

張希哲編

計劃政治與計劃經濟



獨立出版社印行

張希哲編

計劃政治與計劃經濟

獨立出版社印行

## 編 者 小 記

本書所收有關計劃政治和計劃經濟的論文共二十三篇，其中有十五篇是去年編者負責新認識月刊編務時為該刊兩週年紀念彙集來的稿子，其餘的八篇則是日後在各報紙雜誌上選來的，謹此聲明。

編者識於重慶聚子嵐煙中央設計局

民國三十二年一月

# 計劃政治與計劃經濟

## 目次

計劃政治與計劃經濟	張希哲(一)
中國計劃政治導論	甘乃光(六)
論計劃政治及其實現	陳豹隱(十一)
計劃政治的由來與特質	張金鑾(十四)
計劃政治與現代政治趨勢	劉道誠(三二)
計劃政治在中國	陳烈甫(三一)
計劃政治與政治計劃	李漁岩(四九)
計劃政治與民主政治	梁大鵬(五六)
行政三聯制與計劃政治	周廷立(六三)
新縣制與計劃政治	劉覺民(七一)
設計與行政	張忠絨(九六)
從行政本質說到計劃行政	孫澄方(一〇二)

## 計劃政治與計劃經濟

二

關於計劃政治的實施	何曉雁(一〇九)
計劃經濟與世界經濟趨勢	王衛忠(一一六)
中國近代經濟本質與計劃經濟	沈玉明(一二八)
中國經濟建設的途徑及其指導原理	周寧芝(一四〇)
民生主義計劃經濟的特質	羅敦偉(一五一)
中國計劃經濟的途徑	甘乃光(一六〇)
民生主義計劃經濟戰時及戰後的實施	饒榮春(一六五)
計劃經濟與平均地權	黃石華(一八六)
計劃經濟與節制資本	任福履(二〇三)
民生主義計劃經濟下的國營事業	劉易令(二一四)
實施計劃經濟的條件	賓業樞(二二四)

# 計劃政治與計劃經濟

——建國的兩大途徑——

建設三民主義新中國是我們現階段的革命目標，也是我們現階段的唯一途徑。革命工作，原來包括建設和破壞兩方面，不過破壞是消極的，建設是積極的。能掃除革命障礙，建設才能實現革命理想；革命以破壞始，實以建設成。所以總理在民國十三年制定建國大綱的時候，便在宣言中指出「今後之革命，不但當用力於破壞，尤當用力於建設」；近年我國革命進展遭受極大阻礙不得不發起抗戰的時候，我們還是要建國與抗戰同時並進。

然而建國工作，積弱積貧，我們究應如何着手呢？

經濟建設，加速的經濟建設。這是大家領略了幾十年來的慘痛教訓之後不能不一致承認的答案。因為大家已經認清了我國當前的病狀是貧與弱，我們理想的建設，即在「造成富強康樂之中華民國」，而「富強康樂」之中，「富」尤為先決條件，國家必須是富了之後才能強，國民必須是國家富強之後才能康樂。

我國的資源用力並非不富，但因為受了帝國主義的侵略壓迫，以及自己生產技術的簡陋落後，以致有了資源，自己不能利用，有了原料，自己不會製造，結果無論是國防用品

計劃政治與計劃經濟



或民生用品，大半都仰給於外國，而中國的財富，也就源源不斷地奉送給外國，我國自然一日比一日貧，一天比一天弱。

我國要從貧弱變爲富強，只有加速地進行經濟建設。

不過，經濟建設必須有正確的途徑，否則足勞而無功的。

資本主義先進國家，自從工業革命之後，生產發達，財富增加，國民生活表面上表現得非常繁榮富有；可是，這種繁榮富有，只是表面的，不是真正的，只是暫時，不是永久的，只是少數人的，不是全民的。實際上呢？由於資本主義制度下經濟無政府狀態的自由競爭的結果，一方面是生產過剩，貨物無處傾銷，一方面是工商倒閉，失業人數日增，社會上却隱伏着日益加深的危機。

爲了挽救危機，大家都已改換作風：有採行新的經濟制度，從全體的社會經濟關係上，作適當的籌劃，希望根本救治危機的；有用生產合理化，勞資仲裁，社會立法等方法，希望暫時緩和危機的；也有加緊統制國內生產，利用過剩勞力，拚命製造軍火，向外掠奪市場，希望藉戰爭來掩蔽危機的。這些辦法的得失是非如何，早已有事實擺在我們的眼前，用不着多說。相信經過這次戰爭的慘痛教訓之後，大家更知道所應扶擇的途徑。

在目前，資本主義的流毒，我國雖然還不十分大，但是，錯誤的道路，我們要「防患未然」，正確的途徑，我們要「迎頭趕上」。我們建國的理想，繫「適乎世界潮流，合乎

人羣需要」，是要「勞永逸地建設一個真正的、永久的、全民的富強康樂的新國家。並且希望自己建國成功之後，再協助別人，使世界人類都能進步到美滿的境地。而要達到這個目的，首先要從經濟制度方面，消滅國內（希望進一步能及於國際間）的經濟的無政府狀態，而代以進步的，全設計劃的，生產力發達的，生產手段國有的，生產與消費平衡發展的新經濟體制，這就是說，要採取計劃經濟的途徑。

上面是就建國的理想看。我們如要再從建國的方法看，則我們今後的經濟建設更應採取計劃經濟的途徑。

由於中國歷史發展的緩慢，一方面是生產落後，組織散漫，一方面又受着帝國主義的侵略和支配。在這種情形之下，要中爾經濟進步發展，則擺脫帝國主義的羈束和壓迫是極先決的條件。而在我們與帝國主義鬥爭的過程中，帝國主義者可能更狠毒地加緊對我們的經濟壓迫（如目前日寇對我國的經濟封鎖掠奪是）。我們要在此時求經濟上的進步，發展，主要的課題是先求到經濟上的自給自足，在這樣艱難困苦的中国經濟環境中，要做到自給自足，並進而進一步做到真正的、永久的、全民的富強，我們能夠採取用自由放任經濟的途徑嗎？我們除了實行計劃經濟以外還有旁的辦法嗎？

不過，經濟建設和政治是不能分開的。政治是經濟的集中表現，是達到經濟目的的唯一手段。在經濟上要實行計劃經濟制度並要這個制度發生實效，則在政治上必須實行與計



## 計劃政治與計劃經濟

四

劃經濟相適應的一種政治制度——計劃政治。

計劃政治是一種革命的，積極的，統籌的，科學的政治。它是伴着計劃經濟而誕生，也可以說是爲着計劃經濟而誕生，要實行計劃經濟，就得實行計劃政治。在歐美經濟發達，由於生產高度的集中，「托辣斯」和「辛迪加」操縱着全國的生產和消費，經濟力量可以支配政治的若干國家中，如果實行計劃經濟，尙得採行計劃政治；我國經濟落後，要發展經濟就已經要靠政治力量的推動，何況要實行積極的，強制的，全面的計劃經濟呢？

是的，中國的建國工作，應着手於計劃的政治建設和經濟建設。中國的建國運動，正是選擇着這個方向而邁進。總理孫中山先生所領導的革命階段雖然是忙於做革命的破壞工作，他却早看到計劃政治和計劃經濟是建國所必取的途徑，所以他非但在發表的演講或文草裏力斥歐美自由政治和自由經濟的流弊，他還親自擬訂了建國大綱和實業計劃，以爲日後中國實施計劃政治和計劃經濟的張本。總理辭世以後，總裁繼承總理遺志率領全體同志繼續領導全國從事建國工作，一切行動，均以遺教爲最高指導原則，而於政治建設和經濟建設，且特明訂計劃綱領，準備分期實施，如在戰前所訂定「四年建設計劃」是。及至抗戰軍興，建國工作轉入艱苦階段，本黨更本着既定方針，針對目前實況而於臨時全國代表大會通過了「抗戰建國綱領」，於綱領中明文規定要實行計劃經濟；於五屆七中全

會決議設置中央設計局以專司「全國政治建設經濟建設計劃之設計及審核」的責任，並於八中全會通過「戰時三年建設計劃」，近復着手擬訂「戰後五年建設計劃」。凡此種種，都足以證明中央對於實施計劃政治和計劃經濟的決心，也足以證明本黨領導建國運動的路線的正確。

建國固所以充實抗戰的力量，但抗戰却在替建國掃除障礙，仍然是爲了建國。建國是我們革命的目標，也是我們現階段的唯一任務，本黨所領導的建國運動，途徑是正確的，只要大家淬勵奮發，努力邁進，則建國大業之告成，不難計日以待。（本文爲新認識月刊

五卷二期社論）

## 中國計劃政治導論

甘乃光

一個鄉下人跑到城市，立刻會感覺到政府的權力與鄉村不同。他不能隨便在街上打架生事，入旅館要詳細登記，并受憲警的盤查，行到十字街頭，又要聽交通警察的指揮，不能亂跑，諸如此類的事情，他在鄉下從來沒有見過的。尤其是到了戰時，政府的權力更加擴大，不僅點燈要受燈火管制，吃飯也要計口授糧，一切的一切，都有受政府干涉與統制的可能，在人口稀少的古代，那種「日出而作日入而息，鑿井而飲，耕田而食，帝力於我何有哉」的無為政治，當然不會再行出現。因為現在的井與田，都要受政府嚴密的管理。現代政治權力的內容，更趨複雜與擴大，這是一件很明顯的事實。

政府權力的擴大，是政府對人民的責任之加重。從前鄉下與城市無多大的分別，現在的城市單從人口增加來講，就比鄉村迅速得多。不許一個鄉下人在城市自由行動，那是含有保護他的意思在內。到了戰時，政府的權力更為擴大，就是戰時的政府是要保護整個國家民族的安全。干涉私人越軌的自由，就是保障整個民族的自由。政府權力的擴大，是隨着時代的需要與國民的公意而來的。

我們明白戰時政府權力擴大的理由，是因為在抗戰時期，政府的主要任務是勝利第一。在勝利第一的原則之下，所有一切都要向着這一條路前進。不過勝利的條件，不是在

作戰時間可以忽然發生出來的，應該在沒有作戰之前，作充分的準備，然後一到真正作戰的時候，才有勝利的把握。這種觀念就是所謂「國防觀念」，以這種觀念做基礎，來處理極複雜的衆人之事，即管子所謂「作內政以寄軍令」的意思。如果在平時逐漸把政府管理的範圍擴大，權力加強，一到戰時，立刻就足以把整個國家變為一個堅強的鬥爭單位。所以戰時權力之擴展，並非咄咤立辦事，必須平時要多方面有計劃的準備才行。

政治的對象，雖然是管理衆人的事，但是所謂衆人者，以普通一個國家而論，大都有幾千萬以上的人口，並有相當廣大的領土，想管理一個國家，使其隨時可變成一個鬥爭單位，非有全盤的計劃，就不容易管理得妥當。以現代的術語來講，就是應該有適當的部門的動員機構和詳細的計劃，才可以把各部門動員起來，以適應戰爭的需要。如果在平時的時候，各部門的行政，各行其是，不能成爲一個整體的動作，到了戰時，意志不易集中，力量也就不能集中了。所以要力量的統一，必要有政治的統一，要政治的統一，就必須要有主義的統一。所以祇有在一個政府，一個主義，一個領袖領導下的政治，才可以使整個國家變成一個鬥爭單位的組織。

中國在這三年半以上的抗戰中，因爲有了唯一的三民主義的國民政府，與英明領袖的領導，才能克服許多困難，逐漸把整個國家變成一個有力的鬥爭單位。我們認爲這種國防上組織管理的成就，不特不應在戰事結束的時候，就讓他鬆懈，並且要趁抗戰的時候，

加強國防的政治建設，使政治的組織與管理，更加現代化，國防化，然後可以永久保障我們國家的獨立自由平等。爲了百年大計，我們現在就需要開始實行國防的計劃政治。

有人說：現在是民主政治的時代，應該擴大人民的自由，加強民權的運用，這種主張，因着時代的發展，已經有了修正。拿美國來講，他們的民主政治，最顯著的就經過兩次的訂正，第一次就是文官功績制度之建立，打破了政黨政治的分職制度；如此，初期民主主義已經受了限制。第二次就是羅斯福總統的新政。雖然在一九三五年因爲憲法的解釋者大理院以爲新政不合天賦人權的憲法，就宣布新政違憲，但是新政在有智識的人民的心目中，即使不合初期民主主義天賦人權的觀念，實在已得到大多數人民的擁護，這是新民主主義的實現。就講到最近羅斯福總統第三次的連任，也是因爲國防的需要，所以打破了一百五十多年來的民主習慣。可知現在的民主主義，是因着時代與國家的需要而進步的。

中國是三民主義的國家，當然要實行民權主義，所以有國民大會的籌備，及地方民意機關的建立。不過中國的民主主義，有三個特徵，一是中國的憲政是由訓政而來的，二是中國要實行革命民權，公職的候選人須經過考試而來的，三是中國的民治是以國家的獨立自由爲前提，反過來講，不是以個人爲前提而是以國家爲前提的。現在黨內所主張的民主集權制？就是中國民主政治的運用形式。這種形式就是實行計劃政治的制度基礎。

又有人說，在近代許多國家中，國家的大計劃，都是注重經濟方面，如蘇聯的五年計劃，德國的四年計劃，美國的新政都是偏重於經濟方面，不論其名爲經濟復興計劃，統制經濟計劃，或計劃經濟，沒有把計劃政治作爲對象的，不知他們這些國家，因爲工業的發達，都以經濟來支配政治，也可以說，政治的對象，是「社會經濟關係的總和」。這些國家因社會經濟的發達，經濟在政治方面，就隨時可以發生決定的作用，所以就各國計劃內容來說，雖有計劃經濟，統制經濟的不同，實際上，若就權力運用的主體來說，就是計劃政治。這兩個名詞，在這些國家中，實在無多大的分別。不過在我們中國目前，因爲經濟事業之落後必要用政治力量來發展經濟，也可以說，是以政治來領導經濟之發展的，所以我們目前就可以叫做計劃政治。到了利用政治力量把經濟事業發展到在整個國家中發生了決定的作用的時候，計劃政治的內容已經改變，也就叫做計劃經濟了。

現在要問：在中國有沒有實行計劃政治的可能呢？如果拿政治兩冊字分開來講，政統是政策，治就是管理，中國的政策，係總裁在行政三聯制大綱的指示，是根據三民主義而來的，三民主義就是全國人民所擁護的建國最高原理，因爲祇有一種主義，所以祇能夠發生一種國策，因爲祇有一種國策，所以就可以產生整個性的總計劃，這種總計劃的形或，也就是計劃政治的政治基礎。

根據幾何學上兩點間以直線爲最短距離的原則，我國迎頭趕上的建國工作，不必緊追

歐美初辦民主政治的辦法，多是彎曲的冤枉路徑，我們如果利用現在戰時的需要，迅速建立國防計劃政治的基礎，一心一德，確實去執行，不特你爭我奪的多黨政治制度，不適合目前抗戰的需要，就是將來抗戰結束，也用不着制衡原理來阻礙政治上的迅速進步。新縣制的實施，就是要免除你來一套，我來一套，易人變計，使地方政治多兜圈子，毫無實效的毛病，地方政治如此，全國的政治自更不能因政爭的標奇立異而阻礙了建國的進展速率。

對中國目前是要保障抗戰的勝利，是要保障不要受別的國家再來一次的大侵略，所以在抗戰期中及抗戰期後，都要遵照 總理的遺教， 總裁的指示，用計劃政治迎頭趕上及最高速度的辦法，去建設現代化，國防化的新中國。

## 論計劃政治及其實現

計劃政治是最高領袖的偉大政治理想之一，其基本理論爲行政三聯制，其初步設施爲中央設計局及黨政考核委員會的設置，全國皆知，無須贅說。從深遠時代精神者觀之，計劃政治之必爲中國今後數十年乃至數百年之追求目標，自不待言。然一部份有先入爲主的見解者及未肯深思力索者，雖在今日對於計劃政治仍不免有輕視漠視之表示，甚或疑其是否可能實現。這不可不謂爲憾事。今當計劃政治逐漸實際化之第二年，筆者願貢其一得之愚，以供從事於設計工作者之參考。

筆者相信：許多懷疑計劃政治的實現性者之主要原因，在誤解計劃政治之意義。例如有誤信計劃政治係對無軌道或未上軌道的政治而言者，此其荒謬，可謂絕倫，因爲，苟如此說，則不但厚誣祖國，而且何以自解於最高領袖之偉大特創。亦有誤解計劃政治爲有預定計劃的政治者，其爲望文生義的俗見，不待多言，因爲從古到今，絕對無預定計劃的政治，除開少數昏暴的爲政者外，實不多見，而且假如不問預定計劃之內容而僅注意其預定計劃之有無，則亦何貴乎有此預定計劃？更有誤認計劃政治爲具有高度行政效率之政治者，此雖較近真實，然頗帶洋味，未能洞識計劃政治三民主義之關聯。間有認計劃政治爲調整五權之政治者，此雖不能謂爲大誤，可惜只能說明計劃政治之半面。此外尙有直認計劃政治



爲他國所謂計劃經濟之別名或其擴大的應用者，更屬徒事模倣而不顧事實，其不當自明。依筆者的拙見，計劃政治第一應該是行政學上的一個範疇，不可任意擴大其適用範圍；第二應該是有能政治的一個形式，不可離開人民有權政府有能的理論而作解釋；第三應該是五權政治的調整關係上的一個概念，不可離開五權政治而漫談計劃政治；第四應該是在中國行政學上的一個理想，其主要目的，在平時爲促進政治效率，在戰時爲造成堅強統一的戰鬥體，不可隨意與外國行政學上的理想和提並論。合起來概括言之，計劃政治應該是由三民主義派生出來的一個中國特有的行政學上的理想。這樣解釋，才能使計劃政治成爲中國今後數百年間的追求目標，也必定這樣解釋，才能不辜負最高領袖諄諄的指示。

如果以上的解釋無大謬誤，則中國之必須實現計劃政治應該毫無問題。問題只在如何實現計劃政治。當然，一個崇高理想的實現，必須無數條件的存在和無數努力的累積，這裏不能遽作簡單的判斷。不過，如果僅從原則上而言，筆者相信，要想實現計劃政治，必須注重三個必要不可缺的原則：第一，關於設計機構，必須使其一面超然的位於五權之上，同時深入的植根於五權之中，如此才能使它真能調整五權之責任。第二，關於設計的中心工作，必須放在大政方針之上，而不可過於重視詳細的實施計劃，因爲不如此則不但不能善盡調整五權之責，而且難免有束縛五權的自由運用之流弊。第三，關於設計的權限，必須使其能包含國家財政收支概算的大數的擬定，因爲無收支概算大數作後盾的計劃，

必等於空文，而擬定施政方針的機關和擬定收支概算大數的機關若不統一，亦難望有合理而易行的設計。

計劃政治的開始，方及期年，「萬事起頭難」，自不能遽望偉大理想在短期間完全實現。然從上述三個必要不可缺的原則言之，其尙未被完全採用者，亦當係偉大理想未能迅速實現的主要原因之一。近聞第三原則在計劃政治的第二年度，大體已被採用，筆者不禁為計劃政治的前途慶幸！「得隴望蜀」，人之常情，筆者於慶幸之餘，更希望第一及第二原則在最近將來，亦被採用。如此則懷疑計劃政治的實現者可以絕跡，偉大的政治理想的完全實現，亦必尅日可期！

## 計劃政治的由來與特質

張金鑑

任何政治制度或思潮的產生，皆必有其不得不然的時代背景和環境需要。計劃政治在今日何以漸爲人所重視，成爲一種重要而有力的趨勢，自亦有其必然的理由。我們若欲瞭解計劃政治的實質當先認識其所以產生的時代背景和環境需要。

實在說：『計劃政治』和『計劃經濟』是一對孿生兄弟；有計劃經濟的設計和運動遂派生出這計劃政治的思潮與理想。從這個觀點去追溯，當然可以知道計劃政治的產生實具有深刻的經濟意義和原因。現代資本主義的經濟制度底根本動力或動機是營求利潤即賺錢，而其支持的骨幹或運轉的變輪是大規模的工廠生產和自由競爭。在這種情勢下企業爲減低成本提高利潤計便產生科學管理運動。因爲在自由競爭的形勢下任何工廠或生產者不能以較別家爲低的代價購得原料機器及其他生產手段，亦不能以較低的工資雇得工人；同時工廠的出品亦不能以較高的價格在市場出售。結果其賺錢之道便不得不求所以用科學方法對其原料、機器、工人作最有效利用，對其生產程序作最經濟最合理的支配。大規模的工廠生產專業，其範圍宏大，工作繁劇，性質複雜，對這種專業若欲作順利成功的推導自不能不有一種系統化科學化的方法來處理之。這就是科學管理運動所以產生的基本原因。所謂科學管理的主要因素就是合理化；而合理化的重要內容是有系統有效率有計算有遠見。

總句語說，就是有計劃。這有計劃的經濟生產與管理，在現工商企業經營上儘其永不磨滅的價值與貢獻。現代政府的功能，由統治到服務，由政治的保衛到經濟的保育，或由監督性的管人到實作性的治事。具體的說，國家和政府的性質亦變作規模最大的工廠。雖然他的動機不是營求利潤，而其事務則亦是購物，用錢用人，工廠的成功要靠有計劃的管理，政府的職務既漸類於工廠，當然需要系統有效率的計算有遠見的科學方法來處理政府的事務。政府職能的轉變與擴大，使在主观上感覺到計劃政治的必要。工商企業經營上科學管理運動的成功經驗使知計劃政治的實行在客觀上有其可能。必要與可能相匯合是以有計劃政治的誕生。

自由競爭的運用是靠着市場價格制和血汗工銀制。生產者的生產計劃要看其出產品在市場所售市價的高下來決定。消費者生活品的獲得視其經濟力量能否支付商品價格為依據。生產與消費不但沒有直接的關係，因為現代經濟制度的錯綜複雜，生產與消費間實具有一種極長遠的距離及很迂迴的過程。因此，生產與消費間的適應和協調是異常的艱難。於是不是因為生產過剩，便是因為消費不足而循環的發生經濟地帶或不景氣，致工廠倒閉工人失業。致使所謂大規模的生產變成無政府狀態的生產，所謂自由競爭變成斷喉，競爭或自殺競爭。同時，血汗工銀制使勞働者失却其生產手段，而企業家憑其經濟勢力又專有其生產手段以為權力的工具，於是形成貧富懸殊勞資對立的局面，常常的發生罷工怠工的事

嚴重的瀉瀉。生產消費的失調，勞資兩方的衝突，都是現代資本主義生產制度的致命傷。爲了醫治這種病症會有過不少的設計和努力。所謂生產合理化運動，工業關係調整運動，勞資仲裁，社會立法等都是爲適應這種需要而產生的。這些設施雖不無微功，但對於資本主義生產制度的命運仍不能作根本的挽救，是以最後便又產出的所謂計劃經濟，打算從全體的社會經濟關係上作通盤的籌劃，整個計劃，對資本主義生產制度的病症作根本的救治。但是經濟問題的解決，並不能離開政治。因爲我們知道，經濟活動要得到較大的成功和進展，不能不憑藉人羣強制的聯合努力或政治活動。政治離開了經濟是落空，經濟離開了政治是無效。計劃經濟的成功必須有計劃政治的適當配合和平行發展。計劃經濟和計劃政治既是同時出世的孿生兄弟，所以說計劃經濟產生的原因，亦就是計劃政治所以產生的理由。

從計劃政治產生的原因和理由中再作進一步的分析研討，便知道所謂計劃政治的實質或內容實不外幾個重要的因素。具體的說，計劃政治的本體靠着科學的方法，真知的認識，創造的精神，整體的配合，和制度的建立五大柱石來支持。

科學的方法與計劃政治——所謂科學方法就是「無所私，無所蔽」，「毋必毋意毋固毋我」實事求是的客觀態度。是客觀態度的實際應用第一是要根據事實，第二是要準確計算，所謂根據事實是說一切的政治設施要能把握着時代環境的需要，爲因勢制宜的處置，作對症下藥的醫治；既不能紙上談兵，立異以爲高，奢談政治理想；又不可閉門造車，利

是以就廢，空提法令方案。有計劃的政治一定要顧到「空間」「時間」的關係與需要，必須真正切合於「此地」「此時」實際需要的辦法。才是成功的有效的。自己的毛病一定要從本身找出來，尋求醫治的方法。否則，盲目的模仿外國，則江南之積越淮為積，豈特畫虎不成，遺笑大方，也許此人的補品變作他人的毒藥，心勞日拙，敗壞全功。所謂準確計算是說政治計劃和行政方案的決定都要完全根據充分而可靠的事實資料，對這些資料不能祇靠主觀的判斷，要用客觀的態度，冷靜的頭腦，憑科學的工具作邏輯的推斷和數字的分析，求得其因果的關係。把那「差不多」「大概」的臆斷方法或摸索方法完全掃除，而代以「一是一，二是二」毫釐不爽的統計方法或數學方法。其實這科學方法，亦就是中國所謂「博學、審問、慎思、明辨、篤行」的工夫。必如此，才能消除今日政治上草率武斷，感情用事，閉門造車，等毛病。亦必如此才足以談計劃政治。

真知的認識與計劃政治——庖丁宰牛，何以能迎刃而解？扁鵲醫疾，何以能著手成春？其中的理由很簡單，就是因為庖丁和扁鵲對於他所處理的事務或控制的對象有真知灼見的認識。長期入裏的分析，所以對其所遇的問題能為成功順利的經濟有效解決，計劃政治的目的當然亦在於謀所以成功順利的解決政治問題，經濟有效的完成政府使命。要圓滿的達到這樣目的，就不得不有政治上的真知灼見，以為政治設施的指導。蓋「知難行易」，正確的行動實基於確切的知識。管理茶人之事的人必須對其所處置的事物有真知灼見的認

識，高瞻遠矚的瞭解，洞若觀火的審辨，明察秋毫的分析，才能有指臂連如的控制，事半功倍的成績。所謂計劃要以真切的知識為基礎，憑直覺向空想，偶然的幻想，或一時領悟都不足以言計劃政治。若以為「吹法螺」「喊口號」「貼標語」便可以談計劃政治更是大錯而特錯。政治與行政的真知是「貨真價實」的結實東西，決不應冒充。我們知道醫生工程師不能冒充「內行」，管理衆人的政治家或行政家亦不能欺騙，否則，誤國病民，其禍遠烈於庸醫之殺人。

況且現代政府的作用已由管人到治事。那就是說由權力的政治演進到服務的政治。管人祇憑力量去統治人民，鎮壓地方；而治事則要靠專門的知識與能力。再說，從前政府工作的性質，既極平常，又很簡單，凡具有普通常識的人都可以優有餘裕的應付處理。所以往日的觀念都認為「政者正也」，政治家和行政家的條件重德不重智。他們所需要的是「聖人」或「好人」，而不是「能人」或「專家」。今日的政治事務不但內容繁劇，關係複雜，其性質亦普遍的科學化專門化了，故缺乏政治訓練素養或真切政治知識的人實不足以言計劃政治。故計劃政治的背後要依靠「專家政治」或政治的「真知灼見」。

創造的精神與計劃政治——從前社會的組織簡單，政治現象單純，政府事務亦變化不多，所以主政的人員不必有創造的精神，他們所仰仗的是因襲的傳統經驗和照例方法。但是現在政治的現象不僅錯綜複雜，並且流變不居，日新月異，一日千里。主政的人若無

嶄新的思想，靈活的方法與創造的精神，決難應付這變化萬端的局面。所謂創造的精神包括主動、遠見、和進步三大要素。主動是說政府當道要能適應社會的趨勢和人民的要求，對政治措施作積極的自動的推動。亦就是能於事前有詳密的計劃，依據客觀上緩急輕重本末先後的大算作有步驟的政治建設；不是於事後作頭痛醫頭的被動應付，或亡羊補牢的消極救濟。所謂遠見是說政府的施設要有高瞻遠矚的氣魄，站在時代潮流的前邊，作一勞永逸的打算。亦就是說政治在領導社會，政府是社會的推動機；政治不能祇跟從社會，政府不能祇是人民行動，限制者。社會是進步的推動機，有計劃的政治必須其本身亦具有進步性變動性，才能與社會相適應。必須具備了主動、遠見、進步三大要素的政治設施才能揮宏政順的功能，提高人民的生活，促進社會的發展。計劃政治的目的和實效亦在於此。

整體的配合與計劃政治——任何一種事物的本體不在這事物的中心點上，而在這事物與其他事物交切的各點所形成的間周線上。這是說，宇宙間任何現象都不是孤立的，任何一現象的存在是由其周圍的環境或關連現象烘託反映而成。政治現象是社會現象的一種，自然亦不是孤立的或單獨的。我們要解決政治問題或瞭解政治現象自然不能不牽連到其他的社會問題或現象，所謂計劃本含有配備或配合的意義。計劃政治的實質不僅是要對政治的本身所有因素作全部的適切配合；並且要就政治問題的各種有關因素作通盤的籌劃而為整體的適當配合。所以，計劃政治的內容應該兼以包括經濟計劃，社會計劃，文化計

### 計劃政治的由來與特質





劃。政治的本來功能是綜合性的，在於調整各部別的關係，使之協調一致，和諧融洽。計劃政治在範疇上應包及經濟、社會、與文化，在因素上應計及人、財、物、事、時與空。總要使這些部別與因素都得到最適切的配合，務使人與人、人與財、人與物、人與事、人與時、人與空、財與物、財與事、財與時、財與空、物與事、物與時空、事與時空都在全體中得到適切配合，成爲完整無缺的晶體。通盤籌劃的配合性，周密無遺的整體性，和諧一致的完整性是計劃政治實施上不可缺少的重要因素。

制度的建立與計劃政治——計劃政治的目的應謀政治設施的制度化。制是規範，度是尺丈，是以制度化的意義實已涵有兩個基本觀念。第一是政治設施的系統化。所謂系統化就是自然而準確的工作程序與軌道，譬如生理上的消化系統，循環系統，神經系統，在工作上都有其井然不亂的條理，準確不疑的程序，分工合作的體制。計劃政治就是要使一切的政治活動都能遵循自然而準確的工作軌道與程序。在一定的範疇內體制內作自由的運用，才能不紊亂，才能談統制，才能有效率，亦才足以言計劃。第二是政治的運用要以法治爲依歸。誠然，政治的運用不能不仰仗於人；但所謂人並不是自然的個人，而是社會的「制度人」。這制度人就是在法治範圍內得以自由運用其才智的個人，倘使個人的行動沒有法治以爲其規範，則每人皆各有其主觀意見和個別標準，見仁見智，莫衷一是，各是其是，議論紛紛，這真要造成治絲益紊的紊亂局面，使社會騷然了，計劃政治的實質要建立良好的

政治制度，及明確的行爲規範，亦就是法治的體制。因爲法是一「明分止爭」的工具，法是一「齊民使衆」的手段，法是一「去私塞怨」的依據，是客觀公平的標準，離開了這法治的精髓實不足以言計劃政治。

## 計劃政治與現代政治趨勢

劉道誠

概自第一屆世界大戰以後，國際政治之紊亂，未能澄清，國際經濟之失調，依然如故，識者早知此時世界和平之恢復，實際不過是久戰後之短期休息而已。故自和約簽定後，不數年間，法西斯主義崛起於義大利，其影響波及於一部分國家。再越數年，國社主義養成於德意志其勢力之大，尤非他國所能望其項背。旋義大利稱兵非洲，後德意志更橫行歐洲，世界之中，無形中形成兩個敵對集團，在政治理想及制度上，產生兩種不同的政治系統。言民主政制者，每以英法美爲例；談獨裁政制者，輒以德義蘇爲證，證例既能採定，自毋須旁及他國。

現代國家政治既演成爲獨裁政治與民主政治兩種分野，各種之特點甚多，不暇列舉，茲爲便利寫作本題起見，特申述數點，以資比較。簡略言之，獨裁政治類多以消滅國內反對勢力，侵略弱小民族爲目標，故爲集權是尙，期以增高人事物上之效率。民主政治則以排除社會間之不平等等事件，提倡人民間之分工合作爲理想，不得不假手於討論協商等方式，藉以窺探民衆之真正需要，以提倡社會之公共福利。兩種政治系統之政策與方法，既極懸殊，政論家頗多以之爲敵對的性質，而無調和之可能者。自吾人觀之，此種言論略嫌偏激，因民主政治與獨裁政治雖具有許多重要不同點，然自其同點觀之，亦祇是程度上之

差別而已。在民主國家，如遇有非常事變，亦可採行集權方式，而權力所集中之機關，在固定時限內，與獨裁人固無區別可言。在獨裁國家，於政權尚未穩固之前，爲和緩反對方面起見，亦不能根本抹殺民衆輿論，而於政權鞏固之後，尤不能不與民更始，而表現其容讓精神。(Spirit of Toleration)。一九三六年蘇維埃獨裁政府所擬定之新憲法，是爲明證。

上段所述各點，其正確與否，即以讀者諸君之政治觀點如何爲轉移。作者認爲大致不差，故於發揮本題時，泛論現代政治之趨向，而不辨別各種政治方式之特點。本文後就下列三點，分別研究於後。

### (一) 何爲計劃政治

在吾人解釋計劃政治之前，必須簡略說明一般政治之實質。依多數思想家之解釋，或稱政治爲有關國家之事件，或指政治爲涉及政府之事件，或更綜合上述兩種言論，而以之爲牽涉國家與政府之事件。中山先生尤能得深入淺出之妙道，一般人之所不能言，以政治爲管理衆人之事，使愚夫愚婦亦能瞭解與社會。

所稱管理衆人之事的政治，顯能表示管治部分與被管治的羣衆兩間之關係，此種關係顯有刺激與反應的性質。(Stimulus-Response) 是被管治的人民，必須服從管治部分之合法

### 計劃政治與現代政治趨勢

權威，並協助其實現有利羣衆之設施；而管治機關應能了解被管治人民之真正需要，而盡量提倡公共福利。

然普通政治之性質既係如此，計劃政治之採行，廣義言之，其目的誠非要改進統治與被管治兩間之關係，使能實現政治之真正目的。至於計劃政治究爲何物，自不易加以適當的解明。爲求其明確起見，吾人先從反而申述其特點，再由正面界定其意義。自吾人觀之，計劃政治在精神上，不是無爲而治，不是消極政治。在實施上，不是漫無計劃，不是墨守舊章。在政策上，不是祇圖施政便利，而不顧全民衆福利。籠統言之，計劃政治是積極政治；具體言之，計劃政治是代表有人才，有紀律，有計劃，有效率，並以提倡民衆福利爲目的之政治設施。（註一）

以實質言，計劃政治係代表一種創造精神，而非必拘定於任何一種特殊方式，在不同的社會需要下，在不同的政治狀況下，在不同的施政政策下，可以表現爲各種不同的方式。任何一種方式在一個區域中，如最能適應當代需要，最能促進社會進化，則在該區域內，可稱爲最優美的方式。以施政政策言，計劃政治是代表政治改進上之數種重要原則，而不限定於少數特殊政治設施。在不同的環境，需要，及政策下，可以採取任何適當設施。以施政行動言，計劃政治是積極的有力的，及生動的設施，不受傳統慣例之影響，不爲障礙困難所頓挫，不爲邪惡勢力所支配，計劃一定，則勇往直前，堅定實現其最後目的。

(三) 現代政治之趨勢何在

在形式及理論上，現代政治可以判別爲獨裁和民主兩類，前段已曾言及。據獨裁政治之興起，或緣於國內之紊亂，或起於國際之紛擾；而民主政治或則由對抗專制而產生，或則因適應社會自然進化而形成，其演化的背景，似不相同。獨裁團體於爭取政權之時，雖不惜採取違法手段，而於勢力鞏固之後，則必倡導人民於守法之途。又獨裁團體之設施，雖劇時時于犯人民之自由權利，而所標示之使命，不論其理想與方法正確妄謬與否，對外在求國家之獨立，對內在謀人民之福利，是在最後政策上，與民主政治無甚出入。實際，在近代國家，人民之政治經驗業已增多，教育水準亦復提高，橫暴之來，如不予以有效的積極反抗，而事過境遷，終必作最低限度之消極自衛。又在人格發育上必不可少之基本權利，雖不能如民主國家之嚴予保障，現代人民必不甘長期放棄，且亦非獨裁機關所能根本廢止。

在國內安寧世界和平之日，民主政治大抵遵循法定程序，採取迂緩手續，假手於研究辯論表決各種方式，使在重要政策與問題上。人民間不同的意見，可由協商而趨於調和，並使多數人民之意見，與政府所採定之政策，歸於一致，此僅就政策議定方面而言，此種方式自亦比較合理。又在行政上，現代民主國家莫不極端注意效率之增高，與獨裁國家正

復相同。又在非常時期，民主國家亦常採取緊急措施，與獨裁國家之側重集權，若合符節，前段亦曾言及。

自作者觀之，獨裁政治似為變態政治，而為應付非常事變之非常策略和手段，與人羣間所流行之常態政治，僅有輕重之不同。且此項策略一經貫徹，此項手段一經實施，則必徐徐變置其樞變性質，而逐漸趨於正軌。實際，非如此則所奪取之政權，必無法維持；又非如此，則所奪政權之行使，亦即缺乏道義上的根據。此言果確，是國家不論為獨裁，或為民主，在相當長久時期中，政治之進化，通常趨向同一目標。此點一明，吾人可以開始概括的申述，現代政治之趨勢矣。

到人類進化之現階段，文明國家之政治設施，不論如何落伍，不論如何反動，與前代政治必有其顯著不同點，茲略舉數言，以辨其異。現代國家政治之通行，其有賴於組織制度者多，而非全恃治人所能發效者；現代國家之統治機關，不是統而不治，而須講求工作效率；現代國家之行政，逐漸複雜，不若前此之單純；現代國家之官吏，必須具有專科智識，而非普通人民所能勝任；現代國家之政治設施，大多不為消極的性質，而賦有積極的意義；不純是官僚政治，而須注意民衆福利。依此數言，現代政治之實質，可見一斑。

以現代政治之趨勢言，在組織上不論分化為或合併為幾權，類多有議定政策之立法機關，及實施政策之執行機關，立法採衆人合議制，執行多取首長獨任制。能合議，斯能

集思廣益，精密策劃，而無孤陋偏狹，草率匆疎之弊。事有專任，人有專責，則必勇於負責，並能當機立斷，而無延誤責任，貽誤事機之虞。獨裁國家雖或廢除民選代表機關，大抵設有類似代表團體之顧問機關，以供主權意志之諮詢，在有些方面，必能影響獨裁人之政策，此合議制之功能也。在民主國家，執行機關亦多屬首長獨任制，以專責成。首長固不能隨指氣使，究可以依法嚴密管理屬下官吏，又其所頒合法的命令，亦必為一般人民所遵守，而不敢或違。蓋在獨任制下，首長之權尊，其責專，籌決既速，指令尤捷，均能使利專權之執行。

在權責上，國家不論為民主，或為獨裁，不論為單一制，或為聯邦制，現代政治似趨於權力集中，責任分割。以國家政權言，一切重大職權莫不歸之中央政府，而責任則分割於各級機關。以局部政權言，其最高權力一皆集於總樞，所屬機關和官吏祇能遵循其命令，行便一部分職權，並須對總樞負其責任。蓋權力集中，則一切由主管機關策劃於上，一方面擬定整個計劃，以自行統籌一切；一方面又分立局部計劃，而責令相關機關實施。更必能集中監督，使所屬機關和官吏，均能遵守命令，實現職責，並能調協其工作，使注意相互間之工作。惟權力雖應集中，而責任則須劃分。因中樞類多局處一隅，所屬人員亦有定數，管理監督難能及於全境，而執行則須責成低級機關負責，始有實施之可能，此責任之所以不能不劃分也。果能集中權力，劃分責任，中樞控制全部結構，各級機關則惟中



樞之命令是從，中樞猶如機頭，各級機關則如各部零件，機力一動，整個機器隨之運行，其能發揮重大行政效率，不言可喻矣。

在設施上，現代政治一方面注意行政效率之增高，使行政機構不為死的基層，而為活的行政；使行政設施不純為官樣文章，而真能有利於社會。當然，行政有無效率，機構之組織是否適當，關係自極重大，而有無適當人才，以資推動，則尤為重要。現代各國多能了解此點，故對官吏之任用，莫不以人才為主，而官吏之進退，又復以功績制為準。故能人勝其職，而無隕越之虞，政事成稱清廉，貪污幾告絕跡。一方面尤須提倡民衆福利，使政治設施不純為政府之命令，而能真正順應人民之需要。惟政治設施是否適合民衆需求，而民自以人民自身所知較為正確，故政府機關必須時時注意民衆輿論，以為施政之張本，而民衆尤應有代表機關，以維護人民之利益，以監督政府之行動，則一切可以遵循軌道而運行，社會進化可期矣。

以中央地方及人民三方面之關係言，在統屬上，中央政府既位居極峯，權屬至高，又附有保障全國利益之重責，類皆能總攬一切，統籌全局。對於下級機關和官吏，亦能妥為管理，嚴加監督，並樂予協助，使能適當實現其職責；而不一味壓制，或橫加干涉，以免形成上下之隔膜，增加行政上之困難。地方政府一方面必須執行高級政府之命令，以提倡社會之公共福利；一方面又須實施地方事權。以順應地方之需求。地方機關於執行政府功

