

國民經濟研究所叢書之三

經濟動員與統制經濟

劉大鈞 著

商務印書館發行

國民經濟研究所叢書之三

經濟動員與統制經濟

劉大鈞 著

商務印書館發行

中華民國二十八年一月初版

◆(32328)

◆G7〇三

港

國民經濟
研究所叢書
經濟動員與統制經濟一冊

每冊實價國幣捌角

外埠酌加運費匯費

著者 劉大鈞

發行人 王長沙雲正路五

印刷所 商務印書館

發行所

長沙、重慶、成都、西安、南昌、金華、
商務印書館
梧州、昆明、貴陽、香港、汕頭、福州

版權所有
翻印必究

(本書校對者 喻飛生 王重慶)

自序

經濟動員與統制經濟在戰時本屬不可分離，蓋後者本爲實施前者必不可少之手段。我國自抗戰以來，雖未曾宣佈動員法令，而對於若干種經濟事項之統制，已逐漸加以施行。本書爲著者在今年一年中所撰有關本題之文字，曾陸續在各報及雜誌中發表。茲按實施統制事項之先後，稍加編列，成爲一冊，而以概論動員與統制兩篇冠之，故撰文之時日反有參差不齊之處焉。全書偏重我國實施統制之經過，而他國先例亦多所引用，以爲討論之根據。篇末並附錄戰前關於經濟統制政策之舊著，聊備參考而已。

劉大鈞 重慶二七，一二，九。

國民經濟研究所叢書

〔書

名

〔著者

〔出版者

一、現代貨幣思潮及世界幣制趨勢

姚慶三

本

所

二、現代勞動思潮及世界勞動制度之趨勢

朱通九

本

所

三、經濟動員與統制經濟

劉大鈞

商務印書館

四、外匯統制與貿易管理

朱通九
劉大鈞等
朱祖晦

正中書局

目 次

自序

第一章	經濟動員	1
第二章	戰時經濟統制	17
第三章	我國統制金融辦法之檢討	31
第四章	抗戰期中之法幣與外匯統制	53
第五章	再論外匯統制	72
第六章	統制消費	80
第七章	戰時物價統制	86
第八章	戰時物價理論的研討	108
第九章	歐美各國之統制貿易	120
第十章	我國現行的貿易統制	131
附錄	中國今後應採之經濟統制政策	147

經濟動員與統制經濟

第一章 經濟動員

(原載經濟動員半月刊一卷一期)

經濟動員始於歐戰之時，當時各交戰國家皆積極實行所謂『產業動員』(Industrial mobilization)。英、法、德文之 Industry, Industrie 皆指農、工、礦、漁、畜牧、森林等各種產業，即運輸事業亦列入產業之內，而金融則否。然事實上，在動員之際，金融爲一重要關鍵，而因動員之需要，施行統制之時，金融事業亦在被統制之列。況勞工動員與勞工統制亦爲產業動員之一重要部份，而勞工並非產業，故不如用『經濟動員』之名稱，以示範圍之廣泛。

一 經濟動員之需要

抗戰以來，『經濟動員』之名詞雖常經人提及，然關於動員之原則與方法尙少詳加討論者。一般人對於經濟動員之需要，恐亦多未明白了解。如以爲戰時軍隊動員，故經濟機構亦須隨而動員，而不知其所以然，則空談動員方法，亦無補益，故本文先論其需要之原因。戰時需要經濟動員，蓋有數種理由。

(甲)戰時一般物品需要之數量增加甚多。在歐戰期中，美國政府購用物品，多至七十餘萬種，足見戰時動員範圍之廣泛，而不僅以軍械一項爲限。^①

(乙)各種物品需要之緩急殊不一致。茲列舉其需要特別增加者若干種，分列於後：

(一)軍械 各種軍械之消費在戰時皆激增。即以礮彈一項而言，在歐戰初起時德奧兩國每日即製造二十五萬發之多。^②我國固無此項製造能力，即日本此次之消費量亦尙未有如此之多，然其數量已可驚人。其他軍械子彈需要皆甚多，而各種毒氣亦可列入軍械之內。此外尙有其他軍需用品，列舉於次。

