

林

建設大綱草案

孫科著



#3557

建設大綱草案

一 原則

一 國民政府對於中華民國之物質建設，當根據

總理所著建國方略之實業計劃為原則，集中全國財力，期於最短期間實現之。

二 國民政府為實現建設計劃，得以平等互惠不損主權為原則，盡量借用外資，并僱用外國專門人才。

三 借用外資應投諸最有利之途，以資吸引，如發展鐵路交通，商港，市街，公用事業，及基本工業等。

四 僱用外國專門人才應以在所借用之外資本息未清償期為限，並以教授訓練中國後進人才繼承其乏，為必要條件。

五 前北京政府與外人所訂立關於建築鐵路，浚治河流，開採鑛產，建設市街，開闢商港，發展工業，及其他投資中國經營實業之合約，已滿十年仍未履行者，或未經國民政府從新核定承認者，均由政府宣布作廢。

六 凡關係全國之交通事業，如鐵路，國道，電報，電話，無線電等；有獨占性質之公用事業，如水力電，商港，市街，市公用事業等；關係國家前途之基本工業及鑛業，如鋼鐵業，基本化學工業，大煤鑛，鐵鑛，煤油鑛，銅鑛等；悉由國家建設經營之。



MG
F129.6
79

- 七 國營事業（國有產業）中有屬於地方性質者，國民政府得委諸地方政府經營管理之。
- 八 地方政府經營物質建設之範圍，及其受國民政府監督指導之法制，由國民政府制定之。地方政府機關未經國民政府之核准，不得與外人訂立合約，借用外資，或准許外人有經營建設事業之特權。
- 九 凡鐵路國道沿線兩旁地帶，鐵路中心及終點，新闢商港及新建市街地區，政府當根據總理所主張土地政策，人民自由報價政府按價徵稅照價收買之原則處理之。
- 十 凡在鐵路國道沿線兩旁地帶，鐵路中心及終點，新闢商港及新建市街，政府已宣告收歸國有之土地，其因政府設計投資改良而增漲之地價地租，悉屬國有。
- 十一 國營事業（國有產業）在可能範圍內應盡量採用公司管理制，并應確定嚴密之職員服務法。
- 十二 由政府批准個人經營之建設事業，政府當予以充分之法律保障，除受法律上應有之節制外，政府不得無故收回管理。
- 十三 個人企業組織，因發展企業之必要，經呈准政府時，得借用外資，并發行公司債券。
- 十四 建設開始時，政府當以全力厲行裁兵，以節省軍費，切實統一，與整理財政，——如廢除厘金，改訂關稅，改良幣制，建立中央銀行，清理外債等事，以爲進行建設之基本。
- 十五 建設開始時，政府當制定勞工法，工廠法，工會法，工人保險法，及其他必要之社會立法，以保障勞工利益，提高工人生活，及促進物質建設，增加國家生產爲原則。
- 十六 建設開始時，政府當制定土地法，土地收用法，地稅法，地租法，農民保護法，農村改良

法，并設立農民銀行，農民合作社，取締高利貸，以保障農民利益，改良農民生活，及鞏固國民生計，保持社會安寧爲原則。

二 計畫

十七 中國之物質建設，依 總理所定之實業計畫爲綱領，其科目如左：

甲 交通之開發

子 鐵路一十萬英里

- (一) 西北鐵路系約七千英里
- (二) 西南鐵路系約七千三百英里
- (三) 中央鐵路系約一萬六千六百英里
- (四) 東南鐵路系約九千英里
- (五) 東北鐵路系約九千英里
- (六) 擴張西北鐵路系約一萬六千英里
- (七) 高原鐵路系約一萬一千英里
- (八) 其他現築未成路線及將來幹線敷設雙軌等