令時，大抵不以敷衍塞責爲了事。表現服務國家之精神；於行使地方事權時，多能爲提倡地方人民之福利是務，爲增高地方行政之效率是求。人民爲政府之管治份子，自須擁護政府之措施；而同時爲國家之組成份子，亦應能監督政府之行動。此三者如能各自明瞭其地位，各自了解其權責，則統屬分明，而無隕越與紊亂之象；更必能各就地位與權責之所在，而對國家作適當之貢獻。

至此，吾人尙須注意者，現代政治之趨勢，分析言之，固屬千頭萬緒；惟自其重要性觀之，則亦不外上述數點；一言以蔽之，則爲計劃政治之採行。至於計劃政治之實施，其目的固不外行政效率之增高，與民衆福利之提倡，籠統言之，在將現代政治之趨勢，於較短時限內，加以適當的實現。

依上段所述，計劃政治之產生，係以應現代政治之需求；現代政治之趨勢，卽爲計劃政治之採行。是計劃政治與現代政治趨勢表面上雖爲兩個不同問題，實際則互爲因果，至於孰爲因，孰爲果，因時隨地而異，未可一概而論。

又現代政治之趨勢，與計劃政治之採行，其最後目標大致相同，且必趨於吻合。因人羣社會之進化，至最近階段，必非前代之政治設施所能滿足。現代政府在行政上，必能保持相當效率，以供應社會之需求；現代國家在政治上，必能採定完善政策，以提倡多數人民之最大福利；此爲時代精神所趨歸，亦卽計劃政治所欲實現。至於當今一部分國家以利

民相標榜，其結果適以殃民；以禍國相號召，其結果適以禍國者；均非現代政治之真正趨勢，短時間內何必自召覆敗。

然則，計劃政治之探行，對於現代政治之主要趨勢，何以即能促成其適當的實現？應之曰：計劃政治之實質，上段已言之詳矣。在計劃政治之下，在人才方面，不特可以選拔真才，以應行政之急需；並且繼續訓練人才，以備他日之任用。在計劃上，不特制定整個計劃，分立局部計劃，使能收總體與分工之效；並且準備長期計劃，以爲相當時限內之施政目標。以紀律言，下級機關不特應服從上級機關之管理與指導，上級機關亦應尊重下級機關之適當意見與合法請求，使下情可以上達，上令可以下行。以效率言，計劃政治注意人才之進用，營求組織之精密，機構之內，果能人盡其用，事得其宜，則行政之改進，其易自如反掌。政治之最後目的，端在提倡民衆福利，計劃政治固非例外。且後者因有其預定計劃，復有其固定目標，更因具有效率甚高之行政工具，故其所能增高民衆福利之程序，自非漫無計劃之政治所能比擬，固可斷言。

依以上各段所述，現代政治之趨勢，即爲計劃政治之探行。計劃政治之實施，即在依固定計劃，使政治趨勢變爲比較滿意的事實，作者係作如此解釋，茲特重述於此，以爲本文之結論。

## 計劃政治在中國

陳烈甫

### (一) 計劃政治的涵義

國家雖已有數千年歷史，而「計劃政治」却只是近幾十年間纔有的。計劃政治 (Political Planning) 的內容與涵義，顯異於「政治上的計劃」或「行政上的設計」。計劃政治係對於整個國家的環境利益與目的，為全盤的、統籌的、互相聯繫的設計與籌劃。好像參謀部對於作戰計劃的擬定，應該包括與作戰有關係的一切事項，如同訓練，配備，給養，交通，防禦工事，進攻路線，特殊的地形與氣候，暨其他一切的一切。以現代政府權力的廣泛和任務的複雜，那計劃政治的內容，真可說是綜錯萬端、無所不包。至於政治上的計劃，或行政上的設計，從整個國家觀察，那祇是局部的、枝節的，並且往往計劃的本身，和其他部份是不相協調的。現代國家，蘇聯行計劃政治最早，距今不過二十多年。自然在蘇聯以前，歷史上許多賢君賢臣或眼光久遠的政治家，對於一國的政治，很能夠深謀遠慮，建立了彪炳燦爛的功勳，或言人之所不敢言，見人之所不能見，雖無一時赫赫之功，而其見解主張，却為後人所低徊不置。戰國時越王勾踐的「十年生聚，十年教訓」，其目的為報會稽的讎辱，二十年的勵精圖治，終於達到了這種偉大的目的。自俾斯麥為普魯士首相，他的最大目的，是如何統一德意志，建立了一個日爾曼民族的聯邦國。如果運用政治

手腕，便可以達到這種目的，自然很好。如果單靠政治手腕是不夠，那就只有採用武力的方法去貫徹。當俾斯麥認清楚在德意志聯邦國中，普魯士與奧大利是勢不兩立，他便決計以武力擠奧大利於未來的德意志聯邦之外，使普魯士取得單獨的領導權。當俾斯麥與魯爾隣的法國是德意志統一的障礙時，他對於訴之武力一途，也是毫無顧惜。俾斯麥既認識此一德意志的重要性是高於一切，為達到此項偉大目的，縱冒險破壞議會摧殘民意的罪名（如一八六二至一八六六年政府預算的不滿意會通過），也在所不惜。勾踐與俾斯麥都能及身見到他們所建立的功業。十九世紀英國政治家格拉斯頓（Glasstone）對於愛爾蘭問題的主張，不愧為獨具眼光，超人一等，可是他的主張，不但未能親自見其貫徹，反而引起他所領導的自由黨的分裂。到了第一次世界大戰以後愛爾蘭問題的解決，實為格拉斯頓理想的實現。假使格拉斯頓的主張，能夠早日實現，無疑的減少了許多困難複雜的內政問題，也可使愛爾蘭人，對於英國統治一級的印象，不至於那樣惡劣。

前述勾踐俾斯麥與格拉斯頓在政治上的主張與努力，所以不是現代觀念的計劃政治，因為它不是全盤的，統籌的，整個的，互相聯繫的。近幾十年來，都市間盛行着一種「都市設計」的口號，都市設計（City Planning）之異於市政改革（Improvement Of City Administration），正與計劃政治之異於政治改革，行政設計一樣。拆寬了一條馬路，建築了一個碼頭，修建了一個聯合車站，開闢了一個公園，建設市立醫院體育場圖書館

館、市行政機構的裁併，人事的調移，……這些都是市政有用的改革，但這些却談不上都市設計。所謂都市設計，須對於都市地理環境，交通情形，社會狀態，產業發展，有全盤的考慮，研究，根據都市過去的沿革，觀察現在的動靜狀態，而預測着將來的發展，因而擬定了一個藍圖而在相當長久的期間可以實施的計劃。由於新事實的發生，都市設計付之實施之後，難免不常有枝節的改善或變更，可是計劃的骨幹，是相當的固定，假使設計是慎重考慮精密籌劃的結果。有了一個完整的都市設計，那麼什麼時候應該拆寬某段馬路，什麼時候應該改善自來水系統，什麼時候應該增闢公園，什麼時候應該改造平民住宅區，……都是有根據的。計劃政治也是如此，一個完整的國家政治建設計劃，正如一個完整的都市設計一樣。在政治建設計劃裏頭，有了建國的最高原則與目標，然後根據此項原則及目標，而確立了政府各方面的施政綱領與政策，所謂各方面是包括了國防、外交、經濟、教育、內政、交通、財政、勞工、地方行政暨其他。每一部門裏頭，包括了許許多多的細目例如經濟一項，包括了農業政策，土地政策，工業政策，商業政策，國際貿易，農村經濟，重工業……等。在這細目裏頭，由於全國各地的情形到需要不同，還可以繼續的分門別類。各部門的政策，必須是相互聯繫，外交應與國防聯繫，教育應與經濟聯繫，國際貿易應與工商政策聯繫。國防準備尚未充實，外交不妨虛與委蛇，要發展交通與工業，大學裏應多造就理工科人才，重工業的發展，不能無視國防的需要……，其他許許多多，都可以依此類推。

計劃政治是具有整體性，內容又非常廣泛，故一個國家，要走上計劃政治的途徑，並不是件一言立就，漏夜趕辦的容易事。計劃兩字，在中國政治上，似乎很通俗，一個長官登台，一到任，或經過很短的期間，便可修談計劃，三年計劃，五年計劃，或十年計劃。計劃政治如果是這樣容易，那麼計劃政治會早出現了幾千年，或者可以說有了國家，便有了計劃政治，決不會等到近數十年纔有。

## (二) 計劃政治的發展

計劃政治的涵義，既簡單於上文討論過，茲略述計劃政治發展的趨勢。蘇聯是第一個實施計劃政治的國家。為什麼計劃政治不先實施於其他工業發達的國家，而先施行於一個工業不發達，經濟比較落後的蘇聯？這有一個基本的理由。依照馬克思的理論，工業革命以後，便產生了資本主義，資本主義的結果，社會上便形成了兩個互相對立的階級，一個階級是少數的資本家，另一個階級是多數的勞動者。這兩個階級的鬥爭。是無可避免的。資本主義越發展，資本家越少，勞動者越多，而勞資兩階級的鬥爭也越發利害。這種衝突鬥爭，演進到最高峯，便會發生一種社會革命，資本主義社會崩潰以後，起代者是一種社會主義的社會。不過社會革命，並不發生於資本主義發達的國家如英美德諸國，却先發生於工業落後資本主義不發達的俄國。這也許是馬克思的預測錯誤，也許是資本主義的

本身能夠有種種改革，所以中產階級在資本主義發展過程中還能夠存在，而勞資的鬥爭，不但未見得日趨於不可收拾，反且能夠緩和起來。資本主義與社會主義的顯著異點：前者是一種自由競爭的經濟制度，政府採取不干涉的放任主義（*Laissez Faire*）；後者則政府採取一種積極的干涉政策，以計劃經濟（*Planned Economy*）代替自由競爭（*Free Competition*）。現代政府的任務，以經濟立法與經濟行政爲最廣泛與複雜，所以在行計劃經濟的國家，很容易並且很必然的會施行計劃政治。蘇聯是第一個行計劃經濟的國家，因爲這個原因，同時爲第一個施行計劃政治的國家，自無可訛異。

一九一七年的共產革命，雖有了一整套共產主義的理論，然而缺乏實行共產主義的經驗。當帝俄傾覆，列寧所領導的共產黨奪取了政權以後，經濟情形，由於積極實施共產主義的破壞性，陷於非常嚴重的混亂狀態。到了一九二一年，採取新經濟政策，繼有第一個五年計劃，於是問在經濟方面或政治方面，都走上「計劃」的途徑，以後又有第二個五年計劃，同第三個五年計劃。蘇聯計劃政治，有幾個重要目的：工業化與生產的社會化，工農階級生活水準的提高，國防工業的自給，人民政治與經濟觀念的改造，而以建立一個富足強盛的社會主義國家爲最終目的。二十年的努力，上述的目的雖不能完全達到，但已有了長足的進步，驚人的成績。西歐強國，常鄙視俄國爲亞洲的國家，這是由於俄國工業生產的不發達，工農生活水準的低。然而在第二次世界大戰爆發以前，蘇聯工業化的程



度。雖不能與英德美諸國並駕齊驅，却不失爲世界重要工業國之一，工業生產，比較二千年增加數倍至數十倍；蘇聯工農生活水準，自然也不如西歐國家，然而工農生活水準的提高，是一種公認的事實。白德蘇戰爭爆發以前，蘇聯在軍備與政治訓練，也都有偉大的表現。德蘇戰爭爆發以前，希特拉與日本軍閥，陷於同樣的錯誤，即對於敵手的力量估計過低。柏林的獨裁者，原以爲三個月即可大奏凱旋的戰爭，現在戰爭已半年以上，不特德國距凱旋之日仍遠，一百三十年前的史實，怕有重演的可能。蘇聯抗戰的勝利，一般人似乎只注意蘇聯能夠生產多少飛機，多少重砲，多少坦克車，或者也注意蘇聯的遼闊領土，嚴寒天氣，却忘記了蘇聯抗戰的勝利，還有一個很關重要的因素，那便是政治訓練的成功。因爲政治訓練的成功，所以民衆能夠和軍隊合作，軍隊在劣勢配備之下，能夠奮勇作戰，並且雖屢敗屢退，而能繼續堅持，不屈不撓。如果說日本明治維新以後國勢的發展是一個奇蹟；那麼二十餘年來蘇聯的突飛猛進，也不能不認爲是奇蹟。

蘇聯計劃政治的成功，已略述其梗概，茲簡單說明主持設計的機構。一九二一年蘇聯於人民委員會（Council of Peoples Commissars）之下，設立「國家設計委員會」（State Planning Commission）——簡稱（Gosplan）。國家設計委員會原有委員百餘人，自一九三五年以後，減爲七十人，均由人民委員會任命。國家設計委員會之主席，同時爲人民委員會主席之一。委員包括各項專家，其中統計專家頗屬不少。設計委員會之主

要工作有三：第一爲將全國各地寄來之片段報告統計暨其他資料，予以有系統的整理（*Co-ordination*）；第二爲依據共產黨與人民委員會所確立的綱領，制定一完整的計劃（*Unified Plan*）；第三爲計劃付之實施以後，不斷的加以考核（*Checking*）。關於計劃的制定，不是閉門造車的做大文章，而要經過若干過程：

1. 先由共產黨確定原則，人民委員會根據這種原則，制成綱領。

2. 國家設計委員會，一面依據此綱領，一面根據各種統計資料，擬定一初步計劃（*Preliminary Plan*）。

3. 將初步計劃交下級設計機關，以次轉下至每一工廠，每一合作農場，使其對於初步計劃，貢獻意見，或提出修正計劃。

4. 國家設計委員會，於接到各下級設計機關或其他機關所提出的意見及資料以後，爰將初步計劃，予以修正，而擬訂一最後的完整計劃。

5. 擬定的計劃，仍須經共產黨暨人民委員會作最後的決定。

現代政府任勞的複雜，前已述之，蘇聯是一個版圖遼闊的國家，各地方的情形與需要自多歧異。那麼是擬定一合乎需要發揮效率的計劃，自不是一件容易的事情，國家設計委員會縱能羅致各項專家，但少數人的見聞精力有限，如無協助的機關，決不能勝任愉快。因此國家設計委員會之下，有許多協作的設計機關，這許多設計機關，依其性質，可別之

爲二類：一爲以地域爲單位的（The Territorial Board），設計範圍，限於某一地域，因爲地域範圍較小，故對於一特定地方的情形需要，比較能瞭解清楚。次爲以事業爲單位（The Functional Group），如電氣事業，交通事業，石油工業，礦業，重工業，合作農場，……等，係以一特種事業爲範圍，自比較能專門化。

蘇聯以外，行計劃政治而收效較宏的莫算德國。一九一九年的共和憲法，設立一經濟會議（Economic Council），爲德國走上計劃政治的第一步。現代政府的任務，以關於經濟的爲最廣泛與複雜，前屢言之。在工業化國家，如政府無適當之經濟政策，勞資的猛烈鬥爭，實蘊藏着社會革命的危機。以俾斯麥的反對民主政治與社會主義，却不能不施行一種具改革性的國家社會政策。韋馬共和成立，社會民主黨勞力宏大，鑒於議會的職業代表制（Professional Representation）一時不能實施，乃設立一經濟會議，以補救地域代表制（Territorial Representation）的議會的缺點，經濟會議是代表經濟界各種階級——雇工，勞工，自由職業者，公務員及消費者——的機關。議會雖仍保有經濟立法之權，但開經濟法案，均須先經經濟會議的審查，經濟會議的意見，不問贊成或反對，縱無拘束議會的力量，但道德上的力量則無可否認。經濟界與專門家的意見，是議會所不敢忽視的。經濟會議成立之始，實爲舉世所屬望，因爲這是民主政治新的試驗。在共和時代十年的經濟會議，其成果頗令人失望，但這由於經濟會議機構的不健全者尙小，而由於政

局的既陞階級鬥爭的激烈着實大。所以使韋馬共和失敗的因素，亦即爲經濟會議不能成功的因素。

國家社會黨登台以後，因爲預備戰爭，立即施行一種包羅透徹的計劃政治，在計劃政治裏頭，自然以關於經濟方面爲重要，而其成效也以關於經濟方面的爲最著，國社黨於一九三三年攝政，經過三年的準備，於一九三六年施行第一個四年經濟計劃，以國社黨第二把交椅的戈林爲執行四年經濟計劃的獨裁者。四年經濟計劃的主要內容，是改造全國的經濟機構，使全國的生產事業成爲一個單位，換言之，即使全國經濟爲戰時狀態。在極短期間擴充軍備的效果，已是世人共見的事情。由一個幾無軍備可言的國家，一躍爲世界上第一個軍備國，這固然是德國工業的發達，人民組織力的強大，可是計劃的本身，與計劃的奇效，殆不愧爲一種神蹟。不過德國四年經濟計劃，不單是製造飛機坦克車大廠，這自然是比較容易看到，事實上在其他方面的成效，也是很驚人的。例如重要工業原料的自給自給，已使德國能夠支持長期的戰爭。德國是不出產石油與橡皮的，其所佔領的石油產地，僅限於羅馬尼亞，石油與橡皮的缺乏，可以用人造的去彌補。在財政方面，德國的表現也不差，德國可以說是不存黃金的國家，正統派的經濟學家，很早就預料着德國財政基礎距崩潰不遠，然而德國作戰三年，殆無財政崩潰的徵象。

除蘇聯同德國外，其他極權國家如日本意大利，也都在行計劃政治，祇不如蘇聯德國

的有聲有色。意大利自黑衣首相登台以後，即在試行着一種計劃政治，並且努力在創造一種新的國家理論，即所謂「社團國家」(Corporate State)。這幾年來意大利到處打仗，引起舉世的輕視。這是地中海半島國先天的不足。不能完全抹殺墨沙里尼的努力與成就。

資本主義的國家，不容易接受計劃政治，不過因為各種原因與各種環境的影響，也顯然的有走上計劃政治途徑的趨勢。法國資本主義的發達，雖不如英美，而自由主義，放任政策，又在法國最發達，因為這個緣故，法國便一天一天的走上毀滅的路上。假使法國能夠早曉得計劃政治的重要，二十年來朝野都能夠有所努力，那麼現在法國的國旗，仍將光輝的臨風招展着。英國是工業革命的發源地，也是資本主義的老祖宗，益以國民性的守舊重實際，對於新潮流是不容易接受的。不過英人不像法人的糊塗過日，雖不施行計劃政治，而政府的措施，却有相當的計劃的。在英國有兩個機關，值得注意。一個是財政部 (Treasury)，除了理財而外，並主管人事行政與購料，因此對於其他各部的計劃措施，很能夠發生左右的力量。財政部之於英國政府，有點「行政樞衡」的作用。不過財政部權力雖甚廣大，實談不上計劃政治，因為財政部的眼光，往往有點「生意經」，不是統籌全局為各方面的考慮。另一個是「皇家委員會」(Royal Commission)。英國是腳踏實地的民族，一切改革，都要詳細的調查一番，這個調查機關，叫做皇家委員會。委員會常由議會議決成立，而由國王敕任，委員有政府負責的官吏，有議員，有專家，有社會團體

的代表，調查時真是細末必究，不厭其詳。實地的考察，公開的討論，輿論的訪求，專家的請教，……一種調查，往往費數年而成。調查既詳盡如此，故每一次改革，都能收到相當的效果。皇家委員會誠然是個很好的調查機關，能夠以實地考察的珍貴意見，供政府參攷，但充其量不過是一個調查機關，且每個委員會所調查的，祇限於某一種行政——警察，衛生，濟貧，教育，文官制度，交通事業，……自遠非施行計劃政治的設計機構可比。

第一次歐戰以後，英國設立一個「經濟顧問委員會」(Economic Advisory Council)，為政府關於經濟政策經濟立法的顧問機關，這是表示政府對於經濟的重視。以上所述的，如以計劃政治的眼光觀察，都是枝節的，不是統籌全局，大刀闊斧，因為大刀闊斧的作風，本來不是英人的天性。這裏要注意的，就是英人有一種良好天性，就是在戰爭或其他危機緊急時候，願意授與政府以政權，使其能統籌全局，大刀闊斧的幹下去；不像法人在國家危難的時候，還喜歡互相猜疑，黨同伐異。

美國是一個年青的國家，歐洲移民的移殖美洲，距今不過三百多年，比清太祖的建江山約略早一點，十三州獨立。到現在不過一百六十餘年，大約正在拿破崙年青的時候。在新大陸建設新國家，這是美國特有的情形。立國伊始，美國完全是一個小單位的農村社會，政府的任務非常簡單，所以總統查克遜(Jackson)主張「輪流做官」(Rotation in Office)，以防「官僚政治」(Bureaucracy)的發生。在他看來，政府任務，性質簡單，祇要

稍具常識的人，即可勝任愉快，不需要專門的人才，或經過特殊的訓練。如果政府任務，永遠是很簡單的話，計劃政治便不會發生，美國因為是在新大陸建設新國家，所以還有一種特殊現象：十三州獨立的時候，白人住居區域，尚祇限於大西洋沿岸及密士失畢河流域的一部份，以後向廣大富庶的中部與西部開拓，縱有披荆斬棘的辛苦，實多立刻致富的機會。殖民自東而西，如駭浪淘騰，如颶風怒號，車蓋相望，爭先恐後，在七八十年中，對於廣大富源，好像是取之不盡，用之不竭。處這種環境中，不但談不到計劃政治，即計劃經濟亦不易談。到了十九世紀末葉，白人遍佈全國，已無未經開闢的處女地。也沒有俯拾即是富源。因是美國的經濟政策，不能不由「開拓經濟」(Economy of Exploitation)而入於「保養經濟」(Economy of Conservation)，自由放任主義，遂爲干涉主義所取代。在胡佛總統時代，設立一個「國家設計處」(National Planning Board)，後改爲「國家資源委員會」(National Resources Committee)，這是走入計劃經濟的明徵。到了羅斯福入居白宮，對內的重要措施，便是推行「新政」(New Deal)，所謂新政，實以經濟政策居其大部。一個國家走入計劃經濟的途上，必然的也會走上計劃政治的路上。美國現在又捲入第二次世界大戰，爲發揮最高作戰能力，自非採取一種計劃政治不可。

### (三) 促成計劃政治的原因

計劃政治現在成爲一種普遍的趨勢，有的國家已經實施，有的國家正在施行，有的國家雖未採用，但必然的會相繼走上計劃政治。計劃政治，同其他政治制度一樣，爲時代的產物。促成計劃政治的原因很多，茲祇擬簡單討論比較重要的幾種：

(甲) 計劃經濟的代替自由經濟 計劃經濟的代替自由經濟，也可說是社會主義經濟，代替了資本主義經濟。資本主義的經濟制度，爲自由競爭。自由競爭，第一個結果是大資本併吞小資本，大企業併吞小企業，其顯例如日本的三井三菱，美國的所謂「大王」——煤油大王，汽車大王，鋼鐵大王，銀行大王，及近來盛行的「連鎖商店」(Chainstore)。無限制的大資本併吞小資本，將爲資本的集中於少數人，中產階級的逐漸淘汰。第二個結果是勞資鬥爭的深刻化，蘊藏社會革命的危機。第三結果爲完全以營利爲目的，常易與整個國家的利益相抵觸。如果讓自由主義不受干涉的推演下去，其結果是不難逆睹的。此外現代一國之內，相互間的經濟關係，非常密切，許多大企業，勢力廣佈於全國，一大企業的波動，常足以影響全國，例如一九二九年紐約銀行發生的大風潮，受影響的實不只紐約一市，一州，或美國東部，而爲全國。(還可以說是及於全世界許多地方)。在現代情形之下，如果政府完全採取放任主義，那是極端危險的。當政府採取計劃經濟，也會跟着採取計劃政治。一方面經濟立法與經濟行政，實爲政府業務最重要的一部份；一方面不行計劃政治，單行計劃經濟是不容易成功的。



(乙) 政府任務的不斷增加 當自由主義盛行時代，認為政府的任務，應該是最少最好。經濟學鼻祖亞當斯密 (Abarns Smith) 在其名著原富 (The Wealths of Nation) 一書，認為政府的任務，應該是以左列三者為限：1. 治安的維持及國防；2. 司法制度；3. 私人能力所不能舉辦的大事業。若超越此三者，便是越出政府正當任務的範圍。他認為政府的干涉，如能縮小至最低限度，個人的活動便可以發展到最高限度，原富一書，適發表於資本主義的萌芽時代，其理論自難免受時代環境的影響。但在今日，雖最守舊的正統派經濟學者，無敢持亞當斯密的主張的。儘管在批評，抗議，攻擊的聲浪中，政府任務，是不斷的增加。國家的觀念，亦自「警察國家」(Police State) 演變為「文化國家」(Culture State)。國家不復被視為祇要維持治安，解決紛爭，此外無他。國家應該担负發展國家文化的重大責任。文化兩字，包含至廣。政府任務的不斷增加，會發生幾種結果：第一是政府與人民的關係益趨密切；第二是人民租稅的負擔加重；第三是政府的效率如何，其重要性遠超乎從前。處此種環境中，政府施政方針，必須為全盤的設計，辨先後緩急，衡利害重輕，以期發揮最高的效率，實不待言。

(丙) 國際競爭的加劇 國際間的競爭，自有國家即已有之，惟自工業革命以還，競爭便越趨劇烈。立國於今日，遠不如從前的容易。國際間的競爭，不一定即是戰爭，戰爭自然是最顯而易見。不過戰爭的結果如何，往往不待戰爭開始以後，而早決定在戰爭開始

以前。換言之，戰爭開始前的準備如何，常即能決定戰爭的結果。一八六六年普奧之戰，一八七一年普法之戰，同一九四〇年法國的迅速崩潰，都是顯著的例子。一個國家要在競爭劇烈的今天能站得住，不在緊急抱佛脚，而要在平時作充分的準備，就是對於一國的人力物力財力，加以最合理的配合運用，以期能夠發導效用，到了頂點。要這樣便非行計劃政治不可。

（丁）自然科學的發達 自然科學的發達，有幾種結果，保證以促計劃政治的實施。第一使許多地方性質的任務，變為國家性，在細菌學未發明以前，公共衛生、是被視為具有地方性質。到了曉得細菌的傳播是沒有地方界線的時候，公共衛生便具有全國性，有時候簡直為國際性。一種行政之由地方性而進至全國性，那麼原以地方為計劃對像的，也不能不變為以全國為設計的對像了。第二政府任務隨自然科學的發達而增加，多一種發明，便多增加了政府一種任務。細菌學發明，政府公共衛生的任務便增加了許多。汽車交通發達，政府對於石油的生產運輸，便不能不設法統制。其他許許多多的發明，都可以舉一反三，無庸多贅。第三，由於自然科學的發達，使計劃政治的實施比較可能。沒有火車與汽車的交通，計劃政治便無法辦到，除非像彈丸的希臘城市國家。電報發達以後，消息的傳遞，政令的傳播，其迅速遠非火車汽車所可及。到了無線電發明以後，其效力尤為偉大。一個政治領袖幾分鐘的談話，能夠安定一個國家，也能夠電撼全世界。當一九三二年羅斯

稱步入白宮，適丁經濟狂瀾洶湧澎湃的時候，舉國惶惶，不可終日。羅氏以堅決的語氣，安詳的態度，在播音機上，向數千萬聽衆作簡短的演說，保證他必能以有效的手段，挽經濟的狂瀾。五分鐘以後，全國好像服了一服鎮靜神方，人心都安定下來，每個人都有如釋重負之感。羅斯福在這種安定的人心的基礎上，用大刀闊斧的手段，挽救空前未有的經濟恐慌。當希特拉走上播音機的時候，在德國以至於全世界都在搖搖不安，靜候着她所選擇的另一侵略的綿羊。希特拉幾十分鐘發咆哮，可以把全世界的形勢，立刻的沸騰起來，也可以使混沌的形勢，暫時的繼續下去。總之，自然科學的發達，一面使得計劃政治的重要性增加，一面使計劃政治的實施，有了推行的便利工具。沒有報紙火車汽車電報無線電及其他科學工具，計劃政治便無法推行。

#### (四) 計劃政治在中國

計劃政治，既爲現代一般趨勢，則中國早晚亦非行計劃政治不可，不如此實不易立足於此競爭劇烈的社會。抗戰以前，中央執行委員會全會曾通過「四年度設計計劃」，側重於準備戰爭，內容如何，未能公開。抗戰以後，中央執行委員會全會於二十九年確定「三年政治建設計劃」的原則，並新成立兩個機關，一個是中央設計局，一個是黨政考核委員會，三年政治建設計劃的擬定，由中央設計局總其成，這些都是顯著的計劃政治的趨

勢。計劃政治在中國，有幾種特殊的困難：第一，在抗戰以前，中央政府的力量，還不能普遍的達到全國各地方，若干省份，自爲風氣，在這種情形之下，作全局統籌，是相當困難的。許多國防新工業，建設在沿海沿江的地方，自全局着眼，是一件很可惜的事。抗戰以後，中央威信大增，力量及於全國，但因爲華北及沿海沿江許多省份的淪陷，接近前方許多地方形勢的不安定，要行計劃政治是十分艱難的事。好在中國地大物博，並決心爲長期的抗戰，固非一面抗戰，一面建國不可。第二，計劃政治，談談容易，實行就很不容易，訂計劃與做文章不同，做文章祇要有活潑的思想就可以，訂計劃則必須有事實的根據。中國統計事業不發達，統計人才又缺乏，擬定計劃，缺少可靠的數目性質的資料。德美等國，是統計發達的國家，要擬定一大規模的全面的計劃，不覺得有何困難。政府確定了原則，便有許多統計資料可供參考，許多專門家，以從事設計，蘇聯行計劃政治，首先注重統計。中國過去並不是說沒有統計工作，中央機關製定許多表格發到省，省發到縣，有時候縣又發到鄉鎮，轉過來鄉鎮報到縣，縣報到省，省彙報到中央，因爲經辦的人沒有統計的認識與訓練，許多數字，都是閉門造車，是臆造。所以中國今後要行計劃政治，須發展統計事業，而要發展統計事業，要自造統計人才始。第三，交通事業與自然科學的不發達，都是施行計劃政治的障礙，不過這種障礙，是可以克服的。國民政府定都南京以後，即積極發展交通事業，尤以公路的修造，極著成績。抗戰以還，後方交

通的發展，亦甚可觀。關於自然科學，近年亦有長足的進步。大學生的習理農醫工的，其比率亦漸增，這對於計劃政治的前途，是一種很好的現象。

不但是時代的潮流，迫得中國非行計劃政治不可；中國建國的最高原則，本來就是一種計劃政治，例如民生主義，實在就是計劃經濟，中國具有世界第一等強國的條件，可是要真正做個世界第一等強國：第一要看是不是努力？第二要看努力的方式對不對？關於第一點，沒有甚麼問題，長期的奮鬥，是偉大的努力和表現。今後要注重的，是努力的方式對不對，換言之，能不能以最合理的方法，發展國力到了頂點。這就非施行計劃政治不可。

中央設計局的成立，似乎是模仿日本的企劃院。作者有一種意見，就是劃計的機關最好兼負考核的責任。這一方面使負責考核的人，對於計劃有深刻的明瞭；一方面使設計機關，能夠以考核所得的實地經驗，作現計劃的修正，或作將來擬定計劃的參考。因此我覺得設計局與考核委員會分開，不是理想的機構。假使這兩個機關，能夠相互聯繫，還可以發生效用。不然的話，考核的機關笑設計的機關太理想，設計的機關笑考核的機關太守舊，那就糟了。關於這一點，既非本文的篇幅與範圍所應該詳細討論，只能夠提一提罷了。

## 計劃政治與政治計劃

李漁岩

「計劃政治」是什麼？我們覺得下面一段話說得相當恰當：

「我們需要一個強有力的政府，能夠對於軍事、政治、經濟、教育，澈底計劃，提倡民族意識，準備長久戰爭，鼓勵全民族生存意志和權力意志，訓練每一個青年配作戰士，整個國家配作一個強有力的戰鬥體。」（「戰國」副刊第九期：政治理想與理想政治）

這就是中山先生「萬能政府」的訓義，所以我們根據中山先生政治遺教所昭示，認為計劃政治有幾個特質：

- (一) 政府行政工作計劃化，精確嚴密。
- (二) 政治體制採民主集權制，一經決定，即強制力行。
- (三) 從權能區分原則下產生出來之政府權有最大獨立性，可以集中一切國力，執行國政（包括對外戰爭）。

這三大特質之中，特別是第一點關係最重要，因為其餘兩點是原則，不發生什麼問題，只有第一點是方法，是重大的技術，是實現計劃政治的前提。行政無計劃，放任散漫，政治且不成其為政治，還談得上「計劃政治」嗎？所以有人說「方法是理論的靈魂」，方法在理論中之重要，可想而知。計劃政治是我們政治的理論，政治計劃便是我們政治的

方法，而政治計劃確切說來實則就是行政上的計劃。而且，方法與理論的關係，就如行與知的關係，行不但拿來表現，還須拿來產量，所以中山先生說：「行而後知」，蔣委員長又說：「不行不能知」，這都是沒有行就沒有知的意思。這道理應用過來，就是沒有方法就沒有理論，推演出去到政治方面，也就得到沒有行政計劃就沒有計劃政治的結論。

總而言之，談計劃政治不能離開政治計劃，而政治計劃之中心在行政計劃。普通討論研究行政計劃的學問是「行政學」，我國行政學發達極遲，直到現在這種學理還不能普及於國家一般公務人員，我國行政效率低落，此是一因，實則北伐革命統一全國以來，計劃政治遲遲未能實現，與此亦有關係。

因此，本文於一般人集中研究計劃政治之時，特別提出政治計劃來檢討一下，而且以行政學之一般原理來論究我國未來計劃政治中之行政問題。

(一)組織計劃 政治本身就是一種組織，缺乏組織就不成爲政治，組織不健全也就無從產生健全的政治，此政治計劃中以組織計劃爲首。目前我國一般行政組織，多有種種毛病，鬆懈、散漫、空洞、庸雜，關係不夠嚴密，工作不能緊湊，人員不肯負責，權力不能集中等等，不一而足。爲要免除這些弊害，須要實行如下幾個原則：

(1)以事爲治 政治原來是管理衆人的事，可知政治是以事爲中心，原則上要有什

廢事，才設置什麼機關管理這事，沒有必要管理的事，就不應設置機關。即使有必要管理的事，但因一時的環境關係如人力財力等問題未能立即解決，以致機關設置之後，也不能推行工作，表現預期的成績，這樣情形之下，也暫緩設立為宜。所以，設立行政機構時應一以治事為準則，不論在上下經的系統上，在平行橫的組織上，都不應為了講求幾何學的整齊劃一，而故意安放一些空閒無為的機構。例如在中央行政院下設立一個新部，就要跟着在省府下設立一個局，或在縣府下添下一個科；甲縣有什麼科，乙縣也必須有什麼科等等，都是不很合理的。此外，如為了人事關係而特別設立新官，當然更不妥當。

(2) 系統嚴密簡單 行政機關系統不嚴密，則監督為難，易於弄弊，怠忽職務；不簡單，則指導不易，執行尤難，每至有事相委，推之別人，以為非已職責範圍，及至錯過發生，又復振振有詞，以為關係複雜，責任難得分清，不能負咎。所以，組織一要嚴密，二要簡單，務使每一單位，均能職司能定，切實負責，又秉承有節，容易負責。

(3) 集權執行 原則上民主決定，決定之後，則集權執行，這是民主集權之基本要則。但國家大政，決策恆在中央最高機關，至於一般行政工作，殆屬執行性質，民主成分已逐步減少，集權需要，漸見緊迫，如果不嫌火，則簡直可以說行政機關一般只有執行，因此只有集權。當然，亦有許多行政機關中，設有種種議事機構，使各委員得平等



公 討論決定重大事務，但以之與上級相對而言，則仍乏獨立性質，不過在一定範圍內，使其得以行使若干自由裁量之權而已，如遇彼處意見紛歧不決之時，仍須由主管長官斟酌作最後之決斷，以解決困難。由是可知，集權在一級行政中之重要。試以省府為例，名義上雖採委員制，但實際上則因權限太過分散而合暑辦公之後，主席權力已無形增高，與省長制度，相去無幾，此種事實，即為良好說明。

(4) 提高地方治事能力 中國區域遼闊許多政務，不能統由中央辦理，必須分到地方負責，即如國營實業下的許多重大經濟事業，仍須因地制宜，委由地方辦理，所以，地方治事，能力之必須增高，殆屬不二之論，目前縣府權力，的確太低，四川縣長，有「望之若神仙，防之若盜賊，驅之若牛馬，棄之若敝履」之謔，似此情形，何能担负重大政務？所以我們主張必須提高地方機關治事能力，所謂「能力」，應分為兩方面，一為法律上之權力，一為實際上之能幹，就前者言，要上級賦予重大之權限，使其獨立辦事，不加掣肘；就後者言，要充實人力，充實財力，有充足之技術人才，有豐裕之經濟力量。

(二) 設應計劃 談到行政設施的計劃，亦有幾個要點：

(1) 凡事先定方案 方案製定之後，就是有打算，有步驟，有辦法，執行起來，自然順利，易於收到預期效果，達到原定目的。如其不然，想到就做，做不了就止，這樣永遠沒有一件事做得好，並且沒有一件事做好了。梁任公先生說過：「政府體制要民主化，

政府行爲要法律化，政府設施要制度化」，所謂政府設施制度化，換言之就是政府設施要有一定的法律強制，不能高興就幹，不高興就不幹，因此，在設施之前就要定下一個法律的方案，要執行法律的方案，就要草一個實行的方案，否則就做得不順利，做得不好，或者做得不徹底，這都是違反了法律方案，換言之就是破壞了政府設施的制度化。所以，我們主張在有計劃的政治之下，行政的設施一定要凡事先定方案。

(2) 分期決定方針 上面一點是就事論事，這一點則是就時論事。整個國家是不斷進步，整個政治也是不斷進步的，爲了適應這種進步，就要在行政設施上按期舉辦若干必要的事務，否則政治就變成落後，趕不上時代，比方我們抗戰以後幾年，常常聽得人批評：「政治趕不上軍事」，這就是政治上有在這時間裏應該做的事而沒有做。所以沒有做的原因固多，但沒有預先決定嚴格的方針，強迫督促執行，也不失爲要因之一。談到分期定計，多少爲一期，可依時而定，也可依事而定，但時與事必須配合得好，考慮周到。例如我國戰時三年建設計劃，蘇聯幾次五年計劃，美國今年決定要生產五萬架飛機，四萬輛坦克車，八萬尊大砲，二百萬噸艦隻，這都是方針，是就事按時而決定的政方針。有了方針，做起來有遵循的軌道，有拘束的力量，自然易做得成功，即使不能完成百分之百的理想，而能夠達到一部分也是好的，總比無方針的散漫，隨便而致毫無成績好得多。

(三) 人才計劃 在我國未來政治建設上，我們特別着重人的因素，所以我們不說人

員計劃，而設人才計劃，表示政治人員之特殊條件，人必須夠得上「才」然後能夠担当計劃政治下之國家重大政務。這樣的人才，就不僅在行政技術上須有專門的是處，而且在一般的政治上要具有政治信仰與政治道德。因此，對於這種政治人才之培養，使用與保持，不能不講求一種計劃，否則聽其自然，那就有人才缺乏的危險。作者去年十二月八日在桂林力報發表一篇拙作「政治人才建設論」，對這問題有所申述，文中主張的要點有六：

(1) 淨化法科教材 站在教育之超黨立場說，極端統制思想，並非善策，研究自由，必須提倡，但若太過放任，又非相宜。目前在一般大學中天天標榜獨立三民主義的社會科學體系，以革命思想灌輸給青年，但事實恰恰相反，非革命的三民主義的教授和教材反而最佔勢力，結果學生的思想信仰，異常混亂，將來從事政治，一定要失敗。所以我們主張要大大做一做淨化法科教材的功夫，使三民主義系統的社會科學原理從教材裏灌輸於學生，俾他們得到真正的革命政治信仰與科學知識。

(2) 改善訓練方法 目前對於青年的訓練有一種流弊，就是太過注重形式，喜歡弄面裝飾，不問實際效果，比方說授課吧，教授的人大都是鼎鼎有名的要人，表面上堂皇極了，但正為此才使受訓者得不到實學，因為他們沒有時間去做好準備，到了上堂只能講些訓話式的常理，少能夠對某一問題有深入的研究，但不是說這就全無意思，而且也有其必要，就是多請政府裏高級長官們作精神講話，可以使受訓者於思想信仰上，潛移默化，只

是此外要另請具有充分時間也有真實學問的幹部擔任講授，使受訓者獲得確實的知識能力。

(3) 多用科學專家 照我們的理想，除了政府幾個高級領袖之外，其餘一律盡量由科學專家負責，否則，最少中央部長以下及地方省廳以下，都應該一律任用專家因為最高政策決定之後，非專家不能好好執行。要國內產生大批專家，來從事政治，固然首先從講求教育，以為培養，但積極提倡專家制度，並確立之以為行政之永久體制，使抱有專門學識與技能之士不致有懷才無用之嘆，亦不失為最重要之一着。

(4) 多用青年 青年最有朝氣，最富於革命性，雖然學識經驗稍遜，但其缺點遠不如優點之大。青年的長處，起碼心地純淨，少貪污枉法之事，態度積極，少怠惰頹廢之情，肯冒險，無畏難苟安之心，能接受新學問，無固步自封之病，政治信仰與政治道德，在青年政治上最容易建立起來。

