

✓ 孟夫先生 教正

勞務椰子

本書尚非定稿  
請勿轉載傳播

第

0046

號

中國經濟建設綱領初稿

中華民國二十九年十月  
中國經濟建設協會編印

MG  
FD 9.6  
79  
2

8



# 中國經濟建設綱領初稿目錄

本書編輯之經過	一
弁言	七
提要	九
一 總綱	二五
一 交通	七五
二 水利	九三
四 農業	一〇五
五 鑛業	一三三
六 工業	一四五
七 都市及建築	一七五
八 財政	一八七
九 金融	一九九
十 貿易	二一九

## 中國經濟建設綱領初稿編輯之經過

二十九年九月

中國經濟建設協會組織之主旨，既如章程第二條所揭示，在「研討準備及促成我國戰後經濟建設計畫」，故於二十八年四月成立後，即先從研討工作進行，同年十月四日之理事會第九次會議，更議決：「限定二十八年十月起三個月內，完成經濟政策草案，再三個月內，徵集各會員對於經濟建設問題之答案，再三個月內，完成經濟建設綱領」。

本會組織分交通，工業，鑛冶，農業，水利，公用，建築，與經濟八組。每組之中，又分若干股。經濟建設計畫之研討工作，即原擬先由各股會員提出結果，而取決於本組各股聯席會議。各股聯席會議所提出結果，則取決於各組聯席會議。最後將各組聯席會議結果，取決於理事會，而成爲本會對於我國經濟建設計畫之意見，貢獻於政府。旋爲便利執行上述理事會之議決案，臨時組織經濟政策研究委員會與經濟建設計畫編輯委員會，分別合各組幹事及若干會員擔任其事，而仍彼此聯絡。

計畫一國之經濟建設，自應根據一國之經濟政策。我國今後將執持何種經濟政策，尙未由中央正式具體決定公佈，是本會欲從事研討經濟建設計畫，不免無所依據。二十八年七月，第一次各組聯席談話會乃公議：「先由各組依本組立場，假擬一種政策，經公同決定，再據以擬訂經濟建設計畫，一併作爲本會之建議」。蓋中央雖未以明文宣示若何經濟政策，而「建國大綱」，「三民主義」中之「民生主義」，以及「抗戰建國綱領」所詔示，對於我國

今後之經濟建設，指明若干範圍與途徑，可循爲根據也。

計畫一國之經濟建設，又應根據一國之政治與物質的環境，並參稽國際政治經濟上之大勢。而在我國，則抗戰猶在進行，而遠計畫戰後之經濟建設，或者以爲太早。誠以戰後如何情形，尙爲一未知數，將以何者爲計畫之對象耶？夫戰事何時結束，以及如何結束，此時固未能完全懸揣。然本抗戰必勝，建國必成之信念，未嘗不可先作一種假定，姑據以構成一個經濟建設計畫之輪廓，至戰後再按實際情形，斟酌補正。蓋按計畫經濟原則而擬訂整個之經濟建設計畫，決非倉猝所能完成，必先及時充分準備，庶戰事一結束，便可着手實施，不致虛耗時間。況有一部份經濟建設，如若干工鑿等，儘可在戰時即行調整，即行實施，預植其基礎。而更有一部份經濟建設，在戰前原有之不良現象，正可乘戰時已經被打破之局面，在戰後即採取一種過渡辦法，導入於新途徑，不致故態復萌，重爲建設之障礙。又若戰事善後各問題，如安插復員士兵及流亡民衆等，多可利用水利，交通等經濟建設，爲解決之途徑。然如何預植基礎，如何採取過渡辦法，如何利用爲解決途徑，要均須先有所計畫。所困難者，國內對於若干資料，特別如淪陷區域破壞之狀況，甚爲缺乏，種種基本統計，尤不完備。本會是用一面自行蒐輯，一面就會員中對於某一部門向有深切研究者，分別特約供給有系統的報告。

在一個組織中，欲研討一個廣大範圍之題目，如經濟建設者，即使分析至較小之門類，仍有一部十七史從何處說起之概。本會乃由少數會員，先各盡思慮所及，對於經濟建設之每

一部門之重要事項，設爲若干問題，以冀集中各股會員研討之趨向。同時，更冀觸類旁伸，引起其他關係問題之研討。此種問題，第一步輯印爲『中國經濟建設問題試擬』（二十八年），請各會員及會外若干專家加以審查，各就認爲應刪，應增，應改，提出意見。第二步，據以輯印『中國經濟建設問題彙編』（二十九）（二十九），分爲總綱（包括目標，程序，及土地與人口分配等），次爲工業，鑛業，農業，交通，水利，公用，財政及金融，貿易，建築（均分政策，計畫，制度，人事，資本，物資等六門）及其他。除每類共同之問題，及一問題包括數問題者均不計及，總共一百三十八問題。此書除分致各會員尋求答案外，更於弁言中，致其下列之期待：

『使每組可以因此看到其他各組的問題，以及戰後經濟建設問題的全部；

使每組可以因此看到本組有的問題，同時亦爲他組所注意；

使每組可以因此想起本組有的問題與他組有關者，應提請其同爲注意。

希望本此輪廓，各組均能對於（一）本組所特應注意者，（二）應與他組聯合研究者，（三）應顧到其與全般問題之聯繫者，（四）全般問題之綜合觀察等，各各漸有一較爲明瞭具體之區分。然後更進以判斷如許問題之中，孰者可盡吾人心力以從事研究？孰者宜轉請更爲適宜之他方面擔任研究？孰者尙須留以有待？』

本會嘗假定此種經濟建設之研討工作，可獲致下列四項之結果：

一·政策綱領 二·各部門政策 （以上經濟建設政策）

## 三、計畫大綱 四、各部門計畫（以上經濟建設計畫）

按其性質言之，則前三項均屬於原則方面，最後一項則與技術方面有極密切之關係。所謂各部門計畫者，應即為經濟建設之具體方案，倘非本會能力所能從事，故擬暫以完成前三項工作爲止，即按答案分別整編，而將特約專家所供給報告資料，編爲附錄，以實其後。

然在工作進行中，不免遭逢若干困難：會員答案原約先集中各本組，由組整編，再交由編輯委員會彙輯，惟結果則未能盡如所期。蓋本會爲鄭重羅致會員，故人數尙少，而大多數會員在各機關負有重要職務，戰時工作格外繁重，事實使其不遑兼顧此種研討工作；且本會會員以在內地者居多，而內地屢被空襲，常使人寢食失常，無暇從事此種研討工作；且轉輾遷移，研討之資料，實亦不易取得，二也。本會會員所學習之科目，或所從事之工作，尙不能普遍包含經濟建設之各部門，於是對於各問題所提供之答案，或多或少，或有或無，三也。

抑就所獲答案言之，則多屬研究有素，閱歷有得之言。當隨收到，隨編輯。其體裁，先就每一答案提出其中要點，作爲提要，而將原文作爲說明，以便省覽。其不甚完備者，則由本會蒐集之材料，採錄補充，當得二百餘條。此項資料，分別觀察，或爲個人精心結撰之作，或集時賢衆意僉同之見，自有相當價值。但若通盤審閱，仍覺難免筆漏及缺乏聯繫之處。當復分別部門，重加系統的整理。

然工作進行至此際，又遭逢一種困難：按「政策」之意義，本係綜合期望到達之目標而

言。「計畫」則爲實現政策之方法，其內容包括事業之具體設施。如上所述，本會原擬先編輯「政策綱領」，「各部門政策」，與「計畫大綱」三種，因其均屬原則方面，故彼此之間，不易劃爲顯明與準確之界限。姑舉一例：「運輸網之構成，以鐵路與水路爲主，公路與空運爲輔」。此原則對於整個經濟建設，可認爲交通建設計畫大綱；對於整個交通建設，亦可認爲交通政策。更舉一例：「鐵路之經營，採分區集中管理制度」。此原則對於整個交通建設，可認爲交通建設計畫大綱；對於整個鐵路建設，又可認爲鐵路政策。蓋任何一原則，進一步皆可謂爲政策，退一步皆可謂爲計畫大綱。其中既不易強分界限，故最後決定亦即打破此界限。每一部門，均就較廣泛之範圍，提列若干原則。然坐是較小範圍之答案，雖有價值，不能不暫從割愛，留待以後進一步工作之應用。

經過上列之種種曲折，至二十九年九月杪，始編成此『中國經濟建設綱領初稿』一書。按之上述理事會九個月之限期，已超過三個月矣。

本書括爲下列數項：

- 一·總綱 就整個經濟建設問題，提出若干重要原則。
  - 二·交通
  - 三·水利
  - 四·農業
  - 五·鑛業
  - 六·工業
  - 七·都市及建築
  - 八·財政
  - 九·金融
  - 十·貿易
- 以上就每一部門之經濟建設問題，提出若干重要原則。

凡此原則，均已綜合各會員答案及本會所蒐輯資料而加以融化，既非一人之言，亦非一文之意，故不復逐一註明其來歷或出處。

然此書仍擬比於『問題試擬』，作爲答案之『初稿』，將以供本會更多會員更深切之研討，同時徵求會外專家之批評。希望以由此途徑取得之資料，再爲審慎之修訂。

就社會一般人士對於研討我國經濟建設計畫一問題之態度言，大致有三類：其一類深切認識經濟建設之重要，而不欲輕易發表任何意見，致受指摘批評；其一類，鑒於各方多言經濟建設之重要，而樂於隨意發表其意見；其又一類，亦深切認識經濟建設之重要，而不吝發表其意見，歡迎廣大之指摘批評。本會同人以爲第一類之態度過於矜持鄭重，第二類之態度有若附和標榜，則竊願自儆於第三類。蓋既深知我國今後經濟建設之重要，而又明知尙無一種整個之方案，而此種方案確屬急需，何敢不各抒所見，藉以引致多方面之評議，獲得相當合理之結論，俾對於抗建大業，稍有所貢獻，此則區區之誠，尙願各方共加亮督者也。



## 弁言

一 此書編輯之主旨，乃在根據『抗戰建國綱領』之『經濟』章，就本會同人研討之結果，演繹而成，以指證我國經濟建設應取之方向，故其內容未嘗不可作爲今後之經濟政策觀。本會鑒於此項工作之意義重大，爲集思廣益計，凡可能搜集之會外主張，無不詳加參考，盡量採用。

三 此書係中國經濟建設協會試編之作，猶未至完成階段，惟爲同人傳觀上之便利，故暫付印，名曰『初稿』，以示與定稿有別。

四 此書共分十章，每章包括若干條，編號自爲起訖，以便增刪。每條先提要，次說明；提要文字比較簡單，爲明瞭其真意，務請與說明全文同閱。

五 每章條文次序，約爲：（一）表示原則者，（二）表示目標者，（三）表示發展趨向或範圍或種類者，（四）表示經營方式者，（五）表示籌畫資本者，（六）表示儲備人才者，（七）表示機構等制度者。同類中先一般問題，次特殊問題。

六 此書所列各條內容，力求融會貫通；其有主張未成熟者，寧缺毋濫，以待日後之補充。七 本書中所用度量衡，盡量以我國法定制爲準，但事實上亦有未及全部採用者，擬俟再版時詳加校正。

八 此書內容，無論採自會外主張，或由會員供給，俱經過本會編輯委員會之整編。被採用

之作家姓氏繁多，概不一一著錄，統此附致最深切之謝忱。

九．此書之附錄，爲關於戰前經濟建設基礎及戰時經濟建設動態及其他之重要參考資料，大部係本會特約之稿，均屬專家精心結構之作，所惜截至付印時爲止，特約各稿，尙未全部收齊，容俟稍緩另刊，以供參考。

十．此書原係未定之稿，無論內容，體裁或文字方面，罅漏及待商之處，在所難免，深盼本會同人詳細研閱，盡量指教，俾作進一步研究之基礎。會外賢達，倘蒙不棄譴陋，惠予教正，尤所企禱。

十一．此書每頁上下及每條之後，特多留空白地位，以備研閱時批註意見，并請於閱畢後，即將批註各頁撕下惠寄，以省抄寫之煩。或將意見另紙錄出，註明何條何頁亦可。

十二．賜教請寄下列地址：(一)香港九龍郵箱一六四三號經濟設計畫編輯委員會(二)重慶交通部材料司李木園先生轉(三)昆明郵箱一〇〇〇號惲蔭棠先生轉

# 提 要

## 一 總 綱

(101) 經濟建設，以三民主義中之民生主義爲最高原則。

(102) 經濟建設，以國防爲中心，同時注意改善人民生活。本此目標，實施計畫經濟，以奠定國家工業化之基礎。

(103) 積極建設重工業。爲輔助其發展，儘先開發交通與動力。根據國防形勢，西南應爲首先建設重工業之中心。

(104) 關係國家經濟命脈之鎖鑰事業，國防直接需要之主要製造事業，及其他宜由政府統籌或統制之重要事業，概歸國營，其餘民營。

(105) 改進生產技術，力謀國防民生主要物資之自給。

(106) 計畫經濟應在國家整個計畫之下，分區實施，視原料與動力之所在，樹立若干經濟中心。

(107) 爲實行計畫經濟，應設立主持全國經濟建設之最高設計機構。此項設計機構之地位，並應超然於執行機關而獨立。



(108) 培養國家資本，發展國營企業。

(109) 國營企業採取公司組織，其機構及職權與行政機關劃分，盡量商業化。

(110) 民營企業應在有利於整個經濟建設之原則下，加以輔導，有計畫的運用私人資本。同時健全工商團體組織，構成現代化之經濟機構。

(111) 利用外資爲我國經濟建設籌集資本之主要途徑。爲誘致外資之內流，在不損國家主權之前提下，應酌量寬其限制。

(112) 培養技術及管理人才，使教育與建設需要互相聯繫。爲加速經濟建設之發展，應充分利用外國技術人才。

(113) 提高勞工生產效率，發展勞工福利事業，增進勞工對國防建設之認識，減免勞資糾紛。

(114) 中央及地方一切與經濟建設事業有關之機關，其內部組織應力求簡單化。對於附屬機關之管理，宜採用多級的總攬制度，逐級授權負責。

(115) 經濟建設事業機關之人事行政，諸如任用，保障，待遇，福利，考績，獎懲，訓練諸端，應各有定章，以事得其人，人安其職，人才得以造就，事業得以進步爲目標。

(116) 戰後應從速舉辦大規模建設性之公共工程，如水利及交通事業之發展，以容納復員之士兵及失業之民衆。

(117) 戰後經濟建設事業之初步恢復或整理，應同時即為進一步實行新計畫之準備。

## 二 交通

(201) 運輸事業應以鐵路運輸與水運為主，公路運輸與空運為輔；依此主輔關係，制定聯絡全國國防政治經濟中心之運輸系統。鐵路應先興築國防與經濟主要幹線。水運應先發展沿海岸與江河間之輪運幹線。各主要運輸線與各大都市之間，應以公路運輸與空運聯絡之。

(202) 全國鐵路之建築，應以採用標準軌距為原則。其有因地勢關係而暫用一公尺之窄軌者，應與標準軌之鐵路，各自成一區域，不得互相攙雜，致在整個鐵路運輸上貽將來之一大障礙。

(203) 民營輪船航業應在政府統制與指導下，歸併擴充，並合理分配航線，使各處水運得以平均發展。其所需補充輪船可由政府貸款訂造。

(204) 電訊事業，國內應以發展長途電話為主，而以電報為輔；市內電話亦應盡量發展。國際應積極發展無線電報之國際直接線路，而輔之以無線電話。在我國登陸之外國水線，應設法提前或於合同期滿時，一律收回。專用電訊設備，應加整理統制。廣播無線電應由

國家一律收買，另設機關經營之。

(205) 郵政事業應盡量向邊區及鄉區推廣，同時發展儲匯及簡易保險業。航空郵件應積極推廣。

(206) 交通事業中，鐵路，公路，水運，電信，空運之幹線，應歸國營。其有政府一時未能興辦者，得暫准許民營，滿約後收回國營。支線得歸省市經營，或准許人民投資經營。郵政事業國營。

(207) 運輸事業運價，應根據鼓勵生產輔助繁榮農工商鑛各業之政策，重行調整，分別釐訂。通訊事業中之長途電話費及電報費，均宜採分區制，電報費尤宜盡量減低。

(208) 國營交通事業中，屬於運輸事業者，鐵路，公路，水運與空運，合組一事業總機關；屬於通訊事業者，電訊與郵政，合組一事業總機關，各自統籌經營。

(209) 國營鐵路運輸事業之管理，改用集中分區管理制度，使澈底成爲商業化與合理化。

(210) 完整航政系統，應將各海關所管航路標識，港務行政，引水管理移歸航政主管機關接管。收回航權，應與關係國修訂商約，分期實現，其程序先收回內河航權，次收回內海航權。

### 三 水利

(301) 水利建設於戰事結束後十年內，應以最大之努力，於通盤籌畫之下，根據技術立場，衡量當時國家財力及實施後對於國防與整個國民經濟關係之大小，分別先後行之。

(302) 當前水利建設，以適應抗戰需要，而無礙於各水道之根本治導方針者為原則；戰區內各水道，應防止其濘災之擴大，并盡力維護之。

(303) 戰後水利建設，應首先堵塞黃河決口，努力防止今後之潰決。其次則應積極完成導淮治本工程，并整治因受戰事影響停頓或破壞，而確有國家經濟價值之水利工程。

(304) 根本水利建設，應以祛除水患，增進農產，發展航運，促進工業化為目標。

(305) 普遍舉辦全國河流之勘測，及各河流域水文氣象之測驗。

(306) 有關國防及國家經濟之水利事業，由政府經營。當地水利由人民合作經營，必要時由政府補助。

(307) 中央政府應設水利部，並按全國各主要水道系統，設流域水利事業機關，又設水工研究機關，俱直轄於水利部。各省設省水利機關，直轄於本省政府，同時受水利部之指揮監督。

#### 四 農業

(401) 農業建設，應從廣義的國防觀點出發，增進民生必需物產及工業原料之質量。並以換取國家工業化必需之國外輸入品爲目的，增進重要輸出物產之質量。

(402) 爲求全國食糧之自給自足，應從生產，消費，運銷，儲備各方面，力謀改進與調整，並限制國外食糧之進口。

(403) 對於輸出農產品之生產與經營，應加以合理之管理及獎勵，增進其質量，統一其標準，以取得國際市場之優越地位。

(404) 促進特用農產品生產者與製造者間之合作聯繫，以謀農工雙方之利益。

(405) 獎勵造林，俾增加林產，調節水旱，並積極護林。

(406) 統籌全國肥料之來源與供給，其辦法除提倡畜牧外，應注意土壤分析與綠肥試驗，限制有機肥料之輸出，同時對於全國無機肥料之開發與製造，作有計畫之策動。

(407) 發展墾殖事業，技術方面從畜牧與水利入手，使瘠壤變爲沃土；人事方面，則兵墾民墾同時提倡。

(408) 爲求國民營養之增進，應提倡畜牧，獎勵漁撈，與多種豆麥，俾炭水化合物與蛋白質食料獲得最小限度之配合，並提倡以小麥爲主要民食，以稻米，玉米，馬鈴薯爲輔。

(409) 改良舊農具及推進新農具之製造。其複雜而經營較難者，由國營爲倡導，其簡單而普遍



者，由政府獎勵民間工廠大量製造。

(410) 改進農貸，應利用社會儲蓄及吸收游資，注意長期與中期貸款之推動與調節，以改善農業經營。

(411) 創立專業新農村，就各省選取適當區域，推行改進特種農產品之農場。

(412) 爲改進農業生產，改善農民生活起見，農業技術與推廣，應在同一機構之下，協力進行，俾得充分發揮其效能，以推行全國整個的農業政策。

(413) 戰後土地之利用：應根據食糧，出口貿易及工業原料三者之需要與展望，再按照氣候，土壤，及交通情形，以計劃最經濟最適宜之農產面積的分期均衡分配。

(414) 扶助農民，以金融及租稅政策，使升爲自耕農，以促進耕地自有。同時着手整理耕地，化零爲整，化狹爲寬，以增進耕作效率。

(415) 戰後應立即整理戰區土地，由各地方政府迅速成立地政機關，負責辦理。

## 五 鑛業

(501) 政府應從計畫經濟之立場，統制全國鑛藏之保存，節約及利用。分區開發，以求平衡發展，保證本國工業獲得充分鑛產原料之供給。

(502) 關於鑛產之開發，須採用下列五原則：(一)急切需要者；(二)與重工業及基本工業有關係者；(三)與國防有關之鑛產，雖其本身難以獲利，仍應以國家力量積極經營之；(四)集中力量開發西南之鑛產，而以西北之鑛產輔之；(五)西北及其他各省之鑛產調查，宜以最有效最迅速之方法辦理之。

(503) 積極開發湘川滇三省之烟煤田，以應工業建設之需要。

(504) 推廣冶煉事業，改良土法冶煉。

(505) 統制鑛砂之輸出，以儲產量皆豐為標準；並注意出口鑛產利用方法之研究。

(506) 推行地質物理探鑛工作，將全國鑛藏作大規模有計畫的試探。

(507) 戰前已辦鑛業，凡辦理不善或根本不能獲利者，均應加以整理。各地重要煤鑛，因戰事損失過鉅不能自力復興者，並應由政府特予補助，促使及早復業。淪區恢復各鑛與後方各鑛間，應促進其團結與調劑。

(508) 各種金屬及非金屬鑛藏，均為國家所有，唯人民得依法經營探鑛及採鑛事業。

(509) 含有國防重要性之鑛產，如焦煤，鐵，銅，石油，及對外足供鉅額輸出之鑛產，如錫，鎢，錫，均以國營為原則。

## 六 工業

(601) 工業建設，以國防爲中心，積極樹立重工業，並從廣義的國防觀點，發展民生必需輕工業。

(602) 重工業之種類，分爲(一)動力及燃料工業，(二)冶煉工業，(三)機械工業包括軍械及造船工業，(四)基本化學工業四者，並視主要鑛產之分佈，國防及交通情形，劃定設置重工業之區域。

(603) 樹立重工業之基礎，先自西南着手，分區建立重工業中心，如(一)湖南省湘潭株州一帶，(二)四川省重慶綦江一帶，(三)四川省嘉定五通橋自流井一帶。

(604) 重工業區域之建設，應實施區域設計，規定該區域內設立工廠之地點及交通線。重工業區域內各工廠之位置，應儘量疏散。工廠地帶之土地並應收歸公有。

(605) 積極發展動力工業，在各劃定之工業區域，樹立動力中心或建設輸電網。

(606) 手工業，在新式工業基礎未完全樹立以前，應改進其技術，以增加生產。

(607) 積極保護本國工業。重工業由國家經營，毋慮威脅。輕工業以(一)直接獎勵，(二)間接保障，(三)技術指導，(四)管理統制四方法保護之，而尤以直接獎勵爲要。

(608) 規定各種工業之平時與戰時的生產單位。

(609) 訂定工業標準，厲行標準化，以節省消耗，增進生產。

- (610) 擴展工業試驗機構，促進各工廠技術之進步，指導手工業之改良。
- (611) 輸入之工業原料，由政府統制儲運支配，並力謀自給。
- (612) 重工業以國營為原則。輕工業以民營為原則，其經營較難者，暫由國營或由政府予以補助。
- (613) 動力工業無論水力或火力之發電，無論遠程或短程之輸電，配電，銷電，均以國營為主，民營為副。
- (614) 公用事業如市內電燈，電話，煤氣，給水等，均以公營為主，民營為副。
- (615) 扶植輕工業，對於大規模之輕工業，為適宜於政府之計畫統制，應盡量調整合併。
- (616) 小規模工業，家庭工業及手工業，應在整個計畫之下，盡量採用工業合作方式，並予以提倡。
- (617) 改善工業行政，完成各業組織。

## 七 都市及建築

- (701) 戰後都市建設，應實行都市設計，特別注意防空之安全，以減少空襲之危險性。
- (702) 都市設計中之工業區，應以容納輕工業為限，其位置應力避緊鄰市區，工廠建築，須特

別注意防空安全。

(703) 爲復興會受兵燹之都市及農村，應推行擴大規模之建築合作，由政府提倡，而由金融業，材料業及營造業聯合組織，以求資金運用，人力支配，建築費用及營造時間之經濟。

(704) 改善農村建築，並協助與獎勵其實行；同時鼓勵社會公益團體及農村機關，爲農民義務指導。

(705) 靠近國防線之農村，應從國防立場，設置農村建築物，以爲戰時據點之用。

(706) 以法令規定，凡工商企業組織，其所雇員工超過若干人以上者，必須設備適當數量之員工住宅。

(707) 建築材料之宜集中生產者，可由政府投資倡辦並獎勵扶助民營；不宜集中生產者，應完全聽任民營。

## 八 財政

(801) 戰後之財政，應力趨現代化，改善機構，刷新精神，以籌畫國家經濟之發展與社會經濟之平衡爲目標。

(802) 政府支出之中，應竭力逐漸減少直接之軍事費及債務費，而注重於國防經濟基礎之建設

。爲免重複與分散起見，地方建設費用應儘可能與中央之建設用費，通盤籌畫，統一運用。中央及地方建設機構與其計畫，亦因之應使密切聯繫，以求呼應敏活。

(803) 戰後稅制，應逐漸由間接稅中心移向直接稅中心。間接稅中，關稅負擔應使逐漸減輕，俾漸由財政關稅進爲經濟關稅；鹽及烟酒應專賣；統稅制度逐漸推廣。直接稅應對於所得稅，遺產稅，過分利得稅及營業稅，積極推進。所得稅應漸進爲總額累進稅，遺產稅應逐漸加徵承繼額遺產稅，土地稅應早日改爲地價稅。

(804) 中央地方仍以劃分稅源爲原則，惟帶普遍性之現行地方賦稅如土地稅，營業稅等，宜由中央集中設計，并會同地方政府改進推行。其稅收由中央與地方政府按定率分配，以養成統一之制度，及易於籌款進行改良。各省戰前及戰時新設稅制之有苛雜性質，或於租稅系統有碍及性質重複者，應一律停止。

(805) 政府對於國營事業，尤其交通事業之效率，應加意整頓，以增加收入，補助稅收之不足。爲便利吸收外資及一部份增加收入起見，政府得對於重要出口物品，施行統制，或採國營辦法；必要時並得放寬外人投資之限制。

(806) 政府對於官產之整頓及利用，應加注意，以增加國庫收入。

(807) 我國近年，債信鞏固，人民投資政府公債，已成良好習慣，戰後內債負擔減輕，宜竭力

始終維持。外債可酌商整理辦法，切實履行，以誘致外資之投入。

(806) 預算應於實行前成立，並應實行決算制度。審計部及各省市之審計處應切實執行法定之事前事後審核。獨立金庫制度應推行於各級政府。

(809) 每一省市之國稅徵收機關，除關稅鹽稅外，應合併成爲一機關，並在可能範圍內，盡量實行稅政與收款分離之制度。

## 九 金融

(901) 確立穩健的金融政策，使信用與通貨供給之數量，能恰與實物資源之發展及限度相適應。

(902) 指導信用通貨活動之方向，使適合於經濟建設之需要。

(903) 運用金融政策，節制消費，移充建設資本。

(904) 整理通貨，統一發行。

(905) 金銀國有，充實發行準備，限制發行額。

(906) 平衡國際收支，穩定匯率，鼓勵外國資本之流入。

(907) 建立中央儲備銀行，賦予統制指導創造信用之權，確定其營業方針及範圍，並視情形分

區。

- (908) 中央銀行應受政府之管理，並代理國庫，但應脫離國庫收支而獨立。
- (909) 確定長期投資銀行及各銀行業務分野，監督普通銀行及外商銀行之活動，並清理其戰時之損失。
- (910) 組織金融市場，以調節社會資金。

## 十 貿易

- (1001) 戰後貿易政策應從積極的輔助農工業着手，並應與農工政策相配合。
- (1002) 貿易政策應與國內貿易及物價政策謀得協調。
- (1003) 外匯統制在戰後勢將繼續進行，其設施方法應用各種貿易設施密切聯絡。
- (1004) 戰後積極建設，需要大量外國物資，貿易入超，勢不能免，應對輸入貨物按其需要程分別准許進口，或以適當限制，或禁止輸入，實行有計劃之入超。
- (1005) 輸入之貨品，視其數值之大小，性質之不同，應由政府集中購辦或統籌分配。
- (1006) 主要輸出物產由政府經營，並擴充其範圍，次要及一般輸出品應由政府鼓勵，監督並指導商人及各同業團體經營出口。



(1007) 輸出物品應積極改良生產，並厲行檢驗，增進品質，擴展銷路。

(1008) 戰後償付嚴重，必須設法增加輸出。應在有利條件之下，多方接洽易貨及清償協定。

(1009) 輔助貿易事業，如航運，險保，及銀行，應由政府以國家資本創辦或扶助經營之。

(1010) 國外貿易情報網應有嚴密之組織。



## 一 總綱

(101)

經濟建設，以三民主義中之民生主義爲最高原則。

民生主義以大同社會爲最終目的，而其途徑則爲平均地權與節制資本。後者又可分爲消極及積極兩方面：消極方面爲節制私人資本，積極方面則爲發達國家資本。二者原係一事之兩面，實不可分，但由經濟建設之意義上言，積極發展國家資本，實較消極節制私人資本尤爲重要。惟有如此，今後我國經濟之發展，方不致蹈歐美資本主義國家之覆轍。而實際上，在一產業落後經濟基礎薄弱之國家，如僅僅消極的節制私人資本而不同時積極的發達國家資本，則其結果，殆與阻止國民經濟之發展無異。中山先生嘗曰：『我們在中國要解決民生問題，想一勞永逸，單靠節制資本的辦法，是不足的……因爲外國富，中國貧；外國生產過剩，中國生產不足；所以中國不單是節制私人資本，還是要發達國家資本。』再則曰：『中國今日單是節制私人資本，不足以解決民生問題，必要加以製造國家資本，方可解決之。』此種發達國家資本之政策，應視爲民生主義之主要內容，亦即今後經濟建設最明確之路線。

更就目前世界經濟發展之階段觀之，資本主義所具自由競爭之特質，業已消失殆盡，自由放任制度之日趨沒落，殆已成不可避免之事實。世界各國，雖其政治制度及經濟組織，儘各不同，但無不趨向於集體經濟 (Collective Economy) 之一途。此次歐洲大戰以後，其結果如何，雖尚難預測，但各國經濟必將更趨集體化，則可斷言。爲我國計，今後惟有將一切經濟力量集中於國家，由國家依照遠大之目標，整個之計畫，及堅定之政策，加速建設，限期完成。亦惟如此，我國經濟方有實現獨

立自主之一日。故我國今後之經濟政策，無論就世界經濟發展趨勢言，就國內實際情況言，均應明白揭櫫以民生主義為理論的基礎，為最高的原則。

【附記】有若干經濟建設政策之實施，在已往因一時之政治關係，行之而無成，甚至流弊百出。或者因此懷疑其價值，意欲引為今後實施經濟建設之大戒。姑舉其例，「統制」即其一也。不知此乃政治問題，並非經濟建設本身問題，我人決不能因其過去之弊害，遂否認其本身之價值，致貽因噎廢食之誤。總之，經濟建設決不能與政治絕緣，任何經濟建設計畫，皆須由政治力量以實現。我人深信苟無良好之政治環境，雖有良好之經濟建設計畫，亦屬徒然。我人寧心朝覲抗戰勝利之後，我國政治之環境必將急趨改善，故於研討此類問題，一本合理之見地，不囿於當前環境之形勢，蓋若無此前提，則一切均無從說起也。

## （一）經濟建設，以國防爲中心，同時注意改善人民生活。本此目標，實施計畫經濟，以奠定國家工業化之基礎。

經濟建設之目標，在求國家之富強。致富須改善民生，國強須充實國防。更唯富而後能強，亦唯強始能保富。故改善民生與充實國防二者，實互爲表裏，同爲一個目標，不容強裂爲二。苟祇知改善民生而忽略國防，則其結果，必將招致強鄰之侵略，甚至并國家之獨立自主，亦不能維持。證諸我國往史，遠既屢爲崛起漢北之較貧苦民族所征服，近復有當前之國難，可爲殷鑒。反之，若祇知充實國防而忽略改善民生，則以我國大多數人民生活之艱苦，原非其他國家可比，而終歲勤勞之結果，仍不能維持其人類生存最低限度之要求，充其極，將使人心渙散，社會秩序廢弛，國本爲之動搖。經此次抗戰教訓以後，人人均了然於今後之經濟建設，必須以國防爲中心，惟有時仍不免引起國防與民生二者孰重之疑問。本條文字之用意，乃在說明經濟建設雖以國防爲中心，但此並非謂可置改善民生於不顧。蓋一國之人力財力，若因維持一般國民最低限度的，生理的，或心理的生活水準之需要，分配一部份於供給此項需要之生產事業，不特無虞削弱一國之國防力量，甚且可以使之增強，因國防最後之防線，仍不外乎民力也。換言之，在國民基本要求未達到最低限度水準以前，除竭力注重國防外，不應忽視與廣義的國防有關之民生事業。迨國民基本要求已達最低限度之水準，即須以全力注重國防，因處此弱肉強食之世界，我國非急起直追，建設堅強國防，無以自立。一俟國防需要相當滿足以後，方可漸圖提高人民生活之水準。以上爲我國今後經濟建設之目標。

我國經濟政策理論的基礎，已如前條所述，爲三民主義中之民生主義，而其實施的基礎，則爲計畫經濟。計畫經濟的實施，在性質上，範圍上，程度上，及方法上，頗多出入。我國今後所需要者，

非放任的自由政策，亦非極端的統制政策，乃全盤的計畫與局部之統制。計畫經濟本身之理論，此處未暇論及，茲僅就其原則方面，述前所論，歸納如次：

- 一．計畫經濟須有統制集中的計畫與管理，及區域分散的發展與執行。
- 二．土地，資本與勞動，為經濟建設之基礎，須有合理的發展，運用與調整。
- 三．經營之方式與程序，須有周密的籌畫與妥善的執行。
- 四．生產，交易，分配，消費等經濟歷程，須成為協調而靈敏的機構，並須有合理的發展與適當的限制。
- 五．管理須用科學方法。
- 六．經濟建設包括農業，鑛業，工業，交通，財政，金融，貿易各部門。各個部門應有充分而迅速的建設，但在充分而迅速建設的過程中，各部門間應有平衡的發展與協調的聯繫，不宜有畸形的偏重與分裂的隔絕。
- 七．戰後各業之政策與計畫，在理論上，應與戰時政策及計畫相啣接。

## 積極建設重工業。爲輔助其發展，儘先開發交通與動力。根據國防形勢，西南應爲首先建設重工業之中心。

我國經此次抗戰之教訓，國防建設，無疑的必須加以特別重視。注重國防建設，必須積極建設與國防最有密切關係之重工業。然我人不可不認識者，即（一）建設重工業，至少在初期不能不予國家財政或國民經濟以負擔，其形式或爲國庫之損失，或爲成本之高昂，而加其他經濟部門以負擔；（二）目前我國民力究屬有限，技術與組織皆未足應大規模工業化之需要，但國際情勢若此，又不容我人不急起直追，且當二次世界大戰之後，各國重工業將苦過剩，亟宜利用時機，建設最低限度之重工業。因此我國在戰時及戰後十餘年內，必須將最大部份之財力及人力，集中於重工業之發展上，以期早日奠定工業基礎。重工業乃一切製造工業之母，爲加強國防力量固應如此，爲推進工業化，提高人民生活程度，根本辦法，亦惟有如此。

爲完成以上目的，亟須完成幾種基本條件，使國防工業及民生工業皆可賴以發展。此項基本條件，厥爲交通及動力之開發，而論其程序，應以交通爲先，動力次之。但所謂交通，自以儘先開發與國防及工業運輸有關之鐵路爲前提。

蘆溝橋事變以前，我國一切重要建設事業，均在上海，南京，廣州，及其他沿海地帶。抗戰事起，始令人恍然於此種漫無計畫的建設之錯誤，即使此次抗戰結束，仍不能不作第二次戰爭之準備。我國尚無海軍，沿海地帶，隨時均可被敵人佔領；換言之，沿海建設事業，隨時均可被敵人破壞，故重要建設事業必須設在距離國防綫較遠之區域。雖世變無常，前後方隨時可以易位，但就最近形勢而言，則西北或西南要爲較妥。惟西北物力不如西南，且不如西南之易於防守；西南綿亘不斷之山

脈，乃其天險；西北則不然，黃河渡過不難，而由包頭至甯夏及蘭州，並無天然阻礙。因此根據國防情形，樹立重工業基礎，應先從西南入手。西南乃國家命脈所在，在此次抗戰之後，如再有對外戰爭，必須在國防上妥為布置，務使敵人不能越雷池一步。戰時及戰後亟應在西南積極建設各種工業，尤其是重工業，及聯繫各種工業之交通事業，并應分別輕重緩急，將各種重工業分配於適當所在，以期獲得國防上之安全。



關係國家經濟命脈之鎖鑰事業，國防直接需要之主要製造事業，及其他宜由政府統籌或統制之重要事業，概歸國營，其餘民營。

目前主張國家舉辦經濟事業，實有兩種不同之意義：一係若干事業，從其性質言，宜於公營；一係若干事業，從某種集體主義的學說言，應歸公營。此二種意義，一着重「宜」字，一着重「應」字，情形顯不相同。歐美正統派經濟學家討論國營問題，大都偏重「宜」字，僅在不傷害私人企業之原則下，根據事實之性質，尋找若干條件作為公營之標準，故其主張偏於保守與牽就事實，而缺乏遠大的理想與理論。惟近年以來，由於集體經濟的成份之加強與個人經濟的弱點之暴露，若干主張亦已於無形中超出「宜」字之範圍，而涉及「應」字之領域。歐美人士之主張天然富源應歸公有公營，以免浪費，而查保存，即係顯例。另一方面，集體經濟論者之主張一部份或全部經濟事業收歸公營，則偏重「應」字，即彼等以反對自由放任的私有資本制度為出發點，根據某種集體主義的學說，提出公有公營之辦法，以限制或根本取消私營企業，故其主張富有革命性與創造性，且其目的不在牽就與辯護事實，而在改造乃至創造事實。兩種主張，在某種條件下，雖同是贊成政府企業，但其意義與目的顯然不同，其所提國營之原則與範圍亦必互異。

我國從事經濟建設係以民生主義為依歸，此為目前各黨各派所公認之國策。而民生主義之主要內容，即在有計畫有步驟的發展國家資本，節制私人資本，以預防「私人之壟斷，漸變成資本之專制」。可知吾人在民生主義之國策下，討論國營範圍問題，首須着重「應」字，即須根據發展國家資本與節制私人資本之政策，提出原則，作為劃分國營民營之標準。除節制資本之目標外，國防經濟建設亦為決定我國國營範圍之重要因素。過去我國私有經濟之發展，實在太無基礎，太與國防脫節。