丑 汽車公路一百萬英里

寅 修浚現有運河

(二) 杭州天津間運河

(二) 西江揚子江運河

卯 新開運河

(一) 遼河松花江間運河

(二) 其他運河

辰 治河

(一) 揚子江築堤滄水路起漢口迄于海以利航行無間冬夏

(二) 黃河築堤滄水道以免洪水

(三) 導西江

(四) 導淮

(五) 導其他河流

己 增設電報線路電話及無線電使遍布於全國

乙 商港之開闢

子 於中國中部北部南部各建一大洋港口

丑 沿海岸建二三等商港及漁業港

寅 於通航河流沿岸建商場船埠

丙 鐵路中心及終點併商港地設新市街各具公用設備

丁 水力之發展

戊 設冶鐵製鋼廠水泥廠以供上列各項之需

己 鑛業之發展

庚 農業之發展

辛 蒙古新疆之灌溉

壬 於中國北部及中部建造森林

癸 移民於東三省蒙古新疆青海西藏

十八 上列建設計劃，國民政府當集中國家全力，務使於五十年內得完全實現。

三 預算

十九 建設計劃，依最低限度之預算，所需建設經費，約共二百五十萬萬元。分列如左：

一 交通之開發

子 鐵路十萬英里(每里十萬元計) 一〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

丑 碎石路五十萬英里(每里二萬元計) 一〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

寅 修竣現有運河(一千英里每里十萬元) 一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

卯 新開運河(二千英里每里三十萬元) 三〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

辰 治河

(一) 揚子江 三〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

(二) 黃河 四〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

(三) 西江
 (四) 淮河
 (五) 其他
 已 增設電報電話無綫電

交通共二一，九〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

二 商港之開闢

子 中北南大洋港三個(每五千萬元)
 丑(一)沿海二等港四個(每二千萬元)
 (二)沿海三等港九個(每一千萬元)
 (三)沿海漁業港十五個(每二百萬元)
 寅 沿江岸商埠十個(每五百萬元)

商港
 共四〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

三 鐵路中心終點商港建新市街公用設備

子 國都建設
 丑 新大市五個(每二千萬元)
 寅 新中等市十個(每千萬)

市街公用
 共三〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

四 水力之發展

水力電廠五個(每二千萬)

水力

一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元
共一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

五 基本工業之發展

子 大鋼鐵廠四個(每五千萬)

丑 大水泥廠五個(每千萬)

寅 化學工業廠五個(每千萬)

工業

二〇〇、〇〇〇、〇〇〇元
五〇、〇〇〇、〇〇〇元
五〇、〇〇〇、〇〇〇元
共三〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

六 礦業之發展

七 農業之發展

八 蒙古新疆之灌溉

九 北中部造林

十 移民滿蒙新疆青海西藏(移一千萬人每人百元)

總計預算

二五、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

四 程序

二十 建設計畫全部預算，既需二百五十萬萬元，以五十年為完成期，則每年平均需建設費五萬萬元，每十年需五十萬萬元。

二十一 以十年需五十萬萬元計，則建設開始，十年內預定應完成或辦理之建設事業如左：

一、建築鐵路二萬英里，每年二千英里 每英里十萬元，計共二十萬萬元，分配如左：

(一) 西北系之半 三千五百英里

(二) 西南系之半 三千五百英里

(三) 中央系三之一 五千五百英里

(四) 東南系三之一 三千英里

(五) 東北系三之一 三千英里

(六) 完成現築未成之粵漢綫，海蘭綫，包蘭綫等，約千三百五十英里。

二、建築汽車公路十萬英里， 每年一萬里，每里一萬元，計共二十萬萬元。

三、修築運河 每年一千萬元 共一萬萬元

四、浚治河流黃江西江淮河 每年二千萬元 共二萬萬元

五、增設電報電話無綫電 每年一千萬元 共一萬萬元

六、建設北大港及南大港 每年一千萬元 共一萬萬元

七、建築沿海沿江商埠 每年一千萬元 共一萬萬元

八、國都建設 每年一千萬元 共一萬萬元

九、建設水力電廠二個 每二千萬元 共四千萬元

十、建設大鋼鐵廠二個 每五千萬元 共一萬萬元

十一、建設水泥廠二個	每千萬元	共二千萬元
十二、建設化工廠二個	每千萬元	共二千萬元
十三、開發鑛業	每年五百萬元	共五千萬元
十四、發展農業	每年五百萬元	共五千萬元
十五、建造森林	每年二百萬元	共二千萬元
以上共計	五十萬萬元	

五 集資

二十二 每年所需五萬萬元之建設經費，應依左列辦法籌集之。

- 一 每年在國家預算項下指定 二萬萬元
- 二 每年借入外資 二萬萬元
- 三 每年發行內國建設公債 一萬萬元
- 二十三 爲促進及利便建設事業之國內投資，應設立建設銀行，協助建設機關辦理之。
- 二十四 全國建設事業之集資設計經營管理，由國民政府建設機關專責分任之。

