

编码错误

政治建設

第一卷 第二期

特輯

國立北平圖書館藏

兩年來之政治建設

抗戰兩年之行政
抗戰兩年之財政與金融
抗戰兩年之經濟與工商同業統制機構之健全化
抗戰兩年之外交
抗戰兩年之交通

劉泳閣
傅堅白
壽景偉
胡慶育
章勃

專著

政治之精神建設與物質建設
省府合署辦公制度之研討
租稅與租稅制度
論宗祧繼承與抗戰建國
國際援華陣線之一環
我國地方自治的源流
工業合作運動之使命及其設施

高顯鑑
師連舫
關大吉
魏大玉
王禮錫
李力成
劉廣沛

譯述

美國的外交政策
日本侵略戰中國民生活之疲憊
英日在華中貨幣戰
日本的恐懼感

The Round Table
何德雲 譯
日本經濟雜
姚寶賢 譯
山崎實 譯
鄭琦純 譯
H.J. Timberley 著
金善坤 譯
I. Kitayev 著
楊麟 譯

調查統計

戰區縣政情形續誌
全國警察行政概況
兩月來之政治建設
會務報告
編後

本會資料室
本會資料室

中國政治建設學會刊行

民國二十八年八月一日出版

本刊徵稿啟事

本刊純以研學術立場，提供有關政治建設之具體方案。除由本會會員經常供給稿件外，倘承海內賢達，賜予
著，尤所歡迎。目前如有關下列各問題之稿件見賜，并當儘先披露。

- (一) 促進地方自治與改革地方行政
- (二) 對於戰區政治之有效的推進
- (三) 提高戰時行政效率
- (四) 根除貪污與嚴整政治風紀
- (五) 關於行政各部門之改進方策
- (六) 實行憲政問題
- (七) 各國現行政治制度比較之研究

本會圖書室徵集圖書啟事

本會圖書室草創伊始，現擬徵集大批書籍，以供閱讀。國內各文化團體或學術機關，如有出版書籍，希希贈閱
或交換，如不便贈閱或交換者，請賜寄目錄，以便購置。

本會資料室徵集調查統計資料啟事

本會關於調查統計資料之蒐集，除由本會各地會員實地考察經常供給外，至希各機關法團或文化團體，以有關
政治建設各部門之實際資料見賜，存備研考，並資宣傳。如專家之所收藏者，倘能珠玉不吝，尤所歡迎，自當謹備
薄酬，用答盛意。

抗戰兩年之行政

劉承恩

自全面抗戰發動以來，政府一面籌畫軍事，以抵禦敵人之侵略；一面改善行政，以配合軍事之需要，乃擬定抗戰建國綱領實施方案，為全國政治措施之最高準繩。此項綱領方案，綱舉目張，周詳賅備，實行年餘，曠日著有成效。吾人敷述過去二年間各次行政上之重要與舉，自不免於浩如煙海之感，本篇僅就內政教育及振濟三端，略言其梗概；其他如財政經濟交通外交，均已另有專載，茲不具焉。

第一 內政方面

(一) 中央政治機構之調整 抗戰時期政治機構應力求簡單化，合理化，以期增進行政效率，適合戰時需要。兩年以來，中央機關迭經調整，已將海軍部暫行裁撤，其經管事務歸併海軍總司令部辦理。實業部改為經濟部，將建設委員會及全國經濟委員會之水利部份軍事委員會之第三部第四部均併入經濟部。鐵道部及全國經濟委員會之公路部份，均併入交通部。衛生署改隸內政部，將全國經濟委員會之衛生部份，併入該署。此外又將軍事委員會所屬機關之有關行政者及行政院各部附屬機關之性質相同者，分別予以歸併如下：(一) 農礦工商兩調整處及資源委員會，一律改隸經濟部；并將農產調整委員會歸併於農本局。其原有職掌中關於農產輸出國外之貿易事宜，劃歸貿易調整委員會辦理。(二) 原屬財政部之糧食運銷局，歸併農本局。

(二) 設立民意機關 二十七年四月，中國國民黨臨時全國代表大會議決，組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與意見，以利國策之決定與推行；旋由國民政府制定國民參政會組織條例公布施行；并經依照條例選定參政員，於二十七年七月七日召開第一屆會議，現已開會三次；至關於省市縣民意機關之籌設，曾經臨時全國代表大會議決，在縣參議會未設立前，先行成立地方自治推進委員會，代行其職權；并經國民參政會第一屆會議議決，從速設省縣臨時參議會，旋由國民政府制定省及市臨時參議會組織條例公布，并定自二十七年十一月一日起施行。各省參議會現已成立者，計有四川、雲南、貴州、湖南、湖北、浙江、福建、江西、安徽、青海、廣東、廣西、河南、陝西、山東等十五省。

(三) 貿易調整委員會專辦對外貿易事務。與全國金融關係密切與對外貿易委員會一併改隸財政部。(四) 原屬經濟部之國際貿易局，歸併於貿易調整委員會。(五) 農產工廠貿易三調整處所設之運輸聯合辦事處，改隸交通部。(六) 禁烟委員會總會改隸內政部。軍事委員會委員長解除禁烟總督職務，嗣後該總督仍設常務委員主管會務，以期集思廣益，禁政易於推行；各省禁烟特派員一律撤銷，其職務交由各省民政廳辦理。原歸重慶行營管轄之禁烟督察處，改隸財政部。

(三) 調整戰區各地行政組織 軍興以來，戰區日益擴大，所有

戰區內及鄰近戰區各地方行政組織，均應加以調整，以期適應戰時環境，爰頒布戰區各縣縣政府組織網要，舉凡關於各縣政府組織之調整與縣政府行署或臨時辦事處之設置，均經詳密規定，力求簡單刷新，切合實際。并規定戰區各縣縣長須以富有軍事學識及縣政經驗之幹員充任，不拘資格。以故戰區行政人員，雖在顛沛困苦之中，而守土抵敵，保衛人民，均能卓著成績。據五月初江蘇浙江安徽江西湖北湖南山東山西河南河北福建廣東等十二省之報告，

在二千〇三十八縣之中，縣區完整者達六百四十六縣，佔縣總數百分之六十二，縣境一部份失陷而縣長任駐縣城者二十七縣，佔縣總數百分之二；縣城失陷縣長遷鄉辦公者二百七十六縣，佔總數百分之二十七，縣長移駐鄰縣仍能行使職權者二十二縣，佔縣總數百分之二，縣長完全不能行使職權者，不過六十七縣，佔縣總數百分之七耳。(參閱本期所載戰區縣政情形續誌)

(四) 改善地方行政機構 地方行政機構分省市行政督察專員及

縣各階層，縣以下之鄉鎮保甲，則為基層組織，自全面抗戰以來，各級地方行政機構頗多改善之處，茲分述如左：

1. 省政府 查各省政府組織，大都係依現行省政府組織法之規定，間有依省政府公署辦公暫行規程合署辦公者，自全面抗戰以來，各省政府為應事實需要起見，多有設行署或辦事處者，如江蘇省政府有江南行署之設，安徽省政府有皖南行署之設，湖南省政府有沅陵行署之設，近改為沅陵辦事處。山東省政府則有魯東魯西魯南魯北各行署之設，要皆為因地制

宜起見，行政院近擬頒布一種戰區各省省政府設置行署網要，以資遵守，正在詳慎審議中。

2. 行政督察專員 依行政督察專員公署組織暫行規程，專員應兼縣長。抗戰發生後，政府為加強行政督察專員職權及增進行政效率起見，經通令規定各省行政督察專員，一律不兼縣長，但仍應兼區保安司令，專員公署與區保安司令部，向係分別設置，近已有由院核准合併組織者。

3. 縣政府 縣政府之組織，大都係照縣組織法及縣政府裁局改科暫行規程辦理。自抗戰發生後，戰區各縣縣政府類多處境困難，不能不有變通辦法，於是院頒布戰區各縣縣政府組織網要，以為權宜處理之計；施行以來，尚稱便利。

4. 區署 區署為縣政府組織之一部，依各縣分區設置暫行規程之規定，乃係縣政府橫面的擴張，而非縱面的延長。不料施行以來，區署竟成為縣政府下級附屬機關，僅負公文承轉之責，徒使政令推行，多一番轉折；於行政效率方面，毫無實益。於是主張廢區之說，又充溢寰宇。湖南省並已實行廢區併鄉，政府現擬將凡距縣城不滿百里之區署，概行裁撤；以其人員及經費充實縣政府，並補助鄉保辦公費。

5. 保甲 保甲為地方基層組織，關係重要，平時已然；戰時尤甚。施行以來，因待遇不良，保甲長不得其人，故成效未著。行政院有鑒於此，經頒布非常時期保甲長待遇及獎募辦法，一方面限制其人選，使不肖者不得濫竽充數；一方面提高其待遇，使賢能之人得有自效之地；實為整頓保甲不二之良法也。

6. 市 市有直隸於行政院之市，與隸屬於省政府之市兩種。直隸於行政院之市，自抗戰發生後，大都不能行使職權；直隸

於省政府之市，有新近籌設者，如江西之南昌市，四川之自貢市籌備處是。有新近裁撤者，如湖南之長沙市是。有新近提升者，如四川重慶市之改為直轄於行政院之市是。

凡此皆舉大者，依建國大綱之規定，縣自治之單位，縣行政機構在地方行政機構中，最為重要，不能不力求充實及健全。現中央擬頒布一種各級組織綱要及實施辦法，將來如能實行，則縣以下之組織，乃達到最完全之境地矣。

(五) 完成西康建省計劃 自抗戰以來，西康已漸成國防後方重地。西康建省委員會鑒於西康地瘠人稀，轄縣太少，戰時一切要政，難於推行盡利，特建議請援察綏甯青等省改建之。初酌劃鄰省腹縣先例，將四川省西南部雅安，蘆山，天全，榮經，漢源，寶興，越嶲，冕寧，西昌，會理，昭覺，鹽邊，鹽源，寧南等十四縣，及金湯寧東各設治局，劃隸西康，俾完成西康建省計劃；藉以鞏固國防，增強抗戰力量。四川省政府亦表示同意，經行政院會議議決照准，遂經國防最高會議通過，旋經川康兩省交接完竣，西康省政府於二十八年一月一日正式成立。

(六) 嚴懲貪污 國家之興替，由於政治隆污。自國民政府成立以來，於嚴懲貪污一端，迭經三令五申，期能盪穢滌瑕。各機關公務人員雖大都尚能恪遵法令，潔己奉公，然貪穢枉法者，猶未盡絕根株。值茲抗戰時期，人民財力物力之征募，公家軍用資材之使用，支應浩繁，深恐不肖官吏乘機舞弊，特制定懲制貪污暫行條例；於二十七年六月二十七日公布施行。凡軍人或公務員於作戰期內有貪污行為者，一律加重處刑；并由軍法職權之機關審判，冀以嚴刑

峻法，肅清奸蠹，同時並由國民政府特頒明令，告誡各級軍人及公務員，須交相砥礪，廉潔自持，勿得以身嘗試，談笑法網，並飭各機關應就該條例所例各項貪污行為，酌定適當有效之預防，及查察辦法，認真辦理，各該長官不得瞻徇情面，匿不檢舉。

(七) 厲行禁烟 政府原定禁烟政策，係採六年漸禁制度，全國種烟省份除雲南外，均已於二十七年內分別依限及提前禁絕；將其地畝改種糧食，以裕軍需及民食，雲南亦祇剩毗連緬越之鎮康等十四縣，尚有種烟地區一萬餘畝，限於二十八年一律禁絕。關於禁吸一項，特定徵收壯丁戒烟辦法，凡被徵壯丁之有烟癖者，一律令其立限戒絕，以便服兵役。此外復頒布各省市領照煙民分期戒絕實施辦法，凡四十五歲以下之煙民，限於二十七年内一律戒絕，俾得隨時應徵，其四十五歲以上分限二十八年九年戒絕，已通令各省市，擴充戒烟院所，設備增加床位，或於煙民較多之處，設立臨時院所，以資收戒並推行自戒調驗辦法，以補戒烟院所之不及。仍繼續厲行憑照購吸，嚴格管理售吸所，並籌設強民工廠，專收貧苦煙民免費施戒，以期煙患肅清，癮民絕跡。最近為貫徹六年禁烟計劃，肅清私存煙土，加緊統制計，復頒布肅清私存烟土辦法大綱，於必要省份特設督辦負責督飭各區行政督察專員各縣縣長區長聯保主任保甲長等嚴密清查，民間私存煙土，一律給價收買，定期五個月辦理完竣，五個月屆滿後，如發現存土，概以私論：如有不肖縣長及區聯保甲長扶同隱匿或其他文武貪官污吏土豪劣紳包庇縱容者，概處死刑；經辦人員乘機舞弊加

等治罪，川康兩省邊地產土，亦應參照該辦法大綱，同時辦理。

第二 教育方面

(一) 專科以上學校之遷移及合併 據戰發生，平津學校首受敵人摧殘，教育部乃令國立北京大學、清華大學及南開大學，合組長沙臨時大學。國立北平大學、國立師範大學及國立北洋工學院，合組西安臨時大學。嗣將長沙臨時大學改為國立西南聯合大學，遷往雲南。並將西安臨時大學，改為國立西北聯合大學，仍設陝西，由臨時收容之性質，改為永久之設置。此外國立中央大學遷移重慶，國立武漢大學遷移嘉定，國立同濟大學，先遷金華後遷贛州，嗣後由贛州遷往廣西雲南。國立中山大學由廣州遷往雲南激江，國立浙江大學現已遷宜山，其他國立省立私立各專科以上學校，除少數停辦外，莫不移設內地，以謀各校本身之安全，并圖後方高等教育之發展。

(二) 戰區退出員生之救濟 戰區逐漸擴大，則退出之學校教職員及學生日益增多。教育部為統籌救濟計，凡專科以上學校教員登記後，由部指定給以生活費。專科以上學校學生登記後，即依其志願介紹入軍事訓練機關，或分發各公立大學繼續求學。其家境貧寒救濟來源斷絕者，得請求貧費。退出之中等學校教職員，除派充國立中學教職員外，則設教師服務團以收容之。由部給以生活費，令担任辦理中等教育補習班，推行社會教育及編輯鄉土教材等項工作。至由戰區退出之中等學校學生，除特設國立中學以收容外，并令各省原有中等學校增設班次，以收容戰區之轉學

生及借讀生。其願在家居修者，亦得請求登記。由戰區退出之小學教職員，經登記後，除照部編入教師服務團外，并有一部分發各省教育廳，派往各地辦理短期小學，其生活費仍由部發給。有時又由部派令參加兒童保育會及兒童救濟協會，担任教導工作。凡由戰區退出之中小學校教職員及中等學校學生，有願担任戰時工作者，教育部可為之介紹。至由戰區退出之小學兒童，得隨時入後方各小學轉學或借讀，或在家自修，凡此多方設法無非救濟失業失學之員生，以培養國脈。

(三) 注重技術生產教育 軍興以來，前方抗戰，後方增加生產均需要技術人才，至為迫切。加以各種新興工業，兩年來被敵人摧毀無遺；亟須恢復。天然富源之急待開發者尤夥。教育部為適應以上各種需要起見，聞已擬具實施計劃，其原則要有數端：(甲) 採用分區推進辦法——將西北、川康、西南分為三區辦理，每區設立國立農工學院若干所，協同中央農業實驗所及中央工業實驗所，担任各該區內農工教育技術方面推進指導之責任。(乙) 責成省政府設立高初級農工各科職業學校——各省必須參照省內農工職業及原料分布情形，增設職業學校，以期推進各該省之農工教育及生產事業。(丙) 職業學校之設施及訓練——職業學校首須成立工廠或農場，完成學生之實習設備，以矯正從來偏重講讀缺少實習之流弊。學生之實習改進事項，除由學校當局悉心規畫外，並應由教育廳會同該區之農工學院及農工實驗所等高級機關，加以指導，務使學生能以實習，而增進其技術教育之效果。(丁) 經濟建設與學校

教育力求互相溝通——各省區經濟及建設機關，應就可能範圍內，依照地方需要，籌辦各種小型工廠或農場，以與所在地之職業密切合作，以節省教育建設之物力；並可增進二者之密切聯繫而收促進後方生產之效果。竊以抗戰轉入二期，後方生產與前方殺敵，殆有同等重要，各地方政府果能遵照部頒方案合力推進，則必於抗戰建國，能收莫大之裨助也。

(四) 游擊區域教育之維護與推進——接近戰區及淪為游擊區域之各地青年，為數甚衆，就其受教育過程言，決不容使其長期中斷，為堅強戰地內民衆之抗戰意志，發揚戰地內民衆之抗敵精神，留居戰地內之青年教育，更應積極推進。教育部有鑑於此，聞已訂定整個方案，且已視作戰時教育重要工作之一端，大體為對於固有學校仍設法維持，其經費並利用當地環境，採取活動方式以實施，目前切要之抗戰教育義務教育之分期普及計劃，原為教育部近年來之重要政令，抗戰軍興，戰區日擴，此對於義務教育之推行，自有極大影響；教育部為適應當前環境，已定有妥善辦法，仍能於敵軍蹂躪兵燹艱苦之中，繼續實施義務教育之精神，以灌輸民衆抗戰建國之意識。

第三 振濟方面

(一) 振濟委員會之成立——政府平時關於防災備荒及各項救濟行政，向由內政部及前振務委員會負責辦理。抗戰軍興，戰區日見擴大，難民日益增多，行政院為推動各級政府及社會慈善團體通力合作積極救濟難民起見，遂於院內設立非

常時期難民救濟總會，並於各省縣市設立分支會，邀請當地有力慈善團體參加工作，戰鬥所以爭地，救濟所以爭民，其有關於後方治安及前方抗戰力量者至大。政府有鑒於此，為統一救濟行政，提高救濟效能，遂於二十七年四月將振務委員會與非常時期難民救濟總會合併，改組為振濟委員會，俾其直屬於行政院，與其他各部會有同等之地位，為全國振濟行政之最高機關，我國歷史上所謂施仁政必以振貧困為先，矧值茲抗戰時期，其輾轉流離之同胞，要皆為忠純剛正不肯附敵之義民，政府特設機關，重視救濟的措施，殊可稱述者也。現各省已普設省振濟會，行見救濟機構逐漸健全，振濟政令，將逐漸收其應有之效果矣。

(二) 振濟政策之確立——自來振濟災荒，恆偏於消極的施與，而缺乏積極的救濟。此消極的施與政策，不惟消耗巨額之國帑，抑且養成被振濟之依賴習慣，浸至使成爲一分利的寄生的無業游民，此固於時代精神相背馳，抑且爲抗戰時期國家財力所不許。二十七年四月，中國國民黨臨時全國代表大會，制定抗戰建國綱領其第二十七條：「救濟戰區難民及失業民衆，施以組織及訓練，以加強抗戰力量。」又其非常時期經濟方案第三項，亦曰：「籌辦工業以安難民，」此寥寥數語，蓋爲我抗戰時期振濟政策之大綱。現在政府進行之救濟工作，例如舉辦難民移殖，籌設輕手工業的難民工廠，利用難民服役，均係按照以上旨趣以求實踐者也。

(三) 振濟工作之概況——二年以來振濟工作，經緯萬端，其概

要，略如下述：

甲、實施分區救濟 中央高級行政機關之職權，其對地方機關往往為指揮監督，而鮮有直接執行命令之事例，惟振濟委員會成立於抗戰緊張之際，難民待救迫切萬分，確有直接辦理救濟，以補助地方政府迅赴救濟事功之必要。故該會分別於戰地及其附近區域，先後設立八個救濟區，以京滬沿線及浙江，屬於第一區，皖北魯南蘇北屬於第二區，皖南及蘇浙邊境，屬於第三區，魯西豫東冀南屬於第四區，豫北晉東屬於第五區，綏察晉北及陝北屬於第六區，豫西陝東晉南屬於第七區，在武漢撤守前，續設第八區，辦理贛鄂湘三省救濟事宜，以上八區除第二區因前方形勢轉變未成立外，餘均派有特派委員主持各該區內救濟工作，其職權為督促推進各該區內難民救濟分支會工作，並直接辦理救護收容運輸給養等事項。據該會確實統計，自二十七年六月一日至二十八年一月十五日止，各區救濟難民總數為三百七十五萬三千六百八十二名。

乙、設置難民運送配置總分站 「行路難」原為交通落後國家之同感，況值茲抗戰時期，部隊運轉，糧精供應，在在均需交通工具之彙集與運用。而我避難同胞扶老攜幼輾轉內徙，倘無指導與招待，其不流為餓殍者幾希。且救濟難民之任務，固須從事於救濟及收容，以維持其短期生活，尤應疏散後方妥為配置生產，庶可利用人力開發物資，因而樹立後方社會經濟之基礎。抗戰開始後，行政院頒布非常時期運送難民辦法，其用意在於儘量利用公私交通工具，協助戰區難民內移。振濟委員會成立後，復有難民輸送綱之計劃，分別於交通

要衝及難民配置地段，設立運送配置總分站，專辦難民內徙及配置。所有沿途難民食宿醫藥均由各站妥為照料，依次接運，以到達配置地區為止。先後成立之總站，計有漢口，武昌，衡陽，全縣，株州，南昌，宜昌，沙市，長沙，信陽，許昌，鄭州，洛陽，潼關，西安，商城，南陽，襄陽，萬縣，桂林，貴陽，金華，永嘉，重慶，南鄭，天水，寶雞，綏德，昆明等二十九處。旋因各該地情勢轉變，而暫停工作者，計有漢口等四處。各總站間依其距離每六十里設一分站，每三十里設一招待所，每十里設一飲茶處，共計有分站二百十處，招待所二百十五處，據該會去年十一月底統計，運配難民，已有四十三萬九百五十人。

丙、配置難民參加生產 抗戰既為長期救濟難民，應求其徹底，所謂「寓救濟於生產」，務使難民得依其性別能力，參加一適當之職業，庶可煥發難民之獨立精神，兼為增進後方之經濟生產。振濟委員會為配置難民參加生產起見，一為倡導難民墾殖，除由政府設立國營墾區外，凡各省省政府舉辦難民墾墾者，均酌量予以經費補助。如河南鄧縣墾區，湘西墾區，福建墾區，無不視其實施之成績，予以相當之補助。一為舉辦難民工藝，除與四川省辦各辦四川簡易手工業，振濟工廠，收容難民處，凡公私團體舉辦手工業之工廠，而以救濟難民為目的者，亦無不考核其經營成績，酌予補助，如萬縣利生難民工藝社，陝西鳳翔華華女子職業學校，組織職業救濟難民所等，均由該會酌予補助。一為實施難童救濟及救養工兒童為次代之國民，關係於民族未來之生命者至鉅。抗戰軍興，敵心暴戾，我無辜之戰區

兒童，被其屠戮偷運者，不知凡幾。漢口撤退前，社會上有
力人士，為救濟難童，曾發起中國戰時兒童保育會，中國戰
時兒童救濟協會，以從事於戰區難童之接運收容與救養。振
濟委員會均分別予以經費補助，最近復創辦重慶兒童救養院
，其用意為收容渝市孤苦無依之兒童，加以救養，並期於救
養保衛各方面，力求完善，俾成為救濟難童之示範組織。該
會近復制定視察各救養保育兒童機關團體規則，期於視察難
童救養團體時，對於難童之救濟與救養，能為切實之改進焉
。此外如救濟黃河水災振濟委員會，特設黃災振濟辦事處主
持其事，先後撥發鉅款，全活民命無算。其運往鄂區從事醫

殖者，為數亦夥。他若長沙大火及各地每遭敵機轟炸，該會無不
撥發鉅款，辦理臨時緊急救濟。
以上所述其中最可注意者，如內政方面之調整政治機構，即
所以增加戰時行政之效率，設立民意機關，即所以樹立自治之基
礎；嚴懲貪污，即所以澄清吏治之積弊。教育方面之救濟民生，
即所以培養國家之元氣，游擊區域教育之維護，即所以加強民衆
之抗敵精神。振濟方面之運送配置，即所以撫輯流亡，俾免失所
，參加生產，即所以利用人力開發物資。凡此舉措諸端，皆可以
見政府於抗戰過程中，力圖建國復興之計，執此以往，其收功宏
遠，蓋不待著龜而後知也。

本會同人謹為王禮錫劉守光兩先生誌哀

本期所載「國際援華陣線之一」一文，係王禮錫先生赴戰地訪問臨行前夜送交本刊發表，孰料行
至洛陽，竟傳來病逝消息！這篇文章殆成富有紀念價值的最後遺著，讓我們仔細讀過之後，益覺這位死
去的朋友之可留戀！禮錫先生多年從事革命，更是全世界反侵略之最前線的鬥士，而今已矣，我們只有
表示無限

經歸來
為友儕之
我們失掉

本會

光（剛中）先生，服務於行政院行政效率促進委員會，派赴陝甘視察，時逾三月，甫
水土不服，積勞成疾，不治而逝！剛中先生生平致力黨務，效忠最多，學養有素，尤
次視察，心得頗多，雖呻吟於病榻之上，猶執筆為本刊寫其視察感想，惜未果而終！
誠懇篤實的朋友，真是我們的重大損失！
以至誠，對於禮錫剛中兩先生之長逝，致其最大哀悼之忱！

抗 兩 年 之 財 政 與 金 融

傅 堅 白

自抗日軍興，迄速決之迷夢，完全時在中日間更有一

友兩載。在此期中，吾人將敵方速戰最後決勝條件，逐漸對我有利，同其鬥爭之烈，不減於火綫上之衝突

金融改革之收效，一則有賴財政當局應變措置之適宜，而其理才手腕，亦均於此表現矣。

，而其勝負，亦不能持久，孰意自軍興後，不惟我抗戰主力迄尚保存，日軍深陷泥濘不能自拔，而我財政金融陣綫亦始終安全，敵方之破壞陰謀均歸失敗。此種軍事與財政上之偉績，誠宜大書特書，昭告國人，以增強其自信力，與抗戰到底之決心。惟軍事方面，非本文之範圍，茲擬僅就戰期中之財政金融情形，分論於後：

(一) 財政

欲知戰期中我國財政措施之成功，須知在戰事初起時我國財政損失之情形。蓋就地域而論，我國稅收上之重要省份，首推江蘇，其次為河北、廣東、山東、湖北、四川、浙江、湖南諸省。自盧溝發生，河北稅收，首受打擊。滬戰起，江蘇亦受影響。迨魯粵相繼淪為戰區，其稅收之損失亦可想見。更就稅收種類論之，我國之稅項收入，以關鹽統三稅為大宗。關稅收入多在沿江沿海各埠，統稅係就廠徵稅，以津滬兩地為集中點，食鹽產區，亦多在沿海，而戰事即首先發生於是等地帶，稅收自不能不受影響。同時以軍用浩繁，各種額外支出，尚須臨時設法籌措，在此非常時期狀態之下，我國何以渡過難關？此一則得力於戰前財政

當局年來之理財政策，在開源節流，以培養民力，努力生產建設，以鞏固國本。若苛雜之廢除，稅務之整理，幣制之統一，與金融機構之改善，均其措施之重要者。自實行以來，逐漸收效，而尤以自二十四年冬改革幣制後，國民經濟之回榮至為顯然，故稅收亦隨之增加。查我國國稅收入總額，在二十二年度為六四·六七九·一八五元。二十三年度增至六八三·九五四·二三四元。二十四年度，以受白銀外流通貨緊縮之影響，稅項收入減至六二九·二一四·四一九元。但至二十五年，以幣制改革成功，經濟情勢好轉，故國稅收入又激增至八四六·八一·〇八五元。是為國府奠都南京以來，國稅收入之最高記錄。（以上數字係根據財政部會計司之統計）。二十六年之普通預算收支均列為十萬零六十四萬餘元。建設等款預算列支出三萬九千四百八十一萬餘元。擬分期發行建設公債，以辦理各項建設事業。因戰事之發生，二十六年預算，雖未克完全照案執行，但以適當上年度國稅增收之後，國庫結存尚有八千三百三十四萬餘元，故當戰事初起時尚足資挹注也。

自抗戰軍興，前後方用度浩繁，而臨時加稅又感緩不濟急，在此時期，最有新靈於紙幣政策之危險。蓋我國紙幣之發行現已集中，且白銀已收歸國有，國內並無銀幣流通，故維令增發紙幣，在國內亦無擠兌風潮與銀幣鈔票發生差價之危險。換言之，即

通貨膨脹之形跡，在國內不易表現也。惟紙幣政策之運用，具有顯的循環性。一入此途，行見幣值跌落，外匯高漲，物價激增，公私預算，均感收支不敷，而不能再增發紙幣，惟其惡影響，將視前有增無已，最後必招致財政金融之總崩潰。當局有鑒及此，故對於紙幣政策之運用，自始即力求避免。雖在戰期，而對於法幣之準備，仍按時依法檢查，其現金準備始終在百分之六十以上，而保證準備，則在百分之四十以下，均與法定比例相合。至發行總額，在民國二十六年終，為一·六三九·〇九八·〇〇〇元。二十七年六月增至一·七二六·九九八·〇〇〇元。雖在戰期，其增加率已不若改革初期之速。蓋自二十四年十二月至二十五年十二月，法幣發行總額共增五六八·九七九·〇〇〇元。自二十五年十二月至二十六年十二月，共增三七九·一三六·〇〇〇元。而二十七年上半年，則僅有八千七百九十萬元之增加，於

以見戰期中法幣發行之謹慎，亦即政府未新鑿於紙幣政策之一證也。

我國之國債，據財部發言人，二十七年十二月七日，對外國記者之所稱，在中日戰爭未發生前約合國幣四十五萬萬元。此國債總額內，內債部份約佔百分之六十。而總額之四分之一，係由財部所經營者。其餘則大都為鐵路借款，截至二十六年六月終，財部所經營之債務，折合國幣，約等於二十九萬四千萬元。外債部份（即外幣借款）佔百分之三十一，約等國幣九萬一千萬元。此係包括庚子賠款在內。其餘百分之六十九，則係內債，約國幣二十萬零三千萬元。自抗戰軍興後，以用度浩繁，既未運用紙幣政策，自不得不賴舉債，以資挹注。故在二十六年八月間，有短期國庫券之發行，以應急需。嗣復發行各種公債。其名額、款額、利率、担保、及發行日期各取，列如次表：

名	稱	款	額	利率	發行日期	本	基
救國公債	國幣五萬萬元	四厘	二十六	年九月一日	由財政部於國庫稅收項下指撥之。		
二十六年整理廣西金融公債	國幣一千七百萬元	四厘	二十六	年十二月一日	由中央在廣西省所收鹽稅項下，每年提一百二十萬元為基金。		
二十七年金公債	美金一千萬鎊 美金五千萬元	五厘	二十七年	五月一日	以鹽稅收入償付其他債款後之餘額為担保。		
二十七年國防公債	國幣五萬萬元	六厘	二十七年	五月一日	以所得稅全部收入為担保。		
二十七年振濟公債	總額國幣一萬萬元 第一期發行三千萬元	四厘	二十七年	七月一日	付息基金以中央救災準備金為担保。還本基金，由財部於國庫稅收項下指撥。		

湘桂鐵路
南鎮段借款
法金一萬八千萬佛郎
英金十四萬四千鎊
七年息

本息基金為普通鹽餘，贛西省鹽稅，及鎮南路產業附屬品，材料，與其所得之利益。

二十八年
建設公債
總額六萬萬元分兩期
六年息
第一期於二十八年四月一日照票面十足發行。

本息基金為已辦及新辦之各項國營事業，暨其他建設事業之餘利，以及鹽稅項下加征之建設專款

上列各債之利率，最高六厘，最低四厘，且多按票面十足發行，我國戰期公債消化量之良好，於此可見。至就其在財政金融上之影響言之，不惟增裕歲收，吸收社會上之游資，而金公債之發行，足以造成優勢的國際收支關係，於補助財政之中更具有安定金融之效。而鐵路借款與建設公債，足以促進後方之建設與對外交通，其裨益抗戰前途，尤非淺鮮也。

年來財政當局，對於稅務之整頓，不遺餘力。其主要目的，在改良稅制，剔除中飽，減少征收費用，增加財務行政效率。此等努力，即在戰事發生後，亦仍就繼續。更以戰事擴大後，影響歲收，故對於稅務，不能不加調整，以資彌補。計其重要措施，有下述諸端：

(1) 調整進出口貨物，防止走私。戰期中我國之關稅政策，在增加必需品之輸入，限制非必需品之輸入，防止戰事資源之外溢，並力圖特產品之大量輸出，以增加外匯頭寸。外匯請核辦法之公佈，其意雖在保存外匯基金，而亦在限制非必需品之進口。至對軍事上需要之物品，必惟依舊供給外匯，且減免進口速率。公路交通所需之載重汽車，其進口稅准予一半記賬，一半付現。國內所產與軍事有關之物資，則皆於戰事發生後，次第施行出口禁令。此外准許旅客攜往外洋之金飾與法幣數額，亦有一定限制，防止資金及法幣之外流。又自軍興以來，走私之風大盛，

迭經財部飭令海關添設分卡，以便對進出口貨物，查驗征稅。此等分卡或沿公路設置，以防止未經結售外匯貨物之輸出，或設於逼近戰區之地，以堵截戰區漏稅物品之輸入。計在二十七年内，其添設之海關分卡不下六十餘處。

(2) 整理轉口稅。戰前海關轉口稅，僅對於往來通商口岸間之輪船，及航空機運輸之貨物征收。其他水陸運輸之貨物，概行免稅。自抗戰軍興，為補助財政起見，始將轉口稅征收範圍擴大。規定凡經民船鐵路公路輪船及航空機運輸往來通商口岸間，及通商口岸與內地間，暨內地與內地間之貨物，一律征收轉口稅。其稅率從價者為值百抽七·五，從量者以切實值百抽五為標準。惟轉運出洋之貨物，則照中口稅則，多退少補。至肩挑負販之零星貨物，其應納稅款不滿一元者則予免稅。此項辦法，經呈准後，即於二十六年十一月一日起施行。實際收入，合轉口稅與轉口附加稅計之，在二十六年為二〇·一四八·八七〇元，二十七年為五五·八四〇·〇〇四元。整理之成績，於此可見矣。

(3) 增加鹽產，搶運存鹽。鹽稅亦為我國稅收大宗，且鹽產之多寡，關係軍用民食，故須預為存儲，以免發生鹽荒。政府有見及此，遠在二十五年，即已次第督飭沿海各產區，設法將存鹽移運內地，以調劑盈虛。自戰事發生，蘆魯淮路各產鹽地帶，先後淪陷，政府為充實戰時軍需民食起見，遂飭令川陝滇各

內地產鹽區，設法增產，並令粵閩浙區，亦儘量產製，隨時運內地存儲。此外並將豫陝兩省土鹽，亦一律開放，以增加產額。用是戰爭雖已將近兩載，而食鹽尙不感缺乏，此未雨綢繆之效也。

(4) 擴充統稅區域，補徵淪陷區統稅。統稅收入，在二十五年年度爲一七、八七一、四四八元，其重要僅次於鹽稅。自戰事發生後，政府爲抵補稅收損失計，即將雲南、新疆、西康、青海等省，亦一律改爲施行統稅區域，藉以擴充國稅範圍。嗣以沿海各廠，多不能行使職權，就廠收稅；乃由財部規定，凡由戰區運入內地之統稅貨品，一律改由入境第一道征收機關查驗補征。並加訂海關兼徵查驗辦法，以杜偷漏，而維國稅。

(5) 增加印花稅。二十六年十月十一日，財部公佈增加印花稅辦法，將現行印花稅法第十六條，稅率表第一目至第三百五十目所定之稅率，一律加倍徵收。更規定其他加徵法。廢除憑證所貼印花之最高限度，並增加罰鍰倍數爲二十倍以上，六十倍以下，且提高合併懲罰之最高額，至等於其情事最重事件罰款之六倍。自此辦法公佈後，淪陷區商人均深明大義，一體奉行，故雖在戰期，印花稅之收入，尙未大見減少。

(6) 加徵土酒稅，舉辦土菸絲稅。菸酒均爲奢侈品，理宜重徵，故財部於戰事發生後，即於二十六年十月十三日，公佈土酒加徵與舉辦土菸絲稅辦法。將按照現行章則所定各類土酒應徵之稅額或費率，稅率，一律各加五成，即照原徵數加徵二分之一。並令在蘇浙皖贛鄂豫閩等七省土菸特稅區內，用完納特稅之土菸葉所創成之菸絲，應按照土菸特稅率半數，徵菸絲稅一道，即每淨重百斤，徵國幣二元零七分五厘，年來土產菸酒，在國

內消耗甚鉅，故此稅率之增加，不惟足裕歲收，亦在戰期限制雜費消費之一道也。

(7) 推行所得稅，明徵過分利得稅。所得稅自二十五年開徵以來，經濟情形，甚爲良好。自戰事發生後，財部更努力推行。即邊遠省份，如甯夏、青海、新疆、西康等地，亦均經設立稽徵機關，由財部派員主持辦理。以前訓練之直接稅務員，亦皆先後派往各地服務，爲推行所得稅之幹部人員。至上海租界區域之所得稅，更亦照常徵收。財部更鑒於在戰期中，由於工商業之畸形發展，及投機者之壟斷居奇，有過分利得之發生。當此前方浴血抗戰，而後方反因以獲利，豈可謂事理之平？爲平均戰事負擔，充實戰期稅收起見，爰於二十七年十月二十八日公佈非常時期過分利得稅條例。規定在抗戰期間，有左列過分利得之一者，除依所得稅暫行條例徵稅外，更須加徵非常時期過分利得稅：

(一) 凡公司商號行棧工廠或個人資本在二千元以上之營利事業，官商合辦之營利事業，及一時營利事業，其利得超過資本額百分之十五者；(二) 財產租賃之利得，超過其財產價值百分之十二者。前項過分利得，即按其超過額，課以累進稅。過分利得稅條例之公佈雖在上年十月，惟其開徵日期，則明定爲自二十七年七月一日起徵收，每半年征收一次。其徵收事務即由所得稅稽徵機關兼辦，以節省徵收費，而利稅收。

(8) 籌辦遺產稅。遺產稅條例，係於二十七年九月三十日由立法院通過，惟至今尙未開徵。依此條例，凡人於死亡時，在中華民國領域內遺有財產，或中華民國人民，在本國領域內有住所，而在國外有遺產者，均應徵收遺產稅。遺產稅之徵收，係採用超過額累進稅率，以期負擔之公平。查我國年來努力於直接

稅之採用。在二十六年度之歲入項目中，已列有遺產稅二百萬元，爲數雖微，但足爲稅制改良之表現。此次之遺產稅條例，亦望能早日實施也。

統觀上述各種措施，於增裕歲收之中，兼寓稅制改良之意。若所得稅之推廣與過分利得稅及遺產稅之籌辦，均爲我國財政上對時代之舉措，足使稅制趨於合理化，均不可徒以戰時籌款方策目之也。

(二) 金融

財政與金融相爲表裏，有健全之財政，始能有安定之金融，亦惟有安定之金融，而財政始能益臻健全。我國戰前稅收之增加，其得力於金融之改革者實多，而戰期中財政政策之謹慎，尤爲金融安定之主因。故財政與金融實爲我國戰時經濟之兩大支柱，而互爲影響，故談財政，更不能不聯帶的述及金融也。

當滬戰發生之初，財部即令各交易所停止，並頒佈安定金融辦法，限制提存，以避免行莊之擠兌與資金逃亡。同時准行使滙劃票據，以活動金融增加市場籌碼，兼籌並顧，其設計可謂至巧。嗣鑒於金融及工商界受戰事之震撼，容或有週轉不靈之虞，乃更令中、中、交、農四行，先就有分支行之重要都市，各設聯合辦事處及聯合貼放委員會，以從事工商業票據之貼現，與抵押放款。此項貼放辦法，半爲商業的抵押、放款，而以有轉抵押與貼現之規定，故又具有中央銀行調劑金融之功能。截至二十七年終止，貼放在外之款，據財部發言人稱，約有八千九百萬元。查滙市金融界，原有銀行聯合準備委員會，與鈔業聯合準備庫之集體自衛的組織，今更有貼放委員會之扶助，猶如多增一層保護。且

其活動之範圍，遍及全國，即不會爲全國金融界形成一馬奇諾防線也。

自前述諸辦法實施後，全國金融異常安定。經一九三七年，無提存擠兌風潮，亦無信用緊縮，金融恐慌之跡象。一九三八年初，金融情勢更見鬆動，故貼放委員會即停止直接放款。遇有需滙，即由銀行業聯合準備委員會及鈔業聯合準備庫代爲申請。市場資金之充裕，於此可見一斑，一九三八年之各金融比期，如四月底、六底、十底、舊曆端節與中秋及年終總結算，均平安渡過，毫無紛擾。今歲上半年季之情形亦然。似此種種，在平時已屬難能健全，政府措置適宜，及民衆始終信賴之所致也。

自國軍西移，金融中樞亦隨之西遷。財部鑒於開發後方經濟之重要，一面獎勵生產事業移入內地，一面復力謀地方金融之流通。於一九三八年四月，頒佈改善地方金融辦法，准各地方金融機關，得向中中交農四行，領用一元券及輔幣券，以接濟內地生產事業。其用意係在鼓勵金融機關，向農工礦方面投資，以矯正往者偏重都市金融之失，而於農村金融之流通，尤三致意焉。又爲充實地方金融機構之資力，俾儘量協助農工商業之發展起見，特准各地方金融機關，對於農業放款，得與中國農民銀行及農本局合作。其單獨放款受押之農工商業抵押品，亦得商向當地中國農民銀行農本局及中國交通兩行轉抵押。此種辦法，大足溝通公私金融機關之資力，而使之形成一有機體。查財部前次之措施，多爲消極之限制。惟此改善地方金融辦法，則有積極推進生產之功能。此亦戰期金融史中堪大書特書之一事也。

自改善地方金融辦法公佈後，財部即於同年六月在漢口召開

金融會議，聽取各地報告，並指示金融動員之辦法。當決議原則八項：(1) 鼓勵輸出，便利海外華僑匯款；(2) 設法收集金銀；(3) 增設地方金融機關；(4) 提倡節儉；(5) 鼓勵生產；(6) 增加農業放款；(7) 供給信用借款；(8) 訓練金融人才。凡此諸端，均已先後見諸實施。而將來公私金融政策之推行方面，大體亦將以此為標準。本年三月六日，財部為明瞭各地金融狀況，並討論經濟動員之實施方案起見，復有第二次地方金融會議之召集。會期共五日，各地銀行出席者，計有十五單位。關於(1) 如何發展經濟力量；(2) 如何維護幣制信用；(3) 如何增進銀行業務；(4) 如何便利收購物資；(5) 如何平衡物價之漲落；(6) 如何接濟食糧之需要各點，均有重要之決議。並由與會者發表共同宣言。其要旨為：(1) 深信經濟動員係現代戰事取決勝負的要件，而金融機關之健全組織，業務之調整推進，又實為加強經濟爭取必勝之初基；(2) 深知金融事業之盛衰，其利害關係整個的。須知國如不存，省於何有？省如不存，行於何有？故在此大會議後，各方應一致遵照國策，向民族整個的經濟推動，而省與中央，省與省間，及省與縣鄉間，更當為加緊一步的連繫，精誠無間的合作；(3) 當向敵人後方，爭取經濟上的勝利，其要旨在控制戰區內經濟中心，鞏固戰區經濟壁壘，使敵人在戰區以內，既不能建樹經濟基礎，復無力統制金融。其先決條件，須使戰區內同胞經營各業，能向我方得到經濟或金融上之便利，而使戰區內物資，得儘量由我吸收，供我輸出。(4) 須設法使內地經濟達於自給自足之城。(5) 努力奉行以前關於財政金融之決議案。觀上述宣言要旨，地方金融當局已能與中央密切連繫，共同合作。金融陣線之鞏固，至此可謂又進一步矣。