以工業發展言，除去若干輕工業稍具規模外，幾無新工業之可言。此次經過長期戰爭之破壞，私有產業資本更遭嚴重之打擊。故目前我國國防經濟建設，實屬於 *Reconstruction* 所謂「國家不管即無人管」之事。且今後此項建設必須有計畫，有步驟，於短期間內迅速完成。如此重大艱鉅之任務，除國家自身外，亦決非任何人所能擔負。不特此也，我國今後整個經濟建設，亦須向計畫經濟之目標邁進。此種計畫經濟究能實施至何種程度，固須視國內政治及經濟之統一情形，以及我國對外政治及經濟之關係如何而定；但國家資本，國營事業，政府對於私有經濟之統制力量，及統制機構之發展，亦為我國實行計畫經濟之最重要，最基本之條件，而政府之統制力量及統制機構之強弱，直接間接與其自身企業範圍又有密切關係。例如一國領袖事業若完全握於政府之手，則對私營企業實施統制，自較容易。故吾人討論國營範圍問題，除以節制資本與建設國防經濟兩目標為依據外，並須顧到計畫經濟之因素，即若干事業為便利計畫經濟之施行起見，亦有劃歸國營或由政府管理之必要。以上所論，為我國今後經濟建設之大政方針，亦為吾人決定國營範圍之基本依據。許多經濟事業，不論其性質是否宜於公營，只須在節制資本，建設國防經濟及實行計畫經濟之意義上，有十分必要時，均應列入國營事業範圍內。惟此決非謂劃分國營範圍，只須注意「應」字，而不必以「宜」字為準則。須知正統派經濟學者長期研究之結果，正為吾人討論此問題之最好借鏡。彼等所提宜於公營之原則，只要適合我國國情，吾人採納之不暇，決無忽視之理由。何況我國實行民生主義，係在原有經濟基礎上，建立國家資本制度，而原有經濟基礎，仍為一落後的私有財產制度。此一事實，在一方面固足以決定我國國營與民營事業有長期劃分之可能，另一方面，亦足以說明吾人目前討論國營民營之分野，實有一「應」一「宜」並重之必要。

以上討論，為決定我國國營範圍之理論基礎。吾人以此為根據，並參照各國先例與各家主張，提出

國營原則十條如下：

- 一．關係國家經濟命脈之領袖事業。此處所謂領袖事業，至少須包括重要鑛業，重工業，基本化學工業，動力工業，重要交通及運輸業與重要金融業。
- 二．國防直接需要之重要製造事業。如普通兵工業，軍用汽車製造業（製造坦克車，戰車，運輸車等），飛機製造業，軍用造船業，軍用織造業（如被服廠，呢絨廠等），軍用製革業等均屬之。
- 三．為政府機關及政府事業所需之其他製造事業。如造幣廠，印刷局，供給政府電信事業所需之電池廠，電瓷廠等均屬之。
- 四．須由政府統籌或統制之重要事業。對外主要進出口貿易（尤其是對外易貨），國內大規模商業（如國貨公司，棉業公司，米業公司等），重要出口貨物（如桐油，絲，茶，豬鬃，羊毛，鐵產品等）之收購，加工，營運及統制事業等均屬之。
- 五．天然獨佔性之事業。郵政，電報，電話，市內交通，電燈，自來水等均屬之。
- 六．與贏利目的不易符合而於國計民生有重要關係之事業。如森林，墾殖，港口，河道，灌溉，堤防等均屬之。
- 七．有迫切需要而規模宏大，私人不易或不願舉辦之普通事業。如大規模之新式造紙廠，煉糖廠，酒精廠等均屬之。
- 八．在政治及文化上有重要作用之事業。如無線電廣播，重要通訊社，代表政府之報業等均屬之。
- 九．寓禁於徵之專賣事業。如毒物，酒類等之專賣均屬之。
- 十．足為政府財政來源之專賣事業。此處所指之專賣事業究應以何種物品為最適宜，尚須財政專家特加研究。

## (105) 改進生產技術，力謀國防民生主要物資之自給。

立國於世，欲求一切物資之自給自足，殆屬不可能，且亦不必要。唯數種主要物資為國防民生所必需，如煤，鐵，石油，米，麥，棉，毛等，其得失關係存亡者，應力求其能自給，不可依賴國外輸入。否則一旦國家有事，來源斷絕，其危險豈堪設想？

上述主要物資中，我國除鐵之儲藏量甚為貧乏，石油之探測尙未精確外，其他物資均尙豐富；其所以有不足之現象者，要皆人謀之不臧，揆言之，即生產技術未能改進之故也。茲分別述之：

一·煤 煤之蘊藏量，世界各國除美國外，以我國為最豐，約當英德兩國之二倍，日本之三十餘倍。以言自給，實不成問題，但每年仍有大量之外煤輸入。雖中國本部之煤運往外洋者，每年亦有不少，在數字上尙屬出超，似不應有煤荒之現象。唯因交通不便，車輛缺乏，產銷不能相應，故九一八事變時，曾因抵制日煤而鬧煤荒。今後欲圖煤之自給，一方面固須在內地多開新鐵礦，而如何防止外煤之傾銷，亦須妥為籌畫。

二·鐵 我國鐵儲量與歐美各國相比，其地位僅居第九，反之，我國人口則居世界第一，欲言鋼鐵自給，殊屬不易。戰前每年需用鋼鐵原料約六十萬噸，除土法自製之鋼鐵約十萬噸外，其餘悉仰舶來。西式冶爐製鍊鋼鐵，雖在清末已有漢冶萍公司之創辦，第一次歐戰爆發時曾有一度之物興。其時因鋼鐵市價暴漲，新式鋼鐵廠紛紛設立，如各廠均能完成出貨，則全國每年產鐵能力已有一百萬噸以上，產鋼能力亦達十二萬噸，足供全國需要而有餘。惜乎或因資本不充，或因技術不良，紛紛倒閉，迄抗戰前夕，中國本部各鐵廠幾盡歸停頓。抗戰以來，由沿海及中部遷至西南之鋼鐵廠，僅華聯等四五家，規模均小，距兵工需要尙遠，供給其他各種工業更談

不到。幸土法煉鐵，戰前能保持相當產量，戰時更形發達，故目下西南各省，尚不致闕嚴重之鐵荒。戰後爲鋼鐵之自給計，應將戰前各廠加以整理，其地點不合，設備不良，或因外債關係，主權旁落，須有通盤計畫，加以調整。同時對於西南鋼鐵事業，須迅速發展。

三·石油 我國戰前由國外輸入火油汽油，約爲二萬萬四千萬美加侖，而國內生產幾等於零。抗戰時期，需要更多。因石油問題之嚴重，至少應有一可以自給之油田。就所知者，除熱河與遼甯省油母頁岩外，我國油田分佈狀況，大致爲沿天山南北兩路，塔里木盆地邊緣地帶，祁連山北麓而至玉門敦煌，再自甘肅東部延入陝西北部，越過秦嶺而達四川盆地。就中以甘肅玉門敦煌及四川巴縣達縣等處爲較有希望，其次爲陝西延長一帶。據美人調查，我國石油儲量約有一三七五百萬桶。但目下採油事業，至爲幼稚，欲求自給，尙並待積極探採，并採用代用品，以補不足。

四·米麥 我國號稱以農立國，糧食產量素豐，但戰前仍感不足，須賴國外輸入補充，非特在國外貿易上爲一大漏卮，且爲國防上之隱憂。查每年洋米小麥及麵粉三者，各有入超不等，雜糧一項則差堪自給。戰後欲求米麥之自給，對於改進生產技術，必須特別注意，舉凡選種，施肥，灌溉，收割，均應利用最新科學方法。據歐洲農業專家之試驗，同一耕地，施行新式耕種方法與舊式者比較，其產量相差自百分之十至五十之多。我國戰前如金陵大學中央大學農學院等，對於選種施肥等方法，均已實地推行，得到不少成效。電力灌溉在江浙一帶推行，生產量亦有顯著之增加。戰後對於此等方面如能普遍推廣，同時嚴禁食糧之浪費，如以米穀飼畜，釀酒等，則米麥入超不難在最短時期內抵補也。

五·棉 民國二十六年份我國棉花產量，計產皮棉一千二百七十一萬餘市擔，已達到自給程度。其

分佈狀況，冀，豫，魯，晉，皖，蘇，浙，鄂八省，佔百分之八十六，陝省佔百分之五強，湘省佔百分之三弱，而川黔桂滇等省合計僅佔百分之四，故戰前西南各省棉花佔輸入品之第一位。目下產棉省份淪為戰區，或為戰區所隔絕，而西南人口則驟然增加，紗布需求遠過於供給。戰後欲求棉產之自給，除儘速恢復戰區棉田生產量外，宜利用荒蕪或新闢土地，每區每年增植若干萬畝。其在西南各省，更應積極推進，以彌前失，如是在最近將來，不獨全國棉產可以達到自給之地步，或尚有大宗剩餘，可供輸出。

六·毛 毛為我國西北各省之特產，因其氣候風土宜於畜牧，而回民及喇嘛教徒，皆食羊肉，故羊毛產額甚夥。其名稱因產地而異，可分為西寧毛，山西毛，辛集毛，錦縣毛，邢台毛，赤峯毛，及其他各省之毛類。就中以西寧毛之品質為最優，產量亦富。估計全國產量每年約有七十萬擔，內中供國內各毛織廠織造用者僅四分之一，其他四分之三均輸出國外。外人以低價購我羊毛，織成製品，再以高價售於我國市場，故毛織物之輸入，幾五倍於國內毛織廠之生產總值，亟應提倡毛織工業，以塞漏卮。我國毛織工業雖發軔於前清末葉，至戰前數年始略有進展，較之棉紡織業殊覺墮乎其後。戰後應急起直追，增加毛織品之產量，同時鼓勵採用國產棉麻織品，以為舶來毛織品之替代。一方面應用科學方法，改良羊種及畜牧方法，推廣收場，俾能在毛織品自給之情況下，仍有相當數量羊毛之輸出。

絲綢上述各種物資，在改進生產技術之前提下，作有計畫之開發，短期內均不難自給。至於織之蘊藏，雖較貧乏，唯前人估計尚未將西康雲南等省計入，甚謂中國蠶織儲量僅足供百年之用，實未足為定論也。

## 在，樹立若干經濟中心。

### (106) 計畫經濟應在國家整個計畫之下，分區實施，視原料與動力之所

全國各地，因種種天然及人為環境之不同，其經濟建設，應分區舉辦，乃至明之理。我國在戰前早應如此計畫。抗戰期中因時勢所迫，亦已一部施行。戰事結束後，自應仍本此原則，釐定方策。惟所謂區域經濟建設，一般認識，似未十分明瞭，例如各區是否應謀自給自足，近年來頗引起相當爭論。茲先略論此問題，然後進而列舉區域經濟建設應注意之數點：區域經濟建設與國家經濟建設不同之點，乃在後者可求自給自足，而前者則不必如是。蓋一國家為對國際間國謀安全計，可不惜採此不經濟之政策。然國內之一區域，對於其他區域，則無此種政治作用。誠然，國家經濟乃國內之各區域經濟組合而成，在某一區域之某種設施，增進該區域之自給亦即達全國之自給者，固無不可。惟另一種設施，專為該區域之自給而與國內其他區域競爭者，則大可不必。要之，自給自足之經濟，終為一種不經濟之政策，人民生活標準將蒙不良之影響。國家行之，以謀國際上之安全，尙有可說，若於國內之一區域行之，於政治統一及經濟效率，均有妨礙。

有謂區域經濟之謀自給自足，亦有其國際政治之作用；蓋一國中如有若干自給之區域，一旦戰事發生，不幸而有一部份土地之淪陷，當仍可保存自給之區域，以作復興之根據，此種看法，殊不確當。當知經濟區域之劃分，甚少與軍事區域之劃分相同，軍事上之失敗，往往影響各經濟區域之完整。且以一般原則而論，區域愈小，圖謀自給自足之可能亦愈小，實則最大地區的國家，如美，英，俄等，尙難自給，何況國內之一區域。縱使戰事發生後，生活必需品之項目可以減少，然戰事必需品之項目又必增多，一區域內萬難自給，縱使求之，而欲達國際之安全，亦難辦到。

區域經濟建設既不必謀求自給，亦不能達到自給。其目的，端在充分發展各區之長處，使其對於國家經濟有最大之貢獻，此理至明，無待贅述。惟實施時究應何所着重，尙有研求之必要。茲列舉三項要點分述於后：

一、原料與動力 實行區域經濟建設，直可視為全區工業化之問題。於此第一須考慮者，即為工廠之如何定位。按一般情形而論，選擇一工廠之定位，須計及之因素實不下十餘種；其最要者，當為原料，人工，動力及市場等。最理想之方法，當為折衝各重要因素之運費，使達於最低之點以為定。按人工之移動性較大，較可任意遷移。今就原料動力及市場三者而論，如在已開發之區域，已成市場之力量較大，一般工廠定位時，對此不能不有嚴重之考慮。惟我國多為未開發之區域，於此等區域內既成市場之力量較小，掌建設計畫者尤可自造市場，故於此工廠之定位，當以遷就原料與動力為原則，而市場則可較有自由之支配。工廠如是定位，尙可達工業分散之目的。按各種工業原料多係分散各處，絕少集中於一地者，且近代因電氣網之佈置，高壓輸電線經過之地，隨處可以供給工廠之動力，因亦促成工業之分散。工業分散，不但國防上得消極之抵抗，積極方面，亦可促進農村之工業化。

二、電氣化 區域經濟建設既為促進一區域之工業化，而工業化之捷徑，則須從電氣化做起，此實為第二次工業革命中之一特點。蓋電力現今為工業之主要動力，電力既備，工業隨之勃興。此乃就一般而論，實則講求電氣化與區域建設，尤有進一步之關係。蓋現代電氣網之設備，根本即為區域性的。現今發電單位，日益加大，輸電日益加強，無論水電或火電，皆有分區佈網之趨勢，庶幾在電氣發展上乃稱合理。由是可知談一區域之經濟建設，不能不計及電氣化，而談一般電氣化，亦不能不從分區設想。



三、水利之開發 實施區域經濟建設與水利開發，亦有不可分離之勢。蓋歷來所謂天然區域，多以河流為根據，藉此水上之交通，以為一區之經濟的聯繫。着重一區域之水利開發，固有其天然環境之影響，而尤要者乃為近代科學昌明，對一河流之開發，往往能同時顧及航運，灌溉，防洪及水電四方面之目的。如是計畫，往往費用大可節省，而事業亦易於推動，由是經濟與加速開發之目的，即可同時達到。

前節所謂之電氣化，尤重於水力之利用，而開發水電，往往為興辦水利事業之副產，如是不但經濟，又能持久。且水利更可促成農工之聯繫發展，一則電力灌溉已可大規模實施，一方有利於農業，他方又可增高發電之負荷因素，即減低發電之成本。再則水電低廉，適於興辦化學工業，而化學肥料之製造與施用，尤為一區中農工並進之象徵。

以上略論區域建設之要點。總之，區域大半以天然河流為劃分之根據。區內就農鑛已有之原料，儘量分散設廠，同時開發水利，暢達水上交通，並利用水力發電，而在農業方面則特重灌溉與施肥。如是農鑛工電，相提並進，使事業既得經濟辦理，又可加速實現，此實為籌畫區域經濟建設之要旨。

(107) 爲實行計畫經濟，應設立主持全國經濟建設之最高設計機構。此項設計機構之地位，並應超然於執行機關而獨立。

戰前我國所有若干建設事業，因缺少通盤籌畫，不免枝枝節節，未能互相配合適應。國營事業大半獨佔性質，不甚注重效率。民營方面，則以資力薄弱，絕少規模宏大之實業。經營方式又往往習故蹈常，甚少澈底之革新，而經濟行政之不健全，復足以助長不合理之競爭，妨礙正常健全之發展。按現時我國與經濟建設有關之機構，約言之，共有軍政，經濟，交通，農林，財政，教育（技術人才之培養）及內政（衛生建設及都市建設）等七部。直轄此七部之行政院，設秘書與政務二處，其性質僅爲掌理普通行政。此外雖有行政院會議，但此爲決定大政方針所在，與技術並無關係。因此各部彼此之間，每缺少技術上之聯繫。行政院以上之國民政府，平時之中央政治會議及戰時之國防最高委員會皆爲政務機關，並不在技術上負調整督察與指導之責。至於地方建設事業，中央素取放任態度，從未聞有若何之統制與指示。因此之故，抗戰以前，我國所有若干經濟建設，均不免枝枝節節，未能盡配合適應相互爲用之能事。例如戰前工業之發展，就其種類而言，則重工業既付缺如，輕工業又相互傾軋。某一種事業獲有盈利，模倣者即風起雲湧，置市場需求之大小及生產技術之標準於不顧；稍遇風險，即倒閉頻仍。就工業之地點而言，則大部份之工業，偏處濱海之通商大埠。上海一地之工業，幾佔全國工業之半，戰事甫興，全國經濟機構，頓失聯絡。凡此種種，均爲戰後工業復興萬不可重蹈之覆轍。工業本身之不相謀已如上述，至於工業與其他各部門間之不相聯絡，亦復如是。爲確定全國經濟建設之目標，並加強其相互間之聯繫起見，中央政府內應即設立主持全國經濟建設之最高設計機構。凡國營部份之計畫，由政府主管機關草擬，經最高設計機構審核批

准，由主管機關實施；其民營部份規模較大需要統籌之事業，計畫由人民草擬，經最高設計機構審核批准，由人民實施。最高設計機構對於政府機關或人民送請審核之計畫，如發現與國家政策相抵觸，或與其他計畫相衝突時，得不予批准或加以必要之修正。審核計畫之最高設計機構，應同時注意調查考察所有核准計畫實施之成績。茲擬議是項最高設計機構之任務及組織等如后：

#### 一、任務

- (一) 將國家政策及中央意旨，演繹為計畫大綱，分交各執行機關，作為編擬實施計畫時之根據。
- (二) 將中央地方各執行機關之調查報告及實施計畫，綜合審查修訂與補充，以期融會貫通。
- (三) 全國經濟建設事業之考察，指導及其進展情狀之彙集。
- (四) 備中央政府之技術諮詢及有關發展全國經濟建設事業之建議。

#### 二、組織與功能（附圖）

- (一) 以委員長，副委員長及委員為主持大體督促進行之機關。
- (二) 以各專門委員會為實際草擬各部門計畫之機關，而以各股為工作之中心，各專任委員為各股之中堅。（各專門委員會可按範圍及性質分為若干股，將各專任委員分配於各股。亦得以一委員參加數股，而指定一人為主任，一人或二人為副主任。例如郵電專門委員會，可分為郵政，電報，電話，廣播等股。又如調整機構專門委員會，可分為系統，編制，人事等股。）
- (三) 以秘書廳為協助各專門委員會工作之機關，所有購置圖書，蒐集資料，繪製圖表等事項，均集中於此。

(四) 以顧問室為接受各專門委員會諮詢之機關。(委員長得指派顧問出席某一專門委員會。)

三、構成之分子

(一) 除委員長由行政院院長兼領外，副委員長四人中，除管理本會行政之副委員長一人須絕對專任外，餘得兼任。委員則以國防最高委員會秘書長，中央黨部秘書長，及中央各關係部會首領兼充之。

(二) 為積極推進起見，各部部长得指定政務次長，其他機關自行指定某一高級人員為代表，分別負責督導關係專門委員會工作。

(三) 各專門委員會主任及一部份副主任，由各主管機關或關係機關首領(或副首領)兼充。例如運輸專門委員會可以交通部路政司司長(或幫辦)為主任，公路總管理處處長(或幫辦)與航政司司長(或幫辦)為副主任。又如鑛業專門委員會可以經濟部鑛業司司長為主任，資源委員會鑛業處處長為副主任。其餘副主任另行物色，則須絕對專任。

(四) 各專門委員會專任委員人選，必須嚴格，於資歷，學識，經驗而外，尤須注意其道德(特別注意服務道德)，性情，同時對於其待遇，必須優越。

(五) 各專門委員會特約委員，或限於某一專門委員會，或不限於某一專門委員會，此為與各關係機關團體聯絡之樞紐。一方受委員會委託，提供資料，答覆問題，一方亦可自動貢獻意見。

(六) 秘書廳自秘書長以下人員均須專任。各組組長可由秘書兼領。

(七) 顧問室總顧問須專任。顧問或專任，或非專任，均得以客卿充之。各組組長可由顧問兼領。

#### 四·組織之重心

此項擬議之組織，係合關係機關人員與專家爲一起，俾研究易於取得現實資料，設計易於適合實際需要；同時，亦即以現任關係機關首領居領導地位，而以專任之專家從事實際之工作。故

(一)以執行之責任，置於委員長及全體副委員長，猶之一般委員會之常務委員。

(二)以設計之責任，置於全體主任會議及其所指導之各個專門委員會。

#### 五·計畫之條件

(一)經濟建設計畫之範圍與方針，由全體委員會議遵照中央政策規定之。

(二)計畫大綱及程序，由全體主任會議會同規定，然後由各專門委員會分別循以工作。經濟建設計畫委員會應有極完善之圖書設備，以爲各專門委員會工作時之參考。此事對於計畫工作之成敗，有莫大之關係。計畫完成時，亦由全體主任會議公同審定，合成互相呼應而並無抵觸之整個計畫。

(三)關係不止一部門之經濟建設，應由關係各專門委員會共同商洽計畫。

(四)經濟建設計畫委員會每期之工作，應預定完成時限，並務必如限實現。

(五)每一期之經濟建設計畫公佈後，各主管機關應將實施方案以及其後實施與完成之報告，統送經濟建設計畫委員會審閱。經濟建設計畫委員會亦得派員分頭視察，提出報告。以上兩項報告均作爲辦理下一期計畫之根據或參考。

(六)各主管機關實施公佈之計畫，因必要而有所變更，應先取得經濟建設計畫委員會之同意。經濟建設計畫委員會發見各主管機關實施方案或實施情形與公佈之計畫不符時，亦應負責糾正。

## 六·工作人員之規約

(一) 凡參加本委員會工作之人員，均應於開始服務前，填具誓書，聲明效忠服務，並對於一切會務絕對保守秘密。

(二) 調用人員必須以全部時間從事本委員會工作。在工作未 completion 前，不得自行中途告退。

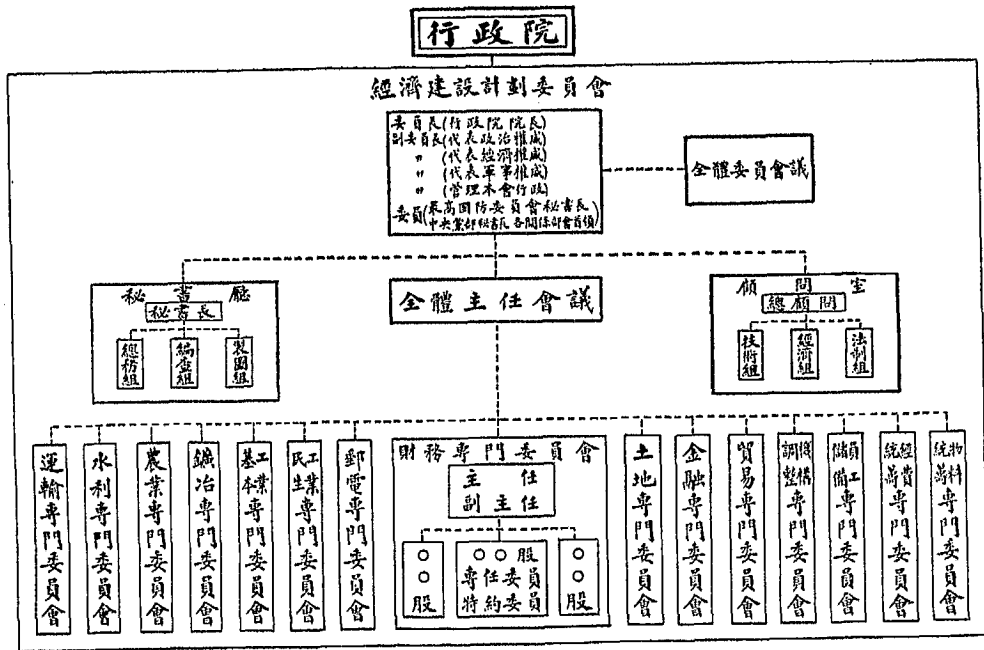
(三) 各機關現職人員參加計畫工作，均應作為脫離現職，絕無利害關係，完全以客觀地位，為未來着想，即大家須以大公無我之精神，規畫國家百年之大計。

(四) 凡以公務人員資格被調在本委員會工作者，應即以其在本委員會之工作成績為考績之根據

## 七·設立之步驟

由於經濟條件之限制與計畫人才物色培養之不易，最高設計機構宜從小範圍做起，逐漸擴大，不可猝然成立一個龐大的機關。其本身尤不可居最高設計機構之名，而擔任某一部門建設工作的實施。蓋設計機構若兼辦實際建設工作，必致將所有精神移注局部瑣細之事，而于全般根本的策畫，反致忽視也。

# 擬經濟建設計劃委員會組織圖



## 培養國家資本，發展國營企業。

就世界潮流與我國經濟建設最高原則之民生主義而言，我國經濟之發展，勢必漸漸趨向國家資本之途徑。事實上，經濟建設之首要，亦在以國家之實力，促進工業化。故如何培養國家資本以發展國營企業，當為今後最須致力之問題。國家資本之來源，包括國內全部金銀，國內公有土地，財產及其收益，國營企業及統制事業之盈餘，捐稅及徵收，貯積及借貸。全國金銀，在戰時固已收歸國有，然對脫漏及隱藏之殘餘金銀，仍要繼續吸收。國有土地及財產，應妥為整頓管理，以增加固定資本及其收益。國營企業之盈餘及統制事業之所獲，在國家資本制度方式下，當較重要於租稅，而直接稅當較重要於間接稅，然而國家資本之獲得，最重要者實為從事資本之儲積。通常資本儲積之基礎，在於生產超過消費之剩餘，戰後生產力低減而消費已達最低必需之程度，儲積實非易事；此論誠有相當理由。然我國社會經濟，似有豐富之彈性，生產力低減，但非不可再高，消費程度甚低，但亦未至極端。蓋若求生產超過消費，應不僅從絕對數量上觀察，抑且從效率上觀察，絕對數量雖少，苟在生產與消費效率上累加改革，或可綽有餘裕，此中國鬆懈之社會經濟結構之彈性特質也。吾人欲作資本之儲積，第一，生產方面應求鉅額絕對數量之增加，並求生產效率之增進；第二，消費方面，應在不妨礙經濟發展原則下節約其數量，並儘量將純粹消費品，移用於效率較大之再生產之途；第三，生產與消費之間，應減少不必要之週轉與折耗。至國家資本愈有雄厚之儲積，斯國營企業愈有長足之進展，同時國營企業愈進展，則國家資本自亦愈雄厚，此中有循環性的相互因果關係。

惟按之我國近時情形，如欲純恃國家資本籠罩全部經濟事業，尚不無相當困難，因：



一、政治之組織與風氣，均尙未適於完全領導經濟之發展。  
二、國營企業之制度（包括地位之獨立，財政之相當自主，會計制度之改進，人才之培養與職位之保障，運用之自由，而同時輔以有效之監督）至今尙未健全。

三、國內私人資本較前日漸發展，尤以金融資本勢力爲甚。

四、至少就目前政治狀況與國際環境觀察，政府對於私人資本，難爲充分有效之統制。

因此，戰後經濟之發展，或不免由國家資本勢力與金融資本勢力殊途或聯絡並進。金融機關固以政府有關之銀行佔主要勢力，然在幣值低落與工商利益培厚之過程中，政府銀行以外銀行之勢力或將相當膨脹。兩者之精神究不甚相同，立足點亦異。故由政府觀點言，戰後欲行有效之經濟統制，除其他設施外，應以如何增厚政府在金融方面之勢力爲主眼。由國民眼光言，則宜如何聯絡政府方面與金融機關方面之設計者，使有共同之圖是見解與其認之經濟發展計畫，殊途同歸，以謀建國大計之推進。

國家資本與金融資本，自可爲經濟上重要動力，但欲謀經濟上之調和的與平衡的發展，此種統制，猶嫌不足。蓋我國農工礦各業仍極散漫，戰後國際經濟競爭仍不可免，我國欲爲經濟上之對抗，非謀各事業之組織化，及資本之集中化不可。各業同業公會等之組織，應較現制更求強化，並另組織合機構以求密切聯繫與協調。主要工商業如棉紗，煤業，電業，麵粉，捲烟，火柴，水泥，航運之類，其資本勢力原亦相當集中，惟精神殊爲散漫，宜以國家資本或金融資本或其他雄厚之私人資本，助其伸入取得事實上之重心，則各業之統制即較爲簡易，而平衡之發展計畫亦較易實施。此種集中資本之辦法，在初期或爲對於私人資本之讓步，其結果必爲加強國家之統制，可無疑義。

## (103) 國營企業採取公司組織，其機構及職權與行政機關劃分，盡量商業化。

我國國營企業較有成績者在前僅有交通與銀行，至近年而有工礦，有對外貿易，但其與主管行政機關之關係，多混淆不清。其所受最大之影響，無過於因政治變遷之波動，致國營企業之基礎不固；又無過於因行政手續之牽掣，致國營企業之效率不高。故比來一般輿論，愈認為國營企業應使完全採取澈底之商業組織，與主管行政機關劃分，遂其獨立自由之發展。至於國營企業之經營方式，宜盡量仿效歐美，採取國營公司制或混合公司制，務使其在營業及行政上澈底商業化，一掃過去官辦之積弊。普通商業公司成功之秘訣，一在業務自由，一在財政獨立。二者缺一不可。而政府各部會直接管理之事業，則正缺少此二大商業要素。每一事業成立，業務行政固易受政治之影響，資金出入亦受國庫之牽掣。以此方式經營企業，其發展前途自極渺茫。為補救此種弊端計，今後政府獨資經營或與人民合資經營之企業，均須採取公司組織，並須做到下列各點：(一)公司本身有獨立之董事會；(二)公司本身有權向銀行商借款項或發行公司債；(三)公司之普通開支，應以出自營業收入而不依靠政府撥款為原則；(四)公司之業務與財政，應不受政府及國庫之牽掣；(五)公司得以最有利之價格，在商業市場上自由買賣，與政府機關發生交易關係，亦應本此原則。

戰前及戰時已歸國營或民營而不合原則之事業，戰後應設法調整。過渡辦法可分兩種：

- 一、民營事業之應歸國營者，得由政府先將同一性質之獨立單位，化零為整，組成一大規模之公司，再由政府參加資本，使其成為混合公司；如政府已有同一性質之事業，自可與民營公司合併改組。

二·國營事業之應歸民營者，得由政府盡量招收商股，或將政府股票盡量讓與私人，使政府資本退居不重要地位。

由近年來之趨勢觀察，國營企業已有逐漸貫徹商業組織並與主管行政機關劃分之趨勢。今後自應使未採取商業組織者，實現其商業化，已採取商業組織者，益澈底其商業化。然其中最要之一點，尤在使與主管行政機關之職權，有明確劃分之規定。就原則言，統制權應集中，經營權應分散；換言之，主管行政機關應負決定政策之責，握監督指導之權。至企業本身之業務財政，應使獨立，用人行政之權，更應歸之企業組織之本身。

(110) 民營企業應在有利於整個經濟建設之原則下，加以輔導，有計畫的運用私人資本。同時健全工商團體組織，構成現代化之經濟機構。

我國經濟建設，以三民主義中之民生主義為最高原則，而民生主義之主要內容，為發達國家資本，節制私人資本。戰後百端待舉，無論善後或根本建設，在在均需鉅量資本。除積極擴充並培養國家資本外，對於民間資本亦應為有計畫的運用。最要者鑒於我國目前民間資本及民營企業之微薄可憐，宜寓節制與統制於監督與輔導之中，使人民感於政府獎助之便利，不覺限制之痛苦，而國家仍收計畫與統制之實效。

運用私人資本，可分私人間接投資與私人直接投資。前者例如國家公債或國營企業之公司債，使一部份民間資本參加國營企業。又如發展銀行業務，使金融界能聚集民間零星資本集中投資，亦屬此類。後者為人民自營企業及購買股票。以節制資本立場言，公債及公司債當優於直接投資，但對於某種事業，政府認為應鼓勵民營者，得用保本保息等方法，以獎勵人民投資。惟此項資本受有優待遇，應受政府節制。他如各種合作事業之發展，儲蓄之獎勵，信託保險等事業之推廣，投資知識之宣傳，皆為積集私人資本之方法。如私人資本運用之效率不高者，無論在經營工具或工作方面，政府應予以指導或助其改進。華僑資本亦為私人資本之一種，應由政府於經濟方法以外，兼用政治方法（如指導經營及保護安甯），以獎勵其向祖國投資。

關於經營方式，如第104條所述有關國家命脈之鎖鑰事業，國防直接需要之主要製造事業，必須完全由國家經營，以為推行計畫經濟之樞紐。近年以來，政府原已循此途徑進行。但不屬於第104條所述

十個原則之事業，均可聽由人民經營，而由政府以各種法令保障獎勵或扶植之，但必要時，政府亦得依法予以徵登，收買或管理。尤要者，較大規模之民營企業，在籌備經營之先，必須經過政府之審核許可，其不能獲得許可者，政府應儘可能盡量與以指導，修改，或助其解決困難，以寓統制於輔導之中，而使民營與國營互相配合，成爲一個的有機體。又如不屬國營範圍，而又非目前民力所能集資興辦之較大規模企業，國營範圍內政府一時未能舉辦之較次要及較無統一性的鑛業，重工業，航業及農林畜牧事業，應歸國營現爲民營而在過渡期間不須或未便收歸國有之事業，及應屬民營範圍，而政府認爲有特予提倡必要之事業，亦可由國家主持而與人民合資經營。

經濟組織，應包括經濟行政組織及事業組織（包括同業組織）兩方面。今後經濟建設工作之推進，須賴政府與人民通力合作，取同一步驟，實行經濟總動員。惟如何使政府與人民間密切合作，則其關鍵所在，端在工商同業機構之健全，蓋有此項健全機構，而後由政府運用以推動一切經濟建設，方能迅速進展而收鉅大之效果。我國過去之工商團體，組織散漫，無可諱言。自有二十七年一月十三日國民政府修正商會法，商業同業公會法，工業同業公會法，及輸出業同業公會法之公佈，而工商業經濟統制機構之法律基礎方告樹立。今後宜切實督促指導各種同業公會從速普遍組織，使每一重要商號工廠或輸出公司皆爲每一同業公會之會員。由縱的方面言，每一同業公會皆爲一同業公會聯合會之會員；由橫的方面言，又皆爲商會之會員。而商會之設立，由縣市及繁盛之區鎮起，進而組成全省商會聯合會，更進而組成全國商會聯合會。如斯全國之工商業，縱橫聯繫，形成有機之組織。今後欲求經濟建設之長足進展，非同時努力健全此種工商團體組織不可。

(111) 利用外資爲我國經濟建設籌集資本之主要途徑。爲誘致外資之內流，在不損國家主權之前提下，應酌量寬其限制。

利用外資，爲戰後復興籌集資本之主要途徑。蓋我國生產能力，本極薄弱，倘資本之積貯，均須待自力更生，恐非時間所能容許。故本問題之中心，不在應否利用外資，而在如何利用外資。

以股票債券輸出之方式吸收外資，而將事業本身經營之權，全操國人，使外國投資者，除坐收利得外，無其他權益，自爲最理想之方式，但事實上恐未必盡如所期。竊意往日我國限制外資，無非鑒於以往政治性質借款之失，亦以外人治外法權存在，不易就範。其尤甚者，則喧賓奪主，以此爲經濟侵略之具。此後假定國家主權完整，政治確有辦法，則取開放政策，固亦未嘗不可。現在各國經濟均漸趨統制化，事業利益相當限制，我國如取比較寬緩政策，在不損國家主權之前提下，容納外國私人資本來華生息，似爲最有利之辦法。所謂不損國家主權，即不得有政治條件。至事業本身之主權，只須在我國法律監督之下，准其採取監督參加管理各方式，當不致有何大害。我國以前各種事業，有外人參加者，比較有成績。且與外人合辦事業，可學習其經營管理之經驗，造就將來獨立創業之人才，更於我有益。惟彼此合作之方式，須純爲商業性質，無苛刻之政治條件，監督合辦，均可考慮。至重要國防工業，自屬例外。總之，全國資源，應盡量開發，愈早日開發愈好。若必留待民族資本自辦，則俟河之清，未知何日。在戰後復興亟關開發期間，此種狹義的國家觀念，似應改正。立法上有政視外資處，如因而阻礙外資流入，似應放寬。只要產業逐漸發展，民族資本不愁不逐漸蓄積。只要國家政治有辦法，亦不愁在華外資有軌軌之行爲。故向來歡迎外資而又歧視外資之不徹底態度，應行糾正。

惟有數點必須做到者，即外商在華設廠，必須經過與華廠相同之手續（如計畫之審核等），適用與華廠相同之法律（如勞工法規等），接受與同類華廠相等之政府監督管理（如加入同業公會等）。蓋非如此，則政府全部之統制工業計畫，勢將無法實行，且喧賓奪主，為我國工業及在華外廠之前途計，均非所宜。

利用外資之方針，雖可預擬，而具體內容，似不能不隨時勢之移易，有所補充。以下略論利用外資之方式，利用外資之標準，及外資本身之種類。

一、利用外資之政策，應由政府統一主持，而利用外資之方式，則應分為下列三種：（一）凡國營企業，應由政府主持集中洽貸，但應分別利用，使債權之擔保確定，以堅國信；（二）凡政府與人民共營之企業，應由各企業自行洽貸，而由政府予以協助並保證；（三）凡人民依照政府經濟建設計畫，而發展生產事業，則人民組織之公司吸引外資，得由政府之實業銀行，為其介紹及保證。關於外資應否由統一機關，集中洽貸，各家意見，頗不一致。或以為洽貸外資，應由統一機關辦理，即由此集中洽貸機關，統盤支配。需用外資機關，必須先將事業計畫交付審核，認為健全，始得分配外資。或以為外資可不必集中洽貸，但因外交金融及貿易關係，在相當數目以上者，須經適當機關加以審核。所謂適當機關，可由金融貿易外交實業等有關機關合組，或可由四聯總處負其全責。按利用外資之事業，如係政府自營，則由政府指定機關，專任洽貸，本無不可；惟人民私營事業方面之外商投資，恐不能應用統一洽貸之辦法。至由政府機關，如四聯總處之類，審定其條件之是否合理，審核其事業之能否接受外資，或由其他政府機關，審核其事業計畫之是否與全國工業政策相符合，則自屬應辦之事。

