

蔣廷黻著

善後救濟總署

幹什麼？怎樣幹？

卅四年七月



上海图书馆藏书



A541 212 0021 4048B

善後救濟總署

蔣廷黻

幹什麼？怎樣幹？

人力可以勝自然

在中外各國的歷史上，戰爭不幸都是很平常的事情。以往每次仗打完了就完了，並不想法去辦理有計劃的、有系統的救濟與善後。其結果戰後餓死的、凍死的，因瘟疫流行而死的往往反比疆場傷亡的人數還要多。以往各國政府總是聽其自然。

自然有自然的辦法，那是極浪費的、極殘暴的辦法。不但戰後饑寒瘟疫有其犧牲品。即不死於饑寒瘟疫者亦多為貧窮所困。經過一代兩代以後，社會才恢復元氣，人民始感覺天下又太平了。

譬如：在十七世紀的前半，歐洲有所謂三十年戰爭，受害最深的是德國。經過那役以後，有五十多年，德國在歐洲的歷史上，簡直沒有地位。到十八世紀，德國始再抬頭。

與三十年戰爭差不多同時，中國有明末清初的大戰亂。數年以前，中央研究院發表了許多明清史料，其中有一件是四川某縣的人口報告。那縣的知縣說他的治下在年初原祇有九百七十餘人，而在一

準之內野獸又吃了三百多人。這是康熙十七八年的報告，雖順治元年已經三十多年了，而地方荒涼悽慘的狀況仍舊如此。

這一次，四十四個聯合國國家，鑒於自然的浪費和殘忍，毅然決然設立聯合國救濟善後總署，以求利用聯合國的人力物力及近代文化的科學和工程學，辦理有系統的、有計劃的救濟，移使自然的程序縮短，自然的犧牲減少。

這一次，國民政府蔣主席早下決心要使淪陷區各鄉村各城鎮備受痛苦的同胞能提前回到家鄉恢復舊業，所以特令在行政院設立善後救濟總署，專門辦理淪陷區收復後，急振防疫及交通工礦農業水利漁業的復原。如果我們同心協力的去幹，人力一定可以勝自然。

聯總準備幫助各國人民去幫助自己

聯合國救濟善後總署 (United Nations Relief and Rehabilitation Administration 簡稱 U N R R A 聯總) 是民國三十一年十一月成立的。

那年十一月九日，四十四國的代表齊集於美國總統府簽訂聯合國救濟善後公約。代表美國簽字的就是已故總統羅斯福。條約由國家元首親自簽訂的實不多見。羅故總統此舉在表示他對世界戰後救濟的極端關心。

公約簽訂以後，代表們就到大西洋城去開第一次國際救濟大會，而大會的第一個任務就是成立聯

聯總的規模相當宏大，其機構也相當複雜。

最高的權威是代表大會，其權會實屬國派代表一人，每半年開會一次。預算、政策、機構概由大會決定，執行部向大會負責。

大會不開會的時候國際總案俾由中央委員會處理。這個委員會是中美英蘇四強的代表組成的。管理地方實施政策者有遠東及歐洲兩區域委員會。參加遠東區域委員會的共有九國，即中國、美國、英國、法國、澳洲、印度、菲律賓及荷蘭。其主席是中國的代表。

此外還有兩個重要的委員會，與政策有關係。一個是物資委員會，以加拿大代表為主席，一個是財務委員會，以美國代表為主席。

除管理政策委員會以外，聯總還有五個技術委員會：(一)衛生部(二)農業(三)工業，(四)福利及大體(五)難民。遠東區域委員會之設也設有同類的五個小組委員會，其中衛生委員會以我國衛生署副署長劉瑞權為主席，農業委員會以我國中央農業試驗所所長謝家聲先生為主席。

這是聯總的直轄部技術部門。

聯總的執行長官是羅曼(Lehman)先生。他的總辦公室設在華盛頓。李豐先生以前做過兩年的紐約省主席，富有行政經驗。立滿他的政治思想又很與羅曼總統接近。他現在脫離政治，一心一意的領導聯總為戰後的滿洲民眾謀福利。其輔佐李豐先生處理聯總公事的有八位副署長，其中之一是我國財政部常務次長郭謙文先生。

總辦公廳分司分科，單位頗多，人數約在九百左右。李曼先生想把聯總作爲一個國際服務機關，各級人員，一進聯總，就不得再帶國家偏見去處理公事。

聯總得在各會員國設立辦事處。在中國的辦事處處長是凱石先生（Benjamin H. Kizer）。他在美國熱心提倡區域的經濟發展，有計劃的，爲全體人民謀利益的發展。以先他雖沒有到過中國，但是因爲他是個通人而態度又正大，他在短期之內已經認識我們的問題和困難。他對我們的善後救濟事業的熱心不在任何人之下。辦事處的同事都是和他志同道合的。

聯總的機構大體如以上所述，牠的事業怎樣呢？

事業必須要有經費。第一次大會通過議決案，請未被侵略的會員國各捐其一年的國民總收入的百分之一作爲聯總的事業經費。照此標準，聯總的事業經費可到美金十八億至二十億。現在已經聲明願意捐助的有美國、英國、加拿大、巴西、印度、澳大利和新西蘭。

這些國家雖未被侵略，牠們都是參戰的國家，而且犧牲都是很大的。就是在富庶的國家如英美，國內賦稅之重，發行公債之多，及戰後財政經濟之困難簡直出人意料之外。在這種情形之下，牠們願意慷慨捐助，這是被侵略國的人民應該感激的。