當施行法幣政策之初，為使國幣對外匯價穩定起見，政府即時令中交三行，依法定比價，對外匯為無限制之購售。此種政策，行之甚著成效。雖在戰事發生後亦無變更，而匯率亦始終恆定。惟在一九三八年三月中，北平偽組織，成立所設「聯合準備銀行」，擬以其所發行之偽鈔，調換法幣，套取外匯。政府至此，遂不得不採取自衛措置，以安定金融。故於三月十二日，有外匯請核辦法之公佈。指定中央銀行總行，辦理外匯請核事宜，以應中外正當商業之需要，而防止偽組織攫取外匯基金。繼更公佈進口匯兌辦法，規定各業因正當商業需要外匯時，必須填具進口匯兌證明書，呈由中央銀行核准後，始按法價，售予外匯。此種辦法，至今施行，藉以限制投機牟利與資本逃亡，此種辦法，在我國雖屬創舉，實則在改革幣制之初，即宜同時施行。蓋必如此，對於幣值始能為有之控制，而不虞外匯基金之浪費也。惟限制進口匯兌，究為消極辦法。財部為加強外匯統制，乃復由貿易委員會頒佈商人運貨出口結售外匯辦法。令商人將特種商品出口所得之外匯，售予約定之中國銀行或交通銀行，否則不准出口。此種辦法與進口匯兌請核制相輔而行，將外匯之購售，均集中於中央及特許銀行，自不難統籌全局，以保持匯率與幣值之恆定。故自前項辦法施行後，黑市匯率之波動漸小。雖武漢與廣州之淪陷，亦未能在匯市上發生嚴重之影響。而自中英匯兌平準金成立後，即黑市匯率亦臻恆定。近雖有調整匯率之舉，然此乃我方因環境之自動的措施，絕非匯兌平準金枯竭之所致。此後匯率既近於自然水準，自更易於維持其安定。且自戰區擴大後，入超激增，政府無法直接在淪陷區加以控制。黑市匯率降低，對出口可以促進，對入口可予以間接之限制，是又具有調整國際貿易之效也。

(三) 結語

總觀戰期中財政金融之措施，雖在應付環境，而仍能在機構與功能上，有不斷的改進，此點頗足稱述。目前各種財政金融機構，已由平時而轉入戰時體制，足以支撐危局，而不虞其崩潰。以我國人口之衆，倘人人能厲行節約，以其積儲，購買公債，或自動捐輸，即不虞財政之匱乏。以我國土地之廣，物產之豐，倘能將其特產，源源輸出，即不虞外匯頭寸之不足；倘人人能信任法幣，不為擠提存款之庸人自擾行為，不為輸出资本之防害國家舉

動，在國內即不能有金融恐慌發生。其財政金融之基礎，實在民衆之信賴，而信賴為心理的現象，基於吾人之意志。倘人人意志堅決，始終信賴，則敵人即莫由施其破壞。兵法本有攻心之論，武力戰鬥如此，而財政金融上之戰鬥亦莫不如此。已往兩載抗戰之結果，已使敵人在軍事上陷於泥淖，而不能自拔，而我方財政金融陣線之鞏固，更足使敵人震驚失措，是我已得初步之成功。此後益當加強其精神靈變，以對政府財務金融政策之信任心，粉碎敵人之陰謀，則最後勝利必屬於我矣。

(十八·七·廿六。)

鞏固金融辦法

財政部孔部長為鞏固新健全戰時中央金融機構，擬定辦法綱要，提奉國防最高委員會通過施行，並呈奉國府特准蔣中正為中央，中國，交通，中國農民銀行聯合辦事處主席，茲錄其辦法綱要如左：

辦法綱要

(一) 鞏固金融辦法綱要：(甲) 法幣準備金及檢查公告辦法：一，法幣準備金於原有之金銀及外匯外，得加入左列各款充實之：(一) 短期商業票據，(二) 貨物棧單，(三) 生產事業之投資，國民政府發行之公債充作準備金，不得超過準備金全額十分之四。二，發行準備金管理委員會應遵照各省重要省市之商會銀錢業公會代表，參加公開檢查，將發行額準備金實況公告之。(乙) 審核預算標準：一，黨政軍機關不必要之事業費暨機械購置費，將其事務集中於各該主管機關統籌辦理，以節省支出。二，各主管機關應節省不必要之支出，但其薪俸公費不再折扣。(丙) 切實辦理外匯之審核，自外匯審核委員會成立後公布之進口物品中，應購買外匯規則，核給外匯，使正當需要獲得外匯供給，以穩定外匯市價。(丁) 收收社會游資，擴充金融網：一，財政部督促各銀行，依照法令，積極辦理儲蓄存款，并以其儲存金投放於生產事業。二，擴充西南西北金融網，期於每縣區設一銀行，以活潑地方金融發展生產事業。

抗戰兩年之經濟與工商同業統制機構之健全化

壽景偉

近年經濟建設所取途徑，為建設工業，推進輸出，調劑民生，應實現官民合作，以求進展。現行公會法：分為商業工業輸出業三種，適與此配合，組織嚴密，可資經濟建設之基礎。督促工商業：依法成立公會，并力謀健全，以訓練幹部人員，派員實施指導，為切要之圖。

值茲抗戰時期，努力經濟建設，開發後方資源，自為制勝前提；我國產業落後，各種實業，正待推展，即以西南西北諸省而論，一切經濟形態，均未進入工業化之新時代，自我政府定西南西北為國防經濟建設中心，凡所措施，均以開發生產，增長國防力量為鵠的，藉期適應戰時環境，與軍事配合，及奠定復興之基礎。茲檢前抗戰兩年之經濟建設情形，其要點有三：

(一)重要工業之建設：抗戰以後，政府就西南西北各根據地，對於鑛冶，電力，機械，電器，化學等工業，均經積極推進，現已完成初步之基礎。茲略說明如次：

1. 鋼鐵 除將漢陽鋼鐵廠大冶鑛廠之重要設備，遷運入川，連同購運之漢口六河溝化鐵爐在川重建一鋼鐵廠外，又計劃設一相等之鋼鐵廠，以期軍工上鋼鐵自給問題，得有相當解決。兩廠之外，復在西南各省設有若干煤力煉鐵廠，

及電力煉鋼廠，以應當前需求。

2. 銅 銅為軍工所必需，現在開採的銅鑛，有川康及雲南二大區域，電煉精銅廠，設有二處，已開始出銅。

3. 金 金之重要，為任何人所知，政府已設立探金局，以為專管機關。——俾作有計劃之開採，並從事收購與提煉生金。

4. 錫 錫 錫二項，為軍器製造所必需，歷經政府管理積極開採，現仍估世界上產量最多數。

5. 鉛 錫 錫水銀 是項鑛產，均已作有計劃之開採，錫產一項，近年尤有增進。

6. 煤 正設法增加產量，續西湖南四川各處，均依次積極經營，陝西甘肅雲南各省，亦將繼續開辦。

7. 汽油 及其代用品 石油之鑛探，在西南西北各省，已分頭進行，甘肅油鑛，探到可靠之油苗，四川探井，得到多量煤氣，前途希望頗大。復為應急起見，擬設立酒精廠收

，製造酒精及代汽油，又設廠從植物油提煉輕油，每年可出三十餘萬加侖汽油，第二步擬出三千六百餘噸之柴油。

8. 電力 電力對於生產事業之重要，無俟贅言。政府就西北各省，一方面擴充舊有設備，一方面選擇新的經濟中心，加增新的設備，現已擴充或新設之火力的發電廠有十處，意在選定內地工業中心區域，由政府設廠供給動力，使各項工廠得以成立。又有大規模水力發電廠三處，正在測量或施工中，完成之後，將使電力所及之十個區域內，凡農工礦等生產事業，均可電力化。

9. 機器 抗戰以後，自沿江沿海各埠運入內地之機器工廠，一百四十家，先後承造新設之酒精廠植物油廠及紙廠所需之機器。并製造一部分軍用品，至國營機器製造廠，已有一處開工，本年度產品，可值二百餘萬元。近又購定汽車裝配設備，自明年起，每年約可裝置卡車六百餘輛。

10. 電器 是項工廠，屬於國營者已有電線廠，電管廠，電話機廠，電機廠，電瓷製造廠，無線電機製造廠等，民營電器工廠內遷者有二十一家，現均儘量製造目前急需之物品。

11. 各項化學產品 抗戰後民營化學工廠內遷者，有四十六家，其中有兩個電化廠，可製造鹽酸，一個硫酸鈣廠，一個炭化鈣廠，製造硫酸者，亦有數家國營化學工廠，除酒精廠及動力油廠外，又有化工材料廠設置之計劃，擬先注重燒碱及電石，至橡膠硝酸造紙等事業，亦皆在籌計推進之中。

(二) 輸出貿易之維持增進：輸出貿易之推廣，為換取外匯

增加國防力量之重要工作，與建設重要工業同樣不可忽視。抗戰以來，以種種關係，輸出貿易之減少，實為勢所必至，惟吾人於此困難環境中，更當加倍努力，務使輸出貿易日形增進，或仍能維持戰前數額。茲將近年輸出貿易情形略述如次：

1. 動物及動物產品 二十七年一月至十二月，動物及動物產品輸出價值為一七，九〇二，六九七元，較之二十六年同期之一二四，四九三，九七六元，略有減少；惟動物產品內，包括豬鬃腸衣等重要出口商品，現務業已指定由中央信託局主持經營，出口量當可日益增加。

2. 皮革及皮貨 二十七年一月至十二月，皮革及皮貨輸出總價為一九，四二六，〇八五元，較之二十六年同期之五三，七八五，三三六元，減少甚鉅；其故非因產量之減少，蓋由輸出路線之壅礙，現此項輸出商品，已有專管機關經營，自可設法挽回頹勢。

3. 茶葉 茶葉一項，經貿易委員會與中國茶業公司合作，努力經營，外銷活躍，市價堅挺。廿七年一月至十二月，輸出總值為三三，〇五四，〇八五元，較之二十六年同期之三〇，七八七，二七四元，尚見增加，本年中國茶業公司之開闢西南新茶區計劃，已逐步實現，海外推銷機構復已設法加強，預料本年度茶葉外銷數額，當有相當進展。

4. 紡織纖維 此項輸出商品，二十七年一月至十二月，總值為一六五，一二七，四三四元，較之二十六年同期之一二八，二二七，二一四元，頗見增加。此數字包括游擊戰區之貨值，是否對於我有利，固有待分析；然絲麻等纖維物

，在西南各省大有可為，現已在政府積極提倡推廣之中。

本年度西南方面出口數額，必有進步。

5. 紗線編織及針織品 此項輸出商品，二十七年一月至十二月，總值為六三，一六三，五九一元，較之二十六年同期之四八，六九六，二九二元，頗見增加。

6. 疋頭 二十七年一月至十二月，疋頭輸出總值為二四，四四九，九三四元，較之二十六年同期之二二，四二五，六二六元，亦有增加。

7. 鑛砂金屬及其製品 此項輸出品二十七年一月至十二月，總值為一〇六，五七〇，五四二元，較之一〇二，四五二，六〇五元，略有增加。然鑛產中之錫鎊鎢等，均已由政府實施管理，前途希望甚大。以錫砂為例，經統制後已由每年七千噸之產量，增至一萬二千噸。

(三) 民生日用品之調節 民生日用品之調節，平時已屬重要，而足衣食，為非常時期切要之圖；我國地廣民稠，社會經濟情形複雜，此項調節工作，至為困難，茲將近年辦理情形略述如下：

1. 糧食 抗戰以來，各地連年均告豐收，後方之米糧價格，并不似他種貨物之繼長增高。即以重慶市而論，戰後戰前，均相彷彿，然以糧食為物，關係民生，既極重要，而前方軍食所需，亦至迫切。故政府特加注意，一方由專管機關——農本局，運用大量資金，實施調節；一方由中央農業實驗所，及各省農業改進所，從事改良品種，防治蟲害，及利用糞時種烟土地提倡改種麥類等增產工作。

2. 棉花紗布 抗戰以來，全國重要棉區，半已淪陷，而西南

西北各省紡織工業，又夙稱幼稚，故衣料問題，頗感嚴重；政府希冀於此，除由農本局大量營運實施調節供需及平價外，又在四川雲南等省增加優良棉花之種植，及扶助紡織工廠內遷，計已內遷之紡織工廠有八十家之多，紗錠在二十四萬以上，將使在相當地點陸續復工，成立新的紡織業中心，復以西南各地產產豐富，現正籌設西南蘇織廠，提倡棉蘇交織事業。

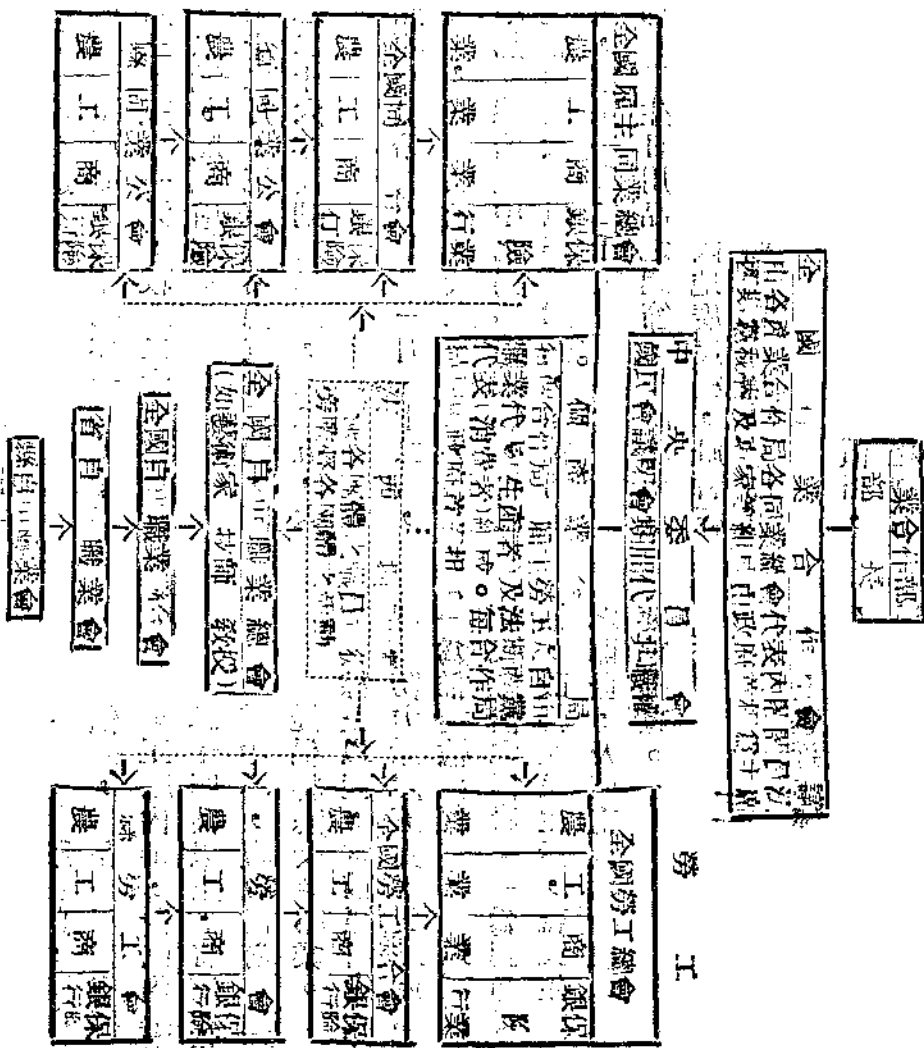
綜上以觀，當前經濟建設所取之途徑，一為建設重要工業，謀國防力量之充實，與生產事業之現代化，乃反弱為強之樞機；一為推進輸出貿易，所以刺激人民生產，平衡國際收支，實活潑國民經濟之因素；一為調節民生日用品之供需，旨在平衡戰時物價，改善人民生活，蓋民生暢遂之初階。此外西南西北邊陲交通之開發，及西南西北金融網之推展各節，則尤促進經濟建設之重要前提也。

上述近年經濟建設情形，政府雖已充分努力，顧其成就去吾人之理想尚遠。今後經濟建設工作之既繁且重，必須政府與人民通力合作，取同一步調，實行經濟總動員，一方面政府就建設工業增加輸出調節民生之原則下，以國營事業之方式，謀效能之發揮；同時民營事業在政府監督指導之下，充分發展；政府與人民趨於同一目標，努力邁進，適應戰時之需要，奠定復興之基礎，完成經濟建設之使命。惟如何使政府與人民合作，則其關鍵所在厥在力求工商同業統制之機構之健全。蓋有此項健全機構，而後由政府運用以推動一切經濟設施，方能進展迅而收效宏也。

取諸近代各國，對於經濟統制機構，皆極為重視，意大利當對阿戰爭時，國際施行經濟制裁，為期凡八月，卒能渡過難關，皆由經濟動員之成功。而經濟動員之所以成功，則繫乎平時工商業組織機構之健全；意大利工商業組織之基礎，建立於「行業合作」

作「制度之上，并設立「行業合作部」，為全國經濟組織與活動之最「指揮及監督機關，所有該國「行業合作」組織情形，略如左表

意大利行業合作組織圖表



意大利之「行業合作」，即所謂同業統制；我國過去之工商團體，組織散漫，殊不足以語此。前實業部吳部長有鑒於健全工商團體組織之重要，將舊有商會法及工商同業公會法，加以整理改訂，分爲商會法，商業同業公會法，工業同業公會法，輸出同業公會法，二十七年一月十三日由國民政府公佈後，由經濟部呈請行政院決定二十八年十一月一日施行。今欲扶助民營事業，施行工業統制，則工業同業公會之組織尙矣。欲增加商品輸出，加強對外貿易關係，則輸出同業公會之組織尙矣。欲調劑物品供需，確定平衡物價制度，則商業同業公會之組織尙矣。而又有商會爲其樞紐，縱橫聯繫，形成有機之組織，以此爲實施經濟建設張本，收效可知。近年經濟建設，雖略具基礎，求其能長足進展，必同時努力健全工商團體機構也。

商業工業輸出業之公會法之特點，可得而言者：(一)商業同業公會之任務，置重於共同設施及營業統制；前者在增進公益，後者在防除弊害。工業同業公會之任務，置重檢查取締，必要統制，及共同設施。所以然者，因國內工業不振，由於工廠設備不完，製品粗劣，管理不善，非實施統制，不能促進全體工業之改進。尤非檢查內容，加以取締，不能收改進之效。故於統制之外，置重檢查取締之任務。輸出同業公會之任務，置重共同設施，與商品檢查業務限制，及其他必要之取締，並得收買會員商品，自行輸出，蓋以輸出業公會於對外貿易之改良發展正弊害負有莫大之職責，故規定其重要任務，共同設施，(代售介紹保管選擇包裝裝運等)與商品檢查，業務限制，及其他必要之取締，並得收買會員商品自行輸出，俾公會方面，有充分領導同業之能力。(二)商業工業輸出業之公會法，均規定重要商業重要工

業重要輸出業應組織公會，而其種類由主管部指定之，意在對於國民經濟有關之重要各業，強制其組織，以安建設之用。至重要業之種類，則每隨時代事實而有變遷，故以法律之委任由主管部指定之，既主管部所指定重要各業之標準，任工業方面：(一)爲(甲)有關一設工業動力及生產工具之供給者，如電氣業，機器業，運工機件業，金屬品冶工業等。(乙)與人民生活及文化最關切者，如糧食業，礦水業，水泥業，棉紗業，印刷業，醫藥用品業等。(丙)製品爲出口之大宗者，如糖業，茶業，棉織業，蠶絲業，植物油業等。(丁)已有相當基礎，或停滯於手工製造之狀態中，急須設法改良者，如造纸業，製革業，製糖業，火柴業，製鹽業，交通器材業，橡膠業，西藥業，玻璃業等。商業方面：(甲)與軍需給養及民生日用有關者，如糧食業，煤炭業，五金原料業，綢緞業，西藥業，茶業，油業，鹽業，棉花業，紗業，綢布業，鐵器業，銅器業，錫器業，百貨業，木業，煤油業，運輸業，紙業，肥料業，倉庫業等。(乙)與平民金融有關者，如銀行業，錢業，典當業，保險業等。任輸出業方面：則係就輸出額較多應行推進或加以管理者指定，即如切山業，茶業，生絲業，絲織品業，豬鬃業，牛羊皮業，腸衣業，木材業等。(三)備有工商業公會法規定以市縣爲區域，現行新法則分別性質，予以不同之規定，商業方面仍以市縣爲區域，工業方面以各地工廠不如商店之多，往往同一市縣之內，並有同業工廠可資聯絡。至於各種工業，或新興工業，全國更無幾處，欲於同一市縣區域以內，組織工業同業公會，勢難推行。且我國現有之市縣區域，並非根據經濟情形劃分，爲便於工業統制，故該法第六條規定由發起之各工廠，擬定區域，經其區域內同業工廠多

抗戰二年之外交

由蘆溝橋事變而引起之我國抗戰，瞬屆兩個週年，於此而就我國在此兩年間之所存所為之予以追憶，從而體認其所含意義與未現已到達之階段，所謂前事不忘，後事之師，凡屬國民，自同感必要。

抑今日之戰，原係全面戰爭，曰「軍事第一，勝利第一」，固矣；然其所涉範圍，初不限制於軍事。國與國間，其在平時，已有所謂「外交戰」，「經濟戰」，矧在戰時，自屬尤然。本文所述者，即係關於外交方面者。

(一)

欲論一國之外交，必先明瞭其外交政策之所在。我國之基本外交政策維何，其數見於總理遺教，領袖言論，國民黨各期代表大會宣言中者，固已詳而且盡矣。察其內容，雖屬千條萬緒，然欲以最簡練之語句出之，則莫若總理遺囑中所謂「求中國之自由平等」，曰「自由」，必先維持我國領土完整，及恢復我國之真正獨立，曰「平等」，即永無欺侮他國，侵佔他國之虞。總理之所以諄諄然於「王道」「霸道」之辨，與夫「民族主義」與「帝國主義」之分，其義在此。

國民政府成立以還，所有外交措施，靡不奉此為極則。顧此種外交政策，在尊重國際公法與愛好世界和平之國家觀之，自屬天經地義，而在以侵略為國策之國家觀之，則自未免視為遂行其國策之莫大阻力，而思有以絕滅其根株，使永無滋長發榮之日。

公認，使武備足以維持國家之獨立，而無侵佔他國之虞，自應以國防為第一。胡慶育

其公然表現此種精神而毫無忌憚與變態者，莫如日本。早在我黨軍將次完成其北伐大業之時，日本即首先陳師濟南，恣加阻梗，繼復藉口中村事件，演成「九一八」事變，以武力攫取我東三省及熱河。以未遭重大阻力也，故其得隴望蜀之野心，乃與日俱增，漫無底止。如於一九三三年進兵河北而有割奪五月三十一日之塘沽停戰協定，將我河北省之一部分劃為非武裝區域；於一九三五年七月強占察哈爾與熱河兩鄰區域，而指為熱河之原有轄境，並以之併入偽滿版圖。復利用其特務人員之在張北被扣事件而續行占領察哈爾省境至六縣之多。於同年十二月間，復聯合冀東殷汝耕據冀東二十五縣之成立偽自治政府，以為關內之偽滿第一，她如縱容軍用飛機，未經我國允許而進飛華北各處，則侵犯我國之領空主權，包庇走私，則破壞我國海關行政之完整，私販麻醉藥品，則違反其在國際禁烟各約所負義務，種種違法行為，更僕難數，猶其小焉者矣。日本處處相迫若此，而我國政府猶力事容忍，以求和平。蔣委員長之五十大會外交報告有云：「和平未到絕望時期，決不放弃和平，犧牲未到最後關頭，決不輕言犧牲」，蓋已於委曲求全之中，預示嚴重警備。乃日本軍閥竟執迷不悟，復於一九三七年七月七日製造所謂「蘆溝橋事變」，於同年八月九日製造所謂「上海虹橋事件」，欲圖以「不戰而勝」之故智，一舉而囊括我華北五省，更以「共同防共」，「經濟合作」為名，而使我國淪為日本之附庸。於是我國之全面抗戰以起。跡其厲階，分析言之，雖有種種，然從大處落墨，更不外為

兩國對外政策之根本衝突，蓋以我國之對外政策為求自由平等，而日本之對外政策，則為以暴力對外求發展，日本首相田中義一之秘密奏摺有云：『欲征服支那，必先征服滿蒙；欲征服世界，必先征服支那』，此種政策，一日不予放棄，焉有和平可言，願我國以地理關係，故首憂其害，而防衛世界和平第一綫之偉大責任，遂亦首先降落在吾人身上耳。

抗戰軍興後，我全國臨時代表大會，復於二十七年四月間，通過一『抗戰建國綱領』，關於外交部份，規定五項原則如左：

- 一、本獨立自主之精神，聯合世界上同情於我國之國家與民族，為世界之和平與正義，共同奮鬥；
 - 二、對於國際和平機構及保障世界和平之公約，盡力維護，並充實其權威；
 - 三、聯合一切反對日本帝國主義侵略之勢力，制止日本侵略，樹立保障東亞之永久和平；
 - 四、對於世界現存之友誼，當益求增進，以擴大對我之同情心；
 - 五、否認及取消日本在中國領土內以武力造成之一切偽政治組織及對外對內之行爲。
- 凡此五點，無一不與我國之一貫對外政策悉相吻合，不過引而申之，不與目前之客觀環境，益相適應，而我國此後之外交措施，亦自以此為最高指導原則。
- 抑吾人如將上述抽象原則譯為具體語句，又可得下述各點：
- (1) 綱領中所謂國際和平機構，自係指國際聯盟而言。
 - (2) 所謂保障世界和平之公約，其與中日問題直接有關者，計有右列四種：

(甲) 一九〇七年十月十八日海牙公約之第一號公約；

(乙) 隨同一九一九年六月二十八日在巴黎所訂凡爾賽和約以及其他和約而生效之國際聯盟盟約；

(丙) 一九二八年八月二十七日在巴黎所訂非戰公約；

(丁) 一九二二年二月六日在華盛頓所訂九國關於中國事件應行適用各原則之條約——通稱『九國公約』或『九國條約』。

(8) 我國所擁護者，既為各該公約，而日本所破壞者，亦為各該公約，故舉凡尊重各該公約之國家（亦即利於維持『現狀』及愛好世界和平之國家，亦自易於同情於我國，如英，美，法，蘇等國是）。

(4) 對於各該公約原無維護誠意或予以破壞者，如德，蘇等國是。此等國家，原難望其積極助我；然非當然的毫無友誼，故僅能就其現存友誼，設法予以增進，或至少非於必要時，不必刺激其惡感。

藉此分析，我國此後之外交活動路線，就其性質而言，自為下述兩點：(1) 運用上述各該公約，以發動各有關國家之集體行動；(2) 分俾各國個別助我制日，或至少同情於我。下文所述我國外交活動，即以此為方針。

UDR

茲就其於各有關公約之活動，略予論列。

如上所述，各保障世界和平公約得適用於中日問題者，計有四種，惟於著手運用之時，則不能不有所抉擇。海牙公約及非戰公約，對於破壞各該約者之處分辦法，微特毫無規定，即核議機

構，亦付闕如，故殊難單獨引用，而望其有何具體結果。所餘國聯盟約及九國公約，其運用經過如何，當分別予以敘述。

甲、國際聯盟對於中日事件之處理。

中日事件，早於一九二八年「事變發生後，即已繫屬國聯，故我國此次申訴，其在國聯，與其謂為新案之提出，毋寧謂為舊案之再續受理，即國聯大會前於一九三三年一月二十四日為中日事件所特設之遠東諮詢委員會(The Far-East Advisory Committee)亦尚未喪失其存在，此不可不知者也。至其處理經過，則略見於下述各決議案：

(1) 一九三二年九月三十日行政院決議案——勸令雙方採取一切步驟，以防止事態變範圍之擴大或情勢之愈加嚴重，並從速恢復兩國間之正常關係。

(2) 一九三二年十月二十日行政院決議案——勸告日方本限期將軍隊撤入南滿鐵路區域以內。此草案以日本代表一語之反對而未獲正式通過；然如行政院主席白里安氏所言「實仍具有遠極主之拘束力，故其性質，實與建議案無異」。

(3) 一九三二年五月十日行政院決議案——派遣調查團，從事實地調查，該議決案除聲明對於日本政府前於九月三十日決議案內所稱「日軍撤退至鐵路區域內之保證，並無任何例外」外，並請求兩國政府予以調查團以一切便利(中日事件係我國於一九三二年九月二十二日接獲引照約第十一條，由國聯受理，上述各決議案，即係根據該第十一條辦理，嗣我國代表復於一九三二年一月二十九日加引照約第十條及第十五條，並在行政院尚未採取

其體行動以前，依據盟約第十五條第九項之規定，請求行政院將此案移付大會審議，遂是行政院即不復有所決，然該行政院於決議照移大會之時，曾聲明仍依盟約

其體行動以前，依據盟約第十五條第九項之規定，請求行政院將此案移付大會審議，遂是行政院即不復有所決，然該行政院於決議照移大會之時，曾聲明仍依盟約

其體行動以前，依據盟約第十五條第九項之規定，請求行政院將此案移付大會審議，遂是行政院即不復有所決，然該行政院於決議照移大會之時，曾聲明仍依盟約

其體行動以前，依據盟約第十五條第九項之規定，請求行政院將此案移付大會審議，遂是行政院即不復有所決，然該行政院於決議照移大會之時，曾聲明仍依盟約

其體行動以前，依據盟約第十五條第九項之規定，請求行政院將此案移付大會審議，遂是行政院即不復有所決，然該行政院於決議照移大會之時，曾聲明仍依盟約

推進，此國聯處理一九一八事件之經過概要也。

以往經過如此，盧溝橋事件發生後，我既決定重行訴諸國聯，則至少左列各點，其在當時，自應首予考慮。

(1) 國聯大會一九三三年二月二十四日報告書所載各項建議

，固無絕對拘束效力，然依盟約第十五條第六項之規定，該項報告書，如經我國接受，則日本即不得對於我國從事戰爭。否則依照盟約第十六條第二項之規定，即應予以制裁。依此解釋，我國於重行提出申訴之初，即可立時要求制裁日本；惟日本已於事前聲明退出國聯，且事隔三年有餘，至今始予援用，至少在事實上，將難以不能無礙。

(2) 日本之退盟行為，在法理上，固難認爲有效。考盟約第一條第三項規定：「凡會員國之經濟榮勳須先通知他國，得退出本國際聯盟之地位於退出之時，將其所有國際義務及爲本盟約所負之一切義務，履行完竣。」現日本本

所述大會及行政院各決議案及報告書所加諸日本之特殊義務，亦復公然蔑視，其不能僅因兩年時間之短而認爲有退出之實效，自屬彰彰明甚。關於此義，我前外交部部長羅文幹氏曾於日本宣告退出國聯之頃，發表宣言，詳予闡述。厥後國聯秘書長，雖曾於一九三五年二月十七日發表公告，謂「日本對於國聯之法律關係，已不復繼續存在，但日本對於國聯，亦不復享有權利及負有義務。」但我駐國聯全權代表辦事處處長劫世禧氏仍曾報告，謂「以秘書長無權解釋盟約，而至少盟約第一條第三項之規

定，已被誤解」等語，是此項立場，我方從未予以放棄。惟是本案之重行訴諸國聯，進行利在迅速，舉凡聚訟紛紜之法律據點，似不必過事爭持，致引其他周節。

(3) 日本之退出國聯，如果默認爲有效，則我國發動制裁之唯一途徑，厥維援引盟約第十七條。該條第二項規定：「若一會員國與一非會員之一國或數國，依照兩國均非會員國，發生爭議，應邀請非會員之一國或數國，依照行政院認爲公平之條件，承受會員國之義務，此項邀請如被邀請之國家拒絕承受國聯會員國之義務，以解決爭端，則對該國，即可適用第十六條之規定（按即關於制裁之規定）。」夫日本早於我國尚未提出申訴之前，即已對我從事戰爭，而該條所規定之邀請，縱經國聯提出，亦必遭其拒絕，原爲吾人所諗知，故我國如不欲制裁日本，則已，否則第十七條之堅持適用，實爲第一要著。

厥後我國所提申訴，果以盟約第十七條爲主，然於此外，仍復伴以盟約第十條及第十一條。考第十條所規定者，爲會員國之領土完整及現存政治獨立之相互尊重與保障，我國前爲一九一八事件，曾於一九三三年七月二十九日與盟約第十五條同時予以引用，其仍應繼續適用於盧溝橋事變後之中日案件，可毋待論；至於盟約第十條，則其內容，殊爲寬泛，實無有力作用。謂借曰有之，當在調劑盟約第七條之硬性規定，則謂下此，則爲上項申訴之係於前九三三條九三三條由我國代表願維約條

定，已被誤解」等語，是此項立場，我方從未予以放棄。惟是本案之重行訴諸國聯，進行利在迅速，舉凡聚訟紛紜之法律據點，似不必過事爭持，致引其他周節。

(3) 日本之退出國聯，如果默認爲有效，則我國發動制裁之唯一途徑，厥維援引盟約第十七條。該條第二項規定：「若一會員國與一非會員之一國或數國，依照兩國均非會員國，發生爭議，應邀請非會員之一國或數國，依照行政院認爲公平之條件，承受會員國之義務，此項邀請如被邀請之國家拒絕承受國聯會員國之義務，以解決爭端，則對該國，即可適用第十六條之規定（按即關於制裁之規定）。」夫日本早於我國尚未提出申訴之前，即已對我從事戰爭，而該條所規定之邀請，縱經國聯提出，亦必遭其拒絕，原爲吾人所諗知，故我國如不欲制裁日本，則已，否則第十七條之堅持適用，實爲第一要著。

厥後我國所提申訴，果以盟約第十七條爲主，然於此外，仍復伴以盟約第十條及第十一條。考第十條所規定者，爲會員國之領土完整及現存政治獨立之相互尊重與保障，我國前爲一九一八事件，曾於一九三三年七月二十九日與盟約第十五條同時予以引用，其仍應繼續適用於盧溝橋事變後之中日案件，可毋待論；至於盟約第十條，則其內容，殊爲寬泛，實無有力作用。謂借曰有之，當在調劑盟約第七條之硬性規定，則謂下此，則爲上項申訴之係於前九三三條九三三條由我國代表願維約條

定，已被誤解」等語，是此項立場，我方從未予以放棄。惟是本案之重行訴諸國聯，進行利在迅速，舉凡聚訟紛紜之法律據點，似不必過事爭持，致引其他周節。

(3) 日本之退出國聯，如果默認爲有效，則我國發動制裁之唯一途徑，厥維援引盟約第十七條。該條第二項規定：「若一會員國與一非會員之一國或數國，依照兩國均非會員國，發生爭議，應邀請非會員之一國或數國，依照行政院認爲公平之條件，承受會員國之義務，此項邀請如被邀請之國家拒絕承受國聯會員國之義務，以解決爭端，則對該國，即可適用第十六條之規定（按即關於制裁之規定）。」夫日本早於我國尚未提出申訴之前，即已對我從事戰爭，而該條所規定之邀請，縱經國聯提出，亦必遭其拒絕，原爲吾人所諗知，故我國如不欲制裁日本，則已，否則第十七條之堅持適用，實爲第一要著。

向國聯秘書長提出之，該秘書長接獲我國上項申請書以後，當將中日爭議一案列入國聯行政院第九十八屆會議議事日程，並經行政院於九月十六日提出討論。在討論此案之時，首由我國代表就此案之經過及我國之意願，略予說明，即由行政院主席提議將此案交由國聯大會前所決議創設之遠東諮詢委員會首予審核。此舉之涵義，至少包括下述四點：

(1) 遠東諮詢委員會，既係大會前為東省事件所決議創設，今由其就中日爭議，首予受理，不啻認定蘆溝橋事變後之中日爭議為「九一八事件」後之中日爭議之延長，使我國在申請書上所主張之「不妨礙國聯大會及行政院前為中日爭議所通過之各項決議案繼續具有拘束効力」之立場，得有一有力證實。

(2) 我國此次申請，係向行政院提出，而遠東諮詢委員會則為大會所決議創設，並為直轄於大會之臨時機關，故此舉足使中日爭議同時繫屬於大會及行政院。

(3) 美國之在遠東，具有鉅大利益，且為九國公約之發起國；然非國聯會員國，以其對於該諮詢委員會之各屆會議，前曾派員列席，故此舉足使國聯為解決中日爭議而最得美國之合作。

(4) 此舉同時亦足表示國聯並無立即履行其在盟約第十七條內所負義務之決心。

其中僅第四點，係對我不利，然我國於提出申請之初，既於該第十七條之外，另行引用盟約第十一條，則此項缺點，殆係原所逆料，故在原則上，不難予以接受。但將來預留地位註入仍由我國代表於接受主席上項建議之時，提出保留，略謂「將來如

為環境所需，由國政府當仍繼續國聯履行第七條之程序」等語。本年二月二十五日，國聯大會第一屆會議開幕，一月廿九日，即二月二十一日，遠東諮詢委員會遵照集議，美國政府亦派員列席。該委員會前後共集會五次，除通過一決議案，對於日本空軍濫炸我不設防城市之行為，予以譴責外（該項決議案，嗣經國聯大會採為九月二十八日決議案），即另組一「小組委員會」從事於中日爭議之研討。

該小組委員會，係由於特維亞（主席），澳大利亞，比利時，美國，中國，厄瓜多，法蘭西，紐絲綸，波蘭，瑞典，蘇聯，美國（列席）等國構成；至其工作成績，則為關於中日爭議之第一第二兩報告書之草擬與通過。其第一報告書，係就蘆溝橋事變後之中日局勢，為事實上之敘述，並根據此項事實，下一結論如左：

「本小組委員會……不得不認為日本陸，海，空軍對於中國所實行之軍事行動，實與引起衝突之事件，全不相稱，並不得不認為此項行動，對於日本政治家所聲明日方政策之目標，即所謂中日雙方之友好合作，不能予以便利或促進；更不得不認為此項行動，不能依據現行合法約章或自衛權，以資辯解，且係違背日本在一九二二年二月六日所簽訂之九國條約及一九二八年八月二十七日所簽訂之巴黎非戰公約內所負之義務」。

其第二報告書，則係建議中日問題之處理方法全文共分十三項，茲撮述其要點如次：(一)中日問題之處理，應以和平方式解決之；(二)中日問題之處理，應以九國公約為根據；(三)中日問題之處理，應以九國公約之原則為根據；(四)中日問題之處理，應以九國公約之原則為根據；(五)中日問題之處理，應以九國公約之原則為根據；(六)中日問題之處理，應以九國公約之原則為根據；(七)中日問題之處理，應以九國公約之原則為根據；(八)中日問題之處理，應以九國公約之原則為根據；(九)中日問題之處理，應以九國公約之原則為根據；(十)中日問題之處理，應以九國公約之原則為根據；(十一)中日問題之處理，應以九國公約之原則為根據；(十二)中日問題之處理，應以九國公約之原則為根據；(十三)中日問題之處理，應以九國公約之原則為根據。

(7) 東目前之爭議，牽涉日本之違反條約義務，……故不能認為僅能由中日兩國以直接方法予以解決……(第八項)

(8) 「……現應採取之第一步驟，似為邀請國聯會員國中之同時為九國條約之締約國者，於最短期間，發動商討……」(第十項第二段)

「……請求大會對於中國表示精神上之援助，並建議各會員國勿採取足以減弱中國抵抗能力，以致增加其在此次衝突中之困難之任何行動，並應就各該國個別援助中國究能達如何程度一節，予以考量」(第十三項)。

上兩報告，均經國聯大會於一九三七年十月六日以決議案之方式予以採納。

該項九國公約會議，旋於同年十一月三日在比國京城舉行，未及一月即匆匆休會，成績毫無(其經過容於次節略論之)。於是中日爭議，更重以國聯行政院為其唯一受理機關。

國聯行政院續於一九三八年二月二日及五月十四日先後通過決議案各一件，除後一議決案警告日本勿得使用毒氣作戰方法外，僅以更懇切之語句，重申大會前於一九三七年十月六日決議案內請求各會員國協助我之呼籲。於此有應注意者，即截至是時止，我方所明白援引之盟約第十七條，仍未予適用。

一九三八年九月，國聯行政院舉行第一百零三屆會議，我方忍無可忍，乃由我國代表於是月十九日以書面請求行政院立依盟約第十七條之規定，邀請日本承受會員國之義務，聽候國聯和平處理。此項邀請，果於同月二十一日為日本所正式拒絕，而行政院乃不得不於同月三十日，通過一報告書，聲明盟約第十六條關於

於制裁之規定，對於日本已可適用；然仍於該報告書第五段內加入「各會員國採取(制裁)行動之調整辦法，依過去之經驗，其應有之各種要素，倘未能確認為已經具備」等語，從而未能發動集體制裁。

考依盟約第十六條之原有規定，制裁條件，一經具備，即應由各會員國並施經濟制裁，故學者間有謂該條所規定之「經濟制裁辦法」(至軍事制裁，則係任意性質)，實具有「其時的」(Contingent)、「自願的」(voluntary)及「全部的」(Altogether)之三大特色者，就其起見精神及條文內所用之字樣而論，洵屬不磨之論；惟自國聯大會一九二一年十月四日所關於經濟制裁之決議案十九項通過之後，此種効力，至多祇各會員國之心目中，已大見削弱；然即以該項決議案所規定者而論，亦尚有發動集體制裁之道，非可安由各會員國自由個別執行，如該報告書第四段下半段云云也。至以對義制裁之前例而言，所有制裁法及實施日期(自一九三五年十月十一日起至同年十月十九日止，前後通過制裁辦法五項，即(1)軍火軍械制裁，(2)財政制裁，(3)義國貨物之禁止入口，(4)運送貨物之限制出口，及(5)互助之組織是也)，均係由大會所臨時設置之調整委員會(Coordination Committee)詳加議定，送請各會員國分別執行。此次行政院於通過上述報告書之後，不特對於此項程序，意於執行，且謂各會員國所採行動之調整辦法，其應有原素，倘未具備，其為有意規避發動制裁之責任，實屬昭然若揭。故我國此後之各種活動，自係對於此予以糾正。

