

一、战时经济综述

说明：抗战爆发前，南京国民政府的经济行政机构主要有：财政部、中、中、交、农银行等财政金融机构；建设委员会、全国经济委员会、实业部等经济建设主管机构及军事委员会所属的资源委员会等国营工矿建设机构。抗战爆发后，为适应战时经济高度集中的要求，行政院于 1938 年 1 月设立了经济部，将原实业部，军委会第三部、第四部、资源委员会、工业调整委员会、农业调整委员会，国民政府的全国建设委员会、全国经委会的水利部分均并入该部，使之成为战时经济建设主管机关。

与此同时，随着华北及东南地区的陆续沦陷，沿海工矿企业的西迁，国民党及国民政府陆续通过一系列的决议、决定，逐步使经济由平时状态转至战时轨道。战时国民政府经济政策的核心就是实行“统制经济”。统制经济的内容主要有：

(1)成立“四联总处”，实行金融统制。抗战爆发之初，南京政府迅速成立中、中、交、农四行联合办事处，以维持金融，稳定市面。1939 年 10 月改为四行联合办事总处，由蒋介石亲任理事会主席，总揽战时金融。在各省市设分处，控制地方银行和商业银行，形成统制金融网络。金融统制的重要内容就是实行外汇管制政策。1938 年初，停止私人买卖外汇，实行外汇稽核办法。1942 年所有外汇收付均集中于中央银行调拨，完成了对外汇的全面控制。同时不断加强中央银行的地位，以中央银行代理国库业务，集中保管各行（庄）存款准备金；所有法币发行改由中央银行独家经营。黄金、白银一律收归国有，禁止自由买卖。

(2)工矿业统制。对工矿业的生产,要求完全为战争服务,适应军事的需求。尤其是与战争关系密切的工矿业,统由政府收归官办或由政府投资合办;生产民用品的私人企业也要在国家的整个计划下接受政府指导;对钨、锡、汞等特殊矿产实行统制。

(3)实行贸易统制。对日用必需品实行管制制度;推行专卖制度,对盐、粮、酒、烟等实行专卖;对进出口贸易严格管理,特种矿产品和剩余农业产品换汇,严禁非必需品、奢侈品进口。

(4)统一粮食产销运输。战争初期成立了“战时粮食管制局”,1940年改名全国粮食管理局。各省设粮管局,县设粮管会。次年成立粮食部,统筹粮食产销。对囤积居奇者实行严厉打击。

统制经济政策对适应战争需要,最大程度上组织力量支持持久抗战,保障军需民用的基本需要,发挥了积极的作用。同时也必须看到,战时经济统制,因其高度集中性和强制性,一定程度上违背了经济发展规律,特别是限制甚至打击了私营企业,也为贪官污吏提供了可乘之机。

本题中所录资料,为胡璞玉主编,台湾“国防部”史政局编印的《抗日战争史——全战经过概要》中“经济作战”部分节选。《经济作战》一书实际是历史文献和资料的连缀。书中从国民政府战时经济体系的建立、农工矿各业的开发到交通运输状况、财政金融措施以及对敌经济斗争情况,综合叙述了抗战时期国民政府的经济方针、政策及其所控制地区的经济各业状况。本题中另一篇资料是国民政府经济部1938年6月拟定的《抗战建国之经济建设工作报告》。这是经济部成立半年后的第一篇重要文件。它从经济行政、农业、工矿业、商业、水利五个方面,总结了以往经济建设的成就,阐述了国民政府战时经济建设的方针、政策和措施。这份报告制定于抗战初期,被认为是中国战时大后方经济建设的纲领性文件,对于我们理解战时国民政府的经济行为也很有帮助。

（一）战时经济体系的建立

1. 战前经济建设方针

中国地大物博，资源蕴藏丰富，最具经济建设条件，惜以国家积弱既久，内遭兵灾之连结，外受列强之侵袭，直至民国 20 年 5 月，国民会议通过《训政时期约法》，6 月 1 日国民政府公布后，始依据第四章国民生计一十四条锐意进行，尤其自是年“九一八”事变发生后，更积极向现代化途径迈进，9 月 25 日成立全国经济委员会。当时因我国为发展产业上最重要之基本工业，如钢、铁、铜、煤、石油及机械制造等重工业，未能确立基础，乃不得不先谋国民经济之发展，以裕民生，而厚国基，故于 11 月 17 日特制定国民生计建设六大方针：

