

兩年來的善後救濟

行政院新聞局印行

中華民國三十六年十一月

兩年來的善後救濟

兩年來的善後救濟目錄

第一章 緒言

第二章 行總的使命

第三章 行總的物資與經費來源

第四章 行總運發物資的困難與克服的經過

第五章 行總的救濟工作

第六章 行總的衛生復員工作

第七章 行總的農漁善後工作

第八章 行總的工礦交通復員工作

第九章 行總的汎區復興工作

第十章 行總辦理共匪割據區救濟的經過

兩年來的善後救濟

第一章 緒言

行政院善後救濟總署（以下簡稱行總）形式上是三十四年二月便宣告成立，但是當時中國戰區的戰爭，尚在極其艱苦的階段，對外交通，除去駝峯一線之外，還是在完全隔離狀態。截至日寇投降為止，除去在黔南反攻以後，會配合收復工作，在黔南及桂北辦理收容難民衛生事業，及協助農民復耕以外，行總的實際工作，只限於釐訂配合反攻計劃的善後救濟物資申請計劃，這原因完全是因為當時尚沒有收到大量物資，而反攻計劃，亦未曾着手推行。

三十四年八月中旬，日政府宣佈了全面投降。這天大的喜事，會給予全中國以及全世界盟國人民以莫大的歡欣鼓舞，但是因為這喜劇的發生，完全是突然的，聯合國善後救濟總署（以下簡稱聯總）運送救濟物資來華的事，因為船舶調配與物資收購都有些措手不及，而至遲緩。所以第一艘載運救濟物資來華的船隻，遲至十月二十三日，方在上海入口。同時在行總方面，因為全局的突變，過去的機構與設計的計劃，也都不能配合當前的事實。所以機構及工作方案，皆須澈底

調整，到十月初，總署纔完成了組織法上的四廳四處。辦事人員，也纔大量充實，所以我們可以說，行總會實際業務的展開，是從三十四年十月起。光陰荏苒，到了現在，業務展開將近兩週年了，根據聯總公約，聯總在每區域內工作，以不超過兩年爲度。……以中央委員會決定，遠東區工作在三十六年（一九四七）六月停止，其在遠東區之未了事宜，分別逐步移交其他機構辦理。行總方面，各項業務亦在逐步結束中，其未了事宜，正在籌劃繼續辦法。

第二章 行總的使命

戰爭本身是殘酷而且浪費的，不幸，戰爭的後果，每每更其殘酷而且浪費，每一次大戰以後，因為病疫，飢荒，顛沛流離，失業等等而犧牲的生命，常常不在疆場死亡人數之下，戰敗國家每幾十年不能恢復原氣，就是戰勝國家，縱使程度較輕，也不能避免相同的惡果，這次大戰期間，聯合國的領袖們，鑒於上述的事實，他們相信聯合國在戰爭期間可以合作無間，共同爭取勝利，則勝利以後，當然更可以合作無間了。他們想，這種戰爭的後果，假使利用聯合國的聯合力量，事先準備的週密計劃，有系統的辦理救濟善後工作，應該可以完全避免，至少是可以儘量減輕這戰後的惡果。提早世界經濟的恢復原狀，所以民國三十二年十一月九日，四十四個聯合國的代表，在美國首府簽訂了一個聯合國救濟善後公約，公約簽訂後，各國代表，復聯袂赴大西洋城，舉行第一次聯合國的救濟善後大會，產生了『聯總』，所以『聯總』的使命，就是救濟戰災人民，辦理戰爭損失的善後，目的是要幫助戰爭破壞區域的人民，不致因家園破壞，而致流離失所，遭凍餒之憂，防止疾病的流行，協助生產事業的復原，這裏我們應該指出的是，『聯總』所辦理的，並不是經常性質的慈善事業，他是要減少不必要的戰爭後果的損害，他的理想是戰時聯合作戰的國家與人民，不因種族宗教政治信仰不同，而不能合作，則戰後當然可以合作無間，所以

他所幫助的對象，在公約中規定，不許因種族宗教，或政治信仰不同而有差別待遇。

『行總』是辦理中國區域善後救濟工作的機構，他的使命，當然就是聯總在中國區域所負的使命，易言之，他的使命，是要使因此次戰爭破壞的城市，和鄉村的人民，在戰爭停止後，得到衣食住等最低生活必須條件，因戰爭而流離失所的難民，得以早日回鄉，重理舊業，農工礦交通等生產事業，可以早日恢復舊觀，行總所負的使命，在歷史上尙是創舉。

