

流產的改革：抗戰時期經濟作戰部之籌設

傅 亮

[提 要] 抗戰時期，國統區的物價逐漸暴漲，引發了嚴重的經濟與政治危機。為了應對統治危機，國民政府設置了一系列平價機構來平抑物價，但仍然缺乏權責明確的中央機構統一事權。1940 年 7 月國民黨五屆七中全會議決設立經濟作戰部，以此加強經濟行政，建立戰時經濟行政體制，從而更有效地應對經濟及物價問題。但經濟作戰部的籌設，遭到財政部部長孔祥熙的強烈反對，最終未能如期設立。經濟作戰部籌設的失敗，充分反映了國民政府內部政治權力的衝突，體現了其因人事而廢制度的政治運作特點，也凸顯出抗戰期間國民政府建立完整的全國性戰時體制的困難。

[關鍵詞] 抗日戰爭 物價管制 行政改革 經濟作戰部

[中圖分類號] F129 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874-1824(2020)01-0193-10

1937 年日本全面侵華，中國軍民奮起抵抗。是年底，南京陷落，國民政府各機關陸續遷往重慶，後將重慶定為陪都，四川等西南省份成為抗日戰爭的大後方。因受戰爭破壞、物資緊缺等各種因素的綜合影響，大後方的物價上漲非常明顯。以糧食價格為例，1937 年抗戰之初，糧價平穩。從 1938 年至 1940 年 6 月，糧價進入了一段逐漸高漲的時期，但其漲幅並不如一般物價激烈。1940 年 7 月至 1941 年 6 月，糧價進入了猛漲時期，尤以四川省 1940 年秋歉收以及宜昌失守等原因，糧價上漲幅度超過了一般物價。1941 年 6 月，重慶米價比 1937 年上半年的平均價格增漲約 31 倍，躍居全國首位，每市斗 41.87 元。^①糧食等物品價格的上漲，嚴重影響了民衆的生活，1940 年 3 月成都發生搶米風潮，此後各地搶米風潮迭次發生，從而使糧食問題“成為社會政治的嚴重問題”^②。與糧食類似，其他物品價格也經歷了不同程度的暴漲。

為應對物價上漲，國民政府先後頒布“非常時期農礦工商管理條例”、“非常時期平定物價及取締投機操縱辦法”以及“取締囤積日用品辦法”等條例，並採取種種措施，設置各種平價機關來穩定物價。但這些平價機構互不統屬，缺乏相應的中央權力機構來統一職權，實際效果大打折扣。1940 年 7 月，國民黨五屆十中全會通過了在行政院內設立經濟作戰部以及經濟會議的決議，籌設的經濟作戰部的職權包括對敵封鎖、物資供應、物價平準這三個方面，實際是國民政府應對戰時經濟問題的中央權力機構。

目前學術界對經濟作戰部的籌設大都一帶而過，^③並沒有注意到其籌設背後所牽涉的政治與

經濟方面的重要意義。經濟作戰部的籌設，表明國民政府為了應對抗戰時期的物價及經濟問題，試圖重新調整政府權力架構。這種政府權力的變動與改革，遭到了國民政府內部的強烈反對，最後導致其成立的流產。本文通過考察經濟作戰部籌設之背景、籌設失敗的原因，進而探討國民政府內部的政治權力鬥爭，從而窺探國民政府政治制度設計與實際運作之間的矛盾，以及國民政府建立完整作戰體制的困難所在。

一、經濟作戰部的籌設

抗日戰爭爆發後，經濟及物價問題成為國民政府亟須解決的難題。在抗日戰爭前期，國民政府管制物價的措施，除了頒布一系列法令取締投機、打擊囤積居奇之外，主要是通過農本局、糧食管理局、平價購銷處等平價機構來穩定物價。具體辦法是：政府提供資金，通過平價機構來購買糧食、衣被以及其他日用品等投放到市場上，同時打擊囤積居奇，希圖以此來調節物價。

農本局成立於1936年9月，初期業務主要以農貸來促進農業生產，設立合作金庫，建設農倉等等，從而調劑農業金融。在抗戰爆發後糧食價格上漲的情況下，農本局又承擔了平抑糧價的職責。^④經濟部次長、農本局總經理何廉認為，平抑糧價的工作，需要制定控制經濟的具體做法並建立相應的機構來貫徹執行，農本局承擔購米及定量分配的任務，卻缺乏所需資金以及法定權力，導致農本局因糧食價格上漲而成為衆矢之的。^⑤為此，何廉建議成立專門的糧食管理機構來負責糧食管制工作，從而促使全國糧食管理局(部)的成立。

除糧食外，國民政府還成立了專門機構來負責其他物品的平價事宜。1939年12月5日，經濟部公布《日用必需品平價購銷辦法》，決定成立平價購銷處，由其主持辦理西南、西北各省日用必需品平價購銷事宜，其運營資金由四聯總處分期撥付，其會計直接受四聯總處監督。^⑥12月12日，平價購銷處正式成立，其資金為2,000萬元，業務種類主要有服用、糧食、燃料、日用品四項，分別委託福生莊(農本局內設機構)、農本局、燃料管理處及中國國貨聯營公司代為經營。1940年1月，經四聯總處第十七次理事會決議，由四聯總處先行撥付800萬元，供平價購銷處使用。^⑦1940年2月起，平價購銷處先後撥交資金委託平價機關購買日用品，然後投放市場，試圖起到平價效果。

