

一九三六年

汗血月利

第一



期

卷 8

期 一 第

號 月 十

刊月血河

國防專號 (一)

這一期：

注重貿易消費稅收金融四部。

提揭國防經濟的主要方案。

參証歐戰及日俄戰爭事實。

把握當前國際時機。

斟酌國內實在情況。

想得真，說得是，做得到！

● 供給志士們和當局一個硬綑綑的朋友。

國民政府內政部及中央黨部登記

汗血月刊

中華郵政特准掛號認爲新聞紙類

廣告刊例

等第	地位	全	半	四分之一
特等	底封面外面	八十元	卅二元	
優等	前後封面之內面及對面	六十元	卅八元	十八元
上等	圖畫前後及正文首篇對面	五十元	卅四元	十五元
普通	首篇以外之正文前後對面	四十元		

寄即索承例刊告廣細詳

第八卷第三期

中華民國廿五年十二月一日發行

編輯兼發行人 **劉達行**
 總發行所 上海白克路同春坊三十七號
 電話九五九四二號
 特約發行所 南昌中山路三六八號
汗血書店
分售處 各埠大書店

定價

預定全年	零售	訂購辦法	冊數	價目	郵費
十二冊	一冊	冊數	冊數	價目	郵費
二元	二角	國內及日本	十二冊	二元	郵費
三角	三分	澳門香港	每月一冊	二角	郵費
九角六分	八分	國外	一日出版	二角	郵費
二元四角	二角		全年十二冊	二元四角	郵費

用通足十價代票郵

一 二 三 四 五 六 七 八 九 十

汗血月刊社徵稿條例

本社專以研究批評現實政治問題並求其體解決
 方案故吹實踐精神爲主旨竭誠歡迎海內外學者
 發表意見其範圍如下

- 1 現行政治制度之利弊
 - 2 歷代政治之得失及其教訓
 - 3 政治上種種習慣之研究及改良方法之探討
 - 4 各種實際問題發生之因果及改進方案
 - 5 建設新中國之具體方案
 - 6 各省現實政治之研究與批評
 - 7 中國政治與國際關係
 - 8 各種政治上之教訓與先例
 - 9 各種國際政治問題之分析
 - 10 各國歷代政治家之政策手腕及其影響
 - 11 其他有關係政治運用之材料
 - 12 介紹各國歷史政治上偉大人物之事實
 - 13 政治上有趣味的軼事
 - 14 各種調查統計之搜集
 - 15 鼓勵實際幹快幹的精神
- 本刊文字重實際問題之研究
 本刊內容分汗血論壇重要論著政策方案譯述調
 查政治家傳記汗血故事汗血文藝等欄
 凡經審定登載之稿件酌致現金報酬(但已在他
 處發表者恕不致酬)
- 甲 以字計者每千字自三元至十五元
 乙 以篇計者每篇自五元至五十元
- 來稿以每篇自三千字至一萬字長爲限文字過長
 者不收專著另議
- 稿金自發表後於每月月底致送
 來稿請用格紙書寫加新式標點如係翻譯須附寄
 原著或將原著人姓名出版年月及地點詳細註明
 亦可
- 來稿如不願增刪修改者須先聲明一經本社刊載
 版權歸本社所有
- 來稿署名者作者自便但須將真姓名及通訊處寫
 明以便致送稿金凡須將原稿退還者須預先附足
 郵費否則無論登載與否概不退還
- 來稿請寄上海白克路同春坊三十七號

糧食問題研究

實價七角
郵費加一

內容一覽

序言

戰時糧食問題之嚴重性
戰時糧食研究

中國戰時糧食統制問題

- 一、戰爭勝敗與糧食
- 二、中國糧食之生產現狀
- 三、中國戰時糧食之消費現狀
- 四、中國戰時糧食統制之現狀
- 五、確立中國戰時糧食參謀本部
- 六、結論

戰時糧食統制研究

- 一、導言——糧食與戰爭
- 二、戰時糧食統制之必要
- 三、戰時糧食之生產統制
- 四、戰時糧食交易之統制
- 五、戰時糧食分配與消費之統制
- 六、結論——戰前的準備

我國戰時糧食統制方案

- 一、戰時糧食統制之範圍與意義
- 二、戰時糧食統制政策
- 三、戰時糧食生產政策
- 四、戰時糧食消費政策
- 五、戰時糧食貿易政策
- 六、戰時糧食運輸政策
- 七、戰時糧食統制機關

平時糧食研究

吾國糧食的自立問題之過去與未來
吾國傳統之糧食進口免稅政策
歷年糧食進口的數量
吾國米麥進口徵稅的經過
吾國糧食產量是否不敷

洋米洋麥源頭入口的原因
糧食自立的途徑
現階段中國糧食恐慌及其自救方案

方案

- 一、現階段中國農業恐慌的特質
 - 二、中國糧食問題的重要性
 - 三、中國糧食恐慌的原因
 - 四、中國主要糧食的現狀
 - 五、糧食自救目標與國民經濟建設
 - 六、現階段中國糧食自救的方案
- 甲、生產方面
乙、消費方面
丙、分配方面
丁、貿易方面
戊、管理方面

中國糧食問題鳥瞰

- 一、世界米麥產銷狀況
- 二、外洋米麥之進口
- 三、我國糧食不足之原因
- 四、增加生產與糧食統制

糧食問題下倉儲制度之研究

- 一、倉儲之重要及其作用
- 二、歷代倉儲制度大要及其批判
- 三、諸倉之長短及理想倉儲制度

糧食統制試驗中江西糧食現狀

- 一、導言
- 二、江西之米穀產區
- 三、江西米穀之剩餘量
- 四、江西米穀市場及量衡器
- 五、江西米穀交易與碾製器
- 六、江西米穀之包裝與保管
- 七、江西米穀之運輸
- 八、江西米穀之外銷
- 九、統制江西糧食之試驗經過

綜合研究

中國糧食問題平時戰時一個機構方案

方案

- 一、概論
- 二、討論之綱領
- 三、生產條件傾側形態
- 四、建設糧食自給原則
- 五、戰時之機構
- 六、糧食生產之現狀
- 七、糧食消費量
- 八、糧食不足種糧之原因
- 九、農地組織之動搖
- 十、耕地面積與人口增加失衡
- 十一、災禍損失與人口增加失衡
- 十二、田賦激增地價低落
- 十三、高利貸之剝削
- 十四、田賦激增地價低落
- 十五、高利貸之剝削
- 十六、田賦激增地價低落
- 十七、高利貸之剝削
- 十八、田賦激增地價低落
- 十九、高利貸之剝削
- 二十、田賦激增地價低落
- 二十一、高利貸之剝削
- 二十二、田賦激增地價低落
- 二十三、高利貸之剝削
- 二十四、田賦激增地價低落
- 二十五、高利貸之剝削
- 二十六、田賦激增地價低落
- 二十七、高利貸之剝削
- 二十八、田賦激增地價低落
- 二十九、高利貸之剝削
- 三十、田賦激增地價低落
- 三十一、高利貸之剝削
- 三十二、田賦激增地價低落
- 三十三、高利貸之剝削
- 三十四、田賦激增地價低落
- 三十五、高利貸之剝削
- 三十六、田賦激增地價低落
- 三十七、高利貸之剝削
- 三十八、田賦激增地價低落
- 三十九、高利貸之剝削
- 四十、田賦激增地價低落
- 四十一、高利貸之剝削
- 四十二、田賦激增地價低落
- 四十三、高利貸之剝削
- 四十四、田賦激增地價低落
- 四十五、高利貸之剝削
- 四十六、田賦激增地價低落
- 四十七、高利貸之剝削
- 四十八、田賦激增地價低落
- 四十九、高利貸之剝削
- 五十、田賦激增地價低落

中國糧食問題戰時平時解決的途徑

途徑

- 一、問題的展開
 - 二、問題的概略
 - 三、解決的途徑
 - 四、結論
- 非常時期的中國糧食統制政策
- 一、長期抗爭之戰鬥主力
 - 二、現階段的中國糧食問題
 - 三、中國糧食問題的概略
 - 四、糧食統制政策的研究

上海汗血書店發行
地址：上海白克路同春坊卅七號

汗血月刊 啟事

啟者前本刊原定於十月及十一月兩月份連續出版『國防文化專號』及『合署辦公與行政督察制度專號』，故刊登啟事，徵求鴻著。承各名家愛護有素，珠玉紛投，極為感慰。惟本刊同人，近因鑒於國際非常時機之促進，與目前國防諸項實施之急要，不得不將預先編就關於國防上諸項事實之方案文稿，先行刊布，以喚起國人注意。計自本期（八卷一期）起，連續出版『國防專號（一）（二）（三）……』，前徵得之『國防文化』諸稿件，將編為此種專號中之第一期，而於『合署辦公與行政督察制度』諸稿件，則騰挪至國防專號掃數出齊以後，始行出版。尚祈惠稿各先生原諒為荷！

汗血月刊社編輯室啟

汗血叢書

- 再版
 汗血叢書
 再版
 墨索里尼傳……………每冊實價三角
 德意志的復興……………每冊實價二角
 中國經濟……………每冊實價三角
 四版
 新縣政研究……………每冊實價八角
 新出
 糧食問題研究……………每冊實價七角
 田賦問題研究（上下）實價一元四角

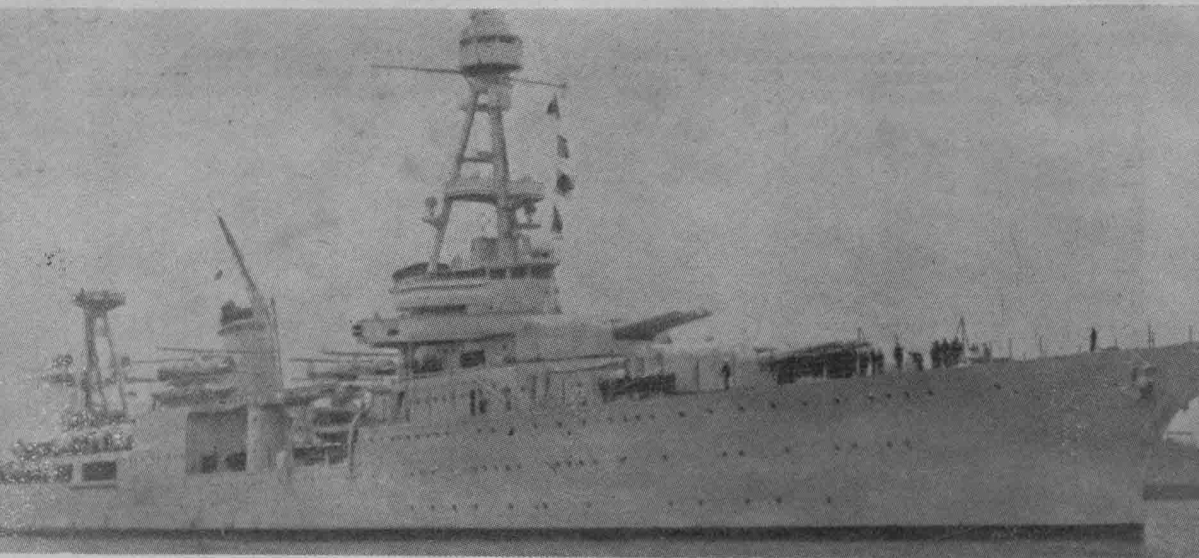
汗血小叢書

- 三版
 民族英雄評傳
 秦始皇之民族的功業……………實價三分
 漢武帝的批判……………實價四分
 留胡節不辱的蘇子卿……………實價三分
 唐太宗之精神及其事業……………實價六分
 中國軍神岳武穆……………實價六分
 抗金護宋的民族英雄李綱……………實價四分
 縱橫歐亞的成吉思汗……………實價四分
 史可法的精神與事業……………實價四分
 平倭名將戚繼光之生活批評……………實價三分
 復興意大利之三傑……………實價一角
 管仲……………實價七分
 商鞅……………實價六分
 謝安……………實價六分
 王安石……………實價七分
 王陽明……………實價六分
 會國藩……………實價一角
 卜克華盛頓……………實價一角
 希特拉成功史……………實價一角八分

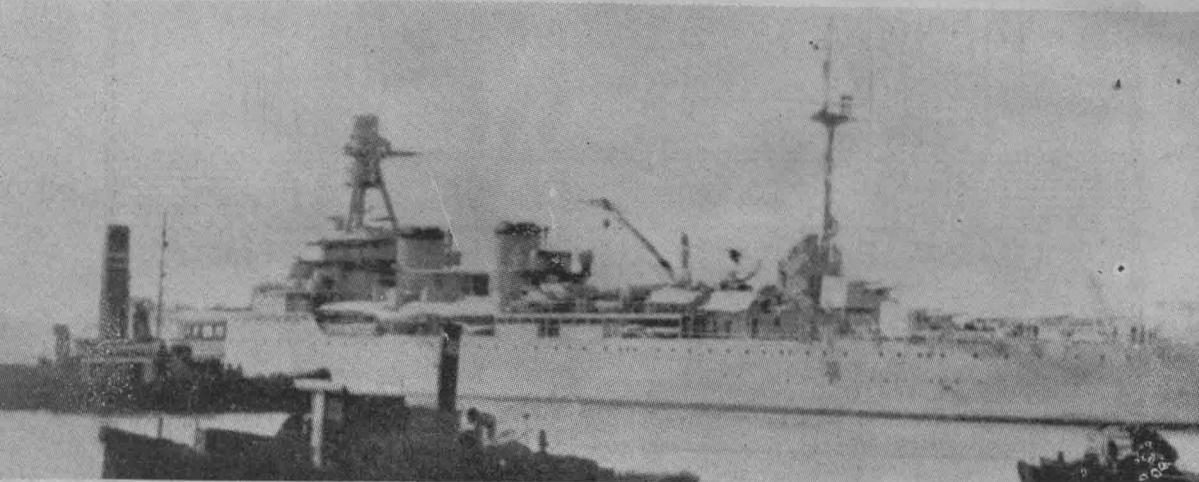
上海汗血書店發行

電話九五四二號 ■ 上海白克路同坊卅七號 ■ 電報掛號〇六四六號

防 海 與 防 國



↑ 美國之一萬噸巡洋艦



↓ 日本一等驅逐艦朝風號

↑ 法國二等巡洋艦

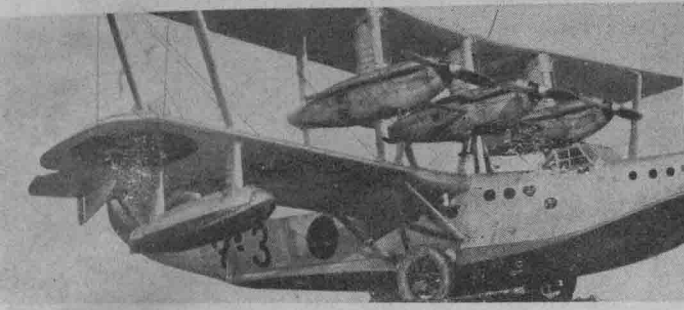


29

國防與空防

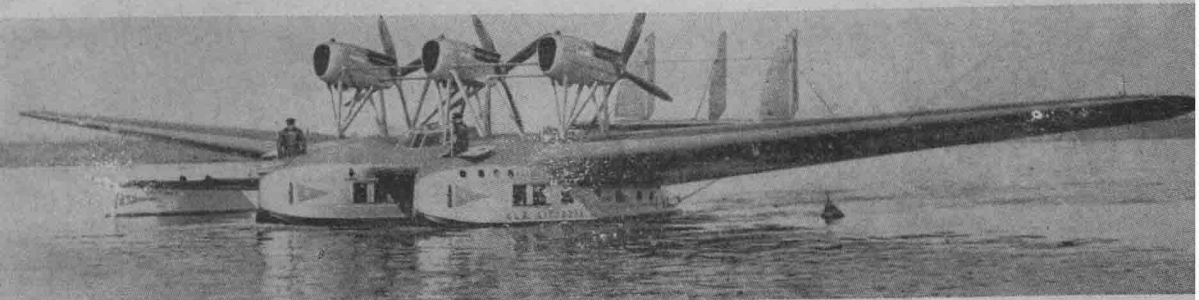


↑ 英國最新式之偵察機



↑ 日本九九式二號飛行機

→ 法國冷水式巨型機



↓ 美國海軍飛機之輕帆布飛機

↑ 意大利之雙艇飛行機





汗血月刊

第八卷 第一期

中華民國廿五年十月一日出版

國防專號 (一)

刊前

把握國防時機上非常與通常之轉變

劉百川

插圖

海防與防空

美國之一萬噸巡洋艦
 法國二等巡洋艦
 日本一等驅逐艦「朝風號」
 英國最新式之偵察機
 法國水冷式巨型機
 日本九〇式二號飛行機
 意國特有之雙艇飛行機
 美國海軍飛機場之輕帆布飛機

論著

非常時期消費節約與定量分配之

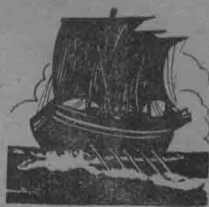
王伯顏 (一一八)

理論的探討

實例

歐美各國戰時貿易

鳴 (九一四)



非常時期消費節約與 定量分配之理論的探討

王伯顏

一 消費節約之實現

——自動擲節與強制節約——

兩個原則：

(一) 應擲節可供軍需之消費品 民間之消費品，兼可充軍

國民自動的擲節，為節約戰時消費品最合理之方法，且屬社會道德良好愛國心發揮之結果。惟如何擲節而能使其有裨助於國家，確保戰爭之勝利，則深有研究之餘地。試舉兩極端之例以說明之，第一，假定民間每年照例購買價值一千鎊的炸藥，在曠野中爆炸以取樂，若在戰時，他們決定減去這種消耗，則擲節所餘之生產力，自可為政府製造等量的炸彈，而炸彈乃是政府所急需之物。第二，假定民間照例以一千鎊購買精緻而不能輸出之手製花邊，而編製此種花邊之人，又除此技之外，別無所能，則他們擲節所餘之生產力，對於國家戰時之需要，殊不能有任何之貢獻。國民自動的擲節，固多少有助於國家經濟之支持，幫助戰事之勝利，但其程度若何，則視人們從其私人義務中所省下之生產力，有多少可以生產戰用品而定。引申其義，我們可以決定國民自動擲節消費的

需品者約達全額九成之多，例如棉花及其他纖維，一方面為重要之衣料，一方面又為製造火藥所不可缺之原料。故國民在擲節消費品時，應擇其節省之部份，結果可以轉用於戰爭者，集中擲節。舉例明之，如石油肉類等，政府需要甚大數量，以供其軍隊之用，製品原料之皮革羊毛銅鐵等於戰爭亦極有用處，更加某種消費品之取得，如水果等足以佔去軍事上所急需之船艙與軍運之地位，凡此種均為戰時宜於擲節之物資。反之，有許多消費品，於戰爭並無用處，其價值之大部份亦非由戰時所需之原料機件勞力或運輸勞務的關係而來，若以之為擲節之標的，雖不能謂完全無用，但較之前者則屬無利。就一般的說，平時屬於奢侈一方面的消費品，其擲節之效果給予戰爭之利益，不若大量之生活必需的消費品為厚。故愛國之民衆，對於消費品應如何擲節，其問題並不在富有者是否可以在戰時照舊去購買跳舞禮服，而在假設他決定將其總

支出減少若干，則彼應不買值一百鎊之跳舞衣，抑不買值一百鎊的麵包來靡費，根據上述之原則，自以擲節值一百鎊之麵包較能保助國家戰勝。於此，我人似能依照消費品及於戰爭效力之大小，排列次序，作為國民擲節之準則，則又去事實太遠，蓋個人之擲節消費品，除視所擲節之物資對於國家裨益之大小而定先後，同時亦須顧全擲節者本人之權利，取決於各種擲節之物資對於擲節者之犧牲程度如何。一般而論，個人對於購買某樣物品所出最後一個銀幣所得的滿足，與他對於別種物品付出最後一個銀幣所得之滿足相等，但是在一切物品上，先用去的銀幣所得的滿足，大概遠較後來用去的銀幣所得的為多，如果特定少數物品力加擲節，而不廣節各種物品，就通常言，會使他們格外感到不快。因此，人民又不必選擇在價值次序表上第一位的最先加以擲節，可不必完全停止這項東西的購買，然後依次序表來逐一擲節，至預定節省之費用滿額為止。他們也沒有必要的義務，去多擲節那些在價值表上位次較高的東西，少擲節那些位次較低的物品，因為假使位次較高的物品的需求是極少彈性的——例如麵包——則其第十鎊的擲節所引致的犧牲，遠較需求很有彈性的第十鎊物品的擲節為大。不過在戰時國民仍有一種義務，即比起他們自己個人好惡的標準來，他們應當多擲節那些表上位次較高的物品，少擲節那些位次較低的物品。

(二) 應擲節數量較少，需求性較大的消費品。物以稀為貴，其需要較多，而供給之數量感缺乏者，尤宜加以珍惜，乃情理之常。且類此之擲節，於國民本身之生活，亦極為有利。依照供需定則，某種物資供給患少時，其物價必至騰貴，苟不再對於數量較少的消費品而為節約，則中級以下的國民生活，勢感困難，即有力購買者，其總支付額亦定趨增加。美國戰時胡佛長糧食管理局時，因國防會議婦女委員會的要求，在糧食與戰爭題目之下，即勸告國民努力保存節約糧食，其勸告要旨有『今日最應節約者，即小麥、肉類、脂肪及糖等能輸出聯合國之糧食品，而不適於輸出之菜蔬、魚類及家禽類等，則充其代用品』之詞，即以此也。

惟國民自動的擲節全出於國民個人自動的意志，其實在之效果如何，則依實際情形之複雜，大有區別。假設一個人要減省其支出總數一千鎊，本於愛國的熱忱，比他所願意減少之多減少百分之十的石油消費，比他所願意減少的少減少百分之十的音樂消費，從戰時短期的觀點看來，這種省法，將使石油的價格稍稍減低，音樂的價格稍稍抬高。倘同時其他人民將多買一些石油，少買一些音樂，則此人之愛國行為的效果，即將因之而消失。至於他想到為國效勞的努力，會被這種方法抵消到什麼程度，須視該商品供求的性質而定。如果需求是很少彈性的，則僅有極微的抵消，如果需求彈性是很強的，則可抵消一大部份。假令有些抵消，則一百人

中只有一個人減少他的石油消費，其對於政府的幫助，要遠少於一百人都節省其石油消費百分之一，因為各個人同樣減省時，政府的所得，正等於百分之一的個人滿足的喪失。因此，我們可作一相當的判斷，即步伐不整齊，無統制之個人撙節，其效果實極難確保。若由政府依照星期日商店休業與限制工作時間之法令，強制社會上全體人民，選擇撙節的標準，其效果定較國民個人單獨根據其自由的意志來選擇為大。故消費節約的實現，仍有賴於國家政策強制之必要。

國民個人自由之撙節，其效果既難確保，則為求實現消費節約之目的，遂有藉國家政策強制之必要，政府為實現消費節約，其應持之政策為如何？據學者之意見，不外下列三種形式：（一）宣傳（二）對於私人購買的消費品（特別對於應節約之消費品）課稅（三）直接限制私人之購買。

所謂宣傳，仍屬鼓勵個人自動撙節之政策，其方法在此處毋須加以研究，蓋一般的性質極為顯然，而詳細的運用，則待諸政治技術家之手法。

所謂課稅之方法，乃以收縮購買分量為目的。其收縮之比率乃依照普通購買分量及需要之彈性而定，設有兩位同等財力之富人，其一對於石油的需要無彈性，他對於鋼鐵的需求無彈性，課稅法之實行，可使前者多減少石油，後者多減少鋼鐵，而不致

漠視兩者需求不同之情形，對於各種物品同材的加以節省或限制。惟此種方法，在實施上對於財力平等之人，則為公平，但對於財力有差別者，則發生問題，蓋對一般之消費貨物課特別稅，則貧者所受之打擊，較富有者大，因此廣用課稅方法，將有加重貧民負擔之危險。此種不平衡的危險，由公允的徵課直接稅之方法，固可以消除，但此外更有一種危險，即令加課於貧民之賦稅稅額並不過重，而貧民因特定物課稅之關係，移轉其消費於他物，以致其所受損害之程度，超過其幫助於國家者，而節約之目的仍不能達。

此外尚有主張採用與課稅相近之提高物價法，以強制國民消費之節約者。歐戰時英國政府設置白糖供給委員會，藉以管理白糖輸入之買賣與其分配者，其初期之消費節約政策，即為提高價格，藉通貨膨脹而使物價騰貴，則對國民更握有強制大規模節約之力量。此種方法，其利弊正與課稅方法相同，在弊害方面更為顯著。戰時英國之採用此種制度，曾遭學者勞得氏作如下之批評：『……物價一至騰貴，則消費即可減少，然此種消費之減少，乃僅限於貧人階級，而不影響於富者，苟缺乏過甚，貧者則斷絕其必要之糧食。此乃使多數國民陷於饑餓，而使少數之富者，得盡量購買，……國民之戰鬥能率，將大為降下，而國家將陷於危機。』除有其他原因之逼迫，勢非施行通貨膨脹不可者，此種方法實不宜於採取。

至於直接限制私人購買之方法，則適與此相反。若實施得當，能適用於不抵觸真正貧者之消費。此種方法，自以政府實行統制物價時併用，較為適當，但縱使在政府無統制物價之企圖時，仍能發揮其力量。

政府直接限制國民消費之方法，普通均採用強制定量分配之制度，使消費法定量以上之人，均受限制。歐戰時各國大致均採用此種制度，而頗著效驗。最近意阿戰爭中之意國，在一九三五年十月廿九日波爾沙諾國務會議時，關於食糧消費問題，有了實施定量制的提案，雖然這提案為墨索里尼首相所反對，但對於強制國民節省消費的方法，仍不能不採取。在一九三五年十一月五日起，政府對國民發布強制的命令，限於六個月內須嚴守下列數項：

- (1) 肉類販賣店每週禮拜二日須要關店停止營業。
- (2) 每週禮拜三日停止牛肉羊肉豬肉之販賣，飯店，餐室，飲食館該日對食客所提供之肉類與魚肉以一皿為限。
- (3) 開放狩獵法所規定之禁獵區之一部，以謀增加肉類之供給。

(4) 獎勵捕魚。

(5) 嚴令各官廳節約物品，除了官廳必備之購入外，實行限制定期刊物及其他刊物之出版，並改正辦公時間，以節約光熱之程度。

(6) 凡發行六頁以上的日刊新聞紙，每週除二次之外，俱不准發行六頁以上的頁數，以節約新聞紙。

此外更以一九三五年十一月的命令，命減少長距離列車之開運回數，以節約燃料，（特別是煤）增征課稅，以抑制揮發輕油及其他煤油製品之消費，或命令在汽車上裝置使用木炭瓦斯之設備。其對於直接限制國民消費之規制已不為小，但較之第一次世界大戰時所表現之嚴重，則仍相形見绌。

關於強制定量分配制度之內容，容於下節詳述之。

二 定量分配之設施

——定量分配的意義、原則、及運用——

所謂定量分配，據皮格縣授 (A. C. Pigou) 在戰時經濟學一書中所稱，『乃指對於糧食或其他消費品如燃料等每人每週可購買之最大分量。』我人引申其義，對於定量分配制度，可得如下之解釋，即政府對於可消費之物品，決定每人消費之最大分量，而禁止超過定量以上之消費也。故定量分配制度之實施，通常雖多於糧食方面，但於其他消費品如燃料等，亦未始不可實施。而且受定量分配制度之支配者，不獨為購買者，即生產者在消費自己之生產品時，亦受其支配。

定量分配制度之意義已明，其次我們當確定定量分配之原

則就客觀之理想，定量分配制度似以各購買者其購買量必須因而減削，致各人忍受均等之犧牲為原則。但依此原則，則縱使極貧之人，也得削減一部份之購買量，而富裕階級經削減後，其所購買者仍較貧者為多。在民主國家中，尤在急需保證定量分配制度之時，無論如何，不能容許此種辦法之存在。故在今日而談採用定量制度，必須完全依據與上不同之原則，而以最低之總犧牲 (Minimum Aggregate Sacrifice) 為目標，使任何買主從准許消費的最後一個單位中所得到的滿足，與其他任何買主從准許消費的最後一個單位中所得到的滿足相同。更推廣言之，此種定量分配之制度，其定量乃以生理上需要為基礎，而非以市場上需求為根據。雖然有時為某幾種目的起見，還得要客觀的標準來測定，例如歐戰時測定煤、煤氣與電氣之需要，係以房間大小以及居民人數為標準，對於食品需要的測定，則大概視性別年齡與職業之性質而定。可是從簡單與行政上方便言，自然傾向於一種較粗之方法，即先得一最低生存額的標準，再給均等的分配量與全體人民。

定量分配制度之實施，以與物價統制之制度併行較為相宜。就一般的理論，定量分配之方法，不必輔以物價統制，亦可使貧困階級得到幾許重要消費品之充分供給，市上物品不致全數為富裕階級以高價收買殆盡。但在事實上，如無統制物價之施行，此種方法固可使富者為着大衆之利益，在物品缺乏時，自願限制其對

於某幾種消費品的購買量，可是在目前的經濟知識與行政效率之下，國家如欲單獨強行此法，而不兼顧物價之統制，必致功不抵過，得不償失。

歐戰時，英國之採取定量分配制度，其用意即在輔助最高價格之制度，使其不陷於分配上之失調。價格被限制的商店，如在獨占條件下生產，自無所謂分配的失調。若是國家所定的最高價格，低於獨占價格而不致於使之獲得普通以下之利潤，則出品之生產量自隨購買者之消費量而增加，待售的商品數量仍將等於所定物價下的需要數量，供求雙方仍能保持平衡之狀態。然在自由競爭狀況下所生產的物品，其最高價格之估定，如欲使之有效，則須較待售商品數量的需要價格為低，否則政府規定的價格比自由要求的價格為高，則物價統制將屬徒然。不過要是競爭品的價格，低於其在自由市場上之價格，除非另有定量分配制度之採行，則買主方面的需要勢得超過賣主方面的供給，其結果必有一部分人（貧民階級）所得到的物品較其所需者為少，這種事實，會引起貧民的憤懣，比之物價不受統制，富人得商品而他們不得時所激起的還要利害，戰時對於消費品之所以採取定量分配制度者，其原意就為避免這種憤懣。

在實施定量分配制度時，其定量應依何者制定，實非易事。就大體而言，應考慮（一）國家可確保之供給數量，（二）國民之生理

的必要。(三)國民間之平等。(四)實行上行政之便宜諸條件。苟國家欲強制實行定量，而禁止定量以上的消費，則對於該定量以內之物資，國家非保證其供給不可，若所定分量過高，以致被限定消費額的商品數量，在規定的最高物價之下，不足以應付人民所需求的總和，則有一部人必因不能獲得所需要的商品，而起爭執，於是定量分配制度將趨崩潰。故定量分配制度，其分配定量之規定，一定要使每個人的需求在定量以內得到滿足，因而對於物資的生產，也隨而有干涉管理之必要。

在定量分配制度之下，對於定量及分給方法之決定，若不加以適當處理，可產生浪費之結果。定量分配制度之實行，在分配當局者必須考慮每一區域內常有充分的供給，去滿足在定量以內真能實現之需要的最高數額。我們雖知道有些潛伏的需要，常不能實現，但是在某時期內這種不能實現之需要究有若干，却無法預知，因而當局者考慮之結果，在或時期，某地方之供給必然超過定量之需要，於是形成浪費之可慮。如何而使其分給計劃之得當，在行政上實為一大困難，解決此項困難，企圖獲得適當之處理，是有開闢各區各地家庭間物資融通之途徑的必要。於此並有兩種方法可行，(1)堅持任何人都不能在何規定時期內購買定量以上之定則，(2)將由於某部份人之並未按定量全部購買而得的剩餘之全部或一部（即所謂潛伏的需要未獲實現者）賣給

那些已經購買定量而尚求再買者，此兩種方法之施行，視消費品性質之能否耐久，而差異其處置。

對於能耐久的消費品之處置，原則上在定量之外，不容有剩餘額之分配。以糖為例，假設糖之供給量足以供應全國每週一千五百萬磅的分配總額，自然最好能規定一種定量，即依規定價格，將其依照分配計劃全數銷盡，如此實較先將定量降低，而以剩下的餘額另行分配為優。因為若降低其定量，而准許剩餘額之分配，則會引起各地間分配不均的弊端，貧困區域內的富人，因為貧民不能購取定量以內的物品甚多，故比起富裕區域的富人，要多得些額外的剩餘，再物產豐富區域的生產者和商人，不會將剩餘送到物品缺乏的區域，因為他們可以在當地將剩餘出售，節省了許多麻煩及運費。其結果，除非政府積極加以干涉，有些區域的供給，恐將不足以滿足定量以內的需求。因此在原則上，對於耐久物，在定量之外，不容有剩餘額之分配。但是實行這個原則，技術上又有困難，假設政府規定店主每星期對於某項物品的發售，不能多過官定數額乘其登記的顧客之數，則分給他們的供給額，易於決定，如有違背法令之處，即可用簡單方法查出。如其出售數量，限於從上述數額中減去顧客未曾購去之數，則僅僅登記顧客還不過到，須另設立一種聯單式的定量帳簿，商店在一定時期內所已發售之量，以其在該時期內所已收到的聯單數目為準，因此，要偵查店

主是否遵從法令，政府須派員赴各商店逐一點查其所收到的聯單，這是一件繁重的工作。而且要防止人民間私相授受其聯單，亦屬不易。不過當國民富於公共義務心的時候，此種規避，實際上或不至很多。即令規避的危險不小，但總勝於放棄一種健全的原則。我們所得的實際結論是：定量分配計劃須根據購取的絕對最高額，規避的流弊，在所不免，不過管理當局對於此種流弊，應隨時偵查，必要時得檢舉告發，嚴予制止。

對於不能耐久之消費品，其處置則又不同，因為各區域每週中的供給絕不能恰等於所限定之需求額，而消費品又屬容易腐壞之種類等項，則遇有剩餘而不出售，必致浪費。對於這種浪費，固可用大減價的方法，使未曾全部購取定量的人們，得以吸收這些餘額，不過這些方法不能常用，否則將使人民故意不買，而必等到最後減價時方行購取，這一點足以破壞整個制度。英國的定量分配計劃，對於容易壞的物品，並不規定絕對的最大分配量，而僅規定臨時性質的最大分配量，例如，肉屑或牛油的供給，不能在某一星期中按定量的需要全部脫售時，准許零售商將餘額賣給已經購取足額的人們。不過在這種處置方法之下，中央分配機關務須設法，在各區域間為巧妙的分配，而使剩餘極少且不常有。

對於各種品質不同之消費品的定量分配，將更較單純劃一之消費品為困難，其一般之解決方法，為不規定該項消費品的分

配數量，而規定費用之定額。費用額之限定，對於具有數種品質之消費品，足以一般的限制購買之數，而無須過問人民選購何種品質之消費品。英國對於肉類所發給人民的定量購買券 *Rational Ticket*，即准許人民憑券購買價值若干之肉類，至於各種肉類之價格，則按官家所製價格表。不過這種解決方法之內容，仍含有一種瑕疵，即物之品質之所以得到高價，大部由於味好色美等條件，而所含之營養料未見一定較價廉者豐富，則此時大眾將樂於購買較廉之品質。為免除類此之浪費起見，官定之價格須得依照情形加以修改。更有某種消費品之價格，因距收獲期之遠近而有變動者，則各時期之費用定額亦須隨時增減。

在定量分配制度之下，購買定量以內之商品，一般仍須付給對價。此種價格，雖或受政府之統制，不超過所規定之最高價格，但遇有某種國內缺乏之商品，大部來自外國，則其價格不能由輸入國的立法加以限制，則價格之高昂，在意料之中，更有某種商品，雖係國內所生產，但非售價極高，不能獲得尋常之利潤，為避免供給銳減，其高價亦不宜減削，類於此種之商品，若適為大眾貧民所必需消費者，則縱有定量分配制度，而因索價過高，定將引起民間之不滿。在此種情形之下，政府除實施定量分配制度外，更當出而支付生產者所索價格之一部，以減低消費者所付之價格，其實施方法不外下列兩種：

- (1) 由政府向生產者收買生產物全部，再減價賣與消費者。
- (2) 由政府對於銷售於國內的每一單位之商品，發給一定額之補助金。

任何一種方法，其結果均係依照購買額贈予受到補助商品之消費者以實惠，顯然的，除非某種商品，其大部份為極貧苦者所消費，政府是不願意採行此種方法，同時因補助金需費浩大，戰時

建設評論

第二卷 第六期

湖北省合作事業專號

- 卷首語..... 歐陽濂塵
- 湖北省農村事業概況..... 劉壽朋
- 合作主義者的人生觀..... 侯哲荃
- 年來從事合作運動之經歷及江西合作事業之觀感..... 李安陸
- 鄂棉與合作..... 馮肇傳
- 湖北省農村合作委員會第三屆工作討論會議經過..... 胡必壽
- 湖北省各縣農村合作事業進展概況..... 邱孟淵
- 湖北省農村合作委員會全體工作人員參觀國營金水流域農場漫紀..... 圓子
- 湖北省各縣推行合作事業綱要(專載)
- 湖北省農村合作事業統計(調查)
- 編後餘談..... 濂塵

建設評論社發行

定價：每册一角五分全年連郵一元五角

社址：武昌大朝街北段二十六號

如何籌措，方不致引起間接之不良結果，極為難解決之問題。故是否採用，應權衡當時利弊之孰輕孰重也。

- 參考書報見
- (1) A. C. Pigou: "Political Economy of War."
- (2) Lloyd. Experiments of State Control
- (3) 中華日報世界經濟情報一一六期
- (4) A. C. Pigou: 前揭書
- (5) A. C. Pigou: 前揭書

論新國中

號專「八一九」

號八第卷二第

- 成都事件真象(社)..... 雷震
- 「九一八」五週年..... 記者
- 「九一八」事變後之東北..... 方秋華
- 「九一八」事變後之日本政治..... 王古魯
- 「九一八」事變後之日本經濟..... 瞿荊州
- 「九一八」事變後之日本軍部分析..... 梁澤吾
- 「九一八」事變後之日本軍部..... 敬思
- 「九一八」事變後之日本工農生活..... 周靈文
- 「九一八」事變後之日本對華文化侵略..... 曾亦石
- 「九一八」事變後日本對華政策之演進..... 張秀峯
- 「九一八」事變後日本對於蒙古之侵略..... 錄
- 「九一八」事變後日本對於福建之侵略..... 蔡可成
- 「九一八」事變後之日美關係..... 薛銓曾
- 「九一八」事變後日本在東亞貿易概況..... 記者
- 「九一八」事變後日本在華不法行為實錄..... 程清舫
- 「九一八」五週年祭..... 吳成
- 「九一八」事變後之中華民族思想問題..... 向希賢
- 「九一八」事變後我們應有的覺悟..... 吳成

發行兼定報處

定 半年五册 連郵國幣七角
全年十册 連郵一元四角

南京將軍巷三十三號



歐美各國戰時貿易

一 鳴

引言

一九一四年之歐洲大戰，其波動之範圍，不僅予國民經濟以直接重大之影響，法比兩國之損害，實達四百四十億元之巨，即與國民所需求之生活必需品，亦因交戰國交通之受到非常制限，無法輸入。平時依賴輸出之產業，因其海外銷路斷絕，亦顯呈崩潰之現象。

歐戰各國，均為本國經濟命脈所左右，不得不施行其特創制度，以應付非常環境。無論其制度之性質如何，要為保護國內產業之衰敗，調節國民經濟之活潑，並以之為戰時之資源，謀不斷之需求。

一 日俄戰時日本對外之關係

明治三十七年（一九〇四）日本以六十五萬八千餘之戰綫兵力，對俄宣布戰爭，以一年九閱月之時間，耗戰費達二十億元。而國民經濟不致如此後歐戰德國之衰敗，其原因有兩方面，其一

即戰時日本維持海外之交通，對外關係，仍得繼續。其二即戰時物資與財政，得仰給於海外各國，尤以中國為主要。其得於英美等國者，乃樹立金本位貨幣制度，募集國外戰債八億元，於經濟之支持，得力至多，實際上不啻受外國同額軍需品之接濟。其得於中國者，要為糧食軍用被服之供給。

日俄戰爭時，鑒於中日戰爭（明治二十七年）之教訓，深知輸送日軍數十萬大軍於滿洲之荒野，其惟一之生命線，印在後方能源供給，使遠離國土之戰士，皆無凍餒之虞，能奮發精神，角逐於疆場。對於出征軍隊禦寒必需（北滿及西比利亞一帶，寒風砭骨，非有特製厚服，不足禦寒）之被服毛氈等，籌措頗非易易，日本國內生產量有限，原料不敷，非仰給海外不可，當時中國北方羊毛等，出產甚多，質料尤佳，日人屬意已久。明治三十七年戰幕初啓，陸軍向海外，尤其中國，（大部份均來自中國，來自歐美者，僅佔百分之二三十，蓋當時航運尙未發達，日歐日美輸送尙難，不若中國之輕便，且其價格，又屬便宜）購入軍用被服，絨類三千萬尺，毛氈百六十萬件，木綿三百萬匹，皮革五百萬餘件，羊毛，毛絲，毛氈在明治

三十七八兩年中，輸入達一千萬元，超過常年數值之三四倍。同時毛氈外套八十三萬件，毛皮短衣百萬件，外套用之皮襟二十萬，毛衛生衣及襯衣，各達一百二十萬件，其他鞋襪等，亦達二百八十萬餘雙。

當時日本國內之生產，無力供應，而資源之貧乏，亦為重要原因。故大部份之需要，不得不仰給於海外，其中毛織物之輸入，五分之四均來自英國，國內所產，僅及五分之一。棉布之輸入，半由美國，國內雖增加生產，亦不及二分之一。蘇布大部份來自英美兩國，皮革所需，為軍用之大宗，差不多五分之四，統由美國輸入。其餘概向中國購入，尤以毛氈、皮貨等為主要。即軍用品之零星附件，如水筒、飯盒製造所用之鉛，全部仰給於英美兩國。

糧食亦為大問題，蓋日本食糧生產，向來不能自給，近年之足以自給，乃朝鮮米產增加之結果。

明治三十七年，日本農產豐收，穀米收穫量，達五千萬石以上，軍事初興，食糧仍供不應求，不得不仰求外米，故是年外米之輸入，較常年輸入量，上增達二百萬元。米穀以外，大麥之調備，亦為重要問題之一，蓋當時戰爭期內，所消耗之大麥，相當於常年產額之半，四十萬餘石，其中為防止波羅的艦隊之東航起見，從事國內各地大麥之蒐集，仍不足額，乃向澳大利亞輸入，始成一百七十萬石，送運前方，從事防禦。其他肉食之需要，亦不亞於食糧，明治三十七年，

僅牛一項之進口，已達二千頭，三十八年竟達五千五百頭，其他內地屠殺之數，以及進口之灌頭肉食尚不在內。

由此足徵，日本戰時物資之外求，範圍至廣，其能國民經濟不致支離破碎，實得力於此，而日俄戰事，日本以有限之國力，取勝俄國於西比利亞，亦至有關係也。

二 歐戰時代

甲 獨占輸入

一九一四年戰爭幕起，戰時軍用必需品之輸入，政府須親臨世界市場，採辦其應急之貨物，故英國於購買美國軍需品及原料時，派遣購料委員至美，與法意等國聯合。即以白糖而論，戰前均由德奧等處輸入，一九一四年八月任命白糖委員向西印度羣島採辦，其他如小麥、肉類、棉花、皮革等，無不如此如。

一九一四年十月，政府購買軍用凍肉，直接與澳大利亞及新西蘭政府，締結協定。

一九一六年三月，陸軍部購買俄麻，此種政府獨占輸入之理由，在除個人與商人所遭遇之亞卡客斯克 (Arcangelst) 鐵道輸運之困難，以及防止價格之暴騰。故於五月，在原價計算法下，從印度輸入小獸皮革。十一月，購買屬領之羊毛，一九一七年四月購買馬尼刺之麻，以及十二月購買肉類等，均屬政府獨占之目的，便利

政府與民間之需求。蓋當時貨物在各產地之價格，受戰事之影響，各地顯然有甚大之差異。如牛酪每夸爾（Quart）相當於一噸之二十分之一。丹麥為四百先令，澳大利亞及新西蘭則為一百五十先令，阿根廷加拿大又為一百八九十先令，諸如此類，不一而足，綜之，其理由不外：

- (一) 如對個人商業放任時，則難保軍需之供給。
- (二) 防止投機，而以原價計算法，規定價格。
- (三) 確定輸入有利之數量，節省運輸之消耗。
- (四) 防止國際間之競爭，而以公平方法，分配物資。
- (五) 調節物價，使國民消費，不致感受痛苦。

即在德國，德國為輸入食糧及其他資源計，設立中央購買公司，以調備國內貨物，公司在荷蘭、丹麥及瑞士各地，各設分店，負調備物資之責。而對於輸入貨物之獨占，幾包括殆盡，蓋其防止物價之飛騰，有甚大之貢獻。

乙 禁止輸入

一九一六年五月，法國頒布禁止輸入令，對非政府所欲購買之商品，一律適用。然亦有同時視為例外之情形。關於輸入令之內容：

第一種，為國家必需不可或缺之商品，因國內生產數量不足，

須由外國輸入，不受限制。

第二種，必須輸入之商品，超過某限度時，命令決定輸入之限度。

第三種，輸入商品，在戰爭上無必要，或其必要之最少限度，在國內或殖民地能生產而無輸入之必要者，一律禁止。

實施此法時，即須自由處分本國不足之資源，以指揮長時期之戰爭，並欲保證戰爭之勝利，以決定適當輸入之數量。同時限於最需要及從法國支付資源最多之國，而能獲取之物，始准購買。

一九一七年九月，為欲合理的實施免禁，遂將各種商品之分類，由三種變為二種。

第一種，輸入法國之商品，無若何限制，其內容為（甲）飲食類：米穀，蔬菜，馬鈴薯，牛乳，魚類。（乙）原料類：磷，酸，鹽，煤炭，石油，硝酸。（丙）農業機械。

第二種，須受限制輸入之商品，種類頗廣，大概屬於原料及各種生產物之大部分。

此外，有害於健康之酒精，利久酒，白蘭地，以及國家獨占其輸入之糖，香烟，火柴等，絕對禁止輸入。

禁止輸入政策於一九一七年施行起至一九一八年間，法國輸入總額之大半，悉限於政府之各部局。即由一九一七年之二百七十五億佛郎減至一九一八年之百九十五億佛郎，顯然可見，私

人消費之商品，如香水、棉布、陶器等之減少，尤為顯見。惟減少之原因，固不僅禁止政策之結果，尚有其他原因：

第一 德國潛水艇活動，致使商船裹足，航行冷落。

第二 實行海運之優先政策。

第三 輸入對象之外國商品之減少。

丙 奢侈品之限制

戰時國民奢侈品之節約，實為必要。即以英國而論，為節省船舶與禁止奢侈起見，對於奢侈品及非必要品之輸入，限止極嚴。

一九一六年三月以後，除政府特准外，對於紙（英國平時每年輸入百八十萬噸新聞紙）以及紙製造之十六頁以上之定期刊物、香烟及其原料、家具用木材、建築用木材、石板瓦、罐頭、乾菓、藍類、水泥、絲棉、棉製品、刀類、脂肪類、五金、油布、香皂、玩具、紙牌、競技物、擲樁、榆、及櫛等木材、毛織品、毛絲製品、玻璃、炭酸水、蘋菓、番茄等等，一律禁止輸入。

香橙、香蕉、葡萄、扁桃、硬殼菓、印度茶等，一律限制其輸入額。

除禁止及限制輸入外，政府對於白糖、茶、香烟、可、咖啡、揮發油、藥類等，加倍課其關稅。對於汽車、影片、鐘錶、照相機、音樂器等，課以三成三分二釐之從價稅。

丁 輸出之調節

戰時對於補充軍需品，以及保留國內之資源，勢非限制輸出不可。同時又須輸出剩餘商品，以資調節國內收支，維持國內經濟之活動。

英國於開戰後，即禁止糧食品之輸出，不久，對於飼餵品，亦施禁止。一九一四年秋，政府對於羊毛及某種織物之出口，亦加限制，而於軍用之羊毛及織物，則一律不允出口。五月以煤炭之輸往中立國者，佔總生產約三分之一，故亦禁止輸出。鋼鐵輸出者，亦同一情形，故至一九一六年，對中立國市場之供給，原則上全被封鎖。

法國於戰事起，與兵器製造有關係之商品，如兵器、火藥、飛機、交通器具、光學機械、製兵器機械、五金、礦物、化學工業品及其他各種原料等，為數至夥，統以法令禁止出口。

對中立國，原則固絕對禁止資源之輸出，但亦有以輸出為輸入之交換條件。而圖輸入必需品者，亦所在都有。例如英國供給法國鋼鐵、煤炭、羊毛、兵器。而法國則供給英國飛機、大炮。俄國向英法購買兵器及被服。各聯合國則從美國輸入多量之各種軍需品、糧食等。英國從西班牙輸入鐵及鋼之礦石，故對採礦用之煤炭，英國則特准輸往西班牙。同時又對瑞典、挪威等國，為輸入其坑木、各種礦石及鋼鐵等，亦交換的特准輸出煤炭。美國由南美輸入硝石時，

亦曾交換的供給採掘機械、燃料，且亦與日本交換鉛鐵。

戊 商品輸入與國外投資統制

一九一四年以前，戰爭尙未爆發，英國糧食以及原料之輸入，並非以現金抵償，而以（一）煤及製造品之輸出，（二）外債之利息，（三）海運業銀行業收入等以作抵償。而大戰爆發以後，對於外來之糧食及軍火之需要，大為增加，而用以抵償之收入則反大減，當時英國所遇之困難，即在於此。解決之道有二，其一充分獲取外國購買力之支配權以滿足需要。其二保持購買力償付必需品之貨價。

關於前者，大致有四種方法：（一）輸出貨物與有價證券（2）出售證券現金及其他資產。（3）發行外國公債（4）出售紙幣於國外投機家。蓋戰時國內生產減少，財富也減少，勢必形成貿易之逆態，故彌補之道，較為可靠僅為舉外債之一法。歐戰時美國即以此大批債款，供給參戰國，使協約國得以償付主要輸入品之貨價，自可不會發生無力購取外貨之恐慌，惟其結果，則促成購買力之浪費，加重財政之困難，故大戰中各國政府均竭力保留人民之購買力，其方法不外（一）禁止或限制次要貨品之輸入，（二）禁止或限制國外投資。然其間也不無感覺困難，蓋所謂次要貨品之分類，實際上漫無標準，很難劃定一個截然的界限。而限制國外投資，更為

複雜之行政問題，人民公忠為國之心，在戰時隨時可以流露，大致扶助政府之政策，祇須禁止購買外國新發行之公債及有價證券。但輸出貨物與證券存放於外國銀行，或竟以購買國外市場之證券。因此之故，政府即採用進一步辦法，第一必須以同等代價輸入貨物，第二必須以匯票出售政府匯兌機關，將來再轉售於輸入商。關於匯兌，當時情形，也須略為申敘。英美兩國，在彼此協定之下，英國政府可無限制借入美金，而英美間匯兌率也就「支持」(pegged) 在一鎊等於四·七六元的平價，即維持接近戰前之平價。法郎與里拉的匯兌，也曾同樣採取同一之政策，但成效不及金鎊。其原因在於歐美兩地物價騰貴程度之不同，英國通貨與美國通貨間平價，必遠較實際上所維持之平價為低，減少歐洲對美之輸出，而美國商人，輸至英法意等國之貨物可獲厚利。蓋美國商人在歐洲出售一定量之貨物，較之歐洲商人在美國出售同量貨物所得金元為多。貨物售給法人之國外價格，折合法郎時，遠較法國國內物價為低，但法國商人仍不能在較低之物價下購買貨物。此種物價水準與匯兌率間，儘不少矛盾，顧直至一九一九年之初期，迄無方法解除。

結 論

綜上所述，參戰各國之所採政策，均為適應本國對外貿易之

經 濟 旬 刊

第七卷 第二期 要目

民國二十四年江西省進出口貿易分類統計

第一編 論概

- 一、導言
- 二、貿易概況
- 三、分類比較
- 四、主要貨物之銷長
- 五、特產輸出
- 六、直接對外貿易

第二編 最近三十二年江西省進出口貨物總值比較統計

- 一、最近三十二年江西省進出口貨物總值比較表
- 二、最近三十二年江西省轉口出口及直接出口貨物總值比較表
- 三、最近三十二年江西省轉口進口及直接進口貨物總值比較表
- 附：民國二十四年各月江西省直接對外貿易進出口貨值比較表

第三編 民國二十四年江西省出口貨物分類統計

第四編 民國二十四年江西省進口貨物分類統計

出口之增加。故戰時參戰國之對外貿易，其結果除美國外均為負債，其原因即在於此。我人於明瞭歐美各國戰時政策之餘，對我國未來之艱遇，當有以善處之矣。

明其政策之方向。

禁止發生商業關係，故防制案(Espionage Act)之通過，實可說

戰時各國之對外貿易，有其特殊之點，與今日各國施行之政策，大不相同，其重心點亦正相反，蓋戰時之目的，在於獲得更多之資源，禁止必需品之輸出，而在今日之貿易，則正需要入口之減少。

本編參攷 A. Afralton, Influences of the Great War

upon The French Commercial Policy. A. C. Pigon,

Political Economy of war 徐宗士譯本商務。

戰時統制經濟論森武夫著陳綬菴譯本商務。

經濟要聞

國際：

半年來日本貿易狀況
美國購銀計劃失敗

國內：

半年來我國對外貿易狀況
郭秉文促進中國國際貿易之意見
孔祥熙談政府開徵所得稅之本意
日商投資華北工業
津浦路因走私私月損三十餘萬
津滬日紗廠增紗錠二百餘萬
湘米推銷粵境新辦法
鄂省府禁摘秋茶

本省：

工商管理處開始辦公
裕行舉辦工商信用小借款
省府委託裕行設立農業倉庫
江西稅務局整理營業稅
南萍路南樟開始敷軌
上饒製紙原料運浙造牛皮紙

定價

零售每冊五分
半年全冊八分
郵連郵八分
郵連郵一元五角

江西省政府統計室出版



歐戰時各國的金融政策

成 恕

小引

一 德國

二 法國

三 英國

四 日本

附記——意大利的國防金融

小 引

前事不忘，後事之師，我們現在談金融的國防，便不能忘掉歐戰時一般的措施，以爲我們實施的參攷，——雖然是時間與空間俱已不同了。

一 德國

德國一八七三年起實施金本位制，但一到歐戰爆發，金本位制即行塌台，貨幣制度日益加甚的趨於混亂了。然而金本位制的

崩潰，並非等於德國在金融方面的束手無策；相反的，歐戰開始，德國的通貨政策也劇烈的起着轉變而入於適應戰爭局面的狀態了。以下所述的事實，均是德國歐戰時所取的金融政策之反映。

自停止兌現後，即設立貸付金庫(Darlehenkasse)發行貸付金庫證券。此種證券，既可補助通貨，又可充國家銀行紙幣之兌換準備。在國內資金方面，憑藉了禁止兌現與禁止現金出口的命令，是被封鎖着的。不僅這樣，德國政府並將郵局等一般公共機關所保存的現金，集中到國家銀行。同年(即一九一四年)九月二十八日，又以法律規定不許以金幣作支付之用。即工業應用之金貨亦加以限制。國家銀行且大事收買各種金飾品，以圖進一步集中金貨。職是之故，在一九一四年十二月底，國家銀行的現金，即由同年七月底的十二萬五千六百萬馬克增至二十萬萬九千二百萬馬克了。三年以後，即一九一七年六月十五日，更增至二十五萬萬三千三百萬馬克了。爲明瞭情況起見，我們來看一個統計表罷。

歐戰時德國國家銀行之存金的增減表(單位百萬馬克)

年 日	金額	增減
一九一四年七月二十三	一、二五六·八	
十二月卅一日	二、〇九二·八	增 七三六·〇
一九一五年十二月卅一日	二、四四五·二	增 三五二·四
一九一六年年底	二、四〇六·六	增 七五·三
一九一七年年底	二、四〇六·六	減 一一三·九
一九一八年年底	二、二六二·三	減 一四四·四

表上雖表示德國國家銀行的存金並不減退，一九一八年年底較之一九一四年七月尙形增加，但是實際上戰爭時期德國的通貨狀況並不健全。其故在於歐戰期中，德國軍費，有百分之九十是求之於紙幣政策和公債政策的。其辦法時，政府以財部證券作擔保向國家銀行借款，並由政府每年發行長期公債二次，以募集資金，作為收回財部證券之用。此種公債，頭幾次尙能發行，但發至第五次以後，效果便漸減了。於是歷次公債應募不足之數竟達三百九十億馬克之多。這樣一來，國家銀行所發貸與政府之紙幣，乃無法收回，結果只有走入通貨膨脹之途了。

本來，德國有六十億馬克的通貨，即足周轉了。但膨脹開始以後，通貨量逐漸趨增大。一九一四年年底，通貨量即增至八十七億馬克；其中銀行紙幣增加，而金屬貨幣則反減。到了一九一五年年底，情勢更加險惡，通貨量增至一百億馬克。此後險勢之發展，確實有些駭人聽聞了。一九一六年年底，通貨有一百二十億左右，一九一七年年底有一百八十億，一九一八年十一月停戰時，通貨量乃

增至二百八十四億馬克。雖然膨脹情形，此時尙未登峯造極，但戰後之更大的膨脹，不能不說是歐戰期間所種下的禍根。

德國戰時通貨膨脹之癥結，在於一方面正貨準備中加入貸付金庫證券，而同時紙幣之增加更其迅速。且不特中央銀行紙幣發行額飛速增大，私立銀行亦發行紙幣。此種私立銀行之紙幣發行額，在一九一四年六月為一億四千七百萬馬克，歐戰停止時則增至二億八千三百萬馬克。此種紙幣，亦是不兌現的。

此外，尙有所謂帝國金庫證券，本來為數不多，到了一九一四年八月四日開始增發，至是年年底便達二億三千六百萬馬克之多。一九一八年年底更增至三億五千六百萬馬克。這亦戰時增發的一種。

又以上所述的貸付金庫證券之增發的情形如何呢？此種證券，法定與現金相等，亦為不兌現的紙幣之一種。其發行額，於一九一八年年底達一百零一億馬克之多。

還有叫做緊急貨幣 (Notgeld) 的，同是不兌現的紙幣。發行此種紙幣之目的，無疑義亦是為了應付戰時的需要。此種紙幣係公共機關所發行，且往往不根據法律而隨需要以發行。一九一四年八月三十一日，緊急通貨額即有一千萬馬克。此外，隨着戰時需要的加迫，復鑄造鐵錫質地之補助貨幣，計有五及十貝尼之分以應急需。此外並准人民發行五十貝尼以下之緊急貨幣。發行的手

績是先獲得財政部的許可，然後再以與發行額價值相等之物，存託於帝國信用機關，並須有三個月期之財政部證券存於國家銀行，以充兌換準備。關於緊急貨幣，其發行機關在歐戰期內是很多的，有地方政府、地方團體、儲蓄銀行，以及各地商會等，約達百餘家。

據克利夫·戴氏的研究，各國在歐戰期間均兢兢集中並保存現金作為對外購貨之用，德國當然亦抱此種態度。故一方面德國國內通貨雖屬膨脹，但其金準備却是增加的。德國金準備，自一九一三年的二萬七千九百萬美元增至一九一八年的五萬三千九百萬美元（註二）只是黃金雖有，但不流通。

德國膨脹的結果，自然是物價高騰，匯價下降。於物價方面政府亦有措施，此事無須在此詳述。於匯價方面，德國則實行匯兌管理。一九一六年一月二十日並頒布法令，將匯兌事業，盡付於國家銀行及其他二十六家銀行經營之。國家銀行且有強制收買外國匯票之權。國家銀行購買外匯，目的即在維持馬克的匯價。到了一九一七年三月二十三日，復頒布法令，強制收買私人所有的外國證券，而轉售於外國。職是之故，歐戰時期馬克匯價並不狂跌。這完全是適當的金融政策——如收買外國匯票及外國證券以及管理匯兌所收的效果。

由此觀之，德國在歐戰期間雖處於極可怕的驚潮駭浪中，更是空前大戰的中心角色，且戰事延續有四年之久，然而德國的金

融情況，比較起來，其安定程度尚超過歐洲某些其他國家。這究竟是什麼緣故呢？主要緣故係在於德國平時對於金融組織金融制度和金融管理方面，有着頗為周密的國防上之準備，而戰事一起又能夠迅速赴時機，實施妥當的金融政策。德國平時，發行集中幣制統一，故在戰時可由中央銀行集中現金，收買國內的外國證券，維持馬克的匯市。這都是我國應該借鑑的地方。

二 法國

法國在戰時所遭的破壞最重，在金融方面自然也起了巨大的波瀾和混亂。所以法國在此種緊急關頭中究竟抱了怎樣的態度，施了怎樣的金融政策，是值得精密注意和借鑑的。

歐戰爆發之前，法蘭西的通貨有下列各種：（1）金屬貨幣，（2）紙幣。所謂紙幣，即是法蘭西銀行紙幣。所謂金屬貨幣，則包括本位貨幣與補助貨幣。在本位貨幣之下，有金幣和銀幣。金幣計有一百法郎，五十法郎，二十法郎，十法郎，及五法郎之分。銀幣方面，則僅有五法郎的一種。在補助貨幣之下，則有銀貨與銅貨。銀貨分二法郎，一法郎，五十生，及二十生。銅貨分十生，五生，二生，一生。

據戴氏的記載，法國在歐戰即將爆發之際，金融情況是很壞的。一九一四年以前十年中，政府消費增大，而政府並未及早進行增加稅務上的收入。從一九〇八到一九〇四年，除了一年之外，每

年均是預算短少的。在一九一四年八月動員以後，許多人民均赴前線，於是增加田稅或倡設新稅是更加困難了。且戰爭開始以後，敵人即進佔了法國幾個最富有的工業區域，此等區域在法國的經濟地位和金融關係上，均是非常重要的。職是之故，在戰爭期間（一九一四年八月一日至一九一九年四月一日），法國戰費由稅款方面所獲得的，只有總額的八分之一（英國則為四分之一，美國三分之一）。如以約數計之，法國政府共費了一千八百一十億法郎的戰費，而此種費用之供給的來源則有如下述：稅款二百二十億法郎，國內募債八百六十億法郎，自法蘭西銀行借得之款二百六十億法郎，外債二百七十億法郎，還有二百億法郎的債務須在一九一九年設法。

故由此種情形觀之，法國在歐戰時的資金活動，與英美各國很不相同，其最大的痛苦亦即在此：即稅款方面只能佔有一很小的部分；大部分是要靠募集內債和外債，是要從借款得來的。但是自法蘭西銀行所借得之款，均為紙幣，此種紙幣是會增大通貨膨脹，影響物價和外匯的。故紙幣增加，雖則眼前能夠救一時之急，但是終有其重大的代價的。這不過是一概況；以下，我們將詳細看到法國戰時的金融情況和金融政策。

歐戰一開始，法蘭西銀行即實行停止兌現，並且增大最高限制發行額，增發不兌現之紙幣，以貸與政府。本來，在最高限度之內，

所發紙幣之兌現準備，是一任銀行自由的，或採用保證準備，或毫無準備。然在限度之外發行紙幣，則須具有正貨準備。由於戰時的需要日趨增大，此種最高限制發行額也隨着加高。試看下表：

歐戰時法蘭西銀行之最高限制發行額（單位：百萬法郎）

年 月	最高限制額
一九一四年八月	一二、〇〇〇
一九一五年五月	一五、〇〇〇
一九一六年三月	一八、〇〇〇
一九一七年二月	二一、〇〇〇
一九一七年九月	二四、〇〇〇
一九一八年三月	二七、〇〇〇
一九一八年五月	三〇、〇〇〇
一九一八年七月	三三、〇〇〇
一九一九年三月	三六、〇〇〇

觀上表，亦可見歐戰期內法蘭西銀行最高限制發行額擴大之速了。這多是為了供給戰費的。

歐戰以前，法國政府即與法蘭西銀行約定，在有事之秋，由法蘭西銀行貸給政府以巨額款項，以二十九億法郎為限。然而迨歐戰真個爆發之後，需費是大於以前所估計的。於是在一九一四年九月二十一日，將上述貸款額之最高限度增至六十億法郎。及歐戰終結，一九一九年四月且增至二百七十億法郎。

職是之故，通貨膨脹的形勢，乃日益展開。我們知道，法國國內發行紙幣機關，除法蘭西銀行而外，尚有其他銀行數家。不過法蘭

西銀行所發行的爲數最鉅。歐戰開始時，法蘭西銀行所發行的紙幣之流通額，僅一百億法郎，而一九一八年年底却增至三百億法郎。試列一表，以見歐戰期內法蘭西銀行紙幣流通量之增加的趨勢。

法蘭西銀行歐戰期內紙幣流通量（單位：百萬法郎）

年 月	流通量
一九一四年十二月	一〇、〇四三
一九一五年	一三、三一〇
一九一六年	一六、六七九
一九一七年	二二、三三七
一九一八年	三〇、二五〇

此外，由於深感輔幣的不足，政府乃特准各都市各地方之自治團體，和商會等，發行緊急貨幣，以爲補救。甚至還有用硬紙做通貨的。一般商號，亦可臨時發行硬紙所製之小額貨幣，以充購物找零之用。

通貨膨脹的結果，自然也是物價騰貴，和匯兌的低落。

物價飛漲，法國政府是設法抑止的，不過很不易收到什麼大的效果。法國抑平物價之最重要的政策，在出售國防證券。爲什麼要出售國防證券呢？因爲出售國防證券，是可以吸收一部分的游資，而從而阻滯物價之上漲的。此種國防證券，曾使法國政府獲得二百二十三億三千五百萬法郎的接濟。此種國防證券，在吸收游資上，確實表演了重大的任務。如果沒有國防證券的幫助，則銀行

紙幣之流通額一定更高，物價也一定更漲了。然而無論如何，歐戰期法國物價是異常騰貴的。如以一九一四年第三季爲零售物價和批發物價的基數，則一九一八年第四季批發物價約貴百分之三六七·六零，售物價約貴百分之二三七·〇。其高漲程度，亦不能算低吧。

在通貨膨脹，物價高騰與需費緊迫的當兒，法國政府當時實施的金融政策，簡單言之有二。第一是集中現金，第二是維持法郎的匯價。

一九一四年七月三十一日，法蘭西銀行爲了防止現金的逃亡或隱藏，乃停止兌現。到了一九一五年七月三日，更頒布法令，禁止現金出口。因此，與德國的情形一樣，法蘭西銀行所保存的現金，在歐戰期內反而獲得增加。

就匯兌方面言之，禁金出口，同時外國貨物又有大量的輸入，這都是使法郎匯價跌落的那麼，怎樣維持呢？當時法國政府維持法郎匯價的方法係提高法蘭西銀行之公定利率，同時又大借外債，並且出售外國證券。一九一五年六月，收買法國人民所執存的美國鐵路債券，而以之轉售於美國市場，得六億法郎，遂作爲匯兌資金。此外，又使人民將所有外國有價證券寄存於政府，結果乃獲一百億法郎左右。關於借用外債，則情形有如下述。一九一五年七月，巴黎銀行團向倫敦銀行界借得五百萬鎊短期借款。復向美國

銀行團借得一億美金之短期信用借款。於是法國即以此等款項存放英美市場，作為法國的匯兌基金，此外，一九一五年十月，又會同英國在美國市場上募集了五億美元的公債。此種公債之募得，可以使一批資金從國外輸入。這樣一來，乃增加了法郎的需要，因而法郎能夠維持其對美的匯兌。不過到了一九一七年情形便惡化了。資金益枯，法郎益難維持，軍用物品亦無法購置了。如果不是

一九一七年四月美國加入戰爭，對法國財政金融給予了不小的援助，因而使法國能夠向美國賒購貨物，則法國之地位會是很危險的。法國當時向美國所賒之貨物，幾達美金三十億元之多。能夠賒貨，當然不需立即購買美匯。因此法郎匯價遂未繼續傾跌。

由於上述各項設施的運用，在歐戰期內法國匯價跌落的程度尚不駭人。這不能不說是部分的得力於法國戰時的金融設施以及英美等國的幫助了。

然而戰時最能夠引起人民痛苦的是通貨膨脹與物價的增高。如前所述，法國當局金融設施，主要可說是有着三個目的：維持法郎匯價，防止通貨過分的膨脹，以及平抑物價過分的高騰。關於法郎的匯價，我們已經說得夠明白了，但是關於膨脹和物價的增高率是不是相近或相差幾何這一問題，還須看一看。我們且來看一個統計罷。

以一九一三年為基期，法國一九一九年通貨單位和躉售物

價的平均數之增加率有如下述：

通貨單位 躉售物價平均數(註三)

三六五 三三〇

這是說通貨單位的增加率大於躉售物價的平均數之增加率。這是法國的特別情形，英美二國在當時的情況是與此相反的。同時，這也可見法國當時金融政策上之注重物價的平抑了。

三 英國

英國歐戰時的金融比較德法等國均為安定。大體言之，歐戰時的英國金融不特較為順適的度過難關，而且金融組織上還獲得不小的進步，銀行業更加集中化，金融力量更加幫助造成了更優良的工業組織。

現在我們來詳細的看一看英國歐戰時金融情況和金融政策。

首先談到歐戰時英國的戰費。

歐戰初起時，英國政府每日平均支出為二、〇〇〇、〇〇〇鎊。到了一九一八年，每日平均總支出達七、五〇〇、〇〇〇鎊。整個戰期中英國所費的戰費之總數可看下表：

英國歐戰時之淨戰費總額

年 度	淨戰費
一九一四——一五年度	三六三、〇〇〇、〇〇〇鎊
一九一五——一六年度	一、三六二、〇〇〇、〇〇〇鎊
一九一六——一七年度	二、〇〇一、〇〇〇、〇〇〇鎊
一九一七——一八年度	二、四九九、〇〇〇、〇〇〇鎊
一九一八——一九年度	二、三八二、〇〇〇、〇〇〇鎊
總 計	八、六〇七、〇〇〇、〇〇〇鎊

這一筆戰費，是依仗着募債，加稅，和其他的方法籌得的。所謂募債及加稅，意義甚為顯明，此處也不必多贅。惟所謂其他方法及應急政策，則可分為（一）發行短期國庫券，（二）發行海運兵險單，（三）購入大量食糖，（四）規定重要物品之零售價格，（五）宣布延期付現令（Moratorium），此令效力規定至一九一四年（即歐戰爆發之年）十一月第一期為止；（六）擔保銀行所出之匯票價值，至六成為止；（七）發行一鎊半鎊或十先令紙幣。

英倫銀行在戰事爆發後是停止兌現的。一九一四年的通貨及銀行紙幣法，且規定郵局匯票為法幣之一，藉以增加收集國內黃金之效力。不過此種以郵局匯票為法幣的命令，在一九一五年二月即行取消。自「皮爾銀行法案」(Peel's Bank Act) 撤銷之後，英倫銀行的紙幣發行額即增加一〇、〇〇〇、〇〇〇鎊。蘇格蘭各銀行之發行額亦增加一六、〇〇〇、〇〇〇鎊。各商業銀行在英倫銀行之通融借款額亦增至各該行負債總額之二成。愛爾蘭銀行之發行，亦得超過以前之定額，此外，輔幣亦增發不少。一

九一五及一九一六年所增發之銀輔幣數量，較前數年所增發之平均數，約增八倍。銅輔幣之增發量，至一九一七年三月底，已達九五、六八九鎊之多。這都是為了增加通貨額。

除上述各項金融政策而外，還有監督戰費的設施。其次，關於英國戰時金融政策還有必須予以注意的各點，有如下述。

一九一四年八月四日英國政府先將金銀貨幣與生金，附有條件的視同戰時違禁品。二日以後，又頒布通貨與銀行紙幣條例，決定發行戰時緊急通貨 (Emergency currency) 在金本位未停止之時，英政府令英倫銀行發行一鎊與半鎊之兌現紙幣，以應人民需要。不過雖然規定此種紙幣可以兌現，但政府却希望人民不去兌現。而一般人民，由於知識和愛國熱誠的關係，亦竟不請求兌現。這亦是英國戰時運用妥當有效之金融政策的結果吧。

英國戰時所發行的緊急通貨，大有助於戰時的金融，當然於財政亦有不小的供獻。此種緊急通貨之發行，可以說是英國戰時金融政策中一個重要的因素。那麼，為什麼緊急通貨佔如此重要的地位呢？具體的情形，有如下述。

英倫銀行，在歐戰開始之初，為了應付兌現，損失現金達二千七百萬鎊之多。但當時金庫所存現金并不很多，如果一任現金的外流，勢非達到所有現金準備盡情流出之慘境不止。然而又不欲

破壞行之已久之金本位制度。因此，只好發行由政府擔保的紙幣以爲援助了。

另外有一點是更可注意的。人民兌現所得現金，一般均隱藏起來了。而紙幣則回至英倫銀行 (Bank of England) 職是之故。若無緊急通貨之發行，則通貨勢必漸致缺乏，造成金融恐慌。此項緊急通貨，一般地方銀行亦可發行。不過須按照存款總額的百分之二十爲限。這亦是救濟一般地方銀行的辦法。

復次，發行緊急通貨，亦有接濟戰費之作用。因爲在緊迫之際，政府如單向英行借款，則必增發紙幣，而增發紙幣，又必須增加現金準備。同時，既然是緊迫需要，所以如果仰仗發行公債以籌款項，又是緩不濟急的。故發行緊急通貨，在緊急場合之下不能不說是一個最有効的辦法了。

有了上述的情形，故雖在歐戰時期，英國銀行界與金融情況，亦不怎樣混亂騷擾。英倫銀行之紙幣亦未大增，只有緊急通貨增加罷了。據統計，一九一四年大戰尙未爆發之前，英國的通貨額有下列表：

英倫銀行保證準備發行額	一八、四五〇、〇〇〇鎊
正貨準備發行額	三八、四七六、〇〇〇鎊
各銀行保存額及市面流通之金幣額	一二三、〇〇〇、〇〇〇鎊
共計	一七九、九二六、〇〇〇鎊

造幣局之統計則爲：一九一四年六月二十三日英倫銀行及

其他六十家銀行所有的現金，合計八二、七九四、九六三鎊。但英國當時全國現金共有一億六千萬鎊。自此數減去八千二百多萬鎊（即英倫銀行及其他六十家銀行所有之現金總數），則餘下八千萬鎊左右。此八千萬鎊即是散布於民間的資金了。

英國現金準備，據 Clive Day 的統計，一九一三年爲一億七千萬美元（僅指銀行準備金而言，不包括民間所有現金）。一九一八年爲五萬二千八百萬美元。故戰後較戰前增加數倍。這是歐戰期內管理現金輸出的結果，同時亦是其他金融政策之獲効的表示。不過所謂管理現金輸出，並非絕對禁止現金輸出之意。一九一四年現金入超三五、六六九、八六七鎊；一九一五年則出超二八、三八九、七四七鎊；一九一六年又出超二〇、六五八、六一〇鎊。

以上是英國歐戰時，實施非常時的金融政策下的現金保存額，與增減情形之概況。至於紙幣額增減的詳細狀況，是怎樣呢？

談到紙幣之流通額及其金準備額的情形，可分政府紙幣及英倫銀行紙幣二大類觀之。

英國政府紙幣之流通額，在一九一四年年底爲三千八百多萬鎊，其準備額爲一千八百五十萬鎊。一九一五年底紙幣流通額突增至一萬零三百一十萬鎊，金準備額爲二千八百五十萬鎊。一九一六年底，政府紙幣流通額達一萬五千零十萬鎊，但是金準備

備額並未隨着增加。自此以後，紙幣流通額增而金準備額不增；一九一八年底紙幣額增至三萬二千三百二十萬鎊，金準備額依然只有二千八百萬鎊。這是英國政府紙幣，即緊急通貨之情形。其膨脹程度已相當高漲，但國內金融與經濟所以並不受到此種膨脹之巨大惡影響的，主要是由於歐戰時英倫銀行之流通額增加有限，而金準備額則極其充足。試看下表所列紙幣與金準備額之比率及雙方增加之趨勢，便可瞭然於歐戰時英國金融之安定的情形了。（所謂安定，係相對的安定。）

英倫銀行戰時紙幣流通額及其金準備額（單位百萬鎊）

年度	紙幣流通額	金準備額
一九一四年	二八·五	二五·五
一九一五年	三三·〇	三三·〇
一九一六年	三五·〇	三五·〇
一九一七年	三四·〇	三四·〇
一九一八年	五三·〇	五三·〇

職是之故，英國歐戰期內，全國現金集中於英倫銀行，而免去了兌現的危險。如果英倫銀行紙幣流通額過分增大，則兌現的危機必大，而現金亦難隱藏了。在政府紙幣方面，雖則膨脹到相當高度，但在名義上并不禁止兌現，只是事實上並無兌現之要求。故歐戰期內，英國金本位制在名義上並未停止。這亦是英國政府之適當的金融設施與人民的愛國心有以造成之。

這樣，最少在歐洲，英國的戰時金融情況和金融政策是最好

的，也是最值得觀摩的。

四 日本

日本歐戰時雖亦參戰，然沒有直接作戰。其所處的地位與所遭遇的情況，正與法德諸國相反。日本在歐戰時不但沒有受到破壞，而且獲得了巨大的利益。即以對外貿易而論，歐戰時作了飛躍的進展，故黃金流入不少。由於黃金流入甚多的緣故，日本歐戰時確實發生了通貨膨脹的現象。不過膨脹雖然膨脹，其現金準備亦隨之增高。

現金大流入的結果，日圓對美匯兌遂大形騰貴。一九一五年秋對美匯價，為日金百圓合美金四十九元八角五分。一九一六年又漲為美金四十九元八角八分，復又騰至美金五十元。美國加入歐戰後，禁止金銀出口，日本大受影響，深恐現金外流，乃亦於一九一七年九月十二日頒布命令禁止金出口。但是在歐戰期內，日本的國際收支，收入總是超過付出，故日圓之對外匯價，繼續增高。一九一七年冬季，日圓對美匯價竟漲至美金五十二元以上。由於歐戰時期日本收入總是超過支出的緣故，日本所有的現金額，迅速的增高了。一九一四年日本所有的現金為三萬四千一百萬日圓，到了一九一八年便增至十五萬八千八百萬圓。

一九一七年禁金出口以後，通貨更形膨脹。茲為明瞭此種膨

脹的情況起見，特將歐戰期內日本通貨膨脹的趨勢列表如下。不過日本的通貨膨脹，並不是由於戰時財政支出的增加，而是由於現金巨額內流的緣故。

歐戰期內日本通貨膨脹的趨向表（單位千圓）

年 度	
一九一四年	四二六、六六四
一九一五年	四七二、七七四
一九一六年	六五八、九二一
一九一七年	九一七、二九七
一九一八年	一、三三六、一二九

此種數字係包括日本銀行紙幣、朝鮮銀行紙幣、台灣銀行紙幣，及政府之小額紙幣的合計數字。

日本現金準備，在歐戰期內是隨紙幣發行額之增加而增加的，故雖有通貨膨脹，並不招致金融上的危險。不過通貨膨脹的結果，總是物價的高騰，這一點無論在歐洲各國或在日本，均是相同的，雖則各國的膨脹之成因各不相同。

綜合上述的情況而論，日本金融上在歐戰期內雖有了變動，但此種變動是好的變動，並無恐慌的因子存在其中。而日本在歐戰時的金融政策，主要亦只有禁止現金出口的一項了。這是由於歐戰時日本並不是主角，其戰費亦並不感到支絀的緣故。我們所接作戰，但在國際關係中究佔重要地位之故。

五 美國

歐戰期間，美國所處的地位，與日本所處的地位相彷彿。不過美國加入戰爭以後，戰費是很浩大的。據統計，美國共動員三百八十萬人，每年戰費共達一百三十一億美元（註四）。不過在歐戰期內，美國對外貿易特別發達，黃金如潮水一般的流入。單就購買證券與股票言之，自一九一四至一九二〇年共購入四十至五十億價值的股票和證券。故美國立致鉅富，紛紛向外投資，無論則政方面或是金融方面，均感到繁榮。職是之故，美國在戰時始終未停止金本位，只是在外匯上加以某程度的管理罷了。在戰時，美元匯價是漸趨增高的。在一九一三年，美元匯價，須一百萬元才能購得之英鎊之數，在一九一九年九十美元便行了，一九二〇年更減為七十五萬元。對法郎，則一九一三年費一百美元方購得法郎之數，在一九一九年七十一美元便行了。

歐戰期內，美國的銀行信用有很大的膨脹。不過一方面雖有發行額的膨脹，同時金準備也日趨增大，故美元始終不脫離金本位。

職是之故，美國戰時的金融政策，可以說是與歐洲各國的戰時金融政策處於相反的地位。美國戰時只是籌算如何對內膨脹銀行信用，對外如何投資，如何貸款罷了。此外，美國加入戰團以後，

曾附有條件的禁止了金銀的出口，但大體言之，美國的戰時金融政策是很溫和的。這完全是經濟背景的不同有以致之。換言之，美國戰時對外貿易不但絲毫未受破壞，抑且大形發展了。同時，美國雖在戰爭的晚期亦加入了戰團，但為時究竟不長，故財政並不感到多大的影響。

我們所以要將美國戰時的金融情況訴說一些，一來因為美國當時在國際資金的通融上盡了重大的任務；二來我們也可窺見戰爭一爆發，各國所處的地位並不相同，有的國家會遭到戰爭的破壞，而有的國家則反會獲得戰爭的利益；三來我們也可知道戰時對外貿易的消長對於國內的金融實具有極大的影響。

★ ★ ★ ★ ★

我們已經把法、德、英、日、美的戰時金融情況和金融政策檢討過一些了。還有現在意大利的國防金融政策，也得附帶的提一提。

附記——意大利的國防金融政策

意大利爲了減輕國庫之日趨枯竭的危險，以及爲了阻止資金之外流起見，於前年五月實行了匯兌管理，現今更加邁步前進，以準備國防金融上的一切了。其細情可於下述數方面見到一二。

(註五)

(A) 一九三四年十二月間，意大利增修匯兌管理法，以防止

資金的外流。在此種匯兌管理制之下，按照規定，輸出業者，因輸出所取得之外幣，必須售於國立匯兌管理局。一九三五年五月二十一日又頒布外國有價證券的管理法。意大利人民所有的股票證券，在外國發行之意大利債券，以及各種對外債權在外信用等，均由國立匯兌管理局接收。此外，意大利政府並令國民所有之外幣集中於國庫，以作對外支付基金之用。此項外幣，均係以紙幣里拉或公債換來的。這是外幣的收集，可說是意大利國防金融上一個重要的方策。

(B) 關於白銀方面，意大利亦取了嚴格的步驟以收回白銀。意大利政府於一九三五年五月十四日禁止白銀出口，並於同年六月十四日頒布命令，將市場上所流通之銀幣由政府收回，並且取消此等銀幣之法幣資格，以小額鈔票代替之。收回之銀幣，則移充東非的戰爭費用。這是意大利非常時期金融政策的第二點。

(C) 意大利由於擴充軍備，財政上擔負實重。一九三五年七月意大利四成的法定現金準備，即無法維持。因此，在七月二十二日，即頒布意大利銀行發行準備條例的停止。嗣於同年九月十日，金準備又減爲四十五萬六千二百萬里拉，外幣爲四萬三千二百萬里拉，然而紙幣發行額則增爲一百四十二萬三千四百萬里拉。這樣一來，意大利的金本位亦即名存實亡，前途大有膨脹之可能了。這又是意大利非常時期金融政策的一種方策。

(D)意大利政府的公債，至一九三五年七月底即增至一千零六十二萬萬里拉。政府爲了推銷公債，曾命令意大利的房東購買等於兩個月房租價額之公債。此外，並規定凡公司盈餘超過六釐時，其超過的部分即應購買公債。不過此種強制購買公債的計畫能否收到巨大的效果，尚不易預言。這是意大利非常時期金融政策的第四點。

除此而外，意大利又規定對證券的利息以及紅利與地租課以特別稅。公債方面，則銷納公債者，主要爲一般銀行，及由郵政局供給資金之存款部，以及各種信用機關。不過意大利銀行，有巨額放款是固定的，整理殊屬不易。職是之故，意大利的銀行容納公債之能力比較是很小的。而郵政儲金及銀行存款，自一九三五年起亦有減少的傾向。談到短期借款，則近來意大利政府所利用的，爲財政部證券，存款部，及拿波利銀行借款三種。一九三五年上半年，意大利借款數目大增；合財政部證券，存款部借款，及拿波利銀行借款之總數共爲一百一十五萬六千二百萬里拉之多。(一九三五年六月底的數目字。)

我們知道拿波利銀行之貸出款項的能量是很有限制的。同時意大利銀行亦不欲對政府作無限制的放款了。故欲藉短期借款以濟需用，是很困難的。

以上各點，是意大利直到目前爲止的所抱金融政策。在此等

政策中我們還沒有看到意大利有何大事通貨膨脹的打算，這也是意大利受了歐戰時通貨膨脹痛苦教訓的結果吧。

(註一)本章材料主要取自趙蘭坪著，各國通貨政策與貨幣戰爭，Clive Day : A History of Commerce，歐戰時英國之戰時財政，李權時。

(註二)根據 Clive Day: A History of Commerce
(註三)全註二

(註四)本年九月二日申報

(註五)本節材料根據中央銀行月報四卷十二期

警察月刊

上海市公安局編印

特載

蔣院長對行政會議訓詞
做人要培養高尚人格做事要熱心負責
道德與技能的鍛鍊
目前各科處的重要工作和改進
蔡勁軍
蔡勁軍
蘇理平

論著

公民訓練與警察實務
警察訓練之重要及其方法
警政改革聲中之警士挑選
都市社會的構成與其未來的趨勢
非常時期與列強總動員計劃
方國熙
潘
黃振
趙增暉
曾育英

譯叢

法國的司法警察
吉人譯

第四卷第五期要目



歐戰時各國租稅制度

育 哲

一 英國的戰時稅制

英國是參戰諸國中財政最有系統的國家，自一九一四—一九一五到一九一八—一九一九年間，英國共支出戰費總額八、六〇七、〇〇〇、〇〇〇鎊，其中約有百分之八十出於舉債，百分之二十出於征稅，英國戰時的稅制，可以說偏長於征收直接稅，例如戰前英國租稅收入中直接稅約占百分之四七，間接稅占百分之四六，歐戰時則比率大變，直接稅增至占稅收總額百分之七七之多，而間接稅則減至僅占百分之二一。考英國戰時最要的稅政，一為提高所得稅率，一為征辦戰爭利得稅，而二者又都為直接稅，因此英國的戰時稅政中，自然以直接稅為主幹了，以下將英國戰時的主要稅政簡略敘述：

甲 所得稅

英國的所得稅，施行很早，在一七九八年英法戰爭的時候，即已實施，一九一四年歐戰發生之後，英國又利用所得稅以應付戰時財政，本來英國在戰前即已具有極富彈性的所得稅制度，對於

財產及勤勞所得，課以累進的所得正稅，對於高所得，更課以超過所得稅，當大戰開始爆發的時候，英國對於所得稅率即行提高，大戰前英國所得稅正稅為一鎊征十二便士，歐戰發生即提高至一先令八便士，一九一七及一九一八年又提高至六先令，幾及百分之三十之多，其結果每人平均所得稅負擔由一九一三—一九一四年之三鎊十一先令，提高至一九一四年之十七鎊，同時最低生活費免費額則由一六〇鎊減至一三〇鎊，此外又提高所謂超過所得稅率，一九一八年最高稅率每鎊征收四先令六便士之多，據計算當時英國所得稅（包括正稅及超過稅）的最高稅率，當在百分之五十二以上。

因為所得稅率的銳加，英國所得稅收入，乃大為增進，一九一四—一九一五年英國所得稅收入尚不過六千三百萬鎊，一九一五—一九一六年即增至一萬一千九百萬鎊，一九一六—一九一七年又增至二萬零一百萬鎊，一九一七—一九一八年更增至三萬零四百萬鎊，計四年之間增加五倍左右，一九一三—一九一四年英國所得稅稅收在全體稅收中占百分之三〇左右，一九一七—一九一八年則增至百分之

四八左右了，茲將歐戰時英國所得稅率及稅收之增加列表於下：

	稅 率	稅 收
一九一四——一五	一先令八便士	六三、〇〇〇、〇〇〇鎊
一九一五——一六	三先令	一一九、〇〇〇、〇〇〇鎊
一九一六——一七	五先令	二〇一、〇〇〇、〇〇〇鎊
一九一七——一八	六先令	三〇四、〇〇〇、〇〇〇鎊

乙 戰事利得稅 (Excess Profit Duty)

所謂戰事利得稅，便是課於因戰爭而獲得意外收入的人們的賦稅，這種特殊利益發生的源泉，大約不外：(1) 由新發生的巨額需要量而獲得的利益，例如軍需工業的利益；(2) 由價格變動而獲取的利益；(3) 因人口遷移於特定地域而獲得的特殊利益；(4) 因海外輸入斷絕本國免除外來競爭後產業得以發展的利益；(5) 中立國市場因封鎖敵國貨物之輸出，本國產業得以擴張銷場所獲之利益；(6) 其他似與戰事無關而許多公司獲得之鉅額利益。

英國的戰事利得稅，起源於軍器製造等捐 (Munition Levy)

凡軍器製造業，皆受國家管理，對資本所有人規定一利益標準，凡超過戰前兩年平均利益數再加五分之一的數額者，概捐入國庫。到一九一五年的第二次戰政案中規定，戰事利得稅即就軍器製造業捐的原則推行於各種營利之利益，以謀稅收的增多。這種稅課稅的範圍很大。除在國內的耕作業雇傭及職業所得或其利益的發生純基於個人條件而無資本的支出，或所需資本甚少之各

自由職業者外，凡在英國境內經營各種工商企業及經營國外貿易者之利益，皆須納稅。課稅標準，係以戰時的利得與戰前三年中盈利較多之二年平均數相比較，僅有二年歷史者，取二年平均數，僅有一年者即以該年作比較。戰前未營業者依資本酌定一數額，作為標準利益，凡營業財產價值的估計，除去耗損及營業負債，對於他業的投資，則不除減。關於免稅點，各營業者之溢利准予免除二百鎊不課稅。稅率在一九一五年為百分之五十，一九一六年增為百分之六十，一九一七年增為百分之八十，一九一九年減為百分之四十，一九二〇年又加為百分之六十，一九二一年廢止。此項稅收，在一九一八年達三萬三千餘萬鎊，與所得稅收數相頡頏。

丙 其他戰時稅制

除以上所述的所得稅及戰事利得稅以外，英國在大戰時的其他戰時稅政，比較值得注意者，可以依時期之先後，簡述於次：

一、根據一九一四年十一月的追加預算案，英國將兩種重要消費稅特別增高，一為啤酒稅，每桶由七先令九便士增至二十五先令。換言之，即對於消費啤酒之人無異加以三倍重之負擔，估計至一九一五年三月底止，可以多得二百萬鎊，一九一五至一九一六年可多得一千七百萬鎊。二為茶葉稅，當時茶葉進口稅率為每鎊五便士，在從前英俄之戰及南非戰役之時，茶葉稅嘗為戰時財政的重要收入，歐戰發生，於是乃復增至八便士，估計至一九一

五年三月底止可多得九十萬鎊，一九一五及一九一六年可多得三百二十萬鎊。

二、根據一九一五年九月十一日的戰稅案，除新增戰事利得稅及增加所得稅稅率預計可抵增收預算中百分之八七以外，英國政府又將各種消費物品加以重稅，例如茶葉、烟草、可咖啡、乾果的關稅，一律增加百分之五十左右，汽油及藥品的關稅各增加一倍，汽車、電影片、鐘表、樂器等關稅各增加三分之一。

三、在一九一六年四月的預算案中，對於內地消費及關稅又同時增加，糖稅約增加百分之五十左右，可可關稅增高四倍，咖啡、茶葉關稅增高一倍，至於新置的賦稅，則有汽水、檸檬水及火柴稅，汽車稅亦增加一倍，此外又新置娛樂捐一種，所有電影場戲院、比武廳、跑馬廳等入場券必須繳納附加捐若干。

四、一九一七年五月的預算案中，烟草關稅增加十一便士，娛樂稅增高百分之五十左右，此外并初征支票印花稅每張一便

關稅	一九一三—一四	一九一四—一五	一九一五—一六	一九一六—一七	一九一七—一八	一九一八—一九
內國產銷稅	三五、四五〇	三八、六六二	五九、六〇六	七〇、五六一	七一、二六一	一〇三、〇〇〇
遺產稅	二七、三五九	二八、三八三	三一、〇三五	三一、二二二	三一、六七四	三〇、〇〇〇
印花稅	九、九六六	七、五七七	六、七六四	七、八七八	八、三〇〇	一一、〇〇〇
農田稅	七〇〇	六三〇	六六〇	六四〇	六二五	六〇〇
房產稅	二、〇〇〇	一、九三〇	一、九九〇	一、七四〇	二、〇〇〇	二、〇〇〇
所得稅	四七、二四九	六九、三九九	一二八、三二〇	二〇五、〇三三	二二九、五〇九	二九一、〇〇〇
戰事利得稅	—	—	一四〇	一三九、九二〇	二二〇、二一四	二八五、〇〇〇

士。

五、一九一八年財政法案中，除所得稅率增高以外，其他稅政可資提高者，第一各種消費稅如酒精稅、啤酒稅、烟草稅、糖稅、火柴稅率等，均較前增加三成至六成，一切奢侈品概抽從價稅六分之一，第二郵費普遍的增加百分之五十，第三支票印花稅每張由一便士加至二便士。

由上所述各點看來，英國的戰時稅政，可以歸納的說：英國戰時稅政，實偏重於直接稅，其中提高舊稅者為所得稅，籌辦的新稅為戰事利得稅，可是同時對於消費稅（間接稅）也有相當的增加，不過所占的地位遠不如直接稅而已。又英國所增的消費稅，大部都是奢侈品，此外則印花稅、遺產稅及娛樂稅的稅率也有相當的提高，茲將歐戰前一年及歐戰期間英國的各種租稅收入列表於下以供參攷。（單位千鎊）

地價稅	七一五	四一二	三六三	五二一	六八五	七〇〇
稅收合計	一六三、〇二九	一八九、三〇五	二九〇、〇八八	五一四、一〇五	六一三、〇四〇	七八三、三〇〇
非租稅收入	三五、二一四	三七、三八九	四六、六七〇	五九、三二二	九四、一九四	一〇五、〇〇〇
收入總計	一九八、二四三	二二六、六九四	三三六、七六七	五七三、四二八	七〇七、二三四	八八八、三〇〇
扣除一九一三——一四年總收入	—	一九八、二四三	一九八、二四三	一九八、二四三	一九八、二四三	一九八、二四三
戰時收入淨計	—	二八、四五—	一三八、五二四	三七五、一八五	五〇八、九九一	六九〇、〇五七
戰時收入各年淨數合計	—	—	—	—	一、七四一、二〇八、〇〇〇鎊	—

二 德國的戰時稅制

英國的戰時財政政策，為大行加稅以彌補戰費之一部，並將戰費支出列於預算之中，收支實況，一目了然，反之，德國的戰時財政政策，則不注意於戰稅的籌措，採取一種不加稅而舉債的辦法，并以戰費為特別支出，不列入經常預算之中，當時德國人民愛國狂熱，所以舉債很有效果，不過後來遺毒甚深，至今還不能擺脫，這也就是當時舉債政策的一個結果。

歐戰時德國戰費共用一千六百五十萬萬馬克，其中約有百分之五四。六出於戰時公債，百分之三九。四出於國家活期債務，出於租稅收入者，不過占百分之六，至於各種租稅收入中，與英國一樣，戰時也是注重於直接稅，考德國戰前稅制遺產稅一項以外，沒有何種直接稅，所有租稅收入，大半出於關稅內國消費稅等間接稅，計間接稅約占戰前稅收總額百分之八一，而直接稅約占百分之三，可是到了歐洲大戰發生，一方面因為被敵方封鎖，間

接稅如關稅等收入銳減，他方面因為戰事利得稅之採用，直接稅不免大增，一九一八年德國稅收總額中直接占與百分之四三，間接稅占百分之四七。

歐戰發生時德國所採取的財政政策，雖然是「舉行公債為戰費來源，惟付還公債利息所需之款，則取諸稅收」，可是後來公債愈發愈多，而經常收入又日益減少，其結果乃不能不同時也自稅收方面謀開源之法，計戰時德國所採行的稅政，比較值得注意者有：

(一) 國防稅 德國在大戰前一年，因為積極籌備戰費，乃頒佈國防稅 (Wehrtrag) 對一切動產與不動產課以租稅，用途即為充作戰費，這種國防稅是一種臨時財產稅的性質，課稅物件計分三種：一為土地財產，二為經濟財產，三為資本財產，凡財產的價值超過一萬馬克或得超過五千馬克，除家具消費財及債務以外，都應當課稅，稅率適用階級累進稅，對於最低五萬馬克的財產為〇。一五%，最高超過千萬馬克的財產為一。五%。因為是臨

時財產稅的性質，所以與財產稅不同并非繼續征課的，國防稅的繳納分爲三期，最後三分之一在一九一六年二十五日交納，一次先付者對二三兩期的數目，給以每年四厘的利息。

(二) 財產增值稅。德國的財產增值稅，有二種形式：一爲所有稅，僅課及財產之收益，一爲戰爭獻金課及財產本身，所有稅法係一九一三年七月頒佈，每三年爲一課稅期，凡財產在開始期與終結期的價格經評定後，即以其差增價格爲課稅之目的物，凡在德國境內有住所之德人及繼續居住於德境之外國人所有一切動產不動產（包括事業財產與資本財產）皆須課稅。

(三) 戰事利得稅。財產增值稅僅以財產價值爲課稅基礎，不能征及一切利益，人民不以利益增置財產而投用於消費享樂，即無法課稅，故一九一八年六月二十六日頒佈第一次利得稅法，從所得課稅，凡戰前所得及一九一八年所得的差數在三千馬克以上者，即須課稅，稅率由百分之五昇至百分之五十，一九一九年九月十日，又頒佈第二次所得稅法，將自然人所課的稅率加到由百分之五昇至百分之七十，公司稅率加至百分之八十。

(四) 戰事利得稅附稅。根據一九一七年的稅收預算，對於一九一六年所議決的戰事所得稅除正稅以外，尚須繳納百分之二十的附稅。

(五) 貨物交易稅。根據一九一六年稅收預算，凡在一年以

內所售出的貨物，均應由該貨主製定貨單，繳納貨價千分之一，惟交易總數在三千馬克以內者，則可以免繳此稅，一九一八年又將此種貨物交易稅擴充爲二種稅則：一爲普通交易稅，由交貨者及製作者呈繳，爲貨價千分之五（前此爲千分之一），二爲對於奢侈品小商等則課以百分之十至百分之二十的交易稅，這種新稅性質，可以視作消費稅，也可以視作營業稅，一以貨主對於此項新稅是否自行負擔或轉嫁買主以爲斷。

(六) 運輸交通稅。德國戰時的運輸稅，有二種：一爲一九一六年頒佈的「運輸印花稅」，照這種稅則，凡鐵器運輸之裝車及零件貨物均須繳納印花稅，稅率由以前之二十分至五十分增至一馬克到三馬克，二爲一九一七年預算中之貨車客車交通稅，據此項稅則規定，凡貨物運輸應納稅金百分之七，惟煤炭因另有煤炭稅不須再納，至於客車徵稅則按照車座等次加繳票價百分之十至百分之十六。

(七) 煤炭稅。煤炭稅是根據於一九一七年的稅收預算而設立的，乃對於一切煤炭無論其爲售賣日用或輸入一律按照貨價征收百分之二十。

(八) 印花稅。一九一八年德國又將全國印花稅大加擴張，對於土地交易稅，股票印花稅，期票印花稅，貨物交易印花稅，保險印花稅及交易所稅等，均有增加，同時并新增一種金錢交通稅，對

於一切存款尤其是銀行往來存款，皆須一一課稅，其法係按照每年存款利息計算。

(九)郵政電報電話加價。計一九一六年增加一次，一九一八年又增加一次。

(十)此外戰時德國對於各種消費稅之增加，則有烟草稅，啤酒稅，葡萄酒稅，泡酒稅，汽水稅，咖啡茶葉關稅等等。

三 法國的戰時稅政

法國可以說是戰時稅政中最落後的一個國家，在大戰期中，他用去戰費一千六百萬萬法郎，差不多完全是用舉債的方式應付的，計其中百分之四三出於內債，百分之二十一出於外債，百分之三六出於國家活期債務，至於戰時租稅的增收則彌補因領土損失而發生的經常費不足還覺不敷，與戰費支出更無關係了。

法國在大戰發生之初，完全不曾注意到稅收之增進，直到一九一六年春季當局才設法將一部份經常歲入之減少，採用增高現行稅率或新增租稅的方法，以為彌補，此後又經過二次稅制改革，茲將戰時法國的主要稅政分述於次：

(一)直接稅。法國自一九一四年大戰發生以來，因為國家經濟破壞的原故，直接稅及間接稅都見銳減，例如一九一三年法國直接稅收入為六三四百萬法郎，一九一四年減至四九六百萬

法郎，一九一五年減至四三七百萬法郎，到一九一六年春季政府乃決定對於所有直接稅一律加倍征收，所得稅由百分之二增為百分之五，一九一六年底又增至百分之十，同時並將生活必需最低限度減至三千法郎，其後一九一八年更增至百分之十四。

(二)戰時利得稅。法國的戰時利得稅，創立於一九一六年七月，最初為比例征收百分之五十，其後則改為累進征收百分之五十至八十，凡十萬法郎以下者稅率百分之五，十萬法郎至二十萬法郎稅率為百分之六，二十萬法郎至五十萬法郎稅率百分之七，五十萬法郎以上稅率為百分之八，凡負擔營業稅之個人或公司獲得特別利益者，均課以稅，以戰前三年所得利潤之平均數與戰時所得利潤數相比較，就其增加之差額課稅，總收益中得除出：(一)各項事業之借款與利息，(二)原料品代價，(三)一般經費如修繕費維持費動力費地租事務所費俸薪等，(四)各項事業有特殊情形者如軍需品製造業者之特別設備臨時減價，(五)原料及建築物價格之跌值。

(三)消費稅。法國的間接稅收入，至大戰發生以後，也大有減退，一九一六年政府對於白蘭地葡萄酒啤酒白糖菸草等消費稅一律將其增高，此外對於殖民地物品如咖啡可可茶葉糖菸草等也課以殖民地物品稅。

(四)戰稅。戰稅是法國對於退伍軍人徵課的一種特別稅，

凡尚在軍役年齡的法人，有下列五種情形之一者，便課以一種戰稅：(一) 免去軍役者；(二) 在一九一四年八月一日解役或退伍並未再行補入軍役者；(三) 凡非因公受傷或染病之人而在後方擔任勤務者；(四) 凡係候差之人以及脫離幹部或不在幹部者；(五) 不能離去其職業者。至於徵收此項戰稅之時，其法有二：(A) 凡係負有繳納「所得稅」義務之人，則於其繳納「所得稅」時附繳戰稅若干，其數約等於所繳「所得稅」總額至百分之二十五左右；(B) 凡係未負繳納「所得稅」義務之人，則每年只繳戰稅十二法郎。

(五) 營業稅 營業稅本來是法國一種重要的稅收，一九一七年七月實行分類所得稅以後，將從前所行之各業營業稅歸併於所得稅中，營業稅至是廢止，按照一九一七年分類所得稅條例，所謂「所得」來源共分七類：(一) 房屋土地之產業；(二) 流動資本；(三) 營業及交易之紅利；(四) 農業；(五) 工資薪水養老金生計。

利息；(六) 自由職業；(七) 借款之利息及償還，所有從前頒布之房屋土地資本利息三稅現在直接將其編入上舉第(一)第(二)類，而從前國家歲收最旺之營業稅，則以第三類代之，此項營業稅計算法或據當事者自行呈報，每年所得純利之數目（先將廠中一切開銷除去），或據每年「營業總額」之數目，而且組織一種委員會，對於各項營業之「平均純利標準」每三年核定一次，然後再就其營業總額推算其所得純利之實數，稅率百分之四五，但每年收入在五千元法郎以內者，則可照級進之法依次減輕。

(六) 遺產繼承稅 在戰時遺產繼承的稅率依照親屬關係遠近及遺產數目多少將其分級增高，由百分之一至百分之三六，此外又新設一種遺囑稅，其稅率的高低以所遺財產的大小以及立遺囑者之子女多寡為定。

除以上所述各種以外，法國戰時還有娛樂稅等等。茲將法國戰時各種主要稅收列表如下：

直接稅	一九一三	一九一四	一九一五	一九一六	一九一七	一九一八
戰時利得稅	六三四(百萬法郎)	四九六(百萬法郎)	四三七(百萬法郎)	八九三(百萬法郎)	一〇、一七(百萬法郎)	七二七(百萬法郎)
財產稅	一三八	一五三	一五八	一八一	二四二	二五二
印花稅	一〇六	一一七	六一二	六八三	八九五	一、一四三
間接稅	九〇三	七四五	七四四	五二〇	六九二	七三四
入口稅	七五四	五七七	七六四	一、五五六	一、七八五	一、三一四
銷售稅	—	—	—	—	—	二一〇
專賣收入	一、〇三五	九三一	八四四	九四三	一、一〇八	一、一五四

四 美國的戰時稅政

英美二國是戰時稅政比較有成績的國家，美國在參加大戰的時候，政府即決定戰費一半用公債籌措，一半用租稅籌措，可是實際上戰稅的收入，充作戰費者，距百分之五十還很遠，據塞利格曼氏的計算，一九一七年美國的戰費計一、三六一百萬元，而戰

雜項收入	五三九	二九〇	二七〇	二四〇	二五四	二八五
總計	五,〇八四	三,九八二	三,八〇一	四,八一八	六,三〇六	六,五三三

稅收入則為四〇九百萬元，戰稅收入占戰費百分之三〇，一九一八年戰費增至一三、〇七九百萬元，戰稅收入也增至三、二五三百萬元，可是戰稅占戰費比例則減至百分之二四·八，一九一九年戰稅收入更減至百分之二八·六，茲將塞利格曼氏的美國戰時收支列表於下：

項	一九一七年	一九一八年	一九一九年	三年之總數
全部支出	三,〇四六	二一,八一三	三五,一三〇	五九,九八九
全部經費(除公債本金)	二,四〇九	一四,一二七	一九,三〇二	三五,八三八
戰費	一,三六一	一三,〇七九	一八,二五四	三二,六九四
協約國債款	八八五	四,七三三	三,七九三	九,四一六
戰費(除去協約國債款)	四七六	八,三四一	一四,四六一	二三,二七八
除去公外之收入	一,四五五	四,七九五	五,〇二〇	一五,二七〇
稅款收入	一,一三五	三,八七九	四,〇二三	八,九三七
戰稅收入	四〇九	三,二五三	三,三九七	七,〇五九
非公債收入所佔全部經費比例	六〇·四%	三三·八%	二六·〇〇%	三一·一六%
稅款所佔全經費比例	四二·九	三七·四	二〇·八三	二四·九一
稅款所佔戰費比例	三〇·〇	二四·八	一八·六一	二一·五九
除協約債款外戰稅所佔戰費的比例	八五·七	三九·〇	二二·六一	三〇·三二

在美國的戰時租稅中，大部份係直接稅，約占百分之七九，課於消費稅或營業者較少，而直接稅中又以所得稅及戰事利得稅為二大主幹，茲分述於次：

(一) 所得稅 美國的所得稅，始於一八六一年南北戰爭的

時候，當時規定所得在六百元以上者，課稅百分之五，五千元以上者課稅至百分之十，至一八七二年廢止，一八九四年再行舉辦，一八九五年又以大理院判決違憲，復行廢止，直到大戰發生的前夕，一九一三年因為關稅減低，歲入發生不足，為彌補起見，又採用所

得稅，大戰期中美國所得稅率迭有增加，因之所得稅收入也大為增進，一九一四年所得稅收入約七千一百萬美元，到一九一八年，與戰事利得稅合計，已達二十八億三千八百萬美元之多了。

(二)戰事利得稅。美國戰事利得稅，最初在一九一七年頒行時，凡與戰爭有直接關係的營業，無論為公司或為個人，都課以稅，其後又擴大其範圍包括任何營業的利益，依照該稅制，任何營業皆以利息八厘為標準利益，超過此數者是為課稅基本，此項規定比之英國為簡單，惟私人利益總額准予減除八千美金，達此數額以上，利益在二分以下者稅率為百分之二十，在二分以上者稅率為百分之四十，美國在所得稅制，公司所納之稅比私人為輕，而利得稅制則公司負稅較重，在一九一九年後僅稅及公司，是所以謀稅制上之公平，在所得稅制之下個人所得之全部皆須納所得稅，及超額稅，無論此項所得投於資本充再生產之用與否，稅率高者且達百分之五十，至於公司僅有所得稅股東，則有超額所得稅，利得稅則對於公司納所得稅之外再加課此稅，惟公司利益投作資本者，可以免稅。

五 意大利的戰時稅政

意大利的戰費，據估計約四四、〇一〇百萬里拉，其籌得方法，國內債占百分之三九，國外債占百分之二八，政府紙幣及借款占

百分之二六，國內短期債占百分之七，租稅則不過占百分之七，在各種租稅之中，以直接稅增收最鉅，戰時四年間實收額為三、八二三百方里拉，計增收一、六六三百萬里拉，其次消費稅計一、九五八百萬里拉，增收額六六六百萬里拉，此外交通稅計一、六三七百萬里拉，增收四六五百萬里拉，由此可見意大利在戰時的稅政，實有相當的成績。

至於大戰時期中，意大利對於各種租稅的措施，其最要者有：(一)一九一五年十一月實行戰時利得稅，稅率因工商實業與中間人而異，且累進屢次增加，最後工商實業方面稅率為百分之二十至六十，中間人為百分之十至四十，超過盈利不過二千五百里拉者，可以免稅。

(二)增加所得稅與營業稅，預計可增收二二〇百萬里拉，一九一六年所得稅率增至百分之十六。

(三)一九一六年開始舉辦印花稅。

(四)實行菸草食鹽火柴彩票咖啡賭牌石蠟酪油金鷄納霜種種專賣，其增加的收入約一、〇六〇百萬里拉。

航空雜誌

第六卷 第九期

目錄

二十五年九月十四日出版
 全年連郵二元三角六分
 半年連郵一元二角八分
 另售每冊連郵二角三分

南京小營航空委員會
 第二處第六科發行

太平洋空中王座之角逐	徐鴻濤
轟炸機之檢討	陳捷
國際空戰法規與習慣法之研究(日本通訊)	韓通仙
英人目中之日本空軍	陶魯書
空襲與防空(續)	自強
俯衝轟炸機述	李燦
英國現代輕航空器之巡視	白庚申
飛機設計之新發展(英國通訊)	張立民
蘇俄聯邦之防空演習	飛安
第十七屆英國空軍表演	錢安
英國皇家空軍之飛機及裝備	錢安
飛機盲目降落之新方法	史經
滑翔飛行(續)	徐孟飛
漫譚滑翔事業	李鏡清
飛行場之樞架及棚廠之設計	楚風
航空站設計時所應注意之點	曹瑛
天空電氣對於飛機的影響	天羽
發動機材料與零件之工廠處理及試驗	吳照華
個別防毒與集團防毒之實施	徐同鄴
英國最近各種軍用飛機	楊聖波
航空氣象之研究(二)	孫璋
航空器之材料及化學(六)	王錫綸
二行程式航空發動之討論(下)	錢學梁
世界空談	魯晉

南京光華門外防空學校發行

防空

定價：

零售每冊二角

半年六冊連郵一元二角五分

全年十二冊連郵二元三角

第二卷 第九期 目錄

軍區後方地帶及內地防空部隊之運用法	孫炳章譯
兵團防空之理論實際及裝備	張儉伯
防空時空中與地面之協同動作	六華
空地連絡	俊
對空行動	趙俊生
照空燈之發光效率	彥達
最新設計之室內對空射擊教練講桌	史經試
發烟材料之研究	浦同烈
防空情報蒐集之研究	士傑
由各種試驗關於燃燒彈所得之教訓	雄飛譯
高射砲兵對空射擊基本諸元之研究	友梅
毒氣在戰爭中效用之上小論戰	恒
歐戰後防空之進步	朱一毅
國民對於防空應有之理解及常識	張連枝
英國照空燈及測音機操典(續)	超九譯
高級指揮官運用空軍要領	章譯
防空近訊	
防空書報介紹	



國防貿易方案

吳道錫

- | | |
|---------------------|--------------|
| (一) 進口貿易政策 | (二) 出口貿易政策 |
| (三) 國防貿易組織 | (四) 限制外人在華設廠 |
| (五) 保持海外交通路線 | (六) 限制軍需資源輸出 |
| (七) 獎勵建設工具及其軍用材料之輸入 | |

導 論

對外貿易與內國貿易，都應有一貫之政策，就前者而言，國營貿易統制與私營貿易統制，為現世界兩種經濟政策不相容的國家所採用，在蘇聯所採用之國營貿易，可謂最澈底而著有成效，舉凡出入口貿易，都有政府機關管理，前文已有述及，此外波斯、愛沙尼亞亦已施行國營，智利、挪威、巨哥斯拉夫等施行局部之國營貿易，蘇聯國營貿易施行之結果，誠如五年計劃所預定，一九二七年至一九三二年輸出額由七萬七千四百萬盧布增至二十萬四千七百萬盧布，五年以內，上增達百分之一百六十五，功效之著，世界矚目，至私營貿易統制，為現在各資本主義國家探行之政策，不景氣襲擊以來，各國都謀自救之道，方策雖多，顧不能如蘇聯收效之顯著。就後者而言，對內貿易，如各地物產之調節，運費之減低，苛雜

之廢除，生產之統制，均屬貿易國防最要之問題。

我國近年以來，唱貿易國營，甚囂塵上，此種政策之採取，與其謂為基於民生主義之節制國內資本，毋寧謂為民族主義之節制國外經濟勢力之侵入。蓋中國民族之經濟，已處於零落衰敗之域，如再令其放任，勢將流於外人之手，而不能自拔。

至我國古代，於國營貿易政策，亦數見不鮮，即如漢武帝時大司農弘羊均輸法之兼營國內外貿易，及元世祖時之官營海外貿易，均為國營貿易之雛形。元時官營海外貿易，其法為公家備船，給本，而選私商經營之，所獲之利，七成歸官，三成歸商，此種政策，其目的在不許權勢之家之壟斷海外貿易，而獨享其利，當時並有私人不得用自己之金錢，經營海外貿易之禁令，違者治罪，並沒收其家產之半數。（見李權時著國營貿易政策，貿易導報五·三）

從前雖有先例，顧今日中國之處境之特情，究對國營貿易，有實施之可能否，此乃先決問題，不能不提前討論。

中國之困難，不僅在本身之問題，尚有外力之阻止在，蓋我國名義上，關稅雖已自主，而實際上仍有外力之枝節，關務行政，迄今

操於客卿之手。條約上對於進口貨物，規定不得徵收附稅，是欲藉關稅保護政策以管理進口貿易，事實上牽制至多。前年五月政府訂立新稅則，實含有保護政策之意，顧仍有日本對於某項稅則提出修改之要求（詳見下文）是施行關稅政策已感困難，貿易國營，在本身國力上，亦相差至遠。

一 進口貿易政策

入口商品之數值，既如此之廣大，則其中性質之差別，當大有出入，如某種商品之輸入，應不加限制，任其輸入，某種商品應禁止輸入，某種商品之輸入，應加以獎勵，均為輸入調節之道。究竟中國對進口貿易，應採取何種方式，才能做到國防之目的，下文乃分別列其方案。

(甲) 提高關稅

中國關稅，鴉片戰爭之前，本亦自主，一八四二年江寧條約成立，關稅即受不平等條約之限制。一八四三年與英國簽立協定進口稅率值百抽五之片面原則，此外復有通過稅及噸稅之協定（見陳立廷著關稅問題）即與其他各國締結條約，對關稅一項，亦按引該項成例，於是中國協定關稅，在歷史上即成爲事實了。雖經一九一九年之巴黎和會一九二一年之華盛頓和會提經修改，顧無結果。民國十八年名義上關稅自主，實際上不過於值百抽五之

舊數外，以英日三國於關稅會議修正之七級附稅表爲藍本，自值百抽二·五至值百抽二七·五，然平均亦不過值百抽一二·五。民國二十二年五月以後，中日關稅協定滿期，政府自動修改關稅，根據增加稅收保護產業之原則，確收減少進口之效，願以日本要求改訂，因於二十三年七月，重行修正，對於金屬製品，鐘表，毛織品，絲織品，化學品，棉花及奢侈品等稅率，均見上增五至二〇%。惟對主要日貨之進口，水泥藥料，絕未增加，反對棉花魚介水產之進口稅率，分別減低。

對進口貿易治標之提高關稅，在今日中國之處境，尚不失爲較爲可能之政策，蓋中國關稅有其特殊之性質，即財政關稅之成份較重於保護關稅，中國關稅之收入，爲外債擔保之基金，由來已久，是列強視中國關稅，尚不失爲財政關稅，故仍有運用之可能。關稅原爲控制國際貿易之不二方策，其作用在於國內基金資源，不致外流，幼稚工業，得免舶來品之摧殘而自由發展，故其稅率升降之程度，實含有相當之彈性，儘可因國內產業之盛衰，自由調節，今日中國雖已獲得關稅自主之權利，然如有重要設施，稅率升降，仍須得各國之諒解，故欲藉關稅以保護國內之工業，先期須以外交之手腕，取得主要國家之同情，至少限度，必須做到重課農產品之進口，蓋農產品之進口，不止摧殘國內農業之發展，且足以影響農產品物價，而減少農民生計之資源，譬如食糧進口，民國二十一年

已佔三萬萬元，相當於入超總額三分之一，雖其進口原因基於糧食生產之不足，（據專家估計，不足八分之一）然其不足之癥結，乃在分配之不均，即甲地所餘無法運至乙地，以補乙地之不足，循至甲地不敷，即求之於外洋，乙地過剩，即感受賤穀傷農之苦，類此情況，在中國各地，不一而足。若米糧進口，能課以重稅，照現行稅率，米每百公斤徵一·六五金單位，穀每百公斤徵〇·八三金單位，增加一倍甚至二倍，則深信暹羅安南米穀，在國內市場，即不能長此立足，至於國內消費不足之額，當如何彌補，以及國內價格，將高漲影響民食，此二點則政府應早為之計，關於消費不足之額，一方面統制運輸，生產區域以其過剩，由國家力量，分別運出，一方面禁止不合理之消耗，如釀酒獸料等，同時提倡副食物，如山薯，玉蜀黍，麥類等等之使用。關於價格高漲，先由政府機關，規定可以略為伸縮之適當價格，即在規定之程度內，可以因產消之差率，略為伸縮，（如米穀登場時，每石價格一〇元，至青黃不接，存量減少時，可漲至一二元）實際上，運銷得宜，使分配相當平均時，價格之高低，亦可自然趨於平衡，不致社會上，感到恐慌。

米穀關稅之提高，為中國運用關稅政策之試金石，其意義不僅在保護國內之農業，且可促成國內食糧運銷之合理化，副食物之提倡，民食外求之不合理。

除米穀外，其他奢侈品之進口，亦應課以嚴重之稅率，或竟禁

止進口，奢侈品之進口，向為國人所詬病，據國際貿易局之統計，最近三年之進口數值，有如下表（單位國幣元）

	民國二十三年	民國二十四年	民國二十五年上半年
玉石	三五〇、一二七	二五三、三二一	九一、九七六
首飾	三三五、六五五	三三七、〇二二	二五二、四五七
花邊衣飾	二七六、七〇五	二三八、六九四	二四六、二二四
雪花粉膏	三八四、八四三	二四三、五二〇	一三六、一一二
牙粉牙膏	四〇五、〇〇三	二九四、四三二	二三三、四一六
香水脂粉	八九一、〇一一	六三九、四四八	三三一、九五八
化粧品具	五七三、三一一	五〇一、一九二	三一二、九五三
玩具遊戲品	一、〇四二、〇二五	九三〇、二八〇	四三八、五四五
共計	四、二五八、六八二	三、四三七、九〇九	二、〇四三、六四一

僅此上述八項奢侈品而論，民二十三年之總額，已達四百二十五萬餘元，民二十四年亦達三百四十三萬餘元，本年上半年，已達二百餘萬元，復趨上增之勢，其中進口數值最巨者，為玩具遊戲品，其次即香水脂粉，前者為兒童之消耗，後者為婦女之消耗，均有國貨可以替代，除兒童教育玩具，我人無可非議外，其他均屬不合理，政府對於此項進口貨品，不問其屬於何國出品，一律禁止進口，或課以等於禁止進口之重稅。

查現行上項貨品之進口稅：

玉石	從價一〇%	三〇%金單位
首飾	從價一〇%	三〇%金單位
花邊衣飾	從價	三〇%金單位
雪花粉膏	從價	三五%金單位
牙粉牙膏	從價	三五%金單位
香水脂粉	從價	三〇%金單位
化粧品具	從價	三五%金單位
玩具遊戲品	從價	三五%金單位

奢侈品之徵稅，僅從價百分之三〇至百分之三五金單位，甚覺低下，蓋日本徵外來化粧品，如香水、脂粉、微稅至從價五〇%之巨，較中國高百分之一五，實際上日本化粧品工業，已甚發達，中國則僅在幼稚時期，而國民經濟力之衰微，較日本又相差甚遠，故中國對外來化粧品之徵稅，最低與日本同等之五〇%，再能提高，當更有利，每年如節省三四百萬元之消耗，或移植於國貨工廠，其利益豈止倍蓰。關稅提高之結果，至少中流階級可達到無力購買之目的，中國所謂高貴之婦女，直是洋貨忠實之消費者，國家觀念至感薄弱，究以為數有限，不足為慮。

關稅提高，能做到上述之米穀及奢侈品之控制，則初步關稅政策，已告完成。其他小麥、麥麵、棉布、海產等等亟須保護，以及酒、烟草等類之課以重稅，均為關稅政策應有運用之步驟。

至有一部份人，認為關稅的效能，不能如預期之目的，（見經濟學報四·三，谷源田著貿易統制與中國）其所持理由，共有五點。第一點：近代各國貨物之輸出，多含有傾銷之意義，輸出的政策，往往以輸入國的關稅政策為轉移，關稅率低的，傾銷貨物的代價，可以稍多，關稅稅率高的，貨物仍可輸入，不過所得的代價較少就是了，所以高關稅終不能阻止外貨的輸入。第二點：關稅加高，國內物價提高，結果國內一般消費者，感到物價高漲的痛苦，同時會使國民生活程度為之降低。第三點：關稅過高，外貨沒有存在本國市

場的餘地，本國市場將為本國產品所獨占，則難免一國的資本和勞力，都集中在某種工業上，而生畸形的發展。第四點：關稅過高，則易激起私運逃稅的弊病。第五點：一國的關稅加高，必然會影響到他國的出口貿易，設若他國起而作同樣的報復，自然又會影響到本國的出口貿易。就此五點，谷先生認為僅僅依靠關稅，恐怕收效甚微。但是關稅提高，自亦有其限度，自亦有其準備，如上文所述之農產品奢侈品的關稅提高，則其收效，不致如谷先生所預期，至逃稅走私，乃為中國尚未能切實執行其徵稅權之原因。（見美國經濟考察團報告）物價統制，政府隨時可以應付，第三點中國工業程度，尚未至資本和勞力集中於某種工業之時代。最後關稅報復政策，在中國亦無顧慮必要，蓋中國主要物產之輸出，均屬各國必要之原料，依據美國商務參贊之統計，美國對於中國大宗貨物之進口稅率，以一九三四年七月三十一日之物價為準，詳情如下：

生絲	免稅
蘇織物繡花品	九〇%
腸衣	免稅
未硝山羊皮	免稅
猪鬃	每磅三分
皮貨	二五%
茶（指定幾種）	免稅
其他	二五%
油子	免稅
桐油	免稅
蘇子油	免稅

胡桃(有殼) 每磅十五分

棉花(短纖維)

免稅

地毯

每方尺五角但不得少於從價稅百分之四五·五〇

草帽

二五%

草帽縷

一五%

錫條錫塊

免稅(但美國有產品可供給時每磅稅六分)

錫鐵苗

每磅十五分

錫鐵苗

免稅

純錫

每磅二分

蛋產品

等於禁止進口(稅極重)

美國對中國進物之免稅者，均為主要原料(如桐油，山羊皮等)對於本國工業計，不能不免稅，而如蛋產品一項，則以國內養雞業之發展，藉口化驗不合衛生，課以等於禁止進口之重稅，是推知對中國關稅政策之報復，在各國本身，尚無必要之程度，蓋中國即原料之輸出，有礙該國之國內生產者，早已報復，高築稅壘矣。

(乙) 限制輸入

除間接的限制輸入之關稅政策外，直接限制輸入之政策，允推限制輸入制了(Quota System)。這方法有幾個特點，第一：關稅之目的，有時窮於運用，即不能發揮其效力，如對方國家停止金本位，壓低匯兌行市，實行匯兌探併等，在此種情況之下，不論是保育幼稚產業之育成關稅，或保護獨占產業之卡特爾關稅，或對付恐慌救濟產業之救濟關稅，都未必能抬高輸入物品之價格。第二：參照某種商品國內消費量，與國內生產量，決定輸入總量，向輸入

各國均等攤分或按分攤分，再向本國輸入商攤分各自輸入數量。第三，此制最初各國施行，為緊急處分，可是漸漸遞變為常設制度。

限額制的基礎理論，極為簡單，即假定某種商品的國內消費量為A，而其國內生產量為B，則國內所必要的輸入量為A-B。這A-B的差數，便是限額。但是限額算定之基準，常為生產消費兩方面所左右，故人力決定，相當困難，不得不全恃經驗。如以法國而論，木材及葡萄酒，以一九二五——二九的平均數為基礎，銅鐵、剪刀及熊掌以一九二五——三〇年的六年平均數為基礎，水果以一九二九——三一年各季平均為基礎，至於其他之限額，則以一九三〇年或三一年的一年為基礎而計算。本年之輸入量，便以這基準的輸入量為標準，而扣除其超過之部份，便作為限額量，如此外國的輸入量，便受那基準年度的輸入量的限制了，而國內的生產，也受到許多制限的保護了。

實行輸入限額制之後，對內對外，有種種的影響，第一，貿易的減退，第二，關稅收入之減少，第三，國家干涉主義的強化，第四，物價變動的激化，第五，外國的報復，最惠國條款抵觸，其中最主要的，在對內的方面，為輸入限額與物價的關係，在對外的方面，為輸入限額與最惠國條款的關係。

關於對於物價的影響，輸入限額制度，能把國內市場的全部或一部保證給國內的生產者，在這一點，其效果實更大於關稅，可

是其招致物價的騰貴，却不如關稅之甚，故輸入限額制，實有勝於關稅制度，但輸入限額制對於國內物價亦不能毫無反響。

第一，要是輸入限額制度的限額量是對各國來決定的時候，則對方的國家在那限額限度內，得以保證了輸出，所以生產者或輸出業者獲得了一種「輸出獨占」，從而看那市場狀況如何，有的是捨不得出賣輸出商品了，有的是生產者與輸出業者團結起來，對於輸出商品，故作一種獨占價格了，譬如法國對於牛油實行對外限額，其結果，荷蘭牛油，輸到法國者，獲得半獨占，其購與德國與阿根廷僅十一法郎者，而購與法國，偏要二十二法郎，這正是一種「逆探併」。所以有的場合，在實行對外限額時，往往附帶條件限制漲價，這便是阻止獨占價格抬高的。

第二，對於國內輸入業者而定輸入量的比額時，亦使國內輸入業者，就自己的比額限量內，而獲得了「供給獨占」，因之，這場合也易發生供給上的操縱與價格上的操縱。

第三，國內生產者，亦因實施輸入限額制之故，而取得一種供給獨占，把輸入量制限於一定限度內，這對於國內生產者，便是一個大保障，因此國內生產者，對於國內消費中的一定量，得到了數量上的供給獨占，而且這種供給獨占，亦得導入於供給價格的操縱，正與輸入商的場合同樣。

第四，在輸入限額制度之下，國內生產者比自由輸入的場合

保障了安定的而且範圍較大的市場，因此在自由輸入的場合，被排擠出來的生產者，到此時仍得從事於生產了。這就是在實施輸入限額制的場合，那限界生產者的生產費用較高，國內同種生產品的價格，是以限界生產者的生產費為基準，就是限界生產者依其生產費而定價格，國內同種生產品，便追隨那個價格而定價格，所以實行輸入限額的場合，比了實行自由輸入的場合，國內生產品的價格，便不得不抬高了。然而對於國內生產者的供給，在數量上有了保障，而外國生產者的競爭，便被排除一空，其結果可不必顧慮外國生產品的價格，反而輸入品的價格，不得不追隨着國內生產品的價格了。所以實施輸入限額制，能使國內物價離開世界物價，與關稅保護抬高了輸入品價格，同時即抬高了國內物價。

第五，關稅愈抬而愈高，輸入限額制度，亦愈行而愈擴張，抬高物價之作，毫無限制。顧關稅之進減，尚有條約上之束縛，實行至非易事。輸入限額則更改容易。

第六，關稅的負擔，經過種種轉嫁過程，分配於生產者以至消費者身上，輸入限額制度，則聽其自由發展，可無任何限度。（此段詳見周伯棣著國際經濟概論中華版）及谷口彥吉著貿易統制論照和九年版）

綜上所述，輸入限額制度，其作當較關稅政策，易為運用，唯同時間，須對物價統制，有切實之權力。

物價的漲落，同對外匯價漲落，有密切關係，同時對於進口稅率之增加，也是一個很大的原因。即國內物價與英美兩國物價，也有影響。就民國九年至十六年，按月將中英日三國物價指數，按照各國對美匯價比價，折成美金物價指數，如此計算出來之兩國物價相關係數，中英是 .9835，中美是 .965，而中日則為負相關 -1.38，足見中英美三國間物價的漲落常有共同的形態。（見統計月報一·六孫恭度之上海物價之國際攷察）故民十八年後，我國進口貨值之減少，就折成美金而論，仍受物價之影響，由此物價之統制，乃多方面之結果。

實行此制者最早者，允推波蘭，波蘭自一九二八年起，對於多數進口貨物，一律禁止，其後與各國訂約，限定進口數量，限額每月變更一次，一九三二年初，適用此制之貨物，達六十餘種。其次是法國，法國自一九三一年八月亦試行此制，其所持理由：第一是法國因與各國訂有商約，大部份無法更改，即能更改，亦非經過長時期之交涉不可。第二是法國貨物價格，高出外國貨以上，而且有幾個國家對於出口商有補助金，則更非正常之關稅，所可遏止。除此以外，當時法國主張，關稅應該着重於物價，國內市場方可國貨與進口貨競爭，Lapey內閣基於上述之觀念，即斷然施行此制。（參閱一九三一年八月法國政府公報）最初對於農產品及製造品，一九三二年七月，適用此制之貨品，已有一千餘種，限額每三月變更

一次。

就法國施行限額制之歷程而言，實具有困難之環境。蓋戰後法國，物價高昂，經濟衰枯，其所取政策，常為禁止進口。但也有許可證制度。如小麥於一九二九年十二月，授權於農業部長，由製造麵粉之需要，決定外來小麥最高限度。一九三一年五月公布硝酸肥料之法令，七月公布礦物燃料及亞麻纖維之法令，此後即施行限額制度，首先限定木材及酒類進口之數量，木材當此制施行之前，進口數量已激增至百分之五。國內市場之價格，由每方呎之三百九十法郎，跌至二百五十五法郎，七十萬工人，咸受威嚇，大部份均來自荷蘭、德、俄等處，而來自捷克及愛沙尼亞等處者，又有協定之規定，酒類則與一九二八年之法意商業協定，訂有規定。至於木材及酒之限制量，是以一九二五年至一九二九年的平均進口中估計，水菓是依一九二九年至一九三一年該季進口數量為根據的。

法國施行此制的成效，已經證明足以保護本國之產業，就其一九三一年各月入超數之減低，可以概見。（單位：百萬法郎）

月份	進口	出口	入超	補註
一月	三、七八六	二、五七一	一、二一五	
二月	四、〇八二	二、七五五	一、三二六	
三月	三、九三九	二、〇六七	八七二	
四月	三、九〇四	二、八七六	一、〇二九	
五月	三、五七一	二、四三三	一、三九七	

六月	三、九一六	二、五二〇	一、二一六
七月	三、六三四	二、四一八	一、二一六
八月	三、一八八	二、三一〇	八七八
九月	三、三四九	二、四三五	九一四
十月	三、一二八	二、五三五	五九三
十一月	二、八九〇	二、三八五	五〇五
十二月	二、八〇六	二、〇六九	七三七

本月來限制種類漸多

一九三一年之情形，入超漸有減落之勢，至一九三二年，出口減少三二%，進口也同時減少二九%，同時進口貨中之製造品，則減低達四〇%。其結果，國內生產者得以保護，在國內市場上，維持其相當地位。

法國外，英國於一九三四年五月七日起，對於日本之棉布及人造絲輸入西非洲以外之殖民地，實行限制額制，以一九二七年至一九三一年五年的平均進口額為準。一九三四年限制丹麥鹹肉之進口額，同時提高國內鹹肉價格，輸入額於以減落。

其他荷蘭、巴西、智利、埃及、拉脫維亞、土耳其、意大利、瑞士、西班牙、捷克斯拉夫等國繼起實行。

各國情形，既如上述，究竟此制對於中國之實際狀況，有實現之可能乎？此為亟待解答之問題。

(1) 估計限制量的準確性，標準年度之選擇，乃為先決之問題，中國進口貿易，就其性質上講，固無甚差異，即製造品進口之所佔成份最巨，然就其數值變遷，則不無困難，譬如民國二十一年進

口第一位為棉花，佔一一·四三%而民二十二年及二十三年退居第二位，二十四年則又退居第四位，僅占四·五五%。五金民國二十一年為第五位，佔五·七〇%。民二十二年為第三位，民國二十三年進為第一位，佔九·六〇%。民二十四年又退居第二位，其他主要進口貨，如棉布、煤油、小麥、米等，亦無不如此，年有變遷，是則欲求標準年度，似覺困難。

(2) 限制量之國別，亦為一大問題，蓋同樣貨物，有數國同時進口的，以米而論，二十五年上半年暹羅進口一百三十萬四千八百四十一公担，而同時期安南進口的，亦有七十七萬六千六百五十九公担，至如煤油，和屬印度進口額達九千三百零六萬八千六百四十五公升，美國進口的，亦有三千二百七十八萬八千八百八十公升。即以此兩項物貨而論，米穀之限制，適用於安南，抑安南暹羅同時適用？煤油僅指美國煤油而言，抑併入和屬印度在內？此均為先應解決問題，在原理而論，當全應適用，決不僅指某國而言。然因以其他協定，國內需要等方面，亦可施行成數分配辦法，即美國煤油在限程度上是如何一個數目，暹羅米在進口限量限度，是如何一個成數。

(3) 假若一類貨物，是否應對某種貨物，如水菓類中之蘋果，五金類中之銅鐵，機器類中之農業機器，印書機器等，特予以限制數目呢？

(4) 實施限額制時，要同時併用許可證否？

類此問題，均為中國實際問題所扞格，難望成就一穩妥之制度。而且尚有一最要之問題，即實施限額制度時，必須完成健全之統制物價政策，並對國內產品及供求情形，有正確之統計，可資依據。前賈士毅擬有農產物輸入許可制度。

(一) 米、麥、麵粉、棉花、棉貨之輸入，均應確定需要之種類及數量，用許可制度，聽其輸入，不許可者禁止入口。

(二) 米、麥、麵粉、棉花、棉貨輸入數量，本年應較上年減四十分之二，以後各年均應本此標準，陸續酌減。

(三) 前列兩項執行機關，國際貿易局海關監督公署，公共辦理，惟於執行方針，得先諮詢商會及農業團體意見。

此為最低限度之計劃，借政府亦以窒礙，未見施行。

(丙) 外匯統制

自世界各國金本位停止以後，在紙幣本位之下，一致提高國內物價，壓低對外之匯價，通過通貨關係而促進輸出，抑止輸入，以致中國對外之貿易，蒙受甚大之不利。

目前各國對外匯統制，已著成效。中國自徵收平衡稅、幣制改革以後，亦做到一小部份之成效。(如中央銀行公布匯兌行市)本來統制匯兌，可以使國幣的對外價格，能夠以人力使其漲落。國幣價格之上漲，即購買外幣的能力增加，國幣價格下跌，即國幣購

買外幣之能力減低，前者有利於外貨之輸入，而後者則有利於國貨之外輸，簡括言之，貨幣貶值，為促進對外貿易之輸出。有利於內國之工商業。且為出口商人避免匯價暴騰暴跌之危險，而收利用外匯以限制不必要之貨物進口之效果，蓋進口商人購買外貨，必購買外匯以償貨價，如認為該項貨物無進口必要，就可停止其購買外匯，同時出口商有利用大宗外匯，以購買外貨，政府也可強制收買全部或其一部份。

關於統制外匯之任務，為中央銀行尋常之機能，蓋如 Paul Einzig 博士在所著 *Exchange Control* 一書所述，「中央銀行可為操縱各種足以影響匯兌的變動而施行之干涉。」通常可以採取之方法，為下述四點：

(一) 現金之買賣。

(二) 維持紙幣流通之數量。

(三) 操持銀行業上之利率與貼現。

(四) 外匯供需的調節。

中央銀行在中國之任務，最近已經如上述四項機能之初步，即現金買賣，在現在尚無甚必要外，維持紙幣流通數量，財政當局交由中行執行，即商業銀行除得政府允准發行紙幣外，絕不得自由增發，即已發行之紙幣，亦由中央銀行逐漸收回更換，第三點要完成做到銀行之銀行時，才可實施。外匯供需的調節，中央銀行已

取外商銀行之特權而自行掛牌，也不難達到此目的。

(丁) 匯兌傾銷

私營貿易之統制，有多方面，匯兌傾銷，亦為其中方式之一。原來匯兌傾銷，其意義在於逃避關稅政策之限制，貶低本國幣值，使匯兌率降低，或提高他國貨幣價值，使購買力增高，就前者而論，貶低本國幣值，其一是減低貨幣成色，其二是抑低貨幣價值。關於減低貨幣成色，即將本國所法定之貨幣成份，減低若干。美國金元法定成份為二五·八格蘭，其中含純金二三·二二格蘭，一九三四年重量減至一五格蘭又二十一分之五，含純金一三·七一三格蘭，這樣一來，美金對外之比值亦隨之減低。關於抑低貨幣價值，因為貨幣成色減低，數量增加，價值即隨之低落，其結果對外平價之減低，匯價下落，其效用在於輸入商品因價格提高而減少，輸出商品因價格下落而上增，對外貿易，可漸趨於順態。就後者而論，美國自通貨膨脹後，國內物價提高，國外物價低落，日本金本位取消以後，對外匯價日跌，日美平價向之上下於美金五十元左右，今則跌至二十元左右矣。英國匯價減低，對外貿易亦較進步，故匯兌傾銷，其勢實不可侮。

(戊) 進口貿易國營

對外貿易由國家去經營管理，謂為貿易國營，但又分為全部國營及一部國營，全部國營者，世上不乏先例，波斯、西班牙等國於

一九三一年起，先後公布進口貿易，統由國家管理，國家估計本國所必需之舶來品之數量及其種類，譬如每年或每月所需米穀若干，除國內生產外，尚不敷若干，即由國家向海外購進。倘若私人經營商業時，有向國外需要定貨時，也須委託國營貿易機關，不得直接向各國接洽。由此國家可以操縱外來貨品之物價，而保護本國企業之進步，不致為外貨所摧折，同時集合購買情況之下，比較私人之經營，在物價運輸保險等耗費方面，減少經濟之負擔。而在大量生產之國家，更可利用此機構，與對於貿易國家，施行互惠貿易，或竟物品交換，如英國購澳洲之羊毛小麥，澳洲即以之交購英煤。然而全部國營，實行最澈底而具有成效者，允推蘇聯。蘇聯自蘇維埃聯邦政府成立後一貫之政策，蓋蘇聯革命後，實行計劃經濟制度造成蘇聯社會主義之最高峯，每年貨物之生產及其分配，都有規定之計劃，其目的固不僅對付世界經濟之恐慌，且避免外來經濟之勢力。

蘇聯國營貿易之機關，為人民國外貿易委員會，其任務為對外貿易之統治，實際對外貿易負有責任者，為對外貿易公司，國營工業機關，地方政府及合作社等，其對外貨之政策，足為我國所取法，蓋在五年計劃實行之初，國內工業，尚須調整之處甚多，故(一)對奢侈品之進口，絕對禁止，(二)對消費品之輸入，力謀減少，(三)對機器原料之輸入，力謀增加。就此三點之意義，已使內國幼稚之

產業，漸臻其合理之境，故第一次五年計劃之完成，國營生產量，有意外之增加，結果消極之自給自足，不僅達到，且對世界市場，尚有餘力以謀推銷。在五年計劃所預定，一九二七年至一九二八年輸出額之七萬七千四百萬盧布增至一九三二年至一九三三年輸出額之二十萬四千七百萬盧布，五年以內，上增達百分之一六·五，果然漸臻其工業化之域。一九三三年世界經濟會議席上，蘇聯代表，曾作如下之豪言：

蘇聯國營貿易與現行經濟制度不能分離。蘇聯對外貿易，一九二三年僅六億二百萬盧布，迨至一九三一年一躍而至十九億一千六百萬盧布，此項貿易數量之上增，大部須歸功於國營交易，蘇聯所受世界不景氣之影響，已漸微弱，惟輸出貿易因與外國競爭，有交易關係，不得不感受外來打擊，然亦不至重大。

蘇聯國營貿易之成就，半由於國內五年計劃得以順序進行，一切生產事業，不論是工業或農業，都由集體生產，尤其產量之增加，而半由於政府貿易政策，有斷然施行之決心，如禁止奢侈品之輸入限制，消費品之輸入等等。今則不特國內生產與消費，互為呼應，自給自足，並以產量之增加，向世界市場，伸其傾銷之手，中國首先受到影響。

一部國營，施行者亦不乏其例，如瑞士對於小麥之進口，即由政府管理，猶哥斯拉夫亞對於穀物之進出口，智利對於食料被服

等一切生活必需品之進口，歐戰期內英國政府所特設之小麥購買委員會，以及白糖購買委員會，其他如挪威等等，都由國家管理，即部份之貿易國營。

國營貿易，不論其全部國營或部份國營，均由政府就其國內生產情況施行，而在全部國營，更須有力強有之政府辦理。

二 出口貿易政策

調整對外貿易，重在減少輸入，增進輸出，蓋中國歷年貿易之所以不平衡，即為輸入之踴躍與輸出之萎縮，其理至明，然減少輸入，僅為消極之方法，增加輸出，方為合理積極之道。

國際貿易之輸出管理，即國內生產管理之謂，國內有相當生產，然後有相當之輸出，否則國內即無自給，安有餘力輸出！輸出貿易管理之目的，在使生產物輸往國外，能獲得最高之價值。蓋以同一之土地勞力資本，用以生產甲物與生產乙物，其所耗之成本與所獲之利益，決不盡同，然國家之生產條件，則有一定之限制，故政府應就世界貨品供需之消長，調查得其明確之觀念，對國內生產者，再就其力量，衡定其應生產之方針，利益最大之物品，應培植其生產，不能與國外市場競銷之物品，甚至放棄其生產，唯在中國，國內生產尚不能與世界市場呼應，則初步目的，僅求自給自足，不為外來之貨品所排擠，而全國對貨物價值上之生產能力，達於最高

之限度，使有最高之輸出價值。

中國爲農業國，在國際貿易之性質，有特異之點，故謀出口之增加，祇就農業生產推進，求自給自足，蓋仍不能脫離農業經濟，以與世界工業國爭雄市場。

歐洲各國當十九世紀中葉，糧食亦僅能自給，嗣後美國麥類大宗輸出，歐洲農業一時大受打擊，但美國農業生產，有廣袤之土地，歐洲各國勢非所敵，故歐洲各國一致放棄競爭，改變其生產之方向。其中可以丹麥爲代表。丹麥原以穀類爲輸出大宗，其後以飼養家畜等爲主要副業替代，不久即成爲乳肉蛋品等爲主要輸出，不但農民日漸富裕，而且土地亦日漸肥沃，迄今丹麥在歐洲經濟基礎，凌駕各國以上，而其主要輸出品，仍爲各國所需要，其農業合作事業之良好，尤爲世界各國所矚目。

歐洲如此，中國亦何獨不然？中國輸出主要貨物，莫過於生絲，茶，棉，麻，花生，大豆（東北特產），果品，桐油，蔬菜蛋品等等，各爲世界各國所需要，如桐油，白絲之在美國，蛋品之在英國，均有其長年之主顧。苟能推廣種植，改良種子，增進生產，在海外市場，獲得其完滿之地位，即僅就此農業上之成功，亦不難彌補貿易之入超。

統制進口貿易與統制出口貿易，都有連帶之影響，進口貿易統制以後，其結果促進國內之生產，推進出口之增加，但一方面亦有招致他國的報復，妨礙出口貿易之危險，此則全恃政策之運用。

與國內供需之消長。至於出口貿易之統制，其方式亦有四種，茲分別論列如次：

(甲) 輸出獎勵

最近各國通行之獎勵輸出制，大致不外如下數種，一爲取消金本位，實行通貨膨脹政策，二爲運用獎勵金，以獎勵某種國產品之出口，此法南非聯邦已行之牛油之出口，羅馬尼亞及哥倫比亞亦施行此制。三爲免稅或低減稅率，德法奧匈等歐洲諸國，爲獎勵穀物輸出，對穀物輸出，賦與對等量輸出之免稅或減稅之利益，南美於一九三一年十月以後徵收百分之五之進口稅，以抵充輸出獎勵金，同年十二月，又增加奶油輸出獎勵金。

原來獎勵出口，是政府積極發展出口貿易之正軌，使有利於輸出之貨品，在獎勵金制度之下，增進生產，推廣銷場。至獎勵金之給予，方式至多，如給予輸出獎勵金，豁免稅賦，減低運費等。

我國近年頒布之工業獎勵法，即寓有該項意義，對於國內人民所辦之機器工業，新法製造，專利貨品在國外市場與外貨競爭者，得依法獎勵，其規定之方式，大致如左。

(甲) 減低或免除出口稅。

(乙) 減低或免除原料稅。

(丙) 減低國貨交通事業之運輸費。

(丁) 給予獎勵金。

(戊)准在一定區域內，享有五年以上之專製權。

關於減免或免除出口稅，即對於一部份機製洋式貨物，已適用統稅制度者，在國內行銷，須完統稅，運往外國推銷，則退還其統稅，在國內行銷，則僅完納正附轉口稅一道，其他各項，政府迄未實施，其原因在於財政上之收入。此制如能認真施行，分別國貨廠商與外人在華設廠之性質，對於外人在華所設之廠，加重其統稅，出廠稅等，以獎勵本國進步之工業。

(乙)輸出禁止

輸出禁止制，範圍雖小，顧其性質，在國防方面，極關重要，而是戰前戰時必需採行之方策。

歐戰時，德國禁止煤鐵運往法意等國，法、比、意於一九二七年禁止舊鐵出口，羅馬尼亞禁止銅質鐵物，以及未經煉過之石油出口，埃及禁止牲畜、雞蛋、有機肥料等類之出口，均為前例，可為佐證。

國家為保護國民生計，則對於糧食、日用品、食料品、工業原料等，平時有供需差異，應厲行禁止出口。至於戰時有關國防之軍需工料、民食等等，國家更須預為決定，頒布命令，絕對禁止出口。

(丙)物物交換

所謂物物交換制，即由協定而有意統制二國間的輸出入貿易，使趨於均衡之狀態。而以貨幣為定價比較標準，兩國規定以物

易物，用相等價值之貨物相抵償，不用現金，其效用在於避免匯率變更之可能損失，以後貿易不平衡之入超問題。

所謂協定，(亦可名抵償協定)又分為物量協定與價額協定。前者由貿易品的物的分量而協定相互之交換物，後者則就個個之商品而行協定，或就兩國間之貿易總額而行協定。協定之訂立，不拘一格，有為政府與政府間訂立者，有為政府與商行間訂立者，亦有商行間互相訂立者。

「購我之貨者，我始購其貨」(Buy from those who buy from us) 風靡世界以後，各國羣相仿效，訂立協定，然而此制肇源於德國，一九三〇年世界產業恐慌，接着一九三一年又發生世界金融恐慌，各國均禁金輸出，停止金本位，最初即以物物交換，作為匯兌管理之副產物。一九三二年德國成立國際商品清算公司(International Warentclearing G. M. B. H.)為綏和輸入，實施輸入品與輸出品之直接交換。因此德國肥料與埃及棉花，克魯約公司的機械與丹麥之牛，德國染料與匈牙利小麥，均次第交換，就此開端，盛行一時。接着德國根據清算制度之「補償協定」，以工業生產品交換價值三千萬馬克之南非羊毛，以魯爾之煤交換四千二百公石之奧國奶酪，以二十五個火車頭及二十七列火車交換智利之硝鹽，以價值十萬鎊之肥料交換埃及之棉花，以魯爾之煤交換奧國之水菓及牛奶製品。而在其他國家，亦不乏類此事。