十八億至二十億美金本來是很大的數字，但是戰後世界的需要絕非這個數字所能應付的。所以第一次大會不能不通過各種議決案確定聯總的工作範圍。

救濟的範圍比較具體，而且比較容易規定。簡單的說：戰後在聯合國內不可發生飢荒或瘟疫，因兵災而流離者應設法幫助回歸故鄉；老弱殘廢無法自養者應設所收容。

至於善後，伸縮性較大，範圍不容易確定。大會有關的議決案可分幾項。第一、教育文化事業不在聯總範圍之內。第二、聯總不能幫助會員國建設新事業，祇能幫助恢復戰前原有的事業，而且必須是生產必需品者。第三、會員國如自有黃金或外匯充足，應該全部的或局部的自備善後經費，以減輕聯總的負擔。根據這項議決案，歐西的國家，如法國、荷蘭、比利時，已經聲明不要聯總的援助。這種有計劃的國際合作的救濟是歷史上空前的創舉，其成敗不但有關於目前痛苦民衆的幸福，而且有關戰後世界的繁榮及聯合國相互的了解和合作。

行政院計劃我國的善後救濟

在第一次大會開會以前的一年，歐西的國家共同在倫敦設立善後救濟調查設計委員會，並公推英國財政專家李滋羅斯爵士爲主任。該會的工作於大會前完成，其報告書就在大會期間提出。我當時深佩友邦處理善後救濟問題的方法，於是建議在行政院內設立同樣的調查設計委員會，並建議請聯總派遣三位專家來協助我們設計。

行政院調查設計委員會於三十三年三月開始工作，國際專家亦於四月初到達。政府雖然派我爲主任委員，實際我在美國，不能分身，除以電信貢獻意見外，並未參加工作。主持會務的是中國農民銀行總經理顧季高先生。有關部會如糧食部、交通部、經濟部、財政部（花紗布管制局）、社會部、內政部（關於房屋營造部份）、農林部、衛生署、水利委員會、振濟委員會、僑務委員會均派高級得力

人員參加，分九組調查設計。因我方人員工作努力而且竭誠合作，聯總三位專家亦均興奮從事。他們回國以後，發表不少極有利於我的言論。後來顧季高先生赴美參加聯合國財政金融會議，會務改由行政院張祕書長主持，報告遂在他的領導之下完成。

報告內容分九門：（一）糧食（二）衣料（三）交通（四）工礦（五）農林（六）水利（七）衛生（八）社會福利（九）難民。政府把這九種專門報告送到華府，要我就近約集我國在美專門人員重加檢討調整。我當時閱讀報告以後，對委員曾顧慮的週到及其所用統計數字的完備不勝佩服之至。不過我把經費數字統計以後，發現行政院善後救濟調查設計委員會估計我們的善後救濟共須美金二十五億及具有戰前購買力的法幣二十七億。初看，這種數字是很大的，其實也是很大的，等於戰前中央政府預算的十倍！但是想及我們抗戰之久，陷區之廣，難民之多，許多都市破壞程度之高，我又覺得這個數字還不夠。無論如何，聯總經費總數既然祇有二十億美金，我們不能希望牠給予我們二十五億美金和二十七億法幣的援助。

得着政府具體的訓示以後，我們在華府負責調整計劃的人決定大體上維持行政院調查設計委員會的計劃和預算，不過聲明希望聯總協助九億四千五百萬美金，其他部份由中國政府及人民自籌。

根據政府的訓示，我們首重交通事業的善後。在九億餘協助經費之內，交通佔三億三千萬。在抗戰時期，我們備受交通困難之苦。如不提前恢復運輸和電信，縱使聯總將來送我們許多糧食，衣料，藥品和其他物資，這些好東西勢必都堆集在上海，青島，天津，大連，福州，廈門，廣州各海口，於內地飢寒交迫的老百姓並無好處。若從長期的經濟建設着想，交通也應該有最高的優先權。

糧食和衣料各佔一億五千萬。世界糧食產量充足，如運輸不發生困難，供給應該沒有問題。衣料則各國均感缺乏，將來可能發生問題。

工礦器材佔一億一千萬。

農業佔七千七百萬，其中人造肥料和改良種籽是主要項目。

衛生佔六千六百萬。假使這個計劃可以實現，國內醫院的病床可加一倍。

其他各項約佔六千萬。

此外還有漁業計劃及鄉村工業計劃，因須修改之處甚多，聲明保留。

我國的善後救濟計劃，經調整後，於三十三年九月三十日送達聯總。各會員國的政府亦由聯總分送。同時計劃書在美國公佈。

公佈以後，美國的輿論十分注意。當時各方的感想，兩句話可以包括：（一）數字何其大耶！（二）參酌中國抗戰之久而戰區之大，數字却在情理之中。

政府設立執行機構

計劃書送達總署以後，我就回國述職。

計劃雖好，如執行不順利，將來仍不能收很大的效果。倘若執行者有絲毫浪費，外將對不起捐助物資的友邦，內將對不起備受艱難困苦的同胞。在歸國途中，這個執行方式和機構的問題遂成爲我所

焦慮的問題。「假使院長問起來，我應該怎樣答覆呢？」

我進一步的問我自己：「究竟這個執行善後救濟的機構應該具備那幾種條件呢？」

第一、我覺得這個機構應該辦事迅速。聯總在各國協助的時期至多不過兩年。倘若我們應該作的事不能於兩年之內作完，我們就不能取得聯總的協助了。這是物資上的損失。此外還有精神上的損失。有一次一個外國朋友對我說：「我們以秒分計時，你們中國人仍舊以日月計時。我們的行政雖然沒有達到飛機的速度，却作到汽車的速度。你們的至多是洋車的速度。」這一段話很使我慚愧，因為我雖然能夠解釋，但不能否認。為避免物資上及精神上的損失，我覺得這四執行善後救濟的機構務必辦事迅速。

第二、這個機構與行政院所屬的其他各部會署應該竭誠的分工合作，不可起磨擦，尤不可起衝突。我在行政院政務處服務前後八年。深知機關長官難免好爭職掌。在美國的時候，發現美國機關長官亦復如此。美國的這種現象雖然給了我不少的安慰，使我覺得不分中外人同此心，心同此理，我仍覺得這種糾紛是無聊的，誤事的，應該避免的。