一、现代世界之经济关系，至极密切，一切经济生产之组织，已超过纯正国民经济之时代，而入于世界经济之时代，国民经济之意义，在政治上与经济上，均渐次成为世界经济中之组织成分。中国为生产落后之国家，欲迅速发展其国民经济及一切生产事业之建设，须谋利用国内与侨胞之资本，然尤非充分利用外国之资金与技能不可。国父之《建国方略》及实行其方略之方针，实为中国经济政策上不易之原则。其最要之根本要件，即为政治上完全无缺之主权，法律上之管辖权与经济上之管理权，所谓操之自我则存，操之于人即亡是也。

二、水利为中国最大之问题，此次水灾遍于三河两江，今后之危险更难逆料。自南京建都以后，治河治淮虽已建立机关，而因军事未停，办法未著成效，政府应专设统筹机关，迅即切实进行各项水利工程，尤宜以促进造林事业为治水工程之主要助力。

三、关系永久之建设计划，国父之“建国方略”已经详细规划，现在所应决定者，乃在此数年间之工作方针，而非庞大之方略。国父在《建国方略》中，以铁道网之完成，为一切经济事业之根本，就目前实际情况，认为今后之铁道政策，第一应整理现有之铁道，第二应迅速完成已经成就及半之粤汉、陇海两铁道，第三应迅速进行由广东至云南，由云南至四川，由四川到陕西与陇海联络之铁道，此三线为最宜急切进行之工作，其余线路，应由国民政府就实际情形从事规划。

四、中国为农业国家，今后固须尽力于基本工业之建设，而尤不能不注意于农业之发展，合作事业之提倡，以及国民党土地政策之实施。一切水陆交通、运输事业、金融事业之建设方针，均须以便利农业之发展与农民之生计为要件。

五、边地开发，屯垦与移民实边，为发展国民经济之重要方针，必须订立方案，积极进行，并予以财政及其必要之援助，而对于边地土著人民生计之筹划，尤为紧要，故开发边地，必须特重边地土著人民之生计。

六、一切国民经济事业，均须在三民主义民生主义节制资本原则之下，以法律为之保障。现在各种税法及实业法规缺陷尚多，应以切实保障发展民营事业，及增进劳工与社会利益为目的。于各种法规未备者，迅速制定，有缺陷者，切实改良，而治安之维持，尤为切要。

民国 21 年 3 月，参谋本部^①网罗专家，成立国防设计委员会，特别注重国防经济与经济之关系，此即资源委员会之前身。

民国 23 年 1 月 23 日，复制定《确立今后物质建设根本方针案》，其主要目的即在使国防中心与经济中心相配合。

确立今后物质建设根本方针案

一、确定国民经济之中心，于富有自然蓄积并不受外国商业金融支配之内地，以下列步骤达到之。

（一）统一于中央政府之下。

（二）国家及私人大工业，今后避免其集中于海口。

时蒋介石兼任参谋总长。

(三) 以各种合作社筹划农业金融, 并以政府之力推销其农产物, 使经济中心区之农业复兴。

(四) 改订赋税捐纳制度, 以保工商事业之发达。

(五) 道路航路之开辟, 以此地为线网之中心, 尤须首先完成西向之干线, 使吾国于海口外, 尚有不受海上敌国封锁之出入口。

二、于经济中心区附近不受外国兵力威胁之区域, 确立国防军事中心地。

三、全国大工厂、铁路及电线等项之建设, 均应以国防军事计划及国民经济计划为纲领, 由政府审定其地点及设备方法。

民国 24 年双十节发起“国民经济建设运动”, 同年 12 月 4 日复制定《确立国民经济建设实施计划大纲》, 其中实施计划原则凡 28 条:

一、生产之要素, 为“人力”、“地力”、“资力”及“组织力”, 今欲谋原有生产事业之持续及未来生产行动之发展, 必须人力、地力、资力、组织力予以配合与运用, 使成为有系统、有组织、有意识、有计划之活动, 顾生产要素之合理配置, 非一蹴可几, 国民经济之计划发展, 非咄嗟可办, 故入手办法, 惟有将原有经济组织及生产单位予以切实之调整结合, 使成为有机之组织体, 然后始得为有目的、有计划之统制与推动。

二、各种经济活动, 错综繁复, 交相结合, 殊难为截然之区划, 故建设国民经济, 必须为全盘之统制, 若强为割裂, 局部施行, 断难收切实之效果, 例如通货管理, 亟应与物价统制、对外贸易统制等同时并进, 方能获预期之成效。

三、国民经济之建设, 应以整个民族为目标, 在目前国际情况之下, 尤应审度各地交通地理之形势, 凡基本工业之创办、重大工程之建筑, 均须择国防后方之安全地带而设置之。

