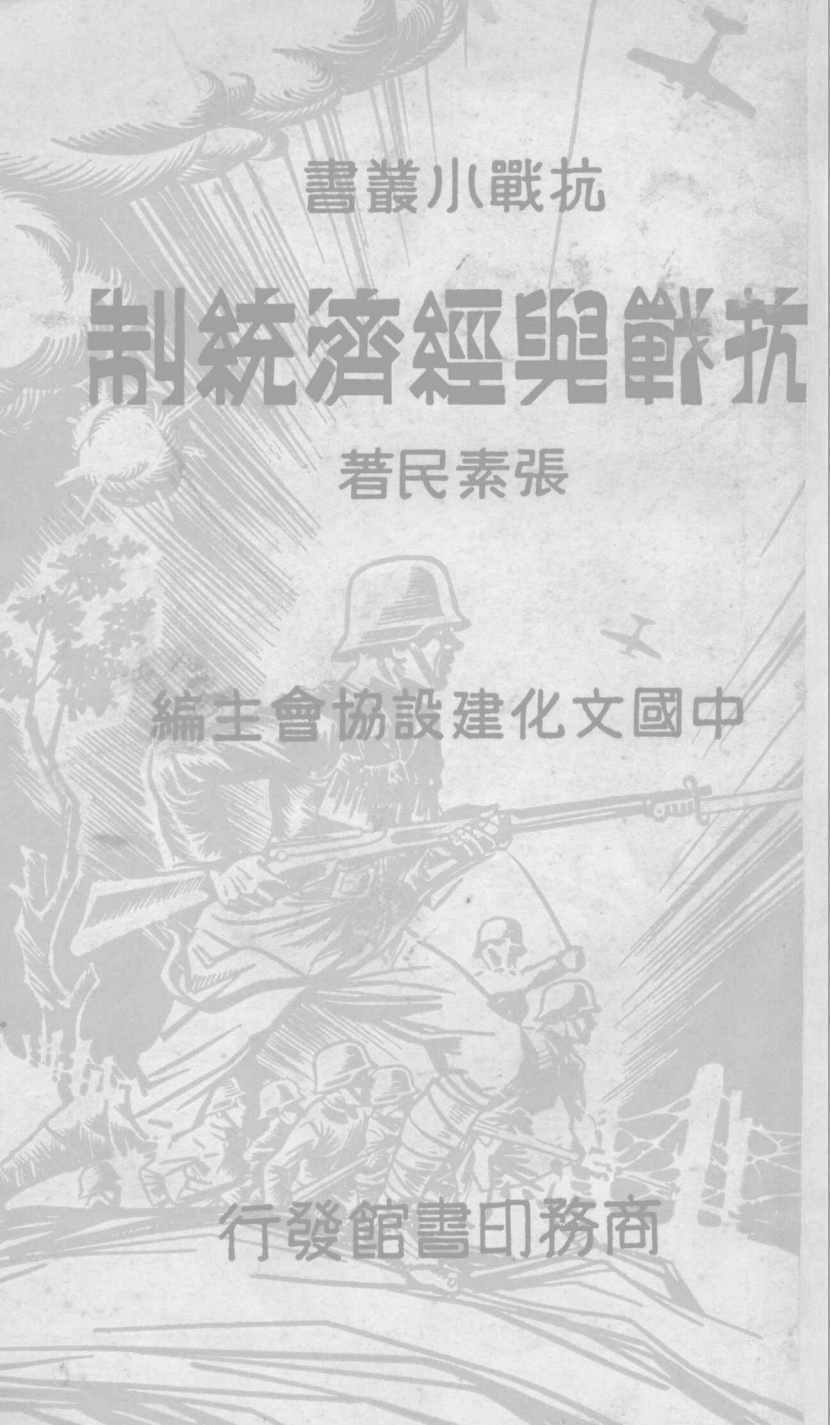




抗戰小叢書

抗戰與經濟統制

張素民著

中國文化建設協會主編

商務印書館發行

張素民著

抗戰
小叢書

抗戰與經濟統制

商務印書館發行

中華民國二十六年十二月初版
中華民國二十七年三月四版

抗戰與經濟統制一冊
(35677.3)

