

國防實用叢書之一

戰時消費之分配統制

劉百川主編

上海汗血書店出版



\$ .30

劉百川主編

國防實用叢書之一

戰時消費品之分配統制

王伯顏著

上海汗血書店出版

版 權 所 有

中華民國廿五年十一月出版

國防實用叢書之一

# 戰時消費品之分配統制

每冊實價國幣三角（外埠酌加郵費）



不 許 翻 印

主 編 者

劉 百 川

著 作 者

王 伯 顏

發 行 人

劉 達 行

發 行 所

汗 血 書 店

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

## 國防實用叢書刊行旨趣

立國基礎，不僅在培養武力，擴充軍實，舉凡政治組織，國民經濟，以及國內交通，文化，工業金融等，在在皆構成國防之主要部分，而與國家武備息息相關，此呼彼應。近年來，各國革新政治機構，築高關稅壁壘，更張貨幣政策，膨脹軍需工業，攫取殖民地原料，類此事件，層出不窮，要不外充實國防上各項重要條件，以換得侵略優勢或抵抗時之把握而已。

我國積弱已深，自拔匪易，追懷過去糾紛之政局，與對國防無絲毫建樹之國勢，瞻望前途，衷心如焚！九一八後，國難益亟，岌岌乎不可終日，舉國朝野，如夢初覺，始真定以國防建設

爲各項事業之中心，雖外侮至今，有加無已，然身內惡疾，終得  
 逐漸清除，是可見國防意識推動之成效，設能就此基礎，加緊  
 努力，先就國防諸急要事項，按本身及環境之需要，研究實踐  
 方法，確定實施方案，認清本末，聿定步驟，埋頭苦幹，則民族國  
 家尙不致淪於覆亡。爰本此識認，延聘專家，共同研究，撰著叢  
 書，冠曰國防。於各項事業整個關連之機構下，復分門別類，使  
 各事項極端單純化，以貢獻國人，俾讀者於參閱時有條理清  
 晰之便，於實行時無彼此矛盾之嫌，事無空言，計切實效，斯則  
 本人所努力奔赴，且無日不致其汗血微勞者也。用述旨趣，唯  
 邦人君子，進而教之，幸甚幸甚！

主編人劉百川謹述

十月卅一日於上海

國防叢書

# 同心術國

劉湘題



# 清議救時

黃鈺茲題



# 衛國南針

黃旭初題



國際風雲一日百為生存  
競爭能徒兵戰經濟之  
夜國防前線架是書  
南生東箭 研討實施邦  
基永奠

國防叢書刊行

馬超俊題



瞻望國際風雲懣：自力更  
生百折不屈倡導國防提撕  
警覺全民奮起固我疆域

民國廿五年十月為國防叢書題

梁寒操



還我河山

國防叢書出版

孫科



救國良謨

李宗仁題



寶書經國

吳鼎昌題



汗血書店國防叢書

生聚教訓

吳鐵城



汗血月刊社編印國防叢書題詞

固我國防

孔祥熙



抒文匡國

余漢謀題





# 目次

一 緒言……………一

二 戰時消費品分配統制理論之探討……………五

(甲) 消費節約之實現……………五

1. 國民自動的摺節

2. 政府強制的節約

(乙) 定量分配之設施……………一四

1. 定量分配之意義

2. 定量分配之原則

3. 定量分配制度之運用

三 戰時消費品分配統制方案之計劃……………二四

(甲) 戰時中國食料之分配統制……………二四

1. 戰時食料生產消費之估計
  2. 國民自動撙節之宣傳
    - A 英美之實例
    - B 我國實行宣傳之具體方法
  3. 強制定量分給之運用
    - A 定量之決定
    - B 分給之組織
  4. 消費節約之辦法
    - A 提倡食用雜糧
    - B 限制糖製米
    - C 限制食料之不正當消耗
- (乙)
1. 戰時衣料生產消費之估計
  2. 歐戰時各國統制衣料消費之情形
  3. 戰時中國衣料分配統制之方案

戰時中國衣料之分配統制……………六三二

(一) 利用破舊衣料加工複製

(二) 節約衣料之消費

(三) 創立戰時標準被服制度

(四) 多用皮革及絲織品

(丙) 戰時中國食鹽之分配統制……………七五

1. 戰時食鹽生產消費之估計

2. 戰時食鹽分配統制之準備

(丁) 戰時中國燃料之分配統制……………八一

1. 戰時燃料生產消費之估計

2. 歐戰時各國燃料分配統制之先例

3. 戰時中國燃料分配統制之方策

A 節約消費

B 使用代用品

四 消費品分配統制中之價格統制……………八八

1. 戰時消費品價格昂貴之原因與危機

## 五

### 消費品分配統制中運輸之管理

.....一〇八

2. 統制價格之必要及其原則
3. 戰時各國統制消費品價格之先例
4. 中國戰時消費品之價格統制
1. 歐戰時英美統制運輸之實例
2. 中國戰時如何管理消費品之運輸

## 六

### 消費品分配統制與輸入來源之擴張

.....一一一

1. 歐戰時各國增加消費品輸入之實例
2. 我國戰時國營輸入消費品之設施

## 七

### 戰時消費品分配統制之機關

.....一二〇

1. 歐戰時各國統制經濟機關之組織
2. 我國統制機關之獻議

A 行政權獨裁化之必要

B 統制局組織之種種

## 一 緒言

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，對本國求自存，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，願強隣相通太甚，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為戰爭之目的而消耗，例如棉花及其他纖維，一面為重要之衣料，一面又為製造火藥所不可缺少之原料，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。在四千餘萬人口中，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。」（註一）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，爲不待言，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，本爲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，卽在平時，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，卽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，卽以各盡所能，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，補足勞動者之消費力，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。（註二）但就我國之經濟情形，三、四兩項本不多，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，芻貢我國統制之方案，與讀者共商之。

參考書籍：

（註一）A. Aftalion: Influences of Great War upon French Commercial Policy.

