

羅敦偉著

戰時
經濟
總動員
論

南方印書館印行

自序

說來慚愧得真是無以復加，再外的刊物都認為我是「中國提倡計劃經濟的第一人」（一九四二年六月號紐約刊行 *Pacific Affairs* 上的話）。可是截至最近為止，計劃經濟或者統制經濟，在中國不僅沒有貢獻，反而因為一知半解或者假統制管制之名，而造成了許多罪惡。假定這是我們提倡的，應該負責的話，個人也還免不了罪過。

問題，却不是一個簡單的功罪問題。

首先，大家要注意到，民生主義，本質上即是計劃經濟。國父雖然沒有提出這個名詞，可是事實上就現實說，是要得到衣、食、住、行、育、樂各種物質條件的充實，而且對消費與生產作預定程序的處理；就未來說，是要用列甫所謂「預防的社會主義」，達到民生主義的大同世界。無疑的，完全是計劃經濟。但是大家還以為計劃經濟是創自蘇聯，以為這個又是一個舶來品。這個是起點心理上一個大錯覺，關於這點，另外替政治部寫好了一本「民生主義計劃經濟」，聽說版都排好

了，沒有款付印。

其次，有人以為中國實施計劃經濟不合國情，或者說條件不夠。這是筆者民國二十年以來提倡統制經濟，所遭遇的一貫的反響。自丁在君（文江）前輩以下以及大多數的經濟專家，差不多都是和我站在另一個方向。個人雖然始終保持一貫的主張，前後發表的文字，數在七八百萬言以上，可是也沒有什麼了不得的影響。可也不是完全因為「人微言輕」，因二十四年起總裁也不斷倡導統制經濟，可是同樣實際影響不多。真是如一般經濟專家所謂條件不夠嗎？也許是真的，可是不是他們所視為的條件。條件不夠，即在他們的本身，一般的認識不夠，一般的心理條件不夠。忽視了計劃經濟本質上不是客觀的經濟政策，而是由主觀所決定適應客觀的經濟政策，千變萬化，完全順應客觀事實。因為客觀情勢不同，經濟政策可以權宜應變去適應，根本無所謂條件不夠。倒是大家一齊反對，無從實施，則是真不夠條件。

再有一個缺點，似乎大家忽略了平時經濟與戰時經濟的區別。更無視最近經濟學上經濟政策上一個重大的變化，即是由生活的經濟，其實是剝削的經濟組織，改革到了人類生存的經濟，自衛的經濟。Frank Munde所謂「武力經濟學」（economics of force）固然也不免有言之太過的地方，可

是經濟與「生存力」的結合，即爲事實。因此，過去的平時經濟在政策上已經大有修正，如果還以過去的平時經濟看今日的戰時經濟之類，當然會不僅失之毫厘。可是許多人確真的忽略了這一點。例如即有某專家發表過物價高漲於農工商業有利的說話。

一般心理上有了這一串的錯覺，真正的統制經濟如何能實現？民生主義經濟理論，也難於產生，即產生了，也難於實踐。這當然是一個嚴重的事實。

這本書，不過是想解答上面第三個問題，而對第一第二兩個問題，作一個側面的解答。因爲前後寫了一二年的時間，資料引用不盡精確，也有許多地方與現存事實略有出入，文字上更不免有不銜接的地方。這些兒，都希望閱者原諒。本書繕校，多承俞佩蘊小姐幫忙，並此誌謝。