每冊實價國幣貳角

卑酌加運費

著作編者 張素民

中國文化建設協會

長沙南正街

王雲五

長沙南正街

商務印書館

長沙南正街

商務印書館

漢口重慶南昌安慶

成都西安開封金華

廣州梧州昆明福州

香港汕頭貴陽廈門

版權翻印必究

(本書校對者陳敬衡)

本叢書發刊旨趣

中華民國對敵人已展開血的搏鬥，中華民族已進入了空前的大時代，我們應當怎樣去加緊磨鍊，加緊努力，以期對國家民族的大時代有所貢獻？

現代戰爭是全民族的戰爭，也就是整個國力的對比，所以戰事一經發動，每一個國民應該都是國家的戰鬥員，不論是武裝的或非武裝的，每一種貨物都是國防的必需品，無論是否直接屬於軍需，而最後勝利與失敗的判定，即繫於全國人與物總和後實力的強弱。我國近百年來，內有封建殘餘的壓迫，外有帝國主義的欺凌，國防實力，喪失殆盡；惟四萬萬五千萬的龐大民衆，任何強暴，猶不能輕視。現在前方浴血抗戰的忠勇將士，已使敵人遭逢意外的挫折，祇要吾後方四萬萬五千萬民衆，人人抱着共赴國難的決心，則最後勝利，必屬於我。

不過民衆的力量，有如地下的寶藏，不去開發，必無所得；故努力於民衆潛在力的發揚，亦是當前重要的抗戰工作。

發揚民衆的潛在力，最迫切而需要的，就是灌輸抗戰的知識和技能，藉以引起抗戰情緒，充實抗戰實力。現在的出版界，對於抗戰各方面人人應讀的系統整套書籍，畢竟還覺得太少，本叢書的出版，就是要補救這個缺點。我們希望全國民衆人人都有應付進入大時代的必要常識，故在各種學科各種問題中，提鍊出新的滋養，貢獻些新的啓示。下列二個目標，便是中國文化建設協會編纂本叢書的要旨：

甲、本叢書以民衆在抗戰期內，人人應有之知識技能爲準則，除供全國民衆閱讀外，並供宣傳人員，中小學校教員及大中學校學生參考閱讀之用。

乙、本叢書重示實例的提示，不單偏於理論的研討，對於抗戰上必需的常識與技能，作有系統的介紹，對於當前急求解決的問題，作有計劃的解答。

最後，關於本叢書的設計編纂及徵稿出自陳端志、袁哲兩同志的協助爲多。各作家又能在短時期內，百忙之中，共同完成這大時代中抗戰文字的基礎工作，都是使本會和本人非常感謝的。

中華民國二十六年十一月一日中國文化建設協會書記長潘公展序於上海

目次

一	戰時經濟統制之必要·····	一
二	戰時經濟統制與平時經濟統制·····	三
三	戰時財政與戰時經濟·····	九
四	戰時經濟統制的類別·····	一四
五	中國的戰時經濟統制·····	二二
六	經濟統制與全國計劃委員會·····	四二

抗戰與經濟統制

一 戰時經濟統制之必要

經濟統制是政府對於人民的經濟活動所加之管理、限制、或干涉；換句話說，即是政府對於人民的經濟活動之統制。所謂經濟活動，包括關於生產、消費、交換和分配等之行爲。

經濟統制發生之根本原因，是貨物的稀少，即是我們普通所謂「東西不夠」。大抵一個社會國家遇着貨物不足的時候，政府就非加以統制不可。如遇荒年，政府必統制糧食，即其一例。至於一國發生戰事，軍需浩繁，立感貨物的缺乏，故政府不得不以軍用爲目的，統制一般的經濟活動不可。這不僅在近代如此，在古代亦然。在平時素採干涉政策的國家，到了戰時，干涉更嚴；即在平時素採自由放任的國家，到了戰時，也一樣採統制政策。例如素以自由主義著名的英美等國，在歐戰時即施行了經濟統制；其素由私營的鐵道，忽臨時改歸國營，就可見一般了。