（註二）A. C. Pigou: Political Economy of War.



## 二 戰時消費品分配統制理論之探討

### 甲 消費節約之實現

#### 1. 國民自動的搏節

國民自動的搏節，爲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。惟如何搏節方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，在曠野中燃放以取樂，若在戰時，他們決定減去此種消耗，則搏節所餘之生產力，自可爲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，則他們搏節所餘之生產力，對於國家戰時之需要，殊不能有任何之貢獻。國民自動的搏節，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擄節消費的兩個原則：

(一) 應擄節可供軍需之消費品。民間之消費品，兼可充軍需品

者約達全額九成之多，例如棉花及其他纖維，一方面為重要衣料，一方面又為製造火藥所不可缺之原料。故國民在擄節消費品時，應擇其節省之部份，結果可以轉用於戰爭者，集中擄節。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，更如某種消費品之取得，如水果等足以佔去軍事上所急需之船艙與車運之地位，凡此種種，均為戰時宜於擄節之物資。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，若以之為擄節之標的，雖不能謂完全無用，但較之前者則屬無利。就一般而言，平時屬於奢侈一方面的消費品，其擄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，應如何擄節，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，抑不買值一百鎊之麵包來靡費，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，果真如此則又去事實太遠矣。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，大概比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，至預定節省費用滿額為止。他們也沒有必要的義務，去

多摺節那些在價值表上位次較高的東西，少摺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——則其第十鎊的摺節所引致的犧牲，遠較需求很有彈性的第十鎊物品的摺節為大。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，他們應當多摺節那些表上位次較高的物品，少摺節那些位次較低的物品。

(二)應摺節數量較少需求性較大之消費品。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。且類此之摺節，於國民本身之生活，亦極為有利。依照供需定則，某種物資供給量少時，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之要求，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，則充其代用品一之詞，卽以此也。

惟國民自動的撙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，比他所願意減少的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，則此人之愛國行爲的效果，卽將因之而消失。至於他想爲國效勞的努力，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，因爲各個人同樣減省時，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，卽步伐不整齊，無統制之個人自動撙節，其效果實極

難確保。若由政府仿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意志而為選擇大。故消費節約之實現，仍有賴於國家政策強制之必要。

## 2. 政府強制的節約

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。（註一）

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力性而定，設有兩位同等財力之富人，其一對於石油的需要無彈性，他一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，對於各種物品同樣的加以節省或限制，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，超過其所裨助於國家者，則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，在弊害方面更爲顯著。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，將大爲降下，而國家將陷於危機。」（註二）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，較爲適當，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，亦有實施定量制的提案，雖然這提案爲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猪肉之販賣，飯店，餐室，飲食館該日對食客所提供之肉類與魚肉以一皿爲限。
- (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  
用度。
- (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。（註三）其對於直接限制國民消費之規劃已不為小，但較之第一次世界大戰時所表現之嚴重，則仍相形見絀。

關於強制定量分配制度之內容，容於下節詳述之。

## 乙 定量分配之設施

### 1. 定量分配之意義

所謂定量分配，據皮格教授（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，通常雖多於糧食品方面，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。

## 2. 定量分配之原則

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，其所購買之數額仍較貧者為多。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，還得視客觀的標準來測定，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。

### 3. 定量分配制度之運用

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眾之利益，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。價格被限制的商品，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將超過賣主方面的供給，其結果必有一部人（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厲害，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，

(二) 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任何規定時期內購買定量以上之定額，（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向求再買者，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。（註四）

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週到，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接到的聯單數目為準，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，必要時得檢查告發，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肉類等項，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，得以吸收這些剩餘，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，例如肉類或牛奶的供給不能在某一星期中按定量的需要全部脫售時，准許零售商將剩餘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。(註五)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，因距收穫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，其價格之高昂，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：

(註1) A. C. Pigou: "Political Economy of War."

(註一) Lloyd: Experiments of State Control.

(註三) 中華日報世界經濟情報 一一六期

(註四) A. C. Pignon: 前揭書

(註五) A. C. Pignon: 前揭書

### 三 戰時消費品分配統制方案之計劃

#### 甲 戰時中國食料之分配統制

##### 1. 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，一般人均視爲中國食料不能自給之結果。而引爲心腹之憂，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。卽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，卽爲明證。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，小麥佔百分之二一，而大麥燕麥高粱及其他雜糧則合佔百分之五六，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，各家紛紛其說，以實業部農業試驗所在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，把秈粳稻和小麥，各獨立一項，把大麥、燕麥、高粱、小米、玉米、甘薯、豌豆、蠶豆等九種雜糧合為一項，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，我們為求完全起見，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、六二九、三六八千市擔。