二、利用外資之方式，既如上述，則無論其為政府或人民所辦事業，利用外資時，應由政府製定利

用外資之標準，以資遵守，其原則如下：

(一) 凡屬國防性之建設，不必引用外資，但利用技術，不在此限。

(二) 凡吸引外資，以能發展民生，而不偏重一方利益。

(三) 凡吸引外資，須經過政府合法之考核。

(四) 凡吸引外資，其事業本身之主權，在我國法律監督之下，得准其參加管理。

(五) 凡吸引外資合辦事業，必須有一定之期限。期滿後，得自由處理，無礙定東縛。

(六) 凡吸引外資合辦事業，應避免獨占性，以期無害於國內事業之發展。

(七) 凡吸引外資，不能專重某一國之投資，應就我國之需要及投資國之情形而定。換言之，某

一種事業有幾國聯合之投資，不單獨以某一國為限。

(八) 凡吸引外資，其來源非直接，而間接由第三者從中操縱者，不能利用其投資。

三、外資本身之種類，可分為短期資本與長期資本二種。短期外資，雖或能彌補國際平衡中暫時之虧短，但我國之需要短期借款，實不若長期借款之殷切。惟國際經濟局面，常多變化，放款者因恐長期過擠風險，每以短期資金形態，移動各地。我國需要外資既甚迫切，而長期資金又極缺乏，必要時或有不得不接受短期資金之勢。但資本之發展，事業之完成，需要相當之時間與穩定之局面。如資金隨時有被收回之虞，不但一切計畫，勢將停頓，且金融組織，亦將受其擾亂。故我國雖需要外資甚亟，仍須謹慎注意短期資金之流弊，而以利用長期資本為原則。

在利用外資之過程中，須付息還債，而外債本息之償還，最好出自所借來以發展之事業本身上。換言之，利用外資之事業，須具有舉債能力。有舉債之能力，始有償債之能力，如此，方不致影響國際收支之平衡，而間接影響戰後財政金融之信用。



(112) 培養技術及管理人才，使教育與建設需要互相聯繫。爲加速經濟建設之發展，應充分利用外國技術人才。

經濟建設所需人才，約可分爲上中下三級。就工廠言，上級幹部如廠長，總工程師及各生產部門主任等屬之。中級幹部如副工程師，技師，各主任之助手，各生產部門之高級職員，如設計，繪圖，會計等工作人員屬之。下級幹部如監工，機工，考工員及有技能之職工等屬之。

一、上級幹部人才之培養，應糾正以往對於留學生所採取之放任政策，改訂留學制度，務使今後對於留學生作有計畫之派遣，以期適應國家社會之需要。茲述其要點如下：

(一) 派往外國學習之科目及專題，以國家最近十年內急切需要，而在國內不能獲得適當之指導及設備者爲限。

(二) 在國內不能獲得適當指導與設備之科目及專題，如國家需要較廣，應聘請適當之外國學者來華講授，同時培養本國師資人才，並充實本國大學及同等學校之設備。

(三) 派往外國留學之學生，不論公費或自費，以在國內對於所習科目及專題已有充分之準備者爲限。因此應儘先派遣國內大學及同等學校畢業生之曾在生產事業機關服務若干年以上，而有特殊成績者，或在研究機關繼續研究有特殊貢獻，均經本機關認爲才堪深造者。必要時，始考送方在國內大學或同等學校畢業之優秀學生。

(四) 派往外國留學之學生，其修學方法，應注重研究專門問題，以求深造，不提倡以修畢外國大學課程考取學位爲目的。

(五) 派往外國考察之人員，對於考察之專題，應有充分之準備。考察範圍須有明白對象，力戒廣泛

，以期確有所獲。

(六) 中央建教合作機關應附設管理留學生之機關，不論公費或自費留學生，均歸其指導與監督。

二·中級幹部人才之培養，應由國內各大學及專科學校負責。但訓練內容及方法，應亟加改善，務求切合實用，庶大學生不致如以往之因畢業而失業。理工科學生應理論與實驗並重，課程編制及訓練內容，須提高標準，充實試驗研究設備。各大學及專科學校之分布與設置，應有通盤計畫，明確規定其對象，務與經濟建設方針相呼應。

(一) 吾國以往各大學及專科學校之分布，除因地域及學校歷史關係外，甚少其他之合理根據，以致在二市區集合設有若干大學者，在若干省區竟毫無一高等教育機關者。抗戰以來，紛遷內地，雖均維持開學，但大都隨遇而安，未暇為久遠之計。將來戰事結束，多數學校之原有校舍設備，已不存在，正宜趁此時機，重行考慮其校址問題，以期一勞永逸。除少數學校因歷史關係仍應重遷故址者外，其餘均應通盤籌畫，分配設立於各項生產事業已臻發展，或行將發展之區域，並規定學校科目，即以所在地之生產事業為其主要對象，俾學校與各生產事業機關，得以密切合作，而學生之研習，亦能適合國家社會之需要。

(二) 學校與事業機關應有密切之聯絡。過去教育在培養人才方面之缺點，最顯著者，莫如一部份人在學成以後，學非所用，或用非所學。用非所學，乃個人之損失，學非所用，則為整個國家之損失。此其原因，皆由於教育方針與國家社會之需要，不能相應。今後教育方針，應力求教育目標與建國國策之一致，從全盤着眼，長久着想。例如今後十年內國家需要何種人才，教育機關即須着手培養此種人才，務使供求相應，以補助建設之進行。近年來教育部提倡設立建教合作機關，以建教合作為原則，確定建教的關係，應力求其組織之健全及其效率之增進。

三、下級幹部人才之培養，應由職業學校負責。我國中學多於職業學校，而中學課程，多係準備投考大學之用，然中學畢業生之升入大學者，不過一小部份，其餘大部份之無力升學者，因缺乏適當之職業訓練，遂不免失業。我國中等教育之浪費，莫此為甚。亟應大量設立職業學校，並提倡補習及函授學校，俾經濟建設所必需之下級幹部人才，得以充分培植。此項職業學校可由教育部會同各國實業機關及民營工廠創辦之。課程編制，得按事業分類。訓練方法，採半工半讀制。此外對於技工並應多設訓練班，因職業學校僅能養成中下級工程技術員，而不能養成技工。今後技工需要數極大，而在工廠內訓練之感徒，極易沾染舊式工人習氣，應由教育部多設技工養成所，並由各經濟建設主管機關，視其需要，分別設立若干技工訓練班，或開設技工訓練夜班。如此，可在事業中訓練技工，寓學於做，培養有為青年，並提高就地一般人民之技術水準，增高其生產能力。精巧特種技工（如電煉鋼爐等），並應予以出國學習之機會。

管理與技術，為辦理企業之兩大要素，必須二者同時改進，企業方能發展。若祇重技術而忽視管理，則技術縱極優良，企業仍難免失敗。我國已往企業之失敗，由於管理成分者實較由於技術成分者為多。言人事管理，則任用私人，不問才能操守；言物料管理，則典儲無方，損失無從稽考；言財務管理，則賬式陳舊，成本及盈虧均無精確計算。綜其原因，不外二端：一，為一般人之忽視管理，以為技術非專家不可，而管理則盡人皆能，不知合理之管理，亦固有其專門之知識。亦有以技術家兼任管理者，即使勉能勝任，亦有拋荒本職之弊。二，為管理人員之不善自處。凡專習商科經濟系者，對於科學管理法及產業合理化運動，均有認識，眼光較遠，頭腦較清，但自視太高，非大企業不願管理，以致一般成績無從表現，反引起主持方面之輕視。今後改進管理，必須（一）糾正忽視管理之觀念；（二）管理與技術分清權責；（三）養成管理人員『大處着眼，小處下手』之精神，不可

自視過高；(四)舊有管理人員，應多多研究歐美科學管理法，以補原有學識之不足。

四·我國技術落後，人才缺乏，無可諱言，縱能積極培養，如以上所述，收效亦須在數年之後，而戰後復興建設，不容坐待，故利用外國技術人才，在建設初期，殊有必要。茲分國籍，人選，任務，準備四項分述如下：

#### (一)國籍

1. 對我國須無政治野心；

2. 其本國之現行外交政策，與我不抵觸；

3. 對於該項專門技術，最著聲譽，並適合我國國情。

#### (二)人選

1. 對於該項專門技術有豐富之學識與經驗，曾有事迹表現者。

2. 對於我國有好感，至少不懷惡感者。

#### (三)任務

1. 協助及指導我國建設事業之計畫與實施，但其職權祇限於顧問地位。

2. 須使之為我同時訓練人才，庶一旦任滿他去，不致無人繼承。

3. 關於有國防機密性及有外交關係之建設事業，不宜使之參加，以防發生流弊。

4. 須使其任務能圓滿完成。對於稱職之外籍專家，不妨使之久於其事。對於有鉅大貢獻者，並應有激勵之表示。

#### (四)準備

1. 由中央指定機關，專司外籍專家之延聘及其管理事宜。

2. 由指定機關隨時邀集國內對於該項專門問題有研究之專家，審查及鑑別擬聘之外籍專家之資歷，以定取捨。
3. 在外籍專家未到前，應指定從習人員負責搜集有關該專科問題之各種調查統計資料，譯成該國文字，以備參考。
4. 在外籍專家未到前，即由主管專業機關將其在華工作程序代為排就，俟徵得同意後，即可依照進行。同時將其工作環境，預為安排妥善。

## 提高勞工生產效率，發展勞工福利事業，增進勞工對國防建設之認識，減免勞資糾紛。

我國雖有大量人民，然社會無組織，技術無訓練，使用無秩序，管理無方法，致全部勞動界為不經濟原則所支配。但如政府對於勞工之培植，訓練，福利設施及勞資協調等，均有合理的制度，則工作力量自可增強，消耗亦可減少。政府亟應趁轉變之過程中，利用我國經濟之特點，廣大無限之人力，樹立各項事業之基礎，為國家工業化之張本。茲分述如下：

一、勞工之管理 管理之目的，為調劑勞工之供求與增進工人之福利。政府於此實有設立管理勞工總機關之必要，其組織職權，應與行政院所屬各部相等，各省市得視需要特設或指定機關，掌理勞工之調查，登記，訓練，救濟，分配，福利事業，勞工組織及糾紛之仲裁調解等事項。

二、勞工之培植 工業生產之效率，一部份繫於機械及組織，一部份則依賴勞工之本質，故為國家經濟建設起見，應以增進勞工生產效率，為勞工政策之目的。固不可戕賊勞工，亦不可養成其怠工之習慣。至於勞工享受之改善，亦以其效率為正比例。即生產效率愈增高，則工人生活愈可改善。效率如逐漸增高，則工人生活及其健康與智力，自然逐漸改良。蘇聯生產競賽辦法，規定工作單位團體或個人之首先完成者有獎。此全以生產為本位，與只施小惠而不承認其人格者根本不同。對於勞工，消極方面，在防止其墮落，以免影響生產，積極方面，在提高其人格，增進其智力與健康。提倡及獎勵現有技術工人受更高的技術教育，則質的方面可以增進；提倡及獎勵普通工人受技術教育，則技工的數目可因之增加；以上二者，苟能同時並進，不但目前勞工的效率，可望增高，即以後需要的技術工人，亦不虞缺乏，由爭相羅致而生的流動率可

以減少。

三、勞工福利事業之設施 安定生活，保障失業，增進健康，改善環境，維護安全，撫卹傷亡，鼓勵儲蓄，幫助保險，進益智識，增加能力，負擔養老，教育子女——凡此種種，皆應擇其輕重，廣為設施。

四、工資之調整 全國各地各業工資，應有相當統一的與差別的標準，使勞工供給與需要得以平衡。全國各地應規定最低工資額，以標準工人家庭之生活費為最低限度。每年得視生活費指數之變遷，酌量調整。工資付給，應用科學方法，分別獎懲，藉以減懶惰與怠工之習氣。政府對勞動者之工作效率，應嚴加督促。對勞動者之生活，應極力維持。在原則上，勞動者除工資外，至少應分得一部份利潤。在國家資本制度下，利潤以歸諸國家公衆為最宜。

五、工時之調整 戰後努力建設，人民自應刻苦力行，加速工作，不過工作時間與工作效率，應有科學之研究。徒然延長工作時間，反致減低工作效率或發生怠工現象，且使工作者身心無暇休養，智能無法增進，影響工作之進展，並非合理之辦法。

九、勞工組織 應在法令規定下，予以自由。政府應積極領導勞工團體，在正當途徑上邁進，不應消極的恐懼或憤恨勞工團體而壓抑。國營事業之職工地位，除為僱用勞動者外，且兼國家公務人員之地位，其組織應在公務人員及一般勞工之間妥為規定。政府絕對消滅官辦工會之現象，絕對防止以勞工運動為職業之「專家」。勞工組織之方式，原可分職業與產業兩種，戰後仍可並存。至於超地方性之產業工會聯合（例如銅鑛工人，煉銅工人，與精煉工人合組銅業工會），則在現時我國勞工狀況下，殊無必要。勞工組織之聯合，原可分縱的聯合（如全國紡織工會）與橫的聯合（如縣市省及全國總工會）兩種，在產業尚未發展之我國，縱的聯合，固無必要，橫

的聯合，亦不必超過省區以上。事實上，在統制經濟建設之初期，有縣市工會之組織，已足發揮其功能，不須有大規模之聯合，徒滋流弊。

十·勞資糾紛 雖為現代經濟結構下不可避免之事實，然戰後復興階段中，應竭力使勞資雙方得其平，以減少社會安寧之擾亂，及經濟建設之妨礙。減免糾紛之原則，不在政府與資方對勞動者之壓迫與欺凌，而在國防建設之認識，與福利事業之發展。減免糾紛之直接方法，我國自亦不外乎此。此外，工廠法，工會法，工廠檢查法，及其他勞動法令，自應根據戰後之政策及環境，作必要之修正。



(114) 中央及地方一切與經濟建設事業有關之機關，其內部組織應力求簡單化。對於附屬機關之管理，宜採用多級的總攬制度，逐級授權負責。

欲提高行政機關之效率，有兩點最為重要：(一)機關本身內部之組織，必須力求簡單化；(二)附屬機關之管理，遇所轄單位過多時，宜採用多級的總攬制度（注意：總攬與獨攬不同）。但我國現行行政組織，適與此二項原則相反。換言之，現在中央及地方各機關內部之組織，無不異常複雜，而於附屬機關，則上級機關每喜越級指揮，以致中級機關徒等虛設，浸至上級機關百務叢集，事無鉅細輕重，均須一一處理，顧此失彼，勢所難免。

論理，無論中央之院部或地方之省市政府，其本身職務之要點，為政策之推動，及對其附屬機關事業進行之督察與指導，而不在辦理所屬之事業，故其機關本身實僅為其長官之辦公處所，祇須配置足用之少數佐理人員，已可應付一切。若以中央各部為例，則部次長之左右，似祇須設置若干高級佐理人員，各配以少數必要之助理人員，即為已足。以往內部重重疊疊之組織，均可廢除。不僅中央各部如此，其他各省市政府，亦均可適用此項原則。考諸歐美各國行政機關，無不如此。昔中央聘請之國聯政制專家晏納克氏曾言：『德國萊茵省區工業素稱發達。行政亦極紛繁，但其省長之左右，僅有工務員三人。其餘政務之重心，皆加於州長之身上，而行政並無尾大不掉之弊。』

我國現有中央及地方各機關，誠能依照上述原則加以調整，則其結果，必將大大縮小組織，淘汰無數冗員。所有超過實際需要之多餘人員，均可視其能力分配於事業方面，將昔日以衙門養士之辦法，一變而為以事業養士，庶幾人盡其才，一反掌間，而我國政治亦可日趨於清明之途。至於實際辦

理事業之重心，則爲附屬之中級機關，例如交通部之郵政總局財政部之鹽務總局等。此項中級機關，承上接下，最得總攬之便利。中級之下，復有下級，故其組織，亦宜採取總攬制度，逐級授權負責，於規定職權範圍之內，不得橫加干涉，致紊系統。時賢每盛稱明清兩代之多級的地方行政制度（按舊制每省分爲十餘府，每一知府管轄若干縣，省之長官每日只須注意此十餘知府之才能操行及是否努力盡職，即爲已足。）其實此種制度之優點，即以其合乎總攬之原則。

惟須注意者，此多級的總攬制度，祇可適用於同一系統下各個具有獨立性之附屬機關，而不可誤施之於機關本身之內部。如中央各部組織，部次長下有若干司廳處會，其下復分科室，科室領袖之下，復各有若干科員。近人所詆毀之科員政治，即爲此種制度誤用之結果。

又查晚近我國行政機關及事業機關，日日高唱調整機構而愈調愈不整，推原其故，皆由於對於機關設置問題過於輕率。提議時固以時勢需要爲理由，但又孰保其不出於人事或機關之勾心鬩角？對於其究竟是否確有必要，及其將發生若何之影響等等，絕少加以縝密周詳之鳥瞰的審慮。此雖關乎政治的知識與修養，而缺少一種超然的專管機構，亦爲一主因。應由中央及地方各設專管機構，專司研究，設計及審議各種經常機關之增廢，分併，及其內部組織等。至於此項機構本身組織之應絕對合理化，以及具有其高之效率，自屬更不待言。

(115) 經濟建設事業機關之人事行政，諸如任用，保障，待遇，福利，考績，獎懲，訓練諸端，應各有定章，以事得其人，人安其職，人才得以造就，事業得以進步爲目標。

我國以往官辦事業，殆有一共同之弊病，曰用人浮濫。舉例言之，如甲首領來，引用一百人；乙首領來，裁去五十人，引用一百人，積爲一百五十人；丙首領來，裁去五十人，引用一百人，積爲二百人。人數本無限制，儘可巧列名目，隨意添加。益以首領常在調動，常有一部份人員由之進退，又常是退者少而進者多。浸至構成入浮於事之非常局面。今後對於每一種國營企業，均應根據資本之多少，生產或營業之高下，並參考各國同類事業任用人員數目合理之標準，懸擬今後可能發展之需要，每將一類之員工分別規定少則幾人多至幾人之名額，俾錄用有一定限制，而仍留有伸縮之餘地。此種名額，並非一成不變，儘可經過若干時期而修訂一次，以免事實上之窒礙。惟在未經修訂以前，不得於額外另以其他名目，錄用任何人員。同時，須以嚴密之預算，使其無法多用。

我國以往官辦事業，又有一共同之弊病，曰人與事不相稱。夫選賢任能，俾各盡其用，即使不是爲人設事，亦屬甚難。然現在分工制度即工作專門化之趨勢，逐漸發展，非無相當解決辦法。今後宜將各種職務之工作，儘可能加以分析，然後分別規定若干必備之資格。憑此標準以用人，自易與事相稱矣。雖在從前專制時代，登庸官吏，其來源或由選舉，或由科目，或以貴族，或以功勳，各有一種體制。即對於捐納出身人員，亦有一定辦法。乃自民國肇建，而良好之文官制度迄未樹立，官吏之來源，漫無規律範圍，政治之不上軌道，以及行政效率之低落，此實爲最大原因。故今後欲增

進國營企業之效率，在人事方面，根本之圖，必先注意於其來源。任用人員之辦法，自應一律採用公開考試制度。惟就目前事實而言，若僅用考試制度，優秀人才恐難以盡量羅致。故可暫將薦舉制度與考試制度同時並行。所謂薦舉者，亦完全公開。任何方面可以向國營企業機關薦舉人才，本人亦可自薦，惟必須先經一委員會（由國營企業機關常設）公開審核登記，方可錄用。然薦舉與考試雖皆屬公開，可以免除以往濫用之弊，究之對於所錄取者是否適當，仍非短時間之審定甄別所能斷定。故尤須輔以試用制度，即一律須令經過若干時期之試用，特別考察其實在才能與服務道德，俟試用期滿，確能認為滿意，然後正式錄用。又在我國任何事業中，人事上有一嚴重之不良現象，為輾轉引用親屬。美國駐華商務參贊安諾德在所著『中國問題裏的幾個根本問題』一書中曾痛論及此。略謂『保管責任之觀念，在華人中，無論如何努力，終不能確立其穩定之意義。其故蓋在此偏愛親人一點。此弊為狀不一，根深而普遍。欲將家屬之責任與現代團體所負保管的責任之適當關係，注入於中國人之腦中，須得千鈞氣力從事之。』故國營企業今後為使人員來源澈底澄清計，應暫採親屬迴避制度。如在前清，不但任用官吏，設有親屬迴避之規律，即士子或官吏考試時，對於考官亦有親屬迴避之限制。按親屬迴避，並非人事行政上最滿意之制度。惟在此各機關人事尚未能完全步上正軌時期，國營企業機關登進人員，不妨暫行採用親屬迴避制度，即在本人所屬範圍內，所有本人及母黨與妻黨之直系親屬，嫡親之伯叔兄弟姪，均不得錄用。但在本人就事前已經錄用之上述親屬，可免迴避。商務印書館為民營企業，其用人今已實行親屬迴避，況在國營企業，自尤當採取也。

資格之限制，足以埋沒人才。故以工人升職員，以低級職員升高級職員，此種救濟辦法，頗屬可取。然如漫無限制，又未免蹈躐等倖進，來源不清之弊。今後各國營企業機關應將可以由工人補充之

職務，低級職員補充之職務，設爲若干階段，每階段規定所需知能等種種標準，按期舉行公開考試，憑此決定取舍。

今人談行政效率或人事行政者，輒言用人應予保障，自處正論，但在任用制度未確定以前，人員之來源不清，即行保障制度，深恐不良分子，亦在保障之列，以後欲行罷黜，轉便有所藉口。故人員保障制度應隨人員任用制度而並進。必按如上所述，人員之來源澈底澄清，乃可予以保障，而所保障者，方均爲優秀之分子。

謂對於一機關員工，祇須予以優厚之待遇，即可免除貪污，似屬理想之談。然爲使所得足敷其膳養而更令有餘，俾得安心服務，於增進工作效率，定能有所補益。待遇中之基本問題，當推薪級及薪額之合理的規定。但同一等級之人員，收入同一數目之薪水，只因所任職務不同，或所派地點不同，而個人費用支出有差，在此種情形之下，則應分別酌予職務津貼，生活津貼，待情形變更，仍予調整。至規定薪級及薪額尚有可注意者兩點：其一，已往政府機關將技術人員與行政人員分爲兩種，而對於前者則較優惠，如起薪較高，加薪較多。此種辦法是否合理，殊屬疑問。試以鐵路爲例，辦理工務與機務固屬需要專門，然如調度車輛與處理會計，亦未嘗不需要專門，諸如此類，必欲強爲差別，似非平允。以後國營企業機關似宜化除技術與行政人員兩種名義之界限，以及兩者間薪級與薪費之差別。換言之，一機關之中，僅有一種薪級與薪額，但可預訂標準，對於某種人員彼薪時提高一二級。（如同一大學出身之人員，從事某種工作者較從事其他工作者，略予優惠。）其二，內勤員工與外勤員工之薪給，應使與責任相稱。亦試以鐵路爲例，在外之一車長或一站長，其所負責任何等重大，而以往支領薪水遠不如在內之一書記。此殆猶沿官僚政治重內輕外，重文輕武之陋習，以後亟應糾正，不問內勤，外勤，概按其職務之輕重而定其薪級之高下。待遇中之又一重要

問題爲賞卹。如因公傷亡，年老退休等均應從優給資，俾無後顧之憂。至福利事業尤爲重要，包括醫療衛生，體育運動，消費合作，住居，儲蓄，人壽保險，殘廢保險，子弟升學補助等，可由機關與員工各推代表合組委員會，共同籌畫辦理。最理想之社會，自爲各盡所能，各取所需。然既未能一躍而達此境界，則對於所能有限，而所需則或以兒女衆多，或以疾病死亡等等原因，成爲反比例的無限者，乃不得不以共同之財力，設爲救濟。故國營企業機關辦理福利事業，尤應注意於薪給較低之員工，對於享受方面，不妨使略優於新給較高之員工，俾躋於相當之平。譬如辦理公家比例陪儲金，薪給高者，公家陪儲比數可從少，薪給低者，公家陪儲比數宜從多。又如辦理醫療，對於薪給高者可略收費，對於薪給低者可概行免費。又如補助子女升學，可限於在某種薪額以下之員工。

考績在人事管理上爲一極重要之工作，亦爲一極困難之工作，誠以許多員工之服務成績，不易有精確考核之標準也。茲就方法上提出數點，以作參考：（一）考績應由最直接管理之首領親自作初步之批評，蓋平日工作接觸較多，可有真知灼見。然因關係深切之故，不免難有感情好惡之見，故應由上一級或數級之該管首領以更客觀眼光，加以審核。（二）考績應先由各部份最直接管理之首領將所屬人員工作先每個月或每季辦理一次報告，俾紀錄批評，較爲新鮮真切。至最後實行考績時，再彙併以往報告，參以各人在勤紀錄，請假紀錄，功過紀錄，作一總結。（三）考績時，對於一般員工，應多注重其服務道德；對於各單位首領，應再注重其是否有御下之才能與夫總持職務之條理。再如每人辦理工作報告，此項材料自亦可作爲根據。然所應注意者：譬如某書記有一日僅寫五百字，似乎太少，但要知或者在上之首領僅派與他五百字之繕寫工作，或是日本只有五百字之繕寫工作，初非本人工作之不緊張。又如擅長作文者或歡喜作文者，記錄甚多，且記得有聲有色。反是者則難有

許多工作，或僅寥寥數語，或竟無有。諸如此類，若即以記載之有無多少，定成績之優劣，不免太不公允。

一機關中之獎懲，所以昭示員工之功過，為保持風紀與增進效率所必不可少。否則所謂賞罰不明，即無是非之公，勢必浸成爲一種麻木不仁之社會。然如何獎懲，不能不有一定標準。一般機關中之獎懲條件，往往過於抽象，失之籠統，執行困難。以後國營企業機關對於功過獎懲規律，似應有兩種：一爲混括的規定，如功則認真工作。過則玩忽職務等；一爲具體的規定，如毀壞某一部機器應如何處罰，如節省若干燃料應如何給賞，每一部門工作，有一種細則。又如請假逾幾日，應如何扣薪，曠職至幾日，應撤職，每一項官規有一種細則。至於執行，當然須選客觀之論斷，力求公允；必要時可組織委員會公判，俾更易折服當事人之心。此種委員會，或常設，或特設，可視情形定之。且遇重要事件，必須執行迅速，當賞則賞，當罰則罰，立刻宣布，庶易引起共同之觀感。若遲遲發表，則事過境遷，人皆淡然而忘，無所注意矣。

對於新進員工，應加細密與澈底之訓練。所謂訓練當然包括兩層功夫：一曰訓，即講授；二曰練，即實習。如何訓，應有具體標準，憑此標準，繼之以練，使熟能生巧。今一般機關，大抵重於訓而忽於練，或僅有訓而無練，似尙未盡訓練之能事，此種訓練工作，尤須在員工之試用期內，切實執行，即以訓練成績之高下，以定去留。凡實施一種新辦法，或使用一種新設備，亦須預施訓與練兩種工作，俾能推行盡利。

一機關中之員工，當然希望能久於其任，故不惜予以保障。然亦有一種流弊，即資望漸高而學識不隨之提高。積之既久，暮氣沈沈矣。況各國科學進步，日新月異，我若不能與時俱進，即爲落伍。故國營企業機關對於員工之學識，必須隨時隨地予以補習之機會。舉其要者，約有數端：（一）設備

圖書館，供衆自由閱覽，更指定必讀圖書，按期測驗。(二)敦請專家作系統的講演，舉行集團參觀，亦均事後繼續以測驗。(三)輪流指定員工入相當學校讀書，由公家負擔費用。(四)派赴外國調查，考察，或留學，亦由公家負擔費用。庶幾人愈老成，其學識亦愈充足，而事業得常在改進之中也。雖然解決一機關之人事問題，誠須有完善之制度，但尤須有良好之首領，再配合以良好之幹部，其以極忠實之態度，極廉潔之操守臨事，更濟以自強不息之功夫，深信必可爲一機關樹立一個良好之規模。由於此種操守，此種功夫，即能蔚爲一種良好風氣，可保若干較長時期不致變質。故今後對於國營企業機關，先貴有一良好之首領，爲樹立良好之基礎，蔚成良好之風氣。

本條所言，以國營企業（包括省營，市營企業）爲對象，然民營企業亦可作爲參考。至於民營企業用人行政，主管官廳當然不宜過問。但若干重要人員，尤以關係技術部門者，主管官廳可能有權審量其資歷才能是否勝任。蓋計畫經濟下之經濟建設，各部門互有密切關係，如以一部門用人之失當，致其成果不能恰如所期，殊易使其他部門連帶受其影響也。又有若干部門之企業，如交通，水電等，爲人民生命安全所繫，則於其所用經營之人員，是否勝任，主管官廳亦不容忽視也。

【附記】(一)戰時國營企業中對於戰事有功人員，仍應按資歷才能，擢升相當之職務。不含擢升者，可從優予以物質或名譽之獎勵，勿盡以升職爲酬庸之具。

(二)戰時若干國營企業，爲但求適應一時需要，其所引用人員，選擇不免較寬。其資歷才能與職務待遇過度懸殊者，以後應逐行審核，予以適當之調整。

(三)戰前若干教育機關畢業生，由上述機關履行規定應派赴若干國營企業機關實習或任用。(通常實習期滿，亦即繼續任用。)實習辦法，於培養經濟建設人才，固屬必要，但不問受派機關之是否需要，亦不問該項學生之是否優良，一律要求任用，殊不合理。於澄清來源及限制名額兩端，均有窒礙。故此種辦法，以後應加糾正，即實習期滿，應一律退出。實習成績，均應



舉委員會公開評定，認為合格，准予登記，仍候需要，再行任用。

(四) 各部門國營企業勿宜私下互相拉人，必要時，宜正式商請。否則被拉之人與拉人關係之負責者均應懲戒。此種私下拉人情形，曠前已偶見，曠時為常見，曠後一切經濟建設盡量發展，人才當更缺乏，私下拉人之風，勢必更盛。但此風殊不可長，豈被雙方之組織或事業，決非惡意；且以美醜厚薄誇人，啓奔競之習，亦非正道。

(五) 各部門國營企業對於因過開平之人員，應以此通知，互約於若干時期內，不相引用。以往常見此機關淘汰之人員，或竟在上级機關錄用，或即在同一系統下其他機關中錄用。此方一種奇特之現象，為咄咄人亦問題所應注意。且此人每過被淘汰機關關係公事，乃故意揭短，藉表私憤，以為報復。故以後因過開平人員應視情節輕重，請准上级機關通飭關係機關停止任用若干時期，或各機關以道義互相約束不予再用，務使不肖之徒，無從容跡。

以上所述，前三者為提高品質，後二者為維持風紀，雖非人事上之正當問題，而針對我國人事問題中之實情，確有應切注意之必要，毋以其持論較苛而忽視之也。

(116)

戰後應從速舉辦大規模建設性之公共工程，如水利及交通事業之發展，以容納復員之士兵及失業之民衆。

戰事結束以後。復員之士兵以及失業之民衆，將如何安插，實爲戰後最迫切問題之一。必針對此問題先有相當之籌畫，然後對於戰後經濟之應付，方不致有捉襟見肘之虞，而其他建設之程序亦可有附麗，不致有根本動搖之慮。復員士兵及失業民衆之安插，爲維持治安恢復生產與整理財政之根本要圖，軍費不收縮，則財政無迴旋之餘地，即金融資本亦將爲國債所吸收，難用於大規模建設之途，歷來內戰之經驗，可爲殷鑒。安插之途徑，不嫌其多，而大規模之經濟建設，自可容納其一大部份。如美國新政之大興公共工程，及德國以廣築公路等工事，爲解決人民失業之辦法，大可採取。若論大規模之公共工程，足以安插復員之士兵，又足以充經濟建設之急迫需要，同時其事業之性質，非由國家主持不可者，無過於水利及交通。我國水利之整理，可收巨大之利益，歷來水利機關已有相當研究。近自黃河決流後，江淮區域一部份頗感水患，欲恢復農業，增加生產，尤有及早補救之必要。交通之恢復，自爲各種經濟活動恢復之最要條件。惟茲所謂恢復者，亦非必限於原有線路之修理運轉而已，固亦不妨根據此次戰爭之經驗，與國家將來之需要，酌量變化補充。

由戰後之休養生聚觀之，宜注重恢復直接生產之事業，而對於人民衣食住工業，相當予以助力。然以我國財政金融能力之有限，在政府方面不得不提綱攬要，擇比較基本而大規模之事業先行着手。且（一）公共工程利在縮軍，用於其他事業，消納兵士不能如此之簡易，勢必於援助實業之外，同時更有軍費之支出；（二）水利交通，可有相當收入，在我國財政狀況之下，不能不期其一舉兩得；（三）吸收外資，惟大規模之公共工程較易；（四）投之於公共工程之資金，在社會即生購買力，衣食

---

住之事業即可賴以相當發達，除特殊方面政府予以助力外，其本身之恢復或發展，似無待政府之直接援助也。

(117) 戰後經濟建設事業之初步恢復或整理，應同時即為進一步實行新

計畫之準備。

我國在戰前僅有之若干經濟建設，初未根據於國家若何之經濟政策，或某種通盤之計畫，其因不合理而減少效率之處，自所難免。而此種情形，亦固已為一般人士所見到。但已成之局，欲加糾正，在制度上，人事上，經費上，種種方面，皆感困難。戰後之經濟建設，自當按照國家之經濟政策，實施計畫經濟，洵無疑義。所宜注意者，在過渡時代，對於諸種原有之經濟建設，應令如何恢復整理，俾不致再蹈以往之覆轍，而同時即可為實行新計畫之準備。茲舉國營鐵路管理制度為例：戰前之國營鐵路，捨一二為例外，每一線，設一管理局。於是全國鐵路不滿一萬公里，而管理局多至十四所。其種種不經濟，顯而易見。但此種制度之形成，亦有歷史上之關係，欲驟加改善，實屬障礙重重。茲者大多數鐵路已經淪陷，故戰後實行分區集中管理，實為最理想之機會。但當戰事一結束，鐵路交通必須立刻恢復，此時，如仍責原有各管理局從事，勢必回至本來一線一局之局面，而一回至本來局面，對於分區集中制度之實行，勢必復生障礙。然欲即以分區集中制度代替一線一局制度，亦為事實上所不許。故在此過渡時代，宜有一過渡辦法。假定先有一特設之機關，從事通盤籌備，然後分區同時着手恢復，則既可免致舊制度之回復，又可為實行新計畫之初步。又如戰前各工廠集中於沿海沿江各埠，以致形成工業上畸形之發展。及至戰事發生，先後淪陷，或遷入內地，但此乃一時之現象。若至一旦戰事結束，是否仍容其在沿海沿江各埠恢復，抑應留在內地，或須酌量支配於其他收回地區。是在政府對於整個工業之建設，不能不先有一番縝密之準備。否則聽其自然，一誤再誤，恐仍將不脫戰前畸形之局面。

諸如此類之經濟建設，在戰前因其爲已成局面，致難澈底改善者，今值戰時大破壞之後，一切正可從新從頭做起。故對於戰後之經濟建設，自應依據國策，另定通盤計畫。而於各種原有經濟事業之初步恢復整理時，即應在可能範圍內，有一種臨時佈置，俾能即作爲實行新計畫之準備。若一仍舊貫，則及至實行新計畫時，又須變更而遇若干窒礙矣。

不特此也，又有若干經濟建設事業，原爲適應戰時特殊情形而成立。若至戰事結束，或繼續，或修正，或撤廢，自應重新安排，其要當任一方更不至窒礙新計畫之實施，一方利用原來經營，不致完全虛擲。

## 二 交通

(201) 運輸事業應以鐵路運輸與水運爲主，公路運輸與空運爲輔；依此主輔關係，制定聯絡全國國防政治經濟中心之運輸系統。鐵路應先與築國防與經濟主要幹線。水運應先發展沿海岸與江河間之輪運幹線。各主要運輸線與各大都市之間，應以公路運輸與空運聯絡之。

吾國目前在地理上，人力上，生產上，爲以農礦產品供給世界之重要國家。對於交通工具所需要者，爲廉價之大量運輸，使對外輸出品得在國際市場，爭取優越之地位，因得吸收外匯，發展並充實國民經濟。同時，吾國必須逐步改進交通事業，開發重工業，並充實國防設備，則所需大宗笨重物料之運轉，亦端賴有供給大量運輸能力之交通工具。故將來吾國之運輸事業，應以鐵路與輪船二者爲主，而以公路與空運二者爲輔。所有整個運輸設計畫，即依此主輔關係，及地理環境情態與需要，調整配合，構成完密之全國運輸系統，俾得互相爲用，而不相妨。甚此原則，設定若干綱要如下：

- 一．水陸運輸路線，應避免不必要之並行。
- 二．儘先發展鐵路。
- 三．充分整理河流（必要時並可開發運河），盡量發展水運（儘先發展內海與內河輪運幹線）。
- 四．鐵路水路爲交通幹線，公路爲聯絡線或培養線。

五、已成公路在短距離內與鐵路平行者，應暫停駛營業長途汽車。

六、公路之建築，除國防上所必需者外，其路線之決定，以不妨礙鐵路之發展性為原則。

七、空運作為政治或經濟中心與邊遠各省聯絡之用，初步以便利郵政及供政治上之需要為主。

一國之運輸系統，應聯絡首都，各省省會，與各省縣資源豐富及軍事衝要區域，更應與各重要都市互相銜接。譬如中央之首都與各省政治中心及軍事要塞相銜接，係便利政治與軍事方面之運輸與通訊；其與各工商實業之縣市相聯繫，則為發展一國之經濟。

欲將全部運輸系統同時建設完成，自非戰後財力物力與人力所許。故規畫時，固須一氣呵成，而實施時，不妨按國防上與經濟上之需要程度，酌定先後，逐期進行。至所謂幹支線中，自仍當先儘鐵路與築，公路次之。若水運利用水道，空運利用空間，祇須於需要時，補充輪船，飛機，與其他設備，即可開闢航線，較為簡易。

我國內地交通之閉塞，固緣鐵路公路之缺乏，而有許多河道難通舟楫，亦為一大原因。鐵路公路工程浩大，而戰時一受敵人破壞，運輸即易中斷。且公路運輸能力太薄弱，往往不能適應戰時急切之需要，而汽車汽油既須購自國外，滯危尤大。故抗戰以來，內地主要河道如長江，烏江，湘江，沅江，桂江，嘉陵江，左江，柳江等，均已實行疏濬或計畫整理，以利航行。此種工作，以後自應繼續進行，蓋水運最為便宜，而在戰時更可補其他運輸方法之不足，未嘗忽視。

空運速度雖高，然不能負大量及重量運輸之責，故在整個運輸系統中，僅處輔助地位。而就軍事方面言之，觀於第二次歐洲大戰，飛機之重要性無疑的日進而無止境。我國於航空設備尤為落後，不能不在平日廣事提倡，俾所有飛機人才之養成以及飛機修造機械之設備等等，一至戰時，即可移供軍用。即就運輸方面言，在此次抗戰中，聯絡各大都市之使命，幾悉由空運所負荷，則以我國幅員