本年二月五日，國聯行政院先後舉行第一百零四屆第一百零五屆會議，我國代表除提出種種制日助我之具體要求外，並請由

行政院立即根據上項報告書所載見解，設立「調整委員會」，從事於集體制裁之發動；然結果僅由行政院於二月二十日通過決議案一件，於五月二十四日通過決議案兩件，除請求行政院各會員國之在我國駐有官方代表者，就日本空軍濫炸我不設防城市之事實，提付審核外，僅對於大會及行政院前所通過之各項決議案及報告書，予以追憶，並懇請各會員國與非會員國之與遠東有特殊關係者（自係歐非美俄），協定對我援助方法，而置發動集體制裁一節於不問。

綜觀國聯處理中日事件之上述經過，我國自大會及行政院迭次決議案所有收穫，實僅限於下述兩點：（一）認定日本對我所採軍事行為，及違反國際公法公約及條約之行為；本年五月二十四日所通過之決議案，且明斥其為「侵略行為」。（二）對我予以精神上之援助，並請各會員國及非會員國之與遠東有特殊關係者協助援助我，尤不得採取有礙我國抗戰之行動；而自行政院上年九月三十日報告書所得收穫，亦僅限於下述三點：（一）盟約第十六條關於備案之規定，並得適用於中日事件之法律根據，已告確定，將來時機許可，即可發動集體制裁，毋須另擬其他新議；（二）在此項制裁尚未發動之前，凡屬國聯會員國，其對我力請求或自願對我日本者，無論其所採手段如何嚴厲，至少自國聯會員國數之，僅能視為盟約義務之履行而不能指為對於日本之侵略；（三）我國向各會員國要求同情及援助之權，此則大會及行政院前所通過之決議案，已迭有述及；惟此之所謂援助之似僅限於直接援助我國，而報告書內所謂援助，則可根據盟約第十六條之精神，解釋為包括直接制裁日本在內，蓋以直接制日，亦即間接助我也。

乙、九國公約會議

九國公約，原係出於美國之倡導，其目的係在預防日本之知緊侵略我國。該約第一條規定：「中國以外之本條約各締約國約定：非經本國政府之同意，不得在華境內採取任何行動。」

（一）尊重中國之主權，獨立及領土的與行政的完整；
（二）給與中國以最完全及最無障礙之機會，俾自行發展，並維持一有力而安固之政府；

（三）當用彼等之勢力，以期確立，並維持各國人民在中國全境土內之商工業機會均等主義；
（四）勿利用中國之情形，以求獲得足以破壞友邦人民或國民所有權利之特殊權利或特權；勿容許有礙友邦安全之行為；一言以蔽之，曰維護我國之安全及門戶開放之實施而已。

日本之於我國，既早具領土侵略之野心，對於上項規定，自感重大障礙，至其所以竟予承受者，蓋係係以美國以及其他國家之聯合壓力，故不得不忍辱就範，以免樹敵過多，其在締約之初，早已陰萌悔約之意。關於此點，田中義一氏之秘奏亦有云：「若在大華盛頓九國公約，純為貿易商戰之精神，乃英美法美等國欲限制我國軍力之盛大，使無征服廣大支那領土之準備能力，而置支那富源於英美富力收斂之下，無一非英美打倒日本之策也。」又云：「此種限制我國軍力之策，我對滿蒙之進出，悉被限制，舉國上下，輿論譁然。大正先帝陛下發石山縣有朋及其他重要海陸軍人等委對於九國公約之打倒策，備時命臣前往歐美，密探歐美重要政治家之意見，始信有心無力。」

不克實現我國之計劃……其猙獰面目，固已活現於字裏行間。

厥後日本之棄約活動，了無成就，即僅止承認日本在滿洲享有「特殊利益」(Special Interests)之所謂一九一七年「藍辛·石井協定」(Lansing-Jishi Agreement)，亦已於一九二三年四月間由日美兩國政府分別聲明作廢，其深感苦悶，又奚待言。然而斂抑既久，自有發洩之一日，故僅止十年，而有「九一八事變」之發動。此舉自九國公約之實効言之，不啻日本之直接行動，且而廢約，惜乎各有關國家未能本乎締約之初衷，聯合抗拒，致未幾復有「蘆溝橋事變」之發動。實則關於此種場合之應付辦法，九國公約之本身，並非毫無規定，其第七條有二：「其締約國約定：無論何時，遇有某種情形發生，締約國中之任何一國認為牽涉本條約規定之適用問題，而該項適用宜付諸討論者，有關締約各國，應為完全坦白之互相通知」，國聯大會一九三七年十月六日決議案所載關於召開九國公約會議之建議，當係以此為據。

該大會休會後，其所建議召開之九國公約會議，旋由比國政府向英國政府之請求，並以美國政府之贊助，發出請柬，邀請九國公約各締約國與非締約國之與遠東發生密切利害關係者，派遣代表在比京不魯舍爾舉行。其開會日期，定為一九三七年十一月三日；至關於與會國家，則於此應略進一解：
(1) 九國公約之最初締約國，原為美國，比國，英國，中國，法國，義大利，日本，和蘭，葡萄牙等九國；
(2) 惟英國係以大英帝國之名義參加，若將其所屬自治領另作獨立單位計算，則尚須加入荷非洲，澳大利亞，坎拿

加，印度，新西蘭等五國，共計十四國。……
(3) 厥後玻利維亞，墨西哥，那威，瑞典，丹麥等五國亦先後加入之共為十九國。德國亦經補入簽字；惟未經正式批准，故未取得締約國之資格。
當時有關各國，復經商定會邀德國及蘇聯兩國派員列席；此項邀請，固為蘇聯之所接受而為德國之所謝絕。至於日本，雖為最初締約國之一，亦未派員與會，故與會國家，共為二十九國。當時各國所派代表，均係外交大員，如英法蘇聯均係以其現任外交部長為首席代表，故陣容頗覺整飾，願為該會議主要骨幹之英美兩國，却始終以調解為能事，而遠東局勢之在當日，已非調解可了，故有識者對其前途，早已不敢樂觀，其顯著之象徵有二：

- (1) 該項會議，原由英美兩國發起，但其開會地點，既非倫敦，復非華盛頓，而改在不魯舍爾，即其請柬，亦係由比利時政府發出。
- (2) 在尚未舉行會議之先，英美政府即已聲明其消極立場。英相張伯倫謂：「在會議中談及經濟與武力壓迫，實非計之得也，吾人之與會，志在尋求和平而非擴大衝突……」；美總統羅斯福謂：「美國之參加九國公約會議，其政府對其他國政府，並不担負責任」(波拉亦有一同樣表示)。於此而欲日本之安然就範，自無可能。
- (3) 果也，日本政府對於比國政府所發出之請柬竟於十月二十七其復文予以拒絕。日本復文中同時聲明下述各點：
(1) 該項會議之召開，與國聯大會之決議案有關，日本對於國聯之政治活動，久經拒絕參加，對於由其建議召開之

該項會議，自亦同然；且國聯前會指示日本為違犯條約，故深信該項會議，亦未必果能持平。

(2) 日本在中國所探行動，係屬自衛性質，因與九國公約之適用問題無關；

(3) 中日問題，可由中日兩國自行解決之，由一龐大國際組織如九國公約會議者予以解決，徒使問題愈趨複雜，有損無益，故未便派員與會。

該項會議接到上項復文後，旋於十一月七日行文日本政府，對日復文中所載各點，一一婉詞駁復，並希望日本如不願正式派員與會，可指定代表，與與會各國代表，舉行非正式之商洽，其委曲求全，可謂無微不至；無如日本冥頑不靈之日本政府，仍於同月十二日，復文拒絕。

該會議接到上項復文，旋於同月十五日發表一宣言書，再就日本此次復文所重行申述之理由，予以駁復，並於同月二十四日再發表一宣言書，聲明該會議之工作，以日本政府拒絕合作之態度始終堅執不變，而一時無從進行，宣告暫時休會，並謂一俟恢復工作之時機業經該會議之主席或兩國以上之與會認為業已成熟時，即當重行召開會議。

該會議之召開經過，既僅止此，嚴格言之，自屬成績毫無，即曰有之，其為該會議兩宣言書中所反復申述之原則與共同態度，茲將其要點撮述如次，以為本節之結束：

- (1) 中日爭議，並非僅屬中日兩國間之問題，在法律上，與九國公約及非戰公約各締約國有關，而在事實上，則與世界各國，亦均有關係。
- (2) 日本政府一再聲言其對於中國使用武力之目的，係在壓迫

迫中國放棄其現行政策，其種同武力干涉他國國內事務與主權之所為，源非法之所許，倘予承認，將構成違犯條約之事實。

(3) 日本政府又主張中日問題，應由中日兩國自行解決之，而中國政府則聲明其不願中止並不能中止與日本進行直接交涉。於此可見，如聽由中日兩國自行解決，不但未能解決，且於最短期間，成立有裨遠東大局之和平，而目前之武裝衝突，抑且難於胡底。

(4) 現存之局勢，為某特定國際公約之一締約國與其他締約國之看法，悉相背馳，謂其所已採取之行動為與該公約無關，並將其他締約國所認為應予適用之該公約條款，置諸不問，於此其他各締約國不得不就其共同態度究應如何一節，予以考慮。

此外，並將其休會目的，聲明如下：為給與各與會國政府以時間，以交換意見，並進而探討一切足便此次爭端獲得一與九國公約之原則與目的均屬相符合之公平解決之和平辦法，本會議為臨時休會。但此次遠東衝突事件，仍將為出席不魯舍爾各國人士，其在遠東之狀況與事變中最受密切及直接影響之各國，其所關切之事件，以其在九國公約下原負有責任，並在遠東存有特殊利益也。

九國公約各締約國前會明顯的採取一種政策，企圖穩定遠東之狀況，並曾為此接受九國公約之約束，在公約中，尤以第一條及第七條之規定為最重要。其所闡明之原則，自應嚴正人而所表明之態度，亦極堅強有力，尤以上述第四點所撮述各節為然；願其對各方既為祇知武力罔知其他之日本，自亦無從視其為

省。現距該會議之休會，將及半年，其共同態度，亦

又爲何耶？即使其採之共同態度，現仍處於「和平辦法」，則其有力辦法，亦正夥願，如「經濟制裁」，「經濟報復」，乃至「和平禁領」，均不生爲國際公法上之和平辦法也，願力行如何耳。

丙、各國之個別助我

我國抗戰，既爲自衛而戰，同時亦即爲國際法紀國際正義而戰，故舉凡愛好世界和平之國家，對我自感同情，其在遠東之存有利利益者，亦必對我更感休戚相關。若準此以尋求與國，則舍蘇、美、法、英莫屬。

蘇聯不獨爲倡導和平最力之國家，且在地理上，與我存有唇齒相依之密切關係。故於抗戰開始未幾，即於一九三七年八月三十一日與我成立「互不侵犯條約」。夫我國之與蘇聯，原無互相侵犯之理；惟此項條約，竟於我國抗戰開始之時急遽訂立，自不失爲一種對我有利之外交姿勢，即因此而演爲互助公約，亦非毫無可能。厥後蘇聯之於我國，無論在外交壇地方面，物質資助方面，均爲各國之冠，他如一九三八年八月日蘇間之張鼓峯事件，最爲僞滿境之武裝衝突之難屬自衛；亦足以牽制暴日之實力，使其不敢輕舉妄犯。所惜蘇聯之建國精神，究屬特異，故其與英美兩國之關係，仍有幾許隔閡，對於協同應付遠東局勢一節，自多障礙。

美國之在遠東，原具有左右全局之實力，以無領土野心，故多持平見地，如門戶開放政策，九國公約，不承認主義，均係由美國倡導於先，各國追隨於後。中日事件既已訴諸國聯之後，美國總統羅斯福首先於國聯成立決議之前夕，發表其有名的芝加哥演說，主張各民主國家聯合抗拒侵略，國聯大會既經過一九三七年十月六日決議案判明日本之違法責任後，美國國務院亦同時發

與如下之公告：「關於遠東局面之最近發展，美國政府不遺不盡立如下之精神：日本在中國所採各種行動，頗與國聯開在彼此間採上所應遵守之原則；並與一九二二年四月六日所訂九國關於中國事件應行遵守各原則及改訂之條約以及一九二八年八月二十七日所訂凱洛克白里安公約（即非戰公約）所載各項規定，概行相反。故關於本案，本國政府所採結論，實與國聯大會之見解，大致相符合。嗣日相近衝突發生於去年十一月三日發表聲明，主張樹立「東亞新秩序」，我最高領袖曾於本月二十六日發表長篇演說，遂給予以駁斥，揭發日本侵略陰謀，以曉諭國人而正國際觀瞻。對於九國公約之基本原則，概行抹殺，美國政府亦曾向蘇聯各國，首於本月三十一日以前長篇照會，提出強硬抗議，謂國際條約，雖可協議修改，然不能以片面行動，予以變更，英法兩國亦續於本年二月十四日及同年三月十九日分別發出照會，聲明同樣主張，故一時英法美聯各團體之呼聲，遂又甚爲熾上。至美國之其他表示，亦大略如是。即以其所採行動而言，亦非屬屬消極，如非財政方面，延長白銀協定之有效期限，實我以二千五百萬美金之信用借款，在軍火供應上，一面展緩立法之適用，一面勸令美商勿將飛機借與日本，他如當歐局緊急之秋，則將太平洋艦隊調回原防，於日軍在數次機炮登陸之際，則令傷駐華艦隊，亦採同樣姿勢，此舉舉大者也。願終以國聯孤立派之消在努力，仍不可侮，故一時勢難望其有何更進一步之表現。

英國之在遠東，其利益實與乎美國之止，故對於一九三五年十一月以前，即已著手助我幣制改革。厥後並曾以出口信用担保及與我國銀行聯合成立一千萬鎊平衡基金，俾我國幣制政策得得順利進行，其在交通運輸方面，亦在補助，另爲中英貿易之部

署，凡此各端，自均含有助我性質。惟其遠東政策，則未免瞻徇過多，失諸軟弱，落至其本身之權益，已迭遭直接侵害，而仍不憚委曲遷就，以圖苟安，如最近天津租界問題之卒在東京舉行談判，其顯例也。

法國之對外政策，向維英國之馬首是瞻，尤以在遠東方面為然。其所採手段，如限制日貨入口，禁止鎢鐵運日等，對我自屬有利。

環觀世界各大國，其顯偏袒日本者，實僅德國及義大利兩國。德義兩國，均係極權國家，其現行政策之主旨在於以恫嚇或強暴手段，打破『現狀』，故與日本為同調，從而互相標榜，以收此呼彼應之功。德國之與日本，早於一九三六年十一月二十五日在柏林訂有防共協定，不數日後，義國亦正式參加，故有『德義，日軸心』之稱，且有締結軍事同盟種種傳說。義大利之於我國，因有一九三五年參加國聯制裁之宿嫌，故自始對我抗戰，即懷惡意，在北京九國公約會議席間，其代表之一言一動，無非相日，宛同日本之代言人。至於德國，則在抗戰初期尚能保持相當中立，嗣竟召回駐華軍事顧問，並於上年二月二十日承認『偽滿』，以求取悅於日本。我於德義，原亦不惜曲予周旋，（自仍以不喪失我國之固有立場為限，如德義承認偽滿，曾提嚴重抗議，義大利之征服阿比西尼亞，我仍未予承認），然結果竟如此，蓋處境使然，固不足為異也。

上述各節，猶係專就各友邦之官方措施而言，至在民衆團體以及個人方面，則其所給與我國之道義聲援以及物質贊助，幾乎無日無之，散見報章，筆難盡述。

(三)

綜上所述，我國抗戰以還，所獲精神上及物質之援助，雖屬不無可觀，然以視我國所担當之同時維護世界和平與正義之神聖使命，則仍覺遠不相稱，其猶堪扼腕者，為我國在公約上理應享有之權利，亦未獲充份實現，如盟約第十六條，雖經國聯行政院認定其為可以適用而尚未予以適用；九國公約之主要規定，既為日本之所破壞，而各締約國仍將維護之責，轉由我國獨力担当，其尤顯然者也。國人於此，必有疑政府所採維護世界和平機構與夫世界安全公約之政策，為虛闊而不切實際者矣，關於此點，作者前曾有所申論，茲就前文，擇錄數言如左：

一、和平與秩序，在今日之世界，非集權安全制度之樹立，無以維持，亦即人類之正常生活，非此制度之樹立，亦將失其保障，故其完全實現，與其謂為理想，無寧謂為目前所需，例我國現為被侵略國，所感需要，自更深切，斷無舍此他圖之理。

二、此種制度，在國際政治上，為一大革命，所難一蹴而進，尤難望其一帆風順，為直線式的進展，而其能與促進之責，則在愛好和平之各國，我國為世界大國之一，而立國之道，又適與相符，自無他國退縮我亦退縮之理。

三、國聯之精神與夫其他維護安全公約之未可盡恃，現已顯露無遺；但此僅能作為我國對其依賴程度之估計標準，而不能作為我國對其擁護與否之關鍵。須知現代國際，雖尚無絕對正義可言，而正義之本身，亦往往為強權之所屈服；但不可謂正義力量，在國際間，毫不存在。我國現在，固正以血以肉，為正義而奮鬥者，為正義而

抗戰兩年之交通

章 勃

交通事業，為國家一切設施之動力，而在抗戰期中，關於前方軍事之進展，後方經濟之維持，尤為密切而重要。良以近代戰爭，却敵取勝，關鍵即在能否制勝時空，制勝時間，則恃電信，制勝空間，則賴運輸，電信與運輸，皆屬交通範圍也。

歐戰時，福煦上將有言：『余為聯軍司令，實則担任交通之司令官而已。』足證交通之於抗戰關係之重要也。我國交通事業，以歷年戰亂之餘，建設少而破壞多，及至國府定鼎東南，所有交通設施，漸見成效，路航郵電，計劃周詳，正期努力建國，民族復興，詎意東隣日寇，侵我山河，建設計劃，悉受影響，誠可痛心者也。

抗戰以還，政府為求國家民族之生存，一面集中全力於軍事，一面加緊後方之建設，抗戰建國，兼顧並籌，而對內地交通建設，尤其竭力進行，企求及早實現。際茲抗戰二週紀念，謹就過去二年交通建設情形，略作輪廓之回想亦讀者諸君所樂聞也。

一 鐵路方面

抗戰以前，鐵道部曾以國防及國民經濟之立場，擬有中國鐵道五年計劃，正在進行建築之中，突有蘆溝橋之變，繼有全面抗戰之發生，計劃遂遭頓挫，加之京滬淪陷，政府西移，經濟國防，形勢俱變，交通當局，依照環境之需要，一方致力於國防政治重心之聯絡，同時企求隣國國際路線之溝通，兩年之中，即本此旨，建設下列各路：

(一) 湘桂鐵路 是路自衡陽，經桂林，柳州，南寧，而達鎮南關。全線計長一〇八三公里，分衡桂，桂柳，柳南，南鎮四段，衡桂段，於二十六年九月十日開工，二十七年九月二十七日通車。桂柳段，於二十七年七月開工，預計本年十月間完成。柳南段，二十七年六月開工，現以軍事形勢改變，除困難工程暫時繼續外，餘均停工。南鎮段，於二十七年四月開工，現由中法建築公司承築。

(二) 滇緬鐵路 是路自昆明經雞籠至滾弄，全線計長八六〇公里，分東西二段建築。東段由昆明至雞籠約五百餘公里，西段由雞籠至滾弄三百餘公里，均於二十七年十一月起繼續開工，預計民國三十年完成。

(三) 敘昆鐵路 此路自敘府至昆明。全線計長七七三公里，亦分二段修築。一自敘府至威甯，一自威甯至昆明，此路與滇緬同時開工，預計三十年全線通車。

(四) 成渝鐵路 此路自重慶至成都，全線計長五二三公里，於二十六年開工，因運料困難，擬先就各項艱難及重要工程，於二十九年全部完成，一俟敘昆通車運輸材料方便之時，即行鋪軌釘道。

(五) 黔桂鐵路 是路以敘昆線所經黔省之威甯為起點，東經貴陽，東南折訖於桂省之柳州，以與湘桂鐵路相接，線長約計一千公里，其中筑柳間六五七公里一段，現經測量完竣，正在着手興工，自貴陽至威甯，亦在測勘中，預計民國三十年可竣工完

成。

(六) 湘黔鐵路 此路自株州至貴陽，全線計長九八、公里，二十六年開工，二十七年路軌鋪至藍田，旋因軍事形勢改變，工程中輟。

二 公路方面

抗戰發生，國有各鐵路，首為敵寇攻擊之目標，所有主要幹線，相繼淪陷，間或未全陷落，但因敵機轟炸，或自動拆軌，以故陸上運輸，勢須全部仰賴公路。考公路之建設，在抗戰以前，曾築成約達十一萬公里，目前除一部未落敵手，合以新築及計劃中之路程，將近二十餘萬公里，現在政府對於公路建設政策，一方減少，幹線渡口，以增進其運輸能力；一方添築重要聯絡路線，以期彼此脈絡貫通，二年中修築及改善公路，略誌如左：

(一) 新築工程 新築公路以通達前方，聯絡後方，啣接國際通達路線為主旨，本此目標，在西南公路網中，計成康滇，黔桂，回河，滇桂等路，在西北公路網中，計成甘川，青康等路，西北西南聯絡公路網中，計成川滇東路，川鄂，漢渝，康印等路。

(二) 改善工程 我國內地公路，大多因陋就簡，而工程上之缺點殊多，當茲運輸繁忙之際，非加改善，不足以應事實之需，政府因對改善工程，與新築工程，同時並行，在西南公路網中，改善之路計有川黔，湘黔，黔桂，湘粵等路，在西北公路網中，計有甘新，西蘭，川陝，華鳳，大鳳，漢白，老白，甘川等路，在西南西北聯絡路線，計有川陝，川康，川鄂等路。

(三) 交通設備 目前公路雖車輛甚多，但因軍公民運，異

常繁忙，政府為適應實際需要，改進補充，竭力以赴，其步驟，一方則將已通車營業各路線，原有設備，力予充實；一方對於新近通車各路設備，分別籌設，以增進其運輸能力，預計最近期間，公路車輛，當可應付裕如。

此外公路方面，尚可伸述者，即為駁運管理所之設立，利用人力獸力，以期運用大量勞力，藉補汽車運輸之不及，與節省汽油之消耗，現已舉辦敘昆大道駁運，並造大量板車，為公路運貨及補助駁運之用。

三 水運方面

水道運輸，自從抗戰軍興，政府以實施江陰，黃浦口，閩江口，鎮海，珠江口及馬當各要塞之封鎖，撥充沉沒輪船，為救其巨，因是航運工具，至感缺乏，交通當軸，為補救缺憾，即在各方面，設法改進，茲分述如次：

(一) 統制公私船舶 交通部為統籌支配集中運用起見，一面由招商局及各民營航業機關組長江航業聯合辦事處，辦理江海各輪之軍事徵用及客貨支配事宜；一面令飭各商埠航政局成立內河航業聯合辦事處，統制各該轄境之內河小輪。

(二) 建造大量木船 提高水道運輸效能，首在增加船舶數量，交通部依據公路水道運輸會議之決議，以貸款辦法，建造十噸至三十噸木船千餘艘，分配川黔桂各大江河，藉以增進航運數量。

(三) 改進救濟辦法 川江灘險，所在皆是，往昔船舶上駛，類以人力拉牽，不但費時費力，且易發生事端，與漢撤防，川江運輸，益關重要，當羅致富有學識人員，組織救濟管理委員

會，改進救灘方法，擬先擇險要之青灘洩灘等處，設立灘站，施用機器絞灘，俾川江航運得臻安全。

(四)增加航空線路 抗戰以還，敵機雖一再破壞民營航運，交通部始終盡力維持航班，並添購飛機，以應需要。抗戰以前原有航線總里程計長一萬五千餘公里。戰事發生以後，各地航線，悉隨戰局變遷，增加里程，已達一萬二千餘公里，合以尚存戰前航線里程，計達一萬六千餘公里矣。

四 電信方面

我國過去電信事業，向以南京為出發點，所有線路，大都偏重華中及東南一帶，而於邊遠省區，殊鮮架設，抗戰以還，沿海沿江各省，相繼淪陷，而以前所謂邊遠省區，遂成抗戰根據地，因是聯絡川滇黔桂新青諸省之線路，日趨重要。查過去二年中電報及長途電話路線之建設，進展愈形迅速。

(一)電報方面 電報分有線無線二種，在抗戰中，為適應軍事需要，重新架有線電路，幾及三萬里許，約當戰前三分之一，最近對於西南西北各省重要幹線，並加添報線一條以上，又以川、黔、湘、滇、陝、甘、甯夏等處線路過少，增設支線三千公里，至於無線電訊網之擴充，計已裝設無線電台八處，正在籌設尚未完成者十四處。

(二)電話方面 抗戰以前，東南各省電話事業，已臻相當發達，並經完成九省長途電話網，但於西南西北各省，尙因時間財力所限，未能普遍，近二年來為提高通信效能起見，一方增加西南西北長途電話線路，一方統制各省辦理長途話線，新裝電話機，計共一萬餘公里。

五 郵政方面

國府西遷，內地各省通訊需求驟增，郵件壅積，輸送困難，因原有交通工具，以戰時運輸過繁，無法充分利用運送郵件，故不得不依實際情形，一方增設局所，一方增開郵路，並隨時調整改進，俾利軍民通信。統計自去春以來，新設之郵局代辦所，及村鎮信櫃，不下三百處，信箱六百餘具，新開郵路，將近一萬公里，並儘量開闢汽車郵運專班，及充分利用河道與民間手車，以資疏通。

抗戰以還，為適應作戰部隊通訊之需要起見，即經辦理軍郵，設置範圍，係隨陣地移動，最初僅限晉、冀、魯、滬、蘇、浙、諸郵區之內，繼而漸及陝、豫、皖、贛、鄂各區，現在鄂南、湘北、粵東、沿海一帶，均已發生戰爭，軍郵範圍，因之擴大。目下共設陝晉、豫西、鄂西、皖湘、鄂贛、皖浙、粵東、蘇北等八個總觀察段，每段內設若干分段，以資管理。

總之，交通與軍事，相為表裏，因軍事之發展，益徵交通之重要，必先充實交通之機能，而後可達最後勝利之境地。我國以往交通建設，未臻完備，倉卒應付，困難可知，所幸抗戰以來，交通員工，毋論路航郵電，咸本抗敵救國之精神，不避艱苦，向前猛進，在此抗戰二年中，所有員工，對於交通事業，無能不負使命，且不乏可歌可泣之事蹟，足為後世矜式，亦可告慰於國人者。現在第二期抗戰，軍事勝利，愈有把握，在此時期，交通事業，極形重要，交通建設益當策進，在政府方面，如負有交通使命之員工，自應益加勉勵積極完成必要之交通幹路，而在民衆方面，亦須本諸救亡圖存之義，協同政府，從事建設，務使彼交通機能，愈加充實，交通事業，益臻繁榮，是則過去二年交通之設施，豈僅應付抗戰，亦是奠定建國之基礎也。

政治之精神建設與物質建設

高顯鑑

一 前言

我國開國四千年，在世界各國中，要算歷史最長的一個國家。可是，悠久的歷史過程中，只有朝代的興替，沒有民族的滅亡。雖在元、清兩代，異族入主中國，但言語，文字，法令，規章，；一本漢制，就民族生存和復興的條件說，仍然是具備的。

當中國門戶開放歐西勢力東漸的時候，適值滿清入主中國，吏治最不清澗之際，據傳五百元錢可以買一個知府；拜門之風，更普遍的存在着，終日奔奔走，賓客酬酢，以這種人，掌握朝政，其全副精神，專為自己利祿打算，當然不能注意民生疾苦。在朝的官愈多，求差的人也愈多，吏治之風，愈演愈壞。

張之洞，李鴻章，；一流人物，在朝主張維新；康有為，梁啟超，；六君子，也在野做喚醒民眾工作，說得舌敝唇焦，那麼維新運動，為甚麼老早還不能實現呢？這實在因為吏治之風不能革新的影響，舉例來說：那時新建設事業的招商局鐵路局礦務局；等的經費，都被總辦，坐辦拿來捐官，拿來做交際應酬之用，所以鴉片戰爭百餘年，戊戌政變，庚子之役五十年，如果積極準備，到了今天，也許是世界第一等的強國。但是，事實恰成相反，經甲午之戰幾一蹶而不能起，這個責任，應當由昏庸的滿清政府完全担負起來。

中山先生手創民國，蔣委員長完成統一，辛亥革命和十七年北伐，不特是我國民族解放史上兩大偉績，即在國際地位上也

提高不少的地位。但中國的面積太大，民物太衆，四千年的傳統思想和積重難返的吏治之風，也太濃厚了，加以這十年來，致試制度的實行還不免受着阻礙，於是乎在這些條件錯綜裏面，又養成一批新興的士大夫。

在抗戰建國緊要關頭的今日，我們深感全國上下有積極從事政治建設的必要；倘若政治的機構健全，風氣一變，其他一切都會跟着健全，國家的強盛，就指日可期了。

二 政治的精神建設

中國的政治有個特點；就是政府與人民漠不相關，歷史上改朝換代，但也只是政治機構在那裏變更組織；所以淳樸的良好風氣，在民間還存在着，四千年來，沒有多大的變化，禮失而求諸野，在鄉村仍然適用。那末不良的澆漓的風氣，無疑的充斥在新士大夫的階層。

革命先革心，變政先變俗，這兩句話，是建設新政治的最高原則。所謂變俗，其實并不全是民俗不好；壞的大半是官場上的習俗，如貪婪奔競的末風，貪贖受賄的壞俗，都在為個人的利祿設想，並且心中有了私念，便沒有為公的打算，他的全副精神既貫注在私慾方面，當然抹殺了秉公的精神；所以革心只要去一個「私」字，雖是消極的辦法，但却是必要的。倘若人人革心，事事革心，時時革心，政治上馬上會清明的。然而只有消極的辦法還是不夠，積極方面要加以建設，這就要談到變俗。

我們先研究風俗是甚麼？簡單的說：在個人叫做習慣，在社會就叫做風俗，集合多數人共通的習慣，便成了那一個社會的風俗，一般人遵守風俗，比遵守法律政令還要誠懇得多，一個人往往犯法違令，但對於一般風俗，却不願輕易變更。民國初年，男子仍留辮，女子仍多纏足，因為許多頑固思想的人還不肯拋棄墨守成規的原故；由此可以證明風俗力量之大，至於說到變政俗，更非一朝一夕之功；試舉先哲幾句最精采的話來解釋：

「上有好者，下必有甚焉者矣，君子之德風也，小人之德草也，草上之風必偃」（孟子）

「其身正，不令而行；其身不正，雖令不從。」（論語）

這簡直是新士大夫的金科玉律，也就是改變政俗的不易的道理，至於以身作則的要義，那就要辦到一個「公」字。

我們在大聲疾呼改造政治風氣的當中，願把不良的舊風氣和良好的新風氣，逐一列舉，對症發藥，作為改造政治風氣的張本和參攷，茲特表釋於後：



此外三民主義是政治建設的最高原則，所以擔負政治建設工作的人，都應當以三民主義來做中心思想和唯一信仰；有了三民主義做工作領導，革心才算得徹底，這一點應當附帶說明的。

政治系統最普遍最小的單位，當然就是縣政，全國二千餘縣長，倘若都是健全的，那麼，作民衆的表率，已經具備了條件，則政治建設不患不成。

三 政治的物質建設

政治的物質建設，包括是很廣泛的，凡軍事，教育，經濟，交通，……等，無不是政治建設的範圍，政治建設的對象，而其極待改革之點甚多，並多屬於專門的技能問題。所以應當把專門人才，技術人才，和幹部工作人員，盡量放在政治系統裏面，這是一件重要而且不難辦到的事；此外，我們應當把物質建設的使命和性質，分別加以討論。

1 軍事上的改造 過去軍事上最大的錯誤，就是內戰。因為內戰弄得民窮財盡；因為內戰弄得實力分化；更因為內戰誤了建國工作。現於抗戰建國時期，全國各黨各派一致聯合，一致對外，國防工業的建設，也有了穩固基礎，這是軍事上之一大改革。而且從兩年來戰爭之實際的鍛鍊下，使得軍事愈戰愈強，在在足以說明我們軍事之長足的進步。

2 教育上的改造 我國教育，過去專門摹仿歐美，今天行四五六制，明天改三三制，有些喜歡談詹姆士實用主義，又有些喜歡談亞當斯密自由經濟，都因為各有各的師傳，於是這些哲學，這些主義，弄得青年學生無所適從，造就的人才，更不能為國所用。此外，一般學子醉心歐化，幾乎不知道自己已是中國人，忘了

祖國，忘了歷史，忘了過去的光榮。這種現象也是急於要改革的。近年的教育宗旨及其決策，似已能逐漸挽此頹風，惟尚須作最大的努力。

3 經濟上的改革 談到經濟問題，更較嚴重，更亂如夢絲。工業成品大半仰給外國，自己不能製造；農村早已瀕於破產，兵連禍接，民不聊生；今後我們要確定貿易政策，生產政策，至於我們經濟上應採的制度，自然要適合我們國家的需要；所以固然不必模倣資本主義，也無立即實施共產主義的可能；要知道我們自己不是有我們自己的民生主義嗎？惟據此以謀經濟建設，國家方能邁入自力更生之途。

4 交通上的改革 交通不特與經濟有關，且與治安建設教育……等事業，無不相關，過去交通不發達，公路建設雖長，但有些已失却重要性，這些都屬於改造工作中應討論的問題。

政治建設的範圍包括很廣，上述不過舉其要領。惟就中根本問題，仍然是在能否得人。諸如對於從事政治工作人員，怎樣任用？怎樣罷免？怎樣考績？都須一一規定。我們回顧過去政治之不清明，固半由於制度問題，亦半由於人的問題；非有良好的制度來保障賢員的升遷進退，不能有良好的人才去澈底完成制度的

一切規定。勢須相依相輔，國家政治才有清明之望。

四 結論

上列所述，是政治建設問題的一個綱領。還有根據個人一貫的主張，以為政治建設的基礎，係樹立在鄉村建設上面，所以政治建設與鄉村建設，是一而二二而一的工作，政治建設的對象是民衆，鄉村建設的對象也是民衆，政治建設的目的，是健全社會，鄉村建設的目的還是健全社會，所不同的，是前者由上而下，後者由下而上，前者由特殊到普遍，後者由普遍到特殊罷了。

中國今天究竟缺乏那種人才？是我們常常想到的問題，一般對於這個問題，總缺乏確切的答案，各人有各人的見地和說法，但客觀的事實很可說明這回事，政府在上，民衆在下，其中毫無密切的聯繫，並且也缺乏承上起下的人才，這就是培養鄉村建設的人才的根據。

政治和民衆既然不能分開，要想把政治與民衆關係嚴密的連接起來，則益感鄉建工作的急迫與重要；因此，策勵鄉建工作，更覺刻不容緩了。

本刊歡迎：

介紹！

批評！

訂閱！

交換！

省府合署辦公制度之研討

師連舫

一、省的重要

依照建國大綱所定，「省」的性質，一方是中央政府的分機關，一方也是地方自治的監督機關，可是訓政時期約法上，却規定說：「省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務」。現行省政府組織法上，也規定有：「省政府依國民政府建國大綱，及中央法令，綜理全省政務」。似乎把「省」完全作了地方行政組織的最高單位。雖然憲法草案上曾鄭重的確定了省是「執行中央法令，及監督地方自治」的性質，可惜這個根本法現在還未生效。故依現行法來論省的地位，當然認為它是純然的地方行政組織；這種認定，也可以說是承襲過去若干年對於省的觀念所造成的。因為省是地方行政的最高單位，所以它除了執行中央法令以外，能制定關於本省的單行法令；它除了監督指揮縣市政府以外，也能舉辦關於本省的一切業務，它不但形成中央與縣間的一級，且因中央統制力量不能逐漸加強，反使縣的自治力量逐漸縮小，而其權力反日形擴大；所以有人說，中國的「省」有些像聯邦制度的「邦」。同時提起「地方」一般的概念，並未想到自治單位的「縣」，而以爲是「省」；所謂中央與地方權限的劃分，也只是說中央與省權限的劃分，縣簡直談不到有什麼固定的權限，除了執行省的命令以外。所以一直到現在爲止，「省」的地位實在太重要了！

二、省府委員制的流弊

「省」是掌握和推動地方行政最重要的樞紐，它的組織，在國民政府成立以前，是採用省長的獨任制；雖然省長以下也設有各廳，但性質上是省長的幕僚機關；在某一時期，省有省議會，掌管省的立法權和省政的監察權，在省議會取銷以後，連省的立法權，也併入省長之手；所以說這可算是省長獨裁」。至於事實上省長要受督軍之類的指揮，那是軍事統制政治的另一問題，在這裏可以不必去談。

國府成立以後，鑒於過去省政府獨任制發生許多弊端，乃改採委員制；省政府由集合體的委員會負責，省主席不過委員會中之一領導份子，並非在委員之上，其下民政財政建設教育各廳，由各委員兼任，彼此分別掌管其職權內的事務，這雖然可以矯正過去獨裁的弊端，可是從反面又生出了許多毛病。蔣委員長在廿三年七月致行政院的東電裏，即曾指出現行省府制度所表現的弊端：

「就橫的方面觀察，各廳處駢肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用；凡屬甲廳主管之事件，率不喜乙廳過問，而事涉兩廳以上者，又往往遷延不決；權則相爭，過則互諉！且一切設施，多以本廳處之立場爲觀點，實缺乏抑已伸人，共維全局之精神！……就縱的方面觀察，省府與各廳處，縣府與各局科，均各截然形成兩級；中央部會，往往認省之廳處爲其直屬機關，省之廳處，亦認縣之局科爲其直屬機關，而彼此直接行文，流弊所及，遂使省府與縣府，不克層層節制，頓失以身使臂，以臂使指之

效！……」

我們單從上面引證的這段話看來，已是明瞭委員制各廳分立下的省政府的流弊。雖說不免流於專制，但是如果所用得人，未嘗不可以推行盡善；可是，在這種權限不清，責任不明，重復矛盾的委員制下，縱然執政得人，也不易收獲良果。所以委員制對省長制的補救，實在有些矯枉過正，並有亟謀補救的必要。怎樣改正補救呢？若恢復省長制，則鑒於過去事實絕不可能，唯有就現實弊端，在可能限度內，圖謀改正。於是，所謂省府的「合署辦公」的倡議，乃應運而生。

三、省政府合署辦公辦法大綱的頒行

省政府「合署辦公」，是南昌行營所首先倡導的。在民國二十二年中，蔣委員長常川巡視各省，對於當時各省省政認識頗清，深知各省政治無力的主因，大半由於省政府組織不合理之所致；乃徵詢各省意見，詳細研究，於二十三年七月一日，制定「省政府合署辦公辦法大綱」，通飭豫、鄂、皖、贛、閩五省，先行實施；並電呈中央政治會議備案，暨電請行政院查核。

省政府合署辦公辦法大綱共計十四條，它的內容要點是：

- 一、將秘書處，民財建設四廳，暨保安處，併入省政府公署內辦公；其餘省府直轄機關，應分別裁併或縮小，改隸主管廳處長，及其所屬科局，均不直接行文；公文概以省政府名義行之。

三、合署辦公後，一切文書，由秘書處總收總發，主管廳處承辦，分別或會同副署，簽呈主席判行；但主管廳處，對所屬職

員或所轄機關，在不抵觸省令範圍內，仍得自發廳令或處令。

- 四、合署辦公後，各廳處及所轄機關之組織及職掌，應重新劃定，屬行裁併；經費應集中管理；（一時不便集中者，應先集中一部或大部）文書應採科學管理方法，務期迅速。

- 五、秘書處，除設科分掌文書，會計，庶務事項外；得酌設技術，法制，統計，公報等室，延用專家，分任工作。

- 六、合署辦公所節餘的經費，應悉數撥增各縣行政經費；被裁人員，應甄別酌選為縣長，區長，及其他縣佐治人員。

這個大綱，適用於南昌行營時期軍事管轄的區域，所以先就湖北，河南，安徽，江西，福建等五省實施。但是依照該項大綱第一條規定：「其他各省，經呈請行政院核准者，亦得援案准用」。所以除了規定的五省都在二十三年內實施以外，其他省份，也有許多援案實行合署辦公的；計在二十四年裏實行的，有察哈爾，四川，貴州，甘肅，與湖南五省；在二十五年內實行的，有河北，青海，山西三省與青島一市；此外在省政府合署辦公辦法大綱未公布以前，廣西及寧夏兩省，省政府已早實行合署辦公；所以到廿五年十月為止，業經實行合署辦公的，已有十五省一市，佔着全國省份半數以上。

四、省政府合署辦公暫行規程的制定

二十五年五月，行政院召開地方高級行政人員會議，認為省政府合署辦公極為重要，更鑒于全國半數以上省份已經實行的事實，對於本問題會詳加考慮：第一，檢討已施行合署辦公各省的成績及其缺陷；第二，研究如何改進，以增大其效果；第三，考

慮該項辦法之普遍化與經常化，即如何設法推行於全國。會後，行政院即令內政部，就行營原頒辦法大綱，修正為通行全國的法規；內政部幾經研究，乃修正擬定「省政府合署辦公暫行規程」十五條，呈經行政院第二八三次會議，修正通過，呈准國民政府，及中央政治委員會備案，於二十五年十月廿四日，由院公布施行。其內容，與行營所頒的辦法大綱，大致相同；改正者僅有左列各點：

- 一、宗旨，除增進行政效率外，更將減縮省行政經費，以擴充縣行政經費一點，明白標出。
- 二、例外准許存在之隸屬省政府機關，須經行政院核准的限制。
- 三、增加各廳處對行政院所屬主管部會署之命令，應逕行呈復的規定。
- 四、秘書處下之公報室，改為編譯室。
- 五、規定實施後兩個月內，各省應咨報辦理情形。
- 六、雖係各省普遍實施，但各省中如因特殊情形須暫緩實行者，仍得開明理由，咨呈察核。

根據上述各點，可知自該項規程公布後，行營頒行的辦法大綱雖然廢止，但實在內容變更甚小，這一個新制度，確在加強的繼續推行。所有修正幾點中，最值得注意的，是前舉第三點：根據這一點規定，各廳處不但得與中央各主管部會行文，而且中央各主管部會署，如果有命令，還要「應逕行呈復」；本來各廳處對其直轄職員機關已得發佈廳處令，現在再加上向中央主管部會的「逕行呈復」，無疑的要影響到省政府的統一，與合署辦公的原意。我們深以這是修正案裏最使人遺憾的一點其次，關在本規程公布後，各省須於兩個月內，將辦理情形咨報的規定，這可以

說是限期或考核的規定，在行政上原是很重要的；不過這似乎屬於行政命令的範圍，把它放在法規裏，不但沒有必要，而且一定不够運用——因為行政上監督，決不祇是呈報一次辦理情形，就算完事的；所以這一點，大可不必規定在規程中。上舉第二點，規定有直屬省政府的機關，經行政院特許，始得設置的一點，這是比較進步的辦法。至於第一第五兩點，沒有什麼可以指摘的。最後，本規程雖屬普通法性質，應適用於全國；但仍恐各省有特殊情形，不便實行的，所以特別的例外規定，這在中國政治環境之下倒是很必要的。