件，如意大利以軍艦交換巴西之棉花，以船舶交換波蘭之煤，同時在波蘭方面，亦用煤交換希臘之葡萄乾及橄欖油。

至於最近，日印協定中，規定印度輸出棉花一百五十萬袋，日本輸出棉布四萬萬碼，但此為貨價交換，並非物物直接交換，由此足見制度之演進，協定之訂立，絕無拘束，兩國間儘可彼此談判成立。年前比利時政府批准在經濟事務部監督之下，與列國實行以貨易貨，交易協定。波蘭、拉脫維亞、猶哥斯拉夫兩國以米穀交換比利時之鋼鐵及工業製造品，而其價格，達二千八百萬比國法幣。類此事件，舉不勝舉。（參見國聞週報十二·十四馬季廉著物物交易）總之，各國鑒於關稅政策之收效漸微，彼此高築匯兌政策，又互為統制，於是物物交換制，乘機崛起，風靡一時，良以歐美各國對國內生產業，有控制之功能，而於產消兩方，均有詳密之統計，故得以魯爾剩餘之煤，交換奧國奶酪。

國際商品之交通，從此為國民自給主義所擴大，以達到布洛克經濟（Bloc Economy）之領域。

中國商品之需求，情形至為簡明，即一切有助於經濟建設國防建設文化建設之諸商品，皆有萬分之需要，而農產之出口，可為交換之主要物，年前曾有人主張，以華茶交換蘇聯之汽油，惜未成事實，中國如能利用此制度，以大量之絲、茶、桐油、蛋品、菓實、菜蔬等，交換對方所過剩之機器、化學原料、國防工具（如飛機）等，其所

收之成效，當較提高關稅，限制進口等，易於推行。

（丁）出口貿易國營

貿易國營，上段已經論過。進口如此，出口亦無不如此。出口貿易之國營，實際上較進口貿易國營為易。政府經營全部對外貿易，對內可以改善商品之品質，統制商品之產量，推廣海外銷場，均為現在中國實際情形所急宜從事實施。蓋中國對外貿易之衰落，由來已久，自新貨幣政策實施以來，各方均認為出口增加，進口減少，入超可漸趨於低落，實際上亦殊不盡然。即以最近本年前六個月出口貿易情況而言，仍以桐油居第一位，值四千一百八十七萬餘元，佔出口總值百分之三，生熟皮及皮貨居第二位，值二千八百七十萬餘元，佔出口總值八·七，蛋產品居第三位，值一千五百四十萬餘元，其次為金屬製品、生絲、豬鬃、棉花、芝麻、花生油等，各在九百萬元以上，再次為羊毛、牲腸、菸艸、棉紗、抽紗品、繡花品、綢緞、鑽砂、錫、煤、花生、蘇棉布、夏布等，各在五百萬元以上。以今年上半年出口商品價值與往年同期比較，均見上增，較巨者，計桐油上增二千二百餘萬元，生熟皮及皮貨增加一千三百餘萬元，棉花、豬鬃及金屬製品，亦各增五百萬元之譜。除茶、花生、芝麻、牲畜、米等相當減少外，其餘商品所增，均頗可觀。然攷察出口增加之內容，有因世界需要之增大，如金屬及桐油輸出之增加，有因國內紡織業之凋落，如棉花之增加，有因往年減少之反動，如生熟皮及皮革之增加，是茲

將統計數字製表如左

重要商品出口數值統計表 (淨值單位國幣元)

商 品 名 稱	二十四年前六個月		二十五年前六個月	
	量	價	量	價
商 品		四、三三〇、一三九		三、九二一、四八二
猪 鬃	一六、〇九七公担	六、四〇三、八六二	二四、一九二公担	一一、六七三、〇一六
蛋 及 蛋 產 品	二、三、九三八公担	一三、八一四、五八一	二、二、三八八	一五、四〇六、六三六
鴨 毛	一六、一〇七公担	二、四二二、五六二	一八、八三四	二、一三〇、四七四
牲 腸		四、八二一、六三七		六、〇二九、九七四
肉 腸		二、〇三二、六三二		二、五五六、二〇〇
生 熟 皮 及 皮 貨		一五、一四八、五五八		二八、七〇二、六一〇
魚 介 海 產 品		一、六九一、三五七		一、八九五、六五六
豆 餅	一八二、四〇四公担	一、四二〇、二八二	三一、四六三	二、五六三、三八七
米 糝	七〇三、〇一八公担	二、六二四、七五六	六六一、二六九	二、五一九、五七八
米 糶	四七七、六六二公担	三、四〇七、三〇五	二六三、〇一三	二、三二八、一六九
棉 子	四九九、九五六公担	二、一五六、一八〇	五〇五、四九一	二、〇八九、四九〇
五 倍 子	二七、八八七公担	一、一二六、二三〇	二三、四七六	八三七、〇五三
果 實		四、二五二、二七六		四、八六七、八八〇
藥 材		四、四二八、九七五		四、四七八、四〇一
花 生 油	二〇六、八七七公担	五、八五八、二四〇	二五七、六〇三	九、〇一六、二二六
桐 油	三八三、七七二公担	一八、九三八、〇八一	五二五、八五五	四一、八七一、五一九
花 生 油	九五四、六一四公担	一一、八〇〇、三二一	四一四、五六一	五、八二一、六一五
芝 蔴	七三二、七〇〇公担	一〇、〇一五、七六六	五五八、六八八	九、五五五、四九九
胡 蔴	二一一、八四三公担	二、一七一、一一一	二六〇、一四九	二、六五五、二二七
茶 子	一八九、八八七公担	一一、〇六九、一四九	一五六、二三七	九、三五五、三二六
菸 草		四、一三九、六二二		六、三八六、六六八
菜 蔬		四、二三七、〇五三		四、三一七、四二一
粉 絲	四九、〇九三公担	一、二八六、〇九〇	五〇、二四八	一、二八二、〇五四
煤 通 心 粉	四一二、八三五公担	三、一三五、五〇四	六六三、五四九	五、二三七、五四五

紙	三、二五九、二九五公斤	二、一三七、八七七	二、五四〇、七九〇
絲	六、一七七、七二公担	九、四一八、四四二	一三、九五八、七〇七
棉花	一三九、七四九公担	四、四三七、八七七	一〇、八七一、五八一
飛花及廢棉花	六九、九九六公担	二、六〇二、三三五	三、三一六、二一九
麻	一三、三七一、八五八公斤	二、八九八、三九五	五、二一四、九二六
羊毛	六三、三四四公担	六、四六四、〇一二	七、九八八、〇七八
棉	八、一〇〇、八三四	八、一〇〇、八三四	六、一七四、一六七
抽紗品	五、三八五、六六〇	四六、八三七	七、一六一、一四八
絲織品	一、八一、〇五二	九二、三〇七	二、一一七、二二七
花邊	一、六三二、四一一	二、六六一、〇四九	二、五五四、一四五
花布	七、〇五二、三九三	五九〇、九四七	五、四一二、五六二
綢緞	二、一一三、一〇八	五、九九一	六、五一三、七九八
毛織品	五、九〇四、六六二	五、三六一、二九五	二、一一一、三九三
礦砂	二、六五二、五五二	九〇、〇四五	六、四二五、九七二
錫	九、七五八、二八一	二、六五二、五五二	五、二五八、七二九
金屬製成品	二、六九四、八七九	三、〇八六、〇二九	一四、二二一、四三四
化學品	三、〇八六、〇二九	二、九五七、九八四	二、五七一、四二〇
草帽及帽緞	三、一八六、五四一	二、九五七、九八四	二、七三七、四三五
其他商品	三、一八六、五四一	三、一八六、五四一	二、六一二、二二七
出口淨值	三、一八六、五四一	三、一八六、五四一	三、五五四、四一〇

就上表而論，輸出價值，雖略見上增，然就輸出數量而論，較往年

需求，(如第一位之桐油，為受意阿戰事影響，歐美需要工業原料)

年同期，情態殊不相同，蓋較上年同期，在價值上有見增加者，而衡

半由於新貨幣政策之刺激，物價上漲。如據以認為中國出口貿易

其數量，則反形減落，如羊毛、廢絲、錫礦砂、生銻及蛋產品等項，亦有

呈發展之象，則未免過早。即出口貨物剔除物價因素後，輸出實數

輸出數量與價值，雖同形增加，而增加之比率，遠遜於價值，如桐油、

不但所增有限，且有幾項商品，反趨減少，故出口貿易之統制，實有

白絲、生油、豬腸、棉花、純銻、皮革、菸葉等項，由此觀察，足見本年土貨

待實現也。附表詳載，據以比較。

輸出，實未有如何之進展，其價值之所以上增，半由於世界市場之

民國廿五年上半年期輸出商品數值對往年同期百分比比較表

商 品 別	數量對上年 百分比	價值對上年 百分比	商 品 別	數量對上年 百分比	價值對上年 百分比
桐 油	一三七·〇	二二一·一	白 廠 絲	一三五·九	二〇七·九
生 油	一四四·五	一五三·九	黃 廠 絲	一〇四·二	一〇二·九
豬 鬃	一五〇·二	一八二·三	廢 絲	八四·九	一一六·〇
豬 腸	一三二·二	一四七·六	綿 羊 毛	九二·〇	一一九·一
生 水 牛 皮	二二六·一	二〇六·八	蠶 絲 綢 緞	九五·八	八二·三
生 黃 牛 皮	三九〇·〇	三八七八	錫 礬 砂	九九·三	一〇五·五
未 硝 山 羊 皮	一四一·一	一八六·〇	錫	六八·五	一〇五·三
羔 皮	一三二·五	一四八·一	純 錫	一八三·八	二〇七·八
未 硝 黃 狼 皮	一〇一·七	一〇五·七	乾 蛋 白	八四·五	八八·二
帶 殼 花 生	七六·三	八〇·九	乾 蛋 黃	七三·三	一〇六·三
花 生 仁	三六·五	四三·八	冰 濕 黃 白 蛋	九八·四	一一五·四
芝 蔴	七六·二	九五·四	冰 濕 黃 白 蛋	一三五·〇	一三七·六
雨 前 綠 茶	八〇·四	八二·五	鮮 蛋	一〇五·二	一一二·五
菸 葉	一六六·七	一八一·三			
棉 花	二二二·八	二四五·〇			

出口貿易國營之結果，不但可以刺激國內生產業，且可以推廣海外之市場。而進出口貿易均由國營，更可以對排斥本國貨物之國家，施以報復。例如一九三〇年十月三日法國限制蘇聯貨物進口以後，蘇聯政府即授權予國營貿易最高機關，其原則為（一）絕對停止或減削對於法國之購買，（二）停止貸用法國之船隻。施行結果，於一九三一年七月十五日，法國取消限制俄貨成命，蘇聯方面，亦即停止報復運動。中國出口貿易之國營，實為挽救經濟恐慌，克服貿易逆態，促成經濟國防之立足點。

三 國際貿易組織

國際貿易之組織，必分從三方面着手，第一是從事對外貿易之商人組織，第二是輔助對外貿易各項事業之組織，第三是國際貿易網之形成。

關於第一點，為促進甚至統制進出口貿易之最重要部份。中國經濟現象，是滯滯於中古經濟之範疇，不脫半殖民地性經濟特質，故一切從事國際貿易之各方面，都無健全之組織，因此，中國對外貿易之中間商人，如進出口洋行等，統統操於外人之手，上海一埠進出口商行，差不多百分之八十，為外人所把持，以此而欲促進出口，減低進口，直是痴人說夢。近年直接貿易之提倡，其實行之方式，亦全在健全進出口商之組織，以及國內各業之統制。

我國過去國民經濟組織，向以行會為單位，而各行會多囿於某一行業或某一地域，彼此間缺乏聯絡，尤以行會之中心，在於一二領袖之需要，故領袖之去留，常為行會之存亡。（見全漢昇中國行會制度，新生命，民二三）近年黨治以後，民衆經濟組織，漸臻健全之趨勢，而時勢所迫，本身亦覺利害之所繫，故此時期各業民衆，應奮發精神，健全各業組織，共同經營，於市場上規定市價，限制產量，提高生產質量，減低生產成本，則產業之發展，不待政府管理，即可漸進於合理。即在工人方面，亦應以團體力量與僱主簽訂僱傭合同

同，縮短工作時間，提高工資率，改良工作待遇等等，則勞資雙方，共同努力。此證以德國之情形，更屬顯然。蓋德國於未行統制經濟以前，各業已具有統制經濟之規模，故政府施行統制經濟時，逐步推行，順利多矣。

即以日本而論，一九三一年施行各業統制之結果，一九三四年較一九三三年，全國商辦工廠產額上增達百分之一九·三，其間雖有國防工業擴展之成份，及禁金出口政策之效果，顧其最大部份，仍在各業統制之得宜。迨至一九三五年，產業之受統制者，已達二十四種，列舉如左：

- (一) 棉織業
- (二) 絲織業
- (三) 人造絲製造業
- (四) 洋紙製造業
- (五) 報紙製造業
- (六) Carbide 製造業
- (七) Bleaching Powder 製造業
- (八) 硫酸製造業 (Sulphuric Acid)
- (九) 酸素 (Oxygen) 製造業
- (一〇) 硬化油製造業 (Hydrogenated Oil)
- (一一) 水泥製造業 (Cement)
- (一二) 硫化炭製造業 (Carbon disulphide)
- (一三) 麵粉製造業 (每日產額為百 Barrels 以上者)
- (一四) 精糖製造業 (Refined Sugar)
- (一五) 銑鐵製造業 (Pig Iron) (每月產額三千噸以上者)
- (一六) Inon Alloy

- (一七) 鋼棍製造業 (Steel Bar) (每月產額一百噸以上者)
- (一八) 山形鋼製造業 (Steel Angles) (全十)
- (一九) 鋼板製造業 (Steel Plates) (全十)
- (二〇) 銅版製造業 (Copper Plates)
- (二一) 煤油製造及販賣業 (每月產額或販賣額十萬箱以上者)
- (二二) 啤酒製造業
- (二三) 煤礦業及煤販賣業 (每年產額或販賣額十五萬噸以上者)
- (二四) Steel Wire Rods

日本產業統制之周密，大半由其商人自願共同管理，但政府於必要時，可引用法律維持統制精神。而管理統制之最高機關，即各業自行組織之同業公會，同業公會在產業統制之歷程上，為最初之起點。其統制之範圍甚廣，自產額，物價以至營業，無不統制，具體分別，則為

- (1) 限制產額。
- (2) 物價協定及聯合銷費。
- (3) 物質協定。
- (4) 推銷地域之分配。
- (5) 限制產量能力及分配銷量。
- (6) 營業規則及其他同類事項。

此為大工業之統制，日本家庭工業，亦佔有重要位置，每年產量佔日本全國產量半數以上，但散漫難以統制，政府因於一九二五年頒布工業組合法，實施統制，至一九三五年即上增達六百六十三個工業單位。

中國重工業之統制，根本談不到，因國內現無重工業可言。至於輕工業，則以資本主義侵入之刺激，在數量上相當發達，統制自易着手，所有各業貨物之輸出，即由各業自行統制，譬如橘子之出口，即由地貨業公會規定輸出價格，輸出數量之分配，茶葉輸出，由茶業公會統制運銷，規定價格，以及數量之分配，海外市場之推銷等等。就上所論，則對於同業公會組織之健全，實不可忽視，使其有力量擔負責任，支配同業，而又基於國家之立場，為整個團體，整個國家，謀其發展。日本同業公會之辦理統制，即能做到這幾點，故於

- (1) 聯合採買原料。
- (2) 公共倉庫之供給。
- (3) 公共研究所之供給。
- (4) 共同打包設備之供給。
- (5) 金融之調劑等數方面，會員廠家，均能享受其權利，尊重公會之利益，而輸出之統制，統由同業公會負其責任。

中國同業公會組織，有應改進者：

- (一) 未加入公會之廠商，統令其即時加入。
 - (二) 公會現僅有橫的組織，應從事縱的組織。
 - (三) 公會應對會員服務。
 - (四) 全國公會，統受黨之指導組織。
- 其組織系統如下表。



全國各業，均有同業公會之組織，而同業公會之最高機關，即相當於統治機關，在其任務上，必須做到：

- (一) 估計國內生產消費兩方之差額。
- (二) 指導各業管理之科學方法。
- (三) 幫助增加各業之生產量。
- (四) 規定物價。
- (五) 運輸共營，減輕負擔。
- (六) 對會員廠家略徵會費，發展會辦事業。

而在出口業聯合會方面，處於同一之任務下，必須做到：

- (一) 調查海外市場之需求狀況。
- (二) 調查海外市場之一般物價。
- (三) 估計國內出口數量。
- (四) 獎勵出口業之銷場。
- (五) 推廣海外銷場。

(一) 宣傳國產。

出口業與生產業，同共聯合，生產業方面隨時得知海外市場之情況之變遷，以設法應付，出口業方面隨時得知國內生產狀況，以作推銷之準備。否則如去年桐油外銷盛旺時，國內竟無存貨以應需求，祇在提高物價，企圖利益，循至外商心理，以採辦中國貨物，有時竟不可靠，故寧願捨華貨而求日貨，提高物價，於外商印象甚壞，並促其從事生產之進步，如美國植桐業近年之發展，植桐面積，已達四萬英畝，植桐四百萬餘株，此對國內產業，自絕其大好銷路，至可浩嘆。故生產業與出口業之聯絡，為急不容緩之事，往往生產者所出之貨物，不知何處可推銷，何處有需求，在出口業方面，往往國外需要之貨物，國內有無生產，以及生產量之多寡，均不得知，年來國際貿易局對於貨物之介紹，即彌補此項缺陷。

關於第二點，輔助國際貿易之各事業，與對外貿易，有連帶之影響，其中最重要的，尤以銀行、船業、保險業關係較切，銀行握國際匯兌之重心，中國銀行業，尙處艸創時代，組織未臻健全，一切銀行之機能，統為外商銀行所壟斷，不特管理匯兌，且有紙幣發行權，最近頒布白銀法令，中央銀行控制匯兌，訂定外匯兌率，英匯兌價為十四又二分之一便士，藉銀元貶值，無形之中，略見效果，而外匯平市委員會成立時，曾規定基金一萬萬元以平匯價，已有操縱匯兌之意，雖其力量菲薄，不敵英國匯兌平準基金之三萬七千五百萬

鎊及美國匯兌平準基金之二十萬萬元，願政府此種措施，終有裨於匯兌統制也。航業為對外貿易之命脈，而國營航業，僅及於海，不出於洋，所有對外貿易之航運，統操於外人之手，由人擺佈，故中國水菓業去年有向外推銷之議，終以航運發生問題作罷，渣華公司雖久以低價及完備之冷藏設備供給，亦以運費負擔梗阻。論噸位英日與我國相等，成鼎足之勢，所異者，英日噸位，均操縱於數家大公司，如怡和、太古、大阪、大連等，我國除招商局外，不足與言航運，設一旦有事，航業之危險，不堪設想，外商航輪，可根據沿海及內河航行權，長驅直入，為其政府作偵探或軍需品之輸送，而返觀我國，即如輸送貨品，亦格於噸位，系統紛歧，欲擔負對外貿易之責任，勢所不能。故今後對於航業，應就國營招商局原有範圍，擴充航線，添造噸位，所有內河航行，概讓於商辦公司，招商局僅營海外航路，先開南洋日本航線，再及歐洲，願以中國之財力，此事不知何時可底於實現。保險為國際貿易中，最重要之一部門，故歐美各國之保險業，向無外人經營，我國則適得其反，無論水火人壽等險，多由外商經營，（見Pan, H. A.: Insurance, Chinese Yearbook 1935-36）尤以海上水險，大部份均為外商，每年對外貿易之損失，大有可觀。故保險由國家創立一公司，專做輸出貿易之水火保險，公司未成立前，政府限制商人投保外商。

關於第三點，我國對於國際貿易網，向不注意，推銷貨物，毫無

系統之計劃，在國外市場，更無嚴密之聯絡，商業情報，以及國際貿易之宣傳，竟無相當準備，應當。

推銷貨物 各國重要都市派有長駐推銷專員，及國貨陳列館，國內新貨品問世，必先寄推銷員，請其就當地市場，試為推銷，訪問當地消費者心理，報告廠家，一面寄陳列館陳列。

商業情報 除現有領事館地方，官方情報，由其照舊負責報告國內政府外，各公司產地廠家等聯合派遣情報員，（或與推銷員合併）分駐重要市場，如英國倫敦，美國紐約，日本橫濱，法國巴黎等處，遇有該市場重要消費，隨時報告，並秘密調查各該地方之市場消息，政府商業措置，金融變動，及一切有關對外貿易之情報。

國際宣傳 各公司廠商，平時應注意對外宣傳，宣傳分事前宣傳與事後宣傳兩種。所謂事前宣傳，即將公司廠家平時對製造情形，經營狀況，如何可靠，如何迎合社會心理，出品如何精美，價格如何低廉，隨時宣傳，其方式為登報，貼廣告，在公共展覽會演說，樣品贈送，貨物陳列，類此方式，不一而足。所謂事後宣傳，即於新式貨物問世以後，推銷時隨處為之。中國對外貿易，以農產品較多，則此項宣傳，亦不可免，如澳洲小麥之宣傳，美國水菓之宣傳，均出奇制勝，無不周到。

由此而言，對外貿易之推廣，深信有幾分把握，蓋現在中國不特無宣傳，簡直為他國之宣傳所蒙蔽，以致蛋產品之在美國，為含

有毒質而遭人排斥，在美國幾無銷場。

四 限制外人在華設廠

外人在華投資，從事工商業之經營，為近年中國工業進步遲緩之唯一主因。外資設廠，勢力濃厚，外商復得利用不平等條約之維護，處處較華人佔便宜，而其原料工資之低廉，亦為助成其發展之因素，至於設備之周到，管理之合理，技術之高明，均為本國工業所望塵莫及，故在華外商工業之繁榮，實使中國工業永無抬頭之機會，限制外人設廠，實為治標之對策。

據 C. F. Remar 氏在 "Foreign Investment in China" 之統計，外人投資之範圍，情況詳如下表：（百萬美元）

用途	一九一四	百分比	一九三一	百分比
一般事業	三三〇.三	二〇.五	四二七.七	一三.二
運輸業	五三一.一	三三.〇	八四六.三	二六.一
通信及公益事業	二六.六	一.七	一二八.七	四.〇
礦業	五九.一	三.七	一二八.九	四.〇
工業	一一〇.六	六.九	三七六.三	一一.六
銀行金融業	六.三	〇.四	二一四.七	六.六
不動產	一〇五.五	六.五	三三九.二	一〇.五
進出口業	一四二.六	八.八	四八三.七	一四.九
負債			一四.二	〇.四
其他	二九八.二	一八.五	二八二.八	八.七
合計	一,六一〇.三	一〇〇.〇	三,二四二.五	一〇〇.〇

投資範圍，已極普遍，而尤以運輸業，進出口業為最巨，故中國

經濟之組織，隨處有外力之成份。就各國比較，一九二〇年，俄國爲首席，一九一四年後，即以英國爲牛耳，握中國經濟重要部份，近年以東北之關係，日本投資於東北，已凌駕各國之上，顧在本部一帶，仍推英國。依 *Renard* 氏之估計，表列如下：(百萬美元)

	一九〇二年	百分比	一九一四年	百分比	一九三一年	百分比
英國	一五〇〇〇	二九・八	四〇〇〇〇	三六・九	九六三・四	三八・九
日本	一・〇	〇・二	二一〇〇〇	一九・四	九一二・八	三六・九
俄國	二二〇〇・一	四三・七	二二六・五	二・八	二七三・二	一〇・一
美國	一七・五	三・五	四二・〇	三・九	一五五・一	六・三
法國	二九・六	五・九	六〇・〇	五・五	九五・〇	三・八
德國	八五・〇	一六・九	一三六・〇	一二・五	七五・〇	三・〇
合計	五〇三・二	一〇〇・〇	一〇八五・五	一〇〇・〇	二、四七・七	一〇〇・〇

外資固可利用以促進中國經濟之建設，唯外人在華設廠，影響於中國企業甚大，欲加限制，亦有相當困難，蓋設廠權利，基於不平等條約，廢約當非短時期可期，限制辦法，唯有(一)加重出廠稅，華商廠家，另列獎勵金，不受影響。(二)力爭工廠檢查權。(三)同徵所得稅。(四)徵營業稅。(五)須向中國政府註冊，否則禁銷內地。(六)限制華人入股，爲虎作倀。(七)設廠以租界所在地爲限。(八)限制華人租讓土地。(其所訂契約，法律不加維護)

除此以外，提倡服用國貨，減少其銷路。德國戰後產業之復興，亦得力於提倡國貨運動，其在「產業十誠」中，有如下之口號：

- (一) 購買外國貨，須知此舉足使祖國貧乏。
- (二) 國民所餘金錢，不可存放於德國以外之銀行。

(三) 雖用一錢，亦必與德國產業沾有利益。

(四) 德國之麥粉，德國之果實，德國之啤酒，都適於德國人之身體，而增進德國之幸福。

五 保持海外交通路線

中國對外貿易，向由通商口岸進出，沿海華北如秦皇島、天津、龍口、烟台、威海衛、膠州、長江以南，首推上海，次如杭州、甯波、溫州、三都澳、福州、廈門、汕頭、廣州、九龍、拱北、江門、三水、華南西江各埠，如梧州、南寧、龍州、雲南如蒙自、恩茅、騰越，爲西南之屏障，而雷州位於廣州灣南，瓊州爲海南島要口，扼瓊州海峽之要道。全國現尚在關務行政系統之下，凡四十關，其餘爲愛理、哈爾濱、長春、龍井村、安東、大連、牛莊等處，均在偽組織劫持中。

經常大道，固如上述云云，然將來國防有事，沿海各關，當爲對手國家所封鎖，必不可免，而與海外通商關係，勢必無法維持，中國平時仰給於外洋者，不祇在貿易上，即在其他方面，在在有關，如遇戰時，軍需資源來路之斷絕，固無論矣，即國計民生，亦蒙受不堪之影響。故對外貿易路線之保持，爲維持海外交通之唯一途徑。

中國海岸線，長凡七千餘里，沿海要塞，自一二八後，破壞無餘，現惟廣東區域，尚有簡單防禦工事，華北則門戶洞開，吳淞則燬滅於滬戰，是全國海岸線，尙可勉強支撐者，僅華南沿海一帶。

依中國今日所處之環境，全部海岸線之保持，決無此等力量，然而海岸線之維持，亦有最低之限度，即傾全國力量，以保持可以保持之海岸線之某一段，此在將來國防上，有其最大之必要。就經濟地理而言，上海為進出口吐納之要埠，又為全國金融之中心，對外關係，亦較複雜，顧在國防上，已處在列強控制之中，將來必為第三者把持，中國在環境上，絕無維持之可能，故將來之危險，長江交通之得失，占重大地位。華南以廣州為中心，對外前有香港澳門之掩護，珠江尚可攻守，對內有粵漢鐵路以貫通中原，連絡湖南之米產，四川之礦產，在經濟上，有甚大之意義，而外洋航線之便捷，建設之完備，種種國防之條件，較為優越，得之可以控制長江南部之經濟，失之整個國防線將為破壞無餘。

以陸路而論，雲南與安南緬甸接壤，邊境遼闊，近年以公路展築，交通漸形發達，而與安南以滇越鐵路之關係，商務更屬繁盛，蒙自以下，出河口即進越境，騰越有大道，可通緬甸，入莫，溯伊洛互底江至密芝那，有鐵道出緬境，此路雖日就窳敗，（見海關十四年報告 P. 39）但尚不失為通緬要道，騰越與昆明，近年公路大修，交通日便，此方面，在國防上，已有甚大之意義，緬甸與安南，將來維持正常之交通，則物資之仰求，可源源不斷。海口得失，關係對外交通，至深且鉅，邊境交通之維持，在補海口交通之不足，蓋海口隨時有被人封鎖之危險，邊境交通，則邦交存續關係之中，可不受任何威脅。

就此而論，維持海外之交通，平時為貿易之關係，戰時即為物資仰求之關係，二者均有國防之意義。而陸路之交通，更較海口為主要，蓋今日中國海軍，實無力量以維持海口之安全，即能消極的維持，外來船隻如對中國有利者，亦必不予通過，加以阻害，就現在之外患，推測將來之趨勢，保持邊境之交通路，較為可能，且有國防上之意義。

六 限制軍需資源輸出

軍需資源，為國防之命脈，中國尤屬需要，蓋中國軍需，仰給於外洋者至巨，來源斷絕，隨時可虞。故於平時，限制輸出，實為必要。

歐戰未爆發前，德國深信軍需浩繁，有預為準備必要，故於主要軍需資源，如銅、鎳、橡皮、棉花、硝酸等，以及其他製造彈藥必需之原料，無不限制輸出。我國軍需資源，蘊藏至富，顧以漫無統制，年有外流，甚至輸出後仍行輸入者。蓋此項原料，國外市場價格較高於國內，商人以利益所在，罔顧國防，致使軍需工業，無由發展。

即以棉花而論，棉花為紡織工業之主要原料，同時復為軍需工業之主要原料。而在國防見地上，後者之性質，較重於前者。中國北方地質為混合砂土，培植美棉，極為相宜，故為棉產主要產地，有關於國防資源者甚大，得之可席捲亞洲，為應付未來戰爭之原料供給地。以現時而論，中國棉花之生產及其輸出，有如下表：（單位

千擔)

生產額	二八、四〇〇	八、一〇六	九、七七四	一〇、四九八	八、一九七
輸出額	七九〇	六六三	七二四	一九二	三一四
	一九三一	一九三二	一九三三	一九三四	一九三五

一九一四年後，德國對棉花統制，雷厲風行，一面調查國內產量，限制消費，一面大規模購入外棉，奪取外棉，足見原料與國防，為戰事成敗之關鍵。

中國原料之輸出，向無限制之政策，此於國防，危險堪虞。此後政府國防機關，應調查軍需原料之種類，需求狀況，國內產量，輸出數量，估計中國對於某種原料應取之政策，然在大體上，中國國防線之延長，為確切之事實，軍需之消耗，當有不斷之供給，方可支持戰延，維護國防，故對於主要原料，平時已應預為積儲，限制出口，尤以礦砂，金屬及金屬製品等為重要，鐵礦之禁止出口，為刻不容緩之事。石油為防空之基本燃料，而國內公道之發達，將來需要更廣，國內儲量，佔世界總量十五分之一，不及美國之半。（見礦業紀要）

七 獎勵建設工具及軍用材料之輸入

中國經濟建設之落後，致使國民經濟，日就衰枯，國家財富，無法增加，實為民族之危機。惟近年以來，各項建設，孟進，產業亦有相當進步，機器及工具之輸入，在數量上，亦有上增之勢，電氣事業，各處紛紛興建電廠，故機器之輸入，近三年有長足之進步，蓋二十二

年進口價值，僅電氣機器一項，為四，九九五千元，二十三年增至五，七六二千元，二十四年又上增至五，九九八千元。此項數字，以英德日美輸入最巨。

公路之發展，在車輛進口數字之上增，反映無餘，鐵道機車貨車之進口，本年六個月為六，五〇七，六二〇金單位。較上年同期增加五倍餘，此為粵漢路通車之關係，而長途汽車，亦有上增趨勢。足見經濟建設，正在普遍進步中。

美國建國初期，對外貿易，亦為大量入超，願以進口貨，大部份為鋼鐵機器等類，得以輾轉生利，故國家財富，日漸增加。

中國現正大量需要建設材料，故對於機器，鋼鐵製品，車輛等之輸入，應課以較輕之稅，或竟全部免稅，則有助於國家經濟建設及國防建設者至大且巨。

不特如此，間接有助於國防者，固應獎勵輸入，而直接有助於國防者，更應歡迎進口。中國軍需之窳敗，兵器之落伍，要為現代國家中所少見。而內地軍隊尚有沿用舊式之槍械，大刀之運用，在中國軍隊中，認為衝鋒陷陣之利器，此為進步國家所竊笑。在現代國防原則上，政府對各項部隊新兵器之補充，舊兵器之廢止，以及新兵器之仿造，均為目前之急務。蓋近代戰爭，已超越人力戰爭而入於兵器戰爭，即利用科學之戰爭，故科學落後之軍隊，決無取勝之理。意阿戰爭，意國運用最近代之兵器，而阿國僅以舊式之槍炮應

戰，有手執戈矛混戰者，直以生命爲草芥，徒爲炮火所犧牲，實非近代國家所應有。故今後完成近代化之國防，對於外來之新兵器，應盡力以求，努力仿造。而對於防空利器等，國內近期内，尙無法仿造者，一律獎勵輸入。如飛機及其附件，在中國尙無法製造時，惟有從外洋輸入，當此空防建設時期，無論從何地方進口，一律獎勵，近年有關冊可稽者，爲數已巨，此爲有利於中國之國防。

結 論

中國國際貿易，欲其趨於順態，非施行國營貿易，或相等於貿易國營之私營貿易統制不可，其政策之採決，固無一定之形態，就今日實際情形而論，在進口貿易方面，提高關稅——當然就足以妨礙國內生產及無益於國防之部份提高，與外匯統制，用相當政治力量，很可以做到，關稅政策，固有其困難，但外匯統制，自中交三行統制買賣後，調整之機會已多。在出口貿易方面，所提辦法，較易施行，縱或爲一二方面所扞格，但國家政策所在，內在矛盾，排除非難，如出口貿易之獎勵，國內生產之調整，均爲經濟體制改革歷程中，所不可避免之政策。

惟政策之實施，有其整個之連繫，故同時限制外人在華設廠，否則外人移工廠於國內，以與尙未成熟之工業相競爭，誠如日人井村薰雄所謂：

「將來中國如果對於進口外國棉製品，課以較高之關稅，保

護國內紡織業，則在華日人之紡織業，亦在保護之列，日人紗廠當更增加，華人經營之紗廠，則愈受其壓迫。」（見中國紡織業及其出品，周培蘭譯，商務）

調整貿易，必賴於工業之建設，而工業建設，在今日國力衰敗之時，非利用外資，無由完成。

利用外資以興邦，世上不乏先例，美國、阿根廷、巴西、智利等無不利用外資以發展。尤以美國、林肯總統之大量利用外資，以建設鐵路，橫貫中部，開發全美爲著。

故就國防見地言，對外貿易之整理，有二重性質，其一爲平時國防之建設，即如何調節輸入，統制輸出，以完成經濟國防之建設，其一爲戰時貿易之管理，即如何維持海外貿易之路綫，戰爭物資之需求。蓋戰時有以供給必需物資爲利器，致戰時經濟感受威脅，如歐戰時意大利煤炭之需求，完全仰給於英國，英國即可左右意大利經濟之命運。

歐戰時有設經濟參謀本部，以負對外貿易任務者，我國本有資源委員會之組織，將來必要時，大可擴充組織，以完成此項國防任務。

當此政府勵行經濟建設運動，國際貿易之政策，殊有迅爲釐定必要，將來事勢迫急，殊無我人從容應付之機會，此則筆者之最大期望也。

建國月刊

第五十卷

第二期

目要

- 人鑒枝義……………邵元冲
- 閩島問題……………宋漁父遺著
- 近年來關鹽統三稅增減原因的分析……………壽昌
- 西班牙的政治演變及其歸趨……………蔣紹炎
- 日非關係的前瞻……………盛震溯
- 英國的公務員制度……………郭景隆
- 中國土地問題的演變及其解決……………藍名詒
- 非常時期的鄉村建設……………濮秉鈞
- 陝甘青甯綏五省之財政……………充一
- 俞大猷戚繼光詩文鈔序……………邵元冲

四川經濟月刊

第六卷 第二期

二十五年八月

目要

- 歐戰後十八年來之世界經濟概觀
- 國際金融論
- 中國的經濟恐慌
- 川北重要各埠之商業貿易(南充)
- 今後銀行業務之商榷
- 重慶金融統計圖表
- 二十五年川省財政情形
- 一月來各地商業金融概況
- 日本戰時之物質準備
- 華北走私事件續訊
- 蘇聯新憲法草案全文

定價

每冊國幣二角

全年十二冊二元

半年六冊一元二角

總發行處

重慶四川省銀行

經濟調查室

每冊全年 大洋二元 郵費在內 預加二角 定價一元 郵票代用 一元五角 通角

建國月刊社

總發行所 南京賢安街樂里五號

浙江財政月刊

第九卷 第六期

二十五年八月 十五日出版

要目

- 中央廿四年度收支概況……………殷孟威
- 城市中之特別估稅……………吳士俊
- 戰時財政與平時財政……………喬天佑
- 民國廿四年中國財政之回顧……………唐應晨
- 論征收所得稅問題……………陶繼侃
- 財政與地政之研討……………王肇嘉
- 超然審計之本質……………劉硯青
- 外商銀行對於我國財政之影響……………金家齊
- 改訂縣財政交代冊……………屠啓東
- 浙南舊屬九縣田賦紀略……………呂倫
- 平陽縣地方財政調查……………呂倫
- 裁撤原設清理沙田官產機關改歸各市縣府接辦之經過……………王祖愷
- 財政界大事記……………編者

發行者 浙江省財政廳書報室

價目 每冊零售二角

訂閱全年三元六角



戰時消費品分配統制計劃

宓祥

- 一 諸言
- 二 戰時中國食料之分配統制
- 三 戰時中國衣料之分配統制
- 四 戰時中國食鹽之分配統制
- 五 消費品分配統制中之價格統制
- 六 消費品分配統制中之運輸管理
- 七 消費品統制中與輸入來源之擴張
- 八 戰時消費品分配統制之機關

一、諸言

年來國際間空氣緊張，各國備戰日亟，世界戰雲瀰漫，東亞尤有火起眉睫之預感。處茲時會我國國家情勢之極爲危險急迫，盡人皆知。誠如蔣委員長所言，我人今日所孜孜以求者，對本國求生存，對國際求共存，以不侵犯主權爲限度，謀各友邦之政治協調，以互惠平等爲原則，謀各友邦之經濟合作，對於一切枝節問題，爲最大之忍耐，願強隣相逼太甚，和平一至完全絕望時期，則不得不放棄和平，而抱犧牲之決心，以戰爭解決一切懸案矣。

戰爭之於國民經濟影響，苟一回顧歐戰時之實績，卽有一可

怖之陰影。戰爭將使全國致力於陸海空軍及軍需工業之置備，而致多數人脫離其平日之生產事業，其尤爲顯著者，因壯丁之應徵入軍，農業及一切消費品原料之生產定受莫大之打擊。但在另一方面，目前戰爭因工業技術進步之結果，多數民間消費品亦可爲戰爭之目的而消耗。例如棉花及其他纖維一面爲重要之衣料，一面又爲製造火藥所不可缺之原料，而以戰爭之降臨，其消耗定必龐大，因而形成消費品需要之擴張。此種不均衡之現象，可於歐戰時法國之史實見之：「法國因軍隊動員之結果，及產業上重要之數縣，被敵軍佔領，終久，法國之生產力，大受影響。在四千千萬人口中，被徵集於軍隊之下者，或參加軍需品工場者，不下八百萬人。北部諸縣之小麥及花生等良田，鐵鑛之大部份，炭鑛之半數，北部與東部之冶金設備，製麻工場及毛線工場之幾佔全部，紡織工場之大部份，北部地方之玻璃、陶瓷器工場，及其他各種產業之設施，或被敵軍佔領，或被蹂躪於炮火之下，故法國之生產能力，遂大受影響。在此時期，法國當需要絕大之努力及偉大之武器，以達其長期之大戰目的，則勢非使其莫大之需要，得以滿足無慮不可。於是國

內生產力遂至激減，而國內消費，則大為增加，遂發生不均衡之現象。』戰爭之結果，必然的生產減少，消費增加，則國民經濟所蒙受之影響，既深且鉅，為不待言，而對於需要較切之消費品供給的缺乏，尤感痛苦耳。

消費節約，在生活資料缺乏之中國，本為消極方面之補救良劑。自蔣委員長倡興於上，年來推行頗見效力，顧在戰時，國家經濟愈見貧困與危險，生活資料益趨減少，若僅恃消費節約，不輔以分配統制，則不易見到實效，強而行之，則將發生其他不幸之結果，故戰時之消費品，除努力節約其消耗外，更應致意於分配之統制。

消費品之分配，應力求公允。即在平時，分配苟失之過度偏頗，亦足以影響社會生產之減少。故創統制經濟者，即主張應以社會份子之勞役情形與應需貨財，定分配之標準，換言之，即以各盡所能，各取所需之辦法，消滅社會上不勞而獲與勞而不獲之現象，以促進社會分配之公道化，補足勞働者之消費力，而圖恢復經濟之繁榮。若在戰時，則生產減少，消費增加，以愈趨減少之物資，公平分配，已感欠缺，苟再不作公平的分配，則有一大部份人民之生活將感受威脅，因而激起憤懣，分散對外一致之陣線，不利於戰局，亦屬可能之事。此乃在消極方面而言，若就積極方面言之，則戰爭資金之主要源泉，約有四種：(一)增加生產，(二)減少個人消費，(三)減少新投資本，(四)減少現有資本，²但就我國之經濟情形，三、四、

項本不多，欲減無從，增加生產，亦非易事，戰爭資金惟一之源泉，似將出之於國民消費之節約。惟消費之節約，首須注意於分配之公允，須以最低之犧牲 (Minimum Aggregate Sacrifice) 相等為條件而使全國一致節約，然後不致引起大多數貧困階級之不滿，而民族鬥爭之陣線鞏固，戰爭之需要更以消費之節約而充實，則勝利可期。是戰時消費品之分配統制，實有其必要與價值。用敢不揣淺陋，參考歐戰時各國之實例，芻蕘我國統制之方案，與讀者共商之。

參攷書籍：

① A. Aftalion, Influences of Great War upon French

Commercial Policy

② A. C. Pigion, Political Economy of War.

二、戰時中國食料之分配統制

(甲) 戰時食料生產消費之估計

關於戰時食料消費之分配統制，首須調查其生產消費之實際情形，然後計劃方有依據。年來米麥之鉅額輸入，一般人均視為中國食料不能自給之結果，而引為心腹之憂，事實上僅僅根據外國米麥之進口，因而推測中國食糧之不足，乃是錯誤之一，同時祇注意到主要食糧米麥之進口，而忽略在消費上亦佔重要地位之

雜糧的出口，更爲形成錯誤判斷之二。即就外糧輸入一點觀察，與其稱爲表現中國食糧之不足，毋寧謂爲外國商品壓迫中國商品之結果。根據海關報告，外糧輸入之情形，與國內食糧收成之豐歉或食糧之供求關係極微，而與外國之社會狀況及政治狀況關係較深，例如民國二十三年全國受普遍之旱災影響，食糧收成大減，該年洋米輸入爲七、七一一千公擔，洋麥輸入爲四、六四九千公擔，麵粉輸入爲五、九六六千公擔，而二十二年全國雨量調勻，豐收未致成災，該年洋米輸入反爲一、二、七八七千公擔，洋麥輸入反爲一〇、五七六千公擔，麵粉輸入反爲一、九三三千公擔，又如同治十二年我國洋米入口爲六、八七千公擔，十三年因法與安南發生戰爭，洋米輸入突減至四千公擔，十四年戰爭平定，輸入洋米又增至五、九七千公擔，即爲明證。就雜糧而言，在消費中所佔之地位又甚於米麥，據實業部中央農業實驗所發表，全國食糧之消費指數，米佔百分之二八，小麥佔百分之一六，而大麥燕麥高粱及其他雜糧則合

最近五年平均每年全國二十二省食糧產生估計表

省別	種	種	種	合	小	雜	共
察哈爾	粳	糯	稻	計	麥	糧	計
察哈爾	—	—	—	—	二、七一九	一六、七七七	一九、四九六
綏遠	—	—	—	—	二、一〇〇	一四、一四〇	一六、二四〇
寧夏	九七	三四	—	一三二	三七八	一、八九六	三、四〇五
青海	—	—	—	—	四、三〇七	六、五七三	一〇、八八〇
甘肅	八三	七六	—	一五九	七、二七九	一七、六〇五	二五、〇四三
陝西	三、三一八	七六二	—	一〇八〇	一五、八〇三	二一、九九九	四一、八〇二

佔百分之五六，雜糧之生產除能自給外，年有餘額三百餘萬公擔（連製品在內）之輸出。若僅就米麥之進口，而視爲食糧不足自給似失準確。爰就食糧之產銷數字作一估計。

關於食糧之生產統計，各家紛紜其說，以實業部農業試驗所歷屆農情報告中所作估計，比較完全而接近事實，所以我們取作估計的根據，估計的方法是以民國二十年至二十四年的產量平均，把粳稻和小麥，各獨立一項，把大麥、燕麥、高粱、小米、玉米、甘薯、豌豆蠶豆等九種雜糧合爲一項，至於蕎麥和馬鈴薯，本來在雜糧中佔着很重要的地位，但是農情報告中並沒有這兩項，只好從缺。又廣西省的各種食糧生產，農情報告一向未載，我們爲求完全起見，採自廣西年鑑二十二年的數字，折合市擔，照這樣估計的結果，全國二十二省最近五年平均產稻穀一、〇二六、〇一一、〇〇〇市擔，小麥四四六、三三九、〇〇〇市擔，雜糧一、〇八九、四六二、〇〇〇市擔，合計二、六一九、三六八千市擔。

山西	三	八三	四二	一二六	一七、三一	四九、一五二	六六、五八九
河北	二、七〇七	一、〇六九	三、七七六	四一、二四〇	一二一、三八四	一六六、四〇〇	
山東	一四〇	一二四	二六四	七四、六七六	一五二、四二九	二二七、三六九	
江蘇	七七、一四五	一二、五二三	八九、六六八	六〇、八七九	一〇八、〇五八	二五八、五八五	
安徽	五四、五九〇	四、四一八	五九、〇〇八	二八、八五九	三二、七二四	一〇六、一六七	
河南	三、七二九	一、二七三	五、〇〇二	八五、三四三	一三二、七七七	二二三、一二二	
四川	六六、二三四	六、三〇〇	七二、五三四	二五、九六八	五二、二九〇	三七三、九一四	
雲南	一五九、五四五	一二、九四六	一七二、四九一	三七、三六〇	一四〇、〇八一	三五九、九三二	
貴州	三四、〇二五	三、四九八	三七、五二三	五、九九二	二六、五八二	七〇、〇九七	
湖南	二二、八五七	三、四九六	二六、三五二	四、九六七	一五、八五九	四七、一七九	
江西	一一五、一九三	六、四二四	一二一、六一七	四、九二七	三四、四五八	一三八、五二六	
浙江	六九、五九〇	六、四五七	七六、〇四七	八、〇六八	一九、二九三	九〇、九四八	
福建	七五、三四六	一〇、七一六	八六、〇六二	一〇、六一一	三二、〇五二	一二八、七二五	
廣東	四一、〇六五	四、〇七九	四五、一四四	四、八二九	二五、三五二	七五、三二四	
廣西	一六四、四七九	七、四三五	一七一、九一四	二、二八〇	四五、〇五二	二一九、二四六	
總計	五四、一一二	—	五四、一一二	四四四	一三、〇〇〇	六七、五五六	
總計	九四四、三三八	八一、六七三	一、〇二六、〇一一	四四六、三三九	一、〇八九、四六二	二、六二九、三六八	

根據上表的記載，全國食糧總產額中，種稻佔百分之三六，

小麥佔百分之二七，雜糧佔百分之四七。①

食糧消費的估計，更為困難，因為國人或食米，或食麥，或食雜

糧，或有食米麥與雜糧者，其中之成數頗難求得，歷來研究食糧問

題者，只注意到米麥之消費，而忽略雜糧，故其估計之結果，遂與事

實大相逕庭。

中國食糧之消費，若根據國內生產數，減除輸出數，加入輸入

數，其所得之結果，可稱為經常之消費量，其數字如下：

- (一)稻穀經常消費量 產量最近五年平均一〇二六、〇一一，減去輸出量最近五年平均一〇三、〇五六，市擔得一〇五二、三五七、〇六〇市擔。
- (二)小麥經常消費量 產量最近五年平均四四六、三三九，減去輸出量最近五年平均二二、五八八，九〇七市擔，七七九市擔。

減去輸出量最近五年平均六一一，一二八市擔，得四六八、三一六，七七九市擔。

(三)雜糧經常消費量 產量最近五年平均一〇八九四六二、〇〇〇市擔，加上輸入量最近五年平均一三六、八二四市擔，減去輸出量最近五年平均三、二二五、一四三市擔，得一〇八六、三七三、六八一市擔。

就經常消費量之估計，無從看出中國食糧之是否缺乏或有

糧供求之關係極微，已於前文述及，同時此所謂消費量，將用於其他方面之糧食消費額，亦計算在內。故為求解答國內食糧生產，是否供給國內人民單純食的方面消費，須就各省人口以及食糧成數與每人每年每種食糧之消費數三者加以估計，求得國內食糧之實際消費量，再為推定。茲附表於次：

中國各省食糧實際消費估計表 (消費量單位為千市擔)

省別	人口數	稻穀消費費成數%	稻穀消費量	小麥消費費成數%	小麥消費量	雜糧消費費成數%	雜糧消費量	總消費量
察哈爾	一、八七七、七七二	—	—	三	四二〇	九九	七、二八六	七、七〇六
綏遠	一、八九九、八二二	—	—	一〇	一、四一五	九〇	六、八四〇	八、二五五
寧夏	四一二、四七七	一四	四一〇	三四	一、〇四五	五二	八五七	二、三一二
青海	一、〇一三、五八四	—	—	四〇	三、〇二〇	六〇	二、四三四	五、四五四
甘肅	五、五三一、四一六	二	七八五	二六	一〇、七一	七二	一五、九二九	二七、四二五
陝西	九、七五二、〇一五	六	四、一五四	三六	二六、一四八	五八	二二、六二五	五二、九二七
山西	一、五六一、九一八	一	八二一	二七	二二、二五一	六二	二八、六七四	五二、七四六
河北	二九、九八二、九〇八	一	二、一二九	一四	三一、二六四	八五	一〇四、九四一	一三八、三三四
山東	三七、八二六、三四一	一	二、六八六	一九	五三、五二九	八〇	一一、〇三一	一七七、二四六
江蘇	三六、四〇〇、五〇二	四三	一二、一三一	一八	四八、八〇〇	三九	五六、七八六	二一六、七二七
安徽	二二、三四六、二〇四	四三	六八、二二三	二〇	三三、二八七	三七	三三、〇二七	一三四、五八二
河南	三二、六七二、九二八	三	六、九五九	三〇	七三、〇〇四	六七	一〇一、五七五	一八一、五三八
湖北	三三、〇七九、一四七	三四	七九、八五三	二一	五一、七三八	四五	五九、五四二	一九一、一三三
四川	五〇、七六六、三三六	三三	一一八、九四六	一二	四五、三七三	五五	一一、七〇七	二七六、〇二六
雲南	一一、七九五、四八六	四四	三六、八四九	九	七、九〇七	四七	二二、一七五	六六、九三一
貴州	六、九〇六、三六一	三七	一八、一四三	六	三、〇八六	五七	一五、七四六	三六、九七五
湖南	三〇、〇一七、五八一	四九	一〇四、四三〇	四	八、九四三	四七	五六、四三四	一六九、八〇七
江西	一八、六三八、五五九	四八	六三、五二〇	七	九、七一七	四五	三三、五五〇	一〇六、七八七

浙江	二〇、三三一、七三七	四八	九五、二七五	一〇	一五、一四三	二四	一九、五一八	一二九、九三六
福建	九、一〇八、五三三	五〇	三二、三三五	七	四、七四九	四三	一五、六六七	五二、七五一
廣東	三三、四六一、三二九	七三	一七三、四三〇	三	七、四七七	二四	三二、一二三	二一三、〇三〇
廣西	一〇、七七八、一〇〇	五二	三九、七九三	三	二、四〇八	四五	一九、四〇〇	六一、六〇一
總計	四一六、一六一、〇五〇	二八	九五九、八七二	一六	四六二、四三五	五六	八八七、九一二	二、三一〇、二一九

註

1. 人口數字根據二十四年申報年鑑所編。
2. 食糧消費成數根據實業部中央農業實驗所估計
3. 每人食糧消費額，關於稻穀根據張心一氏估計，每人為七·一市擔，關於小麥，根據侯厚培氏估計，每年為·七四四八市擔，關於雜糧，因為容易耐飢，推定每人年需四〇〇市擔，想相差不過。

根據食糧之生產數與實際消費量之估計，我們可以推定供求差額如下：

(一) 稻穀 全國生產量為一、〇二六、〇一一千市擔，實際消費數為九五九、八七二千市擔，剩餘六六、一三九千市擔。

(二) 小麥 全國生產數為四四六、三三九千市擔，實際消費數為四六二、四三五千市擔，不足一六、〇九六千市擔。

(三) 雜糧 全國生產數為一、〇八九、四六二千市擔，實際消費數為八八七、九一二千市擔，剩餘二〇一、五五〇千市擔。

最近五年外國食糧輸入統計表 (單位市擔)

名稱	民國二十年	民國二十一年	民國二十二年	民國二十三年	民國二十四年	五年平均
米	一二、七二〇、五七五	二六、八四〇、七七二	二五、九〇八、〇〇二	一五、四二一、二二〇	二五、九二八、九六二	
折合成稻穀	一五、二六四、六九〇	三二、二〇八、九二六	三一、〇八九、六〇二	二〇、九九九、四〇四	三二、六八二、九五六	二六、四四九、一一六
小麥	二七、一八三、〇八八	一八、〇〇七、一六	二一、四二九、二六八	九、二九八、八三八	一〇、四一八、一七四	
麵粉	五、八三五、九九五	七、九二一、七七七	三、九一四、二二六	一、一九一、四九六	一、〇二〇、九九二	
麵粉折合小麥	七、七七九、三八一	一〇、五五九、六六二	五、二一七、六六三	一、五八八、二六四	一、四六三、〇八二	

依此推算，則食糧總差額，尚可剩餘二六一、五九三千市擔，惟有一點值得注意者，即此處所估實際消費量，乃僅指人用食料而言，家畜飼料種籽及其他用途尚不在內，根據農情報告，實際人用食料，僅佔米之用途 $\frac{2}{3}$ ，估小麥之用途 $\frac{1}{2}$ ，估雜糧之用途 $\frac{1}{3}$ ，照這樣推算，則中國之食糧生產，以之供給各方面的消費，則不致有餘，反而有不足。不足究若干？極難估計，不得已我們假定每年由外洋輸入超過之數額，即為不足之數，依據下列兩表，其差額上不足之數平均為四五、一八五、五二〇市擔。

小麥合計	三四、九六二、四六九	二八、五六六、七七八	二六、六四六、九三一	一〇、八八七、一〇二	一一、八八一、二五六	二二、五八八、九〇七
雜糧	五六、五八五	六九、五九五	一九二、九八〇	三〇三、六八八	六一、二七〇	一三六、八二四
食糧總計	五〇、二八三、七四四	六〇、八五五、二九九	五七、九二九、五一三	三二、一九〇、一九四	三四、五七一、四八八	四九、一七四、八四七

最近五年中國食糧輸出統計表 (單位市擔)

名稱	民國二十年	民國二十一年	民國二十二年	民國二十三年	民國二十四年	五年平均
米穀	三六、〇五六	四三、〇四一	一二五、三八六	一三六、五七八	一三一、三七八	一〇三、〇五六
折合成稻穀	四三、二六七	五一、六四九	一五〇、四六二	一六三、八九四	一五七、六五四	一〇三、〇五六
小麥	八、九五二	四九七、五三五	四七、六一八	二六五、三二八	一八九、五三二	一〇三、〇五六
麵粉	二九、八五八	六四六、一三九	七九四、八一六	一二九、一四四	七、七二六	一〇三、〇五六
麵粉折合小麥	四二、六五四	九二二、〇五五	一、一三五、四五〇	一八四、四八一	一一、〇三七	一〇三、〇五六
小麥合計	五一、六〇五	一、四二〇、五九〇	一、一八三、〇六八	四四九、八〇九	二〇〇、五六九	六一一、一二八
雜糧	七、八八五、三一	六、〇五一、六八四	七、二三二	二二三、七一四	一、九五七、七七二	三、二二五、一四三
食糧總計	七、九八〇、一八三	七、五二三、九二二	一、三四〇、七六三	八三七、四一七	二、三一五、九九五	三、九八九、三二七

惟上文所述，尙就平時而言，戰事發生，食料之生產量之不趨

以外食料的供求差額，則將有新發現。根據最近兩年海關報告，我

減少，實無把握，尤以沿海諸省之被戰事蹂躪，生產停頓，乃在意料之中，是在食料方面供求差額不足之數將益鉅，毋庸諱言。此種現象，或因戰時海口之被封鎖，進口有斷絕之虞，企圖外國食糧之彌補，已不可靠，而在生產方面，期望未雨綢繆，以墾荒等等政策增加產量，亦非短時期內所允許。其將如何渡過戰爭之非常時期，實堪深慮。

惟吾人試移轉目光於廣大範圍的食料，涉及米麥雜糧範圍，且爲額均鉅。此種現象，允堪注意。茲列統計表於次：

最近兩年食料進出口數值比較表 (單位千元)

民國二十年	民國二十一年	民國二十二年	民國二十三年
入口價值	出口價值	入口價值	出口價值
入超(一)	入超(一)	入超(一)	入超(一)
出超(一)	出超(一)	出超(一)	出超(一)
價值	價值	價值	價值

五穀類	一三四、三八九	六、六五四	(一) 一二七、七三五	九四、三四〇	一、三二三	(一) 九三、〇一七
雜糧類	九〇六	五、九五九	(十) 五、〇五三	一、六七二	七、三六七	(十) 五、六九五
粉類	七、六六五	三、三三八	(一) 四、三二七	八、四二六	三、八四七	(一) 四、五七九
糖類	二八、七四九	二	(一) 二八、七四七	三一、六〇八	一三	(一) 三一、五九五
菜蔬類	一、五〇七	八、三四九	(七) 六、八四二	一、二五〇	九、三四三	(十) 八、〇九三
百果類	五、三二七	五、五九五	(十) 二六八	五、一八三	五、七八三	(十) 六、〇〇〇
栗子類	四二二	二五、八七九	(十) 二五、四五七	三二八	一七、八九五	(十) 一七、五六七
甜食類	二、八〇三	二一三	(一) 二、九五〇	三、一六四	二三九	(一) 三、〇二五
牲畜類	五九九	八、一二七	(十) 七、五二八	七七九	八、九一四	(十) 八、一三五
肉類	二、〇〇八	三、八六二	(十) 一、八五四	二、六五二	四、六六九	(十) 二、〇一七
蛋類	—	三二、〇六九	(十) 三二、〇六九	—	三〇、二四四	(十) 三〇、二四四
魚介類	一八、九九四	三、〇九九	(一) 一五、八九五	一七、六一一	三、〇七四	(一) 一四、五三七
鹽類	二一	二、四六〇	(十) 二、四三九	二二	一、七六三	(十) 一、七四一
他類食品	三、九三五	一三、二二六	(十) 九、二九一	七、五四一	一、九九三	(十) 四、四五二
食品共計	二〇七、二二五	一一八、八三二	(一) 八八、三九三	一七四、五七六	二〇六、四六六	(一) 六八、一一〇

念：即
總合各方面觀察，我們對於中國食料的供求，可得如下的概

(一) 中國主要食料之米麥在平時以之僅供人之食用，綽乎有餘，惟加以家畜飼料及其他用途，則感缺乏，此種缺乏，因戰時之生產減少將益鉅。

(二) 佔中國食料消費重要地位之雜糧平時除自給外，尚有餘額輸出。

(三) 其他食料除魚介不能自給外，餘如菜蔬、牲畜、肉類、蛋類等均有剩餘輸出。

由這三點概念，我們可以說中國戰時食料雖感不足，但因難

之程度，不致如一般人意料中之嚴重，苟能實施分配統制，勸告人民節約消費，必要時強制定量分給，對於缺乏較鉅之米麥，除限制

其不正當消耗外，在消費上應使以雜糧代用，其餘食料如魚介、牲畜、肉類、蛋類、菜蔬等項，若能斟酌其供給數量之多寡，作為撙節次序之前後，(擇其缺乏較多者為撙節之目標)則中國戰時食料之

勉強自給，想屬可能，茲於下列各節分述其消費分配統制之計劃。

(乙) 國民自動撙節之宣傳

在戰爭初期，糧食問題未至十分嚴重時，為避免拘束國民對於必需品消費之自由，國家多不即時採用強制定量制度，以限制國民糧食之分配，而採取勸告國民自動的節約消費之政策。

英美之實例

胡佛氏在任戰時美國糧食管理官時，並竭力

反對施行食糧之強制定量，其所持之理由爲（一）不能以任何制度，抑壓其消費慾，（二）各地方各種糧食之消費習慣各不相同，（三）限制貧民消費，更非相宜，（四）實行強制限制，須發行食券，所需經費至鉅。^②

戰時英國對於小麥，在一九一七年二月即正式向國民勸告節約麵包之消費，當時糧食大臣宣稱：假若各消費者於一星期內能節省一磅麵包半磅肉類，則一年間糧食之消費，可減少百萬噸。故對於各家庭之主人，欲限制其每星期一人之消費量如下：麵包四磅，肉類二磅半，白糖一磅之四分之一，然經三個月後，糧食大臣知上述之定量，並未全被國民遵行，是以戰時節約委員會，對麵包消費之計算，報告三月僅減少百分之二，四月百分之四而已。此種消費節約之計劃雖未達到目的，但英國仍不變初衷，是年五月二日復以勅令，切望人民遵守下列事項：

（一）各人對各種穀物之使用，須實行最大之節約。

（二）各家主須（甲）最少限度減少家內平時消費麵包之四分之一，（乙）節省小麥粉用於製造餅類，苟有可能即須不使用小麥粉於製造麵包以外之糧食。

（三）非經批准，不得以燕麥或其他穀物，飼養馬匹，又該項批准，僅顧及國家利益，爲保存馬種計，始能給與之。

除上述外，爲促國民之自覺計，即將自動的定量制度之宣傳

事務，委任戰時節約委員會及其一千二百所之地方分會實行之。對於糧食節約之勅令，爲澈底普及計，則重印此勅令，分布各影戲院。中央戰時節約委員會，復通令各分會，將節約券分給全國各教會，並令說教者，於禮拜完畢後，向會衆要求簽名，政府對簽名者，則給與記有「自動的定量限制」等字之金色紐帶，倫敦委員會，且向各酒菜館分送以下之傳單：

『勿浪費麵包』

如半片已足，則將全片切爲半片吃

爲國民的義務，須互相努力節省麵包^③

我國實行宣傳之具體方法

中國的食料資源，並不十分豐

富，戰時頗感缺乏，故不論由國民自動的撙節，抑由政府強制限制定量，首先皆有勸告國民勵行節約之必要，以期所施政策易於獲得效果。勸告的形式可實行宣傳運動，宣傳運動之幹部可於戰時食糧統制局內設置宣傳部實行之，在黨的組織已深人民衆之今日，更可利用黨員之協力，或利用其他類似新生活運動推行委員會之組織，作總動員的努力。其宣傳方法如下：

（一）實行教育的宣傳，藉報紙，學校，講演，播音等。

（二）糧食統制局出版部之活動，此不獨爲通訊機關，且爲傳達統制局之命令，規則，質疑，及其他要求等之機關。

(三)糧食節約部遊說科之活動，對於自願公開演說之人，務須給予便宜，且給以材料及其他種種方便。

(四)分送關於糧食知識之文書，統制局對一般民衆，爲實行糧食節約之希望計，則廣送各種文書。此種文書應由最高專門家調查編成，其內容須包含(甲)何物可以構成均衡之膳用菜品？(乙)因供給不充分而須節省之糧食，用何物始能代替？(丙)如何始能避免濫費？(丁)果實與蔬菜之最良乾燥法及製罐頭法。(戊)其他關於一般糧食之消費及節約等諸知識，悉印成極平易簡明之小冊。

(五)對自動消費節約獲得成功之都市，允許免除將來之施行強制定量制度或予以何種獎勵。

在實行宣傳運動時，首先須對一般消費者，使其對於糧食品之如何重要，持有充分之理解，且爲節省浪費計，實施公衆之教育，並在各家庭之營養不受阻礙之程度下，研究糧食節約之最良辦法，並予以指導。

宣傳運動果能努力推行，國民當能注意於消費經濟之改良以及排除濫費等，而稍傾向於政府之期望，爲努力之節約。但就實際效果言，此種請國民自動節省糧食消費之勸告，或可獲得一時或某地方的成功，如英國之朴次茅斯一地，但由全體之效果觀之，極是微小。在英美公共道德已達高度者尚如此，則在國民程度

較低之中國更屬不易仿效，此種制度祇能實行於戰事初起糧食問題尚未達十分嚴重之時。隨戰局之推移，對於食料須不得不訴諸更嚴重之手段時，國民自動節省的勸告，即有改爲強制定量分給制度之必要。中國在戰時，對於糧食之分配，遲早亦總須宣佈強制定量分給制度，願國民果能依照勸告，發揮道德觀念，自動節省而能獲得效果，則可展緩施行強制定量制度之時期，或竟無實行強制定量之必要。但此究屬理想，恐去事實太遠矣。

(丙)強制定量分給之運用

以勸告的方式，請國民本諸倫理的立場，對於食料自動節約，在戰爭初期，固屬可行，但至糧食供給愈趨危險時，則非強制的限制個人之消費，採取強制定量，按照規定食量分給之制度不可。

定量之決定 此種制度，其先決問題，乃在決定定量，而定量

之決定，除首先須與可利用之資源及需要對照，以便計算國家可確保供給之數量，按照人口，以求各人所應節約之消費額外，並應注意到(一)國民生理的要求，(二)國民間犧牲之平等兩點，茲分別說明於下：

(一)決定定量時，對國民生理的要求，至少需予以最低的限度，苟忽視此點，而規定定量過低時，則陷國民於餓飢，致使國家喪失其戰鬥能力。惟每人必需之最少定量究若干，實難估計，據斯普力克斯博士(Dr. Spink)歐戰時曾受英國糧食部之委託研究科

學的定量方法) 在其所發表的食物及其節約法論文中,稱普通每日一人所需之熱量,約三千加羅里,然如欲獲得此種定量,則需包含三千四百加羅里熱量之食物,蓋於調味時,及不能吸收消化之部份,皆有所耗減,且蛋白質每一盎斯,須給與百十六加羅里之熱量。博士且嘗製出若干標準菜單,第一,即以從事輕易工作之男工為標準,如有三千加羅里之熱量即夠,茲舉其一例如下:

早餐	麵包	三盎斯
	燻肉	二盎斯
	雀麥麵	一盎斯
	牛乳	二盎斯半
	白糖	半盎斯
	牛酪	半盎斯
	茶	三盎斯半
	肉	八盎斯(或米二盎斯)
午餐	馬鈴薯	一盎斯
	豆	五盎斯
	乳糕	四盎斯
	蘋果	三盎斯
	麵包	一盎斯半
	牛酪	二盎斯半
	茶牛乳	三分之一盎斯
	白糖	三盎斯又四分之一
	牛酪	二盎斯
	麵包	三盎斯又四分之一
	乾酪	三盎斯
	可可牛乳	三分之一盎斯
	白糖	三分之一盎斯
晚餐		

其次對於事務方面之男子與勞務方面之女子,乃稱每日有二千八百加羅里即夠。

歐戰前德國成年每人每日平均攝取糧食之熱量,為三千六百四十二加羅里, (其中二千九百二十七加羅里,乃以本國產之糧食得以供給者計算。) 後因戰局之發展,同時其熱量減少如下表所示

歐戰時德國國民一人每日撮取糧食量④(單位加羅里)	三、六四二
戰前平均	二、九二七
(國內產量)	
一九一四年分配之標準	二、八〇〇
一九一五年分配之標準	二、八〇〇
一九一六年夏季分配之標準	一、九八三
一九一六年冬季分配之標準	一、三四四
一九一七年分配之標準	一、三一二

(二) 決定定量,須注意到國民間犧牲之平等,在原則上對於食糧須以均等的分配量給予國民,其分配縱有差別,須根據生理之需要,如因年齡性別及職業之關係,對軍人激烈勞動之工人病人小孩等等,或設個別之定量,或附加定量,關於此點,德國所公定的糧食定量,可供我國參考,其內容如下:

每星期一人之定量	
麵包	一、九五〇 格拉母
肉	二五〇 格拉母
馬格薯	七斤

牛酪

三〇格拉母

人造牛酪

四〇格拉母

此外如蔬菜、果實、麵類、魚、豆類、及雞蛋等，乃視物資之有無，定其分量而分給者。又除此定量外，對於特殊工人及自十二歲至十七歲之男女兒童，亦定特別給與。例如：

重工工人 小麥粉每日二九五格拉母，肉每星期三〇〇格

拉母，脂肪每星期一〇二格拉母。

最重工工人 小麥粉每日三七〇格拉母，肉每星期三五〇

格拉母，脂肪每星期一六五格拉母。

礦山夜工工人 小麥粉每日四四五格拉母，肉每星期二

五格拉母至五〇〇格拉母。

十二歲至十七歲之男女兒童 小麥粉每日五〇瓦

若攝取上述之定量，普通人可獲二千加羅里左右之熱量，重工工人可獲二千五百至三千加羅里之熱量，此種計算並不感不足。

此外尚宜注意者，即所謂定量平等，並非限定品質之絕對相同，因在同一國民，對於飲食之嗜好大有差異，如某人多食麵點，某人多用米飯，某人多用蔬菜或魚肉，若一定須與每人以品質相等之食料，則不僅在行政上感覺不便，亦不迎合各人之需要，故在決定定量時，須設立緩和之規定，祇求抽象的定量平等，任取米麵，均無關重要也。

分給之組織

對於國民的食料，規定公平的定量，以限制各人消費之最大限度。但為保證定量之供給計，對於分給事業，實有統制之必要。關於統制糧食分給之方法，可依緊要之程度如何，分別施行「特許制度」或由政府直接管理分給事業，茲分述其概要，並參酌歐戰時各國之實例於後，俾資參考。

「特許制度」乃不變更平時民間各種分給業者之組織，維持其平時之交易系統，而加以利用與統制，使其適應於戰時之需要，對於分給為妥當之執行方法。此種制度，大戰時普遍施行於美國，其實施之事業計有：

農業倉庫所有者，以租借或保管或分給小麥、燕麥、玉蜀黍及黑麥等為業者，以小麥、黑麥、玉蜀黍、及燕麥等為原料之製造業者，以輸入、製造、保管、販賣及分給小麥與其他六十
四種重要糧食品為業者，冷藏倉庫經營者，麵包與餅類之製造者，罐頭業者。

此種制度之實施辦法，即政府對於經營糧食交易之商人在確守政府所提示條件之下，准予特許，限於持有此種特許者，始能營業。其受特許之商人所負之義務，即（一）須限促糧食管理局之檢查賬簿與現物；（二）不得徵收不正當、不法、不合理與不公平之手續費或利益；（三）儘速實施糧食分給；（四）儲存六十日以上之糧食等。美國對於一年銷售總額未滿十萬美金之零賣商人，因其

在分給組織上亦佔重要之地位（約佔全體九成五以上）亦以間接之特許方法施行統制，此等商人幾全須由特許之批發商處進貨而始能販賣，故糧食管理局，對此等零售商人而有反對統制行為者，得命令特許商停止其分給，且加以制裁。因美國零售商人之自願受糧食管理局之統制，故結果成績相當優良。

「政府直接管理制度」乃於政府內採用直接管理分給事業之辦法，歐戰時實行此種制度者，以英德兩國較為詳密周到，惟在實施上大不相同，前者似仍帶特許制度之色彩，後者則為澈底之專賣制度，茲分別敘述其狀況於後：

英國 英國政府向不喜直接經營事業，但於戰時亦不得已將各種物資分給事業之骨幹收歸政府機關之直營。首先創立者為勅命砂糖委員會，以收買蔗糖，同時又獨佔輸入之白糖，並管理國內之精糖事業為職責。精糖業者，由政府以一定價格，購領原料糖，又以與政府協定之價格，將精糖賣與政府，政府則賣與批發商人，批發商人又於購入價格一·二五%以內之利益，分給零售商人。英國政府雖無使另賣價格完全統一之企圖，然若以不當價格出賣時，即採取停止分給等必要之制裁。一九一七年十月一日以降，政府復根據票券制度，實行定量分給，命令地方糧食統制委員會，對未註冊之商人不准零售白糖，而對此等註冊商人，則於白糖委員會，分給現物。其分給量乃依各商人自稱顧客之戶數而定，各

戶主由地方糧食統制委員會，接受白糖註冊票，而將半票寄托上述另賣商人，且依此票，每星期只能購買一次之分給量，凡購買之數量，每次悉記入寄托於零售商人之註冊票內，每星期之分給量，乃依國內積儲之增減而變更。對於肉類之分給，英國為求合理化起見，自一九一七年十一月以後，對全國之八大中心地方，各命其組織批發商人之肉類供給合作社，而要求批發商人，須加入其中之一，否則不給營業證書，此種合作社，既可為政府之代理機關，又可為契約之對手，實為肉類統制組織之骨幹。合作社之主要職能，即在領取糧食部所購之肉類，而根據地方肉類分給委員會（由地方家畜監督官，地區肉類代理官，肉類輸入商，批發商人及零售商人等組織）所定之計劃，分給各社員。此後復限制小營業者之分給量標準，限制公眾食堂之使用量，並由政府向農民收買所有之家畜，合計輸送及分給中之全部費用，而以全國同樣之公定價格賣給肉店，凡此均已完成其全部統制之雛型。但至一九一八年四月更為環境所需要，設置肉市管理局，規定三項管理計劃：（一）為供給及管理家畜而創設地方機關，（二）為統制需要而採用全國的定量制度，三為調節分給而改良肉類之交易。直營之組織益見嚴密。⑤

德國 德國對於戰時糧食，乃採中央集權，實現一切糧食之專賣制度，其施行之政策，分兩大方針：即（一）將取得可能之糧食

全部，由政府備購之。(二)將備辦品分率分配於國民。在一九一六年五月，德國設立戰時營養部，先從作麵包原料之穀物開始中央集權，政府徵發國內糧食儲蓄，根據麵包票券制度(Brot Karte)供給定量與國民。其供給機關先時由聯邦公共團體創立戰時穀物公司，嗣後乃設帝國穀物局，對於其他重要糧食，亦發布中央集權制度。由當時德國所設立之機關名稱，可見其對於食料之購買、徵發及分給之統制範圍的廣汎，茲列其機關名稱於下：

帝國馬鈴薯局，乾馬鈴薯利用公司，帝國家畜及生肉分配局，帝國生肉局，帝國食脂局，戰時脂油委員會，帝國白糖局，帝國莢豆局，中央製粉局，中央脫皮穀物局，生魚分配帝國委員會，戰時河魚利用公司，戰時糧食公司，咖啡及茶戰時委員會，戰時代用咖啡公司，帝國飼料局，帝國大麥公司，牛乳濃厚飲料公司，燕麥購買公司，戰時麥桿及泥炭公司。

以上各機關，對於物資之購買、徵發、及分給等之權限，咸根據聯邦參議院之命令，若是，專賣制度可謂全部的實現。

一九一七年春德國之分給組織益趨社會主義化，在普魯士設立營養總監部，並為節省糧食之使用，減低價格，使市民之給養為容易與確實，在各市鎮組織規模宏大之公司施行戰時烹飪。其實行之方法即：(一)利用移動烹飪車，於街頭販賣食物。(二)將膳食裝入紙盒內以便配送。(三)於一定食堂內供給膳食等。(一)與

(二)未幾即至失敗，僅第三法成功。此種方法在中級以上之市民並不歡迎，惟因價格低廉，勞動階級，似視若重寶。尤於冬季，燃料缺乏及糧食減少時頗能發展。

與英國之施行白糖券相同，德國對於麵包亦採用所謂麵包食券之制度，為實施此種制度，更設有特別之機關管理之。食券之形式，係根據營養總監部之指導，以一定之格式，視管區內之住民若干而製造者。其領取手續，係由各地住民先將警察署交與之居住證明書（與我國公安局所發之戶籍登記書相似），提示於給養之機關，領取給養券，然後於食券交付之日（最初每星期發行一次，以後改為每四星期發行一次），提交此種給養券，即可領取所規定之各種食券，而持有此種食券，則可至分給所領取定量之物品。

特許制度與政府直營制度之效果，前者維持平時之分給組織之現狀，而加以統制，在發現分給業者不正當時，政府得立即取消其特許，此種分配統制之方法，可謂相當有效，在實行上困難亦不多。但在分給物資愈覺缺乏時，則感此種制度並非合理的與最妥當的，在此時則不能不採政府直營制度。顧直營制度苟欲完全統制微末之分給機關以至賣零商店止，則非實行澈底之專賣制度不可，惟此種制度在實施上頗感困難耳。

★
★
★
★
★

中國戰時對於食料分給，欲實施澈底之統制，有兩種組織可以採用。

其一：採取特許制度之精神，由政府統制大分給業（批發商人）與大小賣業，更依其行動，統率無數之零賣商人之行動。此時國內商人必須出以積極的協同態度，幫助政府管理食料的分配，政府監督不到的，可仿照美國所經營的零賣商互相監督的方法，由同業公會及商會監督其會員之營業狀況，督促其發揮統制食料之精神。且以法令規定食料之另賣業者，不拘其所販賣之物品如何，概須組織鞏固之合作社，嚴守協定之零賣價格。政府除統制大分給業者，以合理之價格批發於零賣商人，同時又須統制零賣商合作社，以圖零賣價格之適當，以及取締富於購買力之人，支付高價而購買定量以上之物品。為求這個制度發揮實效，一方面固須厲行政府的監督，一方面又須努力於零賣業者之互相監督，而社會購買者之社會的監督亦屬必要。但在社會組織散漫，國民程度欠高時，恐難見效耳。

其二是仿照歐戰時的德國，實行澈底的專賣制度。為求獲得主要食料分給之嚴正與確實，專賣制度是有實施之必要，但於戰時，立即對現有之分給組織大加改變，社會組織當蒙重大影響，其實行不無困難，當參照英國之政策，先從公定價格以及統制輸入品着手，然後順應戰局之發展，與資源之狀況，而漸趨於強制的統

制，最後乃實行專賣制度。茲參照日本農林省對穀米部顧問會議所送諮問參考資料之穀米專賣綱要擬定我國戰時穀米專賣之大綱，以供各方研究：

穀米專賣制度綱要

(甲) 專賣之範圍 除農家自用外，餘皆為政府之專賣。

(乙) 穀米之收納方法 設立穀米收納合作社處理之。

(丙) 收納價格 參酌穀米之生產費物價及其他經濟事情而定。

(丁) 糶米 政府以糶買糙米，糶賣白米為原則。

(戊) 銷售價格 於收納價格上須加保管、精製及分給等之費用。

(己) 專賣機關 附設於戰時中央食料統制局，全國各地方食料統制局，各特別市及縣鎮鄉所設之支局內，又為審議關於實施專賣之重要事項，可另設機關處理之。

又關於食券制，在歐戰時雖為英德所普遍使用於不僅糧食一門，且及於各種日用消費品，但此係相當煩雜之大事業，在人口較繁之中國，採用更感不便。並且在食券之本身，容易發生偽造事件（柏林不乏此例），故苟無確保便利與減少麻煩之方法，寧可不採用。

(丁) 消費節約之辦法

提倡食用雜糧。戰時糧食需要浩大，而供給困難，故為愛惜重要食糧實施消費節約計，先擇重要程度較輕，或數量較多之物品使用，實為必要。關於使用代用品，歐戰時不乏先例，其較著者尤推德英兩國，茲分述其辦法，以供參考：

德國 歐戰時德國海道被封鎖，重要糧食之供給極為缺乏，於是政府率同專門學者搜尋研究，在各種有機物中可能的採取糧食之代用品，以全國上下之努力，當時所指定之代用品竟達一萬種以上，例如用甜精代糖，人造牛酪代牛酪等。

英國 英國可供民食之物資，獸肉少而魚肉多，故政府竭力獎勵人民使用數量較多之魚肉以代替獸肉，於一九一七年三月設置肉食委員會及淡水魚委員會兩機關，管理增加魚類之供給以及獎勵消費魚肉代替獸肉之事務。此外政府於相當時期內復規定「無肉日」，禁止菜館於該日使用獸肉，而命以魚肉代之，遂使市民之嗜好改變，遂不再患獸肉之少了。

關於使用代用品之實施，期國民自動的遵循，效果實微，為求達到重要糧食之撙節計，實有採取強制方法之必要。歐戰時各國多以法令規定，以馬鈴薯粉及小麥以外之雜糧粉（如大麥、黑麥、燕麥、米、玉蜀黍、及豆等項）混用小麥粉製造麵包，一九一七年一月二十九日英國之新法令（規定製造麵包時須混合百分之五乃至百分之十的雜穀粉）即含有此種精神。戰時美國對於使用

代用品之實施，尤稱周詳，曾於一九一七年一月二十八日頒布法令，強制零售商人或消費者，在購買一定量之小麥時，須同時購買同量之代用品，所謂「均半規則」(Fifty-Fifty Rule) 即指此而言。

我國米麥，平時國內產量欠豐，須恃外洋供給，戰時將益感缺乏，而雜糧及牲畜肉類蛋產品等項，則患供給過多，平常有大量輸出，戰時海口若被封鎖，外洋供給既告絕迹，輸出亦屬不可能，正宜調劑盈虛，以數量較多之雜糧、肉類、蛋產品等項代替米麥之消費。改弦更張伊始，在調味上或稍感不慣之苦，但時月推移，痛苦亦可釋然。且我國貧苦人民，因災患之迭來，早已利用米穀以外之雜糧，習慣已成，推行想不致如何困難。惟因運輸之遲延，多數地方購買代用品頗有不便，在實施上不無困難之問題。

提倡食用雜糧後，其可節約之米麥，正確數額雖不可知，但以美國為例，其每人平常消費每百磅小麥需三十七磅之代用品，若改為均半規則，則可節約者，達平常消費總額三成又一分五厘，若以我國平常米麥消費總額計之，則可節省者，為額亦鉅矣。

限制精製米。對於性質重要而數量較感缺乏之主要糧食，一方面為愛惜計，在可能時強制其使用代用品，另一方面對其效率為求較經濟之使用，同時限制糧食抽出之成分，亦屬必要。歐人食麵包，在戰時多數交戰國均期望於小麥中獲取最大限度之製

粉均以法令確保一定率以上之製粉政策，我國對於米穀，亦應仿效此意，有限制精製之必要。

我國人之喜食精米，實係惡習，不惟不合衛生，抑且極不經濟。

據上海市社會局搜集十五種米，經該局工業物品檢驗所用化學分析方法，加以檢驗，其所得結果，精米所含之蛋白質及脂肪均較糙米為少，尤以頭號常熟白米為最少，可知米愈白者，其營養分愈少，此因外層之薄膜，富於蛋白質及脂肪，在春白時均隨糠以俱去，茲再將糙米與精米所含 A 種至 D 種之維他命分量列表於後，以證我言：

米種類	A	B	C	D
糙米	少量	中量	極少量	中量
精米	○	○	○	極少量

在中國糙米春成精米之損失，究達若干，據中央農業實驗所統計，每石須損失二斗四升六合，即等於精米消費量約四分之一，今假定中國平時全年稻穀之消費總量為九萬萬市担，則每年因食精米而受之損失，達三萬萬餘市担之鉅。以有限之米量，而作如此鉅額之犧牲，實太不經濟，戰時糧食恐慌愈趨嚴重，更不容再行虛靡，故強制禁止人民之再食精米，實有必要。惟在實施上，欲達限制精製之目的，則米穀應歸政府專賣，糶米國營，較為便易。

限制食料之不正當消耗

限制食料之不正當消耗，歐戰時

各國亦不乏先例。德法俄等國國民嗜嗜飲酒，但於歐戰時則限制以麥釀酒，其限制額由六成逐漸增加。美國對小麥為原料之餅乾、蔥管麵，及麩質麥粉之製造，亦各加限制，同時禁止以白糖或朱古力糖製造上等餅乾或饅頭等。英國於戰時初期，即為節省飼料以爲轉用於人糧計，採用法畜早期屠殺政策，凡此均為歐戰時對於食料用途限制之明例。

我國人民亦好用穀類釀酒製糖，據日人山崎氏估計，我國釀酒所耗之穀類年約六萬萬石，此外大小麥之製為消耗品者，亦不下一千萬石，在湘贛二省，更常人民用米飼豬，每年消耗，為額亦不見少，類此浪費，咸宜摒除，然後在食料之分配上，可稍減短絀之苦。

參考書報

① 國際貿易導報八卷六號

② 文內關於美國戰時糧食問題多見松井敏米者美國戰時糧食政

策

③ Beveridge, British Food Control

④ 菊地貢著 德國戰時食糧政策

⑤ Lloyd, Experiments of State Control

⑥ 森武夫 戰時統制經濟論

⑦ 菊地貢 前揭書

三 戰時中國衣料之分配統計

(甲) 戰時衣料生產消費之估計

中國衣料，在平時能否自給，不若食料之爲人注意，茲根據各方統計數字，①先述其供求概況，俾爲戰時衣料消費統制之基礎。

對於衣料，可分爲棉織品、絲織品及毛製品三項。惟就中國情

最近兩年全國棉產統計 (中華棉業統計會發表)

民國二十三年

省別	棉田面積(畝)	棉產總額(擔)
河北	七、八一三、四四〇	二、八三五、九一七
山東	五、四九三、四〇二	一、三二四、〇二六
山西	一、七九六、二六〇	六〇一、〇九六
河南	四、〇九一、三七〇	一、〇二二、三五六
陝西	三、七一〇、九三八	一、〇〇四、一三二
湖北	七、八六一、九一四	一、九〇三、八八八
湖南	八八五、九八九	一〇〇〇、三九五
江西	二三七、七五九	三三、七九〇
安徽	一、〇七五、三三〇	二一九、四〇〇
浙江	一〇、二〇七、〇一〇	一、六六四、九三五
蘇州	一、六三四、一六七	四六二、六一八
四川	—	—
共計	四四、八〇七、五七九	一一、一七二、五五三

民國二十四年

省別	棉田面積(畝)	棉產總額(擔)
河北	六、三一五、九七〇	二、一六六、四四七
山東	一、八〇一、一三七	四〇七、二一五
山西	一、〇六七、九〇二	二五二、五九二
河南	一、七九五、三六〇	三九六、九〇八
陝西	三、六五七、〇一四	八〇二、〇五三
湖北	四、五六八、三三九	九一七、一八四
湖南	三七一、一八八	四二、一九四
江西	一九九、七四〇	四二、四八一
安徽	一、二四三、六八〇	二八二、七二六
浙江	一〇、二五七、五五三	九七七、六二〇
蘇州	一、七五九、四九二	四六一、九三六
四川	一、九〇一、七四六	四四八、三三二
共計	三四、九三九、一二一	八、一九七、六八八

形而論，以棉織品最爲重要，因四萬萬人民，除極少數外，皆以棉織品爲唯一之衣料，容述中國棉織品之供求概況於後：

就棉紗，布三項之產銷研究，我國統感不足，棉花之生產量最近二年平均數爲九百七十萬擔，產量以河北爲最多，江蘇、湖北、山東、河南、陝西亦甚鉅，棉田每畝平均收量爲二十三斤九，約計每四畝田，產棉一擔。茲附近二年各省棉田面積及產額表於次：

棉花之消費量，則據實業部估計：

紗廠用花約九百餘萬擔

手工紡織用花約五十萬擔至一百萬擔

衣服被絮用約二百五十萬擔

共約一千二百餘萬擔

目前生產與消費相抵，則原棉不足約計三百萬擔左右，參酌

海關近二年外棉進口統計約一百萬公擔，則足證國內所用原棉須賴外洋供給，是爲事實。

紗之生產量，無從確知，其消費量則年約八百萬擔，最近三年外洋輸入者，平均年約一萬七千餘包，合三萬公擔或六萬市擔。如欲自紡，需原棉六萬餘擔。

布之生產量年約八百餘萬擔，消費量年約九百餘萬擔，供求相抵，不足之數，賴外洋供給者值六千數百萬元。（合布一千四百萬餘疋，合紗二十四萬包，約八十餘萬担如欲自織，須合原棉八十餘萬擔）

以棉紗布三項合計，不足之數，原棉約達四百萬擔（三百萬擔加六萬担再加八十萬擔），紗約九十萬擔（六萬担加八十餘萬擔），布約一千四百餘萬疋，需自織。

至於絲織及毛製品，雖有由外洋輸入者，但爲數不鉅，絲織品及人造絲之進口，年約值八百餘萬元，其中以人造絲爲大宗，約計七百餘萬元，但在另一方面，蠶絲及其製品綢緞向爲吾國之重要輸出品，蠶絲產額年約十五萬擔左右，每年輸出年約七萬餘擔，值數千餘萬元之譜，綢緞除供自給外，輸出數值年近一千萬元，兩者輸出之數字，可與輸出相抵而有餘。

毛製品之供求情形，可分原料（羊毛）及其製品（呢絨嗶嘰）兩項研究。羊毛雖爲我國之大宗出口貨，以廿四年爲例出口綿羊

毛達一九、九八七、〇八〇公斤，值一四、二四五、七三七元，山羊絨毛計一、一九四、九〇九公斤，值一、二一五、三四五元，山羊毛計一、三五一、〇〇〇公斤，值七、二二三、六八三元，總計羊毛出口爲二、二五四一、〇八九公斤，值六、一八四、七六五元，羊毛雖有鉅額出口，但以毛絨不整齊，國內呢廠反須攬用外貨，故二十四年內羊毛同時輸入者亦達三百萬公斤。至於毛製品，則國內製呢廠之出品，僅僅供給內銷，尙感不足，故每年由外洋輸入之呢絨嗶嘰，約重六百餘萬公斤，價值二千九百餘萬元，可知我國毛製品亦不足自給也。

總觀上文所述各項衣料之供求概況，除絲織品一項，可當自給，其餘如及棉織品及毛製品均感不足。據專家最近發現，我國各種羊毛所含優良之細毛，大都在百分之五十以上，假使採用適宜之分毛機械，再輔以毛織工業之發展，則照現在之羊毛產量，可增重一百五十餘萬公斤之呢絨，則毛製品之自給，可不成問題。故在衣料之中，中國所最感不足而一時無法補救者，厥惟衣料中佔首要位置之棉織品一項，依平時計算，棉紗布三項不足之數已鉅，若戰事發生，則沿海各省棉田有荒廢之虞，棉織工業較盛之江浙兩省亦恐遭兵燹之災，而告生產停頓，則不足之數，更將倍於平時。

所謂補足原棉產量，改良棉之品質，增加紗布錠，原不失爲補救棉織品自給之辦法，惟均屬戰前之準備工作，言及戰事發生，則施行非常之政策，採用合理之分配統制，實屬必要。

(乙) 歐戰時各國統制衣料消費之情形

歐戰時各國在食料之外，對於衣料亦頗感困難，故亦將其分配置於政府統制之下。其統制之方法，得分舉英德美三國對於衣料之統制情形為例。

英國 英國為調節戰時羊毛需要之不均衡起見，政府即先收買管理國內出產之羊毛，其次則對殖民地羊毛，亦採用同樣之手段，以便統制分給。同時政府對充為民間消費之毛織物生產，先予以嚴重之限制，後亦統制完成品之價格。在皮革方面，亦實行略與羊毛同樣之統制。為圖以最經濟之方法，利用原料，於一九一六年春，始實行舊軍服之利用工作，爾後一年內，將廢物之茶褐色服五千噸，悉變為再製絨，十一月陸軍部契約局，注意利用內襯衣及口禮服調製用之絨所生之殘廢布，且言明政府擬於將來收用之。一九一七年夏，對於使用小錠梳毛絲及毛線，施行試驗，并決定配合純毛與毛線製造褐色絨布，並知其製品頗堪服用，且有相當之保溫力。嗣後將校服用之原料，亦混入毛線。②於一九一八年時，更感皮革之缺乏，創立戰時皮鞋制度，以圖節約材料，同時對粗陋之靴從來支付以不高理之高價之多數階級購買者，供給標準之靴。此種方法，衣服亦採用之，且於毛衛生衣，法蘭絨，毛製男服，與小兒服及婦女用之長衣等施用之。總觀英國在戰時所實行之標準被服制度，除法蘭絨，毛衛生衣，及毛布外，概無成效，反之戰時之靴，則

比標準被服之成績稍佳，此或由於靴之本身有強大之標準化性質之故。

德國 德國戰時對於衣料，曾設立殘廢織物之加工公司，努力從爛布與被服之殘廢斷片，獲得復製毛與人工木棉。陸軍部命令駐在之軍團司令部，發令守備隊及病院等，蒐集兵用之陳舊羊毛製品及毛襪，由此得以再製多數之原料，且對工廠施以適當之消毒及加工，以達能製造之目的。德國又從植物之纖維，製造多量之人造用絲，最值驚異者，即利用紙製物，其方法即由樅樹纖維

(Pulpa) 取得其絲，以供織物之製造，此種紙製物，稍生小皺，若以手觸之，則不甚良好，但於衣服、內衣、衣裏布，及工人服裝等，卻普遍使用之。至在皮革方面，除利用鹿、羚羊、犬、豕、海狗、馴鹿，及兔與野豕等獸皮外，又有利用紙製造木底靴者。其對原料之節約，可稱極盡其能。

美國 戰時美國亦曾利用復製之毛。政府購入之軍用毛質，關係純羊毛製者，但以混入複製毛之劣品為機會，重行檢討計劃，結果不但承認外套可以混入再製之毛，且因當時之資源關係，終不能避免採用複製之毛，因此政府乃變更從來之計劃書，而公認混用複製毛。③對於皮革，美國亦與英國相同，感覺原料缺乏，故於一九一八年六月二十九日，美國戰時產業院曾發命令，減少靴之型式及色素，且廢除浪費之時髦，遂將靴色，分為黑白、茶三種，規

定高低，禁止採用新木型，且廢止若干之型式，同時對品質，亦分軀爲四種，各定其零賣價格。又在戰時，多採用橡皮靴以代皮鞋。

(丙) 戰時中國衣料分配統計之方案

中國戰時對於衣料之消費，應如何施以統制，須視實際情形而認定，容提出(一)利用破舊衣料(二)節約衣料消費(三)創立戰時標準被服制度(四)多用皮革及絲織品四端，與國人商討：

(一)利用破舊衣料加工複製。由歐戰時所得之經驗，藉殘廢羊毛短羊毛及爛布等所製成之布類，足以證明比較全部由羊毛原料製成者，無大劣點，且有耐久性，保溫性及強力性，同時生產費亦極低廉。

就中國海關貿易報告，每年破布之經商人搜集運銷外洋者，已近十萬公擔，價值二百數十萬元，其散置民間之破舊衣料，敗絮棉胎等，爲數可想甚鉅，此外如爛蠶繭，爛絲棉，廢羊毛等，每年亦見有大量輸出，戰時苟加以利用，設立殘廢織物之加工公司，可擇對於此種混合織造法具有特殊之智識與技能者，任爲管理員，以期指導此項新技術之製造業者。戰時之利用破舊衣料加工複製，對於感覺缺乏之衣料的補充，實具有相當之功效，其適用於大件外套原料之製造工程，尤爲相宜。

(二)節約衣料之消費。國人衣不蔽體者固多，而堆藏盈箱，同一保溫力之衣料，恆俱有數襲。此種現象，在戰時允宜予以禁止

及限制，惟如何實施此種禁令與限制，則以無從調查等等關係，極爲困難，端在國人愛國心之奮發，協力推行，於事方克有濟。

(三)創立戰時標準被服制度。國人好穿長衣，相尙成習，衣着之長度與西制相較，每襲長過二尺左右，因而耗費衣料至鉅，談及被褥，其尺寸亦復同樣感覺過於寬大，年來短衣之制，倡行者雖有，但見諸實行甚少。戰時實有仿效歐戰時英國之先例，採用標準被服制度，規定尺寸，設以每人添衣一件，每件長度縮短一尺五寸許，則每件長衣可省衣料三尺餘，全國合計可省衣料約一萬二千萬丈，約合布一千二百萬疋。與前文所估布類不足自給之數字相抵(約一千四百萬疋)，所差已無幾。僅就衣服一項計算已如此，若將此種制度，推行於所用之被褥，則所節約之衣料當更鉅，足以應付戰時其他方面需要之激增。

(四)多用皮革及絲織品。在前文衣料產消估計中，我人已獲一概念，即棉織品及毛製品均感不足，而絲織品則自給有餘。若再參酌海關貿易統計，則更知年來獸皮、皮貨(皮統、皮衣料及皮毯褥等)以及綢緞等絲織貨每年輸出爲額至鉅。在此種情形之下，國人擲節衣料之選擇，似應多用皮革及絲織品，而節約數量較感缺乏之棉毛製品，頗爲允當，茲列最近兩年衣料進出口數值比較表於次，俾供參考：

最近兩年衣料進出口數值比較表 (單位千元)

品類	民國二十四年		民國二十三年	
	進口價值	出口價值	進口價值	出口價值
棉類	四三、三三五	二七、六七六	八七、四六四	一九、九七〇
毛類	五、八八二	二四、九六五	五、五六一	二一、八六九
蠶繭類	—	四五七	—	二二五
其他紡織原料	二、一七三	一〇、五四四	一、九七〇	一〇、七九六
棉布疋頭	二四、七六一	三、八四七	二九、一四〇	八、九三二
棉紗	四、三四九	一九、二一三	五、二四九	三一、二九四
毛棉呢類	七六〇	—	一、四〇二	—
呢絨	一一、四一五	—	一五、六七三	—
生絲	—	四〇、二三〇	—	二八、四二四
絲繡貨	三八	一五、三九四	四五	二一、四〇六
其他紡織品	一七、九一一	二八、七二一	二五、五三九	三〇、七四二
皮貨 皮革類	三、三四四	一九、一四九	四、一五二	二三、八八二
合計	一一三、九六八	一九〇、一九六	一七六、一九五	一九七、五四〇

參考書籍

- ① 實業部月刊一卷一期
- ② Lloyd: Experiments of State Control
- ③ Clarkson, Industrial America in the Worldtime

四 戰時中國食鹽之分配統制

(甲) 戰時食鹽生產消費之估計

食鹽之為吾人日常生活必需之消費品，盡人皆知，其功用除供日常民間烹飪消費外，在工業軍事及醫藥方面，亦均有重要之用途，故戰時食鹽之分配統制，亦屬必要。

先就我國食鹽之產銷情形述之。生產方面，根據中國鹽務實錄記載，民十年至二十年共十一年間平均每為生產量為四、一五三八、五一九市擔，產量以沿海一帶為最多，蓋地接海濱，生產較易也。近年產量，稍見進步，二十二年全國各區食鹽產量，根據財政年鑑所列統計，達四四、七一四、七八一市擔，較前十一年平均數，增加三百餘萬市擔，茲將各省產量列表於後：

二十二年度全國各區食鹽產量及製法表 (單位市擔, 非市担者, 概化為市擔)

區別	產量	製法
兩淮	八、二四七·六八三	灘曬
兩淮	一、七八四·三四五	煎曬板曬
兩浙	四、三六七·三九五	板曬坦曬鍋熬
松江	二八二·五八三	曬製
四川	四、五〇七·〇二一	煎熬
兩廣	一、四五二·一四一	煎熬
兩廣	三、五八九·一六六	曬熬
福建	八五一·三八五	曬製
福建	七七三·一六六	坑曬
長蘆	五、九〇七·七七〇	曬製
山東	九、三六五·七七〇	灘曬
山西	一、〇四二·八〇六	曬製
河北	三三〇·四二一	熬製
晉北	二五、一七二	曬製
雲南	六一六·五一四	煎熬
甘肅	一二五·三二七	煎熬
寧夏	八一、五七九	曬煎
青海	一四、一六四	曬煎
青島	一、三四八·七九六	曬煎
各省精製	四四、七一四·七八一	科學方法
總計		

我國食鹽消費, 根據財政年鑑所編統計, 國內每年食鹽銷量, 自民國十年至二十年共十一年間, 每年平均為四五、八〇五、六八二年各區銷鹽數量於左:

二十二年度各區銷鹽數量表

區別	銷量 (市擔)
兩淮	二、〇一二、五七〇·九四
兩淮	一、二九四、三九三·二八
兩浙	一、九二一、二九八·五四
松江	一、七六九、六四五·五九
四川	五九九、一一九·三三
兩廣	一、〇四九、四九三·九六
兩廣	二、七〇七、〇八一·三四
福建	一、六〇二、四二九·一七
福建	七四一、〇四五·七六
長蘆	四、八三五、三三〇·一九
長蘆	七、〇三一、九六一·五八
山東	七〇八、一五〇·六六
山西	三、四八一、三五三·四三
河北	一四二、七四五·一六
晉北	三、三一三、六三二·二二
雲南	一、三二一、三四〇·三五
甘肅	一、一二六、四二七·〇〇
寧夏	六三五、五六三·〇〇
青海	五七五、一三八·三三
青島	一九二、一〇四·〇二
各省精製	一六、七五四·八七
總計	三七、〇七七、五七八·七二

根據右表所載，每年食鹽消費量為三千七百餘萬市擔，平均每人銷用量約為八·九九市斤，與生產量之四千四百餘萬市擔相較，可作為我國食鹽足以自給之證明，參照近年海關報告，每年食鹽尚有二百餘萬公擔係按照條約供給日本者，則此種推斷，諒無大錯。

惟吾人應注意者，上文所述乃平時之情形，非可語於戰時，一旦戰事發生，食鹽產量最大之沿海一帶，因我國海軍實力之薄弱，必遭蹂躪，則上表所載淮北、淮南、兩浙、松江、兩廣、福建、廈門、長蘆、山東各鹽區之產量三六·五一八〇六九市擔（佔全國食鹽總產量百分之八一·六七）能否繼續生產，將成問題。

縱使假定沿海鹽產能繼續生產，但決不能仍如平時之供給內地消費，最多亦祇能供給遺留沿海一帶人民本身之用。今姑推定戰時沿海各省對於食鹽為自給地帶，而討論其餘各省之食鹽消費問題，則其餘各省之人口有二五〇、一四六、〇四〇人（自給地帶人口除東三省、熱河不計外有一六二、二七二、二〇八人）根據每人平均食鹽消費量八·九九市斤計，算則所需食鹽達二、二四八、一二九市擔，但全國產量中扣除沿海地帶之生產額後，內地所產者不過八、一九六、七一、二市擔，則相抵不敷達一四、二九一、四一七市擔。

（乙）戰時食鹽分配統制之準備

食鹽之分配統制，與上文所述一般之食料不同，其困難且遠超過之。蓋食鹽在性質上既無代用品可代，而在平時亦不多見有浪費者。在消費統制上，欲期個人之消費節約，則我國國民對於食鹽之平常消費量，已經很小，即以平均每人每月節約食鹽一斤，雖非奢望，但所節省者不過二、五〇一、四六〇市擔，去不敷之數仍極遠，若企圖藉消費上之分配統制，求其產銷平衡，則內地每人須減少消費六斤之譜，換言之，即較平時減少四分之三，則於生理上殊不相宜。

消費節約之效果極微，因而期望戰時食鹽分配統制之不甚困難，惟有未雨綢繆，在戰前注意於儲蓄量之增加，內地生產量之獎勵，茲述其概要於下：

（一）增加存儲量。我國政府平時對於食鹽之生產，因向例規定不得輸出輸入（僅因條約關係對日常有小數輸出）故為求供需相應，生產者不致蒙受損失起見，對於各場產量，限有定額，不得超過，年來生產額未見如何變動，亦緣於此。為企圖戰時食鹽可以滿足全國人之需要，政府應趁戰前，迅速用法律或命令將此限制取消，聽其自由增加生產，更應同時勸告人民或私人團體，於戰前多購鹽斤，以為存儲，藉以增加準備的力量，則對於戰時供給之缺乏，不無彌補。據調查沿海一帶鹽產成本及場價甚低，平均大概每擔在一元以下，如由政府購買，鹽稅可免，以僅付場價計算，則補

足供二年用之鹽斤（約二千八百餘萬擔），所費不過三千萬元，縱使財政緊迫，政府力量感覺困難，可聯合內地各要鎮商會協同購買，或者以第一次購得之鹽斤作抵押，向銀行舉行借款，俾再續購第二批，此種計劃苟能實現，而以購得之鹽斤，分藏於安全區域，可應戰時分配不足之需。

（二）內地生產之獎勵 我國鹽產百分之八一以上圍於沿海區域，為戰時食鹽恐慌之一大原因，故政府須趁戰事未發之前，獎勵私人在內地努力開發新的鹽場，對於既存的鹽場，更應特別督促協助其增加生產，最好由政府四川一帶重要產區，則辦官場數處，與私人組織協同增加生產。

至於戰時食鹽之分配統制，舉凡專賣制度之實施，運輸之管理，以及價格之穩定，多少有所裨益，均可施行。關於其詳細辦法，可參酌本文各章，不贅。

五、戰時中國燃料之分配統制

	產量（噸）	出口往外洋（噸）
民國十八年	二五、四三七、四八〇	八、三四二、七八三
民國十九年	二六、〇三六、五六三	八、一三六、六七八
民國二十年	二七、二四四、六七三	八、五七一、四三五

就上述之產消情形觀察，中國用煤自給，似屬輕而易舉。惟東北煤產量九百萬噸，目前已不能計算在內，而戰時採煤工程苟再

（甲）戰時燃料生產消費之估計

燃料為用至廣，自有生民以來，可謂無日不需此君。其種類繁多，而我國需用最殷，能以生產者，有焦炭及石油三項，茲先就此三項之供求概況，①加以剖析，而後研討其戰時分配統制之計劃。

煤 中國蘊藏煤量，在世界上除美國外，以我國最為豐富，佔有英德兩國兩倍之多，有日本三十倍之多，但以採取多用土法，近年來各省雖有新式煤礦成立，如北票、正豐、鄆樂、長興、長城、柳江、晉北、門頭溝、中和、魯大、水東、淮南、大通，為其最著者，但以外煤營業競爭及兵燹影響，虧損而停業者，往往有之，故生產量未能充分發展。估計民國十八年為二五、四三七、四八〇噸，民國十九年為二六、〇三六、〇六三噸，民國二十年為二七、二四四、六七三噸，近數年因東北失地未復，每年產量當減少九百萬噸左右，此為煤之生產概況。至於消費數字，可於歷年煤之產量與進出口數額推算，不難獲得。

	由外洋入口（噸）	國內消費量（噸）
	一、九二三、二〇七	一九、〇一七、九〇四
	二、一六七、一二二	二〇、〇六七、〇〇七
	一、九〇九、一五五	二〇、五八二、三九三

因戰事而受阻力，則國內煤之自給，不能不預料有相當之困難。
 焦炭 中國本部焦炭產量，根據經濟年鑑所載，列表於下：

開 濼	二〇、四三三噸	博山	二五、〇〇〇噸
井 陘	三四、九二三	山東寧陽華豐	七、〇〇〇
六河溝	一一、〇〇〇	萍鄉	七、二五七
中 興	一〇、〇〇〇	陝西韓城	八、五〇〇
產量共計一〇五、一一三噸			

我國每年之焦炭消費數量尙不甚多，故上述產量，年尙有少數（約一萬公噸）可以運輸出口，故雖在戰時，焦炭想足夠分配。

石油 中國石油儲藏量，無精確之統計，據美國地質調查所發表，中國石油儲量爲一、三七五、〇〇〇桶，若連油頁岩所含之石油儲量計，則當爲二、〇七五、〇〇〇桶。但實際產量，則除撫順之蒸溜油不計外，每年僅一、五〇〇桶，折合爲六三、〇〇〇加侖，比較我國每年從外洋進口油量（約爲二四〇、〇〇〇〇〇加侖）僅及三千分之一，相去甚遠。外洋每年進口之油料，可以代表中國每年石油消費之數量，實非我國目前之採油事業可以供給，戰時外洋來源停滯，將如何應付偌大之消費額，實待解決。

總上所述，中國戰時之燃料消費，煤與石油均感困難，關於煤者，應減輕國內採煤成本，減低鐵路運費，擴充已有舊鑛，如中國中部之雷家溝煤鑛，白土寨煤鑛，鄱樂煤鑛，宣涇煤鑛，每日各可產煤一千噸，萍鄉煤鑛每日亦可產煤二千噸，中國南部之廣韶煤鑛，每日產煤亦可二千噸，苟能順利進行，成爲事實，則每日可添煤一萬噸，每年可增加產額約三百餘萬噸，而增產之煤，均偏於長江流域

及廣東方面，隣近銷用地，且離戰事地帶較遠，生產阻礙諒少。關於石油者，可積極開發陝西、甘肅、四川三省油田，從陝西油頁岩內提取油料，及用低溫蒸溜煙煤提取油料三點着手增加產量。顧類此實施，均非短時間內所可實現，且以戰時之特殊情形，不但供給有趨減少之可能，同時因運輸、軍需工業及其他緊要動力之關係，需要定見增大，是時國民之消費，自宜竭力緊縮，而有施行分配統制之必要。

(乙) 歐戰時各國燃料分配統制之先例

歐洲大戰時，德國對於煤炭、煤油等，均使用票券制度，英國亦爲節省電力起見，實施燈火管制，又在禁止遊覽汽車及類似之車輛使用煤油外，更實施家庭用煤炭之定量制度。此種政策均不外藉戰時特殊之情形，隨供給上之減少及軍事的需要之激增等，而限制國民之需要耳。茲取英國爲例，敘述其煤料統制之概要，藉供他山之助。

英政府自開戰之初，即實行全英鐵道之統一管理，此種管理，乃使政府對煤炭之供給，庶可予以實質之干涉。於一九一五年，政府開始限制煤炭之輸出，且於七月，又頒布煤炭價格限制法，以限制其原價，當時更爲企圖鐵道運輸力之經濟的使用起見，曾試行煤炭分給組織之改造，②規定煤炭須由與其消費地相近之炭坑購入，又將全國分爲二十地區，他方面國民戰時節約委員會，又與

商務部協力，切望國民節省煤炭，自動限制購買之最少限度。一九一七年八月遂發布家庭用煤炭分給令，對倫敦及其附近市鎮，規定煤炭消費之定量，即按各家庭之室數，限制每星期或每月之消費量，例如四室之住宅，每星期限用二 Hundred-Weight（每一 Hundred-Weight 等於一百十二磅），五室及六室之住宅，則限用三 Hundred-Weight，此種定量，又因寒暖而生差異，凡對於有幼老病人之家庭，亦承認追加量之制度。英國為確實施行此分給起見，對販賣煤炭者，規定須註冊及受政府之特許，政府并於每地區內，設置煤炭監督官，行使監督分給之職權。

(丙) 戰時中國燃料分配統制之方策

中國燃料之供給與消費現狀，已見前文，煤炭之供給確無大問題，但以產量偏於華北不在分給便利之地理之優點上，是以因戰時交通機關之缺乏，華南一帶之消費，頗有相當之困難，除努力設法開發華南一帶煤炭之資源外，更有實施適當之組織的分給之必要，英國之劃分供給地區之政策，可以採行而設置燃料統制局，俾得從事節約消費，及研究代用品並使用之。

節約消費 戰時燃料之生產量，難望立即增加，是以不得不實行節約消費，舉凡規定家庭用煤之定量，使多數家庭減少一二暖爐，減少長距離列車之開運回數，禁止遊覽汽車及非必要之運輸工具使用石油（尤其煤油汽油）均屬節約消費之有效辦法。

使用代用品 中國石油（煤油與汽油為最著）之供給，感極困難，應提倡使用代用品，據專家發表意見，酒精之代替汽油，功用相同，效率且較汽油為高，加以無臭，不易爆炸，萬一起火，可以用水撲滅等等優點，故歐戰時之德國，自採用以來，成績甚好，我國釀造酒精之原料，如高粱、馬鈴薯、玉蜀黍等項雜糧，我國產量頗為豐富，故在此點上，尤有使用之可能。此外木炭代汽油爐，業經試驗成功，有幾省公路的汽車且已加試用，戰時更有積極推行之必要。

參考書籍

① 新中華雜誌二卷二期

② Grey, Warime Control of Industry

五、消費品分配統制中之價格統制

(甲) 戰時消費品價格昂貴之原因與危機

自由主義之經濟，其動機乃在於營利，而價格正為決定營利之中心。戰時對於主要之消費品如糧食等雖有按票券發給食糧之分給制度，然各消費者並非持有票券，立即可以無代價而獲取糧食，普通概須支付一定之對價。同時政府之徵發消費品，對商家亦復須付予一定之價格。消費品之價格在戰時不僅依然發生，且以後記諸原因，①其價格定較平時昂貴。

一、關於物質者

(甲) 因急激的巨量的增加軍需品，大宗消費品須改充

軍需品之用途。

(乙)因國家增加消費，致支發購買軍需品之金額，在支發從事該生產者時，欲予更大之購買力，則物質之需要，益至增加。

(丙)政府為軍需品之準備，民間則預知將來物資發生不足或騰貴起見，各有儲藏多量物資之傾向，以供商業上之需要及個人之消費。

(丁)因貿易被阻，減少外國商品及原料之輸入。

(戊)因生產軍需品，而大量吸收勞力及原料等，結果遂減少一般消費品之生產。

二、關於生產費者

(甲)因戰時對於生產環境不良之企業生產力，亦加利用，結果遂增加生產費，復以勞力與原料之不足，經費必趨增加。

(乙)因戰爭之危險與妨害，運費保險金利息等均將騰貴。

(丙)適應戰爭之需要增加，一般企業家從事投機。

(丁)政府統制下之產業，一方面因能促成產業組合，但其反面亦易形成獨佔價格。

(戊)因租稅之增加

三、關於通貨者 因增發紙幣，通貨膨脹，一般物價均趨上漲。

消費品之價格在戰時若任其自然騰貴，則在政府方面，於調備必需品等時，首蒙財政上之不利。在國民方面，因生活必需的消費品價格之騰貴，其生活將感受威脅。政府為充實其必需之消費品的需要時，若對供給者予以剩餘利潤，則至暴富簇生，結果將招多數國民之反感而阻礙舉國一致之戰爭。國民收入之增加不及必需的消費品價格之騰貴，易起激憤，甚至惹起暴動之危險性，此為歐戰時所經驗者。日本因歐戰期內，外米輸入突停，米價暴漲，一般細民遂羣向地主及米商要求廉價出售，且作示威運動。大正六年八月五日，富士縣之漁夫等五十餘名發亂，全國立即響應，各地放火掠奪，不得已由政府出兵彈壓，事平後入獄者達八千四百六十八人。是為明例。

(乙)統制價格之必要及其原則

戰時消費品價格，若任其自然騰貴，將發生兩重危機，已如上文所述，為求鞏固一般國民之生活，以減輕戰爭之痛苦起見，對於消費品之價格，實有予以統制之必要。據日人森武夫氏論調，歐戰中各國勞動不安之主要原因，悉在生活費之昂貴，英國政府於一九一七年六月，組織產業不安調查委員會，其報告謂缺乏勞動之最大原因，即在工資低於糧食價格之漲上，與工人深知社會上一

部份幸運階級之坐漁不當之利，故向政府建議即時採取降低糧食價格之政策。法國戰時之罷工，原因雖有多端，但其中以勞動報酬及生活費間之累進的不平衡所釀成之經濟原因，尤為重要。物價騰貴，工場主之利潤過大，實為工人要求增加工資之動機，且係各國之共通現象，苟工資事實上不能追及物價時，則工人生活，勢將受損，結果生產能率降低，而勞工糾紛因此頻發，不得已且致停止工作，於是不僅必需之消費品即連軍需品之生產，亦須大受阻礙，觀此，為消釋工人之反感，使國民必需的消費品價格，獲適當之水準，生活不感困難，而限制企業家之利潤，統制消費品之價格，不僅必要，且為合理。

但在另一方面，為吾人不容忽視者，即統制消費品之價格，對於維持增加其最緊要之生產量，亦宜顧及。國家在戰時對於財政之損失等，不宜苛加介意，在軍需品及國民必需之消費品的生產，不能完全自營時，則不能不向民間企業家要求生產，此時若不使企業家獲得一定之利潤，實無以鼓勵軍國民必需品之生產。

總上所述，統制價格之目的，雖如皮加教授所謂『在於防止因戰爭而在社會上佔有幸運地位一部人士之獲取暴利，』②但為維持增加其最緊要之生產量，應給予企業家少許之利益。對於上文所述物價騰貴之原因，予以適當之緩和。

在這裏，我們可以決定戰時消費品價格統制之原例：即在藉

國家之權力，本公正之宗旨，制定公正之價格，一面使政府及國民之必需的消費品，得以維持適當之價格，同時在另一方面，應保障增加或至少維持其生產率。

(丙) 戰時各國統制消費品價格之先例

(一) 英國 英國於一九一八年八月，照穀物生產法，規定穀物之最低價格，萬一實價比此法定價格低廉時，則政府須補償耕主。此法與同年四月十七日糧食大臣對穀物所決定之最高價格相照應，此外政府對牛乳及馬鈴薯等亦決定其最高價格。英國政府決定糧食價格之方法，乃依一九一六年十一月所公布之國防法，授商務部以統制糧食上種種之權限，其中包含壓迫糧食價格之不法騰貴，公定糧食價格及徵發糧食等事項。一九一七年七月，更換糧食大臣，以龍達勳爵氏繼之，氏為使統制糧食更獲效果起見，乃以糧食工廠生產力之全部或一部加算相當之利益率為基礎，而支付其價格，且徵用之。又為決定此種價格計，有檢查工場帳簿及限制中間人之利益等各種權限。新大臣於七月二十六日，在上院演講其方針時，有云：『余之政策，概言之，即在公定自生產者至零售商人全階段間之糧食價格，此種公定價格，乃對從事生產及分給特定貨物者，務使其能獲合理之戰前的利潤。實際上此種方針，雖然採用公定價格之方式，然其結果，則為決定各階段之利潤，余欲防止投機，為除去無必要之中間商人起見，余覺悟不惜一

切努力而達此目的。』③新糧食大臣爲準備決定價格計，則網羅全國所有之會計師團體，於糧食部內，設置原價局，原價局在糧食部財務次長直接指揮之下，分全國爲十六管區，囑託各管區內之會計師，施行該地之原價計算。按照此種方法而決定糧食品之價格者，計有小麥，大麥，燕麥，小麥粉，麵包，肉類，牛乳，及馬鈴薯等。各地方原價計算之資料，則由該地方之地方糧食統制委員會供給之。該委員會由十二名以下之委員組織之。關於人選問題，除參加婦女及工人各一名外，其餘概不限制資格，但事實上，悉網羅消費者及代表各階級利益之人，如有消費合作社時，亦可選代表參加。英國於戰時爲統制分給事業者之利益計，則將最高價格之決定與分給過程利益之限制併用之。根據一九一七年八月之牛酪價格限制令，規定零賣商人得提高之最高額爲買進價格每磅一辨士又三分之一，復命令地方糧食統制委員會，規定該地方零賣市場之最高額。最後糧食大臣，作決定價格表，使生產者，批發商人，及零賣商人等，各照表決定之。

(二)美國 美國爲避免反抗國民意識之趨向計，糧食管理官最初反對嚴格之公定價格，然實際上，對小麥及白糖等，仍規定標準價格，而對其他重要食料，則實施間接之價格統制。在大總統發見特許制度下之商人有獲取不正或非法，差別的，不公平的，抑或浪費的利潤時，有命令取消其行爲之權，其權限係委任糧食管

理官執行之，其所採之方策如下：

1. 所謂正當，合理，公平之利益者，即指在自由競爭下之一九一四年七月一日以前經營同一營業之正當平均利潤。

2. 在必要時，對生產費以上之限度，須指示公正，合理，且公平之利潤。

3. 爲防止超過上述之利潤起見，須行使由糧食管理法所付與法律上之權限。

美國糧食管理局對於合理的利潤所下之定義云：『非投機之利益，而在平靜且均整的市上，不超過戰前所享受之程度者。』管理局所規定之標準利潤，原擬以戰前一商人所得之三年平均額爲根據，然此非一一調查各商人之賬簿，則不能確定其標準，以施行強制的規則，且有營業不能繼續三年者甚多，因此管理局停止使用此種標準利潤法，而對批發商人，則按照貨物，規定八分至一成五分之利潤率。一九一八年四月六日所確定之貨物，除小麥粉外，尚有多種。對於零賣商人，因地方關係而利益各有不同之習慣，故不易確定如批發商人之統一的利益率，於是則決定小麥粉，白糖，牛酪，乾酪及卵等之最高價格，設定此種最高價格後，則零賣價格，得以安定，且零賣商人之平均利潤，亦至降低。

(三)德國 德國採取最嚴厲之公定價格政策，對於糧食，設立帝國糧食價格監查局，並與各聯邦及各地地方之價格監查所協

力調查，以決定價格之基礎，且用命令確定公布之。最高價格，適用於麵包及作麵包原料之穀物，飼料，馬鈴薯，肉類，牛乳及牛酪等主要糧食。最高價格，乃依產地及消費地之地方而區別，又如馬鈴薯等容易腐敗之糧食，乃依保存期間之長短而異其價格，且帶社會政策之色彩，按照購買者之每年收入如何，而區別麵包種類及其價格。此外對主要原料，燃料及燈用燃料等，亦適用最高價格制度。

(丁) 中國戰時消費品之價格統制

最高價格制度之採用 1. 決定初期生產時最高價格之基礎。

統制價格之實施，其一般之辦法，為採取最高物價制度，限制物價之抬高，但物價之決定實極困難。第一點在於物之本身品質等級難以確立，同一名稱，往往包括各種品質不同之物，絕難分別之於任何等級表中，此時欲用一般之法則對其價格，加以統制，自不可能。又有其品質等級雖易於確定，又患等級過多，若一一須藉專家之直接估定這許多物價，在初辦之時，實非易事。關於前者困難之解決，可參照英國一九一八年三月所頒布可原料法令的規定，可原料非依公平的價值不能出賣，而此公平的價值之估定，則由糧食管理總監所委任的估定各種可品質的人員主持之。其一九一七年對於活的牛羊在市場中買賣價格之管理法，也正與此相同，惟此種方法所費人工太多，顯然不能大規模的採用。故就一般言，仍以有各種等級之一般分類，可供遵循較為相宜。

於後者困難之解決，則與其定一最高之物價表，毋寧定出一般之法令，決定將來取價與過去已有價格之關係，例如規定某項物品之售價，不得比民國二十五年八月為高是也。決定價格之第二點困難，在於空間性之不同，物品之分級雖不複雜，但以在各個地域的不同條件之下生產，如果僅僅規定單一的最高物價，決不能使各個生產者間得到公平，然而要按照各種不同的生產條件細列一張物價表，亦為事實所不許。更有同樣的貨物，分散生產於全國各地，若規定全國一致之物價，則較為笨重之商品，將停滯於原生產地的附近而不能流通。關於前者困難之解決，可採用規定將來物價與過去物價關係之方法，例如進口小麥，在各地賣價不得高於民國二十五年某時某地所賣之價格；關於後者困難之解決，則須規定物品之價格須按地域分別估定。第三點困難，在於時間性之不同，某項物品，按其生產與銷售之情形，若全年規定一種價格，實難適當，若規定若干最高價格，則較之規定一種最高價格困難殊多，此種物品，尤以農產物最為顯著，若僅規定全年同一之價格，則人民將以其四季所產之農產物在收穫後全數賣出，而不一年中分批銷售，消費因亦不免有偏缺之患。關於此點困難之解決，亦可採用規定將來取價與過去物價間關係之方法，例如規定無論何處，其玉蜀黍之批發價格均不得超過上年同月售價若干，或對於農產品在一年中規定各種價格，例如將山薯規定在三月以

前一種價格，三月以後另定較高價格是也。

2. 對於商人索價之統制。上文所述，應用於簡單工業品之消費品（即生產者直接出賣其製造品於最後消費者而不經過任何中間商之手者）尙可見效。但對於從最初之原料或勞務須經種種階段而達消費者手中之製造品，則不得不另尋統制之途徑。對於生產者所決定之最高價格，販賣者既不受其限制，彼處於原料或勞務的供給者與消費者之間，可以增高物價，享受高利，例如政府但將牲畜價格抑低，而零售物價一仍其舊，則屠夫與販賣肉者將大獲實惠，爲防止這層起見，除了估定生產品在初期生產時的最高物價而外，同時對於後期製造者或商人由提高物價而得之利益，還須加以統制。實行此種統制，有一種方法，即爲限制賣主於出售時不超過得原買價百分之十，或規定生產者以外商人之賣價，於已定之生產時價格，另加若干實際運費外，不得有所增加，或規定零售商在相當時期內，其售價總數不得超過其實際成本百分之幾的法則。類此的規定對於商人索價之統制，如仍不能發揮其全部效力，則須別擬更妥辦法。戰時英國之法令，頗可供參考。⑤一九一七年八月關於牛油價格的法令，即規定牛油另賣商的賣價，每磅不得超過其實際所費的成本二個半便士，但同時又規定各地糧食管理委員會可以按照該法令所規定的一般原則製造最高零售價目等級表，嗣後英國對於規定煤炭零售價格之

方法，則更進一步，政府先定出一般原則，規定零售商的賣價不能比買入的價格再加上經營煤炭所支之種種實際費用每噸多至一先令以上，法令中復規定，地方當局在調查當地情形後，應製成一張切於實際情形之零售物價表，以施行於當地。一九一七年九月關於馬鈴薯的法令，糧食管理局復在商品由生產者以至消費者的過程中自定各種最高價目表，並定出一張零售物價的等級細表，其中詳載每磅准售的價格與每百磅馬鈴薯的格價間之關係。羈以此種進步之法令，則商人索價誠難規避統制之範圍矣。

3. 對於精製的消費品之物價統制。對於消費品之由原料精製而成者，其物價之統制，情形益感困難，蓋因原料在各種各級的精製品中所佔之成分頗有差異，除原料外，無從定出其適宜之價格表。對於此種消費品的物價統制，可用一種巧妙之間接方法，即以衣鞋爲例，政府可強迫或勸導製造家將其一大部份之工場專事製造「標準貨物」，其賣價根據成本的換算，這樣一來，因爲市場上有這些物品的競爭，可以間接抑低同樣商品而未曾標準化的所售價格。英國在大戰時即採用此種方法，在靴子方面，戰時曾命令製靴匠以其從事平常工作的工場的三分之一專事製造「標準靴子」，衣服方面，對於製衣的工場，雖沒有規定一定的比例額來製造「標準衣服」，但當局却用分攤羊毛原料等優惠的待遇，引誘成衣匠從事於「標準衣服」之製造。

4. 最高價格制度如何可以不阻礙生產。自由主義之經濟，其動機在於營利，若限制物價，制止過分利潤之獲得，即足使出品比較物價自由規定時爲少，所以我們實行物價統制，決定最高價格時，對於此種事實必需顧到，後面所列幾個原則，實應予以考慮。

第一：最高物價，其目的乃在制止或削減戰時利潤，所謂戰時利潤，乃由戰時提高物價而生之利潤。我們不能強制抑低其價格，至此種特別戰時利潤除去後的一定點之下，比較這一定點，究竟允許多過若干？乃爲問題之所在。我們應承認這原則，少許的暴利，較之重大之生產阻礙爲害小，過多的暴利較之少許的生產阻礙爲害大，一國政府如已決定實行物價的統制，則更應決定，究竟要比自由競爭下所能取得戰時利潤的物價削減多少？而在其決定的時候，應當權衡暴利的各種數額和阻礙生產的各種程度之利害的輕重。

第二：削減物價的期間之長短，對於生產阻礙亦大有差異，永遠制止各種生產者要索高利之政策，會使生產發生嚴重影響。人們選擇投資的時候，恆顧到企業的盛衰起伏，假定他們的判斷並無錯誤，則他們的投資必使各種職業中所獲的平均收入，大致相等。在這種情形之下，如果政府照例削減某一種工業的物價，使其不能產生在未受干涉時所能獲得的非常利潤，結果加於是項工業的桎梏，必較加於比較穩定的工業爲甚。舉例言之，要是政府採

行一般的政策，禁止農民在各地農產歉收的時候，特別抬高農產物價，這一定會減少農產的投資，因爲人民預料着各地農產時有歉收，故亦預想在歉收時抬高物價，以補償農產豐足時價格慘落的損失。所以我們對於物價的限制，最適宜的是僅僅施之於一種特殊的時候，短時期的限制物價，縱能實際上影響生產，却不能影響供給至若何程度，歐戰時物價限制手段之施行，却是一次的，例外的，而且爲時很短，因此，物價限制及於生產的惡劣影響很小，是值得我們仿效的。

還有一點，在我國有多種消費品尚賴外洋供給時，其物價統制更成問題。此時，削減物價至如何程度，須視被統制物品的供給彈性而定，對於某項進口物品，如除了中國市場以外，賣主尚有許多市場，若其最高物價已規定，低於一般市場之價格，則對中國的供給會大大的減少。因此，實際上我們不能限制外國進口商願意出售的價格，政府及任何准許購買之私人，其所付價格，概由市場上決定，而在某種情狀之下，或爲外國政府的統制政策所決定。

最低價格與獎勵金制度之研究。我國戰時消費品價格統制之原則，乃藉國家之權力，在消費者與生產者之利益中間，制定公正之價格，已於上文論及。最高價格之規定，固屬必需，苟無此種制度，則大部份屬於消費者之國民，恐發生不能支付之價格，但爲保護生產者之適當利潤，除在決定最高價格時，應注意幾點原則

外，尚有同時規定最低價格，以及實施對特定生產者給予獎勵金制度等辦法。

最低價格，究應依何種為標準？據日人森武夫氏的意見，應以物品的生產費為基礎，並斟酌物價及其他經濟事情而定。獎勵金之制度，英國戰時對於穀物生產者即曾施與，德國亦與英國同樣發行所謂增加肉券之制度。惟此項制度，費用甚鉅，戰時國家財政能否負擔，實為問題。若政府對於此項經費之來源，復由大眾所負擔者佔多數，則國庫之補助，在消費者大眾視之，效果直等於無，徒增益一部份人士致富而已，故獎勵金之制度，苟無妥當財源，儘可不採用。

統制價格之機關

關於統制價格之權，果應由反種機關執行？在美國對於糧食乃歸糧食管理局獨立操之，在德國有所謂帝國糧食價格監查局管理之。

德國設立價格監查局，並徵詢由生產者及分給商人所選任之鑑定人與利害關係者之意見，以資決定各種糧食之價格。舉行諮詢會議時，召集各地價格監查所之代表，且為準備及補充會議議決之事項起見，並參考該地有經驗之事業家之意見。除上述外，為明瞭事情起見，則向社會各方面，要求書面報告及其意見。監查局根據上述之手續為基礎，則作關於決定價格之判斷，編成議業報告榮養部。監查局與聯邦及地方價格監查所間，須有充分密接

之連繫，僅作書面之往復，則欠完善，故常於柏林舉行監查局及監查所之代表會議。監查局答覆地方行政官廳，商業會議所，商人以及個人等之質疑，且歡迎發表任何意見。

我國在決定消費品之價格時，亦須設立強有力之原價計算及監督機關，並依適當方法，徵求生產者及交易上之專家與消費者之意見，各地同業公會商會之代表，均可列席以備諮詢。

統制價格之最終手段

僅僅最高最低價格之規定，據戰時歐美之經驗，仍不能達完全統制價格之目的。惟有大規模之購買獨佔，而得以自由之價格支配市場，於是公正之價格可與公平之分配能實現，否則對於此一定區劃之市場，設有比他市場較廉之最高價格時，則商品向制定較高價格之地方移出，是在意料之中。監查價格之機關，僅決定最高價格，而欲強制商人使其以該項價格供給，事實上失敗者居多，因交易在零賣者之手較多，而零賣者之簿記會計不完備，雖有非法之停賣或流出，亦無從查究，則其處罰之規定，效果極少。故為求達到統制價格之目的，其最終手段，似有由政府設立專賣機關之必要。交易市場在以價格為中心之經濟組織中雖不可缺，但其機能因戰爭之要求，亦可廢止。

參考書報

- ① 森武夫戰時經濟統制論
- ② A. C. Pigeon, Political Economy of War
- ③ Beveridge, British Food Control

④ 松井原著 戰時美國糧食政策
 ⑤ A. C. Pison, 前揭書

六、消費品分配位制中運輸之管理

(甲) 歐戰時英美統制運輸之實例

消費品之分配統制，與運輸之關係亦至密切，對於運輸之統制或管理，乃使政府對於消費品之適當的分給，庶幾可予以實質之干涉。否則以中國幅員之大，消費品若不在分給便利之地理的優點上，則在平時其分配已感不靈便，在戰時運輸機關因軍事而益趨缺乏，則民間消費品之分配當更有困難。

歐戰時英美對於國有鐵道之統制固無論矣，其民營鐵道，隨戰局之發生，亦歸政府強大統制。以各鐵道之總經理組織鐵道執行委員會，俾得指揮全國鐵道，其管理之方針，即由政府將車頭車輛及職員等聯合為一體，使其對於國家最有利之軍隊軍需品以及重要之消費品（糧食）運輸為合理的使用。而因運輸工具之統一管理，其另外效果更可減少消費品與其他一切物資之浪費，亦為歐戰時所經驗者。

英國②為圖經濟的使用煤炭分給上之鐵道輸送力計，自一九一六年中期起，炭坑管理監，對煤炭業者等，悉見輸送力節省上之注意，而勸以各種煤炭務須就較近之炭坑購買，至翌年九月，乃將上述之勸告強制的具體化。即將全國分為二十管區，(一)凡生

產比消費少之煤炭地區，不得運出別區。(二)運出別區之煤炭，須經由主要路線（其宗旨在使用設備優良之路線，且縮短運輸距離）於是煤炭業者，在分給上，因運輸之受干涉，其任意自由之實行已全被禁止，據估計英國採用此種方法，每年可節省七百萬噸哩之運輸力。

(乙) 中國戰時如何管理消費品之運輸

戰時因軍事運輸之增加，鐵道所能給予國民經濟上之滿足要求者，殊不多見。雖在英美交通發達，鐵道如網之國家，戰時重要消費品之運輸亦常致停滯。以我國交通設備之欠缺，鐵道哩程之短，恐將全力付予軍隊及軍需品之運輸，尙感不足，其他如輪船亦將多數用以運輸軍隊及軍需品，在此種情形之下，應盡量利用帆船及人畜擔任必需之消費品的運輸，而節省輪船鐵道之運輸力量，以供戰事之用，但在需要孔亟或極不安靖之地帶，則當由政府臨時計劃，藉輪船或火車以運輸。

關於戰時消費品分配之運輸，雖由政府管理，仍期待於民間之協力者頗多，故應聯合全國運輸業者，組織協會，置於政府統制之下。

此外關於戰時運輸管理之政策，可得注意者有：

- ① 為求經濟的使用運輸力，應劃全國為若干運銷地區。
- ② 設立運銷合作社，與使中央消費品之管理局嚴密聯絡。

③ 建設全國運輸網

④ 建設公共碼頭及市場。

⑤ 除輪船火車外，其餘水陸交通工具亦應積極聯絡。

⑥ 發展公路。

⑦ 各省市交通計劃，應力求重要消費品運輸之便利，儘先改善。

⑧ 於必要時對於必需消費品須優先輸送。

⑧ 規定運輸之最高價格。

⑨ 減輕運費及一切附捐。

本文所述，僅指與消費品分配有直接關係之運輸管理而言，其於戰時交通之統制，則非本文之範圍，故不及。

參考書籍

① 森武夫著 英國戰時經濟與美國戰時計劃經濟論

② Grey, War-time Control of Industry

七、消費品分配統制與輸入來源之

擴張

(甲) 歐戰時各國增加消費品輸入之實例

戰時必需之消費品，國內自給苟感不足，宜積極設法於來源之擴張。為補充必需消費品之缺乏，實與補充必需之軍需同樣重要，而須依賴外洋輸入之繼續，國家對於此種輸入之管理，實不容

懈怠。

歐戰當時，英國國民糧食品中五分之四，悉來自外國，為確保糧食之供給計，英國對於糖、小麥、及肉類等，特別努力增加其輸入，此亦當然之理，此外為顧全軍用及民用衣服計，對各種纖維原料、皮革、兵器、火藥及其製造原料與器具機械等，須一律優先的力圖輸入。①在環境允許之下，政府更親臨世界市場，以購買所需之物質，英國即為購置美國軍需品及原料等，曾先遣派購料委員至美，後復與法意等國，共設聯合國共同調辦機關。且於開戰之初，以勅令任命白糖委員，戰前英國白糖均從德奧諸國輸入，但在戰時，則向西印度及南洋羣島，求其代用資源，而由白糖委員會負責調辦運輸及分配等責任。其他如小麥、肉類、纖維原料及皮革等，亦模倣此法，任命供給委員，以圖增加輸入。

英國戰時關於獨佔之實例，②乃以一九一四年八月勅令任

命之白糖委員為嚆矢，同年十月直接與意大利以及新西蘭政府締結購買凍肉之協定，迄一九一六年三月陸軍部着手購買俄蘇，同年五月，更在原價計算法下，從印度輸入小獸皮革，轉售給民間，同年十一月間開首購買屬領地所出產之羊毛，一九一七年四月陸軍部更將馬尼刺蘇之輸入獨佔，同年七月末，糧食部在政府計算之下，購買肉類牛酪及乾酪，務以廉價，賣給國民，應其需要。

(乙) 我國戰時國營輸入消費品之設施

我國民間必需之消費品，平時依賴各國供給者甚多，在性質上較為重要者有米、麥（食料）、棉花（衣料）、汽油、煤油（燃料）等項。戰時苟節約消費，統制分配，或可勉強自給，但戰局延長，國內生產大受影響時，則感覺物資缺乏為意料中事，為圖戰時分配上之充裕，使需要滿足無慮，則設法從外國增加輸入，誠屬必要。

在增加輸入實施之先，首須談及貿易路線之有無。以我國海軍力之薄弱，一旦戰事發生，海口將被封鎖，似在可慮之中，但為全國生命所維繫，必需保持至少一條較為安全之海運路線。（在條件上似以華南海口較妥）同時在陸路貿易，則西南國境與法屬

安南英屬印度毗連，北部長庫交通不斷，可與蘇聯相通，應努力維持其交通，力圖與此等國家通商，且可利用之以與其他中立國家交易，此種貿易即使數額不鉅，然於戰局延長時，殊大有裨益於國民生計，且陸路貿易路線之保持，當較海路為易，其安全性更在海運之上。

試觀近兩年仰賴外洋供給之主要食料衣料燃料等消費品之來源，則依賴於東隣者甚少，其由友邦供給者，苟在外交方面努力，則繼續獲得彼等必需物資之供給，想非奢望。

最近兩年進口米穀國別統計

	二十三年		二十四年	
	數量 (公擔)	價值 (金單位)	數量 (公擔)	價值 (金單位)
英屬印度	六四一、二三八	二、三九七、六五六	一、九三三、七二一	八、八五二、六九二
安南	三、四二二、七五三	一五、九七八、六八九	七、五三八、六八七	二八、八五八、六四二
香港	一三二、〇七四	五一九、五〇〇	一一、三一〇	三七、四四四
暹羅	三、四五二、六四八	一四、二〇七、四五二	三、四三〇、一二五	一一、八三九、一七四
新嘉坡等處	一〇、八六四	四六、一三六	二、九二五	一一、〇六八
日本	一九、七三三	一一五、一五〇	一一、八〇三	九九、九六一
朝鮮	一、八四七	一四、四一五	二一、四九二	一一〇、九四一
關東租借地	一一五、三九八	一三二、五二九	九、〇一二	六九、五六〇
其他各國	四、〇七六	二一、一三四	三、四〇六	一九、四六九
進口總額	七、七一〇、六一一	三三、四三二、六六〇	一二、九六四、四八一	五〇、九〇九、九五二

最近兩年進口小麥國別統計

最近兩年進口棉花國別統計

國別	二十三年		二十四年	
	數量 (公擔)	價值 (金單位)	數量 (公擔)	價值 (金單位)
阿根廷	九七〇、六一一	三、三四六、四四三	一、〇五四、一五六	三、七五二、八六三
澳洲	四三〇、一七一	一、六三三、一二〇	四、〇六八、八一〇	一五、七二四、四四六
坎拿大	八四、九三四	三二九、五〇一	一〇、一二四	四七、七四八
法國	—	—	二六、九二三	九二、四〇八
匈牙利	七六、二〇三	二八八、三六六	—	—
美國	三、〇八六、二一〇	一〇、六一五、六六九	四八、二九四	一九六、三五七
其他各國	一、二九〇	七、八九一	一、五〇九	七、二八五
進口總額	四、六四九、四一九	一六、二二〇、九九〇	五、二〇九、〇八七	一九、八二一、一〇七

國別	二十三年		二十四年	
	數量 (公擔)	價值 (金單位)	數量 (公擔)	價值 (金單位)
英屬東非洲	五、五一八	二八七、六九八	一九	一、〇七五
英屬印度	五〇五、六二五	一五、一九七、〇六六	二一二、九六二	六、六五三、五七三
埃及	六三、三八七	三、二八三、一〇一	五五、一八五	二、九四五、一九七
安南	三、三二七	一七三、八八五	二、五四八	一二五、六五一
日本	一、五七六	六四、一八八	八〇三	四一、一六八
秘魯	七六一	四一、八五〇	—	—
美國	五八三、七四八	二六、九一七、三六一	二七五、九〇二	一一、九七八、五〇四
其他各國	四一〇	二一、六〇一	一、二四三	四三、五三八
進口總額	一、一六四、三五二	四五、九八六、七五〇	五四八、六六二	二二、七八八、七〇六

最近兩年進口煤油國別統計

國別	二十三年		二十四年	
	數量 (公擔)	價值 (金單位)	數量 (公擔)	價值 (金單位)
英屬印度	四七、〇七六	九、四三五	二九、五九五	四、七二六
庫拉薩俄島	三八、〇四七、八二四	一、九五五、九五四	—	—
日本	二、七九二、二七七	一一六、一〇八	一六、〇六〇、八〇七	六六九、六四五
和屬圭亞那	八六四、一八二	四一、四六九	—	—

和屬印度	二十三年		二十四年	
	數量 (公擔)	價值 (金單位)	數量 (公擔)	價值 (金單位)
和屬印度	一三六、三四九、四九九	五、七〇〇、五三九	一四九、三〇二、一四一	八、二四五、二九〇
美國	二三四、六四四、四四九	一〇、八六二、八六二	一八〇、九一四、二六一	九、四二五、〇五六
蘇聯	四一、一一五、〇六六	一、七八六、六〇五	四一、四四四、三一二	二、二〇六、〇八八
其他各國	七〇、三五二	三、七五六	四二七、二七二	二七、六九六
進口總額	四五三、九三〇、七二五	二〇、四七六、七二八	三八八、一七八、三八八	二〇、五七八、五〇一

最近兩年進口汽油國別統計

	二十三年		二十四年	
	數量 (公擔)	價值 (金單位)	數量 (公擔)	價值 (金單位)
英屬北婆羅洲	七、五七一	八九七	一、六〇五、八六五	一〇二、四五四
日本	一八、九九五	二、〇四五	七二、〇〇九	六、〇四五
和屬圭亞那	三、一二五、九〇二	一九〇、二五八	三七五、七四九	二二、二九〇
和屬印度	九一、〇四八、九六四	五、八二五、〇一二	八二、八六五、七七三	五、三二七、四三三
美國	四八、八一五、三九三	三、四三三、一〇四	五八、一七三、〇〇〇	四、三五〇、三二九
蘇聯亞洲各路	五八九、五八五	一七、六八八	—	—
蘇聯黑海各路	六、六〇二、七二二	三六六、四二六	一二、〇三一、八七一	八一八、七七六
其他各國	五、四三三	五九三	六四、八九七	五、九一五
進口總額	一五〇、二一四、五六六	九、八三六、〇二三	一五五、一八九、一六四	一〇、六三三、二四二

由上列各表觀察，除棉花大宗由美輸入，其餘多來自南洋和屬英屬領地，石油則由蘇聯供給者頗多，米穀則由安南輸入者佔

二分之一以上。中美相隔太平洋，在戰時遠道運輸，不便殊多，南洋方面來源則鄰近華南海口，苟此條海運路線能保持，則不愁來源斷絕，至於安南米穀，更可假西南之陸路貿易，蘇聯所產石油則向以我國為尾閘，張庫交通不斷，則汽油煤油之供給亦不致斷絕。

最後必須述及者，厥為保證必需消費品輸入之實施方法，參考歐戰時各國之經驗，由於下列諸原因：

- (一) 如對個人商業放任時，則難保證軍需之供給。
- (二) 防止個人及商人所難免之投機交易，及競賣之弊。
- (三) 確立基本價格，應用原價計算法，使之得以規定製造及分配等過程之價格。
- (四) 個人商業，難充分保證國民之需要，又不易明確區別軍用及私用之需要。
- (五) 精確決定輸入最有利之數量及品質，以圖船舶與資金之經濟的使用。

(六)對相異之產地以相異之價格購入之商品加以適當的統制，對國民的消費，則極力維持廉價。

各國對於戰時必需消費品之輸入，與軍需相同均置於國營之下，有時且實行獨占輸入。我國亦可模倣，由政府設立中央購買公司，在各主要消費品之供給地域並可設立代理店，以負調備物資之責。

戰時輸入貿易之維持，有須以外交方式，與友邦締結長期購買契約者，亦有不經過對方政府，而由中央購買公司之代理店向當地商家直接交易者，不論貿易由於何種方式成立，戰時政府均應予輸入業者以各種方便，乃屬必要。

參考書

① Lloyd, Experiments of State Control

② Lloyd, 前揭書

八、戰時消費品分配統制之機關

(甲)歐戰時各國統制經濟機關之組織

戰時消費品分配統制，乃屬戰時經濟統制計劃之一部，其執行機關之組織，可於各國戰時統制經濟之組織中得之。

歐戰時德國對於統制經濟事宜，主張須予有國家最高權力，且設置與最高軍事統帥有連繫且有廣泛權限之經濟動員機關。舉凡戰時德國國家經濟總動員之一切事務，殆完全集中於軍

部而受其支配，以期與戰爭之進行發生密切之連繫。其對於消費品之分配統制，在戰爭初期從未設立任何官廳執行之，對於最重要之糧食統制，亦僅設立帝國穀物局等之調達機關，①並無任何一般之政策，不過規定最高價格以取締暴利，迄一九一五年旱災必要，乃於一九一六年五月二十九日，創設戰時榮養部。該部待遇，在當時並不與其餘各部同樣，至一九一七年八月，始被認為完全之一部。榮養部之任務，有：

(一)增加糧食之生產。

(二)維持國內生產物及極少量輸入糧食之國民經濟。

(三)公定能使生產者與消費者滿足之糧食價格。

(四)糧食之徵發管理。

(五)分給公正之糧食等。

嗣後在榮養部之下，設有帝國穀物局，多數官廳及戰時公司等，任糧食之調達及分給等事務。

英國②統制戰時經濟之執行，組織極為複雜，除擴大既存之各部會等機關外，對於糧食燃料等消費品之分配統制，遂次與兵器、海運、封鎖、國民勞務，及復興等部同時設立糧食部及炭坑管理局等機關。關於紡織工業與皮革工業復由陸軍部掌管，農業與糧食之統制，除糧食部外更受農務部之掌管，關於供給民間必需品

之一切統制及其他各部掌管外之非必需品的生產之限制等事務，更由商務部分擔負實行之責。此外復網羅民間人才，設立多數顧問委員會，由政府資方及工人等選出代表，參與調查與審議，有時並擔任執行之職。迨後隨戰局之發展，糧食問題之漸趨嚴重，對於糧食之購買分給等之管理，價格之公定，與定量制度之大規模的施行，英國對於糧食一方面之分配統制機關，遂趨統一，集權的統制制度，因而確立。關於糧食之統制事務統歸糧食部執行之，茲略述英國戰時糧食統制機關發展之情形於下：

一九一四年八月，內閣內設立委員會，即以內政大臣麥肯拿（R. Mackenna）為委員長，招集倫敦有力之糧食商人，諮問糧食之最高價格，採其建設，以公布市民。且於下院議決禁止一切之不正收買與貯藏。政府並藉管理鐵道，以調節糧食之分給。一九一四年八月，農政大臣，為審議增加農業生產計，乃組織一顧問委員會，以米爾納勳爵（Lord Milner）為會長，該月又與法國協議，成立聯合國糧食委員會，俾容易購買糧食，使聯合國間容易通融。並為維持專仰輸入之白糖供給計，乃組織勅令白糖委員會，政府直接出入糖市購買，且自任分給，關於供給糧食之內閣委員會，於戰爭初期，實施購買大量之小麥及分給於國內，至一九一五年三月，任命一委員會與印度總督府協力，實行印度小麥之購買輸送與分給。一九一五年六月，依內閣委員會之決議，設立食糧生產委員會，

研究糧食生產之維持與擴充之方法，並為審議糧食問題起見，設立其他兩三種委員會。一九一六年六月，又設立糧食價格委員會，命其研究價格騰貴之原因與對策，該年十月，又任命勅令小麥供給委員會，以資購買，推銷與統制小麥。其後此種委員會，將其處理物品之範圍，擴張至雜穀。以上各種委員會，於各時期，由各方面任命組織，無完全之聯絡與統一，其重複與衝突，當然難免，故自聯合內閣成立後，遂實現一致之新政策。