三十一年十一月十七日於歌樂山

目次

自序

第一章 緒論.....一

第一節 經濟與戰爭

第二節 經濟戰重於軍事戰

第三節 戰爭與統制經濟

第二章 經濟動員基礎理論.....二五

第一節 經濟總動員的特點

第二節 平時經濟動員的由來

第三節 戰時經濟總動員的發展

第四節 經濟總動員的基本要素

目次

次

第三章 農業動員……………五三

第一節 平時的農業動員

第二節 戰時農業總動員

第三節 戰時農業統制的一般方法

第四節 中國農業統制政策的檢討

第四章 戰時工業總動員……………八六

第一節 工業動員的平時準備

第二節 戰時工業動員的基調

第三節 軍需品生產計劃

第四節 「產業新體制」

第五章 戰時消費及分配統制……………一二二

第一節 戰時消費節約的基本認識

第二節 戰時節約的一般方法

第三節 強制配給的實例

第六章 戰時糧食統制

一八八

第一節 戰時糧食管理的基調

第二節 戰時糧食管理一般方法

第三節 英國戰時糧食政策

第四節 美國戰時糧食政策

第五節 德國戰時糧食政策

第六節 義大利戰時糧食政策

第七節 蘇聯戰時糧食政策

二二〇

第八節 日本戰時糧食政策

第九節 我國的糧食管制

第七章 戰時勞動總動員

一八九

第一節 戰時勞動統制的基調

戰時經濟動員論

第二節 勞動的供給與分配

第三節 勞動條件的統制

第四節 戰時勞動動員的實例

第五節 中國的勞動動員

第八章 戰時交通總動員……………二一〇

第一節 交通的一般統制

第二節 交通動員中的勞資統制

第三節 海運以外的一般交通動員

第四節 交通動員與艦隻補充

第五節 攻勢的交通動員

第六節 我國的交通動員

第九章 戰時財政金融總動員……………二一八

第一節 財政動員的準備工作

第二節 開戰時的財政金融動員

第三節 開戰後財政上的緊急方策

第四節 戰時財政金融動員一般方法

第五節 外匯統制及證券動員

第六節 英國戰時金融政策

第七節 美國的全融統制與經濟封鎖

第八節 暴日的財政金融動員

第九節 德國的財政革命

第十節 我國戰時財政金融

第十章 戰時物價統制……………三二七

第一節 物價統制的基調

第二節 各國物價統制的機構

第三節 各國統制物價一般的方法

第四節 中國戰時物價統制

第十一章 經濟動員機構……………三六六

第一節 動員機構的概論

第二節 德國總動員機構

第三節 美國總動員機構

第四節 英國動員機構

第一章 緒論

第一節 經濟與戰爭

經濟與戰爭之密切是包括平時備戰時及戰時三個階段的。所以一般研究國防經濟的學者把國防經濟分爲三個形態，即一、平時經濟（*Wirtschaft des Friedens*）、二、過渡經濟（*Übergangswirtschaft*）、三、戰時經濟（*Wirtschaft des Krieges*）。魯屯道夫將軍（General Ludendorff）在「全民族戰爭論」中間，也十分強調經濟與戰爭的關係及平時準備的必要，曾經說過：

「在經濟範圍內言之，武力與民族的方面非合而爲有力之一體不可。主持全國性政治與全國性作戰計劃者，即在平時早應對於此點有明白之認識。經濟範圍內，若干嚴重問題，應如何處理？第一，全部人民，尤其是軍隊及作戰方面所需之材料、食物及生活必需品，國內能自產出者爲何種？第二，材料與食料自外國輸入爲何種，開戰後輸入不至斷絕之程度如何？第三

，國內與海上交通能繼續否，抑或因海戰被封锁而閉塞？例如世界大戰中德國與奧匈在北海及東海受英國之封锁，在地中海則受意大利與法蘭西之封锁。大部份國家皆須預備戰事中輸入貨之斷絕或限制。即如英國號為有制海權，然一九一七年之夏，因德國潛水艇之襲擊，其入口貨大受阻礙矣。」（全民族戰爭論譯本）

蘇聯學者M·莎維茲基則認為基於戰爭方法的進步，軍需供應的高度化以及帝國主義戰爭性質與方法的變化，經濟與戰爭絕不可分。以為形成國家的武力的六個要素，無論是武器之質與量，人力以及一切政治文化等等，都是依存於社會經濟條件，他說：

