

中華民國三十三年十二月

中國善後救濟計劃

行政院善後救濟總署編印

中國代表致聯合國救濟善後總署署長公函

李孟署長閣下：廷黻謹代表中國政府，函送貴署文獻一件，題曰「中國善後救濟計劃」。是項文獻，分訂十一冊，論述中國善後救濟問題之性質，並提陳工作綱領及估計需要；至與本計劃有關之財政及機構問題，亦均一一論列。計總計劃一冊，摘要論述中國之需要；分類計劃十冊，分別詳細討論糧食、衣服、房屋、醫藥衛生、交通運輸、農業、工業、泛濫區域、社會福利、及難民等問題。各項資料，尙未齊備，其中如房屋、漁業、及鄉村工業等問題，仍在搜輯中，一俟編撰就緒，當再函陳。

本文獻舉列中國政府擬請聯合國救濟善後總署資助各項目。其中需要較爲迫切，應請貴署立予籌劃之部，本代表擬即另提說帖，促請注意。

中國政府甚盼貴署將各項要求，早予審定。

蔣廷黻（簽署）一九四四年九月三十日

中國代表

目錄

第一章 緒論.....一

第二章 中國善後救濟各項需要之估計.....五

(一) 善後救濟計劃之編製

(二) 善後救濟區域

(三) 救濟分期及物資優先制

(四) 各項估計之準確性

(五) 國內救濟善後經費之幣值標準

(六) 善後救濟所需物資經費概況

(七) 應請聯合國總署立即供應之項目

第三章 善後救濟所需物資經費舉要.....一一

(一) 糧食

(二) 衣服

(三) 房屋

(四) 醫藥衛生

(五) 交通運輸

(六) 農業善後

(七) 工業善後

(八) 泛濫區域

(九) 社會福利

(十) 難民

第四章

善後救濟計劃之財政問題

..... 三三

(一) 善後救濟計劃所需之外幣財源

(二) 善後救濟計劃所需國幣經費

第五章

善後救濟工作之行政機構

..... 三七

分類計劃(另行印訂)

一、糧食

- 二、衣服
- 三、房屋
- 四、醫藥衛生
- 五、交通運輸
- 六、農業善後
- 七、工業善後
- 八、泛濫區域
- 九、社會福利
- 十、難民

附 表

一	善後救濟區域及其人口表·····	六
二	中國善後救濟需要總數及擬請聯合國救濟善後總署資助各項總表·····	九
三	中國需由國外輸入之糧食及請聯合國總署供應之數量表·····	一三
四	衣服救濟工作需由國外輸入項目表·····	一五

五	衣服救濟工作擬請聯合國總署資助項目表	一六
六	設立臨時住所與房屋修繕所需物資表	一七
七	交通運輸善後需由國外輸入器材表	二二
八	農業善後需由國外輸入物資表	二三
九	工業善後所需國外輸入物資擬請聯合國總署補助部份簡表	二五
十	社會福利事業各項需要估計表	三〇
十一	難民救濟計劃經費設備估計表	三二
附錄一	三九
附錄二	四五

中國善後救濟計劃

第一章 緒論

中國抵抗暴日之侵略，已進入第八年。大部人民，備嘗戰爭之痛苦。戰區及淪陷地區，均係中國農產較爲豐富或工業較爲發達之區，淪陷地區之人口，幾等於全美國人口之二倍，亦較歐洲軸心國佔領區域之人口爲多。

日本對於佔領區域，採取以戰養戰政策。不惟其駐在軍隊之給養，仰賴當地之富源，並極力搜刮產品與資源，以補充其戰時經濟。日人搜刮物資，雖間或償付偽幣及軍用票，經常均以武力掠取。日人並時施暴行，如焚燬農莊，糧食，屠戮牲口，造成恐怖現象，希圖削弱中國人民之抵抗。至通都大邑，日人以統制食糧爲手段，威迫人民服從與不抵抗。凡此種種，促成淪陷區廣泛的慘苦與飢餓。

中國抗戰之經濟力量，基於自由中國之富源。自由中國，一方被敵人封鎖有年，而資源開發，爲時甚暫；一方必需供應浩繁之軍需，維持人民之生計，及救濟難民，負荷至爲艱鉅。差幸中國政府與人民共同努力，戰區內遷工廠，達六百餘，並先後設立新工廠，以增加農工產品。

