

民国时期罗敦伟战时经济总动员思想述论

李海玉

(河南理工大学 马克思主义学院, 河南 焦作 454000)

摘 要:罗敦伟是民国时期统制经济理论专家。他主张战争时期应采取统制经济的手段对工业、农业、劳动、交通、财政金融和外汇实施总动员,以保证军事上的需要和经济秩序的稳定。他的这一思想来源于一战、二战期间欧美国家及日本的统制经济实践,并成为抗战时期国民政府制定经济政策的重要依据,对抗战胜利作出了贡献。

关键词:罗敦伟;战时经济总动员;统制经济

中图分类号:K871.5

文献标识码:A

文章编号:1000-2359(2014)01-0117-04

作者简介:李海玉(1976—),男,河南南阳人,河南理工大学马克思主义学院副教授,美国亚利桑那州立大学亚洲研究中心兼职研究员,博士,主要从事中国近现代史研究。

罗敦伟(1897—1964),字韶卿,湖南长沙人。早年毕业于北京大学,曾任北平大学、中国大学、朝阳大学教授。1932年到实业部负责中国经济年鉴编纂工作。抗战时期担任过国民政府经济部专门委员、行政院秘书。1949年后在台湾任“立法院”“立法委员”。他是一位统制经济理论专家,著有《中国经济建设问题》《中国统制经济论》《战时经济总动员论》《战时国家总动员》《非常时期之经济政策》等。

目前学界对罗敦伟经济思想的研究还不多见,仅仅有数篇相关论文提及他的统制经济思想。黄岭峻和杨宁在《“统制经济”思潮述论》中简单介绍了罗敦伟对统制经济机构设立与统制经济实施措施的设想^[1]。徐建生在《民国北京、南京政府经济政策的思想基础》中阐述了罗敦伟关于实行统制经济必要性的思想^[2]。张连国在《20世纪30年代中国统制经济思潮与自由主义者的反应》中较为详细地论述了罗敦伟对统制经济内涵、目的以及推行蓝图的看法^[3]。这些研究只是涉及罗敦伟统制经济思想的某个或某几个方面,也罕有作者的针对性评论,而罗敦伟的战时经济总动员思想更是无人论及。笔者在此对其战时经济总动员思想的主要内容进行概括总结和简要评论,以利大家对罗敦伟的经济思想有深入的认识和了解。

一、经济总动员与战争及统制经济关系论

罗敦伟认为,由于经济与战争关系密切,经济总动员在

战争中作用重大。他说,无论在古代或现代乃至未来的战争,它的出发点都是依存于经济利益,而同时也是以达到经济利益为归宿,所以“战争在意义上虽然是政策或政略的继续或延长,可是战争的本质,完全是经济的”^{[4]3}。他进一步指出,现代战争不仅在本质上是经济的,而且“行动上、形式上都具有经济的姿态”,因而“经济的总动员与军事总动员,至少有同等的重要性”^{[4]4}。罗敦伟从三个方面说明了经济总动员的重要性。第一,战争的样式由军事战转到经济战。“现代战争已经直接多为经济的了……将来战争除直接破坏敌国的战斗力的武力战争外,主要的也许还在经济战争”^{[4]4}。第二,经济封锁重于军事封锁。由于世界经济是“整个而不可分的经济连锁”,同时,“国民战意纯然赖经济维持”,所以“使敌国经济上完全孤立”的彻底的经济封锁较军事封锁“影响反特别的大”^{[4]15-16}。第三,经济制裁威力无限。“真正的国际制裁,差不多可以完全代替战争”^{[4]16}。

对于经济总动员与统制经济的关系,罗敦伟指出,在战争时期,要实现全国经济的总动员,须采用统制经济。所谓战时统制经济,即是“一切经济事态,一切经济生产过程分配过程,都应该按照军事的需要去活动”^{[5]81}。罗敦伟认为,战时只有实行统制经济才能使企业生产按照军事的需要进行,确保军需品的大量供应;才能“防止重复的设备及物质劳力的浪费”,使“一切生产力都能够按照战争需要,发挥最大的

