

工業問題叢刊 第五號 三十四年八月二十日

戰時工業管制檢討

中國工業經濟研究所編印

凡 例

一、本刊內容範圍

1. 國際工業經濟動態及各國工業政策
2. 國內工業經濟工業政策及工業立法諸問題
3. 國內工業資源概況及工業建設計劃
4. 工業有關之問題如金融稅捐交通勞工物價等問題
5. 戰後工業經濟

二、資料來源以搜集中外報章雜誌及朝野各機關原始文獻之特具參考價值者彙編轉載

三、本刊爲不定期刊

四、本刊專供工商界及有關機關密存參考訂閱須備函申請並預付印刷費二百元以上之整數

戰時工業管制檢討

一、戰時工業管制之意義

現代個人主義經濟制度之基礎建築于自由企業與自由競爭精神之上，其最所痛恨者為國家或政府之干涉與管制。一切經濟行為均以追求利潤為其最後目標，而以價格為自然調節之工具，使散漫複雜之經濟組織，衝突矛盾之經濟活動，趨于統一與和諧狀態。然而，另一方面，此種自由經濟，雖有市場價格為自然調節之工具，但在調節過程中，必須發生種種無謂之浪費與犧牲，故個人主義經濟制度之另一特色，為生產之無政府狀態；生產者各不相謀，不問實際之需要，各憑個人之意旨盲目生產，于是每隔若干年度，必然爆發一次經濟恐慌，經過此種恐慌，然後逐漸調整，使生產納入常軌。因此，現代經濟制度雖有自然調節方法，然而此種方法，實非合理的方法，僅為一種被動的不得已的辦法，倘整個經濟活動有統盤之籌劃及系統之調整，則人類經濟生活自更趨于合理與健全。

同時，資本主義發展至十九世紀之末葉，經濟組織已逐漸趨于獨占壟斷，過去個人主義經濟制度之優點已逐漸消失，少數金融寡頭及加迭爾組織聯合統治整個經濟生活，佔有世界大部分財富，剝削大多數人民，于是在經濟生活上過去之自由主義經濟信條亦逐漸喪失其地位。

個人主義經濟制度演進之結果，一方面由于其本身所包含之內在矛盾，一方面由于經濟生活逐漸由自由趨于獨占之事實，于是而有統制經濟干涉經濟之產生，以代替過去之自由經濟及放任經濟。

在戰時，則任何一個交戰國家，必然採取管制經濟手段，其間不過程度之差別及方式之不同而已，其基本原因，蓋有三端：

第一，現代戰爭勝負之決定，並不繫于表面的軍事力量之優劣，而實繫于內在的經濟力量之大小。從事戰爭之國家，必

須動員本國所有之人力物力以供應戰爭之需要。而戰爭所需要之大量經費，物資與人力，其數量又極龐大，決非平時經濟所可供應。故國家戰時所採之經濟政策，在積極方面，必須儘量增加本國之生產能力，擴大物資與人力之供應，消極方面，必須儘量節約人民之消費及經濟生活中各種不必要之浪費。因此，國家遂有根據作戰計劃動員經濟管制經濟之必要。

第二，戰事發生以後，對外之交通必有一部隔斷，其甚者且至于全部斷絕。如此國際貿易亦即發生鉅大變化，必須從國外輸入之原料製造品必有一大部分無從輸入，而國內生產之物資亦必有一大部分無法輸出，結果原來經濟生活為之紊亂。必須從國外輸入之物資，感覺缺乏，而國內特產之貨物，又嫌過多。為適應此種特殊之經濟環境，必須調整生產，以求自給自足，而實施統制經濟，遂屬必要。

第三，由于上述之原因，戰時一方面須要大量經費物資與人力，另一方面物資之供應，又因戰事關係，而發生鉅大變動，此對於國民經濟生活實有極大影響，倘因此種巨大之經濟波動而發生嚴重之經濟問題與經濟危機，則不特影響人民之生活，而且影響軍事之進行，故戰時各國為國民經濟生活之穩定起見，亦有採取種種統制與管理經濟手段之必要。