之廣大，萬一此後再有對外戰事發生，欲其克盡更大之使命，亦非在平日充分提倡空運不可。

內地原有舊式運輸工具雖難任迅速大量之運輸，但當戰時運輸需要激增，而在鐵路中斷之後，以及在向無鐵路之處，水路公路交通工具又感不足之時，亦即不能不加利用，如馱運與人力，獸力車等。驢馬每馱約八十公斤，載人馬車每日約可行六十公里，膠輪驢車每輛可載重半公噸至一公噸，人力手車每輛亦可載重百數公斤。雖運輸能力與速率，比之機力車輛相差甚巨，但未始不能補助客貨運之疏通。戰後我國交通建設，自應從鐵路與輪船着眼，並自造汽車，自煉汽油。但以我國區域之廣大，財力人力之薄弱，一時難有充分之發展。故此種馱運與人力獸力車仍應設法維持，研究改進；如（一）驢馬駝之畜養與繁殖；（二）車輛構造之改良與標準化；（三）管理之科學化；管理之集中化等等；均可由政府指示辦理，並優予補助。同時由政府即舉辦登記，以備必要時之支配與徵發。木船在此次抗戰中亦盡巨大之責任，內遷物資多賴其力。然原有木船之構造，於容量，速率等方面，均未完善，其後川江實行改良木船，成績甚佳，可仍提倡推廣。至政府平日應加調查登記，以供必要時之支配徵發則可與牲力車馱同樣辦理。



(202) 全國鐵路之建築，應以採用標準軌距爲原則。其有因地勢關係而暫用一公尺之窄軌者，應與標準軌之鐵路，各自成一區域，不得互相攙雜，致在整個鐵路運輸上貽將來之一大障礙。

世界各國鐵路概趨向於標準軌距，即我國鐵路亦已多用標準軌距，今後添築鐵路自應一律以採用標準軌距爲原則。惟頗有人主張在現今我國財政萬分拮据之時，暫採窄軌制者。蓋窄軌鐵路建築費可減省甚多，同時即可以所減省之費多建鐵路。此固非無相當理由。惟軌距既窄，載重能力亦小，行車更不能平穩。況我國大多數鐵路既爲標準軌距，以後無法彼此通車。對於軍事，尤易貽誤戎機。即在平時，對於客貨運時間與經濟上之損失，亦復不鮮。是以我國鐵路，應一律採用一、四三五公尺（即四呎八吋半）之標準軌距。其已成鐵路之不合標準軌距者，均應改正。如爲財力所限，或有其他不得已情形，不能不酌採窄軌制，則應劃定某一區域，均暫設窄軌，不宜任意與標準軌相混。而在此區域以外之原有窄軌，亦仍應改設標準軌，以期減少聯運上之困難。

至鐵路之建築，測勘路線及調查沿線經濟，實爲首要。以往每築一路，輒於臨時組織測勘隊，前往勘查路線兼事調查沿線經濟。得其大概情形，再組織測量隊，實際詳測。如此必歷相當時日，方能完竣，築路工程之進行，亦因以遲緩，且於所探路線，將來在行車上如何最爲經濟一點，往往未能顧慮周到，致就運輸立場言，未必最能合理，尤以山嶺地帶爲甚。其直接影響於建築費用之多寡，尙僅一時之問題；而在路成以後，運載及養路方面不經濟之無形消耗，日積月累，將爲永久之損失。雖欲補救，已屬不易。嗣後應作全盤之計畫，在鐵路網確定後，對於各新線之測量及經濟調查事

項，設置組織完備之機構，負其全責，俾得預爲從容辦理，求得最合理之路線。（公路之建築，應同樣辦理。如鐵路與公路置於同一機關之下更可合併辦理。）

〔附記 中國富有水力與煤礦，應否應用電氣行駛火車，頗有研究之價值。電氣火車之優點如速度加快，機頭之拉力可任意增減，免除煤煙，其弱點爲全部車輛之行動，須依賴發電所輸送電力，一旦中途斷電，反不如蒸汽車頭之行動自如。就經濟方面觀察，在運輸量達到某一程度後，電氣火車較蒸汽火車爲經濟，因前者之燃料消費甚小，又無各站給水之裝置，管理人員減少，維持費亦可節省。生利方面則電氣火車僅適用於交通繁盛之區，倘在交通不甚發達之地，則大半不能生利。據鐵道國家鐵道公司之經驗，每一公里軌鐵道，一小時內如能需要電力二五〇，〇〇〇瓩時以上最爲經濟。就現在中國情形觀之，當以用蒸氣力行駛火車爲經濟，假使蒸氣火車發達已至極點，工業日有進步，然後方可研究改用電氣火車問題。〕

(2113) 民營輪船航業應在政府統制與指導下，歸併擴充，並合理分配航線，使各處水運得以平均發展。其所需補充輪船，可由政府貸款訂造。

我國航業實力既極微薄，更以同一航業有數家輪船競爭，而每家所有資產又甚細小，故無法與外商航業抗衡。今後自應由政府指導各民營輪船公司設法合併，再加擴充，應合乎經濟原則，得有相當之財力，足以與語改良設備與管理。國營招商局為航業之領袖，允宜為之領導合作。同時對於航線，亦可由政府視營業之需要與事實之適當，就我國航業所有之輪船噸位加以合理之分配，俾若干航線，不致因船多而爭奪客貨，而又有若干航線則因缺船或無船而客貨無法疏通。

至我國戰前航業所有輪船僅三十餘萬噸，為數本小。自經此次戰事，更多損失。今後如欲發展航業並收回航權，自不能不有大量之輪船，以為補充。補充之法，除以國家力量積極經營外，並由政府貸款造船。貸款造船，優點甚多。資本由政府籌撥，航商樂於從事，完成可期迅速，一也。輪船構造方式得由政府研究改良，規定劃一標準，普遍推行，二也。往日內河航業發展遲緩，既由政府貸款造船，可依據全國沿海及內河交通需要情形，規定合理之分配辦法，俾得平衡發展，三也。戰時損失輪船之航商，得利用此辦法，以謀補救而代賠償，四也。航商大量造船，我國造船工業必將大形發展，五也。貸款仍可收回，且有微利，循環運用，永無止境，六也。

(204) 電訊事業，國內應以發展長途電話爲主，而以電報爲輔；市內電話亦應盡量發展。國際應積極發展無線電報之國際直接線路，而輔之以無線電話。在我國登陸之外國水線，應設法提前或於合同期滿時，一律收回。專用電訊設備，應加整理統制。廣播無線電應由國家一律收買，另設機關經營之。

我國電信事業，自國民政府成立，初注意於無線電報之發展，繼注意於有線電報之整理，皆以需要環境關係，不能不先其所急，轉於遠程通訊最有效率之長途電話，不能不置之次要。而各地方政府因治安及公路行車等關係，對於長途電話，反多所建設。惟因乏全盤之眼光，悉多因陋就簡，對於將來實際通話之聯絡，更無準備。故我國以後對國內電信，應以全力注意於全國長途電話之建設，利用新穎之設備，同時改良電報之業務，使其爲長途電話之輔。如此則電報事業之固定資產可大事減少，其價目自可減低，其用途亦可推廣，而與長途電話各盡其用。至市內電話原爲都市公用事業之一種，其應盡量擴充，自不待言。且其性質與遠程電信之長途電話及電報雖略有不同，然欲求長途電話之發達非先有健全之市內電話不可，二者唇齒相依，不可或缺。

我國國際電信，以前悉操縱於外國水線之手。自國際無線電台成立後，竭力與之競爭，因業務之精良，收回利權不少。此後復開放國際無線電話，惟因各地時差關係，尙祇能居國際電信之次要地位。查外國水線之在我國，有數十年之歷史，現雖有我國自辦之國際無線電事業與之抗衡，然所收回者僅經濟上之利益，對於政治上之損失，挽救仍微。例如大北，太平洋，大東三水線公司向公衆之

收發報權，雖已收歸我國辦理，而運用機器仍操諸其手。緊急時難免取巧操縱。至日本滬甯水線之收發運用，悉在其手中，即在滬戰緊張之時，仍能與日本傳遞消息，故將來非將其設備集中於我權方能達到之電信機關不可。

各機關專用電訊設備，除鐵路與公路並有有線報話及無線電報外，其餘大致均為無線電報。在戰前，各機關為謀與所屬機關彼此直接通訊便利起見，多已有自設無線電台者。至戰時，因電報局通電稽遲而益盛。在此種情形下構成之無線電訊網，自不合理；浸至空中秩序無人維持，各電台磁波互相擾亂，喪失效率。且於人力物力，亦諸多浪費。戰事結束以後，允宜詳細查明，澈底加以整理。並將所有專用電訊設備，由交通部或其他有關機關依照法令，嚴格監督。至軍用或特務無線電台可自成系統，不在上述範圍之內。

我國廣播事業向無一定計畫，以致形成混亂局面。除中央黨部所辦者外，有由交通部主辦者，有由各省市政府主辦者，其他公私團體主辦者亦衆。而最混亂者莫如租界。上海一地，即有廣播電台數十座，設備不良，波長混雜，且多以牟利為宗旨，除廣告外，所播節目多迎合社會低級趣味，對於聽衆無益有害。欲加取締，則以外交關係，殊難着手。為根本解決起見，宜由國家組織統一機關，現將有中央地方及黨部之電台，悉行收管。其民營電台，則從寬給價收買，暫停使用，再視需要情形，另行支配。除國際廣播電台應致全力於政治及文化之宣傳外，其國內電台，對於民衆教育應多注意。至收音機之登記，其目的係為杜絕非法使用無線電設備，以免違害國家之利益。收費一層尙屬次要。我國聽衆對於此點，多不奉行，軍警機關對此，亦不注意，僅由電信機關辦理，實難周到，宜制定法令，由郵電及地方軍警機關協力嚴厲辦理，以杜流弊，至僻遠縣鎮民衆無力自設收音機者，並應由政府廣為設置，以利宣傳。

郵政事業應盡量向邊區及鄉區推廣，同時發展儲匯及簡易保險業

。航空郵件應積極推廣。

我國郵政，戰前已辦理甚有成績。戰時亦未停頓，且在後方更以適應需要而願加擴充。惟我國區域廣大，郵政路線之密度，尚感不敷。戰後郵政應隨運輸路線之拓展，以直接與間接辦法盡量推之於鄉鎮及邊遠地方。

郵政儲蓄匯兌事業，亦應先儘鄉鎮及邊遠地方積極倡導。蓋此等區域往往尚無金融機關，最能適應民衆需要。簡易保險爲促進人民儲蓄及保險之最良辦法，現雖舉辦，殊乏成效，亟宜盡力發展。

戰時航空郵件極爲發達，但此乃由於其他運輸工具傳遞之郵件過於遲緩之故。一至戰事結束，恐不能維持此種繁榮之氣象。其故則緣航空信函郵資未免太昂。又現在航空信函每件分量以二十公分爲度，因每件郵資之過高，於是寄信人常於每一信函中，同時封入多件信函，以便就地投遞，可以減省郵資，此爲郵政暗中之損失。故戰後如能將每件信函之郵資與分量同時酌減，則航空郵件必可繼續發展，而人民亦可享到較多之便利。

(206) 交通事業中，鐵路，公路，水運，電信，空運之幹線，應歸國營。其有政府一時未能興辦者，得暫准許民營，滿約後收回國營。支線得歸省市經營，或准許人民投資經營。郵政事業國營。

交通事業屬於公用事業範圍，含有獨佔性質，自以國營為原則；而其中限於某一區域者，則不妨歸所在省市政府經營。但以顧慮同時並舉，政府無此財力，則可暫歸人民投資經營，而容後徐行收回。茲就各種交通事業分別說明之：

一 鐵路幹線國營，久已定為國策。戰後各項交通事業之設施，須以國防為中心，並與國家整個經濟政策相協調，故仍應繼續既定國策，所有鐵路幹線，均歸國營。但待築之路線至多，而國家財力有限，又非統籌兼顧，利用人民投資及外資興築不可。基此原則，設定若干綱要如下：

(一) 全國應設鐵路之幹枝各線，由主管全國交通機關詳細審訂，規定興築之先後次序與軌距標準，並分別國營民營公布之。

(二) 鐵路幹線以國營為原則，由交通部組織管轄經營。其枝線及專用路線得准許人民依照鐵路法令，投資建築經營，受交通部之監督。

既定之鐵路幹線，政府未能即時興築者，原亦可以利用人民財力，准許人民投資建築。惟民營鐵路以營利為目的，與國營鐵路性質不同，其設備及管理等等，不能強其與國營鐵路一律，將來舉辦聯運，勢必發生種種困難。且幹線之興築，決非短期間可冀獲利，若因免除聯運上之困難，而規定此項鐵路得由政府隨時收回，又與提倡與保護民營之旨相背。故國家未能即時興築

之幹線，應否先行准許民營，或指定某一區域內之幹線不用標準軌距者，始得准許民營，統由交通部審訂全國應設幹枝各線時酌定之。

(三)國防路線絕對國營。

(四)已築民營鐵路幹線應改歸國營，其股本由國家收買之。

二·公路之國道即省際幹路，自以劃歸國營爲宜。省區內之公路，無論省道縣道，實即國道之支路，不妨劃歸省營。至市區內道路交通事業自應統歸市營。但亦得酌歸民營。

三·水運範圍廣泛，可酌分幹支綫，以國營示之模範，而仍許民營以補國營之不足。

四·空運關係國防，應歸國營。但航空事業今後在我國十分急要，爲求迅速普遍發展起見，可酌歸民營。

五·郵政向來完全國營，且亦無從局部劃歸別方經營，故應維持整個國營。

六·電信事業最發達者莫若美國，而美國電信即係民營，故國營民營優劣之辯論尙多。我國電信事業除市內電話外，依照法令均應國營。近年地方政府因需要關係，自辦長途電話及無線電，因之與中央政府經營之電信事業，每多爭議。惟各項電信事業無論設備技術業務等等，均具有全國一致之性質，宜即規定所有全國電信，幹綫在財力許可範圍內悉數收歸國營。其支綫如屬確切需要，而國家未能即時與辦，可暫聽地方政府及人民按國營方式投資經營。



(20) 運輸事業運價，應根據鼓勵生產輔助繁榮農工商鑛各業之政策，重行調整，分別釐訂。通訊事業中之長途電話費及電報費，均宜採分區制，電報費尤宜盡量減低。

吾國鐵路貨等運價，在最初訂定時，即乏合理之根據。嗣後雖經數次改革，而特價與專價等仍極複雜紛紜。據最近各鐵路貨運統計，依照特價專價計費之貨運，平均佔百分之五十以上，故普通貨等運價，大部份已失其效用。此外復有各種附加及不規則之費用，其計算方法又極繁複，商民苦難盡悉，直接妨礙鐵路運輸之增進，間接影響社會經濟之發展。今後應在全國鐵路總機關內組織專門調查之常設機關，慎選富有實地經驗人員，負責調查各項貨物負擔能力及各種特殊情形，參酌直接運輸成本，隨時研究建議，為適宜之調整，以達到補助農工商鑛各業繁榮之目的。又公路營業，無論載客運貨，如何收費，政府向未有規定標準。任由經營者各自酌訂辦法。故即在國營各公路，亦至今未能統一。應由交通部將公路貨等運價，客票價目，以及商車通過公路收費率，從速釐定公佈，就國營各線先行統一。至非國營公路，情形互有不同，可准其比照公布之標準增加或減低成數。我國現行郵費，全國一律，係為便利人民。長途電話則根據兩點間之空間距離而定其語費，係根據成本。電報價目則折衷辦理，採取省內省外二價制。在現在情況下，應用均無不便。惟將來長途電話通話地點逐漸增加，則非採取分區制不可。換言之，即區內電話費一律，區間電話則視二區中心之距離而異其價目。電報費亦應仿此規定。現在電報因設備之不能現代化，以致取費奇昂，將來利用長途電話設備以減低其成本，則報價亦應盡量減低。

(208)

國營交通事業中，屬於運輸事業者，鐵路，公路，水運與空運，合組一事業總機關；屬於通訊事業者，通訊與郵政，合組一事業總機關，各自統籌經營。

鐵路，公路，船輪與空運，雖各僅為運輸事業之一部門，按其彼此密切之關係，固可相因而為利，亦可相反而為害。前北京政府之交通部，本統管路，電，郵，航四政。而當此次抗戰發生之前夕，則鐵路隸於鐵道部，輪船與空運隸於交通部，公路名義上之職掌在鐵道部，而實際上之經營在全國經濟委員會。其中乃常發生極矛盾之現象，舉其著者，莫如公路與鐵路並行，形成營業上之劇烈競爭。誠知當時之設計，實含有便利國防意義；然如此系統紛歧，仍慮其必要時未必避能盡其利。民二十七年春，即開戰後四個月；而中央決心調整機構，將鐵道部與全國經濟委員會之公路處併入交通部，於是全國交通行政始復一元化。然與所營交通事業尚未劃分，則欲實現商業化，猶難澈底。民二十八年冬，統管全國國營鐵路，公路，水運，與空運四項交通事業之「國民政府特許中國運輸股份有限公司」頒佈。此種組織，自原則言，確為最理想，最前進之制度。而在戰後求其實現，尤為一絕好機會。蓋破壞之餘，易於為力也。大抵現代戰事之進退成敗，所係於運輸系統之疏密遲速者甚多。欲達到密與速之目的，在平時必先有配合之建設，至戰時始能有統一之運用，此則非置於一個現代合理化國營企業機構之下，不易為功。況我國政治上常有之現象，為若干平等並立之單位，各持其立場，各爭其事業之擴充，為之上者無可調停，則不復計及緩急輕重，第將經費均勻支配，結果乃無一事業可以按照預定計畫發展。他或純以在上者本人對於各單位感情之愛憎，或各

單位背景勢力之大小，以定其計畫之准駁，預算之多少，有此種種情形不如置於一個機構之下，庶可按中央規定之經濟政策，統籌辦理。或謂以中國區域之廣大，預測將來運輸事業之繁重，殊非一個機構可以容納。否則此機構必非常龐大，未易應付。此固言之有理。然無論如何，在戰後最初之若干年內，國營鐵路，公路至多當不過數萬公里，國營輪船，飛機至多當不過各數十艘，即以一個機構統轄之，初非難事。如至各部門或某部門運輸事業極度發展，確非獨立門戶不可時，未始不可再行劃分，或分別成立公司，而於各公司之上，設立一「卡特爾」以統轄之。且在今日，倘能合併於一個機構，則至少行政管理經費可以大減，而人事間之磨擦，營業上之競爭，可以避免。試設想戰後財政之艱難，一切設施之紛繁，更不能不事事求撙節，以除糜費；處處求融洽，以祛阻力。抑有進者，鐵路為現代大量運輸最有效之利器，其次則為輪船。故假定鐵路，公路，水運，空運果能統於一個機構以經營者，則為鞏固國防計，為開發經濟計，復須劃定戰後最初之若干年，以較大部份之財力與人力，積極建設鐵路，為其惟一之業務。而以較小部份之財力與人力，發展水運，並兼及公路與空運，以為之輔。公路與空運當然亦有其不可磨滅之價值，然為整個運輸系統設計，第一步不能不如此辦理也。

通訊事業在各國，向以郵政兼辦電信，合併經營。我國郵政原歸海關兼辦，後始劃出獨立，本屬國營性質，雖無商業組織形式，早已具備商業化之事實。電信原係商辦，後歸國營，其經營之主體，尚在交通部電政司，而各區電政管理局對於用人行政，並無充分職權，自應劃出於交通部之外，與郵政合組一事業總機關，以收統籌之效。

## (209) 國營鐵路運輸事業之管理，改用集中分區管理制度，使澈底成爲商業化與合理化。

我國已往建設鐵路，有一最大之遺憾，即開創之時，初無整個交通計畫以爲準則。蓋皆逐路議築，按次借款。於是每成一線，則設一局。當抗戰開始之時，在鐵道部管轄下之國營鐵路，其總長不滿一萬公里，而鐵路管理局乃多至十四所。綜其弊害，蓋有三端：各挾其機車車輛與夫一應物料，各擁其資財，益虛消長，無從調劑，一也。局各有長，其下更有龐大之組織，行政管理費之開支無法節省，二也。一切設施，各自爲政，各謀其便，不易統一，難與語於標準化，三也。而各局之組織，係採分處制，其中最成問題者，爲機務與車務兩處並立，對於運輸調度，非相牽掣，即相推諉，以致營業常受巨大影響。至路成通車，載客運貨，自屬商業行爲；按其實際工作，則員司化爲官僚，機關變爲衙署。揆厥原因，洵屬甚多，而制度之不盡完善，未始不尸其咎。凡此所述，諸待更張。在戰前數年間，外國專家固已常以爲言，即國內有識之士於此亦有深切覺悟。徒以已成局面，欲一旦全部推翻，顧慮滋多，而在政治上又互相牽掣，故只能姑作補苴之計。自戰事發生，大部份鐵路先後陷落，而原有體制亦因以掃蕩無餘，乃轉爲除舊更新之良機。

至今後國營鐵路新制，其總機關自當採用商業組織而實行集中分區管理制度，其內部可分爲營業，工務，與財務三部份，除保養工程歸諸工務，會計與材料劃入財務外，其餘車務，機務，以及業務均隸之營業。其外部可歸納若干線段爲一區，視業務之繁簡，調度與運輸之便利，貨運之趨向，國防經濟之需要，以爲分配之準衡，每區約以暫管理三百公里左右爲度，舉區內營業，機務，車務，工務，以及會計，材料統之於「區經理」。更歸納若干區爲兩種聯區：曰「業務聯區」，曰「工程聯

區」。後者代表最高機構，就近監督指導各區工務；前者代表最高機構就近監督指導各區工務以外之各務。然戰區之地位，並非最高機構與各區之中間階層，不負承轉文書之責。至欲實施此新制，在戰後初步恢復鐵路交通時，即須爲其準備工作。若一經回復舊制，則又將艱阻橫生，失去時機矣。

(210)

完整航政系統，應將各海關所管航路標識，港務行政，引水管理移歸航政主管機關接管。收回航權，應與關係國修訂商約，分期實現；其程序先收回內河航權，次收回內海航權。

航路標識，港務行政，引水管理三者均屬交通行政範圍，因從前我國航政未有設施，由海關代為辦理。戰事結束以後，自應劃歸航政主管機關通盤籌畫，以謀航業之發展。如以海關行政受有國際條約之束縛，不能輕易變更，可與收回航權案，同樣經過外交方式，予以修改。

收回航權，自須經過外交手續，分別與各國修訂商約，規定十年為期，十年期滿，再行續訂。如此第一次修訂，可收回內河航權；第二次續訂，則收回內海航權。至航海人員與引水人，可由中央政府規定：自某年月日起，所有華商航業之航務人員與中國領水內之領水人，應一律以本國人擔任，則外籍航務人員與引水人至時自應解僱。其訂有合同者，可至期滿時再解僱。惟代替外籍航務人員與引水人之本國人，必須嚴格選擇，預為儲備，使確能勝任愉快。

再現在外籍航商在我國領水內行駛之輪船不下七十萬公噸。一旦航權收回，我國必須即以相當數目之輪船代替，方可適應需要。惟外籍航商原有輪船既不能再在我領水內行駛，或可轉讓與華商航業，宜即利用此機會，或向承購，或向承租，如兩者均不能行，亦不妨約其即以輪船為股本，在我國法令規定條件之下，加入華商航業經營。



### 三 水利

(301) 水利建設，於戰事結束後十年內，應以最大之努力，於通盤籌畫之下，根據技術立場，衡量當時國家財力及實施後對於國防與整個國民經濟關係之大小，分別先後行之。

戰後經濟建設工作，水利應佔重要地位，其理由如下：

一．欲求建國之必成，固宜以促進國家之工業化爲前提，惟培養國力，增加生產，以對外換取工業化必需之資金與工具，則有賴於農村經濟之恢復，及農產品之增加。水利建設於農業之興替，具有密切關係，爲發展農業，促進國家之工業化起見，於戰事結束後十年內，應以最大之努力，於通盤籌畫之下，從事於水利建設。

二．戰後失業救濟，至關重要，水利建設，足以消納大量之人工。

三．水利建設，除水力發電外，無論祛除水患，或灌溉排水，或整治治航道等，大部份均爲土方工程，所需外匯，殆等於零。故在表面觀之，耗費甚鉅，但其金錢，皆在國內流通，且其流通之結果，足使國民經濟愈見敏活，國家財富愈見增加。

四．我國人民百分之八十以上均爲農民，抗戰以來，顛沛流離，痛苦實甚，戰後撫輯流亡，與民休息，與辦水利，最於人民切身有益。

再者實施之先後，亦有討論之必要，既不能以省區爲單位，亦不能以河道爲單位，務須詳察各省區



及各水道之連帶關係，及其重要性，而別其次序，所有工程同時並舉，固有所不能。若先辦其次要者，以根基未定，或進行困難，或勞而無功，且將妨礙其他工程之發展，而牽動全局，是在局部計畫規定之後，而通盤商討之，方可避免流弊之發生。取捨之際，似可以下列四點為標準：

- 一．為害最重，影響國民經濟最鉅，而其治本計畫已臻完備者；
- 二．需費較少，而為戰後國家財力所能籌措者；
- 三．工程較小，而為五年十年內所能完成者；
- 四．實施後對於整個國民經濟收效最宏者。

當前水利建設，以適應抗戰需要，而無礙於各水道之根本治導方針者為原則；戰區內各水道，應防止其潦災之擴大，并盡力維護之。

茲分條總述如左：

- 一．於整個計畫之下，規畫設施後方各省各主要水道之水文測驗及水道測勘。
- 二．根據戰時後方農業建設之需要，推進後方各省之農田水利工程，以裕生產，而足軍糧民食。
- 三．根據戰時後方交通建設之需要，推進後方各省航運之整理工程，以增加水深，消弭灘險，而利國際運輸，軍事運輸，及資源之開發。
- 四．根據戰時後方工業鑛業建設之需要，推進後方各省之水力發電工程，以產生動力，而供工業及都市暨其他生產事業之用。
- 五．後方各省，大都為各水道發源之處，山谷荒溪，以及防洪水庫之地址，俱應乘此時機，勘察研究；山谷荒溪，尤應儘量整理。
- 六．戰區內各主要水道，由中央水利總機關，督率各水利機關，及各省政府，調查搜集因水災及戰事所受損害之資料，並妥籌善後方案。
- 七．由中央水利總機關，督率各水利機關，及各省政府，維持戰區內各主要水道之現狀。黃河決口及其災區，應盡力防止其擴大。其他各河流堤岸，應盡力防護，潰決處所，應儘可能範圍內，施以堵築。
- 八．由中央水利總機關，督率各水利機關，及各省政府，在可能範圍內，盡力設法維持保存戰區內各主要水道水文之記載。

---

九·民營公營及地方水利建設，亟應提倡推進。爲確定權利義務，免除糾紛起見，應制定水利法，以資遵守。

戰後水利建設，應首先堵塞黃河決口，努力防止今後之潰決。其次則應積極完成導淮治本工程，并整治因受戰事影響停頓或破壞，而確有國家經濟價值之水利工程。

戰事結束以後，應斷然堵塞黃河決口，挽水復歸故道，獨流出海，此爲戰後水利建設第一要着，應限戰事結束後一年以內完成之。黃河爲我國最重要之水利問題，亟應早日根本治導，原無疑義，惟在治本之先，必須有充分之準備，此項準備工作，應早日積極進行，限戰事結束後五年以內完成之。在治本工程未開始及未完成以前，仍應不斷培修隄防，注意護岸工程，化除險工，努力防止今後之潰決。

其次則應積極繼續導淮。導淮工程關係國計民生者至鉅，此次因戰事半途停頓，戰事結束後，應即迅速整理復工，限十年以內完成全部治本工程。淮河流域居溫帶腹心，地力富厚，以往貧瘠之原因，全在水旱不調，一旦導淮完成以後，不難立即成爲全國最富饒之區，斯時國富日增，國家挾此財力，進而大規模的根本治標，則黃河問題亦可從此解決。故論問題之重要性，治黃甚於導淮，但從國家經濟立場而論二者治本之次序，則導淮宜先於治黃。

其他因戰事未完成之水利工程，應視其確具有國家經濟價值者，分別恢復工作，賡續推進。至因戰事而阻塞之水道，封鎖之港口，及所有各水道因戰事及洪水而致損毀之隄防涵閘，或因潰水之侵襲，而致淤塞壅塞，以及災區積水等等，均應立即修復整理。在後方各省，當抗戰期間，舉辦之水文水道測量，暨各項水利工程，應繼續維持其進行。

(304) 根本水利建設，應以祛除水患，增進農產，發展航運，促進工業化爲目標。

爲祛除水患，應注重全國各水道之根本治導，在未能實施治本工程之先，應努力於湖泊之維護，及洪水之防範。爲增進農產，除防制洪水外，應注重農田水利之改進及創辦。爲發展航運，應參考工礦業及交通國防建設計畫，注重水道之整理改進，運河及滯澇之開闢，並謀水陸運輸之聯繫。爲促進工業，應根據全國鑛業工業建設計畫，注重水力之開發。茲就有關根本水利建設各項，分條縷述如左：

一．黃河幹支流，應積極作根本治導之研究與準備，並於國力復興之時立即集中全國力量，作大規模之實施，在治本工程未實施之前，應從技術人事法令各方面，努力固堤護岸，化除險工，防止潰決。

二．導淮全部治本計畫，業已規定，應積極施工，限期完成。

三．揚子江珠江華北五河及其他重要水道，除永定河已有治本計畫，應即着手施工外，俱應分別作根本治導之研究與準備，並斟酌國力，及各水道治理後之經濟價值，先後施工。

四．所有各水道之根本治理，除防洪水，對於航運農田水利及水力發電等，均應統籌兼顧，規畫實施。

五．參酌水運及水陸聯運之需要，整理改進原有運河，並開闢新運河。

六．參酌國防及商業交通之需要，改善擴充原有港灣，並開闢新港灣。

七．原有灌溉事業，應設法整理改進，并視增進農產之需要，積極舉辦新灌溉工程。西北各省，尤

應推進，以救亢旱。

八、西南西北各水道，湍流瀑布，所在都有，應參照鑛業工業之需要，開發水力，其與治本計畫有關者，避免抵觸，並設法相互利用。

九、西南西北各水道經行之地，地勢高亢，降度陡峻，應設法防止或減少土壤之沖刷。

十、水工模型試驗，應充分發展。水利學術之研究事業，應積極提倡推進。

十一、本國水利文獻，應盡量徵集，整理編印。

十二、各級水利技術及管理人才，應積極培養，妥為分配。

(305)

### 普遍舉辦全國河流之測勘，及各河流域水文氣象之測驗。

全國河流之治導工事，雖限於人力財力，難以同時進行，但為根本建設計，亟應普遍舉辦各河流之水文觀測，除各河系已有治本計畫者外，均應組織測量隊從事勘查，何處可以通航，何處可以發電，何處可以灌溉，何處需要防洪，何處宜於排水，何處宜於滯蓄等等，俾可有一概念與認識，然後由各流域水利機關編製計畫大綱，經由中央水利總機關去其有衝突性者，編成全國各河系治本計畫大綱，因利害之大小，分別緩急輕重，製成實施程序，交由各流域水利機關，或地方水利機關測量研究，限期製成詳細治本計畫。

抗戰以前，對於西南西北各河系，鮮有注意與認識，在此抗戰期中，應先從此入手，組織若干初步勘測隊；每隊以水利工程師一人，地質學家一人，及助理員一人至三人，測工二三人組成。以簡單之儀器，測量高差，斷面，及流量，調查地質及物產運輸情形，相度可以與辦灌溉之地段，估計可發水電等，就每河系幹支各流，製成初步報告，以供擬具計畫之參考。

繼測勘之後，應擇要設立水標及水文站，水標站尤宜多設；宜規定凡各公路鐵路之橋梁，渡口，各輪船碼頭以及各城鎮之渡口，均應設立水標尺。

為推行便利計，除自治人員之訓練，應包括水位及雨量觀測外，其他如郵政局，鐵路，公路，亦均應合作為觀測者。中央水利總機關並應設廠製造，或與全國度量衡局，或其他科學儀器製造廠，聯合製造各種自動及非自動儀器，以期普遍供給廉價儀器。

(306) 有關國防及國家經濟之水利事業。由政府經營。當地水利由人民

### 合作經營，必要時由政府補助。

全國各主要水道幹支流之根本治導，重要運河及港灣之開闢，大規模之水力發電及灌溉事業，由中央政府舉辦之。內河航道之開發，及農田水利工程，由地方政府或指導公眾團體舉辦之。小規模之農田水利，及水力發電工程，由地方政府指導扶助及獎勵人民辦理之。

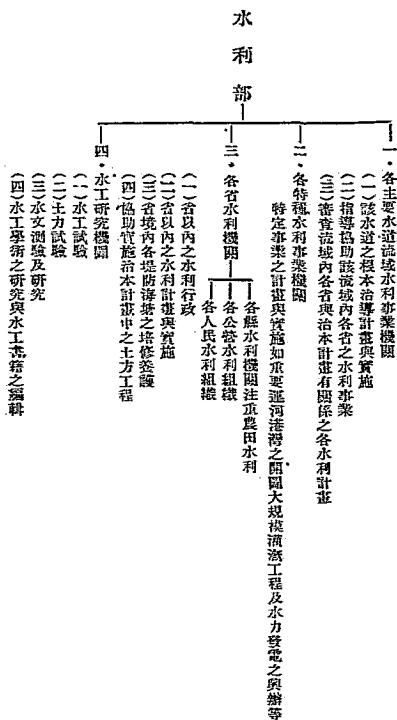
凡中央及地方政府或公眾團體舉辦之水利事業，可權衡性質，或直接辦理，或以政府法令授權於商營公司，委託辦理，或採國營公司（仿國民政府二十九年三月二十一日命令公佈之特種股份有限公司條例）之方式，協同辦理之。凡人民經辦之水利事業，可參照美國之灌溉區（Irrigation District）排水區（Drainage District）或荷蘭之圩壩區（Polder）辦法，並由政府特訂法令，予以組織之便利，籌款之協助，及法律之保障。

農田水利，須提倡合作，良以（一）土地，日光，空氣，水，及農民本身之工作力，均處現成，補助一部份之金錢，即可成爲一種企業而增加生產。（二）以前天然地利，往往爲強豪壟斷，若實施合作法律，則可使利益均霑，並使水利不致浪費。（三）如洪水之災，崩岸氾濫，可藉合作而免除或補救之。（四）水利上之糾紛最多，其弊皆由於無良好組織。至於實施合作之法，應由政府特定水利合作法，提倡水利合作社之組織，不論贊成及反對者之多寡，強迫合作。政府並頒布協助農田水利之法律，使國家銀行投資，此外更予以種種便利及協助。政府爲推進及管理此項民間水利合作事業，應特設一機構監督之。



(307) 中央政府應設水利部，並按全國各主要水道系統，設流域水利事業機關，又設水工研究機關，俱直轄於水利部。各省設省水利機關，直轄於本省政府，同時受水利部之指揮監督。

上述組織，先以表解如左：



中央水利總機關之性質，宜為部而不宜為委員會，因委員會之組織對於技術行政機關，殊不適用。流域水利機關，及各種水利機關，均為指定範圍之事業機關。水利行政，應遵照整個國家行政系統

，由水利部，省水利機關，及縣水利機關或縣政府執行之。全國幅員廣袤，各河流之性質互異，爲求研究計畫專一切實及實施工程迅速便易計，流域水利機關制度，可以採用。流域水利機關管轄之範圍，自以流域爲標準，但至大不宜超過淮河流域（約二十八萬平方公里）。流域面積之過大者，應將其較大之支流，成立流域水利分機關，直轄於該流域水利機關。水利事業凡關涉兩流域水利機關以上者，由水利部統籌支配。凡關涉兩省以上者，由所在流域水利機關統籌辦理。凡關涉兩縣以上者由該省水利機關統籌辦理。遇特殊情形，得設特種水利事業機關掌理與各流域水利機關無涉之工程如重要連河港灣之開闢，大規模灌溉工程及水力發電之興辦等。此項特種水利事業機關，亦直轄於水利部。無論水利部或流域水利機關或省水利機關，其內部組織應力求簡單化，務以最少數人員作最高效率之管理。對於附屬機關之管理，如水利部之於各流域水利機關，流域水利機關之於流域水利分機關或省水利機關，及省水利機關之於縣水利機關，均宜採用多級的總攬制度逐級授權負責（參看第114條）。



## 四 農業

(401) 農業建設，應從廣義的國防觀點出發，增進民生必需物產及工業原料之質量。並以換取國家工業化必需之國外輸入品爲目的，增進重要輸出物產之質量。

我國幅員廣大，人口衆多，從事農業者約占百分八十之多，而生產所出，尙難言自給，加以此次戰事經過之長久，農村破壞之劇烈，雖一時未有確切之統計，但民生凋敝，如水益深，如火益熱，當必顯然。戰後農業方面欲謀復興，應從廣義的國防觀點出發，並以換取工業化必需之國外輸入品爲目的，以致力於農產質量之增進，而先由民生必需品，工業原料，重要輸出品，三者入手。

民生必須之農產品，最重要者爲衣食之原料，如米麥雜糧及棉毛麻絲等。綜合歷年海關統計，糧食棉花均爲進口重要商品。據農業方面報告，近三四年各地農產品大都豐收，但總計產量與需要量比較，仍屬相差不少，亟宜急起直追，努力增產，除擴大種植範圍及改良品種外，並宜注意於消費、儲藏、運輸，調節各方面之改善，以樹足食足衣之基礎。

工業原料農產品，關係於工業平衡發展，至爲重要。工業部門需要農業方面供給之原料，種類甚多，例如：化學工業之木類酒精，橙酸，橡膠，顏料，紙，藥品，火柴等，紡織工業之棉麻，毛，絲等，飲食品工業之米，麵，油，酒，茶，糧等。過去農村破產，以致工業方面缺乏原料，同歸破敗，往事歷歷可數。例如長絨棉之生產，不足供給棉紡織業之需要，即爲一嚴重之現象。戰後工

