錢，他記不起昨天醉後所做的事情，便不承認那一筆帳。後來回憶他醉中所做的事，就大生悔恨；但對於政府既不能賴帳，祇可費了許多籌畫，盡其所有，才湊够了三百元，來

給換賣官。他得了那塊地皮之後，許久也沒有能力去理會。相隔了十多年，那塊地皮的周圍，都建了高樓大廈，地價都是高得非常，有人向他買那塊地皮，還他數百萬的價錢，他還是不放手。他只是把那塊地皮租與人，自己總是收地租，更到後來，這塊地便長價到幾千萬。這個醉漢，便成澳洲第一個富豪翁。推測這位澳洲幾千萬財產的大富翁，還是由三百元的地皮來的。講到這種事實，在變成富翁的地主，當然是很快樂。但是放寬這位富翁原來祇用三百元買得那塊地皮，後來並沒有加工改良，毫無有理智，既是睡覺，便坐享其成，得了幾千萬元。這幾千萬元是誰人的呢？依我看來，是大家的。因為社會上大家要用那塊地皮來做工商業的中心點，便去把他改良，那塊地方的地價，才逐漸增加到很高。好像我們現在用上海地方做中國中部工商業的中心點，所以上海的地價比從前更增漲幾萬倍。又像我們用廣州做中國南部工商業的中心點，所以廣州的地價也比從前更增漲幾萬倍。上海的人口不過一百多萬，廣州的人口也是一百多萬，如果上海的人完全遷出上海，廣州的人完全遷出廣州，或者另外發生天災人禍，令上海的人或廣州的人都銷滅，試問上海廣州的地價還值不值現在這樣高的價錢呢。由此可見土地價值之能夠增加的理由，是由於衆人的功勞，衆人的力量，地主對於地價漲跌的功勞，是沒有一點關係的。所以外國學者認地主由地價增高所得的利益，名之爲不勞而獲的利，比較工商業的製造家，要勞心費力，買賤賣貴，費許多打算，許多經營，才能够得到的利益，便大不相同。工商業家壟斷物質的值來賺錢，我們已覺得不公平；但

是工商業家還要勞心勞力，地主只要坐守其成，毫不用心力，便可得很大的利益。但是地價是由甚麼方法才能够增漲呢？是由於衆人改良那塊土地，爭用那塊土地，地價才是增漲。地價一增漲，在那塊地方的百貨的價錢都隨之而漲。所以就可以說衆人在那塊地方經營所賺的錢，在間接無形之中，都是被地主搶去了。」

讀了 總理這段話，與亨利喬治氏的誣相比較，其對於土地問題的理論，正屬相同。於人口繁殖與地價增漲之關係反。譬之，繪給以土地增漲爲社會進步與政治改良之結果。可是在土地私有制度之下，有資財者得爲土地之壟斷，掠奪需用土地者所應享之土地僱用權利，遂讓成土地私有權與社會共同利益之莫大衝突。

土地的社會價值，在私有制度之下，既爲私人所得，其結果則富者逸阡陌，貧者無立錫，在農業社會固如此，在工業社會亦如此。蓋土地爲一切生產之基本要素，在工業社會中之有資財者，不獨可爲連阡陌之大地主，而且更能利用工商業發達的社會之經濟活動情況，藉土地爲投機事業，壟斷居奇，視財賄錢工具。究其所以如此者，係以土地因人日增加社會進步，可以隨時漲價，而此種漲價，即以私人享有，乃發生此種現象，爲資本制度的社會之必然現象也。

在土地私有制度之下，有土地的人少，無土地的人多。但人人必需要土地爲住居耕作與各種活動之用。則一般無土地者，勢不能不仰給於有土地者。於是無土地者對於無土地者，

得爲充量剝削，盡其榨取能事。人民呻吟於此種困苦環境中，其結果則釀成社會暴動，革命戰爭，種種人類互相殘殺的禍亂。究其原因，乃爲土地的社會價值，得爲私人享有所致。換言之，係因人民不能享有平等使用土地權利所致。即係不能平均地權，所以發生此種大禍，此外更因私有土地制度，社會上佔有大量土地者，不耕而食，不織而衣，其流弊所至，在積蠹方面，形成特殊階級，操縱國家政治經濟大權，專圖一階級之私利，遏制民權，遂致人民平等目的，無由而達。在消極方面，則衣租食稅之徒，不圖振作，不專生產，爲社會之寄生蟲，并使社會增加其負擔，吾黨總理本悲天憫人之念，爲拯救人類於水火之中，以平均地權的大道，詔告國人，儻具真知灼見也。

吾人既知社會動亂與人類災禍，都因土地私有制度而來，總理於其三民主義中，未嘗爲取銷土地私有制度之主張，只以平均地權詔示國人，爲解決土地問題之最高原則。其理由安在，請分別言之：

土地私有制度，所以發生流弊者，不在其制度之表面形式，而在其內容之不合理，違反公共利益，背乎社會公道所致。前述土地的價值，屬於社會的價值。假使能將此種社會價值，還諸社會公同享受，不爲一部份人所私，則雖許可私有土地制度之存在，亦可免除弊害。此總理之所以不言取銷土地私有制度，而提倡征收地價稅辦法，以求達平均地權之目的。凡地價之增漲，皆由社會進步與人口繁殖而來。今以賦稅方法，將私有土地之漲價，歸諸國

家，作為國用，彼私有土地者，自不能享受此種不勞而獲之土地利益。是則土地私有者，徒有其名，並無實益。舉凡一切土地投機與土地壟斷，種種違反社會利益之活動，自可防止之。如是則土地自不致為私人壟斷，居為奇貨。人們非確因需用土地時，不肯專為名義的私有權而購買土地，結果地價決不致有種種不合理之暴漲。一般需用土地者，自可比較易於取得土地。吾黨所主張之耕者有其田政策，亦可以逐漸實現。

總理未言取銷土地私有制度者，尙有其用意所在。蓋我國自廢封建制度，垂二千年，土地私有制度之繼續存在，由來已久。私有權之傳統思想，深入人心，殊不易破，一旦將土地私有權取消，必激動人民大反感，甚而引起社會大騷亂。倘若除了必要取銷土地私有制度的名義以外，無法解決土地問題，這是有不得不為而為之。但吾黨解決土地問題的平穩地權最高原則，以征收地價稅為手段，達到平穩地權目的，土地私有制之弊害可除，則土地私有制度，雖不取消，亦不過為一名存實亡之制度而已。吾黨總理之所以未嘗明言取銷土地私有制度者，其用意至為深遠也。

征收地價稅，乃為平均地權，並不是以財政收入為其主要目的，此點要認識清楚。所以征收地價稅，只係對於素地徵稅，以其價值因人口增加與社會進步而來，不應為私人所得。至於投以資本，施以勞力，而為土地改良如建築房屋，及增加農地生產力之類，其所改良部分，即係土地法稱為改良物者，不得徵稅。其理由，係因施用資本勞力者，應得其公道的報

酬。誠以此種報酬，係彼自己努力之結果，應歸私人享有，與土地的漲價屬於社會價值者，不可同日而語。乃自土地法於民國十九年公布後，每爲地方當局取巧利用，將土地法規定之地價稅，儘量征收，其他規定關於土地整理各項，或敷衍爲之，或竟置不理。尤有甚者，則一面利用地價之新名目增加稅收，而從前關於土地一切徵稅，如房捐、舖捐、煙捐，又不徵銷。蓋土地法有明白確切規定，謂土地及改良物，除依本法規定外，不得別任何名目征收或附加稅款。乃有地方當局，既知以稅收爲目的，不惜爲此利用取巧違法之事。其流弊所至，必使一般人民以平均地權爲虐政，以土地法爲惡法，於實行民生主義的前途，影響至大，有權責者，不可以不憤也。

關於平均地權的實施，因我國廢封建制度已久，所謂大地主如英國及歐洲各國之地連阡陌者，已屬無多。而近代式的大規模工商業尙未十分發達，其近代式的資本制度，正在萌芽，乘此時期，實施平均地權辦法，當無很大的阻力。總理的平平均地權主張，係爲防止再度社會革命大流血，其高瞻遠矚，無微不至，孟子謂：「雖有智慧，不如乘勢」者此也。吾黨以建國首任，對於總理的主張，應設法使之實現，而且使之速爲實現，方無愧於所負的重大使命也。

三 我國現行土地法精神

我國現行土地法，爲實行平均地權之整個方案。而實行平均地權之主要方法，依照總理遺教，則爲征收地價稅。可是要征收地價稅必先從土地整理着手，如地籍之測量，土地權之登記與地價之估計等，非做一番澈底工夫不可。我國土地從未經過科學方法之測量，土地權利之印契辦法，殊未能認爲確實登記。至於地價估計，則尙未辦理，以我國土地面積之大，欲完成此根本建設大業，必須有經費與人才，及需經過相當時日，方能成就。此種事實問題，必要政府有大決心，爲長期之繼續努力，忠於其事，始克奏功，否則雖有法律條文，不能自行也。

審度我國之人力財力，與種種複雜情形，要使土地法於全國普遍實行，非假以時日不可。故必須審慎周詳，明定步驟，依次序進行，乃有實效。查土地法第六條規定謂本法各編之施行日期及區域分別以命令定之，此其用意蓋予政府以決定施行程序之餘地。就管見所及，關於土地法之施行步驟，應先由各大都市着手，次及於較小市鎮，再次逐漸推行於各縣。仍以縣之繁榮情形定其緩急先後，勢難全國同時並舉。其原因，爲我國土地面積太大，測量登記，經費頗鉅，一時不易籌集，而同時需要大量專門人才，亦難即刻養成。倘若不先經測量登記之澈底整理，便引土地法地價稅之條文，先行征稅，其結果則治絲益紛，不獨大失土地法之本意，甚至使人民對於平均地權之根本原則，發生疑惑，將與民生主義之本旨，愈趨愈遠矣。

土地法關於土地測量，只爲大體之規定，因其詳細方法，屬於專門技術問題，可授權於中央土地行政機關，爲整個計劃之擬定，以便實行。至關於土地權利之登記問題，土地法第三十六條規定謂依法所爲之登記有絕對效力，此爲關於登記制度之重要原則，擬採用託寄氏登記制度之要旨，凡經依法登記之土地權利，不能推翻，其效果可使土地契約信用顯著。此制度於十九世紀末葉，由英人託寄士提出於南澳大利亞洲，旋爲該洲與新西蘭各地所採納實行，近年歐美各地，亦有行之者。依此制度所發出之土地權利登記書狀，有流通效用，大可爲國民經濟之助，此乃託寄制度之優點也。但我國土地向未經完善的測量與登記，是以土地法有第一次登記辦法之規定，先將土地權利爲澈底之清理，以爲一勞永逸之計。經過第一次登記後，將來因土地權利之移轉，及其他各種變更而爲登記時，其手續則極爲簡便矣。土地既經測量登記的澈底整理後，即可進行征收地價稅。可是關於徵稅手續，還要費一番工夫，依照總理提示的方法，係由人民申報地價，政府按價徵稅，政府並可以照申報地價收買土地，以防止狡詐騙稅者爲以多報少之作弊，用意至爲公允。但我們再想到收買土地時的實際情形，也許有困難之處，倘多數地主，故意取巧，以多報少時，政府收買土地，不爲發生困難，爲防止此種困難之發生，現土地法採用對策有二：一爲政府於申報後，再有估定地價辦法，按照時價估定之，並以五年內平均的土地市價，爲估計標準，如是則地主方面無從取巧，以多報少，亦無益處。再則土地稅分爲地價稅與土地增值稅兩項，前者按年徵收

，後者於土地移轉或經過若干年無移轉時繳收之。地價稅率以估定地價爲準，土地增價稅以土地買賣或先後移轉時之地價差額爲準，例如某一土地於買入或前次移轉時價值百元，於賣出或後次移轉時價值百五十元，則以其差額之五十元爲準。如此辦法，倘地主爲意圖短納按年徵收之地價稅而少報地價，則於土地賣出時，按照其少報之價爲計算前後地價差額之標準，以爲徵收土地增價稅之根據，使之吃虧更大，則將地價以多報少，亦無益也。

關於土地使用爲達地盡其利之目的，必須充分增加土地之生產力，並使之爲最合理的應用。其施行方法，在土地法上特加以規定謂：「土地就國家經濟政策地方需要情形，及其所能供使用之性質，編爲各種使用地——如土地之適合爲房屋者，編爲建築地，適合於耕作者，編爲農地，以此類推，務求土地使用爲合理化。再則我國耕地分段過於零碎，不合乎經濟使用。例如某農戶有田十畝，分爲零碎片段，於耕作時，要奔走兼顧，耗費時間人力不少。倘能將此十畝之零碎片段，集中一處，自易爲耕作，費時費力較少，合於經濟的使用，所以土地法中有關於土地整劃之規定，係爲整理此種零碎片段土地之方法，使之化零爲整，以達增加土地生產力，及土地最經濟最合理的使用之目的。

按照地價徵收，其目的乃使土地的社會價值還諸社會。所以對於一切施以勞力資本爲土地改良之部分，如建築物之類，在原則上不應徵稅。但土地法仍有改良物徵稅之條文，係在過渡時代，爲財政收入打算之權宜辦法，不應任其永久存在，將來經過相當時期，必要取消

之。又土地法規定地價稅率之輕重，以土地改良程度爲標準，如市地之充分改良者，按照地價徵稅百分之十至百分之二十，土地之未改良者，徵稅百分之十五至百分之三十，以至百分之一百。其目的完全爲強迫土地改良，務使土地私有者，不能以土地爲投機，荒置而不使用，專候地價增漲，坐享不勞而獲之土地的社會價值也。

我國面積廣闊，各省情形互異，關於土地法之施行，有許多要按地方實際情形而定，於不違背平均地權原則之下，要使之有伸縮性。所以土地法對於此點加以斟酌，在可能範圍內，昇予地方政府以相當放寬餘地。如關於私有土地面積之限制，土地法規定，地方政府得斟酌地方需要土地種類與土地性質，爲私有土地面積最高額之限制，又如稅率於市地一項，其規定市改良地稅爲百分之十至百分之二十之類。此項稅率之伸縮餘地，尙有其妙用之處，如地方政府體察地方情形，有土地投機事業之趨勢，或有增加地方收入之必要時，可從最高稅率行之。於估計地價方面，亦可體察實際需要爲高低之估計。此種估計地價高低之作用。可爲法定稅率之救濟。譬如依法定稅率從其最高限度徵稅，亦不能爲土地投機之有效的防止時，可將地價估高，以救稅率之窮也。

土地法爲實現平均地權，除徵收地價稅方法外，尙有其他種種方法。舉其最要者，如減輕自耕地應繳納稅額。規定佃農地租，保護佃權，獎勵荒地承墾等辦法。此外國家爲調劑耕地，及國防交通，與其他公共利益，或於實施經濟政策時，均得徵用私有土地，但應爲相當

之補償，不使土地所有權人蒙其損害。間或有地主於收買土地之後，而離開其土地所在之區域，不積極利用其所有土地，而專候土地漲價以圖獲利者，謂為不在地主，依土地法有加重徵稅之規定，此亦防止土地壟斷之意。然土地法對於防止土地壟斷之最有效方法，厥為限制私有土地面積，因恐種種防止方法，容有未週，故為此直捷了當之規定。觀此種種辦法，其用意所在，同趨於平均地權之目的，是以土地法實施為解決土地問題之整個方案，必要整個施行，方能有實效也。

土地法自民國十九年公佈後，將屆十年，其所以未能實行者，容有其他種種原因。但政府至今仍未依法設立中央土地行政機關以負執行責任，實其中一大原因。近年各省地方雖有地政局之設立，而因無中央專責指導監督機關，每有耗費精力時間於不相干的工作者，不但未見實效，反滋糾紛，其與土地法為整個方案，應整個施行之本意，背道而馳，去土地法之精神遠矣。尤有進者，為求土地法之有效的實行，除設立中央土地行政專責機關外，其輔助進行之最需要者，厥為設立與土地行政有密切聯繫之金融機關，其效用不僅於土地分配之調劑，可有種種便利，且於改良農業前途，亦有莫大需要。如辦理農民信用貸款，及發展科學的耕作事業等，有賴於金融機關之扶植進展者多矣。

四 各派學說解決土地問題的理論與方法及各國進行實例

近代經濟制度，大別之可分爲資本主義的經濟制度與社會主義的經濟制度。各有其學說的理論闡明各該制度所以成立及存在之因果及理由。土地問題爲經濟學之中心問題，亦即民生主義之中心問題。吾人研究土地問題的學說，可於經濟學說中求之。吾黨總理所提倡之民生主義，屬於社會主義的經濟制度。茲僅就社會主義學派對於解決土地問題的理想及其方法，約略述之。

主張社會主義者，均以土地屬於天然存在之物，爲天賜與人類賴以生存者，凡屬人類，均有平等使用享受土地利益之權。自歷史演進，形成土地私有制度，使人類生活根本上發生經濟不平等，致演成日趨複雜與困難的社會病態，及人民生活困苦。於是社會主義者，爲救濟人民疾苦，乃起而提倡改善土地制度。其所主張採用解決土地問題之辦法，可舉其主要者言之：

(一)以資本主義制度下之土地私有制度，與社會共同利益根本上發生衝突，致形成民生疾苦的社會病態，乃主張完全廢除土地私有制度，即以國家武力排除萬難，或以革命手段出之，亦所不惜，務使全國私有土地，變爲公有，不給與任何地價補償，分配於人民使用，此乃共產主義者之理想，蘇聯共和國已實行之，其成效如何，因共產主義的制度，蘇聯採用施行後，僅及二十年，尙在試驗進展中，未能爲最後之判斷也。

(二)以法律限制私有土地面積，其超過法定面積者，國家以補償方法徵收之，分配於農

民耕作，或其他需用使用之人民。此法在中歐小國如羅馬尼亞，及捷克斯拉夫等國家，於歐戰大戰後行之。

(三)以課稅方法，將土地的社會價值歸於國家。此種理想，在十九世紀初期已盛行於歐洲。英儒穆勒詹姆氏於其一八二一年之著述中，對於現在與將來之地租，均主張沒收為國用。後聖西門氏亦為相似之說。至穆勒詹姆氏之子穆勒約翰氏繼承乃父遺意，進而為具體之主張。當一八七〇年英國之土地租佃改良會成立時，曾有穆勒氏所主張之具體方案，其中要點：
(甲)國家沒收地租，(乙)土地價值總估計，並每經若干期間估計一次，以為稅額決定之標準，惟不主張即行將土地收歸國有。其用意並非於屢則有所疑慮，乃鑒於政府管理之經驗尚多缺乏，恐一旦實施，或蒙不利，而所收地租，於短期間，一面須為面積之補償，一面為供給國用，於實際情形，是否採用，尚待考慮。其于土地國有，不主急進者，蓋有由也。

德國經濟學者可辛氏，對於土地問題之表示，以為將地價沒收，歸為國用，所得顯著之利益，約有數項：(甲)使承租食稅階級，不能繼續存在，轉而從事於生產工作，使社會受其益。(乙)私有土地制度下之土地權利轉移與設定，在法律上引起各種糾紛，概可避免。(丙)從事生產業者，毋需儲備資本放置於土地，並可將資本移作生產事業之用。(丁)地租既歸國有，自可敷重要部分之國用，其他不公平之賦稅，可因之減免。凡諸要點，皆為可辛氏主張地租歸國有之論據。

(四) 當十九世紀末葉，有一頗負時名之義大利經濟學者羅里亞氏，在一九〇〇年發表經濟論文，對於解決土地問題方法之主張，頗饒趣味。他曾擬一種計劃，謂為「土地工資」，要使僱主對於僱傭，除給與法定最低額工資外，應於僱傭服役若干年屆滿時，另給與若干面積之土地，若一僱傭受僱於數僱主時，則由各僱主共同給與土地。依此辦法，經過若干年後，可使僱傭變為土地所有者，是亦平均地權之意也。

(五) 美人亨利喬治氏著「貧乏與進步」一書，頗負盛名。其意乃鑒於歐美國家的物質文明愈進步，而人民生計愈困苦。究其基本原因，實為土地的社會價值，在私有土地制度下，歸於私有所致。於是提倡單稅制，將土地按照地價徵稅。如此，則國用可全靠地價稅供給，其他賦稅，可以完全豁免，是謂之單稅制。吾黨之總理對於亨利喬治氏的理想，甚為稱許，其主張平均地權以徵收地價稅為方法，與亨利學說，若合符節也。

(六) 吾黨總理民國十三年間，特聘德人單維廉氏來華，曾留廣州三十二年，專以中國情形為對象，研究解決土地問題。單氏主張地價稅率，應以等於地方通常的貸款利率為準，比諸現行土地法所定稅率為高。因我國當局以為着手辦理之初，應從輕徵稅，以便施行，故未採納單氏之高稅率主張也。

單氏於德國佔領膠州時，曾為青島規劃土地稅制。其法亦按照地價徵稅，總理因單氏之經驗，所以聘為顧問也。

(七)實行按照地價徵稅辦法，以澳大利亞與新西蘭兩地行之最早，加拿大之亞爾拔打與布列錫哥羅比亞諸省先後行之。此外德美等國有數城市亦做行此制。但其困難，仍以地主力量大，未能完全根據最高原則澈底施行，於平均地權的理想，尙未達到，此爲資本主義制度下之困苦奮鬥，無可如何也。

(八)我國歷史上對於解決土地之辦法，最足稱道者，厥爲井田制度，以方里爲井，井九百畝，其中爲公田，八家皆私百畝，同養公田，以維國用。在此制度之下，私人不能爲土地壟斷之事，而且各盡其所應盡之義務，同養公田，以維國用。在此制度之下，私人不能爲土地壟斷之事，不致養成社會經濟的惡劣勢力與特殊階級，頗有平均地權意義。此外如分田限田制度，其分配標準，均以公卿大夫庶人奴僕爲等差，既犯不公平之嫌，而公卿大夫所分得之田，又非自爲耕作，結果乃養成社會經濟上惡劣勢力與特殊階級，衡諸平均地權意義，殊未符合。至於現行田畝，按面積分等徵稅，只以財政收入爲主要目的，於土地整理，應以國計民生爲基本原則之道，有待改革者多矣。吾黨總環所以提倡平均地權者，良有以也。

地方財政

高秉坊

(二十九年十二月)

- 一 地方財政之演進
- 二 中央整理地方財政之已有事實
- 三 地方財政之目前急務

附 表

- (一) 各省市廢除苛雜減輕附加統計表
- (二) 各省辦理土地陳報後賦額溢增實例表
- (三) 各省辦理土地陳報後減輕人民負擔實例表
- (四) 各省辦理土地陳報概況表
- (五) 省縣稅收劃分後省稅損失統計表
- (六) 各省二十八年度保安支出統計表

一 地方財政之演進

我國財政昔無中央地方之分，自古代以迄於清季，均人民納粟米麻絲以供君上，無所謂地方稅捐也，清末於各省設諮議局，地方財政，始見萌芽。民國二年訂立國地稅法草案，規定以一切主要賦稅均屬國稅，而以各項賦加及商稅牲畜稅房捐等作為省稅，至國家費用與地方費用，亦訂有標準，地方財政，可謂粗具端倪。然地方收入多賴附加，其獨立稅源，每近於苛細，加以連年內戰，軍費浩繁，於是濫增附加，截留國稅，又復巧立名目，徵收雜捐，賦稅之紊亂，達於極點。國民政府建都南京以後，銳意整頓，民國十六年頒布劃分附加稅收支標準，十七年修正施行，將田賦、契稅、牙稅、當稅、屠宰稅、內地漁業稅、船捐，及將來開徵之營業稅等，正式劃歸地方，自是地方稅源確定，地方財政，始有規模。顧是時所謂地方者，仍係以省為主，省縣間之財政收支，初無劃分之規定，民國二十三年第二次全國財政會議議定畫分省縣收支原則五項，二十四年七月國民政府公布財政收支系統法，明定營業稅為省稅，土地稅、營業牌照稅、使用牌照稅、行為取締稅、為縣市稅，並規定省縣之營業稅與土地稅，互相配分，以資調劑。二十六年三月國法施行條例公佈，復規定在案依土地法辦理土地稅區域，其原徵之契稅仍照舊徵收分配；至省縣支出事項，同法亦經詳明規定，分別負擔，省縣財政收支之劃分，與夫自治基礎之縣市稅源，自始獲得法律上之根據。上年中央

頒行之縣各級組織綱要，對於縣財政中之鄉鎮財政，復有重要之補充，此我國地方財政演進之大概情形也。現值新縣制推行伊始，整理地方財政，益爲重要。茲爲檢討過去，策畫將來，爰於以下兩章，就中央整理地方財政之已有事實及地方財政目前之急務，畫分敘述之。

二 中央整理地方財政之已有事實

吾國自濬清末葉，政治不良，外受列強之侵凌，內有汚吏之苛擾，民困久矣。鼎革以還，因革命未能澈底，致先有袁氏之帝制自爲，進而演成軍閥割據之局面，干戈擾攘，內戰無已，地方政府擁兵無算，資爲擴張勢力爭奪地盤之工具，凡軍費所需，無不取之於民，除截留國稅外，又復濫增附加，任意攤派。至於各地方之稅捐名目，光怪陸離，多至不可勝計，苛細繁擾，殘民以逞，人民之痛苦，不堪言。本黨負救國救民之重任，目擊時艱，緬懷民命，爰將確定稅額，禁止額外徵收及廢除厘金諸端，列爲政綱。泊乎北伐成功，雖天災人禍，接踵而來，府庫未充，凡百待舉，但中央爲貫徹本黨解除人民痛苦之主張，不顧財政上之一切困難，首先毅然宣佈裁廢厘金制定營業稅法，督促各省依法開徵營業稅，以資抵補，令頒之日，中外咸稱善政，惟地方稅捐之足以病民者，原非僅厘金一項，且各省於裁厘以後，仍有變更稅目，對於產銷或通過之貨物，徵收變相之厘金者。本黨認爲地方財政，實有澈底整理之必要，除於民國二十三年二月第四屆四中全會時，通過財政部孔部長提議之「整理田賦先

行舉辦土地陳報」，及「減輕田賦附加以救濟農村」兩案，交政府執行外，並於同年五月，由財政部召開第二次全國財政會議，集全團專家學者與地方政府代表暨各省市財政廳局長於一堂，開誠佈公，共商大計。大會共通過決議案一百二十七件，其對於整理地方財政最爲重要者，可歸納爲三項：（一）廢除苛捐雜稅，減輕田賦附加；（二）確立縣地方預算；（三）舉辦土地陳報。閉會以後，財政部即依照決議各案，分別督促實施。茲撮要分述如下：

（甲）廢除苛捐雜稅減輕田賦附加

苛捐雜稅最爲民累，前經財政部厘訂苛雜範圍六項：

1. 妨害社會公共秩序，

2. 妨害中央收入之來源，

3. 複稅，

4. 妨害交通，

5. 爲一地方之利益對於他地方之輸入爲不公平之課稅，

6. 各地方之物品通過稅。

通行各省限期廢除。除指定由各省市自行緊縮預算及整理合法稅捐爲第一第二抵補外，並由中央以菸酒牌照稅全部畫歸地方辦理，及以印花稅稅收提撥一成歸省三成歸縣爲第三抵補。至於田賦一項，省縣原均有附加而縣地方附加尤爲繁重，因其隨糧帶繳，手續簡便，各級地

方政府，遺囑爲籌款權徑，日積月累，階加之重，民力難勝，而地方經費更趨匱乏尤矣。中央除以舉辦土地陳報爲整理田賦方法外，並由國民政府頒佈嗣後永不再增出賦附加明令，以示與民更始，一面仍督促地方政府就原有附加切實減輕，各省市對於上項政令，亦尙能仰體中央鑒意，陸續遵辦。綜計自二十三年度起至二十六年度止，廢除苛雜共七千一百零一種，款額達六千七百餘萬元，減輕附加共三百餘種，款額達三千八百餘萬元。（附各省市廢除苛雜減輕附加統計表）。抗戰以後，雖各省市財政萬分困難，但凡有請在田賦項下增加附加或開徵不合法之舊稅者，中央無不予以核駁，且不情由極端艱窘之國庫中增撥大宗款項，予地方以補助。蓋解除人民之痛苦，與地方財政之困難，固均在中央策籌並顧中也。惟是湘桂陝甘諸省，現尙存有未經廢除之不合法律舊稅原定分期逐漸裁廢者，因抗戰發生，地方支應浩繁，收入短絀，政務艱難。邇來戰區各省尙以受戰事影響過深，收支難於適合，又每有假藉名義對通過或產銷貨物徵收稅費等事，甚至甲省重徵制止乙省又繼之爾興，此在非常時期地方政府誠亦有其不得已之苦衷，但對於廢除苛雜之政令，不能不謂爲極重之磨折。現中央正妥籌調籌地方合法賦稅，期於正當稅源中增加收入，以應需要，而對於苛雜捐稅決仍繼續督促廢除，固不因抗戰而變更政策也。

除苛捐雜稅及田賦附加外，尙有足爲民累者，卽地方政府之任意攤派款項是也。夫苛捐雜稅之擾，尙有其指定之徵課對象與一定之稅率可資核計，田賦附加之煩，亦有其固定賦額

之依據，且隨權帶徵又必記明串票，一望而知，若臨時攤派，則款額無度，徵款多寡亦無標準，豪強者可以免派，狡黠者可以少派，而善良醇厚之小民，則多派重派一派再派。且派款既無一定標準，因之經手員吏，即不免乘機詐討，舞弊中飽，往往有地方政府派款之用途，原不甚鉅，而人民之實際負擔，竟高出政府所得之款額，在數倍或數十倍以上者，是故攤派之弊害，實較苛捐雜稅田賦附加為尤烈。且在總預算制度之下，一經正當支出，應均已列入預算，即該支預備金，亦須經一定手續，若臨時發生之支出，不經過預算程序，而有賴於派款支應者，其所途之不甚正當，亦可斷言。更查攤派之實際用途，大半為供應軍隊，但國防支出既已由中央負擔，各部隊徵發糧秣物品，亦概由部隊依法給價，原均無須地方負擔款項，若地方政府為取悅於駐防或過境之軍隊，不惜向人民派款為額外之供應，即屬法外苛徵，破壞軍紀，自與本黨之政策不符。國民政府前於二十三年頒取續攤派明令，由財政部督促各省切實執行，數年以來，尚見成效。願攤派之款既不列預算送核，而縣市地方官臨時舉行攤派，又避不呈報中央，故除因人民之呈控而得以糾正者外，仍不免有非法派款而在中央見聞之外表。此後實行地方自治，地方民意機關，即將成立，對於中央與民之政治，自可以全力協助推行，攤派之風，殆可徹底革除耳。

(乙) 確立縣市預算

預算為救文標準，無地方預算則地方財政即根本無從整理。地方預算，原分省市與縣市

兩級，省市預算自民國二十年以後，歷年均有編製，已漸有成規可尋。惟縣市預算，尚告缺如，而前頒預算章程，對於縣市預算亦無規定。第二次全國財政會議決議辦理縣市預算規章要點六項，會後即由財政部咨達各省政府，妥訂規章，以爲辦理縣市預算之依據，並呈請國民政府頒佈嚴格執行縣市預算命令，以示財政之公開，並維持預算之確定。嗣中央制定預算法，對於縣市預算之編審亦經明白規定，數年以來，縣市地方預算之制度，亦已樹立相當之規模。統計縣地方預算之核定成立者，在二十四年度有一千三百十六縣，達全國縣市百分之七十三以上；二十五年年度增至一千五百零七縣，達全國縣市百分之八十四，二十六年年度開始，雖逢蘆溝橋抗戰發生，而縣市地方預算經核定送部者，仍有一千二百八十縣，達全國縣市百分之七十一以上；二十七年年度因係半年，准就二十六年度預算延長適用，至二十八年年度則因戰區擴大，多數縣市受戰事影響，未能照常編送預算，二十九年年度縣市預算之編送，亦甚遲延，蓋事實上之困難有以致之也。

(丙) 舉辦土地陳報

田賦爲地方政府主要稅源，整理得法，地方財賦自不虞匱乏。整理之道，首在清理地籍，其方法不外土地測量與土地陳報兩途。前者最爲精確，但進行費時，所需人才經費亦多，非短時期內所能普遍推行。而前者省田賦徵冊，早已失真，人民負擔，極不公允，整理工作，迫不容緩，故於第二次全國財政會議以後財政部即積極推行土地陳報，除都市地方地價高漲

適宜於辦理測量者外，其餘係份，一律暫促舉辦陳報。陳報之要點如下：

1. 土地陳報經費由一畝開文，概不向人民徵收費用。
2. 土地陳報之方法為履地問戶按戶問糧，以蒙一陳報與政府派員編查，互相參證，編成戶領坵冊及坵領戶冊，然後改訂科則，完成實在冊冊，以為徵糧之根據。
3. 土地陳報之目的，在於求一實戶實地實糧，以解除人民痛苦，平均人民負擔，不在增加稅收，故陳報之結果，向之有糧無田或田少糧多者，均可減輕負擔，而有田無糧或田多糧少者，應依法盡納稅之義務。
4. 土地陳報雖不以增加稅收為目的，但隱匿糧地既經清查明白，地畝自有增加，除減輕原有附加，科則從輕改訂外，賦額仍多有增溢，此項溢額，即以之用於縣地方之建設事業。
5. 土地陳報完成後，即按冊發給土地管業執照，以為業戶管業之憑證，嗣後土地過割時，並切實辦理推收，使陳報之功效得以維持久遠。

土地陳報工作，戰前先推行於華中各省，卓著成效，陳報完成縣份田賦賦額，一致激增，而改訂科則之結果，對於人民負擔，則又普遍減輕（附各省辦理土地陳報後賦額溢增實例表，及各省辦理土地陳報後減輕人民負擔實例表），故推行頗為順利。抗戰發生以後，政府西遷，除督促已辦陳報各省繼續辦理外，並集中力量於後方之川黔陝諸省積極推進，現川陝

兩省已各完成數十縣，貴州全省計八十二縣，即可於本年內全部完成，總計全國已辦理完成者凡二二三縣，正在辦理者一〇〇縣，即擬開辦者五一縣（附各省辦理土地陳報概況表），現仍在繼續推進中。

三、地方財政之目前急務

地方財政之範圍極為廣泛，有待於整理之處甚多，茲就目前最為重要之（一）省縣稅收之劃分；（二）新縣制中之財政問題；（三）省縣財務行政之改進方法諸端分別撮要敘述如次：

（甲）省縣稅收之劃分

地方稅捐主要者如田賦、契稅、營業稅（包括普通營業稅屠宰稅牙稅當稅等）、菸酒牌照稅、房捐等項，向均屬於省有，縣地方收入，惟賴附加——如田賦附加、契稅附加、屠宰稅附加、牙稅附加等——及少數雜捐而已。財政收支系統法對於省縣稅收，為劃分之規定如左：

（一）省稅：

1. 營業稅——百分之七十
2. 田賦市分得之土地稅（在未領土地法舉辦土地稅區域為田賦）——百分之十五至

四十五

3. 由縣市分得之土地改良物稅（在未依土地法對於土地改良物徵稅區域爲房產稅或房捐）——百分之十五至三十
4. 由中央分給之所得稅——百分之十至二十
5. 由中央分給之遺產稅——百分之十五

(二) 縣稅：

1. 土地稅（在未依土地法舉辦土地稅區域爲田賦）——百分之五十五至八十五
2. 土地改良物稅（在未依土地法對土地改良物徵稅區域爲房產稅或房捐）——百分之七十至八十五
3. 營業牌照稅
4. 使用牌照稅
5. 行爲取締稅
6. 由中央分給之所得稅——百分之二十至三十
7. 由中央分給之遺產稅——百分之二十五
8. 由省分給之營業稅——百分之三十

此外尚有契稅一項，在未依土地法舉辦土地稅區域仍得照舊徵收分配，如原有正稅歸省

附加歸縣者仍得照舊辦理。

財政收支系統法及其施行條例，前於二十六年三月二十五日由國民政府明令規定自二十七年一月一日起施行，及期而抗戰業已發生，政府函達，若干省份亦先後淪為敵區或備戰區，中央地方之戰時財政，較平時均有變動，故財政收支系統法之規定，除一部分已見諸實施外，其主要部份，各級政府因事實上之困難，未能悉予照辦。二十九年一月二十四日國民政府又明令將該法展至民國三十年一月一日施行，最近行政院院會，又有再緩施行之議，惟上年公布之縣各級組織綱要，為充實縣財政計，對於縣財政收入已另有規定，綱要本居於特別法之地位，現正限期嚴格施行，此項規定自是為省縣稅收畫分之準據。按綱要規定之縣收入如左：

1. 土地稅之一部（在土地法未實施之縣各種屬於縣有之田賦附加全額）
2. 土地陳報後正附溢額田賦之全部
3. 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成
4. 土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房捐）
5. 營業稅之一部（在未依營業稅法改訂稅率以前為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）
6. 縣公產收入

7. 縣公營業收入

8. 其他依法許可之稅捐

上列各項，第六七兩項不屬稅課範圍外，其餘各項均爲縣之稅課收入，其中第八項所謂「其他依法許可之稅捐」，內容雖未經明白列舉，但就其性質言，至少當包括下列各種：

1. 在土地稅未實施之縣，屬於縣有之契稅附加，

2. 有營業牌照稅性質之稅捐（如牙帖稅、當帖稅、屠宰戶執照稅及其他茶館酒館旅館等

●營業之牌照稅均屬之，

3. 有使用牌照稅性質之稅捐（如船捐車捐之類均屬之，

4. 有行爲徵收稅性質之稅捐（如筵席捐電影捐之類均屬之。

省縣稅捐根據上列規定劃分以後，舊日之各項省有稅收，除田賦契稅暫無變動外，其房捐屠宰稅兩項，應全部劃分縣有，並應以其他營業稅百分之二十以上，分給與縣。又菸酒牌照稅一項，性質上屬於營業牌照稅，亦應交縣徵收，作爲縣稅收入。試以川省爲例，二十八年度省地方概算列歲入六千二百二十九萬餘元，其中房捐一項列三〇二、八〇〇元，屠宰稅一項列三、六五五、一〇〇元，菸酒牌照稅列三四六、〇〇〇元，至其他營業稅列九百萬元，以百分之二十計，應分給縣者至少爲一、八〇〇、〇〇〇元，以上歸縣各項，合計爲六、〇〇三、九〇〇元。又如江西一省，二十八年度省地方概算列歲入三六、五九〇、二一七元

，其中屠宰稅一項，列三，〇〇〇、〇〇〇元，菸酒牌照稅一項列二〇五、八〇八元，其他營業稅項，三四一、二五四元，應分給縣者至少爲八六八、三四八元，此外船捐一項列二二〇、〇〇〇元，亦應歸縣，計該縣各項爲四，一〇六、〇五六元。其餘各省情形亦大致相同（附省縣稅收劃分後省稅損失統計表），此關於省縣稅收劃分後之計算情形也。

（乙）新縣制中之財政問題

「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間以收聯絡之效」，此爲建國大綱第十八條所規定。現值抗戰建國同時並進之際，實行地方自治，爲建國大業之基礎，故新縣制之規劃，對於縣各級機構之組織，力謀充實，其完成自治之任務，亦特別繁重。財政爲一切庶政之母，在實行新縣制中，應如何充實縣財政，自爲一嚴重問題。至就省的一方面言，一切地方自治之主要事務，既均屬於縣，省僅立於中央與縣之間，收聯絡之效，則此後省之本身事務，自較以前減少，而其主要任務，厥爲執行中央政令，監督縣地方自治。從而省財政之內容，自亦與以前大異其趣，茲就省縣財政問題分別申論之。

（一）新縣制中之省財政問題

在實施新縣制劃分省縣稅收以後，省稅收入有相當之減少，已如前述，而此後完全屬於省有之稅源，僅餘營業稅一項，除整理營業稅尙可有增收希望外，挹注之方端在節流。考各省現行地方預算支出一門，逐年膨脹，頗不貲緊縮之餘地，而保安支出一項數額鉅大（附者

省二十八年度保安支出統計表。尤應予以酌減。據國防支出屬於中央，維持治安實在縣市，省立於中央與縣之間，自無更支出鉅額保安費之理由。如江西一省二十八年度之保安支出爲六百五十餘萬元，四川三省二十八年度之保安支出爲六百四十餘萬元，均較其國省應稅收劃分所受之損失爲鉅，僅以裁減保安支出一項，已足資抵補而有餘；若浙江省二十八年度之保安支出竟達一千餘萬元之多，較其劃歸縣有之稅收超出五倍以上，則裁減保安支出之結果，對於財政之裨益，更不待言。省支出之足以緊縮者，非止一端。保安支出，不過其較爲重要者耳。

省財政之又一問題，爲中央補助費問題。按之預算原則，首重收支之平衡，在貧瘠省份，收不敷支，仰賴中央補助，固屬無可非議，至收入充裕之省，不僅收支應求適合，且應以其餘力貢獻中央，或協助其貧瘠之鄰省方屬正理。若省無險貧富，悉賴中央補助，猶期期以爲不可。又當地財政制度建立之始，財政紊亂，基礎未固，中央各予補助，以觀其成，亦自宜說。乃若干年來中央補助各省之款，不惟無減，反呈增長增高之勢，如民國十八年度之補助費爲一三，七九六，八〇一元，至二十三年度增爲一八，一三四，二〇〇元，至二十六年度增爲二〇，八三〇，一八八元，抗戰發生以後，中央稅收銳減，戰費激增，各省理應極端緊縮，以餘款補充中央戰費，但二十九年度中央補助各省之費，預算原已列至一千一百餘萬元，復一再追加，截至目前，各項補助費總額，已達一萬九百萬元以上，實非極不合理。

之環象。予嘗與同人座談，設一譬喻，以為諸君復述之。夫中央與省之關係，猶父子也。左民二區地稅法之始，省財政猶如嬰兒之呱呱墮地也。歷經中央之扶養至十七年國地收支劃分以後，若干重要稅源皆歸地方，省地方財政已達於成年之階段，並成家而立業矣。在有為有守之子弟，應就職業業就家長所給與之基業發揚而光大之，自不能長賴家長之給養，以資維持。又如省之於省，猶兄弟也，兄弟之間，宜相愛相親，守望相助，疾病相扶持，若甲省對於乙省輸入或輸往乙省之貨物倘有課以不公平之稅捐者，又豈昆季間之所應有者乎。今新縣制施行伊始，正縣財政新生命之開始，省之於縣，又復立於尊親之地位，自宜本於其過去之經驗，以培養此初生之孺子，舉凡縣地方自治事務之實施，縣地方財政之整理，均應切實監督而善導之，尤其縣財政收支之不敷，省應分其財力以補助之，方不失其尊親之身份。故今日之省財政，亟應力謀稅收之整理與夫支出之節省，先達自給自足之階段，然後再以餘資扶助縣地方事業之發展，斯則省財政臻於理想的完美之境矣。

(二) 新縣制中之縣財政問題

1. 縣支出膨脹問題

新縣制施行以後，縣以下之機構，除區署酌可減撤外，其餘機構，頗有增設與擴充，如縣參議會、鄉（鎮）民代表會、其新設者也。鄉（鎮）公所、保公所、組織擴大者也。此外鄉（鎮）有中心學校，保有國民學校，以及縣以下之各級壯丁隊，凡此種種，無不需費，而保甲

經費與教育經費，則經費尤鉅。

(子)保甲經費 按內政部二十七年編印之保甲統計，全國共有鄉鎮八八，九二二，保七七九，八五一，甲六，四六八，九五二，依縣各級組織綱要之規定，鄉(鎮)設鄉(鎮)長一人，副鄉(鎮)長一人，主任四人，幹事若干人，保長保長一人，副保長一人，幹事二人至四人，除兼職不計報酬者外，其餘人員，應支之薪給，以及公所應支之辦公費，限定從低估計，以每鄉(鎮)月支五十六元，每保月支八元，每月月支辦公費一元之計算，則全國之保甲經費，年港二二二，二二二，七八四元。

(丑)教育經費 按縣各級組織綱要規定：每鄉(鎮)應設置中心學校一所，每保應設置國民學校一所，約計全國應設中心小學八萬所，國民學校八十萬所。據此次教育部召開國民教育會議擬訂之實施國民教育五年計劃大綱，擬於五年內完成國民學校八十萬所，並據假定每校聘用教員二人，每年經常費平均約八百元，是五年以後全國國民學校之經常費，每年應為六四〇，〇〇〇，〇〇〇元。至中心學校經費，原計劃大綱未予計及，茲假定每一中心學校相當於國民學校三所，則全國中心學校八萬所，年需經常費一九二，〇〇〇，〇〇〇元，兩共八三二，〇〇〇，〇〇〇元。惟現時全國小學不及三十萬校，除以之改爲中心學校及國民學校外，尚缺少約六十萬校，原計劃大綱擬於五年內分年添設，計第一年增設十六萬校，第二三年兩年各增設十二萬校，第四五年兩年各增設十萬校，計五年共增設六十二萬校，計五年經費共二一五，〇〇〇

40,000元，積金總額達三三〇,〇〇〇,〇〇〇元，積具設備費一八〇,〇〇〇,〇〇〇元，總計五年內共需設校開辦費七二五,〇〇〇,〇〇〇元，是近五年內，每年小學經常費雖不必八萬餘萬元之多，而經臨合計，支出亦不在少。

以上保甲教育兩項，經常費年需十萬四千餘萬元，數字固極為龐大，然細按內容，從事自治人員與夫小學教員之薪給，尙均在生活水準以下，至保甲與學校之辦公費，以目前高物價情形視之，更屬微乎其微矣。

2. 縣財政開源問題

支出膨脹情形，既如前述，如厲行名譽職制度及廢除區署，誠亦可稍有節省，略資挹注，然而小學教員不能枵腹從公，鄉鎮保甲之辦公費，亦不能期望於從事自治人員之賠墊，故縣財政之嚴重問題，不在於節流，而在於開源。開源之道，約如下述：

(子) 整理稅捐

一、整理田賦 整理田賦必先自清理地籍起，清理地籍之途徑有二：一曰土地測量，一曰土地陳報。測量精確而耗費過多，需時過久，適宜於都市而不適宜於鄉村；陳報手續較簡，而易於完成。現在各縣賦冊紊亂，亟應速事整理，自以陳報為宜，陳報之目的在求得實戶、實地、實糧，以均人民負擔，原不在增加收入。然而賦額之增加又每為附隨於陳報之當然的結果。縣各級組織網要既規定土地陳報後正附溢額田賦之全部，均屬於縣，則舉辦陳報，

自爲增加收入之一道。惟賦額有定而糧價之變動靡常，在現時糧價地價日趨高漲之際，固定賦額，自不能遠隨糧價爲合理之適應。如能改按市價徵稅，則地價漲後，稅額亦隨之增加，土地之增值，亦可依法課稅。此項主要稅收，如能有鉅額增加，則日趨膨脹之縣財政支出，亦可賴以支應，斯則地方政府對於整理土地，應積極努力者也。

二、整理契稅 在徵收契稅區域，契稅仍屬於縣，惟過去各地，匿契不稅，相習成風，影響稅收，實非淺鮮。今後各縣從事於自治之人員，大量增加，自應各盡責任，就見聞所及之未稅白契，依法檢舉，稅收增加，自可斷言，稅收既歸縣用，即用和平勸導之法，亦必收效。

三、整理屠宰稅 屠宰稅向屬於省，因稽徵困難，每多委商包徵，流弊殊多，稅收不繼，今後歸屬於縣，統制較易，應即集中屠場，直接徵收，並利用保甲組織，嚴杜偷漏，則稅收之增加，可望數倍於前。

四、整理房捐 房捐一項，向有屬於省者，亦有原屬於縣者，今既確定爲縣稅收入，自應劃一稅率，普遍開徵，利用保甲組織，與戶籍調查，製成精密徵冊，則稽徵便利，稅收可識。

五、整理其他縣稅 縣地方原有稅捐，每多涉於苛細，今後應將與法令不符之稅捐，悉予廢除，調辦各項合法稅捐，如營業執照稅，使用牌照稅，行爲取締稅等，以期稅收增加。

而於民無礙。

六、協助中央推行印花稅；協助省整理營業稅。中央之印花稅票，係交郵局代售，稽徵匪易，滲稅者比比皆是，省之營業稅雖設局徵收，但因權力有限，稽徵亦多困難，現既明定以中央印花稅三成省營業稅百分之二十以上，撥充縣地方收入，自應由縣選用其地方政府之職權，督促各級自治人員，協助稽徵，各該稅收暢旺，則縣所分得之部份，自亦隨之而增加。

(五) 清理公產。縣地方公有財產為數頗多，願以歷年以來地籍失修，地方公產每多為豪紳所侵佔，地方政府雖亦有清理之議，而辦法未能澈底，鮮見成效；此外國有官產以及應歸國庫之無主土地或絕戶地產，地方政府雖無處分之權，而使用收益，則為法之所許。新縣制施行以後，公產利用之需要頓增，而地方自治組織，利害親切，清理工作之進行，自較前為順利，應即從速切實整理，妥為分配，充分利用，以裕收入。

(寅) 經營公用事業。地方公用事業，如電燈、電話、自來水、及公路行車等，關係民生，最宜於地方政府經營，以定合理的獨佔價格，不宜放任商營，致啓競爭。此等事業，雖不應以牟利為主要目的，然而經營得法，可得厚利，歐西若干地方政府，其公用事業之純收入，均佔歲入預算之重要成分也。

(卯) 經營企業。應依法規定應設縣銀行，以活動地方金融，而省銀行及國家銀行

之擴充分布於縣市者，亦均負有供應雇工資金之義務。金融爲一切事業之動脈，金融靈活，則縣之一切事業，自可次第興辦，發展可期；此外並可利用公有財產，辦理民生工廠、或倉庫等，調節民生，儲積糧食，其效至宏，固不僅企業本身之獲得利潤已也。

(辰)積極造產 昔國父於地方自治開始實行法論教育經濟一節中，詳闡義務勞動之義，其言有曰：「一變之內知人盡所長爲公家服一二個月之義務，長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣；長於織造者爲公家織布，則衣足矣；長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣；如是少年之衣食住皆可由義務之勞力厥功，自治區之人民，各有雙手，既肯各盡其長，則萬事具備矣；不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也，祇要人能知笨手萬能，勞工神聖足矣」。在新縣制施行以後，支出之膨脹有如前述，自非一般收入所能應，其最有希望之財源，殆惟積極造產是已，此後自治機構既經確立，應即充分利用所有之公產，以義務勞動之力量，爲公有農場之耕作，公有林場之培植，或其他適當之生產，則鉅額之收入，固定可靠，縣財政收支之適合，并非如一般人之徒作杞憂也。

(己)扶助私經濟發展 前述各節，均係財政開支之直接的方法，茲所謂扶助私經濟發展者，即培養稅源，以裕將來之稅收，蓋若僅顧目前，只求搜括，則民生凋敝，稅源日蹙，將來之稅收，必不堪問，故理財之道，應重在養雞吃蛋，萬不可竭澤而漁。

(丙)省縣財務行政之改進方法

地方財政之重要問題，除調整省縣收支事項已如前述外，其另一重要問題，則本節所述之財務行政之改進是也。過去地方財務行政既未悉臻完善，今後如不能為切實之改進，則前述之調整收支事項，亦即無法完成。至改進之要點約如下述：

(一)健全財務機構

省縣財務行政綜其成者，在省為財政廳，在縣為財政科，其組織必須健全，其權力必須集中，即凡屬省縣之財務機構，均應在財政廳或財政科統一的指揮監督之下，不容例外。致生流弊。關於徵收機構者，財政部於第二次全國財政會議中，曾有一徵收機關之決議，惟數年以來，各省未盡照辦。就省言之，有對於某種省稅之徵收，特設直接隸屬於省府之稅局辦理者，亦有對於某種稅收，特定為其他廳處所主管，而財政廳無從監督者；就縣言之，情形尤為複雜，各縣所設之財務委員會，除主管審核或兼管出納而外，甚且有直接徵收之一部份稅捐者。至教育局或警察局直接徵收稅捐，更屬數見不鮮之舉，凡此種種，系統不明，權限紊亂，虛耗經費，影響稅收，均屬極不合理之現象。今後欲謀改進，自應將主管財務行政之省財政廳，縣財政科，權力加強，而徵收省縣稅捐之機構，尤須統一，權力集中，指揮靈活，則改進之效果可期矣。

(二)厲行會計審計公庫制度

收支留存固權分立，為財政學上之一大原則，地方財政，自亦不容例外，除關於省縣財

政收入事項，應直接屬於主管財務行政之財政廳或財政科監督指揮外，其關於經費之支付，與夫財務之稽核，財物之保管諸端，則分屬於會計審計公庫機關。茲分述之：

(1)會計制度 超然三計制度現已推行及於各省，省政府設會計處，縣政府設會計室，其餘各機關之會計人員，亦均由主計機關委派，受所在機關長官之指揮，辦理歲計會計事務，不隨機關長官為進退，使居超然地位，以獨立行使其會計稽核職權。但此項制度，推行未久，各省市縣尚未普及，並以人才缺乏，大都就原有人員任用，未盡為嚴格之訓練，而有會計本身之章則賬冊表格等，有待於改革之處甚多，今後自應依照法令，普遍推行，而過去機關長官干涉會計之現象，尤須澈底革除，以達會計絕對獨立之目的。

(2)審計制度 財務上之審計，屬於監察職權，近年審計部已於各省設置審計處，辦理事前審計、事後審計及稽察事宜，但其審計範圍，現僅及於省款收支，而現行制度仍偏重於事後審計，此後縣地方收支之審計，必須推行，而各縣原有之縣財務委員會，在新縣制實施以後，即須裁撤，故縣審計機構及人員之設置，更屬刻不容緩。

(3)公庫制度 各機關現金票據之出納保管移轉等事務，改歸指定代理公庫之銀行辦理，不由各機關自行經營，以杜挪移隱匿侵蝕之弊，實為改善財務行政之必要措施。但各省過去之金庫制度，在收入方面，僅使徵收機關征稅款於一定期間解庫；支出方面，各機關依照預算向金庫整領零支；收納支付仍歸各機關經手，仍不足以杜絕弊端。現行公庫法規定：

省設省庫，縣設縣庫，凡屬省縣政府之一切收支，均歸公庫直接辦理，納稅人繳納稅款，直接交付代理公庫之銀行，經費支出，由代理公庫之銀行，直接交付受款人，較前更見嚴密。現在各省縣公庫，均已分別定期施行，此後自應嚴格執行，則過去之挪移侵蝕之弊，均可一掃而空。

(三) 厲行預決算制度

預算為收支之準繩，決算為收支之實況，均屬理財之最要事件，無預算則一切收支漫無限制，無決算則預算等於虛設，現行預算法對於省縣市各級政府預算之籌劃、擬編、審議、執行，均有規定。惟各省市歷年預算，辦理延宕，每失預算之真意，且預算內容，亦多虛收實支之弊，加以預算外之支出，仍復所在多有，而預算公布以後，頗請追加，尤非合理，今後自應依據法令，如期編定預算，嚴格執行，同時並厲行辦理年度決算，以納財政收支於正軌。

(四) 訓練財務人員

財務人員為實際處理財務行政之人，如用非其人，則徒有良好之制度而無從實現，國父手訂五權憲法，對於考選用人，特列為治權之一，良有以也。今後欲完成整理地方財政之重任，則對於地方財務人員之素質，自應力求改進，其在登進之始，必須先之以學識經歷之致，進德與技能之訓練；泊乎任用之後，又必隨時嚴加管理，考覈成績，凡屬訓練合格依

注任用之人員，必予以職位及生活上之保障，使無五日京兆之心，更須賞罰嚴明，使人人均有進取之念，夫如是，地方財政之改進，庶幾有豸！

附表

一 各省市廢除苛雜減輕附加統計表

由廿三年度起至廿六年度止(單位元)

省市別	苛捐雜稅	田賦附加	合計
江蘇	四、〇四二、九七七	一、一九四、一〇六	五、二三七、〇八三
浙江	四五六、九四一	四、三八七、七六三	四、八四四、七〇四
安徽	八六六、二四九	一、二〇六、三八八	二、〇七二、三六七
河北	一、〇六三、八七一	一、八九四、五五五	二、九五八、四二六
山東	五六四、五〇一	四、六三二、九三一	五、一九七、四三二
河南	一、〇一〇、〇二六	七、九四六、五一〇	八、九五六、五三六
察哈爾	一、一四七、八三八	九一、一八八	一、二三九、〇二六
綏遠	九四五、五〇二	四七、一九三	九九二、六九五

湖南	三、一五九、七八二	三、四七三、九一九	六、六三三、七〇一
湖北	三、三四、九八六	一、七二〇、二二一	二、五五五、二〇七
江西	三、九三六、七九〇	三、一五八、一六六	七、〇九四、九五六
福建	二、二五〇、四一四	九四七、八五七	三、一九八、二七一
宁夏	八六七、七七一	八九、三九五	九五五、一六六
甘肃	五九八、二二六	二一一、五一六	九〇九、七四二
青海	二〇〇、〇〇〇	一四、六三四	三一四、六三四
四川	二、四〇〇、〇〇〇	七、五七九、二五九	九、九七九、二五九
山西	六、九四〇、九六二		六、九六四、九六二
廣東	三二、一一七		三三、一一七、六四四
廣西	四五七、〇七四		四五七、〇七四
陝西	五二二、八五九		五二二、八五九
貴州	二、八六五、六三三		二、八六五、六三三
西康	一七五、一四二		一七五、一四二
南京		四六、七二〇	四六、七二〇
北平	二六二、二八七	一三八	二六二、四二五

地方財政

威海衛

三、九六〇

三、九六〇

合計六七、六九一、四三五 三八、七四二、四五九

一〇六、四三五、八九四

二 各省辦理土地陳報後賦額溢增數實例表 二十九年五月製

省別 縣 數 賦 報 前 呈 報 後 額 溢 增 數 附 註

福建 仙遊 永安 八縣 九九〇、四一一 一、六〇九、〇七八 六九九、六六七

廣西 萬岡 隆山 等十三縣 一、一四〇、四三八 一、三九〇、九三九 二五〇、五〇一

河南 陝縣 項縣 等十六縣 三、六八二、一二七 四、六四八、〇八〇 九六五、九五三

江蘇 蕭縣 揚中 等四縣 二、四三八、八四三 三、二五二、五四九 二〇八、七〇六

山東 濟甯 一縣 四七八、六三三 五二〇、六五七 四二、〇二四

安徽 當塗 一縣 三〇〇、六五五 四一八、三八一 一一七、七二六

湖北 咸甯 等六縣 八三七、二五一 一、二八四、七七一 二四七、四六六

貴州 貴陽 開陽 等十九縣 二五〇、一九〇 六九七、一四三 四四六、九五三

陝西 南鄭等十縣 七一五、六二四 一、五四九、三六〇 八三三、七二六
 洛陽等十縣
 合計九省七十八縣 一〇、四三九、一八二 一四、二五一、九〇四 三、八一二、七三二

三 各省辦理土地陳報後減輕人民負擔實例

二十九年五月製

省別縣數 每畝平均稅率 減輕數 附註

福建 仙遊等八縣 〇、五四六 〇、三七七 〇、一六九

河南 陝縣等十二縣 〇、二五五 〇、一六三 〇、〇九二

江蘇 蕭縣等四縣 〇、五八八 〇、四一八 〇、一七〇

山東 濟甯一縣 〇、三六七 〇、二九五 〇、〇七二

安徽 當塗一縣 〇、六一〇 〇、二三五 〇、三八五

該省已報部改訂稅則縣份計有十六縣其中以南陽、沈邱四縣稅率尚須改正故本表僅列十二縣

地方財政

一九九

湖北 咸甯等六縣 〇、三九〇〇、二一九〇、一七一

貴州 貴陽等十九縣 〇、四七六〇、一六八〇、三〇八

計七省 五十一縣 〇、四六二〇、二六六〇、一九六

本表較前項賦額溢增表少
列廣西陝西兩省因該兩省
舊稅未報部無從比較故僅
列七省

四 各省辦理土地陳報概況表 二十九年十一月製

省別 已辦完成縣份 正在辦理縣數 即擬開辦縣數 備註

廣西 四五

福建 三一 一〇 一四

河南 一七 四 八

江蘇 九 四 該省沛縣等四縣因戰事發生成
果迄未據報故列入正辦

安徽 七 二六 該省蕪陽等廿六縣因戰事發生
未克辦竣故列入正辦

註

該省本年底全省八十二縣全部
完竣

刻正籌議續辦中

該省續辦縣數未定

貴州	六四	一八	二
湖北	六	一	二
湖南	一		
陝西	二一	二二	一
四川	二七	三三	一
西康	一	一	四
甘肅		二	二
山東	三		
山西	三三	一〇〇	五
合計			

五 省縣稅收劃分後省稅損失統計表 單位元

稅別	房	捐	屠宰	稅	菸酒牌照	其他營業稅百分之二十	其他	總計
江蘇	750,000				760,000	688,935		2,198,935
浙江	450,000				459,000	983,000		1,893,000

地方財政

安徽	260,563	115,959	153,779	530,101
江西	3,000,000	205,808	868,248	4,106,056
湖南		70,000	80,400	195,400
湖北	33,000	32,800	443,812	473,812
福建	446,122	188,410	286,305	1,902,420
廣東	7,340	240,000	660,000	2,347,340
廣西	70,075	416,000	342,908	908,983
貴州	408,392	15,000	44,813	468,205
四川	302,300	246,000	1,800,000	6,003,900
陝西		7,859	41,775	158,845
陝南	402,501	103,000	454,441	1,343,895
河南		73,514	161,572	442,769
山東	562,631	400,000	545,642	1,508,273
山西	25,264	7,200	59,987	203,562
察哈爾	33,000	66,350	174,709	380,648
察哈爾	1,323,102	3,343,397	7,440,326	25,009,144
總計	12,725,314	8,343,397	7,440,326	172,000

備考

(一)表內數字廣東陝西察哈爾三省係根據二十九年年度總算安徽江西湖南湖北福建廣西貴州四川西康河南廣夏十一省係根據二十八年年度總算江蘇浙江山東三省係根據二十五年年度總算。

(二)表內其他一項江西廣西廣夏三省均屬勸捐助南為總捐一五〇〇〇元屬辛正稅四〇,〇〇〇元。

(三)湖南廣西兩省屬辛稅原已撥歸本表表餘。

六 各省二十八年年度保安支出統計表

省別	概算數
江西	六、五七六、七九二
浙江	一〇、一九五、五七八
湖北	四、九二六、八七五
安徽	五、一七七、七〇四
河南	一、四八〇、八九二
湖南	三、九四〇、〇七五
陝西	三、七二一、〇六二

地方財政

福建	四、七四六、九二五
廣西	七、一七九、九九四
甘肅	一、二三四、九三〇
貴州	一、一四六、五五二
寧夏	五四九、三四六
青海	四九、八八四
四川	六、四九一、二七九
西康	一、〇一九、五六〇
總計	五八、三五九、四四八

中國戰時交通問題

張嘉璈

(二十九年九月)

一、序論

二、戰前交通之準備

(一)國防鐵路綫之建築

(二)鐵路運輸之準備

(三)九省長途電話及其他重要話線之籌設

三、戰時交通第一期——原有交通綫上作戰時期

(一)車輛調度之統一

(二)防空設備之增加

(三)搶修隊之組織

(四)全體員工之奮勵

(五)交通運輸基本設備之搶運

(六)軍隊之運送及輜重人民之遷徙

(七) 作戰時期之準備工作
四、戰時交通第二期——後方建設時期

(一) 鐵路之建設

(二) 公路之建設

(三) 電報電話之建設

(四) 水運之設施

(五) 民用航空之建設

五、戰時交通第三期——打破封鎖時期

(一) 廣西路綫之打擊與河田路之完成桂穗路之建築

(二) 滇越路之打擊與昆河路之修築

(三) 宜昌路綫之打擊與川湘水陸聯運之舉辦

(四) 滇緬路綫之打擊與緬境物資之搶運

(五) 針對封鎖加強運輸

六、結論

一 序論

戰時交通之重要 戰時交通，經過第一次歐洲大戰經驗以後，人人皆認爲交通本身，即爲戰爭之一面，對於戰爭之勝負，有決定的影響。例如上次歐洲大戰時，德國於宣戰後，立即動員兵員四萬萬，所開軍用列車約一萬八千次，於五日之內輸送完畢，故能在開戰之初，立於優勢地位。及至凡爾登之役，若法國不能以平均每十五秒鐘通過一輛汽車之速率，在二十四小時以內，增援兵員六千車，當時戰局，決不能轉危爲安。今日德國寬大之洋灰柏油軍用公路，星羅棋布，此次歐洲大戰，德國用兵之速，有賴於完備之交通甚大。猶憶愛德猛將軍（General J. Edmonds）序西線軍運一書有言：「鐵路公陸不能恢復之困難程度隨聯軍進展之速度而俱增，即此一點，當爲福熙統帥承認休戰和約之一重要原因」，故交通對於戰爭的重要，於此可以想見。

戰時交通之性質 但吾人必須認清者，則戰時交通之性質，非僅軍事運輸與軍事通顧二端而已。當此空軍發達之時代，戰時交通除軍事之任務外，當須顧及民衆之疏散撤退，公私資財之遷移，若爲消耗戰之戰爭，則同時對於國民經濟，無論爲戰時農產之調劑，資源之開發，工廠之遷移，日用必需品之分配等，均需交通爲之酌盈劑虛，調度聯絡。現代戰爭，並非兩國軍事力量之單純對比，而爲兩國軍事，經濟，精神力量之聯合總拚。故戰時交通之

使命不僅在完成軍隊動員，同時亦須以全國經濟動員與精神動員，為努力之對象。

戰時交通之管理 吾人既明戰時交通之重要與其性質，即不能不對戰時環境之需要，而策定管理運用之方針。平時交通管理政策，着重於經濟方面，於自由發展環境下，除在一定限度內，受國策的限制外，多半以發達營業，增加收益為目的。戰時交通管理政策，係按照國防計劃，在強制實行之環境中，以爭取戰爭的勝利為目的。因此戰時交通管理，必須在緊張情緒和統一指揮之下，步伐整齊緊湊，調度統一靈敏，始能達到其預期之效果。

首須充分準備 惟欲順利實行此有統一性之強制性之交通管理政策，首須有充分之準備而後可，歐洲各國在戰時設用汽車，動輒數千輛，且能於最短期間，集中運用，行之似乎輕而易舉，殊不知在宣佈徵用令之前，其準備之週密，常非局外人所能想像，如徵用汽車之種類，全國不出二三種，極為簡單劃一，駕駛修理，均感便利，此實由於平時對於汽車之進出口，向有嚴格之選擇，同時本國自能製造汽車，車體趨於劃一，平時不但對於汽車有詳細的登記，而且對於車主，亦有檔案的編制，故一旦徵用令下，手續極為簡單，自能迅速收效。

委員長之訓示 二十五年十一月三日，委員長在洛陽中央軍校，對鐵道訓練班訓話，特別提出：

「我們無論要辦什麼事，最要緊的就是「預備」，尤其是我們交通人員辦事，「預備

是第一成功要訣。無論關於員司路警夫役等「人」的配備，關於器材物料車輛等「物」的補充，都需用盡心思準備周到。今天其準備明天的事，本週要準備下週的事，今年要準備明年的事，尤其是平時要準備戰時的事。

委員長所訓示吾人者，一字一句，皆爲戰時交通之正確方針，故吾人在戰前雖於緊迫之時機中，猶不能不加緊從事應有的準備，籌備既開，一面作戰，一面建設，雖於萬難之中，交通工作，仍積極前進不已，種種苦鬥經過，略述下列各節。

二 戰前交通之準備

敵人早已抱定先征服中國，再征服亞洲之野心，九一八事變以還，其侵略步驟益趨明朗積極，中日戰事，遲早必爆發。惟我國以往國防上向無準備，因一切均須從頭做起，在最後關頭未到之前，仍不得不於忍辱重受之環境中，加緊戰時之準備，交通與軍事息息相關，尤須急於籌劃，以應非常，二十五年 委員長手訂五年鐵路計劃，期於五年之中，完成路線八千四百七十七公里，建築費用十萬萬元，此十萬萬元中求之國外者約四萬萬元，求之國內者六萬萬元，爲達成此項計劃，首在恢復鐵路借款時用着手，將以往鐵路借款，一一整理，國外票價格，暫予減漲，將港九新，國幣匯費，透與德商訂立湘黔滇贛材料合同，與比商訂立天成材料合同，與法商訂立成渝合同，與英商訂立浦信廣梅借款合同，最

後復與美商訂定粵漢鐵路機車合同，世界各國一反其已往裹足不前之態度，均願踴躍投資，輔助中國建設。敵人知中國建設與各國合作，同時並進，則數年之後，敵人雖無可插足，故不待我準備完成，即發動蘆溝橋事變。但戰前一分之準備，確收一分之效果，在交通方面，有足述者：

(一) 國防鐵路線之建築

1. 粵漢路之完成 鐵路方面之準備，足以稱道者，首推粵漢鐵路全線之完成通車。該路建築先後斷續達數十年，株韶一路始終未能完成，政府因鑒於該路為南北縱行第一幹線，軍事上之價值宏大，特加緊趕築，原定於二十六年竣工，嗣因華北風雲日緊，乃嚴令提早完成通車，於二十五年四月竣工，至是全線始行銜接。惟新工未了工程尚多，乃一面通車，一面改進，並增加設備。故戰事發生，該路即能盡進口出口物資運輸之最大任務，計運進物資達七十萬噸，在抗戰前期中物資不虞匱乏，該路實有絕大貢獻。