善後的部門比較容易劃分。交通屬交通部，工礦屬經濟部，農業屬農林部，衛生屬衛生署，江河堤防的修理屬水利委員會。這些都是無問題的。至於救濟，問題就複雜了。中央有振濟委員會和社會部。照組織法，振委會掌管天災兵災一類的緊急救濟，社會部則職司通常社會福利事業。事實上，以往兩個機關常感職掌不能分清之苦。根據經驗，我知道機關與機關之間，分工不易，合作尤難。這一次事業尤其複雜，因為我們一面必須在國內辦救濟，一面又須在國外應付聯總及其所屬的大會，委員

會和辦公廳。等到工作開始的時候，還須聯絡各地方的國軍及沿海登陸的盟軍。從這方面着想，救濟和救濟的事業宜合不宜分。

第三、這個機構的公務人員必須廉潔。倘若不幸發生舞弊的案情，不但物資的損失可惜，政府莊園和名譽的損失尤為可惜。我常想世界上的人可分為三類：第一類不存有錢無錢絕對不舞弊，第二類不存有錢無錢遇有機會就舞弊，第三類本心願奉公守法，但到飢寒交迫不得已的時候，也就舞弊起來了。行政長官應該特別注意的是第三類，必須設法使其有以養廉。

此外，根據中外的經驗，救濟事業應該謹守兩個原則。第一、救濟物資和救濟款項不可輾轉於各機關之間，因為多轉一次就多一層舞弊的可能。救濟的手續應該簡單和直接。東西一到老百姓手裏，舞弊的可能自然消滅了。所以東西愈早愈快到老百姓手裏就愈好。第二、救濟事業應該絕對公開。東西迅速而又廉潔，善後應該分主合作，救濟應該統一辦理。這是我在歸國途中所想到的執行標準和辦法。

第四、到重慶以後，聽劉胡友們的建議甚多。一派以為最好由行政院蔣院長親自主持，以便指揮中央各部會署及地方各省市縣協同辦理。善後救濟的職權應歸劉院長。後來又有主張由監察院派實測家充當，親自主持。於體制不合。而且實行的時候，免不了派人代行。那末代行者反則挾上以臨下，別的機關受不以此。對此職權遂作罷。

此外，各種建議最濶最廣。這種建議就差不差沒有加以考慮，因為善後救濟牽涉政治或政策甚少，主要的還是執行。倘以委員會來執行一種事業，很容易誤事的。

第三種建議是設部。我覺得部應該是經常設置的機構，不適於有期限的善後救濟事業。部是一種行政機構，而善後救濟應該業務繁雜，不應該行政化。

又見了兼院張不報時可接輪的經過以後，我就建議政府應該設立執行的機構，並且簡略的說明這種機構應該具備的條件。當時奉命起草組織法。

到了這個階段，我的思路比較清楚了。我們所需要的是一種強有力的執行機構，少帶行政性質，多帶業務性質。於是在擬定採用中選定名稱。

組織法草案有三種特點：（一）經過銓敘的人員與不經過銓敘的人員兼用。（二）內部單位分廳處室。廳有儲運、分配、謝遊、振恤四廳。儲運廳總辦一會計，調查，編譯四處。在兩廳專室。業務都在四廳，責任重，故不能不提議設立儲運廳。將來要負責點收六億至九億美金救濟物資，並且要輸送或委託運務機關輸送這些物資到使用地點。分配廳要根據各省市縣級各種事業的需要要定分配額數及先後緩急的次序。財務廳掌管物資出賣及賣價的運用。一則以協助政府其他機關辦理定額撥款，一則以籌備江振事業的經費。振恤廳要辦理緊急救濟，幫助難民起來。及籌劃各種以工代振的事業。

四處之中，會計處的工作與其他機關的會計處完全相同。總務處須兼管聯總駐華辦事處的事務並招待外國專家，故其責任比一般總務處的責任較繁。調查處負責調查各地的需要。這在戰時是不容易的，一則無法預計此後軍事的破壞，二則無法預料敵人此後在戰區採取的方式和程度，三則戰區實地的調查諸多不便。編譯處的設立完全為貫徹凡事公開的主張。國內國外的人士對善後救濟事業均極關心。與其枝節對付，不如積極的，自動的供給社會正確消息。我們所怕的不是社會知道太多。我們所

怕的是社會所知道的不詳或不確，因而發生誤會。至於人事室與其他機關的完全相同。不過我們要注意一點：辦理善後救濟的機關本身不能作為失業人員的救濟所。

(三)組織法草案的第三種特點是設置五個副署長。我知道這是破例的主張，不過我想如以副署長兼廳，則廳長的地位自然提高了。

這三種特點，立法院採納了兩種，副署長減為二名。

善後救濟總署的組織法，通過立法院以後，國民政府於三十四年一月二十一日正式公佈。(參看附件)

這是國民政府所設立的機關，隸屬於行政院，其法律地位與其他各部會署完全相同。牠的職責是在收復區內執行救濟與善後。我們簡稱牠為行總，以別於聯總。

行總——展望牠的業務

在某種條件之下，救濟是必須的，然而我們應該認識救濟是消極的。救濟本身不能解決我們的經濟問題。

在什麼條件之下，我們應該辦理救濟呢？

第一、經過惡劣戰爭的市鎮必須有短期的救濟。這種市鎮很可能的經過一個時期的飛機轟炸，以後又經過雙方炮火之戰，最後又經過巷戰。在收復之初，高度百分比的房屋被破壞了，許多人民連躲

避風雨的地方也沒有。作戰的時候，糧食的供給或許斷絕；敵人必儘量搜括當地存糧以維持敵軍的給養。就是敵人退了以後，或因交通的阻礙，或因通貨的缺乏，或因鄉民的膽小，糧食仍舊不能靠通常商業供給。市內的水電或者一時不能恢復，街道也要掃除。瘟疫很容易發生。