業發展，需要更切，故工業原料之增產，亦為刻不容緩之舉。但其增產計畫應與民生必需品之增產計畫互相協調。

重要輸出農產之擴充範圍，增進質量，亦為今後農業建設之要務；且其性質涉及經濟建設之全部，關係尤為重要。我國今後經濟建設，欲在比較短時期內完成，非向國外購入大批生產工具不可，即非從貿易方面吸收大量外匯不可。外匯來源之最可靠者，莫如增加輸出，以換取外匯。我國輸出品中，向以農產品為大宗。根據海關報告，民國二十六年之出口貨物中，有十七種之價值，每種均在十萬元以上，而其中有十二種為農產品，即桐油，蠶絲，雞蛋及蛋製品，棉花，茶，豬鬃，綿羊毛，花生油，芝麻，腸衣，牛皮，及山羊皮。但除蠶絲及棉花外，多為農村副產或廢物。今後為充分利用國外市場，除原有外銷農產仍須擴充改進外，並應指導農民正式經營適合國外需要之經濟作物生產，使在同樣大小之地面，出產價值較高之農產，並獎勵其出口，以換取多量之外匯。例如水果，蔬菜，花卉，菸草，茶葉，甘蔗，麻，蓖麻，人參，薄荷，除蟲菊，漆，蠟，牛乳及乳製品，雞蛋及蛋製品，以及其他藥用及工業用植物等，均應大量生產，提高品質，改良製造，便利運輸，以資提倡。政府並宜責成駐外使領館商務參贊，調查各國輸入農產品之種類，及市場需要之變動，隨時報告中央農業機關，以供設計指導之參考。如能於此方面，加以努力，則外銷農產品之範圍，當更可推廣。同時，人類生活日趨複雜，需要範圍日漸擴大，需要標準亦漸提高。我國近年不但輸入鉅額之絲棉毛等織物，即菸，糖，橘子，蘋果，葡萄乾，罐乳，乳製品及罐頭食品等，亦各值數百萬元不等，可見國人生活需要之變動。如經濟作物生產能積極擴充，不僅可供外銷，亦可兼供本國需要，以減少漏卮。

## 爲求全國食糧之自給自足，應從生產，消費，運銷，儲備各方面，力謀改進與調整，並限制國外食糧之進口。

我國糧食缺乏，固屬事實，但據專家估計，全國缺少之數量，如與生產總額或消費總額相較，尙不甚鉅，故求糧食自給自足，並不困難。蓋我國糧食之不足，多係地方性而非全國性，即甲地不足時，乙地或有盈餘，全國各地，如能靈活挹注，盈虛自易調整。由另一方面言，糧食不足之現象，在若干地方係時間性而非永久性，即甲年不足，乙年或有盈餘，若能儲存豐年之餘糧，以備凶年之需，更可無虞匱乏。況歷年糧食進口，非僅國內缺乏糧食之故，品質與貿易等等，均有關係。故欲使全國糧食能達到自給自足之程度，必須從生產，消費，運銷，儲備等方面，同時改進，方克有濟。

一、生產方面最重要爲改進技術，如檢定及推廣優良品種，擇地推廣二季稻（川湘桂閩粵）及再生稻（川湘），提倡多種小麥雜糧，指導栽培方法，改進肥料，防除雜害，改善灌溉及排水蓄水方式，改良農具等等。次爲擴充土地之利用，如開墾荒地，利用乾涸湖沼及禁烟土地，禁止田地造墓，利用冬季閒時實施冬耕等等。又農民經濟困難，應改進農貸，深入民間，使農民確得實惠，以增厚其生產力量。

二、消費方面，因工具與設備之墮劣，及收穫運送儲藏等手續之不合理，無形中食糧之遺漏散失及鼠雀蟲蛙等他耗，不可勝計。又如糙米粗麪之碾磨精白，估計不下百分之十至十五之損耗，既廢棄實質養料之維他命，復耗費加精之人工。又如釀酒，製糖，造醋，及製作糕點，均非民生必不可少之物，消耗米麥之數，亦不在少。凡此種種，均應積極設法改良或限制，以節省非必要之消耗。

三·運銷儲備方面，尤關重要，因運銷失宜，則甲地糧荒又值乙地穀賤，前季豐收又遇次季歉薄，則調節之間，將感困難。故倉庫之設置，運銷之籌畫，在所必要。至評定價格，取締壟斷，開發交通，撤消苛雜捐稅，皆為防止壅塞之道。尤以政令宜歸統一，平時預籌截長補短之方，以免臨渴掘井而出於禁運之下策。至於進口食糧之統制，則尤與國家經濟政策有莫大之關係，自更有嚴格執行之需要。

抑更有進者，吾人以爲，沿海地帶，對外交通便利而同時軍事上不易固守，不妨偏重出口農產。例如江浙廣東食糧不足而蠶桑發達，在平時可輸入安南暹羅之米而輸出高價有利之絲，反爲有利。戰時既不易守，關係有限，糧食可任由外人負擔。此等地帶可不必求糧食之自給。至後方國防中心地帶，則糧食之自給，實爲必要，其無法自給之處，並須平時加以補助。此外，其他農產之分布，亦宜有一小部分，照此標準，酌加支配。

(403)

對於輸出農產品之生產與經營，應加以合理之管理及獎勵，增進其質量，統一其標準，以取得國際市場之優越地位。

輸出農產品，有關於吸取外匯及換取生產工具者至鉅，宜用種種方法以積極鼓勵其出口。規定外銷產品之價格，使高於生產成本，同時輔以津貼或易貨等辦法。一方嚴格施行檢驗制度，務使品質確切符合標準，以提高國際市場上之信譽而推廣其銷路。在生產地區，普遍設立加工製造之工廠，組織合作社。運輸方面，予以迅速與安全之便利。負擔方面，減免捐稅或明定補助，以資鼓勵。

統制輸出農產品，現時已在實行，戰後更爲必要。惟希望質量之增進，對於價格之評定，須十分審慎。與其失之緊縮，毋寧偏於寬大，此所以促進生產者之興趣，無形中可達到改進質量之目的。且評價較寬，則加以嚴格之檢驗，自必易於服從。價格之評定，尤須以生產成本較高之地區爲準，俾可普及推廣。加工製造之工廠宜在生產地區設立，並力求合理化，以求成本之減輕。同時組織生產與運銷等合作社，俾增進集團生產之利益。至於政府本身爲領導人民爭取國際市場起見，應選擇適當地區，舉辦各種輸出農產之國營農場，並酌量提倡集團經營，以充厚之資金，優良之技術，生產標準之產品，開拓對外貿易之領域。



### (404) 促進特用農產品生產者與製造者間之合作聯繫，以謀農工雙方之利益。

過去生產原料者與加工製造者，恆立於對立地位，爾虞我詐，結果交受其害。今後必須於兩者間確立合作方式或共同經營，以樹立密切之聯繫。試舉纖維工業之過去實例，就紗廠所需之棉，與絲廠所需之繭而言，農工兩方，每每不能合作。在農民因不易取得公允之價格，不願改進其產品，以適合工廠之需要，甚或用種種欺詐方法，如棉花之撥水撥雜，繭之餓熟嫩山，以致妨害工業；至工廠方面，於購進原料之際，所付價格，亦多趨重投機，以剝削苛刻為能事。結果，農工雙方，不特無聯繫可言，且竟處於敵對之地位，亟應設法改進，使雙方發生聯繫，以期兩受其益。促進聯繫之方法，可分兩種：一為特約農產，例如某糖廠需要某種品質之甜蘿蔔若干噸，則按其所需之質與量，與農民預行約定，貸以肥料，或償以種籽，及時收買，公平交易。如此，在農民方面，可得公允價格與確定銷路，在工廠方面，亦可得質量均合需要之原料，不致因原料缺乏或品質低劣，而感到經營之困難。惟依此種方法，個別接洽，不免過於瑣碎，則可利用合作社之組織，由個別之聯繫，進而為團體之聯繫。又如工廠方面，為欲求得特殊之原料，以製成特殊之產品起見，保藏其秘密之農產種籽，不願落於他人之手者，可與農民預訂信約，除付給原料價格外，如工廠營業，特殊順利，再付以紅利之一部份，則農民因得分享工廠利潤之故，雙方聯繫，當可更進一步。

最理想之辦法，莫如原料生產者同時為工業經營者，即農產品之價格，於製成工業品出售後計算之。其交付方法，可於原料交貨時，先付一部份，俟工廠結帳時，再行找算。如此，則農民於生產原料時，定能直接顧到工業之利益，此為最理想之聯繫方法。惜農民經濟力量薄弱，勢難兼營農工，

---

此法不易見諸實行耳。但無論如何，爲發展我國農產輕工業起見，農產品之生產者與製造者間之聯繫，實有促進之必要。

(405)

### 獎勵造林，俾增加林產，調節水旱，並積極護林。

造林爲遠大事業，範圍既廣，需時尤久，於國民生活計社會安甯，關係至鉅，非有一貫政策與永久計畫，不足以言有成。民國十八年全國林政會議決定林業政策如下：

- 一．江河水源海岸沙漠，及其他有關社會安甯之地域，應規定建造保安林。
- 二．政府應切實整理原有國有林場，並於相當地點，建造國有林。
- 三．政府應以全力謀公私森林之發展，尤須注意於村有林，民有林，及林業合作社之保護獎勵指導及監督。

四．對於寺有林及有關古跡名勝之森林，政府應盡保護及監督之責。

上項議決案爲林業政策，在原則上，自無可議。惟以我國幅員之廣，林政失修已久，提倡造林，殊非易事，國家經費有限，亦不能盡由政府辦理，宜採用獎勵方法：

- (一)獎勵公有及私有林之經營。
  - (二)獎勵林業合作社之組織。
  - (三)人民之從事造林者，省縣政府設立之農場，應無償或廉價供給其苗木。
  - (四)官有山荒，人民造林而有成績者，政府應給予以所有權。反之，私有山荒之可以造林而逾限尚未造林者，應即收歸公有，或分給其他林戶經營。
- 關於護林方面，歷來雖亦有種種法令規定，但因官廳人民俱不重視，以致陽奉陰違，漸成具文，今後除先之以充分之宣傳外，設仍有明知故犯者，務宜採用嚴刑峻法，以收實效。護林方法如：
1. 森林非經當地林政機關核准，不得任意採伐。

2. 野生樹木之較能成材者，應一律嚴禁樵採，俾便滋育成林。

3. 嚴禁燒山盜伐及其他損害森林一切情事，違者處以嚴厲之懲罰。

然僅恃法令，窮鄉僻壤，有時難以執行，故積極方面須用教育及宣傳方式，啓迪人民愛林思想，而在經濟可能範圍內，宜於重要林區，設置森林警察，以資護衛督察。

(406) 統籌全國肥料之來源與供給，其辦法除提倡畜牧外，應注意土壤分析與綠肥試驗。限制有機肥料之輸出，同時對於全國無機肥料之開發與製造，作有計畫之策動。

欲求農作之進步，有機肥料，實屬首要。我國畜牧事業，本甚幼稚，影響土壤肥性至鉅，故根本問題，應多提倡畜牧，以裕土壤腐殖質之含量。然欲推進畜牧，則又非開墾荒地——必須用人工或機械深耕，以利豆科植物之生長——先從創造人造牧場入手不可。又為求經濟起見，全國各地，應酌設土壤分析機關，俾知某地缺少某種要素，加以補充，不致亂投肥料。按我國肥料，本甚缺乏，斷無輸出有機肥料之可能，故對於血粉，骨灰，豆粕，棉粕等之出口，應加限制或課以極重之稅，寓禁於征。此外全國所有之磷，鉀等礦，應由國家統制積極開發。化學肥料如硫酸銨等，亦應逐步擴充製造，並宣傳施用方法，以抵制外貨之輸入。

(407) 發展墾殖事業，技術方面從畜牧與水利入手，使瘠壤變為沃土；  
人事方面則兵墾民墾同時提倡。

我國人口密度至不均匀。東南蘇浙等省有平均每方里達二百至三百人者，在甘肅等邊區有平均每方里僅二三人至十數人者。同時荒地面積，照一般估計，散在內地各省，西北邊區及西南邊區者各約二三萬畝（地政學會中國土地政策第一四九頁）。此種人地之不相調劑，影響國民經濟至鉅。戰後人民鄉土觀念，漸多改變，各地交通，亦漸便利。關於墾殖之客觀條件，已漸粗備，亟應着手計畫，統籌進行。

我國墾區之範圍，戰前國內地學家多以爲可墾之地甚爲有限，如以爲土地高度在一千公尺以上者多不適種植，實則即二千公尺以上之地，亦尚可種植，如青海西藏新疆等處豐盛之草原，均宜於畜牧及墾殖。亦有以爲每年雨量在五百公釐以下之土地不適農墾者，但甯夏及西北各地雨量不及四百公釐，而因附近河流可資灌溉，仍適於農墾。陝西每年雨量亦在五百公釐之下，渠道一經開闢，數百萬畝棉地即以成熟。可知雨量之分配，較重於雨量之絕對數量。所應注意者爲如何利用夏季之高溫，種植短期成熟之作物，如燕麥，蕎麥等。至畜牧事業，在高原無不適宜。

經營墾殖之基本問題如次：

- 一、經營主體 墾殖資本鉅大，且多用於土地改良及不動產，利息微薄而收回之期甚長，應以國營爲宜。但如私人有自願經營者，政府應予以獎勵及補助。
- 二、經營方式 大農場小農場可以並行，視墾區需要而定。惟大農場需要工作機械化，故應先以小農場制爲基本方式。先招墾民爲佃農，再助其成爲自耕農而合作或集體經營。

### 三·經營要素：

(一) 資本 墾殖資本多用於不動產及土地改良，需長期或中期信用，應由政府籌撥或補助。

(二) 勞力 勞力來源：1. 附近農民，2. 遠省移來之人民，3. 難民及退伍士兵。三者以附近農民為最佳，因可省旅費，又風俗習慣常較相同。難民以老弱太多，移殖較為困難。至退伍士兵則管理訓練尤須注意。

(三) 技術 技術方面應從畜牧及水利入手，使瘠壤變為沃土，方可發展耕種計畫。畜牧為解決肥料自給問題之要著，因墾區需要大量肥料，若恃外求，不但非經濟能力所許，且恐不敷供給。水利方面宜計畫灌溉及排水等之主要工程，積極進行。

(四) 交通 交通最關重要，如滇西南區及川康隴南一部分可墾區域，皆因對外交通不便，致難利用，即墾區交通，亦甚不便，以致原料外運價格甚昂，亟應次第開闢交通，並就可以開河之處，盡量開闢河道，以兼運輸及灌溉之便，並設置交通工具，以利運輸。

此外關於組織訓練及管理，並須縝密策畫，俾得受軍事式之部勒，過新村之生活，並能逐漸學習科學化之耕作，以提高生產量。一方並擬訂農地一子繼承，農場負債限制，及土地買賣限制等辦法。使墾民能與土地永保密切關係。如墾民因經濟或其他關係而自動離去，須出售其土地時，當地墾務機關保留優先收買之權。

(408)

爲求國民營養之增進，應提倡畜牧，獎勵漁撈，與多種豆麥，俾碳水化合物及蛋白質食料獲得最小限度之配合，並提倡以小麥爲主要民食，以稻米，玉米，馬鈴薯爲輔。

我國大多數人民所採食料，過於單純，因之營養不足，體力虧弱，應於碳水化合物食料與蛋白質食料，求得最小限度之配合。北方民衆不嗜米穀而重豆麥，故雖與南方民衆同樣未能有良好之食料而有較健之體格，因麥與米較，營養成份不同，而大豆所含蛋白質與肉類匹敵也。長江及珠江流域大都爲食米區域。食瘠之區，往往僅恃米穀或玉蜀黍甜芋爲主要食品，蛋白質之供給，絕無僅有，於人民健康實有莫大影響。

改進之法，宜分兩種：一爲提倡多種豆麥，二爲提倡推廣畜牧及漁撈，以增加營養食料之生產。惟長江及珠江流域，人口稠密，荒區較少，故宜採集約耕作方法，同時改良畜產，如提倡早熟之豚與多卵之雞等。

爲求增進營養起見，國民主要食料之習慣，應具極大決心，爲革命式之改變，即由政府提倡以小麥爲主，而以稻米，玉米，馬鈴薯爲輔。小麥之營養成份較米爲高。純食米飯，易致疾病，食麥之人則較健康，歐美日本醫學界，均曾有試驗結果，爲之證明。提倡之辦法：

- 一．由主管衛生及教育之機關，提倡宣傳食麥飯麵食。
- 二．由主管農業機關獎勵種麥，必要時特別對於種麥農民貸予生產資金，或在市場上對售麥者用累進制給予補助金，以期增加種植小麥面積。



- 三、由政府可能在可能範圍內，用人爲的方法，使小麥之價格，遠遜於其他食料。
- 四、推廣改良小麥品種，以增加單位面積生產量。
- 五、厲行麩麥檢驗，以提高品質。
- 六、在小麥產區就地設麩粉廠，以便小麥之銷售而利麩粉之製造。

(409) 改良舊農具及推進新農具之製造。其複雜而經營較難者，由國營爲倡導，其簡單而普遍者，由政府獎勵民間工廠大量製造。

農具使用之目的，在增加土壤肥力，促進作物生長與節省人工勞力。我國農家習用之農具，合整地，佈種，中耕，灌溉，收穫，調製，運輸等用途計之，不下數十種，而每種農具所能完成之工作限度極爲狹小，極爲低微。農具之改良與製造，即在一方面設計提高舊有農具之功用與效率，一方面推行新農具以代替舊農具之使用。爲提倡起見，得准農民以舊農具掉換新農具，而以其差額爲貸款，分期歸還。

農具改良之出發點：其一爲根據力學原理與工作效率之設計，例如改良農具之目標，着重犁身形狀及傾斜度對土壤性質及深耕程度之關係，耙齒形狀數目與位置對破碎土壤能力及速度之關係，鋤頭頸部彎度及鋤柄長度重量對勞力消耗之關係，龍骨草（鏈板水車）與井用水車（鏈斗水車）之汲水裝置之形狀角度容量等對排水量之關係等等，其農具原有構造及製造方法之改變有限，而農具使用效率之增加甚多。其二爲材料之選用，例如犁身或其他舊有農具之金屬部份，如以鋼板用水壓機壓製，自必較鑄鐵或手工鍛鐵爲堅固耐用，其他木製農具之活動部份容易損壞者，亦可酌爲改用金屬，其製造成本之增加有限，而農具之使用壽命延長甚久。至同爲竹木，其材料性質各不相同，亦應區別選用。

新農具之採用，應在下列各項條件之下，斟酌行之：

- 一、本國農家資本能力易於負擔。
- 二、土地情形適於使用。

三·確能較手工生產爲優爲速，且生產費較爲低廉。

四·可藉以增加農家副產生產。

五·不致將農閑時期之剩餘勞動力全爲代替。

我國農家最需要之新農具爲洋犁，圓盤耙，佈種器，幫浦，打禾機，玉蜀黍脫粒器，及軋棉，碾米，榨油，磨粉，剝麻，紡紗，製繩等農場作業工具及農產加工機械。而新式畜力運輸車輛及國外舊日習用之牲畜動力機 (Horse cart) 等亦宜採用。

動力之應用，足以決定農具改良之趨向。曳引機 (Tractor) 之普遍應用，有待時日，暫不計議。爲供給灌溉機械及農產加工機械動力所用之可移動的低馬力內燃機 (煤氣機或狄塞爾機)，如以木炭或國產植物油爲燃料，尙有推廣之可能。農村低廉電力之應用，過去如戒野瓊電廠及福州電力廠等，均已實施有效，凡大規模發電廠所在，均宜提倡。風力及水力之直接使用，如風磨水磨筒車等，以設備簡單，管理容易，且無動力費之支出，亦可推廣，並謀擴張其用途。增加農家飼養牲畜之數量，改良品種，防治獸疫，提高役畜飼料營養標準等，對增加農家牲畜動力，亦有裨益。

農具製造業之發展，應與機械製造工業配合行之。其構造複雜且需專門技術及特殊工廠設備之農具，應由國營爲倡導，設立大規模之農具製造廠，集中製造。一般之新農具，簡單而普通者，獎勵民間普通機械工廠大量製造。最簡單之改良農具，並可訓練鄉村鐵匠木匠以製造之。流動性之農具修理工廠，亦可倡辦。

農具之研究，改良，設計，做製等工作，應由全國各農業試驗機關及學術團體分工合作以推行之，並應舉行全國各農區現有農具之調查及採集標本圖樣，以爲設計改良之準備。各設農校應列農業土木學及農具學爲必修課程，除理論講授外，尤需有充分之實習。

爲促進農家採用新農具之實現，應着手於（一）耕地整理工作，（二）設立農業機器租用站，（三）推進農村生產及利用合作社，（四）倡辦合作農場，（五）擴充各金融機關之農業中期貸款，（六）提倡農家副業，（七）實施農村工業化等，以解決因擴大新農具之使用而引起之耕地太小，資金不足及勞力過剩諸困難問題。

## (410) 改進農貸，應利用社會儲蓄及吸收游資，注意長期與中期貸款之推動與調節，以改善農業經營。

我國夙號以農立國，而農業生產之衰微，農村經濟之枯窘，竟有與日俱增，無可遏止之勢。農村貸款為融通資金，增強生產活力之要着。需要既極迫切，數量又甚鉅大，關係至為重要。近年農貸資金，大部份直接或間接來自新貨幣之發行，而未能利用社會大量之儲蓄及遊資。用途方面，因合作社等組織之不健全，貸款不僅未能用於所申請的用途，恐半途用於消費方面，甚或真正農民不能獲得利用之機會。貸款機構，中央有四行農業金融處及農本局，地方有省銀行，省農民銀行，省合作金庫，系統不明，範圍不清，彼此之間，不但缺乏聯繫互助之功能，且呈爭捷衝突之現象。政策方面，似係一貫的採取救濟政策，實與改善農業經營之主旨不相符合。今後改進農貸，應注意下列數點：

- 一、資金來源：應利用社會儲蓄及大量游資。利用之法，應一方面誘導商辦儲蓄銀行，保險及信託公司投資，一方面由農業金融機關發行債票，吸收游資。
- 二、貸款用途：應健全合作社等借款機關之組織，使所借之款，真正用於所申請之用途上。
- 三、貸款機構：四行農業金融處應即成爲一純粹金融機關，並分立兩個組織，一司長期貸款，一司中期貸款。農本局在目前則可補助農民借款組織之資，將來使成爲一農業金融計畫與行政機關。至於地方銀行及省農民銀行，可與商辦銀行同樣向借款組織貸款，同時亦可以農業票據向四行貼現。

四、政策方面：爲利用社會儲蓄及吸收游資，應注意長期及中期貸款之推動與調節。農貸利率及貸

---

款條件，應與其他方面貸款利率立於競爭之地位。農業亦為一種企業，應助長其競爭性，使其經營得以因而改進。

(411) 創立專業新農村，就各省選取適當區域，推行改進特種農產品之農場。

依過去經驗，僅就經濟範圍，希望將現有農業技術，加以革新或改良，至為迂緩困難。主要原因，全在農村組織不良，以及農民智識淺薄，不易於移化。因此不如在各省一定區域內，選擇良好土地與適當環境，創造一種「專業新農村」。欲求其能負荷經濟上之重任，所謂專業，宜為一種農產輕工業；其目的在小面積範圍而出產高價值之農產品，且可使農工兩業兼營，以調劑時間與空間。此項專業新農村有以下各優點：

一．關於農工技術可達到理想的程度，製品精美，易得市場之歡迎。

二．主業之外，可推動一切農村副業，以厚生產。

三．凡農村中最困難之教育衛生治安等管理問題，均可一一解決。

四．各種合作事業，均可澈底實施，不復有絲毫阻礙。

綜括言之，專業新農村之優點，不僅農村本身之經濟有辦法，村政與村組織一切均可連帶有辦法；不僅農村物資方面可以步入現代化，亦可使村中的人民逐漸成為現代化之國民。蓋今日最感困難者，即如何以迅速有效之方法，使大多數之國民即農民能有負荷復興國家之使命之資格。倘專業新農村之方式，能推行無阻，則未始非比較之捷徑，其理由，在農村間樹立一種實例之模範，最易使農民感動與同化也。

就各省區原有農村稀少甚或荒廢之良好土地——尤其戰後更多——先考察其氣候土宜與環境，適於某種農作物，經專家詳密計畫，創立某種專業新農村。計算原料之生產，同時並兼顧工業之設備，除

主要農產外，尙可推廣副產，使地無餘隙，人無餘晷，以期達到最高之生產效率。新農村可用企業組織，由商業社團投資，政府一方指導監督，一方獎掖扶助。新農村勞資關係，由政府明定妥善平允之辦法，使之共趨發展。其生產由政府予以合理的統制，而其主要目的，即爲使其得到經營之順利與興趣，並可作必要之擴充。此項事業，本可以國營農場經營之，今之暫取商營辦法者，其理由爲開支節省，成本較輕，又戰後國家資本有限而需用浩繁，勞難事事期待國營。在經營過程中，可連帶完成以下之任務：

(一)造就切於實用之良好管理與技術人才，以供推廣其他新農村之需要。

(二)造成理想的新農村，依此中心力量，同化其四週之舊農村，改進農民之健康，道德，知識，與生活，俾成良好之國民。

(三)區域既經劃定，管理便可澈底，不受任何牽掣。

(四)得以強制儲蓄，充實農村經濟。

(五)可絕對提高農產之品質，使之標準化，一新國內外市場之觀感。

(六)一切科學化，澈底革除舊習慣與半科學化之流弊。

(七)可協助國家宣傳一切新國民之任務。

至推行辦法，每省至少設置一個新農村，多者二個三個，甚至十個二十個，散佈於全省，作爲新農村之核心，亦即合作農場之模範。以此新村爲根基，協助合作農場之推行，當可事半功倍。能如此，則全國農業，無須甚長之時間，可有澈底改進之希望，且其他一切社會問題，或亦可迎刃而解。



(412) 爲改進農業生產，改善農民生活起見，農業技術與推廣，應在同一機構之下，協力進行，俾得充分發揮其效能，以推行全國整個的農業政策。

在整個的農業政策之下，農業技術方面之研究試驗結果，均以推及於農民爲最後使命。農業推廣工作實爲連續的步驟，故研究試驗與推廣有密切之聯繫，不容分離。

農業受天然環境之限制最嚴，一切改良及技術，均有其適應範圍，故在推廣時宜以研究試驗所得之經驗爲根據。否則稍一不慎，失敗隨之。而農民信仰一失，一切工作皆受阻礙。若試驗與推廣屬於同一機構，則推廣人員隨時與試驗工作相接觸，對於推廣資料之認識，自較清晰。

農業推廣工作與推廣一般物品而不同。工作人員必須深切瞭解農事技術，始能取得農民信仰。故農業推廣人員亦爲技術人員，如試驗與推廣屬於同一機構，則工作人員可收觀摩之效，且隨時可得研究試驗方面之輔導。

推廣方面之任務，爲將科學改良工作介紹與農民，故不啻科學研究與農村間之津梁；同時並可將農村實際需要，隨時報告首腦部份，俾供改進研究設計之參考。如技術與推廣屬於同一機構，則農業改進工作，可隨時與農村實際需要相配合。

茲根據上述諸點，擬具辦法如次：

一、中央農業機關內設置研究部份及推廣部份，俾以整齊的步驟，研究並推動全國整個的農業政策，隨時與工業，商業，合作及金融方面取得聯絡。

- 二·各省農業機關內，亦設置研究部份及推廣部份，秉承中央農業機關之指導，根據全國整個的農業政策，研究並推行省地方的農業改良工作，隨時與工業，商業，合作及金融方面取得聯絡。
- 三·各縣設農業推廣室，受省農業機關之指導監督，推廣中央及省方研究所得之材料，並指導農民從事生產。
- 四·凡屬於提高文化水準之農業教育事宜，應由大學農學院辦理。凡關於農業政策之研究及推廣工作，由農業機關辦理。
- 五·農業教育主管方面，宜與農業技術機關密切聯絡，俾所造就之人才，合於國家社會之需要。
- 六·社會教育機關宜與農業機關密切聯絡，俾政府之農業設施情形，得充分介紹於農民，使易於接受農業機關之指導。

(41) 戰後土地之利用，應根據食糧，出口貿易及工業原料三者之需要與展望，再按照氣候，土壤，及交通情形，以計畫最經濟最適宜之農產面積的分期均衡分配。

就我國已耕地之面積，而計算戰前土地利用之分配比例，則食糧物產面積佔百分之六十一，工業原料物產面積佔百分之三十七，出口農產面積佔百分之二。戰後關於土地利用，試發為下列問題：

一、戰後土地利用之分配率，是否仍照戰前之比例，或將某種農產面積增加或減少？

二、在三種農產面積內之作物種類，是否有更換之必要？

三、土地利用分配之均衡，是否應分期變更？

茲以戰後需要為根據，討論如下：

(一) 出口農產 我國在戰後復興過程中，自必需要多量外匯，以購置生產工具。我國出口貨物向以農產品為大宗，現因戰事關係，出口暫時停滯，原有市場，殊有被他國或他種代用品奪佔之危險，故戰事一停，應立即恢復並保持各種出口貨之市場，並應就他種農產品之原無市場者，設法開闢其新用途及國際市場。但在戰事結束後五年之內，僅恃戰前農產區內之貨物產量以供輸出，恐無以應付需要，故目前即應在非戰區內，在不妨礙食糧產量之原則下，盡量增加牧畜，桐油及茶葉等已有出口價值之農產品，同時由農工業試驗機關尋覓新的有出口價值之農產品。但我國自不應永為原料輸出的國家，除有特定規定之農產品如桐油等外，應將大部份之農產品製為成品輸出國外或留為自用。如此，則戰後出口農產品所佔用之土地面積，並非必須增加，

即使某種農產品有增加之必要，亦可將其他前途無望之農產面積讓出，移供該種農產之用。

(二)工業原料 戰後製革，油漆，燃料酒精，糖，電木類品，造紙，紡織業及建築等工業之發展，定將突飛猛進。此類工業之原料，為皮革，植物油，穀類，甘蔗，甘藷，大豆，棉花，麻及生長迅速之樹木如杉樹等。在此種情形之下，工業原料農產品之面積，自應逐漸增加。其增加計畫，應與食糧作物產量之增加互相銜接，俾得因食糧作物產量增加之結果而多餘之土地，可移供工業原料產品之用。如是則工業原料產品面積雖有增加，而對於糧食生產，並不發生影響。另一方面，發展工業之計畫，尚須顧及能吸收一部份之出口農產品，俾可於國際市場發生變動時，國內工業之一部份，可作緩衝機構之用。

(三)食糧 我國糧食問題，尤在質的方面缺少維生素，鈣質及動物蛋白質。鈣質與維生素之缺少，可用增加蔬菜生產之方法解決之。動物蛋白質之缺乏，在人口稠密之國家，雖不易解決，但非絕無辦法。可從幾方面下手：1 應增加家畜並同時減少蛋類出口；2 應在西北及山野地帶發展牧場及屠宰場；3 河海水產，應盡量增加；4 多種豆麥。

綜上各節，可知戰後我國土地利用之分配，應依時期而演進。自目前注重出口農產之生產起，經過戰後糧食產量之增高，而止於工業原料產物面積之增加。其演進時間之長短及各種農產物土地面積之大小，應視國際市場之趨勢，國內工業發展計畫，及食糧產量增高技術上之效率而定。

(414) 扶助農民，以金融及租稅政策，使升為自耕農，以促進耕地自有。同時着手整理耕地，化零為整，化狹為寬，以增進耕作效率。

佃農為鄉村中被壓迫的階級，應設法予以扶助，使其升為自耕農。美國之佃戶，固有賴自己之力量，升為自耕農者，但中美情形，相差太遠，中國之佃農，如無外力幫助，殊難改變其身分。丹麥以政府之力量，幫助農民購地，結果使國內佃農之百分數，自百分之四十二降至百分之十，此舉我國頗可效法。我國如實行丹麥之政策，有三點仍須注意：

- 一．政府應效法愛爾蘭減租方法，使地主肯將土地出售。
- 二．應以東歐各國之成例為鑒，由政府以公平方法，規定土地之價格，使地主不致居奇。
- 三．購買土地所需之款，應由政府全部借給農民。至此種款項之來源，或由政府舉債，或發給地主以土地債券均可。政府借給佃農購地之款，利息應低，可由佃農將本息於若干年內攤還，其數目之多少，以不加重佃戶負擔為原則。

我國農業，向係小農制，在二十畝以下之農家，竟佔總農戶百分之六十以上，最小者僅二三畝。農地如此碎裂分散，欲土地合理化之管理與土壤之改良，實為事實所難能。故為探本求源，免去小農制之各項弊害起見，惟有將所有零碎分裂之土地，重行劃分歸併作大規模之經營。一面逐漸採用機器耕種，藉以實現耕種費用之減少與成本之減低，一面將過剩之農業勞動，分作兩項運動：一部移殖西北各省，從事大規模之墾殖，一部遷移工業區域，以供工業發展之需要。至整理耕地方法，有下列數種，當因地制宜，分別推行：

(一) 交換土地；

- (二) 分合土地；
- (三) 地目變更（即改山林牧塢河牀湖面爲耕地，或將旱田改爲水田，水田改爲旱田等）；
- (四) 區劃整理（將形狀不整，大小不一，傾向不同之現有耕地區劃，改爲整齊一致的區劃）；
- (五) 不必要的道路、水路、畦畔等之廢置；
- (六) 灌溉排水等工事之設備；
- (七) 墳墓基址過於擴大侵占耕地之禁止等。

(415) 戰後應立即整理戰區土地，由各地方政府迅速成立地政機關，負責辦理。

此次戰事，被難區域甚廣，農民流離轉徙，農田荒蕪連野，耕耘斷絕，殆難數計。戰事結束後，除後方各省市縣地政機關仍照原定土地施政計畫繼續推進外，凡經過戰事區域，農民離散，人事變遷，加以農場破壞，經界紊亂，耕作廢弛，生產衰落，應由各地方政府迅速成立地政機關，負責立即進行土地整理工作：

- 一· 戰區土地，以歸還原主為原則。
- 二· 查清流亡戶口及其所有土地面積位置性質。
- 三· 分區公告招撫流亡回籍，豁免戰時未納租賦。自公告後若干月內，業主不回籍投報者，其土地由公家暫為收管，招租耕種，如有原種租戶，即由其繼續承租。此種租期以若干年為限，限期以內，原業主返籍仍得隨時請求發還；限期滿後原業主不請求發還者，地歸租種者所有。
- 四· 因戰事徵用之人民土地，戰後應予以充分補償，或以其他土地折算補償之。
- 五· 因戰事影響，致土地及其定着物之原狀變更者，其恢復原狀時，不得與公家建設計畫相抵觸。
- 六· 沿海沿江各省縣，地碎人稠，戰後應即舉辦土地需要登記，以調劑人地分配。
- 七· 佃耕制度盛行區域，戰後應即運用土地金融機構，普遍加以調整。

## 五 鑛業

(501) 政府應從計畫經濟之立場，統制全國鑛藏之保存，節約及利用。分區開發，以求平衡發展，保證本國工業獲得充分鑛產原料之供給。

中國鑛藏甚為缺乏，除北方之煤及少數特殊鑛產如錫、鉛、鋅、甘肅之石油，其成本均遠較國外為昂，儲量亦不甚多，反之其他較次之鑛產，如川滇之銅，鉛，鋅，甘肅之石油，其成本均遠較國外為昂，儲量亦不甚多，反之外貨運入亦非甚難，其將盡量開發乎？抑作相當之準備，留為國防必要之需乎？似亦未嘗不可成爲問題。即使吾人假定科學進步，一日千里，今日不用，來日或成無用，而採取盡量開發不計成本之宗旨，然資源保存與節用仍爲一重要之問題，例如鐵之普通非必要的消耗應竭力減少，即其一也。開發鑛產，無論私人經營，或公家經營，均須有整個計畫。政府應從計畫經濟之立場，統制全國鑛產之開發。第一步應先由地質學家詳細探測，就地質情形認爲值得經營，方可作第二步工作，即由探測者指定地點，舉行鑽探，或用地質物理方法，作詳細測量。綜合探測及鑽探結果，大致估計鑛產在地下分配如何，儲量如何。根據此種材料，方可進至第三步，即決定投資限度及施工計畫。此外生產數量及市場分配，後者無論爲供給本國工業需要，或對外輸出，均爲政府實施統制之主要對



象。各種鑛區之聯絡，未必天然適合，鑛區與工業中心，亦未必接近，故應開發交通，便利運輸。鐵路之開闢，固不僅便利鑛產運輸，但兩處互相聯絡，方可兩得其利。鑛產須分區開發，以求平衡發展，保證本國工業獲得充分鑛產原料之供給。

(502) 關於鑛產之開發，須採用下列五原則：(一)急切需要者；(二)與重工業及基本工業有關係者；(三)與國防有關之鑛產，雖其本身難以獲利，仍以國家力量積極經營之；(四)集中力量開發西南之鑛產，而以西北之鑛產輔之；(五)西北及其他各省之鑛產調查，宜以最有效最迅速之方法辦理之。

(503)

**積極開發湘川滇三省烟煤田，以應工業建設之需要。**

煤在工業上所佔地位，至關重要，除供給原動力外，並充任還原劑。關於後者，冶金工業不可少之焦炭，係用烟煤煉成，他如製鹼及水泥等化學工業，均非煤不可。因此煤——特別是烟煤——已成為工業上決不可少之原料。在西南，尤其在四川，雲南，貴州等省，水力之儲藏量雖甚富，且水力無疑的可為煤之代替，惟吾人須知大規模水力發電，每需鉅額經費及長時期之建設，揆其實際，究不如煤炭之方便。因此最近將來，至少在最近一二十年內，工業上動力之供給，大部還是要靠煤炭；此外冶金工業，仍需以煤煉焦不必說。由上觀之，當建立西南工業之際，首須解決者，即為烟煤之供給一問題。如無儲量豐富之烟煤田，一切工業計畫，祇能以紙上談兵觀之。工業上需用烟煤為量甚多，因此儲量不過一二百萬噸者，不在討論之列。此外煤田之位置及交通甚關重要，因縱有良好之煤田，倘其地位偏僻，亦屬徒然。

我國西南各省之烟煤田一部分集中湖南，尤以湘東煤田及湘中煤田為最重要。湘東烟煤田儲量為九四兆公噸，大半均可煉焦，大部份交通甚便。湘中煤田儲量更大，約為二四六兆公噸，一部份能煉焦，惜交通不甚便利，且邵陽一帶煤田尙未經詳細查勘，儲量估計不甚可靠；惟湘黔鐵路通車後，湘中煤田之重要性勢將大大增加。另一部分之主要烟煤田，均在四川及雲南兩省。貴州雖亦有不少烟煤田，但因交通太不方便，無法利用。四川烟煤田，自以嘉陵江，岷江下游及南川三區域為最重要。三區域之煤，一部分均能煉焦。就交通言，當推嘉陵江煤田為第一，岷江下游煤田次之。雲南之烟煤田，就目前情形看來，以宜良煤田為最重要，皎昆鐵路築成後，宣威煤田之重要性，或將超宜良煤田而上。圭山煤田若能由滇越鐵路築一支線加以開發，前途亦頗有望。

