

蔣中正與抗戰後期的物價決策 ——以侍從室的活動為中心

林美莉*

一、前言

抗戰時期大後方嚴重的物價上漲問題，素被論者舉為是國民政府（以下簡稱國府）統治失敗的證據。學術界關於戰時物價課題，雖已有不少研究成果，惟多側重於分析物價波動的整體趨勢，間或論述個別產業的價格起伏，至於國府的管制決策部分，則罕見有細緻的討論。同時，目前所見少數論及國府管制物價的著作，也都以國府無力執行政令，終使管制歸於失敗，作為總結的評論。¹

就外在條件而言，日本自開戰以來迅速佔領中國沿海的工商發達地區，當然在物資取得上比偏居於大後方的國府具有優勢，國府控制

* 中央研究院近代史研究所副研究員。本文初稿曾於2004年11月20日在「蔣中正與近代中日關係」國際學術研討會上宣讀，感謝評論人卓遵宏教授的指正，以及曾銳生、張瑞德及陳永發等教授所提出的寶貴意見。

¹ 關於戰時通貨膨脹與物價波動情形，可參閱以下諸書：張公權(Chang Kia-Ngau)著，楊志信譯，《中國通貨膨脹史，1937-1949年》（北京：文史資料出版社，1986）。Shun-Hsin Chou(周舜莘)，*The Chinese Inflation, 1937-1949*(New York, Columbia University Press,1963)。Arthur N. Young, *China's Wartime Finance and Inflation, 1937-1949*(Cambridge, Massachusetts,1965)。周春編，《中國抗日戰爭時期物價史》（成都：四川大學出版社，1998年）。四川聯合大學經濟研究所、中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭時期物價史料匯編》（成都：四川大學出版社，1998年）。

物價的任務一開始就站在一個不利的立足點。因此，研究者如果能夠從據實陳述國府如何擬定解決財政經濟問題的政策過程入手，將有助於了解其在戰時封鎖困境之中如何鞏固政權的努力。

本文以抗戰後期為討論時限範圍有兩個原因：一方面，相較於 1940 年的抗戰前期而言，物價問題是在抗戰後期對國民政府造成明顯而嚴重的財經困境；另一方面，抗戰後期物價問題引起國府最高當局蔣中正的注意，他認為解決物價危機是戰時中國首要的急務，其重要性可與對日戰事相提並論，於是，他不但親自主持物價會議，甚至主動督導活動的執行，在其他財經事務上則甚少見到蔣中正如此全面投入的狀況。據此，本文嘗試利用新近開放的檔案，具體探析蔣中正如何提出物價決策，並且選擇直接襄助蔣中正研擬各項軍政要務的侍從室為目標，以個案陳述的方式，說明蔣中正與侍從室的相關軍政要員，如何在抗戰後期的物價決策上發揮其決策指導作用的經過，同時觀察官僚機器在政策制定過程中所扮演的角色。²

二、抗戰前期的物價管制決策概況

1937 年 6 月間，華北局勢日形緊張，蔣中正注意到極有開戰的可能性，一旦戰事開打，物價勢必會隨著戰局而波動，於是下令財政部與實業部，要求二部共同研訂戰爭期間管制物價的策略。6 月 23 日，財政部提出一份咨文給實業部，希望此事由實業部來主導，財政

² 關於侍從室在國民政府官僚系統內的運作概況，可參閱張瑞德，〈無聲的要角——侍從室的幕僚人員(1936-1945)〉，《近代中國》期 156(台北，2004 年 3 月)，頁 141-166。

部則居於配合地位。³

實業部為規劃戰時管理物價作業，在6月28日由商業司提出內部的初步意見，主要內容為：先研擬出若干項應該加以管制的物品，就其成本加上應得利潤，定出一個中心價格，並以低於中心價格若干為最低價格，高於中心價格若干為最高價格。原則上，不論是中心價格、最高價格或是最低價格，均須有時間限制，不應固守不變；同時也須有地域限制，不可以偏概全。若以具體的用品項目而言，應優先納入管制者，包括米、麥、麵粉、油、豆、雜糧、花紗等類。可以暫緩擬定限價的項目，則包括三大類：第一類是含有國際性或大量非國產者，如絲、茶、煤油、精糖等；第二類是有特殊制度或正在進行管制者，如食鹽或火柴等；第三類是使用範圍較小者，如煤和綢布等。應優先管制處理的物品中，除了米穀之外，其他物品在上海、天津、青島、寧波等大城中的交易所內進行交易，交易所有認定的標準物規定，政府可以依據各地交易所成交的公定價格與平均價格，作為政府訂定標準價格的基礎。因此，未來開戰之後，政府應該立刻採取斷然的行政手段來管理交易所，嚴格取締投機，同時也應籌設各項民生物資的委員會，邀請社會人士參加調查與評定工作，適時調整價格水準。⁴

實業部提出利用交易所資料作為戰時管制物價的報告之時，上海正好爆發了紗布交易所的重大投機案。蔣中正命令吳鼎昌和徐恩曾等人負責嚴辦，實業部也立即鎖定紗布、麵粉和雜糧三者為目標，擬訂

³ 財政部咨實業部，「蔣院長令擬定與民生有關物品價格限制一案已轉到部，請主稿妥擬呈請核定或定期會商」(錢字第39552號，1937年6月23日)，中國第二歷史檔案館藏，實業部檔案，檔號422(4)/209，「蔣院長電令擬定與民生有關物品價格限制」。

⁴ 實業部商業司呈(1937年6月28日)，中國第二歷史檔案館藏，實業部檔案，檔號422(4)/209，「蔣院長電令擬定與民生有關物品價格限制」。

《取締上海交易所投機辦法》，火速在 7 月 6 日以行政院命令公布實施。根據這項辦法的規定，國府授權實業部在其認為有必要時，得隨時指定某一特定日期的市價為最高價或最低價，於一定期間內限制交易所的買賣價格。實業部在正式公告法規之前，先於 7 月 2 日對外放出消息：「上海市麵粉雜糧兩交易所內麵粉與小麥二項物資，在近期市價一致上漲，規定以 6 月 24 日的收盤價為最高價，此後各月期的買賣均不得超過限價」。實業部將其研擬中的物價決策，挑選中外觀瞻所在的上海作為公告的場所，具有相當濃厚的指標作用。及至戰事發生，實業部立刻向國府提出擴大施行範圍的方案，在防止投機操縱的原則之下，把最初只針對特定物品所採取的限價措施，推廣到將來可以視環境需要，即使不屬於交易所賣賣範圍者亦可斟酌施行。國府同意實業部提出的特定物資品項的限價作法，成為戰時物價管理的指導原則。⁵

實業部主管戰時物價管理業務之後不久，國府在 1938 年 1 月間，為了統籌戰時經濟行政業務，將實業部、建設委員會、全國經濟委員會的水利部門等機構，合併改組為經濟部。經濟部成立後，接辦原由實業部負責的管制物價的業務。1939 年 12 月 6 日，經濟部進一步宣布，全國普遍實施平價制度，要求各地方政府設置各項物資的平價機關。從抗戰爆發到 1939 年底，主管經濟事務的部門(從實業部到經濟部)及其執行的下屬行政單位，研擬管制物價的決策，並且依據明文