在這種情形之下，我們應該辦理緊急救濟。

緊急救濟包括糧食的供給。我們一面放振，一面還可以出賣糧食。此外，我們應該幫助人民預備住宿，或是利用廟宇學校，或是利用廢墟磚瓦建築臨時住宅，或是搭蓋帳棚草舍。電燈和自來水應該提前恢復。衛生防疫的工作應該與救濟的工作同時開始。

等到緊急救濟辦有頭緒，就應該開始推動以工代振。凡年壯力強而需要救濟者均應參加工振。

緊急救濟爲時愈短愈好。在推動的時候，用人必多，應請地方公務人員及民衆團體一齊參加。

緊急救濟總是以一城一鎮或一鄉爲對象。城鎮需要緊急救濟的可能多，鄉村需要比較少。

第二、我們應該辦理老弱殘廢的救濟。

在這種救濟之內，最要緊的是無家可歸而又無人照顧的兒童。這種兒童，將來在收復區內究竟有多少，此刻不能預計。我們必須盡我們的力量去幫助他們。不過根據以往的經驗，這種救濟是不容易的。兒童在收容所或救濟院長大者容易發生不當的心理。等到他們離開院所踏進社會的時候，他們常感覺社會的寡情而要回到院所。在另一方面，社會常發現這種兒童不守規矩，不懂事情，不負責任。這一次，我們希望可以改良。我們預備請中外專家共同努力，設法改良。

有許多人雖殘而不廢。要他們即時自養，事實上有困難。經過相當時期的訓練和學習，他們可以

全部的或局部的自養。在公立院所受救濟的人多半不快樂，一則因為他們感覺自己太無用了，於是喪失自尊心，二則因為他們閑暇無事，不免感覺無聊。如果他們能學一技一藝，縱使是極簡單的技藝，不但公家的負擔可以減少，他們的生活樂趣也可以提高。

第三、我們應該幫助難民回家。

在此次長期抗戰之中，不少的同胞扶老攜幼離開家鄉。有些逃離不遠，等到軍事過去了，又回到原有的田莊去工作。有些則不遠千里來到自由的國土，參加抗戰建國的偉大事業。假若這些人需要我們的幫助，我們應該盡我們的力量。

到後方來的同胞，有些已經有相當的職業和相當的社會地位。他們在後方已經生根了。我們自然不應該鼓勵這些人回老家，因為祖國各城各村都可以作我們的家鄉。此外還有些人雖然急欲回到老家，他們能自備資斧，無須我們幫助。窮苦的難民要回家鄉而又無法回去的，我們才應該替他們設法。假若我們把以上三種的救濟都辦好了，我們的問題就解決了嗎？絕對沒有。

根本之圖在寓救濟於善後

戰前我國人民生活程度已經遠在國際水準之下。加上八九年的長期抗戰，除非我們拿人力去克服自然，戰務之苦可以不亞於戰時。平常有許多人迷信救濟，其實救濟是治社會經濟的最下策。拿我們中央政府戰前一年的整個預算去辦救濟，我們不能養活全國人口百分之五。

我們的出路不在救濟而在建設。

在未建設新的以前，我們必須恢復原有的。等到我們恢復了原有的鐵路、公路、航運、電報、電話、工廠、礦場、水利、醫院，然後可以建設新的。這是聯總可以協助我們的地方，這也是行總主要的使命。

所以在行總籌備的物資之中，救濟物資僅佔三分之一，善後物資反佔三分之二。

我們相信善後就是救濟，而且是最好的救濟。

我們試拿津浦鐵路作例。等到我們把敵人驅逐於路線以外之後，交通部一定要恢復津浦路。行總除向聯總取得鋼軌、車頭、貨車、客車及其他必須的器材以外，行總還可以運用一部份的救濟物資到路線上去，作為工人的工資。這樁事業在交通部算是交通善後，在行總算是救濟。等到工程完了以後，我們可得兩種結果。一方面，從天津到浦口的運輸可以暢通，河北、山東、安徽（一小部份）、蘇北的生產事業均可以發展，間接受益者是沿綫的一切人民。同時在另一方面，擔任修復工作的工人，不但在工作時間，衣食住均有着落，而且工作完了以後，口袋裏總可積有相當數目的工資，回到家鄉去買把犁，買點肥料種籽，租輛洋車，買套木匠石匠的器具，或修理房屋。這幾萬勞力者從此就可自食其力了。

我們再拿黃河泛區作例。自從黃河在花園口潰堤以後，豫東、皖北、蘇北一部份的農地被淹沒了。國府主席對於這個區域的同胞特別關心。水利委員會已擬有堵口和抽水的計劃。農林部也準備幫助鄉農提前恢復他們的糧食生產事業。行總已根據部會的技术計劃準備各種工程和農業器材。在開工以

後，田地沒有復原以前，此一區域的壯丁可以到工程地點去作工，由行總照顧他們的工資。這樣的作法就把善後與救濟打成一片了。

以上兩個例子都是行總與中央部會合作的例子。根據這種辦法，行總也可以與省政府合作辦理省公路的重修，與市政府合作辦理水電街道碼頭的復原。

這種寓救濟於善後的辦法，就是普通所謂以工代賑。其實這些名詞均不恰當，而且可以發生不良的影響。工人既為公家工作，公家應該發給正常的工資，根本談不到救濟或振濟。公家應該作模範雇主，不應該從勞工階級有絲毫的榨取。若用救濟或振濟的名詞，在執行者方面可以發生兩種誤會：（一）受救濟者祇要有飯吃就夠了，不必講究別的；（二）受救濟者在工作上可以馬虎。在工人方面，這種名詞也不好：優良工人並不願受救濟，他們富有自尊心，情願自食其力；差一點的工人或者要想既然是受救濟，就不必努力了。所以將來工作開展的得候，我們都要避免施救濟或受救濟的名詞和態度。工人應該照常工作，同時也應該取得正常待遇。