### 推廣冶煉事業，改良土法治煉。

天然礦物可以直接供給使用者，除煤，金，石料外，每須經過製煉，方能使用，故冶金業必須與採礦業同時發展。我國已開發之礦產，大半不能自行提煉，其能提煉者，如湖南之錫，雲南之錫，亦仍將純礦質輸出，對於本國經濟殊少裨益。如將來礦業之發展仍循此途徑，則不獨目前之利益有限，將來查源告罄，且可使我國經濟永無發展之日，為害至大。

土法治煉亟須改良，藉以增加生產，減少消耗。以煉鐵為例，土法耗鐵多而得鐵少，木炭糜費亦鉅；且以土法出產者均係白口，不能車製及翻砂，宜就已有土爐，加以改良。例如增加熱風機，蓄熱器，以及改用火磚建造爐腹金池諸端，皆為當務之急，尤以火磚問題為最重要。其他金屬之土法治煉，若能細心研究，當無不可加以改良之理。

(505) 統制鑛砂之輸出，以儲產量皆豐爲標準；並注意出口鑛產利用方法之研究。

關於鑛砂之輸出，國家應加統制，我國戰前已開發之鑛產，大半以鑛砂輸出國外，漫無限制，唯鑛藏之多寡有定限，如盡量開採，必有用罄之一日。政府代表全國利益，應統籌全局，預計長久之利弊，否則國內原料無以爲繼，已興之工業皆將重行倒閉。如某種鑛產較其他大多數工業國家爲多，則增加輸出自不致有損。

我國出口鑛產，以錫鎢等爲大宗，此皆合金用品，戰後或需要減少，且代用品有蒸蒸日上之勢，關於此等出口鑛產之利用，應有研究機關竭力注意。此等研究儘可補助外國研究機關或派人在外研究，此於鑛業經濟前途，關係亦甚大也。

## 推行地質物理探鑛工作，將全國鑛藏作大規模有計畫的試探。

自應用地質物理從事探鑛之舉日趨普遍後，舊日之探鑛制度，已漸歸淘汰。除無數之地質物理探鑛隊已在世界各地分頭活動外，若干國家如澳洲巴西等，已將地質物理探鑛工作推行全國。此項新式探鑛方法，在我國亟應積極推行。

探鑛工作純屬試驗性質，成功失敗，事先難以預料，而主持是項工作之技術人員，論其經驗尤較學識為重。為發展我國鑛業計，探鑛一事，亦必須如地質之調查，有永久之主持機關，購置設備，集中人才，遇須探勘，即令參加，以增加其經驗。其結果較之無固定機關者，必可事半功倍。此項探鑛機關之組織，宜由政府指定的款，設立固定探鑛機關，其性質略仿地質調查所，惟地質調查所之工作，限於考察地層，調查鑛產，及研究地質二方面；而此則純為探鑛之機關，其工作範圍可分為：(一)自行探鑛，(二)代理探鑛二種。前者由探鑛機關擬定探勘計畫呈准政府後辦理之，成功則將探勘結果貢獻政府，失敗亦可由此獲取經驗。後者則由國營或民營探鑛機關委託代探，其所需經費均由委託者擔負。如此，該機關損益平均，庶可垂於久遠。昔日我國辦鑛，往往急功好利，事先未經審慎之探勘，即冒昧施工，逮至半途，始知錯誤，其因此而失敗者不知凡幾。如此項探鑛機關及早成立，確樹信譽，使辦鑛者無論國營民營，均能作充分之利用，則其有裨於鑛業前途，實非淺鮮。

(517) 戰前已辦鑛業，凡辦理不善或根本不能獲利者，均應加以整理。各地重要煤鑛，因戰事損失過鉅不能自力復興者，並應由政府特予補助，促使及早復業。淪區恢復各鑛與後方各鑛間，應促進其團結與調劑。

戰前人民已舉辦之鑛業，有因借款關係，權利分給外人者，有因辦理不善工作停頓者，亦有鑛區太小經營不能獲利者，凡此種種，如屬重要鑛產，政府皆應代為整理。如因欠外債過鉅，無由歸還，則應設法代為清理，以免主權之旁落。如工作停頓，或開採不能獲利，則應查明其實在情形，及失利之原因，如有補救之道，政府可予以協助，或收歸國營，或加以改組，另由他人承辦。其鑛區太小不能獲利者，或可與鄰近之鑛合併為一。以上各種辦法，自不免一部份人民之反對，但果能使蒙受損失之鑛業逐漸恢復，或更因政府之協助，得稍獲贏利，此種反對者之心理，最後必將為之一變。

我國每年所產之煤，就以往銷用狀況而論，儘可自給；乃何以在戰前本能自給者，反須仰給於外煤？蓋一則鐵路運費太昂，車輛缺乏，二則深受外煤傾銷影響。今後欲實現煤料之自給，首須抵制外煤之傾銷。抵制外煤之策，厥有五端：(一)減輕國內採煤成本，(二)減低鐵路運費，(三)徵收傾銷稅，(四)加重進口稅，(五)聯絡各大煤鑛，分產合銷，以贏補拙。各重要煤鑛，因戰事而受重大損失，以致無法自力復興者，戰後應由政府特予補助，促使從速復業，尤為重要。

戰前鑛業多在北方，且以煤鑛為主。戰時因應抗戰需要，後方各鑛紛紛開發，論其成本當遠在北方

各礦之上。假定戰後淪區各礦完全恢復，新興各礦如何立足，是否任其逐漸停閉？假定不幸而僅能光復一部，或條件上一部份經濟之權，仍在敵手，則在形勢對立之下，後方鑛業必陷危境。故必須有一種組織團結，尤貴在能盈虛調劑，例如華北煤鑛倘皆能恢復，可組織一團體，以資本參加後方各礦，以便彼此互相調劑，或於相當期間內商劃運銷區域，以資逐漸收縮。又如設敵方競爭仍烈，則更不能不互相團結，以謀抵抗。又如後方煤鑛與水力事業由同一機關經營，以期彼此調劑，亦為可以考慮之辦法。



(508) 各種金屬及非金屬鑛藏，均爲國家所有，唯人民得依法經營探鑛及採鑛事業。

鑛業法上規定中華民國領域內之鑛均爲國有，但人民得依法取得鑛業權。此與土地法上所規定中華民國領域內之土地屬於中華民國國民全體，而人民得依法取得所有權之意相同。

鑛國有，與鑛業國營不同。鑛業之應國營者，僅屬於一部份之特種鑛產，如第509條所述，其他則私人仍得經營也。

(509) 含有國防重要性之鑛產，如焦煤，鐵，銅，石油，及對外足供鉅額輸出之鑛產，如錫，鎢，錳，均以國營爲原則。

我國鑛物蘊藏，爲量實屬不多。據 *Payson* 氏之估計，我國鐵之蘊藏，僅佔全世界一百五十分之一，備極貧乏。惟煤之供給則可不必顧慮。此外亦有若干種鑛產在世界佔有相當地位，如依照最近數年來統計，錫平均約佔世界產額百分之四十至五十，鎢平均約佔百分之三十至四十，錳平均約佔百分之六至七，足供鉅額輸出。

開發鑛產，爲國家基本工業，宜於大規模生產，應以國營爲原則，尤以含有國防重要性之鑛產，如焦煤，鐵，銅，石油，及對外貿易佔重要地位之鑛產，如錫，鎢，錳，爲然。按鑛業法規定，鐵鑛，石油鑛，銅鑛，及適合煉焦之烟煤鑛，應歸國營，由國家自行探採；如無自行探採之必要時，得出租探採，但承租人以中華民國人民爲限。本條規定，則以此四種鑛產，與國防有密切關係，均以國營爲原則。

---

中國經濟發展綱要

續集

一四四

## 六 工業

(601) 工業建設，以國防爲中心，積極樹立重工業。並從廣義的國防觀點，發展民生必需輕工業。

關於今後工業化之目標，我國應仿效蘇聯五年計畫提出兩個重要目標。蘇聯實施五年計畫之目的，第一在加強蘇聯之國防力量，第二在使蘇聯自一技術落後之國家轉變爲經濟及技術獨立之國家。我國今後工業建設，似亦應向此兩個目標，努力做去：

一、增強國防力量 戰後之世界情勢雖不可預料，但其離「大同世界」之理想尚遠，是可斷言。故戰後即有和平，亦必爲「武裝的和平」，換言之，即無國防仍無和平可言也。過去世界弱肉強食，我國之吃虧，多在於此，今後應澈底覺悟，踏實向「國防第一」之目標做去。

二、奠定現代化之基礎 我國現代化運動雖已進行多年，並已獲得相當成就，但多屬表面而乏基礎；多係枝節而非根本。故今後工業化應向建立健全經濟自給基礎之目標努力。

根據上述兩個目標，我國戰後應儘先發展下列工業：

- (一) 重工業 如鋼鐵業，機器製造業，汽車製造業，飛機製造業，兵工業等等。
- (二) 基本化學工業 如製酸，製碱，等等。
- (三) 動力工業 尤應着重水力發電業。
- (四) 爲民生及軍需所切需之輕工業 如紡織業，製革業，麪粉業，橡膠業，製藥業等等。
- (五) 出口貨加工工業 如鑛產品提煉，植物油提煉，製髮，製蛋，製茶，等等。(鑛產品提煉可包

括於重工業，餘均爲輕工業。）

上述(一)(二)(三)項工業，均與國防有直接關係，可概稱爲重工業。發展第(五)項工業可取得外溢，藉以購置各種工業所需之機器設備。至于第(四)項所列數種輕工業，均屬民生及軍需方面所切需，在廣義的國防觀點上看，急須發展。此種工業何以與國防有關，其理由已如第102條所述，蓋我國民生艱苦，戰後將益甚，維持一般人民最低限度之生活，不特無損創國防力量之處，且可使之增強，因國防最後之力量，仍不外民力也。

(602) 重工業之種類，應分爲（一）動力及燃料工業，（二）冶煉工業，（三）機械工業包括軍械及造船工業，（四）基本化學工業四者，並視主要鑛產之分佈，國防及交通情形，劃定設置重工業之區域。

重工業一名詞，顧名思義，係指以質量較重如鋼鐵等鑛物爲原料之工業，如鋼鐵工業，金屬冶煉工業，機械製造工業，水泥工業等均是。反之，紡織工業，化學工業，食品工業，則屬於輕工業。近人以水泥工業列入輕工業，化學工業中分出製造酸鹼之工業稱爲基本化學工業，連同動力及燃料工業，列入重工業，則依其對於國防之重要性而分，不依其所用原料之輕重而分矣。本條對於重工業之分類，從後說。至於重工業區地點之選擇，則可以下列各點爲標準：

一．天然資源，須相當集中，附近有動力資源，堪供利用。  
二．不易受戰爭威脅。

三．交通便利，須有鐵路或河道可以利用，二者必居其一。

重工業須接近原料及燃料或其他動力之來源，自無疑義，但亦有可注意者，如（一）原料與產品體量輕小，則就燃料之來源；（二）如需用燃料亦復有限，則可專重交通之便利；（三）如須應用外來機械及原料，以在國際交通便利之處爲宜。

- (603) 樹立重工業之基礎，先自西南着手，分區建立重工業中心，如
- (一) 湖南省湘潭株州一帶，(二) 四川省重慶綦江一帶，(三) 四川省嘉定五通橋自流井一帶。

煤與鐵乃建設工業最重要之原料，故為決定工業區位置之要素。湖北之大冶鐵礦，品質優良，儲量豐富（廿七兆公噸）極易開採，交通亦甚方便，乃我國南部最佳之鐵礦。大冶附近之鄂城縣（儲量約十兆公噸）及鄂城境內之蘆鄉（儲量五兆公噸），均有良好鐵礦。合計大冶鄂城區共有上等鐵礦約四十二兆公噸，此誠我國頭等重要之寶藏。湖南甯鄉水成鐵礦，礦質尚屬不劣，儲量約在十兆公噸以上，借鑛層甚薄，且不規則，交通亦不方便。四川綦江鐵礦品質尚好，儲量據云有十二兆公噸，此項數字或稍涉於樂觀，且鑛層亦太薄，不易開採。西康渣沽鐵礦品質至佳，儲量達二十七兆公噸，堪稱我國西南部第二大鐵礦；惜交通萬分困難，在最近將來尚難利用。雲南易門峨山等鐵礦，分佈似甚廣，有無經濟價值，正由專家研究中。

理想的工業區，應靠近交通便利，煤鐵鑛藏均甚豐富之所在，但實際大冶鄂城鐵鑛區之附近，並無大煤田，湘東煤田之附近又無良好之鐵鑛。湘中煤田及甯鄉鐵鑛相距雖不遠，但兩處之交通均至不便，且甯鄉鐵鑛之開採，頗為不易。依普通原則，應運煤就鐵，且大冶鐵鑛離武穴防線太近，比較上易受敵人威脅，因此不如在湘東湘潭株州一帶，建立冶鐵工業及其他國防工業，鐵鑛取之於大冶鄂城，石灰岩錳鑛白雲石等取之於附近各地。湘中工業區因離湘東工業區太近，在最近將來似無成立之必要。惟應準備萬一大冶鐵鑛受威脅時，甯鄉鐵鑛可以為其代替。此外應特別

注意者，即高坑及譚家山之煉焦煤儲量，雖據估計有三十九兆公噸之多，但實際上可採之煤，恐不過三十兆公噸，而大冶鄂城鐵礦儲量共有四十兆公噸，可見鐵礦量多於煉焦煤量，故湘東之煉焦煤應設法保護，祇准煉冶金焦，不准作燃料之用，否則將來難免受有鐵無煤之苦。至於一般工業燃料，有清溪沖，馮家大山，洪山殿等煤田供給，已綽有餘裕，無烟煤亦可煉鐵，湘南未陽永興一帶，有廣大之無烟煤田，故湘東及湘中煉煤萬一不敷，尚有其他辦法。惟無烟煤煉鐵之方法，究屬不甚普遍，湘南煤田之距離亦太遠，故仍須賴湘東烟煤之挹注。

四川綦江鐵礦，亟應積極開發，利用南川之煤，以煉綦江之鐵。其附近之南川煤田範圍甚廣，僅萬盛場一區，即有二十三兆公噸之焦煤，更益以陳家塆等區，煤量足敷需要。此外亦可用嘉陵江區之煤煉焦，該區煤量更富，且係維紀之煤，硫質甚低，較適於冶金焦之製煉。如用南川之煤煉綦江之鐵，綦鐵廠址應設在萬盛場煤田附近，如用嘉陵江之煤煉鐵，廠址應設在楊子江濱。究以何者合於經濟原理，應詳加研究。丁文江氏嘗主張從經濟上發展西南之第一步，應修築川廣鐵路（重慶至廣州灣），此種主張，不但現在仍然適用，並應早日促其實現。惟其南面終點，應為廣州灣抑或欽州灣，似可考慮。川廣鐵路完成後，可使南川之煤田及綦江之鐵礦相距益近。故為開發煤鐵礦，必須修築重慶綦江間之鐵路。鐵路既通，不但煤鐵易於開發，綦南兩地及他處之交通均更便利。鋼鐵廠之位置應在萬盛場煤田附近，另在重慶及綦鐵廠間築一鐵路。其他工廠不必與鋼鐵廠在一起，不妨在重慶或附近之楊子江邊，此項工廠所需之鋼鐵，可用鐵路運輸至江邊。但有一先決問題，即綦江鐵礦之儲量應澈底明瞭，而南川煤之硫質亦須設法除去，使能為煉冶金焦之用。

四川地土遼闊，物產豐富，僅重慶綦江一工業區，尚不足盡發展整個四川之能事，蓋定五通橋一帶，水路交通便利，黃丹及石磷兩煤田儲量豐富，若由五通橋築一鐵路，順大渡河，穿小相嶺，通



至西康之瀘沽，即以石磷之煤，煉瀘沽之鐵，則該處實有當選為四川另一重工業區之資格。此外輕工業若造紙工業，製絲工業，紡織工業，鋸木工業，製鹽及製鹼工業等，均大有發展餘地。更宜由自流井至嘉定修一鐵路，將自流井之製鹽，煤氣，及可能的產油區，與嘉定工業區打成一片，將來大渡河水力發電工程完成時，此一工業區更有無限量之前途。

根據以上討論，劃定三個重工業區如下：

一、在湖南東部湘潭株州一帶，建立第一重工業區，並設置每日可產生鐵四百噸之高爐，煉焦煤由萍鄉及譚家山供給，鐵由大冶鄂城供給。在不得已時，鐵由嶺鄉供給。輕工業宜設湖南中部湘鄉，澧水婁底等處，所需燃料可用洪山殿湖坪之煤。

二、在四川南部重慶綦江一帶，建立第二重工業區，並設置每日可出生鐵二百噸之高爐，煉焦煤由南川煤田供給，鐵由綦江供給。輕工業宜設綦江以下揚子江邊，所需烟煤可取給於嘉陵江各煤礦。

三、在四川西南部，嘉定五通橋自流井一帶，建立第三重工業區，並設置每日可出產生鐵二百噸至四百噸之高爐，煉焦煤由石磷供給，鐵由西康瀘沽供給。大渡河水力發電成功後，一切動力均可改用電力。若威遠自流井一帶之石油及天然氣事業果能發達，則屆時嘉定五通橋自流井之工業區，將成為煤，油，氣，鐵，銅，鹽，鹼，紙，木，絲，紡織等工業區，亦即全國最重要之工業區。

〔附記〕就地理環境觀察，雲南自成一區域，且交通比較方便，無疑應為後方重工業區之一。雲南東部有宣威宜良圭山三大煤田，煤之供給似不成問題。最近昆明發現鐵礦，聞其實質將過綦江鐵礦，惟儲量較遜，故雲南之鋼鐵工業及他種重工業亦頗有望。

(604) 重工業區域之建設，應實行區域設計，規定該區域內設立工廠之地點及交通線。重工業區域內各工廠之位置，應盡量疏散。工廠地帶之土地並應收歸公有。

就劃定之重工業區域，由中央最高設計機構，實行「區域設計」，將該區域內可以設立工廠之地帶及交通路線，從防空觀點，一一詳細研究，加以規定。重工業區域內各工廠之位置，應絕對採用散立方式，切忌大量集中。工廠之設立，無論國營民營，均須經中央最高設計機構之核准，同時亦即批准其應在何處工業區域設立。重工業區域內可以設立工廠之土地，應收歸公有，故業已核准之工廠即可向該區主管土地機關，根據最高設計機構頒發之該區設計圖，就可以設立工廠之地點，選擇租用。此外各工廠內各部分之廠屋，在原則上亦應盡量散立；倘在平時經濟條件上不宜散立者，并應考慮戰時散開工作之方法，而於建築時，預作適當之準備。各工廠之建築計畫，應經該區主管建設機關之核准。

爲求重工業區域建設計畫之澈底實現，重工業區域之土地應以公有爲原則。但如重工業區域面積過於遼闊，在勢自不能全部收用，故爲權宜起見，至少限度應規定重工業區域內凡劃入設立工廠地帶之土地，一律收歸公有，以防杜地主之操縱，致阻礙重工業區域建設計畫之實施。其已設立工廠之處，其本身之土地，政府並無亟於收用之必要，惟業主若出售時，政府得優先承購。重工業區域內未劃入設立工廠地帶之土地，政府得限制其使用，以免妨礙重工業區域之整個計畫，但如地主因此要求收用其土地，政府自不應予以拒絕。無論國營或民營工廠在重工業區域工廠地帶內，除在工廠地帶劃定前已置有土地並已在地上早有建設外，使用土地，俱以租用方式出之。

## (605) 積極發展動力工業，在各劃定之工業區域，樹立動力中心或建設輸電網。

各種工業均需動力，產生動力之事業，稱為動力工業。二十世紀尤以近一二十年來，因電力之發展；動力幾已成電力之專用代名詞。電力來源分火力與水力兩種，二者各有優點，但在工業國家如水力資源豐富，則水力電便居於首位。蘇聯建國之方法，以電力為最主要之物質工具，其步驟為先實行戈羅(Golto)電氣計畫，而後實行歷次五年計畫。戈羅計畫包括兩部工作，一為整理恢復原有舊電廠，一為在各劃定工業區域，樹立新電廠，即樹立動力中心。我國發展動力工業之途徑，亦可依此方式，一方面整理戰前原有電廠，一方面於戰後第一個五年內，在平漢湘粵綫以西，至少應設立五十萬瓩之發電廠總容量，方足供各種工業之需要。若連冀魯蘇浙皖贛閩各省言，則一百萬瓩亦不為多。東北收回後，其已有之動力設備；大致敷用。至于樹立動力中心，除第603條假定三個重工業區各需一個中心外，其他當另行詳細計劃，茲不悉述。若動力資源如煤與水力離開工業區域太遠，或交通不便，則應建設輸電網，以高壓線傳送各處。

(606) 手工業，在新式工業基礎未完全樹立以前，應改進其技術，以增加生產。

國內舊有之手工業，將因新式工業之發展而漸趨沒落，其間或直接或間接為新式工業所代替，或中間經過一商人僱主制度之過渡時期，此則視各地工業發展之具體情形而不能盡同，但為一定之趨勢，毋庸置疑。因此，政府對於舊有之手工業，只能設法使其避免危機性質之衝擊，不應謀所以鞏固其繼續存在之方策。惟在國內新式工業尚未完成之前，仍應改進手工業之技術，以增加其生產，且為逐步發展至新式工業之階梯。

改進手工業技術之原則如次：

- 一、科學化 用科學方法改良手工業技術，可以增加其生產。例如手工製紙，醃料用石灰及礆，使之成漿，至少須一年時間，如用新藥料燻漿，祇需三個月即可燻熟。
- 二、美術化 欲把握消費者之心理與時代之要求，不可不考慮市場上引誘一般消費者購買慾望之方法，即趨向美術化。此點，日本之手工業，已得有相當成效，未始不可供吾人之參攷。
- 三、機械化 改進手工業之技術，須改良其工具。以前我國工業家多不躬親動手，故於工具不甚注意，亟應聘請專家與技巧工人，會同研究，設法改良。其經改良後之工具，須大批製造，廉價發售，始可推廣。
- 四、標準化 同一種類之手工業製造品，其長短寬窄，各不相同，是為手工業製品普遍之形態。似此各種各樣，不能均一，一方面阻碍生產範圍之擴展，一方面增加消費者之不經濟，故亟須施行標準化。

---

五、分工化 手工業之出品，如能盡量採用分工辦法，各製造一部份零件，合而成爲一件出品，則各部份技術改進，可以精益求精，且易於推行。

(607) 積極保護本國工業。重工業由國家經營，毋慮威脅。輕工業以(一)直接獎勵，(二)間接保障，(三)技術指導，(四)管理統制四方法保護之，而尤以直接獎勵爲要。

戰前我國因不平等條約之束縛，種種工業獎勵辦法，施行上不免有多少困難，然自抗戰以來，局勢頓變，且歐戰爆發，世界一切經濟，均起劇烈變化，我國應於戰後利用時機，作一總清算，計畫工業保護方法，一面以我國之工業政策爲根據，一面應考慮國際形勢，與各國之經濟政策，製爲對策。若在戰事未了以前，海口既受封鎖，通商口岸多告淪陷，一切均已受戰事自然之統制，可無需特定保護辦法，祇求如何鼓勵後方之工業生產，即爲已足。戰後我國關稅自主，爲確立不移之基本條件。重工業係以國家力量經營，受關稅之保障，絕對不容他人置喙，且外商來華舉辦重工業之可能性，極爲微渺，故我國重工業之前途，當不虞有受威脅之可能。質言之，祇民營之輕工業須加培養也。

輕工業之保護辦法，以(一)直接獎勵爲主，(二)間接保障次之，(三)技術指導再次之，(四)爲管理統制。茲分述如下：

一 直接獎勵可分下列各辦法：

(一)撥領或低值承租工業區地產。土地爲工廠基礎之一，其廠址之擇定，與生產損益有莫大之關係。一方須顧到原料及成品之運輸，一方須顧到動力之便利。輕工業之員工，又多須自覓食宿之所，不能遠離市區。故與辦工業者所遇到之第一難關，即爲廠址問題。加以我國土地行政之失

一修，契地不符，地數畸零，地形不整，在內地更多受地主勒索，或竟其中有一戶堅不讓售，結果使人裹足不前。今後市政機關應就每一城鎮，劃定輕工業區域，預為設計運輸及動力之設備。工業區之土地，若為官產，自無問題，若為民有，則依市價收買，加以通盤之整理，建築道路溝渠，劃定分段境界，鼓勵各廠前來領地，收回一部份費用；或採低值承租方法，如某種工業應在獎勵之列者，政府有權可再減低其地價或租金。如此，可打破與辦輕工業之第一重難關，而地方亦受其益。

(二) 供給低廉電力 供給低廉原動力為促進工業之重要方式，尤以電力為甚。如電價低廉，工業自然興盛。政府應在各工業區，設立大規模電廠，以供給低廉電力。如某種工業在獎勵之列者，自可另訂供電合約，給予優惠特價。

(三) 低利貸款或押款 民營工業，固以自力生存為主，惟在我國高利貸之風氣下，勞心勞力所獲得之盈餘，多半提供利息開支，在內地金融呆滯，既須多存材料，更須多備現款，不啻雙重負擔。應由政府指定國家銀行辦理工業貸款及押款，以英美普通行市週息二釐至三釐計算，如某種工業再可予減低優待，蓋市場上必須有低廉資金之供給，輕工業始能發展。至若採歐美先例，以銀行直接投資於工業，代公司募集股款，或由銀行自行購買，或代為發行債票，則以我國目前情形，此點似尚不易辦到。

(四) 專利 專利為保障民營工業之重要方式，我國固已行之，但能利用專利之保障，從事製造者，尚不甚多，亦有已經准許專利後，他人私行仿造，而政府未能予以充分之保護者。政府對於發明人回應予以利益上之保障，以資鼓勵，但年限不宜過長，以致惰其改進之心，此於創業時期，尤當防避。又如所創製者確足以大大促進生產事業時，則更應責以一生產之最低限度，以利

建設之推進，蓋不能因私人之專利而致礙及整個國民經濟之發展也。又准在一定區域內，享有若干年之專利權，亦為獎勵之一種。

(五)核准法定外匯。如輕工業所需之機器及原料，非國內所能替代，經審查後，可予核准者，自應以法定率售給外匯，亦為扶助辦法之一。

(六)保息。政府對於應特加獎勵之輕工業，宜採用保息制，以倡導人民之投資。惟既予保息，則政府對於此項工廠應有特別監督之權，帳冊應受政府檢查，一般經營事項亦應受政府監督，又獲利較厚時，應將政府所代付之股息繳還。

(七)輸入生產工具減低關稅。現時我國製造複雜之機器，尚不甚相宜。正在建設中之國家，多數法獎勵機器之輸入，例如意大利為謀發展工業之便利起見，一切機器輸入，概行免稅。我國亦應特定稅則，以為獎勵，隨時視國內需要情形，及該項機器在國內自行製造之程度，而改訂之。

(八)低價供應。重工業有扶助國內輕工業之義務，為與外貨競爭計，可不計成本，低價供應。重工業之產品，多為輕工業之原料，或其生產之工具，故若即有虧損，實可視為間接對於輕工業之補助，於整個工業前途有益無害。但重工業亦不能以此為藉口而怠於經營，仍須盡力達到最高之生產效率，否則即為人事之不誠，或計畫之錯誤，應即予以適當之糾正。

#### 二 間接保障可分下列各辦法：

(一)施行保護關稅。現行之稅率，有待改進之處頗多，但亦不必一律加高，蓋應用保護關稅之原則，第一以工業為限，第二以初興工業為限，第三應以若干種重要工業為限。其目的須兼顧全國經濟之發展，對於何種工業應加保護，自應預定方針，不能一概待遇。

(二)制定保障法律。國家經濟政策確定之後，即須制定法規，樹立保障制度，嚴訂取締條例，使其真



正之企業業，得以安心經營。

(二) 減免國內轉口稅及地方產銷稅 此兩種稅則為內地工業之大患，應早予廢止，或對於某種工業原料及產品減免之。

三 技術指導可分下列各辦法：

(一) 調查國內工業狀況 民營輕工業規模多不能巨大，所見自屬有限，政府為指導人民發展工業起見，應將國內各地工業狀況，詳加調查，其範圍不必以工業本身為限，惟須注重原料之來源與品質，及工業產品之銷路與運輸方法，搜集國內工業完備之統計，以供企業家之參考，更須注重生產之技術及效率。

(二) 組織興業機關 政府調查之目標，既在振興工業，則宜進一步而從事於興業之工作。所謂興業工作者，如在某地，因原料供給產品銷路及他種關係，有舉辦某種工業之機會，政府應將此種情形公佈於人民，甚或與有關之企業家或銀行接洽，獎勵其從事興辦。外國此類工作，大半由所謂興業團體者擔任。我國尚無此種團體，似可由主管工業調查之機關，將調查之所得，一面在刊物中發表，一面特別供給以辦理實業為主要業務之本國銀行，由銀行界辦理興業事項。

(三) 辦理國際工業情報 工業受國外工業進展之影響甚大，主持其事者，並應洞悉國際情形。但一般工廠決無自行調查國外情形之力量，故雖在歐美工業先進國家，仍由政府代為調查。

四 管理統制應注意下列兩項：

(一) 國內已有工業之保護 中國淪為半殖民地，為時已久。民族工業無由發展，關稅不能完全自主，失去保護之作用。外商在華設廠，更成切膚之威脅。工業落後之國，思欲培植民族工業，必須推行保護政策。顧事實如此，欲謀保護，自不得不另闢蹊徑。在可能範圍內，政府對於對外

貿易應行統制。建設初期，以儘先輸入生產工具爲主，此則繫於將來對外政治交涉之結果如何，目前尙難懸擬。至於外商在華設廠，並非絕對有害無益。一則以其經營規制乃本諸多年之經驗與研究，對我實具示範之作用，再則可以刺激我之民族工業，使其無得苟安。良以保護政策，雖爲培植民族工業之要計，然其弊在於民族工業有恃無恐，惰於改進，國內如有外人設廠與之競爭，則可使其時懷警惕之心。惟外商挾其貨幣政策，傾銷政策，與關稅政策來華傾銷，我之小工業及公私廠商皆將被其打倒。故一面應利用同業公會，推銷國貨，一面對幾種主要外貨進口提高關稅，對國內中外廠商，一律提高統稅。如是則外商因避免高關稅而移設工廠於我國內者，亦未見其利。中外同等待遇，稅率雖高，外人無可藉口反對。所有收入之統稅，悉歸國庫，然後自國庫提出一筆與華商工廠所納統稅額半數相等之款，交由經濟部以獎勵國貨工業之名義，分別退還華商工廠。實質上雖中外工廠有平等之待遇，形式上固毫無不平等之痕跡。爲安廠商心理計，爲防止財政當局移用計，不妨准華商工廠一半以現金繳納，餘一半則可用轉帳方法，即由財政部經濟部與工廠三方面作一轉帳而已。此實爲獎勵華商工廠最有效之辦法，其目的，在使民族工業不因優勢外商之競爭而意志沮喪，復使懷於優勢外商之競爭而時圖改進。如此，則雖不能充分推行保護政策，然固可因應環境而收促進民族工業建設之效也。

(二)內地新工業基礎之鞏固 自戰事發生以來，沿江沿海之工廠，遷往內地者，不在少數，將來戰事結束，此項內遷工廠，或仍將紛紛外遷，則數年來艱難締造之西南工業基礎，難免不發生動搖。爲鞏固西南工業基礎，並謀發揚光大起見，內地工業，實有特別加以保護與獎進之必要。

### (608) 規定各種工業之平時與戰時的生產單位。

舉辦任何工業，經濟上應有一最小單位。生產量如小於此最小單位，則因管理等固定費用在整個成本中所佔百分比太大，往往難以維持。工廠愈大，每件成品所攤之間接成本愈小，而愈可獲利。但在戰時則情形不同，因交通工具之缺乏與運輸之困難，如單位過大，原料與製成品之集散，必成問題，其結果，管理費所節省往往不足以抵增出之運輸費。又因戰時大型動力設備之不易裝運，且大規模工廠之目標顯著與不合防空，故戰時工業趨於小單位。例如平時日產三千袋水泥之水泥廠，實為一經濟的最小單位，但在戰時，尚嫌太大，無法運銷。故戰時工業之經濟最小單位，應較平時為小。

抑有進者，戰時工業因須解決運銷上之困難，應更進一步選擇廠址與決定單位大小，以求合乎「就產即製」及「就製即銷」的原則；換言之，應就產地將原料加工，並將製成品就工廠附近地域分配。因此設廠的單位不宜大，而宜於適合附近的需要與原料的取給。但不妨多設幾個單位，將產，製，運，銷，在較小範圍內，在工廠設計中，求其合理的解決。

## 訂定工業標準，厲行標準化，以節省消耗，增進生產。

在第一次歐洲大戰後，各工業國經濟競爭，至爲劇烈，產業合理化與工業標準化運動，因之盛極一時，計迄今正式成立標準主管機關者已不下三十餘國。國勢之強弱，幾可以各國厲行工業標準化之程度衡之，觀於目下推行工業標準最力之美德蘇三國之實力，可以益信。我國自抗戰以來，沿海口岸，俱被封鎖，稍具規模之工廠，多被摧毀，他日復興建設，標準化尤爲首要之圖，以免散漫紛歧，枉受種種無形損失。

在抗戰期中，我國已深感以往不注重標準之弊害，即如醫藥用具一小端而言，因未規定標準，致使前方救護工作，時常發生窒礙。又如汽車零件，款式種類，更爲繁複，影響運輸極大。今推行標準化，使之簡單合理，不僅限於國內生產物品，即對於國外輸入一切材料，亦須依規定標準，劃一其品質與尺度。外商爲推廣營業，不虞其不就我範圍。我國工業建設方在萌芽，此時確係劃一標準之絕好機會，不容輕輕放過，致貽後悔。

民國二十五年間，前實業部曾擬具全國標準局組織條例草案等，提請中央政治會議通過，爲我國施行工業標準化之濫觴。嗣因立法院審議結果，暫緩設立，改將工業標準事項，分由全國度量衡局兼辦，並設有工業標準委員會，迄現在止，全國度量衡局已編就工業標準草案六百七十餘種。此外各部會在戰前亦有單行標準之擬訂，如交通部對於電訊及鐵路與公路之工程規範與材料；前建設委員會對於電力之電壓，週波，及鍋爐之氣壓等；前實業部對於生絲桐油棉花等之檢驗，均有標準公佈，惜未取得聯絡，集中推行。

十年以來，我國統一度量衡，施行公制，已奠定工業標準之重要根基，亟應擴大全國度量衡局之範

團及組織，改組爲中國標準局，充實經費人才設備，於最短期內，先完成工業標準，努力推行。起草中國工業標準，實一極艱鉅之工作，而其影響將來生產計畫之巨，則誠有失之毫釐，謬以千里之概。即以各國標準刊物數量而論，在我國全國度量衡局已徵集得到者，有二十八國，計二萬三千餘種，若須參考比較，則因各國文字之不同，自須先譯中文，其工作繁重，已可想見。各國標準，利弊互見，我國勢不能全部採用某一國之標準，必須通盤考慮國內習慣及國人生活環境，則此番研究工夫在編定草案之前，尤爲重要。再爲集思廣益起見，俾所訂之標準草案，適合實用，則應分請各專家，各關係機關，各學術團體，各研究機關，各同業公會等，予以審查，最後再經標準局之核定，呈請主管部公佈爲試用標準。此項試用標準在三年或五年內，隨事實之需要或變遷，可予更改。

## 擴展工業試驗機構，促進各工廠技術之進步，指導手工業之改良

經濟部中央工業試驗所，應予擴充設備，充實經費。至於各省市之工業試驗所及各大學或工廠之研究所，應由中央工業試驗所取得密切合作，互換研究資料，以解決工廠工業之技術問題，統籌推進。在廣西，雲南，貴州，西康各省，現尙無試驗所之設立，應由中央工業試驗所規畫分設。

工業試驗所並非純粹的科學研究機關，須以國內已有之工廠爲其對象，以改進其生產出品爲目的，一方面隨時接受各廠之請求，代爲舉辦各項實驗，一方面處於監督地位，隨時試驗各廠出品之質料。近代試驗儀器設備，日益精進，價值昂貴，購置不易，亟須推進試驗所之設立，集中財力人力，以代各廠服務。此項試驗所之設立，對於工業之進步，幫助極大；如有餘力，或規定一部份時間，自動爲各廠改良製造方法，研究減輕成本，試驗特產材料（如竹，蘆葦，井鹽等）設計新式機械，及解決一切實際技術問題，則其貢獻更爲遠大。更由工業試驗所提倡，按時舉行工業展覽會，代爲試驗貨品，合格者給以證明書。凡此辦法，均足以促進各廠技術之進步。

關於手工業技術之改進，中央工業試驗所亦應負指導之責，其辦法如後：

一、聯絡各工業教育機關，在其附近之城市及鄉村，調查各種手工業生產狀態，研究及改良其技術，召集各從業員工，舉行講習會，灌輸工藝上之新知識，使其接受改良辦法。或利用手工業者之空閒時間，分期訓練，使學習新的改良技術。

二、選擇某種手工業發達之區域，建立模範工廠，應用上列基本原則，從事製造物品，使一般手工業者得到實際具體之辦法，而知改良之步驟及效果。

三·中國工業合作協會，現已分區推進工作，並有相當成績；正可運用合作方法，促成手工業技術之改良。

四·政府應以法律獎勵手工業生產者之採用新技術。對於技術有發明者，除得享專利之保障外，並為之推廣其新發明製品。

五·各地分期開設手工業製品展覽會，使從事手工業者有比較之機會，得到改良技術的借鏡。

## 輸入之工業原料，由政府統制儲運支配，並力謀自給。

工業原料分爲三類：(一)鑛產品，如煤，鐵，銅，錫，煤油，等；(二)農產品，如棉，麥，大豆，桐油，橡膠等；(三)工業成品，如鋼料，機器零件，化學品等。大概我國對於農產原料，十分之七八尙可自給，鑛產品或僅十分之四五能自給，至於工業成品則自給者恐不及十分之一二。不能自給之原料應集中採購，蓋如是則對於世界市場，可直接接觸，價格上落，亦可靈通。惟以前政府之購料機關，均缺乏商業化之性質，如能依照特種公司法，組織中國工業原料公司，完全依商業習慣辦理，可補救大部份之弊病。此項組織，須得外匯審核機關之協力合作，自易收集中統制之效。在各工業中心地點均須設備倉庫，預儲材料，以利供應。此外在本國以內，公司亦可兼理國產原料之運銷。

除上述之集中採購，統制儲運外，並應力謀工業原料之自給。自給之道，一方面應對各種原料盡量撙節，一方面應搜集土產，加以研究，代替舶來，同時在計畫時，須與鑛業計畫，農業計畫，及國外貿易計畫相聯繫。蓋一國之經濟自給計畫，以工業原料之自給爲主要。如已有精確之統計，知已往逐年消耗若干，生產若干，再預算將來需要若干，即可與農業鑛業及國外貿易計畫相聯繫，以計畫如何增加生產，及生產仍不足時如何取得國外輸入。至於工業之成品或半成品，則係工業計畫本身以內之事；如藉重工業之生產，爲輕工業原料之供給，亦須有聯繫。如此互相連鎖，對於整個經濟建設計畫，始有實效。



