

東方雜誌

第四十二卷
第一至十號

(1946年1月—1946年5月)

上海書店出版社

東方雜誌

第四十二卷

第一至十号

(1946年1月—1946年5月)

上海書店出版社

東方雜誌

第四十二卷 第一號
民國三十五年一月一日發行

國民大會能否成爲常設民權機關之

雷達在第二次世界大戰中的貢獻……蘇經國譯（四三）

檢討……

崔書琴（一）

見於中國典籍的越南植物……

方豪（四七）

論社會安全……

韓明謨（四）

東洋針路……

張禮千（五二）

介紹美國進出口銀行……

姚崧齡（六）

清史稿管見……

李權（五五）

我國鐵路建設與建國計劃的配合問

說讀書……

邵祖平（七〇）

題……

彭乃琨（九）

文論神氣說與靈感……

傅畏生（七二）

從歷史上觀察中國的土地問題……

梁園東（一九）

樂調五音與字調五音……

詹鏌（七八）

就白陽疏草論晚明軍費財政……

劉階平（二四）

嶺南第一詩人張曲江研究……

朱延豐（八五）

珍奇的氨基酸……

譚勤餘（二九）

戲劇批評家榮森……

陳瘦竹（九三）

思想和記憶底機械化……

汪家正譯（三一）

國民大會能否成爲常設民權機關之檢討

崔書琴

近幾年來國人時常提及的國民大會，是指中山先生所主張而後來又見於國民政府法令及五五憲草的國民大會。國民大會是一種全國性的民意機關，但中山先生主張過的全國性民意機關並不只國民大會一種，而使用『國民大會』名詞時，似又暗示兩種任務不同的機構。

在五權憲法演講裏，他曾圖示國民大會爲五權憲法實施後『治國機關』的一部分。在建國大綱第十四條裏，他主張『每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一人以組織代表會，參預中央政事。』這句話有兩種可能的解釋：一是在訓政時期，要設一個全國民意機關，凡完成自治的縣市得各派代表一人參加。一是凡完成自治的縣市皆有資格選舉代表一人，準備參加制憲或行憲的全國民意機關。如果後一種解釋正確，則所謂『代表會』即指第二十二與二十四兩條中所說的國民大會。第二十二條規定：『全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒佈之。』這個國民大會的任務顯然在制憲第二十四條規定：『憲法頒佈之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。』這個國民大會是指第二十二條所說的國民大會呢？抑指依制定的憲法選舉出來的國民大會？如係前者，則國民大會是制憲兼行憲的全國民意機關。如係後者，則有兩個國民大會：一是制憲的（第二十條），憲法制定後，即告解散。一是行憲的（第二十四條），即依憲法的規定選舉出來以後，行使憲法賦予的權力。我以爲二十二與二十四兩條所說的國民大會並非同一組織，因爲如係同一組織，便等於假定憲法上規定的國民大會組織與憲法尚未制定以前的國民大會組織法完全相同。這樣一來，第二十二條中的國民大會難免表現爲接受憲草的會議，而非真正的制憲機關。

此外，中山先生在晚年還主張過召開『國民會議』。不過這個組織只是一種臨時的全國性民意機關，其目的在停止中國的內戰，在由『全體國民自動的去解決國事』，而不是制憲或行憲。

由此可知中山先生曾主張過三種全國性民意機關。一是臨時性質的國民會議。一是制憲的國民大會。一是憲法施行後常設的國民大會。國民政府頒佈的國民大會組織法與宣佈的五五憲草二者的有關條款，與此種解釋完全相合。組織法第一條規定：『國民大會制定憲法並決定憲法施行日期。』這顯然是說依此組織法而成立的國民大會，其目的僅在制憲。同時由五五憲草的第三章看來，國民大會已被擬定爲憲法實施後的一個常設全國民意機關。制憲的國民大會當然必須舉行，至於常設的國民大會無存在的必要，實在是一個值得研究的問題。

我們先得知道中山先生對於常設國民大會主張的經過與內容。在一九〇六年首次公開演講五權憲法時，他並未表示設置國民大會的意見。他只說三權分立不夠，而認爲應該加上中國傳統的兩種好制度——考試與監察——使其成爲五權憲法。他大概仍以立法院爲正常的民意機關。十年以後（民國五年），他受了瑞士和美國的影響並鑒於中國實行代議政治未能成功，遂熱烈的主張採用直接民權。他承認這種民權不宜在『廣漠之省境施行』，所以主張拿縣來作自治單位。但在中央政治方面，他覺得最好成立一個國民大會，由它代爲行使直接民權。他說：『竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎（每一自治之縣爲一石礎），必有可成。彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣者各舉一代表。此代表完全爲國民代表，即用以開國民大會，得選舉大總統。』

統。其對於中央之立法，亦得行使其修正之權，即爲全國之直接民權接。」這可以說是他主張設置國民大會之始。自此以後，他便使國民大會與五權憲法發生聯繫，他在心理建設（民七）、五權憲法演講（民十）、『中華民國建設之基礎』（民十一）、『中國革命史』（民十二）、與建國大綱（民十三）裏，又都提到國民大會。其中以在心理建設與『中國革命史』（二者有關部分文字全同）所說的較爲詳細。他指出了國民大會及五院的關係以及它的權限。他說：『五院皆對於國民大會負責，各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。』人民對於一國政治，除選舉權外，其餘罷免、創制、複決各權，『付託於國民大會之代表以行之』。建國大綱除前引者外，並規定：『憲法頒佈之後……國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權』（第二十四條）。對於中央政府官員有選舉權一點是與以前不同的意見。『中華民國建設之基礎』一文中特別指明『五權分立』與國民大會『皆爲間接民權』。他關於國民大會的指示，我們所知者僅此而已。

要想了解 中山先生心目中國民大會的性質，必須知道他的權能區分的學說。他認爲民主國家應該設一萬能政府，一方面爲人民謀幸福，一方面又能爲人民所控制。爲達到前一目的，政府必須有『能』；爲達到後一目的，人民必須有『權』。『我們現在分開權與能，說人民是工程師，政府是機器，在一方面要政府的機器是萬能，無論什麼事都可以作，又在他一方面要人民的工程師也有大力量，可以管理萬能的機器。那麼在人民和政府的兩方面彼此要有一些什麼的大權才可以彼此平衡呢？』在人民一方面……是要有四個權。這四個權是選舉權、罷免權、創制權、複決權。在政府一方面的，是要有五個權。這五個權是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。用人民的四個權，來管理政府五個治權，那才算是一個完全的民權機關。有了這

樣的政治機關，人民和政府的力量，才可以彼此平衡。『國民大會可以說是代表人民行使政權的機器，也可以說人民所請的工程師，其責任在管理『萬能的機器』——政府。

權能區分的理論雖易了解，但 中山先生關於國民大會職權與地位的指示，究竟不夠詳細。這種情形或許給了五五憲草起草人相當的困難。在起草的過程中，關心制憲者討論最熱烈的題目就是國民大會。經過各方面的仔細研究以後，五五憲草終於特設一章『國民大會』。關於如何組織與選舉，我們無須多加說明，這裏應該特別注意的是下列各點：第一是會期。每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。經過五分之二以上代表的同意或總統的召集，得舉行臨時會議。第二是職權。選舉與罷免指定的若干中央官吏，創制與複決法律，修改憲法並行使憲法賦予之其他職權。第三是與五院的關係。依第四六、六三、七七、八四與八七各條的規定，總統與立法、司法、考試、監察各院對國民大會負其責任。大體說來，五五憲草這幾點規定與 中山先生的遺教是符合的。