⁵ 「蔣中正電吳鼎昌速拘辦澈查主犯及取締法可照辦(1937 年 6 月 28 日)」、「蔣中正電徐恩曾派董顯光協同澈查吳啓鼎盛昇頤紗布交易投機(1937 年 6 月 30 日)」，國史館藏，蔣中正總統檔案，籌筆，編號 12073、12079。實業部咨財政部(商字第 57592 號，1937 年 7 月 8 日)，中國第二歷史檔案館藏，實業部檔案，檔號 422(4)/209，「蔣院長電令擬定與民生有關物品價格限制」。

法規的權責來執行管制活動。現存檔案留下大批物資的價格波動與政府宣布限價的公文史料，可資研究抗戰前期的限價措施與成果。基本上，經濟部門的官員從經濟學的學理出發，認為控制物價必須靈活運用物資供需法則，政府採取集中採購的手段來達到平抑市價的目的，避免高壓的行政手段強迫商人貶價相就，以免物資反而從市場上消失，使民眾生活受困。⁶

抗戰開始後至 1940 年上半年，蔣中正對於物價事務的關心，只出現在偶爾發出電文給地方首長(如四川省主席張群和重慶市長吳國楨)與各財經相關行政單位，要求他們注意管理物價。就現存檔案所及，在 1939 年間，蔣中正直接指示的事務有以下數事：3 月 18 日要求吳國楨制定重慶房價的最高限度，並令不得超過規定數目；5 月 7 日命令何應欽擬訂統制糧食及日用品店辦法，包括對各大城市內糧食店及鹽柴等日用品詳定統制與津貼原則；10 月 20 日命令張群在重慶市設置特務警察，專任偵察物價及取締，對於違抗管制店號者處以充公店產，店主則處以徒刑，同時，重慶市政府籌設物產公賣所與日用品消費合作社，藉以平抑日漸高漲的物價。⁷1940 年上半年，蔣中正對物價問題的直接指示為：3 月 28 日命令張群切實限制重慶房屋租價，由市政府規定統制辦法，並對公務人員租價加以統計登記，若發現房主超過限定數目，政府應加處罰；4 月 19 日命令何應欽設法籌

⁶ 「經濟部發表之平價法令說明(1939 年 12 月 6 日)」，四川聯合大學經濟研究所、中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭時期物價史料匯編》，頁 15-16。

⁷ 「蔣中正電吳國楨制定重慶最高房價並不得超過規定數目(1939 年 3 月 18 日)」、「蔣中正電何應欽擬訂統制糧食及日用品店辦法並組織市民健全保甲制(1939 年 5 月 7 日)」、「蔣中正電張群速設公賣所與消費合作社以平抑重慶物價(1939 年 10 月 20 日)」，國史館藏，蔣中正總統檔案，籌筆，編號 13635、13738、14044。

措各地士兵的伙食費，由公家供應米鹽；6月13日命令俞飛鵬撥給輪船協助經濟部運米，冀以解決米價高漲問題。⁸

在所有的物價項目中，蔣中正最重視米價問題，於是，在其主導之下，行政院於1940年7月30日設立全國糧食管理局，由盧作孚擔任局長。蔣中正認為，糧價是導致物價波動的基礎，只要能夠控制糧價，就不難解決物價問題。全國糧食管理局正式成立之後，蔣中正先於8月15日召集有關經濟督導人員，要求盡力達成平價任務，接著在9月4日為實施糧食管理而發表〈告四川省民眾書〉，指出當時糧價上漲純粹是人為因素所造成的畸形現象，呼籲民眾應該與當地政府密切合作，破除囤積行為。⁹同時，蔣中正也對糧食之外的其他物產下達「限期掌握物資與實施限價分售」的指示，要求各地政府將民生必需品及普通日用品調查存底，根據歷年消費情形估定需要數量，責成專管機關及有關同業公會購足數量，如果民生必需品有缺乏情形者，應設法鼓勵商人自淪陷區搶購。此外，蔣中正曾經有意效法第一次大戰期間歐美各國實施的憑證購買定量分配制度，命令行政部門研擬可行辦法。地方政府對於憑證分配制度的回應是，中國因現行社會組織及政治機構較歐美各國粗疏，實施分配制度必須有翔實的調查資料，難以在短期內完成，即使勉強實施，也有耗費過鉅而難以落實的顧慮。此時，不妨利用各地現有的合作社作為實驗配給制度的基礎，

⁸ 「蔣中正電張群限制渝市房屋租價擬訂實施辦法(1940年3月28日)」、「蔣中正電何應欽由公家設法發給米鹽以因應後方伙食漲價問題(1940年4月19日)」、「蔣中正電俞飛鵬重慶物價高漲請運米船舶協助撥運並撥給輪船丸(1940年6月13日)」，國史館藏，蔣中正總統檔案，籌筆，編號14332、14380、14484。

⁹ 秦孝儀主編，《總統蔣公大事長編初稿》(台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1978年)，第四冊(下)，頁567、572。

要求各地合作社的成員憑社員交易手冊，按照規定數量發售貨品，登記交易物品種類數量。政府由合作社承擔部份的物資分配任務，將來再視其成果作推廣的規劃。¹⁰

整體看來，蔣中正在抗戰前期對於物價問題，基本上尊重經濟機關的決策權，採取直接指揮的個案並不多。然而，經濟部門實施了三年多的運用物資供需以平抑市價的作法，到了 1940 年底因為大後方發生嚴重的糧價上漲現象，民間囤積與投機之風大盛，遠非政府的平價機關所能阻扼。蔣中正認為，物價急遽波動是因為負責的經濟管制機關行政效率不彰，為了有效執行管制措施，必須由他親自主持此後的物價決策，經濟部門則成為事務的執行單位。在此期間，為蔣中正研擬控制物價措施者，即是被時人目為龍池鳳閣的侍從室人員。上述趨勢轉變的發生與定型，就發生在 1940 年的第四季。

三、1940 年底的一份關鍵呈文

全國糧食管理局成立與運作數月之後，蔣中正發現稍微平穩的物價又有上漲的趨勢，於是在 1940 年 9 月 17 日發手令給經濟部長翁文灝和重慶市長吳國楨，內容為「重要日用必需品應由政府訂定價格，不許商人任意高漲，或由政府籌設公賣處公賣，如何希會商具體辦法呈報為要」。¹¹翁文灝和吳國楨隨即在 9 月 29 日聯名呈復訂定物價及

¹⁰ 「管制重慶市場節約消費以利限價實施案」、「重慶合作社限量分售物資方案草案」，均見：中國第二歷史檔案館藏，國庫署檔案，檔號 367/285，「管制物價資料」。