除農本局、糧食管理局、平價購銷處管理糧食、服用、燃料和日用品等的價格之外，國民政府還按照其他各種物品另設平價機構以及專賣局，相應地對這些物品價格進行管制。這些平價機構，有的是舊有的，有的是新設的，大都是各自負責一種或多種物品的平價。對於不同機構負責不同物品平價的狀況，四聯總處理事會決議曾指出：“查平價組織，可分兩種關係，一為自中央以至省縣區鄉之一貫統屬關係，一為每級組織內之各類物品統制部門之相互聯絡關係。過去辦理平價，多偏重於前者。譬如糧食平價屬於農本局囤糧監理委員會及糧食管理局，燃料平價屬於燃料管理處，按物價設機關個別統制，自中央以至地方，由同一機關負責管理，此種辦法自有其指揮靈活之便利。但亦易使機關繁複，系統紊亂，政出多門，致各種物品之統制，失其聯繫。”^⑧這些平價機構互不統屬，無法統一協調，農本局、平價購銷處等隸屬於經濟部，而糧食管理局、運輸統制局則直屬於行政院。物價管制還牽涉到經濟、財政、運輸等各種問題，因此物價問題不可能是某一個部門甚至某一些機關所能負責的事情，有必要重新設立一個權力部門來統屬這些機關，起到統馭有方的效果，從而建立起戰時經濟行政體制。除了物價飛漲之外，國民政府也面臨因戰爭導致的其他嚴重的經濟問題。如何解決抗戰爆發後面臨的經濟問題，經濟行政改革成為一條可能的道路。

1940年夏天，物價上漲引發的政治與經濟困難，使蔣介石非常擔憂。為了管制物價，蔣介石思

考對政府機構進行改革，從而加強管制物價及經濟的力量。1940年7月1日至8日，國民黨五屆七中全會在重慶召開。蔣介石在7月5日的日記中寫道：“設立糧倉委會、經濟作戰部與設計局。”^⑨7月6日，蔣介石以“半年來工作之檢討與中樞機構之調整”為題進行訓話，第六條要點為：“對於中樞機構之調整與充實，其要點：(1)行政院之經濟部改為工商部，另設經濟作戰部與戰時經濟計劃委員會；(2)設置中央設計局及黨政工作考核委員會”。^⑩為此，蔣介石向大會提交了“擬於行政院增設經濟作戰部並設置戰時經濟會議，加強經濟行政效率適應長期抗戰需要案”供大會議決，該案提出設立經濟作戰部的緣由如下：

我國抗戰已屆三年，在此長期戰事之中，舉凡對外貿易、對敵封鎖，以及物資之調節、物價之平衡，千端萬緒，息息相關，非有統一決策，與集中管理之機構，無以達調節管制之任務。現在政府組織，關於經濟各部門，雖各有主管機關，但在平時行政體系之下，為應付戰時需要，往往隨事設置臨時補苴，初無整個之計劃，以致機構歧出，名目繁多，責任不清，事權不一，重疊矛盾，牽掣摩擦之弊，因之而生。為適應長期抗戰起見，亟應確立戰時經濟行政體系，集中運用，以求設計決策與執行督導之統一，並將現有機構，加以調整，以祛機關聯立之弊。本此原則，擬於行政院增設經濟作戰部，以專責任；並設置戰時經濟會議，俾有關機關切取聯繫，以資統籌。^⑪

這個提案的主要內容有四點：一是行政院內設立經濟作戰部，行政院院長為主席，經濟作戰部、財政部、軍政部、工商部、交通部、農林部部長為當然委員，並以四聯總處理事會常務理事一人、運輸統制局主任、後方勤務部長為委員；二是改經濟部為工商部，專管工商及礦業事宜；三是經濟作戰部下轄機構為糧食管理處、貿易委員會、物資調節處(署)、敵偽封鎖處(署)、物價委員會、各戰區經濟委員會，掌管糧食、貿易、物資調節、對敵經濟封鎖、物價調查與平衡、戰區經濟委員會等事務；四是在行政院內設立經濟會議，協調統籌有關經濟部門。^⑫當日，大會議決通過：“(一)設置中央設計局統一設計工作，並設置黨政工作考核委員會，以立行政三聯制基礎案；(二)設立經濟作戰部，並設置戰時經濟會議，加強經濟行政效率，適應長期抗戰需要案；(三)請確定全國糧食管理政策並建立各級管理機構案。”^⑬由此，經濟作戰部的籌設提上了議事日程。

籌設經濟作戰部的目的，主要是為了解決戰時物價以及經濟方面的問題。對於經濟作戰部的設立，有報導說：“聞經濟作戰部成立後，原有經濟部之資源委員會、農本局及平價購銷處，並財政部貿易委員會，均併入該部管轄，以為對日人展開經濟作戰之基本力量。”^⑭擬成立的經濟作戰部掌管的部門，既有直屬於行政院的糧食管理局，也有隸屬於經濟部的農本局與平價購銷處，甚至還有財政部的貿易委員會，這些部門大都與戰時物價以及經濟有關。若成立經濟作戰部，勢必牽涉到行政院內多個部會權力的重新分配。可以說，經濟作戰部^⑮的設立是一次行政機構改革的嘗試，是對國民政府內部權力的重新劃分，以期建立戰時經濟行政體制，應對抗戰。

