

普同救濟總署
干什么
怎么干

善後救濟總署

蔣廷黻

幹什麼？ 怎樣幹？

人力可以勝自然

在中外各國的歷史上，戰爭不幸都是很平常的事情。以往每次仗打完了就完了，並不想法去辦理有計劃的、有系統的救濟與善後。其結果戰後餓死的、凍死的，因瘟疫流行而死的往往反比疆場傷亡的人數還要多。以往各國政府總是聽其自然。

自然有自然的辦法，那是極浪費的、極殘暴的辦法。不但戰後饑寒瘟疫有其犧牲品。即不死於饑寒瘟疫者亦多爲貧窮所困。經過一代兩代以後，社會才恢復元氣，人民始感覺天下又太平了。

譬如：在十七世紀的前半，歐洲有所謂三十年戰爭，受害最深的是德國。經過那役以後，有五十多年，德國在歐洲的歷史上，簡直沒有地位。到十八世紀，德國始再抬頭。

與三十年戰爭差不多同時，中國有明末清初的大戰亂。數年以前，中央研究院發表了許多明清史料，其中有一件是四川某縣的人口報告。那縣的知縣說他的治下在年初原祇有九百七十餘人，而在一

年之內野獸又吃了三百多人。這是康熙十七八年的報告，離順治元年已經三十多年了，而地方荒涼慘慘的狀況仍舊如此。

這一次，四十四個聯合國國家，鑒於自然的浪費和殘忍，毅然決然設立聯合國救濟善後總署，以求利用聯合國的人力物力及近代文化的科學和工程學，辦理有系統的、有計劃的救濟，務使自然的程序縮短，自然的犧牲減少。

這一次，國民政府蔣主席早下決心要使淪陷區各鄉村各城鎮備受痛苦的同胞能提前回到家鄉恢復舊業，所以特令在行政院設立善後救濟總署，專門辦理淪陷區收復後急振防疫及交通工礦農業水利漁業的復原。如果我們同心協力的去幹，人力一定可以勝自然。

聯總準備幫助各國人民去幫助自己

聯合國救濟善後總署（United Nations Relief and Rehabilitation Administration 簡稱 UNRRA 聯總）是民國三十二年十一月成立的。

那年十一月九日，四十四國的代表齊集於美國總統府簽訂聯合國救濟善後公約。代表美國簽字的就是已故總統羅斯福。條約由國家元首親自簽訂的實不多見。羅故總統此舉在表示他對世界戰後救濟的極端關心。

公約簽訂以後，代表們就到大西洋城去開第一次國際救濟大會，而大會的第一個任務就是成立聯

總。

聯總的規模相當宏大，其機構也相當複雜。

最高的權威是代表大會，每個會員國派遣代表一人，每半年開會一次。預算、政策、機構概由大會決定，執行部向大會負責。

大會不開會的時候，緊急案件由中央委員會處理。這個委員會是中美英蘇四強的代表組成的。

管理地方實施政策者有遠東及歐洲兩個區域委員會。參加遠東區域委員會的共有九國，即中國、美國、英國、法國、澳大利、新西蘭、印度、菲律賓及荷蘭，其主席是中國的代表。

此外還有兩個重要的委員會，與政策有關係：一個是物資委員會，以加拿大代表為主席，一個是財務委員會，以美國代表為主席。

除了管理政策的委員會以外，聯總還有五個技術委員會：（一）衛生，（二）農業，（三）工業，（四）福利及（五）難民。遠東區域委員會之下也設有同類的五個小組委員會，其中衛生委員會以我國衛生署前任署長劉瑞恆先生為主席，農業委員會以我國中央農業試驗所所長謝家聲先生為主席。這是聯總的立法和技術部門。

聯總的執行長官是署長李曼（Lehman）。他的總辦公廳設在華盛頓。李曼先生以前作過八年的紐約省主席，富有行政經驗，而他的政治思想又很與羅故總統接近。他現在脫離政治，一心一意的領導聯總為戰後的痛苦民衆謀福利。輔佐李曼先生處理聯總公事的有八位副署長，其中之一是我國財政部常務次長郭秉文先生。