綜觀上述暫行規程，與行營所頒佈的辦法大綱，內容甚少出入，質量也沒有多少進步。不過有一點是值得大書特書的，即後者不過是某種軍事時期的一種臨時措置，在法律上並無根據；而前者則是經國府及中央政治委員會核准，行政院正式公行施行，雖非經過立法程序的法典，實在具有法律的性質，根據這個規程，就成功了省行政組織上的新制度。——「省政府合署辦公」，乃由事實演進而取得法律的根據。

五、省政府合署辦公的實施概況

省政府合署辦公變合法的制度以後，各省本應一致施行，但很意外的，施行省份並不十分多；這正和辦法大綱時代，規定適用五省，而結果有十五個單位施行的情形，恰恰相反！

二十六年三月，行政院因為未實行合署辦公省份，呈報依照規程實行的不多，已實行合署辦公省份，依照規程修正施行細則呈核的也很少；所以特嚴令催詢，並制定「省政府訂定合署辦公施行細則之要點」，發交各省，依照擬訂施行細則，遵照要點，

共有五項，其內容大略是：

- 一、施行細則內必須規定，機關組織科股職室的重新劃定，和廣行裁併。
- 二、施行細則內必須規定，經費管理，物料購辦，及文書管理的澈底改革。
- 三、施行細則內應規定人員最低額及最高額，不得含混規定；人員應較未合署前少，經費應較未合署前省。
- 四、施行細則內，職員名稱，官職等，應明白規定；不得濫設不合法定職名，及變更官等。
- 五、除施行細則外，應編製合署辦公前及合署辦公後的組織系統表，員額表，及經費支配表，咨轉備核。

各省(市)政府合署辦公概況表

省(市)別	開始合署辦公時間	根據法規	施行細則內容	施行細則核准時間	備考
廣 西	二十三年一月一日	廣西省政府組織大綱			省政府秘書處，與民財建教四廳，澈底合署辦公；廿三年四月取銷建設廳，改設經濟委員會，並將秘書處改為總務處，設處長在秘書長之下，仍由五單位合署辦公。因係該省據單行辦法，故無施行細則。
寧 夏	二十三年五月一日	寧夏省政府合署辦公暫行辦法暨省政府合署辦公暫行規程	施行細則十六條 經修正為十五條	廿七年四月五日	該省初係依據自行制定的單行辦公一寧夏省政府合署辦公暫行辦法一辦理，該項辦法計十條，呈經行政院備案。規程公布後，始又根據擬訂細則，改照實施。
河 南	二十三年九月一日	省政府合署辦公暫行規程	施行規則十九條 (先經行營核准備案)施行細則十八條	廿六年七月	該省係於南昌行營時期最先照辦法大綱實行。暫行規程公布後，乃修正施行細則，改依規程辦理。廿六年七月係行政院核准細則時間。

以上五點，雖然是行政院命令規定的，但各省制定施行細則，一定要受他的拘束，所以也有補充法的性質。雖然他規定很簡單，但由此已可看出行政院對合署辦公的注意點在那裏；尤其是第五項，是準備把實施合署辦公前後的實際情形加以比較，以便正確的判定合署辦公的真正效果和價值，是最值得我們稱頌的。

要點通行後，已施行合署辦公省份，固多根據改訂細則呈核，但新施行合署辦公的仍舊很少。截至現在為止，根據我們調查，在規程施行後新實行合署辦公的，不過西康和陝西兩省。所以現在省政府合署辦公的省份，共計十六省，另外還有一個市。現在我們為檢查便利起見，把各省辦理合署辦公的情形，列為簡表如次：

湖 南	甘 肅	貴 州	四 川	察 哈 爾	福 建	江 西	安 徽	湖 北
廿四年七月十六日	二十四年三月一日	二十四年十二月	二十四年二月十日	二十四年一月一日	二十三年十一月	二十三年九月廿一日	二十三年九月一日	二十三年九月一日
省政府合署辦公辦法	省政府合署辦公辦法 大綱及省政府合署辦公暫行規程	省政府合署辦公辦法 大綱	省政府合署辦公辦法 大綱及省政府合署辦公暫行規程	全	全	全	全	省政府合署辦公辦法 大綱
項	施行細則十五條	施行細則十八條	施行細則一百二十四條	右	右	右	右	施行規則十八條 (先經行營核准)
湖南省政府合署辦公實施辦法九	施行細則十八條	施行細則十八條	施行細則一百二十四條	右	右	右	右	右
廿四年八月	廿四年五月廿六日	廿五年九月	廿四年六月	廿五年九月	廿五年九月	廿四年六月	廿四年六月	廿四年六月
該省依照大綱辦理，規定在新署未建築前，地址仍舊，人員暫不增減。規程頒行後，因新署未成，呈准緩擬細則。	該省初無保安處，故合署辦公中未規定保安處。	該省初無保安處，故合署辦公中未規定保安處。	該省初無保安處，故合署辦公中未規定保安處。	該省初無保安處，故合署辦公中未規定保安處。	該省初無保安處，故合署辦公中未規定保安處。	該省初無保安處，故合署辦公中未規定保安處。	該省初無保安處，故合署辦公中未規定保安處。	該省初無保安處，故合署辦公中未規定保安處。

該省係於南昌行營時期最先依照大綱辦理。規程公布後，該省未經根據修訂施行細則故仍適用原大綱及規則。廿四年六月、係行政院核准規則時

該省係於南昌行營時期依照大綱辦理規程公佈後，該省曾於二十六年一月各稱另起草施行細則，但迄未送核，故仍係依照原大綱及規則辦理。二十四年六月，係行政院核准規則時間。

該省係於南昌行營時期，依照大綱辦理。規程公佈後，除「行文副署」及「公報室改為編譯室」兩點照改外，因該省準備整理行政機構，故迄未依照規程另訂施行細則。二十四年六月，係行政院核准規則時間。

該省係於南昌行營時期依照大綱辦理。規程公布後，並未依照改訂施行細則。廿五年九月，係行政院核准規則時間。

呈報於二十四年元月且實行，但迄未制訂施行規則送核。辦理情形亦不詳。

最初依照大綱辦理。規程公布後，乃根據另擬施行細則一百餘條為施行細則中之最詳者，但經行政院指示修正，未據續呈。

該省依照大綱辦理。但規定在總辦公廳未建築前，暫照舊辦理，故實際上並未合署辦公。規程公布後，亦未依據擬訂施行細則送核。

該省初無保安處。規程公布後，乃改訂施行細則，依照辦理。該省初無保安處，故合署辦公中未規定保安處。

河 北 月廿五年四 規程 省政府合署辦公暫行 施行細則十七條

月廿七年七

該省雖呈報於廿五年四月十一日實行，但未送施行規程，辦理情形亦不詳。廿七年七月，始依規程擬送施行細則，規定秘書處不設各室，惟庶務會計仍分立已飭改正。

青 海 六月廿五年 大綱及省政府合署辦公暫行規程 施行規則十八條 施行細則十七條

二月十五年 六月十六年 三月

施行規則，初依大綱擬定。規程公布後，乃照依改正備案。

青 島 月廿五年九 暫行辦法大綱

規定社會財政工務教育四局，先合入府內辦公；未合署辦公機關，如警察局等，主管長官每日到府集合辦公二小時。該市係單行辦法，故無施行細則。

山 西 月廿五年九

據稱試辦，未擬擬送施行細則等件，實施情形不詳。

西 康 一月廿八年 規程 省政府合署辦公暫行 施行細則十七條

二月十八年 六月

該省於省政府成立時，即實行合署辦公。

陝 西 月廿八年四 規程 省政府合署辦公暫行

該省因經費困難，大綱規程頒行之時，均未能實行。廿八年四月起始實行。但施行細則，尚未送到。

在上列的十七省一市當中，自定單行辦法實施的，有廣西一省，青島一市。最初是按照自定單行辦法實施，待暫行規程公布後遵照改訂的，有寧夏一省。依照辦法大綱實施，規程公布後迄遵照改正的，有湖北，安徽，福建，察哈爾，貴州，和湖南等七省。最初依照辦法大綱實施，規程公布後即遵照擬訂施行細則施行的，有河南，四川，甘肅，和青海等四省。至於開始就按照規程辦理的，祇有河北，西康，和陝西三省而已。此外山西一省，究竟依照何項法規辦理？因為未搜集到具體的資料，故略而不談。綜合的說，現在各省市政府的合署辦公，遵照政府公布的暫行規

程辦理的有八省，按照行營頒行的辦法大綱辦理的有七省，自定單行辦法實施的有一省一市，情況不明的有一省。除了以上所舉十七省以外，其餘十一省都沒有實行省政府合署辦公。就中除遼吉黑熱四省情形特殊，及綏遠新疆兩省情況不明外；其餘：江蘇，在辦法大綱時代，認為無此必要；迨規程頒布以後，復以該省政府行政，實際推行甚好，且以無資建築新署為理由，於廿五年十一月卅一日，請緩實行。浙江省，於大綱頒行時，以二十二年十二月一日，該省已定有「處理公文規則」二十二條，劃分秘書處及各廳權責，行政效率相當良好為理由，未提案

辦理；規程頒布後，則以詳加研究為辭，亦迄未實行。山東省，於廿五年依照大綱擬訂施行規則，經部審核，於同年十一月及廿六年一月，兩度飭令修正，共為廿一條；但辦公既不能合署，人員經費亦未減少，經院部一再飭令核減，乃於二十六年五月，呈請緩辦。廣東省，於規程公布後，幾經催促，始請暫緩實行；但稱二十六年省行政經費已縮減一成，並增加各縣行政費七十五萬餘元，及省府已有設計委員會，凡技術法制事項，均可辦理，統計局可辦統計事項，秘書處編譯股可辦編譯事項，對於合署辦公所要求者，已不少實行。雲南省，則未附理由請免辦理。

六、合署辦公效果的檢討

合署辦公創行的目的，蔣委員長在其東電裏說的很明白，不外統一意志，集中權力，鞏固組織，節省經費四點。如果再簡單點說，就是縮減省經費以挹注縣經費，及提高省政府的行政效率。

關於縮減省經費挹注縣經費的必要，蔣委員長東電裏曾經明白指出——在二十二年度經常歲出預算裏，除保安處不計外；河南省政府及四廳經費為九十萬一千餘元，但全省一百一十一縣總經費不過一百零九萬餘元，平均每縣僅九千八百三十餘元；湖北省政府及四廳經費為一百一十一萬九千餘元，全省七十縣經費共為八十八萬餘元，平均每縣僅一萬二千六百餘元，安徽省政府及四廳經費為一百零一萬元，全省六十一縣共計經費九十五萬七千餘元，平均每縣僅一萬五千七百餘元；江西省政府及四廳經費為八十一萬三千餘元，全省八十一縣共計一百一十三萬二千餘元，平均每縣僅一萬三千八百餘元；無論何省，每縣每月平均皆不過千元上下

，而各省政府最少者每月亦幾達七萬，高者則將近十萬，兩兩相較，頭重腳輕之弊，昭然若揭！所以縮減省經費挹注縣經費，實屬必需。至於行政效率的低落，蔣委員長東電中亦詳為昭示，該設法調整機構，改良人事，以謀提高，那更不待言。

但是施行合署辦公的結果怎樣？究竟各省府節省了多少經費？樽節下來的經費，究竟撥充了多少給各縣？又省行政效率提高，到如何程度？這還是一個謎，不但我們無從研究，就是主管機關恐怕也不易詳細知道。行政院雖然規定各省要編呈合署辦公前，和合署辦公後的組織系統表，員額表和經費支配表，以資致核；可是，除了甘肅一省外，各省都未造送。此外廣西和福建兩省，對於省政府合署辦公後的情形，雖曾在呈報中央的文裏提到，但關於補助縣經費情形，也都略而未言。

福建省，僅報告說：在合署辦公後雖然增設了技術，法制，統計，公報四室，因而增加支出四千八百七十五元；可是同時因為裁員減薪的結果，省政府經費每月尚較原數六萬二千三百八十二元八角，減少三千三百七十二元八角，僅支出五萬九千〇十元，減少額約當總經費百分之五強。

廣西省的報告，比較詳細，根據它的報告，我們知道在未實行合署辦公的二十二年十二月，和開始施行合署辦公的廿三年一月相較，結果是這樣：

(甲)人員 總人數由五百七十人，減至五百二十一人，計減少四十九人，約當總數百分之八，六；就中簡任，委任人員，以及僱員，均有減少。

(乙)經費 經費總數由七萬四千九百四十八元，減至六萬〇六百十七元計減少一萬四千三百三十一元，約計百分之

十九強。如詳加分析，則俸給費，由四萬八千二百四十元，減至三萬九千八百二十九元，計減少六千四百一十元，約當百分之三十三強。辦公費，由二萬一千六百十八元，減至一萬二千〇二十六元，計減少九千五百九十二元，約當百分之四十四強；——就中旅運費減少最多，由八千五百餘元，減至八百餘元，其次印刷費，由三千餘元減至一千元以下，郵電費由千八百餘元，減至五百元左右，雜支由千四百餘元，減至二百餘元，修繕費由千一百餘元，減至二百餘元，消耗費減少較少，由二千二百餘元，減至千五百餘元，其反形增加者，計文具費由二千七百餘元，增至四千二百餘元，器具費由四百餘元，增至三千一百餘元，服裝費原為六百，亦有數十元的增加。但我們應該特別注意，二十三年一月是合署辦公的第一個月器具什物雖有增加，但不能視為常例；反之，旅運，印刷，郵電等費，均大減減少，這不能不說是合署辦公的成效。——至於特別費，則由五千〇九十元，增至八千七百六十一元，增加三千六百七十一元，約當百分之七十二強；就中特別辦公費及偵緝費均見減少，但津貼及其他均大增加，並另增滙兌及醫藥費兩項；這是證明活用費用的增加，有相當的利益，我們不能認為增加支出完全是不對的。

(丙)公文 因集中收發的結果，收文由一萬七千三百八十件，減至一萬〇五百〇一件，計減少六千八百七十九件，約當百分之四十弱；發文由一萬九千五百五十六件，減至九千六百八十六件，減少九千八百七十件，竟達百分

之五十二之多，這是最值得我們注意的。

甘肅省的報告，是唯一的根據行政院命令作成的；關於公文增減，未加說明，其人員及經費兩點如次：

(甲)人員 省府秘書處及四廳人員總數，由三百七十三人增至三百八十八人，計增加十七人，約當百分之二。分析言之，秘書處由九十六人，減至九十五人，計減少一人；民政廳由七十人，減至五十六人，計減少十四人；財政廳由一百二十人，增至一百五十人，計增三十人；建設廳由四十六人，減至三十五人，計減少十一人；教育廳由四十一人，增至四十四人，計增三人。——此種人員增加，雖與合署辦公原意背道而馳，但是我們一看甘肅省政府組織的簡單，就覺得這是必要的；雖然因為合署辦公而稍增加人員，但組織方面確較以前充實許多。

(乙)經費 省政府及四廳經費總數，由五萬〇六百七十三元，減至四萬六千五百八十二元，計減少四千〇九十一元，約當百分之八強。如以機關為單位分析，則省政府委員會及秘書處，由二萬五千六百八十元，減至一萬八千三百四十六元，計減少七千三百三十四元；民政廳由四千七百元減至三千五百六十元，計減少一千一百四十元；財政廳由九千一百五十六元，減至五千九百元，計減少三千二百五十六元；建設廳由六千五百五十六元，減至三千五百五十九元，計減少二千九百九十七元；教育廳由四千五百八十元，減至三千三百五十一元，計減少一千二百二十九元；一般的說，均減少甚多，省府秘書處尤甚。但另增辦公費四千三百元，這當然是因為庶務

集中的結果，不得不剔出於各廳經費之外。若就經費之性質分析，則俸給方面，除秘書處無增減外，在未合署辦公前，四廳合計為一萬六千九百四十六元二角五分，合署辦公後，則增至一萬八千六百〇五元，計增加一千六百五十八元七角五分；就中除建設廳減少三百一十二元二角五分外，其餘民政廳增加二百十元，財政廳增加九百十七元，教育廳增加八百四十四元。至於辦公費及雜費，在未合署辦公前，四廳原為九千一百〇九元三角二分五厘，但在合署辦公後，則連省府秘書處僅為四千元，計減少四千八百〇九元三角二分五厘，約當百分之五十三弱！惟另增補助費一項，計七千五百六十六元；當然這也是準備伸縮的費用。

除了上舉三省以外，我們再難找到可供研究的資料；可是這一點資料當中，也可得一個簡單的概念。那就是：第一，省府合署辦公的結果，因為庶務會計集中，辦公費必然的減少；其程度當在百分之五十上下。第二，省政府合署辦公，並不見得就會裁汰冗員；不過，各廳或可因此稍加調節。第三，各廳未必緊縮，而秘書處一定擴充；但因辦公費減少之故，總經費也不致因此增加。第四，省政府經費雖然減少，但為數甚微；且未必以之撥充補助縣經費之用。第五，至於行政效率是否因之提高？這又是一個極實際的問題，則尚待從詳調查與研究。

七、合署辦公制度平議

根據上面的敘述，我們對於省政府合署辦公的內容，實施經過，以及它的結果，已經有了概括的認識。現在我們再進一步，

檢討這個制度的真正價值。上面我們僅根據各省的材料，加以說明，現在要略抒個人觀察之所及。

我們應該承認：一個制度沒有絕對的好壞，決定這個制度好壞的，大半由於制度的實施和運用。如果用這種觀點來批判省府合署辦公制度，那麼我們在檢討制度本身以外，必須先指出，這個制度到現在為止，沒有達到預期的效果，大半的原因，是在於運用不良，和施行者的缺乏誠意，我們放說，如果各省當局不能體會制度的本旨，切實推行，而僅以敷衍公事為能，那麼，就是如何完善的制度，也不能收到很好的結果。講到制度本身，我們覺得至少尚具有左列各種缺陷：

一、辦公不能集中 合署辦公的最重要內容，是辦公「合署」，否則便無意義。但在辦法大綱中，竟規定有「在無足容納各廳處的辦公處所時，准許民政廳保安處以外各廳暫不併入」；各省建築新署自非易事，若羣援例外規定，大部機關均不「合署」；其結果，合署辦公的實際，仍與未合署前一樣；雖然規定未併入機關的辦公程序，與已併入者一致，但也不過多藉時日，減低行政速率而已。在辦法大綱須行時，因為草創伊始，不得不在例外規定，以免困難。可是在中央制定的暫行規程裏，仍舊未予矯正，這似乎令人費解。

二、廳處個別行文 合署辦公的另一主要目的，在統一省政府機能，集中省政府權力。欲實現此目的，必須先使公文由省府統一發佈，取銷各廳處行文權，以期銷滅其各自為政的弊端。但是在辦法大綱裏，又准許各廳處，對於它所管轄的機關，自發廳令，這已經是不澈底了；可是，暫行規程裏更變本加厲了，各廳處除了下對所轄機關外，上對行政院各部會

，也「應運行呈復」；於是「中央部會，認省之廳處為其直屬機關，省之廳處，亦認縣之局科為其直屬機關」的老毛病，又漸漸恢復起來。

三、秘書處權限過大。合署辦公的結果，對外既一律以省政府名義辦之，而省政府一切事務，則由秘書處辦理，於是一切文稿，均須經過秘書處核呈省主席；那麼實際上秘書處乃不啻置於各廳之上。實在可以操縱整個的省政府——這種事實並不是絕對的不對，但在分廳主管的制度低下，似乎不甚合理。這也是推動省府合署辦公過程中，需要克復的缺點。

四、省政效率轉將降低，所謂省政效率的主要標準，第一是「經濟」，第二便是「時間」。經濟，是要以少的經費，獲得大的結果；時間，就是要求迅速。省府合署辦公實施以後，因為庶務會計集中的結果，支出減少，裁汰冗員的省份，支出更減，以較少經費，辦理原有的事務，這不能不說是合於經濟的標準。可是在時間方面，就不同了，除了以前由廳處呈府核示的案件，改為簽呈，較為節省時間以外，其他一般公事，昔時用廳處名義行文的，現在要多經過秘書處和主席次手續在時間上轉較以前遲緩了許多——關於這一點，可惜沒有統計材料足資證明，但根據我們在幾個省政府致察的情形這種推論，大概是不會錯的。

從以上所舉很簡單的幾點，我們知道現行的省政府合署辦公制度，實在還口許多缺陷，需要改善。據作者個人的意見，以為不實行合署辦公則已，如果實行，必須求其澈底；除了中央應負起切實監督之責任，同時省府為自身方便起見，不妨先建公署然後合署辦公；尤應改進各處的行政效率，使它變成省主席的幕僚機關，如同各部設「司」一樣，這樣一來，合署辦公一切困難，庶可迎刃而解。——不過這也許要牽涉到變更省制問題；關於這點，因限於篇幅暫擱筆不談。

(完)

國家至上！ 民族至上！

軍事第一！ 勝利第一！

意志集中！ 力量集中！

租 稅 與 稅 制 度

研究租稅和稅務制度，可分三段去說明：第一，租稅之本質，和各稅之優劣。第二，租稅與稅制之關係。第三，租稅之優劣，歸結作一論列。

一、租稅之本質和各稅之優劣

關於租稅之定義，各國學者所說大同小異，德國財政學界權威 Böhm-Bawerk 說：「租稅是人民向政府的強迫捐納，用以維持公共生活所發生之一切支出。」英國財政學界權威 Payne 說：「租稅是人民或人民財產的強迫捐納，用以維持公共生活。」德國租稅學界權威 Pail 說：「租稅是公共團體向其所管轄的人民，不與時殊無償，而得之之徵收。」自上述世界各國著名之財政學家所下之定義，可以看出租稅包括三種要素：第一，租稅在取得財入。第二，租稅是強迫捐納。第三，租稅是維持公共團體之利益。歐戰時，德國財政學家 Wagner 說：「租稅是國家各機關之維持費，首先應維持有目的之政策，以維持租稅收入之目的，俾得維持其目的。」以實現社會政策。世界各國之租稅，其目的不外此三種。近來社會政治經濟制度之變遷，租稅之目的，亦隨之而變遷。近來社會政治經濟制度之變遷，租稅之目的，亦隨之而變遷。近來社會政治經濟制度之變遷，租稅之目的，亦隨之而變遷。

度

者，如保護關稅是。(六)租稅有以平均負擔或促進節約為目的者，如營業稅及德國一九三〇年所創行之人頭稅是。(七)租稅有以保護弱者事業為目的者，如德國所行之百貨商店特稅是。(八)其他租稅除收入外，而另有種種目的及作用者，不勝枚舉。至租稅雖以收入為目的者，亦必注意前述各項而令發生好的副作用，不令發生壞的副作用。

總之，今日，因國家組織之益趨複雜，則租稅之本質亦隨之而演進，現在可以說「租稅是實現公共團體生存目的之一種手段」。公共團體需要經費，可以租稅取之，如公共團體推動其政策，也同樣可以租稅實現之。反之，公共團體需要經費，非必定取自租稅，可用金融政策，國際貿易政策，商業企業主及其他財產徵收方法取之。

至於各種租稅之優劣問題，亦應根據租稅之本質而判斷，因租稅本身是實現公共團體生存目的之一種手段，實無所謂優劣。如以租稅而言，租稅在財政分配平均之國家，乃對於人頭稅之租稅，倘在南美洲等處之純農業國家，文化經濟水準極低下，則收稅，倘在南美洲等處之純農業國家，文化經濟水準極低下，則徒增負擔，收入極少，反變為最不良之租稅。總之，租稅之優劣，不能只據租稅之本身憑之判斷；第一，應視其能否達到設定租稅之目的；第二，應視其能否滿足公共利益之要求，能達到原定之目的者，能滿足公共利益之要求者，為良稅，否則為惡稅。

租稅制

及有單稅制與複稅制之分，單稅制有單一消費稅，單一土地稅，單一所得稅，單一資本稅等。惟單稅制，只是學者理論上之主張，事實上缺點甚多，從未實現，故現在談租稅制度，總是指複稅制而言。現在世界上之稅制，約有兩大體系：(甲)英美德法等國之體系。(乙)蘇聯之體系。茲試分別釋之：(甲)英美德法等國之體系，均主張以直接稅為收入中心，以間接稅副之，蓋直接稅取於富裕階級，且稅負不易轉嫁，最合公平之精神。至間接稅因轉嫁關係，多歸平民負擔，不易合乎公平之精神，故僅可立於輔助直接稅之地位，事實上各先進富強國家之稅制，多係照此辦理，如英美各國直接稅收入，平均多占全稅收百分之六十以上，如德法日本等國直接稅收入，亦往往在全稅收百分之五十以上。(乙)蘇聯之體系，其中心思想，根本反對租稅之存在，雖然計議取銷而未成功，但現在仍取懷疑態度，與試驗態度。現在蘇聯租稅體系，是由人的課稅法轉到物的課稅法，由直接稅轉到間接稅，所謂交易稅即貨物稅，成為蘇聯租稅收入之中心——蘇聯交易稅一九三一年收數為一百五十萬盧布，占同年歲出二百四十萬萬盧布的百分之四十四。一九三五年預算列為五百一十萬萬盧布，占同年總收入六百十九萬萬盧布的百分之八一，八。所以蘇聯稅制剛與英美德法日相反。總之租稅制度，其本質是實現公共團體各種需要之工具，受經濟環境之支配，因各國採行國策之不同，而租稅各有其適應需要之表現。

上述兩種租稅制度，究誰為優劣，依吾人之所見，不能武斷。稅制本身而判其優劣，蓋誠如前所言，稅制基於經濟制度，凡稅制足以維持及發展其國家之經濟制度者為良稅，否則為惡稅，本此見解，吾人以爲上述兩種稅制，皆係事有必至，理所固然。試

俾其意如下：——(甲)英美德法等國財富比較集中，(一)此類國家如欲消除階級鬥爭之隱患，以維持政治之平穩，(二)此類國家如欲培養平民購買力，使其經濟組織繁榮，(三)此類國家為謀獲得大額稅款之收入，以填補國家集台的需要，自必採以直接稅為主，間接稅為副之辦法。至各國之稅制，輒因政黨意見不同而有辦稅技術優劣之差。——(乙)蘇聯因財富分配及錄用人才辦法，較為平均，而國內產業復形特殊之發達，欲圖手續簡單，收款迅速，積利之實現，自宜採用間接稅，如交易稅等，集中征收，便利一般平民，故蘇聯稅制，亦未可厚非也。

尙有聯想所及之問題，即我國應採行何種之稅制，試闡明管見如左：(一)我國經濟情形仍與用遺產繼承，大企業尙未發達之關係，故貧富未甚懸殊，故租稅制度似應介乎兩大體系之間。(二)我國以前偏重間接稅，自二次財政會議後，財政部開辦所得稅，近更將陸續開辦遺產稅，戰時利得稅，適以救正偏重間接稅之失，乃最賢明之政策。(三)我國現情，大富少，小富多，但民風習於奢侈，多為過度之消費，復以都市為甚，似應加重徵收奢侈之消費稅，一由富人手中得到大額之收入，二可達到抑制奢侈調節國民經濟之政策。(四)近世各國盛行專賣制度，我國似亦應積極籌備捲煙專賣和菸酒專賣辦法，既可增加稅入，抑銷消費，因轉變稅收方式，必更發揚其作用而收更完好之效果。

三、結語

由前所述，可知國家應採何種租稅制度須視經濟制度及財富分配之情形而定。稅制既定之後，即應依據各稅所能發生之作用，從事配備。各稅發生之作用舉要例如下：(一)直接稅類，大抵由富裕階級負擔，(二)生活必需品之消費稅，易於壓迫平民

，其作用近於人頭稅；（三）奢侈品之消費稅，大概由於富階級負擔，其作用近於直接稅，配備稅制應注意之要例如下：（一）保護關稅，為免資本家壟斷其利起見，可用高度累進率之所得稅，取其一部歸於國家。（二）薪俸稅，頗不利於收入低微之薪給階級者，可用營業稅加重財產所得之負擔。（三）鹽稅雖過於壓迫貧民，國家可另謀補救之方。（四）實現某種特殊目的而開徵某稅時，同時宜努力使該稅適合於租稅及其他一般之原則，總之，採取稅目，配備稅制，應斟酌損益，裁長補短，使各稅間互相調合，互相發揮，以作整個稅制完善無缺，正如兵家所云「運用之妙，存乎一心」，而不可固執，流於偏失。

稅目配備妥洽之後，次應注意者即為辦理租稅問題，蓋租稅如辦理不善，則不能發生預期之作用，甚遭相反之流弊，故雖有善良稅制，仍不能收得善良結果，茲將辦稅應注意之點，就管見所及，略述於下：

（一）稅人重於稅法——稅法是徵稅之準則，各國進步法例，多可援用，以求適合己國之要求。惟稅人之任用與否，核如不得當，雖有善良稅法，必無善良成績，在我國稅風尚未完全納入正軌之前，稅人良莠之關繫，尤為辦稅成敗之最大關鍵。

（二）低級人員重於高級人員——高級人員固負監督指導之責，但低級人員工作之對象，重在徵收上，而徵收實為辦稅之基本工作，倘基本工作未能合於準繩，則高

級人員之各種補救工作，為效殊渺一。

（三）外勤業務重於內勤業務——內勤業務如事務處理，法令解釋，會計統計等，固甚切要，但徵收基本工作，乃將散佈於經濟界之財富，依法收取，納其一部於國家，故外勤工作實重於內勤，內勤不過為外勤業務之整理及推動而已。

（四）會計知識重於文牘知識——文牘知識為充任公務員之起碼要求，但會計知識為解釋法令計款查帳之必要條件，無會計知識，根本無法執行徵稅之職務。

（五）商情熟悉重於法令熟悉——熟悉法令方能順利執行職務，而熟悉商情，則為推動稅務發展稅務改進稅務之基本要求，倘於商情隔闕，則關於法令之運用，將全失機宜，亦無效率之可言。

（六）宣傳勸導重於催促懲罰——租稅含有強制性質，辦稅之時，對於緩納者催促之，逃罰者懲罰之，固為責不旁貸，但如宣傳勸導得法，使人民知納稅為國民天職，知納稅為公民榮譽，知納稅為加強國家對於自己之保育力量，並曉以稅法之內容，則人民自必樂於輸將，根本無待催促懲罰之實施，同時增加人民對於政府之了解，鞏固合作精神，尤為改善政治強盛國家之基石。

論宗祧繼承與抗戰建國

魏大同

提出一個奠定國家基礎之真法問題

吾國社會組織，係以家族為骨幹，而家族之中，尤以宗祧繼承為重。所謂宗祧繼承，即除親生子當然繼承其父之血統外，遇無子時，得擇立同宗昭穆相當之人，以繼其後。此種辦法，非但足以彌補人類之缺憾，使祖先之血系，綿延於不絕，且為家族注壽，其中必不可缺之因素。蓋吾國人向以祖宗不血食為憾，苟無人承其祀，便先人之血統垂之久遠，即將有不孝之憾。孟子所謂「不孝有三，無後為大」，即指此而言。且一家之中，苟無男丁撐持門戶，其家必廢。如欲維持家族，即不得不有宗祧繼承之制。況宗祧繼承，非特與一家之興衰攸關，而黃帝子孫及種族繁衍，其所以日益昌大者，亦未始非此種觀念有以致之。

顧社會學者，對於家族主義與個人主義孰為優劣，議論不一；而法學家亦各是其是，各非其非，從無一致之定論。惟以三民主義現在講演民族主義中，曾力主維持家族主義，其言有曰：「外國互是以個人為單位，他們的法律，對於父子兄弟姊妹夫婦各個人的權利，都是單獨保護的。打起官司來，不問家族情形是怎樣，只問個人的是非是怎樣，再由個人放大便是國家，在個人和國家的中間，再沒有很堅固很普遍的中間社會。所以說國民和國家結構的關係，外國不如中國。因為中國個人之外，注重家族，有甚慶事，便要問家長。」若是用個人做單位，在一國之中，至少要有幾千萬個單位，像中國便有四萬萬個單位，要想把這樣多

的單位都聯絡起來，自然困難的。如果利用宗祧繼承，中國最多不過四百族，各族神祇連帶的關係，利用宗祧的小基礎，來做擴充國族的工夫，譬如中國有四百族，好像對於四百次做工夫一樣。」再由有關係的各族互相聯絡起來，成許多極大的團體，更令各姓的團體，都知道大禍臨頭時死期將至，都結合起來，便可以成一個極大中華民族的團體。這怕甚麼外患？還怕不能禦寇嗎？是就這道理，總總這教教，吾國必須以家族為社會之基礎，可謂毫無疑義。

更以 總總此項教教，係由吾國歷代傳統之政治思想而發，吾國政治哲學，莫不以家族為研究之對象，而法律上就家族設詳密之規定，更無待深論。與我尚書堯典所載：「克明峻德，以親九族，九族既睦，平章百姓，百姓昭明，協和萬邦，黎民於變時雍。」是即「親親而仁民，仁民而愛物」之意。又如詩所謂：「刑於寡妻，至於兄弟，以御於家邦。」亦即以家族為本位，推而至於邦國，仍是由近及遠。孟子所謂：「故推恩足以保四海，不推恩無以保妻子。」更慨乎言之矣。又如大學所謂：「欲治其國者，先齊其家。家齊而后國治，國治而后天下平。」此種一貫之理論，自堯舜禹湯文武周公孔子，以至我總理，未能或易。竊以為中國之文化在此，中國所以歷數千年而不湮亡者亦即在此。

繼承，除嗣子係在民法親屬編施行前爲被繼承人生前所立，依民法繼承編施行法之規定，得與民法繼承編所定婚生子女之繼承遺產外其順序及應繼分同。倘被繼承人未以遺囑指定其爲財產全部或一部之繼承人，該嗣子即不得援據民法繼承編施行前之慣例，爲應繼遺產之主張。此項判例，雖較上述解釋爲進步，但因現行民法繼承編無宗祧繼承規定之結果，而判例究不能創設法律，就法律上應規定之立嗣條件，立嗣次序，以及立嗣之方法等項，均屬無所依據。况立嗣事項，有關公益，法律上原應設強行之規定，亦非當事人自由意思所能解決。縱使當事人以契約立繼，在審判上可以承認其爲有效。關於以繼子身分應取得之財產，在現行法上仍無適當之規定。或謂現行民法親屬編繼承兩編，均有養子女之規定，而「養子女之應繼分，爲婚生子女二分之一，在養父母無直系血親卑親屬爲繼承人時，其應繼分與婚生子女同」，如將繼子視爲養子，亦可謂無救濟之方法等語，殊不知繼子與養子根本不同，繼子一方面承受被繼承人之宗祧，一方面即爲一家之主宰，舉所謂一家之權利義務，即萃於一身，若謂其遺產之應繼分，僅相當於婚生子女二分之一，實不足以使其負荷一家之重任。按諸舊律，宗祧繼承，係以同宗爲限。除應給與他人之財產外，被繼承人之遺產，原則上應全部歸其承受。至「乞養異姓養子，以備宗族者，處罰」。一「養男女婚爲所後之親喜悅者，聽其相爲依倚，不許繼子並本生父母，用計逼逐，仍酌分給財產」。又一「收養三歲以下遺棄之小兒，依律即從其姓，但不得以無子遂立爲嗣，仍酌分給財產，不必勒令歸宗」。又一「招個養老者，仍立同宗應繼者一人，承奉祭祀」等語。是舊律重在保護宗族，即維

持男系血統。其承奉祭祀之人必限於同宗者，亦即所謂：「神不歆非類，民不祀非族」之意也。吾國種族之強大，能具有同化外族之力量，而不能爲外族所同化，亦或基因此。說者謂將舊日之養子與養子強混而爲一，稱之曰養子，是誠不知其意義之所在矣。

今外族憑陵，國難日深，而觀國者，逆料吾國社會秩序，將趨崩潰，孰知其大謬不然，因戰爭而受損害之難題，固不止千萬，而社會秩序，安堵如故，庸非家族與宗族有以維繫之歟？如彼美國，世之最富強者也，曩因國民失業者甚衆，幾無法處理，而我國從無此種現象。是其有利於抗戰者爲何如？又就舊律立嫡子違法條例所謂「子雖未娶，而因出兵陣亡，應爲立後」一點而言，與抗戰之關係，亦至爲甚大。吾國舊日所謂：「有功於國則祀之」。又曰：「仁者不可無後」，夫以未婚之人，能執干戈，以衛社稷，且殺身以成仁矣，詎可不爲立後哉？前大理院民國六年上字第九四六號判例，詮釋舊律所謂「出兵陣亡」一係包含一切因戰爭身亡者而言，不必以成丁入伍者爲限，執此而言，則今日應爲立後者，何止百餘萬人。此項法律上問題，如不爲解決，則影響於抗戰者又爲何如？最後勝利，爲期不遠，假使以我積弱之邦，遷能克服強敵，豈非我國文化有爲他國所不能及之處歟？將來發揚光大，責在吾人；以此建國，焉能無成。或謂家族主義，足以長依賴之風；而宗祧繼承，乃封建之遺物，是皆皮相之見，未能窺其究竟之所致。今大戰方酣，吾國一切文物，均經實驗而後知其價值之所在。關於立法上之改革，實不能不望於國內賢豪共同努力焉。

國際援華陣綫之一環

王禮錫

——在國際輿論上發生作用之漢學家的對華聲援——

同化的路了。

外國人對中國的認識，大概通過四種媒介，第一是電影故事等等，誇大中國的黑暗面，以中國為罪惡之藪，所起的是好奇與增惡之感。第二是傳教士，誇大中國的落後貧窮受難的一面，由於這些宣傳所引起的是憐憫的同情。第三是國際主義者，他們說明中國之受難及落後，是由於帝國主義的侵略，不平等條約的束縛，而引起國際團結（International Solidarity）及反侵略之正義感。第四是漢學家（Sinologists），他們把中國的古文化向外國介紹，使人對於中國古文化發生一種崇敬的感情，由於這種崇敬的感情，對中國及中國人發生一種由衷的愛好。

在過去，漢學家們對於中國古文化的愛好，不過像對於古器物的愛好一樣，對於產生這種文化，製造這些古器物的國家與人民之受威脅，雖然不勝其惋惜之情，也不過僅僅惋惜而已。他們因為對於現代中國的文化生活並沒有深切的了解，對於中國民族早有不勝惋惜之情，覺得這衰落的民族，總是不免於繼一切古國之後而消滅了。或者誤解中國民族的精神，中國文化，以為中國對付侵略的正常方式是始而無抵抗，繼而起同化作用。因此對於的被侵略毫不介意，以為再過兩三百年，中國將要成一個更大的國家，更大的民族，而征服者從征服之日便已開始走上滅亡，破

在中國大抗戰開始以後，這傾向就完全改變了。自然，也有些例外的事實。有一些假漢學家，爲了要賣「東方」吃飯，或同時要保留日寇的津貼，而高唱學術超然，甚至主張學日文爲學中文的門徑的謬論，但究竟是極少數，且爲真正漢學家所不齒。這些人實在是日本的偵探。這些漢學家的敗類，在他們本國是不會爲人所尊重的。

至於一切真正漢學家，對於中國的抗戰，是表示無限的欽佩與喜悅。抗戰使他們知道，創造他們所愛好的古文化的國家與人民竟沒有衰老，竟能在全世界文化受侵略者威脅的今天，站起來不讓侵略者通過中國的土地。這不僅是爲了中國，而且爲了世界。這證實他們對於這文化的愛好不是愛好一個幻夢之境，而是一個有骨有肉的文化，這喜悅是遠超過於一個天文學家發現一個星球。同時對於要來毀滅這個文化的侵略者也就不勝其憎恨之情。因此，他們對於中國是同仇敵愾，和國際主義者一樣。傳教士也因中國的受難而作進一步的同情，並且對日寇在中國破壞他們的專業，學校，醫院，教堂，而痛恨他們。所以，今日海外的愛華戰線是很廣大而強固的。

二

別困難的。張伯倫政府主張的公約，在於奮鬥中的偉大的民主中國顯然是無利的。在歐洲，作了背叛克民主的代價，算是買得了暫時的和平。可是那些能分得和平的真偽的人們，假若他們曾屈者之言。他們的食言像吃光榮的筵席一樣。所以英國人民是無面目對世界的。正如中國古語所云，「小人謂居為不善」。

這話是不假。可是這位古思想家更進一步說：「見君子而後無然，發其不善，而著其善，人之視已，如見其肺肝然，則何益矣！」我不贊成英國的人民已經達到了君子的境地，可是像中國的古人之樣，一般人民表現了君子的精神，我相信英法一般人民都有這種精神。在最近這幾天以來，我遇見的一切男女無不深致其不滿。這就是說英國那些小人政治家遇着了君子的平常小人，無論那班小人如何掙飾，可是原形畢露無遺。爲了這個原因，無論對於歐洲或遠東的前途，我並不自餒。將來的變化決不像一般機會主義者所想像的一樣。

我現在要向爲正義而作偉大的奮鬥的一切同志們說幾句話——這些話是我個人的意思，同時也是全世界人們的意思。你們這樣堅苦的奮鬥，受了多少災難。不錯，沒有一個國家會給你們以你們所急要的幫助，可是你們宗旨的正大是全世界有目共睹的，正如你們的敵人的萬惡的企圖一天一天明顯一樣。就在德國意大利，那些盲目的人民也開始了解這點。因爲在最近這幾天，人民已經從心底震撼了，已經開始覺

醒。該云：「敵人無意中幫助你們打仗」，這裏面有極重要的真理。你們敵人的殘暴行爲正爲其失敗之徵。此等一切合事實，未有如今日遠東戰爭之甚者。我以堅信之目光，望着明年春之來臨，以證實吾言之不謬。譬如，日本最高指揮者不斷的向他的人民及其他各國的政府說，漢口一下，中國必亡。這是何等幼稚的話。他們所表示的只是他們自己的願望無關於局勢的真相。

從某方面說來，你們較之現在我們英國人地位要好。你們的民族領袖沒有違反你們的民族主義。我越對現狀加以研究，越相信你們的領袖不會違反人民的意志。你們的團結，是全國人民的自願自發的，這種自由的團結，奠定了希望的基礎。在世界上任何地方找不到更偉大的團結。有這樣的團結以及富有經驗而忠實的領袖們，你們還有什麼做不到的事呢！

(附註：修中誠是他自己取的中文名)

修中誠 (E. R. Hughes)

他的話，現在已經驗了，現在中國愈戰愈烈的局面，已經折穿日本「漢口一下，中國必亡」的誇言。世界反侵略戰爭在形成中的局面，已經證實了修中誠先生所謂「將來的變化決不像一般機會主義者無想像的一樣」了。同時，中國的偉大領袖的領導，及全國人民的堅決，也無負於那些漢學家對中國的了解與愛好。一切漢學家和一切愛好和平主義的人們，中國的轉強及世界形勢的轉好，可以使你們更有信心，爲着人類光明的前途而奮鬥！