(612) 重工業以國營爲原則。輕工業以民營爲原則，其經營較難者，暫由國營或由政府予以補助。

工業之種類可分爲：(一)重工業(其分類見第602條)，(二)輕工業包括：1.紡織及服裝品工業 2. 飲食品工業 3. 一般化學工業。重工業需鉅額資本，或與國防有密切關係，或係獨佔性質，若任私人經營，易爲營利觀念所趨使，惟利是圖，貽害匪淺，故以國家經營爲原則，實際上我國原已循此途徑進行。輕工業戰前已有相當規模，戰時且有不少遷入內地，此等內遷工廠多爲愛國志士努力所致，自應仍以民營爲原則。輕工業中之較難經營者，如大規模之造紙廠，毛織廠，或可暫由國營，或由政府予以補助。上述原則不過依事業重要性之程度，以劃分國營民營之界限，並非規定國營者即絕對不許民營，規定民營者政府不應有示範性質或提倡性質輕工業之設立。事實上鋼鐵工業，酸鹼工業，動力工業，戰前均有民營先例，經營之成績亦佳，故原則雖如此規定，在實施時如政府之力量不足以籌措建設重工業所需要之資本，或人民願意投資，則不妨在某種範圍內，予私人資本以相當之權利，俾建國大業不致因原則上之限制而事實上遇到困難。總之，戰時及戰後之最大需要爲生產，且須大量生產，國營重工業固須認真辦理，民營輕工業亦應在不抵觸整個經濟建設計畫之下，極端看重，力圖發展。

動力工業無論水力或火力之發電，無論遠程或短程之輸電，配電，銷電，均以國營為主，民營爲副。

我國公用事業，以電氣事業論，在民國十八年以前幾全屬民營，十八年後始有國營亦絕性質之電氣事業成立。同時民營電業因受政府之監督，亦能積極改良。戰前我國電氣事業之有相當進展，未始不由於此。戰後建設千頭萬緒，國家或地方之財力有限，若人民之能力可以經營，不妨准許民營，受政府之指導監督，而移此有限之財力，作其他建設之用。大抵較重要之動力區域則歸國營，較小較不重要之動力區域，則可歸民營，國營與民營事業，并應力求合作。

(614) 公用事業如市內電燈，電話，煤氣，給水等，均以公營為主，民營爲副。

公用事業如市內電燈，電話，煤氣，給水等，應以公營爲原則，此不但爲世界之趨勢，亦爲我國今後之勳向，其利甚多，其弊較少。唯戰後國家財力有限，而須致力之建設事業又若是其多，自不得不急其所急，以全力應付與經濟建設目標最有關係之基本事業。故若人民力所能辦，則上述各項公用事業亦可准許民營，受政府之指導監督。必要時政府可參加一部份官股，以利監督權之執行。或公營公用事業，得准許私人參加一部份私股，使有發言之地位，俾事業得保持商業化。

(615) 扶植輕工業。對於大規模之輕工業，爲適宜於政府之計畫統制，應盡量調整合併。

戰後在關稅自主之前提下，應由政府督促將各種大規模之輕工業調整合併。如是，不但避免同業競爭，達到助民營輕工業之目的，其最大用意在於實施計畫經濟時，便於計畫統制。

(616) 小規模工業，家庭工業及手工業，應在整個計畫之下，盡量採用工業合作方式，並予以提倡。

發展鄉村小規模工業，家庭工業及手工業，使之與現代新式工業同負生產之責任，必須對於此等工業之生產組織加以改革。工業合作乃上述各種工業生產組織之最好制度，因其能吸引新式生產方法以謀技術之改良。農村工業之發展，足以達工農二者密切聯繫之目的。大規模之機器工業，將來雖或有採用合作方式之可能，但就目前需要言，大工業所要求於合作組織者，遠不如手工業及小工業之迫切，而尤以手工業為甚。且工業合作社應為直接生產者自己之組織，故每個單位之規模，事實上亦不宜過大。根據此兩種理由，工業合作運動目前應側重於手工業方面，同時以一部份之力量，兼顧到小工業，不可好高騖遠，侈言大規模生產。工業合作應組織國內大部份之手工業生產者，使其逐漸發展，成為局部或全部採用機器之小型工業。並主持大批原料之購進，生產品之推銷，以及各工廠間之聯絡與管理，使各單位中之業務，得以繼續改進。

促進我國工業合作運動之具體辦法如下：

一．制定管理工業合作社之補充法規 我國合作社法早經頒行，但偏重於農村方面，未能全部適合工業合作社之發展，應另訂補充法律，以為推行之準繩。欲使工業合作社不致變成營利機關，非如蘇聯之有嚴格的限制與規定不可。

二．工業合作之行政權及最高管理權應統一於政府 中央鑒於戰時戰後合作事業之重要，一度有設置全國合作事業管理局之說。此管理局成立之後，與中國工業合作協會之間，應有合理之調整。此管理局對於中國工業合作協會，應有完全指揮之權，不但登記事務，應予劃一，而且工

業合作運動主要政策之決定，亦應受管理局之監督與核准，中國工業合作協會僅受政府之委託，從事工業合作社之指導。

三·創辦工業合作銀行 爲供給工業合作金融之便利，辦理合作社貸款起見，應創設工業合作銀行，其資本暫由政府撥助或墊借，陸續由貸款合作社集股歸還。此種銀行之經營，不重視利潤之取得，而以靈活運用促進整個工業合作事業爲任務。

四·勵行生產品檢查制度 生產品之標準化，乃工業合作社成功之要圖。不特一個合作社內之生產品應有同一標準，即同種類之工業合作社之間，其生產品亦非標準化不可，故須厲行檢查制度。尤以外銷者——外縣，外省，或外國——更應注意此點。

五·登記並集合失業技術人員及熟練工人組織各種工業合作社 戰區失業之技術人員及熟練工人應舉行登記，設法集合配備。在後方因地制宜，組織工業合作社，從事軍用及日用必需品之製造，並設法取得運輸及消費各方之聯絡。

六·注意工業合作社之社員訓練 一個合作社之生命，繫於一二人之手最爲危險，應使所有社員均受充分訓練，庶辦事人才無虞匱乏。

七·提倡工作競賽運動以增進工業合作社之效能 競賽之方法，應先使參加比賽者，互相討論觀摩，由專設之總機關擬定辦法，以便規定工作時間，工作數量及質量。實行後，成績優良者，予以獎勵。

八·爲求工業合作社之推廣計有兼營夥合制度之必要 所謂夥合，係一種準合作制度。即工人與廠主，共同享有股份。此種夥合制度，雖非純粹之合作制度，但初期的中國工業合作運動，似可鼓勵企業家採用夥合制度，利用企業家之資本，爲逐漸推廣之計。

至於工業合作社本身之改進辦法，略舉如下：

- (一) 工業合作社之本身機構，應力求健全。
  - (二) 工業合作社之經營，必須力求經濟。
  - (三) 工業合作社之發展，應有整個之計劃。
  - (四) 工作合作社之放款，應相當審慎。
  - (五) 工業合作社之業務，須能顧及戰時之特殊情形及戰後必有之變動。
  - (六) 工業合作社應設法引動其他合作事業。
  - (七) 工業合作社應竭力培養其自治能力，使不致永遠依賴政府之扶持。
- 我國產業革命雖已九十餘年之歷史，然以社會政治經濟條件之未臻完備，大工業之興起，僅限於通商口岸及外力較易伸入之交通中心。就全國工業生產量言，在抗戰以前，小工業因富于分散性且輕而易舉，故仍佔優勝地位。抗戰以來，大工業中心，先後淪陷，小工業在我國工業生產上所佔之地位，尤見重要，實有加以提倡之必要。

## 改善工業行政，完成各業組織。

今後我國經濟建設工作，既繁且重，必須政府與人民通力合作，取同一步調，實行經濟總動員，一方面由政府而在以國防為中心及改善民生之目標下，以國營企業之方式，謀效能之發揮；同時民營企業，亦應在政府監督指導之下，充分發展。政府與人民應向同一目標，努力邁進，適應戰時之需要，奠定復興之基礎。惟如何使政府與人民合作，則其關鍵，厥在改善工業行政，力求工商同業統制機構之健全，蓋有此項健全機構，而後由政府運用之以推動一切經濟建設，方能進展迅速而收效宏大。

現行工商團體法規，條文嚴密，足以構成政府施行經濟建設之基礎。查歐美各國工商團體工作人員均須經過相當訓練，或為商場之優秀份子，確能勝任指導監督或擔任其他技術工作及事務管理等職責者。我國工商業同業公會主持人員，類多墨守舊章，憚於改進，亟應籌設工商團體工作人員訓練所，並延聘工商管理專家及富有學識經驗之各業領袖，擔任教授或特約講座，灌輸現代工商企業之新知識，及各項實用技術，俾得發揚所學，以執行公會任務。再者各地工商業經即依法分別組織成立公會，虛未能切實奉行規定，宜由政府甄用富有經驗學識人員，實行巡迴督導。關於手工業亦應組織公會，採經濟合作，產銷分工制度，以取得外界之協助。要之，近年政府對於經濟建設所取途徑，為建設工業，推進輸出，與調劑民生；而現行同業公會，分為工業，商業，輸出業三種，適與上述途徑配合。嗣後祇須力謀工商團體之健全，同業統制之推動，構成現代化之經濟機構，從而促進官商合作，在一定國策共同目標之下，完成經濟建設之使命。



---

中國經濟建設綱領初稿

工業

一七四

## 七 都市及建築

(701) 戰後都市建設，應實行都市設計，特別注意防空之安全，以減少空襲之危險性。

由此次抗戰各城市遭受空襲之經驗，對此後都市設計關於防空方面應注意之點，與戰前已通行之學說大致相符，茲擇要列舉如下：

(一) 都市不宜過分膨脹 自一千八百年以後，因工商業發達，各國人口集中都市之結果，為都市繁榮膨脹，文化經濟亦因而進步。然多數人口離鄉入市，究非國家之福，其顯著弊害，除農村衰落，農產減少，甚至國內所需糧食亦取給於他地，故在戰時甚為危險外，尚有人民體魄退化，生育減少，重享樂而輕國事等惡劣現象。此次我國『抗戰之基礎在農村』及『敵人飛機炸彈能毀我都市而不能毀我農村』，已為盡人皆知之事實。一國人口之不應過分集中都市，由此可以概見。戰後經濟建設，應同時注意防止少數都市之過分膨脹，根據近代都市設計原則，都市人口無論如何無超過五十萬之必要。在戰時，凡人口集中，工業集中，交通集中愈甚之處，敵人愈欲得而甘心，故愈易為空襲之對象。

此次抗戰中，後方較大城市屢遭空襲，可為明證。將來國內交通線網（尤其鐵路線網）之佈置，應避免過多線路在一地點匯合，以免人口，交通，工業過分集中於少數都市。其已成之大都會，應避免繼續在邊部擴展，而另於遠郊設衛星市區，以資人口之疏散。

(二) 都市宜田園化 都市設計，趨重大規模園林空地系統之設置，由都市中心延至四郊。其主要目

標固在使市民易與大自然接近，以保身心之健康。即就戰時防空而論，此種設施使城市各部份疏散化，有減輕空襲損害之效用，自不待言。吾國一般城市大都建築密緻，空地絕少，在此次抗戰中，市民雖欲於一隅之地挖設避難壕洞而往往不得。空襲時如非遠走郊外，惟有危坐室內，以生命委諸天命。是以在敵機炸彈與燃燒彈之下，每有多數之死傷。故今後都市應有園林空地之設，庶平時既供人民遊憩，戰時又可於其中散置公共防空壕洞，以維市民之安全。

(三)都市分區問題 此次抗戰中，後方遭受空襲最頻之部份，首為軍事設備地區（尤其各地之飛機場），次為重要交通設備（如鐵路交叉點重要橋梁等），工廠，政府機關等，即如大學，醫院，廣播電台及熱鬧商業市區，亦有慘遭轟炸。故今後城市之居住地區，應盡量與上述各種設備隔離，以免戰時敵機空襲，易遭波及，或敵人故意加害，而有所藉口。

1 軍事設備，如軍用飛機場，兵工廠，兵營，軍校等，應遠離市區，尤其住宅區，至少在十公里以外。

2 工業區，尤其重工業區，應與商業區隔離，並遠離住宅區。

3 主要商業區最好亦與住宅區隔離，（至少相距半公里）而於各住宅區內設小商業中心，以便利市民。政府機關，較大醫院等，應設於商業區內。重要文化教育設備如大學校廣播電台等，雖不必設於商業區內，亦應在住宅區之外。

4 鐵路貨車總站及重要鐵路橋梁等，勿接近住宅區（按貨車總站應靠近工業區，如工業區遠離住宅區，貨車站自亦隨之遠離。）

(四)都市發展形式問題 今後都市發展之形式，自應以星狀為主。在向郊外放射之交通幹路間，保留楔形空地，以資市區之疏散。其在大城市更應將郊外新市區以園林空地與舊市區隔離，而成

---

衛星狀發展。較小城市可取帶狀發展，或將各種區域沿交通線（水道鐵路公路）魚貫設置，作線形擴展。或僅將工業區沿交通線設置，而於兩邊較遠之處設住宅區，商業區則介於兩者之間，各地帶均以園林空地隔離之。

(70) 都市設計中之工業區，應以容納輕工業爲限，其位置應力避緊鄰市區。工廠建築，須特別注意防空安全。

都市設計中之工業區，應以容納輕工業爲限（重工業應設於重工業區域參看第604條），並與商業區隔離，與住宅區更應遠離。工業區普通亦無緊鄰市區之必要。關於員工居住及糧食供給問題，只須距離附近都市不逾半小時左右之舟車路程，亦易解決。且工業區既遠離市區，佈置上可不受風向等觀點之拘束，地價亦較低廉，便於大規模之擴展。

根據此次抗戰之經驗，凡城市及工廠切近敵機航線者，尤易遭受空襲，而沿貫通之交通線，尤其水道與鐵路之上空，每即爲敵機之航線。故爲分散敵機之目標計，工業區最好不逕跨貫通之交通線，而分佈於兩旁較遠之處，另藉交叉之支線（運河鐵路或公路），與幹線聯絡。鑛區地點爲鑛源所圍，重工業區每須逼近原料（煤鐵）產地，故上述佈置亦每爲事實上所必要。輕工業則因原料及成品運輸費較低，不沿交通幹線，亦無大礙。當戰爭時，一國之重要工業，最爲敵人攻擊之目標。今後建築工廠，必須對防空安全一層，特別注意。工廠建築，應權衡其工作上使命上之關係，勿使大量集中。廠屋建築之本身，在原則上，應採用疏散方式，倘在經濟條件上不宜疏散者，亦應考慮戰時散開工作之方法，而於建築時，附帶的加以相當之設備，以利戰時之迅速移動；其中重要機件之抗震保護，應於建築物上，加以相當設施。工廠建築物之有永久性者，尤應注意於偽裝方面之設施。爲確保其秘密性起見，關於建築物在外觀上及天空偵察上，應特別注意其偽裝，如道路之不規則化，屋宇之住屋化，濃蔭樹木之配置，使盡量混亂其真實性等等。

(703) 爲復興曾受兵燹之都市及農村，戰後應推行大規模之建築合作，

由政府提倡，而由金融業，材料業及營造業聯合組織，以求資金運用，人力支配，建築費用及營造時間之經濟。

戰時曾受兵燹之都市農村，戰後折衷滿目，流亡紛歸，爲謀元氣之迅速恢復，無家可歸者之復得其所以，政府必須立即施行切實有效辦法。惟是戰後百廢待舉，國家財力承凋敝之餘，以之經營基本工業交通水利諸事業，猶虞不給，恐無餘力投資於大規模之居住事業。一般私人資本，有鑒於其他事業之活潑有利，亦難希望其投資置業於房產事業，更不能希望其爲一般貧無立錫之大衆設想。人民于流亡轉徙之餘，又大都絀于財力，難以自力復興，故應由政府聯合金融界，材料業，營造業，推行大規模之建築合作辦法。按吾國以往之營造業，大都由個人經營，或少數人集資經營。戰前經濟力與分工制較爲發達之沿江海大都市，一般營造業之資本，已不敷或僅勉強週轉，人力方面亦未遑分工完善之地步。其在內地，營造事業往往由建築工匠承包，幾毫無資本可言，非由業主資以款項，工程每致無法進行，諳習新式建築之人工，尤形缺乏。戰時後方若干都市，雖因政府機關及工商業內移，戰區難民紛集，建築事業繁興，而有新營造業之成立，及沿江海大都市營造業之內遷，然合以原有之營造業，資本與人力仍不足以應需要，觀於企業家之多虧損（因材料漲價激驟，而資本不敷週轉，未能及時購入），工資之高昂，工程之遲滯，可見一斑。以往尚復如此，戰後封鎖都市農村之善後，工商鑛業地區之復興，所需營造資本與人力必更多，以現有營造業應付之，尤有汲深絀短之虞。爲預籌將來並適應目前計，應由政府提倡，聯合金融業，材料業，營造業，組織全

國性之大建築公司，採用集體營造制度。其要點爲集中設計，劃一施工方法，統籌材料供應，羅致建築人才，招集失業技工，並添招工徒，加以訓練，以備戰後建築方面大量之需要。

(704)

## 改善農村建築，并協助與獎勵其實行；同時鼓勵社會公益團體及農村機關，爲農民義務指導。

我國人口中最多爲農民，最爲國家出力者亦爲農民。欲改善農民生活須使農村有適宜之建築。政府雖不能以大宗款項爲每個農民建築住宅，但不可不爲農民設計，如何改善其居住，并協助與獎勵其實行。改良農村建築，設計時應注意：1 利用已有基礎及現成材料，務使十分經濟；2 適合農民需要及當地情形；3 適合衛生。更應鼓勵社會公益機關及農村團體，爲農民義務指導，例如：1 農民居住部份須使空氣流通，光線充足，不潮濕，使住者少生疾病；2 農民工作部份，宜使便於應用，增加工作效率；3 飼養牲畜部份，宜使牲畜不易傳染疾病；4 堆積肥料，處理垃圾及廁所設備，宜使不礙衛生，并使肥料不易消失；5 農民飲水之供給，宜有簡易而合於衛生之方法。



(705) 靠近國防線之農村，應從國防立場，設置農村建築物，以爲戰時據點之用。

根據此次抗戰經驗，國防線附近之建築物，如能適合據點之用，則有裨於防守者甚大。在今日飛機大敵之下，城市之不宜設防，及勝負決於野戰，已爲盡人皆知之事實。蓋飛機大敵之威力，對於密集與龐大者大，而對於疏散與樞細者小。故吾人應研究如何使國防線附近之農村建築適合戰時據點之用。農村建築物地位適合於作某項據點用者，於該項工事完成後，外表上仍恢復其原來之村屋形式。各項村屋應以適合於戰時之最大利用爲原則，而加以整理，其樹木，丘阜，池沼，牆垣，房舍田，園等建築物之配置於自然環境內，尤應加以深遠之研討，以盡量發揮其作用及保守其秘密性。

(706)

以法令規定，凡工商企業組織，其所雇員工超過若干人以上者，必須設備適當數量之員工住宅。

爲增進人民之福利，在農村中應提倡耕者有其田，在都市內應提倡住者有其宅。此所謂有其宅者，非人人必自有其住宅之謂，此層原屬過於理想，但至少應使人人各有其適當之住所，不致如今日一般都市，一方面不少園林第宅，樓閣連雲，一方面儘多草棚茅舍，卑污不堪。以往辦理市政者，不爲之謀合理之解決，而反藉口有礙市容，一味以拆除爲事，以致貧民流離失所，安身無處，此種罔恤民艱之舉，言之實堪痛心。論居住一端，在農村中殊不成問題，在都市中則對於薪水階級及工人階級成爲至嚴重之問題。今後宜由政府以法令規定，凡企業組織，不論民營國營，其所雇員工超過若干人以上者，必須設備適當數量之員工住宅。

(707) 建築材料之宜集中生產者，可由政府投資倡辦並獎勵扶助民營；  
不宜集中生產者，應完全聽任民營。

建築材料大致可分為宜集中生產與不宜集中生產之兩大類別。

一 宜集中生產之材料為下列各種：

(一) 原料產地不多；

(二) 運輸費對成本比較輕微，可以遠銷；

(三) 生產機器設備繁雜，需要資本巨大。

如五金（銅，鐵，銅，鋅，鉛）玻璃，水泥等屬之。

宜集中之材料生產工業，以由政府投資舉辦為佳。因其設廠可限於國內少數地點，組織管理尚屬不難；鋼鐵工業為規模甚大之企業，為節制私人資本計，尤應由政府投資經營。

依經濟學原則，凡物有求必有供。故將來建築事業發達，材料生產亦必隨之活躍。未由政府投資大量製造之材料，民間必有起而應機供給者。惟一般企業家往往難與謀始而易於觀成，故事先或因眼光短淺，而對於材料生產事業之倡辦擴充或改良，不免逡巡不前，致建築事業勃興後，發生材料青黃不接之弊。故政府宜於戰後最初若干年內，對於民營材料生產加以獎勵扶助，俾早臻發達，以應需要。例如：

1. 對於事業之倡辦擴充或改良（如改手工生產為機器生產）予以相當貸款，或保證其資金應有至少利潤之收入。

2. 對於國外輸入之機器原料等，減免其關稅。

3. 對於原料及成品之由國營交通設備運輸者，減低其運費。

4. 由政府各種工程事業機關及政府經營之建築公司預訂或保證每年承購大宗成品。

5. 對於與舶來品競爭之材料，如木料等，由政府以有效方法勸導民間盡量採用，可能時並提高舶來品之進口稅。

二 不宜集中生產之爲材料下列各種：

(一) 原料產地較廣，甚至隨處可遇；

(二) 成本低廉，而因質量笨重，僅能就地利用，或運輸於較小之地區範圍以內；

(三) 生產機器設備簡單，甚至毋需機器。

如磚瓦石料木等屬之。

不宜集中之材料生產工業，如由政府投資大量舉辦，因組織分散，管理甚艱，似非善策。尤如磚瓦等原料易得，不必機製，故隨處已有小規模窯廠之存在，且關係一部份人民生之計，應完全聽任民營。

---

中國經濟建設綱要初稿

都市及建築

一八六

## 八 財政

(801) 戰後之財政，應力趨現代化，改善機構，刷新精神，以籌畫國家經濟之發展與社會經濟之平衡爲目標。

財政之設施，對於一國之經濟，實有至鉅之影響。此種影響，可爲大利，亦可爲大害，而其最大要者，爲對於國內實業之發展及社會經濟之平衡。我國歷來之財政設施，於此二者，極少注意，以致產生種種不良之結果。抑且推厥病原，尙不全在制度方面，近年直接稅頗見推行，間接稅亦有改革，最重原者乃爲用人行政之尙未健全（應有地位保障，實行文官制度，予以適當俸給，使人人有自好之心）與財政界舊日風氣之未盡改革，此實今後言財政建設者所首當注意者也。

(502) 政府支出之中，應竭力逐漸減少直接之軍事費及債務費，而注重於國防經濟基礎之建設。爲免重複與分散起見，地方建設用費應儘可能與中央之建設用費，通盤籌畫，統一運用。中央及地方建設機構與其計畫，亦因之應使密切聯繫，以求呼應敏活。

民國以來，中央政府之支出幾全屬債務費軍事費及普通行政費三項。此種支出，均屬消耗性而非生產性，故結果無以利民生，而政府之財源亦日就枯竭。長此以往，非獨無以致國家於富強，且忍弱致民不堪命，故將來政府支出之分配，應謀澈底改革。戰前債務支出占全額百分之三十以上，已屬一種極不健康之現象，戰後債務增加，債務支出當亦因而增加，殊有設法縮減之必要。至軍費支出，戰後恐不易減少，惟其性質，應加改良。以往之軍費，多用於餉糈，而餉糈數額之所以巨大，則因養兵之多。養兵多而設備少，平日則糜款擾民，作戰則能力薄弱，故宜寓兵於民，藉減平日之餉糈，而軍事支出宜多用於教練及設備。至普通行政用費，亦有裁減可能，只要機關不虛設，人員無冗濫，便可節省許多支出。然後以節減所餘羨，或增加之收入，由國家直接經營生產事業，扶助人民實業之發展，既可以裕民生培國力，且可以養稅源，而國家財政始可有鞏固之基礎。

戰後復興，建設費用至繁，而一國之財源有限，故各種用費，須使之能獲得最高之效率。我國之建設事業，向由中央及各省分別主持，二十餘年來，實際結果證明其弊端甚多，如機關駢設，款帑虛糜，先後輕重，選擇失宜，呼應失調，效率大減，其尤著者也。戰後建設，應痛革此弊，儘其可能，由中央全盤計畫，統一主持，以增加建設之資金，提高建設之效用。因此，現行之中央及各省建設機構，亦應根本改組，切實調整，藉收指臂之效。

戰後稅制，應逐漸由間接稅中心移向直接稅中心。間接稅中，關稅負擔應使逐漸減輕，俾漸由財政關稅進為經濟關稅；鹽及烟酒應專賣；統稅制度逐漸推廣。直接稅應對於所得稅，遺產稅，過分利得稅及營業稅，積極推進。所得稅應漸進為總額累進稅，遺產稅應逐漸加徵承繼額遺產稅，土地稅應早日改為地價稅。

我國稅制，戰前採用間接稅制，負擔既欠公平，且稅收亦缺乏適合需要，隨時申縮之彈性。抗戰以還，次第推行所得稅遺產稅，不可謂非一種進步，但尚屬初步嘗試，未能將各稅之要點充分運用。此種現象，固受經濟環境所限制，誠非出於不得已，故戰後經濟環境逐漸改善之後，政府應即使各種直接稅隨之逐漸擴充，樹立以直接稅為中心之稅制，以期達到第801條所述之目標。

我國向來之關稅，只重收入而極鮮保護作用，此固因外交環境，及國庫收支情況使然。然非得關稅以保護國內新興事業，或調劑出入口額，則國內金融既難於安定，而實業終亦無由發展。此事所關極大，是以戰後非實行經濟關稅不可。惟因我國戰後之稅收仍須大部依賴關稅，故稅率之修改，仍不得不顧慮到稅收之情形。

我國稅收，因稅制偏於間接稅，收入之數，什九課自消費物品。就此等稅制，增加收入，有其事實上之限度。且因稅負轉嫁，因增稅而引起之物價升漲，常遠超所增稅額之比例，而增加消費者之負擔則甚鉅。故消費稅方面，欲求增益稅收而又不過於影響平民生計，當以採用專賣制度為宜。鹽，烟，酒，均為大量消費物品，應由政府專賣，不僅可以增加收入，且可杜絕壟斷，減少逃漏，改良



品質。但如專賣制度，一時未易實行，亦宜別謀過渡辦法，以求改進。現行之鹽稅，徵收辦法過於散漫，且稅率各地參差，亟應改良。新鹽法雖尚有可議之處，但大體上對於現在之情況實有甚大之改善，故宜即實行。至用統稅制度徵稅之物品，雖在徵收手續上已可相當滿意，但稅率之規定，過於遷就製造商！尤其外商之勢力，而甚少顧及民生，此種錯誤，亟應加以糾正。

(804)

中央地方仍以劃分稅源爲原則，惟帶普遍性之現行地方賦稅如土地稅，營業稅等，宜由中央集中設計，并會同地方政府改進推行，其稅收由中央與地方政府按定率分配，以養成統一之制度，及易於籌款進行改良。各省戰前及戰時新設稅制之有奇雜性質，或於租稅系統有碍及性質重複者，應一律停止。

土地稅與營業稅爲國中兩大要稅，一則爲全國農業之主要稅，一則爲全國商業之主要稅，其徵收方法之得失，不獨影響稅收之伸縮，且對於全國農商兩業之興衰，亦有鉅大之直接影響，極爲重要，亟須改良。但照現行之辦法，該兩稅撥歸各省市徵收，中央向不直接過問，故以結果言，營業稅則未能盡量推行，即推行亦不照章辦理，稅收短絀，擾商病民。至於土地稅，則大部仍爲按畝徵稅，至欠公平。論稅率則各地參差，附加繁重，農村有困之而破產，農產遂因以減低。且徵收之方法，紛歧百出，易滋流弊。若欲根本改良，非大宗款項莫辦，而地方款絀，遂至永難澈底改良。故此兩稅宜改由中央集中主持，會同地方政府辦理，所需之款既易籌集，而制度亦易歸於一致，方可期以根本改革。至稅收所得，如果建設事業如(804)條所陳，由中央統一主持，則一部份之收入，亦宜歸於中央，此所以主張稅收宜由中央地方按定率分配也。

近年以來，各省因支出浩繁，稅收短絀，多徵收入省物品稅，阻礙國內商品之流通，其害略近於昔日之釐金；故皆應一律取消，以免摧殘實業，而擾亂稅制。

(805) 政府對於國營事業，尤其交通事業之效率，應加意整頓，以增加收入，補助稅收之不足。爲便利吸收外資及一部份增加收入起見，政府得對於重要出口物品，施行統制，或採國營辦法；必要時並得放寬外人投資之限制。

戰後建設，百端待舉，而又須急速進行，是以所需資金，當極鉅大，必須國家與人民同時動員，方易有成。從經濟建設意義上言，國家須積極推進國營企業，以事發展，即從財政立場言，政府亦宜如此，蓋以國內實業，尙未興發，稅制無論如何改良，所能增加之收入，總屬有限，無以適應戰後之巨額支出。即使由增發紙幣，舉借債款，能應付一時，究非根本之辦法。按目前我國之情狀，能爲政府長期增加鉅額之收入，而同時又能發展國內之實業者，似只有整頓已有國營事業，以增加其收入之一途。此種國營之事業，爲交通，特種消費品專賣，及特種貨品輸出三種。交通事業原歸國營，惟向無補於國家之財政，其所以如此者，多因借款太重，用費太高，而業務又太不商業化，故總額收入即使可觀，而因行政費用過鉅，遂無純益，亦須以之還債。今後之補救辦法，不外乎節省支出，擴充業務，以及延期付債。至國營特種輸出貨品，乃戰時會行而收效者，戰後自應繼續而擴充之。若夫特種消費品之專賣，已有許多國家行之而有效，自可放膽試辦。爲吸收外資計，必要時並可於無碍主權之原則下，酌量放寬外人對於國營事業及一般事業投資之限制。

政府對於官產之整頓及利用，應加注意，以增加國庫收入。

國中不少富源，如鑛產，水力，及漁業等，因經營無獲利把握，人民多不敢投資開發，如由政府加意籌畫，規定辦法，例如定期專利辦法等，便可增加其獲利把握，而較樂於投資。如此則政府既得出賣專利之收入，而富源亦可提前開發利用。又，我國境內，荒山荒地，為數至鉅，而荒山尤多，長期廢棄，至為可惜。政府應詳細調查，研究利用之最善辦法，或由政府直接經營，或招商定期租用經營，或出售之，皆可得相當收入，以及增加稅源。

(867) 我國近年，債信鞏固，人民投資政府公債，已成良好習慣，戰後內債負擔減輕，宜竭力始終維持。外債可酌商整理辦法，切實履行，以誘致外資之投入。

我國公債之消納，戰前只限於金融機關，及城市中之少數富有階級，故推銷量狹，且易被操縱，隨時可有大量公債拋諸市場，壓低市價。且金融機關擁有大量公債，亦非鞏固金融之道，此實應設法改善。抗戰以還，公債之推銷，雖較前增廣，然人民對於公債之認識，仍甚薄弱，即能推銷若干於城市外之區域，或各級之民衆，然亦多由於強迫，而非出於人民之自動。此種現象，對於國家公債政策之運用，至多阻礙，故政府爲未雨綢繆計，應遍在各城鎮鄉村，廣事宣傳，利用黨部組織，鄉鎮公所，提倡指導，使全國人民平時即了解公債之意義作用及其利益，並養成購買之習慣，則一旦有事，須廣銷公債，即可易於措手。此點，對於戰時財政，關係尤大。

戰後百廢待興，需財至殷且鉅，故須設法減輕債務之支出，以使戰後之收入得供建設之用。然債信又不可不維持，故必須有兩全之法。欲維持政府信用，自不能廢棄舊債而須按期還本付息，以維債信，以輕債務，則可採之法無非由增加收入以得償債之資，加徵特別財產稅以期於短期內大額清還。然以戰後我國之情形而論，不論收入不易大額增加，即使能之，其增加之收入亦宜用諸新建設。至於特別財產稅之加徵，事實上亦非易行，故惟有與債權方面，披誠協商，妥訂整理辦法，化零爲整，化短爲長，期限雖延，而償付較有把握。此在表面上雖似與債權者之利益衝突，然實際上從債權者之立場言，仍屬有益，蓋如強使政府之大部收入用諸債務之償付，而不作建設之用，則中國將

---

永無復興之日，而本息亦將有完全不能償付之時，反不如暫時讓步，使中國得以復興，而本息亦得保障，故此種延期償付<sup>之</sup>辦法，諒外人亦可首肯也。

(803) 預算應於實行前成立，并應實行決算制度。審計部及省市之審計處，應切實執行法令之事前事後審核。獨立金庫制度，應推行於各級政府。

預算，決算，審計，獨立金庫，為監督財政制度中之四大要政。我國關於此四政之法制，大體上尚屬妥適，其弱點乃在有名無實，不切實執行耳。各級政府之預算，因機關太多，彙轉費時，多未能於實行前成立，故實際上多不能照預算執行。至決算則多不舉辦。審核亦多因人而施，未能完全照章辦理。獨立金庫制，亦未盡量推行，故戰後對於此四政，應認真實行，然後根據施行結果，再圖改善。

(809) 每一省市之國稅徵收機關，除關稅鹽稅外，應合併成爲一機關，並在可能範圍內，盡量實行稅政與收欸分離之制度。

現在各省市之徵收國稅，多採一稅一局制。其實各稅之徵收，其工作性質多屬相同，如文書，如調查等工作，皆可共同辦理，如歸一機關辦理。則用費可省，而可供調遣之人員反可增加，徵收行政，亦可益見週密。



---

中國經濟建設綱領初稿

財政

一九八

## 九 金融

(901) 確立穩健的金融政策，使信用與通貨供給之數量，能恰與實物資源之發展及限度相適應。

戰前生產設備及實物資源大半因戰事而被破壞。戰後經濟建設乃係重建此項生產設備及重行開發實物資源。故除能充分利用外資外，不能不受此等設備資源及所需時間之限制。故金融政策必須力求穩健，使實物生產之過程，能順利充分達到自然限度，而不致妨礙生產建設。

戰後經濟建設之重要部份，不得不依賴國家資本。現代國家具有統制計畫生產消費分配之權能，如被過度的建設熱忱所驅率，往往忽視實物資源之限度。其結果只够一宗事業應用之資源人力財力，分配而為多宗事業所爭奪，致生產原素只有轉移，而生產事業反無進步。戰時後方生產建設，已有此弊。戰後之經濟建設，範圍愈廣，所需金融資本之供給尤殷。如戰後之金融政策，一味因應產業界之需求，而創造信用與通貨，則流入膨脹，易如反掌。故穩健之金融政策，宜以生產原素之受業多寡為依歸。如生產原素大致已達全體受業 *Full Employment* 之境界，只有臨時失調的少數失業 *Fractional Unemployment*，則生產已達頂點。未達此點時，金融政策尚可擴充。已達此點後，金融政策便當收緊。

現代私人生產，以營利為目的。故戰後復興之金融政策，應使物價穩定，或有溫和的漲勢。但戰事結束，人民心理，久受戰時局勢之束縛，一旦解放，易趨狂熱。尤其因為私人資本，以營利為目的，易流入急功近利之小生產事業。上次歐戰後，法比等被災區域，與目前上海等地戰區之恢復，均

係如此。消費之增加，原起於心理之變遷。如金融政策隨之寬弛，則物價與人民收益上漲，而消費之增加反受收益增加支持。結果消費之增加，妨礙資本之蓄積與生產事業之發展，故金融政策為矯枉過正計，穩定尚勝於寬弛。

過於緊縮之金融政策，使物價下落，生產無利，利率高漲，匯率上升。如上次歐戰後英國恢復金本位之情形，當然不宜，而照現時趨勢看，亦不致有此危險。如果因此而使生產資源不能獲得正當之發展，自亦非戰後復興之福。故金融政策，要以適當生產資源之發展為依歸。膨脹與緊縮，均非其當。

### 指導信用通貨活動之方向，使適合於經濟建設之需要。

金融爲產業之樞紐，能綜攬產業之全貌。故金融不獨應適應產業之需要，更應指導產業之方向。不獨爲數量上之供給，並應有性質上之甄別。戰後復興，凡百需款。對於某種產業給予融通，對於某種產業拒絕給予，即爲資助或限制之意。近代銀行對於各種產業之信用需要，往往可經由中央機關之控制，而予以選擇。此種方法，在金融機構不發達，或信用供給有限，而需要太殷，須適當分配之時，尤有採用之必要，以免有限之信用，不能充分作爲最適宜之運用。應由國家製定產業發展之根本方針，由金融機關按照此項方針，製定限制信用及分配信用之方案。在數量與時間之分配上，須適合於實物資源之限度，在方向上須適合於戰後經濟建設之基本需要。使貨幣之對內對外價值，可以相當安定，產業發展得到其自然之限度，而使戰時暴興毫無根柢且與國家根本建設政策不相符合之臨時企業，及其所佔據之資源人力財力，得到適宜而順利之改向。此項指導信用之機關，或爲中央儲備銀行，或爲特設之投資管理局（Investment Board）與中央儲備銀行密切聯絡進行。但均必須以國家預定之建設方針爲根據。而指導人民以正確之投資方向。

(903)

## 運用金融政策，節制消費，移充建設資本。

戰後經濟建設之速度，雖不能超越實物生產之限制。但實物生產中，可供建設資本用途之部份，却並非一成不變。實物生產，一部份供人民消費，一部份供投資再生產之用。其分配之成份，可以變更。如限制消費，則一部份實物可節省而轉變於生產用途。因資本生產繼續擴張之故，實物生產之總量，連最後消費品之產量，均可增加。蘇聯之生產建設，及德國之軍備建設，均直接間接限制消費之數量，而以節省之資力，移作國家需要之建設用途。限制消費，從金融政策入手，比較迂緩，但於直接的限制以外，藉個別之物價統制政策，與貿易統制政策，使應受限制之消費品物價甚高，供給甚缺。濟之以公債政策，累進稅，利得稅，資本稅，強迫儲蓄及限制分紅等辦法，則消費某種物品之社會階級，其收入即其購買力可以減少。（壓低工資政策，因一般生活程度之低，須斟酌用之。）同時對於所欲提倡之產業，則給予資金之融通。如此可使生產資源增加。但此種辦法，一方面限制消費，一方面增加生產，生產之結果不作爲消費之用。如任其自然，則生產將無利而停頓。故在過渡時間，國家對於不能立刻消費之生產，必須繼續維持，至於計畫完成，消費可以放寬而後止。在此期間，國家必日日增加事業之負擔，其金融政策，勢將日趨膨脹，因而不能不慮及過度膨脹之危險，而預行警戒。