¹¹ 侍從室代電(1940 年 9 月 17 日)，國史館藏，國民政府檔案(微捲)，檔號 202A/396，「物價管制」。

籌辦公賣的八項辦法：第一項是對於已經規定限價的重要日用必需品，命令主管機關切實執行，參照糧價漲跌情形及各項物品之產運成本隨時調整。第二項是對於尚未規定限價的物產品項，由經濟部及重慶市政府分別命令主官署規定及價格，不許任意高漲。第三項是漲跌較劇的其他日用必需品，由市政府責成市商會，策動各業自動評價。第四項是由外埠運入的紗布等物品，規劃進行搶購，由運輸統制局撥給一定噸位，由金融機關予以匯劃貨款便利。第五項要求四川省政府飭令各地方政府不得阻礙運濟渝市的食用物品，和第六項要求四川省政府就各項重要日用必需品切實評價，此二項的提出是因為重慶市與四川省其他城市之間產生物價差距，商民為求高利，向重慶市運貨，各地政府為求保留物資，設法阻止物資外流，形成城市之間的貨運壁壘。第七項是擴充經濟部平價購銷處的業務，增設供應處所。第八項是調整平價機構，並且為採購物資而須增撥四百萬元資金。以上八項辦法，11月初在行政院經濟會議上通過，隨即頒布實施。¹²

11月11日，全國糧食管理局召集重慶市附近各縣縣長與各縣糧食管理局的主管會議，檢討糧價飛漲的原因。眾議認為，糧價波動的主因是中央各機關及部隊派員下鄉高價徵購米糧，同時各縣駐軍也大量就地徵購，甚至攔路購買，造成需求量大增。另一方面，各縣鄉鎮為求食糧自給自足，阻關不使糧食任意流通，加上地方官署也有徵購軍糧的任務，唯恐難以應命而著手封倉，同步造成供應量大減。在供需雙方同時失調的條件下，糧價自然向上攀升。同時，政府欠缺公權

¹² 行政院經濟會議秘書處函，「准函為遵諭檢交翁部長吳市長呈復委座手令飭訂物價及籌辦公賣辦理情形呈文件囑核復一案復請查照(1940年11月6日)」，國史館藏，國民政府檔案(微捲)，檔號202A/396，「物價管制」。

力更讓此現象日漸嚴重，例如，蔣中正曾在〈告四川省民眾書〉中嚴詞聲明，規定 1939 年的陳穀若是在 10 月 15 日前不出售者一律充公，然而嚴令宣導進行到 11 月初，地方政府卻仍未見到任何查明處理的舉動，行政效率如此不彰，難怪民眾普遍抱持著觀望心理。糧食管理局在成立之後雖然力圖改善囤積風氣，從 9 月底開始，陸續在大後方各縣市成立糧食管理機構，也因為調查取締的工作人員不敷分配，就任務及效果而言，只能做到徵購軍糧而未能做到糧食管理。會議的結論是，為確立政府威信，貫徹政府功令，凡囤積居奇、存糧不報與意存觀望者，應即予嚴懲，方能徹底實施糧食管理，而平抑糧價。¹³

糧政主管會議結束之後，接下來兩週的控制糧價成績，只能以毫無成效四字作為形容。重慶米價每擔從 220 元逐日飛漲到 500 元，11 月 20 日在中一路上還發生民眾因為搶購平價米而引起的命案，社會騷動不安。11 月 25 日，侍從室第四組組長陳方呈送一份報告，建議此時必須以雷霆風行的軍事手段，建立統制經濟體制。這份報告先由侍從室第二處主任陳布雷簽註意見：「謹按陳組長此呈，經數日之深思周討，且曾與職討論，實為實際解決之助，其中由國家規定糧物一點，即濟部翁部長近日亦頗主此說，惟所陳實施辦法與準備事項，關係甚多，職等所見有限，竊以為尚有精密討論之必要。希為提供整個考量起見，特囑先繕呈鈞察」，呈送蔣中正批閱。蔣中正在呈文上面逐項批註，交給陳布雷，令其按照批改內容，「以中正名義抄錄送孔副院長限期辦理」。¹⁴由於隨之而來的發展，國府的物價管制措施就

¹³ 戴笠報告，「呈擬實施糧食管理辦法之意見由」(1940 年 11 月 15 日)，國史館藏，蔣中正總統檔案，特交檔案，財政 11-5。

¹⁴ 陳方呈，「為現行管理糧食辦法寬泛無效，亟應改採戰時經濟政策，澈底控制整個生活物價，逐步平準下降，謹條舉實施辦法，伏祈鑒核採擇施行由」(1940

是根據這份呈文的內容作為基礎，同時也開啟蔣中正親自主導決策的開端，在這裏有必要把陳方的呈文和蔣中正的批示作一詳細說明。

陳方在報告首先指陳「經濟部前訂各種貨物平價規章，採溫和管理主義，寢假遂其成具文，尤其全國糧管局所定辦法，意似趨向管制，但多乏硬性規定，致人民仍得自由匿糧抬價，且原辦法太拘平常程序，未敢雷厲風行，迅速推動，致人民又疑政府並無管制能力，迂緩無功，勢所必至」。陳方認為，現行管理糧食辦法與各方條陳主張，雖各有論據，皆未能切中糧食問題病根，往往甫付實施，流弊隨起，糧價愈管愈高，其他物價亦牽連波動。問題的癥結點出在「貿易自由與物價自由之謬見」根本不適用貧匱的中國，尤其是在戰爭的非常時期，政府應該做的是「凡屬民生必需物品及人工勞力等項，一切供給價格分配，統應由政府在適合軍民生活原則下絕對控制與均衡平準」的戰時經濟體制。

接著，對於平抑物價的做法，陳方認為，「現行辦法專力平抑糧價，對於物價工價則均無暇過問，於是一切物價工價皆隨糧價波動上漲，一面糧價復受反應更形猛漲，彼此競賽，因果循環」。也就是說，民生必需品物價與其他價格必需做到同步穩定，在合理指數之下平均下降，打破牽連波動的趨勢。同時，法幣與外匯比率比起戰前跌落五分之四，按理物價最多亦應只漲四倍，然而由於政府對物價太無控制能力，使物價與工價飛漲十倍或二十倍以上，人民爭圖囤積以保幣值，市場貨源愈少，物價自然愈貴。如果能控制整個物價，則法幣的幣值亦可隨之獲得穩定，打破民眾賤幣重物的習見。

落實在急務的糧食管理辦法方面，陳方提出五項原則，摘述於下。

一、平抑糧價必須採取斷然辦法，打破人民囤糧待價必獲巨利的妄念。全國糧管局規定的管理價格辦法之中，並沒有積極制裁的明文法條，難怪民眾會認為囤糧愈久，漲價越多，成為大後方糧價不斷暴漲主因。因此，政府如果能夠在短期內以雷霆風行的手段，迫使糧價逐步下跌，造成愈囤愈虧的景象，囤戶必將爭先求售，糧價立平。