職是之故，戰時各國均須採取某種程度之管制經濟手段，其管制範圍常極廣泛，管制方法常極嚴密，人民經濟生活幾無自由之可言，然而此種管制與其謂為根本推翻現行之經濟制度，絕對違反現行之經濟秩序，毋寧謂為在現行之經濟制度下，根據現行之經濟秩序，因勢利導，稍加規範，防其弊害，去其偏頗，獲得一穩定合理之經濟局面。管制經濟並不推翻個人主義經濟制度之利潤追求目標，且仍係遵照此種原則策勵人民之經濟活動，不過對於過分之利得則加以限制，對於擾亂性之投機則加以取締而已。

不寧惟是，吾人根據各國戰時管制經濟之經驗，且得出更進一步之結論，即管制之成敗得失，其基本原因實為管制手段是否違背現代經濟組織之基本精神，其違背者無不失敗，其適應者無不成功，至于管制方法之是否嚴密，合理，執行之是否健全有效，又其次焉者已。

因此，吾人討論戰時工業管制，首先必須把握戰時工業管制之意義及管制成功之要件，然後研究戰時工業及其成敗得失，始有所根據。

二、戰時工業管制之內容及其性質

中國工業管制，若用顯豁精確之名詞，應爲工礦管制，因此處所謂工業，爲廣義工業，不但各種輕重工業均即礦業亦包含在內，然兵工業，小手工業，及農村副業則除外，因此等經濟事業均不在現行管制範圍以內也。所一含管理與統制兩種意義，管理僅及于產品之運銷，統制則對于生產運銷，均加以調整與干涉，故其範圍廣，我國之，實際上亦即工礦統制，不過爲減少人民之畏懼心理起見，遂避免使用此種刺激性名詞。

工礦管制較經濟統制及物資統制之範圍爲狹，經濟統制包括各種經濟部門，工、農、商、金融部門均在統制之，管制不過爲其一部分而已；物資管制不但在管制對象方面，包括工業製造品與礦產品，即農產品亦在內，而其管制不僅及于生產，凡交易，分配，消費皆屬之。然工業管制雖爲經濟管制與物資管制之一部分，其性質則極重要，如工業成功，則其他管制實易于着手。惟在中國之情形則較特殊，由于生產之落後與工業之貧弱，不但不能以工業管制所收爲各種經濟管制之樞紐，且常因其他各種經濟管制之失敗而使工業管制亦難以達成其預期之目標。

工業管制之中心，雖爲對于商品生產過程之管制，然欲使管理有效，則必須對于商品之流動過程及生產總過程一律管制。故其範圍極爲廣泛，具體言之，計有十項：一、生產範圍之規定；二、勞力供需之調整；三、資金之供應與調整；四、設備之充實；五、材料之統籌分配；六、生產效率之改進；七、產量與品質標準之厘定；八、運銷之聯系與配合；九、品供需之調整；十、售價與成本之控制。管制之範圍，雖有十項，而其目的則不外三種：第一，管制生產之種類及數量，需要迫切之工業則擴大鼓勵其生產，不必要之工業則減縮禁止其生產，務使國家所有工業均按照戰時需要而生產，使戰時

原书缺页

果。糧，植物油，茶，糖，皮革，木材，鹽，煤及焦炭，煤油，汽油，柴油，潤滑油，紙，漆，酒精，水泥，石灰，酸鹼，火柴。

定者。以上所列，已包括所有各種主要產業及主要產品，因此管制之範圍雖係選擇的，而其內容實近于普遍。

(二) 管制之機構——管制之機構，主體為經濟部，在有涉及他部會之職掌時，由經濟部會同各該部會辦理，得逕令或商同前項部會命令地方官署辦理，並得分別專設機關執行管理事項。現在實際上之管理機構，為資源委員會，戰時生產局及經濟部，財政部，糧食部等所屬各管制機關。

(三) 管理之業務——其分八大類：

(1) 標準之規定——又分成七項：a 生產或經營方法；b 原料之種類及數量；c 工作時間及勞工待遇；d 品質及產量存量；e 生產費用；f 運銷方法；g 售價及利潤。