抗戰以前。中國政府之稅收，取自關稅，鹽稅，及各項統稅者，佔百分之九十。自敵人實行經濟

封鎖 以及沿海區域和工業中心，相繼淪陷之後，政府大部正常稅收，頓告喪失。嗣後敵人經濟封鎖加緊，而政府必須耗費鉅資，建立工廠，鐵路，公路，及飛機場，以謀發展自由區域之經濟及軍事基礎，因而通貨膨脹，勢所難免，此當為戰時國民經濟困難必有之現象。

中國少數固定薪給階級，最受通貨膨脹之苦，惟物價上漲，物品稀少。以及生產運輸之脫節，影響及於全國經濟。大部中國人民，均感營養不良，而衣料布疋之短缺，在自由中國各省，情形尤為嚴重。中國若干重要經濟活動，如工業及交通事業，戰前端賴輸入國外工具、機器、及零件，以資修理，維持與發展。戰爭爆發後，僅賴戰前存貨，勉力應付。而敵人不時空襲，摧毀原存機器，破壞城市村鎮，以致人民無家可歸者，難以數計。因而經濟狀況之困難，愈形嚴重。

善後救濟工作之重心，自然在解放後之淪陷區：惟對於自由中國，亦須兼籌並顧。例如衛生及交通事業，必須全國通盤籌劃，倘分區施行，難著成效。救濟善後所需物品之一部，如用於輔助自由中國，增加生產，以應淪陷區解放後之需要，較由國外輸入為經濟。淪陷區解放以後，如何進行救濟善後工作，亦需在自由中國預為籌劃。

年來中國不幸，災禍相乘。惟人民倘能獲得必需之援助，復興亦頗迅速。例如一九三一年揚子江泛濫成災，中國政府向美國借得麥粉一千五百萬蒲式耳，辦理救濟；是項麥粉，用於工振者，較用於直接救濟之數量為多；翌年秋間，農村欣告豐收，災民遂慶復蘇。惟是年水災，災區不廣，農村生產工具，大都保全，復興自較簡易迅速。此次戰後，中國國民經濟所受之創傷至鉅，問題當更嚴重。按以往例，最完美之救濟計劃，係能有效的幫助中國人民自助，並縮短直接救濟時期，中國政府深感覺

施周密的善後計劃，當爲達到此種目的之基本。益有進者，中國戰後必致力於經濟建設。倘善後工作能有成效，經濟建設，當可提早，而經濟建設不但能促進中國之進步，且能對世界之穩定和繁榮有所貢獻。

第二章 中國善後救濟各項需要之估計

(一) 善後救濟計劃之編製 中國政府為研究中國救濟善後各項需要，曾設立行政院善後救濟調查設計委員會，下設九個小組委員會，分門編擬食糧，衣服，醫藥衛生，交通運輸，農業，工業，泛濫區域，社會福利及難民等各項需要。各小組委員會委員，或為政府各部專門人員，及行政主管人員，或為社會團體之專家。聯合國救濟善後總署應中國政府之請，派遣道生、史丹萊及蘭安生等專家三人，參加該委員會工作。中國財政部顧問楊亞德，亦由行政院聘為該會顧問。

本總計劃之分類計劃，係根據小組委員會之報告編成。戰時情形，變化多端。此項計劃及數字，將來或需修正。房屋需要報告，較為草率，須待考慮後修正。農業復興部門之漁業及鄉村工業計劃，尚在編擬中。中國政府對於各項計劃，仍在繼續研究中，將來必要時，當請陳詳密數字及意見。

(二) 善後救濟區域 中國政府與聯合國救濟善後總署，合力辦理救濟善後事業，工作中心，自當在敵人佔領區域，然亦須顧及自由中國。救濟善後計劃將分區實施，本報告中詳列救濟善後區域。青海、西康、新疆諸省及西藏、外蒙古二區域，未曾列入救濟善後區域。至自由中國之一部，其有特殊緣由者，在十一個救濟善後區域之計劃中，分別論述之。全部救濟善後工作所需之經費及物資，與夫請求聯合國總署援助之物資，在可能範圍內，係分區估計。各區包括之省份及人口估計，列表如

下...