第二章 行總的物資與經費來源

這個神聖而艱鉅的任務，能够完成程度的大小，假定其他的條件相等，就要看物資與經費的是否充沛來做決定，這是誰都不至發生異議的事實，我們先就物資說，在『行總』成立以前將近一年的民國三十三年三月，行政院對於中國善後救濟工作需要的物資，曾經成立一個調查設計委員會，這個委員會中，從事調查與設計工作的人員，可以說網羅了全國第一流的專家，並且還有向聯總請來的三位國際專家，充任顧問，根據這個委員會的估計，我們善後救濟物資的需要，以當時的美金計算，共值美金二十五億，及具有戰前購買力的法幣二十七億，計重約一千萬公噸，（詳見中國善後救濟計劃九頁）這個數字在華盛頓發表的時候，國際人士，雖驚異數字之大，但鑒於中國抗戰之久，戰爭破壞之鉅，被災範圍之廣，並沒有人指責他是不合理的，但是聯總的資源，是有固定的限制，他的來源，是本土未經敵人入侵的聯合國各份子，每一國家獻捐其全國一年總收入的百分之一，總數收齊，據當時估計纔有二十億美金，粥少僧多，支配上感覺很大困難，於是又決定凡是有充足外匯或黃金的國家，應自籌其善後經費，同時我國代表亦鑒於聯總經費總數，尚不及我國所擬申請美金數字之大，電請政府訓示以後，自動聲明縮短申請數額至原額三分之一，即九億四千五百萬元美金，其餘部份，則由政府自籌，但聯總方面根據已籌集之資金

，酌量情形，當時僅同意資助我國物資五億三千五百萬美金，另加海洋運費一億一千二百五十萬美元，合計資助爲六億七千五百萬美元，關於這個總額，我國出席聯總代表，曾經歷次據理力爭，堅持我國原已縮短後的申請額，因爲我國被災之人口最衆，如以被災人口多寡計算，平均每人所得資助之數，實較何任一被資助國家爲少，即使前爲敵國之義大利，亦非例外，惟聯總當局認爲：（1）中國政府并未籌措相當聯總資助一倍之善後救濟資金。（2）中國內地限於運輸能力，設依照申請數量全部資助，亦無全部吸收至內地發放於需要者之可能。以上兩點，雖不能認爲全無理由，但也未能據爲口實，然交涉經年，迄無結果，及至三十五年（一九四六）八月五日聯合國救濟善後大會，復在巴黎舉行，因爲獻捐聯總資金最多的美國，拒絕繼續獻捐，聯總歐洲業務，決於三十六年（一九四七）三月底結束，遠東業務三十六年（一九四七）六月底結束，所以聯總資助中國物資的五億六千二百五十萬美元，就成爲最後的數額了。

行總的物資來源，本來以聯總爲主體，自動的打了三折以後，聯總方面又打了個六折，因此需要外國資源部份，只得到原來設計的五分之一，此項物資額，雖與我國之需要相去甚遠，然究係友邦捐助而來，領土遭敵國蹂躪者，如法蘭西，荷蘭，比利時等國，均未得分文之資助，且此項資助亦復相當於我國廿六年進口物資之價值之一倍，則我人對於聯總之資助，固不應以未能達到預期數字，而有所非難。

至於經費方面，按照設計委員會的計劃，原定有廿七億戰前幣值的法幣，爲配合物資內運，協助難民返鄉，工賑工資等項用途。此項經費之可能來源有二：（1）根據基本協定我方可以變賣一部份聯總物資，充善後救濟業務費用。（2）政府撥款。選擇這兩項經費來源之一，應該以對於整個國民經濟的影響，作爲去取的標準，當時情形是國家財政收支不能平衡，通貨膨脹成爲彌補赤字的不不得已的措施。以行總龐大的業務費用，完全加諸國庫，是等於促進通貨膨脹的速度，而物資變賣運用得宜，尚有抑平物價的功效。因此在行總方面決定的方針是行政費由國庫負擔而業務費則以變賣物資爲主體，三十五年度內，大體是按照上述原則執行，而三十六年度則以變賣物資之收益，不能維持此項原則，故政府方面撥款增加，綜計三十六年度內，行總支出計至七月底爲止，共五千三百四十億，而政府撥款則爲二千九百七十億，佔本年內全部支出百分之五十五。

第四章 行總運發物資的困難與克服的經過

聯總供應我國的物資價值五億三千五百萬美元，總重二百七十萬噸，約當我國戰前三年貿易量之總和，以數量如此龐大的物資要在聯總存在的短短一年內，運到中國，并分發到受災區域的人民手裏，儲運方面所要擔任的已經不能不是一件沉重的工作，而現在這一件沉重的工作，又是在交通極度破壞的情況下進行，他的繁雜更加可知。