(2) 經營方式之規定——在原則上國營民營並重，但為適應非常時期之需要，經濟部得將：a 戰時必需之工業；b 製造軍用品之各工業；c 電氣事業，分別收歸政府辦理，或由政府投資合辦；指定之企業或物品為生活日用所必需者經濟部應各地方之需要得隨時分別種類地域直接經營；指定之企業技術上或管理上有改善之必要經令其改善而不改善時，經濟部得代管之。因此，對於工礦事業之經營方式，照該條例之規定，顯然重視國營之意義。

(3) 開工停業之限制——共有八項規定：a 生產者或經營者非經經濟部核准，不得歇業或停工；b 已停歇者經濟部得令其復業復工；c 在戰區或鄰近戰區之企業得分別令其遷移；d 無力復業復工或遷移者得予協助或改國營或官商合辦；e 經濟部得令各企業增資合併或縮減範圍；f 企業所用原料為1. 軍用必需者2. 或製造非必需品而原料供給缺乏者，得令其停業；g 企業之製造奢侈品或非必需品者，得分別限制或禁止之；h 縮減停業，限制禁止之企業，經濟部得將其土地房屋機器動力材料器具等移作其他用途；i 企業之原有設備足以改製軍用有關之物品者經濟部得令其改製。以上規定在于將各種不必要

之企業限制其發展而以其人力資力作為必需的或軍用的企業。此種辦法，與戰時工業管制之基本目的尚屬符合。

(4) 勞力及發明之管制——企業員工不得罷市罷工或怠工，企業或物品有特殊發明或專利者，得令其報告試驗，禁止其公布，洩漏並得收歸政府利用或由政府投資。前者之目的在於使企業不致發生勞資糾紛，影響生產進行，後者則在於提高生產效率，擴大生產，于戰時經濟穩定及軍需生產均有極重大之意義。

(5) 運銷之管制——經濟部對於指定物品 a 輸入輸出得因必要分別限制或禁止；b 得以供求實況分別調節消費；c 得因必要，分別為禁售或平價之處分；d 得因必要令生產者或經營者儲藏或移置；e 為適應非常時期需要得依公平價格收買其全部或一部；f 生產者或經營者不得有投機壟斷或其他操縱行為，此種運銷管制為現在工業管制之主體，惟在實行上，則流弊最多。

(6) 獎助之規定——經濟部對於指定之企業得視其需要予以下列協助：a 資金之擴充；d 材料之供給；c 建設之規劃；d 設備之補充；e 技術之指導；f 動力之供給調劑；g 出品之運銷調劑；h 勞工之供給調劑。其奉令停工復業，遷移，增資，合併者亦同。對於戰區或鄰近戰區自動遷移之企業或物品經濟部應隨時予以協助及便利並得予以保障。此種規定實為戰時管制工業所必需，惟在事實上則多未充分實行。

(7) 補償之規定——依照該條例，收歸政府辦理之企業，遵令儲藏移置之物品，移用遵令停業企業之設備，以及收歸政府利用之專利及發明等，其所受損失，應予以補償。現在收歸政府之企業及發明極少，故此種規定事實上並不重要。

(8) 懲罰之規定——違反該條例各種規定，及供給敵人物品，洩漏企業機密，與意圖損害國家資源而破壞公私企業者，均分別輕重處刑，最高者無期徒刑，最低為一年以下有期徒刑及拘役。此種規定，目的在加強法規之效力取得管制之效果。

上項條例為戰時工業管制之根本法，以按各工業分業管制法令，皆以此條例為根據，按其性質，可分為八類：

(一)甲乙種礦產品及礦業之管制——屬於此項管制之法規，有二十八年十二月經濟部公布施行之「經濟部礦產品運輸出口管理規則」八條，三十年七月部令核准施行之「資源委員會管理礦產品實施辦法」二十三條，暨「所管甲乙種礦產品詳表」。此項法規之要點在於運輸，至於各礦之生產管制，則各業管理處自行訂定。

甲乙種礦產品均由資源委員會管理，其區別甲種為指定該會收購運銷者，包括錫、鎢、汞、銅、鉛、鋅等七類，乙種為未經指定設立專管機關者，包括禁運資敵之鎳、鎢、鉛、鋁等礦砂及石灰，耐火粘土，苦土石，白雲石，明礬，石膏，磷礦，砒礦，酸鹼及其製品，與禁止出品之砒石及雄黃等十七類。甲種礦產品收購運銷，均由該會專設機構辦理，乙種礦產品仍准自由收購運銷，惟出口則有限制。