二、經濟作戰部的人事、組織安排

經濟作戰部這樣一個重要部門的人事安排，成為當時權力競爭的焦點。由於涉及到對日經濟作戰問題，時任國防設計委員會副秘書長的錢昌照和經濟部部長翁文灝認為經濟作戰部部長應由白崇禧擔任，經濟部次長何廉也頗為認同。^⑯不過，蔣介石一開始有讓宋子文擔任部長職務的想法。7月16日，蔣介石致電宋子文，請其擔任經濟作戰部部長：“行政院新設經濟作戰部，暫任兄為部長，由中兼代，待兄回時或臨時再易他部亦可。以該部關係重要，不能不從速成立，次長人選先以顧

翊群及曾養甫二人，待兄回國可再另商也。”¹⁸8月15日，蔣介石致電宋子文：“行政擬改組整頓，兄能早日回國為盼。”¹⁹對此，宋子文提出自己的建議，蔣介石也表示贊同。不過因宋子文遠赴美國的主要目的是為了爭取美援，不可能短期內回國，由其出任經濟作戰部部長只是蔣對宋許好而已。8月20日，顧翊群被免去廣東省財政廳長職務，“另有任用”，²⁰此人事變動很可能是為顧翊群出任次長作準備。

蔣介石對經濟作戰部的籌設非常重視，日記中常見到經濟作戰部之有關記錄。8月2日，“蔣介石日記”中記錄預定的幾件事情，其中一件即“經濟作戰部之人選與籌備”。²¹但由於人選的不確定以及統轄部門的問題，直到9月份經濟作戰部成立與否仍然沒有定論。“蔣介石日記”記載的9月份大事預定表，“經濟作戰部之組織”排在第二位。²²9月4日，何浩若²³向蔣介石進呈，認為物價問題與金融政策相關，增發貨幣必然導致通貨膨脹，物價高漲為通貨膨脹之必然現象。解決物價之根本辦法，在於促進生產，對於交易只能予以監督。何浩若提出“統制信用、監督交易及誘導生產”之十一條具體辦法，並認為“目前急務，似應急速成立經濟作戰部，加以統馭調整，始能收戰略一致，指揮靈活之效。經濟作戰部不僅須將經濟部門如貿易、對敵封鎖、平價機關，統一部內，並須有指揮金融機關之權，俾金融與經濟得趨一致。”²⁴物價問題本非簡單的物資問題，必須調整金融與經濟，才有可能取得成效。可以說，何浩若的呈案切中了物價問題的核心，也體現了他認識到經濟作戰部應擁有指揮金融機關的職權。

9月間，蔣介石一直在籌劃經濟作戰部的人選及編制。9月27日，蔣介石手令：行政院經濟作戰部改名為國防經濟部，貿易委員會、糧食管理局、平價購銷處、福生莊等皆移歸接管。²⁵第二天，翁文灝即與經濟部次長秦汾商量改組經濟部的辦法。²⁶10月1日，翁文灝與行政院秘書長魏道明、行政院政務處長蔣廷黻、何廉商量國防經濟部組織，擬設對敵封鎖、物資供應、物價平準三部分，由魏道明呈送蔣介石。10月2日，為了統一事權、增加效率，翁文灝擬將國防經濟部之名改為統制總監部，由蔣介石親任總監，翁文灝並附送條例及系統表。²⁷

10月12日，蔣介石將魏道明所擬的《國防經濟部組織法》和翁文灝所擬的統制總監部辦法交由國防最高委員會秘書長張群進行核議。張群擬以賀耀組、何廉為次長。²⁸張群作為政學系的代表人物，其推薦何廉擔任次長，自然有加重政學系在政府中的分量之考慮。²⁹蔣介石接受了將國防經濟部改為物資總監部的建議，但並沒有同意張群提出的以何廉為次長的意見。12月3日，孔祥熙在行政院會議上報告，稱蔣介石致函設立物資總監部，蔣自任總監，賀耀組、曾養甫為副監，內設管制、稽核、財務各司，貿易委員會、農本局、物價平準局、對敵經濟封鎖局等均附屬之。³⁰對於出任副監一事，曾養甫回憶：“當滇緬鐵路停頓之際，物價波動極烈，影響抗戰前途。總裁決意特設經濟作戰部，自兼部長，而命余與寧鄉賀貴嚴氏分佐其事。於是群蜚刺天，張大其詞，謂余如出任此職，必釀成大禍。總裁震怒，手書訓諭千言，責余不應沾染官僚政客習氣，故偶一提及，聞者即談虎色變。而事亦中輟。實則余惟不能與官僚政客沆瀣一氣，故不為官僚政客所容，殊引以為榮也。”³¹所謂“群蜚刺天，張大其詞，謂余如出任此職，必釀成大禍”，大概是指有人向蔣進言曾養甫不適合出任此職。蔣介石原矚意顧翊群任經濟作戰部次長，後又改為賀耀組，張群推薦何廉任次長又被蔣介石所否，曾養甫擬任次長又被人攻擊，由此可見各方對於經濟作戰部（物資總監部）人選爭奪之激烈。