收稿日期:2013-05-27

效用”^{[5]84}；才能保持物价的合理性，避免国家财政的损失；才能避免“战时暴富”给国民战意所带来的冲击；才能降低战争给国民生产能力、消费生活以及国民经济与世界经济的联系带来的不利影响。总之，战时统制经济是达到全国经济总动员目的的必要手段，二者密不可分。

二、战时工业总动员论

罗敦伟对战时工业总动员的探讨主要从战时工业统制应着手的基本点与军需品生产之计划两个方面展开。

（一）战时工业统制应着手的基本点。罗敦伟认为，战时工业总动员内容复杂，应着力抓好几个基本点。首先，生产活动的统制。他指出，现代各国的战时工业生产统制是先根据需要生产手段分配于各个生产部门，然后再据此分配劳动力。这样战时工业生产过程与消费过程都得到平衡。但是，由于我国各种工业相对薄弱，不能够采用这种方式，所以我们只能采取“计划经济的原则，树立重工业的基础，鼓励轻工业的经营，并发展各地手工业”^{[4]92}。其次，战时工业统制的机关。罗敦伟总结了一战时英美德等国在这方面的做法后，指出“战时工业统制的机关，一定是应该属于军事系统的”^{[4]93}。他还强调，机关本身“一定要体制严整，系统分明，具有严密的组织，而能够迅速的工作”^{[4]93}，以配合军事的需要。再次，战争需要的计算。罗敦伟认为，最理想的战时工业统制，“最好是军需上需要之工业产品先有一个精密之计算，从而由工业生产上充足地补给”^{[4]93}。不过，由于战争的复杂性，这种计算事实上比较困难。

（二）军需品的生产计划。军需品涵盖的范围非常广泛，差不多包括了工业的全部，所以，军需品的生产“必须有一个整个计划，才能够适宜的动员”^{[4]94}。罗敦伟所主张的军需品生产计划主要包括以下几点：第一，生产的分配计划。“军需工业动员的中央部，结合全国工业生产的调查结果，得知全国生产分布的实际状况，划分全国为若干‘工业管区’”^{[4]95}。第二，生产力扩大计划。专门的军需生产工厂在战时尽量扩大生产，平时普通工厂要转为战时军需生产工厂，军民共用的工厂要妥为安排生产成分。第三，实行优先生产制度。根据轻重缓急来确定军需品的生产次序。第四，实施技术动员、科学管理和生产的标准化。

三、战时农业总动员论

对于农业统制，罗敦伟认为，它与工业统制相比困难较大。这是因为：其一，农业生产的单位太零星，不易用一个集中的统制方式。其二，农民自私自利的观念及无政府主义的生产生活习惯，使之不像工人那样愿意接受政府的统制。其三，“农业生产受气候与土地的限制非常之大，不容易扩充生产数量”^{[5]104}。

尽管农业统制比较困难，但是罗敦伟认为战时农业统制仍然具有必要性。他分析了六个方面的原因：一是战争时期首先需要农业经济的安全，才能维持一个稳定的后方。二是粮秣等军需品需要农村供给，不加统制，则不易使农村经济与军事相配合。三是在农业国家，用统制办法刺激农业生产，并扩大剩余农产品输出，有利于外汇平衡。四是在农业

国家，因交通受战争影响，造成农产品运输困难，如不加以统制，会带来农村经济的恐慌。五是在农业国家，农村金融普遍困难，如不加统制，会“因为战争的延长，而招致农村经济的窒息”^{[5]105}。六是“农业国家的农业生产技术及土地一般没有达到饱和程度，如果加以统制指导，自然的可以增加生产”^{[5]105}。简言之，在罗敦伟看来，战时农业总动员非常重要。

罗敦伟总结了战时农业统制的一般方法，即政府须在农业机械的改良与供给、肥料的改进与供给、病虫害的驱除、种子的供给与推广等方面予以统制。同时，为了防止由于农产品数量在地域上的差别而可能发生的囤积居奇、抬高价格的情况，他主张对农产品的运销和价格实行统制。