最近五年平均每年全國二十二省食糧產額估計表（千市擔）

省別	秈粳稻	糯稻	稻穀合計	小麥	雜糧	共計
察哈爾	—	—	—	—	—	—
				二、七九	一、六七	一、六、九



貴州	三、八七〇	三、四六六	二、六五三	四、九七〇	一、五八五	四、一七九
湖南	一、五、一九三	六、四四〇	二、三、六二七	四、九七〇	三、四、四八	一、三、五五六
江西	六、九、五五〇	六、四七七	七、六、〇七七	八、〇六八	一、九、二九三	六、〇、九八
浙江	七、五、三、四八	一〇、七、七六	六、六、〇六二	一〇、六、一一	三、〇、五二	二、六、七五
福建	四、一、〇、六五	四、〇、七九	四、四、四	四、八、八	二、五、五	七、五、三、四
廣東	一、六、四、四九	七、四、五	一、七、九、四	二、二、〇、〇	四、〇、五	二、九、二、四八
廣西	五、四、二二	—	五、四、二二	四、四	三、〇、〇〇	六、七、五、五
總計	九、四、三、三六	八、一、七、三	一、〇、六、一一	四、六、三、三	一、〇、〇、九、四二	二、六、九、三、八

根據上表的記載，全國食糧總產額中，秈梗稻佔百分之三六，小麥佔百分之二七，雜糧佔百分之四七。（註一）

食糧消費的估計，更爲困難，因爲國人或食米，或食麥，或食雜糧，或有兼食米麥與雜糧者，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、〇〇市擔，加上輸入量最近五年平均二六、四四九、一一六市擔，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、〇〇〇市擔，加上輸入量最近五年平均二二、五八八、九〇七市擔，減去輸出量最近五年平均六一、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餘，因為形成經常消費量數字內容——洋米輸入數字，與中國食糧供求之關係極微，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	稻穀消費成數%	稻穀消費量	小麥消費成數%	小麥消費量	雜糧消費成數%	雜糧消費量	總消費量
察哈爾	一,八七,七七一	—	—	三	四〇	七	七,六六	七,七〇六
綏遠	一,八九,八三三	—	—	〇	一,四五	九	六,八〇	八,二五五
寧夏	四二,四七七	四	四〇	四	一,四五	五	八,五七	二,三三三
青海	一,〇三,五六四	—	—	四	三,〇〇	六	二,四四	五,四四四
甘肅	五,五二,四六六	二	六五	二	一〇,七二	七	一五,九六	二七,四四五
陝西	九,七五,〇五五	六	四,五四	五	六,二四	五	三,六五	五,一九七
山西	二,一五,一九六	—	八三	七	三,一五	六	二,六七	五,七四五
河北	二九,六二,九〇六	—	二,二九	四	三,一四	八	一〇,四九	一六,三三四
山東	三〇,八六,四一一	—	二,六六	九	五,五九	八	二二,〇三	二七,二四

戰時消費品之分配統計

江蘇	美、四〇〇、五〇一	四	三、三三	六	四、八〇〇	元	美、六六六	二六、七七
安徽	三、三六六、二〇四	四	六、五三	〇	三、二六七	毛	三、〇二七	一四、五六一
河南	三、六七、九六	三	六、九六	〇	七、〇〇四	元	一〇、五五	一八一、五八
湖北	三、〇七九、一〇七	四	七、八五	二	五、七六	元	五、四三	一九一、三三
四川	五、七六、三三六	三	二八、九四	三	四、七三	元	三、七七	二七六、〇六
雲南	二、九五、四八	四	美、八四	九	七、九〇七	元	三、二五	六、九三
貴州	六、九六、六一	毛	一八、一四	六	三、〇六六	毛	一五、七四	美、九七五
湖南	三、〇二七、五一	四	二四、四三〇	四	八、九四三	元	美、四四	一六九、八〇七
江西	一、六六六、五五	四	六、五〇	七	九、七七	元	三、五〇	一〇六、六七
浙江	二、〇三三、七七	四	九、二五	〇	一五、一四	元	一九、五八	二五、九六
福建	九、一八、五五	五	三、三五	七	四、七四九	元	一五、六七	五、七五
廣東	三、四一、三九	七	一七、四〇	三	七、四七七	元	三、三三	三三、〇三
廣西	一、七六、一〇〇	五	元、九三	三	二、四八	元	一九、〇〇	六、六一
總計	四六、一六一、〇五〇	元	九五、八七二	六	四六、四三五	元	八八七、九三	二、三三〇、三九

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，每年為七·四五市擔，關於雜糧，因為容易耐飢，推定每人年需四·〇〇市擔，想相差不遠。

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。

依此推算，則食糧總差額，尙可剩餘二六一、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，僅佔米之用途八二%，佔小麥之用途七四%，佔雜糧之用途六六%，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。

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	三、七〇、五五	二、八四、七二	二、九八、〇三	一、五、四二、三〇	二、五、九六、六二	
折合成稻穀	一、五、二四、六九〇	三、一〇、九六	三、〇九、六〇二	二〇、九九、四四	三、六二、九六	二、四九、二六
小 麥	二、七、一三、〇八	一、八、〇〇、七二	二、四九、二六	九、二九、八六	一〇、四八、二七	
麵 粉	五、八五、九五	七、九二、七七	三、九四、二六	一、九二、四六	一、〇〇、九二	
麵粉折合小麥	七、七九、六一	一〇、五九、六二	五、二七、六三	一、五八、二四	一、四三、〇八	