一九一六年十一月，英國公布新法，提高小麥製粉率，禁止釀造小麥，設立牛乳最高價格，及限制公眾食堂之碟數，同年十二月魯易喬治首相期內，乃發表德文波得勳爵為糧食大臣。其糧食大臣之任務，即在規定糧食之供給與消費，以及獎勵糧食生產之最佳處置。一九一七年一月小麥製粉率，益至提高，且對於混用雜穀，亦擴大其範圍，且亦限制白糖之消費，對於最高價格之規定，初期施於馬鈴薯、牛乳，後又波及於小麥、大麥及燕麥等。及至該年四月，復管理全國製粉工廠，並任命製粉管理委員會。是年春，因某種糧食如白糖、馬鈴薯及人造牛酪之缺乏，使國民陷於飢餓之狀態，斯時遂又任命糧食節約局長，同時國民亦組織節約運動之團體，惟均未見大效。

一九一七年六月龍達氏繼任糧食大臣，更整頓糧食部之內容，努力於統制事業。於一九一七年中，曾發表百八十八件法令，且

命令檢查商人帳簿，決定糧食原價，且為調查物價昂貴之原因起見，特設計理機關。復根據新統制計劃，將全國分為十六處糧食地區，各地區設有糧食大臣任命之糧食監督官，地方自治團體亦設糧食統制委員會（約千九百所）男女工及消費合作社亦加入之。此種委員會對各地方之糧食，各負其實施命令之責任，以指揮統制糧食之供給。

法國③關於戰時經濟統制機關之組織，其特徵乃在

- (一) 設定中央機關與地方機關之區別。
- (二) 平時數部，一遇戰時，得隸屬於單一大臣之權限。
- (三) 設置高等國防會議之戰時方策準備機關。
- (四) 設置各種顧問機關，網羅職業代表，僱主，及被僱者等之代表。
- (五) 利用平時行政組織。

其對於消費品之分配統制，多歸政府平時行政組織中之某部處理。即如戰爭初期，法國於工商部內，設國民給養處，先僅為情報機關，但因受一九一五年小麥歉收所刺激，遂給予該處以糧食徵發權，分全國為十四管區，以資調達及分給糧食。該處亦與外國市場互通往來，藉以調達糧食。一九一六年，白里安 (A. Briand) 組織內閣，同時國民給養處乃隸屬於新設之統轄勞動、運輸及補給等之一部內，爾後迭經變遷，至一九一七年十一月乃改為糧食

局，隸屬於農林部，作為外局，由農林大臣兼任糧食大臣。

美國④在戰爭時期，由國會授大總統以大權，大總統所可行使之權力，幾包括戰時經濟統制之全部，其有關於消費品分配統制之權力，可得述者有：

- (一) 大總統實施糧食生產及分給之統制。
- (二) 大總統訂定供給聯合國及中立國之糧食。
- (三) 大總統實行管理燃料。
- (四) 大總統決定價格。
- (五) 大總統取締國民之奢侈。
- (六) 大總統有統制全國鐵道之絕對權。
- (七) 大總統對全部必需品及生產品價格，立即實施統制權限之立法。

對於消費品分配統制之事務，美國設有直屬於大總統之獨立機關執行之，糧食管理局與燃料管理局即為實例。美國糧食管理局設置糧食管理監為長官，局設於華盛頓，下分穀類組及其他十七組，為統制糧食之中央機關，至地方統制機關，則設聯邦糧食管理長，及省管理官等。其他又設立糧食管理小麥公司，與白糖公司等，以便調達及分給此等糧食。糧食管理監雖非一部之長官，但以直屬於大總統，事實上與各部部长同一資格，此外美國在糧食統制上，更利用所謂熟練者，令參與關於糧食之自然科學之研究

調查，及關於經營業務之調查與分給等，同時爲分給糧食之公平計，乃令消費者、糧食分給業者及婦女等代表，爲地方糧食統制之顧問，或爲執行機關。

總上所述各國關於消費品分配統制之機關的組織，可分爲兩大類，其一卽就平時行政組織擴大其效能，必要時爲特殊性質消費品的統制，亦僅在某部之下設立專門化的管理機關而已。其二乃確立統制之單獨機構，付予以最高權力，其系統直屬於大總統或最高軍事統帥。

就此兩種組織研究，前者在發揮統制之職能上，實有不能盡量的之感，蓋就平時之狀態言之，行政組織若爲並立的集權，則無獨立之完成功能，因同一事務之管轄機關的複雜，執行上不免許多牽制和衝突。在戰時若對於緊急之處置而遲疑不決，惹起可怖之危險與浪費，乃爲戰時所最忌者。

在戰爭時期，決定一切政策，苟不藉少數者之獨裁，則終不能順應戰局，而漸行適乎時機之處置，爲歐戰時所經驗者。是故隨戰局之開展，因一般緊急情勢之逼迫，多數國家對於戰時經濟之統制，遂感有設置統一之獨立機關，並使其行政權獨裁化強大化之必要。消費品分配統制爲戰時經濟統制中之重要部門，則其組織應採同樣之形式，實無足疑。

此外各國在統制消費品（尤推糧食）之分給上，有一共通之

現象，卽網羅民間企業家，利用平時工商業團體及消費者之組織，使其選出代表，參與統制事務之調查與審議，其最顯著之例，爲英國之糧食統制委員會，乃由批發商人、零售商人、製造業者、工人、消費合作社及婦女等選出之代表，參與計劃與實行，頗值吾人注意。爲圖分配統制事務之易於實施，以及推行無阻礙，則民間之商業團體人才之起用，使其協同政府處置事務，實有其價值，蓋在經驗與才能上，均較事務官吏爲優勝。且如此則以統制之組織建立於國民基礎之上，則在宣傳方面實施方面，協助於政府實大也。

(乙)我國統制機關之獻議

行政權獨裁化之必要。我國今日之行政組織，多數機關均無成功能，因而在執行任何政策上，或則發生積極上的衝突，或則發生消極的牽制，平時已如此，若以戰時國家之緊急狀態而言，則類此之組織遺誤於戰時政策者當更大。是以爲順應戰局計，統制機關急需確立，統制計劃必需統一。爲企圖統制機能之充分發揮，其先決條件且必須使其組織有絕大之權威。故我人主張我國戰時消費品分配統制之執行機關，應與其他國家總動員事務，同集於全國領袖或戰時最高軍事統帥之手。按諸新憲法之規定，則無疑的將與美國相同，屬於大總統之支配，而此時之大總統，爲指導全部戰局計，應得人民意志之讓步，強大其獨裁之權力，凡關於消費品之生產以及分配之統制，不僅爲執行者，且爲立法之指導

者，乃屬必要。

統制局組織之種種。

其次談及組織之內幕，則似應分為兩

部份，其一為執行部份，其一為設計及聯絡部份，前者在直屬大總統之下設立統制局，例如食料統制局，衣料統制局，燃料統制局等，後者應設一諮詢委員會。

統制局之組織應設局長一人，直接受總統之指揮，執行統制之事務，其下得按事務之性質分設若干處，或創設若干專賣公司，並得按經濟單位劃分全國為若干經濟區域，設立若干地方統制機關。

諮詢委員會之組織應包括：

(一) 平時有關係各部會之派員

(二) 專門家

(三) 工商業團體代表

(四) 消費者代表

(五) 其他關係人員

其任務為一研究及備總統諮詢之機關，其下得分別設立評

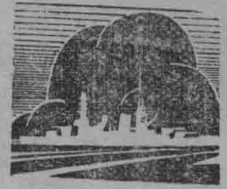
價委員會等小組，諮詢委員會在非必要時，以不干與執行事務較為相宜。

此外尚有一點值得注意者，即參與諮詢委員會之工商業團體代表是也。工商業團體乃為戰時統制經濟之客體與基礎，實質上不僅為諮詢機關之一員，有時在執行上更為不可或缺之機關，(在分給組織上其任務尤為重要) 惟此等組織在我國尚不脫為自由放任主義時代之遺型，故期此等團體在戰時立即參加統制經濟機關之組織，協同政府發揮統制經濟之機能，則困難殊多。故事前應由政府採干涉主義，釐訂其系統，嚴密其組織，確定其權限，乃為必要者。

以上所述，僅屬簡單之組織原則，其具體規模，為篇幅所限，不贅。

參考書

- ① 菊地貢著 德國戰時糧食政策
- ② 森武夫著 英國戰時經濟與美國戰時計劃經濟論
- ③ 森武夫著 戰時經濟統制論
- ④ 森武夫著 英國戰時經濟與美國戰時計劃經濟論



大戰前夕我國金融國防之實施方案

李承緒

- 一 我國金融力量的現況
- 二 我國金融組織的缺點
- 三 國防金融與我國非常時的財政
- 四 我國將需要幾何戰費
- 五 我國戰費將如何籌措
- 六 我國非常時金融政策應有的準備工作
- 七 非常時期內金融政策的原則問題
- 八 我國非常時期應取的貨幣政策
- 九 我國非常時期應取的外匯政策
- 十 我國非常時期應取的銀行政策
- 十一 我國非常時期應取的農村金融政策
- 十二 時機的利用

一 我國金融力量的現況

我國自從去年十一月四日實行政幣政策以來，外匯穩定，發行統一，準備金也漸趨統一，主幣方面的進步既屬可觀，輔幣方面的整理情況，也是空前所未有的。

以言發行機關和發行額，則以往的狀態是很紛亂的，各商業銀行均可取得發行權，現在則唯有中央銀行，中國銀行，交通銀行，和中國農民銀行才能夠享受到此種權利了。這是發行集中的表示，在發行制度上是一個不小的進步。

在發行額方面，最近法幣全國發行額數，總計有八萬五千五百九十六萬七千九百六十八元。如以民國二十一年為基期，則民國廿五年六月份的數額（即上述的數額），其指數為二六八·三九。前後五年之間，計增一六八·三九。分析言之，其中中央銀行估法幣發行數總額百分之三四·九六（民國二十五年六月份的數目字），其發行額計有二萬九千九百二十五萬三千一百二十五元。中國銀行的法幣發行額，估總數百分之四一·一〇，計發行法幣三萬五千一百七十七萬二千七百九十二元。交通銀行的法幣發行額，估總數額中之二三·九四，計發行二萬零四百九十四萬二千零五十一元。這三行可說是成了中國金融界的總樞。

紐，爲我國經濟的重心所在了。我國的資金也已集中到中央銀行，這是去年白銀集中政策的結果。

那麼，紙幣發行額的準備金，狀況怎樣呢？我們先來看一看中央銀行的準備金。

中央銀行的法幣準備金，分現金準備和保證準備二類。在現金準備方面，就民國二十五年六月的數目字觀之，現金準備有二萬零一百八十八萬一千八百二十五元之多。保證準備只有九千七百三十七萬一千三百元。這是第二百八十九次檢查的報告。此外，中央銀行還有關金兌換券 (Customs gold unit) 共發行三七三、三二四·七〇海關金單位 (c. s. u.)，其準備金亦爲三七三、三二四·七〇海關金單位，即是百分之百的現金準備。如將此項關金兌換券折合銀元，則有八十四萬五千三百八十元四角五分之數。故中央銀行所發行之銀元券與關金合計，共達三〇〇、〇九八、五〇五·四五元。

中國銀行的現金準備爲一五二、二二九、五六六元；保證準備八二、六二一、八一四元。這是根據該行第一百次檢查報告。

交通銀行發行法幣的現金準備爲一四三、二〇六、六七一元；保證準備爲六一、七三五、三八〇元。

再看匯兌方面的情況。關於匯兌的情形，我們不必將全國各

埠都列出來，只要看一看上海的情形便夠了。

自去年十一月四日法幣政策實施以來，上海匯兌市價有如下表：

最近上海國外匯兌市價表

	二十四年十一月	二十五年六月
對倫敦	一先令二·四一五便士	一先令二·三七五便士
對紐約	二九·五七三美元	二九·七五美元
對巴黎	四四九·〇〇法郎	四五三·二〇法郎
對漢堡	七二·七九馬克	七三·七八馬克
對香港	七八·八四港幣	九二·四三港幣
對日本	一〇二·七六日金	一〇一·七七日金

上表是上海對外國之匯市的情形，雖然只舉出數個主要國家及數目的經過，但大概的狀況於此可見。我們一看便知我國目前的匯兌很是穩定了。

又我國的現銀，全國總數雖然不易獲得精確的統計，但據估計，至本年六月爲止，我國的白銀，連蒙古和滿洲的在內，大約尚有十二億盎斯。

現在，廣東的幣制正在整理了。從此我國的幣制可獲得日益增大的進步無疑。

在外匯買賣，目前較從前亦已穩定得多，因爲這是自自然然的跟我國對外的匯兌市況轉的。目前外匯既已相當穩定，則外匯投機的風潮自必也無從興起。

標金的狀況亦是如此，今日的情形是大異於從前的。每日市況，上落甚微，並沒有驚潮駭浪的景象。公債市況方面，亦比較從前安靜。這是我國金融市場目前的新姿態。

這一切，均表示我國目前的貨幣制度，銀行組織，發行制度，及其他一切，多少均有深切的進步。故最近數月來市面殊屬平靜，這裏是反映出我國的金融機構現在是很靈活而安定的。

我國金融力的現況，大概如上。這是我們的根基勢力，談國防金融，非從這些基礎上建立起新的結構不可。所以在進行檢討金融方案之前，必須先把這些情形敘述一個大概。

二 我國金融組織的缺點

語云：「知己知彼，百戰百勝。」古代希臘大哲學家蘇格拉底氏 (Socrates) 亦云：「其自知」(“Know thyself”)。我們要談到國防金融，一方面固然要知道自己已有的力量，但是同時也必須瞭解自己的缺點。不瞭解自己的缺點，一味粉飾太平，自騙自欺，一旦大事臨頭，非惶惶失措不可。而且談到國防金融之準備時，必須對現在情事加以改進才行，但如何改進，却不得不先檢查自己的缺點之所在了。

我國金融組織的缺點，如大大小小的論列起來，恐怕不勝枚舉。好在一切事情，只要抓到中心方面，抓到主要的關頭，其他細小

的地方也可漸漸改進了。

粗略的說，我國金融組織的缺點，可分以下數項：

甲 銀錢業的三重組織

這是不容諱言的，我國銀錢業的組織，是非常之混雜的。大體言之，我國銀錢業計分三類，亦可謂三重的組織，計如下述。

a. 本國銀行

b. 錢莊

c. 外國銀行

我們知道，一個國家的銀行組織不能統一，則平時固然沒有什麼了不得的事情和危險，但是一至戰時，則此等狀況殊有礙於通貨的管理和其他方的金融統制。我國錢莊，在如今，可說是一種根本不需要的存在的中間組織了。自然，經濟上的進步是有着一定的步驟的。錢莊的存在與否，將完全依賴中國經濟發展的程度以爲斷的。我們決不能憑空消滅任何具有歷史的制度，正同我們不能冒然創設一個新的制度一樣。只是在統制經濟的下面，對於金融組織上的不合理之制度，却是不能不給予注意。由國防金融的觀點言之，我們更不能對此種中間層的組織稍加忽視。

至於外國銀行，在吸收我國存款等等方面，也是具有不小的作用的，我們決不能夠輕視之。

這些，都是我國銀錢業組織方面的缺點。

乙 紙幣發行尚不完全集中

我國紙幣的發行，至目下為止，尚有以下的各機關。第一爲中央，中國，交通，中國農民四銀行。第二爲商業銀行及各省市的官銀號與官錢局。第三爲外商銀行。第一類的銀行，甚爲明顯，無用細說。第二類的銀行，則私人商業銀行方面，在平津尚有北洋保商銀行，邊業銀行，在四川尚有美豐銀行，等等。各地方之官銀號有發行權者，尚有富滇銀行，湖南省銀行，湖北省銀行，河北省銀行，廣西銀行，浙江地方銀行，山西省銀行，陝西省銀行，寧夏省銀行，陝北地方銀行，江西裕民銀行，南昌市立銀行，江西建設銀行，青島市銀行，及其他。

第三類爲外商銀行。外商銀行在中國發行紙幣的，有英國的麥加利銀行，匯豐銀行，及有利銀行。有日本的正金銀行，朝鮮銀行，及台灣銀行。有美國的花旗銀行。有法國的東方匯理銀行。

故由此說來，我國爲政府所控制的中央，中國，交通三銀行所發行之紙幣，尙不能佔據中國全部的紙幣流通額。這在平時，就管理通貨這一點而言，已經是一個不小缺點。若就非常時期的金融政策而言，則其爲阻礙，其爲缺點，更是不言而喻了。因爲在非常時期，通貨額非有極大的伸縮自如性，不足奏金融政策之大效，而我國第一類的銀行既不能獨佔所有的紙幣發行權，則將來在通貨額的伸縮自如上，是不易辦得到的。

這是我國金融組織和制度上的另一大缺點。雖然這缺點是日趨減小中，但是我們仍不能不予以指出。

丙 信用準備尚不大集中

我們知道，所謂通貨管理，是指管理紙幣以及管理信用而言。我國直到如今，信用制度尙未發達，支票的用途尙很是狹小，這是留心金融情況者所周知的事實。不過錢莊的莊票却很發達。支票用途不發達而莊票用途很發達，這固然是我國的特別情形，但同時却不能不說是近代式的信用制度不發達的一個明證。

銀錢業的信用，在銀行爲支票，在錢莊爲莊票。如果要操縱信用的伸縮，則中央銀行非先能夠控制各商業銀行信用的準備不可。此處所謂信用的準備即是紙幣。那麼，怎樣控制信用的準備呢？一般的方法是：第一，操縱貼現率；第二，買賣證券。但是要如此做去，則又非先將各商業銀行的信用準備集中於中央銀行不可。惟有此項準備集中於中央銀行以後，中央銀行才能夠斟酌市情，以操縱貼現率以及買賣證券的辦法，來增減各商業銀行的準備金，達到控制全國信用的或伸或縮之目的。

我國各商業銀行的信用準備金，却並非集中於中央銀行。它們的準備金，只是部分的存放於自家的庫裏，部分的存放於各錢莊，部分的存放於各同業。職是之故，我國中央銀行確實無法控制各商業銀行的信用。錢莊方面所存在的這種缺點那是更大了。還

有，天津的銀號，反而將活期存款存放一部分於外商銀行，以求獲得「番紙」作為軋賬找現之用。

外商銀行的信用準備，我國中央銀行直到目前為止更是無從過問了。

這些，我們相信一定將漸漸獲得改善。不過要談到國防金融，必須有效的實施管理通貨的數額，而管理通貨的數額，則除了控制紙幣的發行而外，尚須管理各商業銀行信用的伸縮。惟有這樣，將來遇有緊急事變，我們才能夠應付裕如。所以我們特別將目前尚存在的這種缺點指出，作為改進的對象，亦即作為國防金融下的設施之參考資料。

丁 貼現制度尚不大發達

貼現制度在我國還未發達，這是不可諱言的事實。在目前，商業票據在我國市面還沒有獲得多大的勢力。貼現既然不發達，重貼現（即各商業銀行向中央銀行請求的重貼現）自然也發達不起來。這麼一來，我國信用的伸縮，便很難由貼現及重貼現的方途來操縱了。而外商銀行的貼現雖很發達，但我們却是無從去控制外商銀行的信用的。且外商銀行的存在，始終是會成爲這一方面的障礙。這一切，在談到金融國防時，我們覺得非加以相當的注意不可。

這是我國目下金融組織上尚存在的另一個缺點。固然這種

缺點是能夠漸漸歸消滅的，不過怎樣去漸漸使之消滅，却是一個值得研究的問題。

戊 證券買賣政策尚不易實行

中央銀行大量的買賣證券，是能夠影響市面之通貨額的。如果中央銀行出賣證券，則通貨便形緊縮；如果中央銀行購買證券，則市面通貨又能膨脹。這個買賣證券的辦法，在信用制度發達的國家，中央銀行的買賣證券政策是很盛行的，同時也能收到不小的效果。然而在我國，這個政策目前尚不易實行。因爲我國直到現在為止，所謂證券市場，主要尚只經營政府公債。如果中央銀行時而大買公債，時而又大賣公債，則一來會影響政府的信用；二來銀行自身也會吃虧。爲什麼銀行自身會吃虧呢？因爲公債之漲落，是受着多種影響的，如外交的變化，內局的不安，等等均是。

然而中央銀行如不能夠從事買賣證券（指一切工商業等的證券而言），以控制通貨額，則管理通貨是不易行得好的。但是管理通貨却是國防金融上所必需的一種基本政策。故我國證券市場不發達，缺乏各種工商業的證券之買賣，實在我國金融組織上的另一個缺點。此種缺點在工商業發達之後當然可以去除，不過在目前，我們却不能不注意到這種缺點。這是論非常時期的金融政策時所必須注意的一點。（註二）

以上是檢討我國金融組織之主要的缺點的。知道了這些缺點，我們才能夠談到國防金融所應取的政策之準備步驟了。亦即惟有知道自己的金融力量及金融組織之缺點以後，（上述第一節和第二節）我們才能夠討論非常時的金融方案應將怎樣。但未進行敘論國防金融的方案之前，我們還要看一看國防金融與我國非常時的財政之關係。

三 國防金融與我國非常時的財政

大家都知道，金融是金融，財政是財政，二者不可相混。如果將財政與金融混為一談，則通貨額必無從約束，公債與政府借款成爲金融界唯一業務，財政之盈虧，便直接成爲金融力量之消長了。這在平時猶是不應該有的現象，何況非常時期的金融呢。故由國防金融的觀點檢討我國所應取的金融政策，我們必須先將金融與財政的界限劃分清楚。

但是金融與財政的界限雖然必須劃分清楚，不過，金融與財政確實有着最密切的關係。財政的盈虧，確實能夠影響金融力量的消長；而金融力量的厚薄，也能夠決定財政的安危。這在平時是如此的，在非常時期，自然更加如此。

我們現在所要檢討的，不是平時的財政與金融之關係，而是戰時的財政與金融之關係。

戰時財政上第一個急務，是戰費的籌措。這筆戰費，實在是最能夠令人煞費心血的事。因爲戰費非同平常的費用，它是一時一刻也不能耽誤的，可以說是財政上最緊急之費。同時，戰費也非常浩大，決不是數百萬或數千萬所能了事。固然，戰費之爲多爲少，一視戰爭的性質，戰爭的範圍，和戰爭的年限而定，然而其爲數浩大是決沒有半點異問的。就現在的情勢觀之，我國如果不幸而捲入戰爭的漩渦，或如果迫不得已而出於抗戰敵人的一途，則戰爭範圍一定很廣寬，戰爭年限也一定很延長。那麼，我們究竟將需要多少的戰費呢？單憑推測，恐怕是會失之空洞的，最好我們將歐戰的經驗拿來看一看。

歐戰時，德國每年戰費平均爲三百四十億馬克，英國每年戰費平均爲十七億五千萬鎊，美國每年戰費平均亦達一百三十一億美元之多。這是歐戰的教訓。但是將來如果有了戰爭，各國所費的戰費，恐怕還要超過歐戰時的數目。說到此地，我們還有一個疑問，就是：將來的戰爭會是世界大戰呢？還是局部戰爭？還是僅僅二大國的戰爭？我們覺得如果以爲將來的戰爭只會涉及少數國家，而多數大國可以隔岸觀火，那會是完全錯誤的一種幻想。戰爭開端時雖然只二國，但其結果有二：（一）或者在不久的時間即行停止，（二）或者二國戰爭延長下去，大有不是你死也是我亡的模樣。那麼，其他國家亦必牽入無疑。遠東危機是很緊急的了，而歐洲的

火山亦有即欲爆發的樣子。歐洲的風雲一緊急，遠東勢必隨着動作起來，而遠東的戰禍一開，歐洲的危機亦必爆發。這大概是無用疑惑的事了。故將來戰爭，一定比歐戰來得兇險，來得可怕。

那麼，我國究將需要幾何戰費呢？我們現在且來做一點推算的工夫罷，因為推算雖然不會怎樣準確，但是究比不推算的好。過去的事實，已經證明過這一點了。

四 我國將需要幾何戰費

推算戰費，普通推算戰費的方法，是（一）先估計各次戰役所需要的直接費用，而依戰爭年代推算其增大的差度；（二）每一個大戰並不是一時即能結束，故須分成數個時期，然後推算各個時期所需要的戰費；（三）按照平時的軍事費用，以及本國的生活程度和生活費，而推算戰時各個兵士的費用；（四）此處所謂戰爭費用，僅指單純的直接的戰費而言，並非包括全國整個戰時的費用而言。因為整個的戰時費用，不只是應包括戰爭直接所費的費用，並且要包括通常的支出。我們爲了使事情簡單化起見，暫時將通常費用除外，而僅推算直接的戰費。

根據賈著民國續財政史所載，我國陸軍新制餉金的定額，其標準數目平均每一士兵約得十四元弱。故在平時，每一士兵每日需費四角七分。但是除了此數，還有食糧及軍械等費亦必須加入，

如此則所費當更大復次，平時的兵餉，到了戰時是要增加的。如果按照日俄戰爭的前例而言，則日兵在戰時其費用增加三倍。我國將來如亦增加三倍，則戰時每名士兵的費用當約一元四角。

我國現役士兵，合全國各師及獨立旅團營等，最少當有二百二十五萬一千多人（根據申報年鑑民國二十三年版所列數字）。但戰時動員人數必不止此。考歐戰全期，各國動員人數如下：合戰場內外而言，德國一千三百五十萬人，法國八百二十萬人，英國九百四十七萬人，意國五百六十五萬人，奧國九百萬，美國三百八十萬人，俄國一千八百萬人。由此看來，在未來戰爭時（假令會有這麼一個戰爭）我國動員人數必不止二百多萬人。又依另一統計（註三），歐戰時俄德英法四國動員之人數，較平時所有兵力人數增加四倍多。以此類推，我國在非常時期之兵士數目大約亦會增加若干倍的。假令增加三倍，則我國非常時期的武力人數便將有九百萬人（約數），則每日所需戰費即達一千四百多萬元。如兵士只增加一倍，而約爲四百五十萬人，則每日戰費亦達七百多萬元。

此外，軍火需費亦是爲數浩大的。單就砲彈的消耗而論，在歐洲大戰時，僅威爾丹一役，單單法國即消費二千萬發砲彈；索姆之役，砲彈竟消去三千四百萬發。這尙是僅就砲彈一項而論，依此類推，若將各方面直接間接的費用合計之，則我國非常時期的戰費，

大約每日最少需要一千萬元以上。當然，這不過是一個推測的數目，實際情形如何現在是很難說得準的。

這是我們對於我國非常時期戰費（不是戰時經費）的估計。

五 我國戰費將如何籌捐

這已涉及金融問題了。如果金融力量不充足，金融組織不健全，則這一筆浩大的戰費是不易獲得的。

戰費之籌措，不外乎加征各項的稅捐，借款，發行公債，以及直接擴大通貨的發行額，即膨脹通貨，亦即紙幣政策之意。關於加征各項的捐稅，這是屬於財政範圍內的事情，而且在行政上，在經費的徵集上，幾乎完全屬於財政，與金融並無多大的直接關係。故此處不擬加以詳述，因為本文是專門討論國防金融的。不過其他各項，即借款，發行公債，以及直接膨脹通貨等，則有的與金融發生直接的關係，有的且更完全是金融方面的事務了。故必須給予較為詳盡的檢討。

關於捐稅政策，我們却還得說幾句話。我國直接稅尚未發達，這是事實。而直接稅之發展，亦必視全國民財富的厚薄以為轉移。直接稅之中，最大的項目自然是所得稅與遺產稅。然而國民所得如此細小，遺產亦不見得怎樣大，我們怎樣能夠希望在非常時期從直接稅獲得巨額的經費呢？談到間接稅，一方面關鹽二稅在非

常時期勢必減收。（統稅又當別論，但亦不會有多大的希望；）另一方面，增加間接稅，是增加平民之負擔的，故我們應當鄭重。這尙是就常情而論，若就我國種種特殊情形觀之，則更有必須考究的地方了。例如直接稅方面，無疑義是以資產為根據的。但是在我國國內的資產，有不小的部分是屬於外人的。此種屬於外人的資產，一旦有事，大有輸出之虞。故這一部分是不易靠得住的。即就本國人的資產而言，在非常時期，亦有就近逃避於租界，而托庇於外人以作隱藏之虞。此等情形，雖然未必將如預料的那麼險惡，但是終歸不能不早早的注意到。

所以，在籌劃戰費方面，最大的資財要從金融方面去着想。不過無論怎樣籌劃，我們第一要把我國金融組織及其他方面的缺點加以改正才行。現在，我們要來檢討我國金融組織上應如何加以改進了。這種預先改進的工作，確實是我國非常時期金融政策一個準備。沒有這種準備而欲臨時動員，那恐怕將是無員可動的了。爲了喚起國人對於準備工作的重要性起見，讓我們先來把意大利目前的準備工作談一談罷。把這一準備工作的重要性談個明白之後，我們再來討論我國金融組織之如何的改善。

六 我國非常時金融政策應有的準備工作

看過了前述歐戰時各國金融的措施，又看過了現時意大利之國防金融的措置，我們大概已經有着相當的成竹在胸中了吧。但是在推論每個政策時，不能忘了自國的國情。不合國情的政策是行不通的。因此，我們在檢討我國非常時金融政策應有的準備工作時，只有參照本章第二節所述：我國金融組織的缺點去下工夫。我們覺得這種準備工作，正是非常時期金融政策的一個絕對需要的構成部分，亦即我國國防金融方案的一個絕對必需的構成成分。這種準備工作，在經濟發展，金融制度和組織很是健全的國家猶是需要，何況我國呢！

(1) 我們的準備工作，第一應是極所有的力量保存金銀，集中金銀。是的，我國政府，現在努力進行這種工作，而且已做得相當的好了。不過散佈於民間的金銀，還不算少，所以尚須加緊這種工作。尤其重要的是防止種種的不合法的外流。我們的金銀如果能夠集中，則一旦有事時，自可大膽的去進行種種金融政策了。回溯歐戰未爆發之前數年，歐洲即各努力保存準備金，並且從美國取回資金。一九一四年七月一日之間從紐約所運回至歐洲的資金即達四千萬美元之多，可見當時歐洲各國之如何注意現金的保有了。而在歐戰期內，各國金準備反而大形增加，這更是集中的現金的證明。這是我國所當取法的；這種工作，必須在戰爭爆發之前即努力進行。多集中一份金銀，即多一份保障和安全。

(2) 我們的準備工作，第二須盡量改進我國銀錢業的組織。雖然我國一時不能將錢莊和外商銀行加以多大的變動，但是我們必須使我國的中央銀行能夠控制到一切國內的銀錢業組織，使外商銀行亦遵行我國的法律和條例。而最重要的是我們要從各方面設法，使自國的銀行和儲蓄機關日益完善可靠，以取得社會的信任，使我國資金不致存入外商銀行。如果我國銀行能夠取得獨佔地位，使全國國民資金都能夠存入自國的銀行，則將來銀行界一定提供借款，一定能夠進行種種的金融政策。這是關於我國銀錢業上平時即必須注意到的一點；同時，此種金融業上之存款方面的改進，在我國非常時期之金設施上，確實更是另一個準備工作——關係至為密切的準備工作。

(3) 在發行方面，我們還須謀得更大的集中。本國各省市銀行銀號等等，我們須將其發行權一律漸漸的集中於中央銀行。我們要使我國中央銀行獨佔國內的發行權，成為真正的銀行之銀行。即就在華外商銀行而論，我們也要設法將其所有的發行權均行收回。惟有如此，我國中央銀行才能夠一步一步的走上真正管理全國通貨數額的途徑。

(4) 各商業銀行的信用擴張或收縮，完全視其準備之多寡以為轉移。但是此種準備（即紙幣）必須存放於中央銀行，才能夠獲得信用，或張或縮的統制。故我國中央銀行對商業銀行之信用

的控制，非從這一方面下手不可。這是另一個極重要的準備工作。我們必須先使各商業銀行的紙幣之存放集中於中央銀行，然後一旦有事方能由中央銀行操縱全國的信用，而不致七零八落，各自為政。

(5) 我國貼現制度尚不發達，故市面上信用籌碼甚覺短絀，資金亦現得不敷。此其結果，會使金融界感到枯澀和苦悶。在平時，這已是一個缺點；在戰時，則更為一個大障礙了。因為戰時對於資金的需求要比平時對於資金的需求大的多。倘若貼現制度不發達，信用籌碼不充足，則我們既無從以少數現金，發動多數的紙幣，由少數的紙幣活動更大數額的信用了。這一點對於我國非常時的金融是極有關係的，故我們必須在戰時爆發之前即努力提倡和推廣貼現制度。提倡和推廣此種貼現制度怎樣下手呢？我們覺得可先從提出商業承兌匯票與銀行承兌匯票下手。我們不僅要在在一埠一隅提倡，並且要把它推廣至全國，作為非常時期推廣信用，活潑金融的一個基礎。

(6) 大家都知道證券買賣是現代各國中央銀行的一個重要武器。我國各工商企業現在還沒有什麼股票和債券提供到證券市場上。這種情形，固然是我國工商業不發展的結果，但是我們不去提倡，也要負責任的。故我們現在即應設法提倡，使我國的證券市場漸漸可有各種各樣的證券買賣，不僅限於公債的交易，並

且還有各種高級證券 (High-Class securities) 的買賣。這樣一來，我國中央銀行便能夠運用其大量買賣證券的方法，以控制通貨的數額了。這種武器，在平時，於產業和金融均有莫大的關係，而於非常時期，對於通貨的膨脹與緊縮，以及對於物價的調節上，更將有着極密切的關係無疑。這是另一個金融政策的準備工作。這一項的準備工作，正同其他各項的準備工作一樣，是決不能稍加忽視的。

(7) 籌設不動產抵押銀行，以使將來我們的土地能夠證券化，資金化，也是一件極有價值的工作。此種不動產抵押銀行，必須廣徧的分設支行，分行，或辦事處於全國，以便在非常時期，在必需的場合下，我國全國的土地都有證券化資金化的可能。固然，此種土地資金化，決不是一件容易的工作，不過在適當的條件和管理之下辦理之，大概也是一個籌劃資金以及活潑金融的方法吧。但是這必須及早提倡，方能夠早早的獲得一些經驗與改善，方能使全國人民獲得這種習慣。如果到了時候再創辦，是很不易辦得立時見效的。

以上各端，均是最重要的數方面；詳細列舉所有應行舉措的準備工作，那似乎是不勝其繁了。不過若能嚴格的照着這幾方面進行下去，那麼，我們相信我國非常時期的金融政策之準備工作

也已做得很好了。所謂準備工作，即準備一種基礎和條件的意思。沒有這種基礎和條件，而憑空談國防金融政策，那是不成功的吧。戰費是極浩大的，籌劃是極不容易的，惟有金融政策適當並且合於國情，才能使金融界相當安定，相當充實，相當活潑。亦惟有如此金融界才有力量救濟戰費呢。

至於此處所述的幾項準備工作，並不能包括緊急時期之一切應與應革的事項。這裏不過參照我國的國情略具一個端緒罷了。

我們知道，方案是死的，人是活的。方案是隨時可以更動的人，則不能隨時更動的，故無論以上所述的準備工作之方案是否狹隘或怎樣，只要我們人盡力的去幹，我們隨時可以有所創見和改進的；我們更能夠隨時發見新的要求，新的事實，和新的增補與擴大的。

以上是略論我國非常之前金融政策上應有的準備。在本章之內，直接論及此種準備工作之方案的文字，在有形的比例上，雖不見多，但本章前數節與最後一節確實有着密切的關係。如果沒有前數節的敘述而空談方案，則一來不知我國的國情如何，二來不知道事理的本身是怎樣，三來不知道人家的情形怎樣，而更其重要的，不知金融力量與戰爭究有何項關係了。（事實上，金融國防對於戰爭，一方面要救濟戰費，同時還要設法平抑國內物價。）

所以我們唯有寫明前數節，然後才可以檢討到我國金融政策應有的準備工作。這種步驟是不能錯亂的，更不能有何缺乏的。這是關於本章的內容的一些說明。

以下，我們由準備工作而進至非常時期我國應取的金融政策了。

（註一）本節主要參考書：侯樹彤：『我國銀行制度能勝任管理通貨乎』

東方雜誌三十三卷第七期；鄒宗伊：『通貨膨脹與我國戰時財

政問題』東方雜誌三十三卷第十三期。

（註二）穆卿：戰爭與經濟。張一凡：戰費之發展及其推算。一文中曾引述

之。張文載申報經濟專刊一八〇期及一八一一期。本節所取材料

部分的來自張君此文。

七 非常時期內金融政策的原則問題

談到我國國防的金融政策，事實上不能不說是已有一些些開端了。一九三五年十一月四日法幣政策的頒行，以及一九三六年二月間新公債的設施，均是這一類的措置之表現。此種設施，實即管理通貨與管理金融之肇始。這原是極須注意的一點，因為現在若一任自然的演變，則金融界的情況，非益趨惡化不可。

國防金融政策，必須以私人的利益（指金融界私人的利益而言）置於整個國家的利益之下才行。因此，非常時期的金融，必

須受到國家之適當的管理和領導。

故非常期內之金融政策，在原則上，第一要遵循統制主義，不能一任金融界自動的盲目的出處，第二要完全以整個國家利益之觀念為前提，不能以自己發財為原則。

倘若這二大原則不先行建立，則我國非常期內的資金一定會成為問題的；反之，如果全國人民，連華僑在內，能夠以國家之利害為利害，則前途是不會有何過不去的難題的。我們覺得此種原則問題，為一切問題的根本，我國非常期內之金融政策，將全部建築於這個原則之上。

八 我國非常時期應取的貨幣政策

我們覺得戰爭一開始，需費是至為急迫，也至為浩大的，以平常的手段，如加征稅款與發行公債來籌得款項，那一定是緩不濟急的。如募捐救濟，亦不能有多大的把握。所以在緊急的場合下，只有權且利用中央銀行的發行權，增發紙幣，以救急需。及情勢稍定，則可從發行公債及出賣至為可靠的證券之方法，以吸收資金。

這樣一來，自然是某程度的通貨膨脹。談到通貨膨脹，雖則大家都有點談虎變色，有點恐懼的樣子，然而不管你願意不願意，在非常時期內，通貨膨脹終歸是不能免去的。固然，通貨膨脹之後，若無其他救濟的方法，而一任紙幣泛濫如洪水一般，當然不是一個

辦法，尤其是在中國，其情形將更為危險。但如果早已有準備，不使通貨作無限的膨脹，而能夠由中央各種政策，及政府發行公債，以為調節，則事情是不會陷於危險無救之境的。

我國戰費，可以分成兩部分言之。第一部分是外貨的購買。第二部分是國內的消費。

關於第一部分，即外貨的購買費，我們必須用現金，這是無可置疑的。故我們的資金，必須盡量集中，以作此項用途。除貨幣而外，所有金銀首飾及寶物等等，均可暫時利用。此等資金和財貝，本來是散在民間的，但我們可徵發得來，以救國捐的形式征發得來，或以紙幣的形式掉換得來。英國在歐戰開始之際即大事徵集全國現金，結果是甚好的。雖則我國人民知識，由全體觀之，遠趕不上英國，但一般的人終歸有其愛國心的。觀於一九三二年「一二八」前例，我們也可知道一個大概了。「一二八」時，並非全國對外的正式開戰，然而當時捐款的人們已經非常踴躍，華僑亦匯了不少的款項回國。那麼，由此推想，我們若達到最大的緊急關頭，戰勝戰敗，繫于民族的存亡，則我國有四萬萬五千萬以上的人民，難道就沒有踴躍輸將的嗎？我們相信一人之資力不足，十人則有許多。合全國人民的捐款，其數目一定有相當的可觀。且我國華僑富有資產者正不在少數，那時候，感到祖國有生死存亡，千鈞一髮的危機之存在，還有坐視不救的嗎？故由此觀之，將全國資金和財貝集中起

來，將華僑的巨額捐款收受下來，其所得總數，一方面可作購買外貨之用，同時，還可利用其一部分作為準備金之用。

當然，購買外貨，必須現金，若我國現金不足，則無由購貨。在此場合之下，我們相信，祇要國內經濟和金融不見紊亂，秩序不見喪失，則在戰事爆發之後，稍為平定的場合之下，舉借外債是可能的。因為有些國家，即使自己亦為交戰國，但仍有對外投資的可能，歐戰時的英美便是一個例子。我國能夠自外國借到款項，不是沒有原因的。原因何在呢？即在於我國是世界上一個市場尚未大開發的第一個大國，且原料與勞動亦極豐富，人口又異常衆多。故外國在戰時投資中國，維持中國的獨立，一旦戰事平定，中國能夠獨立的發展，則其廣大的市場，非特對於中國自己是一個良好條件——即發展工商業的良好條件，且對於世界貿易亦是大有裨益的。故外國會是願意借款於中國，以助中國作戰的。這是客觀的局勢之分析，並不是一種幻想。所以我們決不能夠以為歐戰時美國貸款於歐洲而至今日得不到償還，便以為美國將來亦決不願再有此類行為。須知各個場合不同，將來我國如欲舉債，並不是沒有可能的。

那麼，我國既然能夠利用到外資，則對於購買外貨上，即使自國本來沒有充足的資金，亦不愁有多大的難關了。

以上為從購買外貨方面討論的。

現在再來談國內的通貨問題。

國內的通貨，我們覺得只要準備金不致怎樣消滅，同時通貨額增加的程度不高，那是不會有多大的問題的。但是我們若不設法活潑金融，則有限的通貨膨脹確實又嫌不足應用。那麼，我們將採取什麼方法呢？有兩個方法可以運用。

第一個方法是推廣信用制度，在全國範圍內盡量發展支票和其他票據的用途。在此場合之下，全國各地都須設立銀行或分行，支行，或辦事處；如果有些偏僻的地方不便設立銀行辦事處，則郵局可代理其職務。此等大大小小的銀行機關，必須受到中央銀行的控制。在各種條件均已齊備之下，我們即可大事推廣支票的用途了。假定我國在非常時期能夠集中現銀三十萬萬元（包括黃金、華僑捐款及其他財寶），則我們可暫以二十萬萬元作為對外購買貨物之用，以十萬萬元作為國內通貨的準備金。再以此十萬萬元之基金作為增發紙幣的根據，修改本來的現金準備比率，一如目前意大利所為，則可共發紙幣五十萬萬元。再由此五十萬萬元紙幣發動五百萬萬元的支票用途，則國內通貨也就不致怎樣缺乏了。

其次，便是極力發展貼現制度，使各種商業票據等等均可以票據作為信用籌碼，並且能夠以票據貼現，則通貨額又會增大起來。

再次，是設立不動產銀行，使全國土地均可證券化，資金化。

除此以外，我們還須多多發行輔幣，因為我國輔幣的需要是很大的。在平時，此種輔幣的需要，即已大過主幣的需要（指民衆方面而言），在戰時，由於各種夫役和物力廣徧動員的緣故，由於武力動員數目巨大的緣故，由於此等方面所需之輔幣的數額甚爲浩大的緣故，我們非發行多量輔幣，不足以應急需，尤其是無從應付零星用途。關於輔幣的材料，在可能範圍內當然可用低級金屬，但如低級金屬亦感缺乏，則不妨同樣的用紙。德國歐戰時即大感輔幣需要的殷切，故輔幣發行之數亦不在小。

以上是就戰爭進展頗久的場合而言。

若戰爭一爆發即大需資金的膨脹，而一時不能夠自銀行方面設法借得如此巨款，則可由政府發行一種臨時的緊急通貨（Emergency Currency），以濟急需。此種緊急通貨，各地方團體，與機關等亦可發行，但須繳存具有相當價值之物存於當地某項機關（爲中央銀行所統轄者），並須有財政部證券繳存於中央銀行以爲該項緊急通貨之兌換準備。而在未發行之先，須得財政部的許可。此項緊急通貨，以後可由中央銀行所發紙幣換回。地方團體和機關所發行者，則須由各該地方以物力和證券等經過中央銀行在各地所設倉庫換回之。中央銀行所以紙幣換得之物，可借與政府充作軍需，至其所得之證券，則將來又可出賣以吸收紙幣。

此種緊急通貨，在歐戰時英德等國均是利用過的，並且收有不小的效果，尤其是在英國。那麼，我國在應付緊急需要時又何嘗不可發行此項緊急通貨呢？

此外，在戰事爆發之初，需要過於急迫，而全國深感通貨缺乏，一時又無從獲得資金者，則暫時亦可以郵票當作小額資金，這是一種應急辦法，當然不能持之久遠的。

故戰事爆發之初，政府除借款以外，尚可應用緊急通貨等政策。但正常的辦法（戰時的正常辦法）仍須求之於中央銀行的發鈔。而中央銀行發鈔過多，戰事亦已拖長時，則政府可發行公債以吸收過額的資金了。這種辦法，會阻止物價作無限制的高漲的。物價這個問題，毫無疑問的將是我國後防各問題中的最重的一個。原因在於我國本已感到巨大的經濟艱困之苦，社會購買力已經日趨微薄了。一旦戰事爆發，物價如果飛漲不已，則人民將何以爲生？不但如此，人民無以爲生之時，社會紛擾一定是不可避免的。故我國戰時爲了應付需要起見，雖然不能不從事有限的通貨膨脹，但是同時我們却非輔之以公債政策，以吸收過量的資金——即紙幣不可。當然，除由金融這一方面設法而外，我們的政府機關，如社會局之類，商業團體，以及其他地方機關等等，在非常時期還要設法抑止投機，使物價不致作無理的高騰。這是屬於其他行政的範圍了，此處不必多加檢討。

以上是就戰費方面，社會金融方面着眼，而對貨幣政策加以一些檢討的。此外還有一點，我們必須指出。戰爭開始的時候，人心一定感到恐慌，因而社會金融多少一定要感到混亂。在這個時候，所有早具計劃的貨幣政策，銀行政策等等，均將緩不濟急。所以爲了應付臨時的需要起見，我們必須實施債務延付的辦法（Moratorium）。（由財政方面言之，延付外債亦包括在內）以鎮定局面。等到戰爭形勢稍微有了頭緒，國內的狀況稍微有了軌道之後，再取消這種延期付現的辦法。這方法，歐戰時英國是行得很見效的；我國「二二八」時，亦曾實行過，即所謂商家結帳延期，行得亦甚有效。此種前例，是值得注意與模仿的。

復次，此處所謂貨幣政策，固然是以籌劃戰費爲最大最緊迫的任務，但其任務決非限於這一點。我們整個社會金融，在非常時期內也非乞靈於適當的貨幣政策不可的。

如前所述，非常時期，在農業生產上，工業生產上，以及商業的流轉上等，在在均需充分的資金以爲維持和調節。如果社會金融不充足，如果通貨額不足應付，則各產業及企業部門一定會感到艱澀。故我們非常時期的貨幣政策亦即爲了此種方面的需要而設的。具體言之，有限度的通貨膨脹政策，不僅爲了應付直接戰費，而亦是爲了應付整個的戰時經濟。

唯有有了適當的金融政策和充分的通貨，我國在非常時期

才有維持乃至發展各項生產的希望。而發展生產，却又是戰時的主要資源之一。（皮各 Dieckhoff 的意見，見皮各 戰時經濟學）所以有限的通貨膨脹，如果助以抑平物價的辦法，則確實會是一個有價值有效用的辦法。

以上所述，看來好像是忽略了捐稅政策。然而實際上我們並沒有忽略，也并不要忽略。因爲捐稅政策，是能夠大有助於財政的。英國歐戰時得力於所得稅之處即甚大。財政獲得了幫助和救濟，金融上是能夠沾到不小的好處的。不過，在我國，捐稅將不易立即使之發達，故如打算從這一方面獲得足以應急的巨大資源，恐怕是不容易的。職是之故，我們才特別注重了非常時期的貨幣政策。這一點必須加以申明，否則會有人疑惑我們在打算依賴紙幣政策了。

以上所述各點，均是按照我國的國情檢討的。故有些地方，單靠抽象的理論去觀察，是不能夠瞭解以上所作種種觀察之正確性的。

這是關於我國非常時期的貨幣政策。檢討了這個政策之後，我們才更加明白國防金融之準備工作的重要性的吧。因爲有些方面的緊急措施，例如發展信用制度，貼現制度等，如果平時在金融制度與金融組織上沒有準備是不行的。

九 我國非常時期應取的外匯政策

歐戰時，各國均採取匯兌統制政策。一九三一年直到如今，各國更向着匯兌統制這一途徑邁進。

我國在非常時期應採取怎樣的外匯政策呢？要答覆這一問題，非從原則與技術兩方面去加以檢討不可。

先從原則上討論。

甲 從原則上討論我國非常時期所應取的外匯政策

第一個注意之點是統制。我們在非常時期非嚴格的統制外匯不可。爲什麼呢？因爲除了種種經濟的原因而外，還有政治方面及其他方面的原因。政治方面的原因此處暫可不談，然而其他方面的原因則必須談一談。

所謂其他方面的原因，明顯言之，即是我國在非常時期所會感到的外匯上之不安定的特殊因素。這個因素之構成主要有兩點。第一點是外匯的投機，第二點是人民將存款寄往外國。自然，外匯投機和緊急之際將款項寄往外國，並不是中國所特有的一件奇事，而是各國所共有的一種現象。但是，無論如何，這種現象在中國來得更加嚴重更加可怕。

以言投機，則我國在平時即有不小的游資在外匯投機的經

營下謀出路，謀利益——不，與其說是謀利益，還不如說是謀橫財，或可謂之特殊巨額的利益。此種經營，當然也是會失敗會大折其本的。不過一些游資總是愛向這類方面走。現在，我國已經施了種種新的限制，而外匯投機已經大大的減色了。不過此種事情，在戰亂之時是會活動起來的。所以我們必須加以預防。

我國於民國廿三年頒布征收白銀平衡稅及加征白銀出口稅，已經使形勢稍趨改善了。並且設立外匯平市委員會，對於外匯的穩定也有其功效。民國二十四年十一月四日頒布法幣政策，命令中交三行無限制買賣外匯，固定了各國的匯價，確實是一個巨大的進步。在此種新的設施之後，外匯投機是漸趨平定了，原因是外匯市價已趨平定了。

不過我們如果不能趁早預防，加強這種設施的力量，以及從其他金融政策方面謀得改進，則在非常時期之內，將無以強烈的鎮壓外匯上的投機。因爲有一部分以發橫財爲目的的人們，總愛在戰亂之際盡可能的設法發財。

關於存款的外流，即將存款匯至外國，其害處亦是極大的，因爲資金逃避，直接傷害國家的命脈，在非常時期之內，其後果當更爲嚴重。而且我國外商銀行林立，許多存款，可經由外商銀行，以外商銀行之資本的形式運出。其爲害簡直是無從估計的。對於這種情事，我們決不能單以經濟和政治的眼光去批評。人民的知識之

缺乏與愛國心之薄弱（當然這是比較的說；而且說也奇怪，平民及中層分子的愛國心是比較的來得大；自然，資產階層之中其知識高超的愛國心當然也很真實；不過有一部分資產階層却是又當別論了，這是知識的關係吧。）實在是非常時期將款匯往外國的原因之一。

總之，我們必須極力保存資產，必須穩定外匯，才能夠度過戰亂時之緊急關頭。因為外匯之安定與否，對於我國非常期內整個金融與經濟是有着至為密切的關係。我們對於戰時匯兌，非進一步更加嚴格的加以統制不可。這在富強過我的國家猶為如此，何況我國呢。

以上是從原則上觀察我們戰時決不能稍稍抱着放任主義（對外匯上），而必須抱着統制主義的一些說的。但是用什麼方法去統制外匯呢？請看下面的檢討罷。

乙 從技術上去討論我國非常時期所應取的匯兌政策

(a) 談到統制外匯的途徑，必須先明瞭我國的特殊情形。這一點不先明瞭，什麼論列都難周到精確的。那麼，我國的特殊情形是什麼呢？是用銀。由於我國的用銀而不用金，所以在外匯政策上要多一層巨大的困難。具體言之，世界銀價一有變動，我國外匯市價即易受到波動。而非常時期之中，銀價會有變動。這一點是必須

早早注意才行。

職是之故，我們非先設法穩定白銀市價不可。但是，老實說一句，我國現在決沒有能力去穩定世界銀價，我國沒有此種資格。所以我們要與人家訂立穩定銀價的協定。這是統制外匯的第一步。自去年至現在，我國在這一方面已經開始進行了。但是此種進行和現局，到了非常時期會不會受到什麼破壞呢？那要看其他方面的因素怎樣了。不過，無論如何，我們總要認定這一點：穩定銀價，是我國統制外匯的一個基本步驟。

(b) 第二，我們要在緊急時期暫行施行外匯封鎖的辦法，那個辦法，是能夠避免資金外流的。因為若照平時一樣，中交三行無限制的供給外匯，則中外人民即可自由購買外匯，運款至外國，則結果我國外匯準備可立即枯竭。外匯枯竭之後，對於應付國際支付上豈不要感到巨大的困難？故在緊急時期，暫行封鎖外匯，則其利益是多重的：不但能夠穩定外匯，且可間接制住普通銀行的提存風潮。何以呢？因為外匯不通，則即使提得存款，亦無從購買外匯，不能購買外匯，則資金是很難運出的。同時，提出存款，盡為法幣，則藏匿也是不行的。故這樣一來，提存風潮可以減小至最低的程度。這是暫時封鎖外匯的利益。當然，長久封鎖是不行的，不過在戰爭剛剛爆發之際，一切均異常紛亂，人心也非常恐慌，那時候非暫行封鎖外匯不可。這樣，封鎖外匯，是非常時期統制匯兌的另一必要

的步驟。

(c) 第三，我們要統制外匯而有效，必須與某數國或一國的匯價連系起來。但是我們必須找一個資金最充足的國家之匯價連結，因為唯有資金最充足的國家，其對外匯價才不至常行更動。我國對外匯價如不至時常更動，則非常時期的工商業，尤其是對外貿易，一定能夠受到不小的影響——當然是良好的影響。並且，如果我國非常時期的外匯很為安定，則舉借外債也是較為容易的。

當然，這一點，與銀價的穩定與否有着最大的關係。如果銀價不穩定，而騰落過於急劇，則縱使與人家的匯價有所連結，亦是不行的。所以這一與人家匯價取得連結之政策，必須與穩定銀價之政策相輔而行，才能夠收到效果。

(d) 還有一個方法以穩定我國的匯價，這便是剛才所提的舉借外債。

關於舉借外債，於本章第二節中已曾詳述。那是說舉借外債足以幫助安定我國非常時期之通貨的。不過舉借外債，對於通貨的安定尚只具有間接的影響；舉借外債之直接的影響尚在於穩定外匯市價這一點上。

回溯法國在歐戰期間是一個境遇最緊急的國家，而其金融政策，則一則在於集中現金，二則在於維持匯兌。其維持匯兌的方

法，大得力於外債的舉借，尤其是歐戰的晚期為然。法國一九一五年七月向英國借了五百萬鎊（短期信用借款），嗣又於同年十月會同英國，在美國市場上募集了五億美元的公債。這些借款，增加法郎的需要（因資金輸入法國，是增加法郎的需要的），因此維持了法郎對美的匯兌市價。到了一九一七年四月，美國宣布加入戰團，於是法國更得了美金的援助，於是法國遂能夠向美國賒購的必需品。據統計，自一九一七年至一九二〇年，法國向美國賒購之貨物，幾達美金三十億元。職是之故，法郎匯價乃得維持；因為美國既肯賒貨，則無須以資金購買美匯了。這亦是舉借外債的一種方法，即賒貨的方法。（註一）

由法國歐戰時的前例觀之，我國非常時期之外匯的維持，到了不得已的時候自然亦可利用外資。至於外國將是否肯得貸款或賒貨於我，這已經在前解釋明白了，此處自無須多述。但無論如何，國內經濟和金融的組織與活動如果能夠有相當安定的局面，則舉借外債並不是困難的事情。這一點是很明顯的了。能夠維持外匯，然後才能談到統制外匯，否則空談統制是不行的。

(e) 運用其他各項的辦法，以達到非常時期統制外匯之目的，是我們更須注意的所在。這些辦法便是：

一般的通貨政策，即關於通貨額之增減的政策，是最能影響到外匯的。所以我們必須應用此種政策為達到統制匯兌的方法

之一。

努力使本國人民所執有的外幣和外國有價證券集中於中央銀行，這可叫做證券動員與外幣的動員。這種辦法，在歐戰時是很平常的，而現在更是一個必須的辦法了。即以目前意大利金融國防政策言之，意大利已經從事了外幣動員的工作了。

限制購買必需品之外的任何外貨，以節省外匯的使用。現在的德國，即運用這種政策了。這種政策，嚴格的說是屬於對外貿易政策範圍之內，但無論如何，它是可以用來幫助維持外匯，統制外匯的。在我國非常時期，這一政策更加重要。

此外，限制對外債務之償付也是一種辦法。這又分爲以下三項：（一）停止欠外債務之移轉，不過權可以利用該款在債務國內盡量使用。（二）截留欠外債款於國內，且規定該項債款必須用於國內作爲某些用處（隨情形而定之用處）。（三）截留欠外信用於國內，且規定只能以國幣清償。

還有，在可能的場合下，我們還要極力提倡某些產品的輸出，如錫鎢之類。這種輸出，即等於一部分資金的輸入，質言之，在國際收付上是一個收入的部門。而在另一場合下，則商品交換亦是可以用採用的方法，也是有利於非常時期外匯之維持的。（註二）

（f）至於外匯平市委員會等類的功用，在戰爭形勢有了頭緒之後，也是會見諸事實的，而於外匯市價之穩定上更有着極大

的關係。所以在非常時期也要加強這類的工作。

以上所述，係關於外匯政策之舉措大者。至於怎樣的臨時加以修改，擴大或增補，那要看將來實際情況如何而定了。不過我國非常時期的匯兌政策，在整個金融政策中最關重要。倘若外匯政策定得好，行得有效，則非特能夠影響我國的金融，亦且會影響到我國非常時期之整個經濟情況，因而也就能夠影響到我國非常時期之整個國防了。

這是從原則以及從技術方面所討論的國防金融政策中的外匯政策。

十 我國非常時期應取的銀行政策

談到我國非常時期的銀行政策，則又與以前所述的金融國防之準備工作發生着密切的關係了。如果平時的金融國防政策之準備工作做得好，則非常時期之銀行政策自然能夠很順利的實施下去，否則臨時抱佛脚是不大容易發生效力的。據我們的觀察，歐戰時英國的銀行政策行得最好，甚至連金本位都維持下去的（在名義上，英國在歐戰時是維持了金本位的）。這是有什麼緣故呢？簡單的說，是由於英國平時的金融組織與銀行制度比較最爲健全的緣故。

非常時期之銀行政策，大別之可得如下數項：(一)對政府的放款，(二)通貨政策，(三)對金融市場的操縱。爲了明瞭起見，我們將按這三方面簡明的敘述一下。不過在未分項敘述之前，有一點是必須預先明白才行的。銀行政策在上述三方面的表現，是互相影響着，互相有着密切關係的。

(一)對政府的放款。非常時期一開始，政府必然向銀行借款。這時候，無論從那一方面觀察，銀行是必貸款於政府以濟急需。不過銀行的貸款，繼起的現象是通貨增發。而通貨增發又必須有相當擔保才行。否則通貨日趨增大，而準備金則日漸縮小，這是很危險的。故就這一點而論，銀行雖然義不容辭的須貸款與政府，但是漫無止境的貸款與毫無擔保的貸款是不可能的。所以不能不有所斟酌。斟酌的依據，只有三個。第一，銀行決不能夠過分的貸款與政府；政府如需要過額的資金（即超過銀行所能擔負之能力而言），則必須：或者發行緊急通貨，或者向外借款，或者採取其他適當的政策，如發行公債與加征捐稅。但無論如何，銀行決不能毫無擔保的亂借款，亂發鈔票。這是就對政府借款而言，銀行政策上所須規定的一點。

影響不可。前已言之，如果銀行保有十萬萬元的準備金，則自非常時期自可變更準備金的比率，而發行五十萬萬元的紙幣。那麼，五十萬萬的紙幣在國內能夠濟事嗎？恐怕不見得！所以必須再有更多的數額。但是銀行準備金只有這麼一點，更加難以發行了。在這時候，沒有其他的方途；只有利用支票的用途了。如果以五十萬萬元作準備，發動五百萬萬元的紙幣，則這個數目在某一時期之內大約是足以濟事了。

但是通貨過多，一定會使物價飛漲，故銀行又非藉政府公債政策之助是不能吸收過多的資金的。於是政府公債，又成了銀行政策所必須依賴的東西；反之，政府的公債政策，亦非依賴于銀行的各種政策不可。它們之間是互有關係而互相影響着的。這是銀行通貨政策的一個約略說明。

(二)對金融市場的操縱。銀行僅僅憑藉了上述二大政策是不夠的。它必須還須乞靈於操縱金融市場的政策。此處所謂操縱金融市場的政策，實際上即是通貨管理政策。這個政策有二大構成分：(a)利率政策，(b)公開市場政策，亦即買賣證券政策。

利率政策，是影響資本市場之或鬆或緊的一個基本政策。如果中央銀行重貼現的利率低，則通貨即能夠鬆動，因而產業界的資金亦較豐富。如果中央銀行利率高，則有着相反的結果。此種辦法，在平時既有效力，在非常時期難道沒有效力嗎？我們知道，非常

時期的工商農業並不會停止的，所以金融市場也是會繼續活動的，而銀行的利率政策自然也能夠發生巨大的影響的。

談到中央買賣證券，以管理通貨額和信用的伸縮，也是一個銀行政策的重要構成分。中央銀行收買證券，則通貨額即會增高；中央銀行如出賣證券，則通貨額便會縮小。例如，中央銀行收買證券而付出二萬元的支票，則此二萬元，在信用制度較為發達的場合下，便會終於落到商業銀行之手。於是商業銀行便會以此款存入中央銀行，作為擴大信用的準備。這麼一來，銀行界的信用便可增加數倍乃至十數倍之多。而從這個舉例的說明，舉一反三，我們也可看到銀行出賣證券將會怎樣去收縮通貨額了。這種政策，確實是中央銀行管理通貨的武器。現在的英國，其中央銀行對於這種武器是常在應用的，並且大見效果，平時既然如此，非常時期也不見得不如此吧？所以我國非常時期的銀行政策中必須包含着這個武器才行。我們知道，在非常時期，通貨管理的重要性比平時要大的。由於這種管理，物價是能相當的抑平的。所以此種銀行政策，對於非常時期的物價之漲落也有莫大的關係。

但是要實施上述二大銀行政策——即利率政策與買賣證券政策，必有一個準備才行。那準備是，將各商業銀行的紙幣——即各商業銀行作為信用準備的紙幣——存放於中央銀行才行。不如是，則縱有多麼好的銀行政策，亦會感到巧婦難作無米炊之

嘆。我國目前這一方面的情况尚不如此（閱第四章），故將來非常時期一爆發，銀行政策有些是難於實行的，這是不能不早注意到的。所以我們特將我國國防金融政策分為二部分：一是非常時期之前我國金融界應有的準備工作，二是非常時期之中我國應取的政策。我們所以要把我國國防金融的方案分成二部去討論的，正以此故。

以上是關於銀行政策。

★ ★ ★

總結起來觀察，我國非常時期之應取的金融政策，雖然不止一端，但是最重要的骨幹只有三個：貨幣政策，外匯政策，以及銀行政策。由這三大政策出發，我們自然還可以引伸起來，討論到他的方面。

還有上述三大政策，是有着互相依賴和互相影響的關係。我們決不能忽略其中任何一個而可獲得美滿效果，這是可以斷言的。

以下，我們要檢討我國非常時期應有農村金融政策。

十一 我國非常時期應取的農村金融政策

現在，我國金融政策中之注重農村貸款，可說是非常時期農

村金融政策的開端了。但還嫌不足，試將農村金融政策在非常時期應當怎樣較為細詳的列下。

(1) 我們要盡量投放信用借款。農村放款，如單注重抵押，則在平時尚不怎樣發生惡劣的後果，但在非常時期，單靠抵押放款，是不能大增生產的。

我國農產，尚是小生產佔優勢的時候。許多的農民，錢是需要，但問其有何抵押，則必瞠目不能對。所以我們要盡量的作信用放款。但是所謂信用放款，每戶的數目並不需要怎樣大，有着細小的數目便行了。然在農民看來，有了這細小的貸款，不能不認為一個活動的根據。他拿去這點小額款項，可以辦種子，修理農事用具，購買肥料等等，總之他可以拿出自己心力和體力去勤勤懇懇的耕種了。耕種的結果，不只是米麥能夠獲得相當滿意的收成，其他農業副產品，如植物油，花生，絲，茶葉之類，均可連帶的興盛起來。收穫增加，農產品興旺，非特可以供給國內的應用，亦能夠輸出。這樣，一家不多，十家許多，以我國小生產的情況觀之，倘若所有的中農和貧農——尤其是貧農，能夠得到信用放款，他的農事一定能夠發展起來。這是我國銀行界須作信用放款的第一點。

(2) 第二點，利率須特別低微。前面已經說過，在非常時期我國金融家應將自己的利益置於整個國家與整個民族的利益之下，才能夠救亡圖存。現在，農民借得若干款項，如果利率低微，則他

於農事收穫之後，將本利償還於銀行，自己尚可落得一些，然後再由省吃儉用的關係（即儉約運動），他是能夠將這一些款項保存起來作為次年農事之用的。這樣一來，如果天時調順，農民的收穫一定一年平定一年，農民的購買力也一定一年增長一年。皮各 Pigeon 所謂生產增加實為戰時資源之一，在我國解釋起來應用起來恐怕將與農業發生最大的關係，因為我國現在的經濟基礎尚是農業。

(3) 第三點，銀行須盡可能的投資水利等等的工程。就現在的形勢看，我國金融界對於此類的放款已經有了開始，但是尚嫌不足。所以我們在非常時期非增加這一方面的放款不可。因為水利關係農業最大，如果這種水利的工程做得好，則農事一定能夠有更大的保障。我們要知道，在戰爭開始之後若是達到一個荒年，那是非常危險的。所以對於這種水利工作必須加以充分的注意和提倡。換言之，我國非常時期對於這類的工作，是決不能稍加忽視的。

也許有人說，這種辦法是太空虛或者太迂闊了，在非常時期怎麼能夠有如此的餘裕幹這種事。說此種話的，是沒有明白我國的特殊情形的緣故。我國在非常時期，利於延長戰爭，不利於孤注一擲。故時期一定不會很短，否則便不能夠成其為驚天動地的非常時期。只要看歐洲大戰猶延續了四年，便知此後的非常除非不

爆發，一爆發則時期不會很短，這是很明顯的。還有一點是更加重要的。我國非常時期，沿海的都市大約是非放棄不可，否則必有更大的無謂犧牲。到那時，我國生產，必然更有依賴於農村。如果我們不注重農村金融之非常時期設施，而只注重都市中設施的，則會是一個缺點的。但是這並不是等於說我國的金融政策應當忽視工商業方面；相反的，我國的工商業在戰時還須努力加以維持提倡呢。只要我國的資金能夠有辦法，則臨時在鄉鎮或工業都市（即內地大城鎮之謂）提倡民族工業並不是一件極其困難的事情，當然，更不可能是不可可能的。不過，話又說回來了，在此種場合之下，充分的通貨和足夠的準備金，將是一切企業和活動的推動力和續命湯。

（4）我國非常時期的金融政策中應有這麼一項：盡量發展農村中的信用網。

上述銀行須對農民借款，並且不須擔保，利率低微，固然是對的。但是這一切的事情若有中間人介雜其中，則恐怕結果無論如何好不起來的。所以我國銀行界，必須普設分行，支行，以及辦事處或代理處於全國各地。而這個巨大的金融網又必須居於中央銀行的領導和管理之下才行。這麼一來，所有全國各地的農民，大概有辦法直接到銀行機關去借款了。因此，中間人的可怕的中飽與種種弊端也可免除。

說到此處，在金融政策中，又必須更加注意於交通的建設了。因為交通網若不良好，則以上所述各點都不容易辦到。現在我國的交通已經很發展，但是還嫌不夠，所以為非常時期的農村經濟和金融的活動起見，這個交通網還須銀行界予以更大的借款。

（5）除直接借款於農民以從事生產而外，自然，還有倉儲和運銷二項亦必須等待銀行的放款。這一切，在非常時期將更感到迫切的需要。好在此等放款，我國銀行界已經開始進行了，將來只須加強其工作便可。

這些，均是我國非常時期農村金融應有的設施。惟有增加了農村的生產，安定了農村的社會，我們的前途才能夠有希望。這一點是大家所深知的吧。

十二 時機的利用

我國的金融政策，如上所述，第一着應在籌劃戰費，擴大通貨額，使各方面的需要均能相當的滿足；剛才所談的農村金融問題，自然亦非有充分的資金之供給，不能夠解決。不過我們還要聲明一下，此篇所列舉的種種非常時期的金融政策，只有在非常時期能夠適用，在平時，當然必須有所修改才行。因為在非常時期，我們全國各業應當以國家的生命為生命，即在金融界，亦必須抱了這個觀念才行。前所說我國非常時期必取採統制主義為原則來擬

光啟學會發行

社誌維辰北新號六甲府茲迺平北

新 北 辰

第二卷 第九期 要目：

- 魯西行政區之鄉農學校..... 閻樹枏
- 「好人團」制下的山西人民..... 張敬一
- 中學教師的修養問題..... 宋惠民
- 領事裁判權之檢討..... 侯鴻智
- 所得稅問題種種..... 會衍明
- 福利堡印象記(二續)..... 袁淵
- 亡國之後..... 吳仁佩譯
- 介紹鮑斯高十誦..... 牛亦未

目 價		預定
國內	國外	香港澳門
半年 一元	二元	三元
全年 二元	四元	四元
郵票代價	十足通用	

經售處

北池平 北平 北平

傳信書局

議金融政策，根本精神即在置個人利益於國家利益這一點上。如果我們的非常期之金融政策能夠幫助國貨業的興起，則結果我國工商業一定能夠茂盛起來。因此，也可以說，多難興邦，非常時期是能夠發展我國的經濟，增強我國的國力的。為什麼呢？因為在非常時期，我國的賤值原料和勞動，均可為我自己的企業所享受，而市場亦可為國貨所佔據，因為那時候的外貨，如屬必需品

當然要其進口，否則凡屬非必需品我們將加以嚴格的限制乃至完全禁止。這樣一來，我國的工商業，農業等等，還有不逐漸發展的嗎？但是這一切，完全要看我們的實行如何，看全體國民的愛國心如何，同時，更要看我國的準備工作以及到了非常時期其他各方面的政策如何以為斷了。

正 風

第三卷 第二期 要目：

- 錄取大學生之訓練與服務問題..... 編者
- 一貫主義..... 余天所
- 現代戰爭之速決方策..... 吳平章
- 富強之路..... 趙管侯
- 讀經(下)..... 劉天章
- 地球速度轉慢的原因和影響..... 余天所
- 商人賣貨的秘訣..... 余天所
- 綏東警訊..... 余天所
- 世運大會盛況簡報..... 余天所
- 新運近況..... 余天所
- 美國對於將來世界大戰之態度..... 余天所
- 漢譯異國物語校考..... 余天所
- 星夜觀月..... 余天所
- 馮玉祥..... 馮玉祥
- 橋川時訊..... 橋川時訊
- 華盛頓通訊..... 華盛頓通訊
- 漢化通訊..... 漢化通訊
- 南洋通訊..... 南洋通訊
- 劉天章..... 劉天章
- 趙管侯..... 趙管侯
- 吳平章..... 吳平章
- 余天所..... 余天所
- 時事研究..... 時事研究
- 編者..... 編者

本刊定價：零售每册一角 全年廿四期定閱二元四角

北平北長街五五號正風雜誌社發行



我國戰稅政策

侯厚吉

一 提高關稅

大家都知道，關稅是我國最大的經常財政收入項目，約占總歲收百分之三四十，可是邊疆稅收在戰時都是最靠不住的。我們如果不能設法維持，則國家必須另外籌一筆鉅款來彌補經常費用。

我們現在且先看看我國關稅的稅收情形。在民國十七年改訂條約以前，連復進口稅子口稅常關稅等各項海關收入在內，以十七年為最高，達一萬萬三千三百餘萬元，十一年以前則概在一萬萬元以下，至民十八年行七級稅制以後，關稅增收至二萬萬四千五百餘萬元，較十七年增加一倍，二十年修改稅則後又增至三萬萬八千六百餘萬元，此為歷年海關收入之最高數，翌年東北喪失，收入驟減，二十二年稅率雖再度增高，可是稅收亦僅達三萬萬二千五百餘萬元，二十三年稅率再度修改，稅收也不到三萬一千餘萬元，最近因為世界經濟不景氣，我國貿易萎縮，及走私猖獗的

原故，稅收大為減落，二十五年預算為三萬一千七百萬元。

在我國關稅收入中，並不限於進口稅一種，不過以進口稅一項為最多而已，大約入口稅與關稅收入百分之八〇以上。此外出口稅占百分之六或七，轉口稅占百分之五，附加稅占百分之四，船鈔及其他占百分之二或三。

就一般的情形而言，一國發生外戰，則海口被人封鎖，關稅自不免減少。不過我國的情形不同，也不可一概而論。例如歐洲大戰時期德國因為受敵封鎖，關稅減收最鉅。一九一三年收入為六萬七千九百餘萬馬克，一九一八年則減至一萬三千三百餘萬馬克。英國一方面因為本國非戰場所在，一方面因為政府增加關稅的原故，關稅收入，由一九一三年的三千五百萬鎊增至一九一八年之一萬零二百八十萬鎊。法國本國為主要戰場，可是因為政府提高關稅，關稅收入也由一九一三年的七萬萬七千七百萬元郎增至一九一八年之一十一萬萬五千七百萬元郎。由此可見戰爭對於一國的關稅收入，不一定都有嚴重的打擊。可是說到我國

情形却又有些不同，我國素無海軍，海口的防禦極為薄弱，而對外貿易百分之五〇以上又集中於上海。若再加上廣州、天津、青島三處，則四處商港合占我國對外貿易百分之七八十之多。一旦戰事發生，敵國只要派遣幾條兵艦封鎖四處海港，則我國進出口貿易全在宰割之下，而關稅收入也就不免減至於零了。不過還有一線希望，便是我國為國際的主要市場，對方因為顧全國際商業關係，未必敢也未必能貿然封鎖我國海口。在這種國際關係的掩護之下，戰時我國商務縱不能如平時自由，可是也不致於完全被隔斷的。

由上看來，一方面戰時我國關稅收入既有這樣的不可靠性，而同時關稅收入在我國經常歲收中又占百分之四十的地位。那末，我國今後的對策，便是如何在這種不利的情形之下，謀關稅收入的增加或維持了。我們也可以分進口稅及出口稅兩方面來討論：

第一進口稅 我國的進口稅率，自民國十七年以來，經過幾次的增加。十九年將進口稅率分為十二級，最低為百分之五，最高為百分之五十。二十二年五月將進口稅率普遍的提高。二十三年七月進口稅率又有一部份的修改。現在我國的進口稅率，似乎已達相當的高度。可是我們若與同時他國的入口稅率比較，則我國的入口稅率還算是世界最低的一國。我國現在的稅率，實在還大

有增高的可能。因為戰時的需要將稅率略為增高，更不致引起各國的反感。歐洲大戰的時候，各參戰國家對於進口稅率，莫不是儘量提高。此刻的問題是如何決定選擇增稅商品的標準。我以為我國政府對於戰時入口稅政策，應取的原則大約有：

- (一) 奢侈品的入口稅率應當特別加重。例如烟、酒、化妝品等。
- (二) 非必需品的入口稅率應當加重。
- (三) 我國戰時需要的軍需品及其他物資不應增稅，必要時且需減稅。

(四) 已經很重稅率的入口品，不應再增加稅率，以免影響其輸入額，間接即影響稅收。

至於各種入口商品的增稅的可能性，則應由稅則委員會詳密研究，以供政府的採擇。例如該項商品的國內產量，現行稅率的高度，供給國家的產銷情形，我國的需要性質及程度，途中運輸的情形等等，都應當詳細分析。然後再根據這些材料，來決定該項商品的稅率是否有增加的必要，或有增加的可能。美國稅則委員會的工作，實在是很值得我國效法的。

第二出口稅 出口稅是一種已歸淘汰的稅。現在世界各國中還保持着有出口稅者，恐怕只有我國了。考我國稅則對於許多出口商品，都是免稅的。對於一部份征取出口稅的商品稅率，也都

不高。出口納稅品的平均稅率不到百分之五。這個稅率雖不算很高，在原理上出口稅總足以阻礙出口貿易的發展，而有取消的必需。不過暫時廢除出口稅，既不可能，則我們也不妨一方面對於本國不必需或有剩餘的出口品免稅，一方面則對於戰時必需的軍需原料或物資，採取重稅的政策。這樣一方面既可以限制必需品的出口，一方面又可以增加關稅的收入，實在是一舉而兩得的辦法。

二 整理鹽稅

鹽稅屬消費稅之一種，係對食鹽而征收的稅。考食鹽為人生必需品，貧者不能少食，富者不能多食。所以鹽稅不分貧富，一律征收，實在是一種不公平的惡稅。有許多國家都已廢除，獨我國則為關稅以外的最大國家稅收，占歲入的百分之二十。近年以來，因為稅率迭次的增加，稅收也逐年增進，茲列表於下：

民國	收入額	增加率
七年	五四、二七六、六〇〇	一〇〇
八年	八五、三七〇、五〇〇	一五七
九年	一二九、六九三、〇〇〇	二三八
十年	一五五、一一二、六〇〇	二八五
十一年	一四五、二九二、二〇〇	二六七
十二年	一五九、二四七、一〇〇	二九三
十三年	一七五、九五〇、〇〇〇	三三四

鹽稅的增收成績較關稅而上之，在財政上似乎是很有希望的租稅。不過我們須知道，這完全是增加稅率的結果。現在稅率每市擔增加到十餘元，已差不多無可再加。例如民國二十年鹽稅改秤以後，七八九三個月鹽稅反減少了九百萬元，這就是不勝負擔的表現。所以今後要謀鹽稅收入的增加，決不能再從增加稅率方面打主意，而應從改革鹽政方面着手。民國二十年國民政府立法院曾通新鹽法若干條，若能實行，誠鹽政上之一大改革。可惜財政當局恐怕新法實行，鹽稅的收入或有損失，所以不肯輕言改革。其實果行新法，稍假時日，鹽稅收入必有盈而無絀，不必多所顧及。而且改革之後，鹽政乃能整齊劃一，不像以前的紛亂。將來一旦發生戰事，政府也易於加以統制。茲就其改革方面要點言之：

(一) 廢除專商制度。新鹽法第一條規定鹽就場征税，任人自由買賣，無論何人，不得壟斷。按此制，經政府許可者所製之鹽一律交歸政府管理之倉坵，俟征税後而後賣出。一任人民自由貿易，不加限制。昔時所有引商官運官銷及其他類似制度之法令，一概予以廢止。這樣一來，各地食鹽可以自由流通，不致像以前因為有專商引岸的指定，常使人民不得不吃價昂貨劣之鹽，而可以購買鄰近銷區的價廉食鹽。因之走私的風氣也可以減少。

(2) 整理場產。新鹽法中關於場產整理方面，其要點有三：
(一) 第十二條規定凡產少質劣成本過重或過於零星散漫之鹽

場，政府認為不適宜者，得裁併之。根據此條，煎鹽之資本過高，鹽質劣下者，即不由自由競爭而消滅，政府亦得予以裁併。(二)政府於鹽場適宜地點，建築倉坵，以為儲鹽之用。凡製鹽人製成之鹽，應悉數存儲政府指定之倉坵，不得私自存儲。按管理場產自以建築倉坵為要務，使鹽均能歸坵，則可以防私而保稅。(三)鹽場設置鹽質檢查員，凡鹽存入倉坵前，應經鹽質檢查員之檢定，不合食鹽標準之鹽，應另行存儲，所以重民食而杜攪雜。

(3)劃一稅率。我國食鹽現行稅率，不僅太高，而且太不均勻。就最近的統計，合正附稅最高者達十元四角，如鄂岸西岸。十元及十元以內九元以上者有湘岸皖岸。最低者如川北的鹽區僅一元二角。就是在同一省份，常因鹽的來源不同，鹽稅也有高低之別。鹽稅既如此之不均，其結果走私乃極為盛行。新鹽法則將食鹽稅率劃一征收，食鹽每百公斤一律征稅國幣五元，不得重征或附加。此外海鹽每百公斤征稅三角，又等及農業用鹽一律免稅。稅率既已減輕劃一，則走私者無利可圖，當然不致再犯國法。走私減少，稅收自可增加。同時新法并規定秤放時除實在皮重外，不得有加耗等名目，這樣也可以替國庫增收一千餘萬元。

(4)改革鹽務機關。我國鹽務機關，除鹽務署稽核總分支各所及收稅局以外，尚有運貨公署權運局運銷局督銷局掣驗局等名。這種機關重複者甚多。而且職權劃分不清，行政效率毫無可

言。每年鹽務行政經費則不下三千餘萬元之多，鹽務收入為之侵蝕十分之二。新鹽法則規定中央設鹽政署及稽核總所，直隸於財政部，各產鹽場區設鹽場公署及稽核分所。因為採取就場征稅任人民自由貿易之原則，故行政方面除編制場警以供稽查以外，在各區無設立緝私機關之必要。即銷鹽各省也無須設立鹽政機關。這樣一來，鹽務行政經費便可以節省多了。

附二十二年份吾國鹽務機關支出表

稽核機關經費	八、四一三、六三四
稅警經費	五、〇六二、一六三
行政機關經費	三、二七八、八七九
稅警特務團經費	九、〇三三、〇四七
緝私機關經費	一、〇〇五、七七四
其他機關經費	一五四、三八三
其他支撥	四、〇二七、六一〇
總計	三〇、九七五、四九〇

新鹽法的這種改革，一方面可以減輕人民負擔，一方面又可以擴大官銷而增稅收，實在是一種很好的辦法。其所以遲遲未能實行者，實在政府恐怕改革之後，收入短絀，影響國庫。其實這完全是杞人之憂。按二十二年鹽稅收入為一五六、八八一、二六〇元，而現款實解中央者為六三、五七四、二九八元，其餘均為地方挪用。此項實解國庫六千餘萬之內，除去鹽務經費三〇、九七五、四九〇元以外，中央實得純收入每年約三千餘萬元。若新法

實行稅率劃一以後，則據專家估計，每年銷額必在三千萬公擔以上，每年鹽稅收入至少約計一萬五千萬元，而就場設官征稅，裁撤地方機關，每年支出經費至多在一千五百萬元。是中央純收入均在二萬三千五百萬元，比較未改革前增收四倍以上。

上述各點，在平時經濟中已為必要之圖，以之應付戰時經濟，尤為急不暇緩。我國如果要增加鹽稅的收入，以應付平時的歲出，或戰時的經費所需，則非立刻由實行新鹽法改革鹽政作起不可。

三 創辦專賣制度

所謂專賣制度，便是國家將某種消費品之販賣由國家獨占，或將生產連同獨占，其由私人生產者，也歸國家收買。私人之欲消費者也非向國家購買不可。國家處於獨占地位，在價格之中，寓藏稅額，所以也是一種課稅方法。這種方法，一方面可以免除在高稅率下商人漏稅走私之弊，同時因為國家亦為企業者的原故，利潤收入也因獨占而移歸國庫。從財政的立場確是一種優良的辦法。

這種專賣制度在戰前已實行者，有奧匈法意俄塞土諸國。只有英德兩國戰前未曾行過。但是德國在戰前已曾計劃過煤油獨占，戰後傑非 (Jaffé) 等也極力主張以專賣制度來彌補戰後財政。意大利戰時更利用專賣收入為戰稅之一主要收入，戰時四年

間意大利專賣收入為三、四、四百萬里拉，較戰前增收額為一、〇二、八百萬里拉，占意國戰時歲入增收額百分之二五，僅次於直接稅。此外日本之專賣品有菸草、食鹽及樟腦。小川鄉氏更極力主張以專賣制度來應付戰後財政。

說到我國，尚無專賣制度的設立，為準備戰時財政起見，似宜從速選擇適當的商品實行國家專賣。大抵適於專賣的商品，有二個重要的條件：第一、人民消費量必需很大，而且沒有若何彈性，在銷場方面不感困難者。第二、生產流通能作集中的組織，便於管理者。例如煤油、食糖、食鹽、煙草、火柴等等，都是適宜於專賣的。

至於專賣的辦法，廣東對於食糧的專賣辦法，可以參攷，茲錄如下：

(一) 政府在廣州惠陽揭陽各處設立製糖廠。
 (二) 擇全省著名糖業店號十家為全省糖業營運商。組織聯合辦事處，並須繳保證金四萬元，以為遵章辦理推銷之保證。由糖業部在各屬市鎮設立糖業公會十三所，糖業運商在各公會範圍內設置分銷商二百四十家，代理推銷事宜。分銷商每月最少推銷蔗糖一百擔，且繳保證金三百元，為確實依照省府規程推銷糖業，不得買賣私糖之保證。

(三) 凡本省糖廠出產之糖，如運出廠時，須向國貨推銷處糖業部領取出廠許可證，方得出廠，否則作私運論。凡舶來糖入口須

由營運商向糖業部領取入口許可證方准入口，經領許可證之糖，存儲公倉，如運銷時須申請領運銷證，方得提運。舶來糖及本省糖如有運出省外，亦須領出省證。

(四)自糖業部成立日起，糖商所存之糖須登記。零售之糖在五斤以上須具發貨單，否則作私糖論。凡犯私運者依照財廳緝私處章程辦理。

四 舉辦所得稅

自國民政府於二十五年七月二十一日公佈所得稅暫行條例及行政院於八月十八日決議公佈所得稅施行細則以來，於是我國久擬試辦而不果的所得稅，將於本年十月一日及二十六年一月一日起征。這實在是當今之一急務。就國防經濟的立場上而言，所得稅實有急起實行的必要。這有幾點理由：第一我國經常歲收向賴於間接稅各關鹽統三稅等收入，一旦戰事發生這些稅收都大不可靠，為未雨綢繆起見，我國實有亟行舉辦直接稅之必要。而直接稅中之一種，即為所得稅。第二所得稅依照個人之納稅能力征收，極合公平的原則。本來是一種性質優良的賦稅。第三所得稅收入有確靠性。一國之內有各種財源，這種財源可以繼續發生所得，因此國家可以獲得確實的稅收。第四所得稅適於伸縮性。所得稅之征課，納之者都是中流社會以上之人。當平時寬其稅率，足

以增進國民的富力。一遇非常時期又可稍增稅率，以應付緊迫的需要。因為以上幾個原因，所得稅在平時為一種負擔公平的健全租稅，在戰時又是極富有彈性的一種租稅。特別是在我國畸形稅政的狀態之下，該種尤有亟行舉辦的必要。

自歐戰以來，世界各國的租稅制度，都有趨於以直接稅代間接稅的趨勢。而直接稅中的所得稅，尤其占有主要的地位。茲將一九三二年各國稅收總額及所得稅所占百分比分列如左：

國家	稅收總額	所得稅%
美國	二、一七一、九二七千美金	五〇·七
英國	七五二、三八五千鎊	四三·三
法國	三四、七三二百萬法郎	三〇·一
意大利	一五、八一二百萬里拉	二四·二
法國	七、九六五百萬馬克	二三·六
日本	六八三、七二八千日金	二〇·二

由上表看來，可見所得稅在各國財政中地位之一斑。說到我國，則所得稅雖然籌擬已久，可是屢以事實上的困難，未克實行。直到本年才正式開始舉辦，查我國實行所得稅的困難不外二點：第一我國工商業都不發達，人民所得甚微。所得稅的稅源本為人民各方面的所得，稅源既不豐富，所得稅當然也難于豐旺。第二所得稅稅源大多來自人民的財產及工商業。而人民的財產額多在官廳登記。工商業的損益自然要記載於賬簿。在賬簿組織健全的國家無不論記賬查賬均很周密，隱瞞偷漏，實非易易。可是說到我國，則

人民的財產既未登記，而賬簿制度又極為幼稚。實行所得稅當然要發生種種困難。第三所得稅以公平普遍為重要原則，而我國則以租界關係，有時法律效力在所不及，難免發生逃稅的事情。

因為這幾個原因，所以我國實行所得稅，很不容易。不過無論何國，在實行之初，莫不都是困難萬端的。我國實行所得稅當然也非絕對不可能。所以這次政府毅然的舉辦所得稅，實是我國稅政的一大進步。一方面可以使我國平時稅制進於健全的地步，一方面則又可以使我國將來稅收較富於伸縮，以應付戰時的需求，而免除臨淵結網的毛病。現在將我國所得稅實行辦法及應行改進之點分述於次：

(一) 所得的範圍 根據所得稅暫行條例，所得共包括三種：

第一類 營利事業所得

(1) 凡公司商號行棧工廠或個人資本在二千元以上營利之所得

(2) 官商合辦營利事業之所得

(3) 屬於一時營利事業之所得

第二類 薪給報酬所得 凡公務員自由職業者及其他從事各業者薪給報酬之所得

第三類 證券存款所得 凡公債公司債股票及存款等利息之所得

由上看來，我國所得稅所及的範圍，實在比英美各國為狹隘。一切證券存款以外的資本所得，既無課稅的規定，都市房屋地產等所得，也不在課稅之列。這樣一來，許多有充分負稅能力的資本家及地產家，到可以不受所得稅的負擔了。不論在社會觀點上太不公平，在財政收入觀點也不合算。

(二) 稅率 此次規定所得稅率，頗為低微。將來大有伸縮的餘地。在第一類即營利事業所得中，所得純益百分之五以上，始課以百分之三十，而最高稅率，亦止於百分之五十。第三類所得即證券存款所得則一概課以百分之五十，比之他國，可謂極低。至第二類即薪給報酬所得，則最低三十元至六十元者，每十元課稅五分。月入百元自納稅六角，比之現行所得捐的稅率，已大為減低。

(三) 估稅 估稅方法本有調查申報稅原報告及稅源征課之不同。現在我國的保用者，係兼採各種方法而并用之。例如第一類多用申報，第二類多用扣繳，第三類兼用扣繳與自繳方法。同時并設立審查委員會，負責審查之責。

總觀我國所得稅制，因係初辦的原故，只求其簡捷易辦，對於勞力所得與資本所得，沒有分開而課以不同的稅率。對於家庭負擔，也沒有特殊規定，是其二大缺點。將來所得稅實行較久，我們希望能夠注意到這點才對。

五 舉辦遺產稅

遺產稅也是一種重要的直接稅。為財產所有人死亡以其所有財產移轉於他人時所課之稅。在我國目前雖然實行不易，可是他的困難實在比所得稅還少，所得稅既能實行，遺產稅當然也可以舉辦。遺產稅與所得稅的一個最重要的問題，都是調查困難。但調查遺產還比較容易，尤以不動產隱匿不易。若厲行繼承遺產，必須登記，才能確定其權利制度，則更不易於隱匿。所以我國遺產稅實可從速舉辦，無論在平時稅政及戰時稅政，都是必要的。

本年財政部會公布遺產稅暫時條例，經行政院第二五六次會議修正通過，茲將其要點錄下：

(一) 凡中華民國人民於死亡時遺有財產，或凡在中華民國領域內遺有財產者，於繼承開始時，課承遺產稅，以為承受遺產確定之證。

(二) 遺產範圍 所謂遺產係包括：(一) 動產。(二) 不動產。

(三) 其他一切財產上可生收益之權利。

(三) 課稅方法 遺產稅按遺產總額計算。草案所採取的課稅方法，為總遺產稅。本來課稅遺產之法有二。第一就死亡人的遺產總額而課征，不問繼承人之多少及與死亡者之親屬關係稱為總遺產稅法。第二按繼承人所分得之遺產的一部份而課征，就每

繼承人對於死亡者之關係而有區別，稱為分遺產稅。就財務行政上而言，總遺產稅手續簡捷，稅率劃一，財政收入亦鉅。但不能對繼承人與死亡者之關係，加以顧及，是其缺陷。

(四) 課稅 據行政院的修正案，遺產應課之稅率，依超額累進計算，遺產價額不滿五千元者免稅。自五千元至二萬元之額課稅百分之一。此後超額累進，直到超過一十萬元之額課稅百分之八十。

(五) 逃稅問題 遺產稅的稅率，既採用累進率，增加很速，所以逃稅的可能也很大。逃稅的方法很多，有由繼承人自圖逃避，有由授產人助成繼承者之逃稅。關於前者，如呈報不實，及貶估遺產價額之類。此項弊端，頗易詰查。關於後者，則情形較為複雜。舉例說明之：(一) 死者生前以財產作贈遺之物，分與繼承人以圖逃稅。關於此項補救辦法，美國有所謂贈給稅之規定。凡關於財產上的贈與，都課以與遺產稅相同的稅率。我國遺產稅率案也有類似的規定：「被繼承人（即死者）在生前分析財產或以遺贈之意思而為贈與之財產，於其分析或贈與時，應先向征收遺產稅機關申請登記，並提供其應納遺產稅之同等金額於繼承開始時課稅之。」(二) 死亡者在生前故意增加遺產之負債數額。例如先將所有財產送給繼承人，復向其購回，以原產為抵押，一轉移間，使財產負債甚鉅，以為遺產稅減付的地步。對於此種弊端，各國遺產稅法，多有嚴

格的規定，以爲防制。例如法國對於遺產之負債，須真實者，始得免除。此外尚有不予免除者。我國草案規定被繼承人之債務可以免除。但對於防止逃稅方法，則無規定。

(六) 申報 負有完納遺產稅義務之人，應將被繼承人死亡事實於十日內向所在地征收遺產稅機關申報。

(七) 處罰 意圖減免稅額而爲隱匿遺產之行爲者，除照補稅額外，并科以所匿二倍至五倍之罰金。

六 征收臨時財產稅

臨時財產稅，是各國爲應付非常支出臨時所征課於人民財產的租稅。在上古時候，即已施行。如希臘都市時代，二世紀的羅馬，中世紀的英法德意等國，都在非常時期征收臨時財產稅。歐戰前各國爲籌備戰費起見，征收「國防稅」，也是臨時財產稅的性質。戰後，各國因爲負債過累，爲應付非常時期財政而征收臨時財產稅者也很多，例如德國的「帝國緊急犧牲」，意大利，波蘭，捷克，意大利，匈牙利，希臘及蘇俄等，都是實行過的。

臨時財產稅與財產稅同爲由人民的財產所征課而來，但是却有二點不同的地方。第一所謂財產稅係以國民財產爲課稅的客體，依平時經常財政手段而定期賦課的租稅。稅的客體雖然是財產，但稅的來源則爲財產每年的收益。至於臨時財產稅，是爲應

付臨時的鉅額支出，而課於財產本身的稅，并不以該年度內人民財產的收益爲限。第二財產稅是繼續征課的，臨時財產稅則只限特定時期內的一次或若干次。事態一告平復，臨時稅失其目的，自然即隨之而消滅。

臨時財產稅的一個長處，便是征課簡單，而且可以利用戰時人民愛國心理，課征容易。同時他的一個最大的困難，則爲國民財產調查不易，而且貨幣及無形財產，都容易藏匿。事實上負擔金額者，不過土地房屋等等有形財產。茲先將各國所行臨時財產稅的辦法，歸納如下：

(一) 課稅物件 通常包括一切動產不動產有形財產及無形財產等，但家具消費財及債務等均應除去。

(二) 納稅人 分自然人及法人兩種。

(三) 財產評價 原則上以財產的市價爲標準。

(四) 稅率 規定一免稅標準，標準以上適用階級累進法。對於土地家屋等有形財產較重，對於資本等無形財產較輕，因太重恐易於發生隱匿。

(五) 繳納時期 多採用分期繳納的方法。

我國財政調查極爲幼稚，戰時適行臨時財產稅，當然有很大的困難。不過如果能做蘇俄辦法及早適用全國國民財產總調查，先由全國人民自行填報，再由各級政府審查，如遇填報不實，處以

相當的罰金，也未始毫無辦法。如果能辦理妥善，這筆收入，必相當可觀的。

除以上所述各項以外，其他有實行之可能的稅收，還有下述二種：(一)戰時所得稅。戰時所得稅是歐戰各國普遍採行的租稅。例如英德法丹麥意美奧匈諸國，均先後適行戰時所得稅而收穫相當效果。不過我國國情頗為不同。我國私辦軍需工業及與軍需有關係工業尙少，戰時因戰事關係而獲利的工業，一定不多。因之各種租稅，也難望鉅額收入。不過有可能的時候，也不妨做他國先例參照國情斟酌辦理。(二)娛樂稅，在電影院戲院舞場音樂會酒館各娛樂場所附加捐稅。這種辦法，輕而易舉。不過有一點困難，便是我國娛樂場所，上海占去一大部份。可是上海因租界關係，又難與政府一致，我以為我國可以先與租界當局商量合作辦法。如果租界娛樂場所拒絕，則我們可以用其他的方法以為抵制。例如中國報紙一律不登他的廣告等等，都是可以實行的。

總之，我國現在已至非常時期，非常時期的政策立刻應當決定。在非常時期中，我國的稅政，固然一方面應當籌設新稅以謀開源，同時也應當極力整頓舊稅。這樣則退可以不致經常收入感覺不敷，進可以以增稅收入彌補戰費之一部，這是我們應當深切注意的。

學術

海陸軍協同作戰述略

海上旅行團

現代軍制之研究

楊勁支

關於師團進配原則之說明

張亮清

關於攻擊上軍直屬砲兵用法之概要

陳明

包圍問答

寶明

海軍戰術

寶明

戰略要論(續前)

寶明

野戰空軍之用法(續前)

寶明

摩托化與航空觀測(續前)

寶明

防空勤務(續前)

寶明

海岸砲兵戰術與技術(續二卷三期)

寶明

歐戰史(續前)

寶明

陣中勤務(續前)

寶明

拿破崙戰史(續前)

寶明

未來之夢從歐洲現在外交軍備上設想將來戰狀

張亮清

國防概論

張亮清

專載

楊勁支

讀總理遺教之認識(續前)

楊勁支

調和西北回漢民族感情的要點

楊勁支

蔣委員長對粵黨政軍人員訓辭

楊勁支

雜俎

楊勁支

美國參謀大學概況

朱世民

世運選手團隨征記

馮有真

國代大會軍隊代表軍事教育機關候選人選舉經過

馮有真

目

要

民國九年十月二十五日出版

大陸月刊

第二卷第九期

零售每冊三角
半年六期連郵一元六角五分
全年十二期連郵三元三角

編輯兼發行者 陸大月刊社

社址 南京漢口路陸軍大學特別黨部內

現代青年

四卷五期要目

卷頭言——禍國救國都在雙桿階級汪冷洋
 日本的少年團……澤民
 論享樂……李保銳
 青年消息集錦……編者
 名言與軼事……編者
 千古英雄秦良玉……相抱輪
 怎樣研究社會學……華君
 現代知識……編者
 在地質館裏……果然
 現在我們所需要的理論與實踐……突浪

北平宣內
 抄手胡同
 現代青年社發行
 每期二角 全年二元 半年一元

時論旬刊

本刊週年紀念致詞……編者
 從情理上裁決桂局……李晉天
 論成都事件……上官性康
 蘇聯黨獄之剖視……王裕先
 中華民族文化過去與現在
 在檢討(續)……李晉天

整理我國舊稅制與開徵所得稅
 之商討……梁登高
 日英關係之展望……關星三
 但澤問題的斷面……曾衍明
 南洋各地排擠華僑之分析……田粵人
 彭家村……固強

每期六分 半年一元 全年二元
 南京鐵管巷四達里十八號
 時論旬刊社發行

市政評論

國民經濟建設與都市……董修甲
 都市中的特別估稅……殷體揚
 近世市政會計應有之……程文瀾
 培養行道樹之我見……唐季清
 明日之城市……陳念中
 青島市行政組織與其……馬超俊
 建設……顧執中
 大上海公共租界人口研究……富執中
 上海法租界與清道工作……朱英
 上海最現代化的城市……梅君譯
 近東現代化的城市……李鴻清
 一月來的市政紀要……李鴻清

每册六分 全年連郵七角
 杭州將軍路洽豐里六二號
 市政評論社發行

晨光週刊

西班牙內亂的展望……何邦甸
 論中國的現狀及其未來……李希賢
 舊教育之崩潰與新教育的建設……董啓俊
 父母溺愛兒童的非是……董壽机
 國旗……呂舉鰲
 杭州的扇子……俞友青
 未婚妻……蔣廷黼
 海盜……閔子
 愛的交爭……洪璧如

每册三分 全年連郵一元五角
 杭州新民路
 正中書局發行

民間意識

國防教育問題與四川教育資料
 國防教育之要點與必需……同人
 四川期刊有關經濟之四川教育資料索引提要……居父主輯
 明日的教育果還要得嗎？……君澤
 我不同意今日學校大興土木……天問
 師道士氣學風之不健康……雙文
 東謝教育家責任之先生……雙文

每份三分 全年六角
 社址：成都文殊院巷

會計雜誌

一、幣值變動時會計方法之研究……盧其昌
 二、論財產目錄之本質……陸善熾
 三、我國銀行主要帳簿制度之研究……顧安素
 四、內部牽制組織論(續完)……張介源
 五、電廠工資會計之實施……胡景濤
 六、資料 太原西北實業公司統一所屬各廠會計組織之概況
 七、附載 對於所得稅問題之管見

會計叢書
 改良中式簿記概說……徐永祚編著
 改良中式簿記實例……徐永祚編
 改良中式簿記論集……徐永祚編
 成本會計綱要……陸善熾譯
 決算表之分析觀察法……徐永祚編著
 英美會計師事業……徐永祚編著

每本一册 零售每卷四角 全年連郵四元 特價二元四角
 本誌合訂本每卷一册 每册定價三元 特價二元四角
 對於所得稅問題之管見
 所得稅暫行條例施行細則

康藏前鋒

爲西康建省會進一言……裕恆
 西康教育無補助之價值歟……昌伯
 如何達到實質上的統一……國桂
 西藏兵制實略……伊博瀾
 開發西康兩大問題——民族與宗教……申勉
 從世運會得到的教訓……昌伯
 西藏史地(續完)……劉丹梧
 西藏東部鑛產概況……劉丹梧
 二十五年康藏回苗教育設施計劃
 西康圖書館整理計劃(續完)……劉紹禹
 西康康定鍋莊調查……康定通訊

南京曉莊
 康藏前鋒社發行

徐永祚會計師事務所出版部發行
 上海愛多亞路一二三號三樓

民族

每册二角
定閱半年
一元一角
全年二元

版出社誌維族民號〇四〇一路州蘇北海上

第四卷第九期

- 病態思想的矛盾..... 陳公博
幣重言廿之經濟提攜..... 唐崇慈
經濟建設的幾個先決問題..... 何炳賢
西班牙內亂與歐洲..... 郭威白
日本政局之新動態..... 林雲谷
中蘇兩國憲法草案之比較..... 金鳴盛
新貨幣政策實施後對外貿易之剖視王伯顏
美國白銀政策的檢討..... 侯厚吉
近二年法國政治的演變..... 趙康節
所得稅的歸宿問題..... 蔡鼎
國際法上之締約觀..... 朱君惕
靜態經濟學與動態經濟學..... 劉聚敖
先秦諸子戰爭之理論(下)..... 郭登輝

中華法學雜誌

新編第一卷第一號

- 中華民國法學會宣言..... 覃振
中華民國法學會組織要義..... 張知本
中華民國法學會之使命..... 洪蘭友
本刊之使命..... 孫科
憲法草案中之元首制..... 居正
司法改造之三時期與最近司法之興革..... 楊幼炯
今後我國法學之新動向..... 劉陸氏
建立中國本位新法系的兩個根本問題..... 聞亦有
會計法施行前應有之準備..... 夏勤
論公設辯護人制度..... 翦伯贊
先秦「法」的思想之發展..... 宋述樞
德國授權法檢討..... 蕭文哲
現代德國司法制度..... 鄧克愚
意大利之新監獄政策..... 鄧克愚

廿五年十五月底止
向南京接洽
正書局定閱
全年二元
半年一元二角
七角五分
國內郵費
加外郵費

國論月刊

上海赫德
路合泰坊
國論月刊
社發行

- 人類理智與世界和平..... 李璣
東西文化的交感及其動向..... 龍天華
現代世界憲政新思潮..... 汪緝熙
國防與外交..... 謝承平
國防教育問題..... 左正誼
邊疆的經營..... 宋連波
一九三五年航空技術與實習..... 胡公俊譯
危機中的歐洲合作..... 孟南譯
集體之不安..... 郭漢烈譯
希特勒如何改造德國..... 楊剛譯
特別議會後的日本政局..... 靜觀譯
救貧政策的研究..... 鄭江南
我國戰時財政中的租稅問題..... 顧恩浩
日趨困迫的列強財政..... 張希為譯
政治底起源及其科學根據..... 黃欣周
我所見之日本..... 左舜生

教育與學

第三期

- 教育評論..... 常導之等
心理學的方法..... 高覺敷
青年心理衛生教育..... 紀祥陸
理想的教育視導員..... 周邦道
實施修正小學課程標準的準備..... 楊駿如
關於中國文字的本質問題..... 洪秀芳
參觀全國兒童教具玩具展覽會之後..... 倪翰芳
英語在國際發展上之趨勢..... 徐同鄴
以科學方法教授現外國語..... 徐仲年
中學英語教學之商榷..... 朱景遠
語言學習之原理..... 蔣石洲譯
新土耳其的民族教育..... 方惇頤
法西斯統制下意大利的初等教育..... 孫邦正
英國成人教育及其組織..... 程國敬
馮道以前文化讀物的雕刻版本..... 陳竺同
南宋的民族英雄宗澤..... 李仲融

每册二角
全年國內
二元二角
特價八折
十月底止

局書中正 路河北南京 處：定閱

所廣推誌維

汗血

週月刊

歡迎訂閱

本刊登戶注意

定戶諸君：如有更改地址，查詢事項，請開明下列各條，俾便檢查，否則恕難照辦。

- (一) 定戶姓名
- (二) 詳細地址
- (三) 定單號數
- (四) 定閱日期

此項函件請寄上海白克路同春坊卅七號汗血書店

茲附上郵銀圓角分訂閱

汗血刊年份請自卷期起照下列詳細地址按期寄下為荷

此致

上海白克路同春坊卅七號

汗血書店 台照

年 月 日

啓

姓名	寄刊地址 <small>國外請中西文並列</small>
(省縣請詳寫明)	



優待券

憑此券直接向本店訂閱全年，可享優待利益：

- 一、汗血月刊全年十二册，連郵僅收二元。
 - 二、汗血週刊全年五十册，連郵僅收一元二角八分。
- (代定處所無效)

汗血

週月刊

歡 迎 分 銷

本店發行之各種刊物，內容精闢，編排新穎，售價低廉，由撰稿以至發行，無處不利，為前提，現定戶激增，銷數日多，本店為便利讀者購買計，擬廣設分銷處，倘蒙擔任代售，請即來函接洽。

(詳章承索即寄)

汗血書店啟

已設分銷
及代定處

江蘇省

上海

開明書店

新中國書店

生活書店

時代圖書公司

上海雜誌公司

作者書社

光明書局

華通書局

羣衆雜誌公司

中國圖書雜誌公司

中國雜誌社

大公報代辦部

大新書店

永華書店

真茹

南新書店

江灣 復新書店

南京 吉士書店

南京 新生命書局

立達書局

正中書局

中央書報社

大中書局

中央書局

鍾山書局

維實書局

育英書局

文華書局

交通書局

蘇州 小說林協記書社

世界書局

常熟 錦甫書報社

常熟 常熟書店

鎮江 振華公司

鎮江 東華書局

無錫 中央書局

無錫 正中書局

松江 大同書局

南通 教育書局

徐州 徐州廣告社

淡光書局

廣州 文毅書局

汕頭 上海雜誌公司

汕頭 南光書報社

福建省

福州 新民書局

廈門 中外文具社

建甌 開明書店

山東省

濟南 濟南雜誌社

牟平 申報分銷處

河北省

天津 直隸書局

河南省

開封 四方書報雜誌公司

鄭州 中華書局

開封 怡和報社

南陽 中華報社

洛陽 中華報社

四川省

成都 開明書店

重慶 現代文化社

北新書局

開明書店

民衆書報社

益民圖書店

今日出版合作社

中國圖書雜誌公司

廣漢 廣智書局

嘉定 開明書店

自流井 興華書社

湖北省

漢口 生活書局

現代書局

武昌 濟世堂興記藥房

新光書局

新生命書局

誠信雜誌推廣所

北新書局

宜昌 新生書報雜誌社

江西省

南昌 大東書局

九江 大中華書局

安慶 世界書局

蕪湖 科學圖書社

陝西省

西安 西安派報社

商縣 天津大公報分銷處

隴縣 西北派報社

臨潼 西北派報社

湖南省

長沙 金城圖書公司

湖南教育用品社

綏遠省

綏遠 綏遠新聞社

甘肅省

甘谷 中國雜誌分銷處

天水 中國雜誌分銷處

新加坡

啓華公司

華新書局

古巴

民聲日報

安南

美羣印務局

中華郵政特准掛號認爲新聞紙類 汗血月刊 國民政府內政及中央黨部登記

第八卷第一一期

中華民國廿五年十一月一日發行

定價

每月一冊 一日出版 全年十二冊	訂購辦法		郵費
	冊數	價目	
零售	一冊	二角	國內及日本
預定全年	十二冊	二元	
		三角	澳門香港
		九角六分	
		二元四角	國外
郵票代價十足通用			

廣告刊例

等第	地位	全面	半面	四分之一
特等	底封面外面	八十元		
優等	前後封面之內面及對面	六十元	卅二元	
上等	圖畫前後及正文首篇對面	五十元	廿八元	十八元
普通	首篇以外之正文前後對面	四十元	廿四元	十五元
詳細廣告刊例承索即寄				

編輯兼 劉達行
 發行所 汗血書店
 總發行所 上海白克路同春坊三十七號 電話九五四二號
 特約發行所 南昌中山路三六八號
 印刷者 汗血書店
 分售處 各埠大書店

汗血月刊社徵稿條例

- 本社專以研究批評現實政治問題並求具體解決方案鼓舞實踐精神爲主旨竭誠歡迎海內外學者發表意見其範圍如下
 - 1 現行政治制度之利弊
 - 2 歷代政治之得失及其教訓
 - 3 政治上種種習慣之研究及改良方法之探討
 - 4 各種實際問題發生之因果及改進方案
 - 5 建設新中國之具體方案
 - 6 各省現實政治之研究與批評
 - 7 中國政治與國際關係
 - 8 各種政治上之教訓與先例
 - 9 各種國際政治問題之分析
 - 10 各國歷代政治家之政策手腕及其影響
 - 11 其他有關政治運用之材料
 - 12 介紹各國歷史政治上偉大人物之事蹟
 - 13 政治上有趣味的軼事
 - 14 各種調查統計之搜集
 - 15 各種勵志幹硬幹快幹的精神
- 本刊文字重實際問題的研究
 本刊內容分汗血論壇重要論著政策方案譯述調查政治家傳記汗血故事汗血文藝等欄
 凡經審定登載之稿件酌致現金報酬(但已在他處發表者恕不致酬)
- 甲 以字計者每千字自三元至十五元
 乙 以篇計者每篇自五元起至五十元
- 來稿以每篇自三千字至一萬字長爲限文字過長者不收專著另議
 稿金自發表後於每月月底致送
 來稿請用格紙繕寫加新式標點如係翻譯須附寄原著或將原著人姓名出版年月及地點詳細註明亦可
 來稿如不願增刪修改者須先聲明一經本社刊載版權歸本社所有
 來稿署名請作者自便但須將真姓名及通訊處寫明以便致送稿金凡須將原稿退還者須預先附足郵費否則無論登載與否概不退還
 來稿請寄上海白克路同春坊三十七號

汗血書店又一偉大貢獻

田賦問題研究

最新出版

精裝二厚冊實價一元四角
外埠函購加郵費一角六分

我國的田賦問題，早經高談改善整理，只是人謀不臧，結果毫無。現在各省各縣的田賦情形，大多紊亂已極，而積弊之深，更令人咋舌不下。農民於敲吸之下，早已聲嘶力竭，政府對此問題，也弄得爛額焦頭。所以整理田賦一事，實是目前當務之急。

本店有鑒於此，特約數十位對於田賦問題素有研究的專家，秉其心得與經驗，輯成本書問世。對於田賦問題的變態情形，都依據正確的理論，正本清源地提供各種整理方案。尤其名貴的，為各省各縣整理田賦的實際情形，像江寧實驗縣的土地陳報，江西創始的航空測驗，蘭谿收効的清查地糧，別創一格之廣西均賦，都為今日研究田賦問題者不可不讀之好材料；而親民之縣長區長及一切從事徵收田賦工作者尤不可不備。

目要容內

上冊

序言

整理田賦之不容再緩

綜論

整理中國田賦辦法之綱要

中國田賦制度之回顧與整理

從社會政策上論田賦之整理

從政府的田賦政策論到田賦之整理

整理中國田賦之道何在

稅制研究

田賦問題中稅制研究

田賦附加稅之總檢討

徵收制度

改革田賦徵收制度芻議

整理田賦與征收簿之改革

土地陳報

實施土地陳報之商榷

下冊

序言

各省整理田賦的現階級

各省整理田賦實況

江西航空測量與田賦整理

江蘇浙江田賦積弊及其改革問題

浙江田賦徵收制度之整理的獻議

安徽田賦徵收的積弊及其整理辦法

四川田賦負擔問題及其積弊之現狀

廣東田賦問題之改征臨時地稅狀況

廣西田賦徵收之實況

湖北田賦問題及整理意見

湖南田賦整理略述

福建之田賦與整理問題

山西田賦之現狀及整理之方案

陝西田賦現狀及其整理

江寧蘭谿兩實驗縣整理田賦的經過

河北定實驗縣田賦問題觀

卷8第
期2第

號月一十

刊月血汗

國防專號 (二)

非常時期 責任巨艱
軍役工役的創制
地方行政的更張
這些都要迅速而健全地樹立起來
夠多得上談國防

汗血月刊

覽一號專

出版事業專號
 新縣政研究專號
 實幹政治史特輯
 中國更新專號
 制裁漢奸專號
 戰時糧食問題專號
 整理田賦專號
 各省田賦整理專號
 防止貪污專號
 走私問題研究專號
 各省推行民團保甲實況專號
 國防專號 (一)

民團保甲研究專號
 文化剿匪專號
 新生活運動專號
 國民經濟建設專號
 民族英雄專號
 意德法西斯研究專號
 各省現實政治調查專號
 各省現實政治調查專號
 幹的江西專號
 勞動服務專號
 國民體育論著特輯

廿五年十月一日出版	廿五年九月一日出版	廿五年八月一日出版	廿五年七月一日出版	廿五年六月一日出版	廿五年五月一日出版	廿五年四月一日出版	廿五年三月一日出版	廿五年二月一日出版	廿五年一月一日出版	廿四年十二月一日出版	廿四年十一月一日出版	廿四年十月一日出版	廿四年九月一日出版	廿四年八月一日出版	廿四年七月一日出版	廿四年六月一日出版	廿四年五月一日出版	廿四年四月一日出版	廿四年三月一日出版	廿四年二月一日出版	廿四年一月一日出版	廿三年十二月一日出版	廿三年十一月一日出版	廿三年十月一日出版	廿三年九月一日出版	廿三年八月一日出版	廿三年七月一日出版	廿三年六月一日出版	廿三年五月一日出版	廿三年四月一日出版	廿三年三月一日出版	廿三年二月一日出版	廿三年一月一日出版	廿二年十二月一日出版	廿二年十一月一日出版	廿二年十月一日出版	廿二年九月一日出版	廿二年八月一日出版	廿二年七月一日出版	廿二年六月一日出版	廿二年五月一日出版	廿二年四月一日出版	廿二年三月一日出版	廿二年二月一日出版	廿二年一月一日出版
-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	------------	------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	------------	------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	------------	------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

行發店書血汗海上

華豐印刷鑄字所

全國最完美最大偉商標註冊 服務最忠實最廉快

營業種類

承印：書籍雜誌
 發售：中西鉛字
 精製：各種銅模
 攝製：銅版鋅版
 製造：印書機器
 經售：五彩油墨
 代辦：國貨紙張
 兼售：美術卡片

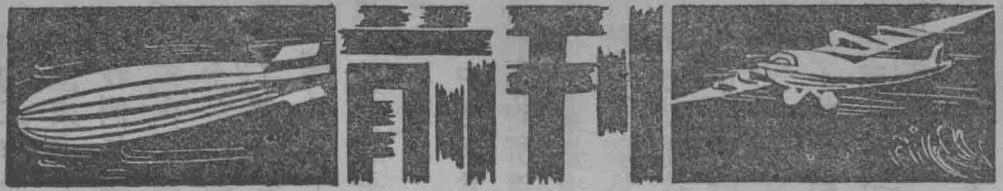
最新出品

「真宋字」搜集各種宋精製本用照相術依原本拍攝由名師彫製真宋活字字體秀美無與倫比
 「楷書字」楷書活字由名書家書寫用最新法彫製字體活潑端莊現有大小六種售價特別低廉

接洽地址

總發行所 上海浙江路五三六號
 總工廠 上海滬西林肯路一百號
 南京支店 南京洪武路二二八號
 杭州支店 杭州青年路二號

無有電線二二二二號



人人都要擔負國防建設的重任

劉百川

中國的國防，無論在物質方面，精神方面，都沒有顛撲不破的建設，這是無可諱言的，但誰尸其咎？與其責備政府，還不如責備自己來得痛快。

論理，不在其位，不謀其政，人民沒有擔負着國家的最高政治責任，如何能夠受責？其實呢，這種觀念是絕大謬誤的，因為現代的國家，人民與政府之間，絕對不是以個人為出發點，把政府等於賬房，把官吏等於管家和員司，把人民等於坐吃不管事的主人翁。而是以民族為基點，所構成的同責任分工的機構，國家的任何事業，都通過了民族立場的焦點，直接影響於個人。換言之，即為無論在任何時間以內，國民與個人都是同樣地負着一切國家事業的責任，雙方都不能諉卸的。

中國革命的活動和程序，雖然說是在全部國民之中，有國民黨作領導，在國民黨之內，又側重於領袖的領導，但是這種現象，只能夠視為活動的方式，至於活動的本體，仍是以全體國民為主要幹力的。

國民黨不是閉門造車的黨，所奉行的主義和信條，都以全體國民利益為依歸，所活動的事業和範圍，都企圖全體國民參加，一齊動員，所致力的工作和目的，都是超越當時腐敗環境的革命新動向，沒有現實軟化的桎梏，這些與代表某一部分勢力的革命黨不同，與代表某一集團的普通政黨更不同。

黨的活動的某一面——即表現於政治上的各種建設，自然，與黨的全部活動是同一方式和步驟，所以一切的政治建設事業，方式和程序上，顯明分別了政府與人民

不同的工作，而在責任上是不分的。何況今日的時代，全世界各國的政治機構，因環境上的需要，都已逐漸把國家與人民的關係和責任，弄得更向密切的道路上走了呢！

我們展開來說，君主政制的國家，君權的擴張，已較過去世界誤認自由神聖時代不同了，民主國家總統或內閣的權力，也逐漸擴張，所謂代議士，都已被非常時期捲到虛無縹緲之間，無從使用其神聖的權威。至於法西斯蒂的領袖，與夫蘇俄的黨團，那更有無上的權力。人民所誤認的天賦自由權，為什麼被擊破了？領導者的權力，為什麼會那樣擴充？這都是時代巨輪的推動，一方面國民各正面地分擔了危難時代的特殊工作，一方面又各把責任內的某一種權力自動統集於領導者，於是撕毀了過去政府與人民官吏與羣衆的刻板政治文章，而成新的方式與新的活動，不過這些染上了國防色素時，便通稱爲『統制』了。

中國因爲國防上的急迫需要，也漸漸發現這統制二字冠於新興事業之上，但在中國的所謂統制，與別國的所謂統制，是絕對不同的，這只能稱之爲名詞上的沿襲，全不是意義上的沿襲。譬如說工業統制，在工業先進國，這多少要帶若干的強制力，才能實現，而在中國，則欲觀工業統制的實現，必先由國民自動地從事於政府指定形式的工業發展。所以同是一種統制，在他人國家則爲強制，在中國則爲求得國民自動。從這裏，可以明白對於中國的國防建設事業，其責任不全在政府，而在人民。

中國現時需要急迫地建設國防事業，這是誰都知道的，可是重視國防事業的人們，又沒有一個不是眼巴巴的望着政府完成他的責任，對於自己却不肯盡一點責任，這全是由於觀念的錯誤，殊不知若人民不能自動的肩負着國防的重任，那麼以中國的環境和中國政治活動的內質來說，縱使政府方面能夠充分致力他的工作，也不足以完成這絕大的事業，何況政治當局的材力，並不見得有若何超越的地方呢？

來吧！大家挑起這付重擔走吧！

德國的陸軍



(1) 騎兵的活躍

(2) 宣誓式

(3) 坦克車的演習

(4) 步兵陣地占據戰之教練

國防童子軍二次大檢閱



↑ 森嚴城砦
← 桴鼓正結汪踣隊



↑ 威武行列
← 白山黑水好男兒



非常時期地方行政的國防化

張·天·福·

- 一 小引
- 二 中國今日國防問題的嚴重
- 三 國防的三個時期
- 四 國防與地方行政的不可分性
- 五 歐戰時德國對地方行政的態度
- 六 我國地方行政應如何革新以適合國防的需要
- 七 地方行政國防化的原則

一 小引

國防與地方行政的關係

國防和地方行政的關係，形式上也許可以分開，而實質上極難分開。形式可以指出軍隊軍艦炮台等等，是屬於國防的，而人民的訓練，地方行政的整理，工業的振興等等，屬於地方行政的。但是從實質上來講，人民訓練以供軍力的補充，糧食徵收以給養軍隊，工業的振興以製造軍需品，這又與國防不得而分的。其關係的密切一至於此。茲分爲：(一)中國今日國防問題的嚴重。(二)國防的

三個時期。(三)國防與地方行政的不可分性。

二 中國今日國防問題的嚴重

自從鴉片戰以後，我國國勢日蹙，國防的問題日見嚴重，但是沒有像今日這樣的嚴重的。從前我國可以利用以夷制夷的政策來求生存，換句話，就是利用列強均勢的政策來苟延殘喘，今日已不能依賴這個政策來求生存。現在歐西正在多事之秋，各國只能顧及自己本身的問題，如英國和意大利地中海爭霸，法國和德國彼此正在整軍經武，西班牙正在內戰，殺得天昏地黑，帝國主義者正竭力的設法阻止共產主義的進展，因此對東亞的問題無暇顧及，列強在華均勢的打破，早已成爲事實。現在的東鄰可以獨霸東亞毫無忌慮，所以國防問題於今日益發嚴重。試將過去幾年的事實檢索一下，就可以知道這句話是真實。自九一八以後，我國東三省熱河等處相繼被佔，現在河北山東福建幾乎全在敵人掌握之中，我們亦曾向國聯訴過，國聯雖然判斷我們是直敵人是曲，但是

沒有一個人能用一點實力來幫助我們。不像清末中日戰爭的時候，我們失敗了，割讓遼東半島，有法德俄三國來替我們緩頰。列強在華均勢已完全打破，我們信賴國聯的迷夢已完全覺悟，而我國已陷於岌岌危亡朝不保夕的危境，現在要保全我們的國家，為民族求一條生路，比較九一八以前是萬倍的困難，而國防問題更萬分的嚴重。

在此勢如累卵的時候，若是不發奮圖強，簡直就要坐以待斃。一個世界土地最廣的國度，出產最豐富的國度，人口最衆多的國度，文明歷史最久遠的國度，那能夠坐以待斃呢！一定要想個方法來復興我們的民族和國家。但是人民志氣如此消沉，經濟如此落後，科學如此的不發達，目前環境又如此危迫，得以準備的時間又如此短促，要保持民族的生存，豈不是一樁很困難的事麼？要怎樣才能轉危為安呢？但是不要怕困難，精神不死，其國不亡，多難興邦，古有明訓。蔣委員長會說過：「國家並不是一個死的東西，除了一切物質基礎之外，更有精神的本體，而國家生命的活躍還是在精神。」（見各省高級行政人員奉召南昌集會紀錄第六頁）中國民族的精神，就是民族的靈魂，民族的靈魂一天還在，中國一天不會亡。處此國防問題萬分嚴重的時候，正是我中國民族生命的轉機，我們四萬萬同胞要聯合一致，整齊步伐，各盡其能，一致對外，那麼，國家的復興更有希望了。

蘇俄、土耳其、德意志，在歐戰以後，那一個不是在帝國主義者壓迫之下，其國勢之危殆，環境之險惡，不是和我們現在的情形一樣麼？甚至還要比我們困難幾倍，但是他們能於國勢嚴重的時期，萬衆一心發奮圖強，因此也就一個一個復興起來。他們可能做的事，難道我們就不能麼？古人道：「事在人為」，又說：「為政在人」，只要人肯盡人事，事無不可為的。只要國魂存在，精神不死，已經滅亡的國家尚可以復興，何況我們尚有四萬萬的同胞，在未喪失的土地上，有完全的主權呢？所以在此國防嚴重的時期，我們不患無堅甲利兵飛機大炮，祇患沒有「鞠躬盡瘁，死而後已」的精神，祇患沒有愛國的誠心而已。有精神和誠心，堅甲利兵飛機這些物質上的東西，並不是難的問題。我們不難為蘇俄、德意志、土耳其。

三 國防的三個時期

國防可以分爲三個時期：第一準備時期，第二實施時期，第三善後時期。

(一) 準備時期 昔日的國防祇消人民有禦武的決心，便可揭竿以爲兵器和敵人去決戰，近世以來，情形全異。現在科學昌明，戰器日新月異，有精良的坦克車、飛機、大炮尚不爲已足，甚至有種種極利害的毒氣，殺人動以萬千計算，只恃一時的義憤，揭竿而起的國防，祇能作無謂的犧牲，於國家毫無所補。今日的國防必須全

國集中精力，加緊籌備，纔可以見諸實效。不然，像義和團的操拳練戰，終敵不過猛烈的炮火。所以我國現在正是「急戰之心不可有，備戰之心不可無」的時候。我們要埋頭苦幹，作種種的預備。阿比西尼亞雖有犧牲的決心，但沒有犧牲的準備，抵抗不到幾個月，已淪亡國，這可引為我國極好的教訓。

(2) 實施時期 準備的時期已經過去，便是實施的時期，就是與敵國戰爭的時期。從開戰到戰爭終結，全是屬於實施的時期。何日為我國國防實施的時期，是我們所不得預料的。這個權柄全是在我們敵人的手裏。何時為和平絕望的日子，何日為犧牲的關頭，我們現還不曉得，但是我們知道這日子一定有一天要臨到的，我們祇能充分去準備作堅決的抵抗而已。

(3) 善後時期 戰爭一過，瘡痍滿目，如歐戰以後，統計死傷達千萬人。其戰時負傷的兵士軍官，全已失却生活能力，要依賴國家的贍養，其為國捐軀的戰士，所遺下的孤兒寡婦，全待國家的周濟。其受戰爭間接影響的工商業，又要國家來設法振興，戰地的流離無家可歸的民衆，也要政府去綏輯，這全屬於善後問題。因為經一次大戰，全國的精神物質以及人數的損失，不可勝計。如無善後的處置辦法，國防能力無由恢復，所以善後問題亦為國防中極重要的問題。本篇如篇幅充足，關於善後問題當作簡短的討論。

四 國防與地方行政的不可分性

國防和地方行政可說是一個事物的兩面觀察。從「對外」來觀察是國防，從「對內」來觀察是地方行政。我國古時名將吳起曾說過：「昔之圖謀國家者，必先教百姓，而親萬民。有四不和：不和於國不可以出兵；不和於軍不可以出陣；不和於陣不可以進戰；不和於戰不可以決勝。是以有道之主，將用其民，先和而造大事。」（見七子兵略吳子圖國第一篇）從和於國而和於軍，而和於陣，而和於戰，然後能至於決勝。可知和國為開端，決勝為結果，必先能和國，然後能決勝。和於國就是安內，決勝於敵就是攘外。必先能安內然後能攘外。安內和攘外是二而一，一而二的事物。內安是行政的重要工作，尤其是地方行政的工作；攘外是國防的工作，所以行政和國防亦是二而一，一而二的事物。換句話說，就是一個事物的兩方面觀察。所以吳子又說：「凡制國治軍，必教之以禮，勵之以義，使有恥也。夫人有恥在大足以戰，在小足以守。」（吳子圖國第一篇）教禮勵義，是制國的方法，制國就是行政的本身。有良好的行政，然後大可以戰，小可以守。戰守就是國防。國防的基礎又是在行政。於此又可見國防和行政關係的密切了。（行政可分為中央行政和地方行政，本篇只論地方行政。中央只在發號令，地方行政，尤其是縣行政，多在執行方面，其與國防更有密切的關係。）

國防和地方行政的不可分關係，已經如上面所說的。地方行政的好壞，直接影於國防，如影隨形，如應隨響，古往今來，沒有例外。徵諸古往，如楚漢之爭，漢高祖約法三章，秦民稱便，嗣後和項羽打仗的時候，漢高祖雖幾次的被項羽打败，並負過重傷，諸侯又反覆無常，但是國內賴有丞相蕭何，當「漢王引兵東定三秦，何以丞相留收巴蜀，鎮撫諭告，使給軍食。漢二年，漢王與諸侯擊楚，何守關中，待太子治櫟陽，爲法令約束，立宗廟社稷，……關中事，計戶口轉漕給軍，漢王數失軍遁去，何常與關中卒輒補缺，上以此專屬任何關中事。」（史記蕭相國世家。）蕭何能於漢高從事戰爭的時候，安撫百姓，籌足軍食，爲法令約束，以維持地方的治安，檢計戶口徵募軍卒，以補充死散的軍缺，這是行政上的要政。漢高在屢敗之餘，纔能收最後的勝利。當論功行賞的時候，以蕭何功最高。這是良好的地方行政，關係國力的實例。至於腐敗的地方行政，足以亡國。如明末方從事於防禦滿清，而內政紊亂，以致李自成張獻忠叛逆作亂，動搖國基，明朝因此也就亡了。當明懷宗的時候，有人上言說天下有三大病：第一科目取人，不能取真才實學的人，第二資格用人，其有真才實行的人，限於資格不得上進，第三推知行取科道的積弊，所以應當「停科目以詘虛文，舉孝廉以崇實行，罷推知行取以除積習之行，蠲災傷錢糧，以蘇累困之民，而且專拜大將，舉行登壇推轂之禮，使其節制有司，便宜行事，庶幾民怨平，而寇氛靜。」（見通鑑）

從這段奏文，可見當時人事行政的不着實際，地方官吏的擅作威福，剝削人民，軍事與行政之不統一，大將不能節制戰爭區域的官吏的情形，以致勞而無功。惜當時皇帝雖認所說的話爲對，而不能實際去改善，以致有明終不免滅亡，而我漢族因受外夷的統治近三百年。行政和國防的關係是如此的。

現在中國已到了生死關頭的最後時期，敵人的壓迫日甚一日，地方行政與國防應該打成一片，組織國防政府以應付將來的事變。我們應當學歐戰的國家，政治上的組織力求簡便，行政效率力求提高，集中全國的能力，來尋求民族最後一線的生機。在未戰的時候，作心理及物質上的準備，已戰的時候，對戰士作精神的安慰及軍士和物質的補充。在戰後作流亡的綏輯，和物質的建設，以恢復國防的力量，這全是地方行政極重要的工作。

五 歐戰時德國對地方行政的態度

一個國家正像一個人的身體，國家的海陸空軍正像人體中的白血球，所以抵抗外來的侵害。人體內部各機關的組織和功能，如胃的消化，五臟六腑的作用，正如國家內部行政，全所以增加實力，而抵禦外來的侵害的。內部功能不健全，抵禦外來侵害的能力，必定薄弱。容易受疾病的侵害，或致於死亡。國家缺乏良好的行政，國防能力亦要薄弱，因而致滅亡。至歷史上的例子極多。國防與內

政二者息息相關，所以歐戰時千百萬戰士在前方作戰，後方的行政組織工作的效率，均力求完善，使前方的戰士可以安心作戰，而無後顧之憂。在太平時期已處心積慮，將國防和地方行政打成一片的國家，首推德國，因此本篇祇略論德國大戰時對地方行政的態度。

有一個參加歐戰的西國友人告訴筆者，德國在歐戰前，各城市曾有一個建設的方案，裏頭有一條就是所有的電話電報電車所用的電線桿子，均須用銅製造的以求堅固耐用。又有一條就是全國人民住宅或公共的建築物的底層，均須儲煤若干噸，以避汗濕，而重衛生。當時人民及外國政府，對此種設施不以為特別，以為不過是極平常都市及鄉村建設的一種設施而已。到了歐戰發生以後，因為德國是煤的產量不足的國家，海外交通，又被英國封鎖，製造炮彈的銅料，及運輸的火車，軍事工業的機器，所用的煤，眼看就不夠應用了，政府隨時將銅電桿取下，而以木質桿代替，又將人民住宅及公共建築物底層的煤取出應用，所以在歐戰期內，於製造子彈和火車輪船及機器的燃料，均不感覺困難。這全國為德國國防和地方行政打成一片，政府的設施全以國防為前提，所以能上下一心，以一個國家的力量，來對敵全球的武力，支持四年之久，軍事上並沒有失敗。

前英國陸相路易喬治，在他的大戰回憶一書中說過，他有一

次和一個德國朋友談話，這位德國朋友是到英國來遊玩的，這個朋友說，英國的地方真美麗，每家門口幾乎全有很好的花園，祇是從國家來講，實在太不經濟了。這位朋友的意思是何以不用這些花園來生產一些有用的物品，所以大戰發生以後，路易喬治看見德國潛艇政策的活動，英國內部糧食不足，他就覺得這位德國朋友所說的話極有理由，極佩服德國人對地方行政見解和設施的精密，因此建議政府將花園改為耕地，由園丁耕種小麥以供國用。

德國對於地方行政的注意，德國路珍都夫將軍（General Ludendorff）在他的戰爭回憶錄（My War Memories）中有「我的思想與行動」（My thought and action）一編，敘述頗詳，很可以代表德國人對地方行政問題的態度，德國除興丁堡以外，路珍都夫將軍可說是德國大戰時最有名的將軍，他曾做過興丁堡的參謀長，前敵的總指揮等職，他所說的當然很可靠，現在將那本書關於對地方行政的態度節譯於後：

「當世界大戰的時候，德國的人民盡其力量和盡其所有的來幫助與補充他們的軍隊，這是德國在此次戰爭和在以前其他戰爭不同的地方。軍隊與人民乃合而為一。不但在前線有千萬軍隊作戰，至後方又有全體民衆精神及物質的援助。因戰線的長全德國的人民有極重的負擔，每個國民必須盡他的力量，然後纔可得最後的勝利。全國人民必須有最後勝利的決心並且要能夠用

他的最後一滴汗與一滴血來奮鬥到底。陸軍海軍的基礎生在整個國家裏頭，正像一株巨大的樹的根，深入於地裏一樣。軍隊是依靠本國而生活，他能夠保持物質上需要的東西，而不能夠產生。他祇能用國家所給他物質和精神的東西來作戰，這些東西可以讓軍隊打勝仗，讓軍人在整日痛苦中有忠實和不自私的犧牲，惟有這些東西能給德國最後的勝利。

「陸軍和海軍惟有望望本國不時給他們補充人數和軍需品，所以國家後方全體人民對於戰爭的精神，必要保持在最高點，假使沒有這種精神，我們必定失敗，戰爭的時間越延長，軍隊須要精神上的鼓勵更加迫切，於軍人及物質上的資源，必須完全獻給軍隊，為他們作戰的用途。這是戰時後方最重要的行政工作。本國的土地不但為軍隊駐札的大本營，並且是軍隊生命的源泉，所以必需保持純潔。若不是這樣子，國家就不能鞏固。軍隊的神經系不能恢復他所消耗的力量……軍隊和敵人戰鬥的效率，是要看國內人民戰鬥的精神和效率如何而定。這句話的意思就是全國裏每個人全要為戰爭而工作和為戰爭而生活。這個辦法是從前人所未曾想到的。

「整個政府和皇帝的大臣(Imperial chancellor)要負特別的責任來領導和集中這個精神。」

「在政府的肩膀上，還有另外一種的責任，就是攻擊敵人國

內的戰線。德國政府何不利用這種戰器呢？敵人利用這種利器來攻擊我們，而我們天天正在受着這種戰器的創痛，我們怎麼不同的攻擊敵人，而讓敵人這樣成功地攻擊我們呢？這種攻擊實施的方法先是從中立國開始，而其結果要達到敵人身上。可惜我們沒有大量宣傳的工具，用封鎖的方法來餓死敵人。

「假使要戰爭能有成功的結果，政府有許多重要的問題要改決的。政府要將全國民衆聯合的力量交給皇帝，隨由皇帝去處分，然後纔能有從戰場上收獲成功；纔能夠打破敵人後方精神的戰線。沒有其他事項能比較這件事情更加重要和必需的。就是中央和地方政府的人民和會議，要集中所有的精力在戰爭上頭。這個意思就是戰爭能力的根源是在國內，而其結果是在前線。惟有努力於戰爭，纔能達到和平之偉大目的。所以中央及地方政府努力於戰爭的內部行政，就是走上建設和平的大道，因而達到和平的目的，這是政府極端的光榮。……：……：這次大戰，地方政府做他們自己的事情……有很多的事情，總司令部認為很重要應當做的反到沒做，在戰爭發生以後，總司令部不得已取過很多政府應當做的事來做，好比出版檢查新聞，國內間諜的預防，防止革命，全由總司令部來辦理，因此間接損害了作戰的能力。」

德國地方政府的行政，由我們看來已是如何的完善，但是由富有軍事專門才識的路珍都夫將軍看來，仍有許多不滿意的地

方，所以他在上面譯文的後一段表示他不滿意地方政府出版和新聞的檢查，國內間諜的預防，及革命的防止等等工作，讀過上面的一段話，再來反省我國的地方政府，真覺應改良的有千緒萬端。

六 我國地方行政應如何革新以適合

國防的需要

在前面今日國防問題之嚴重一段裏，作者已經詳細說到九一八以後中國已入於非常時期，我們國家環境的險惡已達極點，現在我們目前急迫的問題不是任穿吃的舒服問題，而是如何來繼續國家的生命，保持中華民族的自由的問題，也就是我們中國的自衛問題。

自衛的問題是中國最急迫的問題，要救中國就是應當教人民如何自衛，及如何纔能有自衛的能力。這句話也許有許多人不以為然，如主張鄉村建設的鄒平派，以為只有鄉村建設為中國惟一的出路，梁漱溟先生在他中國民族最後覺悟的一書裏指出救中國的途徑，他大意說（一）中國有中國的國情，有中國的道德文化，要改革中國就必根據中國的國情與需要去改革。（二）中國社會既為一農村社會，農民人數亦佔人口百分之八十，且民族工業為資本主義工業侵略力量所抑制，不能自然發展，故今後中國自救之政策，惟有自農村建設着手。（三）農村之改革以教育為

首要，故在農村經濟改善之先，必先教以相當知識，使一般民衆皆「入則孝出則悌」，知禮守法，而不相擾，故村治應以教育為先。又如定縣派以為只有平民教育纔能夠救中國，其研究中國衰弱的原因為貧病私愚四個字，要去貧要用生計教育，要去病要用衛生教育，要去私要用公民教育，要去愚應用文藝教育。又江寧蘭谿派他們的政策大約有三：（甲）採取政教衛養合一主義，以整個計劃謀農村經濟的復興，（乙）訓練人民的組織能力，輔導人民的自治事業，以求完成地方自治。（丙）與其他各種專門機關分工合作，以促進縣政建設的發展。

以上三派的立論各有其見地，各有其穩健處，惟從今日國勢危迫的時候看，則有未盡善的地方。如鄒平派之從鄉村建設入手，定縣派之從教育入手，未免太迂緩了，把衛字看得太不重要了。以為人民受了教育有知識有經濟力量便可以自衛，殊不知現在河北山東福建均幾乎全在敵人勢力範圍之內，只消一朝一夕軍事的變動，便完全淪入敵人掌握之中，恐怕鄉村建設還未開始，一本平民千字課還未讀完，鄒平和定縣已全在敵人抗制之下。雖要建設，雖要教育，也不可而得，更談不到自衛。何況自衛的教育，無須乎等到人民有富厚的經濟能力，或相當的教育，纔曉得的。這是很淺顯的，我們是中國人，不願做亡國奴，敵人要侵害我們，我們要不顧性命去殺敵，這種話不論受過教育，未受過教育，全可以懂的。至於

戰具的使用，如何防毒，也無須等到鄉村建設完成或受過平民教育纔可能知曉的。只教以機械的使用並加以訓練，便可以抗敵了。因爲自衛是我們目前最主要的問題，能自衛纔可以談到建設和教育。至於江寧派雖然主張政教衛養合一主義，比較可採，但是把衛和政教養同列，未免失其重要性，因爲我國今日惟有把衛列爲主要，其餘不管政、教、養、經濟建設、農村建設，一切一切，全是爲衛而設，亦可說是爲達到自衛（就是國防）的目的而設。失却這個目的，一切的設施全無意義了。

前面說過攘外必先安內，在國難愈嚴重的時期，安內愈見重要，所以行政人員在政治上所負的責任，比較平時有幾倍幾十倍的重大。

我們天天談安內而內到今還未安，這是甚麼原因？有很多國人認爲中國人民是世界上最刻苦耐勞的，譬如現在已到了國困民窮的時候，人民的生活比那一國的都要苦，全國大多數真正的民衆都是每天用全副精力來工作，甚至從事過度的勞動，來求最低標準的生活，他們能忍受一切的勞苦，日日與飢餓掙扎，這種忍勞耐苦的精神，真是那一國的人民都比不上。又中國人民實在是最守法純良的，對於政府，對於官吏，可說最會服從的，對於家鄉更是無不熱心愛護，試看香港，英國人還不到三千，可以管理幾十萬中國人，中國人更是事事守法，按時納稅，社會秩序非常之好。至於

上海公共租界也是如此，前幾年西北飢饉最利害的時候，有個外國人到西北去考察回來，他很驚奇的在報紙上發表一段言論，認爲中國人最守法的民族，如飢饉最利害的地方，人民因飢餓死亡相藉，而當地的米商白米盈屋，飢餓的人，情願在旁邊餓死，不願搶劫糧食，這種守法的精神，是外國人所望塵莫及的。外國人祇知「必需不識法」(Necessity knows no Law) 德皇威廉第二用七十二生的大砲轟擊比利時後，向國會演講時之精采句，)和中國一般人「寧死不違法」的精神，不可同日而語。中國人實在是最容易治理的民族。

這樣易制的民族到今沒有人因勢利導使臻太平，社會還是沒有秩序，地方還是不安寧，這不能怪土匪，更不能怪人民，實要怪政府制度不良，地方行政方法不善，泰半的行政官吏，道德知識均不合格，所以在國防嚴重時候，必先由地方行政的革新以求安內，然後可談攘外。

七 革新地方行政的原則

對一件複雜的事實的處理方法，最好能先觀察實際情形，擬定重要原則爲決定的標準。在未談到中國現在地方行政的革新方案以前，必先把握預定的幾個原則認清楚，然後於方案的擬定，纔有取捨的根據。關於革新政治的原則有五條，分述於後：

甲、一切設施須能產生行政最高的效率。

現在國難臨頭，何日國防要進入實施時期，是我們不能預料的，只知道時間很迫切，我們於國防的準備，要儘最快的限度，愈早完成愈佳。就在作戰的時候，地方行政更要求其迅速和準確。換句話說，就是要得到最高的行政效率，我國現在行政最大的一個毛病，就是因循怠惰，不重時間，並且組織繁複，人員缺乏朝氣，三小時可辦完竣的工作，有時三天還不能辦妥，這樣要如何和我們的敵人爭最後的勝利呢？

乙、集中權力以收指臂之效。

政制有許多種，比如單獨制，委員制，一元制，聯邦制，但從抽象而言之，可分為分權制與集權制。現在採取分權制的國家和集權制的國家，比較上數額差不多。所謂集權制的趨勢，就是行政權力，由下級政府移於上級的趨勢；所謂分權制，就是同級機關由各自獨立之多元權力機關，合為完整的單元權力機關的趨勢。究竟那一種制度是好，要看實際情形如何而決定，能適合一國實際情形就是好的，否則是不好的。在往昔時代，當法國羅梭氏的民約論盛行的時候，立法者着眼於人民之安全與專恣之防止，所以採取「以權制權」的原則，現今則意志單一行動和諧，已被認為行政效率之必要原素，即在地方自治極發達之國家，如德意志、美利堅，已有集權的傾向。

我國處國防嚴重時期，一切措施自應以國防為前提，地方行政必求最高的效率，已為第一原則。因此政制必取其行動敏捷而無阻礙，能意志自上貫下，中途無阻，要這樣惟有採取集權制纔可以達到這個目的，來應付這非常時期的事變。縣的權力要集於縣長，省的權力要集於省長（現時之主席），國的權力集於元首，在違反上級機關法令範圍，可以便宜行事，如此纔可以責職分明，纔能收一體行動，如臂使指的效力。

我國鼎革以來，內部不能團結，形成割據的局面，這樣中國是患了半身不遂的病，頭手要去禦侮，腿足不聽命令，這樣一個病人，要如何去圖存呢？我們的敵人正是權力集中，行動靈敏的健壯者，他可以集中發出全身的力量，來打跌力量分散的我們。我們要怎樣去禦侮呢？要棄掉這分離割裂的政制，一切事權要統一集中，形成整個的組織，運用整個所發出的力量去戰勝敵人。

丙、措施要因地制宜。

我國地大物博，幅員遼闊，交通不便，民情風俗各處不同，權力固當集中，而地方政治的措施改進，必須因地制宜，纔可以適合各地的情形，切合時代的需要。所謂因地制宜，就是政治上一切的事情，要能於不抵觸中央法令範圍之內，用最適合各地的社會情形，地理條件，和歷史關係的辦法，使政治順利進行，發生最高的效能，以免有削趾適履的毛病。能這樣因地制宜，以謀政治的改進，纔不

致變為政治的落伍者。

丁、一切措施需有中心計劃。

有些省份或縣治，天天言建設改革，而最終一事無成，這個弊病就是因為好高務遠不着實際，沒有由小到大的中心計劃，只徒托高大的空言。此後於政治的事務，要分別輕重緩急，就其急要的簡易的，淺近的，集中人才物力，先從最小地方做起，然後按部就班，由小而大，由簡易而繁難，自不難達目的。

就縣政來言，各縣得調查的表格極多，而這種表格的用處究竟如何，是否準確，上級行政人員全不顧及，祇是將表向下送，令於文到幾日內辦竣，祇消縣政府按期填呈，便算了事，縣政人員整天的工夫，也祇消耗在表格上。一起不上，祇好閉門憶造，像這種無謂的工作，應當有一次的大清算，完全去掉，並由中央執行委員會或國民代表大會決定地方行政中心計劃。在未決以前，先由中央徵集各省施政方案及各縣施政方案，按照實際情形排列先後次序，限期完竣，發交各省轉發各省行政督察專員，再由督察專員召集各該管縣長。就地方不同情形，依着中央頒發的方案，釐定施行方案，呈由省府轉呈中央備案，定期計功，縣府須按期將辦理成績，及經過詳細情形，具報省政府，並由省政府派員密查，是否與呈文相符，以杜絕偽造欺瞞的弊病。

這樣既有個中心的計劃，中央對地方行政可以收統制的效

果，地方政府工作亦有一定目標的，並且有督察專員的監督協助，省政府的嚴厲監督，自不難避免好高務遠，空言無實的弊病。

戊、一切設施需能確切樹立人民對政府的信任。

嘉山縣縣長盧政芳，在他所著「三月來的嘉山縣政和我的工作經驗」地方自治第三期，在結論有一段說：「不過縣政要切實做事，必須地方人士能信任你，擁護你，贊助你。尤其像嘉山這樣人力財力兩感缺乏的縣份，除却地方上給你很大的幫助，什麼事都難期完滿。」說到得倒人民信任的，確是今日政府極端需要的東西。中國的人民對政府的信任幾乎沒有，因為有許多不肖官吏，盡量貪污剝削，以致政府信用大半掃地。政府如果有一件要興革的事件，人民莫不心驚肉跳，以為政府又要藉問題來刮地皮了。例如閩南人民一提起自治，便有一句歌謠：「私自利自飽足，治來治去治花邊（即銀元）」雖是歌謠，而人民對政府不信仰的心，完全表現出來，以為政府是要藉自治問題，來飽足私囊，來刮取銀元。而實際上，也真有許多不肖官吏，是藉政府的設施，來飽私囊的，所以對人民樹立信用，是絕對必要的。