2. 浙贛路之完成 我國以前所造鐵路，多在長江以北，在江南者，祇有京滬、滬杭甬、南潯、粵漢等路，江南橫貫東西路線，尙付闕如，一旦長江封鎖，長江以南各省，無法溝通，等於人身半身不遂。本人在中國銀行時代即提倡建築自杭州至南昌路線，承乏鐵道部後，即決定展築自南昌至株州路線，不及半年，即告完成。在開戰後一個月，即已全路通車，與粵漢、南潯、京滬、滬杭甬相銜接。因此東西南北戰場之軍隊輜重，能隨軍事形勢之轉移

，自由移動，一師力量可抵三師四師之用。如徐州大會戰時，可將南方軍隊調至江北；及徐州淪陷，又調回南方；及保衛大武漢時，又可調至武漢；武漢失陷，又調守宜昌。如此調動自如，實皆浙贛路之功。

3. 廣九鐵路之接軌 粵漢與廣九接軌，可以使出進物資運輸，較為迅速便捷，為準備作戰之必 措置，惟因廣州人士反對，成為懸案者十餘年，廣州方面恐一經接軌，出口貨物悉由香港，不在廣州停留，將減少廣州繁榮，一提及接軌，即認為媚英，羣起反對，不得已本部先將接軌之十餘公里路基建設，路軌鋪好，故一至戰事爆發，不及一星期廣九即能與粵漢接軌，而我國第一期抗戰物資，得儘量利用香港以為吞吐。

4. 蘇嘉鐵路之完成 京滬滬杭甬路均在上海聯接，上海一旦為敵人控制，則各路之隊伍，無法移動聯接，且上海軍隊亦不易向後方撤退，因此本部將蘇嘉鐵路，趕於二十五年七月完成通車，故江浙兩省部隊，得以相互調動，於上海戰役，發揮極大之效能。

5. 隴海鐵路展築至寶雞 隴海路原築至西安為止，但以西安逼近潼關，敵人若進至潼關，西安即受威脅，故決定往西展築，第一步先展至寶雞，今日隴海東段雖已淪陷，但西段尚有數百公里之交通，且寶雞與公路相接之後，川陝甘交通得以暢行順利，此隴海展築實有莫大裨益也。

(二) 鐵路運輸之準備

1. 車輛之準備 鐵路運輸，除路線外，尤須有充份之機車車輛。戰前全國舊有機車可用者約八百餘輛，容貨車約一萬一千輛，自難應付戰時緊急運輸，故前鐵道部於二十五年六年間為各路添購大批機車車輛，計於戰前運到者，有機車九十一輛，容貨車一千三百七十三輛，不啻為戰時鐵路運輸增加一批生力軍。此外尚有××鋼材料，存放××，原為補充××之用，嗣以各路撤退車輛甚多，已悉數用，故一原料存儲。戰時各路為準備戰時鐵路車輛之種種需要，并裝配戰時用車數種如武裝車，防空兵器車，路用診療車，裝炮平車等，在平時仍可作貨車之用。二十五年三月間，鐵道部並令各路就原有之容貨車輛，改造衛生車一列，以備戰時輸送傷兵之用。

2. 行車設備之擴充 各鐵路原有行車設備，僅備應付平時客貨運輸，為預備應付非常時間運輸起見，各路均視本路車站需要情形，分別添設瞭望，存車道，及軍用岔道。並為縮短列車之交會時間起見，凡兩站距離過長者，均增建錯車道。其站台過小者，則分別加以擴充，各給水站之上水設備，亦均加以充實，並添闢臨時給水站，以備原有給水設備損毀後代替應用。同時添設上煤站，俾機車可以隨時加煤，以免機車專程駛回機車房上煤之往返。

3. 防空之準備 現代戰爭為立體戰爭，鐵路為軍事運輸最有效工具，尤為敵人空襲之目標。各路於二十五年初多已遵照部令成立防空辦事處，開始籌備積極防空事宜，並就各大站施行防空演習及分期建築防空設備，以奠各路防空設施之初步基礎。同時並將各路服

務人員，抽調施以防空訓練，準備擔任戰時防空任務。

(三) 九省長途電話及其他重要話線之籌設

我國幅員廣大，通訊方面除電報線路敷設較為普遍外，長途電話截至民國二十四年時，僅有南京至上海，上海至杭州，北平至天津，天津至山海關，及濟南至青島等數綫，不但東西不能貫通，南北亦無法聯絡。其時中日情勢日趨險惡，勢非積極籌設長途話綫，使各重要地點聲息相通，不足以應付戰時通訊之需要，乃決於二十四年初籌劃辦理南京經懷甯九江至漢口，漢口至長沙，九江至南昌，南京經銅山濟南至天津，銅山經開封至鄭縣等綫。用以聯通蘇、浙、皖、贛、鄂、湘、魯、豫、冀等九省重要都會之電話通訊，並特設九省長途電話工程處，督理辦理，所需費用係向中英庚款董事會撥借庚款英金二十萬鎊，購備外洋線料機件，並向郵政儲金匯業局透支國幣五百萬元作購辦本國材料及工運費之用。所有各綫均於戰前完成，其完成年月如次：

南京漢口綫 長七三八公里係於二十四年五月開工二十五年三月完成

漢口長沙綫 長三七〇公里係於二十四年十一月開工二十五年三月完成

九江南昌綫 長一三六公里係於二十四年十二月開工二十五年六月完成

南京天津綫 長一、二四公里，天津濟南段係於二十四年二月開工六月完成，南京銅

山段係於二十四年八月開工十一月完成，銅山濟南段係於二十六年一月開

工函月完成

銅山鄭縣綫 長三四一公里係於二十五年二月開工三月完成

除九省話綫外，同時並分別趕辦下列各綫：

南京經灌陰至灌雲綫，鎮江經都至淮陰綫，江都至南通綫，銅山至灌雲綫，南京至杭州綫，蘇州至嘉興綫，南京上海沿公路綫，南京至廣德綫，永嘉至福州綫，福州至廈門及龍溪綫，長沙經衡陽曲江至廣州綫，長沙經常德沅陵至陽綫，衡陽至桂林綫，重慶至成都綫，重慶至貴陽綫，鄭縣至長安綫，長安至蘭州綫，蘭州至成都綫，漢口經鄭縣石家莊至北平綫，石家莊至陽曲綫，陽曲至潼關綫，陽曲至大同綫，石家莊至滄縣綫，蕪湖經屯溪至江山綫，福州經浦城至江山綫，南昌至贛昌綫等。

以上各綫亦於戰前次第完成，是以二十六年七月抗戰開始時，不但冀、魯、晉、豫等省作戰區域已可與南京直接通話，而沿海各重要港口及腹地各重要都市，均已能聯絡通話，當時可與南京直接通話都市，計有北平、天津、大同、陽曲、石家莊、蘭州、長安、廣州、衡陽、長沙、漢口、桂林、南昌、濟南、青島、灌雲、淮陰、銅、開封、鄭縣、九江、安慶、屯溪、宣城等二十餘處，即遠處後方之重慶、成都、貴陽、蘭州等地亦已粗具長途電話網之通話中心。故抗戰以來電訊方面，尙足應付，此本部未雨綢繆之結果也。

三 戰時交通第一期——原有交通綫 作戰時期

自盧溝橋事變，八一三戰事相繼爆發，以至武漢撤守，可劃為抗戰開始後交通之第一期，此一期中之交通工作，與軍事共其進退，確已發揮所有戰前原有設備之最高功能，竭盡交通員工之最大奮勵，在交通史上，此一時期，可稱為原有交通之光榮作戰時期。其特別可紀之事實如下：

(一) 車輛調度之統一

平時各路車輛之調度因地制宜殊無統一之必要，戰時期以軍事為第一目標，欲在繁劇中求敏捷，非統一調度不為功。故在戰爭開始時，本部即將調度車輛之權，不論軍運或商運一律委之鐵道總司令部，而由本部選派熟習調度人員協助辦理，分設長江以北及長江以南兩調度所，分別統籌各路行車事宜。當時江北四大幹綫所有機車車輛中經劃出大部份，專編為軍用列車，最多時達一百九十列，約需機車二百餘輛，客貨車四千餘輛。故其間雖戰場屢易，一切調動，尚能勉應事機。

(二) 防空設備之增加

戰爭開始後，敵機空襲頻仍，各鐵路為減少損失及行車安全，對於防空設備，大加擴充。在浦口方面，首先各路車站，建有防空洞，並備有防空掩蔽室，工務避空襲；並將調度電氣設備移裝地下室，即有空襲，行車仍保安全，交通不至中斷，其在兩路交叉之大站如徐州鄭州等站則建築堅固之聯合調度地下室加強調度之安全與便利。在各車站附

近並儘量建築防空壕，以備旅客避亂之用。所有車輛站屋及敞所，均經改塗防空顏色，以減目標。在積極方面則由部分新式防空武器，編組列車，車站，機車，橋樑，游擊列車等防空隊，以阻敵機在各方面之活動。

(三) 搶修隊之組織

敵蓄意破壞我交通，對我鐵路不斷轟炸，尤以重要橋樑爲甚。因此各路皆組織搶修工程隊，隨炸隨修，務使行車暢通無阻，打破敵人阻斷交通之幻夢。如廣州未失以前敵人圖截斷粵漢路交通，每日集中轟炸銀蓋大橋，我搶修隊仍能隨時修復，維持行車。本年之初，敵人迭次轟炸滇越鐵路，白雲，小龍澤等橋樑頗受損失，經調派前此各路最得力之搶修隊前往工作，曾予國際人士以極良好之印象。

(四) 全體員工之奮鬥

戰爭發生後本部對於交通員工，曾予以極簡潔之指示：其一，前線工作人員必須與軍隊同時撤退；其二鐵路行車電話不可有一日中斷。抗戰第一年中京滬、滬杭甬、平漢、隴海、粵漢等鐵路，遭敵機空襲達八百餘次，平均每二公里投彈二枚，各站站屋雖已毀盡無餘，而站長站員仍照常執行職務，橋樑軌軌，隨炸隨修。如粵漢路銀蓋大橋及隴海路潼關大橋一度遭敵人之集中轟炸或砲轟，而員工則毫不畏縮，冒死搶修，造成光榮之史蹟。電信方面，軍事急用電報電話，不能有一分鐘之停頓，前線電信員工均與軍隊同其進退，遇我陣地

轉移時，常因趨折或搶修路線，躬冒炮火及敵機轟炸掃射，以致受傷或斃命者，頗不乏人。郵政方面，雖在槍林彈雨之中，工作一如平日，郵路處處被阻，郵局員工轉輾開闢郵路，其奮勉之精神，尤有足多。至於後方交通之建設，如湘桂路之完成，以每日完成一公里之紀錄，替之以往築路至少每十日完成一公里者，相差十倍。是我交通員工之淬勵奮發，實足與衝鋒陷陣之浴血將士，比其忠勇也。

(五) 交通運輸基本設備之搶運

鐵路機車車輛及鋼軌橋樑等材料，皆須購自國外，所費浩大，戰事發生後，外匯緊縮，如保持國方，並用作後方建設，在每一鐵路將淪陷之前，必儘量將所有材料移送後方，其因軍事緊急不及後運不可移動之設備，則惟有忍痛破壞，免資敵用。抗戰以來，統計移送後方之機車約六百輛，客貨車約七千五百輛。各路拆卸之鋼軌材料，則儘最後運，供鋪新路之用。至於各路機械車房機器設備之後運，除北甯平綏兩路及平漢長辛店以東，因七七事變發生後，即入敵勢力範圍，未能運動，其膠濟路及津浦路北段各機械，則均於滬戰發生前儘量搶移南運，其餘各路機械和機器設備，亦均隨時視戰事之變化，分別盡量遷出，或用爲充實舊廠，或用爲建立新廠。

(六) 軍隊之遷送及輜重人民之遷徙

抗戰第一期之爭奪，在於鐵路線，每一路之存亡，即反應於一路軍事、物質、人口之變遷。

每一路平均須負擔軍隊、輜重、物資、器材之運輸人口、難民、暨一切公私財物之疏散。故鐵路運輸，極為繁劇，綜計在抗戰第一年中，京滬、平漢、粵漢、津浦、甯海、浙贛等路，共開車用列車約一萬五千次，運送部隊約一千二百萬人，輜重器材約三百餘萬噸。國際器材約三十萬噸，同時隨軍事之推移，各地人民物資亦不斷向內地輸送，內運路綫，或由鐵路，或由長江水運。其由津浦鐵路經過隴海平漢線內運難民，公務人員及眷屬約百萬人，文卷萬餘件。抗戰第一年中由浙贛路後運者，僅京滬、滬杭甬、蘇嘉及京贛南潯等鐵路材料，即達數十萬噸，各機關團體學校撤退人員約十萬人，器材約五萬噸，難民不計其數，均運經粵漢路向湘桂疏散。長江水路方面，當京滬線軍事緊急，南京各機關公物及人員之撤退，曾將全部江輪約三十艘徵用，以應急需。所有疏運人員及物資運到漢口後，即陸續分由水陸兩路向宜昌長沙集中內運。其由長沙經粵漢路內運者，適有湘桂路銜桂段之通車，乃得大量接運，對於人口之疏散及物資之搶運，厥功甚偉，計該路自通車至二十七年底止共開軍用列車整列者一百零六列，零星者八十列，共約九萬三千餘噸；運輸傷兵為二萬九千七百餘人，共用車約三千輛。客貨運方面，計運送旅客達十五萬人，貨運約三萬噸。武漢撤退兩水路運集宜昌之公私物資，亦達十餘萬噸，均趕於三個月內西運入川，其中十分之四，係徵集木船一千二百餘艘，集中運送，所有鋼鐵機械器材，除過重不能帶運者外，均經疏運入川。

(七) 作戰時期中之準備工作

第一期交通方面，隨軍轉移，破壞重大，同時必須建設，始能策應軍事之需要，必須準備，始能奠定此後建設之基礎。本部在此一期中之準備工作，重要者有如下述數端：

1. 湘桂路之鑿造

我國海岸頗受威脅，國際交通路線之鑿築，至為切要，故戰幕揭開之始，即籌築造由衡陽起經過桂林柳州南甯以迄鎮南關與越南鐵路相接之湘桂線，其中衡陽至桂林段於二十六年九月開工至二十七年九月完成通車。桂林至柳州段於二十七年八月開工興築。柳州至南甯段於二十七年六月開工，其始工程進行甚速，後時局轉變，又奉令緩進。其南甯至鎮南關一段，則以須與越南鐵路銜接必須藉法人力，始可順利進行，因向法銀團商確借款，戰事爆發後即與法方交涉，起始法方因時局關係，對於該路借款，頗多考慮。但我方為提早完成國際交通增進中亞關係起見，經本人親往越南，與各方切實交涉，卒能排除萬難，借款成功，乃於二十七年四月間開始興築。

西北公路運輸之準備

西北地接蘇聯，為我國一大國際孔道，惟以地廣人稀，交通建設，向為落後，所有公路，均未合標準。本部因其地位之重要，使命之重大，自二十七年春接收西北各公路以來，先將工程方面，積極改進，二年以來，工程已完成十之八九。運輸方面，設立西北公路運輸局，陸續增加車輛，同時與蘇方接洽供給汽油，俾得源源接濟，不至因南方交通阻滯，而致滯荒。一面擬改造木炭車，或用代汽油，以省汽油之消耗，實行以來，頗具成效。此外並在天水肅州增設修車廠，儘量充實修車能力。

3. 西南公路運輸之準備 自南京失陷迄武漢淪陷，一切政府重要物資及公務員文化工商業機關物資難民等，均大量經西南公路內運，原有管理方法設備，均不足應付；同時感於長期抗戰中，西南公路之使命尤為重大，故不能不急謀改進，以備當時及日後之需要。其首要步驟為統一管理，蓋各路原由各省自辦管理分歧，非統一管理，不足言運輸效率。截至二十七年十月止，所有西南各幹綫均經本部先後接收，一面改善路面，一面添購車輛，增設沿綫車站，修理廠及食宿站等。逐步實施，西南各路運輸能力，自此亦逐漸增進。

4. 充實前後方電信之措置 戰時之電信應與軍事打成一片，抗戰之始，為便利指揮戰地通信，及與軍事取得密切聯繫起見，於每一戰區設置電政專員，畀以權責，授以料款，俾便就近處理指揮，以應軍事之需要；又以報話線路，多沿鐵路公路架設，敵機轟炸車站或橋樑時，輒被波及，乃組織修綫工程隊，隨帶桿料，常川駐守沿線扼要地點，負責搶修路綫，若遇軍事轉移，則負拆除路綫趕築臨時線路之責。二十七年秋，為維持前後方報話之暢利起見，特就線路分佈情形，分設四個長途電話幹線維護工務處，專司保護及修養之責。無綫電方面，最重要之國際電台，均經及早在內地建設，故至粵漢兩地放棄時，後方電台，即對外通信。

5. 軍郵之增加 戰事爆發後，各郵路多被阻斷，於是郵政方面不得不作非常時期之種種措置，除一般郵政業務仍隨軍事進退，妥籌供應外；關於前綫作戰部隊官兵等與後方親屬

運信匯兌寄物等事，則按照軍事發展情形，在前線各地創設軍郵局，授以隨機應變之權限，期其完成我後方與戰區及淪陷區通之重要任務。

6. 民用航空之充實 我國民自航一事業，尚在發軔之初，一切設備，未臻充實，戰事爆發後，航空需要激增，原有設備，不足應付，故以全力設法充實，抗戰前期中，曾先後添購水陸巨型飛機多架。同時為增進空運能力起見，並就各航線加班飛行。又原有航綫，多隨軍事轉移而至停航，乃隨時增開新綫，以利空運。

四 戰時交通第二期——後方建設時期

在保衛大武漢前後大量民衆及政府機關工商企業，轉移西南西北後方，向之交通閉塞人烟稀鬆之區，遂一轉而為全國政治經濟之重心，一切建設事業，非迎頭趕上，不足以應需要，而交通為建設之基礎，尤不能不速樹規模，故在此一期中交通方面之工作，除應付前後緊急需要外，尤着重於後方交通之建設。其經籌劃着手建造之學學大者，分述於次。

(一) 鐵路之建設

1. 湘桂鐵路銜桂柳南鎮段之完成 本路之作戰時期即經籌備，其中銜桂一段，以一年時間於廣州武漢撤退前趕築完成。公私重要器材及傷兵難胞由其輸往後方者為數不可勝計。桂柳段正綫長一百七十餘公里，路線多經丘陵，石方繁重，於二十七年八月開工，俱因當年疫氣蔓延，工人死亡枕藉，雖盡人事之最大努力，而進展終未如預計之迅速，二十八年

六月桂林至永福一段，先行起通，十一月間柳南情勢緊張，輸送特急，乃晝夜趕工，十二月十六日全段完成通車，對於桂南軍事，補助甚大。

南鎮段全長二百三十二公里，於二十六年十月開工，路線自明江以北，羣山環峙，路線迂迴，憑崖鎮南關間，尤見崎嶇起伏，山勢險峻，全段工程多半困難，以借款關係，工程之遷行，由法方主持。惟因該路踐人力物力，遷分落後，又以地近越境，工價皆格外高昂，工程難如預期之速。計全路土石已全部完成，祇餘鋪軌架橋，原定二十八年內鋪達崇善，自南甯失陷，即停止工作，所有材料如數運回越南，只餘七十餘公里鋪軌尙未拆除，然賴以挽回，越南之物資，價值達二三千萬元，已得鉅大之功效。

2. 敘昆滇緬鐵路之興築

敘昆鐵路自昆明經宣威，威甯，以達四川敘府，全長七百七十三公里。於二十七年十一月開工興築，全路工程，現已完成路基百分之十七，橋樑百分之九，涵洞百分之十六，全線平均完成百分之二十五。本路以滇漢越鐵路聯接，故不能不向法商商借材料，自二十六年即開始談判，幾經波折，未克成功，戰事發生，先商南鎮借款，及簽可後，即要求法商繼續談判，法商揮手威脅，不敢進行，及海南島被敵佔，始決定開始談判，磋商將成，忽歐戰發生，法銀團帶存購購，幸得法政府支持，繼續進行，始於上年十二月簽訂合約，並得法政府之核准，合約已完全生效。方期順利推進，不意法國戰敗，日人狂之處如時局穩定，擬逐步增鋪。以上各路，經本部督促不斷改善，敘前已日見進步，晴甯

趁此方面，有越南，壓迫越方禁止我國物資入口，法國材料遂不能輸入，工程不免頓挫。現日人更進與越方協商假道攻滇，我爲防禦計，即將河口鉄橋實行破壞，並即開始將昆河段拆軌，移築敘昆路，現正積極進行中。

滇緬鐵路自昆明至緬甸邊界之漢弄，全長約八百六十公里，爲溝通國際要道，二十七年即與英方開始交涉，一面希望英國允許借給材料，一面希望緬方接通鐵路至邊界，二者似二而實一事，英方始以滇緬路非經濟路線，希望敘昆與滇緬聯成一綫，共同担保，經力向法方磋商，始得同意。自此以爲可以順利進行，乃與叙昆路同時興工，一面則向英國交涉，擬利用出口信用。不意敵人在緬煽動，致緬方持反對態度，英政府遂遲疑不定，不得已乃於去年五月，本人親自赴緬，與緬政府接洽，始知難關重重：一爲界務問題；二爲緬方經濟不甚充裕，無力建築緬段；三則顧忌敵方，即接通漢弄公路，亦不允即時興築。經一一詳與解釋，始稍明瞭，爾同時歐州形勢緊急，英方顧慮極爲冷淡，故不得已決定着手東段，擬利用本部所存材料約四百公里，先鋪至祥雲，俾英方知我有必築之決心，或可間接促西段之進行，遂決定二十九年底修至祥雲，嗣以滇緬鐵路運輸材料，異常困難，去年下半年土方完成而鋼軌不能運進，只有勉強將西段間斷進行，如此則需用鋼軌材料，亦可經緬甸入口，就近輸送工地。惟自歐局急變，滇越鐵路停運後，日人復對英施以壓力，結果我國物資由仰光入口，亦被禁止三個月，材料來源斷絕，工程進行不免遭遇打擊。現該路東段路基，已完成百分之

四十，橋樑百分之二十五，涵洞百分之二十四，全綫平均完成百分之四十五；西段路基亦已
完成百分之二十一。

3. 黔桂鐵路之修築

本路自柳州至貴陽，計長六百二十公里，爲銜接湘桂鐵路，深入川黔後方之主要幹綫。於二十八年四月間籌備勘築，現柳州至河池一段，已全部開工，目前土方已做到慘遠以上，河池至獨山，獨山至貴陽縣，測量經完竣，擬即同時開工。本路所需材料，取給於湘黔路停工後及浙贛路拆下材料。湘黔路自孫州至資水一段約二百公里，原已築通，因戰局關係，已令停工，將人員器材及拆除路軌全部移築本路。現本路材料已够全綫半數之用，其餘半數，原定南鎮通車後，再自國外添購，現舊料當可敷一年半之用，目前局勢雖有變遷，並不急於籌措。

(二) 公路之建設

1. 舊路之改良 第二期之交通運輸，以公路爲主，惟西南西北舊有公路，工程多極簡陋，故必須加以改善，始能應付需要，現在西北方面以蘭州爲中心之甘新、西蘭、川陝、華風、漢白等公路，其長約五千四百餘公里，中興已費工款千餘萬元，所有改善路面，加固橋樑等工程，至今大都初步完成，如西蘭路甘肅境內者已全部鋪築路面，橋樑可載重十公噸。甘新路自蘭州至猩猩峽僅餘戈壁未鋪路方，由猩猩峽至迪化一段則由政府補助鉅款，交由浙省車路局辦理。陝華風公路，路面工程亦已完竣。漢白路已鋪路面三百餘公里，僅餘土質較

均可行車。

西南方面，以貴陽爲中心，分至重慶、柳州、昆明、沅陵以及接通桂林等舊有主要幹線，總長約四千五百餘公里，多因建築時促費少，不合工程標準，經本部兼程改善，亦費工款卅萬元。全部工程大致完成，如湘黔綫之盤山、蜜蜂坡、桑田、鏡雄關、觀音山等處，川黔綫之吊絲岩、九龍山、花椒坪、婁山關等處，滇黔綫之關嶺場、紅土岩、二十四拐、擦河等處，黔桂綫之白臘坡、擦耳岩、黑石關等處，均已分別改善，渡口十五處，均已完成橋工，烏江、三江口、懷遠三橋，不久亦可完成。

此外尚有完成不久之滇緬川滇兩路，亦經分別加以改善：

甲、滇緬公路——全長九百六十公里，興工不及一年即告完成，惟以時促費省，工程方猶自難週密，自去年通車後，在雨季期中，共坍方三十萬公方，幾無日無之，橋樑沖毀五處，華員工奮勉，隨坍隨修，雨季交過，勉強維持，本部爲加強該路運輸，自去年七月間即進行全線改善工程，其標標有：(一)運輸量每日能達×百噸；(二)載重量爲十公噸；(三)路基本地至少爲公尺寬，山地至少七公尺半；(四)路面寬五公尺半；(五)最大坡度減至百分之六；(六)最小半徑減至十五公尺；(七)增加防水設備，擬加涵洞五千處。預計須徵用民工八萬人，以對工人數不及預定數額，工程不免遲緩，乃添置機械設備，以補民工之不足。

乙、川滇公路——此路爲由川入滇之捷徑，自瀘縣至昆，共長九百四十公里，比較滇緬

筑昆兩處總長，縮短二百四十公里，已於本年二月間正式通車，該路原由川滇黔三省負責條辦，須改善工程甚多，正由交通部川滇公路管理處負責改善，經設立隆赤、赤杉、杉昆三工養處，並籌建永甯河赤水河等六大橋及長江沿江兩碼頭，積極提高全綫工程標準。

2. 新路之建築——在戰時交通第二期，本部除對於舊有公路盡量改良外，同時對於重要新路之建築，亦不遺餘力，兼擬趕造。茲擇要分述於下：

甲、甘川路——此綫可使成都經江油、臨洮直達蘭州，無須繞道川隴路，經過漢中。此綫一通，四川與甘肅之交通路綫可以縮短，同時萬一西安漢中受威脅時，川甘交通仍可照常維持。全綫計長一千零五十個公里，蘭州至臨洮段一百四十餘公里，早可通車，臨洮至通北江一段二百二十公里亦已築通，通北江至江油段五百餘公里，正在測勘趕修，江油至成都段之一百九十里，亦早可通車。

乙、粵桂路——此綫自連縣至賀縣計長一百五十公里，全綫工程早經完竣通車，將來間甯陽若受威脅，粵漢鐵路衡桂鐵路拆毀或中斷時，由江興桂林，仍可溝通，故先練為兩廣間聯絡要道。

丙、河田路——自田州至車河計長二百九十里，為黔桂越聯絡公路綫中，須完成新築之一段，當時本部因鑒於南甯接近北海，南甯公路易受威脅，於二十八年春即開始趕築此路，以謀增闢國際路綫，雖材料招工均感困難，卒賴員工之努力，於本年一月底，全綫打通。

丁、黔桂西路——自安龍至遷里，計長二百零六公里，黔段安龍至八渡長一百三十公里，桂段八渡至遷里長七十六公里，工程大致完成。此綫可繞田州直達黔桂公路之沙子嶺，實黔桂兩省西部交通孔道，及西南國際運輸聯絡路綫之一，於二十七年十月公路水道交通會議決議修築。

戊、滇渝路——此路自重慶經大竹西鄉而達滇中，全長六百餘公里，築通之後，自重慶至滇中，可以勿須繞越成都，路程比較縮短四百公里，其中西鄉至萬源一段早已興築，嗣因軍事關係，奉令停築，後以形勢變更，又准復工。萬源至大竹一段，已於本年三月打通，大竹至重慶一段，亦經測量完竣，現正興築中。

己、樂西路——此路自四川之樂山至西康之西昌，全長五百五十餘公里，為增加後方聯絡及開發川康資源之主要動脈，已將全綫測竣，並分段興工。惟該路地處偏遠，人煙稀少，沿綫不產糧食，必須自運米糧，招工極感困難，希望地方能盡量協助，於本年內打通。

(二)電報電話之建設

我國電信設備，原以東南數省為較完備，西南西北向稱簡陋。自抗戰演變，後方通訊需要增加，電綫方面自不能不從事積極建設。就中重要者為軍綫。統計電報電話兩項前後總長約二萬公里。其效用如下：

1. 溝通最前綫與後方通信，

2. 溝通鄰近戰區間消息：

3. 移轉陣地時仍能維持前後方通信。

其次，則改進後方通信，因有西南西北有無線電電報電話網之規畫，二十八年年度完成十分之八九，二十九年年度因材料輸入困難，進行不無遲緩。茲將報話兩項已往建設情形及最近現狀分述於次：

1. 有線電報 有線電方面，本部之重要工作爲（一）增設報綫（二）整理舊綫，二者同時並進，截至最近爲止，本部新築電報綫里程達三萬三千里，現在積極建築中者有八百餘公里，計劃架設以及料缺停辦緩辦者共約二萬公里，在湘粵桂黔等省添設之重要報綫，計有柳州至貴陽、衡陽至桂林、零陵至芷江等綫，最近受停運影響，稍現停頓，其原有綫路之年久失修者加以整理，更換桿線，以增效用；在川鄂陝黔浙等省間已整理完竣之重要舊綫路，計重慶至成都、成都至褒城、重慶至巴東等綫，其餘各綫尙在整理中者不俱載。

2. 無線電報 無線電方面則設置各處電報台，計有下列諸處：

蒼梧、鎮南關（現撤除）、沅陵、零陵、陽江、藤章、高要、前山、靈山、北山（以上三處均撤除）、仰陽、芷江、來鳳、正安、道真等。

戰時有線電報回路往往爲軍事所占，故不能不以無線電爲補助，俾普通商電仍得通暢，國際無線電報方面重慶電台已可與馬尼拉、河內、莫斯科通報，××電台與世界各重要都

市可以直接通報，××電台亦可與世界各國通報，現更計劃在××再裝一所，以備南方各台損壞或被炸毀時有所補替，並已加裝快機，如重慶、成都、昆明、衡陽、長安均已裝置，上海、蘭察、蘭州、××、××亦在裝置中。

3. 電話 截至最近止新架電話線約達二萬公里，現在架設中者約九千公里，計劃架設者約六千公里。現以重慶及桂林爲中心之長途電話網，已架設完成，所有前後方重要城市如曲江、長沙、吉安、上饒、永安、衡陽、蘭州、沅陵、西安、洛陽、蘭州、老河口、襄陽、樊城、成都、漢中、昆明、屯溪等均可直接與重慶桂林通話，各地相互間亦能通話。

同時鑒於單程電話線路時有被敵機炸毀之可能，特在重要城市內架設多重線路，使兩地間有數路可通，卽有損壞，必有一路可以接通，通訊不致中斷，現重慶與貴陽、成都、長安、蘭州、昆明間及桂林與衡陽、貴陽、梧州間；衡陽與芷江間等均有多重電路可以通話，例如重慶貴陽間有：（一）沿渝筑公路經桐梓之電綫，（二）沿川黔公路經黔江沅陵折向湘黔公路經芷江晃縣至貴陽之綫。又如桂林衡陽間（一）桂林經全縣、零陵至衡陽，（二）桂林經荔浦、平樂、道縣、彬縣至衡陽兩綫。萬一兩綫同時不能通話，仍可繞由柳州、貴陽、芷江等路使衡桂通話不斷。

又爲使長距離電話通暢，特將重要長途電綫分別裝設載波設備，同時並設置幫電機。現已裝設載波線路十八條，重慶、貴陽、成都間裝有三路載波，有此種種新的建設，目前長途

電話設備，當能應付現階段之通訊需要。

4. 無線電話 此外並在前後方重要城市裝設無線電報話使用機，以無線電話補充有線電話之不足，全部工程大致已經完成。現重慶、昆明、成都、貴陽、上饒、永安、康定、河口已經通話；桂林、西昌、長安、甯都正在試話；南鄭、蘭州、蘭谿大致裝妥，即可試話；甯夏、西甯、黔江、贛縣、麗水、下關正在裝置。

5. 防空通信網 其餘附帶建設工作，則為防空通信網之設置：一、情報網共分四區，即重慶、XX、XX、XX、XX、等區。二、防空哨：即XX、XX、XX、XX、XX、XX、XX、XX、XX、XX、XX、XX、XX、XX、XX、XX、等處設置防空哨。三、空軍作戰通信，均由本部儘量幫同建設。

(四) 水運之設施

後方水道之可利用者，厥惟川湘桂等省，本部對於原來添造改良木船及淺水輪船，以及在各江險灘所在設置絞灘設備等建設事業，繼續積極進行外，並辦理川陝川湘水運聯運，以期運輸暢通，增加抗戰力量。

1. 添造船隻 本部自二十八年七月起，分飭漢口廣州兩航政局，就四川廣西兩省，分別貸款趕造改良木船數千噸。旋於是年十一月，專設西江造船處於柳州，設廠自造，並將粵航局工程歸併辦理。四川部份，截至本年六月止，已造成二五七艘，計五、八二六噸。廣西

部份、截至本年七月底止，已造成五三八艘，二、三九七噸。此項木船，均係特別設計，優越甚多。淺水輪船，原計劃擬造八艘，四川方面，現由國營招商局貸款承造一艘，民生實業公司貸款承造二艘。廣西方面，則由西江造船處在衡陽設廠，購買舊機，自造四艘，現正籌備中。

2. 設立統灘站 長江上游及嘉陵江沅江各河流，均係礁灘林立，航行頗受影響。本部當飭漢口航政局，擇要設置統灘設備，截至本年六月止，川江部份，已成立統灘站十六處。沅江已成立五處。嘉陵江已成立十五處。施統輪船民船上行，成效卓著，水運力量，增進不少。

3. 規畫水陸聯運 嘉陵江為後方貫通南北之重要路線，對於水道運輸，頗感散慢。爰由國營招商局暨民生實業公司，聯合辦川陝水陸聯運，業於八月一日粗設聯運總管理處，實施辦理。復以宜昌退守，川湘水運梗阻，當即另闢新線并飭上述兩航業機關，負責代辦聯運業務，擬於同日成立聯總處，開始承運。

(五) 民用航空之建設

戰前我國所有民用航空綫，多以上海、北平、廣州、漢口為中心，自廣州、武漢失守後，可謂淪陷已盡。本部為適應新的需要起見，即在西南北接方廣開航綫，同時為增進國際交通計，極力開辦國際航綫。現由我國至國外之阿拉木圖、仰光、臘戍、河內、香港各處，均

可通航。在抗戰以前，我國航空路線計長一萬三千八百二十六公里，現僅存六百七十公里，經增闢新航線一萬二千餘公里，現正進行籌設者約一千三百公里，合計戰後航線尚多於戰前航線。

現有民航重要航線爲重慶成都、重慶河內、重慶仰光、重慶香港、重慶昆明、重慶哈密，哈密阿拉木圖等七線。各線航班，時有增加，例如渝港一線，近數月來，常有每週來回飛行共達二十餘次者。此外本部并曾籌辦航空貨運，擬於昆明騰成之間，先行試辦，以便運送該兩地急待內外轉運之各種重要物資，英方初曾表示贊同，繼因緬甸禁運問題之牽涉，希望我方取銷此議，惟因此項貨運，目前關係尤大，刻正再請外交方面向英洽商，俾能開辦。

五 戰時交通第二期——打破封鎖時期

自武漢會戰以後，敵人在軍事上，屢遭打擊，無可奈何乃轉而加緊封鎖我海口交通，以圖阻斷我國國際運路，如去年十一月間之冒險攻取南甯，本年初之不斷轟炸滇越鐵路，六月復趁敵局之急轉，威脅越南，禁止我國物資由滇越鐵路入口，繼之又威脅緬甸，實施停運數種重要物資，種種陰謀，與時俱進。雖徒見其黔驢技窮，但不能不針對敵入野心，妥籌應付方策。茲分述於後：

(一) 廣西路綫之打擊粵河田路之完成桂穗路之建築

以往二年間本部對於交通設施之最要者，爲逐步開闢一最簡捷最經濟之運輸孔道，而最理想之路綫，莫過於湘桂路，卽自桂林至鎮南關之路綫，東段鐵路由桂林至柳州已經通車，西段自鎮南關鑿至龍江，原定於本年四月間可通至南甯，由龍江或南甯至柳州，卽利用水道，常川接運，若照預定計劃，於年底柳州至南甯鐵路接通，則日期運費，更可縮減。且貨物運至柳州後，一面可由鐵路運至衡陽，接濟廣東江甯湖南各戰區，一面可由柳州用汽車運至貴陽或昆明，前後方均能雙方兼顧，故於運費上，時間上，地點上最爲理想之線，卽鐵路未通南甯期間，用汽車循環鎮南關大塘公路亦甚便捷，每月亦可有相當運量，自南甯失陷，目前最得用之運輸線，完全切斷，鉅量物資之輸入，不能不另闢途徑矣。

幸在去年上半年，本部以廣西塘鎮公路，隣近海口，爲預防敵人威脅起見，卽開始築修河田公路，以爲塘鎮公路之補替，卽自越南之同登經高平入我境經岳墟、田東至車河、河池而接黔桂公路，經員工努力趕趕，本人并親往督促，於南甯失陷兩個月後，全線打通，計自本年二月下半月直至七月上半月該路奉令破壞爲止，由河田線搶運進口之政府物資達六千噸，其爲助於國防，當不在所費之下也。

自南甯失陷賓陽告警後，柳州一切公私機關設備，均向桂林撤退，而桂林與貴陽間交通，萬一柳州切斷後，并無其他通路，一旦桂林有事，卽無法後退，故決定修築公路，自桂林經義甯、龍勝抵湘省經通道、靖縣至婁子界入黔省，再經天屏、天柱以達三種，與湘黔公路

柳城，全長約五百餘公里，需款一千五百萬元，希望於年底完成。此路一成，敵人縱圖威脅柳州或桂林，黔桂間之交通，仍無中斷之虞。

(二) 滇越路線之打擊與昆河路之修築

自南甯失守後，塘鎮路斷，國外物資之輸入，當以滇越鐵路為最要路線，因其運輸最便最省而數量最大也。乃敵人妒忌萬分，不顧國際信義，自二十八年十二月三十日起，迭次施以轟炸，尤以一月五日一次炸斷橋樑，車運停止，損失最大，當經本部與該路交涉，由交通郵政總局撥款，派往該路協助搶修，短期內完成修復通車。并令搶修隊長期駐在該路，準備彈炸隨修，同時由政府派防空隊伍，担任防空。

當時除在消極方面，防備敵人之轟炸，同時在積極方面，恐敵人不斷轟炸，該路運輸，必至時生阻斷，特決定於河口昆明間，趕築公路，以為鐵路阻斷時之補助。計自昆明經宜良，路南、彌勒、開遠、雞街、蒙自，新現而至河口，全長五百零八公里，其中有已經通車，繞完成路基者，僅蒙自至河口一段，須完全新築。全線經積極趕造，原擬於二十九年內完成通車，越南方面曾經表示，如我方建築昆明河口公路，則越段當加以改善，以便銜接。自越南局勢劇變，全路工程亦陷停頓。

(三) 宜昌路線之打擊與川湘水陸聯運之舉辦

公路運輸，量小費大，極不經濟，故凡無時間性之運輸，可以利用水運，儘量利用水運

行經營。自外匯高漲，汽油價昂，加之敵人實行封鎖政策，汽油及零件之輸入，困難倍增，因此各機關及私人，均不願自辦運輸，交通部遂不能不負統籌運輸之責，因於二十九年元月，設立中國運輸公司，統籌西南各路之運輸。該公司係採美國顧問之建議，將西南路局及復興公司合併而成，共有汽車×千輛。西北方面之運輸，則完全由西北公路運輸管理局負責，有汽車×千×百餘輛。東南方面，爲便於接連東南海口物資起見，立立東南聯運處，集中汽車二百輛。二十九年四月間軍事委員會召集運輸會議，決定各機關車輛，除軍用外，一律撥歸交通部集中，軍用政用運輸則設立運輸統制局，統一指揮調度，以增效率。

統制局成立之時，適爲滇越搶運物資進口期間，對於裝運物資先後緩急之統籌，各機關應得噸位之酌量分配，實具有顯著之成效。

最近爲統馭戰時全國人力畜力運輸，特設置驛運總管理處，主管全國驛運行政業務之指揮監督，其推行驛運計劃，另述於下節。

2. 驛運之推行

自第二期抗戰開始以來本部即舉辦敘昆、川黔、黔桂、甘陝、川陝、等線車馱運輸，以補助汽車運輸，節省汽油之消耗。實行以來，頗見成效。及敵威脅越緬，禁止我國物資進口後，汽油來源，更受打擊，非發動大量人力獸力，不足以解除目前運輸之困難。二十九年七月間，軍事委員會特召集驛運會議，決定於本部之下設驛運總管理處，於各省設省驛運管理處，現均先後成立，開始籌辦各線驛運，其全國驛運計劃由本部確定，交

由各省主辦，與國際運輸有關之線段，經中央認爲特殊重要，必須中央協助辦理者，則由本部指定人員主辦。至推行驛運之方針，首先着重國際幹線與後方軍運線路之打通，現在越緬禁運，尤注重西北通俄路線及東南出海路線：

甲、西北通俄路線——西北由蘭州至猩猩峽之通俄路線，現爲我國唯一國際通道，勢須增強該綫，以應抗戰需要，除緊急物資，須用汽車運輸者外，大部運輸，仍有賴驛站，現本部驛運總管理處已派大員親往蘭州主持，加強該綫驛運計劃，同時由甯夏糧庫倫以通蘇俄之綫，亦將從速調查籌辦。

乙、東南出海路線——我國東南浙閩粵桂數省海岸，綿延數千英里，敵人決難步步設防，處處封鎖，故可利用港灣之錯綜，隨地開關口岸，接運進口物資，以往甯波、沙魚浦等綫，均會有大量物資進口，成績昭著。各綫多係採用水道、公路、鐵路三者接運辦法，本部對於所經各公路，曾經撥款派員前往改善，以利運輸。今後即擬就各綫，推行驛運，并利用走私組織，使國外物資得源源輸入。

此外與國際路綫聯絡之主要驛運幹綫，重慶至昆明（共分三綫）、重慶至柳州、重慶至蘭州。各省重要支綫則有重慶至沅陵、重慶至廣元、巴東至施南、奉節至建始、秭歸至霧渡渡、荃江至恩施、贛州至龍川、柳州至三合等綫。以上各綫均經令限於九月間開辦。

六 結 論

我以現時期之交通，實已達於最緊張最困難之階段，在戰後第一期即作戰時期中，戰前原有交通隨軍進退，已差足應付，迨第二期，雖交通路線多數淪陷，然後方建設，均及時興辦，且西南海口尚通，公路汽車運輸，勉強維持需要，及至第三期，敵人封鎖愈趨愈緊，外洋材料不能輸入，汽車運輸已不能充分利用，一切交通建設，亦不能按預定計劃，順利進行，故應如何奮勉撐支，打破難關，實爲當前吾人所須共同負起之重大使命。

自敵人威脅越趨，使滇越、滇緬兩路相繼停運我國物資後，國人對於國際通運前途，不免感覺惶慮，實則我國抗戰三年以來，對敵作戰，軍事上已漸樹立自力自給之基礎；在交通方面，亦應達到自力自給之程度。吾國國際海口，假道外邦，原非合理，在此國際瞬息萬變之局勢中，尤不可靠。故今後對於西南國際海口如能繼續利用，只可視爲意外收穫，不能認爲生命路線，主要之圖，仍在樹立自力自給之交通制度，以達到長期抗戰之任務。且現階段抗戰已由軍事戰而轉入經濟戰，一切交通設施，亦應本身力量配合現階段之經濟作戰，謀國內物資產銷之調劑。吾人對於時代之認識如此，今後在交通方面應有努力之要點約有下列數端：

(一) 倡導研究發明之風氣

自軸輻海口封鎖後，汽油之補給，萬分困難，惟爲爭取時間，緊急運輸，仍不能不利用汽車，故對木炭車煤氣車之應用改良，各種燃料替代品之研究發明，必盡量提倡鼓勵，使全

國人士，聞風興起，共負解決時艱之責任。過去我國人士皆缺少研究發明之精神，在近代科學進步，一日千里之時代，若不前進則事事落伍，勢所必然，一切新式器械材料，均須仰給於外人，今日受此嚴重教訓，誠爲吾人醒覺猛省，急起直追之機會。猶憶歐美各國，常能於戰爭緊縮之時，人人克苦自勵，從事研究發明，以補物資之不足，如在上次歐洲大戰時，德國自煤炭中提煉橡皮，意大利自牛奶提煉羊毛，其所感受之困難與犧牲，或較吾人今日遭遇之困難，猶有過之。本人深信如全國人士皆注意今日交通困難之癥結，提倡研究發明之風氣，人人努力從事於解決之途徑，則一切困難問題，皆可迎刃而解。

(二)利用廣大人力之優點

我國此次抗戰，人力之優勝實爲最後勝利之基本條件，此點在敵人方面，亦當公開承認。中日戰爭爆發後，日人三島廉夫曾有言曰：

「中國軍隊之強點，可以大量兩字形容之，中國人口有四億五千萬，若照歐戰比率，職員其中百分之八或九以至十二三，則可得五千四百以至八千五百萬，實爲可怕之數量」。

可見我國在人口之數量方面，已有令人不可輕視之處，倘能再加以訓練，加以組織，其可能產生之力量，必非常人所能想像。如今後吾人所須積極推行之驛運工作，完全爲利用人力配合獸力之工作，其路線之廣，遍及全國各地，實有賴於地方民衆，踴躍參加，分段接運，始能使輸送源源不斷。但吾人知力量是由於信仰，信仰由於思想，而思想之發達，以教

育宣傳爲最關重要。一般民衆或對於驛運工作，尙無充分認識，因而趨趨不前，故必須用各種方法，儘各種力量，隨時宣傳，隨時開導，使家喻戶曉，人人瞭解驛運之意義與工作之偉大，則人力之運用必能得到最高效率，驛運工作必可順利進行。

(二) 提高爲國服務之精神

我國此次抗戰，爲全民族生死存亡之最要關頭，一切艱難困苦，早在意中，抗戰之過程，愈近勝利，愈趨堅苦，有如拾級登陔，愈近目的，愈見疲勞，必咬緊牙關，更進一步，方能到達坦途。今日戰時交通，在敵人步步緊逼之下，誠已遭遇極大困難，然我交通人員，必須本過去忠勇奮發之精神，作進一步之努力，則一切困難終能克服。此次驛運會議，委員長訓詞有曰：

「大家須知驛運制並不是一種怎麼難辦的事情，其成功失敗，完全要看我們中央與地方一般主管驛運人員辦事的精神如何以爲斷」。

委員長訓示不僅針對驛運事業，而且旁燭一切事業之癥結，實爲今後辦理交通須切實體會進行之南針。

中國戰時的公路

彭學沛

(二十九年五月)

- 一、公路交通之進展及其趨勢
- 二、戰時公路交通之重要性
- 三、我國公路建設與戰時交通
- 四、全國現有路線
- 五、工程概況
- 六、公路設備
- 七、公路管理
- 八、戰時公路建設之各項困難問題
- 九、運輸管理之機構組織
- 十、運輸管理之合理標準
- 十一、希望於交通員工同人等者
- 十二、希望於各地方政府及各界之協助者

一 公路交通之進展及其趨勢

百年前各國均積極興築鐵路，公路建設，多未注意。自十九世紀末葉英人馬克當發明碎石路面，公路重要，始被認識，復因內燃引擎之改進，汽車運輸運用於公路，其發展更一日千里，近五十年來各國公路交通，無不突飛猛進，路線縱橫，星羅網佈，美有公路四百八十八萬公里，俄有一百二十萬公里，法有六十五萬公里，德有三十五萬公里，英本部有二十八萬公里，暹有十八萬三千公里，日本版圖不及我國四分之一，猶有九十萬公里。最近各國以內地公路交通已發展至相當限度，多積極於國際路線之增闢，多行及專用車道之競鑿，以及低價公路之倡修，以期更進一步，美國公路客運增至六千四百萬萬公里，同期鐵路不過四千八百萬萬公里，近年且有拆卸鐵路改建公路之舉，其發展殊足驚人，實有駕乎鐵路以上之趨勢。

二 戰時公路交通之重要性

現代戰爭為軍事經濟精神總動員之全面戰爭，交通為戰爭之一面，復為聯繫軍事經濟及精神動員之一環，其重要固不待言。現代陸軍交通不外鐵路與公路，公路工程費小，建築期短，路線可普及全境，且可攀山越嶺，運輸時間不受限制，速率可加大，皆非鐵路所能及，公路交通之重要，實與鐵路不相上下，有時且過之。上次凡爾登之役，法於二十四小時內運

送兵員六千輛，賴以轉危爲安，一九三九年德進兵奧國捷克波蘭，能迅速制勝者，汽車專用道之力爲多，其軍事中心之明與城有汽車專用道，可直達全國邊境。

三 我國公路建設與戰時交通

我國鐵路雖有六十年之歷史，因內戰頻仍，無多進展。公路自民國二十一年開始興築，至戰前僅有五年之建設，航運最多亦不過六七十年，所有路線及航運，均集中於東南華北及沿海一帶，至西南西北內地交通，幾乎仍在萌芽時期。抗戰軍興，一切西移，內地交通愈待開闢，航運以地居上游，發展不易，鐵路以建築期長，所費較大，一時又不易完成，爲應付抗戰需要計，惟有搶修公路，我國戰時交通，公路實居首要。

四 全國現有路線

里程——戰前全國通車路線，已有十萬零九千餘公里，據最近統計，除淪陷區域及戰區內已經破壞之公路外，尙存戰前公路七萬七千餘公里，抗戰兩年來完成新路三千餘公里，現在實有路線約八萬公里。

國際路線——西北有甘新路，通邊界霍爾果斯，入俄至阿拉碼圖，與俄國鐵道相接。西南有河岳漢緬二線，河岳路與越南鐵路公路相接，漢緬線與緬甸公路相接。另有正在興築之滇越線（又名河昆線）與滇越路平行，在河口與鐵路相接。

後方主要聯絡路線——西北以蘭州爲中心，有甘肅、甘甯、西蘭、華天雙、及正在興築之甘川等五線。西南西北間以成都爲中心者，有川康、川陝、成渝、及正在興築之樂西、樂滬等五線，以重慶爲中心者，有川黔、川湘、川滇、及正在興築之漢渝等四線。西南以貴州爲中心者，有黔滇、湘黔（兩線合併又名湘滇線）黔桂等三線。東南西南間以衡陽爲中心者，有衡榆、湘桂、衡曲、及未吉等四線。

其他聯絡路線——通陝北晉綫者有成榆綫。通豫省者有陝豫綫。通鄂省者有漢白、巴黔二綫，聯絡桂、粵、贛、閩，浙五省者有新近改善自雜蓉至麗水之東南幹線。此外聯絡黔桂者尚有正在興築之黔桂西綫及桂三綫。

五 工程概況

規定標準——公路工程標準，早經中央公布，其重要者爲（一）路基寬度幹綫十二公尺，次要幹綫九公尺，支綫七公尺半；（二）路綫彎道半徑平原地五十公尺，山嶺地二十五公尺，視距平原地至少一百公尺，山嶺地至少六十公尺；（三）路綫坡度最大百分之六，特別情形可增至百分之八；（四）路面寬度單車道三公尺，厚度十五公分至二十五公分，並規定除土質堅硬雨水稀少地段，可土路通車外，一律須鋪築路面；（五）橋樑分永久式半永久式及臨時式三種，永久式（橋墩橋座橋面均用礮石混凝土或鋼料）橋面寬至少六公尺，載重十

二公噸，半永久式（墩座同永久式橋面用木料）寬五公尺半，載重七公噸半，墩座寬度載重與永久式同，臨時式（墩座橋面均用木料）寬四公尺，載重七公噸半。

戰前各路工程概況——自民國二十一年起至二十六年七七事變止，公路建設時僅五載，全國可通行汽車之公路，雖有十萬零九千餘公里，其中有路面者僅二萬五千里，約全部四分之一。加以限於經費，致工程標準多未能與規定相合，路基寬度自四公尺至十二公尺不等，坡度有大至百分之二十者，溝道半徑有小至六公尺者，橋樑臨時式者佔多數，載重自三公噸至十五公噸不等，且各省分段興築，標準多不一致。

抗戰以來實施情形——抗戰事起，公路佔軍事運輸之重要地位，深感各路標準過低，不能適合軍運需要，其實施改進辦法，大別為（一）所有跨經數省之主要幹線，由中央設立公路機關統籌改善，逐漸提高標準；（二）新築路線一律照規定標準施工；（三）急要路線得用分期興築辦法即先謀初步通車，小河可用便道便橋，大河可設渡口，坡度可較大，溝道半徑可較少，俟打通後，一面通車，一面繼續施工，使各工程標準仍與規定相符合；（四）開山地帶因石方過多，為節省工費計，路基寬度得為四公尺。

現時各路橋樑最高載重——現時各路橋樑最高載重究為若干，為經辦運輸人員急欲明瞭之數字。凡一路之載重標準以該路某項最低載重工程之標準為準，如某路有一橋或渡口僅載重二公噸，其他各橋載重雖較大，就全路言，此路載重限制仍為二公噸。現時各主要路線經

改善後均可通過七噸半載重（車貨全重）。

抗戰以來工作統計——兩年半來已完成新路三千二百二十三公里，已改善舊路一萬七千八百二十四公里，平均每年完成新路一千二百九十公里，改善舊路七千一百三十公里，此外正在興築中者四千五百三十六公里，正在改善中者一萬零七百二十一公里。

六 公路設備

車輛——戰前全國公私大小汽車，統計有四萬四千餘輛，其中大客車與貨車，計一萬五千餘輛，據最近統計，全國有大客車與貨車 \times 萬 \times 千餘（小輛客車尚無準確統計）。戰前每千公厘平均有大客車與貨車共二百三十七輛，現在平均有 \times 百 \times 輛，較之戰前增加百分之 \times 十 \times ，兩年半來戰區消耗尚不在內。

修車設備——我國對於汽車，目前雖不能自造，但最低限度，應能製造配件，自行修理。戰前全國僅有國營之西安修車廠，及皖湘鄂閩等省營修理廠，規模均較小。現在中央設有汽車配件製造廠，都轄各公路均設有修車廠修車所及工務車，各省修車設備亦在陸續增設。

汽油——汽油向無國產，每年須由國外輸入，此項漏卮，殊堪驚人。且抗戰期間運輸不便，輸入困難，一旦來源斷絕，公路交通即有停頓之虞，此誠為最嚴重而急待解決之問題。年來經各方研究。汽油可用酒精或棉籽油替代，柴油可用菜油替代，此種代用油在戰前因較

汽油價貴，提煉代用者甚少，現時汽油昂貴，代汽油廠日見增加，誠為新興工業之一。惟用代用油行駛坡度較大之山路，感馬力不足，仍須添用汽油。尚有木炭代油爐，用木炭替代汽油，木炭車公路推行甚有成效，已逐漸採用。此外天然油礦，亦在覓覓探鑽，甘肅玉門油礦，已可出油，總之一切均向節用及設法自給途徑積極進行中。

各路庫站——戰前設備經費極少，且長途通車路線不多，各路設備大率因陋就簡，抗戰以來公路運輸激增，所有站屋車庫油庫加油站餐宿處所衛生站及司機宿舍，均為必需之設備，各路均先後修建。

標誌及電訊——公路標誌為汽車駕駛人之指南，關係行車安全至鉅，電訊設備為全路之聯絡機構，各路均已設置，關於電訊方面，除有綫電話外，多裝設無線電台。

渡口設備——已往渡口多無碼頭，渡船多為木船，且船隻甚少，不足以應付多量車運。目前主要公路，各渡口最多有碼頭六對，大部備有拖輪，拖帶木船載運，各渡口有已改建橋樑者。

七 公路管理

統一管理行政——已往對於交通管理，向無全國統一標準，致各省管理辦法，不能一致，越省行駛車輛，有須納通行費者，有不能通行者，且有過渡亦須納費者，在戰前車輛較少

，已屬不便，抗戰以來，各省車輛越境行駛者爲數甚多，更感窒碍。自二十八年起中央規定除軍用汽車由軍政部統一管理外，其他全國公私汽車交通部統籌管理之。

汽車管理——行政院新頒佈之汽車管理規則，規定公私汽車每年應受車主所在之交通主管機關檢驗一次，合格後領取交通部牌照管理所製就交由各省轉發之「國」字統一牌照，再遵章繳納季捐及養路費，即可通行全國，各公路但仍須遵照管理規則之規定行駛，否則處罰。

駕駛人及技工管理——照中央新訂汽車駕駛人及技工管理規則，所有駕駛人及技工，均須受交通部指定之各地公路交通管理機關檢驗合格後，始得執業。

汽車季捐——前汽車捐率，由各省自行規定，大小不一，最近中央於汽車管理規則內，規定全國統一汽車季捐率，通令各省遵行，車主領取牌照後，即向所在地車捐經徵機關繳納，已繳季捐之汽車可在所在地市區內道路或附近無養路組織之公路行駛。

汽車養路費——現時全國主要公路車運頻繁，必須常川養護，甚有因車輛剝蝕速度較養護之力爲高，須改建高級路面者。各路養路費支出浩大，中央爲便利汽車通行全國各公路，並使各路養路費逐漸達到自足自給之目的起見，取消各省通行費及渡口費，規定徵收汽車養路費規則，凡汽車行駛有養路組織之公路，每次向該路經徵機關照規定費率繳納，即可通行。中央及各省所轄各路，養路費徵收率大部均已規定，因各地情形不同，徵收率略有高低。

公路警衛——戰前公路事業尚在萌芽時期，一切設備均在初創，運輸業務尙不發達，故無警衛之組織。抗戰以來，公路事業突形激增，沿線治安及各站秩序，均須維持，現已將各鐵路撤退之路警，移調公路以資警衛。

八 戰時公路建設之各項困難問題

現時公路建設已深入內地，所經地帶，非人煙稀少，卽瘴癘流行，且崩嶺起伏，河流縱橫，築路之先，須籌備通訊及衛生設備，開工時民工石工之徵集，工人食宿之準備，以及材料之購運，在在均須排除萬難，積極趕辦。

民工問題——以中國地帶之廣大，欲普遍築路，自非發動全民，迎頭趕築，不足以應抗建需要，但以邊區人煙稀少，所需民工必須自鄰縣徵調而來，如不能如數如期徵足，則影響路工進展，實匪淺鮮。

石工問題——抗戰以來後方之物價上漲不已，加以邊區交通不便，包商對公路工程多不願承包，祇有招募石工前往工作之一法。然以各處工程之多，石工亦供不應求，如築西路全路需工招二千七千餘名，經多方設法始招足二萬四千名，現時到工者三千二百餘名，以路途遙遠，能否如數到足，尙難預料。

材料問題——趕工最急需者為材料問題，因開山石方較多，鋼料硝磺需要極多。如樂西路石方有二百七十萬方，即需鋼釘三十噸，硝磺五百五十噸。鋼釘鐵件均需由外埠採購，運往工地，硝磺可在國內產硝地帶購辦。此外木料石子均就地購辦，以目前之供求失衡，及價格上漲不定，採購自屬不易，運輸尤感困難。

食糧問題——以偏僻懸份，突增建設員工數萬人其食糧不敷，及提高當地生活水準，為必然之事實。為補救計，各路均於事先採購食糧，運往各地囤儲，此種採購及運輸之困難，在戰時為公路建設中困難問題之一。

九 運輸管理之機構組織

現在公路上重要運輸，約分三種：(甲)軍事運輸；(乙)民運公運；(丙)國外運輸，各個管理機構，亦應事實需要分別組設，以專責成。軍事運輸由運輸總司令部負責調整，民運公運由交通部負責調整，國際運輸由西南運輸處負責辦理。惟軍運民運聯繫每不充分，而各機關復以運輸困難，紛紛購軍自辦運輸，是以機構重複，人力財力不能集中，近來中央為補救上述缺點起見，特設運輸統制局以統籌支配之責。復奉 委座令所有商車皆由交通部統制，凡屬公運機關一併裁撤歸併交通部指定之運輸機關辦理。換言之，運輸統制局為全國公路運輸最高統制機關，直隸軍事委員會，而以運輸司令部西南運輸處，及交通部所屬各運輸機

關於其統籌指揮。茲將其組織，表列於次；

軍 事 委 員 會

運輸統制局 主任

副主任

參謀長
副參謀長

秘書室

財務處

監察處

指揮處

西南運輸處

運輸總司令部

交通部所屬運輸機關

廠庫管理組

車務管理組

燃料管理組

(說明)：一、運輸統制局負運輸指揮之總責，為使幕僚機構權責一致起見，即以運輸

總司令部西南運輸處及交通部所屬各運輸機關，置於本系統之內，俾內
部之計劃指導得以立即貫徹實施。

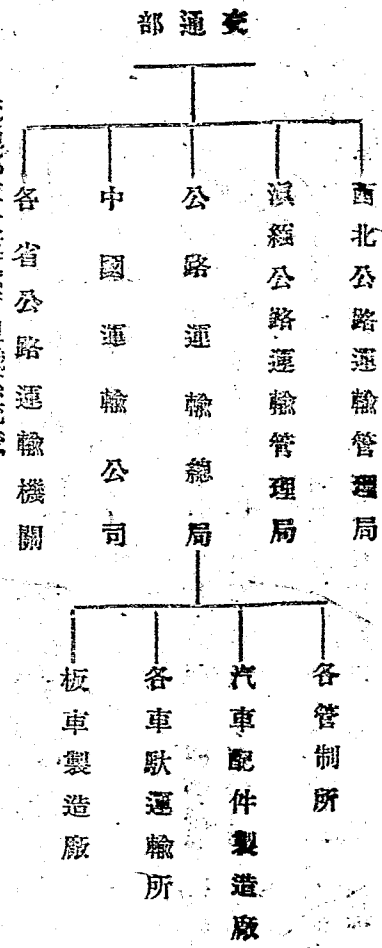
二、現在運輸經營，分散於各機關難以應付運輸之急需，故增設財務處，由

財政部派員組織，傳導國外運費及關稅之核算領支及轉帳等事。

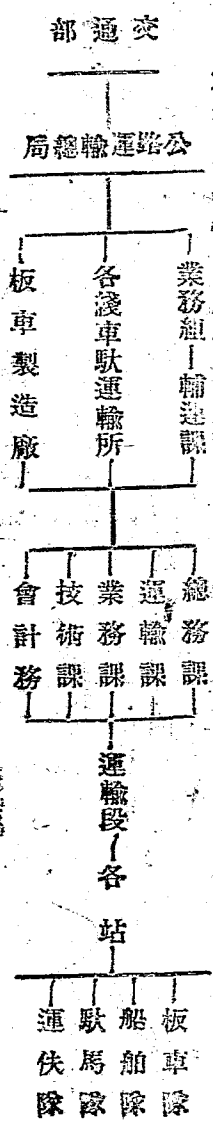
三、燃料統制亦應與運輸統制併行，故將行政院之液體燃料委員會改爲燃料
管理組。

次如民運機關歸併問題，現正由交通部斟酌事實需要，分別先後，擬具辦法，分期實行，目前第一步統一公商車輛調度，第二步謀運輸設備之統一，如車站，倉庫，車廠，材料，查檢，電訊，修理等，歸納於一元以下，集中人力財力，避免重複，浪費，脫節等現象，期能適合運輸之經濟，迅速，安全三大原則。現正由交通部研究具體步驟，分期實施。至於商車管制一項，交通部已遵令擬訂管制辦法公布施行，經於重慶貴陽昆明三處，各設置管制所負責執行，辦理公商車輛之登記，准行證之核發，待運商品及公物之登記及配運，貨票之填寫商車之徵優等事宜，茲視需要情形在公路沿線次要地點設立管制站，辦理其指定地點之車輛統制事宜。今後公商車輛得有聯繫，運輸力量，不難增強。茲將交通部公路運輸機關組織，略述於左：

1. 交通部公路運輸機關組織系統表



2. 交通部章馱運輸所組織系統表



中國戰時的公路

十 運輸管理之合理標準

過去各地公路運輸事業，向無統一指揮之機構，中央與地方亦多缺乏密切聯繫。各公路運輸機關，都各自爲政，對於客貨運價，運輸規章，率多由各機關各自編訂，未歸統一。不僅商旅感受不便，即運輸管理技術上亦難期改進。抗戰以前雖曾有五省交通委員會之組設，究以範圍不大，成效甚微。今後管理公路運輸之標準，應從統一運價，統一貨物分等，統一運輸規章，統制商車，利用回空等項入手。現在交通部公路運輸總局正分別研究核訂公布施行。俾能共同遵守。希望中央與地方密切聯繫，通力合作，庶能事半功倍。

十一 希望於交通員工同人者

年來我交通員工同人或則服務戰區，躬冒矢石，或則深入窮鄉僻壤，罔顧瘴癘，尺寸之進步，亦得來匪易。惟大敵當前，責無旁貸，自當凌厲無前，再接再厲。下列諸端竊願引以共勉。

- 一、勤於路綫之養護與改善。此不獨關係交通之安全，亦可節省汽車汽油之消耗。
- 二、注意人事之管理。各路因工程迫切，往往無暇以充分改善人事之管理。然人事管理如升遷調動等如不能妥善，必影響工作之效率。而駕駛人員尤須管理得宜，使其安心服務，

方可彌補過去之缺點。

三、發揚服務精神，務須隨時隨地，爲運輸與旅客着想，不斷改良，以求其便利。以懇切和藹之態度，應付艱難之運輸。

十二 希望於各地方政府及各界之協助者

十年來我國公路艱難締造，以有今日之基礎者，皆由於蔣委員長之躬親指導。今後發展改進，經緯萬端，尤須於委員長指導之下，中央地方切實合作，內外相維，不分彼此，方能事半功倍。往往一條路線，初由地方修成，而以軍事或運輸之關係，不得不收歸中央管理者，然各省均能翕然無間，足徵國家至上之義深入人心。至工程方面如徵集民工採購土產材料、及囤積食糧，均全賴各地方政府之努力。在管理方面如汽車牌照之登記，養路費等之劃一與簡單化，駕駛員之統一管理，在運輸方面如各區運費之齊一，業務規章之一致，均須中央地方密切合作，方能期管理之有效與通行之便利。至於利用人力獸力之運輸，雖由中央辦理，以補機器運輸之不逮，但人馬之徵集管理與貨物之保護，幾至全賴地方政府之協助。各路沿途設備如餐宿館舍公共衛生及堆棧等：如由地方政府儘量指導人民自辦與改善，亦較由各路局直接辦理者，用費較爲節省，而便利行旅，尊崇觀瞻，收效至宏。今日之公路、軍事賴以迅速調度，進出口貨物賴以運輸，官商民衆賴以往來，內地賴以開發，正如曾經

所云：「若大阜用爾作霖雨，若濟巨川用爾作舟楫」。吾輩服務人員，自當激於暴敵之侵凌，儼於責任之重大，竭盡各個之努力，以爭取最後之勝利。

中國棉業問題

謝家榮

(二十九年五月)

- 一、確立棉業政策之重要
- 二、抗戰前後我們棉花及其製品的比較
- 三、解決衣的問題之方法
- 四、政務人員應注意之事項

一 確立棉業政策之重要

今天所要講的，是穿衣的問題：衣是「民生」的首要問題，國父曾說過「建設之首要在民生」。國父在民生論中，將「衣食住行」衣是列為第一的，衣的原料，有絲、麻、棉、毛、皮、五種。「棉花」是衣服原料中需要是最多的一種，尤其是我們東方人衣的原料。棉之九是用「棉花」的。西方人服飾的原料，一向是以毛為主，但是自從紡紗機，織布機，發明以後，棉花也成了主要的原料了。我們看第一表就可以明瞭（第一表），近二百年來，科學發達，棉花的用途，已不限於衣的一項，世界所出產的棉花，用於衣者，不過百分之六十，其

餘百分之四十，都作其他用途，其中最主要者，為西方工業之原料。基於上述，因為棉花是民生和軍需的主要原料，所以世界各國，無不從事積極植棉，其本國不能植棉者，則從事於棉花資源之掠奪，如英國之淪埃及，印度為殖民地，義於併吞阿比西尼亞後，即從事提倡植棉，倭國之於朝鮮，之于我東三省，及於我華北，都是極顯著的例子，這證明了棉花生產，關係於民生，關係於國防，是何等的重要。

(第一號)歐美衣服百分比之比較

衣服原料種類		原料用量百分比	
		1763年	1883年
絲	織	18.4%	6.21%
毛	織	77.2	20.66
絲	織	4.4	73.13

我國自從海禁開放，外國的棉花，和棉製品源源輸入，每年棉貨的輸入，都在三萬萬元以上，朝野人士咸覺漏卮的鉅大，始漸漸的注意棉業的問題！在這裏我們先講棉產，我國人口占全世界五分之一，而所產的棉花，僅佔全世界總額十二分之一，在民國二十五年，雖出產一千四百萬擔，亦不過占全世界產額的八分之一，如照人口的比例分配，仍舊不能自給（第二表）。並且我國是農業國家，百分之七十以上的人民，都是農民，農民的衣著大部靠織