四、为适应目前之国际形势, 应以县为国民经济组织之基本地域单位, 凡一县以内之生产、交换、消费、运输等经济行为, 务使其组织之机构, 极为灵活完整, 俾便于国防经济之动员。同时又很适合于个别之图存, 纵使一旦交通隔绝, 或暴力侵袭, 社会经济生活仍得持续, 而不致立时溃乱。

五、地方防卫组织暨教育事业, 应与经济建设打成一片, 使其在整个目标之下互相助长。

六、“人力”为生产之重要因素, 建设国民经济, 应将社会全部“人力”为

有计划之动员，凡壮年男女（假定为 18 岁至 45 岁），均有服务劳动之义务，并视各地实际需要，规定应行服务之时期。

七、一县之内，壮年男女之口数及其能力之性质，如适于工作、作农、服兵役、充任医师、看护或教师等，均应为详细调查，并分别登记，以便随时动员。

八、为便利“人力”之动员与统制，应就登记之“人力”予以严密之组织与适当之训练。“人力”之训练，除培养其生产技能及集团工作之精神外，尤须教练其自卫能力（即适当之军事训练），使得在可能范围之内，各以自卫之力量，保障其经济事业之安全。

九、土地为生产必须之工具，各县应将境内土地之面积与种类分别测量，或调查估计，并统制其利用，调整其所有关系。

十、积极进行灌溉、疏导、填筑等水利工事，以增加可耕之面积。

十一、无地农民，应尽量设法给与土地，俾尽“人力”而增“地利”。

十二、各地应酌量创立模范农场，应用适当之方法及机械，以提高产率，增加产量。

十三、以模范农场之优越生产能力，鼓励农民，使其自动采用新式耕种技术，或组织合作田庄，以谋农业经济之改善及农业生产之增进，政府对合作田庄，须酌予特惠（如公有机械之使用，技术之指导，运输之便利，经济上之协助以及文化、保卫事业之设备等），以促进农民从事于集体生产。

十四、副业为农民消纳剩余劳动之尾闾，其影响于农民之收入者甚大，政府需按各地副业分布情形切实指导，改良其出品，并增加其产量。

十五、设立健全之农村信用组织，调剂农村金融，以扶植新兴之合作田庄及资助一般农业之发展。

十六、凡各种大规模及基本工业，由政府经营或监督之，并以适当之条件和租营之办法，奖励国内外资本家之投资。

十七、各种手工业之具有特殊效用者，政府按照各该手工业营业情形，予以鼓励改进，以备救目前机械生产之不足。

十八、依政府之财力与需要，逐渐布“原动力网”于各地，供给居住、制造、运输等事业所需之光、热、电等动力。

十九、轻工业厂之建设，须合于下列原则：

（一）凡附近原材出产之地，尽量集中其相联之各种工业品之制造，俾生产成本可以减少，出品标准便于统一。

(二) 在可能范围内，广设小规模工厂于各农业中心区域，便于农民参加制造工作。如是，则乡村不至因人口减少而呈萧条之状态，城市不至因工厂过多而人口拥挤，烟雾弥漫，有害于社会卫生及制造社会恶劣之环境，而户口之分布，亦得以均衡，各地富源得以普遍开发，即遇暴力摧毁，亦得不致全部被毁。

二十、在保障投资安全及维护劳动福利之原则下，竭力调整劳资关系，使协力谋整个国民经济之发展。

二十一、商品之交换，应予以适当之统制，务使生产者与消费者及原料供给者与制造者之间，缩短其行程。

二十二、每一个地方商品之进出口，须予适度之统制，藉以平衡供需，便利运销。其法由各该地方商业同业公会联合组织进口贸易总枢纽，凡商品之进口、出口，必须经由该总枢纽办理之，其有单独行动者，由同业协力制裁之。

二十三、各地消费品之种类、数量与来源，以及本地生产品之种类、数量及行销区域，应详为调查统计，使商品之交换，渐臻合理化，凡非必需之消费品，而又非本国制造者，应尽量限制之。

二十四、物品价格，应予合理之统制，以保障生产者适当限制之利润，同时平衡贩卖者之盈虚。

二十五、各地金融机关，应使其集中在整个经济建设计划之下，充分运用其功能。

二十六、交通运输之建设，应使其适合经济建设及国防形势之需要，由中央及省县各就事业之范围设计进行。

二十七、经济建设之进行，须赖有巨量之专门人才，或曾受适当教育人员之参加，在开始时，可征调中央及地方现有党政机关服务人员，各据其能力之性质，分发各地，担任各项适当之工作。