秦時商鞅變法，還要用太子犯法刑及師傅的方法，來確立政府的信用，現在政府正在與民更始的時候，應當怎樣努力的樹立信用！



戰時各國人民服役軍役凡例

曾夢玖

- 一 緒論
- 二 歐戰時各國兵役制度
- 三 我國的徵兵制度

一 緒論

在戰術學上所謂戰爭，乃一國對於他國因欲貫徹其政略上的目的，不能和平了結而用戰力以達其主張的行爲。自人類有歷史以來，戰爭是不可避免的。而且戰爭隨時代的演進，而性質也各有不同。一個時代有一個時代戰爭的特徵，各有不同的戰略與戰術。在部落時代，凡部落的人們——無論男女——都是防衛本部落的戰士，一旦戰事發生，是全部落都去作戰的。到了封建時代，此種情形，已不復見，而代之以專門從事於國防的傭兵組織。後來則又由常備的傭兵，而變爲徵兵制度。至於戰法方面，以前的戰爭，其準備，在力求軍隊的動員迅速。即軍隊與軍隊作戰時速戰速決主義。可是到了現在，則戰爭已不是單純的軍隊與軍隊的速戰法，而

是國民的持久的戰法。於是國防的內容，也發生了根本的變化。所謂國防，已不僅限於武力或軍備，而成了一種國力的綜合。凡是國民的精神體力資源組織等，都莫不是國防中的要素。換言之，近代戰爭的形態，實在是以國民總動員爲基礎的。

所謂國民總動員，包括軍隊動員，產業動員，人員動員及精神動員各方面，總而言之，即包括戰時一切人民的活動。單單就軍事動員而言，近代戰爭的規模，已大有擴張的趨勢，我們可以由過去幾次戰爭的出征人馬比較，來證明：

過去諸戰役出征人馬比較表

戰 役 時 間	出征人員 (單位千人)	出征馬數 (單位千頭)
普奧戰爭 一八六六年	一、六〇二	二五一
普法戰爭 一八七〇—七一年	三、一六二	五五〇
中日戰爭 一八九四—九五年	五九〇	一三一
日俄戰爭 一九〇四—〇五年	二、二九九	四七一
世界大戰 一九一四—一八年	一七、七四〇	五、九〇八

從上列統計中，可知戰爭的規模，乃是逐次的擴大。到歐洲大戰，則動員人數更爲澎漲。在歐戰的初期，參戰各國均於短時期內

實行陸軍兵力的大動員，例如：

德國	平時五十師團	一月間	百十二師團
奧國	平時四十八師團	一月間	五十七師團
法國	平時四十四師團	五日間	八十三師團
俄國	平時八十八師團	四十一日間	百十三師團
德國	開戰時百十二師團	最大展開	二百四十六師團
奧國	開戰時五十七師團	最大展開	八十二師團
法國	開戰時八十三師團	最大展開	二百十四師團
意國	開戰時二十八師團	最大展開	七十五師團
英國	開戰時二十師團	最大展開	九十三師團

在大戰進展時期中，其動員人數最大展開，有如下表：

由上可知近代戰爭的形態，實是一種擴大的形態。可是自歐洲大戰以後，戰爭的本質又更進了一步。在歐戰以前的戰爭，其基礎在兵力的動員，迅速及擴張，這不過是表示了強制徵兵的效用。而現代的軍隊的實質，已不是單純的強制徵兵所能成功，而傾向於青年戰線的展開了。即是在普通的徵兵制圈力之外應運而生的一種新式戰鬥力。從各方面可以證明。現今軍備強大的國家，無不努力於青年軍的製造。首先如蘇俄的紅軍，便是大規模的向着這個方向發展，至法西斯諸國尤其是以訓練青年為戰爭的骨幹。墨索里尼的黑衣軍是支持整個意國權威的柱石。在任何時期的對外戰爭，他們都成為效命祖國的先鋒。墨氏曾說過意大利可以動員千萬的豪語。我們絕不能認為是誇大的言詞。因為在大眾軍展開的情勢之下，這是輕而易舉的。希特勒對於德國青年戰爭的

製造，更是猛進。他的挺進隊及國防軍，大過任何方面的力量。他如日本英法諸國，亦是努力向着大眾軍的方向邁進。像這樣的軍隊，唯一的要素便是政治忠誠意識的確保。如俄意德諸國的軍隊差不多全在政黨指揮之下活動。幾乎軍隊就是黨員，黨員就是軍隊。軍黨合一，而產生了現代的新式軍，此即軍隊素質上的一個大革命。至於現在各國軍國民教育的急進，比諸戰前是更加廣泛。甚至兒童也要納入軍事生活的範圍內。這顯然是整個民族組織與訓練的進步，而非戰前所能比擬了。

說到我國，則自清代以來，便採取募兵制度。一般人民都有好鐵不打釘，好男不當兵的心理。其結果我國雖有正式軍隊二百餘萬，可是其構成的份子，有不少份子為無業遊民或亡命之輩。他們只知道當兵吃糧，對於當兵的義務以及國家民族觀念等，可以說是完全沒有。這樣沒有國家觀念民族意識的軍隊，自然容易被軍閥利用，作為自己爭地盤爭權利的工具。我國若干年來內戰之所，以不息，軍隊的構成份子太壞，軍隊之缺乏精神訓練，是一個很大的因素。這樣的軍隊，將來一旦發生外戰的時候，當然是無以任重的。至於一般人民，則素來都有鄙視兵役的心理，不但不會有軍事上的訓練，便是體育的訓練，也很為缺乏。以這樣的軍隊，這樣的民族，將來要應付近代化的戰爭，當然只有歸於淘汰和沒落。因此我國民族今後如果要在國際的鬥爭中謀生存出路，首先非改革

我國的軍制不可。我認爲中國今後的軍制改革，有二條大路：第一爲廢除募兵制實行徵兵制。第二實行全國民衆軍事訓練。而二者之間又有密切的關係，我以爲如能做到這兩點，則戰時我國全國迅速的總動員，當然是不難達到的。

二 歐戰時各國兵役制度

德國 德國當普魯士時代，被拿破侖戰敗以後，因爲受條件所限制，常備軍不得過四萬二千人，於是普將沙好氏（Schaherolsch）乃創設徵兵制度，以避免條約的限制。其法將壯丁分批訓練，一批既已，再易以他批。如是表面上普軍之人數雖不過條約的限制，而實際則舉國壯丁，皆受軍事訓練。到威廉一世即位，更努力整頓軍備。人民兵役期限分現役預備役及後備役三種。歐戰開始的時候，德國動員人數，合常備及預備二役之全部及第一次後備之一部，共得兵力一百十二師，約共二百二十五萬人。戰初德國兵力實在可稱雄厚。可是至一九一五年春，政府忽召集國民兵役，命立即編練成軍。而且將是年冬入營的新兵提前徵集，同時并募集義勇兵，此等兵數，共計不下百餘萬。在德國後備兵役尚有餘裕之時，而忽召集國民兵新兵及義勇兵等，其目的實在一面保持後備兵的勢力，一面則創造新的兵力。當時德國政府曾有如下的命令：「兵役徵集的順序，當然應由預備而後備而國民，今政府留後備兵

力之大部，而先召集國民兵及新兵者，因此種兵於出戰以前，不能不先施數個月的教育故也。」此外對於未丁年者，又實行預備教育制度。各學校中凡十六歲以上至二十歲的，都須每星期二次教授規定的軍事學，以便戰爭急迫時可志願從軍。

後來戰事延長，死亡增加。至一九一五年冬，以前提前徵集的新兵，已全體出徵。於是乃不能不爲第二次的準備，其法即將一九一六年應徵集的新兵全部及一九一七年新兵之一部同時提前徵集，開始訓練。後來更不得已徵及國有鐵路的勞動者。第一次徵集十二萬五千人，第二次徵十三萬人。結果因爲妨礙鐵路營業，運輸遲頓，於是又解除一部份，令復原職。德國見補充日趨困難，乃設法利用俘虜。凡後方勤務及國內農工小工，都用俘虜充作，而抽出本國壯丁，再爲編練補充前綫。例如在西戰場方面，德國所占領法比各地，出產煤鐵，乃移東方的俄國俘虜，以充坑夫搬運各役。其原藉法比二國占領地的居民，則又強迫移徙之於德國內地，使之修理道路或其他工程。

此外對於徵兵檢查不合格者，及有殘疾而廢除兵役者，則頒佈法令，規定戰期中，政府有再施身體檢查之權。最後對於德國向來所認爲國家的中堅的教育份子，也不得不加以徵調。據統計在一九一七年冬，德國大學教授三千人中，從軍者約二千人。大學生六萬六千人中，從軍者五萬人。大學出身之中學教員出征者約二

萬人，戰死者千五百人。小學教員之出徵者約七萬五千人，戰死者四千二百人。師範學校之本科生幾已全部出徵。豫科生之志願從軍者亦有八成以上。加以中學校及各專門學校之上級生亦大半召集而去。聞至一九一八年十月間，學校關係者之出徵人數共為三十五萬，戰死者約一萬七千五百人。

法國徵兵制度實創始於法國。而創造之者為拿破侖。在法國革命以前，法國士卒都由招募而來。其後革命政府，因為感覺到募兵之不可恃，而有待於強迫人民入伍。一七九八年法大將喬頓 (Marshal Jourdan) 乃請求元老院通過徵兵法，是為現代徵兵制之始。不過此後兵制，屢經改易，未臻妥善。至一八七一年為普魯士所敗後，於是創鉅痛深，乃實行國民兵役義務。前此納費免役及雇人代役之法，概不推行。一八七二年之徵兵令，規定兵役期限為二十年。其中現役五年，預備役四年，後備役五年。以上期滿之後，復充國民兵六年。一八九二年更延長兵役期限為二十五年，計現役三年，預備役十年，第一後備役六年，第二後備役六年。至一九〇五年竭力擴充兵力，一九一三年復定兵役期為二十八年。

法國雖然極力擴充兵力，可是因為人口生殖減退的原故，歐戰一旦爆發，即感覺兵力不敷久戰。在開戰之初，為應急起見，法國除命駐屯非洲之一軍團就地添募黑人擴充為三軍團以外，并頒佈命令二通：一為大開志願兵役之途，以謀士卒之補充。一為取消

退職年齡之限制，以謀將校之補充。關於前者，兵卒補充法令內規定凡左列各項人等，有志願從軍者，法國政府均一律准其即日入隊：

- 一、亞爾薩斯勞連兩州之人民。
- 二、法國之未丁年者。
- 三、常備豫備各役義務已經服了之老年者。
- 四、體格不健全之已被免除兵役者。
- 五、國民兵役中之最長年級即滿四十七八歲兩級之尚被召集者。

關於將校補充則辦法如下：

- 一、退職將校按照舊日官階編入豫備後備諸役服役。
- 二、在職將校之年期，平時訂有一定限制，期滿由常備而豫備而後備而退職，今將此年期限制概行撤銷。
- 三、豫備及後備役各將校按平時規定，不能再轉入常備役，今將此規定亦行撤廢。

以上二種是法國開戰初期應急的辦法。後來大戰延長四年，法國當然不能不另採適當的方法，以補充兵力。當時所採辦法的有三種：

(一) 提前徵集新兵。考法國每年新兵入營期為十月十一月。一九一四年的新兵，係九月入營。不幸十月，前敵受創，於是將一

九一五年應行徵集的新兵，在一九一四年十二月提前入伍。此後每年愈提愈早，入伍新兵年齡由二十歲逐漸提前到十七歲。

(二) 延長服役年限 法國平時服役年限，常備三年，自滿二十歲至滿二十二歲。豫備役十二年，自滿二十三歲至滿三十四歲。後備役七年，自滿三十五歲至滿四十一歲。國民兵役七年，自滿四十二歲至滿四十八歲。今戰局既延長，則出征時滿四十七八歲之兵漸至滿四十九歲之年例須退伍，然因戰線情勢之迫切，萬不能如期交代。又常備役雖定三年，而新兵入營既提前徵集，則譬如十八歲入營之人至常備役滿期即至滿二十二歲之年，實已達五年之多。因此種種原因，而兵役年限展長問題當然因之而起，於是政府乃以大總統令佈全國：「兵役年限暫為撤銷，在此戰爭期內，不問常備豫備後備國民各役，均得參酌情形，量為伸縮」云。所以法國戰線中有滿五十二歲之老兵，亦有未滿十八歲之童子。實際上之兵役年限已自滿十七歲至五十三歲之間。較之平時所定兵役服役年限共二十八年者，戰中至少已展限至三十四年。

(三) 以海軍代用陸軍 留最少限度兵士於兵艦中，將其餘編成陸戰隊，登陸助戰。此外有所謂「海軍編籍兵」者，也命編練成軍，以充陸戰。按海軍編籍兵者，乃沿海居民以經營船業漁業為生。法政府平時命沿海各縣各就所轄境內，將上述各居民自滿二十歲至滿五十歲者，一律註冊，編入軍籍。其權利義務如次：(一) 凡編

入海軍籍者，至必要時國家得召集之，令服海軍兵役。平時不得所屬官署之許可，不准擅離或遷移。(二) 凡編入海軍籍者，政府與以漁獵特許證書。國家有頒給特典時，其待遇與在鄉水兵同等。此等制度原為補充海軍而設，蓋沿海居民海上生活已成習慣，海上知識亦頗充足，一旦有事，應召登艦教練最易。今正式海軍已移用於陸戰，則此等編籍兵移供陸軍之補充，亦勢所必然者。

法國雖然採用這些方法，可是兵力仍有不敷補充之感。於是最後乃將許多不能補充的重要人員，例如各交通機關的重要職員兵工廠的技師職工等，一律令服兵役。後來又公佈所謂達魯別樹法：其要點於左：

一、不能補充的重要人員，雖令出征，但須覓相當人員以補充，於國防上諸要務亦不至攪亂，其填補人員：(1) 退職官吏中之資格相當者。(2) 廢疾軍人及有殘疾者，體雖不健，尚可供相當之文職者。(3) 上述各人之妻女姊妹及本戰役中戰死者負傷者之妻女姊妹均可。

二、凡從前檢查身體認為不合格者，嗣後每二月復檢一次，其有健康已經恢復者，即當徵集入隊，命其出征。

三、各隊中之補助勤務役員即軍事學上所謂非戰鬥員中，若有身體合格者宜一律令改充戰鬥員。

四、不論戰地內地若有身體強壯之電汽車夫及各隊中工

業兵士如軍衣裁剪皮件修理等兵，宜一律命其從征。其遺缺可以體格較劣之志願者國民兵後備兵充之。

五、與國防上有關係之事務所工廠及其他類似之廳局中供職一年以上之所長廠長廳局長技師監工長等，職工等，無論已被召集未被召集，均得申請免除。

六、在常備役或豫備役中且為戰鬥科兵士，身體非不健全而自開戰以來尙未出征一次者，宜即令出征。無論何理由，嗣後一律不准逗留內地。

英國。在歐洲大戰以前，列強未實行徵兵制者，惟有英美兩國。兩國人民都好自由，不喜強迫制度，又因為地理關係，沒有維持龐大陸軍的必要。在大戰爆發的時候，英國的陸軍不過步兵六師，騎兵五旅。開戰以後，這點兵力當然不敷分配，不得不大事擴充。於是一面令澳洲新西蘭坎拿大各地組織遠征軍，及由印度輸送印兵赴法戰場應急，一面則着手招募百萬兵士。不過募兵制度，迂緩難行，不足應大戰時緊急需要。但英人性質守舊，欲改募兵為徵兵，又不免遭人反對。於是在徵兵制度沒有實行以前，先採取兩種初步辦法：其一為一九一五年六月實行國民登記法。凡在本國內所有十五歲以上六十歲以下之國民，不問男女，由政府發給一種表格，令各人記入各人姓名籍貫年齡住址原習職業現在從事職業及其他有無特別技術各項。限期向政府繳納，如此則政府可以

知道全國究有壯丁若干，軍隊最大限度能擴張至若干，職工最少限度能酌留至若干，以為實行征兵制度之基礎。

國民登記法實行以後，一九一五年十月，英國又實行所謂德貝募兵計劃 (Dethy Scheme)，令全國十八至四十一歲的壯丁，分已婚未婚二組，自動向政府效勞。未婚組者須先被調用，其募兵條例如下：

一、募兵機關之組織，在募兵委員之下設勸導員若干名，分向各戶實行勸導，對於各工廠之職工，則由廠主勸導。

二、募兵委員之管轄區域，即以國會議員之選舉區域為標準，以國民登錄法為基礎，凡滿十八歲至滿四十一歲之男子除「不可替代要員」外，務向各人各個勸導。

三、對於被勸導各人，先發以德貝總監之勸導書一通，然後依次由勸導員訪問各戶再行面勸。

四、勸導員由各地地方之有力者中，選年老而不能從軍之熱心者充之。

五、應募者共分四十六級。凡滿十八歲至四十一歲之未婚者計二十三級。滿十八歲至四十一歲之已婚者亦二十三級。未婚者之最少年級先入營，其餘依次及長，待未婚者已全部入營，然後補及已婚者，其入營先後與未婚者同。

又德貝總監對於各勸導員注意之項如次：

一、勸導須與本人直接面會，不能由他人保證，或用其他間接方法，若一再往訪，終不得見時，宜特別呈報機關。

二、宜向各人詳述國家需兵孔急之實情，決不可強制強迫。

三、勸導後若得其承諾應募，關對應募之手續地方等，均須一呈報。

四、若有躊躇不決或竟斷然拒絕者，宜力探其理由之所在。

五、各勸導員對於各被勸導人之談話，除當局長官有查悉實情之必要時以外，宜一律嚴守秘密。

德員計劃實行結果，仍未圓滿。依英國國民登記法全國兵役適齡男子五百萬人中，除不可調用要員一百六十萬人以外，應募者得二百八十三萬人，合格者為一百零三萬，未應募者六十五萬人，在應募合格之一百零三萬人中，當然包含已婚男子不少，而未應募的六十五萬人中，大多數仍屬未婚壯丁。避役者不少。因此一九一六年英國乃毅然實行強迫徵兵制度。不過最初英國的征兵制，仍不能視為全國皆兵的制度，不過對於未應募的未婚者，執行一種局部的徵兵令而已。茲錄其條文於下：

(一) 自十八歲至四十一歲之未婚者，及無子女之鰥夫，有尚未在德員總監處應募者，應一律與已應募者同等，得以隨時一同召集。

(二) 此次召集之兵員僅限於今次之歐戰。

(三) 愛爾蘭人民不適用本法。

(四) 宗教家及一九一四年八月十四日以後已應募而拒絕者，得免除此次兵役。

(五) 在國家必須的事業界上服籍者，身體不合格者，支持者，及非戰主義者，均得免除此次兵役。

直到後來一九一五年五月十七日國會通過徵兵制修正案以後，於是英國的徵兵制才稱完全確立。該修正案如下：

「英本國在籍臣民，除愛爾蘭外，凡滿十八歲至滿四十一歲之男子，一律有服充兵役之義務。其未滿十八歲之男子，將來年齡屆期，義務亦屬同等。」

美國 英國實行徵兵後一年，美國亦參加大戰。而美國參戰後之第一舉動，即為實行徵兵制。一九一七年五月中國會通過法令，使總統得徵選一百萬人。全國壯丁在二十一歲以上三十歲以下除廢疾官吏教士軍事工業工人患精神病者外，皆須應徵。先後向政府註冊者凡一千萬餘人，居全國人口額十分之一。

蘇俄 上面我們已經把歐戰時英德法美四國的兵役制度敘述過了。現在則對於社會主義的蘇俄的兵役制度，加以簡單的檢討。因為蘇俄的紅軍制度，是現代兵役中一最新的方式，所以我們實有注意的必要。照蘇俄兵役法的規定：「聯邦全體市民有擁護蘇維埃聯邦的義務。惟武裝的防衛，只限於勤勞者。對於非勤勞

分子，則課以防衛上其他的勤務。」

蘇聯的兵役制度，基於這個原則而採取最澈底的國民皆兵主義。我們一考其現在兵役制度之大要，服役年限是由十九歲起至四十歲止。

凡十九歲至二十歲之間受了二個月的準備教育之男子，即以滿二十一歲為「征兵適齡」，得受徵兵檢查。按着體格教育程度政治意識各種條件區分為六種。經檢查後使其服役。現役之中又分正規軍，民兵軍，軍事生產勤務及隊外教育部隊等四種。我們在檢討牠的內容的時候，最可令人注視的就是蘇聯的軍備是澈底的國民皆兵主義，及其所表示的一種有組織的國家總動員的設施，後面將概要的加以討論：

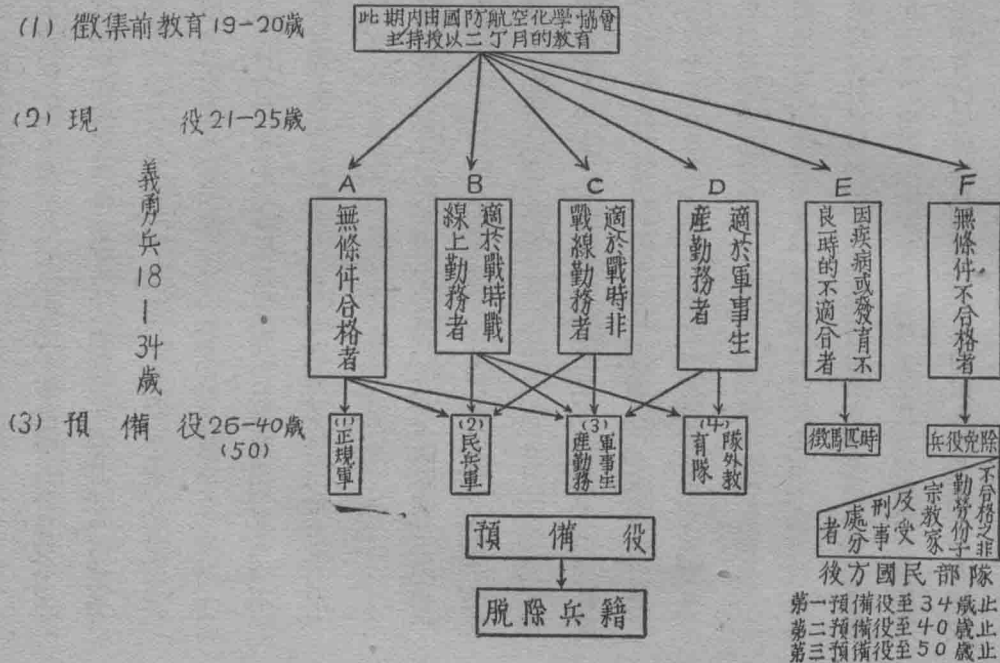
A 正規軍——是由最優秀的份子所編成的。平時準備人員常駐兵營，加以訓練。主要的就是國防的見地配置到國境方面去。服役及其他職務與各國的正規軍沒有什麼大的差別。勤勞年限陸軍三年海軍為三年或四年。

B 民兵軍——是赤軍特殊組織之一。由「基幹部」與「交代部」而成。其基幹部有與正規軍同樣的規模，就質的方面與正規軍相比，決無遜色。交代部是由每年一定期的召集的而當常時充實的幹部大體的構成戰時編成的部隊完全野營的訓練五個年的現役期間中，八個月或十一個月為召集時間，此外並且於每

年冬期有一二週期的短期召集。在退休期內，各村落中還有每六日一次的召集。由幹部巡迴的教導。這種民兵軍在蘇聯的兵制上是極重要的。可以說蘇聯是企圖把國軍的基礎安置在這種民兵軍上面。但政治方面及文化方面現時還沒有達到這種地步。且由作戰上及平時警備上看，一種強力的常備軍是很必要的。赤軍狙擊師團裏面民兵軍占了百分五十強，而是存在離開國境的內地民兵。交代部的召集期間沒有像基幹部那樣的長。但是牠的優點則是以前所講的一樣，在召集期間編的戰時部隊純然的野營訓練，以便能夠充分的給牠與正規軍接近的能力。那麼地方的堅固的團結對於動員的時候當然是適合的，這不能不說是一種很巧妙的制度了。尤其是集體經營農場的組織，對於此種召集及教育給與了很多的便利。在農民占絕對的多數的蘇聯的國家裏面，極可注意的就是民兵制度的運用。這種把集體農場結合起來的運用，能夠發揮一種不劣於正規軍的戰鬥能力。我們由此可以知道蘇聯國防上集體農場組織的機能了。以下將討論沒有被編入正規軍和民兵軍的其他組織。

C 隊外現役兵——所謂隊外現役兵，有軍事生產勤務與隊外教育部隊。所謂軍事生產勤務，就是在各自的生產經營內所服的役務。期間定為二年。在這種勤務期間中得受國防委員會規定期間的軍事教育，以餘剩的三年為退休。但是這個時間工場內通

蘇聯兵役制度一覽表



三 我國的徵兵制度

甲 沿岸

我國向來是實行募兵制度的國家，可是在古代却也曾實行過徵兵制。夏殷寓兵於農，五丁抽二，或三丁抽一，便具備了徵兵制的雛形。至周朝軍制益臻完備。人民於耕作之餘，自動練習武器，讀書人所習的射御亦是此意。至於訓練的方法和檢閱的方法，就拿打獵做一個對象。所謂春蒐夏苗秋獮冬狩都是打獵的名詞，也就是會操和檢閱的機會，此時舉國民眾都是後備兵。常備軍則每家出一人，天子六軍（每軍為二千五百人），諸侯大國三軍，次國二軍，小國一軍。一切兵器皆由政府計劃，而民自備置。人民服兵期限自二十歲至六十歲。每人實際服役的時間平均不過一年。這個

計三個月以內，僅於每年一月以內召集的。隊外教育部隊，五個年內有六個月的召集，（一年繼續勤務期間為二個月以內）於居住地的訓練所或軍隊內加以訓練。

由上所述，凡蘇聯市民有生活能力的男子，無一個人的例外，一概使其從事於各種形式的軍備，以實施其最澈底的國民皆兵制度。而且對於非勤勞份子不合格者及曾受刑事宣告者等等，則編為後方國民軍部隊。平時強制的使其從事三年以內的公益事業，或則於自二十一歲至四十歲之間課以特別軍事稅等等。

制度，一直維持到秦漢之間，都是兵農不分，國家有正卒而無常人。到漢武帝時大概是用兵的方面太多了，依古制去徵兵，是不敷應用的，於是始選北地隴西一帶的壯丁善於騎射的，以充禁衛軍。募習知匈奴內情者名之曰「胡騎」，募習知西南夷內情者名之曰「越騎」。這些都是拿錢僱得來的，可算是募兵制度的開始。一路到三國兩晉南北朝，都還算維持着徵發募兩種制度並行不廢。不過此時期中朝政紊亂，社會紊亂，大概雖存征兵之名，已行募兵之實。

直到唐太宗時分天下爲十道，盛行府兵之制。凡府三等，兵千二百人爲上，千人爲中，八百人爲下。府置折衝都尉一人，左右果毅都尉各一人。長吏兵曹別將各一人，校尉六人。士以三百人爲團，團有校尉。五十人爲隊，隊有隊正。十人爲火，火有火長。每人甲兵裝糧皆自備，并其甲冑戎器藏於庫，有所征行，則視其人而出給之。民二十爲兵，六十而免。其能騎而射者爲越騎，其餘爲步兵。每歲季冬折衝都尉率五校兵馬之在府者教戰，平居無事則耕於野。四方有事則命將以出，事解輒罷，兵散於府，將歸於朝。故士不失業，將無握兵之重。可以算是完備的征兵制度。可惜自唐代中葉以後，徵兵之制漸衰。兵士全出於召集。由唐代中葉到現在，及宋明雖亦有志於民兵者，王安石之保甲法，也有唐代府兵的遺意。可是都不曾有何成效。到現在爲止，國家每年必費鉅費，而所養的兵，又多缺乏國家的

觀念和嚴格的訓練。其結果很容易爲少數人利用，作爲個人爭地盤爭權利的工具。直到最近幾年，國難日深，政府乃注意到兵制的改革。二十五年三月一日實施兵役法，爲我國徵兵法的起始。最近各省又先後辦理壯丁訓練，可以說是實行徵兵制之先聲。

乙 兵役法

我國的兵役法，爲民國二十二年六月十七日以國民政府訓令頒佈，定於二十五年三月一日實行。兵役法的條文如下：

一、中華民國男子服兵役之義務依本法之規定。

二、兵役分左列二種：

(1) 國民兵役

(2) 常備兵役

三、男子年滿十八歲至四十五歲在不服本法所定之常備兵役時服國民兵役，平時受規定之軍事教育，戰時以國民政府之命令徵集之。

四、常備兵役分爲現役正役續役

平時徵集年滿二十歲至二十五歲之男子經檢定合格者入營，服現役爲期三年。除上等兵及各種特業兵外，均滿二年歸休。輜重運輸兵滿半年得歸休。正役以現役期滿退伍者充之，爲期六年，平時在鄉應赴規定之演習，戰時動員召集回營。續役以正役期滿者充之，其役期自轉役之日起至滿四十歲止，任務與正役同。常備兵在

地方自治未完成之區域，得就年齡合格志願服兵役之男子募充之。

五、常備兵役在戰時得延長其服役期限。

六、關於兵役事務及在鄉軍人各種事項，由軍政部內政部協同管理之。

七、關於國民軍事教育事項，由訓練總監部內政部教育部協同管理之。

八、為前二條各項事務之準備及實施，應就全國地方劃定師區團區，於區內設置必要機關掌理其事。

各地方官署及自治機關對於前項所載各事項，有依法令協助辦理之責。

九、左列各事項有主管官署規定之

(1) 常備兵之徵募與退伍及回營事項

(2) 常備兵之服役事項

(3) 徵募兵之檢查事項

(4) 國民軍事教育事項

(5) 國民兵戰時徵集之準備實施及服役之規定事項

(6) 在鄉軍人之管理及召集事項

十、國民兵役及常備兵役之免役緩役事項另定之。

十一、關於海軍之兵役另定之。

十二、本法施行日期以命令定之。

丙 徵兵辦法

我國兵役法雖然頒佈，可是詳細的徵兵辦法，則還未見實施。考徵兵的第一要件，便是決定兵役免役及緩役的條件。依照兵役法，凡中國男子都有服兵役的義務。可是有些人民都有免役及緩役者。關於免役及緩役，兵役法中尚無規定。根據外國徵兵制度的經驗，大抵有下列情形之一者，得免兵役或緩行兵役：

一、凡受褫奪公權之宣告尚未復權者，不准服兵役。

二、身體殘缺或罹有廢疾，按照徵兵檢查規則不堪服役者，准免兵役。

三、體格完全強壯而身長不滿限定尺寸者，及病中或病後不堪勞動者，得延展徵集期限，但次年仍不合格，則使服國民兵役。

四、年齡在應徵之列，尚在中學以上之學校肄業，未便輟學者，展限至一定年歲為止。如展限已滿，仍未畢業者，則以抽籤法決定之。

五、身負褫奪公權之罪名，在審訊中或拘留中者，得延展徵集期限。

六、家貧僅恃一人生活者，得依本人請願取具城鄉董事切實保結延展期限，若展期三年，其家况依然如前，則使服國民兵役。

七、因患病犯罪等事，屆期難以入營者，次年再徵集。

八、凡駐留外國者，得酌量准其延展徵集期限，如逾一定年歲仍未歸國，則使服國民兵役。

關於徵兵事務的準備及實施，應當有專門負責的機關主持。照各國的辦法，是先分劃全國為若干區，在各區成立征兵處，並酌設分處，會同地方官辦理徵養事宜。在中央則設立征兵總處，各區的徵兵官以下列人員充任之：

徵兵處 徵兵分處 民政廳 縣長 區長

依照兵役法各地方官署及自治機關有協助辦理徵兵事務的職責。因此徵兵的機關不外徵兵處與地方官二者。關於二者的職權大概又分配於下：

一、徵兵處的權限

徵兵時徵兵處權限如左：

- 一、支配各縣應徵之兵額。
- 二、咨送徵募通告於民政廳。
- 三、飭令徵兵分局會同縣長編造應募壯丁名冊。
- 四、飭令徵兵分局會同縣長選驗應募壯丁並編造初選合格壯丁名冊。
- 五、組織選驗委員會分往各縣將初選合格壯丁施行覆選並區別兵種發給覆選合格證據。

六、關於延期服役及猶豫或宜免除者，會同縣長等裁決之。

七、抽籤時協同縣長相助辦理。

八、徵兵不足額時應通報縣長補額。

九、交付覆選合格壯丁於軍隊委員。

十、發給服兵役之執照於覆選合格壯丁之家族。

十一、按照縣長所造兵籍冊抄錄副冊咨送於覆選合格各兵所屬軍隊長官。

十二、稟報徵募之經過情形於徵兵總處或軍政部。

退伍後徵兵局之權限如左：

一、飭令徵兵分處會同軍隊委員將退伍兵點驗交由各縣縣長接收。

二、飭令徵兵分處注意退伍兵之一切行動倘縣長因退伍

兵發生事故向徵兵分處有所咨商時應令其勤助一切。

三、飭令徵兵分處與縣長和衷共濟辦理關於軍事上之籌

備事項。

召集時徵兵處之權限如左：

- 一、徵兵處接奉動員令亟宜直接轉電於有關係各縣縣長。
- 二、關於臨時召集及他項召集，應將召集令單迅派委員交付於縣長。
- 三、凡退伍兵國民兵及退役將校有遷移更動時須修改名冊。

四、檢閱點呼時須詳細注意各退伍兵之一切動作。

二、地方官之權限：

徵兵時地方官之權限如左：

一、各縣編造壯丁名冊。

二、民政廳將徵募通告飭由各縣揭示。

三、縣署協同徵兵分局編造應募壯丁名冊。

四、於縣長初選時召集應徵壯丁並協同徵兵委員選驗及

編造初選合格壯丁名冊。

五、縣長於覆選時召集初選合格壯丁並編造覆選合格壯

丁名冊。

六、會同徵兵委員辦理抽籤事務。

七、關於延期服役及猶豫或宜免除者，協同徵兵委員等裁

決之。

八、縣長於輸送新兵入隊時召集覆選合格壯丁並交付於

徵兵委員。

九、徵兵不足額時，縣長應以同等補充員提補之。

十、輸送新兵入隊時，縣長及警察官均須協同維持一切。

十一、縣長於徵募事畢應將辦理經過情形，呈由民政廳咨

報徵募局。

退伍後地方官之權如左：

一、常備兵退伍回籍由徵兵分局會同軍隊委員點驗交付

後縣長對於退伍兵應負完全監視之責俾召集時易於召集。

二、凡有退伍兵之戶應另編兵籍戶口冊。

三、退伍兵在籍遇有賞罰事項應以普通人民待遇之，但應

將其情節通報徵兵分處。

召集時地方官之權限如左：

一、縣長接到動員令應即設法飭令被召集者迅速赴隊以

免貽誤軍事。

二、縣長接到徵募局臨時召集名冊及令單或他項召集名

冊及令單，應迅速分飭區董村正副查機照辦理，總期悉應機宜。

三、縣長對於軍事上之籌備事保守秘密毋使洩漏。

四、退伍兵國民兵及退役將校有遷移更動時應即時修改。

至於徵兵的手續，是先由各地方政府將各該地根據清查戶

口所得之壯丁名冊咨送徵兵處，其次各縣於各區酌設徵兵所，由

徵募委員會同縣長按照規定資格先行初選編成初選合格名冊，

呈報徵兵處，各徵兵區組織選驗委員定期分往各處施行復選，其

合格者區別兵種，註記明白，發給合格證據，分別帶送入營。各縣合

格壯丁逾額時，由徵兵分處另編備補壯丁名冊呈報徵兵總處，各

縣合格壯丁如不滿應徵額數，應由徵兵分處呈請所屬之徵兵處

先就逾額縣分酌量撥補，再不足時，由徵兵處轉呈徵兵總處辦理。

經濟旬刊

第 七 卷
第 六 期
目 要

選驗時各兵種之分配以左為基準：

一、步兵：脚力強健，能耐勞苦，且視聽力完全者。

二、騎兵：慣於使用馬匹，視聽力佳良，言語明瞭，身體輕捷，略解文字者。

三、砲兵：體力強大，視力佳良，適於匠兵者。

四、工兵：務適於各種工作者。其中一部份酌取能善水性及

使船者，一部份酌取能木工者。

五、電信隊：聽力完全言語明晰者。

六、輜重兵：慣於使馬匹且有膂力者。

是徵兵事務即告完竣。

徵兵局於選驗事畢，即發給執照於覆選合格各兵之家族。於

江西航運之衰落及其救濟方策

江西省電氣事業統計

江西省二十五年油菜粉產量估計

二十五年七月南昌市日用品零售價格及指數

二十五年六月江西各縣氣象統計

二十五年七月中旬江西各縣米穀市價統計

石上農村服務區概況

江西省政府財政廳二十五年續發短期庫券簡章

江西省各縣土地登記施行細則

國際：

日將大規模移民東省

國絲輸美概況

國內：

所得稅分期開徵

最近兩月兩湖紅茶產銷概況

本年各省棉花產量驟增

湘黔鐵路開工

行政院救濟稻米運銷

本省：

省立銀行將發行劃一銅元票

本省各木商紛請承辦枕木

定價：

全年三十

六冊連郵

一元五角

半年十八

冊連郵八

角

另售每冊

五分

江西省政府統計室出版



各國戰時工役制度

李從

- 一 德國戰時工役制度
- 二 英國戰時工役制度
- 三 法國戰時工役制度
- 四 美國的戰時勞動管理

一 德國戰時工役制度

德國的戰時工役制度，可以分爲：(一)歐洲大戰時德國的工役制度，(二)現在的德國工役制度，前者是戰事發生時的工役制度，而後者則爲戰時準備期之工役制度，現在德國的政治經濟制度，完全是一種戰時制度，所以現在德國的工役制度，其目的即無異爲戰時的準備。茲分述之：

甲 歐戰時之德國工役制度

歐戰時的德國工役制度，見於一九一六年十二月五日公佈的祖國補助勞務法。統制機關則在陸軍部內，設置德國戰時局。凡與戰事有關之事，例如工人之召集使用及養給，原料槍械子彈之籌措等等，都歸戰時局管轄，該局計分六課：

1. 戰時補充課。
2. 戰時作業課。
3. 武器彈藥調製課。
4. 戰時原料課。
5. 輸出輸入課。
6. 國民給養課。

此外平時屬於內政部管轄的職業介紹機關，於一九一七年一月以後也劃歸陸軍部管轄，由此可見德國的國民動員實完全歸軍部管理，至於祖國補助勞務法的內容，要領分述如下：

(一) 目的

(1) 增大武器彈藥或其他軍需品之製作力，使對軍事行動發揮最大之效果。

(2) 國內工業如對軍事上及國民生存上無關重要者則停辦之。成績不良之事業亦依合併法或其他方法裁汰或改善之。以使戰時經濟之能充分活動。

(3) 國民內有不務正業或惡勞貪逸之遊民階級，依其志願或用強制使其勞役，為國效勞以達總動員之目的。

(4) 凡不適宜於製造武器彈藥之重大勞役者，使其改任適當之勤務。使國內無一不勞動之國民，以收舉國一致遂行戰爭之實果。

(二) 勤務之種類

(1) 各種與軍事有關之經濟機關之勤務。

(2) 對於國民給養上有直接間接關係之勤務。

(3) 官廳之勤務。

(4) 類似官廳組織機關之勤務。

(5) 軍事工業之勤務。

(6) 農業之勤務。

(7) 林業之勤務。

(8) 看護傷病者之勤務。

(9) 其他對於軍事行動有關係之勤務。

(三) 對祖國補助勤務法有服務之義務者

凡屬德籍之男子，由滿十七歲起至滿六十歲止，未被召集入伍者，不問其階級及職業，均有服務之義務，但婦女無此義務。

(四) 勞力之調查

各機關如其事業對於軍事有關係者，當勞力不足之時，得徵

集有勤務義務者補充之。各機關對於有勤務義務者有無使役之資格，或其使役人數是否不使超過必要之程度等事項，由在各軍團管區所編成之委員會決定之。如各機關有對委員會之決定不服者，得向由戰時局所指定之中央審判所訴請之。

上述之委員會，係由將校一（委員長）高等文官（內一人由營業督署派出）雇主及被雇傭者之代表各二人組織之。

(五) 有勤務義務者之就役方法

對有勤務義務者先行公告，使其志願效勞。如有不聽召集者，以各補充委員區（聯隊區）編成之。由將校一（委員長）高等文官一，雇主及被雇傭者之代表各二人組織之，當會議中可否同數時，由委員長取決之。

凡接到委員會之催告書者，須於二週內報到求役。如逾二週後仍不請求役務，則由委員會以指令指定之。但此種指定可能內須參酌其年齡家族關係住所健康狀態及過去之作業等，不願就役或不能就役者如受委員會強制使行服役時，得提出訴請由在軍團管區之委員會審判之。

(六) 關於勤務者移動之規定

對有勤務義務者，以不許其轉移役務為原則。若現在之役務轉移於其他役務時，須由雇主發給解雇證，如雇主對於勞工不給解雇證時，勞工得向委員會訴告之。

上述之委員會通常係設在各補充委員區(聯隊區)委員長由戰時局委任,委員由雇主及被雇傭者之代表各三名組織之。此兩方代表中各設二名為常務,其他各一名係由勞工所屬之職業團體派遣。經過委員會之審判認為離役有充分之理由時,由委員會給與證明書,此證書與雇主之解雇證有同等之效力。

無解雇證而已調役者,在其離役後之二週內,不得由其他之雇主雇用。

勞工移動役務之自由,頗受顯著之束縛。惟以工資及勞動條件為理由時,得准勞動者轉往工資較高之方面。

(七) 勞動委員會

凡屬於補助勤務性質內之職業團體,如滿五十人以上之男女勞工,得常設勞動委員會。

此委員會之委員由成年勞工中以直接無記名選舉法選舉之。勞動委員會得將勞工之希望及要求通告雇主與其商議。

上述兩項委員會如有總數四分之一以上之人對於雇主有所希望或要求時,雇主有與開會商議之義務。

(八) 關於雇主及被雇傭人爭議之調停法

雇主與勞動委員會關於勞動條件發生爭議未見解決時,由第六條所述之委員會(關於解雇證問題者)調停之。

雇主及被雇傭人如一致要調定時,得以兩當事者所屬職業

團體(工業裁判所、鑛業裁判所、商人裁判所或某組合之仲裁所)為仲裁機關判決之。如兩當事者有一方缺席或不答辯時,亦得判決之。此對爭議事件雇主或被雇傭人不得參與判決。

未設勞動委員會之地方,如雇主與被雇傭人對於勞動條件發生爭議時,亦得召集委員會調停之。農業之勞動者與此同,惟鐵道業務者除外。

為雇主者如對仲裁判決不服時,得依被雇傭者之請求給與正常之解雇證。被雇傭者如對判決不服時,不得依判決理由請求發給證明書。

(九) 關於勞動問題之調查

戰時局或委員會對各機關以通告或直接請求,具報該機關之勞工事項或工資或作業狀態時,該機關務須具報情形,而戰時局有委任人員調查作業之權限。

(十) 關於不任勞役者之懲處

如犯左列之一者處予一年以下之禁錮及一萬馬克之罰金,或僅禁錮或僅罰金,或加以拘留。

(1) 如受委員會(第五條所述者)指定業務,竟不服從而無重大之理由,甚且拒絕勞役者。

(2) 無解雇證而已離役之勞工,在其離役後之二週內不得由其他之雇主雇用。其違反此規定雇用此勞工者。

(3)各機關如對戰時局或委員會要求具報該機關勞工情形時，其不依所定時間具報或故意偽造及陳述不充分者。

(十一) 集會及組織團體

對於從事於祖國補助勤務者，不得限制其在法律上所容許之結黨集會權利。

(十二) 本法之實施與議會

由議會選出十五名議員所成立之委員會關於本法之實施，得咨詢贊同或通報又對戰時局有要求說明之權。

乙 現在德國工役制度

現在的德國工役制度，基於一九三五年六月二十六日希特拉頒佈的普通強迫義務工役的命令。德國這種工役制度的主要目標，實含有準備戰事的意義。其目標不外：(一)在勞動條件內養成軍需品生產的幹部，(二)養成爲現役軍人服務的勞動青年，(三)爲未來戰爭的後方準備。

德國工役制度（或強迫勞動），並不是一種直接的軍事訓練。可是至少却爲準軍事的訓練，可以說是一種極好的軍人精神教育。(H. Stelrich氏前在所著「義務勞動」上說「工作義務與國防，有同等重要。由義務勞動中可以養成國民相親相愛的精神，國家對於士兵稱之爲國家軍人……而爲義務勞動者則應稱之

爲國家工人。」該氏在各處勞動營參觀所見，亦深覺青年工人服裝的整齊，步調的一律及生活的紀律化，制服裹腿敬禮放哨荷鎗在肩上及門崗守衛等一切，與軍人所受的訓練無異。所不同的只爲槍械以鐵鎚爲代而已。受過這種訓練的青年，無疑地一旦遇了國家有事，必能動員聽從政府指揮而赴國難。

關於德國現行工役制度的要領，可以分述如下：

(一) 性質及目標

1. 國家工役，係德國國民對於德國民族之名譽行爲。
2. 德國青年男女，皆負有對於祖國在工役中服務之義務。
3. 國家工役之目的，係使德國青年在國家社會主義精神之下，了解國民團結及工作實質之意義，尤其是使對於手工一事，加以相當重視。
4. 國家工役之設，係在實行各種有關公眾利益之工作。

(二) 青年男子之工役義務

1. 每年召集之義務工役人數及役期長短，由總統定之。
2. 負有義務工役者以年滿十八歲至滿二十五歲之國民爲限。
3. 負有義務工役者，通常係在其年滿十九歲時之年度中加以召集，至於自由加入工役之人可以允其較早加入。
4. 如果義務工役者及自由工役者，受監禁之罰超過三十日

者，罰滿後得將所缺服務役期加以補服。

不得加入工役者：

(a) 曾受牢獄重罰之人。

(b) 失去公民資格之人。

(c) 曾受刑法規程第四十二條 a 款保安革新之限制者。

(d) 曾因喪失名譽行動革出德國國家社會主義工黨者。

(e) 曾因對於政府有反動行為，受國家處罰者。

內務總長對於上述各項中之 c b 兩款可以例外允其加入。凡負有義務工役之人，曾受不得担任公職之罰者，須俟此項名譽罰期已滿之後，始能將其召集。

凡非阿利安人種或與非阿利安人種結婚之人，不得允其加入國家工役，至於誰屬於非阿利安人種，則依照內務總長對於一九三三年八月八日國家官吏法第一條 a 第三項所立之標準為斷。

凡非阿利安人種，但照兵役法可以允其參加入兵役者，亦可准其加入工役，惟不得担任工役中之領袖職務。

凡負有義務工役之人，可以免其召集者至二年之久，如有職業上妨礙之重要理由，可以免其召集者至五年之久。

(三) 組織

德國現分為三十個工役區，每區置區長一人，管轄所屬五至

十個小組，每小組所含工人數在夏季為一六一，冬季為一四三，小組之下再分為若干隊，隊即為基本單位。

每小組中有組長，有音樂員，醫務員管理員，及熟練工人，另有駕駛員縫紉員烹飪員及鞋匠等，皆由工人中選任，每組除組長外，設有助理員，政治教官，體育教官，音樂員，助理音樂員及其他事務員，每區設區指揮部，置指揮及參謀官各一人，指揮部分設管理教育勤務人事料理等處，外設政治教官及體育教官，各工役區之上則有全國工役局，為教育工役機關，在全國勞動領袖及全國自由工役領袖之下，辦理一切。工役局組織計分：

1. 事務部。
2. 人員部。
3. 課程部。
4. 體育部。(其部長同時兼任體育視察員)
5. 設計部。
6. 管理及經紀部。
7. 法律部。
8. 醫藥部。
9. 宣傳及新聞部。每部皆置有部長一人。其資格須為「勞動領袖」(Arbeitsführer)「或區勞動領袖」(Gauarbeitsführer)。此外尚有工役教育司。

工役教育司為全國工役最高機關中之最要部分。此固吾人從工役教育之重要意義中可以瞭然。工頭學校亦隸屬於該司之下，該司置有司長一人，是為「工役教育視察員」。

至於事務部之職務，包含工役組織問題，換言之即全部編製問題召集問題分配問題住所問題如何應用工人問題以及全部局務問題。該部之性質殆類於「全國勞動領袖」所屬之秘書廳。

「人員部」在工役事宜中，極佔重要地位。蓋該部對於中級高級工頭（自下級排長以上）之選擇問題，必須加以決定。考工役事業之生死問題，係以是否練有勝任其職之精幹工頭人員為轉移。是以「人員部」之部長及部員，負有特別重大責任。因為依照工役原則訓練工頭人員一事，在工役開辦之第一年中，實為真正的最大的難題。自下級排長以上，「皆由全國勞動領袖」依據「人員部」所製成之名單加以任命。「人員部」及「事務部」於局中其他司部討論各種問題之時，每每列席參與。

「課程部」與「工役教育司」為關於工役教育問題之最高機關，尤其是關於政治教育問題，教育方法問題，餘遊藝問題。

「體育部」為工役組織中關於體育問題及秩序訓練問題之最高機關。因體育一事在工役中最關重要，「體育部」對於工役教育問題所負責任極大。「體育部」同時兼任體育視察員，所有工役組織中一切體育問題之大綱，皆由該部製定。

「管理及經紀部」共分兩科：第一科掌管會計問題，銀錢問題，賬目問題，審計問題。第二科掌管置備用品及其管理之問題。此外關於普通經濟問題之討論亦屬於該科。

「法律科」掌管工役組織中之各項法律問題，尤其是國法行政法工法保險法以及一部分有關工役之民法問題。此外並掌管刑法懲戒法問題。惟屬於「工役法庭」之事件，不在其掌管中。

「醫藥部」掌管工役人員之醫藥問題。為現有工役各種醫藥組織之最高機關。其責任在設法擴充工役中之一切醫藥事業。

「宣傳及新聞部」自與「國社黨工役機關中之新聞科長」劃分權限以後，現所掌管者為「全國工役督辦」及全國工役局之佈告，以及專為工役人員刊行之條例公報。此外對於工役圖書館工役陳列所關於民俗之工作，與外國有關之事宜，皆由該部掌管。並與政府宣傳部外交部及國社黨外交委員會特別聯絡，關於報紙問題無線電播音問題，從前本屬於「宣傳及新聞部」者，自「國社黨工役機關」創辦以後，此項問題改由該機關之新聞科長管理。

(四) 作用

德國工役制度的作用，有二：一為教育作用，一為工作實施。在教育方面，又可分精神的及政治的教育。工役中之政治教育係注意政治教育之實質，以全體動員共同目的為其依歸。政治教育與其他各種教育，如性質教育軍事精神教育以及培養精神能力美術才能之類，有密切關係。

工役教育乃是一種最新事業，足以表現工役形式及理想之特色。工役教育與軍隊教育，同為國家教育中之根本教育，可以直稱為軍人教育。因為工役教育之嚴格訓練個人，除軍隊教育外，其他各種青年教育均不足與之相比。

其所教授之科目，如歷史及馬克斯學說物質主義自由主義之影響於民族及國家者如何，其意欲在養成工役人員之政治判斷能力。每種講演尤其是歷史講演，並不以科學研究為立場，而以政治問題為中心。了解現在，創造將來，為人態度是即各種講演之主旨，以適合工役目的。工作之倫理，工作之進化，工作與生活，國民經濟問題，尤其是糧食問題輸出輸入問題，與工役人員之經濟責任等等。至於軍役問題軍力問題，尤其是工作與軍事之關係，種族問題，國粹問題之類，亦為工役中政治教育所討論之中心問題。此外如說明工作之價值及其保護法，批評馬克斯學說共產主義和平主義，講述工人運動沿革，國家社會主義之情形，解釋德國國家社會主義之意義，講明德國社黨革命與德國將來之關係，敘述凡爾塞和約賠款條約之歷史，討論德國近來政治問題，亦皆為政治教育所研究之重要題目。每十四日講演政治教育一次，以討論外交內政經濟各種革新問題。

工役中之體育訓練，包含一切體操訓練，野地演習，秩序訓練，土地工作訓練，健全生活訓練等等。在野地演習及工作訓練之外，體操一事，亦為最重要之身體訓練。烏特馬克（Uterath）在其所著的訓練德意志軍國民之路一書之中，曾將工役中所用之各種體育訓練，一一加以敘述。其大部分係建築於工役中，體育視察員蘇潤少佐工作基礎之上。體操運動遊戲競賽秩序以及工作訓

練，是為體育中之重要成分。除造軍國民外，性質教育及信仰教育亦在注意之列。工役中之體育形式，尤其是訓練性質之方法皆具一種特色。不僅對於一般具有軍國民資格者加以訓練，即對於一般屬於身體不勝軍役之人（按其數約占全國百分之七十）亦可在工役之中將其身體及性質加以訓練。

至於工作事項，則有下列幾種：

（一）關於德國已經開墾地段之水利，尙未興辦者八百萬黑克塔（Hektar），如將積水宣洩以後，每黑克塔可多得八十馬克之利益，以全部計之，共可得六萬萬八千萬馬克之利益，且興辦此種水利可容工人二十萬左右。

（二）北德土質過於疎鬆，故德國政府主張變成粘土質。據專家估計如將土質糝合以後，以前每黑克塔僅產麥千五百公斤者，如改良土質後可增至二千二百公斤。

（三）德國低窪地面佔二百二十餘萬黑克塔，亟待改良者一百九十萬黑克塔，改良後每黑克塔可增三百馬克之利益，以全德計之每年可增五七〇百萬馬克之利益。

德國荒地約二百萬黑克塔，多為沙地，開墾後可增二八〇百萬馬克之利益，可容一萬五千至三萬五千之工人。

（四）德國水患之地一百萬黑克塔，改良後年可增八千萬馬克之利益，可容工人二十萬。

(五)德國西部南部之農民主地，因以前道路建設計劃不良，致農作地分割，如改移農村道路廢除強迫開路之制度，可使農作土地復歸完整，此項工作每年可容二十五萬人。

(六)德人喜自稱有人民而無土地，(Volk ohne Baum)故力求獲得新地，填海即其開闢新地之計劃。利用淤泥土築堤，既可收容工人，復能開闢新地。

現在全德有義務勞動營千餘所，青年加入工役者達二十餘萬人。(一九三五年一月統計共爲一八二六九人)工作的種類不一。一九三五年夏季屬於墾地者百分之五，三屬於鄉村築路及改良交通者百分之一五，屬於造林者百分之一二，屬於園藝工作者百分之五，餘則分屬於預防改建住宅及搭造營房等方面。

二 英國戰時工役制度

英國在歐洲大戰時，對於國民勞役統制沒有加以注重。後來發生人工恐慌，於是乃於一九一五年六月着手調查全國各工廠之製造實力，調查結果知積弊甚多，關係複雜，非特設專部，特定專法，不足以資改革，而應現戰役之要求。遂於同年六月九日創設軍需品部，七月二日公布軍需品法，茲記該法之綱領如下：

- (一)同盟罷工及無故停業者，軍需部長得加以相當之制裁。
- (二)全國私立工廠，軍需部長於必要時，得收用之。

(三)各廠收益若超過定額以上時，得收歸國庫。

(四)職工不准無故轉移工廠。

(五)各工廠須將職工人數機器種類等造冊呈報軍需品部。

(六)廠主與職工有爭議時，得由雙方代表組織審判委員會裁決之。

此法試行半年，至一九一六年正月下旬，又酌量增補修改之。如規定工價及職業時間訂立雇聘及解職規約等等。另又設置檢查官，得自由出入各工廠，檢查各種工作狀況。而工廠對於檢查官將工廠日程摘要報告。此外軍需品部又竭力欲打破英工界向來之惡習，派員向勞動同盟者陳說利害，一面命各工廠主人在工廠內另劃一區備一教育用機器，專供未熟練者練習之用。即以熟練者充教育之任。復會同教育部命直屬各大學及專門學校亦備相當機器，實地教練。又令私立工場各派若干之未熟練職工至官設工場練習。凡此種種種努力之後，軍需品部成立時全國職工僅一百六十三萬五千人，至一九一六年夏已達二百二十五萬人。其中各種熟練職工已得一萬三千五百人。雖尙未滿要求，而其收效之速，則不能不歸功於軍需品部之努力。

一九一六年九月英國政府又設立「人力分配局」，調查剩餘壯丁，視其體格技能以爲適當的分配。一九一七年二月更於內閣中成立國民勞役部，爲國民勞役事業統轄機關。該部組織分

爲二局：一曰男工局，一曰女工局。又劃全國爲八管區，每區設一事務所，每所有事務官一，補助官二，及庶務員若干，命各調查管內勞力之需要供給及其他各狀況，報告本部，受本部之指示。在各管區內實行強制的勞力分配。惟該法案雖係男女一律適用，而其大體之立法精神，仍在搜羅男工，婦女不過備補充之用而已。故對於男工之規定，特別嚴密，茲記如左：

(一) 傾注國民之全勞力於戰事上最有效用之各業務，實爲今日當務之急，故在英本國住之全男子，凡滿十八歲至滿六十一歲者，皆宜奮起以應國民勞役之徵集，但住在愛爾蘭者，另有規定，不在此律。

(二) 今後政府對於戰爭上不必要各業，其職工原料等之供給，必大加限制。此等事業家宜從早聯合同業合併經營。

(三) 國民勞役之應募者，均使用於政府所認爲戰爭上必要之各職業方面。然務令與本人原有職業不甚相差，使就近轉移爲主旨，又農民決不令轉他業。

(四) 已經註冊之兵器職工不在本規定限內。現在兵器廠之職工，若有未經註冊者，宜速往註冊。

(五) 政府當局與在野政治家共同組織一勸導團，令其巡遊各地演說，使全國國民澈底了解本法之要旨。同時並令各城鄉村鎮組織募集委員會，與國民保持密切之接觸，幫同徵集。

(六) 由政府製定一種「國民勞役者應募用紙」，分給各地郵政局及各城鄉村鎮之募集委員會，此種用紙分表裏兩面，令應募者分欄記入本人之姓名住所年齡現在職業將來之希望職業及雇主姓名住所等項。表面左側揭載國家目下需要最多之職業表，右側摘記各緊要之條規。

(七) 應募者可至最近之郵政局或募集委員會，領取上項用紙填入各項後，投入郵筒，不必另貼郵票，再由郵局彙寄中央國民勞役部，由部按照管區視其本人原住地點分區彙集發送各管區。

(八) 各管區接到後，即將各應募者召集於市政廳圖書館或小學校等公共地方，檢查各人身體且爲相當之問答，試驗後暫令先回原里，然後將用紙依其職業分類整理製一統計表，呈報國民勞役部。

(九) 全國各工廠其有否受國民勞役供給之資格，由國民勞役部與關係各部協同審定之。又各區應擔任勞力供給之範圍，由國民勞役部規定後，指定各勞區遵辦。惟因職業之種類有時或須仰賴他地方之供給者，臨時得由部指示之。

(十) 應募者受檢查後，可暫歸原廠服務。俟國民勞役部之召集令狀到後，於七日內到所命之工廠供職。此七日之餘裕，一爲本人之出發準備，一爲現雇主之事業或與戰爭亦有關係時，得以呈訴當地之國民勞役事務所請免轉職。故對於本人發送召集令狀

同時亦須通告其舊雇主。

(十一) 應募者若因轉職而須移居者，則發送召集令狀時，附加鐵路免價票一張，若與原住處隔不其遠，每日早晚得乘車往復者，得加給相當之車費。

(十二) 萬一新職業地其家族有不能同行之情事，必須分作二處各自生活者，每日加給二先令六辨士之家族扶助費。

(十三) 工價視其所就之新職業分類規定，惟每星期以二十五先令為最小限。

(十四) 國民勞役有因不得已事故退職者，宜速令就他職。在尚未就他職之前，以四星期為限，每日得領三先令六辨士之補助費。

以上的國民勞役法，適用於英本國的一切男子。惟僧侶及醫生則不在該法規範圍之內，此外婦女服役，也另有辦法。茲將此三種人民服役辦法分述於後：

(I) 僧侶：

英國全國分為二個大僧正管區，由康達白利及約克兩大僧正 (Archbishop) 各統督一管區。大僧正管區下更分為若干僧正管區，每僧正 (Bishop) 統督一管區。當施行國民勞役法時，兩大僧正曾與國民勞役總監協議，在可能內全國僧侶參加勞役，其要領如下：

(一) 各僧正對其管區頒發國民勞役集令，另製僧侶應募用紙，分發之。各僧侶填記後，投送直轄之僧正處（不必經過國民勞役部）

(二) 僧侶應服勤務之種類概別為二：

1. 特別勤務。陸海空軍之軍備軍需品製造所或病院，附僧軍人及軍需品勞工所屬廠舍酒食部等之精神方面勤務。

2. 一般勤務。軍需品事業各種事務所之業務農業等一般之勞役。

(三) 僧正依各僧侶所在地方之宗教情形，規定各僧侶應服之勤務。

其後曾在倫敦設一僧侶國民勞役委員會 (Clergy National Service Committee) 以任僧正與國民勞役總監之間連絡。

(四) 僧侶之任特別勤務者，由委員會與關係官廳協議分配之。一般勤務者則製名冊送往國民勞役總監，由總監分配於各地事務所。

(五) 僧侶之召集係先通知各管區僧正，由僧正辦理之。

(II) 醫生：

(一) 醫生專事醫業，不使任其他之勤務。

(二) 英國醫生以全部人數論殊不充足，各地分配人數亦不調劑。待至戰事進展後，益感困難。於是當國民勞役法施行時，醫生

動員亦同時實施。

(III) 婦女

英國之婦女，在歐戰時參加國民勞役者，依一九一六年末之調查，其數達二百萬人。婦女勞役運動對於英國戰爭資源之產生及兵員之增徵，予以有力之援助。其後於一九一七年三月在倫敦開第一次婦女大會，關於婦女之參加國民勞役更作進一步活躍。在國民勞役部內設置婦女勞役局，以統轄全國婦女之勞役勤務。茲將前後關於徵募婦女勞役之概要分述如下：

(一) 婦女對於內地陸軍之補助勤務。

英國內地陸軍各部隊於一九一七年一月，徵募婦女一千人，担任炊事勤務，其徵募條件如下：

1. 年齡由滿十八歲起至滿四十五歲止。
2. 見習一個月後須服務一年或繼續。

3. 服從陸軍官廳命令須服務於英本國 (United Kingdom) 內任何地方。

4. 年薪二十六鎊

5. 此外見習後，凡制服洗衣費健康保險金由公家支給之。

(二) 婦女對於在法出征軍之補助勤務。

在法國之英國出征軍，徵募婦女勞役之條件如下：

1. 關於服務之契約限期。

(一) 契約期為十二個月，但必要時陸軍會議得將此期限縮短之。於解雇前一個月通知本人，如行動失檢或不勝任時，於解雇一週前通知本人。

(二) 契約期滿時經陸軍會議之認可及本人之志願，得繼續服務次一期並賞以獎金五鎊。

2. 勤務之種類

甲、書記 打字生 速記生

乙、炊事室內雜役

丙、汽車勤務員

丁、倉庫管理員 簿記員 練習生

戊、電話生 郵政勤務員

己、其他雜役

3. 一般條件

甲、年齡未滿二十歲或逾四十歲者，均不錄用。

乙、志願應募者，先由女醫檢查體格。

丙、錄用者先在國內服務若干時日後，送往法國，在本

國服務期間內，授與軍紀及衛生教育。

丁、赴法及歸國乘搭火車輪船均免費。

戊、在一年內給與休假十四日，使歸本國。

己、初服務時給與服裝津貼費四鎊，其後六個月每月

一鎊，如繼續服務仍給同樣津貼。

庚、在法國時由婦女監督員管理在旅館住宿。

(三)婦女對於農業之補助勤務。

1. 徵募年齡在十八歲以上身體強壯之婦女。

2. 錄用者如無農業經驗，則先免費教授三至四週間之農業教育。

業教育。

3. 志願應募者，向各地之婦女選定委員會 (Selection

Comitee of Women) 登記，錄用與否由委員會決定之。

4. 錄用者由公家給與制服及旅費前往指定地方。

5. 無農業經驗者授畢農業教育後即行分配於適當之農

場，如萬一未能安插時，在四週內免費給養。

6. 薪資最少十八先令。

7. 任命監察官視察各地農事之勤務者，在各村設一農業

婦女代表委員，如遇必要事項可向委員訴請之。

三 法國戰時工役制度

法國在歐戰時期，也制定國家總動員法，提出議院。其內容要

點，所述如下：

(一)國民動員法之要旨在乎勞役之徵募。

(二)勞役之徵募，非以強制執行，先行志願徵募，以徵募後十

日為期限，逾期後，如所希望之人數尚未充足，則執行強制徵募。

(三)凡滿十六歲以上六十歲以下之男子均有應募之義務，

但女子不在此限。

(四)從事農業者不在徵募之列。

四 美國的戰時勞動管理

美國是藉歐戰而經濟發展的國家，可是在大戰的初期，其勞

働界也都是困難萬端的。在歐戰初期，美國因各國定購軍需，工人

缺少，所以各工廠工人好像忙不過來，朝東暮西，由這個工廠忽而

又到那個工廠，無幾又另找得工價較好的工廠去了。廠家當然是

拚命招工，不要說廠家互相競爭，就是國家機關各軍需工廠，也是

如此。因此不但工價飛漲，往往且以罷工相持。

觀美國勞動卿一九一八年一月二十一日在 "Saturday

Evening Post" 所發表的勞動與戰爭一文就可以看出美國戰

時勞動的弊病，他說：

「戰時政府應設立中央勞動行政機關，以期實行勞動政策。

其緊急切要莫如今日。——欲作最大効力的戰爭，政府不能但從

事於勞資糾紛之調解，為處理生產軍需之廠家與工人間之各種

問題，必須設立中央勞動行政機關。比如工人之學習工作，嫻熟工

人之抽調，安全設備衛生設備之標準，向為男子佔有而現欲雇用

婦女代替時，該代替女工的工資等問題，以及住宅問題學徒教育及其分配問題等等，都是急待解決的重要問題。

然而現在政府處理這些勞動問題，各邦各機關各自為政。陸軍部兵器處只考慮着兵器的生產，計劃補充局則只考慮着補充局本身的利害關係，船舶局及其他各機關亦然。關於勞動行政各部局所各自有其機關，雖有勞工部在其上從事調查全勞動界的情形，以與各機關連絡，但各部局割據的弊端，却未能矯正。去年秋有一大軍工廠發生罷工，政府有四部的調解官，各得到各種不同的命令與方針，同時出任調解。幸虧四員調解官尚能得到充分的諒解，該案得以圓滿的解決。可是已經荒唐滑稽之至了。再各政府工廠工作各自獨行互相篡奪嫻熟工人，不但抬高工價，工人且因此遷轉於各工廠間。」

因為這個原因，戰時美國對於勞動乃不得不加以管理。一九一八年一月國防會議上呈大總統設立戰時勞動管理局，以解決戰時一切勞動問題。其設立的宗旨如下：

(一) 對於軍需工業須設法供給充分的而且確實的勞力，因此須作下列各種處置：

A 設立完善的職業介紹機關。

B 確立完善的職工訓練及其行政。

C 對於勞動需求優先權之決定，須設官主持。

D 對於嫻熟勞工之抽調，須設官主持。

(二) 須設調解機關公平調解勞資糾紛使生產工作不為中斷。

(三) 須設機關講究軍需工廠工人之安全施設及衛生設備。

(四) 須設機關維持及改善軍需廠工之住宅交通及其他經濟生活等問題。

(五) 須設機關採集上舉各政策所須的參考資料。

(六) 須設機關從事教育宣傳指導各廠主以期貫徹政府的勞動政策。

威爾遜大總統對於此項建議，立即採納，於一月八日即令成立戰時勞動管理局。

關於美國的戰時勞動管理，還有要申述的一點，即美國在歐戰閉幕之前，已深覺有強制勞動的必要，所以一九一八年六月十五日戰時勞動政策委員會即呈請大總統施行，美國大總統採納其意，十七日即頒敕書，但這是一個敕書而已，未成為法令，所以美國可以說始終未曾實施過強制勞動的。

陸月刊

第二十二卷
第十期
二十五年十一月一日出版

- 野戰防禦築城實施筆記 胡泰清
- 數陣地逐次抵抗概說 伍培英
- 集中與前進 寶一
- 關於審判會議之說明 高植明
- 化學戰爭之多方面觀察 黃祥麟
- 將來戰爭之飛行 謝修五
- 日俄戰役兩國軍作戰計劃之大要 又明譯
- 日俄戰史南山附近戰鬥之研究 覃師范
- 一九二五年喀利堡之上陸作戰 (續前) 郭彥譯
- 戰術要論 (續前) 郭彥譯
- 海陸軍協同作戰速略 (續) 郭彥譯
- 作戰計劃之研究 (續) 楊勤支
- 現代軍制之研究 (續) 楊勤支
- 海岸砲兵戰術與技術 (續) 劉植明
- 防空勤務 (續前) 張安南譯
- 摩托化與航空觀測 (續前) 張安南譯
- 審判論忘錄 (續前) 張安南譯
- 我國兵役法規的真諦和牠的實施 楊勤支
- 國防概論 曾繼遠
- 空軍降下戰術的研究 楊杰
- 蔣委員長在粵者聯合紀念週報告 蔣中正
- 節約救國的重要 林森
- 雜俎七篇 林森

零售每册三角
半年一元五角
全年三元

南京漢口路陸軍大學特別黨部內
陸大月刊編輯委員會發行

浙江省建設月刊 農村建設專號

第十卷第二期

- 政府對於鄉建運動應有之努力 韓雁門
- 農村建設總動員 汪呈因
- 非常時期的農村建設問題 董直
- 現階段農村建設運動的透視 方粹農
- 從湘湖鄉建設實驗區說到籌辦湘湖鄉建設實驗區 朱隱青
- 辦理農村建設實驗區最應注意的幾個原則 楊會盛
- 本省農村社會固有組織在農村建設上的評價 蔡斌成
- 農業推廣與農村建設 楊會盛
- 農村建設聲中縣單位農村調查之重要與實施 鄭厚博
- 以農村建設復興的丹麥 章素行
- 日本農家負擔過重問題及其對策 周鴻文
- 龍游縣狀元縣等農村概況及指導 余言
- 農民之經過 孫頌楠
- 湯溪縣后童鄉等農村概況及指導 申屠瑜
- 天台县東林鄉等農村概況及指導 申屠瑜
- 農民之經過 申屠瑜
- 泰順縣里五鄉等農村概況及指導 金成業
- 湘湖農村建設事業之概述楊會盛 林岳景
- 湘湖定山村改進現況 曹舒
- 湘湖鄉村建設計劃大綱草案 鄭厚博
- 蕭山湘湖開墾之經過 林味豹
- 一個富有希望的農村 林味豹
- 東山頭農村素描 林味豹

中國新論

- 中日再度談判 薛鋒會
- 中日邦交調整之前瞻 羅鴻詔
- 論華北之前途及中日外交 李季谷
- 日本軍部論 水成
- 實行徵兵制度 吳也
- 人民戰線與國民戰線的檢討 譚庶潛
- 政敵聯繫問題之檢討 章銳初
- 推行食糧節約運動 徐頌周
- 中國苗族與西南國防 胡鳴龍
- 地方自治與國防 唐孝剛
- 土耳其恢復海峽地帶完全主權 李耀商
- 日俄戰爭的外交考察 蔡可成
- 意國政府與政治 詹行煦
- 國社黨之組織及其政治教育 徐增明
- 德國社會統計 薛鋒會
- 希特勒運動與德國教育 金煜
- 色耳古之行 徐逸樞
- 九一八的東京 錦燾

定價：全年十册連郵一元四角
半年五册連郵七角

發行兼定報處：南京將軍巷三十三號

中國新論社

建設評論

- 本刊今後的趨向 劉壽朋
- 江漢洪水之成因及防治方法 楊恩朋
- 中國民食問題 (續完) 楊恩朋
- 湖北省土地與人口 楊恩朋
- 湖北農村困苦原因之探討 楊恩朋
- 棉產在物質建設中之重要性 馮景傳
- 中國合作事業之改進路向 侯哲堯
- 武昌市政建設之商榷 呂李方
- 建築花老鐵路之展望 洪雁賓
- 由我國思想史上的國民經濟問題說到農村建設之使命 李世芬
- 農村建設思想的檢討 李世芬
- 雲南省公路建設概況 (調查) 天世芬
- 廣東國民經濟建設運動之要務 (專載) 天世芬
- 建設消息 天世芬
- 編後餘談 天世芬

定價：每册一角
五分預定
全年連郵一元五角

建設評論社發行

武昌大朝街北段二十六號

建設評論徵文啟事

本刊歡迎有關經濟建設之各項文稿經登載酬金從豐



戰時各國總動員下的軍需工業

白衣

歐戰時英、法、德三主要國的軍需工業動員的概要如后：

一 英國軍需工業動員概要

(甲) 統制機關。英國在戰爭之初，因需要巨額的榴霰彈與炸彈，極力將民間和平工業的工場轉換為製造兵器的工廠；至一九一四年十一月更因民間工廠兵器定貨增大，遂告勞働力的不足，於是政府努力移勞動於兵器製造工業。一九一五年三月改正國防法 (Defence of Realm Act)，將民間的兵器製造工業置於政府統制之下，而由海陸軍部直接指導其生產，至一九一五年六月，政府設立軍需品部，頒布軍需品法，將兵器彈藥等軍需工業實施完全的統制。同時以英本國區劃會十一個管區，各管區設軍需品部地方局，各地方局均隸屬於軍需品部部长，各地方局的任務即統制各該管區內的諸工廠。

(乙) 工廠的新設與擴張。政府在開戰之初，除注意於統制兵器彈藥等軍需工業外，復努力於新工廠的增設和既設工廠的

擴張。此新設工廠至一九一六年末止，計官設者九十五家，民設者三十二家，又管理的工廠在一九一七年六月初止達四千九百四十二家。

(丙) 機械的補充。工廠的新設與擴張，必須器具機械。英國是機械工業發達的國家，故機械的補充並不感到困難。當歐戰時英國補充機械的方法是：一、製造新機械；二、由美國輸入；三、利用現成機器。

(丁) 原料的補充。自戰爭爆發後，與敵國間的通商當被禁止，同時受敵國潛水艦的脅威，世界貿易呈現了杜絕的狀態。因此各交戰國均感到原料補給的困難。當時英國所採的對策是這樣的：

(1) 價格的統制。因供給不足，其價格當然愈為騰貴，特別是工業基礎材料的鐵、煤以及其他金屬類，故政府施以價格的統制，決定其最高的價格，對其他日常必需品如羊毛、皮革、食糧等也規定以一定的價格，其條例如 Price of Coal (Limitation)

Act，並禁止投機的交易。

(2.) 輸出入的統制 英國及協約國為維持本身的資源，對中立國禁止或限制煤、鐵等主要工業原料及食糧的輸出。又禁止奢侈品的輸入。

(3.) 原料的管理與分配 對於鐵鋼以及其他金屬等原料的販賣、輸送均須加以限制，同時此等原料對內國的需要方面的分配規定有優先規則 (Priority Regulations)。此優先規則的任務為依據國家需要程度的大小而定以第一、第二、第三等的分配順序。

(4.) 原料的確保 除限制輸出入外，更施行獎勵生產，限制消費，使用代用品，利用廢物，獎勵輸入等方法以圖確保原料。

(5.) 勞動的補充 兵器工業係精密工業，必需大量的熟練勞工。英國最初召回出征的士兵，因彼等原為熟練職工。其後為求勞動能率的增高，對於職工的飲酒加以限制。同時為求生產足敷需要，禁止同盟罷工，工廠停業。此外更有各國所共同實行之婦女勞動，以補勞動力之不足。英國婦女職工從事于軍需工業者在一九一六年八月止比前年增加二倍，達四十萬人之多。至一九一六年末，政府設勞役部，一九一七年二月制定國民勞役法 (National Service Act)，規定人民自十八歲至六十歲的男子服務重要產業的勞務。至一九一七年二月二十八日公布限制職業令 (

Restricted Occupations Order) 凡與戰爭無關係的職業如家庭用器械、器具製造、石工、陶器、煉瓦、玻璃、紙、啤酒、捲烟、華美衣服等職業均被限制之例。

二 法國軍需工業動員概要

(甲) 統制機關 最初戰爭時法國對於軍需工業動員並無何等計劃，以為貯藏的兵器可以應付，誰知開戰後貯藏的兵器頃刻消耗完盡，於是不得不力圖急速補充。但當時大多數熟練職工均在戰場，工廠大部份在停頓狀態。其後迫不得已，向前線召回出征的職工，同時厲行統制軍需工業。在一九一五年五月新設砲兵彈藥副官局。至一九一六年十二月設立獨立的軍需品部，以統制全國軍需工業，而利軍需品的補給。統制的方法，以法國分為五大工業區，每區置一管區長，各該管區長在各該管區內更分若干小工業區，每小工業區置一區長，此五大工業區設有監督處，其任務為監督兵器彈藥的製造，職工補充的狀態，在各工廠中，派遣檢查員，以檢查製品。

乙 工廠的新設與擴張 開戰當初，法國國內的兵器彈藥工廠官設民設合計共十二家，官設火藥及其他工廠計十四家，新設者官設民設各四家。

(丙) 機械的補充 法國工作機械大部份仰給於美國，一部

仰給於英國和瑞士。

(丁)勞働的補充 召還出征士兵之事已如前述。此外亦模

倣英國採用婦女勞働，至大戰末期在一百萬勞工中有四十萬人係婦女。又訓練職工以補熟練勞働的不足。

(戊)原料的補充 法國在開戰不久，惟一的煤產地羅爾地

方被德國佔領，鐵鑛主要產地凡爾登東北方面亦被敵軍侵佔。是故法國煤大部份由英國購入，鐵鑛及銑鋼由美國、西班牙等購入。

三 德國軍需工業動員概要

(甲)統制機關 德國在戰前一般產業加特爾、托辣司等企業結合已甚為發達，故軍需工業的實施統制比較容易。

(乙)工廠的新設與擴張 利用重要工業的加特爾、托辣司等改為軍需工業的組織，而大量產生軍需品。

(丙)勞働的補充 一九一四年八月六日為統一全國各都

市勞働指導所設立帝國勞働指導中央部(Reichszentrale der Arbeitnehmweise)，其最大任務為調節勞働。德國為補充軍需

工業勞働實行軍隊勞働，俘虜勞働，外國人及佔領地人民勞働以及婦女勞働與老幼勞働，一九一六年十一月二十日創設戰時局，製定祖國補助勞働法，依此法，凡由十七歲至六十歲者之男子均須服務于軍需工業及其他重要事業。

(丁)原料的補充 德國為統制原料，開戰後不久在陸軍部

內設置原料課，原料課的任務為調查原料的多少，決定原料的價格，分配原料以及採取原料。此外更設立各種的原料公司，此等原料公司是半官半民性質的，關於金屬、化學品、羊毛、皮革類等的公司。

德國煤鐵等在內地及佔領地雖有充分的生產，但其他重要原料如石油、銅、硫黃、鉛、錫、棉花、橡皮類以及其他食糧不足原料均與各國一樣施行輸出限制，輸入獎勵，生產獎勵等政策而努力維持，當然，德國在四面封鎖中依賴輸入是絕對不可能的，故積極努力於節約，利用廢物，研究代用品。德國因工業技術的進步與化學的發明，代用品的製造比一般國家發達，例如空中製氣，厚紙代皮革等無不使人驚嘆。

四 戰時各國軍需工業動員綱要

世界大戰時交戰各國關於軍需工業動員所採的手段列表如后，以作吾人的參考。

第一表 對於人員的處置

(實施國)

調查國內勞働資源以調節全國職工的需要供給……英德
節約及適切分配熟練職工……英法
利用中央勞働介紹所以補助人員之配給……英德

獎勵婦女勞動.....	英法俄德
在軍隊動員時注意職工留於必要工場.....	德
實施軍隊勞動.....	法意俄
一旦召集兵卒回鄉恢復其舊業職工.....	英法
限制職工的備入及解雇防止各工廠爭奪.....	英法
利用外國職工及屬領地職工.....	英
訓練未熟練職工.....	英
建設職工宿舍.....	英
為解決勞資糾紛設特別法庭及仲裁機關.....	英意
為防止同盟罷工制定法律規則.....	英意
工廠設置衛兵.....	意
禁止或限制飲酒.....	英俄
規定職工工銀.....	英
為職工備戰時徽章.....	英
為職工備幼孩寄託所.....	英德
制定國民補助勞役法.....	意英法德
對職工予以多量食物.....	德
擴張職工不就職保險的範圍.....	英
第二表 對軍需品及原料的處置.....	英德
管理全國必要原料.....	英德

調查統計全國原料.....	英法意俄德
規定原料一定價格.....	英德
講求節約原料方法.....	英法德
減低原料輸運費用.....	英法德
儘量輸入不足原料.....	英法意俄德
禁止輸出重要原料.....	英法意俄德
管理原料生產之地.....	英德
限制削屑切屑浪費.....	英意
統一全國原料分配.....	英德
限制移動、讓渡、讓受.....	英
統一徵集、沒收工作.....	德
設立原料的貯藏所.....	法
利用佔領地的原料.....	德
原料代用廢物利用.....	德
第三表 對器具機械及其他設備之處置.....	英法意俄德
由外國輸入機械等.....	英法意俄德
在國內製造新機械.....	英法意俄德
利用全國原有機械.....	英
施行機械地方移動.....	英
政府管理機械工廠.....	英

規定主要機械價格	英
限制器具機械輸出	英
其他工廠轉製機械	英
詳細報告機械能力	英
機械工廠限制生產	德
利用佔領地的機械	英法
變更器具機械之設計	英法
第四表 對製造業科學發明運輸交通的處置	
其一 關於製造工業的處置	
低下製造兵器的精度	法德
嚴查粗製濫造之弊	法
延長工作時間	英法
規定工廠工作順序	英
其二 關於科學及發明的處置	
在軍需品部及海軍部內設立發明品審查機關	英
以製造技術上的顧問及研究機關之各種專家置於中央部	英法意德
在大學及工業學校施以職工的教育	英
大學內科學試驗以兵器檢查器檢定	英
努力利用汎科學者及專門家的智識	英德

其三 關於交通運輸的處置

關於原料供給的通信及輸送需特別敏速

低減原料運費

英法德

第二卷 第十期 十月一日出版

南京通濟門外防空學校編輯部發行

防空

二次大戰前夜列強軍備概觀	程如垣
美軍高射砲兵團新編制之研究	高植明
軍區後方地帶及內地防空部隊之運用法(續)	孫炳章譯
地上戰鬥用之火砲應用於防空的兩論說	張儉伯
防空火力單位編成之研究	六華
防空監視要領及各種飛機之識別法	卓如
對於砲兵之依航攻擊及其防禦法	那貽翼譯
信號烟與信號光	浦烈
芥子氣之消毒法	涵齋
防空建築中之防彈問題	何希現
降落傘部隊的組織	廣正
輕氣之性質製造及保存	彥明
美國防空部隊之照測器材	朱一毅
歐戰後防空之進步(續)	章譯
英國照空燈及測音機操典(續前)	超九
高級指揮官運用空軍要領(續前)	章譯

定價

零售每冊連郵二角二分半
 半年六冊連郵一元二角半
 全年十二冊連郵二元三角

國外另加

行政研究

創刊號出版 每月刊行一次
行政院行政效率研究會編

行政研究刊行的意義…… 翁文灝
 我的行政經驗與感想…… 蔣廷黻
 新政的透視和展望…… 張 銳
 地方財政與地方新政…… 吳景超
 研究行政督察專員制度報告…… 陶之邁
 事務官之保障彈劾及懲戒…… 陳天南
 鄒平定縣等地考察印象記…… 馮博凡
 現代都市法律地考之觀察…… 張金鑑
 公警制度…… 孫澄方
 集中購辦組織及物品分類…… 金寶善
 縣願的兩個問題…… 吳子雋

山東省之經濟建設…… 張鴻烈
 公務員修養與行政效率…… 孟廣澎
 第六屆世界地方行政…… 姚定塵
 會議報告書摘要…… 石冲白
 專員制度之研究…… 楊適生

美國政府手冊…… 尚傳道
 英國吏治浪漫史…… 謝廷式
 十七世紀以來英印吏治…… 謝廷式
 行政改革消息…… 謝廷式
 日報期刊行政參考資料索引
 編後記

零售一角五分 訂閱全年一元五角 郵費在外
 代售處各地郵局書店及各大學校

湖北民教

創刊號

發刊詞…… 王義周
 簡評五篇…… 王義周
 民教輔導制之理論及其在我國試行之現況…… 余緒勝
 非常時期民教輔導之必要及其任務…… 林成一
 怎樣劃分本省民教輔導區…… 易寅道
 如何建立湖北民教輔導區…… 余勁松
 湖北民教輔導區之理論與實際…… 王道楠
 爲什麼要建立民教輔導區…… 周方楠
 實行民教輔導區制之問題…… 李登雲
 實行民教輔導區制之應取之態度…… 邱正嶽
 我對於民教輔導區制之意見…… 鄭家權
 對於施行民教輔導區制的認識…… 徐開運

專載…… 二篇
 報告…… 二篇
 國內教育通訊
 本省民教通訊

定價全北 湖北全省民衆教育館十一年全一冊一元
 發行會合聯館育教衆民省全北湖

福建教育

第三卷 第七期

福建省秘書處公報室發行 地址福州府路

論著
 復興民族與教育建設…… 羅 翰
 研究
 鄉土教材的研究…… 陳國鈞
 低級以鄉土爲中心活動的基礎的設計…… 梁士杰
 如何減少教育上的浪費…… 張蔭椿
 怎樣支配教材以提高教育效率…… 李一粟
 兒童服裝應否劃一…… 環惜吾
 一個實際問題…… 陳與潮

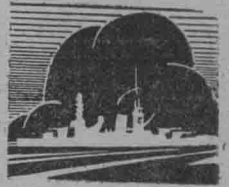
講 座
 大學與救國…… 鄭廳長
 大學畢業女生應注意三件事…… 鄭廳長
 介紹中小學教師可讀的十七種教育刊物…… 鄭廷璋
 府令，廳令，章則

教育與民衆

第八卷 第一期

民衆教育論壇(四篇)…… 王庚·茅世英·啓養·孫師毅
 民衆教育現實問題…… 周葆儒
 鄉村建設工作的檢討…… 高踐四
 對於鄉村建設的認識…… 楊汝禮
 鄉村建設工作人員應有的反省與努力…… 林宗禮
 失學民衆補習教育的要點與實施…… 陳禮江
 現階級壯丁訓練應有的改進…… 趙啓鳳
 壯丁訓練實施中的問題及其解決方法…… 孔繁根
 壯丁受訓期滿後的繼續訓練問題…… 倪思毅
 民衆教育專刊研究…… 陳禮江·陳友端
 農民對於文化反應心理的調查與研究…… 楊澤中譯
 世界成人教育名著譯述選輯…… 楊澤中譯
 教育應該做些什麼？…… 楊澤中譯
 國外民衆教育介紹…… 田惜菴
 日本國民政治教育的過去及現在…… 王鳳桐
 公民訓練補充教材…… 王鳳桐
 世界與中國…… 王鳳桐
 讀者園地
 民教情報(十四篇)…… 編者

本刊一月出一期 全年十冊 定價二元
 定閱處：江蘇省立教育學院發行
 地址：江蘇無錫新橋



我國非常時期之國民軍訓方案

蒙 啓

- 一 壯丁軍事訓練
- 二 青年軍事訓練
- 三 學生軍事訓練
- 四 公務員訓練

我國非常時期應有的國民軍訓，可以分爲：(一)壯丁軍事訓練。(二)青年軍事訓練。(三)學生軍事訓練。(四)公務員軍事訓練。各項分述之。

一 壯丁軍事訓練

壯丁軍事訓練，便是將全國及齡的壯丁分期抽選出來，加以軍事訓練，以爲將來國家動員時的準備。我國現在有些省縣已辦理有壯丁訓練。中央方面也正在極力設法推行，不過目前這種壯丁軍訓還不曾十分普遍而已。我以爲我國舉辦壯丁軍事訓練應行注意的事項，有下述幾點：

甲 壯丁的調查

要舉辦壯丁訓練，第一應當知道的當然是什麼是壯丁，和壯丁有多少？我國過去沒有戶口調查，對於人民的年齡職業等分配也沒有整個的統計。所以辦理壯丁軍訓，應先從調查壯丁着手。根據我國各地已舉辦壯丁訓練的各縣市的規定，大抵凡年交十九歲或十八歲二十歲，至三十五歲或四十歲之男子，除在校學生另有規定者外，應受壯丁訓練。在沒有開始壯丁訓練以前，先行舉辦當地壯丁調查。調查辦法大約如下：

一、開始壯丁調查以前，先由縣市政府和黨部出示曉諭，俾國民明瞭軍事訓練的意義。

二、調查壯丁之人員，由軍事訓練隊會同各該區警察局巡邏隊憲兵隊區公所派員分組逐戶調查之。

三、調查時得按照警管區或地方自治區及有持久性之職業團體或機關爲單位。

四、在調查以前，先將壯丁調查表印送各該區警察局巡邏

隊，指派戶籍員按照戶口登記冊將壯丁人數登記完畢，送交各區軍事訓練隊，以為複查之根據。

五、凡機關人員社團會員得會同原屬機關團體調查統計之。

六、壯丁應調查之事項如左：

- 一 姓名
 - 二 年齡
 - 三 籍貫
 - 四 居住地點
 - 五 居住年月
 - 六 職業
 - 七 服務地點
 - 八 每日工作時間
 - 九 家庭狀況
 - 十 教育程度
 - 十一 有何特長
 - 十二 曾否受過軍訓
 - 十三 體格
 - 十四 其他
- 七、調查時對於該區域內一般情形，如政治組織農工商業

風俗習慣人事關係，亦須分別加以攷察並記載之。

八、調查員對民衆應態度和善，如民衆有所詢問，應明白告知之。

九、在調查壯丁時，遇有違警事項，除反動情形得直接干涉外，其他應通知各該主管機關辦理之。

十、凡壯丁有異動時，得由警察局或巡邏隊逐月通知各該區軍事訓練隊登記之。

乙 壯丁之抽調及編組

達到一定年齡的壯丁，在原則上當然都有受訓的義務。可是却也有一些例外免訓者：歸納起來，大約永久不受軍訓和暫時不受軍訓的條件有：

1. 禁止受訓者：(1)判決無期徒刑。(2)褫奪全部公權終身者。
2. 全部免除受訓者：
 - 身心殘廢者。
 - 國籍喪失者。
 - 另有特別規定者，例如公務員及學生。
3. 緩期受訓者：
 - 在有期徒刑執行中者。
 - 在家庭為獨生子，非本人不能維持生活者。
 - 在外旅行一時不能返家者。

有病一時不能操作者。

在應抽調受訓期間，因任公役不能中輟者。

壯丁既經調查登記以後，第一步，即是如何抽選壯丁，以便受訓。抽選的方式，約有三種：

1. 從年齡抽選 例如在及年壯丁之內，復分年齡高下之數率，分次遞抽。

2. 依職業抽選 例如因個人職業與家庭職業之關係，而分別抽選之。又如因團體職業與地方關係而定抽選之則，如在軍事後方醫藥業者，則可予緩抽。又如在一一般職業中，因其與事勢需要而定抽選之則，如需要運輸時，自以先抽工農職業之壯丁為宜，他種職業的壯丁，可在其次。

3. 依丁口比例抽選 例如普通所行之二丁抽一，三丁抽二之類。又如先抽丁口衆多之家，以次遞抽其比例之較次者。

主管機關根據上述標準，即在全體壯丁中遴選合格的加倍人員，先行造具名冊，擇定抽籤日期及地點，抽籤決定。抽籤時除由主管機關派員監視以外，並通知應抽籤壯丁推定執行抽籤代表若干人，抽籤決定。本期受訓壯丁抽選以後，即應確定開始訓練日期，通知各中籤壯丁，屆時入伍受訓。

壯丁訓練的編組，以十人為一班，三班為一分隊，每班設班長一人，壯丁九人，訓練以分隊為單位。

丙 壯丁訓練之目的

壯丁訓練的目的，在普遍推行國民訓練，一方面要給與全國壯丁以衛國自衛的軍事技術，一方面則要養成國民的健全道德。換言之，即壯丁訓練，不僅為技能上的訓練，同時也是精神的訓練。關於技能上的訓練，以後在壯丁訓練的課程中可以說到，此地不贅。關於國民道德的訓練，則有以下各點必須注意者。

1. 性質上

精確的中庸性

澈底的和平性

遠志的忍耐力

公共的抵抗性

2. 心意上

熱烈的公共心

連帶的責任心

進取的事業心

誠懇的交際心

奮發的自尊心

3. 思想上

社會的自我觀

創造的人生觀

國族的社會觀

民治的國家觀

人格的宇宙觀

4. 能力上

富有自動力

富有自信力

富有團結力

富有組織力

富有理解力

富有生產力

5. 習慣上

守時間的習慣

守秩序的習慣

愛公物的習慣

好清潔的習慣

守法律的習慣

勤運動的習慣

耐合作的習慣

6. 知識上

注重科學的知識

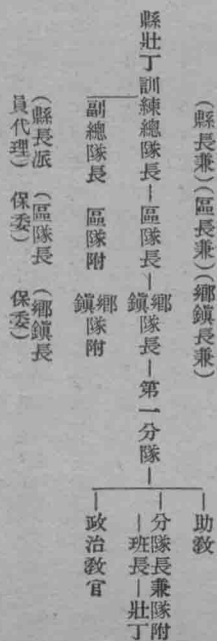
注重本國民族歷史的認識

注重本國地理人文的認識

丁 壯丁訓練的組織

所謂壯丁訓練，是全國一致的事體，所以非有統一的機關不可。我國現在壯丁訓練的單位為縣及市。在縣(市)為社會局(政府內附設縣(市)壯丁訓練總隊，由縣長兼任隊長。並由縣長派副總隊長一名，總隊長以下則為區隊長，區隊長由區長兼。區隊長以下則為分隊長，分隊長由鄉鎮長兼。壯丁訓練以分隊為單位，每一分隊可分為三幾班。每班計壯丁十人。茲將浙江省蕭山縣壯丁訓練組織系統列表如下：

第二期壯丁訓練組織系統表



壯丁訓練事實上不能同時訓練，只能分期舉辦。凡各區受訓期滿的壯丁，應一律編為義勇壯丁隊，其編組方法如左：

已受第一次訓練壯丁的永久組織指揮系統則如下表：

某縣市總隊—某鄉鎮(區)義勇壯丁隊—第幾保警(為市)
 縣軍訓練官 (所駐分)

- 交通保
- 護班
- 通信班
- 運輸班
- 防空班
- 消防班
- 工程班
- 救護班

戊 壯丁訓練的方法

壯丁的訓練方法，每因所處時期之關係而定。蓋非常時期與經常時期，其事態變化之狀況，既有所不同，於是其需要壯丁之程度，自亦有緩急多寡之別。而壯丁任務之性質，尤不得不因此而更有所分別。至其所採用之方法，其不能因一以例百也，更無疑義。

1. 經常時期訓練的方法——關於此種時期內訓練的方法，可概括為五：

A. 分年定額訓練的辦法——此種辦法，即按年規定適足之壯丁總數，於一定之年限內完成所需要之壯丁總額。在實行時之最大缺點，即因逐年訓練之故，而其政策頗難期一致。其最大之優點，則在事舉而民不擾。欲謀補救，首當注意所分定之年限不可太久，而於初次舉辦之普訓時期不妨將定額較為拓充，將年限縮短（最多二年或三年），過此以後則按現有之壯丁額逐年應訓。

B. 分地同時訓練的辦法——此種辦法，即將所需要之壯丁總額數在一定期內一次訓畢，故只分地而不分時舉行。此種訓練所應注意之困難問題有三：

- (一) 財力問題
 - (二) 教師問題
 - (三) 受訓後之管理問題
- 故此辦法惟宜於集中所需要某種目的之特種訓練。其缺點有二：(一) 易於影響一般生計。(二) 訓練時期不易延長。其優點亦有二：(一) 精神意致均易一貫。(二) 宜於速成。

C. 統一集中訓練的辦法——此種辦法，即不分地不分時的一種集合訓練，訓練時可注意之困難問題最多：(一) 經費有問題(二) 地點有問題(三) 教師有問題(四) 治安有問題(五) 人民生活計有問題(六) 壯丁食宿有問題(七) 壯丁之徵調有問題(八) 槍枝有問題(九) 壯丁受訓時之管理與控制有問題。然其優點，亦有可資紀述者：(一) 如人口不多之小縣份，(二) 如在城壯丁訓練之舉行，(三) 如保甲長之訓練(不利於戶長訓練)，倘能運用得宜，亦非全無特點。欲謀補救辦法，非先備具充足之經費廣大之場所，多之人員三條件不可，否則殊未易言。

D. 分區集中訓練辦法——此種辦法，即分地而分時之一種部落訓練。訓練時所應注意之困難問題，有三：(一) 壯丁集合不易守時。(二) 每處訓練場所之選擇適中與其有無均關重要。(三) 區單位若過零落或狹小，受訓與訓練者精神上易趨渙散，不感興趣。

又訓練方法上之缺點，亦有三端：(一)除壯丁訓練時外，無從考察其間之份子。(二)因壯丁之朝來暮去（或閒時受訓忙時回家）容易失之無紀律。(三)尤以精神訓練不易深入其腦海。其優點最大者則有二：(一)因壯丁無食宿問題及旅費等供給，可減少政府負擔。(二)因各區同時舉行可資比較而利宣傳。欲謀補救辦法：

(一)當責成保甲長按時報告各壯丁之言行。(二)當責成各戶長隨時多施以精神教育的訓導。

E. 分區輪迴訓練的辦法——此種辦法即分地分時輪迴集中的部落訓練。訓練時在民間或官方之困難較少，唯有時間支配上頗不易於適當。蓋壯丁訓練最利農隙，或以不妨礙作業時間為原則。輪迴訓練，即有時間衝突之感。此亦事勢上必然之現象。其缺點尚少，其優點最足稱者：(一)因分地輪番之故，可藉立永久訓練之機關，即教師人員亦因時間性固定，均易物色。(二)因更番遞訓之故，訓練方法與技能不僅易趨一貫，且益增熟練。

右述五種辦法，就今日縣政府之立場上言之，以E項辦法較為切當，其他殊未易舉辦。

2. 非常時期訓練方法——在非常時期的壯丁，自以切應事實之需要為主旨。故訓練目的務在急就，概括言之，方法有六：

A. 集合全縣保甲內組編之壯丁急施訓練的辦法——此種訓練以集徵壯丁入伍為目的。在事實上與需要之時間上當然不

容詳細徵選，亦不暇審辨壯丁之身分及他種關係，其訓練之主旨：(一)在集中形成民族力量之壯丁，施以有效之訓練。(二)在加緊其團結力。(三)在使平時能為奉公守法之良民，戰時即為國家之鬥士。

訓練時所用之主幹人員：(一)最好以壯丁隊幹部訓練所之教師充當，俾易聯絡。(二)或選定已受訓練而知軍事之鄉鎮保甲長為其中之骨幹，俾壯丁不致為敵人利用。(三)或由省方選派主要師資赴縣督率指揮嚴其陣勢。至於協助訓練的方法，同時可以運用者：(一)利用地方黨政軍各界人士的協助。(二)利用壯丁隊各級隊長與外界人士共同組織宣傳或設計等委員會以資協助。(三)利用地方保安團隊為軍事訓練工作上之協助。

至於學科訓練的方式，其簡要方法有二：(一)應多利用各種機會（如演講遊行等）與場所（如學校工廠農場運動場等）而謀實施。(二)應力求與他種教育（如民衆教育公民訓練或公務員訓練）合一行之。

術科訓練亦只宜着重在急需應用之若干點，不宜責之太苛。如(一)使其能使用記號。(二)使適時迅速靜肅的集合。(三)進行使知利用地物。(四)能使用槍技能瞄準能自動射擊。(五)能有紀律之動作，皆屬事實上之所宜注意者。

B. 壯丁隊分別諸種任務之訓練辦法——此種訓練因各處

人與地的情形不同及需要各異，其組織的單位和任務常不能一致，故此種壯丁隊之組織，首先注意者有三大原則：（一）「因地而異」的地方情形。（二）「因人而異」的人員質量成分。（三）「因事而異」的各種需要。譬如交通隊之組織為擔任公路橋樑電報線電話線桿等之建築修繕守護等事，守護隊之組織為擔任碉堡之建築修繕守護等事，通訊隊之組織為擔任偵察通報監查等事，皆可按其事類之關係而分予以組織。又如交通隊之下更可因任務之繁簡與類別而分為運輸組及通信組。運輸組之下更分為鐵肩班採辦班等。通訊組之下亦分為送信班嚮導班等。至若守護隊之分為守望組——守望哨——盤查哨及工程組——築路班——築堡班——修繕班巡查隊之分為消防組——查檢班及偵探組——偵探班救護隊之分為宣撫班——救濟班——管理班等皆可依據實況而定其組織收分工之實效。

再如依地段的關係言，如安全區、警備區、接近前綫區、最前綫區、敵人後方區域、在交通綫上之地區、在封鎖綫上的地區，亦均可挑選壯丁隊之一部或全部，而為有效任務之組織。

組織之工作既成，即施以適應任務之個別技能，使其趨於實際。惟此種辦法之實施欲其不流為空泛無用之組織，其所必須進一步注意者尚有七點：

第一 在着手之先，縣長宜召集一民衆訓練會議，應以保甲

長戶長為主要即鎮長或聯保主任尤須有控制之實質。

第二 依縣所處之地位決定組織某種任務的壯丁隊。

第三 注意調和地方人士的感情並激發以大義。

第四 注意逃難臨境的人民與原有居住之民衆發生衝突，或民間壯丁與壯丁之衝突。

第五 應針對當前之需要而組織，並顧慮今後組織的擴展。

第六 須選定交通綫封鎖綫以及守護地之重要中心基地開始進行其組織或訓練。

第七 注意編訓已成之隊部便於依次向四面或兩翼開展，且期以伸張組織成網，與國軍及警察的力量密取聯絡。

C. 按財富比例徵調訓練的辦法——此種辦法在緊迫時期為安定後方維繫多數貧民心理計，亦屬有效的手段。其徵調方式：（一）即依財產之最多額或較多額之富戶抽調其壯丁，以服勞役。（二）即先抽富有資產者然後及於平民，顧此辦法施行時宜有注意之點：（一）當嚴防設計脫逃之戶。（二）預防引起經濟恐慌。在此種情形之下欲謀補偏救弊之策，惟採取富有軍士性之強壓手段以鎮懾之。

D. 依槍枝抽選集中訓練的辦法——此種辦法亦惟有應用於軍事後方，較為得宜。其方法之實施有二：

（一）凡有槍枝者一律編成一隊，加以訓練，以資維持後方秩

序。

(二)徵借私有槍枝之一部份或全部，僅只徵槍，而不抽丁，使之集中責以防守之役。

以上辦法之實行，應就地方情形分別辦理，惟尚有注意之點：

(一)須嚴防民有槍枝之私售或轉贈。(二)須嚴防槍枝落入地痞流氓手中。

故關於依槍枝抽選集中訓練辦法實施時，欲謀補救，惟有採取迅速處置之手段，迅即決定，迅即施行，絕不使稍有回旋餘地，庶槍枝轉借或隱匿之弊，自可減少。

E.海上漁團壯丁編訓的辦法——海上漁團之組編，實為我海防工作中之一重要工作。在非常時期，漁團壯丁編訓的問題，尤不可忽視。濱海各省，對此問題，尚無切實具體之統一辦法。事實上將應如何實施，固有待於來日，然實際辦法，尚未製訂以前，在原則有可論者，特提出若干要點，以供參證：

(一)宜就已編水上保甲之船戶，每戶出一人，依其船幫或船隻使用之性質（如漁船渡船或載貨船之類），分別編為若干隊，負水上巡邏及偵察之責，及其他特種任務。

(二)宜以已編入保甲濱海之漁民，編為預備隊。

(三)槍枝就漁船自有者，隨船徵用。

(四)督編與訓練之責，宜責成省水上公安局或縣水巡隊。

(五)船隻之徵調及選用，應責成各船幫公所或船戶陸上指定之住所，會同水上公安機關辦理。

(六)編訓已成之壯丁隊，應注意使其散在內洋外海風濤濤淺之地帶。

F.必要時其他特種人員之編訓辦法——此種辦法為應付非常時期嚴重局面下之需要而起。在非常時期，固應使各有任務，得以維持秩序或指導民衆而策地方之安寧，即在戰時亦能發揮其各項業務之本能，以供軍事之須要。言其組織人員之對象，可約為四：

(一)公務員中及年壯丁之訓練——此種辦法，係就各公務員業務體力學力分別編配為若干性質之班次。如警衛組擔任警報防空通信交通聯絡燈火管制及本機關之警戒及避亂之指導等。如消防組擔任火災預防及救護並協助警衛任務等。如衛生組擔任消毒救護治療等。如保管組擔任重要文件器材之保管貯藏等。如預備班擔任維持本機關之業務或其他各組之準備人員等。

(二)尊長之組織及訓練——如使之擔任地方清查撫慰開導管理等業務。

(三)壯婦隊之組織及訓練——如使之擔任炊爨洗衣看護慰勞育嬰等業務。

(四)童子隊之組織及訓練——如使之擔任報信偵探看守

宣傳等業務。

右四者之中如尊長隊童子隊雖非壯丁訓練範圍以內之事，然在非常時期下之策用，亦頗有聯帶關係。非至不得已時，當無此種編訓之必要。（見聞天鈞保甲壯丁隊組織及訓練）

乙 壯丁訓練的實施

壯丁訓練的時季，以不妨害受訓壯丁的工作為原則。因為這樣才不致於影響壯丁的生活和興趣。通常農民限於農收時行之。職員工商抽調，輪流行之。通常三月至八月訓練城市壯丁，九月至三月訓練鄉村。訓練時間至多三個月，至四個月。如依受訓者之環境與心理言，以短期間為較合。如依訓練效率着眼，期間過短實等於零。且限定期間，若僅以月數計算，亦嫌刻畫。每月之陰晴不定，每年之雨雪不時，結果終必敷衍故事，及期而止。期限所屆亦即訓練告成。各地皆有此通病，無待深諱。所以最好辦法，莫如規定每期為若干小時（如定為一百五十小時或二百小時），而其總日數以不超過二個月為原則，則上述諸問題均可解決。

關於訓練地點之選擇問題，實不外依據集中和分散兩訓練方式以選擇之。同時又宜以經費人才及縣份大小種種關係而定。然無論分合選擇場所在地址上尤應注意：（一）宜在主要交通綫上。（二）宜在守護地區以內（即有軍隊掩護之處）。（三）宜在有相當之抵抗力及有抵抗設備之地帶內。（四）宜在有集團的屋宇或

場所及重要村落上。壯丁受訓期滿還鄉，最可注意之事即為領導問題。欲防止其腐化成惡化，惟一之要着，則為切結之厲行與運用。因為壯丁未受訓以前，不知軍事動作，不知槍彈之使用，既經受訓以後，幾等於在鄉之軍人。此等廣大數量之羣衆，散在四鄉最易受地方幫派暗中之操縱，和愚弄，故其防止之法：（一）須於入伍之前令具保證與切結。（二）於既經受訓以後，責令戶長負督察之責。（三）總隊長或鄉隊長須常利用時機集合講話。（四）經過相當時期內仍於每年擇地擇時複習其所受學術科，並按情勢酌授以其他必要科目，如此方可免疏縱之虞。

壯丁訓練時所需之槍械，以借用民槍或公有廢槍為主。不足時則以木槍代之，平時在鄉守望放哨等動作，應准以槍枝及其他武器或農具並用，不必限於一律。

庚 壯丁訓練的課程

壯丁訓練的課程，以培養國民道德養成國民健康體格及供給國民以國防的知識及技能為主要目標。因此他的課程應包括下述各項：

1. 政治 養成有充分之民族意識與國家觀念，明瞭本黨主義，確立中心思想，不為邪說所動，尤須注重講授衣食住行日常生活合乎禮義廉恥之精神。內容應包括黨義，公民，國勢，新生活運動綱要，國恥痛史，民衆自衛組織綱要，總動員意義，赤匪罪惡，農村建

設概要，士兵千字課。

2. 軍事學科 使得到基本軍事知識。內容應包括連絡法網要，衛生及急救摘要，自衛新知識摘要，警察服務須知，憲兵服務須知，簡易測量法，偵探學，防空防毒常識，軍人懲罰法令摘要。

3. 軍事術科 使得到基本軍事技能，內容包括：(一)制式教練，又分各個教練班教練排教練連教練。(二)戰鬥教練又分各個戰鬥教練班戰鬥教練排戰鬥教練。(三)陣中勤務又分地形識別距離測量，傳達勤務，偵探勤務，步哨勤務。(四)射擊教育又分預行演習基本射擊。(五)陸軍禮節。(六)防空演習。(七)夜間教育，例如緊急集合及視力方位等。(八)土工作業，例如砲射散兵壕及碉堡築路等。(九)旗語。

4. 體育 如國術刺槍體操運動攀越游泳。

5. 補助教育 例如農工商事改進，勞動服務，音樂等。

上列各種課程時間分配政治體育及補助教育各占八分之一軍事教育占八分之五。

辛 壯丁訓練之獎勵

壯丁訓練為一種強迫的性質，凡壯丁均不得拒絕或遣人代替受訓。如果有規避訓練者，除勒令其親身到隊受訓以外，并施以處罰。同時省府對於縣長政成，應將壯丁訓練列為標準之一。卓著成績者，應予加獎，或記功，成績過劣成者應予撤職。

二 青年軍事訓練

現在世界各國，為充實國防力起見，都注重於青年的訓練。因為青年是民族的靈魂，國家的基石。一個國家有健全的青年，然後才有新的活力，惟有我國，則囿於側重老年持重的傳統心理，對於青年的組織或訓練，每多忽視。因之暮氣沉沉，毫無朝氣。我們今後如果要建設新中國，則對於青年的訓練，非重視不可。現在先將各國青年訓練的情形簡單敘述，然後再討論我國的應有的青年訓練：

甲 各國青年訓練情形

意大利 意大利自戰後墨索里尼首相執政以來，對於青年訓練異常重視，墨氏所領導的法西斯黨的真正基礎實際就建築在這一批受過訓練的青年身上。意政府為訓練青年的道德和體格起見，創立了一個國民巴里拉會受教育部管轄，其下按青年年齡性別之差，分為五種：

1. 巴里拉團，招收八歲至十四歲的兒童。其訓練注重體育鍛鍊，思想陶冶，以及旅行野營溜冰游泳遊戲等活動。在這裏就養成了守紀律的集團生活的習慣，及愛護國家服從領袖的觀念。

2. 先鋒隊，訓練十四歲至十八歲的少年除應有的體智育的訓練外，尤注重於軍事預備訓練。

3. 法西斯蒂青年團，訓練十八歲至二十一歲的青年，其組織完全軍隊化，精神完全法西斯化，故又稱爲戰鬥的法西斯蒂團。經過這一次的訓練，軍事學識和技術都有了很高的成就，便可正式入法西斯黨，加入軍隊工作了。

4. 意大利少女團，訓練八歲至十四歲的女孩。

5. 意大利女青年團，訓練十四歲至十八歲的青年女子。關於女子訓練，除授以體育訓練及愛國教育外，更灌輸以烹飪縫紉音樂醫藥衛生生育以及做賢妻良母應具的知識。如像安慰丈夫鼓勵丈夫教育小孩以及當身體或心理上感到疲乏時，仍應表示愉快的態度等等。

關於意大利青少年組織和訓練，最後更有一事值得注意的，就是他完全脫離了國際性的青年組織關係，成爲意大利獨有的組織，發揮他獨有的精神。因爲墨索里尼認爲如童子軍那樣的富有國際性的青年組織，乃是一種不適合國情粉飾博愛的僞善的組織，決不適合於今日意大利的同情。所以他掌握政權以後，不久就命令將這些組織一齊解散（現在除掉屬於法王廳的小天地以外已經找不到影子了）而代以今日意大利所特有的法西斯蒂的組織。

德意志。國社黨對於青少年之組織，係以墨索里尼之計劃爲藍本。青少年之組織分爲「少年團」與「希脫拉青年團」(Hitlerjugend)二種。少年團由十歲至十四歲之少年組織之，自十五歲至十八歲（亦有至二十歲者）之青年則編入於「希脫拉青年團」，此二種組織之成員其編配儼如正式軍隊：以八人爲一班，(Schar)三班爲一小隊，三小隊爲一中隊，三中隊或四中隊爲一大隊，三大隊或四大隊爲一團 (Truppe)，在若干團之上則爲「德意志青年總司令部」。此二組織之人數究有若干，無正確之統計可資依據。惟據一九三二年八月間數字，屬於少年團者爲六十萬人，屬於青年團者亦如之。

德國青年訓練的目標，不外下列幾點：其一確定青年對於國家社會主義的信仰，絕對排斥馬克思的共產主義和猶太的世界主義思想。青年應愛國家，愛領袖，愛國社黨的同志，沒有小己存在的餘地。其二訓練青年注意國際政治，使青年認識「凡爾賽和約」給予德意志民族的苦痛與恥辱，刺激起青年仇外雪恥的情緒。其三訓練青年注意旅行遠足等野外生活，使青年利用假期到各地去瞻仰本國的風光，增進其愛國觀念或在郊外舉行野戰練習射擊技術。其四灌輸青年以生物學及優生學的知識，禁止優秀青年與身心有缺陷之人尤其是猶太人結婚，冀造成一個純粹的「日耳曼民族血統的國家」。其五女子訓練亦側重烹飪看護育兒畜禽等家事工作，對於女子參政運動是反對的。

蘇俄。蘇俄青年訓練的組織，可按年齡的差別分爲三種：

(1)十月兒童團(The Young Octobrists)訓練八歲至十歲的兒童團(2)少年先鋒團(The Young Pioneers)由十歲至十六歲的男女少年組織而成(3)共產主義青年團(The Young Communists)由十六歲至二十三歲信奉共產主義的青年組織而成。

日本 日本的青年組織，最重要者，為青年團。日本之青年團分為男子青年團與女子青年團兩種。據最近統計之數字，男青年團總數一四五八〇個，團員二六七四七六六人，經常費三三五四七四五圓。基本金約七七〇〇〇〇圓(昭和七年調查)。女青年團約一四〇〇〇個，團員約一六一〇〇〇〇人，經常費約一八〇一〇〇〇圓。基本金約九〇〇〇〇〇圓(昭和六年調查)。吾人觀此數字，已可見青年團勢力之一斑。

至青年團對於國家社會之貢獻，除在地方上成為地方自治之礎石，為社會上一大中心勢力以外，其對外發揮不可磨滅之功績者，則為日俄戰爭之時，維持後方，協助軍運，鼓勵出征軍人，籌募民間軍用品，並為出征軍人服務農作，使効命疆場者得以奮勇向前，無後顧憂，最近九一八對我武力侵略以後，無論關外之役長城之役一二八之役，俱在後方盡其精神上物質上之援助。

總之，日本青年訓練的方法，無非是本着忠君愛國的中心思想，發揚武士道的精神，所以在政治教育方面，注重公民終身刻苦

守德，整齊嚴肅，在體育教育方面，則主重劍術，柔道，競技角力等。

乙 我國青年訓練方案

上面已經把各國青年訓練的情形，簡要的敘述過了。我們再來討論我國青年訓練的方案。

1. 組織 說到青年訓練，我們第一應辦的便是將全國青年組織起來成一『中國青年團』。凡中國兒童自十四歲至十八歲均應受青年團訓練(在高中以上學校者因另有學校軍事訓練免訓)，十四歲以下的兒童則可以完全採用童子軍的方法。

青年團的編制可訂如：

- A. 小隊 由九人至十五人組織之。
- B. 中隊 由五小隊至十小隊組織之。
- C. 團 由若干分隊組織之。

少年團的組織系統與壯丁隊應相類似，二者並應取得密切的連絡，一團的範圍，應屬於一區。由區長派員任團長。至小隊長則由團員中擇選：

2. 原則規律及信條：

原則：少年團訓練之原則如左：

- A. 以忠孝仁愛信義和平為訓練之原則。
- B. 以禮義廉恥為訓練之標準。
- C. 以軍事教育識字教育職業技能為訓練之範圍。

D. 少年團訓練，應採用以兒童為本位之教育主張，及近代科學教育之方法，根據兒童生活生理及心理之狀態，為實施訓練之準繩，以養成服務民族國家及社會所需要之基本能力。

E. 少年團訓練在由做而學由學而做，故應盡量給予兒童與自然界及社會實際接觸之機會，以培養其對人對物之各種技能及正當態度。

規律：

A. 誠實——為人之道在誠實，無論做事說話居心均須真實不欺。

B. 忠孝——對國家須盡忠，對父母須盡孝。

C. 助人——竭己之力服助他人，每日至少行一善事，不受酬，不居功。

D. 仁愛——待親戚朋友須親愛，待衆人須和善，對無害於人之生物須愛護。

E. 禮節——對人須有禮貌，應對進退均應合乎規矩。

F. 公平——明事理，辨是非，待人公正，處事和平。

G. 服從——對於團體紀律須確實遵守，對於國家法令須確實服從。

H. 快樂——心常愉快，無論遇何困難均應處之泰然。

I. 勤儉——好學力行，刻苦耐勞，不浪費時間，不妄用金錢。

J. 勇敢——義所當為毅然為之，不為利誘，不為威屈，成敗在所不計。

K. 清潔——身體服裝住所用具須清潔，言語須謹慎，心地須光明。

L. 公德——愛惜公物，保護公共利益，勿因個人便利妨害公眾。

信條：參照德國先例，斟酌我國現狀，每個中國青年應該服膺的十大信條如下：

A. 汝之祖國名中華民國應愛之勝於一切。

B. 中華民國之敵即汝之敵，應竭汝之力以打倒之。

C. 汝應信賴將來中華民國必將成為世界最偉大之新國家。

D. 新中國之建設必於吾人手中完成之。

E. 一切同胞雖極貧者亦為中華民國一分子，應愛之如汝自身。

F. 一切危害祖國之漢奸國賊，汝應以最嚴厲之手段制裁之。

G. 汝應多求義務同時亦不放棄正當權利。

H. 汝應愛工作如生命。

I. 生活應紀律化集團化科學化藝術化。

J. 應養成克服一切困難之意志。

丙 方法

青年團訓練的時間及地點，以不妨礙團員固有職業為原則，

時間每日二小時，其總日數不可超過半年。訓練應分為二級：

第一級 正規教育——十四至十五歲行之。

第二級 複習及快進教育——十六至十八歲行之。

丁 課程

青年團課程標準如下：

1. 兒童團及幼女團。是採的童子軍的編制和訓練。在知識方面除灌輸以簡單明瞭的國家觀念外，應講授國恥歷史和國恥地理的大意，古今中外的愛國故事，使每個兒童心靈上有其模倣的人物，有其欲雪的恥辱，同時要能識別軍艦槍炮戰車飛機以及其他軍器的種類和功用，應熟習結繩操法記號方位軍步旗語禮節代理警察執行警衛巡邏等任務以及避災防毒躲避轟炸機應付緊急事變，人工呼吸法綑帶法等。

2. 少年團的訓練在知識方面應注重社會演化的法則，各國民族解放鬥爭史，以及國內外政治經濟現狀的解剖，以確定青年的中心信仰，同時授以普通的軍事學，生理衛生學等。在術科方面應熟習偵察，探險，生火，炊事，游泳，救護，挖壕，消防，射擊，測量，製圖，傳令，通訊，騎腳踏車，修理電線，自來水，管理軍用電話，無線電，信鴿等。遇有休假期，團員可帶乾糧水壺舉行野外行軍練習武裝爬山武裝游泳武裝跳壕或分隊戰守，實地演習。

3. 青年團的訓練，就知識方面講應該集中興趣於一二門學術的研究，俾可得較高的成就。至於技術方面，也應該專門化，如騎馬金工架橋建築救生斥埃駕駛車輛裝置電機收發電報以及游擊戰術使用現代兵器等等。

4. 少女團的訓練應灌輸其強烈的愛國觀念，打破其家族意識，同時應養成一兩種專門的技能，使能獨立謀生，取其自由的人格。此外在學科方面，應研究國內外時事各國婦女運動史以及生理衛生育兒醫藥軍事等常識。在術科方面須注重縫紉烹飪珠算簿記打字救護看護游泳慰勞製造防毒面具駕自由車管理電訊等等。

三 學生軍事訓練

一 學生軍訓的方針及要旨

根據民國廿三年國民政府公佈的高中以上學校軍事教育方案，學生軍訓的目的方針及要旨如下：

1. 軍訓之目的

A. 在造成體魄堅強人格高尚常識豐富的行動，積極能為民族犧牲為國家奮鬥的中國國民。

B. 在造成態度莊嚴操作勤敏負責任守秩序明禮義知廉恥的現代國民。

C. 在造成思想統一精神團結愛國愛羣共同奮發以復興
中華民族完成國民革命自任的忠勇國民。

2. 軍訓之方針

A. 使受訓學生對三民主義及革命事業有絕對的信仰，統
一意志團結精神確立革命救國的人生觀。

B. 使受訓學生樹立各個人高尚完美的人格，建立國民新
生命，以造成國家民族的新生命。

C. 使受訓學生接受艱苦的鍛鍊，養成能勝任任何艱苦的
堅強體格。

D. 使受訓學生具備必要軍事學識技能以充實國民自衛
的力量。

E. 使受訓學生生活軍隊化，行動集團化，理解共同一致的
力量養成負責任守紀律之習慣。

F. 使受訓學生履行八德，實踐四維，具備服務之精神，充實
創造建設之能力。

G. 使受訓學生有熱情有朝氣，自強不息，養成向上進取之
精神。

H. 使受訓學生增強民族意識，確立犧牲小我，盡忠報國之
志願，與絕對服從紀律完成革命之決心。

3. 軍訓之要旨

A. 軍訓期間整個生活改造受訓者之思想行動與習慣，務
使受訓以後獲得堅確的信仰，完全的人格，堅強的自信心，創立未
來的新生命。

B. 以學術科之訓練講習灌輸現代國民必備之軍事常識
與技能。

C. 以嚴格的軍隊生活，鍛鍊受訓者之體格，并養成其迅速
確實靜肅秘密簡樸整潔之習慣。

D. 以各般勤務養成其勞動服務互助之德性與管理整理
之能力。

E. 以野外演習赴山涉河等動作，養成其冒險耐苦沉着機
警的能力，振作其奮發無畏的精神。

F. 以嚴密的紀律與規則，規範受訓者之行動，培養其服從
守法共同動作之習慣。

G. 以集團訓練促其克己合羣之覺悟造成協同一致的精
神。

H. 以各種禮節及規範，端正受訓者之儀容，檢束受訓者之
身心，供達到莊嚴和諧的目的。

I. 以軍樂軍歌鼓舞受訓者之意氣，發揚受訓者之情感，供
發生蓬勃向上之積極精神。

J. 以精神講話剖析國家民族之內外之形勢，敘述古代志士

節操之偉烈，說明三民主義之偉大，與恢復民族精神之必要，供受訓者篤信總理遺教樹立盡忠報國之志願與服從紀律完成革命之決心。

乙 學生軍訓的方法

根據國府公布的修正高中以上學校軍事教育方案，學校軍事教育乃國防教育之一部，凡大學獨立學院專科學校高級中校及其同等學校，均以軍事訓練為必需科目。學生軍訓成績不及格者，不得畢業，高中以上女生免受軍訓，但平時應以軍事看護為必修科學，集中軍訓時得調派服務。

醫藥專科以上學校學生免受軍訓，但平時應以陸軍衛生行政法規及戰時救護為必修學科。集中軍訓時應入隊實習二個月。其成績核算應包含平時及集中二項。但醫藥科女生仍照前條辦理。

學生軍訓分平時訓練與集中訓練二種：

1. 平時訓練

平時訓練在第一學年舉行，教育計劃及教材由訓練總監部訂定之。關於每週二小時之術料，應連續實施。

高中及同等學校自第一學期開學起至第二學期開學三月底止，授以基本教育，每週為三小時，計學科一小時術科二小時。全年野外演習至少四次，每次二小時以上。實彈射擊三次，但高級職

業學校學生每週為二小時學術科各半。

專科以上學校自第一學期開學起至第二學期四月底止授以軍士教育每週為三小時，計學科一小時，術科二小時，全年野外演習至少四次，每次二小時以上。實彈射擊三次，但專科學校學生每週為二小時學術科各半。

專科以上學校所設專門學科與軍事有關係者學校應予學生以特別訓練。

2. 集中訓練

集中訓練在第一學年第二學期中舉行。教育計劃及教材由訓練總監部訂定之。

高中及同等學校集中訓練時間三個月自四月十一日至七月十日授以軍士教育。

教育時間之分配如左：

A. 精神教育(多行名人講演) 估六分之一

B. 學科 估六分之一

C. 戰鬥制式教練 估六分之一

D. 野外演習 估六分之一

集中訓練地點以省市政府所在地為主，如有特別情形得分區舉行。

編制用混合法，但專科以上學生應另行編隊。

每年集中訓練由各省市國民軍事訓練委員會組織總隊實施之，稱某年某省市學生集中訓練總隊，由當地軍事長官或指派

高級將領為總隊長，主任委員為副總隊長或總隊長。

總隊編制表另訂之，總隊部重要職務由會中委職各員兼理，文書庶務人員得向當地政府調用均不支薪。

丙 學生軍訓之課程

學生軍訓的課程大約如下：

(1) 學科

國民軍事教育之意義

步兵操典

射擊要領

陣中要務令摘要

國防淺說

防空常識

戰車常識

簡易測繪

瓦斯防護

步槍輕機關槍手榴彈之構造及性能

步兵工作要領

戰爭概要

(2) 術科

制式教練

1. 各個教練

徒手——立正，稍息，停止間轉法，各種步法及行進間轉法，停止及行進間跪下及臥倒，室內外敬禮。

持槍——立正，稍息，操槍步法，轉法，停止及行進間跪下及臥倒各種姿勢，裝，退子彈，上下刺刀，各種射擊姿勢及據槍瞄準擊發停止及行進敬禮。

2. 班教練

班之編成及整齊法，操槍步法轉法，停止及行進間隊形方向之變換，停止及行進間跪下及臥倒，架槍取槍解散集合，排長之指揮法。

3. 連教練——連之編成及整齊法，停止及行進間隊形方向之變換，連長之指揮法。

4. 各個戰鬥教練

地形地物之判斷及利用，施行各種射擊姿勢之方法，目標之發見與認識及指示，各種前進之方法與要領，射擊與運動之連繫，敵火下簡單工事之構築，衝鋒及陣地內之動作，手榴彈之投擲。

5. 班戰鬥教練

班之接敵運動，班各種射擊法，射擊組與衝鋒組之協調，班之衝鋒及突入後之動作，防禦時對戰鬥之動作，防禦戰鬥防禦時第二綫班之反攻，戰鬥前哨。

6. 排戰鬥教練

排之接敵（搜索疏開散開），射擊指揮，排之衝鋒與突入後之動作，排之防禦及其戰鬥。

7. 連戰鬥之教練

連之攻擊連之防禦。

各種演習

1. 駐軍警戒

步哨之種類及其任務，步哨一般守則及特別守則之應用。步哨監視之要領及對敵之處置，步哨之交代連絡，三四人哨，軍士哨，獨立軍士哨之動作，斥候巡察之動作，排哨配備之要領及勤務，敵襲時排哨之戰鬥。

2. 行軍警戒及搜索

斥候長出發前之動作，斥候各種地形之通過及搜索法，斥候對敵陣地之搜索法，斥候對敵之處置，戰鬥間各種任務，斥候之動作，尖兵之動作，尖兵之戰鬥。

3. 距離測量

步測及各種地形之步測，目測及各種地形之目測。

4. 傳令連絡

傳令之要領及步度戰鬥間各種連絡。

5. 行軍宿營

旅次行軍及露營戰備行軍。

6. 夜間演習

基本動作步哨斥候排之夜襲，排之防禦配備。

7. 築城作業

土工作業之要領，交通壕及散兵壕之構築，輕機關槍

掩體之構築，輕掩蔽部之構築，各種障礙物及偽裝。

8. 測圖實施

路上測圖及要圖調製。

9. 實彈射擊

10. 檢閱預習

四 公務員訓練

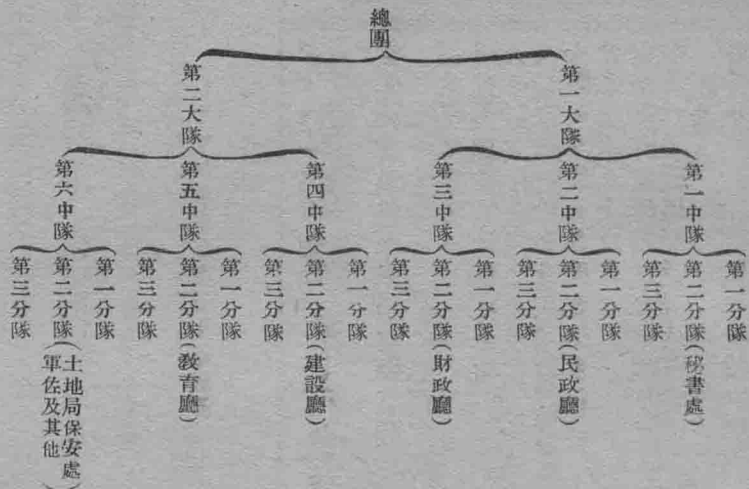
現在我國許多省市對於公務員，都規定有受軍事訓練的義務。訓練期間有定為六個月者，必要時可以延長或縮短。

(甲) 公務員軍訓的組織。公務員的軍訓組織，因地不同。茲

以江蘇省政府江蘇省各縣軍事訓練為例說明之：

江蘇省政府所有公務員，合編為一總團，團以二大隊，大隊以

三中隊中隊以三分隊組織之。其系統（按各廳處局獨立性質編組）如左表：



總團部設總團長一員，參謀長一員，總團附一員，參謀二員，副官書記各一員。

大隊部大隊長一人，副官書記各一人，中隊長由總團附呈請

總團長派充之。

各分隊長由總團附於隊員中指派之。

各縣公務員的軍事訓練，則可以設立某縣公務員軍事訓練中隊部實施之。

各縣公務員（含各局）編制一中隊，隊三分隊，內分三班，班十人至二十人，過此得編成二中隊。

各縣中隊長以縣長兼任。（二中隊時縣長只兼一中隊）中隊部設參謀一員書記一員（均兼任）。

分隊長以縣屬軍官兼任班長，副班長以隊員充之。

縣屬公務員除已受軍事或警察訓練及年過四十並身體孱弱者外，一律均須納入編制。

訓練期間為六個月，每二月為一期，期終須行試驗，整個終了時舉行野外演習及檢閱。

全期終了以能養成執行實際火線上排長之任務及能在戰火下執行行政職務維持社會秩序之官吏。

凡受訓練之公務員以能養成其嚴守軍紀絕對服從獻身奉公並為軍人之習慣紀律德性為目的。

縣長為非軍人時，以參謀全力輔行其責任。

凡受訓練之公務員如有懈怠及不服從情事，衡情予以處分，重大者撤去其職務。

(乙)公務員軍訓的課程

訓練科目分學術二課如下：

學課：

1. 典範令摘要
2. 軍隊內務陸軍禮節摘要
3. 防空防毒常識
4. 築城教範劈敵刺範射擊教範摘要
5. 戰術摘要

6. 其他偵探學

術課

1. 制式教練
2. 實彈射擊及一排陣地之構成
3. 野外演習
4. 簡易測圖
5. 消防及燈火管制之實習
6. 救護及防毒之實習

航空雜誌 第六卷第十期目錄

二十五年十月廿四日出版

空軍的價值與未來的空中戰鬥

胡侗譯 · 自強校

制空權之獲得

陶魯書

現代各國空軍軍備之真象

健人

太平洋空中王座之角逐(續)徐鴻濤

霖

人類征服空中之意見(英國通訊)

張立民

大戰前夕歐美各國之防毒訓練

徐同鄴

日本空軍之大改革

陳士捷

蘇俄聯邦空軍發達之概況

哲士

輕轟炸隊遭遇驅逐隊攻擊時之防禦

真文

驅逐機對於轟炸機之掩護

傑爾

俄軍在防勢作戰時航空隊之用法

方明

空中索敵之特性

畢起峯

航空法研究初步

畢起峯

法蘭西南美航空線經營之概況

畢起峯

(法國通信)

蘇聯的航空交通網

英國商用航空器之巡視

一九三六年之輕於空氣的航空器

滑翔飛行(續)

空中航行法之準備與實施

飛機之平衡與安定

空中偵察關於照相之研究

近代航空器無線電

飛機用無線電接收機之探討

蝶蛾俱樂部之種種冒險(上)

美國最近各種軍用飛機(續)

航空氣象之研究(三)

世界空訊

價目

全年售

二年售

三年售

二元二角

三元二角

六角三分

分

分

南京小營航空委員會第二處第六科發行



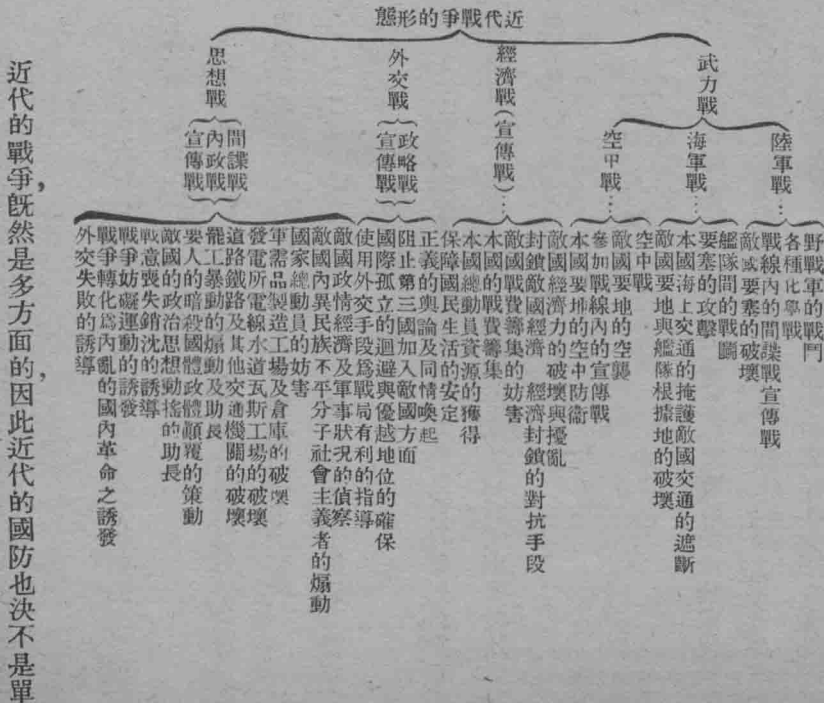
我國戰時工役制度方案

黃嗣崇

- 一 緒論
- 二 人口清查
- 三 戰時工役制度之組織
- 四 戰時工役制度之方式
- 五 戰時童工及女工利用問題
- 六 戰時工作時間問題
- 七 戰時工役的工資問題
- 八 戰時工人福利設施
- 九 戰時勞資調協問題

一 緒論

自世界科學技術進步，國際關係日形複雜以來，戰爭的規模，已有日趨擴大的趨勢。以前的戰爭，都不過是以軍隊武力為中心的戰爭。全國的國民不過為軍隊的一種後援。可是現在的戰事，則已不限於武力戰，其他經濟外交思想各方面，都有極重要的關係。即令武力方面，一國占有優勢，如果其他方面失敗，最後的結果，仍舊還是很難逆觀的。現代的軍事學家，列近代戰爭的形態，有如下表：



純的軍事的國防，而是全國民總動員的國防。換言之，即在戰期全國民與軍隊協同一致而參加。分析言之，國民總動員包括：

- (一) 海陸空軍的動員。(二) 主要軍需原料及工廠即時移於政府管理之下加速度的生產。(三) 決定食糧政策與國民消費。(四) 水陸空的交通移於政府掌握之下。(五) 統制全國民的工作，而強制勞動。(六) 政府得使財政金融及教育等適於戰時的要求，而變更其原有現象。(七) 工藝學術娛樂等亦應適用於戰爭而與以統制。總而言之，所謂國家總動員者，通國內之一切的資源機能及設施，都在國家權力之下任其分配與統制。

本文的目的便是要專門討論在非常時期中全國工役的制度。

本來現代國防力的構成，不外人力軍火力及財力三者。而又以人力為最重要。人力之中包括前方的戰士和後方的人民，二者有同等的重要。在交戰時期各國為充實巨額的兵士起見，不能不採取一般徵兵計劃。同樣在交戰時期，如充實軍需事業及各與軍事有關的事業的勞動的供給起見，國家對於勞動不能不加以統制。

戰時工役制度的主要目標，歸納起來，不外三者：

- (一) 對於國家與軍事有關事業，要謀充分勞動的供給。
- (二) 指揮勞動大眾以正確的民族戰爭意識。

(三) 對於一切勞役者的待遇，謀合理的維持，并增加其生產力。

為達到這些目的起見，戰時工役制度實有統制的必要。通常工役制度的辦法，約有三端：

- (一) 凡不堪軍務之男子或超過兵役年限之男子及婦女，令與現在從事軍務以外之勞務而堪任兵役之男子交代。
- (二) 滿足國內消費之奢侈品製造業，如為不絕對需要或需要程度稀少者，即予以禁止或限制。

(三) 對戰時從事非重要產業工人，須自動的，如有必要，即須強制的，使之移轉服務戰爭緊要之產業。法國國家總動員法案，關於人員之統制，規定下列諸項：

二 人口清查

所謂戰時工役制度，質言之，便是在戰事時期由國家統制全國人民勞役的制度。可是要達到統制全國人民勞役，其先決條件，必須知道全國人口共有多少，年齡的分配如何，人口的職業分配又如何。這樣才可以根據各種人口的組成職業技能，而為勞役的調劑。所以大戰時期法國制定國民總動員法時，即有一條規定每五年應施行國勢調查一次。於調查時凡滿十八歲以上的法國男子及法屬男子，須呈報其職業上的個性，其用意即在對於戰時為

統制勞役的基礎。

我國素來沒有大規模的人口調查，其總數只出於估計，而估計又往往不能精確。據內政部民國十七年報告，我國人口總數為四七四、七八七、三八六，陳長蘅氏最近所用數為四四六、九四九、八三二，胡煥庸氏最近所用數為四五八、〇〇〇、〇〇〇，王士達氏最近估計數為四二九、四九四、一三八，申報年鑑社通信調查結果為四三三、〇七七、七八五。

我國人口總數的一個估計，至於要以戶口統計來作我國工役制度的基礎，則尙有待於詳細的戶口調查。近年以來我國有些地方辦理保甲，很爲認真，如果全國推行，即不妨運用保甲，舉行全國人口總清查，然後根據人口總清查及人口異動，作爲平時及戰時徵役制度的根據。運用保甲辦理全國總清查的方案可舉如下：

甲、調查時期 於民國×十×年十二月三十一日午後十二時，舉行全國戶口總調查。午後十二時人民均已在入睡鄉，可以認爲靜止狀態，所以定在此時。但實行調查仍在次日日中舉行。只令各戶將昨夜正十二時的狀況報告而已。本次人口調查可作爲中國第一次國勢調查，以後每五年舉行一次。

乙、調查事項 人口調查的事項，包括很多，而且應按條報告不得遺漏：

(1) 姓名

(2) 性別

(3) 與戶長的關係

(4) 年齡 依人口年齡之構成狀況，得知人民盛衰及決定學齡兒童壯丁工役及選民之數目等。

(5) 婚姻狀況

(6) 職業及職業上之地位并有無特殊技能

(7) 失業

(8) 識字與否

(9) 有無殘疾

(10) 住居年數

(11) 籍貫

(12) 家中有無槍械

(13) 家中有無吸煙者

丙、調查

丁、調查方法 調查戶口由甲長執行，再由保長覆查一次。戶口查清以後，由區長填進這戶口統計表呈報縣長，再由縣長核造縣戶口統計表報呈民政廳。再由民政廳核造省戶口統計表，交全國統計局製就全國人口統計表。

人口是時常變動的，有了全國人口清查以後，如果沒有人口異動登記，則不過幾年，原來的人口調查便失效用了。人口異動的查報辦法，大約可採以下的方式。

(1) 戶口異動查報可分為八項：(一) 出生 (二) 死亡 (三) 婚姻 (四) 繼承 (五) 分居 (六) 遷徙 (七) 失踪 (八) 傭雇

(2) 戶口發生異動時，由該戶戶長立時報告於該甲甲長，其報告得以口頭陳述之。

(3) 甲長據戶長報告後，應即分類填寫戶口異動報告書，簽名蓋章隨時送達於該保保長。

(4) 保長接到各甲長戶口異動報告書後，應審核有無漏誤，如查無漏誤，應簽名蓋章，按旬轉報於鄉鎮長，但情節重要者須立時轉報。

(5) 鄉鎮長接到前項報告書後，應即分類登記於鄉鎮戶口異動清冊，於每月月終檢齊原報告書呈報於區公所。

(6) 區長據鄉鎮長呈報後，立即分類登記於區戶口異動清冊，并依式填寫戶口異動統計表。

(7) 縣政府接收各區區戶口異動統計表後，應即彙造縣戶口異動統計表。

(8) 甲長應隨時查察甲內有無戶口異動情事，如發覺戶長有意於報告者，即飭令補報，並得加以告誡。經告誡後，而仍不報告者，得以罰金。

(9) 保長應隨時查察各甲長，鄉鎮長應隨時查察各保長，如發覺甲長或保長有意於報告或轉報情事，即飭令補報並加以告

誡，其情節較重者，得以罰金。

三 戰時工役制度之組織

在未討論我國戰時應有的工役制度之先，最好將歐美各國戰時勞役統制的機構說說：

英國

英國在大戰發生之初，沒有充分的準備。對於兵員補充問題，很為困難。後來採行徵兵制度，又因運用不當，發生許多麻煩，政府乃於一九一六年九月設立人員管理局，該局主要任務，即在揀出兵員，不過成績不佳。以後將該局改編為國民勞務局，主管

一般國民之統制，按排事務。後來到一九一七年二月因為德國的無限制潛水艇活動的原故，英國不能不一方面謀自給政策的確立，一方面謀造船能力的增進。因此對於農工等勞力的需要，大為激增。於是乃擴大國民勞務局為國民勞務部。同時徵兵事務亦由陸軍部移轉該部管理。在此之先，英國并於一九一六年末設置勞動部，將以前商務部管理之勞動問題事項，移轉勞動部管理，處理勞動爭議失業職業介紹及勞動統計等事項。

法國

法國徵集兵員，始終由陸軍當局掌理。兵役義務者中，

供職軍事者以外之配屬及軍需職業之供給等，最初亦屬陸軍大臣綜理。在該大臣之管下，漸次設置各種機關。至一九一六年末，陸軍部主管兵員之徵集，兵器彈藥次長局主管軍需職工之徵募分

配，勞動部主管其他一般勞力之按排。此外現員調查局管服役義務者按排之任務。此等各方面要求之調節，則由各部聯合委員會任之。

德國 德國之兵員補充事務，素由陸軍官憲掌管軍需職工其他農業等國民必需品生產所需要勞力之統制。蓋因該國戰時置全國於戒嚴之下，一般行政歸軍事官憲掌握之結果，遂有此種之處置。且德國於一九一六年末制定祖國補助勤務法，實行國民之強制勞務制。在此以先，普魯士陸軍部內編成戰時局一種龐大之機關，於各地方亦設分局，作國家總動員機關之主體。關於人員之動員，由該局勞動及補充課管理之。即該課除兵員補充軍需動員以外，尚任一般勞務之統制。且平時屬於內政部管轄之職業介紹機關，於一九一七年一月以後也移歸普魯士陸軍部主管。由此可知德國之國民動員全歸軍部所掌握。

美國 美國關於兵員資源之按排，依徵兵法及登錄法以中央機關之陸軍部軍務局之補充課及徵募課掌管之。一般人民之統制按排，則歸國防會議中一部之勞動局總括之。關於勞動行政之業務統轄由勞動部任之。美國平時關於勞動行政之業務由各關係部分掌，但一九一七年十二月以來則歸勞動部主管。並將職業介紹解決爭議雇主及被雇者之關係等統一而且規律之。

在各地地方則各國平時多有職業介紹所的設立，戰時均擴大

及統制職業介紹所。英國於一九一〇年根據職業介紹法，在商務部之管轄下置職業介紹所，設立於各地。開戰後力圖齊備於一九一七年一月移歸勞動大臣管理。當時各地介紹所數約三百八十餘處，分所約一千六百處。法國於一九〇四年以法律規定設置公立職業介紹所，一九〇四年十月以大總統令規定在一定條件之下給與補助，銳意努力於發展。於開戰當時其發展尚不充分，且當時各介紹所之職業範圍，只限於該市村鎮之區域，殆無全國之聯絡。然開戰後，立即策劃齊備增設，遂於全國設置稠密之職業介紹機關。德國在戰前公私立職業介紹機關頗為發達，以調劑勞動之需要供給。後來政府認為有統轄此等機關之必要，於開戰後立即於內政部內設置帝國勞動中央指導局一種中央機關。後又移歸陸軍部戰時局管理。

至於說到我國戰時應有的人民勞役統制機關，我以為可以擬議於下：

(甲) 戰時軍事委員會 將現有軍事委員會擴大，而為戰時軍事委員會，為戰時的最高權力機關，負戰時一切人員及物資的統制之責。內部組織可仿德國制度，分為數部：

- (1) 戰時勞役部
- (2) 戰時原料部
- (3) 輸出輸入部

(4) 國民給養部

(5) 戰時軍需部

(6) 戰時軍員補充部

(7) 戰時資源調查部

(乙) 戰時勞役部 戰時勞役部，即為戰時負一切人民勞役統制之機關。其職權如下：

(1) 戰時一切工役支配，勞動管理，勞資調解，失業救濟，勞動待遇等事項，均歸戰時勞役部管理。

(2) 戰時勞役部有部令兵役以外的男子女子以從事某種工役之權。

(3) 戰時勞役部因戰時軍事的必要，可以命全不需要或需要性很少的實業停止，或限制其營業，對其從業人員得一并徵用之。

(4) 戰時勞役部必要時可以強制人民由一種工作轉移於另一種工作。

(5) 戰時勞役部因動員必要時，得令產業之所有人，對於其內部設備，從業人員等項，隨時提出報告。

(丙) 戰時勞動部應在緊要地點，設立分部。每一分部管轄一定區域內之工役統制。

(丁) 戰時軍事委員會內之資源調查部，辦理全國人員及物

資的供給與需要統計，該部根據調查及統計結果，認為某種軍需工業需用多量勞工，於是即可通知戰時勞役部徵用。戰時勞役部根據戰時資源調查部之通知，即可擇定某一適宜的地域通知管轄該地域的分部開始徵調。

(戊) 各縣政府根據戶口清查及戶口異動登記應隨時將各該縣人口年齡職業各項編成統計報告戰時軍事委員會資源調查部，將來資源調查部即不妨以現在軍事委員會內之資源委員會擴大組織之。

四 戰時工役制度之方式

現代的戰爭是大規模的持久的戰爭，因此需要鉅量的人力。歐戰時各國出陣兵數都在平時兵數三十倍以上。合其他在前線後方工作的人數已占了國內人口之一大部。其對於生產年齡（由十五歲到六十歲）的男子人口比例，奧匈占百分之六四，德法占百分之六十，英國占百分之五四，意大利占百分之四十四。由以上可知戰時已把平時半數以上的勞力移到戰場去了。又如英國在平時只有正規軍十五萬人，歐戰時期動員至八百七十六萬人，同時兵器工業之工人一時也達二百七十三萬人。法國歐戰時大軍動員吸收八百萬人，軍需工業吸收二百萬人。美國在歐戰時海陸軍也吸收四百萬人之壯丁，凡此都可見戰時人力需要之激增。

了。

在平時人民各有職業，生活安定，一旦戰事發生，人力需要激增，於是人力的補充與配置，乃成爲戰時最重要的問題。通常戰時政府統制勞力的辦法，一爲自由徵募，一爲強制徵調。在歐戰時期，英德法三國，都曾公佈強制勞動法。英國爲國民勞役法，德國爲祖國救國勞役法，法國爲國民動員法。受此法支配者，凡十六歲到六十歲或十八歲至六十一歲的男子。在此範圍以內的男子，都有服役的義務。不過法律雖如此規定，英法二國，却未曾實行。所以工人仍聽其自由志願。實際上實行強制勞動者，祇有德國而已。

我國將來發生戰爭，對於人員的徵集，還是採用自由徵募的辦法，或是採取強制徵調的辦法呢？我以為在法律上，當然應當規定在一定年齡以內如十八歲到六十歲之間的人民，有服務的義務。不過在實行的時候，亦不妨兼採自由徵募與強制徵調的辦法。而決定採取何種方式，則有幾種原則：

(甲) 戰時軍事委員會之國民勞務部有決定徵募方法之全權。

(乙) 短期性質的粗工，可以用強制徵募方法。根據戶口調查徵選壯丁，臨時工作，完畢以後，仍各回原有職務。但也應注意人民的生活如家道貧寒之戶無壯丁及戶僅壯丁一人全家依爲生活者得免徵。