需要大量棉產的供給，較之任何國家為迫切。棉花不能自給，影響國計民生，事何等的深劇，豈容我們稍予忽視。

再就棉紡織業而論，全國所有棉錠，在戰前（連英倫紗廠包括在內）共有紗錠五百萬枚，這在我國已屬唯一的最大的民族工業了，我們拿這個唯一民族的工業，與世界各國去比較，那真微小極了（第三表）。英國每百人有紗錠九十枚，瑞士三十枚，法國二十四枚，德國十五枚，我國不過一枚而已，所以每年洋紗洋布的進口，都在三萬萬元以上，影響國民的經濟，是何等的嚴重！

(第二表) 中國棉產額對世界棉產額之比較表 (單位千包，包重478磅)

年 份	世界棉產總額	大 大 產 棉 國 產 額					中國棉產額	中國棉產額對世界棉產額百分比
		美國	印度	埃及	中國	巴西		
1916—17至1918—19平均	20,167,111.573	3,493,117	2,226	386	665	11.0%		
1919—20至1921—22平均	19,367,10,927	3,873,1,103	1,972	480	61	10.3%		
1922—23至1924—25平均	21,333,11,175	4,653,1,117	2,163	641	285	10.4%		
1925—26至1927—28平均	26,767,15,689	4,709,1,499	1,906	541	903	7.4%		

1928—23至1930—31平均	26.337	14.414	4.531	706	277	506	1.837	，	8.6
1931—32至1937—34平均	25.757	14.301	3.808	1.876	257	634	1.837	，	8.7
1934—35至1936—37平均	27.633	14.394	4.542	1.781	130	1.576	2.527	，	11.3
歷年總平均	23.900	12.793	4.229	1.453	2.276	684	1.084	，	9.5

我國向以絲麻著名，植棉在明時始漸盛，政府之有植棉政策，則自元初開始，元始原本記「至元二十六年，置浙東，江西，湖廣，福建，木棉提舉使」，木棉就是現在的草棉，這是我國設官管理棉花的起點。到了明朝，據明史所載，「太祖立國初，即下令民田五畝至十畝者，栽桑，蔗，木棉各半畝，十畝以上者倍之」，這是政府取強制種棉的辦法，遼清乾隆皇帝鑒於江南桑棉的利益，銳意開發產業提倡北方植棉，命直隸總督方觀承，就棉種栽培，灌溉，收穫，軋花，紡紗織布等方法，繪成御棉圖譜，並親筆題詩刻石，以資流傳，這是政府進一步指導栽棉的提倡植棉，到了清末光緒年間，張之洞總督湖廣，在湖北較重美國植棉，並設湖北官布局，提倡機紡織，這是中國種植美棉的開始，機器紡紗織布的開始，目光遠大，很可欽佩，但是這不過是政府的提倡，是點滴的供獻，並未列入農價調查之中，效果是很微小的，而且提倡植棉的方法，也很幼稚，民國初年，北洋政府時代，農務任農商總長，曾提出「棉鐵救國」口號，積極提倡植棉紡織，但是嚴格說起，仍是私人的勸

(第三) 世界各國紗錠機與人口數之比較表。

國 別	(一) 錠 紗 (單位千錠)	(二) 機 機 (單位台)	(三) 人 口 (單位千人)	每 百 紗 錠 人 所 數	每 千 機 機 人 所 數
英 國	43,307	587,934	46,887	90	12.3
德 國	10,107	222,500	66,616	15	3.3
法 國	10,016	198,200	41,940	34	4.7
蘇 聯	9,800	250,000	168,000	16	1.5
美 大 利 亞	5,483	143,500	43,009	13	3.4
捷 克	3,611	104,591	15,158	24	6.9
比 利 時	2,008	54,830	8,276	34	11.6
西 班 牙	2,070	66,586	24,849	8	2.7

波蘭	1,688	33,611	33,823	5	1.1
瑞士	1,233	23,095	4,163	30	5.5
荷蘭	1,218	55,960	8,472	14	6.6
奧大利	776	13,078	6,786	11	1.9
瑞典	604	16,103	6,243	10	2.0
葡萄牙	464	14,272	7,222	6	2.0
芬蘭	310	7,269	3,558	9	2.0
匈牙利	301	12,500	8,929	3	1.4
南斯拉夫	151	10,909	14,950	1	0.7
丹麥	100	3,986	3,684	3	1.1
印度	9,686	189,678	583,644	3	0.5

日本	10,695	277,343	68,540	15	4.0
中國	4,952	44,000	450,000	1	0.1
美國	29,040	618,633	127,521	28	4.8
加拿大	1,153	25,487	10,910	11	2.3
墨西哥	932	3,197	18,593	5	1.8
巴西	2,711	81,892	41,600	7	2.0

心，與國策並無關連，因為當時的政府，不是現代化的政府，根本談不到國策，以後，雖有東南大學，金陵大學，南通農校，以及紗廠界開人極力提倡植棉，因為是學術機關和私人的組織，缺乏政府力量，仍舊不能收大量的效果，到了民國二十二年，全國經濟委員會成立，植棉與紗廠列入為國策，在 委員長領導之下，成立棉業統制委員會，其主要任務為改進棉業與整理紗廠，這是棉業政策，列入整個國策的開始，經過短短三年時間，到民國二十五年，全國棉產就由九百萬達到了一千四百萬担的年產量，並且，因為棉花生產的增加，紡織工業技術的改進，棉紗和棉貨的進口，已逐漸減少，到了民國二十五年，棉紗布進口價五千一

百萬元，這證明了政策及政治力量的偉大。

自從七七抗戰以來，我國主要棉區，黃河流域，及長江下流。冀、豫、晉、魯、蘇、贛、皖、鄂、諸省，逐漸淪於倭寇鐵蹄之下，棉田陷在戰區的佔全部百分之八十六以上，棉花暫時不能爲我利用的佔全量百分之七十六，紗廠紗錠之損失佔全數百分之九十六，現在所有棉田，並湖南，陝西，河南西部及四川合計不過六百萬畝，每年所產的棉花不過二百萬担，這真是抗戰建國的根據地。棉產和紗廠一向是很缺乏的，棉花和棉紗的供給以了很嚴重的問題。蘇聯在二十七年成立之始，即注意這個嚴重的問題！一面在西南建設紗廠增加紗布產量，一面推行植棉求原料的自給，而一面又將戰區的多餘棉花移運後方以備不足，這是抗戰以來，政府調整農業政策極重要的設施。

二 抗戰前後我們棉花及其製品產銷的比較

棉花和他種農作物不同，棉花除直接作充填物料（即衣被胎絮），大部份是紡織工業，和軍需工業的原料，增加棉花生產，同時要顧到棉紗和棉製品的生產，現在，把抗戰前後，我國棉花，和紗製品供給情形，用數字比較一下：

甲、抗戰前的產銷狀況

吾國棉花產地主要區域是冀、魯、豫、蘇、鄂、陝、晉、次要區域是皖、浙、贛、湘、

州、等十二省，位置偏於中北部，全國棉田的面積，從民國八年到二十六年的平均是四千六百餘萬畝，每年皮棉的產額從民國八年到民國二十二年常產額常在八九百萬担左右，二十年產二千一百萬担，到民國二十五年，達到了一千四百五十萬担的最高峯，各省的棉花生長情形，常年產皮棉額在一百萬担以上的有河北、江蘇、湖北、山東、四省，五十萬担以上的，有陝西、陝西、山西、浙江、四省，四十萬担以下的是安徽、四川、湖南、江西、四省（附錄表）。

(第四表) 近十九年來各省棉田面積及皮棉產額平均比較表

省	別	棉田面積(畝)	皮棉產額(担)	備	考
江蘇	蘇北	10,004,896	1,597,847		十九年平均
湖北	北	6,935,577	1,595,835		十九年平均
山東	北	5,041,535	1,484,357		十九年平均
陝西	東	4,182,255	1,114,431		十九年平均
湖南	南	2,872,772	613,357		十八年平均
江西	南	1,986,305	479,511		十九年平均
浙江	川	2,725,413	403,315		三年平均
安徽	江	1,635,169	318,174		十九年平均

省	機	錠	十九年平均
江	425,073	86,536	十九年平均
蘇	828,548	177,038	九年平均
浙	1,142,430	177,680	僅一年記載
魯	954,884	188,415	十九年平均
閩	973,459	266,472	十九年平均

紗布的生產，據民國二十五年的調查，全國共有紗廠一百四十一所，內華商九十四廠，僑商四十三廠，英商四廠，總計共有紗錠五百萬枚，織布機五萬二千零九台，全年銷棉八百七十萬担，出產紗線八百萬包，廠布十萬萬平方碼。紗錠及布機，中國商僅有紗錠二百八十七萬枚，布機二萬四千六百六十一台，英僑紗廠，有紗錠二百一十五萬枚，布機二萬七千一百四十八台。紗廠的分佈完全密集在上海、青島、天津、沿海口岸一帶。上海一市，就有二百六十五萬餘枚的紗錠，江蘇一省的紗錠數，就佔全國紗錠數的百分之六十五，山東省有紗錠五十九萬餘枚，佔總錠數百分之十一，河北省有紗錠五十萬枚，佔總錠數百分之十，內地、滿北紗廠較多，有三十三萬枚，佔總錠數百分之六，其餘百分之八的紗錠，分設在浙江、安徽、湖南、山西、陝西、廣東、七省，每省的數量都是很小的，由於這種分佈的情形，指出我國棉紡織工業，是集中在沿海各省，內地的數目是極少數，到了抗戰時期，紗布的生產，發生極大的恐慌。

全國棉花的消費用途，共有三種：第一，是全國機紡的用棉量，第二，是全國手紡的用棉量，第三，是廢絮的用棉量，推算這三種用量，是比對各年全國棉花的產量，和外棉、外紗、及外布進口的數求得的，因為各年棉產紗額不同，紗錠和織機的数量不同，國內紗錠增加，外棉的進口就減少了。關於紗廠用棉，依錠子的最高數量，計算年需九百萬担（第五表）。

（第五表） 中國近十五年棉花供求概況

（單位公担）

年 別	供		給				消		費
	輸入外棉	輸出	輸入較輸出	國內產棉總供給量	紡廠銷棉	紡廠銷棉佔總供給量%	總供給量%		
民國十一年	1,781	842	919	8,310	9,92	4,691	50.83	4,538	
十二年	1,615	975	640	7,145	7,788	6,083	77.51	1,751	
十三年	1,922	1,000	916	7,809	7,971	5,891	73.91	2,080	
十四年	1,837	801	1,007	7,534	8,541	6,087	70.68	2,504	
十五年	2,745	879	1,866	6,244	8,110	6,584	81.15	1,526	

十六年	2,416	1,447	+	939	6,723	7,691	7,200	93,62	491
十七年	1,917	1,112	+	805	8,339	9,644	7,530	78,39	2,084
十八年	2,515	944	+	1,571	7,587	9,153	7,333	80,13	1,320
十九年	2,456	826	+	1,630	3,810	11,441	8,939	78,14	2,502
二十年	4,653	790	+	3,863	6,400	10,263	8,866	83,33	1,433
二十一年	3,713	663	+	3,050	8,105	1,155	8,933	80,37	2,159
二十二年	1,995	724	+	1,271	9,774	11,045	8,955	81,08	2,009
二十三年	1,772	264	+	1,508	11,502	12,710	9,498	74,75	3,213
二十四年	905	520	+	330	8,117	8,538	8,671	11,97	143
二十五年	534	702	+	168	14,438	14,633	9,603	61,51	5,633

手工紡業全年用量相當於機紡的五分之一，需棉二百萬担，胎絮的用量每年每人以一斤

全國全年需口百萬担合計全年需口棉花一千五百萬担。而我國皮棉的產額，在民國十二年以前，每年不過八九百萬担，同時紗錠數量亦少，所以外棉、外紗、和外布、源源輸入，其數量常佔進口的第一位。

棉和棉貨的進口，與海關關口的前茅的年代很久，最初棉紗進口最多，到民國九年達七六，二二二，七五二海關關口最高峯。迨國內紗廠漸興，棉產量漸多，紗的進口減少，布的進口年年增加，至民國十五年，紗錠和布機急增，十六年棉紗已變入超為出超，棉布進口亦減，而紗機原料的進口，又代紗布而進口激增。至民國廿年，棉花進口值達一七九，〇八二，二四六海關關口最高數，佔了進口貨總數價五分之一。自此以後，國內棉產，因政府的積極提倡，同時人民購買力已衰弱，進口量始漸減。在民國二十年以前，各年棉、紗、布、的進口，淨值常在三萬萬元上下（見第六表），二十三年，減到六千餘萬元，二十五年，僅二十九萬九千元，但是這是根據海關的報告，在那個時期，倭國在我國走私最甚，實際輸入棉貨，不止此數。

（第六表） 二十五年棉貨對英貿易之淨出入超之統計表

各年出入超	棉		花		紗		布		淨入超價 值(千元)
	數 (千公担)	價值 (千元)	數 (千公担)	價值 (千元)	數 (千公担)	價值 (千元)	數 (千公担)	價值 (千元)	

元	出	318	出	10,803	入	1,339	入	95,187	入	1,018	入	129,858	214,242
五	出	268	出	13,984	入	1,481	入	92,999	入	864	入	114,026	193,041
十	入	650	入	30,045	入	763	入	102,047	入	814	入	202,145	274,147
十五	入	1,128	入	99,745	入	156	入	27,029	入	1,017	入	241,066	367,840
二十	入	2,376	入	235,787	出	345	出	64,704	入	426	入	147,315	336,398
廿一	入	1,845	入	154,603	出	152	出	14,999	入	339	入	96,333	235,977
廿二	入	768	入	67,977	出	310	出	36,092	入	141	入	38,681	70,566
廿三	入	954	入	75,046	出	257	出	28,355	入	74	入	17,992	64,683
廿四	入	234	入	19,181	出	135	出	13,994	入	63	入	13,805	19,082
廿五	入	39	入	7,949	出	84	出	10,799	入	3	入	3,119	299

2. 抗戰後的經費概況表...

自通商以來我國主要棉產區域，如河北、山東、山西、河南、江蘇、安徽、浙江、江蘇、湖北、等省相繼淪為戰區，所有厚棉大部份均不能利用，所遺僅河南西部的一部，湖北的西北部一部份，和陝西、四川、的全部，棉田面積，不過六百萬畝，每年皮棉的產量，不到一百萬擔。(第七表)

(第七表) 抗戰後各省棉田面積及棉產量統計表

年份	二 十 七 年		二 十 八 年	
	棉田面積	皮棉產額(担)	棉田面積	皮棉產額(担)
河 南	2,266,127畝	499,185	1,218,698畝	197,446
陝 西	—	—	2,669,837	923,913
四 川	2,070,248	493,821	2,162,993	579,490
雲 南	235,550	70,665	—	—

尤其是棉產向感不足，須待輸入的，川、康、滇、黔、桂、五省，受到嚴重的打擊，造成棉花極度的恐慌。至於紗廠的損失較之棉產尤為重大，幾於全部損失，所遺的僅僅西安

四萬錠)沙市(二萬錠)湖南(一萬錠)各一廠，總計不過七萬錠，後方機棉布的生产能力幾等於零，幸而政府在開戰之最初，即注意後方衣的問題：一面在西南積極植棉，一面把戰區紗廠移建於川、滇、桂、各省，現在浙、陝、湘、鄂、川、滇、桂、各省，共有紗廠十二所，可開的紗錠二十八萬八千枚，布機一千台，川、滇、兩省，已開的錠子一萬一千枚，年可出紗二萬包，布三十萬疋。

就需量言，西南川、康、滇、桂、黔、五省，在戰前棉、紗、布的輸入，即達一萬萬元(月年五千萬元，滇二千萬元，桂黔各一千二百萬元以上，西康僅甯屬一區的七十七萬元)，到一戰時，因移住人口的增加，和軍用被服，救護細紗帶的需要，對於棉紗布的供求，特別嚴重，所以特提出這五省向棉花的需要量。五省人口為八八，九三三，三三九人，戰平時所需棉紗，棉布，最低標準，折合成布其平時每年消費，約為十二磅，布一三，八〇四，八八三疋，相當棉紗，三六八，一二八包，合為棉花，則為一，六五六，五七六担，戰時移住人口，以一百萬人計，年需一六三，八一四疋，相當紗四，三五六包，軍用約為一，七四一，〇七二疋，相當紗四六，四二九包，計西南五省因戰事民用及軍用，新增的需要布一，九〇四，四八六疋，相當紗五〇，七八五包，合為棉花，則為二二八，五三二担，總計戰時西南五省年需要棉花一百八十八萬五千一百零八担，西南棉花的需要，每年一百八十八萬担，除西南生產的棉花，尚不足一百三十餘擔，如外運棉紗布，則供給胎絮外，能用作

棉紗原料者，僅十九萬市担，求供應的平衡，尚缺乏棉花五八一二六三二担，棉紗，一二五，五九一包，棉布四，〇一二，七〇五疋。

三 解決衣的問題之方法

戰前政府對於衣的問題之解決方法自組織棉業統制委員會後，雖僅僅歷過數年的努力，至抗戰前夕可謂已告成功。這裏我們不妨將她工作的方法略為敘述以資借鏡，棉業統制委員會的使命有二：

(一) 改良推廣全國種棉事業；

(二) 改良紡織業。

關於第一項的事業進行的目標是：

甲、增加棉花生產使供求相應抵補國內產額之不足；

乙、改良棉花品質使能充二十支以上細紗原料；

丙、改良栽培方法防治蟲害暨井防旱和辦理產銷合作以謀棉花經濟力的增加；

丁、施行取締專業並辦理分級以剷除積弊。

上述四項工作的推動，於中央成立中央棉產改進所和棉花機水提雜取棉所；於蘇豫冀魯有豫陝等省成立省棉產改進所和取締所，執行育種研究調查改良推廣運銷和取締的工作，在

江西陝西河南河北湖北山西甘肅等省於二十三年推廣棉田五七〇〇〇畝，二十四年，二八八、四五〇畝，二十五年二、六七六、〇二五畝，因之民國二十五年全國皮棉產額達到一千四百餘萬担，至於棉花品質因爲推廣德字棉斯字棉脫字棉種，二十支至四十二支的細絨原料亦無待外求，市場水雜含量逐漸低到百分之十二以下，樹立了對外貿易的信用。

關於第一項改進棉紡織業，其工作按照下列目標也收了相當的效果：

甲、改組紗廠聯合會，以加強同業團結共禦外廠壓迫；

乙、組織棉業信託公司以謀生產之統制，改進紗廠資本組織充實機械設備，協助民間擴充新廠；

丙、組織聯合運銷機關，以謀產銷之調濟而達於市場之統制；

丁、成立紡織機器廠之改進，與新廠之自給。

抗戰期中解決衣的問題，與平時不同，一切機械原料交通運輸都受了限制，解決的方法分：

- (一) 建設後方紗廠 分增設和遷移戰區的紗廠兩種，以求機紗和機織布可能限度之供給
- (二) 推進後方手工紡織工業 增加後方手工紗布生產，以補機紗機布之不足；
- (三) 運輸國產紗布 運輸戰區國產紗布，以補後方機紡織和手工紡織紗布生產之不足；
- (四) 增加後方棉花生產 在後方各省積極推廣植棉，增加生產，以應需要；

(五) 運輸戰區多餘棉產 陝西河南西鄂湖北西北部產棉甚多，除自用外尚有多餘，運輸後方以補後方生產之不足。

建設後方紗廠 西南向無紗廠，自二十六年起政府將豫鄂等省紗廠機件遷移於川滇桂等省，現已開工之紗錠爲一十一萬枚，因動力和機械的限制將來恐祇能達到二十二萬枚，每年可出紗八萬包，同時有布機一千台每年可產布七十二萬疋。

推廣手紡工業 七七紡紗機合於家庭之用，精勵式紡機頗合小型工廠之用，極宜仿製推廣，以補棉紗之不足。手工織布需要推廣一萬四千台此尙易舉，惟紡織布尺度一律標準化，以應需要。

外運紗布 由外省運入的棉紗棉布一項，每年可能的運輸能力爲棉花六十萬担，棉紗六萬包，棉布三十六萬疋。

增加棉花生產 增加棉花生產的方法：第一增加現有棉田的皮棉產量，第二拓殖棉田，西南現有棉田約三百萬畝，增加畝產的方法用（一）換種豐產棉種（二）改良栽培（三）防治蟲害。最低限度每畝可增產皮棉十斤，三年以內每年可增加皮棉三十萬担。拓殖棉田一項據精密統計西南各省增拓棉田二百萬畝爲可能且輕而易舉，每年可增加皮棉六十萬担至七十萬担，兩共每年可增加棉花九十萬担至一百萬担，去不足之量已甚微矣。

第八章

抗戰以後政府在西南各省植棉之成績

中華民國二十一年

棉產

年份	省份及地點	種類	產量 (畝)	備	考
廿七年	四川射洪中江遂寧樂縣 雲南賓川元謀等縣 雲南思晉開遠等縣	總字棉股字棉及中棉	74,923畝		
		中棉美棉	52,000畝		
		木棉	57,000株		
廿七年計			126,923畝		

廿八年	四川射洪等二十七縣 雲南賓川等十四縣	總字棉股字棉及中棉	133,582畝		
		中棉美棉	89,269畝		
廿八年	貴州施秉等十三縣 雲南思晉等縣	中棉美棉	13,237畝		
		木棉	270,001株		
廿八年	廣西 西藏西昌	中棉	24,000畝		
		總字棉	1,80畝		
廿八年計			320,168畝		

運線戰區冬種棉產 上述後方增加棉產必須三數年始能達到增產皮棉一百萬担之數，

不足以應現在每年之急需，最近一二年應向陝西等省輸進皮棉五十萬担。

四 政務人員應注意之事項

(一) 爲達到西南產棉花供求的平衡，政府已向西南積極推廣棉花，現在推廣之德字棉種其出產能力超過土棉百分之三十五，據去年在川推廣之成績，每畝產量較土棉多產皮棉二十八斤，政府爲保持棉種之純潔和普通良種的栽培起見，實行棉種管理和民營軋花車的管理，此皆行政力量，而又最不易使農民了解者，希望以後凡需要政治力量時，地方政府予以有力之協助。

(二) 棉花供被服之用除胎絮可以直接充用外，須紡成紗纒成布始能爲衣，而機紡機織既受動力之限制，不能再增，惟有儘量推廣手工紡織，後方各省地方政府應列爲要政之一，盡力推行。

平天國書院藏書

二七八

中國糧食問題

沈宗瀚

(民國二十九年五月)

- 一、抗戰前之糧食產銷
- 二、抗戰期內之糧食供給
- 三、抗戰後之糧食供給

本文爲討論我國糧食之產銷與自給問題。全文分抗戰前之糧食產銷，抗戰期內之糧食供給及抗戰後之糧食供給三段。自推究抗戰前之糧食產銷情形而闡明漸臻於自給之途徑，更申論抗戰期內後方區域因政府盡力提倡多種小麥雜糧種植及推廣良種與防治病虫害而使糧食出產增加，遂於自給之境，在此期內，仍須繼續提倡多種小麥雜糧，并改進農業技術，以增生產，而裕屯糧，并藉以抑平都市糧價，安定民生。繼續推論抗戰後全國糧食自給之困難與補救方法，俾作解決未來糧食問題之參考。茲論述如下：

一、抗戰前之糧食產銷

我國食糧之百分率以重量計算，米爲廿八，小麥爲十六，小米爲十三，玉米爲八，高糧

五。長江及珠江流域以米食爲主，淮河流域以北，以麥食爲主，玉米小米高粱及甘藷爲副。在糧食自給方面以稻米小麥最爲重要，入超甚大，而雜糧勉可自給。米於民國廿一年輸入逕二千二百餘萬担，價值一萬八千五百餘萬元爲歷年輸入之最高紀錄，以後逐年減少，至於民國廿五年僅輸入五百十三萬餘担，價值二千六百七十三萬餘元。民國廿二年小麥輸入一千七百七十一萬餘擔，麵粉三百二十三萬餘擔，二者共計價值一萬一千五百八十餘萬元，爲歷年輸入麥糧之最高峯，以後逐漸減少，至民國廿五年小麥輸入一百九十三萬餘担，麵粉五十一萬餘担，二者只共計價值一千六百五十一萬餘元。

由上述輸入的數字第一問題爲輸入量之逐年銳減，蓋以此而指示產銷自給之途徑，其中原因頗多，其主要者爲（1）民國廿二年政府頒佈米麥糧食進口稅，以提高洋米洋麥與洋麵粉之價格，而使國產米麥價值可與舶來品競爭，（2）政治安定與交通發展便利米麥之流通，（3）民國廿四年與廿五年之豐收，（4）政府改進農業如推廣改良種子防除病蟲害改良水利及生產貸款等。第二爲洋米洋麥之銷納區域，廣東福建輸入洋米最多，平均每年爲一千二百萬擔左右，佔洋米輸入額四分之一，洋麥與洋麵粉則以河北銷納佔極大部份，雖洋麥進口上海常佔全國進口額約百分之八十以上，而上海麵粉半數銷售於天津與北平，故江蘇不能謂爲缺麥區域。要之自河北至廣東各沿海省份除山東外，爲糧食缺少區域，亦即洋米洋麥與洋麵粉之銷納區域。

二 抗戰期內之糧食供給

抗戰期內之糧食可分產銷與糧價二點而著。

查我國各省之稻米產銷量，粵閩浙蘇豫陝冀魯等省爲入超區域，其中以粵閩爲最大，浙蘇次之，其餘各省尤次；皖贛湘爲出超區域，鄂川黔桂滇等省爲自給區域。關於小麥之產量，河北爲入超區域，長江及淮河流域爲出超區域，黃河流域（除河北外）及西北各省爲勉可自給區域，（即過早災年份產量不足，平常年份可以自給），華北麥食區域，小麥價貴時，農民多吃雜糧而替其小麥，小麥價低時農民少售小麥而自食，故麥糧之伸縮性較米糧爲大。

抗戰以來，沿海缺糧區域，多淪爲戰區，一部份之糧食仍賴洋米洋麥。後方區域，原爲糧食出超及自給之區域，以（1）政府厲禁鴉片，而其地仍多種小麥大麥蠶豆及油菜等。（2）糧食隨其他物價而高昂。（3）中央與地方農業機關之改良與推廣，（4）金融機關之農業生產貸款，故廿七廿八年之水稻面積與以前七年之平均數相若，而小麥面積自二十七至二十九年逐年增加，且因天公作美，氣候與雨量順適，水稻與小麥產量均爲增加，尤以小麥增加之產量更大，於抗戰前途大有利益。

第一表：抗戰期內雙方各省水稻小麥面積產量與抗戰前七年（即民國二十至民國二十六年）平均數之百分比（即以七年平均數爲一〇〇，較多者爲增，較少者爲減）

面積	產量
二十七年水稻	九八
二十八年水稻	九八
二十七年小麥	一〇一
二十八年小麥	一〇四
二十九年小麥	一〇八
十五省水稻除去廣西爲十四省。	一一三

註(1)小麥包括甯夏青海甘肅陝西河南湖北四川雲南貴州湖南江西浙江福建廣東廣西等十五省水稻除去廣西爲十四省。

註(2)材料來源爲經濟部中央農業實驗所農情報告、二十九年統計爲糧食初步估計。抗戰期之糧價，隨其他物價逐漸提高，爲自然趨勢，並非產量不足之表徵。惟鄉村糧食價格之增加率，尙遠不如花紗布油糖及其他日用品之大，即農民所購物價之增高尙遠超於所售農產品之漲價也。至大城市糧價之特高(如昆明貴陽等)則原因頗多，主要者爲(1)囤積居奇，因西南各省之人民，以前多貯藏鴉片爲隨時換錢之用，自禁煙後人民改貯糧食及其他農產品以待善價，(2)戰區漢民及新興工廠集中都市，需要糧食較前增加，(3)戰時交通困難，且運費高昂，以致餘糧區域供給都市，加以運費，價自昂貴。故在戰期內要抑平都市糧價，一方須由政治交通及運銷倉儲着手，一方須在都市附近供給糧食之區域增加糧食生產，因

交通阻滯的區域增加糧食難應都市之急需也。關於前者當另文論，關於後者爲(1)改良農圃水利以便排水及灌溉，而增加種植面積與產量，(2)盡量利用多雨田以種小麥大麥及蠶豆等，(3)推廣改良種子，(4)增加肥料及推廣綠肥，(5)防除病蟲害。

三 抗戰後之糧食供給

抗戰後沿海各省恢復舊觀，惟向賴洋米洋麥以補不足之糧食省份，(如粵閩冀三省)因戰後外匯之困難而不易購入，且因戰時水運船隻之損失，鐵路之毀壞，及過去糧食運銷機構之被摧殘以致餘糧區域供給沿海缺糧省份，較之戰前必爲困難，此於戰後一二年內交通未恢復常難以前爲尤甚，目前昆明貴陽等處之米荒，或可復見於戰後沿海各省。

補救及改進之道爲(1)抗戰區內缺糧省份，由政府與人民協力增加小麥及玉米高粱甘等之生產，力謀糧食之自給，以浙閩粵三省之成績爲尤著，此種實施方法，戰後尤宜獎勵推進，以補米糧之不足，(2)沿海各省，水道便利，船隻運輸首宜補充，以利糧食之運銷，(3)戰前之運銷組織已經破壞，戰後急宜由政府樹立運銷合作之新組織，以科學管理方法革除舊組織之惡習，例如中央與地方政府樹立糧食檢驗制度，嚴厲取締攔水和雜之積習，及以運銷合作方式取締中間商人之過高佣金，如不利用戰後復興之機會而糾正之，則重蹈前轍，遺患無窮，(4)戰前之糧食集散市場多爲交通據點，戰時多被日敵佔領所有糧食倉庫多被破

據，戰後急設新式倉庫，須地勢高燥空氣流通並須便利糧食運送與熏蒸殺蟲而減少倉庫之損耗；(5)戰前麵粉廠集中上海儘量利用洋麥，戰後政府宜獎勵麵粉廠多設立於小麥集散市場，例如濟南，徐州，蚌埠，南京，蕪湖，安慶，武漢，西安等處則洋麥因運費關係不能侵入內地，國麥則佔優勢矣，(6)南方都市吃米者宜提倡增吃麥糧與甘薯，北方都市吃麥糧者宜提倡吃玉米小米甘薯，此固利於糧食之分配，即於健康亦大有裨益也，(7)關於糧食生產方法，須增加肥料防除病蟲推廣改良種子及改進農田水利等，以增加糧食產量，並改進品質。

中國食鹽問題

馬泰鈞

三
（民國二十九年五月）

- 一、食鹽問題之重要性
- 二、抗戰以來鹽政之措施
- 三、二十九年產銷計劃
- 四、當前鹽務應行解決之問題
- 五、今後鹽務政策

一、食鹽問題之重要性

鹽為維持人體健康日用必需之品，「惡食無鹽則腫」且絕無他物可資替代，不論男女老幼貧富之分，「十日之家十人食鹽百口之家百人食鹽」，可見食鹽與米糧同樣重要，吾人每日最少約需食鹽三錢，每年約共需七斤。我國平時全國人民年需食鹽達四千餘萬担，其體積之鉅，實極驚人。

鹽之需要既如此普遍，又絕無彈性及替代性，其數量復極龐大，使我國無豐富之鹽產以

資供給，則漏卮將不堪設想矣。所幸我國產鹽之區甚廣，東自遼海南抵瓊崖，沿海一帶均產食鹽，此外河東陝甘產池鹽，四川雲南產井鹽，河北河南山東產土鹽，湖南湘甯湖北應城產膏鹽，均可自給。惟我國產鹽地方偏集沿海各區，以九一八事變前一年即民國十九年之統計觀之，沿海各區產數約佔全國總產量百分之七十四（見表一）若以蘆溝橋事變發生前二年即民國二十五年之統計言之，則海鹽約佔全國總產量百分之七十七（見表二）。

（表一）民國十九年全國產鹽統計表（以千擔為單位）

產區	產量	佔總產量之%
東三省	6,452	
長山兩	5,967	
山東	3,585	
兩江	3,670	
浙	433	
福建	4,799	
廣	1,346	
小計	4,790	
內	31,042	74%
川	7,688	
雲南	623	
東北	2,329	
西北	296	
北	273	
小計	11,067	
總計	90,124	26%
	42,109	100%

(表二) 民國二十五年全國產鹽統計表 (以下均為單位)

產區	產量	佔總產之%
三省	3,926	
廣東	8,774	
浙江	9,848	
福建	462	
計	3,440	
沿海	5,002	
山東	1,554	
兩江	32,976	77%
兩廣		
小計		
內地	7,141	
四川	9,600	
雲南	725	
東北	650	
北平	35	
城西	293	
計	16	
小計	9,820	23%
總計	42,796	100%

● 自東北被敵侵佔，長蘆山東兩淮松江等區及兩浙區兩廣區之一部份皆為游擊區，海鹽來源銳減，所有不產鹽之省份原來仰給於海鹽者如江西湖北湖南河南廣西等省現在多須內地鹽產接濟一部份食鹽，鹽之生產地域與消費地域相距遙遠，運輸感覺困難，加以戰時軍運緊迫，貨運頻繁，鹽運遂成爲食鹽問題之癥結。

基上所遂構成食鹽問題之因素有二：一爲食鹽需要之普遍性，二爲食鹽生產之偏集性。

故欲食鹽能達到供求相應之目的，必須增加其生產，增進其運輸並改善其分配。

二 抗戰以來鹽政之措施

鹽政之措施，原須兼顧民食稅收兩方面。但戰時鹽政情形特殊，應以解決戰時食鹽問題為目標，完全注重民食方面，與平時鹽政之注重稅收方面者迥然不同。戰時鹽政頭緒甚繁，但分析言之亦有清晰之階段。

在抗戰發動之前，鹽務機關為保障課稅客體之安全，充實軍民食用之儲備，舉辦常平鹽囤備各地，此為第一期。迨抗戰發動以迄徐州撤退，鹽務機關集中全力搶運沿海場鹽，此為第二期。自徐州撤退以迄最近則增加鹽產與趕運濟銷，同時並重，此為第三期。茲逐期說明如次：

第一期（自民國二十四年杪至抗戰發動以前）

本期以舉辦常平鹽為備戰主要任務，考常平鹽之制始於唐代，其時刻宴推行就場官專費，恐商人重利趨易避難，於江岸去鹽邇遠者轉運官鹽預為囤儲，於商絕鹽貴時減價出售。其利有四：（1）無棄地之貨（2）市無驟漲之價（3）民無淡食之苦（4）官獲其利而民不知，戰前鹽務機關舉辦之常平鹽即師其意，當二十四年末初辦常平鹽之際，責成兩淮兩浙松江等區場商及岸商承辦，但自由商及專商均以牟利為前提，辦運大量常年鹽壓本甚鉅，設不酌

予優待難期努力。是以對於商人購備常平鹽所需籌價准予搭用期票，並由官廳擔保於配銷時代為扣還，應繳之場稅准繳租款一元，其餘亦以銀行担保之期票繳納。兩淮區之常平鹽復於原給皮耗之外再每担加給三斤以示鼓勵，此項常平鹽辦理之結果，各銷區存鹽大見增加，最多者足供十八個月，最少者亦達九個月。

迨抗戰行將發動，鹽務機關墜於形勢嚴重，為增厚食鹽儲量起見，先後呈奉財政部核定官運鹽數共計八百二十四萬担（表三）。此項官運鹽雖因軍運緊張鹽運工具缺乏未能完全運足，但裨益戰時民食殊非淺鮮。

（表三）財政部核定官運各區鹽數表

區別	鹽別	起運及到達地點	數量	担	備
兩淮	淮鹽	由十二圩至鄂岸	五、〇〇〇、〇〇〇	〇	西場在江蘇淮陰縣北
		由場至豫岸	一、〇〇〇、〇〇〇	〇	為淮鹽轉運皖豫岸之樞紐
		由場至豫岸	一、〇〇〇、〇〇〇	〇	十二圩在江蘇儀徵縣南為淮鹽轉運揚子四岸之樞紐
山東	魯鹽	由場至長蘆區冀豫岸	一、〇〇〇、〇〇〇	〇	
			〇	〇	

河東	鄧鹽	由場至冀岸	三〇〇、〇〇〇
福建	閩鹽	由場至閩南北	一〇〇、〇〇〇
兩廣	港鹽	由香港運粵	五〇〇、〇〇〇
四川	川鹽	由場至鄂西	三六〇、〇〇〇
西岸	粵鹽	由場至贛南	八〇、〇〇〇
合計			八、二四〇、〇〇〇

第二期（自抗戰發動以迄徐川撤退）

本期內抗戰甫經發動戰事尙局限於華北上海一帶，故鹽務機關集中全力搶運兩淮區各場存鹽，其搶運路線如次：

(1) 由場裝火車循隴海路西運，當時隴海路軍運異常忙迫，到塲裝鹽車輛甚感缺少，迨中樞西遷軍運更繁，到坵鹽車幾乎絕跡，在最佳情況下每日亦不過一二列車每列車約可運鹽一萬市担。

(2) 由十二圩裝輪帆船隻西運，所有江陰封鎖後阻留長江之輪船經訂僱十艘運鹽，並訂雇帆運一千五百餘艘協助鹽運。

上項搶運淮鹽工作因軍事變化大受影響，濟兗不守徐州鹽運感受威脅，二十六年十一月杪十二圩上游之大河口江面實行封鎖，由十二圩輪帆船隻運鹽均告停頓。徐州撤守車運亦告

中斷，但鹽運雖屬困難，經多方努力運出淮區揚鹽達四百三十餘萬担之鉅（表四）。

（表四）自七七事變起至二十七年四月卅日止運出淮鹽統計表

運具	則	運	達	地	點	數
車	運	開封	鄭州	許昌	信陽	二，二八六，七三九・〇〇担
輪	運	漢口	西安	寶雞	等地	六三七，六四七・五六擔
帆	運	鄂西	皖三	岸		二六，四四九・五一擔
帆	運	皖岸	及	南京		一，三九五，一八六・六九擔
帆	運	淮	北	淮南		四，三一〇，〇七二，七六担
共	計					

第三期（自徐州撤退以迄最近）

食鹽增產在抗戰初起之際，即已着手進行，第本期內淮運已經阻斷，為謀充實食銷計，擴大規模舉辦，一面並將各區所產之鹽加緊趕運接濟民食，是本期增產與趕運同時並重，茲將各重要鹽區增產及趕運情形（表五）分敘於次。

（甲）川區

川鹽製造係鑿井汲瀆煎煮而成，成本甚昂難與海鹽競銷，故歷來採取限產辦法。該區平均年產約七百餘萬擔，原來供銷黔康全部及滇湘鄂陝等省之一部分，戰後各區仰給於川鹽者

產爲迫切，川區既爲內地產鹽重要區域，財政部更以全力注意於此，二十七年川區共產鹽八百四十餘萬擔，較原產量增加一百三十餘萬擔，二十八年共產鹽九百餘萬擔，此較原產量增加一百八十餘萬擔。

川區接濟外銷之鹽大半產於自流井，由井外運每值枯水時期輒感艱滯，現正加以根本修治。一面沿井河築地蓄水，一面於自流井至鄧井關之間築輕便鐵道，以期水陸並進增強鹽運效率。二十八年冬季雖值鹽井河水異常涸淺，但經人力補救結果，井鹽運出數量比較往年冬季大見增加，鄧井關至瀘縣一段之駁船，經竭力增加現達一千二百艘，比較戰前約增一倍。瀘縣以下之長船並已由公家自設百餘艘。或帆運逕運宜昌，分別撥給鄂湘，現已與民生公司商定指定輪船，井鹽運至重慶即裝輪船，六艘專運川鹽，招商公司各輪，亦正由財政部與交通部商洽指定數艘專裝川鹽東運濟銷。統計川鹽戰後運濟湘鄂陝三區數量達三百餘萬擔。

(乙) 浙 區

浙鹽之銷區，除本省外，原僅皖南及贛東十數縣，但自淮運阻斷，贛湘兩省，亦賴浙鹽接濟。浙區平時年產約三百九十餘萬擔，抗戰發生時即令增產，廿七年產量增至四百零九萬擔，二十八年該區產量豐富之定海岱山兩場雖已先後淪爲戰區，但能增產至四百九十餘萬擔，比較原來產量，增加一百萬擔。

浙鹽外運濟銷，大抵由餘姚錢清温台等場供給，餘姚錢清等場鹽斤，向借帆運臨浦經餘公埠至諸暨，裝火車運至贛境鷹潭地方交與江西戰時接運處接收轉運分銷，自敵渡錢江，由場至臨浦運道，已被阻斷，現經另闢紹興婁宮楓橋諸暨錢及▲縣諸暨線以資救濟，其温台各場所產之鹽，係由帆船運至麗水，一路至金華循浙贛路外運，一路經龍泉浦城以達邵武，統由江西接運處接運。總計浙鹽運出濟銷數量，截至二十八年年底止達五百六十餘萬擔。

(丙) 閩區

閩區年產約一百二十餘萬擔，抗戰發動以後，經將離海岸較遠地方之廢坎，悉予恢復晒製，並優給場價，鼓勵增產。二十七年產量增至一百六十餘萬擔，比較以往增加三十五萬餘擔，嗣因閩區時受敵機敵艦侵擾威脅，晒戶多有逃散，加以雨量過多，妨礙晒製，以致二十八年僅產出八十五萬餘擔。

最初閩區外運鹽斤，由詔浦之東山前下之秀嶼，雇用外籍輪船運甯波經浙贛路大量運濟湘。旋以南昌撤守，浙贛路無法轉運，閩鹽運甯以後無法轉濟贛湘，遂改運汕頭，經韶關轉運，搶運未久，汕頭又失，復改由秀嶼運往香港轉桂運湘，前後三批，共運十餘萬擔，粵贛運道又為敵人阻斷，致外輪無再運之可能，乃由詔浦運河兩場運至黃崗太平墟雲霄等處，再運粵北分濟贛湘，總計閩鹽搶運濟銷數量，截至二十八年年底止，共達三百四十餘萬担。

(丁) 粵區

粵區戰前平均年產四百三十餘萬担，二十七年產量增至五百八十餘萬担，計增加一百四十餘萬担，嗣以海南島失陷，該區失去豐產之三亞場，繼以潮汕不守，潮鹽無法外運，又因二十八年雨量過多，以致是年僅產出二百八十餘萬担。

粵區外運，東區各場，係經河運老隆合水龍南信豐南雄韶關，再行分運贛湘，全程須五次帆運，一次肩挑，三次汽車運輸，兩區各場原由東橋安鋪鎮隆梅藁等十處運桂，後因桂南戰事影響僅東橋安鋪鎮隆三縣，尙能繼續通運，其餘七縣均被阻斷，總計戰後粵鹽運濟省外鹽斤，截至二十八年年底止達六百七十餘萬担。

(戊) 西北區

西北鹽產，以阿拉善旗之灘佈賴池，和屯池，擦邊池，寶夏之花馬池，青海之茶卡池等爲著，戰前平均年產約五十五萬餘担，二十七年增至六十二萬餘担，二十八年增至一百四十萬担，比戰前產數增加幾及二倍，蓋西北池鹽向係以銷產固其鹽源豐富，撈採不竭，所感困難，端在該區交通不便，車運牲馱缺乏，兼之實際運征軍，運鹽車駝，更感不敷，其濟陝之鹽，係由雅佈賴擦邊和屯及茶卡等池運至蘭州或平涼，再東運陝省之西安咸陽等地，其濟豫之鹽，則由西安咸陽循隴海路運至洛陽陝州，自二十七年九月間，運濟陝豫以迄，截至二十八年年底止，共運出七十五萬餘担。

(表五) 二十七八兩年各區實產鹽數表 (單位市担)

區別	戰前平均	七年產數	比前	增加	八年產數	比前	增加
川區	7,262,795	8,403,333	1,140,538	1,462,410	9,073,072	1,810,277	1,514,671
粵區	4,365,633	5,328,076	1,462,410	2,85,995	5,957,072	1,514,671	955,613
浙區	3,971,000	4,095,594	124,554	857,754	4,924,613	955,613	431,486
閩區	1,280,340	1,347,330	358,140	79,506	1,445,720	895,720	42,006
西北區	550,000	629,506	79,506	43,753	848,901	895,720	55,525
滇區	890,967	847,214	43,753	81,006	848,901	895,720	55,525
陝區	25,481	27,368	1,887	81,006	81,006	55,525	55,525
合計	18,355,149	21,473,431	3,123,282	20,82,121	20,82,121	1,726,572	1,726,572

三二一九年產銷計劃

本年抗戰已轉入有利形勢，財政部為適應長期抗戰之需要，并預期銷地克復，食鹽有所供應，現已將川、粵、浙、閩、西北、滇、陝、等七產區，分別規定最高產額，總計達二千五百餘萬担。(表六)

(表六)二十九年各區規定產額表(單位市担)

區別	戰前平均產數	二十九年規定產數
川區	七, 二六二, 七九五	九, 六二八, 〇〇〇
粵區	四, 三六五, 六六六	三, 六〇〇, 〇〇〇
浙區	三, 九七一, 〇〇〇	六, 〇〇〇, 〇〇〇
閩區	一, 二八九, 二四〇	二, 九四〇, 〇〇〇
西北區	五五〇, 〇〇〇	一, 七二〇, 〇〇〇
滇區	八九〇, 九六七	一, 〇四〇, 〇〇〇
陝區	二五, 四八一	七五, 〇〇〇
合計	一八, 三五五, 一四九	二五, 〇〇三, 〇〇〇

至各銷區月需食鹽數量，亦經財政部斟酌各區運輸情形統籌登記，分由各產區供給。據計各區每月共需一百五十餘萬担，現定各產區運濟之數量，為八十餘萬担（表七），倘各主要鹽場及各主要運鹽路線，不因軍事，而突受嚴重影響，則供浮於銷，民食可無虞匱乏。（表七）

（表七）各區食鹽需供數量支配表（單位市担）

項別	月需數量	總 量							共 計	
		浙 蘇	川 陝	粵 贛	閩 豫	滇 贛	西 北	豫 蘇		
湘省	150.000	60.000	118.000	60.000	40.000				278.000	
廣省	80.000	89.000			29.000				169.000	
浙省	140.000	140.000							140.000	
粵省	197.500			197.500					197.500	
閩省	100.000				100.000				100.000	
桂省	80.000			95.000					95.000	
川省	444.000		478.000						478.000	
鄂省	64.000		82.000						82.000	
贛省	87.000		109.000						109.000	
陝省	52.000		6.000		4.000				113.070	
豫省	54.000					40.000			52.000	
甘省	49.000					40.000			55.000	
甯省	76.000					49.000			49.000	
廣省									49.333	
共計	1.573.000	280.000	793.000	352.500	360.000	80.667	129.333	15.000	6.000	1.816.500
						67.667				76.667

四、當前鹽務應行解決之問題

(甲) 增產之困難及其解決辦法

海鹽已大部份成爲游擊區域，惟有軌內地之川滇陝及西北各區及現轄沿海之浙粵閩等區積極增產，以資供給。但各區均有困難，如川區向係限產，滷煤均缺，增產須先增開煤滷來源，而汲滷所需之鋼鐵鑄鐵筒均屬外國製品購運頻艱，(2) 滇區倘老山空油硃炭薪均受天然限制，加以交通閉塞井場設備簡陋，增產所需之滷硃柴薪向感缺乏，而鹽工因征役及修築鐵路關係，亦多他往不易招致，(3) 西北池鹽雖可儘量採取，但因運鹽之牲畜工具多被征發難以運出，(4) 陝區產地臨近河防，易受軍事影響，鹽民多數逃亡，(5) 粵閩浙三省均濱臨海疆，時受敵機敵艦騷擾妨礙增產。

所有增產上之困難現經財政部按照各區特殊情形分別設法予以解決：(1) 川區海辦舊井開闢新井以增滷源，資助廠商開採煤鑛，修築煤區道路疏濬河道以增煤產，而利煤運，並由公家大量購運鋼鐵及五金各項，發商價領，以資應用，其購運之鋼鐵，現已足敷三年半之用，(2) 滇區改良汲滷深井方法多量準備製鹽燃料，增加查工調費及薪本，以便招致勞工及維持灶戶生計，俾便增加生產，(3) 西北區積極推進運輸，使池鹽得以隨採隨運，(4) 陝區土鹽舉辦官收提高稅額，鼓勵民業於產製，(5) 粵閩浙三省分別增加海鹽技術鹽民

產製，並將所產之鹽儘量移運內地，以策安全。

至鹽民積產所需資金，如果因經濟困難無力籌措者，酌予貸款，並規定增產獎勵辦法。茲將各種辦法情形概略如次：（一）四川區：該區以舊柴場產量為最多，每月需要合於標準之酒水八十萬担，惟該場鹽池面積加推關係嚴重，經訂有淡煙管貼辦法，其推油所需五金器材來源缺乏，價值節節上漲，一般鹹鹼量微之井，頗慮折闕，不敢進行設備，以致產油數量尚無顯著進步，經核准川康鹽務管理局所請由公家在場價項下每担附收本價基金三元於二十七年年關場價核定後施行，此項年價基金用途，專作補助灶戶，因產製原料價格增漲，所受損失及增產獎金等項之用，藉以鼓勵井戶儘量產油。該區貸給灶戶增產資金，先後經財政部核准兩行透支可供運用者達一千四百萬元，（二）滇區：該區產製方面須改良煎灶以節省成本，貸款置購柴薪補助款項修築柴薪運道，以減輕柴薪之購價，推行造井以潯新源，改善工人待遇以維其生計，整理井務衛生以維鹽民之健康，計需經費四千萬元，經准由雲南鹽務管理局向銀行息借俾資應用。（三）兩浙區：該區餘燒所產晒鹽歷來給價較官價為低，經酌予提高，並將封存私板悉予開放以增產量。（四）西北區：該區原由西北鹽務管理局隨時與鹽民訂有貸款辦法，以為增產及修理鹽池之用。

（乙）運輸之困難及其解決辦法

鹽之為物質重積鉅，故運輸最有致工具為鐵道與輪船，最近鹽運除粵漢路浙贛蘇灰滬海

路尚有一段可資利用。淞宜段尙可利用輪船外，其餘各地鮮復有火車輪船之便利，汽車運鹽雖較迅速，但車小油貴，每輪載鹽又僅四十担殊不經濟，須在必要場合方予利用，此外各種舊式運具如木船如牛車如竹筏如騾驢馬廐不充使用，惟各種舊式運具之載重，極爲有限，故今日推動鹽運，必須具有越翁移山之精神方克有濟。運鹽工具既如此簡陋，但在軍運緊急之際，復每爲軍事機關征供軍差，以致鹽運工具更感缺乏，卽肩挑背負之鹽快，亦因征服兵役關係頗難招僱，財政部爲克服鹽運困難起見，已派浙鹽收運處，除原有卡車一百輛外續購車輛，鹽務局總運處亦購置卡車一百五十餘輛，往各區協助運鹽，江西接運處及海岸鹽務辦事處復準備大批膠輪手車，川江輪船亦經與民生公司商定指定六艘在洪水時期裝鹽下運，招商局江新江漢等輪運鹽亦正在商洽中，湘南鄂西兩肩挑隊送隊挑運鹽斤，西北區則購妥壯牛約五百頭並自製手推車約五百輛，此外各區運鹽所需工具并經各主管機關大量定雇，總期於困難環境中竭力設法搜羅運具水陸並運，分頭趕進，一面并已呈奉軍事委員會頒發佈告，禁止征用運鹽船車，交由鹽務總局翻印轉發張貼運鹽工具上之顯明處所以免征用。

(丙) 配銷之困難及其解決辦法

食鹽來源既較戰前困難，各不產鹽之銷區多已採取計口放鹽辦法，卽按各縣人口規定各縣銷鹽每月按照定額釋放。此項分配辦法原屬合理，但人民預料食鹽來源短少多相購儲，商人更囤積居奇不惟抬價，其採取鄉鎮保甲領鹽轉發之地方鄉鎮保甲，往往藉鹽私賣，人民累

厚不得分融食鹽等情事，亦已數見不鮮，甚至岸有存鹽而售價間有趕過官電牌價一倍者，非真實缺鹽，但各縣食鹽如何能平分配於各食戶，誠一亟待解決之問題也。

最理想之戰時銷鹽方式為嚴格的計口授鹽，最近在湘省或將試辦，其詳細內容為編發各戶購鹽證，證上載明該戶每月應購數量購鹽地點逐月應領之鹽購訖，即由售鹽機關蓋一發訖戳記，上項辦法手續繁複，能否推行順利，須俟試辦後方可斷定。但各縣所需食鹽，如由鹽務機關負責運到縣境，交由縣政府分配濟銷，似較簡便。

其次官銷零鹽所及消費合作社亦為改善銷鹽之一種方式，官銷零鹽所須由鹽務機關在各縣設立一所以公平價格發賣零鹽，人民購鹽毋須憑證，惟購鹽數量有一最高限度，此項官銷零鹽所，在重慶試辦已經收效。鄂省之宜昌沙市，湘省之富甯甯鄉鹽山亦正在做辦，合作社本為良好之消費機構，如能普遍設立經營食鹽，定能于食戶以莫大之便利。

至各地鹽價與百貨價格同有上漲趨勢，其原因由於製鹽成本運鹽成本增加。但鹽商之操縱居奇亦重要原因之一。財政部對於運商售與販賣之價格，向來予以統制，嚴加規定。但對於販商售與食戶之價格因鹽務機關不能普遍設立，無從統制，最近已飭鄂湘贛等區鹽務機關會同各縣政府規定各縣食鹽最高零售價格，一爾并規定取締抬價居奇及法外弋利辦法分令嚴密查辦。

五 今後鹽務政策

食鹽製官收官運商銷，係中央既定政策，今後除繼續督飭商人增產趕運外，自應斟酌各產區當地情形實行官收，並逐漸擴大宣傳範圍，充實官運工具及機構，對於銷鹽方面在適當之時間，及適宜之地點舉辦食鹽公賣以杜商人抬價操縱之弊。

現行會計及公庫制度

楊兆熊

(二十九年五月)

一、緒言

二、現行會計制度

(一)會計制度之設計

(二)會計制度之分類

(三)總會計制度

(四)普通公務會計制度

(五)公有營業會計制度

三、現行公庫制度

(一)公庫制度之種類

(二)我國公庫法未實施以前行政上電納系統之紊亂情形及其弊病

(三)我國現行公庫制度之確立及實施情形

(四)我國公庫法實施以來之問題

四、結論

現行會計及公庫制度

一、緒言

財政行政之組織與設施，學者盛倡四權分立說，即所謂聯綜組織者是也。其義即謂財務行政機構應分為四個系統：一曰命令系統，由主管財政機關執行財務行政上之收支命令，並辦理稅務金融幣制公債等之財政設施；二曰公庫系統，即由公庫機關經營現金票據證券之出納保管移轉及財產契據等之保管事務；三曰主計系統，即由主計機關主管歲計會計統計事務；四曰審計系統，即由審計機關主辦事前事後審計及稽察事務。此四種系統一面各具超然獨立之精神；一面又有分工合作之功效，而其惟一總目標厥為利用聯綜組織，以求財務行政之健全清明，是與政治上「制與衡」之原則完全融合。

二、現行會計制度

(一)會計制度之設計

政府會計制度應按各機關會計之組織及會計事務之性質，分別設計，會計法第十七條內有總會計之設計，由各該級政府之主計機關為之，又單位會計或附屬單位會計及其分會計之設計，由各該機關單位之主辦會計人員擬訂，呈由主計機關核定等之規定，現均遵照上項規定辦理，但亦有因各機關財力不充人財缺乏關係，由上級機關主辦會計人員派員指導，或代

爲擬訂者。至各省地方有按照主計處頒佈之一致規定辦法，訂定類似機關應採用三會計制度之分發實行，此均爲事實上所不得不稍有變通者也。

設計會計制度時，對於所在機關之組織，及其財務事項，應有充分之瞭解，並應注意於會計之功效，在如何能以簡單之方式，將財務收支狀況，在報表上明白表現，故擬訂制度，應先注意於所需要之會計報告及其內容，然後按次爲其他之規定。會計法第十六條載：會計制度之設計，應將所需要之會計報告決定後，據以訂定設立之會計科目簿籍報表及應有之審計憑證等。又第十八條內載：設計會計制度應明定之事項，爲：一、實施之機關範圍，二、會計報告之種類及其書表格式，三、會計科目之分類及其編號，四、會計簿籍之種類及其格式，五、會計憑證之種類及其格式，六、會計事務之處理程序，七、其他應行規定之事項，現行會計制度之設計，卽係遵照該法之規定爲之。

(二) 會計制度之分類

會計事務因事業或機關之性質不同而互異，其所經營之款項或經營之業務種類，亦爲與定其制度內容之要素。設計之初，對於其應採用之記帳基礎，科目分類，記帳方法，應用帳簿，均依上述標準，爲繁簡不同之區分。政府會計，爲應行政監察立法之需要，及人民所須明瞭之會計事實關係，事業或機關性質不同者，應有不同之會計制度分類。凡性質相同或類似之事業或機關，其制度應有一致之規定，以各機關性質區分。會計制度按照會計法之規定

分爲下列五類：

(一) 普通公務會計：各級政府及其所屬機關辦理經費收支及賦稅外收入適用本制度。

(二) 特種公務會計：特種公務機關除應辦普通公務會計外可辦之會計事務。本制度亦可分爲下列六類。

(1) 公庫出納會計制度：公庫經理現金票據證券之出納保管移轉會計事務。由中央政府財政部爲主管公庫機關，該部國庫署應辦理公庫會計事務。各省縣地方政府，由財政廳及財政局辦理之。代理公庫會計銀行，因公庫係採用存款制，此項會計事務，得與其本身會計合併記載或獨立會計處理之。

(2) 財物經理會計制度：公有財物經理機關經理不動產及其他財產增減保管移轉之會計事務。中央各機關如軍政部之各倉庫各軍械庫等會計事務均屬之。

(3) 征課會計制度：係指征收機關關於賦稅捐費等收入之征課查定，及其他依法處理之程序。其所用之票照等憑證，及其處理征課物之會計事務，中央各機關如財政部經管之海關稅務司署及各關鹽務總局及所屬等屬之。

(4) 公債會計制度：公債主管機關辦理公債之發生消償之會計事務，中央由財政部地方由財政廳及財政局辦理之。

(5) 特種財物會計制度：係指特種財物之管理機關關於所管財物處理會計事務，如國立

北京故宮博物院、國立各級學校、中央圖書館、中央古物保管會等屬之。

(6) 特殊基金會計制度：特殊基金之特種機關辦理所管基金之會計事務，如中央研究院、中央黨部、中央儲蓄會、中央銀行、中央警察學校、中央警官學校、中央警官訓練班、中央警官訓練所、中央警官訓練班、中央警官訓練所等屬之。

(7) 公有財產會計制度：係指公有事業機關會計事務，如中央銀行、中央儲蓄會、中央警察學校、中央警官學校、中央警官訓練班、中央警官訓練所等屬之。

按照會計組織及政府會計得分為下列五種：

(一) 總會計

(二) 單位會計

(三) 分會計

(四) 附屬單位會計

(五) 附屬單位會計之分會計

依照會計法之規定，會計制度之分類，至為詳盡。以現行之制度而論，其較為重要者，為總會計制度、普通公務單位會計制度及公有事業會計制度三種。除總會計制度外，普通公務會計制度及公有事業會計制度，其會計設計，為一致之規定，分發各機關作為設計之標準。

現行會計及公庫制度

機關會計制度之依據。其他各種會計制度均由各機關主辦會計人員依法自行擬訂，經主計處核定，送請審核者，現存征課會計制度公庫制度等。

(三) 總會計制度

預算法第五條規定：歲入之供一般用途者稱普通基金，其供特種用途者稱特種基金。現行總會計制度，係專為記載普通基金各種會計事項而設者也。

(一) 總會計制度與彙編方法 政府普通基金之處理採用統制記錄方法，各公有營業等會計事項，其性質相同者，由主管機關綜合彙編，專業性質不同，不能為統制之紀錄，祇有將其編入總彙表。

(二) 設計總會計制度應注意之事項 設計總會計制度時，當以產生正確之會計報告為前提，並應注意總會計為設計各單位會計之依據。單位會計之報告，係依照總會計之需要而擬定之兩單位會計帳冊科目等之設計，則以其所匯報報告為目的，故應兼顧各種機關會計事務之責任，庶能切合實際，易於施行，並適合政府各種需要。其設計之要點如下：

(一) 採用權責發生基礎會計法 會計法第三條規定：政府會計及附屬單位會計均應採用權責發生基礎會計。現金收付為記基礎，記載必不盡詳實，故會計法第四十四條規定：各種會計帳簿之編定，應採用權責發生為基礎。舉凡預算之成立執行，現金證券等之收付，債權債務之產生與消滅，

。契約之訂立執行，均須于事實發生時詳為記載，故常有預算等科目之設置。年終有會計結細之計算。現總會計及其他會計制度，即按此規定設計之。

(2) 會計簿籍設立專欄 會計法第五十三條規定，序時帳簿及分類帳簿，均得就事實上之需要及便利，設立專欄。總會計制度內會計帳目繁多，為記載之便利及綜合分析起見，會計簿籍，均採用多欄式。

(3) 統制方法 各機關所送之會計報表，得分為兩類，其一為憑以登入總會計帳冊者，如各機關所送之現金出納表，收入累計表，支出累計表，及金庫報表等，即以該項報表，作為原始憑證，編製傳票入帳；其二作為核對之用，如各機關所送之資力負擔平衡表，應與該制度帳冊有關各項核對以明雙方記載之是否正確。

(三) 總會計制度要務 總會計制度之要點，已如前述，茲按其制度內容，分別為下列之說明：

(1) 會計報告 會計法規定各級政府之總會計，應照單位會計規定之報告種類，為綜合之報告，故亦分為靜態報告及動態報告二種。前者表示一定日時之財務狀況，後者表示一定期間內之財務變動經過情形。其分類如下：

靜態報告 資力負擔資產負債綜合平衡表，財產目錄，各機關歲入結存明細表，各機關經費結存明細表，各機關現金收入明細表，各機關歲入應收款明細表，各機關應收剔除經費

款明細表，各機關經費支出明細表，各機關歲出應付款明細表，各機關歲出保留數明細表，核准債款明細表，各機關應收墊付款明細表，各機關暫付歲入款明細表，各機關暫付經費款明細表，各機關押金明細表，各機關應付保管款明細表，預征稅款明細表，各機關暫收款明細表，各機關短期借款明細表，各機關應付債款明細表，各機關以前年度歲出保留數準備明細表。

各機關以前年度歲出應付款明細表，各機關以前年度歲出保留數準備明細表。

報表報告 收支總報告，歲入預算與收入比較表，歲出預算與支出比較表，歲入預算與收入分戶比較表，歲出預算與支出分戶比較表。

上列各種報告，按照分類帳簿及明細分類分戶帳簿編製之，主要報表為資力負擔資產負債綜合平衡表及收支總報告，前者為表示某一日期政府普通基金項下之財務狀況資力及資產，負擔及負債，與盈餘三類，根據總分類帳會計科目編製之。普通公務單位會計制度規定，月終及年終均應編製平衡表，每月產生之平衡表，除政府中發生之債權債務應有表示外，年度內可以期待之財源及必需之支出，亦在表上列明。至各項預算科目，年度之內，陸續轉帳，年度終了，全數結清，故年度平衡表上無預算科目。此項平衡表在總會計方面因交通人事及其他原因，報表地不其多，編製至為困難，其他各種報表，其內容及其名稱，不再分爲詳釋。

(三)會計科目 總會計科目及分戶帳簿科目，按照中央所採用者，列表如下，其詳

細子目，另設各種明細分類及分戶帳簿處理之。

會計科目及編號

- 1 圖庫結存 (實行公庫法後歸於收入總存款之收支即在本科目內處理之)
- 2 未據報告之圖庫結存
- 3 各機關歲入結存
- 4 未據報告之各機關歲入結存
- 5 各機關經費結存 (實行公庫法後，關於經費存款之收支，即在本科目內處理之)
- 6 未據報告之各種機關經費結存
- 7 歲入應收款 (本年度)
- 8 歲入應收款 (以前年度)
- 9 應收墊付款
- 10 應收剔除經費款
- 11 暫付歲入款
- 12 押金
- 13 暫付經費款
- 14 歲出保留數
- 15 歲入分配數
- 16 歲入預算數
- 17 核准借款
- 18 借款彌補之虧折
- 19 負担及負債
- 20 應付短期借款
- 21 應付代收款
- 22 應付保管款
- 23 預征稅款

銀行會計及公庫制度

24 暫收款

25 應付借款

26 歲出應付款(本年度)

27 歲出應付款(以前年度)

28 歲出保留準備數(本年度)

29 歲出保留準備數(以前年度)

30 歲出分配數

31 歲出預算數餘額

32 累計餘額

33 歲計餘額

(3) 會計簿籍 會計法規定會計簿籍分爲兩種，一爲帳簿其記錄用以供給編造會計報告事實所必需者；二爲備查簿，爲便利會計事項之查攷而設。帳簿又分爲序時帳簿及分類帳簿，前者根據事項發生之時序紀錄之；後者以事項性質爲主，按其所屬之會計科目分別爲之紀錄。序時帳簿可分爲普通序時帳簿對於一切事項爲序時登記並登載各特種序時帳簿之結數；特種序時帳簿，爲登記特種事項而設置之。分類帳簿亦分二種，一爲總分類帳簿，爲對於一切事項爲總括之登記；一爲明細分類帳簿，係按一切事項爲明細之登記，總分類帳簿之會計科目，與明細分類帳簿會計科目，應顯示其統制與隸屬之關係，前者爲統制帳目，後者爲隸屬帳目。如該會計科目在總分類帳上已能明顯其內容者，得不設置明細帳簿。明細帳簿得設專欄與總分類帳上數項會計科目，發生統制關係，如歲入預算明細分類帳簿等是。現行總會計制度設計之普通序時帳簿，一爲甲種分錄帳簿，用以記載會計整理事項；二爲乙種分錄帳簿，其所記載之會計事項，應先逐項在特種序時帳簿記載之；然後於月終彙總登入本帳簿。

特種序時帳簿，通常稱爲登記簿，按照會計事項之性質，分別設立若干種，如歲入預算登記簿，各機關歲入分配數登記簿，各機關現金收入登記簿，各機關歲入應收款登記簿等分類帳簿。除總分類帳簿外，另按事實之需要，分設若干明細分戶帳簿，如歲入預算分戶帳簿，歲入預算分類帳簿，各機關歲入應收款分戶帳簿等。

(4) 記帳程序與結帳 總會計之記帳程序，大致與其他會計制度無異，茲分兩點言之。

(一) 記帳之手續，即謂每一會計事項，自原始憑證起，至彙編總報告止，其過程如何，隨其事項發生時，應憑各機關所送之原始憑證，編製傳票，此項原始憑證，以會計報告居多，憑傳票記入各種登記簿及各種明細分類分戶帳簿，每屆月終，以各種登記簿彙編製傳票，記入分錄日記帳簿，自甲乙種分錄日記帳簿，過入總帳，年終時爲整理之記錄，登入甲種分錄帳簿，月有月結，年終有總結，由總分類帳簿，編製實力負擔資產負債綜合平衡表，各種詳細會計報告，根據各分類分戶帳簿編製并與總帳有關科目之數額核對之。(二) 通常發生之會計事項，按照預算核定及執行之程序，可分爲五項：一，預算之核定，預算核定年度開始時，憑政府公佈之總預算書，將歲入歲出之總數及細數，分別登載，即可表示年度內待收待付之各種歲入歲出款項；二，分配預算之核定，根據核定歲入及歲出預算分配表記載之，應待收待付各款，年度內亦得有時間先後之區分；三，歲入各款之查定及歲出應付款之處理，歲入查定時，應將分配數轉入應收款項，但查定手續較繁，各機關填報不易，且不難

查定手續逕行征收者亦甚多，故常時不爲查定之記載，俟年度終了時報稱累計登記之，應付款項亦同樣辦理；四，款項之收付，歲入憑歲入類現金出納表，歲出憑歲出類現金出納表，及國庫現金出納表記載之，此項事務最多，記載至爲繁重；五，結帳，年度終了時，應將應收應付各款及應保留之數額，詳爲登載之，並將各預算科目結入歲計餘絀，以確定本年度之盈絀。其未結清之各會計科目，應轉入下年度帳冊內。除上述應有之會計事項外，其他會計事項如各項墊付暫付，暫收代收，剔除經費等，爲事實上所不免亦隨時記載之，此外爲彌補預算及調劑旺淡關係，尙有公債之發行償還短期借款之收付等會計事項。

(5) 財物處理 關於財物之處理，應另行計劃，不得與前述者相混合，其規定各項如下：
：(一) 報表，財產目錄，(二) 總分類帳簿之會計科目，借方爲器具，服裝械彈，舟車牲畜，圖書，房屋場圃及其他財產七項，貸方爲現存財產總額，(三) 帳簿，財產統制報簿及各機關財產分戶帳簿，(四) 原始憑證，各機關財產目錄。

(四) 總會計施行之實況 中央總會計制度，于民國二十年擬訂施行，其間所發生之各項問題，大致均已隨時修正補充。但尙有數項，仍感困難者：一，報表時間問題，各機關距離遠近不同，報表到達有過久者，一有查詢，往返耗時尤多，總會計報告完成時期，爲之延長；二，二部份機關之裁併，非常時期內機關裁併新設，時有發生，因交代及交通阻梗關係，會計報告，遺漏缺少，在所不免，報表內容問題。總會計之記載，憑各機關之會計報告，各