表一 善後救濟區域及其人口表

區域	包括省份	全區人口 (單位百萬)	淪陷部份人口 (單位百萬)	
			百分比(註)	人數
I	黑龍江	38	100%	38
II	遼寧	8	100%	8
III	察哈爾	82	100%	82
IV	熱河	32	67%	21
V	蘇北	86	75%	64
VI	安徽	12	25%	3
VII	江蘇	66	50%	35
VIII	江西	46	25%	11
XI	廣東	68	—	—
X	雲南	17	—	—
XI	貴州	6	—	—
XI	陝西	—	100%	6
	總計	461		266

註：淪陷區人口百分比係一九四四年七月時之情形。

(三) 救濟分期及物資優先制 中國救濟善後事業所需經費物資之一部，請求聯合國總署資助。

一俟淪陷區解放後，分區進行政濟工作。所列物資，係自大規模工作開始起，十八個月內之需要。各項物資估計，分爲三期，每期六個月。分期辦法，係求便於決定救濟善後工作所需物資之數量。各區當不能同時解放，故中國整個救濟善後工作之期間，從最先解放之區域，大規模工作開始起，至最後解放區域，工作結束時止，期間當較十八個月爲長。分爲三個六個月時期，亦爲便於決定救濟善後物資之優先制，以期最急需之物資，先行輸入中國。復次，救濟善後整個計劃，亦不能在十八個月內完全辦畢，因需顧及財政及其他問題。

(四)各項估計之準確性 各區救濟善後工作所需之物資，當視敵人破壞之程度，及其他情形而定，目前尚難準確估計。惟計劃內所列初期六個月之需要，當甚合理，而與實際情形，極相接近。故以後十二個月之需要，當根據初期救濟工作所獲之經驗，予以修正。各項估計，亦可因工具及技術之發展，而予變更。所估各項物資之價格，以美金爲單位。訂貨時實際價格與估計價格，或多差別。各項物資之價格，未列運費。

(五)國內救濟善後經費之幣值標準 國外輸入物資，以美金爲單位，國內經費，以一九三七年法幣價值爲標準。是時法幣一元，合美金〇·二九五元，英金一四·二五辨士。現時自由區域，物價變動甚劇，而淪陷區域，則以敵人濫發偽幣及軍用票，幣制紊亂，救濟工作開始之後，國幣經費，可再根據當地物價指數，予以釐定。

(六)救濟善後所需物資經費概況 中國救濟善後計劃所需之物資經費，分爲二部：一爲國外輸入之部，計重一千萬噸，計值美金二、五三〇、〇〇〇、〇〇〇元，一爲國內需要經費，計國幣二、

七二七、〇〇〇、〇〇〇元，兩項合計，共值美金三、四三九、〇〇〇、〇〇〇元。國外輸入物資，其中一部，約佔總數百分之三十七，計值美金九四五、〇〇〇、〇〇〇元，計重四百萬噸，擬請聯合國救濟善後總署資助。各項事業之總需要，與請求聯合國總署資助之物資，詳列表二。

國內經費共計國幣二、七二七、〇〇〇、〇〇〇元，係辦理各項救濟善後事業之經費。社會福利及難民二項，計列行政費及事業費。醫藥衛生部門，計列國內設備費及維持費；經常行政經費，未列入。交通、運輸及工業僅列修理及建築費，而行政費及維持費則未列入。糧食、衣服、住宅、及農業善後四項所列經費，係充管理及分配由聯合國總署供應各項物資之用。直接救濟品，一部發給難民，一部估價出售，所得款項，可充國內辦理救濟善後工作之經費，其辦法詳第四章。

「需要總表」（表二）列舉所需各項物資經費。其中請求聯合國總署資助之部，交通運輸，工業及農業善後三項，佔總數百分之五十五，直接救濟品，佔總數百分之四十五。是項物資分配比率，實由於中國之情形特殊，必須詳細研究中國救濟善後計劃，然後能明瞭中國政府之用意。交通運輸部門，佔總數百分之三十五，因分配運輸救濟物品，辦理救濟工作，及協助難民還鄉，莫不端賴交通工具。而中國幅員廣大，全國交通網，均因戰事毀壞，殘餘鐵路公路，亦因缺乏交通器材，以致客運貨運阻滯。是以恢復交通運輸事業，實為中國戰後之急務。

農業及工業善後部門，佔百分之二十，其目的在儘速恢復農工生產事業，俾中國能自籌糧食，衣服及房屋等救濟品，因而是項直接救濟品，中國政府請求聯合國總署供應者，僅佔總數百分之三十三。