(二)鋼鐵之管制——鋼鐵之管制，包含鋼鐵與土鐵，管制法令為二十九年一月公布施行之「經濟部鋼鐵管理規則」十一條。管理機構前為經濟部與軍政部合組之鋼鐵管理委員會，在其管理區域內分設機關或委託地方機關代管，嗣撥歸工礦調整處辦理，現已屬戰時生產局主管。管理對象為國內製煉進口之土鐵，鋼材，及廢鋼鐵。管理業務為統計供求，協助增產，督核製造，分配用途，核定價格及頒照運輸等六項。

土鐵管理主要法規係二十九年四月經濟部核准施行之「鋼鐵管理委員會土鐵管理處管理土鐵實施辦法」十五項。其主要點有六：a. 公定價格；b. 統籌分配；c. 發照運輸；d. 統估產量；e. 監督生產；f. 協助增產。

(三)煤焦之管制——煤炭管制，開始甚早，二十七年經濟部即設有燃料管理處，管理重慶市煤炭及鄂西至萬縣一帶之烟煤。然有系統之管制法令，則為二十八年五月公布施行之「經濟部管理煤炭辦法大綱」十一條。管理業務有五：a. 調劑需求，劃區分配；b. 增加生產，改良品質；c. 便利運輸，保證供給；d. 充實儲存，以免缺乏；e. 協助生產，分配勞工；f. 核定價格，配利潤。分

重慶市煤炭管理，係依據二十八年二月經濟部公布施行之「經濟部管理重慶市煤炭規則」十五條及二十九年十月核准施行

之「修正經濟部燃料管理處管理重慶市煤焦實施辦法」八項辦理。其業務有六：a. 用戶登記，統籌分配；b. 請領憑證，自行購運；c. 官商會議，規定價格；d. 增產儲存，指定銷場；e. 存銷數量，按旬報告；f. 協助運輸，供給勞工。

煤炭管理機構，原為經濟部燃料管理處，戰時生產局成立後，改屬該局，易名煤焦管理處。

(四) 金礦業管制——金礦管制之要點計有：a. 礦區備案；b. 監產統銷；c. 生產資金；d. 國營開採；e. 民營協助等五項。其所根據法令計有二十八年三月經濟部公布施行之「非常時期採金暫行辦法」十二條，廿九年十一月核准施行「公營金礦貸款章程」十七條，「民營金礦貸款章程」二十八條。二十九年五月經濟部核准修正之「經濟部採金局招商包採金礦暫行辦法」十七項，三十年十月部令修正之「經濟部核准施行之「民營金礦業監督辦法」十六項及「協助民營金礦辦法」五款。其主管機構為經濟部採金局（及其分局處隊）與協助金礦基金委員會。

(五) 液體燃料之管制——液體燃料，包括石油及其精煉品（如原油，汽油，煤油，柴油，機油）及植物油，酒精以太等。管理機構為液體燃料管理委員會及其各省市管理機構，主要管制法令有二十七年五月行政院核准施行之「液體燃料管理規則」十二條，及「液體燃料管理規則施行細則」十五條。其要點有四：a. 優先分配程序；b. 登記購存運銷；c. 規定價格；d. 限制消費。

石油工業管制，因中國除國營之甘肅油礦局外，別無其他民營油礦，故其規定極為簡明，僅於「資源委員會甘肅油礦局汽油柴油暫行分配辦法」之中，規定產油分配及價格評定方法而已。

酒精工業管制，係根據三十年二月經濟部及液委會會同訂定公布施行之「酒精製造業管理規則」十五條，管理區域初極狹窄，僅及於四川，嗣後推行大後方西南諸省。管理要點有四：a. 設立登記，規定設廠標準及地點；b. 評價分配，由液委會規定價格及用戶，廠商不得自銷；c. 按月報告原料成品購銷數量，生產成本及生產計劃等項；d. 規定獎懲，其產量多技術佳者擴充之，品質低成本高者則限制其生產。