(5) 提倡公餘學習 時代不斷向前飛進，世界學術不斷向前發展，一個人的學識技術即維持着原狀，亦已變成落伍，所以公務人員若要永久成為強健之政治人才，必須講求公餘之學習。我們以為最有效的方法是集體學習，因為這樣有互相勉之效，勤者可以藉而顯示其長，懶者亦愧而思急起直追，彼此策勵，最易見效。例如組織讀書會，演講會，研究會，寫作會，或生活團等，都可以。

(6) 保障官吏生活 古人早說過：「俸以養廉」，則俸不足，即廉就難養，是明顯之事。所以，使公務員生活安定，獲得保障，為建設良好政治之要務。在歐美國家，一般專門家的事務官，非有明顯的錯過不能撤換，絕無與長官同進退，形成「一朝天子一朝臣」之事，及至年老告休，又有一定的年金為其養老，因公受傷至殘廢者亦有優厚待卹，務使其在任之時，不致以生活為憂，可以一意一心為國家服務盡勞，且勿用設法積斂以備告老之需。這種良好制度，可為我們談吏治之極好借鏡。此外，各級薪俸金額之更合理化的改革，亦為必要之事。照我們的理想，最好官不分大小，薪俸都是一樣，完全平等，因為每人消費本大致相等，應以自然條件為標準，不應以社會條件為標準。即使這種理想一時不能辦到，亦要退一步改善，使上下級之薪給不可差別太大，以近於平等為原則。中山先生本來教我們大家以服務為目的，能力大者服千萬人之務，能力小者服百十人之務，各盡其所以服務，但待遇則應一律以滿足其需要為準則。

(四) 財政計劃 目前戰時財政的難題如何解決，本文暫不討論，這裏我們只就新政治體制——計劃政治——之下的財政應怎樣一個問題提出兩點意見，這兩點意見是一般學界之談新財政計劃者的一致主張，筆者不過附其驥尾吧了。

(1) 廢除間接稅，徵收直接稅 租稅原以平等、公平、平均之三平主義為原則，近代財政學之研究結果，發現租稅之最後轉嫁，認為間接稅絕對無法合於三平主義，所以理

想之租稅理論多着重於征收直接稅，而逐漸廢除間接稅，直接稅用累進方法，依力量納稅，至為公平，而且符合中山先生民生主義遺教之節制資本之主張，使財政政策與經濟政策完全融合，實在是我們最應積極推行的財政要着。

(2) 發展國營實業作財政主要收入 這點尤其是最新的財政理論，特別我們中國要實行民生主義，等私人資本已經加以節制，而重大企業又由國家經營時，國家財政更不能單靠人民直接稅。中山先生在實業計劃里說過，國家經營實業，以所得分由全國人民共享，將來社會上各種公用事業，都由政府辦理，人民可免費享用這意思就是國家財政之支出，以辦理社會公共事業為主；國家財政之收入，以國營企業為主。

## 計劃政治與民主政治

梁大鵬

自一九三三年希特勒登高一呼掌握德國治權之後，眼光銳敏的政論家，已就預告世人，以爲人類巨大的危機，第二次大戰的爆發，必然來臨，由而國防思想之興起，漸爲一種普遍的現象。向以政黨政治見稱於世的英國，十年來，清一色的「政黨內閣」已難產生，人才主義日漸側重。英國爲然，美國亦然。羅斯福總統鑒於事實上之需要，竟也破格的召爾共和黨人史汀生和諾克斯氏入閣，分任陸軍，海軍部長。

記得鮑爾溫當一九三六年十一月十二日在英國衆議院會發表一段話說：「我可坦懷的對大家說，自從一九三三年起，我同若干友人就担心中歐大陸所繼續發生的事件。大家也許記得當總軍會議正在日內瓦開會的時候，就有人說，德國已在積極擴軍，英國當也有此必要；可是在我們這樣一個愛好和平的民主國家裏面，如果有人當時出而做此主張，我信其必難邀得大眾的贊同，必爲選民所反對。從我個人的立場說，選民的意旨是不能違背的。不然的話，非至「選不可」。鮑爾溫這段話，果爲後來攻擊民主政治者所憑藉。加以，自從希特勒的閃電戰不數月毀滅了幾個獨立國家，幾乎把整個歐陸受其掌握以後，人民都以爲立國於當今之世，國防宜乎超於一切，蓋必須如此，而後國家始可保而無患。不錯，這是誰也不能否認的。可是有些人竟以爲我們如要圖謀國防上之安全，就得先把民

主政治掉開不談，好像把國防和民主看爲是互相對峙的名詞，以爲在民主國家裏面，軍事都要取決於民，意見紛歧，且失機密，至於措置遲緩，尙其餘事。

因此，就有人甚至以爲「計劃政治」和獨裁政治，鱗魚之於水，是分不開的。要先求政治獨裁化，而後「計劃政治」纔可產生，幾乎拿「計劃政治」和獨裁政治爲名，而實同的東西。這種看法，我認爲是最危險不過的。

怎麼是「計劃政治」？顧名思義，它和政治計劃自然迥不相同。無論任何一種政治計劃，我以爲祇是部分的，而不是整體的，反之，計劃政治則是整體的，而不是部分的。我們舉行計劃政治，自然還得需要各部門的政治計劃，不過這許多政治計劃都是由於計劃政治而來的。國家的年度預算，廣義說來，都是計劃的一種，可是我們不能說拿它施行起來就是計劃政治。我們依國父孫先生的說法，管理衆人的事既是政治，則計劃管理衆人的事自然便是計劃政治。

我們既然知道怎麼是計劃政治，這裏我們就得明白計劃政治隨時隨地都可施行的。不過，在獨裁國家裏一切計劃的擬定，祇是獨裁者一人和其親信若干人的事情，人民大眾照例是莫測高深的。關於計劃的推行，也許在獨裁國家裏比較的來得捷速；可是究竟因爲獨斷孤行的關係，計劃的考慮未必周詳，人民未必盡能接受，一遇計劃的推行，不能收獲預期的成績時，敢怒而不敢言的情緒，自必與日俱長，在獨裁國家裏又因爲獨裁者常是造作



事件，政治的氛圍常是緊張，由而影響於人民心理上之不安，對於計劃的推行，未必抱有不可動搖的信念。

在民主國家裏，雖說政權的更迭和措置的遲緩，有不利於計劃政治的施行；可是，我以為在施行計劃政治上，民主國家和獨裁國家有一個根本的不同之點。這就是說，前者的計劃必是比較的周詳和健全，因為祇有如此，纔能成其為計劃，而不致遭受輿論的指責；後者既不集思廣益，復無輿論可為評正，這樣所謂計劃誰得保其沒有缺陷？況且，在民主國家裏，主政者爲了要繼續其任期，自然要盡量的表現他的功績，藉以邀取人民的擁護。羅斯福的三次聯任，無疑的就是因為他所代表的政策，計劃及所累積的豐功盛德，深爲人民所賞識呢。

計劃政治與民主政治，我以為並不相尅並且相成。我國目前的政象，便是最好不過的解釋。大概留心我們政治的人，總得承認近年來，國內有一種不可抵抗的力量，而這種力量便是輿論，便是民意。例如谷系軍閥的先聲，西安事件的轉危爲安，以及抗戰之所以繼續進行，而有偉大表現者，都是民志民力的發揮，有如狂瀾巨濤，不可稍逆。蔣先生之所以獨特偉大而爲舉世所欽者，無疑的是因爲他能獨特的知民意之所趨，不屈不撓的執行民志。他領導我們一面抗戰，一面建國，推行新縣制，設立各級民衆機關，企圖闢步的走上民主的康莊大道，也就是國家走上現代化的康莊大道。然則，我們怎樣纔得最快

的和有效的把國家現代化起來呢？這一問題的回答，但是我們要先推行計劃政治。由此可見計劃政治與民主政治並不相尅而是相成的了。計劃政治，依我看來，祇是政治的一種手段，而不是政治的內容；猶之乎民主政治則是政治的內容，而不是政治的手段。

說到這裏，我們自然承認，要行計劃政治纔好有一個偉大的政黨爲之推動，同時又須有一個偉大的立國主義，爲其根據，而後纔能著有成效。有了一個獨特偉大的政黨當政，政治上自然比較的來得安定，而不致有朝進夕退的病象。有了一個偉大的立國主義，至少必爲大多數人民所信仰，所以，你一套我又一套的把戲，根本就難發生。例如國社人張君勳先生而立國之道，盡管是立國之道，然而尙難出於偉大的三民主義的範疇。國民黨是當政的黨；然不因此而否認其他合法黨的存在。也許這就是國民黨之所以異於德之國社黨，意之法西斯黨，蘇之共產黨的一個主要的原因。

這次大戰結束之後，如果有效的國際和平機構，依然不能建立起來，世界各國必因這一次大戰的教訓，而競逐努力於國防之建設。計劃政治之目的既在於把國家變成爲一個堅強的戰鬥單位，則戰後計劃政治之推行，必爲普遍的現象。

有些人也許以爲今後如果世界各國都競逐於國防之建設，都要把己國變成爲强有力的戰鬥體，這樣，各國便自然而然的會常在緊張的和擾攘不安的國際狀態之中。這種國際環境的存在，對於民主政治豈不是不利嗎？民主政治與計劃政治又豈不是互爲矛盾嗎？

不論任何一個國家，它的獨立自由是高於一切的，爲了要保衛它的獨立自由，應付大難，在民主國家中已如國父孫先生所說的定了權能之分，這就是說，雖則最終的權操之於民；可是政府却可盡量發揮其能，執行民意。民主政治的微妙，就在其能有伸縮性。當在昇平無患之世，人民法內的自由權利大可盡量的去享受；然而一遇危機來臨，大家爲保衛邦家計，都樂得犧牲其一部份必須犧牲的自由權利，而受諸種約束。一待危機消逝；則其自由權利之享受，復如其舊。我們於此可以說，民主政治所表現的是「權」，而計劃政治所表現的是「能」。權能互用爲用，矛盾何自而生？所以，我說，計劃政治與民主政治原是相成而非相尅，就是這個道理。

（本文第一段節略——編者）

## 行政三聯制與計劃政治

周廷立

### 一、行政三聯制的輪廓

我們無論辦一件什麼事情，必須經過設計，執行與考核三個程序，而且要互相聯繫，不使脫節，才能夠達到目的。在行政方面，也是一樣，無論推行一種政令，舉辦一項工作，要使「人」「時」「財」「地」「物」等要件，作充分的利用，盡量發揮事業的功效，都必須事前有詳密的計劃，計劃定了，就要按照計劃切實執行，執行的當中，還要有嚴密的監督，辦理完畢以後，更要有認真的考核，按其成績，分別獎懲，然後討論得失利弊，以所得經驗，作為下次設計的重要參考，行政計劃直接根據抗戰建國綱領，也就是以三民主義為最高的指導原則，設計的方法，要擬定預算百分比，並核定各部門的中心工作。關於執行，在本機關要建立「幕僚長制」和「分層負責制」至於監督指揮下級機關的執行，要確立「分級負責制」。行政的考核，縱的方面，由上級監督機關，上級直轄機關，及機關自身分別考核；橫的方面：除審核報告，派員視察外，並由設計員考查，此外可以制定年度政績比較表，政績交代比較表，及各種事業進度表，來從事對人對事的考核。

### 二、行政三聯制的重心

#### 行政三聯制與計劃政治

六三

「設計」「執行」「考核」是構成行政三聯制的因素，不但缺一不可，而且相互間還要切取聯繫。可是比較起來，「設計」是「執行」和「考核」的發軔，沒有設計，無從執行，更無從考核，設計的優劣，影響執行和考核的工作，設計得當，執行不會發生困難，考核也易於着手，否則適得其反，換句話說，「設計」是因「執行」和「考核」是果，因果的關係，如影隨形，是絲毫不爽的。語云：「慎之於始」，「設計」正是一件事業的開始，出發點如稍有錯誤，結果沒有不「差以毫釐，失之千里」的。總之「設計」產生一切，「設計」決定一切，所以我們說「設計」是行政三聯制的重心。離開「設計」，固然不成其為行政三聯制，倘忽視「設計」，也就喪失了行政三聯制的精神，因此無論我們作學術的研究，或從事行政工作，不能不把握住這種制度的重心——設計

### 三、計劃政治的面面觀

#### (一) 計劃政治的由來

我國最近幾十年的政治，不能說不動，不過不容諱言，大多數，不是「盲動」，就是出于「衝動」，一味盲動，一定沒有計劃，出于衝動，即或有計劃，也是零碎片斷，各自為謀，不成體系，沒有計劃，根本不足論，雖有計劃，但仍各自擬議，相互脫節，不能集中在一個大原則下制定出來，結果祇有枝枝節節，不是各種計劃彼此不相聯繫，就是彼此

失其輕重緩急之分，甚至彼此發生矛盾衝突，或重複浪費，闕略誤事的弊病。至于一般計劃與執行的脫節，更是實事，要不然就沒有「紙上談兵」「閉門造車」的謾評了。爲了要醫治這些毛病，總裁才於日理軍機軍警旁午之中，手訂了行政三聯制，從而增高了，「計劃政治」的評價。

## （二）計劃政治的確立

行政計劃的確立必須根據「人」「財」「事」「物」「時」「地」各種條件，否則不但難以周密，而且也易實行。

現將確立行政計劃的幾個主要原則列述如下：

### （1）根據民意

國父遺教上說，「政就是衆人的事，治，就是管理，管理衆人的事，便是政治」。（見民權主義第一講）可見政治本來就是民衆自己的事情，離開了民衆，也就不成其爲政治了。因爲政治是民衆自己的事情，所以現代比較開明的國家，莫不以民意爲基礎，行政計劃也莫不以民意爲標準。從經驗上說，人民的意見，如不採納，對政府便會漸由隔閡而猜疑，知法而不能守，守法而無誠意，妨礙政治設施，實非淺鮮，所以行政計劃的確

立，必須盡量，博採民意。這是計劃政治在「人」的方面之根據。

(2) 根據經驗

人生的種種遭遇，日積月累一點一滴的經驗，如能善為體念運用，一定可以使人們的事業，日新又新，止於至善。行政設施，也是如此，不論得失利病，若能隨事留意，用為下期設計立案的參考，定出來的計劃和方案，必然周詳切要易於奏效所以設計根據經驗，已漸為人所公認。這是計劃政治在「事」的方面之根據。

(3) 根據環境

政治時代而進步，對於時代有了明確的認識，行政設計乃有所準繩，倘若不認識時代甚至違反時代的需要，設計就是最完善，也不免有時代落伍之譏。政治又隨空間而變異，甲地的行政計劃依模葫蘆的搬到乙地去實行，決不能收到同等的效果，所以要訂一個適當的行政計劃除了應該認識所處的時代以外，必須對當地土地，戶口，人力，財力，物產，事業等項，加以精密的觀察。從調查統計着手，以求得各項確數和實況，作為設計的參考。這是計劃政治在「時」「地」「財」「物」各方面的根據。

計劃政治的確立，固然要根據上述的幾項原則，但是還有一個最重要的根據，千萬不

可忽略。關於這點，總裁有一段訓示，說得很清楚：「通常來講，行政計劃是根據國家的政策來的，現在我們的政策就是抗戰建國綱領，一切計劃都是依據這個綱領來做的，抗戰建國綱領又是依據什麼地方來的呢？那是依據三民主義而來的，故可說三民主義是我們行政的最高指導原則。」（見「行政三聯制大綱」）

### （三）計劃政治的要則

#### （1）具體易行

設計和執行必須取得密切的聯繫，計劃重在執行，所以具體易行實事求是的計劃，一定得到圓滿的結果，好高騖遠任意臆度的計劃，終久等於不能兌現的空頭支票。因此，一種計劃的訂定，必須具體實際，易於推行，各部門也要切取聯繫，相生相成。不然的話，到執行的時候，必定諸多窒礙，徒為鋪張點綴的紙面政治而已！

#### （2）稍留彈性

行政計劃的訂立，必須留有彈性，使執行者有迴旋的餘地，因為法制計劃，不可隨便改動，政治上必有了秩序，政務方才容易推行。所以行政計劃的本身必須要有因時，因地，因人，因事制宜的可能，以免行至中途發生障礙，如驕子更張，牽一髮而動全身，似乎



不好，若削足適履，勉強對付，結果終歸失敗。因此在設計時稍留彈餘，實在是必要的。

(8.) 把握重心

行政計劃如果規定事項太繁，結果不能件件辦好，惟有逐項點綴，以應付上級之命令，甚至演成「百廢俱舉，一事無成」之現象，所以在行政計劃中應斟酌當地特殊情形；規定重要中心工作，集中力量，限期完成。● 心工作之擇定，標準如下：(甲)就當地已進行有相當基礎，而亟待完成者，(乙)為當地所最缺乏而需要者；(丙)在地域環境上特感迫切之需要者。(見總裁訓詞「建國的行政」)

(四) 計劃政治的目的

政治的目的，扼要的說，不外乎改善人民的生活，延續社會的生存，保障國民的生命，發展羣衆的生命。一個正確行政計劃，固然因為適用的地域不同，範圍有廣狹的區別，可是總離不開幾個共同的目的？

(1) 在組織上力求團體份子的健全。在目前設施上與軍事配合，以期促成整個國家民族的獨立與自尊，達到「民有」的境界，實現民族主義的任務。

(2.) 激發人民自動自發的情緒，求羣衆生命之發展。政治上自主自治，共起參加政權的行使，進入「民治」的階段，發揚民權主義的精神。

(3.) 從人民食，衣，住，行，育，樂各方面着手，切實改善人民生活，保障國民生計，倡導造產運動，發展經濟建設，務使自給自足，實現「民享」的理想，用事實來證明民生主義的正確。

根據以上簡單的敘述，可知計劃政治的目的，分開來說在求民族，民權，民生主義的實現，綜合起來說，在完成三民主義的歷史任務，求得中華民族的自由平等與幸福。

#### 四、結論

抗戰到了今天最後勝利已有把握，不過「行百里者半九十」現在和未來的艱苦，必定更甚於過去，要度過今後的艱鉅，不能不有賴於政法的刷新。因此，總裁指示了「政治重於軍事」的原則，又發明了建設基本工作的行政三聯制。在設計，執行，考核三個程序之中，我們認爲「設計」是行政三聯制的重心，因爲有治法，然後有治人，法的設計，關係全局，甚爲明顯，因此計劃政治的爲人重視，決不是偶然的。計劃政治的確立，應該根據民意，經驗和環境，而且更應該以三民主義爲最高指導原則，計劃政治既要具體易行，又要稍留彈性，還要把握重心，擇定幾種中心工作。其次計劃政治的目的，在求三民主義

的實現，尤其值得我們的重視。語云：「凡事豫則立，不豫則廢」，我們希望因有行政三聯制的確立，計劃政治的採用，在行政工作上放射出空前的光輝，引着新中國的兒女們，向光明的前途邁進！

（本文首段引言節略——編者）

# 新縣制與計劃政治

劉覺民

現階段四川縣政之檢討——

## 一、引言

新縣制的根本精神，在喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治，以奠定革命建國的基礎。遵照國父手訂的建國程序，最重要的工作，要算是政府協助人民完成地方自治的一件事。如果我們認爲地方自治是達到憲政的唯一手段，那我們可以說新縣制就是完成地方自治的方法，也可以說實施新縣制就是在厲行訓政樹立憲政之基礎。同時新縣制也可說是地方的計劃政治之初步策劃。

新縣制之實施，雖說是爲地方的計劃政治建樹起初步的策劃，可是目前流行着三種共同的觀念，第一種是一般地方自治的理論家，對於新縣制實施之前途，多作過分樂觀的論調；第二種是從事縣地方行政的人員，却又多抱悲觀的思想；第三種是一般民衆異口同聲的表示揆湯不揆藥的批評。究竟新縣制的前途能否推行順利？他的本身及實施的技術和方<sub>法</sub>上有無缺點，確是值得我們研討的。

新縣制最先在四川全省各縣於去年三月一日普遍開始施行，迄今剛好一年零四個月，時間雖是不久，可是已有不少材料足供我們作一個階段的研究，自然我們所研究的，祇能

限於四川實施的情況，因此必須特別聲明的，就是純粹本研究學術的探討，探討實際問題的態度，作客觀的論述。而絕非對某個機關行政官長的批評，或對某個地方自治理論家的批評。

## 二、新縣制往何處走

就新縣制的制度本身的設計來講，比較舊的縣制，是有若干點是進步的。但也有值得重新考慮的。這涉及制度和理論的問題，本文也暫可不去論究。不過從百孔千瘡的舊縣制，一變而爲新縣制，當然在實施上一定有若干困難，不容過於樂觀。困難也是必然有的，自然也不用悲觀。可是從樂觀裏不忘去困難，悲觀裏不忘去奮勉，而能期其必成的話，那我觀察目前的癥結，而推斷未來的成功，至少須得考量下面的許多問題，才能獲得成功的希望。

### (一) 解決三個先決條件

(1) 上級機構縱的連鎖與橫的聯繫之強化 新縣制的實施，我始終感着一個嚴重而爲一般人所忽視的問題，差不多的目光全部集中在縣以下制度機構人事職權的改革，而却忽視了他上級各機關問題之尤其多。最奇怪的，一般人以爲縣以下總是壞的不堪言狀，縣

以上的大機關都是健全的，其實大體不然。從上級機構之縱的連鎖言，上司之不明下情，與下情之不能上達；與夫縱橫的聯繫言，上司之政出多門，朝令夕改，矛盾衝突，甲是乙非，充分表現脫節政治之姿態，縣以下機關的感受，便是推行扞格，無所適從，百端俱舉，一事無成。故強化上級機構之縱的連鎖與橫的聯繫，實為順利推行新縣制之第一個先決條件。

(2) 下層組織選用之嚴定分際 鄉鎮保甲人員的智能的低下，是不可否認的事實，而凡百庶政，自中央而省而縣，又大半集中於鄉鎮保甲人員，確實，工作的分量，遠超過他們所負荷的能力，其當然的結論，便是推動維艱，不知從何下手，這何異騁駑，以致千里，一樣的不可能，於是，事事弄壞，一般人都相諒而反羣起責難，保甲人才至此更難物色，故下級鄉鎮保甲運用的範圍，分際，時期，都應嚴加規定與限制，必使能勝任愉快，這是應行解決的第二個先決條件。

(3) 士劣勢力的摧毀，正紳正氣的扶持 過去數年，曾有那句流行的話，叫做「有士皆豪，無紳不劣」，這未免說得太過分一點。我以為士豪劣紳的定義，應當重新下一個界說，就是凡在一鄉利用其優越地位或勢力，以漁肉鄉民，或直接間接有形無形阻撓政令的推行，而企圖遂一己之私慾的人，都可稱為士劣。照這樣說來，今日各縣的士劣，恐怕還不在少數。就是身為鄉鎮保甲長的人，也有不少合乎我這界說的。試問一切庶政如何能

貫徹到底？所以摧毀土劣勢力，扶持正紳正氣，是指行新縣制的第三個先決條件。

(二) 確定兩個重心。關於地方自治的根本要務，總裁在南昌行營的時候，已確定爲救養衛三字，第一次在廿三年二月五日出席浙江省政府擴大紀念週講救養衛之要義爲：

(1) 教（教訓）——以使全體國民，明禮義、知廉恥、負責任、守紀律爲本。

(2) 養（養育）——以使全體國民具備衣食住行四項基本生活之修養爲本。

(3) 衛（保衛）——以使全體國民能嚴守紀律服從命令確能團結一致爲本。

第二次在同年月出席南昌行營擴大紀念週講救養衛之要義同前。

第三次在廿五年五月高級行政會議席上訓話，復加入管之一字爲救養衛管，其要義爲：

(1) 養——（經濟）（A）力求收支平衡，提高法幣信用；（B）發揮苦幹精神，努力生產建設。

(2) 教——（教育）（A）先求質的改良，再謀量的發展；（B）尊師重道，端養士風，以轉移風氣，振作人心。

(3) 衛——（保衛）（B）應建設最低生存基礎的國防；（B）保甲與壯丁訓練實施之要點；（C）裁撤團隊與改良和充實警察之必要；（D）注重國民體育和公共衛生。

(4) 管——（管理）（A）法度完備，都勒整齊；（B）管理一切，統治一切。

第四次在二十六年七月向廬山訓練團學員訓話，對於管應注重對人對物對地對事的管運的訓練；對於教應注重國民常識的訓練；對於養應注重國民的生產的訓練；對於衛應注重國防的訓練。我們看上面所引總裁四次訓詞的要點，其中以第三次加入管字而列次為養教衛管的訓示為最重要，抗戰以來的設施，大多是根據這個指示的範圍的。

養教衛管合一的政治，實際就是中國古代的教養兼施，保民理民的政治。單就這個項來說，養是目的，教衛管是手段；而教又是衛管的手段。養衛管又為教的條件。總之這四項是互為因果，互為條件的。因此從表面看來，四項的重要性，是等量齊觀。可是實際研究起來，從推行的技術之經濟有效着眼，我們不能不說養是重心，而教是中心。因為養是其通目的而顯示其重要性，教是唯一方法而顯示其中心性。所以養教衛管的中心應當是養和教兩項工作。因此我們應確定下面兩個重心：

(一) 確定以保合作社及鄉鎮聯合社為充實養教衛管之經濟重心；(二) 一切增產運動及農村經濟之發展，均建築在合作之基礎上。

(二) 應確定以中心學校及保國民學校為教民如何養，如何衛，如何管之精神重心；(三) 一切活動由學校做發動中心，使教學做合一實施，民衆組訓相輔完成。

(三) 明確管教養衛合一之限界。一般的認識，以為管教養衛合一的意義，就是教養衛三位一體由一人兼任統籌的意思，這可稱為計劃一體說。此就形式而言，雖無錯誤，但



合一實施之作用與精神絕不如此簡單。我以為管教養衛合一實施之要點，不在形勢之三位一體制，而在其結合性之是否步調同趨之一點。果能如此，即不行三位一體制，仍可收合一實施之實效。要了解這個說法，須先了解管教養衛之地方性與不可分性。

我認為愈上層之機關，其計劃愈大目標愈遠，而與其他各機關之相互接觸關係則愈淺；反之愈下層之機關，其計劃愈小目標愈近，而與其他問題相互接觸之關係則愈深。故愈接近地方民衆之下層機構，其所有實施的地方性與不可分性（結合性）愈大。如教育部規定普及民教的計劃，他的範圍目標皆極遠大。但與其他各部會如軍政部外交部司法行政部等的工作之接觸關係極少，但普及民教到縣以下各機關情形就完全不同。其與管養衛之地方性與不可分性即愈深。如民校成人班與婦女班之招生留生，與其個人生活及抽丁會館巡邏守望等問題，皆有連帶不可分的關係之存在。換言之，欲每一個成年人能入民校受教，同時必須考慮他的工作時間，生活問題，壯丁抽調，及担任守望等問題。

根據前段的分析，所謂管教養衛合一實施之合理的解說，應為：「關於縣以下管教養衛事項之施行，應密切注意於其地方性與不可分性（結合性）之特質，而求相互問題之聯系解決。」本此結論，則縣以下各級組織對於管教養衛合一實施的界限，即不必形式的求三位一體之機械的運用。而仍應本「分工合作」的原則，使各級工作人員得充分有勝任愉快的把握。同時使澈底了解合一實施之真義所在，而切取聯系解決問題之實際的合一的運用。

之妙。否則徒有形式的機械三位一體之名，而無合一實施之效，結果致三位落空，故我謂合一實施的精神。不在形式之三位一體制，而在於管教養衛之地方性與結合性之是否步調同趨的一點，就是這個緣故。

(四) 確定抗戰期中管教養衛之中心範圍。管教養衛的事項千頭萬緒，如果件件都看得同樣重要，都要求同時並舉，那必至一事無成。尤其在抗戰的期間，管報養衛的範圍不能不針對需要而確定其中心項目。必使上下全力以赴，非完全做到以後，絕不花樣翻新，朝令夕改。新縣制的配合施行，不如此是不會獲得成效的。

(1) 關於管者 以人事土地財務三事爲管之中心範圍：

甲、人事管理：注重戶口之調查與管制。各縣鄉鎮應普設戶籍員，戶籍警，澈底推行戶籍法。

乙、地籍整理：中國數千年迄今，無一縣有明確之地籍，政府對於任何土地，不明其業戶，不明其確實的畝數，不明其確實的糧額。有有田無糧，有有糧無田，有糧多田少，有糧少田多等等弊端。不但政府之財政收入受損，而人民之負擔尤爲不平。致一切庶政推行，均受其影響，故土地陳報工作應積極舉辦，視爲整理田賦與地籍管理之唯一手段。

丙、財務管理，保甲人員每有零星攤派，其中有非法者應嚴行取締。亦有與法不

合而事實不能不派者，舉凡鄉鎮保甲地方之一切公款撥派之收支稽查，均應公開核實，以昭大公。故各鄉鎮保甲應設立公款稽核委員會，使財務管理從根救起，此爲澄清吏治之善法。

(2) 關於教衛者 除極力完成保國民學校；並將重要社會活動，由學校爲發動中心外，應切實推行抗戰的教育。在川省各縣的初等教育和義社教育，在質量方面，均有不少的進步，可是最大的一個缺點，就是抗戰教育，未能注意實施，單就民校的教本來說，至今還是用二十六年以前的教材，無怪一般民衆對於參加壯丁組訓調服兵役等，種種應盡的義務，都視爲畏途了。國民教育，尤其是成人教育，今後應集中在激發其抗建的意識的一點。換言之，抗戰期中的國民教育，應教些什麼的問題，我以爲無疑的就是教他「如何衛」三個字的道理和方法。因此我覺得這個時期，教與衛應完全打成一片。如像江蘇省在抗戰的前兩年。當時的主席陳果夫先生，早就有這種認識，而把所有的社教機關和人材，完全用來組訓民衆。使教與衛打成一片。不過教民如何衛的問題，究竟注意那幾方面呢？我以爲應注意的祇有四個要點：一、以壯丁組訓爲基礎；二、以巡邏會館爲實習；三、以私槍公用爲原則；四、以游擊戰術爲中心。這樣不但教成其有自衛地方的能力，而且即養成其爲衛國的後備兵。所以一教而收兩效，教育的效果和自衛衛國

的效果。如果再像過去那樣刻板式的弄幾個成律入，十天才有一二次到民校上一次課，而又讀的是二十六年以前的課本的教法，那不但枉費了公家成千成萬的金錢，而且無異於自己消極的疲滯了抗戰的民衆力量。

(8) 關於養蠶與政府本有造產興學運動，這個運動的用意雖善，而方法我們不敢苟同。我想另外爲文討論他，這裏不詳及了。我們以爲今天的問題不在由各學校增設農場以造產，而却在如何減除妨害民力生產之積弊以增產。如徵兵征工之不公平，無異妨害農業勞力，遠害農時。又如耕牛猪隻被瘟死，政府坐視莫救，無異摧毀農業資本。諸如此類，祇要政府能替百姓多做一分消極的解除障礙工作，農民的生產力自然加多一分。所以認爲消極的極力減除妨害民力生產的的因素，以增加生產的方法，較之於所謂造產運動的成效速而大。這是如何養的第十件事。在積極方面言之，應以發展生產合作社和運銷合作社，爲農村經濟調劑活潑之中心。並以爲調劑盈虛平抑物價之手段。目前一般的信用合作社，亟應改良更(張)否則養的工作是不會達到理想的。第三件養的中心工作，應是協助農民開發(甲)水利，以利灌溉而保證生產收穫。因此農田水利貸款的組織和貸款方法，與手續等均應增加考量。

雷聖所陳述爲推行新縣制，不可或少的條件和內容。自然縣各級組織的病態滋結正多

消極的仍須廓而清之，政令方能推行無阻。

三、四川政治癥結之姿態

(甲) 縣以上機構所表現之病態

(一) 破竹政治之姿態 (亦可謂脫節政治之姿態) 1—1 自行政機構縱的組織之連鎖而  
支節亦應如以根完好的竹子，節節相連，層層相制，脈絡相通，首尾相應。今天的  
行政機構縱的方面，却像破竹一根。上下既欠一貫，四面時常裂開。致使行政  
效率減低，庶政難於推行澈底。事實的表現，例如：(1) 上司不明下情，下在  
上面者不明下層的實情，設計自然扞隔不通。如調查甲級壯丁，妨礙三代姓名，不  
能儘其本太多障目，不知其即乃父若母，也多不知所對。下級僥於功令，即不得不捏  
平造妄填，又如去冬壯丁集中訓練，上級機關命令壯丁自帶被蓋，不知壯丁大多都  
窮是貧民，家中數人同床共被，十之八九都無法自備被單，壯丁集中後，無被可  
用，蓋若凍冷不堪。縣長不得不設法替他們租用，可是此項開支，上級機關又不肯承  
認，蓋笑謂與規定不符，礙難照准云云。(2) 下情不得上達——普通人民，多無法上  
達陳情，甚至組織機關以特殊情形，呈請接通辦理某項事務的時候，上級機關往往拿  
大鬧事關通案，礙難照准，或謂該縣不得妄事更張，致干未便，等官樣文章，一  
筆批駁，不知政令與實際情形不符，決難辦好；而上級每固執成見，於下級的呼

聲，視若等閒。(3)聲氣久阻難通——公文往返周折，動輒數月，事過境遷，無法辦理。如各縣去年預算，呈報半年有多，未見核定，而他方面某機關又催報每月報銷。預算既未發還各縣，經費即不能正式支撥，試問何從辦理計算？(4)人事調動矛盾——如國民兵團成立時，所有附官二人，某部令以壯訓隊長及政訓員中，擇優充任，縣長當然遵命辦理。殊不久之後，某兩部忽又相繼各派副官一人到縣，縣長至此當然左右為難。試想上級機關人事調委，有如此的「不聯繫」，豈非破壞政治脫節政治之表現麼！

(5)多頭政治之姿態——自行政組織縱橫的機構之聯繫言，在計劃上，策動上，實施上，都應聯繫周密，步調一致。要能銜接而不重複，能協同而不衝突；能權輕重，別緩急，分先後，方為得當，但今日縣以上的行政機構，却多同這個原則相反，而呈多頭的現象。指揮既不統一，聯繫又極鬆懈。而公文之多，直如雪片飛來，下級雖想面面俱到，自難言澈底。就縣府而論，除省府為其頂頭上司外，尚有二十多個機關，都可向縣府直接發布命令。而這些機關，彼此之間又毫無聯繫，以致發布命令非衝突即重複，事實之表現如下：(1)分頭自主——各站各的立場，各發各的命令，各說各的重要。因此每個工作，皆為中心工作；而每件工作都是「事關要政限文到幾日內辦理具報」，結果所有工作，皆全落空，都不

能如限切實做到。甚至做到之後，而上峯反不理論。如去年公路局命令沿公路各縣堆砌石砂，每公里各五十公方，三令五申，急若星火，各縣三聯其他縣政暫停，趕辦此勞民傷財之所謂要政，殊如期堆好之後，反久不來接收，待砂石為風雨剝蝕之後，又責縣府辦事不力！（2）政令衝突——橫的既乏，縱的衝突自然難免。如政府體恤農忙，特令各縣停止征工堆砌砂石，以重農事，而公路局一面忽又嚴令各縣剋日堆砌完成，似此政令衝突，縣府不知所從。又如省府會通令各縣動員委員會等，合併改組為戰時工作委員會，各縣當即遵辦。豈知事後數月，省動員委員會，忽又通令各縣，不得裁併該會，何去何從？不無歧路之嘆！

（三）花樣翻新政治之姿態——花樣翻新，朝令夕改，人民失其信仰，下屬莫知所從。雖云百舉並舉，而結果一事難成。事實之表現為：（1）否認以示標高——大凡新上任的官長，必部份的或全部的否認前任的設施，以表示自己已有辦法。於是標新立異，辦法紛煩，往往施行未半而已去職，繼任的人，又復如是。因此上級的長官如變動愈繁，那隨政之花樣就愈多。而推行之結果，也就愈近於零。吾人認為徒以花樣翻新為成績之表現，實不如認定一三中心工作，始終全力以赴，務求其貫徹的為佳。（2）多變以示威權——重要政令，不加考慮，時佈時改，違奉為難。如壯丁集中訓練，上級惟恐下級不立即遵行，於是規定在集中地點之修繕，

炊爨器具的設置，都准先行動支地方公款備用。殊不知施訓不到四月，忽又命令改鑄集中訓練辦法。但於已經奉令開支的經費，又延不予以承認核銷。又如某會規定各縣建倉儲谷，以爲恢復常平倉的基礎，並限令將倉址及建倉設計中面圖等，呈核實施。所有履勘費及設計圖表等印刷費，並准先行墊支。但在各縣遵限呈報六之後，忽又奉令停止進行，改買軍谷，軍谷正待集中，忽又改要軍米。諸如此類，既不詳細審慮於事先，而乃變經變易於事後，下級人員及民衆的觀感，吾人不想見其影響。

(四) 綏遠政治之姿態——省政府組織龐大、經費多，人才衆，權力高，譬如太頭。而專員公署的組織，却又過於簡單。人力、財力、權力、都相去天壤，僅成爲上下級機關的公文承轉之「傳達室」。各縣有時間性急待解決的事，如果請示專署的時候，無非以「仰候轉呈省政府核奪飭遵」一類的官話指令回縣而已。似這般無權無力，事事都須由省府統制，專員設置之意義何在？吾人覺得他的機構之存在，祇不過像人身的一個組織罷了，他和太頭不相稱，實在也是人人皆知的事。

(五) 蛇尾政治之姿態——一切庶政，起初莫不雷厲風行，中間則彼此因循敷衍，最後即雲散烟銷，不問結局，正像虎頭蛇尾一般。事實的表現如下：(一) 一切計劃



無不偉大，無不周密，無不詳盡。正惟其偉大，往往限於人力財力而不能行；正惟其周密詳盡，往往不適合地方性而行不通。吾人以爲：計劃不妨縮小，方法尤須簡而易行，若祇是大而無當，詳而不實，那無寧簡易的有實效。(2)一切政令起初最嚴，結果最寬。如去年辦理總勸之後，各保甲人員以及各縣長，都出其本縣亦無匪患的切結。結果各縣不但時生匪劫，而政府又不得不再來一次總清勸。吾人對此不能不表示一些懷疑，對於過去出具了無匪切結的縣長鄉長，何以未聞有所切結處分的事？這豈不是虎頭蛇尾呢？這豈不是養成下級敷衍沓泄之風的辦法嗎？又如禁烟，限期早已過了一年，現在何處不可查出私吸私售之徒。所謂槍斃之說，偶爾聞之，何嘗始終嚴肅貫徹到底。又如不法官吏，經民衆舉發，及上級派員嚴查，而結果又多不如人民的期望，盡量加以懲處。這些都是蛇尾政治的表現。

(六)科員政治之萎靡——中央政令，省府政令，多集中在縣府兌現。省府政令之發動最應理的事實上是集中科員而推動。勸慎科員，當能用心辦理公文。懶怠的就敷衍了事，而於每件公事之後，不問是否重要，一律加上一「仍將奉文日期先行具報備查」一句，而給予縣府公文上無限之麻煩。如須清理一案，動輒數月不得要領。去年軍管區某處，忽然配發十個縣長大過一次，據說各縣長，有欺瞞該處之罪？

其實各縣國民兵團副團長，都是由上峯直接委充。其到縣後，調整常備隊長，縣長自然要尊重他的意見，並且人選部先呈報軍區。如說資格因非本縣籍貫，不合規定，儘可事前批駁。乃於事後受人批評時，才向各縣長兼團長出氣，各餉以一大過，這豈非笑話。揆其原因，都是科員政治之過。如果科員能多用些心思，在各縣呈報的時候，就將不合格的隊長一一批駁，又何至鬧出記幾十個縣長大過的笑話呢？今天的科員政治之缺點，在科員不知進修，不肯用腦力，不肯盡責任，一旦上官催詢某事，始手忙腳亂，推責諉過。於是縣長就成爲首當其衝的出氣對象。

## (乙) 在縣府表現之病態

(一) 美軍政治之姿態——北方大車，一切什物均堆積其上。今日的縣政，也像大車一般。舉凡一切政務，都集中到縣。不問縣府的權能怎樣，時間如何，無不限令兌現。縣政機構如舉比做大車，縣長就好比拖車的牛馬，而縣政推進的過程就是大車的車道。愈比較破蔽，縣政機構，精力有限的縣長，奔走於重重阻力的過程，猶如羸弱的馬駕一鈞之大車，而要他在泥濘崎嶇的道路上奔馳，不踏踏已經不容易了，如何能夠順利平適的前進。至於縣長拖曳這萬鈞的重載而不容易前進的原因，實由於事權不統一，指揮不統一，縣府各科科長科員，縣長不能完全自由擇

委，甚或以一軍事科員的末位，上舉也不惜代爲物色的煩勞。直接委來的科員，如能勝任負責固佳，如解不能勝任而自以爲係上級派來，遂表現出桀傲不馴的時候，那縣長更覺莫可奈何。像這樣人事任用權之不統一，使縣長不易拖動大車之原因甚大。又如縣長須負治安的責任，而却又不能指揮國民兵團，有治安的實責，而無治安的實權，這是指揮不統一而有阻礙縣長拖曳大車之進展的又一原因。新縣制對機構的調整，雖說好像在泥濘的路上，加以一層洋灰，但是，可惜是整桶的傾倒，而未會好好的加以人力揠平，結果崎嶇凹凸尤甚，試問如何能於縣政大車的前進有更大的助力呢！