總辦公廳分司分科，單位頗多，人數約在九百左右。李曼先生想把聯總作爲一個國際服務機關，各級人員，一進聯總，就不得再帶國家偏見去處理公事。

聯總得在各會員國設立辦事處。在中國的辦事處處長是凱石先生（Benjamin H. Kiser）。他在美國熱心提倡區域的經濟發展，有計劃的，爲全體人民謀利益的發展。以先他雖沒有到過中國，但是因爲他是個通人而態度又正大，他在短期之內已經認識我們的問題和困難。他對我們的善後救濟事業的熱心不在任何人之下。辦事處的同事都是和他志同道合的。

聯總的機構大體如以上所述，牠的事業怎樣呢？

事業必須要有經費。第一次大會通過議決案，請未被侵略的會員國各捐其一年的國民總收入的百分之一作爲聯總的事業經費。照此標準，聯總的事業經費可到美金十八億至二十億。現在已經聲明願意捐助的有美國、英國、加拿大、巴西、印度、澳大利和新西蘭。

這些國家雖未被侵略，牠們都是參戰的國家，而且犧牲都是很大的。就是在富庶的國家如英美，國內賦稅之重，發行公債之多，及戰後財政經濟之困難簡直出人意料之外。在這種情形之下，他們願意慷慨捐助，這是被侵略國的人民應該感激的。

十八億至二十億美金本來是很大的數字，但是戰後世界的需要絕非這個數字所能應付的。所以第一次大會不能不通過各種議決案確定聯總的工作範圍。

救濟的範圍比較具體，而且比較容易規定。簡單的說：戰後在聯合國內不可發生飢荒或瘟疫，因兵災而流離者應設法幫助回歸故鄉；老弱殘廢無法自養者應設所收容。

內。至於善後，伸縮性較大，範圍不容易確定。大會有關的議決案可分幾項。第一、教育文化事業不在聯總範圍之內。第二、聯總不能幫助會員國建設新事業，祇能幫助恢復戰前原有的事業，而且必須是生產必需品者。第三、會員國如自有黃金或外匯充足，應該全部的或局部的自備善後經費，以減輕聯總的負擔。根據這項議決案，歐西的國家，如法國、荷蘭、比利時，已經聲明不要聯總的援助。而這種有計劃的、國際合作的救濟是歷史上空前的創舉，其成敗不但有關於目前痛苦民衆的幸福，而且有關戰後世界的繁榮及聯合國相互的了解和合作。

行政院計劃我國的善後救濟

在第一次大會開會以前的一年，歐西的國家共同在倫敦設立善後救濟調查設計委員會，並公推英國財政專家李滋羅斯爵士爲主任。該會的工作於大會前完成，其報告書就在大會期間提出。我當時深佩友邦處理善後救濟問題的方法，於是建議在行政院內設立同樣的調查設計委員會，並建議請聯總派遣三位專家來協助我們設計。

行政院調查設計委員會於三十三年三月開始工作，國際專家亦於四月初到達。政府雖然派我爲主任委員，實際我在美國，不能分身，除以電信貢獻意見外，並未參加工作。主持會務的是中國農民銀行總經理顧季高先生。有關部會如糧食部、交通部、經濟部、財政部（花紗布管制局）、社會部、內政部（關於房屋營造部份）、農林部、衛生署、水利委員會、振濟委員會、僑務委員會均派高級得力

人員參加，分九組調查設計。因我方人員工作努力而且竭誠合作，聯總三位專家亦均興奮從事。他們回國以後，發表不少極有利於我的言論。後來顧季高先生赴美參加聯合國財政金融會議，會務改由行政院張祕書長主持，報告遂在他的領導之下完成。

報告內容分九門：（一）糧食（二）衣料（三）交通（四）工鑛（五）農林（六）水利（七）衛生（八）社會福利（九）難民。政府把這九種專門報告送到華府，要我就近約集我國在美專門人員重加檢討調整。我當時閱讀報告以後，對委員會顧慮的週到及其所用統計數字的完備不勝佩服之至。不過我把經費數字統計以後，發現行政院善後救濟調查設計委員會估計我們的善後救濟共須美金二十五億及具有戰前購買力的法幣二十七億。初看，這種數字是很大的，其實也是很大的，等於戰前中央政府預算的十倍！但是想及我們抗戰之久，陷區之廣，難民之多，許多都市破壞程度之高，我又覺得這個數字還不夠。無論如何，聯總經費總數既然祇有二十億美金，我們不能希望牠給予我們二十五億美金和二十七億法幣的援助。