二、政府在疏導米源時，除了嚴厲疏通大戶出售餘糧之外，尤須注意小戶餘糧，使能供給市場，積少成多，切忌只重視大戶而忽略小戶。大後方的民食市場，平時來源仰賴於一百石以下以至十石以上之小戶餘糧，作為集散細胞，政府如果無法管制眾多小戶，促使其自動出售米糧，將增加管理米市秩序的困難。因此，在短期之內秘密鎖定少數大戶，以迅雷手段責其出售存糧，藉以樹立政府威信，固然是一條可行之道，若要做到急平糧價的目標，則仍須掌握小戶才能獲致成功。蔣中正同意陳方的見解，在此項原則批示：「嚴查大戶之意即為懲一儆百之道，決非疏略小戶之意，以後應規定凡每戶存米在二十石以上者，即應作為餘糧之規定。但每家每月應有糧食之數量足敷其一家人口一個月之需要外，其餘仍須報告其本保保長。」

三、調查糧食存量的進行方針，首先須先作宣傳解釋，使人民相信這項調查不至損害其合法利益。政府在任用調查人員及經濟秘密督察時，應注意不可與人民形成敵對姿態甚至發生糾紛。在調查之後，對於每戶調查登記的數量結果，應隨時揭榜公布，或在各保各鄉鎮各縣府每月將存糧榜示，使人民得知每戶所報之虛實數字，引起人民踊躍告密，讓民眾變成協助政府調查的經濟秘密警察，使隱匿糧戶防不勝防，只有據實登記始保安全。關於此點，陳方先前曾在 10 月份時提出「獎勵人民告密辦法」，由蔣中正批示交給糧管局照辦，盧作孚

採用「縣府出榜」的方式來實施，陳方認為，每一縣城一月只出一榜，四鄉民眾不易見到榜示，榜上戶數太多使民眾不易記憶，而且只出一次則不能使人經常注意，根本失去促人舉發虛報的作用。蔣中正在此項原則批示：「存糧每月榜示必須由各保各鄉鎮開始實行，至於縣府核示則可改為每三月一次，以省手續。」

四、制裁糧價，必須使一般農民糧戶應購買之生活必需物價，不致因糧價減低而受損害，發生穀賤傷農之反響，杜絕中國共產黨藉機煽動和肇事的機會。

五、供給平價糧食，必須顧及社會全體人民均能享受優惠，如果專對某一部份人員供給，必召群情憤怨，激起事端。先前政府曾決定供給公務員眷屬平價米辦法，即有違反群眾心理的弊端，引起民怨，不容漠視。

接著，陳方提出此後對於實施平準糧價、物價和工價的八項工作綱要，摘述於下。

一、由政府頒布明令規定自 1941 年 2 月 1 日起全面實施，凡人民生活食衣兩類必需之重要糧物價格及人力工價，統由政府負責管制，確定均衡標準，先從四川開始實施，再分期推行至其他各省。蔣中正在此項批示：「食衣兩項重要物價，一律均衡管制。」

二、各項物價均須根據四川各地各種生活重要物價指數，斟酌當前市價作均衡調整，一律按「分期」和「分級」的原則，規定出最高的法定價格，不准上漲只准下降，逐步降至最低限度的標準法價，各種人力工價，亦依此標準分期降至最低法價。例如，重慶當時米價每市擔價為 170 元，在辦法公布之後，規定 1941 年 1 月份上半月米價每市擔價為 150 元，下半月應降為 130 元，2 月份上半月內應為 110

元，下半月內應降為 90 元，4 月份降為 75 元，4 月份降為 60 元，此 60 元即定為最低標準法價，政府應保障及維持價格而不再低降，禁止競售擠跌。各種雜糧價格亦照上例分類分期規定，但各期法價標準，應按米價特別略降，以便維持農民自食雜糧而出售米穀的習慣。其他生活物品，如鹽、油、肉、魚、菜蔬、煤炭、布疋、棉紗、棉花等項，均照米價下降之百分比率，分類分期逐步下降。但貨物如有舶來原料有關者，得按其所受物價、工價下降所得利益，平準低降，以維生產事業。各種人力工價，依照糧物法價逐月均衡低降，但其分期低降之百分比率，得由政府斟酌生活實需加以伸縮，以示優惠勞工。蔣中正在此項批示：「關於雜糧管制可暫緩至第二步，但亦應準備著手辦法。人力工價更須從組織各行工人與控制入手。」

三、為維持正當商家營運餘利起見，各種糧食物資的法定價格，應依據時間先後順序，並且分別躉售零售，加以規定不同的差額。各地管理機關就生產消費及運輸各種情形，規定當地糧物人力的法價，但不得超過中央規定之利潤標準。非生活必需物品的法定價格及其法價升降標準，則由政府另定特種貨物法價，另外公布施行，不與普通生活物價隨同降落。四、各地方政府公布各種糧物及人工法價後，無論買賣與勞資各方均不准擅自增高，所有糧物必須照價出售，不得託故拒絕買賣，違則將貨物沒收充公及貨主加重罰金外，並科以罪刑。無論任何人，在其購買法價的糧食物資時，如果確知任何一人存有此項貨物待售者，均得直接向物主照價索售，物主不得拒絕或另索高價，否則准由購者向當地政府或管理機關告發，一經查明屬實，即將其貨物沒收，並以變價之半數獎給告發人。此項用意在打破囤積，鼓勵直接消費者參加經濟秘密督察工作。蔣中正在此批示：「此法頗好，

待須預防弊端，勿使因之騷擾社會」。

五、按照分期規定定價的糧物，如因供過於求而使價值降跌至該期法價以下者，准其逾格下降，但以不低於第三期法價為限。若跌至最低標準法價時，則不准再跌，由政府以法令維持，並出資收購，以資調節，而為各維物價之均衡。例如，若規定一月份上半月米價每市擔法價 150 元，因囤戶爭售擁擠下跌，得准其照實際市價下降，但在半個月期間內，最低只准降至第三期(即二月份上半月之規定法價)110 元之法價為限，若在最後三、四期有跌至最低標準法價 60 元以下的趨勢時，則由政府負責出資收購，以安定民心。

六、本法施行後，每家所有糧物數量，包括雜糧在內，除去足敷一家人口一個月所需者得免報告外，其餘超過此需要數量至二市石以上者，均必須報告本保保長，於每月月終公告全保各戶餘糧，並由各保轉報鄉鎮，鄉鎮轉報本縣各級糧管機關，每月揭榜公布。鄉鎮縣榜示每戶數量，按級提選詳列大戶，其餘小戶彙列總數。如有隱匿，不論數量多寡，一律沒收充公，並以破壞糧政，按軍法處罪。凡工廠商店及倉庫所存儲的法價貨物，所有數量亦均應按月報告管理機關榜示公布，如有隱匿則沒收原物外並按軍法處罪。每一工廠商店其存餘及經售貨物及各貨法價，應責令每日懸牌門前公布，以杜私囤及抬價之弊。