(三)牛角政治之姿態——依行政原理，上級機關，只應規定下級機關行政事務的原則，而不好呆板的制定細則使他缺乏活動迴環的餘地，不能應付特殊的環境。今日的四川政治，愈上層，權愈大，而統制愈嚴；愈下層，權愈小，而受束縛愈緊，實際上很少有機會能使縣長發揮他的特長，能實施他的理想，能自訂他的計劃。無論施政、用人、用錢，一切都受絕大的限制。統制固屬必要，但統制須基於計劃合理化，否則無異於驅縣政人員鑽牛角尖，終有鑽不通而窒斃之一日。縣府機構猶如人的兩腿，一切庶政均賴他推行。可惜這兩腿太短，配上大頭之省府，細腰之專署，讀者試思還像一個什麼人？

(三)表報政治之姿態：「據某團統計，僅某一應需要各縣填報的表冊，就有一百種以上之多。其他各廳處經常的或臨時的表報，其數當更有可觀。縣府人力有限，即使每天應付表報尙不能完全辦好，其他政務又如何能按步推進？且各表報內容確實與否，無人過問，自然失去統計的價值。而各級機關派往各縣視察的監司，又來一套表報工作，而若干項目又絕不是幼稚的中國統計事業所能答復的問題。於是不能不出於向壁虛造之一途。故縣府人員每有「臨表涕泣不知所云」之感。再如各縣戶口之出入生死，所謂戶口異動查報，其意義與作用均極重大，祇借全盤是假，絕無精確統計，表報政治之亟需改革，似乎不可再緩了。

(四)潔樽政治之姿態：「聽說重慶有五十元一客的西餐，後來當局禁止應酬，於是大家又改宴客爲聚餐。各縣亦復如此，雖沒有五十元一客的西餐，可是五十元一席的中菜，却是極其平常。縣政人員初到任所，對地方紳耆，機關首長，不能不週旋一番，而地方人士，亦以此接近官府，又如上級視察員到縣，縣長不能不盡地主之誼，而更不能不有「一次潔樽候光」，於是觥籌交錯，而縣長的時間精神，耗於潔樽候光裏面，實不可勝計。如平均每三天有視察員一人到縣（最盛時一天裏就有兩三種視察員蒞縣），而縣長又必潔樽一次時，那一月下來，區區的一二三百元薪俸勢必全數投資於潔樽之中。據作者親眼看見一位縣徵收局長，在最

近不久的兩個星期中潔櫛了四次之多，每次兩席，每席祇是菜價就是一百二十元，試想兩個星期裏面就耗去潔櫛費一千數百元之鉅，究在何種項下開支？其土焉者，由老家兌錢賠墊；其中焉者，則兼營商業以資彌補；其下焉者，祇有出於貪污之一途，這不能不歸罪於潔櫛政治罷！

（丙）縣以下機構所表現之病態

（一）小脚政治之姿態——一切政治設施，自中央而省府，而專署，而縣府，都爲策勵設計及轉遞公文機關，直到鄉鎮保甲長，才直接和人民接觸，發生關係。所以凡百庶政，莫不集中保甲，而保甲的知識能力和他所負荷的責任，却又大不相稱。正像三寸金蓮有舉步難行之概。有才識的都向外發展，潔身自好者又多不願出山。願任鄉鎮保甲長的，非狡黠貪污者流，即庸懦無能之輩。於是一四方有罪，罪在保甲。平心而論，與其說保甲有罪，到不如說保甲運用不當的有罪之爲公允。鄉愚夫妻床第口角，講評曲直，鄉鎮保甲長之事；鄰人的雞犬豕馬牛羊踐踏了蔬菜農作物，排難解紛，鄉鎮保甲長之事，諸如此類，不一而足。其他如征丁，征工，催捐，傳案，戶口，合作，義社教，冬防，禁煙……千般萬種，那一件不是鄉鎮保甲長的事？以吾人受過高等教育的人們，恐怕也難於勝任愉快。今要責之於無權無能無才無德之保甲人員，豈不是緣木求魚挾泰山以超北海，自騷怪

有金蓮搖曳之態而「哥哥行不得也」。

(二)盲目政治之姿態——自保甲長以至鄉鎮長，有全不識字者，有粗通文墨者一切政令，或憑腦子的記憶，或恃書記的解釋，政事自無法按步推動。甚且有早間貼出上級機關的佈告，夜間保甲人員就派人把他撕毀，使人民「不識不知，順帝之則」，而便從中作弊。像這樣已身盲動，而又使民衆盲從，庶政何能推行盡利？人民不懼法內之苛，祇怕法外之擾。盲目政治就是給予法外之擾的根源。

(三)錐子政治之姿態——行政機關愈下層愈細小，愈細小愈鋒利。一與人民接觸，即發生痛苦的呼聲。保甲人員如錐子之鋒尖，他作威作福，魚肉鄉民的毒辣，正如錐子的鋒利一般。抽丁不賄縱就狹嫌征送；派款不徧私就浮收妄報。民衆誰敢過問，過問之後必遭其殃。民衆之所以痛恨保甲人員，莫非由此原故。庶政之不能貫徹到底，政令之不能深入民間，都是錐子政治的賜予。

綜合以上所說，吾人可知四川行政機構之主體，省府和他平行之機關，好像大頭；中間專員公署好比細腰；縣府猶如兩條短腿；而鄉鎮保甲則酷像小脚。如此大頭，細腰，短腿，小脚之機構，對於一切庶政無法貫徹，自屬意料中事。

今日侈談四川政治問題，多集中目光於縣府，而不知縣府上下級機構的問題尤多。故不謀改革政治則已，否則非謀整個上下政治的總解決不為功。茲更歸納言之：

- (1) 縣以上機構所表現之病態癥結，複雜而解決困難；
- (2) 縣府機構所表現之病態癥結，較簡單而解決容易；
- (3) 縣以下機構所表現之病態癥結，相當複雜而解決特別困難；
- (4) 要謀上下整個的澈底改造，才是今後四川政治的出路。

#### 四、縣政癥結之補救方法

根據前段分析，提出下列各種補救方法，茲以篤樞關係，不能詳為解說，僅舉重要的原則而已。

#### (一) 縣以上機構癥結之補救方法

##### (1) 補救破竹政治之方法：

原則——縱的機構之連鎖，務求緊湊一貫。

方法——(甲)上級機關，應隨時切實考查縣地方之實際情形與實際需要。

(乙)一切政務，不僅注意其普遍性，尤應注意其特殊性。對於縣地方之合理陳述或要求，應儘量採納。

(丙)對縣地方頒佈的命令及批示，應切實注意其時間性。

(丁)上級機關應提倡各科室與各縣府養成隨時互相諮詢聯絡，交換意見，使上下精神貫通。

(2) 補救多頭政治之方法：

原則——橫的機構之聯繫，務求步驟協調。

方法——(甲)上級機關如各廳處會之各科室，應切實加緊橫的聯繫。使計劃策動之事，在時間上，人力上，財力上，要有系統，有步驟。能令同一致，能知己知彼，能銜接而不衝突，能協調而不重複。且能分先後，輕重，別緩急。

(乙)橫的聯繫之技術，在實務上，應立科務會報制，以資溝通。在實施上應建立限度，以均勞逸。

(3) 補救萬花筒政治之方法：

原則——上級機關之一切計劃，務求簡易有效。

方法——(甲)法令之擬訂，應對事實之需要，並考慮實施之困難。

(乙)法令之制訂，應使富於彈韌性，現實性，不可朝令夕改。

(丙)鼓勵縣地方自發自動之精神，並培養其自動革新之習慣。

(4) 補救瀰腰政治之方法：

原則——專員職權，應予提高，使能充分發揮督察之效能。

方法——(甲)專員公署之機構，應再予充實。

新縣制與計劃政治



(乙) 凡各縣在在省府指示原則之下，所擬各種實施辦法，應賦

員以核奪之權，使收時間迅速，及適合地方性之效。

(丙) 縣府助支預備費，專員有核奪之權，使能應付非常之需要。

(丁) 增加專員出巡次數，減少上級機關之視察人員，並於一定期間，各專員集中省府會報，檢討推動改革之問題。

(5) 補救蛇尾政治之方法：

原則——立法要寬，執法要嚴，言不虛發，令出惟行。

方法——(甲) 上級機關應有貫徹始終之決心，領導策勵之精神。

(乙) 上級機關，應以身作則，務為實際，不尚空文。

(丙) 公誼重於私情，賞罰嚴明，應具雷霆萬鈞之力。

(丁) 樹立增強行政效之考核制度，以為 Check。

(6) 補救科員政治之方法：

原則——轉移人事重心，提高研究精神。

方法——(甲) 加重科長責任，嚴守辦公時間。

(乙) 減少對人關係，增加對事關係。

(丙) 減少不必要之等因奉此，增加研究機會。

(丁) 建立輪流之制，省縣職員，於一定時期，應以局部之交換輪職，使上下級務得印證之潛通。

## (二) 在縣藏結之補救

### (1) 補救大軍政治之方法：

原則——尊重縣長地位，提高院長職權。

方法——(甲)切實保障縣長任期，使能發揮抱負。

(乙)確保縣長之事權統一，指揮統一。

### (2) 補救牛角政治之方法：

原則——增加縣長自由活動之權力，尊重縣長個人創造力之價值。

方法——(甲)上級機關對縣地方之施政方針，應僅為原則之規定，而必須賦

予縣長活動變通之權。

(乙)上級機關對於縣政之設施，除臨時緊急事項外，各部均應限定

一二種中心工作範圍，使地方得游刃有餘，而有切實完成之把握。

(丙)上級機關，對縣地方應留予較充份之時間，使能斟酌地方實況，擬訂其實施計劃。

## 新縣制與計劃政治

(丁)用人用錢之限制，應予放寬，俾使運用自如，應付裕如。

(3) 補救表報政治與潔樽政治之方法：

原則——養成務實際求精確之精神；培養對事不對人之風氣。

方法——(甲)力求減少表報工作，並力求數字之正確。

(乙)力求減少接待應酬。

(丙)勵行新生活運動。

(三) 縣以下機構臃結之補救

(1) 補救小脚政治之方法：

原則——保甲之運用，應切實注意負荷之能力。

方法——保甲之運用，應有範圍，有分際，有數量，有時限。

(2) 補救盲目政治與錐子政治之方法：

原則——發揚公衆服務之精神，提高民衆政治之興趣；減除人民與政府之隔膜，調和人民與保甲之衝突。

方法——(甲)慎重保甲長人選，切實注意品德以扶正氣。

(乙)普遍設立鄉鎮保公款稽核委員會，一切收支必須核實公開。

(丙)創立巡迴施教團，加緊各種庶政之宣傳，使政治教育化。

## 五、結語

根據上面各段所述，從新縣制之推行方面看，以及從各階層的機構運用方面看。值得吾人注意的問題和值得改進的問題，都是非常之多。新縣制雖算得是地方計劃政治之開端；而整個的計劃政治之設計的基礎，無論如何是要建築在系統化，組織化，合理化，經濟化，的幾個原則之上的。我們也可以說，政治除了系統化組織化合理化和經濟化而外，是再不會有計劃政治之存在的。

新縣制雖說是系統化了，組織化了；可是在運用上和各階層的運用方法上，不完全是系統化組織化的，而尤其不是合理化和經濟化的，因此作者不憚煩瑣的把值得提出的有關問題，都舉出一些。目的就在使吾人能從提供的一些問題裏，謀一個澈底的解決，而完全能入於系統化，組織化，合理化和經濟化的區域，然後新縣制才算發揮了他的效能價值，而計劃政治的進行才有把握的實在，而四川的縣政也才有光明燦爛的一天。

原文共八段，二，三，五段節略——編者

## 設計與行政

張忠絳

「設計」這兩個字原先生在蘇聯和歐美其他各國盛行着，而且只在經濟部門上表現出來；這在當時，反映到「計劃經濟」的普遍實施。其後，推而廣之，整個國家的活動也以設計，所謂「計劃行政」的呼聲，因而也就高唱入雲；而設計和行政的關聯，從此表現得非常密切。

設計的重要是人人皆知的。小自個人說起，一切日常生活和日常工作都應先擬計劃，然後可以秩序井然，收到良好的結果；推而至於整個國家的活動，那更是非有精密的計劃不能夠有效地進行了。

針對着設計在行政工作上的重要性，去年三月間，八中全會通過了戰時三年建設計劃。爲了把這個計劃釐定具體的方案來交給行政機關去執行，中央設計局很迅速地成立。以下要從中央設計局的實際工作中來衡量中央設計局和行政機關的聯繫，跟着要說到中央設計局爲行政機關進行設計時所遭遇的困難，最後要從中央設計局所發生的作用來展望中央設計局和整個行政工作的前途。這不是學理的分析，這祇是工作的檢討和經驗的報道。

在沒有說到這些工作和經驗以前，首先要把中央設計局的組織加以簡略的說明：

中央設計局設局長一人，事實上名爲總裁，由蔣委員長兼任。局長之下，有審議會的

組織，這是一切設計的最高審議機關，由五院院長和其他重要人物參加審議工作。審議會之下，有預算委員會和設計委員會，前者審查中央和地方各機關的預算，後者審查中央和地方各機關的計劃。和這兩個委員會平行的機關是一個秘書處，設秘書長一人，副秘書長二人。可是，到目前為止，因為種種關係，審議會不曾成立，預算委員會的工作也只是由國防最高委員會、財政專門委員會和國民政府的主計處分別代行，因此，目前的中央設計局祇有設計委員會和秘書處在那兒工作。還有一點必需說明：秘書處雖則名義上和兩個委員會平行，但在目前，實際上是承蔣委員長的命令來指揮設計委員會的。

把中央設計局的組織簡明地說明以後，進一步就可以從中央設計局的實際工作中來衡量中央設計局和行政機關的聯繫了。

本來，替國家設計的情形可有三種：一種是一個新的國家成立，那時的設計有如在白紙上畫圖案，當然可以隨意所之；另一種是舊的制度完全推翻，要在廢墟上設計一個嶄新的國家，這是由下而上的設計，蘇聯的五年計劃就屬於這種範圍之內；再一種是在一定的政府組織下來作設計的工夫，這是由上而下的設計，我們中國目前的設計工作即屬於這種類型。

第一種設計最容易，第二種設計也痛快異常，第三種設計可不是那麼簡單。在第三種設計之下，設計者祇能在專科搜集原來的材料，權衡各方面的輕重，然後加以適當的配

合。因此，中央設計局成立後的初步工作是向中央和地方各機關搜集工作計劃和工作報告，作為我們設計的根據。這種工作，經過設計局最大的努力，才於去年七月初勉強完成。

上面那些簡單的工作概況，說明了中央設計局和行政機關的聯繫。在這種聯繫之下，中央設計局進一步為各行政機關作實際的設計工作了，可是，就在工作過程中，發現了若干困難：

第一個困難是人才的配合。舉實例來說罷；目前的考選委員會是供給人才的機關，但是，這個機關並沒有和用人機關取得密切的連絡，結果供需失節，行政效率降低。據考選委員會的報告，每年高考和普考的及格人員，因為供需失節的結果，往往不能完全分派到各機關去工作，在這種情形之下，考選委員會每年要支出二十萬元來供給這批閒散人員的生活費。從這報告看來，人才的配合問題是行政上的一大問題，而中央設計局當前的一個重要工作也就是要為這個問題尋求解決的辦法。然而，這種工作一向不為我們所注意，而目前也還有各方面的條件限制着，因此感覺到相當困難。

第二個困難是木材的混合。這是舉實例來說罷；如果交通帶因為要建築某項工程而需要大量的木材，那中央設計局應待先知道農林部每年生產的木材有多少，然後可以針對着交通部的需要而作最後的決定；但是，因為農林部是新近成立的機關，牠對於全國木材

的出產量根本就不會清楚，這時中央設計局從何設計起其他類似的事情還多着，這委實是中央設計局在工作過程中所遭遇的困難。

第三個困難是交通的配合。在目前，我們有許多行政機關不但需要利用國內的交通線來推行工作，而且更依賴於國際交通線來購買必需的東西。如衛生署需要的藥品，交通部敷築鐵路時所需要的種種材料，經濟部發展重工業時所需要各種機器，都是利用國際交通線而源源輸入。至於航空器所需要的汽油，雖則因為專關秘密而不發表，但其數量是相當可觀的，因而需要利用國際交通線的機會也就很多，推而至於其他各行政機關也當然不免要輸入外貨。在這些情形之下，中央設計局需要考察國際交通線的運輸量，從而加以調節和分配，否則有的行政機關是求之不得，有的行政機關則許得之過多了。然而，我們目前的國際交通線是相當艱難的，因而運輸也就很受限制，中央設計局在這種情況之下來進行調節和分配的工夫，當然是深感困難。

第四個困難是秘密消息的探聽。有許多行政機關的事業，因為事關國防秘密，因而編製預算冊或計劃綱要時，往往用另外一種無關宏旨的名義來代替那種秘密事業的名稱。在這種情形之下，中央設計局如果要求得設計的週密，當然要知道這種秘密消息的內幕，可是，這是不能向官方探聽的，祇能從私人方面隨時留意，這當然又是一個很大的困難了。中央設計局因為有了上面那些困難，設計的結果當然很難盡如人意；可是，這並不能



說，中央設計局完全使我們失望。我們認為；中央設計局的作用很大，從這些作用之中，我們可以看出中央設計局有其存在的必要，同時也可以對我們中國的行政前途表示樂觀。以下稍加說明：

中央設計局的第一個作用是可以不斷地把計劃加以改良，從而達到理想的境地。因為根據蔣委員長所提倡的行政三聯制說來，計劃，執行和考核的聯繫是可以循環不已的。也就是說，行政機關執行了設計機關的計劃以後，考核機關考核的結果又可以供設計機關進行第二次設計時的參考。如是循環不已，設計的工作固可以完美無缺，而行政工作也當然可以收效。針對着這點認識，中央設計局顯然有存在的必要了；假如中央設計局不斷地把計劃加以改良，我們中國的行政也就不難臻於至善。

中央設計局的第二個作用是可以製成統計數字來便利行政的貫徹。現代的行政是離不了數字的，可是我們中國的行政機關過去都沒有對數字加以注意。目前由於中央設計局的督促，將來各行政機關一定可以把行政工作臚列出正確的統計數字；到那時，我們中國的行政才不致盲無所從，東拉西補，而這也就有賴於中央設計局的存在了。

中央設計局的第三個作用是可以促成各行政機關的連絡。如前所述，考選委員會和各用人機關是不相為謀的，可是由於中央設計局的從旁幫助，這種現象當然可以免除，推而至於其他各個行政機關之間，也不難在中央設計局的幫助之下而互相合作。這委實是中央

設計局的另一大作用，從這個大作用之中，我們不但可以看出中央設計局有存在的必要，抑且對於我們中國的行政前途也可以表示樂觀了。

中央設計局的最後一個作用是可以用網羅各方面的人才為國家效力。如前所述，中央設計局的組織在目前是異常簡單的。拿設計委員會來說罷，設計委員一共是四十餘人，而部長兼任的佔了大多數，這雖則有其必要，可是，因為部長本身的公務已經非常繁忙，因而對於設計委員會的工作就很難兼顧。在這種情形之下，設計委員會要審查一種計劃時就往往感覺到人才不敷，這不能不說是遺憾的事。語雖如此，假如我們能夠把中央設計的組織充實起來，那各方面的人才都可以網羅到那兒為國家效力。這又不但說明中央設計局的必需存在，抑且也證明了我們中國的行政有其光明燦爛的前途。

總之，從中央設計局的實際工作看來，我們的「計劃行政」不是完沒有成功希望的。

然則，我們完全樂觀了嗎？這又不然。我們中國目前還沒有走入法治的道路，行政機關往往敷衍法律，甚至違法而行；在這種情形之下，假如中央設計局釐定了週詳的計劃交給行政機關去執行，而行政機關却敷衍了事，甚或反其道而行，那所謂「計劃行政」就會完全落空。因此，設計機關固應該苦心孤詣地去設計，而行政機關也得視法如命地去執行，這是最後的一點感想。

## 從行政本質說到計劃行政

孫澄方

七、八年前，我們常常聽說「計劃經濟」一詞，現在儘管事實上計劃經濟事業依然在進行着，但那個名詞却似乎不復以那那樣響亮和熱烈，代之而起的是「計劃政治」。「計劃政治」是什麼時賢說有不少的論列，這裏姑且不說，但是什麼又是「計劃行政」呢？兩者似乎相同，而實不相同。爲了清醒起見，先將二者的分別，大略講一講。

「政是衆人的事，治是管理，管理衆人的事，便是政治」。這是政治二字的定義。行政呢？照字面上講，行是執行，是執行衆人的事。換句話說，就是「政治是管理衆人的事，而行政則是執行這種管理的一種手段或方法。準此而言，政治是國家政策的決定，行政是執行政策的方法；政治着重於體制規章及重大設施的訂定，行政則是一種執行技術。由此可知計劃政治也者，是一種政策的設計，而計劃行政則爲執行技術的設計。計劃行政既然是一種技術問題，則設計的對象和內容自然也應該不同。

首先講行政的性質。行政二字本亦含有廣狹兩種意義，從廣義而言，舉凡國家的一切設施，如財政，經濟，交通，教育，內政，外交，以至司法，立法，考試，監察等等，都莫非行政。但就狹義言，每一機關的機構調整和人事，事，物的管理，才可算爲行政。但不論其爲廣義的行政，抑爲狹義的行政，都具有三種共同的性質，就是：完整性，專門

性和延續性。由於這三種性質，我們可以一遵行政要計劃的重要。

第一，行政是有完整性的。「政」既然是衆人的事，則其所包括的範圍當然不止於一人一事，一地一物，而必須要彼此相關！彼此聯繫，然後才能貫徹管理衆人之事的目的。舉一個淺顯的例子來說。一架機器的構造是相當複雜，但分析起來，上自發動機，傳方器，下至一個螺絲釘或一根皮帶，都是有互相配合作用的。發動機壞了，固然會影響全部機器動作，這是一個螺絲釘出了毛病，也同樣可以影響生產。所以管理機器的人，一定要不時的去檢查機件，注意運用，不使任何一部門的活動和其他部門失去聯繫，或發生障礙，然後生產效率才能增高。國家行政，千頭萬緒，當然不能像譬喻那樣簡單，但其原理是一樣的，而且就是因為不是那樣簡單，我們才不能不格外注意。

行政既然是具有完整性，那末凡是頭痛醫頭，腳痛醫腳，或各行其是，互不關聯，或重複衝突，疊床架屋，或輕重倒置，緩急失序，以及其他等等類似行爲，當然都是不合完整原則。因為凡是犯了上述種種毛病之一者，縱使從那行政的本身看來，也許是有效率的，但就整個的行政道理而論，已經耗費了很多的人力，財力，物力和時間，無形之中，已經影響了國家的整個元氣。如何才能達到行政完整性的目的，那要靠週密的設計了。舉凡有背完整性的情形或活動，都須切實糾正，然後整個的國家行政，才能顛撲不破的收取宏效。

第二、行政是有專門性的。時人常常愛說「專家政治」。其實一個政治家，無論從他的責任方面講，或是工作方面講，或是從需要的技術方面講，都未必一定是專家，自然，政治家而兼係專家當然更好。至於行政呢？却非專家不可。世界各國行政事業，在近百餘年來，發展擴張，其範圍已迥非以前可比。以我國而論，以前行政雖然也分禮，刑，吏，戶，兵，工，農，醫，六部，但究其實大都係一種普通性的工作，國家既然沒有專門人才的訓練，社會上也沒有這種人才的要求。現在則不然了。行政分工既然細密，每一項工作的執行，也都不能像以往的囫圇吞棗，似解非解。各種專門行政事業姑且不論，就是以各機關的一般行政事務而言，亦非有專門的研究和技術，不足以言效率。例如人事行政，以前所着重的不過是考試，甄銓，獎懲，黜陟等數大項，而且即在此數大項之中，其辦理方式也大都談不上「專門」二字。現在，人事行政早已成爲一種專門學科，所包括的範圍也已經不是以前那樣簡單。以前所有的，充實了，改進了；以前所沒有的增加了，計劃了，如退休，養老之儲蓄，職位分類工作技術訓練等，無一不需要有專門研究。此外，如會計制度，物料管理以及文書檔案之處置等，亦莫不成爲一種專門學問？而有待於從政者及研究者之不斷檢討。所以我們如果要談現代行政，不但不能忘了這個行政專門性的事實，而尤不能忘了對於這個專門性的良好設計，譬如說物料管理既然是一種專門性的行政，我們對於詢價，選購，收料，發料，保管，調配等等手續，表格章則等等簽訂，就必須要有整密的設計，

然後才能開發專門性的真正意義。

第三、行政是有延續性的。國家行政是國家百年大計之所繫，其性質是永久的，不是暫時的；是繼續前進的，不是時時停時走的。即使某種行政，在形式上看來，雖然是臨時的，但其意義仍舊是永久的。例如戰時的行政設施，以很多與平日的經常行政不同，到了戰爭結束之後，也許會慢慢地隨之而結束的，但是他所發生的意義，或所產生的成果，一如戰事本身，對於國家將來是有長遠的影響的。如果我們忽略了這一點，結果所失不僅是現在，而將永久後悔。至於其他一切經常行政，縱然在形式上或體制上也許有時會有變化，但其延續性終竟為極其明顯，而更須時時注意。行政延續性既然這樣重要，那末我們在延續的方法上，自不能不加以考究。考研之道，首在設計。對於機構運用，職責劃分，人事制度，物料管理，工作考核，會計程序等事項，都須隨時研究，隨時計劃改進，務使整個的行政活動，不斷地向前進步，行政效率不斷地向上增高。因為不如此，就足妨礙行政的延續性，而影響於整個的國家行政。

從行政本質上面講，一切行政，需要有良好的計劃已無問題，現在我們可以將編造計劃的辦法，簡單地談一談。

(一) 計劃價值的決定。計劃行政的第一步工作，是對於計劃本身的需要或價值之審查。每一項行政事項，都應該有他的真實價值，在計劃辦理之初，對於他的需要性，必須

以客觀的態度來判斷，萬不能徇私見或不識大體，以爲任何都可救國。其次，對於所根據的法令規章，也須注意，然後一切設施才不至於沒有着落。

(二)人，財，物的配合。一件工作的完成，主要因素不外人員，經費和物料三項。人員包括一切工作人員以及佚役工人等；經費包括一切經常費，臨時費，開辦費以及其費用在內；物料一項則上自建設器材，重要物具，下至辦公用品，常用物件莫不包括在內。在一個計劃實施之初，對於這三種主要因素，必須要有完密的配合。配合時不但對於所需要的人，財，物三者的質量和來源要有準確估計，對於已有的數字和來源也須特別注意，然後才能產生一個翔實的計劃。惟是行政一事，如上文所述，是具有完整性的，所以在計劃本身的配合外，還應該有計劃與計劃間，或機關與機關間的配合。例如某機關的計劃需要統計人員若干名，擬請統計局供給或考試院代考，那末統計局或考試院就要按照這個需要去計劃供應。再如某機關計劃中某部份需要繕寫人員若干名，擬行考錄，那末該機關的主管人事部份就得去計劃供應。關於前者，配合責任在最高設計機關；關於後者則在其機關本身，但其作用是一樣的。

(三)工作適度的擬訂。除上面所說的人，財，物三項因素外，對於一件行政工作的設計，還須注意他的時間條件。就是說一件工作從開始到完成；一定要分期擬定他的完成程序和數量，然後不但人，財，物方面不得浪費，考核機關或人員也才易於實在地完成他

們任務，而行政效率也才易於真正提高，在擬定計劃分期進度時，還有一點也須注意，就是進度和概算的對照。例如辦理某種人員訓練，計劃訓練四千人，分三期完成。第一期訓練一千人，第二期，三期各訓練一千五百人。第一期概算十萬元，第二期，三期各十五萬元。在每期進度項下，分別列明數目，並根據預算書列明其在每項和每類支出中所佔的百分比。這樣做去，一個工作計劃縱使不能百分之百的圓滿完成，至少可以免去許多浪費和空泛的毛病。

(四) 計劃的審查。行政計劃既然編好，在呈送中央最高設計機關審核之前，本機關對於所屬機關或各部份的計劃，應該有一個會同的審查；目的在使一個整個單位的行政能有密切的配合，並使編製內容和格式整齊劃一。會同審查時對於每一項計劃所需要的人力，物力，財力，時間，以及其輕重緩急性，都須有縝密的檢討，務使整個計劃合理化並切實用，然後中央最高設計機關作綜合審查時，也輕便很多，於整個行政效率上是有極大裨益的。

上面所講四點，對於行政工作的計劃方法，雖不十分詳盡，但大體似已無甚差誤。他如計劃的執行和考核與行政計劃本身雖亦不無很大關係，但依照行政三聯制的精神，是應該分開，不能混為一談，所以本文不能多講。但執行必須認真，考核必須嚴格，這是必須注意的，因為不如是，則全盤計劃都將等於廢紙。



此外，還有一點可以附帶說明的，就是本文所講各點，不論是在廣義的行政或狹義的行政上，大致都可適用。例如說，我們要編一個整個的教育行政計劃，固然要注意上面所講的幾種辦法，就是任何一個行政機關要編一個本身設施計劃，譬如說建造一所官舍，或辦理一個職工小學，或購辦大批物料，即使不必完全依照上述條件辦理，至少上列辦法可以供給參考。

行政是管理衆人之事的方法。我們要有好的方法，必須要有好的設計。我們國家譬如一個大世家中途式微，而同時也正在復興的當頭，一切的一切，都經不起浪費，虛耗，萎靡，怠惰以及其他種種不長進的行爲。所以必須把握住這個時機，加倍努力，然後才能爲「衆人」造福，也才不負「計劃行政」這個名詞。

## 關於計劃政治的實施

何曉履

政治是管理衆人的事，則所謂計劃政治，即是政府有計劃有步驟的運用科學的方法，去爲人民管理一切的政事。再根據研究資本主義社會的權威學者松巴特的解說，計劃經濟必須具備的條件是（一）積極的，（二）全部的，（三）統一的，（四）能夠適應經濟的複雜性。今姑假定計劃政治是計劃經濟的蛻嬗與擴大，計劃政治的學理尙無具體說明之前，可以適用計劃經濟相同的四大原則，凡必須由國家管理的衆人的事，如民政、財政、經濟、教育、外交、軍事乃至於一切社會事業，統屬於唯一積極的，全部的，統一的，能適應政治的複雜性的總的計劃之下，才是真正的計劃政治。

明白了計劃政治的意義之後，便可以進而瞭解計劃政治與政治計劃的分野，前者是整體的，後者是部分的，前者是統一的，後者是多門的。最近美國羅斯福的私人代表居里氏對於美國的經濟制度有一個透闢的批評，他說：每一部門的計劃方案是合理的，但綜合起來，便不合理。這就是說各部門所獨立制定的計劃，不相爲謀，自立系統，雖亦能持之有故，言之成理，但推行起來，便見促襟見肘，破碎支離，甚至互相抵銷，一無所成。所以計劃經濟，不僅每一部門要合理，綜合起來也一樣要合理，同樣，計劃政治，也不僅要求每一部門的合理，而是要使綜合起來都能合理。

循省我國自抗戰以來的政治動向，挈其大要言之，二十七年臨全大會通過「抗戰建國綱領」，悉為抗戰建國的最高準則；至本年三月八中全會通過「羈時三年建設計劃大綱」，更為「抗戰建國綱領」的精神的衍襲，可謂體大思精為今後各種建設必須依據的具體方案。而總裁在七中全會所提出的「行政三聯制」，亦為適應國家政治演進的趨向，為實施計劃政治之基礎工作。

在今日而言計劃政治，不能僅為學理上的探討，應該研商其如何進行，以及如何行之而有效，等等實際問題。我國的政治，既以三民主義為指導原則，而目前的斬向，則為執行具有綜合性積極性的「三年計劃」。有了鮮豁而固定的目標，然後始可以言實施的方。於此，僅就管窺所及，敷陳如下：

一、精審的取材 計劃的提出，應該是屬於中央，還是屬於地方？而就地方言應該是屬於上層或下層？這就是說，計劃的擬定，應該以某一方面或某一層級的意見為依歸？這一問題，嚴格說來，自然要牽涉到民主集權或地方自治的問題。但就淺近方面言之，一切社會制度的產生，應以社會上的實際需要為憑。所以，各種統計調查機關所搜集的材料，均足為政治改革的張本。因而計劃的制定，不能單憑某一層級，或某些個人的意見，隨心所欲，縱筆直書，復蹈過去閉門造車，不顧事實，以致扞格難行，等於具文的積弊。況且計劃政治的精神，就在於把握現實，切合需要，則綜合調查所得的社會上的各種材料，以

爲制定計劃的張本，實爲確定不易的道理。不過我國的統計調查事業，尚在啓蒙時期，材料之是否真實，數字之是否準確？依然要經過詳密的審定，與精明的判斷，然後運用到計劃上面，才不至舛誤。但是這種裁量的繁重工作，也就是計劃政治的基本工作，自然要由中央設計員來担任，方能達成綜合性與統一性的目的。

二、適當的程序 「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣」。無論何種事業的進行，必須推究其事物的本末和終始，以決定執行的次第與先後，才不至於犯上躐等或說節的弊病。當然，在過去一切建設計劃中，莫不有進度表的制定，在表面上，都好像能把握時間，運用時間，規定程序，限期完成；但其結果往往與預期成效，相距懸遠，這自然亦由於執行者的牽延遲緩，或受特殊環境的限制。而在計劃當中，不曾顧及某一時間內的人力物力，是否能完成其預定的事業，亦爲使事業成果與原定計劃不相符合的一因。所以現代的政治，猶之科學的實驗，必須手續與程序，俱臻美備，始可獲得完滿的結論。在計劃之始，即應搜求實際的經驗，體察一定時間之內，人力物力可能完成的專業，本於「不求多做，但求做好」的原則，通盤籌劃，規定爲精詳而適當的程序與進度，使執行者有所遵循，得以按部就班的去分期實行，如果再無成效可觀，則應戶籍延誤公之咎。若此計劃之完成，可操左券。

三、地域的制宜 計劃必須注意到各地方的特殊環境，因地制宜，隨事立功。如某省

有一縣，因為省府行政計劃的規定，各縣普遍設立水上警察，而該縣實無河流，呈請免設，所得的指令，乃為「事關通案，礙難照准」。（見行政三聯制大綱）諸如此類的事實，未免滑稽已甚。計劃政治雖然具有綜合的統一的特性，但在另一方面，還須適應地域上的複雜性，並不是混同的綜合，麻木的統一。如果專抱泥於形式的整齊劃一而忽略了因地制宜的要件，那就根本違反計劃政治的真諦。於此，須從各地方對於計劃的執行方面，嚴加考核，隨時垂詢其執行時有無困難障礙，請求改革與變通，期能捷速事功，使整個計劃圓滿達成。而此等實際經驗，又足為後來擬定計劃的參考。所謂知分知合，知微知著，為大於細，即小見巨，意即在此。

四、緊湊的預算 使計劃不至於落空，自然要有適當的經費，與之配合。大之一國的行政，小之私人團體推行的業務，如果沒有相當的經費，都會一籌莫展。雖然有些計劃的實現，不必要經費，而大部分都是要靠經費來推動的。談到計劃與預算的配合，自然要分別軍事與行政，軍事計劃的預算，是量入為出，行政計劃的預算，則量入為出。但為使款無虛糜，化一錢得一錢之用，則擬定計劃，必須同時編製預算；除了軍事計劃的量入為出者外，而行政計劃，必須事事考慮財源的寬窄，以分別進行的緩急，這就要適用百分比的預算制度，確定建設事業的中心，則劃建設工作的程序，使各種計劃，都有緊湊適合的預算，則財有所出，事乃克舉。很顯然的，國家年度的預算，也是計劃政治的一部分。

五、科學的管理 隨着社會的進化，而生存於世界上的人與人間以及國與國間所發生的關係，異常密切，而亦異常複雜。所以美國人以往所願言的「政府最好，干涉最少」的觀念，也已經變過來。因為人事上的錯綜經緯，變動不居，渴望一個萬能的政府來切實管理。比人拉雜雷說過：「要是每個人都能明白認識和精確判斷他的利益，權利和義務，都能自己去進行，並且能自動去做應該做的，從不做所不應該做的，那末國家干涉的必要，自然會消滅，我們可以享受自然的境界」。這種理想的境界，自然實現的可能，何況在世界競爭劇烈之日，國家的職權，絕無疑義的要從「警察」變為「干涉」。所以建立萬能政府，成為現代政治的最高目標，而科學管理，又為使中央以下各級政府變為萬能的基本要素。政府對於繁雜紛亂的事務，能管理得井井有條，不僅要具有科學的其確精神，還須運用科學的綜理方法，乃至於個人的思想行動，從研究、分析、考察、設計，以至工作的分配，方案的執行，都要合乎科學。「羣衆是這一個時代的主流，科學是推動時代主流的利器」。把科學的管理方法，盡量適用到行政方面，由在而下，一體遵循。則一切計劃的分配與聯繫，執行與考核，均能「如身使臂，如臂使指」，理得心安，暢行無礙，俾於極短的時間，收取極大的成效。本舉，計劃政治完成，不是靠着法律的督促，而是要自發自動的去努力。發揚科學精神，運用科學管理，更爲刺激執行者加強程度的不二法門。

六、人才的優揚 「人存政舉，人亡政息」的人治說，雖亦有可以指摘的地方；但是

「徒法不能以自行」，仍為百世不易的明訓。況且現代的行政，不論是國防建設，乃至農工商工礦，教育、衛生、各部門工作，都需要專門人才去担任，所謂專家政治是也。目前的人事制度僅立初基，人才的培養與登庸，雖漸入正軌，而罅漏尚多，「人人找事，事事找人」的矛盾現象，仍所在多有。甚至演成螽蟴進者高居要津，懷才抱智者屈在下僚。而能力較強肯負責任者，則事務瑣雜日不暇給，能力卑劣，不肯負責者，則一無所事，終日閒逸。楊萬里有言，「法不必行，不如無法；人不任責，不如無人」，是皆甚言人事失調之弊。所以計劃政治是科學化，責任化，對於人事的管理，也「一定要注意」：（1）慎重遴選，（2）抑過倖進，（3）勤懲督訓，（4）嚴密考核，（5）賞罰嚴明，（6）待遇公允。使人事上的管理得法，一面再積極進行各種專門的技術的人才的培養，務期「人人有事，事事有人」達到「專家政治」的目的。以健全的人事，推行計劃政治，兼收「人治」「法治」之利，實事半功倍。

綜上所論，前四者為計劃的編製問題，後二者為計劃的執行問題。至現為止，各方關於計劃政治的闡述，僅限於原理與方針，而計劃的內容，尚在設計之中。於此乃速研究其實施方法，已嫌過早。惟自籌抗建大業，急待完成，嗚呼舉治，實向冀計劃政治之能即見實施，把整個國家鍛鍊成爲堅勁而果敢的戰鬥單位，所謂「不戰而屈人之兵」的威德顯烈，復弘揚於今日。而足以奉爲計劃政治之準繩的「戰時三年建設計劃大綱」，既經政府

決定，倘即總以製成各種具體方案，次第實施，則計劃政治的完成，計日可待。

## 關於計劃政治的實施



## 計劃經濟與世界經濟趨勢

王衛恥

社會經濟生活的進展，約可分為四期；即自然底，交換底，統制底，和計劃底。

在第一期內，人類活動的區域甚狹，猶未能脫離封鎖的氏族部落。自己部落的生產品分配給自己部落消費，商品的生產者和生產資本的所有者及商品的直接消費者都屬於同一個人或同一氏族。各人間彼此獨立生活很少關聯，最多也不過偶爾用剩餘的產品試行交換。故生產與消費銜接，生活相當安定。

在第二期內，貨幣已經脫卸了商品的性質而表現出特殊的功能。商品的生產者和資本的所有者以及商品的消費者，變成截然無關的三種人。用貨幣表示的價格支配着他們的活動，即是循環商品——貨幣——商品的交易方程式進行，因此自然產生了一種中間商人作為交易進行的樞紐。生產者與消費者雖彼此不必明瞭，也可經由商人之手使經濟活動圓滑進行；然而商人往往是盲目的，貪圖近利的，生產者與消費者間遂由是而不得不被迫成立了悲劇，即是社會所需要急切的恰恰不是生產者所大量供給的；一方面為投資過剩一方面為消費不足；一方面生產者為要減低成本而相對地減少工資，一方面勞動者因收入貧乏而購買力為之薄弱，市場上均衡機構於是宣告破壞，社會經濟恐慌乃即應時而起。

在第三期內，政府利用其自身權力出面干涉。先把各生產部門聯繫起來構成橫的組

織；再把每一產業部門的進行順序聯繫起來構成縱的組織，用價格控制來統馭這縱橫組織的生產，謂之「產業合理化」。而控制價格的利器，就是中央銀行的金融政策；倘中央銀行之金融政策有時不靈，則即用政府法律命令以限制之，如德之封鎖馬克義之統制外匯等均是。此其特點之一；另外統制政策的實行是部份的，散漫的，頭痛醫頭脚痛醫脚的。如英國因生產者之不顧社會需要而大肆浪費生產，乃訂立工廠原料供給之優先制度；又如俄因鋼鐵生產之未至合理，乃於一九三二年由組合部長下令將全國鋼鐵事業組織一強制的企業聯合以統制之是，因之其統制之範圍未能普遍於各部門（如英義），縱普遍於各部門其各部門之聯繫亦不能密切（如第一次四年計劃中之德與蘇經濟政策時之蘇俄）此其特點之二；最後統制政策的實行是對於生產者之一種指導，政府就中間人的立場發蹤指示生產的進行，所以對於消費的統制往往忽視（戰時除外），而生產者和商人的利益也極為政府所重視，觀於各國之統制機構均以各企業自己組成之聯合會或卡泰爾為中心，即可大致明瞭，此其特點之三。

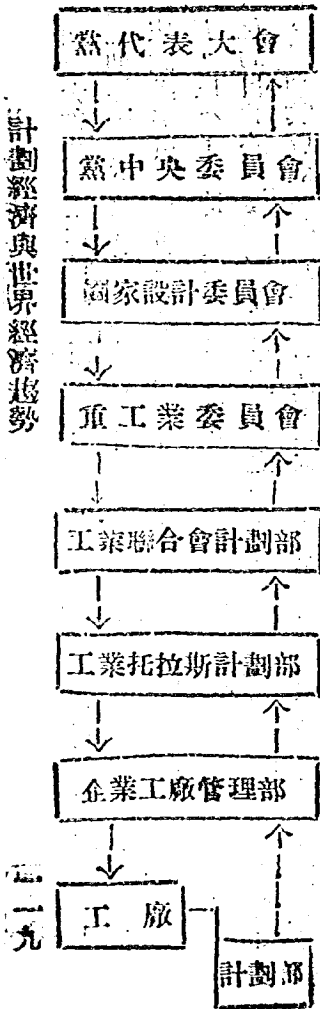
在第四期內，政府代替了商人和生產者的地位，生產事業由於國營，生產品即直接由政府分配給人民消費，所以一切人民所需商品的品質數量等自應由政府知之甚悉，然後再按之生產，俾免過剩或不足，因此生產計劃是以整個人民需要和社會福利為中心的，不是支離破碎殘缺不完的。所謂計劃經濟者：乃是一種經濟制度，在此制度之內，一切富源皆

由政府合理運用與分配之謂。因爲唯有用政府的力量，始能擬定全國性的生產與消費計劃，不致使經濟機構發生破綻。普通經濟制度係以價格爲指標；所有工業農業的生產，普通水利的開發，土地資源的利用，勞動資本的構成等，完全以利潤趨向爲依據；在計劃經濟制度之下，首先價格的觀念，即須改變，價格不決定於生產者的邊際成本和購買者的邊際需要，乃是由政府自身的意志所決定。政府可以根據實際情況隨意將價格提高或降低，投資的方向也可依據政府的意志而進行。譬若蘇聯在實行第一次五年計劃時，生產重點置於重工業之建設上，戈林的四年計劃也偏重於重工業的振興；但重工業所需之經費技術等遠較輕工業爲鉅，而在短期內又無何利息可言，所生產者並不能直接供人民消費，故其收支相較，賠累自意中事，若聽任商人之自由投資，則自利潤觀點定裹足不前；但若在計劃經濟制度之下，政府倘認爲重工業之建設爲立國之所必需，則自可立即籌劃全國一致的進行步驟。縱有賠累亦所不惜；而另外因生產與消費係根據密計劃的結果，對於非計劃經濟制度內所常發生的現象如失業問題、恐慌問題、通貨問題及儲蓄問題等，也均能預爲有所避免；因計劃經濟着眼在國民全體的利益，一切企業均由政府按照需要而增減，價值亦移此部分人之利益於另一部分人之上以資平衡也。

那麼計劃經濟發展的過去歷史究竟怎樣呢？第一可以蘇聯爲例：蘇聯因鑒於革命後軍事共產的失敗，乃於一九二一年開始實行新經濟政策，二月間成立國家計劃委員會(С.С.С.С.