我國地方自治的源流

李力成

一、前言

政治建設過程中，地方自治是最主要最切實最根本的工作。

所以中山先生在建國大綱中，便有地方自治的規定，因為地方政治，不但為實施民主政治的初步，便是完成三民主義政治必由之途徑。抗戰建國綱領第十三條有很明顯的規定：『實行以縣為單位。改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治社會的基礎，並為憲法實施之準備』。足見雖於抗戰期間，尤不能忽略地方自治問題；因為地方自治能完成人民自衛的堅強組織。蔣委員長於民國二十六年七月十八日在廬山軍官團講演的時候，也曾更切實的提出：『現在要講明建國工作的入手方法，因為建國是一件十分浩大的工作，所以我們必須從扼要之處，認定其入手的方法，纔不至勞而無功。這入手方法可分兩方面來說：（一）就國家所由組成的地區單位上說，我們要推行地方自治；（二）就國家所規定，在訓政時期，應由政府協助人民籌備自治，這協助籌備的意義就是要先辦地方的事業，奠立自治基礎』。於此可見建國的入手方法，必須籌備地方自治，推行地方自治，完成地方自治。不但政府應努力，人民也應該和政府合作，以期建立真正的民治民有民享的民主國家，而充分實行民權主義。因此，對於我國地方自治過去的失敗，目前的停滯和將來的希望，國人是應該加以認識和探討，尤其是過去，我國數千年來蘊育着民本思

想，曾發揮過充分的地方自治效能，實在有值得以歷史眼光加以探討必要。茲自上古以迄民國以來，各代地方自治情形，略為介紹，以為研究地方自治的參考。

二 周代的鄉官制度

我國地方自治的設施，遠在黃帝時代已有傳說，例如史記的記載：『軒轅之時，經土設井，立步制畝，八家爲井，井間四道，分八宅，鑿井於中；一則不洩地氣，二則無費一家，三則同風俗，四則齊巧拙，五則防災害，六則通貨財，七則出入相同，八則嫁娶相媒，九則有無相貸，十則疾病相救』。這實在是中國地方自治的發基。但是當時的地方自治，是黃帝利用人民盡皇家義務的一種補助官制不足的設施。並不是准許人民行使民權的政治組織，並且司馬遷的記載，不過是根據儒家的傳說，所以還不能肯定的說我國的地方自治，是開始在黃帝時代。

王國維說：『中國政治文化之變革，莫劇於殷周之際』。到了周代，便改變了軒轅的制度，創立鄉官制度，據周禮的記載，鄉官制度，非常完整，大致是王城是中央政府的所在地，王城以外，便是鄉，鄉以外名曰遂。鄉的組織，是五家爲比，每比有一人做比長；五比爲閭，閭設閭胥一人；四族爲族，族有族師；五族爲黨，黨有黨正；五黨爲州，州有州正；五州爲鄉，鄉有鄉大夫。遂的組織是五家爲隣，隣有隣長；五隣爲里，里有里畢；四里爲畢，畢有畢長；五畢爲鄙，鄙有鄙師；五鄙爲縣，縣有縣正

；五縣爲遂，遂有遂大夫。鄉和遂，名稱雖然不同，而組織是一樣的。周代的六遂六鄉，共設官三萬七千八百七十五人，他們的職權共有六種：

1. 比較——類似近代的戶口調查。
2. 執法——凡法令公佈後由各官懸於象闕，使民公覽，並教民識讀。
3. 教育——即督辦鄉遂學校。
4. 聯合——即勸免鄉遂人民，互相敦睦。
5. 作民——即調度人民，爲國家服役。
6. 徵斂——即徵收人民的租稅。

以上工作部門，頗是自治之規模，但是上承王者的教令，主權在君而不在民，實在是官自治，而不是民自治，換句話說，這是地方官制，而不是人民的自治。

西周的諸侯，也有三效三遂的制度，設官分職和前項差不多。到了春秋以後，羣雄稱霸，王政墮地，因之鄉官制度也名存實亡而漸泯滅。不過管仲治齊，和子產治鄭，尙能承周官的遺意，以勵精圖治，但是爲期很短，並沒有什麼成效，並且管仲子產的用意，都藉鄉官的制度去行禮道，較之西周時代上承王者的政令，下宜德意教化人民，又差一等了。

三 漢代的停長，三老，嗇夫，遊徼制度

西漢亡秦統一以後，對於地方制度，很想改進，並且很羨慕周代的鄉官制度，所以：『大率方百里爲縣，十里則爲一亭，亭有長；十亭又爲一鄉，鄉有三老，嗇夫，遊徼。三老掌教化，嗇夫職聽訟及收賦稅，遊徼徼循禁盜賊，漢世因之。至於東漢，鄉

官之制，尤爲周密，一里之地，亦有里魁；什家伍家之民，亦有什伍，主察善惡。』——章嶽著中華通史五一四頁。這種制度的主權和組織，都和秦代相同，不過入選和待遇，和秦代不同。

漢代這一種制度，是用三老三嗇游徼等鄉官，分掌教育司法徵稅警察四項事務，不用上司的力量，鄉制也能够井然有序，用意可謂深遠；並且漢代的郡縣隸屬，都以用本地人爲原則，也含有地方人辦理地方事的性質，所以很得後世一般學者讚美。如顧炎武曾說過：『漢世之三老，命之以職，願之以祿，而文帝之詔，俾各率其意以導民，當日爲三者者，多忠信老誠之士也。所以禮之者甚優，是以人和自好，而賢才亦往往出於其間。』

又如孫詒讓說：『漢制，縣邑承尉，多以木郡人爲之……而亭長鄉三老嗇夫游徼，亦皆以鄉人爲之。』這的確有一些自治的精神，不過三老嗇夫游徼都是受秩在朝廷，和周代有品職的一樣，可以稱爲官治，不能稱爲民治。並且無資產的不能擇補爲吏。（見史記廉蔣侯列傳）爲官吏的又當是本地豪家。（見杜預通典）沈約晉書恩幸傳論：『郡縣掾吏，並出豪家；負戈宿衛，皆由勢族。非若晚代分爲二塗者也。』這當然不是近代的民治精神，不過地方的行政較爲自由，儘可以說是官督的民治罷了。

四 三國南北朝及隋唐各代對於鄉官制度的破壞

東漢黃巾之亂以後，中原鼎沸，人民流離失所，轉徙四方，什伍的制度完全破壞，到了晉桓溫的時候，因爲人民的避役避稅，都不能考察，盜賊橫行也無法偵緝，乃又恢復閭伍的制度。

到北魏孝文帝的時候，又用李冲之說，立三長，就是：以五家為隣，隣有隣長，五隣為里，里有里長，五里為黨，黨有黨長。北齊清河三年定此鄰閭黨族的制度。令人民十家為比鄰，五十家為閭里，百家為族黨。在每黨之內，有黨族，黨族各一人，閭正二人，鄰長十人，一共四十四人，共領百家。綜觀漢末到南北朝以來，我國的疆土四分五裂，各朝相承，變態頻繼，鄉官的制度雖然沒有全廢，但鄉官的權力，已經沒有往日的尊嚴，或竟至於腐化，稍知自愛的都裹足不前，這可以說是鄉官制度推行中第一次遭受挫折。

隋興以後，朝廷幅員鄉官裏面賢才衆多，直接為人民的領袖，而皇帝王一般的統制權，所以文帝開皇十五年，曾經下令廢鄉。在易君左『中國政治史』裏論鄉官制度的一段，可以明白個大概。中謂：『夫鄉官制之利於人民，便於地方，已成為一無可疑之事實，然在君主獨裁專制之下，斯制之能否存續，則為一有趣之問題。往者貴於天子之權，今地方又分中央之權，其同為君主所不欲，蓋可斷言。但有機可乘，削之當不遺餘力，此中央政府，多餘之宿題也，由隋文帝開皇十四年勅令解決之，自是鄉官一切廢絕矣。』

根據這一段話，可以知道，鄉官的制度，經過第二度的破壞，已經蕩然無存了。至唐代和五代諸朝，表面上雖然存着鄉官的形式，但實際上已失去全部的政治作用。朝廷不僅不禮重鄉官，並且進而壓迫蹂躪，鄉官不僅奉行故事，塞責敷衍，並且差役奇重，完全失去周代鄉官制度的本旨了。

五、宋元明清各代的地方自治

自從鄉官制度，破壞以後，我國地方自治根本上已經失去了生機，外形上化為烏有，達到冰消瓦解的地步。但是這時候陝西關中的四境，呂大臨，呂大防兄弟倡導一種藍田鄉約，在黑暗的環境中，給地方自治放出一線的光明。現在所遺留的蹤跡，在陝西關中的各農村裏，還隨時可以找到，他們兄弟的作為，現在還可在該地鄉老的傳說中，略知一二，可見呂氏鄉約對於當時的影響和印象了。呂氏兄弟鄉約的施行，是以約正一人為首領，選舉同約的數人為值月，很類似現在各種會議的幹事委員，會務分成同約和非同約二種，鄉約的內容是：1. 德業相勸 2. 過失相規 3. 禮俗相交 4. 愚騷相植四項，條文也極詳細，限制也極嚴密，可以稱為我國地方自治成為規約的鼻祖。他主要的中心思想，是孝悌忠信禮義廉恥。頗有近代新生活運動的精神，他們主張尚德治，不尚法治，他們是人民自由的組合，政府並沒有領導和扶助的作用。因此僅能在地方風俗上盡一分維持改進的義務，不能成為國家政治組織和經濟組織的單位。所以僅能在宋代黑暗中放光，而不能持久到後世各代。

元代有社長司長的設立，凡五十家立為一社，選擇年高並明白曉事的為社長。假如不到五十家，便與近村合為一社，仍選出社長，社長的職權是教養農桑。並有勸導的責任，假如有不敬父兄和凶惡的，便把他的罪狀寫到門上，等到他改過自新才撕掉。假如他終歲不改，便罰他做本社的夫役。這是元代的自治情形。

明代的制度，以十家為甲，甲有甲首。百戶為里，其中十戶為長，以丁糧最多的擔任。在里中設有鄉約亭，里社壇，社學。用鄉約亭作揭示規章的地方，里社壇作祈五穀神的地方，社倉是儲米以備凶年。社學是公共延聘教師，以教里中的子弟。更由鄉

約判決詞訟，用禮社與祭祀禮，以社學施教育，以社會主義郵全里用，『孝順父母，尊敬長上，和睦鄉里教訓子弟，各安生理，勿作爲非』，作鄉訓而共同遵守。到明朝的末年制度略變，把里甲，改爲保甲，像王守仁在江西，周孔教在江蘇，都行之有效。保甲的方，是每保統十甲，置保長，保副，每甲十家，設甲長一人，分處東西南北區，有東一保東二保，東三保，西一保西二保西三保等名稱，南北亦如之。這種情形，很像鄉官制度的復活，但不久，爲有弊，趨於萎弱的狀態。對於里老的人選，已不如以前的重。至於保甲制度，在洪武時代曾經嚴重巡檢，並定有考課的方法。周法復好，但是沒有貫徹的施行。

總體來元明各代的地方自治，是已經具以前完備，但是僅有地方自治的精神，而不著重人民自治能力的養成，所以不但不能實際運用地方自治，更不比符合入地方自治的真正組織，不過僅是歷史上的遺跡，是一種未成文的地方自治的雛形罷了。

滿清入關以後，以十戶爲牌，十牌爲甲，十甲爲保，保長甲長，都是由士民公舉誠實識字，和有身家的人，再報地方官，地方官便不派他們辦別種的差事。這種制度，偏重保家，意在防止漢人的反抗，真及到明朝代的里甲治，坊廂里各有長，里長十年輪年應役，備辦錢糧，勾稽公事，也是差役性質，不過直社師，行鄉約，設社長，舉老農，立族正，形式上似有古代鄉官的遺意，可惜他的用意全是編壓百姓，維繫君權，可謂名不副實了。清代的末年，每縣分爲若干鄉，每鄉分爲若干圖，鄉設鄉董一人，或兩三人，圖設圖董一人，或兩人，鄉董之上，又有局董，都是鄉董的紳士所分配，實際上不是地方自治，正像地方的紳治。到光緒時代曾有籌備立憲的舉動，頒布了市城鎮鄉地方自治的章程

。其事業的範圍，在城鎮鄉有學務，衛生，道路，工程，農工，商務，善舉，公共營業各項，他的組織共分兩部，一以議事會爲議決機關，二在城市執行權掌於董事，在鄉則掌於鄉董。宣統元年，又欲頒佈府廳州縣地方自治章程，完全是仿造日本的辦法，這種抄襲的條文，當然不適合我國國情；當時各省雖有自治的籌備，但是未及實行，清廷已宣告結束了。

六 民國以來的地方自治

民國成立之後，當時各省，都各自公佈了暫行市鄉制，內容和舊來的自治條例，大致相同。並且因爲袁世凱謀帝制，厲行中央集權，在民國三年，通令各省自治團體停辦，頒佈一種地方自治試行的條例，僅將滿清的二級制，改爲一級，但實際並沒有實行。到民國五年，洪憲陰謀消滅以後，各省又倡自治，但是不久便消沉下去。民國八年公佈縣自治法，十年公佈市鄉自治制，仍是政府獨斷專心的工具，實是一紙空文，無補於實際。民國十年後，各省高唱聯省自治，也是少數人假借自治的名義，鞏固私人的地位，實則和地方自治無關，直到民國十七年，全國統一以後，國民政府立法院，才頒布了地方自治的條例。從此以後，凡是軍事結束的省份，即開始進行訓政時期的工作，積極籌辦地方自治，不過由於種種原因，致使政府的計劃，未能完全實現。即着手推動，也多感到困難。這祇能說是推行的不力，而不是方法的不具。在方法上，因爲中山先生的理想憲政，是以地方自治爲基礎，所以在國民黨的政綱裏，關於地方自治的計劃，有極詳細的規定，最顯著的特色是：1. 中央與地方採均權制，2. 以縣爲自治單位，3. 權與能區分的民主制。這三種明顯的規定，可以稱

爲三民主義地方自治的基本原則。中山先生說：「在我們的計劃中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權分爲兩個：一個是政權，要把這個大權完全交到人民手裏，要人民有充分的政權，可以直接管理國事，這個政權便是民權；一個是治權，要把這個大權完全交到政府機關之內，要政府有很大的力量，去治理全國事務，這個治權，便是政府權」。這便是權能區分的民主制，人民有了選舉，罷免，創制，複決四種直接的民權，運用到地方自治上去，則地方自治一定可以澈底完成。按建國大綱第九條的規定是：「一完全自治之縣，其國民有直選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，並直接複決法律之權」在推行的方法上，則可依據地方自治開始實行法，具體的指示出如何辦理自治。中如指出「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之山野者，亦可爲一試辦區域」。故地方自治在原則上，是以縣爲單位，但

小於一縣的區域，也未嘗不可以試辦。至於自治開始實行的時候，所應儘先舉辦的事業，共有六件：1. 清查戶口，2. 設立自治機關，3. 定地價，4. 修道路，5. 墾荒地，6. 設學校。這六件事辦好以後，才可逐漸推廣，舉辦其他有益於國計民生的事業。試看歷史上的盛世，都是地方自治較已實行的時代，反之歷史上的亂世，便是地方自治式微的時代。要想我國的政治走上軌道，必須發揮我們的民主政治，實行我們的地方自治。我們從我國古代的政治哲學中，深知：「民之說言，亦孔之將」。（詩正月）「天視自我民視，天聽自我民聽」。（泰誓逸文）「國將興，聽於民」；（左傳莊公三十年）「民爲邦本，本固邦寧」。（書經五子之歌）「君爲貴，社稷次之，民爲輕」。（孟子盡心）「保民而王，莫之能禦也」！（梁惠王上）這都是我國民治主義圭臬，也就是地方自治的導源，我們根據先賢的民本哲學思想民權主義的實際方案，祇有努力推行民主制度基礎的地方自治，才能完成抗建大業。

讀者閱後請轉送前方將士

工業合作運動之使命及其設施

劉廣沛

(一) 戰時中國工業所發生之變遷

中華民族的這次抗戰，不僅是驅逐日本帝國主義，以謀得民族的獨立解放，而且是使中國社會進入到一個劇烈變動的時代，中國社會上的一切機構都要在這個偉大的時代中經過一番陶冶與洗煉，有的則暴露了它的缺點而被淘汰，有的則因原來的健實而更加堅強，還有為適應這新的環境而新生茁壯。一切是在變動，在創造，這種變動性，創造性，在工業也表現很顯著。

抗戰以來，敵人對於我國工業的破壞，使我國工業的方向發生了一個基本的改變，這個基本的改變，就是以前仰給於人的現狀在則謀自給，這個轉變具有歷史的意義。九十餘年來，中國的經濟一直是在外人的控制中，處於附庸的地位。外貨的流入，常年的出超，使國民經濟趨於枯衰，工業集中於沿海各地這種經濟的畸形發展，使經濟國防無由建立，這種經濟病態在平時因為苟安心理的深入，也就得過且過。可是，一到了戰時，情勢就大變了，敵人的摧毀破壞，使我國經濟發展不得不改變方向，由於交通的困難，外貨來源減少，一向仰給於外的心理，經此一番打擊，方始覺悟到惟有自力更生之一途，才能取得新的生命。此次抗戰，對於我國工業是一個大的變動，這些變動有的業在蛻進，有的正在開始，向下列幾個方向邁進。

(一) 注意於內地發展 過去中國的新興工業，大都層集於沿海各都市，如上海、廣州、天津、青島各地，造成這種現象的

根本原因，歸宗的一句話，就是外商控制住中國的經濟命脈，一切原料與機器都須仰給於外來，致使民族工業多少帶上了買辦性質。這次抗戰，所有沿海各地工業都被暴敵摧毀殆盡，如上海一地為我國工業的中心，戰時中各工廠遭敵寇暴力破壞而幾達大半，而在租界外的工廠所有未燃機器亦均被搶奪一空。另一方面，因為通商口岸之被佔領，出口貿易大部停頓，這種情形，迫使企業家覺悟到惟有內地才是我國工業的安全地，也惟有在內地發展國家的保護，工業才能賦與它以國防的使命。而且內地原料的豐富，消費的廣大，給民族工業的前途有一個無限發展的希望。戰爭發生，上海及其鄰近各地工廠內遷已有三百餘家，同時內地新建的各小型工廠之紛紛興起，這說明工業向內地發展已在積極進行。

(二) 促進中國工業的自作自給 在平時，因為外貨的充斥，日常生活用品幾全為外貨，工業的原料，大半也是取給於外。抗戰發生，外貨來源減少，這一方給我們民族工業一個發展的機會，一方也促進我們的自作自給。外國原料無法運入，被迫着來採用本國原料以為替代，聯致生產工具——機器，也因外貨供給的遮斷，不得不設法研究，力圖自製。工業上的發明，在一年半以來，可以看得很多。

(三) 工業二者之密切聯繫 現代國家不能單種的以農立國這是業已成爲定論。但如工業集中於都市，這在歐美，近來已深感須受戰爭的威脅，不足採取。何況我國半殖民地的經濟制度

，抗戰以來，沿海工業之被摧毀，已使我們感到沉痛的教訓。由於這次大痛的教訓，使我們知道要謀國家經濟力的保存，惟有工業移至內地，而且須散布於各鄉鎮間。地域宜廣泛，聯繫須堅密，工業上的細小單位法可被採用，因之舊有鄉村工業或手工業，在我們生產上的地位日益重要。政府當局有鑒及此，對於手工業復多所獎勵，在抗戰建國綱領中也有「發展各地手工業」之規定。但這並不是我國的工業今後將偏重於提倡手工業，而是將舊有工業改良，手工業儘量使之引用機械，使現代工業同樣能引起工業生產的責任，能夠適應於目前抗戰階段的需要。手工業與小型工業的發展，使鄉村工業化能夠充分實行，而且由於目前所散播的種子，使戰後建國途徑上，建設工業二者並行的地步。

(二) 工業合作運動之使命

中國工業在抗戰時所發生的變遷過程，已略如上述。但是用什麼方法使鄉村工業以適應這個變遷，同時加強其發展。這個問題的解答，就是現在工業合作運動的產生。工業合作運動是為適應當前抗戰時期工業的變遷，產生的一種新的運動。中國工業向內地的發展是今後確定的目標，因之貫辦式的工業日趨不復存在，而中國今後的經濟發展方向必然是報據節制資本的原則而採取合作方式。也是無疑的事實。在目前為要在內地增加工業生產，必須喚起民衆實出他們所有的力量，而欲民衆盡其力以從事生產，惟有提倡合作事業是一個最好的方法。因此提倡工業合作，以合作工廠為現代工業的經營方式，是中國工業發展的一條大路，這是一點。工業生產應該計劃化，惟有計劃的從事生產，才能達到生產品的自製自給的目的，工業合作是能夠有計劃的從事生產事業的，因為它廢除了剝削關係和經營上的浪費，這又是一點。發展鄉村工業，使之與現代新式工業同負生產的責任，必須對於鄉村工業生產組織加以改革，工業合作是鄉村工業生產組織的一種最好的制度，因為他能够吸引新式的生產方法以謀技術的改良，鄉村工業的發展足以達工業二者密切聯繫的目的，這又是一點。工業合作運動除在適應戰時工業變遷上表現出他的意義外，在抗戰現階段上尤其有它的特殊使命：

(一) 工業合作運動是協助政府從事於工業生產，作為支持抗戰的一個主要力量，同時也就是樹立今後中國的新經濟基礎。

(二) 工業合作運動在游擊區域中尤顯出他的重要性。敵人已在「佔領」區域內進行他的掠奪計劃，仇其死示，原料被他掠奪，為要粉碎敵人在佔領區域內掠奪我國經濟的計劃，工業合作社必須在游擊區內大量的建立起來，自製軍需品以及日常生活用品，用以供給游擊區內的軍民的需要，這樣，一方面可制止仇貨，一方面可阻止仇地。農民將原料售與敵。同時在游擊區域內的工業合作社本身即須帶游擊性質，以適應軍隊的移動，使軍需品處處都不會發生供應上的困難。游擊區內工業合作社的建立和發展，是鞏固勝利的保障。

(三) 抗戰以來，難民激增，政府雖設救濟機關以收容之，但大都係消費的救濟，不事生產，這徒然增加政府的支出，對於抗戰力量並無增強。訓練難民成為技術的工人，組織合作社以從事於生產工作，是工業合作運動在現階段上的基本任務之一，這樣可使散散的人力得在抗戰的鐵流中起着作用。

(四) 用工業合作社的方式，設立發展私人工廠，消滅殘餘

軍人以生產的技術，可從事於工業生產品的製造，使殘廢軍人變為一個生產分子。

(五)工業合作社普遍的散布到各鄉鎮間，推動鄉村工業至一個新的階段。而且由於新的工業生產方式之被輸入到農村去，可使落後的農民大衆獲得科學知識，成爲新經濟組織中的一枝鐵的隊伍，融會到抗戰的洪流中去作爲支持抗戰的重要支柱。

(六)工業合作社對於工人，具有極大的教育性，可養成工人的民主政治觀念的，使工人能在新的經濟基礎上長大起來。

(三)工業合作協會之設施

中國工業合作協會是負着推進工業合作運動的使命的，成立於去年八月，至今已逾半載，先後成立西北，西南，東南，荆康，雲南五辦事處，辦事處下復有事務所，至今事務所共設有二十四處，就地城論幾達十二省。以經營的業務論，幾包括所有各工業部門，範圍不可謂不廣，但欲求其健全的發展，尙有待於今後的努力。至在設施方面可得而述者，有如下各點：

(一)確定組織三萬個合作社 組織三萬個工業合作社是工業合作協會的中心工作，將以最大的努力來完成他。這三萬個合作社，他的地域的分，布將自新疆起以迄於黃海，成爲一道幾百萬里的經濟國防綫，一座經濟的萬里長城，以抵禦外貨的侵入。現在已組織成立的合作社，已有一三〇個，但有許多因僻處遠地交通不便，致報告尙未寄到，因此估計目前總數將達三百個。預計在二月後成立五百個工業合作社。

(二)業務範圍 該會對於各種工業凡能供應抗戰之所需，皆在經營組織之列，但亦須權衡輕重，確定次序。首先須進行的爲有關於軍事供給的各項工業，如軍事器械用品之製造以及士兵之服裝給養品等。其次爲輕重工業之機械製造以及化學工業等。再次則爲有關輸出品以圖換取外匯，如錫，鎳，錫礦產以及茶，桐油，絲等農產品之加工製造。再次則爲日常生活用品，以

便達到自給，增厚抗戰經濟力量的目的。

(三)工業合作人員的訓練 工業合作運動是一個普遍全國的具有廣泛性的運動，因此需要很多的工業合作指導員。工業合作指導員是工業合作的組織者與宣傳者，所負的責任是很重大的，因爲工業合作運動的成敗與否，全是寄托在這指導員身上，但要指導員對工業合作運動有深切的理解，必須對之施以適當的訓練。該會對於工業合作人員的訓練已在着手進行，西北區業已成立合作人員訓練班，開始上課。至其他各區亦擬相繼開辦。此外，對於工業技術人員的訓練也是很關重要的，該會所欲經營的工業部門既多，而地域又是那樣的廣闊，所需的工業技術人員自必很多，因此該會急待舉辦工業技術人員訓練班，授以各項生產技術知識，俾使他們將來能對合作社指導生產方法，及生產技術加以改進，庶可使生產量因此增加。

(四)各地推進委員會的組織 爲使工業合作能迅速推廣，必須取得國內外人士的援助。該會在香港業有推進委員會的設立，旨在使國內外人士明瞭工業合作運動在中國之意義以及該會的工作情況，因而獲得響應，發生實際的協助。該會亦有推進委員會的設立，並擬在各地設立推進委員會，以擴大工業合作運動，促進工業合作事業的發展。

(五)發展游擊區內合作社 游擊區內合作社的建立與發展，是該會的一項重要工作。游擊區內原料豐富，人力廣厚，免使這些人力物力爲敵利用，亟須建立合作社，盡量利用當地的原料，並可藉以奠定製造各項生產品。游擊部隊的經濟基礎。該會已在晉南成立事務所，並撥款與安徽省當局，推動建立游擊區內合作社，此後擬在其他游擊區內相繼建立。務使合作社在游擊區內成爲一種主要的經濟組織。

該會在工作上之設施除上述數點外，並已舉行各地合作社生產品展覽，此外應與應辦之事甚多，該會當以最大之努力，求其實現。

美國的外交政策

The Round Table
何 鶴 譯

(一)「許多不訴諸戰爭的方法」

「有許多不訴諸戰爭的方法，但比空洞的話更有力更有效，可以使侵略國家知道美國人民的集體的情緒。」這句話是羅斯福大總統在他給國會的信裏說的，是目前美國外交政策的最主要的一點。事實上，美國政府正在用着每一個可能的，不必訴諸武力的方法對抗極權國家。羅斯福已經發表一個明白的警告：歐戰一旦爆發，美國就要站在英法方面，雖然美國以何種方式來參戰，是不能預先說明的。總統也不能保證在這種情形之下，美國民衆一定會跟着他走。但是他能規定政策，實際上他也在這樣做，使美國非常不容易越出範圍做其他的事。他不允許德意日對美國的政策作錯誤的估計。他是民主國裏面最強硬的世界領袖，也可以說是樂觀派的領袖。

但是美國的政策不僅只限於樂觀，雖然對於在國際競爭舞臺上的各國這就是美國政策的總和。現在把美國外交政策裏面的要點分述於後（以下各項大部分都正在實行）：

- (一) 精銳兵器製造計劃，依照這個計劃，下個會計年度美國軍隊要費去十五萬萬美元。
- (二) 計劃在關島，夏威夷西三千哩，建立海軍根據地。
- (三) 給菲律賓以貿易特惠權，減低菲律賓輸美的關稅，就是給她以經濟上的，也許是政治上的安定，也許最後給她「自治領」的地位。

(四) 在財政上切實的援助中國。

(五) 外交上堅持美國在亞洲的「權利」。

(六) 對納粹不斷的發出警告和批語。

(七) 輸出美國飛機及其他軍火以直接的援助英法。

(八) 修改中立法，藉以向英法保證只要她們現購自運就能不間斷的得到軍火。

(九) 計劃在經濟上，貨幣上和關稅上制裁極權國家。

(十) 以互惠條約的努力加強正常的通商諸國間的經濟聯繫。

(十一) 努力加強美洲大陸各國間的團結而使極權國家的魔手不能伸入「新世界」。

(十二) 以各種實際的步驟援助猶太人，特別在救濟猶太難民方面。

(十三) 或者我們應當添上羅斯福總統和全世界天主教領袖的關係，繼續鼓勵他們在極權國家內為教會的利益而和各個國家鬥爭。似乎他回憶起德國文化戰爭 (Kulturkampf) 只(一八七三年五月開始的德政府和天主教會間的一種爭端，原因是德政府想擷取教育上和宗教上的任命權以便施行中央集權政策)

所有以上各項，並不是瑣碎的計劃。也不只是空話式的政策。漸漸的羅斯福總統已經把美國人民領進世界危機裏面去了。

(二) 大砲牛油和福音

美國外交政策裏面最顯明的一點，便是國防新計劃。在事先不住的宣傳龐大的擴軍計劃之後，羅斯福總統便聰明的把他建議的計劃限制於「最低需要」的範圍內。每年經常的預算中，國防費需要一，一八二萬美元。羅總統給國會的信裏要求國防特別費五二五萬美元，這是一個要繼續幾年的計劃的開始。內容是：

三〇〇百萬美元立即購置飛機約三千架。

一〇〇百萬美元購置陸軍軍備中的緊要項目，如高射砲，射擊坦克砲等。

三二〇萬美元用以訓令各工業部門使其準備大量生產非賣品的軍火。

八百萬美元用以改進沿海防禦工事，尤其是在巴拿馬運河一帶。

四四〇萬美元用以建立或加強大西洋及太平洋上之海軍根據地，尤其是在關島開始建造。

二一〇萬美元用以添購海軍飛機和飛機材料試驗費。

一〇〇萬美元用以在各大學內每年訓練兩萬個民用航空駕駛員。

海軍擴軍計劃，包括在經常的海軍部的預算裏，並且依照固定路線進行。這個軍備程序將要使美國的海軍首屈一指，只有英國的海軍可以和牠比較。擴軍計劃最後將使美國空軍和飛機製造廠達到德國的水準，尤其是如果有大量的飛機輸出的話。還有擴軍計劃將使美國海軍保衛西半球的任务有得到成功的把握。最重要的或者是美國製造飛機的工廠，假如牠們一定能作為英法飛機供給的第二來源。自然，唯一可能的缺點，便是戰爭發生時，在

中立法的限制之下，英法有得不到接濟的可能。但是美國政府正想修改中法，並且即使總統沒有全權分別侵略者與被侵略者，至少國會還可以把通商關係置於「現購自運」的基礎上，這對於英法並沒有怎樣的不便。

提議中的關島設防是對日本的直接挑釁。但一直到現在，這還不過是外交上的一種姿態，在將來和東京的可能的撲克牌賭博裏一個寶貴的籌碼。關島離東京不過一千五百哩。如果在關島建立一個完全的海軍根據地，能够支持美國艦隊，那麼美國無敵的航空母艦便能在離日本本部約七百哩的地方停泊，這樣就要嚴重的威脅了她目前在她自己的海洋上所保持的海軍霸權。這一點是給正在和龐大的中國搏鬥的日本所考慮的事。

同樣的，關於菲律賓的計劃，乃是對日本說，美國無意退出西太平洋，也不想開放日本到達南海和東印度羣島以得到油，錫，橡皮的「走廊」。表示繼續和菲律賓發生聯繫的美國還是站在「走廊」上，依然是日本和在馬來島及大洋洲一帶英，荷殖民地間的緩衝者。而且，如果在關島建立海軍根據地，更是保衛菲律賓最重要的步驟。

美國對華的財政援助是採取政府設立的進出口銀行對華借款的方式，並以黃金購買中國的白銀。進出口銀行的對華借款已有兩千五百萬美元，而美國購買白銀已經費去五千萬美元。這個方式繼續着，中國的白銀流出，外國的接濟源源而來。這方面的進款對中國政府很有益，是長期抗日戰爭的必要支柱。據最近回美國駐華大使詹森說：中國的抗戰能永遠的繼續下去。他表示要在中國海岸上登陸，不在大港口登陸，率領隨從到中國的各地，不會被日本人攔阻，也許甚至看不見一個日本兵。他說他們有時候

也許不得不穿過日兵的防區，但他想這是能够辦得到的。他還生動的形容日本的統制的無力。他說中國的一條約口岸「都已經淪陷很久了。無論怎麼樣，美國對華的財政援助是美國反極權主義的計劃中最重要的一環。

美國以發出外交公文的方式堅持門戶開放和其他的在華權利，並不是簡單的無用的呼噓而已。一方面，這是預備美國將來有恢復這些權利的機會時作為紀錄。他方面是作為以差別待遇的罪名加諸日本的準備。這一點當或假設美國決定以關稅制裁日本的時候是很重要的。而且，美國正要支持搖搖欲墜的條約機構，雖然只是表面上的，以為將來的關於整個遠東問題的會議的準備。

美國的不斷的口頭警告和批評，主要的是針對納粹政府，但同時也不忘記日本和意大利，一部份是有心理上的重要性的，但並不止於此。德，意，日，對這些攻擊的答覆，口氣愈來愈尖銳，這就表示她們是真的害怕美國的政策。這些答覆還告訴極權國家的人民說，有些事情是錯誤了。羅斯福總統是個真正的世界領袖，即使在極權國家裏也有威力。美國的同情那一方面已是毫無疑義了。他們也正在玩着宣傳的把戲，吹牛，逐漸的打擊脆弱的神經和士氣。戈培爾知道這是怎麼回事。如果像德國報紙攻擊的那樣，美國是被猶太人統治着的，那麼，德國人民不會以為消滅猶太人是容易的事。

羅斯福總統向國會提出的關於國防的建議最中心的一點便是擴張美國空軍。據他的解釋，主要的目的是使美國的飛機工廠大量的生產。僅只國內的定貨是不够的。因此法國的航空考查團，為他們開路的是美國駐法大使巴立特，到美國的時候，受到了熱烈的歡迎。一九三九年二月羅斯福總統和巴立特商量後，就發表

意見說，法國是「民主主義的柱石」。羅斯福解釋說，保衛和平最需要的是以美國的飛機補充第一流的法國陸軍的空中實力。在一九三八年英國曾經很容易的能夠買到了美國飛機。華盛頓方面暗示，如果英法需要軍火，她們可以在美國得到，最少能够以「現購自運」的方法買到。羅斯福總統在給國會的信裏和與新聞界的談話會上，清清楚楚的說明美國所關心的是「使侵略國家知道美國民衆的集體的情緒。」或者，換一種說法，他說美國民衆「同情於和平的維持全世界各國政治的，社會的和經濟的獨立。」這些話的具體表現是美國飛機廠，藉了美國政府明顯的幫助，將飛機買給法國。當然法國通過正常的商業方式，早就能夠買到飛機。不過她以這種商業方式買到的飛機不是最新式的，而且還不能得到在戰時繼續供給的保證。整個問題的焦點便是一繼續供給。中立法規定當總統認為有戰爭狀態存在的時候，就停止軍火的運輸。但是羅斯福總統提議取銷中立法上的這個條款，而代以擴說是一律平等的現購自運的軍火購買法。事實上在戰時英法大概能控制海洋並且都有外匯，這些都是德意所沒有的。那麼，現購自運的規定對英法運輸軍火是不會有妨礙的。現在國外已不能再認中立法為美國政策中主要的令人惑疑的源泉了。但中立法也不致於取銷，更不會有什麼大的變更，似乎她已經失去了她很多的意義了。無論怎麼樣，宣戰已經不時髦了，而且，無論在怎樣的情形之下，總統有權「認為」一戰爭是否發生。政府方面寧願變更中立法授權政府分別侵略者和被侵略者，但這大概是國會所不願超越的理論上的困難。關於修改中立法的問題也許會有一次鬥爭。但這是有點騙人的。即使中立法的條文一行也不改，站在牠後面的政府已經把牠的立場改變了。

對極權國家經濟制裁的整個計劃已經由財政部完成，並且放在總統的棹上了，其中沒有一條是需要立法的，都在總統的權限之內。這些權利都包括在很多的法令裏面，知道的人不多，只要一發號施令就能付之實施，第一步便是按照海關稅則第三〇三條，對日德貨物課以保護稅。實施海關稅則第三三七條能禁絕美德間以易貨為基礎的通商關係。這一條禁止任何不公平的限制或獨占貿易的辦法。因為以貨易貨制使願意自由經商的競爭者得不到貿易的機會，並且有利於在營業上使受限制的進口商，根據這一條款，以貨易貨的商業，應當禁止，目前美德間貿易的大部份就被認為是這種性質的。海關稅則第三三八條時常被入提起，是對付日德最有效的武器。這一條授權政府限制或完全禁止對美國商業或利益歧視的國家的進口貨，定義可說很廣泛。在無數的通牒和抗議裏面，尤其是給日本的，構成歧視的情事，都已經提及過了。實施制裁就是允許總統斷絕被制裁國對美的輸入。但總統却沒有同等的禁止出口的權力。不過，像國務卿赫爾勸告飛機製造商不把飛機賣給日本的一樣，羅斯福總統也能喚起商人的愛國心，使他們不把貨物賣給被制裁的國家。這種對民衆的勸告似乎只是在某種限度是有效的。美國是日本的極重要的市場，同時也是德國的有用的市場。很明白的，對她們加上這些限制是極嚴重的辦法。

國務卿赫爾還不會忘記他的互惠的通商計劃。二月三日羅斯福在和報界的談話會席上把它列為美國外交政策中四個基石之一。在國會裏對於赫爾的政策被對於羅斯福的較為廣泛而更可以爭執的計劃的攻擊所掩蓋了。但是英美商約仍然是一個切實的成功的事。這樣，雖然世界上充滿着恐慌，美國的進出口貿易

在數量上比如沒有這種堅持的，忍耐的對於正常通商的努力要健旺得多了。因此，目前世界保持着最惠國的區域，和以物易物制競爭，並且對被以物易物者所吸引的國家予以利益，爭取她們。經濟上，赫爾的通商區域或者比正在提議中的制裁還重要些。事實上，它是美國政府所湊集的對侵略國的方法中的重要的一環。

加強美洲各國間的團結也是赫爾的政策。銀髮的德尼西安(Tennessee)面貌和露，言語有力，在利馬會議(Lima Conference)裏得到了成功，因為他的性格和他的堅決又使各國的政治家得到了深刻的印象。他是供拉丁美洲研究的美國的新典型人物，並且他那種外交術——不用武力也沒有具體的約束——爲了建立並保持美國在西半球的威勢，終久還是需要的。美洲各國間已經起草的條約和議定書太多了。它們幾乎把任何國際關係都調整了——在紙上——但事實上最重要的是拉丁美洲各國瞭解美國的意向。

關於德意的魔手伸入美洲的消息，他們已聽到很多了，無疑的都有些誇張。美國和拉丁美洲永遠不能有很好的關係，她不能不是北方的大熊。佛郎哥統制下的西班牙和拉丁美洲不難加強文化的和經濟的聯繫。西班牙內戰結束後，法西斯對美洲的挑釁已經更近一步了。美國的問題是必需正面的對付這種挑釁。華盛頓所能得到的最有效的武器是常識，實用的外交和對於美洲諸國最高權利切實的關懷。國務卿赫爾在極端的困難之下已經運用着這些武器，最大的困難便是墨西哥國內共產主義和無政府主義迅速的實行。美國的新國防計劃對於她的威勢也許沒有什麼幫助，但是赫爾對於美洲動盪不懈的經營依然能有效的防止門羅主義的潰崩。

美國官方對於救濟猶太難民非常努力。美國移民律關於猶太人的移民部份已經達到了法定的最大限度來允許難民移入美國。美籍的猶太人，藉了政府的幫助，對於救濟猶太難民的事更加活躍。種種便利都給了他們。而且羅斯福總統還發表了一個空前的嚴厲的公開聲明，對德國的虐待猶太人表示驚異。依克斯部長（Secretary Ecker）曾在猶太復國會議裏公開攻擊德國，德國因此要求斥責依氏，但是國務院拒絕了。羅斯福總統不久之前還任命一個著名的美籍猶太人佛郎克李特教授為最高法院法官。所有這些，尤其是高級官吏為同情猶太人所常常發表的演說和聲明顯示對於猶太人的境遇的關心，這和美國整個的積極的外交政策相配合。這還影響到極權國家的感覺，最敏捷的一點，尤其是因為獨裁者，對付全世界猶太人的所謂權力和勢力的整個政策。

最後，還有美國政府和天主教當局間的關係的問題。羅斯福總統是芝加哥紅衣大主教曼德林的親近的朋友。他們時常討論對整個世界的政策，去年十一月當曼德林到羅馬去的時候，羅斯福訓令美國大使館和在地中海上的美國旗艦到那不勒斯（NAPLES）向紅衣大主教曼德林特別致敬。這個舉動的用意是向法西的當局表示美國政府是怎樣的尊敬紅衣大主教曼德林，並且這對於梵蒂岡（教皇所在地——譯者）表示好意和擁護。接着便是梵蒂岡方面針對獨裁者和非基督教主義的堅決的談話。我們如果說羅斯福對教皇的支持是影響教皇的政策的一個因素也許不是誇張罷。

利馬會議後，當意國報紙譏笑它的結果的時候 Osservatore Romano 讚美這個會議，並且公然駁斥法西的報紙。又遲些時候，美國兩個高級神父到拉丁美洲遊歷了一萬八千哩。我們應當記得天主教幾乎是美國文化裏面和南美各國唯一的相同的地方。

如果梵蒂岡是德國或地中海政治上的一個因素，那麼我們倘若相信華盛頓方面對天主教的熱烈的支持能促成可能的，為時尚遠的文化戰爭（Kulturkampf）並不是誇大的話。因此美國政府對西班牙內戰，雙方的禁運軍火令，並不撤消，雖然西班牙政府的友人請求這樣做，這些人平常都是美國政府的前進的擁護者，還有很多無黨無派的贊成反法西的外交政策的人。

（二）總統與民意

我們要注意，在以上的美國外交政策的十三項裏面——美國以實行這些「不訴諸戰爭的方法」來警告獨裁者——只有四項要國會通過後才能執行。其餘的各項計劃都完全在羅斯福總統的掌握之中，並且將來還能夠大為擴張。需要國會通過的四項是：國防經費的投票決定，中立法的修改，菲律賓地位的變更和關島設防的問題。菲律賓的問題並不怎樣急迫，因為現在離開菲律賓獨立法中的經濟的或政治的條款實行的時候還有幾年。關於國防方面，總統對國會的建議一定能在實際上全部的通過。關島問題，對於政府也許有些阻礙，但大概海軍部可以受權疏濬關島的碼頭，這也就是目前政府所要求的。關島的設防是外交上的一個步驟。中立法也許不致修正，這是會使政府失望的，但並不是太大的阻礙。