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
小 麥	八、五五	四九七、五五	四七、六八	二六五、三六	八九、五三	一、一〇七
麵 粉	二九、八五	六四六、二九	七四、八六	二九、一四	七、七六	二、二〇七
麵粉折合小麥	四、六四	九三、〇五	一、二五、四五	一八四、四八	一一、〇七	六二、三六
小 麥 合 計	五、一六五	一、四〇、五〇	一、八三、〇六	四九八、〇九	一〇〇、五九	二、二〇七
雜 糧	七、八五、三一	六、〇五、六四	七、二二	二、三、七四	一、九七、七二	三、三、五、四三
食糧總計	七、九〇、一八三	七、五三、九三	一、三四、七三	八七、四七	二、三五、九五	三、九、九、三七
米 穀	五、〇五	四三、〇一	二五、三六	一、五、五八	一三、三六	一〇三、〇五
折合成稻穀	四、二六七	五、一六九	二〇、四二	一、三、八四	一、五、六四	一〇三、〇五
小 麥	八、五五	四九七、五五	四七、六八	二六五、三六	八九、五三	一、一〇七
麵 粉	二九、八五	六四六、二九	七四、八六	二九、一四	七、七六	二、二〇七
麵粉折合小麥	四、六四	九三、〇五	一、二五、四五	一八四、四八	一一、〇七	六二、三六
小 麥 合 計	五、一六五	一、四〇、五〇	一、八三、〇六	四九八、〇九	一〇〇、五九	二、二〇七
雜 糧	七、八五、三一	六、〇五、六四	七、二二	二、三、七四	一、九七、七二	三、三、五、四三
食糧總計	七、九〇、一八三	七、五三、九三	一、三四、七三	八七、四七	二、三五、九五	三、九、九、三七

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，期莖未雨綢繆，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，涉及米麥雜糧範圍以外食料的供求產額，則將有新發現。根據最近兩年海關報告，我國食料輸入者民國二十四年入口價值二〇七、二二五千元，出口價值一一八、八三二千元，計入超八八、三九三千元，民國二十三年入口價值一七四、五七六千元，出口價值一〇六、四六六千元，入超六八、一一〇千元，但就各類食料分析，則入超者僅五穀、麵粉、糖類、糖食、魚介數項，糖類、糖食在消費上必需之程度且較少，可毋加注意。而同時出超者有雜糧、蔬菜、百果、粟子、牲畜、肉類、蛋類、鹽類等項，且為額均鉅。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)

	民國二十四年			民國二十三年		
	入口價值	出口價值	入超(一) 出超(+)	入口價值	出口價值	入超(一) 出超(+)
五穀類	三四,六九九	六,六五四	(一)二七,七五五	九四,三四〇	一,三三三	(一)九三,〇一七
雜糧類	九〇六	五,九九九	(+)五,〇五三	一,六七三	七,三六七	(+)五,六九五
粉類	七,六五五	三,三六六	(一)四,三三七	八,四六六	三,八四七	(一)四,六一九
糖類	二六,七〇九	二	(一)二六,七四七	三,六〇八	二	(一)三,五五五
菜蔬類	一,五〇七	八,三四九	(+)六,八四二	一,二五〇	九,三四三	(+)八,〇九五
百果類	五,三三七	五,五九五	(+)二六八	五,一八三	五,七三三	(+)六〇〇
栗子類	四三	二五,八九九	(+)二五,四七	三九	一七,八九五	(+)一七,八五七
糖食類	二,八〇三	二	(一)二,五九〇	三,一六四	三三	(一)三,一三〇
牲畜類	五九	八,三七	(+)七,五二六	七九	八,九四四	(+)八,三三三
肉類	二,〇〇八	三,八六一	(+)一,八五四	二,六五二	四,六六九	(+)二,〇一七
蛋類	—	三,〇六九	(+)三,〇六九	—	四,一四四	(+)四,一四四



魚介類	一八、九九五	三、〇九六	(一) 二五、八九五	一七、六一一	三、〇七四	(一) 二四、五七
鹽類	三三	一、四〇〇	(+) 一、三六八	三三	一、三六三	(+) 一、七四一
他類食品	三、九五五	三、三三六	(+) 九、二九一	七、四六一	二、九三三	(+) 四、四四二
食品共計	二〇七、三五五	一八、八三三	(一) 六、三三三	一四、五六一	一〇、六六六	(一) 六、二一〇

總合各方面觀察，我們對於中國食料的供求，可得如下的概念，即：(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，但困難之程度，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，作為擄節次序之前後，（擇其缺乏較多者為擄節之目標），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。

## 2. 國民自動擄節之宣傳

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，曾竭力反對施行食糧之強制定量，其所持之理由為（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。（註二）

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。  
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，為保存馬種計，始能給與之。

除上述外，為促國民之自覺計，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，為徹底普及計，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，將誓約券分給全國各教會，並令說教者，於禮拜完畢後，向會眾要求簽名，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，則將全片切為半片吃，

為國民的義務，須互相努力節省麵包。」（註三）

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搏節，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，在黨的組織已深入民衆之今日，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，此不獨為通訊機關，且為傳達統制局之命令、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，為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，此種請國民自動撙節糧食消費之勸告，或可獲得一時的或某地方的成功，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尙如此，則在國民程度較低之中國，更屬不易仿倣，故此種制度祇能實行於戰事初起，糧食問題尙未達十分嚴重之時。隨戰局之推移，對於食料須不得不訴諸更嚴重之手段時，國民自動撙節的勸告，卽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，自動撙節而能獲得效果，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。

### 3. 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，則陷國民於飢餓，致使國家喪失其戰鬥能力。惟每人必需之最少定量究係若干，實難估計，據斯普力克斯博士（Dr. Spitz）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