二十八、关于各级学校教育之方针，务须尽量切合经济建设需要，同时各种文化团体之活动，应集中力量，为经济建设作普遍之宣传与鼓励。

民国 25 年 3 月，提出《中国经济建设方案》，期于五年之内完成各种必要之建设，为民生国计树立坚实之基础。

一、目标：中国之经济建设有二：一为充实国防需要，一为提高民众生活，前者所以完成民族主义，后者所以完成民生主义

二、政策：中国经济建设之政策，应为计划经济，即政府根据国情与需要，将整个国家经济如生产、交易、分配、消费诸方面，制成彼此相互联系之精密计划，以为一切经济建设进行之方针，在此政策下，全国人力与资源，得不分界域，为全盘适当之配置，以发挥最大之效率，生产之结果，得共同利用，为公平适当之分配，以提高大众之福利。

三、内容：经济建设，中央及地方政府与人民应打通一气，在整个系统下及整个计划中进行，目下亟应推进者，有下列六项：

（一）确立金融制度。（二）厘定预算政策。（三）准备土地改革。（四）发展交通事业。（五）修治全国水利。（六）促进实业建设。

四、经费：经济建设之经费，应分为两部分：

（一）经常经费，凡经济建设行政经费（包括息及各种奖励与补助费在内）、技术经费（包括各种常设之技术的试验、研究、推广、调查、设计机关在内），统名之曰经常经费。此种经费为间接生产性质，中央的应由中央政府在经常预算内，地方的由地方政府在经常预算内充实筹足，技术部分并得奖励中外公私团体个人补助。

（二）事业基金，凡带投资生利性质者，即直接生产之资金，均名为事业基金，可别为五类：

1. 中央事业基金，应在中央经常预算外筹划，设立中央建设资金委员会保管之。

2. 地方事业基金，应在地方经常预算外筹划，设立地方建设资金委员会保管之。

3. 人民资金，政府当然应充分利用，凡一般经政府允许民营之工业及各地方大小轻工业，各种农业加工事业及农村渔牧各种营利事业，均奖励人民投资经营。

4. 流通事业资金，此种投资，完全为长期或短期借贷性质，应分别种类，由中央金融机关联合各商业银行及地方金融机关接济周转之。

5. 国际借贷资金，凡购买各种机器，无论公营或民营，在可能范围内，均用长年分期付款办法，以加强资金运用之效力，待国际信用加增，能直接借用外资时，更以种种方式，增加外资输入之便利。

经费筹措之方法如下：自民国 26 年起 5 年内，中国之交通水利及实业建设，共需资金 20 亿元，其中由中央政府筹措者共 6 亿，由地方政府筹措者约 1 亿元，其余 13 亿元，可由国内外金融市场吸收而得。中央政府筹措之

6 亿元内铁道建设资金 2 亿元、公路建设 5000 万元，须由国库支出余数可由中央政府于 5 年内，每年发行建设公债 1 亿元，以供实业与水利建设之用。

五、组织：中央经济建设之实施工作，如重工业、基本化学工业、铁道交通及大规模水利建设等，应由中央各主管机关分别担任执行，各经济区之大小轻工业，得由中央政府、地方政府与人民合力推进，照公司组织经营。至地方经济建设实施工作，如地方局部之公用交通事业、农工建设、地方合作事业等，则由地方政府举办，或地方官民合力举办，但为统筹建设经费及集中设计与考成起见，中央应有一最高之经济建设机构，举凡有关全国经济建设之政策与计划，统归其厘定而发布之，中央各种建设进展之程度，办理之成绩，亦统归其监督与考核，地方经济建设，技术上得受中央之指导，至其工作成绩，则应由地方政府依时呈报中央，中央组设最高经济建设机关时，对于中央现在如经济主管之职掌，须有相当之调整，以免事业重复，而增工作效率。

2. 战时经济体系与方案

民国 26 年秋全面抗战发生，我将各港口物资内移，及是年底，京沪沦陷。民国 27 年 3 月，复决定长期抗战之国策，尤注重于战时经济之措施，爰有“非常时期经济方案”之订定，兹将该案要点节录如下：

“经济政策应适应时代之需要，是以在非常时期一切经济措施，应以助长抗战力量，求取最后胜利为目标，凡对于抗战有关之工作，悉应尽先举办，努力进行，以期集中物力、财力，早获成功。

目前之生产事业，应以供给前方作战之物资为其第一任务……作战所必需之物资，其得由国内生产者，务宜积极生产，以求自给，因制造设备不足，而须向国外购买者，则应输出国内货品，以为交易，故为前方物资计，亟应提倡生产。