一國遇到戰爭，惟一的目的在求戰爭的勝利；這目的是高於其他一切。戰爭需要槍械、子彈及其他軍用品與軍需品。凡足以供軍用品與軍需品的生產之原料、機器、工廠等，政府自宜立即加以統制。此外，一切運輸機關與交通機關，均應由政府統制，以軍事用途爲第一着。至於關係前方戰士和後方人民的糧食問題，也應由政府調節支配。而聯貫一切經濟活動的金融，尤關重要，政府宜有適當的戰時金融政策，以便利戰時經濟的發展。總之，一國在抗戰時非實行各種經濟統制政策不可。

我們的對日抗戰已全面展開，戰時的經濟統制，已成必要。我們應如何實施經濟統制，以求抗戰的勝利，即是當前的一個重要問題。

二 戰時經濟統制與平時經濟統制

一國政府對於人民經濟活動的干涉限制，向來多少有一點，不過程度較低，零星無系統，我們不覺其爲經濟統制罷了。歷史上發生的嚴格經濟統制，大都是由於貨物的稀少，如前面所述荒年和戰爭之類是。然自一九二九年世界經濟恐慌之後，生產大減，失業過多；而同時自由放任之說日衰，政府干涉之說日盛。故各國爲求經濟復興，乃放棄向來的放任政策，而漸行較有系統的經濟統制；於是近年來經濟統制的學說與政策，盛極一時。然這種統制是平時經濟統制，與戰時經濟統制不同。平時經濟統制是以提高人民的生活程度爲目的，戰時經濟統制是以供給戰費，便利戰事，求戰爭的勝利爲目的。因此，戰時經濟統制即減低人民的生活程度，亦所不惜。

平時經濟統制既以提高人民的生活程度爲目的，故注重盡量利用勞力資本和土地，以增加「國民所得」(national income)而提高人民的消費。惟希望將來的國民所得更增加，故常從現有的國民所得中提出一部分，增置新的資本設備及補充舊的資本設備。戰時經濟統制既以供

給戰費，便利戰事爲目的，故注重盡量吸收人力與物力，以供應戰爭的需要。其方法有四：（1）增加生產，（2）減少個人消費，（3）減少新投資本，（4）減少現有資本。茲分述如下：

（1）增加生產 戰時增加生產的意義，與平時不同。平時一面增加生產，一面增加消費與閑暇，故求工作時間的減少和工作的輕鬆。加以在平時有財產的人，可不從事工作，而專以遊戲、旅行、娛樂等爲生。至戰時增加生產的主要目的不是供個人消費之用，乃是供國家軍事之用，故一面增加生產，一面反要減少個人消費。因此戰時增加生產的方法，也與平時不同，約而言之，可分三項：

（甲）增加工人人數 增加工人人數的辦法又有三種：（a）使平時閑暇階級的人從事實際工作，或入行伍，或服務醫院，或從事工廠，或自做家庭僕役的職務。（b）老年人在將告老休養的時候，展緩告老，繼續服務；或已告老的人也可重行服務。（c）青年男女也可提早入工廠。