熏肉

二盎斯

雀麥類

一盎斯

牛乳

二盎斯半

白糖

半盎斯

牛酪

半盎斯

茶

午餐

肉

三盎斯半

馬鈴薯

八盎斯（或米二盎斯）



豆 一盎斯

乳糕 五盎斯

蘋果 四盎斯

茶會 麵包 三盎斯

牛酪 一盎斯半

茶牛乳 二盎斯半

白糖 三分之一盎斯

牛酪 半盎斯

晚餐 麵包 三盎斯又四分之一

乾酪 二盎斯

可可牛乳 三盎斯

白糖 三分之一盎斯

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攝取糧食量（註四）（單位加羅里）

戰前平均

三、六四二

（國內產量）

二、九二七

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，須根據生理上之需要，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

馬鈴薯

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，肉每星期四二五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。

此外尙宜注意者，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）須服從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，對此等零賣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。因美國零賣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，以英德兩國較爲詳密周到，惟在實施上大不相同，前者似仍帶特許制度之色彩，後者則爲徹底之專賣制度，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。首先創立者爲勅命砂糖委員會，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爲職責。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，分給零賣商人。英國政府雖無使零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賣白糖，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，而將半票寄托上述零賣商人，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賣商人之註冊票內，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、及零賣商人等組織）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爲環境所需要，設置肉市管理局，規定三項管理計劃：（一）爲供給及管理家畜而創設地方機關。（二）爲統制需要而採用全國的定量制度。（三）爲調節分給而改良肉類之交易。直營之組織益見嚴密。（註五）

### 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：（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，根據麵包票券之制度（Brot Karte）供給定量於國民。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，使市民之給養容易與確

實起見，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，勞働階級，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的

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。願直營制度苟欲完全統制微末之分給機關以至零賣商店止，則非實行徹底之專賣制度不可，惟此種制度在實施上頗感困難耳。

中國戰時對於食料分給，欲實施徹底之統制，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

料之零賣業者，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，實行徹底的專賣制度。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。（註六）

穀米專賣制度綱要

- (甲) 專賣之範圍 除農家用外，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，全國各省地方食料統制局，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。

4. 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，故爲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，實爲必要。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，重要糧食之供給極爲缺乏，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。（註七）

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，漸使市民之嗜好改變，而不

再患獸肉之少。

關於使用代用品之實施，期國民自動的遵循，效果實微，爲求達到重要糧食之樽節計，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）卽含有此種精神。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，強制零賣商人或消費者，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”）卽指此而言。

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，若改爲均半規則，則可節約者，達平常消費總額三成又一分五釐，若以我國平常米麥消費總額計之，則可節省者，爲額亦鉅矣。

限制精製米。對於性質重要而數量較感缺乏之主要糧食，一方面爲愛惜計，在可能時強制其使用代用品，另一方面對其效率爲求較經濟之使用，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，其營養成分愈少，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	維他命			
	A	B	C	D
糙米	少量	中量	極少量	中量
精米	0	0	0	極少量

在中國糙米舂成精米之損失，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擔，則每年因食精米而受之損失，達三萬萬餘市擔之鉅。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，較爲便易。

限●制●食●料●之●不●正●當●耗●消●

限制食料之不正當消耗，歐戰時各國

亦不乏先例。德法俄等國國民酷嗜飲酒，但於歐戰時則限制以麥釀酒，其限制額由六成逐漸增加。美國對小麥爲原料之餅乾、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，卽爲節省飼料以爲轉用於人糧計，採用家畜早期屠殺政策，凡此均爲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，此外大小麥之製爲消耗品者，亦不下一千萬石，在湘贛二省，人民更常用米飼豬，每年消耗，爲額亦不見少，類此浪費，咸宜擯除，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著美國戰時糧食政策

(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) 森武夫著 戰時統制經濟論

(7) 菊地貢 前揭書

## 乙 戰時中國衣料之分配統制

### 1. 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，(註一)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  
 年平均數為九百七十萬擔，產量以河北為最多，江蘇、湖北、山東、河南、陝  
西亦甚鉅，棉田每畝平均收穫量為二十三斤九，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：

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

民國二十四年

省別	棉田面積(畝)	棉產總額(擔)	棉田面積(畝)	棉產總額(擔)
河北	七,八三,四〇一	二,八五,九二七	六,三五,九七〇	二,一六,四七
山東	五,四三,四〇一	一,三四,〇六	一,二〇,一三七	四,四三,三三
山西	一,七六,二六〇	六〇,〇六	一,〇六,七〇一	二五,一五二
河南	四,〇六,一七〇	一,〇三,三五	一,七五,四〇	五九,九〇
陝西	三,七〇,九八	一,〇〇,一三	三,六七,〇一	二〇,〇四
湖北	七,八六,九二	一,九〇,八八	四,五八,三九	九一,七八
湖南	八五,九九	一〇〇,三五	三,一八	四,一九

江西	二七、七五	三、七〇	一九、七四〇	四、四一
安徽	一〇、五三、〇三〇	二九、〇〇〇	一、二四、六八〇	三、一、七六
江蘇	一〇、一〇七、〇一〇	一、六四、九三五	一〇、二七、五三三	九七、六二〇
浙江	一、六四、一七	四二、六八	一、七九、四二	三、六、九六
四川	—	—	一、九〇、七六	四、八、三三
共計	四、八〇七、五七九	二、一七、三五三	四、九六、二二	八、一七、六六

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，則原棉不足約計二百萬擔左右，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，是為事實。