機關對於應收付款項，未必能按期填報，即屬可能，其所用之估計方法，亦未能統一，故總會計報告之確實性，勢必爲之減少；四、公庫實行問題，公庫未能普遍成立，在局部實行之下，帳務處理，及會計科目帳簿等之設計，影響甚鉅；五、總會計與其他制度之聯繫，總會計與財務機關之公庫會計事務，及代理公庫銀行之公庫會計部份，關係至爲密切，雙方有關之帳項，雖可核對，但因各有所屬機關會計事務之關係，其記載內容未能爲時間上之配合，故常有差額之發生；此外因公營業機關所送之會計報告，對於成本計算，產業折舊材料作價等，無一致之辦法，總會計報告之內容，亦將較爲遜色。

(五)中央及地方總會計制度 中央政府總會計制度，國民政府主計處，於民國二十年即已擬訂，施行以來，迭有改革，該項會計制度之大要，已如前述，省市地方會計制度，依法應由省市政府會計處擬訂，現經擬就試辦並送國民政府主計處審核者，計有浙江，廣東，湖南，江西，福建，重慶市數處，其餘設有會計處之各省，亦正在擬訂中，其原則大致與中央相同。按照普通基金及其他基金分別爲統制之紀錄及彙編綜合報告，同時亦以權責發生爲記帳之基礎，間有將特種基金併入普通基金處理者，已由主計處通知修正。至其科目之分類，帳冊之設置，均以中央總會計制度爲依據，參酌地方情形，量爲更改減少。縣地方總會計制度，各省正在擬訂中，惟各縣限於人力財力，除參酌省會計制度之成例外，對於帳冊及處理手續，將更求簡單。上年全國主計預備會議，曾有縣總會計制度與縣庫會計制度，能否合而

第一之提案，亦因此而發生也。

(四)普通公務會計制度

普通公務會計，係公務機關一般之會計事務，各機關普通經費以及臨時事業各費及各項收入之處理，均應爲本制度之規定。但須按照各類性質之不同，分別設立會計科目，編製會計報告，需要時亦得另設一套帳簿，此外征收機關或普通機關兼管特種基金時，應另爲該項基金或征課之會計設計，不屬於本制度之範圍。故除辦理普通公務會計外，應兼辦特種公務之會計事務。

(一)一致規定之實施 單位會計制度之設計，會計法第十七條規定，應由各機關之主辦會計人員擬定，如無適當之依據，其結果必多歧異。各機關事務繁簡不一，性質亦有異同，記載之會計事項，既不盡相同，其應用之報章，會計科目，自難一致，若無相當之規定，各單位機關之會計，既無法比較，總會計亦無法彙載，故會計法第十六條第二款規定，凡性質相同或類似之機關或基金，其會計制度，應爲一致之規定，又第四十三條規定，爲便利綜合彙編及比較計，中央政府各機關，對於事項相同或性質相同之會計科目，應使其一致，對於互有關係之會計科目，應使之相合。爲期達到此項目的起見，主計處已訂有中央各機關及所屬普通公務單位會計制度之一致規定及實施公庫法之處理辦法，俾中央各公務機關，於設計制度時有所依據，除一致規定外，中央及地方各機關設計制度視其附屬機關之多寡，分別重

種辦法處理之。其一爲設計所屬機關之一致規定，如交通部之「交通郵鑒所屬機關普通公務單位會計制度」教育部之「教育部暨所屬機關學校會計制度」等是，其二各機關以所屬機關不多不爲一致之規定，故各所屬機關，仍應分別設計一種會計制度，普通公務之會計事項，中央與省縣地方各機關，大致相同，以各省所送之會計制度而言，其會計原則及內容，大致與中央所規定者相合，偶有不同，或爲名稱關係稱爲會計規程，暫行會計辦法等；或爲範圍之過廣，如將預算公庫等事項亦包含在內；或爲內容之未合需要，未能按照會計法及一致規定處理，均已由主計處分別指示修正矣。

各機關會計事務，繁簡不同，設計制度時，應按實際情形，除應依照一致規定之會計規程及會計科目外，其他可量爲增減，以應需要，仍以能按一致規定辦理，少事更改爲原則，又一致規定爲適應各機關之需要起見，又分爲三種制度。

(1)甲種 本制度係依照一般無附屬分會計機關，無歲入預算之普通公務單位會計機關之會計事務制定，設置歲入及經費兩類總分類帳簿，各機關雖無歲入預算，必有零星收入，且政府總預算內歲入及經費，既已劃分，自應設置歲入類會計科目，與經費類分別處理，俾便總會計之彙載，至歲入預算科目，應免予設置。

(2)乙種 本制度係依照一般無附屬分會計機關有歲入預算之普通公務單位會計機關之會計事務制定，設置歲入及經費兩類總分類帳簿，歲入部分並設置預算科目。

(3)丙種 本制度係依照一般有附屬分會計機關並有歲入預算之普通公務單位機關之會計事務制定之，各分會計機關應就其序時帳簿之內容按時抄送主管之單位會計機關或附屬單位會計機關列帳(會計法第五十七條)。上述三種制度，大體相同，但以丙種為最繁，因其包含歲入預算及分會計之會計事項故也。

(二)會計實務 參照一致規定對於會計實務分別列舉之

(1)會計報告

歲入類

歲入類現金出納表

歲入類資力負擔資產負債綜合平衡表(甲種稱資產負債平衡表)

歲入累計表

以前年度歲入應收款餘額表(甲種缺)

經費類

經費類現金出納表

經費累計表

現金日報表

歲出應付款明細表

經費類資力負擔資產負債綜合平衡表

以前年度歲出應付款餘額表

保管品報告表

歲出保留數準備明細表

暫付款明細表

財產增減表

經費存款戶差額解釋表
財產目錄

以上各種會計報告，普通公務單位會計制度一致規定內定有格式編製方法及編送期限，其他對內報告，如現金結存表，零用金清單，歲出預算日計表，物品報表及其他明細表，由各機關自行計劃。

2. 會計科目

歲入類

現金——歲入存留數

所屬機關現金——歲入存留數

專戶存款

歲入應收款

應收剔除經費款

歲入預算數

歲入分配數

歲入納庫數

歲入退還數——以前年度

負擔及負債

保管款

應納國庫款

暫收款

預收款

預計納庫數

歲入實收數——本年度

歲入實收數——以前年度

歲入實收數——預算外收入

現行會計及公庫制度

歲入實收數—剔除經費

歲入實收數—收回以前年度支用

經費類

資力及資產

現金—經費存留數

零用金

所屬機關現金

經費存款戶

押金

暫付款

歲出保留數

應領經費

預計領用數

負擔及負債

歲出應付款

代收款

預領經費

歲出預算費

歲出分配數

歲出保留數準備

餘額

經費剩餘—待納庫部份

經費剩餘—押金部份

上列會計科目內，歲入類之預算科目，甲種制度毋須設立，經費類內所屬機關現金科目，甲乙種制度內亦不必設立，其餘科目三種制度均可採用。

財產統制帳簿內所用之會計科目，與總會計制度內所述者相同，表示借方餘額會計科目

爲器具，服裝械彈，舟車牲畜，圖書，房屋，場圃，表示貨方餘額科目爲現存財產總額，

(3)會計簿籍。一、規定內所規定之簿籍，一、序時帳簿爲現金出納登記簿及分錄日記帳簿，二、總分類帳簿，三、明細分類帳簿，計分：歲出預算明細分類帳簿，以前年度歲出應付款明細分類帳簿，所屬機關現金——歲入存留數明細分戶帳簿，所屬機關現金——經費存留數明細分戶帳簿，財產統制簿，財產明細分類帳簿等，各機關得視其實際需要情形，酌量增減，惟以餘產生規定之各項報告爲原則。現金出納登記簿，應按照經管款項之性質，將歲入經常臨時各費，分設各專欄記載之。如事實上需要，可按類分爲數冊，歲入歲出預算明細分類帳簿，以前年度歲入應收及歲出應付款明細分類帳簿，財產明細分類帳簿，均設專欄，以便記載，其餘均照普通格式辦理。

(4)處理手續。各種會計事項，按其性質，分別記入歲入類或經費類各帳事項發生時，應原始憑證，編製傳票，登入明細分類帳簿。如係現金收付，並記入現金出納帳簿，如係轉帳事項，應入分錄日記帳簿，再由序時帳簿過入總分類帳簿，月終或季終，根據現金出納登記簿，編製現金出納表，根據明細分類帳簿並與總分類帳簿有關事項核對，編製其他需要之報表，至平衡表則依據總分類帳簿編製之。普通公務主要之會計事項如下：

歲入類

甲、歲入預算之核定 憑歲入預算書編製傳票，登入歲入預算明細分類帳簿，因係轉帳

事項，應記入分錄日記帳簿，並由後者過入總分類帳簿，其所應用之會計科目爲歲入預算數與預計納庫數。

乙、分配預算之核定 憑歲入預算分配表處理，亦係轉帳事項，其餘手續與前同，會計科目爲歲入預算數與歲入分配數。

丙、歲入款之收納 如平時並未計算歲入應收款，應憑代理國庫銀行之報告處理，因係現金事項，應記入現金出納登記簿，會計科目爲歲入納庫數歲入實收款，本年度預計納庫數及歲入分配數。

丁、年終歲入款之查定 係轉帳事項，會計科目爲歲入應收款應納國庫款預計納庫數及歲入分配數。

戊、年度結束 歲入分配數預計納庫數歲入納庫數歲入退還數，以前年度及各歲入實收款科目，分別結清，其餘各科目，轉入下年度。

歲出類

甲、歲出預算之核定 憑歲出預算書編製傳票，登入歲出預算明細分類帳簿，及分錄日記帳簿，並自後者過入總分類帳簿，其所應用之會計科目爲預計領用數及歲出預算數。

乙、分配預算之核定 憑歲出分配表入帳，亦係轉帳事項，會計科目爲歲出預算數與歲出分配數。

丙、經費之領取 憑代理國庫銀行之撥款通知單處理，會計科目爲經費存款戶及預計領用數。

丁、歲出款之支付 憑公庫支票存根及收據處理會計科目爲歲出分配數及經費存款戶。

戊、年度終歲出應付款之登記 會計科目爲歲出分配數及歲出應付款。

己、契約責任之記載 會計科目爲歲出保留數及歲出保留數準備（歲出保留數年終轉入歲出分配數）。

庚、年度結束 歲出分配數餘額轉入經費剩餘——待納庫部份，預計領用數餘額轉入應領經費，其餘各科目結轉下年度。

歲入經費兩類其他會計事項尚多，如暫付暫收押金支付剔除經費等，不再列舉。

(二)分會計與簡易簿記 各分會計機關會計組織較簡，會計事項不多，可不照一致規定會計獨立之辦法。會計法第十條內載，分會計及附屬單位會計之分會計較簡者，得不採用簿記；又第五十六條規定，各分會計之會計事務較繁者，其簿籍之種類，準用關於單位會計或附屬單位會計之規定，其會計事務較簡者，得僅設序時帳簿及其所必需之備查簿；又第五十七條載，各分會計機關，應就其序時帳簿之內容，按時抄送主管之單位會計機關或附屬單位會計機關列帳等。故分會計之會計處理較爲簡易，但其應編之會計報告，同法上有參照單位會計機關報表之規定。又會計科目，爲便于單位會計之彙載起見，未能變通，要亦爲事

實所限制也。

省縣地方各機關，因經費關係，常有簡易簿記設計之研究，為達到此項目的起見，應於設計時不違背兩項原則：（一）不妨礙總會計之彙總記載。總會計帳之根據，不論其採用通常規定之報表方法，或根據分錄日記帳抄報，歲入及經費兩項，必須劃分清楚；（二）不妨礙審計之便利。是則單據與報表，勢須有一致之整理編列，帳簿種類，可設法減少或按預算及會計科目設計分欄式之帳簿，以便記載，並作代替報表之用，或採用分會計辦法，設置一種序簿帳簿，會計科目亦可不必採用，由總會計方面根據抄報，自行分析登載之，究應如何設計，方合簡易之名稱，並切實際之需要，是須視地方之環境及入力物力之程度。

（五）公有營業會計制度

關於公有營業機關之解釋，會計法第四條內載，凡政府所屬機關為供給財物勞務或其利益而以營利為目的而取相當之代價為公有營業機關。公有營業，屬於公用事業之性質為多，並為實施統制經濟關係，政府特撥基金，自行經營，除早已成立之各交通事業外，新設立之公營事業，如工礦電等，日漸增多，投資於公營事業者既鉅，其事業之成敗，影響於國計民生者甚大，完善會計制度之設計，實為重要。公有營業之會計事務，會計法內規定為四種：一、營業歲計之會計事務，謂營業預算之實施及其實施時之收支，與因處理收支而發生之債權債務及計算歲計盈虧與營業損益之會計事務；二、營業成本之會計事務，謂計算營業

之出品或勞務每單位所費成本之會計事務；三、營業出納之會計事務；四、營業財物之會計事務。其作較詳細之規定者，爲主計處頒行之暫行公有營業會計制度之一致規定，爲各業會計會計制度之依據，至其詳細之規劃，因各業性質及組織各異，須由各業自行處理之。

(一) 公有營業會計實務：

(1) 會計報告 會計法規定之會計報告計爲資產負債平衡表，現金結存表，票據結存表，證券結存表，財物目錄，固定負債目錄等；動態報告爲損益計算表，成本計算表，盈虧撥補表，收入累計表，支出累計表，現金出納表，票據出納表，證券出納表，財產增減表，固定負債增減表等。在一致規定內關於財物目錄依照業務之性質分析爲固定資產目錄，商品盤存目錄，在產品盤存目錄，材料盤存目錄四種，其他各表會計法與一致規定亦略有出入等。

主要報表，係表示財務狀況之資產負債平衡表，表示營業情形之損益計算表，及表示盈虧處理之盈虧撥補表，此三種報告，無論如何必須具備。其中盈虧撥補表，現時未能普遍採用，查其原因，固有事實上之困難，但會計人員未加重視，亦不無關係。其他各種對外報告，或爲考核之需，或爲綜合統制之要，或爲主要報告之補充，查其內容，均極重要。惟其中報告之名稱，有爲各公營機關過去所無者，如收入累計表支出累計表，實則爲代替一般所常用之收支性質之報告，而擴大其範圍，使與預算數字比較，並加以應收應付及累計之數額彙製上並無困難，又各類目錄及各種增減表等，亦均具有重要之意義，不可或缺。

(2)會計科目 成本會計對於公有營業，尤有其特殊之需要。蓋公營機關對於政策之施行，價格之決定，與一般私營者有別，因其不專在希圖利益，致增人民之負擔，亦不可使其虧耗，致失其維持能力。此種公平價格之決定，以營業政策之實施，必賴詳確之成本為其根據，而成本之計算，首重會計科目之劃分，各會計人員設計時，應特別注意。又各公營事業之會計科目，視其性質而不同，此處未能為之列舉，除資本部份外，大致與私人營業所習用者相同，惟公營事業因上述理由，其分類較更詳盡耳。

(3)帳簿與憑證 公有營業所備具之賬冊，雖與私人經營事業之會計相同，仍應依照會計法之規定辦理，其序時帳簿，通常為分錄日記帳簿，現金出納登記簿，銷貨簿，付款憑單登記簿（或進貨簿）等數種。分類帳簿，有總分類帳簿，及應收應付帳款等明細分類帳簿。此外關於材料在製品製成品製造費用等科目，其明細分類帳簿，為成本計算所必需會計憑證，除通常應有者外，應有盈虧處理之書。如為成本計算，應有成本計算之單據。

(二)一致規定之實施 為便於各級政府對於各種會計報告之彙編及比較起見，公有營業會計報告之種類格式及會計科目之名稱，務須設法使其一致。主計處為達到此項目的關係，定有暫行公有營業會計制度之一致規定，俾各主辦會計人員於設計制度時，有所依據。惟各機關仍應視其需要，酌量設計之。此項規定內，計分工礦水電商業金融交通數種，並將會計科目按照事業性質分為十三類，以應事實需要，不屬於以上各類之公有營業機關，作業組織

，或公有事業，亦可參考設計之。其要點如下：

(1) 關於會計報告之規定 此項制度對於對內會計報告，不為釐訂，所定之對外報告種類，係按照會計法第二章之規定，酌為增減。

(2) 關於會計科目之規定 此項制度之會計科目，係依照各種公有營業之性質，為個別之規定，但其精神在為便利營業基金總會會計之綜合彙編，故擬訂時先經通盤之籌劃儘量使各科目一致，各機關視其需要酌量為之增減，如有規定而事實上所無者則缺之。規定之特點有四，1. 不設置預算科目，2. 各業科目趨於一致，3. 會計科目使與預算相聯繫，4. 會計科目之劃分使易於計算成本。

(3) 關於會計簿籍及憑證之設計 各公有營業之會計簿籍及憑證，此項制度並未擬訂，應由各機關就實際需要規劃，但以能產生各種規定之會計報告為原則。

(4) 關於成本會計事務處理通則之規定 此項規定之目的，在求計算產品成本之正確統一，資產評價之合理，庶可確定公平之售價，而帳冊憑證之記載及會計事務之處理，亦有所依據。但公有事業規模宏大，會計事務甚繁，其處理程序，自不能詳為規定，祇有擇其重要者確立一共同之標準，故有此項通則之規定。通則中重要事項之規定：一為成本之分類，公有營業，成本分為業務成本，管理成本，及其他成本三種，供給產品之營業之業務成本，為生產成本及推銷成本，又生產成本又分為材料人工生產間接費用等；二為成本事務之處理

。如材料收發計價之方法，間接費用分配等之規定，均為成本會計中之重要問題。

三 現行公庫制度

(一) 公倉制度之種類

公庫為政府及其所屬機關庫藏之總稱，古時公庫為實際堆積公家金錢珠玉及其他財寶之庫房，現代國家之社會經濟，為貨幣信用經濟。公家之財政出納，因而為貨幣信用之出納。然主其事者，必須自成一系統，庶幾獨立行使職權，而收內部牽制之效。

世界各國之公庫制度，就公款之管理機關劃分，約有三種：

(一) 統一公庫制度 即政府及其所屬機關一切現金之出納保管移轉事務，概由一公庫主管機關主持，設總庫於政府所在地，分支庫則分設於境內各地，以利職權之行使。此制最佳，其優點有五：(1) 現金出納自成一系統，可減少各機關經手收支人員中飽之弊；(2) 公款概存公庫，無侵吞挪用之虞；(3) 公款可以統籌支配，各機關無貧富不均之慮；(4) 款項集中，易於調劑，各機關無須各存鉅款，可收金融流通之效；(5) 出納事務，概由公庫辦理，現金移轉之事項大減，無重複收支帳項之繁。

(二) 複合公庫制度 即特種基金，得於統一公庫之外，各設公庫以管理各該基金之出納。公庫即不統一，支配必難均勻。

(三) 複雜公庫制度。即各機關之收支款項，不問數目多寡，概由各機關自行出納保管，自存銀行。此制與統一公庫制度恰相反，故統一公庫制度之優點，即此制之缺點。

統一公庫制度為最優良之制度，故各國多採用之，然其公款保管之方式亦不盡同。茲再分述如下：

(一) 獨立公庫制。由公庫主管機關自設公庫，以辦理一切公庫之出納保管移轉事務。此制之缺點有三：(1) 政府收入之旺月，即社會上資金減少之時，公庫保藏現金，易使金融呆滯；(2) 保管費用甚鉅，增加人民之負擔；(3) 政府平時不與銀行往來，至需款急迫之時，非誘以厚利，必難得銀行之援助。

(二) 委託銀行制。政府委託銀行代辦現金之出納保管移轉事務，銀行對於政府存款，只負保管責任，不能運用，故政府須予銀行以相當報酬。此制較之獨立公庫制，費用方面，已可減省不少，但銀行不能利用政府資金，仍有缺點。

(三) 銀行存款制。銀行代理政府公庫事務，與私人收存款項相同，政府可免除保管現金之費用，銀行有運用政府資金之利益，此制雙方交受其利，故為最經濟之制度。

(二) 我國公庫法未實施以前，財政行政上出納系統之紊亂情形及其弊病

我國已往之公庫無定制，而為各種制度之混合體，在中央政府，雖有中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法之規定，但祇為各機關解款及直撥款與坐支撥付款抵解轉帳之程

序法而已，並非真正統一國庫辦法。在地方政府，湖南江西等省，最先訂有省庫之規程，嗣後各省相繼推行，惟就根本制度而言，均非統一公庫制度。故不論中央地方，出納系統皆未健全，其紊亂情形，均有下列數端：

(一) 各機關自收自支 各機關之收入與支出，固有自成一種出納系統，與公庫完全不生關係，主管機關與財政機關，亦無從過問，此種情形，足以破壞財務行政之統一，毋待言喻。例如過去各縣市各項田賦附捐均名爲專款，自收自支，不受預算之限制，自成系統，卽坐斯病。

(二) 征收機關坐支撥付 此種情形，幾爲一種普遍現象，卽收稅機關徵收稅款，一部份自行坐支，作爲本機關經費，一部份撥付其他機關，充實經費，再行備具書據，向公庫辦理轉帳手續。徵收機關既賦有徵收稅款與出納項款之兩重權責，其流弊當屬難免。

(三) 承轉機關之存在 各級政府歲出款，除公庫直接付與支用機關外，尚有付與主管機關，俾其將款項分發於其所屬之機關。又徵收機關解款，大都須繳由主管機關轉解公庫。是主管機關兼爲公款之承轉機關，於統一公庫之精神，實有未合。

(四) 收款非由公庫直接向納稅人或繳款人經收 各征收機關雖有委託代理公庫實行代收或自行經收後解繳公庫之辦法，但考其委託代理公庫銀行代收之性質，只係各該機關與代理公庫銀行一種銀行業務上特定往來。各征收機關所收之款未經解庫以前，亦只認爲普通存款

代理公庫之銀行之議項，在銀行方面，亦僅以活期存款方式處理，開立專戶，均不能作庫款論，所收之款，須在彙解公庫時始由公庫列收庫帳，是所收之稅款先由銀行代收或自行經收，而後彙解公庫，并非由公庫本身逕向納稅人或繳款人直接經收。

(五) 用款非由公庫直接付與政府機關之債權人 各機關向公庫或征收機關領到經費後，自行保管，或存儲於往來之銀行，隨時提款支用，并非由公庫直接付與各該政府機關之債權人。因此有無經費剩餘，公庫則不再過問，雖不能謂其必有流弊，但流弊之可能極大。

出納系統之紊亂情形，略如上述，言其弊病，則不勝枚舉，茲臚列其弊舉大者如次：

(一) 維持長存 征收機關既有經營現金之權，設其長官存心不良，則可截留稅款，長期存放，孳生利息，其甚焉者則竟挪用長存，作投機之用。

(二) 截留剩餘 機關經費如有剩餘，依法應於年度終了後繳還公庫，但領款機關領得經費後，均自行保管，或存儲於往來之銀行，公庫主管機關無權過問，故剩餘經費，率未照繳，或則另提追加預算，以剩餘經費為財源，動支淨盡，或則滙存不動，視為活動金。

(三) 滙收不報 征收機關征收稅款後，并不填給稅票，納稅人則以愴於行政權威，不敢計較，於是公幣遂被吞沒。

(四) 多收少報 征收機關征收稅款，雖填發稅票，但得納稅人之諒解，依法應納百元者納稅人僅納八十元，而稅票僅填六十元，征收機關與納稅人均害其利，綜上各弊，皆由於出納系

統之紊亂，其直接影響財務行政之健全，間接影響政治之清明者，豈淺鮮哉。

(三)我國現行公庫制度之確立及實施情形

我國現行公庫制度之確立，即爲針對財務行政上出納系統紊亂與弊病，而加以廓清與改進，以謀財務行政之健全清明。按公庫法公布於二十七年六月十九日，都三十二條，又公庫法施行細則公布於二十八年六月二十七日，共四十條，並附請款支付暨撥款通知單及公庫支票等格式，此兩種法規，實爲公庫制度之骨幹，易辭以言，公庫制度之確立，乃即基於公庫法及其施行細則之實施。公庫法之施行日期及區域，經國務明令規定：「因庫除新疆雲南青海雷夏四省暫予展緩施行，以及游擊區域近戰區地方，事實上確有特殊障礙者，准由公庫主管機關，臨時酌予變通外，其餘國庫均自二十八年十月一日起施行。至於僻遠省縣，或有特殊情形區域，得將困難情形查於二十九年一月一日以前，呈請主管機關，酌予展緩，至二十九年四月一日或七月一日起施行，不得再緩」，是可謂吾國之公庫制度已於二十八年十月一日起正式確立。

(一)現行公庫制度之特點 我國公庫法之設計，乃本最新之學理，合乎實際之需要，對症下藥，洵稱爲進步之法律。茲爲明瞭其學理上之根據，及其立法精神之所在，就其特點，作簡賅之分析如左：

(1)採用統一公庫制 我國公庫制度之第一特點，爲我國財政力求統一，公款之出納保

管，力求集中。蓋公庫之種類，約有複雜公庫制，複合公庫制，統一公庫制之別，已如上述。凡此種類，皆爲後歷史事實之演變而來，古代各國，大抵採用複雜公庫制，緣此爲公庫情形複雜，難於監督，馴至濫發營私，弊竇叢生，而隨備政府之預算，亦難覈實，况現金由各官廳分散保管，不能集中，酌盈劑虛，勢所難能，尤爲策。因之則有複合公庫制代之而起，此種制度，較之前一制度，已爲進步，然仍足破壞公庫之統一性，流弊所至，彼此各自爲政，各保管一部份現金，使政府各時日全部收入，分置於各處，化爲若干小數，往往甲機關有巨額餘存，而乙機關有所不足，有無不能相適，政府遇有急切需款之時，某機關有巨額支出，竟致無法應付。嗣因此種不經濟制度，漸漸淘汰，於是始有統一公庫制起而代之，凡政府各時日所收一切現金，皆集中於同一之公庫，不許各自爲政，亦不許有例外之特種收支，資金既集中於一處，數額必大，以之付各方面之支出，自屬綽有餘裕，自或不足，由財政機關統籌，亦可免各機關分途籌措之困難，與盈虛不均之現象。惟建各國，現均採用此制，其財政之所以有條不紊，得力於此制度者實多。我國公庫法施行後各機關不隨意自設公庫，其在公庫之本身，固爲重要之改進，而財務行政之出納系統，歸於統一。

(二)採用銀行存款制 我國公庫制度之第二特點，爲採用銀行存款制。最近各國，類皆採用獨立公庫制，如美國一九一六年以前，即採用此制度，第其缺點甚多，已如上述，故各國進而採用委託銀行制，此制固優於獨立公庫制，然仍不免死藏資金之弊。近代各國，多復進

而採用銀行存款制，即政府之現金出納，統由銀行經理，銀行收受政府之存款，作為政府之存款，與受普通人民之存款無異。在政府方面，可節省設立機關之費用，在銀行方面，以政府之存款，作資金之運用，藉可調劑社會金融之緊縮。我國公庫法第八條之規定，銀行代理公庫，均用存款方式，其與公庫雙方之權利義務，除法令特定之限制外，以契約定之。立法原意，至為允當。銀行存款制，亦往往有危險，即銀行倒閉恐損失公家存款，故有第九條之規定，「代理公庫之銀行，於清理或破產時，其所代理之公庫債權，有優先受清償之權」，此為公家存款特別設置保障。

(3) 出納系統之改進 我國公庫制度之第三特點，為收支命令與出納保管截然分立，成為兩個系統，其精神所在，即針對往昔我國出納系統之紊亂而設，(子)以收款與用款方面而言，過去收款，均係徵收機關自行收納，而後解繳公庫，用款均由支用機關向公庫領出，自行保管，而後支付領款人，公庫法施行後，收款應直接由公庫向納款人收納，用款應由公庫支付政府機關之債權人，(丑)以解繳與發款方面而言，已往解款有現解與抵解之別，發款有直發坐支及撥付之分，嗣後抵解坐支及撥付三種程序，不復適用，所有解款，均應完全繳庫，所有發款，均由國庫撥發，(寅)以附屬機關解領方面言，已往程序，解款須由主管機關轉解公庫，領款須由主管機關代領轉發，嗣後解款直繳公庫，領款須直接向公庫支領，(卯)以特種基金之收支方面言，已往各特種基金之出納程序，與普通基金之出納程序，完全

不屬，且不屬於統一之公庫，今後公庫法規定，特種基金之收入，除依法律條約或約定基金之命令契約或遺囑之所定者外，準用普通經費存款之規定。

(二)現行公庫制度之內容，公庫制度之特點，已略述如上，茲再就其內容擇要闡明如次

(1)公庫之任務及其主管機關。依公庫法第二條規定，凡為政府經營現金票據證券及其他財物之機關，謂之公庫，中央政府之公庫，稱為國庫，以財政部為主管機關，省政府之公庫，稱為省庫，以其財政廳為主管機關，市政府之公庫，稱為市庫，縣政府之公庫，稱為縣庫，各以其財政局為主管機關，不設財政局者，以各該市縣政府為主管機關。

(2)代理公庫之機關。公庫現金票據證券之出納保管移轉及財產契據之保管事務，應指定銀行代理，在未設銀行之地方，應指定郵政機關代理，此為公庫法第三條明文規定者。

(3)公庫存款之種類。銀行代理公庫所收之現金，及到期票據證券，均用銀行存款制，(公庫法第八條)公庫存款之種類分為(子)收入總存款，(丑)各普通經費存款，(寅)各種基金存款三種。所謂收入總存款，即預算法上規定之普通基金總存款，凡政府總預算範圍內之一切收入，及預算外之收入，除特種基金及其收入，應歸入各該特種基金存款外，均歸入其收入總存款，由公庫主管機關主管之，(公庫法第十條及第十一條)

(4)經費存款之主管。公庫法第十六條規定，政府各機關之普通經費存款，由各該公庫之主

管機關主管，細釋條文，各普通經費存款，並乘如過去由各領款機關自行支配，其所有權完全屬諸領款機關，而仍由公庫主管機關控制支配，其所有權仍屬諸公庫主管機關，是與過去情形截然不同，因有此種規定，故又規定會計年度終了時，各普通經費存款有剩餘者，仍歸入收入總存款（公庫法第十七條），各普通經費存款有相當剩餘數額者，（指在年度期間各月份），公庫主管機關得於下次劃撥經費時，商得支用機關或其主管機關同意，酌量核減或停發之（施行細則第三十條），依上規定，普通經費存款之剩餘經費，亦由公庫主管機關直接控制，所有過去各機關截留剩餘經費之情事，自能一掃而空，不復存在。

(5) 自行出納之限制 公庫法第七條規定，政府各機關，關於現金票據證券之出納保管移轉及財產契據等之保管事務，均應由代運公庫之銀行或郵政機關辦理，不得自行辦理。但有若干種特殊情形，准由各機關自行出納保管，同時規定限制條件，例如下列各項收入，得由各機關自行收納或在規定期限內自行保管：(一)零星收入，(二)機關所在地距代理公庫之銀行或郵政機關在規定里程以外者其收入，(三)在經徵收地點隨征隨納額主管機關認為應予便利者其收入，(四)機關無固定地點其收入（公庫法第四條）。

又下列各項支出，得由各機關按規定期間，預向公庫具領自行保管及支出，(一)額定零用金內之零星支出，(二)機關所在地距代理公庫之銀行或郵政機關在規定里程以

外者其經費，(三)機關無固定地點者其經費。(四)其他經法令許可之佔付包付金額。(公庫法第五條)。此外無固定地點或在國外之機關，其現金票據證券之出納保管移轉，得由公庫主管機關指定一人辦理之，上項指定人員，應向公庫主管機關繳納保證金，或提供其他確實之保證(公庫法第二十二條)。

(6)繳款收款及報告之程序 上項程序，頗為複雜，茲以國庫為標準，根據公庫法及其施行細則之有關條文，圖示如左，以資明顯。

(子)繳款收款及報告程序(由代理公庫銀行或郵政機關收款者)。

(丑)繳款收款及報告程序(合於公庫法第五條之規定自行收納保管者)。

(7)撥款用款直接付款及報告之程序，上項程序，亦極繁複，茲以國庫為標準，根據公庫法及其施行細則之有關條文，圖示於後，以資明顯。

(寅)撥款用款及報告程序(包括請領零用金)。

(卯)直接付款及報告程序(包括合於公庫法第五條第二三四各款規定之付款在內)。

(8)公庫之會計審計 公庫之會計事務，由各該公庫主管機關主辦會計人員辦理之，(公庫法第二十四條)公庫審計事務，由該管審計機關辦理之，代理公庫之銀行，或郵政機關於代理公庫之審計事務亦尚(公庫法第二十五條)。

(9)違反規定之懲處 凡違反公庫法之規定為收納或命令收納者，分別依法懲處，為支出或

命令支出者分別依法懲處，並令其賠償公庫之損害，又代理公庫之銀錢，郵政機關違反法令或契約爲支付，致公庫受損害時，應負賠償之責（公庫法第二十七二十八條）。

(三)現行公庫制度之實施情形，公庫法在國庫方面，業於二十八年十月一日起實施，在省庫方面，除甘肅已於二十九年一月一日起實施外，其餘如湖南湖北陝西河南等省，均已呈准展緩至二十九年國月一日起實施，四川浙江安徽廣西西康等省，已呈准展緩至二十九年七月一日起實施，貴州省亦已呈准展緩至三十年一月一日起實施，在縣庫方面甘肅湖北兩省，已分別呈准展緩至二十九年國月一日或七月一日起實施，是公庫法在不久之將來，各級政府即可普遍施行，今就國庫方面實施情形，擇要分列於後。

(1)收入退還支出收回處理辦法之訂定 公庫法第二十一條載收入之退還，支出之收回，應各按其性質，於原存款內爲之，其辦法由公庫主管機關會同收支機關主計機關審計機關定之等語，因此財政部邀集主計處審計部中央建設事業專款審核委員會及各收支機關代表，會同商討，經擬定收入退還支出收回處理辦法一份計十條，呈由國府彙行中央各機關遵照。

(2)中央各機關經營特種基金收支處理暫行辦法之訂定 公庫法爲管理各種基金之普通法，故所規定不得不詳於普通基金而略於特種基金，因此關於特種基金儘爲第十九條「特種基金及其收入，應歸入各該特種基金存款，特種基金之劃撥管理支用依法律條約或設定

基金之命倉契約，或遺囑之所定，其無規定者，準用關於普通經費存款之規定。而依照預算法第五條之規定，特種基金類別既繁，性質亦不一致，惟公庫法第十九條條文僅爲原則上之規定，所有處理手續，別無法令可資依據，自應擬訂補充辦法，以資實施，當經財政部邀集主計處審計部中央特設事業專款審核委員會及主管特種基金之機關之代表會同討論，擬定中央各機關經管特種基金收支處理暫行辦法一份計八條，呈由國務院通行中央各機關遵照。

(3) 頒行緊急命令支出款之限制辦法 公庫法第十三條規定，一切經費依據預算撥支，但得依法以緊急命令支出等語，願各級政府以緊急命令節庫支撥之款，應以何種費用爲限，其緊急命令之頒發，應經何種手續，尙無明確規定，可資依據。公庫法既經施行，爲免施行窒礙及防止各級政府濫用緊急命令撥款起見。自宜明定辦法，以示限制。是項限制辦法，經行政院提請國防最高委員會第十七次常會決議通過，並由該府通行遵照。此項辦法計有五條，各級政府均須遵行，其條文抄錄如左：

(一) 各級政府在預算以外得以緊急命令節庫支撥之款，以下列兩種爲限。

1. 國防緊急之設施，經軍事委員會委員長核定者；
2. 外交金融救濟及其他關係國家大政之行政上緊急措施，須由國防最高委員會核准者；

(二) 在中央屬於第一款第一款之用費，由軍事委員會委員長之命令支撥，

(三) 在中央屬於第二款第一款之用費，由國防最高委員會委員長授權行政院長爲之。

(四) 在省經省務會議之議決，在直隸於行政院之南經市長核定，均經行政院核准，
得由省政府主席或市長以緊急命令飭庫撥款。

(五) 在縣及隸屬於省之市，經該管省政府之核准，得由縣長或市長以緊急命令飭庫撥款。

(4) 審計部行使監督國庫出納職權 自二十九年一月二日起，審計部派員駐代租國庫銀行之總行，(中央銀行國庫局)核簽記賬憑證，並於數款內增加報核一聯，於核簽記賬憑證時，自行留存，以資考核。

(5) 主計處通令各主辦會計人員修改原有會計制度，並飭財政部會計長擬具國庫出納會計制度公庫法實施後，所有現金票據證券出納保管移轉等事項之處理辦法，與從前迥異，或會計事務之處理程序，自應隨之變更，以資適合。主計處有鑒及此，曾通令各主辦會計人員，將原有會計制度，按照實施公庫法之辦法，酌予修改，此外復依照公庫法第二十四條之規定，令飭財政部會計長擬具國庫出納會計制度呈處核定。

(6) 各銀行郵局代理之國庫分支庫及收支處經收處之數目，依公庫法之規定，國庫之收支保管事務，應由中央銀行代理，但按之實際，各種中央稅源，散佈各地，中央銀行之分

總。經奉准設立，故對於代理國庫之收支保管事務，自不能為一般之直接處理。於是
 乃有由中央銀行轉行委託其他銀行或郵政機關代辦之辦法，以濟其窮，公庫法及施行細
 則均有規定。至委託之辦法，原可別為限制委託及普遍委託二種，前者一地委託一行
 代理，後者謂同時委託一地各行代理之，經中央銀行研討後，決定暫行採用限制委託為
 原則，蓋以其收解事權之集中，一地一無而名稱重複混雜之弊，在限制委託原則之下，
 中央銀行委託之辦法有二，（子）凡無中央銀行而設有中國交通中國農民三行之各地，
 係按照各地之重要性，及庫款收支之多寡，一地以一行為限，平均分配，委託中交農民
 三行分別代理之，（丑）無中交農民四行之各地，由郵政機關，或各省省銀行分別代
 理。茲將二十九年一月間代理國庫之各銀行郵局及其代理之國庫分支及收支處經收處之
 數目，列表於後。

交通銀行	1	7	12	1	1	13	1	1	1
中國農民銀行	1	1	21	1	1	22	1	1	1
郵政機關	1	1	20	1	709	927	10	1	1
合計	1	7	136	7	907	10	1	1	1

代理庫數	代理庫數		中央銀行	中國銀行
	庫別	總庫	分庫	支庫
總庫	1	4	64	7
分庫				
支庫				
收支處				
經收處				
計	76	20		

(四)我國公庫法實施以來之問題

公庫法實施以來之問題，約有下列數端：

(一)公庫出納會計制度之解釋 會計法所規定之公庫出納會計事務，係指公庫主管機關關於庫款出納會計事務，抑係泛指代理公庫機關庫款出納之一切會計事務，確係一個問題，頗有討論之價值。湖南省會計處對於上項問題，曾呈請主計處解釋如下：「查公庫法第二十四條所稱之公庫會計事務，依同法第二十六條之規定，代理公庫機關關於款項收支事實經過後，分別遞解至公庫主管機關，又第二十六條規定公庫主管機關及代理公庫機關，應將公庫收支，逐日彙報各該管主計審計機關，又第十八條規定，銀行代理公庫新收撥之現金及調劑票據證券，均用存款方式，其與公庫雙方權利義務，除受法律特定

之制限外，以契約定之。又第九條代理公庫之銀行，于清理或破產時，其所代理之公庫債權，有優先清償之權，彼此界限，至爲明晰，而決算法第十五條規定，公庫之決算報告，由公庫主管機關編造公告等語，按立法原意，係指財政廳現行庫款之會計事務，而非泛指代理公庫機關庫款出納之一切會計事務，依照上項解釋，則公庫出納會計制度，應爲公庫主管機關設置。至代理公庫機關關於記載庫款之出納保管移轉等事項之會計制度，僅爲代理公庫銀行營業會計制度之一部而已。

(二) 支付書應否由公庫主管機關主辦會計人員會簽 會計法第八十三條規定，會計憑證關係現金票據證券之出納者，非經主辦會計人員簽名蓋章，不得爲出納之執行，故支付書在公庫法施行以前，已由主計處決定，應由公庫主管機關主辦會計人員會簽，但公庫法對於支付書應由公庫主管機關主辦會計人員就近會簽，未曾明白規定，且施行細則所附支付書格式，並無主辦會計人員簽名蓋章之地位，因此公庫法實施後，支付書應否由公庫主管機關主辦會計人員會簽一節，又成爲一個問題。四川財政廳爲此問題，向中央請示，主計處以事關通案，經彙集財政審計兩部代表，會商結果，決定兩點。

(1) 公庫法施行後，公庫主管機關主辦會計人員，應在支付書各聯簽名蓋章。

(2) 公庫法施行細則所附支付書格式，應加主辦會計人員簽名蓋章地位，由主計處出請財政部轉呈修正之。

於是此問題遂得以解決。

(三)各機關職員俸薪公費個別簽發支票之問題 各機關職員俸薪公費，依公庫法第十五條之規定，應個別簽發支票，向庫支取，惟該項支票，紙張來源缺乏，印刷尤感困難，中央銀行曾函請財政部酌予變通辦理，暫行合併簽發支票，各機關亦先後派員往財政部申述個別簽發支票之困難情形，財政部以業開法令，經彙集主計處審計部中央建設事業專款審核委員會中央銀行派員到部會商，酌擬辦法如次。

(一)各機關職員俸薪公費等，除有個別簽發支票之必要者外，得參照公庫法第十五條第二項規定合併或分數部份（如各部所屬各司處局等）簽發支票。其支票抬頭之債權人，即填「某某等共若干人」，其金額填「上列各債權人應領之總數」，并附清單，開列各債權人姓名金額，並由各該債權人在單內名下蓋章，隨同支票送由國庫撥付。除職員俸薪公費外，對於其他債權人之支付，不適用上項辦法，仍個別簽發支票。

以上辦法，於法理事實，均能兼顧，已呈由國府通行遵辦。

四 結論

國民政府秉承 國父遺教成立，以建設廉潔政府為職志，第四屆一中全會，本此方針，通過改善財政制度方案，此方案中最主要者五點。(一)實行總然主計制度，(二)實行就

地審計稽察制度，（三）統一公庫出納。（四）統一征收機關，（五）中央銀行獨立，此五點爲國民政府成立以來財政制度上最高之原則，亦爲歷年來財政立法與行政上最大努力之目標，經總裁以最大之決心，鞭策在政之同志，而努力作政治之肅清工作，故改善財政制度方案中之各點，均次第一一實現，而實行會計制度及公庫制度之確立，亦卽此方案實現之最重要者也。

主計與審計

雍家澍

(民國三十年二月)

甲、緒言

乙、主計

- 一、我國未設超然主計制度以前財政紊亂之情形
- 二、近十年來推進主計制度之概況
- 三、主計機關之組織及執行職務有關法規概要
- 四、待解決之問題

丙、審計

- 一、民國以來審計制度演進之沿革
- 二、現行審計制度概述
- 三、現行審計程序及審核方法

四、最近審計工作概況

五、待解決之問題

丁、結論

甲 緒言

主計與審計，各為聯綜組織之一環，具有財務監督之作用；前者為積極之監督，後者為消極之監督。推進超然主計制度，即所以實行積極之財務監督。所謂主計之超然，含有三種意義：一為主計機關組織之超然，二為主計人員地位之超然，三為主計人員職務之超然，良以主計人員既負有積極監督之責任，非超然無由執行其職務。主計係屬會計統計三者之總稱，歲計職司預算決算之編造，會計根據預算登記帳簿，統計就會計及其他方面所得之資料，為之綜合分析，以作編製預算之參考，故三者互相為用，同有超然之必要。在超然主計制度之下，各機關辦理歲計會計統計人員之任免遷調訓練及考績事項均由主計處直接辦理，則主計人員自易忠於職守，不僅行政效率得以提高，專門人才易於集中已也。

審計者乃就會計上之報表、帳簿，及原始單據，加以稽查，并予以證明之謂。其方式或

爲書函之審核，或爲實地之稽察，其執行職務之時間，有在事件發生之前，有在事件發生之後，亦有在事件進行之中者；總其目的，無非在提帳目之數字正確，財務之數量覈實，使一切不法或不忠於職守之行爲，無從規避。或謂財務行政，既有超然主計人員爲之監督，似無貴乎審計；實則監督之道，惟恐不密，證會計人員自爲紀錄，又自爲審核，則苟有與行政人員串通舞弊之情事，其爲患何堪設想。審計人員以獨立之精神，監視於後，並審查之，證明之，以解除行政長官及會計人員之責任，其具有不可磨滅之功效，當亦爲不可否認之事實；故財務監督，始於主計，終於審計，兩者未可偏廢也。

過去我國之公務機關，係採混一組織，各機關事務之處理，以及人員之任免，莫不由行政長官大權獨攬；於是行政長官，得利用其優越地位，營私舞弊，恣所欲爲，而上級機關，因鞭長莫及，無由施監督之權，政治之腐敗，良有以也。查政治之爲優爲劣，繫於人事者半，繫於制度者半，治人與治法，缺一不可。我國過去貪污之盛行，固由於人事之未減，而制度本身未臻完備，亦不能卸其應負之責任。我國滿清政府之亡，北京政府之倒，胥由於庶政之泄沓，庶政之泄沓，由於貪污之叢生，貪污之叢生，由於財務行政之脫節，故爲正本清源之計，非建立完善之財務行政制度，無由整飭官邪，重振綱紀。國民政府成立以後，鑒於混一制度之流弊，特倡會計獨立之說，由財政部首先實行，凡財政部所屬各機關辦理會計人員，均由該部直接派充，予以超然地位；然因會計人員，權力有限，收效甚鮮。於是立法院財政

委員會主張徹底改革，採用聯綜組織，使各機關之行政、主計、出納、審計、四種職務，各成一個系統，獨立行使其職務，將各機關屬於財務之事項，劃歸會計出納與審計人員辦理，使各機關長官，專心處理行政事務，以期行政效率之提高。以上所立辦法，經甘末爾設計委員會研究修正後，提供中央採納施行。茲將聯綜組織內所包含之四個獨立系統，列示如下：

(一) 收支命令系統

(二) 超然主計系統

(三) 獨立審計系統

(四) 代理公庫系統

上列收支命令系統，在中央為財政部，在地方為財政廳。超然主計系統，在中央為主計處，在地方為會計處。獨立審計系統，在中央為審計部，在地方為審計處。代理公庫系統，為中央銀行、地方銀行、及郵政機關等。以上四種組織，各自獨立，自成系統，其妙用在於上有集中總管理之機關，下有散在各機關辦事之人員，在下者為實際之執行，在上者為計劃之統制，上下聯絡，成爲一氣，四者綜合，互相牽制；以言組織，無脫節之弊，以言治事，有互助之效。蓋同一機關中，既有行政人員、主計人員、審計人員、互相監督並可依法檢舉，內部牽制愈密，監督愈嚴，則弊竇自少。反之，若機關長官夙為奉公守法，必因主計人員

之補助，而相得益彰，是爲聯綜組織精義之所寄。目下我國超然主計制度，業經普遍推行，就地審計制度，正在積極建立；獨立公庫制度，自公庫實行後，已粗具規模，所謂聯綜組織，殆已完全實行；今後之工作，在如何補助之使其發揚光大，而達成預期之效果。

乙 主計

一、我國未設超然主計制度以前，計政紊亂之情形

民國以來，政局動盪，內戰迭起，各地軍閥，割據稱雄，有中央政府之名，無統一政權之實，財政紊亂，達於極點，其間雖數經整理，終以積弊太深，難期收效。迨民國二十年，國民政府主計處成立，實行超然主計，確立聯綜組織，因計政制度之改革，促進財政之漸入軌道，數年以來，著有成效。茲將我國在未設超然主計制度以前，計政紊亂之情形略述如下：

1. 預算編製之情形 我國預算之擬辦始於清末，歷年以來，迄未有完備之預算公佈。而預算中所列之內容，有僅限於在京各機關者，有包括全部而間有遺漏者，有數字估計失實者。至於編送日期，各機關尤不一律。以是預算之成立，多在年度開始以後，有失算預統制之作用。考其原因，厥爲政府官吏不了解預算之意義，亦有故意遲延以藉不受預算之拘束；而預算法規之未備及頻年時局之混亂，亦未始非重大原因也。

2. 會計制度及會計人員 我國採用西式官廳簿記，以民三會計制度為最早。但其中率多做效銀行簿記，與政府機關之需要，未盡相合。且歷年以來，各機關各自為政，會計制度漫無標準，苟現金記載正確，已難能可貴，更何遑論及其他。試就民三會計制度，加以分析，則知其中缺點良多，如收入類會計科目中，無預算科目，無應收科目，無表示資產負債之科目；經費類缺少總帳，缺少現金會計與科目會計相互之聯絡，缺少對於未開支各項廢出款情形之記載，凡此皆為不注重預算與用現收現付制之錯誤觀念所造成之結果。制度本身既未臻完備，即使任用得人，亦難期收效，何況當時對於會計智識，尙未普遍；會計人員，率為主管長官之私人，同流合污，進退與偕；甚有主管長官卸任後，囊括帳簿而去，以致後任對於前任之帳目，無由稽考，種種弊弊情事，均可藉此一筆勾銷，在此種情形之下，欲求財務行政之澄清，烏可得哉！

3. 收支情形 我國徵收機關支出機關收付款項，向由各機關自行出納，如各徵收機關於徵稅款後，必須彙轉解繳，各支出機關之經費，多由上級機關逐層承轉，一收一付，手續至繁；查各機關有權過問現金，弊竇之多，大則侵佔吞蝕，小則中飽取利，影響所及，不特敗壞風紀，抑且有失調濟國庫盈虛之作用。迨後雖經中央訂定「中央各機關經費收支款項由國庫統一處理辦法」，但各機關實行者殊少，且其中規定有坐支劃撥辦法，於是各機關得任意在收入款中坐支劃撥，僅於事後補辦手續，致使監察機關徒具虛名，上級機關亦無由行統

制之權。

二、近十年來推邁主計制度之概況

我國自實行超然主計制度以來，迄今以及十年。在此十年中，賴立法院及主計處之經心鑒劃，建樹良多。就法規言，計先後頒布有預算法、會計法、決算法、統計法等，使主計工作之推進有所羈繩。時至今日，主計制度之基礎粗定，規模略具；回顧十年前計政紊亂之情形，能不致無上之欣慰。茲就十年以來，推邁主計制度之概況，分歲計、會計、統計三方面，略述如下：

1. 歲計方面

(一) 關於中央歲入歲出總預算 主計處於民國二十年四月一日成立後，即積極辦理該年度國幣歲入歲出總預算，於二十一年四月完成法定手續，呈由國民政府公佈，是為我國正式預算之失；雖成立期以在預算年度之後，要亦不能謂非具有歷史上之重要意義。二十一年度預算，經主計處如期編成，旋以九一八事變發生，事實多有變更，故未奉核定。二十二年度預算，係由主計處會同審計部財政部編製，祇有歲出，經呈奉核定為該年度之假預算。二十三年度至二十六年年度預算，均於年度開始前成立公佈。二十七年年度預算，因會計年度改為曆年制，以二十六年年度預算延長半年適用。二十八年年度預算，經如期編就公佈。二十九年施行預算法，因事實困難，由中央核定「辦理二十九年度預算辦法」得以如期完成。三十年

度預算，係根據「編審三十年度預算通辦法」擬編，業經核定施行，此我國十年來預算編製情形之大概也。

(二)關於中央營業基金預算 我國編製營業基金預算所依據之法規，除預算法、預算法施行細則外，尚有編審營業概算辦法、公有營業預算暫行標準及營業機關預算科目及編製營業概算書實例等。頻年以來，雖經主計處積極辦理，迄今尙未見正式公佈。二十年二十一年二十年二十年各年度僅奉准備案；二十三年至二十六年各年度均奉令存查；二十七年以二十六年度延長適用半年；二十八年因戰事影響，虧損甚鉅，奉令存查；二十九年核定一部份；三十年度正由主計處核辦中。

(三)關於地方預算 各省市地方政府，自民國二十年起，已有正式預算，以後逐年增加，計二十年度成立正式預算者有三省、二市，二十一年度計有六省四市及一行政管理公署，二十二年度有八省四市一公署，二十三年度計有十一省四市一公署，二十四年度計有九省三市一公署，二十五年計有十一省三市一公署，二十六年因抗戰發生，僅有四省，三十七年會計年度改制，以二十六年度預算延用，二十八年計有十一省，二十九年已經立法程序者僅五省。

(四)關於計算決算 歷年來各機關計算書類，均經依照會計制度之規定，分別編造，由主計處爲之綜合登記，以供審核概算之參考，但決算因種種關係，迄未成立。二十二年

度決算，經依法編成，送達審計部，審計部以內容不全，故未審核，以致法定手續，無法完成。今決算法、決算法施行細則均經公佈施行，以後決算制度，當可漸上軌道也。

2. 會計方面

(一) 關於各機關會計人員之設置 主計處成立以後，即依照主計處組織法及中國國民黨第三屆第四次執行委員會全體會議議決案，積極籌劃推進，但各機關組織法中，未有主計部份之規定，推行上不免困難。後經分別修正，將各機關歲計會計統計三部份，改隸于主計系統之下，其主辦人員，原為簡任職者，改設會計長或統計長；原為荐任職者，改設會計主任或統計主任；原為委任職者，改設會計員或統計員。根據上述原則于民國二十年七月設置鐵道部會計長，以後交通部及軍政部會計長，亦相繼設置。二十四年主計處擬訂「設置中央各機關會計人員辦法」四條，經中央政治會議議決照辦；并於二十七年公佈「國民政府主計處辦理各機關歲計會計統計人員暫行規程」，數年以來，經主計處分向各機關籌洽結果，在中央方面超然會計人員大致已設置完備，并有將原設之會計主任，改為會計長，以期加強機構。至于地方政府，設置會計長者計有三省，省以下之行政機構，亦經分別設置超然會計人員，各級組織法規，經各會計處室擬訂後，呈由主計處核定施行者，不下百餘件，主計制度賴主計人員地位之超然而確立，惟尚有公有營業機關，及公有專業機關遲未實行，是有望於主計處今後之努力。

(二) 關於會計制度之訂定

1. 中央總會計制度 中央政府總會計制度完成於民國二十年五月，施行以後，迭有改革。茲就該制度之內容，略述如下：

- (a) 實施範圍 係僅就中央普通基金各種會計報告爲統制之紀錄，及綜合之報告。
- (b) 會計基礎 係依照會計法第四十四條之規定兼用收付實現制，及權責發生制。
- (c) 會計簿籍 概用活頁，并設專欄，以應事實之需要。
- (d) 統制方法 採複證制，根據各機關所送報告，與相對科目互相鉤稽，以期正確。

最近公法實行後，總會計制度所採用之會計科目，及統制方法，或將又有改變，至於各級地方政府總會計制度，亦多經各該政府之主辦會計人員擬定後，呈由主計處核准施行。

2. 中央普通公務單位會計制度 主計處成立後，鑒於我國當時各機關所採用之會計制度，漫無標準，欲求總會計之統制記錄及編製綜合報告，至感困難。爰即着手調查，根據調查所得事實，於二十一年訂定中央各機關及所屬統一會計制度，於二十二年七月正式施行，并編訂實例五種，以爲各機關實地執行時之參考。統一會計制度規定詳備，對於我國政府會計之改進，影響至大，但其中可資批評者，亦復不少。自會計法施行後，統一會計制度之內容，多有未盡符合者。爲適應事實之需要，特由主計處於民國二十六年擬訂「中央及

所屬普通公務機關單位會計制度之一致規定」，以爲各機關個別設計會計制度之依據，其中對會計科目、會計報表、會計簿籍等，均經分別改定或增設，以視統一會計制度，諸多改進。嗣以公庫法實行，其內容復經修訂，目下所有各中央機關，大部已根據上述規定，擬訂會計制度，呈經主計處核准試辦。

(三)關於會計總報告之彙編 查會計總報告係根據各機關之收支報告彙編而成，我國會計制度中所規定之收支報告，在昔爲甲乙種收支旬報，一致規定頒行後，採用類現金出納表及收入類現金出納表，格式雖殊，用途則一。二十年至二十五年之會計總報告，均經主計處編就後，呈請國府轉送中央核定擇要公佈。二十六年會計總報告，亦經編就經國防最高委員會核准備案。惟因戰事關係，交通阻滯，各機關報告未能按時送達，以致總報告之編成，距離年度之結束已久，二十七年及二十八年年度總報告，未見公佈，想尙在主計處核編中。

3. 統計方面

一、關於各機關設置統計人員：統計事務與預算之編製有密切關係，故統計人員亦應由主計處直接委派，以期統一。數年以來，各機關統計組織多爲成立，計設置統計長者有內政部交通部二處；設置統計主任者有行政院、立法院、監察院、司法院、財政部、外交部、教育部等十餘處；設置統計員者有考試院、銓敘部、最高法院等數處，其事務簡單者，規

定由會計人員暫行兼理。至於地方政府，最近亦經分別設置統計處室。我國統計事業，未臻發達，國人對於統計之認識，未若會計之普遍，以是推進發揚，有待於今後努力者正多。

二、關於公務統計方案 按統計法規定，主計處應擬具全國統計方案，經全國主計會議議決呈請國府施行。而統計方案中，以公務統計方案較為重要，故主計處於二十七年擬定公務統計方案、編製方法說略、及中央各機關公務統計方案工業類舉例，發交中央各統計處室參考。目下各機關已擬定公務統計方案，經主計處審查准予試辦者，有國府文官處、立法院、監察院、財政部、司法行政部、中央研究院等，此外尚有核定一部份及正在審查中者。

三、關於全國統計報告 主計處於民國二十四年編成第一次全國統計總報告，其材料係截至二十三年六月底止，第二次全國統計報告，遲至二十八年底始行竣事，蓋受抗戰影響故也，其材料係取自二十八年六月底止之各機關統計報告。全部內容，計分自然環境行政制度，立法與司法，政試與監察，人口，教育，衛生，保衛，災害與振濟，社會病態，土地，農業，林業與漁牧，礦業，工業，商業，貿易，物價，金融，財政，鐵道，公路，電政，航政，水利電氣等二十五類八十二綱，三百四十三表，為我國統計史上空前之巨著。

四、關於物價統制 民國二十三年十月，主計處統計局主辦每日物價指數，於上海廣州漢口天津四處，分設調查員，調查米麵茶絲紗桐油生鐵水泥等主要物品之每日躉售價格，

由主計處根據報告，逐日編製物價指數，以民國二十三年十月十四日爲基期，對於物價指數期中，直至抗戰發生後，始行停止。民國二十九年，主計處根據各地物價指數，彙編戰時物價統計報告。計彙編物價指數，有上海重慶西安昆明福州桂林南甯梧州等八處，零碎物價，有貴陽重慶福州等三處；生活費指數有上海西安南甯成都等四處，以上各種統計，均載於各省戰時物價統計報告第一號及第二號，開第三號正在彙編中。

三、主計機關之組織及執行職務有關法規概要

1. 組織及人員任用法規

國民政府主計處組織法，係於民國十九年公佈，根據該法規定，主計處直隸於國民政府，掌理全國歲計會計統計事務，設主計長一人，綜理處務及指揮督察所屬人員，主計處設歲計會計統計三局，每局設正副局長各一人，由主計官分別兼任；歲計局辦理概算預算計算決算之審核彙編，及研究財務上增進效能及減少不經濟支出等事項；會計局辦理各機關會計人員之任免，會計報告之彙編，及會計制度之擬訂等事項；統計局辦理統計人員之任免，統計報告之彙編，及統計方案之制定等事項。全國各機關之辦理會計統計人員，均由主計處直接委派，直接對主計處負責，並依法受所在機關長官之指揮。其主辦人員分爲會計長統計長會計主任統計主任會計員統計員三種，主辦會計人員以下稱爲佐理員，其名額由主計機關商同所在機關，按事實之需要酌量設置。主計處採合議制，凡各機關主辦會計統計人員

之任免，歲計會計統制度方案之擬訂等，均須取決於主計會議。主計會議由主計長及主計官六人組織之，並於必要時得召集全國主計會議，以期集思廣益，求超然主計制度之發揚。主計人員之任用，另有單行法，名曰主計人員任用條例，其中對於簡薦委各級主計人員及佐理人員之資格，規定甚嚴。良以主計工作切近專門技術，非學識資格，不足以充分發揚效能，故在另一方面，對於其職責，亦予以保障，如主計人員經任用以後，非受懲戒處分，刑事處分，或禁治產之宣告，不得免職，蓋所謂慣用慣任之道也。

2. 執行職務有關法規

(十) 預算法及決算法 預算為國家或其他公共團體在一定期間內，根據財政計劃預定之經費，及預定之收入，以數字表示之文件，經立法機關之決議，以為該時期內財政設施之方案。若預算編製正確，而國家行政悉依預算執行，則百慮有條不紊，國家信用增高，故預算實為計劃政治之開始，具監督財務之積極作用。

我國預算之編製，始於清末光緒年間，當時政府籌備憲政，注意財政，特訂清理財政章程三十五條，在京設財政清理處，各省設清理財政局，由部派財政清理官，各省財政清理局將收入支出及存儲之糧銀各數，編造清冊，併盈虧計算表送部。此種辦法，已具會計出納之雛形，而為編製預算之先聲。宣統二年正月，頒布預算冊式及制式，即彙編宣統三年之預算，由咨政院議決頒行，是為我國有史以來之第一次預算，惟內容簡陋，去預算之意義尚遠。

民國成立以後，因政局不定，預算之編製，時作時廢，迨國民政府在香港成立，設立預算委員會，頒布審計法及預算規則，規定各機關應每月編製支付預算書送監察院審核，並由預算委員會先行支配各機關經費數額，以期達到量入爲出之目的。然終以軍政費鉅大，未能澈底實行。十九年二月，國民政府頒布試辦預算章程五十一條，二十年公佈約法規定國家之歲入歲出由國民政府編定預算決算公布之，同時主計處組織成立，直隸於國民政府，凡從前財政委員會及財政部會計司，關於預算事項，移歸主計處辦理。廿一年頒布預算法，計七章七十一條，對於中央及地方政府概算之籌劃擬編及核定，與預算之編造核定審議成立及執行，規定甚詳，經於廿六年四月加以修正後，計增加一章共八十九條，並定自民國二十七年一月一日起施行，旋以故展期直至二十九年一月一日始正式實行。

決算法之編製，係用以考核執行預算之結果，而爲編製下年度預算之根據。我國關於決算法則，有民國二十一年公布之暫行決算章程二十三條，并附決算書與各種附表之格式及說明，歷年來各機關編製決算，均以此爲根據。旋以會計制度，迭有更易，決算章程之內容，未盡相符，爰由立法院訂定決算法三十二條，於二十七年八月公佈，本年一月一日決算法實行細則亦經公佈施行，以後各機關之決算，當可依照決算法及決算法施行細則辦理矣。

(二)會計法——我國最早之會計法，公佈於民國三年十月，全文都九章凡三十七條，內容廣泛，涉及整個財務行政與財務監督之範圍，如預算收入支出決算等，莫不包羅在內。施

行以來，鮮有成效。國民政府奠都南京以後，鑒於民三會計法內容簡單，範圍太廣，且多抄自日本，與我國國情未盡相符，爰有重訂會計法之動議，但其中因種種原因，遲至民國二十四年始行公佈，二十五年七月一日起開始實行。新會計法將預算統計財政收支系統等分別訂為單行法，而於會計法內，僅規定會計制度之設計及會計事務之處理兩大部份，部十章一百二十七條。關於會計事務及會計組織分類，會計制度設計程序，會計報告，會計簿籍，會計憑證，會計事務程序，會計報告程序，會計交代等，均有詳明之規定，俾此後辦理會計者有所準繩。

(三)統計法——我國統計法係於民國二十一年十月公佈，二十三年五月施行，全文計四章共三十二條，舉凡統計之編製及報告以及地方統計等，均有明確規定；二十三年四月公佈統計法施行細則，同年五月施行。我國各級機關辦理統計事務，莫不以上述二種法規，為執行之準則。

四、待解決之問題

1. 預算編製機關問題

吾國現行預算制度，以編製預算之職責，屬諸國民政府主計處，將核定撥算之權，提歸中央政治委員會（現時為國防最高委員會），議決預算之權，由立法院行使。主計處直隸於國民政府，其有超然地位，中央政治委員會，為黨與政府之連鎖機關，其職權在決定政治機

本方案，而執行政治方編之責，仍在民政府。立法院議決預算，較諸從前國會之性質，亦微有不同，因五權憲法下之立法院，仍為治權機關，而非政權機關，上述預算制度，各國未有先例。我國君主計處成立以前，僅有預算運動，而無預算制度，十年以來使我國預算漸入正軌，不能否認其爲主計處不可磨滅之功績。但各方面對於現行預算制度，贊成者有之，反對者有之，所謂仁者見仁，智者見智，固未可一概而論也。茲先就贊成現行預算制度者所根據之理由，略述如下：

(一) 適應世界政治上分權之潮流。過去世界各國，多將籌集財源及編製預算之二種職權，歸諸財政部，其結果使財政部之職權，超於其他各部之上，因財政爲庶政之本，具有財政支配大權者，輒能左右政治，且財用之分配不均，足以引起政治上之糾紛。故過去財政部兼有籌集財源及分配用途之兩重責任，頗爲一般人士所詬病。近百年來政治上盛倡分權之說，因此各國有將預算編製之職務，從財政部劃出，另設機關辦理。如法國於一九二五年設立預算部，義大利曾於財政部外創設庫部，美國自一九二一年以後，將編製預算之權，提歸總統，由預算局專任其事。我國在國民政府下設主計處，即所以適應世界政治上分權之潮流也。

(二) 適合我國特殊政治組織。我國政治組織，係根據五權憲法，在國民政府之下，分設立法司法行政考試監察五院，由五院各自獨立行使治權，而不相統屬，若將編製預算之權付

諸任何一院，恐有礙於五權憲法之精神。主計處直屬於國民政府，以超然地位依法編成預算，呈國民政府交行政院提出立法院核議，此種制度於各方面之職權，均無抵觸，實係根據我國特有之政治組織，而自然產生者也。

以上所述，為維護現制者所主張之理由。但反對者，以為我國編製預算，由超然之主計處專司其事，在表面上視之，似與美國之制度相同，實則美國之預政局，仍屬於財政部，不過其處長人選係由總統任命，直對總統負責，美國總統負責實際行政責任，故預算編製雖係超然，仍未超出行政範圍以外。而現時我國國民政府主席，在約法上規定為不負責實際行政責任，是則我國預算制度，不特脫離行政，抑且脫離任何治權，夷考各國歷史，未之前聞，或云中國有中國之政治背景，不能因不合乎外國之先例，而謂為不當。但現行預算制度，是否妥善，尚有可討論之點如下：

(一) 主計處不負執行管理之責，常不知執行之困難，不免缺少責任心。

(二) 依預算法之規定，主計處只有彙集第一級機關單位預算之職，而無核減之權，即或賦予此種權力，恐亦難於運用。

(三) 主計處立於財務行政與他種行政機關之中間地位，難免不曲徇他機關之要求。

根據以上立論，主計處所編製之預算，容有支出膨大，而使財政部無法執行之虞，設預算由財政部編造，如英國之現制，則財政部握有核減各支用機關經費之實權，一方面須保護

人民之錢囊，一方面又具有籌款之責任，其結果必使預算中所列者爲切要之開支；而籌款之弊。

以上所持理由，均各有見地，但事實上十年以來，賴主計處之公正努力，我國預算已粗具規模，所謂可能發生之缺點，亦未曾表現，推厥原由，實爲在主計處之後，中央政治委員會爲之支持。蓋中央政治委員會立於政府之上，凡所決議，均須爲政府所奉行，故財政部之不辭另籌財源，以平衡預算，及各機關猶願執行縮核減後之預算案者，惟其謂爲主計處之力量，無庸謂爲聽命於中央政治委員會決議之所致，可知主計處苟無中央政治委員會支持於後，其功績將無由顯彰。但中央政治委員會爲我國訓政時期所特有之機構，憲政開始以後，政治組織常有所改變，歲計制度，將亦有適當之調整。若調整結果，以編製預算之權，囿諸財政部，竊以爲不可。蓋財政部司籌集財源之責，舉凡租稅公債之整理，貨幣出納之統一，金融匯兌之調劑，均爲其範圍內之職掌；設又責其編造預算，恐專務太繁，難顧此失彼，而尤要者，爲財政部既握有支配用途之大權，必極力削減各機關之經費，以求預算之平衡，致使行政計劃，難於推行。

如上述，預算之編製，既不宜囿諸財政部，又不宜超出行政範圍以外，則將來憲法實行以後，歲計制度及主計機構，應如何更改及隸屬，確爲值得研討之問題，查憲法實行後，由總統總攬治權，負責實際行政之責，是時若將主計處直隸於總統之下，將預算編製職責仍由

主計處行使，在理論上亦無可非議，如總統之下，并無直轄機關，即以行政院為總統之辦公處，則不妨將主計機關於系統上改隸行政院，而其職權之運用仍直接向總統負責，而行政院長相當於總統之秘書長而已。在此種制度下，舉五權憲法之精神，未有若何抵觸，且事實上經費之支用，以行政院所屬機關之變動為最大，立法、司法、監察、政試各院所列之經費，為數有限，縱有增加，亦不致為行政院所肆意核減，故主計處，在名義上雖隸屬於行政院，實無礙於其他四院治權之行使。