以往政府辦理工程事業多採包工制度。在別的國家也是這樣。包工者雖負相當責任，對工人的管理亦有相當貢獻，不過他所獲往往超過他們應得的成數。這種超比例的利得不是公家的損失，就是工人的損失。這一次，行總應該與工人發生直接關係。在行總方面，必須給工人公平的待遇。在工人方面，最低限度，為公家工作，其努力的程度不應該低於為資本家私人及包工的工作。此中有相當的組織和心理上的困難，我們預備請中外的專家共同設計處理。

救濟與善後合一的辦法已經成了世界各國解決社會經濟問題主要方法之一。十餘年前，當羅斯福

初任總統的時候，他利用政府的資金大興土木以吸收勞工失業者。一時批評的人雖多，說他是浪費，說他是社會主義者，或私人資本自由企業的敵人，現在一般人都承認這種方法既合乎經濟原理，又足以促進社會福利。在戰後大規模建設時期，我們應該繼續利用這種辦法。行總在這方面的試驗可能有歷史的意義。

耕牛問題怎麼辦？

機械化的事業容易管理，其有關的行政亦比較簡單。凡事涉及零星的，單位極小而又多的，利用人力獸力的事業，其有關的行政就困難了。

我國的農業須要改良的地方很多，戰後農民的問題必極複雜。說來說去，我們所能幫助農民的，可用一句話包括起來：幫助農民享受近代科學和工程學的恩賜。如何把科學和工程學運用到我們無數的、面積極小的田莊上去，困難確大了。這或者是我們現代化過程中最嚴重的問題。

農業善後的責任，在技術方面，必須由農林部及其中央農業試驗所負擔。中農所的工作已得政府的承認和國際專家的敬佩。特別在改良稻、麥、棉種方面，全國的農民受惠很多。所以在技術上，我們已有善後的幹部。

農業善後的大困難多在行政。在這方面，行總準備與農部密切合作。

農業的善後，包括種籽肥料及農具的供給。在被災很重的區域，這種供給是無償的，在其他各地

，則必須收價。所收價款，按照公約，將作為救濟善後之用。

農業範圍之內，最大的困難是田莊上的動力。淪陷區各省的報告均說耕牛缺乏，從河北山東一直到廣東廣西都是如此。北方大平原尚可利用機器，南方稻田則不簡單，非特別努力恐將不能解決，致成爲戰後糧食生產最大的阻礙。

專家最初的計劃，是要求聯總從印度購運十萬頭水牛。但印度並無專門經營水牛買賣的牛場或牛商。在印度如同在中國，鄉下人家養一頭牛，如生有小牛，則可出賣一頭。十萬頭水牛必須從全印度的村莊去張羅。這是很費力的。等到牛買好了，又有海洋運輸問題。輪船公司很少有運牛的經驗，究竟水牛在船艙裏應怎樣安排，很少人知道。等到牛運至上海廣州等海口以後，如何分配輸送到我們鄉裏去又是個大問題。我們的行政機構及業務機構能否善爲處理不無疑問。假使十萬頭牛到了我們的田莊上，結果又怎樣呢？據中農所的統計，福建一省有八十萬頭牛，湖南在戰前有一百五十萬頭牛。十萬頭印度牛所能補充的動力實在太小了。

專家的第二個計劃是到澳洲北部去捕野牛。這個計劃曾在雪梨遠東區域會上詳加討論。各國的代表，連澳洲的外交部長在內，均以議題新奇，大感興趣。澳洲的報紙，爲迎合社會的好奇心，大談特談水牛。管理動物園的專家，都說野牛天性不馴，用以耕田殊不可能。於是改變方向，想專捕小牛。現聯總在澳專家繼續調查研究。我猜想結果不會圓滿。澳牛如印牛一樣的難運輸，難處理。

南方耕牛的問題必須採用好幾個方法同時並進始能局部的解決。（一）在公路傍邊的平地，假使地主願意放水，可以利用機器。現在美洲澳洲種稻者全用機器。（二）在國內多設耕牛蕃殖場。（三）

從比較不缺牛的區域買牛以供給極缺牛的區域。就是這樣，耕牛問題還是不能完全解決。

北方平原當然可以用機器耕種。幸而美國現在有製造廠專門爲小田莊設計了一套機器，其構造十分簡單，十四五歲的幼年經訓練後都可以駕駛。我在美國曾往參觀表演。設計者對我說道：「世界各國的農民都比較粗魯。爲他們設計一套機器，必須使其弄不壞，打不破。」雖然，駕駛員和修理員必須事前訓練。汽油的源源接濟必須準備。鄉村的人民必須合作。

人力仍是我們最基本的動力

在農業工業運輸業未機械化以前——機械化是要相當時期的——人力仍是我們最基本的動力。有一天，加拿大駐華的大使對我說：「人都是浪費的。我們西方人浪費物資，你們中國人浪費人力。」我們浪費人力的方面很多，其中最要緊的莫過於疾病。人道主義暫置不講，老百姓的疾病是我們民族經濟最大的損失。投資於衛生事業，我相信，是我們最好的收穫，最大的投資。

這一次，辦理救濟善後，衛生我認爲是最基本的事業。行總預備與衛生署密切合作，辦理緊急防疫及全國醫院衛生院的充實。

善後救濟計劃中的衛生計劃，除防疫外，想把全國醫院的病床加倍。這個計劃的命運是有趣的。提出以後，聯總最初的反感是不利的。他們說：「衛生雖然是很基本的事業，我們祇能協助你們恢復原有的，不能建設新的。」

我們的答復是：「中國復原主要的力量是人力。在農業上，人力尤其重要。故衛生工作的推動可以幫助運輸、水利、工礦、農業的復原，尤其是農業的復原。加倍之後，我們尚未達到最低限度的條件。」

聯總的專家對於我們的衛生計劃還有第二種批評：「加倍之後，中國的醫生及看護士太少，無法完全使用。」

我們的醫生和看護士誠然太少，所以我們請聯總在戰後初期派遣六百名衛生人員來協助我們工作。同得我們必須加緊訓練，並請聯總派遣專家來幫助我們訓練。聯總結束的時候，我們可以酌留相當數目的外國專家，由中央及地方衛生機關出資，一直等到我們的專家可以替代他們。