羅斯福總統掌握着一切的一切——或許民意是例外。他會像威爾遜一樣的失敗嗎？他的政策實行了，改變了歷史之後會被推翻嗎？這是個謎！

關於美國的民意，有三點是可以有把握的寫出來的：第一，現在和從前一樣，美國民意願避免「國外糾紛的漩渦」。第二，美國民意完全同情民主主義，反對侵略國家。第三，美國民意的

大部份宿命論的相信，雖然願意孤立，但是如果世界大戰爆發，美國的孤立完全是不可能的。

所以，理論上承認最後將要捲入漩渦的美國民衆應該事先協力實行，防止戰爭的辦法。但是這種理論只爲美國民意裏有限的幾部份所瞭解。理論和一致不是美國外交政策的有力的特質。但是上列第三項民意的力量任何時候總是在促成干涉的政策，總是支持羅斯福的積極的外交政策。對於這個外交政策國會方面發出很多的口頭抗議，就是一般民衆常讀到『美國的邊界在萊茵河上

』的時候也都很驚訝。但是很難看出有什麼力量來阻止羅斯福總統執行他的行政元首的權力。而且，羅斯福不是威爾遜。他不是充滿理想的大學教授，他是聰明的實際的政治家，他也不願意離民意太遠。當羅斯福覺得參議院或者民衆吵得太利害的時候，他就把他的計劃放鬆了一些，等這些吵鬧聲沉寂下去，他把他計劃推動起來。將來的展望便是這樣。有經驗的美國觀察家的預測是，不管羅斯福的政策對於世界和平是否是很重要的貢獻，這是另外一回事——它也許使羅斯福被選連任第三屆的總統。

德國鐵蹄下捷克和斯洛伐克的掙扎

在波希米亞和摩拉維亞兩省，對於德國的統治，一直到現在還沒有過什麼有組織的反抗。可是，德國人對於他們的新的保護國內的現狀並不感覺滿意。捷克的全國民衆還是在團結着。整個的捷克人民都痛恨德國的統治，他們正在期待着獨立自由的日子呢。

所有戰爭的物資，除了小型的武器和大量的彈藥之外都被德軍沒收了。德軍雖然不斷的挨戶搜索，並嚴厲的處罰藏有武器的捷克人，但是，無疑的，只要時機一經到來，很多的捷克人都是武裝着的。

時常發生的事故，明顯的仇意，報復的行動，這些都是捷克的民族精神和對於德國的不斷的警告的表現。

在斯洛伐克，對德國的仇恨也很普遍。斯洛伐克人現在已經明白了，德國人給與他們的只是奴隸的地位，不是自由。和捷克人比較起來斯洛伐克人更純粹，當於想像力和情感，不像捷克人似的對於虐待只有忍耐的等待着。斯洛伐克人對德國人的仇恨的火焰熊熊的燃燒着，並且還常常是公開的。騷亂與示威（這些在捷克沒有發生過）給與在斯洛伐克的德國人以很大的麻煩。（鶴雲譯自曼徹斯德版）

日本侵略戰中國民生活之疲憊

日本經濟雜誌第七號
姚寶賢編譯

敵對我施行侵略戰以來，迄今已屆兩年，雖經侵略我沿海各省及點線的交通據點，究竟敵之所得能否償其所失？敵閱所號召的「聖戰」，對其國民生活有無裨益？茲根據最近敵國出版的經濟雜誌第七號「戰時國民生活檢討」一文，可看出「聖戰」大難下，敵國國民生活疲憊的一斑。爰撮要編譯，藉供參證，並資證明敵將因內無隱痛日陷泥淖，而我們更可堅定了「長期抗戰，最後勝利」的信心。

一、物價高壓下的勞動者

甲、勞動者利金之分配量

通貨膨脹的影響，逐漸深入了戰時國民生活的各階層。「滿洲事變」七年來「汗綏的戰時體制」過程中，根據當前軍事當局的规定，所謂準戰時（對蘇）戰時（對華）混合的局面下，佔着國民經濟重要成分的勞動者們，他們受着怎麼待遇？試觀下表，可得鳥瞰：

(第一表) 勞動者之分配率

	昭和六年	昭和十二年
工業生產額(百萬圓)	五·一七四	一六·四八六
職工所佔之生產額(圓)	三·一一八	五·六一九
勞動時間(時)	四·七六一	八·七四一
一人所佔之時間(時)	二·八三二	二·九九九
工業公司純利金(百萬圓)	二六二·九一	〇一九·八

工資支付總額(百萬圓)	五五九·九	一·一五五·九
一時間所得之工資(分)	一一·九	一三·二
實收工資	九〇·七	九一·八

根據上表，可明白日本近七年來，工業生產額為三·一八倍，工業公司純利金為三·八七倍；勞動者一人所負擔的生產額增至一·八倍，勞動時間增至一·八三倍，而工資支付總額，不過二·〇六倍；一時間所得之工資，僅增至一·一倍。由此可知國民經濟中勞動一級所得之利潤，實渺乎其微；至於軍需工業所造成的繁榮，與直接生產者是「風馬牛不相及」，祇是一種「海市蜃樓」的「職工景氣」而已。

乙、勞動力轉變之動向

這種畸形的事實，祇可在工業發展的內部，看出它的分野，所以愈是強調「國防體制」，實質上「全體主義」的概念，愈是「背道而馳」。茲先將戰爭以來勞動力的轉變，列表如左：

(第二表) 勞動轉變的動向(指勞動者而言)

類別	昭和十二年七月		昭和十三年十月		增減率
	男工	女工	男工	女工	
輕工業	六六一·一〇七	—	六一三·四〇七	七·三%	
重工業	四二八·八七九	—	六五七·一七七	五三·二%	
化學工業	一六八·七九二	—	一九一·三二五	一三·三%	
其他共計	一·三八三·〇七九	—	一·五九〇·六〇〇	一五·〇%	

類別	昭和十二年六月		十三年末	
	男工	女工	男工	女工
全工廠	一〇〇〇	一〇〇〇	一六八	一三五
機械工廠	一〇〇〇	一〇〇〇	一八九	一九六

類別	比例(百分比)	
	男工	女工
全工廠	七〇·八	二九·二
機械工廠	五七·八	四二·二

昭和十三年十月，重工業部門佔着五三·二%，除由輕工業部門轉過來的以外，農村及其他階層所有潛在的勞動力，皆投奔到重工業方面，重工業部門雖以這樣「門庭若市」的繁榮，可是還喊着「不敷應用」的痛苦。雖然根據總動員法，規定了「學校畢業生儘先錄用」的明令，可是職工的爭奪如故；報紙上登載着招募職工的廣告，每次的額數多至數千名；爲補充成年勞動者的不足，不得不大量的吸收了幼年和婦女勞動者們。根據日本國營東京職業介紹所少年部的調查，本年度小學畢業而向工價業方面謀職者，（祇以東京市的一隅而言）統計一一·三二者。

又根據警察廳管轄下並工廠（以職工五十人爲標準）的調查，可知婦女勞動者的激增。

（第三表）婦女勞動者之動態

丙、
茲將勞動者預定工資，與實收工資列表如左：
（第四表）

時期	預定工資	實收工資
昭和十二年七月	八三·〇	九六·三
同年十一月	八三·〇	九九·四
十三年七月	八五·六	一〇三·七
同年十一月	八六·九	一一〇·二

戰爭發生一年有半的過程中，預定工資，未曾增到四·六%，爲什麼實收工資增加到一四·四%呢？這是過度的消磨肉體，以殘酷的勞動而增加收入的原故。可是，生活費的指數，也是增無減；試列表如下：

（第五表）勞動者生活費之指數

類別	昭和十三年七月	昭和十四年一月
飲食費	一一二·一	一一四·〇
住宅費	一〇三·八	一〇四·六
火電費	一一七·八	一二〇·四
衣服費	一二九·六	一三六·五
其他	一〇五·三	一〇六·一
總指數	一一二·二	一一四·四

還有值得注意的，勞動者除有關衣食住的負擔外，最近又增加了許多繁瑣的支出；勞動週報曾說過：「最近國民生活費中，又有許多不能逃避的支付，如貯蓄及出征者的餞別，獻金等」。該報曾總括的計算了一下，倘若這種特別支出，是三%增加的數字，那麼，昭和十二年七月生活標準的百分比，到了一年後

的十三年的七月，則為九二·五的降低，倘若這種特別支出是五%增加的數字，則為九〇·五的降落。至於工資問題，軍需工業雖然日趨高漲，可是對於勞動者，說不上什麼「景氣」。固然有每工資二十圓的勞動者，月得五六圓的也是不少。可是這在整個勞動階層中已是不多睹的現象了。

根據工商部發表之工資指數，如昭和十二年，金屬工業的勞動者的工資為一〇八·三，十三年末，僅為一一六，五和七·五%的增進；機械工業者工資指數，則為一一六·五和七·五%；可是，雖然工資提高，若與百貨物騰貴的生活指數對比起來，大有杯水車薪無濟於事的苦悶，特別是零星用品的價格是「一日千里」騰昇。（如昭和十二年七月，零星用品的物價為一一六·二，十三年七月進為一四〇·三，十三年十二月進為一四五·八；又戰爭以來，勞動工資僅為一二·一%的增加，而零星用品的價值，則為二五·四%的高漲；實質上工資則為九〇·五的低落。）

一一 日趨破產的農村經濟

甲、戰時農村勞動力的減退

戰事發生後，對於農業惟一的打擊，就是農業勞動力的減退。從來日本農村勞動者，每年向都市勞動市場投奔的約三十萬人左右。戰事發生以來，更激增到二·五倍乃至三倍。又因抽調出征的關係，農村勞動力尤為激退。雖然有因改業或失業而歸農的，但據工商部調查，失業者三十七萬四千人中，歸農的僅三千餘名；不到失業者總數百分之一；所以希望那些改業或失業的人，仍舊歸到農村藉以解決農村勞動力補充問題，是很難如願以

償的。農村勞動力的減退對於農村經營影響很大，現在日本東北及四國等地，農村勞動力的缺乏，已愈趨於嚴重而表面化了。

乙、農產品的減退

因勞動力的減退，米穀以外的農產品，生產額頗減；尤以去年為甚。如小麥收穫，僅為三百一十一萬二千石，較之前年當見遜色。

又去年蘋果的收穫亦減，他如果類中的蘋果，去年收穫數字，是二千八百三萬八千個，較之前年，減退三·九%，並相去年為六千九百三十八萬三千個，較之前年為三〇·七%的減退，柿前年為千六百八十三萬九千個，較之前年減退三·三%。

因米穀外主要農產品的減低，雖農產品的價格，相當的提高，可是去年農產品的收入，較之前年，僅增加一億圓。戰事發生後，農產經營者更感受很大的威脅，不得不把農產品價格提高，尤其是大小麥。試列表如左：

(第一表) 主要農產品之騰貴率

	昭和十二年		十三年	
	七月	中	一月	中
內地米(深川市場)	三三·二〇	三五·二〇	六·〇	
朝鮮米	三三·三〇	三五·八〇	七·五	
大麥	六·八〇	九·六〇	四一·一	
小麥	九·七五	一二·六〇	一九·二	
小麥粉	四·九三	五·二五	六·四	

最近，米穀收入佔農產收入總額為四五·二%，戰爭以來內地米價漲到六%，朝鮮米漲到七·五%乃至五七·二%，因米價的高漲，影響於農業經營也很大。

同時，農家必需的生產用具的價格，日見高漲；有關農業的藥劑及飼料也隨之增價，試列表如左：

(第二表) 農業機器及生產用品價格(圓)

農具	昭和十二年春季	十三年春季	十三年秋季	對前年春季之騰落(▲)率百分比
人力脫穀機(上等品)	一八·六〇	二四·〇〇	二七·六〇	四八·三
石油發動機(二·五馬力)	二三四·〇〇	二六四·〇〇	二八八·〇〇	三三·〇
製糶機(普通品)	二五·二〇	一一八·八〇	三八·四〇	五二·三
攪糶機(全自動)	二七六·〇〇	三二四·〇〇	三四八·〇〇	二六·〇
農業用藥劑				
砒酸鉛	〇·三三	〇·四五	〇·四〇	二一·二
石灰	〇·二四	〇·三〇	〇·二七	三·五
硫酸尼可錠	三·〇〇	三·八〇	三·三〇	一〇·〇
除蟲菊	〇·四五	〇·六〇	〇·六〇	三五·三
硫酸銅	三四·〇〇	三一·五〇	三一·五〇	▲七·四
生石灰	〇·九〇	〇·九〇	〇·九〇	
阿爾姆靈	〇·五〇	〇·六〇	〇·五五	一〇·〇

(第三表) 生產用品價格之指數

肥料	昭和十三年			十四年一月(本年度)		混合豆粕	飼料	混合豆粕	飼料
	三月	六月	九月	一月	一月				
硫黃	一〇二	一〇	一〇一	一〇一	一〇一	一〇三	一〇四	九九	一一五
大豆油粕	九二	九一	九五	一〇五	一一五	一〇五	一一六	一一七	一二五
磷酸石灰	一一四	一一七	一二〇	一二〇	一一五	一一五	一一二	一一一	一一九
石灰室素	一一五	一一五	一一〇	一一五	一一五				
硫酸加里	一〇六	一一〇	一〇六	一〇八	一〇八				
菜種油粕	一〇五	一〇九	一一四	一一九	一一九				

現在日本農民，受四十億或六十億重債的積壓，喘不過氣來。據「農林省」的調查，自昭和十年八月迄於今日，農民負債總額，約四十億九千二十二萬圓，以全國五百萬農民人口統計，每

丙、價台高築之農民

一戶的担負七百圓，合利息每年約七十圓，因此可知中農以下農村經濟的破綻。

日本資本主義經濟雖速度的發展，但農民負債額也隨之而增

(第四表)

	昭和四年末		明治四十五年		A/B之指數
	金額(A)	比	金額(B)	比	
勸業，農工，墾殖	七二一・二三六	一五・七三%	七六・六〇五	一〇・二七%	九・四一
貯蓄銀行，保險公司	五七八・一二六	一二・六一	一三二・〇〇二	一七・六九	四・三八
計	一二九九・三六二	二八・三四	二〇八・六〇七	二七・九六	六・二三
產業股本，簡易保險	六九六・九四二	一五・二〇	二一・八二二	二・九三	三一・二三
當舖，貸本，公司，私人	二・五八九・〇六五	五六・四六	五一五・六〇八	六九・一一	五・〇二
計	三・二八六・〇〇七	七一・六六	五三七・四三〇	七二・〇四	六・一三
總計	四・五八五・三六九	一〇〇・〇〇	七四六・〇三七	一〇〇・〇〇	六・一五

農民負債的特徵：第一，他們債權者，多半是以高利債為副業的，如地主，商人，富農，當舖等，這些佔着百分之五十六；告貸的農民，大半是中農以下的階層。根據「農林省」的調查，他們的利息一分以上的，佔全數百分之五十七，百分之三十是超過二分的高利；所以中農以下的階層，誰不債台高築？不負債的僅佔百分之三十。第二，有些窮人並疏由銀行告貸的。這是例外，祇限於富農與地主的特別享受，在負債總額中僅佔百分之二十八。

日本政府認為整理農村負債，是一極嚴重的問題。昭和八年迄於十二年末，關於債務整理機關的設立，達六千八百八十八所；但

高。查將昭和四年的調查與明治四十五年的數字，作一比較，可知梗概。

這種整理仍有利於少數的富農和地主，地主是不參與農業生產而坐享其成，戰事發生後，因米價高漲，地主收租很大，同時田產價格也抬高，所以地主的債務容易償清；中農以下的農村經濟，則愈陷於崩潰；中農以下的痛苦，也祇有加而無減。

日本的農民，是比較任何國家喫苦耐勞，根據「帝國農會」的調查，昭和十二年度每一農民的勞動時間，男子為二千一百二十九小時，女子為一千七百十六小時。農村婦女勞動時間，表面上雖趕不上男子，但據日本勞動科學研究所暉峻博士的發表，（人口資源研究一書，一百七十六頁）他說，農村婦女的農業勞動與家事，不可偏廢，她們每天平均要從事家庭勞動，約三四小時

，所以她們勞動時間，比較男子較多。戰事發生後，勞動力尖銳的減退；現在當局雖高調着「精進爲日本國民的美德」，可是，農產品的減退，租稅的增加，生活費的膨脹，債台的高壓，這許多當前的事實，當然撫蓋不住日趨破產的農村！

三 生活苦痛的薪水階級者

甲、生活費指數的抬高

戰事發生後，關於生活指數，敵內閣統制局曾有個統計，試列表如左：

(第一表)生活費之指數

	昭和十二年十二月	十三年七月	十四年一月
膳費	一〇三·七	一一二·五	一一四·三
房租	一〇〇·四	一〇三·二	一〇三·八
水電費	一一〇·六	一一五·七	一一七·七
衣服費	一〇一·六	一三〇·一	一三六·六
其他	一〇二·三	一〇四·八	一〇五·五
總計	一〇二·九	一一一·六	一一三·五

根據上表，可以知道戰後半年間，生活費的指數，並無多大的影響，僅爲二·九%的騰貴；到了戰後一年的十三年七月，情

勢突變，因生活品來源困難，所以生活費也有增無減。到了本年度，又轉高漲，一般薪水收入者誠叫苦連天。

乙、日常生活的壓迫

日用生活必需品的價格提高，對於薪水階級者打擊很大。根據東京市調查，生活日用價格指數如左：

(第二表)生活日用價格指數

	昭和十四年一月	昭和十三年一月
食品	一二二·八	一〇九·二
房租	一二三·四	一〇三·八
水電	一二八·二	一一二·八
服裝	一四三·一	一〇二·二
其他	一一三·八	一〇三·七
平均	一二五·九	一〇六·六

因此，可知薪水階級者的生活費是刻刻的上昇；特別是戰事發生後，他們感受生活的威脅，未見得較輕於勞動者，他們的收入未見增加，祇有少數特別是軍需工業有關的公司工廠的職員，在別種名義下有些類似「津貼」的收入，可是強迫貯蓄，慰勞金等，在各種名義下，增加他們的支出。結果，收入有限而支出趨繁，在這種情況下，倘若再不增加他們的新金，又不減低物價，祇逼着這一般薪水階級者，永跳不出苦痛的漩渦！

本刊歡迎與各刊物交換廣告

英日在華中貨幣戰之檢討

山崎靖純著
鄭彰華譯

本文作者是當前日寇名實相符的御用學者，由他的文章，可以看着他所代言的日本法西斯蒂，怎樣在我們抗戰之前發抖。他們想從經濟上來破壞我們的戰線，然而法幣在我們民衆支持之下，牢不可破，抗戰最重要條件之一的財政金融，鞏固的程度，遠出日寇及其御用學者意料之外，本文不僅告訴我們日寇的崩潰即在眼前，而且告訴我們抗戰的勝利，也在眼前。爲使讀者明白原文之真相起見，故譯文不加刪改，特此附言。

譯者

一 問題的實體在那裏

本年三月上旬，國民政府，在英政府援助之下，成立了一千萬鎊維持法幣價值之匯兌平衡資金制度。這一事實的發生，由中國幣制統一之經過關係看來，或由去年秋季「後，匯豐銀行，成爲維持法幣之唯一負責者看來，更由中國新護法其在華地位，必須抵抗日本之壓迫看來，可知英國對法幣積極的援助，實大有其必然性存在。因此，我們對法幣發生的發生，本無表示驚異之理由，然而，在日本對法幣之壓迫，爲了這事，的確發生了莫大的東瀛。據英政府的說明，此次行動，完全在保護其本國利益，絕無其他企圖。但，英國之「保護本國利益」，既必須深深地與中國金融機構，尤其是經濟機構，發生密切的關係，如能達到目的。那末，這個「絕無其他企圖」，無論怎樣，對於抱有絕大覺悟，不惜空前犧牲，以爭取實現「東亞新秩序」的理想之日本，確是一概不

快事。問題的重大性，也在這裏。

最近日本國內，竟有因法幣之地位與價值，意外鞏固，而認爲中國政府之管理貨幣，將逐漸轉變爲民族貨幣。故主張將華中華南除出「匯集團」外，同時，主張在上述地域內，承認法幣繼續通用等等，不幸，堅持此論的竟大不乏人，譬如日本商工會議所，貿易振興會等有力機關，均堅持此說，關西某財閥重要負責人兼批評家，也用匿名，發表此說。這些論者，既皆出發自資產階級的打算，故極希冀能由商業主義或經濟主義來解決「中國事變」。這樣看來，極在他們主張的裏面的，不管他們有無意識，事實確是潛伏着「拋棄華中華南」的見解。他們的拋棄論，不僅是中日戰爭的預約，而且有給經營華北與「滿洲國」以重大的打擊。如果要貫徹他們的主張，那末，建設東亞黎明之「協同體」，就將被捲入永遠黑暗之漩渦中，而絕無出現之日子。在這裏，我們不能不說，打算主義，商業主義，確有一個重大的危險。

提出法幣是管理貨幣呢？抑是民族貨幣的問題，可說都是不著實際之愚論。法幣既不是金，也不是銀，乃是一種由管理始能產生價值之紙幣。它一方面，保持在某率（最近一元等於英幣八辨士強）之下，能與外幣自由兌換；另一方面，則為保持強制通用力，不准任何貨幣，介在其間，藉以維持其價值，這就是它的存在意義。現在重慶政府的官吏，正規軍，共產軍，游擊隊等協同行政及民衆指導機關，在日本占領地帶或在未被占領的地域內，強制使用法幣，同時，又得上海，天津等租界之歐美，尤其是英國官民熱心之協力與支持；此外，國民政府系之四銀行堅持紙幣發行額，決不超過十七八億元之數字，這些都成為加強法幣之事實。

目前，日軍在華北，華中的占領地內，法幣仍嚴然存在，且能保持其流通與價值。重要原因，全在於上述的幣理，及中國民衆，對此幣理，完全信賴之故。這樣的幣理，如果國民政府稍不努力，或略違管理的意志，必不能支持到底，同時，如果沒有英國的援助，也無成功可言。只要我們反省上述幣理實情，我的意見，必能得到大家贊成的。

日本的法幣儲存論者們，以為參加此次匯兌平衡資金協定者，沒有國民政府系之中央與中國農民兩銀行，而僅有民間性質之中國銀行與交通銀行，乃中國金融資本家與英國有意使法幣離開國民政府，而獨立存在的表現。然而實際上，後者兩行之所以參加此次協定，重慶原因，實在於此兩行，從始即以匯兌銀行的形式而發，絲毫沒有法幣獨立之意思。假如我們明白：（一）中國交通兩行的股份大半屬於國民政府；（二）沒有國民政府的努力，維持法幣之合法性，便成爲絕對不可能；（三）委員五人中

，國民政府代表居其一，等等事實看來，便可斷定我們上面所說的不謬。

即洪百步言，縱令一部分法幣獨立論者的夢想有實現的可能！由這夢想，使我們不能不想到，假如中國在日本占領地域內，沒有國民政府的官吏，正規軍，共產軍，游擊隊等，同時地方上的反逆組織，尚未成立，而廣大的地方經濟，仍受支配方上海香港等金融機關之統制時，則上述夢想，似絕對沒有實現的可能，如果有可能，那末，所謂東亞協同經濟，還有什麼意義呢？尤其量，不遲至現英法金融對中國的支配而已。也就是在東亞協同經濟的基礎上，釘上一枝五寸大釘。除此之外，還有什麼意義呢？這樣一來，日本華北軍事變的努力，不是像籠籠子裝水，徒勞無功嗎？問題在重慶，也影在這裏。

二 事變之目的與貨幣問題之位置

對作者的意見，說不定什麼地方，這要有這樣的說話——「不，中國事變發生以後，我們在華北已經有莫大的煤炭，鐵，鹽，棉花，在華中，也得了許多工廠和建設。日本的利益已經相當有了。此後何必再有更困難的行軍。不和英法妥協，較有利；我們想法幣的存在，和我們的貿易，是沒有什麼障礙的。」假如中國事變的意義，僅有這點的話，中國事變成功的所得，不過是日本一部分資本家而已。絕不能說是日本全體體制！在事變中，我們已經消耗了有百十餘億的國幣，此後的犧牲與費用，更有不能預測之勢，假如中國事變的意義，僅如上述經濟的打算，那末，我們的行爲，早已超過其意義的界限外了。爲什麼呢？譬如說華北不許多煤炭，鐵，鹽，棉花等，但這不是免費可以利用

的，而是需要資本，且反對對中國工人支出工資，才能達到利用的目的。這樣看來我們不若利用獨占的地位，不是已有比較便宜購入的利益嗎？較之用其他方法，以求達到利用之目的，不是相去無幾嗎？如果這樣，說不定，不必要戰爭的犧牲，便能做到的。再就工資說，也許我們可以不管三七二十一，對民衆始終虛使，擴充榨取的程度的，不錯，這樣一來，利益率說不定會馬上高漲起來。但，反之，却不能不支出多大的犧牲與費用，以達到維持治安之目的。結局，就國家全體說，是增加了損失的。這就是說，合了一部分資本家的算盤，却合不了國家的算盤。何況在華中一帶，若干工廠與建築物，始終利用「合辦」「委任」的美名，而日本的資本家接受之後，統計起來，也許有幾億元，但，這與巨大的戰爭費用，比較起來，畢竟是九牛一毛？不僅這樣，此後還須擴大對民衆的反抗與維持治安的犧牲。這樣做下去，除了一部分資本家以外，還有什麼意義或利益呢？

日本國民在中國事變所支出的重大犧牲，意義在那裏呢？不消說，它的意義，是要完成在日本指導下之亞細亞民族的解放，和鞏固歷史現階段之新秩序——東亞協同體之基礎。此外便無其他。這個工作的完成，如果從經濟技術的觀點看來，目前就應將「日滿支」的經濟置於「公正」的基礎之上，始終以互助聯繫的協同關係，再行編制，更於「日滿支」間，一切的流通方面，由政治的指導，使之達到過去自由主義，國家的對立關係，所認為絕對不可能的程度。實際上流通方面的擴大，也就是生產方面的擴大，生產方面的擴大也就是三國民衆生活的向上。日本的政治指導，不能不向這方面做去。而且只有這樣做去，才得并行的飛躍的建立起優秀的東亞協同體的道義性與經濟性。做到這點，我

們才得將這原理，擴大到全亞細亞洲去，假如中國事變的歷史意義不在這裏尋求，我們有什麼辦法來證明這大犧牲的意義呢？

作者的主張，如果不錯的話，那就不能不承認建立「日滿支」三國金融協同機構的重大意義，就是說，以「滿支」的貨幣，置於被圍的領導之下，使不因匯兌的漲跌，始終容易計算三國生產物的原價，使三國間的投資與輸出入得更完善的進行，更進而使三國的金融機關，為提高三國的通商與投資的可能性，達於極端的程度，不能不設立有時間性的，地域性的，足以調劑資金的結帳制度，信用制度及匯兌管理，貿易管理等，這些制度與統獨立金融的協同關係，東亞協同經濟的關係，更沒有成立的可能了。這樣一想，便可明白此次國民政府與英國維持法幣價值的交涉，不能不說是，一種根本推翻日本在中國事變中努力的陰謀，同時，也就是對日本的挑戰。

三 維持法幣現狀之具體利害

中英在現形態中，支持法幣的結果，對國民政府最少能發揮下記的意義：

(一) 在此後將變為新秩序的地帶(被占領地帶)對第三國輸出，逐漸增加的時候——尤其促進長江珠江等對第三國開放的時候，如果在這些地帶內只有法幣的流通的話，對土民購買輸出商品的結果，法幣便流入這些地帶內，或增大了它的儲蓄，加強了它的市價，增大了法幣對外國商品的購買力。國民政府跟着法幣，便能侵入新秩序地帶，及其附近，也能對這些地方徵稅，既能將法幣集中到自己的手裏，間接便提高其輸入軍需品的可能

性。

(二)法幣的供給，既被巧妙的統制，如果在新秩序地帶內，只准法幣流通的話，日本對華投資，必須以百分之幾十，去購買法幣，結果日本缺乏外幣，反之，法幣的外幣準備，反而提高，國民政府反省以日本的外幣去維持輸入軍輸品的能力。

(三)國民政府對新秩序地帶，常能便利的操縱金融，上述(一)的時候，可以促起(二)的作用。

(四)成爲新地帶內的民衆與國民政府發生物質的聯繫之一有力手段，有永久防止新秩序成立的可能。

(五)既與英國發生金融的聯繫關係，由是便開了繼續接受英國物價援助的途徑。

然而由於法幣的安定，也將給英國以如次具體的利益。

(一)國民政府與英國將成爲最親關係，更由國民政府的協力，英國在華利益的保護，或新利權的獲得，有造成其程度的可能。

(二)防礙「日滿支」金融同盟的成立，因而得挽救英國在華金融支配的落後性。英國的金融機關，過去吸收中國民衆很多儲金，更將此項資金運用於南洋，印度及其他各處，這不過是一個例子。實際上，英國在華的金融機關，確是莫大的利益。

(三)假如在現形態下，日本承認維持法幣的話，不僅無異承認英國在華金融的支配權，而且希望構成與英國利益相反的「日滿支」的新流通關係，將成爲不可能。

(四)英國在華事業，以法幣計算的資金與收入，既得被保護，同時，英國對華投資，也必日趨容易。

目前維持法幣與英國援助法幣，將給日本以怎樣不利的打擊

，上面已略說過，總之，日本當前的利益，是與國民政府及英國的利益，完全相反的，一方之利即爲他方之害，這樣認識，絕無錯誤。如果從防礙成立「日滿支」協同經濟的新秩序，與使變更東西民族生成發展的原理更趨困難，各點看來，中國事變的意義，便成爲沒有內容了。

然而日本一部分資本家中，竟有主張在現形態下，承認法幣的議論，甚且贊成英政府的行爲，他們以戰爭爲掠奪，強搶之手段，同時，既不稍理解東亞新秩序的原理，甚欲使國民的大犧牲的意義落空之爲快。這種理論，簡直使中國民衆認識戰爭的消極面，而使事變不得妥領的結束。不待國民政府一變其反東亞的性，格，主張立與議和，這就是使日本的行爲停止在帝國主義的打算領域內，却對英帝國主義屈服。這種做法，必造成再來一次中國事變的前提。構成在東亞大陸中對日惡感的原因，這樣看來，作者對這一部分資本家的主張——更根本的說，作者絕對不能贊同他們對事變的態度。

四 維持法幣價值的基礎

在現形態下，維持法幣，雖是和日本的利益，水火不相容，但法幣的基礎，決不如日本一部論者所想像或希望的那樣脆弱。這絕對不是因爲現在成立了一千萬鎊匯兌平衡資金而言，作者最近沿長江谷地，至武漢觀察，看看各地中國民衆，對法幣信賴的狀態，的確超過意想之外。他們有了日本方面的紙幣，不是即刻去購物，便是馬上去換成法幣，土民的生產物，不管是直接或間接，只有法幣，才得購買。這些事實，是由下記幾個原因構成的：

(一)日軍占領地帶之接近處，即非占領地域內，除法幣外，

其他紙幣不能使用；（二）從法幣總額看來，為數甚少；但，它却得在上海香港天津等處，自由購買外幣；（三）國民政府對法幣的供給額，有極嚴格的限制；（四）中國民衆執有日系紙幣者，必遭嚴罰；這樣，便助長其入手即換的習慣等等。

這些事實，形成法幣蔚然成爲華中唯一購買工具之觀。加以法幣對外幣價格的跌落，促進了輸出的好轉，因而構成法幣對外幣維持一定價格的基礎。事勢既然進入這階段，雖然現存外幣不多，但已成爲不關重要之事了。法幣在中國依然成爲購買輸出物的工具，現在輸出，逐漸恢復，保證了獲得外幣的可能性，所以只要對於發行額，有相當限制，它的價值，始終是能保持安定的。去年秋季以後，整整數個月間，法幣的價格，總在八辨士左右，這是過去安定的例子。此後戰局進入膠狀，從大體言，法幣已得再安定的基礎。

試看去年中國的貿易額，入超達一億二千九百萬圓，其中最大值注意者，爲日本的入超達九千四百萬圓。這部分對日貿易的入超額，完全是日本在佔領地帶支付的軍費，軍華救濟，及旅客的費用等。結局，這部分的入超額，在中國看來，絕非支付超過，因此，總入超額除去這一部分的數字，則去年中國的入超，不過三千五百萬元而已。這個事實，加上（一）華僑匯款的激增；（二）輸出因匯兌跌落而好轉；（三）去年秋季的豐收等等影響，便構成法幣安定狀態的有力基礎。滙豐銀行總裁 D. G. 畢斯氏在本年二月二十五日年會的演說，說：「一切的戰爭條件，支配着國民政府的財政，加以西南諸省的大豐收，與華僑匯款的逐漸增加，更增加了財政的收入，假如要我對中國的貨幣及財政的狀態，要約的說句話，那末，我就要說，它所以能維持今日的狀態，一

部分是由於幸運，此外便是巧妙的管理」。這個對中國現狀的說明，可說是雖不中也不遠。

英國援助法幣，既是由於認識這種基本情勢而出發，那末，以爲法幣的前途，極爲脆弱，確是輕卒之論。尤以一千萬鎊，換算起來，即有三億元之多，而且市面的法幣，在統制的今日，至多不過十七八億元，自尙無過資過剩的危險，加以受匯兌低落的刺激，輸出已有逐漸恢復之現象。所以上記安定資金之收入，是極有力量的。因此，使我們明白，以法幣爲中心，英日鬥爭的問題，決不是容易解決的。

五 日本對貨幣問題的方策

英國在華中等地，對法幣的策動，既能給日本「履行事變目的」莫大的打擊，那末，日本對此，將怎樣應付呢？在未敘述日本的對策之前，有先認識日本對這問題的立腳點，有爲許多不利的條件所限制。

（一）假如在日方指導下之新秩序地域內，發行新紙幣，而且強制換回法幣的話，此時將得不到有法幣基礎的資產，反而增加自己的負擔，這在發行新幣的銀行看來，確是極大的負擔。自然購來的法幣，可以在市場上兌換外幣，這種方法雖能威脅法幣基礎，繼續執行，必能使法幣跌價，但這種方法能堅持若干時候，却屬疑問。

（二）就是說，在戰爭的現階段，因爲治安工作仍未完備。急速完成法幣與新幣交換的實際問題，畢竟還有很多不可能性存在，即在現在的華北，也難完成此項工作，所以客觀環境，要求日本最好是在相當長時期內，承認法幣。另待機會，始提出以新幣

為中心的問題，關於這點，後再詳述，自然這個能够成功與否，是要受其他條件限制的。

(三) 這時候，日本如有豐富的外幣，用掩護新幣之進出，必能使上述計劃的記成功，但不幸得很，戰時經濟的現在，絕不容日本此所餘裕。

(四) 發行新紙幣，一定得不到英法美等國的協助，不僅如此，相反的，還要受他們的壓迫。

(五) 為要解決上述一切困難，實有加強管理匯兌與貿易之必要。但目前華中一帶距離維持治安的程度尚遠，加以有新政府及日本勢力所不能及的租界的存在，租界上有舉行大規模反日之自由，日本雖得用強硬手段以阻止租界內的反動行為，但必須有絕大的決心。

(六) 新幣的匯率，應以何為標準，也是一個問題，假如以日圓同樣，以一先令二辨士的話，則日本必蒙極大的損失，因為在上海日圓和法幣，僅值九辨士，對日支付如每月「圓」紙幣，則日本在匯兌市價上，必有極大的負擔。

(七) 至中國已分為華北華中或其他地域，而且相應的分為各種單位，發行相異的紙幣，各自維持其價值，各自處分負擔的問題，這種事實是不合理的，而且違反「協同」經濟的理想。所以在這些地域中，有國際貸借與地域及季節的相異，所以把這些統一調和起來，實為提高經濟效果之有力條件。因此，在華中發行新紙幣，亦和華北對抗的問題，是不能不加以考慮的。

(八) 發行新紙幣時，其中最大的障礙，即為中國民衆對法幣的信賴。這個信賴的原因，上面業已說過，譬如發行新幣後，必須要與法幣交換，同時，却又不能不想到普及新幣與充實外幣

的問題，制肘之多，非可言喻。

最後的條件，成為決定新紙幣成功與否的最大契機。譬如新紙幣的交換率，如與法幣同價，定為每元等於八辨士強的話，再假定華中華南的特產物，輸出第三國，它的匯兌了必須經過這發行新幣銀行或匯兌銀行的話，而且又假定華中華南一切的輸出入商人都援助這政策的話，（實際上絕對不可能的）上述新銀行容能獲得外匯，因為輸出入都將輸出票據交給新銀行之故。但反之，假如內地生產特產物的土民，堅持外有法幣不可，或得了新幣，非即刻換成法幣不可的話，結果，華中華南輸出的增加，無異是擴大法幣的需要，同時交換新幣與法幣的媒介人如果是匯豐銀行的話，匯豐銀行即將其新幣，提赴新銀行，換取外幣，同時，匯豐銀行更將法幣交還中國，如果中國是入超的時候，此款的所有者，與其說是輸出者，不如說是輸入者，如查中國是出超的時候，則匯豐銀行從新銀行得來的法幣，必轉還中國政府的銀行，成為供給法幣的來源，這種複雜關係，頗難簡單說明，總之，中國的生產者，即土民，對法幣是否有堅固的信賴心，成為決定新幣失敗與成功之最大契機。

在這裏，日本根據戰爭目的，而樹立的新貨幣機構是否可能，最大條件有下列三點：

第一，如果英法美等國對新貨幣機構不給以協力維持時，日本應加強管理匯兌與管理貿易，以為對抗。

第二，一方面使新貨幣成為貿易上的通用貨幣，始終堅持其對外幣兌換的價值，另一方面，希望擴大維持治安的範圍，擴大強制使用新幣的範圍，但，最有力的維持治安，必先建立「道義」，需要明白解決事變，存在着道義的重大性。

第三，無論怎樣要得成功，必須有相當長期的歲月，這就要求日本國民對解決事變有繼續絕大的熱情。因為這個問題，決非利己主義所能解決，而非貫輸道義的信念不可。

以上三者，似已越出貨幣對策的技術領域外，但，實係處理中國事變的正義問題。就是說，不重視道義，即不能維持治安，若從個人的計算觀念出發，便失去處理事變的熱情，希望對英美法屈服，是一個政治的性格，重視道義，治安便得維持，對事變

的解決，有絕大熱情，始終以轉移英美法態度為目的，這就是另一個政治的性格。真能使中國事變的意義表現出來，不使這絕大犧牲，歸於烏有的政治性格，當然是屬於後者。

最後，我必須聲明的，就是我的見解，並不是斷定現任的貨幣，絕無生路。而是，說假如法幣到了沒有生路時，必須國民政府的性格一變，他們這時候，必舉全力來參加東亞的協同體，為使國民政府的性格快來一變，日本的政治性格更有重大使命了。

敵人生產減退死亡增加

敵「經濟雜誌」八月版，曾有「中國事變與人口動態」一文，內有統計表格，指出近年來敵方人口之增減，茲錄其原表如下：

項目	昭和十三年(即民國廿七年)		對十一年之增減率		十年間平均增減率	
	生	死	▲	▲	▲	▲
生產	▲二、六	▲八、三	▲	▲	▲九、四	▲
死亡	四、三	二、四	▲	▲	三、八	▲
自然增加	▲三一、三	▲二三、四	▲	▲	▲一八、五	▲
婚姻	▲二〇、一	▲一、八	▲	▲	一二、三	▲

(備考)十年平均是從昭和三年迄於昭和十二年

根據上表，可以知道去年與前十年之比較，敵方人口確是生產減退，死亡增加。

日 本 的 恐 懼 感

——木曾係田伯烈氏上年底在美國加利福尼亞國際學會之演詞——

田伯烈(H. J. Timperley)著
金 壽 增 譯

余旅居遠東充任新聞通訊員，二十年來以局內人的眼光，担任報告遠東情勢的艱巨工作。在我所得的經驗中，我曾經發現了重要的一點，願與一般遠東問題的評論家相研討。一般的趨向，似乎對於這次遠東衝突的經濟因素太重視了，因此忽略了這些極重要的心理的因素。我們只要考慮到遠東的集體安全問題，如果現實遠東真正的和平永久的安定，那些心理的因素，是必須加以衡量的。

例如：一般人的論調總以為日本向大陸進展的根本原因，是由于人口過剩的壓迫，以及運帶而起的找覓國外市場的需要。我覺得一般人接受這種論調是太隨便了。另一方面，我的意見以為從日本德川掌政至十六世紀末以迄現在，日本在遠東的政策，一向是被一種恐懼感所統治着的。除非這種恐懼感消滅了，欲求遠東的安定是很難實現的。隨後我又將指出在中國問題上有同樣的問題存在着，因之也必須想出一種救治的方策。

一五九八年豐臣秀吉死後，德川繼起掌政，採取了嚴格的孤立政策，我們如果探討採取這種政策的動機，必須先估量三世紀來的各種向外活動。我們有充分的證據指明：中國稱之為「倭寇」的日本海盜，——這與歐洲中世紀為他們國家謀取財富的海盜相彷彿——當一二六〇年之際，是在中國海面上幹着漂泊的生活，一直到十六世紀才變成一種比較正式的商人冒險的形式。十六

世紀後葉，日本冒險家又開始向東南發展，其中最勇悍者，一直遠航到非列濱羣島；迄十六世紀之末，日本人已在亞洲南部——暹羅爪哇安南等地建立很廣大的——殖民地了。

許多寫豐臣秀吉傳記的人，都以為這個「日本拿破崙」被這般勇敢冒險家的功績所鼓勵，他們動人的故事，又激起了他征服朝鮮的野心，其目的在使朝鮮成為征服中國的門戶。

豐臣秀吉二次征服朝鮮的失敗，是一般人週知的事實。此處毋須贅述。然而我們不可注意的，是這種不幸的冒險，在六年無目的的鬥爭後，結果是完全失敗了。這使德川幕府的首領德川家康感覺向外發展不是輕而易舉的。因此發生了一種不安的心理，惴惴然以為恐怕日本也有受人侵略的一天。在他們的心中，還懷着一種基督教的威脅和恐懼，認為如果准許外國商業繼續活動，那南部的商業或許會逐漸繁盛起來，以致威脅軍閥的地位。

因此，日本的船隻禁止駛往國外，日本僑居海外的人民也不准返還本國，日本三四百多年來積極進行的向外發展活動，於是歸於停頓；而分佈很廣的日本殖民地也逐漸消滅了。

在這裏，恐怕是第一次我們看到恐懼感明確地影響於日本的外交政策上。

這種恐懼感也在十九世紀德川政府未實行向外發展政策的復活上占着重要地位。那時候，日本領導侵略政策最有力的人物是吉田

松蔭，他是維新運動中一個著名人物。雖然他熱烈的排外，但是他所隸屬的一個團體，是輕視西方文化的，不過也精研西方的科學，以應用於日本，其目的是想用西方各國的武器來對付侵犯他們的國家。他曾經這樣說：「現在所有的外國人，都在找尋我們的弱點，在這樣情況下，我們可以聯合六十州的人民，像磐石一樣的堅用來騰擊這渺小而心地險惡的外國人，以掃除我們一切麻煩，這是我最大的願望」。