2. 主計經費問題

各機關主計人員，均由主計處直接委派，在系統上直接對主計處負責，而在編製上似為所在機關之一員，因會計統計處之經費，多係包括于所在機關經費內，于是主計人員，往往重視其所在機關，而忽視其所隸屬之超然系統，以為個人之地位及薪金，均賴駐在機關之賦予與供給，此種錯誤觀念之產生，對於超然主計制度之推行，影響至大。此外如各會計統計處任用人員，常因經費關係，須取機關長官之同意，辦公費購置費之支用，動輒受所在機關業務人員之牽制，以至主計人員，不得不一部份之時間，作此項瑣碎事件之交涉，個性剛強者，每易瀕于磨擦，個性柔弱者，則抱息事寧人之旨，委曲求全，甚有為減少業務人員之阻撓起見，不儘在公事上曲為通融，以為交換條件，因此超然之精神，完全動搖，監督之作用，喪失殆盡。此種情形在過去曾有先例，而為一般論者所詬病。主計當局有鑒於此。

將於民國二十八年八月擬訂「中央各機關會計統計處室經費在各該本機關預算內爲獨立項目辦法」經國防最高委員會核准，由國民政府通令各機關自二十九年一月一日起一律遵辦。惟各會計統計處室之經費，既編入所在機關預算之內，雖爲獨立項目，終不能完全排除過去錯誤之觀念；且主計處經費，既爲各機關整個預算之一部而又爲法令中規定，不得藉詞擴張，則主計經費增加，各該機關本身之經費必相對而減少，主計經費減少，各該機關之經費必相對而增加，兩者既處於衝突地位，則誤會之機會自必加多。故近來有人倡議主計經費完全獨立，各會計統計處至應編製單獨預算，由主計處爲彙編機關。民國二十八年十月主計處召開全國主計會議預備會議，對於主計經費問題，曾作如下決議：

「二十九年度起各機關主計部份經費，不能完全獨立預算者，依照中央規定辦法，在其機關預算內分別項目，以示範圍，其辦公等費，事實上難於劃分者，先儘用人費用予以劃分」。

根據上項決議辦法，可知主計經費以成立獨立預算爲原則，次而求在預算中獨立項目，再次而求用人費用之劃分。實則欲澈底發揚超然主計制度之精神，自以獨立編製預算爲必要。但如何獨立，尙有討論之餘地。說者以爲主計機關之經費，應比照審計機關之組織系統，由中央直接負擔，若能照此實行，自屬最佳。惟目前主計經費包括於所屬機關以內，即中央機關之主計經費，由中央政府負擔，地方機關之主計經費，由地方政府負擔，若全國經費，

均由主計處統籌支配，劃歸中央負擔，則以全國主計組織之多，需費之鉅，恐與整個財政無影響。故比較妥當辦法，莫如將經費仍由中央與地方分別負擔，而令各會計統計處單獨編製預算，由各級政府主計主管機關爲之彙編，在各級政府之總預算中，增設主計經費一款，則主計經費與所在機關經費，由各級公庫分別飭付。過去一般人士，對於主計制度超然地位之漠視，以及主計人員對於本身隸屬系統之置疑，當可以是有而得有力之糾正。但主計經費，現完全獨立，庶務部份須有專人管理，此在範圍較大之主計機構，當無問題，若範圍較小，似嫌太費，且會計與庶務在原則上，亦不應由一人兼辦，故主計經費獨立以後，應如何與所在機關之庶務部份，取得密切聯繫，洵有研究之必要也。

3. 主計人材培養問題

查任何制度之能否推行盡利，其主要關鍵在於推行之人員是否得力，苟任便不得其人，縱有完善之制度，亦難期收充分之效果，故主計幹部人員之訓練備儲，實爲改進主計制度之基本條件。蓋主計一門，包括歲計會計統計三類，斯三者多屬專門學術，非研究有素，積有經驗者不克勝任，是以主計人員任用條例，對於主計人員之資格，規定甚嚴。我國推行超然主計制度，於茲十年，其間所遭遇之困難，莫甚於人才之難得，目下各級主計人員，確有主計專門學識者固多，而濫竽充數者亦復不少，故今後一方面應求量之擴充，一方面又須求質之改進。其實行之道胥在大量訓練主計幹部人員，至於訓練方式如何，容有研討之必要。竊

以爲現行教育制度，在中學有商科有職業學校，在大學有商學院，有專修科，宜盡量利用之，使其所授功課，切於實用，以合需求，是尙有待於主計主管機關與教育主管機關商權進行。此外各級主計主管機關，應經常設立訓練班，用以栽培主計幹部人員。訓練班分短期與長期兩種，長期以訓練考試及格之新進青年爲主，以一年至二年爲期，短期以調訓現任主計人員爲主，以三月至六月爲期，訓練期滿後，由主計主管機關，量其成績，分發任用，則主計機構必因新細胞之充實，而益形加強，其爲利豈僅主計制度之本身而已哉！

丙、審計

一、民國以來審計制度演進之沿革

我國政府審計，古代官制中，已略具端倪，然一鱗半爪，殊難稽評。迨民國肇造，政治革新，審計制度，亦隨時勢以創立而改進。自民元迄今，其間概可分爲五個時期。茲分述如次：

1. 審計制度創始時期 當滿清政府顛覆之後，民國初年，各省實行地方政治機構，紛紛籌設審計機關，如廣東之核審院，湖北江西之審計廳，貴州之審計科，吉林之審計長，湖南之計檢查院，雲南之會計檢査所，陝西之會計檢査處，均先中央而設置。元年九月，北京國務院爲審核善後大借款起見，亦於中央成立審計處，並於各省設置分處，制定暫行審計規

則，執務規則，暫行審計員適用途規則，收支憑證之證明條件數額，擬又頒布審計條例，惟各省分處，在地方行政機關權力之下，多不能獨立行使職權。三年五月袁世凱公布法律，始於會計一章第五十七條規定「國家歲入歲出之決算，每年經審計院審定後，由大總統提出報告於立法院，請求承諾」是為審計權限於約法之始；同時以教令公布審計院編制法，改處為院，並統一職權。見，裁撤各省分處，審計院直隸大總統，獨立行使職權，置院長副院長各一人，審計官十五人，協審官二十七人，分三廳辦事，每廳以審計官三人以上協審官四人以上組織之。廳各置廳長，由審計官兼任，此外另設書記官長一人書記官五人核算官若干人掌理核算事務。審核結果，以院會議或廳會議決定之。至決算之審查，則另設審查決算委員會辦理之，其時陸軍財政另有特別組織，與普通組織，不相侔也。三年十月，公布審計法，廢止原有審計條例，同年十二月，公佈施行規則，釐定齊表格式，暨支出單據證明規則。審計制度，燦然具備。惜內外官署，狃於舊習，不遵法令，虛行其事，益以民八以後，軍閥爭權，財政紊亂，預算更難成立，審計職權，形同虛設，殊可慨焉！

監察權下之審計時期 民國十四年總理逝世之後，中國國民黨中央執行委員會，開會於廣州，於十四年七月，成立國民政府，同年八月，設監察院，當以政府規模初創，庫收為數不鉅，無所謂預算，亦無審計組織。十五年十月修正監察院組織法，始將審計事務，列入監察院職掌之下，其第一條「關於審核財政收入支出事項」及第六款「關於官

應簿記方式爲之統一事項，實係審計職務之一部份也。嗣後及術審計法及審計法施行細則，單據證明規則，其所定審計範圍，與北京政府所定者，並無若何區別，根據審計法第一條所載監察院關於審計事項應行審定者爲：一、國民政府總決算，二、國民政府各機關在機關每月之收支計算，三、特別會計之收支計算，四、官有物之收支計算，五、由政府發給補助費或特與保證之收支計算，可推定其時所採用之審計方式，全係事後監督制度，除營業機關憑證單據得自行保管，由監察院隨時檢查外，其餘大抵均用送請審計制。至國債用途之監督，依特別規定行之，是與北京審計院之處理辦法，亦無若何不同之處。五年北伐勝利，政府移駐武漢，一部份監察委員，在戎馬倉皇之際，爲求整理度支，在武漢實行辦公，仍依據前頒法規，通函各機關遵照，但不久甯漢合作，是項組織，亦隨之取消矣。

3. 創立事前審計時期 十六年秋，國務院都南京，旋於十七年二月四中全會通過國民政府組織法，另設審計院，脫離監察院隸屬範圍，三月公布審計院組織法，四月公布審計法，十二月公布審計法施行細則，支出憑證單據證明規則，審計院設院長一人，下設祕書長一人，祕書二人至四人，並設審計八人至十二人，協審十二人至十六人，置一二兩廳分別掌理事前監督及審核計算決算事項，至九月一日開始核簽支付命令，是爲事前監督之肇始。依照當時審計法之規定，凡主管財政機關之支付命令，須先經審計院核准，其未經審計院核准之支付命令，國庫不得付款，違背此項規定者，應自負其責任，審計院核簽支付命令，

如查與預算案或支出法案不符時，應拒絕之。至於應否核准，應從速決定，除有不得已之事由外，不得逾三日。動支庫款，限制既較前爲嚴，主管國庫機關，自收自支之弊，自亦稍斂，發准既須根據預算案，此亦爲促進預算制度之完成一大主力也。惟審核國債用途辦法，無形頭銷，自以此以還，政府財政不足，多恃借款以爲挈注，對於國債用途之審核，未能如以前政府所規定爲嚴密，不能不引爲憾事也。

4. 完成五權分治增設稽察權推行地方審計時期 自十七年十月五中全會以後，中央實行五權之治，於國民政府之下，設置行政立法司法考試監察五院，國民政府組織法第四十六條規定，監察院爲國民政府最高監察機關，依法行使彈劾審計之職權，監察院組織法第二條規定，監察院設審計部，行使審計職權，是明定審計職權，爲監察權之一，並于十八年十月公布審計部組織法。惟因監察院人選迭更，延未完成。直至廿年二月始將原有審計院依法改組爲審計部，是爲完成五權分治之始。依照組織法，審計部應設三廳，第一廳主管事前審計，第二廳主管事後審計，第三廳主管稽察事務，並設審計九人至十二人，協審十二人至十六人，稽察八人至十人，當因稽察職權，事屬創舉，該時現行審計法中，並無規定，因而延至二十二年九月始成立第三廳，完成審計組織，稽察事務自二十三年以來，年有增加，在二十五年一年度中，總計件數達六千三百四十餘案，然是項職權之行使，因法無明文規定，至應與須與之機關訂定辦法，再行處理，此亦當時審計上之憾事也。爲推行審計職權及地方

起見，於二十一年六月公布審計處組織法，並為編設各省市審計處，廣儲專材，於二十三年舉行審計佐理人員考試，並於二十四年三月，設立江蘇浙江湖北上海四省市審計處及津浦鐵路審計辦事處，二十五年復增設河南陝西廣東三省審計處，並以湖北省審計處兼辦平漢路局審計事宜，上海市審計處兼辦京滬滬杭甬兩路及招商局審計事宜，江西安徽兩省審計處於二十六年奉准增設，籌備將次就緒，適因抗戰軍興，經費無着，遂告中輟，然審計職權，已由中央漸及地方矣。

○實施就地審計及推行縣財務審計時期 自抗戰軍興以來，中央為適應非常時期之需要起見，對於審計制度多有特殊設施，如二十六年八一三以後，首都時在空襲威脅之下，益以軍運頻繁，郵遞遲緩，京外中央各機關報銷之送達，不無受相當影響，爰訂定非常時期京外中央各機關推行就地審計制度辦法及其施行細則，以資因應。依據是項辦法，京外中央各機關收支計算書類原送呈主機關核轉審計部審核者，嗣後可逕送指定各省市審計處審核。此舉具有兩種意義：一為樹立逕送制度，不再由主管機關核轉，以免遷延時日，一為依區域以確定審計機關管轄權，而促成就地審計之施行也。審計部為完竣此新時代所賦之重大任務起見，復於二十七年草擬新審計法，呈監察院提請國防最高會議及立法院審議通過，於五月三日府令公布施行。按新審計法之精神，注重就地審計，其中關於當地稽察之條文，亦較舊法為完備；又舊審計法不適用於地方公務審計，新審計法第一條明定各級政府及其所屬機關財務

之審計，悉依本法之規定，並於十一條規定關於縣財務除送審外，應按期為抽查之審計，良以縣為自治之單位，自治完成之日，即為憲政開始之期，縣財務是否良善，關係建國前途與人民切身利害至深且鉅，審計法第十一條應逐漸推行，以期納縣財務於正軌，而進縣自治之完成。審計部爰於第二期抗戰開始之時，擬訂第二期戰時審計工作實施綱要，呈奉國防最高委員會核定通飭各審計處遵辦。其內容計分：(一)縣財務之審計(二)未設審計機關之各省市內中央機關審計事務之處理(三)公庫收支之審計(四)特種基金之審計(五)巡迴審計(六)各機關之就地審計事務(七)稽察各機關之收入(八)監驗被服糧秣等軍需用品(九)稽察各機關之集中購置及營造工程(十)抗戰期間各種臨時組織之財務稽核(十一)調查各種募款之解繳保管支用狀況等項，大部採用就地審計方式，以彌補送審審計書面審計之不足，並于二十七八兩年先後成立湖南四川貴州三省審計處，三十年復增設廣西江西福建三省審計處，用以逐漸完成審計網，故此時期，在審計技術、範圍、及機關方面，均可視為一新紀元也。

二、現行審計制度概述

我國現行審計制度，在監察院組織法，審計部組織法，審計處組織法，審計法，審計法施行細則，及部定各項章則中，已有明確之規定。茲根據法在所定，分別敘述如次：

一、審計權之轉讓系統 現時監察權包括人事監督與財務監督兩種，所謂人事監督，即彈劾權，尚置監察院監察委員暨監察使行使(監察院組織法第一條及第六條)，所謂財務監

督，即審計職權，由審計部暨所屬審計處行使（監察院組織法第一條及審計法第三條），是彈劾職權與審計職權爲監察權之雙翼，此二者之間，並無隸屬關係。審計結果，不必再經彈劾程序，由監察院遷行移付懲戒，證之以審計法第十五條「審計人員發覺各機關人員，有財務之不法或不忠於職務之行爲，應報告該管審計機關通知各該機關長官處分之，並得由審計部呈請監察院，依法移付懲戒」之規定，此項主張，已取得法律上之依據矣。再各省市每有自設審計委員會等類機關，辦理審核事務，該類機關，祇能視爲行政監督，不能與超然審計機關審核結果，具有同等之效力。蓋因審計職權，由監察院審計部暨所屬各審計處行使，各機關人員對於財務上行爲應負之責任，非經審計機關審查決定，不得解除，法有明文規定，非他機關所能代庖也。

審計職權行使之範圍 依新審計法第一條「中華民國各級政府及所屬機關財務之審計，依本法之規定」，同法第五十四條「審計機關對於受公款補助之私人或團體，應行審計事務，得依本法之規定執行之」，是審計職權行使之範圍，已有顯明之規定。易詞言之，凡政府機關財務之審計，均應依審計法辦理，受公款補助之私人或團體之財務審計，審計機關，固爲必要時，亦得依審計法辦理之。至黨部計算決算之審查，應否由審計機關辦理一層，審計法第二十條明定該法不適用，故審計法並無明文，但依該法第一條之規定，黨部不在政府機關之列，自不屬於審計權行使範圍之內，此層審計部曾准貴州省政府咨請解釋，經審計

會議詳加討論後，依據新審計日第一條決議恢復在案矣。此外關於建設事業專款，由中央另組審核委員會審核，關於軍事機密或特別經費，其支出計算，則由軍政部辦理，於年度終了，彙列總數咨審計部備案。此種例外，在英他國家亦不乏類假之先例，如在英國，對於皇室之經費，為保持皇室之祕密與尊嚴起見，不由其比較公開性質之審計機關掌理，而另設皇室審計官負責審計任務；又如在日本關於政府機密費之計算，其支用之內容如何，不受會計檢察院之檢查，僅核對其是否與預算符合而已。上述例外，因其範圍狹小，對原有審計機關之職權，並無若何影響。至我國建設事業專款範圍過廣，性質稍異，致法定審計權發生分割之現象，故審計部會依據法律規定及發生種種困難情形如（1）兼職兼薪之調查，無法進行，（2）向由審計部辦理審察之工程購置事項，屬於建設專款者不少，但其報銷不經審計部審核，事前事後不能取得聯絡，（3）兩種經費辦理一種專業之支出，送審處所，不易劃分，（4）年度總決算彙核審定，屬於審計部之職權，分割之後，無由辦理等，請求中央重加考慮，至是項組織有無必要，事關國家政策，不欲多所討論。

3. 審計職權之內容 審計職權，依監察院組織法第五條及審計法第二條之規定，計分（一）監督預算之執行（二）核定收支命令（三）審核計算決算（四）稽察財政上之不法或不忠於職務之行爲等項。審計機關行使此四項職權，復分事前審計事後審計及稽察三部份。事前審計，掌核定收支命令及依照核定之分配預算，核簽收支憑證及記帳憑證；事後審計審

核計算決算及其他法令規定之各項報表；稽察掌稽察財政上之不法及不忠於職務之行爲。至監督預算之執行，則爲事前審計事後審計及稽察共同職責。蓋審計權之行使，其主要目的在監督各機關恪守預算，杜絕浮濫中飽之弊，雖時期上分事前事後，方式上分審核稽察，實異途而同歸也。

4. 審計機關之組織 (子) 部組組一審計部直屬國民政府監察院，依監察院組織法第五條之規定，行使職權，部長特任，秉承監察院長綜理全部事宜，其輔助部長處理部務者，有政務次長常務次長各一人，均簡任；部內設審計九人至十二人，簡任；協審十二人至十六人，稽察八人至十人均荐任，分別執行審計稽察職務。因執行在京各機關之審計稽察職務，得設佐理員四十人至六十人，爲執行監察院組織法第五條規定事項，設三廳分掌事前審計事後審計，審計及稽察事務，廳長由部長指定審計兼任之，每廳設三科科長由部長指定協審稽察兼任，每科設科員四人至八人，委任；惟學後審計事務較繁，故自審計部成立時起，除法處之科外，呈請中央增設之臨時辦公室，每室各設主任一人，由部長指定協審兼任。審核方面最重要之部份，厥爲審計會議關於處理審計稽察重要事務，均以審計會議之決議行之，此點在部組織法第四條及審計法第十條均有明文規定。審計會議以部長政務次長常務次長及審計組織之，應行提出審計會議之事項爲(一)關於審計覆審事項(二)關於審計疑難事項(三)關於審計方針劃一事項(四)關於創設變更廢止審計戒例事項(五)關於審計上調查統計

之設計事項（六）關於所屬各處呈送覆審案件事項（七）關於部長交議事項。審計機關處理案件，得免請託徇情之流弊者，全賴是項會議制之採用也。爲分掌會議及長官交辦事務，設秘書二人至四人，內二人簡任，餘荐任，關於本機關事務方面，則設總務處掌理之，總務處長由部長指定簡任秘書兼任，總務處設科長四人，荐任，每科設科員二人至四人，委任。關於辦理會計會計統計事項，設會計主任統計主任各一人，對主計處負責。

關於審計的審稽察之任用資格，組織法中亦有嚴密之規定，非受刑之宣告，或懲戒處分者，不得免職或停職，即對轉職亦限制甚嚴，非有下列情形之一，不得令其轉職：（一）在年度開始，因職務重新分配，有轉職之必要者，（二）機關有添設或裁併者，（三）因法定原因，有缺額者，（四）因法定迴避原因，有轉職之必要者，以上均稱規定，要在慎重審計人員入選，並予以保障，俾獨立行使職權之精神，得發揚光大也。

丑、處組織 依審計部組織法第二十條規定，審計部於各省及直轄行政院之市設審計處，掌理各該省市內中央及地方各機關之審計稽察事務，其他不能依行政區域劃分之機關，經國民政府核准，得由審計部設辦事處，審計辦事處按事務之繁簡，分甲乙兩種，審計處及甲種辦事處組織相同，設處長一人，由審計部駐外審計兼任，承審計部之命，綜理處務，下設四組與部內四廳相仿，第一第二兩組分掌事前及事後審計事務，組主任由駐外稽察兼任，第三組掌稽察事務，組主任由駐外稽察兼任，總務組掌理本處文書統計庶務及其他各組事務。

辦事務，組主任由秘書兼任，各組設佐理員，其名稱由審計部接事務之繁簡，分別擬定，呈請監察院核定之。依照二十四年核定先例，審計處及甲種辦事處佐理員名額，係以十名。至乙種辦事處設處主任由以外協審兼任，並設佐理員分股辦事，名額由院核定。此外審計協審稽察之任用資格保障及其他限制與部中審計協審稽察均同，至處中佐理員資格之限制，則較部中科員佐理員為嚴，部中科員佐理員適用一般公務員任用法，處佐理員須準用部組總法協審稽察任用資格之規定。處組織法中，並無關於會議之規定，惟依審計法第十條，「審計機關處理重要案件應即以審計會議在處以審核其議決議行之」，各處因有審核會議之設置，是項會議，以處長暨一、二、三組主任組織之，秘書得列席，必要時主席得指定有關係之佐理員列席報告或陳述意見。會議事項分報告及討論兩類，報告事項關係重要認為應報告週知者屬之，討論事項分：（一）關於審計程核事項（二）關於審計疑難事項（三）關於審計設

計事項（四）關於審計其他事項。經審核會議決定案件，如屬審計機關之職，仍由持

異議，則處方應附具意見檢同關係文件，呈報由審計會議核。

5. 審計機關監督權之劃分。往昔研究審計問題者，對於審計機關管轄權之劃分，有主張依行政系統者，有主張以區域者。主依行政系統者，其具實之理由，在審定各級政府編製之年度預算決算，若依區域劃分，以中央政府而言，其駐在各省市之中央機關年度進行中會計報告審核結果，分散各處，將該管部審定因家歲入歲出總決算，定感艱難，主張依

區域劃分者，其重要理由在經濟人之勢力，如在河之某中央機關財務之審計，如須由部直接派員前往辦理，其所需之人力物力當數倍於由部處就近兼理，此在送請審計制度下，影響猶小，設採就地審計制度，其困難實不可以道里計也。根據事實，兩派各具充分理由，草擬新審計法時，乃兼採並用。「主管」依行政系統，「辦理」則依區域，如以中央機關為例，審計法第四條規定中央機關及其所屬機關財務之審計，由審計部辦理，其在各省市地方者，由審計處或審計辦事處辦理之，至審核結果，則按期報部，年度終了後，認為應發核准審計，亦呈審計部核發（審計法施行細則第三十二條），各審計處或審計辦事處對於審計事務，為辦理之便利，得委託其監督計機關辦理，其結果仍應通知委託之審計機關，並由原委託之審計機關決定之（審計法第八條及施行細則第十六條）。

6. 審計人員之獨立行使職權 審計法第九條規定「審計人員獨立行使其審計職權，不受干涉」，此條雖寥寥數字，實為我國現行審計制度之幹骨，蓋審計機關審核結果，是否可靠？有無價值？全賴審計人員之能否保持超然獨立而處，富貴不能淫，威武不能屈，致力技術，盡忠職守，斯乃審計人員應具之精神。為維護此種精神起見，關於審計人員資格之限制，兼職之限制，免職停職轉職之保障，迴避之義務，於法均有詳明規定（審計部組織法第十一條至十七條），俾免審計人員有意或無意中，有失本條立法之精神也。

7. 行使職權之方式 現行規定行使職權之方式可分為兩大類：（一）送請審計，（二）

就地審計。我國自有近代化之審計機關，以迄二十七年五月三日新審計法公布之前，均係採用送請審計辦法。所謂送請審計者，即收支機關，於規定期限內，將收支經過，編製計算書類，送審計機關爲書面之審核，此種方式，行之二十餘年，頗遭聲議，論者每以送審之報告憑證，易於作偽，形式上雖無不法之痕跡，而事實上則百弊叢生，無由發覺，甚至忠實者，每遭駁剔，作偽者反邀核准，實無異獎勵作偽，欲矯正此項弊端，不得不變更審核方式，而易之以就地審計也。新審計法第十一條上學段「審計機關應派員赴各機關執行職務」確立此種就地審計方式，所謂就地審計者，係審計機關派員就受審計機關會計憑證簿籍之所在地，執行審計職務。關於就地審計之優點，衛廷生氏於其民國計政之過去現在與將來一文中，言之甚詳，茲述之如下「依就地審計制度，則審計稽核人員，直接派往各機關辦理審計稽核事務，其利益爲：（一）熟知各機關之內部情形，不易隱蔽，（二）便於隨時當地調查各事件之原委，難於捏造事實，（三）每大宗收支，事前便於審計稽察，經手者殊難爲距離之僥倖，（四）以報告與帳簿核對，以帳簿與單據核對，以單據與稽察報告核對，縱有虛僞，亦不難於發現，（五）因以上四種原因，各機關之情僞畢呈，忠實公務人員，可得保障，而狡詐之公務人員，亦不敢過於放鬆，如此則送審制度之一切弊病，可以掃除，而以審計造成廉潔政府之目的可達」。惟我國幅員遼闊，中央及地方機關繁夥，普設就地審計人員，事實上障礙殊多，勢不能不於就地原則外，兼採送審辦法，此新審計法第十一條下半段有「對於縣或有

特殊情形之機關，得由審計機關通知其送審」，又施行細則第二條有「依審計法第十一條前段之規定，審計部得酌量情形逐漸推行就地審計，但在審計機關未派員赴各機關就地審計前，各地機關仍應送審」，等規定之由來也，此後審計制度之進展，當視二者探用限度之差異，以爲斷也。至就地審計行使之方式，復可分爲下列五類：

(一) 常川派員駐在各機關辦理審計事務。審計法第十一條上半段及第三十一、三十六、三十八等條，均有明文規定，是爲駐在類。

(二) 分期或不定期派員赴各機關辦理審計事務。審計法第三十七條規定「未駐有審計人員之機關，其收支憑證，因特殊情形，准予免送者，審計機關，除就報告查核外，得派員赴各機關，審核其有關之簿籍憑證及案卷」，是項方式，大部用之於公有營業公有事業機關，是爲派赴類。

(三) 不定期派員赴各機關辦理就地抽查之審計。審計法第十一條下半段規定「對於縣或有特殊情形之機關，得由審計機關通知其送審，仍應每年派員爲就地抽查之審計」，是爲送審抽查類，此類與第二類不同之點，在第三類平時不檢送收支憑證，此類須檢送存閱原始憑證及其他附屬表冊（審計法第二十九條）。

(四) 委託審計，查審計法第五十三條規定「審計機關對於審計上監視鑑定等事項，得委託其他機關團體個人辦理之」，是爲委託審計類。

(五) 巡迴審計 審計部第二期戰時審計工作實施綱要第五項，列有巡迴審計，該部以最近三年內，限於經費，不能於各鐵路局普設審計辦事處，乃改採巡迴審計，並期推行是項制度於其他公有營業公有事業機關，是為巡迴審計類。此類異於第二類者，在對若干公有營業及公有事業機關巡迴不斷，實施派員就地審計。

8. 行使職權之事務 審計機關行使職權之事務約略可分為下列各類：(一) 審核分配預算(審計法第二十九條)(二) 核發支付書收支憑證及記帳憑證(審計法第三十三、三十一、三十四條等)(三) 查閱簿籍憑證及其他文件(審計法第三十五、三十七條等)(四) 查核日報及其他會計報告(審計法第三十三、三十四等條)(五) 審定總決算(審計法第四五條)(六) 稽查一切收支(審計法第四六條)(七) 檢查或盤查現金財物(審計法第四七、四八等條)(八) 證明良善管理(審計法第四八條)(九) 監視工程及購置變賣之開標決標及驗收(審計法第四九條)(十) 監視公債抽籤償還及銷燬(審計法第五〇條)(十一) 參加財務組織(審計法第五一條)(十二) 調查財務行政(審計法第五二條)。

9. 行使職權時之處置 審計機關執行職務依法應為之處置，可擇要歸納如下：(一) 事前拒簽 審計機關對財政機關填發之支付書，審計人員對各機關之收支憑證，經查核認為無嫌疑者，即在原件上簽印，以為負責之表示，如發現與預算或其他有關審計法令不符時，應拒絕之(審計法三二條)，對於各機關顯然不當之支出，雖未超越預算，亦得事前拒簽，或事

後駁覆之（審計法二十一條）但應否核簽，應從速決定，除有不得已之事由外，自收受之日起，不得逾三日（審計法三十三條），拒絕核簽時，應發拒簽事由之通知書分別送達簽發機關領款機關或領款人。派駐各機關之審計人員，為拒簽收支憑證之決定時，除辦理通知外，並應即時報告該管審計機關（施行細則第二十二條），支付書非經核簽，公庫不得付款或轉帳（審計法第三十條），各機關收支憑證，非經核簽，亦不得為出納之執行（審計法第三十一條）。（二）事後駁覆：審計機關或審計人員審核各機關各項會計報告之結果，經決定後認為無疑義者應發核准通知，關於年度決算，發核准書，如有疑義，則發審核通知（審計法三十八、四十條），審核通知內容：分別繳還、賠償、查問、補送、發還、更正、注意等事項。（三）逕行決定：已往審計機關處理案件，有發審核通知，而各機關有採「不了了之」政策者，以致經年累月，仍無法結案，新審計法爰有第二十三條「各機關接得審計機關之審核通知，應依限聲覆，其逾期者應計機關得逕行決定」之規定，至因特殊原因，不能依限聲覆者，應於限期內敘明事由，聲請展期（施行細則第十條），各機關對於審計機關之決定不服時，得自接到通知之日起，三十日內聲請覆議，但以一次為限（審計法第二十三條），逾期而未於期內聲請展期者，審計機關不予覆核（施行細則第十三條），（四）摘要公告並禁止效用，審計機關如因發審核機關之負責人員，行蹤不明，致案件無法清結時，除通知其主管機關負責查追外，得摘要公告，並將負責人員姓名通知該機關，在未理清結前禁止效用（審計法第

二十六條），是項公告，於各級政府公報及審計部公報爲之（施行細則第十一條）。（五）限期追繳！遇有應負賠償之責任者，審計機關應通知該機關長官限期追繳，如負責者爲機關長官，應通知其上級機關（審計法第七十八兩條），施行細則第十二條規定。審計機關，就審核案件爲剔除繳還或賠償之決定者，於本案確定後，應通知受審核機關及主管公庫機關，於必要時，並通知受審核之機關長官上級機關（六）通知處分或呈請監察院核辦或移付懲戒！審計人員爲行使職權，向各機關查閱簿籍憑證或其他文件，或檢查現金財物時，遇各該主管人員有隱匿或籍詞拒絕或不爲詳實之答復情事，應將其事實報告該管審計機關，如主管人員係委任職以下者，通知各該機關長官，予以處分，如係荐任以上官職者，呈請監察院核辦，如係發覺有財務上之不法或不忠於職務之行爲，除通知該機關長官處分外，並得由審計部呈請監察院依法移付懲戒，如負責者爲審計長官，應通知其上級機關執行處分，審計機關對各機關執行處分結果，認爲不當時，得由審計部呈請監察院核辦，（審計法第二十五、八十九等條），（七）緊急處分！審計人員發覺各機關人員，有不法不忠情事，認爲有緊急處分之必要者，應立即報告該管審計機關，通知該機關長官從速執行之，該機關長官接得通知，不爲緊急處分時，應處帶負責（審計法第十六條）。

10 行使職權必要時之處置：（一）知照司法或警察機關協助！審計機關爲行使職權得派員持審計部稽查證，向有關之公私團體或個人查詢或調閱簿籍憑證或其他文件，遇有隱匿拒絕

或不為詳實答復，得知照司法或警察機關協助（審計法第十三條），（二）隨時封鎖或提取有關證件，審計機關或人員行使職權，遇必要時，得隨時封鎖各項有關簿籍憑證或其他文件，並得提及其全部或一部（審計法第十四條），（三）停發經費支付書，各機關違背審計法之規定，其情節重大者，審計機關除依法辦理外，並得拒絕核發該機關經費支付書（審計法第二十條）。

以上所述，為新審計法所賦職權之大概情形，於此可見現行審計制度之一斑，有此機構，有此特權，審計機關推行職務，當較往日為易也。

三、現行審計程序及審核方法

審計機關現行審計程序，為審計部處務規程中，第六章第五十一條至第五十六條，略有規定，至審核方法雖無一致之規定，然各審計機關所採用者，大同小異。茲分別述之如次，以為研究審計學者之參攷：

審計程序 專指審計之對象，如收入命令，或解款書報帳單及支付書，支付預算書，歲入預算分配表，歲出預算分配表等，除支付書外，其餘書表，部中審核程序，係由科員或佐理員審核後，擬就審核報告書送呈科長審核，簽註意見，送呈廳長及審計會同形審核，退科辦理。凡屬重要案件或應與審計意見不同之案件，由廳長及審計會同形審核，提出審計會議決定後，送廳長核辦。凡存查之支付預算書歲入預算分配表，歲出預算分配表，主審科

登記後，送第三廳主管科登記轉送第二廳主管科查對。至存查之收入命令或解款等項，於每月月終由第一廳主管科依照機關分別登記總數，送第二廳主管與各機關之收入報表核對。關於審核交付費之程序，則由科員或佐理員於審核後，擬就支付書准駁理由書，送呈科長審核，科長認為無疑義者，即由科員或佐理員辦理審查支付書核准通知書及報告書，並連同核准理由書由科長送呈廳長及審計會同核簽，送秘書室呈部次長簽字後印發，備案送還主管科。如科長認為有疑義者，簽註意見，送呈廳長及審計會覆審，退科辦理。凡屬重要案件，或廳長與審計意見不同之案件，由廳長及審計各具意見，提出審計會議決定後，再行發科辦理，由廳長及審計會同核簽，送秘書室送呈部次長簽字後印發，原案送還主管科。凡簽發之支付書由第一廳各科於每月月終依照機關分別直字生字撥字列表，送第二廳交主管科與各該機關之收支報告核對。

事後審計之對象，為會計報告，其審核程序，係由科員或佐理員於審核後，擬具審核報告，送呈科長審核，科長認為應發核准通知書或審核通知者，即由科員或佐理員擬稿，由科長送呈廳長及審計會同覆審後，送秘書室送呈部次長簽字後發，原案送還主管科。如科長認為有疑義者，簽註意見送呈廳長及審計會同覆審，退科辦理。凡屬重要案件或廳長與審計意見不同之案件，由廳長及審計各具意見提出審計會議決定後，退廳發科辦理。

稽察案件處理程序，可分二類：(一)凡經審計會議決定必須稽查之案件，由第三廳實地

稽察，稽察完竣後由承辦人擬具報告送呈科長審核，簽註意見，呈送廳長及審計覆審，加以意見，提審計會議決定後，退廳發科辦理。(2)第三廳各科關於主管事項所發生之稽察案件，由科長審核簽註意見，送呈廳長及審計會同覆審，退科辦理。凡屬重要案件，或廳長與審計意見不同之案件，由廳長及審計各具意見，提審計會議決定後，退廳發科辦理。

關於就地審計案件，應由辦理人員作成報告，由主管廳交由主管科簽註意見，送呈廳長及審計會同審核，報告於審計會議。

各審計處因組織較部為簡，然所採程序，分初審覆審、重要案件提會決定，與部定程序，實際上並無大出入也。

2. 審核方法，依審核對象，可分下列數種：

(一) 報告之查核——指對某機關在一定日時或期間所編製之報表，加以審核，送送審計機關之各項會計報告，有將有關之原始憑證及其他附屬表冊一併送審者，則為報表審核時，除對報表本身所列數字加以覆核外，並核算原始憑證數額是否符合，原始憑證可否認為合法，其依審計法第三十七條規定免送原始憑證者，審計機關除就報告查核後，得派員赴各機關審核其有關之簿籍憑證及案卷等。

(二) 簿籍之檢查——指對某機關所備有之簿籍，加以檢查，當鈎稽其各項報表，序時帳簿分類帳簿記帳憑證原始憑證等，以確定帳簿所載各項收入之紀錄，有無遺漏，各項支出是否

正當，有無浮濫，其憑證單據，是否完備，是否合法，記載關連之處，有無破綻，此種檢查之效力，當較報表查核爲大，因報表可事後臆造，簿籍記載，雖亦可妄造，然欲天衣無縫，實非易事。

(三)現金票據證券之檢查——審計機關，對於各機關之現金票據證券之檢查，實爲完成審核帳目上之必要步驟，因此可確定帳簿所載之數與實存之數，是否相符，及該期中收支現金記錄，是否確實，有無挪移侵蝕情事，故新審計法第四十七條有審計機關對於各機關之現金票據證券得隨時檢查之規定。對於是項檢查，須有經管人員在場，免生枝節，審計法施行細則，爲慎重起見，規定「審計機關對各機關之現金票據證券執行檢查，遇必要時，應通知該機關長官或主管上級機關派員蒞視」，又「檢查結果，應製作筆錄，由保管人蒞視人署名蓋章」，以明責任。

(四)財物之盤查——審計機關對於公款之支出，負有增進經濟及防止浪費與走漏之責，尤注意於財物及財物盤查一類事件。現金易爲財物之際，適爲監督最難而最必要之時，故財物之支出，應與現金之支出，受同等嚴密之監督。我國鑒於此事之重要，故新審計法第四十八條有審計機關對於各機關之財物，得隨時盤查之規定。普通公務機關在一定期間內，關於財產之增減，則有財產增減表，於年度終了時，對於財產數量與原價之靜態，則有財產目錄，檢查時就上述兩種會計報告與財產明細分類帳簿，逐一核對，並實際盤查或抽查一部，却

可證明該機關之財產是否與報告相符，是否真實存在。至公有營業機關其財物之盤查手續，自較繁重，如各該機關採用永久盤存制及完善之成本會計制度，則舉行盤查，當不致有特殊困難。

(五) 特種審計 所謂特種審計者，或發動於監察院之命令，或由審計部部長之命令，對某機關某期間之帳目施行全部或一部之審計。特種審計完全以命令之目的而決定其審核之對象，且有時非通常審計程序所能盡其事者，尙須側重於事實之調查。

以上係就審計對象而言，至就帳冊之檢查手續而言，則有抽查法與精核法之別；就檢查之次序而言，又有逆查與順查法之分，因係審計技術方面之問題，且限於篇幅，故不贅述。

四、最近審計工作概況

軍興以來，支應浩繁，益以抗戰建國同時並進，政府職務範圍，日趨廣大，露出經費，更形膨脹，審計監督，時慮疏遺，又以經費緊縮，人員不敷配備，制度之推遷，不無受相當影響。至於工作狀況，可別為戰時審計與經常審計兩大部門，所謂戰時審計者，即根據國防最高委員會核准之第二期戰時審計工作實施綱要所規定之事項，其所列舉者，或為新審計法所賦予之職責，或為恢復事變以後暫緩執行之工作，或為軍興以來新設之組織，而由審計部派員參加者，其不屬上述之事項，均為經常工作。茲為避免冗長起見，經常部分從略外，僅就戰時審計工作情形略述其梗概如次：

審計部所擬定之戰時審計，不過根據新法所賦予之職權，分別緩急，在抗戰期間，就人力財力之所及以爲逐漸推行之一種工作計劃耳。戰時審計，首重地方之賦務，以期除積弊，稽察偷漏，減少人民額外之負擔，增加地方事業之收入，以爲舉辦自給之先聲，其次即以就地審計爲本案之中心工作，以增進審計效能。審計部自二十八年度起依照此項考式及戰時審計分期進度表之規定，次第進行。茲就舉辦情形簡述如次：

子、縣財務之抽查 審計部根據分期進度表，指示各省審計處切實執行，內容計分兩項

(1) 規定送審收支月報表之格式，促各縣依限編送，(2) 確定抽查範圍，在收入方面則爲田賦與契稅之附加營業稅房捐，地方公產，公有營業之純益，及其他雜捐等，支出方面爲行政、公安、財務、教育、建設、救濟、撫卹各費，(3) 注意調查縣預算之成立，縣財務組織，金庫制度，稅收種類，及征收方法，田賦制度，公產處理，及會計主任之權限等，(4) 編配小組及釐訂抽查與調查之辦法暨報告方式，按期公告。各省處奉到部頒辦法，即分期進行，如湖南省審計處在二十九年度中，就湖南省所轄七十五縣，除九縣因道近前線或其特殊情形未予抽查外，截至十二月底，完成抽查工作者，達六十六縣，佔全省轄縣百分之九十。

丑、未設審計處之各省中央機關審計事務之推行 依審計法第七條之規定，未設有審計

或或審計辦事處之各省市，其財務之審計，指定就近之審計處兼理，并先就中央機關財務之審計，儘量參照「非常時期京外中央各機關推行就地審計制度辦法」及其施行細則之規定，交由各省審計處就近辦理，至重慶市則由部辦理。

寅、公庫收支之審計 公庫收支，自公庫法施行後，部及所屬各處，即分別派員駐國庫省庫核簽收入總存款記帳憑證，至於事後之檢查，每半年分別由部處派員舉行一次。

卯、特種基金之清查 按基金之設置，原為確保經費之獨立，得以循途運用，使其專業依照長期計畫進行，不受財政之影響。以前因法無明文規定，基金收入，大都送審核，新法對於特種基金應送報表，規定甚詳，為防止挪移侵蝕及隱匿不報起見，自二十八年度起擬定調查表式及清查辦法，分期進行，京外機關由各處就近清查。

辰、派員駐在各機關之就地審計 駐在各機關之就地審計，有專辦事前者，如派駐振濟委員會是也，有專辦稽查者，如派員駐香港專辦交通材料之監視訂約驗收是也，有事前事後及稽查同時並行者，如派員駐經濟交通兩部及資源委員會是也。各省處亦仿部例，分別派員駐省屬各機關，辦理就地審計。

巳、不定期派員赴各機關調查收支情形 在此非常時期，戰區擴大，人民苦於兵燹，流離失所，國家年付鉅額振款，惠及災黎，運用一不得當，流弊滋深，故派員赴各救濟區難民總分站調查實況，亦為戰時審計之重要工作。但普遍實行，甚屬困難，且難民數額無定，其

運配給救濟救護等種種問題，亦甚複雜，故接收支整頓難民集中之區，派員調查，其在各省之難民總分站，由各省審計處辦理，所有救濟費之種類，處理方法，分配情形，以及難民數目之統計，生活之狀況，帳目之情形，是否悉照法令規定手續辦理，如有發現弊竇，立即報告，依法核辦。此外各種捐款之解繳保管及其支用之情形，亦為戰時審計應行調查之工作。蓋自軍興以來，國用浩繁，人民激於義憤，慷慨輸將，政府因勢利導，視為補救國家財政之一種重要財源，惟捐款之種類不一，用途亦異，代收之機關亦多，有因政府規定勸募者，如救國公債寒衣捐飛機捐等，此由人民自動捐助者，如七七獻金，慰勞捐，救國捐，兒童及難民救濟捐等，為數甚鉅。為昭示政府信用，證實經手人辦理之情形起見，自應嚴密鈎稽，以杜流弊。二十八年度中派往各處調查經收之機關，有數十單位之多，其他各省向不在內，經政府頗有統一解繳辦法，統由財政部綜負收存撥用之責，鈎稽辦法，亦較以前為簡單矣。

再厲行收入之審計，在抗戰以前，即有此計劃，故曾呈國民政府通令各機關，對於收入計算書，應連同收入憑證一併送審。但實施以來，主管機關以各徵收機關經徵稅類不一，使用憑證種類繁多，且須留存查考，故改用抽存辦法，不定期派員赴稅收集中機關，切實調查，如有短少挪移或非法情事，隨時報部核辦。

午、監驗被服糧秣等軍需品 抗戰時期，軍事機關採購糧秣服裝等數量激增，各廠商多

難按照規定承辦，空襲緊張，又不能集中一地，各部隊需用孔急若照通常手續辦理，難免貽誤戎機，故對監驗方法務取簡便。至於採購糧秣之區域，遍及全國，不特地點難以確定，購辦情形又極複雜，故有常川派駐臨時稽察者，有用巡迴抽驗辦法者，又以參加核定糧價標準，更難一致，故往往隨時向當地民衆團體及各縣商會農會調查價格，並請其按月報告，俾供參考。

以上爲戰事發生後新行推進之工作，至於經常工作部分，亦多因戰時特殊情形，致數量激增，如事前審計核簽支付書一項，因追加經費法案增多，每月核簽支付書工作亦隨之較爲緊張，稽察方面，因疏散遷建及防空工程，工作亦增加數倍矣。

五、亟待解決之問題

收入稽核問題 查審計法規定，對於各級政府及其所屬機關財務審計之職權，收入與支出并重，是以審計法第二條有核定收支命令，爲職權之一。良以國家賦稅，咸出諸於民，應用之於民，其收支是否合乎法令，支出是否合乎經濟，實有賴於審計機關之嚴密監督，但自審計院成立以迄於今，支付命令均經審計機關核定，而收入命令尙付闕如，僅以解款畫報核聯爲事前監督歲入之對象，而各收入機關，事後所造送收入類會計報告，又因事實上之困難，未能將各項收入憑證附送，致收入之審核，尙未獲得實際之效果。矧各級政府之收入，是否合法，是否正當，有無存欺中飽情弊，不但關係社會人民之利益至鉅，抑且關係抗戰

建國之前途尤大。爲完成國家之大計，昭示人民之大信起見，審計機關應與財政機關洽商，將各收入機關現有之各項收入憑證，酌加改善，以便送審，而利審計。再收入方匯之弊端，大都爲帳面以外之情事，僅就帳面審核，成效有限，自應嚴密稽察組織，實地覆驗，隨時抽查，此舉固與經費有關，如何實施，尙有待於我審計機關當局之經心擘畫也。

2. 就地審計制度積極推進問題 查審計法第十一條「審計機關應派員赴各機關執行審計職務，但對邊疆或有特殊情形之機關，得由審計機關通知其送審，仍應每年派員就地爲抽查之審計」，是立法精義重在就地，良以當面審核，究不若就地審計之嚴實而精確，無如限於人力財力，普遍設置辦理就地審計人員，短期間仍難辦到，如何增籌經費，羅致專材，調整現行工作分配，俾可移轉一部份人力財力，於此中心工作，實爲當前之急務也。

3. 審計人員訓練問題 審計法第九條規定「審計人員獨立行使職權，不受干涉」，審計法施行細則第十五條規定「派駐各機關審計人員之決定，視爲該管審計機關之決定」是審計人員，權大責重，則入選之重要，自不待言。現擬各級審計機關權選進時期，需要大批審計人員，此夫批審計人材之特色，誠非易事，自非及早從速舉行考試及嚴密訓練不爲功。至審計人員之訓練，係注重會計審計之技術外，精神訓練，尤爲切要。

4. 審計技術訓練問題 我國審計機關，雖有十數年之歷史，關於技術方面，應用之書表格式，尙未臻標準化，所屬各處人員，各有短長，自應急務應由部統一整理，爲一致之規定，

此舉非將現有各處得以經濟人力財力，即此後新設之處亦有規範可循矣。

丁 結論

綜上所述，可知超然主計與獨立審計任務之重大，關係之密切。在現時我國審計機關尚未普遍，就地審計尚未周密，尤賴主計制度依法推進。蓋會計組織為各機關所必備，會計人員依法行使職權，可使事前審計警戒火患工作益收實效，並減少事後審計消防工作也，茲為重新申述此二種制度之重要，特恭錄 總裁在六中全會對於計政之訓示，以為結語：

「對於審計會計制度之嚴格實施，與考績銓敘制度之健全推行，為目前建國工作刻不容緩之基本要務……」

還有審計會計制度，也應該自上而下，切實推行，這些都是我們黨政軍各機關上軌道有組織的初步工作」。

中國禁政問題

李仲公

(二十九年六月)

- 一、煙毒與國家民族的關係
- 二、民國以來禁煙失敗之原因
- 三、二十一年禁煙政策之改定，與二十四年設置禁煙總監後，在總裁領導下各種禁政之積極實施
- 四、兩年禁毒六年禁煙過程中之艱難重要步驟與階段
- 五、倭寇毒華政策之進攻，與近年國際對華禁煙之讚譽
- 六、今年禁煙屆滿後對於非常時期應有之禁煙善後方策
- 七、中國禁政之完成

一、煙毒與國家民族的關係

禁政是各種消積行政中的一部門。吾國之有禁政，是從前清雍正七年頒布禁煙法例始。鴉片從唐代亞刺伯人因為朝貢或傳教的關係帶入中國，一直到了明代末年，中國人把牠只是當

作一種藥品或玩物。後來漸漸被人吸食，影響到人們的健康，才引起朝野的注意。但到乾嘉之際，鴉片還是自外輸入的，國人只有吸食，沒有栽種。然英商每年由零丁洋輸入的數量，僅道光十九年一年中，已達四萬二千箱，紋銀輸出已達千餘萬兩，到此境地，鴉片在中國，已不僅是關係人民健康的問題，而漸成爲與國富有的問題。故一時朝議，頗有「弛禁自種，以塞漏卮」之主張，而各省亦遂開始栽種。自此煙禍蔓延，日甚一日，清廷不得已厲行斷禁，乃至演成一八三九年之鴉片戰爭。迨中國戰敗，英國力爭開禁，而中英商約成立，進口洋藥，公然抽稅，洋藥與自產之煙土爭販爭銷，清廷礙於外力，無法查禁，咸豐初年，更因軍興，借煙捐以籌餉，由是煙禍更不堪問。光緒末年，顏華與華，因定十年禁絕辦法，中外一致贊助，清末民初，頗見成效。民六以後，軍閥割據，南北對立，中央地方，輕假煙籌款充軍政費，煙禁又復大弛。吸者日多，種者日廣，影響國計民生，益見嚴重。國民政府成立，乃行斷禁政策，寓禁於徵，終因不切時弊，迄鮮效果，我總裁二十一年在豫鄂皖行營乃律定有計劃有步驟之漸禁政策，按步實施，逐年推進，行之六年，始有今日之成功。這是鴉片入中國以來數百年中之沿革變遷略史，談禁政者不可不知道的。

至於吾國鴉片的產量，及全國種煙所佔土地的面積，與吸食鴉片的人數，是怎樣的呢？這是研究禁政的一個基本的材料。但因爲以往無詳確的行政調查和統計，要找得一個比較正確的數字，實在困難。茲根據近年全國禁煙委員會的調查：二十四年度僅貴、陝、豫、滬、

川、滇、黔七省的煙土產量，總共爲三百七十四萬公斤，所佔的種煙面積，總共爲十六萬四千公頃，二十六年度各省登記煙民人數，總共爲四百十六萬零二百八十五人，但上開煙土產量和種煙面積的統計，僅是西北，西南七省，而且面積的估計，是根據產量而來的，產量的統計，又是根據煙稅而來的。那麼，再加上這七省內走私的烟土來估計，就知道上面所開的數字，距實在的數字，無疑地相差得很遠。再查上開二十六年度各省的煙民人數，雖係二十一省市登記的總數，但就報告中的北平煙民人數止四千九百五十二人，天津煙民人數止一百四十六人來推斷，二十一省煙民的總和斷不止此數，更不問而知，就我們的估計，全國烟民到民國二十四年，至少總不在一千萬人以下。至全國煙土的產量，與烟畝的面積更可照上面七省的數字來類推。我們把這些大概的數字揭示出來，真是中華民國一件最足令人驚駭的事！

二 民國以來禁烟失敗之原因

我們要討論中國的禁政問題，必須有一個問題先要解答的是：中國禁煙，何以宜於「漸禁」，而不宜於「嚴禁」！要解答這個問題，我們必須認識中國的「烟」，已經不是一個簡單「一煙」的問題，而是早已構成了一個複雜的包含「煙」以外的一切財政，經濟乃至政治的問題，要是與「煙」有關係的各種問題不解決而便要單獨解決「煙」的問題，那是做不通

的事。我們知道這點，我們便可以知道過去和現在禁煙得失成敗的原因。從清光緒末年至民國初年，禁煙之所以有成效，固緣國內政治統一，故能令出必行，貫徹到底，而亦由於制定十年禁絕辦法，有計劃，有步驟之所致。到民六以後，軍閥割據之局成，西南各省，借煙籌款，大開煙禁，北洋政府亦歛於特稅收入，不復言禁，於是全國又成煙國。直到國民革命軍興，這十餘年中，煙禍之烈，達於極點，而煙土與地方財政，人民生活，社會經濟的關係，亦益密切，故川滇黔歷年戰爭，有謂鴉片戰爭的，鴉片與政治的關係，可以概見。此時期中，南北軍閥，只知徵而不知禁，固無禁政可言。及國民政府成立，十六年始在南京召集全國禁煙會議，在行政院設立禁煙委員會，主持全國禁煙事務，公布禁煙法，這是民國禁煙之開始。然當時政府中人，把「煙」的問題看得太簡單，把「禁」的問題看得太容易，於是標榜禁煙政策，寓禁於徵，對於禁政既無切實的辦法，便想用幾條法律，幾道命令，捕一些煙犯來坐坐牢，罰罰款，便望把數百年積下來的煙毒廓清，這當然是公想的事。既不言禁，只是言徵，亦無怪國人之話。故十八年財政部在漢口設立清理兩湖特稅處，遂留上海拒毒會與各省法團之反對。就事實論，民國以來，煙稅既成爲中央與地方收入的大宗，當國民革命軍北伐完成之後，財政竭蹶，而其時西南各省，實際上未臻統一，那時中央如毅然取消特稅，不惟收入無以補，而各省禁煙經費，亦且無出，故政府徵稅，原非得已，惟中央既標榜寓禁於征，就當對禁煙定一有效實施的辦法，以期名實相副。願徒高談斷禁，有名無實，其歸

失敗，固無疑義。

三 二十一年禁烟政策之改定 與二十四年設置禁烟總監後

在 總裁領導下各種禁政之積極實施

國民政府自民國十六年至二十一年間禁烟失敗之原因，已如上述，二十一年，總裁蔣公督師駐漢，忱於烟禍之嚴重，鑒於中央禁烟之無計劃，無步驟，始將兩湖特稅處收歸剿匪總司令部管轄，於豫，鄂，皖，贛行營先劃四省試行漸進政策。頒布各種禁烟規章，改用軍法審判烟毒犯，一矯從前明處暗寬，明禁暗縱之失。行之期年，成效漸著。二十二年行營移南昌，中央以漸禁政策，切中時弊，更將四省試行辦法，推行於蘇，浙，湘，閩，陝，甘等十省，所有禁烟事務，悉交行營管制統籌。二十四年六月，復經中央政治會議決議：由政府明令裁撤行政院禁烟委員會，廢止禁烟法，特設禁烟總監，由軍事委員會委員長兼任，辦理全國禁烟事宜，在施行禁烟總監所訂禁烟禁毒法規區域之內，將刑法中關於鴉片烟罪之第二十章停止適用，旋由行營以禁烟總監名義頒布禁烟禁毒治罪暫行條例。行營遷渝後，復在軍事委員會設立禁烟總會，調時各省亦成立禁烟委員會，延攬各省公正士紳，集合黨政軍力量積極推動，更派禁烟特派員分赴各省對地方政府檢舉督促。而訂定兩年禁毒，六年禁烟期限，按照五年進度表對種，吸，運，售，製，分期，分區按程設禁，逐步實施。先從腹地各省禁

種而漸次推動及於西北、西南。由是禁煙效力，遂隨着國家統一而前進。頗有一事爲國人所致疑的：即在此禁煙期中，何以仍繼續徵收特稅？不知禁煙之所以徵稅，即由漸進政策而來。蓋分期禁種，與分期禁吸，按諸五年進度表所定，其程序手續，異常曲折繁重。又至統制產場，辦理公膏，以及各省設立戒烟醫院等事，所需戒烟經費，極爲浩大，此浩大之禁煙經費，勢必由國庫支出，與其取之於一般人民之負擔，不如仍取之於烟民之爲當。故徵收特稅，以取之煙民者用之於煙民，實爲極合理之事。至年來各省因徵特稅往往有官吏貪污擾民情事，此則辦理不善所致，而非由於徵稅之不當。且由漸進政策所訂之禁煙辦法，種，吸，運，售，均由分期遞減，以至於絕，故特稅亦因煙民，烟量之減少而逐年遞減，以前政府之失，不是不當徵稅，而是稅而不禁。如果當禁於徵，徵亦何害，况特稅負擔，全在煙民，稅重則煙價必然增高，價高則購吸者勢必自減，即種者亦因銷路減少而不踴躍，故收稅也是禁煙的一個有效的手段，論者不察，每因政府徵收特稅，致疑於政府禁煙之不真誠，固執前事，揆敘現實，是豈不情之論。當二十四五年間，總裁輒向徵收特稅負責人言：「收特稅是暫時的，我二十年革命歷史，斷不能爲鴉片而犧牲」。又在二十八年六三紀念日的訓詞說：「當初訂定禁煙政策，徵收一些特稅，本是寓禁於徵，要借着這個方法，實行種，吸，運，售的統制管理，借此明瞭烟民的實數，好逐步遞減，以至於淨絕，又假此附帶籌些經費，好舉辦戒烟設備，幫助烟民脫離苦海，原是一種仁心仁政，並非借此開關稅源」。由此可見

總說徵收特稅的本意。因為徵稅是一個禁烟過程中的三段和辦法。故到二十八年五月，距禁烟期限尚有年餘，因人民誤會之故，遂將禁烟特稅根本取消，此更見禁烟之得重民意。並可反證以往徵稅，決不是因為開闢稅源，增加收入。這是八年禁烟過程中一件必須認清的事。

四、兩年禁毒六年禁烟過程中之幾個重要步驟與階段

上面說過：民國廿一年前國民政府禁烟之失敗，是由於沿用漸禁政策之不當。二十一年後禁烟之成功，是由於改行漸進政策之適宜。漸進政策何以能够成功？就是因為在這分期分段的過程中有步驟，有階段，故能順著複雜的政治環境，逐步推動，按計實施，并非有條不紊不紊如砍竹之破節，如行舟之逐波，自然有順勢隨機之妙，無欲速不達之虞。先說禁毒：從前中國人只知吸烟，不知吸毒，烈性毒品是十年前倭寇製造販運進來的，後來國人也知道製造，但因爲大宗毒品，是由倭人販來，除用嚴刑峻法，嚴禁製造販運外，別無有效方法。故在廿一年豫鄂皖行營，開始即頒行烈性毒品治罪條例，對於製造，運輸毒犯，較之販賣，持有，吸食，的毒犯處刑特別加重。由二十六年起，不論製，運，售，吸，除法應原減者外，一律處以死刑，禁毒治罪條例頒行後，在實施禁毒期間，僅據各地正式報告檢控的毒犯已達二千二百八十人，因嚴刑峻法的結果，到二十五年年底禁除毒，至少國人製造鴉片

海洛英各類毒品的已漸絕跡，這是禁毒的經過。再說禁種，禁烟以禁種爲最基本工作且毒最多之西北西南各省，在抗戰前的情勢，更非一紙命令所能督禁，因爲這樣才所定禁種初期，先劃河南，河北，湖南，湖北，江西，安徽，江蘇，浙江，福建，廣東，廣西，山東，山西，察哈爾，青海，西康，新疆等十七省爲絕對禁種省份，陝西，甘肅，綏遠，貴州，四川，雲南，貴州七省，則劃爲分期禁種省份。就是先從陝地以及政令統一的省份禁起，而將人民依賴種烟賣烟爲活，政府依賴特稅生存的且政令未統一的西北西南各省爲留緩衝餘地。由逐年遞減以期最後之禁絕。蓋此種提前禁種分期禁種辦法，全視各省政治，財政，經濟情形而決定，亦視各省政治，財政，經濟情形爲轉移。故邵力子主陝，二十六年即提前禁種朱紹良主甘，二十七年即提前禁種，風聲所播，甯夏亦於二十七年提前禁種，綏遠亦於二十八年提前禁種。吳忠信主黔，貴州自二十四年起，實行分期分區禁種後，雲南亦提前於二十六年禁種，迨二十八年川黔各省一律提前禁種，全國亦逾於是年一律禁絕，凡此步驟與階段，足見中央禁烟，採行漸進政策之苦心。說到禁吸，也是一樣：先劃南京，浙江，山東，青島，威海衛各省市爲絕對禁烟區域，以爲模範，其餘各省，則先令煙民登記，實行憑照購吸，分期漸減，以期逐年遞減，至二十九年全國戒絕，有說：「戒則戒其，何待六年？」此則禁種之論，未免近於理想，全國烟民到千萬，戒除煙癮之難，實非不吸鴉片之人所能體諒。採之難急，限之太促，不致之死，則迫之甘於改毒，或吸而轉法，而又非禁種所歸于毒，且二十

六年各地禁煙。國強民滿爲慮。可見一斑。即此可知斷禁政策之不可暫緩，故總辦本寬大仁慈之懷，將全國煙民，分爲六年禁戒，冀此千萬煙民，逐漸戒淨，變爲健全國民。爲國家生產有用分子。此中運期，咸具苦心。自實行分期備戒之後，據各省歷年報告：二十六年全國煙民爲四百二十六萬零二百八十五人，二十七年則減爲三百五十三萬九千零七十九人，二十八年則減爲二百八十一萬四千六百八十三人，此數字雖然不甚正確，但各省由醫院戒絕人數，每年總在百萬以上，此不得不謂爲顯著的效果。此外則用獎勵自戒方法，聽任自戒，至今爲分期戒煙之第五年，計全國煙民戒除者至少總在百分之八十以上，現中央已有至遲到今年九月全國煙民一律戒絕之嚴令，並老病煙民亦無除外的規定，預計今年年底，全國煙民可以漸見肅清。至於禁運禁售，其間過程，尤爲曲折。查六年禁煙計劃，按之五年進度表，必須統制產場，舉辦公膏，按照各期煙民需要吸量，憑照分配，統收統運，統製統售，嚴格管理，使種吸運售，互相配合，逐年遞減，以至於絕，此本極有步驟有階段之計劃，但中間因時局關係，迄未能依照實施，而特許設立土膏行店之商銷官運制，竟延之數載，至二十八年五月而後廢除，此不能不謂爲六年禁煙期中之憾事！所幸總裁果斷，去年毅然將特許商銷制度，與特稅同時取消，又禁烟已至最後階段，種吸兩禁，不因運、售而有影響，且自實行統收統運，今後要事，惟有肅清存土，嚴厲緝私，各埠土膏行店既早裁撤，財政部之各省禁煙督察處，亦已改爲稽核機關，禁運禁售兩工作，至此可謂已告終止，以上是禁烟禁毒過

程中的幾個重要步驟與階段。禁毒所以為兩年，禁烟所以為十年的用意，亦已說明。蓋操之太急，期之太驟，反不能應付複雜之政治環境，而與毒烟發生聯繫之各種問題未先解決，亦難往得到欲速不達，所遇阻的後果。這是留心中國情勢而又富於經驗的人，就可以體會得到的。還有一個不宜驟然施禁的特別原因是：禁種太早，煙價必高，在全國千百萬煙民尚未戒絕，必須多靠罈土供給的時候，一旦煙價高漲，勢必迫使窮苦煙民吸食毒品，有資產的煙民，不惜高價購吸倭寇傾銷之煙毒，影響於人民健康與財政經濟者至為重大，迥非已有這樣的情形發生，也是當國者不得不顧到的事。

五 倭寇毒化政策之進攻與國際對禁烟之讚譽

倭寇用毒化政策消滅吾中華民族之毒計，世界皆知。在抗戰前數年，即民國二十四五年間，可謂日本毒品在華猖獗之時期，河北已成爲全世界製海洛英範圍最廣之場所。美著作家麥文氏著「天津日租界與毒品貿易」一文中，言之甚詳。故天津之日租界，幾全爲製毒工廠，雄棧，煙館，及販煙洋行所充塞。漢口日租界在戰前有大規模製毒廠多處，當時該地日領事警察，不但不查禁，反與該國浪人等入狼狽爲奸，戰前河南鄭州之日領事，竟在該區一帶坦登分銷毒品，經售毒品事務，以外交官面稱以張揚販賣毒品，是屬駭人聽聞。抗戰以後

，腹地敵僑雖已退出，但敵軍所至之區，即爲其毒品所到之處，毗連戰區各地假手漢奸潛輸毒品，尤形猖獗，據二十六年各地之報告：倭寇憑借軍隊包庇煙土，向華北華中及長江下游各地傾銷，廿八年福州報告：敵佔據廈門後即設立公賣專賣局，由台督府派人到廈主持，運滿洲土及外國土向華南內地傾銷。今年一月接香港報告：華南有大規模販毒機關，係以廈門福康公司與香港鴉片大王某合辦，港汕廈聯興公司經手販賣，向華南各地傾銷，此係敵人戰前戰後向我國毒化之嚴重情形，當此全國一律禁種而烟民尙未澈底肅清之時，實不能不急求對策以謀抵制。

現再看國際間近年來對我國禁烟感與如何？查我國禁烟，與外國合作，始於前清之中英禁烟條約，及民國元年吾國加入美國名義之海牙禁烟公約，吾國禁烟始受國際條約的拘束，但因民國以來，乃至國民政府成立以後，各國禁烟不力，成效未著，故歷屆國際開禁烟會議，吾國雖派代表出席，輒招各國代表之責問，我國代表每至瞠目無詞。民國二十三年之國際第十八屆禁烟會議，各國對我尙紛致責難，且有謂「中國禁烟已無希望者」又有謂「中國烟毒情況嚴重，延爲世界之害三者。迨二十四年我總裁兼任禁烟總監後，全國禁烟成效大著，所以一切有效法令，及禁烟材料，均奇別滋補，向國際報告，由是國際空氣好轉，各國對中國禁烟前途，大抱樂觀。近五年來之各屆國際禁烟會議中，前此之責難我者，皆轉而責難日本。如民國二十五年國聯第二十二屆禁烟會議之三十六年第三十二屆禁烟會議，二十六

年第二十三屆禁煙會議，各國皆一致對我讚揚，在二十八年第二十四屆會議中，美國代表演詞，有「凡在中國國民政府統治下之各省，現仍繼續表現禁煙努力，成績斐然」之語。試一檢閱五年來國聯歷屆禁煙會議之紀錄，即可知國際間對我禁煙之空氣，益足證明吾國數年來在總裁領導下努力禁煙之成功。

六 今年禁限屆滿後對於非常時期應有之禁煙善後方策

六年禁限，轉瞬今年年底，即已屆滿，當茲抗戰建國期中，凡百行政，都應該有一個非常時期的具體計劃，兩年禁毒六年禁煙工作，今年雖已完成，但以數百年的積弊流毒，望其真能澈底肅清，此為必無之事。故從明年即三十年度起，對於禁煙，仍應繼續講求善後之策。試舉最要者言之：在過去禁煙步驟，階段中所需要之漸進政策，到六年禁政完成已不適用，從明年起，勢必改用斷禁政策，就是說：禁限滿後，凡始毒之種、吸、運、售、製、賣一律依法嚴禁，絕不許再有通融餘地，這是一。自廿四年停止刑法中鴉片罪章之適用，始煙毒犯改用特別法審判，已收到嚴刑法以辟止辟之效果。但禁政完成以後，應否恢復普通法，抑仍應沿用特別法，這是一個當前值得討論必須解決的問題。就理論言，禁政完成之後，似以恢復普通法為當，但就事實言，值此全國煙毒尚未肅清，敵人煙毒正在向我傾銷的時候，如遽驚美名，恢復刑法，那麼，大家試閉目一想，那時煙民是何心理，全國是何情形，故至少

茲禁烟善後期中，治烟毒犯仍應暫沿用特別法，這是二。從明年起，殘餘烟毒之肅清工作，全賴省縣以下各階層之繼續努力，認真查禁，而欲其加緊工作，全賴上級機關之督促檢舉，故中央仍應援照本年成例，在各省集合黨政力量組織禁烟檢查團嚴厲檢查，這是三。從前雖定有地方官吏考成條例，但因時局關係，未能切實舉行，以致多數地方官廳，視禁政爲敷衍塞責之事。今年爲禁政完成之最後一年，各省官吏攷成，固當舉辦。明年禁烟善後開始之第一年，地方官吏負責尤重，尤不能不舉辦考成，以示獎懲而資鼓勵，這是四。倭寇對我一貫毒化政策，尤其在抗戰以後，有計劃有組織的大規模輸運烟毒向我華中華南傾銷，情形至爲嚴重，又當內地澈底禁種之時敵人乘隙進攻，更應防範。故對淪陷區域，恢復省縣，更當隨時隨地厲行查緝，這是五。照現在情況，除戰區外，凡政府政令達到地方，烟毒已漸到肅清之境。獨川康滇黔邊區夷民，往往偷種，今年如四川之雷波、馬邊、屏山、峨邊、松潘、懋水，等地夷族，雲南之石屏建水土司，西康之鹽邊等縣蠻族，貴州之台橫苗民，均因私種派兵往剿發生抗劇情事。烟價日高，邊民貪利，以後此種情事，勢必繼續發生，全恃武力剿辦，終非安邊長策。似應從獎勵生產方面着手，松邊區夷地舉辦種植專業，前已由內政部擬具方案，呈院核辦，應飭有關機關切實進行，以弭邊患，而靖毒氛，這是六。以上均爲善後方策中比較切實易行的事，現已由內政部禁烟委員會擬定三十年度禁烟善後計劃，呈待核准施行。