這樣的國民大會究竟有無設置的必要呢？這個問題可以從理論與實際兩方面考察。

在理論上，國民大會的設置與權能區分的學說並不完全相符。依 中山先生的指示與五五憲草的規定，國民大會是介紹於人民與政府之間的組織。政府是由國民大會產生，國民大會是由人民產生。人民與政府之間的關係可以說是間接的。政府行使五種治權，人民的四種政權則由國民大會代爲行使。中央政府的重要官吏，要由國民大會代爲選舉。違法或不稱職的官吏要由國民大會代爲罷免。人民希望成立而立法院未能制定的法律，要由國民大會代爲創制。不合民意的現行法律要由國民大會代爲複決。一切都沒離開一個『代』字。在權能區分的理論之下，權屬於人民，能屬於政府。但有了國民大會，能雖仍屬於政府，權則要交給國民大會行使。拿機器與工程師的比喻來說，政府是萬能的機器，管理這部機器的工程師，已經不是人民自己，而

是國民大會了。國民大會是代表人民控制政府的，如果它控制得不好，怎麼辦呢？遇到這種情形，只好先改組國民大會，然後再經由新國民大會改組政府（五院，非僅指行政院）。人民既廢一番手續改組國民大會，何如就以這番手續直接改組政府呢？國民大會是代表人民創廢法律的，如果人民希望創廢的法律，國民大會不為之創廢，人民又該如何呢？若說那時人民便可以直接創廢，那何如根本不將創制權與複決權交給國民大會行使呢？沒有國民大會的時候，人民所顧慮的問題只是政府的好壞，而設置國民大會以後，又多了一層顧慮：即這個組織是否盡職而有力量。沒有國民大會的時候，人民可以直接與政府發生關係，而設置國民大會以後，只能經由這個組織有效的表達他們的意見。這顯然與權能區分的理論不甚相合。再說 中山先生是主張直接民權的。他認為代議制度有很大的流弊。他說他那個時代的『代議士都變成了「狗仔」議員。有錢就賣身、分贓、貪利、為全國人民所不容。各國實行這種「代議政體」都免不了流弊，不過傳到中國，更是不堪問罷了。』又說：『歐美代議政體的好處，中國都沒有學到，所學的壞處却是百十倍，弄到國會議員變成豬賊議員，污穢腐敗是世界各國自古以來所沒有的，這真是代議政體的一種怪現象。』因此他竭力主張實行直接民權，不過他曾聲明國民大會是『間接民權』。有人說國民大會並非國會，當然也就不是通常所了解的『代議政體』。但我們能否認它是代選舉、代罷免、代創制、與代複決的機構嗎？代議政體能發生流弊，代選舉、罷免、創制、複決的機構是否就不致發生流弊呢？五五憲章如果實行，立法院就成了國民大會產生的代議機關。這個機關如果發生流弊，有國民大會用罷免、創制、與複決各權來救濟。如果國民大會本身有流弊，要用什麼方法救濟呢？假使那時再由人民用直接民權來救濟，又何如由他們直接控制立法院呢？由此推論國民大會的設置與直接民權的理論亦未能相合。

再從實際上觀察，設置國民大會而欲使其適當的發揮功能，也有極大的困難。依五五憲章第二十七條的規定，國民大會是由國民代表

組成，其人數估計起來，至少要有三千。代表的任期六年，但大會每三年始舉行一次，而會期僅有一月，有必要時始得延長一月。由此可知，它不是一個能繼續不斷行使職權的機構。在起草的過程中，有很多人主張在大會閉會期間設一國民委員會行使職權，但未被採納。拒絕的理由為政權無須時時行使，即在不行使時，也不能視為中斷，所以沒有設置的必要。國民大會問題的癥結實在於此。以這樣一個大的團體，時常舉行會議，誠非易事，而且也不見得總有官吏需要罷免，或總有法律需要創廢，而憲法也並非總需要修改。若是這個三千人的團體總在那裏集會，執行職權，結果難免與政府時常發生衝突，而使『萬能的機器』動轉不靈。反之，如果一定要每三年才開會一次，選罷官吏與創廢法律的職權又不能隨時行使。這樣國民大會的機構便不能夠靈活的去運用。若說是有必要時可以舉行臨時會議召集起來，又恐不勝其煩。譬如大會閉幕不久，便有一院的院長發生重大的瀆職事件，以致輿論要求予以彈劾，是否就要召集臨時會議討論罷免呢？若不召集，此案也許就要久懸不決。如果召集，也許在解決此案完畢閉幕以後不久，又發生其他需要大會處理的案件。假使在閉會期間設置國民委員會或駐會委員會代替行使職權，則恐流弊更多。第一、團體既然較小，則比北京政府時代的國會更容易受人包圍、威脅、操縱或賄買。第二、既然時常開會，便易於過分的行使職權，因而與政府發生衝突的機會加多，並使治權與政權不能分明。第三、機關重疊而且距離直接民權更遠，因為國民大會是人民產生的，而國民委員會和政府本身一樣又都是國民大會產生的。鑒於這種種情形，國民大會每三年開一次會不好，總在那裏開會也不好。如果每三年開一次會，不設置閉會期間代行職權的機關不好，設置也不好。所以國民大會縱然設置，也是不容易適當的發揮其作用的。

那麼，國民大會究竟應該不應該設置呢？我的結論是在理論上沒有設置的必要，而在實際上也沒有妥為應用的可能。如果澈底的實行權能區分的學說，四種政權要由人民直接行使，不能委託少數人代為

行使。換言之，人民應該自己作工程師來管理萬能的機器，而不必另外聘請。在目前情形之下，這當然是做不到的，因為一般人民的生活水準與知識水準還夠不上使他們行使直接民權。要澈底的實行權能區分的學說，祇有等到人民這兩種水準提高到能行使直接民權以後。這個條件未能實現以前，若必欲實行權能區分的學說，也不一定非設置國民大會不可。我以為我們可以盡量的利用各省的民意機關，甚至各

論社會安全

韓明謨

自從世界的經濟蕭條產生了大量失業，人民生活的日益窘困，以至於顛沛流離，這些事象逐漸演出之後，各國才開始注重到社會安全的重要。當前各國最著名的社會安全計劃，尤引起世人對於社會安全問題的注意，這些計劃就是：美國全國資源設計局所擬的社會安全政策計劃 (National Resources Planning Board's Plans)，英國的威廉·比弗利治報告 (William Beveridge Report)，加拿大的馬士社會安全報告 (L. C. Marsh Report)，以及紐西蘭的社會安全法 (New Zealand Social Security Act)。無一不是為謀求社會安全而籌劃出來的詳盡計劃或法規，其中尤以英國比弗利治報告值得吾人注目。

所謂社會安全，照比弗利治的說法，即是指一種所得 (income) 的安全，所謂所得，意思是代替因失業，疾病，或災害而引起的薪資的損失；且這種所得，又是供給因年老而退休的人，因死亡而無人資助的人解決額外困難的開支，如像與生育，死亡，以及結婚有關的費用。因之，所謂基本的社會安全 (Primarily Social Security)，也即是所得的最低限度的安全，這種所得的供給且應儘可能與薪水的停止相銜接。