(二)防禦物 爲建築防禦工事，需用鐵筋水泥、蔴袋、鐵絲網之類。我國對於此種物品國內之供給亦感缺乏。

(三)交通工具 如火車、輪船、汽車、汽油艇、電報、電話等，皆屬此類。

(四)燃料 燃料包含煤 汽油及燃料油等。

(五)醫藥用品 戰時爲醫治傷兵之用，所需醫藥用品，數量甚多。

(六)儀器 近代戰爭十分科學化，故所用儀器甚多。除人人所知之望遠鏡外，尙有各種瞄準用器、光線信號儀、毒氣偵察儀等。

(七)軍人衣食住之所需 如米、麵、乾糧、軍服、帳棚等。

(八)一般人民必需品 此項總數量雖不因戰時而增加，但因人民

①美國一九三三年核定之修正動員計劃。

②台斯特利，英國參戰，一八九頁。

由戰區避難後方，故後方之人口增加，而需要亦因而增加。

(九)輸出品 戰時需要國外供給之物品甚多，尤以我國爲甚，因此輸入必大量增加。爲維持貿易平衡起見，輸出方面亦須儘量增加其數量。

(丙)戰時一般物品之供給大半有減少之趨勢。

(一)戰區不能生產。戰時戰區之產品因此而減少，而後方負擔亦因此而加重。

(二)生產工具被毀壞。如此次抗戰，我國工廠、鑛廠、鐵路等被毀壞者甚多。即農田亦有因挖掘壕溝，及爲炸彈、礮彈、地雷等所轟炸，而不能耕種者。

(三)壯丁參戰，勞力之供給因而減少。我國雖然常備兵額甚多，而抽調壯丁，有時尚可利用無業游民，然後方勞力之供給多少總受影響。

(丁)運輸工具不敷應用。如我國鐵路航路等現爲敵人所佔據者甚多，而一切軍運貨運皆須利用剩餘之部份，故各地需供更難適合。

二 戰時產業之特殊狀況

戰時一般產業皆不免發生一種特殊狀況，此爲經濟動員時不能不設法補救者。

(甲)凡與戰事有關之產業，即供給上述戰事所需要之物品者，常因戰事關係而興盛，否則衰敗。此事不獨我國爲然，即如日本，現在軍需工業興盛達於極點，而若干種其他工廠祇能開工六七成而已。①

①英文日本週報，一九三八年，三月三十一日。

(乙)鄰近戰區之產業興盛，而遠處後方者不免衰敗。鄰近戰區之處不獨可以就近供給軍隊之需要，而前方難民逃難之集中地點亦多鄰近戰區，故一般需要亦復增加。武漢一般物價激漲，可以爲證。重慶因爲中央政府所在地，人口增多，故尙有繁榮之現象，但一般內地之產業，往往因產品不能運出，反見衰敗。

(丙)與政府素有接洽之事業興盛，否則不免向隅。此並非謂政府有偏袒之處，但平時與政府素有接洽之事業，對於供給之手續等皆甚熟悉，故易得政府之惠顧，而其他事業，雖能供給同一產品，往往不免向隅。

(丁)某種產業興盛，可聯帶影響相關之產業。凡興盛之產業皆爭購所需之原料與材料，於是供給此項原料與材料之產業因此亦呈繁榮狀況。

(戊)勞工合乎戰時產業之需要者，爲各方面所爭奪，而其他不免失業。如製造軍需品之技術工人常爲各方面所爭奪，而其工資因而上漲。英國工資在一九一七年較一九一三年有增加至百分之六十或八十者，其少者亦增加一二成。^①且往往爭奪不止一次，故其移動率甚大，而各事業之生產力皆因此大受影響。