行總鑒於這一工作的繁重，特在各交通中心設立儲運局，專司物資的接收，倉存，整理，轉運的工作，行總各儲運局的分佈是這樣的：

| 局名 | 負責運輸的署區 |
|----------|-------------------|
| 上海 | 上海、蘇甯、浙閩、江西、安徽、台灣 |
| 九龍、廣州(處) | 廣東、廣西、湖南 |
| 天津 | 冀熱平津、晉察綏、東北 |
| 青島 | 魯青 |

| | | |
|---|---|----------|
| 漢 | 口 | 湖南、湖北、河南 |
| 大 | 連 | 東北 |

在這些儲運局當中上海局成立最早（卅五年十一月）規模最大，所接收聯總物資也最多，九龍港灣較深能停大船，到達物資僅次於上海，不過九龍地位特殊，物資卸船後如直接內運，運費要用港幣計算，所費過鉅，所以改爲交廣州儲運處轉運。天津儲運局接收秦皇島及大沽口進口物資，大連儲運局接收葫蘆島進口物資，青島儲運局接收青島進口物資轉發魯青分署，交通器材一部份也在青島裝配，然後分發。這些儲運局完全應情勢的需要而設立，因此一到設局變成不經濟或不必要的時候，馬上就予撤消。青島大連兩局因爲經管區域較小，聯總物資到達兩局的數量日減，早在三十五年秋季就已撤消。廣州儲運處及漢口儲運局因爲所負責供應的各分署逐漸結束，轉運業務日見清閑，也在三十六年一月與五月間分別結束。十月內還要結束的有天津儲運局。至於上海九龍兩局，要留到最後撤消。

聯總物資的移交是採取船邊交貨的原則，貨物卸離船艙之後，所有接收轉運的工作就都由行總負責，因此行總儲運局所要做的第一件事就是接收聯總物資。在接收方面。行總最初遇到的難題是港務設備的不全：碼頭，起重機，駁船，都由於戰時破壞或失修的關係，應付當時（三十四

年冬及三十五年春季)入口的商貨即已勉強，加上聯總物資自然更無法應付，以上海而論，黃浦江久未修濬，部份淤積，噸數較大的船舶就不能靠岸，而可以靠岸的船隻又因擁擠的關係，常常找不到可以停泊的碼頭，只能拋棹江中。其次在起重機方面，上海的大起重機船只有兩艘，工作忙碌很難借到，而聯總載運起重機的船隻却又往往沒有起重設備，非借用起重機船不可。至於駁運方面，上海戰前擁有木駁船三千隻，鋼駁船三百隻，戰後只剩木駁船六百隻，鋼駁船一百隻，減少在四分之三以上。停泊的碼頭減少，卸貨的工具不敷。以致等候靠岸的船隻愈聚愈多，於是港口擁塞便成爲卅五年上半年經常存在的現象。

在港務設備的不全與超負荷之外，接收方面還有兩個技術上的困難：一是運輸文件不能先船定到達，乃致儲運局方面無法作起卸接收的準備。一是聯總物資品質種類不一，常有腐爛短損，引起接收上的糾紛。

爲了應付這種困難，行總採取了四項措施：(一)請求聯總儘量以噸位較小的輪船，載運物資，直駛沿海及內河小港，藉以減輕大量物資所加於上海等大口岸的壓力。(二)請求聯總儘先撥運駁船起重機等碼頭設備來華，藉以補救各口起卸設備的不全。(三)請求聯總提早將駛華物資船的運輸文件寄來，以便預作起卸及分配的準備。(四)與聯總約定以商營之接運公司報告 (Talliman's Statement) 數字爲雙方驗收的數字，以杜爭端。

物資接收之後，接着便是倉存的問題，勝利之初，各地房屋破壞甚烈，可供作倉庫用的很少。在沒有破壞的地方，倉庫問題，也不是容易解決的。而行總所需倉庫的容量，由於下列原因伸縮性又很大：（一）聯總船隻到達多寡不一，曾有四十二艘同時進口的情形，需要倉庫容量，因此陡然陡減，不能確定。（二）已分配各方面的物資，受配人方面每以倉庫難求，及內運困難，而延不來領，佔據倉位。（三）聯總運來物資，有待整理裝配的甚多，其中如醫藥器材的整理，就需要相當的空位。（四）內運的困難使物資雖然分配仍不能運出，倉儲問題因此也相當嚴重。行總除盡力設法多租庫倉外，只有從加強內運着手：一面將未整理裝配的物資儘速使他們達到可運輸狀態，一面將已可運輸的物資加速內運，在可能時甚至不經過入倉手續即行轉船運出，至於撥發各部會的物資則一律改爲船邊交貨，如有延滯所發生一切費用都由受貨人負擔，延遲兩個月的，行總即予改配。