照這樣的意義說，社會安全的內容，實包括了過去勞工問題和貧

縣的民意機關，使它們代表人民行使政權。這種辦法是行得通的。省縣民意機關是時常開會的。如果某一個中央大員犯了衆怒，有合於法定數目的省縣民意機關同時議決，要求罷免，便可將他罷免。創廢法律與修改憲法也莫不可以利用同樣的程序。這個辦法如果採用，五五憲章中有許多有關條款，自應作適當的修正。

窮的問題的內容而更加以擴大之；因之，社會安全的主要政策也就是社會保險了。

不完備的社會安全的實施并不是從最近始。早在德國俾斯麥時代已經奠定了社會保險制度的基礎，而在英國，一六〇一年伊利沙白女皇時代所頒佈的伊利沙白恤貧律 (Elizabeth's Poor Law) 不必說了，晚至一八九七年，美國少數工業部門中亦已開始施行工人補償法 (Workmen's Compensation Act)。至一九〇六年即行普遍。英國的強迫健康保險開始於一九一二年，少數工業部門的失業保險也始於一九一二年，普遍施行於一九二〇年。第一個養老金法 (Pensions Act)，給與未納捐金 (Contribution) 的七十歲的老人，通過於一九〇八年，一九二五年，則施行於納有捐金的老人，寡婦與孤兒。失業保險，經過一段艱苦的時期，由於一九三四年失業救濟法 (Unemployment Act) 的施行，又奠定了一個新的基礎。這些舊帳已足說明兩點：第一是社會安全計劃的實施并非自最近的一些計劃始，第二目前的許多社會安全計劃或報告，實不過是過去經驗的良好結晶，過去經驗的重新安排與擴大應用而已。

目前社會安全計劃的特點在一方面是對於整個國家的各種社會安

全事業有一種統籌連鎖的方案，一方面又在有一種強迫性，且廣泛的計劃施行於全體國民，不問職業、階級、年齡、性別、財富的不同。這種特點適足反映出過去各國所施行的社會安全政策實是一種片面的，個人性的，自願的，是一種名為社會安全，實際上不唯社會得不到安全，即是個人的生活也得不到切實的保障。社會安全，從其大的目標說是圖謀國家社會內部的調和，促進社會全體之完滿的發展，進而減少國際問題的戰爭，得到整個世界的安全，從其小的，也即是實際的目標說，即是拯救匱乏，即是使人人得到故羅斯福總統所說的不虞匱乏之自由。為達到這種目標，決不能對於過去片面的，個人的，自願的各種社會安全設施不與以澈底的革新，對於過去慈善式，施捨式的個人行為和觀念，亦應改變為國家政策，政府責任的一部分。政府在財政方面亦應將這部分政策的實施列入預算，這種轉變實即最近幾個有名的社會安全計劃產生的由來。

社會安全計劃的主要內容，依照美國社會安全法 (The Social Security Act) 的分類可有下列九種：

- 一、社會保險 (Unemployment Insurance)。
 - (A) 失業保險 (Social Insurance)。
 - (B) 養老及遺族保險 (Old-Age and Survivors Insurance)。
 - 二、貧窮救濟 (Public Assistance to the Needy)。
 - (A) 老年救助 (Old-age Assistance)。
 - (B) 貧苦盲人救助 (Aid to the Needy Blind)。
 - (C) 孤苦兒童救助 (Aid to Dependent Children)。
 - 三、衛生及福利事業 (Health and Welfare Services)。
 - (A) 兒童福利事業 (Child-Welfare Services)。
 - (B) 殘疾兒童事業 (Services for Crippled Children)。
 - (C) 育嬰及兒童保健事業 (Maternal and Child Health Services)。
 - (D) 公共衛生事業 (Public Health Services)。
- 九項計劃之中以前二項最為重要，因它的對象既是全體人民，而

不是若干特殊部分的人民，同時它又是社會安全問題的中心。

社會保險是一種強迫性的保險，它的對象包括全體國民，不限其收入之多寡，故社會保險 (Voluntary insurance) 不同，自願保險是以個人的危險 (risks) 程度的不同而有保險費之不同，社會保險則不惟所納保險金 (即捐金) 是一律的，且保險利益亦是一視同仁 (Flat rate of subsistence benefit)，社會保險由國家的社會安全機關統籌劃一的管理，按照一定步驟發給所有應該領有受益金的人們。按照比弗利治的報告，將英國人口分為六種，此六種人所享受的利益并不相同。第一種是被僱用人或契約工人，第二是僱主，商人，和自立工人，三是家庭主婦，四是無贏利的職業者，五是不及工作年齡者，六是年老退休者。這六種人因經濟情況的不同，所納捐金有由自己每星期向政府交納者，有僱主及政府代為交納一部分者，有丈夫代為交納者。但不論那一種人皆可得到定量的養老金，醫藥及喪葬費用或待遇。同時第一種人另可得到失業或失掉工作能力的補償津貼，第二種人如失業或失掉工作能力已達十三星期，亦可得到上項利益，第三種人另可得到生產，寡居，離居等津貼，第四種人不能得到第一種人享有之利益，因他們轉業與得到生活的機會比較容易，第五種人則可得到兒童津貼。

關於貧窮救濟及衛生與福利事業，本文為篇幅計，不擬敘述，所考慮者，依照上述社會安全計劃內容，如認真實施，在財政上究應有如何之估計，按社會安全經費，原出自政府與人民雙方，與國家財富，國民平均所得，人口數量，生育率，死亡率，人民生活程度，科學發展皆有密切關係，因之對於社會安全計劃費用能有一正確預計實為不易，茲列英國社會安全計劃所作之估計以為參考：

社會健康事業收支估計表 (單位：百萬鎊)

支出估計	一九四五年	一九五五年	一九六五年	一九七五年
社會保險收益	三七四	四二八	五〇〇	五四二

國家救助金	六九	七三	七〇	六七
家庭津貼	五九	六〇	五六	五二
健康事業	一四八	一七〇	一七〇	一七〇
總計	六五〇	七三一	七九六	八三一
收入估計				
被保險人與僱主捐金	二八三	二八〇	二七五	二五九
保險基金之利息	一五	一五	一五	一五
國庫或地方稅補助金	三五二	四三六	五〇六	五五七
總計	六五〇	七三一	七九六	八三一

於此，我們已對社會安全有一概括認識，社會安全之企圖，無非

介紹美國進出口銀行

吾人習聞之美國進出口銀行 (The Export-Import Bank of Washington) 乃美國承認蘇聯政府後，為謀美蘇貿易之便利，於一九三四年二月二日由美國總統指令在美京註冊成立者也。惟該行自開業以來，對蘇聯并未給予貸款，而與南美各共和國，在商業上，則發生極密切之關係。蓋當時美蘇間舊債談判中斷，而美國政府原擬經由該行對蘇放款之計劃，遂無形停頓。美國政府初意，對於國際貸款，原擬成立不同之銀行，個別交易。嗣以此項辦法，過於複雜，不切實際，旋即放棄。惟對於古巴及我國之貸款，固嘗於一九三四年三月成立第二進出口銀行，以司其事。但不久此第一、第二兩進出口銀行終於合併。此兩銀行資金之總額，若與美國對外貿易總額，或與其他商業銀行之資金比較，實覺細微。緣第一進出口銀行之股本總額僅一千一百