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，約八十餘萬擔，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（三百萬擔加六萬擔再加八十萬擔），紗約九十萬擔（六萬擔加八十餘萬擔），布約一千四百餘萬疋，須自織。

至於絲織及毛製品，雖有由外洋輸入者，但為數不鉅，絲織品及人造絲之進口，年約值八百餘萬元，其中以人造絲為大宗，約計七百餘萬元，但在另一方面，蠶絲及其製品綢緞向為吾國之重要輸出品，蠶絲產額年約十五萬擔左右，每年輸出年約七萬餘擔，值數千萬元，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。羊毛雖為我國之大宗出口貨，以廿四年為例，出口綿羊毛達一九八七、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、三五九、〇〇〇公斤，值七、二二、六八三元，總計羊毛出口為二二、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，國內呢廠反須攙用外貨，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，可以自給，其餘如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，原不失為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。

## 2. 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，開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，並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。（註二）於一九一八年時，更感皮革之缺乏，創立戰時皮靴制度，以圖節約材料，同時對粗陋之靴從來支付以不合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，獲得複製毛與人工木棉。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，製造多量之人造絲，最值驚異者，即利用紙製物，其方法即由縱樹纖維（Pulpe）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，却普遍使用之。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 戰時美國亦曾利用複製之毛。政府購入之軍用毛質，聞係純羊毛製者，但以混入複製毛之劣品為機會，重行檢討計劃書，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。(註三)  
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，分爲黑白茶三種，規定高低，禁止採用新木型，且廢止若干之型式，同時對品質，亦分靴爲四種，各定其零賣價格。又在戰時，多採用橡皮靴以代皮靴。

### 3. 戰時中國衣料分配統制方案

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，相沿成習，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）以及綢緞等絲繡貨每年輸出為額至鉅。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，頗為允當。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）

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
入超(一)價值	出超(+)價值	入超(一)價值	出超(+)價值

棉類	四三、三五	二七、六六	(一)	一五、五九	八七、四六	一九、九七〇	(一)	六七、四四
毛類	五、八八二	二四、九六五	(十)	一九、〇八三	五、五六一	三、八六九	(十)	一六、三〇八
蠶繭類	—	四七	(十)	四七	—	三五	(十)	三五
其他紡織原料	二、一七三	一〇、五四四	(十)	八、三七一	一、九七〇	一〇、七六六	(十)	八、八六六
棉布疋頭	二四、六一	三、八四七	(一)	二〇、九四	二九、一四〇	八、九三三	(一)	二〇、一〇八
棉紗	四、三四九	一九、二二三	(十)	一四、八六四	五、二四九	三、二九四	(十)	二六、〇四五
毛棉呢類	六〇	—	(一)	六〇	一、四〇一	—	(一)	一、四〇一
呢絨	一一、四一五	—	(一)	一一、四一五	一五、六七五	—	(一)	一五、六七五
生絲	—	四〇、二四〇	(十)	四〇、二四〇	—	二六、四四四	(十)	二六、四四四
絲織貨	六	一五、五九四	(十)	一五、三五六	四	二、四〇八	(十)	二、四六一
其他紡織品	一七、九一一	二六、七三一	(十)	一〇、八二〇	二五、五九九	三〇、七四三	(十)	五、二〇四
皮貨—皮革類	三、三四四	一九、一四九	(十)	一五、八〇五	四、一五三	三、八八二	(十)	一九、七三〇
合計	一一三、六六	一〇、一六六	(十)	六、三六	一六、一五	一七、五四〇	(十)	三、三四五

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 Wartime.

## 丙 戰時中國食鹽之分配統制

### 1. 戰時食鹽生產消費之估計

食鹽之爲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年生產量爲四一、五三八、五一九市擔，產量以沿海一帶爲最多，蓋地接海濱，生產較易也。近年產量，稍見進步，二十二年度全國各區食鹽產量，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：

二十二年全國各區食鹽產量及製法表

(單位市擔，非市擔者，概化為市擔。)

區別	產量	製法	別區	產量	製法
兩淮	八,四七,六三	灘曬	山東	九,三五,七〇	灘曬
淮南	一,六四,四五	煎曬板曬	河東	一,〇四,八〇	曬製
兩浙	四,五七,五五	板曬坵曬鍋熬	晉北	三〇,四二	熬製
松江	二二,五三	曬製	口北	二五,一七	曬製
四川	四,〇七,一一	煎熬	雲南	六六,五四	煎熬
川北	一,四一,四一	煎熬	甘肅	二五,三七	曬煎
兩廣	三,五九,一六	曬熬	寧夏	八,一,五九	曬煎
廈門	八五,一八五	曬製	青海	一四,一六四	曬煎
福建	七三,一六	坑曬	各區精製	一,三六,七六	科學方法
長蘆	五,九〇,七〇	曬製	總計	四,七四,六一	—



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、六六八市擔，民國十年起，消費略呈漸減之勢，茲據財政年鑑所列二十二年各區銷鹽數量於左：

二十二年各區銷鹽數量表

區別	銷量(市擔)	區別	銷量(市擔)
淮 北	二、〇二、五〇、四	雲 南	七〇八、二五〇、六
淮 南	一、二五〇、三三、六	長 蘆	三、四八、三三、四
湘 岸	一、九二、二五、四	口 北	一、四一、七五、六
鄂 岸	一、六九、六五、九	山 東	三、三三、六三、三
西 岸	一、五九、一九、三	河 南	一、三三、四〇、五
皖 岸	一、〇四九、四三、六	河 東	一、二六、四七、〇〇
兩 浙	五、〇七、〇八一、四	陝 西	一、六五、五五、〇〇
松 江	一、〇六、一四、五、七	晉 北	五七五、二六、三