七 中國禁政之完成

吾國數百年積流下來的比洪水猛獸還要厲害的烟毒，經八年的努力，總算把牠根本除掉，到今年年底，吾國禁政可告完成，這在中國革命建國史上不能不算是一個最大的勳績。我們要明瞭這幾百年來鴉片與國家民族的關係，我們只要把牠劃分為幾個時期來看，就可以明白。據我看來；從唐代鴉片輸入到鴉片戰爭為第一個時期，這時期可謂為鴉片輸入時期。從鴉片戰爭到締結中英禁烟條約，為第二時期，這時期可謂為鴉片開禁時期。從締結中英禁烟條約到護國軍興為第三個時期，這時期可謂為試行路禁時期。從護國軍興到國民政府成立為第四個時期，這時期可謂為烟禁復弛時期，從國民政府成立到設置禁烟總監為第五個時期，這時期可謂為斷禁失敗時期。經設置禁烟總監到六年禁政完成為第六時期，這時期可謂為漸禁成功時期。從今年禁限屆滿即自明年三十年代開始入於第七時期，這時期即中國烟毒肅清時期。我們把這些經過的時期劃分清楚，我們對於中國幾百年來鴉片與時代的關係，便可一目了然。但今日頗有致疑於六年禁烟工作，並未如限完成的，此種觀點，大抵由於各地烟毒，並未徹底肅清而來。不知宇宙間本無絕對徹底的事。以數百年的積毒，種者遍全國，吸者至千萬，其因烟土之生產與收入所構成國家地方財政與社會經濟人民生活的關係，又那樣的複雜密切，以八年的時間，做到這樣的境地，豈得因尚有少數人之私種私吸私運私售私製而

遂謂禁政之未完成？殺人劫財、本爲世界文明國家所同禁，然何國無殺人劫財之事發生，豈能因今日莫斯科華盛頓尙有殺人劫財案而遂謂蘇俄美利堅之非法國家。禁娼禁賭是這樣，禁烟也是這樣。烟毒之澈底肅清，固尙有待於繼續的努力，然六年禁政，到今年年底，敢信實已告厥成功，這是無可否定的事。

中央訓練團講習選錄

四九

經濟封鎖

顧頌羣

(二十九年五月)

- 一 經濟封鎖及反封鎖之意義
- 二 經濟封鎖之史的觀察
- 三 暴敵對我施行經濟封鎖之經過
- 四 我方對敵施行反封鎖之經過
- 五 當前對敵經濟抗戰之方策
- 六 結論

一 經濟封鎖及反封鎖之意義

(一)經濟封鎖，即武裝的經濟制裁。經濟封鎖，在於防止敵國購買本國貨物及他國貨物，或售貨與本國及他國；中立國代辦敵國貿易，由應注意防止，使敵國與外部經濟上之關係完全斷絕。其目的有二，第一在使敵人所必須之軍用物資無從運入，以減少其戰爭之能力，第二在使敵國之國內經濟平衡發生破裂，使敵國人民生計困難。一八五六年巴黎宣言規定之

經濟封鎖

原則，爲封鎖必須有實力，使爲有效，且須經過「宣告」或「通知」的手續。一九〇九年倫敦會議中，分國際商業爲三類，准許交戰國對敵國之對外貿易爲有限制之禁止。依照國際法之規定，封鎖區域限於敵國之領海及被敵佔領之口岸；公海及中立國之領海則不得封鎖。

(二)經濟侵略 在佔得敵方土地後，儘量有系統地開發所有區域內之經濟，利用其資源作戰爭消耗之補充，并經由佔領地設法榨取敵人後方之物資，藉以接濟本國之不足，此種手段謂之經濟侵略，第一次歐洲的德國在比利時會實行所謂（Rathenandian）拉德諾方案，估計每日德軍在比國所得經濟上之利益，約在四百萬馬克左右。此次暴敵對我所進行之經濟侵略，目的大致相同。

(三)經濟反封鎖 敵方對我方施行經濟侵略及經濟封鎖後，我方對策爲加強組織經濟的防禦綫，在敵區附近廣布查緝網以包圍敵人；對敵方之封鎖或侵略之種種手段，分別予以擊破，使敵方之經濟活動無法伸張而至沒落。

(四)平時封鎖與戰時封鎖 平時封鎖乃和平解決國際糾紛的一種強迫手段，祇將某國之口岸平時加以封鎖，使之就範。海東教授（Prof. Hershby）會說：此種手段并無發動戰爭之意。在十九世紀內強大國家如英法等時用此手段以壓迫弱小國家，使其屈服；但在二十世紀封鎖往往引起戰爭已無平時與戰時之別。

二 經濟封鎖之史的觀察

(一)蘇秦游說六國合縱以抗秦 列國時蘇秦游說六國合縱，共同抵抗秦國之侵略，為歷史上最初之經濟制裁，蘇秦因得被封為武安君，聲名顯赫，盛極一時。

(二)三國時吳魏對蜀漢之封鎖 三國時吳魏堵截蜀國對外之交通，以致諸葛亮北伐不能成功，且使蜀國通貨膨脹，物價昂貴，以致民生困苦。

(三)太平天國之失敗 洪秀全等於咸豐二年一月出師入湘，十二月佔領武昌，三年二月又據南京；然洪氏不知交通對經濟之重要，在長江各地未設重兵防守。曾國藩於二年底操練鄉勇及水師，四年春水師告成，武昌安慶兩地經胡林翼曾國荃相繼克復，李鴻章復利用上海西人練兵，同時推進國際貿易，乃於同治二年攻克南京，太平天國終致滅亡。

(四)拿破崙封鎖英國之失敗 十九世紀初年，拿破崙頒布大陸制度，企圖號召歐洲各國封鎖英國；但英相畢特(Pitt)擴充海運以相抵制，致拿破崙封鎖政策卒歸失敗。

(五)第一次歐戰英德之封鎖戰 一九〇六年冬季德相璧羅(Von Bismarck)即用包圍政策(Encirclement Policy)一名詞以形容英國對德之政策，并為德國擴充海軍之口實。迨第一次歐戰，英國以海軍封鎖德國，德國則以潛艇封鎖英國，結果英勝德敗。

(六)國聯承認經濟封鎖之合法 國聯成立後，盟約第十六條正式承認經濟封鎖為對付

破壞盟約國即侵略國之一種合法手段。於是形成一種經濟國家主義，以自足自給爲平時經濟之理想狀態，其思想遂風行一時歷二十餘年而愈厲。

(七)現時歐戰之經濟鬥爭 此次歐戰之前，德國鑑於上次大戰爲英國封鎖政策所敗，故先與俄國修好，同時次第吞併捷克，奧地利，波蘭，丹麥，挪威，荷蘭，比利時諸國，藉以擴充領土，增強實力，抵抗英國之封鎖，并以水雷，潛艇，飛機三者，封鎖英國。

三 暴敵對我國施行經濟封鎖之經過

(一)軍事—政治—經濟之侵華三部曲 七七事變前，暴敵欲藉其政治之分化與軍事之桐嚇手段，迫我屈服，企圖「不戰而勝」。不意我國上下同仇敵愾，奮起抗戰，暴敵之戰事無法避免，遂挾其現代化之武力，夢想「速戰速勝」，不三月而解決「中國事件」。繼至武漢會戰，敵知墮入泥淖，無力自拔，乃倡「速和速結」之濫調，意圖結束戰爭，故有近衛宣言之發表，除甘心賣國之汪逆精衛等少數漢奸賣身投靠外，我舉國一致堅持抗戰到底之意志。敵復知和議無望，更進行扶植各地偽組織，企圖「以華制華」，復在佔領區濫發偽鈔掠奪我方產業及資源，以遂其「以戰養戰」之陰謀。但我全國皆信最後勝利必屬於我，暴敵種種陰謀徒見其心勞日拙而已。

(二)對我國沿海之經濟封鎖

二十六年八月二十五日敵會長谷川發表「遮斷航行」宣

言，遮斷範圍亦即封鎖綫爲北緯四十度至東經一一九度五十四分，再由北緯三十四度三十分至東經一一九度十五分；青島除外。同年九月五日敵海軍省復發表遮斷我國公私船舶之航行，除第三國租借地及青島外中國全部領海，一律遮斷中國公私船舶之航行；對第三國和平通商，無意干涉等語。一面佔領我國沿海城市，意圖切斷我內地經濟之聯繫，防阻我對外貿易及補充軍實。但敵無法阻止第三國之船隻，仍未收封鎖之實效。敵之不惜重大犧牲，佔我重要都市，原冀切斷我國國際路綫，但我國際路綫始終未斷，僅運輸迂迴，微感不便而已。

(三)對我國交通綫之控制 敵因勞師遠征，且大軍深入，自知軍隊之調派及輜重之運輸不易，因之不惜代價爭奪交通綫。其控制我國鐵道達七千四百餘公里；在華北且增築北平至古北口，濟甯至蘭封。開封至新鄉各綫，并擬與樂大同至塘沽，滄洲至石家莊等綫。我公路被敵控制之里程，共約三萬公里。其餘長江。珠江兩航綫，亦遭遮斷，所有佔領區之交通運輸，均被敵獨佔。

(四)戰區物價之概括——拉德諾方案 (Radonowplan) 之實現 暴敵每佔領一地，必先專物資之搜括。我國重要物資，如金屬，礦砂，米，麥，麻，棉，絲，繭，羊毛，鹽，鐵，水泥，鉛，錫，羽毛，腸衣，桐油等，多被統制。敵爲妄想大陸政策之實現，乃於廿七年十月一日設立興亞院，實爲經濟侵略之總機關。廿八年十二月三十日敵汪簽訂所謂「日支新關

條調整要綱」，本年三月三十日乃扶植汪偽府成立。敵之對我產業侵略，尤屬具體。設立兩大國策公司以遂其慾：其一為經由國會通過設立之「華中振興公司」，資本一億日元，主持者為兒玉謙次，其主要任務為誘我工商業家與其合作，以統制華中各項物產；其二為「華北開發公司」，總裁為大谷尊田，辦理華北交通，電訊，礦山，食鹽等業務，藉開發之名，行復括之實。

(五)破壞法幣掠奪財政 敵圖破壞我國法幣之完整，設立蒙疆銀行。廿八年六月底止發鈔三千一百萬元；又中國聯合準備銀行，廿八年底止發鈔四萬二千萬元；又華興銀行二月底止發鈔五百萬元。近更擬籌設偽中央銀行，其各偽行之濫發偽幣者，均以收兌我法幣，奪取外匯以及供應敵方軍事需要為主旨。廿七年十一月一日敵方復公布使用軍用票之布告，規定除上海外以軍票為華中流通之貨幣。在佔領區販賣物資者須在上海或當地銀行以日鈔兌換軍票，其流通額約一萬萬元。廣州一處自淪陷至去歲六月底，軍票占流通中貨幣百分之十，至年底占百分之三十，現在已達百分之五十。其次偽造我中央，中國，交通三行法幣，利用漢奸，運往各地行使。其偽造手段，頗為惡辣，幾至真偽難辨，用盡卑劣手段，以圖影響我法幣之信用。他如利用奸商操縱我省券，使其減值，設立偽僑批公會，收買漢奸，奪取華僑匯款。

自抗戰軍興以還，全國敵僑佔海關達二十二處，安插敵僑人員甚衆。廿七年份計奪去

捐款一億七千三百八十七萬元，廿八年份計奪去關款三億二千五百餘萬元。平京兩地偽組織於廿七年六月一日公布所謂新稅則，以利日貨傾銷，所有稅款完全繳存正金銀行。敵於佔領區，除各稅照征外，復加增舊稅，良民證稅，慰勞捐，剿匪捐，防空捐，門捐，戶捐，髮捐，灰渣捐，廁所捐，乞丐捐等，苛雜繁興，肆意剝削。例如運麵粉一包自北平至天津，須征稅七次，致每包價格由十五元漲至二十二元。偽滿新政府曾發行建設公債五百萬元，強迫歸銷，敵偽壓迫我同胞之痛史，實屬不忍縷述。

(六)有計劃的進行走私 暴敵自九一八後，即以對華走私爲國策，近則因我方經濟未能完全自給，敵又迫切需要原料，由於此種剪刀式之差異，走私之風遂愈猖獗。敵既封鎖我沿海城市，然我國抗戰建國所必需之物品，仍可不斷輸入，敵遂變計在沿海設立走私根據地（據報在七百餘處以上），由敵海陸軍及憲兵特務機關利用漢奸小商人進行走私。

敵人走私路線：一、由天津至北平轉歸綏包頭以達晉夏或南行取道榆林以達邊區；二、由經保定入晉，陝以入川；三、由青島進口經平浦隴海兩路運至洛陽；四、由上海運至長江一帶及甯波溫州等埠；五、由香港轉廣州灣或由海防同登運銷西南等省；六、由漢口經運沙市，或襄樊以入川省。走私貨物以布疋，日用品文具等爲大宗。私貨多經改頭換面，用木船，挑夫，火車運輸，甚至藏入棺材或棉衣者。暴敵此種有計劃之走私，意在奪取我法幣，削弱我國金融實力，徹漏關稅，影響正業。不止於此，且組織包運或信託公司，利用

奸商在各地高價收買我方有用之物資，傾銷敵方過剩之商品，遺害甚大，走私之漢奸往往洩露我方軍機祕密，腐化我軍風紀，觀粟家河、南甯、蕭山之失陷，傳即走私之關係；亟宜警惕。

(七)破壞我國後方生產 暴敵對我後方生產，不斷以飛機轟炸，意圖毀壞我工廠，減削我生產能力，並利用漢奸破壞我方設備，高值誘去我方技術人員，為其奴隸，然其橫暴卑劣手段并無若何效力，反足增強我全民敵愾同仇之心。

(八)有系統的毒化佔領區 敵在佔領區內，除搜括我方重要物資外，復進行有系統的毒化政策，利用日鮮浪人，大量運儲各種毒品，以日飲館為毒品儲藏所，用萬應丹成新牌香煙之名，行售賣毒品之實。復假施行防疫針之名，強打毒針，拘捕佔領區青年，使其悉染毒癮。敵方特務機關經費，多出自售毒而來。暴敵對我佔領區同胞之毒辣手段，實堪髮指。

(九)暴敵對我經濟封鎖之失敗 暴敵利用其優越海軍，封鎖我國，原冀阻止我國，對外貿易；但結果我國貿易並未因此中斷，敵在佔領區內濫發偽幣及軍用票，我民衆均不予信任，因之幣值下跌推行不易，佔領區生產亦不發達。敵雖千方百計搜購重要原料，但仍須私運大批貨物以相交換。且游擊區均為我方封鎖，足以影響其運輸上之困難。敵方軍人橫暴成性，每於佔領區之財政，爭奪甚烈，以致內部不睦，常生暗鬥。其對我經濟侵略結果，反使其貿易出超日增；一九三七年敵對亞洲大陸貿易出超為三億九千七百萬元，一九三八年為六

幣二千七百萬元，一九三九年爲十億零九千四百萬元，行見其經濟崩潰爲期不遠矣。

四 我方對敵施行反封鎖之經過

(一) 保護法幣及取締偽鈔 我方爲抵制敵人之經濟侵略，曾努力保護法幣之健全，除由財政部嚴格管理外匯并停止維持黑市匯價外，復於廿八年九月八日公布「戰時健全中央金融機構辦法」，設立中交農四行聯合總辦事處，統制戰時金融，并於四行總處之下設收發金銀辦事處，由各地國行及郵匯儲金局收購戰地金銀，運至後方，以增強法幣後盾。廿八年九月二十二日又頒布「敵人偽造法幣對付辦法」及「取締偽鈔票辦法」，以資查禁偽鈔，此外又聯絡華僑家團努力吸收偽匯，嚴防敵人之奪取。

(二) 查禁敵貨及禁運資敵 我方爲禁絕敵貨之傾銷，於廿七年十月十七日公布「查禁敵貨條例」及「禁運資敵物品條例」，二十八年九月八日公布「封鎖敵區交運辦法」及「防止水陸空私運特種物品進出口辦法」。最近復頒「統一檢查辦法」戰地查禁敵貨處置及獎懲辦法」等法令，由國防最高委員會設置對敵經濟封鎖委員會，此外院部方面又設有各戰區經濟運糧查處，戰時經濟督察團，經濟游擊隊，各戰區經濟委員會等機關，嚴厲執行。尤以戰區經濟委員會所負使命爲大，關於對敵經濟封鎖，調劑戰區財政金融，搶購戰區物資，促進生產，便利運輸等均爲該會之任務。

(二)管理貿易并搶購戰區物資 管理貿易及保護物資，足以加深敵人之原料恐慌，我方曾公布戰地禁運資敵物品收購救濟綱要，經由貿易委員會搶購之物資，在江蘇爲絲繭。在浙江爲茶葉、桐油、絲繭、綿花、羊毛、蛋類；在福建爲茶、紙、絲煙、糖；在安徽爲：茶葉、桐油、苧麻、菸葉、羽毛、豬鬃。在江西爲桐油、茶葉、在湖南爲桐油、豬鬃、茶葉；在湖北爲桐油、羊皮。他如各銀行各機關之搶購搶運及農本局於各省搶購糧食棉花等農產，均係防止敵人之掠奪。

(四)破壞敵方產業 在戰區方面對敵所掠奪之農產，鑛產等，我方曾利用經濟游擊隊，予以襲擊及搶走，并設法分化爲敵利用之工人，相機毀壞其存貨與倉庫。

(五)對敵施行封鎖後之缺點 我方對敵封鎖之各種法令，因各地情形不同，間與事實不甚適合，執行亦不徹底，以致所有法令未能達到最下層，加以機關龐雜，漫無聯繫，遇事則互相推諉，失去統制之機能。其次前方查緝與後方生產，亦未能配合，影響所及，需要之物資不能流入；過剩之物資，難以輸出。復因敵方急需原料，不惜高價收買；而我方收價又與市價懸殊。由此種種原因，走私之風，遂難遏止。重要物資中以鐵砂走私爲最。

去歲國茶出口計八十萬箱，據查走私者達二十萬箱，約佔總額四分之一。桐油出口價值，廿六年爲八千九百九十萬元，廿七年爲三千九百二十萬元，廿八年則減爲三千二百六十萬元，其遞減原因皆由於走私之影響。再觀我國對日貿易入超，則廿六年爲六千六百萬元，廿

七年爲九千三百萬元，廿八年則增爲二億四千七百萬元，其因走私逐年遞增之數字，實不容忽視。

五 當前對敵經濟抗戰之方策

(一)基本政策之樹立 現在抗戰已進入經濟重於軍事的第二階段。今後之一切設施，自當集中人力，物力以對敵經濟鬥爭爲中心。在消極方面改定對敵封鎖區域，擴大我方經濟活動範圍，嚴密查禁敵貨，務使絕跡；一面嚴辦奸商以物資供敵利用，減少我方之漏卮。積極方面則應準備大量資金，搶購戰區特產，加強經濟游擊隊之組織，積極向敵進攻。并設法將游擊區之經濟，達到自足自給之目的，多方面積極包圍敵人，俟將敵人封鎖之疲憊不堪之時，再設法喚起敵區商人之民族與國家意識，誘使將我所迫切需要及與抗戰有用之物資，儘量運來我方。再酌量放出我方過剩非軍用而無外匯價值之物品，實行我方之反封鎖，其餘限制內銷，加緊輸出，尤爲積極之方法。可利用敵人之例證：如上海重要器材由海關日人包運出口。及某省重要物資進口商人得敵海軍之同意繳費放行。如此敵方經濟，必日趨困憊。我方經濟則不受封鎖之影響。

(二)強化經濟抗戰之機構 改善機構之運用與管理方法必須設置能統馭全局之總機構，以資統率，次則將各級經濟機構之組織，加以調整，務使組織具備以下四種特質：(一)

(一)簡單化，以免複雜推諉之弊；(二)系統化，以求上下貫徹，法令貫徹於最下層；(三)集中化，以收意志集中，力量集中之效；(四)關聯化，即與有關機關取得切實聯繫，庶幾前方查緝與後方生產可以相互配合。至緝私武力尤應加強統一，各階層均須配以緝私軍隊，以利執行。

(三)訓練青年幹部人員 專業之成敗，全以幹部人員之能否盡職為關鍵，尤以經濟抗戰工作，異常艱鉅，故必須訓練忠勇有為之青年，深入敵區，以有機警權變之能力為首要。其為貢獻之專甚多，例如：勸誘敵區之我方技術員工，來到後方；疏通敵區技術人員充任我方經濟間諜，與我方之軍事游擊隊及經濟游擊隊內外呼應，分化敵方經濟組織，破壞敵方存貨倉儲及鑛產，勸導農民將重要產物密運我方以打擊敵人在戰區之經濟利用。

(四)敵前全面封鎖 封鎖敵人必須使敵與外部斷絕一切經濟上關係。其一為綫的封鎖，明確規定貨物進出口地點，限制游擊區進出口貨物之種類，由海關與緝私隊嚴密檢查，勿使走漏。其次為點的封鎖，由經濟游擊隊與當地部隊密切配合，將敵人之據點周圍，予以嚴密封鎖，使其無經濟之活動能力。再次為面的封鎖，廣佈緝私網及檢查網，由各戰區切實聯絡，執行查緝，再將運輸駁棧及工具，加以統制，完成全面封鎖網包圍敵人。

(五)敵後積極進攻 對敵全面封鎖網既成，尚須於敵後積極進攻，一面勸導敵區農工商人密運重要物資，備我購買；一面由軍事游擊與經濟游擊相配合，煽動破壞敵方一切經濟

組織，毀滅敵方國貨倉庫，并加緊破壞敵區交通及金融，軍事經濟同時並進，爭取經濟戰之主動地位以挾制暴敵。

(六)全民動員 當前對敵經濟戰之重要措施，更宜動員全國民衆，擴大宣傳，揭破敵人對我經濟掠奪之陰謀，使全國民衆敵愾同仇，對敵經濟不合作，努力實行國民公約，發動佈置民衆，偵輯網，以民衆作輯私之耳目。積極方面動員民力，加緊墾荒，促進糧食生產，提倡工業，改良農村運輸工具，節省無謂消耗，鼓勵儲蓄，以資充實國力。

(七)準備應付更艱鉅之局勢 邇來國際形勢日益險惡，前途或將更趨惡化。我國國際線有被隔斷之虞，暴敵覬覦香港上海已久，設一旦被敵佔領，我國需要之器材物資，或將無法運入。敵貨走私將益見猖獗。我全國上下，應齊心協力，準備應付更艱鉅之局勢，發揮一切力量，從速完成并切實執行對敵經濟作戰方案。

六 結 論

綜上所述，可見敵人對我經濟封鎖已告失敗，經濟侵略亦無效果，當此敵我戰爭轉入經濟鬥爭之新階段，首須確立我國經濟抗戰之基本政策，利用我國廣土衆民集中人力，物力，全面推進。務須將前方經濟後方生產建設相互配合，以迎擊敵人，爭取經濟戰的主動地位。同時堅強我們的信念，完成抗戰必勝，建國必成的大業。

教

育

類

今日教育與體育應注重之要點

總裁

(民國二十九年十月)

- 一、實行建國教育爲救亡復興必循途徑，大家要共負責任，協力改進。
- 二、要建設現代國家，必先樹立現代化的教育。
- 三、強國必先健身，大家要注重體育，鍛鍊身體。
- 四、體育必須注重禮節，就是重秩序，守紀律。
- 五、軍事教育以六藝爲範圍，「射」「御」教育應注重養成保管器材的習慣——一切要從細做基本之處作起。
- 六、希望大家本着本團訓練的精神，始終貫徹；奉行命令，達成任務！

今天黨政訓練班第十期學員和留日訓練班第二期學員學期滿，在此舉行畢業典禮，本團長特召集此次全國體育會議與軍事教育會議與會各同志前來一同參加，趁此機會，有幾點重要的意思要對各位說一說。

今天在場的各位同志，無論是參加體育會議或軍事教育會議的人員，抑或是黨政訓練班與留日訓練班畢業的同學，大家對於今後建國教育的重要，都要有深切的認識。要知道：教

今日教育與體育應注重之要點

教育是我們建國最重要的工具，亦是建國必需的要件；如無良好的教育，即無健全的國民，如果教育不良，則國家就不能建立起來，則我國亡種滅！反之，如果教育發達，辦有成效，一般國民都能受到教育的益處，那便是弱小的國家也可以強大，衰落的民族，也可以復興；教育關係於國家民族的前途實在是非常重大！但是各同志要知道：教育事業的推進，不僅是教育界同志的責任，而且是我們黨政軍同志大家所應共同擔負的責任！不僅一般軍事學校和普通學校是施教的場所，就是一切機關部隊，亦莫不是實施教育的場所，舉例來說，無論任何機關都有主管，有僚屬，有職員，機關裏一般科長科員就如學校的學生，而我們主管長官就應該負起校長，教育長的責任，須知我們要建軍建國，要復興民族，唯有教育國民，培植人才為主要的急務。所以我們黨政軍主管同志，無論在機關或部隊，對於自己的僚屬幹部，時刻要以作之師的態度，以身教言教，勤加訓練，來貫徹我們建國教育的宗旨，達到我們革命建國復興民族的目的！

我今天所說的教育，不是指我們從前的所謂教育！我們中國幾十年來的教育，可以說完全違反了軍事化的原則，完全是卸除武裝的教育；所以我們中國興辦學校以來，到現在已有四十多年的歷史，而我們的國家還要受到今天這樣的奇恥大辱，這是從前教育界的人士所不能辭其責的！今後我們要革新社會，要建立一個現代國家，就必須將過去腐敗亡國的教育，澈底剷除，從而真正建立現代化的教育，造成現代的國民和軍人，纔能達到我們建軍建國的

目的。我們要雪恥圖強，必需從教育作起，要將從前的教育改絃更張，尤其要從我們本身作起，逐漸推廣起來，教育我們的部下，教育社會民衆，如此，纔能創造新的社會，實行三民主義。

其次，講到體育。關於體育的重要，我在上次已經講過，我們現在從事革命奮鬥的目的，就是要和外國爭平等。我們要和外國講平等，當然要我們一般國民的學問技術，樣樣都能趕上人家，但學問技術尚須經過精確的比較，纔能判斷優劣，即如步兵射擊的準確，砲的射程誰的最遠，都要經過實地試驗，纔能知道；惟有一件事可以一目瞭然的，就是各人的體格。現在一個中國人和一個外國人同站一處，比較起來，立刻就可以知道誰的體格健全，誰是衰弱，如果我們身軀短小，疾病叢生，體格既不如人，根本就不敢與外人講平等。所以我們現在和外國爭平等，首先要我們都有健全體格！學問、技術、還在其次。因此我們今後建國的教育，第一件事就是要注重體育。在國民黨訓練班的同學，平時在團大家都能嚴守紀律，努力研究，但我前此點名的時候，發覺你們起身體一般都是非常衰弱，尤其是一般教育界的同志，身體強健的百無一二，這就是中國過去的教育，害了你們，亦即是害了國家，害了民族！各位此次畢業回去，務必要大澈大悟，領導學生，鍛鍊體格，尤其是你們自身，現在都是三四十歲左右的人，格外要曉得現在正是你們體格轉弱為強的時候，如果每天早晚能抽幾十分鐘的時間來運動鍛鍊，繼續不斷的實行，就可以祛除疾病，增進健康。本團長以前

從西安事變回來，因為身體受傷，治好以後，右手與腰部總覺得活動不甚靈便，後來我每天早晨運動鍛鍊三十分鐘，到現在已經完全復原，今年我已是五十四歲，因為平時注意運動，從不間斷，所以能夠長保健康，你們還在壯年，格外要加緊鍛鍊，絕對不好自暴自棄！我們要求國家的獨立，先要我們自己有健全的體格，我們要和外國爭平等，先要我們的體格能和外國人平等。所以我們一般文武同志，大家要完成抗戰建國的事業，第一要注重體育。

不過我們注重體育，不僅要舉行各種運動和競賽，而最重要的一點還在於禮節的提倡。本來六藝教育中的禮樂射御四種，都可以說是體育的一門，而尤以禮為最要！須知體育的內容自然是指各種強身運動和衛生而言，但各種運動強身的鍛鍊與競技，如果沒有禮節來約束，那就有害無益，根本失掉了體育的意義！即如各項運動比賽，如果不聽指揮者的命令，不守競賽的規則，那即令個人技術優良，既不合體育的要求，當然沒有用處！所以大家提倡體育，特別要注重禮節，就是普通所講的紀律和秩序，你們到過外國的人，就可以看到外國的體育競賽，以及一般羣衆集會，莫不特別注重禮節——紀律和秩序，所以他們提倡體育能夠收到很大的效果，造就健全的國民。我們對於這一點必須努力提倡，然後技術的進步，能獲真正的益處。

再次，講到軍事教育，各位要知道：六藝教育就是軍事教育，亦即是現代化的教育。尤其是禮、樂、射、御，更是軍事教育中最重要科目，至於書，數當然亦應注重，如果我們

連普通應用文字的寫作，都弄不好，連普通統計的圖表都看不懂，那就不能作現代的軍人，亦不能做現代的國民。關於糧食的 중요，我曾多次提示，大家想必都已知道，今天不必多說；關於「射」一「御」二者，我常常想和交輜學校以及一般交通部隊，詳細講一次，但總沒有機會，今天特別向各位提一提。我們有了榴砲、戰車和飛機，固然要有射擊和駕御的技能 and 知識，但現在一般軍事學校的教育，並不是不知道如何使用榴砲與如何駕駛戰車和飛機，其最大的缺點就是不知道如何保存愛護，俾能長久使用。要知道我們現在無論使用什麼器物，一定要發揮其最大的功效，不使有絲毫浪費。纔對得起國家，尤其是戰車，汽車，來自外國，價值昂貴，格外要愛重使用，人只能用一年的，我們至少要能用到一年半，人家用兩年的，我們至少要用到三年，如果交輜學校的校長教育長不能看到這一點，那就不能不製造出良好的學生，而且他自己就不能作革命的幹部。所以我們現在一般文武同志，無論使用什麼工具和器材，其重要的就是要保存器材的知識和正愛惜器物的精神，而我們一般軍事學校教育的重點亦即應置重於此。但現在的情形完全不會作到這一點，一般機關學校的車輛演習回來，照例是叫班長看就了事，班長根本不管，至於檢查修理，更談不到了！即如停在路旁的軍用汽車，百分之八九不關車門，即此一點就可以知道，我們交通教育的失敗也就可以看出我們一般主管交通教育的官長平時自己沒有注意，所以沒有教育。下。大家或許以為這是平常小事，不值得注意，殊不知連這種輕而易舉的事情都作不到，則其他一切較

繁難勞苦的工作，也當然更不會去作，譬如你的司機下車的時候，車門都不知關好，那他還能睡在車底下面洗刷車輛修理機器嗎？我們所駕駛的汽車一天不洗刷，就要受一次損失，機件有了毛病，這一週不修理，下一週就無法行駛，所以人家可以用一年的車輛，而我們只能用半年，如此，國家安得不受損失！從今以後，大家對於學生特別要注重基本的教育，一切要從細微的地方作起，切不可舍近圖遠，只是大模大樣，徒有其表！即如檢查汽車，不僅要車面洗刷乾淨，一定要將機器各部，詳細察看，必使沒有一點塵土污濁，纔可放心，連排長每天必須親自檢查，主官亦須每週檢查一次，每次演習回來，更要仔細檢察一遍，如有損壞，就要立即修理。尤其是司機下車，務必隨手將車門扣好。此在外國一般司機，莫不養成習慣，聽焉當然。我過去對於一般主官亦不知說過幾次，而大家到現在還沒有作到！須知車門如不開好，塵土隨風播入，就必使機器損毀，這種小拘地方只要我親主官能時刻注意，時刻指點，使部下養成習慣，就不必再特指正，而可不犯此病。這也不僅交通教育應該如此，就是其他無論什麼事情，都要從最細微最基本的地方作起。大家都知道：新生活的運動規定，穿衣必須將衣扣扣好，這件事看來似乎無關緊要，但在外國人看來，如果我們中國人連衣服都不會穿，其他一切就可想而知了！你們看南洋一帶的主官，殖民地的人民，他們一切生活行動，都是苟且隨便，污穢醜亂，和禽獸相差不遠；他們自己既不知改革，統治者更利用其無知而不加指正，殖民地的教育，簡直就是奴隸牛馬的教育，這就是因為帝國主義者惟

惡殖民地的人民知識開明，生活進步的緣故。他們正要殖民地人民的頭腦愈簡單，知識愈淺薄，生活愈隨便，體格愈衰弱，那他們的控制就愈加容易，地位就愈鞏固。明瞭了這個道理以後，我們就要自問：我們現在教育的目的，是要造成殖民地的奴隸呢？還是要造成自由獨立的國民呢？如果我們要造成一般自由獨立的國民，那我們就必須樹立現代化的教育，軍事化的教育，要發揮教育的功能，轉移社會的風氣，改造國民生活，然後纔能達到我們革命建國的目的。

大家必須明瞭一切教育尤其是軍事教育一定要從細微的地方作起，凡是最平常最普通而最容易爲人所忽略的地方我們格外要特別注意！要作到這一點，必須一般部隊的主官和學校的教育長時刻留心，實地督促，必使自己的部下和學生，大家都能照我們的要求完全作到，如此繼續下去，等到他們養成習慣之後，主官纔可以不必時刻關心。希望此次參加軍事教育會議的各位同志，以後回去要切實作到。

至於留日學生訓練班的同學，你們此次畢業之後，就要担起對敵宣傳的工作，特別要曉得：日本人所以看不起我們中國，就是因爲我們中國人的生活教育不如他們！我從前在日本的時候，日本人的所謂「辦當」還比較大一些，到現在更加改小了，而他們一天的食物就在此小小一匣之中。我們現在要吃飯，一定要有米有菜，生火燒水，一頓飯至少要費一二小時的工夫，而人家只要十分鐘就可以吃飽；我們的行李要有被包，有提箱，而他們只有一個背

裏，到處可以睡覺。這就可以知道我們從前的生活處處不如人家，處處違反了現代化和軍事化的原則，你們此次受到本班的訓練，格外要學習這種精神。你們以後能否作自由獨立的國民，就看你們能否改革過去的生活習慣，不畏艱難，勤勞耐苦！能不能振作精神，以身作則，作士兵的模範！我常說：「宣傳就是教育」，尤其是對於一般日本俘虜，我們要使他們澈底覺悟，心悅誠服，來反對他們本國的軍閥，就要用我們日常的生活、行動、態度、精神來感化他們，如果我們的生活行動爲他們所看輕，他們決不肯誠心傾服。各位經過此次訓練，精神上和生活上一定有了很大的進步，希望大家本此精神，始終貫徹，奉行命令，達成任務，以期不愧爲 總理的信徒，不愧爲三民主義的戰鬥員。本團長因爲近來事情很忙，不能召集各位舉行個別談話，但我的精神意志和期望，無時無刻不寄託在你們的身上，希望你們此次回去，切實努力，勇往邁進，來完成我們抗戰建國的使命！

戰時教育方針要目

(民國二十九年十一月)

陳立夫

- 一、戰時教育之意義
- 二、規定戰時教育方針之意義
- 三、戰時教育方針之說明
 - 1 三育並重
 - 2 文武合一
 - 3 農業需要與工業需要並重
 - 4 教育目的與政治目的之貫
 - 5 對於自然科學依據需要迎頭趕上以應國防與生產之急需(原列第七)
 - 6 學校教育與家庭教育密切聯繫
 - 7 對於吾國固有文化精粹所寄之文史實藝以科學方法加以整理發揚以立民族之自信

8 對於社會科學取人之長補己之短對其原則應加整理對於制度應謀創造以求一切適合於國情

9 對於各級學校力求目標之明顯並謀各地平均之發展對於義務教育依照原定期限以達普及對於社會教育與家庭教育力求有計劃之實現

四、結論

一 戰時教育之意義

抗戰以來，教育上辯論得最熱烈的問題，是戰時教育究竟與平時教育是同是異，因而有人甚至於主張澈底改造我們的教育制度，這是一派。但也有人主張不必從新做過，而祇要加以調整，以適應非常時期環境的需要。解決這個主張分歧，而實際上極其重要的問題，先要明瞭教育與環境的不可分性，天下沒有不適應環境的教育，所以戰時教育與平時教育當然因環境的變化而不能全同；然而天下也決不會在同一空間上，能有前後截然不同的環境，所以戰時教育與平時教育也當然不能「必大有異」。我們當前的問題，祇是一個實際問題，即是我們現在的教育，究竟是不是正常教育。如果不是的，我們自然要予以改造，如果是的，我們自然不必徒事更張。但如果問題不在制度而祇在實施方面，那我們也當然應有必要的調

整，而調整之道，不外乎對症下藥，針對着撤結所在。而決定治療的處方。

什麼是正常教育呢？總裁在第三次全教會議訓詞中，指示明白。教育應循常軌，不尋常時，所謂常軌也者，即是「平時要當戰時看，戰時要當平時看」。我們在過去若能實行戰時生活，即能把平時當戰時看，到戰時即能適應非常時期的環境，亦即教育能循常軌；否則過去如果在教育的實施方面，只是虛應故事，敷衍因循，不能實行戰時生活，即是不能把平時當戰時看，無怪於事變之來，要張皇失措，暴跳焦急，不能鎮鎮靜靜地應付環境，亦即不能把戰時當平時看了。所以說「有備無患」，有備是平時作戰時看，早已有備了適應非常時期的準備，無患是戰時作平時看，決沒有臨事失措的慌張。

什麼是戰時的生活呢？總裁說：「戰時生活即是現代生活，不實行就不能存在！就要被人淘汰滅亡」。而國民的現代生活，亦即是所以具有現代化的生命力，個人如此，國家亦復如此，現代國家的生命力，是由教育，經濟，武力三個要素所構成，換言之，每個國民應有的生命力，是能自信，自育，自衛，國家的生命力，是能信道，育人，衛國。無論個人是入，這三件事都脫不了政治範圍，所以還要加上自治治事，所治的亦即此三事。三者之中，教育是一切事業的基本，亦可以說是經濟與武力相聯繫的總樞紐，所以必須以發達經濟，增強武力，為我們的教育方針，在平時如此，謂之正常教育，在戰時亦如此，謂之常軌固可，謂之戰時教育亦無不可。所以戰時教育的意義，祇是在抗戰建國時期中，我們應如何從教育

方面努力去發展經濟，以充實戰時的國力，以奠立建國的基礎，增強武力，以期一方面克服制勝，一方面建國建民，適應戰時艱苦困難的環境，造成富有活力富有前途的現代化中國。

二 規定 時教育方針之意義

由於平時教育實施之偏重知識灌輸，而忽視德育，誤解體育，更加上宋以後的文武分途，重文輕武，所以不能夠增強武力；由於過去之不能重視生產教育，所造就之人才，不能供應國家之需要，所以不能夠發展經濟；由於過去之不能實行現代生活，所以不能夠使學校教育與環境打成一片；由於過去之教育主張不定，所以有人失去自信，而盲目地信仰不適國情的制度；由於過去教育理論之日近於空洞，所以不能集中力量於明顯的目標，而普遍地實現已定之計劃。所以一到戰時，缺點全部暴露，而有待急速之補救與改正。

然而爲了戰時武力的需要，我們決不能無選擇無目的地將所有受教育的青年，從學校的實驗室或研究室裏，徵發出來，送去做應急的工作。我們固然要訓練急需的人才，但同時也需深遠的技術人才，需要專門研究人才，更需要各種基本的教育。所以如何去補救改正暴露的各種弱點，以適應抗戰需要，以符合戰時環境，以達成教育的本來目的，是必須要有因時制宜的非常時期方法，而不是僅僅推翻一切平時制度所能成功的。

我們應以非常時期的方法，來達到正常教育的方針，以非常精神的運用，來擴大正常

教育的效果。換言之，戰時教育的方針，仍是一貫的正常教育方針，僅僅是更明顯，更切實些，決不是病急亂投醫的醫藥雜投，而是針對着教育上已暴露與必然要暴露的缺點，加以根本的治療，調劑病態的環境，確定治療的處方，以求疾病挽救。所以臨大奇所通過各級教育實施方案綱要上說：「戰時教育非必大有異於平時，」我們必須要明瞭這種意義，纔可以了解戰時教育九大方針所規定的道理。

三、戰時教育方針之說明

在二十七年四月本黨臨全大會規定今後教育設施之方針，總共九點。一曰：三育並重。二曰：文武合一。三曰：農業需要與工業需要並重。四曰：教育目的與政治目的合一。五曰：家庭教育與學校教育密切聯繫。六曰：對於吾國固有文化精粹所寄之文史哲藝，以科學方法加以整理發揚，以立民族之自信。七曰：對於自然科學，依據需要，迎頭趕上，以應國防與生產之急需。八曰：對於社會科學，取人之長，補己之短，對其原則應加整理，對於制度應謀創造，以求一切適合於國情。九曰：對於各級學校教育，力求目標之明顯，並謀各地平均之發展，對於幼稚教育，依照原定期限以達普及；對於社會教育與家庭教育，力求有計劃之實施。九點方針以外並有十七項目，為急切施行之要務。現在分別說明其方針於下：

(一) 三育並重

戰時教育方針要目

第一是三育並重。過去的學校教育，往往誤解了教育的意義爲傳授知識，因而偏重智育，忽視德育，輕視體育。三育之中，雖然偏重智育，然而即以智育而言，亦錯解其意義。

1. 過去學校教育之錯誤。過去的學校教育，在德育方面雖然一度設有修身、倫理等科目，所講授的也還是從聖經賢傳中抽繹出來的教訓，以及歷史上名人事蹟之足資激勵者。然而重大的缺點，是祇能灌輸概念，而沒有顧及躬行實踐方面，學生有坐言不能起行之苦，教師也不負以身作則倡導力行之責。訓育制度實行後，最大的效能也祇在消極的取締，而不積極的引導，我們祇要檢閱過去各級學校制定的訓育獎懲規則，大多數犯着一種通病，即是懲戒的條文佔十分之七以上，文字多半是不得如何如何，然獎勵的條文佔少數，文字方面也空洞而不切實。

在體育方面，最先不列入主要科目，暗中乃潛襲重文輕武的習慣，體育教師在學生心目中，老實說，是最不受重視的教員。後來雖然提倡體育，然而不注重保育的方法，祇注意到表現的競賽成績，於是體育場變成少數人所專有，課外運動等於具文，甚至於少數學校專聘幾個運動員，作奪錦標的工具，而忽視其人格，至於運動道德，更不必說。

在智育上的錯誤。是有一部分人但知循環的販賣知識，抄襲而沒有心得，膚泛而不切需要，甚至於迎合流俗，譁世取寵，新學理與新制度，任意介紹，盲目接受，不問其是否適合國情，無形中造成學生一種崇拜偶像好高騖遠的心理；縱是正義所在，因爲怕得落伍的頭

術，不能不隨波逐流於所謂的「前進」，所以愈是偏重體育，險害愈大。

所以第一個方針規定了體育並重，專針對着過去的錯誤而謀補救的。如何使體育並重？我以為是必須恢復六藝教育的精神，六藝之中，禮樂是關於德育方面的陶冶，射御是關於體育方面的鍛鍊，書數是關於智育方面的培養，同時奠定了政治、社會、國防、交通、與經濟文化建設的基礎，綜合言之，即是實行戰時生活，現代生活。

2. 禮樂爲德育之表現 道德的產生，由於人同人的關係，必需調整。換言之，是起源於集體生存（民生），禮與樂是維持集體生活的兩大要素，相輔而行，缺一不可。禮譬如軌道，樂譬如動力，禮求動的有軌範，樂求動的能和諧。有禮有樂，然後團體的生活纔有紀律，團員的中間纔有情感。再以家庭作比，禮樂在家庭中有如父母，雖然嚴父慈母，似有不同，然而其爲家庭組織之中心則一，父親似子是組織力，母親似子是親和力，有敬而愛之的父親，家庭就秩然有序，有親而愛之的母親，家庭便藹然可親，而所造就之子弟，亦必理智堅強，情感豐富，既智且仁，蔚成大器。過去因樂教衰微，我國國民道德日趨於嚴肅化，而缺乏了生動的方量，後來加上禮教式微，國民精神更因之趨於僵死形式化也保持不住，社會上所以到處呈現父子孤子的情緒，散漫而無組織，萎靡而乏生氣的現象，隨處可見，所以禮樂的確是德育的實施。禮壞樂崩，自無德育可言。歐西各國之德育訓練，亦復由此二者入手，我們祇看他儀宗教的方量，以施德育的訓練，即可明瞭。他們在一星期七日中，以禮拜日爲星

期之始，利用教堂及宗教儀式，養成整齊嚴肅的風氣，更利用歐特式的建築，穹窿高聳，引起一種崇高向上的心理，再配合一種莊嚴雍穆的音樂。七日之中，在開始的第一日，便深受這種禮樂交融的陶冶，所以收效極宏，造成良好的民風。

在今天，我們要恢復六藝的禮樂之教，固然不一定要恢復古禮古樂，重要的是必須人人有規律的生活，與正當的娛樂，張而不弛，文武不能為。沒有正當的娛樂，決不容易有充分的活力，以充實有規律的生活的。

3. 智育不能認清標準 過去一部分的教育界偏重智育而錯誤其意義，其原因由於不能認清民生為一切問題之中心，是以漫無標準，在社會科學方面，不知道注意本國國情，始終隨人腳跟後轉，以國家社會的制度，供外國學說作試驗品。自然科學方面，不知道本國需要所在，而去迎頭趕上，總是得其皮毛，往往有歐美已經是常規化的學理，在國內還是認作新奇，這樣數理化等科學程度，自然落伍。推原其故，中國的教育，最初由外人倡辦，幾十年來開風氣之功，我們固然要感謝；但過去由於一般宣教師的不明瞭我國國情，以及種族的歧視，無形中影響到全體學生的國文以及史地等科的程度。教育學校最初的創辦動機，自然是便利傳教及通商二事，所以重視言語的學習，外國文字反而居了主要的地位，國文遂不為學生所重視，程度自然低落。史地等科教本，當然也抄襲外人的說法。例如外人有志或無意的創出中國民族西來之說，結果抹煞了我們民族文化以自力在本土生長的史實，因而影響到民族

信心之喪失，貽害不可說不大。截至現在，學生程度之落後，還是不可諱言的事實，根據上年度專科以上學校統一招生活果的統計，今日中學生程度之低，令人可驚，在幾千本國文試卷中，能够了解普通文言文，及寫作清順切題的語體文字的不過百分之十而已。數學之考零分者，不計其數，書與數爲一切科學之基礎，前者所以說理，後者所以計數，說理明晰，計數準確，則無學不成；今若是，則自然科學與社會科學之前途可想而知。錯解智育的結果一至於此，不勝浩歎。

4. 體育誤爲競技運動 在體育方面，過去第一錯誤，是完全忽視了保育身體的一方面。體育的目的，在於養成健全的體格，而不是以訓練奪取錦標打破紀錄爲其主要目標。這不是人人可以做到的。體育僅僅爲少數人而設，遂失去其本來的意義。體育應有的範圍，是包括衛生，以及日常起居飲食的調攝都在內，不僅僅是運動或競技。必須體格健全，纔能依天賦的能力與特長，加以技能的訓練；反之如果體格不健全，肌肉骨骼及臟腑沒有平均發達，特殊技能的鍛鍊，最好的效果，只是局部畸形的發展，最大的危險，足以戕生，在遺去這種不幸的事例，是數見不鮮的。

由於體育被誤認爲少數人所專有，大多數人的體格，遂至日漸衰弱，這是誤解體育的第二个重大錯誤。近年來航空學校招生的體格檢驗結果，合格者嚴格地說，不及百分之五，最近社會部檢查重慶市在學兒童體格，不健全者在百分之八十五以上，這是何等嚴重的問題！

忽視大多數人體育之害，不可謂不大。

我國古來一向是重視體育，六藝之教的射御，可以說是提倡體育的實施方法，從個人體格的訓練起，進而至於養成國防的基本技能，而且舞勺舞象，在音樂教育之中，同時授以節奏和諧的運動訓練，足見古人無往而不重視體育。例如足球遊戲，在英國稱為國技，學校中利用足球作公平精神（Fair Play）的訓練，在中國是早已發明，古人稱為蹴鞠。後來這種遊戲進而至於用馬代步，變成今日的馬球。在唐朝盛極一時，傳世的唐詩「三郎沉醉打球回」，以及宋人的名畫，都是明證，元以後方傳到歐洲去的，趙子昂也有馬球的畫傳留，可是古代運動時，極重體育道德，所謂「揖讓而升，下而飲，其爭也君子」，這種君子精神，在運動便是嚴守紀律，便是蘇東坡所謂的「勝固欣然，敗亦可喜」，運動不講道德，便流為好勇鬥狠，由於厭惡好勇鬥狠而因噎廢食，遂至輕視體育，這是民族的莫大損失！

5. 羣育美育之統於德育 在德智體三育以外，還有羣育與美育，其實二者都統攝在德育之內。宇宙之大，如僅是個人而無團體，根本不會有道德觀念，惟其有集團生活，個人決不能脫離社會而獨立生存，所以產生道德，因之德育的目的，是要修己以善羣，換言之，即是調整個人的行為，以適應集團生活的要求，所以羣育原是德育的大部分。在過去有鑒於國人團體生活中公德心，服務心不發達，所以要特別從德育中提出羣育，加以注意，然而從教育的實施上看，德育與羣育截然分為二事是不可能的，勉強分開，不免陷於宋人的將格致誠正

修齊治平分爲兩截，而工夫只做到修身爲止的故態，能靜而不能動，能自澹而不能治事的偏枯之病。

至於美育，實際上亦在德育中樂教的範圍之內。樂教的現代意義，不僅是音樂教育，而是將一切可以陶冶性情的藝術，包括在內。即以古代的樂教內容而言，樂與舞常相伴奏，左傳記吳季札之解樂舞，能體出古人的道德成就，以至於國民性的振作與萎靡，因而斷定其民族前途。足見當時之樂舞，實際上已是一種時間空間的綜合藝術。現在我們如能恢復六藝中樂教的精神，德育中間已是包括了美育，而不必另起爐灶了。因此我們可以說，羣育與美育是統攝於德育之內。

6. 理想的教育 補救過去教育之種種缺點，而達到理想的教育，必須要三育並重。中國古代的理想教育，亦復如此，中庸上說：「天下之達道五，所以行之者三；君臣（在現代是國與民），父子、夫婦、昆弟、朋友之交，五者天下之達道，智仁勇三者，天下之達德，所以行之者一也」。又說：「知斯三者，則知所以修身，知所以修身，則知所以治人，知所以治人，則知所以治天下國家矣。」智即是智育之目標，仁即是德育之目標，勇即是體育之目標。所以行之者一，一即是「誠」。「誠」是一切道德的原動力，由「誠」這一個細胞分裂而成智仁，由智仁產生勇的力量，以智，仁，勇三達德，行之於五達道之中，自然人我兼顧，內外交修。如何去養成這三種達德，則當用三育並重的六藝之教，以禮樂完成德育，以射御

完成體育，以書數完成智育。至於完成的步驟，則是格物，致知，正心，誠意，修身，齊家，治國，平天下的大學八大條目，由內向外，由充實而光輝。格物以致知，所致之知，即是知斯三者，正心而誠意，即是擇善而固執之。然後修身以至於齊家，治國，平天下，都是有條不紊的一貫道理。

所以理想的三育並重教育，是以「誠」爲一個中心，以智，仁，勇爲三個目標，以君臣、父子，夫婦，兄弟，朋友的五倫爲五個對象，而以禮、樂、射、御、書、數的六藝爲成德的六種方法，以格、致、誠、正、修、齊、治、平八條目爲進德的八個步驟。自明誠謂之教，即是由明德以至於誠，唯天下至誠爲能盡其性，能盡人之性，能盡物之性，纔可以贊天地之化育，可以與天地參。自誠盡性，不但成己，而且成物，所以 總裁說：「生活之目的，爲增進人類全體之生活、生命之意義，爲創造宇宙繼續之生命」。增進人類全體之生活，即是贊天地之化育，創造宇宙繼續之生命，即是與天地參，所以「誠」是理想教育之中心。

(二)文武合一

1. 文武分途之害與衛之重要 三育並重教育的表現於事功，即管、教、養、衛四事。教育的功能，即在於教人能管，能養，能衛，教育即是「誠」的事。自明誠謂之教，誠之者擇善而固執之，所以教的目的，在於自信信道，管是自治治事的能力，聰明睿智，足以有臨，有臨即是應付事機，能得其宜，亦即是智的運用。養是自育育人的能力，服務愛人，非仁者

不能，所以愛即是仁的擴充。衛是自衛衛國的能力。患難不避，利害不計，危險不恤，以求成仁取義，所以衛是勇的表現。綜合起來，藝與管是德智二育的事，衛是體育的事。過去由於忽視體育，社會上有重文輕武之陋習，文武分途的結果，能說者未必能行，本來大多數人或是不知而行，或是行而後知，文武既分，不但知難，行也感覺困難了。本來管、教、養、衛四事，相互關聯，不可缺一，現在衛不講求，失去效用，以自衛衛國本身講，重文輕武的結果，民族體格一天天衰弱，所謂手無縛雞之力的人，那裏能够執干戈以衛社稷！報國有心，回天無力，成爲文人的遺病，自衛衛國的能力，從何處產生？這一種教育的結果，在管的方面，是藝事不能勝繁劇，以紇萬孔明爲例，那樣偉大的治事天才，也因為食少事繁而不能久於人世。不能自衛的結果，於已於國，都是莫大的損失。在教的方面，由於主持正義的力甚不敷，不能維持艱難困苦，一受打擊，立即動搖，這樣的人，希望他信道不回，是不可能的。在養的方面，育人必須服務，服務必須耐勞，體格脆弱的人，如何能發揮仁民愛物的宏願。所以衛之道不講，影響非常之大，換一句話，人人不能衛國，皮之不存，毛將焉附，國家亡了，一切教育，政治，經濟從何處有機會建設？在職時，這種錯誤，尤其顯著，所以第二方針，規定是文武合一。

三、文的目的在使人人篤行主義，武的目的在使人人具備能力 如何在使文武合一？如何纔是文武合一的教育？這是從自信信道到自衛衛國，必須全部加以注意的。簡單說：即是文

武合一的目的，要使人人能認識主義，人人能具備生存的能力。文的方面，人人能俯仰主義，切實力行，纔能够營有目的之人生。有目的纔有意義，有意義纔有價值，有目的纔有組織能力的核心，纔有運用力量前途。文的教育，決不是僅指能文字而言，經天緯地誦之文，必定卓然有以自立於天地之間，堅強剛毅，足以有執。執即是堅定之信仰，有堅定之信仰，纔能成至大至剛浩然之氣，充塞於天地之間。武的方面，人人能具備能力，獨立生存，纔能够營充實的生活，自身充實，纔有力量發揮，纔有力量保持，纔能不依賴社會，纔能够推動社會。武的教育，也決不是僅指工技擊而言，安邦禦侮謂之武，人人必須有能力足以安定社會，使人畏之而不敢犯，所以造字的時候，止戈爲武，即是發揮能力，以禁暴除殘。這樣綜合起來，文能信仰主義，武能發揮力量，文武合一的效果，必能以一個主義的信仰爲核心，集結千千萬萬有力量的人，組織起來，運用其力量，這種力量纔無敵於天下，當然可以小之自衛，大而衛國了。

3. 中國古代的教育經濟武力打成一片。在中國古代文武本是不分的，周禮大司徒主六鄉，以鄉三考教萬民。地方制度是五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉。小司徒掌建邦之教法，會萬民之率伍而用之。徵兵的制度，是五人爲伍，五伍爲兩，四兩爲卒，五卒爲旅，五旅爲師，五師爲軍，以起軍旅，總計地方制度，六鄉七萬五千家，兵制六軍七萬五千人，不但政治與國防合而爲一，教民與用民也合而掌於一官。換言之，

教民的官，同時職掌兵役編制之事，平時六官之長，戰事發生，卽是六軍之將，在政治上既是文武合一，在教育上所以六藝並重。弓、矢、車、馬爲當時國防的主要工具，所以封御爲人人所當學習。孔子所以說『有文事者必有武備』，所以說『我戰則克』。總裁說：『國家的生命力，是由教育，經濟，武力三要素所構成』。文武合一的教育，依據周禮上所載，可以說中國古代已能做到教育，經濟，武力打成一片的地步。周代文即所以極盛，未嘗不由於此。戰時教育方針所以規定文武合一，卽是在個人要文武兼備，有信仰的主義，有生存的能力，合全國國民而構成國家的生命力。

(三) 農業需要與工業需要並重

1. 中國需要在短時期內工業化 要使中國成爲現代化的國家，戰時教育方針第三個規定，是農業需要與工業需要並重。一個國家的財富，是由於人力施之於地方而產生；再加上機器力而增加其價值，以公式明之：

(1) 人力 × 地方 = 財 1 (農業品)

(2) 人力 × 機器力 × 財 1 = 財 2 (工業品)

中國幾千年來的生產方式，是停留在第一公式之中，實際上人力尙未盡其才，地方尙未盡其利，所以時時感覺財政的困難。因爲第一步生產之財 1，在價值上遠不及第二步生產之財 2，在國際貿易現在的情況之下，一般工業國家是以較低的價值購買我們的財 1 (原料品

，經過第一步生產方式，而以甚高價值將財₁（工業製造品）售賣給我們，如是年年剝削，我們自然發生民窮財盡的問題了。所以要補救與杜絕這種瀕危，我們必須在短期內工業化，其公式爲（3）人力十動力十機器力＝財₂，這樣以自力產生的財₂所有的純利益纔不致外溢。不但農產品如此，即以礦產而言，天然的富源亦未盡力去開發，例如以錫礦占全世界產量百分之八十以上的豐富，在現代軍事工業上價值之高，我們却以利用發展經濟，以增強武力，這樣棄財於地，國家豈有不貧之理？

2. 同時改進農業 就農業方面說，在後方的西南，西北，未開墾的土地很多，尤其是西北方面，在禹貢時代，厥田上上，原是生產力極大的地方，在現代因爲水利不講，常患旱災，這正可證明人之未盡其才，所以地不能盡其利。我們農業技術，數千年來，故步自封，墨守成法，一直沒有進步，所以生產量不能大量增加，在努力生產的戰時，尤其感覺有改進農業之必要。以山地的農耕情況說，農人在天然的條件之下，可以說是已盡其最大的努力，改進的可能，應該在科學化方面着眼，在技術化方面下手。例如品種，肥料，農具的改良都是。四川的柑橘，產量極多，品質方面不如舶來之美，事實上，美國柑橘最先是由宜昌帶去的。橘種，不斷的加以改良，現在品質上，無論色香味，都在國產柑橘之上，足見我們之尚未盡最大努力。我們更應乘戰時外產輸入困難的機會，短期內改進農業，使之科學化，現代化，以準備戰時最後的需要，從抗戰中建立起新農業的基礎，使我們新與工業在原料上不致仰給

於外人，同時也願全到佔全國人口總數百分之八十五以上的農民生計的發展。

3. 農工並重以完成自給自足的現代化國家其基礎立於生產教育。現在世界上國家如美德，立國於工業的基礎，戰時往往受糧食缺乏之威脅，所以英國必須維持大規模的海軍，以維持其生命綫的殖民地，德國必然向東侵略，以求天然缺乏問題的解決。至於美國與蘇俄所以實力雄厚，則由於以農業國而同時能工業化。中國的天然條件，不在美蘇二國之下，所以我們現在求經濟力的發展，必須農工並重，以完成自給自足的現代化國家，十年以內，我們能做到這個地步，必能以雄視世界，別的國家決不敢輕啓侵略之心。

然而地盡其利，物盡其用，必須人盡其才。如何使人盡其才，是教育上的問題。所以今後教育方針，應於最短期內，大量養成工業人才，以應改進生產事業的急需。

(四)教育目的與政治目的之貫

1. 過去教育與政治之求供脫節。人盡其才的先決條件，是才適其用，過去教育在培養人才方面的缺點，是一部分人才在學成以後，所學非所用，所用非所學。所用非所學，是一個人的損失，所學非所用，則是整個國家的損失。教育為百年大計，十年樹木，百年樹人，本非易事，而需要長期的培植。所以分科設校，不能漫無目的，但求應有盡有，徒事門面的擴張，而實際上反致師資人才不集中，設備簡陋，科目不適用。其結果往往國家急需的人才不敷支配，不必需要的學科，修習的轉不見少，有的方面求過於供，有的方面供過於求。供過

於求的流弊，有產生許許多多高等游民，增加政治社會不安定的因素；求過於供的流弊，在建設方面特別顯著，有時不得不取才異地，即不論其不經濟，最大的危險，是國防建設的不能保持秘密。其原因皆由於辦教育的無目的，以致教育與政治需要脫節，教育目的不與政治目的一貫，於是教育的錯誤，產生人才浪費，形成政治的落後或停滯。

2. 今後應注意培養十年以後所用人才。戰時的種種急需，以及暴敵在戰區所施大規模的破壞，戰後的急需在短期間內重新建設，無論從抗戰或建國來看，人才的培養，確是目前最嚴重的問題。今後的教育不能再無目的，再浪費，所以戰時教育方針，規定了教育目的應與政治目的一貫，換言之，即是今後的教育不能無一個十年計劃。而這個計劃的決定，是必須要通盤打算，量入爲出，今後十年的政治方案，需要何種人才，今後十年的教育，即須培養某種人才，務使供求相應，不再有學非所用的現象。如是則政府不感覺無人可用的困難，人才也就有了『天生我才必有用』的自信，而促進其學習的努力。在個人方面要沒有學非所用用非所學的現象，在社會方面要沒有人人謀事事找人的現象，必須先從教育上以所教必所需所需乃所教的原則做起。

3. 確定建教關係。爲實現這一方針起見，教育部在各級教育實施方案中，認爲社會各項專業需要人才之種類，與各學校畢業生之出路，在在有謀溝通求合作的必要。以建教合作的原則，確定建教的關係，其實施辦法，是由教育部約集中央有關經濟建設各機關，如財政、

經濟、交通、內政、軍政各部組織中央建教合作委員會，詳密調查各方所需要專門人才的種類與數量，供給教育部作設置專門以上學校校院科系，選擇教材，進行實習研究以及籌劃畢業生服務之參考，總期政治建設的需要與人才培養的供給，收支相抵，出入平衡。

(五)對於自然科學生需要迎頭趕上以應國防與生產之急需

關於自然科學依據需要迎頭趕上以應國防與生產之急需，本系列在方針的第七條，現在爲說明便利起見，提前解釋。

在建設事業上，自然科學的需要非常迫切，尤其是在國防建設與生產建設兩方面。所以自然科學的提倡，在今日是有其必要。然而如何去提倡，則不可不知道兩大原則：一是依據需要，二是迎頭趕上。兩者的目的，同是爲着適應急需。

1. 依據需要 自然科學範圍很廣，有屬於純理論的，有屬於應用的，固然二者不可偏廢，但爲着適應急需起見，我們不能不別一個輕重緩急。純理論的高深研究，當然不可中斷，但只能讓少數有相當造詣的學者去努力；大多數的人還是希望他們在短時期內能造成技術人才。所以教育部在大學理工農學院之外辦了很多專科學校與專修科，即是這種意義。譬如以美國言，世界著名的物理學家密立根博士，游歐後，承照美國自然科學在理論方面程度的落後，然而左應用科學方面，美國是決不讓人，所以發明家和新發明品層出不窮，仍不失爲一科學化的國家。這正可作我們的借鏡。

2. 迎頭趕上 第二原則則是迎頭趕上。自然科學在歐西已經開始研究二百多年，由於學者的努力，日新月異，由牛頓到愛因斯坦學理愈趨於嚴密，用途愈趨於廣大，工具愈趨於新穎。以我國人的聰明才力，只要能根據 總理迎頭趕上的指示決不致於學不到的。例如以行的工具來說，我們正不必要從馬車，火車，一一重新複演，我們只要求最新式的。換一句話，我們只要縮短時間，以十年之力，學習三十年餘年發展的結果，纔算經濟，纔趕得及；否則始終跟後面跑，以本來落伍科學基礎再用不經濟的手段，一定永遠落後。還在國防與生產方面尤其重要。國防化學的造詣，有關於千萬人的生命。莊立體戰爭條件之下，毒氣的使用非常普遍，我們最低限度，應有防毒之知識，歐洲的國防化學，即在戰爭中成長的。此外德國的工業化學，在歐戰中因為力求代用品之製造，因而一日千里，這都是最明白的先例。在生產方面，自然科學的貢獻非常偉大。最近魏璧壽君關於酒精製造的方法，用費少而產量廣，這可以證明國人在聰明才能方面，實在可以迎頭趕上，以應急需。

(六) 家庭教育與學校教育密切聯繫

1. 家庭教育與學校教育合成兒童之環境 世界上從未有過能脫離環境而獨立的教科，因此根據教育環境的不可分性，教育一方面要時時去適應環境，以求本身的改進，一方面要設法改善環境，以推進和便利教育的實施。歐美各國兒童的環境，係由學校與社會組合而成，在我國則須加入家庭一個重要因子，統計一日二十四小時中，在校時間最多不過八至十小時

兒童大部分時間，仍是消磨在家庭以內。家庭與學校如果不發生聯繫，在學校教師辛辛苦苦所指導與養成的習慣，往往在家庭中完全破壞，甚至教師以一學期的努力養成，尚有所不足，而家庭中一小時的破壞已經有餘。舉例說：學校教師不養成不食閒食之習慣，時時檢查，日日注意，舌敝唇焦，方珍得着小學生的勉強服從；家庭中一次宴會，或是親友往還，或是節期，一切都成敷衍。換言之，往往學校所禁止的，家庭反而鼓勵，學校所鼓勵的，家庭加以種種批評。這樣教育的效力，由抵銷而至於零，甚至得到負數，或是可能。

2. 家庭教育負體育之責任最多。家庭教育與學校教育之必須取得密切聯繫，尤其是在兒童體格保育方面。積極的說，兒童一日二十四小時的時間既然大部分消磨在家庭中，家庭的環境在衣，食，住，各方面，必須注意衛生，兒童的健康，總能保持和增進。消極的說，學校中集合許多家庭的兒童，縱能注意周到，但是往往因某一家庭，不注意衛生，兒童得到了傳染病，學校中不及立刻加以隔絕，因而很多兒童得了傳染，許多家庭中未入學的兒童，也因而染病，結果一定增加兒童的死亡率無疑。所以僅僅從兒童健康一點對，家庭與學校教育，必須取得密切之聯繫，何況在德育的良好習慣養成方面，在智育的科學常識接受方面，家庭教育都能發生極大的影響呢。

從兒童教育的三育並重看，兒童的德、智、體三育，大體說起來，智育是學校負的責任較多，在中國則家庭兼有社會之實，亦即兼負德體二育之責任較多，所以就責任方面說，就

時間方面說，家庭教育不僅是學校教育的補充而已，實際佔兒童生活與教育環境的大部份，所以必須與學校合作聯繫，在不同的環境中，完成兒童的教育。

3. 女子教育為家庭教育之基礎。在男子主外，女子主內的中國家庭制度中，女子是家庭教育實際上負責任的人，所以改進家庭教育，應從改進女子教育入手，過去一般女子教育的錯誤，是陳腐過高，不切實際，其結果女子在社會既很少有服務的機會，在家庭生活又沒有適當的管理技能，所以也有所學非所用，所用非所學的通病。補救的方法，是目標不難其平凡，過去很多人認賢妻良母之教是蔑視女子的天才，其實做到賢妻良母，也該何容易！我們雖不便在方針上明定男女異教的條文，在實施上萬不可不顧及環境，而改進女子的教育，猶之於自然科學之有理論與應用的區別，正不妨各行其是。因家庭沒有賢妻良母，家庭教育無人主持，下一代兒童教育的前途必然黯淡，何況事實上中國現在太多婦女還是在賢妻良母的籠罩中，我們如何能抹煞事實而不加以注意呢！

(七) 對於吾國國、文化精神所寄之文史管窺以科學方法加以整理發揚以立民族之自信

1. 自信心之喪失與其恢復之道。第七方針是以科學方法整理發揚固有文化，以立民族之自信，世界上任何民族，如未喪失其自信心，必能抗拒任何危難，保持其民族之獨立自由，但這種自信心的產生，必由於此一民族有其獨立的文化，而有特別貢獻於人類。中華民族有

五千年悠久的古文化，在歷史上有不斷的發明，如指南針，其應用一直現在，即在最新式的交通工具如飛機上，還是必需的，足以證明民族能力，和對世界貢獻的偉大。只因唐宋以後，很少有與其他進步的民族接觸的機會漸漸故步自封，失去民族的活力，清末雖然與歐人接觸，着着失敗，自覺相形見拙，加上一股愛國之士，不惜危言聳聽，處處指出民族的弱點，意在驚醒國人自滿的心理，矯枉過正，反國之而致失了民族的自信心，這種心理的危險性是很大的。我們現在冀從極做起，首先要恢復自信心，要恢復自信心，必須將固有文化重新予以估價，使人人知道固有的道德知識和能力都超越其他民族，至少是求嘗後人，纔能喚起人人對民族自信心。固有的文化如何估價，是須從它所寄託的文史宮藝糟粕折在，加以整理與發揚，其方法則必須科學化，換言之，即是將東洋西瓜沉埋的醜粹，一一抽繹出來，加以組織而成一種新的體系，使其意義能現代化，而予民族以新的生活。歐戰以後如德如意，學校課程中都有本國文藝一學程，以激發青年愛國的熱忱，收效甚宏，對於德意之復興運動，不能說沒有大的關係，即其例證。