且得着政府具體的訓示以後，我們在華府負責調整計劃的人決定大體上維持行政院調查設計委員會的計劃和預算，不過聲明希望聯總協助九億四千五百萬美金，其他部份由中國政府及人民自籌。

根據政府的訓示，我們首重交通事業的善後。在九億餘協助經費之內，交通佔三億三千萬。在抗戰時期，我們備受交通困難之苦。如不提前恢復運輸和電信，縱使聯總將來送我們許多糧食，衣料，藥品和其他物資，這些好東西勢必都堆集在上海，青島，天津，大連，福州，廈門，廣州各海口，於內地飢寒交迫的老百姓並無好處。若從長期的經濟建設着想，交通也應該有最高的優先權。

糧食和衣料各佔一億五千萬。世界糧食產量充足，如運輸不發生困難，供給應該沒有問題。衣料則各國均感缺乏，將來可能發生問題。

工礦器材佔一億一千萬。

農業佔七千七百萬，其中人造肥料和改良種籽是主要項目。

衛生佔六千六百萬。假使這個計劃可以實現，國內醫院的病床可加一倍。

其他各項約佔六千萬。

此外還有漁業計劃及鄉村工業計劃，因須修改之處甚多，聲明保留。

我國的善後救濟計劃，經調整後，於三十三年九月三十日送達聯總。各會員國的政府亦由聯總分送。同時計劃書在美國公佈。

公佈以後，美國的輿論十分注意。當時各方的感想，兩句話可以包括：（一）數字何其大耶！（二）參酌中國抗戰之久和戰區之大，數字却在情理之中。

政府設立執行機構

計劃書送達聯總署以後，我就回國述職。

計劃雖好，如執行不順利，將來仍不能收很大的效果。倘若執行者有絲毫浪費，外將對不起捐助物資的友邦，內將對不起備受艱難困苦的同胞。在歸國途中，這個執行方式和機構的問題遂成爲我所

焦慮的問題？「假使院長問起來，我應該怎樣答覆呢？」

我進一步的問我自己：「究竟這個執行善後救濟的機構應該具備那幾種條件呢？」

第一、我覺得這個機構應該辦事迅速。聯總在各國協助的時期至多不過兩年。倘若我們應該作的事不能於兩年之內作完，我們就不能取得聯總的協助了。這是物資上的損失。此外還有精神上的損失。有一次一個外國朋友對我說：「我們以秒分計時，你們中國人仍舊以日月計時。我們的行政雖然沒有達到飛機的速度，却作到汽車的速度。你們的至多是洋車的速度。」這一段話很使我慚愧，因為我雖然能夠解釋，但不能否認。為避免物資上及精神上的損失，我覺得這個執行善後救濟的機構務必辦事迅速。

第二、這個機構與行政院所屬的其他各部會署應該竭誠的分工合作，不可起磨擦，尤不可起衝突。我在行政院政務處服務前後八年，深知機關長官難免好爭職掌。在美國的時候，發現美國機關長官亦復如此。美國的這種現象雖然給了我不少的安慰，使我覺得不分中外人同此心，心同此理，我仍覺得這種糾紛是無聊的，誤事的，應該避免的。

善後的部門比較容易劃分。交通屬交通部，工礦屬經濟部，農業屬農林部，衛生屬衛生署，江河堤防的修理屬水利委員會。這些都是無問題的。至於救濟，問題就複雜了。中央有振濟委員會和社會部。照組織法，振委會掌管天災兵災一類的緊急救濟，社會部則職司通常社會福利事業。事實上，以往兩個機關常感職掌不能分清之苦。根據經驗，我知道機關與機關之間，分工不易，合作尤難。這一次事業尤其複雜，因為我們一面必須在國內辦救濟，一面又須在國外應付聯總及其所屬的大會，委員