在抗战时期，前方将士之一切需要，固应充分接济，而后方民众日常生活所必需，亦应由国内设法供给。

为实行促进生产起见，自须金融巩固，运用灵活，然后农工矿各业得以发荣滋长，并应发展交通机构，俾各种物资之运输得以通畅，更进而改进对外贸易，增加国产之出口，减少奢侈及非必要品入口，庶国际收支得以平衡，而促进生产及抗战必需之工具，亦可藉以输入，故金融、交通以及对外贸易，亦为经济计划中之要端，必须同时注意。

为应抗战需要，务使地尽其利、物尽其用、货畅其流，一切事业充分发挥其效能。

兹依据上述目标，决定目前应取方针及办法大纲，分项说明，由政府交由主管机关，拟具详细办法，分别实行。

推进农业以增生产

（一）农民生活应使安定。农民为直接生产者，必先使其生活安定，庶可提高生产之效率，是以各地农村之秩序，必须尽力维持。且为培养农村母害农村起见，各地方办理征兵、征工，均当力避苛扰，使安耕植，要以前方作战与后方生产相辅并进，不相妨害为主旨。至厉行保甲、肃清盗匪、严禁骚扰、灌输战时常识等各项工作，尤须尽力以赴。

（二）有用作物之生产应使增加。目前对于增进农产之主要方法，计分三种：（1）禁止有害作物之种植，限制不急需作物之过分生产，以期有益作物之增加。例如，各省禁种烟土业已限期举行，兹更宜加紧督促，以期从早断绝毒物。（2）劝导农民努力推广米麦杂粮，并就急需提倡植棉之省份，加种棉花，使军民衣食益有所取给。（3）特种产物如桐油、茶叶、蚕丝等，亦应积极提倡。至于种植方法，皆由政府机关分别指导，例如改良种子、扩广施肥、引水灌溉、防除兽疫等事，皆当由专管人员分赴各地切实协助，善为推行。

（三）大宗农产品应设法积储调剂。农业生产之数量，与各地需要之数量，往往因天时地利关系，并不相侔，故产量特多之区域，应选定地点，设立仓库，妥为积储，更设法调剂，使甲地之剩余，得以补乙地之不足。例如，粤省米产不足，当由政府督促湘赣米南运，以减少米入口之数量，而节省外汇之流出。川省新设纱厂，当由政府收购陕西棉花以济目前之急需，并当使办理规模更为加大。凡本国农业特产，如食粮、棉花、桐油、茶叶、蚕丝、羊毛等类，政府当促进运销，内以济各地之用途，外以分销于欧美。

（四）农村经济应使活动。农民向感资金缺乏，发展为难，而生产效率不免受其影响。政府对于农村金融之需要，极为重视，救济方法，尤重在健全农村合作之组织，以利农产品之生产抵押及保证，并在农业中心区域，多设合作金库，举办农业生产贷款，由政府责成主管机关，运用政府所搜资金，积极进行，并利用各地仓库，为农产之储押，使农村经济益形活动。

（五）土地分配应逐步改进。农村土地问题之根本解决，当依照国父平均地权政策，使耕者有其田，劳者得食，在此抗战时期，固不宜操之过急，亦须积极施行，稳健推进。

此外如整顿水利、开辟荒地、填塞池沼、取缔坟田、推广造林、增加副产等，均宜由政府规定办法，切实施行。

发展工矿以应供需

（一）固有工矿设备，应设法保存，以充实内地生产能力。吾国大部分之工矿业，前此皆集中于沿海各地，抗战军兴，不免遭受敌人之摧残，自宜设法保全，俾能继续生产，以应供需，业经政府拨款协助迁入内地之工厂达 140 家、机器材料共达 2 万吨。对于足以补助国防之钢铁、造船、化学、电机、橡胶及机械等工厂，尤为重视，均已分别性质迁至四川、湖南、云南、鄂西等处。河北、山东、安徽等省之煤矿设备，亦已择要内移，以为开采湖南、四川等省新矿之用。其与人民衣被有关之纺织工厂，现亦择要内移，迁入四川省，计有八九万锭，其他各处亦正筹划促进。

（二）国防急需之工厂，应积极筹设。政府除保全原有生产力之外，更应创造新生产能力。吾国重工业及基本矿业之创造，抗战以来，未常停顿，此后计划进展，较前应愈为积极。例如钢铁厂、钨铁厂、电工器材厂、炼铜厂等，现在四川、云南、湖南、河南、赣南等地进行者，应克期完成。至于民生日用所必需之轻工业，如造纸、火柴、水泥、酒精及制药等等，亦为军事上所必需者，亟应在西南、西北相当地点迅速筹设。