七、除農戶自有的農產品外，人民非經領有政府核准之營業照證及曾加入同業公會組織者，一律不准囤購任何大宗貨物，並不得囤積營業照證以外貨物，如係自用者不得超過其一家消費三個月以上數量。人民在此之前囤積的貨物，限於一個月內向管理機關據實登記，聽候收購或照法價限期出售與領照之營業商人。

八、無論任何人，如在察閱各縣鄉鎮保之糧食榜示及各工廠商店

之公告牌榜後，確知有將糧物隱匿者，均得向各級管理機關密報舉發，一經查獲，即按當時充公糧物之法價，秘密提給半數獎金，並由政府保障其安全，吸引人民參加經濟秘密督察工作。

陳方強調，上述工作綱要的六、七、八三項之間具有聯繫作用，按月出榜懸牌可以經常供給告密資料，實為打破隱匿囤積者的武器，秘密厚給獎金為鼓勵告密者的最大誘因，配合實施則可遍佈秘密警察，囤積之風自然絕跡。最後，陳方舉出十項實施步驟，摘述於下。

一、國防最高委員會內現設之物價審查委員會改歸行政院直轄，由行政院副院長兼財政部長孔祥熙負責主持，而以經濟部與社會部兩部長及糧食管理局長為執行主官，再加入四川省政府共同組織。

二、先令經濟部或物價審查委員會將生活必需最重要之糧物品類名單，應擇最重要者分項列舉，如糧價、雜糧價、日用必需品價格，避免名目太多而難於控制，限期提出分交全國糧管局、平價購銷處及四川物價平準處三機關，調查全川各地現在市價，限於兩星期內查明報告行政院。

三、各地查明糧物市價後，由物價審查會斟酌各地生活實情及各種糧物生產成本，訂定自 1941 年 1 月起的法價與最低標準法價，呈請國防最高委員會公佈，從四川省首先實施。

四、四川省政府以原有的物價平準處與糧食管理委員會合併為主辦機關，全省各縣以原有糧食管理機構加以改組，就地設立糧物價格平準所。

五、由中央黨部、行政院各部、軍委會青年團部及四川省政府，每一機關各抽調高級精幹職員二人為核心，配合中央調查統計局、軍委會調查統計局、三民主義青年團等現正組織之經濟秘密督察人員，

為準備分頭出發辦理此事之基幹，並通令各縣黨部青年團部配合協助，合計最少應需一千人左右，並先經兩星期之法令講習與業務演習。

六、在辦法頒行實施及幹部演習完成後，首先選定產米最多之四、五縣為推行示範縣，均由中央組派推行大隊，每大隊共約五十人，分頭前往協助縣長辦理平準工作，每隊在各縣工作最多限三十日至四十日完成任務。主要任務包括：(一)發動宣傳，釋明均衡糧物價格之福利，宣示凡遵照管理法令之人民正當利益必與保護，指示人民應當努力贊助之方法，鼓勵人民密告囤積。(二)協助執行縣府人員如屬不敷分配，即由該隊派員代辦。(三)監督當地各級工作人員之優劣，並隨時稽查其各項實施情形。

七、不屬於前項示範縣的各縣，每縣最少配合五個幹部前往擔任宣傳協助監督等項工作。但若有特別阻難縣分，則由示範縣完成任務的推行大隊調往協辦。

八、在籌辦期間，由中央及各地宣傳機關發佈消息，撰著論說，製造輿論，主張政府堅決管制物價，掃除囤積，強迫逐步下降，以符合生活水準。宣傳內容應加強說明現時中國幣制穩定，短期內出現的貨幣貶值現象，純粹是因為人民擾亂所致。一旦人民出脫囤積糧物，造成競售的跌價趨勢，即可獲得事半功倍的效果。

九、政府在全面實施管制措施之前，對於重慶及成都二市，應先令糧管局準備全市民所需一個月之食糧，必要時從軍糧項下暫予借撥，防止在初行一個月內，萬一人民藏糧不售仍能應付，政府嚴厲執行，必能打開僵局。

十、其他各省分，限令最遲應於 1941 年 3 月起實行糧物平準管制，分期法價標準得由各省黨政機關會同酌擬，呈報中央核准實施。

最後，陳方強調，長期以來，國府軍政人員動輒以「川情特殊，慮起變故」為由，不敢在四川省境內進行大規模的政務興革，但事實上四川當地的配合問題並不如想像中嚴重。一方面，此時四川省任何軍政要員均決無反對政府的可能性，另一方面，因均衡糧物價格而遭受打擊者為極少數的囤積大戶，全川民眾十分之九皆受實惠，故實施後將使全川民心皆歸中央掌握，建立戰時經濟體制，安定抗戰根據地。政府唯一要注意的事是，時下一般的經濟專家，只知製造圖表而盜取虛名，遇事畏難苟安而敷衍欺謬，不宜令其承擔重任，政府應選擇精幹人選，立定達成艱鉅任務的最大決心。

陳布雷根據蔣中正的批示，在 11 月 30 日將此份修訂之後的「管制民生必需糧物價格之根本辦法」，以蔣中正的名義送交孔祥熙，令其交給各主管機關切實核議具體實施辦法，在一個星期之內呈報。由於電文中有「所陳意見，對於現行糧食管理辦法疏漏之處頗能切中病根，而現時各種物價均呈泛濫潰決之勢，為維護民生，安定社會起見，確有統籌管制整個物價工價之必要」等字句，顯示蔣中正支持陳方的提案，過去純粹經濟手段的柔性平價措施，即將以強硬的軍政力量來介入和接辦。¹⁵

四、統制物價決策的形成與轉變

1940 年 12 月初，孔祥熙遵照蔣中正的指令，約集軍委會侍從室陳方，內政、財政、經濟、交通、農林、社會六部部長，與全國糧食

¹⁵ 「侍從室代電(1940 年 11 月 30 日)」，國史館藏，國民政府檔案(微捲)，檔號 202A/396，「物價管制」。

管理局代表及重慶市長吳國禎，共同在行政院開會，針對陳方擬訂的建議案進行商討。會中決議，原案所提，糧價、物價與工價三者須同時平定方克收效，以及政府應規定法價並逐月遞減，這兩項原則均極可行，但在付諸施行之前，對於物資來源，尤其是米糧來源須確有把握。目前急切要務是督促全國糧食管理局，迅速解決米源問題，然後擇日定價，至於定價多少及以後如何遞減，應由全國糧食管理局斟酌情形，擬具方案呈行政院核准後公告實施。建議案中所擬告密與榜示辦法，可由經濟部及全國糧食管理局採擇施行，然而此為治標辦法，只能在短期間收效，欲根本解決仍須有全盤的配合方案，其中要者如：一、四川省產糧確實比上年度減少，政府應赴湘買米以資補充，一如過去在 1939 年昆明發生米荒，在越南採購米糧入運後得到解決的辦法來處理。二、四川省每年壯丁服役者約有五十萬人，然而逃兵及逃役者甚多，須設法改良四川省兵額減少與執行缺失，以增加生產與平定工價。三、政府開支浩繁，法幣發行額劇增，應設法緊縮開支以調劑法幣發行額。四、運輸與平定物價關係極為密切，應努力改善以增強運輸力量。¹⁶從此次行政院舉行的跨部會會議的結論觀之，顯然國府的行政高層認為統制物價本身牽涉面相極廣，不是單純的強硬行政措施即可收效。