（乙）增加工作時間 卽延長工作時間，如平日每日工作八小時者，可延長爲九小時或十小時。

(丙)加緊工作 如以同樣時間而加緊工作，也可增加生產。

(2)減少個人消費 減少個人消費，可間接增加戰爭資金的源泉。如人民能節飲食，少旅行，少赴戲院，少僱僕役，少用煤炭，以及類此的節省，則可用以滿足個人欲望的許多資源，自可移供國家戰爭之用。例如政府需要甚多的物品，如汽油、汽車等，是人民應節省的物品。有些物品的原料對於戰爭有用處，如皮革、羊毛、鋼鐵等，如人民能節用那些物品，即可省出一部分的原料。又有些物品所由製造的機器和有技能的工人，為製造軍用品所需要，故人民節用那些物品，即省出那種機器和工人。至於對於戰爭毫無用處的物品，且其原料和所由製造的工具與勞力，均非戰時所需，則節省與否，無關輕重。如自來水廠、電力廠、和博物院等的勞役與資本工具，對於戰爭即無甚用處。

(3)減少新投資本 減少新投資本，也是為戰爭資金開源之一法。因為節省「非戰爭工業」的新投資，即增加戰爭的資源。如私人造屋、建廠或國家新設一學校，則許多資源不能用以製造或供應戰爭的工具，在工業進步的國家，每年的新投資為數極鉅。我國近年努力經濟建設，每年的新投資亦復不少。現因抗戰，自應減少這種投資而增加戰爭工業的投資。

方法，有下列四種：

(4) 減少現有資本 所謂減少現有資本，實即移用現有資本，以供戰爭的需要。移用資本的方法，有下列四種：

(甲) 移用流動資本的存貨 凡存儲於貨棧或商店的消費品，皆可取用。例如一國的積穀本可支持一年之久，現在可以之供六個月的消費。但大部分固定資本，如房屋、工廠、土地、機器等，不能移充戰爭的直接消費而須保留其資本的性質。

(乙) 移用維持資本的資源 即將尋常的修理和補換停止，而移轉此種費用於戰爭的消費。如使工廠機件仍舊而不修補，田地於收穫以後不施肥料，則可增加若干資源，以充戰時的急需。

(丙) 出售資本與外人 不能直接移充戰爭之用之資本，也可間接移用，即出售資本與外人，以換取軍用品、食料及其他可充戰時消費之物品。但不能輸出的物品，如土地、工廠等之所有權及本國公司證券，在戰時不易找到外國買主。至本國所有中立國的證券，是容易脫售於中立國的人民的。

(丁)舉借外債 舉借外債，亦爲將資本移充戰爭之用之一法。因爲舉借外債，實係出售本國政府或人民將來付款的信用，與出售他種資本無異。至舉借外債的方法，或由私人以長期信用商得外人同意，由其供給貨物；或由銀行轉賬，由外國人的存款中提用；或由政府發行戰債，推銷於外人；或由政府直接向外國銀團或外國政府商借。

以上所述增加戰爭資金的四種方法——即增加生產，減少個人消費，減少新投資，減少現有資本——由增加生產的額外勞動和個人消費的節省，大都係犧牲現在，而新投資本的節省和原有資本的縮減，其犧牲則及於將來。

我們把戰時增加資源的方法弄清楚了，就更可看出戰時經濟統制與平時經濟統制之不同。綜括言之，約有三端：

(1)戰時經濟統制，以供給戰費，便利戰爭爲目的，平時經濟統制以提高人民的生活程度，增進人民的消費與閑暇爲目的。

(2)戰時經濟統制注重關係戰爭的生產之增加及一般消費之減低；平時經濟統制固注

重一般生產之增加而同時注重一般消費與閑暇之增加。

(3) 戰時經濟統制，因求戰事之勝利，故注重現在的戰時利益，即犧牲現在的一般利益和未來的一般利益，亦所不惜。平時經濟統制，固注重現在的一般幸福，然同時注重未來的一般幸福。因此，戰時經濟統制，須減少現有資本和新投資資本，而平時經濟統制，如各國近年所行的公共政策，皆增加現有資本和新投資資本。