（三）燃料及动力应妥为筹设。政府在内地各省，就原料供给及运输便利之标准，选定工业中心，使各工厂得以开办，而各工厂须有电力及煤炭之供给，以为动力来源，亦应由政府设立电厂，开发煤矿，以资供给。例如，设立四川自流井电厂，以助化学工业；开采湖南湘潭煤矿，以供湘鄂之用

(四) 农村手工业应提倡促进。内地生产，应使大多数人民皆能各尽其力。新式工业，因动力及运输之必要，不能不集中于若干区域，且因管理之便利，工人工作势须有一定之时间。农村手工业，则可利用农业余闲，且可分在各地，对于工作方法，政府当妥为指导，促其改良。例如，在新式纺织尚未发达之地，亟宜提倡手工纺织，并改良工具，以增效率。

(五) 民营事业应扶植奖导。建设事业，非政府单独力量所能完成，政府除对于与国防有密切关系之工矿业率先创办外，其他多数事业，应提倡人民自力经营，或利用友邦资金办理。凡我国民有愿尽力于经济事业者，政府必予以最大的协助，使其计划得以成功，利益得有保障，其国外侨胞有能投资祖国者，尤应予以奖励，至协助奖励方法，计有：(1) 保息及补助；(2) 押借资金，供给材料；(3) 加入官股；(4) 协助运输。政府对于国营民营事业之间，应不分厚薄，共同促进，而对于国营民营事业凡关系全国经济之推进者，政府当为整个计划，努力促其发展。

(六) 资本与劳工之利益应兼重并顾。中国工业创办伊始，计划经营，极非易易，欲求成功，必须效率提高，成本不致太重。另一方面，劳力为生产之根本，其应有之待遇及保障，未可忽视，政府自应双方并顾，妥定规章，使资劳合作，事业繁荣。

筹办农垦以安难民

抗战以来，凡战区民众之避至后方者，政府当妥为抚辅，更当使彼等从事于生产工作，以增加抗战力量。彼等对于生产工作，可以用力之处甚多，其最要者厥为垦荒。后方各省可耕之荒地甚多，而以西北之甘、宁、陕、青为最，即西南之川、黔、滇、桂、以及湘鄂西部亦尚多可垦之地。即如陕西黄龙山一处，东西长 200 余里，南北长 300 余里，可垦地达 400 万亩至 500 万亩之多，可容垦民 20 万之众。现查该垦区业经政府计划经营，并制定《难民垦殖实施办法大纲》，指定专管机关，统筹其事，督促各省政府切实办理，最短期内即将勘定各省荒地，办理难民移垦登记，并拟定各项垦殖办法，次第施行。在各垦区内各种手工、运输、贸易及教育事业亦当同时促进，难民中能从事此种工作者，自应协助迁徙，俾有此自效。

此外，开矿筑路以及工厂等，政府亦应积极提倡照办，使熟练之工人及

能耐劳苦者从事工作，得以自食其力，于增加生产及地方治安均有裨益，至兴办工垦所需经费，应由政府筹款以助实行。

发展交通便利运输

(一) 国内交通线路应加速添设。(1) 铁路方面，应加速修筑湘桂铁路，期于一年半中全线告成，并速筹筑川滇铁路，四川之成渝铁路，亦宜继续修筑，俾西南之交通网早日完成。西北各省内，拟自咸阳向西经甘肃修筑铁路。(2) 公路方面，亦应积极进行者，在西北为自兰州经天水、南郑以达老河口各路段之兴修，以及改善陕、甘、新、宁、青与此间各干线之联运。在西南为川湘路之改善，川滇路之兴筑，与西南各路线之改善与联络运输，并增加汽车以提高运输能力。(3) 水道方面，应就原有水道加以改善，并多辟内河航线，使之与铁路公路互相联络，并推广水陆联运以便商民，而利运输。对于造船事业，并应设法奖励，俾运输工具得充分之供给。

(二) 国际交通路线应开辟扩充：(1) 铁路方面，湘桂路告成后，可由粤汉路经镇南关而通至安南。川滇路告成后，可以四川物产经由昆明而向安南输出。西北铁路，如能经由新疆以通中亚，亦甚有裨益。(2) 公路方面，在西北应将甘新公路切实改善，在西南应赶筑昆明至缅甸之公路，务于两个月通车，并应扩充国际公路运输之设备。(3) 电信方面，应在重庆、成都、昆明各地设立强大之电台，俾在国际间有密切之通信联络。(4) 航空方面，在西北应开辟由兰州经迪化以达边境之航线，俾与苏俄之欧亚航空相联络，在西南应开辟自昆明以达缅甸仰光之航线，俾与英国欧亚航线相衔接。