附建設大綱草案的說明

國民黨的使命，是要建設三民主義的中國。三民主義的確立，必有其物質的基礎。沒有相當的物質基礎，民族的獨立，不能保障；民權的發展，不能進行；民生的衣食住行，不能解決。如何建設這物質的基礎？ 總理的民生主義，確定我們進行的方向；建國方略內的實業計畫，指示我們具體的大綱。

近代的國家，從十八世紀末期以來，次第經過經濟上產業革命的階段。中國自鴉片戰敗八十年以來，飽受經過產業革命而進展為帝國主義的國家的經濟侵略，我們的國民經濟，日陷於被支配被掠奪被縛束的困境。自甲午戰敗幾四十年以來，雖已覺悟產業革命的必要，然而被惡政治勢力的摧殘梗塞，經政治革命的停頓犧牲，一直到現在，才有起手建設的機會，真是時機誤盡。即使從今日起，奮起直追，比英國已遲了一百五十年，比日本至少也遲了五十年。環顧全世界最後進的殖民地，如南美，非洲，澳洲，產業革命的進程，一日千里。歷觀各國歷史，產業革命的過程，約需三十年至五十年；依此而論，一二十年後，他們都要經過產業革命的進程了。假如中國於三五十一年內，不能超脫現在農村和手工業的經濟階段，四面壓迫於國際間帝國主義頑強未已的環境，那我們中華民族的前途，思之真是不寒而慄！

近四十年經濟落後的失時，於萬般苦痛中的唯一幸事，就是 總理民生主義的戰勝，求經濟上產業革命的實現。於政策上論理上我們經過重商主義式的「富強」，資本主義式的「興實業」，乃至近來支配慾橫決不顧一切的共產黨，次第打破。我們現在能依照 總理的主義和方略來實現產業革

命，這就是 總理所謂物質建設，這總算是不幸中的大幸。

物質建設，從純經濟方面而言，即資本的建造。產業革命的特徵，亦即鉅量工業資本的建造。我們人口過剩的農業國，生產力的全部，僅足供最低生活的消費。原有資本尚難維持，新資本的生產更說不到。（我們雖沒有統計，但一方面看屋宇道路墾工鐵路等等鉅量的廢敗不治，他方面看新建築新生產設備增加的減少，全社會的資本物的總值，恐實逐年遞減）。若專靠本國的物力來建設，非但是極緩慢，而且在初期是極痛苦（壓低一般消費）的事。

同時，我們最低限度的物質建設，——確立三民主義相當的物質基礎的建設——其量數及所需時期爲如何呢？依照本案的預算至少要二百五十萬萬元。假如以五十年爲期，平均攤分，每年要五萬萬元。（這樣計算自然是不準確的。第一，各項事業所需的資本，要就當時當地的情形及舉辦的條件來詳細計算。第二，財政收入將因社會經濟發展而增加，國庫方面能撥之款亦因此而增加，每年能舉之內外債額，亦因國內經濟發展及國際信用增進而增加其總額及實收成數，低減其利息及退還本息的比較額。但此項初步預算的工用，在表示量數的大概）。就現在社會經濟情況，每年能陡然增加其生產力，以直接生產或換取五萬萬元的資本設備麼？恐怕是不能。從現在財政情形及國內資本市場情形而論，更是一定不可能。各國產業革命 最先進的英國除外，沒有不借用外資的。所謂需時三十年至五十年，亦即指在借用外資條件下而言。我們處這樣困難情形之下，——軍事甫定財政困乏的政府 人口剩餘的農業國——自非借用外資不可。總理當時著實業計畫，英文的原稱是 *International Development of China* 用意是要吸用國際資本，來促成物質建設。我們

在平等互惠不損主權範圍之內，盡量借用外資，應為實行建設的第一義。

這最低限度的建設，包括交通，（鐵路，公路，運河，治河，電報，電話，無線電）商港，市街道，市公用，水力，基本工業，（鋼鐵，水泥，及基本化學工業）鑛業，農業，灌溉，造林，移民等事業，這都是依照 總理的實業計畫，刻不容緩的。至於舉辦的次第，第一期十年內的工作，已於本提案的程序內擬定。