12月，蔣介石將成立物資總監部作為當月大事之一。³²7日，行政院以設立物資總監部事徵集軍、財、交、經、農各部意見。³³24日，行政院會議商討物資總監部職掌以及經濟會議組織。³⁴可以說，經濟作戰部（物資總監部）的成立已經提上了正式的議事日程。³⁵

三、“平價大案”與經濟作戰部的流產

除了人選問題的爭奪之外，經濟作戰部的成立也遭到財政部部長孔祥熙^⑤的極力反對。7月18日，翁文灝在日記中提到：“近日蔣曾言，擬用顧翊群為經濟作戰部次長，大約蔣自任部長。財部（孔、徐）皆以經濟作戰部將管貿易及外匯而大為擔心。”^⑥12月3日，行政院對蔣介石設立物資總監部的手令進行核議，孔祥熙當天在宴請法國大使後，對翁文灝就賀耀組、曾養甫擬任物資總監部副監以及物資總監部之事表示頗為感慨。^⑦孔祥熙對物資總監部的成立有不同意見是可以想見的，因為物資總監部將管理貿易委員會以及外匯，並對金融機關有指揮之權，這勢必大大削弱財政部以及金融機構的權力，從而動搖孔祥熙在國民政府中的地位！

經濟作戰部改為物資總監部的條例及系統表等，都是由翁文灝等人建議，並經國防最高委員會秘書長張群審議。對於經濟作戰部次長一職，張群最初提議由蔣廷黻擔任。張群認為，“經濟作戰部成立後，與現有主管各部會之職業關係甚多，職權上之調整與工作上之聯繫至關重要，次長一職對外須能保持各方面緊密圓滿之合作，對內須主持所屬各部分主管事務之推動與進展，非富有行政經驗兼經濟學識者不能勝任，次長一職似以蔣廷黻為宜，並為調整各部會關係之便利起見，擬請仍令暫兼行政院政務處處長。”^⑧後張群又向蔣介石建議由何廉擔任物資總監部次長職務，^⑨以此加重政學系在行政院中的權勢。這使得作為政學系代表的翁文灝與何廉，成為反對成立經濟作戰部的孔祥熙等人極力攻擊的對象。而平價機構的負責人基本上都是政學系的代表人物或與政學系相近的人士，如兼任農本局總經理的何廉、糧食管理局局長盧作孚、平價購銷處前處長章元善等，其中何廉既是經濟部次長，又兼任農本局總經理、糧食管理局副局長，成為受攻訐最集中之人。

到了12月間，蔣介石認為物價問題“非有解決之辦法不可”。^⑩26日，蔣介石幕僚陳布雷將有關平價機構存在營私舞弊嫌疑的情況向蔣介石報告，蔣憤怒不已，手令徹查平價購銷處、農本局、國貨聯營公司及燃料管理處舞弊案。28日晚，軍統特務將農本局、平價購銷處以及國貨聯營公司等平價機關十多人逮捕審問，釀成轟動一時的“平價大案”。

“平價大案”是平價購銷處處長吳聞天向侍從室陳方報告平價購銷處業務的弊端，再由陳布雷將此報告向蔣介石匯報才導致的。^⑪但該案發生之後，“操縱其事者，煞費苦心，多方烘托，欲用迅雷不及掩耳之手段，將經濟部事業人員，一網打盡，從而窮翁倒翁。”^⑫章元善認為操縱之人的目的是為了“窮翁倒翁”，即打擊經濟部部長翁文灝。何廉也認為“黨中若干分子歧視太甚”，翁文灝覺得“從種種事實看來，徐堪存心與若干人為難”，並認為“以彼著名污吏乃竟大膽欺凌正人，當局竟受其蒙蔽，可嘆沒[莫]過於此。”^⑬這些意見是當事人所發，或許有所偏倚。不過，王世杰在日記中對此事之評論卻頗為中肯：“徐於翁部長泳霓亦素乏好感，此次風潮，雖非以徐為主動，然告發後主持查辦者為徐，聞者俱憤之。”^⑭財政部次長徐堪確實欲借此案打擊政學系，從而控制經濟部轄下的農本局。^⑮徐堪對於農本局等平價機構的攻擊，實際上得到孔祥熙的支持。此案反映的是財政部孔祥熙、徐堪與經濟部翁文灝、何廉之間的政治矛盾與衝突。^⑯

“平價大案”的發生，使得蔣介石對經濟部轄下的平價機構的廉潔產生嚴重懷疑，認為物價無法平抑的原因，在於用人不當，而不是機構不力。1940年12月31日，孔祥熙將行政院各部對設立物資總監部的意見向蔣介石報告，行政院第496次會議討論的結果是：物資總監部成立之後，“所有行政院直轄之各戰區經濟委員會及原屬各部之有關機關，如經濟部之農本局、燃料管理處、平價購銷處及財政部新擬設置之緝私處與在各戰區所設貨運稽查處等，自應分別移交接管，俾專責成，

以利事功”，但海關、鹽務、稅警應照舊辦理；而“貿易委員會現有職務與財政金融及對外債信關係至為重要，且所辦理進出口貿易均係履行國家契約，不便因國內物資管制有所影響，似宜維持原來系統，不予變更。”⁴⁷