行總接收聯總物資以後，爲了要使他們能切合實用，在運出之前要經過一番整理與裝配的工作，需要整理與裝配的物資，一般看起來似乎只有重機具和醫藥器材兩種：重機具在裝運的時候是拆散裝箱的，運到後，自然應該重新配置。醫藥器材，性質比較特殊，分運之前，需要重新分類包裝，也是毫無疑義的，可是事實上行總在整理和裝配方面所做的工作遠出於一般所想像的範圍之外，在卅五年上半年以前，聯總運華的重機具，多是從太平洋羣島的軍餘物資中買來，因爲

是軍餘，所以一則構造比較特殊，要能合用，有時必須改裝，一則做舊的居多數，要延長使用年限，保養與修理也勢不可少；而這些軍餘物資在裝運上又十分草率，到達中國時，箱裝破裂，零件散失的情形，固然不少，箱面所標規格太簡略或竟與內容不符的情形更多，於是製造或定購零件以及核驗規格也成爲行總裝配整理工作中的一個重要的部分。行總在這些工作上花費了許多時間與精力，而在軍餘物資之外，還有一些物資如舊衣舊鞋的處理也很繁雜，歐洲各國人民捐贈由聯總轉贈的舊衣舊鞋，因爲中西習慣及生活程度的不同，對於中國貧苦民衆并無直接的用途。農婦們固然不能穿着高跟鞋下田，西裝農民也不願穿，而運來的舊衣舊鞋包裹鞋子不成雙的，衣服不同類的，又混雜不分。因而整理分類以及改製也成爲分發前所必須做的工作了。

類此的情形很多，而這類工作的費時費事，都不下於重機具與醫藥器材的裝配與整理。行總對於這些工作的進行，是採取儘量委託國內現有的各相當機構辦理爲原則，如火車的裝配委託交通部的鐵路機廠，駁船的裝配委託江南、軍海、平安、華益、茂勒等造船廠是，可是由於我國機器的裝配修理等事業尙無基礎，行總所要求的工作性質既特殊而又瑣碎，工作時間很不規則，等等原因，行總不得不自己担負起大部分的裝配與整理工作來。在需要專門技術的場合，行總設立機構聘任專家及技術人員來担任，公路運輸大隊的汽車裝修廠（上海、九龍、天津、青島）衛生業務委員會的醫藥器材技術大隊（在上海有藥庫），真茹的機具裝配工廠（現在改組爲工礦器材庫）復

興島的駁船裝配所等都屬於這一範疇。至於不需要專門技術的工作，則儘量採用工賑的方式來進行，上海、南京、漢口、廣州、北平五地的縫紉工場以及附帶的整理舊衣舊鞋的工作就是一例。

物資整理裝配之後，接着便是如何運滙到各署區去的問題，行總開始工作正在國內交通極端破壞之後，就水運說，戰前的七十萬噸輪船所餘不及三分之一，公路方面路局及設備的破壞，平均在百分之六十以上，鐵路通車的部分更是有限。而政府、部隊、人民都要復員，交通困難的情形不難想見，在這種情形下，行總要運輸救濟物資，除了儘量利用國內現有交通工具以外，只有從交通工具的補充上來求解決，租借英輪的事就是這一方面的一個努力。卅五年一月間正是沿江沿海輪船缺乏的時期，行總探知英國政府所發還太古怡和兩公司在遠東的船隻甚多，其中至少有三十五艘可供調用，因此向英國遠東船務經理處商洽，租用此項輪船，在我國沿海及沿江行駛專載救濟物資，合約自一月十五日起有效，為期六個月，後來這個合約雖因需要減少未再繼續，可是當時在解救水運困難上不能說沒有很大的貢獻，和租借英輪差不多同時有公路運輸大隊的設立，行總利用聯總所撥車輛自組汽車大隊，行駛內地，這一運輸隊在開始的時候，因為聯總所撥車輛甚少，不過擁有一十二輛卡車和五輛公事車，到八月間才增至一千二百輛，年底達二千餘輛，分隊八處，行駛路線幾遍華中華南各省。和公路運輸隊性質相仿的有水運大隊，水運大隊成立在卅五年四月間，是利用聯總租給行總的軍餘船隻組織而成，擁有大小登陸艇二百餘艘。水運大隊