分别地区调剂金融

自施行法币以来，金融巩固，生产增加，国际贸易亦渐跻平衡，不意强邻侵略，战事突兴，对于安定金融、稳定外汇、工商贴放、调剂农村等，既已分别实施，自应本既定方针，切实策进。最近敌人指示北平伪组织，设立所谓联合准备银行，发行无担保不兑换之纸币，吸我人民之脂膏供彼侵略之费用，自非预为防范不可政府不得不临机策应，因地制宜，俾金融机构遵循

自，今后措施，应以各种规定办法为经，而以分区施行为纬，切实推行，期收良效（分为四区处置，即（一）陷敌区域。（二）接近敌区。（三）距敌较远区。（四）复兴根据区域。兹从略）。

管理贸易以裕外汇

国际收入平衡最关重要，政府应限制进口及增加出口，以求达此目的。关于限制进口者，应用输入申请、举办消费等方法，以减少或阻止非必需品与奢侈品之输入，至于增加出口之方法，应注意下列各端：

（一）责成水陆运输机关，对于出口货品特予便利。（二）办理兵险，以资保障。（三）责成贸易专管机关，对于重要外销货品，改良品质，扩充数量，并促成国内买价及国外买价之合理化。（四）对于中外出品商行，当充分协助，使各发挥其本能。（五）政府备款购买大宗货品，推销国外。

现时后方各地每年可以采购外输之货品，有桐油、猪鬃、生丝、茶、牛皮、羊毛、羊皮、肠衣、钨、锑、锡、芝麻、五倍子、麻等物，其总值约在 2 亿元，约折合英金 1200 万镑，平均每月为 100 万镑。但求运输机构不因军事关系而受影响，粤汉铁路之武昌、长沙等站，每日平均运出口货至 1000 吨以上，再加以广州、梧州至香港之水运，继续维持，重庆至昆明之公路运输，设法扩充，则上述货品，不难源源输出。此外，复应设法于敌人暂占区域内，采用种种方法，收购货品，运输欧美，以期多得外汇，而达国际贷借平衡之目的。至在出口货之重要输出地点，在汉口、长沙、重庆、昆明、广州、梧州、海防、香港等地，均应分别派员管理货运，使所得外汇得以集中，庶可巩固战时金融，而货物畅销于国内，生产事业亦甚有益焉。

厉行节约以省物力

现值非常时期，政府领导人民厉行节约，紧缩开支，其在公共财政者，凡政府机关不必要之开支及不能即生效果之建设费用，均宜切实核减，以维财力。至私人经济，应尽量节约物力、财力，贡献国家，用于抗战。现在国内情形，浪费奢侈，所在皆是，为保存物力、财力计，应使全国民众对于个人之生

活习惯加以考察检讨，革除有损无益的消耗，应由国民经济建设运动委员会及新生活运动委员会广事宣传，唤醒民众，务使普遍注意，身体力行。

民国 30 年 3 月，敌人加紧对我经济封锁，我为打破经济困顿苦境，达到经济战斗胜利之目的，特制定《战时经济体系基本纲领》十则。

战时经济体系基本纲领

一、确认当前对敌经济斗争为胜利之主要关键，放弃一切不合时代之经济观念，而代之以军事第一与经济国防化之基本信念，确立战时经济体系努力之方针。

二、吾人应深切了解新时代国防经济政策之重要，领导全国国民，不避任何艰苦与代价，全力推行，达到抗战最后胜利之目的。

三、决定统一步骤，限定最短期间充实并调整各级经济机构，特别注重基层组织，如金融及税务机关、合作机关、运输机关、盐粮机关及仓储机关等，务须建立健全之经济有机体，以为实行全面经济统制之据点。

四、动员全国专门人才，分配于各级经济机构中，使之担任管理及技术工作，确定其权责，保障其地位，使成为经济抗战之干部。

五、动员全国优秀青年，施行短期训练，充任经济抗战之战斗员，应认定其重要性，等于前线浴血苦战之将士，国家当予以前方将士同样之优待与奖进。

六、动员全国工人、农民及妇女，分别加以组训，积极从事生产事业

七、经济机构，均依军事部门与科学管理统一指挥，分层负责，简化手续，以达军令式之迅速切实化，并确定效率标准，厉行定期考核，对各级人员之待遇，应加调整，使其合理化，必要时以实物支付之。

八、对于人民经济活动，从生产过程以及最后消费，应作有体系之计划，并逐渐加强，使能全盘控制，以配合军事之运用。

九、对于金融、贸易、运输、生产等关键事业，以扩大国营、联合民营、加强联系等手段，使成为整个经济抗战集体，并运用公营方式及财政手段，力求分配之公允，对于过分利得及不劳收益，实行收归国有，同时发动民众，厉行节约，并逐渐养成集体生活之习惯。