福建	四、八五、三〇・元	甘肅	一、九、〇五、〇二
兩廣	四、八五、三〇・元	青海	一、六、七五、七
四川	七、〇三、六二・元	總計	三、〇七、五二・元

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。

縱使假定沿海鹽區能繼續生產，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

海各省對於食鹽爲自給地帶，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、四八八、一二九市擔，而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。

## 2. 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，即以平均每人每年節約食鹽一斤，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，以資周轉，則戰時食鹽之供應，自可無虞。此項辦法，在戰前應即

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囿於沿海區域，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，在四川一帶重要產區，創辦官場數處，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。

## 丁 戰時中國燃料之分配統制

### 1. 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，有煤、焦炭、及石油三項，茲先就此三項之供求概況，（註一）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，以我國最爲豐富，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、鄒樂、長興、長城、柳江、晉北、門頭溝、中和、魯大、水東、淮南、大通，爲其最著者，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。估計民國十八年爲二五、四三七、四八〇噸，民國十九年爲二六、〇三六、五六三噸，民國二十年爲二七、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，此爲煤之生產概況。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。

產量(噸)

出口往外洋(噸)

由外洋入口(噸)

國內消費量(噸)

民國十八年

二五、四三七、四八〇

八、四二、六三三

一、九三三、一〇九

一六、〇一七、九〇四

民國十九年

二六、〇三六、五六三

八、一三六、六七

二、一七六、一三三

一〇、〇七〇、〇九

民國二十年

二七、四、六五

八、五、一、五五

一、六、九、一、五五

二〇、五、二、五五

就上述之產消情形觀察，中國用煤自給，似屬輕而易舉。惟東北之煤產量九百萬噸，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 煤	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	一二、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，每年尙有少數（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、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、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。

## 2. 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，英國亦為節省電力起見，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。茲取英國為例，敘述其燃料統制之概要，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，乃使政府對煤炭之分給，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，當時更為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，(註二)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，對倫敦及其鄰近市鎮，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。英國爲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。

### 3. 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：

(註一) 新中華雜誌二卷二期

(註二) Grey: Wartime Control of Industry.

## 四 消費品分配統制中之價格統制

### 1. 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，(註一)其價格定較平時昂貴。

#### 一、關於物資者

(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，則物資之需要，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，一方面固能促成產業組合，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。是爲明例。

## 2. 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，爲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，歐戰中各國勞働不安之主要原因，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，其報告謂缺乏勞働之最大原因，即在工資低於糧食價格之上漲，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，但其中以勞働報酬及生活費間之累進的不平衡所釀成之經濟原因，尤爲重要。物價騰貴，工場主之利潤過大，實爲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，爲消釋工人之反感，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，且爲合理。

但在另一方面，爲吾人不容忽視者，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，雖如皮格教授所謂「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。」（註二）但爲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則：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。

### 3. 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份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，有檢查工場賬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。」（註三）新糧食大臣為準備決定價格計，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，分全國為十六管區，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。英國於戰時為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，規定零售商人得提高之最高額為買進價格每磅一便士又三分之一，復命令地方糧食統制委員會，規定該地方零售市場之最高額。最後糧食大臣，作決定價格表，使生產者，批發商人，及零售商人等，各照表決定之。

(二)美國。美國為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，有命令取消其行為之權，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，而且營業不能繼續到三年者甚多，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。

(二) 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。

#### 4. 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，絕難分列之於任何等級表中，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，又惠等級過多，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。關於後者困難之解決，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後獲全數賣出，而不在一年中分批銷售，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（卽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，卽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。歐戰時英國之法令，頗可供參考。



(註五)一九一七年八月關於牛油價格的法令，即規定牛油零售商的賣價，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價格間之關係，羈以此種進步之法令，則商人索價誠難規避統制之範圍矣。

南書圖  
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。即以衣鞋為例，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，因為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，戰時會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為少，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？乃為問題之所在。我們應承認這原則，少許的暴利，較之重大之生產阻礙為害小，過多的暴利較之少許的生產阻礙為害大，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素高利之政策，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極枯，必較加於比較穩定的工業為甚。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，因為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，而且為時很短，因此物價限制及於生產的惡劣影響很小，是值得我們仿做的。

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，若其最高物價之規定，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，或為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，但為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，果應由何種機關執行？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，編成議案報告營養部。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

(註一) 森武夫著

戰時經濟統制論

(註二) A. C. Pigou: Political Economy of War.

(註三) Beveridge: British Food Control.

(註四) 松井敏著 戰時美國糧食政策

(註五) A. C. Pigou, 前揭書

## 五 消費品分配統制中運輸之管理

### 1. 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。(註二)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



等聯合爲一體，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）運輸爲合理的使用。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，亦爲歐戰時所經驗者。

英國（註一）爲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，惹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。即將全國分爲二十管區，（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。

## 2. 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. 爲求經濟的使用運輸力，應劃全國爲若干運銷地區。
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。
  9. 規定運輸之最高價格。
  10. 減輕運輸及一切附捐。
- 斯文所述，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：

(註一) 森武夫著英國戰時經濟與美國戰時計劃經濟論

(註二) Grey: War-time Control of Industry.