(丙) 較有長期性質而不需要特別技術的非熟練工人，可以徵募方式徵集之。我國無業人口素來很多，據許士廉先生的統計，中國經常有工作的人民，男子爲百分之三十五至四十五，女子爲百分之十至十二。由此可見我國無業人口實在很多，無業或失業的人口既多，則戰時徵募工役，當然也不生困難。我國歷年各地招兵，人民投兵者總是非常踴躍，便是我國無業人民很多的一證明。這一大羣無業者即是戰時產業的後備軍。戰時徵募採用自由徵募方法的一大優點，爲不致妨害人民的原來工作，而同時又可以吸收社會上大量的無業人民。至於徵募的方法可以由戰時軍事委員會命令各地方政府，在當地徵募。先將工作性質工作所在地工作期間工資及待遇旅費等項公布。凡應募者可前往應徵，經主持人認爲合格以後，即可登記。

(丁) 如採用前項自由徵募方法，而應徵人役尙有不足時，地方政府即可採用強制徵丁辦法，補足餘額。

(戊) 熟練工人例如兵工廠的工人等等，因爲需要相當技能，而這類熟練工人爲額又很少的原故，事實上不易採用自由徵募的方法，以爲補充。這些工人多半都是有固定職業的，如果用自由徵募的方法，則結果應徵者必寥寥無幾，所以非用強制徵調的辦法不可。關於這種熟練工人徵調的辦法，可規定如下：

(1) 第一步政府對於軍需工業所需熟練工人的供處與

需要，應先有詳細的調查及統計。應由各與軍需有關的工廠詳細報告其職工狀況。

(2) 政府應頒布法令，規定各軍事上有必需時，政府得管理一切產業之一部或全部之權，對其人員得一并徵用之。

(3) 基於軍事上之必要，政府有將從事於軍需成軍事有關產業的從業人員，由一部調至另一部之權。

(4) 從事於軍需工業之從業人員，無故不得任意離職。

(己) 為謀戰時熟練工人之補充起見，在一工場中，應於熟練職工中配置不熟練職工於內，以學習技術。歐戰時英國一九一五年七月之軍需品法即強制實行此種辦法。

五 戰時童工女工利用問題

戰爭時期因為軍事的大動員，壯丁男子多半都徵赴前線作戰，因之後方的工役，便不能不利用女工及童工來補充。據法國勞動部的調查，大戰前法國有五萬二千二百七十八所工場使用女工數為四十八萬七千四百七十四人。一九一七年七月增加至六十二萬六千八百八十一人。在鋼鐵等方面，戰時使用女數為戰前之六倍以上。運輸及商業為四倍以上，建築工業為三倍以上。羊毛化學皮革等各在戰前平面上。女工之增加以軍需工業為最多，一九一八年九月達四十四萬五千人，此外在軍部各處服務書記

者，一九一八年一月達十三萬二千四百餘人。大戰以前這種工作，殆完全沒有婦女服務者。

英國戰時女工的人數，也大有增加。戰役末期女工與男工交換數達七十萬人。其各業分配如下表：

業別	直接與男工交換之女工廠	
	一九一四年七月	一九一八年七月
金屬工業	一七〇	五九四
化學工業	四〇	一〇四
纖維工業	八六三	八二七
被服工業	六一二	五六八
糧食工業	一九六	二三五
製紙印刷	一四八	一四二
木工業	四四	七九
政府工業	二	二二五
其他	一〇四	一九七
總計	二、二七九	二、九七一
		(十) 七九二
		七〇〇

大概各國戰時，最初給與女工之工作，非偏於用力者，乃熟練之輕閒工作，以後則漸與以較重之工作，最後則令作具有特別智能之熟練工作。女工作旋盤穿孔線條作業彈藥製造蒸氣機關壓力機等工作，均屬適當。若在貨物之積卸作業製鋼所鑄造所等服務之女工，其最適宜者為檢查生產品，如檢查現品秤量標記堆積裝貨等，殆由女工負責者。女工之產生能率，往往比男工為大。例如織物即為通例。又如操作自動機械其成績不亞於男子。女工富有勇氣義務心及熟練之三德。至於臂力抵抗力持久力及規律之點，

則弱於男工。且缺工時多，一般言之，以女工代替男工時，人數方面須平均增加四分之一或三分之一為適當。

此外各國平時工廠法雖限制童工之使用，可是大戰時間，平時工廠法實際已不大遵守。據英國一個地方監督官的報告，自開戰至一九一五年二月之間，英國幼童之非法傭工，已知道者有六百五十起之多。這些童工的工資，照工廠法最低為七個先令，但實際上最高只五個先令。有時並無工錢只供膳宿。一九一五年四月英國內政部以違犯工廠法起訴一個廠家，該廠家對於婦女勞動得有十四點鐘勞動之政府許可，但是他用的兩個女童工，一個繼續作了三十小時的工，一個繼續作了二十五小時的工。因疲乏

業別	男 工		女 工		童 工		未分性別年齡之工人		總 數
	數	值	數	值	數	值	數	值	
紡織業	一一八,〇八〇		三三七,五四六		四一,七九四		六八,八八一		五六六,三〇一
化學門	三二,七六六		九,九〇七		三,三三五		二六,〇一一		七二,〇二〇
飲食品門	五三,三三三		一四,八四三		一,一〇七		一〇七,二一一		一七六,五〇四
衣服門	二四,七五一		二,三七三		二,二五〇		五〇,七〇四		八〇,〇七八
器具門	二二,五七八		一,二〇七		二,一八五		一三,二三五		四〇,一九五
機械	三二,九五七		一三六		八七二		三一,五三六		六五,五〇一
教育門	三九,三〇九		七八		六五五		一八,九六四		五九,〇〇六
交通門	一,二二六		七八		五八		一八,九六四		一,二八四
公用門	三,四八六		八一		一五		一,八五〇		五,四三二
美術門	一,一四二		五,八六四		一,〇〇四		二,二〇六		一〇,二一六
建築門	二〇,四二七		七〇八		七一九		五六,四八三		七七,七三七
雜品門	二一,五七一		一,九七四		一,六一一		二四,八八七		五〇,〇四三
共計	三七二,六二六		三七四,一一七		五五,六〇六		四〇一,九六九		一,二〇四,三一七

而受傷了。第一審內政部不能得到勝利，故提起上訴，但是上訴仍歸失敗。在上訴判論時，被告的律師馬先霍爾說：原告所提理由是很不合情理。現在并非講工廠法的時候，內政部應以金牌褒賞該女孩以代處罰廠主（見 G. D. H. Cole 著 Labor In War Time）。

由這一故事，我們可以知道戰時政府如何在使用國民的勞力以課生產之增加而不能顧及工人的健康了。

我國的工廠工人中，女工及童工素來占有重要的地位。據民國十九年全國九省區二十九城市的工廠勞動者調查，全國勞動者人數為一二〇四三一七人，其中男女工及幼工分配如下表：

由此可見我國工廠人中，女工及童工所占的比例實在很大。至於手工業，則女工童工的使用恐怕更廣。在平時既已如此，到戰時女工及童工的地位自然更不能忽視。關於工廠中童工及女工的保障，我國二十一年十二月修正公布的工廠法中，曾規定凡未滿十六歲的男女工人不得僱用為工廠工人。男女工人在十四歲以上未滿十六歲者為童工。童工只准從事輕便工作。工廠法規定童工及女工不得從事左列各種工作：

- (1) 處理有爆發性引火性或有毒質之物品。
- (2) 有塵埃粉米或有毒氣體散布場所之工作。
- (3) 運轉中機器或動力傳導裝置危險部份之掃除上油檢查修理及上卸皮帶繩索等事。
- (4) 高壓電線之銜接。
- (5) 已溶鑛物或礦滓之處理。
- (6) 鍋爐之燒火。
- (7) 其他有害風紀或有危險性之工作。

以上是我國工廠法的規定，可是事實上這些限制都未曾實行。許多小手工業工場雇用童工女工都沒有什麼限制。將來一旦發生戰爭，我國童工及女工的利用，恐怕更加普遍。考我國無業男子為數很多。勞役的後備軍不虞缺乏。即在戰時勞工的補充也不難辦到。不像英法諸國之勞動不足，須由女工童工補充。所以我國

戰時對於童工及女工的使用仍然應當加以限制，有許多不適宜的工作不宜讓童女工去做。政府應規定戰時童工女工的工作範圍，規定禁止使用童工及女工的工作。這樣則一面不致於奪取成年男子的工作，一面又不致於防害童工及女工的健康。而對於國家則童工及女工仍然可以盡一部份的義務。

六 戰時工作時間問題

戰爭發生，因為一部份軍需用品需要之激增，工人工作時間常常不得不加以延長。當時有許多工業的工作時間，甚至有時每日在十四五小時者。加作夜工，更是普遍的事。戰時延長工作時間對於廠品以及各方面有怎樣的影響呢？關於這個問題，歐戰時英美兩國都曾有詳細的研究。據一九一六年美國工業關係委員會的報告，內中關於短時間工作，有下列數條建議：

(一) 謀社會各種階級的體育智育及休息起見，在普通情形之下，工作時間不可過八小時。

(二) 製造業交通業礦業有一大部份的工作時間在八小時以上，這與能夠自定工作時間的他種工人情形甚不相同。

(三) 實在經驗已經證明短時間工作非但有利於工界及社會，並有利於雇至。

(四) 男子成年工人的工作時間法，除國有事業外不可通行。

並亦無須。

(五)在連續工業裏如鐵路公司火車晝夜通行工人晝夜工作每個星期作六日或七日，政府須直接干涉，以便工作時間每日不過八小時，每個星期不過六日(二〇)。又據歐戰時英國軍需工人衛生委員會的調查，「縮短工作時間非但不致於減少出品，且有增加出品的趨勢。照普通情形論，每星期減自七小時至二〇小時與出品無大關係。據該委員會的童工調查，每星期四・四小時工作的出品比每星期二・五小時工作的出品增百分之二四。據他們的成年工人調查，每星期一・八小時工作的出品，比每星期六〇・三小時工作的增加百分之一四。美國聯邦政府公衆衛生局在一九二〇年也有一個調查，十小時工作制，有時間損失，出產的限制疲倦災害等，所以出品低，八小時制沒有上說的幾層弊病，所以出品高。

此外夜工之不宜於工人衛生，歐戰時英國軍需工人衛生委員會(Healthy of Munition Worker's Committee)的報告，說得最透切。(1)夜工連續班的出品遠遜日工。(2)據調查夜工的工作每回多不如日工的。(3)女工夜工連續班急應廢止。(4)夜工成績不佳，主因在夜間失眠，大概不能由日間補足。

我國工人的工作時間，素來比較很長，廠業工人每天要做到十至十二小時，其他手工業小工業工人以及商店店員學徒，甚至

有工作十四五小時者。在工作時間以內，不但無休息，並且還要早上班遲下班，茲將國內重要工業區域各業工作平均時間及放假日數列表於下：

地名	平均每日工作時間		普通	平均每年放假日數	
	最多	最少		最多	最少
上海	一二	八	一一	六七	七
無錫	一二	七	一〇	六〇	八
漢口	一四	八	一〇	六〇	四
廣州	一〇	一〇	一〇	三〇	三〇
福州	一〇	八	一〇	六二	一五

由上表可以得知我國每個工人，每天普通工作時間為十小時以上。每年休息的日數平均最多為三十三日，如照工廠法的規定，成年工人每日實在工作時間以八小時為原則，如因地方情形或工作性質亦必須延長工作時間者，得定為十小時，則我國現在工作時間，還未能達到八小時的標準。

以上是平時的情形。一旦發生戰事，則情況當然大不相同。就過去歐戰中各國的經驗而定，戰時各國或明文停止工廠法的應用，或雖未明文停止工廠法，實際上則已經沒有照工廠法實行。我國將來戰爭發生，當然也不能例外，我以為在外國縮短工作時間，對於生產效果不僅無害，而且有益，已是成為公認的事實。可是在我國，則未必盡然。因為我國勞工的生產的能率不如外國，工業的生產組織及技術不如外國，一旦將時間縮短恐不免影響生產效

能。在平時固然不妨慢慢的從根本方面來改進，一到戰時則難免不陷於措手不及。本來戰時的勞役，其性質與平時根本不同。在戰時勞役的最要目標，在如何可以維持產品充分的供給。在平時則同時也須顧慮到生產分子的幸福。根據戰時勞役的本質，我以為戰時我們對於勞役時間方面，應予主管機關以伸縮的全權。在需要緊急的時候，工作時間不妨延長。對於軍需品及必需品工作時間也不能太短，以致影響軍需供給。對於不必用品則可以因需要之緩急而斟酌辦理。總之一面應保持軍需品的供給不虞缺乏，同時對於一部份商人利用戰時機增加工作時間，以謀攫取勞動階級，也應加以嚴格取締，這便是戰時我國對於工作時間應有的態度。

七 戰時工役的工資問題

戰時的工役性質，各有不同。有些工作只須短期的時日，便可完成，同時也無須熟練的技術。普通的人民，都可以做。有些工役則時間既需固定，同時又須相當的熟練技能。前者的例如掘戰壕或築道路，後者的例則如兵工廠的職工。在第一種情形之下，工役既為臨時性質，當然可以用徵工的方式行之。對於勞作者也無須給與工資，只供給一些膳食而已。至於第二種情形，則完全是一個人及其家庭的生活問題。國家使用他的勞力的時候，自應給以相當

的工價。英國政府在歐戰時，對於工人工資採取保障政策。根據一九一五年九月十五日軍需品法：

(一)兵器大臣對於管理工場被雇者之工資率得指導之。
(二)雇主關於被雇者之工資率欲加變更時，須預先經兵器大臣的承認。

(三)兵器大臣於上項事情認為必要時，或遇有呈請者之要求時，其工資率變更之適否，委託法官決定之。

此外法國為防止糾紛起見，也規定軍需工廠應支付的最低工資。由上可知在戰時各國對於工資差不多都是加以保障的。

不過在戰時有一個重要的問題，便是因為戰事的原故，一國生活費一定增高，工資率要如何與增高的生活費成比例的增進，工人才可以維持生活。據歐戰的經驗，戰時工資的增加，總趕不上物價的騰貴。例如德國在一九一四年夏糧食平均零售市價為一〇〇，在一九二〇年一月則升至五〇〇，而工資之平均增加率對一九一四年之一〇〇，則一九一九年十一月男工為一四一，女工為一六四。至一九二〇年一月男女平均為一三二，即在柏林的增加率，也不過為三〇〇而已。在英國戰時工資的提高，也不能追及物價的騰貴。可以列表比較如下：

戰前	平均工資	生活費	實質工資
一九一九	一〇〇	一〇〇	一〇〇
一九二〇	二〇六	二二〇	九三六

再如法國也有同樣的情形，在歐戰時法國的工資提高十成，而零售物價則騰貴至二十成至二十五成。所以實際上實質工資反而下降。

由上所述，可見戰時工資的增加，趕不上生活費的騰貴，實為普遍的現象。各國救濟的辦法，有些採取戰時津貼或戰時額外工資的形式。而法國所採用的家庭津貼制，更不僅為戰時的有效制度，就在戰後也日趨於普遍，大可以供我國的參攷。現在將法國的家庭津貼制大概情形敘述於右：

一八六二年法政府對於海員先試行養家費，一九一〇年以後推廣到政府的民事雇員。歐戰期間生活費大增，但薪工沒有相當的增加，一般工人們感覺生活困苦，特別是政府的雇員。一九一七年法議會乃通過對於政府雇員實行養家費制度的議案。規定每工人的小孩在十六歲以下的，政府每年按每個小孩給一〇〇佛郎。一九一九年改為每頭兩個小孩每個給三三〇佛郎，以後小孩不論人數多少共給四八〇佛郎，從一九二四年一月起又加為每頭兩個小孩，每個年給四九五佛郎，以後的小孩共給四八〇佛郎。一九二〇年法政府勞工部關於這個制度舉行調查一次。據說該制度在法國非常普遍。中央政府五分之四用之，市政府三分之二用之。七個大鐵路公司用之，一九二二年的另一報告，法國得養家費的工人約有五十萬年共得一八〇、〇〇〇、〇〇〇佛郎。

八 戰時的工人福利設施

工人的福利設施，在平時已甚重要，在戰時更當注意。因為戰時政府對於人民有強制其服役的權利，同時當然也應有保障其生活安全的義務。而且戰時人口聚集，工作緊張，在在都有危害人民生命安全的可能。因此戰時政府更應當特別注意工人的福利設施。據英國的統計，因生產工作上的事故而死的工人，戰中與戰後大有不同。自一九一四年至一九一八年（戰中），該項死亡數為二萬二千七百零七人，而一九一九年至一九二三年則為一萬六千六百零七人，兩者相比較戰時的死亡多出百分之三十七，增加死亡數為六千多人。至於戰時因生產工作而受傷之增加數目，有人推測當在七十萬人以上。此其原因當然一則不嫻工作，一則戰時工作過於激烈，而營養不足，精神體力均不能稱職之故。又據德國的統計，該國因肺癆而死者戰中較平時增加十四萬人。其中五分之二是軍需工廠中的婦女小孩等。觀此則戰時工人之衣食住及一般衛生事宜及工廠的安全設備，是不能不特別留意的。

戰時關於工人的福利設施，應當注意者大約有幾點：

第一是工人的住宅問題。戰時因為一地工人太多的原故，所以居住問題很是困難。如果這個問題不能解決，則一方面不能保障工人的安全，一方面則因房租騰貴，必致使工人所得工資無

法維持其生活。美國於一九一八年春，政府對於解決軍需職工之住宅問題，自立決心。於同年五月之議會，向大總統要求六千萬元預算之住宅建築費。其內一千萬元充作華盛頓設備軍需職工住宅之費用。其後追加四千萬元預算，投入職工住宅者合計一萬萬元。且交付船舶局五千萬元之住宅資金，以期完備造船工人之住宅。爲實行建築住宅起見，一九一八年六月十八日發布工人住宅法，同時設立工業住宅及交通局以專其責。住宅建築工事於一九一八年七月九日紐約州法之下，由特別設立之美國住宅公司承包，全美七十六都市內同時開始建築，樹立以經費六千六百五十六萬六千五百五十元之預算，收容九千家族（約四萬五千人）之計劃。此種建築事業，至停戰時止，尙未完成，然一部分仍進行建築。其他多完全中止，棄用之材料則作轉賣處分，其損失歸併於戰爭費用之一部。

我國對於平民住宅的建築，最近幾年以來，也有相當進展。如上海南京漢口青島廣州汕頭各地都已建築有勞工或平民宿舍。此外曾經計劃在積極進行中者，尙有天津北平杭州無錫重慶等地，各地勞工住宅因爲房租低廉，頗於收入微少的勞工有利。同時還有附設教育衛生娛樂等設備者，尤便於勞工的訓練。我國今後應當設法推廣這種勞工住宅才好。

第二是工人的糧食問題 戰事發生，食糧不免發生恐慌，因

而糧價大漲。所以如何合理的供給工人以糧食，實在也是一個很重要的問題。在歐戰時各國多半在軍需工場以內，設立消費合作社，或販賣店，合理的供給工人以糧食及日用必需品。法國在歐戰時的消費合作社得雇主及政府的資助，多成立糧食部，改良軍需工場糧食的分配。一九一八年八月法國全國軍需工場開設有消費合作社者，有食堂百十九所，販賣店八百十三所。我國合作運動近年頗爲積進，爲準備戰時的需要起見，我國合作社應更謀進一步的普遍改良。

住宅及食糧問題以外，關於戰時工廠的安全及衛生設施，也有特別注意的必要。尤其對於工場中女工不能不加顧慮。法國於歐戰時除將工場之作業設備適合女工勞動之一部改造外，並極努力工場衛生與福利。詳言之即消除工場內由女工所新感覺之困難。且採用許多方法排除激烈之晝夜勞動有影響於女工之健康與妊娠力者。於一九一六年四月兵器彈藥次長設女工勞動委員會，以調查審議女工工資募集備僱勞動組織及女工精神的物質的待遇等之改良方法。該委員會由官吏、衛生官、國會議員、醫師、僱主及被僱等組織之。關於工場衛生及福利等其他設施，作周密之調查，向政府貢獻確實之意見。政府則根據其意見，令各工場改良衛生等其他設施，並改良增加醫務室、衣服室、盥洗所、託兒所、授乳室及遊戲室等。

說到我國，則工廠的安全及衛生設備，極為幼稚。據民國二十三年的調查，中國工廠的安全設施法列如下：

北平 被調查之工廠有三十二家，其中廠房堅固消防設備亦完全者，僅有三家。各種安全設備差可而仍須隨時改善者五家。其餘各廠設備均缺，尤以缺乏消防設備者最為普遍。機器方面被認為尚屬良好者，不過二十二家。而其餘十家之機器或因過於陳舊或因裝置未妥均易發生危險。

浙江省 業經檢查者計五十三家，其中建築方面欠完全或狹小簡陋不適於開工廠者計十二家。機器安置距離過密工人易受傷害計有七家。消防設備根本未有十四家。雖有而欠完備者十一家。計此五十三家工廠其建築機器消防三方面均較安全者不過二十一家。然其中大多數仍須加以改良。

山東省 有三十七家工廠曾被檢查。據稱建築及機器尚大都安全。惟消防設備仍有十二家毫無。其堪稱安全設施較備者不過二十三家而已。

無錫 被檢查者有三十二工廠。其中有安全設施者僅十八廠。而此所謂安全設施，不過有一二種救火準備，如救火藥筒水帶水管水槍水桶之類。其中有消防隊之組織者，僅六廠。他如機器方面僅有五廠有簡陋之施設，而毫無此類施設者竟多至十四家。其餘廠之情形不過聊勝於無。似尚不得謂為機器安全設施。

青島 華商工廠之經檢查者計三十七家。建築不安全者八家。機械方面須改良者十二家。防火設備毫無者十家。其建築機械消防三者均差可者此三十七廠中僅得十六廠。

由上看來，我國工廠在平時已簡陋不堪，戰時危險性極大。當然更有改進的必要。我們應當一方面改良工廠的安全與衛生設施，以為預防；一方面則對於已蒙損失的工人，實行災害保險，這樣才不致於摧殘國家的元氣。

九 戰時的勞資調協問題

前面說過，現代的戰爭是全國國民總動員的戰爭，因此，如果一國要謀戰事的順利，非國民意志行為一致不可。本來一個國家中階級的利益不同，自然容易發生糾紛或衝突。而勞動階級與資本階級更常處於對立的地位。可是一到戰事時期，階級觀念應當置在國家觀念之後。全國各階級，都應一致努力，共謀民族國家的生存。世界各國在平時法律多允許工人有罷工，雇主有閉廠的權利。可是一到戰時，則對於軍需工業的勞動管理，政府都採用嚴格干與的政策。例如英國於一九一五年曾公布軍需品法，禁止工場閉鎖與罷工。德國則即在戰前對於具有公共性質的事業，也有禁止罷工的法律。不過法律雖然如此，戰時勞資糾紛，都仍然是無法避免的。例如英國一九一六年三月有克萊德的兵器工業罷工，一

九一五年七月又有二十萬人的煤礦大罷工。又如法國一九一七年春有大規模金屬工業罷工，美國則自一九一七年四月參戰以來至同年十月二十五日止，罷工事件有二百八十一件，工場閉鎖事件有二十八件之多。

戰時各國對於勞資糾紛的解決方案，據森武夫戰時統制經濟論所載有如下述：

「英國根據軍需品法，勞資糾紛無工作中止之事，則依以下三種機關之一仲裁之：(一)生產委員。(二)經雙方當事者之同意或由政府命令指定之仲裁員。(三)由工場主與工人之同數代表所構成。且依商務大臣之任命而有議長之仲裁法院。然而政府實施此種強制仲裁，受工會之對抗，事實上並未如意暢行於一般。法國對於一九一七年春，軍需工業之罷工，兵器彈藥次長利用最低工資之決定與強制仲裁之二大武器，以圖解決之。詳言之，即政府根據一九一七年一月十七日之命令，為繼續軍需工業起見，企圖勞動糾紛之公正解決為目的，設仲裁委員。此種委員一方作糾紛之強制仲裁，同時一方面獲有決定最低工資之權限。委員於各地方以政府及勞資之代表組織之。委員對於糾紛，首先勸告和解，苟和解無望時，則作強制的判決，若僱主不服委員判決時，則由政府代墊工資，藉以確保工作之繼續。若勞資雙方均有不服時，則該工場被即時徵發，由軍部自由處分之。同時兵器彈藥次長於

必要時，對一地方全體給與工資決定權。然對此辦法，雇主方面則以統制工資為侵害其權利，而工人方面則以為剝奪勞工團結與罷工權利，故雙方皆倡反對之聲，而憤然罷工。法國政府對此毫不顧慮，於一九一七年二月二日最初在巴黎創設仲裁委員，分為金屬化學建築及皮革等四部，各工業地方設一地方仲裁委員，以當解決糾紛之任。此等委員不獨於糾紛發生後負解決之責，且力圖勞資間感情之融和，以防糾紛於未然。

至於美國，該國勞動總同盟會長龔勃爾 (Gompers) 氏加入國防會議，勞動委員會參與勞動政策。至勞動糾紛多由工人調停科調解之。該科雖無強制調解之權，而自參戰後七閱月間，圓滿調解者達三百二十二件，陷於不能調解者四十三件，成為懸案者五百件。故罷工等事較為少數。調解局在同一期間內所調解之與糾紛有關人員共五十七萬二千零二十九名。所調解之間接有關人員共三十八萬九百五十四名。隨戰局之發展，同時於一九一八年一月八日任命勞動長官為戰時勞動管理局長，該管理局內設置以海陸軍部等其他戰爭關係官廳代表。勞動總同盟及雇主代表女工代表國會議員及大學教授等組織之顧問委員會。且至一月十八日另設戰時勞動會議院，以勞資代表各五名一般公民代表一名組織之。其目的在援助勞動政策之立案。該院至四月八日改稱為國家戰時勞動院，有調停勞動糾紛之權。該院設立後調解

糾紛頗多，其中著名者爲西方聯合（Western Union）電信公司普通電信（General Electric）公司及伯斯勒亨（Bethlehem）製鋼等大公司其餘有五十餘工場及公司二十二處都市電車等。

我國平時對於勞資爭議的處理，有二十一年九月修正公佈的勞資爭議處理法，依照該法規定：

（一）主管行政官署，於勞資爭議發生時，經爭議當事人一方或雙方之聲請，應召集調解委員會調解之。如主管行政官署認爲有付調解之必要，雖無當事人聲請時，亦同。調解成立時視同爭議當事人間之契約，如當事人之一方爲工會時，視同爭議當事人間之團體協約。

（二）左列各事業發生勞資爭議，其事件經調解而無結果者，應付仲裁委員會仲裁。

1. 供公衆需要之自來水電燈或煤氣事業。

2. 供公衆使用之郵務電報電話鐵道電車航運及公用汽車事業。

（三）前條以外之勞資爭議事件，調解無結果者，經爭議當事人雙方之聲請，應付仲裁委員會仲裁。但行政官署因爭議情勢重大，並延長至一月以上尙未解調，而認爲有付仲裁之必要時，雖無爭議當事人之聲請，亦得將該項爭議交付仲裁委員會仲裁。

（四）勞資爭議事件未經調解程序者，不得付仲裁。但爭議當

事人雙方聲請逕付仲裁時，不在此限。

（五）爭議當事人對於仲裁委員會之裁決，不得聲明不服。

（六）勞資爭議之調解委員會處理之調解委員會置委員五人或七人以左列代表組織之。

（一）主管行政官署派代表一人或三人。

（二）爭議當事人雙方各派代表二人。

前項第一款之代表不主管行政官署之職員爲限。

（七）勞資仲裁由仲裁委員會處理之，仲裁委員會置委員五人以左列人員組織之。

（一）主管行政官署派代表一人（二）省黨部或該地市縣

黨部派代表一人（三）地方法院派代表一人（四）與爭議無直接

利害關係之勞方及資方代表各一人。

（八）前第二項所列各事業之雇主或工人，不得因任何勞資爭議停業或罷工。其他工商業之雇主或工人，其爭議在調解期內或已付仲裁者不得停業或罷工。雇主於調解或仲裁期內不得開除工人，調解或仲裁開始之期以主管行政官署通知爭議當事人之日起算。

（九）工人或工人團體不得有左列行爲：

（一）封閉商店或工廠（二）擅取或毀損商店工廠之貨物

器具（三）強迫他人罷工。

由上面所述看來，我國勞資爭議處理法，除帶有公共性質的事業以外，並沒有強制仲裁的規定。不過如主管機關認為情節大時，亦可不經當事人的申請，而逕行交付仲裁。這種辦法在平時固屬可行，一到戰時，則非有較為統制的辦法不可。我以為戰時勞資糾紛的解決方法，應當具有原則為：

(一) 與軍事進行有關的各種事業，如軍需交通等業，在戰時

完全受政府的統制，無論是私有或公有，都隨時可由政府征發。實際上等於國家的事業，因此絕對不許有罷工或封鎖的事件發生。
 (二) 其他各種工業，則先可經調解委員會調解，不成，應強制交付仲裁，仲裁的結果，不得不服。
 (三) 同時政府方面應隨時制定法律保障勞動的利益，例如最低工資等等，以消滅勞資糾紛發生的原因。

中國國際聯盟同志會月刊

會址：南京成賢街四十八號
 全國各大書局均有代售
 定價每冊大洋壹角

第一卷第五期(二十五年九月號)要目：

- 各國人民陣線研究..... 陳天達
- 英埃協定之面面觀..... 李景泌
- 東歐局勢與但澤問題..... 程錫庚
- 歐洲之國際對立與階級對立..... 杜若君
- 國聯機構內之經濟財政組織..... 徐宗士
- 國際近事述評..... 周書楷
- 日內瓦簡訊..... 呂浦
- 國際勞工大會救濟青年失業建議書.....
- 本會會務消息.....
- 國際漫畫選載.....

每期十萬餘言

正風

刊月半誌雜

目要期五第 卷三第

零售每冊一角

- 二十五年國慶日感言..... 編者
- 我國應有之外交方策..... 余天休
- 中國財政病態之研究..... 夢周
- 廣告和推銷物品的方法..... 陶朱公
- 中日連續發生之不祥事件..... 完璧
- 德蘇邦交之一大裂痕..... 平心
- 美國最近經濟概況..... 紐約通訊
- 駭人的三K黨..... 華盛頓通訊
- 明薊遼督師袁崇煥遺聞錄(續)..... 羅桑彭錯
- 漢譯異國物語校考(續)..... 橋川時雄
- 上吳北江先生第一書..... 馮葆祺
- 詩法總論..... 安瀾

每月一日十六日出版，全年廿四期，定價全年二元四角，團體圖書館或學校定閱，全年六折收費，個人定閱七五折計算，總發行所北平北長街五十五號，全國各大書坊均有代售。



中國軍需工業建設方案

張署天

- 一 中國軍需資源戰時消費估計的方法
- 二 中國軍需工業資源的需要量
- 三 中國軍需工廠建設計劃

緒言

「武力的基礎不是在於兵員，乃是在於機械。是故兵士與學者必須同盟。」這是近代戰爭的特徵，而亦即中國國防政策上應走的路線。曾記得上海事變與榆關事變的時候，中國軍隊還有以十八世紀的大刀武器與敵人的戰車和飛機新武器作戰，中國不敗也是神奇了！然而爲何中國新式軍器不完備？原因是中國的科學家產生太少！要知道目前中國並不需要十萬個關雲長的再生，需要的是幾個真正的科學家，和幾個基本的軍需業工廠。

中國目前比較新式的武器，大部份是向外國購來的。但是中國海岸雖長，因海軍的等于零，故如遇戰事，敵人必實施中國海口

的封鎖。那時候中國的軍需品就要無法進口，即使從陸路上獲得若干的接濟，但是必受甚大的限制。軍需品不足就無法應付戰爭，故中國必須自己建立軍需工業。

中國軍需工業原料有的天賦缺乏，有的尚未探覓，有的未曾開發。在戰時，沒有軍需資源即不能發展軍需工業。是故，天賦缺乏的資源應設法預先輸入或研究代用資源，尙未探覓的從速探覓，未曾開發的從速開發。關於此軍需工業資源在戰時以自給自足爲原則，故必須事先準備。一九三五年十一月德國 瓦凱教授在柏林高等工業學校演講「戰爭與經濟」中謂「受封鎖之時必須嚴密準備自給自足。」在歐戰時，聯合軍對德國施以經濟封鎖，德國對聯合軍施以潛水艦的壓迫，結果雙方均告軍需資源不足，都施行原料統制政策以補救。當時關於原料定下優先制度，例如英國方面，以政府需要的生產爲第一，以國家的重性者生產爲第二，以下類推。故我國在建設軍需工業之先，必須準備軍需工業的原料。如何準備，就應有一個計劃。

在世界經濟恐慌日趨深化的現今，帝國主義對弱小民族將有更甚的壓迫。阿比西尼亞的滅亡是一個血腥的信號。中國是世界最後一塊殖民地市場，將為未來世界戰爭的重心，如果中國不起來奮鬥，中華民國的名字很難僥倖地存在於世界的地圖。而欲求中國的再興，除了建設軍需工業鞏固國防外，沒有第二條路可以走。

軍需工業在一般資本主義國家是一種消耗的工業，但軍需工業在中國是一種生產的工業。因為中國工業基礎的重工業、化學工業、機械工業均不發達，甚至根本沒有，而軍需工業的基礎工業也即是一般工業的基礎工業，是故有了軍需工業的基礎工業，在平時也即是一般工業基礎的建立。

一國經濟的發展，必須二大重工業資源，一為鐵礦資源，一為煤礦資源，但中國的鐵礦資源，可說全部在東北，而煤礦資源，可說全部在華北，今東北已經淪亡，而華北又起動搖，則中國經濟無由發展，中國人民無由謀生，故不救中國則已，欲救中國，則必須建設國防的軍需工業！以未曾被敵擄去的軍需資源，造成軍需品，保衛四萬萬七千萬人民的生命，回復一千二百萬平方公里的國土！

一 中國軍需資源戰時消費估計的方法

欲估計戰時軍需資源需要量，必須先假定中國的假定敵國

是何國？戰爭的時間需要幾何？然後以假定敵國的戰鬥力和潛在戰鬥力（War Potential）——產業及資源的保有量——為中國軍需資源及軍需品準備的標準與限度。茲先將某國為假定敵國，而以其軍備實力與資源需給列表如后：

某國軍備實力表

陸軍平時兵力	二十五萬人
陸軍戰時兵力	二百三十一萬人
海軍現有軍艦	七十七萬噸
海軍建造中軍艦	五十七萬噸
空軍飛機	一千六百架

某國陸軍機械化的情形如后：

砲兵隊——重砲兵、半重砲兵以一部牽引汽車為機械化。東三省駐屯的山砲兵隊均以汽車載。

騎兵隊——裝甲車隊二中隊（各有戰車十輛，裝甲機器腳踏車十輛）榴彈砲部隊亦汽車化。

步兵隊——小數的聯隊持有機關鎗車。各步兵師團持有戰車反擊隊一，高射砲部隊一，機械化聯隊一（其內容為最輕戰車中隊一，機器腳踏車中隊一，裝甲汽車中隊一），汽車化輕砲兵中隊一，汽車化通訊中隊一，機關鎗汽車步兵中隊一至二，及化學戰中隊一。

英國重要資源需給表

品目	生產額	輸出額	輸入額	國內需要額	不足(一)與過剩(十)	百分率	輸入地(一)與輸出地(十)
A 食料品及衣料資源其他							
米(千石)	七二、〇八三	一、二四四	三一	七一、一五〇	(十)	九三三	(一)英領印度、暹羅
小麥(同)	七、七七九	二	四、二五八	一、〇三六	(一)	三五三	(二)北美、澳洲、加拿大、滿洲
大豆(同)	三、六九〇	三一	三、五四六	七、二〇五	(一)	三一四	(一)滿洲、中華民國本土、蘇聯亞細亞
砂糖(萬斤)	一五五、一六六	四〇、四一〇	四五、六八七	一六〇、四四三	(一)	三·三	(一)爪哇、古巴、菲律賓
棉花(千斤)	一六九、七五二	—	九五七、三一五	一、二七、〇六七	(一)	八四·〇	(一)美國、印度、中華民國、埃及
生絲(千斤)	七三、三八二	四六、九八九	三二〇	二六、七一三	(十)	六三六	(十)美國、法國
羊毛(同)	一一七	—	八六、七一六	八六、八三三	(一)	九九·七	(一)澳洲、阿根廷
麻絲(千圓)	一七、五九九	七九六	二六、一七三	四二、九七六	(一)	五九·〇	(一)中華民國、印度
皮類(千斤)	五、七四九	五三二	二二、六七二	二八、八八九	(一)	八〇·一	(一)中華民國、美國、關東州
革類(同)	一八、一五〇	二七〇	二、三四八	二〇、二二八	(一)	一〇·二	(一)美國、英國
生橡皮(百斤)	—	—	五五七、二二八	五五七、二二八	(一)	一〇〇·〇	(一)海峽殖民地、爪哇、英領印度
木材(千石)	四四、六五一	二一〇	八、六九〇	五三、一三一	(一)	一六·〇	(一)美國、加拿大、蘇聯亞細亞、滿洲
B 金屬類							
鐵鑛(千噸)	八二八	—	—	二、八〇一	(一)	七〇·一	(一)中華民國、海峽殖民地
銻鐵(同)	一、六八七	五	六、七六三	八、四四五	(一)	八〇·〇	(一)英印、滿洲、中華民國
鋼材(同)	二、二八九	二二五	四三七	二、五〇一	(一)	八·五	(一)德國、美國、英國、法國
銅(1)(同)	五〇、二三一	三三、二〇一	二、四六〇	一九、四九〇	(十)	一五二·六	(十)歐洲方面、一向入超之美國、中華民國、關東州、海峽殖民地
鉛(千斤)	六、三九六	一五六	八三、七六八	九〇、〇〇八	(一)	九二·九	(一)加拿大、美國、澳洲、英印
銻(同)	二六、四〇七	—	六〇、四四八	八六、八五五	(一)	九六·六	(一)加拿大、澳洲、德國、美國、比利時
錫(同)	九五〇	七八五	五、八五四	六、〇一九	(一)	八六·六	(一)海峽殖民地、中華民國、爪哇
鎳(百斤)	九六	—	一、二、八三三	一、二、九二九	(一)	九九·二	(一)英國、美國、德國、比利時
鎳(同)	—	—	—	—	(一)	一〇〇·〇	(一)美國、瑞士、英國、法國、意國
鎳(同)	—	—	—	—	(一)	一〇〇·〇	(一)中華民國、英國
錳(2)(噸)	一八、四四六	一、七六三	二〇五、〇二二	一九八、一七〇	(一)	一〇〇·〇	(一)中華民國、香港、英印、法國
白金(匁)	四、五七〇	—	—	一六、六八三	(一)	一〇·五	(十)蘇聯、美國、英國、德國、法國
水銀(斤)	四九、八八二	—	五四三、三四一	五九三、一三三	(一)	九一·六	(一)意大利、中華民國、法國

C 爆發物毒氣及其他原、化學工業資源

硫黃(噸)	八一、〇二六	一〇、七八五	七〇、二四一	一〇、七八五	一五、三	(十) 中華民國、香港、爪哇、關東州
鹽(千斤)	一、三九九、四七一	一六、〇七二	五九〇、六一一	一、九七四、〇一〇	五四七、五三九	(一) 關東州、中華民國、西班牙、埃及
磷礦(噸)	一四、五七三	—	五六二、一〇八	五七六、六八一	五六二、一〇八	(二) 美國、埃及、英印、中華民國
亞砷酸(噸)	一、九六三	一、七二九	—	—	一、七二九	(十) 德國、比利時、其他
採油用種子(千圓)	一五、二八二	二二一	二一、一八〇	三六、二三一	二〇、九九九	(一) 中華民國、關東州、英印、海峽殖民地
獸脂(千斤)	一、八一七	二	二〇、九四八	二二、七六三	二〇、九四六	(一) 澳洲、中華民國、美國
魚油(千圓)	六、〇八〇	四、三四二	—	一、七三八	四、三四二	(七) 美國、德國、英國、荷蘭

D 其他重要資源

鑽油(千圓)	一四、五二四	六三四	一〇五、〇一七	一一八、九〇七	一〇四、三八三	八八、一	(一) 美國、爪哇、俄領亞細亞
原油(千圓)	一四、一四二	—	四八、九一三	六三、〇五五	四八、九一三	七七、六	(一) 同上
揮發油(比重〇.三七〇以下)	二〇、三七八	一八	六、二四〇	二六、五九九	六、二二一	二二、四	(一) 美國、爪哇
燈油及揮發油(比重〇.七六以下)	一五、〇五四	一二八	四一、八七六	五六、八〇二	四一、七四七	七三、五	(一) 同上
石炭(千噸)	三六、九五六	二、三五八	三、七六三	三八、三六一	一、四〇五	三六、六	(一) 關東州、中國、安南、蘇聯亞細亞
士敏土(千圓)	六一、二七九	一〇、〇六六	三六五	五一、五七八	九、七〇一	一八、七	(十) 菲律賓、新加坡、南洋、英印、中華民國、關東州、爪哇、澳洲

(備考) 右需給現勢年度爲一九三一年止、爲一九三〇年止、爲一九二二年至一九二八年七年間平均。
 (1) 一九三一年之銅出超是一時的變態現象，自一九一九年以來至一九二九年止均示入超。
 (2) 錳的出超爲自一九二七年以來的事以前均爲入超。
 (3) 據經濟學全集(改造社版)之日本戰時經濟論而加以若干之訂正

中國與某國假如一旦開戰，某國動員的軍隊必有二百萬人，線，二百萬軍隊配置後防，共計四百萬主力軍隊。

以上，在日俄戰爭的時候，俄國動員達二百七十萬人。目前某國與中國平面戰爭上面積一定比日俄戰爭時大得幾倍，故其配置的軍隊必有二百萬人在歐戰時，德國在開戰之初，在第一條戰線已而某國的軍隊因地理與經濟的關係利在速戰速決。但假定中國的空軍能擁有四千架實力的時候，中國的戰略上也是應採速戰速決的戰策。持久戰策是爲一般人所公認的最妥戰策，因爲某國軍事根據地離戰線太遠，而新的軍事根據地在東北四省尙未有

故我們中國假如與某國開戰，至低限度，應有二百萬軍隊配置前

鞏固基礎，所以是利在速戰，而我中國也就利用敵人地理上軍事根據地與戰線距離的遙遠，採取帝俄對於拿破崙的戰略，更且敵方因財政的問題與階級鬥爭契機的成熟，故均不利于持久戰的。

但是，中國如果固守持久戰策，則沿海各省與華北的產業的犧牲未免太大，故依敝見認為與其犧牲沿海各省與華北的巨量產業，不如以沿海各省與華北的產業作為向國際負債的擔保而輸入大批的飛機與潛水艦。

中國空軍的發展，其利甚多：第一，中國海軍不振，而建設海軍需款甚大，同時又須時日，且等中國海軍建設完成，敵人却也擴大至一倍或二倍了，所以祇有以廣大的空軍來霸守海口，例如最近西班牙戰爭革命軍以飛機迫政府軍的軍艦離開而從容保護革命軍軍械的輸送，這是空軍制服海軍的證實；第二，某國的地處海中，極易為空軍的轟炸的目標，即使在深晚，某國即使全國熄燈或以煙幕籠罩，但中國的空軍可以借天上的月光在海水的反映，還是很容易施行轟炸；第三，某國的工業特別是軍需工業根據地都是處在海岸，與中國距離甚近，有六小時的汽油準備，可以往返了；第四，某國的建築，大半是木板所造，如果中國空軍以燒夷彈轟炸，則甚易燃燒；第五，某國的空軍尚不十分健全，巨型的飛機尚未有，一架，現在雖有一千六百架飛機，但發動機尚不能自造，所以他們的空軍還是幼稚，中國可以直追。

同時，中國的持久戰略如果時間太長，那末敵人在中國侵佔的領土上建設的軍事根據地——軍需工業地——也要有根深蒂固的基礎，那時候將如歐洲大戰時法國北部十四縣工業地帶被德國軍隊佔領一樣，非但不能為自己軍事上的保障，並且被敵人利用來向自己中國進攻的後盾。例如華北的天津、青島、華中的上海、無錫、華南的廣州等沿海工業要區。所以在這一點上也應該力求空軍的發達，而取向敵人進攻的姿態。

中國的飛機工廠雖然沒有，飛機製造原料的鎳、鉛雖然缺乏，但假如一旦遇有海岸封鎖的時候，我們還是可以由陸上的國際路線輸入飛機。因以上的種種理由，中國的戰略亦應取速戰速決主義。但應以發展空軍為前提，不然還是利在持久主義。

已如上述，中國軍隊在戰時應有四百萬人的動員，故一切資源的消費量也當以四百萬人為估計的標準。同時因持久戰略不能太固執，故戰鬥的期間暫定為二足年，而中國軍需品與軍需資源的需要總量的估計，應以二足年為標準。

二 中國軍需工業資源的需要量

軍需工業無資源即無由建立。德國戰爭的技術雖甲于天下，但終敗于資源的缺乏。資源在國防地位的重要，由此可知。

中國軍需資源現在來分五種來說，第一是金屬資源，第二是

動力資源，第三是化學資源，第四是糧食資源，第五是服裝資源。在此處是敘述一個大概，後面有分章的詳述。

關於金屬資源方面，據民國二十五年申報年鑑記載，民國二十三年中國各種鑛產生產額如后：

鐵鑛	(單位噸·東北四省不在內)
生鐵	一、三五九、五八二
錳鑛	一一五、六四〇
鎢鑛	一、九二九
鉬鑛	六、三〇五
鉍鑛	一·五
銅	四七一
鋅鑛	一三、二九九
鋅	一三六
鉛鑛	六、六七〇
鉛	一、六六五
純錫	一三、六一五
生錫	一、八〇七
銻氧	九一四
黃鐵鑛	四〇、〇〇〇

關於動力資源方面，民國二十三年的生產量如后：

煤	二〇、四九三、三四二
石油(桶)	二、六一三
電力(千度)	二二七、三三五

關於化學資源方面 (噸)

汞	〇·五
銻銻	一三、六一五

關於糧食資源方面，民國二十四年生產額如后：

鉛鑛	六、六七〇
神鑛	一、二〇六
食鹽	二、五〇〇、〇〇〇
棉花(市千擔)	五二、一八二
自然碱	一六、四四五
硫黃	三、四六三
和粳稻	(千市擔)
小麥	八七八、六二七
高粱	四二六、〇五二
小米	一三二、〇五一
糜子	一三一、〇九八
玉米	三二、七八六
甘薯	一二九、九七四
	三六九、四五九

關於服裝資源方面：

棉花(千市擔)	五二、一八二
綿羊(千頭)	一四、九二六

以上關於中國軍需資源的生產情形已可知其大概，現在來估計此等資源在戰時的需要幾何，和討論對於不足資源的如何補充與代用品的如何代用。

鐵鋼。中國平時鐵鋼需要量為七十萬噸，某國平時鐵鋼需

要量一千一百萬噸(其中銑鐵八百五十萬噸，鋼材二百五十萬噸)，某國雖需一千一百萬噸鐵，但有百分之八十八·五依賴海外，而中國亦為其銑鐵的供給國。故我中國除東北無法可以制

限其輸出外，華北與其他銑鐵及鐵鑛應一律停止輸出而為自用。某國假定動員二百萬人軍隊，其鐵鋼需要平均每人三噸，則需要六百萬噸，則在其平時已由節約而得，特別是東北鐵鑛資源的豐富，某國實可以無憂，而我中國假定以二百萬軍隊服務前線，每人消耗鋼鐵三噸，則至少需要六百萬噸。以二年計算則需要一千二百萬噸。但我國每年銑鐵生產僅十七萬噸，鋼塊僅一·二噸，對於軍事上需要額等於沒有。補救中國鋼鐵資源不足的方法，惟有積極開發鐵鑛與擴大既成的鐵鋼煉廠及擇地新設鐵鋼煉廠。不過鋼鐵煉為時頗久，特別是以鑄鐵煉鋼，最快亦須一年左右，同時必須等待銑鐵增產的二年始有鋼生產的可能，所以必須注意，第一把鋼的儘量的存藏起來，第二在戰爭將近時儘量輸入鋼品，第三在戰時被封鎖時也當打通陸上國際路線使其輸入，第四是多多設備化鐵爐和製鋼的設備鋼材我們應向德國、美國、英國、法國、蘇聯購買，銑鐵可以自己積極開煉。而購鋼鐵的數量應以二年為標準。

鋼。中國銅平時消費量每年約六千噸，某國平時消費量達一千九百五十萬噸，其間相差甚大。同時某國在平時尚有餘額輸入我國，但在戰時必不肯向我國輸入。而我國銅之生產額極少，僅五百噸，故平時已不足五千五百噸。在戰時，以每一士兵消費銅二噸計，則二百萬人須四百萬噸，某國可以完全無憂，而我國竟勢須

全賴海外供給。德國在戰時因銅缺乏，向民間徵集舊銅，我國應仿效之。同時一方面積極開採，一方面向美國、加拿大、古巴、智利、阿非利加等處預先購買。

鋁。中國煉鋁工業無有，而飛機工廠亦無，但因飛機需要的迫切，鋁之需要亦迫切。不過因中國技術的不佳，精良飛機不能不有賴於海外的供給。某國有飛機工廠，每年鋁的消費量達一千九百八十一萬斤，但其本國無生產，均賴美國、瑞士、英國、法國、意大利等輸入。最近雖有鋁公司的設立，但尚在試驗期中。

其他金屬類資源可以參照下述的金屬資源章。而比較貴重的金屬如鉛、錳等本國雖無生產，但其需要量不多，均可以向海外預先購入存儲備用。更如鎢、鎘類金屬中國有絕對自給自足的可能，祇要自己設立提煉的工廠，故亦不在此處詳述，請參照下列諸章。

石油。中國石油資源甚貧乏，此與某國同病。某國鑛油平時不足量達百分之八十八，原油不足達百分之七十七。某國石油平時消費量為二百萬噸，在戰時需四百五十萬噸。中國石油平時消費量為一百萬噸，戰時因汽車飛機的活動，必增加數倍，除節約民間使用外，亦當估以五百萬噸的需要。其不足之額，祇有儘量向海外購儲，特別是汽油。至於節約民間使用的辦法，不是外以植物油與木炭代汽車的燃料。在戰時，軍需品運輸汽車可以酒精混汽油或

木炭等代之，但戰鬥的飛機和坦克車因求其迅速，故決不能非汽油代。中國本部石油及煤焦油生產共計約二三千桶，而煤焦油尚須為軍需化學工業的原料，故不能以動力資源計。所以中國實際每年僅生產石油六七百桶而已，在自己積極開發和探鑛外，祇有事先向美國蘇聯等國輸入。

煤。可以自給，詳見下章，此處不述。

某國軍需原料資源的自給力判定表

項目(單位)	生產額	輸入額	輸出額	需要額	不足額	過剩額	對外依存度	保障判定
重油(千噸)	六、二九六	二五、四八三	二	三一、七七七	二五、四八一	—	八〇·一	代用品：油母頁岩、煤乾餾
汽油(全上)	一三、九二七	一六、二二七	三八	三〇、一一六	一六、一八九	—	五三·七	代用品：石油精
燈油(全上)	二、一六〇	二、九二八	二二二	四、八七七	二、七一五	—	五五·六	代用品：酒精
煤(千噸)	三三、〇六一	三、九九六	一、〇七〇	三五、九五七	二、九	—	八·一	保存必要、滿洲生產
鐵鑛(全上)	一、九四一	二、一三二	—	四、〇七三	二、三一	—	五二·三	滿洲生產，國內增產自給可能
棉花(百萬斤)	一	一、二四九	〇·四	一、二五〇	一、二四八	—	九九·九	代用品：人造絲、管理、節約
羊毛(千斤)	一三九	一三七、二八六	—	一三七、四二五	一三七、二八六	—	九九·八	代用品：人造毛、利用生絲、再製
銀(千克)	一二六	二、六三八	—	二、七六四	二、六三八	—	九五·八	經濟的保有、舊貨收集、限制
鉛(全上)	六、七七七	九五、一一四	二、〇八七	九九、八〇九	九三、〇三二	—	九三·二	滿洲探鑛、試掘必要、利用舊物
鋁(全上)	九〇〇	一〇、一七七	三四七	一〇、七三〇	九、八三〇	—	九三·六	國內增產、滿洲生產、自給可能
鎂鑛(全上)	—	一一四、一二二	—	一一四、一二二	一一四、一二二	—	一〇〇·〇	滿洲生產、國內生產可能
汞(千克)	八、〇七七	三六九、〇六〇	—	三七七、一三七	三六九、〇六〇	—	九七·八	國內增產可能、使用限制
生橡皮(千斤)	—	一一九、七〇五	—	一一九、七〇五	—	—	一〇〇·〇	貯藏、收集舊品再製
鉀鹽(千噸)	六、七四四	九五、六二一	—	一〇二、三六五	九五、六二一	—	九三·四	獎勵國內生產、由中立國輸入
磷礦(全上)	一三四、七四二	七〇三、六八六	—	七四八、四二八	七〇三、六八三	—	九四·〇	代用品：骨粉、魚肥
錫(全上)	一、六五五	四、〇六二	八七八	四、三六五	三、一八四	—	七二·九	處理貧鑛、收回舊品、限制
食鹽(百萬斤)	一、〇五一	一、七九四	—	二、八四五	一、七九三	—	六三·〇	滿洲生產自給可能
皮革(千圓)	二二、八〇一	二一、一五〇	—	四三、九五—	二一、一五〇	—	四八·一	代用品：人造皮革、滿洲增產

橡皮。中國無橡皮生產，祇有預購存藏。

關於重要的資源已經詳述於上，同時可以參照下面分章所述。現在將某國軍需資源自給力判定表譯之於后，俾知某軍需原料資源需給的詳細，以及他們的如何補救不足資源，以資參考。同時依作者的估計，製成一中國戰時資源力需給表，並附以對於不足資源的如何處置與補救，以貢獻於留意國防的國人。

項目	單位	埋藏量	可能生產量	戰時需要量	不足量	補給辦法
鉛(千克)	噸	二〇〇	—	—	—	(一) 探鑛試掘、收回舊鉛、限制
鋅(千克)	噸	二九、六三七	三三、二〇八	—	—	(一) 八五、九 貯藏限制、代用品利用
油種(百萬斤)	噸	二八三	三三三	二五	—	(一) 五二、八 滿洲產增、大豆代用
大豆(千石)	噸	二、八〇七	二、八九六	四	—	(一) 五〇、七 日滿自給可能
銅(千克)	噸	六七、七七七	五一、三六八	一二、六二二	—	(一) 一〇六、五二三 增產自給可能
小麥(千石)	噸	九、四五〇	三、四〇七	二、〇九六	—	(一) 三六、三 獎勵滿洲生產
木材(千圓)	噸	八八、六八七	四〇、五八三	一八、六三二	—	(一) 一二、二 日滿自給可能
銑鐵(千噸)	噸	二、四〇一	六一四	三五〇	—	(一) 一九、八 全上
鋼(全)	噸	三、〇八〇	七	—	—	(一) 九、九 全上
滑油(千圓)	噸	六、一四六	一、一一二	—	—	(一) 〇、二 自給可能
錫(千克)	噸	二一〇	二、五一七	六六	—	(一) 四、一 廢油精製、利用代用品
米(千石)	噸	七〇、八二九	九五〇	—	—	(一) 九二、一 增產可能
鎢(全)	噸	一九、八九七	—	—	—	(一) 日滿自給可能、貯藏
鎢(全)	噸	一八二	—	—	—	(一) 戰時增產必要
輕油(千圓)	噸	五、三〇二	一三七	—	—	(一) 以鉬代用
生絲(千斤)	噸	七〇、二六七	一七三	—	—	(一) 戰時增額以其他液體燃料代之
硫黃(千噸)	噸	一、二八	—	—	—	(一) 輸出管理、轉用
茶(千斤)	噸	七二、四七八	五六三	—	—	(一) 輸出管理(物品交換條件)
錳(千噸)	噸	四三、五三五	一〇	—	—	(一) 三五、一 輸出管理
砂糖(萬斤)	噸	六九、二八二	一七、四四一	—	—	(一) 二九、九 輸出管理
硫化鐵(千噸)	噸	一、〇五七	—	—	—	(一) 一四、二 全上
雲母(千克)	噸	二二、〇九四	—	—	—	(一) 五、五 生產酒精用
硝酸鹽(千噸)	噸	二〇三	—	—	—	(一) 〇 自給可能

根據日本鑛業的趨勢，勢重要生產月表，工場統計表，以上日本商工省，外國貿易年報及月表(日本大藏省)，第十二次農林省統計表(日本農林省)。

某國不足資源，大半依賴我東北。而我中國資源，因東北的被佔而愈為不足。現將我中國戰時軍需資源需給估計列表如后：

中國戰時軍需資源需給估計表

項目	單位	埋藏量	可能生產量	戰時需要量	不足量	補給辦法
銑鐵	噸	三二二、九一六、〇〇〇	六二〇、〇〇〇	四、〇〇〇、〇〇〇	三、三八〇、〇〇〇	增設煉鋼廠、向海外預先輸入
鋼鐵	噸	—	一〇〇、〇〇〇	二、〇〇〇、〇〇〇	一、九〇〇、〇〇〇	增加生產、輸入

煤	萬噸	二、三、九九五、〇〇〇	二、一〇〇	五、七〇〇	三、六〇〇	增加生產、節約、可以自給
石油	百桶	三、二、二七〇、〇〇〇	七	五、〇〇〇	四九、九九三	代用煤粉、植物油、火酒、動物油、先期輸入 節約、限制、增加生產、探採
煤焦油	百桶	—	—	四、〇一九	四、〇〇〇	增加生產可以自給
錳	噸	二、二五〇、七八五	二一、五一	二〇、〇〇〇	—	增加生產可以自給
鎊	噸	一、〇〇〇、〇〇〇	六、三〇五	二〇、〇〇〇	一三、六九五	增加生產可以自給
鋁	噸	一、一、六〇〇、〇〇〇	—	二〇、〇〇〇	二〇〇、〇〇〇	增加生產可以自給
錫	噸	—	—	二〇〇、〇〇〇	二〇〇、〇〇〇	積極生產、輸入、以鐵器代食器具
銅	噸	—	—	二〇〇、〇〇〇	二〇〇、〇〇〇	收集舊貨、限制、先期輸入、探採
鎳	噸	—	—	二〇〇、〇〇〇	三、九九九、五一七	積極開採、先期輸入、收集舊銅、收集銅帶
銻	噸	—	—	二〇〇、一三六	二〇〇、〇〇〇	積極開採、收集舊銻、先期輸入
鉛	噸	—	—	二〇〇、〇〇〇	一、三八六、七〇〇	節約、增加生產
錫	噸	—	—	二〇〇、〇〇〇	二一、二〇〇	節約、努力生產、收集舊錫、收集民用錫器
鎳	噸	—	—	二〇〇、〇〇〇	九九六、〇〇〇	節約、增產、收集舊鉛
鎂	噸	—	—	二五〇、〇〇〇	二五〇、〇〇〇	預先輸入
鉛	噸	—	—	一、〇〇〇	—	收回舊鉛、限制、先期輸入
錫	噸	—	—	八〇〇、〇〇〇	四四六、〇〇〇	向海外預購、節約、以舊貨再製、人造毛
羊毛	千克	三、五、四、〇〇〇	—	二〇〇、〇〇〇	二〇〇、〇〇〇	預先輸入、代用品人造橡皮、收舊橡皮再製、節約
橡皮	噸	—	—	—	—	可以自給
棉花	千市擔	—	—	一〇〇〇	—	積極開展、可以自給、利用魚骨
磷	萬公擔	—	—	二〇、〇〇〇	二〇、〇〇〇	節約、墾荒、利用墓地、草場、防天災可以自給
米	萬公擔	—	—	二九、〇一九	一、〇一五	全上、可以自給
麥	萬公擔	—	—	一八、五七九	一、二四六	增加生產、可以自給、限制輸出
汞	噸	—	—	二〇、〇〇〇	一六、三八五	增加生產、可以自給、限制輸出
硫黃	噸	—	—	四〇、〇〇〇	四、〇〇〇	增產
芒硝	噸	—	—	五〇、〇〇〇	四六、五〇〇	增產
硫酸	噸	—	—	—	—	可以自給
自然碱	噸	—	—	二五九、六一〇	—	可以自給
硝酸	噸	—	—	二〇、〇〇〇	—	增產
硝酸鉀	噸	—	—	三二、二〇〇	—	可以自給
鹽酸	噸	—	—	四、二五〇	—	增產
酒精	加侖	—	—	六〇、八八〇	—	可以自給
酒精	加侖	—	—	七、〇〇〇、〇〇〇	七、〇〇〇、〇〇〇	可以自給

食鹽	千擔	—	三七、四八六	三七、四八六
鉀鹽	噸	三、〇〇〇、〇〇〇	—	—
神鐵	噸	—	一、二〇六	—
				三、〇〇〇

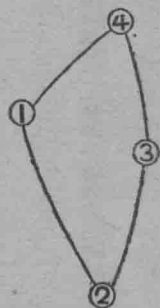
可以自給、限制輸出
可以自給
增產、可以自給
一、七〇四

三 中國軍需工廠建設計劃

在計劃建設中國軍需工廠之先，吾人必須明瞭軍事地理的形勢，才可以決定軍需工廠建設的地方；吾人必須明瞭中國戰時所需要的軍需品和軍需原料幾何？才可以決定中國軍需工廠設備的限度，使生產量能夠適應需要量。

第一，關於中國軍需工廠建設地址的問題，在各國因國情的不同有主張集中在一安全區，有主張儘量的把工廠分散化。依據中國地理的形勢與中國產業的現勢，中國軍需工廠應建設四個中心區，一個在四川，一個在湖北，一個在廣東廣西湖南之間，一個在山西。中國何以要建立四個軍需工業中心區呢？第一是中國地大而工業尚未發達，因軍需工業的發展，將來和平工業亦能隨之發展，所以應該多建軍需工業的中心區。第二，萬一中國空軍政策不能獲得速戰速決的效果，則中國放棄的地方或者相當多，建設了四個軍需工業中心區，實即含有工廠分散化的意義。現在做意的四個中心區，以四川為第一區或名華西區，以廣西廣東湖南之間的稱為第二區或名華南區，以湖北的稱第三區，或名華中區，以

山西的稱為第四區，或名華北區。其形勢為一摺扇形。



第四區在軍事形勢上最易受威脅，故其軍需工業的設備應有限制。而第一區為最安全，故其軍需工業的工廠設備應為第二第三第四等區的基礎為標準，換言之，第一區為中國軍需工業最大的根據地。

其次關於軍需品與軍需原料的需要量，關於軍需原料的需要量，關於軍需品的需要量先列表如后：

步鎗	二百萬枝
輕機關鎗	二萬枝
重機關鎗	一萬枝
飛機	四千架
重砲	一千尊
高射砲	八百尊

迫擊砲

戰車(坦克車及鐵甲車)
潛水艦(小型)

三千尊
一萬輛
五百艘

以上關於戰時動員時最低限度的估計：步槍以動員陸軍二百萬人計，尚有二百萬後防軍未計入，輕機關鎗與重機關鎗以蘇聯為標準，蓋某國的軍備依蘇聯為標準故，飛機依據英國大戰末期與目前蘇聯為標準；重砲，在歐戰時德國有一萬尊，法國有七千五百尊，現在因空軍的重要，故定一千尊；高射砲以現在某國軍用飛機一千六百架為標準，即每一砲應付敵機二架；迫擊砲，以大戰末期法國為標準，戰車實越多越為上策，蓋中國與某國戰爭時主力戰為平面的陸地戰，某國的目的亦原在我中國的領土，而歐戰時法國在一九一八年七月於薩克遜以三百七十五輛坦克車集團的攻擊法，終於將德國最固的陣線完全擊破，於是德軍以後一蹶不振，由此可見戰車在陸地戰的重要。至於潛水艦因所需經費尙小，而建造或向外國定購時間上亦比較迅速，故特提出潛水艦五百艘建造計劃，五百艘係根據敵艦現在與建造中合計三百六十艘為標準。

世界大戰時，一九一四年，步鎗每分鐘射發子彈理論上為十二發，實際上為十發，機關鎗理論上為五百發，實際上為二百五十發，大砲理論上為二十發，實際十二發。如以每日十二小時計，每小時六十分，每日即為七百二十分，則可以算出當時步鎗每日需發

出子彈實計七千二百發，機關鎗每日需發十八萬發，大砲每日需發子彈八百六十四發。而迫擊砲假定每分鐘所需射彈與大砲同，則亦為八百六十四發。今以此標準來估計中國戰時每日所需彈藥。

步鎗子彈	十八億發
輕機關鎗子彈	三十六億發
重機關鎗子彈	十八億發
重砲子彈	八十六萬發
高射砲子彈	六十九萬發
迫擊砲子彈	二百六十萬發

又武器的損壞亦甚易，故必須有相當的準備。如步鎗每年的損壞率為十分之五，機關鎗損壞率為十分之三，則每年應補充武器的數量如后：

步鎗	一百萬枝
輕機關鎗	六千枝
重機關鎗	三千枝

由是可以獲得軍需工業工廠設備的標準。茲列計劃綱要如后：

(甲)中國槍械工廠

共分四區設立。但第一區軍械工廠的生產量須佔四區總量二分之一。中國軍械工廠每日應有生產步鎗二千七百七十七枝的能力之設備，四區之分配第一區應每日生產一千三百八十八枝，其餘三區各應每日生產四百六十二

枝。輕機關鎗每日須產十七架，第一區每日應產八架，其餘三區各應產三架。重機關鎗每日須產八架，可由第一區負責生產。

(乙) 中國彈藥工廠 總計方面：每日應產步鎗子彈十八億發，輕機關鎗子彈三十六億發，重機關鎗子彈十八億發，重砲子彈八十六萬發，高射砲子彈六十九萬發，迫擊砲子彈二百六十萬發。四區工廠的分配：第一區每日應產步鎗子彈九億發，輕機關鎗子彈十八億發，重機關鎗子彈九億發，重砲子彈四十三萬發，高射砲子彈六十九萬發，迫擊砲子彈一百三十萬發。其他二、三、四區彈藥工廠每日各應產步鎗子彈三億發，輕機關鎗子彈六億發，重機關鎗子彈三億發，重砲子彈十四萬發，迫擊砲子彈四十萬發。

(丙) 中國飛機製造工廠 飛機的損壞率甚大，故我國必須有飛機的製造工廠，已如前述。中國應有軍用飛機四千架，以五百架保護中國軍需工業中心區的根據地，以一千五百架保守中國沿海要隘，而以二千架編隊集團的施行空襲敵國軍需工業根據地。某國主力艦，航空母艦，巡洋艦等共計（連建造中）三百六十艘，其中除去潛水艦一百十艘為二百五十艘，以六架飛機襲擊敵艦一艘。中國飛機即使不能自製，亦宜設立建造飛機的工廠，而由海外購置發動

機，以求迅速補充。在建立飛機工廠之先，第一須注意煉鋁工業的建立。

(丁) 中國潛水艦製造所 中國海岸線甚長，而某國又以海軍見長，故中國不免有受敵人以海軍聲東擊西之虞，而使中國陸軍疲於奔命。是故須建潛水艦五百艘（小型）專事放射魚雷等對敵主力艦巡洋艦等施行襲擊戰策，庶可輕分陸軍的負擔。中國建設潛水艦政策，其利甚多，第一經費不多，每艦約二百萬元可建造，第二，中國海水不潔易於隱沒，第三，建造時間比較短，即向外國購買亦較易。

(戊) 中國汽車工廠 汽車於軍事上的地位，已如前述。除中國應保有坦克車（戰車）及裝甲汽車一萬輛外，更因中國戰綫之長，舉凡運輸兵士，輜重，救護等均須大量的汽車。最近中國有自建汽車工廠的消息，這實是喜訊。以後政府除自建汽車工廠外，更應獎勵私資汽車工業。發動機如果不能自製，則須請外國技師。汽車工業與飛機工業有密接的關係，大戰時美國汽車工廠也製造飛機的配件，所以中國汽車工業如與飛機工業同時發展，實有經濟的意義。

(己) 中國大砲製造所 大砲在戰時的重要，只要從「一二八」的教訓即可知。那時中國的戰壕相當的鞏固與新式，但經不起敵國重砲的連轟，完全破壞。在歐洲大戰之初，英

國大砲五百尊，但至大戰末期，竟達四千尊。德國初期爲二千尊，至末期達一萬尊。法國初期爲三百尊，至末期達七千五百尊，是故德國的生產從一九一四年每月一百二十尊，增至一九一八年每月二千尊。中國大砲現估計需要一千尊，則每月生產八十三尊至八十四尊，此數尙是德國初期的產量尙不到，所以無論怎樣必須每月能生產此數。大砲雖亦可向外國購買，但輸運不易，同時大砲有進攻性的，不欲收回失地則已，如欲收回失地，必先備此有進攻性的大砲。

(庚)中國鋼鐵工廠 以二百萬軍隊在前線作戰爲標準，每人每年消費鋼鐵三噸計，則爲每年需鋼鐵六百萬噸。但此數僅爲彈丸的消費，大砲、軍艦、汽車等製造需要量尙未計入。例如德國在一九一七年每月生產大砲砲彈一千萬發，需要鋼鐵十五萬噸，中國大砲砲彈每日需產八十六萬發，每月即需產二千五百八十萬發，以德需要的鋼鐵數量爲標準，則每月需鋼鐵三十八萬八千噸，每年即需四百六十五萬六千噸。中國因鐵礦資源不甚豐，故鋼鐵尙需賴海外供給，但在戰時此六百萬噸的生產，必須努力使其得以自

給。

(辛)中國煉銅工廠 德國每月製造砲彈一千萬發，需銅八千二百噸。中國砲彈每月應產二千五百八十萬發，則每月應需銅二萬一千一百六十噸，每年需要二十五萬三千九百二十噸。德國在一九一七年，每年產銅七千四百零三萬六千噸。法國一千萬零三千噸，美國八億七千二百萬噸。英國一億八百萬噸。我國銅產極微，僅五百噸，等於沒有，而戰時需要以四百萬噸計，則勢須賴海外供給。但中國舊銅器皆多，可以徵集而煉爲軍器彈藥，銅元貨幣亦宜徵集，德國在歐戰時每年產七千萬噸之銅，而尙感不足，向民間徵集舊銅，可知銅在軍需上的地位。

(壬)此外應設立的軍需基礎工業如后：

中國煉鋁工廠

中國煉焦工廠 產量依製鋼爲標準，

中國煤焦油工廠 爲毒氣、火藥原料之原料。

中國毒氣工廠

中國四酸工廠 硫酸、硝酸、鹽酸、醋酸。

中國煉鉛、錳等工廠。



我國地方政府應如何 革新以適合國防需要

田甫

一 關於組織方面

有組織纔能夠有力量，這是不易的定律。整個中國的人民，有嚴密的組織，纔能衆志成城，而發揮無限的實力。要知道要禦侮祇靠力量很少的軍隊是不成的，必須靠全國有組織的民衆爲軍隊實力的源泉。

要民衆有組織，必須加強中央對地方的領導力，中國現在正如一盤散亂的鐵屑，必須用極強的磁鐵爲中心，纔能把他吸引成堆。中央的領導力，就是磁鐵的吸力，中央有極強的領導力，可以直貫至最下層之組織，然後中國纔能夠有真正的統一。

自民國成立以後，中國從沒有真正統一過，仍然是一個封建和半封建政治關係的國家，譬如從前的縣政，不是各自爲政，就是受佔有一省或數省的軍閥勢力隨意支配之下。中央的權力，如北政府時代，甚至號令不出都門，所以要有完密健全的組織，必須一革以往惡習，權力集中，使民衆步伐整齊，這是討論革新地方行政

組織最須注意的一點。

甲 省政府

(子) 提高主席的權力。國民政府成立以後，政制採取委員制，這也是「因時制宜」的臨時辦法。這種辦法，原本有個很好的意思，就是集思廣益，聚所有領袖於一堂，對於施政方針，從長計議，羣策羣力。但是實行以來，固然收到上述的效果，而同時也發生下列三種的弊病：

第一職責推委。英人有句成語：「每人之責任，無人之責任。」(Every Body's duty, no body's duty) 因爲責任不專，如果有一人過於負責，他人也許認他是希冀總攬大權，而整個組織要發生分裂的現象。因此多數的人只是持其兩端，依違兩可，全失委員制的精神，惟有採用獨任制，終能責無旁貸，而免去推委的弊病。

第二政令繁複甚至互相牴觸，下級地方行政人員無所適從。現在省和縣的行政組織，是疊牀架屋的格式，有縱的系統，又有

橫的系統。縣政府承省府的命令，省府各廳又認縣政府的各局是各廳的直屬機關，這樣組織完全違反簡捷的原則，至於政令更是多如牛毛，譬如於通緝陳銘樞的命令，縣府多是收到七件，甚至有收到九件的。同樣的一件事，縣政府收發人員及其他經手人員，要登記簿冊七次或九次之多，要費去的時間比較組織優良的也有八倍或九倍之多。上級的機關也各自為政，一個機關一次可以完全辦完的事情，竟要八九個機關同時來辦理。假使有良好的組織，能把這種耗費的時間和精力節省下來，從事推行中央政策及國防的事工，其成效必大有可觀。

上司的政令不但繁複，甚至有同一事件，兩個上級機關來了兩個完全相背的命令，縣政府莫悉所從，所以很多建設的工作，到現在還沒有顯然的進步，這就是一個大原因。為改善計，應當提高省政府主席的權力，全省的政務在不違反中央政令範圍內，主席有便宜處分的全權，然後纔能政令統一，效率增加。這也是今日國防急迫的需求。

第三政務措施遲緩 有許多事情，常是一人去辦理能迅速又有結果，一經開會討論，便往復磋商，莫衷一是，因此處分執行，都極困難，這又是省府委員制的一個大弊病。

(五)應重新頒布省組織法，將省府及各廳處併成整個，不可分的機關，合署辦公，由省主席負責完全責任。要集中省主席的權

力，第一步辦法，就是改組省組織，合署辦公。合署辦公自從提倡到了現在，尚有許多省份未見實行，這種要政的施行，應用斷然的手段，重新公布省府組織法，令全省廳處為整個的機關，限期實行。

我國省府組織法及縣組織法，頒布實行已經有好幾年，各省形式上雖已組織完成，而實際上辦事則困難極多，正像整圓柄方，格格不相入，所以改革舊制，實在是刷新政治，鞏固國防，刻不容緩的要圖。民國二十三年軍事委員長曾致電中政會及行政院，述明現行地方行政組織的通病三種，而主張合署辦公，其大意如下：

1. 就現在的制度本身觀察，則為頭重腳輕，基礎不固。論到組織，則省廳大而縣府小，論到經費，則省府極巨，而縣極微。治官的機關太多，而治民的機關太少，伴食官的人員太多，而深入民間的人員太少。因此政令全成為具文，這實在是癥結所在。如果把豫鄂皖贛四省二十二年度經常歲出預算比較一下子，則省和縣政實相差懸絕，可以一目瞭然，除保安處經費不計算外，祇以省府和四廳為準，計河南為九十一萬一千多元，湖北為一百一十一萬九千餘元，安徽為一百零一萬，江西為八十一萬三千多元，而各省中的縣政經費，則河南全省一百一十一縣，共一百零九萬一千多元，平均每縣九千八百三十多元，湖北全省七十縣，共八十八萬多元，平均每縣一萬六千多元，安徽全省二十一縣，共九十五萬七千多元，平均每縣一萬五千七百多元，江西全省八十一縣，共一百一十三萬二千多

元，平均每縣一萬三千八百多元。每月平均每縣皆不過千元上下。縣爲一切政令推行的中堅，其重要如此，而行政費的微薄又如彼，實在無從充實組織，延用人才，以爲匡助。因此百舉皆廢，所以要革除這種頭大腳小的弊病，頭一個重要的，就是合署辦公，縮小省府的編制，擴大縣府的組織，把合署辦公而有的節餘，拿來增加縣的經費，這樣纔能調濟得宜，推行盡利。

2. 就橫的方面的觀察，各廳處駢肩而立，各成系統，自固範圍，凡屬甲廳主管的事件，大多不願意乙廳過問，而事情牽涉兩廳以上的，又常常遷延不決，有權利大家來相爭，一有過失就互相推諉，況且一切的設施，多半以本廳處立場爲觀點，不願抑己伸人，沒有共同維持全局的精神。每個人全認自己主管的事件是當前最要的急務，同時督責於縣，縣長不知道要從那一個先辦起，亦無法同時全辦，所以那些狡黠的專事敷衍，那些不肖的就借甲抵乙，任意寬緊，來便利自己的私圖，而賢能自愛的人，則深苦政令紛歧，疲於奔命，而不安心做他的事情。我國吏治的壞，這種畸形制度，實在是非常重要的原因。所以要革除今後地方行政矛盾重複隔閡推委齟齬的毛病，惟有打破各廳處分立對峙的局面，而併爲整個一體的省政府，纔能收齊一簡捷協和的效果。

3. 就縱的方面觀察，省府與各廳處，縣府與各局科，已經截然形成兩級，中央部會總是認爲省的廳處，是他們的直屬機關，而省

的廳處，也認爲縣的局科是他們的直屬機關，而彼此直接行文。流弊所及，遂致省府與縣不能層層節制，因而失去以身使臂，以臂使指的效果。所謂主席代表省政府監督所屬執行省政，及縣長總理縣政的規定，已全屬空言。系統不明，層級凌亂，要怎樣統率下屬，而責成他們辦事有效率呢？要革除這個弊病，必定要整個省政府，對中央院部負絕對責任，整個縣府對省府負絕對責任。凡是省的廳處，縣的局科，及省與縣的補助機關，不能離而爲二，一切斜枝旁出的行文辦法，自然應當毅然廢除。

綜上所說，現行省制的缺點及其相沿而生的弊病，已爲盡人皆知應加矯正的。亦已成爲上下一致的要求。民國二十三年七月國民政府軍事委員會委員長，南昌行營公布省政府合署辦公辦法大綱十四條，先飭剿匪區內的豫鄂皖贛閩五省，尅期實施，含有實驗的性質，爲中央澈底改革地方政制的張本，試行以來，已有顯著的成績，這種制度適合於現在國防嚴重的中國是無問題的。

行營所公布合署辦公的辦法，不過是臨時試驗的制度而已，試行以來成績既已極有可觀，但是我國各省的情形不同，中央要根據以往各省合署辦公的經驗，並參酌各省不同的情形，重新頒布合乎國防需要的省組織法，新的省組織法，應顧及下列各點：

A. 省政府的組織要能促進地方政務的推進，保持省府意志的統一，增進一般行政的效率，而達到鞏固國防的目的。

的。

B. 直接隸屬省府的各廳各處，應完全合併於省府，而成爲組織省府的一部份。

C. 省府各機關辦公地點，應在於同一官署，以收敏捷之效。（官署不足使用，應將各廳處的舊有房屋標賣，而建設一個合乎工作條件的公署，以增進行政效率。）

D. 一切文書概由省府秘書處總收總發，由主管廳處承辦，分別副署或會同副署，簽呈主席判行，但主管廳處依照其職權監督，指揮所屬職員，及督促本廳處內事務的進行，在不抵觸省令的範圍內，仍得自發廳令或處令。

E. 所有省府行文，上對中央，下對專員或縣長或市長，以及縣市所屬一切機關，各廳處不得直接行文往覆，所有文書概以主席（或省長）名義行之。

F. 各廳處所擬的命令或處分，經主席（或省長）判行，而以省政府的名義發布的，如發覺有違反法令，逾越職權，或其他不當情形的時候，由關係廳處的提議，經主席決定，或主席自動決定的，仍得將已經發布的命令或處分，自行修正，或分別停止或撤消。

G. 省府內各廳處的組織，要合乎最簡單而能收獲最高行政效率的原則，而各科的職掌又要職權專一，責任分明。

H. 會計庶務完全合併，歸秘書處統一管理。

I. 依照各省需要，由秘書處設下列五室，延用確有專長的人才。

甲技術室 凡農工商礦水利土木，其他各項事業，爲各本省應行急辦的，依照其種類，延用有專長的人才，分任調查設計的工作。即各主管官廳處提出之技術事項，亦要一概交本室審查，並負指導督率的責任。

乙法制室 凡擬發布的法令，及現行法令的修正廢止，應延用確有專長的人才，集中法制室，分別担任調查草擬審核責任。

丙統計室 各機關應搜集的材料，一概交由統計室，依照劃一的規定，編成各項統計報告。

丁公報室 全省府發行的定期或不定期刊物，一概交公報室統一辦理，一切的法令刊登公報公布，以節省繕寫遞寄的勞煩。

戊圖書室 延用圖書管理人員，搜集各種關於行政建設法令，及與整個省府有關的書籍，供公務員公務上的參考，或於公餘研究與職務有關的學術，以增進行政的效率。

J. 因改進省府組織而節省的费用，應當用來充實各縣的

組織。

乙 行政督察專員公署

(子)行政督察專員制度沿革大要。我國行省制度從元代沿用至今，區劃過於遼闊，實在和「分區細密，治理纖悉」的原則不符。所以民三以後有公布過「虛省實道」的地方官制。十七年間又有縮小省區的建議。惟是幾百年相承的省區，一天要給改變，實在有很多的困難。在民國二十一年間，長江各省因為剿匪清鄉積極進行的原因，為適合各省實際上需要起見，設有各種類似行政督察專員的特種官職，如安徽省的首席縣長，江蘇省的行政區監督，江西的行政區長官是。

二十一年六月，內政部認為我國省區過於遼闊，每每遇到特種事件發生的時候，雖省府所在地過遠的地方，因交通梗滯，省政府指揮考察或有未便，所以由內政部黃紹雄部長，擬具行政督察專員暫行條例，提經行政院修正通過，公布施行。這是依照各省客觀事實，由中央統籌以免紛歧，並且仍以不破壞省縣二級制度為原則。

民國二十年，江西剿匪總司令部，設立黨政委員會，同時將全省劃分為若干區，每區設一黨政委員會分會，管轄多少縣，並以分會委員長，任駐在地縣長，操有黨政及軍事的權力，去負責整頓所管各縣及本縣的責任，試辦以後，成效頗有可觀，因此加以擴充，完

成行政督察專員的制度，於二十一年八月，由前三省剿匪總部，制頒剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例。先在河南湖北安徽分區設立專員，這是行政督察專員制度沿革的大要。

(丑)行政督察專員公署組織暫行條例的要點。二十四年七月間，行政院認為行政督察專員制度，有改進的必要，經議決交由內政部擬定草案，提經行政院第二二五次院會通過，再經一度的修正，繼由第二五四次行政院會議通過公布，行政督察專員的設置，不必限於發生特種事件的區域。茲將最近院頒暫行條例的要點舉出幾項於後：

第一 目的 各省設置行政專員的目的，就是要(1)整頓吏治，(2)靜綏地方，(3)增進行政效率。

第二 人選 專員由行政院就具有法令簡任職公務員資格者，提出合格人選，呈請國民政府簡派。

第三 職權 專員的職責大約有三種：(1)承省政府的命令推行法令，(2)監督指導管轄區內各縣市的行政，(3)統籌管轄區內各縣市的行政。(這次的暫行條例，給與行政督察專員以

「統籌」的權限，與前三省剿匪總司令部所頒布的組織條例，所規「監督總理轄區內各縣市行政及剿匪清鄉事宜」的「總理」相近，比較二十一年八月行政院的條例，規定專員對本督察區內各縣市政府地方行政，祇有「隨時考察及督促指導之權」，隆重得多。

了。這次的暫行條例，既然規定上列三種的職責，所以也就給專員有二種的權力。

a. 專員對於管轄區域內各縣市長的處分，認為有違法或失職，不及呈報省政府的時候，得用命令撤消糾正之，不過事後應當補報省政府查核。

b. 專員對於管轄區內各縣市長及所屬工作人員的成績，每半年舉行考核一次，擬定獎懲意見，呈報省政府。如果所屬的市長縣長有違法失職的行為，可以隨時密呈省政府核辦。

第四 兼職 依照暫行條例第五條和第八條的規定，行政督察專員除有特殊情形外，應當兼駐在地的縣長和區保安司令。對於管區內各縣市的保安團體，水陸公安警察及一切武裝民衆的自衛組織，有指揮監督的權。

第五 組織和經費 依照暫行條例，專員公署設秘書一人，科長二人，視察一人，技士二人，署員四人，事務員六人。於必要時得雇用雇員。專員兼駐在地縣長的時候，專員公署的職員兼辦駐在地縣政府事務，但不兼薪。專員公署的經費，由省政府編製預算，由省庫支撥，兼任駐在地縣長的時候，縣政府的行政經費，得加入行政督察專員公署行政經費合併計算。

從上面敘述行政督察專員的要點看來，現行專員制度有幾

個特點（參照做先生著的「行政督察專員制度的檢視」一文，載於中國新論二卷五期）如下：

「第一，專員上有省府下有縣區，看來很像清朝的知府和民國初年的道尹，可是依據組織條例的規定，專員除有特殊情形外，兼任駐在縣的縣長，還是和知府不同的，同時專員具有指揮監督和統籌行政區以內的縣市行政之權，不僅辦理公文承轉的工作，這又是和道尹不同的地方。

第二，從專員兼保安司令一點看，則很像以前鎮守使，或清代的兵備道。可是他仍為行政官，單就兼縣長來說，倒好像前清的直隸州總之，在歷史上省縣中間的官制，找不出一個和專員全同的，但也有些相似的地方。」

不論行政督察專員的制度如何，他是因情勢的要求而產生的一種制度，一方面補救省管轄區域遼闊的弊病，另一方面增進行政的效率，是建立國防政府所不可少的制度。如果運用得當，於國防前途必大有補助。

（寅）現行行政督察專員的估評 現行條例所定行政督察專員制度，於今日的國情究為利為弊，為失為得，換句話，就是這種制度的優劣是怎樣。

現行行政督察專員制度的優點：

第一 我國各省的區域太闊 專員分治做承上起下的樞

紐，可以就地實際調查監督，而補救省政府鞭長莫及的缺點。

第二 專員統籌的職權 所謂統籌就是因為管轄各縣，財力人才有限，一時不能獨辦的事業，專員可作個全盤的計劃，或者數縣合辦，或者與專員的兼縣合辦，因為專員公署的組織比較完備，經費也比較充裕，所兼的又多是一等縣，財政收入亦比較豐富，亦可以延聘比較上等的人才，所以如過有一縣單獨負擔不起的事業，可與各縣聯合起來，由專員主辦，而供各縣的利用。例如辦理公民訓練，師資訓練班，可由專員兼管的縣主辦，而各縣選送學員，各縣負擔有限的經費，而得到共同利用的利益。

第三 專員負領導的責任 所謂領導就是以身作則，一切要政由專員兼的縣，首先創辦，作管轄區各縣長的表率楷模，因為沒有負實際上的責任，從旁批評挑剔，或只用命令督責，實在不足盡領導者的責任。必須身體力行，不但「作之君」且能「作之師」，凡一切要政均首先創辦，以實驗之精神，而行使督察的能力，督察纔不致走入空洞或理論的方面，所以「不明甘苦，而祇事空評，或是照例承轉概不苛求」，全不能發展督察專員制度的精神。沒有兼縣長的專員，不是陷於空評，就是照例承轉，又要走上以往道尹或鎮守使的覆轍。

第四 兼保安司令 團隊方面，凡是專員管轄區域內，各縣的團隊必需由專員集中管理，一切人事、經理、教練、調遣，都要統一

於保安司令部，纔能矯正現在縣自為政，區自為政的毛病。各縣團隊的整理，是中國目前的一個大問題，督察專員可以把自己所管轄內的團隊整理好了，然後推廣至於他所轄的各縣，這樣全國的團隊纔可以有紀律，有組織，而為禦侮的中堅。

除上述優點之外，對於行政督察專員制度也有應當顧慮之點：

a. 要充實專員的職權和公署的經費。專員的地位是承上起下的樞紐，假使他的職權和經費沒有充實，就不能發揮督察專員制度的功能，這樣子已成爲駢枝的機關，轉爲省縣中間的贅累。因此各省對於督察專員於各縣長下屬人員的考核批語，要切實的加以注意，不然專員認爲庸碌無能的人員，省府反給升遷，專員認爲才力高超操行優良的，省府反給免職。專員無由行使其督察，又省府於專員的經費，在可能範圍內，應盡量充實，專員纔能延攬有專長的人才，一方面可以襄助處理縣政，再一方面可以協助各縣發展政務。

b. 專員和省府間的權限，必須明白的劃清，那一種專員可作主，那一種須請示省府纔可以舉辦，似此責權分明，工作纔能有效率。不然事事掣肘，恐怕要勞而無功。

丙 縣政府

縣爲行政的基本單位，地方行政和縣最有密切的關係，所以

研究地方行政者，對於縣政，應當特別注意，分爲五點討論：

(子)縣政的實際病源。要曉得怎樣的去改進縣政，必先要曉得縣政的病源，然後才能對症下藥，正像醫生必先檢驗病源，下診斷以後，再開藥方。縣政的病源有下列各種：

1. 人才的不充實。各縣的組織不充實，辦事人員不足分配。

浙江算是東南富裕之區，以一等縣來說，只有縣長一，秘書

一，第一第二和建設財政公安各科科長各一，其餘科員六人，督察一人，事務員六人，書記四人，合計二十四人，這二十四人如何能處理一縣的事務呢？以第一科而論，辦理自治、保甲、教育、救濟、禮俗、土地，只要保甲和自治二項，已經夠使科長科員終日忙碌，那裏有工夫去辦理教育、救濟、禮俗、土地等項政務。再就職員的薪額而論，縣長二百四十元，再加九折爲二百十六元，秘書一百十五元，科長七十二元，科員三十元，事務員僅有十數元，（比較上海的工役還相形見絀。）這樣低微的薪水，怎樣能夠羅致較高的人才，無怪所有鄉村的人才全向城市跑，就有些高喊「到農村去」或「鄉村建設」的人才，也不過在一些實驗縣，薪水較優厚的地方工作而已。

2. 行政經費的支絀。縣政經費的支絀，是農村破產的現象，在大大一點的縣份，尙是捉襟見肘，其他偏僻縣份，更是窮得

可憐。凡百庶政，非財莫舉，固然我們要依恃堅強不屈的精神去幹，但是財政的支絀，實是一個推行政令的大障礙。上面所述，省應厲行合署辦公，實是要將節出的經費，來充實縣的組織，而下面又要主張改革縣政府的組織，廢局設科，也是要把節出的經費，來充事業建設的用途。

3. 行政計劃的繁碎。縣長施行最困難的一個原因，就是行政計劃的繁碎。省府及各廳，各有各的施政方針，施政計劃，令行縣長執行，又中央部院也有自己的施政計劃，全都是關於全民族的重要問題，令限極嚴。又縣本身也有縣的行政計劃，（依照縣政規定，每縣每年度須舉行全縣行政會議兩次，上半年度所舉行的縣政會議，是決定下半年度的施政方針和計劃，下半年度所舉行的縣政會議，是來考核上半年度所擬定的施政方案和計劃是否實施，和進展的程度如何，並謀解決其困難。這種會議立意極佳。）這許多方針和計劃，在實際上並沒有甚麼影響，因一縣的財力人力有限，而本縣省府中央的計劃又如此繁多，縣長顧此失彼，不得不走上敷衍塞責之一途。地方行政之不能進展，就是因爲違反「應有工作中心計劃」的原則。

4. 政令期限的迫促。一切政令由省而縣，多是限三月或五月完成，或限文到幾日內呈覆不得延限，如違議處。縣長奉

到後祇好閉門造車，杜撰撰覆。試想在縣政人才經濟兩缺的時候，又兼交通不便，一件政令到縣，經收發的手續，再轉至區鄉，已是要費若干時日，而上司並不顧慮到這種事實，祇有限期具覆，除了杜撰以外，實無其他辦法，這麼一來，養成杜撰的習慣，反正杜撰一番，上司無從覆按，而功令也敷衍得過，實地去辦理，延誤期間，反要被議處。因此行政的腐敗便不堪收拾了。至表冊的繁多，月有月報，日有日報，統計一門，原應由有專門學識的人辦理，縣政統計造表的人，那幾個有習過統計學，而中央所發的表格，又是包羅靡遺的表格，民政、財政、司法、建設、戶口、面積等等，無不包括在內，縣政府以往的表冊又多殘缺，亦無真實數字可考，在此情形，縣政人員只能「奉表涕泣不知所云」而已。

5. 鄉鎮區長的無用。政令由省而縣，由縣而人民，而縣與人民之間，又有鄉鎮區長，以為承啓的機關，但是現在的鄉鎮區長，有的是土豪劣紳，有的且目不識丁，至明識大體，忠勇任事的，實是鮮有。因此縣府一切政令到了鄉鎮，便算終結。這些區鄉鎮長正像麻木不仁的指頭，雖有靈活的手臂，而無靈活的指頭，政令也是無法推行。

不過以現在政令的複雜，那些受過訓練的人員，尚有不勝任的困難，何況令些不學無術的人來担任，欲求完成其任

務，等於緣木求魚。

6. 應付的困難。縣長要多方面的應付，第一軍隊，第二鄉鎮區長。正式有紀律的中央軍隊，應付尚無問題，惟有那些本地收編的雜牌軍，最難應付，因為這路軍隊缺乏訓練，拉夫派餉，不問中央政令如何，應付非常困難。至於鄉鎮長，如延用忠厚的，往往懼怕奸惡之徒，對於政府應辦的政務，如保甲訓練，壯丁抽調，派募積穀，徵工征料，以及財政建設公安等事，凡是有關人民本身義務或責任的事情，這類的鄉鎮長總不肯安心任事，甚至人民應納鄉鎮公所所的經費，也不願催收，情願自己賠貼，不願開罪他人。也自覺得任鄉鎮長毫無意義，總是托故推辭，如果縣政府不催的話，便把縣府一切命令擱置不問，政府亦無可奈何。至於狡黠之徒，充任鄉鎮長，那就是給他變為土豪劣紳的好機會，他們一方面應付縣長，一方面包攬訴訟，和解案犯，包庇烟賭，種種惡行，無所不為。一經發覺，也不過撤職查辦。

(丑) 新縣政府組織的理論基礎。已經明白我國縣政的病源，就得探求醫治的藥方，我們要討論創設新縣政的基礎。在未談到具體方案之先，必把理論的基礎弄清楚，然後由理論而進入具體的方案，縣政理論的基礎，有四個字：

1. 速。新縣政組織的改革，第一要能適合速的原則，就是縣

的組織能產生行政最高效率。

2. 簡 組織力求簡單，裁撤冗員及繁複無用的組織，節省財力人力和物力，來從事於政令的推行，但「簡」並非因陋就簡的意思，而是簡而不缺的意思。

3. 宜 縣政的組織，又是要顧及環境及全國整個的情形，因為全國政制的組織，正如一部極複雜的機器，縣政府是機器中的一小部份，如果這小部份和全部的機器不銜接適宜，就要妨礙整部機器工作的效率，這是宜的第一個意思。現在是個科學競爭的時代，一切的組織和人事的管理，應當採取合乎科學的方法，纔能得最高可能的效率，這是宜的第二個意思。

4. 權 指增加縣長的權能。縣是地方行政發生效力的基礎，縣長對於本縣政事的計劃設施，應當有相當的自由和權力，縣政才能發展。不然，對縣的行政苛細的監督，祇能讓縣長事事顧慮，而妨礙縣政的進展而已。且省和縣相隔近的百里數百里，遠的千里，就行政督察專員公署創設以後，縣和專員公署相隔也要數十里或百餘里，如必事事請示，然後舉辦，其公文往復，已要費了不少時日，何論效率。現正在國防嚴重期間，一切政務的推行，祇求有最高的效率，一切政務要由上而下，縣長領導督促下屬人員，和各區各鄉的

政務。在不抵觸省府法令及在縣職務範圍內，更應當給縣府有比較平時更大的權力，可以便宜行事，所以省政府對縣，應注重於縣政務為考成，而不應注重苛細的監督，這是權的理論基礎的意義。

(寅) 改善縣的組織——廢局設科。縣政府組織的不合理，不適合事實的要求，已為公衆所承認的事實。如過去的縣府，於公安財政建設教育都設局專理，縣政府和局各成系統，各局有所呈請事項，又都是向省方該管廳處請示，縣政府無權過問，縣長幾乎等於一個虛設的機關，有許多縣份在設局之外，又添設了好些委員會，縣政府更是無從指揮。組織這樣的散漫，系統如此之紊亂，當然不能有高超的行政效率。

前年南昌行營認為剿匪區內整頓縣政府，不但當緊縮財政，縣府應當直接掌握全縣軍事行政和教育的職權，因此頒布剿匪區內縣地方開支緊縮方案計八條，明文規定裁撤公安局與教育局，這制度實行以後，剿匪區內的縣政很有新的氣象，許多省府做行之後，效果極顯著，而廢局改科已成爲研究地方行政學者普通的要求。

本章第二節第一個論及省政府的組織，應當合署辦公，一切行文以省主席名義行之，各廳對上對下，全不能直接行文，這種制度，爲今日實際情形的急迫需要，省政府既合署辦公，縣政府的各

局也無存在的必要。此為最合理的推論。

廢局設科的方案，是革新縣政的實際基礎，理由是：

(1) 適合速的原則 因政令統一，駢枝機關減少，一切政事由全縣長個人負責，可以避免推委卸責的弊端。

(2) 適合簡的原則 設局的時候，各局有各局的庶務、會計、文牘、收發等人員，重複又重複，如改科，一切普通行政全歸總務科辦理，又縣政府與局之間，可節省令呈的來往，提高行政效率，而合於簡的原則。

(3) 適合於宜的原則 中國正患貧血病，農村破產，金融枯竭，節省開支，以節餘的款項，供政務的推行，為今日縣政的迫切需要，況且推行政令，重在效率，廢局設科，可以增進效率，全國經濟委員會顧問晏納先氏說：「凡機關之一部，倘不在機關內者，則長官在管理上將盡失其指臂之效。」可見廢局設科，是合乎中國現情的需求，和增加行政的效率，這是適合宜的原則。

(4) 適合權的原則 關於改善縣政，應該提高縣長的權力，在前面理論基礎已經詳細說過，局改科是提高縣長權力的具體方案，每個局併為縣的一科，科長要受縣長的指揮，不能借廳抵縣，又不能直接受命於省廳，收進發出公文要經縣長預先閱覽，然後發交各科擬稿，科長不過有核稿之權而已，一切命

令呈函的發出也要經縣長劃行，縣長擁有全縣的公安、財政、建設、教育、地政的全權，責任集中，權力提高，這是適合權的原則。

(卯) 廢局設科的方案

1. 廢局改科的原則，已經討論，具體方案，敘述於後：

(1) 縣長掌握全縣行政的大權，由省政府呈荐，由國民政府任命，任期三年，沒有法定原因，不得隨意調動，一切上平下行文書以縣長名義行之。

(2) 縣長之下應當設政務和常務二秘書。各局改科，事務集於縣長一身，如襄助人員不足，必不能措置裕如，應有政務秘書，輔助縣長，判決公文，決定政務。而常務秘書，則輔助縣長處理府內日常事務，縣份小事務簡的，可祇用一秘書，輔助縣長處理政務與常務。

(3) 縣政府設總務、財政、公安、民政、教育、建設、地政各科，每科設科長一人，科員若干人，科長由縣長派充，呈由省府委任，不隨縣長進退，除非有法定原因不得免職。科員由縣長派充，呈省政府備案，其任用的期與科長相同，至於各科的事務員司書，由縣長委派，毋庸呈省府備案，縣份小政務簡的縣份，科數可裁併，以合乎實際的需要，承辦教育建設事務的佐治人員，非具有各該項專門資格或相當的學識經驗

的人，不得濫用。

(4) 縣政府因為催徵傳訊，而設政務警察與司法警察承辦的，應於可能的範圍內，責令區署及保甲人員協助辦理，原有的政務警察和司法警察，應規定名額，酌給薪工，及出差時的必要旅費，以革除向人民需索的弊端，更不許在法定額外設無給職的警察書吏，致滋敲詐。

(5) 縣政府裁撤各局所剩餘的經費，應移充本縣的事業及分區設署的經費。

(6) 縣應設參議會，是由民衆代表及縣長延聘的人才各若干組織而成的代表民意的機關，有向縣長建議關於政治建設的權，以供縣長的參考，采納與否縣長有取捨的權，縣長也有交付參議會擬具各種方案的權。

(7) 縣政會議，縣長認為有必要的時候，得召集秘書科長開縣政會議，討論全縣縣務的進行，聽取各科的報告，討論推行政務的方案，各科均可建議，但採取與否權操於縣長。

(辰) 設科後應考慮的兩個問題。

天下事有利必有弊。廢局改科，固然有許多的益處，但也免不了有弊端。

1. 新制的實行，縣長負全縣的責任，事務蝟集，精明強幹的縣長，固然可以迅妥的處理，才力稍差的縣長，恐怕要顧慮不週，貽誤

公要。則不如設局的舊制由局長代負一部份責任。這個問題並不是沒有解決的方法，這全屬於縣長人選的問題，只要能夠慎妥縣長的人選便沒有問題了。作者的意見，許多有才智能力的人，不願意任縣長的原因，是認為縣長沒有出路，而那些努力鑽營的人，又多是碌碌庸才，惟利是圖之輩。固然一個人應當以做大事為懷，而不當存心做大官，然而政府亦應當為縣長開條上進之路，以吸引縣政人才。中委李宗黃先生主張此後縣長人才，必中央或省荐任以上公務人員，服務二年以上，而有優良成績者，及區長有特別成績者充任，同時各省廳長及中央高級官吏，亦非曾任縣長者，不得充任，中央及各省除外交及軍事外，其政務官出缺，須就辦理縣政有成績的人選任，其事務官除技術人員外，初任者亦非在縣政府任過科長或科員以上的職務的人，不合格。這樣子有才智的人，和在政治上抱有大志願者，非先赴各縣自求建樹，自謀資格不可。(見汗血書店出版新縣政研究廿二頁) 這樣受基本行政的訓練，熟識民情風俗，一旦處理中樞政務，亦可以有發必中，纔不蹈於空言，或全仿效歐西辦法，而不適合中國國情的毛病。

2. 改局設科後，重要事件固然可以處理迅速，然處理公文便要迂緩些，舊制由科員擬稿，局長就可判行，而改科以後，科員擬稿，科長核稿，秘書核稿，縣長判行，手續較繁，當然較緩。這種困難要從公文手續上求救濟，如有急要公文要加紅條，科長秘書縣長看見

有紅條的文書，無論怎樣繁忙，必先核稿判行，急要公事纔不致稽延。

丁 區

縣政府的組織要求健全和靈活，在第三目已經詳細說過。至於區及區以下的組織的改善的重要性，亦不亞於縣。剿匪區內各縣區公所組織條例第五條，規定區的職掌有四：（1）補助縣長執行職務。（2）宣達區內奉飭遵行的命令，及調查報告區內各種情況。（3）監督指揮區內保甲人員執行其職務。（4）依保甲條例及其他法令，應由縣長執行之職務。（甲）為政府法令推行的中堅。（乙）為自衛自治事務之管理。區的性質和縣一樣，不過區域較小而已。

近幾年來，對區的問題，有許多討論，第一問題是區的存廢問題，民國二十年第一次內政會議，有許多人以為區與鄉鎮的事業重複，政府的命令，要多經一層的轉折，不但政府的法令不能直達於人民，反而給一般區長以舞弊的機會，消耗經費而外，並不見有何用途，所以區應廢止。這個提案經過中央政治會議討論，亦以為現在各縣的區長，多半為土豪劣紳所操縱，對上則假託民意，對下則假借縣令，營私舞弊，競為非法，實以取消為較善。這個不過議決原則，並未通令實行，這是第一派的主張。

還有一派主張區應當隆其組織，慎其人選，輔助縣府推行法令。行營楊秘書長在二十三年三月各省高級人員，奉召南昌集會

的時候，於其工作之報告總評及意見陳述說過：「有人以為區公所是單純的自治機關，乃大錯誤，又通常以為縣長為『親民之官』，其實區長才是真正親民之官。故區公所不啻為國家行政的下層組織，若組織不健全，區長以下各員任用不得人，則一切上層政治無異築在沙灘之上，終不得確實穩固。而事實上各省政府，對於區制之重要，似尚未十分注意，例如江西每區每月經費不過百元，區長人選由縣長隨意保荐，民政廳照例圈委，既未嚴格規定其資格，亦未設法儲備此項人才，故一切法令，推行到區，非被擱置，即改面目，廉潔之風，縱盡力提倡，亦僅到縣府而止，區以下仍為貪污土劣的剝削世界，如此情形，倘不急謀改善，則政治前途，實不堪設想。」

二十三年二月南昌行營通令剿匪省份，頒行分區設署辦法大綱二十五條，通令大意謂我國各縣幅員廣大，大者三四百里，小者百餘里，民衆多者五六十萬，少者也有十餘萬，所恃以治理土廣民衆的縣，祇有一端拱縣城的縣長而已，其下雖然有區鄉鎮的組織，然組織不健全，人選亦極複雜，區鄉鎮的地位，又多半為土劣所把持，用這種區鄉鎮長來推行政令則不足，而壓迫民衆則有餘，所以縣長與民衆之間，無連繫的樞紐，自然不能收指臂相使的效用，以致一切政令到縣而止，無法推進。此後要積極輔助縣政的發展，必要充實區的組織和經濟。行營所頒布的大綱，約有四要點，這是隆區體制必要的原則，照錄於後：

1. 改區分所爲「區署」表示區署爲行政機關，不是自治的組織。

2. 擴大區的組織，增加區的經費，讓人員能充分的作事，並有相當的薪金來養廉。

3. 提高區長區員的地位，訓練其才力，確定其出路。

4. 明定區的執掌，所有區內一切自治及行政事宜，秉承縣長的命令，負責執行。

全國各區應當立即依照上開四種原則去改良，去健全組織，以收行政的效率，而早日完成國防的力量。

至於區以下的機關，去年立法院通過的縣自治法，改變五家爲隣，二十五家爲閭的制度，而以十戶爲隣，十隣爲閭，閭以上爲鄉鎮的各種組織，每保甲的組織相合，採取十進單位，這辦法於現在國防嚴重時期，最有用處，現在行政工作講求效率，要一舉兩用，甚至數用，或十數用，十進鄰閭制度，一可以推行政令，同時可以爲舉辦自治及訓練民衆的張本，最合乎我國目前的需要。

二 關於政務方面

人類最初的戰爭，是個人與個人的格鬥，因爲智識的推進，利害的衝突，遂由個人擴充到集團，由部落而擴充到國家。文明越進步，戰爭越慘烈，所以史家常說和平的時候少而戰爭的時候多，在

十九世紀和平的時期，竟不及戰爭時期三分之一，現各國正刀出鞘，箭在弦，一觸即發，而我國更是在強敵刺刀威迫之下，國防的鞏固是刻不容緩的。

我國的地方行政，應以國防爲目標，即所以達到自衛的目的。日本陸軍省新聞班刊行的「非常與國防」內的「國防之本義及其強化之提倡」篇上，主張國防有三種要素：

一、人的要素——精神力與體力，正義之心，與必勝之信念，精神力培養的方策，人口及民族問題。

二、自然要素——領土資源。

三、混合要素——經濟、技術、武力、宣傳。

所謂國防的政府，所謂地方行政應以國防爲目的，就是地方政府的一切設施，應當以充實和運用上開三種要素爲目的。

當此百廢待舉的時候，要充實和運用這三種要素，真是千緒萬端，不能同時而舉，因此要分別輕重緩急，先把急迫重要的舉辦，然後及於輕的緩的，如此不難綱舉目隨。

我國國防最急迫重要的是發展人民自衛的能力，要發展人民自衛的能力，必先組織和訓練民衆，要組織和訓練民衆，必先調查戶口，編製保甲，及整理財政，所以保甲制度的推行，和財政的整理，是地方行政最重要急迫的政務。

甲 保甲制度

現代的戰爭是注意組織，要把整個國家組織，成爲正像自然人整個的身體，這樣纔能牽一髮動全身，纔能集全國的力量，去救亡圖存。保甲制度，就是組織國民的有效方法。一個國民正像一個小細胞，保甲制度是把些細胞連合成基本的小組織，再連合小的組織，爲更大的組織，一步一步的擴大，達到整個民族的團結，這個民族在保甲制度維繫之下，正如一座巍峨堅固水門汀造成的建築物，任憑狂風暴雨的震撼，都不能動其毫髮。

國防時期的地方行政，最注重的是衛衛的第一個辦法，是推行保甲制度，保甲的功用，一方面可以肅清匪徒，一方面可以訓練壯丁，做國防的基本力量。保甲制度的復興，可說是民族力的復興。可惜保甲制度創辦幾年來，成效太微，各省雖然有各省的統計報告，但是因爲各縣的報告很多不準確，所以各省的統計和報告，也很難認爲確切。

(一) 我國保甲制度的大要

我國保甲制度權輿周朝，一直到了現在，經過幾千年的歷史，歷朝方法目的，均有變更。到宋朝王安石，繼正其名，起初是以衛爲目的，最終并以雜役。王荆公的政事，最終雖然失敗，然這個制度的大義宏旨，百世可師。因爲保甲制度從治體和組織來講，不但能爲建立良好的政治制度奠定基礎，且能使社會組織趨向健全，所謂相保相救，相育相成的政治，就是在這個地方。

保甲制度是我國數千年來遞嬗而成的固有制度，現正當外侮侵凌內亂頻起的時候，利用他來組織和訓練民衆，自然極適合時代的需要。民國二十年江西剿匪總司令部草擬保甲法規，由江西省試行，民國廿一年豫鄂皖三省剿匪總司令部，又頒布匪區內各縣編查保甲戶口條例，其目的爲「嚴密民衆組織，澈底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作。」（同條例第一條）至於保甲制度的內容精神及工作，從第十九條關於保甲公約的規定，第二十一條保長的職務，二十二條甲長的職務的規定，可以看出。其關於保甲規約的規定有：一、關於保甲名稱區域及保長辦公處地點事項。二、關於編製門牌戶口調查事項。三、關於境內出入人之檢查取締事項。四、關於水火風災之警戒及救護事項。五、關於匪患之警戒通報及搜查事項。六、關於防匪碉樓堡寨或其他工事之籌設事項。七、關於過境公路幹線或本區域內應備支線之修築及電桿橋樑與一切交通設備之守護事項。八、關於經費之籌集征收保管支用及辦理報銷事項。九、關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項。十、關於保甲人員之賞卹事項。十一、關於保甲會議事項。十二、關於其他保持地方安寧秩序之必要事項。

其關於保長職務之規定爲：一、監督甲長執行職務事項。二、輔助區長執行職務事項。三、教誡保內住民毋爲非法事項。四、輔助軍警搜捕匪犯事項。五、曾參加反動或曾受赤匪脅從現已邀准悔過

自新者之察看管束事項。六、檢舉違犯保甲規約事項。七、分配督率保內應辦防禦工事之設備或建築事件。八、執行規約上之賞卹事項。九、經費之收支及預算決算之編製事項。十、其他法令或保甲規約應由保長執行事項。

其關於保長的職務的規定有：一、輔助保長執行職務事項。二、清查甲內戶口編製門牌取具聯保聯坐切結事項。三、檢查甲內及稽查出境入境人民事項。四、輔助軍警及保長搜捕匪犯事項。五、教誡甲內居民毋為非法事項。六、其他依法令或保甲規約應由甲長執行事項。

剿匪區域首先推行保甲制度，不過經過一年多，各處保甲成立，內奸外匪無由勾通，所以各處的股匪，次第肅清，因為剿匪區內人民能夠明白切身的利害，贊助領袖，推行保甲制度，收效非常之大，各省羣起沿用，除二三省外，多習其皮毛和形式而已。

(一) 以國防為目的的保甲制度

保甲制度的目的，因時代而遞變，元主於鄉教，明主於役民，清主於制民，民國廿一年三省剿匪總司令部所頒布的剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，則主於剿匪。當國難日亟的時候，保甲的目的應當主於國防，其主要目的就是要健全人的要素，同時補助地方政府開發和發展自然要素，保甲公約應當訂定左列事項：

(1) 關於保甲名稱區域及衛長辦公處事項。

(2) 關於調查戶口編製門牌事項。

(3) 關於全甲有特長者之調查呈報及輔助發展其特長事項。

(註：人民特長的發展，是增厚國力極重要的條件，如有製造機械的特長，或賦性穎悟，或有射擊本能的人，全應當詳細調查呈報，由政府設法特加造就，為充實國防的準備。)

(4) 關於精神力的培養事項。

(註：此事項可由保甲各家戶每星期約定於農隙之時，集中全甲戶口，由甲中讀書識字的人，或由區署人員，為講時事及強鄰侵略的情形，因而培養愛國心。)

(5) 關於體育注意及訓練以及練習射擊事項。

(6) 關於出入人口的檢查取締事項。

(7) 關於水火風災之警戒及救護事項。

(8) 關於匪患之通報及搜查事項。

(9) 關於國防工役的籌設事項（此項須受國防軍事長官的指揮。）

(10) 關於過境公路幹線或本區內應備支線之修築及電桿橋樑與一切交通設備之守護事項。

(11) 關於經費之籌備征收保管支用及辦理報銷事項。

(12) 關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項。

(13) 關於保甲會議事項。

(14) 關於其他保持地方安寧之必要事項。

(15) 關於協助政府充實國防之其他事項。

(16) 關於保甲人員之賞卹事項。

其他關於保長或甲長的職務可準用廿一年公布的編查保甲戶口條例的規定。

(三) 如何清除推行保甲制度的十大阻障。

王荆公推行保甲和好些新制，最終竟然失敗，他的失敗固有許多原因來阻障新制的推行，假使當時能多着力於清除阻障的工作，王荆公的政績，也許要彪炳千秋，可惜當時荆公不十分注重此方面，有一次安石的學生陸佃，應舉入京師，安石問他新政如何，佃說：「法並不是不好，但推行不能依照起初的意思，還是擾撓百姓。」安石驚問說：「怎麼這樣呢？我和惠卿討論，再訪問外邊的議論……」明天召佃告訴他說：「惠卿說，私家討債，也得要一鷄半豚……」（見綱鑑宋神宗），從上面這段話，知道王安石當時有人告訴他推行新政的官吏，多半利用新政的機會來擾民，這是推行新政的大障礙。安石不但不竭力想法子清除障礙，反自比於私家取債，也得一鷄半豚。用這種態度以自寬解，這是給我們很好的一個教訓。推行保甲制度的困難，我們不可不設法征服。有些辦理保

甲有成績的省份，許多阻障已經被征服了，可以引他們的辦法來做借鏡，推行保甲的十大阻障是：

(1) 推行的問題 推行保甲的阻障最主要的是人民不信任保甲制度，因此而發生許多消極的抵抗，叫辦理保甲的人員，感到非常困難。（在被匪的區域編製保甲，比較容易，因為當地人民有這種的需求。）解決這個問題的辦法，是要靠宣傳。江蘇是個很好的例。當在推行保甲制度之先，省政府印發了許多宣傳品，並舉行保甲宣傳週，有的地方更舉行「保甲小先生制」，利用學生，作保甲的宣傳，學校舉行保甲的演講，使全體學生明瞭保甲的組織及功用，課程上亦增加保甲課程，學生既能了解，再轉向村民演講，這個方法已收顯著的效果。

(2) 清查戶口的問題 清查戶口是編製保甲的頭一步工作，這種工作需要很多的時間，恐怕不是一年多不能辦完。但是保甲制度的完成，又是目前的急要問題，各省對於清查戶口，雖先後舉辦，但並沒有準確的成效，其主要原因，是人民全認為清查戶口，是三丁抽一的徵兵準備。中國人素來以為當兵是可恥又可怕的事情，因此調查戶口的額數，人民對於人數歲數，全不按實報告，預備要避免兵役。案查的結果，都不準確。當然，在人民的心理還沒有充份準備，就要叫他們履行徵兵的義務，是極不容易的一件事。（關於心理的預備在後詳細討論。）

對於調查戶口的程序，應當分成二步辦理：第一步，查戶。第二步，查口。在編組的起頭，僅編戶而不查口，等到編戶工作完成以後，保甲長已經產生，責任已有攸歸，再利用保甲的組織，來查口。保甲長對一保一甲內的人口狀況，多已親切明瞭，人民也無從隱瞞，同時政府更派人員抽查，如有查報不實，保甲長應當負責，結果當然比較可靠得多。先編戶後查口的辦法，雖然比較戶口同時清查，似乎費時些，而實際上是有時因為戶口同時清查，保甲不能迅速編成，而編成以後，所得的結果也不能準確。

(3) 保甲長人選問題 保甲編組以後，第一個困難問題就是保甲長的人選。人民總是互相推諉，不願擔任，推求其故是：

(子) 保甲長任務繁重 救濟的辦法是減輕保甲長的任務，在不妨礙保甲的基本精神範圍內化繁為簡。

(丑) 保甲長有義務而無權利，為人民所不樂就。保甲長係義務職，不支薪給，所以救濟的辦法，必在薪給以外，另想辦法。愚意保甲長担任保甲的工作，算是替國家盡義務，義務與權利，又應相對待，國家於保甲長亦應當給予相當的權利，纔算公允。譬如予保甲長免服勞役，或在有政府創辦的學校或醫院的地方，保甲長子弟可免費入學或就醫，這樣人民也就樂就了。

(4) 心理的預備問題 保甲的目的是在國防，所以保甲必

先給予精神和技術的訓練。我國素來重文輕武，視當兵為畏途，在此種心理狀態之下，要給人民技術訓練，是難之又難。必先給予心理上的預備，心理上的預備已經充足，然後可授以技術。所謂「明恥教戰」，明恥就是心理上的預備，教戰就是技術上的訓練。

心理上的預備方法有好幾種：(一) 藝術 如用圖畫來作心理上的準備，是個極好的法子，因為中國人能讀書識字的人很少，用文字來宣傳，必不能家喻戶曉，而圖畫則不論村夫愚婦，孩提老翁，全可以一目瞭然，而最能給人民具體深刻的印象。至於用戲劇來宣傳也是如此。政府在保甲編完以後，應當印行許多我國受強鄰欺辱的圖畫，或是把真實的影片複印，並且將許多愛國的義舉，烈士殉身的情形，印發分送全國各村各里，各保各甲，或組織新劇團到處表演，使人民全知道國難臨頭，身家性命不能保，非有犧牲的決心，是要做亡國奴的，因而激發愛國熱心，而作心理上的準備。(二) 言語 全國有智識的人，應同時舉行一個大的宣傳週，向各處人民演講，不但讓人民眼看愛國的圖畫和戲劇，並且耳聽愛國的言詞，知道救國的途徑，以作國防的心理準備。(三) 文字 用淺近的文字，鼓推愛國的心理，報告國際及本國的事實，輸入各保各甲，以繼續吸引人民對國事的注意。(四) 集會 集會是按期開保甲會議，可由鄉鎮長先來一個很簡短的時事報告，(以補足文字宣傳的不足，因為人民大多數不識字。)然後由主席領導人民討

論救國應當做的事情，這樣彼此討論，由思想方面，以互相激發愛國的情緒。以上四種方法，是由目耳思想兩方面，來作心理上的準備。

(5) 壯丁的訓練 壯丁的訓練是保甲制度最重要的目的，因為這是增加國力充實國防的基本辦法，但是這種訓練不可操之過急，應當於心理準備完畢以後實行，自不能引起反感，而能順利進行。訓練壯丁有幾種困難：(一)規避受訓——富厚人家不願受訓，常雇用流氓頂替，據說以前河南有些流氓頂替至三四次之多，尚不能查出，這一方面固然是組織不密，他一方面是處罰不嚴，嗣後如有規避訓練，應當比照逃兵條例處斷。(二)人才缺乏——無良好的教官。教官應當由保安隊良好軍官，當地巡官警長，或由中央遣派軍官學校學生担任。(三)器械缺乏——器械應當利用當地現有器械，不足者每次由保安隊酌量借用，用畢立即繳還。(四)訓練方面——壯丁訓練，因為時間關係，必不能如正式軍隊。不必先嚴格教以立正開步等等姿勢，必先教以射擊技術，及作戰的必要智識，開講實習，同樣的重要。國家一旦有事，人民全可執干戈以衛社稷。應由參謀本部編發壯丁訓練課本，通令全國一律採用。

(6) 聯保問題 聯保的困難，是人民不肯具結與相保。具結的困難原因是因為人民要打手印，而中國打黑色手印，非出賣妻子的時候不肯容易辦理。江蘇省曾遇到這個困難，以後改用紅色

表示吉利的意思，人民果然樂從，具結的困難也就解除。至於彼此不肯相保，也有幾種原因，也許因為不相識，也許因為有仇隙，也許因為階級不同，遇到這種困難，辦事人員要加以勸導解釋，如果仍固執不保，可酌量情形，行使強制執行的方法。

(7) 經費問題 經費可分為編時經費和經常經費二項。編事經費譬如每縣以四千元計算，全省以六十縣計算，合計不過廿四萬元，各省多半有負擔的力量，其貧窮省份，可由中央酌量津貼。至於經常經費，應力從節省，如保長辦公處之書記，設法裁撤，在可能範圍內，改用口頭接洽，非用書面不可的時候，再用書面，務使保甲工作簡單化，有用書面必要時，也得讓保內能書寫的人義務辦理，如所費時間太多，再酌量津貼，如此費用就不多了。一年每甲也不過十元上下，每家平均負擔也不過七八分錢，也是通常人家負擔得起的。

(8) 保甲長任務 保甲長係義務工作，其工作以簡易為主，不可將一切政令，全推在保甲長身上，因而過度防害保甲長個人的正當職業。譬如保甲長對於保內或甲內戶口異動，人民數額，財富情形，保內人民行動是否安分，都要明瞭，但是人事的登記，不可由保甲長轉遞，以繁手續，應當由鄉鎮公所辦理。

(9) 運用問題 保甲是人民的健全組織，棄而不用，固然可惜，然運用過度，要發生指使不靈，又是不行。政府要知道保甲的目

的是國防，並不是辦差，推行政令，是自治團體的工作，並不是國防組織的職務，這是應當分清的。江蘇省政府對於保甲運用的問題，也會經考慮，並且由省政府委員會，決定四項原則：

「(一)運用須有分際，責令鄉鎮保甲長所擔任的職務，必為其能力所能担任者，不可施以過份之強迫。

(二)運用須有程序，必酌量事體之緩急，分別先後舉辦方可，不能同時並舉使鄉鎮愁於應付。

(三)運用事項，須合於環境需要，擇與人民本身有切實之利害者使之舉辦，俾人民樂於從事。

(四)運用事項須顧及保甲長之身份，不可令其服賤役，以改從前卑視地保總甲之觀念。」

以上四項原則，很可為各省運用保甲的借鏡。

(10)檢視問題 保甲的組織，正係一部機器，政府應當按時檢視，是否有不肖的保甲長，利用地位和身份，來欺壓良民，營私舞弊。各種事功，是否實際推行，可正式派人視察，又可派員密查，一發覺弊病，立即革除，不可等到惡勢力養成，要改革也無可如何了。

乙 財政的整理

財政是國家的血液，在今日科學戰爭的時代，要充實國防，非有充份的經濟力量不可，如要製造彈藥，烟幕彈，毒氣，防毒器具，是需要很發達的化學工業，如果要製造飛機，汽車等，又需要重工業，

而這些工業，非有千萬萬元的資本不可。其餘如各種戰具，防空的設備，汽油的提煉，均非財莫舉，無經濟的力量，不可以言國防。所以整理財政，也是今日極急要的問題，現在政府關於白銀收歸國有的辦法，於國防有極大的關係，這是全國人民應當竭力擁護的。(這是中央行政，不在地方行政範圍，無需細論。)

整理地方財政有兩件很重要的事情：第一是田賦的整理。第二是會計制度的改革。這兩個問題如能慎妥解決，於整理地方行政的問題，已思過半了。

(一)田賦的整理

我國以農立國，農民佔全國人數百分之八十五以上，國家的收入以田賦為大宗。前七八年田賦還是中央政府的主要收入，民國十七年七月全國財政會議集於南京，議決地稅劃分辦法，將田賦劃歸地方政府，而成為地方政府最重要的稅收。談到整理地方財政，整理田賦，當然是最主要的問題。

(子)我國田賦的積弊 我國田賦積弊不出侵匿二字，侵是稅收人員利用稅收的制度和方法的缺點從中侵吞漁利，匿是人民抗不繳稅和匿報田畝。分別敘述於後：

(甲)胥吏的侵漁

1.「飛」 以已收應完糧戶的銀額，移報於核准豁免的戶名項下，而將其所收入的稅款，來飽私囊，這是將全部的糧稅

飛於無稅的地方。至如甲地糧重，乙地乃絕戶，永久無糧，甲地戶主和胥吏鈎通，將他應納的稅，減去一部份，加入絕戶的糧田，這是局部的飛。

2. 「灑」 將已收的錢糧，飽入私囊，而將虧空的數額，分別加於其他各戶或新生無稅之地，這叫做「灑」。

3. 「詭」 以輕災報重災，以無災報例災，以偏災報普災，或是移山作圩，移圩作山，把熟田報荒田，凡是胥吏可以從中漁利的，無不盡其詐欺的能事，這叫做「詭」。

4. 「寄」 以實收報民欠，將已完區的戶，寄入未徵區的戶，而報未徵，輾轉寄賴，無由根究，這叫做「寄」。

(乙) 人民的抗匿

1. 權紳抗糧 土豪劣紳，在鄉間勢力極大，胥吏徵收糧稅，又常依他們的庇護，而欺壓善良，因而彼此勾結，包糧賣災，應納的稅，或延宕不繳，或永久不完，地方財政的損失，不可計數。

2. 匿漏 人民置產向不喜用真名，而用堂名，如為坵領戶制，（以土地為經造冊）還可據土地以稽考，如為戶領坵制，（以糧戶為經造冊），其後子孫繁多，家戶分立，田地坐落不明，地主不知，無由稽考，而人民更以死丁絕戶匿報。

以上各種弊端，如能夠澈底革除，地方的稅收，可以增加一倍

以上。

(丑) 田賦積弊的原因 田賦積弊的原因，總約有下列四種：

(甲) 制度的不良 1. 縣長無直接徵收的實權 縣長在表

面上雖負直接徵收的責任，而實際上簿冊全在胥吏手中，究竟糧稅應納若干，已納若干，縣長多茫然不知，所以實權全在胥吏手中，

雖有些縣由地方人士自動組織盤查委員會實際盤查，但因不諳此道，結果仍不滿意。 2. 經徵人員多係世襲職 經徵人員，待遇

很菲薄，冊書每月祇有十餘元，仰事俯畜，當然不足，也就見利忘義，盡量作弊。經徵人員又係世襲，作弊方法也自出祖傳，久而愈精。田

賦制度內容的腐敗，也就不可收拾。 3. 簿冊變為私產 自魚鱗圖冊散佚後，各縣徵收的根據，是糧戶花名冊，而這些簿冊，乃糧吏

的傳家寶，經胥吏隨意竄改更易，因此名戶不實，真實糧戶，無從追查，土地的坐落，又無從稽考，根據這種名冊徵糧，無怪逃糧拖欠的

多了。

(乙) 舊籍的佚散 明洪武十三年，戶部覆實天下的土田，以

後以查報不實，纔詔令各處令查田土底細，分別土質的高下，明定主權四至，編類為冊，名為魚鱗圖冊，另外有黃冊記載戶口。清代還

是沿用這個辦法，極為簡便。太平天國一起，戰禍綿延十餘年，圖冊幾乎全部失散，因此只得根據胥吏為傳家寶的冊書，來做徵收的

根據，這些冊書的內容，又不可靠，因此而形成田糧戶各不相符的

奇特情形。

(丙)科則的不均 明代田賦科則，祇分三等九則，到了現在，已是凌亂不齊。田賦科則有的竟達一百多種，如江蘇的吳縣，有一百四十多種。又且各省的稅率或本省的稅率，也極不一致，如山西的下田，和江蘇的下田，稅率相差好幾倍，負擔不平均，應當從速改良。

(丁)畝法計算的不同 現在我國畝法的計算各不相同，如福建以斗以石以籐計算，湖南則以斗以擔計算，東三省以响計算，雲南則以雙計算，就以一省份而講，計算單位的大小每縣又不一律，用這種無標準的計算法來徵糧，自然不能公平。

(寅)整理田賦的辦法 我國田賦的積弊，已是積重難返，非根本加以改革不可。但是根本改革，又非用十年二十年的工夫不可，費用非千萬元以上不可，而我國財政整理的急迫，不能久持，所以整理，不可不治標治本兼施並用。

第一治標方法及其步驟

1. 事前的預備 整理田賦工作繁雜，非用一番預備工夫不可。預備的工夫可分為：(1)宣傳。整理田賦為增加地方政府的收入，為剷除侵蝕階級，減輕人民負擔，但於胥冊糧吏，正如奪其生計，他們必定暗中煽動人民，羣起抵抗。有好幾省整頓田賦的政策失敗，就是這個原因，應擴大宣傳，使人民知曉整理

田賦，全是為人民的利益，應協助政府。(2)制定特別法處分反抗份子 整理要政。假使有反抗的，必妨礙政策的實現。祇依照普通刑法妨害公務的條文科罰，不足以寒其心。應當頒布特別法，嚴厲處罰。纔能收功。(3)開辦徵收人員訓練班 舊有徵收吏員，腐敗到極點，必徹底改革，但是又不能全體丟掉，恐怕全是新的人員，不諳熟地方情形，所以應當於舊吏中挑選道德較高，實堪造就的人，并招收新生，入班訓練，授以簿記徵收方法手續，以及精神的教育，以便於清查竣事，新估糧額實行的時候，有新的人才，以資擔任工作，預備期間以一月為限。

2. 田畝的清查 田畝的清查，必須在保甲戶數調查清楚以後纔可以挨戶查田，人民各有田多少應當實報，不然事後查出有匿報情事，嚴加處罰，必使田戶糧三件，全相符合，這樣纔能革去有田無糧，有糧無田，或田多於糧，或糧多於田的情形。如全省各縣同時舉行，一個月便可完全辦妥。

3. 畝數的計量 人民將田畝陳報以後，第二步手續，便是實際計量。不過計量并不是人人全做得到的事情，對於負責計量田畝的保甲長區長，必須授以必需的量丈智識。可由縣先開量丈班，由省府派量丈專才，授區保甲長以量丈最簡單的必需智識，當然此種的量丈並不是求能如專門測量師的精確，

不過求其面積數額，大體無誤而已，不過旬日，便可畢業，（如平方鈎股弦的計算，全可用一種預製的表格，祇知其長度，依表便可求得面積的大小，保甲長雖祇具普通的珠算智識，便能運用裕如。）畢業以後，便可着手測算各戶田畝的大小，并劃具粗圖，註明四至地點，依照土質高下，收成數額，釐定等別，彙呈縣府備案，限期半年辦完。

4. 復量 保甲長呈報的畝數，是否實在，有否匿漏錯誤，保長應當抽查甲長的報告，區長應當抽查保長的報告，縣長應當抽查區長的報告，省府應當抽查縣長的報告，如此遞次抽查，以資糾正，限二月辦完。

5. 釐定糧額 全國土地的等則計算辦法，及所徵稅率，應由中央釐定標準，各縣依照標準，估定徵額，呈省政府備案，並正式通知各糧戶，限一個月辦竣。

6. 公告 徵額估定後，除通知各糧戶外，應當將戶主姓名，田畝數額地點，估定徵額，於各鄉公告，凡糧戶認為畝數錯誤，或科則不公，應於公告後十日內聲明，以便復查糾正，不於十日內聲明，便認為無誤，依糧額科徵。

7. 實行通知制 這個制度是由賦稅機關，於徵收到期前，預發通知，記明應徵的數額，繳納的期限，郵遞各戶，到期前，糧戶備齊應納數額，自行赴糧櫃繳納，或由甲長代收彙繳收款機關，

這樣可免去糧吏下鄉勒索的弊病，人民政府全都便利。

8. 徵收人員改有給職 我國徵收吏員，向來是無給職，非舞弊不能仰事俯畜，賦政腐敗的原因，多在這個地方。以後應改為有給職，藉以養廉，如再有勒索營私，定須執法嚴繩。

9. 司款及司賬的機關須分為二 司款和司賬的機關合一，是舞弊的良好機會，應改用最新會計方法，二者分離，款項及賬目，按月按旬分別造報，以便彼此核對，現金應即日，最遲第二日，繳存國庫，或省府指定的錢莊，並由縣府省府派員嚴密稽查，是否有浮收匿報的情事。

10. 地政科應即辦理土地所有權移轉得喪的登記 我國民間有買田不買糧的習慣，因此田糧分離，給徵收人員作弊的機會，又購買田畝，常用某堂某記名稱，業主一旦亡故，無從追查，或者因為自然力的作用，如河道的變更，土地所有權發生變更得喪的事實，又因墾荒而取得新田畝的所有權，凡有這類的事情，全應舉行登記，（但不許用某堂某記為所有權的主體，以請求登記，）據以檢查明改正圖冊，不然飛洒詭寄抗匿各種弊端，又要隨之發生了。

以上關於整理田賦的治標辦法，為時不過一年，我國田賦便可入於正軌，實在是整理的切要辦法。一方面可以增加地方政府財政的收入，又可作整理田賦治本辦法的預備。

第二治本的辦法及其步驟

1. 整理機關的設立 各省應設田賦整理處，統籌全省整理田賦事宜，（中央應設全國田賦整理計劃委員會，統籌全國整理田賦事宜，凡有設施，可呈請行政院，通令全國各省遵辦。）

縣政府應設田賦整理處，統籌全縣整理田賦事宜，所經營的職務，為經濟籌劃，地籍陳報，田畝清丈，田價申報，田質探險等工作。至於人才的訓練，是極重要的事情，其高級田賦整理人員，應歸中央或省訓練，其下級人員，可歸縣訓練。

2. 經濟的籌劃 各省應當發行田賦整理公債，以全省田賦整理的治標辦法實施以後所有田賦的收入增加部份，為還本息的擔保，擔保金應當另設保管委員會，由政府人員及民衆代表混合組成，保管支配增加賦額，此款不得提供他用，各縣因實行整理田賦的治標辦法而增加的收入，應當全部繳解省庫，彙轉保管委員會，以為清償公債本息的用途，各縣在辦理清丈時期，得按畝數徵收手續費，（徵收標準及方法，由中央釐定，各省完全一律），書狀費，以補足整理工作的費用。

各省如籌集整理公債倘不敷開支，可請求中央酌量補助，中央政府應當發行田賦整理公債，用印花稅或遺產稅收入的一部分為還本的擔保。

至於經費的支出可分為四門：（子）薪俸。（丑）儀器費。（

寅）辦公費。（卯）特別支出，（如兼採航空測量時的航空測量費。）各縣整理田賦經費，應有切實的預算及決算，由省庫支撥，絕對不許於田畝上另徵附加稅。

3. 人才的訓練 中央大學應創設地政特別訓練班，凡專門以上學校，土木工程地質科畢業生，曾任委任職二年以上者，可以入班訓練，一年畢業，派充各省地政工作高級人員，至於下級工作人員，應由縣設立地政工作人員訓練班，招收高中畢業學生，入班訓練，半年畢業，以辦理清丈等工作，在地質探險開始以前，應由省設立地質探險訓練班，招考專門以上學校地質科或理化科畢業生，入班肄業，半年畢業，擔任地質探險工作。

4. 地籍陳報 施行治標辦法，已利用保甲制度，清查地畝，在治本辦法中，可無需乎舉行地籍陳報，祇將治標辦法中已估定的糧地，重行公告，二個月後如無發生異議，即分別編造糧戶及田畝臨時登記冊，并發給業戶臨時登記證，凡有在治標辦法施行時期，隱匿田畝的人民，得自行追加陳報，依應納糧數，十倍處罰，如經過相當時期不自追加陳報，經第三者告發，則拍賣充公，並提成賞給報告人。（報告人姓名，政府人員有守秘密的義務。）

5. 田畝清丈 各縣田畝整理處，於辦理清丈時期，設清丈主任

一人，由曾經中央訓練合格的地政人員充任，并由省派已訓練合格的測量員若干人輔助。至於縣田賦整理處的各股，則分別裁撤合併，以適合清丈時期的需要。大約可分為總務、測量、計積、製圖、審核、造冊六股。全縣各區設一清丈隊，依照縣糧戶臨時登記冊及縣田畝臨時登記冊，辦理測驗，以鄉鎮為單位，挨次進行，田賦整理處，根據測量隊計算所得，分別審查覆核，而以其結果通知業戶，如有異議，應當於一個月內聲請復丈，一月後如無異議，即正式編造全縣糧戶登記冊及縣田畝登記冊，並正式發給業產證書及坵圖，糧戶須持前發臨時登記證，前來換取，如在清丈時期，發現未經陳報的田畝，不論有意匿報，無意匿報，除處業主百元以下罰金外，全部充公，標價拍賣，或歸縣公有，為辦理教育或救濟事業的經費，如屬必要，各縣得兼採航空測量。清丈的工作，因為人才的原因，很難全省各縣同時舉行，可分為好幾區，先後舉行，第一區辦完，所有清丈人才，可以到第二區繼續辦理，至全省辦完為止。

6. 地價申報 清丈工作完畢，應開始地價申報，而縣田賦整理處，應設田價申報主任，及田質探險主任，所屬各股，亦依照目前事工的性質，增設或合併，大約應當設總務、指導、審核、調查、探險、統計、造冊、發照等股，每區須設一田價申報辦事處，與地質探險所，田價申報，由區辦事處協同鄉鎮保甲長根據縣糧

戶登記冊，和縣田畝登記冊辦理，人民申報田價，申報單應由區保甲長分別蓋章證明，單內應填明畝數，坐落四至，現納糧額，估定價額，現值價額，各區限三個月內辦理完竣，彙報縣田賦整理處。

至於地質探險隊，也是根據縣糧戶登記簿與縣田畝登記簿辦理，工作以鄉鎮為單位，挨次進行探險，應就田畝變形的來源，並地質的測驗，及土壤性質的區分，而記明地質的肥磽，地勢的高卑，耕作的難易，與交通的情形，各隊限三個月內探險完竣。

各區田價申報處，及田質探險隊，應於申報及探險完竣以後，三個月內，分別造具全縣田價申報登記冊，和田質探險報告冊，呈送縣府，縣府應即組織田畝估價委員會，由各公法團及區鄉鎮推派代表參加，開估價會議，議決各種田畝標準價額，並參照業戶申報價格，及田質探險隊報告，編成全縣田畝估價冊，於各鎮鄉公告，如有異議，可聲請重估，如於重估的價額仍不服，可由縣組織地價公斷委員會，舉行公斷，對於聲請重估和公斷的，應酌收費用，以資限制。

公告三個月如無異議，正式編造田價冊，並發給田畝所有權證書，糧戶須持產業證書掉換，田價冊編造完竣以後，定期依照土地法徵收田價稅，及田畝增值稅，關於土地所有權

的轉移得喪，抵押權設定之登記，由地政科辦理，而關於地稅的徵收，則歸財政科辦理，而田賦整理的問題，也就根本解決。

(參照新縣政研究整理中國田賦辦法之綱要)

(二)會計制度的革新

田賦的整理，是增加地方政府的收入，革新會計制度，是監督財政的收支，全是整頓地方財政中極重要的問題。改革地方會計的要點如下：

第一採用預算制度 會計的基礎有二種：一種是現收現付基礎，一種是應收應付的基礎。凡是一切賬目，祇記載現金的收付的，為現收現付基礎會計，譬如本月份應徵稅額十萬元，僅收七萬元，會計簿冊上祇能表現收入七萬元和其支出，至於其他未收的三萬元，就不能表現了。至於應收應付的基礎的會計，就已收、未收、現在的財政狀況，全能表現出來，現在文明各國官廳的會計，無不採取應收應付的基礎，因為社會組織進步，政府會計也極複雜的時候，祇有第二種基礎的會計，纔能適應需要。

採用應收應付的會計基礎，就預算決算制度成為必要的，用預算的方法，來監督財務行政，是現代官廳會計的一個最大特點，每省每縣，於年度開始以前，先定下一個行政計劃，然後根據這個行政計劃，來編造預算，這個預算，經過國民政府公布以後，就正式成立，為一省或一縣的財政計劃，縣省應該嚴厲執行。

一縣的政務，非常之殷繁，假使沒有一個計劃，將無由知其輕重，任意支用，必定入不敷出，財政不陷於破產，也要極端困窮，有了預算，便可根據執行，能合於量入為出的原則。

第二採用會計獨立制度 我國會計素來是附屬於行政，如縣長更換，所有會計人員全隨之而更迭，會計人員全歸縣長任用，因此也不得不仰縣長的鼻息，又所有會計人員又多是縣長的親屬至友，當然和縣長聯合戰線，怎能收得會計監督的效果呢？假使能實行會計獨立制度，會計主任由會計機關派充，縣長不能隨意任免，如無合乎法定的條件，不能免職，假使地方行政官吏，有不合法的開支，或超過預算的支出，會計主任有拒絕簽字付款或報銷的權，假使地方行政人員有侵害公款，或私用公物，會計主任並有舉發的義務。但是在預算範圍內的合法的開支，會計主任負有支付簽字或報銷的義務，這樣纔不能妨害行政的效率，纔不致違背提高縣長權力的原則。

會計主任關於現金的收支，應按月編造歲入歲出計算表，每旬編造歲入歲出旬報表，送呈縣長核閱，每月應當編造歲入歲出月報表，收支月報表，收支細明表，收支計算書，及總平準表，連同庶務科清單，財產增加表，財產減損表，及現存物品表，送請縣長核閱，轉呈省府。每年度終了，並應製造成財產目錄，及收支計算書，總平準表，收入支出的決算，送與縣政務委員會核銷。

第三財政公開 財政公開是提高人民對政府信任的原則。縣政的預算決算，開支實情，除呈報省政府外，並應當使全縣人民知悉，以昭大信。

第四採用複式簿記 簿記有兩種，單式簿記與複式簿記。事業簡單的時，也許單式簿記就夠應用，現在政務發達，又須採用預算制度，如不採用複式簿記，不能充分表現財政狀況。複式簿記一項賬目，有二方面的記載，既可互相鉤稽，更可以表現該項賬目的真實狀況。

簿記的組織，乃是創設完密的會計制度的軌範，應該用極簡便的手續和方法，產生所需要的財務報告書，因此應注意改進簿記的組織和技術，又應採用各國新式會計的原理和程序，而編成合乎中國國情的會計簿記系統。

如縣政府的權力擴大，事務繁複，要使簿記的組織能夠應各事務的需要，必定要費一番研究的工夫，其原則是先就原始憑證製作傳票，分別登載在特別或普通登記簿中，與過入分戶賬內，登記簿為依時間為順序的紀錄，分戶賬為依各個機關或各別性質而分戶的，登記簿中的日結或月結的總數，應分錄於總清簿，再根據總清賬，來製表。將各項程序在下略加說明：

1. 原始單據 原始單據可分為購買物品收據，發貨憑單，支票，工程單，領物憑單，請求購置單，出差旅費報告表，暫記付款收

據，薪俸收據，工餉收據，雜稅徵收處報單，田賦徵收處報單，支付命令抵解款單，解省款單，領款收據，請款憑單，解款書，收款收據，歲出分配表，歲入分配表，歲出預算，歲入預算。原始單據來源很多，應先分類，按類編製傳票，以省手續，各種單據必先詳細審核，是否手續有欠完備，印花有否貼齊，經手或收發人，有否簽字或蓋章，單據是否真實，貨品與價額是否相符，或否其他弊端情事，如有錯誤，應當令其補正，或加以拒絕，如果無誤，再為製作傳票。又有應注意的一點，每日的單據必須逐日處理完畢，以免拖延紊亂。

2. 傳票 傳票是登賬的根據，因為一筆賬也許要登記好幾次，用傳票彼此傳遞，手續極為便利。傳票分為三種：一、收入傳票，收款時候用的。二、支出傳票，支出款項的時候用的。三、轉賬傳票，如由甲賬轉至乙賬，並無現金經手，僅為沖銷劃撥的時候用的。

3. 登記簿及分錄簿 登記簿應有現金收入登記簿，現金支出登記簿，歲出保留數登記簿，歲收歲入款登記簿，應付歲出款登記簿，物品登記簿，財產登記簿，備用金簿，現金出納簿，往來款分戶簿，暫記付款分戶簿，其他分戶簿，國省款分類賬，歲出款分類賬，歲入款分類賬，歲出款補助賬，歲入款補助賬，至於分錄簿，應設銀行往來款，應徵歲入款，劃解省庫款，有價證券，

備用金，押金，歲出保留數，行政費，民政費，公安費，教育費，建設費，土地費，黨務費，財務費，總預備費，暫記付款，預付款，其他支出，歲入預算數，歲入分配數，歲出預算數，歲出分配數，歲出保留數，準備應付歲出款，田賦省款，田賦縣款，契稅，營業稅，行政收入，財政收入，補助款，收入雜項，收入田畝捐，借入款，保管款，代收款，驗契稅，暫記收款，國省款解繳盈絀，縣款收支盈絀，以前年度收支盈絀，所有收支轉賬，全按性質分別登記，於預算科目，現收現付科目，應收應付科目的財政現況，都能表現出來，然後按期根據賬目，製作表冊。

4. 報表 報表係根據所有賬簿製成的，應有總平準表，歲入旬報表，歲出旬報表，歲入月報表，歲出月報表，收支月報表，收支總報告表，歲入預算分配數計算表，各種歲入計算表，收入明細表，收入計算書，收入決算報告書，縣款月報表，歲出預算分配數計算表，各種歲出計算表，支出明細表，支出計算書，支出決算報告書，徵收永佃契稅月報表，征收不動產轉移契稅月報表，征收驗契月報表，徵解各年份抵補金月報表，徵解各年份田賦月報表，國省款月報表，暫記付款明細表，往來款項明細表，其他各戶賬明細表，庫存表，原始單據粘存簿，財產增加表，財產減損表，財產目錄，現存物品表，有這些表格，上級政府對縣的財政，便可一目了然。

丙 民衆訓練

(一) 民衆訓練的意義

一個國家健全不健全，要看人民健全不健全。在平和的時代，做人民的，祇須有健全的身體，受過相當的教育，對於社會組織，政治選舉等，有相當的練習與認識便可以了。至於在非常的時代——或到了戰爭的時代，那做公民的，除了平常的資格外，還要有一種特別的資格，便是在經濟上，政治上，軍事上，人人須要有與國家協作的技能，處處須要有與國家一致的組織，在國防時期的訓練，是要使民衆每個人都能有一種保衛國家的能力或特長。

(二) 民衆訓練的方法

民衆訓練，應當普及於民間，那麼，訓練的方法，也要普遍的適合於民間——尤其是從兒童青年的國民軍事教育。大路社所編《公民訓練一書》，將民衆訓練的方法，分成家庭的，學校的，社會的三方面：

「(一)家庭的 要鼓動全國人民抵抗的勇氣，先須造成人民好戰的心理，在家庭裏面的兒童，便要有相當的訓練，例如，製造戰鬥器具的模型，做小兒的玩具，編製種種模仿戰鬥的行動，作兒童遊戲的材料，又做父母的，常常對兒童講解外人侵略我們的故事，養成仇敵的心理，又時時用軍國民教育，去實施在兒童裏面。德國是實施軍國民教育的國家，德國人家庭間的父母，每遇到小孩

啼哭的時候，便對他說，你是軍人，不應該哭的，又常常使兒童受飢寒，受勞苦，一面勉勵着他說，軍人是戰勝一切的，你現在先要戰勝饑寒，戰勝勞苦，他們親友們送給兒童的禮物，多數是兒童的兵馬槍炮，在公園裏，都有一大片沙地，是供給兒童做戰場用的，每一個兒童，都有一副鐵鎬器具，平日在公園裏，便練習掘戰壕，挖地道的工作，在俄國文化公園裏，更有兒童駕駛兵車駕駛飛機的練習，在日本，又常常使家庭中婦女，練習屋內射擊，防毒，救護等事，每一次防空實習時，使全國婦女兒童，都知道怎樣使用防毒套，怎樣救護怎樣集中避難，使他們在家庭間，便養成軍國民的天性。

(二) 學校的 施行戰時的民衆訓練，在學校中最是利便，因為他容易集中指揮，但學校學生的年齡程度，有相差很遠的，在幼稚園中，最好使兒童唱愛國軍歌等，又指揮兒童做戰爭的遊戲，年齡比較大一點的，最好是組織童子軍，使他受到整齊有紀律有禮貌清潔合羣種種訓練，中學以上的學生，更應當組織青年軍，利用暑假年假，施行長時期軍隊生活的訓練，在平時，每天都要有兩小時的兵式操練，星期日，便當練習野外行軍，及打靶實際工作，此外，如旅行駕駛汽車兵車騎馬游泳救護等等應用技術，都要使他充分受到訓練的機會。

(三) 社會的 社會間的，大都是一班成年的人，依民衆訓練的規定，從十七歲到五十歲的年齡裏面，都應當加入軍事訓練，這

種軍事訓練，有用職業分組，有用區域分組的，但最好是用區域分組，教官由政府指派，劃每一縣成多少區，每一區的人民，分期輪流受軍事訓練，(我國可利用保甲制度辦理，已詳本節第一目)訓練的時間，最好是要利用人民的有空的時間，講堂功課，多數是用夜間，實習功課，多數是利用星期日及例假日期，所有一切防衛後方，保護人民，維持治安的工作，都由他們去負擔，在必要時，他們又有接受國家的命令，抽調到前方去作戰的任務，在德國這種社會的軍隊人數，已超過一千萬以上，我們中國人，處在這危急萬狀的時局裏，更應當急起直追去加以訓練。