陳方在會議中受到各方指正，會後於 12 月 18 日再度上簽呈給蔣中正。在這份的簽呈中，陳方一開始就提到「今日糧物平價問題，政府對於民生必需物品尚無一定政策，更無切實管制辦法，尤其各方意

¹⁶ 行政院代電，「遵侍秘渝 4941 陷代電約集陳組長、吳市長及內、財、經、交、農林、社會六部與全國糧管局代表到院開會，商定原則二項，治本辦法四點，及治標辦法數種，擬請簽核由(1940 年 12 月 11 日)」，國史館藏，國民政府檔案(微捲)，檔號 202A/396，「物價管制」。

見對於嚴格管制多持懷疑態度，此種情形恰似患急性重病之人，對於一切溫涼補瀉之藥，皆恐萬一藥性不對、均有流弊，因而聚訟不決，然聽其延拖延，勢非貽誤國計與民生不可」，明白表露出對於其他行政官員的強烈不滿。接著，陳方再度強調，為挽救經濟危局，政府必須採取下列方針：一、放棄過去管理糧物價格的放任態度，改採嚴格管制政策，以堅強決心及迅速手段打開一切困難。二、管制辦法應將糧價、日用必需品物價及工價一律均衡逐步降低，以事實來打破囤積獲利的心理。三、管制範圍最小應先從四川一省同時著手，由城市管到鄉村，消滅糧物移轉逃避之路。四、管制技術必須能控制糧物來源，抓住民眾心理，使商人願協助政府實施管制，民眾更願協助政府，在無形之中變成政府的經濟秘密警察。¹⁷

蔣中正在陳方的呈文上面作批註，在第三項方針加上「但仍應注重重點，在普遍之中選擇重要幾縣，再令每一專員各注意一二縣，集中精力積極完成」的要求，並在第四項之後再加列第五項「管制時期對於游資吸收與儲蓄獎勵應同時推動，故每縣重要鄉鎮一面管制糧食，一面處理地方游資，此點應令四聯總處與糧食管理機關切實聯繫，並預定具體辦法，同時進行，最好盡量擴充郵政儲金，利用各鄉郵局代辦，或派員實施亦是一法」，作為補充。隨後，此份呈文和批示，奉蔣中正手令一併抄送孔祥熙，油印分送各經濟有關機關主管研究，同時限令在12月24日之前作出決策。在各機關尚未對這份文件作出研究成果之前，蔣中正在12月21日又發出手令給社會部、全國糧食管理局及重慶市政府等機關，要求嚴切徹底平抑物價，取締囤

¹⁷ 「陳方簽呈(1940年12月18日)」，國史館藏，國民政府檔案(微捲)，檔號202A/396，「物價管制」。

積，保障正當商人合法營業利潤。蔣中正主導決策的意向既已如此明顯，各級行政單位也就奉命規劃。1941年2月3日由國民政府正式公布實施「非常時期取締日用重要物品囤積居奇辦法」，總計二十六條條文，以透過管理商會的方式，控制商品的登記與流通，限期出售貨物，並以獎勵密告來防弊，展現政府強制介入經濟事務的企圖。¹⁸

蔣中正認為，前項取締辦法是就大後方已有的物資來作管制，為爭取更多的物資來源，同時也應加強對淪陷區的搶購活動。1941年3月18日，他為了掌握對外爭取物資以及對內統制物價的實施成果，命令侍從室第一處主任賀耀組和第二處主任陳布雷，約集財政部、經濟部、糧政與運輸機關人員，對糧食、物價、貿易、緝私、運輸、匯兌及經濟戰爭的實施結果，以及淪陷區物資搶購的具體計畫，擬定切實有效辦法，尤其對於業已公告實施的各縣糧食議價與糧量榜示，與各地下級糧管機構實施情況，依據實情作明確報告。¹⁹

接下來數月的物價統制措施，在糧政方面有一項極為重要的決策，即實施田賦徵實。首先是5月20日在行政院增設糧食部，以徐堪為部長，隨即在5月24日由行政院召開全國糧食會議，決定徵收實物綱領，並在6月24日的第三次全國財政會議中通過全國田賦均

¹⁸ 「陳方簽呈(1940年12月18日)」，國史館藏，國民政府檔案(微捲)，檔號202A/396，「物價管制」。秦孝儀主編，《總統蔣公大事長編初稿》第四冊(下)，頁610。「國民政府公布之非常時期取締日用重要物品囤積居奇辦法(1940年2月3日)」，四川聯合大學經濟研究所、中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭時期物價史料匯編》，頁17-18。

¹⁹ 林美莉，〈抗戰後期國民政府對淪陷區的物資搶購〉，《第三屆國際漢學會議論文集：軍事組織與戰爭》(台北：中央研究院近代史研究所，2002年)，頁275-310。「蔣中正電陳布雷約顧翊群等六人擬訂糧倉物價貿易等辦法(1941年3月18日)」，國史館藏，蔣中正總統檔案，籌筆，編號14900。

歸中央接管案及改進收支系統案。然而，糧食部成立後，重慶市米價仍高居不下，蔣中正下手令要求侍從室研究由政府津貼米價的可行性。賀耀組簽呈回復，由於糧食管理機關不能控制重慶周圍產區米價，使重慶米價隨之增高，重慶為內外觀瞻所繫，若無限增漲，將影響國民心理，自應設法控制。若由政府津貼米價，重慶全市統銷米每月須津貼一千一百萬元以上，為數過鉅，負擔沉重而恐難持久。為維持久遠，必須穩定產地價格，防止重慶米糧套購偷運出境，重慶市應在7月1日起即按原定計劃實行憑證購糧制度。蔣中正在此份簽呈上用藍鉛筆批示：「為何到如今仍不行憑證購糧，此市長應負其責，只憂米少而不想奉令遵行，有效辦法不惟無用而已」，隨即下令糧食部實施憑證購糧，糧食部隨即遵令辦理。²⁰

到了11月初，蔣中正再度下手令給賀耀組，令其邀集有關部長籌議平抑物價有效辦法。討論之後，決議三項原則。第一項是平價工作的實施，應先選定一個或數個消費中心區，以調查分析該地逐日逐物價格變動為起點，進而沿該物資供應線，追溯其生產地或集散地價格動態，掌握產銷營運特性，擇定數種重要必需品澈底統制，穩住價格，作為全體物價砥柱。第二項是平價管理須確定專責，分工合作；過去各主管機關的職責劃分不明確，今後應加強聯繫，使能通力合作。第三項是平價業務應活用商民機構，配合計劃來控制市場。各單位在上述原則之下合力擬訂〈當前平價工作實施綱要〉，處理權責劃分、物價調查、管理實施和業務調整等四大要目。蔣中正同時也要求