文史方面是發揚的例證。就文史地方面說：中隔的史書，向來號稱汗牛充棟，苦無系統，真所謂一部二十四史，從前說起。然而連古史學家劉知幾在史通中間，也認為不必要的天文志，其中一經探討，即有最珍貴的材料發現。知懸星出現時期，及其所經宮度天文志上不惜詳加記載，其動機雖大半在於推演災祥，但現代天文學家，即因之以證明了有

名的哈雷慧星的週期和軌道，這種材料除了中國古史以外，任何地方不能找到的。再如漢書地理志，從山川形勢物候土宜上，推求出各州郡民風形成的原因，無形中替民生史觀保存了很多強有力的材料。再如文字方面，許慎《說文》說明了六種字類構成的原則，我們在數千年後，製定化學名詞，應用其中形聲一法，即解決了許多困難，一個漢字可以將元素符號，化學性質，統統包含在內，非常便於記憶和認識，如氣體元素之從气，液體元素之從氵，固體的金屬元素之從金，非金屬元素之從石，利用漢字偏旁得形，以表示其化學性質，再加上一個從以得音的字，以表示原有學名的音韻，如錫之表，鈉之表，砂之表，氦之表，鈾等皆足。足見固有文化的問題，在於善用與不善用，而不在于於本身之有無價值，因為無論任何寶藏，即如鑽石，當它不能被利用而沉埋地下時，其成分本來與炭並無區別啊！

3. 宮藝方面足資整理發揚的例證 關於宮學方面，固有精粹的例證，最明白偉大的莫過於大學中庸與禮運大同篇。大同篇是世界上最上政治，社會，經濟制度的最高理想，其理論的健全而極富於實現的可能，遠在柏拉圖的共和國，謨耳的烏托邦等空想的社會主義之上。中庸的三達德，與誠的理論，足與大學的三綱領，八條目互相發明，同為政治的最高宮學。總理早已揭示，最近總裁在政治的道理訓詞中，更加闡發。足見吾民族宮學造詣二千年前已到精深廣大的地步，而這些寶典在在可以供我們發揚光大。關於藝術方面，如雕刻繪畫，早已不重形似，而重在意義精神方面的表達，東晉顧虎頭替人畫像，最後畫眼睛，他說：「傳

神正在門塔中，一足見他的畫畫不僅僅能貌似，而且重在傳神，亦即是表達出一個人的靈魂人格。再如唐代的壁畫，近年來常被外人以重價買走，我們就國內現存的佛寺壁畫看，在風雨剝蝕毫無保護的情形之下，將近千年，色彩依然鮮豔，當時顏料製造的精良，可以想見。此外如音樂樂理十二均等律的發明，絲織品的精緻，飲料如茶的萬欣賞人生，他們的藝術早已進到和平地享受人生之美，與精神物力調和的靈肉交融的境界，都由此等例子可以證明。

(八)對於社會科學應取長補短整理其原則創造制度

以求適合國情

由於自信心的缺乏，以及急求現狀的改進，我們過去在社會科學方面，有時不免有飢不擇食之苦，不問其是否適合於國情，不問其是否有事實和有無流弊，人云亦云，有形無形中貽誤國事不少，今後必須改弦易轍，以創造中國而製定的制度。

1. 以政治為例 從政治方面，憲法

中國而製定的制度。

用三權鼎立的互相調節制度 (Check and balance) 但是這種制度行之已久，流弊頗多，立法與監察權混而為一，行政與考試權混而為一，權限不清，易於營私舞弊，而且國會的權柄太大，賢明的行政元首，往往無故受其鉗制，不能發展抱負與眼光遠大的政策。總理在事前早已斷定這種制度的不健全，而事後一切都應驗了。例如威爾遜發起的國際聯盟，假使他能够如鯽以償，一定可以成爲安定世界的因素，然而美國國會，由於政黨的關係，予以否決，國

際聯盟遂因爲發起人沒有加入，而失去對世界和平舉足輕重的一個重要會員國，所以失去效用，爲英法操縱，變成牢籠歐洲的工具。再如最近羅斯福的主持正義，又到處要孤立派在國會所通過的中立法的牽制，這都是三權制之短處。所以總理在五權憲法中，便採取它的長處分權制，以補救我們過去三權合一的短處，同時加以整理，也採取固有的監察與考試制度，創造適合國情的五權制度，這可見總理不但要在自然科學方面迎頭趕上，即在社會科學方面亦復如此。

？以經濟爲例，在經濟方面，不妨以銀行爲例說明這個方針的重要。歐洲各國的經濟基礎，建立在工業上面，所以銀行押款放款，可以用廠機噐及工業品作担保品；在農業國家，經濟基礎建立在農業上面而以土地爲中心，銀行押款的担保，與放款的範圍，應該適合國情而加以變化，這樣金融才可以流暢，資本纔不致呆滯。然而我們有些經濟學者，從歐美學到工業國家的學理原則，圖圖吞棗整形的將歐美制度移植於中國，估全國人口百分之八十五以上的農民，在青黃不接及穀穗傷農的時候，無不利用呆滯在銀行中的資本，同時我們是原料品的輸出國，更不能待價而估，坐受外人的剝削。所以不適合國情的制度，決不能貿然移植，不適合國情的學理，決不應貿然接受，而是必須要加以整理，另行創造的，而選擇的範圍，則是取人之長，補我之短。不但是政治經濟如此，教育學亦當然不是例外，我們過去也有一部分教育亦同樣地陷於錯誤，新原則新制度實實然去接接，一不見效，又實實

然主張廢棄改革，三三制，四二制異說紛紛，舉標不定，所以這一回臨全大會的決定戰時教育方針，也可以說是針對這種趨勢而下藥的。

(九)對於各級學校教育力求目標之明顯並謀各地之平均發展對於義務教育依照原定期限以達普及對於社會教育與家庭教育力求有計劃之實現

第九方針的內容，分爲三部：

1. 是關於學校教育的。過去在實施上及設置地區上均有缺點。實施上目標抽象而不明顯，有時不免於空洞而不切實，標準益高，不能實際達到是一問題。所以方針規定目標應力求明顯，明顯的優點是實施之前可以計劃進度，實施以後便於考核成績，空洞抽象的標準，則見仁見智，人各不同，也可以大體滿意，也可以求全責備，雖有目標，與漫無標準無異。在設置地區上，過去往往集中於都市，以致成爲地區上畸形的發展，邊區及內地有求過於供的現象，沿海及交通便利的都市，則學校林立，師資人才因分散於各校而不能集中，物力設備因學校過多而不免苟簡，而且投考入學的學生人數是一定的，學校太多，則爲了維持經費之故，學生程度因入學試驗不能一致嚴格，而無形降低，尤其是在戰時學校集中易受敵人的破壞。所以今後當力該地區上的平均發展，以便提高內地及邊區的文化水準。

2. 是關於義務教育的。自民國二十四年起。開始五年計劃，現在雖然受戰事影響，進行受了頓挫，我們仍然要發動教育界同志，到戰區內進行普及教育的工作，一方面因爲戰區退

出之中小學教師爲數很多，正可以利用短期小學制，二部制，巡迴施教制，及兒童義務隨學班辦法，擴大後方的義務教育，師資方面，毫不感到缺乏的。

3. 是關於社會教育及家庭教育的環境與教育的不可分性，在前面已經說明，所以這兩種教育的實施，是刻不容緩，尤其在戰時，關於動員問題，關於肅清漢奸問題，關於節約運動等等，均有待於教育的力量爲之推進，所以應該從抗戰建國的大業上面着眼，詳定計劃，逐步實施。以學校爲推進社教的中心，以家庭爲推行社教的起點，以期國民之努力生產，發展經濟，踴躍從軍，增強武力，從每一人每一家的實行戰時生活，以收教育能達成正常教育之效。

根據以上所說的九大方針，教育部規定各級教育實施方案，要點共十七項，其間如學制之容許彈性的因地制宜，設置地區的力求普遍，教材的力求標準化，課程科系的釐訂與調整，訓育的注重教師積極指導與管理的嚴格，體育之注重健康保育，學術研究的提倡，與審議機關的設立，留學制度的力求經濟切實，教育行政機構的力謀組織完密，與指揮靈便，學校建築設備的標準化，皆所以求教育效率之提高。此外女子教育與家庭教育，社會教育的推行，以及邊疆教育與海外僑民教育的促進，皆所以謀教育的普及。而建教關係的確立，亦係求解決目前嚴重的人才缺乏與畢業即失業一個極大的矛盾問題。綜合起來，即是力求人盡其才與才適其用之道。

四 結論

在抗戰建國同時並進之際，一方面要求增加抗戰的力量，一方面要求奠定建國的基礎，武力的損耗必須補充，經濟上破壞必須重建，文化的摧殘必須挽救，思想的紛歧必須糾正。教育既是國家生命力的三者之一，同時又是經濟武力其他二種的總樞紐。我們負教育行政責任以及服務教育部門的同志，感覺我們負荷的責任，特別重大，所擔任的職務，非常艱鉅，我們應本着這九大方針，兼程邁進，使每一個國民能有道德上的修養，軍事上生產專業上的知識與技能，人人成爲良善之國民，則民權主義可以實現；人人成爲英勇之戰士，則民族主義可以實現；人人成爲建設之幹部，則民生主義可以實現；然後教育得盡管，養、衛之能事，可收訓政之實效。這樣我們纔對得起自己，纔不愧爲三民主義的信徒，纔盡了我們後知後覺者的責任。

學校訓育問題

張伯苓

(民國二十八年十二月)

- 一、緒論：訓育的意義
- 二、過去教育的種種缺點和今後教育新趨勢
- 三、今後訓育要點
 - (一)注重體育
 - (二)講究輔導方法
 - (三)勵行政治訓練

一 緒論：訓育的意義

訓育，就廣義說即為教育，受教者或受訓者自然能够長進，達到自立立人的目的。從前一般學校的教育方針不無錯誤，教員祇是傳授學生智識了事，對於學生一切起居飲食言行舉止毫不過問，現在這種缺陷已經切實的予以糾正，教育已呈現一種新的趨勢，所以今天就研究過去教育的種種缺點和今後教育的新趨勢並討論關於訓育的幾個重要問題。

學校訓育問題

二 過去教育的種種缺點和今後教育的新趨勢

談到教育問題，首先向各位問一句：我國目前最嚴重最迫切的問題是什麼？我想不是吃飯穿衣，也不是要成就個人的事業，而是每個國民都應該深切警惕的今後怎樣在蔣委員長領導之下，來努力完成抗建工作，使我們的國家永遠生存在這個世界上；現在整個國家已到了危急存亡的最後關頭，全國國民應該如何努力奮鬥，在物質上克服困難，在精神上尤須力求振作，以期收復失地復興民族，免做敵寇的奴隸牛馬，使中國成爲世界上一等強國，這就是每個國民最大的任務。我們試想中國爲甚麼不能成一個強國呢？有一回，我這樣地考問一般小學生，「你們是那國的人？」都說：「是中國人」。

「世界上有多少的國家？」比較重要的國家，他們都說到了。

「那幾個面積最大？」他們毫不遲疑的答：「中國，美國，英國，俄國……」。

「那個國家人口最多？」他們說：「中國，俄國，美國，英國」。

「那個國家天產最富？」他們說：「中國，美國，俄國」。

「那幾個國家最強？」他們說：「英國，美國，法國，德國，日本」。最後的回答，我伴作沒有聽到一再發問，他們初感到奇怪，後來不敢回答了，我就嚴正的態度對他們說：爲什麼說的沒有中國呢？難道中國素稱地大物博人口衆多，還不配爲一個強國嗎？本人在歐美各國

所見，其地理氣候，物產并不比我國爲優，甚至還比不上我國，尤其比不上我們四川，而且中國是世界人口最多的國家，全國人口總數一般人都弄不清楚，普通說是四萬萬五千萬，其實應該說是四萬五千萬或四萬萬另五千萬用數目字表示，是四五〇，〇〇〇，〇〇〇，用英語說，就是450 Millions，可見其數目之大了，中國人口不但衆多，還比外國人來得聰明，不像日本國民那麼愚笨，從歐美諸國留學的中日學生，加以比較，尤爲顯然，中國人不但比日本人聰明，還可以同歐美先進國家并媲美，但歐美各國都能臻於富強，而中國雖然人口衆多，却缺乏國家觀念，自私自利，不能振作進取精誠團結，像一盤散沙，不能建立起一個強盛的國家，愈見貧弱，現在還要給蕞爾小國的日本來恣意欺侮，侵凌，使我們淪爲奴隸牛馬，我們爲什麼會陷於這個地步，這是本人一時一刻都不能忘記的問題，希望各位也細心考量一下，推究起來，又使我們不能不聯想到過去教育的失敗，而發生更進一步的疑問。

我們能否從教育去挽救危亡，使國家臻於強盛之境呢？如果認爲是可能，我們教育界同人今後就應該認識清楚，努力從學，從前辦教育的人，都不能透澈了解，向着這個途徑去努力，以致徒勞無功，使整個教育走入歧途，所以蔣委員長在軍事化的教育上說：「中國過去的教育，是卸除民族武裝的教育」，本人當初聽了很覺驚異，本來是促進社會的進化，增強人類自衛的工具，爲甚麼現在說是卸除民族武裝呢？然其事實表現如此，我們不必諱言，過去教育既然發現了種種缺陷，今後就不能不力圖補救，那樣，國家民族的前途才有一線轉

機。

我們數十年來辦教育，對各國的教育制度，內容，及其課程配備，管理方法等等，大都能知道清楚，但是對於教育最嚴重的問題，如教育應如何與其他各部門密切聯繫，對社會國家如何纔有裨益等等，竟全然沒有注意，否則爲甚麼辦了許多年的教育，却毫無成績表現出來呢？至於諸位辦教育的成績如何雖不得而知，總之是沒有達到理想的要求，這種說法，各位也許不大滿意，但如各位真表現了相當的成績，本人願意接受各位的批評。

今後要收到學校教育的效果，首先就要糾正過去學校的積弊，過去一般辦教育的人，除了授課以外，就不注意學生的體格，這種錯誤的觀念，必須根本改革，不要以爲學生是以讀書求學爲目的，用不着講究體格去改習武事，須知現在是生存競爭時代，尤其是在抗戰建國期間，人人都要服兵役與工役的義務，無論辦理任何事業，在士農工商各界服務，都非有強健的體格和飽滿的精神不可！這是強種強國，第一件要緊的事，可是除了一般小學教師對學生健康尙能稍加注意以外，到了中學尤其大學，教師都不能盡責，對學生的日常生活，總不過問，不能培養學生，使具有良好的習慣。這是今後所當切實注意的。

五年前本人在北平，曾經和一個朋友去會見蔣先生，他說中國的教育已經到了這個地步，今後必須文武不分，才有辦法，當時本人還不明白，以爲文人講究武事是辦不到的，但是因爲時代的需要，全國教育會議已決定文武合一的教育方針，我們要打破過去重文輕武

的積習。日本敢於侵略中國，就是欺負我們不懂武事，今後要認清文武合一教育的重要性，從而加緊鍛鍊體格，纔能担負教育救國的使命。

有些學校即使能注重到學生的健康，却不能使學生團結一致，切實合作，雖有強健的身體，仍是像一盤散沙，不能發生絲毫力量，各位大精從學校裏的，對於學校裏面的散漫凌亂以及摩擦衝突的情形，一定知道得很清楚。一般學校的教育異常呆板，學生在學校裏祇知讀死書，不知道怎樣去活用，因為儀器設備不完善，祇是空談理論，並沒有實際的試驗，縱有也不過是教師，自己動手，敷衍場面，學生根本還是莫明其妙，尤其是過去的教育制度，幾全是摹倣外國，而且只是學到一點皮毛，不能融會貫通，把舶來的教育方式，整個的搬到中國來便認為很時髦，教師所講的是那麼高超，使學生可望而不可及，灌不進耳朵裏去，以致中國的教育，從小學，中學到大學，每况愈下，從前專制時代科學的遺毒，和鬆懈，頹弱，隨便苟且的惡習，並沒有改變，和外國人比較起來就差得遠，這種教育不特不會發生效力，而還貽害青年非淺，於社會國家毫無裨益，無怪總裁要批評這是卸除武裝的教育，到了今日，我們不能造成一個強大的國家，已經是極可恥，更受日本小國之欺侮，使我們益覺惶愧。我們身為教育者，要知道學生的家長對於子女的期望是何等的懇切，國家事業需要學生負起，又是如何迫急，應該如何地警惕方圖自拔！可是一般教育界仍只圖敷衍，一切都表現不切實，不徹底，找不到正確的目標，即是找到了，進行仍是很遲緩或者根本走錯方向，所

以社會人士對教育的失敗，都歸咎到我們教育界的身上，是我們所不能不坦白自承，而應該要積極改進的。今後的教育，首先要廓清自由的思想，因為中國的國民本來就歡喜隨便，加以誤解歐美自由之說，更是毫無拘束，後來有些人逐漸覺悟，反對談個人的自由，一時爭論最爲激烈，其實是顯而易見的，總理遺囑上昭示我們「余致力國民革命凡四十年其目的在求中國之自由平等」，這就是說，必須求得國家的自由，才有個人的自由，如果國家失却了自由，那末個人也不能享受自由，所以我們要求個人自由，必須求中國的自由，如果祇求個人的自由，而不顧國家的自由，那末個人的自由也不能存在。我們反觀英美各國雖說是最愛講自由的國家，可是在憲法上都明白規定有服兵役和勞役的義務，所以我們尤其不能祇講個人自由，而忽略了團體的自由。從前我還好幾次和別人辯論這個問題，可是，現在國家給敵人寇欺侮到這個地步，國家已失了自由，我們還談甚麼個人的自由呢？這已是用不着辯論了。

今天我們必須團結一致，把日本鬼子趕出中國去，爭取國家的獨立自由，才能够談到個人的自由，現在世界有強權無公理，只有從奮鬥犧牲裏去爭取國家自由平等，才是合於真理，才算是瞭解自由的真意義。

以上所談，要是在過去，大家聽了也許不很明瞭，可是現在大家想都徹底覺悟了，這是日本人給我們侵略所做成，而爲日本人所夢想不到的，我們要不是這一次受到倭寇深刻的刺激和教訓，根本就沒有今日的精誠團結，中國民族素稱優秀，現在全國上下已經一致奮起

，祇要渡過這充難關，中國就可臻於強盛的地位，須知目前最急切的問題，就是求國家的生存獨立，否則就祇有做敵人的奴隸牛馬，同時我們更要能够自信，中國有絕大的抗戰力量，一個弱小的國家如阿比西尼亞，要想同強大的國豪如意大利來抗爭取勝，自然是不容易，可是在中國就不可同日而語，中國的力量，實在是太雄厚大偉大了，試想這次抗戰，毫無準備的中國，竟能和世界上一等強國的日本，作長期的鬥爭，兩年以來我們的意志愈挫愈奮，我們的力量愈戰愈強，而敵國則色厲內荏，愈戰愈弱，速戰速決的迷夢，已粉碎無餘，如果我們當初有充分準備，那末今日抗戰的力量，真是無可比擬。現在抗戰已到了最嚴重的階段，全國教育界應該如何振奮努力來增強我們抗戰力量，挽救國家民族的危亡。

現在中國的教育已隨着國難的加重與感到歐美諸國教育的突飛猛進而產生一種新的趨勢，一方面這是因為我們教育界同人的精誠合作，為國家民族而努力奮鬥，同時也由於我們領袖蔣委員長在第三次全國教育會議中賢明的指示，新的訓育方案正由教育部極力推行，通令各學校遵照實施，這是因為全國主管教育的人員以最高領袖已經洞悉過去教育觀點的錯誤，而決定今後改進的途徑，諸位負有教育責任的同志，對訓育問題，就應該細心研究深切瞭解如何去推動工作，才能得到良好的效果？大家不僅知道就算了事，還要照着「總理」知難行易」的旨意去身體力行，不但不以編訂課目，就算盡了自己的責任，還要嚴切地訓練一般學生，糾正其錯誤的思想與行動，使他循規蹈矩，養成良好的習慣。

三 今後訓育的要點

(一)、注重體育。偉大的事業，必須有健康的身體，方能完成，所以體格對個人以至於國家社會之重大，已不待言。從前一般學者受了滿清專政的遺毒，大都忽視體育，表現出交弱的態度，招致東亞病夫的譏評，中國學校之有體育還是從教會學校開始，可是在普通一般學校裏就沒有運動場，體育教員毫無常識，即是有好的教師，要想提倡體育，學生既不感興趣，校長或教職員又從中阻撓，社會人士對於體育，仍是不能切實瞭解，一般學生對於體育也不過調為一種競賽，以奪取錦標為最大光榮，而學校也就迎合學生的心理，祇注重訓練少數選手，這些選手們儘可不讀書不上課，也同樣畢業，因為有這種錯誤觀念，所以學校體育已提倡多年，却一無成效，社會人士對於體育，仍是不能切實瞭解，本人在美國所見紐約的小學校運動場，大都建築在屋頂上層，而日本的一間小學裏，也設有完善的運動場，至少也有一塊空曠的地方供給兒童運動，因為兒童的天性好動，如不讓他們運動，甚至拘束起來，不能助其兒童身心的發展，便有違反天性，失掉教育的本意，而且是很不好的習慣，所以中國學生在體格上遠遠不及外國青年的那梁薩美，記得本人在民國二十四年曾到四川來視察，感到一般學生的體格都很壞。聽說蔣先生有一次對學生訓話，不到多少時候，許多學生，就支持不住而暈倒下去，據教員說這些學生很不常到室外去運動，并且少見日光，不

能在較烈的太陽光下久站，否則就不免中暑。其實夏天的太陽和曬而透於體表，與冬季一般學生都不肯在太陽光下來運動，所以體格都萎靡不振，此種各校就相率提倡體育，到二十五年，蔣委員長再蒞臨四川閱兵時，看見一般青年及兒童在健康上大有進步，雖然嚴格說起來，還是不夠，今後更要繼續努力鼓勵青年運動，必定收到更大的效果。有人說：「四川人的體質羸弱，不易長大」這是絕大的錯誤，我敢說祇要有十年的時間，定能夠把青年過去軟弱的病的鍛鍊成爲健美的身軀。譬如南開大學和中學裏，就有不少的四川學生，每個人的身體都很強健，這是本人特別注重體育的成績。所以各位對於一般學生再不要像普通人一樣，把小孩子關在家裏，不讓他們去活動，誰說是愛護、反致體弱多病。今後應該特別注重體育，以掃除過去的積弊。我們試看一般外國人，在四十五歲至七十歲的時期，正是經驗豐富，成就事業的時候，中國人到了這時早已衰老，甚至死亡了，這是多麼值得扼腕痛惜的一件事，似此中國雖有四萬萬人，而體格體弱就是八萬萬人也沒有用處，一個人的體格不好影響到精神萎靡，志氣頹廢，志向不堅，道德衰敗，失掉人生樂趣，甚至壽限消極，不顧廉恥，做出壞好的行爲來，個人如此，整個國家也是如此：凡是受過體育訓練的人，就可知體育的功用如何的宏大，必須身體強健，身心才會達到樂觀，意志才能堅定，經驗越加豐富，前途也格外有希望，否則意志淪喪，意志沉淪，國家民族的前途也就非常危險！

教育界的同志更要知道，爲父母者送兒女入學讀書，是希望學校能教他們成爲成人，我

負教育之責者，不能使學生身體強健，那就對不住學生和他們的父母，更對不住社會和國家，因此各位辦理教育對於學生體格，不可不格外留意，使身體為將來事業的基礎，如果沒有健全的體格，事業就永遠沒有成功的希望，必須鍛鍊強健的身體，纔能享受人生的樂趣，完成偉大的事業，所以強健體魄，實在是修身立業建國的第一要務。

現在教育部鑒於過去教育的失敗，積極提倡體育，全國上下對於體育多有明確的認識，一位體育家會告訴我在四十年前提倡體育，實在不是一件容易的事，因為那時的學生，還不知道頭讀書，稍為好動的，祇有教會學校的學生，可是現在這種頑固的風氣已經轉變，一般人對於體育的重要性已很能瞭解，而且感到普遍的興趣了，各位到各學校應當設置寬敞的運動場，並且注重團體的而不是少數人的體育，其教材與設備，都要以全體學生為對象，不但學生必須參加運動，即校長教職員以至理化國文教員，也要以身作則，極力贊助，以引起學生對體育的興趣，如果教師自己體格強健，提倡體育，學生必樂於接受領導，除了教師要竭力提倡體育之外，今後在體育專科學校畢業的學生也要到各學校擔任體育教員，闡明體育的要旨和發揚其功用，尤其是請位回到各校去辦教育，更應該極力提倡體育，須知如果忽視體育，教育就不成其為教育了，誠能急起直追，努力提倡體育，使國民體格，臻於強健，對於抗戰一定裨益匪淺。

(二)、辦完訓練方法——過半因為訓練方法不善，一般學生，對於訓練，非常無，意

今後應該嚴加訓練，除了上課堂以外，這可利用演講會辯論會遊藝會等機會，隨時隨地實施訓練，使人走上軌道。尤其應該注重組織的教育，因為我國專制遺毒最深，民衆不體團結一致，不形成一盤散沙，現在要謀精誠團結，學校裏對於組織的教育應當格外的重視，組織的教育從民權初步起頭，領導學生開會，必須遵照民權初步的方式去實施，而教師從旁指導，使養成三重秩序守紀律之良好習慣，本人在外國看見一般教師，往往不用說話，而用暗示的方式來教訓學生，使他自動去做，收到很好的效果，這是值得我們做效的，例如學校的舉行遊藝會，屆時由學生前召集學生參加，開一個籌備會議，爲要使學生受到會議的訓練，不妨由學生中自己來担任主席，照規定儀式宣稱開會理由，然後開始討論，各人有意見就站起來發表，如果是容易解決的事項，立刻就可以表決通過。如果是不容易解決的，各人意見不同，必致互相辯論，結果，祇有從多數取決，即鮮有少數不贊成的也要絕對服從，這就是要養成少數服從多數的美德。中國人往往有一種固執的個性，以爲議案雖然通過，仍是可加以反對以阻礙其推行，別人對我就簡直沒有辦法，要革除這種惡習，就要從學校裏切實訓練，使學生瞭解會議的程序，捐除個人的成見，尊重多數人的意見，這樣一切事情，才能推行無阻，將來到社會上，就可實際應用。如果大家不守團體規則，各行其是，必致會議秩序紊亂，毫無結果，這種散漫破壞秩序的人，最好送進專制國家裏去，不能不改變態度以服從命令了。所以組織的訓練，最爲重要也是今後學校教育的一刻不容忽視的。

(三) 舉行政治訓練。現在一般大學中畢業，關於黨團的組織和訓練，均已存明文規定。在教育會議裏討論到這個問題，也曾提出關於學校黨團的運用問題，怎樣使學生認識本黨，國家爲甚麼要有黨，黨與國家有甚麼關係，怎樣爲黨國去努力奮鬥，各位都是負有教育責任的黨員，應該怎樣來領導青年，從事黨的活動，推動黨務工作，這些都是異常重要的問題，許多學生曾經和我談過，現在就把本人的意見同樣的告訴各位，現在一般國民，因爲智識水準太低，對於黨政關係，大都不甚明瞭，須知我們的黨，是中國最進步的組織，我們要想建立一個民主的國家，造成一個三民主義的新中國，必定要鞏固黨基，擴大黨的組織和權威，實現民族民權民生的主義，推行五權憲法，要是不能實現主義，推行憲法，我們的黨就根本失掉其在在的意義，這種重大的使命，諸位都是智識階級，實在是實無旁貸，諸位肩負着這樣重大的責任，應該如何策勵切實幹去，才能收到效果，這實在不是一件易事，需要大家十二萬分的努力，如果諸位還不能瞭解黨政關係，把握時機，認真從事，一再延緩，二三十年以後，前途自必更趨困難，我們的主義將永無實現之日，三民主義的新國家，也永遠建立不起來，關係國家前途至大且鉅，所以諸位務須深切體認而有所警惕，教育界的人士更不可不注意研究黨政問題。本人從前一向忽視黨政的作用，不但從不參加黨務活動，就是對於各黨派的名稱，背景要人領袖人物，模稜主張，也弄不清楚，譬如去年在漢口舉行第一次國民代表大會，其中參加的黨派份子異常複雜，本人雖供職其間，對於一切黨派，實際情形，

却是根本莫明其妙，這可見本人辦理教育雖有四十年的歷史，祇知從事教育工作，以謀國家民族的生存發展，對於政治實在不感興趣，可是本人懷抱着專辦教育不問政治的方針，却因為政治紊亂，影響到整個教育計劃，粉碎無遺，儘管再接再勵，埋頭苦幹，結果仍不免於失敗，從這數十年來痛苦的經驗，得到一個絕大的教訓，就是要想獲得辦理教育的成效，非要先理解政治不可，如果對政治取放任態度，毫不理會，結果還是要受政治的威脅干礙，而歸於失敗，這是毫無疑義的，政治教育既如此重要，但這并不是說我們因此就要專心從事政治工作，我們至少應該對政治有一番理解，從而謀教育事業的發展，就可進行無阻了。我們更應該認清，必須安定政治，才能穩定國家，發展教育，必使政治穩定，國家才能穩定，我們怎樣才能使國家穩定達到目標呢？我們國家就像是一隻船，這隻船要駛進一個三民主義的港口，所以我們必須實行民族民權民生的主義，建立三民主義的新中國。這隻船才能進入三民主義的港口，但是現在國家尚未走上軌道，我們必須以爲治國之全賴人民應該一致變議委黨，有黨黨的中心力量，還有建國方略建國大綱，及抗聯建國綱領，爲我們的點燈和全黨當足的力量動力爲其動力，更有英明的蔣委員長做我們的領袖，這尤其其中外人士及無論任何黨派份子所共聞熱烈擁護的，我們的風路雖有狂風巨浪，祇要全國同胞同心協力，奮勉進進，必能乘風破浪，克服困難，我們的船隻更集中意志力量，指揮若定，使這隻船安然駛進三民主義的港口裏去，我們建國的使命就可達到，一國事業也就可以完成了。

這三點是我們要確切自備的。中國民族數千年以來，這精神總存在，這就是由於我國固有道德的力量。國家至上，民族至上，全體國民應認識自己責任的重大，恢復舊的道德觀念。更要與黨發生密切的關係。必須知從前入黨的使命是在推翻專制，而今後入黨的任務是挑戰建國。較前更爲重大。每個國民都要爲黨而努力奮鬥，使黨的基礎日趨穩固。建國事業才能成功。鞏固國語。黨政關係以後，就要在教育上使一般學生瞭解黨政的重要性，和黨與國家的密切關係。一致加入本黨，以抗戰建國爲共同努力的最大目標。建立三民主義的新中國。完成教育界對國家民族所負的重大使命。

學校衛生教育

金寶善

(民國二十九年十月)

- 一、引言
- 二、過去辦理情形
- 三、今後推行辦法
- 四、附表

一 引言

現在學校衛生教育之目的，在使學生之態度及行爲，有正常之發展，增加其生活力量，並促進其活動之興趣，而達到身心最高健康之目標。是故教育之實施，必須身心并重。惟欲達到學生身體健全之目的，則必須特別注重學校衛生之實施。歐美先進各國，對於學校衛生各種工作，莫不殫精竭力，研究實施，良以近代教育，既係以學生整個生活爲標準，健康爲生活之第一要素，學校衛生實爲增進健康青年之唯一途徑也。

本文先就我國過去辦理學校衛生之情形加以檢討，再根據已往實際經驗，述舉今後推進

辦法，藉供從事學校衛生教育者之參考。

二 過去辦理情形

甲、沿革

我國辦理學校衛生之歷史，尙未甚久。民國初年，國內學校仿行歐西辦法，聘用醫師兼任校醫者頗不少，惟除爲巴濟之學生施行治療外，對於其他衛生方面，以及教育方面，絕不注意，自不能稱爲有系統有訓練之學校衛生設施，及至民國十五年，前京師警察廳試辦「公共衛生事務所」開始實驗城南學校衛生，訂定工作範圍及應用表格，選擇四校試辦，此實爲我國舉辦學校衛生之發端，亦即是學校衛生實驗工作之起端。經三年之實驗研究，對於整頓學校衛生之實施，始略具雛形，十八年二月國民政府衛生部鑒於學校衛生之重要，乃協同教育廳組織學校衛生委員會，並頒布學校衛生實施方案，舉凡關於學校衛生之一切實施辦法，均有詳明之規定，於是上海南京天津杭州等處先後舉辦。二十五年四月衛生署召開全國學校衛生技術會議，訂定大中小學及鄉村學校衛生設施標準，旋經教育部核定公布，截至二十六年止，各省而舉辦學校衛生者達二十二單位，學生總人數約二十餘萬人，抗戰發生後，四川省於二十七年亦設置健康教育委員會，舉辦學校衛生。

依據學校衛生實施方案之規定，學校衛生行政，應由學校機關與教育機關合作辦理，由衛生機關負技術之責，教育機關負行政之責，雙方相輔而行。但已往各地方國情形特殊，辦理學校衛生之行政組織，頗有不同，約可歸納之爲三種，如左：

(一) 教育機關主辦者

1. 設衛生教育處或健康教育處於教育廳下，處理一切學校衛生事宜，並另組織衛生（或健康）教育委員會負責設計指導之責，如湖北省及漢口市。

2. 設衛生或健康教育委員會於教育廳下，由主任委員兼任任醫師而理一切學校衛生事宜，如安徽，福建，陝西，江蘇等處。

3. 設健康教育委員會，下置主任醫師，及技術人員，處理一切學校衛生事宜，如南京市，北平市等處。

(二) 由衛生機關主辦者，如遼寧之貴州，福建兩省，及民國二十一年前之北平南京兩市。

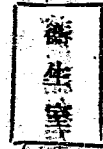
(三) 自辦者，多有實驗性質，如中央大學，遺族學校等，均由中央衛生機關予以人力上之協助。

在學校方面成立衛生室者甚多，其組織如左：

康復訓練及護理

校長——衛生導師

醫師——護士



衛生

衛生隊——隊長——隊員

衛生隊——隊長——隊員

衛生隊——隊長——隊員

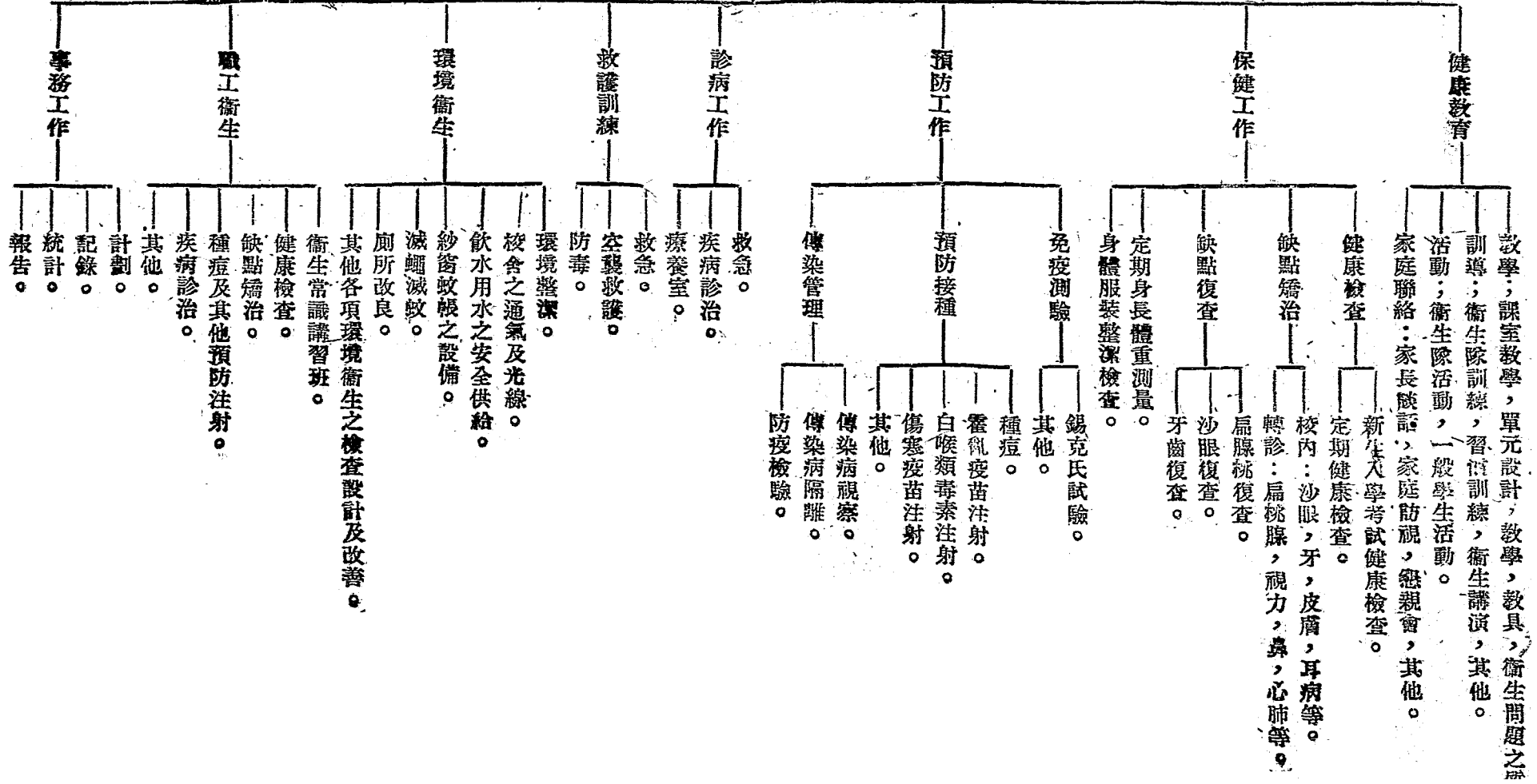
衛生隊——隊長——隊員

衛生隊——隊長——隊員

丙、工作範圍及概況

辦理學校衛生之重要工作，約可分為健康教育，保健工作，預防工作，診病工作，救護訓練，環境衛生，廢工衛生，及事務工作等八項。

學 校 衛 生 工 作 系 統 表



巴任各地方辦理學校衛生，大都僅限於中小學校，在大學方面，除中央大學及北平師範大學等，辦理有系統之學校衛生工作外，其餘多係校董負責，從事者甚稀，或雖在訪查工作而已。茲將各地方辦理中小學校衛生之概況，按工作種類分述之。

(二) 健康教育

1. 教育及訓練

- (1) 衛生常識分在常識或自然公民各課程內講授，不另列衛生課程。
- (2) 組織衛生自治團體，小學以衛生隊訓練之，初中充分利用童子軍之組織，高中及大學則利用軍訓組織。
- (3) 訓練項目計有衛生習慣訓練，公開衛生演講，晨會衛生談話，分班演講，個人談話，衛生隊訓練等。

2. 活動

- (1) 衛生隊大檢閱 民國二十二年起方有衛生隊之組織，二十五年江西，福建，湖南等省舉行衛生隊大檢閱，二十六年安徽，湖北亦相繼舉行，成績甚佳。
- (2) 衛生展覽會 江西，湖北，湖南等省，均先後舉辦衛生展覽會，多由衛生署派員協助，廿六年春，衛生署派員攜帶巡迴展覽品，在安徽省專員區署所在地舉辦衛生展覽一次。

3. 衛生電影及幻燈放映 在南京及北平，均利用衛生機關攝製之影片及幻燈片，分別在各校放映。湖南則由救難自購影機一架，輪流放映，觀衆以學生及家屬爲對象。

4. 衛生游藝會 各處均有舉行，多半由各校自行舉辦。

5. 衛生雜業比賽

(1) 圖畫比賽 除由衛生署舉行全國中小學生衛生圖畫比賽一次外，南京市及湖北省均會個別舉行一次。

(2) 講演比賽 在南京，江西，福建，湖南，安徽等處，每年均有舉行者。

(3) 救護用具比賽 曾在安徽省會舉行一次。

6. 救護用品製造 在安徽於廿六年秋各學校利用勞作課程，製造口罩，紗布墊，棉花球，小夾板等品，大量捐送前方應用，並由職業學校製造脫脂紗布，及脫脂棉花，大批捐贈省抗敵後援會，作傷兵裹傷之用。

(三) 救護工作

1. 健康檢查

(1) 定期健康檢查 衛生局隔一季或半年一次，據各處統計結果，學生健康無缺者，不及每百人不滿十人，缺點以砂眼及齒病爲最多(附表六)。

全國各大城市中學校學生體格缺點統計表

(民國十八年至二十七年)

學校衛生教育

缺點種類	檢查人數	有缺點人數	缺點百分率
砂眼	284,303	113,534	48.5
齒齙	235,921	88,590	37.6
扁桃腺腫大	237,961	58,871	22.6
淋巴腺腫大	148,391	23,136	15.6
營養不良	236,063	34,543	14.6
視力障礙	207,885	25,215	12.1
包莖	110,565	11,945	10.8
皮膚疾患	204,828	19,341	9.4
其他耳病	198,261	13,516	6.8
貧血	241,061	2,769	6.7
聽力障礙	177,594	10,582	6.0
其他眼病	136,987	6,803	5.0
鼻病	125,664	3,080	2.5
呼吸系病	219,401	3,920	1.8
其他疾病	150,664	2,195	1.5
循環系病	231,873	3,095	1.3
疝氣	111,316	1,228	1.1
整形外科病	151,830	1,577	1.0
脾病	98,512	719	0.7
甲狀腺腫大	121,208	741	0.6
辨色力失常	19,003	80	0.5

四八五

附記：本表係根據南京，上海，北平，青島，威海衛，杭州，蘇州，吳興，長沙，福州，鎮江，開封，重慶，成都，廣州，南昌，貴陽，昆明，各處學生體格檢查報告編製

學生體格完全而無缺點者每百人不超過十八

(2) 身長體重測量 其用意在於測定學生身體健康之變動，每月舉行一次，其有不

正常情形者，即予以詳密之檢查。

(3) 入學體格檢查 在查驗身心是否可以攻讀，故檢查項目較少，只就(1)能否

勝任；(2)有無傳染疾病兩原則作為合格與否之標準，約計不及格者佔全體

受檢人數之百分之十左右。

缺點矯治

(1) 以矯治破眼為最費時間，以矯治皮膚病為最易奏效，對於牙齒病在南京，北平，安徽，湖南等處均已設置專科處理，結果甚佳，其他各處尚無此項設備。至扁桃腺之割治，則僅在南京市有大規模之施行，結果甚佳。

(2) 缺點矯治分為三種方法施行(1)在校內逐日矯治多利用上課前之五分鐘時間；

(2) 設總矯治處(如肺病扁桃腺腫大之矯治)；(3) 其需較大手術者則轉送時約

醫院(如油氣包等)。

3. 晨間檢查 其用意為發覺早期傳染病及養成衛生習慣，以前係由各級任教員負責查每晨舉行之，惟費時太多，級任教員多表反對，後改由衛生隊隊長作初查，教員作複查，效果甚佳。

(三) 預防工作

1. 預防接種及免疫測驗

(1) 種痘 每年每二年接種一次，與健康檢查同時舉行。

(2) 霍亂及傷寒預防注射 在流行區域內霍亂每年二次，傷寒每二年一次，在南京及安徽等省實施強迫注射，其餘各省市為自願注射。在舉辦之初成績不甚佳，及至民國二十五年以後，凡實施強迫注射者，全體學生約有百分之九十五接受注射，反之不實施強迫注射時，則受注射學生僅約佔全體百分之七十強。

(3) 錫克及狄克測驗 曾在南京市，北平市，上海市，長沙市等處施行，茲舉北平市之例如左：

(1) 白喉

愛錫克氏測驗者一一、七一六人

現陽性反應者七、三九七人佔全體受驗者63.14%

(2) 猩紅熱

受狄克氏測驗者一一、七一六人

現陽性反應者五六七人佔全體受驗者1.84%

2. 隔離 除曾發現麻疹即在家庭予以隔離并拒絕其入校外，歷年來在各地學校尚無其種急性傳染病盛行之報告。

(四) 通病工作

分學校門診(派醫務人員到校工作)及轉診二項，輕病在門診醫治，重病或傳染病送醫院診治，學生患病者以皮膚病及眼病為最多。

(五) 救護訓練

在抗戰發動前後，全國各大中學校舉辦救護訓練，多由辦理學校衛生人員前往施教，關於急救空襲救護防毒之學識，曾受是項訓練之學生，在軍醫衛生機關及地方防護組織服務者頗不乏人。

(六) 環境衛生

應先有標準，次設計，再事改善，惟環境衛生之改善與經濟力量成正比例，大規模之環境改善，雖具有實驗學校衛生性質之學校外，(如南京之遺族學校)殊難實現。試以南京市及安微省舉例言之，曾由教育廳擬定分期改善計劃，先由廁所廚房着手，次為飲水設備垃圾處理，其次為教室運動場，最後為課室宿舍及辦公室，惟以種種關係，只對於飲水設備及垃圾處理方面達到改善之目的而已。

教室之課桌椅原係參照歐美各國標準製造，但因西人身體比例與我國人不同，故不適宜，後費多方研究會釐定標準如左：

桌之高度應為坐於椅上兩手下垂時自地至肘上一寸之距離。

椅之高度應等於踵至臍窩之距離

(七)職工衛生

對於學校教職員及校工，亦施行健康檢查，缺點矯治，預防接種，疾病診治等，惟大都取自願制，不加強迫。

(八)事務工作

關於工作應用表格及紀錄等，各地方均根據學校衛生實施方案所規定者辦理，甚爲整齊，在統計及比較上亦極便利，此爲其他衛生工作所不及。

丁、經費

經費爲事業之母，根據已往各地辦理之衛生經驗。每生每年約需八角，凡學生人數愈多，則每生之負擔可愈輕。

三 今後推進辦法

吾人鑒於過去辦理學校衛生事業之實際經驗，認爲應加改進之處尙屬甚多，茲述今後推進辦法之要點如下。

甲、行政組織

過去各地方辦理學校衛生，或由衛生機關主辦，或由教育機關主辦，頗不一致，衛生機

學校衛生教育

關與教育機關之合作多不切實，在教育上之效果尙多不能滿足吾人之期望。故今後在行政組織上，應以教育機關爲主體，衛生機關居技術合作地位，全國各級學校衛生教育應在統一之組織下活動。其系統應如左表

乙、工作範圍

除仍照學校衛生實施方案所訂定者切實施行外，應以健康教育爲工作中心，在大學及高中方面，應注重保障防疫及衛生問題之質疑；在初中方面，以利用童子軍爲原則；在小學則以健康生活及衛生習慣爲中心。以前對於救護訓練及職工衛生頗多疏忽，應予重視，又方案內容之應修正者，尙屬不少，應召集全國學校衛生技術會議，詳加研討加以改進。

丙、人員訓練

目前辦理學校衛生之人才極爲缺乏，亟須積極訓練以充實之，如開辦學校衛生技術人員訓練班，及學校教師健康教育訓練班等，均屬切要。關於一切技術訓練，應由衛生機關負責辦理，此外並實行巡迴觀摩法，以增加工作效率，並促進全國學校衛生工作趨於一致。

丁、推進步驟

推行學校衛生，應參酌地方教育設施情形以定緩急。如以省行政單位言之，首先舉辦省會學校衛生，次及各縣縣城，再次爲鄉鎮，最後爲農村。如以學校性質言之，則應先在師範學校廣造健全師資，充實基本人員，以便工作得普遍推行，小學校學生需要健康保障，較之

中學及大學學生尤爲迫切。故辦理學校衛生應先由小學而漸及于中學及大學，同時更希望工作之推行，能隨時與學生家庭及社會團體取得聯絡，務期以學校爲中心，進而推廣於家庭社會。

辦理學校衛生，既爲增進青年健康之唯一途徑，而我國對於學校衛生之實施亦已粗具規模，此後如何推行發展使全民族日趨健康，尙有待於全國教育界及衛生界同人之努力進行焉。

壯丁體格檢查統計

根據民國二十六年歲，皖，浙等省檢查報告

共檢查43,444人

等級	標準	人數	百分數	備考
甲種	身長逾一六五公分，體重逾五五公斤，胸圍達身長之半數以上。	3,851	8.0	合
乙種	身長逾一六〇公分，體重逾五〇公斤，胸圍達身長之半。	14,985	30.9	格
丙種	身長不滿一六〇公分，體重胸圍亦不足標準，並有其他重要缺點。	16,479	44.3	不
丁種	身長不足一五四公分，體重胸圍亦不足標準，並有其他重要缺點。	4,159	9.5	合
戊種	暫難恢復之傷病，或一時不能矯正之畸形，並有其他重要缺點。	3,219	7.3	格

健 康 檢 查 表

學校		號數					
姓名		性別：		住址：			
班 次	年 級	學 期	年 級	學 期	年 級	學 期	
檢 查 日 期	年	月	日	年	月	日	年 月 日
檢查時家長在場否							
實 足 年 齡	歲	個 月 強	歲	個 月 強	歲	個 月 強	
檢 查 項 目	檢 查 結 果	▲	矯 治 情 形	檢 查 結 果	▲	矯 治 情 形	檢 查 結 果 ▲ 矯 治 情 形
1 身 長	公 分			公 分			公 分
2 體 重	公 斤			公 斤			公 斤
3 視 力	左 / 右			左 / 右			左 / 右
4 聽 力	左 / 右			左 / 右			左 / 右
5 病 耳							
6 砂 眼							
7 其 他 眼 病							
8 牙 齒							
9 扁 桃 腺							
10 淋 巴 腺							
11 營 養							
12 皮 膚							
13 循 環 系							
14 呼 吸 系							
15 整 形 外 科							
16 (辨 色 力)							
17 (鼻)							
18 (甲 狀 腺)							
19 (脾)							
20 (疝 氣)							
21 (包 莖)							
22 (囊)							
23 (血)							
24 其 他							
檢 查 醫 師 簽 名							

注意： ▲ 記號欄內，填寫檢查之符號。

上海市男學童各年齡身長體重對照表

身長(公分)	年 齡																				
	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15										
97	15.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—									
99	15.5	15.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—									
101	16.0	16.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—									
103	16.5	16.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—									
105	17.0	17.0	17.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—									
107	17.5	17.5	17.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—									
109	18.0	18.0	18.0	18.0	—	—	—	—	—	—	—	—									
111	18.5	18.5	18.5	18.5	—	—	—	—	—	—	—	—									
113	19.0	19.0	19.0	19.0	19.5	—	—	—	—	—	—	—									
115	19.5	19.5	20.0	20.0	20.0	—	—	—	—	—	—	—									
117	—	20.0	20.5	21.0	21.0	21.0	—	—	—	—	—	—									
119	—	20.5	21.0	21.5	21.5	22.5	—	—	—	—	—	—									
121	—	21.0	22.0	22.0	22.5	22.5	22.5	—	—	—	—	—									
123	—	—	22.5	23.0	23.0	23.5	23.5	—	—	—	—	—									
125	—	—	23.0	23.5	24.0	24.0	24.0	24.0	—	—	—	—									
127	—	—	—	24.0	24.5	25.0	25.0	25.0	—	—	—	—									
129	—	—	—	25.0	25.5	25.5	26.0	26.0	—	—	—	—									
131	—	—	—	25.5	26.0	26.5	27.0	27.0	27.0	—	—	—									
133	—	—	—	—	27.0	27.0	27.5	28.0	28.0	—	—	—									
135	—	—	—	—	27.5	28.0	28.5	29.0	29.0	29.0	—	—									
137	—	—	—	—	28.0	28.5	29.0	30.0	30.0	30.0	—	—									
139	—	—	—	—	—	29.5	30.0	31.0	31.0	31.0	—	—									
141	—	—	—	—	—	30.0	31.0	32.0	32.0	32.0	—	—									
143	—	—	—	—	—	—	31.5	32.5	33.0	33.0	34.0	—									
145	—	—	—	—	—	—	—	32.5	33.5	34.0	34.0	35.5									
147	—	—	—	—	—	—	—	—	34.5	35.5	35.5	36.5									
149	—	—	—	—	—	—	—	—	—	35.5	37.0	37.0	38.0								
151	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	36.5	38.0	38.0	39.0							
153	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	37.5	39.0	39.0	40.0						
155	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	40.0	40.0	41.5						
157	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	41.5	41.5	42.5					
159	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	43.0	48.0	43.5				
161	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	44.0	45.0				
163	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	45.5	46.0			
165	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	46.5	47.5		
167	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	48.5		
169	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	50.0	
171	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	51.0

說明：身長以公分為單位，體重以公斤為單位，年齡係實足年齡。

上海市女學童各年齡身長體重對照表

身長(公分)	年					齡					
	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
95	14.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
97	15.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
99	15.5	15.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—
101	16.0	16.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
103	16.5	12.0	16.5	—	—	—	—	—	—	—	—
105	17.0	17.0	17.0	—	—	—	—	—	—	—	—
107	17.5	17.5	17.5	17.5	—	—	—	—	—	—	—
109	18.0	18.0	18.0	18.0	—	—	—	—	—	—	—
111	18.5	18.5	18.5	19.0	—	—	—	—	—	—	—
113	19.0	19.0	19.5	19.5	19.5	—	—	—	—	—	—
115	19.5	19.5	19.5	20.0	20.0	—	—	—	—	—	—
117	—	20.0	20.0	20.5	21.0	21.5	—	—	—	—	—
119	—	20.5	20.0	21.0	21.5	22.5	—	—	—	—	—
121	—	—	21.5	22.0	22.5	23.0	23.0	—	—	—	—
123	—	—	22.0	22.5	23.0	23.5	23.5	—	—	—	—
125	—	—	23.0	23.0	24.0	24.5	24.5	—	—	—	—
127	—	—	—	23.5	24.0	25.0	25.0	25.0	—	—	—
129	—	—	—	24.0	25.0	25.5	26.0	26.0	—	—	—
131	—	—	—	25.0	25.5	26.5	27.0	27.0	27.0	—	—
133	—	—	—	—	26.5	27.0	27.5	28.0	28.0	—	—
135	—	—	—	—	27.0	28.0	28.5	29.0	29.0	29.0	—
137	—	—	—	—	21.5	28.5	29.5	30.0	30.5	30.5	20.5
139	—	—	—	—	—	29.0	30.0	31.0	31.5	31.5	31.5
141	—	—	—	—	—	29.5	31.0	32.0	33.0	33.0	33.0
153	—	—	—	—	—	—	32.0	33.5	34.0	34.0	34.0
145	—	—	—	—	—	—	32.5	34.5	35.5	35.5	35.5
147	—	—	—	—	—	—	33.5	35.5	36.5	36.5	36.5
149	—	—	—	—	—	—	—	37.0	38.0	38.0	38.0
151	—	—	—	—	—	—	—	38.0	39.0	39.0	39.0
153	—	—	—	—	—	—	—	—	40.5	40.5	40.5
155	—	—	—	—	—	—	—	—	41.5	41.5	42.0
157	—	—	—	—	—	—	—	—	43.0	43.0	43.0
159	—	—	—	—	—	—	—	—	—	44.0	44.5
161	—	—	—	—	—	—	—	—	—	45.5	46.0
163	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	47.0

說明：身長以公分為單位，體重以公斤為單位，年齡係實足年齡。

附 錄

學校衛生設施標準

- 一、鄉村小學
- 二、城市小學
- 三、中等學校
- 四、專科以上學校

一、鄉村小學衛生設施暫行標準請

教育部第九七三三號部令公布(二五、七、八、)

甲、目標

(一)以教育方法培養兒童衛生觀念

(二)利用簡單的衛生設施以保障兒童的健康

(三)以兒童健康生活為中心推動民衆的健康

乙、組織

各校應以一個接受衛生訓練的教員，在縣健康教育委員會指導之下，負責主持學校衛生事宜。關於衛生的技術工作，應由當地衛生機關加以輔導。

學校衛生設施標準

丙、經費

各校應將學校衛生經費列入預算，必要時得酌向學生收取衛生費，但至多每學生每學期不得超過一角，凡在學生四十名以下的學校，應有開辦費五元，全年經費十二元，四十名以上一百名以下的加倍。

丁、工作範圍

(一) 健康教育 各校教員對於兒童的健康教育，應根據部頒小學公民訓練標準低中年級

常識和老年級自然課程標準，注意兒童衛生知識的發展，習慣的養成，態度的訓練，以促進兒童的健康，同時充分利用一切衛生設施，以增進健康教育的效能。

(二) 健康檢查 各校應在可能範圍內，請託當地衛生機關實施兒童健康檢查。

(三) 預防接種 各校新生入學時必須施種牛痘，同時應請託當地衛生機關施行其他預防接種。

(四) 簡易治療 曾受衛生訓練的教員，應給兒童施行下列的簡單治療；在可能範圍內，一、并得設法普及本地的一般民衆：

1. 眼病
2. 疥疥及膿瘡
3. 頭癬
4. 皮膚外傷

5. 皮膚潰瘍；

6. 暈厥。

(五) 衛生設備

1. 紀錄用表，痘痘紀錄，整潔紀錄，簡易治療紀錄，日記及月報(另附)；
2. 藥品及器械根據各地情形而定，以簡單經濟實用安全為原則(另附細單)；
3. 衛生習慣圖(衛生署出版)；
4. 法定九種傳染小叢書(衛生署出版)；
5. 其他參考書籍。

以上1, 2兩項，必須設備，餘可視本校財力酌量設置。

二、城市小學學校衛生設施暫行標準

教育部第九七一三號令公布(二五，七，八)

甲、目標

- (一) 養成兒童健康的生活習慣；
- (二) 利用現代科學醫學的設施，增進兒童的健康，預防兒童的疾病；
- (三) 使學校的衛生設施影響到兒童的家庭，由學校與家庭的聯絡協作，而促進生活環境的實現。

學校衛生設施標準

(四)增進兒童關於健康的基本知能。

乙、組織 各校或若干校聯合組織學校健康教育委員，辦理關於學校衛生的一切事務。

丙、人員 包括校長，教員，醫師，護士，助理員及兒童等，醫師護士由一校配置，大概兒童可五千人，應設專任醫師一人，護士二人，助理員一人。

丁、經費 小學學校衛生經費應以平均每年一元為原則，其來源如下：

(一)學校行政經費(由學校將此項費用列入預算)；
(二)學校衛生費(小學每生每學期應納衛生費大洋二角)。

戊、工作範圍

(一)健康教育：

1. 健康教學：

(一)教材編訂 小學衛生不獨立設科，關於衛生知能方面納入常識自然內教學，關於習慣方面納入公民訓練中訓練。其教材的編訂，應遵照部頒常識，自然兩科課程標準和小學公民訓練標準辦理。

(二)教材設備 各校應有下列關於衛生教學的設備：

關於公民方面的

出版者

關於常識自然方面的

- (1) 衛生習慣掛圖
 - (2) 生理衛生模型
 - (3) 健康與經濟掛圖
 - (4) 家庭學校各處佈置設計圖
 - (5) 個人整潔比較表
 - (6) 團體整潔比較表
 - (7) 視力測驗表
 - (8) 實足年齡計算表
- 關於常識自然方面的
- (1) 生理解剖圖
 - (2) 行路安全圖
 - (3) 傳染病掛圖
 - (4) 蚊蠅模型
 - (5) 食物營養品的比較表
 - (6) 傷寒，白喉，霍亂，傳染病模型
 - (7) 疥瘡，頭癬，砂眼等模型

學校衛生設施標準

衛生署編商務印書館出版

衛生署

衛生署

衛生署

自製

衛生署

衛生署

衛生署

衛生署

衛生署

衛生署

衛生署

衛生署

衛生署

衛生署

衛生署

(8) 牙齒模型

衛生署

(9) 兒童適宜膳食標準

(10) 兩性演化圖

衛生署

(11) 學校衛生掛圖

衛生署

(12) 兒童衛生補充讀物

1. 其他

(1) 磅秤

(2) 身長測量器

(3) 其他

2. 訓練

(一) 態度訓練 教員應以身作則，固定時間或利用機會實施個別訓練與團體指導。

(二) 習慣的養成 教員應聯絡家長以身作則，養成兒童健康生活的習慣，尤須特別注意營養活動休息等健康生活習慣。

3. 活動

(一) 衛生隊組織及訓練 小學中高年級兒童應一律組織衛生隊，其組織及訓練辦法另

附。

(二) 其他衛生活動 小學中高年級兒童利用機會參觀公共衛生設施，並參加其他衛生活動。

4. 家庭聯絡

(一) 家長談話 教員或護士應於新生受健康檢查時及舊生發生健康上特殊問題時，應請家長到校談話。

(二) 家庭訪視 關於兒童缺點之矯治，及發覺重要疾病時，應由教員或護士到各家訪視，并注重家庭環境衛生的視察及改善。

(三) 家庭通信 關於兒童健康情形，于每學期終報告家屬，平時如有偶發事項，也須常常通信商榷。

(四) 懇親會等 每學期舉行懇親會或其他展覽表演會，請家長到校參觀，校衛生設施及兒童衛生活動與成績，并討論家庭及學校衛生聯絡合作等問題。

(二) 健康檢查

(一) 體格檢查 新生在入學後第一學期內應一律受體格檢查。以後除一年級以新生論外，應在每四年，第六年各檢查一次。如醫師認為必要時得隨時檢查。

在施行檢查前，級任教員應先將健康檢查情形略為兒童說明，并填寫健康紀錄卡。

學校衛生設施標準

的各個兒童的各項健康情形。在檢查時級任教員應在場協助一切。

(二) 缺點矯治 凡在體格檢查時，新發覺的各項(廿)符號的缺點應設法矯正；(卅)符號的缺點應立刻設法矯正；(砂)眼，牙，皮膚及耳疾等應設法在各級各自矯治。(卌)於扁桃腺，視力，鼻，心肺，疝氣等缺點，應設法於當地醫院妥為矯治。

(三) 缺點復查 凡關於砂眼，皮膚，耳病和別種眼病等，應於每學期結束前復查一次，牙齒缺點應每年復查一次，關於其他缺點應酌量定期復查。

(四) 定期身長體重測量 身長應於每學期開始及結束的一月各舉行一次，體重應每二週在一定時間舉行一次。級任教員或護士應負測量之責。

(五) 晨間檢查 級任教員應於清晨朝會時舉行晨間檢查，在檢查時應注意兒童的清潔，整齊等衛生習慣及各種急性傳染病的症狀，遇有疑似急性傳染病症狀時應立刻停止其上學，并送交醫師或護士復查。

(三) 預防傳染病

1. 預防接種 體格檢查時應一律同時施種牛痘，按當地情形每年或隔年進行傷寒或霍亂預防注射一次。在可能範圍內，得施行白喉預防注射。

2. 傳染病管理 級任教員如發現學生疑似傳染病的症狀時，應立刻將病者隔離，并將接觸者施以相當檢疫。同時報告當地健康教育機關，施行必

要的消毒手續。

(四) 環境衛生

1. 教室的窗戶面積應佔地板面積五分之一。
2. 教室應設置氣窗，但不可任由新鮮的冷空氣直接射擊兒童的頭部。
3. 教室的桌椅應適合兒童身長，椅高應使學生坐時兩足平放在地板上，膝灣適成一（九十度）直角；棹高應使學生直坐時和眼睛距離在三十五公分左右。
4. 懸掛黑板的牆壁不宜有窗，黑板不宜反光。
5. 兒童坐位的排列應使光綫從左邊射入。
6. 每教室門外應設置飲水箱一只，每學生各有茶盃一只，便利學生取飲。
7. 教室的地板和窗門應至少每星期用水洗擦一次。
8. 學校應有潔淨而備紗窗紗門的廁所，缸內糞便每日清除一次。廁缸數應如下表：

學生數目
三〇
—
五〇
—
五〇
—
七〇
—
七〇
—
一五〇
—
一五〇
—
二〇〇
—
二〇〇
—
三〇〇
—
三〇〇
—
四〇〇

女廁坑數	四	五	六	八	一四	一八
男廁坑數	二	三	四	五	七	八

如學校中無寄宿舍，此項坑數可減少三分之一。

9. 廁所附近應有洗手設備。

10. 膳廳應有紗窗、紗門，碗筷應用沸水煮沸。

11. 廚房應有紗窗、紗門，其地位應離廁所較遠。

12. 廚丁應受清潔訓練，并須時刻檢查其兩手的清潔。

13. 垃圾應每日傾除或焚燒。

14. 全校的環境以不滋生蚊蠅為原則。

15. 每校最好有自來水或會流井的設備。

16. 每月應由學校衛生人員舉行環境衛生檢查一次，將結果報告校長以為改善的根據。

(五) 診療

1 診治疾病 醫師或護士負責在各校衛生室，或分區學校診療所診治兒童普通疾病。

2 轉診 遇有危難或應住院的疾病，應設法轉送醫院診治。

3 急救 由護士教員或衛生隊長負責在各校衛生室施行。

己 設備標準

校中應有一個衛生室，衛生室的設備如下表：

衛生室牌子 (藍底白字磁製或木製可掛以顯明爲要
在門旁或門闌上橫直懸便)

一張或三張

辦

桌子(有抽屜的)
椅凳

四只

磅秤

一具

紅墨水

一瓶

藍墨水

一瓶

鋼筆

二支

鉛筆(紅黑藍)

各一支

吸水紙

二大張

漿糊

一盒

圖畫釘

一盒

迴文夾

一盒

剪刀(中式)

一把

量尺

二十張

白紙

二張

廢報紙

一個

紙箋

一塊

橡皮

一個

痰盂

四只

公

用

品

櫥櫃(須能鎖者)

記錄箱(放衛字一號用)

茶壺

茶杯(置放盤內)

洗手架

面盆

肥皂

肥皂盒

毛巾

水壺

污水桶

鉤或衣架

表掛

兒童砂眼矯治記錄簿

一本

兒童皮膚矯治記錄簿

一本

兒童牙齒矯治記錄簿

一本

兒童耳病矯治記錄簿

一本

兒童教職員及校工等診病記錄簿

一本

兒童急救記錄簿

一本

兒童轉診簿

一本

諮詢簿

一本

衛生室傢具物件藥品記錄簿

一本

錄

記

缺點矯治藥品 *

急救所用藥品材料說明書 *

診病券 *

凡有*記號的都在學校衛生機關領取

各衛生室藥品器械器具皆須一律整齊(雜件一概取消)

附註：(一) 城市幼稚園學校衛生設施，暫照本標準辦理。

(二) 關於其他技術事項參照海峽殖民地學校衛生實施方案。

三、中等學校衛生設施暫行標準

教育部第九五二七號部令公布(二五、七、三)

甲、目標 中等學校衛生設施標準之目標如下：

(一) 利用教育方法使學生明瞭人體結構與生活機能，培養衛生之正確觀念，訓練健康生活，以增進教育效能。

(二) 利用現代科學醫學之設施，保障學生健康，防學生疾病。

(三) 使學校環境充分合于衛生條件，全校教職員及學生生活都有健康保障。

(四) 使學生明瞭政府對於民衆健康保障之設施，參加各種衛生活動，以增進將來贊助社會事業之興趣。

乙、組織 學校衛生教育及設施應列入學校行政工作之一，由校長負責主持，必要時得

指定專任教員爲衛生指導員。每校應聘會受訓練之衛生護士一人，數校可合聘衛生醫師一人。各校應組織學校健康教育委員會，由校長，教導主任，事務主任，體育教員，各級級任教員，醫師，護士及衛生指導員等爲委員，以校長，衛生指導員及醫師或護士爲常務委員，由校長任主席。

丙、經費：平均每人每年應担任衛生經費一元，其來源暫時可從下列二方面籌措之：

(一)學校行政經費（由學校將此項費用列入預算）。

(二)學校衛生費（中等學校每人每學期應納衛生費大洋四角）各校應將此項經費列入每年度之預算內。

丁、工作綱要

(一)衛生課程：依照部頒初中衛生課程標準切實教授，應多注意使學生能有實習各種生理衛生之工作或參加各種課外活動，同時并當與各科充分聯絡。

教員應以身作則，首先實踐衛生要則，務使衛生知識能充分實現於日常生活。

高中既無規定之衛生課程，應邀請醫學衛生專家舉行特別衛生講演。在三年內

應有二十次之衛生講演，請題應以能啓發學生科學醫學之觀念，對於現代科學

醫學之治療及預防方法有充分之認識為原則，同時并應令學生參觀各種醫學模

範，參加各項衛生運動。

(二)健康檢查：健康檢查包括體格檢查缺點矯治，定期身長體重測量等項。

1.體格檢查：新生在入學後第一學期內應一律受體格檢查，以後除一年級以新

生論外，應在初中三年級，高中一年級及三年級各檢查一次，如醫師認為必

要時得隨時檢查。

在施行檢查前各級級任教員應先將健康檢查情形向學生說明，并填寫健康記錄中之各項個人健康史，在檢查時各教員應在場協助一切。

2. 缺點矯治：凡在體格檢查時新發現之各項(廿)符號之缺點應設法矯治；(卅)符號之缺點應立刻設法矯正；沙眼、牙、皮膚及耳病等應設法在各校矯治，關於扁桃腺、視力、鼻、心肺、疝氣等缺點，應設法於當地醫院妥為矯治。此外凡關於沙眼、皮膚、耳病、其他眼病等，應于每學期結束前復查一次，牙齒缺點應每年復查一次，關於其他缺點，應酌量定期復查之。

3. 定期身長體重測量：身長應于每學期開始及結束之月各舉行一次，體重應每月在一定時間舉行一次，教員或護士應負測量之責。

(三)傳染病預防及管理：全校教職員及學生均應按期施行天花及霍亂傷寒之預防接種。種痘應每隔五年舉行一次(即初中一年級及高中二年級)霍亂每年接種一次。傷寒每兩年接種一次。