假使聯總幫助我們建設新的醫院和衛生院而我們無法長期維持，那我們太對不起人了。我們都要記得：投資於衛生事業是我們最好的、收穫最大的投資，因為現在人力仍是我們最基本的動力。

我們能趁機工業化嗎？

實業界的領袖多希望行總趁機促進國家的工業化。這種希望頗難達到。

聯總大會，鑒於經費的限制，曾通過議決案，把善後的範圍加上兩層的緊縮：（一）善後限於恢復原有的，（二）原有工業生產救濟物資者始能取得聯總的援助。所謂救濟物資實即生活必需品。

除大會議決案外，我們還要注意國際的空氣。十餘年以前，工業先進的國家頗不願意農業的國家

工業化。現在經濟思想潮流已開始改變，開明的學者承認農業的國家不能握有大的購買力，因此無法輸入大量外國的貨品。假若工業化，購買力可以提高，輸進的品類雖有改變，輸進的數量必可加增。不過這種潮流尚未充分發展。工業先進國家的人士至今尚有不少的人希望我們不要工業化。他們希望我們在我們的善後計劃中注重鄉村工業，家庭工業，手工業，不要注重機械工業，大工業。

鄉村工業在現階段的中國經濟自有其重要性，但救濟確不容易。以往政府及社會團體對於鄉村工業的努力多半是實惠不及於民。原來這種鄉村工業規模很小，單位很多，分佈的區域又很廣，而內部的各種技術問題，又包含許多是我們知識階級所不了解的。縱使我們有最賢明的推動方法，必須積年累月始能收宏大的效果。這種工作似不宜於有期限的，求速效的行總。

因以上各種的原故，行總與經濟部及其附屬的資源委員會決定在聯總所規定的範圍之內辦理少數的近代式的工業，包括（一）糧食業（1）麵粉廠（2）榨油廠（3）煉糖廠（二）紡織工業（1）棉紡（2）毛紡（三）建築材料工業（1）水泥廠（2）鋸木廠（3）造磚廠（4）玻璃廠（5）壓木廠（四）煤礦（五）公用事業（1）電力廠（2）自來水廠（六）金屬工業（1）機器廠（2）電工器材廠（3）煉鋼冶鐵廠（七）化學工業（1）肥田粉廠（2）灰鹼廠（3）燒鹼廠（4）肥皂廠（5）造紙廠（6）橡皮工廠。

以上所列舉的各種工業有些是民營的，有些是公營的。將來如何分配，行總必與經濟部從長計議。不過有幾點應該事前聲明：（一）行總不負戰時損失賠償的責任，但廠家因軍事會受重大損失者應有相當優先權利。（二）分配到民營事業的器材均是有代價的，其收入將充善後救濟之用，如以工代

振及醫院救濟院的維持。(三)行總和經濟部必趁機促進我國工業區域分配的合理化。

工業的發展有其必要的條件。一種是運輸的方便，還有一種是物價和金融的安定。在這兩方面，行總可能有相當的貢獻，也願意盡其最大的努力。

行總準備與財部合作以處理戰後的通貨和物價問題

目前我們的困苦之一是通貨膨脹和物價的高漲。這個問題很複雜，非這本小冊子所能研討。不過我雖知道前途的困難，我並不悲觀。我的理由呢？

一、物價高漲原因之一是海岸的封鎖，致國外的物資不能輸入。舶來品如汽油和五金材料漲的最快最高，而輸出品如絲茶桐油猪鬃則漲得最慢最少。這是敵人封鎖我國海岸線的結果。一旦盟軍登陸，海口打通，舶來品必下落而輸出品則必上漲。

二、物價主要因素之一是運價。戰後交通部和行總將集中力量提早恢復鐵路公路和河道的運輸。汽油來源可通，公路運價自然可以降落。

三、因主要稅源為敵人所佔領而國人吸收公債的能力又有限，政府不能不加增發行，以補出入的差額。等到敵人被驅逐以後，稅源可以恢復，國庫收入可以加增。經過兩三年的整理，政府的收支可期平衡。

雖然，戰後財政金融的困難尚不可過份樂觀。善後的經費就很大。據我們的估計，鐵路一項很可

能的使通貨發行額繼續加增。戰前我國鐵路線約一萬七千公里。照目前的物價計算，器材不在內，復原費每公里須法幣一千萬，是則一萬七千公里的鐵路將共需復原費一千七百億。鐵路以外，其他復原的事業還多呢！

戰後通貨的發行額祇可以收縮，絕對不可以加增。

因此之故，行總要把救濟與善後打成一片。善後經費之法幣部門一部份應由行總負擔。

行總又有什麼辦法呢？

行總從聯總取得的物資可分兩類，救濟物資和善後物資。兩類之中都有幾分之幾，可以在國內出賣，其收入即可移作工振之用。這種辦法是最賢明的，而且已得聯總的同意。

善後經費法幣部門的主要項目是工資。工資在有些地方簡直可以逕發實物如糧食布疋，在有些地方則宜發錢。

不過出賣物資是件很麻煩的事體，政策和手續都不簡單。定價如過高，則出售不易，而且有抬高一般物價之可能。定價如過低，則又難免奸商從中漁利，而且不免妨礙國內生產者。試舉布疋一項為例：如行總定價過低，則國內紗廠將不敢放手出貨。我們必須有極細密的研究。財務廳主要職掌就是審定物資出賣的價格和方式條件。