²⁰ 賀耀組簽呈，「奉秘(甲)4588號手令以重慶米價不得再行提漲，可由政府津貼等因謹呈意見由(侍秘渝字第1985號，1941年6月20日)」，糧食部長徐堪函(裕秘字44號，1941年6月25日)，中國第二歷史檔案館藏，行政院經濟會議秘書處檔案，檔號172/116，「關於四川省糧食調節及限價問題的辦法」。

財政部次長俞鴻鈞，特別研究物價糧價與法幣價格諸問題。至此，由蔣中正主導的統制物價決策局勢已經完全確立。²¹

戰時國府的物價決策，原先以控制國內的物產產銷作為目標，及至中國加入世界大戰的行列，作為盟國的一員，國府頗希望能夠從國外爭取援助，減緩物價上漲的壓力。關於爭取外援的努力，在 1941 年初，美國總統羅斯福(Franklin D. Roosevelt)派代表居里(Launchlin Currie)來訪，國府認為這是直接爭取外援的良機，各級官員都動員起來研擬提案。在物價方面的相關議題，諸如維持法幣幣值、控制外匯、爭取貸款、管制食糧等等均納入議程。蔣中正與居里會談時，針對中國如何控制物價的問題，居里認為只有緊縮政府支出、增加稅入和向人民徵借米糧三個辦法，蔣中正則直接提出，希望美國提供貸款，協助中國解決困境。1941 年底，中國政府正式向美國提出五億美元的借款要求，並在次年 3 月 21 日訂約。國府在借款成功之後，即運用其中的兩億美元，作為發行公債的準備金，藉以平抑物價，這是國府以外援解決經濟的初步嘗試。²²

至 1942 年間，大後方因日本的封鎖使物資日漸匱乏，物價日漸高漲，與此相對的是淪陷區經濟因加強管制而物價漸平，淪陷區與大後方之間的生活優劣日漸懸殊，影響國人抗戰信心。此年 2 月初，蔣

²¹ 賀耀組報告，「呈報遵奉手令擬具當前平價工作實施綱要請鑒核由(1941 年 11 月 5 日)」，國史館藏，國民政府檔案(微捲)，檔號 202A/396，「物價管制」。「行政院經濟會議第四十次會議通過之當前平價工作實施綱要(1941 年 11 月)」，四川聯合大學經濟研究所、中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭時期物價史料匯編》，頁 39-41。「蔣中正電俞鴻鈞財政報告中研究物價等問題以備諮詢(1941 年 11 月 15 日)」，國史館藏，蔣中正總統檔案，籌筆，編號 15096。

²² 秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》(台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1988 年)，第三編戰時外交，第一冊，頁 325-344。

中正命令宋子文在美國爭取向華運送大規模物資，藉以解決物價高漲問題。²³9月17日，蔣中正記下其對於經濟問題的考慮：「物價高漲，自法幣由淪陷區向後方倒流以後，經濟問題之嚴重，甚於軍事外交，若非親自主持，則不能挽救此危機也」。隨後，在9月21日，蔣中正通電整飭全國糧政，並在9月28日親自主持會商物價問題，裁示「除特別往重管制機構與調整人事外，尤應倡提倡節約儲蓄與加強運輸及增產等業務」。²⁴

蔣中正直接站在物價決策者的表現，從當時黨政要員的紀錄可窺知一二。例如，貝祖詒在1942年10月2日致宋子文的電報中提到，「近來國內對物價高漲問題，議論紛紜，莫衷一是，委座已決定將此事交總動員會議，由其親自主持，並謂以現在國際形勢而言，我軍事決無問題，抗戰勝利全靠經方面措置得宜，渠此次將以昔日指揮作戰之精力，移於指揮經濟作戰云云」。又如，錢昌照也在致宋子文的電報中說「最近介公在國家總動員會議表示，以前軍事第一，此後經濟第一，是見介公對經濟抱有隱憂」。²⁵這兩份文件都出在蔣中正在9月28日親自主持物價會議之後數日，是參與其事者立即呈現的報導，相當具有代表性。

蔣中正親自投入「加強管制物價方案」的研擬工作，在1942年10月29日送國民參政會通過實施。蔣在事後自記「對國民參政會提

²³ 「貝淞蓀來電(1942年5月2日)」，T. V. Soong Papers(Hoover Institution Library and Archives, Stanford University), Box 46, Folder 5 「Telegrams Incoming (1942 May - October)」。

²⁴ 秦孝儀主編，《總統蔣公大事長編初稿》，第五冊(上)，頁197、200、202。

²⁵ 「貝淞蓀來電(1942年10月2日)」「錢昌照來電(1942年10月5日)」T. V. Soong Papers(Hoover Institution Library and Archives, Stanford University), Box 46, Folder 5 「Telegrams Incoming (1942 May - October)」。

出加強管制物價方案報告書，頗費心神，蓋若非如此，則此次參政會必有不良之影響，而對參政會外交、財政之政策報告，尤為必要也」。他在國民參政會上強調，這份方案是其「累月以來，潛心研究」的「手訂」結果。「加強管制物價方案」在提交總動員會議後通過公告實施，主要方針是在蔣中正親自主持的國家總動員會議以負決策督導之責，以主管經濟有關各部部長任執行主幹，在省縣兩級建立管制機體，以期一脈貫通。²⁶可以想見的是，蔣中正的「手訂」方案，背後自然有侍從室的努力成果。「加強管制物價方案」經國民參政會通過，其具體實施項目，則在稍後由國家總動員會議決定糧食和日用必需品等執行辦法而付諸執行，成為抗戰後期統制物價最高的法源基礎。²⁷

及至 1945 年初，大後方的物價問題愈形嚴重，已非投入金融工具所能控制，之前曾在物價決策上提出重要建議的陳方，奉蔣中正之命，再度研擬穩定物價的方案。陳方在 2 月 24 日提出報告，認為當時的物價問題，比過去任何時期都來得嚴重，如果物價能獲得穩定，戰時經濟難關克以渡過，戰後財政金融方有整理契機。此時中國歷經七年的戰事破壞，國內經濟條件已經難以改善，為求達到有效安定物價目標，必須向國外爭取民生必需之物資，打破經濟封鎖，使民生物資能源源運入而又能由政府掌握，才能夠做到平定物價、平衡預算與收回法幣的三重目標。

²⁶ 孝儀主編，《總統蔣公大事長編初稿》，第五冊(上)，頁 222-225。

²⁷ 「國家總動員會議第二十五次常委會通過之加強管制物價方案實施辦法糧食部份(1942 年 12 月 11 日)」、「國家總動員會議第二十五次常委會通過之加強管制物價方案實施辦法日用必需品部份(1942 年 12 月 11 日)」，四川聯合大學經濟研究所、中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭時期物價史料匯編》，頁 101-114。