植物油煉油工業之管理，係根據三十一年四月經濟部公布施行之植物油煉油廠管理規則十二條辦理。管理要點有四：a. 設立登記，規定新廠設立應具條件；d. 支配原料，按照生產情形代為配購；c. 評價配銷，廠商不得自銷；b. 監督業務，按月報告生產情形及生產計劃，如生產不能符合計劃，則令其改善。

(六) 水泥之管制——水泥管制辦法係根據二十八年五月經濟部施行之「經濟部管理水泥規則」十二條。管理機構前為經濟部全國軍政交通兩部合組之管理委員會。嗣撥歸工礦調整處辦理。現則屬生產局主管。管理要點：a. 製造廠及運銷商逐月報告產銷狀況；b. 管委會必要時派員駐廠監督生產；c. 管委會統籌分配，消費者憑證採購；d. 管委會規定廠商存儲數量以應國防需要；e. 限制價格每月由會規定一次。

(七) 花紗布之管制——棉花管制，原不屬工業管制範圍之內，惟因由棉花之管制，進而及於紗布之管制，遂一變而為工業管制，現在管制機構為財政部花紗布管制局。其管制法規為三十一年十月經濟部部令修正公佈之統籌棉花管制運銷辦法，統籌棉紗平價供應辦法，三十一年部令核准之物資局對於直接用戶請購棉紗暫行供應辦法，物資局管理直接用戶織製成品暫行辦法，物資局登記各縣市存紗臨時辦法等等。其後法規雖時有修正，然其內容大致相同。管制要點為：a. 統一收購，由管制機構給價收購，統籌分配；b. 紗布交換，由管制機關供應原料交廠家紡織，酌給工繳；c. 紗布登記，凡廠商存貨及存貨其動均應登記，不得自由支配；d. 成品管理，凡織製成品均以管制機關價購集中配銷為原則；e. 價格限制，由管制機關核定價格，不准有黑市。

(八) 糧食管制——糧食管制雖為物資統制，但其中對於糧食加工亦加管制，故其中亦有工業管制部份。糧食部於三十一年公布施行「糧食管理規則」為糧食管制之基本法規。其中規定糧食加工（碾米及麵粉）業務，亦為管制對象。其管制要點：a. 營業登記，凡具有糧食加工業務設備並對外營業者均須登記；b. 業務報告，每月月終後填報。

(九) 紙之管制——紙之管制範圍有兩種，一為手工紙，二為國產機製紙，土紙之管理法規有部令核准公布施行之「經濟

部日用必需品管理處管理重慶市「紙張辦法」，其管理要點：a. 營業登記，廠商必須領得營業許可證後，始得營業；b. 產銷管理，限期售貨，交易運銷均須登記；c. 存貨登記，廠商及消費者存貨均須登記；d. 規定價格，白土紙實施限價，其餘議價，e. 懲罰規定。

機製國產紙之管理機關原屬經濟部工礦調整處，嗣移交日用必需品管理處管轄。管制法規初為「經濟部工礦調整處管理國產紙張暫行辦法」，現行者為「經濟部日用必需品管理處管理國產機製白報紙及米色報紙辦法」，其管理業務有：a. 規定產量及產製價格；b. 憑證購售；c. 供應原料；d. 補助周轉資金。

以上已將各種工業管制之概況約略說明，此外工業管制尚有一重要部分，即工礦之獎勵與貸款。關於工礦獎勵，除各專業之各別規定外，可分三類：

(一) 工礦業獎勵——其對象為大工業，主要法規為二十七年十二月府令公布「非常時期工礦業獎勵暫行條例」十九條，二十八年八月經濟部令公布「非常時期工礦業獎勵審查標準」，至三十年十二月又將前二法則合併，由府令公布「非常時期工礦業獎勵條例」協助方法為保息，補貼，低利貸款，減稅，減低運費，減免地租，協助訓練技工，及予以運輸便利等等。

(二) 小工業貸款——其對象為小規模工廠，法令根據二十八二年二月部令公布之「經濟部小工業貸款暫行辦法」十七條，凡紡織，製革，造紙，金屬冶製，化學，陶瓷，農產品製造等小工業，符合審查標準者，均得請求低利貸款。