物價暴漲固然可怕，物價暴跌也是可怕的。十餘年以前所謂世界經濟恐慌就是物價的大跌，跟着發生工人的失業，以致一切事業的不景氣。理想的政策是物價的安定。

假使行總不能幫助財部在戰後收拾通貨的膨脹，行總的工作可說失敗了。

困難尚多

行總現在及將來的困難很多。

第一、救濟與軍事並進的時候，軍事仍舊是第一。物資及運輸量勢必儘先由軍隊使用，救濟所能勻分者必極有限。在德國末崩潰以前的半年，歐洲有無數的難民，北美各海口堆積不少的救濟物資，然而因海上船隻及陸上車輛均為軍隊徵用，歐洲人民祇好繼續受苦幾個月。這是勝利的代價，非任何個人或機關所能負責的。我們已經踏入了這個階段。自國軍在廣西湖南反攻勝利開始以來，行總一方面接到地方長官及民衆團體無數的電報，要求行總開始工作，另一方面又得不着空運噸位或公路運輸噸位。將來海口初通的時候，這種困難還有相當時期的存在。

第二、國民政府雖已頒佈行總的組織法，規定行總的職掌，但是機關林立，求一個職責分明的機會去工作，是件極不容易的事情。

第三、在目前政府規定待選之下，行總極難得着相當數目的業務人員來參加。想到行總來作官的人雖不少，真正在業務上有經驗的人士則不願輕於一試。

事在人爲

在善後救濟時期，我們固然需要物資的援助，同時我們也需要外籍專家來幫忙。有物資而無人，事業還是不算的。

拿交通部作例罷。在戰後兩年之內，我們希望協助交通部恢復鐵路公路及沿海沿江的運輸。陷區路踏不北，黑龍江，有到海濱島人非魯處同時火與若木不可。動員全國的工程師和運輸專家以後，人員還不夠用。新設衛廳決定截交通部向聯總聲請派遣若干名左右的專家來華職務。衛生專家會一再衛生署作測量防疫及醫院復原，除藥品及設備外，必須有適當數目的醫生和衛生專家。國內的專門人員數目太少，所以我們決定位衛生署向聯總聲請派遣數百名醫藥衛生專家來幫助我們。

其他有關的部會如經濟部農林部，社會部及水利委員會的情形大致相同。綜合起來，行總的業務全盤開展的時候，外籍專家在我們這裏服務者將到一千五百名。然而這可說是一個大規模的試驗。這個試驗的成敗如何？影響如何？

我們所專門人員的數量上雖然不夠，在品級上亦準備尚，而且每門都有特出人才。是國際同行所敬佩者。當前清洞治光緒每開李鴻章開始任用二洋員的時候，國內全無技術專家，而行政人員又不知道如何剝離來以的專員。其結果可笑之處甚多，如蘇州兵工廠請英國一位軍醫作工程師，北洋海軍請德國一位陸軍軍官作顧問。雖然，我國至今尚沒有因用外國專家而致喪失主權的事情。反過來說：客卿對於我們很貢獻者尚不乏人，如英人赫德幫助我們樹立海關機構，美人福士德參贊李鴻章應付馬關和議。現在我們既有專家能與外籍人員共同工作，又有行政長官知道如何利用技術人員的

專長，大規模任用客卿的時期已臨到了。

西洋專門人員富有事業的人生觀者爲數不少。他們固然要求有舒適和安定的生活，他們終身的目標並不在作富翁而在成大事。這些人生長於工業極度發達的國家頗有英雄無用武之地的感想。當羅斯福總統提倡區域建設的時候，不少的工程師及企業經理家情願犧牲在私營企業的高薪地位（每年二萬至十萬）去接收國營專業的低薪地位（每人八千至一萬）。這些人之中有不少數很願意來參加我們的建國事業。他們甚至以爲在二十世紀的下半年期，新中國的建設是全世界最偉大最有意義的事業。如能得機參加，他們認爲是無上之光榮。我在美國遇着過，在加拿大及澳洲也遇着過這種可敬可愛的專家。我想英國一定也有這種人物。

專家，不分中外，所希望的是安定的、有保障的、相當舒適的私人生活。拿戰前的物價作估計，中國專家每月如能有八百至二千元之收入，已心滿意足，外國同等專家，因須計算將來回國休養，大概應比中國專家加百分之五十。慾望並不算高。如我們想完成建國的大業，這筆經費千萬不可吝惜。我們行政人員，爲整個民族前途着想，不可對業務人員生嫉妒之心。

除安定的生活以外，有事業人生觀的業務人員所希望的就是工作的機會。他們所求於我們行政人員的不過免除行政的麻煩。如我們硬要加在他們身上各種條文的拘束及追求業務經費的痛苦，久而久之他們必致灰心。到了那種田地他們有兩條路可走，一條是本身的官僚化，於是從一個有用的專門人才一變而爲廢物，寄生蟲，另一條是退而投身於私人企業，於是民生主義的經濟建設終於無法實現。

在這種事情上，我們很容易因小失大。

事在人爲，因此我在這裏特別爲中外專家說幾句話。

善後救濟是短期的，不過接連着就是經濟建設。如果在此短期中，行總任用外國專家的試驗能成功，而與本國專家又能產生美滿的行政與技術的配合，行總在這方面精神上的貢獻或將不在其物質上的貢獻之下。

附善後救濟總署組織法

善後救濟總署組織法

三十四年一月二十一日公布

第一條 行政院設善後救濟總署辦理戰後收復區善後救濟事宜

第二條 善後救濟總署辦理善後救濟事業得分別性質會同中央或地方機關辦理或委託有關機關辦理其辦法由行政院定之

第三條 善後救濟總署設左列各廳處

- 一、儲運廳
- 二、分配廳
- 三、財務廳
- 四、振恤廳
- 五、調查處
- 六、編譯處

七、總務處

第四條 善後救濟總署於必要時呈經行政院核准得設各種委員會及業務機構

第五條 善後救濟總署得於必要地區設分署辦理各該指定區域內之善後救濟事務其組織另以法律定之

第六條 儲運廳掌左列事項

一、關於物資之點收事項

二、關於物資之倉儲保管事項

三、關於物資之運輸事項

四、其他物資經理事項

第七條 分配廳掌左列事項

一、關於器材之發放配發事項

二、關於民用物資之散放配售事項

三、其他有關物資分配事項

第八條 財務廳掌左列事項

一、關於財務之籌劃運用事項

二、關於財務之出納保管事項

三、關於財務報告之稽核及編製事項

第九條

第八條

- 四、關於財務票據之處理及保管事項
- 五、其他有關財務事項

振恤廳掌左列事項

- 一、關於難民輸送及復業事項
- 二、關於難民福利事項
- 三、關於難民工振事項
- 四、其他有關振恤事項

第十條

調查處掌左列事項

- 一、關於流離人民之調查事項
- 二、關於戰區社會情形之調查事項
- 三、關於工商業之損害調查事項
- 四、關於汎濫區域之災情調查事項
- 五、其他有關善後救濟之調查事項