爲防衛外國的侵略，吉田松蔭主張日本應向外國征服，包括攻取台灣朝鮮滿洲菲律賓島堪察加半島及西伯利亞東部。他的幾個同志還贊助更廣泛的帝國主義政策。因此他的知友橋本實這樣寫着：「……日本爲維護她的獨立，必須占領朝鮮和滿洲的一部分；並應該在南美及印度獲取領土。然而這是很困難的，因爲我們現在還不十分強盛，因此我們應該和我們的鄰邦俄國締結同盟。如果我們能信賴俄國，她會對我們表示友誼的。這一點做以後，那在抵抗英國的侵略上，獲取美國的同情和援助，是很容易的。實行這種帝國政策，我們必須與美國爲我們東方的盟國，俄國是我們兄弟之邦，歐洲是我們的領土。而第一件重要的事，是在最鄰近的國家取得一部份的領土」。

從以上種種言論，我們可以很明顯的看出：這種主張向外發展論者的主動動機，在確保日本的獨立。但是聰明的德川家康在三世紀前早已看到，向外發展並不是純粹於已有利的，日本愈向歐洲大陸擴展勢力，而與中國及帝俄衝突的危險，也愈趨迫近。專臣秀吉曾經認爲征服政策進階中的朝鮮，現在已很可怕的漸漸成爲「針對着日本心坎的匕首」了。

我們記得在十九世紀末葉時，日本在戰略上曾經佔量到下面

的事實：就是中國雖然由於國內的叛亂，以及邊疆的紛爭，而國力大爲削弱，然而她仍然是一個蘊藏資源極豐富的帝國，那時也像現在一樣，這種資源具有恢復國力的偉大力量。海軍上將巴拉特（Admiral Ballard）曾經在海洋對於日本歷史的影響一書上指出：「日本應在任何時候得自由出入朝鮮，是對於日本在朝鮮的前途上所絕對必要的；海洋在這種情勢下，是一種永久而不可移動的形勢，所以只要日本建立了對中國的海上威權，那這種出入朝鮮的權力，就能在任何情形下使之確定。因此日本於平壤一戰得勝，把中國在朝鮮勢力的最後遺跡消滅以後，一八九四年的中日戰爭便進入第二期；於是日本將中國可開作海軍根據地的二個海口——旅順和威海衛加以占領了。」

日本的統治朝鮮，當然不是唯一的動機，使她在一八九四年發動豐臣秀吉以來第一次的海外大冒險。他們多半是想孤注一擲地解決部落首領和政黨間的劇烈衝突，日本政黨是由于一八九〇年介紹了一種內閣對議會負責的新憲法而興起的。

中國最後被迫求和，她於承認朝鮮獨立以外又割讓台灣及滿洲的南部。但是俄國聯合了法德二國壓迫日本吐出這塊新掠得的土地，收受二萬萬三千萬銀兩的賠款作爲抵償。這無異奪去日本最有價值的戰爭勝利品。在東京的眼光看來，俄國現在已代替了中國成爲日本安全上有力的威脅了。自此以後，日本的政策開始被一種恐懼所籠罩着，以爲俄國或將在滿洲朝鮮和華北建立一個侵略日本的根據地。一九〇四年日本又發動了一次戰爭，驅逐俄國在南滿的勢力，取得並擴張莫斯科在南滿所享有的廣大權力。在這一時期，遠東雖然發生了這樣的大變動，而俄國理想中的威現實的威脅，現在仍然是日本外交政策和軍路上的一個原動

力。日本認爲中國問題固然重大，但是蘇俄在遠東力量的逐漸增強，已引起了更嚴重的問題。因爲蘇俄勢力的崛起，不特是日本安全的重大威脅，而且已漸漸認爲是牽制日本在中國和滿洲地位的一種動力了。

所以和蘇俄實力的均等，已成爲日本安全的基本原則。一九三五年十一月日本陸軍省所發布的小冊子裏曾說：『爲團結我們在滿洲大陸的防禦，以及與蘇俄作戰時我們的第一線獲得充分的保衛，那比照蘇俄的實力增強日本軍的力量，實爲極要之圖。雖以日本軍隊効力的高超，而達到與蘇俄遠東平時實力的平衡之必要，也無待贅述。』

日本爲應付蘇俄的威脅，日本海陸軍當局擬定了迄一九四〇年爲止的軍費計劃，在此後六年內所要求的軍事費達五十億日圓之鉅。所可注意的，現在日本海陸軍領袖又要要求追加經費總數計六十億日圓；像同盟社所說的：『這次的追加經費，是爲準備同時和中國及蘇俄作戰上所必需的。』上年十一月二十八日東京電訊，日本陸軍次官東條英機曾警告軍火製造商說：『日蘇的衝突，顯然無可避免了。……真正的戰爭即將到來。』

這或許是確實的，日本海陸軍當局所以儘量的攻擊蘇俄，是爲獲得增加經費的口實。但是這不能變更下面的事實：就是對蘇作戰的形勢，在日本人民的心理上仍然有搖曳不安的感覺。

這種迷惑——對於蘇俄的恐懼感——的存在，將來的歷史家或將認爲是目前中日戰爭的主要原因之一。我曾經講過，日本繼續不斷的努力在朝鮮建立霸權，是爲防止他國利用朝鮮作爲侵略日本的門戶。最近我們又已看到日本對於滿洲已有同樣的舉動，日本陸軍當局已漸漸視滿洲爲對蘇的第一防線了。

綜上所說，我們可以說，即使日本現正進行中的對華戰事，能獲得勝利，——以中國軍隊及人民抵抗敵人的偉大和堅定，有人預言日本人的最後成功，真是胆大的妄言，——結果遠東的均勢，仍然不會建立的。因爲日本對蘇俄的恐懼感，仍然存在。日本或者會在某一認爲適當的時期，進而占領東西伯利亞，——

還是日本一派軍人蓄意已久的目標——其目的在永遠解除蘇俄空軍以東西伯利亞爲根據地來襲擊的威脅，這是在我們意料之中的。如果中國戰勝了，——就是如果她把日本人逼出了國境以外，——那結果中日兩國也不一定都能就此安定下來；因爲無論這次戰爭的結果怎樣，中國人對於日本的不信任，必然加深，她也決不再使她的軍力處於低劣的地位，以致爲人所乘。如果一種適當的集體安全制度不能建立，我們可以料到中國或將埋頭建設軍備，甚至建設強有力的海軍，這會使日人懼人攻擊的感情大爲增強的。

所以中蘇日的三角關係，除非有了有效的救治方案，必將繼續影響於世界和平——這種救治方案，在集體安全制度以外，很難想出其他的方法。每一個國家必須祛除受人攻擊的恐懼心，『經濟安定』——即使能做到，也是不夠的，必須還有心理上的安定才行。

一九二二年在華盛頓簽訂的九國公約，中日兩國均爲締約國家，其目的即在謀建立遠東的均勢。那時候一般人都認爲一個獨立，統一而且具有安定政府的中國，不但是遠東而且是全世界有力的安定力。

中國官方和私人的聲明，已明確地表示：任何解決方案，如不根據九國公約之基本原則者，——就是應予中國不受阻礙以決定她自己的政治命運的機會，——中國不能同意。又任何辦法，使日本取得一種地位，可以隨時破壞中國於戰事結束後努力進行中的建設工作者，中國是毅然不會接受的。他們也不會接受像承認現在日本在中國所創造的偽組織的任何表顯無能力的辦法。

九國公約之所以失效，大部份的原因是由於沒有設立一種實施公約規定的有力機構。如果要想恢復遠東的安定，那建立某種較廣泛而有效的國際機關，實在是必要的。這種努力欲使發生效果，必須先探究這種心理的因素，關於這一點，本報已有詳細的分析了。

一九三九，六，廿，于重慶。

日閥「計劃」與事實的背道而馳

Kitayev 著
楊一編譯

（本文著述日閥的狂妄夢囈，敘述日閥的失敗，末述日閥的轉機之趨勢。立論本諸事實，語多不實可信。原文刊於五月二十二日出版的莫斯科新聞，著者為 KITAYEV。）

日本軍閥對於中國所抱迅速勝利的希望，並未實現。戰爭的進行將及兩年，最初原期以一千萬或二千萬日圓為費，但是現在即消耗已十多萬萬日圓了；最初原期用二萬或二萬五千人為戰鬥員，但是現存却有七十五萬以上的軍隊開赴中國了。

此種「計劃」與事實的背道而馳，可以下述的事實來說明：廣大的中國民衆，已在抗日的統一的民族戰線下面團結起來，爲其本身的自由與國家的獨立而作決死的鬥爭。這種事實確已出乎日閥意料之外，而構成其估計錯誤的根本原因。

日人掠奪與開發華北華中自然資源的鉅大計劃，已經像兒童玩具似的歸於燬滅。

日人希望將棉花增產一倍，以達到用中國棉花供應日本紡織業半數需要的目的。年計產將煤的產量增加三倍或四倍，以供應日本的鋼鐵工業。更希望鐵的產量從現在的六萬噸至十萬噸增加爲三十萬噸；更希望建築若干新公路與鐵路，同時並改建舊路；更有建設新的水上運輸線及發展現存水上運輸業的計劃，並欲擴大天津青島秦皇島等港的容量爲過去的三倍。爲了實現此種計劃，日本政府打算以五年爲期，向華北經濟界投資十五萬萬日圓。

但是他們現在的成就怎樣呢？
祇要我們加以客觀的分析，立刻就可以證明這種野心事業，

仍不過紙上談兵而已。去年華北棉花的種植非但未增加，反有大量的減少。去年五月十三日日文「實業日報」(Industrial Daily)曾云：一九三七年河北省棉棉的種植減少一倍有餘。一九三八年十月三十日的申報根據日本的資料云：去年河北、山東、河南及山西諸省的棉產產量爲三、三三〇、〇〇〇担，但在今年則恐怕連二、八五〇、〇〇〇担也超不過去，上海、天津、青島諸地的日本紡織家，恢復以後對於棉花的需要非常迫切；一方面用來供給他自己的工廠，一方面用來供給其自華人方面掠奪而得的工廠。但是令人奇怪的，就是這些在中國的日本廠主並不能獲得中國棉花的充分供應，——蓋日本政府已將中國棉花全部運赴日本，以供應其內國工業需要的一部，而緩和內部的危機。

日本政府與傀儡政府引誘民衆種植棉花的一切企圖，都完全無效了。本年一月的上海英文字林西報曾云：江蘇北部的人民，曾經接到必須在其所耕種地中種植百分之十棉花的命令；但是棉花的種植並未增加。該報謂：「日人的勞力並未超過其槍桿範圍以外，祇要日人一轉身，農民立刻就幫助秘密活動的游擊政府。」關於華北煤炭的開發，日本人也遭受了同樣的命運。反抗日本的廣大游擊戰爭，實在足以阻止日人深入礦藏最富的區域。

「從華北輸入煤礦已經絕不可能了」一九三八年八月三十日的讀賣新聞說：「由於匪徒的襲擊與產業上的怠工，開封煤的輸入數量，比預期的數量減少很多。從前認爲可以運赴日本三十萬噸的大同煤，現在祇能運去八萬噸。」

從這種事實看來，日本今天從華北所得的煤，比戰前所得的煤減少得很多。

鐵礦的情形，大致也是這樣。從一切觀察家的陳述來看，日本人現在所取者不過是地面上早已掘出的鐵礦罷了，至於地下所蘊藏的礦苗，日本人根本就沒動手探掘，因此日本人不惜忍受鉅大苦痛，盡量在中國搜括各種金屬，以供應他們國內的鼓風爐（blast furnace），舉凡內蒙古的銅幣，由各大城市搶來的門栓，及其他機器零件——都用來補充他們金屬的缺乏。

日本人所扶植的種種計劃，也遭受了與此類似的困難。新鐵道的路基連一公里都未敷設，新的水上運輸線並未開辦；新工廠既未增建，舊工廠亦未改築；從前常說向華北投資十五萬萬日元，但是現在日本人在華北華中經濟方面的投資總額，剛剛纔有一千萬日元；

舉凡長期戰爭之延續，中國人民之堅決抵抗，政治經濟多方面，困難增加，均使日本人不得不變更其在佔領區中所推行的經濟政策。過去自稱願意大規模開發富源和大宗投資的日本人，現在祇有用最卑劣的手段從中國榨取金錢以應付其軍事上的開支。對中國的戰爭，應從他的本身來索取代價——這句口號，已足代表日本經濟活動的特質。

爲了實現此種目的，日人曾採取一種龐大的計劃，租稅是其很重要的——個部門，租稅的數目多到無法計算，課稅的口實更荒謬絕倫。有狗稅，鳥稅，窗稅，門稅，良民稅，進城稅和出城稅，真所謂無所不稅了。古代的釐金稅，現在又復活起來。

另一種收入的來源，就是劫奪中國人的財產。諸如廢基，工廠、建築物、電車、公共汽車、電話局、電報局等等，總之，凡

是不必加添新資本的東西，都在日人劫奪的範圍以內。

上海的蠶絲工業，亦被日人所劫持，特設一享有獨占權利的公司，就是沒收來的中國絲廠也完全歸他經營。在江蘇省內，日人更禁止華人的捕魚，屠殺了許多漁民並將船隻和設備沒收，同時，更禁止其他漁民的捕魚或販魚，亦由一個日本公司（該公司每年售魚約值一萬一千萬日元至二萬萬日元）獨占了專利權。

由於鴉片及其他麻醉品的交易，日本軍閥很賺了一筆錢。在所謂「軍閥」（他們以樹立「亞洲新秩序」自命）的保護下，日人開設了販賣毒品的商店。日軍佔領區中到處充滿了鴉片窟，其目的有二：一方面可以毒害中國人的身心，一方面可以賺錢來補充戰費。

除鴉片窟外，日人更鼓勵開設賭場和其他賭局。而在大規模假造鈔票的工作上，「亞洲新秩序」的發明者，也向不後人。

從他們的商業政策和通貨政策裏面，就可以看出日人的經濟政策在中國所遭到的窮途末路。他們在北平所設立的偽聯合準備銀行，已經有了一年的歷史。該行的發行鈔票，本想用來代替中國的法幣，日人對他會寄託着很多夢想；但是像最初發行一樣，他現在仍不能普遍的流通。最近日人難過的，就是近來日本自己的銀行，對於日閥如此發行的鈔票，竟亦拒絕接受。

此種事實是怎樣發生的呢？因爲日人佔領區裏的中國人民，有百分之九十二不承認日本的政權，更不承認此種鈔票是貨幣。無論日人對之怎樣加以威嚇、鎗殺、逮捕……但人民的態度仍很強硬。傀儡政府下令從三月一日起不准使用法幣；但於今天的華北，國民政府所發的紙幣比較日鈔的價值仍然超過兩倍以上。日本軍閥的軍事冒險和經濟政策已經邁入了一此路不通的

狄德·史泰因 (Gunter Stein) 在太平洋政事 (Pacific Affairs) 雜誌三月號所發表的議論，很有見地。他說：

「所處的環境非常惡劣……因為他們並不是中國通貨的主宰，所以他們不能統制中國對第三國的出口貿易……又因中國通貨的實際價值比偽鈔高得很多，所以他們沒有法子來統制或破壞中國的「舊」通貨。他們更不能行使較現存偽鈔更好的貨幣：因為在中國法幣並未完全崩潰和毀滅以前，達到這種目的的基本辦法，就是使他們所發行的鈔票，獲得可以自由兌換金幣或英鎊（在今

天的情形下，唯有把中國產品運赴國外纔能獲得）的支持力。但是日本人的刺刀應用到這種工作上時，却失敗了；他們既不能減少中國產品向世界市場的輸出，却絕對不能增加！」

當兩年以前，日人在蘆溝橋開始軍事冒險的時候，原以為一定可以迅速的獲得勝利。但是因為中國資源的匱乏，仍被中國人民牢牢的緊握着；日寇總該逐漸認識他們所犯的錯誤的嚴重性了吧！

暴日作戰資源泰半仰給外國

各主要國輸往日本之作戰資源價值及百分數表（價值單位美金千元）

國名	一九三八年價值	百分數	國名	一九三八年價值	百分數
美國	一七·一五七四	五六·〇〇	荷屬東印度	二六·四一七	七八·六二
英屬馬來	二八·二七四	九〇·三三	菲律賓	三三·五二二	一一〇·六八
印度	九·五九〇	三三·〇〇	暹羅	三三·二七二	一一〇·七六
加拿大	一·八三九	六·三〇	澳洲	三·九一五	一三·〇〇
澳洲	三·九一五	一三·〇〇	總計	九五·三二	三二二
英國本部	三·二二七	一〇·五八			

在以上作戰資源供給日本之各國中，美國自屬首屈一指，計在一九三八年佔總數百分之五六，一九三七年佔百分之五四。合不列顛帝國與荷屬東印度而論，計在三大巨頭，再次為德國瑞士與菲島，其他各國包括中國在內均甚微渺，又可注者，凡日本所需之作戰資源，蘇聯大多蘊藏甚富，但在一九三八年與一九三七年間，蘇聯均未對日有何輸出也。

——節錄「暴日資源供給問題」——

戰區縣政情形續誌

本會資料室

抗戰兩年以來，敵人消耗倍大之財力人力，而其所獲得者僅為少數據點，是我廣土衆民，仍不失為完整。本會資料室前曾向行政院統計室蒐集戰區縣政情形統計一表，披載一期之本刊，並附說明，籍知敵人純為點線之佔據，實際戰區大半尚屬我有。茲以此種最實際之資料，不僅為關心戰局之國人所樂讀，抑亦深具

研究敵我力量對比之價值，故本會資料室復向行政院統計室蒐集「半年來縣政情形統計」(廿八年一月至六月)一表，對於敵之侵略戰中得失問題，更可得一明確之解答；而於半年來之戰況，亦可瞭如指掌矣。茲誌該表如次：

半年來戰區縣政情形統計

民國廿八年一月至六月

省別	時期					百分比
	甲	乙	丙	丁	戊	
湖北省	81	2	16	1	61	62
江西省	36	2	10	2	75	36
安徽省	63	10	26	1	45	63
浙江省	32		16	1	61	32
江蘇省	25	16	57	1	16	25
總計	—	—	—	—	666	—
甲	3	3	3	3	3	3
乙	26	24	24	24	24	26
丙	2	3	3	3	3	2
丁	7	6	6	6	6	7
戊	64	63	63	63	63	64
一月	1	3	3	3	3	1
二月	1	4	4	4	4	1
三月	1	8	8	8	8	1
四月	1	57	57	57	57	1
五月	15	64	64	64	64	15
六月	10	25	25	25	25	10
甲	1	1	1	1	1	1
乙	1	1	1	1	1	1
丙	1	1	1	1	1	1
丁	1	1	1	1	1	1
戊	1	1	1	1	1	1
一月	15	64	64	64	64	15
二月	10	25	25	25	25	10
三月	1	22	22	22	22	1
四月	1	59	59	59	59	1
五月	15	65	65	65	65	15
六月	10	26	26	26	26	10
甲	1	1	1	1	1	1
乙	1	1	1	1	1	1
丙	1	1	1	1	1	1
丁	1	1	1	1	1	1
戊	1	1	1	1	1	1
一月	15	65	65	65	65	15
二月	10	26	26	26	26	10
三月	1	16	16	16	16	1
四月	1	72	72	72	72	1
五月	15	64	64	64	64	15
六月	10	28	28	28	28	10
甲	1	2	2	2	2	1
乙	1	2	2	2	2	1
丙	1	2	2	2	2	1
丁	1	2	2	2	2	1
戊	1	2	2	2	2	1
一月	15	64	64	64	64	15
二月	10	28	28	28	28	10
三月	1	16	16	16	16	1
四月	1	72	72	72	72	1
五月	15	64	64	64	64	15
六月	10	28	28	28	28	10
甲	1	2	2	2	2	1
乙	1	2	2	2	2	1
丙	1	2	2	2	2	1
丁	1	2	2	2	2	1
戊	1	2	2	2	2	1
一月	15	64	64	64	64	15
二月	10	28	28	28	28	10
三月	1	16	16	16	16	1
四月	1	72	72	72	72	1
五月	15	64	64	64	64	15
六月	10	28	28	28	28	10
甲	1	2	2	2	2	1
乙	1	2	2	2	2	1
丙	1	2	2	2	2	1
丁	1	2	2	2	2	1
戊	1	2	2	2	2	1
一月	15	64	64	64	64	15
二月	10	28	28	28	28	10
三月	1	16	16	16	16	1
四月	1	72	72	72	72	1
五月	15	64	64	64	64	15
六月	10	28	28	28	28	10
甲	1	2	2	2	2	1
乙	1	2	2	2	2	1
丙	1	2	2	2	2	1
丁	1	2	2	2	2	1
戊	1	2	2	2	2	1
一月	15	64	64	64	64	15
二月	10	28	28	28	28	10
三月	1	16	16	16	16	1
四月	1	72	72	72	72	1
五月	15	64	64	64	64	15
六月	10	28	28	28	28	10
甲	1	2	2	2	2	1
乙	1	2	2	2	2	1
丙	1	2	2	2	2	1
丁	1	2	2	2	2	1
戊	1	2	2	2	2	1
一月	15	64	64	64	64	15
二月	10	28	28	28	28	10
三月	1	16	16	16	16	1
四月	1	72	72	72	72	1
五月	15	64	64	64	64	15
六月	10	28	28	28	28	10
甲	1	2	2	2	2	1
乙	1	2	2	2	2	1
丙	1	2	2	2	2	1
丁	1	2	2	2	2	1
戊	1	2	2	2	2	1
一月	15	64	64	64	64	15
二月	10	28	28	28	28	10
三月	1	16	16	16	16	1
四月	1	72	72	72	72	1
五月	15	64	64	64	64	15
六月	10	28	28	28	28	10
甲	1	2	2	2	2	1
乙	1	2	2	2	2	1
丙	1	2	2	2	2	1
丁	1	2	2	2	2	1
戊	1	2	2	2	2	1

廣 東 省	福 建 省	河 北 省	河 南 省	山 西 省	山 東 省	湖 南 省
86	98	35	60	86	32	97
2			8	4		
5	2	29	27	52	56	3
2		4	3	4		
84		32	2	4	12	
1	61	46	60	46	33	73
5			18	5		
5	1	37	8	48	60	2
5		5	5	5		
2		4		1	9	
25	61	46	61	46	34	73
			18	5		
5	1	37	27	48	60	
2		5	5	5		
38	61	46	70	37	3	73
2			4	2		
5	1	37	29	37	60	2
5		5	4			
4		42	4	9	14	
83	61	46	71	74	33	73
2			4	3		
5	1	37	30	59	60	2
5		5	3	4		
2		42	3	5	14	
8	61	49	69	34	33	73
2			4	4		
6	1	37	31	59	90	2
5		5	3	6		
2		42	4	4	14	
62	61	46	66	3	33	73
2			4	5		
6	1	37	32	59	60	2
5		5	4	6		
2		42	5	4	14	

材材來源：根據江蘇等十二省之報告。

說明：1. 甲、為縣區完整者。

乙、為縣長雖駐縣城但縣境已有一部份淪陷者。

丙、為縣城淪陷縣長遷鄉辦公者。

丁、為縣長移駐鄰縣，但仍能執行職權者。

戊、為縣長完全不能行使職權者。

2. 北平、天津、上海、青島、南京、杭州、濟南、漢口、廣州、及廈門市未列入。

綜觀上表，益徵「敵人純係點線佔據」一語，誠非妄臆之談。如更以該表與本刊上期所發表者兩相比較，則敵人於近半年來之侵略戰中，尤為所得不償所失。如上期本欄所檢查者，江蘇之於二月四日止，縣區完整者十六縣，縣城雖淪陷而縣長遷鄉辦公者有三十六縣之多，縣長不能完全行使職權者，僅為一縣，茲據上表，迄於七月底止，江蘇縣區完整者，雖降為十五縣，然敵人消耗半年之結果，僅與我為一縣之爭；矧其他各縣輒因我遊擊部隊之牽制，雖縣城淪陷，但縣長仍能遷鄉辦公行使職權者，比比

皆是。於此種對比中，益見我方軍事之愈戰愈堅，愈趨進步，而政治機軸之顛撲不破，掌握力之鞏固，以及全民奮鬥之精神，於此昭昭益見。又如上表所列戊項，為縣長完全不能行使職權者之百分比，在三四五月為百分之七，六月則為百分之七。反之，戰區各縣雖有一度淪陷，而逐漸收復，縣長已能行使職權者，已由百分之六進為百分之七，此種進退數字，極堪注意，誠足為我方轉敗為勝之徵也。

全國警察行政概況

本會資料室

上期本刊曾發表「後方各省辦理保甲概況」一文，因保甲組織足以奠定地方行政之基礎，具有推動地方行政之效力，全文殆將我抗戰期間地方基層力量作一總的檢討，故深引起研究地方行政人士之興趣；茲為適應此種要求起見，復向內政部統計處蒐集「全國警察行政概況」資料一種，對於全國警察行政之內容及其經過，賅述無遺。按警察組織普遍全國，負維持地方治安之責，尤以縣區警察接近民衆機會較多，對於民衆之休戚，洞悉甚詳。與保甲組織洵可相輔而行，故此文之發表，殊與上期「保甲概況」之所述者，不無前後呼應，足供參證之處也。

國民政府自奠都南京後，對於全國警察行政，頗多改進。如舊組織，則首先廢除舊日各地警察廳處，一律改稱公安局（二十六年元旦起一律改稱警察局）而統一其組織系統。如言教育，始則除各省得分別設立警官學校外，復於首都設立警官高等學校一所，以造就警察幹部人才，嗣於二十五年九月改稱中央警官學校；並將各省警官學校一律停辦，以統一全國之警官教育。此外復適應社會之需要，舉辦女子警察，以補助男警之不足及工作效率之所不逮者。此乃十餘年來內政部推進全國警察行政之概況，茲更分述如次：

甲、警察制度之釐訂及警察行政之整理

(一) 釐訂警察制度 內政部為全國警察行政最高監督機關，部內設有警政司，以掌理其事。旋於十七年十月釐訂各級公安

局編制大綱公布施行，其主要條文如下：

- 一、各省省會，各特別市，各省市，各縣應設公安局，其管轄區域與各該省會，各該特別市，各該省市縣之區域同。
- 一、省會公安局直隸於各該省民政廳，特別市公安局直隸於特別市政府，市公安局直隸於市政府，縣公安局直隸於縣政府。
- 一、公安局就其管轄境內得依自治區劃分為若干區，每區設公安分局一所。
- 一、公安分局因必要情形，於其管轄區內分設警察分駐所。
- 一、各省省會，各特別市，各省市縣政府所在地，及其他工商繁盛地方，採守望並巡邏制；關於守望之崗位，巡邏之警員及其他地方採巡邏制，居民每千人以上二十人以下則為一守望區，每區以警察一人專任巡邏之職務。但有特別情形者，警察員額之設置得不以人口計算。
- 一、警察之守望巡邏，或執行他項職務，由公安局或警察分駐所分配調遣之，仍受公安局之監督指揮。
- 一、各省省會，各特別市，各省市縣政府所在地，及其他工商繁盛地方公安局得視需要情形，設警察派出所，輔助公安局為稽查游緝或臨時夜備之必要，得編練警察隊。

一、各縣第一區公安分局附設於公安局內，該分局主任由公安局長兼任之。

一、水上警察事務，得因必要情形設局專管；其未設專局地方，由陸地公安局管理之。

民國十八年六月復公布省警務處組織法，規定省設警務處，秉承民政廳廳長之命，掌理全省水陸警察事務；各縣及省屬市關於職掌警察事務，則應受省警務處之指揮監督。當時以南京市為中樞所在，人事複雜，其警察組織，須較其他地方更為完備，特設首都警察廳，直隸於本部。又設警官高等學校為造就警察幹部人才之最高學府，亦直隸於內部。

(二) 整理警察行政 二十五年四月行政院頒發二十五年預算標準第十項：「內政建設經費，先以統一長江各省警察，整頓警察教育為首務，其概算由內政部以必要之數編列之」，內政部當即遵照前項預算標準所示之範圍，擬具整理警政原則，呈院核定，於同年六月通行各省政府根據原則擬訂三年整理計劃，報請審核辦理。整理警政原則要點如下：

- 一、省保安團隊，自二十五年起於三年內裁撤，所有保安團隊職務，逐漸改由警察担任。
- 一、逐年裁減保安團隊節餘之經費，移作各縣辦理保甲及改革警察之用。
- 一、各級警察機關之設置與組織，務求劃一。
- 一、鄉村警察未普遍設置之地方，得以保甲代行警察業務。
- 一、改良警察素質，警士程度應逐漸提高，以高小畢業為最低標準。
- 一、提高警察待遇，警士月薪至少須達十元以上。

一、警官教育應統一於中央警官學校。

一、警士教育應由省市(院屬市)依照部頒規程集中辦理。

一、裁汰團隊所餘之槍械，應撥歸警察應用。

此項整理原則通行後，內部以各省市地方警察行政組織至不一致，法令亦復紛歧，亟應遵照整理警政原則，釐訂統一辦法，為設置與組織之準則。爰於同月依原則第三項「各級警察機關之設置與組織務求劃一」之精神，斟酌時代需要，體察各省市地方現實狀況，擬訂各級警察機關編制綱要，以資劃一，而利實施。當由院核定，於同年七月公布施行。關於警察機關名稱一層，並提經行政院第二十七一次會議決議「名稱定為「警察局」，所有各公安局自民國二十六年元旦起，一律改稱警察局」。茲將該綱要重要條文摘錄如下：

- 一、首都設首都警察廳，直隸於內政部。
- 一、各省得設警務處，直隸於省政府，掌理全省警察事務；不設警務處之省區，其警察事務由民政廳掌理之。
- 一、各省省會地方應設省會警察局。
- 一、行政院直隸之市或行政區，除首都外，應設警察局，冠以市或行政區名稱。
- 一、各省轄市，除省會外，應設市警察局。
- 一、地勢衝要，人口稠密，工商業繁盛之地方，得設警察局(冠以所在地名稱)，直隸於省主管機關。但以有合格警士二百名以上者為限。
- 一、各縣得設縣警察局；不設局之縣，應於縣政府內設警佐一人，及合格警長警士若干人，辦理警察事務。
- 一、縣區域內之重要鄉鎮，經省政府核准，得設警察所(冠

以地方名稱，直隸於縣政府或縣警察局，處理各該區域警察事務，但以有合格警士三十名以上者為限。

一、在分區設署之縣份，得於區署內設巡官一人，合格警長警士若干人。

一、在未設警察之鄉村地方，得暫以保甲代行警察事務，派巡官或警長巡迴指導。

一、各警察機關呈奉主管機關核准，得設消防隊，偵緝隊，水警隊，及保安警察隊。

一、各省政府為謀公路之安全起見，得設省公路警察隊，直隸於省主管機關。

一、各省政府為謀水上之安全起見，得設省水警隊，直隸於省主管機關。

一、關於森林，鑛業，漁業，及其他各項特種警察之編制，由內政部會同有關機關制定之。

自各級警察機關編制綱要公布後，各地方公安局一律於二十六年元旦易名為警察局，並調整局內外組織及職責；實行結果，頗著成效。二十六年夏，抗戰發生，各地警察均能維持地方治安，其在戰區內者，多能協助軍隊抵抗敵人。淪陷區域警察，或變為民間游擊力量，或奉調至後方服務及訓練，尙能盡忠職守。

乙、警察機關之設置

(一) 中央警察監督機關 民國十七年國府奠都南京內政部成立伊始，部內置民政，警政，土地，衛生四司，是為全國警政最高監督機關。當時警政司職掌為治安警察，民團，出版物，賭博，宗教及保護名勝古蹟，禁烟等事項。同年十二月內政部組織

法修正公布，改設總務，民政，統計，土地，警政，禮俗六司，原衛生司改設為部。警政司職掌為行政警察，外事警察，戶籍登記，民團，警察教育，圖書版權之登記保障及出版物之檢查，社會團體之立案，與禁烟等事項。民國二十年國民政府會令設警察總監，但終未正式成立。同時修正之內政部組織法，於原有六司外，增設一衛生署。二十五年復修改組織法，部內設五司一處，將原衛生署改隸行政院，原統計司改為統計處。二十七年二月組織法再加修訂，部內置總務，民政，警政，地政，禮俗五司，及統計處，衛生署，禁烟委員會。警政司設四科，掌下列事項：(一)關於警察制度之釐訂及其機關設置事項，(二)關於警察官吏任免及成績考覈事項，(三)關於警察經費事項，(四)關於警察教育事項，(五)關於行政警察事項，(六)關於繳兵繳發事項，(七)關於地方自衛事項，(八)關於出版品登記及著作權註冊事項。

(二) 地方警察監督機關 市縣政府為各該市縣警察行政之直接監督機關，各省省政府則為全省警察行政最高監督機關。各省設有警務處者，對於省屬各級警察機關有指揮監督之權；其未設立者，則歸民政廳掌管。惟自十八年六月省警務處組織法公布後，各省施行情形頗不一致：河南省首先遵照設處，旋又裁撤；東北政務委員會，於各省設立公安管理處，直屬省政府；河北山西綏遠等省亦設公安管理處，河北於二十一年十月，山西於二十二年一月，先後改為省警務處，直隸於民政廳。迄至現在，各省警務處猶多未經設立，但均設有類似警察機關之保安處，直隸於省政府，受省政府之指揮監督，掌理全省水陸警察事務。設處長一人，簡任；秘書一人至三人，視察二人至四人。聘任；設三科

或四科，每科設科長一人，主任：科員三人至六人，委任。

(三)各種警察機關 直接執行警察業務之機關，各因其管轄區域及業務性質而異。茲按現有之種類及名稱，分「首都警察廳」、「市警察局」、「縣警察機關」、「特種警察機關」、「水上警察機關」各節，敘述如下：

(1)首都警察廳 首都警察廳為中央政府所在地之地方警察行政機關，其組織與名稱迭有變更。民國十六年三月，國民革命軍抵南京時，將原江蘇省會警察廳改名為南京警察廳，旋又改為南京公安局。同年六月改稱南京市公安局，隸屬南京市政府，八月改名為南京特別市市政府。十八年三月改為首都公安局，直隸於本部，兼受南京特別市市政府指揮，同年十月始改斯名。其組織法迭經修改，曾於二十六年十一月四日修正公布。該法規定該廳直隸於內政部，受內政部之指揮監督，處理首都警察事務，並協助南京市市政之進行，其轄境以南京市之區域為限。廳內設總務，行政，司法三科，一督察處，必要時得增設管理外事人員，因辦理特種事項，並得設特務組。廳長一人，簡任；秘書二人至四人，科長三人，處長一人，督察長二人至六人，主任：科員三十五人至五十五人，督察員十二人至二十人，稽查員十六人至二十四人，委任。就管轄區域內人口，面積，交通，及其他社會情況，劃分為若干區，每區設警察局，置局長一人，主任：局員一人至三人，委任。各局就管轄區域內酌設警察分駐所，警察派出所，並劃分警管區，以巡官長警分任該管職務。必要時得設置保安，交通，消防，偵探，水上警察隊或大隊，以大隊長，大隊附，隊長，隊附，中隊長，分隊長，長警，分任各該隊職務。

此外為訓練警察，得設置警察訓練所，以所長，教務主任，事務主任，總隊長，隊長，副隊長，教官，教員，分任該管職務。為辦理員警疾病治療，得設警察醫務所，以所長，醫官，司藥，分任該管職務。二十七年十二月，日軍進攻首都，該廳員警協助正規軍抗戰，頗著勳勞。十二月中旬奉令撤退到漢，乃將該廳員警改組為內政部警察總隊，調至重慶服務；其經費於首都警察廳原有經費項下支給。該隊設總隊長一人，副總隊長一人。總隊附一人。總隊部設秘書一人，設醫務，督察，訓練，總務四組，每組各設主任一人。總隊下暫編二大隊，其編制如下：

每大隊轄二中隊，設大隊長一人，大隊附一人。

每中隊轄三分隊，設中隊長一人，中隊附一人。

每分隊轄三班，設班長一人。

每班置正副警長二人，警士十四人。

此外得編設特種警察隊，担任警衛及其他特種任務。並得設置醫務室，辦理員警治療。

(2)市警察局 我國各省市之現行組織，有隸屬於行政院者，如南京北平天津上海青島等市，有屬於省政府者，如重慶漢口包頭廈門汕頭等市。各級公安局編制大綱及各級警察機關編制綱要均規定院轄市，省轄市，及省會地方，應設警察局（公安局）。二十五年十二月，復公布省會警察局組織暫行規程及市警察局組織暫行規程，以資依據。省會警察局多為省屬市所在地，例如廣州杭州濟南武昌等是，故此處市警察局包括各省省會警察局而言。

省會警察局設於省政府所在地，直隸於省警務處；未設省警務處之省區，則直隸於民政廳。局設局長一人，主任：秘書一人

至三人，委任。局內通常分總務，行政，司法三科，科長三人，科員九人至二十人；又設一督察處，督察長一人，督察員三人至十六人。有因事實上之必要，增設外事科及其他專管科，暨消防隊，偵緝隊，交通警察隊，水警隊，保安警察隊，警察訓練所。省會警察局管轄區域內，復劃若干區，每區設警察分局，置分局長一人，局員一人至二人。分局轄區內設警察分駐所及派出所，並劃分警管區，以巡官長警分負該管職務。

市警察局有院轄市（首都除外）與省轄市（省會除外）之別，均直隸於市政府，設局長一人，院轄市簡任或委任；省轄市委任或委任；設秘書一人或三人，委任或委任。局內設總務，行政，司法三科，一督察處，事務較簡之局，得將三科併為兩科。因事實上之必要，得增設外事科及其他專管科，暨消防隊，偵緝隊，交通警察隊，水警隊，保安警察隊，警察訓練所。科長二人至三人，督察長一人，委任或委任；科員六人至四十人，督察員三人至二十人，委任。就管轄區域內劃分若干區，設置警察分局，分局長一人，局員一人至三人。分局就轄區內酌設警察分駐所及派出所，並劃分警管區，以巡官長警分負該管職務。

威海衛行政區，直隸於中央，等於院轄市，其警察局受威海衛管理公署之指揮監督。

(3) 縣警察機關 國民政府奠都南京後，各縣公安局之組織，係以民國十七年十月公布之各級公安局編制大綱為根據；現行縣警察機關之組織，係以二十五年十二月公布之縣警察機關組織規程為根據。依該組織規程規定，縣得設警察局，直隸於縣政府，不設局之縣則設警佐。縣以下之警察組織，視地方情形設置警察所，警察分駐所，及警察派出所。在分區設警省份，於區署

內設巡官，處理警察事務。縣警察局設局長一人，委任；內分總務，行政，司法三科，事務較簡之局併設二科。因事實上必要，得設消防隊，偵緝隊，水警隊，保安警察隊，及警察訓練員。設科長二人至三人，督察長一人，科員四人至六人，督察員二人留四人。縣警察員得就管轄區域內酌設警察所，警察分駐所，及警察派出所，以所長，巡官，警長，分負該管職務。局以下警察勤務採用巡邏制，並得劃分若干警管區，為警察担任勤務之基本單位。其不設局之縣，縣政府內設警佐一人，科員辦事員各一人，於縣政府所在地或縣境內衝要地區，設置警察所或警察分駐所。

(4) 特種警察機關 此項組織，在中央無法規之根據，均係各省因地制宜而設之警察機關，大都直轄於民政廳或省警務處。其組織或仿省會警察局，或仿市縣警察局，其局長官階有委任之分。規模之大小，皆視地方需要情形及經費盈絀而定，大致較普通市警察局為小，較縣警察局為大，亦間有較縣為小者。據最近調查，設置特種警察局之地方約四十處，有直隸於民政廳者，如山東之煙台龍口，浙江之寧波，有直隸於省警務處者，如山西之運城，河北之唐山等是。

(5) 水上警察機關 水上警察機關為維持水上之安而設。北伐以來，各省多將舊有水警加以改編，自訂組織章程，或稱為公安局或稱為公安隊，亦有稱為水上警察局或警察隊者，其組織名稱，至為紛歧。民國二十二年春，軍事委員會為統一長江各省水警及便利指揮起見，曾有長江水警總局及分局之設，劃川湘鄂贛皖蘇浙等七省為其管轄區域，直隸於軍事委員會。旋以需要甚鉅，且不易遷收實效，乃於同年將該水警總局明令取消，至於各該分局則一律恢復原狀，仍歸各省接辦，迄於最近，尙少變動。

(四) 特務警察 特務警察之性質及作用，與普通一般警察不同。此種特別組織，雖其直屬之最高行政官署，即立於主管監督地位，然均屬於國家內務行政範圍，自必待於內政部之協商參與。茲將各種特務警察分述如下：

(1) 稅務警察 稅務警察屬財政部，其中以鹽務稅警較為重要，其職務為防緝私鹽及保護鹽稅。鹽務稅警為鹽務稽核總所之一部份，其編制以隊為單位，鹽務稽核總所或稽核處轄境內分為區，分區，及段。各區置區長一人，各分區置分區長一人，各段置隊長，防緝該管區域內私鹽出入事項。

(2) 漁業警察 漁業警察職務為維持漁業區域內秩序及安全，並保護漁業上之利益。民國二十年六月內政實業兩部會同擬訂漁業警察規程公布施行。漁業警察，視其所轄漁業區域之廣狹及其事務之繁簡，酌設漁業警察局或漁業警察所，置局長或所長一人，綜理該漁業區域警察事務。其局長或所長，由各省民政廳商同建設廳會呈省政府任免，並分呈內政實業兩部備案。漁業警察之編制，教練，服裝得依普通警察現行法令辦理。遇有外人越界採捕，應即制止。遇有紊亂漁區秩序或妨礙採捕情事，得依普通違警罰法處理。漁業警察，應於管轄區域置備巡船或巡艦五艘以上，以保護漁船，並得設置無線電台，接受中央氣象台之測候報告，懸示於巡船或巡艦之樞樑。如將遇暴風，應用緊急信號警告漁民。

(3) 鑛業警察 鑛業警察職務為維持鑛廠秩序及保護鑛業之安全。民國二十一年十月，內政實業兩部會同商訂鑛業警察規程公佈施行。鑛業警察機關，定名為某地鑛業警察所，置所長一人，由鑛區所在地民政廳會同建設廳遴請省政府委任。鑛業警察

所應就所轄鑛區或鑛業設備，商明地方警察官署，劃定區域為行便職權範圍。轄區內發生重要事變時，得商請附近地方軍警協助辦理。鑛業警察之編制，教練，服裝，依普通警察現行法令辦理，所需經費由鑛業權者担負。