「作為強制行為的戰爭，如恩格斯所說是人類依藉於非有不可，非有則力量不成其為力量的武器之助而實行的。武器之量質和人力，決定戰爭之全部過程。同時此種量質之本身，又依存於經濟政治的發達之程度，即依存於物質的生產之水準，及社會之階級構成的水準。戰鬥員之政治的堅定性和文化的水準，軍隊之數量，司令官幹部之質與量，戰爭之技術的根據狀態等等，換言之，即相互結合而形成國家之武力的一切要素，均依存於社會經濟的條件。世界上沒有能像海陸軍這樣密切地依存於經濟條件的東西了。武器、成員、組織、用兵，一

切都直接依存於生產和交通機關之發展的各級階段。」

由此可以了解經濟與戰爭是完全一致，而戰爭勝敗的決定力量，則無疑的依存於經濟上。

照上次歐洲大戰的經驗，我們即可以看出上面的理解是正確的。而這次大戰雖未結束，一定也是以經濟作決定的因素。日本學者森武夫氏曾分析上次歐洲大戰之形態：（一）戰爭採取世界的規模；（二）交戰國兵力非常雄厚；（三）技術的兵器材料採用極多；（四）經濟戰的戰法與武力戰一併採用；（五）將國家之人與物的資源動員，供給於戰爭；（六）至戰爭終止須費相當長時期；（七）在交戰國中有因此造成政治的社會的大革命之結果者；（八）給予全世界生活以大影響。用此斷定：「此次大戰之任何現象皆與現代生產技術之發展並國民經濟及世界經濟之狀況相反映。」

第二節 經濟戰重於軍事戰

現代戰爭不僅是經濟性的，且簡直是經濟戰重於軍事戰。無論在古代或現代乃至未來的戰爭，牠的出發點是依存於經濟利益，而同時也以達到經濟利益為歸宿。戰爭在意義上雖然是政策或戰略的繼續或延長，可是戰爭的本質，完全是經濟的。而軍隊之編制裝備及戰法，都是依存於那個時

代一國所達到的生產組織階段及交通組織。」（恩格思的話）不過現代的戰爭，不僅在本質上是經濟的，而行動上、形式上，都具有經濟戰的姿態。戰鬥條件的複雜性加強了戰爭的威力，也加強了經濟威力在戰爭上的直接運用。因而在現代戰爭中間，經濟的因素與軍事的因素，至少同等的重要。而軍事力量的強弱又依存於經濟上面。

第一。軍事戰轉到經濟戰。戰爭的本質雖然是經濟的，形態還是軍事的。可是最近的戰爭已有許多是轉為直接的經濟戰了。上次世界大戰中間，英國德國之間已經實行過深刻的經濟戰爭。這次大戰除直接破壞敵國的戰鬥力的武力戰爭外，主要的也是在經濟戰爭。而且實際上過去各國之間早已天天在經濟戰爭狀態之下，尤其是「貨幣戰」風行一時，「關稅戰」更發生過很大的影響。此外，有「獨占政策」「傾銷政策」「貨幣協定」「金禁金解政策」「白銀政策」「貿易政策」「科學政策」「原料獨占政策」等等。必要的場合，固然直接運用軍事，可是通常仍然是直接以經濟戰爭之形態去展開，差不多非到有用武力之必要的時候總是用經濟戰爭去企求國家的利益。平時是如此，一到戰爭更不必說，當然是經濟戰爭了。即以中日這次戰爭為例，經濟戰爭即具有重要的地位。中國法幣制度的始終維持即是對於敵人一個比軍事還偉大的威勢。而日寇方面如採用偽幣政策為準

備銀行政權想來破壞我們存儲的平衡。我們立即宣佈預備外匯儲備，以資抵抗，明顯的這個經濟戰爭，非常重要。據以百分之二十之儲備計算，則此項儲備已達八百六十五萬萬中元。其