第十一條

編譯處掌左列事項

- 一、關於法規及報告之編譯事項
- 二、關於參考材料之檢討編譯事項
- 三、關於出版物之編譯刊行事項

四、關於圖書管理事項

第十二條

總務處掌左列事項

一、關於收發分配撰擬保存文件事項

二、關於署令之公布事項

三、關於典守印信事項

四、關於本署經費之預算決算及出納事項

五、關於稽核直轄機關之經費事項

六、關於本署財產及物品之保管事項

七、關於本署庶務及其他不屬各廳處之事項

第十三條

善後救濟總署署長一人特任綜理全署事務監督所屬職員及機關署長得出席行政院會議

第十四條

善後救濟總署置副署長二人輔助署長處理事務

第十五條

善後救濟總署置參事三人至五人

第十六條

善後救濟總署置秘書七人至九人

第十七條

善後救濟總署置廳長副廳長各四人處長三人分掌各廳處事務

第十八條

善後救濟總署置視察二十四人至三十人技正八人至十人科長四十六人至五十二人編審三十人至三十八人技士二十八人至二十八人科員一百二十人至一百四十人

第十九條

善後救濟總署設主任委員一人由行政院委任秘書四人由主任委員簡任視察八人簡任餘薦任技正技士及員外郎等處各要職視情形酌量添派或委派

第二十條

善後救濟總署設總務處主任委員一人由行政院後得調用中央及地方機關相當之職員

第二十一條

善後救濟總署設會計處主任委員一人由主任委員簡任視察八人簡任餘薦任技正技士及員外郎等處各要職視情形酌量添派或委派

會計處設主任委員一人由主任委員簡任視察八人簡任餘薦任技正技士及員外郎等處各要職視情形酌量添派或委派

第二十二條

善後救濟總署設人事室主任委員一人由主任委員簡任視察八人簡任餘薦任技正技士及員外郎等處各要職視情形酌量添派或委派

第二十三條

善後救濟總署得聘請國內外專門人員

第二十四條

善後救濟總署得酌用雇員

第二十五條

善後救濟總署辦理各項事務應即撤銷

第二十六條

善後救濟總署辦事細則由署擬訂呈請行政院核定之

第二十七條

本法自公布日施行

善後救濟分署組織條例（國民政府九月十二日明令公佈）

第一條 本條例依善後救濟總署組織法第五條之規定制定之。

第二條 善後救濟總署得於受戰事損害較重之地區設置分署，在各該指定區內，辦理事後救濟事務，並協助其他中央機關執行善後事務，前項指定區域，應為一省或一市以上之地區。

第三條 善後救濟分署，設左列各組：

（一）振務組

（二）儲運組

（三）衛生組

（四）總務組

第四條 振務組掌左列事項：

（一）關於緊急救濟事項；

（二）關於難民安置及復業事項；

（三）關於救濟物資之貸借散放事項；

（四）關於工振事項；

（五）其他有關振務事項。

第五條

儲運組掌左列事項：

- (一) 關於物資之收轉接運輸送事項；
- (二) 關於物資之倉儲保管事項；
- (三) 關於物資之籌劃應用事項；
- (四) 其他有關物資經理事項。

第六條

衛生組掌左列事項：

- (一) 關於公共衛生及醫療設施事項；
- (二) 關於防疫事項；
- (三) 關於藥品經理事項；
- (四) 其他有關衛生事項。

第七條

總務組掌左列事項：

- (一) 關於財務之籌劃運用及出納保管事項；
- (二) 關於文書之收發撰擬保存事項；
- (三) 關於典守印信事項；
- (四) 不屬其他各組之事項。

第八條

善後救濟分署設工作隊，分赴區內各地實施救濟，工作隊之編制，由善後救濟總署定之。

第九條

善後救濟分署，置署長一人，綜理分署事務，副署長一人或二人，輔助署長處理事務。

第十條 善後救濟分署置秘書二人或三人。

第十一條 善後救濟分署置組主任四人，副主任四人，分掌各組事務。

第十二條 善後救濟分署置視察六人至十人，技正五人至九人，技士八人至十四人，組員二十八人至四十二人。

第十三條 善後救濟分署署長簡派，副署長各組主任副主任簡派或由總署聘任，秘書一人，視察二人，技正三人簡派，其餘秘書視察技正薦派，技士組員委派。

第十四條 凡設善後救濟分署之地區，得另設各該區善後救濟審議委員會，其主任委員及委員，均由善後救濟總署就各該區域內政軍各界及社會負有聲望之人仕中遴聘之。分署署長及副署長為當然委員，前項審議委員會審議及輔導分署工作，對總署負責，主任委員及委員概為無給職，審議委員會事務由分署職員兼辦之。

第十五條 善後救濟分署得聘用國內外專門人員，其員額不得超過二十人。

第十六條 善後救濟分署得酌用雇員，共員額不得超過五十人。

第十七條 善後救濟分署得於呈經善後救濟總署核准後，設各種委員會及業務機構。

第十八條 善後救濟分署，於任務完成時結束之。

第十九條 善後救濟分署辦事細則，由善後救濟總署核定之。

第二十條 本條例自公佈日施行。

善後救濟總署

上海图书馆藏书



A541 212 0021 4048B