## 六 消費品分配統制與輸入來源之擴張

### 1. 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

額外洋輸入之繼續，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。（註一）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，而由白糖委員會負其調辦、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，（註二）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。

## 2. 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，在性質上較爲重要者有米、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，則感覺物資缺乏爲意料中事，爲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，但爲全國生命所維繫，必需保持至少一條較爲安全之海運路線，（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，

北部張庫交通不斷，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，則依賴於東鄰者甚少，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	六四二,二六	二,五七,六六	一,九三,七二	八,八五,六六
安南	三,四三,七五	一五,九六,六九	七,五六,六七	二六,八六,六四
香港	四,一〇,七四	五,一九,五〇	一一,一〇	四七,四四
暹羅	三,四四,六八	一四,一〇,七一	三,〇四,三三	二,八三,九七

最近兩年進口小麥國別統計

	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)
新嘉坡等處	10,640	5,150	2,950	3,060
日本	19,750	11,500	13,800	9,900
朝鮮	1,847	1,425	2,421	1,020
關東租借地	25,960	23,500	9,031	6,900
其他各國	4,076	2,150	3,400	1,900
進口總額	77,021	33,430	33,602	20,800
匈牙利	76,100	28,800	—	—
法國	—	—	26,900	9,400
坎拿大	84,900	35,500	10,200	4,700
澳洲	400,171	1,600,200	4,060,000	15,700,000
阿根廷	97,061	3,400,000	1,000,000	3,700,000

最近兩年進口棉花國別統計

	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)
美國	三,〇八六,二一〇	一〇,六五,六六九	四,二五九	一五六,壹七
其他各國	一,二九〇	七,八九一	一,五九九	七,二六五
進口額總	四,六四九,四九二	一六,三〇,九六〇	五,八〇九,〇八七	一九,八二,一〇七
英屬東非洲	五,五八	二七,六九九	一九	一,〇七五
英屬印度	五五,六五	一五,一九七,〇六六	三三,一九三	六,五三,五三
埃及	六三,三七	三,二六三,一〇一	五五,一八五	二,九四,一九七
安南	三,三七	一七,三八五	二,四八	一五,六六一
日本	一,五六一	六四,一八	八〇三	四,二六
秘魯	六一	四,八五	—	—
美國	五三,七四	二,九七,美	二七五,九〇一	三,九六,五四
其他各國	四一〇	一〇,九一	一,一四三	一三,五九



進口總額

一、四、三五

一五、八六、七五

四六、六二

三、七六、七六

最近兩年進口煤油國別統計

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)

英屬印度

四七、〇六

九、四三五

二、五五五

四、七六

庫拉薩俄島

元、〇四七、八二四

一、九五五、四

日 本

二、七三、二七七

一六、一〇八

一六、〇〇八、七

六、六五

和屬圭亞那

八四、一八二

四、四八九

和屬印度

一五、三九、四九

五、七〇〇、五元

美 國

二三四、六四、四九

一〇、八六二、八六二

蘇 聯

四一、一五、〇六

一、七六、六五

其他各國

七〇、三五三

三、七五

進口總額

四三三、九三〇、七五

二〇、四六、七元

三六八、一六、元

二〇、五八、五二

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)
英屬北波羅洲	七,七七一	八九七	1,605,865	101,155
日 本	18,995	2,055	211,002	2,055
和屬圭亞那	3,235,901	1,013,322	3,757,742	2,111,520
和屬印度	92,048,648	5,825,011	82,865,773	5,377,433
美 國	48,825,323	3,433,105	2,133,000	4,350,332
蘇聯亞洲各路	59,555	17,668	—	—
蘇聯黑海各路	6,601,732	566,426	11,011,871	88,766
其他各國	5,435	53	64,897	5,925
進口總額	150,224,526	9,881,033	155,199,264	10,633,222

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，南洋方面來源則隣

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爲尾閘，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，厥爲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

(註一) Lloyd: Experiments of State Control.

(註二) Lloyd: 前揭書

## 七 戰時消費品分配統制之機關

### 1. 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畫之一部，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，主張須付予有國家最高權力，且設置與最高軍事統帥有連繫且有廣汎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，（註一）並無任何一般之政策，不過規定最高價格以取締暴利，迄一九一五年旱災後，因食糧之給養大感困難，始覺有確立糧食行政上統一制度之必要，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（註二）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，逐次與兵器、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，更由商務部分擔負責實行之責。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創出代表，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，權集的統制制度，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（*Mr. 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，採其建議，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良處置，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，且命令檢查商人賬簿，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（註三）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 (註四) 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，必要時爲特殊性質之消費品之統制，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，而斷行適乎時機之處置，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。消費品分配統制為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，即網羅民間企業家，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，為英國之糧食統制委員會，乃由批發商人、零賣商人、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。為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，均較事務官吏為優勝。且如此則以統制之組織建立於國民基礎之上，其在宣傳方面、實施方面，協助於政府實大也。

## 2. 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，多數機關均無完成功能，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，則似應分爲兩部份，其一爲執行部份，其一爲設計及聯絡部份，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，有時在執行上更爲不可或缺之機關，（在分給組織上其任務尤爲重要。）惟此等組織在我國尙不脫爲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，乃爲必要者。

以上所述，僅屬簡單之組織原則，其具體規模，爲篇幅所限，不贅。

參考書

- (註一) 荷地貢著 德國戰時糧食政策
- (註二) 森武夫著 英國戰時經濟與美國戰時計劃經濟論
- (註三) 森武夫著 戰時經濟統制論
- (註四) 森武夫著 英國戰時經濟與美國戰時計劃經濟論