具體的方案規劃，在國內的因素方面，應加強中央主管機關與地方各級機構之間的聯繫，使政府與工商團體乃至於民眾組織聯合一致，徹底執行物價管制方案。關於爭取國外輸入物資的方面，目標當然是美國，其所需項目、噸位及款項數額，估計一年需要量為有色布疋 300 萬疋，運輸噸位為一萬五千噸，須款美金 2100 萬，其他如五金零件、化學原料、卡車輪船、藥品等項目共約五千噸，須款美金 3000 萬元。國府認為，只要政府將貨物詳單核實開出，在範圍之內與美方商洽，說明上述物資與穩定中國物價和支持中國抗戰的重要關係，應可順利成功，因為在租借法案的規定下，租借上述物資，只要羅斯福總統同意即可命令劃撥，空運噸位亦可商洽解決。同時，由於此時中國對英國借款成功，中英關係改善，估計布疋一項可以從印度埃及方面就近取得。上述各事若能迅速協商，在三個月內將各項物資運入國內，即可爭取平價時效。至於物資運入後的效果方面，只就布疋一項而論，若與土布同等價格平價出售，每疋價 6000 元，則 300 萬疋即可收回法幣 180 億元，其餘五金各物，國內價格尤高，以最平價方式出售，至少可收回法幣 200 億元，共可收回法幣 380 億元，則本年度預期虧短數字即可完全彌補，金融可獲穩定。政府以 5000 萬美金，即收回 380 億法幣，比起現時出售黃金收入數字超過 20% 以上，功效快速。上述物資運入後，布疋可推入農村，與糧食訂定比價，機器零件、化學原料即可平價售與工廠，既可增加生產，更可控制生產物品價格，卡車輪船運入後，公商車輛運輸大增。總之，只要物資源源運入以平價售出，則國內原有囤積貨物均必紛紛拋出，再輔以嚴格管制，必能促使物價逐步下降。²⁸

²⁸ 陳方，「當前穩定物價之必要措施(1945 年 2 月 24 日)」，國史館藏，蔣中正總

陳方在提出建議案時，盧作孚也認為此時的中國必須仰賴國外的物資來解決物價問題，他的提案附在陳方的意見之後，一併送呈蔣中正。盧作孚認為，中國抗戰七年，經濟問題日益困難。此時爭取英美盟國協助解決國內困難所需的援助物資，為數有限，遠不如軍需用品數量之大，更不會如軍品有日益增加之勢。盟國只要提供少量物資，即可解決中國比軍事更加困難的經濟問題。中國獲得物資，平抑市場物價，以其收入彌補財政，即有把握可以平抑物價。此時中國最急需的實物外援首推布疋，戰前中國年產棉花 1000 萬擔，擁有 500 萬紗錠，供給 4 億人的需要，此時年僅產棉花 200 萬擔，僅餘 20 萬紗錠，卻須供給後方 2 億人的需要。中國仍處於農業社會，布疋的地位等於糧食，布疋不足則價漲，農民無布疋以交換糧食，糧食又不足，則糧食價漲，造成循環影響。外援所繫的駝峰空運，若能使巨型運輸機加入飛行，即可加大運量，若每月可達三數萬噸，以其中三千噸運輸布疋及其他必要物資，應非太困難問題。不過，美國軍部人員很難了解中國對於布疋及其他物資的需要，與作戰軍品同樣急切，此時政府應動員輿論，促起英美在華人士理解，同時進行外交交涉，以促起英美政府之考慮，先作非正式研討，然後作正式談判，儘一切可能加強空運，同時解決物資供應問題。此事雖極為困難，政府應全力以赴，謀求解決。²⁹盧作孚曾有統制物資的實務經驗，又是輪船航運業的巨擘，他從物資掌握和貨運流通的角度，分析衰敝已極的中國在此時唯有大量外國實物援助，方能澈底解決經濟困境，十分具有說服力。

²⁹ 統檔案，特交檔案，經濟第 2 卷。

²⁹ 盧作孚，「以國際物資解決物價問題(節略)(1945 年 2 月 2 日)」，國史館藏，蔣中正總統檔案，特交檔案，經濟第 2 卷。

陳方和盧作孚的報告已經涉及到外交實務問題，這並非中國的主觀願望所能決定。蔣中正當然深知外援的重要性，但是，外援並非絕對可恃，於是，他不斷命令宋子文和孔祥熙盡力爭取援助，同時，他也命令各單位嚴格執行先前手訂的「加強管制物價方案」，作為執行的圭臬，這樣的內外雙線進行的型態，持續到對日抗戰結束之日。³⁰

五、結語

本文是一項運用檔案史料，研究國民政府如何做出決策的一項初步嘗試。過去與此相關的研究成果，由於缺乏足以直接說明政府機構如何制定決策的具體資料，致使學者只能夠陳述政府部門在做出決策之後的最後結論，並且討論這些決策實施之後得失，至於政府內部的各級成員，從政府領袖、高階官員到一般官僚組織，從如何提出策略、取捨折衝到做出決策，則無法有細密而完整的分析。

本文認為，蔣中正個人在戰時物價統制決策具有絕對的主導力量，這個力量和地位在抗戰後期尤為明顯，而他據以作出決策的基礎，則來自於侍從室人員的繁重而詳密的幕僚作業。國府在擬議物價決策的過程之中，蔣中正對於軍事委員會侍從室的起草提案，以及由侍從室呈報的各行政機關的意見，他均直接下達明確的指令，最後形成國民政府的一致決策。透過這項個案研究，除了可以觀察抗戰時期財政經濟決策的實際研擬歷程，更可提供學術界作為未來在檢討近代中國的軍政人物，如何在政府體制與行政措施之間，發揮其具有關鍵

³⁰ 「國民黨五屆十二中全會通過之加強管制物價方案緊要措施案(1944年6月)」，四川聯合大學經濟研究所、中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭時期物價史料匯編》，頁148-149。

領導作用時的一項素材。

目 次

導論	黃自進	1
蔣介石與陽明學：以清末調適傳統為背景之 分析	黃克武	1
國際聯盟和華盛頓體制下的中國和日本—從 「二十一條要求」到「不以國民政府為 交涉對手」	西村成雄	27
北伐初期蔣介石的日本觀	陳三井	51
蔣介石對日本兩次出兵山東之反應（1927-1928）	張玉法	71
以敵為師：日本與中國海軍建設，1928-1937	張力	93
「安內攘外」的另一章：蔣介石對「日蘇先戰」 的期盼	黃自進	123
蔣中正的對日認識—以新生活運動之背景為例一	段瑞聰	171
面對強鄰：1935年〈蔣介石日記〉的考察呂芳上	195	
一九三七年的國軍	張瑞德	219

戰時日本對中國與台灣的煤礦業經營模式， 1937-1945	陳慈玉	257
蔣中正與抗戰後期的物價決策——以侍從室 的活動為中心	林美莉	285
蔣中正、孫立人與麥克阿瑟（1949~1950） ...	朱濬源	313
索引		383