(三) 礦業協助借款——為工礦調整處所主管，大致為「非常時期農礦工商管理條例」中規定之調整協助。其法令根據為二十七年九月經濟部核准施行之「經濟部工礦調整處審核廠礦請求協助借款原則」九項，二十九年一月又核准施行「補充原則」五項，規定請求協助借款之礦廠，限於燃料，金屬，原料及機械，酸鹼及其化合物，水泥，酒精及其他溶劑，交通及電力器材，毛織品，糖，紙，皮革，橡膠，及其他必須協助之事業。凡符合標準者均可請求，借款種類分遷移借款，建築及擴充設備借款，及營運資金借款。

惟以封之考察，僅就過去主要管制法規說明工業管制之性質，此項法規，近數年來雖時有修正更迭情形，然其基本性質則變化甚微，且其內容亦多與戰時政府之管制工業政策以及戰時工業管制之基本內容，故即使若干法規失去時效，亦仍作為研究之參考。然實際上，則出列法規雖均已付諸實施，而實施之內容與程度則頗不一致。因此，從管制法規吾人不能認識現在施行中之工業管制法律內容。

就非常時期工業管理條例而言，其中對於工業之管制極為周密。在正常進行之工業，則加以管理，生產困難之工業則予以獎勵，不合戰時要求之工業則加以限制，其違反條例者，更加以懲處。然實際上則此種種規定並未全部實施，或實行而欠完善，現在工業管制之主要內容，計有兩項：一為業務管制，其方式雖有種種，如官收官賣政策，運銷核准辦法，而管制範圍則均屬運銷中，為價格管制，即現行之限價議價辦法。因工業管制未能按照管制法規澈底執行，而現行工業管制之中心範圍又極狹窄，僅消極的對工業生產加以種種束縛與限制，未能積極的予以輔導協助，因此遂發生種種流弊。

四、戰時工業管制之缺點

工業管制之效果，以及對於國民經濟之影響，官方因關係國防秘密，未見發表報告，民間亦無詳細調查，缺乏具體資料，惟根據一般工商界之意見，以及吾人直覺之觀察，則工業管制，顯未產生良好效果。工業管制陸續在各業實施以後，而各業亦遂陸續發生經營困難，虧蝕賠累，停工減產，倒閉歇業等現象，實為無可諱言之事實。尤其最近土布業，航業，出口業，第一區冶鍊廠商等，或則提出限價過嚴，不敷成本虧損奇重之事實，或則提出工繳低微不敷開支之事實，或則提出統購統銷，限制產銷之事實，尤為工業管制不合理，缺乏良好效果之證明。故我國工業管制之失敗，亦屬無可諱言之事實。

然則工業管制為何失敗？其原因何在？此實為吾人應予詳細檢討之問題。

關於工業管制之不合理，已成為一般之意見。然而對於管制失敗之原因，則衆說紛紛，但歸納其要點，亦不外兩種：一

爲管制方法問題，一爲管制執行問題。

在過去管制價格積極實施之時，一般認爲管制失敗主要原因係由於管制範圍欠周密，僅係局部的管制而非全面的管制。管制機構分散凌亂，而不統一集中，以致各自爲政，辦法互異。而在工業管制上，亦有同樣的主張，認爲管制零星瑣碎，而非綜合完整，且多不顧事實，以政扞格不入，困難叢生。