要得一安全社會，但目前社會的病端不一，非「匱乏」一詞可以概括一切，因此要求社會改造，要求社會安全，只克服「匱乏」一最脆弱之障礙，實不能達到如此理想之目的，在社會改造路程上尚有疾病，無知，骯髒與懶惰為最大障礙。

退一步言，即對於解決匱乏問題，依現有的各國安全計劃或報告以及過往實施成績而言，亦未能也難能得到全盤解決。比弗利治曾謂他的目的固在取消貧窮，但對於取消失業問題却無計可施。目前各國安全計劃與實施只可能達到救助病患者與殘廢者，使之恢復工作能力，有助於預防失業并使每一公民獲得其所需要之醫藥治療。謂其減少因失業而生之痛苦可以，謂其已獲解決失業或貧窮問題，則過甚其詞。

姚崧齡

萬美元，其中普通股一百萬美元，優先股一千萬美元，而第二進出口銀行之股本總額亦僅優先股二百五十萬美元，普通股二十五萬美元。一九三六年六月底第二進出口銀行歸併於第一進出口銀行後，第二銀行之普通通股乃全數收回。至一九四四年十一月底，該行優先股總額，始增為一萬七千四百萬美元。

該行自開業以來，即與美國復興銀公司 (Reconstruction Finance Corporation) 密切合作，嗣復與貨品貸款公司 (Commodity Credit Corporation)，及相類之金融，運輸，與生產等機構，經常聯繫。對於南美各國之交易，及關於國防原料之供應，該行均特予注意。其理事會，初置理事五人，由美國商務部，國務部，財政部，農林部，及復興銀公司指派代表充任。嗣改為理事十一人，除由上述各機關指派

代表充任外，并由國外經濟管理局 (Foreign Economic Administration) 及該行於高級職員中指派代表充任。該行內部組織，簡單合理，經理及專家以上的高級職員不過二十人，普通職員僅五十人而已。因儘量利用與同業合作之便利，故其開支極為節省，惟對於國際關係之增進，則貢獻甚大。

該行在成立之初期五年中，營業範圍不大，全期支付款項，不過六千二百萬美元（一九三六年之支付最鉅，亦不過二千一百餘萬美元）。同期收回之放款約合貸出之半數，計三千五百萬美元。業經同意參加而正待完成之事業，所需款項約在二億美元以上，惟其中半數已經解約，半數則正在進展中。該行初期數年中之營業目的，在供給富有伸縮而條件比較寬大之貸款，藉以便利美國產品之運銷。故利率或予特低，時限或較一般展長，甚或與借款入共同擔負放款風險。凡此均視對方之需要而為損益。關於農產品及其他過剩貨物之推銷，該行在此期間最感興趣。例如美國煙葉運銷西班牙，棉花運銷德、意、捷克、波蘭等國之貸款皆是。同時在國際市況繼續不振期間，對於防止傾銷，及恢復市場秩序，該行亦嘗盡其最大之努力。在太平洋戰事爆發前之一二年中，因各國管理貨幣及統制匯兌關係，發生帳款封存及匯率波動之事態，致妨礙美國貨物之流通，并威脅其經濟之安定。該行於此，曾作若干與貨幣及匯兌有關之顯著放款。例如對古巴購買白銀之貸款，雖非完全有關古巴幣制，惟對於該國政府，實給予甚大之精神及實質的援助。又如對巴西之貸款不過二千七百五十萬美元額之四厘票據貼現，雖實際支用不過二百萬美元，而影響所及，使美國出口商在巴西之封存帳款，由極度緊張境界，而趨於鬆弛安定。至對於秘魯之安定匯率放款實未支出分厘，即已收匯率安定之效。其對於哥倫比亞與哥斯大加之安定匯率放款，收效亦正相同。

在該行成立之初期五年中，適值世界經濟衰落之際，致農產品及機器工具等運銷週轉資金之供應，遂成為該行之中心業務，對於一切

開發計劃，不克列於次要。普通短期貸款，其期限及擔保等條件，均極嚴格，而該行則針對事實，予以伸縮，故能適應需要。在一九四〇年該行修正案成立之前，該行重要放款，有對智利、中國、古巴、巴西、芬蘭、與海地諸國所發行之各種借貸。而一九三九年貸給紐約中國世界貿易公司之二千五百萬美元，雖為便利美國農工業產品之輸出，及向我國收購桐油之用，實則為美國政府支持我國對日抗戰之實質表示，不僅固於經濟範圍。

一九四〇年之始，美國政府即作擴充該行營業範圍及增加資金數額之企圖，嗣即在參眾兩院正式提案，因而引起強烈辯論。辯論要點又均與美國國防政策，南美關係，及國際貿易等問題有關。結果國會於一九四〇年三月及九月間，先後對於該行法令予以兩次修正，其要點為：（一）由美國政府用借款或認購優先股方式，對進出口銀行隨時供給資金，以不超過餘額五億美元為度，用備該行貸放於西半球國家之政府，或其中央銀行，或可以接受之金融機關，或經其政府擔保之政治機構或人民，作為扶助各該國開發資源，穩定經濟，及有秩序之運銷其產品；（二）聲明凡經國務部解釋認為有違反國際法及違反美國一九三四年四月十二日法令（即美國不得對曾經欠有美國宿債而延未清償之外國政府放款）之規定者，該行即不予以放款。自此以後，該行遂成為美國外交政策上之一種確定工具，而其對於業務上之看法，亦因是而改變。惟按照修正法案之原意，係在加強美國與南美各共和國之貿易關係，但撥之一九四〇年六月底該行營業情形，則貸放於歐洲各國與我國之款項，不下八千四百萬美元，而貸放於南美各共和國者，不過七千三百萬美元。而在一九四〇年之全年中，該行除對於巴西銀行界所扶持之事業發生最大興趣與關係外，其在西半球以外，所放之款計達一億一千六百萬美元，其中我國借得之數目，實佔一大部份。

截至一九四四年十一月十五日止，該行放款概況大致如下：

(一) 簽訂契約之貸款	一、一九五、二〇三、五四九、九六美元
(二) 未經貸放即已解約之貸款	三五三、一五八、一三八、四四美元
(三) 已付之貸款	四七五、〇〇三、八五一、〇九美元
(四) 已收回之貸款	二五一、六九六、四九四、七六美元
(五) 尚未收回之貸款	二二三、三〇七、三五六、三三美元
(六) 簽約待貸之款額	三六七、〇四一、五六〇、四三美元
(七) 五及六兩項總計	五九〇、三四八、九一六、七六美元

該行放款之原則及技術，自係以美國政府在國際間之廣泛經濟的及政治的目標為依據，至完全別開經濟的立場而作之放款，則極稀罕。其經常業務活動，衡以一般組織健全，資金雄厚的金融機關之標準，并無二致。其放款原則，總以能因借貸之故，使借貸雙方，獲得互利為第一。使用借款所經營之事業，必須本身健全，足以在整個經濟活動中，增加力量，并須本身有償債之能力與方法。若借款人係一國政府，則所舉之債，雖不必由借款本身清償，但必須使該項借款，對於其國家歲收，發生良好影響，從而產生償債能力。在技術方面，該行嘗謀改進一般借款手續之積習與困難。例如普通貨品貸款，多係採用九十日期以爲週轉根據，往往予借款人以不便。該行則力求變通，而採用「中期貸款」辦法 (medium-term credit for commodities)，并以富有伸縮之條件，應付不同之需求。又普通國際借款，恆以債權國之貨幣為本位，該行則以借款人之需要為準，不謀美元兌換上之利益。惟大部份借款，則多係用在美國購買物資。至借款利率，該行通常不使其超過借款人在其國內發行債券應付之利率。利息計算則以實際支用之金額為準。安定貨幣借款之利率，通常為二厘或三厘六毫，而開發借款之利率，亦不過四厘。借款期限，雖不一致，但出口貸款及開發貸款，恆在十年與十六年之間。借款條件中，常有延用美國技術工程人員協助工作規訂。關於輸出機器及設備之貸款，該行并曾協助借款人推銷其所發行之債券。