會和辦公廳。等到工作開始的時候，還須聯絡各地方的國軍及沿海登陸的盟軍。從這方面着想，收復區救濟的事業宜合不宜分。設立救濟委員會，並設救濟委員會秘書處。國內國共人士提議救濟事業，以救濟為第一，第二、這個機構的公務人員必須廉潔。倘若不幸發生舞弊的案情，不但物資的損失可惜，政府在國際上名譽的損失尤為可惜。我常想世界上的人可分為三類：第一類不分有錢無錢絕對不舞弊；第二類不分有錢無錢遇有機會就舞弊；第三類本心願奉公守法，但到飢寒交迫不得已的時候，也就舞弊起來了。行政長官應該特別注意的是第三類，必須設法使其有以養廉。各縣以工分派救濟事業。

此外，根據中外的經驗，救濟事業應該遵守兩個原則：第一、救濟物資和救濟款項不可輾轉於各機關之間，因為多轉一次就多一層舞弊的可能。救濟的手續應該簡單和直接。東西一到老百姓手裏，舞弊的可能自然消滅了。所以東西愈早愈快到老百姓手裏就愈好。第二、救濟事業應該絕對公開。迅速而又廉潔。善後應該分工合作，救濟應該統一辦理。這是我在歸國途中所想到的執行標準和辦法。

到了重慶以後，聽到朋友們的建議甚多。第一派以為最好由行政院將兼院長親自主持，以便指揮中央各部會署及地方各省市縣協同辦理善後救濟。我覺得這個意見很好，擬即簽呈兼院長。後來又有人說：「兼院長實即國家元首，親自主持，於體制不合。而且實行的時候，免不了派人代行。那末代行者反可挾上以臨下，別的機關受不了。」此議遂作罷。第二派建議設立救濟委員會，並且前調由重慶市救濟委員會一種建議是設委員會。這種建議我差不多沒有加以考慮，因為善後救濟牽涉政治或政策甚少，主要的是執行。倘以委員會來執行一種事業，很容易誤事的。雖然官談洲前善後救濟事業，也是一種

主 第三種建議是設部。我覺得部應該是經常設置的機構，不適於有期限的善後救濟事業。部是一種行政機構，而善後救濟應該業務化，不應該行政化。言明以善後救濟為宗旨，因為善後救濟事業範圍甚廣，意見又兼院長，報告了接洽的經過以後，我就建議政府應該設立執行的機構，並且簡略的說明這種機構應該具備的條件。當時奉命起草組織法，雖不合，而且實行困難，還不至於派人分責。後來分責，到了這個階段，我的思路比較的清清楚楚了。我們所需要的是三種強有力的執行機構，少帶行政性質，多帶業務性質。於是決定採用「署」的名稱。這只是由行政機關兼司其職，以與軍事中隊組織法案有三種特點：（一）經過銓敘的人員與不經過銓敘的人員兼用。（二）內部單位分廳處室。廳有儲運，分配，財務，振恤四廳。處有總務，會計，調查，編譯四處。室有人事室。業務都集中在四廳，責任重大，故不能不提高地位。儲運廳將來要負責點收六億至九億美金的物資，並且要輸送或委託運務機關輸送這些物資到使用地點。分配廳要根據各省市縣及各種事業的需要妥定分配數及先後緩急的次序。財務廳掌管物資出賣及賣價的運用，這則以協助政府其他機關平定物價，這則以籌備振振事業的經費。振恤廳要辦理緊急救濟，幫助難民回家，及籌劃各種以工代振的事業。

在四廳之中，會計處的工作與其他機關的會計處完全相同。總務處須兼管聯總駐華辦事處的庶務並招待外國專家，故其責任比一般總務處的責任較繁。調查處負責調查各地的需要，這在戰時是不容易的，一則無法預計此後軍事的破壞，二則無法預料敵大此後在戰區採取的方式和程度，三則戰區實地的調查諸多不便。編譯處的設立完全為貫徹凡事公開的主張。國內國外的人士對善後救濟事業均極關心。與其枝節對付，不如積極的、自動的供給社會正確消息。我們所怕的不是社會知道太多。我們所