在這份報告中，孔祥熙將物資總監部擬管轄之財政部的貿易委員會“維持原來系統，不予變更”，而緝私處負責的相當一部分事務也“仍應送交原主管署局依法處置”，這樣就大大違背了原來擬設經濟作戰部的初衷，也大大削弱了經濟作戰部的職權。如此一來，喪失了指揮金融機關權力的經濟作戰部（物資總監部），即使最後真正成立，也必將成為跛腳的部門，難以較好地解決經濟以及物價管制問題。這樣的話，成立經濟作戰部就沒有了什麼意義了。

孔祥熙提交的行政院第 496 次會議報告，充分反映了財政部不願意將財政金融方面的權力交給擬成立的經濟作戰部（物資總監部）。孔祥熙作為行政院副院長兼財政部部長，蔣介石也不得不重視他的意見。而對於孔祥熙的反對，蔣介石又不能真正做到大義滅親，拋棄孔而另起爐灶。⁴⁸翁文灝的灰心與何廉的去職，⁴⁹使得在經濟事務方面，行政院內很難再有能夠抗衡孔祥熙的政治力量。這兩方面的原因，導致蔣介石不得不暫時打消成立經濟作戰部（物資總監部）的考慮，從而以其他物價管制機構來代替。

四、經濟會議與經濟作戰部的再提

國民黨五屆七中全會通過了成立經濟作戰部以及經濟會議的決議，前者最終未能成立，後者則如期創設。1940 年 12 月 17 日，行政院經濟會議第一次召開會議，出席人員有：行政院副院長孔祥熙、軍政部部長何應欽、交通部部長張嘉璈、農林部部長陳濟棠、社會部部長谷正綱、財政部次長徐堪、經濟部次長秦汾、重慶市市長吳國楨、四聯總處秘書處徐柏園、全國糧食管理局局長盧作孚及副局長何廉等人。孔祥熙在報告時稱，蔣介石在 12 月 14 日曾召集談話會，“對於調劑糧食、平抑物價諸問題認為應由行政院組織一經濟會議，每周開會討論一次，俾得確定各項緊急措施，以資應付。”蔣介石並指示孔祥熙迅速成立經濟會議，因此行政院會議決定“每星期二上午八時舉行經濟會議，會後舉行行政院會議，俾經濟會議之決議案，得從當日院會核定施行。”⁵⁰

12 月 29 日，翁文灝與秦汾、何廉訪晤孔祥熙，孔向翁出示蔣介石之手令，蔣要求在行政院內設糧、物、工平價執行總局，以孔為主席，谷正綱、賀耀組為總幹事，“於有關各部調用二三人，分期降價，不必多數事業費，務必從速實行。”⁵¹1941 年 1 月 14 日，行政院經濟會議第五次會議召開，賀耀組認為平價執行總局實際上等於經濟會議之秘書處，不如仍作為秘書處，可設立小組。孔祥熙堅持蔣介石設立平價執行總局、以孔為主席的命令。⁵²會議議決：糧食、物、工平價執行總局組織大綱原係遵照蔣介石手令擬定並經其核准，關於糧食、物、工平價事宜仍應由該局辦理。而經濟會議組織大綱之秘書處組織已奉蔣介石指示暫無庸設置。⁵³不過，蔣介石隨後改變了自己的意見，1 月 17 日，賀耀組告訴翁文灝，蔣介石決定不設立平價執行總局，而設立經濟會議秘書處，以賀耀組為秘書長，蔣廷黻、谷正綱為副秘書長。⁵⁴1 月 21 日，經濟會議通過經濟會議組織大綱草案，決定設立秘書處，代替平價執行總局的管制物價職責。

經濟會議設立之後，專門管理經濟事務，尤其是物價管制。經濟會議通過召開會議，在會上報告各種有關物價的事宜，形成決議後由有關部門執行。經濟會議雖然是“全國最高平價專責機關，統籌辦理全國一切平價事宜”，⁵⁵一定程度上代替了此前籌設的經濟作戰部的職能，不過，由於經濟會議只是通過召開會議，由各部會執行，實際上只是各部門之間的協調機構，其職權與經濟作戰部

不可同日而語。此後經濟會議改組為國家總動員會議，⁵⁸負責的事務極其繁多，物價管制只是其中一項。

1941年5月之後，蔣介石在日記中記載：“經濟會議秘書處與物資統監部之組織”，⁵⁹再次提出設立經濟作戰部(物資統監部)的設想，其部長由黃紹竑擔任，次長由王東臣、何浩若擔任，⁶⁰但未見實際的政治操作。太平洋戰爭爆發後，國民政府再次試圖加強經濟與物價管制。1942年9月，蔣介石又開始準備籌設經濟作戰部或物資統制局，⁶¹但仍沒有實際的政治運作。