(904) 整理通貨，統一發行。

戰後敵人在恢復區必有多數日金票軍用票等遺留，必須予以處置。日金票如在日本國內及國際間仍有相當價格，則僅須禁止其行使，由人民自行處置。軍用票在日本國內及國際均無價值，亦不能調換者，應先調查其流通數量，視其多寡及市價，用法幣收回之。該項鈔券之發行，係日本之責任，收回後應由日本贖回銷燬之。偽銀行所發鈔票，亦應視其流通數量及市價，悉數以法幣收回。偽行所存之法幣及準備，可儘先移充改回整理之用。所有偽金融機關，一律立即撤銷，以防弊端。

戰時各地方銀行所發行之小額流通券甚多，應由將來之中央儲備銀行視原發行銀行之資產及發行準備，分別限期接收，並視發行數量及市價，以法幣收回銷燬之。如其中有關地方財政者，應責成中央儲備銀行爲之清算。以後各地方政府及地方銀行，即應絕對禁止發行任何名目之鈔券。粵桂滇等省之鈔券，爲戰前統一發行未竟之功。雖已定有比價，而終非一統，不便流通，況比價之維持，因戰時日人之破壞，亦已困難。戰後自宜悉數收銷，統換法幣。

中中交農雖均爲政府銀行，而各爲獨立之單位。如對於通貨發行，各行自主，則不獨對於通貨發行之數量，不能爲適當之因應；而政出多門，亦更不能有自動的市場管理之政策，因而不能發揮近代發行銀行之功能。尤其因爲中中交農，事實上之經營業務，仍不脫離商業銀行營利之原則，故更不能適應戰後復興通貨之需要。往昔發行有利，各銀行至於公開研究競爭發行之方法。戰時發行成本高而運輸難，各銀行相率撤退或停止贖兌。雖有發行準備委員會，仍無指導通貨伸縮之力量。故戰後發行務宜責成中央儲備銀行專營。現在中中交農四行之鈔票，一律收回。

輔幣一項本已定爲十進制度，一二分幣尙用銅鑄，經此戰亂，物價飛漲，分幣之用，殆已不多。戰

後物價，亦難望其恢復舊觀。故分幣之鼓鑄，似可停止。一角二角之輔幣，視當時物價，如仍有需要，可繼續鼓鑄，但各種零星之輔幣券，宜一律收回銷燬。以後輔幣，亦由中央儲備銀行集中發行。

。至舊銅元制錢銀角銀元，戰後殘存無多，流通尤少，如仍有發現，均宜隨時迅速收回。收回敵偽及地方鈔券時規定比價，應機密決定，迅速公布執行，以免投機。已印而未發之敵偽鈔券，並須接收銷燬。

## 金銀國有，充實發行準備，限制發行額。

通貨數量對於物價產業之影響，即在信用發達之國家如美國，亦比通常想像者為重要。我國信用通貨尚不發達，一切交易支付需用通貨處，比較更多。故通貨數量對於物價產業之影響尤甚。欲求復興建設金融之靈活，硬性的限制通貨發行，似有不妥。但同時鑒於戰後金融易趨膨脹而使通貨制度破壞之覆轍，更鑒於抗戰以來通貨發行之趨勢及善後時期資金需要之誘惑，發行數量，不得不謹慎收住。理論上通貨發行，可不用準備，但為防患計，仍主張用準備，以示限制。戰前準備本為金銀及外匯六成，保證準備四成，二十八年九月之「鞏固金融辦法」已改為於金銀外匯以外，並得以商業票據貨物棧單生產事業之投資充數。但此種票據投資等，本為鈔票發行所派生。今再以其派生之事業作保證而發行，則子母相權，循環週轉，可以無窮。其結果等於取消金銀外匯之準備。為避免善後時期之惡性通貨膨脹計，似宜恢復戰前之金準備制（不必用銀）但不妨減低其成數，規定金與外匯之準備為二成或三成。同時繼續厲行金銀國有之政策，以定價改買民間金銀，獎勵金銀生產，並國營金銀輸出入。更藉國營貿易政策之助，取得逐漸增加之外匯。使金銀與外匯準備之供給，不致妨礙通貨正當需要之發行。而同時藉金銀外匯數量之物的限制，使通貨發行，不致毫無限度。

如一國之物價機構經濟組織，在世界各國間往來，使其不能獲得相當的金銀分配，更不能獲得相當外匯，則此國之物價機構，必已太高，而需要收縮金融。否則貨物金銀之準備，不難獲得，不致成為妨礙產業進展之理由。惟作為準備之金銀外匯，捆存庫房，當然為國家之損失，亦為保障通貨制度之代價。如果金融機構已極健全，政府與銀行之關係，亦極正常，則統制通貨發行之權，自可不必寄之於物的關係，而由國家自由決定。故視經濟發展之健全程度，不妨從戰後之金準備制，逐漸



取消準備。銀已無國際支付之能力，故不宜作為準備。

下文所云之匯兌準備金，應與發行準備分立，以免因匯兌基金之變遷，而影響國內通貨數量。

## 平衡國際收支，穩定匯率，鼓勵外國資本之流入。

戰後復興，所賴於外國資本接濟者甚深。外國資本之流入，雖須視國內外種種情形而定，然盡其在我之道，則如何使匯率安定，資金出入無禁，投資生產有利，實為金融方面應有之努力。

安定匯率必須平衡國際收支，其途有三：(一)完全管理資本及貿易輸出入，使國際收支在人為的管埋下平衡。但資本出入，不能自由，外資即不肯大量流入。(二)視國內經濟情形，而使匯率覓自然之水準。但戰後復興經濟，易趨膨脹，匯率隨之，慮有江湖日下之虞。上次歐戰後法郎之貶價，即為殷鑒。如此則非但外資不來，國內資金，亦將逃避。(三)固守既定之匯率，使國內經濟機構隨之適應。但國內產業，易被匯率所犧牲。且如匯率太高，國內機構，隨之調整，必致緊縮失業，根本非復興之道。

戰後中國匯率，應安定於某一點，現時未可懸揣。歐戰不止，則水準尤難固定。惟無論如何匯率，國際收支必須平衡，而後匯率方可維持。故對於輸出入貿易及投機市場之外匯交易，不能不有控制。然後方可視國內外物價，輸出入數量，及國內外對於進出口貨及其代用品供給與需要之伸縮率，而暫定一適宜之匯率，以期能給予我國以最大可能之國際收支入超，或最小可能之出超。此項匯率並非從各方面看均為最有利之匯率，但為最適於平衡之匯率。

匯率非可一成不變。但應以平準基金，竭力減少其變動幅度。如覺長期趨勢，匯兌基金有被壓迫之處，則所定匯率，並非絕對不可變更；但亦應竭力限制進出口貨及本國資本移出。在日常時間之匯率上下，則當由平準基金調劑之。

現在之平準基金委員會，僅能調劑匯率，而不能過問貿易及國內信用之漲縮，權力不敷，且多掣肘

。戰後平準基金之運用，應為中央儲備銀行整個信用調節之一環，故應由中央儲備銀行或其委託之銀行運用。但在華外商銀行勢力尙盛，而戰後又需用外資，故平準基金之運用，必須使外商銀行更誠實充分合作。使資本移出入及貿易輸出，匯兌供需，在技術的運用與公平的分配方面，更得其諒解與協助。而現在放任各銀行自由買賣外匯之辦法，必須廢止。欲辦到此點，必須外商銀行諒解同意，使其明瞭中國統制外匯與貿易，僅為獎勵外資流入着想。正當合理之資本出入，並不禁止。使外商銀行漸從向來之商業銀行業務，轉變為投資銀行業務（戰前已有此趨勢），則外資方可源源來而，且使外資投入之後不感受成本之過高，及匯率降落無定之恐慌。

(907) 建立中央儲備銀行，賦予統制指導創造信用之權，確定其營業方針及範圍，並視情形分區。

國家之金融政策，必須一貫，故最高之中央統制金融機關，只應有一個。我國雖有中央銀行，而無控制各銀行及金融市場之能力。於是民間則有「聯合準備庫」一類之公會組織，政府則有四聯總處之設立，均所以補救偏弊，而其實去中央銀行之職責甚遠。戰前本有籌設中央儲備銀行之議，戰後亟宜實行。

中央儲備銀行總行或管理局，應有發行鈔票之獨占權，已見<sup>904</sup>條。但欲使中央儲備銀行有效控制，則全國之現金準備及各銀行之存款準備，必須交由該行保管。如是，非但準備金因集中而減省，中央儲備銀行更可伸縮普通銀行之存款準備率，而使市場信用隨之多寡。中央儲備銀行對於普通銀行應負再貼現之責，並有規定貼現利率之權。我國商業票據不多，平時利率又高，故中央儲備銀行藉利率上升以圖收縮信用之效，恐不甚著。但負責再貼現，可於市面恐慌時，收救濟之功。現時之貼放委員會即可取消。

現時中央銀行不敢獨任貼放之責，聞為顧慮力量不够。此蓋因中央銀行自身經營普通銀行業務，故不能不先求本身資金之流動。故欲中央儲備銀行能盡統制指導創造信用之責任，不獨應使各銀行受中央銀行之控制，如前節所述，中央儲備銀行並應放棄一般銀行之業務，而專任信用之控制。現時我國之中央銀行，其經營之業務，與一般普通銀行，無甚不同。因營業上之競爭，使普通銀行，非但不能受中央銀行之救濟，而有時反受排擠。同時中央銀行應享之權利，如獨占發行，保管準備，集中清算等，却反而分散於各銀行。各銀行因受不到中央銀行之益處，自不肯將其營業受中央銀行

統制，到危險時中央不肯救濟，自身又無力防禦。而中央銀行亦因各銀行之不受統制而力量分散，不能成爲銀行之銀行，盡應盡之責任。戰後組織中央儲備銀行，必須停止其商業銀行之營業，盡力爲各銀行之後盾，避免與各銀行作營業上之競爭。庶可得到普通銀行之信任而願受統制，庶能發揮統制信用市場之效力。

中央銀行如能保管各行存款準備，則各銀行間之相互清算，自可集中於中央銀行。如此不獨減少通貨之需要，增加流通之便利，節省人力物力與時間，亦可以使中央銀行容易測知各銀行之殷實與否。此制實行，則銀錢業自行組織之準備庫及交換所等，均可取消而容納於中央清算之系統中。

中央儲備銀行既能保管各銀行之存款準備，復能隨時要求各銀行變更其存款準備率，並能隨時變更貼現率，由此以使整個市場，不得受中央之控制，則中央儲備銀行之信用控制機構，大體始臻完備。（其收縮信用之效力，可望其大於擴張之效力。信用擴張之權，即在外國銀行機構完備之處，亦往往不全在中央銀行手內，如美國之以擴充信用救濟商業衰沈而不盡發生效力可證）然此等機構之運用，尙只能影響及於信用之量，而不能分別其質，譬如中央儲備銀行提高準備率，則謹慎之銀行與不謹慎之銀行同受其影響。正當之商業與不正當之商業同樣限制，故中央儲備銀行應有權對於個別的銀行直接加以制裁。對於信用過度擴張，營業不甚正當之銀行，中央銀行應有權特別提高其存款準備率，或貼現利率，或停止其貼現與借款，或先予以警告。此種消極的限制，戰後德國曾採用之。但積極的方面，對於營業特別可靠，或其營業對象屬於國家整個經濟政策中特別提倡之事業，則中央儲備銀行亦應特別予以通融之便利，或減低其貼現率或存款準備率。

中央儲備銀行應對於各種產業之信用需要，根據國家之經濟政策，而爲適當之分配。使各銀行之信用供應，能照此分配政策而實行。同時即使產業界能預知其所經營之產業，將來能否得到銀行信用

之支持，及可得到若干，以免其盲目的生產，而於中途發生恐慌，受信用政策臨時變更之影響。向來資本主義私人生產下之產業，多受此害，而有恐慌衰沈膨脹的循環。預定的信用分配，縱使不能完全免除商業循環，亦可減少其禍害。惟中央銀行對於信用性質之分配與統制，在各國均未發達地位。蘇聯之計畫經濟，使銀行信用，完全成爲整個計畫之一部份。德國亦曾用此法，但其作用爲消極的救濟金融恐慌。我國今後之經濟建設，既以計畫經濟爲實施的基礎，故其銀行信用之操縱，自不能全做自由經濟國家之例，又因我國戰後所需要者，並非絕端的統制政策，乃全盤的計畫與局部的統制，故亦不能全學蘇聯之計畫。其技術的運用，前無經驗與成例。故必須有精明遠大而尤其要清正公平的主持人。尤其因爲對於個別銀行個別產業要有分別的處置，最易流於人情的賄賂，而我國人又最講人情，故其執行之權限，必須嚴格規定，並須使被制裁者有申訴得直之機會。如無此種人選，流弊在所難免，則與其放任而被壞整個中央銀行之威信與權力，不如取消此種個別制裁之權力而仍一循通例之爲愈。

我國幅員廣大，各地工商業發展情形不同，其需要之金融便利亦不同，故全國應分爲若干儲備區。而每區之準備銀行，至少在初期，應享有較大之自由權，以便適應當地之需要。但不妨礙中央儲備銀行之信用政策爲前提。譬如利率高低，各地極不相同，應由各區準備銀行自行酌定。但一地如故以高利吸收他地他業之資金，則應受干涉限制。又如通貨需要，各地季節不同，交通又不甚便，恐亦不便由中央統一應付。各地銀行間之清算，恐亦以授權各區準備銀行，而由中央間接代各準備區清算爲便。惟伸縮會員銀行存款準備率，公開市場活動，及政府與財政關係等，均均應由中央集中爲宜。

中央儲備銀行總行或管理局，爲各中央儲備銀行之總樞紐。管理局爲策動發令之機關，儲備銀行爲

受命直接執行之機關，其職責不同。管理局應有之權力為：1. 全國金融統制設計及佈置，2. 金融網佈設之決定，3. 外匯之審核，4. 資金集中與運用，5. 審核發行準備額及發行數量之決定，6. 審核各儲備銀行及會員銀行報告及其他文件，7. 審查各儲備銀行及會員銀行帳目，8. 規定各銀行以證券為抵押放款數額對於各該銀行資本及公積金總數之比例，9. 規定各儲備銀行及各會員銀行放款利率，10. 規定各會員銀行存款利率，11. 規定及改動各會員銀行存款準備比率，12. 審核各會員銀行資格及處置各會員銀行違法或政令事項，13. 各儲備銀行高級職員之任免，14. 各會員銀行高級職員之罷免，15. 置各會員銀行之解釋，16. 調查各項有關生產事業狀況及編制統計。此為中央儲備銀行管理局必具之權力，以此權力推行，則中央儲備銀行方可統馭整個金融，不致有畸輕畸重之弊。此管理局之設置與各儲備銀行相關聯，而各普通銀行又與中央儲備銀行相關聯，如此則臂指相使，可收控制之效。

## 立。中央銀行應受政府之管理，並代理國庫，但應脫離國庫收支而獨立。

中央銀行與政府之關係，爭論最多。在昔多主張中央銀行應處於獨立地位，不受政府財政設施之影響，現在則各國政府對於中央銀行均積極干涉控制。此種困難，大半由於政府之地位而發生。政府一方面為國家政策之執行者，故不得不控制中央銀行，使實行其金融政策。但同時政府又為大消費者，控制中央銀行，往往使銀行成其外庫，引致財政性的通貨膨脹。戰後我國之建設需要，大於一切。故中央儲備銀行，必須受政府控制，其資本出諸國家，由國家經營，執行國家之最高經濟政策。現代國家之出入於經濟活動甚多。一面從人民收取，而一面又分配於人民。各種公共資金集中於中央銀行，可以增加中央銀行控制市場之力量，而減少流動資金在市場之擾亂。故中央銀行須代理國庫。政府對市場發出債券或短期庫券，須由中央銀儲備銀行代銷；如此即為政府在市場舉債；而政府舉債所得之收入，存於中央銀行，即為市場通貨之緊縮。反之，政府償還債款本息，即係通貨從中央銀行存款流入市場，而成為膨脹。中央銀行代理國庫，可隨時視市場情形，作為信用統制之輔助手段。

但為限制國庫對於銀行之依賴計，中央儲備銀行之國庫局，應與其控制信用之機構，互相獨立。中央銀行僅負代國庫經理之責，而不負直接向國庫放款墊本之責。如政府債票庫券，不能經由中央銀行而銷行市上，則中央銀行不應代為墊支，或至多只許墊支一相當數目。此數目須由法律規定，不得隨便伸縮。各國中央銀行，對於公開市場買賣證券，均視為中央銀行控制信用之重要手段。但我國之證券市場極小，大都均係政府債券。中央儲備銀行如出入市場，大量買賣債券，將使債券價格



；上落不定，影響政府信用。且中央銀行投資於政府債券過多，則暗中即係對政府放債。故中央儲備銀行之債券買賣，應予限制，其投資額亦有法定限制。如此制限，可使政府不能為通常之收支不符，而依賴中央銀行，致造成財政的惡性膨脹。至於政府所舉辦之事業經費，不應由國庫經理，而應由該事業主管機關，以一般事業機關之資格，與中央儲備銀行或其他產業投資銀行交易。由銀行照國家規定的經濟建設政策，予以處理。如此，則事業機關所能得到之金融資助，不致有被國庫挪用之虞。

## 確定長期投資銀行及各銀行業務分野，監督普通銀行及外商銀行之活動，並清理其戰時之損失。

向來商業銀行直接投資於產業，頗爲人所詬病，以爲使商業資金失去流動性，易致恐慌。但我國之長期產業投資市場迄未建立，戰後短時期內亦難望其迅速建立。如不許商業銀行資金流入產業界，則產業界更難得資金。經濟建設所需之資金甚鉅。若許商業銀行投資，則衆擎易舉，比之特設一二產業銀行專辦，便利良多。又各商業銀行投資，則有競爭之益，資金易流入最有利之事業。但投資過分自由，則羣趨急功近利之事業，故必須由中央儲備銀行以信用統制分配之政策，加以限制與指導。又商業銀行之放款原屬短期，但事實上多被產業界視爲長期資金運用。一有恐慌，則銀行收回放款而產業被其擠倒。故又必需中央儲備銀行於危險時出而救濟，而商業銀行對於產業界投資對總資本及定期負債之成數，必須規定。現在各銀行對於產業界押款可以隨時要求收回，與對定期存戶可以隨時押借之辦法，亦必須廢除。此種辦法無異將一切定期之債權債務化爲活期，使銀行與產業界均增加其不穩定性。現時我國銀行制度，儲備銀行與商業銀行幾於不分。商業銀行中亦有不少儲蓄存款在內。就此一部份存款而作期限相當之產業投資，似屬有利無害。

但商業銀行之長期投資，總不能十分過長。且每行之資本亦有限，不能單獨勝任大規模產業投資。戰前之趨勢往往爲數銀行合力投資於一種事業。其趨勢雖可喜，而其方式往往甚惡；有時關係各行均派一類似監督之人，參加產業組織，成爲產業界可厭之負擔。故專門之長期產業銀行，仍爲必需。而農業金融與工業金融其性質亦不相同。交通銀行本經指定爲長期產業銀行，但其資本太少。農民銀行農本局及各省農業金融機關，現已甚多，似宜統盤整理。此等產業銀行之本身營業，應側重

於最長期之生產投資。其中等期限之產業投資，一般商業銀行可以勝任者，應由此等銀行組織商業銀行或會同辦理，成爲銀團之投資。因爲長期產業投資之銀行資本有限，在各商業銀行競爭存款之時，其所能吸收之民間儲蓄亦不多。故各銀行自身之資源，應用於極長期之投資，而平常應以動員商業銀行之資源爲入手方法。如此則產業銀行成爲大規模之投資銀公司。產業銀行爲國家經營，數目不多。國家可由此以間接控制商業銀行之產業投資，使適合於國家之經濟政策。

戰後復興所賴於外資者甚大。故匯率之操縱，國際資金及貿易之流動，均爲平衡國際收支之重要樞樞，必須有專責之銀行。中國銀行本經指定爲國際匯兌銀行。欲其勝任愉快，自必須對於貿易之樞樞，運輸之工具，及外國在華銀行之活動與地位，均有適宜之改變方可。但如906條所述，控制匯率吸收外資必須受中央儲備銀行信用政策之指導，並與在華外商銀行合作，故中國銀行似應逐漸減縮現所經營之普通商業銀行業務，而致力於國際銀行之任務，其盈虧須成爲國家之負擔。同時中國必待自有遠洋航業，海上保險及經營輸出入之貿易行，而後國際銀行之業務方可逐漸發展。倘中央儲備銀行經營外匯，則中國銀行或可改爲產業銀行。

普通商業銀行，立法上大都須加以監督。如最低限度的資本，公積金，其對於一般債務之比例，存款準備之種類及其流動性等。但我國一般金融業之資金極薄弱，內地之錢莊及字號，往往兼營金融及商業。在未有適當金融組織代興之前，此類字號，亦祇能視作金融業而予以監督保護。故銀行立法須富於伸縮性，尤須能適合各地之特殊情形，而促進舊式金融組織之整頓改組。而對於銀行之營業報告及其放款投資之詳細情形與用途，尤必須由中央儲備銀行定期稽核與分析，庶足以明瞭信用及產業之動向與全貌。中央儲備銀行既負監督整個金融界之責任，則財政部內即不應再有錢幣司，轉分事權。而欲外商銀行受我監督，則必須取消領事裁判權。

各銀行所受戰事之損失，如投資之喪失，呆帳之無法收回等，雖戰爭期內頗展緩清算，屢次之限制提取存款及貼放通融而暫時渡過。一旦戰爭結束，此項舊帳，自須清理。照目前趨勢，通貨增加，物價膨脹，銀行對於戰前存款之負擔，間接減輕，戰前各業對於銀行之負債，亦間接減輕。如物價膨脹不已，則戰前之債權債務，可以一掃而空。加以戰後經濟建設繁榮之預期，亦可為銀行恢復戰前投資損失之一助。惟如此途徑，消滅儲蓄，喪失人民信心，非正當辦法。故戰後不健全之銀行，仍當責令合併整理，而合併整理之銀行，接受政府之援助而營業，即可為最先接受中央儲備銀行監督統制之榜樣。民國二十四年新幣制實行時，中央對於某數銀行曾予救濟整理，但監督辦法僅以派遣董事為止。此等辦法，不能收效。銀行及公司之董事制為新式經營之官樣文章，似應一概取消，以免造成少數金融產業之寡頭政治，而使復興事業能更清廉公正的積極推動。至於偽組織之銀行，自當立予取消。

(910) 組織金融市場，以調節社會資金。

欲謀經濟建設之健全發展，必須金融方面能負起調節資金之責任。我國以往金融機關，由其本身傳統之特質，迄無一種健全的組織系統，以從事是項發展整個社會經濟之事業。一方面因籌集資金之不易而大規模基本產業難以樹立及進展，同時另一方面又遊資廣集而苦無穩妥之出路。抗戰以來，正當工商企業大多破境停頓，淪區資金紛向租界或後方集中，復以銀行限制提存，存款率多改定為活，市場遊資充斥，競趨投機，以致物價飛騰，商市紊亂，影響社會經濟，至深且鉅。亟應由政府領導重要金融機關，聯合組織大規模之金融市場，使其專營：(一)產業放款，(二)投資信託，(三)證券買賣及票據貼現等業務，以收調節資金之實效。

## 十 貿易

(1001) 戰後貿易政策應從積極的輔助農工業着手，並應與農工政策相配合。

戰後貿易政策，由長期言，應與戰後經濟建設最高目的相配合，即如何協助一般經濟之工業化，及謀最低限度國防之建立（包括重工業及國防有關基本工業等）與軍需品及主要民生必需品之自給（包括若干輕工業）。由短期言，戰後初期，我國國防經濟情形將極度逆轉，應嚴格的有計畫的統制貿易，以達對內建設，對外償付之目的。

我國受此次抗戰之慘痛經驗，戰後不論國民經濟如何衰落，此項目的必須努力設法達到，然後方能談得上國內經濟之復興及建設。

為達到上項目的起見，戰後貿易政策自始即應與農工政策相配合。查我國經濟落後，對外貿易價值雖少，但仍占我國經濟活動上極重要部份。戰後對外貿易之消長，及其種種設施，自將影響國內一般經濟，尤其農工業之發展，影響貿易者，至深且鉅。戰後發展工業首重生產工具之輸入，及國內市場之保護；欲發展農業首在國內農產品之不受國外同樣貨品之削價競爭，及商業化農產品國內外市場之獲得；凡此種種皆須先有妥善之貿易政策，方能使其實現。具體言之，農工政策對貿易政策有密切關聯者，為（一）土地利用之方法，荒田開墾之計畫，以及擬大量生產農產品之種類，應與進出口貿易政策相配合。（二）國內各工業建設之程序，所需之國外生產工具，原料，及其產量之估計，事前亦須與貿易部門取得洽商。（三）戰後農工自給政策，至如何程度為止，如何按期實施，亦均與貿易

易政策有密切關係。反之，貿易方面根據國際收支之情形所估計每年理想之進出口量，根據國外市場之情形所確定何種物品應獎勵生產及出口，何項出口貨應節制生產，以及關稅政策之確立，各項統制方法之實施等等，亦皆應隨時通知農工部門或與其熟籌之。

## 貿易政策應與國內貿易及物價政策謀得協調。

國外貿易原為國內貿易之伸張，並非截然二物。以我國土地之廣，物產之豐，人口之衆，在原則上，應先盡量發展國內貿易。惟以戰後對外償付問題嚴重，加以國防經濟之建設，在在需要大量外國物資，因此對外貿易，不得不亟謀發展。國外貿易既為國內貿易之另一面，則其貿易政策能否健全推行，自須視國內貿易政策能否與之密切配合以為斷。例如生絲，桐油，發鬃，皮革，蛋品，茶，海產等貨，為我國出口之主要貨物，同時亦為國內之重要消費品。如求外銷之轉旺，必須有確定之國內貿易政策，以限制國內消費。進口方面，戰後應儘先進口建設品之故；一般消費品之進口，勢將受其限制；國內自產之消費品應如何統籌運銷，即成為主要課題。其次，物價政策應與貿易政策相配合，其理由亦復相同。戰後我國各種經濟事業既不能完全國營，則自由經濟制度下之物價對貿易之關係，在某種限制內，勢將發生。我國戰後，因政府預算之不能平衡，物資之缺乏，建設工作大規模之進行，以及無再生產性之國防工業之舉辦；物價之上漲殆為不能避免之事實。在此種情形下，出口貿易物價如不能與一般物價取得協調；則原有出口貨物，儘有在國內消費可能（例如政府收買桐油固定價過低，農人多以桐油代替國內售價較貴之菜油，而充作燃料），或將原有出口貨之生產原素，移作生產國內消費品之用。如生產原素不易移動之部門（例如鑛產品），則或停止生產，或將其產品走私出口；流弊所及，皆使出口貿易衰落，政府外售收入減少。反之，進口貨物物價，如不能與國內一般物價取得協調（其中外匯率之釐訂對進口貨物物價之關係自最深切），則有刺激進口或私運進口之可能，而致預定之貿易平衡為之打破。



(1093) 外匯統制在戰後勢將繼續進行，其設施方法應與各種貿易設施密切聯繫。

一國貨幣對外價值能否長期的穩定，與其貿易平衡原有至密之關係。近年來，歐美各民主國家，在謀穩定幣值時，必先由統制對外貿易着手，即以此故。在原則上言，一國之國際收支可以絕對統制，使貨幣之對內價值與對外價值絕緣。對外貿易亦能絕對統制，採用易貨或清算制度，以求其自身之平衡，而與幣值斷絕關係。但此種絕對統制制度，不僅與我國政制不相融合，即事實上亦不易做到。因之，戰後外匯統制與貿易統制將仍有密切關係，殆無疑問。外匯統制與貿易最有關係，首在匯率之穩定（或在有限度內之變動），以期對外貿易能平衡發展。其次為適當的出口貨結售匯率之確定，及防止不准進口貨物外匯之獲得等辦法，藉以為實施貿易統制之助。

(1004)

戰後積極建設，需要大量外國物資，貿易入超，勢不能免；應對輸入貨物按其需要程度分別准許進口，或加以適當限制，或禁止輸入，實行有計畫之入超。

戰後經濟建設，將大規模進行，必須大量的獲得國外物資。而出口方面，因多係農礦產品，增加生產不易；且大部份出口貨在戰時已訂作易貨償債之用，故戰後（尤其戰後初期）貿易入超，勢不能免。除入超之抵付方法，如對外再成立借款，或延長易貨協定，或設法增加國際收入，如僑匯等辦法，以彌補國際收支平衡，宜另擬計畫外；對於貿易政策方面，應力求入超之合理化與計畫化。按照進口貨國內之需要程度，分別准許進口或限制，或禁止其進口，使貿易入超減至可能的最低限度。此種進口貿易之限制方法（如採用關稅，限額制，准許制等）與程度，一方自應視貨物之性質而定，同時又應與國內經濟建設之程序，國內經濟發展之階段相配合。根據民國二十五年我國（東北暫不計）進口貿易性質分類，當年進口總值為九四二百萬元。內生產工具，交通工具，生產材料，工業上用品等必需進口貨物，不過占百分之五一。其他可以限制進口者如糧食，日常生活用品等占百分之二五。完全可以禁止進口之奢侈品等占百分之二四。可見戰後入超之調整，仍有充分餘地也。

(1005) 輸入之貨品，視其數值之大小，性質之不同，由政府集中購辦或統籌分配。

上條所述為政府統制進口貿易數量之原則，本條所述為統制進口貿易辦法之原則。戰後經濟制度既側重於統制，則關於重要進口物資自應由政府機關自行採辦，以期能統籌分配。如國防軍需有關物品，由軍政部採辦進口；交通工具，鐵路材料，重工業及其他基本工業之材料機器等，應由交通部和經濟部統籌進口。上述各種貨物由政府直接採辦，不但可免去由商人轉購在價值上吃虧等弊，而其主要利點，在乎：(一)對出口易貨政策及外交政策，可取得協調；(二)品質牌標可以劃一；(三)數量可以確定。至於進口大量民生日用貨物，如食糧，煤油，布疋，食糖等，政府應仿效現行汽油統制辦法，實行專賣。因此等物品國內產量既時感不足，對人民日常生活關係尤切，而戰後尤須限制其進口量，故為避免商人操縱及分配公平起見，不得不採用專賣制。此數種貨物品質單純，如執行機關組織健全，專賣制度實易施行。綜上所述，戰後我國大宗建設品由政府自營，大宗民生日用品實行專賣制，則進口貿易無形中亦入國營途徑矣。

(1005) 主要輸出物產仍由政府經營，並擴充其範圍，次要及一般輸出品應由政府鼓勵，監督並指導商人及各同業團體經營輸出。

戰後出口貿易之統制辦法必須加強，統制範圍必須擴大，其理由至為明顯，如：(一)為維持對外易貨償債之信用；(二)提倡直接貿易，發展國外市場；(三)免除洋商操縱，保護國內生產者之利益。惟國營出口貿易之辦法，遠較上述之統制進口貿易為複雜。統制進口貿易之數量，可利用海關原有機構執行之。且各重要進口建設及民生日用物品，分別由政府統一採辦或專賣，國內分配問題無形中已解決大半。惟國營出口，步驟較為複雜，自鼓勵或限制國內生產起，以至統一收買，加工製造，劃一品質，直接經營出口，皆應包括在內。現政府國營之數種出口貨，僅做到統一收買之一步。其餘各步，嗣後自應努力實行之。其實行步驟，應先劃一貨質，加工製造，及調查國外市場情形，然後再行統制國內生產。國營出口貨品之種類，除政府已經營之鑛品，桐油，茶，豬鬃外，可逐漸擴充至蛋類，皮革，海產，羊毛，各種植物油，以及豆類，生絲等。其他不歸國營之貨，政府應仍繼續令出口商人結售外匯，出口貨外匯結售率之確定，應參照國內生產成本，物價及物資利用等情形酌定之。政府對商營出口貿易，處嚴格監督地位，惟在金融，國外市場調查，國內外運輸以及生產技術各方面，則盡力協助出口商人及生產者，以謀出口量之增大。

(1007) **輸出物品應積極改良生產，並厲行檢驗，增進品質，擴展銷路。**

上條所述為統制出口貿易之原則，本條所述為增加出口貿易方法之原則。按我國出口貨多為農礦產品，生產方法多墨守舊法，生產量無形中已受限制，貨物品質亦復參差不齊，以之外銷，多不適合國外工業用途，影響出口貿易至大。治本之法，自在改良生產，使品質趨於劃一。治標辦法，厥在厲行檢政，以求統一品質，改良包裝，劃一重量，適合國際標準。戰後國營出口貨品，種類既將擴大，各貨統一收買，統一外銷，對於檢政之推行，品質之改良，自較方便。

戰後償付嚴重，必須設法增加輸出，應在有利條件之下，多方接洽易貨及清償協定。

易貨制度，我國戰後，更應採用，其理由如下：(一)戰後我國現金缺乏，如不採用易貨制，則必須先有大量現金，方能由國外獲得各種物資(戰後入超之難免，前已述及)。此於戰後初期，勢不可諱，因而將阻礙建設工作之進行。且現金缺乏，匯市之維持力薄弱，如進口貨物不用易貨制，更使匯率不易維持。(二)以後世界各國對進口貿易及外匯之統制勢將更加嚴重，尤其歐戰後之歐洲各國，我國如能擴充易貨範圍，即能穩定大部份出口貿易。(三)戰後向外借款(或利用外資)，無論借款之取得，或其擔保品，皆宜以進出口貨物為準，而使獲得之款確能用於實際建設上；借款之擔保，亦不損及國家主權。此種方式之借款，實質上又為易貨之一種。易貨制度，雖極合於我國國情，戰後極宜採行，惜我國實行此法，仍有流弊。因現進口易貨之物品，多為軍火及軍需品，製造技術上各國皆守秘密，其標準之價格應為幾何，無從調查。因之，與其易貨之出口貨物價值是否彼此平衡，即成疑問。且出口易貨之數種貨品，皆為我國特產。今將其全部或大部產量訂作易貨之用，是即將該貨在世界市場上之供給與價格的控制權讓與他國，於我自為不利。我國戰後採行易貨制時，應注意：

- (一)進口易貨各種貨物之世界市場價格，及其品質等，事前務須嚴密調查。
- (二)出口易貨物品之世界市場前途，將來供求情形，亦須預為估計。可以加工或改為製成品後出口之農礦原料品，不應大量的或長期的對外訂定易貨，免阻礙或遲緩出口貨品逐漸製造品化之過程。

(三)我國特種貨品，不應大量的與某一國訂為易貨，以免該貨在世界市場上之控制權，落於人手。如事實上特產易貨竟不能避免，亦應在不影響我外銷範圍內詳細規定各種特產輸往易貨國家後之存儲消費及轉售辦法。

至於清算制度，對我國自不如易貨制度之有利，(一)以該制度之前提為進口總值與出口總值，或對某一國之進出口貿易值，彼此相等，此在戰後我國恐難做到。(二)清算制度之組織較為複雜，我國過去又無辦理經驗。惟此後歐美各國採用此制度者，恐將逐漸增加，我為維持對此等國家貿易起見，自亦應注意此制度之發展也。

(1009) 輔助貿易事業如航運，保險，及銀行，應由政府以國家資本創辦或扶助經營之。

航運，保險及銀行，在金融上之扶助，實為發展對外貿易之主要工具。前述各項貿易政策，如無航運等工具以輔助之，恐難使之實行。此種工具，實可謂執行貿易政策之主要條件；吾人於貿易政策之後，列入本條，諒非無故。就過去情形而言，我國對外貿易貨運，除對港澳等沿海外國屬土，尚有華僑船隻往來外；對外洋航運，幾無一隻華輪。銀行之設備，中國銀行雖稱為國際匯兌銀行，但過去對國際貿易金融上之扶助，亦極有限。我國過去進出口貿易多受洋行操縱，國人商行因受金融上之牽制，實為最大原因。他如保險事業，亦以國人保險公司資金之缺乏，而不能承保大量之險額，必須直接間接投保外行。貿易之發展，無形中亦受其牽制。戰後我國國外貿易既趨向國營；航運，保險及健全國外貿易銀行之組織，更非積極與辦不可。金融及保險應以中國銀行及中央信託局為中心機關，增加其資本，改良其內部組織，使其在金融上確能肩負發展國外貿易之重大使命。振興航務，所需時日較久，且為巨量之長期投資事業，自非一蹴可幾。政府除努力增添船隻，開闢航線外，並應獎掖及扶助民營航業。



## (1010) 國外貿易情報網應有嚴密之組織。

貿易情報網爲發展國外貿易之觸鬚。凡崇尚自由貿易之國家，如英，美，日等國皆有情報網之組織，隨時將國外商情報告本國政府或商行，以作發展國外貿易之參考。我國戰後主要進出口貨物雖將國營，惟情報網仍屬同樣重要。國營及易貨進出口各貨，國外之價格，所需之品質，用途，市場之前途等等，事前皆須有精密調查，隨時報告政府，以作決定貿易方針時之參考。加以我國地大物博，國內物品可在國外推銷者，決不止今日出口之種類。過去我國出口貨多由洋商介紹出口，如大豆，桐油等，皆先由洋商試購出口，嗣後數量逐漸增大，成爲我國主要之出口貨品。貨物經由洋商經營出口，不僅價格上蒙受重大損失，洋商更無維護原有國外市場之責任。故每於國外市場蕭條時或某貨遇國外激烈競爭時，出口貿易即一蹶不振。國內經濟遂遭極大之擾亂及損失，此即所謂「被動貿易」之弊害。我國戰後爲發展「自動貿易」起見，亟應設立完全貿易情報網。一方面調查，提倡國貨在國外之用途，以介紹新貨品（或增加原有出口貨）之出口。一方面調查我國出口貨國外原有市場情形，以與他國競爭，或於國外市況逆轉時，謀挽救之道。設立情報網之機構，自可利用現有駐外領事館之組織。政府並應規定駐在國外較大商埠之領館，必須有若干專人調查當地商務。此項人員事前應加選擇，並經訓練，然後派遣之。

## 編後聲明

本書一附錄二因時間倉卒，收稿未齊，不及編印，容俟稍緩另刊，至希原鑒。

(5)  
290062

(15)