十、厉行对敌经济斗争，凡军事及后方迫切需要之物资，鼓励爱国商人，透过敌人封锁线，售交公营贸易机关，不需要之奢侈品或敌货，应由缉私机

关绝对严格予以查禁。

同年 12 月，太平洋战争爆发，国际形势骤变，我为与各友邦并肩戮力，共赴反侵略之圣战，以充分发挥我潜蕴之国力，确保我国家民族独立生存，达到使每一国民皆能更尽其对战斗之任务，每一物质咸能更发挥其对战斗之效用，更进一步研订《确定当前战时经济基本方针案》。

确定当前战时经济基本方针

自太平洋战事爆发，我国经济形势为之一变，贸易政策与金融政策均须重新检讨，转移重心，确立自足自给之方略，并奠定战后经济复兴之基础，特提示纲领如次：

（一）对国民经济之活动，应树立全盘计划，加强管制，并使生产部门之相互间及生产与消费间趋于平衡，以消除战时经济之畸形现象。

（二）加强对敌经济战，严密防止走私，并加紧抢购及抢运沦陷区物资，为达成此项目的，应裁并骈枝机关，统一事权，人力财力配合运用，一扫过去重复牵制之弊。

（三）严格实施管理银行办法，使绝对不能经营投机事业，以免助长物价，商业银行尤应切实管理。

（四）彻底管理投资，集中运用于必要而有效之生产事业，对于国防及民生有关之生产事业，由政府多方奖助。

（五）非战时必需之工业建设，未办者暂时一律停止举办，已办者应设法将其资金与设备转移到国防及民生必需生产之用途。

（六）扶助小工业之发展，应督促政府，照历次决议，加紧切实遵行。

（七）因国际运输之困难，对外贸易之业务应加调整，其不能输出之产品，应推广内销，以实国用。

（八）指定负责机关设法招致沦陷区及其他口岸之技术人员与熟练工人，从事后方生产事业。

民国 32 年 6 月，召集全国第二次生产会议，第一次会议系于 28 年举行，期以生产能配合军事及民生迫切需要，并能于战后树立经济与国防合一之规模，当决议五项重点：

（一）战时战后统筹并顾。

1. 农工矿互济供需，互相依存。 2. 扶持现有产业、器材、技术以及原料，

尽可能集中管制，储备分配。 3. 鼓励并控制新兴事业，新办事业。 4. 预筹战后产业之复员。

（二）产业合理化与科学管理。

1. 科学管理普及各个部门。 2. 产业组织必需有妥适之配合。 3. 倡导效率水准，鼓励工作竞赛。 4. 提倡制造之专一化及成品之标准化。 5. 加强同业组织。

（三）调整矿业，统筹运销。

（四）粮棉增产与农田水利。

1. 粮食增产，应着重缺粮区域。 2. 棉产管制与推广并行，贷款与运输兼重，并划定川、陕、湘、豫、鄂等五省为增产区域。 3. 农田水利，应遵照非常时期强制修筑塘坝水井法令切实实施。

（五）人力动员与人力节约。

同年 9 月，我为保持战时经济基础与战后经济建设之途径，特制定战后经济建设方针，以作战后统筹规划逐步实施之准则。

民国 33 年 12 月，国防最高委员会通过经济建设的重要原则，原案要点如下：

一、中国实业之开发，应分两路进行。

（一）民营企业（二）国家经营。

二、在经济建设计划下，为便利分工合作起见，对于经济事业应作下列规定：

（一）应由政府独营之经济事业，其种类不宜过多，此类事业包括：（1）邮政、电信。（2）兵工厂。（3）铸币厂。（4）主要铁路。（5）大规模水力发电厂等。

（二）未经指定政府独营之事业，均可由人民经营。

（三）凡人力有所未胜或政府认为须特别重视之事业，如大规模石油矿、钢铁厂及航运事业，政府仍得单独经营或与民资、外资合办。

（四）政府与民资、外资合办之事业，应按公司制度，政府除依法行使行政监督权外，对于公司业务及人事之管理权，应以股东地位行使之。

（五）政府所经营之事业，除（一）项独营者外，无论单独经营或与民资外资合办，其具有商业性质者，均与同类民营事业之权利义务同一待遇。

三、民营重要事业之创设，须依法经政府按照建设总计划予以审核（注重设厂地点、生产能力、数量、种类等项），民营工业合乎工业建设计划之规