除了上述一般方法外，罗敦伟还提出了战时的耕地政策。他认为，“战时以增加土地，为最有效的农业统制政策”，特别是“我国地大，可以增加耕地的方面，非常之多，更值得注意”^{[5]111}。他指出，可以通过奖励开垦、国家举办大规模的垦荒、免除新垦荒地若干年内的田赋、维护垦区治安、补助经费、协助运输等办法来增加耕地。

四、战时劳动总动员论

战争时期，在前方作战的士兵差不多全为劳动群众，而后方从事战时生产，也依赖于劳动大众，所以“劳动总动员，是战时必要的事态”^{[5]113}。

罗敦伟认为，战时劳动统制的目的在于供给军需产业以充分劳动力，“指挥劳动大众正确的战争意识”^{[5]113}，对全国劳动力作合理分配，消除劳资阶级对立意识，劳动条件合理化及劳动技术高度动员。他指出，要达到此种目的，政府须统制国民劳动的供给与分配，对于一切劳动者的待遇须合理地维持，须否定一切阶级对立的思想，须造成战时的适当环境以提高劳动者的战意，加强技工训练并合理分配，禁止农民的逃避及产业工人的自由流动。其中，在劳动的供给与分配方面，罗敦伟在分析了英、美、法等国的情况后认为，我们也应重视熟练劳动的供给与女工的利用，尤其是像我们这样缺乏熟练工人的国家要应付大规模的战争，更要注意熟练劳动的供给问题。同时，他还指出，战时为提高工作效率，对于熟练工人、不熟练工人以及女工的工作分配，“都要十分适当，而不必要的调动，尤应力避，以免妨碍工作。即各工厂间的职工争夺，尤应力加禁止”^{[5]117}。在劳动条件的统制方面，罗敦伟主张要着力做好以下几点：对于工资，必须维持其战时生活及最低限度的要求。全国工资要相对平衡，以免因工资的高低而发生劳动的转移。工人的工资应求其与在军队勤务的劳动者保持相当的平衡。预防劳资争议，绝对不可有封闭工厂、同盟罢工事情。在可能的范围内增加工人福利。他指出，这些对于在战争中“防止社会上的分化运动”^{[4]196}，造成举国一致的形势具有重要意义。

五、战时交通总动员论

交通为一个国家的动脉。在战争展开之后，军事及经济上的运输对战争影响甚大，特别是抗战中的中国还面临着国际援助物资的运输问题，所以，罗敦伟认为，战时交通总动员

“有十二分的重要性”^{[4]210}。他把交通动员分为守势的交通动员和攻势的交通动员,并分别予以阐述。

所谓守势的交通动员,即是“用交通动员的力量来扩大自己的运输力量”,它“完全是建设性的”^{[4]219}。守势的交通动员包括海运及国内运输。在海运方面,对于被征发的船舶,其雇船费应由政府公定。同时,国家还应给予船舶补助金,并举办海上保险,以补偿船舶因征发而受的损失。在铁路与公路运输方面,无论是国营的还是私营的均应“完全置于政府军事管理之下……按照战前参谋本部的计划,实地与军事配合,担任战时交通的任务”^{[4]213}。铁路公路的运输应做好技术上的准备工作,如人员的养成、车辆的配备、煤炭及汽油乃至机器油以及各种附属物件的准备等。同时,对于铁路公路运输的管理,为了提高效率,应采取“分区制度”,即“某一区之内,所有公路及铁道运输,归这区管理”^{[4]214}。

所谓攻势的交通动员则是用交通动员的方法来对敌方实行经济封锁和反封锁,它“纯然是对敌人的一种攻击”,“破坏性极多,建设性极少”^{[4]219}。为什么要采用攻势的交通动员呢?罗敦伟列举了四点理由:一是因为生活条件与战斗条件的复杂性,交战国的依存性很大,实施攻势的交通动员容易产生效果。二是实行攻势的交通动员能够阻断敌方与中立国的关系。三是攻势的交通动员可以隔断敌国彼此联络,便于各个击破。四是通过攻势的交通动员来维持对同盟国的补给线,不断以物资援助同盟国,以增加对敌人的反攻或抵抗能力。罗敦伟还指出了攻势交通动员的具体方式,即垂直的攻势交通动员、平面的攻势交通动员和立体的攻势交通动员。垂直的攻势交通动员即利用空中力量去破坏敌人的交通线路和交通工具。平面的攻势交通动员为用强大的兵力自陆地上以平面发展的姿态,向敌人的交通运输线与交通机构作直接的进攻。立体的攻势交通动员指“水面上对敌人交通的攻势”,“通常以潜艇战为主”^{[4]221}。