(己)勞工所用之享樂品需要增加，市價上漲。在歐美各國，因工業興盛，勞工人數衆多，如有上述爭奪之情形，則大多數勞工收入因此增加，不免消耗於享樂物品，而使此項物品市價因而上漲。我國工業落後，勞工人數不多，故此項影響尙不甚大。但有頗相類似者，如重慶之享樂

①韋勃，戰爭中之英國勞工，見北美評論，二〇五期八七四頁。

品，因有多數政府機關及學校在此，需要上漲，各該業乃欣欣向榮。即以飯館而言，近來增加甚多，營業興盛，亦其一例。

(庚)避難區域一般生活費激漲。凡屬避難區域，因人口增加，生活費用亦隨而上漲，尤以房租為最顯著。重慶、漢口、昆明等處皆可為此事之明證，即其他較小城鎮，雖無政府機關之遷往，而因難民增加，生活必需品亦因而漲價。

(辛)如無調劑需供之計劃，則若干種物品之供給，或至增加而超過需要，其他則感覺不足。因需供不適合之關係，凡亟需之物品，市價自不免上漲。一般產業，如不加統制，將擇其獲利最厚者，增加其供給，有時不免超過需要之數量。其利益較薄之事業則無人過問，而需供相差甚遠。蓋增加供給之時，其成本不能一致，故有此種現象也。

(壬)運輸制度發生空前之紊亂。戰時軍運甚繁，運輸工具常覺不敷應用，而貨運則更多困難。有時貨物運至中途，堆積車站，不能運出。●在此種情形之下，生產雖能增加，亦無補於事。我國雖經統制運輸，然各交通中心仍皆囤積大量物產，為經濟動員中一個嚴重問題。

三 動員原則

下列原則係根據英、美、德、法各國動員方案，及在歐戰時動員之經驗，加以分析，共得若干原則如下：

(甲)戰事開始時須能立刻動員，故事先須有周詳之計劃，充分之準備。

●克拉克等，戰時經濟文選，三五七頁。

歐戰開始之時，英法等國皆無充分之準備，故與德比，相形見絀，上文業經述及。法國在戰事發生之後，因感覺工業動員之需要，臨時將已赴前線之鋼鐵專家，化學及電機工程師、木匠、鑄工、及其他技術人員及技工調至後方，從事各種軍需用品之製造，然至一九一七年尚未能使需供相應。^①即德國預備軍械雖多，而一般物料在戰事開始時，亦尚不充足。美國修正工業動員計劃列舉原則六條，而以此為第一，足見其重要矣。^②

(乙)工業動員計劃應為戰事無限期延長之準備，而不能以短時期為限度。

上述德國準備雖較為充分，然在初亦未有長久之計劃。該國陸軍部於戰事發生後，始聘請通用電氣公司總經理拉特拿烏博士(Dr. Walter Rathenau)主持供給原料事務。據拉君最初估計，各種材料僅足支持數個月。^③故制定計劃，盡量動員，世遂有所謂拉特拿烏計劃者(Rathenau Plan)。嗣於一九一六年成立戰時緊急事務處(War Emergency Office)，以格陋乃爾將軍(General Groener)為處長，積極進行工業動員。格將軍自謂德人不能希望戰事於數個月或一二年後即行停止，而應為永久戰爭之準備。故一九一八年春，魯登道夫將軍(General Ludendorff)宣稱德奧軍需，無論任何一項，皆較協約國為充足，協約國亦未能否認。^④