(三) 訓練的種類

(1) 精神訓練

「明恥教戰」人民纔能有抗戰的勇氣，先要使人民知道不抗戰的可恥，尤其是我國，受到敵人無理的侵略，一次又一次，割土賠款，這是何等的可恥，我們倘然要雪清這個恥辱，除抗戰以外，別無出路，而抗戰的第一步工作，便在宣傳，只要有宣傳可以揭明事理，鼓動勇氣，這個辦法與本節第一目，保甲制度中的心理準備相同，此處從略。

(2) 軍事訓練

我國常備陸軍人數，總在一百四五十萬以上，這可驚的數目，已壓倒了東西洋各國，號稱黷武主義的日本，他平時的陸軍人數，

只有二十萬，但一到戰事發生，便立刻可召集二百萬以上的有主義有組織爲自身而戰鬥的在鄉軍人——民兵。這在鄉軍人，是從什麼地來的呢，這便是他辦了多年的徵兵制度所儲蓄下來的，我國今日虎狼入室再談徵兵，已是晚了，惟一的辦法，是在訓練壯丁隊。

(甲)射擊訓練 射擊，是一切軍事的基本技術，也是軍事教育的最後目的，假使人人能熟練技術，彈不虛發，那必勝之權，已大半操在我們一方面了。槍的射擊，應用最廣，在日本，每一個家庭主婦，都熟練着窗戶間的射擊，以爲萬一的準備，何況我國，已處於敵兵包圍的局勢中，更應將射擊的技能去訓練民衆。

(乙)守望訓練 這個工作是在與敵人最接近的地帶上，負擔防衛和探察敵人動作的責任，這一種責任的關係極大，兵事術語，稱爲「警戒部隊」。過去這警戒部隊，是常常分配在前方的，自從空軍的威力發展到無界線以來，那作戰地陣地，便無處不是前方，也無處不需要警戒，因爲敵人空軍燬壞的目標，不但是在注意我們的陣地，便是一切都市鄉村關於軍事經濟方面的地域，也一律在敵人轟炸範圍以內，所以人民也應該共同負擔警戒責任。

(丙)戰地練習 軍事是瞬息萬變的，倘稍一疏忽，便要弄得全軍覆沒，所以陣地練習也極重要。如地形的識別和視察，地形的判斷和利用，使用偽裝和圓鋸等等都應當加以訓練。

其他單人戰鬥法，成隊戰鬥法，尖兵與野戰以及各種兵器的使用，全當加以訓練。

(3)防空訓練

在第一次世界大戰以前，空軍的效能，還不十分顯著，到歐戰時期，由飛機造成的戰績，已很可驚人，從一九一四年到一九一八年間，英國受到德國飛機襲擊所受的損失，共遭受襲擊五十七次，死傷總數有二千九百零七人，內死五百八十七人，傷二千零五十人，而德受英法空軍的襲擊，從一九一四年到一九一八年，有一千一百五十次，死的人數是七百二十九人，傷的人數一千七百五十四人。再詳細分析起來，在這許多死傷人數裏面，大半是人民而小半是士兵。歐戰以後，世界各強國，無時不在那裏積極的製造戰具，我國來日在自衛戰爭中，那第一個施展威力的便是敵人的空軍，而第一遭殃的便是我們人民，所以人民防空的訓練，是不可不講求的。

防空訓練的目的有下列三種：

(一)關於工業上的防衛，以各處製造場和工廠爲主體，那訓練的事務，就是偽裝的掩蔽，消防，燈火管制，防毒警報等。

(二)關於私人的防衛。各種戰事情報，救護，治療，防毒，避難等。

(三)關於公共的防衛。各種大機關小機關，和各大小防空處的消防，救護，管理燈火，偽裝掩蔽等。

應用宣傳的方法，如利用報紙、雜誌、圖畫、播音機、宣傳隊、電影、演講會等等，大作宣傳，在各大城市村鎮，窮鄉僻壤都灌輸了防空智識，且使人民能深切的瞭解防空工作的重要，並且於一切急難的工作，都加以訓練，到了空襲時期，可從容不迫去應付。

防空訓練最具體的方法，是防空演習。演習的事務有（1）警報事務。各處的防空監視哨，將敵機來襲擊的警報，報告防空司令部，防空司令部接到監視哨的報告以後，立刻判定敵機行動的目標，對於必要地帶，發出警報，使各部隊迅速作防空的準備。（2）燈火管制。遇到敵人來襲擊的時候，立刻利用燈火管制的方法，使都市的四周立刻成爲一個黑暗的世界，待敵機飛來，早已失去了他轟擊的目標。在敵機發動的時候，防空必要的地方，如路燈、交通燈、航空標燈、鐵路訊號燈等，萬不能熄滅的，也須盡量減低光度，及減少數量。又用藍燈罩或不透光燈罩減弱它的光度，在火車、汽車、電車上的燈火，也用遮蔽方法，使燈光無法外射，但全市的燈光，也不可完全熄滅，反顯出防避的作用來，最好使都市的燈光數與鄉間的燈光數相等，使敵人分辨不出都市與鄉間的區別來。（3）消防組織。在戰鬥進行的時期裏，例如每一架大飛機，可以攜帶小型燃燒彈一千個以上，這燃燒彈爆炸以後，可以發出三千度以上的高熱度，在這高熱度空氣包圍中的一切器物，立刻可以自動的燃燒起來，可以使繁華都市立刻變成一片焦土，所以消極防空中消

防，是成了一個最重要的工作。（4）防毒救護。毒氣有窒息性的，有糜爛性的，也有催淚性的，種種不同，而防毒救護，也是要適用種種方法的，救護的工作可以包括三部分：（一）是對於被轟炸而受傷的救護，（二）是對於被毒氣而受傷的救護，（三）是對於受傷人的運送和醫治，擔任這一種工作的人，必須有醫學上的知識，所以戰時救護工作，普通總是指定醫院分區擔任的。（5）警備組織。都市在遭受敵人飛機轟擊的時候，人心惶亂，四處奔跑，自相踐踏，發生死傷的事，一定不免的，盜匪便乘機而起，再加奸細反叛，從中煽動，四處搗亂，使民衆精神，大受打擊，這時候警備的組織，是必不可少的，必須由市民團體，共同起來擔負。例如自治民團、童子軍、少年團等是十分合用的。警備班的重要任務，是在預防盜匪，整理交通，保護水電煤氣糧食等工廠，以及取締火災，維持治安等。（6）偽裝技巧。偽裝是在使敵人不能認清他的目標，而行有效的襲擊，可以分爲三種：（一）天然偽裝，在平時預先計劃，到戰時把重要地帶，加以偽裝，務要使他與附近的天然地物相像，一點不露破綻。（二）宣傳偽裝，用宣傳的方法使敵人相信我不偽裝的地物爲已偽裝的地物。（三）特種偽裝，對於特別顯明的地物，須採用他附近的物質材料加以偽裝。

至於訓練國民的防空技能，要注意性別與年齡，對於少壯男子，不但要喚起他防空的思想，灌輸入防空的知識，同時必須教授

他各種比較專門或積極的工作，如消毒、救護、消防、警報、警備、通信等等。老弱的人，除使他明瞭防空思想和常識以外，還要有避難的訓練，使他們一遇災難，立刻可以自動的避難，此外有團體組織的，便施以團體行動的訓練，沒有團體組織的，也要使他加入團體，一同受到訓練。醫院中的醫生和看護婦，便可以擔負防毒消毒救護等責任，工廠的工人，可以擔負消防責任。郵局電報局電話局鐵路局等人員，可以擔防空監視警報傳達等等任務。童子軍學生軍等，可以擔負警備、燈火管制、監視哨等等防空事務。

(4) 婦女訓練

在戰爭的時候，應當全國總動員，男子應當去負擔救國的工作，女子也當負同樣的責任。地方政府，平時應當加以組織和訓練，因為歷史的關係和實力的關係，當然，男子所表現的力量，是在衝鋒陷陣，爭城奪地一方面的多，而這時男子們所遺留下來平常社會間一切的職務，却都要婦女們去負擔。也惟有婦女們起來負擔，把社會的秩序恢復過來，那國家的機構纔能健全，也惟有婦女們起來負擔，把家庭的生活安定了下來，那戰士們的心神纔能專一。

關於戰時婦女的訓練，可以分三方面說：(一)是戰場上的婦女。(二)是城市裏的婦女。(三)是鄉村裏的婦女。戰場上的婦女訓練的工作，多數是擔任傷兵的看護、電報電機人員，或是直接充當戰鬥人員，最少數的也有充當女間諜的。城市裏的婦女的訓練工

作，例如，組織一切協助戰事維持地方的社團，如募捐隊、看護隊、交通機關、工商機關的職員，最多數，是軍工廠綑帶廠中的工人。鄉村裏婦女的訓練，又可以分成以下的各部門：a 看護老弱。看護老弱的責任，最好是由婦女們擔負起來，祇有婦女們能夠知道老年人的心理，能夠安慰一般人的痛苦，靜心忍氣的照料老弱人的生活。b 教育幼稚。在戰爭時期，訓練兒童堅強的志氣，勞苦的習慣，生產的技能，合羣的生活，是婦女們應擔負起來的責任。c 協助生產。在戰爭的時候，一切動員，生產是第一步，這時有大部分從事戰鬥，從事救國工作的青年們，是不能生產的，那在鄉村裏的少壯女子，更當加倍的去做生產工作，在戰前應當加以訓練，戰時地方政府應督促履行。d 協助防禦。這種工作也是應當事先由政府加以訓練的。e 看護傷病。一切受重傷或需要長期治療的傷兵，都送入後方醫院來調治，那看護的責任，便可以由鄉村中的婦女擔負，但是看護傷兵，並不是一件簡單的事務，地方政府必須在平日加以組織和訓練，戰時纔能慎妥工作。

丁 糧食問題

我國有史以來的政治的大變化，都以糧食問題之不安為策動。我國近年糧食入超數字之高漲，可看出糧食問題已經到了一個危險的階段。在國內，農村經濟的崩潰不可收拾，對外，貿易入超無法平衡，在政治，一切的外擾和內亂，也無法可以穩定。

歐洲大戰的時候，英國實行封鎖德國糧食的來源。同時，德國也深信，假使斷絕英國的糧道，足使他屈服，於是便採用猛烈的潛艇政策，肆意襲擊英國的糧船，戰爭的結果，德國終至失敗，其中的原因雖然不少，但是糧食之不足，實在是重要原因之一。因為德國自一九一五年以後，就表現糧食的恐慌，到第二年，更是嚴重，城市每人一天的分配量自一千四百六十加洛里，減到一千三百四十四加洛里，到一九一七年，那糧食就更是困難了，每人每日減到一千加洛里，因為這個原因，國民的體力，就漸漸衰弱，而病菌的抵抗力也就減少，如是現出種種的慘况，戰線的軍隊，也祇得粗食。所以戰鬥力大大減小，最後國內發生糧食暴動，軍隊發生基爾水兵的變亂，全國騷動，於是國軍及國民的組織終至解散了。由此足見糧食問題與戰爭勝敗的關係，是非常密切的。我國平時因天災人患，糧食已不能自給，假使戰端一開，糧食要成爲極重要的問題，不能足食，怎能足兵？以國防爲目的政府，不但中央要注意糧食問題，地方政府更要努力改善，至於地方政府改善糧食問題有三：

(一) 增加生產

(子) 糧食缺乏的原因，其犖犖大端是：

1. 荒災 荒災是直接影響糧食生產的一個非常重要的原因。如一九三三年，被水災省份，共有十四省，蒙害縣份，計有四百三十六縣，又如一九三四年，同樣受旱災的省份及縣分，據賑務委員

會的調查是十一省，二百八十三縣，不過這報告據說不確，比較可靠的還是中央農業實驗所關於旱災統計的發表，據其計算，稻高粱小米棉花大豆的損失，已達一、三五三、二四九、〇〇〇元，其他損失尙不計算。

2. 高利貸的影響 災旱之後，一個農民，每屆耕種的時候，他們仍舊不得不典當物品去購買「糧種」，在赤貧無一分錢的農民，只好高利以求借貸了，這種貸款每年的利率，往往是在百分之五十以上的，甚至「一本一利」借一還三的也有，這樣農村怎樣不破產呢？

3. 農業技術的幼稚 因農業技術的幼稚，不論耕作播種，收成灌溉，全靠人力，一個人的能力有限，因而所收成的也極微薄，試看歐西各國，大的農場，因機器耕種，一個人的工作，可等於數十人，數百人的工作，無怪他們農人富裕，而我們農人貧窮了。

(丑) 增加生產的方法

在汗血月刊第二卷第六號有一節關於「中國戰時糧食統制問題」，其討論戰時糧食生產之增加策，介紹歐戰時各國所採用的五種方法，其大意如下：

(一) 耕地田積之增加 世界大戰時，英國適值國民糧食漸告缺乏的時候，於一九一五年六月十七日，設一委員會，以研究維持及增加糧食的方法，將牧場草地，改爲耕作地，以爲在此草地上

栽種小麥，可以增加供給英國人民六星期的糧食。更施行農地政策，其大要為1.農務大臣得任意收用停耕地。2.將上列停耕地依據佃農契約及其他的適宜方法，以供耕作之用。3.如農民不耕種他的土地的時候，戰時委員會得將這塊土地收用。一九一七年八月又發佈穀物生產法令，該法中關於農地政策有：1.限制田租，不得以制定最低價格為理由，而提高地價。2.強制耕作。農務部得命令採用適當的方法，命令人民耕作或變更土地的使用。

我國地方政府，應當力謀農民努力耕種，同時又供給地方自治團體未開墾之地，使他變成田園或菜園，而都市周圍的空地，則由地方自治團體和青年團體耕種，以增加生產。各省政府應斟酌情形，頒佈法律，強迫人民開墾耕種，再由政府供給農民以種子肥料農具等物品。

(二)肥料供給的維持 耕地增加以後，必加施肥料，纔能增加生產，我國現在已有自製肥料的工廠，出品可以代替舶來品，將來大戰的時候，更可以利用荳餅、廐肥、人糞、棉仁粉，充作肥料，可免受外國的封鎖。這是地方政府日常應當注意的。

(三)農業器械的供給 政府須設法使農民利用機器耕種，英國於戰時對農業器械的準備頗為努力，一九一七年一月農政部與食糧兵器二部，協議設立農業機械局，司管農器。我國耕地狀態，不能充分使用他國的農業器械，又以人民缺乏科學常識，就有機

械，也不能利用，這是負責地方行政的人員，應當充分考慮的問題。(四)農業勞動的補足 一到戰爭的時候，健全壯丁一概被徵入伍，或從事軍需工業，所以農業勞動要缺乏。

戰時增加勞動的方法，各交戰國都利用俘虜，德國採用這個法子，曾收了相當的效果，當時德國利用俘虜有百二十萬以上，英國也有一萬人左右，但是因為俘虜的態度，不能夠盡量使用。

我國農村勞動很多，戰時雖有去擔任戰事工作的，但是勞工絕不會大缺乏的，假使農村壯丁缺乏，我國也可以女工代替男工，因為在我國以女子替男子下田耕作的，極為普遍，況我國素為農本國家，工業尚在萌芽的時候，農業勞工，縱然就是戰爭，也大半不會缺乏的。我國所患的不是勞工的缺乏，而是不能利用機械去工作，所以地方政府應當設法利用科學方法，以增加生產而補足勞動的缺乏。

(五)最低和最高穀價的定制 戰爭的時候，還須適當的維持農產物的價格，所以表示獎勵生產。歐洲戰時，英國於一九一七年八月二十一日發佈穀物生產法，制定最低的穀價，因為我國農村破產，戰爭時為着要鼓勵生產，似乎以提高穀價為好。同時，為了調劑價格起見，我國鄉村可以仿江蘇農民銀行的農業倉庫制度，因為江蘇農民銀行在穀價便宜時買進，則市場穀價，不會過跌，穀貴時賣出，於是市場穀價，不會太貴，這種辦法，我國歷代都是有實

行的，例如周公的均輸，管子的輕重，桑弘羊的平準，王安石的市易等，所謂統制物價，調劑金融，都是如此。

此外，應獎勵農產物，在相等面積內，能夠產出大量的糧食，就特別加以獎勵，和利用囚犯失業人口開墾荒地，如將乞丐收關，用強制力令其耕作。

(二) 節約消費

我國古時制度，遇了「國有飢饉，天子減膳，百官減祿，庶民減食，節我有餘，瞻彼不足。」此實良法美意，所以歷代都是遵行着，在歐戰的時候，參加戰爭各個國家，都有限制糧食的辦法，蘇俄饑饉，是計口給糧，既表示社會分配的意思，又收到限制食糧的效果，最近德國每星期舉行「一菜餐」一次，也是節約消費的一個方法，我國人口龐大，號稱四萬萬，每人每餐省一勺，一月就有一升，一年便成一斗，全國全年就可節省四千萬擔的糧食，以備戰時的需要。

平日地方政府應舉行勸告，激動人民的愛國心，而努力自動的消費節約，於戰時糧食危迫時，便不得不有強制各人消費節約的必要。強制定量制度，勢非採取不可，所謂強制定量制度，就是政府對糧食等物品，決定各人消費的最大分量，禁止超過定量以上的消費。

又應該限制人民用糯米釀酒，和浪費糖質等等，因為我平日米麥釀酒的情事，極為普遍，其所費去的米釀自然很多，宜加以制

止，為作戰時的準備。

節約消費的更進一步的辦法，便是調節民食，這個問題關係太大，如果沒有全盤計算，就不如不辦，糧食價格的統制，為一個極難解決的問題，穀價便宜則農民受損失，穀貴就社會生活困難，調節的方法雖然多，但政府常常因為人力和財力的缺乏，不能夠完全辦到，只有實行「糧食專賣」可以補救一切，糧食專賣的利益：

- (1) 糧食集中支配，不愁各地多寡的不均。
- (2) 價格劃一，免被商人抽剝。
- (3) 實行自給政策，假使米麥不敷，可強行食雜糧代替。
- (4) 輸入限制，完全根據政府的盤算。

應該明白一省內的民食情形，而後可以定調節的方案。民食的恐慌，常常是發生於調食不勻，尤其是當災荒的年歲，人民力圖自保，一省和一縣之間，有的不准糧食流通，有的害民而囤積居奇，在糧食專賣還未辦到以前，各地方政府應當設立調節民食臨時處，用以抑制高抬市價，徵發囤糧，公定市價，分配食糧等等事項，其有陰肆破壞，鼓動風潮，以及違抗不遵守法規的人，加以處分，又不使藉調節民食為名的人，阻礙米糧的流通。

(三) 提倡積穀

我國雖遇豐收的年歲，也沒有達到完全自給的程度，但也有豐年穀賤的事實，例如民國二十一年秋，各省米價大跌，二十二年麥價又大跌，將來生產方法略加改進以後，則雖然在常年，穀物的

產量，也當在自給數目之上。這時如果將過剩的糧食，推銷到國外市場，實屬不可能，因世界各農業國，方想把他們滯積的食糧，推銷到我國來，而我國反欲增加生產，以剩餘的貨物推銷於他國，這是等於癡人說夢話了；補救的方法，就是提倡積穀，至豐年的時候，辦理倉儲。

我國古時的常平倉、義倉、社倉，歷史極久，足為模範。

常平倉 常平倉為戰國時候魏國李悝創辦，悝說：「糶甚貴傷人，甚賤傷農，善為國者，使人無傷，而農益勤，大飢則發所斂而糶之，故雖遇飢饉水旱，糶不貴而人不散。」

義倉 係隋朝長孫平所創，他的制度，在收穫的時候，依照人民所收得的，勸課出粟和麥，於當社造倉儲藏，這種制度的目的，在按年積穀，用來賑濟災荒的，等到收成的時候，又以陳的穀換過新的，不使損敗，過了飢饉的年歲，則就地散放，不責歸償。

社倉 是宋朝時候的朱熹創始的，起初用常平倉的米，賑貸鄉民，冬季納還，每擔量收息二斗。自此以後，按年依照此法斂散，或者遇小歉收，則減去息穀的一半，大飢年歲，則本息均不收。

常平倉制，是澈底調節國內糧食的有效辦法，應該嚴密組織，擴大範圍，用以堅固國家的基礎，而維持人民的糧食。

我國應酌量各省的情形，斟酌國防上的需要，設立省市倉，各省市應就交通便利的地方，建造省市倉若干所，可在其境內，斟酌

市場的情形，審視糧價的高低，糶糧或平糶，以平穩穀價。

應設縣倉，各省政府，應該責令各縣清查舊有倉田倉款，收歸原用，倘有無倉田倉款的縣份，應由縣政府擬具籌建倉款計劃，呈准各該省政府施行，於採取敷衍態度的縣份，或虛報數額，或指為民有的縣份，今後應更切實督察，使縣倉充實。

區倉鄉倉鎮倉 因為區域比較小的，人民多半認識，可以斟酌情形，或由區鄉鎮長約集地方公正人士，共同勸募糧款，建立倉庫儲藏，或組織合作社，社員將糧食做股本，由合作社代為貸放生息，或者運用政治力量，在五穀登場的時候，強迫糧食多的人家，納糧多少，成立倉儲。

戊 交通統制

要有靈便的交通方法，國家的武力運用，纔能敏捷，如我國近年來，公路的建設，進展非常的迅速，各省公路網大部份完成，來日戰爭開始，運兵運糧，方可迅速，在國防政府組織之下，地方政府對於交通，應當整理的有三項：

(一) 連接幹路支線的修築 各縣政府應當利用犯人，及公民服義務勞役的辦法，叫人民自各鄉趕築支線，連接公路，以利交通。

(二) 交通工具牲畜的統制 在戰爭時候，全國的人力物力，要全體動員，在交通上雖一小車之微，也得盡其用處，地方政府於

管轄境內，交通的工具，如馬騾及各種的牲畜，及車輛船隻，也應當有詳細的調查和登記，並且要按時候檢視，假使有疾病損壞，不可讓人民隨便宰殺毀棄，應當督促加以醫治修理，至於船車的製造，更應注意其構造，在平時，可以應人民的需要，一到戰時，便可供給軍用，並需獎勵人民，努力牲畜的保護和繁殖。至於交通的人才，也應當有詳細的登記，例如於能駕駛汽車輪船馬車等人才，詳細調查，並且加以獎勵和栽培，一遇有戰事，各種交通工具及交通人才的徵發調用，纔能得心應手，不致留以資敵。

(二)現有國家交通工具的保護，如過境電話電線電桿公路以及橋樑的守護，地方政府應當督促各鄉各保各甲，嚴加注意，如有損壞，應即刻加以修築。

乙 經濟建設

在農村經濟崩潰的中國，人民不是輾轉溝壑，就是挺而走險，因此匪盜蜂起，這是經濟不建設，無以安內，因為財政的困難，各種軍事上的重工業，不得創辦，這是經濟不建設，無以攘外。從安內和攘外來看，經濟建設，都是很重要的。教養衛三項，在國防時期，雖以衛爲重，而養亦不容忽略。

經濟建設的基礎是甚麼？在中國建設第十四卷第二期有一編關於「國民經濟建設之具體意見」，討論經濟建設的基礎，很有見地。顧君說：「中國國民經濟的前途既是如此，達到這個前途

的方法怎樣呢？就是利用國內的天然物產，以民族生存的需要爲原則，具體說來，就是要使生產技術完全爲民族社會服務，並且是爲消費而生產，不是爲利潤而生產的。在如此原則之下，進而把工業與農業作一個不可分開的整計劃，發展中國國民經濟，因爲工業固可以改造農業的基礎，而農業又是穩固工業的柱石，所以我們主張在奠定中國國民經濟的新基礎，應樹立「工業綜合經濟建設」方克臻此。」

經濟建設有兩種：第一種，規模宏大，需要全國全盤的計算的，應歸中央。第二種，是比較易舉，地方的經濟能力可以舉辦的，應歸地方，愚意以爲以國防爲目的地方政府，應舉辦下列諸經濟建設：

(一)防除災害 天災給中國經濟損失的巨大，盡人皆知，無須詳述，經濟建設的第一步，就是防止災害的消極建設工作，防除的方案是：

- (1) 造林以防旱災
- (2) 築堤以防水災
- (3) 設昆蟲局以防病蟲殘害
- (4) 舉辦農業保險以防雹害畜疫

(二)移民墾荒 按中國面積與人口的比較，糧食生產應當可以自給，不過因爲荒地太多而耕地較少，所以釀成現時糧食缺乏的現象，我國現時各省荒地的面積，據二十四年申報年鑑，二

頁所載，五百六十七縣的統計，已有十一萬萬七千萬畝，其詳細統計有如下表所示：

省名	報告縣數	面積(單位畝)
江蘇	三五	一、〇二五、九〇三
浙江	三五	五六、八一九
福建	七四	一六、七七四
安徽	三七	四五〇、五四八
江西	四二	二三三、四四七
湖北	九	一、〇二七、〇六四
湖	八	三九四、三一三
廣東	一四	四、六九四、八六〇
貴州	八	一三、三〇五
山東	六五	九、一一八、六一〇
山西	一〇五	九、八六二、八五八
河南	七二	三三一、七七七
河北	六	三、〇八七、二四六
遼寧	六	一五、五一八、九五二
吉林	二七	一〇一、九六四、四九〇
黑龍江	五二	五七七、五八〇、〇〇〇
新疆	六	六、七八二
熱河	四	九、七四六、〇〇〇
察哈爾	四	五二〇、〇〇〇、〇〇〇
西康	八	四五六、六六一
綏遠	九	三、五六三、八三八
總計	五六七	一、一七七、三四〇、二六一

所以如將各處囚犯及流落都市的農民全令還鄉，可以把荒地使用起來，因此而使「地盡其利，人盡其用」，自然的增加了生產，而附帶又把嚴重工人失業問題也可解決了。

(三) 改用科學耕作方法 我國農業耕作方法，極為幼稚，農夫要非常辛勤勞力，纔得一飽，比較歐美以機器工作，有天淵之差。農村的工業也是如此，因此他們的物產商品有餘，而我國不足，我國的金錢流出，而外國的工業品、農業品輸入，國家怎麼不貧窮？農村經濟怎麼不破產？所以我國要竭力採取科學方法，利用機器耕種，並採購外國耕種機器，或加以改良，使適合我國耕地情形，而增加生產效率，這全在地方政府能否設法加以推行。

(四) 改良種子以增加生產 種子的良劣，影響農收極大，地方政府組織，應竭力從事研究各該地方動植物種子的改良，這種工作，定縣和中央農業研究所，都已有很好的成績。

(五) 創辦合作社 合作社有好多種，如消費合作社，生產合作社，各地方政府應當斟酌各地的情形，辦理各種合作社，人民可免受高利貸的剝削，又可以減輕消費，增加生產。

三 人才問題

中國現在所需要的「人才」是一個重大問題。關於人才最須注意的，就是人才的選擇和訓練，可分為政務人才的選擇，和軍事人才的儲備二種：

(一) 政務人才的選擇 各縣各省應該組織政務研究會，選擇比較有新科學智識的青年人，和熟識世故的老年人，而且均各

道德名望優良的，共同組織，討論研究地方政務的推行問題和方
法，及地方建設耕種事業問題，這些人一方面作學理方案的研究，
另一方面，又漸漸的讓他們實際參加行政的工作，縣長或長官從
旁加以觀察，如其操守可靠，才力優良，在省當縣長或省府職員出
缺的時候，在縣當科長科員或區長區公務人員出缺的時候，即用
這些人充補，這也是拔取真才的方法。這些人對地方情形熟識，再
加以訓練，於職務自能勝任愉快，比較剛出校門，而經普通高等考
試及格的學生，於實際事務要強得多。

(二)軍事人才的儲備。軍事嚴格來講，是屬於軍政範圍，而
不屬於地方行政的範圍，但是我們應當建設國防的地方政府，一
切設施應以國防為目的，而且軍事人才的儲備，不是絕對的軍事
範圍，所以作者認為討論地方行政的時候，軍事人才儲備的問題，
應在討論的範圍內。

關於軍事人才的儲備，在保甲制度一章內，作者於關於保甲
公約裏第三款有「關於全甲有特長者之調查，呈報及輔助發展
其特長事項。」這個提議的目的是在軍事人才的儲備。

人類的心理，是願意發展，和誇耀其特長的。這種心理在歷史
上來找，有很多著例。從現在的實際情形來觀察，也是如此。據作者

所知，福建內地的土匪，多是有特長的。有的號稱「神槍」，百發百
中，有的擅長製造軍械，匪中的一部份軍械，是由他們用人工澆造
供給。有的特別勇敢，可惜這班人才，中國政府一向不加以注意，調
查和訓練，他們爲着要誇耀發展其特長，加之以環境的驅使，竟流
入爲匪盜，以射殺官軍，綁擄人民爲能事。自民國七年到現在，正式
軍隊的勢力，全不能達到匪區，假使政府對這些人，能加以訓練，使
其特長——勇敢才智等等——能得發展，於國防上，是極大的補
助。

地方政府於凡有一藝之長的人，應飭保甲長切實調查，即有
鷄鳴狗盜的才幹，也應當具報，然後因才訓練，於射擊有專長的，可
以加以組織和特殊的訓練，一旦國家有事，立即可以召集，成爲國
防軍中的勁旅。於製造有特長的，可依照軍事上的需要，與軍事當
局合辦訓練所，以發展其專長，於戰爭時，製造軍需品或防毒面具
等等。而有鷄鳴狗盜的特長的人，可以使訓練成爲人才，於戰爭時，
可以司管探聽軍情地勢的工作。於繪畫有專長的人，可加以訓練，
成爲戰爭時司管假裝，以避免敵軍空軍襲擊的工作。總之，凡有專
長，都當因才利用，使野無遺才，有這樣的方法和組織，纔可以談全
國總動員。

大道月刊

第六卷 第五期

實施地方自治應走之途徑	羅時雍
中國社會發展停滯之研究	陳時雍
中國農民經濟狀態及其發展趨勢	任 岫
民權主義與地方自治(續)	廖兆駿
中國綿紗業的危機	李龍
現代的空軍	范鈇峯
中國鑛業之現狀及將來	劉君實
華北日領武官會議之檢討	丘致倫
從貿易上觀察我國經濟之實況	章玉屏
中國蠶絲業之衰退化及其實況	華挺暉
「二·二六」事變與日本法西斯主義之動向	麥 倫
西班牙內戰與歐洲政局之危機	審志豪
列強軍備之現狀與軍事預算	羅星光
波蘭新憲法之我見	趙仲湘
法領印度支那之僑戰况	李 拔
日本貿易逆轉之原因	郭君實
英國法西斯主義概述	郭真如
美總統羅斯福政策之總決算	張惠民
我國中央銀行發展之新階段	方兀紀
世界弱小民族解放運動一瞥	萍影女士
英日在澳洲的抗爭	魏谷聲
以德粵協定為中心地歐洲列強的對立	趙俊生譯
玉册子	編 者
一月以來國際要聞	編 者
一月以來黨國大事紀	編 者

零售三角 預定全年三元
半年一元六角

編輯發行所：

南京洪武路二百三十號

大道月刊社

民族雜誌

第四十卷



警察月刊

第四卷

華北當局應採的態度	陳公博
「中日關係再檢討」的檢討	何炳賢
美國總統選舉之前瞻	劉心顯
列強的軍備競爭與其經濟影響	唐崇慈
日本廣田內閣之國策審議案	吳叔和
我國地方行政動向論	尚靜波
中國勞工福利事業之現狀	吳至信
列國在華領事裁判權之過去與現在(中)	曾 特
孫子兵法今釋	邱祖銘
歐洲大陸歷代名人之分佈	嚴繼光
經濟法則概念之發展	劉聚敖
道光朝之禁煙運動(上)	王明綸
定價每冊二角 半年一元一角 全年二元	
上海北蘇州路一〇四〇號五樓	
民族雜誌出版社	
六三紀念訓詞	蔣委員長
警察行政與地方自治	吳鐵城
怎樣體念這次集中訓練的意義和使命	蔡勁軍
服從命令遵守紀律的要道	蔡勁軍
我們所應注意的兩件事	蘇理平
論 著	
中國經濟統制弊中之警察取締問題	葉樂羣
犯罪責任能力鑑定之研究	何效文
警察對於漁區民團組織訓練應負之使命	喬 林
警察人事管理	黃振譯
中國防空建設的基礎	左 源
法規 統計	

上海市公安局編印

建國月刊

第十五卷 第三期

插圖 譚祖庵先生上總理書	邵元冲
孔子之民生哲學	高良佐
紀念中華革命黨二十二週年	宋漁父遺著
間島問題	蔣紹炎
西班牙將為蘇俄之續乎?	董汝舟
業團國家奧地利及其政情的剖析	陳毅夫
鄉村建設為國家經濟建設必由之路	朱俊臣
民衆教育與非常時期	如 之
察哈爾省之經濟	郭景隆
西北社會風俗概述	
英國的公務員制度	
每冊大洋二角 預定半年一元一角 全年二元	
建國之路	三角
心理建設論	五角
軍國民詩選	三角
興中會革命史要	四角
愛國教育	四角
西北隨軼記	一元八角
民族正氣文鈔	四角
俞大猷感繼光詩文鈔	四角

南京成賢街安樂里五號

建國月刊社出版

市政評論

第四卷第十期

廿五年十月十日出版

對於縣市分治的一個意見
 縣市分治問題與縣市政計劃
 美國城市之消防
 首都增設電車之商榷
 大阪市教育社會及衛生一瞥
 上海市公共租界人口研究
 上海公共租界的地價與地稅
 蘇州之消防設備概況
 舊都文物整理一期工程報告
 一月來市政紀要
 編輯後記

定價：零售每冊六分 全年六角
 杭州將軍路治豐里六十三號
 市政評論社出版

江康黎 殷體揚 馮秉坤 沈榮伯 殷體揚 顧執中 洪瑞堅 費一南 編者 何開鎔 體揚

法學叢刊

第四卷 第六期

刑法第六十一條與刑事訴訟法第三百六十八條立法旨趣之衝突
 論著 蕭晉德
 建立中國本位新法系的兩個根本問題
 劉陸民
 自然犯罪論
 Chaco著 許鵬飛譯
 辯護制度之研究
 中村宗雄著 愚公譯
 波蘭債務法(續)
 舒承獻譯
 日本商法修正法案(三續)
 劉錡譯
 所得稅暫行條例
 所得稅施行細則
 民事判例要旨
 刑事判例要旨
 行政判例要旨
 解釋例要旨
 附錄
 送江總社長出席國際律師協會並遊歷歐洲各國序
 北平律師公會為催定冤獄賠償法代電三件

定價：每冊三角 全年三元六角
 寄費每冊二分
 總發行所 南京豐書門三路里
 中華民國律師協會
 法學叢刊社

新北辰

雜誌

第二十二卷 第十期

定價：半年一元 全年二元
 北平迺茲府四十六號新北辰雜誌社
 光啓學會發行

政治哲學之探討
 古代一般的國家觀與基督教的國家觀
 E. Maginn 著 沈會安譯
 美國共和民主兩黨競選政綱及其與我國之關係
 李星川
 中國民族身體健康問題
 潘朝英
 北平私塾的研究
 單維藩
 留學歸國一年後橫濱漫言
 吳叔班
 福利堡印象記(續)
 袁淵
 文藝
 亡國之後
 法國 R. Bazin 著 吳仁佩譯
 消息
 附錄
 天主教與中國
 于斌

會計雜誌

第八卷 第四期

廿五年十月一日出版

零售每冊四角
 全年十二冊預定四元
 郵費國外每冊二角五分

會計叢書

中國合作社會計論
 章鼎時 程養廉
 農村合作社會計制度設計上之若干問題
 王文鈞
 電氣事業會計中線路資產處理方法之商榷
 楊濤
 內部牽制組織論(續完)
 李安素
 資料 安徽省農倉及縣農倉會計制度
 謝允莊
 資料 太原西北實業公司統一所屬各廠會計組織之概況(續)
 胡景澐
 附載 二十五年高等考試會計審計人員臨時考試第一試題
 軍事委員會資源委員會會計人員考試試題
 改良中式簿記概說
 定價二元
 改良中式簿記實例
 定價八角
 改良中式簿記論集
 定價五角
 成本會計綱要
 定價一元五角
 決算表之分析觀察法
 定價二元
 英美會計師事業
 定價二元四角

上海愛多亞路一二三號三樓 徐永祥會計師事務所出版部發行

現代青年 第四卷 第六期

插圖四幅
蘇聯之青年軍事訓練
青年消息集錦
青年與軼事
青春期的生理現象與衛生問題
給有志拜訪農民的青年
現代知識
德意志的土血主義
安徽省立池州師範學生生活
安徵省立池州師範學生生活
青年問題解答
蘇聯之夏
齋夫回想錄
西班牙內戰日記
關於中國歷史上的正統理論之管見
歷史在譏笑
青年與求學

錢品球 李野曲 孫明夫 林君者 鍾時零 編者 金羊者 金生者 呂生者 方者

每期另售一角
預定全年二元
北平宣丙抄手胡同
現代青年社發行

大路 週刊

第十二卷 第二十一號
廿五年十月廿二日出版
價目另售四分
全年一元五角
半年八角
發行所：西安長巷後巷
大路週刊社

倫敦先驅報記者訪問張副司令記
時事短評(四篇)
新聞界之新聞
讀京滬各報對中日關係之共同宣言
抗戰情報(四篇)
九一八(豐台事件實情(北平通訊))
五年以後又怎樣
怎樣(除排日之根本原因)
讀張學良將軍談話
戰門? 屈服?
冀東偽區的素描(天津通訊)
論新文學運動的現勢

記者 邱丘
楊家清
頌心梅
梅心梅
余熹
成平

時論

旬刊 第三十八號

南京鐵管巷四
達里十八號
時論旬刊社
發行

短評

紀念國慶感言
有田對滬案之評論
英報對滬案之評論
顯微鏡下
某方對華北新經濟政策
某國人對中國吸毒者的分類
形勢的演進
某方搗亂的形勢
歐局之新動態
日軍對蘇聯軍力之分析
日本軍需工業的現勢
德國的經濟備戰及其影響
西班牙內戰之由來及其國際關係
由綏東危急談到西北建設的迫切
彌漫世界中的經濟統計
實地
編後

李光霞 徐昌譯 楊卓偉 邱賢傑 島民 關星三 徐克已 徐蔭祥

工讀半月刊

第十二期
二十五年十月
十五日出版

半月時事
專論
二次大戰的恐怖
解決中國農村問題的方策
出版研究
徐海的新聞事業
圖書館
出席中華圖書館協會第三屆年會報告
文藝
龍王頭

第五卷 第三十九期 合刊

晨光

週刊

二十五年十月十八日出版

紀念國慶的意義
中日問題最後的關鍵
怎樣紀念今年的國慶?
法國貨幣貶值及其影響
獨裁政治與專制政治的區別
關於人類起源問題幾種科學上的考證
論中日調整國交關係
近年我國銀行業之檢討
中國教育之回顧與前瞻
徐姚鹽民生活素描
國慶
秋
南湖
南湖
顧元
邵元
顧元
邵元
王醒
孤鴻
董乃正
戴介民
錢萬鑑
方沛雨
周學謙
洛學謙
董樹耕
李善娟
慧元
顧元
邵元
顧元
邵元
定價：每份三分
全年六角
成都文殊院巷十二號
民間意識社

民間意識

第三卷 第十五期

要目

救亡與從政在行動上的邊際問題
老不經濟史與民族發展之檢討
西康德格土司政治形態的近代研究
殖民地演化的三部曲
衣冠上國乎衣不蔽體乎
放賬日記
四川工商社會苛捐雜稅再板序

雙巴特
桑三無
仲仲無
仲仲無
三三無
達夫無
孔丘

定價：每份另售大

洋八分

地址：上海浙江路

二三五一號

汗血週月刊

歡迎訂閱

本刊定戶注意

定戶諸君：如有更改地址，查詢事項，請開明下列各條，俾便檢查，否則恕難照辦。

- (一) 定戶姓名
- (二) 詳細地址
- (三) 定單號數
- (四) 定閱日期

此項物件請寄上海白克路同春坊卅七號汗血書店

茲附上郵銀圓角分訂閱

汗血刊年份請自卷期起照下列詳細地址按期寄下為荷

此致

上海白克路同春坊卅七號

汗血書店 台照

年 月 日

啓

姓 名	寄刊地址 <small>國外請中西文並列</small>
<small>(省縣請詳寫明)</small>	



優待券

憑此券直接向本店訂閱全年，可享優待利益：

- 一、汗血月刊全年十二冊，連郵僅收二元。
 - 二、汗血週刊全年五十冊，連郵僅收一元二角八分。
- (代定處所無效)

汗血

月刊

歡迎分銷

本店發行
之各種刊
物，內容
精闢，編
排新穎，
售價低廉
，由撰稿
以至發行
，無處不
以讀者福
利為前提
，現定戶
激增，銷
數日多，
本店為便
利讀者購
者購買計
，擬廣設
分銷處，
倘蒙擔任
代售，請
即來函接
洽。

(詳章承索即寄)

汗血書店啟

已設分銷
及代定處

江蘇省

上海

開明書店

新中國書局

生活書店

時代圖書公司

上海雜誌公司

作者書社

光明書局

華通書局

羣衆雜誌公司

中國圖書雜誌公司

中國雜誌社

大公報代辦部

大新書店

永華書店

真茹

南新書店

江滬

復新書店

吉士書店

南京

新生命書局

立達書局

正中書局

中央書報社

大中書局

中央書局

鍾山書局

維實書局

育英書局

文華書局

交通書局

小說林協記書社

世界書局

錦南書報社

常熟

常熟書店

振華公司

東華書局

中央書局

正中書局

大同書局

教育書局

世界書局

新生書局

徐州 徐州廣告社

廣東省

淡水 淡光書局

瓊州 文教書局

廣州 上海雜誌公司

汕頭 南光書報社

福建省

福州 新民書局

廈門 中外文具社

建甌 開明書店

世界書局

山東省

濟南 濟南雜誌社

李平 申報分銷處

河北省

天津 直隸書局

河南省

開封 四方書報雜誌公司

鄭州 中華書局

怡和報社

中華報社

南陽 歡呼林雜誌社

洛陽 協通派報社

四川省

成都 開明書店

現代文化社

北新書局

北新書局

開明書店

民衆書報社

益民圖書社

今日出版合作社

中國圖書雜誌公司

廣智書局

廣漢 廣智書局

嘉定 開明書店

自流井 興華書社

漢口 生活書局

武昌 現代書局

濟世堂興記藥房

新光書局

新生命書局

誠信雜誌推廣所

北新書局

宜昌 新生書報雜誌社

南昌 大東書局

九江 大東書局

太原 覺民書社

雲南 雲嶺書店

安徽省

安慶 世界書局

蕪湖 科學圖書社

陝西省

西安 西安派報社

商縣 天津大公報分處

隴縣 西北派報社

臨潼 西北派報社

湖南省

長沙 金城圖書公司

湖南教育用品社

綏遠省

綏遠 綏遠新聞社

甘肅省

甘谷 中國雜誌

天水 中國日報

中國日報合作社

新加坡

啓華公司

華新書局

古巴

民聲日報

安南

美羣印務局

中華郵政特准掛號認爲新聞紙類 汗血月刊 國民政府內政及中央黨部登記

第八卷第二期

中華民國廿五年十一月一日發行

定價

每月一冊 一日出版 全年十二冊	訂購辦法	冊數	價目	郵費
	零售	一冊	二角	
預定全年	十二冊	二元	三角	國內及日本
			九角六分	澳門香港
			二元四角	國外

郵票代價十足通用

廣告刊例

等第	地位	全	半	四分之一
特等	底封面外面	八十元		
優等	前後封面之內面及對面	六十元	卅二元	
上等	圖畫前後及正文首篇對面	五十元	廿八元	十八元
普通	首篇以外之正文前後對面	四十元	廿四元	十五元

詳細廣告刊例承索即寄

編輯兼發行人 劉達行
 總發行所 上海白克路同春坊三十七號 電話九五九四二號
 特約發行所 南昌中山路三六八號
 印刷者 汗血書店
 分售處 各埠大書店

汗血月刊社徵稿條例

一 本社專以研究批評現實政治問題並求其體解決方案鼓吹實踐精神爲主旨竭誠歡迎海內外學者發表意見其範圍如下

- 1 現行政治制度之利弊
- 2 歷代政治之得失及其教訓
- 3 政治上種種習慣之研究及改良方法之探討
- 4 各種實際問題發生之因果及改進方案
- 5 建設新中國之具體方案
- 6 各省現實政治之研究與批評
- 7 中國政治與國際關係
- 8 各種政治上之教訓與先例
- 9 各種國際政治問題之分析
- 10 各國歷代政治家之政策手腕及其影響
- 11 其他有關係政治運川之材料
- 12 介紹各國歷史政治上偉大人物之事蹟
- 13 政治上有趣味的軼事
- 14 各種調查統計之搜集
- 15 鼓勵實幹硬幹快幹的精神

本刊文字重實際問題的研究
 本刊內容分汗血論壇重要論著政策方案譯述調查政治家傳記汗血故事汗血文藝等欄
 凡經審定登載之稿件酌致現金報酬(但已在他處發表者恕不致酬)

甲 以字計者每千字自三元至十五元
 乙 以篇計者每篇自五元至五十元

來稿以每篇自三千字至一萬字長爲限文字過長者不收專著另議
 稿金自發表後於每月月底致送
 來稿請用格紙書寫加新式標點如係翻譯須附寄原著或將原著人姓名出版年月及地點詳細註明亦可
 來稿如不願增刪修改者須先聲明一經本社刊載版權歸本社所有
 來稿署名應作者自便但須將真姓名及通訊處寫明以便致送稿金凡須將原稿退還者須預先附足郵費否則無論登載與否概不退還
 來稿請寄上海白克路同春坊三十七號

兩大大雜誌

研究批評實現政治問題

並求具體解決方案鼓舞實踐精神

汗血
週刊

汗血
月刊



每星期日出
版全年五十
冊零售每冊
四分預定全
年連郵一元
五角

每月一日出
版全年十二
冊零售每冊
二角預定全
年刊費二元
郵費三角

全國各地郵局均可免收匯費代定本刊

上海
汗血書局
發行

新縣政研究

【訂止四版·全書一册·實價國幣八角·函購郵費加一】

本書用實際理論敘述中國的縣政應怎樣的革新，同時更說出怎樣推動新縣政的實施，對於各種方案的商榷，官吏貪污的原因及其補救的方法，新賦附加與會計，種種實際問題的探討，無不推陳出新，切合實際，後附「新政為真」及「名著專載」尤為不可多得之材料，無論縣政府區公所人員以及一切行政機關各職員，均不可不備一册也。

田賦問題研究

【全書二册·實價國幣一元四角·外埠函購加郵費一角六分】

我國田賦情形，紊亂已極，積弊之深，更令人咋舌不下。農氏於敲吸之下，早已聲嘶力竭，政府對此問題，也弄得糊塗無頭。本店有鑒於此，特約數十位對於田賦問題，有研究的專家，乘其心得與經驗，編成本書問世。對於田賦問題的變態情形，都依據正確之理論，正本清源地提供各種整理方案，實為今日研究田賦問題者不可不讀之好材料，而親民之縣長區長及一切從事徵收田賦工作者尤不可不備。

糧食問題研究

【全書一册·實價國幣七角·外埠郵購另加郵費二成】

「民以食為天」，「足食足兵」為強國之基礎。在平時是如此，一到戰時，糧食問題更形嚴重，無論兵器戰術如何強銳，糧食不足，結果還是失敗！糧食問題既是如此重要，而我國處於非常時期，對於糧食問題的研與準備，那更是急不容緩的事了。本書對於我國平時戰時糧食的統制，問題，糧食缺少原因和救濟方策，糧食自立問題的過去未來，均有論列，為今日我國有識者所必須知道的常識。

卷8第
期3第

號月二十

汗血月刊

國防專號 (三)

國際戰爭的形式
已被時代改造過了

偉大民族的生命

全靠國防事業支持

抽驗全部國力

無疑地要拚着汗血來完成這個把握

上海
汗血書店
發行

地址：上海白克路
同春坊卅七號
電話：九五九四二號
電報掛號：六〇六四號

新縣政研究

[一 加費郵購函角八幣國價實·冊一書全·版四正訂]

多切加同
關各合實會計
職員之材隊計
均無領實史
不論「新政食
備政府問題及
一區公所及名
切人員專著
行以及一切
政不可不備也。

要目

◎序言 推進新縣政的今後動向 劉百川
◎研究計畫 新縣政之原因及其補救 李國維
◎田賦附加費之理由及其補救 朱傳能
◎新縣政之行政組織 莫寒屏
◎新縣政之財政與會計制度之擬議 復亞平
◎新縣政之訓練 諸君雨
◎新縣政之實施 徐錫勛
◎新縣政之批評 楊君培
◎新縣政之訓練 孫石生
◎新縣政之實施 何勇仁

◎江蘇省政之改進 熊式輝
◎安徽省政之改進 楊永泰
◎浙江省政之改進 金井塘
◎江西省政之改進 張厚瑛
◎福建省政之改進 汪家培
◎廣東省政之改進 汪家培
◎廣西省政之改進 汪家培
◎雲南省政之改進 汪家培
◎四川省政之改進 汪家培
◎陝西省政之改進 汪家培
◎甘肅省政之改進 汪家培
◎青海省政之改進 汪家培
◎寧夏省政之改進 汪家培
◎察哈爾省政之改進 汪家培
◎綏遠省政之改進 汪家培
◎熱河省政之改進 汪家培
◎遼寧省政之改進 汪家培
◎吉林省政之改進 汪家培
◎黑龍江省政之改進 汪家培

糧食問題研究

【全書一冊，實價國幣七角，外埠郵購另加郵費一成】

「民以食為天」，「足食足兵」為強國之基礎。在平時是如此，一到戰時，糧食問題更形嚴重，無論兵器戰術如何強銳，糧食不足，結果還是失敗！糧食問題既是如此重要，而我國處於非常時期中，對於糧食問題的研究與準備，那更是急不容緩的事了。本書對於我國平時戰時糧食的統制問題，糧食缺少原因和救濟方策，糧食自立問題的過去未來，均有論列，為今日我國有識者所必須知道的常識。

田賦問題研究

【全書二冊，實價國幣一元四角，外埠函購加郵費一角六分】

我國田賦情形，紊亂已極，積弊之深，更令人咋舌不下。農民於敲吸之下，早已聲嘶力竭，政府對此問題，也弄得爛額焦頭。本店有鑒於此，特約數十位對於田賦問題素有研究的專家，秉其心得與經驗，輯成本書問世。對於田賦問題的變態情形，都依據正確的理論，正本清源地提供各種整理方案，實為今日研究田賦問題者不可不讀之好材料，而親民之縣長區長及一切從事徵收田賦工作者尤不可不備。

汗血叢書

- 再版
 幹……………每冊實價三角
 墨索里尼傳……………每冊實價三角
 德意志的復興……………每冊實價二角
 中國經濟……………每冊實價三角
 四版
 新縣政研究……………每冊實價八角
 新出
 糧食問題研究……………每冊實價七角
 田賦問題研究(上下)……………實價一元四角(二冊)

汗血月刊

啟事

汗血月刊『禦侮抗戰』專號繼續徵文

啟者：本刊國防專號(一)(二)(三)期，已定本年十二月出齊，茲因敵騎穿越越城，寇機飛攻綏察，擄組周旋，支蔓日多，忍恥既難求全，階亡必須決誓，本社爰遵「揮汗求生，流血衛國」之微旨，擬繼續「國防」專號第四期之後，出「禦侮抗戰」專號一期，集碑思竭慮之熱忱，下焦土禦侮之決心；復興「二八」抗戰精神，解脫四萬萬奴隸運命；尚希各名家不惜瑣珠，惠寄鴻篇，同人桴鼓傳檄，敬候藝林握戈國士！

- (一) 文題集中禦侮抗戰，凡經濟，政治，文化，民運等，均可著筆。
- (二) 文體不拘文言白話，論文注重踏實方案，紀事報告注重系統組織，詩歌注重雄偉慷慨(能附樂譜圖片更佳)。
- (三) 除特殊文獻外，文長每篇請勿過萬字。並用有格騰寫。
- (四) 文稿一經刊出，即奉酬現金。論篇不論字。
- (五) 惠稿請於本年十二月底逕寄上海白克路同春坊三十七號汗血書店收。

汗血月刊社編輯室啟

上海白克路同春坊三十七號
 電話九五四二號 電掛號六〇四號

汗血小叢書

- 三版 民族英雄評傳
 秦始皇之民族的功業……………實價三分
 漢武帝之批判……………實價四分
 留胡節不辱的蘇子卿……………實價三分
 唐太宗之精神及其事業……………實價六分
 中國軍神岳武穆……………實價六分
 抗金護宋的民族英雄李綱……………實價四分
 縱橫歐亞的成吉思汗……………實價四分
 史可法的精神與事業……………實價四分
 平倭名將戚繼光之生活批評……………實價三分
 復興意大利之三傑……………實價一角
- 三版 實幹人物
 管仲……………實價七分
 商鞅……………實價六分
 謝安……………實價六分
 王安石……………實價七分
 王陽明……………實價六分
 曾國藩……………實價一角
 卜克華盛頓……………實價一角
 希特拉成功史……………實價一角八分

上海汗血書店

發行

地址 上海白克路同春坊三十七號



汗血月刊

第八卷 第三期

中華民國廿五年十二月一日出版

國防專號 (三)

刊前

每一個國民都成為戰鬥單位

劉百川

插圖

日俄戰爭留影

日本野戰炮兵隊在冰天雪地中作戰情形

日軍在馬耳山的防禦線

日軍重炮隊進攻之一幕

俄軍所築之地窖

激戰中之野炮隊

俄國軍官赴陣地視察

我國開原附近之橋樑被炸斷

日軍炮車被俄軍炸燬

論著

國防教育的檢討

徐階平(一一九)

教育的效能 國防與教育 國防教育與一般教育 國防教育的意義和重要

國防教育實施目標 國防教育實施原則

非常時期之宣傳政策

皮宗明(二一〇)

宣傳工作於國防上之重要 宣傳的種類和目的 攻擊宣傳 防禦宣傳 國內的宣傳 國際的宣傳

中國公用事業之現階段

歐陽竟成(三一四)



電氣事業 市內電話 自來水 煤氣事業 公共汽車 船舶運輸 民用航空

——實例——

各國農業統制之國防化……………錢君偉(五—五)

各國市營公用事業及其取締與監督……………陳業裕(五—三)

各國市營公用事業概況 公用事業之取締與監督 我國公用事業監督制度

——方案——

國防農業統制方案……………徐鈞達(五—八)

農業土地之統制 農業勞動者統制 農業生產資本之統制 農業物產流通與積藏統制 農業統制機關之組織

農業生產技術之統制……………林慶雲(七—九)

增進生產率之方法與政府統制(品種改良與分配統制 栽培方法之研究與推行 病蟲害之防除 肥料之統制 農業機械供給政策之樹立 水利建設之統制 主要農作物之改進計劃) 農業建設技術之合作 農村生產合作之推廣

公用事業統制方案……………李明鎧(三—二)

平時統制(設施的統制 技術的統制 價格的統制)非常時統制(燃料統制 動員後的人力統制 技術的改進 戰時公用品應用統制 統一組織)

非常時期地方治安……………鄭肇(二—四)

清查戶口 編組保甲 組織壯丁隊 訓練團隊 嚴密警隊 嚴密警戒 設備交通及通訊機關 建築碉寨及障礙物

全國最完美最大
服務最忠實最廉快

首推

華豐印刷鑄字所

註冊商標

營業種類

承印：書籍雜誌
發售：中西鉛字
精製：各種銅模
攝製：銅版鋅版
製造：印書機器
經售：五彩油墨
代辦：國貨紙張
兼售：美術卡片

無有線電 二二二二號

最新

出品

「真宋字」搜集各種
宋精葉本用照相術依原
本拍攝由名師彫製真宋
活字字體秀美無與倫比
「楷書字」楷書活字
由名書家書寫用最新法
彫製字體活潑端莊現有
大小六種售價特別低廉

- ▲總發行所 上海浙江路五三六號
- ▲總工廠 上海滬西林肯路一百號
- ▲南京支店 南京洪武路二二八號
- ▲杭州支店 杭州青年路二號
- ▲漢口支店 漢口北京街智民里三〇號

一專覽號

汗血月刊

民國保甲研究專號
文化剿匪專號
新生活運動專號
國民經濟建設專號
民族英雄專號
意德法西斯研究專號
各省現實政治調查專號
各省現實政治調查專號
幹的江西專號
勞動服務專號
國民體育論著特輯
出版事業專號

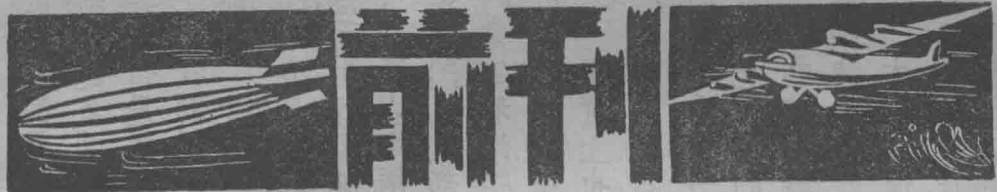
集下果上

第一卷九月十五日出
第二卷一月十四日出
第三卷一月十五日出
第四卷一月十五日出
第五卷一月十五日出
第六卷一月十五日出
第七卷一月十五日出
第八卷一月十五日出
第九卷一月十五日出
第十卷一月十五日出
第十一卷一月十五日出
第十二卷一月十五日出
第十三卷一月十五日出
第十四卷一月十五日出
第十五卷一月十五日出
第十六卷一月十五日出
第十七卷一月十五日出
第十八卷一月十五日出
第十九卷一月十五日出
第二十卷一月十五日出

新縣政研究專號
實幹政治史特輯
中國更新新專號
制裁漢奸新專號
戰時糧食問題專號
整理田賦專號
各省田賦整理專號
防私貪污專號
走私問題研究專號
各省推行民團保甲實況專號
國防專號
國防專號
國防專號

第五卷八月一日出版
第四卷九月一日出版
第三卷一月一日出版
第二卷一月一日出版
第一卷一月一日出版
第六卷一月一日出版
第七卷一月一日出版
第八卷一月一日出版
第九卷一月一日出版
第十卷一月一日出版
第十一卷一月一日出版
第十二卷一月一日出版
第十三卷一月一日出版
第十四卷一月一日出版
第十五卷一月一日出版
第十六卷一月一日出版
第十七卷一月一日出版
第十八卷一月一日出版
第十九卷一月一日出版
第二十卷一月一日出版

上海 汗血書店 出版



每一個國民都成為戰鬥單位

劉百川

綏遠軍事是民族戰爭的導火線，無論何人諒必都是這樣地預想着。當然的，綏遠軍事，任從何方去推測，雖然某方仍然是高唱着親善提攜，雖然某方仍然是不放棄積極的外交活動，雖然某方外交發言人仍然聲明着與他們無關，但黑幕下的事實總是事實，這種事實就是促進民族抗戰進展的因素，而使綏遠軍事前途有意外的開拓。

把敵人的野心和我們的決心，放在一個平面上去檢視，便知道雙方都已經如鐵石般的建立着。雙方對於戰事前後的考慮以及類似軍事行動的技術，無疑地都各盡其道，在精密計劃着和準備着，尤其是民族間各自的自信心，將推動一切投到戰鬥的懷中，而以拚命後的和平為歸結。

立身在東亞的各大民族，構成各自森嚴的壁壘，侵略，抗戰，猜忌，仇視，早已成爲不可彌縫的缺陷，這些與其說是經濟的唯物的關係所構成，不如說是各民族間固有文化所育成的惡果，而綏遠軍事的前因後果，也便由此鑄定，這是由文化到武化所必經的路程。

有許多人對綏遠軍事的推測，是那樣的斷定，他們以爲綏遠軍事的成因，完全建築在某方軍閥的勳章觀念和某方財閥的金錢迷夢之上，其餘的羣衆的某一部分却是和平的驕子，並不願，或者並未想及來蠶食鯨吞着偌大的中華民族。因爲有這一部分和平使者，那麼抗戰前途或者不至像現時所想像的那樣殘酷。好多在文化上有地

位的人，都憑着這種錯誤的感覺，下過一番苦功，如胡適之的與××通信，如成都暴動事件發生後，各地新聞記者團體的宣言之類，這些行動，誰能說不是冠冕堂皇的行動，誰能說其中含有多少的畏葸成分，其實這是錯誤的。

我們不是說，從片面的觀察，別人的民族內沒有酷愛和平的人，或者其數量並不在少數，可是從整個的各個民族文化去觀察，在他們的整個動向下，無論某一分子是極端的和平者，也都各自保存有戰鬥的力量，尖銳的刀鋒，和光滑富麗的刀柄，當它作一把武器去使用的時候，我們不能夠叱罵刀尖的殘忍，而歌頌刀柄的慈祥愷悌。

所以在兩民族對壘的辰光，無事忙地去估計別民族的心理成分，替他們作無謂的區分，說某部分是戰鬥員，某部分不是戰鬥員，這些都是不澈底的國防工作，至低限度也有減低自己國防上心理預算的危害，看清這一點，那麼，對於現時的已發動的民族戰爭，我們無疑地要訓練每一個國民，使他都成戰鬥單位，這才是切合目前環境需要的國防計劃。

事實上也是這樣，兩民族的直線戰，遲早將成爲兩民族以上的多角形戰爭。因爲在世界各民族中，心理上早已各自決定和準備着，歐洲西班牙的內戰，其公開之秘密的內幕，與綏遠勤匪軍事的公開之秘密的內幕，任他天南地北地表現着不同的形式，歸根結底終是一件事，都有密切的關連，即所謂全世界早已準備的民族文化之戰。

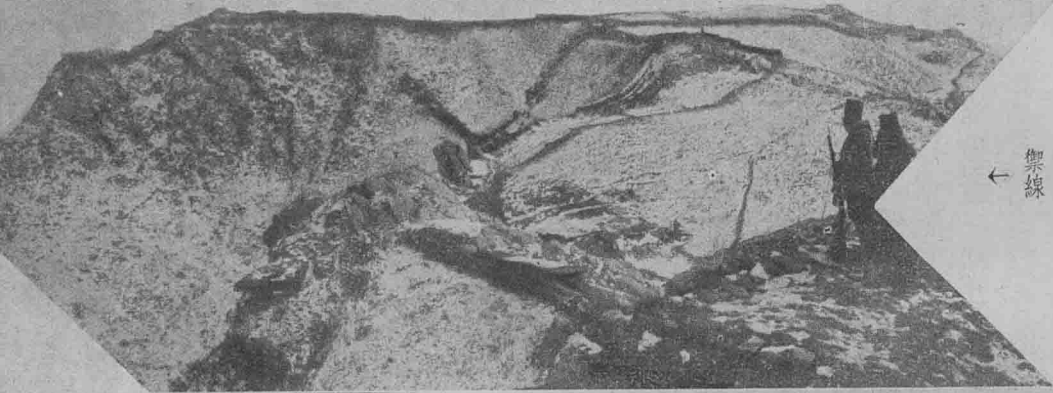
在這個時候，若不訓練每一個國民，都使成戰鬥員，那便不能負擔這種偉大戰爭的使命和任務，而其訓練方法，即爲使全民族的生活，都戰鬥化——即國防化。

本刊不憚煩地續出國防專號至三期，其主要意義，即在如何建立全民族戰鬥生活的重心，我們相信，要使全民族生活戰鬥化，就必然的要藉各種國防事實去推進，去統籌，不然便是一句空話，現時絕對不是說空話的時候。

→日本野戰砲
兵隊在冰天雪
地中作戰情形



← 日軍
在馬
耳山
的防
禦線



日俄戰爭留影 (一)

→ 日軍
重砲
隊進
攻之
一幕



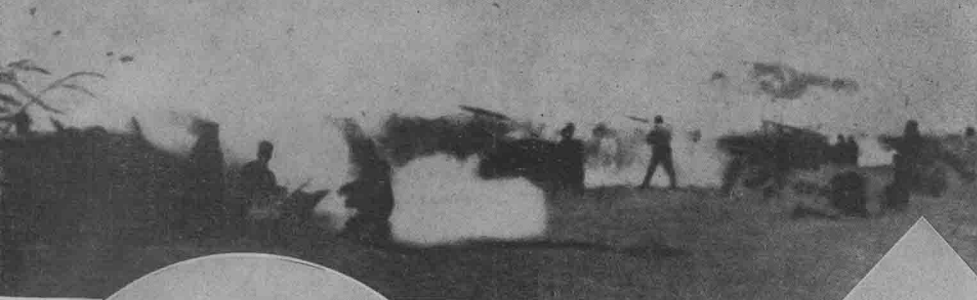
← 俄軍所築之地窖



日俄戰爭留影

(二)

激戰中之野礮隊



我國開原附近之
橋樑被炸斷←



←俄國軍官赴
陣地視察

日軍
礮車
被俄
軍炸
燬↓





國防教育的檢討

徐階平

- 一、教育的效能
- 二、國防與教育
- 三、國防教育與一般教育
- 四、國防教育的意義和重要
- 五、國防教育實施目標
- 六、國防教育實施原則

一 教育的效能

教育是有效能的，施之以教育，必有相當的效果可見，我們應該這樣說。教育是什麼呢？桑戴克教授說：「凡足以影響一個人與其世界的相互關係的任何改變，都是教育範圍以內的事。」又說：「人生的技術與希望，是在改變世界，使來者優於往昔，就是說使一切事物不論其為動為靜，為一己，抑為他人，都較前更有利於人生的目標。」見桑戴克蓋次合著：教育的基本原理（Elementary Principles of Education），可知教育的意義就是改變，就是使人類對於自身或對於外界有適宜的改變，以求更適合於人生的需要及公眾的福利。

不過，教育所表現出來的改變的效能，如果僅僅辦到使兒童或成人成爲完人，而得到身心之充分的發達，還不能算是盡了現代教育之能事。我們應該這樣的考慮到：個人身心的發展是有什麼最高的目標？教育應該在最高的目標之下進行，才可遂行教育的最高的任務。

在這第二次世界大戰的前夕，國際關係極爲複雜，國際競爭極爲激烈，明爭暗鬥，鉤心鬥角，猶如生物的生存競爭一般。故欲立國於今日之世界，必須有強固的立國基礎。立國的基礎是什麼？那便是受到相當教育的國民。國民是國家的要素，國民的教育便是立國的基礎。教育的目的要養成健全的國民，而爲國家有用之人。所以我們要儘量發揮教育之最大的效能，使爲民族復興之基礎。

二 國防與教育

一個國家的生存，一定要具有自己防衛的力量，以防禦外侮的侵襲，這種自己防衛的組織與力量，便叫做國防。沒有國防，或沒

有充實的國防的國家，是難免要爲人侵略或踐踏的。目今國際間的一切角逐，完全是「力」的表演，是「力」的競賽，有人力，羣有羣力，國有國力，集個人之力而有羣力，集許多羣力就是國力，故欲培養國力，以發奮圖強，則如何培養個人的「力」是很急切的問題。所謂「力」的培養工作，可分爲智力與體力兩部份，完全有賴於教育的實施。依此可知教育實爲國防設施之基礎。

現在國際間侵略的方式很多，所以抵禦防制之侵略的途徑，亦有種種，針鋒相對，於是乃形成形形色色的國際戰。最主要的國際戰及其國防，約有下列四種：

(甲)軍事戰。這便是一般的所謂國際戰爭，便是交戰國雙方各以其陸海空軍的實力，角逐於疆場，侵略者固靠着其強勢的軍備武力，而防禦之道也只有靠着軍備武力。

(乙)政治戰。軍事戰之外，侵略者還很善用其政治上「合縱連橫」的手段，運用外交上的引誘與威脅，而實施其侵略的慣技。防制的方法端在聯絡「與國」，聯絡互以平等相待之弱小民族，共同奮鬥。

(丙)經濟戰。這便是普通所謂經濟侵略，帝國主義國家每以其大量的過剩的生產品向別的國家去推銷，去尋覓其市場，許多歷史上有名的戰爭，都是由於爭奪商品推銷的市場而起。這種侵略，表面上不着痕跡，說起來是通商貿易，表示友好關係，實則如

吸人之血，大有殺人不見血之勢，最令人可怕。被侵略者則唯有利用關稅壁壘與貨幣政策，以相抗禦。

(丁)文化戰。這更是無形的一種侵略，就是侵略者利用文化上，如教育，如新聞，如宗教等種種方面而實行侵略。這種侵略雖然需要很長久的時期才可以達到目的，可是文化是社會的主要部門，文化受了深刻的侵略，則社會不攻即自行改變或毀滅，其嚴重實不在軍事政治之下。學者有謂一九一四年之第一次世界大戰，即爲德意志文化與薩克森文化的衝突與鬥爭，也未嘗沒有相當的論據。防禦之方法，則在於確立本國之「民族本位的文化」。

上述四種國際戰，表面上是分爲軍事、政治、經濟、與文化，實則現代戰爭是全國總動員的戰爭，全國的每一部門都需要動員參加，才可以抵禦侵略者的侵略，也就是說要動員全國的國民。如何使全國的國民明瞭國防的意義並能參加國防的工作，那便要靠着教育的實施了。蔣委員長說過：「國家之能否生存，端系乎教育。」又說：「建國首要，在於民生，民生急務，唯教與養。」可知教育與國防關係之密切了。

可是，一般「教育萬能論」者，以爲教育可以救國，那也是過分的說話。我們要認清，教育國防僅是全部國防中之一項目，單是教育國防並不能負起整個國防的責任，教育國防要在整個的國防的步調之下努力，才能顯出它的功能。再作進一步的認識，教育本

是社會上層建築物之一，它是包孕了並匯合了社會諸形態，如政治、經濟、科學、藝術等，本身並沒有什麼實際的東西，它是要以物質的建設為其基礎的。所以在此時期的教育的最大功效，只是推動國防物質建設和精神準備而已。

三 國防教育與一般教育

所謂國防教育，究竟是一般的教育以外的一種特殊教育，還是就是平時教育的改變呢？

有的人說：中國過去的教育是失敗了，今後要希望教育能負起挽救國難的重任，必須改弦更張，重新訂立教育制度與組織才行。也有的人存着相反的意見，覺得中國過去的教育制度與方法已是相當的美滿，所可惜者即未能切實施行，故今日欲實施非常時期之教育，不必另起爐灶，端在切實推行已有之教育即可。在個人看來，這兩種說素却都不免有偏執之嫌。

平心而論，中國興辦新教育已三十多年，那時廢科舉而開辦新學校，目的即在挽救國難，所以說三十多年以來的新教育，其本質就是為鞏固國防而實施的非常時期教育。光緒末年，張之洞在變法自強奏疏內說：「今日國感患深，才乏文敝，若非改弦更張，何以拯此艱危！」可知那時的教育就是國防教育。其實近三四十年以來，中國時時都在國難方殷的非常時期，國難之開始並非在九

一八事件以後，所以過去的教育就是非常時期的國防教育。吳俊升先生也說過：「自清末採取學校制度以來，所實施的便是國難教育。」

別的國家在遭遇到國難的時期也曾實施非常時期的國防教育，而竟能發奮圖強，如日本之明治維新，何以中國實施三十多年的國防教育而竟一無所成呢？推究其原因，則不外下面五點：

(一) 中國的政治不上軌道，社會、經濟均是枱隕不安的現象，致使教育受着政治、經濟、社會的束縛而不克發展；

(二) 中國的所謂新教育，完全是抄襲來的，未能適切地針對着中國民族的需要及本國的國情；

(三) 中國的教育宗旨及教育方針屢次變更，致使各種教育均不能一貫的推行；

(四) 中國教育之量的擴充和質的改進還是不夠，就是教育既未普及也沒辦好，尚須教育行政者的努力；

(五) 最近幾年所首倡的三民主義的教育，還未制定完善的體系，還不曾獲得相當的效果。

因為過去及目前的教育，無補於國難之解救及國防之鞏固，所以雖然施行數十年，結果仍舊是國難是國難，教育是教育，各自為謀，而無補於國防。換句話說：過去的教育雖然為挽救國難強固國防而興起而產生，然而它不曾實踐其天然的任務，所以名之為

平時的一般的教育則可名之爲非常的國防的教育則不當。

我們覺得教育應該有相當的「恆久性」也應該有相當的「應變性」。中國過去二三十年以來，教育迄未能按照一貫的教育宗旨切實施行，而獲得其效果。每每一種教育政策或教育實施方案頒佈以後，實行還未見分曉，未曾普遍於各地，或竟還未開始實行，便又頒佈了一種新的不同的教育政策或方案。所以無論過去那種教育政策或方案有無效果，是否有所助於國防，事實上都不會得到一個明確的答覆，遑論其實際的成效？這可以證明過去中國的教育時時刻刻是在不安的狀態之中，波浪式地進行着，而已失去其應有的「恆久性」了！同時，過去的教育對於如何應付這非常時期的需要，也不會十分關切，有些新的思潮或運動也還不能推動整個教育的實施，所以也可以說，過去的教育也失去了應有的「應變性」了！

依上所述，我們以爲那種爲了適應目前的需求，要在數月之間實施國防教育而求速效，那只是一種奢望，而仍舊固執已往的教育不稍更改，那也是無濟於事！我們主張在目前的一般教育中加進些適應非常事變的因子，或者就目前的一般教育制度與組織而加以變革，以適應此非常時期的需要，乃爲真正的國防教育。我們不應該將全國的教育強行割裂分崩，另成一國防教育系統。不應該在國家的整個教育設施之外，再創立另外一特種的教育。

現在我們可引汪懋祖先生的話作本節的結束；汪先生說：「要知道國難教育的理論是應以三民主義教育爲基礎的，國難教育也可以說是三民主義教育的具體化實際化。現在我們提倡國難教育，不過以民族主義爲中心，側重國防的旨趣而構成一個完整的周密的體系，加入臨時應付的種種知能也就夠了。」

四 國防教育的意義和重要

國防教育和一般教育的分野及關係，已在上節略予討論，現在我們再求進一步的認識：國防教育是什麼？

國防教育不是教育事業的種類上一個新的發現，而是教育上的一種新的政策，這是我們要特別認識清楚的。所謂國防教育，並不需要另起爐灶，別成系統，而是將建設國防的精神與意識，滲透到整個教育的每一部門中。換句話說，就是在此時期的教育，除了經常的教育以外，還需要加上一部份爲國防而辦的教育；同時並須將經常的教育設施亦以國防爲其中思想。因此我們可以說：國防教育便是將平時的一般的教育國防化。至於怎樣國防化，是整個的變革，抑爲局部的改進？我認爲那是實施時的技術問題，是無關於國防教育的意義的。

分析開來說：國防教育有狹義和廣義兩種，又有戰時和平常的分別：

(一) 狹義的國防教育

狹義的國防，便是軍備武力的擴張與充實，以期以軍備的力量抗禦強暴敵人的侵入國境，所以應該對於陸海空軍的實力的準備，早爲之計，準據此義，可知狹義的國防教育，便在以教育的力量直接或間接促進國防軍備的充實。換句話說，狹義的國防是專指物質設備方面的，物質國防以科學和軍備爲主力，科學與軍事智識的普及和推廣，便屬於教育工作的範圍以內。所以實施狹義的國防教育，便要施行民衆軍事訓練，組織民衆自衛團體，組織並實施學生軍事訓練，舉行防空演習等。

(二) 廣義的國防教育

一般人提起國防教育來，總以爲那是軍事訓練，常聯想到軍械和武器。其實以軍械作戰在現代戰爭上只是佔一部份的地位，並不就是全部，單靠這一部份有形的物質的國防，並不見得就能達到整個國防的目的。因爲國防的建設，若僅限於物質方面，祇求以海陸空軍備之充實爲已足，固猶未能發揮國防最大的力量；必須從國民精神方面以增厚國防的力量，使全國的國民都在國防總目標之下奮鬥努力，各盡其所有的力量貢獻於國家民族，而後乃能鞏固國防。自歐戰以後，各國都有一個深刻的覺悟，感覺國防戰爭最後的勝利，端在國力的充實；所謂國力，便是指全國所有的人力或物力，便是盡國民及政府所有的全智全能及一切資源，以與敵國拼命，所以有全國總動員之議。所謂全國總動員者，就是爲貫徹戰爭之目的，統制國家一切資源，

機能集中全力於戰爭發揮上之總稱。有人說，現代的國際戰爭，無異是甲國人民愛國心之總和，與乙國人民愛國心之總和的戰爭，實在是至理名言。如何培養全國國民的愛國心，如何引起全國國民的國防觀念，換句話說，如何從事精神國防的建設，便是國防教育當前的最大的任務。負有此種任務而實施的國防教育，便是廣義的國防教育。因此我們可以說：廣義的國防是就精神的與物質的兩方面而言。精神的國防即指國民的精神，也就是指國民的理想、意思、信念、道義心等之總和。廣義的國防教育也便是指精神及物質兩方面而言的。

(三) 平時的國防教育

平時的國防教育是在平時實施的，既是平時，爲什麼又要實施國防教育？這不能不作一個說明。據我們的認識，當前的時代是國家和國家、民族和民族競爭形成白熱化的時代，在這個時代，無論那一個國家，其政治本身應該就是國防政治，其經濟本身應該就是國防經濟，其財政本身應該就是國防財政，其交通本身應該就是國防交通，而其教育本身也應該就是國防教育，否則他這個國家便不能適存於現代。換句話說：捨國防政治便無所謂政治，捨國防經濟便無所謂經濟，捨國防財政便無所謂財政，捨國防交通便無所謂交通，而捨國防教育便也無所謂教育。所以平時的的教育便是國防教育，國防教育也便是平時的

(四)戰時的國防教育 到了戰爭就要爆發的時候，和戰爭已經發動以後，教育的實施雖然應該具有「最後的一課」的精神，然而如何適應此非常時期特殊的需要，當然也是教育所應特加努力的目標。前面所說的狹義的國防教育，除了平時予以注意外，在國際戰爭爆發的前夕，當然格外應以大部份力量集中於此點，以應付這種非常的需要。

五 國防教育實施目標

教育應該國防化，這是對全部教育而言，無論學校教育抑民衆教育，均應向此最高目標努力前進。可是，就整個教育專業來說，實施國防教育的時候，應該以什麼爲目標呢？我以爲國防教育的目標不外以下四大項目：

(一)普及教育的完成 一個國家的強弱與否，端視其國家的文化程度的高低與否而定；而國民教育的普及與否，便直接影響及於文化的發展的程度。所以謀國之士，欲求國家的強盛與發展，對於普及國民教育的實施，都視爲基礎的必要的工作。我國雖號稱四萬萬七千萬人民，然據最近教育部的統計，我國失學民衆在十二歲至五十歲之間者，尚有二〇二、四三五、二七七人，如何掃除此二萬萬多之文盲，實爲當前復興民族中最艱鉅工作之一。總理所謂「以無知之民建國，猶築塔於沙灘之上，其基礎不固」

便充分的說明國民教育的普及與否和建國關係的重大。所以除了普及學齡兒童教育以外，最迅速的普及失學民衆的補習教育，同樣的是實施國防教育的必要的基礎。

(二)民族意識的喚起 一國應有其一貫的教育方針，也應該有一定的國防政策；同時其教育方針必須與其國防政策相應，乃能發揮國防的效力。我國近數十年以來，學制雖有幾度之變更，而教育方針却紊亂不堪。日本實行武士道之教育，德國實行其軍國民教育，結果養成擊劍好鬥之風，均能有其一貫的教育宗旨，而與其國防政策相聯絡。歐戰以後，各國在平時均以培養國民之國防的基本觀念與認識爲重要目標，良以欲達全國總動員之目的，先決條件必須全國國民具有民族意識，具有國家觀念，愛護其民族國家，然後方能聽從政府的指揮，而參加救亡圖存的工作，參加抗禦外侮的戰鬥。我國各級教育向來也知道注重民族意識的培養，祇因實行不力，故數十年來國民對於國家仍無明確之認識。今後實施國防教育，必須把握此一重要任務，使國防教育建立於一個中心的民族意識之上。

(三)集團行動的訓練 日本人譏罵我國爲無組織的國家，實在是莫大的恥辱，然而吾國四萬萬民衆猶如一盤散沙，這也是無可諱言的事實。我們深知團體力量的偉大，「組織教育」的效用，所以在這非常時期實施國防教育的目標之下，如何使全國在校

的學生及全體的民衆都組織起來，培養其集團的生活、思想、習慣，與行動，使由於集團的行動而增大其愛國的力量，強固其愛國的意志，而規律其愛國的行動，自然是當務之急。

(四) 健強體格的鍛鍊 鍛鍊健強的體格，使全體國民都有

健全的身體，從而發揮健全的精神，以努力各種社會工作，這本是老生常談，中國一向各級教育都很注重體育的實施，固無庸再提。可是，過去的體育，一方面只偏囿於學校的學生，而不及於廣大的國民；一方面即在學校範圍以內也走錯了路子，而偏於少數人的錦標化的運動，因此其結果並不能使國民體格強健，而無所助於民族的利益。今而後在國防教育目標之下實施體育。在學校以內者應厲行嚴格的訓練，祛除柔弱的體操，實行軍事訓練，培養鬥士的精神；在學校以外，應該使體育大衆化，社會化，普及於每一個國民，使每一個國民的體育都健全起來，然後方能算是民族復興工作的一員，方能參加全國國民總動員的艱鉅工作。

(五) 特殊智能的培養 以上所述普及教育的完成，民族意

識的喚起，集團行動的訓練，及健全體育的鍛鍊等四項，還都是在平時便應該注重的事情，不過因為中國過去推行不力，或設施錯誤，致毫無成效，而影響及於國家民族的發展，故須舊話重提，確認其價值，而盡全力以赴之。這一項所謂特殊智能的培養便不同了。教育要適應時勢的需要，教育要符合國家的期望，在此二次世界

大戰前夕的當兒，我們的教育應該針對着這個目標而實施；方能「學以致用」。所謂特殊智能，就是在全國總動員的時候，一般的國民所應該具備的特殊的智識技能。能參加國防戰爭的壯丁，必然具有充分的軍事智識技能，可以到前綫上去，可以在後方担任地方自衛的任務。一般的成年婦女，應該具有看護和救急的智識技能，以便參加戰地及後方的救護組織。有為的青年和一般智識份子，更須負有領導民衆的責任。其他如防空、防毒、運輸、傳遞、逃難避禍等等，都是每一個國民必須深切瞭解的。如何使學生及民衆深切瞭解這些事項，自然有賴於教育的力量了。

總之：第二次的世界大戰的到臨，中國必然的要受到重大的威脅，所以中國國防教育的目標，無疑地是在使我們的教育與當前整個民族解放鬥爭密切的聯絡起來，而以企求中華民族的復興，中國的獨立與自由爲其最大的最後的目標。

六 國防教育實施的原則

國防教育的實施，我們以爲必須導遵守以下十大原則：

(一) 國防教育的實施，應與國防政策保持密切的聯絡，以期有效。國防應是國家整個的行動，國防教育只是國家整個行動的一部門，所以國防教育必須永遠地澈頭澈尾地與當前的國防政策保持密切的聯繫，然後國防教育的實施方不致落空。

(2) 國防教育的實施應進據一貫的教育方針做去。在此非常時期，教育應有適宜的轉變，那便是走向國防的路上去。我們應該首先將一國的教育方針確定，然後國防教育各部門的設施即可準據此項方針做去。

(3) 國防教育的實施，應確定整個的計劃，以一貫的精神與步驟做去。現在全國的教育界人士，誰都感覺國難之嚴重，覺得必須實施國防教育，以挽救此國難。然而事實上如果全國實施教育的機關各自為政，各自實施，自然難免紊亂不一的缺點。國防教育的實施，應該是一個國家的整個的行動，不容紛歧攪亂，以致減低教育的效率，所以必須在實施之前，由中央教育行政機關衡度國情，訂定全國國防教育實施計劃，然後分令全國各省市地方，遵照實行，並須抱有一貫的精神與步驟做去，以免朝令夕更或作或輟之弊。

(4) 國防教育的實施，應顧及整個教育的各部門，以求週到。教育因其對象、目的、與程度之不同，而分劃為若干部門，國防教育的實施，本以整個教育為其範疇，故擬訂全國國防教育實施方案之時，必須對於教育的各部門，如民衆教育、小學教育、中學教育、師範教育、職業教育、及大學教育等，均一一釐定其實施方法，方能收得整個教育之功效。

(5) 國防教育的實施應動員全國的國民，以期增大其力量。

國防教育的對象，是全國的國民；而實施國防教育的人員，也必須全國的智識階級及有特殊智識技能者全體動員以担任之方可。這就是說：我們希望每一個國民都受到國防教育，同時希望每一個國民都負有教人的義務。尤其智識份子及一些有特殊智能者，必須深體此義，貢獻其聰明才力於國家，以期國防教育得以順利進行。

(6) 國防教育的實施，應充分採取訓練主義的精神，以收迅速的效果。教育的方法有誘導、指示、示範、訓練等多種，而以訓練最為迅速。也可以說，一般的教育是軟性的，而訓練是硬性的；教育是自由的，而訓練是拘束的；教育是自然的，而訓練是強迫的。過去一般教育家十分尊重自然主義的教育思想，一切都聽其自然；在此非常時期實施國防教育，便不能照舊的一味聽其自由，而須充分地採取訓練的手段，以期迅速獲得其效果。

(7) 國防教育的實施，應以最經濟的方法，施行以期易於普及。我們希望國防教育能同時普遍地實施起來，使整個國家的教育設施同時都國防化，自然需要大量的物質條件，當此國難時期，國家財政維艱，欲得大量經費以實施國防教育，實在不易談到。所以實施國防教育的時候，各項教育機關必須嚴守經濟的原則，期能以最少數的金錢，辦最大量的教育事業，而獲得大量的效果，這是很重要的一個條件。

(8) 國防教育的實施，應注重實際的效率，以求切實。國防教育決不是一時代下的教育的裝飾品，而是時代的產物，所以它不該只重形式，徒有空談，而必須將所談所論者表現於教育的設施，形成為教育的事實。所以實施國防教育的時候，無論如何，應以是否有實際的效率為最大的前提，必須切實，必須深入，然後方能真正負起國防的使命。

(9) 國防教育的實施，應以森嚴之號令推進，以求澈底。中國自晚清外侮頻仍以後，即思以教育力量挽救國難，使國家振興。自九一八事件以後，五年來實施救國教育之呼聲亦甚囂塵上，何自直至現在猶未見國難減輕？這當然還有政治經濟等各方面的原因在內，可是教育的設施上，理論高於事實，感情甚於理智，情勝於法，上上下下，互圖苟免，日久玩生而存敷衍之念，而救國教育乃

毫無成效之可言！我們知道軍隊力量之所以神速偉大，固然由於武器犀利，其實乃在軍令如山，指揮裕如之故。所以欲求國防教育實施之澈底，求其成效速而力量大，非以森嚴之號令出之不可！非有嚴密之組織及詳盡之督促考核不可！

(10) 國防教育的實施，應採取農村的路綫，以求普遍。教育的設施應該普遍於整個國家的區域，不但實施於城市，並且側重於鄉村。鄉村的面積比城市大得多，鄉村的人口比城市多得多，而鄉村的生產更是整個社會經濟的基礎，所以中國的教育應該採取農村路綫，應該以復興農村為其主要任務。而且，復興農村更是復興民族的基礎，為了復興我們的農村，所以國防教育的實施也應該採取農村路綫，而偏重農村教育事業的進展。

經濟旬刊

第七卷
第七期

小麥出口問題

江西之煙酒業概況

二十五年江西省早稻產量估計

二十五年江西省蠶豆產量估計

二十五年八月江西贛河水位漲落測量表

二十五年八月南昌市主要貨品行情統計

二十五年八月南昌市金融行情統計

所得稅暫行條例施行細則

江西省政府財政廳廿五年短期庫券簡章

國際：上半年各國經濟狀況

國際經濟鬥爭中各國關稅之

改訂

法國社會經濟政策之實效

粵漢鐵路正式通車

財政部改進銀行業

皖省在蕪湖設立木材經銷處

本省：工商管理處提倡胚芽米辦法

浙贛路將與粵漢湘黔鐵路接軌

救濟慈化花爆手工業辦法

本刊定價

零售：

每冊五分

定閱：

全年三十

六冊連郵

一元五角

半年十八

冊連郵八

角

江西省政府統
計室出版

中央警官學校校刊創刊號

二十五年十月二十八日出版

插圖

總理遺像

本校校部

校長蔣肖像

校長蔣之英蓉——五十壽辰紀念(十九幅)本校校園之一角(一)

校長蔣之故鄉——五十壽辰紀念(四幅)本校運動場之一部

蔣部長今夏巡視新校舍留影 本校新建築之學員生盥洗室

校長蔣公五旬壽辰頌歌

創刊詞 李士珍

特載

校長蔣訓話

部長訓話

次長訓話

教育長訓話

論壇

我國現行警察教育制度之估價

國難嚴重中我人應有的認識

警察與民衆

論著

警察內外勤人材合一論

警察精神教育綱要

警察行政的經濟效率標準

現代驗槍中之種種識別

屍體現象之檢驗

違警罪即決處分之研究

心理學與偵查學之關係

行政警察與執行警察

偵探之化裝

現代社會思想解說

警察最高學府之教學及其他向上性能之探討

警政紀要(三篇)

專著(六篇)

竹樂 仲修

鄧裕坤 祝維平

余秀豪 楊瑞慶

梁翰芬 張永竹

章楚 桐君

王泰興 周誠

潘振武

定價每冊六角

南京中山門外馬路鎮 中央警官學校發行

第二卷 第十一期

陸大月刊 二十五年十一月一日出版

價目

零售：

每冊三角

半年：

六期一元

五角

全年：

十二冊

三元

編輯及發行

陸大月刊

社址：

南京漢口

路陸軍大

學特別黨

部內

插圖(四幅)

學術

關於登陸戰鬥之概說

海岸要塞砲兵之研究

關於湖沼地戰鬥之研究

載重自動車用途之研究

戰車(坦克車)之研究

空軍戰略

衛生勤務概說

關於德國的要塞及作戰計劃之意見

砲兵戰術

日俄戰史沙河會戰之研究

日俄戰役兩國軍作戰計劃之大要及評論(續前)

一九一五年略利堡之上陸作戰(續前)

現代軍制之研究(續前)

防禦時作業力之研究

論著

戰爭之新趨向

軍用汽車路乎? 抑鐵路乎?

國防及指揮統一

國防概論(續前)

專載

如何充實民族力量

鞏固統一與復興民族

空中降下戰術的研究(續前)

為獻機慶祝蔣委員長五秩壽辰告國人書

五十生日之感言

雜俎(四篇)

郭德權

李英才

伍培英

陳冰

芮幼班譯

張安南譯

陳輝

姚文均譯

黃湘譯

覃師范

又明譯

譚者

楊勁支

寶中

慰生譯

謝修五

廖品卓譯

張亮清

林森

蔣中正

楊杰

中央宣傳部

蔣中正



非常時期之宣傳政策

皮宗明

- 一、宣傳工作於國防上之重要
- 二、宣傳的種類和目的
- 三、攻擊宣傳
- 四、防禦宣傳
- 五、國內的宣傳
- 六、國際的宣傳

引言

近數年以來，我國朝野間，感到強鄰不斷的侵略，不斷的壓迫，都覺得國防的重要了，最近我國國民紛紛的集款購機，以及中上學校特別注意軍事訓練，這都是一種注重國防心理的表現。國防的意義，簡單地來說，就是守土抗敵，禦侮衛國。我國自「九一八」事變以來，國運日蹙，艱險萬狀，在這種情形之下，若是國防的工作，不努力去準備，恐怕一旦有事發生的時候，會弄到走頭無路的。

說到國防，許多人便馬上聯想到軍事上和經濟上的準備，而

很少注意到那與軍事經濟有着同等重要地位的宣傳工作。其實就現代軍事學而言，宣傳工作是作戰時的一種最重要的輔助手段，宣傳應用得巧妙的時候，是往往得到絕大的效果的。就對內而言，宣傳工作在後方能使民衆興奮起來，後方的民氣一經激動了，就能給政府最大的同情和熱烈的擁護，可以犧牲他們的事業財產來贊助政府前方的戰爭。我們知道，在現代科學進步的戰爭中，你雖然有迅速的轟炸機，但我也也有準確的高射炮，單靠軍械的犀利而缺乏激昂的民氣作政府的後盾，戰事的勝利是還不能有一定的把握。就對外而言，宣傳能使敵國的民衆中心信仰動搖，統一的精神毀滅，而致全部崩潰；既可使敵方的兵士消失戰鬥的精神，並可藉宣傳而擾亂其國內政體及經濟的組織，使其根本動搖，內亂發生，在這種情形之下，敵國因國事的牽掣，在戰爭是絕無勝利的希望的。

除了對手國以外，一般廣泛的國際的宣傳，亦有同樣的重要。國際宣傳的工作的能力能充份發揮的時候，便能獲得世界輿論

的擁護，因而聯盟國的友誼更爲穩固，並且還得到中立國的同情或竟進一步而得他們的援助。這裏我們可以拿歐戰時德國的戰敗來說明宣傳工作之重要。在歐洲大戰時，德國的大西洋方面的水電線，被英國和法國割斷了，德國和世界的消息的互通，只靠着中立國的電線，但是仍免不了英國電訊的審查。那時美國還未加入協約國，美國在歐陸的通訊員，對於前線的真實消息與及交戰國的各種情形，絕無辦法送到美國去，因爲那時國際水電事業是英國一手包辦，電路既然在英國的手下，當然對於有利於德不利於英的任何消息，都或是任意刪改，或竟禁止發出，同時更在中立國各處製造許多描寫德國的罪惡，發揚英國的正義的新聞。德國既不能在國際上進行宣傳的工作，結果世界的耳目被英國一手掩住了，因此德國便陷於在國際上完全孤立的地位。遠東的仇德的空氣也給英國宣傳的力量煽動起來，全世界反德的輿論形成之後，所以後來巴黎和會上，德國便被人罵爲大戰的禍首，理該割地賠款了。德國大將盧德特夫（Ludendorff）曾說德國在歐戰之所以失敗，是由於宣傳力量之不充足的。

由上述的情形來看，可知非常時期中宣傳工作亦爲國防的重要工作之一，可惜我國以教育不普及，人民智識蒙昧，又以交通及電訊事業之不發達，故「自九一八」事變至今，已經五年多了，在這五年之內，我們竟未做了什麼國難的宣傳工作！試看日本在未

佔領東三省之前，即在國內國外各方面做了二三十年的極有效力的宣傳，如：「滿洲是日本的生命線，滿洲人統治滿洲，中國不成爲近代的國家」等等的口號，以爲後來奪領瀋陽的張本。到了真個佔領滿洲以後，又在日內瓦大下宣傳的工夫，說是「爲國際共同防赤化勢力侵入起見，才去佔領滿洲」，中國還沒有統治自己的能力」等等的語句是常見不鮮的。現在於日人庇護之下，成立「偽滿洲國」了，他們便又在國際間大做宣傳，欲說服各國承認爲滿了，我們友邦的宣傳工作，是非常有系統，有組織的，然而這樣更反映出我國宣傳工作幼稚得可憐！

自從國難發生以來，對外的關係愈加複雜，便愈多波瀾，危亡之禍，已迫於眉睫，現在全國民衆都承認非嚴整國防不足以救亡圖存了，可惜國民都注意了國防上的軍事和經濟的準備，對於國防上的宣傳工作，却並不關心，記得英國的宣傳家曾說過：「宣傳的工作是與槍炮佔有同樣重要的地位的，但若有宣傳而無鎗砲還可制勝，若僅有鎗砲而無宣傳，是於事無補的。」在這民族存亡僅差一線的危機裏，願我政府與國民對宣傳的問題下充份的注意和準備。

二

宣傳（Propagate）這個名詞，西語是本來指十七世紀時羅

馬舊教把宗教上的信條，到處廣行宣揚的手段的名詞。到了社會主義運動盛行的時候，即引伸之爲凡有鼓吹思想，使其廣爲傳達的目的者，便有宣傳的意味。嚴格地來說，宣傳是與「流言」不同的，所謂宣傳就是把一種有系統、有組織的信條或思想原理傳播出來，而「流言」只把某一件事實（如某人的死亡或某事的發生等等）誇張地傳達出來的意思而已。但在國防上的觀點而言，宣傳的意義已經擴大了牠的範圍，而把「流言」也包含在內，這就是廣義的宣傳。

就時間的先後而言，宣傳的方式可分爲兩種，就是戰前的宣傳，與戰時的宣傳。例如歐戰未爆發的前十數年，德國和英國都已拚命在國際間大做宣傳的工作。又如在美國還未加入協約國的時候，英國爲着要實現她的使美國參戰的企圖，就用了種種的方法來煽動美國人士的反德親英的心理，一面和駐英的美國新聞記者聯絡，使美國的雜誌報章都大量地發表有利於英的文章，一面又盡力延請美國的名流如大學校長，實業領袖，金融界的要人發表意見或談話，替英人作間接的宣傳；此外他們又盡量的在美國各處利用演說，辯論，無線電，電影，以及由各種重要文件編成的小冊子，向美國的大學，俱樂部，圖書館和各種重要的團體，舉行大規模的宣傳運動。又日本在佔領滿洲以前的二十餘年，就已經在各處實行了不少的宣傳工作，這也是一種變相的戰前宣傳。

戰時的宣傳比戰前的宣傳更爲重要，本文之作是特別注意戰時之宣傳的，戰時的宣傳根據宣傳目標之不同而分爲四種，茲列舉於下：

一、攻擊的宣傳。這種宣傳的目的是在以種種手段來搖動敵軍的精神，使敵方之統一戰線破壞，敵國後方民氣動搖，對本國政府及軍部的政策發生怨恨與責難的心理，同時又可利用宣傳以挑撥敵國之社會主義者乘機起來反對戰爭，煽動一般保守派的和平論者高唱停戰媾和，使敵方前線因後方的擾亂而削減其戰鬥能力。

二、防禦的宣傳。在敵國對我方行使攻擊宣傳時，即須採用種種有效之手段，以防範對方之破壞宣傳，使本國軍士及民衆不受其煽動與誘惑，這種對抗敵方攻擊宣傳的宣傳，即稱爲防禦的宣傳。這種宣傳固然立於防禦的地位，然有時亦略帶攻擊的性質，蓋防禦宣傳不僅在發見敵方在自國內所施行的各種攻擊宣傳的手段，從而檢查取締或嚴厲的禁止，且更進而使國家紀律化，國民信心與其對政府之擁護熱誠白熱化，間接上實使敵國反受重要的損失。

三、國外的宣傳。這種宣傳的目標，即欲使第三國對於敵國同情之消失。用挑撥離間的宣傳手段使敵國之同盟國與其決裂，這樣不但可使敵國喪失援助，而其精神上大受挫折，同時又

可反爲本國獲得同情的幫助，對於敵國是一種很大的打擊。

四、國內的宣傳。這種宣傳的目標是應用種種的方法如在報紙上圖畫上，或播音台上作大規模的宣傳，來策動全國的輿論，激起全國民的愛國精神，使在一個確立的中心信仰之下，熱烈地擁護政府去對敵作戰；一方面又竭力從宣傳來暴露對方的慘無人道的罪惡行爲，使國民更加切齒痛恨敵方因而更煽起激昂的民氣。

三

攻擊宣傳爲宣傳戰中最重要的一種，應用得巧妙的時候，能使敵國後方擾亂，內部崩壞，因而影響敵方的前線軍心混亂，減削其國家全體的戰鬥力。向敵國實施攻擊的宣傳之工作時，其經過的程序有兩個階段，即（一）與敵國後方民衆之情感以衝動之宣傳，（二）向敵國的社會的各種因素施以使其動搖以致崩潰的宣傳。

欲使敵國之內部擾亂而發生根本的動搖，須首先給敵國後方民衆的情感以猛烈的刺激，使起衝動，而將其注意力集中於本國的戰爭。兩國交戰時，國民們當然都日日盼望前線的消息，這時或勝或敗，都是能給敵國的國民隨之而喜，隨之而憂的。此時若將敵國戰敗之報，秘密傳播於後方，即能導敵國民精神上受非常

的打擊，這樣源源不絕的傳播則其國民之自信力漸次喪失而漸漸對於政府及軍部發生了不滿和責難的心理。此時再加以各種挑撥離間的宣傳的結果，則敵方的愛國者每每因憤政府之無能，遂羣起而攻擊政府及軍事領袖，同時社會主義者亦會乘機提倡反對戰爭的運動，國內的和平論者也出來鼓吹停戰媾和，這樣各方面紛紛的責難，當然使敵方當局一時難於應付了。

在完成了第一階段的工作之後，便達到攻擊宣傳的第二階段之工作——利用宣傳來使敵國的後方內部動搖，鼓動內亂發生以致敵方的團體破壞，敵軍陣綫崩潰了。使敵方團體動搖的攻擊宣傳，大致可分爲四種，即：（一）政治經濟方面的攻擊宣傳，（二）思想方面的攻擊宣傳，（三）宗教的攻擊宣傳，（四）民族的攻擊宣傳。茲分論如左：

一、政治經濟方面的攻擊宣傳。這就是用各種宣傳的手段使敵國內的政黨互相鬥爭，而引起激烈的政變，又可分化其國內高級行政當局的精神以引起內訌，或互相攻擊，使其政體搖動。在經濟方面而言，宣傳的結果可引起物質的暴漲或暴落，以及經濟的恐慌，如遇到凶年饑饉則更爲宣傳的最好之資料。總之，向敵國所施行的經濟及政治的攻擊宣傳之目的，是在一方面破壞敵國內的政黨的團結，一方面又使其後方的民衆感到戰爭之切身苦痛，及民不聊生等等的印象，因之不能專心一意去爲政府

的後盾。

二、思想方面的攻擊宣傳。如鼓吹敵方的學生運動，社會主義的運動，民衆的大巡行，左翼與右翼的抗爭而發生的暴動等等。學生的情感是最脆弱，易於受宣傳的利用，煽動，引誘而發爲與政府非難的運動的。此外於戰爭進行之時，敵國之各派不平份子，本已常常對政府之設施及國家之政體，非常不滿，此時又正好利用其憤恨之情緒，煽動其破壞後方的心理，而發生革命，又如利用各種過激主義之宣傳，策動敵國階級鬥爭，及農民暴動，工人罷工等等。

三、宗教方面攻擊宣傳。基督教及其他宗教的信徒，大多是反對戰爭的和平論者，並且因篤於教旨的緣故，對於國家的觀念，國家的信仰都不免隨之薄弱，故向其宣傳戰爭之可怕與慘無人道，最易得其同情的反響。在戰時與彼等若有相當之聯絡，則常能收意外的效果。再進一步而言，一方面既向崇奉宗教的教徒竭力宣傳煽動其反戰情緒，同時又可向敵方的愛國份子行挑撥離間的宣傳，策動宗教的與非宗教的兩派民衆的鬥爭，形成反宗教的運動，宗教革命等等的騷亂。

四、民族方面的宣傳。戰時對敵國的異民族行離間的宣傳，實爲最易奏效之方法。蓋因異民族在非戰時本已不滿於敵國行政之設施，與乎其本身之待遇，而其共通之國民意識，又極其淺

薄，故一遇敵國交戰時，其不滿於敵國之不平等待遇之心理，更爲亢進，故向其實施離間的宣傳，煽動其與敵國反叛之情緒，而形成對敵國政府含有敵意之暴動。

四

防禦宣傳之目的，在防範敵國對於本國所施一切之宣傳，使其欲破壞本國統一陣線之陰謀，及煽動後方不良份子之手段歸於無效。這種防禦的宣傳實與攻擊宣傳有着同等的重要，因爲若是只顧對着敵方作攻擊的宣傳而忽略自己後方陣線的鞏固，被敵人一旦乘其無備，實施各種破壞的工作，則到發覺自己後方搖動的時候，恐怕已補救莫及了。

防禦的宣傳可分爲消極的與積極的兩種。消極的防禦是完全一種對於敵方惡意宣傳底一種防患於未然的工作，而積極的防禦是除了防禦之外更帶一點反宣傳的性質。茲將消極的防禦宣傳，與積極的防禦宣傳的各項應注意的要點，列舉在下面：

A. 消極的防禦宣傳

甲、舉凡流通本國各處之一切印刷品（包括新聞報紙、各種書籍雜誌、小說圖畫等）均須送交指定之機關嚴密檢查，隨時取締。

乙、規定一切公開之講演、戲劇表演、無線電之播音等等活

動之取締辦法。

丙、舉凡關於郵件書信、電訊等均設立特殊機關，詳為檢查，對於一切秘密暗號之電報隨時沒收。

丁、檢查輸出入之商品。

戊、規定一切集會結社、團體運動之取締與禁止辦法。

己、對於後方之不穩份子如過激主義者、本國內之異民族、反戰的和平論者等等隨時加以愛國思想之訓練，及其對政府所持之政策發生信仰。

庚、規定不穩份子之國外放逐法，及監禁之法規。

辛、實施反宣傳之對抗宣傳。

B 積極的防禦宣傳

甲、喚起一切愛國之輿論，使一般國民對於國家之觀念異常濃厚，確立對於政府作戰政策之信仰心。

乙、策動全國之輿論，使國民咸有為正義而奮鬥之觀念，為政府作強固之後盾。

丙、實行戰時的生產助長方策，如頒佈獎勵生產之法規，以及對於生產資源之取得與分配之統制等等。

丁、頒佈食糧券的制度及食糧限制法，取締奸商之抬高物價及沒收不正當利益等等。

戊、頒佈戰時工廠之法規如工廠動員、雇傭統制、工廠統制

等等。

己、制定戰時勞動之取締辦法，如勞動者資格之規定，與取締或禁止同盟罷工等等。

以上所舉數點，不過是防禦的宣傳戰中較為重要的幾點，此外還有如間諜之取締、住居之搜查、武器或危險品物攜帶之限制等等的辦法，都是按着當事國的特殊情形與乎特殊的環境而各異的，不復一一敘述了。

五

國內宣傳的最大的目標，就是藉着宣傳的力量來喚起全民族的消沉的志氣，使牠激昂起來，同聚在守土衛國的鮮明旗幟之下，形成一條穩固的聯合戰線，去為着民族的生死存亡而鬥爭。兩國交戰時，軍士在前線槍林彈雨中來對敵作戰，以他們的鮮血來捍衛干城，後方的民衆便應犧牲一切的事業財產，來贊助政府以為政府的後盾。

本來一個民族的存亡，裏面的份子當然是非常複雜的各個黨派有各個黨派的信條，各階級有各階級的政見，但是到了對敵國作戰的時候，因為這是有關乎整個民族的存亡，故此每個國人無不消說都負有挽救民族危機的責任，而且更應該在這抗敵救國的共同目標之下，把全國的各處地域、各種黨派、各個階級、各種宗

教，各種思想的國人都聯合起來，舉國一致地團結，成一條抗敵救國的統一陣線，才可以對付強敵，才可以得到戰事上的勝利，而國內宣傳的第一個目標就是去完成這樣的抗敵救國的聯合戰線。

向着這樣的一個目標而實行國內的宣傳時，就須用種種的方法使得國內各階級，各黨派充份地明瞭一個民族的危機是與全民族的各個人民都有切身利害的關係，而抗敵的國防就完全需要全民族的聯合戰線做唯一的基礎。等到全國人民，明瞭民族的利害關係是遠勝過了一切黨派階級，以致個人之間的利害關係時，國內宣傳算是已完成了牠第一個使命了。

在全國人民已形成了一條聯合的陣線之後，國內宣傳的第二個目標就是去喚起全民族自信的意識，加強了國民對政府的信仰心，以爲政府的後盾。

一國的國防固有賴於飛機大砲，炸彈和機關鎗，然而若是民族的意志銷沉，前線的軍士毫無鬥志，則無論怎樣犀利的軍械也是無濟於事的。我們要知道一個民族的自信力往往比諸一切的鎗械大砲還要利害，還要難攻破，比方日本人和德人的民族自信力都是很堅強的，就爲了有這種民族自信力，所以能一戰勝俄，並且能吞朝鮮，併台灣，強佔了東四省，現在還要窺冀察平津。德人因爲富於民族自信力，故德國雖然是在世界大戰後，爲列強割地賠款，以致經濟破產，政治也出了軌道，但在重重壓迫之下，也能拚命

打出一條血路來，重整軍備和收復萊恩的失地，再從新建立一個新德意志來。

國內的宣傳的目的就是要應用間接的與直接的各種宣傳手段，把全民族的自信意識喚醒起來。就中國而言，四千年來也產生過不少民族的英雄，禦外侮的豪傑，如文天祥，岳飛，狄青，史可法，戚繼光等等都是精忠貫日月，義氣薄雲天的英雄，可知中華民族亦不見得就不是優秀民族，當前最重要的問題，乃是應向國內作普遍的宣傳把全民族的自信心喚醒過來，同禦外侮。

國內宣傳之重要既如上所述，現在更舉出數種比較重要的國內宣傳的方策，以爲讀者的參攷：

一、策動全國的輿論。這是指全國的報紙、雜誌以及其他一切宣傳品，在統一的宣傳方針之下，努力向一般民衆作大規模的嚴密的宣傳，其目標應使全國人民充份了解政府所持的方針對外的策略，使民衆能給政府以最大的信仰心及熱誠之擁護，一旦有戰事發生時，能爲政府作強有力之後盾。

二、組織時事研究會。由政府訓令全國高級機關，使其指導各級學校、各種團體、各地黨部、組織時事研究會，印發研究大綱及政府對外方策等各種小冊子，使全國民衆對政府所持的各種對外方策有明瞭的認識，並養成國人對於國際時事研究之興趣，使其明了自國在世界所處的環境及本國與他國所發生之利害

關係。

三、下層民衆的普遍宣傳。進行國內之宣傳工作時，往往只注意上層階級的學生商人等等集團，而忽視了那民衆更堅強更廣泛的組織，其實這些民衆都爲抗禦救國的中堅份子，故政府宜多派宣傳人員到各縣鄉鎮，向內地人民行淺顯而易於明瞭的講演，使一般平民深知國難之嚴重，與乎對方的暴行及其罪惡。此外又可多繪製敵方的慘無人道的，驚心動魄的圖畫，使文盲的國人一望便了然於胸，因而痛恨敵人的印象，遂永留腦海。

四、戰時常識之廣播。在兩國交戰的時候，敵機常常會從遠遠的飛到後方來大施爆炸的手段，嚴格地說起來，現代的戰爭，實在幾乎沒有所謂前方與後方的界限的，因此對全國人民實施各種戰時常識的宣傳，實不能忽視。例如空防的常識，毒氣面具的應用，戰時之運輸，車輛的駕駛等等，都應向民衆詳細解釋，並使其有實地演習的機會，以備不時之需。

五、政府高級人員之親自舉行的公開演講。爲了提高民衆的信仰心理的緣故，凡是關於政治、外交、軍事、財政的各種重要方針，最好由政府的高級負責人員就其所主持之方策親向民衆作公開的宣傳，因爲這樣民衆自然更有信心地來接受那種政策，試看外國的軍政巨頭如慕沙里尼、希特勒都不時向着廣泛的民衆羣親自演講自己的政見和方針，也無非以自己的地位，來提高

民衆對新政策的信仰而已。

六

國際宣傳的最大目標，是使全世界的輿論，都同情於這個國家，使這個國家的某種政策的推進，因輿論的同情，所以除了敵對國外，便不受任何的阻礙。國際宣傳的方針雖然很多，但通訊社實爲國際宣傳的最有效力的急先鋒，因此近世各國便絞盡腦汁，用盡千方百計去控制國際通訊網，以便在國際宣傳戰上獨霸稱王。我們要知道國際宣傳的目的可分爲兩種，就是（一）用種種有利於己的新聞或其他手段以保持聯盟國的友誼，（二）散佈暴露敵對國的罪惡行爲的消息以獲得中立國對己的同情，從而得他們的援助。世界大戰時，德國因國際宣傳之工夫，不及英國嚴密週到的結果，不特戰時十分孤立，戰後又被各國罵爲罪首渠魁，這個教訓是永遠留在各國政治家的腦海內的。

近世的國際的國際通訊網，是差不多專指那無線電報與海底電報而言，因爲這些都是最快捷最利便的交通線，幾乎已超越了時間上的限制的。在歐戰以前的時候，可以說是水電通網訊的爭奪時期，那時英國因爲她的殖民地能大量生產水電線所必需的馬來樹膠，並且英國因殖民地分佈全世界各處的緣故，所以聯絡及安置水電網的地點，不必假道別國的領土。有此兩大優點，故

此那時英國擁有全球的水電網百分之五十一以上，差不多包辦了全世界的水電事業。到了現在，已是由水電通訊網的爭奪戰轉入無線電通訊網的爭奪戰的階段了，其中最出名的角色當然是英國和美國，同時德法意日也是不肯示弱，要步步的緊追上前的。現在世界的最大的無線電公司計有英國的馬可尼及其附屬各公司，美國的美國無線電公司，法國的法國無線電報通聞公司及法國無線電公司，意大利的意大利無線電公司，至於日本對於無線電的事業，亦已非常注意，東京大阪附近都建立有最新式的短波電臺，可以直達美國、上海、倫敦、巴黎、柏林、羅馬、澳洲、印度等地，駭乎有和英、美、德三國共同角逐國際無線電網的霸權的趨勢。

近世各國出着全力來控制着國際的通訊網，有何用處呢？他們最大的目標，便是利用這個通訊網，廣播有利於本國之新聞，放烟幕彈，製造空氣，實行國際的宣傳，由此可知國際通訊社是與國際通訊網互相利用，狼狽為奸的，單單有了海底電，無線電，然而若沒有組織嚴密，規模宏大的通訊社，亦不能達到國際宣傳之目的；反之若單有通訊社而沒有水電與無線電，通訊社亦無所施其技，現在世界人士，每日從報紙所得的消息，大半是國際間的大通訊社供給的，普通而論，通訊社可分為三類，就是國營，半官性質，和商辦的。但是無論那一種的通訊社，都一定受着本國政府的直接或間接底支配，帶着為本國製造有利新聞，充滿宣傳的臭味，這在獨

裁政治的國家，尤可以見到。

以上已把近代各國的國際宣傳工作的情形，敘述出來，現在我國試把中國的國際宣傳工作檢討一下吧。

說到中國的電線事業，真是貧弱得可憐，在無線電未發達以前，中國的水電事業，是完全給丹麥的大北公司和英國的大東公司把持着的。自從無線電盛行之後，中國才開始感到有收回通訊主權之必要，和各國定購了機件，建造無線電臺，現在雖然上海與東京、倫敦、巴黎、柏林、舊金山都已通話了，然而無線電事業，在中國仍未見十分發達的。至於中國的國際宣傳工作，則更為幼稚。我們在國際上，從未見對於各國向中國所發的惡意宣傳加以否認或反駁，只這一端，就可見中國其實是沒有做過什麼真正有效的國際宣傳工作的。中國若想在國際上得到輿論的同情，就應一方面發展無線電事業，一方面應在政府的盡力贊助之下組織大規模的國際通訊社，在全世界各重要城市樹立通訊網，同時又派遣專員到各國去，專負向各該國的政府宣傳與聯絡的責任，又可在各地組織各種有利於本國的宣傳機關，特務機關等等，以發揮國際宣傳的最高底效力。不過國際宣傳的工作要辦得有效，就需要一班有專門經驗及特殊技能的人材，並且對派往國之各方面之情形，應有非常之熟悉與了解，這樣國際宣傳的工作才可收最大之效果。



中國公用事業之現階段

歐陽竟成

- | | |
|--------|--------|
| 一 電氣事業 | 五 公共汽車 |
| 二 市內電話 | 六 船舶運輸 |
| 三 自來水 | 七 民用航空 |
| 四 煤氣事業 | |

中國公用事業，就現狀說，可分爲九類：(一)電燈電力及其他電氣事業，(二)電車，(三)市內電話，(四)自來水，(五)煤氣，(六)公共汽車及長途汽車，(七)船舶運輸，(八)航空運輸，(九)其他依法得由民營的公用事業等。但我們若就這九種公用事業之中，在我國現在的情形之下來講，有幾種是并非單獨經營，且爲數很少，所以無分列的必要，不如把他合併起來例。如第二類的電車事業，我國直接民營的，也僅上海和北平兩處，即外資在租借地內所經營的，也僅上海英法各一家，天津比商一家，而且這五家，全是電力公司。換句話說，就是經營電燈、電力的電氣事業，兼營電車事業者，也可說，電車是包括電力之內，所以將第二與第一項合併稱之爲電氣事業。再有關於無線電播音一事，則附於第三項的市內電話事

業以內，所以第九項的其他，也就無須再有了。由此來說，現在祇有七項，除合併者外，我們按照次序，分別敘述，當可窺見我國公用事業之現階段。

一 電氣事業

我國電氣事業的建設，始於一八八四年（光緒十年）外商在滬這立的上海電力公司。至於國人的經營電廠，則起於一九〇三年（光緒廿九年）迄今已三十餘年的歷史。查當初所發的電容，僅三百瓩（或作基羅瓦特），至民國二十三年的三十年間，增至二六九〇五瓩，等於六八七三六四千度電流量，合計全國共發電五四二九九瓩，本部發電工廠已達四六〇家之多。考核過去，雖不能謂發達迅速，但在近九年來各業凋零，而電廠尙能逐漸增加，亦屬難能了。

我國現在的電廠，因其經營的性質不同，可分爲（一）公營，（二）民營，（三）官商合辦，（四）中外合資，（五）完全外資等五種。由二十三年建設委員會，中國電氣統計，民營的電氣工廠，約占總數百分之九十二左右。而所發的電，僅合總電量百分之三十六弱。最

大的工廠，爲外商所創辦，在總廠數中的百分比雖僅二·二，而其電容量竟占百分之五十。可見華商電廠的規模，遠不及外資的偉大了。現在列表於左：

企業性質	廠數	投資額(元)	發電容量(瓩)
公營	二〇	九六八六〇六二	五七一·三
民營	四二二	八七四二八九三七	一九四三·三
官商合辦	五	七二一五〇〇〇	六五四·八
中外合資	三	三三五〇〇〇〇	一六四八〇
完全外資	一〇	—	二七三三四五
總計	四六〇	一〇七六八〇〇〇〇	五四二三九九

以等級論，我國電氣工廠，建設委員會以其發電量之多少，分爲四種等級。全國規模小者最多，發電量在一〇〇瓩以下者，佔總額百分之六八·七。次爲三等廠，係一〇〇至一〇〇〇瓩的電量者，佔百分之二〇·九。至第一等的廠家，超過一〇〇〇〇瓩的電量者，僅佔百分之二·六。可見我國電氣事業分配之極不均匀。現將等級廠類及發電量再列一表。(二十三年)

等級	規定電量	廠數	發電容量%
一等	10,000以上	三	三九·四
二等	1,001—10,000	三六	三九·七

省別	廠數	實收資本(千元)	發電度數(千度)	密度(平均每千人發電度數)	用電人口占全省人口之百分率
江蘇	一一六	二〇,五七〇	二六八,九八一	三三·二〇〇	二一·一
安徽	二八	一,七六〇	八,一一八	三九·二	三·〇
浙江	一一七	八,三八九	四六,七六五	二,二五〇	一九·一
福建	二二	三,七五二	二二,五〇三	八九一	五·五

三等 101—1,000 九六,二〇九 二六,三三三 五·一
 四等 100以下 三六六·七 二,三五四 二·一

就省別言，公用事業與人口的密度，城市的發達，民衆的經濟，有莫大的關係。江蘇人口比較稠密，而且有全國第一的港口上海，居民超過三百萬，所以電氣事業，亦首屈一指。實由於其營業的區域極爲繁盛的原故。因此，其發電容量，佔全國百分之三二·二，實在發電度數，佔全國百分之三五·六，發電密度，每千人三三、二〇〇度。其次則爲廣東，再次爲浙江、河北、山東等省。我國電氣的用途，可分爲電燈、電力、電熱、電車及其他電氣事業。在本國資本經營的四五〇電廠中，營電燈、電力、電熱三項者，爲最普通，兼營電車的公司，僅上海華商電氣公司，及天津電氣公司兩家。至於兼營其他電氣事業的，則有六十家之多，由此可見我國電氣事業的魄力不夠。關於電車的建設，資本稍大，在國內的需要之處固多，但仍不發達，即照電廠發電量而論，一〇〇瓩以下的工廠，爲最多，居總額百分之六九左右，即可爲證。現將各省的電廠數、發電量及所報資本列表以比較之。

廣	東	廣	雲	貴	湖	江	湖	西	四	湖	北	川	康	西	寧	陝	山	山	河	河	山	東	察	綏	蒙	西	全
東	西	南	州	南	西	南	西	北	川	康	西	寧	陝	山	山	河	河	山	東	察	綏	蒙	古	藏	國	國	
四二	一〇、三四四	一、一三六	九二八	八八	一、五七一	六三五	四、六二六	三、一四九	二一	二四	一六	二四	〇	〇	〇	〇	〇	八	五	一六	一四	一	二	〇	一	四五〇	
一一一、九五二	四、五〇三	四、一六〇	三七三	一五、六四三	五、〇一六	五八、六〇七	四、七一二	四〇	二一〇	六、九五八	二、二一八	六〇、八九〇	六二、〇七五	六四七	二、七七六	一九〇	六八七、三六四	一〇〇〇	七四、九三四	一〇〇〇	五二〇	二〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	四五〇	
四、三六〇	三六七	四二二	五六一	二〇〇	二、四八〇	六五	二九	二二	二二	五六五	六七	一、六七〇	三、八六〇	三二四	一、二〇五	一八一	三、五五〇	一〇〇〇	七四、九三四	一〇〇〇	五二〇	二〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	四五〇	
七·五	四·〇	二·三	一·四	三·一	五·七	〇·四	〇·四	〇·三	〇·三	二·八	一·五	三·七	七·七	三·一	七·九	五·四	三、五五〇	一〇〇〇	七四、九三四	一〇〇〇	五二〇	二〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	四五〇	

全國除東北四省，被日本侵佔無統計外，其餘之二十六省中，則有青海、新疆、寧夏、陝西、蒙古等五省，尚無電氣事業之設立。其他之二十一省，共有四五〇電廠。實收資本七四九四〇〇〇元。發電六八七三六四〇〇〇度。共收入電費五〇〇三九〇〇〇元。全國二十三年全年電廠費用，達四一一三〇〇〇〇元。盈餘的廠家較

多，總數為四九二〇〇〇〇元。平均可有百分之二·二的利益。但虧損的廠家，亦有二三〇〇〇〇〇元之鉅。

就人口密度講，電氣事業在我國，尚認為比較進步之公用事業，但我們一詳細考核其電化的程度何如？我們可從有電氣事業的省分來觀測，則我們知道，平均每千人中的發電度數，最高為

江蘇三三、二〇〇度。其次為廣東四、二六〇度。再次為河北三八六〇度。第四為湖北。第五為山東與綏遠。至於前列四省，電化程度之高，完全由於連外資經營的工廠發電度數合計之故。若就全國的平均數講，為每千人發電三五五〇度。再就百分率來計算則更顯明，有用電機會的人口，佔全國人口僅五·四%。如以戶數來說，其百分率，可增至一三·六。由此我們知道，我國享受電氣公用事業的人口，僅佔百分之五六之間，其餘百分之九十五，尚在引用極不明亮的油燈了。講到燈的一方由，我們現在還要一考察，究竟我國所發的電，是採用某種的燃料，及電的如何支配用途等項。

燃料機件與電的用途。發電所用的原料，是與所採用的機件種類發生連帶關係。如果採用內燃機，祇可用柴油與煤氣，至於蒸氣，則可供給汽輪和汽機兩種。至於機器的原動力，大部都是用煤來作燃料。但無論為煤，為油，為煤氣，其所發之電，總不及水力發電的經濟了。現在，我們以原動機的種類來分別，可得下列數種，及其在全國發電量內的比率。

種類	發電度數(千度)	百分率
汽輪	五九七二五九	八六·九
汽機	二二四二〇	三·三
油機	五二四一二	七·六
煤氣機	一〇五〇二	一·五
水力機	四九七一	〇·七
總計	六八七三六四	一〇〇·〇

既然發電所用燃料，是與發電機器有連帶的關係，所以由上述五種原動力中，汽輪汽機是用鍋爐發生蒸汽，再用蒸汽推動機器以發電，所用的燃料為烟煤。第二種則為煤氣機，需要白煤以蒸發煤氣，供給推動力。至於油機，所用燃料尚有輕重油之分，從前多用輕質，如汽油煤油等，消耗成本較大，現在多用重質的柴油，價稍廉，但仍不能與水力發電比。講到水力發電，雖比較費省，不過須有下列兩個條件，(一)需要環境給與有相當的水頭及水量，(二)機械及工程的設備，頗鉅。因此在我國雖有可用的水力，至今被利用者甚少，上表所列，僅佔全國發電度數百分之〇·七，即是此種原因了。所以現在我國採用的原料，可說是僅煤炭及柴油兩種。二十三年度，全國(外資經營者不計)所消費煙煤七九五、五九五公噸，白煤一四、九九七公噸，柴油則為二〇、五五六公噸。就國防統制上講，因為柴油是外貨，我們發電，應趨向用蒸汽機為最要。

再就電的用途來剖視一下，究竟偏向於那方面的多。由全國的統計觀察，若以電的度數講，則因為電力需要量較多，所以比燈用度數為大，以百分率比較，電燈為三三·六%。電力為四三·二%。至於其他之二三·二%，則為綫路上傳導的損失了。查全國電力超過電燈用途的，僅有江蘇及河北兩省，雖則因為該兩處小工業發達，但大部份為電車所用了。至於以所占地方的普遍，則多以電燈為主，賣電力的工廠少於賣燈光工廠了。

電費。電費的高低，全視它建設用項耗費若干，及所用的燃料取給便利否，發電效率及度數多否而決定。也規模小的工廠，路綫的耗損當然多，發電能力不能大，而所用的燃料也就不能經濟。譬如以燃料比較，用本地產的煤去發電，無論如何，是要比用外國柴油發電，來得價廉了，所以內地的小工廠的電價，因省人力，應用柴油機，當較大城市的電價，高出一倍。即以上海的閘北及華商兩公司賣燈電，每度的價為一角八分，而開封普臨公司，則為每度三角六分，可謂最高了。若就大概的講，以二角至二角五分為普通。鄉區則較城區為價昂，實由於路線設備的關係。如蘇州電氣廠，燈光電價，城區價為二角，而鄉區的價格則高二分，為二角二分了。至於講到電力電熱的售價，常須看用戶用電的程度而定。所謂用電程度，以一定的度數為基本，如每月超過一千度者，即可減低一點，我國電廠採用此法者甚多。茲舉一例，原定電力售價每度為七分。由一五〇〇度至一九九度者，可獲減低百分之十的電價。以後每增一千度，得減百分之一。至減去百分之二十五為止。換言之，即每度價僅五分二厘半了。大量用電的用戶，常與公司成立合同，另詳細規定，得獲廉價的電費。現將我國各處售賣電燈，電力，電熱三種電費表列左，以供參考。

我國各主要城市之電價（建委會二十三年十月）

城市別	電廠名稱	電燈每度分	電力每度分	電熱每度分
江蘇鎮江	大照電氣公司	10.0	10.0—15.0	10.0—15.0
吳縣	蘇州電氣廠	10.0—15.0	8.5—14.1	8.0
武進	戚墅堰電廠	18.0—14.0	5.5—3.0	14.4—13.6
安徽安慶	省會電燈廠	26.0		
浙江杭州	杭州電氣公司	10.0—13.0	6.4—4.0	5.0
吳興	吳興電氣公司	14.0—13.6	8.0	
福建福州	福州電氣公司	14.0	3.0—6.0	
廣東廣州	廣州市電力管理委員會	10.0	10.5—7.0	
汕頭	開明電燈公司	26.0	26.0—23.8	
中山	迪光安記電力燈事務所	20.0—13.0	15.0—13.0	
廣西南甯	南甯電燈公司	26.0		
梧州	廣西電力廠	33.0—16.8	18.0—10.0	
雲南昆明	耀龍電燈公司	45.0		
貴州貴陽	貴州電氣局	包燈制		
湖南長沙	湖南電燈公司	16.0	14.0—11.5	
江西南昌	南昌市電燈整理處	33.0—17.0		
湖北漢口	既濟水電公司	33.0—16.5	10.0	10.0
武昌	竟成電氣公司	33.0		
四川成都	啓明電燈公司	31.5		
重慶	重慶電力廠	26.0	33.0—18.0	8.0—6.0
山西太原	太原電燈新記公司	10.0	6.0	
河南開封	普臨電燈公司	36.0		
山東濟南	濟南電氣公司	26.0	33.6—15.0	
綏遠歸綏	綏遠電燈公司	26.0	10.0—9.5	
察哈爾萬全	張家口華北電燈公司	27.5		
南京	首都電廠	10.0—7.0	6.0—3.0	7.0
上海	開北水電公司	18.0—10.8	7.0—4.6	5.5
上海	華商電氣公司	18.0—10.8	6.2—4.2	4.1
北平	北平華商電氣公司	33.0—16.7	10.0—8.5	

天津 英租界電廠 100,000.0 60,135.5 50.0
 青島 膠澳電氣公司 15,000.0 7,000.0 5,500.0

電車事業 我國電車雖起於鼎革以後，但迄今亦已二十餘年，然不甚發達。現在完全由國人資本經營的，僅上海北平的電氣公司兼營電車事業。即外資在租界之內經營者，亦僅上海天津兩處。國資經營的電車，北平方面，因市內不景氣，殊難維持。惟上海華商電氣公司，稍有進步。民國二十二年，里程略有增加，計由一六一公里，增至二三·九九九公里。共有電車四十二輛，拖車二十一輛，在滬南分四路行駛。全年度中乘客人數，據其發表，為三六四五六八八八人，總計收入八四一、二六七·六七元。

上海外資經營的電車公司，計有(一)英商上海電車公司，行駛公共租界。(二)法商電車電燈公司，行駛法租界。兩公司設立於光緒卅二年至卅三年間，英商公司共備有軌發動電車及拖車各一〇七輛。無軌電車九十九輛。分十七路行駛於三五·二五七英里之間。法商電車共有路線十一，電車八十一輛，拖車三十五輛行駛。茲將其營業情形列表於左：

公司名稱	成立年月	路綫		路綫長度 (公里)	車輛數	全年乘客數
		共計	有軌無軌			
華商電氣公司	民國元年	四	四	三·九九九	四二	三、四五六、八八八
英商上海電車公司	一九〇六	一七	一〇	七〇·六六	二〇六	二、九二九、六七、四八四
法商電車電燈公司	光緒卅二年	三	三	三三·〇九	八一	六三、六二、〇〇九
光緒卅三年		三九	三			

二 市內電話

電話為通訊中最簡便有效的一種，如管理得法，對於公務商業等之接洽與詢問，無不稱便，因此近年非但各城市以交往日繁而不可或缺，即鄉鎮短途，或省與省間之長途，我國政府極力提倡亦漸次敷設。交通部乃有九省長途電話工程處的設立，在積極進行中，大部已於最近通話了。至於各地方之民營電話事業，亦因近年政府倡導之力，略有進步，綜計全國有市內電話十五萬七千七百十五號。但以人口來比較，平均約三千人中，方有一電話。不過，這十五萬餘的市用電話號數中，尚有五萬九千二百號為各租借地內外人所經營，所以實際上，我國自行經營的電話，僅十萬號左右。

交通部直轄局 交通部直轄北平、天津、武漢、南京、上海等十九局的總計號數，據二十三年發表，為四萬四千二百十五號。其中商號用戶竟佔半數以上，約二萬二千五百四十四號之多。次多之用戶，為住宅及官署。用戶號數最少者，為交易所，僅有一百四十七號。其他如警局、學校、工廠、銀行等用戶，均超過一千以上。在五百號左右者，則為軍隊、醫院、旅館、菜館、各局所等類。至於事務所、戲院、報館等類，則皆在五百號以下了。

我國國營市用電話十九局，共有自動機用戶一萬五千一百二十七號，人工機二萬七千八百三十五號。合計為四萬二千九百

六十二號。據二十二年之統計，每日自動機總呼數，為四八二二六九次，平均每一用戶約呼三十二次。至於人工機之呼數，則由其總額為六四三四〇八次之計算，平均每一用戶，每日呼喚二十三次。由此可見，電話對於市民互通消息的程度了。至從事工作人員，共計四一五七人。其職位的分配情形，約為員司五七六人，技術員一二人，話務員一八七五人，技工一〇九九人，工役則為四八五人。因話務員及技工，為電話基本工作人員，故佔總數百分之六十一以上，若再加入民營電話，則人數尤當倍增了。現將二十二年各市電話用戶號數，從事工作人員，及路綫里程，列表如左：

局名	用戶數	交換局	職工人數	路綫里程 (公里)	二十一年 收入元
北平	二二,三五〇	一〇	一,一九九	六六·五〇	一,三九五,六一·五九
天津	二,一六九	三三	九七三	三五·五九	一,七二一,五三·三三
武漢	五,〇三三	四	四〇六	二四·九七	五〇五,八二·三〇
首都	四,二一〇	四	二七三	二四·六二	四七五,八四·八五
上海	一,一九七	七	二七六	六三·八一	四九五,七九·〇〇
青島	三,三六一	二	一五三	三〇·〇一	四四〇,三五·八三
蘇州	二,〇九九	二	一〇〇	一五·五二	一六六,六三·二七
鎮江	五九五	一	八七	五·八四	四四,〇四·五〇
煙台	五九六	一	六三	四·六三	六六,六〇·三〇
太原	四八二	二	六六	一四·四三	三四,七九·四八
蕪湖	四〇一	二	四八	三五·八	二五,四二·八六
揚州	二五八	一	一〇〇	一五·五三	一六,六三·二七
保定	二六	一	三三	三·四一	一九,〇〇·四〇
九江	一六七	二	六	一一·六	一四,一六四·二五
蚌埠	一〇	一	三三	九·三三	一七,〇〇·一三

省市	公營	民營	總數	公營	民營	總數
沙市	一四	二	一六	一〇·五	九·五	一九·〇
鄭州	二七	一	二八	九·七六	一·五	一五·四〇
洛陽	四三	一	四四	一〇·九三	五·九	一六·八〇
威海衛	九	一	一〇	一〇·七四	五·〇	一五·七四
合計	四四,二九九	五七	四四,八〇六	三,六五·三一	四,九七·五二	九,六五二·八三

省·市·電·話。我國省市電話，除由交通部設立之十九市外，其他各省之電話，又分為公營與民營之兩種。查其數量全以該區人口的密度及商業的需要而定。全國通話縣份，最多的省份，首推浙江，有公營電話者一十四縣，而民營電話則佔二十三縣，合計二十七縣。電話容量一一一四五號。其次為江蘇省，民營有二十三縣，而公營者僅二處，總號數為九八二五。河北為十四處，計三三、一九五號。其他如河南、山東、安徽等省，則相差甚遠，每省各僅通話四五處。現將各處電話分列公營或民營二者比較之：

省	公營	民營	總數	公營	民營	總數
浙江	一四	二三	三七	四,一七五	六,九七〇	一一,一四五
江蘇	二	二三	二五	二一五	九六一〇	九,八二五
安徽	四	〇	四	二九五	〇	二九五
山東	〇	四	四	〇	三,六一〇	三,六一〇
河南	三	二	五	五八〇	二〇〇	七八〇
陝西	一	〇	一	三〇〇	〇	三〇〇
甘肅	一	〇	一	一〇〇	〇	一〇〇
青海	一	〇	一	五〇	〇	五〇
寧夏	一	〇	一	一〇〇	〇	一〇〇

綏遠	○	三	○	七〇〇
察哈爾	○	一	○	八〇〇
河北	○	一	一四	三三、二九五
湖南	一	一	二、〇〇〇	二、三〇〇
四川	一	一	五〇〇	一、〇〇〇
湖北	○	一	二〇〇	二〇〇
福建	○	四	○	三、三四〇
廣東	一	二	四、五〇〇	五、七五〇
廣西	三	二	四四三	一、〇一一
雲南	一	二	八〇〇	一、〇〇〇
貴州	一	○	一〇五	一〇五
總計	三五	六九	一八一	七五七〇六

註(一) 河北省之十四處不詳其分類故僅列於總數之內
 註(二) 再有關於東四省之號數約在一萬以上未列入
 註(三) 上海澳門外商承辦者四八、〇〇〇號

三 自來水

飲料爲人類自古以來所注意，歷加研究的問題之一，尤以城市中街市櫛比，飲料及洗滌用水的供給，極屬重要，所以凡建築城市者，必須依山伴水，雖有其他的意義在，但大部份是因解決用水的一問題了。在中古時代，雅典等古國，早已有輸水的設備，不過當時祇能利用粗陋的器具，就環境去選擇其所需要罷了。自科學發明之後，人類知道衛生以來，無論任何城市，莫不知水爲最重要的公用事業，至於今日，都改進已有相當的程度了，非但解決飲料洗滌，且對於市容的整潔，災害的消除，莫不爲功甚偉。所以各省市政

府提倡建設，并注意於衛生的取締。

我國的自來水公用事業的發軔，雖遠在一八七九年的旅順水廠，但隨後的幾十年間，進行遲緩。至一九〇〇年以後，上海、天津、北平、青島、廣州、漢口、汕頭等處，相繼設廠。民國肇建後，因內亂外患的頻仍，無暇及此，與辦自來水的風氣，又漸次停頓。革命完成，建都金陵以後，全國建設開始，給水問題，又形風起。杭州、重慶、南京、梧州、武昌，先後設立。最近更有浦東、南昌、長沙、福州各地的創辦。現將全國已設水廠，分爲公營、民營、及外資經營，三項分述之。

公營民營 我國公營的自來水廠，已成立者，計有十二處，分佈於十省市。其中以廣州爲多，共有三廠，每日共輸水一九、六九四、〇〇〇加侖。其次則爲南京，雖僅一廠，每日消耗水量達八、八〇〇、〇〇〇加侖。至於投資最鉅者，首推青島，計爲四百六十六萬元。次爲南京，亦三百萬元。然較之民營的工廠，則猶有遜色。因爲全國民營自來水廠的資本，超過五百萬元者，有上海的開北、漢口的既濟、北平的自來水有限公司等三家。超過百萬元者，亦有三家之多。至於供水量最多者，則爲上海的內地自來水公司、漢口的既濟水電公司兩家。現將全國的公營、民營之自來水工廠，列表於左以資比較。

地別	廠名	成立時期	資本(元)	每日耗水量(加侖)
南京	南京市自來水廠	民國廿二年	三,000,000	八,800,000
杭州	杭州自來水廠	民國廿一年	二,500,000	800,000

地別	廠名	成立時期	資本元	每日耗水量加侖
武昌	武昌自來水廠	民國廿三年	五,二一七	五,000,000
廣州	增步舊廠	光緒卅一年	二,900,000	七,八五〇,〇〇〇
廣州	增步新廠	民國四年	—	一〇,九二六,〇〇〇
廣州	東山水廠	—	—	九〇五,〇〇〇
梧州	梧州自來水廠	民國廿二年	九〇〇,〇〇〇	一,〇〇〇噸
重慶	重慶自來水廠	民國廿年	九〇〇,〇〇〇	三,一〇〇噸
昆明	昆明自來水廠	民國九年	二〇〇,〇〇〇	一,二六〇噸
青島	青島自來水廠	光緒卅一年	四,六〇〇,〇〇〇	三,五〇〇,〇〇〇
天津	天津特一區自來水廠	民國廿三年	二〇〇,〇〇〇	六〇〇,〇〇〇
吉林	吉林省城自來水廠	民國十八年	一,五〇〇,〇〇〇	五〇〇,〇〇〇
合計			一六,七一一,九七	三三,二六二,一〇〇

註：每加侖水以一〇磅計每噸應合二二四英加侖

四 煤氣事業

當電氣事業尙未發達以前，各城市間的燈光，除守舊派之仍用油燈蠟燭外，許多進步的城市，早經創辦煤氣廠了。因為煤氣之為物，是由煤內加熱分解的一種揮發性氣體，燃燒之，可以發熱發

光，且以其性質易於引導熱發光，所以採用作為代替燈油蠟燭，而成市民的公用事業了。因其應用方便，光度充足，所以人民樂用，會盛行一時。即街道上的街燈，燃點煤氣燈，兩旁樹立，甚為美觀，由是黑暗的街市，一變而為光明燦爛了。煤氣發明後，在交通上，警政上，確有相當的助力。不過，自電氣事業發明以來，因其給人們的便利更大，光度更高，且無煤氣燈之不良氣味，所以煤氣給光的事業，漸次退避而為電氣所代替。但煤氣除發光之外，尚可利用其發熱性，因其固有的設備，改變方向，漸推及家庭的供熱方面，確比燃燒煤炭為清潔衛生，所以至今仍為各國公用事業之一。

我國從前閉關自守，在歐洲應用煤氣的時代，我國尙未感覺需要改變給光的方法。其後雖傾向歐化，但維時已晚，電氣事業已進步，無須再建設煤氣事業，所以我國可說是越煤氣級而為電氣級了。在一八六六年時，上海外人居留地，亦曾介紹過煤氣廠到我國來，即於上海設立自來火公司。但至今將近七十年之久，我國內地，非不產煤，但迄無仿效之者，即由於電氣的比較發達之原因了。

上海自來火公司，為英商所經營。至民國二十年止，該公司共有股本二百七十餘萬元，擁有資產七百餘萬元，平均每日製造煤氣五七、三五〇立方公尺。該年售出煤氣總量，為二〇、五二二、九一八立方公尺。共收入二、五五四、九六二元。年盈餘約六六二、六〇〇元。計之對股本每百元的盈餘率，為二十四元，較之電氣

事業，亦不能謂為菲薄了。

五 公共汽車

交通工具中，火車、電車之外，其行車迅速，而道路及車輛建造比較容易的，莫過於汽車。凡汽車為公共所應用的，所以謂之公共汽車。我們的公共汽車，分為長途及市內二種。長途汽車為輔助鐵路之不足，經交通部定為若干幹綫，百分之九十以上均為國營。民營雖也有少數，但皆為省內的輔助支綫，以補市內公共汽車的不足。至於各市的公共汽車，亦多為交通部所經營，常并列於該省長途汽車管理局，所以互相間極為錯雜，幾無分軒輊，本文統稱之為公共汽車，實通屬於公用事業範圍之內，不過因長途汽車包括太廣，僅就其大體說一說罷了。

我國的長途汽車的管理，稱為公路局。因為汽車之行，必需有路，且幹綫的修築，所費常為車輛價格的若干倍，其目的，除公用行車外，并為國防交通的政策，所以設公路局以管理之。據統計提要所發表，我國公路共計一二四、五五七·八公里。已成為六〇、四四五·五二公里，正在建築中者為二七、九九八·一二公里，已勘测者為三六、一一四·一六公里。全國二十六省，南京上海兩市，及旅順、大連、廣州灣、澳門、香港等處，據經委會二十三年的估計，公有汽車五〇、五二八輛，內包括（一）普通汽車二九、八二

五輛，（二）公共汽車九、八六三輛，（三）運貨汽車六九七一輛，（四）機器腳踏車二、六四六輛。由此當可知道我國汽車的概數，而可明瞭我國公共汽車對各種汽車的比較量了。

公共汽車的區分。我們既已知道全國的公共汽車數量，為九、八六三輛。究竟它的分佈情形如何？它的長途與市內的區分怎樣？既談到公共汽車一題目，不得不加以分析。在上面已經說過，因我國公共汽車國營的多，而且市內的短途，與市外的長途，同在其管理局之下，所以實難細細的區分，僅就屬省屬市的大體上區別一下。

各省長途公共汽車分配表

省別	車輛數	省別	車輛數	省別	車輛數
江蘇省	七九	福建省		熱河省	六
浙江省	三〇七	廣東省	五二七	察哈爾省	六
安徽省	五九	廣西省	(五五〇)	甘肅省	(一七二)
江西省	一七八	山東省	一一二	青海省	五
湖南省	二九〇	河北省	一五〇	綏遠省	一〇
湖北省	一二三	河南省	一八五	甯夏省	四五
四川省	二七四	山西省	二六〇	蒙古	一八〇〇
雲南省	(一〇九)	陝西省	(一七八)	新疆省	一〇
貴州省	(七九)	東三省	三、三三〇	合計	七、六六六

由上列的估計，全國惟雲南、貴州、廣西、陝西、甘肅等五省無公共汽車的記載，其實并非無公共汽車，蓋由於分類不詳而已。例如廣西省，共有汽車五五〇輛之多，惟不知其究完全為公共汽車，抑

僅少數為公共汽車，無從決定罷了。至於其他的四省，亦莫不如是，故在表內，均以括弧表示之。惟有福建的公共汽車，并非少數，但全列入福州廈門兩城市的市內公共汽車了。

市內公共汽車 市內的公共汽車為短途，但其對於民衆的交通，關係較為密切，其所給與人們的印象，也比較大。因其所行駛的道路，皆為政府與市民的公產，所以它的建設，是在民衆身上，購買資本也當然較省，如是民營的稍多。而同時須常歸於建廳與公用局的管理，對於政府的手續，不得不照公用事業的辦法，而須領取特證。現在我所要講的市內公共汽車，當然也有國營的數目包括在內，不能十分細分了。下表所列，是已除去旅順、大連、廣州、澳門、香港等五處的數字。

國內各市公共汽車表

市別	車輛數	市別	車輛數
南京市	七五	濟南市	二七六
上海市	三〇三	青島市	一二〇
北平市	八七	廈門及附近	三五四
天津市	七〇	福州及附近	二四一
廣州市	二〇八	重慶	六〇
瓊州島	四七	合計	一、八四一

註 上列租借地五市之汽車數三六六輛未列入

公共汽車運費 我國的公路營業，比較從前雖大有起色，但

公路的運輸業務，仍極幼稚。若與歐美各國相比擬，尚差得甚遠。就以美國而論，按各州的測算結果，公路上每日往來的汽車數，在一

千輛以上的，極為普遍。英法德意各國的公路，每日往來的汽車，亦常有數百輛之多。前年我國經濟委員會公路處，為求精確明瞭各公路運輸情形起見，曾派員在蘇浙皖三省聯絡公路實施運輸測量，得有長時期的記錄，分析計算結果，知各路每日經過各種汽車，平均為三十四輛。其中公共汽車，占總數百分之四十。其他各種的汽車，如運貨汽車，乘人汽車等，共為百分之六十。我們知道，在這幾省的區域內，為我國車輛最多，公路較密，人民最富的處所，而尚且是如此，其他各地比較更少，由此當可推知我國運輸的情形了。至於講到公路的運輸價格，當然是與車運的情形成反比例。現在僅就蘇、浙、皖、贛、鄂、湘、豫、陝、甘幾省的運輸價格來比較，客運貨運的運費，最廉的為浙江，客運每公里祇二分七厘，貨運每噸亦僅一角至一角五分。而最貴為陝甘，客運每公里為五分三，貨運每噸竟至八角一分三厘之多。現將其運費表列於左：

省別	每公里每客運費元	每公里貨物每噸運費元
江蘇省	〇、〇三〇	〇、一七〇
浙江省	〇、〇二七	〇、一〇〇——〇、一五〇
安徽省	〇、〇三六	〇、二五〇——〇、五六〇
江西省	〇、〇三六	〇、二五〇——〇、五六〇
湖南省	〇、〇三二	〇、二九四
河南省	〇、〇四二	〇、七五〇
湖北省	〇、〇三七	〇、二〇〇——〇、五六〇
陝西省	〇、〇五三	〇、八一三
甘肅省	〇、〇五三	〇、八一三

六 船舶運輸

我國的船舶事業，雖發動於同治初年，但均無成績表現。至同治十三年，二八七四李鴻章決意自立招商局，招商自立營業，旨造船隻，脫離從前依附外國公司，稍樹基礎，但至現在，業經六十餘年，然以經營的不得其道，管理不良，所以發達極遲緩，迄去年交通部收歸國營，大事整頓以後，當有興起之望。我國的航政極為紊亂，凡各國祇要定有商約，都可釘船註冊行駛。即以往來國內的船隻而論，民國二十四年的統計，有英、美、日、俄、德、法、瑞、意、丹麥、芬蘭、希臘、挪威、巴拿馬、葡萄牙等十餘國。不過其中船數與噸位最多的，僅下列幾國：

國別	噸數	百分率	國別	噸數	百分率
中國	三三〇、三三五	三五·八一	荷蘭	一、〇八二、五七一	一·三三
英國	四一、五七〇、八三七	四三·六	德國	八五八、五五五	〇·九
日本	二、七二二、七四〇	二八·七	丹麥	五二、四四八	〇·五五
挪威	二、七五、二一〇	二·八四	其他	一、〇四五、〇八	一·〇九
美國	一、〇七五、八六四	一·三三	共計	三、七三三、二六六	一〇〇·〇〇

國人經營的輪船公司。我國經營的輪船公司，論資格當然以招商為最老。論輪船的數量及噸位，以民國二十四年的調查，在二十二家公司中，仍推該公司為首位，計有五千噸以上的船二十八隻，約占總額百分之一八·七。合計有噸位六九一三〇，亦佔總噸數百分之二十二稍強。其次為政記輪船公司，有船二十三隻。再次為三北及民生實業公司，各有輪船十餘隻。至於其他的十八家