一九四五年之進出口銀行法令，已於本年七月底成為法律，其中重要之點有三：(一) 係將該行可以貸放及擔保之款額，由七億美元增至三十五億美元；(二) 係將一九三四年四月十三日進出口銀行法令所規定對於曾經欠有美國宿債而延未清償之外國政府不得放款一節，予以取消。因此該行在國際建設開發銀行尚待成立之前，對於協助世界貿易之工作，在過渡期間，實居極重要地位。蓋聯合國國家根據租借法案，在日本投降之前，向美國所購之物資，當可分別起運，并照租借法案償付價款。但聯合國國家業經訂購而迄未依照租借法案簽約之物資，在該法案廢止之後，勢不能再照租借法案辦法償付價款，必須另謀週轉辦法。是以進出口銀行對於法、比、荷三國，即已分別貸予五億五千萬美元，五千五百萬美元，及五千萬美元之鉅款，以備各該國償付在上述情況下向美國所訂購物資之價款。至法、比、荷等國所購之物資，不外食物，原料，及機械之類，所以供戰後經濟復興之用，自該行觀之，此項借款亦即所以恢復美國出口貨物之市場。此外與租借法案無涉，純為復興及建設之借款，則有丹麥、挪威、荷蘭、荷印、及比利時諸國，亦已分別向該行借獲二千萬美元，五千萬美元，一億美元，及四千五百萬美元之鉅款。此項借款，支用時，由借款國向該行提供證件，證明用途與契約規定符合時，始予照付。是以借款國家於借款契約內，須附具復興建設計劃內需要向美國採購之原料，工具，及應得技術上之協助等事項，以便取得該行之直接扶持。

世人或認為進出口銀行之工能，不免與正待成立之國際建設開發銀行者衝突。實則在國際建設開發銀行未成立之前，該行乃一最合理想之過渡期間的國際金融機構。即在國際建設開發銀行成立之後，除國際間緊急貸款，仍須由該行先予通融，再分別轉由國際銀行承借外，其他長期貸款，須直接用於美國境內購買器材者，自亦可由該行承借。似此則兩行相輔而行，功能既不重複，亦不衝突也。該行除對各國建設復興工作予以貸款外，并指定有一億美元之專款，作為便利美棉輸出之用。此項專款之指定，目的在協助各國戰後紡織業之迅

速復員，并求能對於輸出貨品，訂定適當條件，而獲導引國際貿易於正常之經營軌道。(註)據該行總經理戴勒氏(Wayne C. Taylor)稱，截至本年十月底，該行對於若干國家政府，允予承借之過渡貸款，其金額已超過十億美元，估計在一九四六年上半年時，可能支用六億美元，同時此項過渡貸款，勢將陸續增加，似此則支用之款，當不止此。此項過渡貸款，目的在供給借款國以美元之購買力。惟對於仍在繼續統制美元匯兌之國家，如須由美國輸入貨品，則該行殊難予以融通便利。蓋該行認為仍在繼續統制美元匯兌之國家，雖擁有黃金或美元，而該項黃金美元，既祇能由該國政府用以向美國購買所需之物

品，而此類物品，現則必須直接向美國市場公開採辦，似此則不論出口商或銀行，對於是項美元之支付時期，均無把握，自亦無法予以短期融通便利。又該行在此過渡期間，以為進出口貿易，應儘量由私人經營，故其業務方針，亦即趨向於此。緣自日本投降後兩個月，美國政府對於聯合國家在美國採辦物資之方便，業已停止，而各國必須在美國公開市場採購其所需物資也。

(註)此項一億美元專款，係供歐洲各國之用。至對於我國最近進行之棉花貸款，尚不在內。

我國鐵路建設與建國計劃的配合問題

彭乃琨

一 導論

建國問題，龐大而複雜，具體地說：我以為這一個問題，祇是如阿使得中國由貧弱而富強的問題。中國貧弱的原因，固然很多，但最主要的，只有兩個：

第一、中國的經濟建設過去沒有做好，許多人都把它歸罪於內戰的因素上去，其實內戰並非「因」，而是「果」。中國的軍人政客，雖然抱負很大，但總夢想能以武力去謀統一，以為國家這種統一以後，建國事業方能順心應手，按步推行。自民國以來，軍人政客以至於政黨，都是要和武力結不解之緣，以為誰有軍隊，誰便有政權，誰有政權，誰便能放手做事。一直到現在，沒有武力的要謀武力，有了武力的要保持武力，中國任何一個政黨，如要維持與鞏固其黨的地位，先便要維持並鞏固其黨的武力，不然的話，這個政黨便夠不上說是一個具有力量的政黨。國家這樣鬧下去，自然祇有內戰頻仍，那裏

還說得上建設。政客和軍閥互相勾結，也許可以苟延於過去的時代，決不應使之繼續存在於今日，中國要迅速工業化，這是一個主要的前提。

其次，建國事業，頭緒紛繁，因此大家都不明白重心的所在，今後建國究應從何着手，各執一是。前年西南戰事將要告緊的時候，大家的眼光都放在開發西北，誰也沒有估計一下在戰時去開發西北，要花多少本錢，要應用多少交通工具，等到西南戰爭轉移，不但感到西北沒有交通，談不上開發；就是在西南各省的交通建設，也沒有做得好，影響所及，千萬人民流離失所，固然可憐，而在湘桂一帶的工業設備與器材，不能及時搶救，損失之重，不可估計。

自民國肇造，這三十多年來，可以說全國的力量一向便沒有貫徹始終用於經濟建設上，而於經濟建設究應以何者為其重心，何者應急，何者應緩，也是沒有整個計劃。即有計劃，也沒有決心去實行這個計劃。戰後我們要「以建設去求統一」，打穩建設的基礎，不是空

空洞洞地主張工業化，而是要進一步，找出實行工業化的重點，這個重點便是要儘量先開發國內的交通，交通爲一個國家經濟建設的命脈，交通不發達，則一切建設無由推進。在交通建設裏面最主要的，應該有計劃地來建築鐵路，鐵路運輸的運量高，而運費廉，最合經濟的原則。今後我們要以鐵路來配合國防的需要，鞏固國防的力量。要以鐵路來促進民生建設，確立國民經濟基礎。要以鐵路來構結我們的領土，打破封建割據，完成全國統一，故製成計劃來發展鐵路，是在戰後建國過程中一種最有力最迅速的手段，用這種手段來促成建設工業化的現代中國，這是我國建國的唯一目標。