該程序所定工作，經濟目的而外，社會，政治，國防，種種關係亦復顧及。

經濟的目的有三：（一）解放及發動所以發展經濟的勢力。（二）改良佔最大部份的農業經濟。（三）樹立基本礦業工業以為工業化的基礎及發動機。關於第（一）交通的設備，尤其貨物運輸的設備，為最重要。因為減輕農產品的運出價，及工業品的運入價，農民的實際所得，因此生活提高，作業改善，立刻有增加之可能。省却鉅量用於運輸的人力，即有改用于他項效率較高的生產之可能。鉅量的煤鐵得以採用，即有使用鉅量的原動力之可能。其他天然富藏，有同樣掘發之可能；運價減低，市場擴張，近代規模的工業。有成立之可能。以具體言，則東南及中部有河道運輸的輔助，故西北西南兩系的鐵道尤為重要。至於商港的設備，市街道市公用的設備，亦即交通集合點的設備。

第（二）農業經濟的改良。人口過剩的農業的效濟，一方面以發展工業，遷地移民，以舒生產遞減律之困縛。他方面改善其公用設備，如治河灌溉造林等。再以農村銀行及生產協作社的運用，救濟農民被高利貸及販商的掠奪，然後農村私經濟，才有改善的可能。

第二(三)樹立基本礦業工業。煤與鐵爲機器時代高能原動力經濟的要素，參之者爲水電。至於基本的化學工業，及供給建築的水泥業，皆當於最短期發展之。

爲實施本程序所定計劃的輔助建設資本之湊匯挹注，則建設銀行有設立的必要。

但是我們經濟的發展，是要依民生主義所定的方向在民生主義範圍之內的。是要以平均地權節制資本的手段，來平均分配，避免階級鬥爭的。

節制資本 本大綱原則內規定何者應爲國有產業，國家聚此經濟的綱領，生產的鎖鑰，再加以運用賦稅的權能，實爲節制資本最重要的具體辦法。至於可由私人企業經營的事業，一方面應予充分的法律保障，及集資借款的規定，不得無故收回管理，使有健全的發展。他方面制定勞工法等(原則十四)使勞資間有合理的分配和關係。

平均地權 因經濟發展及交通情形變動而增價的土地，應依照土地政策，照開始原價收歸國有，(原則七)並從速制定土地法等，(原則十五)是爲平均地權的具體辦法。同時鐵路公路得此鉅量的收益，更足爲初期付還債務的保障，採用促進經濟發達的廉價運輸政策的援助。

地方政府舉辦建設事業，其範圍及其受中央監督指導的法制，(原則八)應從速制定。所以使全國建濟的發展，有合理的設計，有一貫的政策，有分工的效能。

國有產業經營的成敗，非但爲民生主義實施之成敗所關，實亦全國經濟機能之生死所繫。現有國有產業，一方面受北京官僚政治的餘毒，他方面經革命時期不能以經濟原則爲唯一標準的犧牲，經營之不善，無可諱言。亟當從速革新，以免病理機能蔓延滋長。制定嚴密優良的 *Civil service* 同

時于可能範圍內，盡量採用公司管理制。至於新建設的國有產業，更應于不損國權範圍內，盡量僱用外人專門人才。當此軍事初定建設開始的時期，產業的管理經營，財務上技術上健全的习惯，尙待養成，相當的人才，亦復缺乏。斷不可囿于偏隘的情感，拒絕客卿，孤注試驗。從吸引外資方面而論，在國際信用尙未昭著的時期，任用客卿，亦爲必要條件。

我們試狠不客氣的提出兩個問題：這十幾年來，爲什麼可以招得數百萬的僱傭兵？爲什麼不下十餘萬的所謂知識階級，遑遑不可終日的非競趨於「做官」的途徑不可？我們的答案，是：撥亂到治訓政順利的關鍵，全在能否於最短時間實現鉅大的物質建設。（其實是最低限度的。）物質建設的關鍵，全在能否吸用鉅量的外資。至於吸用外資的關鍵在那裏呢？在乎所投資本有清還本息的保障。那種帝國主義侵略式的投資，不問我們治亂的情形，由他們政府保障本息以達其掠奪之企圖的，我們當然堅決拒絕。至於依照商業原則的平等投資，必有清還本息的保障方能引之使來。換言之，在他們眼光看來，最重要的問題是我們統一的局面，是否穩定，我們繼續實施我們的政綱，是否有決心有團結力。具體言之，即在原則十四條「……」能否實現。我們應狠不客氣的說，現在是千載一時的運會，也是千鈞一髮的時。我們大家本着總理親愛精誠的精神，努力扶開物質建設的大門，三兩年後，新牛機的光明，照射全國，大家走上了樂生安定之道，民衆的觀聽也改變了。共產黨造亂的源泉也永塞了。