六、战时财政金融总动员论

战争时期,全社会所有的生产与消费责任都集中在国家身上,所以国家财政成为战时国民经济的枢纽,它“是应付战争的一个最基本的条件”^{[5]128}。正因为如此,罗敦伟把财政金融总动员看做战时经济总动员中一个极重要的方面,而且分析得最为详细。

战前财政金融动员的准备工作。他主张:“必须财政专家详细计划,树立战时财政的稳定基础,才能实施战时财政总动员。”^{[5]128}具体的准备工作,可从三个方面着手。第一,储蓄大宗现金。当时,有人认为各国已放弃金本位,中国也实行了法币制度,储蓄大宗现金似乎不太重要。罗敦伟批评了这种看法,他说:“事实并不如此。因为在国内虽然不必兑现,而国际汇兑的平衡,仍需要外汇现金的稳固。”^{[5]129}战时“国际贸易必定日趋逆势,即是必定入口货多,而出口货少……如果没有大批现金的储存,必致外汇平准基金的动摇”^{[5]129}。第二,国家财政的调整。即为收支的平衡及各方面财政的整理,如全国财务行政的统一、税收制度的整理等。第三,国际财政关系的调整,以获得他国财政的支持。

开战时的财政金融动员。罗敦伟指出,战端一启,交战国的财政金融,必然会感到纷乱,因此军事动员之后,财政及金融也要立刻实行动员。必要之措施为:延长一切债务偿付的日期,保证国内金货的储藏,增发纸币,停止金本位,增发军用货币。

开战后财政动员的筹款方法。罗敦伟主张,开战后紧要财源的筹措办法可通过向中央银行借款、转用特别会计金、发行财政部证券及国库证券等来解决。战争中间的筹款方法则相对较多,包括租税、公债、不兑现纸币、强迫储蓄、紧缩普通岁计所生的剩余金、增加国营事业的收入、私人捐款、国际贷款等。

战时财政金融动员与国家事业。战时财政金融动员,除支持战费外,还要担负其他社会上及国家事业建设的任务。对此,罗敦伟指出,一方面,动员国家银行积极支持国家建设事业以增强支持战争的民力和安定战时的经济秩序;另一方面动员私人金融机构支持民间企业,以促进社会经济的繁荣。

七、战时外汇总动员论

汇兑统制是指金融当局(政府中央银行或专为管理外汇而设的特殊机构)为操纵外汇行市的各种趋向所执行的各种干涉。在罗敦伟看来,战时汇兑统制之所以必要,是因为,战时需要从国外购买大量军火或战争用品,“即发生外汇之需要过多,以致外汇不能均衡”,同时“开战以后,信用制度的动摇,国内资金更有向外逃避的危险”,这些都“逼迫政府当局非实施汇兑统制不可”^{[5]140-141}。他把汇兑统制分为直接的汇兑统制和间接的汇兑统制。

直接的汇兑统制。一为外汇干涉,即金融当局亲自或托人在外汇市场上直接活动,以资调剂汇率,它包括积极的外汇干涉和消极的外汇干涉。积极的外汇干涉即金融当局自动地以先发制人的手段调整汇率。消极的外汇干涉即金融当局被动地以防守的手段调剂利率,它可通过活动汇兑的调剂、固定汇兑之调剂、操纵期货汇率等方法进行。二为外汇限制,即金融当局对于市场的外汇成交自由加以限制或压迫,以资调剂汇率。这可通过限制资本移动、限制投机、限制国人持藏外币、限制对外债之偿付、限制输入商之购买外币等办法实行。三为现金政策,通过操纵现金出入点和变更现金之平价来调剂汇率。四为外汇交换。它是一种直接交换,“因欲使国际间债务移转不必经过外汇市场,借以避免汇率之涨跌”^{[4]249}。