但輿論指摘最嚴重之點，以及工商界最感苦痛之處，則爲執行機構效率之缺乏，人事之腐敗，致使管制工作徒爲病民工具，而於國家社會並無實益。

前列兩種意見，均有事實根據，自亦能說明管制工作之缺點，惟此種意見，僅足說明管制政策失敗之表面的原因，尙不足洞察癥結，說明其基本原因所在。

吾人在研究工業管制問題時，曾將全部管制法規以及歐美各國實施管制辦法，以綜合比較方法，詳細分析，鄭重檢討。吾人認爲中國工業管制辦法，大都根據戰時管制工業之基本原則，且亦接受歐美各國過去之成規，就理論上言，中國管制工業辦法，大體上並無不可寬恕之缺點。如作爲戰時工業管制之基本法規之「非常時期農礦工商管理條例」，管制範圍極廣，原則尙屬合理，頗能符合戰時經濟之要求，而在實施上，亦具彈性，富有伸縮之餘地。其他各業管制法令，雖其規定過於硬性，執行上頗多與事實鑿柄不通之處，但其所根據原則，亦無可非議。至於實施管制程序，雖自局部的管制而逐漸推廣，然此在歷史上亦不無先例。英國在第一次大戰開始時，對於戰時經濟並無全面管制，在最初數月僅管制鐵路，嗣後推廣至於金融物價，再進而推及食糖。至第二步始管制工業，最後始作全面管制，舉凡食糧及各種日用必需品一併加以嚴格之管理。其管理機構亦甚複雜，有軍火部，糧食部，船舶部，軍政部，商業部，及其他鐵路，液體燃料等管制機構，各有專管，其間有數部分之職權且欠分明，如糧食部之與農業部，食糧增產署，卽其一例。英國之管制雖欠周密，效果固不若同時之德國，然其在英國戰時經濟上仍有極大供獻，而其流弊亦不若中國今日之甚。于此可知管制法令之欠嚴密與機構之不統一，雖于管制

工作有重大影響，亦未必爲管制工作失敗之基本原因也。

至于管制機構效率缺乏及人事腐敗問題，對於管制工作固亦有影響，然決不能舉以爲管制失敗之基本因素。中國行政機關及官吏腐敗，固爲一般之現象，然吾人不能認爲中國無一良好之機關，無一良好之官吏，在管制機構中，吾人亦不能認爲一律均係腐敗機關，腐敗官吏。然事實上則所有各種管制工作均告失敗，所有管制機關均無成績，於此可知管制工作失敗之基本原因，固別有所在也。

中國經濟管制失敗之基本原因，爲社會經濟結構之落後。中國在抗戰時期，尚未脫離農業社會生產形態，而抗戰以後，又遷移于西部生產落後區域，因此中國戰時經濟，生產仍以農業及手工藝爲中心，大規模機械化生產極不發達，生產力十分低落，而經濟組織，亦仍帶有濃厚之自給性質，交換經濟範圍並不廣大，故極其散漫鬆懈，且地方土著封建勢力如豪紳之類，又在國民經濟生活中，佔有重要之地位與支配之作用。但另一方面，中國所從事之抗戰，爲現代化之戰爭，其所需物力人力極其衆多，此種薄弱之經濟生產狀況，自難應付。故中國戰時經濟實包含種種先天之困難，無法解決，而戰時經濟管制，亦缺乏順利進行之條件，因此發生種種問題與缺點，而使管制工作全盤失敗。就工業管制言，其失敗之原因，舉其大者，約有數端：

第一、戰時工業管制政策與戰時財政政策不能配合。戰時工業管制政策之基本目的，在使戰時工業生產適合戰時之需要，減少不必要之人力物力消費，且能以順利進行，而其產品價格又有相當之限制。但實施此種管制，必須具備一個前提，即戰時財政穩定，經濟上不致發生劇烈變動。中國之戰時財政則不然，收支無法平衡，不得不借重增加發行方法，以資挹注。如此通貨膨脹，物價猛漲情形，勢所不免。在物價猛漲情形之下，工業生產，本無法長久維持，同時，政府又以強制力量，限制製造品價格之上漲，因此，工廠虧蝕，難以爲繼，而管制工作之影響工業生產，自亦無待煩言。

第二、戰時工業管制缺乏有系統的計劃。戰時工業管制，不過爲整個經濟管制之一部分，欲使工業管制成功，必須在其

他經濟部門以及整個經濟活動同時加以管制，且必須行之有效。中國管制工作之實施，支離環境，而在事前並無計劃。以後雖然實施全面管制然亦未徹底執行，取得效果。工廠生產之農村生產之原料則不受限價束縛，繼續猛漲。同時工廠出售產品，為價格管制力量所及，而則為價格管制力量所不及，故戰時經濟管制工作，管住工業，管不住農業，亦管不住商業，此。皮革業同業公會理事長徐崇林氏曾謂：（一）要管管全面，不祇管點；（二）價格不必管；（三）商業公會理事長陳次錚亦謂「黑市之產生，全因原料不管，要管制必須由農村而都市，由生產而運其境受到切身痛苦者之經驗談也。