1942年11月27日，國民黨五屆十中全會通過了《關於國家總動員工作之檢討與實施〈加強管制物價方案〉案》，⁶²後附《研究加強管制物價之具體實施方案並成立經濟作戰部案》，該提案中共有三份意見書。在意見書中，何浩若再次提出在中央機關內設置物資統監部，統攬管理物價及控制物資之責。⁶³彭學沛也在意見書中提交《管制物價機構組織大綱擬議》，認為有必要在中央設立“一負責管制物價總責之部”，名稱為“經濟作戰部”，由其統轄衣、食、住、燃料、日用品等各種物資專管機關，並由其主管所有管制物價方針。⁶⁴孔祥熙認為稱為“作戰部”不妥，不如稱為物價管制部。⁶⁵在11月24日五屆十中全會的經濟組審查經濟作戰部案上，“因財政部不願將貿委會及專賣局劃出，故張岳軍面稱[請]蔣示時，蔣言：可擬議二種辦法，一設經濟作戰部，二不設此部，以免分割。委員多覺不平，表示結果仍應劃出。”⁶⁶最後，國民黨五屆十中全會對於是否成立“經濟作戰部”的決議是“經濟作戰部不必設立”。⁶⁷這次決議徹底否決了成立經濟作戰部(物資統監部)的提案，實際原因仍在於財政部不願意讓出權力。至此，經濟作戰部的籌設徹底成為泡影。

結 語

國民黨將領張治中在其回憶錄裡講到，他曾於1941年3月就政治、軍事與黨內風氣的問題向蔣介石直陳：“又如七中全會議決設置經濟作戰部，數月以來，一變而為物資統制部，再變而為某某局，又一變而為今日之經濟會議，轉折阻礙，莫可究詰。準此類推，舉凡一周兩周可以解決之問題，往往拖延至一年半年尚未能得到結論。”⁶⁸張治中的這段回憶，很好地概括出了經濟作戰部籌設的流產過程。經濟作戰部籌設的失敗，充分反映了國民黨因人事而廢制度的特點。蔣介石無法下定決心對行政院進行徹底改革，重新革新政府，設立事權集中的經濟行政部門。這種行政權力改革所遭遇的反對及其政治蘊意，似乎可見國民政府政治權力鬥爭的面向及其政治制度運作的內核。

抗戰爆發之後，在1939年1月召開的國民黨五屆五中全會上通過設立的國防最高委員會，是戰時的最高權力機構。但在政府行政方面，行政院則可以說是“五院之首，權位獨尊”。⁶⁹在權責最重的行政院內重新劃分權力，從而成立一個新的部門——經濟作戰部，是國民政府對戰時嚴峻經濟問題的因應，也是對行政權力的一次改革。經濟作戰部的成立，將大為削弱財政部的權力，這遭到了財政部部長孔祥熙的極力反對。孔祥熙等人借“平價大案”對政學系代表人物翁文灝、何廉等人多方為難，最終導致何廉去職，削弱了政學系官僚在蔣介石心中的地位。孔祥熙向蔣介石提交的行政院第496次會議報告，也表明財政部不願將貿易委員會等機關劃歸經濟作戰部管轄，這成為經濟作戰部無法成立的最主要原因。行政院的會議報告，導致蔣介石只能暫時放棄成立經濟作戰部。

除了財政部部長孔祥熙的強烈反對之外，經濟作戰部的籌設失敗，也反映出國民政府並沒有建立起一套行之有效的戰時行政體制。抗戰爆發後，國民政府沒有形成完整的戰時體制，這也影響到了經濟方面的作戰機構——經濟作戰部的設立。國民政府籌設經濟作戰部，本意在通過統轄經濟、金融等行政機關，以此來應對戰時出現的物價、經濟等方面的經濟作戰問題。經濟作戰部的設立，

實際上是戰時經濟行政體制的改革,這種改革牽涉到國民政府內部的多個權力部門,需要進行強有力的推動才有可能真正成功。對於物價問題,蔣介石又急於求成,甚至認為糧食市場可以用強制力量來穩定,“砍掉幾個人的頭就能夠威懾大多數人,使他們按照政府的要求做。”^⑧在“平價大案”發生後,蔣又企圖依靠經濟會議來代替經濟作戰部的職能,實際上都是頭痛醫頭腳痛醫腳。換言之,抗戰爆發後國民政府缺乏對戰時體制的頂層設計,致使經濟作戰部的籌設最終流產。

在1942年11月的國民黨五屆十中全會上,何浩若在呈案中專門提到學習美國戰時控制物價的做法:“倘採會議形式,則事權未能集中,恐難把握時機,終無以副軍事之需要,是以美國戰時經濟管理機構,雖分別設立,而胥由大總統辦公廳之緊急事務管理局為其中樞。”^⑨何浩若的建議非常中肯,恰如其分地指出了國民政府控制物價的機構的特點,即“事權未能集中”。蔣介石雖然依靠經濟會議以及國家總動員會議執行了一系列統制物價的辦法,並在抗戰後期對物價實行全面管制,但終至抗戰結束,也沒有徹底解決物價問題。雖然無法假設經濟作戰部的成立,就能夠成為解決經濟及物價問題的良藥,但若能夠建立起行之有效的戰時經濟行政體制,設立事權集中、權責分明的經濟作戰部來統馭物價管制及經濟事務,國民政府的物價及經濟問題可能會有不同的局面。

[本文在寫作及修改過程中得到趙崧杰、龐毅同學的幫助,謹致謝忱]