Planned Commission) 負責全國生產之設計，准許私人企業之成立，惟銀行，國際貿易，大企業，合作社運輸事業等須由國營。其計劃之要點即在使私營經濟機關與國營者相聯合。並另由最高經濟委員會作為執行機關。至一九二八年開始實行第一次五年計劃時，始大致具有計劃經濟之精神。其目標在(1)求全生產之最大限度發展，(2)着重工業的建設尤其國防軍備的充實方面，(3)肅清農村中資本主義分子，(4)除去農業方面之遲緩狀態，(5)集合農民加強其組織，(6)加強無產階級的政治經濟地位，(7)提高落後民族共和國的政治文化，(8)求技術及經濟的進步使能超過先進資本主義國家。所以在計劃中特別注意大量工人的創造和工農組織系統的闡發，試以重工業生產一項為例，闡解其計劃系統如次：

(綜合計劃)



先由黨大會決定工作目標，經過黨中央委員會交與國家設計委員會作一綜合計劃，經政府決定即逐層交下執行直至各工廠所設之計劃部為止，再將實施結果及困難逐次呈報上級至國家設計委員會研究之。經四年時期此第一個五年計劃即告完成，雖有很多方面未能達到預期，但（1）造產增加35%，（2）國民所得中社會化之所得由25.4%增至35.5%（社會化的目的略可達到），（3）重工業之生產已達原計劃之85.1%其中機械生產較前增加十倍，是則其成效亦確有足多者。第二次五年計劃由一九三三年一月至一九三七年十二月之間，其成效更較顯著如（1）利用就地取原料的成功，（2）生產品的改良，（3）材料使用的合理化等均是，結果人口中97%均變成工農，工業生產也增加111%。第三次五年計劃雖因戰爭而告挫折，但能力抗強德追奔逐北者，不能不歸功於十餘年來計劃經濟之成就。

其次再以德國第二次四年計劃為例：該計劃係於一九三六年十月由戈林負責施行。其目的是在嚴格監督私營企業和經濟活動，俾置全國經濟組織於備戰狀態之下。依原則言，此種制度本不能稱為計劃經濟，但因其全國整個經濟活動皆置於一個意志之下，各方面的聯繫也比較密切，一切目標和步驟又都很顯明，所以也於此附帶論及。德國計劃經濟之大概可就以下數點述之：（1）社團組織的加強。（2）社團的構成：分全國企業為企業別及地域別二種。前者係將全國產業分成工業，手工業，商業，銀行業，保險業六種；全國圖；每種之下再詳為細分如工業即分鑄業、機械金屬製造、石材和土砂、化學工業、皮革



(b) 加泰爾的強化；強迫各企業一定加入加泰爾不得例外，各加泰爾又受全國團的指揮監督，再經過全國經濟會議而聽命於經濟部長。(2) 計劃範圍的詳密。所有各企業的工資，利息，利潤，生產品的品質與數額，原料取得的先後，交通運輸的特許，投資儲蓄的限制等全部由政府根據各全國團的報告而斟酌國策予以縝細規定，務使各生產部門之間不致發生競爭和浪費；(3) 消費行為的重視。每一部門的生產計劃均經調查全國人民之消費需要而來，尤以農業為甚（此消費需要實際估計極低）譬若負責糧食管理制的全國糧食團，即由所有生產與分配上之農人團體所組成，用市場控制方法，決定糧食在各地的生產與消費，糧食的輸入流通，更由政府根據需要自己行之，私人絕對不許過問。因之德國當此歐戰一起，一切經濟計劃立刻付諸實施，絕對不見任何慌張忙亂的樣子，完全是幾年來計劃的成功，計劃經濟的功能性，於此又得一測驗。

總觀上述二例，可得結論如下：(1) 計劃經濟的實施可以求得一國經濟之能以自給自足。一切生產建設，消費統制，貿易管理，交通調整，全在為此目的而設；因為計劃經濟是政府意志的表現，也是世界經濟機構外單獨存在的一個經濟體，所以計劃經濟實施的方針，都係在求一國之自給自足的。譬若蘇聯重工業的生產，不注重開採的鑛力在開發各地貧鑛，如 South urals 的鐵鑛與 Kursk 煤鑛相距本來的很遠，經濟價值也不大，但蘇當局不惜特設鐵路以銜接之，雖自表面觀似有賠累趨勢，然一旦國土受侵時，因能發揮甚大

（俾用也。德國第二個四年計劃目標尤在原料之自給自足，如農業之擴張，工業原料代替品之  
之擴張等均是。）(2)計劃經濟的實施可以避免國生產與消費上之浪費。因為計劃的訂  
定，是根據可算的調查經濟學家專家的縝密研究的，所以生產與消費行為彼此能互相銜接，  
不會發生何種差誤的弊。(3)計劃經濟的實施，可以收民衆組織加強的好處。計劃經濟是由  
上而下的，最基層組織乃在人民自己組織的私人團體。計劃經濟之能否成功，即可以此許  
衆私人團體的組織是否健全爲斷。在非計劃經濟社會裏，個人民衆組織，市場活動極爲自  
由，所以不但很不公平，而且極不合理，一切經濟上的恐慌破裂等禍兆因此而起。故蘇聯業  
務農場制度的推行，德國地方經濟會議辦法的有方，可以說實在爲蘇德兩國計劃經濟的最大  
成就。(4)計劃經濟的實施，不論用國營方式如蘇聯或用統制私人企業方式如德國其發達  
指示的機關是在政府本身。蘇聯因爲革命關係對度根本推翻，所以能另用國營方式建  
立計劃制度。德國因爲並未用革命方式，舊的經濟組織依然存在，若一旦驟然廢除，定必  
發生極大擾擾，因此乃採用統制私人企業的方式。但因其統制極嚴，一切活動均依政府意  
志的指示，所以實際上也和國營無異。我們可以說當一國若欲採集蘇德二國營長處，則行  
計劃經濟的時候，必採用暴力的，急進的方式則可效法蘇聯，否則倘採和平的，漸進的方式  
則應效法德國。

以上所述各節，乃是自原始經濟活動一直到今日蘇德二國計劃經濟底大概情形，那麼



世界上以後經濟的趨勢將怎樣呢？我可以大膽的說：此後世界各國經濟的歸趨，在國際間必將是共同合作，在國內則祇可採用計劃經濟的一條路。前者非本文範圍，於此不必論及；後者可就兩方面來觀察。

第一主觀方面，非計劃經濟有其本身不易克服的困難，就是牠的基礎價格制度顯露了破綻。價格制度係基於市場上供求雙方自由活動的一種制度。時至今日生產者受到三種經濟因素的影響即（1）投資濺積的日漸膨大，（2）在生產過程中固定資本（如機械等）所佔比例日較可變資本（如勞動）為多和（3）生產技術的愈益進步，遂使生產者為避免虧折不得不從事大量生產以求減低每單位的邊際成本，於此即無法再顧到消費者的需要點；而在消費著方面因（1）小資本及手工業者漸被淘汰和（2）勞動機會的有減少趨勢，遂使其購買力不能適應對大批生產品的購買，因是一定發生如下數種結果：（1）生產過剩工商倒閉；（2）失業業多社會困苦；（3）信用停滯濫濟恐慌。而且此種變動每經過一次以後，產量都要累形加增，人民生產程度都更形提高，而恐慌的情形必將要更形加甚，此為非計劃經濟本身上的缺乏。欲圖挽救此種缺點固不必如馬克斯所主張的資本主義的必然崩潰而重新建立新制度；只消由政府出而直接指導生產者與消費者的活動即可，此即所謂計劃經濟是也。就經濟史觀察，蘇聯實行計劃經濟最早，其次德義美即有仿行的趨勢。義大利之法西斯經濟政策雖為統制經濟，但觀其組織的強固統制的廣泛等謂之為計劃經濟的過渡，絕非過分。赫爾

爲。范納在其「墨索里尼統制下的義大利」一書內固卽作如是主張也；德國第一備四年計劃卽爲統制制度，由此進入第二個四年計劃卽卅計劃也；美國自一九三九年大恐慌以後，胡佛總統雖費盡千萬之力，終使恐慌程度愈益加深，希羅斯福上台，乃卽實行所謂復興計劃，其用意蓋在（1）提高農產品的價格以調整農業與工業間之矛盾，（2）膨脹通貨推行公共工程之建築以提高工人之購買力藉以平均消費者與投資者之分配，（3）用銀行政策以指導生產等。所有一切原動力皆出自政府之計劃，尤其政府用人爲方法貶低幣價膨脹通貨，頗類於計劃經濟下之情形，又如同業公會方法之採用，公平競爭業規之頒佈，以及工人團體權力之獨立等，亦頗介於蘇聯與德國之間，美卒因是而渡過難關，是爲資本主義亦逐漸採行計劃方式之實例。故可推知，再經若干次大恐慌之襲擊，則各國爲挽救自身之衰頹，固頗可能實行計劃經濟制度也。

第二就客觀方面觀察：因社會的日益進步，交通往還的加倍頻繁，遂使中央政府與各地民衆間的聯繫特別密切。社會分工的結果，某一地域的人民，只能生產其少數幾種物品；因此必須與其他地域發生極複雜極瑣碎的交流，彼此藉以相依爲命而不可分離。但因此種地域單位在一國之內爲數極多，所以必然出現一種共同的要求，就是有一個強有力而中樞機關，來負責指導聯絡的責任，以保障公眾的利益，由此亦必迫使中央政府採取計劃經濟的一條路。以德國前例觀之，即可明證。德國在一九三三年以前，社會產業本甚發

選，然而因為戰後政府充滿自由主義的色彩，對於整個社會的「經濟秩序」缺少指導，以致國內經濟日漸不景氣，產業的活力也不得盡量發揮。當時各企業間因事實需要，乃不得不成立許多托拉司以做指導的工作，然終因托拉司係屬私人組織，力量既小又缺乏權威性，政府對之再不加以保護，故仍不能挽救當時危機。希特勒上台後第一口號即為「現在非空言之時，全體意志人民務必跟余全力以赴」而立即實行統制經濟的辦法。獎勵托拉司的活動，由此乃進入計劃經濟，卒底德國於復興之路即可證明。

然而並不是說將來世界各國都要實行如德國或蘇聯式的計劃制度，因為各國立國精神不同，經濟組織亦異，雖然終必走向計劃經濟之途，但對於原有的特殊精神必然仍舊保留，只不過是改變無計劃無目的底自由競爭為有計劃有目的底合理生產而已；不論其是由國家經營生產事業，或是指導私人企業底規則進行；不論其是詳細的計劃到每一生產部門底各方面，或是僅由政府來指揮貨幣與信用制度，只要是由政府根據實際的消費需用政府意志以直接或間接指導社會經濟機構各方面的，都可稱之為計劃經濟制度。而舉世各國終極則必相隨地跑到這條路上來，以維護舊有的資本主義制度，或另行創造新的社會主義制度，則是毫無疑問的事實。至於中國實行計劃經濟的問題，根據「總理的遺教是不贊成用暴力方式整個推翻舊日的社會制度和經濟結構，更加以民性趨向於保守和平中庸底道理，則在實行的時候，不妨保護私人企業和國營實業同時並進，由部分的統制進而到全面

統制(目前言談此不遠)然後再再斟酌蘇聯的新經濟政策與德國第二個四年計劃的辦法妥安  
能施行計劃制度。則將來國民經濟生活定可有復興的一日！

## 中國近代經濟本質與計劃經濟

沈玉明

一、

中國社會經濟的發展，以鴉片戰爭（一八四二年）為轉捩點，可分為兩大階段；第一階段自上古到一八四二年為封建制度盛行的經濟時代，雖然在商周二代，農業生產的方式，比較簡陋，人民生活形態，異常單純，社會經濟，並未進到以農業為中心的經濟時期，可是，周代以後，封建制度漸次確立，社會基礎，愈趨穩定，整個中國的經濟，便無形中建築在農村經濟之基礎上，而農產方面之經濟利益，大部為地主及富商所兼併，一般從事耕作之勞動階級，往往不能維持其最低限度之生活水準，這是本期的特點，也是我們稱之謂封建制度經濟時代的依據，迨鴉片戰爭爆發以後，中國經濟之發展，乃進入第二階段，即所謂殖民地性的經濟時代。因為當時門戶開放後，列強帝國主義的經濟侵襲，便相繼而來，以中國固有封建經濟的形態，不論在經濟的任何部門內，紙力與之抗衡，確是自然的趨勢，因此，在經濟的發展上，漸次成為資本主義國家的附庸，整個經濟命脈，為外人們控制，產業落後，農村經濟崩潰，種種危機，先後發生，乃造成了中國近代經濟之本質。亦即本文所預備研討分析的對象。

由上面經濟發展的簡略史實，我們對於中國近百年來社會經濟，可得一顯明的概念，

就是由於封建勢力之殘餘，與國際經濟之侵凌，構成了中國近代經濟的本質——中古性與殖民地性——形成了中國經濟現代化的無窮阻力。所謂中古性的經濟，通常稱之為農業經濟，或手工業經濟，因為中古時代論社會經濟組織，多以地方為單位，各地方之間，雖偶有商業性質的往來，以通有無，但其交易的效率，究竟未達到發展之境，各經濟單位，多謀本身之自足自給，以農業生產為其主要收入，而其工商業輔助之，舉凡一切的經濟活動，決不會有大規模之經營，同時一切生產工具，亦極為簡單，如以勞力為主體，並經機械的運用便是一例，中國經濟自海禁開放以來，亦頗有進於現代化的趨勢，但是近百年來的加緊發展，努力經營，而其結果，成效殊少，會沿海沿鐵道的都市，及臨近的商埠外，內地農村的廣大區域，其間中古式的經濟組織，依然根深蒂固，未見有若何的動搖，生產方式既未脫離以勞力為生產的犁墾，消費方式，亦未有何等顯著的變動（少數都市區域例外），就農業方面講，簡直與中古時代無異，仍為人民絕對的主要職業，所以全國農民，佔人口總額的四分之三，農村經濟的特徵，乃決定於水利之調劑，一方面由於人工灌溉的結果，而得有相對的豐收，另一方面則特肥料之利用，為人類所糞尿，灰土，柴灰，畜糞，豆餅等，當起相當重大的作用，至於生產工具，多處於中古時代遺留的器具，一般專門的農業技術，為播種，除害，收穫等，皆莫不求於大量的手工勞動，所以這種農業生產方式，能夠否脫離中古時代的經濟性質嗎？次言工業，亦與中古相差無幾，考中國

工業生產仍爲農業之附庸，一般農民，恆於農閑時從事於工業的製造，以爲副業，即以舉國必需之衣料，棉布爲例，則五分之四的產量，多爲農民家庭的織機所生產，此外各蠶絲毛織之織造，亦何嘗不是農村的主要副業，即以集中於縣鎮的工業而言，其生產技術，與組織方式，亦多爲中古工業的遺蹟，編賴手工以事製造，組織行會，以促於監督統制，至於近代工廠的組織與機械的利用，在近十年來加緊提倡工業建設中，已有相當成績表現，但力量究竟太微，實未能達到普遍化的境地。未言貿易，可分爲對內外二部，在國內貿易場上的基本組織，厥爲中古性的市集，農產品的生產，既多以自給自足爲主，其中流入到市場的部分，均藉市集爲外銷的根據，一般銷售組織爲交易所之類，祇見於大宗商品，爲紗花，麵粉及雜糧等，其他則殊不多聞，其外爲商品的參差不齊，接水接糧等，不正當的行爲，以及度量衡之不統一（近年來已漸統一），均爲發展貿易的障礙，至於國外貿易，中古色彩，尤爲濃厚，進口貿易，已完全操於外人的掌握，外貨進口，固全由外商經營，即土貨出口，亦常唯外商是賴，種種利權之旁落，不一而足，此外進口稅之征課，保護關稅政策之不能推行，皆非現代國家所應有的現象，而中國獨如是，豈非中古式之貿易者耶？依上面諸種經濟實況，可見中國社會，在近百年來，確仍殘留封建社會經濟的現象，因此，一切經濟措施，處處表現遲鈍，屢付，與夫臨時補救籌措費，其結果乃形中國整個經濟之落後，難於復興。

次言中國經濟的殖民地性。自十八世紀產業革命爆發以後，殖民地之制度，日漸朝化，一般經濟組織，進步很快，國際經濟組織之開辦，也就愈切了，於是僅以工業品及原料的交換抵償，即會發生武力衝突，中國自甲午戰爭以後，整個國土，已頻遭割裂，在名義上雖稱獨立國家，實則早淪為殖民地的地位，因為當時在不平等條約縛束下，中國境內，已被劃為若干勢力範圍，如德國之於山東，法國之於西南，英國之於長江流域，日俄之於滿蒙，皆在其指定之範圍內，各國要求開關商埠，經濟貿易，築鐵路，創辦工業等，俟後雖略有變更，但中國的經濟利益，為外人盡量享用之事實，絲毫未動。列強藉條約的保護，在經濟的侵略，逐漸擴大，因此中國的經營組織，在其支配下，就起於經濟近代化，而無往不其有殖民地的濃厚之色彩。舉凡農業產產之數量與價格，工業之製造與運銷，皆處處為外人所決定，尤以對外貿易一項，為外商握操之權益最大，因為國際匯兌之管理，關稅之征課等，咸為控制國際貿易的主要方策，中國金融市場，已全為外人把持，關稅又自主之權，因此對外貿易的不利局勢，殊為顯著。他如領產權的喪失，交通事業的讓購佔，無不為中國經濟淪為殖民地地位之彰彰事實也。

世界近代經濟思想的演進，已趨向以計劃經濟制度為中心之經濟建設途徑上，其目

中國近代經濟史續與計劃經濟

一三三



標本不外用以收斂世界經濟恐慌的厄運，挽救國家經濟的危機，恢復社會的恆久和平為原則。惟細察目前各國計劃經濟政策的推行，往往因其國家政體的不同，而異其方式與形態如：

羅文氏 (Leopoldina) 在 1931 年提交國際實業協會的世界經濟文稿中，對於計劃經濟以即主張下述四種分類：(1) 絕對的社會主義式——生產消費，生活標準及其全部經濟程序均由中央統一的統制。(2) 局部的國家社會主義式——除重大的經濟事態，由國家統制外，個人還保持相當的自由。(3) 商人自動計劃式——由商人自動統制，政府居於輔導地位。(4) 漸進社會式——先樹立一中央經濟機構，並為增進大業購買功起見，對大業之所得，實施若干重行分配的政策。

此外學者抱洛克 (E. Pollock)、孟德爾邦 (G. Meyer) 與梅耶 (R. Monahan) 的分類，本致都沒有超出這個範圍，不過嚴格的說，前二種是依主義而分類，後兩種是依統制程度而分類，標準既不完全相同，並列起來講，實在有不妥的地方，所以我們覺得要有精密的類別，就須按照下面的分法。

### (一) 依主義分類

(a) 絕對社會主義的計劃經濟——國家以本身的權力，將國內所有資本，完全收

歸國有，不准私人財產的存在，以完成共產主義的純粹計劃經濟，也就是實行全面的計劃經濟，通常亦稱之為絕對社會主義的計劃經濟，此種經濟制度，在目前的世界中，尚難有實行順利的可能。

相對社會主義的計劃經濟——國家用財政方法，課累進的重稅，將生產機關漸次的趨於社會化，或公有化，以達到國家支配經濟全體之目的，故常稱曰國家社會主義的計劃經濟，或相對對社會主義的計劃經濟。

資本主義的計劃經濟——以私有財產制度為原則，國家以行政力量，控制全國的經濟行為，使資協調，以完成社會經濟的平衡發展，通稱為調協主義的計劃經濟，或資本主義的計劃經濟。

### (二) 依統制程度及方式分類：

(1) 絕對全面的計劃經濟——對生產消費及生活標準全般的統制者

(2) 相對全面的計劃經濟——如蘇聯的五年計劃經濟是。

(3) 局部的計劃經濟——政府僅對於某些部門的事態，予以統制，如美國羅斯福過去的新政策，及戰時各國對於各種事態的統制，咸屬此類之範圍。

(4) 產業自治的計劃經濟——產業界自動結合之經濟組織，自己實施管制。或由產業界為主動，自發的接受政府的監督統制。

### 中國近代經濟本質與計劃經濟

(5) 指導式的計劃經濟——即三民主義的計劃經濟，用一種漸進的方式，由上而下，予以指導，而進行全面的計劃經濟，其主要特徵，在大處遠處著眼，小處近處着手，以平均地權與節制資本等手段，完成產業革命和社會革命的雙重使命，不過它對於私營產業的進行，仍切實加以獎勵，使之有秩序的合理發展。

最近各國計劃經濟實施的內容，大致不出於上面幾種方式，尤其是社會主義，資本主義，與三民主義的國家，所採行之計劃經濟政策，是今日世界新經濟思潮的主流，我們現在不能不分析評論之。

實行社會主義計劃經濟的國家，無疑的我們可以蘇聯做代表，它在一九一七年起推行戰時共產制度，至一九四二年的第三次五年計劃止，都是實際推行計劃經濟的時期，在理論方面是主張廢除市場價格，注重勞動價值與剩餘價值，以實馬克斯 (Karl Marx) 各盡所能，各取所需的經濟原則這種似是而非的說法，我們根本不敢承認，因為馬克斯理論本身的假設，已發生根本錯誤，如他先假設資本家與勞動者間利害對立，而沒有考慮到資本家與消費者間的利害，也是對立，事實上資本家與消費者之間，不等價交換的存在，和資本家與勞動者間之交換情形，是一樣的普通。其次，他假定了資本家可以任意延緩勞動者的工作時間，也是不正確，蓋一國之政治社會法律之力量，與歷史之背景，對於勞動

工作時間的決定，影響甚大，但是他使一筆抹煞。所以馬克斯主張，能否成立這是問題，因此我們可以看出社會主義計劃經濟理論，並不為外人所想像的那麼偉大！至於在事實方面，蘇聯推行了二十年的計劃經濟，不能說一點沒有成效，不過它所引起的弊端，卻是驚人的，如各種產品質料的粗劣，大批農民的怠業耕耘，造成國內空前儲備的現象，都是經濟的事實，尤其在近幾年來，他宣傳幾次五年計劃的如何成績，我們更為懷疑，因為他的經濟演進的實質，是土地落到小地主手中，漸成獨富農階級，工商資本落到企業家身上，漸成爲小資產階級，國家經濟方面然是有相當繁榮，社會主義經濟政策的共產制度的精神，却變異殆盡了。

資本主義計劃經濟，可以說是指救世界經濟恐慌的一種方案，它的內容，重施消極的統制，而忽於積極的創造，尤其是對於產業各門部，祇作個別的統制，或加以局部監禁，並不能使全國經濟進於全面計劃統制之階段。考英美國家放棄自由放任經濟政策以後，對於計劃經濟，確有相當的認識，尤其是美國，在羅斯福總統（Theodore Roosevelt）就職後，頒布所謂「新途徑」（New Deal）的統制經濟政策，以及實施方案的庫訂，就便可以證明資本主義國家，推行計劃經濟的決心，在當時國家經濟從新改革聲中，最引人注意的，要推產復興法案，故其用意不僅是羅斯福總統個人的改造理想，救濟一時的經濟恐慌，尤其有偉大的全體產量再組織的性質，成爲美國經濟復興運動的法律基礎，其內容可

外爲三部，第一部爲依產業統制而促進經濟力的進展，第二部爲公共事業之大規模的實行，第三部爲改革從來緊急的各種法規，在此二部中以第一部爲最切要，如規定產業復興的宗旨，確定公共產業的建設，與公正的競爭，改善勞動條件與勞資協調，增大購買力與生產能力的利用，促進合理的國內外貿易等，皆象徵着美國劃時代的統制經濟的進展，在事實上，資本主義國家推行計劃經濟政策的效果，相當顯著，同時弊端百出，也是不容否認的事實，及就其本身軀處來說，如合作產業統制的不徹底，農產品價格的提高，影響產費之騰貴，與物價之高漲，貨幣規則的缺陷，各級勞動者報酬的不等，勞資雙方鬥爭的積極都是極明顯的事實，也是資本主義國家實行計劃經濟的前途障礙，蓋自由主義的經濟理論，固結於國民心中，政府統制機關權力有限，究竟不能爲所欲爲了。

三民主義的計劃經濟，是國父孫先生手創，其顯著的特徵有二：曰迎合世界經濟演進的潮流，曰適應中國特殊環境的需要，這是誰都明白的，不過，我們要問這一種特徵，究竟如何表現？根據怎樣？筆者認爲先得從明瞭其根本原理入手，簡單的說，三民主義計劃經濟的精神，是針對國際經濟的情勢，以有組織的計劃經濟，來鞏固國族經濟的統一；確定國家建設，測重於國防軍事的需要，以奠定國防經濟鞏固基礎；同時，由政府與人民共同努力，促進生產，調節分配，來樹立自給自足的生活，充裕整個的國庫經濟。此外，再就它的性質上說，三民主義計劃經濟是：1. 包括全部的經濟及經濟過程；2. 生

應予分配之交易，消費，在此過嚴總體的範圍內，一切皆以合理需要為依據。2. 以國族經濟為單位，消滅以個人營利的盲目競爭，及以階級對峙壓權為基礎的經濟制度來發展經濟。3. 在決定整個計劃的目標與方針時，詳考經濟區域的大小，社會的結構，與大經濟的現狀，對於私有財產與公有財產，私有經濟與國家經濟，兼籌並顧，亦即本客觀的需要，而作科學的檢舉。於是，我們對於三民主義計劃經濟，便有了粗淺的認識與概念。

要之，世界經濟思想的進化，已到了計劃經濟的階段，中國經濟建設的前途，亦惟有遵循三民主義計劃經濟之原理，才能揚光大，適應時代。

### 三

中國近代社會經濟的本質，舉世界經濟政策的趨勢已如上述，現在我們敢斷言，中國經濟的出路，一定要採取計劃經濟政策——三民主義計劃經濟，始克有濟，尤其在最近十年來，情勢更為急迫了。

(一) 產業落後——中國經濟的根本問題，不是如歐美各國的生產過剩，釀成恐慌，而是整個產業的落後，生產不足，在近年來，各國漸次恢復經濟的繁榮期中，表現得更顯著，所以計劃經濟在中國實行的初步步驟，一方面固在對於國內各種產業，加以最嚴密的統制指揮，而另一方面，則在推動大規模的生產建設，各農村經濟的復興，生產方式的改

維持繼續森林的開採，使通運輸的建築，都是目前不容緩的任務。

其次，口糧繼續減少，這使中國產業所以呻吟衰落，國家經濟基礎，無法建立，其主要原因，是由於國內經濟組織，極故薄，如交通運輸的不能發達與發展，各地物產的供求，不能平衡適合，以致造成原料生產過剩，他方供求不足，土地物價飛漲，他地物價低落的矛盾現象，故說這一點說，計劃經濟的實施，已夠迫切。

(五)社會道德墮落，近代科學進步甚速，而社會道德未能與之相輔而行，一旦科學利器操於惡人手中，則為惡勢力量更大，目前社會生產者的動機，無不為利潤着想，假使社會輿論，加制裁，則彼等剝削勞工消費者，將無所不用其極，機械發明愈極，則彼等的利器便愈多，近代資本主義的生產過剩，經濟恐慌，無不受彼等自私觀念所造成，所謂計劃經濟的意義，即在拘束彼等的自由行為，納入正軌，以防止其害社會，中國今日的商業道德，亦極為墮落，若不早日統制，將來影響整個國家建設必至大也。

(六)國際環境之險惡，適資本主義國家，欲發展其國內經濟，大都採用保護政策，近幾年來，各國實業，已發達至相當階段，在經濟政策上不但拒絕外貨輸進，並且鼓勵大量的國貨及資本出口，以剝奪他國經濟。同時復運用貨幣政策，以開放黃金本位制度，以壓低國內的貨幣價值，使對外國貨有低，國貨易於出口，在國際貿易上。趨於有利地位，但是一種經濟落後的國家如中國等，便愈覺經濟侵略的危險，本國經濟益不能發展，

所以，在這國際險惡的環境下，也不得不採取計劃統制的性質的經濟政策。來鞏固國家經濟，與世界國際上的長裕。

上述四點，是我目前應採取計劃經濟政策之必要的理由，也許社會人士已有相當了解，因為我們政府近年來之施政成績上，統制經濟的推行，業佔了極重要的地位。戰時環境特殊之經濟制度，更為全國人士的焦點，因此各方多主張採行計劃經濟政策，為當前的急務，在抗戰建國綱領第十七條上，很明白指示：「戰時經濟建設，以軍事為中心，同時改善民生，本此目的，以實行計劃經濟，獎勵海內外人民投資，擴大戰時生產。」又本黨八中全會曾決議的「戰時三年建設計劃大綱」，都是以證明今後整個國家建設，均在計劃統制下進行，也可以說，中國已採行了計劃經濟政策，為國家建設的重點。戰前給的無限期，不過我們要切記：三民主義計劃經濟之生產，其本質，實世界經濟思想的發展而構成的。



# 中國經濟建設的途徑及其指導原理

周寧之

四〇

在建國大綱裏，總理規定建設之首要在民生，全國人民衣食住行四大需要皆由政府與人民協力共謀發展，以改善全國人民的經濟生活，鞏固國家的經濟基礎，所以經濟建設的進行實為建國的基礎工作，也是本黨的一貫方針。總裁在八中全會裏昭告國人：「今後的抗戰，軍事與經濟響應同時並重，而且就現代戰爭的特質而言，我們毋寧說今後敵我成敗的決定力，經濟要佔七分，軍事僅佔三分。……今後勝負的關鍵，一大半要取決於經濟了，所以大家對於加強經濟的持久力，改善經濟上的一切措施，增進經濟戰鬥的效能，一定要積極奮鬥。同時八中全會的宣言裏也有如下的話：「建設之首要在平民生，戰爭之勝負決於經濟，今日中興經濟建設，實與軍功之獲充同其重要，而尤須知經濟建設實為一切建設之根本。」是見經濟建設在現階段實具有特殊的真理性。

本來今日之世界經濟已經成為立國的基礎，經濟建設已是判斷一個國家強弱盛衰的標準，經濟建設發展的國家沒有不是強盛的。英國是產業革命的誕生地，隨着自然趨勢的發展，資本主義迅速的形成，高度工業化的生產力和驚人進步的經濟建設奠定了堅強超越的國力基礎。德國的工業化為期短於英國，却也能迎頭趕上，在全民族組織的力量和科學的幫

神之下：政治與經濟的配合，也創立了經濟建設卓越的規模，一躍而成歐洲的強國，在此  
本世界大戰中展現了核與動力。美國是一個後起之秀的國家雖然建國較遲，但是工  
業化加速度的推動，經濟建設顛倒無阻的進行以致她天際資源的豐富和人勞動力的充裕，  
樹立了對日俄國全世界上人經濟最人地最優味最輝煌的結果。這時期動力是十年內增建是  
個以商業為主而俄國經濟發展不後，但說新經濟政策的實施和五洋計劃的推動，經  
濟建設空前發達，竟能在空前的時期內與歐美諸國並駕齊驅，所以雖有四個經濟建  
設進步工業化的國家才能在現世界獨立而強，使其次浪的經濟繁榮發達，經濟建設  
對於一個國家的國運實有極大的作用。

並可在世界經濟史中發展到空前經濟建設却是無可諱言的落凡之後。十八  
世紀以降的產業革命雖然也有刺激耳中經濟建設的萌芽，十九世紀中葉以中國也曾有幾  
個目光遠大的政治家如曾國藩、李鴻章等以鑒於西洋發國的船堅砲利也都感覺到經濟  
建設有推行的必要，極力作經濟建設而努力，以期機械器廠造船廠築路廠等，但這些設施  
當時得不到朝野的同情，沒法獲得一般人的擁護，終于先後失敗了。民國以來，也曾積極  
的發展工商推行經濟建設，但提油牙刺滿滿的住義經濟勢力的侵略和平平等條約的束縛，  
以及內戰的破壞外患的頻仍，政治上滿洲安北影響到建設政策未能確定，推動中的中國經  
濟建設處處遭遇阻礙，始終沒有能奠定其基礎。中國經濟由發達陷於半殖民地經濟領域。

### 中國經濟建設前途及其指導原理

事實上居于被侵略剝削的地位，因此致成經濟脆弱建設落後的情形。輕工業既未發達，大部物品要仰給外人，外人在華經營的企業又有反客為主之勢。國防經濟建設更是一片基礎也沒有，軍需品鋼鐵機器等非倚賴外國不可，交通沒有開發，內地更爲梗塞。因而不能協助產業的發展，就是立國之本的農業仍停滯在小規模人力經營，毫無改良和進步，各地鐵礦多未發掘，各種經濟事業亦未能在政府領導之下分別舉辦，所以在如此一個患貧窮患生產不發達患經濟落後的國家裏，經濟建設更是如何的迫切需要。

近年來。因政治一天天在軌道和各方面的進步，國家已確立了經濟建設的計劃，逐步推西經濟建設。各種建設事業都已有長足的進步，新式工業也在加緊發展中。經濟基礎日益穩定漸漸的走上現代化的途徑。然而因抗戰的發生，沿海沿江各地相繼淪陷，經濟建設初步基礎全被摧毀，建設事業乃陷於停頓的狀態，所以中國經濟建設迄未得發展的機會。

然向現代戰爭不復是單純的武功對抗，經濟與戰爭發生不可分的關係，因之鞏固經濟基礎以增強我們的抗戰力量，如速工業化的進程，促成內地經濟的開發，實爲戰時要着。所以抗戰期間，雖在敵人封鎖下人力物資萬分艱困之中，在西南西北大後方地域內，我們仍以全力從事經濟建設，以充實國內支持長期戰爭，在抗戰建國同時並進的國策之下，經濟建設更有極重大的意義。

在經濟建設之中，有一個重要而必須決定的問題，就是國家對於經濟建設究竟採取何種方式？經濟建設的推行究竟採用何種政策？

我們綜觀世界各國推行經濟建設所採取的政策和方式，歸納起來，不外兩種：一是自由放任的歐美式的經濟，一是蘇聯式的計劃經濟。（統制經濟只是自由經濟下的一種救濟方案而已）在自由經濟之下，企業家各別的發展產業而以價格為指標，基於營利目的，以利薄多寡來決定生產行為生產物品的種類和數量，經濟建設的進行也就不能循序漸進，至全不受人為力量和社会意識的支配，祇順隨自然趨勢而發展。這種經濟制度本身具有內在的矛盾，因為價格利潤為中心，無政府狀態的發展產業，不免引起生產消費的不平衡，失業現象經濟恐慌等問題自難避免發生，經濟社會就始終在動盪不定之中，經濟建設無論如何不會協調，經濟事業勢難順利的進展。反之在計劃經濟之下，一切經濟活動經濟事業都事先一一予以計劃，各經濟部門都互相配合連貫貫通，生產的種類和數量皆以需要為取決的前提，消滅經濟的無政府狀態而代以有意識有秩序的經濟計劃，經濟建設便循上定的方針和途徑，適合的方案和步驟，以最順利便捷的方式向前發展。所以就理論上說來，計劃經濟建設顯然優於自由經濟了，我情看近代世界經濟演化的趨勢，自由經濟在今日也

不於沒落的階段，計劃經濟的興起雖不過很短的歷史，然而成績的表現事實的證明，這種經濟建設的方式才是最合理最科學最進步的了。

前而已經說明中國經濟落後有加緊推行經濟建設的必要，一個落後的國家對於先進的國家不是不能迎頭趕上的，甚至可以後來居上，歷史上不乏這種例子，即使經濟發展的階段無法超越躍等，然而人為的力量儘可以縮短其過程，我們的經濟建設今後要想加速推動完成，趕上其他國家，必須採行計劃經濟的方式，這才是一條最理想的捷徑。雖然我們不能否認在自由經濟之下，一樣的也可以進行經濟建設，不過無計劃進行建設盲目的發展產業，一切浪費衝突矛盾紊亂顧此失彼的現象都在所不免，經濟建設更不能以放經濟的方式最迅速的時間順利完成，中國經濟建設者果依循自由經濟的路線發展，那末落後的經濟將永遠不會有迎頭趕上歐美的一天，永遠與人家相差得很遠，只有實行計劃經濟的政策，推動經濟建設，把全國經濟作通盤的打算，各種產業不論公營或私營屬於中央或地方，從生產分配交易消費行為的總過程着眼製成綜合的系統的精密的計劃方案，以為全國經濟建設的推行方針，以全國有組織的整個集團經濟的力量，完成建設偉大的任務。

計劃經濟最初發生於蘇聯，蘇俄經濟建設的成功也就證實了計劃經濟的偉大。這個國家自從改行新經濟政策以後因實施計劃經濟建設的緣故，最短期內便由經濟落後的境地一躍而為全盤工業化的國家，蘇聯三個五年計劃，人民在社會主義領導之下共同努力，政府