公司，各家祇有五千噸位的船，三五隻不等。請看下列即可明瞭

重要華商輪船公司（以五千噸以上為限）

公司名稱	船數	總噸數	公司名稱	船數	總噸數
國營招商局	二八	六九、一三一	直東輪船公司	四	五、五二一
三北輪船公司	一五	三一、八一〇	大通興輪船公司	五	六、九八一
鴻安商輪船公司	九	一〇、六三一	民生實業公司	一二	九、八二五
甯興輪船公司	三	七、一九七	華新公司	三一	二、九五五
甯紹商輪船公司	三	七、七四二	中成輪船公司	五一	四、六三〇
政記輪船公司	二	三、四〇、七八六	華勝輪船公司	三	八、六四七
肇興輪船公司	六	九、〇八九	民新輪船公司	二	五、八〇九
北方航業公司	五	八、六六六	華商輪船公司	二	六、四五六
大達輪船公司	五	六、一七七	安通輪船公司	二	六、一三九
大通仁記航業公司	四	五、六三一	大陸實業公司	二	五、〇三五
中興煤礦公司	四	一、二〇一	海軍部（出租輪船）	一	五、一七四
海軍江南造船所	二	五、五三三	美順輪船行	二	二、一〇、八七七

外商經營的輪船公司。外商在我國所經營的輪船事業，由前表所列，我們可以知道，以英國為第一位，計有太古洋行、怡和洋行、祥泰木行輪船部、亞細火油公司、寶賜洋行及其他之英國輪船公司等，統有大小船一四八隻，總噸位達三一一三、九三九噸。其次

為日商輪船公司，計有日清汽船社、大阪商船社，與其他的日商輪船，共有內河行駛汽船六二隻，載重量超過一〇九、六七八噸。再次為美商提江公司、美孚洋行、德士古洋行等三家，共有輪船一八艘，載重量僅一二、五〇八噸。至於其他的外國公司甚多，約如下表：

國別	公司家數	船數	總噸數
英國	六	一四八	三二三、九三九
日本	四	六二	一〇九、六七八
美國	三	一八	一二、五〇八
挪威	一	一七	五三、〇八二
丹麥	一	二	七、五八四
荷蘭	一	二	九、二〇〇
法國	一	三	四、三八三
意大利	一	一	五六七
共計	一八	一五〇	三一、四五八

船員 船員為航政中的主要份子，從前我國不甚注意訓練，所以一班引水人員及船長的職位，常為外人所侵占，而從吳淞的商船學校設立以來，方矯正過去的弊端。至民國二十二年，全國註冊的船員，據統計關於駕駛方面的，領得甲種證明書者，有一九〇人，領乙種證明書者，有七三〇人。在駕駛項目之中，又因其職位的關係，分為船長，大副，二副，三副，都係按級於考核合格後，准予升級者，方得充任。至於引水人員，從前皆為外人占據，經過一番的奮鬥，現在大有進步，已占百分之八十以上的人數了。爰將船員之檢定合格者，及引水人數國別等，列表於左：

全國沿海及長江引水人員統計表

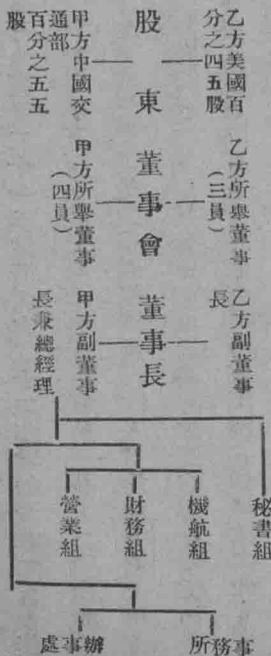
區別	國人	英人	日人	美人	挪威	法人	其他
上海	八	一八	四	四	二	四	六
漢口	五八三	一四	二一	三	一	一	一
天津	三	六	三	一	一	一	一

廣州	二七	三	一	一
合計	六二一	四一	三八	八
			四	四
				六

(全國船員註冊統計表)

七 民用航空

我國民用航空事業的正式發動，始於民國十八年之成立中國航空公司。政府特派孫科氏兼任理事長，與美國航空發展公司，簽定航空運輸，及航空郵務合同，初開京平滬漢、滬粵三線。該年十月，滬漢綫即開始飛行。其後美方及我國歷加改訂，將該公司改歸中美合辦，直隸交通部。資金預定為一千萬元，中方佔百分之五十五，美方佔百分之四十五。當時，并由交通部長王伯羣氏，兼任該公司理事長，總核其遞變的結果，就股份言，我方佔多數，不虞外人的操縱。就用人言，則董事長及總經理，都歸我國委派，董事人數亦以我國為多，不過機航人員，我國極感缺乏，不得不借助美國了。自二十一年總理戴恩基就職以來，銳意進行，三大幹綫均已飛航，業務尙屬發達。現將該公司的組織系統，與飛機營業概況列表於左：



中國航空公司飛機概況表(二十四年)

飛機種類	史汀孫	洛寧	道格拉斯道芬	塞可斯	福特	道格拉斯斯
架數	五架	七架	二架	一架	一架	一架
馬力	三三〇	五五五	一,〇八〇	一,〇五〇	一,五〇〇	六六〇
最高速率	二七三公里	二四三公里	二五四公里	三〇〇公里	一九五公里	二九〇公里
尋常速率	二八五公里	二六〇公里	二五〇公里	二七〇公里	一七八公里	—
最低速率	八〇公里	八八公里	一〇四公里	九三公里	—	—
汽油容量	九〇加侖	一三〇加侖	一五二加侖	三三〇加侖	—	—
座位數目	四	六	六	七	一四	一五
載重	七六〇四六斤	九四八四七六斤	一,七三三六四二斤	一,三三二五八五斤	五〇〇二,〇〇〇磅	—
航行路線	渝蓉綫	滬平綫	滬漢綫	滬粵漢	滬漢漢	滬平綫

中國航空公司歷年飛行里程客運盈虧表

年份	飛行公里數	乘客人數	郵件(公斤)	淨盈或淨虧
民國十八年	九三,一六七	三五四	三,九三二	(一)
民國十九年	五三,一九六	二,六五四	一七,八九三	三九,六〇一·六一
民國二十年	七六,〇〇一	二,二九六	三,四四六	(一)一,四八一·六八八
民國廿一年	六九,八四二	三,一五三	五〇,八五一	(一)五,四四一·三〇八
民國廿二年	一,〇四,九六三	三,〇五〇	四九,二四六	(一)三九,〇五二·七
民國廿三年	一,三三,一九四	五,七七〇	五八,〇五二	(十)九三,四四一·元

註 (十)爲淨盈 (一)爲淨虧

歐亞航空公司 歐亞公司爲中德合辦於十九年簽定歐亞

航空郵運合同。依據合資公司的規定組織歐亞航空公司。資本原

定三百萬元，二十一年註冊成立。二十二年增加資本二百十萬元，合計前股，共五百十萬元。股本分配，中國佔三分之二，暫由德方按年息七厘墊借。至於公司的組織及行政人員，均由中國人担任，與中國航空公司相同。技術方面，機航事務，雖規定暫由德方担任，但僅以三年爲限，且依據合同，有爲中國訓練各種郵運航空人材的義務。

歐亞航空公司飛機概況表

飛機種類	蓉克E13	蓉克W33	蓉克W34
架數	一架	三架	三架
編號	歐亞第四號	歐亞第六七八號	歐亞第一二三號
速度(公里)	一六五	一七〇	二〇〇
馬力	二八〇—三一〇	二八〇—三一〇	五五〇
機件重量(公斤)	一,五〇〇	一,七〇〇	一,七四〇
總載重量(公斤)	八〇〇	一,一〇〇	一,四六〇

歐亞航空公司歷年飛行里程乘客盈虧表

年份	飛行公里數	乘客人數	郵件(公斤)數	貨運(公斤)數	淨盈或淨虧
民國三十年	二二,九九〇	六六四	二四六,一七九	—	虧 五三九,四六三·〇五
民國廿一年	二五,六〇五	五八九	一,三七,三三三	九,七五五	虧 一,三六,七三三·五五
民國廿二年	四二,六六〇	八〇一	三,三三四,三四四	一五,八〇五	虧 七五二,三三〇·五五
民國廿三年	四〇,二八二	一,四八五	六,九八〇,九七九	五三,一七三	—



各國農業統制之國防化

錢君偉

一、戰時各國農業設施實例

(一) 引言 (二) 英國 (三) 德國

二、戰後各國農業統制之國防化

(一) 引言 (二) 意大利 (三) 蘇維埃聯邦 (四) 日本
(五) 德國 (六) 英國 (七) 美國

一 戰時各國農業設施實例

一 引言

歐戰時各交戰國在農業上所遭受之困難，其一為因戰場農地之荒廢致播種面積，大為減少，例如俄國自一九〇九年至一九一三年之小麥平均播種面積，計二千四百八十萬海克脫，然自一九一四年至一九一八年間，則減為二千二百三十萬海克脫，在同期間內，法國亦由六百五十萬減至五百萬，德國雖無俄國之甚，但其播種面積，普通均減少，其二為因多數男丁之離開農村而入軍

隊與軍需工場，農業勞動遂感不足，其三為各國間運輸路線斷絕，有數國對於肥料與農業機械之補充供給，感覺缺乏，因此種種困難，各交戰國之農產收穫額，遂亦一般減少，若以一九一九年至一九二三年之五年間平均收穫額為一〇〇，則俄國之指數為八一・七，德國為七三・三，法國為七七・七，意大利為九一・九。戰時如何供給軍隊及國民之充分糧食，既為各國大任務之一，故各國戰時對於農業，莫不努力於克服上述種種困難，其成績頗有足觀，而資吾人取為殷鑒者，爰擇其著者述之。

一一 英國

英國在大戰時以國民糧食問題之漸告急迫，為研究維持及增加農業生產之方策，於一九一五年六月十七日設立委員會並任米爾納勳爵 (Lord Milner) 為委員長，據其調查報告稱：英格蘭及威爾斯可耕之地，約有四百萬英畝，因一七〇〇年以後穀物價格低落，以致變成牧場與草地，但若在此草地上栽種小麥，

則可增加全英人民六星期之糧食。該委員會遂以下列三項爲其任務：(一)供給農民肥料及機械以謀改善農事，(二)對農業工人與以適當工資，以圖增加勞勸，(三)實行農地政策，擴充耕地俾可容易增加生產。容分析說明于後：

(一)肥料與機械之供給。英國於戰爭時，爲防免肥料之不足，遂禁止輸出硫酸，而獎勵輸入硝石及磷礦石等。戰前英國之硫酸，生產頗豐，輸出亦多，政府乃與生產者協定付以與戰前相同之價格而購入，以備供給農民。戰前燐礦石係從德國輸入，嗣後則仰給于智利及佛羅里達等處，重關輸入之新途徑，同時對於國內石灰之生產，亦急謀增加，其對於肥料之供給約略如此。至于農業機械之準備，亦頗爲努力，一九一七年一月，農政部與糧食兵器兩部協議，設立農業機關局，爾後對於農業機械，即與軍需品相似，非經政府批准者，不得製造或輸入，蓋政府欲期農業機械化爲合理的形式，並在國內得有適當之分配也。一九一七年二月，農政部欲于國內工場製造牽引機，然因急于生產兵器，不得不將農業機械之製造暫讓于後，而決由美國輸入，一九一八年爲增加二百萬英畝之耕地需要五千架牽引機，事實上則已定購九千架，其由美國福特公司承造者六成，其他美國公司共製二千架，向本國公司定製者僅一千架，英國皇家農業協會，原擬在採用本國製造之牽引機，但終不能實現，結果始向美國定購馬力輕而容易工作之福特牽

引機，運回英國後，自己裝成。惟此乃不得已之計，蓋明知購買此等昂貴之農業機械資金，即變爲政府之新負擔也。

(二)農業勞工之維持。戰時英國爲求促成農業工人留于農村之動機，且免除物價騰貴之痛苦，在一九一七年八月二十一日所發布之穀物生產法中制定最低農業工資條例，首相魯易喬治對於工資建議一星期爲二十五先令，當時之農業工人因無團體組織，且缺乏援助機關，因此，最低工資問題，仍依政府之意見，決定爲二十五先令，未獲再見較高之工資。英國政府於施行穀物生產法，同時由農場主及工人方面各選代表十六名，又加農政部主任命之七名，組織一農業工資委員會，且于中央及各地方，亦設置同一組織之機關，使其向政府提出關於適用各地方之工資意見，委員會關於決定最低工資，則承農政大臣之指示，其要旨乃當規定最低工資時須依穀物生產法之宗旨，使工人本身得維持其本身之能率，並視其家族以適應其職業之性質，而決定得以維持其愉樂標準之金額。

爲補充戰時農業勞工之不足，英國更利用女工，依其經驗證實女工確有以下之效用：「喜勞動，且堪于勞動，尤爲有利于飼牛搾乳農場雜役及除草等工作。」此外更向兵士教以農業技術，如在西方戰線之英軍，對法國已經放棄之小麥田，研究有組織之收穫方法，且將所獲之穀粒，交付法國，英國則取麥桿以歸，爲戰事記

錄中所見者，戰時欲維持農場之男工，實極困難，英國于一九一七年陸軍部與農政部協定，不能從農村徵募定額以上之兵員，至歐戰末期，更將特殊之農工，做軍需工人辦法，作為兵員，以避免徵募。

(三) 農地政策之設施。英國政府，戰時為增加農產計，則着手擴充耕地，並實行農地政策，根據一九一五年十二月之國防法新規則，另訂以下條例細分農地，俾可容易增加生產：

一、農務大臣得任意收用停耕地。

二、上述收用地依據佃農契約及其他之適宜方法，以作耕作之用。

三、如農民不耕其土地時，農務戰時委員會得收用之。

于一九一七年八月二十一日所發布穀物生產法令，更依澈底之方法，樹立耕種三百萬英畝之計劃，該法中關於農地政策部分，約如下述：

一、限制地租。不得以制定最低穀價為理由而提高地租。

二、強制耕作。農務部得命令耕主採用適當之耕作法，以變更土地之用途。

耕主如不服從以上命令時，農務部得收回其土地或借地權，而研究耕作上必要之方法，或經地主之承認，得將該土地貸與他人。

農務部利用此法，銳意努力增加耕地，結果英格蘭及威爾斯于一九一七年年秋，則比上年增加十八萬英畝，蘇格蘭亦有相當之增加，至愛爾蘭乃增加七十萬英畝，于一九一八年又樹立增加二百六十萬英畝之計劃，為耕種此項增加之面積，則利用牽引機，為購買種子肥料農具及馬匹等計，則設定政府之信用借貸，且又研究以合理的條件對農民供給馬匹與人夫，更予以利用婦女及兵士之設施，同時更向地方自治團體等供給未開墾地，使之化為麥園或菜園，而都市周圍之空地，市內之網球場，空地，考而夫場，牧場及公園等地，則由地方自治團體，青年團體及婦女團體等，先後努力變為菜園，大僧正亦撤廢其宗教之禮拜安息日，准其勞働，蓋英人以為欲征服德國，端在開拓土地，故全國上下，均傾注全力專心致力於開墾也。

三 德國

德國在歐戰時致敗之原因，雖有種種，然糧食之不足，實為其致命之傷，其戰時之播種面積，雖經國民之努力，不但未見增加，反而減少，計播種面積僅及戰前百分之八五，收穫額僅及百分之七三，其減少之原因，乃以耕作方法之不適當，肥料不足及家畜減少等，此外多數男丁離開農村而入軍隊與軍需工場，更為主要原因，至于農業機械，在德國則尚不患欠缺，故德國戰時對於農業之設施，亦僅注意於肥料之供給與農工之補充二端，爰述其努力之實

續于下：

(一)肥料之供給 德國平時由智利輸入多量之硝石(每年約二十七萬噸)戰時爲顧慮其杜絕計則利用戰前不久所發明之哈巴武空中氮氣固定法(爲德人化學家哈巴武所發明)

俾可彌補氮氣肥料之不足政府以一億四千三百萬馬克之資本建設許多工場從空中之氮氣製造石灰氮氣鹵精鹽類及硝石等

(二)不足勞工之補充 戰前之德國內政部設立一常任委員會以資研究經濟上戰爭準備之對策討論農業生產之維持是時之重大問題乃爲勞工之供給農村人口之參加戰爭者據統計所載多于都市人口故徵集兵役實由農村方面奪去多數人之勞動力是以戰時能否維持農業生產當然發生若干不安之問題而當時德國境內之俄奧等約三十萬農業工人應如何處置乃爲常任委員會審議之中心問題德國曾實施利用俘虜以增加戰時農業勞工之方策而頗獲相當效果一九一六年春德國利用俘虜於生產勞動(農業爲主)者達百二十萬人以上德國於戰時將佔領地住民之勞働與俘虜一併致力利用于農業方面政府從服兵役義務而不適于前線工作者中選出多人專令指揮佔領地之住民遣派各地方此種指揮者長于專門技術極巧妙的運用德國民族性以操縱其部下此外德軍于戰時利用戰爭休息時期令軍隊從事農耕亦舉相當效果其方法即於戰地之軍團司令部內附設

農業部利用管理區內固定之人馬以資耕種在戰線及後方之軍隊更有自己種菜蔬栽培菸草等事頗多德國兵士雖在戰時仍作與平時同樣之勞働此可謂爲戰時經濟上有趣之事實。在德軍戰線背後常行廣汎且多方面之生產行爲從表面上觀之殆與兵站部之設施無異但事宜上則由各種人物經營。至如軍馬准其利用于陣地者乃轉用于軍隊之農耕如軍用汽車則變爲犁車廣用于農耕。此種軍隊農耕之規模頗大其中有一萬海克脫(Haefae)爲一農區而耕作者。此等兵站經濟亦包含牧畜設有搾乳場及屠獸場等在戰壕內亦有飼養牛豚者要之農耕廣行至戰線附近如雜草等即至戰線後數百米突地方亦可收割類此軍隊農耕事業不獨于兵士以愉快之副業且于軍隊之給養上亦有顯然之效果。對于婦女之勞働力德國亦加以利用以前概由男子之農耕此時女工亦參加其內活動小者爲農園之佃戶大者作組織的大農經營其成績頗大有可觀。

二 戰後各國農業統制之國防化

一 引言

歐戰時各國對軍需品之供給因資源之不足備受極大之困難尤以農產物之缺乏更感痛苦鑑于此種苦痛之經驗故戰後各國一方面計劃大擴充軍備一方面對於二次戰時之補給問題亦予以至大之關心換言之即除擴充海陸空軍工場之設備致力於

戰用品之儲藏，確立基礎工業獎勵機械工業及化學工業，固不待言，而對於改良農事，致力干培養所謂國防資源，亦極爲奮發，而將農業與其他產業同置于國家統制之下，以求增進生產，充實國防資源，乃爲一般之趨勢。

顧各國統制之方法與程度，則以各國農業經濟狀況之不同而稍異，試申述之，則意大利因感全國天然資源之缺乏，與人口逐漸增加之壓迫，故以發展生產爲統制之中心目標，其對於農業，採保護及獎勵之政策。蘇維埃聯邦乃以增加農業生產品與農村組織之社會主義化爲目標，故其保護及獎勵國營農場集團農場不遺餘力，日本更實施統制米穀肥料絲繭，使農業更進于國家管理之途，德國國社黨政府亦實行農業統制，以求德國農民能多量生產德國所缺乏之物，英國雖爲老牌資本主義國家，近年來亦注意于統制農業及土地社會化，美國亦頒佈所謂農業救濟法，總之，近今各國爲適應第二次世界大戰之需要，未有忽視農業之由國家統制者，於此吾人當知所警惕矣。爰于下列各節分述各國統制農業情形。

二 意大利

意大利之生產事業，在大戰中遭受極大之破壞，特別是在大戰之後，但經過法西斯蒂十年的統治，復興之程度，確堪驚人，此係意大利全國上下，能安心本着應有之途徑增加生產，而求制度之

改進達到生產制度趨于平衡之故。意大利本係農業國家，惟在曩昔，仍恃外國糧食輸入，而且每年若無賴僑居美國及其他地方人民匯入數十億意幣以資調節，則其經濟狀態將不堪設想。戰後僑民匯入款項，頓形減少，若不自行增加農產，以渡此難關，則其經濟基礎將立致崩潰，經數年奮鬥之結果，一九三二年來臨時，意大利已成爲農業自給自足之國家，其奮鬥之精神，允爲我國人士所仿效者。

生產事業之在意大利雖然國家經營與私人企業同時並進，實際上仍以私人企業較佔優勢且較爲發展，故個人或集團的農業生產，儘可自由活動，惟在分配方面，法西斯蒂之經濟制度，係絕對禁止個人主義之發展，只須輿論界認爲某種私人企業之活動有違背國家利益時，政府即立予干涉，政府之干涉政策，在消極方面，已達到防止生產部門走入歧途之目的，而又特別注意到任何生產部門發生生產過剩之事實，另設有企業公司部詳彙統計，因此政府對於各種生產趨向之推移，瞭如指掌，且該部所編製之各種生產統計表，每週更易，其統計運用之得法，實非他國所能比擬。茲列述戰後意大利對於農業的具體生產計劃與實際的統制辦法于後：

(甲) 小麥五年計劃 此係一九二五年時意大利首先決定之計劃，該計劃之目的全在增加小麥產額，蓋意大利年需小麥十

萬金坦耳 (Kient), 但國內所能供給者大約祇有四千九百萬, 於是約有價值四十萬萬里拉 (Lira) 之小麥, 仍須仰給于外國, 爲挽回倍大利權計, 乃決定五個步驟: (一) 全國設模範小麥農場三萬三千所, 訓練農民播種、培植、收穫等科學智識, (二) 預備三千萬里拉, 充作分配優良小麥種籽與購置農具之補助費, (三) 遍設小麥實驗農場於各地, 作科學研究, (四) 擴大宣傳小麥增收運動, 並以三千萬里拉作爲獎勵金, (五) 使用小麥耕作機二萬架。實施上述五個步驟之結果, 成效頗著, 在一九二九年平均每英畝小麥較前增收二分之一光景。

(乙) 墾業三十年計劃 意大利爲促進農業生產之增加, 曾竭其全力開拓耕地, 改肥瘠地以及加緊深耕之方法, 故現在得能有排水乾燥之沼地約八十萬畝, 可灌溉之荒地約有二百萬英畝者, 均屬三十年計劃努力之結果, 該計劃預定自一九二八年起三十年以內, 水利水力開拓費爲七十七萬萬又一千萬里拉, 以六萬六千萬里拉充灌溉費, 以三萬九千萬里拉充地方水道設施費, 以六萬萬里拉充地方道路修築費, 以四千五百萬里拉充開拓用電氣設備費, 在經費方面, 更從事民間游資之利用, 最初擬在社會保險銀行每年貸借二萬五千萬里拉, 人壽保險協會五千萬里拉, 密拉儲蓄銀行五千萬里拉, 其餘各銀行一萬五千萬里拉, 全部計劃之實行, 概由財政、經濟、土木三部協力實施。

論及意大利之農業政策, 在法西斯蒂統治下, 其重要性究如何? 祇須看慕索里尼之公開演講, 即可明瞭。

在一九二四年時, 慕氏有下列演詞: 「近來意大利之工業已漸見發達, 但將來國家之富與人民之安定, 據我的意見, 與意大利農業之將來, 關係至大, 照這個理由, 我想, 凡是意大利人民一切對社會問題有興趣的人, 或過去及未來的立法者, 關於意大利之農業, 必須首加考慮, 我對此點, 敢負責, 無論什麼通商條約, 其對意大利農業之利害, 特別審慎考慮, 更相信, 意大利漸次配合各種之耕作, 可生產一切必要之產物, 還有輸出之可能。」

在一九二六年時, 慕氏復有下列演詞: 「我極愛護農業, 深信農業是維持良好秩序社會基礎之要素, 農業同時又是工業的基礎, 不單是很多的工業都是由田野直接的生產物加工的生產, 而且一切的勞動者都必需麵包, 人類活動的真源泉是在土地, 在一切勞動者中, 其內容最高尚而又有規律者唯土地勞動者。」

法西斯蒂農業政策中, 最顯著者是所謂小麥戰爭 (Wheat Battle) 與大規模之開墾計劃, 前者于一九二六年六月四日之法令, 爲研究增加國內穀物生產之手段特設常務委員會, 提供於政府, 作採用各種有效設施之根據, 後者, 就事業之進行, 是集中的, 由大開墾事務書記長, 統制一切事務, 依據慕索里尼就財政方面增加一千萬里拉充作補助意大利中部及南部之灌溉費用, 百分

之五十五爲村落間道路建設，水道事業，農業用的電線增設費用，補助百分之四十，法西斯蒂的所有權之含義是義務與服從，在私人不開墾之處所，則由國家開墾計劃代行，故就目前意大利之農業政策觀之，其用國家統制之力量以管理全國農業，極爲顯然。

法西斯蒂主義中之農業金融，其運用亦正趨向於發展農業之途，在過去因受着法律的束縛，阻碍了有效的運用，當局者有鑒于此，一九二七年六月二十九日，以法令規定將農業信用分爲經營信用與改良信用，所謂經營信用，是（A）爲實業經營，須生產物的利用加工，變形的貸付，（B）爲家畜機械農具獲得的貸付，（C）在公私倉庫保管生產物，抵押的貸付，（D）爲農業團體的貸付。至于改良信用，是（A）植樹，耕作的變更，（B）村道的建設，（C）耕地的整理，（D）農村工場的建築與改造，（E）水道的開拓，土地旱拓與凝固事業，（F）對農業電氣的應用，山地的整理植林等，（G）爲獲得耕者有其田而行土地購入，（H）土地債務之變更，（I）農產物的保藏分配，爲保管家畜之共同設施。

二 蘇維埃聯邦

蘇維埃聯邦乃是現代實行統制經濟之典型國家，其統制方法乃先將整個的經濟集中收歸國有，全部經濟機體，均受中央政府指揮，此種全部的統制，一般人稱爲「計劃經濟」。

第一次五年計劃，由蘇聯「最高設計委員會」擬定，在一九二

八年十月開始實行。對於農業，蘇聯計劃在五年內，使資產增加百分之三五，總產額增加百分之五五，而市場上的農產供給，則須增加百分之二〇五。穀物生產額中的國家農場以及合作農場，須增加百分之六五二·四，其中從合作農場生產者，則該增加百分之三〇。耕地面積與一九一三年比例，應該從最初計劃的百分之九九·一，增加到最後計劃的百分之二二·一，其中穀類產地須增加百分之二〇八·五，而棉花甜菜等的技術農產的產地，則須增加百分之二一四·五，牲畜類須比一九一三年增加百分之三三·七。農產總價值，須依照戰前的價格，增加至戰前的百分之六一·九。

五年計劃內關於農業計劃的內容，第一，就農產社會化而言，所規定的綱領爲增設國營農場，提倡集產農場，以及設立「農具借貸所」專以租借耕田汽車及其他農業機械等。根據蘇聯政府的預定，農業社會化之後，其耕田面積，將由一九二七至一九二八年的二百三十萬海格爾，加到一九三三年的七百二十萬海格爾，其中國營農場佔有五百萬海格爾，集產農場佔有二百二十萬海格爾。蘇聯對社會化部份的農業，在經營上則儘量利用耕田汽車，與其他種農業機械，並儘量利用人造肥料，以助長農產物，至一九三三年間蘇聯在農業方面使用價值九萬萬盧布，十六萬輛以上之拉曳機，其栽培食料所用的肥料，則人造肥料佔有百分之二十五，

農業社會計劃成功後，與以前同一面積之耕田，其利用機械經營所得之收穫量可超過人工經營的二倍。所謂集產農場之方法，乃將中小農民之耕田家畜，與他人共同經營之，工作乃各人分担，收入則亦共享，計算工作與分配，乃以工廠中之件工計算制度為原則，故農作視成績之多少與優劣，不計工作時間之長短。凡工人單獨處理之工作，則單獨計算，其個人以上所共同從事者，則就成績與人數，平均計算之。所謂農具借貸所，是一種專門供給農業機械以及耕田汽車之組織。國家在適當地點，設立此種組織，充分的準備多架的拉曳機，附帶器械，其他農機，熟練技師等，由農具借貸所與附近農民訂定契約，不論收穫或耕種，俱由該所負責，以機器代用人力，費用低廉，所以農民多稱便利，於是社會化的習慣，亦漸能養成。一九二〇年（五年計劃實行第一年）蘇聯決定每年設農具借貸所二百個，五年後可達一千個，利用農具借貸所來耕種的土地面積，亦可由五百萬海格爾增加到四千萬海格爾。第二，就農產工業化而言，蘇聯為促進農業生產力，計劃整理耕地，縮短耕地與農家的距離，合併散漫的耕地，建立國營農場與集產農場，力求農產物的增加，預定五年內整理耕地費用為五萬萬盧布，此外為補救水的缺乏，於是有灌溉的設備與土地之改良，其費用預定亦為五萬萬盧布，五年中施行面積可佔二百萬海格爾以上，對於遼遠邊境，開墾新的豐饒土地，蘇聯亦極注意，五年內決在伏爾加的草原

開墾新土地一千五百萬海格爾，再利用新興的化學工業人造肥田粉，先將工業中心區域附近的荒原與比較不生產之森林地，變成可耕之水地，使農業因工業化之結果，有大量之增進，欲農產之工業化，設備方面，實為首要，如農業機械等供給是，故蘇聯在五年計劃內，預定農業機械的投資額從十萬萬盧布至三十萬萬盧布之鉅。

對於農民經濟狀況的改進，五年計劃內亦會顧及，其辦法有（甲）減低農產稅，因為蘇聯係採「階級稅制」，平民百分之三五沒有納稅的義務，農產稅的大部份是征自大農，故農民愈富裕，應納的農產稅率亦愈高，其辦法至為公道，而蘇聯所徵之農產稅中，由于中小農民所担负者，確微乎其微。（乙）農業的價格政策，使農產物在五年內保其價格安定不變之狀態，直至五年計劃完成以後，始見低落，反而工業生產品價格，則五年內低落百分之二十五以上，可是農民的利得，也就在農業生產品價格與工業生產品價格之相差中，得到明顯保障。（丙）提倡合作事實，以提高農民經濟狀況，為鼓勵農民參加合作經營起見，故規定凡經加入合作機關者，一切生產器具，均可由合作機關直接向國營工場，以最低廉之價格購得之，如農民一時無現金可以購買，合作機關，有代為墊付之可能，故在五年計劃之第一年，加入農業合作社之農民，已佔蘇聯全農民人數百分之三五，到五年計劃之最末一年，加入農業合

作機關之農民，實佔蘇聯全農人數百分之八五，其參加合作事業之踴躍，於此可見。(丁)耕作契約之推進，在蘇聯已有極順利之成績，其法凡每一農民或農民團體，俱可在收穫期前得與國家機關，根據相當規定，締結農產物買賣契約，經過五年之推行，成效大著，由一九二〇年至一九三〇年之統計觀測，蘇聯工業用的農產物，其生產額百分之九十，已經採取耕作契約辦法。

繼第一次五年計劃之精神，蘇聯深知謀建設工業國對於取給原料之農業，不可無更度之努力，遂在第二次五年計劃中，規定下述進行方針：

第一：將私有的，零散的，無組織的，小規模的農業經濟，造成爲公有的集中的有組織的大規模的集體的農業經濟。

第二：規定第二次五年計劃結束時，全國農作機站總數要達到五千五百至六千個，參加農作機站工作之集體農作員與曳引機員將達二百萬人，又有二百萬人能用複雜的機器，收穫機將生產二十四至二十五萬架「二用機」，農村經濟的電力應用，到一九二七年應達到九十萬萬至一百萬萬基羅瓦特小時，五穀類的生產到一九二七年最低限度須有十三萬萬公担。

第三：規定成立三大產麥區：(一)在窩瓦河流域，(二)在西伯利亞與喀爾克斯坦，(三)在烏克蘭與北高加索等地。

第四：畜牧經濟中規定牛豬的生產額須達七千萬頭，其中約

有三千萬頭爲牛，四千萬頭爲豬，此外再產生綿羊一萬二千頭，飛禽三萬萬隻。

第五：規定一九三三年度春季播種面積爲九千五百萬海格爾，秋季穀類播種面積爲二千八百五十萬海格爾，其中春種穀類爲六千三百十萬海格爾，棉花爲二千六百七十萬海克爾，甜菜爲一百二十萬海格爾，亞麻爲二百三十萬海格爾。

四 日本

日本隨世界大勢之開展，統制經濟之說早已囂上，茲先擇各政黨關於農業統制計劃之理論述之。

政友會所預定五年產業計劃中，關於農業者，其規定農產物如小麥、豆、粟等，採用改良農業，整理耕地，團營開墾等增產方法，預計總經費年約三千萬圓，計劃成功後每年增產額爲值一萬五千萬圓，其對於救濟農村之統制計劃，曾議決五項辦法：(1)商業賣買制度之確立，(2)蠶絲業之統制，(3)肥料管理，(4)整理農家負債，(5)減輕農人負擔，此外政友會並與民政黨協議作重要農產物之統制提案，其大綱爲：(1)通貨膨脹，(2)整理農村負債，(3)公共事業之澈底的實施，(4)重要農產物與重要產業之統制，該會並設農政會研究糧食專賣統制之計劃。

勞農大眾黨對於農村統制經濟，有重要之計劃規定，如(1)澈底整理農民之負債稅金與佃租，實行停繳五年，(2)農民資金

無担保通融。(3)國家免費配給肥料種籽等。(4)國家補償產米與養蠶農家之損失。

日本關於各種經濟統制之實施，極有長足之進展，而于農業統制，更有相當之成績，其中米穀統制，尤足稱道。茲節述于後：

日本農林省於一九三二年六月二十一日，設米穀統制會，從事于米穀之調查與研究，並根據實際情形，調節內地與外地（台灣、朝鮮）米穀之供給與需要，對府、縣、町、村之米穀實施管理與統制。日本米穀統制所最難解決者為殖民地米穀之輸入問題，因為如果允許朝鮮、台灣米穀無限制輸入，則日本內地之農民生計將起困難，苟阻止朝鮮、台灣米穀之輸入，則將釀成該地米穀價格之低落，而引起殖民地農民之反抗，故日本當局一面要維持國內農民之生計，一面對於殖民地之過剩產品，不得不加以調節，為兼籌並顧起見，除頒布米穀統制法之外，再對殖民地米穀統制擬就具體計劃，使之內外不衝突，並足發揮米穀統制之效能，茲先述殖民地之米穀統制策于次：

(1)朝鮮的生產統制 朝鮮自從實行十二年計劃（大正十五年——昭和十二年）以來，增加米穀生產八百萬石，故朝鮮米之輸入內地者為額至鉅，于是在本國內之農民大受打擊，為欲防止鮮米之輸入，當局者遂不得不將十二年增產計劃停止，另一方面為維持朝鮮農民原有生產起見，自一九三四年度起，規定十

年計劃獎勵栽培棉花，蓋棉花之生產費低廉，將來需要必增，對於農民本身的收入，亦自然增加，至于獎勵方法，一方交付獎勵金，同時以低利的資金，貸放農民。

(2)台灣之生產統制 台灣近年之米穀生產額，自從品種改良與水利事業計劃之完成後，增加速度極快，幾達一千萬石光景，政府為減少輸入日本內地起見，惟有設法將台灣水稻田，獎勵改種甘藷，對於旱地更可利用栽培甘藷，而停止開田計劃，其獎勵甘藷之栽培，亦以交付獎勵金與融通低利資金為獎勵辦法。

日本本國米穀統制法，在治標方面，放出大批資金，使農民便於貯藏米穀，不至于急急求售，以維持現在之價格，而他方面由政府規定合法之最高最低價格，一切買賣不能超出已訂之範圍，治本方面在限制米穀之生產，內地台灣、朝鮮共減五百萬石，內地佔全額百分之五五，約減二七五萬石，朝鮮佔全額百分之三一，約減一六五萬石，台灣佔全額百分之一四，約減六十萬石，但此項統制法案不但引起殖民地當局與地主反對，且其米穀生產限制計劃，更引起陸軍省之強烈反對，因本國防之立場觀察，對於此項計劃，頗感無異于自殺也。

最近米穀自治管理法，產繭處理統制法重要肥料統制法三案之通過，其目的在使農業更進于國家管理之途，以適應第二次世界大戰之需要。爰述其綱要于後：

一、米穀自治管理法。米穀自治管理法係為彌補以往米穀統制法之缺陷，從來米穀統制法之實施，係由政府自米穀特別會計法項內撥出大批資金，收買民間米穀，貯藏于國家倉庫中，統制米價之漲落，政府每收買四五萬石，利息堆棧費，保險費之支出，年約一百萬日金，如此龐大損失，殆易引起財政困難，自治管理法即在利用各種民衆團體協力，自動避免此種危險，自町村至中央設立有系統之米穀統制組合，以調整米穀市場，政府在必要時，得予以補助金。如此則政府支出減少負擔減輕，民衆團體則因米價之穩定與其本身有切身利害關係，自必力求此法實施，且可更進一步澈底厲行統制。

二、產繭處理統制法。產繭處理統制共計十條，下列四點即為構成該法之主要內容：(1) 產繭處理方法除因地方狀況及其他特別事故，必要生繭買賣交易場合外，得以勅令規定乾繭交易，特約交易組合製絲委託製絲等四項方法。(2) 繭買賣成交與委託製絲之際，必須經過道府檢驗所之檢驗，根據已檢定之品質，不得再定繭之處分。(3) 對於特約交易施行許可制度。(4) 策動行政權，開闢自治統制之補充途徑，規定蠶絲組合或行使繭之處理團體，於組織員統制繭之處理之際，行政官廳對於無故紊亂統制，或意圖紊亂統制之組織員得命其服從組合或團體之統制。

三、重要肥料業統制法。本法之綱要約述于後：

(1) 以確定肥料製造業及農業經營之改善發達為目的。

(2) 為統制肥料之製造量並其販賣價格，政府對於肥料業確保其廣汎之統制權。

(3) 作為許可制之肥料業，政府關於製造設備之改善，其他作業與販賣等項得發必要之命令，又在業務上或其他方面，政府有監督之權。

(4) 本法之適用範圍限于硫酸、過磷酸、石灰、窒素三種。

(5) 肥料業分別組織各自之組合，以行自治之統制，如決定製造之數量，分配組合員，決定販賣價格等。

(6) 政府對於自治之統制，得以公益之見地統制強化之立場，從事于甲、實施組合之強制設立及強制加入，不許組合以外之團體存在；乙、對於統制協定得，以法律途徑開拓之。

通過本法案時，同時並有下列附帶決議：1. 為使重要肥料供給之豐富，政府應速樹立適切之方策。2. 政府為預防肥料分配上之不足，應于平時貯藏相當數量之肥料，設置輸入外國廉價硫磺所受損失之補償制度，謀供關係之圓滑，研究抑止價格暴漲之方策。

上述三統制法爲日本農業政策中之重要者，其法案之本身雖不無缺陷，例如米穀自治管理法純爲救濟地主，其所規定僅有利于大地主與大米商，而未予農民利益，不能根本解決農村問題，產繭處理統制法之處置，厚於製絲者，而薄于養蠶者，未見公平，重要肥料業統制法內容大半以生產者之利益爲其出發點，極少顧到農民之利益，但在此非常時期中，此法三案內含之積極意義，固不容吾人漠視也。

此外關於農地政策，日本于大正八年以法律第四十二號發布開墾助成法，對一區擴充五町步（一町等于百畝又等于三千步）以上之耕地者，政府則補助其經費之四成，自該法發布以後至昭和三年末計支出補助金額二千七百萬元，除八萬町步之規模開墾外，對百町步以上之土地則利用土地而樹立國營開墾計劃，依此計劃，有開墾十三萬五千町步之經驗，故若在戰時，可照此法增加耕地。

最近日本爲準備第二次世界大戰，已放棄以前對於偽國農產之保守政策，而從事於一種五年計劃改進全國之農產，聞此項之新計劃已定明年四月一日起開始實行，其所需之經費，已列入新預算矣。其計劃之要點如下：（一）大豆小麥生產額之大量增加，（二）高粱麥子質地及產額之改進，（三）棉花及蔴之大規模耕種。如此項計劃得告成功，則大豆之產量，將由每年四百萬噸增至五

百萬噸，小麥產量由每年一百萬噸增爲一百五十萬噸，政府方面爲推行此項計劃計，擬以金錢補助各農人，應用現代機械化之耕種方法，並提倡掃除農田內之害虫運動，各處之農事試驗場，均將擴大範圍，及增加設備，同時更擬新設立新試驗場十處。

九一八事件後，日人更標榜日「滿」經濟統一，積極經濟侵略，關東軍特務部，已改爲經濟參謀部，對於全「滿」產業，悉由關東軍支配，而實施統制計劃，在農業方面，對於棉花，日本爲要達到自給自足之目的，更不得不利用「滿洲」，加以有效之統制，其方策足資吾人參照者頗多，用錄於後：

甲、日本與「偽國」鑑于棉花需給之現狀，極力增加產額。

乙、棉花供給區域，以「偽國」關東州、朝鮮爲主要區域，在其他區域內，再求適當地方。

丙、在以上區域內，調查棉花栽植適當地方適當棉種，從速決定統制棉花栽植方針。

丁、達到以上之目的，大體實行以下之方針：

（1）朝鮮關東州依照已定之棉花栽植之獎勵方針，從速達到預期之目的。

（2）「偽國」對於棉花栽植在一定期間內減輕捐稅，以及金融機關試驗機關之整理充實，技術指導員之分配，國有地之租借，灌溉之設施，給以各種之利益。

(3) 對於棉花除災害損失外，應講求減輕之方法。

(4) 扶助棉花栽植研究低利融通之途徑。

(5) 日本與「偽國」共同組織各棉花栽植者之團體，增進共同利益。

(6) 設立聯絡機關。

戊、增進棉花栽植者之福利與生活棉花之供給，應施行下列之方法：

(1) 設立財團法人棉花協會。

(2) 棉花協會之理事機關，由「偽」兩國棉花栽植者，棉業關係者，及其他有識者組織之。

(3) 棉花協會應分送棉種包裝檢查買賣斡旋及其他各種之設備等。

(4) 「日」偽「兩國所生產之棉花價值如不達標準價格時，應由棉花協會決定價格，此時如發生損失，應研究填補之方策。

(5) 前項之標準價格決定，須經「日」偽「兩國政府之承認。

(6) 對於棉花協會「日」偽「兩國政府應研究援助之方策。

五 德國

在一九二九年以來世界經濟恐慌之旋渦中，德國之農業，亦

如其他各國遭受莫大之打擊，因此，乃有許多對策出現，如「巴本內閣」於一九三二年九月杪，在救濟貧窮農村之號召下，發表其農業綱領，其內容大體如下：(一) 農產物輸入限制政策，(二) 減輕農業抵押債務利息政策，(三) 減輕債務特別仲裁制度及強制執行停止或延期制度，至「希拉魯內閣」雖有幾分緩和保護農業之色彩，但一九三二年十二月二十三日對使用國產獸油及國產飼料發布緊急命令，將講求農產物及家畜價格之保護政策，並將玉蜀黍之專賣法擴張至米、小麥、澱粉漕等，以冀維持飼料及穀類之價格，一九三三年「希特勒內閣」出現後，為求復興農民階級，更採用顯著之農業保護政策。

希特勒獨裁政府之最初農業政策担当者，為胡根堡氏，次為「特萊博士」兩者之農業指導理論，有顯著之不同，其不同之點，由農產物價格政策上益可明顯發現。前者以為復興農業，非提高農產物價格不可；後者則主張德國農民須取得維持其生計上所必需之正當價格。因指導理論之不同，其政策遂異，茲分述于下：

(一) 胡根堡農相時代之農產物政策：

(甲) 輸入農產物關稅之提高。

(乙) 油脂類經濟統制策。

(二) 特萊農相時代之農產物政策：

(甲)發布關於農業團體暫定的組織並農產物市場及價格統制之法令。

(乙)發布關於製粉所結合之法律，以利用為統制。

(丙)發布關於保證穀物價格之法律，賦予糧食大臣以公定穀物價格之權限。

關於德國統制農業政策之精神，可于特萊農相之論文中見之，其詞如下：

「穀物公定價格，不僅給予利用農產物之保障，同時對於農民負有使其經濟適應于國民經濟之必要的義務，農業之國民經濟的任務，在保證德國國民之供給，但過去之經濟政策，使農業漸次離開其根本任務，即是一方面穀物生產，充實了需要，而其中或種穀物，却已超過了需要，反之，在另一方面，其供給又非仰給于外國貨輸入不可。國粹社會黨政府以設定德國農民能多量生產德國所缺乏之物——飼料，油性果實，植物纖維羊毛及油脂等，為實際之前提，使農業生產適應國民經濟之必要的時機，即將降臨，尤其在目前秋收時期，考慮此項要點，更有其重大意義。蓋以今秋農民，非但未生產與往年等量之穀物，更且進而盡量限制穀物，特別是小麥之生產，反之，對於大麥及其他含有蛋白質之飼料與油性果實等之增加耕種，使飼料自給之基礎堅固，已成為必要，若農民不自覺此項任務，在來年度穀物生產超過需要之場合，則政府亦

將考慮某項限制手段矣。」

根據特萊農相之詞，可知國社黨獨裁政府最近對於農業所持之態度，即一方面，統制農民，使作為農民組織的全國農民結合——法律上所謂聯邦糧食團體——結成德國農業團體，另一方面，企圖製粉業者之聯合，亦將其置于糧食農務大臣之支配權之下。德國農業團體，將穀物以公正之價格供給製粉業者，再經過製粉交易者之手，而販賣于消費者，於是，農業者遂成為德國國民之忠實的穀食供給者矣。

六 英國

英國是個崇尚自由主義經濟之國家，其統制經濟之抬頭可說是起始于一九二八年自由黨為緩和當時英國大罷工而發表的統制經濟案，次之為一九二九年獨立工黨所發表的摩斯雷（Mosely）案與經濟學家柯爾氏（G. E. H. Cole）所發表的「今後十年產業政策」。至于實際上着手於具體施行，則為一九三〇年一月二十七日命令設置的「英國經濟顧問委員會」，以作統制經濟之本部，農業統制與所謂匯分管理遂從此實現。

在柯爾氏的產業統制計劃內，主張設置專門委員會，從事發展國內的農產物，限制食糧的進口，促進土地的社會化，統制國內與進口的農產物，實際上一方面是一種保護小耕農的政策，使農人數目增加，同時，間接的足以減少工人的失業，並主張採取集合

農場制以統制農產物的貿易，而國外之得以輸入者，則唯國外所獨有且能適合于國民一般的需要者為限。

試觀英國政府近年之設施，對於保護農業，實極注意，英國保護農業政策之目的有三：希圖糧食自給，以免戰爭時糧食恐慌之痛苦，一也；減少入口競爭，以免國內農人時受外來農產品傾銷之威脅，二也；實行帝國範圍內之經濟互惠，以期加強自治地，殖民地與母國之團結，三也。其實行保護政策所採取之方法，擇其要者言之，約有下列數種：

(一) 保護關稅。糖、茶、酒等有稅以外之其他無稅農產品，現已大部抽取入口稅，計業已實行者，有麥子、玉蜀黍、蕃薯、牛油、乳酪、雞卵、可、蜂蜜、蕃茄、洋蔥、蘋果、梨、李、桃、櫻桃、葡萄等，凡此種種，英國國內有此生產，故徵保護稅以促進國內生產。惟此項保護稅，多僅適用於來自帝國以外之入口，其來自自治地及殖民地者，仍多適用免稅或減稅政策。

(二) 定額輸入制。對於麥子、蕃薯、鹹肉、豬、牛、羊等，以及其他農產品或牲畜，多限制輸入之總額，或用紳士協定與他國及自治地間規定，或進由海關臨時宣佈，其決定輸入總額之標準，係根據國內消費之需要，與自己可能生產之數額，務使國產有適當之市場，入口無過多之流弊。

(三) 政府津貼。對於麥子之生產，由政府保證售價，倘實際

市價低於保證之價格，則由政府津貼其損失，關於糖業，政府亦每年津貼達三百萬鎊左右之巨。

(四) 集團經濟。渥太瓦會議之召集，成立協定，其目的即係造成不列顛帝國經濟集團，在此協定中，英國明顯的聲明，第一目的為發展英本國之國內生產，第二目的係給予自治地以擴大輸入之優惠，換言之，即限制外國之輸入，以發展本國之生產，擴大與自治地間之貿易，對於英國本國與自治地間之農產貿易在免稅與優待率及輸入數額方面，俱有極詳之規定。

(五) 統銷制度。以半強迫之方式，根據合作之原則，聯合國內所有同一產物之農人，集中於一個推銷組織之下，以實行大規模組織化之銷售，避免生產者間之競爭，並進而實行生產與入口之統制，斯為英國對於農業統制之具體表明，而亦農業政策精神之所寄也。

在一九二八年英國即設有帝國商場管理局的設置，此係一個負責整理帝國產物銷售之組織，而由許多委員會所組成，目的在整頓農業商場。到了一九三一年英國議會曾有農產商場法規之討論，此種法規，並受地域與時間之限制，頗含有重要意義，當時至少有百分之七十五英國的農業生產者之請求，對該管理局，定章上予以直接實行他的議定方針之權，當工黨政府當權時，曾試辦英國農業上之聯合，但一九三一年之商場法規只限于胡麥之

農家主張對於胡麥農家議決減少其種植量，以期適合于英國啤酒製造之需要，此後雖有進口稅之限制，然外國農產物仍充斥于英國市場，故一般的人對此類辦法頗感不滿，于是由英政府保守派內閣之同意而有二次「農產商場法規」之發表，此次農產商場法規，原屬於社會主義派一九三一年之條款，當時僅將其變為偏重于排斥外貨之條款。繼此，又創有統制經濟之條款，專注重于限制其本國農民所需產物之數量——在指定農產物數量中之四分之三，然而英政府亦頗趨重與其同樣產物之各國，對其本國關稅之合作。

迄一九三三年英政府為多數農民利益計，特別趨重于農產物之供需方面為有計劃之統制，再根據此種法律，設置牛乳銷售局，管理英格蘭與威爾斯全部牛乳出產，他如飼養豬子以及燻醃臘肉等事業，亦由政府管理，凡製臘肉者必先呈報其每年預定之生產額，政府得根據此種呈報額，從事調節臘肉之輸入，更對蕃茹雞蛋、家畜之生產與銷售，亦正在進行擬訂統制辦法。

七 美國

羅斯福就職總統之時，正當美國國內金融風潮汹涌不堪之際，羅氏抱有復興經濟之絕大決心，故在任期間，頒佈多種統制經濟之法規，所謂農業救濟法，亦於斯時成立，茲述其梗概於次：

(1) 本法案所列之基本農產物，係包括棉花、小麥、牛、豬、羊、米、

糖、烟草、玉蜀黍、牛奶以及牛奶製品。

(2) 本法案所列之基本農產物，從國外輸入時，所應繳納之進口稅率，必須等於本國出產品，在國內買賣時所徵之稅額。

(3) 農業部長可與基本農產物之生產者或銷售機關，訂立推銷合同，如遇有對此項計劃進行上之障礙時，並得將上述各項人員或機關以特准法加以制止。

(4) 農業部長得征收製造稅，以限制農產物之生產，但此項稅率須以該項農產物現在之價格使能與一九〇九至一九一四年七月同樣之購買力為標準，而此項稅收係用充減種津貼金以及租地之租金，惟輸出國外者得免抽稅。

(5) 經營農產買賣者，應向聯邦政府領取執照，並繳執照費一千元，過期未領者，則處以相當罰金。

(6) 農業部長可向金融復興公司借款，購聯邦農業委員會與其他政府所有之棉花，充作貸款押品，棉花生產者如能減少其一九三三年之產量，較低於一九三二年之產量至百分之三十以外，而不再利用此種空地種植其他農產物者，則彼等得向農業部購買便宜買賣特權，（即在指定期間，照定價隨時迫令訂約對方踐約買賣之特別權利），其數量等於上年收穫減種之量。證明農民自願減低收成時，則於一九三四年一月以前，得隨時施行此項權利，或由農業部將其所買之棉代售，如有利可獲，仍歸農民，而損

失則歸財政部負擔。

(7) 農業部長可與農民協定，使之減低其收成，所空之田畝得由政府酬以租金，或按削減之生產量，酬以現金。農部並得規定農產物在國內市場之最低價格，加以妥善之保障。

(8) 政府將租賃農民田產邊界餘地，充為造林或不與農民競爭利益之用途。

(9) 聯邦土地銀行得發行農業借款公債二十萬萬元，年息最高四釐，由政府担保，其用途為購買現有之農產抵押，農業抵押借款，以及收回年息較高之農業借款公債，(惟須一年後，上述二項無動用此項公債之必要為前提)。

(10) 授權政府，於農業緊急局勢，安穩渡過後，得停止本法案

之施行。

美國對於整理農業方面計劃之實施，則由「農業整理機關」(A.A.A. or Agricultural Adjustment Administration)負責。該機關首先統制棉麥二業，此後更擴展至煙草業、豬業等，其對於棉麥之統制，則為削減耕地面積以壓低產量，征收所謂製造成稅，以提高農產物價格。

綜上以觀，美國之統制農業，即所謂農業救濟法之目的，仍不外乎(甲)改善農產物價格之跌落，遠過於工業製造品之差異，(乙)恢復農民一九〇九年與一九一四年七月間之購買力，(丙)使現在消費於農產品之數目對全額消費之比例等於一九〇九年與一九一四年七月間之比例而已。

國民經濟建設

第一卷
第二期
要目
十月十五日出版

(論著) 建設國民經濟之途徑……祝平
國民經濟建設之國防的意義……項致莊
什麼是普查？為什麼要普查？張延哲
國民經濟建設的重心問題……吳永銘
國民經濟建設進程中的資本問題……姚同越
國民經濟建設計劃性的統制政策(續)……徐思予
現代各國國民經濟運動之組織……殷公武
對於國民經濟建設運動的小建議……焦易堂

(蘇省國民經濟資料)……祝平
江蘇之棉產
江蘇之公路運輸
(計劃) 整理江湖沿岸農田水利辦法大綱……陳果夫
各縣支會工作計劃
(專載) 國民經濟建設運動之要義……蔣中正
國民經濟建設運動消息
本分會第一次專員會議(附提案原文)

發行者 南京河北路
正中書局
雜誌推廣所
定價：
零售每冊三角
定半年六冊連郵一元六角
全年十二冊連郵二元

國民經濟建設委員會江蘇省分會出版

浙江財政月刊

第九卷第十期 二十五年十月十五
要目 日出版

浙江省半年來地方收支概況 (圖表)

實施所得稅之基本原理及實行方法

市預算之編造與法定支用

非常時期財政論

所得稅與會計問題

最近我國對外貿易之檢討

貨幣政策的檢討

湯溪縣清查地糧進行概況

海鹽縣地方財政調查

整理田賦聲中就征糧計劃

金庫應採用銀行存款制之藉見

清查地畝與實行地稅

各縣會計稽核主任與助理員之職責問題

浙江省第二期應追欠賦成數及數額

浙江省二十五年年度財政計劃

雜俎 (五篇)

定價：零售每册三角
半年連郵一元八角
全年連郵三元

編輯 浙江省財政廳 第四科
發行 公報室

大路週刊

第十二號

二十五年十月一日出版

零售四分
半年八角
全年一元
郵費在內

準備抗戰的基本動作

日本農村財政與義務教育

費的透視

日本對於東北的移民政策

故鄉見聞寫實

華北三省富源之探討

榮譽和反省

桑島先生所見太少

關於中英信用貸款協定

不是開玩笑

東北人民抗敵消息

國防第一主義的日本

歐美遊記

黑省義軍攻海倫襲呼蘭

華北五省的面積人口與東北日本

華北五省的富源

中日外交的焦點

發行者：西安長巷後巷
大路週刊社

總代售處：西安南院門
西北書店

市政評論

第五卷第十一期
二十五年十一月十六日出版

定價全年十二期(本年年底)預定特價一元

編輯發行：杭州將軍路洽豐里 市政評論社

所得稅與地方財政
法國市設計法研究
租界內徵收所得稅問題
市預算之編造與歲出分配
都市中家庭娛樂問題
廣州市行道樹及公園的觀感
清代以前的市
杭州自來水廠訪問記
上海市公園之調查
一月來市政之紀要
編譯後記

鄉村建設月刊

第六卷第五期

朝話：一般人對道德的三種誤解
建設教育中的組織數學之研究
合作共和及其結果
由鄉村衛生制度之建設談到鄒平實驗縣衛生院
巴勒斯坦合作運動之檢討
家族論稿叢(二)——械鬥與爭訟
定縣之合作事業
計劃中之湘湖鄉建實驗區一瞥
浙江省立實驗民教館概況及動向
江蘇省立大港鄉村教育實驗區工作現況一瞥
浙江平陽縣鄒樓實驗鄉概況
鄒平農村經濟概況
鄒村中的嚴重問題
對於農村建設的意見
孫家鎮工作漫談

梁漱溟
王慧民
王士勉
天如
蕭克木
盧達濟
王連三
俞松汶
汪大海
楊汝熊
金波
流通處
李學洵
王枕心
李甲林



各國市營公用事業及其取締與監督

陳業裕

上 各國市營公用事業概況
中 公用事業之取締與監督
下 我國公用事業監督制度

上 各國市營公用事業概況

民營公用事業，在過去因其監督與取締的不易，世界各先進國都市，已備嘗辛苦。尤以美國為最利害，一方面取締的機關無充分的權力，不能毅然執行；一方面則因市民常感覺取締困難，認為民營不能滿人意，遂至意態煥散，所以在各處民營公用事業滿期之後，相繼提倡市政府直接自營。他們的理由是，既不滿於甲方的經營，不如選擇乙方以代之為好。因此歐洲的公用事業，漸次趨向於公營了。公營的規定，不止市政府自為公用事業的主人，而且是要政府人員負直接行事實責任。(一)凡名義為市政府所有，而管理權仍舊屬之於私人的，不能謂之公營。(二)公司產業為私人所有，

而管理權屬之政府的，亦不能謂之公營。他們所說的市營公營，必須政府有經營的名義，要自己有管理權，且兼為主人，這才叫做公營或市營了。

(一)各國市政府自營公用事業的推進。市政府自營公用事業，歐洲的推進，較美國為廣。就以煤氣業而論，在英國各都市內，計有八百煤氣公司，中有三百處(即百分之四十)，為市政府所經營。其最著名的幾處，為格拉斯哥(Glasgow)、孟却斯特(Manchester)及伯明罕(Birmingham)等處，祇倫敦(London)之煤氣，仍屬民營所供給了。德國於歐戰前大都市的煤氣業，市政府公營的佔三分之二。以後雖無詳細報告，但據一般的推測，戰後當更有進步了。法意兩國，雖不及英法的興盛，然亦在極力的從事推進。只有美國，則全國市政府自營煤氣事業的，僅有三十處。並且在這三十處中，祇有五市的人口，是超過五萬以上的，足見其公營公用事業範圍的狹小了。近十餘年來的記載，似仍無進步。至美國其所以

公營不發達的原因，容後面詳說。

(一)公營電氣事業。歐美都市公營電氣事業，也是各有不同之點。在過去，美國五百大電廠中，約有半數為市營。德國的比例，市營尤高於民營，據戰前的紀錄，德國最大的五十都市中，有四十處為市府自營其電燈供給。美國則不然，由其一九二〇年的統計，一九一七年時，全國電燈公司不下六千五百餘處，而市營僅居百分之三十五。市營之中最大的都市，為芝加哥 (Chicago) 克利夫蘭 (Cleveland) 西雅圖 (Seattle) 哥倫布 (Columbo) 他科瑪 (Tacoma) 及帕賽第那 (Pasadena) 等處。

各國市內的公用事業，以電車一項為最重要。在美國的市營，迥異於歐洲。英國都市三百電車公司中，有一百八十完全為市營，綜計包括倫敦，格拉斯哥，伯明罕，孟克斯特，利物浦，愛丁堡等大都市。即以倫敦一縣，政府自建的電車軌道，達三百英里之多。還不止此，尚有二百英里，為倫敦首都政府所公營。至於私人所建築的，全市不過百五十公里而已。德國各都市的電車業，大部份也為市府自營，歐戰之前，五十大城市中，市營的達廿六處。照戰前的比例，戰後仍須增加若干，但尚無確實的統計報告。美國為新大陸，所以國內電車事業，極為發達。據調查發表，全歐各國所有的電車路線，尚不及美國的多。考其內容，則概為民營。在戰前，芝加哥及托利多等處，雖提倡市營，但仍以法律上的障礙，得不着好的結果。惟舊金

山一處，曾作市營的創舉，尚屬成功。自一九一九年西雅圖追步三藩市實行以後，一九二二年底特律阿士搭標拉 (Ashland) 亦相繼收回自營了。

由上面所述種種的證明，可見世界的公用事業，是由人民私營創辦，以至於發達，然後政府慢慢由其可循的程序漸進，一步步走向收歸公營之途了。我國的公用事業，正在萌芽的時代，雖然經營的公司也不多，不過照現在的情形看，也是多偏向私人組織。將來特許期限屆滿後，或亦須由私營而收歸公營。我們只要看監督條例第十九條的規定，「——地方政府得備價收歸公營——」一句，當可窺見一斑了。

中 公用事業之取締與監督

公用事業之性質，具有法律上的特點，對於經濟方面，與尋常營業完全不同，所以政府對於取締公用事業法則，亦必與普通營業的規定不同。考究它的原因，則由於公用事業的經營，沒有相與並立競爭的人，至於社會裏其他的企業和商店，則常有同一的經營者，與之競爭。我們以購物為例，市民在購買時，如感覺甲雜貨店的物品價格過貴，可另往乙商店，選擇得一相當的比較價格。假若某人認為 A 銀行不可靠，他可提存 B 銀行。又如一作經紀商的顧客，不滿於某一工廠，他也可向其他的工廠訂貨，他有選擇之權。凡

此種種的營業，正可藉改良貨品，削平貨價，去相號召，相與競爭。市民則由他們互相的競爭，互相削價，享受價廉物美，的利益，固無須政府加以取締。至於托辣斯式的壟斷居奇，囤集抬價，則又當別論。政府必須嚴加取締了。公用事業的經營則不然，就以火車、電車、電報、電話、自來水、電燈、煤氣等的企業來講，它們成爲一種天然的獨營專利品，在一地之內，并無第二家來和它競爭。他所供給市民物品的優劣，它所定價格的高低，都屬劃一，市民無法加以選擇。如乘坐電車，安裝電燈，一市之內，實無兩家同路線的電車電燈公司，市民怎樣去選擇呢？且採辦雜貨的人，如感覺當地（如講南惠商人屯積居奇，貨價太高，則可向上海或竟向香港去採買。然而日用的電話及煤氣，能到上海去購買麼？這就是說，我們所用的公用品，祇能在當地與經營者營業，而不能超出環境以外，享有選擇的機會，也就是說，公用事業是無與競爭的一種事業。又如兩公司同鋪軌道於同一路面上，兩煤氣公司各埋鐵管於同一路面之下，或兩電燈公司，各架電線於同一路線上，一切所費均爲雙倍，而收入并不能增加，非但路途將爲車輛擁擠，且它的經濟損失不少。再進一步講，兩公司的資本及經費，必因此競爭而增加，結果材料工事的浪費加倍，不獨無廉價的希望，將反受昂貴的壓迫了。這種結果，在公用事業創辦的初期，多數城市，曾屢作嘗試，而屢經失敗了！最近仍有一二都市，尙存有兩電話公司同時營業的制度，然其結果，不是兩

敗俱傷，便是其中之一，因競爭的無利可圖，而自行引退了。諸如此類，都可證明公用事業是一種不可競爭的專業了。所以一市之內的交通、電車、電燈、飲水、煤氣等之公用事業，應由一公司獨營，由是方有廉價及便利的希望。英國的經濟學家彌爾（John Stuart Mill）曾說：『在同一面積的地方，斷不能發生公用事業競爭。』就是這個原理了。

公用事業既爲一天然的專利事業，政府爲防免它濫用權限，專擅利益起見，必須採用適當的取締方法。不然，經營的公司，高抬其電費車資，以加市民的負擔，專博少數人的利益，其所以要取締，即爲保護三方面的利益哩！

（一）個人利益。取締公用事業，即使其價格公平，出品優美，例如電車的舒適迅速，電燈的光度充足等等，即所以保護民衆個人利益。

（二）社會利益。社會是什麼？即爲民衆聯合的團體的名稱。它所需要的利益，又與個人不同。換句話說，就是謀集體的利益。它的利益是些什麼？無非爲大眾着想罷了。例如市區範圍因繁榮而增大，或人口的驟然增加，交通方面，應向市外推進，給與市外居住者以便利。在繁盛的街道，因時間的需要，增加車輛，縮短行車時刻等，即所以謀市內安全，免除擁擠的弊端。或因事業進步，擴展資本，改良

技術，使管理合理化，而成本減低，則公司可利用盈餘以建設更好的公用品，這就是謀事業改進，社會的利益。

(三)營公用事業者的利益。以過去的經驗講，政府取締公用事業，對於經營該項公用事業之公司方面，亦應給與相當的利益。假設公司建設時，政府不加取締，任其隨意措施，則其辦事人等，必蠢緣舞弊，在公司方面獲利少，而派息高，或濫行推廣，及冒險投資，徒驚其個人的利益，而置公司的事業於危險不顧。政府應時加節制，審核，使公司有良好的管理，嚴密的組織，如是方可維繫其經濟，以致事業蒸蒸日上。這樣民衆與公司兩有裨益了。

一 公用事業的監督制度

公用事業除政府經營的以外，均為特許的民營事業。因為有上述的種種利弊，及濫用特許權等情形，所以民營的公用事業，常須政府或特種機關加以監督。各國普通的監督規定，常載於特許的上面，凡遇發生價格，供給諸類問題的爭執，出乎特許證規定範圍之外的，則常由一公用委員會居中調停，或竟採取判決的方式。其目的固為息爭寧人，其實，亦所以使取締方法週轉適用。換句話說，委員會的使命，即為管理公用事業的機關。其所負的職權，不僅居中調解裁判，并有監督指揮的責任。公用事業委員會之設立，雖常由於政府的策動，加以委任。大部份為上級機關所遣派。例如市

縣委員，常為省廳所遴選委用。究其原因，實以這種政治團體，不宜於縣市的自家組織，它的理由約有下列三種：

(一)縣市政府取締公用事業的權限，僅及他所管轄的市縣界限之內，而公用品公司的營業範圍，常超過數縣。如電車、電話、電燈等，往往行車接線於各縣市之間。假若各縣市各自為政的取締，則必致營業的公司，行事參差，無所依從。但公用委員會，行政效率，因此不能得到優良的成績。

(二)政府取締公用事業，首須耗費相當經濟。因公用事業委員會的組織，必須聘請專門家，以為定奪及調查特許證中的各條款，裁判時，精確審核各賬項。所以各種人才，均屬技術專家，倘非厚薪，無法聘用。在大都市之市政府，尚可担任此項費用，擴大組織，應付裕如。普通城市，及縣治地方，則非仰賴省政府及中央機關代為辦理不可。

(三)市縣政府取締公用事業時，常引起各種法律上之糾紛。雖說大部份監督條例可以範圍一切，但有時因特殊原因，不在監督條例規定之列，須由法律裁判，即屬市縣政府可以設法解決，但終不若省政府取締各公用事業的權力有效。完全為資格與信仰之關係，因法官們常不以市縣所定各項為公允，故常加以反決。至於省委員會所取決的，則常佔優勝，究其原因，則因市縣取締委員會中的委員，對於本縣市的公用事業，有時因情感關係而發生偏

祖的弊病，遇到兼營數縣市的公司，屢屢感覺所判不平，所以不為一般法官所認為能如省委員會決斷的公允了。

公用事業委員會，宜於省方集權，不宜於市立，既已明瞭。然則委員之選派，委員之職務，又是如何？亦不可不有所研究，現在將各要點分述于下。

(一) 委員之選派 公用事業委員會委員的人數，常為三人至五人。如屬市立，則由市長委任。如屬省立，則為省政府委任。間亦有由市民選舉的，則須視當地的民情如何而定。不過市民選舉的效能，遠不及省府委任的成績優良。公用事業委員會委員的任期，約為二年至六年不一。委員的薪給，則甚豐厚，美國各省政府，因公用事業民營的較多，常有幾種委員會之設立，如交通委員會，市燈委員會，然亦有同一的兩委員會，分段管轄的。但在普通的省政府情形，只許設立一個委員會管理全省各縣市的公用事業。

(二) 委員的職務 公用委員的職務，範圍頗廣。而其最重要的，則為監視公用事業經營者，以防超越特許證之規定，促進公司實行條約，遵守法律等。除此之外，委員并須接受一切市民官吏不平的投訴。調查真像，設法疏解一切糾紛。同時須督促公司，對於各區市民，使享同等的待遇，無薄此厚彼之分。公用企業公司，每屆年度結束，月底清算，必須預備財政報告書，呈委員會加以考核，是否合於規定，至各公司的簿計，常須規定同一格式，委員會必須隨時

察看之。所有一切價格，未經政府規定的，應由委員會的核定，其原則以不防特許證中所規定的限度為止。各公司添招新股，擴張營業，加設保安器具，與其他公司成立合約等事，亦均在委員會管轄之內，公司欲委員會通過其所提出之條件，市民欲委員聽其所投訴的理由的手續，常為公開一會議。提議者，宣佈其所提的條件，陳述理由，如係增價、招股、放債、及擴張營業等事，則公司須先述其理由，及可討論之點。然後再由對方，提出反對理由。委員聽取雙方論點以後，如仍認為證據不充足時，可派員調查真像，然後集議用投票方式決定。關於市民投訴，則常不開公眾會議討論，而直接由公用委員會，調查確實，轉令公用事業營業公司實行。

公用委員的裁判，如兩造認為不滿意，亦有上訴權，可訴之於法庭，尤以關於土地的徵收，常致發生上訴。原因省政府，不能任公用委員，隨意奪取侵佔私人土地，以傷及個人之產業特權。所以在大都市中，常有專營此種案件的律師，辦理公用訴事。但在公司方面，常憑他的經濟，及其辦理手續熟習，引用舊例，理由充足，斷非一班鄉村工程師或律師所能操勝算。公用委員，洞悉其中原由，所以他們的判斷雖公允，但有時仍不能說毫無左袒嫌疑。不過有時公用委員的判斷雖極公平，亦常被市民所誤解，甚或羣加詰責，公開誹謗。究之這種由來，則因市民不甚了解委員的責任之故。所以凡為委員的，祇能本其忠實，負起應盡的責任，竭力為公眾謀利益，經

過相當的時間，成績自然表現，而為民衆所擁護了。

二 公用事業的特許證

公用事業的建設，既須政府特許它購買私人土地，及應用市道。所以政府必須給與經營的公司以特權。這種特權的證明文件，就叫做特許證。每每人們總以為特許證必為一文辭極長，而內容混雜的文書，實則不然。特許證不過較普通的執照略詳而已。平常無論個人，與團體，在市道上，或者公共產業的建築上，安置障礙物時，必須經政府的允准，領得執照，方可設施。就像商店懸掛伸出店外的招牌，私人建築騎樓於過街衙堂的上，他如建築工程處所搭蓋的臨時蓆棚，小販臨時在街道邊擺設攤担等，也是沒有一樣不要先向政府領取執照的。在執照裏面，常有一律的規定，所以公用事業也是如是。并且因他的權利很多，年限又長，准許敷設路軌電線的範圍很寬廣，因此執照內的規定，必須比其他執照較詳細。又如經營公用事業的電車公司，他們在建設軌道時候，政府方面，在特許證上，規定他們必在鋪設軌道以外一定尺寸的範圍內，建設堅固的路面，這就是其他執照內所沒有的。所以公用事業的執照，稱為特許證。換句話說，特許證常為一給予在指定範圍的特許文件，因其特許的原因，而改稱為特許證了。

五十年前，世界各國特許，率偏於獎勵公用企業一方面，其所給與的特權，範圍甚廣，期限亦甚長，常有永遠專利的，對於政府，無

互惠的條件。因為當時的市民，急於需要公用的工具，如乘坐電車，安置電燈等公用品。所以當時不顧利害，輕予發給許可證，致遺誤後人重大損失，造成一般野心的企業家，過分的利益要求，就是因為當時缺乏研究之故。後來因營公用事業的利益，顯而易見，乃乘各省公用事業發達之便，逐漸改革取締從前市縣政府各自發給特許證明辦法。例如一八六〇年紐約省政府，曾將發給特許權收歸省有歷十五年之久，即因上述的原因了。還有一點，就是當時市政府官員，及市議會，狼狽為奸，互相舞弊，從中壟斷。因紐約第一次的電車特許證，是由一班議員所發給，致政府損失權利，私人立成富翁。其後政府知道這種弊端，體貼民意，通過法律一條，凡發給特許證時，均預公開會議，使市民在座旁聽，或者用估價的方法，詳加審核，方可批准。至一八八六年以後，改革漸多，取締較嚴，長期特許證就不輕易發給了。美國還有一些省份，規定公用事業特許證的發給，須由市民投票，如是上述的弊端，可以免除。更有許多都市的法律規定，認為經過相當的審核，凡是不合宜的特許證，政府及法庭，可以隨時取消。如是不規則的特許證，不至有再發生了。

近年來的特許證，與從前比較，大多改革。期限的規定僅十年至四十年，不至過長。它的內容，規定極為詳盡。如（一）規定營業區域，（二）規定營業年限，（三）規定准許使用範圍，（四）規定專營性質，（五）規定保護辦法，（六）規定向政府繳納報酬金，（七）規定公

用品的特價計算，(八)規定保證辦法，(九)保留隨時或期滿以後政府有收回自辦之權，(十)凡一切糾紛，得由一調和的公證人，或政府規定的仲裁機關判決調解等。所以近日的公用事業特許證，其性質漸漸顯明化規律化了。裏面的文字，均審確詳明，都是一班具有法律經驗及專門學識的人所編製的。政府與公司雙方的條件，漸見互惠，臻於公平地位了。不過尚有許多的困難問題，為一班所忽略，常因特許證的時期有數十年，市面的需要與情形改變，公司宜撥還政府利息多少，作為償金，再如使市民不擔負過高的價格。諸如此類的問題，均不能片言立決的，須待其詳加研究。至於器械改良，人工省儉而經費減少，公司利益增加，應如何減低該公用品價格，或者增加政府的補償金，皆須適用變遷，方可互惠公允，這都是特許證的內容要點。

三 公用品之評價

政府其所以要取締公用事業的目的，不過在求公用營業在良好的制度中，有公平的價格，忠實的為社會服務。究竟所謂公平的價格，以什麼為標準？照普通一般的意見，以為如所徵收價值的總額，除去其公司營業的日用開支外，尚有充分的盈餘，足為公司分派股本利息為止。所謂充分的盈餘，究竟是若干？問諸公眾，必說約百分之六七罷了。這是錯誤的。因為這種公用事業之盈餘金額，實在難以數目來決定的。因所指為盈餘數目，必須看以那種金額

為本位。我們現在有一個疑問，然則公用事業的本位，以收足的資本為定呢？還是以全副營業器具的市價為定呢？關於這點不可不加以解釋和說明。

(一)照額定資本計算。我們若以額定資本為本位，而去計算公司的盈餘時，由過去辦公用事業的經驗，認為并非公平。其理由是，因公司在營業期間，隨時可以擴充其資本，以為發起人的優先股，或者在改組時，發行新股，將舊股加倍估計，則其資本無形增加。假若依照這樣的方法計算充分盈餘時，則司公的股東，大獲利益了。再有一班的論調說，在公司改組時，可作一相當的成數計算，這便可以公允了。但這種折扣成數的計算，又屬一極困難的問題，無法解決。

(二)照實收資本。從已投資本數目，按期除去雙方所訂之折舊，(如每年除去百分之五，或更多之約定率)，及公積金而計算公司的盈餘，可說是一較簡單較公平之方法。然折價數目，又難得適當的標準。因為器具形式不一，經用時間又各不相同，折價遲速有別。又如電車的車軌，折價較房屋的折舊為速，但地皮價格，則常因交通便利，市況改良而增高，所以這樣去定計算率，有時也使人發生疑問了。

(三)複製成本。這種計算法，不注意於公司的已收及實在資本，而注意於該公司的全部營業器具。他的計算法，是靠一班委

任的特別估價員所估定的價格，作全部的資產，以為所創辦的事業之價值，這就是所謂之複製成本了。以這種本位來計算它的盈餘方算公允。不過每屆逐一估價時，不但需僱用工程師，且要聘任法律家、會計師、經濟家等，共同合作，但此事不易辦到。且估算時，機件物品，極難獲得它的真正市價，加以牌名和聲譽，及未滿期的特許權等，是無形的價值，更無法估計，不然，這種估價又失去了真實性。

由上面所述的各點，各有優劣，仍難得適當的解決，還是以各當地政府，就情形去選擇實行，再靠一班營公用事業的公司，忠實服務為最要着。

下 我國公用事業的監督制度

我國公用事業的立法，在民國初年，北京政府時代，我國已有公用事業的取締條例。如民國七年四月，交通部所頒佈的電氣事業取締條例六十二款。六年九月，京都市政公所頒佈的自來水管及售水龍頭安設規程十款等。考其初意，不過是當時政府因人民對於電燈公司的無故增價，或自來水裝設工程，對於市政交通稍有妨礙而設。至於對整個的公用事業的統制監督，則談不到有什麼統系的政策。且關於技術標準、施工辦法、定價原則，以及會計報告等，均沒有具體的規定，這種條例，可謂對監督民營公用事業

離題太遠了。自民國十六年奠都南京以後，公用事業的主管機關，重新劃分：(一)電氣事業，歸之建設委員會；(二)自來水，歸之內政部；(三)市區電話，民用航運及航空，歸之交通部。陸續由各部會，頒佈各種公用事業監督規則。先後所公佈的計有：

(甲) 一般通則

民營公用事業監督條例。民國十八年十二月國民政府公布。
二十二年十一月修正公布。計二十四條。

(乙) 單行法規

(1) 電氣事業取締規則。二十年六月，建設委員會公布。二十二年一月修正公布。

(2) 電氣事業條例。十九年三月公布。

(3) 電信條例。十八年八月交通部公布。

(4) 自來水規則。十七年九月內政部公布。

(5) 監督商辦航空事業條例。十八年一月交通部公布。

(6) 輪船註冊給照章程。十八年七月交通部修正公布。

(7) 長運汽車公司條例。十九年六月行政院公布。

(丙) 施行法規

(1) 電氣事業註冊規則。(2) 電氣事業電壓週率標準規則。
(3) 屋內電燈裝置規則。(4) 屋外電線路裝置規則。(5) 電力裝置規則。(6) 電氣事業人處理竊電規則。(7) 電氣事業標準會計

科目制度，(8)電氣事業資產折舊率，(9)提倡興辦自來水辦法等。

我國公用事業的監督機關，我國第一次頒布的民營公用事業監督條例內，併未曾規定專營權。至民國二十二年九月立法院修正草案時始提出，將這種草案就商於民營公用事業團體，及一班專家。當時草案內，擬有專營協定書一款，但為全國電氣事業聯合會所指摘——『就電氣事業論，其經營管理，一切措施，與應遵行規則，先後頒布之專門法規甚多，凡有待於協定者，於法規中早已包括淨盡，——似無訂協定書之必要。』——同時主張專為對抗外資壟斷，改為——『經營電氣事業人，未經中央主管機關核准給照者，得向主管機關訂立協定書。……』——這種提議，其後足被政府採納。所以在修正條例中，復取銷了專營權的規定。照這點看來，現在我國對於公用事業，是採取直接立法監督的方式。至於公用事業的監督權，據修正的民營公用事業監督條例第二條的規定：

『民營公用事業，除應由中央主管機關直接監督者外，以經營範圍所屬之省市縣立主管機關，為地方監督機關，以中央主管機關，為最高監督機關。』

由此條的規定，我們知道，我國的監督制度，是分監督機關與主管機關為二。地方政府，以耳目較近，握有事業的直接權。但同時

復受中央機關的節制。所有關於規章之制定，與費率修訂等，均由地方監督機關轉呈，且應答具意見。(第七條的規定)至是，地方政府似已成爲一諮詢機關。對於各種技術報告等的規定，則以遵守中央主管機關頒布之各項規則。可知我國目前的監督制度，是一種集中的監督政策。

我國公用事業的特許，我國的公用事業，在發展之期，因政府似無充分的財力以興辦各地公用事業，且援歐美各國以往的經驗，亦感覺民營效率，實較官營爲優，所以政府似仿照美國的官督商辦的途徑，極力獎勵民營公用事業。而對於特許的制度，是採取集中監督。各省市縣對於民營的公用事業，只遵照中央主管機關頒布的條例加以監督，并無所謂地方官廳的特許，這是別於歐洲的專營。惟關於許可的規定，僅在民營公用事業監督條例第四條內作如是的規定：

民營公用事業，非經依法呈請地方監督機關轉呈中央主管機關核准登記，發給執照及營業區域圖後，不得開始營業。

前項登記規則，中央主管機關另訂之。

這樣看來，我國的公用事業開辦的時候，僅須申請地方監督機關，轉請登記，領取執照。不過亦須遵照註冊的規則辦理，且各項註冊規則須由中央主管機關另定之。例如電氣事業註冊規則第

三條內載，聲請註冊應備具左列書圖：

(1) 企業意見書。增營業區域圖。

(2) 創業概算書。

(3) 收支概算書。

(4) 營業章程概要。

(5) 工程計劃書。增線路分佈圖，及發電所內綫圖。

(6) 投資人名簿，或投資機關名稱。

(7) 席聲請人，及主任技術員履歷書。

除此七項應具的手續，經核准後，還要按照資本，繳納註冊費千分之二。凡未滿千元或有畸零數的，均以千元計算。除此以外，並無其他的報酬金繳納政府，至於所需徵收的用戶的費用，完全由經營者去預定，如果能得到地方監督機關代為簽具意見，在中央機關，似無有不批准的，我們祇要參看前章所紀載的電費的大小，相差懸殊，即可以知道了。

經營年限。 我國對於經營公用事業的准許年限，在從前也是給與很長的時間，以上海開北水電股份有限公司為例，當民國十三年時設立，即請得五十年的特許專營權，至民國六十三年八月三日方滿期。其後因十八年的所頒布的監督條例的規定纔稍予縮短。

民營公用事業營業期限，以三十年為標準，期滿時，中

央或地方政府，得備價收歸公營，但須於滿期的二年前通知。

如不作前項之通知時，該事業人，得繼續享有營業權十年，并呈請換發執照。但政府得於每十年屆滿前，依照前項規定收歸公營。

此外建設委員會，對於供電事業，更有增加解釋的規定：『營業年限，早有規定者，從其規定。』及『許可年限，以三十年為標準，但地方政府得提出意見，轉請本會——指建設委員會——酌量伸縮之。』由此足見，我國對於民營公用事業之提倡獎勵，所以證明從前的業經規定者，期限雖長，亦不必另行更改了。

估價與徵費。 徵費一事，實為公用事業的中心問題。自各國的觀點說：無論那一種公用事業，對於用戶納費與服務價值，最為緊要。因為徵費的標準，是根據於資本的估計，也就可說價價是徵費必用之點。若是投資額不有一定的價值在，然則如何去計公同所需要的利息呢？現在各國實行的估價法，約有三種：(一)照額定資本，(二)照實在資本，(三)照複製成本。歐美各國，對於此三種計算法，曾引起不少的爭端，仍是各行其是，毫無一致的行動。至於講到我國的徵費，在監督條例中，僅有極含糊的規定：

民營公用事業，訂立或修正有關公眾用戶之收費，及各項規章，應呈申地方機關簽具意見，轉呈中央主管機關

核准——民營監督條例第七條

究竟如何的簽具意見，怎樣的去核准，我們無法知道。不過，關於公司的盈餘的估計，則在同條例第十二條內稍許有明顯一點的說明：『民營公用事業其全年純益，超過實收資本總額百分之二十五時，其超過額之半數，應用以擴充或改良設備，其餘半數，應作為用戶公積金，以備減少收費之用。』繼又加以解釋：『前項所稱純益，係指全年營業總收入，除去一切經常維持費用，捐稅，折舊，借款利息之盈餘而言。所有股息及各種公積金，皆不應除去。』我們可以知道，我國所根據以估計收費的價值，是以實收資本為本位，其減收費用的標準，是在經營者的盈餘額超過百分之廿五時行之，這都是中央主管機關的規定。但是在地方監督機關，有數處已作更詳細的規定。即以上海而言，公用局與開北水電公司所定的特許合約內，第十四條的所商定：『公司應以本合約簽訂時之水電價格，為最高價目，如將來物價、工價、租稅、保險費之增高，或因政府所定條例增加支出，以致成本加重，而一年間總收入中，除去各項開支及折舊，并提去公積金後，所得盈利，不及實收資本總額百分之十時，公司得增加水電價目。惟須先行呈經公用局，查明確實後，得由公用局轉呈市政府核准酌增價格，但以恢復上開盈利限制為度。自收到公司呈件之日起，至核准之日止，不得超過三個月為度。』照這樣講，就是週年一分的利息。不過照第八條的約定，

公司還須按年向政府繳納一筆報酬金。作為使用公路河川橋梁或其他公地的代價。這種報酬金計算的辦法，以給水部份為最公允。按照公司股息高低來計算。請看下表當可明瞭。

公司發給股息成數	繳納報酬金成數
滿發給公司規定之官利時	水費總收入百分之二〇
官紅利滿百分之二・五時	水費總收入百分之二・五
官紅利滿百分之二・〇時	水費總收入百分之二・〇
官紅利滿百分之二・五時	水費總收入百分之二・五
官紅利滿百分之二・〇時	水費總收入百分之二・〇
官紅利滿百分之二・〇時	水費總收入百分之三・〇

不過，像上面這樣詳細規定報酬金的地方，僅有幾處特別市可以辦到，其他城市，則無此辦法，亦無此力量哩。

中國國際聯盟志會月刊
第一卷第六期要目

專著	選錄	附刊
中日關係的將來……王古魯	出席國聯同志會國際總會廿屆大會報告……王景春、馮其禮、劉路	本會會務消息
論日本安定遠東的特權……姚慶三	國際近事述評……周書楷	日內瓦簡訊……呂浦
地中海上的英意鬥爭……張成青	德蘇感情愈見惡化	
	比利時與法國脫輻	
	法郎貶值與世界經濟的前途	

會址：南京成賢街四十八號
總經售處：南京雞鳴書店
定價國幣一角

每冊一角
半年八角
全年一元半

科學世界

第五卷第十一期 一月十一日 廿五日出版

南京
四號

中華自然科學社發行

鄭石童	集年致	科學到民間去	諾貝爾醫學獎金是怎樣獲得的
茂菱	譯香	淡水藻類簡明檢索表	
王子	麟子	無線電與飛機	
岑樹	昌麟	分子形體論	
喬張	韻斐	非常時期中之營養問題	
張韻	斐	腦下腺	
陳開	家增	血液	
龔曉	風鴻	略述原子構造學之發展	
過志	志	動物與土壤的幾種關係	
張高	絲香	電池組代替器	
吳楊	鎮	同胞配偶之雜種公式	
曙明	學	攝影術(四)	
叔盧	強	空間小旅行(五)	
	遜	膚髮衛生(九)	
		二十五年十二月份之天象	
		二十五年九月份全國天氣概況	

陝西教育 第三卷第九期 地方教育 行政會議 特輯 定價 每冊二角 全年十二冊二元

陝西省教育廳二十五年推行義務教育計劃	私塾改良問題	公民訓練問題	社會教育推進問題	義務教育實施問題	鄉村教育實施問題	鄉村教育視導問題	地方教育經費之籌劃保管支配及稽核問題	地方教育行政組織及效率增進問題	對於參加此次會議人員之希望	青年與民族復興
薛明軒	戚彬如	張耀斗	程石軍	李白剛	劉潛菴	蘇榮軒	姚毓楨	梁午峯	周學昌	邵力子

陝西省教育廳編審室印 陝西省教育廳編審室

南京日本研究會主編 第九卷 第三期 全連三年 郵寄一元五角 郵寄一元二角

日本評論

中日交涉之展望	中日在冒險路上	日本之外交與國防	日本電力國營問題之糾紛及其影響	日本軍部國策與廣田內閣	本年上半期日本經濟鳥瞰	五年來日本各種事變簡述	旅日見聞錄	日本在華投資之回顧與前瞻	甲午戰前日本對華外交政策之演變	中日兩國同文同種之歷史觀	日本文學在國際上的地位(續)
伊武輯	葉蕭譯	劉燕谷譯	林紀東	梁子青	張白衣	古魯	記者	薩師炳	劉伯謙	霍實	金溟若譯

日本研究會

第三卷 農村經濟 第十二期 出版月一十年五十二

論中國需要何種經濟建設	日本農業統制的現階段	中國土地問題之解決	食糧科學的將來	救濟農村之我見	利用機械增加農產促進工業議	我國棉花產銷現狀及其改進方案之高權	嘻笑筆鋒下之合作問題的解答	從鄉村破產說到鄉村建設	實施合作訓練的一個新計劃	畜牧學	北平市需要那種合作社	四川安居之桐油業
韓玉書	洪秉鈞	童耀庭	鈴木梅太郎著 項日譯	愚公	朱家炊	梁登高	伍玉璋	張鑑庚	王璋	焦龍華	張清風	周祖憲

定價：國內：半年一元二角 全年二元四角 國外：半年一元九角 全年三元八角 農村經濟月刊 社址：鎮江雙井路



國防農業統制方案

徐鈞達

- 一 引言
- 二 農業土地之統制
 - 三 農業勞動者之統制
 - 四 農業生產資本之統制
 - 五 農產物流通與積藏之統制
 - 六 農業統制機關之組織

一 引言

農業生產為國防資料之源泉，其關係之密切，盡人皆知，吾國雖號稱農業國家，但農業生產落後，與國防有密切關係如米麥棉等項，尚難以自給，一旦發生戰事，外來接濟斷絕，則雖竭全國之力與敵相抗，亦難操勝算，故言國防首須注意於農業生產之自給；是今後之農業統制應以增加生產為目標，庶幾一切農業生產足以自給，不必仰給外人，則國防之基礎鞏固矣。

含有國防重大意義之農業統制，既以增加生產為目的，其具體方案可分為五項：一、農業土地之統制，二、農業勞動者之統

制，三、農業生產資本之統制，四、農產物流通與積藏之統制，五、農業統制機關之組織。茲分章闡述於後：

二 農業土地之統制

農業土地之統制實為統制農業之基本問題，可分為二部份着手：（一）增加耕地面積，（二）整理已耕地，茲分述於下：

（一）增加耕地面積

A. 荒地之墾殖

若將吾國已耕之土地面積與人口數量作一比較，則吾國耕地太少之嚴重形態，呈現於眼前，根據立法院統計處原辦及國民政府主計處續辦之全國耕地調查，總計全國總面積為一七、九四六、六四三、五二〇華畝，已耕地總面積為一、三三三、九八六、二四〇畝，墾殖之地在總面積中僅佔百分之七·六五，全國人口總數為四四六、九四九、八三二人，平均每人僅攤耕地三·〇七華畝。若以吾國本部十八省計算，則每人能攤得者僅二·六

二畝，即限於農人計算，每農人所攤亦僅三·五〇畝，較之日本農人每人均攤耕地五·六一畝，顯見短絀，九一八後，最有希望之東北各農區淪落，東北人民因不堪壓迫向內移居，則本部之農地定益感不足，於此欲期農業生產增加，實有增加新的耕地之必要矣。

再據陳公博氏所稱：『中國可耕地佔全面積百分之廿七，而已開發的不過百分之十三，所以中國的土問題，不在於今日急急分地，而在於急急墾地。』據貝克教授（O. E. Baker）之統計，中國全國可耕地面積計七萬萬英畝，已耕者佔可耕地面積百分之二十六，約一萬八千萬英畝。此外各家統計數字雖有不同，但可耕而未耕之地，較現有已耕地之面積為多，則絕無疑義。故在今日致力開墾，以增加耕地實為增加國防資源農業生產之唯一出路。試觀年來英日等國之傾注全力以赴之，吾人當更知所急謀矣。

中國荒地面積之調查，雖經內政部於十八年及二十年舉辦兩次，然確實數目，仍難知悉。內政部調查之荒地區域，僅限於全國五百六十七縣，其他未經調查之縣地尚多，是以內政部所製全國荒地統計表中之一七七、三四〇、二六一畝荒地，祇能認為中國荒地之已知數，實際上中國荒地決不止此數。

此種荒地，如能實行墾殖，則耕地面積可以增加，農業生產之增加，自為必然之結果。惟墾殖問題甚多，就其大者言之，則有左列數端：

(1) 墾殖之方式 荒地墾殖，須採用集團經營制度，以我國目前情形觀之，大規模經營之集團企業，一時未易實現，故於土地分授以前，國家理應加以策劃，始則令分授面積，以適於一農戶所需為標準，乃進而分授於各農戶，至其一切措置，以不違一般綱要為原則，如公共機關組織完備，則工作費用既少，成效亦速。

(2) 分授墾地之面積 須視各荒地所在區域之氣候而定，大概氣候嚴寒，地質較差，生產稀少之邊疆省分，農家所種地畝，應較氣候溫和，地質肥美，生產增多之內地多出一倍。

(3) 墾地之選擇 選擇墾地，在原則上須注意兩點：即改良費用較小與交通較為方便。惟在邊疆荒地，如西北西南各省分，因在經濟上與國防上有特殊之價值，故交通雖稍不便，亦宜加以致意，關於此點，容於另節述之。

(4) 墾民之訓練 就我國言，可為墾民者，有農夫苦力，兵士，以及年輕力壯之囚犯，農夫苦力之為墾民，係因原在地生活艱苦，易地謀生，出於自願，兵士之為墾民，係因時勢之需要，年輕力壯之囚犯，係利用其勞動力於正當途徑，政府對於此種墾民，均須施以嚴格之訓練，並盡量教以農業知識，使成良好之農民。

B. 西北西南農業之開發

在十餘年前，國人矚於西北土地之廣大，人民之稀少，已有開發西北以增生產而裕民生之提倡，近者國勢日蹙，開發西北，不但

於國家之國計民生有甚大之重要性，且有關於西北半壁之國防，發展西北農業，因天然條件之拘束，在純農業經濟上言，其利未見甚大，為智者所不取，於前文曾經涉及；但就國防之觀點上，則未容疏忽，作者不敏，願提出為國防農業統制綱領之一。

發展西北農業其亟須舉辦者，乃由中央政府與地方省政府通力合作，共立一研究總機關，就現有西北農業之天然與人事條件，研究如何整理與發展之方，俾為進行開發農業之根據，而首先研究之較重要問題，應為氣候觀測與土壤調查，應在西北各省交通重要之鎮與農業較為發達之區，設置氣候觀測台，與總機關相聯絡，隨時報告其變遷情形於中樞而記錄之。至於土壤問題，亦應加以調查，分別研究其利用與管理之途徑，使易於利用者得人事之栽培與保障，不致劣化，不易利用者則如何維護或加以改良，俾達到可以使用之目的。

實際上就西北之天然條件而言，西北絕非完全不能耕種之地，土宜與氣候，為支配農業之重要條件，若就此而言，則鹹性土之生成，在西北區內，極為普遍，而於低陷各地及黃河沿岸尤屬常見，此等土地，以地勢平坦，易於耕作，多經利用，一般農作物如小米高粱玉米小麥等，均可耕植生長，惟在低平之鹹土，若鹹性過強，則難免發生妨害，但此非無法改良者，蓋低平之鹹土，乃因地勢關係，地下水位，常在三數尺之間，鹹性最易貯積於表土層，倘蒸發愈大，則

鹹鹽數量愈增，在此等環境之下，土面蒸發數量，常受灌溉之影響不鮮，因灌溉之後，地面濕潤，蒸發固然增加，而地下水位，緣灌溉水之下行而又增長，使上行之水益增，則蒸發之率從而增加，防範之法，在乎灌溉數量之限制，不使有下行滲漏之患，併於灌溉之後，舉行中耕，則蒸發可略減殺，如在地下能設置排水之設備，則更可使地下水位不致高漲，多餘之水，能排洩於外，則更屬策之上者。

論及氣候，則西北氣候亢旱，雨量稀少，每年平均不足十六英寸，以之從事普通農業，誠感不足，最近全國經濟委員會對於西北灌溉計劃，雖願切實施行，然因限於資力，仍恐不能廣被全區，必有多數土地，為灌溉計劃所不及。故在西北各省，可以試行旱田之利用，以科學方法，耕種雨量不足之土地或旱田，此種旱田耕種法歐美試行之結果甚佳，扣除一切費用外，尚有盈餘可得，吾國華北一帶多旱田，因環境所驅使，久已試行此法，其收穫或有較少者，乃以方法陳舊之故，今後若於西北之適當區域，設立旱田耕種試驗場，聘請專家作充分之研究與試驗，以資推廣，收效定宏。而難於設置之排水設備，亦可省除矣。

如上文所述，西北之土宜與氣候，苟能善以用之，則於農業生產仍屬最有希望與把握者，大利所在，不宜舍之，況於邊疆之國防上，尚有重大意義在也。

發展西北農業之具體方案，千頭萬緒，極為複雜，爰擇其較重

要之兩點述之：

(一)發展西北農業之前，亟須舉辦西北農業總機關，舉行氣候觀測及土壤調查。

(二)調查選擇土質肥美灌溉便利之處，劃為國營邊省大農場，召集內地過剩人口，東北避難入關之災民，與歸國之貧僑，或依計口授田辦法，或由政府出資僱用，以機械舉行大規模之開墾。

西南在地理上實為我國國防之後方安全地帶，其經濟開發近年來已漸為人所注意，於農業之發展，更企待於國人之倍加致意，作者之所以提出開發西南農業之問題，實以有與開發西北同樣之重大意義。

就自然環境而言，在氣候方面，西南各省，互不相同，大約言之，如雲南高地，為半熱帶性，夏季在八十二度左右，冬季約在三十二度，到二十五度之時甚少，低地則全屬熱帶性。至於貴州則氣候溫和，而溫度之強，是其特點，夏季溫度最高為八十度，冬季最低為三十度，在雨量方面，則據徐家匯天文台之報告，自其所設在西南之雨量站觀之，平均每年雨量均在一公尺以上，而各站雨量，均以四五月及八九月為最多，在土質方面，如雲南地勢雖高，但南嶺甸瀾間有廣大原野，頗宜於農作。貴州境內，如安順土質頗稱肥腴，在水利方面，雲南境內有金沙瀾滄怒江三川，導流入境者，東有南盤江，西有棟江、大盈江、龍川江，南有元江、李汕江，此外湖泊亦極多，貴州

河流注長江者有烏江、沅江，注西江者為盤江、柳江，此外北境有赤水、綦江、二川，水源實不缺乏，故就自然環境而言，西南之天時地利，並不弱於別省，如能積極發展農業，則定有良好之效果。

雲南之耕地面積平均每人不過一·九六畝強，貴州平均不過一·六四強，在食糧生產上觀察，頗多地方每人年得僅一百餘斤糧食，其不足是無疑的，因而西南之增加民食，改良農業生產，不僅為國防計，且亦為改善其本境經濟之要圖。

雲貴兩處，荒地尚多，據調查所得，雲南有二百五十二餘畝，貴州有七千三百畝，此種荒地，生產力或許較差，顧仍屬可耕之地，苟施肥灌溉得宜，則西南之農業不難趨於自足之途，且進以充實國防後方之資源也。至其開發途徑，則可參酌上文對於西北問題之建議，恕不贅。

(二)整理已耕地

我國耕地面積，因繼承制度之關係，以及農民知識之鄙陋，未能運用合作精神之影響，遂滯留在分割細碎之狀態下耕種，關於此種分割之趨勢，吾人可引用統計證明。

陳翰金先生在江蘇無錫所調查之七百戶貧農，其農田平均面積僅〇·二九公頃，河北保定八百十七家貧農之中，每家農田之平均面積有〇·五三公頃，即以所有農民之農田混合計算，無錫之農家平均僅有〇·四二公頃，保定農家平均不過一·〇六

公頃，其情形與印度適相彷彿，所有農田更均分割成小片段，現以無錫之三十四農家爲例，每家耕有農田十六畝有餘，平均每家有地十二段，每段平均二畝半，最小之地段則僅〇・三五畝。

李景漢先生在定縣調查一個村，二百農家之中，共有田一千五百十二段，二百家之中，有二十六家各佔有田地六段，最壞之兩家，各有田地二十段，每段約有田四・二畝，其餘一五五二段之百分之六十九，每段僅有五畝以下之土地，土地分散之程度可想而知。再就華南廣東省之新會縣情形觀察，一九一九年該縣在十畝以下者，竟佔全數百分之五九・三七，再就一九二一、一九二六、一九二九三年觀察，則分裂之趨勢，顯而易見，平均畝數亦日漸減少，一九一九年之平均畝數尙在二〇・六，迄一九二九年則減至一八・五二畝。

類此分割細碎之耕地面積，於農業及土地經濟上實予莫大之打擊，流弊所見，有如下述：

(一) 耕地分裂過甚，交叉所佔地面愈多，耕地面積，則愈見減少。

(二) 以所分耕地面積過小，不能作經濟單位，如排水、灌溉、修築提防等，須於廣大地面行之，可是田界細分，此種有利事業，因多數土地所有者，意旨頗難合一，往往不易實行。

(三) 因零碎不整齊之耕地，分散各方，則農具之搬運，頗感不便，而往返時間與勞力之耗費亦不少，對於機械的新式農具，更不能利用。

(四) 經營費之比率定須提高，而事業上遂難收最大之利益。

由於上述四項之弊害，則國家整個農業生產之減少，自爲當然之結果，故耕地面積之細碎分割，實不合國防下農業生產之原則，而於農業統制時，應積極從事於整理耕地，亟須集合零碎分散之土地，使其整齊劃一，能適合於工事之設施。故整理耕地，亦應列爲國防時農業統制中之一要著。

耕地整理之結果，可有下列之利益：

(1) 可以減少地段之數目，而增加耕地之面積，人工土地均可經濟。

(2) 耕地形狀錯綜者，可以整齊。

(3) 農舍距農場近，則可節省無謂之旅行或費用。

(4) 農場之障礙物，如石堆墳墓樹木等，可以除去以便耕種。

(5) 道路由狹而闊，則運輸便利。

(6) 驅除害蟲，施用肥料，整理溝渠，均易從事，則生產費可以減少，生產品之量與質均有進步。

整理耕地之工作，須由政府主持，整理之前，土地調查亟須舉辦，調查完竣，然後斟酌地方情形，將零碎分散之土地，按照下列方法使其併合：

(1) 在一定區域(即一村或一區)內之土地所有者,集合會商,使其將各自之所有地提供合併,更依適宜之形狀(一定大小)區劃成田,各人相應以前所有之地面,領收其接近之土地而耕種。

(2) 爲使一村一區之土地所有者,一致協力整理耕地,絕非易事,故於實行上,常須用強制手段,所謂強制手段,即是一定區域內之土地所有者,如有表示反對者,得由政府強制其加入整理耕地。

(3) 如住宅區、庭園果木園等地,曾投資本甚多,故當分合時,恐將減少其價值,則可不列入整理計劃中,其他一切土地應皆合併爲一團,由其中扣除道路溝渠堤塘等共用之必需土地,然後分成一定大小,一定形狀之土地,依各人先前提供之面積及地質而配分。

(4) 當分配土地時,務必給與各所有者以與從前所有同種類同土質之土地,若於整理之實施上,有不得已之情形,須給與較前稍次之土地,則應賠償(以貨幣或土地)其相當之價值,反之,若獲得較前優良之土地,則須扣除相當之價值。關於分割地與提供地之權衡,以及賠償填補之多寡,應付易生不平,故宜成立評定地價及分割土地之法律,以爲預防紛議之手段。

整理耕地之方法,約如上述,惟進行步驟,不可過於猛急,蓋土地分散之局勢,已有悠久之歷史,若將此局勢驟然改變,適足以引

起社會上嚴重糾紛,故政府於推行此項工作時,須於整理耕地之計劃縝密研究,並須向農民廣爲宣傳,以宏效力。歐美各國對於整理耕地,多有實行,並立定耕地整理之法制,所收效果頗著,我國不仿倣行,至於訂立法規,限制繼承田地之面積及土地之自由買賣或轉讓,亦爲整理耕地上所應注意之消極工作。

三 農業勞動者之統制

農業勞工爲農業生產過程中之主要動力,擴充使用機械,固可救濟農業勞工之缺乏,但機械之增加,需要相當日期,故在國防主義下,欲期增加農產收穫,必須增加農業勞工之人數,至少亦須維持其原有之數額,試觀歷史上英德法等國維持戰時農業勞工之處置,足令吾人知所留意矣。

(甲) 近年農業勞動者減少之狀態

吾國各地,近年以農村破產,兼之災患頻仍,兵匪擾騷,農業勞工窮苦不堪,相率離村他去者,比比皆是,實業部中央農業實驗所爲欲明瞭各省農民離村現象之實況,爰於二十四年十月,製成農民離村調查表一種,分請全國二十二省六千餘農情報告員查填,據其統計,全家離村之農家,以湖北省爲最多,計二〇、九七七家,山東、江蘇、河南、四川、安徽、河北等省次之,各達十數萬家,又青年男女離村之農家,以江蘇爲最多,計四八九、三二七家,山東次之,

計四一〇、三八五家，河北亦有三三一、二六四家，此外四川、河南、湖北、安徽等省亦各達二十餘萬家，總計全國曾填報告之一千零零一縣內，全家離村之農家達一百九十二萬餘家，佔總農戶百分之四·八，有青年男女離村之農家，計達三百五十二萬餘家，佔總農戶數百分之八·九。

據該所調查農民離村之原因，其中以水旱匪等各種災患，及因貧困而生計困難者為特多，計佔總數六二·三%，蓋以二十三年黃河長江流域各省水旱災患奇重，而西北及西南諸省，則又因匪災之故，農民痛苦不堪，相率離村他徙，此實為農民離村之主要原因，此外晚近農村破產，農民生計艱困，捐稅苛重，農民不堪負擔，以及農產物價格低廉，耕地面積過小，農村金融困難，亦均為農民離村之原因。

(乙) 增加新的農業勞働者

吾國近年之農業勞工，既不僅未見增加，離村之現象，反愈演愈厲，就平時而言，年來因農民離村，荒地面積益呈增加，於以造成農產不足自給之結果，際此非常時期，為充實國防物資，開墾廣大面積，使成耕地，乃屬必要，則農業勞工，將益感不敷應用，是如何供給農業勞工，以應國防化農業生產之需，實有急謀處置之必要。

如何供給農業勞工，以冀適應農業生產過程中所需要之數額，其處置方法，可分積極與消極兩方面述之，前者乃於原有農業

勞工之外，增加生力軍，後者乃在設法防止農業勞工之離村。

增加新的農業勞工，其辦法約舉出下列三項：

1. 藉墾荒之組織，以獎勵勸導之方法，募集城市貧民以及無業游民，授以農業技術，使其羣入農村，從事農業生產。
2. 利用軍隊，於休息時期，令其從事農耕，退伍被遣之軍人，尤為相宜。
3. 假期內派學生往農場服勞務，小學生於農忙時，令其協助農作。
4. 將某項不緊要之工業所剩餘之勞工，轉用於農業。

(丙) 維持原有農業勞働者

維持原有農業勞働者，即在防止農業勞工之離村，在性質上比較，防止農業勞工之離村，尤較增加新的農業勞工為重要，蓋農業勞工離村之事實不能防止，則不僅新增之農業勞工復有返回城市之可能，即原有之農業勞工亦將日趨減少。農業勞工離村之原因雖多，已如上文所述，但就一般內容而言，均在農村已不能營其最低限度之生活，於是不得已離村以謀生路，故欲保留農業勞工於農村，政府對於農民之生活必須予以相當保障。

法國革命前 Jobryne 氏敘述法國農民之生活狀況言：「那裏有一羣似人類的野獸，雄的和雌的，被炎熱的太陽晒得焦頭爛額，疲乏不振，他們纏縛於土地之上，用盡一力量來耕種，他們

用一種粗重的言語，他們站起身的時候，表示是一種人的顏面。實在說來，他們真正是人，到晚上，他們便鑽進他們的洞穴，在裏攝取食物——黑麵包，薯頭和冷水。」此種描寫，吻合於吾國農民，實有過之無不及，蓋我國有極多之農民，並黑麵包與薯頭亦不可得，除覓樹皮菜根充飢外，尚有餓殍載途之現象。農民生活之窮困，諸如貪官污吏之剝削，土地不能盡其利，因而生產減少以致不足供一飽，固不失為原因，但其中生活最苦者，厥為佃農，故據農業實驗所調查，農民離村之百分比以佃農為最多，平均佔三四·八%。

而依照吾國土地分配之狀態，則佃農在農業勞動者中又居最重要之地位，總理曾云：『中國現在雖然沒有大地主，一般農民是九成沒有田的。』據公孫愈之先生所述，『中國雖然很少大地主，卻是一切地主所佔的土地確是不少，同時，地租很高，佃戶和農業工人所受的壓迫很重，這不但是我們自己所熟知，也是許多歐美人調查所證明的……綜合許多的材料，可以說中國全國的耕地，百分之五十以上是佃田，俄國人的數字百分之八十六，自然又是放大的……俄人達哈諾夫說：「據普通的估計，廣東有百分之八十五為租田，湖南省有百分之六十四為租田，湖北省有百分之五十五為租田，河南省有百分之三十或四十為租田。」這個估計大約離事實不遠。」觀上所述，目前在我國農業人口中，有極多係無田地者，可以斷言。故地主對於佃農之壓迫，為吾國農村人口減

少之主要原因，因而在維持農業勞工上須注意者，即在如何保護佃農，以圖維持及增加耕種。

A. 保護佃農

中國佃農，一方面為農業生產中之主要勞動者，一方面則為農村中最貧苦之階層，就廣西二十二縣四十八村之調查統計，純粹佃農有百分之九五是在貧農層中。佃農之所以如此窮困，其主要之原因，殆為封建關係所遺留之租佃制度所造成，茲擇其較為普遍之租佃方式述之。

1. 永佃制 在東南各省，例如江蘇浙江福建廣東，迄今仍流行一種永佃制度，其特點乃在將土地所有權分為兩部，一稱「田底」一稱「田面」，地主佔有「田底」，其權利乃在向佃農收租，佃農佔有田面，其權利乃在保持土地之使用權。

2. 分益僱役制 在西北各省，例如山西河南陝西，流行此種制度，此種制度之佃農，非僅無田面，即耕畜農具種子肥料，亦由地主供給，故實際上等於變相之僱傭勞動，田地上之收穫，地主分到八成，佃農僅得二成。

3. 分益制 流行於全國各省，其特點在將收穫中一定成分（普通量百分之五十）繳給地主，以為地租，地主並負供一部份農本之義務。

4. 定額物租制 亦屬全國各省最流行之租佃制度，農本全

由佃農負擔，地租數額是佃業雙方預先議定，不受收穫豐歉之影響，苟遇荒年，佃農痛苦不堪言。

中央農業實驗所把中國之租佃制度分爲(一)分租(二)穀租(三)錢租三項，調查結果，分租佔二八·一%，穀租佔五〇·七%，錢租佔二一·二%，再據國民政府主計處之統計，佃農所付地租所佔產量之成分，分租水田者，上佔五一·五%，中等佔四八·二%，下佔四四·九%，分租旱田者，上佔四七·八%，中等佔四五·三%，下佔四三·七%，定租水田者，上佔四六·三%，中等佔四六·一%，下佔四六·二%，定租旱田者，上佔四五·四%，中等佔四四·六%，下佔四四·三%，於此所應注意者，在佃農所得之部份中，還包含種子肥料農具耕畜等生產成本，如將此項成本除去，則往往不足維持佃農之最低限度生活，於是不得不離村他去，故欲維持此種農村中之主要勞動力，須以國家力量保護佃農，保護佃農之道，即在減低佃租，而增加佃農之收益。

中國土地法關於保護佃農之耕作權以及永佃權一點曾有如下之規定：

第一百七十九條，「承租人不能按期支付應交地租之全部而先以一部支付時，出租人不得拒絕收受，承租人亦不得因其收受而推定爲減租之承諾。」

第一百八十條，「依不定期租用耕地之契約，僅得於有左列

情形之一時終止之：

1. 承租人死亡而無繼承人時。
2. 承租人拋棄其耕作權利時。
3. 出租人收回自耕時。
4. 耕地依法變更其使用時。
5. 違反民法第四三二條及四六二條第二項之規定時。
6. 違反土地法第一七四條之規定時。
7. 地租積欠達二年之總額時。

其限制田主之撤田，以保護佃農之利益，可謂相當周至，但於減低佃租一層，雖有二五減租辦法，願推行未見普遍澈底，實爲遺憾。今後應由行政院調查全國各省內(一)佃農數目，各個農耕地畝數，(二)地主數目，各地主佔地畝數，與土地價格，(三)田租與該地生產力之關係，(四)繳納田租用貨幣或實物，與納租時間，(五)契約方式，(六)地主佃農經濟關係，及農業管理勞力原料分配情形。然後實行下列辦法：(一)按照土地生產力土地地價規定租率，(二)規定全國統一租契證，(三)規定須用貨幣交租，如納穀米，須按時價伸算，(四)規定地主待農條例，如地主退租，必須補償佃農肥料設置等損失，(五)遞減租率，(六)地主所得田租，須納所得稅與政府，以土地之多寡，規定累進稅率。苟能如此實行，則佃農所負擔之佃租可以減輕，生活不致陷於極度困難，離村之事可趨減少。

在維持農業勞動人員上所獲之成效，實較其他辦法（如保護自耕農等等）良多也。

B. 統制農業勞工工資

至於農業勞工工資之統制，則以吾國農業經營之規模多屬集約而零碎，咸為專依一家之勞力經營之家族的農耕，雇傭勞工極為稀少，依據最近中山文化教育館調查，國內僱農以黃河流域為最多，佔農民百分之二一·四一，其次為長江流域，佔百分之九·二七，珠江流域最少，佔百分之八·一三，其中有兼其他職業者。是以中國於戰時之農業勞工工資問題，實較歐美等特有多數大中農場之國，顯然減少其重要性，但為保留此種農業勞工於農村起見，對於其工資，亦須予以相當之考慮，應使其提高達於一定之標準，蓋以農業勞工，多缺乏組織，對於增加工資之運動，亦無力量，此時若任田主自由減低工資，勢將逼迫農業勞工離村，故政府對於農業工人之保護，努力於規定適當之工資，藉以維持此一份之農業勞工，亦屬必要。

(丁) 戰時農業勞動者之補充

以上所述補充農業勞工之積極的與消極的辦法，苟能兼程而施，則在國防化之下，吾國之農業勞工已不患缺乏，惟在戰事發生之後，因農民之被徵為兵士以及軍需工業之工人，離村之現象，必然發生，則如何補充，更須予以注意。

端。

參照歐戰時各國之經驗，與吾國國情，其可採用者有下列兩

1. 利用俘虜 但以俘虜之態度不明，須加監視。

2. 利用女工 依吾國農事之經驗，證實農村婦女，不僅勤於農事，且其勞動能具與男工相等之效果。

至於殖民地勞工之利用，在吾國殊談不到也。

四 農業生產資本之統制

農業生產雖以土地與勞動為其主要成分，但欲期生產容易，收穫增加，所產品質優良，則亦待資本之幫助，產業革命以後，農業生產之意義，實已由自然之生產轉入資本之生產，而農業生產範圍內之資本勢力，益見增加而與土地勞力並重，成為農業生產之有利要素，立於國防之基點而統制農業，自求增進農業生產力，惟增進農業生產力之手段，如改良土地，改善農具，借重機械化之動力等等，均非求助於資本不可，以我國現今農村金融之極度偏枯，農民貧困，已達於極點，生產之資既缺，欲期生產率增加，直如癡人說夢，故調劑農村金融，樹立有系統的農村金融樞紐，以輔助農民資本，促進農業生產，實亦國防下統制農業之急務。

吾國過去調劑農村金融，多屬個人資本主義的調劑農村金融，成績雖亦不惡，惟此種事業，誠如鄒秉文氏所稱「決非一家所

能承擔，更非就一二區域進行所能收效，必須有整個之計劃系統之組織……」所謂有系統有整個計劃之行動，自由由政府組織統籌全局加以統制，方能實現。統制農村金融之詳細辦法，非本文所能盡，其主要目標，乃在以金錢補助各農民，以期推進增加生產之計劃，為欲達到此種目標計，爰提出吾國今日應設立之農村金融機關與信用合作社之統制兩點述之：

(甲) 農村金融機關之設立

關於農業金融機關，吾國應設立一較有系統之組織，分述之，須有(一)中央農民銀行(二)省農民銀行(三)縣農民銀行。

(一)中央農民銀行——各國農業金融之組織，均有一定之系統，而中樞組織尤為切要。如德國之中央農業銀行，法國之中央農業信用局以及不動產銀行，美國之聯邦土地銀行，日本之勸業銀行，暨中央合作銀行，均屬此種性質之組織，惟所經營之業務範圍，容有廣狹之別。德國中央農民銀行之目的，係對於農業通融長期之資金，其放款係限於土地抵押，信用合作社，土地改良銀行，中央合作銀行（普魯士中央合作銀行為流通合作社間信用交易之中央金融機關）等與農業有關之團體，而不直接放款與個人。該銀行取得放款資金之方法，係以資本金之六倍至八倍為限，發行農業債券，同時並特許為匯兌業務，蓋德國當大戰後，經濟界窮困異常，而獲得農業上之資金，則尤為困難，故中央農業銀行以外

資輸入為其主要業務之一，俾得利用之以達發展農業之目的也。法國有一特殊之農業金融制度，即互助的農業信用制度，於各鄉村設立地方農業信用銀行，每縣得設縣農業信用銀行，政府對於此等銀行，供給無利息之資金，而銀行復以三釐乃至四釐之利息放款於農民，其後政府之補助金漸次增加，銀行之數之增，於一九二〇年，又修正此農業信用制度，在農部內設一中央農業信用局，以統一全國之農業信用制度，而將政府交付之資金，妥為分配於各信用銀行。至於法蘭西不動產銀行，亦係具有農業性質之中央機關，直接受政府之監督，由政府給予補助金，復特許其發行附獎債券，經營不動產抵押之長期低利放款。美國對於農業金融之組織，亦採聯邦制度，自一九一六年頒佈聯邦農地放款法後，即首先依法成立聯邦農地放款局，成為農業金融之中央監督機關，在其監督之下，設有聯邦土地銀行，此外又設土地股份銀行及農地借貸合作社等農業金融機關，綜其相互關係，乃以聯邦農地放款局與聯邦土地銀行與農地借貸合作社為三個階段，農地借貸合作社屬於聯邦土地銀行，聯邦土地銀行又屬於聯邦農地放款局，從中央至地方聯絡一貫之組織，於此三階段外，土地股份銀行復立於旁系之立場，與聯邦土地銀行相對待，以謀農業土地金融之圓滑。日本農業金融機關之屬於中樞者，有勸業銀行（長期）暨中央合作銀行（短期）分別統制，勸業銀行現已形成一不動產金融，中

央銀行之地位，雖採股份公司之組織，而在政府特別監督之下，經營業務，具有公益性質者，日本中央合作銀行，其設立旨趣，係使產業合作社中之信用合作社，有一中央金融機關以統轄，作為中小農金融機關之信用合作社，使其充分活動，其業務本質係在担任農業資金之媒介，調劑資金之需要與供給，以謀所屬之產業合作聯合會或合作社之便利。此外中央合作銀行與勸業銀行所不同者，乃勸業銀行之農業資金多為不動產担保之長期放款，而中央合作銀行則旨在通融短期資金，雖有定期放款，但最長亦在五年以內。綜觀德法美日等國之農業金融，因國情之不同，其立法與制度容有差異，要皆有中樞之組織，以為統轄與調劑。故農業金融不患塞息，而農民經濟新鮮踴躍。以我國現狀而論，中國農民銀行誠有類於別國之農業金融中樞組織，惟同時更有農本局，以及一般商業銀行從事於農業金融，而不屬其統轄，故組織未見集權化，系統亦嫌紊亂，亟須由政府與私營銀行合資設立中央農民銀行，以為全國農民放款之總樞，其所以需要私營銀行共同參加者，蓋以我國今日資金之過分集中於都市，各銀行感存款之臃腫，遂不得不趨於公債及地皮之投機，此不獨違反銀行業之社會的使命，抑於銀行本身亦未必有利，故為增進資金之融通，提高資金之效能，免除金融之恐慌起見，吾人亟應設法使都市資金流入農村，而合資組織中央農業銀行，即所以便利此項流通。一般私營銀行，為保

持其資金之流動性計，原以不做固定性之放款為無上原則，故農業放款，大都認為不宜。但目今從事於農業借貸者，亦數見不鮮，如上海商業儲蓄銀行，尤卓見成效。故各行能劃出專款，與政府合資設立中央農民銀行，不但可收專款營業之效，尤可收通力合作之功，較之各行分別單獨舉辦，其成績必更可觀。而中央農民銀行以與省農民銀行往來為原則，視各省之盈虛，作適度之輔助，既收統制之效，可無偏頗之患。

(一)省農民銀行——以吾國幅員之廣，若單賴中央農民銀行所集之資金，以從事全國農民之救濟，農業之開發，於力恐尚有不足，故各省亦應負相當責任，倣倣江蘇農民銀行之辦法，設立省農民銀行，俾各參酌其本省情形辦理其業務，惟省農民銀行應受中央農民銀行之監督及其輔助，然後可收統制之功。

(二)縣農民銀行——省農民銀行應設各縣分行，俾直接放款於農民及農民所組織之合作社，縣農民銀行之必要，乃在於農民銀行之業務，係以農村為目標，決非高高在上之中央農業銀行與省農業銀行所能直接經營也。

農業金融組織之系統，已略如上述，容再述其放款應如何實施，方為有效，而不與國防至上主義相悖。

農業放款之意義，為調劑金融，解救農民經濟困難，而在國防之前提下，其最大目的，當在增加農業生產，發展農業，繁榮農村，故

放款之範圍，應限於農業生產方面，為放款安全計，此亦為銀行界所樂聞也。

所謂農業生產之用途，大要如下：(1)購買種籽肥料及各項農業原料，(2)購辦或修理農場所用之器械，(3)購辦牲畜修造牧場，(4)購辦漁業或蠶業所用之各項器具，(5)耕作墾荒，(6)辦理水利及造林，(7)其他關於農業上應與應革之一切事宜。

(乙) 農業信用合作社之統制

信用合作社，乃為一定地域內之農民，依相互扶助之力，目的在圖得對人信用而以其社員之信用為基礎，容納各社員之存款，以為資本，或更向他處，借入資金貸與社員之組織，按照過去農行放款之對象，通常均以此類合作社為多，蓋處茲農村經濟日趨崩潰之時，單獨農民之信用，自不逮多數農民所組織並經官廳或放款機關認可之合作社之信用較為可靠也。且銀行之放款，多以對物信用為原則，信用合作社之放款，則以對人信用為原則，中國之農村，中小農民佔農民總數百分之七五，此等中小農民，固然缺乏農業資金，又無提供担保品之力量，向金融機關借款，故欲發展中國之農業經濟，予農民以切實之裨助，惟有積極推進農村中信用合作社。

吾國農村合作事業，歷史誠淺，顧進步之速率，亦有驚人之處，在豫鄂贛皖各省發展尤速，惟目前各地合作社尚在一盤散沙休

戚莫關痛癢各殊之狀態，故在金融界中之地位，未能如何有力，今後各合作社之間，應彼此聯絡，樹立中樞機關實為當今之急務，具體言之，即各級合作社聯合會之組織，已迫於刻不容之情勢。蓋據歐美各國之經驗，農村合作社之各種組織，實係調和農民之創意(自由)與統制之要具，對抗資本主義經濟壓迫與超越世界經濟恐慌之唯一良策。(參閱農村合作月報一卷四期農村合作社之功用及其聯合組織)在小農經營之中國，各農民一時又難組織全國農民之統制團體，故在此種小經營的農業制度尚未變革之前，吾人對於農業之前途，一方面須尊重各個人之創意，一方面須謀取統制之實效，其惟一捷徑，在各農村普遍設立合作社，並使各省縣之農村合作社互相聯絡，結成全國有機之組織，既可藉以對抗資本主義經濟之操縱壓迫，又可奠統制中國農業之基礎，信用合作社為與農民痛癢相關最切之組織，其需再合作化為無疑。

復就農業金融本身而言，則信用合作社尤有互相聯絡創立聯合會之必要，試申述之：

信用合作社乃以各人之相互信用之意識為基礎，故其範圍以狹小為宜，惟範圍太狹，資金之融通，不免受其局限，其任務乃不得不陷於困難之苦境，是各合作社間之相互合作組織聯合會乃為必要者一也。

各地農業，在合作社之領域以內，多數是經營同一生產事業，

資金之需要與存儲，其時期亦大抵相同，因此合作社之金融狀況，非陷於極度困難之境遇，即陷於非常集積之停滯狀態，同時，甲地合作社正陷於金融緊迫之秋，乙地合作社適患金融過飽與消化不良之苦悶，故合作社之金融融通範圍，若僅限於本社之經營領域以內，常發生類此之不調和現象。倘組織信用合作聯合社，則自易操其調節作用，而可有無相通矣。

此外因社員均感存款於信用合作社，較之存款於銀行為安全，則合作社之存款既然確實，其合作社之聯合會之存款亦自穩固，再於金融恐慌之時，若有具有能力之聯合會存在，則合作社之支付準備金額可以減少，安然渡過其緊急狀況，更以各合作社共同聯合負責，其信用將愈見擴大與鞏固矣。

聯合會固為合作社之金融融通機關，但聯合會之本身亦不得不有其資金融通機關，因此，又有聯合會之再聯合的組織之必要，此種組織，通常由政府担任設立，以收統制之功，其組織之辦法，有由政府担负全部資金，各聯合會或各信用社對於中央機關只取業務上之聯絡，有時政府僅担负其資金之一部份，各聯合會亦分別認股，而設立全國之中央機關，各聯合會及各信用合作社，即其組織份子之會員，此種組織，通常均稱為中央金庫，如此信用合作社屬於聯合會之下，聯合會更屬於中央金庫之下，由中央金庫與一般金融界發生關係，則勢力定必雄厚，農村金融不患枯竭，可

向增進農業生產之途邁進矣。

五 農產物流通與積藏之統制

(甲) 農產物輸出之禁止

農產品外輸，本係可稱道之事，而在豐收季節，似尤宜獎勵以資提倡，顧就中國經濟情形而言，近年以來，農產年有減少，自給常患不足，但以幅員廣大，交通阻滯，產量有餘之地，平日即有運銷國外之舉。此於一般農產物尚無大害，而對於為國防所依恃之食糧棉花等類農產物，若不顧國內之需要，任其輸出，則不啻接濟敵國，在軍事上自陷於不利之地位，且在整個國民經濟上，亦有害無益也。

據本市米業市場傳出消息，我國本年因氣候適宜，農產豐收，日商乘此機會即由三井三菱洋行出面收買我新麥，截止本年九月中旬，共計輸日數達四五十萬担，日商為專責辦理糧食集中起見，特在滬設立糧食運輸會社業已籌備竣事，日政府撥資金一百萬，專購糧食用途，傳言在我蘇浙內地收購白米，其第一批貨已裝運出口，現仍在繼續收囤中，致人心浮動，米價收緊，開糧食之新紀錄。日人收集國米之用意何在？據大公報云：「不外作軍事準備。」我人苟就日本國內米糧之產銷情形研究，則益可證明此說為非謬，蓋據調查，日本每年平均米產量為五千七百萬石左右，消費量

爲六千六百萬石，每年不足約九百萬石，但有台灣生產餘剩之六百萬石，朝鮮之一千五百萬石補助，本年雖有風災，其不足之數亦極微，且前數年糙米生產，均超過本年及去年，而國內倉儲制度，又極完善，卽有不足，亦有存糧抵補，故其積極收買我國米糧，實爲大堪注意之問題；我國向爲米糧不能自給之國家，卽在今年豐收，其米穀供過於求，亦僅屬曇花一現之現象，而在來年青黃不接之時，米糧是否足以自給，尙無確切把握，此於民生上，亦屬失策；更際茲國際風雲，變幻莫測，民食前途，自有其非常之轉變，而準備爲不可忽怠，今竟將國米大批輸出，其在國防上之損失，不知伊於胡底，國人幸注意及之。

歐戰時交戰國爲謀給養自足計，必嚴禁主要農產物（可充食糧者尤甚）之輸出，第一次世界大戰中，英國於一九一四年八月佈告禁止大麥燕麥及麵粉等之輸出國外，美國於一九一七年七月，以大總統命令公佈凡穀物、穀粉、馬糧、玉蜀黍、花生、及肥料等，非經特許不得輸出外國，法國於一九一四年八月卽禁止果實、種子及甜菜等之輸出國外，其後對於聯盟諸國之特許輸出，亦僅以某種爲限，德國於戰事開始卽公佈出口及通商貿易禁止法案，關於糧食、飼料及與軍需有關之農產品，概行禁止輸出。義大利於一九一四年八月，佈告凡國內生產之一切穀物、穀粉等，禁止輸出國外，以維民食，其後特許輸出之地，亦限於彼之殖民地，吾國亟應仿倣

也。

（乙）必需農產物輸入之保障

國外農產品之輸入，原非一國經濟之良善狀態，且常以其廉價傾銷，造成如穀賤傷農之事實，益致本國農村經濟破產，農業生產愈見衰落。故年來對於國外農產品之徵收進口稅，冀減少其輸入數額之說，囂囂日上。

惟基於國防之觀點而言，往吾國農業生產尙未達自給之境域，則仰給外國，以資過渡，亦爲不得已之計，未可厚非，苟有非常事變發生，則雖力謀增加生產，然耕地之遺蹂躪，勞力之減少，當不可免，非在事先有相當準備與積儲不可，是則國外輸入，不僅應予許可，且宜加以保障，庶幾乎可。

歐美各國經濟學家，因知戰事開始，主要農產物，如食糧等項之輸入卽受妨礙，故在非常時期咸主張一方應力謀主要農產物之自給，一方又當獎勵所需農產品之輸入，美國於大戰開始時，食糧委員會陸續自印度購買大宗小麥，並徵發船舶，以充運輸穀類入口之需，訂定穀物運輸積儲管理諸規則，於一九一六年下令穀物之輸入，由國家經營，其後豆類之輸入，亦歸政府辦理，法國對於輸入之糧食，向任商人之自由，其間弊害叢生，及戰事開始，乃改歸政府統轄，關於糧食分配之權限，則操之陸軍總長，德國於戰事開始時，卽撤穀物類并其他四十九種糧食以及飼料之入口稅，以謀

國內糧食及飼料之充實，凡穀物之買賣，概由政府經營，意大利於一九一四年末向國外購買小麥一千萬噸，又派海陸軍代表駐美半年從事糧食之採辦，奧匈帝國為謀糧食入口之增加，亦將入口稅撤消，總觀第一次大戰時，交戰國為謀糧食補充計，紛紛撤銷充食糧用之農產物輸入稅，以防食糧之缺乏，其情形頗足供吾人之參考也。

(丙) 國內流通之統制與組織運銷局

關於農產品之國內流通，我國平時有兩大缺點：即分配組織之複雜與交通運輸不便，省際未能暢行流通是也。就分配組織而言，我國之農產品，自生產者至消費者間，須經多數商人（經紀商轉運商躉賣商零售商等）重重剝削，生產者與消費者均受絕大之痛苦，究其原因，乃由於各地運銷合作之未興，販賣購買之全無組織，一任中間商人之操縱把持也，此種現象，苟至戰事發生，其弊害將不堪設想，故宜獎勵運銷合作社之組織，使受中央統制農產品機關之節制，於戰時政府收買有餘之糧食以濟不足，可便利不少。就交通運輸而言，吾國內地農產品運輸之不便，運費之奇昂，為世界各國所鮮見，通常小麥市價在北方每担不過三元，若運至南方，運費最少須超過原市價一倍，米穀在四川內地每担不過六元，若運至長江下游，則每石運費至少須在六元以上，結果產量堆積之區，輸入他省無利可圖，不能與洋米洋麥相抗衡，而需要之區，無以仰給，

遂不得不仰給洋米洋麥矣。此種現象，於戰時全國之給養上，極為不利，而須亟事調節者。調節之道何在，乃不外乎發展交通，減低運費，謀省際之通力合作是也。茲者公路興建頗多，浙贛路粵漢路又已通車，鐵道部又減低農產品運費，則謀全國農產品之流通，易於實現，苟由政府主管當局調查各省農產品產銷狀況，然後就鄰近之省，互為購銷，運費既省，須時亦少，如粵省毗連湘贛，則湘贛之米運粵，蘇皖之米不必亦運入粵，可運入其他省份缺米之區，如是則調盈劑虛，供需相應，不但價格可以平衡，而對於外來米麥仰給之程度，亦可以減少矣。

綜上所述，我國對於農產品管理之統制，在國際貿易方面，應禁止其自給不足之輸出，保障其必需之輸入，在國內供需方面，應求其省際流動，調盈劑虛，惟此種事務，非依一國農產供需之狀態而施以切實有效之統制不可，故應由政府設置主要農產物之運銷局，辦理全國之運銷事宜，此項運銷局，應設（甲）購銷（乙）倉儲（丙）運輸（丁）調查各科。（甲）購銷科掌管主要事項，如（一）採購及銷售事項，（二）價格之平準及調節事項，（三）接受買賣農產物之委託事項，（四）主要農產物之抵押借款事項，（五）買賣農產物款項之審核事項。（乙）倉儲科掌管主要事項，如（一）倉庫之建築及工程設計事項，（二）屯儲農產物之監核及消防事項，（三）農產物寄存代藏及堆押品之保管事項，（四）倉儲農產物之核算

事項(五)地方倉儲事務之考核事項。(丙)運輸科所掌管之主要事務，爲：(一)農產物運輸之管理及調度事項，(二)運輸之聯絡及接洽事項，(三)運輸之技術及設備事項，(四)運輸費用之核算事項，(五)運輸之檢查監督事項。(丁)調查科所掌管之主要事務，如：(一)農產物產銷數量之統計，(二)農產物市場商情之調查，(三)國內農產物供需狀況之調查，(四)國外農產物輸入之審核，(五)農產物輸出特許之審核。

(丁)農業倉庫與農產物積藏

農產物積藏之機關，以農業倉庫爲主，近兩年來，農業倉庫之在我國已步上平坦之途，惟其性質多屬典當棧號之變相，大都經營儲押業務而爲調劑農村金融之一種機關，其於國防農業上所負之意義，則鮮爲所人注意。

倉庫之設立，熟年可防農產價格過賤傷農，荒年可以平價出售，而戰時更可備急需，處茲非常時期，後者之功效實更有價值。蓋一旦我國與敵開戰，海口即被封鎖，主要農產如米棉等來源斷絕，且在戰時，農作物生產量減少，而消費量反形增加，爲必然之勢，其原因可見於上文，無容贅言，故倉庫制雖有下列種種缺點：

- (1) 設置費浩大，須建築適當房屋，否則不行。
- (2) 管理不易，蟲鼠等害食爲患。
- (3) 管理略有疏忽，品質將有改變。

(4) 存儲太久，數量亦有虧折。

(5) 所儲農作物，必須時時更替，以免品質變壞，則手續殊太麻煩，且不經濟。

(6) 難免經手者中飽之虞。

(7) 呆存物質，資本被擱，利息損失。

但據中國目前情形而論，則非辦不可，一旦國際戰爭，如米無預存，則我中華人民有成餓殍之患，如棉無預存，則有凍死之虞。況外顧敵國，亦有倉庫之制，由政府設立，其儲藏地有以下四所：(1) 東京，(2) 大阪，(3) 門司，(4) 酒田，儲藏額爲一百萬担。實行之初，其本國經濟學者，雖多反對，認爲太不經濟，迄今國際情勢緊張，戰爭空氣濃厚，非但不聞反對之說，儲藏反日趨積極，再就歷史迴溯，因預知戰時動員須數百萬大軍，需給浩巨，不能不多事積藏以爲準備，日俄戰役時，日本大兵營，因顧慮波羅的海艦隊之東航，特於滿洲儲存出征軍六閱月之糧秣，世界大戰時，美國於法國波爾多(Bordeaux)及其他各根據地之要港內，儲存四閱月之出征軍糧秣，又於都爾(Tours)附近之中間根據地儲存一月半，伊斯修爾提爾附近之前進根據地儲存半月份，共計儲存半年之糧秣，此種積儲，尙僅就充足軍隊之給養方面着想，實則國民之給養，在戰時亦須有恃無恐，然後斯能免於敗北。故農業倉庫之設立，主要農產物之積藏，實爲國防中統制農業應注意之一端也。

農業倉庫在國內推行之現狀，就所知者，分述於左：

一、江蘇省

江蘇省政府為謀救濟農村起見，特組織農村金融救濟委員會，該會於二十二年十一月內即決定進行農業倉庫之步驟，由省組織農業倉庫委員會，統轄全省農業倉庫之管理，各縣分別成立縣農業倉庫管理委員會，辦理各縣農業倉庫事宜，其業已舉辦者，聞有鎮江、揚州、高郵、三縣，此外由銀行主辦之農業倉庫，其由江蘇省農民銀行主辦者，截至二十三年度止，共有九十五處，總計儲押之各種農產品數量，共為五十萬担左右，其由上海商業儲蓄銀行主辦者，有江陰、蘇州、江甯、宜興、南京等處。其由公共團體主辦者，國防委員會在句容創辦農業倉庫三處，分倉三十處，所儲農產品約二萬担（見句容縣行政報告）甯屬農業救濟協會在沿秦、淮河各縣共設立分倉一一四處。

二、浙江省

浙江省建設廳為救濟農民經濟，特通令各縣農業金融機關暨合作社舉辦農業倉庫，各縣呈報遵辦者有海甯、崇德、嘉興、嘉善、平湖、長興等七縣，共計押米四二、二九三石，穀三五石，此外由中國銀行在吳興、嘉興、硤石、紹興、餘姚、慈谿、鄞縣、永嘉、桐廬、建德等縣次第成立農業倉庫，新近在杭州、定湖、野南、星橋所設倉庫，更為全省中規模之最大者，杭州中國農工銀行於二十一年秋起亦即試

辦農業倉庫。

三、安徽省

皖省前經令民、財、建、三廳，組織省農村委員會擬定各縣農村合作社兼營糧食儲押辦法大綱共六項，並於省會萬億倉之外，就交通便利之區，如合肥、蕪湖、休甯、蚌埠、阜陽，設立五處倉庫，此外由上海銀行以及公共團體設立者亦有數處。

除上述者外，中國農民銀行之在江西、陝西等處，金城、中國兩銀行之在河北、定縣以及山東、鄒平等處……進行均積極努力，於此雖未能觀我國農業倉庫推行現狀之全豹，第其業為全國人士所注意，則為事實，惟究其性質，均屬調濟農村金融，為貸款農民之用，其能致用於調整糧食價格，以及預防災荒饑饉者，殊不多見，而求其貯藏軍秣兵糧，冀收國防之效果者，實付缺如。是今後之興建農業倉庫，應兼以國防為中心，實屬必要。

以調劑農村金融為中心之農業倉庫，以辦儲押放款貸款農民為主要業務，以國防為中心之農業倉庫，則以積藏供國防用之主要農作物，以應非常事變為重要事業。其目標與效用既不相同，則其進行步驟，以及實施具體方案自不同趣，前者非本文主旨所在，暫為擱置，關於後者之具體方案，容簡略述其大綱於次：

甲、組織主體以政府辦理為原則，對於人民設立之義倉，仍予扶助獎掖。

乙、組織系統可分總倉，與分倉按級設置倉庫管理委員會，全國設全國倉庫管理委員會，對上接受軍事委員會與實業部之管理，對下監督總倉分倉之進行。

丙、倉庫之分佈及地址之勘擇，以散布各鄉為最佳，若集中囤積，臨危諸多不便，其地點勘擇之標準：A. 附近鐵路公路河流，交通便利，保障安全之村莊。B. 戰線之後方，勿過於接近大城市。

丁、經費應由政府籌措，開支務求撙節。

戊、收買時期，以豐收年度，供過於求時際最為相宜。必要時得向外國輸入。

至於農產物積藏之設備及技術，亦有加以注意之必要，據日本代議士山口嘉藏氏於民國十五年提出糧食政策上米穀貯藏改良案於日本議會，略謂：「論米穀之問題，世人多偏重於經濟方面，而忽略於儲藏方法……試觀從來之儲藏方法，依僕十二年貯藏研究之結果，發現可驚之事實，即貯藏中營養素之減少與容積重量之減少……此不獨米穀之價格問題，其影響於國民之健康更為可怖，如兵士食此劣米，則影響於軍隊能力之低下，實為國防上重大問題。」氏又謂「僕經十餘年之研究，並請某化學家相助，始成新方法，結果此貯藏法雖經十二個月，其質量毫無變異……茲申述此法三要點：（一）儲藏室以真空壁圍之，（二）儲藏室內使

成真空狀態及充滿含一定溫度與水分之炭酸瓦斯狀態，交互變換之。（三）搬入儲藏室時原包，用臭氣（Ozone）殺菌，」是亦可供我人士之參考也。

各省市鄉鎮之積穀，應當受中央政府之檢查，前內政部曾有全國倉儲總檢查規則之頒佈，雖屬明日黃花，其內容與辦法頗有足資注意者，爰摘錄於後：

一、內政部為考查各省市建倉積穀成績起見，特制定本辦法舉行全國倉儲總檢查。

二、各省省倉縣倉及區鄉倉積穀，通限於二十三年十二月十日以前，一律以本區收齊歸倉。

三、省倉縣倉及區鄉鎮倉積穀數目，於歸倉後十五日內，由各該主管機關，依照部頒各省市倉儲報告書式彙造報告書，於二十四年三月三十日以前彙轉內政部查核。

各地方義倉積穀數目，由縣政府依限彙造併案轉呈。

四、倉儲報告書，各省倉選由民政廳彙造轉送縣以下各倉由縣政府彙造呈由民政廳彙轉。

五、各省省倉及區鄉鎮等倉，存有穀款者一律併案轉報。

六、省倉積穀及穀款，由內政委員前往逐倉查驗，縣倉積穀及穀款由民政廳委員逐倉查驗，部委得隨時抽查，區鄉鎮義倉等，由縣長或遴派委員分別查驗，廳委得隨時抽查。

七、前項縣倉檢查事宜，於設有行政督察專員之縣份，得由該管行政督察專員前往查驗。

八、前定各倉查檢日期，由本部及各該主管機關定之，但至遲於二十四年五月底止一律查驗完竣。

九、各省民政廳應於部委到省時，造具省倉所在地點及其主管協助人員姓名年籍住址簡明表送交委員查考，縣政府應於部委或廳委到縣時，造具縣區鄉鎮倉義倉所在地點及其主管協助人員姓名年籍住址簡明表，送交委員查考。

十、委員查驗積穀時，省倉由民政廳派員會同前往協助引導，縣以下各倉，由縣長會同前往或派員協助引導。

十一、委員對於倉穀或穀款事項，向主管機關查詢時須翔實說明或檢調冊卷俾供參稽。

十二、查檢倉穀，應注意事項如左：

(一) 各倉存儲穀石或所存穀款，是否與冊報數目相符，冊報是否與實際收支相符，前項倉穀數量，得以求積法估算其容量，必要時實行盤量，盤倉時凡耗散穀數不得過本額千分之五。

(二) 積穀是否上色乾淨，有無陳蝕攙雜等情弊。

(三) 倉廠之建造是否堅固，設備是否完善。

(四) 各倉籌備積穀完竣後，是否依管理規則列單榜示。

(五) 歷年積穀及穀款，有無虧欠侵蝕及挪作別用，或變價情事。

(六) 倉儲管理及協助人員之組織是否合法，其辦事是否負責。

(七) 倉儲保管，有無習用規約。

(八) 積穀或穀款之來源及有無固定款產。

(九) 積穀之使用方法。

(十) 地方人民對於辦理倉儲之觀念如何。

十三、查驗委員於每省或每縣查驗完竣後，應將查驗結果先行摘叙概要用快郵電呈，仍按照本辦法第十二項並列各款及其他應行報告建議事項，作成詳細報告書呈部備核，各省廳委報告書，由民政廳彙編總報告書兼擬具改進倉儲計劃報內政部查核。

十四、查驗委員對於本辦法第十二項所列各款，認為辦理有不當時，得商知各該主管人員糾正之，如情節重大時即據實呈報聽候核辦。

十五、查驗委員得隨時向地方人民切實宣傳籌辦倉儲之必要與意義。

十六、查驗委員不得受理或干與地方訴訟事件。

十七、查驗每行抵一地方，須將到達日期分別報部報廳，事

畢前往其他地點時仍將啓程日期及前往地點分別報告。

十八、全國總檢查完畢後，按成績優劣，依法分別獎懲。

十九、各省縣人民辦理倉儲著有成績者，應詳敘事實呈由

省政府核獎，如成績特別優異者得轉部核獎。

二十、各市倉儲檢查事宜準用本辦法之規定。

六 農業統制機關之組織

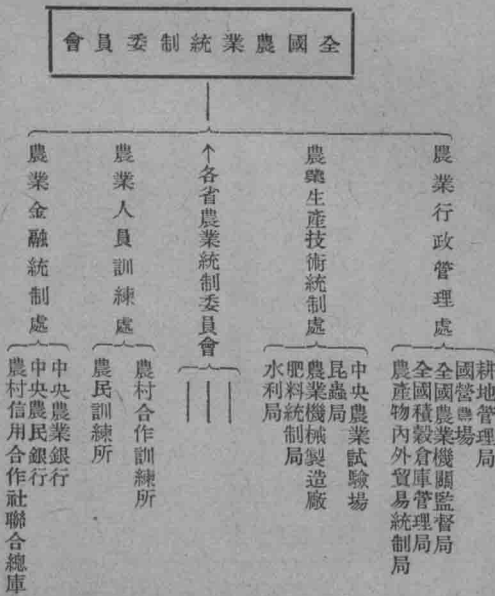
農業統制之事務，應由何種機關執行，此在各國因政治經濟情形之不同而互異，惟有一致之點，即最高統制機關之確立，蓋如是其行政權方能絕對強大化，獨裁化，而在執行事務上可免衝突牽制，而整個統制計劃得以有系統有步驟實現也。

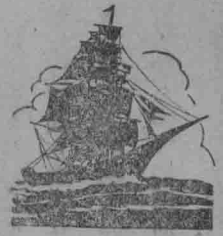
就吾國而言，應由中央政府設立全國農業統制委員會，為統制全國農業之最高實施機關，各省省會得設立某省農業統制委員會，直隸全國農業統制委員會，辦理該省農業統制事宜。

全國農業統制委員會之組織，應分為兩部份，一為執行部份，一為諮詢部份，前者為委員會之實際執行行政機關，其委員人選應由各關係部會，例如實業、軍事、交通、財政等部，以及全國經濟委員會、國防委員會、農村復興委員會共同派員參加，後者為一研究諮詢之機關，應聘專家及國內農業團體代表共同組織之。

全國農業統制委員會下設農業行政管理處、農業生產技術

統制處農業人員訓練處、農業金融統制處等四處，分掌關於農業統制之各項事務。農業行政管理處之下，再設耕地管理局、全國農業機關監督局、全國積穀倉庫管理局、農產物內外貿易統制局，以及國營農場等機關。農業生產技術統制處之下，再設中央農業試驗場、昆蟲局、農業機械製造廠、肥料統制局、水利局等機關。農業人員訓練處之下，再設農村合作訓練所、農民訓練所。農業金融統制處之下設立中央農業銀行、中央農民銀行及信用合作社聯合總庫等機關。各省農業統制委員會之組織得斟酌當地情形而決定。茲為明瞭其整個組織起見，特將其系統表列下。





農業生產技術之統制

林慶雲

甲、增進生產力之方法與政府統制

- 一、品種之改良與分配統制
- 二、栽培方法之研究與推行
- 三、病蟲害之防除
- 四、肥料之統制
- 五、農業機械供給政策之樹立
- 六、水利建設之統制
- 七、主要農作物之改進計劃

乙、農業建設技術之合作

丙、農村生產合作之推廣

我國農業生產未受科學洗禮，農作及施肥皆沿襲舊法陳規，故生產力極低。茲以每公頃耕田之生產力與各國相較，則每公頃米之生產量，日本爲三五·七公担，美國爲二二·三公担，朝鮮爲一九·七公担，中國爲二五·六公担，似較美國朝鮮爲高，然我國稻田大多一年數熟，苟以收穫面積計之，則與朝鮮之相差亦甚微。每公頃麥之生產量，荷蘭爲三三·三公担，丹麥爲三二·六公担，比利時爲二八·六公担，德國爲二二·三公担，日本爲一七·三

公担，法國爲一四·六公担，美國爲一二·六公担，中國僅九·七公担，較諸荷蘭不及三分之一，以視日本，亦僅及半數左右。

增進生產力之方法，其道多端，擇其要言之，不外改良品種，改良栽培，使用新式農具，施用有效肥料，以及防除病蟲害，振興水利數項，爲求上述種種改良方法之進行，有整個計劃，能使全國普遍切實實踐，是有由政府按照既定方案加以統制之必要，此外農業建設技術之合作，以及農村生產合作之推行，亦均爲增進吾國農業生產力之要着，而不容忽視者也，茲分節縷述于後。

(甲) 增進生產力之方法與政府統制

一 品種之改良與分配統制

品種之優良，爲產量豐歉之最大原因，我國每畝平均產小麥一二九斤（主計處統計）而氣候無大異的英國，平均每畝產二六〇斤，我國每畝平均產馬鈴薯七五·一斤（主計處統計），而英國每畝平均產一三〇〇斤，我國棉絨最好者長〇·八英寸，而美國

A字棉絨長一·三英寸，一百年前德國甜菜每百斤僅可製二斤糖，現在則可製二十斤糖，此均為長期選種而得之效果，故我國欲使農業生產量質俱趨增加，則進行品種之改良，殊為捷徑，惟此種工作，欲期進行順利切實有效，則實有由中央政府設立專門機關負責主持之必要。

所謂改良品種，即為改良農作物之遺傳物質，其最經濟之方法即為育種。用育種方法所改良之品種，其優良性可多年保存而不變，苟在同等土地上播種此種新品種，可不變更栽培方法或土壤施肥，而達增加產量之目的。蓋以育種試驗所獲得之新品種，更適合于四週之環境，能特別利用土中之營養與水分，並能抵抗病蟲害也。據洛夫教授調查，中國已有若干新品種，其產量較農民所用之普通品種為高，其中有數品種，經多年之實地比較，結果其產量比較農民之品種，增高百分之四十至四十五，故若用育成之新品種代替農民之種籽，則中國農業生產之自給，不難完全實現，故此種工作，更為國防時期中統制農業之最重要事務，殆無疑矣。

欲完成此項工作，應由中央政府組織全國農作物改良委員會，凡任何國立或省立農業機關，有關於作物改良之計劃，均須向該委員會商酌認可而後行，對於任何政府機關所進行之作物改良試驗工作，亦有權加以研究，予以修正，使各機關遵行，蓋如此則全國可有一整個計劃，改良中國之主要作物，必較目前各機關之

各自為謀為佳。此外委員會應創設特種訓練班，使現在各農事機關之從事于作物育種之人員，得一研究機會，使其工作得以進步。關於改良種籽之分配與蕃殖，亦須有適當之組織，然後工作始能迅速進行，大部份之蕃殖種籽工作，可以利用合作社辦理之，有時亦可組織大規模之種籽農場經營之。種籽如有剩餘，應儘先歸政府收藏，非得許可，不得運銷國外。

二 栽培方法之研究與推行

所謂栽培方法之改良，乃包括改良輪種、儲藏種籽、浸種、整地、犁田、耙土、壓土、起畦、播種、移植、修剪、中耕、拔草等種種方法之改良而言，栽培方法之良否，影響產量之豐歉與品種之優劣，同一重要，二者須相輔而行，即如稻麥之栽培為例，其農田之整理、播種或移植期之早晚、行株距之疏密、每穴本數之多寡、肥料之施用、畦幅之大小、農田管理之勤惰等等，均係產量豐歉之相關因子，隨品種環境而有差異，我國農民，墨守數千年來之成法，罔知改進，耕作備極粗放，制度不合時宜，其未能獲得滿意之產量，良有以也。

據吾人所知，深耕較淺耕，能使植物之根部得較多之食料，條播較散播均勻，又能使中耕器易于鏟草，修整果樹枝葉，能使風光通透，此外例如株間行間距離，浸種溶液成分溫度，輪種程序，苟加以研究，均能促進農業生產增加，以最少之勞力與資本，而獲得充分之國防資源也。

改良栽培方法之推行，亦有賴中央政府設立專門機關之主持，監督各省各區農業試驗場及農業技術人員之切實指導農民，若能在相當處所設立若干示範場，研究新法，作指導之準繩，則良法之推行，指日可待。

(二) 病蟲害之防除

農作物之生長，除受品種之優劣，栽培方法之良窳，以及氣候土宜……等環境限制外，更有一嚴重之問題，即病蟲害之肆虐。以科學號稱先進之美國而論，其作物之損失於蟲害者，(病害尙在外)在一九二四年一年內，即達十五萬萬元之鉅，何況吾國之農業，栽培面積既廣，植物種類尤多，在耕作上氣候上均易引起病蟲害之發生，故其損失，當更可觀，觀於歷年蝗患螟災之蔓延愈趨嚴重，即可瞭然，民國十六年山東蝗災，災民達七百萬，十七年蘇魯皖沿海及湖地之蘆葦，復因之損失達一萬萬元，至于全國所受螟害損失，每年則可達十二萬萬元之鉅，(見浙江昆蟲局叢刊第二號)小麥所受之銹病，每年損失亦在四千萬元左右(見武昌大學生物系雜誌第一期)由此可見病蟲害之於吾國農業生產之惡劣結果矣。

總理曾云：『我們要用國家的大力量，仿效美國的辦法來消除害蟲，然後全國農業災，害才可以減少，全國的生產，才可以增加。』

據專家洛夫所稱「中國農作物有百分之四十五，被一可防除之病菌所害」故在培養國際勢力，欲期使作物產量增加，品質優良，則對於農作物病蟲害之防除，允宜加以注意，惟此種病蟲害之防除，須由國家實施精密之整個計劃，始易見效，故將此種事務置于政府統制之下，亦為國防聲中之必需者。

關於蟲害之防止方法，在農村復興委員會改進中國農業計劃中曾經論及，可供吾人之參考，其主張乃由中央農業實驗所獨力或會同各省主持辦理下列事業。

(一) 聯合江蘇山東安徽河南河北五省設治蝗局於徐州，作大規模之治蝗工作，以求絕根。

(二) 設螟局於崑山或嘉興，作基本治螟研究，同時作大規模之驅除試驗。

(三) 設松毛蟲田野實驗所於南京湯山，浙江舟山，同時作大規模之驅除試驗。

(四) 設桑蟻田野實驗所於湖州或無錫，研究防治桑蟻。

(五) 設棉蟲田野實驗所於南通研究防治棉蟲。

(六) 設立稻熱病田野實驗所於稻熱病最烈之地方，如金華或東陽，研究防治稻熱病。

(七) 設穀類黑穗病防治示範區於南京太原北平諸暨等處，以推行防治方法。

(八)設果樹赤病防治示範區於青島等處，以資農民之觀摩。

(九)設藥劑室，以研究製造中國藥劑及仿製西藥。

(十)設器械室，以研究製造防治器械。

(十一)設完備之病蟲生態研究室，從事病蟲發生之基本研究。

(十二)協同商品檢驗局厲行植物病蟲害之檢驗，以防國外病蟲害之輸入與國內病蟲害之傳播。

四 肥料之統制

肥料之品質優劣，以及能否充分自給，與增進農業生產亦有直接之影響，蓋肥料能補助土壤成分之不足，改善土壤性狀之不良，對於作物之生育，更有至大之效用也。在國防之觀點上，我國統制農業之主要目的，既在增加生產，則對於肥料品質之改善與求其自給，實有置于政府統制下之必要。

我國慣用之肥料，多屬天然肥料，如人糞尿、草木灰、畜糞、禽糞、缸片、河泥、菜餅、棉餅、豆餅、綠肥之類，此等肥料，雖經事實證明，不能產生最大之效力，但近年即此亦漸形不能自給，尤以豆餅一項，因東北之失陷，供給益患短絀，至於人造肥料，有所謂肥田粉者，經十年來之外商努力推銷之結果，進口之額，年增一年，蓋鄉民以其價廉效速均樂用也。惟肥料為農作物重要之資料，若無肥料，即不易生產，今肥料而須依賴外洋供給，不但漏卮浩大，設一旦有事，國交

斷絕肥料不能進口，必將坐而待斃，其危險實不堪設想，或謂外來之人造肥料，可以禁而不用，此為不明科學之論，蓋人造肥料其效力顯著，能補天然肥料之不足，試觀日本對於肥田粉之輸入，准許免稅，其農田生產率因肥田粉之普遍應用而增加，足予我人事實之證明，故在今日吾人已不應倡禁用人造肥料之說，在另一方面，如何求其自給，使非常時期不感困難，則為目前統制農業中之緊要政策，其重要設施，可述者有下列數項。

一、對於人造肥料應自行設廠製造，除實業部創辦之硫酸銨廠應積極加增產量，此外更宜多添此種工廠，冀求產量足以自給，硫酸銨之原料，為空氣與硫酸，若用水發電成本甚廉，且硫酸銨不獨可作肥料，且可作國防火藥之用也。

二、對於天然肥料，苟施用得當，與土壤及作物之性質相適，則其效力亦甚廣大，且以原料隨處皆有，不須外洋供給，故亦應予以提倡，對於可作此種肥料之棉餅、豆餅等項，應禁止出口（浙省前曾禁止棉餅出口）。

三、積極儲備肥料，以應非常事變，此項設施，應由政府主持，准許肥田粉之免稅輸入（目前國內各地對於肥田粉多抽各種名稱之稅，稅額奇重），大量收買儲藏，戰時可由政府供給農民。

四、調查全國磷鉀鑷產，設廠精鍊，作為肥料。

五 農業機械供給政策之樹立

農業機械對於農業生產之增加，極有幫助。歐戰時各交戰國均積極努力於依賴機械以代替不足之農業人口，足予我國仿效。

農業機械不但應由本國製造，政府更宜樹立農具供給政策，關於農業機械之價格，應受政府統制，關於農業機械之推廣，應利用合作社並監督之，因農業機械所費不貲，決非貧困之吾國大多數農民有力購用，故應組織利用合作社，使向農業機械製造廠分期付款購買，然後再分配與社員租用，按照租用時間收費，苟遇某種機械構造複雜，農民不諳使用方法，並可由合作社向機械廠雇用機匠開動與修理，或選派社員入廠受相當訓練，學成輾轉傳授與各農民，則農業機械之使用，可趨普遍化。

關於農具及機械，自以本國從事製造為最上策，且符國防之原則也。惟茲事體大，非私人企業力所可達，應歸國家經營，始可期有成效。實業部四年計劃中曾有設立農具研究製造廠之計劃，頗可採用，茲節錄於後：

第一年搜集國內原有農具，設置於陳列館中，鮮加研究，以便設法改良，並設立一小規模之標準製造所，從事製造。次年即以研究所獲之心得為基礎，籌辦大規模之中央農具製造廠，從事研究改良及製造工作，其製造之範圍：1. 改良犁 2. 改良耙 3. 播種機 4.