①秦孝儀:《抗戰建國史料——糧政方面(一)》,《革命文獻》第110輯,台北:中央文物供應處,1987年,第220~221頁。

②公安部檔案館編注:《在蔣介石身邊八年——侍從室高級幕僚唐縱日記》(以下簡稱《唐縱日記》),北京:群眾出版社,1991年,第150頁。唐縱在3月22日的日記中就講道:“最近雲南搶米漲至一百二十元,幸未出事。但福建則發生搶米風潮。四川本豐年,不應有此種顧慮,不幸於月內十四日下午七時,亦發生搶米之暴行”(《唐縱日記》,第123頁)。關於1940年成都搶米風潮的研究,可參見陳默:《米荒、米潮二重奏:1940年成都的糧食危機》,北京:《抗日戰爭研究》,2019年第2期。

③這方面的研究可參見方勇:《蔣介石與戰時經濟研究(1931—1945)》,杭州:浙江大學出版社,2013年;郝銀俠:《社會變動中的制度變遷:抗戰時期國民政府糧政研究》,北京:中國社會科學出版社,2013年。有關物價管制的文章可參見李竹溪:《抗戰時期四川物價統制的實施及其評價》,載四川省中國經濟史學會等編:《抗戰時期的大後方經濟》,成都:四川大學出版社,1989年;曹發軍:《試論抗戰時期四川物價管制的實施》,重慶:《西南大學學報》,2009年第2期;楊雨青:《抗戰時期物價問題之我見》,北京:《北京社

會科學》,2012年第1期。

④有關農本局的研究,主要有姚順東:《南京國民政府農本局述論》,武漢:《江漢論壇》,2008年第8期;傅亮、池子華:《國民政府時期農本局與現代農業金融》,南京:《中國農史》,2010年第1期。

⑤《何廉回憶錄》,朱佑慈等譯,北京:中國文史出版社,1988年,第173頁。

⑥⑧中國第二歷史檔案館編:《中華民國史檔案資料匯編》第5輯第2編,“財政經濟”(9),南京:江蘇古籍出版社,1997年,第160~162頁;第182頁。

⑦重慶市檔案館、重慶市人民銀行金融研究所合編:《四聯總處史料》(下),北京:檔案出版社,1993年,第241~242頁。

⑨《蔣中正日記》,1940年7月5日,台北:抗戰歷史文獻研究會編印,2015年。

⑩⑬薛月順編輯:《蔣中正總統檔案:事略稿本》第44冊,台北:“國史館”,2011年,第20~21頁。

⑪⑭秦孝儀主編:《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》第4編,“戰時建設”(3),台北:中國國民黨中央委員會黨史委員會,1988年,第210~211頁;第281頁。

⑫物價審查委員會在大會報告中也建議加強負責機構的權力,明確劃分權責。“唯有加強負責之機構,

並使各負責機關能有極靈敏密切之聯繫，分工合作，為有機體之活動，且將各機關權責劃清，俾事有專責，毫無牽制，庶能負責進行，迅赴事功，不致因權力不足，或機關之牽制，而窒礙難行，坐失時機，各地方當局，亦應秉承中央政策，一致進行，以收全國一致之實效。”《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》第4編，“戰時建設”(3)，第213頁。

⑭《經濟作戰部不久即成立》，香港：《財政評論》，1940年第3期。

⑮經濟作戰部的名稱一直在變化中，行文中涉及不同稱呼時，一般稱經濟作戰部，在括號中標注實際名稱。

⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿翁文灝著，李學通、劉萍等整理：《翁文灝日記》，北京：中華書局，2010年，第486頁；第537頁；第545頁；第575頁；第581頁；第572頁；第545頁；第586~587頁；第583~584頁；第592頁；第593頁。

⑳㉑吳景平、郭岱君編：《宋子文駐美時期電報選(1940—1943)》，上海：復旦大學出版社，2008年，第41頁；第43頁。

⑲《翁文灝日記》，第511頁。顧翊群，江蘇淮安人，時任廣東省政府委員、財政廳廳長。顧翊群空缺之廣東省財政廳廳長一職由鄒琳擔任，鄒赴廣東任職之後，其原任的財政部政務次長一職空缺，宋子文曾試圖運作由宋子良繼任，但未成功。參見鄭會欣：《宋子文的人際關係與戰時重慶官場異動》，上海：《史林》，2009年第6期。

⑳《蔣中正日記》，1940年8月2日。

㉑《蔣中正日記》，1940年9月，“本月大事預定表”。

㉒何浩若，字孟吾，湖南湘潭人。抗戰爆發後歷任軍事委員會政治部第三廳廳長、三民主義青年團中央團部宣傳處處長、中央日報社社長。章紹嗣等編：《中國抗日戰爭大辭典》，武漢：武漢出版社，1995年，第355頁。

㉓中國第二歷史檔案館編：《中華民國史檔案資料匯編》第5輯第2編，“財政經濟”(4)，第495~498頁。

㉔《翁文灝日記》，第536~537頁。福生莊是農本局內設機構。

㉕《翁文灝日記》，第539~540頁。10月1日的日記中，將“統制總監部”誤為“編制總監部”。

㉖金以林認為，在1936年黃郛病逝之後，所有政學系成員與蔣介石的關係大都由張群繼承，張群並長期得到蔣介石的信任。金以林：《蔣介石與政學系》，北京：《近代史研究》，2014年第6期。