險接濟其初期生產中，實收歸國有，其規模的推行，國營企業重工業建設及農業機械化等，應以爲指導經濟建設在國家機關計劃統籌之下，迅速的完成，這種事實明白告訴我們，唯有計劃經濟才能最短期內完成經濟建設。蘇聯蘇聯之外，計劃經濟在德國的成功，也給我們推行計劃經濟建設一種鼓勵，德國的計劃經濟實行於一九三三年，當時在希特勒統治之下，先後提出第一、第二、四、五年計劃，在其計劃經濟之中，各經濟部門皆由政府計劃統制，原料糧食以及勞動力量均由政府統籌分配於各建設部門，外匯貿易亦由政府掌握，集中全國所有經濟力量，根據政府既定目標，規定的程序，按着爭先的計劃實行經濟建設，四年計劃的成功，不但德國經濟得以自給自足，而且造成一個強大無比的作戰的基礎，德國經過上一次歐戰的貢獻而能迅速的恢復國力重振旗鼓，我們不能不歸功於計劃經濟建設的效果。我們看到蘇聯德國最短期內建國的史實，使我們認識清楚，計劃的經濟建設才是適應目前環境切合急切需要的了。同時說明了計劃經濟不一定社會主義國家才有，就是不是社會主義的國家，也可以有計劃經濟。而且一樣有良好的成績和成功的結果。

此種抗戰以前的中國經濟建設完全是在自由發展狀況之下進行，政府對於經濟建設不曾有事業的種類經營的方式地段的分配等，差不多可以說完全沒有。其計劃，這種趨勢的結果，經濟建設矛盾衝突偏枯，甚至於廢架崩散，混亂無秩序無組織的慘形，極在皆是。抗戰建國的艱苦的計劃，似乎已經爲中國經濟建設的發展指示了一個原則，就是今後我國的經濟建設。

無論是否重國防或是顧及民生，其發展的途徑總然是具有計劃性的經濟建設，此後我國的經濟建設不能也不應再集中在沿海沿江或長江下游一帶大都市，必須有計劃的分佈在遼闊的傾吐東和內地大後方，雖則在經濟建設的基本條件方面，如燃料鋼鐵運輸原料等內地遠不及沿江沿海，然而我們若不行計劃的經濟建設，內地根本少有開發的機會，中國經濟建設將永遠不能奠定基礎，因為一任其自由發展，建設的資本人力決不會流入內地後方，整個的經濟建設自由放任，那麼只有聽任自然經濟勢力來影響支配社會經濟資源的運用，必須實行計劃經濟才能統制我們的經濟資源，適宜的分配經濟建設的地域，告訴我們，計劃經濟是中國經濟建設必由之路，今後亟應確立建設方針，厘定經濟計劃，集中全國人民的力量，充分利用物質資源，草擬推行步驟，規定實施期限，逐步完成中國經濟建設偉大的工作。

三

總理領導革命早已認清了經濟建設的重要，在他的遺教當中很多地方講到關於經濟建設，他的著作裏面指示經濟建設最確切而詳盡的當推實業計劃，我們引 總裁的話來說明這點，他說：「總理在十幾年以前，早就看到這種情形，覺得國家的前途非常危險，深覺非發展實業努力物質建設決不足以宏實國力挽救危亡，所以於心理社會和政治三種建設

之外，更特別注意經濟的建設。本來建設就是我們革命的目的，我們革命就是要來建設一個三民主義的新國家，建設一個新國家當然要從種種方面努力，最主要根本的工作，就是物質建設。總理說：「建設之首要在民生，這就是這個意思，我們要明白物質建設的途徑和方法，必須先研究『總理的實業計劃』。」（見『總裁言論卷一』）所以實業計劃是『總理討論物質建設亦即中國經濟建設的一部偉大著作』，在這部書裏，『總理曾一再強調中國發展經濟建設推行工業的必要，如像他說：「於斯際中國正備機器，以營其鉅大之農業，以出其豐富之礦產，以建其無數之工廠，以擴張其運輸，以發展其公用事業。」實業計劃實在是一部中國經濟建設不可多得寶典，指示中國經濟建設最具體最切要的方針，書中關於各種經濟事業都有明白周詳的論述，舉凡交通之發展，商港之開闢，工業之振興，農業之改良，礦產之採治，水利之建設以及開發邊疆移民墾闢等無不有具體而實際的方案。這一部書決不只是紙上的空談，而是以中國自然環境為背景對於中國經濟建設最完備的計劃。

並且該計劃中總理所主張的建設方案，並不是一種不應時代潮流不切合中國國情的自由經濟，而是有一種最有效率最有條理最合理進步的計劃經濟，他明白的宣稱中國經濟建設不能走歐美資本主義自由放任的道路，那是舍近就遠繞道而行最不經濟的辦法。他說：「商業競爭亦競爭之一種，其資本家與資本家之競爭也。……其戰鬥之方法即減價傾



軌道致購者倒敗，而強者則隨而斷斷市場，佔銷路，直達其能力所及之期限而止。故商業競爭之結果，其損失，其殘酷，亦不亞於戰血戰爭之強，力壓迫也。此種之競爭，自採掘機器生產之發，已具其劇烈，彼司密亞丹派之經濟學者，謂競爭為有利利益之主因，為有生氣之經濟組織，而近代之經濟學者，則謂其為浪費，為價值之經濟組織，自然所可確證。近代經濟之趨勢，適造成相反之方向，即以經濟集中代自由競爭是也。」（見實業計劃）

高貴又說：「發展中國工業，不論如何必須進行，但其進行之方針，將隨西方文明之舊路徑而行乎？抑然此之舊路徑，固不曾如哥倫布初由歐至美之海程，考其時之海程，其歐起美向東南方，經加拿列島至巴西馬塞最之聖抄路華打，遠極極遠，與現行之航線，取直捷方刺，路程短於現時數倍者，不可同日而語矣。彼西方文明之路徑，是一未開之路徑，即不啻哥倫布初往美國之海程，猶人行黑夜之景况，中國如今後至之人，不可依西方已開之路徑而行。之。此所以吾等從大西洋而西而行，皆須知其彼岸為美新大陸而非非洲印度矣。經濟界之趨勢，亦如是也。」（見實業計劃）所以在今日自由經濟弱點畢露，計劃經濟代之而起的世，界潮流之中，中國決不應再蹈覆轍，以經濟建設必須採取此一條新的道路，而各國自推行工業統計與國有以應其生產力因迭增，其與前此自由經濟之工業革命相較，其影響更深，其所以欲論以第亞工業革命之名，亦似甚正確。而中國向用自由為生產者，其工業革命

之第一步，比之歐美已臨其第二革命者有殊，故於中國兩種革命，必須同時並舉，既廢手工採機器，又統一而國有之。」（以上均見實業計劃）這十足的表明之。總理實行計劃經濟的主張，中國經濟建設不能讓私人自由經營，以致零亂公散，不能統一，唯有以國家的力量，予以計劃，才能有條不紊的進行建設。「發展中國實業，當用政府總其成，庶足稱有生氣之經濟政策。」（見實業計劃）總理自己在實業計劃末了也說：「前之六大計劃為吾欲建設新中國之總計劃之一部分耳。」總理之實業計劃是一部國家建設實業的計劃，不是計劃經濟是甚。總理研究之結果也說：「總理之實業計劃並不是隨隨便便定出來的很單簡的東西，而是根據實際環境及時代需要而定的國家經濟建設最妥善縝密的策略和計劃。」（一）總理的實業計劃這部書所定出來的東西，都是發展國計民生最切要的根本企圖，明白指示我們達成這個目的方針和具體方法。（二）以上見於總裁言論卷一。

實業計劃是中國經濟建設獨一無二的正確指針，明示今後中國發展實際實行工業化的必取途徑，蘇聯國家在社會主義之下，探行計劃經濟是二九二八年的事因而總理實業計劃的提出在十年之前，這種超前遠見適是表明總理偉大的。同樣是一種計劃創經濟建設亦在蘇聯已經獲得成功，中國雖有總理實業計劃偉大的主稿，可惜二十多年來未能實行。總理先知先覺的建設理想未嘗個其實現之因之中國經濟依然落後，國家建

### 中國經濟建設的途徑及其指導原理

設迄未奠定基礎，今日吾人在一面抗戰一面建國的決策之下，經濟建設更形急迫，實業計劃在今日更具有特殊的價值，誠有重新加以檢討的必要，統帥總理所提出的各項建設計劃，從事研究，同時設法在目前環境所可能範圍以內，逐一付諸實施，乃為吾人當前的重要使命。總裁在抗戰進入第五年頭時昭告國民：「國父在二十三年以前所起草的實業計劃，是極完美的一部經濟建設方案，同時也是一部極精實的中國國防建設的計劃。」（見元旦廣播演講詞）又說：「本人更深信中國經濟之鞏固及開發，對於全世界有莫大之利益。國父在第一次歐戰結束時所提出之實業計劃，不特為政府推行國防建設的基本方針，而據觀大勢更非完全實現此一計劃不可。」（見今年第二屆參政會總裁訓詞）如能遵照總裁訓示，依據總理計劃，動員全國人財物力，加強政治經濟的配合，為調撥後方人民的經濟生活，充實前方軍需器材，使此宏大規模的建設計劃短時期成為事實，中國經濟建設的前途正有無限光明。

## 民生主義計劃經濟的特質

### 民生主義計劃經濟的本質

計劃經濟的本質，本來就是社會主義的。民生主義計劃經濟，自然也它具有社會主義的本質。不過因為民生主義是國父獨創的科學的社會主義，列寧還不免對它有誤解。國內一般學者，誤解的更相當的多。這個可以陳獨秀做代表。他們認為中國要達到社會主義必須先經過資本主義，因而認為民生主義即是資本主義。因此，我們對於民生主義計劃經濟本質的研究，有其重要性。

民生主義計劃經濟的本質，當然與民生主義的本質一般。民生主義無論在理論上和辦法上都最社會主義的。國父說得很明白：「民生主義和資本主義根本不同的地方，就是資本主義以賺錢為目的，民生主義是以養民為目的。」所謂賺錢，即是個人資本的追求利潤。所謂養民，即是充實社會的物質條件。再詳細的加以說明。民生主義和資本主義這兩許多的區別，在生產上的區別。民生主義是以商品生產為中心，民生主義是以生產生活資料（衣、食、住、行）的資料為中心。在分配上說，資本主義是個人主義的分配，而民生主義是平均的分配。社會的分配，就生產的方式上說，資本主義是個人獨占傾向的生產，而民生主義是國家控制傾向的生產。重要的大規模的生產工具，以歸於國家所有為原則，其

或由私人經營，或由通過國家的特許而直接歸國家所有。

有人以為民主主義在進展的途徑中，我們的計劃經濟政策亦必須保有私有財產制度，而私產不完全消滅資本發展的生產因素，因而認為我們認民主主義完全是社會主義的解釋，不十分正確。其實，如果對資本主義絕對加以否定，而欲達到社會主義的經濟制度，這一個極端馬克思的一種玄妙的理想，似乎實地並不如想像上那樣可以直接的實現。在蘇聯直接實施社會主義的失敗，即是這個最好的教訓。他們在革命後，直接實施社會主義，卒及釀成過大的恐慌，幾乎釀成崩潰。社會經濟之所以列寧不發出，即由這「雙進兩步」的呼聲，毅然決然回後到資本主義經濟的動機，而實地新經濟政策，就是基洛改的「五年計劃」也沒有完全消滅資本主義的成分。他們所謂經濟政策的「兩重性」，即是利用資本主義的生產方法，達到社會主義生產物質條件的目的。斯達林說：「開端外在商業和貨幣制度，是資本主義的防壁。開端是在社會主義成份在與資本主義作鬥爭的時候，歐洲用着資產階級這些防壁和武器來克服資本主義。在列寧逝世前，他明白的說明要恢復社會的經濟秩序。他進行以三年計劃來克服資產主義。我們並不企圖消滅舊的社會經濟秩序。……我們現在正要恢復貿易，私人企業及資本主義。同時要漸進地謹慎地使它們一經恢復之時，即歸國家節制。……在目前我們是不禁止資本主義，而是而設法使它走上國家資本主義的道路。生財得財以爲其目的。實地學者哈巴特說：「……蓋源於根據馬克斯

昂格新主張的單命理論。多與不可抗的自然律及人類的保守無不斷衝突之所致。這個說法也有相當的道理。蘇聯過去切實資本主義經濟秩序的回顧和寒冷還保持幹部份的資本主義成份，並不妨礙其社會主義本質的。在民生主義計劃經濟之不完陸消滅資本主義生產的方式，甚至還要採用或者做效資本主義生產的方式，也絕不滄妨及我們民生主義的社會主義本質的。

所以民生主義的計劃經濟儘管採用或做效資本主義的生產方法，甚至還要運用國營資本。可是他有一定的計劃，有一定的程序，用政治力量，國家力量，走向民生主義，因而民生主義的計劃經濟本質，無疑的是社會主義的。至於達到社會主義必須經過過渡資本主義階段的一個誤解，此點不及詳加批判。（見詳拙著中國統制經濟論）

## 二 民生主義計劃經濟的形態

計劃經濟又是一個名詞還沒有確定的定義而在執行的方式上更形難定是干差萬別所以在此形而上法分類，也是一件困難的事。過去有許多學者，作過這個嘗試，可是礙於現在為止還沒有有一致公認的分類方法。羅文德氏（L. H. Ross）氏曾提出三種提法對國際實業協會主辦的世界社會經濟會議文籍中開，提出下列的分類。計分經濟計劃為下列四種：（一）絕對的社會主義式（二）生產前邊的生活標準及其全部經濟程序由中央統制（三）獨斷的

民生主義計劃經濟的特質

國家社會主義式——非重大的經濟事務由國家統制外，個人還保持相當的自由。(三)商人自動計劃式——由商人自動統制，政府居於輔導地位。(四)漸進社會式——先樹立一中央經濟機構並為增進公眾購買力起見，對大眾之所付實施若干重行分配的政策。

後來鮑洛克 *For Lloyd* 孟德爾邦 *Reinhold Meißner* 梅耶 *Carl Meyer* 的分類都沒有超出這個範圍。個人認上述的分類是不十分妥當的，因為前兩種是依主義的分類，後兩種是依統制程度的分類，標準既不完全相同，並列起來當然不妥。所以個人以為妥當的分類，應該如下：

甲、依主義的分類：(一)絕對社會主義的計劃經濟——全面的計劃經濟。(二)相對的計劃經濟——社會主義的或國家社會主義的。(三)資本主義的計劃經濟——法西斯的計劃統制經濟或純資本主義的統制經濟。

乙、依統制程度或方式分類：(一)絕對全面的計劃經濟——對生產消費及生活標準全般的統制。(二)相對全面的計劃經濟——例如蘇聯的五年計劃。(三)局部的計劃經濟——政府僅對於某些部門的事態予以統制，如羅斯福過去的新政策及戰時各國對於特種事務的統制。(四)產業自治的計劃經濟——即是由產業界自動，自己實施管制或由產業界為主動自發的接受政府的統制。(五)指導式的計劃經濟——用一種漸進的方式的由上而下予以指導而進行全面的計劃經濟。

上面這個分類，是個人的一種看法，最後一種「指導式的計劃經濟」是個人一種新見解。並且認為民生主義計劃經濟所採取的形態，無疑的便是「指導式的計劃經濟」。計劃經濟雖然已經定為國策，可是許多人還在懷疑，以為中國沒有方法實施，甚至連戰時早就應該實行的統制經濟還在懷疑，大唱其「條件不夠論」。這個完全是因為他們對歐西洋的經濟政策懂得太多，以為中國實施統制，即是要實施英法德意的統制經濟。一談到中國實施計劃經濟，即以為必是要實行蘇聯的五年計劃。因此，滿腔悲憤的認為中國經濟情況太散漫，絕對不如金銀資本主義的國家，容易把握產業界的重心，實施政治的統制。又以為中國統計數字不完全，何能談統制經濟！何能談計劃經濟！其實這是不懂得「中國式」統制經濟與計劃經濟，而發生的誤解。更是因為不懂得民生主義而發生的誤解！我們淨俯界過去太沒有「民族」的獨立精神了，完全是「次殖民地意識形態」，專門模倣，沒有創造。總裁說「有許多名目上儘管是中國人，而一考其思想與精神，就沒有「一些中國人的氣質」。這個訓示值得我們的警惕。大家看到蘇聯之進步，建設的成功，假如蘇聯沒有適應環境創造的精神，真是激瀾激尾的條件不夠。死守馬克斯的革命理論，蘇聯的革命，不就早已傾倒了嗎？我們有偉大的「國父」創造了三民主義，有偉大的「總裁」定了許多新的政策，可是我們的學者技術家，還守着他們多少年前的師承，而懷疑反對，尤其是對今日千變萬化的經濟政策，還墨守着「一成不變」的見解。這個對我國民生主義經濟的



變之推行有極大的阻礙。所以不惜多說兩句話，希冀大家平心靜氣來研究馬克思主義計劃經濟實踐上特有的方式，特有的形態。即是個人提出來的「指導的計劃經濟」。

指導式的計劃經濟簡單的說來有幾個特徵：

一、是漸進的計劃經濟。一切經濟計劃是從大處着眼小處下手。祇單方面確定，對於目前的私人經濟乃至資本主義的方法，形式，也不必加以干涉。不過私人經濟與國家經濟漸進到全面的計劃經濟。

二、儘量採用資本主義的生產方法，完成產業革命，同時節制資本，完成社會革命，兩大革命同時並行。

三、採用「專業集中」「地域集中」「力量集中」的原則。引導國家與私人資本的力量，儘其所能先集中在若干的地區，若干的事業，集中去建設，而不必全面同時建設，兩面俱到，百無一成。

四、對於私人產業的進行，僅採指導及輔助的力量，暫時不加以全面的控制，在節制資本與平均地權原則之下，不僅私人資本儘量發展，且應切實加以獎勵。

五、國家力量集中在重工業交通事業及公用事業之經營，必要時且應許私人經營上述之事業，其餘凡利於私人經營之事業，均由私人資本去發展。（目前並不統制消費及分配）

面五個特徵是指導式計劃經濟的內容，也就是民生主義計劃經濟的特有形態。在這個形態之下，自然沒有什麼條件不夠，社會經濟不靈，固然不要緊，統計數字不完善，不要緊，沒有水準以上的國民知識也不要緊，一切的條件不齊，不致有什麼妨礙。總之，要有一個良好的計劃經濟，總要有相當的計劃經濟行政機構，人才，即可以成功。這總是一個經濟建設所必須具備的條件，並不是民生主義計劃經濟單獨所需要的條件。就條件上說，民生主義計劃經濟，並沒有什麼奢望。不過任何行政，却不可以由反對這個政策的人們來執行，因為他們根本反對這個政策，決沒有方法推行這個政策。當然他如果放棄他原持的反對理解而確實是富有經濟行政的技術，一樣是良好的人才。不過上面的特徵是個人自三民主義計劃經濟理解上研究的結果，是否完全無缺，此刻還不敢斷定，而原則上是如此，這是沒有什麼疑問的。

### 三 民生主義計劃經濟的特點

民生主義計劃經濟，與一切的計劃經濟是不同的。上面已經大體上加以說明。為使大家有一個明確的概念起見，有再加以分析的必要。

一、民生主義計劃經濟，原則上是社會主義的，傾向上即總的趨勢上也是社會主義的。可是在方法上，推行的技術上有許多與資本主義相同。這個即是因為同時要完成產業革命

與社會革命兩大使命。——這是民生主義計劃經濟的「兩重性」。

二、民生主義計劃經濟不是個人資本主義，也不是普通的國家資本主義。牠是以發達國家資本用以為主要力量，同時促私人資本的發展。但私人資本不能出乎國家「節制資本」的範圍。所以牠是私人資本與國家資本「對立物的統一」。

三、民生主義計劃經濟，不是單純的經濟建設程序，也不是單純的經濟政策，它必須與民族主義及民主主義互相配合。民族獨立，政治平等與經濟建設三者不可分離的共同發展。——這是民生主義經濟計劃的「三重奏」。

四、民生主義經濟，在目的上是非常前進的理想，要達到大同世界，任何社會主義也不能超越這個範圍，可是絕對不採任何劇烈手段。完全根據中國歷史背景，社會背景及客觀環境循序漸進。各方面平衡的發展，慢慢地達到經濟計劃的頂點。——這是民生主義計劃經濟的「平衡律」。

上面四個特點，是民生主義計劃經濟所特有的。這個特點的了解，不僅為加強對民生主義計劃經濟認識上所必要，也是民生主義計劃經濟實踐過程上所必須弄明白的事。不然，對民生主義計劃經濟既沒有一定的觀念，也沒有什麼明白的理解，反對這個國家的困難是模糊影響，即擁護的人也還是真明其妙，目的有許多人的確對民生主義計劃經濟絲毫不加以研究，而一味懷疑，認為不能實行，認為抗戰建國綱領上所訂的實施計劃經

濟，不過是一段巧妙的文章，而不認為是一個最適宜的國策。更想像不到這個國策的具體內容。因而以為中國的計劃經濟即是亞歐各國的統制經濟。即是蘇聯的計劃經濟。中國客觀情況不如亞歐各國，也不如蘇聯，因而以條件不夠。出如果能夠理解上述的那幾點，那就不難明白，民生主義計劃經濟絕對不是西歐各國的統制經濟，也絕對不是蘇聯的計劃經濟。五年計劃。然後，才可以進一步理解，我們固然沒有亞歐各國那樣的條件，也沒有蘇聯那樣的條件，可是我們自然有我們的條件，我們的客觀事實作我們的保證。即是因為我們有：（一）富庶的天然物資，尤其是廣大的農業經濟基礎。（二）因為我們資本主義沒有發達，經濟本質上富於可塑性，便於按照我們的理想，循正軌的建設，即產業界的阻力少，而國家資本與個人資本的融和也比較容易。這個條件特別重要。（三）中國產業未發達，富源的問題距離飽和點還遠得很，可以儘量開發不致發生「生產過剩」的恐慌，也不致需要殖民地的國家成為帝國主義。當然我們也有我們條件上的劣勢，但是優勢的條件也是非常重要的，詳細的說明見「中國統制經濟論」。

最後還有一點要注意，即是由於上面的誤解，我們可以知道，民生主義的經濟建設，必然的長計劃經濟建設，而且是抗戰獨具形態，特其優點的計劃經濟，絕不能超越民生主義的空想，更不是做別國的國家。以為抗戰建國綱領上訂明實施計劃經濟為模倣別人，為高談理想，為條件不夠，為目前無法實行，都是一串的誤解，十足的誤解。

### 民生主義計劃經濟的特質

## 中國計劃經濟的途徑

甘乃光

你會這樣想過嗎？假使你在馬路邊看見一家燒餅店，你就替他計劃要出若干種燒餅，一月做多少錢的生窩，然後可以得到多少的利錢，你去告訴那個燒餅店的老闆，要他依照你的計劃去辦理，你就會知道你的計劃是白費的。你又可以這樣想：因為我和他沒有什麼關係，所以我的計劃，不會得到他的採納，但是，若果你做了社會局長或市長，你要照樣的交他一個改良燒餅營業的計劃，那個老闆恐怕也不能因為你做了官而增加負擔，受你的計劃的可能。假使你是蘇聯的共產主義者，你就強硬的把這燒餅店沒收或充公，來做政府的營業，則你的計劃就可以立即付諸實施，因為這樣一來，你已經變為燒餅店的老闆了。這就是蘇聯式的計劃經濟的辦法。

假使你做了官之後，你不把改良燒餅店的計劃交給那個老闆去實施，而你利用政府的地位，規定那家燒餅店，祇可用土麵不可用洋麵，祇可做鹹燒餅，不可做甜燒餅，那你的命令即比較容易執行。這是德國式統制經濟的辦法。假使你規定燒餅的價格，那問題就比較複雜，又假使全市面有二三十家燒餅店，則執行上自較困難。若果全市祇有一家燒餅店，其餘都是支店，則統制自然會容易發生效果。統制一個民生公司的汽船運輸業，統制三四千的大船就十分困難。這就是統制經濟在中國所發生的困難。換一句話說，高度工業業

屬的國家，容易實施統制經濟，因為統制對象簡單，而執行上易於顯出效果的原故。

我們中國是處在一個次殖民地的農業經濟的地位，在短期間內，要變成一個工業化現代化的國家，那就非迎頭趕上的辦法不可。我們不能完全運用極端式的統制經濟，因為他是一個工業高度發展的國家，等於有了燒餅店然後可以統制燒餅店的原料銷場及價格。現在我們的最大問題，不是全部實行統制經濟問題，最大的問題，還是在如何計劃經濟的建設。

我們更不能學英美式的自由主義經濟的建設方法。因為他們所需要的時間太長，並且我們是一個工業後進的國家，也不必完全抄襲他們自由經濟發展程序上的錯誤，要迎頭趕上，就得有實行計劃經濟的必要。

但是中國的計劃經濟，也不能實行蘇聯式的計劃經濟。因為我們三民主義式的計劃經濟，是建築在平均地權節制資本，發展國家經濟事業的幾個大原則之上。這就是說我們還容許私人資本的存在，和蘇聯比較是不同的。蘇聯雖容許私有補助，但絕對不容許他拿來做資本的活動，不准買了再賣不准雇工生產。他的農業最大部份是合作生產式的集體農場，他的工業商業金融交通都是國有國營，祇有小說家，音樂家，乃至刷皮鞋的老頭兒，才有他們單人匹馬的自由生產，所以天體說來，澈頭澈尾的，就是個命令經濟，一切經濟部門，沒有命令是不許動作的。我們既然容許私人資本的存在，不過不許私人資本為無限度的發

展以致危害國家，反過來說，更要使私人資本的發展，能夠與國防經濟的發展齊頭並進。更進一步來講，自從我國建立民國以來，變亂頻仍，外患不已，現在還在與敵人作長期的鬥爭中，事實上要鞏固政權以免亡國滅種的慘禍，又要同時建立鞏固的國防工業，故不能再有廢除私有財產致使社會受極度騷動的離亂狀況，因而有動搖政本可怖的事件發生。所以依我們的國情，祇能實行三民主義式的計劃經濟，而不能實行蘇聯式的計劃經濟，就是這道理。

有人會說，不是蘇聯式的計劃經濟，根本就不能叫做計劃經濟，祇是紀錄經濟而已。不錯，你不是燒餅店的老闆或股東，如何能夠計劃燒餅店的買賣呢？這是中國計劃經濟困難的焦點，所以有人說在現狀之下，中國祇能夠有經濟的計劃，而不能有計劃的經濟。但是我們以為計劃經濟，不錯的，就是命令經濟，我們若果能夠做了各種經濟事業部門的股東，就可以擴大我們計劃經濟的範圍，到了國家經濟事業在整個國民經濟中發生了決定的作用，那就以實施計劃經濟，這是由經濟計劃到計劃經濟的路徑。

但是中國的計劃經濟，怎樣才能實行呢？我以為依據現在國內的經驗，也不是一件十分困難的事情。簡單來說，就是中國各大部門的經濟事業就可以組織成爲一個全國性的大聯營企業公司，在一省或二省以上的經濟區各設立一個聯營企業分公司，除接受現有之工廠農商運輸業加入外，並擬設其他所必需經濟事業部門。各部門的公司分別經營，統合設計，

並將各區省以下的縣市，如有需要，也分布有分公司，除了地域的公司外，並可以組織國家一業的聯營企業公司。比方說某省有了一個聯營企業公司，如此縱橫配合，從大事管到小事，各種聯營企業公司，因為政府或政府銀行的投資，做了各企業公司或聯營企業公司的股東，就可以計劃各聯營企業公司的業務，如此各經濟部門的投資，就可以不致發生重複浪費的毛病，加入的各經濟單位，也可以相生相成，而不致到相尅相賊，所以在聯營企業公司中的各部門的企業公司，事實上就是各經濟單位利益的保障，這樣計劃經濟範圍，就可以因着聯營企業公司的事業的發展而日益擴大，到了全國聯營企業公司的事業在全國的經濟事業中，有了決定性的作用，那我們的經濟計劃，不是計劃經濟是什麼呢？

我們的理想，在中央聯營企業，總公司，及全國一業的聯營公司，與省區聯營企業分公司組織之下，各經濟部門的經營，既能統一，集中在一總計劃之下來行動，不但一旦國家有事，需要動員的時候，命令一下就可以馬上動員，即平時，如國家需要某種物品，以防舶來品之傾銷，也可以有充分應付的力量，這樣國防經濟與經濟國防的鞏固，自不成問題了。

這是不是一種理想？不是的，在現在的中國，已經成爲一種事實了，貴州省在民國二十八年六月一日就成立了一個貴州企業公司，這就好像我們所說的省區的聯營企業公司，現在雲南，川康，廣西，均在積極組織之中，貴州企業公司的資本，是官商合辦的，除了



中央地方的官股之外，還有銀行與人民的股份，初開辦的時候，祇有資本六百萬元，現在已經擴充到一千萬元，而運用的資本，祇在一萬萬以上，據說江西和福建也有同樣組織，川康興業公司，初次投資就在三千萬元以上，我想在最短期間最少可以運用到三三萬萬元的資本，現存的企業公司，還不能完全實施全部的計劃，工作要達到我們的理想，尚須繼續努力，不過各省如果能夠依照這個辦法，一律成立各省的聯營企業公司，逐漸改良，進而中央方面，就可以組織縱橫式的聯營企業總公司，那不是一件不可能的事。如此，不特可以用王道的方法，闢整國內的全部份經濟事業，並且可以由人民建立獨立的企業公司，及用股票市場的辦法，吸收游資，吸收華僑及國外資金，以擴大業務範圍，這是中國計劃經濟的一條出路，現在這一條可能的出路，不特是一個理想，並且已經漸變為事實了。

# 民生主義計劃經濟戰時及戰後的實施

錢瑛著

## 一 引言

八中全會舉行，確定了今後抗建的重要國策，就是「經濟中心」。全會宣言指出：「建設之首要在於民生，戰爭之勝負決於經濟」，就說明了這個意義。

經濟中心的具體工作，全會亦曾指示明白。如「戰時三年建設計劃大綱」以國防經濟建設為其中心；重要決議案中，如「動員財力之擴大生產」實行統制經濟，以保障抗戰勝利案」及「積極動員人力物力財力以確立戰時經濟體系案中固都有詳盡扼要的計劃，其重要精神，可以兩句話概括，就是後一案第三項中所指出：「建立健全之經濟有機體，以為實行全面經濟統制之據點」。

值得我們研究討論的，是這種特之為全面經濟統制據點的經濟有機體究應如何確立，如何運用？我國戰時經濟體系，因其主觀的戰鬥性和客觀的落後性所決定，必然要採取計劃，或統制的途徑。這是無容多所申述就能明白的。但這種計劃經濟或統制經濟體系的内容及其核心工作，應該研究明白，以為「決定一切步驟」限定短期間充實并貫徹各種經濟機構」的先決條件。換言之，我們要促進戰時及戰後，經濟建設，完成抗建勝利和成功，在統籌兼顧戰時經濟政策的一切核心問題，求得經濟有機體的具體建立，來作根本

民生主義計劃經濟戰時及戰後的實施

一六五

的策劃與推進，才能有效。

我們所應確立的經濟有機體是什麼？就是民生主義計劃經濟。只有完全遵照和實施國家遺留下的這個實質的經濟政策，才能解決戰時經濟建設問題和促進戰後經濟發展。民生主義計劃經濟政策要綱，第一是關於平均地權，第二是關於節制資本，第三是關於節制私人資本。這三項；治標在節制私人資本，治本在發達國家資本。這不僅是個人研究遺教心得，適之於後。

## 二 戰時及戰後土地問題的解決與平均地權

(一) 中國土地問題實況：土地問題是經濟組織的根本問題。中國父在本籍第一次全國代表大會宣言中說：「農為經濟組織之本業者，莫過於土地。地之為多數人所操縱者，中國是一個農業國家，以農業為主體的農村經濟。便是植基於土地之上。中國的土地問題，起於周末秦初井田制度廢止之後。數千年來，因為土地問題不得解決，不特國民經濟受其桎梏，無自由發展的機會，政治上地以此為主因，禍亂相循，社會不得安定。數年前國聯特派來華研究農村經濟的專家特賴賓尼博士在其報告中曾指出中國因地權不均所生的重大弊病：「每當權利失去均等，土地轉移到少數人手中時，社會與政治必起極大變故，中國歷史所顯示者，即多數朝代滅亡，都以此為主因。」伊里奇也說過：「中國農民所受的封

贈式的剝削來講，就當被縛束於土地這一事實」。國父在民生主義第三講中更說得明白：「中國現在雖然沒有大地主，但是一般農民，有九成都是沒有田的」。又說：「照道理來講，農民應該為自己耕田，耕田的農產品，要歸自己所有。現在的農民，都不起耕自己，而由地主替他去耕田，所生產的農產品，大半是被地主奪去了，這是一個重大的問題」。如果不能夠解決這個問題，民生問題，無從解決」。所以，中國土地問題的癥結所在，就是分配不均。以及由不均所引起的主地利用不足。這種實際情形，是由地權集中趨於壟斷，顯地看出：土地不是全部都可供作生產之用，那些被有使用價值，但供農業生產之目的，我們稱之為「閒耕地」。說有使用價值，尚未開墾利用的，為荒地。至於城市中可供建築房屋廠址的地皮，自屬例外。據農林部農林調查統計：我國全國可耕地面積，約為一百萬英方哩，約為四萬萬華畝，而已耕面積，據農林部調查統計，僅為十五萬萬餘畝，不到百分之二十。其餘的，約由三萬萬至五萬萬畝，平均分配，每個農民所得，不過四畝左右。實際上土地分配，還不是如此平均。地權集中的情形，更顯明。對於中國農村經濟會作長時期實際考察，最近研究的馬扎亞爾，他於蘇聯中國問題研究所，刊行他的「中國農村問題研究」，據其一九二九年蘇聯調查人林作知所轉錄，蘇聯調查員大略計之：西康省的州，佔有耕地百分之六，到七十個場，江蘇省的興業，佔有耕地百分之五，到百分之十。湖南的地主，佔有耕地百分之六，到百分之十。廣東省興業的興業，佔有耕地百分之五，到百分之十」。又如蘇聯考察



存在的農業生產關係，換言之，農業生產關係的改造，是發展中國農業生產力的前提。然則現存的農業生產關係應該用什麼方法去改造呢？依國父的意見，以為有一點應該在政治制度種種法律去保護農民，說出來我們要增加糧食生產，便要規定法律，對於農民的權利，有一種鼓勵，有一種保障，讓農民自己可以多得收成。但保護農民和增加農民的收天，只是現存農業生產關係的初步改良，至於徹底的改造，則非實行耕者有其田的辦法不可。國父說：「至於耕及民生主義真是達到目的，農民問題真是完全解決，是要耕者有其田，那才算是我們對於農民問題之最終結果」。耕者有其田是解決農民問題的最高理想。所謂耕者有其田的意思，就是要使土地的使用者與土地的所有者合而為一，以消滅一切藉地權的壟斷以剝削他人的不合理現象。即是耕者有其田的理想又要怎樣才能實現呢？

我國國父是不主張以激烈的手段將地主的土地馬上收歸政府然後再以之分給農民的，是和社會主義或共產主義「沒收土地」和「平分土地」的主張不同。因為這樣的會引起社會的動亂。他所以實現耕者有其田的辦法，可以說是「一種和平漸進的方法，這就是他熱烈擁護的「平均地權」。平均地權就是要解決前述土地問題，俾為解決民生問題的起點。這

二、徹底的民主革命的土改政綱，便奠定了民生主義計劃經濟的堅實基礎。

並且解決土團問題有兩個辯義：第一由地主地分酌還當；第二可使土地的生產增進。而耕者又為後者的根本問題。分配問題若不解決，增進生產自然無從談起。民生主義計劃經濟

濟的實地平均地權以解決土地問題的方法，可歸納為以下四點：(一)土地照價徵稅；(二)收買或由國家規定土地法及土地使用法；(三)土地徵收法及地價稅法；(四)私人所有土地。由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時，依報假收買之。土地漲價歸公——自照價以後，若土地因政治的改良，社會的進步而增加地價，則其利益即歸公有。以預防土地漲價少數地主壟斷的弊端。(三)實行耕者有其田——創定自耕農制度，使佃耕地的所有權由地主之手，移於佃農之手，使佃農與地，都進而為自耕農。(四)土地國有——達到人民共享土地所生的任何地租。

這就是平均地權的實施方法和步驟。土地照價徵稅，照價收買及土地漲價歸公，便是限制地主操縱地價，消滅絕對地租的方法。若地主以少報多，則抽重稅；以多報少，政府可以照價收買。是地主和政府兩不吃虧，兩得其平。所增的地價歸公，亦屬公平的舉。因為增高的地價，是由於社會改良，五區南業進步的原故，應該歸之大家，不應該歸之私人。而且這是指素地的地價，因人口的改良及地面建築充實在內，政府照價收買土地的時候，在決定地價外，另給以建築及改良費，這是異常公道的辦法，決非無條件的沒收土地。此種在平均地權的原則之下，照價收買的目的有二：(一)在防止土地投機者以多報少，以偷漏(二)在防止在私有觀念尚未消除之今日，政府所課地稅未與地租相等之際，居奇壟斷者所獲地稅，故不得不出於收買方法，加以剷除此項弊端。目的則是使所有土地隨時可以供私人利用。

公共事業利用；我國以農爲本，所以曠地可耕的農民應給土地資其耕作，卽未來的建設，也在需要大量的土地，更應予以相當徵收上的便利。查民十九年六月國務院公佈的「土地法」，對於土地徵收有三規定：一、補償辦法，以申稱的價值爲標準（第三六七條）；二、未經依法申報地價之土地，其應補償額由主管地政機關估定之（第三七七條）；三、如井有估定價時，得僅依估定地價額補償之（施行法第八八條）。這種立法的精神，積極而在促進土地的合理利用，所謂「地盡其利」，而求地權之平均分配，消極的則在於排阻與投機。所以照價收買，可初步實行於城市，而農用土地，尤其是滄頽或不自耕種的大地主土地，則應用遞減的賤價強制收買，以分屬於無則可耕的貧農。

關於地價稅一項，土地法的真正目的，在平均地權而不是完全在稅收。其因平均地權而徵收地價稅，不過是一種手段而已。稅率方面，國父曾提出「值百抽一」的原則，這種徵收的比例稅額，當然是最初步的辦法，我們實際上應該採取高度累進地價稅，使私有土地利益日漸減少，以促進大地主逐漸放棄土地。再則地價稅應以土地改良程度爲標準，將土地分類爲城市的或鄉間的；改良的或未改良的，已經改良的徵稅輕，未經改良的徵稅較重，其廢置不使用的荒地，徵稅尤重。國父在「地方自治開始實行法」內規定有人納稅而不耕的荒地應加倍徵稅，就是對於這一原則上的指示。土地法規定每隔五年估地價一次，於估計時，就可按高低的比例，以適合實際情形，促進土地使用的發展。又



土地法亦征收地價稅外，尚有「土地增值稅」，以為補救辦法，譬如地主出賣一塊土地，就與比購買時的地價差額征收增值稅，倘若該土地愈若干年仍無買賣，可比照前地價差額征收增值稅。此外還有「不在地主稅」等方法，定期對於土地壟斷，為有效的防止，以達到平均地權。

其次，平均地權的意義，第一、在做到「耕者有其田」，以實現「各個間的均」，纔算解決了土地問題的一部份；第二、還得要再進一步，使土地農有轉移至土地國有，達到「集體土的均」，方為圓滿。近代世界各國所採取的土地政策，頗不一律，但大別起來，可以分為三類：一、土地公有制度，二、限制土地私有制度，三、獎勵自耕農制度。第一類、可以蘇聯為代表，第二類可以過去的波蘭、捷克、立陶宛、南斯拉夫及羅馬尼亞等國為代表，第三類可以過去的丹麥代表。蘇聯的國營農場或集體農場的辦法，不特解決了土地問題，而且也解決了土地利用的問題，使農業生產在合作的國營的方式之下大為增進，實現社會主義的生產。波捷等國的限制土地私有制度，對於大地主，離鄉地主，貴族，僧侶，投機商人的土地，由國家強迫賤價收買，以分配於無地農民及退役兵士，其收買的價格，為時值百分之三十，即等於三成公價，至於分配土地的數量，波蘭每農戶以二至三公頃為限，捷克每農戶至多得超過一百五十公頃至三百五十公頃。

實現「耕者有其田」及「土地國有」的初步實施辦法，即為扶植佃農及獎勵自耕農制

度，所謂「創定自耕農」政策。我們應研討自耕農的創定方法，不能不從形式與實質兩方面來考察。形式方面可分為「直接創定主義」與「間接創定主義」二種；所謂直接創定主義，即由國家或公共團體直接購入土地分割為適當的面積，轉賣之於無地農民，使農民分年交價。所謂間接創定主義，即土地之買賣，一任業佃間自由直接交易，國家或公共團體，僅對農民貸以低利的分年償還的貸金而已。實質方面，自耕農「接創定主義」，又可分為「自由創定」與「強制創定」二種：一、國家或公共團體，籌備相當資金，自由收買大地主之土地，分售與農民；二、用強制方法，收買逾額地主土地之全部或一部，分售與農民。在第一次歐戰前，勿蘇俄之農民銀行，羅馬尼亞之農村金庫，其作用類於直接自由創定主義；第一次歐戰後，羅馬尼亞及其東部諸國的土地政策，類於間接強制創定主義。我們所應採取的則是直接強制創定主義，因為就理論和事實來講；第一，為促進農業經濟的生產力和增進農業的生產量，應以大農場經營為有利，而此種大農場經營設立，非政府用整個的力量不能辦到；第二，業佃間土地自由買賣，因地主之操縱把持，不惟佃農無力購買，縱能購買，亦歸任地主讓出最劣的耕地，不能收整齊劃一的效果；第三，我國荒地甚多，各個人口密度亦復懸殊，要做到普遍的耕者有其田，必須統籌分配，非採直接創定主義不為功；第四，中國邊疆各省，荒地甚多，應將內地過剩人口移往繁殖，以實現大規模的大農經濟，自不待言，而此種移民殖邊的大工作，尤非政府實施直接強制創定