中耕機 5. 鐵質水車 6. 抽水機 7. 打麥機 8. 脫穀機 9. 碾米機 10. 打稻機 11. 軋花機 12. 割穀機 13. 發動機（柴油引擎、火油引擎）以及其他。迄第三年後，更可通令各省酌量設立農具製造廠，製造範圍，以適於該省需要為原則。若果能見諸實行，則農業工具與機械可不患匱乏，農產收穫可以增加，至少限度，在非常時期農業生產之障礙，可減少一層矣。

六 水利建設之統制

我國主要農產區域，如黃河流域、長江流域、珠江流域，歷年天災流行，不遭旱災，即受水患，沃野千里，盡變汪洋，良田萬頃，悉成赤地，此為我國農業所受最深切之痛苦，亦即農業生產常虞不足之由來也。近年所受水旱各災情形，據立法院統計處調查，民國十八年全國所報告之五六九縣份中，旱災之縣數為一百六十五縣以上，即佔百分之二九，水災之縣數為九十一縣以上，即佔百分之二六。又據該院調查，民國十九年全國經調查之十六省內，所受旱災次數計三百四十二次，水災一百八十四次，又賑務委員會調查，民十七至二十年四年間各種災情概況，除未報及無災者外，祇有二十年之湖南江西，十九年之廣西，十八年之福建發生其他災害，而無水旱災，其餘每年每省，未有不發生水旱災者，基於上述三種調查，可知吾國農業災害之以水旱為多矣。

水旱成災後之顯而易見的結果，為農村人口減少，農業勞動

力既減，則農業荒廢，荒地增加，農產減少，自給不足。試以民國二十年大水災之後，賑務委員會之七省調查為依據，則被災縣數達二九〇縣，受災面積一四一・七百萬畝，佔原有耕地百分之二六，農產數量損失，稻平年產額為二四、六一六百萬斤，該年損失八、九四二百萬斤，棉平年產額為五八二百萬斤，該年損失一四二二萬斤，高粱小米平年產額為四、八四七百萬斤，該年損失為一、四〇七百萬斤，若以損失價值計算，則達四四七萬元，可云鉅矣。

欲防水旱災害，惟有興修水利，蓋開濬河渠，則洪水無慮其泛濫，霖雨不患其停滯，旱亦不慮其涸竭，農業生產，即不致發生減短，水利之農業生產關係之密切，誠如西人瓦爾加所謂『中國無水利即無農業。』故水利之興修，在水旱常見之中國，實為至要，而應列為國防農業統制方案中之一也。

對於水利建設之統制，其具體方針，可得述者有下列數點：

(子) 統制全國水利機關。欲興水利，必先謀統制管理以往

之失敗，即在事權之不一，財力之分散，人才之不集中，計劃之不求根本解決，每當一災之起，則臨時組會，其治理人員則東派西湊，經費更無的款，臨時籌撥，循致險象不能根絕，而財力所耗累積亦至鉅，今日政府已澈悟前非，全國經濟委員會當設水利處，統理全國水利事務，舉凡關於治河、導淮、疏江、開渠等事工，均歸其統籌籌劃，此實為當前統制農業中之一好消息。

(丑) 利用兵工或徵調民力疏濬河流。吾國水利事業之急待舉辦者甚繁，在短時期內，完成如許之工作，固絕對不可能，即使舉債募捐，而一時召集多數之工人，亦非事實所許可，苟欲經濟，省時，而人力充，則非利用兵工，或厲行徵工之辦法不為功，於此，則有賴於全國推行蔣員委員長之國民勞動服役運動矣。

(寅) 獎勵灌溉排水事業。灌溉排水為水利中對於農業生產最有關係之工作，蓋有灌溉排水事業，則引滷可化為膏腴，污數可變為沃壤，其為發展農業增加農產之本，實為確切。今後應由中央政府頒布改良灌溉排水獎勵條例，由各省政府與主管機關督促各縣政府實行，為各縣長考成標準之一，對於各合作社之有從事灌溉或排水設施者，亦得視其效力之大小，事實之難易，另訂獎勵條例獎勵之，而政府為提倡農田水利計，尤有設立灌溉排水示範區之必要，舉凡堤、閘、溝、渠、引水、洩水各種設備，均應採用最經濟最科學之方法，以廣觀摩而資取法。

(卯) 廣植森林。森林之有益於水利，為古今所公認，故應由政府釐訂條例，消極的禁止任意採伐，積極的尤宜廣植森林，庶童山曠野，鬱鬱葱葱，河旁江岸，堤固流順，進以調節水量，提高生產，其益惠誠不可以數計也。

七 主要農作物之改進計劃

茲覓得農村復興委員會所起草之改進中國農業計劃，爰提

要錄之於下，俾供讀者之參攷也。

子、稻麥辦法

(甲)從政治經濟社會各方面工作，使農民安居樂業，農產獲得相當代價，應節約消費，調劑糧食。

(乙)科學方法，增加產量，改良品質：

(一)擴充稻麥面積，並整頓水利，改良栽培方法，防除災害。

(二)改良稻麥種籽。

(1)收集全國各地方分餘最廣之種籽，舉行普遍的品種比較試驗，收買國內各處已經育成之優良品種，舉行區域試驗，徵集國內一切品種，詳細研究初步工作。

(2)育種及推廣設施，由專家組織全國農作物改良推廣委員會，從事進行：

子、稻麥基本研究及各項試驗與大規模育種，由中央農業實驗所設立中央稻麥育種場担任之。

丑、各地方稻麥改良之研究及各項試驗與育種，按自然區域選擇適宜地點，設立特約省區合作育種場担任之，若省區過大，

在必要時，舉辦地方試驗及設立繁殖場，分任工作。

寅、良種繁殖與推廣，由中央稻麥育種場或

地方試驗繁殖場，指導協助各地農民組織全國稻麥改進協會，領出原種，繁殖推廣之。

丑、棉作辦法

(甲)從改良棉種，提高棉花品質，增加每畝收量入手，其進行步驟，分急進與漸進兩種：

(一)急進方法用現有良種於短期內在一部份棉區中推廣之，達到最高品質增加產量之一部份目的。

(二)漸進方法，按照育種程序，選育純良棉種，各以土地氣候，分配全部產棉區域，期使棉種根本改良。

(乙)從改良栽培法，防止病蟲害，增加現有棉田出產入手，其進行步驟，亦分急進與漸進二種：

(一)急進方法，就以往研究所得之施肥，防止病蟲灌溉排水等方法，指導農民實行直接間接增加棉花產額。

(二)漸進方法，舉行栽培試驗，研究蟲病之防除，俟得準確之結果後，再指導農民實行直接間接增加棉花

產額。

(丙)從增闢棉田面積，大量增加棉花產額。

(一)開墾濱海鹽場荒地植棉。

(二)陝豫各省旱區灌溉植棉。

(三)開墾長江流域各省荒山植棉。

(四)提倡雜糧區域輪作植棉。

寅 蠶絲辦法

(甲)作蠶絲上各種根本之研究。

(乙)統一蠶之品種，改良絲之製造，以增進繭及絲之品質。

(丙)提倡指導鄉村生絲運銷合作社，以裕農村之經濟。

(丁)推廣栽桑面積及養蠶戶數，並提倡飼育秋蠶，以增加生絲產量。

(戊)繼續豁免生絲出口稅，以獎勵生絲出口，加重人造絲稅，以增加生絲銷路。

(己)指導廠家農戶節省生產費，以減低成本。

(庚)指導並協助絲廠商對外直接貿易，以免外商操縱，以發展國際市場。

卯、茶業辦法

(甲)關於研究試驗事項，由中央農業實驗所領導各省試驗研究機關，作有系統有計劃的進行。

(乙)關於組織事項，由釐訂之茶區內，指導組織茶業合作社，並依鄉縣市省之地方行政系統，組織各種聯合會，而以中央茶業委員會為最高代表機關。

(丙)關於行政事項，由中央農業實驗所設茶業局管理全國茶業行政，監督指導各地合作社及聯合會，並聯合各省實業行政機關，推廣並指導茶業栽製方法之改良，同時與中央茶業委員會，協謀擴張銷路，復興並發展對外茶業貿易。

乙 農業建設技術之合作

關於農業生產力之增進，必先着手於農產物生產基本原理之探討，此類研究，不但需精密之設備，即研究員亦須有充分之準備與合作，因同一問題，每涉及生理學、遺傳學、細胞學、及病理學等，專門學識，決非一人一地之所能為力者，故各專門學者必採取技術合作，而行多方面進攻之研究法，方能追索問題之基本原理，以謀澈底解決，此尙就農產物生產之學理探討而言，若論及農產物產銷之應用技術，則以其性質複雜，尤非各種專門學家共同解決不可。例如稻作產銷問題，須有遺傳學者改良稻種，生理學者改進栽培方法，昆蟲學者防治螟蟲，病理學者防治稻熱病，化學者研究土壤肥料，米穀學者研究品評等級，經濟學者研究運銷。且各地之氣候土壤生物，及社會經濟環境各有不同，故此項工作，尤須在各

主要產稻區域合作研究，庶結果可以普遍應用；稻作如此，其他產品亦然，足見每一產品之整個複雜問題，非藉技術合作不易解決。

技術合作之利益，苟不厭其詳，可舉諸於下：

1. 可以使全國農業建設工作漸趨於共同之政策。
2. 可以就各省之天然情形，釐定幾大自然農業區域，就各區已有之農業學校試驗場所及行政推廣機關，通盤籌劃該區農業改進計劃，化除機關之界限避免試驗之重複。
3. 可以提高各省縣之農業技術方法。
4. 可以使各門高級農業專家之才能得以充分利用，以資指導及審核全國各區對於各該門之事業成績。
5. 可以節省同一問題研究之各別組織經費。
6. 可以使一機關試驗之結果，其他機關得以迅速利用或推行全區。

最近國內農業建設，應值吾人注意者有三點：（一）將全省農業教育農林場所及農業推廣合併為一總機關，通盤籌劃；如江西之農業院是也。（二）隣近省份聯合意見，敦聘多數專家為委員，共策進行，如江浙之農業改良委員會是也。（三）以某種特殊農產品為中心，集合全國技術專家與經濟人才組織委員會，以期統籌解決該項產銷問題，如全國經濟委員會所設之棉業統制委員會及蠶絲改良委員會是也。此三種動態雖略有不同，然其漸趨技術合

作，似為事實。

全國改進農業之技術合作，其途徑不外二種方式。

（一）機關調整式 即設法將已有之幾百個農事機關聯絡一氣，使能分工合作，化去門戶之見避，免重複之弊，健全管理方法，節省費用，便利技術指導是也。

（二）產品協治式 即以某種特殊農產品為中心，集合全國有關是項之專家協同研究解決，例如稻米問題應由中央籌集鉅款，聯絡產稻各省已有之稻作試驗場，充實其人才設備，健全其工作計劃，如稻作育種、稻作栽培、稻作肥料、稻作病蟲、稻作水利、稻米積藏分級、運銷及價格等等統籌研究，以期整個解決。稻作如此，麥則亦然，其他重要農產品均可斟酌情形，如此辦理，俟各重要農產品均已協治，則全國技術合作之目的達矣。

所謂機關調整與產品協治二種方式，乃屬殊途同歸，前者為普遍的，牽涉行政較多，阻礙力亦較大，後者為單純的，偏於技術者多，阻礙力亦較小，若採用機關調整式則為避難就易計，應自省做起，蓋省立機關最多，政權較為集中故也。先由一省主管長官，會同主管科長、技正，或農業指導技師等商酌，就該省農業問題中擇其最重要者數項，分別與各該項之高級技術人員，擬定詳細計劃，切實施行，更由農業技師或技正，負技術指導之責，必要時可由主管長官聘請省外高級專家，担任技術指導及成績審核，一省如此，他

省亦然。至相當時期，由中央主管或實驗機關，派高級專家赴各省協助指導及審核，如此則全國農業機關之技術合作，可以逐漸實現矣。換一方面，若採用產品協治式，則應自中央做起，由中央主管機關，就全國農業問題中擇其最重要者，如米、麥、棉、茶等，分別統籌改良之，現在棉絲、茶等，中央已有動機，苟能依計進行擴而充之，則全國棉業技術合作、絲業技術合作、茶業技術合作，自不難循序實現。現在急需要者，即全國稻麥技術合作是也。倘能分門別類，一一進行，則各項重要產品之技術合作成功，而全國農業技術合作問題，亦迎刃而解矣。

丙 農村生產合作之推廣

合作之種類甚多，大別之可分三類：(1)信用合作。(2)生產合作。(3)消費合作。其餘如利用、運銷、購買、販賣、製造、儲藏……等，均可包括於此三大類之中。合作運動在中國倡行已久，惟發展最迅速者，當推信用合作與消費合作，生產合作，殊不多見。信用合作與消費合作，對於今日我國農村之復興，固有甚大作用，而生產合作，更爲建立新的農村經濟之基礎，其重要性遠勝於前者，在國防主義下統制農業之主要目的，在增加生產，是生產合作之推廣，實不容忽視，爰特爲提出以引起國人之注意。

農業經營之方式，有小農經營與大農經營兩種，所謂小農經

營，乃使用自己與家族之勞力以經營農業。小農經營之特長據一般人之主張有三點：(1)勞動之結果，完全歸於本人，故較被雇用之農工勤懇。(2)工作非常周到，注意力遠勝於其他被雇用之農業勞工。(3)慾望甚小，生活儉素，惟小農經營因缺乏資本與教育，凡關於近代科學之技術以及合理之耕種，均未能應用，對於時間經濟以及工作效率，均不能提高，故期望小農經營之方法以增加大量生產，實屬緣木求魚。至於大農經營，其優點在：(1)可以充分利用農業機械。(2)可以應用科學與分工之方法。(3)可以節省土地勞力與資本之浪費，故大農經營之較優於小農經營，似無庸諱言。晚近歐美各國小農經營之逐漸減少，大農經營之漸趨增加，隨而農業生產，銳速增加，正爲事實之表現。惟大農經營之方式，在歐美亦曾發見一極大之缺點，即有致使農業生產成爲資本主義化，生產之發達，全屬無政府狀態，未顧及分配問題，於以造成生產自生產，消費自消費，兩者不相關連之狀態，生產過剩，反而阻礙農業發達，促進農業衰微，爲大農經營之自然結果。(見河西太一郎《農業問題研究》)

綜上所述，小農經營之方式，在國防主義增加生產之原則下，實未可取法，而大農經營之方式，增加生產易陷過剩，而實際上根據我國土地分配之狀況，亦無採取之可能，然而欲謀增加生產，除實施農業生產合作，實無他途矣。

所謂生產合作，乃集合許多生產者之勞力、資金、農具、耕地，共同合力經營，以謀事業之發展，以應社會之需要。生產合作可以利用多數人之勞力，實行分工合作，可以利用公共資金，選購優良種子與新式農具，供大眾使用，並可聘請專門技術人員，以指導工作。對於水旱蟲害，可以集合衆人之力量，以抵禦及防備，而生產之結果，又為社會所公有，斷無生產與分配不適應之現象發生。故生產合作，允為國防主義下增加農業生產的不二法門。

總理曾指示吾人七項增加農業生產之方法，苟加以檢討，則此七項方法，均非以合作之方式實施，不能獲得圓滿之功效，試釋其大旨於後。

第一為機器問題。總理云：「如果用機器來耕田，生產上，至少可以增加一倍，費用可減輕十倍百倍……」但由各農戶分別購置機器，定非事實上可能辦到，因現今吾國農民購置極簡陋之鋤犁，尚須舉債，令其購置價值昂貴之機器，談何容易？若由政府購置，則政府財力不足，尚無餘裕力量，顧及於此，若期望資本家購置，則以牟利為目的，對於農民仍無裨益，故惟有集合多數農戶共同購置，共同使用，較易於達到目的。

第二為肥料問題。總理云：「……如果要用肥料，便可以收多二三倍，所以要增加生產，便要用肥料。我們便要研究科學，用化學方法來製造肥料……」關於肥料之製造，農民本身絕無能力，

為不待言，即如何購買，以何者為適用，農民亦毫無所知，且零買更不若躉購之經濟，如農民組織合作社，則可由社中躉購大批肥料，並檢驗其成分，指導農民使用，裨益匪淺。

第三為換種問題。總理云：「……能換種則生產增加……」惟換種問題非實行合作方法，不易獲得圓滿之解決，因農民缺乏資本，絕不能得到多量種子供換種之用，且以耕地狹小，更無從獲得廣闊之土地以供換種之用，欲期達到此種目的，則惟有推行合作制度。

第四為除物害問題。總理云：「農業上還有兩種物害，一為植物之害，一為動物之害……均有礙收成，須想方法消除……」病蟲之災害，近數年來非常遽烈，螟蟲為害，更屬普遍，雖經政府訂定辦法指導各省各縣切實防治，仍未能收肅清之效，此大半由於農民未能同心合力以赴之所促成。蓋甲田農民努力防治，乙田農民則置之不理，致有「此勦彼竄」，蔓延不絕之勢，如能指導農民合作，則此弊可免。

第五為製造問題。總理云：「糧食要留存得長久，要運到遠方，就必須經過一度之製造方可……」糧食之製造與長時期之保存，為非常時期所重視，惟我國農民，對於生產品，多未加工製造，即有亦僅採乾製鹽醃等舊法，若要加工製造，資本能力有所未逮，苟實施合作方法，則此種困難，不難解決。

第六爲運送問題。總理云「糧食到了有餘的時候，我們要彼此調劑……如果中國糧食能四處交通，各處的人民，便有便宜飯吃……」農產物運輸之重要，豈僅糧食爲然，惟全國卽有鐵路公路聯絡，如農民無運輸之組織，仍將受牙行之斷壟，而不獲利益。若論自己運銷，則各個農民，既無多量物品以供運輸，則對運費太不經濟，且亦無偌大資本以充運費。故惟有藉合作社之力量，始能達到自己運銷之目的。

第七爲防災問題。總理所昭示我人者，防水有築堤，浚深河道，除去沿途之淤積河泥，以及多樹森林等等，防早有種植森林機器抽水等等，論及此項工作，均非少數農民力所能及，且吾國農民更常有自私之行動，如偷放田水，私築圩埂等等，以致引起爭執之事，苟有合作之組織，則本自助互助之精神，共謀災害之防治，則各自爲政之弊可免。

生產合作效用之偉大，有如上述，或有疑及農村合作方式中，信用合作與消費合作，因此可廢而不採矣，是則與作者之原旨大違，信用合作之目的，在對農民爲低利放款與獎勵儲蓄，消費合作目的，在供給農民耕種用具與日常生活用品，均屬復興農村之重要因子，且與生產合作，更相繫爲用，惟在性質上，後者更較前者重要，蓋生產合作不發展，則農民不能增加生產，收入自不能增加，還款與儲蓄，則有困難，信用合作之基礎，將不鞏固。同樣，在生產合作

未發展之前，消費合作之發展，亦絕不可能，至言國防主義下統制農業之目的，則推進生產合作以增加農業生產，更爲當前之先着。生產合作如何實施？如何可以推進？容分下列數項步驟述之：

(一) 調查。欲實行增加生產之合作，非注意與明瞭其環境關係不可，故第一步之工作，須爲精密之調查，以期明瞭各地農村之實際狀況，農民之實際需要，而決定實施之目標與方針，然後事方有濟。

(二) 組織。調查之後，或再經過相當時期之宣傳，卽可着手邀集符合資格之農民組織成社，選舉社務委員，再徐圖擴大。關於社員之選擇，過嚴過寬，均非相宜，其標準最好係：一、做事肯負責任。二、忠實可靠。三、平素在當地未有惡劣行爲。

(三) 指導。合作社組織就緒，卽須指導社員如何進行工作，關於指導工作，合作事業促進員，固須負大部份責任，同時應注意利用當地之學校教員，思想較爲新穎之青年，以及有知識之農民，予以相當訓練，供給其經營與指導之學識，造成一部份幹部人才，則合作事業得有餘暇任巡視檢閱之合作矣。

(四) 管理。經營合作社，尤以生產合作社需要適當之科學管理方法，諸如土地之分配使用，財產之管理，水利之整頓，種子之選擇，肥料之購買，機器農具之購置修理保管，農產物之保護儲藏，社員之管理監督，副業之經營，農民之訓練……等等問題，均期待

建國月刊

第十四卷 第五期

插圖(二幅)

充實民族力與民族復興	邵元冲
從保護主義經過計劃經濟到經濟獨裁	董汝舟
中國蔗糖事業之復興與建設國民經濟的連繫	曹博如
石油問題	朱俊臣
戰時糧食的準備	黃均夫
全國普及教育運動之檢討	陳一
中華民國開國史	邵元冲
間島問題	宋漁父遺著
最近日本農村經濟之實況	陳顯光
英國的地方財政制度	姚榮齡

定價 每冊二角 半年一元 全年二元

總發行所 南京成賢街 安樂里五號

建國月刊社

正風

雜誌半月刊

第二卷

第七期

全年廿四期 定價 二元四角

美國大選之政治風度	編者
今日何日?	余天休
老子政治思想的探討	黃塔鈴
列強的軍備現勢	何雪人
西班牙內亂之歷史的背景	時事研究所
商人怎樣收賬?	陶朱公
中日最近外交之張川談判	完璧
國際委員會調整西亂之經過	行素
舊金山東灣吊橋落成紀盛	舊金山通訊
大西洋上的航空業務	倫敦通訊
人文誌：莫素里尼	照箕
機器人	達夫

總發行所 北平北長巷五十五號

會計雜誌

第二卷八期 第五十一期 十一月五日出版

商業成本會計之研究(一)	李夢白
農場會計制度概要(一)	程養廉
中央統一會計制度概要與會計法(一)	王文鈞
複利終價現價及年金終價現價等四表之一表四用法	李鴻壽
主要原始憑證單據之會計與管理	周成勳
太原西北實業公司統一所屬各廠會計組織之概況(續二)	胡景灃
安徽省農倉及縣農倉會計制度(續完)	謝允莊
軍事委員會資源委員會會計人員考試會計學試題答解	張介源

定價 每月一冊 全年十二冊 郵費在內 每冊四元

上海多二路三三三號 徐永祚會計師事務所出版

晨光週刊

第五卷第四二三期合刊

報國與思親	蔣中正
國人應認識領袖	孤鴻
德意協定與歐局現勢	戴介民
國社黨企圖及其外交動向	何邦甸
國民經濟建設之使命	趙清心
談獻機祝壽	應立行
中國教育之檢討	孫石生
藝術之意義與演進	華亞民
譚姚際恆之詩經概論	牛磊若
紅葉一片憶故友	沈錫晉
秋	俞友青
散絃	孫金海
國防文學與大眾文學	李伯文
唯生論之教育觀	李立
福妹	李善娟

定價 每冊三分 全年連郵一元五角

發行及訂閱處 杭州官巷新民路 正中書局



公用事業統制方案

李明鏡

公用事業，就使用之性質，原以國營為原則，尤在非常時期，一切工商業之建設，隨時與公用事業成真連繫之關係，故不論其範圍之大小，民營制度，與社會利益，有時簡直成背馳之形態，影響於非常時期事業建設甚巨，就目前情況而言，公用事業之統制，實已刻不容緩的了。

一 平時之統制

(甲) 設施的統制。所謂設施的統制，即對於公用事業的各項設備加以詳明的規定，使所有的同種類的公用事業，選擇同一較優的設備和經濟的管理，如是才能產生價廉的公用品。譬如我國的電氣事業，它所應用的機器，計有(一)汽輪，(二)汽機，(三)柴油機，(四)煤氣機，(五)水力機。雖說以汽輪發電的成分為多，約占百分之八六·九，此種機器發電，似屬相宜。但是在內地，還是有百分之七·六的電度，是用油機來發動的。汽輪和汽機，都是用蒸氣，但最初的燃料還是煤，與直接用煤發煤氣的煤氣機是屬相同，不過仍是有點分別。就是前二種的煤，可用煙煤末煤，而後一種是要用白煤為相宜。究竟在這用煤的三種機器裏面，是以那種為最經

濟？是待研究的。再則關於柴油機的應用，就表面上看，它的機器簡單，管理容易，但是我們要知道，在我們的境內，柴油的產生，在目前是稀少，無論是否經濟，最低限度就要用外國貨，何況內地的轉運困難，運費徒增，因此價格昂貴。所以在設施的時候，我們統制管理的機關，是要加以考慮的！這是應注意的一點。再則這幾種機器，以那種發電為最合宜，最有效力，以及管理人材的練訓，這又是主管機關在核准的時候，要加以注意的。至於該呈請建設公用事業的地方，究否生產上頂需要的燃料，最低限度，也得考查供給是否便利。我們再以公共汽車來講，以那個牌子的車輛來得耐用，而且價廉，這也是與生產成本有密切關係的，這是我國公用事業監督機關，而尤其是主管監督機關有技術的設備的，所以應予實行統制的一點。現在我國各種公用事業，機件是非常的紊亂，長此以往，那末我國的公用事業建設，將不堪聞問了。建設時器具的經濟否，其影響於公用品的收費，將何如呢？雖說我國的重工業及機械工業尚屬幼稚，一切公用器具，均須仰給於國外，但是我們的選擇權，總可以有。在統制的機關，如果知道以某國某家公司的機件是價廉物美，而且適合我國的環境的，那末統制的機關，應實行統制的方

法，先與該生產的公司，訂立合同，供給我國大小量的機件，一則可以得到折扣，二則以後配置零件，均屬一律，尤為便利，因此種種的設施，如是費省事簡，而用品的價格可以低廉了。

(乙)技術的統制。公用事業的建設，關係於技術方面的，至為重大。因技術優，則事業日進，公司發達，市民享着廉價的日用品。若技術不良，則非但市民受損失，在公司方面，亦有破產之虞，所以關係重大。政府的監督機關，除管理之外，并須加以統制，一方面作機械上的規定與計劃，再則作技術人員的訓練，現在特就這二點申說之。

(一)技術的計劃。所謂技術的計劃，也可說就是建設的顧問。為什麼叫做顧問呢？就是我國主管的監督機關，既有專門人材為監督審核，當然是具有相當的財力和人力。例如建設委員會，是電氣事業中央監督機關，且主辦有首都和威墅等處的大電廠，對於電氣事業頗具規模，聘用甚多的專門電氣工程師，於各級電廠建築的設備，當有詳細的研究。人材既多，分工合作，電氣的設計，輕而易舉。若政府對於全國所需要的大小電廠，請其根據各項材料的價格，計劃各種規模的工廠，以每一〇〇瓦為單位，計算其建設費。明白一點說，就是每一電單位，應該要多少設備費，若能採取比較的方法，以資選擇，更為合宜。例如最小單位應若干電度，需要的經費若干元，倘再增大每單位又應當如何等等，以作民營電氣

事業者的參考，當然較一班凡庸的技術員，與一班門外漢的商人盲人瞎馬似的亂幹，要來得經濟有效了。至於說民營公用事業的公司，若能委託建委會代辦，則更屬妥當。不僅公司方面，事半功倍，有極經濟的建設，人民亦獲有廉價的公用品，且以後全國的公用事業範圍，可由這種統一化的設計，而漸歸統一了。

(二)技術人員的訓練。一種事業的成功，固然靠制度的良好，機械建設的堅固，但若無優良的技工為之管理，則亦不能得到特別好的成績。所以公用事業的技術人員的訓練，也是至關重要。技術人員的訓練，固然非一朝一夕的時間辦得到的，必定要由學校經過長時間的教育，方克有成。還有一點，技術方面，除掉技術員以外，我們還需要多數的技工幫助才行。可是我們要知道，現在的學校，雖然是訓練專門人材，不過他們實習的機會較少，雖經過一番原理的啟發，但不一定有十分精練熟習的技術的，到了實在應用的時候，還是非加以訓練不可，這也可說是就業的訓練。好像這次南京所舉行的就業訓練，就是一例了。這種訓練，雖為時極短，（三月或者半年）但能在專家的指導之下，加一番功課的溫習，更有充分的實習，這樣才可說熟練多了。以這班經過訓練實習的人才，去管理或建設公用事業，方可應付裕餘。在另一方面講，這一般受訓的人員，與中央主管機關，有相當的連繫，對於一切的制度和統制管理的法則，亦有了相當的認識，不獨於整個的公用事業有莫

大的利益，而於技術員的登記，其職業的介紹，同時也可以解決了。

(丙)價格的統制。公用事業的收費，這是對經營事業者而言。若是對於用戶講，則以價格二字為宜。而尤以居於第三者的評判地位，更屬稱為價格纔相當。因為用戶用了一樣公用品，究竟吧所出的價格，與公司所付與的價值，是否相等，這就是以合理的費率，供給相當的服務了。關於各種公用事業的定價，固然以經營的性質而異，但須有一共同的原則為根據。這種根據是什麼呢？就是：(一)適當的資產，(二)適當的報酬，(三)服務的成本，(四)用戶的擔負能力等。對資產的評定，我國的規定，是以實收資本為計算的本位，似與第二項相似。至於講到收費一項，我國的監督條例中，尚無具體的規定，只在民營公用事業監督條例第七條上有：『民營公用事業，訂立或修正，有關公衆用戶之收費，及各項規章，應呈由地方機關簽具意見，轉呈中央主管機關核准。』這樣的一段。但是地方機關，根據那種標準而簽具意見，中央主管機關，又憑什麼而核准，則未加解釋。我國的電氣事業的單行法規為最完全，但其取締規則第六章業務及收費的第十五條，也祇泛泛的規定，如電燈每月用電的底度，(如一等電氣事每安培二度，二等三度半)所以造成現在我國各城市的價格，高低差異，極不統一。現即以水電二者價格為例，據廿二年建設委員會中國電氣事業統計第四號第十一表所報告。電燈用電每度自一角八分(上海開北等公司)至

四角五分(昆明耀龍電燈公司)。電力則自每度五分五釐(威野、瓊電廠)。至二角六分(汕頭開明電氣公司)。電熱則自每度四分二釐(上海華商電氣公司)。至三角六分(開封普臨電氣公司)。至於自來水的價格，關係飲料至為重要，尤不可不注意。據中國建設全國自來水價格比較表所載，則為每千加侖五角(上海開北水電公司內地自來水公司等)至三元(商辦汕頭自來水公司)。相差如是之遠，其不合理，固無待言了。這些不合理的處所，就是我們應該實行統制，使它就於合理的一點。可是我們用什麼方法去統制它呢？這是我們要研究的。不過，不能離開監督條例。可是監督條例關於價格却無規定，所以我們祇能求其已有規定的利潤了。關於利潤，民營監督條例十二條，有以下的規定：『民營公用事業，其全年純益，超過實收資本總額百分之二十五時，其超過之半數，應以擴充或改良設備，其餘半數，應作為用戶公積金，以備減少收費之用。』這種條例中，既規定利潤的最高限度，其意義很顯明的表示，在百分之二十五以下的利潤(或盈餘)，為法律所允許。但另一方面，却沒有關於公用品價格的規定，這實在是一個很大的缺憾。所以現在我們只能根據這點利潤的方法，去研究統制的對策了。我們的對策是什麼呢？大概可用下列兩種方法：

(A)利潤遞減制。我們要求公用品的價格減低，就是使公用事業的利潤隨之減少。但在我國目前的公用事業，若與歐美相

較，則生產效率太低，資本浪費太多，實為事業不振的總因。提高效率，即所以減低收費率，然亦未嘗不可使經營公用事業者的利潤增高。因為現在一般人民的購買力過低，若公司技術提高，減低成本，削輕售價，則用戶可以增加。用戶增加，利益雖薄，但總額可以增加了。在歐美各國，亦曾採用利潤遞減的方法。一則將民衆負擔減輕，而使用戶機會增多，公司方面即反有同等或較多的收入，這就是此法的優點。利潤遞減的根本，是照公司創辦的時候，估計相當的利潤率，在經過若干時日，如用戶的價格能由公司自動減低多少，則分配於事業經營人的利潤亦隨之增高多少。雖然歐美現在為成本監督制度所代替，利潤遞減制不復為人所注重，但為增進效率，自動調整價格計，我國實有採用的必要。因為監督條例，如果規定過嚴，又使投資家存有畏懼利潤限制之心，裹足不前。或者使業經樹立的事業，只知保守，不求改進，推廣他們的業務，降低其成本，減輕收費，反失去獎勵公用事業的意義了。所以我們的統制，祇能就現在的利潤規定，統制它的技術設備，使它的生產成本減低，如是利潤可以稍豐，而用戶由公司的利潤的增加裏實行減少同等的收費率。如果因成本過高，也亦未嘗不可加價，不過在公司利潤裏，也就要減少同樣的數目。這樣統制，公用事業的經營人，也會去努力求經濟，如是我國公用用品的價格方可平衡下來，民衆也就可以獲得合理的價值與收費相比的價格了。

(B) 報酬金遞增制。什麼是報酬金？就是經營公用用品的公司，因在行使公用用品的時候，占用了政府所有的公路、河川、橋梁，或其他的公地等的代價。這種報酬金的制度，是怎樣的規定呢？平常各國是公用事業經營人，在請求開業時，政府與訂特許合約中，詳加規定。但是我國的監督條例，關於這種規定，尙付缺如，所以特為提出，以為統制公用用品利潤的方策。這種報酬金的繳納，是怎樣的一種制度呢？大概可分為按照利潤處增，與按照年限遞增兩種。現在就這兩種申述一下：

(子) 按照利潤遞增制。我們前面已經講過，利潤就是經營者的盈餘。我們為防止他們的盈餘過多，改良價格起見，所以要在盈餘的項目中，加以限制，使它不至專圖私人利益。一方面政府將所收得的報酬金，可以增建橋梁道路或以補助虧損的公司，伎他不要為着一時的損失，而向民衆增加公用用品的價格，所以這也是為民衆解決值與價相等的一個方法了。報酬金的按照利潤而遞增，正是利潤遞減同一的方式。不過他不是即刻表現在用戶的身上，而用在建設及救濟的一途，這是不同之點。查這報酬金遞增制，在上海市公用局，業經採用，他的辦法，是公司在滿發規定的官利時，應照公用用品總收額繳納百分之一。如果公司的官利之外，尙有紅利時，應該增加若干。現在將上海市政府特許商辦開北水電股份有限公司經營水電事業合約內第八條規定的報酬金規定表

錄左以爲參考！

公司發給股息成數	繳納報酬金成數
滿發給公司規定之官利時	水費總收入百分之二〇
官紅利滿百分之二・五時	水費總收入百分之二・五
官紅利滿百分之二・五時	水費總收入百分之二・五
官紅利滿百分之二・五時	水費總收入百分之三・〇

由上表我們知道，市政府所定的遞增率，是每逢公司的官利及紅利增加百分之二・五時，應遞增報酬金千分之五，迄公司的紅利達百分之二十爲止，報酬金亦增至收費總數百分之三，這就是按照利潤遞增報酬金的一個實例。

(丑)按照年限遞增制 這種遞增制度，似與利潤遞增制，有所不同，其實效率是一樣，不過方式稍有差異罷了。怎麼效率一樣呢？因爲我國公用事業的資本，以實收額爲計算的標準，而每年各按期折舊，公積金也是要前提了，才能分派紅利的。換句話說，就是公司的資本每年仍舊照原額分派紅利，並未折去絲毫，而公積金已年有增加，等到機械折完，而公積金已有相當的數目，可以添設新廠了。祇要特許的年限沒有滿期，股東仍然是分紅利，若照百分之二十五計，(是法律許可的)那麼在十年之間，除了每年股本的利息外，股東仍有百分之十至十五的紅利，在十年當中的積數，足以抵股本的原額了。即以三十年爲限制講，十年之內，資本因提紅利而可以償還。那末以後的紅利，就是股本以外的利潤了。

政府爲限制這種利潤起見，所以要按開辦的期限的久遠，去增加其報酬金，這也是統制利潤的一方法，現錄上海市政府與華商電氣公司所定報酬金以時間遞增的辦法如左：

年 期	電燈部分 總收入百分數	電力電熱部分 總收入百分數
自民國二十年一月一日	百分之三	百分之二
自民國二十九年十二月三十一日	百分之四	百分之三
自民國三十四年十二月三十一日	百分之五	百分之四
自民國三十五年一月一日	百分之五	百分之五
自民國三十九年十二月三十一日	百分之五	百分之五

二 非常時之統制

非常時期的公用事業，我們應如何的去統制它呢？這便要知道非常時期的動員情形了。因爲一旦戰爭爆發，國家爲增加國防起見，必定要總動員。所謂之總動員，在歐戰的時候，各國已給予我們很多的先例，不僅限於軍隊的捍衛國土，且全國所有的各項人員，均須加緊工作，增加效能。就講交通罷，爲謀運輸的便利，必須組織交通網。除了鐵路一項爲其主幹外，其他如船舶汽車等，正所以輔助其不足。所以在國家的總動員時，感到交通工具的不敷，必定要徵用後防緩衝區的所有，集中力量，發展其最大運送供應力。再則如國家爲增加全國的生產機能計，不得不提高技術，節省糜費，而對於各種動力燃料，加以統制，使一般的機械，達到它最大的效率。公用事業的範圍極廣，除爲日用品外，關於交通、動力、技術、通信

等的事業正多，我們爲滿足上項的需求，當然公用事業也要實行統制起來。凡有可資國防利用之點，交由各主管機關統制管理之外，而以保存生產實力，統制後方安寧爲最緊要了。

(甲)燃料統制 燃料爲各種原動力發源之母，一切機械不可一時缺少的，尤以公用事業，則無一不需要它去推動。例如電車、電燈所用的電，在我國即百分之八十九以上，是由於蒸氣機關所產生。而蒸氣的來源，則自燃料的發熱而蒸發，所以燃料可說以電爲原動的機件之必需品了。以電爲原動的，除電燈、電車之外，還有電熱、電力兩項，而尤以電力關係至爲重大。因爲電力的消耗，大部爲一般工廠用作原動力，例如自來水的抽水機、麪粉、軋米、礱谷等之工廠，因電力之簡便，無不在在使用電氣。若是燃料一旦缺乏，非但使全市的交通阻礙，燈光斷絕，且飲食品都受其影響，如是居民無法維持生活了。燃料的供給，有多種，不僅限於煤炭，其他如柴油、煤油、汽油，凡足爲原動力者，皆屬之。因其與市民關係密切，爲後方安寧及生產計，我們不得不加以統制了。至統制的方式可以下列三種方法行之：

(1)節省燃料 關於燃料，我們爲什麼要節省呢？固爲在非常時期，人們多被徵發出任勞役，對於一般的生產，必然低減，而消費，則因軍事的擴張而加倍需要。在我國，對於煤炭雖然尚有產生，不過照歷年的統計，仍感不夠，在非常時期又以交通阻礙的種種

原因，這種燃料的供給，必很缺乏了。因此我們使用，不得不講求經濟了。德國在歐戰時，爲充分的供給軍需品起見，而工業總動員，增加生產，但爲節省石炭燃料起見，曾作利用日光的研究。由此可知，燃料之不可不講求經濟了。我國一般的工廠，無不黑煙濃厚，煤渣內含煤尚多，都足證明燃料熱力之不能充分利用。在非常時期，我們應當有所研究節省和統制的方法，政府應派遣技術人員，隨時到各公用機關視察，機件究達最高的負荷否？燃料對於生產率的高低如何？須詳加統計，然後加以比較。如果在同一市之內，同一種公用事業，分區歸幾家公司分營者，考查各個負荷尚有裕餘，爲節省起見，不妨令一二處停止供給，而使其中之一家生產率高的機關，担任一切，爲達到此種目的計，有時可由政府收歸公營，直到戰爭完畢，再行發還，這是節省燃料實行統制之有效方法。

(2)燃料保藏 凡在非常時期，關於一切流質的燃料，如汽油、煤油、柴油，都是極易引火之物，敵人爲破壞及減低對方的戰鬥力，常用飛機來擾亂後防，用極猛烈的炸彈來轟炸燃料的貯藏所，非但可以消毀燃料，且易引起燃燒，而毀滅整個的城市。這是多麼值得注意防止的事哩。我國的流質燃料，生產極少，若爲國防及公用事業的臨時救急計，我們不能不有所貯藏，然在非常時期，又切不可隨地置之地面之器具內。所以政府因爲這種燃料之重要，不可忽視，必需尋覓一妥當處，建築一地下公用油棧，另設機關管理，

嚴加防守，庶不至發生意外，這是不可或缺的一點。

(3) 價格的統制 燃料在戰時，既為交通等公用事業不可缺少的物品，常因來源的稀少，市面的需要孔殷，當然價格就隨之高漲。政府為維持公用事業及後防城市的安寧，應實行緊急命令，凡對於公用事業機關的購買燃料，應受一規定價格的統制，不得有高抬時價囤積居奇的事實發生。如是公用事業得賴以照常進行。

(乙) 動員後的人力統制 現代的戰爭，是科學的戰爭。總動員後，因軍士行動，常牽涉於交通的車輛，通信組織的短波無線電，軍用的電話，小至於工兵團所用的小車，鐵鏟，一概要增加幾倍至數十倍不止。非但要徵集工具，而且要徵遣同量的人力，如苦工，技師，工匠，車夫等，無不是從後方的城市設法。政府為顧全軍用的急切需要，所以不得不向一切的公用事業方面總動員。在歐洲大戰時，法國因為戰爭，即造成極大的混亂，各城市尤其是巴黎的交通公司所服務的職工，即被總動員令徵調至百分之七十五以上。所餘留的份子，僅為十八歲以下的青年，及四十五歲以上的老人，另外就只一部份研究所內工作疲勞，或因而致傷的殘廢的一班人員而已。但政府為維持市面交通，及一切公用用品起見，不得不應需要，而僱用女工以為代替。這種臨時的統制辦法，是不可避免的。所以在一九一四年八月，法政府宣戰後，不久的幾天，法國經行政署

會議之後，即決定令飭巴黎各電車公司，招用女子售票員，先將會在電車上服務而被動員到前線去的工人家室，一律使其担任此種工作，以補其丈夫的職缺。并規定，此類女售票員，先以查票工作試任，由二十一天減至八天的試任期滿後，再經過查票監督員的職業考試手續，其合格者即長期雇用。所以法國各公共交通機關所雇用的女工人數，在戰爭期內，均有增加。地道電車及其南北幹線，一九一五年時，計有女工一、五七〇人，至一九一八年，則為三、〇三七人。各電車公司，於一九一五年，有女工二、六七〇人，至一九一八年，則為五、〇〇〇人。現在下面再列舉一九一五年至一九一九年間，各交通機關所招用的男女服務人數而比較之。

年份	地道電車及南北線	電 車
一九一五年	一、九一七	一、九一八
一九一六年	一、九一七	一、九一八
一九一七年	一、九一七	一、九一八
一九一八年	一、九一七	一、九一八
一九一九年	一、九一七	一、九一八
男	三、〇二二	三、〇二二
女	一、五〇二	一、五〇二
總數	五、七二五	五、七二五

由此可證明，公用事業在戰爭期間員工缺乏時，可利用臨時統制方法，採任女工了。不僅如此，法政府為欲增加工作效率起見，又令飭各公用事業機關，得招請居留法國境內的協約國工人，并為培養後補的技術工人，為充實軍用準備計，軍事機關亦同意實行這種辦法。但須限制其參加管理，及監督一類的工作。如工程師，貨棧主任，材料管理，工人管理主人等，均要在指定之範圍以內服務罷了。關於這種統制施行辦法，都是我國可以採取應用的。

(丙)技術的改進。各種公用品原動力的燃料，在節省之外，我們因國內之產量不敷，如流質燃料百分之九十五以上，是仰賴外國進口，即算使用經濟，但仍不足以解決一切，所以惟有另覓出路，求技術的改進了。現在代用品的研究，如木炭汽車，木炭代油爐，雖已試用，尚未完全成功。我們為節省燃料計，須作進一步的試驗，使瀘氣清洗等器具，改良或擴充，方可合我們的理想了。再有一點，我們應當知道的，在非常時期，這種應用煙煤發熱的設備，過於龐大，常易引起敵方的注目，而加以轟炸，如是這種公用品，因受原動力損失而成廢物了。流質燃料與木炭的代用器具，則不然，設備既靈便，且無須高大的煙囪，引人注意，在歐美各國，早經採用，我國亦應妥為準備及統制的了。

(丁)戰時公用品應用統制。在前面我們已經知道戰時因燃料等的來源困難，人力缺乏，必須節省，所以政府對於公用品的應用，亦需要加以限制。例如行車時刻的縮短，電力、電光、電熱的供給的限制，自來水的用量標準減低等。至於飯館酒店的營業時間規定，尤為嚴格。歐洲在大戰時，法國是首當其衝的國家，所以一切都統制得十分嚴密。當戰爭的初期，如一九一五年，巴黎的地道車及南北幹線的營業時間，為早晨五時卅分開始，每晚停車時間，則特別提前半點鐘，最末一次，改為二十三點三十分。各電車每日早晨開始營業的時間，則更較遲，且停車時間亦照規定提早至一小

時以上。因為節省汽油、電力，車輛開行的次數，也就減少。加以各公共場所，停業很早，市民往來交通似覺在二十點以前，即已稀少，各街亦冷靜異常，各車開行，乘坐者亦寥寥，所以政府規定，用遞減方法減少時間與車輛，直至洽當時需要為止，這也是我們可以效法的。至於電燈的節省，可極力實行。早息，除重要的街燈之外，私人住宅，要嚴厲的禁止燃夜燈。在各街的線路方面，作有統系的連接，使警署機關管理，如遇空中壓迫來襲的時候，又隨時加以息滅，一方面減少危險，另一方面節省經費，留待探照燈或防守機關的應用。我國各城市，電氣事業原甚幼稚，而對於線路的改良，使公共應用給光，與私人燈用，尤極應分列，這也是公共事業應予統制的。

(戊)統一組織。我們為統制公用事業靈敏計，對於統制機關的組織，極應有一貫的縱面系統，因為不如是，則命令傳達遲緩，影響國防徵用，及市民治安，非常重大。所以對於統制的機關，非有由上至下一貫的行政組織不可，但在未談組織之先，我們有兩個先決問題，應討論一下。

(1)取消特許制度。因為特許或租賃制度，在非常時期中，顯出許多的障礙。例如民營的事業在資金方面，常是只能維持現狀，在營業困難狀況下，且在特許期限或租賃時間內，無故變更各處票價，徒增人民的負擔，實在不容易辦到的事件。但在公司方面，如不設法增加收入，則無法維持其營業了，下列法國運貨汽車

在戰時的總收支比較表，即可證明，所以政府若暫時收歸公營，是一極好的統制方法。

法國戰時載貨汽車公司的總支出及收支比較表(每公里計)

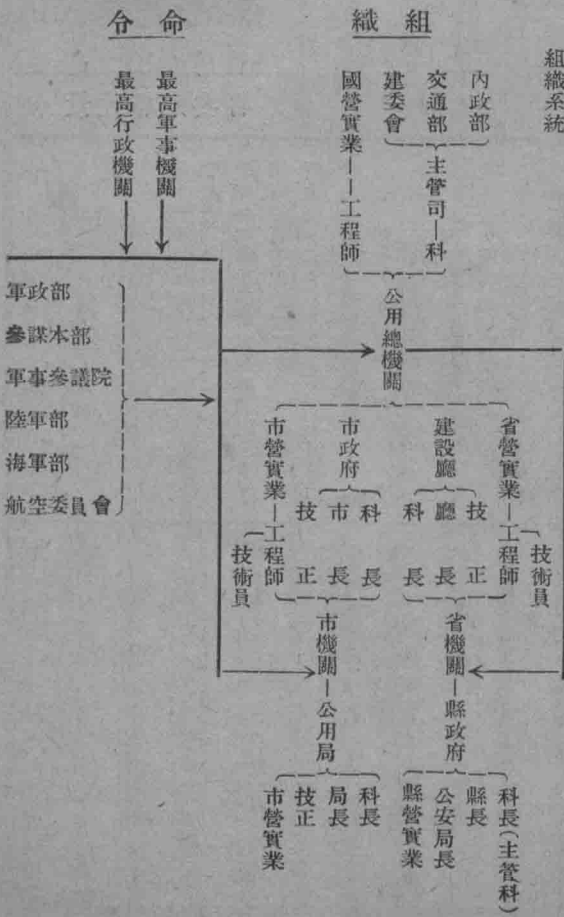
年份	各種雜支	動力費	人工費	收入	支出
一九一三	〇.三〇六	〇.一〇九	〇.三八八	〇.八二一	〇.八〇三
一九一四	〇.三三五	〇.〇九六	〇.三五〇	〇.八三七	〇.八〇三
一九一五	〇.四七〇	〇.一三四	〇.三四〇	〇.八六四	〇.七八一
一九一六	〇.五八三	〇.一八六	〇.三七〇	〇.九一九	〇.九五八
一九一七	〇.六六三	〇.二三二	〇.四四二	一.〇四一	一.一四六
一九一八	〇.七五一	〇.二四一	〇.六四九	一.一五一	一.三三五

(2) 政府協助經營 由直接官辦的制度，

雖只在調節一時的緊急需要，但有時政府爲人力或其他的困難問題的拮据，不能採取甲種辦法，而加以財力上及權限便利的協助，使經營的公司，充實起來，這也是一種方式。不過，還不及前法的迅速有效。因爲政府一方面統制燃料，保藏燃料，爲統制便利計，不容再有民間餘量的私貯，尤以流質燃料爲最甚。再則政府爲節省人力，財力，原料起見，又不得不將同在一城市分區經營的幾家公司合併。(如以上海爲例，即有閘北水電公司、華商電氣公司、內地自來水公司、英商水

電公司、法商水電公司等。這是在政府直接統制管理之下，萬難辦到的一點。所以大戰中，歐洲各國，多採取甲種的方式，而甚少行使乙種方式的。我國的公用事業，固甚幼稚，但爲實施效率起見，必需取消特許權，而行直接管理之有效辦法。茲就甲種方式與我國監督制度，擬定一組織如下。

這種組織，是利用各主管機關的人材衆多，情形熟習。如遇最高軍事機關，發布命令，關於一切調查、徵用、諮詢、統制等項，因其組織簡單化，所以傳達迅速了。至於其內部組織，則可分爲總務、調查、諮詢、調度、監督、研究、六科目，及技術顧問等，即可應付裕如了。



汗血週刊

最近各期要目

第七卷第十八期

廿五年十一月一日出版

獻機祝壽與「以一日貢獻國家」
百川

蔣委員長在歷史上的地位
鮑先德

願生存於好朋友間的國家
雪

正爭命在牛角尖裏的民族
岑

華北棉花及紡織業的前途
楊公懷

比利時的中立政策
扶子

西班牙革命之進展與歐洲政局
百寧

狄克推多制下的兒童教育與民族自信
良穆

緞省第五屆產馬比賽會巡禮
郭根

防空飛行隊
柏靈

怎樣找出路
潘仰荈

怎樣慶祝領袖的壽誕
白雲

怎樣製造毒氣
格辛

我對於數學
吳庭佺

第七卷第十九期

廿五年十一月八日出版

貢獻熱忱和檢閱實力
百川

奇妙的四數
雪

由華北日軍演習說到防務面
燕

具
扶子

意德結合對歐局的威脅
任平

生產事業的發展途徑
秋蠶

注意日本向福建農村活動
百寧

日人眼中我國軍備之現狀
孫石生

應以全國規模來準備的醫藥與救護工作
孫石生

世界高飛最新紀錄造成者史懷氏的飛行奮鬥
良穆

國防漫畫
金劍凡

戰時都市要塞之偽裝及遮蔽
柏靈

怎樣做一個現代商人
潘仰荈

人生的意義
白雲

先抵押靈魂再出賣人格的順民
歐陽禮

製造程序
應茲

浙蘇鐵路沿線農家副業調查
應茲

鄉政剪影
暴庚辛

第七卷第二十期

廿五年十一月十五日出版

國民經濟運動競賽
百川

圍繞着鬥牛場的大羣賭客
雪

這樣也解答了馬爾塞斯的問題
岑

慷慨的酒商你勝利了呀
燕

領袖論
何勇仁

從開發拜亞士灣說到建設步
任平

驟
適凡

墨索里尼又咆哮起來了
柏靈

羅斯福氏勝利與世界政局
雪

禁止糧食出口為目前當務之急
盧禎祥

蘇俄黨獄外史
良穆

德意志復興的保姆——斯特萊斯曼
盛慶豐

為什麼組織守望隊
宋益世

非常時期下之市民防空訓練
百寧

怎樣打破金錢關頭
潘仰荈

組織的重要
白雲

山海關的一瞥
楊桂和

第七卷第廿一期

廿五年十一月廿二日出版

消滅敵人捍衛祖國
百川

起來，中華民國懷抱裏的子弟們！
雪

紳士們，做點有益民族國家的工作吧！
雨巫

設法得來的獎章！
岑

準備「冬操」！
斐

救緩遠——望各方勿再坐視
新子

德日兩國本質異同的研究
良穆

瑪德里的爭奪戰
適凡

中臘友好條約的訂立
張靈秋

意奧匈三國會談簽立議定書對
柏靈

於歐洲政局之影響
百寧

意大利之合作國家組織
雪

刻不容緩的我國民間防空組織
朱可長

法國女團員拉考里的苦幹精神
涓

怎樣製造毒氣
格辛

記河南兩運會
嘉德

青年怎樣報國
潘仰荈

怎樣組織起來
白雲

青年們需要的愛
吳冕

農家
盧仁風

上海 汗血書店發行

本刊定價：零售每冊四分，訂閱全年五十冊連郵一元五角

全國各地郵局均可代訂本刊免收匯費



非常時期地方治安

鄭 肇

報告，茲分述之：

一、清查戶口。清查戶口第一須訂明什麼叫做和「戶」

和「戶」的種類有多少？所謂「戶」的意義，通常即指家而言，但法律學之戶或家，與建築學上所謂之「戶」或「家」頗不相同，蓋建築學上之所謂家或戶，則指由磚瓦木石所構成人居之建築物，重在物質之形式，與場所之確定，法律上之所謂家或戶，則以具有人事之身分而依共同生活為目的之同居親屬團體，以確定家之成立，重在精神之核心與生活之事實。故前者必由「物」與「地」而成立，後者必由「人」與「地」而成立。現在我們所謂「戶」或「家」則合「人」與「物」與「場所」各種關係而言，至於「戶」的分類，大別言之，約有八種：

A. 住戶——即俗語所謂「住家的人家」，亦即民戶，凡各地人民主著之戶，或流寓而定住者，按其定著之所在地，採屬地主主義，皆編入住戶，既不分種族，亦不分職業。

B. 商店——清代自海禁大開以還，本於特種需要與特種理由，

一 清查戶口

清查戶口，是維持地方治安的基本條件，在戰事時期，地方陷於動搖及混亂狀態，內奸混入必多，因之更有嚴密清查戶口的必要。在清查戶口的時候，無論民居船戶寺廟公署學校工廠醫院教會會館及其他公共處所，都應將其人口年齡職業行為等等，逐一清查造冊呈報，如果各戶口有異動時，應由戶長隨時報告，這樣則當地戶口組織嚴密，內奸自然不易混入而得以擾亂地方治安了。大概戶口清查，可分為二部份：一即清查戶口，一為戶口異動

- 一、清查戶口
- 二、編組保甲
- 三、組織壯丁隊
- 四、訓練團隊
- 五、嚴密警戒
- 六、嚴密警戒
- 七、設備交通及通訊機關
- 八、建築障礙及障礙物

有商籍與商戶之設，民國無商藉商戶之名，商人也視同凡民，故應編入普通住戶之內。惟其營業場所，則應本其店號以確立「法人」之關係，當另立號編列。所以商戶者，係指在市鎮之店鋪，有招牌或店基者而言。其在村野路旁之小店、腰店、茶店等，仍以住戶論編。

C. 船戶——指以船為家之帆船住戶或漁船為家住戶而言。其輪船在海關及航政局或其他機關註冊者，有報明出船籍港不在此內，故編組保甲另外論之。

D. 棚戶——凡搭棚居住，或其房屋建築無確定之地址，可據者均列為棚戶。棚戶之有長居性質者編保甲時以普通住戶論。如係臨時性質則編為臨時戶。所以棚戶本身的性質與普通住戶無異。其所以別立棚戶之名者，因此類戶內的住民多屬無恆業或無恆產之徒，為便於稽察計，立此戶別，在編組方式之原則上并無特殊的地方。

E. 寺廟——寺廟為指有宗教信仰之建築物而言。此種戶之性質，在保甲編組中，以其具有特別關係故另列為廟宇號以統編之。

F. 公共處所——指一切公共機關之所在，每一公共機關即為一戶，同一門內設有數種不同名稱之公共機關者，應為數戶。此種戶在保甲編組中亦以具有特種性質，故另列為公宇號以統編之。

G. 外僑住所——外僑住所與公共處所同樣編組，惟調查戶口須另用一種表式。

H. 空戶——空戶非有一個大門不能認為一戶。空屋為合於成戶之條件者，仍須照釘門牌編入甲內，門牌上只填戶主姓名，不計口數，於空白處填明「空戶」字樣。調查表上之戶長姓名欄可查填其屋主姓名或經管人姓名，但附記欄內必須註明以資鑑別。以上八種概括言之，除寺廟公共處所及外僑住戶可稱為特別戶外，餘均稱為普通戶。

「戶」的範圍既經決定以後，我們便來看看清查戶口的辦法，大概清查戶口的辦法，有數點須注意者：

第一、關於人員方面者，在編查保甲過程中，負戶口調查責任者，應屬保甲編查委員及各該管區鄉鎮保甲長。但事實上區長與編查委員多不能實際負責，而將此項工作均委之於鄉鎮保甲長。

第二、清查的程序，普通皆由縣政府依照各地方情形編制表格，發交各區轉給各級負責人員分發各戶，令其填寫。各鄉鎮長為全鄉鎮負責指導填寫其所發之表格。每戶三份，一存鄉鎮，一存區，一存縣。以便隨時有所稽考與整理改正之。

第三、清查戶口時應注意事項有：(一)調查人員必須態度和藹語言清晰，使人民樂於報告。(二)調查人員必須熟習各地方民情，以免引起誤會。(三)應注意人民工作時間，以免少壯出門婦孺虛言謊報。(四)事前必須預示清查意義及方法，以使人民完全

了解。(五)不可向人民稍事勒索以免苛擾。

第四、清查事項有：

(一)姓名別號。

(二)性別。

(三)年齡。

(四)籍貫。

(五)稱謂。

(六)出生地及出生年月日。

(七)住址(1.地點門牌2.居住年月數3.已產或租賃4.前

住何處。

(八)職業及服務地點。

(九)教育程度。

(十)身體上之特狀。

(十一)失業。

(十二)婚嫁及有無子女。

(十三)是否國民黨員。

(十四)宗教。

(十五)廢疾。

(十六)有無槍械。

(十七)有無特殊技能。

此外員警執行調查時，遇有左列情事，除記入表內，並報告本管長官外，須隨時密為注意：

(一)有反動之嫌疑者。

(二)監獄署通知之出獄人及假釋獄者。

(三)戶內常有閒人雜居或來往者。

(四)素行不正游蕩無業鄰里有不良之評論者。

(五)行踪詭秘或職業身分不相當者。

(六)暴貧暴富或家有異狀者。

(七)散兵游勇不事生產者。

(八)平時有粗暴過激之言動者。

(九)棚戶船雜居戶及其來歷不明行踪可疑者。

(十)其他有足以危害公安或敗壞善良風俗之言動者。

二、戶口異動 人口是時時移動變化的。所以必有戶口異動查報，然後才能隨時明瞭當時的戶口情形。戶口異動查報，實在是維持地方治安的一個重要的辦法。民國二十三年八月江蘇省政府曾通過有各縣市戶口異動查報暫行辦法十二條茲摘錄如下：

第一 舉辦保甲各縣，應依照本省清查戶口編組保甲規程第二十七條及二十八條之規定，實行戶口異動之查報。

第二 戶口異動之查報，暫分為左列八項。

(一) 出生

(二) 死亡

(三) 婚姻

(四) 繼承

(五) 分居

(六) 遷徙

(七) 失踪

(八) 傭僱

第三 戶口發生異動時，由該戶戶長立時報告於該甲甲長，其報告得以口頭陳述之。

第四 甲長據戶長報告後，應即分類填寫戶口異動報告書，簽名蓋章，隨時送達於該保保長。

第五 保長接到各甲長戶口異動報告書後，應審核有無漏誤，如查無漏誤，應簽名蓋章按旬轉報於鄉鎮長，但情節重要者，須立時轉報。

第六 鄉鎮長接到前項報告書後，應即分類登記於鄉鎮戶口異動清冊，於每月月終檢齊原報告書，呈報於區公所。

第七 區長據鄉鎮長呈報後，立即分類登記於區戶口異動清冊，并依式填造戶口異動統計表。

第八 縣政府接收各區區戶口異動統計表後，應即彙造縣

戶口異動統計表。

第九 甲長應隨時查察甲內有無戶口異動情事，如發覺戶長有意於報告者，即飭令補報，並得加以告誡，經告誡後而仍不報告者，得科以罰金。

第十 保長應隨時查察各甲長，鄉鎮長應隨時查察各保長，如發覺甲長或保長有意於報告或轉報情事，即飭令補報，並加以告誡，其情節較重者得科以罰金。

第十一 關於查報戶口異動之清冊書表等件，均由縣政府印製分別頒發不得向住民徵收任何費用。

此外民國二十二年首都警察廳亦印發有戶口異動報告須知，可資參考，茲錄如下：

附一 戶口異動報告須知

出生——應由戶主於出生人出生後五天內，前往報告並領回登記證備查。

死亡——應由死亡人家屬或鄰居於死亡人死亡後二十四小時內，前往報告，並領回登記證備查。在出殯前再憑登記證請領出殯證。當日交給殯夫收執，以便崗警及城關隨時查驗放行。惟出殯之次日，仍須將原出殯證繳銷不得遺失。

如死於醫院或公共處所者，由醫院或公共處所代報，其手續同。

遷移——凡在本京內遷移者，應在未遷前五日內前往報告，請領遷移證，即憑遷移證搬運傢具，既遷之後，復須於五日內向所管分駐所或派出所報告並繳銷遷移證，一面填報戶口調查表，領回登記證備查。

凡自外埠遷入本京者，應於遷入後五天內前往報告領取戶口調查表，填明呈報並領回登記證備查。

凡自本京遷往外埠者，應於未徙前五日內，前往報告，請領鄉移證，如未領遷移證以先，不得搬運傢具。

凡個人由本京他往或由他處來住者應於來住三日內由戶主報告，惟來往不出三日以外者免予呈報。

婚嫁——應由男女雙方之戶主或主婚人於結婚前五日內，前往報告領回登記證備查，但遇一方居住本京一方非居住本京者，則僅由居住本京者呈報。如雙方皆非居住本京者，則應報告於結婚地點之警察所。

如在旅店或公共處所結婚者，其結婚報告均應由旅店或公共處所代報。

分居——應於分居後五日內，前往報告，領回登記證備查。

繼承——應於繼承後五日內報告，領回登記證備查。

失蹤——應於其戶主或親屬鄰居確知其失蹤者，即隨時報告領回登記證備查。

收養棄兒——應於收養後五日內前往報告領回登記證備查。
開張閉歇——應於開張閉歇前五日內，前往報告領回登記證備查。

雇用辭退——凡商舖如有雇用或辭退店員工役人等時，應於戶主於雇辭後五日內，前往報告並領回登記證備查。

附記——

(一)居民對於上列各項戶口異動之報告，應在其各該管之分駐所或派出所行之。

(二)居民對於上列各項戶口異動得用口頭報告之。

(三)居民所具報告書及填報戶口調查表，一律應由戶主或報告人簽名或蓋章。

(四)居民所領戶口異動登記證應妥為保存不得遺失。

(五)凡有上列各項戶口異動而不呈報者，一經查覺，即按照違警罰法之規定分別處罰。

二 編組保甲

保甲制度，是維持地方治安的一種最有效的方法，在平時即亦如此，戰時更形重要。豫鄂皖三省剿匪總部頒發匪區內各縣編查保甲戶口條例第一條云：

「豫鄂院三省剿匪總司令部爲嚴密民衆組織澈底清查戶口增進自衛能力完成剿匪清鄉工作起見，特頒剿匪區內各縣編查保甲戶口條例。」

「江蘇省清查戶口編組保甲規程第一條也云：

「江蘇省政府爲安定社會充實民衆自衛力量起見，特舉行清查戶口編組保甲。」

「江蘇省政府舉辦保甲提案說明又云：

「縣以下之地方組織，空虛零亂，極不健全，與其行不着實際之治安，不如先完成自衛之保甲，再由保甲之組織，促進自治之完成。」

「浙江省整理保甲計劃大綱第一條云：

「本省地處海疆屏障東南，佈置國防，較內地各省尤爲迫切，自應嚴行編組保甲，團結民衆，澈底清查戶口，遏滅亂萌，並確定保甲爲地方下層行政機構，使一切政令及自治事項均循此機構深入民間，藉收臂使指助之效，而樹安內攘外之基。」

「湖南省清查戶口編組保甲規程第一條云：

「湖南省政府爲嚴密民衆組織鞏固地方治安起見，特舉行清查戶口，編組保甲。」

由上所舉，可知保甲對於地方治安的重要。近年以來，我國各地推行保甲不遺餘力，據申報年鑑所載，我國現在已實行保甲制

度者有十餘省之多。茲錄於下：

開始辦理
保甲年月

根據法規之名稱

法規公布機關

湖北 二十一年一月 剿匪區內各縣編查保甲戶口條例 三省剿匪總部

江西 二十一年三月 修正保甲條例 江西省政府

安徽 二十一年九月 勸匪區內條例 三省剿匪總部

河南 二十一年十二月 全上 全上

陝西 二十二年十二月 陝西各縣編查保甲戶口暫行辦法 陝西省政府

福建 二十三年五月 剿匪區內條例 三省剿匪總部

江蘇 二十三年十一月 江蘇省清查戶口編組保甲規程 江蘇省政府

浙江 二十三年九月 浙江省保甲章程 浙江省政府

甘肅 二十三年十一月 剿匪區內條例甘肅保甲補充條例 三省剿匪總部

寧夏 二十三年十一月 編查寧夏等九縣戶口保甲辦法 甘肅省政府

湖南 二十四年一月 湖南清查戶口編組保甲規程 寧夏民政廳

綏遠 二十四年二月 綏遠試辦保甲暫行規程 湖南省政府

南京市 二十四年二月 南京市鄉區清查戶口編組保甲規則 綏遠省政府

北平市 二十四年四月 北平市四郊實施保甲暫行辦法 南京市政府

我國保甲的組織，各地頗有不同，但大都以戶爲單位，十戶爲甲，設甲長，十甲爲保，設保長，保屬於鄉鎮或區。茲圖解如下：



又二十五年九月立法院通過保甲條例四十二條，其中關於

保甲的組織及運用，可注意者有：

(一)各縣地方原有一切自衛組織，均應依本條例之規定，改組保甲。其辦法由主管部擬訂呈請中央政府核定之。

(二)保甲以戶爲單位，其編制依縣自治法第三條之規定。

(三) 戶長由家長充任，家長不能充任時，得由其指定一人為戶長。

甲長保長由鄉鎮區長召集所屬保甲內公民推舉之。縣自治未完成之前，甲長由本甲內各戶戶長推舉之。保長由本保內各甲甲長推舉之。

(四) 甲應挨戶編組。編餘之戶不滿一甲者，六戶以上得立一甲。五戶以下併入鄰近之甲。一甲內有絕戶不逾五戶者，仍自成甲。一甲內有新戶不逾六戶者，收為同甲。其全戶暫時他徙者，應保留其甲之順序，俟歸來時編組之。

(五) 保應挨甲編組，編餘之甲不滿一保者，六甲以上得立一保，五甲以下併入鄰近之保，保內併入鄰近之甲未逾五甲者，仍成一保。保內併入或另立之甲逾六甲者，自立一保。

(六) 船舶寺廟及公共處所，由各該縣縣政府酌量地方情形，定其編組方法。船戶在陸上有住所或居所者，不另編戶。寺廟或公共處所內有住戶者，仍就各戶編組。

(七) 編組保甲應先清查戶口，填具戶口調查表，編入戶籍冊，並逐戶填發門牌。

(八) 保長受鄉鎮區長之監督指揮，辦理左列事項：

- (1) 監督指揮甲長之執行職務事項。
- (2) 執行保甲規約事項。

(3) 覆查本保戶口及統計報告事項。

(4) 關於第六項之編組事項。

(5) 壯丁督率及平時訓練事項。

(6) 輔助軍警搜捕匪犯及其看管事項。

(7) 保甲武器之保管支配事項。

(8) 其他依法應屬保長之職務事項。

(九) 甲長承保長之監督指揮，辦理左列事項：

(1) 執行保甲規約事項。

(2) 清查甲內戶口編定門牌事項。

(3) 壯丁之抽選及役務訓練分配事項。

(4) 盤查甲內研究事項。

(5) 輔助軍警及保長搜捕匪犯事項。

(6) 酌量地方情形，辦理互保連坐切結及監視未經結保之各戶行動事項。

(7) 其他依法令應屬甲長之職務事項。

(十) 各戶戶長遇有左列情事，應即報告甲長。

(1) 出生死亡或婚嫁遷徙致生戶口上之異動者。

(2) 知有窩留匪犯或寄藏贓物者。

(3) 知有形跡可疑之人潛入時。

(4) 水火災害或疫癘發生時。

(十一) 甲長接受戶口異動報告或知其情形時，應即報告保長。其情形重大者，保長應即報告鄉鎮區長。但遇有前項第二款第三款情形時，甲長保長並得先為搜索逮捕之處分，或為越級之急報告。保長甲長搜索逮捕匪犯及救護水火災變時，得以一定警號，召集壯丁隊共同為之。

(十二) 保甲編定後，鄉鎮區長應即督促保長分別召集甲長開保甲會議，制定保甲規約，由保長甲長簽名，連同各該保區域略圖，送鄉鎮區長轉報縣政府備案。保甲內各戶戶長應一律誓守保甲規約，有必要時同甲各戶戶長應共同簽訂互保連坐切結。

(十三) 前項保甲規約應訂立事項，由保甲會議於左列各款範圍內，依本保重要情形定之。

- (1) 關於保甲名稱及區域事項。
- (2) 關於編訂門牌及調查戶口事項。
- (3) 關於入境出境人之檢查及取締事項。
- (4) 關於匪患之警戒通報搜查及防禦工程事項。
- (5) 關於查禁非法行為及糾正不良習慣事項。
- (6) 關於災害之警戒及救護事項。
- (7) 關於水利交通之工程及守護事項。
- (8) 關於保護農林及合作互助事項。
- (9) 關於增進住民智識能力事項。

(10) 關於名勝古蹟之保護事項。

(11) 關於保甲經費之出納保管及公告事項。

(12) 關於保長甲長戶長及壯丁怠於職責之處置事項。

(13) 關於保甲出力人員之賞卹事項。

(14) 關於保甲會議事項。

(15) 關於其他維持地方安寧秩序及公益事項。

(十四) 保甲內住戶勾結或窩藏匪犯或故縱脫逃者，除依法懲處外，其甲長及會具互保切結之各戶戶長，由鄉鎮區長報告縣政府，依左列各款之一處罰之。

(1) 課役。

(2) 申誡。

(十五) 前條情形甲長或互保之戶長如有知情匿庇者，依法懲處。但自行發覺據實報告，並協助搜查逮捕者，酌免處罰。

(十六) 有左列各款情事之一者，由保長報經鄉鎮區長核准處一元以下之罰鍰。

(1) 拒絕簽名於保甲規約者。

(2) 填報戶口不實或任意銷毀門牌者。

(3) 無故拒絕編入壯丁隊者。

(4) 分配工作而不遵辦者。

(5) 怠忽保甲規約所定之職責者。

前項罰鍰如不依限繳納時，得由保長報由鄉鎮區長核准易服工役一日。

(十七) 遇有左列各款情事之一者，除依照保甲規約賞給外，並得報由縣政府由縣政府轉報省政府斟酌情形分別核獎或給卹。

- (1) 偵悉匪情報告迅速因而保全地方者。
- (2) 破獲匪犯機關或擒獲著名匪犯經訊明者。
- (3) 搜獲匪徒秘運或埋藏之槍枝子彈或大批糧秣者。
- (4) 協助軍警抵禦或搜索匪犯異常出力者。
- (5) 因抵禦或搜捕匪犯致受傷亡者。
- (6) 因匪犯報復致受傷亡或損失者。
- (7) 因公致受傷或積勞病故者。
- (8) 救護災害異常出力者。

由上所述看來，可知保甲的主要功用，即在組織社會上善良份子，清除惡人，供社會上優良份子共同團結，來負擔維持地方治安及發展地方公益的責任。

保甲的主要目的，既在清除惡人，維持地方治安。那末怎樣才能清除惡份子呢？其最有效的方法，即是實行連坐切結的辦法，所謂連坐切結者，即使人民能互相監督，共同負責，如有匪人或不良份子，隱匿不報者，則除當事人應予嚴重處分，即其聯保各戶亦應

負連坐之責，同受處分。故聯保切結所包含之要義，約有四端：(1) 須同甲五戶以上相互聯保。(2) 聯保各戶不得為匪通匪或窩匪。(3) 聯保各戶彼此負有相互監視勸導或揭報之責。(4) 聯保各戶，如有一戶為匪通匪窩匪，其餘各戶應連坐治罪。由此觀之，則保甲制度之下，人民有二特點：一彼此之關係異常密切，二不容許任何獨善其身。故聯保連坐切結為保甲精神之所繫，其理由即在此。聯保連坐切結應由政府規定格式，由編查保甲人員督同鄉鎮保長接戶填具，並由戶長及甲長分別親自蓋章或捺指印以昭慎重。茲將切結形式列表如次：

省別	縣別	區別	保別	甲別	戶別	戶主姓名	蓋章 或 畫押	甲長姓名	蓋章 或 畫押	附記
中華民國	年	月	日							

三 組織壯丁隊

根據我國保甲條例，凡保甲內滿二十歲至四十五歲之男子，均應編入壯丁隊，分期受公民訓練，及服工役，但有左列情形之一者，得免其編入。

- (1) 家無次丁，因入隊而影響一家生活，經有證明屬實者。
- (2) 殘廢者。

(3) 心神喪失或精神耗弱者。

(4) 在外有職業或現任本地方公職者。

(5) 現在學校任教職員及肄業者。

(6) 有專門學術技能，經縣政府核准免役者。

前條編入壯丁隊之男子，有左列情形之一者得免受訓練。

(1) 服務軍警部隊一年以上，退伍回鄉者。

(2) 在中等以上學校畢業會受軍事訓練有證明者。

壯丁隊之編制，每甲為一甲隊，每保為一保隊，合一鄉鎮區之

各保隊，為一鄉隊鎮隊區隊，鄉隊鎮隊區隊由鄉長或區長指揮之。

壯丁隊之服工役依照保甲規約，經保甲會議之決議，由保長

甲長指揮行之。

保甲以外之工役，經該縣人民代表機關之議決，由鄉鎮區長

指揮行之。

壯丁隊之訓練，以保為單位，應於農隙時行之，全年計算至多

不得過一個月，其訓練課目及教材有全國一致性質者，由中央訓

練機關定之，具有特殊情形由縣訓練機關定之，訓練應由縣政府

遴派會受軍事訓練一年以上之人員担任之。

壯丁隊隊員之服務不出縣境，但與隣縣毗連鄉互助時，不在

此限。

保甲所用之槍枝，應由縣政府驗明烙印，編號登記，保甲內各

戶私有之槍枝，亦同前項槍枝，軍警不得借用或收繳。

壯丁隊既經抽選以後，於是便須加以訓練，關於壯丁訓練的辦法，大約可述如下：

(一) 壯丁訓練為社會民衆軍事訓練之主體，其目的在樹立自治自衛之基礎，養成忠勇之國民。

(二) 凡年交十九歲至三十五歲之男子除有特殊情形者外，均應受壯丁訓練。

(三) 壯丁訓練之教育種類如左：

(甲) 基本教育：第一次在十九歲內行之計一次一個月。

第二次在二十歲內行之計一次一個月。

(乙) 正規教育：第三次在二十一歲內行之計一次一個月。

第四次在二十二歲內行之計一次一個月。

(丙) 複習教育：第五次在二十六歲至三十五歲年內行之

計一次一個月。

第六次在三十一歲至三十五歲年內行之

計一次一個月。

初中及同等學校畢業生視同已受甲項教育高中以上學校軍訓及格學生及地方團警免除(甲)(乙)兩項教育，其複習教育

得以使服壯丁訓練班長勤務一次之方式行之。

(四) 前條所定每次教育時間一個月，在以二百四十小時計

算在不妨國民生活條件之下，得每日訓練二小時至六小時，其每次總日數不得過三個月。

農民於農暇時行之，職員工商等抽調輪流行之，通常三月至八月訓練城廂鎮街，九月至三月訓練鄉村，並先從衝要鄉村與公務員教職員自由職業人員及有職業壯丁開始。

(五)壯丁訓練每次時間分配，政治體育及補助教育各占八分之一，軍事教育占八分之五，教材用軍事委員會訂定團隊用書，以資統一，其每期教育預定實施表由軍訓教官（市為軍訓會）編定，令各鄉鎮區隊施行，年滿二十五以上者，對於體育訓練得自由參加。

(六)總隊對於壯丁訓練事宜，應與當地駐軍長官協商辦理，駐軍團長以上對於壯丁訓練應負責監督隨時視察予以必要指示。

鄉鎮（區）隊承軍訓教官之指導，應假想土匪進入點或水寇登陸點，及我可利用之陣地據點支撐點等預行偵察，測定距離，施行各種演習，並作簡易工事及必要通訊設備。

壯丁訓練應與部隊及軍訓學生聯合演習或參觀。

(七)在隊受訓壯丁及長官服裝為老藍布中山裝，輕胎軍帽或採用常着之短便裝，但原有規定制服者得利用之。

(八)訓練槍枝，借用團隊及地方原有民槍，不足則購置教育

槍或木槍，射擊用槍及子彈，由兼總隊長分別借領，土工器具得以農具代用。

軍事模型掛圖由訓練總監部發給。

(九)第一次受訓期滿壯丁，由總隊監給證書，其團警受相當教育者，同樣待遇，嗣後每次教育期滿，在證書內登記之。

前項人員名簿及統計表之式樣及造報由總隊按規定辦理。

(十)壯丁訓練得集合於附近軍隊內或利用長期工役中行，凡民衆學校機關工廠人數在三十人以上時，得獨立成一隊。

(十一)凡從事與軍事有關之特種職業壯丁得施以特種教育。

特種團體員工訓練，訓練總監部得與關係機關特定辦法實施之。

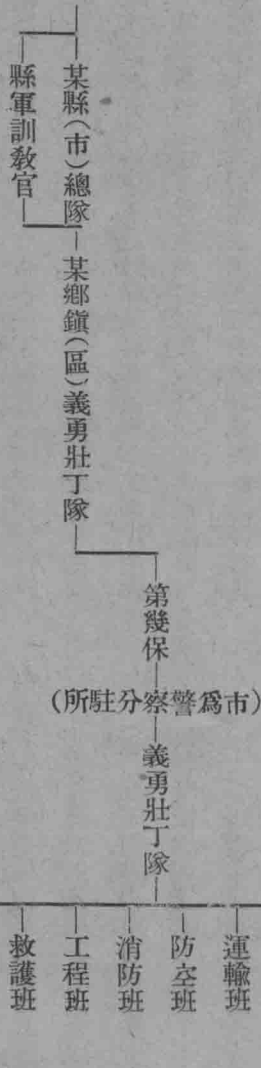
(十二)模範隊隊員選受訓壯丁二十分之一，忠實識字強壯且有固定職業者，嚴密訓練之，每日受訓時間比壯丁訓練增加一倍，其總日數則縮緊一半，其他每次教育進度及一切事項同一般壯丁。

(十三)無警察及軍隊之鄉鎮（區）隊或分隊得設警備班（隊），人數三名至二十名，每晚日落至天明以受訓壯丁輪流服務，其班長以模範隊隊員輪充，任鄉村警察及保管槍械等事宜，但除匪徒及無護照之外人外，不得拘捕人民。

警備班(隊)在隊受訓壯丁及義勇壯丁隊遇萬一地方有警應隨時由各級隊長指揮應付。

(十四)壯丁已受第一次訓練出隊後,至年滿四十五歲止,編成永久組織指揮系統,每保(百戶)(市為警察分駐所)編為義勇壯丁隊,以保長兼隊長由鄉鎮(區)隊選模範隊出身優秀壯丁充副隊長,技能優良壯丁分充班長,形成地方自然警備網,每年冬得由鄉鎮(區)隊舉行全體或分部緊急集合一次,予以必要之練習,時間不得過一天,庶可繼續保持社訓之精神,而收自治自衛之實

已受第一次訓練壯丁之永久組織指揮系統表



效。

義勇壯丁隊均需自備武器,或以刀劍長矛代用,各班任務按地方情形,及壯丁職業技能區分之,居地轉移時應向新舊鄉(鎮區)隊申請登記。

(十五)受訓壯丁及義勇壯丁隊遇地方事變,而服警備勤務時,得與以必要之給養及撫卹。

壯丁訓練完成以後,即可組織義勇壯丁隊,其系統如下:

這樣組織起來,則一個地方的壯丁,都是能戰的戰士,一旦戰

事發生,既可以去前方作戰,也可以維持地方治安,其功用是非常重大的。至於義勇壯丁隊以下的各班的工作情形,則可以分為下

述各組:

- 一、防衛組 担任警戒放哨及敵軍偷襲守禦事項。
- 二、游擊組 担任襲擊埋伏擾亂敵方等事項。

三、巡察組 担任巡邏及一切盤查事項。

四、維護交通組 担任道路橋樑及一切交通通訊等設備之維護工作。

五、偵探組 任偵察敵情及本區內偵查事項。

六、通訊組 任連絡報信傳遞文書及一切通報事項。

七、工作組 任一切工役事項。

八、運輸組 任運輸及其他一切協辦事項。

九、破壞組 任破壞一切物資勿供敵用之責。

十、救護組 任救護傷病中毒之事項。

十一、消防組 任水火風災之警戒與搶救事項。

十二、防空防毒組 任減少空襲效力及防毒襲之警報事

項。

十三、宣傳組 任戰時之一切宣傳事項。

十四、指導組 担任指導民衆服務之責。

這樣組織起來，則一地的壯丁，都是能戰的戰士，既可以開赴前方，也可以維持地方治安。

四 訓練團隊

凡由民家之壯丁編練成隊，以為地方自衛的武力者，為民團。通常分為二種：

(1) 壯丁隊 由各縣保甲之壯丁，編組而成立自衛團體，概為無給制，這一項我們在前段已經敘述過了，此地不贅。

(2) 保安隊 就地征集壯丁編成，性質和軍隊相似，為有給制，其任務為：

(1) 搜剿敵匪。

(2) 担任警戒。

(3) 掩護民衆組織協助訓練。

(4) 防守碉堡及要隘。

(5) 維護交通。

(6) 援助友軍。

(7) 協助軍隊。

(8) 其他種種任務。

我國團隊的辦理，民國十八年有縣保衛團法之公佈，各省依照辦理者固多，加以修改者也不少，民國廿三年南昌行營又公佈各省保安制度改進大綱，計截至二十四年九月止各省辦理人民自衛情形如下：

一、依照縣保衛團法辦理保衛團者，計有河北、山西、察哈爾、綏遠、青島、威海衛。

二、依照各省保安制度改進大綱辦理保安團隊者，計有浙江、河南、湖北、安徽、江西、福建、湖南、陝西、甘肅、南京市。

三、同時辦理保衛團及保安團隊者，計有江蘇及上海市。

四、現正開始依照各省保安制度改進大綱辦理保安團隊者，計有四川、貴州。

五、自訂特殊制度，辦理人民自衛者，計有山東辦理民團及聯莊會，廣西省辦理民團，廣東省辦理警衛隊。

六、并無人民自行組織或不詳者，計有北平市、寧夏、青海、新疆、西康、雲南、遼寧、吉林、黑龍江、熱河。

我國各省團隊組織中，比較最有成績者，當推廣西之民團，而最普遍實行者，則為依照民國二十三年保安制度改進大綱而成之各省保安團隊，茲將二者分述於下：

(1) 廣西之民團 廣西民團的組織系統，在省政府之下，設民團總指揮部，置總副指揮各一人，總指揮之下，全省分各縣為十二區（現已縮為六區），每區置區指揮部，設區正副指揮各一人，區統轄之縣，縣各設民團司令部，置司令一人，由縣長兼任，副指揮一人由縣民團參議會選舉（縣參議會現已撤消），或由民團總指揮部遴委，由此觀之，民團總指揮等於各省之保安處，區民團司令部等於其他各省之行政督察專員，（各省行政專員雖名為行政之官但其職掌則多注重於地方警衛事宜，廣西民團區指揮不過不兼管行政而已）。縣民團司令部等於縣保衛團，司令由縣長兼任，等於其他各省之縣長兼縣保衛團總司令等，於其他各省

之縣保衛團副團總。

關於民團的征發，據廣西民團常備隊預備隊後備隊組織規程所載，凡廣西省內住居二年以上有固定住所，年在二十歲上四十歲以下，身體健全者，均有充當壯丁之義務。但有左列之情形，分別緩徵或免徵。

- (一) 有左列各事項之一者緩徵。
 - (一) 現任教職員者。
 - (二) 現在學校肄業者。
 - (三) 現任公務者。
 - (四) 有專門特殊學識技能經呈請審查准許者。
 - (二) 有左列各種情形之一者免徵。
 - (一) 身體殘廢不堪訓練者。
 - (二) 心神喪失者。
- 至於團隊的編組，則大致如下：
- (1) 常備隊 常備隊之編制如下：
 - (甲) 種編制 每隊為三排九班，每班十人共九十人。
 - (乙) 種編制 每隊為二排六班，每班十二人共七十二人。
 - (丙) 種編制 每隊為二排四班，每班十二人共四十八人。
- 就上列三種之編制，據地方情形之需要與經費之供給而編定，至隊數之多寡，亦視地方綏靖武力之需要與經費供給而定。

人民入隊之後，即從事於訓練，担任地方警衛，入隊後四個月即行退任，第一期常備隊應行退任時期之二月前即辦理征調第二期入隊手續，每期不退任全數，因恐續來者皆新兵，一旦有事不能應付。

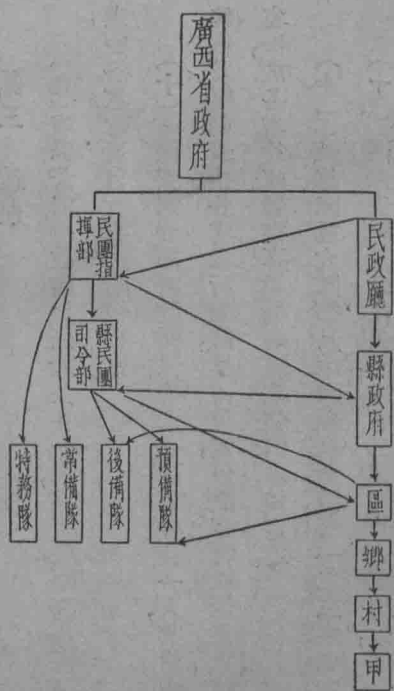
(2) 預備隊 常備隊退任之隊員，則為預備隊，此種預備隊，營業自由，行動自由，惟如離開住地一月以上時，則須呈報，地方有警預備隊首先調用，其有優秀份子，則調充區鄉村甲長兼後備隊大隊長隊長排長班長等職。

(3) 後備隊 凡未被征為常備隊之壯丁，統編為後備隊，其編制大小與常備隊同，分期輪流訓練之，每期為六個月，常備隊征調隊員時即以後備隊或其他壯丁應選。

(4) 特務隊 各縣征調壯丁由各區民團指揮部直接訓練，其任務如軍隊中之特務團特務營及特務隊相同，訓練期間為一年，期後更征，退伍後亦編為預備隊。

右列各隊其編組方法與次序，大概仿照日本兵役法之常備兵役後備兵役補充兵役及國民兵役，茲列表以明之。

從上面的觀察，民團各隊事宜，直隸於縣民團司令，各區鄉村甲長管理其區域之住民並關於民團行政事務或兼充後備隊各隊長排長班長等職，簡單說民團常備隊調遣編組訓練事宜直接屬於縣民團司令部，後備之管理訓練集合請假與常備隊預備隊



調查征發之一切民政屬於各區鄉村甲長，預備隊雖由縣民團司令部管理平時仍由區鄉村甲負責，因此，區鄉村甲所管理之人民一部即為民團之隊丁，民團之隊丁全部為地方之人民以致全部人民之行政與軍事密切關連。

關於常備隊與特務隊的訓練，完全軍事化。學科方面，則以黨義典範摘要政治常識違警罰法國恥紀要實業常識識字課本為範圍，術科方面則以基本教程連教練連野外演習築壘實施國技等為範圍，常備隊集中縣政府所在地訓練，特務隊則集中區民團指揮部所在地訓練，由區民團指揮部派督練官巡迴各地訓練，每五隊設督練官一人，訓練期間為半年，訓練開始時實施兩週之連續訓練，以後每星期訓練一次，預備隊之訓練，則僅於每年農隙時訓練一星期，此外關於各種幹部人材之養成，設有訓練所，至於各

中學校以上之學校，一律施以軍事化，使養成將來軍事專門人材，以為各種官佐之用。

(2) 各省保安制度大綱 現在先將各省保安制度大綱的條文照錄於下：

第一 目的

(一) 國民政府軍事委員會為改善各省保安制度俾能執行憲兵警察職務以保衛地方之安寧，並普及國民軍事教育以確立征兵制度之基礎起見，特制定本大綱。

(二) 各省保安團隊以達到國家管理為最終目的，其進行步驟應首先統一於縣，進而統一於區，再進而統一於省，其進度除規定於本大綱者外，得依充省實際情形另以命令隨時定之。

第二 名稱

(三) 省設全省保安司令，由軍事委員會委員長呈請國民政府任命，各省政府主席兼充，在省府中特設保安處，秉承全省保安司令之命，掌理全省保安事宜，保安處組織通則另定之。

(四) 省以下分區，設立之保安機關，定名為某某省第幾區保安司令部，其設有行政督察專員之省份，全省已分設行政督察區者，應以專員所轄區域為保安區域。

(五) 縣保安機關定名為某某縣保安隊總隊部或大隊部各視其所轄隊數規定甲乙兩種如次：

一、甲種保安隊總隊部管轄九中隊以上。

二、乙種保安隊總隊部管轄六中隊以上至不足九中隊。

三、甲種保安隊大隊部管轄四中隊以上至不足六中隊。

四、乙種保安隊大隊部管轄二中隊以上至不足四中隊。

(六) 原隸省保安處之直屬部隊及各地方保安團隊，現已改隸而直屬於省者，概定名為某某省保安團以數字定其番號。

(七) 原隸區保安司令部之直屬部隊及各縣保安隊現已改隸而直屬於區者，定名為某某省第幾區保安團或保安隊以數字定其番號。

(八) 縣轄部隊定名為某某縣保安隊以數字定其番號。各省原用保安團及一切保安機關之名稱與本大綱有抵觸者，應於本大綱施行後一個月內一律釐正之。

第三 編制

(九) 省保安處得設處長副處長各一人，其組織條例及編制表由各省府自行擬訂呈候核定。

(十) 區保安司令部得設區保安司令副司令各一人，其組織條例及編制表由各省府自行擬訂，呈候核定，但設有行政督察專員省份，於各省行政督察專員公署組織條例內規定之。

(十一) 縣總隊或大隊部及中隊編制如附表一二三之規定。
(十二) 區保安團及省保安團，均由三個保安大隊編成，每大

隊轄四中隊，如有機關槍迫擊砲等特種武器，應視其數量或各編一中隊，或合編一特務中隊，直屬團部。

(十三)各縣保安隊改編區保安團，及各區保安團隊改編省保安團時，除照保安團編制，編成若干保安團外，其不足一團數目者，得另編成獨立大隊或中隊，其獨立大隊部之編制與縣保安大隊部之編制同。

第四 指揮

(十四)各省保安團隊依左列系統逐級管轄以監督指揮之：

一、全省保安司令。

二、各區保安司令或行政督察專員兼區保安司令。

三、各縣縣長或區副司令兼總隊或大隊隊長。

(十五)依第二條規定之進度，保安團隊已改隸而直屬於省者，仍應分區駐紮，區保安司令部對於駐在區內之團隊，照常行使其指揮調遣之權，各縣保安隊已改隸而直屬於區或直屬於省者，各縣縣長或區副司令依各省地方情形得不以兼任總隊長或大隊長，但駐在縣境內之團隊縣長仍有指揮權。

(十六)戰時指揮除依前二條之規定辦理外，得隨時另以命令行之。

第五 訓練

(十七)保安團隊官佐訓練之課目如左：

甲 政治訓練

1. 公民常識（中國歷史地理摘要及國民對於國家社會之責任與其應盡之義務。）

2. 黨義。

3. 赤匪罪惡。

4. 民衆自衛組織綱要。

5. 農村建設概要。

6. 新生活運動綱要及新生活須知。

7. 國恥痛史。

8. 軍人千字課。

9. 其他。

乙 軍事訓練

術科。

1. 技術（國術刺槍體操。）

2. 射擊（預行演習實彈射擊。）

3. 制式教練。

4. 戰鬥教練。

5. 警戒勤務。

6. 防空防毒臨時要務之演習。

7. 行軍。

- 8. 夜間教育。
- 9. 工作實施（除一般作業外並練習礮臺之構築。）
- 10 其他。

學科

- 1. 步兵操典摘要。
- 2. 野外勤務摘要。
- 3. 射擊教範摘要。
- 4. 工作教範摘要。
- 5. 坑道作業實施。
- 6. 陸軍禮節摘要。
- 7. 防空防毒教範。
- 8. 軍隊內務條例摘要。
- 9. 體操教範摘要。
- 10 軍警懲罰法令摘要。
- 11 衛生摘要。
- 12 步兵夜間教育摘要。
- 13 游擊戰術。
- 14 軍語釋要。
- 15 旗語。
- 16 偵探學。

- 17 通信聯絡。
- 18 目測。
- 19 自衛新知摘要。
- 20 練兵實紀與紀效新書摘要。
- 21 警察服務須知。
- 22 憲兵服務須知。
- 23 其他。

前項各種課目範圍，得視官佐之程度適當增減之，士兵訓練課目可將甲項之五及乙項學科欄之五、十三、十四、十六、十八、十九等課目酌減之。

無論官佐士兵之訓練，均以公民常識新生活運動綱要新生活須知軍人千字課警察服務須知憲兵服務須知為最要目的，使能進為良兵退為良民，並確立平時為地方憲警，戰時為國家征兵之基礎。

(十八) 保安團隊之官長由行營特設教育機關訓練，但各省自設幹部訓練班經軍事委員會核准者，不在此限。

班長由省保安處或區保安司令部訓練，隊兵就各隊內訓練。
 (十九) 隊兵訓練之課程課本除由行營編定通飭採用外，關於官長之訓練由承辦機關參照第十七條之規定，自行編訂呈候核定。

(二十)各省保安團隊應澈底改造劃定團營區，就區內壯丁重新征集訓練，確定輪流服役退役之辦法，但在此過渡期間，各省得視地方治安情形暫將原有保安團隊之成績較優者，酌抽幾分之幾，不分散尋常任務，使之專負訓練各地方壯丁隊之責，就各區或各縣征集壯丁於一定時間內輪流行之，由省主席兼全省保安司令，擬訂全省訓練壯丁之實施計劃，呈候行營核准施行。

前項壯丁隊訓練之重要課目亦依第十七條第三項第四項之規定。

又楊永泰氏在南昌行營舉行保安會議時，曾講述「工作之總評及意見陳述」對於保安團隊的名稱編制訓練及剿匪工作情形等闡述很詳，茲照錄於下。

附工作之總評及意見陳述

「昨天一天各位工作報告進行很順利，兩天的工作一天就完畢了，現在依照會議的程序，對於各位的報告簡單的作一個總結，再請委員長來訓話，訓話即散會，預定今天下午要開的會就不必舉行了。

去年舉行第一次保安會議，各省的保安處長多有來到過會的，現在過了一年多，又在此地舉行第二次會議，範圍比去年大，召集參加的人員比去年多，昨天聽了各位口頭的報告，已經很詳細，

另外還加上書面的報告，更為明確詳盡。各位去年到今年這一年間，努力的成績極可欽佩。保安事業的內容保安事業的進度，都很清楚的擺在我們的面前了。關於求改革，求進步的方面，各位都已有了很多有價值的建議，有些是各省共同的要求，也有些是一省或兩省特殊的需要，差不多一天工夫把八省的保安事業，作了一度的總檢查，可以供給委員長很重要的參考，並可以藉此決定今後推進保安事業的方針。這一次各位在南昌集會大家交換意見，互相觀摩，敢相信明年開第三次保安會議時，必定更有長足的進步，行營與各省和各省相互之間，都能夠因為這次會議而得到很多的益處。現在依照各位報告的性質，分門別類作成結論，並根據這些結論來決定今後我們應該努力的途徑。

第一、名稱問題：此次奉召南昌集會者共十省，其中甘肅陝西兩省還沒有確立保安機關的制度。這一次到會的只共八省，其中保安機關的名稱就很不一致。譬如省裏主管保安的機關有叫做全省保安處的，也有叫做全省保安司令部的，省以下一級有分區設立保安分處的，也有分區設立保安司令部的。分處長副分處長區保安司令區保安副司令彼此多不相同。至於縣的一級，有設總團部的，有設總隊部的，也有設大隊部。不但保安機關的名稱上下各級不一律，就是部隊的名稱，也不一律。有叫做保衛團的，也有叫做保安隊的，保衛團的名稱是根據內政部所頒佈的保衛

團法而來的。保安隊的名稱是根據三省總部所頒布的整理民團條例而來的，這兩種名稱同時存在，實在很不相宜。此次開會以後殊有統一之必要。因為同一性質的機關和部隊，而有種種不同的名稱，容易使人家看了眼花。今後為顧名思義，循名核實計，必先正其名。即使一時間不能完全劃一，至少要求大體上一律。保衛團這個名稱已無繼續存在的必要。保衛團乃是民團的總稱。照現在的情形看來，他可以包括「壯丁隊」「劃共義勇隊」以至於「保安隊」。無論是有槍枝的或是徒手的，都可以名為「保衛團」。現在各省的保安隊全是有槍枝的，並且是有嚴整的編制和系統，實與正式軍隊差不多，所以不可再用這種籠統的名稱。兄弟最近到前方視察江西有槍的團隊，也還是叫做保衛團，可是已往的保衛團在地方上有種種不良的印象，已失人民之信仰。現在編制雖改，而名稱不改，很不容易轉移觀聽。軍隊和保衛團靠在一起，就不免有點傳統的輕視他的意思。即保衛自身也往往自慚形穢，以為我的能力和勇敢趕不上軍隊，不敢比量齊觀，那是先天的注定了，其實在前方的保衛團，與正式的軍隊並無多大的分別，大家都有武器，大家都是拿着七八元的月餉，如果叫他做保安隊，就是隊兵，如果叫他做保衛團就是團丁，這種「丁」與「兵」之分，雖然只有一字之差，其關係確是很大，因為名不能正，就影響於每一個份子的自信心與責任心，這次各位建議中多數主張劃一名稱編制，實所見略同，待委

員長核定後，當即先行改正。

第二、編制問題：查各省團隊現行編制，大概分為兩種：

(1)由省保安機關直轄的大概都叫做保安團；(2)非由省保安機關直轄而由縣管轄的其中有叫做縣保安隊或叫做縣保衛團，彼此殊不一律。而省轄縣轄兩制並存，則最為普遍。惟湖南一省所有保安團隊，皆直轄於全省保安司令部，實已達到團隊統一之極高階段。據昨天李代司令的報告，湖南省對於這一點，曾費了很大的努力，排除了很多的困難，才能達到這個階段，可以說關於保安團隊的整理，在各省中當以湖南為最進步了。我們預定整理團隊的過程，分為四個步驟：第一步已往之保衛團是屬於區屬於鄉屬於鎮的，甚至還有屬於一村一姓的，完全是一種零碎分割的狀態，都把持在土豪劣紳的掌握中，地方官吏無法過問，自從前年整理民團條例頒布以後，這種四分五裂彼疆此界的紛亂情形，才漸漸打破，漸漸改善，一切編制訓練調遣人事經理才漸漸的能統一於縣，今年與去年比較，這個第一步的工作可說是普遍的做到了。第二步就是要統一於行政督察區。全區各縣的團隊，要由區保安司令或保安分處長統一起來，一切經理人事教育編制調遣，都要完全集中於督察區。照現在各省情形而論，有些被匪縣份極需要團隊防勦，可是地方凋敝，無力負擔團隊經費，有些縣份向未被匪或被匪較輕，雖有給養團隊之力量，而無編練團隊之需要，各分畛

域，全失掉劑虛盈的作用，不能以此之有餘，補彼之不足，形格勢禁，匪患就永不能救平。故各縣團隊統一於區，基於事實之要求，尤有絕對的必要，待辦到統一於區之後，第三步就是再進而統一於省。一切皆由省集中管理，而由區分防使用。各省情形不一，步驟或有慢有快，可是到了明年此時，即使不能一律達到第三步省的統一，而最低限度第二步區的統一必須一律完成，這是我們一致努力的。除了以上三個步驟之外，百尺竿頭更要再進到第四步的工作，保安事業才算達到理想的要求，這就是說一切保安團隊要由國家管理，由地方使用。每省劃定若干個團管區，抽調區內壯丁，最少每年每區要訓練一個保安團練。成立後即交給該管區給養，替代他原有的保安團，即派在管區服務。等到第二年第二期之保安團練成後，則第一期發交本區服務之保安團乃退作預備役。如此更番訓練，更番退役，輪流下去，就可以確立征兵制的基礎。現在各省差不多都是由第一步到第二步的進程中。希望明年都能做到第三步。湖南的團隊已經統一於省，可以說第三步的工作全做到了。凡是做第三步的省份，必須切實再向第四步進行，如果不向第四步猛進，而以團隊統一於省為滿足，就根本失掉了訓練保安團隊的意義。其結果就變成了省防軍。現在中國軍隊已多得，何必再練省防軍呢？如果因為本省兵力不足維持地方治安，索性擴編一師兩師或十團八團罷了，又何必另立保安團隊的名目呢？我

們編練保安團隊，就要認明保安團隊的意義，重在更番訓練，更番退役，與現行募兵制之陸軍，根本不同。要由小規模的「抽丁制」過渡到大規模的「征兵制」，以為改造陸軍之基礎。即帶了這種使命，可見各位保安長官所負的責任，就非常重大了。所以無論那一省已完成第一步，就要向第二步猛進。已完成第二步，就要向第三步猛進，已完成第三步，更要向第四步猛進，努力不懈，非完全達到第四步不止，保安事業的根本意義，才能充分發揮出來。上面所說的幾個步驟，委員長籌慮已熟，最近行營方面必能詳細規定早日頒布實行，切盼各省當局同步共進計日成功。

第三、訓練問題：從各位昨天的報告中，關於團隊幹部訓練的情形，豫鄂皖三省有幹部訓練班，湖南是併於西路軍的教導總隊中，或抽退中央軍校特別班訓練。江蘇浙江福建江西四省有設幹部訓練所的，也有設教導大隊的，又西路軍的教導總隊內設有軍士隊訓練班。湖北各行政督察區及江蘇的各保安分處都設有訓練所或訓練班。由此看來各省團隊幹部的訓練機關，都已設立。有些是兩三省合辦的，有些是各省各辦的。可是訓練保安團隊之最終目的，是在實現第四步的工作——由國家管理，由地各使用，以為實行征兵之基礎。所以不僅校官尉官的養成和訓練，要絕對的統一，就是士兵的訓練，也應有統一的辦法才好。這個問題太大，內容也太複雜，應待委員長詳細考慮後，再行規定。總之團隊

官兵的教育，凡是科目的內容程度的深淺，精神的提示，均不可稍有參差，如果各自爲政，各成風氣，那就不能夠達到第四步階段，和我們創設保安團隊的目的，就有點不符了。在各位建議中，關於編制的有二十七件，關於訓練的有八件，大體都可採用。各位回去以後，如果還有更好的意見，在二星期內可用書面寄來。當於制定整個方案時，儘量採用。現在以保安團隊爲基幹，更番訓練壯丁，有二省的辦法很好。浙江的訓練隊每年訓練壯丁六萬，分作二期，每期三個月在農事空閒的時候舉行。湖北張主席最近有個計劃，預備把保安團三分之一退伍，實行更番訓練，每年也可以訓練壯丁二萬六千多人，這兩省的計劃，都是很切實的。委員長昨天指示我們訓練團隊並不是只要他能夠喊一、二、三、放槍開步走就算完事，因爲中國最大的危機，就是大多數人不識字無常識，不能克盡作中國國民的責任，也不知道做人的道理，如果我們要學外國慢慢地來做普及教育的工作，實在來不及了。因爲義務教育，小學教育，只能培養造就二十年以後的國民。二十年內國家的主人翁，即是今日的壯丁，今日大多數的壯丁日常生活規則和國民常識尙且一概不知，如此國民與二十世紀的國家同時並立，何能與之周旋？豈不真是笑話？現在一時要把全國國民都軍事紀律化起來，當然是很難。但是先從壯丁入手，把各省的壯丁更番編入保安團隊，先從訓練保安團隊入手，那是最切實最有效的步驟。不到數年

間，各省的壯丁都是受了必要的軍事教育，同時也受了相當的國民教育。不但征兵制可望實行，也就是國民的補習教育最速成最簡便的方法了。我們的口號是「寓將於校」，「寓兵於團」，「寓教於軍」，換言之，我們團隊的練兵，就是辦學，這一點要大家切實認清才好。委員長昨天指示我們訓練團隊的方法：（1）要教他做人的道理，即是要實行新生活綱要和新生活須知。（2）要教他做中國人的道理，即是要人人都有國家觀念和民族精神，不要做漢奸，要做義士烈士。（3）要教他有警察憲兵的常識。關於第三點，意義很重大，兄弟要特別引伸一下，請各位特別注意，現代的國家軍隊，是用於國防的維持。地方治安的責任，是完全由憲兵警察來擔任的。如果要靠軍隊來維持地方治安，就是教他來代替警察憲兵的工作，如此情形，軍隊的風紀一定是很難維持的。但是在中國的現狀之下，人力財力都很缺乏。如果各地方都要辦好大規模的警察憲兵來維持地方的安寧秩序，這是做不到的。往後我們要靠保甲來做農村警察，要靠保安隊來做農村憲兵。保甲與保安隊都是土著，地方情形熟習，利害關係密切，只要加以相當的訓練，比較招募而來的警察與憲兵一定更有效力，更能盡責。換一方面說，各省現在以軍隊及保安隊剿匪以保甲清匪，不久勦匪工作既可完成，難道土匪消滅以後，保安隊即可解散，保甲即可取消嗎？所以以後訓練團隊應特別注意憲兵警察的常識。其意義即在剿匪以後。

必使團隊能夠切實負擔憲兵與警察的任務，這才是保安隊的本職。在平時為地方憲警，在戰時為國家征兵。根本意義在此，這一點也要各位確實認清的。

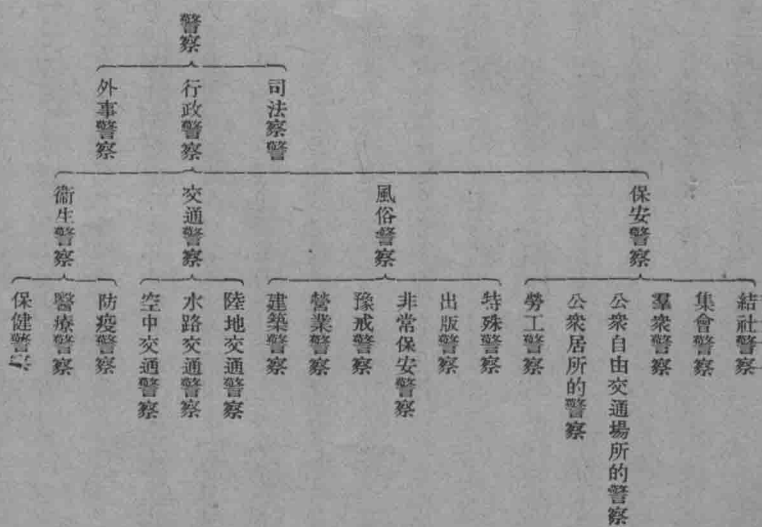
上面我們已經把我國民團的組織敘述過了。一則戰事發生，軍隊多調赴前方，民團的維持地方治安的責任，更形重大。我以為戰時民團的組織及運用，應注意之點有：

(一)民團應與保甲制度相符合，實行征兵制度，分常備隊預備隊及後備隊三種，在非常時期，除常備隊隨時調遣外，預備隊及後備隊均有應召補充前綫或警備後防之義務。

(二)民團各負本縣維持治安之責任，但遇鄰縣協防時應受區保安司令之指揮，遇大軍駐在本區或本縣作戰時，應隨同區保安司令共受駐軍高級將領之指揮。不分畛域，盡力協助，遇有必要時區保安司令并得將甲乙兩縣之民團更調駐防。

五 嚴密警察

所謂警察，其主要責任便是維持公共的安寧秩序，以國家統治權為基礎，有限制或強制人民自由的權力作用。警察的種類很多，其中又以保安警察為最著。茲將警察系統圖解如下：



我國在從前本無所謂警察，自前清光緒二十六年遭拳匪之亂，八國聯軍占駐北平（北京），各國的軍隊分管城內各在管轄的區域內各設安民公所，自己執行其管轄的行政事務。到光緒二十七年拳匪亂平，八國聯軍退出，北平政府恢復了職權，乃襲用其方法，始有工巡總局的設置，這是我國警察的嚆矢。

光緒末年，中央設立巡警部，一方改工巡總局為京師內外城巡警總廳；一方督促各省謀地方警察的設立。各省警察亦漸由省會而推行到各州縣，我們警察的規模，於是乎粗定了。

民國成立，力謀改革。北平的內外城兩廳，歸併改組為京師警察廳。各省先後於省會及重要城市改置警察廳，同時於商埠設警察局，縣設警察所。民國四年以後，又在各省添設警務處，總理全省警務。迨國民政府定都南京，內政部將舊的制度取銷。首都省會特別市及市縣一律置公安局。十八年首都公安局復改為首都警察廳。警察機關的名稱和組織，雖屢經更易，而警官警士等名目始終未改，其實質的規模與職守的範圍，較之從前毫無差異，此為中國警察過去及現在的大概。

警察與保甲二者的關係極為密切，職能亦常相通，大體言之，警察是防止隱患，以維持公共的秩序，保甲係消弭隱患，以保住戶之安全。警察是消極的，偏重於保衛政策，保甲是積極的，偏重於保育政策。因為警察要達到維持社會安寧公共秩序的目的，惟有防止隱患，要防止隱患，惟有利用保甲的組織，使民衆善惡相規，守望相助。而在保甲方面，保甲要如何保護住戶的完全，除清查戶口嚴密保結以外，有時要排除惡劣份子，必須利用警察權力，以達到消弭隱患之目的，以保住戶之安全。所以在目下社會實際治安情形，警察與保甲不惟不應有所偏廢，而且是相互發生作用。

警察與保甲其任務有相同之點，也有相異之點。關於保甲任務之所有而警察任務之所無者：

任務上相同之點——保甲之任務與警察之任務依各地現行法令以論，其相同之點有十，相異之點亦約有若干。至相異之點，關於保甲任務之所有而警察任務所無者：

- (一) 為聯保切結之任務。
 - (二) 為槍砲登記之任務。
 - (三) 為抽選壯丁之任務。
- 又關於警察任務之所有，而保甲任務之所無者。

- (一) 為查驗外人入境護照等任務（即外事警務）。
 - (二) 為出版品審查與著作物註冊及新聞紙類登記等任務。
- （按此類任務近年多另設專管機關或由黨部辦理不全屬於公安局。）

- (三) 為關於營業之取締事項等任務。
- (四) 為違警審理之任務。

此種任務上歧異之點，亦即警察與保甲各具有之特種工作，至於任務上具有同一之目標，舉其工作之性質則有十六端：

- (一) 為清查戶口之事項。
- (二) 為人事登記之事項。
- (三) 為驅除盜匪之事項。

(四) 爲查頭奸宄之事項。

(五) 爲免除危害之事項。

(六) 爲維持交通之事項。

(七) 爲救濟災難之事項。

(八) 爲正俗及保安之事項。

(九) 爲禁烟禁賭之事項。

(十) 爲公共衛生工作推進之事項。

由上看來，警察與保甲二者關係既爲密切，則應一方面劃分權限，以免重複。一面則應切實協助合作，共同維護地方治安。在平時如此，戰時更應如此。關於戰時保甲的運用，前面已簡略敘述過了。至於非常時警察的運用，則應注意者，有下列各點：

(一) 關於警政組織，有幾條根本的原則，無論平時或戰時都是應當遵守。據美國警察專家和麥 (August Vollmer) 的意見，警政組織的幾條原理如下：

(1) 事權統一：所有一局事務，均應由局長直接指揮，不容絲毫之隔絕。

(2) 減少職務上之衝突：職務衝突，雖爲常見之事，但警察組織之原理，首在於使負責指揮之各長官，在事權上無衝突，故要努力設法使減到最底可能之限度。

(3) 避免延滯：一局之組織所當特別注意者，要能令到全體

警士調動時，得到最少之阻留。

(4) 責任之分担：一人之精力有限，故在較大之警局局長之責任，有分担之必要，良以職務太多，一人之力實不克勝任，此等分担之責任包括：

(A) 與報館記者之談話。

(B) 部屬之請示。

(C) 高級官長之情報。

(D) 每日不關輕重之繁瑣工作及日常事務。

(E) 體力與智力方面一人不能兼顧之工作。

(5) 計劃以求適合與情勢：一城市之內有各種不同之情形，故於劃分警區時，務求適應此種局長情形，萬不能千篇一律泥守成法。土地之面積不過爲分區中之一個因素。不能專用作根據，而竟置人種經濟，與社會等其他事實於不顧。

(6) 人口與面積之單位，不要太大。因：

(A) 各分局負責管理之局長，對於局內能隨時發生政治問題之人必須熟悉。

(B) 一分局之面積要小，能令局長與擁護他之人常常保持其正大友善之關係。

(C) 發出之命令，要能迅速傳遞無阻，如面積太大，則絕對不能辦到。

(D)要有常常與其所統屬之警士有接觸之機會。

(E)須知人民宜救援時，他們要並即得到助力。倘所管之面積太過遼闊，分局去人民之距離太遠，則服務之能力，亦因之減少。

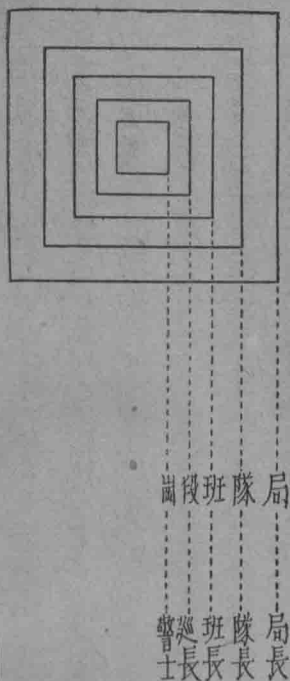
(7)一分局管轄之面積不要過十哩，人口也不要過十萬之數。

(8)分局長如非失業或不能勝任，不要任意撤換，依政潮而進退。若行政與政治不明白分清界限，職位缺乏保障，則不特效率將從此減低，即部屬亦因之紀律廢弛，漫無精誠團結之精神。

(9)常要保持一有力與相當之監督幹部，使部屬無刻不敏活努力從公。

(10)每七個巡警中必有一負責監督之巡長，但可依一地方特殊之情形酌量加減之。

(11)統制之制度要如下圖。



(二)戰時地方治安關係較平時更為重要，所以非嚴密警察

的防務不可。嚴密警務的方式便是成立警備區，分全縣為：

(一)分全縣為若干警區。每警區又分為若干警管區，每警管區專設警士一人管理該區一切警務。

(二)視時與地之需要，得合三四警管區為一巡守區，輪流負責望或巡邏勤務。

(三)視時與地之需要，得聯合三四巡守區為一聯巡區，以為夜間減崗增巡之用。

(四)滿十個警管區以上設派出所，二十個警管區以上設分駐所，均直轄於分局。

(五)分局附近之警管區由分局直轄，各分局由縣公安局監督指揮之。

分畫區域設置局所為警察計劃之重要部分設計，稍有不當即足影響全縣警政之效率。茲將其應行注意之要點列左：

(一)分局區域不能過大，亦不能過小。過大則監督不便，過小則局多而費大。倘交通便利可以略大，普通標準約以縱橫二十里為適宜，至多亦不可超過三十里。

(二)設分局時應注意省縣之交界地。譬如沿江沿湖沿海沿省界各港口要道，均為省防地帶，但亦為縣防之第一線，此等處所省縣防務應交互設防，省應顧及縣的力量，縣應彌補省的空隙。例如重要港口屬於省防，其次要者則歸縣防，以收互相防維之效。

(三)設分局時應注意縣與縣之交界衝要地點。甲乙兩縣亦應取互相聯結防維之勢。例如甲縣於交界處設分局，乙縣則設分駐所或派出所。倘甲縣並無設施，則乙縣當特別注意之。以上二、三兩項均屬縣界第一道警備線，不可不慎重規畫之。

(四)設分局時，應注意內地之水陸衝要，作為縣之第二道警備綫。如此則遇有盜匪案件無論由外而入或由內而出均因有所警備而可施以堵截使盜匪不能自由出入。

(三)統一指揮照現行我國公安局的組織法，省公安局直隸於各省市政廳，市公安局直隸於市政府，縣公安局直隸於縣政府。可是將來一旦發生戰爭，則警察隨時有調動之可能。所以警察的指揮非集中統一不可。在戰時所有地方的軍隊警察及團隊，都應當受駐在地軍隊長官的調動指揮。這樣才能達到戰時效率增進的目的。

(四)軍隊用以維持國防，警察用以維持國內治安。二者有同等的重要。而且在非常時期中，軍隊開赴前方，警察在後方的責任更為重大。所以警察的訓練，實在非常必要。警察訓練的目的，一方面要養成警察的道德精神。一方面要培養警察所應具的技術和知識。大抵警察訓練的科目應有：(一)黨義(二)警察要旨(三)勤務要則(四)警察法全(五)違警罰法(六)刑法擇要(七)市政學(八)戶籍法 偵探學 救急術 戰時警察勤務 軍事訓

練。

(五)具備科學的設備。要增進警察行政的效率，非具備科學的設備不可。在平時既已如此，在非常時期更加需要。大抵警察器具的設備其要者可舉如下：

(1)閃光回召信號與交通器具。

(1) 告發室電話之集中。

(2) 電話箱。

(3) 回召信號制度。

(a) 汽角

(b) 號笛

(c) 電鈴

(4) 電印機

(5) 電送活版照片指紋公式等

(6) 警用無線電制度

(2) 運輸工具

(1) 汽車

(2) 機器腳踏車

(3) 腳踏車

(4) 馬

(3) 警犬

- (4) 應急器具如槍、棍、淚彈、拒彈背心、警用鐵甲車。
 (5) 警士隨身器具如警棍、手槍、電筒、警笛等。

六 嚴密警戒

所謂警戒者，即對於敵人的行動，嚴密偵察和監視，因為敵人來，必先派遣秘密偵探，潛入內地，偵我虛實，或勾引不良份子，以為內應。或則宣傳煽動，以擾亂治安。其繼則利用風雨晦明，或夜間拂曉及山路幽徑，乘我弱點，而為不意的襲擊。因此在非常時間，嚴密的警戒實為維持地方治安的最重要的條件。警戒的方式，當然很多。即如前面所述的清查戶口及舉辦保甲，也是防奸之一法。現在且將關於警戒的幾個應特別注意的地方說：

(一) 一個國家一到戰事時，則地方當然陷於混亂的狀態。政府第一着應當辦的，便是頒佈維持治安緊急條例，賦予軍警以便宜行事的全權。維持治安緊急辦法，大約有：(一) 遇有擾亂秩序，鼓煽暴動，破壞交通，以及其他危害國家之事變發生時，負有公安責任之軍警，得以武力或其他有效方法制止。(二) 遇有文字、圖畫演說或其他而為前項犯罪之宣傳者，得當場逮捕，并得於必要時以武力或其他有效方法排除其抵抗。(三) 軍警遇有妨害秩序煽動民衆之集會遊行，應立予解散，并得逮捕首謀者及抗命者。

(二) 利用警察及保甲壯丁，設置警備網，可以分為四線：

(A) 縣防第一警備線。凡一縣的重要港口交通行道，除省防設置外，則當由縣防設置重要機關以防之。其縣與縣相界之重要水陸行道，亦於鄰縣相互設置相當機關（例如甲縣已設有分局，則我當體察情形設分駐所或派出所，以移力於其他重要處）。

(B) 縣防第二警備線。凡一線之交界既已用各種組織防備完密，第二步則注意於區與區的水陸交通行道或市鎮，相互設置機關，以組織縣的第二警備線。

(C) 縣防第三警備線為縣之中心地，當由警區與警管區的組織聯絡設置之。

(D) 縣防基本警備線以上三種聯絡，係以線的形式排成若網，其網的組織必使毫無漏網，故欲使網下之目一舉畢張，則保甲之組織又無異為其第四道之基本警備線。其設置之地位，適為各警區與各警管區內之普遍的規律組織。

如混亂縣份，警備網設置之例。

(A) 利用土寨作據點。

(B) 建築碉樓以資聯絡。

(C) 利用合駐分管辦法以厚實力。

(D) 以警區及警管區之普通的規律的保甲組織為基礎。

如上所述之配置，則一縣之內從外進口有四道防線，從內出口亦有四道或三道防線。以保甲守助之力為網羅，以警區警察巡

守之力為逡巡，以省縣保安隊或國軍衛戍駐防之力為控制，隨時搜捕，敵探既難以自由出入，即後方治安交通亦均易於維系，自不致臨時專賴少數警士或軍隊始足以言守備。

(三)為預防敵人之襲擊起見，在戰時應在重要地帶及與敵人接近之地帶，配置守望，以担负防禦或探察敵人的行動的工作。這種部隊稱為警戒部隊，此種步哨的工作，關係一地方的安危，所以至為重要。其位置的選定，有幾個要旨。

甲、發見容易。

1. 獨立屋。
2. 獨立抽出樹、神社、佛圖、塔、異樣之家屋等及容易認識之目標與物體存在之近傍。

乙、安全之事項。

1. 適於獨立防禦之家屋。
2. 無火災顧慮之家屋。
3. 展望自在監視便利。
4. 不受意外襲擊之家屋。

丙、便於給養之事項：如民心可疑之大村落務宜避去須以自己之兵力。

當步哨的第一須有犧牲一己保全大局的決心，他應有的常識，是要能利用地形藏躲自己的身體，還要適用機敏的手段去捉

住敵人的偵探。同時要和鄰哨連絡，用敏捷而隱秘的方法，向後方去報告消息，在技能方面他須有堅強格鬥的體力，有精確的瞄準，又要能擲手榴彈能爬樹能看地圖能用指南針能畫地圖能寫報告。

當步哨的須時時注意敵人的飛機或戰車來攻擊，所以常常要把他的身體去躲在高地或大樹後面，有時把樹枝綁在身上，假裝成一株樹。倘遇到敵人飛機來臨，而自己來不及藏躲時，便須立刻把頭低下，又把兩手放在肚子上，身體千萬不要動，倘遇到敵人的戰車來攻時，第一須鎮靜閃躲在一傍，防禦戰軍雖由重兵器担负，但如有大批的手榴彈在身傍，便可以把手榴彈向戰車裝甲薄弱的地方擲去，戰車往往是掩護敵方步兵進行的。所以用手榴彈第一要攻殺他的步兵，第二待他走到最近的距離時，出其不意的給他一個猛力攻擊。

因為近世戰爭科學的發達，以及敵人偵察網的密佈，在日間軍隊行動極受束縛。每有大戰往往在夜間爆發的。所以步哨的責任，在夜間是格外嚴重的。祇是夜間的視察，往往有很多的誤會。當步哨的在夜裏更應當有良好的耳目，謹慎偵察，又敵方往往在夜間放射探照哨，或發光彈來偵探我方的動靜，當時步哨便須立刻停止動作不可使光線射中。

(四)為防止奸人混入起見，對於旅館宿舍應隨時嚴密檢查，

其主要辦法：(1)來歷不明之人，不得允許住宿。(2)旅館遇有帶有軍械行跡可疑等旅客投宿應立即報告主管公安局。(3)旅館宿舍如有違反前項辦法者應受嚴重處罰。(4)主管公安局應派便衣密探隨時往旅館宿舍偵查。

(五)對於外人混入，尤其應當加以嚴密的注意。

在非常時期或某危險區域內，請護照時，一概不准。去年外交部擬定各省限制遊歷應有空間與時間的確定。空間應將路線指定區域，劃分時間應限定時日。而各省於限制時須特空間時間之範圍向外交部報告以便簽發護照時，有所稽考。此項將辦法曾經行政院頒布。

七 設備交通及通訊機關

在戰時要維持地方治安，不受外敵的襲擊或內奸的搗亂，則非交通便利通訊靈通不可。通訊靈通，則一有警報，即可傳達各方，妥為防救。交通便利則運輸敏捷，軍事行動迅速，不致有如疾風暴雨猝不及防。在交通之中最重要者莫如公路。近年我國公路發達極快，全國共有公路九萬六千餘公里。

我國公路雖發達頗速，可是許多鄉鎮之間沒有公路者，還很不少。在現在國難時期，應當趕緊利用壯丁工役修築各縣內公路。同時並應多購汽車，在平時可以供各地脈絡連貫，一旦發生戰事，

則可以將各地汽車集中起來，以供軍運。同時並應多購儲燃料。

至於徵工修築公路的辦法，則如下述：

(一)凡年滿十八歲至四十五歲之壯丁，每年一律均須服工役三日至五日。但身有殘疾不能勞作者得予免役。

(二)辦理時應酌量當地情形，分期按戶抽調壯丁，輪流舉行之，以普遍服役為原則。

(四)凡在原籍外有職業者應就所在地服役。

(五)凡徵工服役以在服役者住所十五里以內為原則以外者應供給食宿。

(六)其期間應由各省市府察酌當地情形充分利用農隙工餘，自行規定，並先期報核。

(七)徵工之召集分配及遣還等事項，應參照徵兵原則辦理。

(八)各省市府應就原定施政綱要之中心工作及徵工服役所規定各事項，斟酌各地實際需要，劃定工區，分別緩急，妥為規劃，並注意聯繫，如期完成。

(九)進行時應於實施前一個月妥籌技術指導人員暨監工工頭之訓練及各種工具之準備等事。

(十)其經費應極力撙節列入各級地方預算。

至於通訊工具之中，最重要者，則為電話。戰時各縣間及縣內各區各鎮及各保甲之間，均應設法完成電話網。電話網構成之一

般要領於下：

(一) 以簡單迅速為主。但應時加整理。對於敵人破壞有斷絕通信之虞時，尤須勇敢努力整理之。

(二) 當電話網構成時，須顧慮將來之情況，並努力節省器材，控置若干，作為預備為要。

(三) 當構成電話網時，須按需要之程度距離之遠近，交通便利否等情況而決定，若無架設電話之必要，而可以使用他種通信（如視號等）者，則不需架設，以省器材。

(四) 若有原來通信設備或敵人遺棄之通信設備等，必須利用之以節省器材。

(五) 迅速適時補充器材，為完成通信之主要條件，對於不用之器材，須迅速收集於相當地點，以備補充或繼續架設之用。

(六) 在戰事激烈時，電話線路易被敵彈破壞，電話機亦因受各種震動，易生故障，故此時不可單獨依賴電話通信，必須預備其他通信，以備不虞。

(七) 構成通信系須按通信之繁簡及其重要程度，以定所接連回線之數，在前方戰鬥激烈部隊與重要司令部以直接通話為宜。

(八) 電話回線以單線為通則。若在接近敵人之陣地或與他線有混線之虞，或因地質（如岩石地凍結地等）不能設置地線時，

則用往復線為宜。

(九) 最緊之電話回線須用線路相異之二個線路構成之。並於兩路線中間橫連一二道聯絡線，以備雖被敵彈或其他原因破壞一線時，尚有其他一線可調，不至中斷。

(十) 電話網以簡捷確實為主，非不得已時，一回路不可經過多數轉換機，或一通路連接二個以上電話機為要，蓋因此有通信遲滯及混亂之害。

(十一) 同一地點有多數通信所時，可設法合併之。

(十二) 電話網以回線圖或線路圖表示之。

電話通信雖然簡單敏捷，且宜于遠距離。可是此種通訊網，往往易遭破壞，不能發揮其機能，因此非有其他的連絡方法，以補充之不可。其他的通訊法中比較重要者有：

(一) 利用音響傳聲管或號笛之音響通信。

(二) 利用手旗烟火火光或其他信號之視號通信，此種辦法應注意事項有五：

(一) 規定之視號音響須使各官兵全體明瞭熟練。

(二) 視號須適時變換。

(三) 使用視號須避敵眼而又為我方所通視。

(四) 視號傳達事項過長須以筆記之並附記傳達者之姓名及通信之日時。

(五)有連節關係之部隊及機關團體，一經發覺視號或音響，應連續遞傳。

(三)傳令分徒步傳令，乘馬傳令，或乘機器腳踏車自行車傳令等。通常都是將命令或消息用書面寫成或用口頭傳達之。如果距離稍遠，則可設置遞傳哨。

(四)利用軍用鴿及軍用犬為通訊之工具。

八 建築碉寨及障礙物

戰時地方在在都有受外敵侵入的危險。所以非建築防禦工事不可。防禦工事大約可分為數種：

(一)碉樓：凡扼要之地或山坡險峻之處，或作支持全陣地之點，用磚石築成二層樓或三層樓方形或圓形之碉樓。每層均設槍眼或機關槍眼孔，配備相當之守兵以作堅強之據點。

(二)碉堡：聚村以為堡，就堡以建碉，深溝高壘堅若城池，有事則使零星小村人民附而居之，其堡牆之經始及碉樓之構造，則視所居村落而有增減。

(三)堡壘：堡壘之形狀，依地形而有圓形啞鈴形橢圓形方形長方形三角形多角形不規則形之別。亦有因砲火之處或地勢之薄弱等原因，就村落附近以掘擴散兵壕圍繞之方式，而構築低胸牆之堡壘。且為種種需要之設備，俾得屯人民財物，堅守應戰。

(四)圩寨：圩寨為集團防禦工事。就適當之村莊或鎮市周圍築牆，並於牆上設梁口槍眼，如都市之城池，用以掩護居民儲藏財物，而使敵人不易侵入劫掠。

(五)碉寨：在某一地方以作戰目的天然形勢縱橫連貫，以互用呼應而成之碉寨曰碉寨。

(六)鐵絲網：因其構築容易且障礙力較大通常多使用之。

(七)鹿砦：鹿砦較鐵絲網易避敵之認識。多應用於森林近傍等易得材料之處。其形式分樹枝鹿砦及樹幹鹿砦之二種。樹枝鹿砦用於須超過其上方而射擊之位置。樹幹鹿砦則使用於火線前之死角回窪之阻絕等不妨害射擊之位置。

(八)壕：壕有祕匿困難易被敵砲彈破壞埋沒，且其構築有需要作業力甚大之不利。惟在材料難得時用之，對於戰車則為有效之障礙物。

(九)氾濫：氾濫有恰好之水流，且地形適合時，得為有利之障礙。對於戰車水深足侵機關部或土地泥濘時極為有效。

設氾濫時通常在溝渠或河谷設堰堤，而阻止流水，或將水導入之其土地之傾斜不徐緩時，可以數個之堰堤而設數個之氾濫。

(十)地雷應於敵人必經之道路或其集合場埋設之，例如道路之交叉點橋樑村落之出入口及隱蔽地等處。

碉寨的位置選定，是很重要的。一個問題。大抵碉樓以能發揚

火力便於展望爲第一要件，并有監視及警戒之利，不受匪之瞰制，便於後方軍隊團隊自衛隊等之掩護與支援，須能控制集團家屋與主要交通及道路輻軸點。

建築礮寨應注意的事項頗多，約草如下：

(1) 礮樓大小或個數以時間地形及重要性而規定之，以能構成礮寨羣互相呼應爲原則。

(2) 礮寨形狀與經始以適合軍事要求及利用天然地形而定。

(3) 礮寨內之戶口，務特別注意清查。

存儲多量糧米燃料（四周村莊民戶之糧秣燃料概須運聚存儲）廁所亦須設備。

鑿井以充足飲食用水，掘溝以疏通污泥穢水。

以狹小面積作重層之設備，使民衆財物均能容納藏儲。

開掘地窖。

開設腹部平射俯射側射及迫機砲各槍眼，以便發揚火力，投擲彈石，並開必要窗孔，以便瞭望警戒。

圍牆掩蓋壁門等須堅厚，基部尤然，必要時設地道以通後方。

外壕以能引水阻礙接近者爲佳，或掘開牆脚成穴。

向外交通另藉外壕之土以作防禦之掩體，或於壕底附設竹竿及各種障礙物。

鹿砦陷窰偽裝鐵絲網等障礙物之設備。

寨牆之高以平地至少三米達，其厚須二米達，基倍於頂，外面掘土之處卽成外壕。

梁口之高則以射界爲準。

槍眼之高則以寨外前地爲準。

礮寨防禦爲全體民衆共同的職責。在戰事時期民衆應組織起來，負防禦礮寨之責。可以分爲各隊：

(一) 義勇壯丁隊——任戰鬥防禦遊擊警戒偵探交通通信等事務。

(二) 童子隊——任盤查巡邏連絡偵探通信等事務。

(三) 壯婦隊——任衛生炊事協助防守等事務。

(四) 尊長隊——任監督領導守戶存儲管理等事務。

礮寨內守備的工具，并不限於槍砲，其他如手榴彈土槍土炮炸藥石灰刀矛農具等也都有用的。

汗血週刊

第六卷合訂本

每冊實價國幣八角

存書無多欲購從速

汗血

週月刊

歡 迎 分 銷

本店發行之各種刊物，內容精闢，編排新穎，售價低廉，由撰稿以至發行，無處不以讀者福利為前提，現定戶激增，銷數日多，本店為便利讀者購買計，擬廣設分銷處，倘蒙擔任代售，請即來函接洽。

汗血書店啟

(詳章承索即寄)

已設分銷及代定處

江蘇省

上海

開明書店

新中國書局

生活書店

東方圖書雜誌公司

上海雜誌公司

作者書社

光明書局

華通書局

羣衆雜誌公司

中國圖書雜誌公司

中國雜誌社

大公報代辦部

大新書店

永華書店

真茹

南新書店

江滬

復新書店

南京

吉士書店

立達書局

新生命書局

正中書局

中央書報社

大新書局

中央書局

鍾山書局

維實書局

育英書局

交通書局

蘇州

小說林協記書社

常熟

世界書局

鎮江

錦甫書報社

無錫

常熱書店

南通

振華公司

徐州

東華書局

廣水

中央書局

淡光書局

正中央書局

廣東省

大同書局

松江

教育書局

南通

茂記派報社

徐州

世界書局

廣水

新生書局

淡光書局

三友書店

廣水

徐州廣告社

廣水

淡光書局

廣水

淡光書局

廣水

淡光書局

瓊州

文教書局

廣州

上海雜誌公司

北新書局

民智最局

會文堂書局

共和書局

汕頭

南光書報社

福建省

福州

廈門

開明書店

建甌

世界書局

山東省

濟南

濟南

濟南雜誌社

平平

申報分銷處

天津

直隸書局

河南

開封

開封

四方書報雜誌公司

鄭州

中華書局

河南

怡和報社

中華報社

南陽

歡呼林雜誌社

洛陽

協通派報社

新鄉

亞洲書報社

四川

成都

開明書店

重慶

現代文化社

北新書局

北新書局

開明書店

開明書店

重慶

北新書局

北新書局

北新書局

開明書店

開明書店

民衆書報社

民衆書報社

益民圖書店

益民圖書店

今日出版合作社

今日出版合作社

中國圖書雜誌公司

中國圖書雜誌公司

廣智書局

廣智書局

嘉定

開明書店

自流井

興華書社

漢口

生活書局

武昌

現代書局

濟世堂

興記藥房

新生命書局

新生命書局

誠信雜誌推廣所

誠信雜誌推廣所

北新書局

北新書局

宜昌

新生書報雜誌社

南昌

大東書局

九江

大中書局

海會

三三書社

山西

太原

覺民書社

雲南

昆明

雲嶺書店

上海

什誌公司雲南支店

安徽省

安慶

世界書局

科學圖書社

陝西省

西安

西安派報社

商縣

天津大公報分銷處

隴縣

西北派報社

臨潼

西北派報社

湖南省

長沙

金城圖書公司

湖南教育用品社

綏遠省

綏遠

綏遠新聞社

甘肅省

甘谷

中國雜誌分銷處

天水

中國雜誌分銷處

新加坡

啓華公司

華新書局

安南

民聲日報

美羣印務局

國防實用叢書

第一期四十五種

下列各書 陸續出版

- 戰時人民服務軍役方案 三角
- 國防與軍需工業 三角
- 國防與地方行政 三角
- 戰時工役制度 三角
- 非常時期地方治安 三角
- 國防新聞事業之統制 三角
- 非常時期之情報工作 三角
- 戰時民衆心理與戰地民運工作 三角
- 國防與農業統制 三角
- 戰時人民常識 三角
- 國防教育之實施 三角
- 國防與公用事業之統制 三角
- 國防工業建設之實施 三角
- 非常時期鄉村工業之建設 三角
- 國防與交通事業 三角
- 國防文化建設 三角

- 戰時消費品之分配統制.....一冊三角
- 貿易的國防.....一冊三角
- 戰時租稅制度.....一冊三角
- 國防與金融.....一冊三角

繼續發售 預約

全書百餘萬言
分訂二十冊全
部定價六元預
約祇收四元分
五期出書分期
預約本書每期
祇收九角

樣本 函索 即寄

口預約簡章

- 一、本書切合目前需要，執筆者均係專家。內容充實，不尙空談。用南宋字體排印，共計二十種，分五期出齊，每期出四種。
- 第一期（民國廿五年十一月底出書）
第二期（民國廿五年十二月底出書）
第三期（民國廿六年一月底出書）
第四期（民國廿六年二月底出書）
第五期（民國廿六年三月底出書）
- 二、全部二十種，分打二十冊，每冊定價四元，全部定價六元，預約全部僅收四元，如分期預約亦可，每期定價一元二角，預約僅收九角。
- 三、預約期自即日起至民國廿六年三月底截止，外埠以郵費爲憑，過期即照定價發售，恕不通融。
- 四、本書除直接向上海總店預約，聲明自取者外，凡外埠須代郵寄或向各地分銷處預約者，均須另加郵寄費。全部寄費平均三角，如須掛號寄費，另加四角；分期預約者，每冊另加八分，香港澳門每包另加三角，另加八分，西歐及國外加一元五角。
- 五、新購蒙古一次付清。
- 五、定書費請直接匯寄上海白克路同春坊三十七號汗血書店定書科，或交就近本店分銷處，並請註明詳細姓名地址，以免錯誤。

總店：上海白克路同春坊三十七號

代預約處：國內外各大書店