怕的是社會所知道的不詳或不確，因而發生誤會。至於人事室與其他機關的完全相同。不過我們要注意一點：辦理善後救濟的機關本身不能作為失業人員的救濟所。

(三) 組織法案的第二種特點是設置五個副署長。我知道這是破例的主張，不過我想如以副署長兼廳，副廳長的地位自然提高了。

這三種特點，立法院採納了兩種，副署長減為二名。善後救濟總署的組織法，通過立法院以後，國民政府於三十四年一月二十一日正式公佈。(參看附件)

這是國民政府所設立之機關，隸屬於行政院，其法律地位與其他各部會署完全相同。牠的職責是在收復區內執行救濟與善後。我們而稱牠為行總，以別於聯總。

行總的工作與展望牠的業務

在某種條件之下，救濟是必須的，然而我們應該認識救濟是消極的。救濟本身不能解決我們的經濟問題。

在什麼條件之下，我們應該辦理救濟呢？第一、經過惡劣戰爭的市鎮必須有短期的救濟。這種市鎮很可能的經過一個時期的飛機轟炸，以後又經過雙方炮火之戰，最後又經過巷戰。在收復之初，高度百分比的房屋被破壞了，許多人民連躲

避風雨的地方也沒有。作戰的時候，糧食的供給或許斷絕，敵人必儘量搜括當地存糧以維持敵軍的給養。就是敵人退了以後，或因交通的阻礙，或因通貨的缺乏，或因鄉民的膽小，糧食仍舊不能靠通常商業供給。市內的水電或者一時不能恢復，街道也要掃除。瘟疫很容易發生。

在這種情形之下，我們應該辦理緊急救濟。

緊急救濟包括糧食的供給。我們一面放振，一面還可以出賣糧食。此外，我們應該幫助人民預備住宿，或是利用廟宇學校，或是利用廢墟磚瓦建築臨時住宅，或是搭蓋帳棚草舍。電燈和自來水應該提前恢復。衛生防疫的工作應該與救濟的工作同時開始。

等到緊急救濟辦有頭緒，就應該開始推動以工代振。凡年壯力強而需要救濟者均應參加工振。

緊急救濟為時愈短愈好。在推動的時候，用人必多，應請地方公務人員及民衆團體一齊參加。

緊急救濟總是以一城一鎮或一鄉為對象。城鎮需要緊急救濟的可能多，鄉村需要比較少。

第二、我們應該辦理老弱殘廢的救濟。

在這種救濟之內，最要緊的是無家可歸而又無人照顧的兒童。這種兒童，將來在收復區內究竟有多少，此刻不能預計。我們必須盡我們的力量去幫助他們。不過根據以往的經驗，這種救濟是不容易的。兒童在收容所或救濟院長大者容易發生不正常的心理。等到他們離開院所踏進社會的時候，他們常感覺社會的寡情而要回到院所。在另一方面，社會常發現這種兒童不守規矩，不懂事情，不負責任。這一次，我們希望可以改良。我們預備請中外專家共同努力，設法改良。

有許多人雖殘而不廢。要他們即時自養，事實上是有困難。經過相當時期的訓練和學習，他們可以

全部的或局部的自養。在公立院所受救濟的人多半不快樂，一則因為他們感覺自己太無用了，於是喪失自尊心；二則因為他們閑暇無事，不免感覺無聊。如果他們能學一技一藝，縱使是極簡單的技藝，不但公家的負擔可以減少，他們的生活樂趣也可以提高。

第三、我們應該幫助難民回家。

在此次長期抗戰之中，不少的同胞扶老攜幼離開家鄉。有些逃離不遠，等到軍事過去了，又回到原有的田莊去工作。有些則不遠千里來到自由的國土，參加抗戰建國的偉大事業。假若這些人需要我們的幫助，我們應該盡我們的力量。當他們回到家鄉，到後方來的同胞，有些已經有相當的職業和相當的社會地位。他們在後方已經生根了。我們自然不應該鼓勵這些人回老家，因為祖國各城各村都可以作我們的家鄉。此外還有些人雖然急欲回到老家，他們能自備資斧，無須我們幫助。窮苦的難民要回家鄉而又無法回去的，我們才應該替他們設法。假若我們把以上三種的救濟都辦好了，我們的問題就解決了嗎？絕對沒有。