①布蘭却德，法國產業之復興，見北美評論，一九一七年七月號。

②美國一九三三年核定之修正動員計劃。

③拉特拿烏，歐戰開始時德國之組織，見現代歷史，一九一七年一月號。

④一九一六年十二月十四日紐約泰晤士報。

德國所以能以一國之力敵多數強國至四年之久者，正因其有長期計劃之故也。

(丙)戰時工業必須改變方向，以便集中力量，供應軍需。

美國人在初參戰時，多以為本國工業生產力至為鉅大，只須充量並加速製造，即可以應戰事之需要，然識者早知其不能。蓋充量製造時，非必需品比例增加，而必需品及軍需品則尚嫌其不足，故非將前項生產能力，改變方向，以供給軍用不可。① 英國赴美戰事代表團副團長勃蘭德亦謂供給軍事需要須由四方面進行：(1)停止平時貸與他國之物資；(2)停止平時房屋、工廠、鐵路、公路之建築，唯與軍事有關者除外；(3)減少維持各項建築物之耗費至最低限度；(4)縮減一般人民之消費。必須如此儘量縮減，而後始能集中工業生產力量，以供給軍事之需要。② 關於此事有可注意者，即戰時軍隊動員，人民從軍者多，工人減少，而各廠爭募勞工，工資自必增加。工人收入突然增多，自必增加其消費，甚至購買中等社會消費之半奢侈品。歐戰時此種趨勢甚為顯著。③ 同時因奢侈品與半奢侈品供給之減少，與貨幣之跌價，將使此種物品之市價暴漲，而予製造者以意外之利潤，因此不免誘致企業家從事於非必需品之生產。故生產與消費兩方面皆須加以取締，而後工業始能充分動員。

(丁)分區動員，以減少製造及運輸上之困難，而平均戰時各區之負

① 基爾頓，產業動員。

② 一九一七年英國派赴美國之戰事代表團副團長勃蘭德在美國銀行公會之演辭。

③ 克拉克等，戰時經濟文選，一八〇頁。

增。

英國工業動員在勞合喬治指導之下，將全國分爲十一區，每區設立委員會，主持其事，委員人選以熟習當地資源及勞工狀況之企業家及曾在國營兵工廠內受特種訓練之工程師充之。其中推技術工程師及祕書各一人，隨時與軍需部接洽連絡。^① 美國在歐戰時分全國爲二十區，每區以一城市爲中心，適用所謂克利夫蘭計劃(Cleveland Plan)。^②在一九三三年修正工業動員計劃中則分全國爲十四區，按照各區平時之生產力量，分配其戰時之製造工作。^③

(戊)工廠製造軍需，避免公開投標，而採用指派制度 (Allocation system)。

前此各國沿用平時習慣，對於戰時軍需品之製造，亦皆公開令各工廠投標，然用此法，平時與政府接近之大廠得標太多，工作擁擠，而他廠則多向隅。其實前類工廠設備雖優，而儘量使用，亦有應接不暇之勢，如將他廠善加利用，至少可補其所不及。此項指派制度之用意與前節分區動員大略相同，不過一爲均衡各區之戰事負擔，而一爲均衡各廠之負擔而已。^④

(己)對於工業品之需要，應避免各軍事機關彼此間及機關與人民間無謂之競爭。

①台斯特利，英國參戰一八九頁。又森武夫，戰時經濟統制論，九一頁。

②意爾頓，戰事與足下之事業。

③美國一九三三年核定之修正動員計劃。

④同上。

如無一定計劃及統籌全局之機關，則對於各種物品，海軍與陸軍爭購，軍事機關與人民爭購，既使生產方面得乘機抬高價格，而供給仍無把握。美軍部認此為極關重要，故於修正工業動員計劃中，分列為兩個原則，而其解決之方法則為統一軍需機關之組織，與指派制度之施行。^①

(庚)集中統制，分散執行。

此為前三個原則融合之結果。戰時所需物品既多，種類又繁，非分散執行經濟動員，無由應付，而分區及指派制度更可促分散之實現。然中央統制機關必須統一，始能避免上述競爭及無計劃的動員之流弊。^②