第三、工業管制之實施為局部的，而非普遍的。中國工業之發展，雖極落後，僅在大都市中大之廠礦，但規模極小之廠礦亦零星分佈於內地偏遠都市。戰時既已實行帶有強制性之工業管制各地，使全國各地廠礦，無不受有限制。但實際上，我國實施工業管制，則為選擇的而非普遍的，有不被管制者，而若干區域受管制之廠礦，則為管制所束縛，而若干地域不受管制之廠礦，則得，顯失公平之意義，且因管制欠周密之故，管制之效果亦因而喪失。

第四、戰時工業管制僅能管住大企業，而無法管住小企業及手工業。我國工廠生產，零星散漫，制，極難籠罩一切。而工業管制，如不能籠罩所有工業，管制工作如不能嚴密，則發生極大漏洞，無使受管制之大企業虧損，而不受管制之小企業及手工業則反因管制不及而免受淘汰，且獲暴利。嘉陵關響而停工生產，而管制不到之土法開採之小礦，則反而增加生產，利潤豐厚。而最近機製捲煙業與手工業政策對於大小企業待遇不一律，管制方法不公平之一證。

第五、工業管制機構重疊，職權不明，手續繁重以及執行者假借職權營私舞弊等等，亦為工業管制

散漫，陸續施行，多事後應付成品受限價束縛，無法上漲，而同品向工廠批銷後之出售價格，實為工業生產疲困之重要因素。料要管。」嘉陵江煤礦業同銷，實施全面管制」。均身歷

或某些區域始有若干規模較，則管制範圍自應普及全國，於是全國廠礦有被管制者自由經營，待遇既不一律

本次集中，實施工業管注收得實效。其結果徒

區煤礦，均受管制影一捲煙業之爭執，亦為

工作阻礙工業生產，

失去管制意義之重要原因。我國普通行政機關，向極缺乏行政效率，早爲世人公認；現以此種缺乏效率之行政機構與官吏，執行管制工作，其流弊自不待言。五金業周蒼柏氏談五金電料管制時謂「目前管制分三大類：工鑛器材，歸工鑛調整處（現生產局）管理，交通器材歸車輛管理處，通訊器材歸衛戍部稽查處，後二者不核價，比較簡單，暫不置論，工鑛材料由購至賣，買出以及核價均由工鑛調整處管理。管理中之缺點有三：（一）管理器材，分類不易明確，有時一種貨物工鑛處要管，稽查處也要管，要二道手續；（二）進貨手續繁，先派莊客看好了，才核價，准運證，時間無形延長；（三）有進無出，貨進來以後，出去要經特別核准，阻礙了貨物流通。貨物既不暢通，價格當然不易平穩。」然此種機關重疊手續迂緩之弊病，僅使工商業感覺種種障礙與麻煩，尙不足以使管制妨害生產。至於執行官吏之腐敗，則足以使管制工作失去其意義，違反管制本來之目的。故管制執行問題雖非管制工作根本之缺陷，然在中國管制制度不妥善情形之下，更易于擴大管制對於工業生產之影響。

總之，工業管制失敗之基本原因，爲中國社會經濟結構落後缺乏實施現代化工業管制之前提，因此，發生上述種種問題，環境之困難，而爲實施管制工作者卸其罪責，使管制工作完全失敗。然而吾人對於管制政策之失敗，亦不能完全歸咎于客觀環境之困難，首須針對中國之社會經濟條件，根據抗戰與民生之要求，擬訂全盤的、切實的、具體的戰時財政經濟動員計劃，針與切實的管制方法，決不能臨渴掘井，爲客觀事實所驅使，始抄襲歐美成法，之後，又可能產生何種結果。然此猶可以爲在當初設計之時，無法充分認識客觀事實，已數年矣，數年來之失敗經驗，應予管制當局以嚴重之教訓，工商界因身受管制之痛苦，亦常常爲沉痛之聲訴與呼籲，此亦足予管制當局以深切之提示，然而管制當局之反應，則若充耳不聞，麻木不仁，必致行動又極迂緩麻木之致，此則尤爲今日工商界所詬病也。