試將我國鐵路情形來和美國相較，採用統計數字，如以說明，這個對比是極其驚心動目的。根據國民政府年鑑的統計（一九四三年），我國鐵路在九一八以前，關內外合計祇有一〇、五二三公里，關內僅佔七千餘公里，至七七抗戰軍興，關內鐵路的增加，不過增至一〇、五四六公里。據最近調查（戰事結束以後），我國關外（東北四省）有鐵路一一、三二五公里（另一統計爲一一、三三〇公里），關內一四、五一七公里，台灣一、二〇〇公里，以上合計共爲二七、〇四二公里。這個數字，包括戰時敵人和戰後共產黨軍隊加以破壞極待修復的路線在內，破壞的鐵路里程數字不妨估計高一點，假如內中四分之一尚待修復，則我國現有完整鐵路，僅爲二萬公里，這個數字，在我國平均每百萬人口中，僅有鐵路四十四公里強，平均每萬人口中所佔鐵路長度，連半公里都沒有，較之暹羅尚少五倍左右，較之印度差八倍有餘，在每一千方英里土地面積內（爲與美國比較便利起見，土地面積以平方英里計），僅有鐵路八公里，美國人口只當我四分之一，面積較小於我國，而其現有鐵路平均每百萬人口中有三千七百公里，每一千方英里的土地面積內有鐵路一百十五公里，故自中美兩國人口與鐵路長度比較，則每千方英里之內，美國要強中國八十四倍。以兩國土地面積與現有鐵路長度比較，則每百萬人口中，美國要強中國十四倍。中國有四百五十萬英里的土地面積，按照美國現有鐵路里程比

例，應該有鐵路五十一萬一千五百公里，國父十萬英里（折合爲十六萬公里）的鐵路計劃，即使能完全修成，只能當我國應有鐵路四分之一，如以十年完成 國父實業計劃所列的鐵路數字，中國至少要四十年方能趕上美國。如以中國近六十年只完成鐵路二萬公里的速率來計算，要趕上美國目前四〇八、〇〇〇英里（折合爲六五二、八〇〇公里），鐵路長度，中國共約需一百九十五年的時間，因此，戰後我國如果不在基本交通建設上急起直進，僅以二萬多公里的鐵路來應付二十世紀陸地運輸，其結果必致使得我國經濟永遠落後，農村永遠破產，教育無法普及，文化陷於蔽塞，甚至在政治上，割據與破壞統一的局面重演。一個國家長遠處於這種狀態下，平時固不能建設重工業；一旦對外作戰，軍隊運輸不靈，國防基礎不固，中華民族終將陷於永劫不可復的地步。

誠然，若干人士認爲今日交通運輸事業的範圍很廣，各國所採用現代運輸工具的種類亦頗多，鐵路以外，尚有公路、水運、航空等等，各有其特殊的功用，無論平時或戰時，亦各能發揮其應有的效能。同時，我們亦深知由於世界交通工具與方式，頗多發達，不能僅用其一兩種便能擔任一切任務而有餘，世界物質文明雖時刻在加速進步，在交通上所需要各種運輸的協調作用，並沒有減少其迫切性，但在此協調作用的效能上，鐵路的地位最爲主要，公路、水運和航空等，僅居於附屬地位，這是世界各國所共同默認的，故儘管歐陸國家在第二次世界大戰期中，曾經大量利用飛機運輸進行閃電戰術，儘管英美各國政治元首和航空專家，在大談其戰後空權世界和國際航空運輸自由等問題，我們不能忘記的是他們的國家裏面，對於最基本的鐵路建設已經發達到頂點。美國的飛機雖多，民航機和軍用機的生產量龐大，這不是因爲他們製成飛機的人數多或由於他的生產效率陡然增高的緣故。我們必須首先承認，在美國那樣的國家，最初是曾經過一番鐵路建設，鐵路造好以後，才能把全國的富源開發起來，工業才建設起來。假使美國國內不經過開發的一個階段，我認美國決不會有今

日這樣的富強。

這些，說明了戰後建國的癥結、重點和前提，今後建國，我們首先應對以上所陳述各點能有澈底的認識，不然的話，一切計劃和原則都是幻想，都是空談。

二 鐵路建設與國防計劃原則

從國防（包括軍事）觀點來研討今後鐵路建設的配合，我們可以提出三個中心問題：

(一) 海防鐵路 (Railways for coastal defense) 與陸防鐵路 (Railways for continental defense) 孰為重要及其建設程序問題——國父孫中山先生的實業計劃，一方面要建築鐵路，一方面要興築海港，鐵路不但要深入腹地，而且要直達邊境。我們詳研 國父的實業計劃，不但中國邊境有陸防鐵路，即在沿海港亦有海防鐵路，但這些鐵路究竟誰輕誰重，國父的看法是同等的。七大系統的鐵路，三十一個海港，其分佈的密度，甚為均勻，大致上並無畸重畸輕之見。時賢主張可分兩派：

(1) 陸防派——以為海防的保護，非有強大的海軍不可，美國具有世界最偉大的豐富資源，建造兩洋海軍，需時六年，若以中國情形當之，完成海軍建設，需時甚久，故不如將海上發展置為緩圖，而以海港為中心的鐵路計劃，亦不得不暫時放棄，故這一派是主張戰後初期的國防應寄於陸軍基礎之上。

(2) 海防派——則剛與相及，認為今後應以發展海軍為主，而以發展空軍，陸軍為輔。這派所主張的基於三個原因：(A) 中國海岸線綿長，海防完全暴露，雖建立國防非建立海軍不可。(B) 中國內地，江河縱橫，舟楫之利，到處皆是，如有堅強的海軍，即可盡國防最大的利用。(C) 中國民族性崇尚和平，故國防當以防禦為中心，空軍性能利用於攻擊，非似急切需要。至中國陸軍經過這次戰爭，規模較具，權衡輕重，應以發展海軍為當急之務，而海防鐵路之用，所以配

合海軍發揮。這一派主張海防鐵路應與海軍建設同時並舉，前在派體察國家環境與戰後我國初期財力，故主張戰後初期的鐵路建設應該重內輕外，即先重陸防，再及海防，可以說是現實主義者。後一派是從中國百年大計着眼，雖其意見頗有參考價值，但終不過是一種理想。理由很簡單：第一、我國戰後初期在五年十年之內，想要迅速發展海軍使與列強抗衡，實為不可能的事。其次，我國戰後初期最迫切的要求，是在努力完成國內一般主要的經濟建設，陸防鐵路在戰後配合國內經濟開發的意義上當然比海防鐵路要大得多。第三、由於此次戰事的教訓，過去我國鐵路建設多係沿海密，而腹地與內陸邊疆地帶過疏，以致戰事爆發初期，深受其禍，筆者認為在戰後五年十年之內，海防鐵路能與陸防鐵路同時並進最好，如不能，則應以陸防為主，海防為輔。

(二) 國防鐵路與民生鐵路孰為重要及其建設程序問題——關於這一問題，有一位交通專家發表論文，認為戰後鐵路建設，國防與經濟二者能同時兼顧是為上策，不能的話，則應以國防為主，經濟為從，但他同時又主張重內輕外，即先求國內的開發，然後再圖國防的發展，而在今後鐵路建設系統上，一方面主張鐵路應於國內遠離海岸的陸地邊界地方，就資源分佈狀況建立多個經濟中心；另一方面又主張在經濟系統之外，另建國防鐵路系統，故讀完這位專家的文章，我們仍是看不出到底是國防鐵路重要，抑民生鐵路為重要；何者應提前興築，何者應從緩着手，本然這是一個很難決定的問題。國父的實業計劃，是以民生建設為出發點，而以國防建設為其總目標，故其計劃實為國防民生合一的一部偉大計劃。平心而論，我國戰後初期的鐵路建設，實應以首先發展國內經濟建設為手段，而這種經濟建設的手段，仍在建設一種有內容的國防，然後再以國防來保障民生，普通工業建設有所謂國防工業與民生工業之分。但就中國鐵路建設而論，因為較之列強過於落後，這次戰後，幾乎任何一條主要幹線它既有關係於國防，同時亦有關係於民生，易言之，無國防固無民生可言，但沒