(4) 鐵道警察 鐵道警察職務，在保持行車秩序及客貨運輸之安全。凡在鐵路區域以內，如橋樑，軌道，工程材料，電線，廠，站，倉庫，以及行旅貨物，列車開駛等，均應盡保護之責。即地方公共衛生事務，亦應切實執行。二十一年四月，鐵道部設路警管理局，嗣改稱為鐵道部鐵道警察總局，主持鐵道警政，管理國有各路警察行政事宜，及指揮監督各路警察與護路隊。各路分設警察署，管理各該路全線警務，直隸於路警管理局，並受駐在路局或委員會之指揮監督。警察署於所轄路線內，設警察段，警察分段，警察分段，警察所，分負該管任務，於必要時得設護路隊，消防隊，及警察教練所。

(5) 公路警察 我國年來建築公路，日有進展，惟公路警察尚未專訂規章，各省辦理情形至不齊一：有設公路警察所者，有設護路隊或護車隊者，亦有由地方警察担任公路警察事宜者，名稱組織，均不一致。

(五) 女子警察 緣通商大埠，往往有匪徒假婦女為護符，攜帶違禁物品，滋生不法事端，若仍由男警檢查，諸感不便，近年遂有女子警察之設置。女子警察，雖未專設獨立機關，然為警政之一大革興，故特加以敘述。民國十八年，上海市公安局以滬上戶口殷繁，華洋雜處，輪軌四達，奸盜易生，特招考女檢查員二十二名，訓練一月後，派往車站輪埠各處協同男警施行檢查職務，頗著成效。二十一年九月，內政部因事實上之需要，令首都警

察廳先行試辦，設班訓練，分附服務。其後爲造就女子警官人才計，並令警官高級學校酌收女生，以弘造就。浙江省警官學校爲應該省環境之需要，招考學生，亦男女兼收。此後各省市鑒於試辦女警之成效及社會之需要，大都依照部訂辦法漸次興辦。其已舉辦者有首都及上海北平等市，暫江蘇浙江河北等省。其餘各省市近亦多在訓練女警。

丙、警察官吏之任用及待遇

警察官吏係指凡在警察機關服務之人員除專門技術者在外而言。關於警察官吏之任用及待遇，與警察行政之推遷關係甚切。內部有見於此，爰將警官任用及待遇辦法先後予以嚴密規定，制訂章程，公布施行。茲分別敘述於次：

(一)任用 本部於民國十七年七月間，制定警察官吏任用暫行條例，呈准公布，規定警官任用資格凡三項：(一)警官學校三年以上畢業者，(二)法政學校三年以上畢業者，(三)曾辦警政或行政事務三年以上著有成績者。此種規定僅適用於一般警察官吏之任用，至於省警務處長，負有全省警政之責，職務重要，人選宜慎，爰於十八年八月另訂任用規程。自公務員任用法公布後，各地方任用警察官改依該法辦理，不免發生困難。本部以警察官爲專門性質之人員，實與普通文官不同，殊難完全適用公務員任用法，爰於二十二年夏間擬訂警察官任用條例，呈奉國民政府於二十四年十一月公布施行；警察官之任用標準，至是乃確立其基礎。現行任用條例(廿六年六月修正)將警察官分爲三等，一爲簡任，一爲荐任，一爲委任。任用資格完全注重警察專門人材及其具有警察學專長與經驗者爲主，偶有例外，亦限制甚

嚴。任用程序，簡任及荐任警察官由內政部核送銓敘部審查合格後，分別呈請國民政府任命之；委任警察官由該管官署核送銓敘機關審查合格後委任之。至所稱該管官署，係指省政府，院轄市政府，及威海衛管理公署而言。

(二)待遇 警察官之任用，既應嚴定其資格，而警察官之待遇，亦應予以提高。惟各地警察機關，大多因經費支絀，警官俸給，率皆微薄，且不一致。二十二年內政部根據第二次全國內政會議提高警察薪餉決議案，參照新頒文官官等官俸表及中央暨各省市警察機關組織狀況，制訂警察官官等官俸表，於二十三年五月五日由部公布，惟各地警察機關因經費關係，能按照規定實施者仍少。

警察經費

各省市警察經費，向多就地籌款，間有因籌款而假助於當地紳董，以致流弊叢生，本部有見及此，以爲欲謀警察之整頓，應自確定警察經費着手。十八年六月，特呈准公布確定警察經費辦法，規定內政部直轄之警察機關及學校，並其轄屬警察臨時所需之必要經費，由國庫支給；各市縣及院轄市之警察經費，由省市政府支給，必要時得由國庫補助十分之三。以各市縣警察經費由省政府統籌統支，而原有各市縣之警察經費，應提解省政府酌爲支配，省政府並能指定某種稅源作爲警察經費。各省市每年度警察經費決算，均須報由內政部核准備案。此項辦法公布施行後，各地警察經費遂有軌道可循。

丁、警察教育

(一) 中央警察教育——中央警官學校 中央警官學校為中央之唯一警察教育機關，亦即全國之最高警察學府。該校成立於民國六年，原名警官高等學校，設於北平。三十三年三月由平遷移南京，二十五年九月改為中央警官學校，警官教育自此完全統一，實為我國警察教育史上之一大改革。茲分為警官高等學校時代及中央警官學校敘述如次：

(1) 警官高等學校時代 民國十七年國民政府內政部成立，接辦前內務部警官高等學校，當將該校舊章加以修改，設校長一人，教務主任事務主任各一人，事務員若干人。民國十九年修訂校章，組織方面無大變更。二十一年修正該校規程，該校長一人，主任；教務長總務長各一人，聘任；主任教授四人至六人，教授六人至十四人，講師十二人至二十人，聘任；總隊長一人，隊長分隊長若干人，担任術科教練事宜，委任；訓育主任管理主任各一人，分任訓育指導及管理學員風紀等事宜，委任；課程科文書科會計科庶務科主任各一人，圖書館管理員醫務室警官各一人，辦理所屬事務。此外設有三種會議：(一)校務會議，議決一切重要校務行政事宜，(二)教務會議，議決改進學科方案，訓練實施方針，審查學員生成績及其他教務事宜，(三)總務會議，議決全校雜務事宜。另設有各種委員會，主要者為招生委員會，辦理招考學生事宜；考試委員會，辦理各項考試事宜；研究委員會，研究警察高深學術；編譯委員會，編輯或編譯有關警察學術之各種刊物。二十三年三月，校址自北平遷至南京後，由內政部督飭整理，建築校舍，刷新校務，提高課程標準，內容逐漸充實，管理與教練均主嚴格，軍事訓練，尤為注重，以備擔負警察在非常時期之使命。

(2) 中央警官學校 民國二十五年夏間，內政部依據整理警政原則第七項「警官教育應統一於中央警官學校（將內政部警官高等學校改為中央警官學校，各省已辦有之少數警官學校，應一律停辦……）」之規定，擬具中央警官學校組織規程，呈經行政院於八月四日提出第二七三次會議決議「通過，並推蔣院長兼任校長」，內政部當即派定該校教育長，並令自二十五年度起，全國警官教育應由中央警官學校統一籌辦，並將浙江省警官學校合併該校。中央警官學校於是年九月一日在南京中山門外馬羣鎮新校舍改組成立，九月十五日正式開課。二十六年秋抗戰發生，奉令西遷重慶，選定南岸彈子石董家花園為校址。該校組織，除校長一職由蔣委員長兼任外，設教育長一人，兼校長之命處理校務，下設教務，訓練，事務三處，各置處長一人，分別管理主管事務。教務處轄編譯室，驗館室，指紋室，理化室，警犬室，課程股。訓練處轄訓育室及大隊部。事務處轄文書股，庶務股，會計股，圖書室，醫務室，警衛室。嗣於教務處增設電氣室，照相室，並擴充訓練處所轄之大隊部為學生及入伍生兩部。改組事務處所轄之會計股為會計室，又另增設統計員一人，所有會計統計人員，均由國府主計處任免，但仍受校中主管長官之指揮，實行國家超然主計制度。此外設有校務委員會，承校長之命負責設計，指導，監督校務之責。委員名額，原定五人，現增為七人。下設秘書一人，處理該會日常事務。另設有畢業員生調查室，辦理畢業員生調查及通訊事宜。

(二) 地方警察教育 民國十八年，內政部曾將警察教育系統詳為劃定，訂有警官學校章程及警士教練所章程，頒行各省市遵照辦理，並於二十一年五月修正公布。二十四年十一月，復以

國內情形，演變甚速，各地警察因適應環境，或有長足之進步，或為重大之改革，而警察教育為改善警政之基本，前頒章程漸感不適應時代，特參照各地方實際情形，分別修正增訂各項警察教育規程，當即公布警士警長教育規程警官學校規程及警官補習班規程。二十五年九月，根據整理警政原則第七項規定將警士警長教育規程暨警官補習班規程加以修正，並將警官學校規程明令廢止。茲將地方警官及警士教育分述如下：

(1) 警官教育 按警官學校規程之規定，各省為造就警察官吏，得於省政府所在地設警官學校，直屬於民政廳。學生入學資格須年在三十歲以下，曾畢業於高級中學，經試驗及格者。修業年限為二年。所修科目為黨義，新生活運動綱要及新生活須知，法學通論，憲法，行政法學，刑法及刑事訴訟法，民法概要，商法概要，國際公法概要，行政執行法，違警罰法，警察學概論，保安警察，外事警察，交通警察，戶籍警察，公共衛生及傳染病學，防護實務，警察法令，警察一般實務，刑事警察，警察應用理化學，中國警察行政概況，各國警察制度，警察紀錄制度，司法警察實務，指紋學，偵探學，警察教養，航空警察，防空須知，消防學，地方自治與人民自衛，社會調查，警察案例，暴動處理，簡易測繪，無線電學，攝影學，軍事學，警察應用文，外國語，此外尚有軍事訓練，體育及實習等項。各省遵照規定先後設立警官學校者，計有遼甯浙江江蘇山西廣東吉林江西熱河黑龍江湖北陝西山東雲南河北等十四省。自二十年國難發生後，各省或以財政困難，或以非屬急要，大部先後停辦。至二十五年六月整理警政原則呈奉核准後，各省尚在辦理之少數警官學校，一律停辦，警官教育自此完全統一於中央警官學校。二十四年十一月

，內政部復以各省市各級警察機關之警官未受警官教育者，尚不乏人，為謀此項人員補受警官教育起見，特擬訂警官補習班規程，規定凡在職之委任警官未受警官教育者，一律登記，分批抽調補習。並規定凡已設有警察訓練所或行政人員訓練機關之地方，得將此項補習班附設在內。

(2) 警士教育 二十八年四月，本部訂有警士教練所章程頒行各省，二十一年五月會由部修正公布。規定首都警察廳及各省民政廳所在地，各設警士教練所一處，如有必要，得合數縣或數十縣擇適中地點，分設警士教練所，以造就精幹警士為宗旨。教練科目為黨義摘要，警察要旨，勤務要則，警察法令，違警罰法，偵探學摘要，自治法摘要，市政學摘要，村政摘要，戶籍調查法摘要，軍事學大意，兵操武術等項。二十年三月，內政部以各地方錄用警士有不施教育即令其身着制服運行服務者，或有錄用後略施新警教育將應知事項稍加指示即令其服務者，特製訂長警補習所章程通行各省，規定各省市縣公安局每次酌抽全局未受警察教育之現役長警十分之二或十分之三輪流訓練，訓練期間以兩個月為限。因其舉辦較易，收效甚多。自該項章程公布後，各地方之設立長警補習所者，甚為普遍。

警士教練所章程自二十一年五月修正公布施行，至二十四年十二月，因各地方警察不斷之改善，已難適合實際之需要，因改訂為警士警長教育規程，對於警士警長之錄用加以嚴格之限制，提高其素質，改善其教育，並對於警長教育特別詳加規定。依據二十五年九月修正之警士警長教育規程，警士教育分為學警教育，警士常年教育，警士特別教育，而以警士常年教育為中心階段，警長教育分為見習警長教育，警長常年教育，警長特別教育，

而以警長常年教育為特別階段。警士警長教育由警察教練所統籌辦理。如為經費及人才所限，未設警察所之地方，該規程中又有設警察訓練員，計劃並辦理警察教育事項之規定，以資救濟。

戰區警察之處理

抗戰發生以來，各級警察機關管轄區域淪為戰區者日益擴大。此等戰區警察，在積極方面應使充分發揮其效能，繼續執行職務，努力盡忠於恢復失地之協助工作；消極方面並應防止員警藉口失業流亡或脫逃、流弊，以免減少抗戰力量，爰經內政部體察實際情形，參酌戰時需要，於本年九月間，擬訂戰區警察處理大綱十條，呈請行政院核准備案，並分行各省市政府查照辦理。該項大綱規定：戰區各級警察機關，在管轄區域淪為戰區時，即應體察情形，迅將所屬員警，按照固有人數，改編為警察隊：以警士十四名為一班，三班為一分隊，三分隊為一中隊，若干中隊為一大隊，若干大隊為一總隊，以局長，督察長，分局長，縣警佐，巡官，或其他有軍事學識經驗之原有人員，担任各級隊長，班

長由警長中選充；其番號仍以原屬地方名稱冠之。各地警察並得因事實上之需要及便利，與鄰近或其他地方警察合併編組為隊。各隊得分設總務，警務，情報，交通，宣傳，醫務等股，除執行戰時警衛，組織訓練民衆，防止漢奸，外國使領外僑住址之保護監視，及協助救工，徵兵，徵糧，宣傳，物料統制等事項外，並應隨時請示當地上級軍政機關，明白指定其在交戰時所担負之防區，或特殊任務。在奉命撤退之前，應預行精選機警幹練員警，潛伏所轄區域內，担任敵情報告工作。於奉命撤退以後，省會警察長編成之警察隊，以駐守於省政府臨時所在地為原則；市及工商業繁盛地方之警察局編成之警察隊，應駐守於屬境或指定地點；縣警察機關編成之警察隊，應駐守縣政府臨時所在地或其他指定地點，並聽受上級官長及防軍司令長官之指揮調遣。其各市縣及工商業繁盛地方之警察隊，於本管區全部淪陷時，應隨同各該上級官署移駐於鄰縣屬境，或合併於其他警察機關，或交由軍事機關改編為游擊隊，或別動隊。惟此項辦法，刻在着手進行，成效如何，尚待內政當局隨時予以督率稽考也。

政治建設，係根據建國大綱，實行地方自治

發展民權，以建設五權憲法之理想制度。

——自陳辭修先生著「抗日建國要旨」——

兩月來之政治建設

公務員服務規程之頒行

中蘇通商條約簽訂

籌設國營墾區

發展內地生產事業

合作事業管理局的籌設

公佈非常時期禁止進口物品

辦法

公佈出口貨物結匯領取匯價

差額辦法

調整外匯水準

都市計劃法的公布施行

限制提存以安滬市金融

發展邊疆教育

公務員服務規程之頒行

代替人民於國家服務的人們，從前尊稱為「官吏」，現在呼之為公務員，無論所謂「官吏」或「公務員」，享受着國家的俸給，實在就是人民血汗的供養，自是負着為人民所賜與的義務。惟以過去我國「官場」積弊太深，一般官吏忘掉人民公僕的本分，反之，小之作威作福，貪權枉法，大之禍國殃民，無所不為。國民政府

奠定以後，屢有整飭公務員條文的公佈，確把過去官場陋習掃蕩不少；但因積重難返，距離理想的清明政治尚遠。抗戰以來，當軸有鑒於各級公務員之必須振作精神，忠勇奮發，尤應居人民之先，曾經三令五申，闡明此義。尤以最近行政院所公佈之公務員服務規程，計三十三條，對於公務員之服務精神及其生活，給以嚴密之規劃。就中如第三條規定：「公務員應依法律命令所定，忠心努力，恪守誓言，執行職務」。第四條規定：「公務員須誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕縱貪惰奢侈放蕩及治遊賭博吸食烟毒一切損失名譽之行為」。這兩條確為全規程之核心，前者是指示公務員應有「奉公守法」的公德精神，後者是闡明公務員私生活的嚴肅性，不容有任何越軌行為。

抗戰已越兩年，前途艱阻尚多，全國人民應如何堅苦卓絕，爭取最後勝利。而為人民服務之各級公務員，尤應如何為人民之表率，淬勵向上，夙夜匪懈。我們深望此一規程能切實成為全國每一公務員之

座右銘，尤其越高級的公務員，越應恪守勿違，要做表率之表率！

中蘇通商條約簽訂

自中蘇兩國復交以來，兩國間有兩件大事：一件是前年八月兩國簽訂互不侵犯條約；一件是本年六月兩國簽訂通商條約。假如前一件是代表着兩國政治上的接近，那麼後一件就無疑的代表着兩國經濟上的接近。

據中央社的消息：「中華民國與蘇維埃社會主義共和國聯邦，依據平等互惠之原則，簽訂通商條約，本約內容包括通商航海之互惠條款，及關於蘇聯駐中國商務代表處法律地位之規定，本約由中華民國國民政府全權特使孫科，與蘇維埃社會主義共和國聯邦人民國外貿部部長米科揚，於本年六月十六日在莫斯科簽字」。

中蘇通商條約的全文還沒有公布，但是從已發表的消息看來，我們可以知道，這次中蘇所定商約，包括通商航海的互惠條款，及關於蘇聯駐中國商務代表所處的

法律地位，我們相信這個商約是基於平等互惠的原則，已經奠定了中蘇兩國正常的永久的關係。

我們知道，現代外交關係的基礎，經濟有很大的支配力量；兩國邦交的基礎，單獨建築在政治上是不足的，更要建築在經濟上。從政治的接近到經濟的接近，這是中蘇邦交向前進展所必經過的正常路線。現在這樣開始了，我們要為中蘇邦交的前途稱賀。

籌設國營墾區

最近政府有國營墾區的籌設，行政院已通過計畫綱要，略誌下述：（一）中央墾務主管機關為直接辦理墾民移墾事宜，擬暫定於川、陝、康、滇、桂、湘、甘等省內選擇移墾確有把握之荒區，設置墾區十處，除陝西黃龍山墾區已呈准辦理及黎坪墾區業經調查籌商另案呈核外，暫定四川二處，西康一處，雲南二處，廣西一處，湖南一處，甘肅一處。（二）各墾區以移送難民平均二千人，如設墾區八處，合計約一萬六千人，需事業費調查費及管理費等一百四十萬元，由墾殖生產費項下撥付。（三）各墾區調查及計畫時期，自呈

准之日起，定為三個月，調查人員由中央墾務主管機關選派。（四）每一墾區調查完竣時，調查人員認為確有移墾價值者，即行擬具該墾區詳細實施計畫及預算，由中央墾務主管機關轉行政院核定施行。

國家值茲戰費浩繁供應支持之下，尙有餘力及於墾殖生產，於此足見我們國力的愈戰愈強，而尤為建國與抗戰并行之徵。我們對此彌覺政府所採「厲生產於救濟」的政策之賢明，在一般雞胞實是應當泥首稱謝的。惟盼計劃之能早日實現，萬不要蹈於一般有計畫而無實施的覆轍，有計畫而不去辦，則永久造計畫，這是應當嚴加警惕的！切望主管機關，從速按步實施，早日完成，則裨益難胞，造福邦國，唯此是賴！

發展內地生產事業

行政院通令各省促進生產，並飭主管機關籌撥的款後，決由主管機關撥款一千萬元，以供發展內地生產事業之用，對於農業則改良種子，獎進副業，防治害蟲，講求水利，開墾荒地。於工業則改良技術，提倡國貨，獎進小工業，發展礦冶事業及活潑鄉村金融，健全各業之組織。

「足食足兵」為建設國防的要務，也是決定戰爭勝敗的因素，政府當局早經注意及此，過去曾設農本局專司如何完成「足食」的重大任務。最近更將增加抗戰力量，復有更積極的促進生產事業之策勵，以期發展內地事業，要由足食進而達到富國。我們深望各地方負責機關，都能仰體中央的意旨，認真執行，完成目的。

合作事業管理局的籌設

抗戰以來，為了適應事實上的需要，我們的合作事業實在是雄飛猛進。政府近又決定籌設合作事業管理局，尤使我們感到很大的興奮與希望。

根據合作事業管理局的組織條例，我們可以知道該局的主要任務是這樣：擬定推進全國合作事業的計劃，設計合作社經營的方法，研究合作指導的方法，籌設並管理直轄的合作實驗區，調查全國的合作事業，編輯合作的刊物（以上見條例第四條），推廣及改良全國的合作組織，倡導合作社職員社員的訓練，審核合作社及工作人員的成績，促進合作事業及其他有關團體的聯繫（以上見條例第五條）。爲了整個合作事業的前途，我們覺得像合作

事業管理局這樣的一個組織，除了努力上述各種工作以外，還有一件很重要的任務而待擔負：就是調整全國所有的合作行政機構之間的關係。譬如就目前的情形來說：今日之中國當以提倡工業合作，非常重要，戰後有中國工業合作協會來負責推動，大量投資，確不失為具有全國性的組織，年來表現，亦頗足稱道；是以各地方原有之合作主管機關自應與之通力合作，但事實上決未做到十分協調的地步，這於整個合作事業的效率，多少總有影響的。如各省的農村合作委員會，其工作並不一定限於農村，實亦因合農村工業；加以各省合作主管機關有直隸省府者，有隸於建設廳者。所以我們認為所有主管合作事業的機關必須通力合作遇事協助，談合作者而不能合作，則將何以教人合作？因此，我們更覺得這是合作事業管理局很重要的一個責任。

公佈非常時期禁止進口物

品辦法

財政部頃公布非常時期禁止進口貨品辦法如下：一、依照附表所載無關進口貨品十八組二百三十四稅則號列，由財政部

令飭總稅務司，轉飭各關，一體禁止進口。二、上列禁止進口物品，於禁令頒布後，同時不許報運轉口。三、禁止進口物品，如因調劑後方市價，供給特種用途，或有其他正當原因，經政府機關核請者，得由財政部查酌實際需要，核發購運特許證，其給證辦法另訂之。四、禁止進口貨品，凡用郵包由外洋寄遞進口，或由本國口岸寄遞轉口，亦適用本辦法之規定。

此項禁止進口物品辦法，是中日經濟戰中緊急而必要的措置，全國國民實在應當竭誠擁護。綜其意義，約有三點：一、維持國際收支平衡，鞏固外匯基金。二、附表中所列皆為不必要之奢侈品或半奢侈品，不用這些東西，一般民衆可以說絕對不會感覺到什麼痛苦，然而却可以省下很多錢用以購買軍火及機器，以爲抗戰建國之用。三、禁止進口的積極意義，就是發展本國的工業。

公佈出口貨物結匯領取匯

價差額辦法

財政部近公布出口貨物結匯領取匯價差額辦法，全文如下：一、所有出口貨物，應結外匯，除桐油、茶葉、豬鬃、礦產

四類因與易貨債償及儲料有關，應由政府貿易機關總察產銷情形及國內市價，隨時以優惠價格統籌收購運銷外，其餘貨物無論由政府貿易機關運銷，或由商號自行貿易，概須依照法價將所得外匯售與中國或交通銀行。其售價應得之法幣，由中國或交通銀行取得結匯人同意，於指定之內地地點，以法幣支付之。二、前項依照法價結匯之出口貨物，於實際結清匯額後，得憑結算證件，向結匯銀行領取法價與該行掛牌價格之差額。結匯銀行得向結匯人收取銀行向例應得之手續費，但不得超過百分之三。三、前項差額，由原結匯銀行取得結匯人之同意，於指定之內地地點以法幣支付之。

促進輸出，爭取外匯，以購買抗戰必需及其他建設事業所需要的機器，是目前最迫切的事。但以內地交通不便，運輸奇昂，以致出口貨成本加重，出口商裹足不前，輸出減少。現在財政部公佈了上述的辦法，出口商除將外幣以法價售得法幣外，又能得到很多的差額，不但絕對不會有賠錢之憂，而且還可以得到優厚的利息。這樣輸出必可加多，國際貿易也有平衡的希望了。而且政府得以集中大批外匯，對

於抗戰建國裨益實在很大。

調整外匯水準

抗戰開始，敵我就展開了劇烈的貨幣戰爭。自去年管理外匯以後，經過一年多的艱苦鬥爭，我國外匯的市價始終維持在八辨士左右，擊破了敵人的種種陰謀，結果是偽幣慘跌與日鈔暴落。但是在中日貨幣戰爭告一段落，勝負的情勢大體判明以後，爲了對付敵人的新陰謀，我們實有重新考慮我們戰略的必要。蓋貨幣戰爭和軍事戰爭一樣，必須隨時判斷敵情，以作戰略上的必要的機動處置，然後方能獲取最終的勝利。就維持外匯水準說，與其固定于一較高的匯價水準上以消耗外匯基金，實不如使外匯市價降落，以保全外匯基金。況以敵方現正以軍用票及偽鈔換取法幣，俾在滬套取我國之外匯基金，企圖補救彼自己業已枯竭的外匯基金呢？所以讀者已早有調整外匯水準的預測了。果然，六月七日外匯平準基金委員會爲了國際貿易的平衡，對於現在的外匯水準停止維持，任使外匯價格達到一更佳的經濟水準六又二分之一辨士然後再加以穩定。關在此次調整外匯水準，財政部發言人說：「（一）

維持法幣爲我政府既定政策，最近外匯平準基金管理委員會對於調整外匯市價所運用之方法，既不變更政府之政策，且係政府核准之措置；（二）因進出口季節關係，目前適宜增多進出口非必需品之輸入爲甚，故調整外匯市價，使之合於我經濟有利之標準，維持國際收支之平衡，更能鞏固外匯市況；（三）政府維持法幣法價，抗戰前後始終不變，自管理外匯以還，公私機關正當需要外匯，經財政部核准者，均由中央銀行按照法幣價值，專貨購者，至市價與法幣發生差異，外匯既經管理，此種現象不特我國爲然；（四）政府爲減少市面波動，迭經節由銀行維持成績頗佳，迨外匯平準基金委員會成立後，管理機構更臻完善，維持實力尤見增加；（五）邇來政府更力謀減少非必需品之進口，並多方設法鼓勵出口，同時節省外匯用途，冀以裨益我國之經濟，而適應抗戰之需要（下略）。查此次外匯水準的調整，在市場上所發生的波動並不甚大，人民對於法幣仍有極高的信賴，其原因蓋可得而言者：就是時機選擇適當。亦即我們這次調整外匯水準的實施，不在中日貨幣戰爭方酣的景候，而在中國獲得決定的勝利以

後，所以對於國際上的印象相當良好，認爲我們自動的策略，因此市場上的波動不大，這也適足爲我們財政基礎鞏固之徵。

都市計劃法的公布施行

戰爭開始之後，我國的都市就遭了悲慘的命運：在前方或敵人佔領區域的都市，多被燒燬；就是深處後方的都市，也逃避不了敵人的非人性的轟炸。但是敵人毀滅了我們的都市，我們更建設新的都市。我們要在更遼遠的內地建設起來堅固的都市。所以我們對付敵人破壞的唯一手段，是建設，建設，第三個建設！

提起都市的建設，我們想起都市的計劃。我們過去的都市建設，惜乎是缺少計劃的。過去的都市幾盡爲自然生長起來的，并多造成畸形的發展，於是一遇非常事變（如火災、瘟疫、及敵人的轟炸）居民就遭受非常嚴重的損失。由於重慶、成都等地於敵人轟炸燃燒下的重大犧牲，就是一個很好的證明。

國民政府六月八日公佈的都市計劃法，對於將來中國都市的建設，創立了一個

永久的軌範。該法內容非常詳細而週密，舉凡：住宅商業工業等限制使用區的規定，文化區行政區的酌劃，道路占用土地的面積及市區公園占用土地的面積，市區飲料的衛生，以及體育衛生防空消防等設備：都有適當的限制與規定。假如能按此法執行，則一定可以建設出來現代化的都市。

在敵機肆虐的今天，在舊都市需要改造，新都市需要建設的今天，都市計劃法的施行，實在具備着非常重大的意義。

限制提存以安滬市金融

自從廿六年八月十三日財政部公布安定金融辦法以來，我國金融雖在驚濤駭浪的戰爭中，仍能維持安定於不變；所以兩年以來，該項辦法並無何改絀更張的地方。但自本年六月天津局勢突趨緊張，敵僞飛機造謠，上海方面遂發生提取存款，說購外匯，希圖逃避資金，投機牟利的情形，財政部為安定滬市金融，遂採取限制提

存的緊急處置。當於六月廿一日電令上海中中交農四行銀錢業公會市商會等，自六月廿二日起，上海銀錢業提取存款，除政府需要及發放工資者外，每週支取數目在五萬元以內者照付法幣，超過五萬元者以匯劃支付，專供同業轉帳的用途，上海以外各埠，仍照舊辦理，其有將存款移存內地者，不受此項限制。查此項限制提存辦法，純為安定滬市金融而設，其目的蓋在防止資金的逃避與投機的；因其辦法簡而易行，故自二十二日滬市金融界一致奉行後，各行莊之提取存款者反較以前減少，而金融市場益趨穩定了。除了收效迅速與切實之外，此項辦法尚有兩點足資吾人贊助者。（一）此項辦法僅限於上海一處實行，其他各地仍照廿六年八月十三日公布之安定金融辦法辦理，對於各地情形實可收兼籌並顧的效果，因為廿六年的辦法可以適用到一般情形上去。（二）此項辦法的限制，不及於將存款移存內地者，故能招致上海資金的內流，當此內地正需要資

金建設的時候，實有重大的意義。

發展邊疆教育

據悉教育部為發展邊疆文化教育起見，特組織邊疆教育委員會，由教部及蒙藏委員會各派主管人員二人，中央組織部，中央政治學校，中央庚款董事會各派一人，並由教部聘請其他熟悉邊疆教育情形五人至九人，担任委員。

邊疆因地理的關係，文化教育的比較落後，抗戰軍興以後，西南西北已成了抗戰樞紐復興民族的策源地，當我抗戰已閱二年，正向爭取最後勝利的前途邁進之際，教育部有邊疆教育委員會的籌措，其意義重大，自不待言，不過，希望該會要腳踏實地的去做，務求名實相符，惠及邊民。就中於力求普及邊疆教育的當中，起碼要從發揚各種族之民族意識做起，俾從通過教育關係，達到精誠團結的目的。

會 務 報 告

一、環境愈艱苦奮鬥愈積極

本會刊行的政治建設月刊創刊號，業於六月一日出版問世，所有本會的籌備經過，合法成立，工作綱要等，在該創刊號的會務報告欄內，均有詳盡的記載。想愛護本刊的諸位讀者，和贊助本會的世界人士，以及本會的會員，對於本會的情況，已經知道了個梗概，在此不再贅述。

自從五月三日四日，敵人對渝市不斷的轟炸以來，本會鄰近，遭受了幾次的投彈與燃燒，本會雖亦略被波及，但損失不大，亦云慶幸；至於一切工作的推行，無可諱言的是受了相當影響；可是這只是一時的現象，而應該進行的會務，並沒有因之中輟，相反的，我們的工作，倒更加積極，更加努力了！因為我們確知惟有從艱苦的環境中加緊奮鬥，才能索還敵人所欠我們的血債！

二、第一次常務理事會議

的重要決定

第一次常務理事會議，於七月十九日舉行，主席高顯鑑，記錄孫禮謙。報告及決議之重要事項分誌於次：

報告事項：

(一) 本會前案事宜，前經分別呈請中央黨部社會部及內政教育兩部，業經批示，准予備案。

(二) 本會收支詳細帳目，業經第一次經費稽核委員會議，詳為稽核無訛，并經審核預算草案，暫行酌予施行。

(三) 一般會務之推進概況。

決議事項：

(一) 依照本會經費籌措稽核委員會之決定，應即分向黨政最高機關請予補助，由各常務理事分別商洽進行。

(二) 近以空襲關係，各機關亦相繼疎散，會員散處各地，招集匪易，是以各專門研究委員會，一時殊難集會討論；決定由研究部召集各專門研究委員會之召集

人，共同討論各專門研究委員會之研究綱目，函告各委員書面研究，并請發各委員聘書。其詳細辦法，由研究部規定辦理之。

(三) 地方行政研究委員會，應與行政院縣政計劃委員會，切取聯繫，以資探討，亦由研究部負責辦理。

(四) 徵求會員，暫以各專門研究委員會之需要，向外發展，徵求專家入會，俾求量與質之并重。各地分會亦應相機進行，儘先籌設成都昆明兩地分會。

(五) 推行部應依據研究組織兩部工作之進展，隨時注重推行實效工作。

(六) 本會政治建設月刊稿件，除外投及會員供給稿件外，各理監事及編輯委員，應多方負責搜集佳作。關於稿費：外稿酬金較豐，會員撰述，僅致薄酬，略示點綴，如承賜稿，尤所歡迎。

(七) 因空襲及各機關疎散關係，理

監事會，暫緩召集。

(八) 本會會址，暫不他遷。

(九) 依據會章之規定，分函會員，繳納會費——入會費，常年會費各五元。

(十) 為謀本會會員經常聯繫起見，每月舉行聚餐座談會一次或兩次，每次自備餐費壹元，由總務部規定日期地點，隨時通知，應即徵求參加人數，以便統籌。

(十一) 各部正副主任，得列席常務理事會議。

三、歡宴川康建設視察團

國民參政會第三次大會時，議長提議，在大會休會後，組織國民參政會川康建設期成會，并由期成會組織川康建設視察團，常經大會依原案通過，當即分為五組出發視察。茲以各路視察完畢，先後返渝，本會深以視察團諸先生之遠道跋涉，為國辛勞，至足欽敬；更以川康為抗戰建國之根據地，喻取視察親感，於政治建設之研究，實有莫大之裨益，爰於八月十一日午后四句鐘假座青年會餐室歡宴，并舉行川康建設座談。當日到會者有視察團李璜，莫德惠，張劍鳴，高惜冰，章伯鈞，林虎，閻寶航，關吉星，中央通訊社田玉振

，大公報徐益，新華日報楊惠琳諸先生，本會會員魏鑑，韋以繼，高向景，吳煥章，關吉玉，劉廣沛，馬曼青，沈劍虹，王元照等數十人。當由常務理事王卓然充任主席，略述開會意義後，副請各組報告視察概況與觀感，由出席之各參政員依次發言，闡述甚詳。會後進餐，已鐘鳴七句，賓主乃盡歡而散。(座談之詳細紀錄，俟下期本刊披露)

四、一般會務之推進

(一) 書報購置——精神食糧的缺乏，是國內普遍的現象；本會以學術研究為主要任務，是於研究資料之供給，外文書報之參考，需要更屬迫切，故由香港方面託有專人，專司中外文書報雜誌之採購與郵寄事宜。雖郵寄困難，但從未中斷，尤以歐戰爆發後，各種參資更源源而來，已隨時彙成目錄，分發各會員存查，以便借閱。

(二) 組織分會——本會會員近多散處各地，成都昆明兩地，為數尤多。根據本會章程第七條之規定，及第二次常務理事會議決議，盡先籌設成都昆明兩地分會，現組織部已着手辦理。再組織部對會員登記事宜，業已制訂會員登記表格，即行

分函各會員填寫，以資保存，並供稽考。

(三) 編譯研究——關於編譯工作，本會向極進行，以為研究上之參考資料，并為刊行叢書之準備。至於集體的研究工作，以會員散處各地，召集頗感困難，各項專門問題之研究，集中研討，實為當前事實所不許；均經第二次常務理事會議決議；由研究部召集各專門研究委員會之召集人，共同討論各該會研究綱目，函告各委員分別蒐集資料，自行研究，一俟將來再行開會，共同交換研究結果。究究部原經函定於八月二十日召集各專委會召集人開會，嗣以警報關係未果，不日即可重行召集。

(四) 備案事宜——本會立案，業得中央黨部社會部許可，發給許可證書，關於備案事宜，早經分呈內政教育兩部，業得批示，准予備案。至月刊登記，因手續煩瑣，現正由重慶市社會局轉呈核准中。

(五) 各方協助——本會於成立大會時，通過敦請各院部會長官為名譽理事一案，早已分函聘請，近得王部長龍惠，何部長應欽，吳委員長忠信，陳委員長樹人……等先後來函皆表示，極願協助本會發展；此種倡導學術之精神，實足感佩。

編 後

我們英勇抗戰，已閱兩年。在這抵禦暴敵救亡圖存的兩年過程中，我們是抗戰與建國相輔而行，國內政治外交財政經濟交通等，終不因暴敵的侵凌而阻礙我們的發展，我們不僅沒有退縮，反而在各方面表現着無限度的挺進與堅強。本刊爲要把這兩年來內政外交各方面加以檢討，並爲策勵未來的起見，在這一期刊有『兩年來之政治建設』特輯：關於行政，財政金融，經濟與工商業，外交交通等，邀約專家發揮宏論。每一篇裏都有精確的事實，擺在我們的眼前，而數目字之統計，尤足珍貴。不啻讓我們把兩年來的國力表現做一總檢閱；而鼓勵我們更要加緊前進，不容許我們對抗戰建國發生絲毫的動搖。

本期專著，尤爲篇篇踏實，不落空泛。『政治之精神建設與實質建設』一文，雖然是討論政治理論的文章，但是著者很能剔出過去政治上的弱點，給以『對症施藥』的補救；『省府合署辦公制度之研討』，是一篇討論實際行政問題的文章，把『省府合署制度』的利弊及應糾正之點，詳述無遺，足以供給研究省行政上之參考。『租稅與租稅制度』與『論宗祧繼承與抗戰建國』，是就政治建設問題中財政與法律兩部門的專門問題，加以精闢的發揮。自從我們抗戰以來，很博得國際間廣大的同情，尤其是國際間維護和平與人道主義的學者，從『國際援華陣線之一環』的

一文中，可看到一個明確的輪廓。『我國地方自治的源流』，雖然是一篇歷史性的考證文章，可是要知道當前地方自治的情形，倒不能忽略了歷史上地方自治的淵源或變遷，所以這篇似乎不合現實的文章，也許對於從事地方行政研究或實際工作者，不無給以『追本捨末』的幫助。工業合作運動，這是我們抗戰最著成效的經濟建設的一種大貢獻，本期的『工業合作運動之使命及其設施』一文，自有提供讀者一讀的必要；何況執筆者就是推動該項運動的主持者，當然所說切實，深值參考。

譯述工作原爲本會經常工作之一；本刊不揣棉薄，今後更願在譯述方面提供大量的精神食糧，尤其有關國際動態，對抗戰的觀感，及敵情檢討等方面。所以本期譯述文字比以上期增加許多。關於國際的動態，尤其是處處雲風莫測的國際局面下，而舉足重輕的美國，將來外交政策的轉變，在本期『美國的外交政策』一文中，似可窺其全豹。他如『日本侵略戰中國民生活之疾燼』、『英日在華中貨幣戰之檢討』、『日本的恐懼感』、『日閩計劃與事實背道而馳』等文，不是從敵人自己的口供，即係根據歐美人士尖銳的觀察，歸綜起來是證明敵人在軍事，財政，政治，甚至國民一般生活上，已得有日趨末落，勢將崩潰的結論。

本期調查統計資料兩篇，一篇是繼續上會戰區縣政情形之新的資料；二篇是全國警察行政概況的報導，多少總會足以供給留心城區行政及警察行政的人士之參考。

政治建設月刊 第一卷 第三期

中華民國二十八年八月一日出版

編行者 中國政治建設學會

會址 重慶黃家壩口四德里十七號

主編 田雨時 高向杲

編輯委員會

王家楨 王卓然 王丕烈 王冠吾 方東
 尹文敏 田雨時 金長佑 章以謙 胡慶育
 高顯鑑 梁子青 高向杲 姜書園 姚寶賢
 師運勳 崔敬伯 章 勃 郭榮生 劉世傳
 關吉玉 (以姓氏筆畫多寡為序)

總經理處 重慶武庫街四號 中國文化服務社

定價表

訂購辦法	冊數	價目	郵費	
			國內及日本香港及澳門	外國
零售	一冊	四角三分	一角二分	三角
半年預定	六冊	二元二角	免	三角六分
全年預定	十二冊	四元四角	免	七角二分
本國郵票十枚通用惟以一分及五分為限				

徵稿簡則

- 一、本刊以研究政治理論及其建設，如各級行政，財政金融，生產建設，外交，交通，教育，法制各部門為主。凡關於政治思想之探討及一般建設性之論著，調查報告統計圖表譯述等，皆所歡迎。
- 二、來稿以語體文為主，其請加新式標點符號，寫清楚，(勿作兩面寫)每篇以五千字至一萬字為限，其內容特別豐富者，不在此限。
- 三、譯文請附原文，如原文不便附寄時，請註明原文題目，原著者姓名，及出版時期及地點。
- 四、來稿刊登後，酌發酬金，(每千字自二元至五元)惟未蒙本刊披露而已在他處發表者，恕不奉酬；不願受酬者，奉贈本刊。
- 五、本刊對來稿有增刪權，如不願修改者，請於投稿時，預先聲明。
- 六、來稿登載後，其著作權即為本刊所有，如願保留者，須特別聲明。
- 七、來稿文責自負，稿未請註明姓名，地址，略歷，以便通訊；但揭載時署名，由作者自定。
- 八、來稿不論登載與否，概不退還，惟附足郵費者，不在此限。
- 九、來稿請寄：重慶黃家壩口四德里十七號中國政治建設學會。

廣告刊例

等第	地位	全	半
特等	底封面之外面	壹佰伍拾元	七十元
優等	目錄版前後	一百元	五十元
普通	正文前後	七十元	三十五元

1. 特等廣告如用二色以上印刷須另加印費
 2. 如用色紙或其他彩印價目另議
 3. 繪圖製版工價另議長期不更換者祇取一次製版費
 4. 廣告費先付遠地函詢即行奉覆

本刊創刊號目錄

中國政治建設學會成立宣言
專刊詞著

新中國的政治建設

田雨閣

新縣政問題

姜書閣

政改地方行政機構與人事調整

梁子青

交通建設今後應取的途徑

李敬伯

論今後教育應着重於民族「自強性格」

崔敬伯

之建樹

黃麗泉

國際現勢與我國外交政策

胡慶育

日蘇問題之經濟的與政治的觀察

王家楨

關於國民精神總動員

王卓然

戰時農民組織與農會

喬啓明

譯

沒落的日本政局的失敗

姚寶賢譯

全國生產會議特輯

何鶴雲譯

全國生產會議與政治建設

穆藕初

謹獻於生產會議的幾點意見

高顯鑑

對全國生產會議的幾點意見

劉廣沛

戰時生產與勞動動員

祝世康

調查統計

本會資料室

戰後各省辦理保甲概況

本會資料室

戰後各省辦理保甲概況

本會資料室

戰後各省辦理保甲概況

本會資料室

戰後各省辦理保甲概況

本會資料室

戰後各省辦理保甲概況

本會資料室

戰後各省辦理保甲概況

本會資料室

戰後各省辦理保甲概況

本會資料室

戰後各省辦理保甲概況

本會資料室

戰後各省辦理保甲概況

本會資料室

戰後各省辦理保甲概況

本會資料室

戰後各省辦理保甲概況

本會資料室

本刊緊要啟事

茲以印刷廠所疏
散遷鄉，裝置需
時，本刊乃經一
再延誤；并以稿
件積壓，勢須合
刊印行，至深歉
仄，諸希鑒原！
現擬於最短期內
，定將拖延各期
，完全趕出；並
當力求內容充實
，以符讀者愛護
之意。此啟。