间接的汇兑统制。首先,限制输入。这可通过保护关税、输入限制分配及禁止某种输入等方式进行。其次,奖励输出。可通过缔结与本国有利之商约,贬低本国货币等办法来进行。再次,发展通过私人之间或政府之间的商品交换,以避免因购买外货发生对外汇的影响。最后,禁止贷款与外国。这可通过禁止外国政府债券和私人债券在国内发行、禁止外国政府或私人在国内获得短期信用借款等办法进行。

八、余论

罗敦伟战时经济总动员思想来源于一战、二战期间欧美

国家及日本的统制经济实践。在第一次世界大战期间,欧洲各参战国的国民经济受战争影响出现了混乱的局面,产业部门之间的均衡关系和正常的对外贸易被打破,国民生产出现下滑,战争费用激增,国家财政运转困难,军需物资消耗巨大,人民的正常生活亦遭到破坏。在这样的情况下,参战各国为了保证军需生产的顺利进行和国内经济的稳定,都采取了一系列统制经济政策和措施。二战期间,除了英、法、德、意大利仍实行经济统制外,美国、日本亦采取战时经济动员政策。罗敦伟大量收集了有关这些国家实施统制经济情况的资料,并进行了深入的分析研究。在《战时经济总动员论》一书中,罗敦伟列举了很多上述国家实施经济统制的实例,他的结论大多都是从这些实例中得出的。

罗敦伟战时经济总动员思想对国民政府抗战时期的经济政策以及抗战产生了重要影响。罗敦伟是民国时期统制参考文献:

- [1]黄岭峻,杨宁.“统制经济”思潮述论[J].江汉论坛,2002(11).
- [2]徐建生.民国北京、南京政府经济政策的思想基础[J].中国经济史研究,2003(3).
- [3]张连国.20世纪30年代中国统制经济思潮与自由主义者的反应[J].历史教学,2006(2).
- [4]罗敦伟.战时经济总动员论[M].重庆:南方印书馆,1943.
- [5]罗敦伟.战时国家总动员[M].南京:国民政府军事委员会政治部,1938.
- [6]浙江省中共党史学会.中国国民党历次会议宣言决议案汇编:第2集[C].杭州:浙江省中共党史学会,1984:416.
- [7]张忠民,朱婷.抗战时期国民政府的统制经济政策与国家资本企业[J].社会科学,2007(4).
- [8]陈雷.统制经济与抗日战争[J].抗日战争研究,2007(2).

经济理论的代表性人物,同时也是国民政府的智囊团成员,他的思想多为国民政府所采纳,他写的专著《战时国家总动员》(里面专有经济总动员的内容)还为国民政府军事委员会作为军事学校教材使用。事实上,国民政府抗战时期的经济政策基本上吻合了罗敦伟的思路。1939年3月,国民党五届五中全会明确宣布“依于战时人民生活之需要,分别轻重,斟酌缓急,实行统制经济”^[6]。此后的三年间,国民政府陆续颁布了数十个有关经济统制的具体法令,其范围涉及国民经济的生产、流通、消费各个环节,对包括工矿、农商、粮食、金融、外汇、物价、物资等国民经济各个重要部门进行了全面统制^[7]。这些政策的实施“在维持战时生产,支持抗日战争方面确实发挥了积极作用”^[8]。应该说,罗敦伟的战时经济总动员思想适应了当时战争形势的需要,为抗战的胜利作出了贡献。

Luo Dunwei's Thought on General Mobilization of Economy during Wartime in the Period of Republic of China

LI Hai-yu

(Henan Polytechnic University, Jiaozuo 454000, China)

Abstract: Luo Dunwei was an expert of controlled economy in the period of Republic of China. He advocated that the state must apply the way of controlled economy to mobilize industry, agriculture, labor, transportation, finance and foreign exchange to ensure the military needs and economic order during the period of war. This thought of his originated from the economic control practice of the states in Europe, America and Japan in World War One and World War Two. And his thought became the important basis for National Government to make the economy policy in the anti-Japanese period and contributed to the victory of anti-Japanese war.

Key words: Luo Dunwei; general mobilization of economy during wartime; controlled economy

[责任编辑 孙景峰]