表二 中國救濟善後需要總數及擬請聯合國救濟善後總署資助各項總表

善後救濟計劃	總 需 要 (單位千)			請聯合國總署供應之物資 (單位千)			請聯合國總署聘用本等人員及資助中國專家出國考察	
	國幣總費 (國幣)	國外輸入物資 (美金)	國內物資重量 (公噸)	國外輸入物資 (美金)	輸入物資重量 (公噸)	百分比	外籍專家	出國考察人員
I 糧 食	100,000*	316,810	3,271	153,881	1,254	16.3		
II 衣 服	150,000*	979,305	1,098	174,919	145	16.4		
III 房 屋	100,000*	25,000	1,050	5,000	50	0.5		
IV 醫藥衛生	246,515	66,004**	74	66,004**	74	7.0	885	240
V 交 通運輸	430,964	663,014	3,397	330,102	1,603	34.9	▲	▲
VI 農 業善後	206,700	86,350	759	77,476	663	8.2	39	59
VII 工 業善後	1,153,500	348,500	564	115,000	189	12.2	1,030	▲
VIII 泛濫區域	139,570	6,500	12	4,500 ▲▲	9	0.5	22	
IX 社 會福利	160,817	32,531**	27	32,531 ▲▲	27	3.4	239	100
X 難 民	39,098	5,633	1	5,633	1	0.6	▲	
總 數	2,727,164	2,529,677	10,253	945,016	4,018	100		

附註 * 國內辦理救濟事業經費之一部將由出售是項直接救濟品補助。

** 包括聘用外籍專家，及派遣中國醫藥衛生人員出國研究經費。

▲ 員額未定。

▲▲ 包括派遣中國社會福利工作人員出國研究經費，惟不包括聘用外籍專家經費。

此外，中國擬請聯合國總署派遣各門專家三千二百五十六名，協助辦理救濟善後事業；同時並盼資助中國政府選送醫藥衛生、農業、工業、水利及社會福利等事業人員，出國考察。中國亦擬請聯合國總署派遣交通運輸、及難民二項專家多人，惟員額目前尚難決定。

(七) 應請聯合國總署立即供應之項目 中國救濟善後事業，應即開始籌備，其中人員訓練，尤為迫切，以免淪陷區解放之後，因工作人員不足，致將救濟工作延緩。其次，中國被敵人員鎖有年，原有交通及工業器材，日久破損，若不早日設法輸入各項零件材料，目前足以影響中國作戰能力，將來足以妨害救濟善後事業之進行。上述人員訓練所需圖書儀器設備，及各項器材工具，係中國請求聯合國總署援助物資之一部，擬請總署迅予設法。各項緊急需要，業經列入分類報告，日後並將隨時函請聯合國總署辦理。

第三章 善後救濟所需物資經費舉要

本總計劃附有分類計劃十種，詳細分析討論各部門救濟善後計劃及需要。茲將各種分類報告摘要敘述於後，並略加論述。中國政府請求聯合國總署資助之物資，數量及理由，分類報告中說明甚詳。

一、糧食（分類計劃一） 糧食救濟所需之數量，僅例第一第二六個月淪陷地區之需要，並因缺乏統計數字，東北四省及臺灣之需要，亦未列入。淪陷地區戰前全年糧食產量，約為六三、〇〇〇、〇〇〇公噸，沿海各省，人口稠密，糧食不足，經常年約輸入糧食二、〇〇〇、〇〇〇公噸。

戰事爆發後，產量及輸入量，均經銳減。估計各區全年損失之糧食，約為七、七〇〇、〇〇〇公噸，由於（一）戰事影響減少產量百分之六，計四、二〇〇、〇〇〇公噸，（二）黃河淮水泛濫成災，減少產量七〇〇、〇〇〇公噸，（三）敵人掠取八〇〇、〇〇〇公噸，（四）國外輸入完全停止，計二、〇〇〇、〇〇〇公噸。上述損失，戰時原在意料之中。救濟善後期中，補救之道：（一）肥田粉之輸入，約可增加產量八〇〇、〇〇〇公噸，（二）農業恢復常態後，約可增加產量七〇〇、〇〇〇公噸，（三）自由區域可望供應一、〇〇〇、〇〇〇公噸。其需由國外輸入之糧食，約計五、二〇〇、〇〇〇公噸。惟因運輸困難，中國救濟善後計劃，擬減少普通食糧之輸入，益以營養食糧，如乾製食品，故第一第二六個月應設法輸入之食糧，共計三、二七〇、〇〇〇公噸。