這次世界大戰更是良好的教訓。在太平洋戰爭沒有爆發之前，英美兩國本有之備，已經有過劇烈的經濟戰。而且英美方面，曾經一時以經濟戰為重要戰術。對在資金上最優厚可以制日本的死命

的日本受了這種經濟戰的壓迫，終於不能不發動軍事戰；而且軍事戰爭中間，經濟戰仍然十分重要。

一九四二年一月二十一日美倫路透電，說前日政府擬定經濟戰計畫十二項，即是：（一）對於敵

方財產限制收買（二）船舶輪船限制徵用（三）非必要物資移貨，均已遷移。（四）所有海上

航線之航程，須經細密計劃，以應付軍事行動之需要。（五）行政機構均予緊縮，以求簡單化。（六）戰時性產之推行事宜，均應命令執行（七）船舶輪船限制徵用（八）由當局統籌並支配物資，在必

要時期應有破壞物資之特權（九）加強戰時物資之生產或立緊急時期出品機構以求買實及運輸

之聯繫（十）實行公路鐵路交通組織與運輸區分散（十一）有關供應方總歸，由此可知這

現代經濟戰的重要性。在戰爭時期，其資源與物資之爭奪，由軍至民，皆將被經濟戰所牽連。

第三、軍事動向經濟建設並進要求世界大戰，無論在歐洲方面與太平洋方面，不用說，經濟戰更

是重要。在軍事動向經濟建設並進要求世界大戰，無論在歐洲方面與太平洋方面，不用說，經濟戰更

居於重要的地位。雙方差不多是在軍事方面消極的防守，經濟方面積極的進攻。前此德國之進攻北歐，說者以爲是陣地爭奪重於經濟爭奪的表現，其實所謂陣地之爭奪，也完全在經濟利益的爭取，最主要的即在保持北海的交通運輸或北歐各國資源的獨占。至於開戰之初，差不多完全從事經濟戰爭，軍事戰爭反居岑寂的地位。下面即是開戰初期的經濟戰之事實：

一 九月二日，在對德宣戰前一天英國政府已開始統制物資，同時下令禁止人民與敵有商業上的來往。

二 二日，法國議會已通過國防臨時預算案計六百九十萬萬法郎。

三 三日，英國政府下令統制外匯；四日通令全國人民應將所有現金及外幣一律售給政府，並開始調查國人所有外國動產，以備徵發。

四 三日，德國國防委員會頒佈第一道命令，籌措戰費，統制物價。凡屬德國國民每月收入在二百萬馬克以上者，應徵納百分之五十所得稅。與軍事有關之物品，價格一律抑低。啤酒與煙草課以百分之二十之戰時特別稅。地方政府應以收入百分之十五解徵中央，其支出則縮減百分之五十。商店不得囤積日常必需品，人民不得私藏現金。凡妨害德國經

濟利益者，觀其情節輕重，分別處以監禁、勞役及死刑。

五 四日，法國取消星期修假；六小時工作制，甚至八小時制立刻取消，改為每週工作六十小時。

六 五日，英國開始統制物價。

七 六日，法國增加奢侈品稅。

八 七日，英國統制五百種貨物之進出口。

九 十日，法國宣佈國防公債，數日內募得十六萬萬法郎。同時禁止匯兌業務與黃金買賣。凡在國外購買地產及其他資產者，以出口貨售得之外匯存在外國者，及以各種股票地契債券紙幣等存往外國者，均在禁止之列。

由以上的說明，可以看見各國對於經濟的戰爭的重視。再看下面那些事實，我們更可以了解，各國對於軍事戰是採取消極的防守政策。所以各通訊社的報道，總是說西線如何平靜，而經濟戰爭方面却十分積極。下面即是主要的事實：

一 十一月初，英法兩國決定成立最高經濟會議。二十七日，英法兩國不顧中立國家的反對