### 民生主義計劃經濟戰時及戰後的實施

主義不可。

總之，民生主義計劃經濟的平均地權辦法，實兼採近代各國土地政策的長處，以漸進調溫和手段，達到土地國有或公有，不僅解決土地分配和土地生產問題，並也解決土地所生一切的利益平均分配的問題。國父在民生主義第二講中說明地權爲什麼要平均的原因，第一是因爲是投機者操縱地價，第二是因爲地價太不平均，民生主義的目的是要把社會上的財源弄到平均。就充分的詔示了這種意義。

(三) 戰時及戰後所應採取的土地政策，上述種種平均地權方法的實施，在目前抗戰建國中，實一極好機會。平均地權的特點，就在大破壞之後，新建設開始之際，施行民主革命的土地政綱，奠定民生主義的堅實基礎。所以我國戰時所應採取的土地政策，亟應實施下列數點，以爲戰後徹底解決土地問題，實現平均地權之準備：

一 施行戰時土地法，減低田租，以扶植自耕農及佃農。關於地主的地租，國父說：「世界地面本屬有限，所有者壟斷其租稅，取生產三分之一之利而壟享其成，與工作等同享同等之利益，不平等之事，孰有過於此者！」國父目視地租之不當；故對薄一方面所發表的意見很多，把地租分爲城市的地租及農村的地租，前者由於社會進步得來的，後者則完全屬於農業勞動生產的剩餘價值，故有土地陳報，征收地價稅，土地增值稅及照價收買的辦法規定出來，俾將不當利得的土地利潤充公，并實現平均地權的主張。本黨於民

國十五年曾根據遺教進行減租運動，首先實行於浙江，起初規定田租不得超過收穫物總量百分之二十五，後因各地地主紳士反對，於十八年改爲三七·五的比率。此法實行後，農民雖還未能得到實惠，不過情形已比前良好，而地權集中的傾向也漸和緩，因爲地主利益減少，有資本的人，已不復急急於置置田產，所以減收田租地租，不但可以救濟貧農，而且也是防止地權集中的一種有效方法。現在戰時，爲預防土地因戰亂加速集中，促進戰時農業增產，尤爲必要的一種手段。

二、施行累進地價稅，土地增值稅及遺產稅，以限制地主的利得。

三、規定私人土地使用額的限度，逾額的私人土地，用遞減的賤價強制收買，以分配於荒地可耕的貧農及因戰禍即致流離失所的難民。

四、指導農民改善生產技術，并允分流通農用資金，供給農業工具。

五、整治水利，保障土地的安全及農產品運輸的便利。

六、調查全國公私荒地及土地使用狀態，首先實施土地陳報。

至於戰後所應採取的土地政策，要以中國地政學會二十八年春舉行的第五屆年會的決議爲最完備切要，其要點如下：一、戰後國家應即頒佈緊急法令，整理地權，凡經戰事破壞之區域，尤應以迅速有效方法，調劑人地之分配，恢復農村之繁榮；實施辦法：（一）佃耕制度盛行區域，戰後應即運用土地金融機構，調整地權，以實現耕者有其田；（二）因戰

導致人民流亡，土地荒蕪之處，凡無主土地，均應以轉授耕者；(三)人口稠密，地權碎劃之沿海江各省縣，戰後應即舉辦土地需要登記，就人地多寡，調劑寬狹鄉之分配；(四)邊疆及人口較稀之各省縣，戰後舉行大規模之移殖工作，并試行大農經營；(五)在建設之前，應即實行累進地價稅及增值稅，以防止壟斷，而使建設之利歸公；(六)因戰事征用之人民土地，戰後應予以充分補償，或以其他土地折算補償之；(七)因戰事流亡人民之返歸故土者，所有在戰時未繳之地稅及佃農未繳之地租，一律豁免。二、戰後經濟建設開始之時，積極推行土地整理工作，於工業區域，交通中心及海港都會等，尤應先定地價，并頒佈漲價歸公之法令；實施辦法：(一)因戰事影響致土地及其定著物之原狀變更者，應依照建設計劃，禁止任意恢復原狀；(二)主要建設地區，應於計劃公佈之前，預先征收計劃中所需之土地；(三)戰事破壞及新興都市，應預定都市計劃及分區方法，并得於土地測量登記未完成前，舉行地價申報。三、戰後土地利用，應求適合現代經濟發展之趨勢，重視合理的農業經營，尤以經敵人破壞較劇處，應於收復之初，重劃耕地，創設標準自耕農場，便流亡疾苦之農民，得充分之生活保障；實施辦法：(一)土地經營過於細分之區，應迅速實行重劃，并提倡合作經營；(二)自耕農場太小者，戰後應迅速調整，給予遺產之土地；(三)天然富源及含有獨佔性之土地，戰後應由國家資本開發之，并應注重地方之保存。

這便是中國戰後所應採取的土地政策，但若求永遠解決土地及土地利用問題，政府所應

辦的事，還有幾點：

- 一、將各處公私荒地，規劃爲國營農場；
- 二、辦理大規模移民殖邊，而以國營農場的方式管理之；
- 三、推廣合作耕種制度，使個別經營逐漸消滅；
- 四、在國營及集體經營之下，力謀農業機械化，農村工業化，完成民族經濟的自給自足。

以上所說的幾點大都是偏重在農用土地而言，至於市地問題，國父已有具體辦法，祇須於收復失地時，立刻舉辦整理措施，征收地價稅，地價增值稅及實行漲價歸公的規定，便可逐漸達到目的，因爲土地問題中，最困難而複雜的還是農用土地。我們正可趁這抗戰的機會，將不勞而獲的地主逐漸消滅，實現「耕者有其田」及土地國有的主張。

### 三、戰時節制資本政策的運用

(一) 節制資本的意義 民生主義計劃經濟第三個項目爲節制資本，這一項與平均地權，因爲實現生產合理化，分配社會化爲主要條件。民生主義計劃經濟與資本主義統制經濟及社會主義計劃經濟不同的地方，就在於對資本的運用；資本主義統制經濟在平衡生產與

民生主義計劃經濟戰時及戰後的實施

消費，迫於利潤，維持私有制度，社會主義計劃經濟在廢除私產，一切企業公有公營公等；民生主義計劃經濟，則在於節制私人資本，發達國家資本，私產不須廢除，企業可公有公營，亦可以私有私營，惟「有私營者須受公家之節制，使勿以私害公，以小害大而已。國父在實業計劃一書中有云：『中國實業開發，應分兩路進行：一、個人企業，二、國家經營是也。凡夫事物之可以委諸個人或其較國家經營為適宜者，應任個人為之，由國家獎勵而以法律保護之……至其不能委諸個人及其有獨佔性質者，應由國家經營之』。又臨全大會宣言有云：『抗戰期間關於經濟之建設，政府必當根據民生主義之信條，施行計劃經濟；凡事業之宜於經營者，由國家籌集資本，從事興辦，務使之趨於生產的合理化；其宜於私人企業者，由私人出資舉辦，於國家整個計劃之下，受政府的指導及獎勵，以為有利的發展。私人企業既因國家的銀行與重工業及交通網的發展而遂其生長，則於節制資本的目的既無違背，而私人的企業心亦得滿足，不惟直接關係國防的經濟事業得以活潑進行，即關於社會普遍繁榮的事業亦因以發展，使最大多數人民生活的水平線，得以增長增高』。由此可知在民生主義計劃經濟之下，各級政府（即公家）與私有各有其活動的範圍，而在各目活動範圍之內，乃有整個計劃以發展之，協調之及統制之。

至於發達或製造國家資本，這是民生主義的實業政策，從積極方面使經濟建設達到生活合理化與分配社會化的唯一道路，而其最大目的，在於發展國防工業，促進民生工業，

所謂國防與民生建設，使國民經濟日趨富裕，實現充實國力，改善人民生活之願望。關於發達國家資本的意義，國父解釋得甚為明白，消極方面，國父在民生主義第二講中說道：「中國不單是節制私人資本，還是要發達國家資本；統一之後，要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業，如果不用國家的力量來經營，任由私人來經營，將來也要產出大富階級的不平均。」又在建國方略中云：「惟所防者，則私人之壟斷，漸變成資本之專制，致生社會之等級，貧富之不均，其預防之道為何？即凡一切壟斷性質之事業，悉歸國家經營，以所獲利益，歸之國家公用，歸之國民所享，庶不致再蹈歐美今日之覆轍，甫經實業發達，即孕育社會革命也。此吾黨所主張民生主義之實業政策也。」積極方面之意義，國父又云：「中國今尚用手工為生產，未入工業革命之第一步，比之歐美已厲其第二革命者有殊，故於中國，必須兩種革命同時并舉，既廢手工而採機器，又統一而國有之，以營其鉅大之農業，以出其豐富之礦產，以建其無數大工廠，以擴張其運輸，以發展其公用事業。」可見發達國家資本，在消極方面是控制私人資本的一種手段，防患未然，使大資本無由發生，致生社會階級，孕育社會革命；積極方面在利用統一國有的大企業，擴展生產建設，圖強致富。而此種發達國家資本的主張，又是具有「民有民治民享」的高遠理想，是國民經濟建設的最高原則，是民生主義的補充，并不同於國家資本主義。（國家資本主義的要旨，在以政府收買大工廠的股本，以消費者及勞工代表組織委員



會管理之，或由國家派人辦理，贏利歸於國家；此種主義，既無一高遠目的，實為資本主義壟斷政策的變相或官僚主義的國家集中制，不可與民生主義發達國家資本政策同日而語。國父的北伐宣言及北平宣言所載六條綱領的前四條有云：「一、中國躋於國際平等以後，國民經濟及一切生產力得充分發展；二、實業之發展，使農村經濟得以改良，而勞動農民之生計有改善之可能；三、生產力之充分發展，使工人階級之生活狀況，得因其團結力之增長而有改良之機會；四、農工業之發展，使人民購買力增高，商業始有繁盛之新機。」這種國民經濟建設的主張，便是不約束於國家資本主義的一個明證。

由上述種種，可知民生主義計劃經濟不僅要求實業國營，達到共有共享，而且要求生產與分配的兼籌並顧，使兩者經常保持合理化。國父說：「在那些私人資本制度之下，生產方法太落達，分配的方法便完全不管，所以民生問題便不能夠解決。我們要完全解決民生問題，不但要解決生產的問題，就是分配的問題，也是要同時注重夠。分配公平的方法，在私人資本制度之下，是不能夠實行的，因為在私人資本制度之下，種種生產的方法，都是向一個目標來進行，這個目標是什麼呢？就是賺錢，像這樣的分配方法，專是賺錢為目標，民生問題便不能完全解決。我們要實行民生主義，還是注重分配問題。我們注重的分配方法，目標不是在賺錢，是要供給大家公衆來使用」。所以在民生主義計劃經濟之下，生產既不是以賺錢為目的，而是滿足大家的消費為目的，所以生產與分配，概不能

不同時并重，政府對於生產與消費之間便不能不加以有計劃的調節和合理的統制，來克服私有資本主義生產的無政府狀態。

(二) 節制資本政策：戰時的選用 節制資本的方法，國父在民生主義第一講中提出了四點，這是歐美各國近年來進步的事實，他極端贊成的：一、社會與工業之改良——採取工業管理政策。用政府的力量，改良工人的教育，保護工人衛生，改良工廠設備。國父認為這是與雙方有利的舉措，說：「資本公司改良工人的生活，增加工人的生產力，工人有了大生產力，便為資本家多生產；在資本家一方面可以多為出產，在工人方面也可以多得工錢，這是資本家和工人的利益相調和，不是『衝突』」。二、運輸交通及含有獨佔性的企業收歸國有，這種大企業便是需要國家資本來經營，同時也就能製造國家資本，這種建設計劃詳載於實業計劃一書內。三、直接征稅——用累進稅率。多征資本家的所得稅和利得稅，增加國家的財富，更用這種財富來發展國營專業及改良工人教育，衛生和工廠設備。四、分配社會化——逐漸打倒商人買賣制，消滅居間人的壟斷，由社會組織團體來分配（如英國發明的消費合作社制度），或由政府來分配（如歐美各城市政府供給水電煤氣及麵包牛奶牛油等公用事業）。這四種辦法，可以說面面俱到，不特可以防患未然，避免資本主義的種種惡弊，如私人大資本的壟斷，貧富的極端懸殊，勞資階級的鬥爭等，同時對於促進工業建設，也具有決定的作用。如第一項社會與工業之改良，足使資本家與工人兩獲其利的辦

法。第二項運輸交通事業及大企業收歸國營公有，是促進工業現代化的唯一途徑。現代工業的特徵有二：即用機械化替手工，大規模組織代替小規模組織，以從集中生產，機械的運用與大規模的生產，均有賴於整個國家力量的統籌辦理，尤其要發達國家資本。以蘇聯的三個五年計劃為例：一九一八至三二的第一個五年計劃，國家投下資本九百萬盧布，這數目等於當時全蘇聯國民總收入百分之四；一九三三至三七的第二個五年計劃，資本一千四百萬盧布。這兩個五年計劃，蘇聯經濟建設的目的，是在掃除殘餘私人的經濟，樹立社會主義的基礎，以機械製造工業為關鍵，達到運輸業及農業的電力化。現在一九三八至四二第三個五年計劃又漸就完成，在這個計劃中，目的第一在完成全般國民經濟再組織，第二在創造通於國民經濟各部門工業的最新技術基礎；預計第三個五年計劃完成時，人民福利方面，工業貨物將增加百分之七二、五，食用貨物將增加百分之五三，工業生產總額由一九三七年的九十五億半增至一百八十億，國家收入由九十六億盧布增至一百七十四億（見孫院長科蘇聯革命二十二週年紀念獻詞載時事類編特刊）。蘇聯這個偉大的建設，其成功的原因不外四點：一、政權集中，二、有計劃，就是管理專門化，例如關於工業管理，政府組織有三四個專門委員會；三、有資本，對於一項工業，國家投下數萬萬數十萬萬盧布而不惜，例如三百五十萬克羅瓦特的庫依比細夫水力發電廠及五十萬克羅瓦特的突尼泊水力發電廠的建設，所需經費都在若干萬萬盧布以上；四、奮鬥的精神，

國民節衣縮食、埋頭苦幹的結果，這便是我們建國工作好榜樣。

根據上述三點辦法做一個原則，在目前戰時經濟建設上對於節制資本的運用，我們更應作如下的幾點努力，為民生主義計劃經濟奠定一個堅實的基础，以促進民族工業的發展：

第一，擴展公營事業的範圍，增進其左右全國生產之決定作用；對於全國生產為有計劃的調節和統制，是節制資本的真正目的，而控制全國生產最直接的方式莫如國營，蓋生產事業放任民營，則重複，浪費，競爭及漫無目標的流弊太大，所以凡與國防有關的重工業及基本工業皆應歸國營為原則，其餘大小工業獎勵民營，亦應由政府督導與統制。

第二，控制私營事業的發展趨向；我國生產落後，欲達工業化的目的，有待全國上下之努力，所以目前對於私人企業，政府應積極以獎勵，但此種獎勵政策須寓有控制其發展趨向的意義在內，才足以符合整個民族工業建設的目標，實現民生主義計劃經濟。所謂控制其趨向，就是對於屬於民營範圍內的工業生產，其性質種類和數量等等都須加以適當的控制或管理。試舉一例：吳景超先生在其大著「中國工業化的途徑」一書中說：「我們應當準備在最近一二十年內吃苦，我們都堅立志，在國防還沒有鞏固之前，不預備提高生活程度」。這是一個主觀的希望，如何達到這希望，現在造成一個無法提高生活程度的客觀環境。例如戰時及戰後有錢人對於奢侈品的需要，依然甚大，我們可以禁止外國奢侈品的

的輸入，但這還不夠，因為國內企業家有經營自由，只要鑒於奢侈品的需求大，且有厚利可圖，豈有不從事是項生產之理？這樣抑止有錢人奢侈慾望的客觀環境即無由造成。所以如果對於私營企業不能性質上種類上數量上以及發展的趨向上，加以控制，我們不但不能造成一個使大家吃苦和不提高生活程度的客觀環境，而且也無法使我國有限的資本，人才，技術集中到急需的重要工業部門中去。

第三，控制或操縱消費市場；價格機構在目前中國依然是支配國民經濟的中心力量，價格的升降，常能左右國民經濟的榮枯，今後我們要使生產合理化，分配社會化，對於物價問題，須有澈底解決辦法，控制價格亦即控制消費市場，乃是必要的手段。對於人民衣食住行及文化生活的必要消費予以種種便宜，對於其他不必要的消費予以種種的限制，這些都是控制或操縱消費市場的辦法。消費市場能控制操縱，不特對於國民經濟和生活給予一種間接的干涉，同時也是促進工業合理化的有力的舉措，是達到節制資本政策的方式之一，國父說：「實業的中心，是在消費的社會，不是專靠生產的資本」，就是這個意思。

第四，統制全國金融，從而調整工商業之活動；銀行制度原是順應工商業的需要而產生發展的，但到現在，金融資本支配了工商業，因而造成種種不合理的現象。今後中國經濟發展不應是金融業支配工商業，而應是金融業為工商界服務。節制資本的另一目標，當

在健全全國金融業對於資本的供給，調劑，便利等工作，務以整個國家生產建設之重要政策爲依歸，換言之，在民生主義計劃經濟中，金融業的唯一任務是爲進行中的經濟計劃去籌措必要的資本，調劑并便利各地區及各生產部門間資金的供需。因此，如何使金融變成整個計劃經濟的有機部份，而爲計劃經濟服役，是戰時及戰後改造金融機構所應努力的方針。

這四點是節制資本政策在戰時經濟建設當中應有的運用方略，這對於民族工業發展前途，無疑義的將發生決定的作用。

#### 四 結論

民生主義計劃經濟戰時及戰後的實施方案，具如上述。總之，民生主義計劃經濟就是我們今後實行全面經濟統制的據點，所謂「健全之經濟有機體」，實捨此莫屬。在目前的情形下，我們要發展經濟，充實國力，進行經濟戰，自次殖民地的運命中間，殺出一條生路即一方面要抵抗敵人的經濟掠奪，經濟封鎖，一方面要完成產業革命，達到自給自足，并樹立健全國防經濟體系，除了用整個國家民族的力量，通盤籌劃，通力合作，實施平均地權，節制資本的民生主義計劃經濟以外，沒有第二條路！

## 計劃經濟與平均地權

黃石華

## 一、緒言

我國過去的經濟制度，是一個典型的農業社會的經濟制度，自抗戰爆發後，我國社會的一切都在急劇的變動——國民的經濟生活在這時候變化得更為顯著，因國民生活的變化，影響到國民的生活方式或經濟制度，亦發生變革。經濟制度的變化對我國抗建的前途是有着莫大的關係，因經濟制度是規範國民生活的鐵律，蔣白里曾說：「生活條件與戰鬥條件一致者強，相離者弱，相反者亡。」於此便可知經濟制度的重要了，可是，像我國這樣的國家應採什麼對策呢？我們目前的任務不僅是為抗戰，同時又為建國，我們的經濟政策不但是為抗戰而設施，而又為建國而進行，雖然在原則上我們的經濟制度是以民生主義為指導，以世界大同為目標，但是我們在這過渡的階段和在這抗戰建國加緊進行的時候，我們究竟採用何種經濟政策，以保障抗戰的勝利和建國的成功呢？又用什麼方法來達到世界大同呢？這都值得我們注意的。

在抗戰建國綱領第十七條說：經濟建設以軍事為中心，同時注意改善人民生活，本此目的以實行計劃經濟；臨全大會宣言又說：政府必當根據民生主義之信條施行計劃經濟，抗戰建國綱領是以三民主義為其最高根據，而民生主義又是三民主義的一部，由此我們便

知民生主義是以計劃經濟為其經濟政策。

土地是人類生活的依據，是經濟問題的首要；而土地政策是整個經濟政策的一環，社會上自土地私有制度發生，土地兼併和地力耗竭等現象出現後，便引起一大的不安；為了解決土地問題，總理提出平均地權政策，平均地權是民生主義的一部，民生主義已是以計劃經濟為其經濟政策，那麼，在邏輯上平均地權政策當然適用於計劃經濟，這是不用致疑的，亦可以這樣說在計劃經濟下土地問題可用平均地權政策來澈底解決。

由於抗戰的持久，糧價的日漸上漲，使國人認識我國土地問題的日趨嚴重；目前為了支持長期抗戰，爭取最後的光榮勝利，土地問題的急待解決更為迫切。在上面已經指出；我們不僅是為抗戰，同時為建國，我們為抗戰建國的勝利與成功和人民獲得豐富的生活資料而過着幸福的生活；民生主義計劃經濟的平均地權政策須循偉大總理所指示的步驟和方法去求澈底的實現，作者提出這題目來討論，其用意是想藉此說明 總理的平均地權政策是朝着計劃經濟的方向前進和用平均地權的辦法亦一定可以實現土地分配使用及生產和分配的計劃經濟化。在沒有討論本題原旨前，對本題有關諸問題先加討論。

## 二、當前世界經濟方向

人類最初是自然經濟時代，那時商品的生產者，不僅是生產手段的主人，而且是所出



產商品的所有者；待交通發達與貨幣制度確立，社會上始有商品交換的事實，後來社會分工逐漸精細，生產量愈多，若獲得利潤亦愈豐，因是居間商人出現，自產業革命後，工廠林立，生產品大量增加，許多商人變成了資本家。因為舊的生產關係不再能支配它銳進的生產力，封建制度便在此時崩潰，資本主義遂因之成長。資本家依著他雄厚的資本，乘封建制度的崩潰允許他們買賣土地的自由；鄉村的農民工人小工藝者被迫破產而出賣自己的勞動來過活，勞動變成了商品。於是資本主義在獨佔土地資本勞力之下，大量地擴充它的生產機構以圖獲得更多的利潤，作為擴大再生產的準備。

資本主義發達至帝國主義階段是登峰造極的時代，它表現的特徵，歸納起來是爭奪獨佔市場，掠奪原料，生產手段私有，為營利而生產，勞動商品化，自由競爭與生產無政府狀態失業嚴重等。這一切資本主義內在法則，隨資本主義經濟發展而使其自身矛盾的加深，因其自身矛盾的加深促使資本主義的衰鐘早響和崩潰。

由于世界危機的加深，使頻於崩潰的資本主義的世界經濟發展走向新的途徑，世界各帝國主義的發生了革命而走向社會主義的路，為了準備應付非常之變亦採取比較合理的策略，自第一次世界大戰到這次更擴大世界大戰，綜觀現世界的經濟方向概括起來分為三種：

1. 社會主義謀略的完全國營的計劃經濟，這種經濟政策目前僅是只有蘇聯實行，其原

則就是將一切主要的生產關係都握在政府的手中，所有的生產貿易分配各工作，悉依政府規定方針與具體的計劃，由政府設立組織來負責推行，其目的在打破私有財產制度，建立共產主義的基礎，祛除資本主義無政府的生產和不景氣的種種流弊，使所有的產業都走上機械化工業化，電氣化的路，藉此樹立重工業的建設基礎，和一般人生衣食的自足，政府并能顧犧牲人民短時期的樂利幸福，以完成國家的豐強與國防的鞏固，蘇聯今天能抵抗納粹的侵略和保衛莫斯科的安全，實得力於這計劃經濟的推行。

2. 法西斯集團的完全管制的全面經濟；現在擾亂人類和平的德意目的經濟政策便是屬此類，它的目的在保留私人企業；然在組織上和運用上是完全由政府全權統制，以造成整個國家的全面力量，藉以增強國家的攻擊力和侵略他國的利益。所以它行的方法，不惜限制私營紅利，規定分配和生產標準化；希望以人的力量去破或壓低自由競爭市場，以期補充或代添天然資料的缺乏擴充利潤爭取國外市場銷路的地位，種種辦法在組織散漫而國家的統制力強的國家易收速效。

3. 在原則上仍以自由競爭為主，不過有時由政府施以局部指導管制的經濟，如現時的英美便是採這種經濟政策的典型，這些國家生產與貿易是極度的發達，在世界上是佔着很重要的地位，它的原因全賴民營的事業在市場上自由競爭根據優勝劣敗的原則，留良淘汰各人爲多得利潤而努力競爭，這些國家，政府在平時不經營任何經濟事業，不過在特定

的時間規定關稅政策交通便利或金融通轉等方法，幫助自由市場的發展，爲了達到這目的，有時施以局部的管制。不過，歐戰發生後局部統制的範圍日趨擴大和加強，如美國大部關係國防的工業都已由政府指揮管制。

因在世界上海外還有社會主義、法西斯主義和資本主義等不同的經濟制度之分，這都不過是形式的劃分罷了，自世界戰爭危殆爲各國所認識後，直到目前整個世界陷入瀾天烽煙爲止，全世界的經濟制度不是採用計劃經濟便是採用統制經濟，再沒有過去道地資本主義的存在，就是說，正的資本主義經濟体系的國家亦大大變質了。

### 三、計劃經濟與統制經濟

無經濟計劃的放任主義的生產結果，使社會呈現着悲慘和不合理的現象，一方面是生產過剩將大量的商品燒燬，一方面成千成萬的工人受凍捱餓，這種資本主義無政府的生產狀態非有切實和縝密計劃的經濟制度將不能挽救這世界的厄運，現在世界上爲了挽救這厄運大都經一致趨向經濟計劃的道路。

在經濟計劃中最主要的便是計劃經濟 (Planned Economy) 和統制經濟 (Economic Control) 計劃經濟是屬社會主義制度範疇，統制經濟是屬資本主義制度範疇，二者無論本質上或設施上都各有特殊的不同底背景。

計劃經濟是依照預定的目標把整個國民經濟加以有意識的有計劃的控制的經濟制度，它是要根本改造經濟制度，使生產與消費得到相當的調劑；它不但是不限制生產，相反的更絕對的促進生產的飛躍發展，它的計劃是動態的進取的和擴張的。世界上有了蘇維埃的政治組織，和國家設計委員會，便生產了目前世界的計劃經濟。計劃經濟依照學者研究的結果亦有各種的主張，羅炎 (L. P. Row) 以爲計劃經濟是一種經濟組織的體系，它的目的在使各個獨立的分散的企業，合成全體，內爲互相關聯的單位，並且盡量利用所有的富源，在一定的時期內使一民族的需要達到最大的滿足，它的特徵；(1) 各個生產細胞不能離開整個的體系而獨立；(2) 維持生產與消費的均衡；(3) 以統一中心立下經濟制度的目標，並決定各個原素的適當用途，奧辛斯克亦曾說：「計劃經濟社會主義」必需的方式，依此方式則各部門生產互相貫連，消除了無政府的生產狀況，而代之以有意識的生產程序，這就是計劃經濟的大概。

計劃經濟是資本主義阻礙社會進化後的產物，它的目的在求根本推翻自由資本主義，以冀建立生產合理的發展，和消費合理的分配的理想社會，這是人類所要追求的真理。

統制經濟其目的係一種穩定社會經濟，和統制局部的消極經濟政策，它是想在無政府生產的狀態中予以相當的限制，它的計劃是靜態的保守的和緊張的，世界上有了法西斯蒂的政治組織和全國協議會便有統制這詞的產生。它的出現有兩種原因：一種是資本主義

勢力過于龐大無法將其推翻。同時覺資本主義的流毒過深，不得不想法加以救濟；一種則在戰時爲了支持作戰的緣故而實行統制經濟，這種制度不對經濟制度予以根本的改造，很多過減少資本主義的積弊和避免了盾而已。這是一種消極的辦法。

在上面簡略說明中便可了解計劃經濟統制經濟的性質和其產生的背景就是作者的處劣異同我們亦不難在其比較中得出。

#### 四、民主主義與計劃經濟

民主主義是世界上最新最進步的社會主義，總曾說民主主義就是社會主義亦就是共產主義；不過并不爲普通人所意識的社會主義或共產主義，它是三民主義型的社會主義，二者在目的上雖然相同，但是在方法上是根本不同的。

計劃經濟是屬於社會主義範疇的，民主主義已是社會主義（三民主義型的），那麼，民主主義的經濟政策當然是計劃經濟，總理的實業計劃便是世界計劃經濟的巨著，而三民主義的民主主義便是這巨著中最高指導原則。關於民主主義經濟政策是以計劃經濟爲基礎，在抗戰建國綱領中亦已充分指出，以實行計劃經濟，「政府必當依照民主主義之信條施行計劃經濟」（臨全大會宣言），這是無庸致疑的，不過社會主義的計劃經濟與我們民主主義的計劃經濟，實施的步驟和方法不同罷了。

民生主義的計劃經濟是漸進的和平的，是具有指導性的，同社會主義蘇聯的計劃經濟是有所分別的，（這是因中國歷史背景和社會環境特殊的關係）。民生主義計劃經濟的主要實質有如下述：

1. 民生主義計劃經濟是要完成兩重任務：民生主義計劃經濟是屬於社會主義的範疇，——是朝着社會主義的途徑前進以達到大同世界；但中國的生產落後，資本主義的生產方法和技術及產業組織，我們仍然要接受，因為我們不但要加速完成產業革命，同時還要完成社會革命，所以民生主義計劃經濟是要在一個時間內完成兩重任務。

2. 民生主義計劃經濟是和平的漸進的：在思想上民生主義計劃經濟是最進步的——是以世界大同為目標，這是任何社會主義不能超越的，但因中國的歷史背景社會環境的特殊性，他不能用蘇聯的激烈辦法，它一定是和平的漸進的，它固然以發達國家資本為目的，但對於民營的私人產業一節制資本和平均地權兩原則下應加以指導和獎勵，以期逐漸的和平轉變達到世界大同的極樂社會。

3. 民生主義計劃經濟是互為條件的：民生主義是民族民權主義的民生主義，所以民生主義計劃經濟不是一種單純的經濟政策，而是和民族民權互相關聯的，互為條件的，而經濟建設與民族獨立，政平平等三者作為均衡的發展，方有益於民生福利。在現階段我國經濟建設一定要加重國防建設，如是方能保衛民族的獨立安全，和保障民權的發展。

4. 民生主義計劃經濟在初步是劃分的；因為我國目前國家組織，技術人才，和資力都不允許我們對人民的經濟生活作整個的計劃管制，所以凡關係國計民生和國防之重工業或私人不能經營之事業應由國家經營，以防獨佔壟斷；其他小工業仍許私人經營并予獎勵，這樣的劃分其目的在期望管齊下早日完成產業革命。

這四點是民生主義計劃經濟獨有的特質，我們所以不憚煩的提出，為的是加強讀者對下面討論計劃經濟與平均地權的了解。

#### 五、計劃經濟下平均地權的本質及其真義

民生主義計劃經濟是屬社會主義範疇而平均地權是民生主義經濟政策的一部，那麼，它的本質，自然是屬於社會主義了。

民生主義的平均地權政策，既然是建築在社會主義上面，則民生主義的土地政策是社會化的——公有。總理會說：「原夫土地公有實為精而不磨之論，人類發生以前，土地自然存在，人類消滅以後，土地必長此留存，可見土地實為社會所有，人於其間又惡得「私之耶」，土地何以須公有或社會所有呢？這因為生產力發達的結果，使農業經濟不得不機械化電器化；分散的孤立的手提箱的小農場不適合於新的耕作技術，必須採用合作的集體或公營的大規模經濟方式方可節省費用增加生產，以適合人生的需要。十九世紀後半

美國的農業壓倒了中歐的農業，自蘇聯施行新經濟政策後，它的農業又有凌美國的趨勢，雖然它的原因很多，但小農制不若大農的有利，這點是不能否認的事實。總理主張農業機械化即是使土地社會化的準備。土地所以須為社會所有和社會化，是因為如此方能作有計劃的利用方能集思廣益，和用機械耕作，以增加生產。

雖然，民生主義的土地政策——平均地權——是朝着社會主義的目標前進，但它的方法不能採用蘇聯激烈的土地革命辦法，這在前面我們亦經指出，這由於我們的歷史背景，社會特質和客觀的環境所決定，使民生主義計劃經濟的平均地權是漸進的和平的。因為我國的社會小地主佔絕大多數，且各人的私有觀念甚深，如用蘇聯的辦法將富農的（中式的富農）土地沒收，社會必引起一大的騷動，而陷於不可收拾，蘇聯革命後的社會情況，我們須好好地記住；且土地社會化的條件以技術為前提，這點在蘇聯亦有着事實的證明。如蘇聯收穫糧食的面積自一九三三年之七千五百萬公頃增至一九三八年之九千三百萬公頃，與牽引機之自一九三三年之三十萬零九百架增至一九三八年之四十八萬三千五百架，聯合收穫機之自一九三三年之二萬五千四百架增至一九三八年之十五萬三千五百架。所以農土地社會化與農業技術關係甚大。

計劃經濟實施的條件來說吧！中國有沒有計劃周密的能力和用此計劃的技術呢？有沒有大量的生產工具呢？雄厚的勞動力是否有了組織？有沒有健全的行政統馭的設計機



關？人民的智識水準是否能夠承受和贊助？這些都是平均地權走向實現計劃經濟的先決條件；而這一點理由，平均地權的土地政策，一定是逐漸的和平的。

有這八百年地未解決了，以平均地權的目的，耕者有其田；雖然「總理會一再強調要解放農民，歸結到底要耕者有其田。但是總理所謂耕者有其田是指「耕作權」，「佔有權」并不是指「所有權」，這點是首先要澈底認識的。

總理在蒙古新疆之殖民一文說「土地應由國家買收，以防專佔投機之家置土地於無用，而損害於社會，國家所得應均為田莊，長期貸諸移民……」這裏所貸諸農民，明明是農民僅能佔有耕者權而已，因為，假如平均地權的結果將土地仍歸人民私有，那裏能作集體的社會經營呢？安能實踐三民主義的民生主義理想呢？又安能達到民生主義計劃經濟的目的呢？總理是世界上最偉大的思想家革命的實行家，我深信這巨人是社會主義張永遠在私有制度的圈子內徘徊。

根據上面的分析我們知道，民生主義計劃經濟的平均地權政策的本質是建築在社會主義上——是與民主主義的民族民權民生三者互相關聯的；它的真義是用漸進和平的方法以達到土地為社會所有和社會經營，亦就是用漸進的和平的方法達到土地公有公營的目的，并不是「要前進論者所謂『國有』亦不是落後份子所主張維持私有制度的土地『農有』」。因為土地國有不國營，而將土地分租給農民這等於國家租田，此種辦法，在過去丹麥曾顯

份行之無效；如土地農有將土地保持私有制度，即違背世界潮流和生產力進化的法則，且小規模的經營不能利用機械增加生產，以滿足人類生活的需要。

## 六、計劃經濟下平均地權政策的實施

因為中國環境特殊和主觀條件的限制，使民生主義計劃經濟的平均地權政策不得不和平的漸進的，這點在總理提出平均地權政策之初，便已注意到，過去有些淺視的人以為平均地權是落伍的退步的，是一種脚踏後腳的消極辦法，缺乏積極的徹底的革命性，其實總理在提出平均地權的主張的時候，便是依最進步計劃經濟的辦法和根據中國的環境來草擬實施平均地權的辦法，亦可以這樣說平均地權政策一開始便是為實現民生主義計劃經濟而提出。現止我們如能依總理所提出的步驟和辦法去做底實施，當可逐漸達到土地社會化，同時又根據世界最偉大的計劃經濟巨著——實業計劃，便可達到土地經營技術的機器化電氣化，和管理科學化合理化。

總量的平均地權政策，是具有兩種互相條件的含義：就是（1）土地為社會所有與（2）社會經營。但是如何達到土地為社會所有和社會經營以實現計劃經濟的目的呢？這，在總理遺教中經有具體的計劃和指示，下面便是總理實施計劃經濟平均地權的方法和步驟。

甲、如何使土地社會化以便計劃經濟之推行？

要實現計劃經濟平均地權政策必然要走向土地為社會所有。這是計劃經濟的先決條件。達到土地為社會所有即公有的辦法，有「踢去」、「買去」、「稅去」三種辦法，因總早經過清中國環境的特殊，而應該用和平的辦法，所以他對於踢去地主是不主張的，但總理又如何利用稅去買去二種方法來達到土地為社會所有呢。

第一：照價收稅——土地可以會為人重視？此因土地能產生價值，但土地又何以會有價值，原因在能產生地租。地主所以要佔有土地，完全因為藉此獲地租的緣故。今以課稅方法收去土地租，則地主佔有土地等于名存實亡，最後當然放棄地權，可是，我國多屬小地主，多數的都是靠土地為活，如果將其全部地租沒收，則難免令其失去生活的依據；在目前最好只收其素地地租，對於地主用人工改良部份仍予保留。總理主張現在的地價仍屬人民由地主報地價政府抽以百分之一地租并依地主財產的額土地的多寡採用累進稅——累進的程度最高額至全部沒收，總理平均地權便是以累進稅的方法為手段，使地主放棄土地。尤其市地因而積小地價貴對於地稅的實行更為容易，總理提倡地價稅都是以此重心。藉此使地主放棄土地。

第二：漲價歸公——因社會的進步，人口的增加地價的上漲，這可以說是自然的趨

勢，這上漲的地價是全社會大多數人之功，并非地主之力，照理應該全部歸公而為全社會所共享，總理會說：地價定了之後，我們更有一種法律的規定，這種規定是什麼呢？就是自地價規定那年以後，所加的價完全歸為公有，如照這樣漲價全部歸公，則自然增值都分無異歸去地主，不過在目前應暫依土地法的規定作部份的歸公以期安定社會，用和平漸進的辦法達到土地為社會所有。

第三：照價收買——這種辦法一方面可以控制地主之短報地價，同時亦可免地主反抗，而利用土地社會化的實現，因為在目前可達到收稅的目的，且可利用土地金融機關積極徵收土地，又可促土地社會化，在現階段政府應加強土地金融機構，發行土地債券，（最好即設立土地銀行）依照以前地價先徵收大後方各都市土地，以減少將來之困難。近來廣東省地政局在韶關經在實行此辦法，徵收韶關市郊土地這是值得政府立即擴大普遍施行的。

第四：如能依照總理一面的辦法，徹底去實行，土地一定可以早日漸社會化，同時我國現在可耕地為人民所有者甚有限，許多荒地及熟地即由政府即行通令自目前起所有全國無主荒地概作公有，同時更可徵收不在地主或過大地主的所有地暨寺產廟產和沒收漢奸叛逆貪官污吏的土地，我相信只要政府有決心有勇氣土地逐漸為社會所有并不是絕對困難的事。

如何使土地為社會經營以實現計劃經濟？

我們在前面經說到依 辦理的平均地權辦法，可以達到土地為社會所有，若只將土地歸社會所有，而不能作社會經營，是不會有多大的益處的，反之將使生產減退，社會的騷亂和退化停滯，就是說如果不能社會經營採用新式的機器和科學方法，農業的生產量和收入是不會提高和增加的，人民的生計亦不會改善和滿足的；所以要充實和富裕人民的生計，一定要使土地為社會所有與社會經營變管齊下方能收效，但是社會經營有待生產力的增高，或許有人以為中國工業落後，客觀環境不許可土地作社會經營，不過 總理早經預料對而指示我們要漸進的；這便是給我們準備的時間，在過渡的階段使耕者有耕作權和機會，初步消滅佃農，僱農及剝削階級，而逐漸達到計劃經濟的社會經營。

但是如何解決農業社會經營的技術問題呢？這必須加緊實現 總理的實業計劃，發展工業；又如何應用科學管理方法使農業生產的合理化呢？這在 總理的民生主義中經提出七個方法：第一機器問題，第二肥料問題，第三換種問題，第四除害問題，第五製造問題，第六運送問題，第七防害問題，如能解決這七個問題則農業生產的合理化科學化和機械化。

我們要完成土地經營為社會經營，可是它的形式和步驟應該如何呢？依作者研究的結

果應採用合作的方式，提倡合作農場集體農場國營農場和公營的大規模農場的建立循序漸進以達到農業理想的社會經營，同時利用科學方法使農業生產的合理化。對這方面蘇聯的農業社會化運動經有許多寶貴的經驗，值得我們的學習和仿行。

這樣也許有人會問，我們為什麼要採合作方式來進行土地的社會經營呢？這與民生主義計劃經濟的和平漸進的特質有關；因合作方式具有和平漸進的特質，由農民自由意志組織農業合作耕種合作社，以養成人民的集體生活和感到集體經營的好處，進而接受政府補助土地的社會經營，這辦法就是不立即廢除土地私有制度，希望土地經和平的轉變而達到土地為社會所有和社會經營，如是則可減少人民的反抗，這最適合本黨的政策，和平均地權政策來實現民生主義計劃經濟的辦法。

## 七、結論

目前整個世界經濟潮流，都已趨向計劃經濟與統制經濟的路；可是計劃經濟是屬社會主義範疇。民生主義是社會主義又是生產主義，那麼民生主義的經濟政策是以計劃經濟為基礎，便無可致疑的，所不同者民生主義計劃是三民主義型的計劃經濟。