四 動員步驟

經濟動員之初步工作為編製動員計劃及制定動員法令，此皆應於戰前預行準備者。各國因受歐戰之教訓，二十年來仍繼續修正此種法令與計劃，而不因國際局勢和平，稍行懈怠。我國近年對此亦有相當準備，但因國內產業落後，抗戰又事起倉猝，故準備尚未充分耳。如準備果能充分，則戰事一起，法令可立即公布，計劃亦可立加施行，而動員工作即可實現矣。

(甲)動員準備

為準備動員起見，第一步工作在調查國內產業，並在平時為局部動員之試驗，關於特種技術人才亦須於平時加以訓練。茲分別說明於次：

①美國一九三三年核定之修正動員計劃。

②同上。

(一) 產業調查

經濟動員既須預編具體計劃，自不能紙上談兵，閉門造車。故在平時對於本國產業之實況必須有精密之調查，製成詳明之統計。農田已耕種者若干？可耕而未耕之荒地若干？已耕面積平時產量如何？戰時可增加若干？在礦業方面，則各種礦區共有多少？儲藏如何？產量若干？在工業方面則各種工廠共有多少？其設備如何？產量如何？戰時擴充產量，可至如何程度？其他各業亦復如此。凡此種種僅述其最主要而最簡單之調查項目，若為編製動員計劃起見，所需之統計材料蓋多數十倍。吾人頻年調查國內工業，已甚煩瑣，而為計劃動員起見，尙覺其材料之不足應用，他可知矣。又此種調查應時時舉辦，如材料稍形陳舊，亦難合用。

(二) 局部動員試驗

產業實況雖已詳悉，而其動員能力，非經試驗，不能確知。故在平時對於某區或某種產業之一部份，可作一類似動員之試驗。如某種產業在戰時須令其改變生產方向，尤應於平時令其試行生產此種新產品。工業須改變生產方向之處較多，故各國對於此種工廠，試行訂製軍需用品，名為『訓練訂貨』（Educational orders）。如所製者不合用，即可早加糾正，以免戰時動員計劃發生障礙。

(三) 技術人才之訓練

戰時軍需用品之生產既須大量增加，則與此有關之技術人才亦須於平時預為之備。故在動員準備工作中，應訓練多數技術人才，以應屆時之需要。各國往往使一般工程人才，入兵工廠及其他軍需品工廠見。

習，或聘專家從事教授，而對於技術人員之登記，亦須隨時進行。至戰事發生之時，此種技術人才必保留於後方，儘量利用於經濟動員之工作，而不使其參加普通之行伍。

(乙)動員計劃

動員計劃必早爲編製，且須十分精密，而後戰時始無脫節之虞。其編製之步驟大略如次：

(一)軍需預計（本文中軍需二字包含軍械及被服糧秣等在內）

軍需品之種類與數量，及其需要之時期，應由各軍事機關之有關部份分別預計，詳加說明。美國修正產業動員計劃中有海陸需軍委員會。以海陸兩部之次長主持其事，下設若干組及分委員會，亦皆由兩部職員等分任。英國在歐戰時且特設軍械部，以掌管其事。其編製方法與編製預算頗有相似之處。唯軍需物品甚多。須分別預計其數量與應用之時期，不似預算全以貨幣計算，比較的爲單純也。

(二)供應計劃

軍需總預計表既經編就，第二步工作爲供應計劃之編製。此項供應計劃不止一個，譬如鎗有鎗之供應計劃，砲有砲之供應計劃，子彈有子彈之供應計劃。每一計劃必十分詳細而具體，俾可實地施行。

一切軍用品如在國外購買，自與產業動員無關。如在國內製造，無論其爲國營之兵工廠或私立工廠，必進一步而爲計劃其設備、原料、動力、運輸工具等之供給。製成品之供應名爲「初級供應」(Primary requirements)，原料動力等則爲「次級供應」(Contributory requirements)。茲分述兩類供應計劃之詳細步驟如次。