有經濟爲其內容的國防，這種國防仍是靠不住的。這次軸心國家所以失敗，是他們沒有美國這種高度生產豐衣足食的國家作其後盾。所以德國的軍事力量任何堅韌，最後仍不免爲同盟國家擊潰。戰前蘇聯忍辱負重，甚至不惜將中東鐵路出讓於日本，而在國內的五年經濟建設計劃，必須仍然要求貫徹始終，如期完成。我國今後鐵路首應將主要幹線有計劃地加以聯絡，這是最基本的工作。我國七十年來只有兩萬多公里的鐵路，這兩萬多公里的鐵路，真夠不上說是配合中國國防計劃與民生計劃的鐵路，在戰後初期五年十年以內，我國能同時兼顧國防與民生建設的鐵路幹線，必定很多，我們不一定要劃分某路是國防的，應該先築，某路是民生的，儘可緩築，因爲即能劃分，也是勉強的，與其說一個世代國家需要國防鞏固才能建國，無寧說一個現代國家，它是需要政治，經濟與軍事各方面配合得成功，才能建國。後一說法不僅僅比前者更要中聽，而且更爲實際。

國防與民生所以不應生硬地去劃分它，而應該靈活地去配合它，是因爲國防二字在今日已經不再專指軍事設防而言，國防本身不僅包括了經濟——國防經濟，而且包括了政治，今日國防所需要的條件太多了，軍費的籌措，需要財政、資金、貨幣與銀行。軍需的供給，需要糧食——包括農田水利——工礦生產。軍事設計需要機構與人才，軍事動員需要資源與交通等。在種種配合上真是不勝列舉。對於戰後國防鐵路建設，筆者願提供下列幾個原則。

(1) 聯絡——在配合軍事需要上，今後鐵路建設應能聯絡各個軍事根據地，各個國防工業區以及各個戰略中心間的運輸，一旦戰事爆發，即能以迅速的運輸，將軍隊輸送到邊疆、前線或其他地區，集中作戰，並使後方必須存儲的軍實能夠源源接濟。例如：戰前我國的杭江鐵路，一到戰時一變而爲湘贛鐵路，於是孤立的南萍鐵路才有了聯絡，由浙贛再添築南萍路，於是粵漢路與浙贛路東端的京、滬、杭路，也有了直接的聯絡。

(2) 機構——今後爲要便利國防鐵路建設計劃的統籌，應有類似

國防交通最高委員會的機構設立，這個機構專負指導選線與監督築路之責，平時研究全國鐵路路線的重要性及其聯絡與管理方法，例如過去我國築路政策，僅在通商口岸集中興築，因而造成列強在我國強有力的統治。今後計劃全國鐵路路線，國家設計局雖能分擔此部份責任，但在國家設計局裏面，交通所佔的地位，過於微小，它沒有踏勘隊，也沒有鐵路軍路路線視察團，故不能勝任統籌今後整個國防建設的全盤大計，這個國防交通最高委員會，固然不一定要加上國防兩個字做頭銜，也可以稱爲全國交通設計委員會，有了這個機構，只要在平時能將計劃配合好，戰時自可協同軍事機構居於領導地位，指導各個交通部門配合作戰（本文完成適值最高經濟委員會成立）。

(3) 路線——沿海重要口岸，一旦戰事爆發，必不能守，故沿海鐵路不宜提前建築，此在國防上既無必要，亦非戰後初期民生所需，一則海港運輸已較鐵路運輸爲經濟，海陸競爭，必海勝而陸敗。二則我國海軍不整，沿海鐵路反爲敵所利用。今後沿海鐵路不與築則已，如能興築，最好能在離海口較遠之處，並宜添築南北幹線與東西貫注小支線，尤其是在我國工業未能大量生產之前，祇有先修各主要幹線，再及西北及高原各次要路線，最後始宜加密各聯絡線。至於國際路線可隨外交政策而變更。戰時我國易受封鎖，故宜力求西南西北兩大出路，並與香港、海防，仰光取得聯絡，黃埔港亦應從速設法恢復，而在邊陲與腹地重鎮所築之鐵路路線，貴直捷而忌迂曲，全國路線的敷設，則貴平均而忌稀疏，因爲鐵路過於迂曲，則軍隊動員，物資移送，以及軍糧與軍火的輸送，不能迅速達其使命，全國鐵路路線過於稀疏，則某一據點失去，全線便不易於防守，我國過去鐵路敷設，很不平均，大部份重要路線，均多集中沿海區域或通商口岸，一至戰爭爆發，敵人將其破壞或予以控制，不勞吹灰之力。例如北寧路山海關至塘沽一段，隨時可遭敵艦的砲擊，在國防上幾乎完全喪失作戰機能，現時戰事終止，應該確定國防中心和鐵路集中據點，以利防守。凡易於資敵的路線，應當避免平行，後方資源蘊藏地帶以及重工

業與軍事工業集中地，應敷設專線，使與國防中心互相貫通。

(4) 設備——全國鐵路機廠應就國防觀點，妥為安置，戰前原已建立之機廠，最好能設法遷至將來飛機不易發現的地帶。戰前我國津浦平漢兩路北端，所有重要的機廠，均在天津，或在長辛，而在南端總局與機廠均臨長江，今後自應設法加以藏匿，同時必須與軍事當局密議空防辦法，並在鐵路據點附近，多設岔道，以應急變。其他如車輛、裝備方面，平時應作戰時看，例如各路鐵甲車，一到戰時可作活動砲台，對於攻擊敵人，助力極大。

(三) 戰後初期國防鐵路建設，其防守與攻擊政策孰為重要問題——近人往往主張國防鐵路應慎重建設，因敵人常會沿鐵路線作戰，並沿鐵路線侵入，一國的國防鐵路建設過多，假使這些鐵路利於攻擊而不着重防守，反易招致重大危機，例如早年俄國西伯利亞鐵路的建築結果，引起日俄大戰，俄國反吃大虧。但亦有人主張，國防鐵路必須準備一到戰時能爭取攻勢，要做到國防鐵路「敵能往，我亦能往」，不應有「我能往，敵亦能往」的恐懼心理。筆者以為今後國防路線的選擇，固應準備一到戰時能夠爭取攻勢，不可滿足於防守，但一個國家的國防準備，必須量力而行，在國力未能與強鄰抗衡之前，國防鐵路的興築總以慎重為要。所謂國防鐵路，應不僅僅憑藉地勢的選擇為滿足，尤其要配合戰略計劃，並有充分的保衛能力，我國歷來建築任何鐵路，其屬於經濟鐵路固不論，即富有國防意義的鐵路，往往只有土木工程司去勘測路線，並不選派軍路人才去視察鐵路沿線的軍事地形，以定路線的取舍，所以在中國幾無國防鐵路可言。我國戰前的國防鐵路如中東，滇越，廣九等，不但配不上說是中國的國防鐵路，我們簡直可以說那幾條鐵路，實實在在是日、俄、法、英各國在我領土以內建設的國防鐵路。