平均地權是民生主義的一環，其目的是要土地變為社會所有和社會經營，土地已自然變為社會所有和社會經營，到那時農業便可根據計劃經濟的方針作有意識有計劃的生產和

留費，不過我們要認明，民生主義計劃經濟是和平漸進的，要走向計劃經濟的道途的，平均地權政策，亦是以和平漸進為法則。以照價收稅，漲價歸公，和照價收買的方法達到土地為社會所有；以發展工業，採用科學管理方法和利用合作的方式以促進土地的社會經營和社會化。在過渡的階段使耕者對土地有耕作權和機會，冀初步消除佃農僱農和剝削階級；依生產力的增進而完成計劃經濟平均地權的使命。

到現在實現民生主義計劃經濟，實現平均地權政策，並不是理論爭辯和討論的時候，而是如何作嚴密的計劃和澈底依照偉大 總理的指示去「力行」的時候了，尤其在這一面抗戰一面建國的現階段我們的經濟政策不但為抗戰而設施且為建國而推進；土地問題是經濟問題的首要，同時又是解決民生問題社會問題的關鍵，總理過去會說：若能將平均地權做到，那末社會革命便已成功七八分了。現在全國上下都已認識中國土地問題關係抗戰勝利建國成功的重要，而我們要建立三民主義的新中國，且更以此為基礎達到世界大同的社會，那末我們解決土地問題當然是以 總理底平均地權政策的辦法和步驟來達到世界上最進步的民生主義計劃經濟的澈底實現。以完成有計劃有意識的生產和消費，而建立無剝削無榨取的理想社會，這是我們三民主義的理想，亦是全人類所追求的真理。

## 計劃經濟與節制資本

任福慶

### 一、我國之經濟政策：計劃經濟

經濟者，人類獲取財富與使用財富之行爲也。大學中有云：「有人此有土，有土此有財」。故財富之獲取，必須以土地爲勞動之對象，而一國財富之豐吝，亦胥視此二者配合之程度而定。此雖係就國家經濟而言，其對於個人經濟之不能例外，自屬顯然。但雖有土地與勞力，財富亦不能空手而致。在勞動過程之中，必有藉以維持生存之資料與便利勞動之器械，加以善良之分工，然後財富方得以生產。故獲取財富之生產行爲，所應具備之要件，爲土地、勞力、資本、與組織是也。於此四者之中，勞動存於個人之身體，組織視乎個人之能力，二者不論如何利用，如何施展，均可無礙於他人之利害。但土地爲自然之所賦予，資本爲人類創造之結晶，如由個人獨佔壟斷，勢將危害他人之生存，故人類自有國家組織以後，對於國民運用經濟要素之經濟行爲，多取以相當之態度。或爲放任自由，或爲限制干涉，乃視一國所處之經濟環境或其立國之中心思想而不同。此種態度，即爲一國之經濟政策。

古時決定經濟政策最重要之經濟要素，即爲土地。所謂封建制度，即係以土地爲基礎而建立。故封建時代之經濟政策，大多以土地爲其主要內容。中國古時「一夫百畝」之限



及歐洲之莊田制，可爲代表。惟自中世以後，因商業資本，工業資本與金融資本之逐漸興盛，乃使資本在經濟生活之中，陡趨重要，與土地同樣爲決定經濟政策之主要要素。在現代各國對於土地與資本之態度，大多取決於其立國之中心思想，不似古時，專以經濟環境爲決定之因素，例如資本主義國家，因以自由主義爲其立國之中心思想，故對於土地與資本則採取放任態度，而以自由競爭爲其經濟政策。此種政策施行之結果，乃造成今日資本主義國家，土地與資本分配不均之現象。富者連陷千頃，家資億萬；貧者立錐無地，藁空如洗。一國之內，貧富懸殊，社會經濟乃陷於杌隉不安之境地。現在各國政府有鑒及此，對於國民之經濟活動，乃漸取限制態度，因之統制經濟政策，風行於各國。在此種政策之下，對於國民之營利活動，並無根本之限制，僅爲局部之統制，故無補於資本主義所造成之弊害。

對於國民之經濟活動，採取限制態度之中，較爲周密之政策，卽爲計劃經濟。是乃因計劃經濟，具有三點顯著特徵之故。第一，有統一之中心機關，本經濟政策之指導原則，負責計劃各項生產要素之配合，作總括之分配利用，使無虛耗。第二，各個生產單位，均被納於計劃經濟體系之內，以計劃爲生產之依據，不得爲利潤，而自由競爭。第三，全體國民之生產與消費，均由計劃維持其平衡。由此三點特徵看來，計劃經濟對於國民經濟行爲之限制，頗甚嚴嚴。此種限制，如不合於一國立國之中心思想，對於國民經濟行爲所取之

態度，則計劃經濟即頗不易為該國所採用。我國是以三民主義為立國之中心思想的國家，政府對於國民經濟行為所應取之態度，則見之於民生主義。民生主義對於主要經濟要素，如土地與資本，則定下兩大原則，一曰平均地權，二曰節制資本。所謂平均，所謂節制，顯然均係國家對於國民佔有土地，運用資本之經濟行為，所加之限制，而為我國經濟政策之基本原則。關於平均地權一項，其實施之程序與辦法，於民生主義中，已有詳盡之敘述，而為當前我國土地政策，所依據之準繩。關於節制資本一項，總理於民生主義中，除有原則之指示外，復手訂實業計劃一書，為我國經濟政策之綱目。由是可知總理對於我國經濟政策之指示，着重在計劃上，而計劃經濟之各項特徵，亦正合乎我經濟政策之基本原則所需要。故中國國民黨秉承遺教，不獨在戰前，即積極為計劃經濟政策之推行，即於戰事方酣之際，特於「抗戰建國綱領」之中，明白列出「實行計劃經濟」之專條，以昭示國人，共同努力。

茲值戰時經濟瞬息萬變，國家生產籌斡力增進之際，計劃經濟之應為積極推行，是乃無待言者。惟在計劃經濟之中，關於土地要素，良可秉承遺教，圖謀平均，專家已論之詳矣。但於資本一項，則應如何將遺教納之於經濟計劃之中，似仍有伸論之餘地，故擬為本文討論之中心焉。

## 二、我國之資本政策：節制資本

資本者，人類獲取財富之工具也。係為人類運用巧思，以自然原料所造成者。藉以補助勞力，以增強獲取財富之效能，是為之實物資本。在今日貨幣經濟社會之中，凡佔有貨幣者，即可購得實物資本，故資本可以貨幣為代表，而貨幣亦因此而具有資本之功用，使持有者獲取更多之財富在原始時代，人類獲取財富之工具，至為簡單，甚易自造，而無獲取資本工具之困難。其後雖有粗淺之分工，與交易制度之發生，但一般人民大多依農為生，以土地為最重要，故只有地權問題，而無資本問題，雖在手工業時代，經營事業，需要資本，然因為數不多，故即無資本之工人，亦常可取其積蓄所得，自辦工場。工人與資本家之間的界限，尚不十分深嚴。故無所謂資本政策之發生。惟自工業革命以後，情況大變，採用機械之工廠盛行。機械價值鉅大，辦理工廠，非有大資本者，不克從事。以致少數有產者，得以捷足先登，創辦工廠，擴大其營利機會。一般工人，則依工資收入，以之維持生活，猶虞不足，自無創辦工廠之能力。以致社會上富者愈富，貧者愈貧。資本遂逐漸集中於少數人之手中，而形成勞資兩大階級。一方面是勞動人數日漸增大，一方面是資本總額，日漸增多。故經濟見發展，生產與有進步，而國民之平均生活享受，則未見提高。問題之核心，則源於資本之佔有。是故各國對於資本之所有問題，無不本其立國之中

心思想，而取以相當之態度，是卽爲資本政策。例如以共產主義爲立國中心思想之蘇聯，則絕對不允許資本家存在，是卽爲蘇聯政府對於資本一經要素所取之態度。

基於資本主義國家，對於資本佔有採取自由放任之態度，所造成貧富不均社會不安之結果，總理爲防中國陷於英美資本主義之覆轍計，特於民生主義之中，提出節制資本之主張，而爲我國資本政策之中心原則。所謂節制資本，實具有消極的與積極的兩重意義。

其消極意義，乃是以抑制私人資本之集中，統制私人資本之運用，爲目的。以消弭私人資本，對於全民平等之經濟生活，所發生之惡劣影響。此種惡劣影響，在資本主義國家，因經濟階級之懸殊，業已達到極點，一般國民之經濟生活，因私人資本之發展，不但不能有所改進，而且因少數資本家之壟斷，以致陷大多數人民於絕對於無產之境地。節制資本之消極目的，卽在防止大資本家之形成，及資本之壟斷運用。但在目前中國，一般之國民經濟，似皆處於貧困狀態。所謂貧富之分，以與資本主義國家相較，不過爲大貧小貧而已。故節制資本政策之消極目的，不過防患於未然而已。否則，僅以此點爲整個資本政策之內容，其極必將使全國民之經濟生活，降低至不堪設想之地步。故欲期改善國民經濟生活，實有賴於資本政策之積極方面。

節制資本之積極意義，卽爲發達國家資本。所謂國家資本，係與私人資本互排互對立，而包括一切非私人所有之資本。舉凡國家各級政府，及公共團體所有之資本均屬之。

私人資本之運用，係以營利爲目的，而國家資本之運用，則具有下列四種目的：

- (一) 改進國民經濟生活，提高國民生活標準，以增進人民之福利。
- (二) 充實國防，增加民族自衛之實力，以保衛民族經濟生活之安全。
- (三) 平衡國民間之分配，以消弭國民間經濟階級之裂痕。
- (四) 促進國民經濟之正常發展，以便早日實現經濟政策之目的。

准此四點，則國家資本運用之主體，必爲政府機關，及以增進公共福利爲目的之社會團體。其運用之方式，則應依國家整個之經濟計劃，所規定之程序及項目，注意經營，故國家資本係爲人民之公產，人民通過政府，而可以共有共管共享。所以發達國家資本，爲改善人民經濟生活，最有效之辦法，而爲國父所特別重視者。故於「實業計劃」之中，全以發達國家資本爲內容，成爲我國積極資本政策，所嚴格遵守之綱目。

要之，我國之資本政策，係鑒於資本主義國家，自由政策之弊害，而爲防患於未然計，故在消極方面，來節制私人資本，在積極方面來發達國家資本，以期全國之民生問題，圓滿解決，但資本政策不過爲計劃經濟之一部份，故其推行，亦必以實行計劃經濟爲前提。

### 三、計劃經濟下之資本節制

由於計劃經濟之特徵，可知計劃經濟，不可缺少之要件，是必須剷除以營利爲目的之

生產。我國既擬實行計劃經濟，則不但要消滅國家資本之營利目的，並且要節制私人資本之營利目的。然後國家資本之發達，方為人民之福，私人資本之節制，方為國家之利。因此在計劃經濟之下，對於私人資本者，似應注意兩項問題。第一、為統制私人資本之運用，以消滅或減少其營利性之問題。二、減少在私人手中已經集中之資本，以消弭經濟階級之問題。其關於國家資本者，亦有二問題，第一、國家資本之來源問題，第二、國家資本之運用問題。茲因篇幅所限，以下只能就原則方面予以討論，藉明計劃經濟下，對於資本節制，所應包括之各項原則。

在計劃經濟之下，統制私人資本之運用，以減少其營利性之原則，在吾人認為不外兩項。第一、縮小私人資本運用之範圍，並指定其投資之途徑。第二、以經濟政策之方式，減低私人資本之利潤率。關於第一項之理由，在吾人以為在資本主義國家，私人資本所以能迅速集中之原因，係因關係國家經濟最重要之交通，鑛產，工業，動力，諸項產業，在私人手中經營之故。則為防止私人資本壟斷全體國民經濟計，莫如指定私人資本投資之範圍，而將不適於大規模經營之產業，任用私人資本經營。此類經營，即設有最高限度之發達，對於整個國民經濟，亦無關宏旨。而使國家資本能在大規模經營之下，與日俱進。如是則私人資本，在計劃經濟之中，發生一種補償作用。即凡瑣碎零星之經營，為國家資本無力顧及者，由私人資本經營補足之。使國家資本之運用成為整個經濟之鎖鑰，一切私人

資本均在國家資本勢力控制之下。設定期，則國家資本，即可利用經濟壓力，仿照資本主義國家大資本吞併小資本之方法，消滅其存在。至於私人資本投資範圍之具體規定，則賴於經濟計劃之設計。關於第二項，減低私人資本利潤率者。係恐私人資本，即在小規模的經營範圍內，猶有增大之可能，故不得不用經濟政策以防範之。例如金融方面，提高私營產業請求放款之利率。交通方面，加重私營出品之運費。稅務方面，加重私營產業之所得稅率。諸如此類之政策，均足以減少私人資本之利得，而防其繼續增大。

至於減少在私人手中已經集中之資本，以消弭經濟階級之問題，在計劃經濟中，亦有其解決之原則。此種原則，總不能脫離一種方式，即係就私人之資財，由政府運用國家權力，依法予以強制移轉之政策。在此類政策之中，最稱爲激烈者，則爲根據政府之一紙公文，即取消一切資財之私有權的沒收政策。此在私有財產深入人心，根深蒂固之今日，甚易引起社會經濟之騷動，殊不宜用。而且國家經濟未充分發達，經濟制度未充分集團化之際，一旦如有鉅額私產歸政府經營，非但事實上不可能，亦且無此必要。故最善之法，莫若斟酌經濟發展之需要，人民集團經濟生活之進步，而採用此種緩和而不允之政策，此則莫若賦稅政策及專賣政策。前者乃以直接徵稅爲主，如所得稅、遺產稅、財產稅、土地稅、營業稅等等，適用稅率，當然以累進稅率爲佳。至於專賣政策，亦與賦稅政策發生同樣作用，足以減少私人之所得。因被政府專賣之物品，大多爲必需品之中，生產、運輸、販

賣，易於組織管理且標準化之物品，此類物品一經政府再買之後，不獨可以防止私人操縱居奇，而且可以寓稅於價之中，由經營機關，以獨占價格出售之。故專賣政策，亦可視為賦稅政策之一種，而為減少已經集中之私人財富，所宜用之方式。

以上吾人關於私人資本之節制問題，已大致討論完畢。現在即應研究關於發達國家資本之兩大問題。現在先說國家資本之來源問題。就整個世界經濟看來，任何時間之內，可供運用之資本，必有其既定之數量。其所剩餘，則不外為本國所有者與外國所有者。又可各別分為本國政府與私人所有者，和外國政府與私人所有者，是為可能運用資本之來源。本國取得外國資本，供以運用之方式，不外乎利用外資與掠奪外資二種途徑。後者為先進資本主義及現在各帝國主義國家所常用者，誠非為酷愛和平之我國，所欲取之方式。故只能求諸前者，即利用外資一項。關於利用外資之原則與方式，我中央政治會議，早已有具體之決議。而分為借債、合資、特許三種方式。在原則上，借債，外人只能處於債主地位。合資，外人只能居於股東地位，合辦事業之股份，外人最多只准有百分之四十九，其董事長及經理人復應為國人。至於前外人經營其產權於特許期滿後，應無償交歸中國。由此三種方式與原則看來，可知我國利用外資之政策，完全是以平等互惠為基礎，是極顯然，勿待仲論。關於本國所有之資本來源，第一應注意擴大已有國家資本之運用，例如已有國營企業之改善，國家金融機關之利用，以及縮小不必要之財政支出，擴大經濟建設經費



費，均爲其主要者。第二、爲徵收私人資本，作爲國家資本，例如發行建設公債，以吸收私人資本。就私人企業加入國家資本。利用賦稅政策課取私人資本。等等方法，以均爲計劃經濟之中，擴大國家資本，應行注意設計之各點。

國家資本如能就其各方面之來源，善爲吸收利用，必易積成相當可觀之數額，則次一問題所應注意者，卽爲國家資本之運用一項。國家資本運用之途徑，就是經營國營事業，而由政府主持運用。因我三民主義國家，一切經濟活動之主體，遲早乃以國家化爲歸宿，故不宜以國家資本供私人運用，而造成其營利之機會。至於決定國營事業範圍之原則，當然應以與國計民生相關之程度而定，其關係愈重大者應愈儘先歸諸國營。其順序似應爲：國防兵工業、交通業、重工業、動力工業、機械製造業、鑛業輕工業等等。在國家資本運用之過程中，似應注意下列七原則：

- (一) 國家資本之運用，應以養民爲目的，而剷除營利之觀念。
- (二) 運用之程序，應先國防而後民生，因無國防卽無民生。
- (三) 在各項專業中運用之效果，應實現邊際效用相等，平均效用最大之原則。
- (四) 運用之中心，應着重在國家生產力之培養方面。
- (五) 運用之組織，應採取工業分區主義，在各區中私人資本附庸之。
- (六) 經營方式應採取大規模經營，處處須注意合理化科學化。

(七) 整個國家資本之運用應有組織有系統有聯繫，務使能相助相長相成。以上七原則，完全着重於國資本運用之技術方面。至於實際業務之推行，則完全賴於得人。得其人則易舉，失其人則易廢。故不但政治需要廉潔奉公之官吏，即經濟亦特別需要，廉潔奉公之業務人員。是爲吾人今日談計劃經濟，所不可不注意者。

## 民生主義計劃經濟下的國營事業

鄧易令

### (一) 民生主義計劃經濟下國營事業的理由

由於世界的一般經濟趨勢與中國的特殊經濟背景所使然，中國不得不上民生主義計劃經濟的道路，即是一方面實行計劃經濟，一方面實行統制經濟，而以前者為主，後者為輔，將來隨着經濟建設的展開，逐漸擴大前者之領域，縮小後者的領域，直至後者完全為前者代替為止，這說明了民生主義計劃經濟的最後目標是以純粹的計劃經濟(Pure Plan and Economy)為依歸。因此，純粹的計劃經濟所具有的特性，民生主義計劃經濟亦兼有之。所謂純粹的計劃經濟就是將一國全部的經濟活動——由生產以至消費——完全依照一定的計劃來進行，而不受價格或利潤的統制與支配；同時其間所有的企業都不是獨立的企業，而是一個總企業的小企業，這個總企業存在的目的是在利用全國的經濟資源——土地勞力及資本——以滿足全國人民的需要。按照這個定義，我們可以發覺純粹的計劃經濟有幾個特性：(1) 有計劃的生產，分配及消費，(2) 生產的目的不在獲得利潤而在滿足一國國民的需要，(3) 全國一切企業之經營機構有一定的組織與系統，(4) 合理應用一切的經濟資源。欲適合這種種特性，一國企業的經營應以國家為主體，而不能委之於私人，因為私人為利己心所驅使，往往集中於最有利的事業投資，對於一時不易獲利或無利可圖而為一般人民

所需要的事業反置之不顧，同時牽趨於經營有利事業的結果，容易引起競爭，大企業吞併小企業，大資本壓倒小資本，必使一切事業陷於無政府的狀態，招致資源使用的浪費。如此，便不能達到實行計劃經濟的目的，相反地，如果一國事業的一部甚至全部劃歸國營，則國家可以具有大量的生產工具，統籌合理地應用一國的資源，發揮其龐大的生產力，以滿足全國人民的需要。

國營事業不僅在實行計劃的生產時需要它，就是在實行計劃的分配與消費時也不可缺沙，它可以說是推動整個計劃經濟的主動力。在民生主義計劃經濟之下，計劃經濟的部分與時俱增，國營事業的活動也將日漸發展，愈顯其他的地位的重要了。

## (二) 國營事業的範圍

關於國營事業範圍的問題，各派學者主張不同，意見分歧不過可以兩派的主張為代表：一為王統派經濟學者的主張，一為集體主義學者的主張，前者完全站在保護私人的利益，以為一切國營事業以防害私人經濟為原則，僅將少數經營手續簡單，性質重要的事業劃歸國家舉辦，而大部份的事業仍聽私人經營，傑鳳斯 (W. Stanley Jevons)曾舉出四個確定國營事業的標準：(甲)資本額微小，(乙)營業手續簡單而有規則，(丙)幾種業務互有聯繫，如郵政，電話電報等，(丁)單獨一廠即足以應市面的需要，如水及煤氣的供

民生主義計劃經濟下的國營事業

給是。賓利格曼 (Erwin, A. Seligman) 以為政府決定經營某種事業的時候，必須考慮下面三個原則：(甲) 業務簡單，(乙) 投資不多，(丙) 社會統制不易生效。魯賓遜 (L. R. Robbins) 教授則謂：宜於公營的事業，其特點在於所用資本微細，營業簡單，贏利確實而直接。依照他們的意見，國營事業必限於很狹小的範圍，不復能居於主要的地位，此不免太重現實，偏於保守，而缺乏遠大的理想。至於後者從集體主義的學說出發，主張一切生產事業都應該歸國家經營，以「公共的幸福」代替「個人的利益」，其理想甚高，不過有時因求效過切，常忽略現實的環境，馬克斯派社會主義學者主張以革命手段推翻私有制度，並即將一切生產事業收歸國營，蘇聯在十月革命後便照着這個主張實行，結果因理想脫離了現實，致使全國經濟發生紊亂，乃不得不改行新經濟政策，先將一些在國民經濟中重要的企業收歸國營，其他的企業仍准許私人經營。

根據民生主義計劃經濟的本質看來，其對於國營事業範圍的主張在理想上頗近乎集體主義派，以國營事業無限的發展為最高的目標，但為顧及環境起見，在實行上應酌採正統派經濟學者的主張，先用國家舉辦一些業務簡單性質重要社會統制不易生效的事業，而仍暫准私人事業存在，國營事業既與私人事業暫時並存，其二者間的經營範圍自當劃分清楚，不過這種範圍的劃分是暫時的而非永久的，相對的而非絕對的，待經濟建設日漸發展，國家資本日漸累積，則國營事業的範圍將益益擴大，以至逐漸取私營事業完全代之為

止，國營事業的範圍在目前可確定爲八類：

（1）關係國家經濟命脈的基本工業——包括機械工業，動力工業等，此等工業稱爲重工，爲樹立其他一切工業的基礎，也可以說是母工業，一國工業的建設須以此等工業的發展爲前提。其關係於一國經濟甚密切，故宜由國家經營之。往往一個工業區建立之初，先設電力廠、機械廠，然後其他各種的工廠才漸漸興辦起來，例如蘇聯第二次與第三次五年計劃爲發展西北利亞區域的工業，乃由政府於當地首先設立大規模的發電廠，機械廠因此在此配設一國工業區域的時候，尤須由國家先經營此等基本工業以爲興辦其他工業的倡導。

（2）國防有直接關係的事業——此指軍需製造工業而言。私人經營此等事業的弊害在各國已屢見不鮮，軍火商人往往爲了一己的私利，不惜鼓勵戰爭，以推銷軍火，甚至以軍火資敵。謀獲厚利，此豈嚮於一國國運的存亡關係甚大，故必須由國家經營之。

（3）性質重要而生產不易獲利的事業——私人經營事業均以獲利爲主，對於一般性質雖重要而無利可圖或一時不易獲利的事業常無人過問，政府亦不能強制人民經營。如政府不自行舉辦，此等事業將長久廢置了，此等事業包括保護森林，興辦水利，修築公路，墾殖荒區，開闢海港等。

（4）天然獨占性的公共事業——如郵政電報、電話、電燈、自來水、鐵道等。此等事業不特有關公共利益，且具有獨占性質，如歸私營，容易被操縱，有礙社會的福利，各國

對此大都採用公營。

(5) 規模宏大需資金太多而為私人一時無力經營的事業——大規模的造紙廠、煉糖廠、水泥廠等等均屬之，此等事業在工業先進國家早已經私人投資，有相當的發展，而在我國產業落後，民間資金缺乏，人民不易籌集大量的資金與辦理等事業，但社會對此需資股，而又不需等待私人來經營，自必須由政府直接投資。

(6) 須統一經營的事業——某種事業須由政府統一經營，始能發揮其最大的效力，並適合一國既定的政策——如銀行業不僅與社會資金的流通有關，同時可以左右一國的金融政策，影響所及，一國民經濟的盛衰將為之決定，故宜由國家經營之，與此類似之事業尚有對外貿易等。

(7) 主要資源開發事業——資源為一國經濟發展所不可缺少的要素，必須要使用合理，決不可浪費，尤其是對有限的資源更應加以節省和愛護近來各國均倡資源的保護(Conservation Resources)是見對此之重視，如將此等主要資源由私人開發則常為速獲厚利起見，不免儘量榨取竭澤而漁，此對於一國經濟長久的發展影響甚大，故一歸國家經營，此處所指的主要資源包括石油、煤、鐵、銅、鉛、鋅、鎳、鈾、鈷等礦產。

(8) 可作政府財政來源的專賣事業——其經營的目的難以增加政府的財政收入為主，如食鹽、糖、火柴等專賣是，而有時亦兼含有寓禁於徵的作用，如酒專賣是。

### 三、國營事業經營的原則及方式

國營事業居於一切事業中的主要地位，掌握着一國國民經濟的樞紐，其經營的好與否關係很大。復以其發展無止境，可以隨着社會經濟的進步逐漸擴大其範圍，而其間由局部的發展到全部的發展，必須經營適當，有一定的軌道遵循，然後才能達到預期的目的。因此，國營事業自當立訂一定的經營原則以爲發展的準繩：

(一) 民生與國防並重——眼前我們看到這一次世界大戰，多少國家因平時對於經濟的發展偏重於民生而忽略了國防，其人民的經濟生活雖然很充裕，但等到外侮侵凌，無以抵抗，竟屈服於敵人之下，一切經濟建設徒供敵人使用而已，所以在目前專重民生不專國防的經濟建設已不能適應環境的要求，在實行計劃經濟的國度裏，經濟建設的主要部門就是國營事業。其經營的目標自須依遵民生與國防並重的原則，庶幾國營事業在積極方面才能發展一國的生產力，提高一般人民的物質幸福，在消極方面防止外力的加害，使之垂諸久遠。

(二) 分別輕重緩急——國營事業的範圍雖經劃定，而其中所包含的事業已很繁多，決非國家人力財力所能一時完全舉辦，必須分別事業的性質，按其輕重緩急，逐漸施行，所謂輕重，即是要看這種事業在整個經濟發展過程中的位置，例如重工業爲其他一切工業的基礎，應先行興辦，然後逐漸地發展到輕工業，所謂緩急，乃指在同一個經濟發展的階



段中對於這種事業需要的程度，是急要的，應從速辦理。

(3) 各種事業間應保持平衡的發展，由於一切社會的經濟活動愈趨繁複，其間各種的產業已經不可分離的關係的存在，一種產業的進行與發展有賴於他種產業的幫助甚多，如果彼此間發生脫節，則一部的生產行程不能進行，影響所及，以致全社會的生產行程將受阻礙，資本主義之下的產業往往因此而引起經濟恐慌，例如織布工業過度的發展，而紡紗工業不能與之保持平衡，前者所需求的棉紗超過了後者所能供給的限度，結果前者的生產行程不能順利地進行，所以國營事業的經營必須遵照這個原則，不僅國營事業彼此間應作平衡的發展，即國營事業與私營事業之間亦須保持聯繫。

(4) 必須有健全的經營機構——國營事業顧名思義是由政府的機關來經營事業，但這種事業與其他的行政機關不同，不可與之相混淆。為經營與管理統一計，應有一獨立健全的機構，如在蘇聯各工廠之上統以托辣斯，更而統以工業聯合會，最後統屬於該部門的工業委員會，此等國營事業在會計方面亦須維持獨立，其收支項目由政府於預算中設置專欄處理之。

(5) 防止經營的官僚化——一般國營事業因經營不善，流於官僚化，內部養成腐敗的現象，許多人便藉口攻擊國營事業這種制度，殊不知其缺點不在此制度的本身，而主要的在從業員方面，因為由於利己心的支配，從業員對於國營事業不及其自行經營的事業為

關心，以致在業務上不熱心，工作鬆懈，欲補救這種缺點：第一，對從業員加以主義的薰陶，使之澈底明瞭主義的意義，計劃經濟的目標，而發展信仰，藉此信仰鼓勵其服務的熱誠；第二，對於忠於職守，努力工作的從業員，給予名譽上的獎勵，因為一個人的慾望除了物質的慾望而外，尚有非物質的或精神的慾望名譽上的獎勵便是一種對精神慾望的滿足。第三，應用特殊的待遇，即是政府對於一般成績優良的從業員不直接予以經濟的報酬，而間接給與物質上的便利，例如別人上工可以坐電車，他們上工便可以坐汽車，別人年終尚要在工廠工作，他們可以給與假期在家休息，或到外間遊歷，第四，實行法律的制裁，此辦法偏於消極方面，與前面三種積極的辦法不同，有功固然已有辦法獎勵，有過的也要予以法律上的處罰，使不能奉公的從業員有所畏懼，在這種賞罰嚴明之下，從業員將自勉地或被動地努力服務，不敢懈怠。

國營的方式依程度的差別，可分為兩種：（甲）純國營式——即由政府設立一定的機關，直接經營指揮一定的事業，其經營中的一切收支均列入國家預算，其所用的官員與其他政府機關的官吏同視為國家的公務員，受同一的待遇與約束；（乙）半國營式——此與前者不同，政府不直接單獨參加事業的經營，而與大民共同組織全國托拉斯，統籌生產與分配事宜，政府於其中掌有決定的大權；或則政府雖不直接經營某種事業，然其產品完全由政府定價收買，私人不得自行銷售，此專買制度。

## (四) 國營事業發展的途徑

政府每年的財政收入有限，其除去一切行政開支之外。用於興辦國營事業的經費實在爲數不多，所以國營事業在發展的初期必定限于很窄狹的範圍，不過國營事業既奠定了基礎以後，它的發展就比較容易了，一方面政府可以逐年由國庫中撥予一定的經費，作爲發展國營事業的資本，一方面國營事業的本身也可以利潤來補充資本之不足，產生相當的利潤。按國營事業雖不以獲利爲目的，甚或虧本亦爲之，但此係統統一時或一部分國營事業而言，如以長期趨勢或全部國營事業觀察，仍有產爲利潤的可能與必要，假使國營事業盡此虧本，不僅國家財政不足以負擔這筆損失。同時國營事業也無法發展甚至於不能維持現狀。所以只要獲得的利潤合理，應用適當，並不與計劃經濟的原意相違背，國營事業產生利潤以稅，可以一部分提供人民消費，謀增進人民現階段的物質享受，另一部分移作其擴大再生產之用，藉此促進國營事業的發展，增厚全國的生產力，求滿足一般人民未來的需要，於是隨着擴大再生產繼續的進行，國營事業遂日漸展開，卒至在其既定範圍之內已達到相當「成熟」(maturity)的階段，即可侵入此範圍之外的事業，布魯克(Bruce)教授曾謂：「計劃經濟就是有一種有計劃『侵入』，極言之，或佔領」經濟領域的經濟。」國營事業的發展便是逐漸地侵入經濟領域，先在既定的範圍

之內活動然後進而逾越這個範圍取私營事業，（即是侵入）而代之（即是佔領），直至一切事業完全由國家經營為止。其代替私營事業的方法有二種：

（1）由私營改為純國營——乃是由國庫中或國營事業所獲得的利潤項下撥出一定的資金，將某部門私營事業，一次或分次的收買過來，一次的收買即其所有權由私人一次移轉於國家，而分次的收買即國家逐漸地取得其所有權，如收買該業的股票，直至所有其全部股票為止。收買的款項可以付予現金，亦可給與公債或他種債券，由政府分年攤還。

（2）由私營改為半國營——或由政府對私營事業加入股本成立政府與人民合辦的托辣斯，或由政府收買私營事業半數以上的股票，組織類似持股公司（Holding Company）的機關，以取得統制的大權。

## 實施計劃經濟的條件

費業編

首先我們要明白：所謂計劃經濟並不就是經濟計劃，因為經濟計劃只是抽象的經濟方案，純粹是一種靜止的理想；而計劃經濟則是經濟計劃的具體實行，它已包含了動的素質。其次計劃經濟也不就是經濟政策，因為經濟政策不過是一種適應某一特定時間和特定空間的需要的暫時的部份的經濟指導原則；而計劃經濟則是在某種已決定的經濟政策下所釐訂的經濟計劃的具體實行。最後，計劃經濟更不是統制經濟，因為統制經濟不過只是國家對一切產業或某一部產業加以控制，僅僅發生消極的控制作用而已，它只是計劃經濟實施時所必須運用的一種工具和所必須採取的一種手段而已，而計劃經濟則不僅須要消極的合理控制，而且還有積極的誘導作用和生產能力。總而言之，所謂計劃經濟就是一種具有意識性（不是任意的和自然的）、計劃性（不是盲目的而是有着已決的計劃和按着一定的步驟的）、整體性（不是部份的實行而是整個的推動）、在橫的方面是包括了整個的產業部門、在縱的方面更包括了生產、分配、交換和消費）、普遍性（不是某一小地域的施行，而是以全國為範圍的推行）、強制性（以政府力量強制執行和掃除一切施行的障礙）和科學性（新技術的運用和最妥當的配合）的經濟發展。

計劃經濟這個範疇的含義已經弄清楚了，現在我們所要討論的實施計劃經濟的條件。

事就不難想見。依作者管見所及，至少必須具備下述八個條件，計劃經濟才能有效的顯  
現的實施，才能整個的具體的實現。

一、第一、國家民族必須獲得真正的自由和獨立——這一點，道理至為淺顯，任何人都應  
有見，而且任何人都必須承認的。因為民族國家是個人生命財產的寄托者和保護者，若是  
一旦被人統治了，連自己的生命都要岌岌可危，入朝不保夕，自己已有的財產隨時可以被  
人沒收和掠奪。還談什麼計劃經濟呢？而且在那時，我們都變成了統治者的牛馬，一切得  
要服從統治者的驅使，一切都被迫處於被動的地位，只有統治者的意志才是意志，自己的  
意志是不能實現的，只有唯命是從。過着悲苦的生活而已，還容許你去實行什麼計劃經濟  
嗎？這不過只是一個狹義的解釋而已，現在我們這裏所說的是廣義的解釋，就是不但在政  
治上永遠不受任何的外力所統治，而且在經濟上和其他各方面也絲毫不受任何外力的壓  
迫。第二、受配和阻礙。這一點，國父在他的演講和著作中經常提出來，警惕我們。他  
指出：「由國際於國際平等地位以後，國民經濟及一切生產力得充分發展。」他在民族  
意識中更提出了由國際所發外力的各種經濟壓迫，如（一）洋貨侵入，（二）外國銀行之紙票  
侵入我國市場與匯兌之折扣，存款之轉借等，（三）出入口運費之增加，（四）租界與割  
地之賦稅，地租，地價，（五）特權營業，（六）投資事業及其他。他更強調滿洲必須吸收

實行保護關稅，在他臨終之前，在遺囑中並再三的指出：「全體方國民革命，其目的在於中國之自由平等」，最近主張，開國民會議及廢除不平等條約」，這就說明了國家民族的自由獨立在實施計劃經濟時的重要地位。

第二，國內須要真正的統一團結。外力的支配、剝削、壓迫和阻礙已完全撤除，但是國內沒有真正的統一團結，計劃經濟也是無法實施的，因為各種經濟建設，必須要在很安靖的社會秩序之中才能有成功的希望，而在國內不統一團結時所表現的現象，必然是兵戈擾攘，社會秩序異常紛擾不安，在這樣環境之下，人民正在保護自己生命的安全而努力不暇，還有什麼心情和能力去注意到經濟建設呢？而且上面曾經指出過：計劃經濟是具有普遍性的，不是某一小地域的施行，而是以全國為範圍的推行；同時它還具有強制性，須以政府的力量強制執行和掃除一切施行的障礙，若在不真正統一團結的國度裏，國內一定是分崩離析，形成若干獨立的勢力，政治上就無法統一，政令也隨之而不能普遍施行，計劃經濟的普遍性和強制性都會因而完全不能實現，所以計劃經濟也當然沒有實現的可能。這裏所謂真正的統一團結，具體的說就是國內沒有割據的現象，全國只有一個政府，一個領袖，一個主義，一個國策，武力歸有，政令統一而可以普遍推行。

第三，政權必須為人民所有。政權若為人民所有，那麼，在經濟上的表現和努力，就是為了全國民眾謀幸福，這樣的經濟計劃才有意義，才能順利施行；否則政權屬於少數

人的，其所訂定的經濟計劃也必須是爲了鑒給其少數人的享受而已，這樣爲了鑒給少數人的享受的經濟計劃，當然得不到全國民衆的擁護和推行；而且上面曾經說過計劃經濟使其有科學性的這裏所說的科學性其中有一點含義是最妥善的配合，要實現這點，就要全體總動員——即國家總動員，使全國的人力物力都集中於這經濟計劃上面，作最妥善的配合，那些只是爲了少數人的享受的經濟計劃，顯然不能達到這種科學性的要求，所以政權必須屬於全國人民所有，計劃經濟才可能順利迅速的實施。

第四，必須建立革命的政府——政治和經濟的關係太密切了，在唯物史觀者把經濟結構當作真正的下層基礎，而以政治等當作這個真實基礎上的上層建築，這個真實基礎要是發生了變化，政治等上層建築也必隨之或遲或速的發生變化，他們以經濟爲主動，政治爲被動；而我們民生史觀者則以政治爲主動，經濟爲被動，一切經濟制度的改變和一切經濟建設的實施，都必須靠政治的力量去推動去完成，所以計劃經濟的實施，是必須建立革命的政府去計劃、推動、完成，這裏所謂革命的政府，是必須具備了下述三個條件：（一）它是爲民衆謀利益的，（二）它是強有力的，（三）它是清廉的，沒有革命的政府，計劃經濟是無從實施的，因爲計劃經濟的實施，一方面固賴於民衆願意的執行，他方面尤重於政府的推動和督導，所以政府必須是爲民衆謀利益的，才能爲民衆所衷心擁護，它的政令才可以普遍地爲人民所遵行。其次，計劃經濟是具有強制性的，假使政府不是強有力的政



政府決不能排除計劃經濟實施上所遇到的許多重大困難和阻礙，而必須計劃經濟不能實行，此外還有兩點是要說明的。這裏所謂強有力還有一種涵義，那就是有辦法要有創造性，在計劃經濟的統計上是最緊密的。在配合上是最妥善的，而在執行上是最經濟的。以爲在實際上是最容易最有效的。因爲只有這樣，計劃經濟才有實現的可能。最後政府若是不消廢，計劃經濟的收穫將隨之而入於少數人之手中，而且因其營私舞弊的結果，決不能順利推行的。

第五，調查統計事業必須確立基礎。計劃經濟是具有普遍性，整體性和科學性的，所以它對於統計調查的事業是相依爲命的。其倚重於調查統計事業，甚而過於統制經濟的運用，例如全國人口的多少？各種消費量若干？全國的人力若干？動力若干？全國的物產原料若干？分佈情形若何？素質若何？可能供給量若何？全國已有產業情形又若何？諸如此類，在在都需要精確縝密的調查和統計表參考。如果缺乏了這種精確縝密的調查和統計，那麼，計劃經濟幾無從着手去進行，所以要實施計劃經濟，便必須確立調查統計事業的基礎。

第六，人材必須訓練和集中。一切事情都是需要人去推動，而計劃經濟在實施的時候，其需用人材更爲殷繁，因爲計劃經濟具有普遍性，整體性，科學性，所以在人材的數量需要多衆，在人材的質需要精良，事前必須大量的訓練各種的行政人員和技術人員，分配

到各部門去切實執行，尤應進行全國人材的總登記，以便施行計劃經濟時的調用，而作最妥善的分配。到各部門中去工作，這樣，整個的計劃經濟才能推動而至於完成。

第七，資本必須集中——首先應解釋明白：這裏的所謂資本，是廣義的資本，一方面是作爲支付手段和交易中介的貨幣，他方面還包括着生產手段（或稱之爲生產工具，如機器等）和生產對象（如原料和土地等）；這裏所謂集中，並不是完全集於政府手裏，完全成爲國有，而是主張所有全國的資本，國家政府都有徵用權和支配權，如果資本不能集中，便缺乏了生產要素中最重要之一，整個計劃經濟也是無從實施的。

第八，妨礙生產建設的心理必須解除——有幾種不良心理，很足以妨礙生產的建設，而影響到計劃經濟的實施，所以也必須完全使之解除！這種病態的心理就是自私，愚昧，迷信，保守，缺乏勞動習慣（視工作爲賤役爲可畏，視「閑爲享福」）及漠視經濟等等，要解除這些心理上的病態，一方面要普遍的推行國民義務教育，擴大文化的建設，提高一般人民的知識水準，他方面更須積極提倡科學運動，發揚勞動服務的人生觀。

此外還有許多必備的條件，不過那只是徵技末節，不關重要，嚴格地說來，說不上是條件，所以略而不說，現在所說的上述八點，都可說得上是條件，因爲若是缺乏了當中的那一條，計劃經濟都不可能實施，就是勉強的實施了，其收效也必很小，這是可以斷言的。所以計劃經濟的本身（即經濟計劃）固屬重要，但是若忽視了實施計劃經濟的條件也是

本行的，所以我們如果決心要實施計劃經濟，便必先決心去造成實施計劃經濟的條件，否則計劃經濟只是一種可望而不可即的空想而已，其決無整個實現的希望。

中華民國三十三年五月初版

計劃政治與計劃經濟

全一册定價二元九角正

編者 張希哲

發行者 獨立出版社  
重慶江北香國寺上首

印刷者 獨立出版社

正中書局  
重慶中一路二三四號

經售處

中國文化服務社  
重慶磁器街三十九號

版權所有  
不准翻印

清校者 包一鳴

# 55

112345