總之，戰爭之性質，本為犧牲；我國今日的抗戰，更為不可避免之犧牲，因為我們不犧牲必永為奴隸。我們抗戰的勝利，即是我們犧牲的收穫，即是我們的由獨立之取得，所以戰時經濟統制，即不求採用何種犧牲，方可增加戰爭工業的生產和促進抗戰的勝利，自與平時經濟統制之性質不同。

三 戰時財政與戰時經濟

我們在論各項戰時經濟統制之先，須略述戰時財政。因為財政是一種國家行政，是一種經濟統制方法，不是統制的對象，但是戰時財政是戰時經濟的一極重要部分，也可以說是戰時經濟的先決問題。有人曾問善戰的拿破崙，戰爭的條件有幾，他說有三：即「錢，多的錢，更多的錢」(“Money more money, and still more money”)。可見戰費的籌措，是一切戰時經濟的中心。政府有了錢，可購軍械，可購軍需，可發軍餉，可擴充軍用工業；換句話說，金錢是可支付戰爭所需的一切人力和物力。

一、戰時財政的方法 戰時財政的籌措方法，不外三種：(一)徵稅，(二)舉債，(三)加發通貨，可稱之為「膨脹」。戰費靠租稅來供給，是不可能的一件事；因為在戰時，關稅必減少，而其他各稅，也因戰時一切生產不能照常進行，難望增加。所以歐戰時，以英美工業的發達，戰費之出自租稅者，在美國只為百分之三十，在英國只為百分之二十五；至於法國，則只為百分之十七了。其餘的戰費

來源，大都出自舉債。舉債可分內債與外債。這兩種均須同時併行。如有外債可借，自然去借。內債更是不可免的，惟戰事持久，所舉內債過多，推銷頗成問題。至加發通貨，是戰時需要所迫的一種不得已的辦法。但行之極宜慎重。因為一國增發紙幣多，物價上漲過鉅，則效果將全失。例如紙幣增加一倍，物價同時上漲一倍，則政府的開支也增加一倍，毫無所得。不過這是通貨膨脹過度的現象。若通貨膨脹不過度，那即是籌措戰費的一種比較容易的方法，故歐戰時各國皆行之，惟德俄兩國行之過度，以致經濟崩潰。

租稅雖不足以供給戰費的大部分，然戰時仍必設法增加，以期足以維持政府的經常開支和供給戰費的一小部分。故戰時各國多增加所得稅，舉辦遺產稅，徵收過度利潤稅（*excess profits tax*），創辦郵電附加稅，設立奢侈品稅等。惟增加租稅的一重要原則，須使納稅的人不能轉嫁及使負擔公平，而徵收便利，費用無多。

二、中國的戰時財政政策 中國的戰時財政政策，就政府已實行的來講，可說是只採了舉債政策。我們政府所舉借的債，也包括外債與內債。就外債言，財政部部長孔祥熙在各國所舉借的各

種信用借款，據報章所載，共達一萬五千萬英鎊。這是相當的成功。以後抗戰持久，我們當然須設法繼續舉借。以歐美各國對我國的同情來觀察，這或不難邊到。至於我國所舉的內債，即是現正籌募的五萬萬元救國公債。救國公債條例的要點如下：

債額 五萬萬元。

發行 民國二十六年九月一日照票面十足發行。

利息 年息四厘，每年八月底一次付給。

還本 自民國三十年起，每年抽籤還本一次，分三十年還清。

基金 還本付息基金，由財政部於國庫項下按期如數撥付。

債票種類 分萬元、千元、百元、五十元、十元、五元六種。

政府并頒布救國公債募集辦法，制定救國公債勸募委員會組織章程，及設立救國公債勸募委員會。這次救國公債的募集，是我們第一次戰時公債的募集。所以人民都熱心購買，不久當可全數售完。惟抗戰持久，將來仍須繼續舉借內債，則將來內債的條件，似須略加變更，即還本時期宜短，