根本之圖在寓救濟於善後

戰前我國人民生活程度已經遠在國際水準之下。加上八九年的長期抗戰，除非我們拿人力去克服自然，戰後之苦可以不亞於戰時。平常有許多人迷信救濟，其實救濟是治社會經濟的最下策。拿我們中央政府戰前一年的整個預算去辦救濟，我們不能養活全國人口百分之五。

我們的出路不在救濟而在建設。

在未建設新的以前，我們必須恢復原有的。等到我們恢復了原有的鐵路、公路、航運、電報、電話、工廠、礦場、水利、醫院，然後可以建設新的。這是聯總可以協助我們的地方。這也是行總主要的使命。

所以在行總籌備的物資之中，救濟物資僅佔三分之一，善後物資反佔三分之二。

我們相信善後就是救濟，而且是最好的救濟。

我們試拿津浦鐵路作例。等到我們把敵人驅逐於路線以外之後，交通部一定要恢復津浦路。行總除向聯總取得鋼軌、車頭、貨車、客車，及其他必需的器材以外，行總還可以運用一部份的救濟物資到路線上去，作為工人的工資。這樁事業在交通部算是交通善後，在行總算是救濟。等到工程完了以後，我們可得兩種結果。一方面，從天津到浦口的運輸可以暢通，河北、山東、安徽（一小部份），蘇北的生產事業均可以發展，間接受益者是沿線的一切人民。同時在另一方面，擔任修復工作的工人，不但在工作時間，衣食住均有着落，而且工作完了以後，口袋裏總可積有相當數目的工資，回到家鄉去買把犁，買點肥料種籽，租輛洋車，買套木匠石匠的器具，或修理房屋。這幾萬勞力者從此就可以自食其力了。

我們再拿黃河泛區作例。自從黃河在花園口潰堤以後，豫東、皖北、蘇北一部份的農地被淹沒了。國府主席對於這個區域的同胞特別關心。水利委員會已擬有堵口和抽水計劃。農林部也準備幫助鄉農提前恢復他們的糧食生產事業。行總已根據部會的技術計劃準備各種工程和農業器材。在開工

以後，田地沒有復原以前，此一區域的壯丁可以到工程地點去工作，由領總照顧他們的工資。這樣的做法就把善後與救濟打成一片了。

（四）以兩條例子都是行總與中央都會合作的例子。根據這種辦法，行總也可以與省政府合作辦理省公路的重修，與市政府合作辦理水電街道碼頭等的復原。全國的災民受惠甚多。所以對於此，其

這種寓救濟於善後的辦法，就是普通所謂以工代賑。其實這與名詞均不洽當，而且可以發生不良的影響。工人既為公家工作，公家應該發給正常工資，根本談不到救濟或振濟。公家應該作模範雇主，不應該從勞工階級有絲毫的榨取。若用救濟或振濟的名詞，而在執行者方面可以發生兩種誤會：

（一）受救濟者祇要有飯吃就夠了，不必講究別的。（二）受救濟者在工作上可以馬虎。在工人方面，這種名詞也不好。優良工人並不願受救濟，他們富有自尊心，情願自食其力；差一點的工人或者要想既然是受救濟，就不必努力了。所以將來工作開闢的時候，我們都要避免施救濟或受救濟的名詞和態度。工人應該照常工作，同時也應該取得正常待遇。

以往政府辦理工程事業多採包工制度。別的國家也是這樣。包工者雖負相當責任，對工人的管理亦有相當貢獻，不過他們所獲往往超過他們應得的成數。這種超比例的利得不是公家的損失，就是工人的損失。這一次，行總應該與工人發生直接關係。在行總方面，必須給工人公平的待遇。在工人方面，最低限度，為公家工作，其勞動程度利應該低於為資本家替工及包工的工作。此項有相當的組織和原理上的困難，我們預備請由外的專家共同設計處理。本報曾發表過「行總與包工」一文，又見「救濟與善後」的辦法已經成立。世界各國解決社會經濟問題主要方法之輸入，非餘年前以當羅斯福