如查悉學生有患傳染病者，應即送隔離醫院，予以隔離治療；曾與患者接觸之學生應施行檢疫或預防注射，患傳染病愈後之學生，在返校上課以前，必須經醫師診察，書面證明無傳染病之危險後，始得准予返校上課，遇發現危重之流行病必要時將層散學校，以資杜絕傳染之機會。

(四) 環境衛生 學校環境衛生應具下列之標準：

1. 教室之窗戶面積應佔地板面積五分之一。
2. 教室應設置氣窗，但新鮮之冷空氣不可直接射擊學生之頭部。
3. 教室之桌椅應適合學生之身長，椅高應使學生坐時兩足平放地板上膝間成一（九十度）直角，桌高則應使學生直坐時桌面與眼之距離在三十五公分左右。
4. 懸黑板之牆壁不宜有窗，黑板不宜反光。
5. 學生坐位之排列應使光線從左邊射入。
6. 每教室門外應置飲水箱一只，每學生各有茶盃一只。
7. 教室之地板及窗門應至少每星期用水洗擦一次。
8. 學校應設備潔淨而裝有紗窗紗門之廁所，便糞每日清除一次，其數可如下表

女廁坑數	學生數目
四	三〇 — 五〇
五	五〇 — 七〇
五	七〇 — 一五〇
八	一五〇 — 二〇〇
一四	二〇〇 — 三〇〇
一八	三〇〇 — 四〇〇

男廁坑數

二

三

四

五

七

八

如學校中無寄宿舍則此坑數可減少三分之一。

9. 廁所附近應有洗手設備。

10 膳廳應有紗門紗窗，碗筷應用沸水清洗。

11 廚房應有紗門紗窗，其地位應離廁所較遠。

12 廚丁應受清潔訓練，并須時刻查檢其兩手之清潔。

13 垃圾應每日清除或焚燬之。

14 全校之環境以不滋生蚊蠅為原則。

15 每校應設法有自來水或自流井之設備。

16 每月應舉行環境衛生檢查一次，將結果報告校長，以為改善之根據。

(五) 診療 各校應設衛生所一所，所內備有各種衛生掛圖，模型，記錄以及急救與

診療藥品，每週醫師到校診治二次，每次約一小時，仍以完畢當日之診務為度

，平時護士每日來校矯治砂眼或換藥一次，每次約一小時半。

戊、設備標準

學校衛生設備標準

(一) 學校用具

- 1. 生理解剖圖一套
- 2. 學校衛生掛圖一套
- 3. 衛生習慣圖一套
- 4. 健康與經濟圖一套
- 5. 生理解剖模型一件
- 6. 普通食物標本一套
- 7. 顯微鏡一架
- 8. 普通寄生蟲細菌標本
- 9. 普通病理標本
- 10. 瘧蚊、發蚤及各種疥癩及其生活史之標本。

(二) 保健用具

- 1. 磅秤
- 2. 身長尺
- 3. 視力表
- 4. 中出表

衛生署編商務印書館出版

出版者

衛生署

衛生署

衛生署

衛生署

一架公斤計

一條

一張

一張

- | | | |
|----|------------|-------|
| 5 | 體操表 | 二只 |
| 6 | 消毒器 | 一臺 |
| 7 | 剪刀 | 直剪各一只 |
| 8 | 刀 | 一把 |
| 9 | 鑷子(小) | 二把 |
| 10 | 方磁盤 | 二個 |
| 11 | 圓盤 | 二個 |
| 12 | 擦沙眼棍 | 一打 |
| 13 | 滴藥管 | 一打 |
| 14 | 洗眼壺 | 一把 |
| 15 | 種痘針 | 四只 |
| 16 | 玻璃片 | 一打 |
| 17 | 學校衛生應用記錄全份 | |
| 18 | 普通應用藥品 | |

師範學校之衛生教育設施標準除衛生課程標準外，大致均可與本標準相同。惟其附屬小學之衛生設施必須十分健全。在衛生課中，應添小學衛生教

學法及小學衛生實施方案兩項。關於衛生及營養知識亦應較為充實。學生必須有一機會在附屬小學實習衛生教學，并參加小學衛生指導工作。附屬小學之衛生設施必須成爲學校行政之一部分，使學生在實習試教時即可明瞭小學衛生之重要性，并可得小學衛生教育之實習經驗。

四、專科以上學校衛生設施標準
教育部第一〇七二〇號部令公布（二五、七、二五）

甲、目標

- (一)充實專科以上學校衛生設施，對於全校教職員學生及工友之疾病，予以適當之診治預防；
 - (二)改善校內環境衛生，以保障生活安全，增進個人健康。
- 養成學生對於衛生之正當觀念，以期負領導社會，促進民族健康之責任。

乙、組織

- (一)專科以上學校，應設置負責辦理學校衛生之固定組織，例如健康課、健康組、或衛生課、衛生組等名稱；
- (二)專科以上學校，應聯絡校內各關係部分共同組織學校衛生委員會，或同等意義之委員會，對於全校衛生事宜；

(三) 專科學校之設有衛生教育科系、健康教育科系，其學校衛生事宜，應由各該科系主辦。

丙、人員 專科以上學校之學校衛生主任人員，應由衛生教育或醫學專門人才擔任，除主任人員外，應酌聘專任醫師、護士、藥劑生等，并在可能範圍內添用衛生稽查、牙醫師及助理員等項人員。

丁、經費 專科以上學校衛生事業之經費，應列入年度預算。

戊、工作概要

(一) 健康檢查 新生須經健康檢查及格，方得入學，舊生學年開始時，施行複查一次，凡身體欠佳之學生，衛生課醫師認爲必要時，得隨時檢查之。

(二) 環境衛生

1. 清潔夫役及廚役等之管理；

2. 校內環境衛生觀察及其維護；

3. 衛生法規之執行；

4. 全校之環境衛生設計及其改進。

(三) 預防接種 新生入校，須一律施行牛痘接種與傷寒及霍亂預防接種。

(四) 管理傳染病 校中遇有法定傳染病發現時，除以病人施以嚴密之隔離及相

學校衛生設施標準

當處置外，并須立時通知當地衛生機關。

(五) 診療疾病 每日舉行治療門診，并每星期舉行診察門診。

(六) 衛生學術講演 於課外酌聘專家講演衛生學術。

(七) 舉辦校工衛生訓練班 由衛生人員主辦之。

已、設備

(一) 診治疾病應用之器具器械及藥品等；

(二) 健康紀錄(健康檢查，缺點矯正，疾病診治等紀錄)；

(三) 顯微鏡及檢驗痰，大小便，與配血色素之設備；

(四) 寄宿舍學生滿二百人以上者，應有療養室一間，內置床二張，及療養應有之設備；

(五) 應置拉圾及撲滅蚊蠅之設備與檢查環境衛生之表格；

(六) 預防接種應用之設備；

(七) 體重及身長測量器具；

(八) 各種衛生教育應用圖表書籍。

高等教育之改進

吳俊升

(民國二十九年十月)

- 一、學校之維持改組與增設
- 二、學校行政效能之增進
- 三、學校程度之增進
- 四、訓育制度的確立
- 五、學術變化的整理與研究
- 六、結論

自抗戰發生以來，敵人對於我國文化教育機關，也不惜肆意加以摧毀，使我們的教育受到不可計算的損失。就全國高等教育而言，在抗戰初期，委國專科以上學校，共為一百零八所，以後因為受到敵人種種的摧殘，停頓的有十六所，遷移的有七十八所，而能保持原狀的只有十四所。全國高等教育機關，百分之九十以上都獲敵人摧毀。僅從物質上計算，損失至少在六七千萬元以上，若從精神上或其不可估值的損失上說，簡直就非文字所能表示。也

非數字所能計算了。同時，在各校原有的教員和學生，有的因為不能隨同遷移，或是因為流離失所，以致各校救失的教員和學生也不在少數，我們所受的這種損失，在我國歷史上可謂已經空前。就是在外國從前戰爭最厲害的時候，對於文化教育的破壞也沒有如是慘重，損失也沒有這樣重大。但敵人行動的野蠻殘酷，實際上並沒有把我們摧毀得了，由於教育部和教育界這三四年來堅苦奮鬥的結果，不但保持而且整理改進了全國的教育文化事業，這是敵人始料所不及的。以下就是把關於全國高等教育在這幾年來整理和改進的許多事實作一個概括的報告。

一 學校之維持改組與增設

自從抗戰發生以後，全國高等教育受到很大的打擊，最顯明的事實，就是數量的突然減少。據二十五年的統計，全國專科以上學校，共為一〇八所，學生共為四一九二二人。抗戰發生之初，即是二十六年下半年開學的時候，校數就只有五十一所，學生只有三一一八八八，大約減少了四分之一，全國高等教育，在數量方面可說是受了很大的損失了。

隨後戰爭的範圍一天一天擴大，教育文化方面的損失也就隨之加重，因此使我國高等教育，在理論上和事實上都發生了存在的問題。在事實方面，高等教育數量隨戰爭的擴大而日見減少，教育事業面臨如履薄冰的境地下去，恐怕根本就無存在的可能，在理論方面

——這是這種平時的教育是否適應戰時的需要，繼續維持下去，是否有效果可言。——
南京陷落，政府遷到武漢以後，由於這種問題就差不多造成了一種輿論，以為我們既
是在抗戰的時候，教育也要適應戰時要求，應該把專科以上學校一律停辦，改為戰時大學。
這種理論，使高等教育的危機益加深，存在的問題更見嚴重。這時候，教育部剛剛改組，
當時以為：國家雖在戰時，但正常的教育却不可間斷，高等教育，在戰時尤其負有重大使
命。所以他當時就決定，除一部分高等教育機關適應抗戰中迫切的需要外，其餘仍然維持在
正常的軌道上，並進而加以擴充和調整。

就當時維持的方面來說：因為那時所有的學校都要從戰區遷移出來，而應遷移的又不僅
限於專科以上的學校，學校的單位既多，教員學生的數量當然可觀，單講圖書儀器，就有幾
十萬噸，加以交通工具，處處受到限制，遷移實在不是一件容易的事，可是由於當時全國高
等教育界一致的努力，終於在不很長久的時間內，把許多高等教育機關，一個一個很有計劃
的從敵人的砲火下遷移到後方來了。不但使之存在，而且還一天一天的使他發展起來。這次
文化的大遷移，在平時好像並不是一件怎樣困難的事，但在戰時多種限制之下實在不是一
容易的事，所以凡是到中國來考察的外國人，對於這文化大遷移的成功，都認為是歷史上一
個大的奇蹟。這是足以使教育界的人士引以為慰的。

在遷移開始以後，除了一面維持原有學校的存在，並且使之能適應當前的需要之外，更

乘這遷移的機會，來奠定西南和西北的高等教育的基礎。原來抗戰發生以前，西南和西北兩區的高等教育都不發達，大部分的高等教育機關，都集中在平津與東南一帶，這種分佈狀態，早經國內認為是不合理的一種畸形發展，因此教育部就乘這個機會，把高等教育分佈，重新加以調整。大家都曉得國民政府遷到武漢以後在西南有西南聯合大學，在西北有西北大學的出現，這就是經過這次調整以後的新陣容。此外新設的還有西北師範學院、西北農學院、西北工學院等等。在西南方面也有許多新的設施，如廣西大學、雲南大學改為國立，也有師範學院和技藝專門學校設立，總計抗戰發生以後，新增設的師範學院到現在已共有七所，除一所專收男生外，其餘六所都是男女兼收，這些師範學院，是用來專門訓練中等學校的師資，以備今後改進中等學校師資，並擴充中等教育之需。至於專門的技藝學校，是特別用來造就專門技術人員，以應今後抗戰建國途中各項生產上的需要。這種專門技藝學校，與大學的農工商醫等專門學院不同，大學的專門學院，是造就高等的技術人才，理論和技術並重，專門技藝學校，訓練專重技術，以培植各生產部門的生產幹部人員。這種生產幹部人員今後在西北西南各地的需要，將異常迫切而廣泛，所以在西南西北都設有專門學院和技藝學校。

由於這幾年來對於國內各地高等教育機關的改組，遷移和增設，在數量上非但沒有減少，而且還有增加的趨勢。這是我們對於敵人肆意摧毀我文化教育機關的一種嚴正答覆，也可以見到中華民族正在盡善的奮鬥中一天一天生長起來的曙光，幾年來我國高等教育在數量方

隨增加的趨勢，可以從下面的數字看出來：

抗戰前後全國專科以上學校及學生數量比較表

年 度	校 數	學 生 數
二十五年年度	一〇八	四二九二二
二十八年年度	一〇二	四一四九四
二十九年年度	一〇九	—

名 稱	二十六年年度	二十八年年度	增加數
學 校 數	二五	三五	一〇
學 院 數	五八	七一	一三
學 系 數	一九五	二七一	七六
專 科 數	七	四六	三九

再看學生數目：

新學教育之改進

二十九年度中的學生數，雖然還沒有得到詳細的統計，但從校數增加的趨勢看來，可以知道學生的增加是毋庸置疑的。我們假使再從上表中提出教育部直接辦的國立專科以上學校及其所屬院系科來分析一下，也可以看出都有所增加。

抗戰前後國立專科以上學校及其院系科數量比較表

抗戰前後國立專科以上學校學生人數比較表

二十六年度	二十八年年度	增加數
一三五五四	二〇九〇一	七三四七

由上列表看來，可知我國高等教育，不論那一方面，在數量上都有增加，而增加較多的，就是國立的各院校。不過，數目的增加，也許不是一種改進的徵象，如果在質的方面沒有改進，也許就不能適合國家的需要。從抗戰發生以來，凡是專科學校畢業的學生，出路變得非常的好，與以前畢業就是失業的現象判然迥異，到現在很明顯的事實，就是還有許多含有專門性的工作，找不到學生去作。由於在數量上尚不能滿足當前迫切的需要的事實，從而便感到質的改進也是目前當務之急，所以教育部除了在量的方面努力之外，同時在質的方面，也積極的予以改進。下面，我們就看看教育部這幾年來在質的方面是怎樣改進的。

一、學校行政效能之增進

在抗戰發生以前，我國教育界，對於中學小學的行政效能，都早知道去注意改進，可是對於大學的行政效能，却大都忽視了。今後我們要改進高等教育，而收到良好的效果，首先就不可不注意行政效能的改進。教育部這幾年來在這方面的設施，可以擇要列表出來報告一下。

要改進行政效能。首先就要從行政機構上着手，所以教育部首先對於專科以上學校的行政機構有所規定。過去所謂大學總辦法，專科學校以及大學規程等等，所有的規定，大都偏重在關於教育方面的問題，對於行政組織的問題，並沒有什麼規定。所以在抗戰以前，國立各公私專科以上學校的行政組織，就根本不一致，而且有的組織太龐大，有的組織不適當，所以一般的效能都有限得很。教育部爲要改進其行政效能，對於專科以上學校究竟應如何組織才是最適當的問題，曾經下過一番研究工夫。結果決定專科以上學校的行政機構，以由三大部分組成爲原則，即是在校長之下分爲三處，一是教務處，一是訓導處，一是總務處，處以下再分爲若干組，自從有了這個規定以後，所有各公私立專科以上學校，在機構上已有趨於一致的組織，所以現在可以說：全國專科以上學校的組織已經統一化了。

其次爲學校經費的支配，也逐漸走上合理化的途徑。以前國立各校院的經費以及公私立專科學校的補助費，大都缺乏一個標準，往往因爲歷史的關係，而所得經費就相差很遠，因此有的學校經費很寬裕，有的學校經費很困難，這種現象，似乎很不公平，同時對於整個高等教育的前途也有影響，因此教育部在改進高等教育之始，在經費方面的支配也定出了幾個標準：一個是以學生的數目爲標準，學生多自然經費多了，學生少經費也就少。一個是以學校所轄單位（院、科、系）爲標準，院科系的單位多的經費多，院科系的單位少的經費少。一個是學校預算的決定，就以這一個標準作爲根據。至於學校內部經費的分配，如辦公費多少。圖

書儀器費多少等等，在教育部方面尚沒有嚴格的規定，但是在教育部下的經費支配基礎，已經走入了合理化的途徑。教育部開始從行政效能和經費支配兩方面改進以後，專科學校的用費，要較之抗戰以前經濟得多，換句話說，就是學生相等的學校，在抗戰前所需用費多，在現在所需用費少。由統計所得，國立各院校每個學生每年所佔的經費即每生歲佔數，二十六年度是一一四六元，二十八年年度是五〇九元。這種事實，便是教育部這幾年來的改進所收到的初步效果。

關於增進行政效能，除了在行政組織和經濟支配兩方面有所規定之外，並且還樹立了更進一步的審查和考核制度。從前教育部對於各校除了派督學視察之外，就無法考核指示，而視察之是否能得真實情況，究竟辦得好不好，教育部都無從知道。所以教育部又規定，從去年起，各校在每期開學之前要作一個行政計劃，呈請教育部備案。到了一期結束之後，又必須作一個實施報告送來，教育部就可以根據督學的視察以及這計劃與報告加以指示與考核。希望今後全國高等教育的行政效能可以藉此逐漸提高。

三 學校程度之增高

學校行政效能的增進與經費的調整，都只是改進之階梯，而不是最終目標，我們辦理高等教育的最終目的，是要為國家造就能担負各種任務的人才。但要能造出這種人才，就必須

提高程度，和嚴修品德，然後才能造就成一個健全的人才。

說到提高學校程度，就有三個必要的條件：第一是師資，第二是課程，第三是考核。換句話說：要提高學校程度，第一要有好師資，第二還要有好的課程，但具備了這兩個條件之後，還不見得就能達到提高程度的目標，因為假如學生不用功，一切都等於零，所以又要特別考慮。教育部對於這三方面，已經特別加以注意。

關於師資方面，本來在民國十六年高等教育委員會時代，曾訂定大學教員資歷條例，對於在專科以上學校當教員的資歷有所規定，但訂定之後，並沒有去嚴格執行。過去專科以上學校的教員，誰都知道資歷非常不齊，所謂講師、教授，也都沒有一定標準，所以有許多人在這個學校是講師，同時在那個學校又是一個教授，這種不合理的現象如任其長此保持下去，高等教育就永無提高程度的一日。所以教育部為提高高等教育的程度起見，在最近就定下了一種規程，明白規定專科以上學校教員的資格。這種規程，就是最近頒佈的「大學及專科教員審查條例」。在過去，本館也有一種審查的規定，但這種審查的事，都是由各校自己去負責而不由教育部統一辦理，其是否能照規定嚴格執行，教育部無從知道，因此教員資歷也幾期整齊。最近自從這個規程頒佈以後，就由教育部聘請獨立教育考察館和學有專長的人，組織「教師審查委員會」，所有各大學各專科的教師，都必須經過這委員會的審查，認為合格的時候，才有當大學和專科學校教師的資格。這種辦法，有幾個特點：

第一、就是提高大學教授的地位。因為過去只要是在外國住了幾年學校而在學術上並不見得有高深造詣的人，回國後就可以取得大學講師、教授的資格和地位。還有許多人更過大學在黨政治活動的尾閥，不見得能專心致志於學術事業，所以這類非常不齊，弄得黨籍同輩，分不出「獨好夕餐假菜」，所謂教授，完全失去了學術的尊嚴。現在這種辦法，就使名義得到了保障，不致為一般人所隨便竊取，而真正有造詣有貢獻的教授，地位也就得以提高了。

第二、對千國內外畢業的大學生一棒看待。過去，因為我們自己的科學不發達，所以不得不派遣學生到外國去留學，現在國內各大學的程度已提高到與外國大學相等，國內大學畢業生，只要造詣很高深，研究有獨到的，就請他在大學去當助教，當講師，然後再看他繼續研究的成績請升為副教授，更可以一直升為教授。而在外國留學回來的，如果造詣不深，也不允許他在大學教書。這就是現在改進的新制度。因為這樣才可以提高我國大學的地位，從而學術也才能發達起來。

第三、中學教員也有當大學教授的可能。據來在外國，中學教員和大學教員之間並沒有什麼分別，在中國則不然，兩者之間有很大一條鴻溝，在大學當一個講師，一定是要在外國大學畢業，在國內大學畢業的，只有當中學教師的資格，這種分別，實在是很不合理的。現在新的規定，中學教師，只要是有獨到的研究心得，或是在學術上有高深的造詣，一樣的可

以請到大學去當講師教授，一洗以往不合理的畛域之分。這種辦法和對於國內外大學一待對待的辦法，都是一方面不使其才埋沒，一方面又可為增加今後大學師資來源並提高師資待遇的一種方法。同時在一個現代合理化的國家，實際上也是應該如此的。

除了上面所講的種種設施之外，教育部還同時頒佈了一種「大學及專科教師待遇規程」。因爲一方面對於專科以上學校的教師既然要嚴格審查，另一方面，對於合格而有供獻的教師，就不能不有優待的辦法。在這新頒佈的待遇規程內，有幾個特點，也可以提出來說一說：第一、大學教師服務到若干年以上的，就可以自行請求升格，如講師可以請求升爲副教授，副教授可以請求升爲教授，這種辦法以前在我國是沒有的。第二、一個教師一經聘定以後，就不能隨便改聘，並且除第一二兩年每次聘請至少須以一年爲準外，到第三年以後，就必須一次聘請在二年以上。這個規定，就是予大學教師以穩切保障，不致隨時都有動搖的可能，使之能够安心一志，致力於學術工作。第三、制定薪津標準，最低應該是多少，最高可以到多少，都有一個準則，務使密地與該教師生活不同的經濟環境中都不致于感到困苦。第四、規定大學教師在二種學校內應服務滿七年以上的，就可以請求休假一年，這個規定從二十九年度起開始實行，本年就有十個教授已請准休假一年。這舉要提高等專科以上學校程度，從改進師資方面着手。我們希望在不久的若干年之後，就可以收到很大的效果。

其次講到課程。我們大學的課程，在民國六年以前本有規定，但以後就漸漸的流於自動

與消的現象，以為大學是學術的最高學府，對於一切學問，都應該自由研究，學生讀什麼書，不應規定限制，所以自那時一直到現在，專科以上學校的專門課程，就並沒有什麼規定。說到專科以上學校課程的規定與否，原是互有利弊的。利在可以自由發展，病在不能趨於一致，找不到全國高等教育以及各個專門科系的共同目標，譬如中國文學系，站在國家的立場講是應該有一個最大目標，這最大目標，就是各校中國文學系的共同目標。但假使各種課程沒有一個規定，任各校去自行選擇，各個中國文學系的課程就難期共趨一個目標了。同時又因為課程沒有規定，各校課程可以自由變更，便往往有因人設課的事，結果，那備學校的本身對於一個專門科系，也好像失去了目標。至於因為課程沒有統一的規定各個專門科系之間根本無從取得連系，尤其不能使得全國整個學術齊向一個共同目標前進了。因此，往往就使學生對於所學的各种課程，得不到一個整個的概念，學生也無從融會貫通，而國家因之也不能收到育人才之益。

抗戰發生以後，教育部為準備改進全國專科以上學校的課程，曾調查各學系課程的科目，僅就一個經濟學系說，全國各校就有三百二十四種之多的不同科目。由此大家就會感覺到我們的經濟學系究竟是要達到一個什麼目標？恐怕集全國經濟學者也不能為之解答，所以課程沒有規定，科目不能統一，就不知要發生多少流弊。教育部為求整頓起見，當時就決定了一個辦法：第一步就是從調查入手，要確實知道全國各學系究竟有多少不同的科目。第二

步以調查所得向各科專家徵求意見，究竟我們一個學系應該設些什麼科目。第三步則把各方的意見加以整理，作初步決定，然後又再送各科專家簽註意見。最後根據各方意見，由教育部決定各學院各學系所應修的科冊。

此外，關於教材方面，也有「大學與專科教材綱要」的規定，不過這種規定，不是不能一成不變而帶有強迫性的，只是拿它作為各校在選定教材內容時的一種參考。使之大體不致太超出範圍或過於紛歧。其次就更進一步希望在這種規定之後，使學生能得到正確豐富的書本。這就是教育部所計劃的大學用書，既可以供大學生參考，也可以供他們研究。現在這類書還出得不多，因為教育部為適應這個要求，曾定了一個五年計劃，現在才開始實施不久。在五年中，計劃第一二兩年編輯大以共同用書，第三四年編輯專門用書，最後一年編輯大學特種用書，我們希望這個計劃能够按期實施，將來大學生的各種用書，可以得到一個相當的滿足。

以上是教育部這幾年來關於改進課程以期增高專科以上學校程度的大概情形。自然這都只是一種初步的改進，以後還有待於教育同仁一致的努力。

再說到考核。考試當然不是考查學生的好辦法，可是除此以外，還沒有一個更好的辦法。所以現在考查學生成績，仍然採用這個辦法。現在考核學生的考試方法，第一是入學考試，以前學生入學考試，都由各校自己辦理，從抗戰後從二年起，全國專科以上學校的學生入

學考試，已經改爲統一招考了，這種辦法的作用，就是想使各校的程度達到同一的水平。自二十七年開始舉辦以來，在提高程度這一點講來，無庸諱言是沒有作到。這個原因，便是由於抗戰以來，教材教具都感到不夠用，而同時在精神上也都無影響。以除了教育部儘量來設法彌補這種缺陷外，同時更希望中等學校的教育界同人在這方面努力，使今後大學入學程度能夠提高，然後大學的程度也才能提高，使全國都在同一水準之上。

其次就是平時考試和期終考試。過去這兩種考試，都只注意到各種功課的考試，至於各種課外活動，認爲在正當課程以外，不但不加以考查，而且根本不去注意。其實正當的課外活動是非常要緊的，所以教育部現在規定，正當功課之外，還須有課外作業，並須將各種功課同樣注重，也與各種功課一樣加以成績考查，而作爲總成績的一部分。

此外還有畢業考試。過去的畢業考試，只考試最後一個學期的科目，所以一個學生往往在大學讀了四年之後，不但對於各種功課，前後沒有一貫的瞭解，就是對於每一個學科也沒有概括的觀念，甚至於把以前所讀過的功課都忘記了。所以現在教育部又規定，大學畢業考試要行總考制，把各年中所學的主要科目，提出來在畢業的時候舉行一次考試，使之在畢業的時候有一個複習的機會而得到一個概括的觀念。這也是提高學生程度的一種辦法。

講到提高學生程度還有一種「統試」的辦法。第一種統試方式，是由全國各校學生自由報名參加，不分年級，結果最好的第一名，由政府予以獎勵，並把成績發表出來，現在已經

舉行一次，成績正由各專家詳閱。第二種方式，以年級為標準舉行甄試，各年級的第一名也有獎勵，成績也發表出來。第三種是畢業論文甄試，獎勵的原則也是一樣。

關於提高程度的種種辦法，現在都還在初步實施的時期中，當然不能認為很完全，很滿意，所以今後除隨時逐步的改進外，更希望全國教育界一致向這個目標努力，務期在很短的時期內全國專科以上學校的程度能夠提高起來。

四 訓育制度的確立

關於訓育制度，我們專科以上學校，在過去從沒有一致的規定，也可以說，過去專科以上學校關於訓育的實施很有缺憾。因為過去一聽到高等教育，一般人的觀念，大都認為那是以研究學術為中心的場所，凡是在這個場所中研究學術的人，人格已經沒有問題，品德也有很好的修養，不必再像對付小孩子一樣的需要嚴格的管束訓導，所以就忽略過去，對於訓育方面根本就毫不注意。但品德的陶冶與學問的進步，至少必須平衡的發展，學問沒有止境，品德也不容易達到最高點，並且就一般說來，一個普通人可以沒有學問，但是不能沒有人格，沒有學問也許對國家社會少點貢獻，但一人倘沒有人格就必為社會所唾棄，而往往許多有學問而不講品德的人之為害於社會比較無學問的人更大，所以品德的陶冶，人格的修養，無論什麼時候都是應該要注重的。教育者看到這點，所以就將高等教育中的訓育制度建立起來。

來，這種制度，第一就是發動各學校的全體教師，對於他們的學生，不但要教他們怎樣讀書，還要教他們怎樣做人，不但要傳授給他們知識，而且要培養他們的品德，這就是近幾年由教育部頒佈倡行的導師制。凡是教師除了負有教課的責任之外，同時還負有訓育的責任，頒行三年以來，雖然還沒有得到預期的效果，但已使教師對於學生感到有一種不能放棄的責任，並且已經很認真的切實負起了這責任。

其次，規定專科以上學校一律設訓導處。以前國內各專科以上學校設有訓導處的實不多見，而即已設有訓導處的，因為還沒有造成風氣，也很難得到良好成績。自經教育部頒佈大學及專科組織規程以後，每個學校的組織都已趨於一致，訓導處成了大學專科組織的重要的一環。訓導處的性質，是在發動教師負擔訓育的責任，它正如教務處之發動教師負擔教授職務一樣，是一個學校負訓導行政責任的中心機構。教育部除了規定訓導的組織以外，還有訓育綱要的頒佈，以為訓育實施上的根本方針。

以上關於訓育方面的設施，雖不能在短期內收到理想的效果，但近幾年來，已經把過去的一般錯誤觀念糾正不少，使大家知道學校的使命不僅在傳授知識，還要注意到比知識更重要的入格和品德，這就是一種新的收穫。以後只要全國一致向這途徑努力，更大的收穫不難獲得的。

五 學術文化的整理與研究

關於學術文化的整理與研究，是高等教育所負的一個重大的責任，換言之：高等教育不僅在教育出一批有學問有技術的人才，對於固有的文化，和新的學術，還要去整理研究，以發揚光大，以推陳出新，能夠作到繼續不斷的改進與發明，這才算能達成高等教育所負的使命。最近幾年來，教育部對於學術文化的整理與研究，已經有了學術文化整理研究方針的決定，這種方針，就是我們的文化政策，對於學術文化的整理與研究完全是照這個方針來實施的。譬如關於中國固有文化與社會科學的研究整理，曾經頒佈一個通令，指定必須根據本國的材料，尤其必以本國國情與需要為出發點，因此這兩年來就造成了一個較好的研究風氣。

其次，就是對於各大學研究所的擴充。在抗戰以前，全國各大學研究所共為十四所，抗戰以後，大學教師與專門人才，一方面由於戰爭的影響散失不少，另一方面由於抗戰的要求，專門人才的需要日見增多，所以近兩年以來，就設法推廣各大學原有的研究院所。經推廣的結果，就國立學校的研究所而言，現在一共已成立了三十個學部，就私立學校而言，現在共有十四個學部。所謂學部，就是研究的單位，凡研究員研究某科經提出論文而能見其造詣的，就可以予以碩士學位，而有獲大學賞給師的資格，也可以由各生產部門或較高的技術文化等機關去服務。由於有這公私各大學四十四個學部在今後不斷的努力，專門人才的需要

戰河以希望漸漸的充足了。

此外，對於學術團體，抗戰以後也作了一番調查和獎勵工作，總計登記的學術團體共有二百多個，但經調查其中實際工作的只有五十多個，而有成績的更不過二十多個。所以以後又規定舉行重新登記。原來登記的意義，是在促進研究工作的發展，研究的經費不充當的，可以予以補助，研究成績好的就予以獎勵。在抗戰以前，雖然實際從事研究工作，學術團體很是有段，然郵政局次，第一筆補助費給他們。抗戰以後，初因為國家財政改作戰時支配，這一筆補助費就停止了。但隨後因為學術文化的發展，在此抗戰建國的過程中也很重要，為適應這種需要，所以一面重新登記，一面仍然恢復過去的補助費和獎金，使真正努力從事於學術工作的團體得以長足發展。至關於學術團體的合格不合格，工作成績的優良不優良，便有一學術審議委員會的組織負責，同時關於其他一切學術審查事宜，也歸於這個委員會的範圍之內，學術團體因此得以走上正軌，而可以希望將來有所貢獻了。

還有一種工作，就是學術與技術的聯繫，研究與實用的合一。這個工作教育現已規定各大學理工學院要與軍事和生產各部門密切合作，有缺點互相改進，有問題互相研究，有發明互相採用，不敢再有供求各不相應，理王與生產脫節的現象。同時教育部為加強這個需要，又發起建教委員會的組織，建設與教育可以得到更密切的聯繫，組織以來，有了不少的貢獻，將來的收穫也一定可以預期的。

六 結語

抗戰以來，我國高等教育之改進，已經在上面略舉梗概，除大家應團結一致努力外，最後還有三個問題提出來希望大家研究。

第一、高等教育在量的擴充和費的改進雖已收到相當效果，但在地域的配置上還不見得適合，將來抗戰得到最後勝利以後，許多學校仍然要遷回原址，那時在全部國土內關於量的發展和地域的配置，應如何配合才算最適當？這是我們現在要未雨綢繆的一個問題。

第二、現在雖可以看出很多事實，政府正在力圖高等教育之質的改進，但在設備方面因種種原故，無從使之臻於完善，我們今後應如何設法來彌補這個缺陷。這是我們當前要圖謀解決的一個問題。

第三、現在學校訓育制度雖已建立，但大學生是不是經此訓練就能達到作人的標準，是不是能獻身於國家社會而服務於人羣，如果大學生不知就範，又如何能使之誠意接受國家的訓練？這是教育部目前最感困難的一個問題。

以上三個問題都有研究的價值和需要，所以特地提出來，希望大家多多提供意見。

中央訓練團講詞選錄

社會教育之改進

陳禮江

(民國二十九年九月)

- 一、社會教育之意義任務與事業
- 二、社會教育行政之改進
- 三、社會教育事業之改進

社會教育爲我國新興之教育，發源于清末之簡易識字學塾，成長於民國初年至民國十五年之通俗教育及平民教育運動，勃興於民國十六年之後，成爲革命訓政後之利器，漸爲政府及社會人士所重視，而社教事業推進之速，遂爲空前所未有。今回顧其歷史，雖趨短淺，然其成就之偉大，在整個教育史上，不能不謂卓異，惟吾人亦不能以此成就而自滿。教育工作人員之職責，乃須隨時檢點其工作，以求更進一步之改善與推進。且社會教育進步雖速，與社會教育之期望相較，則相去尚遠，此亦事業過程中必有之現象，在此項過程，惟有根據現實狀況，盤回紮後，認清方針，斟酌將來應行致力之處，以推進此過程。本文即本此意，以論社會教育之改進。今按應有之基礎認識，社教行政，社教事業之改進等分項述之。

一、社會教育之意義任務與事業

社會教育之改進

(一) 意義 社會教育爲應目前中國教育與中國數個國家要求，而發生之一種教育改造運動。意義如何？人各有見，最狹義者，以社會教育爲年長失學者一種補受之基礎教育，最廣義者，以爲凡具有社會文化作用之任何教育，均可稱爲社會教育。本人則以爲社會教育最簡單意義之是指「正式學制系統以外之一切教育事業」，較爲詳細解釋，乃爲：「凡國家之指各級政府或各級教育行政機關」或私人團體，爲欲實現教育權利大衆化，及其內容生活化，使更最適於人民需要起見，乃在正式學制系統以外，用各種不同之方式主辦教育事業，俾未受教育之民衆，得補受其民應受之基礎教育，及已受教育者得有繼續教育之機會，以提高文化水準並促進民族向上。」

(二) 任務 社會教育之意義已如上述，其所負任務又如何，當亦爲吾人所應明瞭。概述如左：

1. 協助學校 社會教育第一任務，在協助學校訓練兒童及青年，提高或增加學校教育之效率。因普通學生在校受教時間，僅爲全時間十分之三左右，其餘時間則多與社會相接觸，故不得不注意社會所給予學生之薰陶。學校之力量，決敵不過家庭之影響與社會之力量，青年及兒童之勢力，亦決敵不過社會及家庭中多數倍之成人之勢力。而社會教育即在供給教育環境，發育兒童，並教育兒童之父母與社會上之成人，使其言行與生活教育化。惟有如此，學生在校所受之教育及養成之習慣始能終身不替，學校教育之效率，亦始能因此而真實提高。

3. 繼續教育 教育即生活，生活無已，教育自不應停止。何況社會日在進步，人生活動日益繁複，科學文化，日趨一日；雖受基礎教育，然如缺乏繼續教育機會，其知能仍無法與日俱進。個人固難適應社會，而社會亦將因之鮮有進步。社會教育即在供給繼續教育之機會，希望能以教育力量，使一般成年國民，能隨社會之進步，人生活動之繁複，科學及其他知識之進展，保持平衡之進展。

3. 改造社會 以教育力量協同其他力量改造社會，亦為社會教育之重要任務。從大處復興民族言，此項艱鉅工作之完成，全賴廣大民眾共同參加，貢獻其心力。以現狀論，欲挽救民族厄運，亦非內教育大多數民眾着手不可。再在鄉村建設言，雖關於文化經濟政治方面之努力，然教育乃是基本之工具，重要之動力，如風俗之改良，地方自治之指導等，均須社會教育力量之幫助或利用社會教育以從事。又如各項社會運動，亦多賴社會教育之方式以推行。諸如此類，均足以證明社會教育，當以一興民族，改造社會為其當然之任務。

4. 普及教育 社會教育應負有協助學校，繼續教育即改造社會之任務，此在各國皆然，但我國，除此以外，更負另一特殊之重要任務，即是普及教育。這一般估計我國文盲達百分之八十。除十六歲以下之兒童，有受義務教育之機會，以及六十歲以上衰老者外，尚有二萬萬以上之成年文盲，未曾受教。此全屬半數之成人，均為社會直接生產者，國家今日之主人，社會之中堅份子。為謀社會之健全，國力之培養，在此國際劇烈鬥爭之潮流中，謀適應

起見，自不得不予以教育和訓練，因之我國社會教育之特殊任務，應給予此大部份之教育機會，使教育普及於全民。

(三)事業 社會教育為學制系統以外之教育，教育又即是生活，故其事業，乃包括整個人生之語言文字，知識技能，生計，公民之健康，家庭，社交，休閒，藝術，及精神等各方面活動，其內容因而應分為下列十項：

1. 語文教育 其事業如識字運動，民衆學校，補習學校，圖書館，讀書會等。

2. 生計教育 其事業如農業推廣（介紹優良品種，舉辦模範農田，特約農田，改進耕種方法，改良農具，除病蟲害，防災造林）組織合作社，提倡副業，及農村工藝之指導等。

3. 政治教育 其事業如公民訓練，編組保甲，自治指導，組織鄉村改進會，修橋築路，自衛訓練，慈善救濟，愛國運動等。

4. 健康教育 其事業如舉行衛生運動，拒毒運動，防毒運動，體育競賽，設置簡易醫藥庫，特約醫生，設置簡易體育場，組織業餘運動團體，武術團，遠足隊，農場班等。

5. 家事教育 其事業如家庭訪問，家事指導，家庭經濟指導，育兒指導，託兒所，禮俗改良，婚姻改良等。

6. 社交教育 其事業如指導擇交，組織社交團體，養成團體精神及改良風俗等。

7. 休閒教育 其事業如辦理民衆茶園，改良說書，提倡國樂戲劇，舉行民衆同樂會，改

處遊戲，放映教育電影等。

8. 藝術教育 其事業如電影，音樂會，戲劇，美術展覽會，美術館之博物院等。

9. 科學教育 其事業如通俗科學講演，設立理科實驗室，幻燈講演，科學講演等。

10. 精神教育 其事業如舉行精神講話，介紹修養書籍，組織進德會，風俗改良會等。

社會各項事業，爲便於明瞭起見，故如上述之分類，然於實施時，常設立社教機關，綜合成分別辦理。此項施教機關，綜合性如民衆教育館，民衆教育實驗區，民衆學校等，其他如圖書館，體育場，博物館之美術館等，亦均爲社會教育施教機關，故亦可卽以此項機關視爲社會教育事業。惟應注意者，乃社教事業並不重在機關形式建立，而重在各項實際工作之進行。

二、社會教育行政之改進

(一) 目標 近代中國之社會教育，因歷史甚短，其從事民教者，對於社教目標之認識，亦紛紛不一。至前條之規定，則爲民國二十八年所決定之教育宗旨實施方針第三項第七項，及二十年確定教育實施趨向辦法第三項，與三民主義教育實施原則第五章關於社會教育各項。茲列舉於後，以資準則：

1. 提高民衆知識，使具備現代都市及農村生活常識。

2. 增進民衆職業知識，以改善家庭經濟，並增加社會生產力。

3. 訓練民衆熟習四權，實行自治，並陶鑄其忠孝仁愛信義和平之國民道德，以養成三民主義下的公民。

4. 注重國民體育及公共娛樂，以養成其健全的身心。

5. 培養社會的幹部人才，以發展社會教育事業。

社會教育適應時代與環境之需要，故確定適宜目標，以爲社教設施之準繩，實爲此時行政與事業上之一重要工作，根據社教之意義任務與時代性，除教育宗旨實施方針及三民主義教育實施原則所指示者外；社教教育目標，更應確定爲：

「訓練健全民衆，提高文化水準，改進人民生活，促進社會發展」。

在此抗戰建國時期，並須針對戰時之需要，益以下列各目標：

1. 喚起民族意識

2. 激發抗戰情緒

3. 灌輸抗戰知能

比爲社會教育應有之總目標。如分析而言，諸如生計教育語文教育等，自應更有其較詳細具體之目標，然亦均應以此爲最高準則，規劃推進。

(二) 行政機構 自抗戰開始，在行政上，教育行政社會教育司專司其事，並令各省教育廳設立專科，以掌理社會教育，惟至今各省教育廳亦有尙未設立專科者，多與該務教育及初

等教育合科辦理，即設立專科者，人才亦尙患不充。計劃推行攷核指導，每有力不從心之感。各縣自設局改科以來，復益以建教合科之制，社會教育已無專任人員佐理，行政機構之不完整如是，殊難開發事業。今後亟應設法以謀補救，各省教育以應一律設置專科，並遴選對于社會教育素有研究之合格人員若干，掌理社會教育事宜，各縣教育局科則至少亦應設置專掌社會教育之科員。建教合科之縣，根本辦法應設法使建教分科，設置專掌社會教育之科員，並應以會受社會教育專業訓練者充任，以謀社會教育行政機構之充實。

(二)施教機關及制度 各種社會教育施教機關，不論在縱的各級組織，或橫的各種機關方面，均缺乏聯繫，有零星支離之弊，步驟既不一致，事業亦時患動搖。而社會教育制度未定，此與彼廢，實爲此中之癥結。故欲謀社教之改進，亟應確定社會教育制度系統，現已擬定一個中國社會教育暫行制度系統表（如左列）正在試行中。吾人甚希望能于最近期內，加以修正，普遍實施，以期穩定事業，齊一步驟，充實內容，發揮實效。

實施機關，中心學校以每一鄉設立一所爲原則，爲全鄉之社會教育中心機關。

3. 各縣應設立民衆教育館一所，綜合各種社會教育設施，而爲全縣社會教育之中心機關。但人口衆多，經濟充裕，地域遼闊之縣份，得呈准主管教育行政機關，單獨設立圖書館，體育場，博物館等，並得就鄉村逐年增設縣立民衆教育館，期於每一自治區，能設立民衆教育館一所。

4. 各省應依照現行行政督察區，劃分爲若干民衆教育輔導區，每區設立民衆教育館一所。

5. 省立圖書館，省立博物館，省立美術館，省立科學館，省立體育場，省立戲劇音樂院，各省得依經濟能力，各設若干所。

6. 中央在國內重要地點，分別設立國立教育館，國立圖書館，國立博物院，國立美術館，國立科學館，國立戲劇音樂院等若干所，實施程度較高之繼續教育，以提高全國文化，並爲全國社會教育研究實驗輔導之機關。

7. 除上列社會教育機關外，社會教育設施尙多，如補習教育，托兒所，青年訓練，特殊教育，各級學校之擴充教育，以及在家庭與其他社會組織中所可實施之教育等，或因性質特殊，或爲社會教育機關所應辦之事業，故未列入。

8. 爲培育社會教育人才起見，中央及各省應設立社會教育人員訓練機關。

9. 上級社會教育機關，應輔導下級社會教育機關，其所辦之事業，應足爲下級社會教育機關

之模範。

10 各該社會教育機關規程，及工作大綱，另行訂定

(四) 工作標準 各該社會教育機關最要者，如民衆學校，民衆教育館，其他如圖書館，體育場等等。其各項工作，大多由各省主管教育行政機關，各其自擬計劃施行，因地制宜，固有所便，然內容或不免空虛，趨向更難期一致，殊難應抗戰建國之需要。是以爲謀社教之改進，應即釐定工作標準（或工作大綱），使有共同之目標及具體之工作，可資遵循。教育部刻已訂定施行之社教機關工作標準，有下列各種：

1. 民衆學校 有修正民衆學校規程，及修正民衆學校課程標準，國民學校及中心學校有國民學校、中心學校設施要則，及國民學校、中心學校辦理社會教育要點等。

2. 民衆教育館 有民衆教育館規程，民衆教育館工作大綱及民衆教育館輔導各地社會教育辦法大綱。

3. 圖書館 有修正圖書館規程及圖書館工作大綱。

4. 體育場 有體育場規程及體育場工作大綱

上項規程及工作大綱，係最近訂定公布。除其他部份爲應繼續公慎訂定外，現公布者，各省市縣應即遵照施行，以期法行事舉，力合效宏。

(五) 輔導與考核 現今社會教育人才尙未充實，教材教法之運用，尙多未當，工作努力

者固不乏人，然亦難免有敷衍塞責者，故嚴審社教之輔導考核，亦爲今後之要圖。在行政機關方面，各省除督學外，應增設負責之社教督導員，遴選學識經驗俱富之人員充任，並依據各種社會教育機關之工作綱目，訂定客觀之視察考核標準，診斷其優劣，逐項指導考核，使事業得有進步。負責視導之人員，並應予以充分之時間，使能作詳細之考核與指導。各縣督學亦應以一部分之時間，用於社教輔導考核工作。然社教事業繁多，對象複雜，亦決不能全賴教育行政機關之定期及臨時視察所能奏效，故同時並須成立輔導制度，以補督學及視導員之不周。如劃分民教輔導區，設立民教館兼負該區社教輔導之責，督促指導並區內社教事宜。又如各省民教館及圖書館等，應輔導縣民教館，諸如此類，其關係應如上項社會教育制度系統表上聯絡綫之表示。

(六)人員訓練與任用 社會教育範圍廣大，事業繁多，非受專門訓練，殊難勝任，且在專業推進中，需才孔亟，故訓練社教人員之舉，甚爲重要。江蘇、浙江、河北……等省，雖有社教人員專業訓練機關，但多數省市仍未注意及此，殊影響於社會教育之進展。此後中央應籌設國立社會教育學院，訓練國立省立社教機關服務人員，各省亦應視社會教育發展之需要，設立社會教育人員訓練所，訓練縣立民衆教育館，民衆學校及其他各項社會教育工作人員。此項訓練，不僅應注重知識之授與及技能之訓練外，且需培養其高尚人格，以及對於民教之堅定信仰。除上述專業訓練外，在職人員之繼續進修，亦應注意，如辦理講習會，

及鼓勵採用參觀討論研究等方法以求進步等等，至人員之任用，與訓練同等重要，今後應分別嚴格按照規定辦理，以曾受專業訓練者為原則，以免濫竽充數，同時對於此項人員，並應予以保障，以安其位，庶幾事業能有長足之進展。

(七)經費籌措 欲興社教事業，必須寬籌社教經費，教育部當於國家預算中，力圖增籌，數年來教育部對於此項之努力，於下表可見一斑：

民國二十五年以來中央歷年民衆教育經費表

年度	二十五年	二十六年	二十七年(7-12月)	二十八年	二十九年
總數	1,000,000	1,575,700	980,700	1,810,000	2,000,000

省之教育經費，除中央撥發一部分以助發展外，各省市縣應徵地方稅源及地方款產範圍，妥籌開源途徑。遵照國民政府十七年通令，「社會教育經費至少應佔百分之十至二十」之規定。現在尚未達到百分之十者，應即切實增籌到達百分之十以上，其已達到百分之二十者，亦應逐年繼續增籌，以期漸能達到百分之三十以上。同時，並應遵照教育部二十二年通令之規定，嗣後教育經費如關新稅源，則社會教育經費所佔成數，在省市應為百分之三十，在縣市至少應為百分之三十至五十。再，為鼓勵各省市籌增社會教育經費起見，教育部補

助各省市之社會教育經費，除省幣省外，宜視各省市自籌社教經費之多寡，而定補助之比例。務期各省市努力增籌，俾社會教育經費之數額，能逐年提高，以應發展事業之需要。

三、社會教育事業之改進

(一)成年失學民衆補習教育 我國教育未曾普及，以致文盲達百分之八十左右，影響社會進步，國家建設，至深且鉅。故掃除文盲，深為一般人士所注意，政府更力予推行。茲分經過現況，實施困難，及今後工作等項述之：

1. 經過及現況 教育部為謀全國文盲之從早肅清起見，特於二十五年秋訂定實施成年失學民衆補習教育辦法大綱，規定六年之內，應將全國文盲肅清，經提請行政院通過，並訂定施行細則，通飭遵行。實施結果，計二十五年度掃除文盲一千六百萬人，二十六年度因戰事關係，戰區省份頗受影響，然掃除之數亦在一千萬以上。自抗戰發動以來，教育民衆工作更為重要，教育部適應戰時需要，以增強抗戰建國力量起見，乃特施行戰時民衆補習教育。內容除識字外，並注重公民教育之實施，教學期間縮短為兩個月。就各重要城市，先行舉辦，期於一年內普及，教材均由教育部編印，免費分發應用。現今已實施戰時民衆補習教育之省市，有重慶，四川，貴州，雲南，廣西，福建，陝西，甘肅等處。至於二十五年秋所施行之失學民衆補習教育，在未辦戰時民衆補習教育之各地，至今亦仍照舊辦理。

2. 實施的困難及今後應有之努力 成年失學民衆補習教育，自施行以來，雖成效甚著，

然實施上亦不無困難，如民衆本身，不知教育之重要或無暇入學受教，一部分負責人員漠視此項工作，或竟懶於辦理，亦有顧辦而無適當辦法以處理者；此外如經費問題，人員問題，亦足使實施發生困難。爲解決此項問題，謀順利推行，并使此項工作得充分完成其使命起見，今後應有下列各項之努力：

(1) 施教機關 施教機關必須普遍設立，每保設一國民學校 都要設成人班婦女班。鄉鎮中心學校亦要設成人班婦女班。各社教機關及各學校，則應督促一律兼辦民校，以收迅速普及之效。

(2) 施教方法 實施時，一方面應發動識字運動，採用各項方式，宣傳勸導民衆入學，一方面則應即運用行政力量及保甲組織，實施強迫。

(3) 施教方式 成年失學民衆補習教育之實施，應以民衆學校及成人班婦女班爲主，但爲便於施教起見，亦宜斟酌情形採用流動方式，施行巡迴教學，上門教學；或利用社會軍訓機構，將此項補習教育與壯丁訓練合併施教。

(4) 施教人員 各級教育機關附設之民校，應由各該機關職教員自行擔任，其於專設學校之成人班婦女班師資，可聘請及訓練適當人員充任，並應撥用部頒發動全國知識份子辦理民衆教育辦法，儘量發動知識份子，(如公務員，黨務工作人員，學校教職員學生，實業團體職員等)任務。

(5) 經費 專設學校之經費，除由中央補助一部分外，應以省縣分籌爲原則，各縣市教育行政機關，應指撥專款辦理，並將節餘經費，儘先撥充此項用途。關於用途方面，亦應設法掙節，例如需用之課本，可依照部頒中等以下學校學生抄寫民衆學校課本辦法辦理，如此可節省一百分之經費，以充他用。

(6) 督導考核 各級教育行政長官，應隨時分別出巡視察，指示實施機宜，省縣督學及社教督導員應以視察成年失學民衆補習教育爲主要工作之一，各省市縣行政機關辦理成年失學民衆補習教育之成績，應列爲重要考績之一，辦理努力或不力人員，應分別獎懲，嚴格辦理。

(二) 民衆教育館及其他

1. 民衆教育館 民衆教育館爲實施社會教育之中心機關，職責甚重。現查各省市辦理概況，固不乏努力者，日夜不息，猶覺不足，成績亦斐然可觀，然亦有工作懈怠無所事事，或徒目粉飾門面，雖五花八門，而顯見效能之低落。此中一般原因，如組織之不健全，經費缺少或支配不當，工作人員之不克勝任或怠忽，以及工作設施之無標準無計劃等，均足造成此種不良效果。是以，今後欲謀充實與改善，除應多增經費，按行政專員區設立省民教館及各縣民教館外，並須注意左列各點：

(1) 組織 各教館的組織現狀，可謂龐雜繁複之至，名稱既不一律，個別組別又極多。

實則組織之健全與否，不在分部或分組之衆多，而在嚴密有系統，適當而簡單。關於組織標準，各級民衆教育館今後均應一律遵照部頒民衆教育館規程第五，第六，第十八，及第十九條之規定，省市民教館設總務，教導，生計，藝術，及研究輔導部；縣市民教館設總務，教導，生計及藝術各組，此外，並應舉行館務會議，輔導會議，設社會教育研究會及經費稽核委員會。其經費人員較少者，則五部四組，可酌量合併設置，惟名目不宜另立，以免紛歧。

(2) 經費 民教館經費來源，大率在社教經費項下統籌支撥，關於社教經費之增籌，已概述如上節，不再另贅。除開源外，經費支配，關係亦甚重大，過去情形，縣立民教館經費爲數甚少，在貴州等省，有每月經費不過數十元者，今後各省急宜設法增加。以後各縣館之經常費，每年當以二千元至八千元爲準，不足者應儘先設法補足，以達八千元，尙有餘額者應酌增館數，惟每館每年經常費至少須有二千元以上，至於各館內部經費之支配，亦應遵照規程規定：「薪工不得高於百分之五十，事業費及設備費不得低於百分之四十，辦公費佔百分之十」。

(3) 人員 民教館員之無能力或不努力，實爲降低效率之最大原因。今後亟需選賢任能，並注重民教館人員之訓練。修嚴密予以督導。關於職員人選，應遵照民衆教育館規程第十一，第十二，第十三，第十五條規定資格，任用合格人員，並遵照規程第九，第十兩條規定手續任免館長館員。對於現任工作人員，應嚴格加以甄別，予以訓練，以謀工作效率之增

進。中央現正在辦館長訓練班，已辦過四期。以後要各省自己分別辦理。

(4) 工作 民教館過去缺點，最易見者為設施簡陋，工作散漫，專業缺乏中心，偏重館內，忽視館外，未能真實到民間去等等，凡此種種均亟待改進。

教育部最近除頒布民衆教育館規程外，並訂定民衆教育館工作大綱，指導全國民學校，中心學校辦理社會教育辦法頒布施行。規定縣民教館任務為實施全國社會教育，及輔導全縣國民學校，中心學校，辦理社會教育，各省市教育行政機關應即擬定大綱，並參酌地方情形，訂定本省市各級民衆教育館中心工作及其綱目，令飭民教館擬訂今年度事業計劃及工作月曆，遵照實施。各省市行政機關並應根據中心工作及綱目。訂定視察考核標準，每年舉行總考核一次，評定成績優劣，分別予以獎懲，如此辦理，民教館散漫敷衍等積弊，當可一掃而光，工作亦藉此而得革新精進。

2. 圖書館 全國圖書館雖有二千上下，然各地分配極不平均，且所藏之書多歷代舊文志及舊書，兼採現代書籍，收藏豐富者，為數不多，至蒐集通俗讀物，以一般民衆為對象者，更屬寥寥。是以今後各省市均應各設省市立圖書館一所，廣採羣書，供衆研究及閱覽。各縣市如因經費限制，不能單獨設立縣圖書館，至少亦須於民衆教育館內附設圖書館室，多多採集較通俗之讀物。工作方面，更應充分發揮圖書館教育效率，多做流傳及推廣活動。圖書館並不單為藏書之處，其工作重在擴大閱讀人數及區數，提高書籍效用，並指導民衆閱讀，使

民衆與圖書部發生密切關係。因此之故。圖書應籌酌情形，按照人口分布設立分館。圖書站代借處。組織巡迴文庫等等，使書籍流通便利，同時並應舉辦推廣事業。爲學問短淺之下層民衆舉行講習，爲閱讀能力較高者設讀書會以及代筆解疑及舉行讀者寫真閱覽競賽等事項，以提高讀者之興趣，與閱讀能力。省市立之圖書館，並須從事研究及輔導工作，舉辦全省圖書館員研究會及講習會等，以促進圖書館之專業發展。除上述外，其他如組織及人員任用等，自亦重要，關於此點，教育部頒布之修正圖書館規定及工作大綱。悉有規定不再贅述。

3. 體育場 按照部頒體育場規程之規定，各省市至少應設立省市立體育場一所，各縣市至少應設立縣市體育場一所，並按區內需要，設簡單體育場若干所。按之實現，亦尙合規定。惟現有體育場，不少場地荒蕪，幾等虛設者，亦有工作寥寥，設備簡單，管理人員任用不當及工作漫無準則等弊。今後治本辦法，應按照規程規定任用合格人員，同時治標，調訓現任體育場職員，均爲必需。關於體育場之工作，亦應遵照體育場工作大綱，積極開展。在方略上，除聽任民衆自動來場運動外，應利用種種方法，吸引大多數民衆從事體育訓練，引起其運動之興趣，指導其正當之方法，以達提倡體育之目的。在體育活動方面，除指導工作外，應辦理各項競賽，組織有關衛生運動等訓練班。在推廣工作上，應協助其有關體育活動之推行及衛生體育軍訓等工作，以各項方式宣傳體育衛生等。在輔導方面，上級體育場應輔導下級體育場，及社教機關學校之體育活動，並答覆有關體育之諮詢等等。凡此種種，教育

行政機關均應切實督飭辦理，並應行考核，務期體育場成爲實施民衆體育之中心機關，以策動所在區域內一切民衆體育之責任。

4. 藝術教育設施 藝術教育之設施，包括音樂戲劇圖書等，固定之事業機關，則爲美術館、博物院、戲劇音樂院等等。我國此項機關爲數極少。在社教進展過程中，實應漸謀設立，並納入社教制度系統之內，逐漸做到全國及各省各有國立及省立之美術館、博物院，及戲劇音樂院。目前因經費及其他限制，一時不易實行，亦應另爲設法補救。一方面由省縣市區教館辦理藝術教育之工作，一方面則應辦理各項較簡易之設施及各種活動事業。此項主要設施及事業，爲巡迴歌詠隊，戲劇隊，音樂會，流動劇場，美術展覽會等。教育部現設有巡迴歌詠團一團，巡迴戲劇隊四隊，實施藝術教育並作抗戰宣傳。此項組織，尙謀增設，至各省市，教育部亦曾令飭應組織巡迴歌詠戲劇隊。在此藝術貧乏及抗戰宣傳亟待展開之現況下，此舉實爲必要。甚望各省能於短期內一一組織成立，其他活動事業如音樂會，美術展覽會等，各省市縣亦宜主持辦理，並提倡鼓勵機關學校人民團體等儘量辦理。此外謀藝術教育之改進，於音樂教育及戲劇教育教材方面，亦須注意，中央現正從事於此項教材之研究審查編輯整理等工作。至於省市縣教育行政機關，對於本省縣內之該項劇本歌曲等，自亦應分別負責核之責，並隨時研究改進，如新詞舊調，舊瓶新酒方式之應用等，俾能深入民間發揮實效。

5. 電化教育之實施 各省市實施電影教育所需之放映機影片等，多由教育部供給，訓練

之人才亦尙敷用，推行當無困難，然實際能達到理想情形者亦尙少數，均因電影教育爲新興事業，各地教育當局對此尙缺相當認識，不免於經費之分配，存軒輊之心，致事業未始充分發展。今後實施教區，應卽寬籌經費，使施教者能擴大其施教區域。至於施教地點，不應僅限於都市及較大之城市，而宜着重於鄉村，不應因交通不便卽捨之而不去，因交通不便之處，爲最需要電影教育之地。實施電教亦不應以放映電影爲惟一之任務，以電影召集民衆，除影片內容爲教育外，凡其他可以激發民族意識抗戰情緒增加公民知能之教材，亦應乘此機會，運用各項方式充分用以施教。關於播音教育，自二十四年後教育部先後發給各省市之收音機已達二千架以上，惟各省市未能充分利用，有置之廳中不發者，亦有直流機因缺乏電池束之高閣者，亦有損毀而不加修理者，現教育部已與金陵大學合設電池廠，製造乾電池，以供各省播音教育之用，并由教育部播音教育委員會電影教育委員會與金陵大學合辦電化教育專修科，訓練技術人員，任技術指導之責，此均爲教育部治本之設施。至各省市，則應儘量提高收音機之效用，此項機件應儘先分發於各社會教育機關普遍設置後，再及於中小學，裝置之後，並應設法按時召集民衆，收聽各項教育播音節目。邊區省縣，尤應將重要新聞摘錄多份張貼，廣收播音之實效。

(三)學校兼辦社會教育之推進 學校兼辦社會教育，由政府明令通飭各級學校一律辦理，僅爲一年奉之史實，然此項工作歷史雖短，而性質則極重要，吾人對此均應有深切之認識，而

努力推進之。

1. 緣起及推行經過 學校何以應兼辦社會教育？就教育本義講，教育應生活化，學校應成爲社會教育化之中心；就訓練人才講，學校應培養社會之實用人才，爲改進社會之幹員；就學習方法講，一切知識除書本外，應兼重實習實踐；就研究學術講，在提高一般學習程度，並求實際應用造福人羣；而欲達到此各项目的，學校均非着重兼辦社會教育不可。再就人生目的講，人生目的在於服務，知識份子，尤有後覺後知之責任；就行政效率講，學校之設備經濟人才，均應充分利用；就普及教育講，學校有多數教職員及學生，以之掃除文盲，容易迅速推行；再就增抗戰建國之力量講，喚起民衆，教育民衆，尤爲學校師生應負之責任。由此可知學校兼辦社會教育不僅爲必要，而且爲當然，不僅有利社會，且可改進學校本身。教育部有鑒於此，乃於二十七年五月訂定各級學校兼辦社會教育辦法通飭遵行，二年以來，關於此項事業之行政組織，工作標準，輔導考核等，均已先後訂定辦法施行，同時，對於兼辦社教之各級學校，數達二萬以上，辦理之工作項目不勝枚舉，最普通者，爲民衆學校及抗敵宣傳，估計掃除之文盲數已在二百萬以上，抗敵宣傳受教人數當更千百倍之。其事業之重要以及對於社會之影響，由此可見一斑。

2. 今後應有的努力 學校兼辦社教，係一新興事業，欲謀推行盡利，待我們努力之處實

多。茲將應注重之點，約如下述：

(1) 心理建設 此項事業推行伊始，學校教職員尚多固於積習成見，視學校辦理社會教育為分外之事，此於兼辦社教之推進，實為極大之障礙，此項錯誤觀念，亟應設法糾正。應由上級教育行政機關，召集所屬教育行政機關負責人員及學校校長，剴切曉示，並多方利用其他機會採用各項方式，以謀心理之建設。

(2) 健全機構 學校兼辦社教之行政機構，教育部規定為社會教育推行委員會，業已頒布各級學校社會教育推行委員會組織綱要暨各縣市社會教育推行委員會組織綱要，以資遵循。各級學校及縣市政府或教育局，均應一律設置本校社會教育推行委員會，主持本校兼辦社教事宜，縣市政府教育行政委員會主持規劃並推進本縣市各學校兼辦社教事宜。此項社教推行委員會，主任幹事及幹事等，應由富於社教學識經驗者擔任，并由各級教育行政機關予以訓練，俾造成健全之幹部與健全之機構。

(3) 工作實施 為督促全國各級學校普遍並切實兼辦社教起見，教育部已訂定各級學校兼辦社會教育暫行工作標準以資資成。惟求實效，尚賴學校本身之努力從事與周密規劃，其他學校及社教機關之協助或輔導，以及各級教育行政機關之督導與考核。各級學校應於每年度開始時，依照工作標準之規定及環境之需要，擬定一年度工作計劃，及行事歷，按步實施。全校師生，均應全體參加工作，學生辦理社教必需具備之技術，應

由各校社教推行委員會加以指導及短期訓練，其辦理成績，由各該管導師及委員會隨時考查，記入操作成績。在教育行政機關對於所屬各級學校兼辦社教工作情形，一方面督飭社教機關等予以協助輔導，一方面於派員視察時亦應切實視導，每年度并應至少舉行考核一次，分別獎懲優劣並在教育行政費內，規定兼辦社教補助費，以補助經費困難而成績優良之學校，以資鼓勵而示提倡。

總上所述，吾人應認清社教任務之重，專業之廣，盡全力以謀改善推進，一方面努力於行政之改進，一方面致力於專業之充實。在我國文盲衆多之特殊情形下，抗戰今日發動全民之需要上，尤需注意成年失學民衆補習教育之實施，並促進學校兼辦社教，以提高學校教育之效率，並增進社會教育之推進。凡此種種，均爲今日社教改進之策圖，吾人應加努力之途徑。惟社會教育範圍極廣，種類極多，勢不能全部列述，本文所述各項，亦僅其中華學大者而已，所述改進各點，亦僅擇要而言，其餘須待改進之處，亦復不少，尙希各級教育行政機關負責人員及社教工作同志，隨時隨地，注意研究，力予改善，以期社教專業能蒸蒸日上，而完成其時代之使命。

本會及中央各機關編印書刊擇要介紹 三十年五月

一 本會

總理遺教輯要上下冊 高級教程再版

總裁訓詞選讀第一二冊 教程

總裁言論輯要

五大建設述要 教程

國民經濟建設運動要義

黨員手冊 修訂三版

中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編

抗戰方略述要 修訂再版教程

中國戰時經濟建設問題 修訂再版教程

地方自治 教程

領袖的認識 再版

訓練須知

工作競賽芻議 再版

總理遺教教本 普通教程

總裁言行 教程

三項運動 教程

新生活運動要義 三版

國民精神總動員要義

黨務工作要領 中央各部處會合編教程

黨德與黨紀 再版

國家總動員 教程

各級政府組織 教程

兵役概論 教程

總裁訓練語錄

機關管理 教程

中央訓練團講詞選錄 (分特別講演、黨務)

中央訓練團小組討論資料選錄
業務流習

二 本會訓練團

團長訓詞彙輯
中國國民黨法規輯要
行政法規輯要
地方自治參考資料
中央訓練團黨政訓練班規章彙編
中華民國統計簡編
訓練月刊

三 中央祕書處

黨員須知草案 (可作程教)
最近本黨歷次大會宣言及重要決議案
中央組織部
現行組織法規提要選輯

政治、軍事、經濟、教育六類
中央訓練團工作討論資料選錄

二

黨務
團長對於軍事之指示 (分冊)

政治
經濟
教育

訓練與管理 王東原著
兵役法規彙編
中國童子軍訓練的基本理論與方法

黨務法規彙編
黨務公報

如何做縣的黨務工作 (組訓小叢書)

中國國民黨黨義研究綱要 (組訓小叢書)

中國國民黨黨員必讀書籍閱讀法 (組訓小叢書)

集會常識 (組訓小叢書)

軍隊黨員小組會議須知 (組訓小叢書)

五 中央宣傳部

總理遺教 四冊

總裁言論 四冊

建國大綱淺說

抗戰建國綱領淺說

革命紀念日史略

抗戰宣傳技術須知

戰地宣傳方略

三民主義的地方自治

三民主義目錄及索引

中國國民黨宣言集

中國國民黨農業政策

抗戰三年要覽

縣政建設之真諦

憲政建設法規

憲政建設言論選輯

憲政與地方自治

新憲制的理論

自由與組織

六 中央海外部

海外黨務工作人員須知

海外黨員須知

現行海外黨務法規輯要

七 中央黨史史料編纂委員會

中國國民黨黨史概要 (張繼著可作教程)

中國國民黨概史 (鄧魯著可作教程)

八 三民主義青年團中央團部

三民主義青年團法令輯要

總理對青年之遺教

分隊須知

民族英雄史話

工作競賽之理論與實際

各國青年組訓概況

九 行政院縣政計劃委員會

總理地方自治遺教

總裁地方自治言論

地方自治之理論與實際

新縣制法規彙編

新縣制講演集

縣政年報

法規彙編

公民須知

十 社會部

黨團須知

社會運動

民運技術

怎樣指導民衆運動

社會福利事業之理論與實際

民運法規彙編

十一 內政部

縣長須知

倉庫人員須知

土地估價須知

地方行政區域概要

警察服務須知

內政法規彙編

戶口調查警察須知

戰時警察須知

外事警察必攜

土地測量登記須知

交通警察須知

內政公報

十二 軍事委員會政治部

地理 胡煥庸（可作教程）

中國戰時資源問題 胡成華（可作教程）

政治偵探 戴笠（可作教程）

三民主義叢書通俗讀物

第二期抗戰 領袖言論集

第一輯
第二輯

蔣委員長對於軍隊黨務與政治工作之訓示

中國之民族思想與民族氣節 張厲生（青年書店印）政工典範草案

宣傳工作 郭沫若

領袖十年來抗戰言論集

第二期抗戰 領袖言論集

諜報勤務（可作教程）

世界經濟地理 胡煥庸

中國史大綱 張蔭麟

十三 軍事委員會軍訓部

編印書籍，種類甚多，詳載二十九年六月軍訓部頒行之「軍用圖書一覽表」

十四 中央政治學校

中月刊 指導部主編

理論與實際

政與外交行政

縣水利行政

縣財政行政

(以上十種研究抄編印)

行政經驗談 指導部編印

政治修養與政治建設

現代官學家的戰之謳歌

中國合作事業

縣衛生行政

各國人事考核制度述要