㉗《翁文灝日記》，第572頁。賀耀組代替了顧翊群而成為次長人選。

㉘曾養甫遺著：《五十自敘》，台北：《傳記文學》，第27卷第3期(1975年9月)。

㉙《蔣中正日記》，1940年12月，“本月大事預定表”。

㉚9月20日，何廉曾向翁文灝表示：“農本局事難辦，經濟作戰部不久將成，擬請改組為農產運輸公司或專做原定工作，否則請辭。”《翁文灝日記》，第532頁。

㉛孔祥熙此時擔任行政院副院長兼財政部部長。

㉜《翁文灝日記》，第492頁。孔、徐指的是財政部部長孔祥熙、次長徐堪。

㉝《遵令查報前擬經濟作戰部編組大綱並擬定次長、各處長人選乞核定》，1940年9月13日，《組織法與管制(一)》，“蔣中正總統文物”，台北：“國史館”藏，典藏號：00208010800001006。

㉞《唐縱日記》，第190頁。

㉟在1940年12月24日的行政院經濟會議上，孔祥熙“告侍從室不宜濫上條陳，陳方(芷町)辯護”，可見孔祥熙對待從室插手經濟事務非常反感，似可認為吳聞天向陳方報告平價購銷處業務與孔無關。《翁文灝日記》，第581頁。

㊱章元善：《“借人頭、平物價”的鬧劇——關於經濟部平價購銷處的一段往事》，載全國政協文史資料研究委員會編：《工商經濟史料叢書》第1輯，北京：文史資料出版社，1983年。

㊲王世杰：《王世杰日記》第3冊，台北：中央研究院近代史研究所，1990年，第2頁。王世杰雖被視為政學系代表，但此事與其關係不大，局外人的評論可能更為客觀。徐指的是財政部次長徐堪，泳霓指的是翁文灝，翁文灝字泳霓。

㊳在翁文灝的日記中，記載了徐堪多次為難農本局之事。1941年2月農本局改組時，徐堪不贊成將農本局之農貸完全移交中國農民銀行，而欲轉至其控制的四行歸彼支配。《翁文灝日記》，第610頁。

④⑥有關“平價大案”之事，可參見傅亮：《抗戰時期的“平價大案”始末：以農本局改組為中心》，南京：《江蘇社會科學》，2015年第1期；鄭會欣也認為此案的背後牽扯到孔祥熙、徐堪等財政部高官與經濟部負責人翁文灝、何廉之間的鬥爭。參見鄭會欣：《宋子文的人際關係與戰時重慶官場異動》。

④⑦《國防經濟部改稱物資總監部提出院會討論情形附該部組織條例草案暨系統表》，1940年12月31日，《組織法與管制（一）》，“蔣中正總統文物”，台北：“國史館”藏，典藏號：00208010800001006。

④⑧抗戰時期大後方發生多次倒孔運動，但蔣介石對孔祥熙一直信任有加，並百般維護。直到美金公債案爆發後，蔣介石才痛下決心讓孔去職。參見鄭會欣：《黨國榮辱與家族興衰——析蔣介石與孔祥熙之間的關係》，南京：《南京大學學報》，2011年第5期。

④⑨“平價大案”發生後，翁文灝頗受打擊，對有關經濟及物資管制方面的業務始終心有餘悸，因而專心經營資源委員會的事業。董贊堯口述、丁緒曾整理：《孔祥熙與經濟部改組的內幕》，載壽充一編：《孔祥熙其人其事》，北京：中國文史出版社，1987年。何廉最後辭去了經濟部次長、農本局總經理、糧食管理局副局長等職務，基本上淡出政界。《何廉回憶錄》，第215頁。

⑤⑩⑤③中國第二歷史檔案館編：《行政院經濟會議、國家總動員會議會議錄》（1），廣西桂林：廣西師範大學出版社，2004年，第1~3頁；第16頁。

⑤⑤中國第二歷史檔案館編：《行政院經濟會議、國家

總動員會議會議錄》（2），廣西桂林：廣西師範大學出版社，2004年，第297頁。

⑤⑥陳之邁：《中國政府》，上海：上海人民出版社，2015年，第185頁。

⑤⑦《蔣中正日記》，1941年5月，“本月大事預定表”。

⑤⑧《蔣中正日記》，1941年5月28日。

⑤⑨《蔣中正日記》，1942年9月19日。

⑥⑩《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》第4編，“戰時建設”（3），第285~289頁。彭學沛提出“經濟作戰”名目，不過是為了引起朝野之注意而已。

⑥③中國第二歷史檔案館編：《行政院經濟會議、國家總動員會議會議錄》（10），廣西桂林：廣西師範大學出版社，2004年，第431~445頁。

⑥④《翁文灝日記》，第833頁。

⑥⑤榮孟源主編：《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》（下），北京：光明日報出版社，1985年，第809頁。

⑥⑥張治中：《張治中回憶錄》，北京：華文出版社，2007年，第243頁。

⑥⑦馬起華：《抗戰時期的政治建設》，台北：《近代中國》，第35輯（1983年）。

⑥⑧《何廉回憶錄》，第173頁。

作者簡介：傅亮，蘇州大學社會學院歷史系講師，博士。江蘇蘇州 215123

[責任編輯 陳志雄]