國防鐵路——其意義在於防止敵人的侵入本土，中國領土寥廓，人口衆多，戰後當無侵略他們的用心，因此，我國今後的鐵路設計，亦以偏重於防守為原則，以防守為原則的鐵路計劃網，應有多個中

心，互相貫通，因為中心多，可以減削交通中心的重要性。戰時對於陸地的轉移，極為便利，如中心少則易被擊破重心，重心一失，全部隨而瓦解，例如法國集中於巴黎，巴黎攻陷以後，戰時便不能繼續進行。同時，國防鐵路尚需互相貫通，除縱線以外，應多添緯線，凡由一點向四方分出多條縱橫，這種輻射式的鐵路網，對於我國是極不利的，但戰前我國各省重要都市，每多採用。例如杭州、廣州、武漢、南昌、衡陽等地，此類城市於抗戰期內陷落以後，全省即失去重心，我國趕築京杭與蘇嘉兩路，比較是顧及國防的需要，這兩條鐵路的完成，頓時減低上海一地的的重要性，故九一八後在蘇浙一帶調動軍隊，不必定要繞出滬上，對於滬杭二城的保衛力量，發揮很大。

其次，我國鐵路建設計劃確立以後，凡與經濟建設無重大影響，而在國防上確佔有重要性的路線，暫時可以分段興築，分段路線選擇方針，總以沿線富有經濟生產性者，不妨先修。而對於全線的聯絡，因一時在軍事上是不需要，故暫以不接軌為宜，等到國內的經濟建設有了相當基礎，國力得到相當充實，可以抵禦任何強敵，然後使此數段蛇身，聯絡起來，使我國防化，換言之，我們五年或十年的國防與經濟計劃完成，戰事一旦爆發，所有尚未接軌的重要鐵路，短期間內，即可聯成一氣，由部份經濟作用的鐵路，一變而為有系統的國防鐵路，舉例而言，粵漢鐵路在戰前，它本身對於東南各省經濟開發與貢獻極大，及到抗戰發生，天津、上海沿海一帶遭受封鎖，由於廣九接軌通車，我們的國防物資，仍能從此路線源源得到接濟，此線在當時的重要，恐不下於我國抗戰中期的滇緬公路。

三 鐵路建設與經濟計劃原則

戰後建國目標，在求現代化與工業化，故經濟建設應為戰後建國的重心，鐵路對於經濟建設所負的任務，是要配合工礦事業的發展，並使國內外物資能夠迅速流通，互相調濟，供求相應。此外對於出口貿易的增加，荒涼與邊疆地帶的墾殖等等，統統有賴於鐵路運輸。戰

前由於我國鐵路運輸太不發達，雖有山西蘊藏可供世界三千年用的煤量，不但對於世界未能盡其最大貢獻，就是對於中國自己也沒有充份加以利用，今後我們要以鐵路來開發的資源，其實何止煤產一端，需要以鐵路來開發市場的地方，據專家估計幾乎要佔有中國領土四分之三的面積，我們為今後建國前途着想，一方面對於舊有路線固應設法積極恢復，並加整頓，另方面新路建設亦極需有統一的配合計劃，中國國際地位的平等，國民經濟生活的改善，友邦的協助十分有限，就有協助，也決不是憑空而來，諺云「天助自助者」，今後經濟建設工作的開始，我們一切應求自力更生，而自力更生的重要條件，在乎交通，「鐵路為交通之母」，多多興築鐵路，實即為其他各項建設擔任前鋒。

假使純粹地從經濟建設着想，今後鐵路建設計劃的趨勢是很明顯的，經濟路線不同國防路線，國防路線敷設所及的地帶，往往在平時也可以利用之從事於經濟開發，而經濟路線未必都能於戰時作為國防之用。有在平時為經濟路線，一到戰時即被拆除，因此，戰後整個國家須要平均繁榮，平均發展。戰前國有鐵路分佈於冀、魯、江、浙、粵諸沿海省份最密，次為東北區，再次為黃河中游陝、晉、綏、豫、察諸省，又次為長江中游皖、贛、鄂諸省，西北西南等地幾無鐵路可言，故今後我們的鐵路建設實有偏重西北西南的必要。東北和東南各省（中國本部）已有不少的鐵路建設，頂多是就國防區與工業區的需要，加以調整。或將沒有系統的鐵路，變成有系統的鐵路，換言之，即把向來沒有計劃，沒有目標的鐵路，變為一種有計劃有目標的鐵路。

就全國而言，我們今後鐵路對於經濟建設的配合，應該依據下列各個原則。

（一）工礦資源——今後鐵路建設應與銅、鐵、煤等事業的開發，同時並舉，因為各種原料的中心區域，完全受天然限制，並非人力所能支配，人力所能支配的只有利用運輸，使其配合利用，不能將各種

資源生產中心，加以改變。政府應獎勵工礦事業的開發，使中國於最短期內擁有原料工業，同時政府應使工業產品能藉鐵路而推銷。我國陝西石油埋藏量甚豐，遠據民國二十五年礦業週報西京通信：「陝北石油區甚廣，北迄葭縣、宜君同官、西至安塞，東至黃河，廣袤七百餘里，闊二百餘里，面積竟達全省之半。」在甘肅則有玉門油鐵，近年已大量從事開採，祇要能輔以鐵路運輸，前途發展不可限量。其他如新疆獨子山的石油，酒泉附近的砂金，高台的鹽，山丹的鐵，以及西北各省的硝磺石棉水銀等，都因交通缺乏，不能大量開發，這些省份每缺乏水運便利，更應多修鐵路，將來我國如利用外資建設鐵路，其沿線礦產利權，自應完全操於我國人之手。

我國今後工業成品，既藉鐵路而推銷，鐵路本身亦有賴工業發達始能生存，二者相輔相成，不可分離。祇要鐵路能在今後經濟方法多開發全國資源，中國自會走向自給自足經濟之途，與世界強國一同並駕齊驅，邁步前進。

（二）農林水利——今後鐵路建設應與農林水利事業互相配合推進，大凡農林水利十分發達的地方，人民生活比較容易，在這種地帶去興建鐵路，不愁營業衰落；反之，鐵路亦可促成農村水利建設，尤以我國森林面積極狹，將來造林可從鐵路建築開始，——仿照廣西省政府辦法——五年十年之後，鐵路所需要的木材補充，應當不成問題。此類林場並不一定要鐵路局去經營，它可以由交通部和農林部合作辦理，凡屬最初已由鐵路局經營的林場，祇要不是小規模的苗圃場，儘可一律撥歸農林主管接收，以免事權劃分之弊。

同時，造林亦極有利於地下水的儲蓄，兼可解部份荒地原因。中國各省水利不興的地方，往往是交通不便的地方，在西北各省只要能基本交通工具——鐵路建設做好，同時兼可開發水利。在鐵路初建設時，山谷地帶可以建造若干堤壩阻水，例如在蘭州的達豐城堡的一帶山嶺線，極易解決水利問題。由豐城堡直至猩猩峽、河西地帶可取土坑計劃，使成一有系統的渠道或修築蓄水池。鐵路完成以後，新