

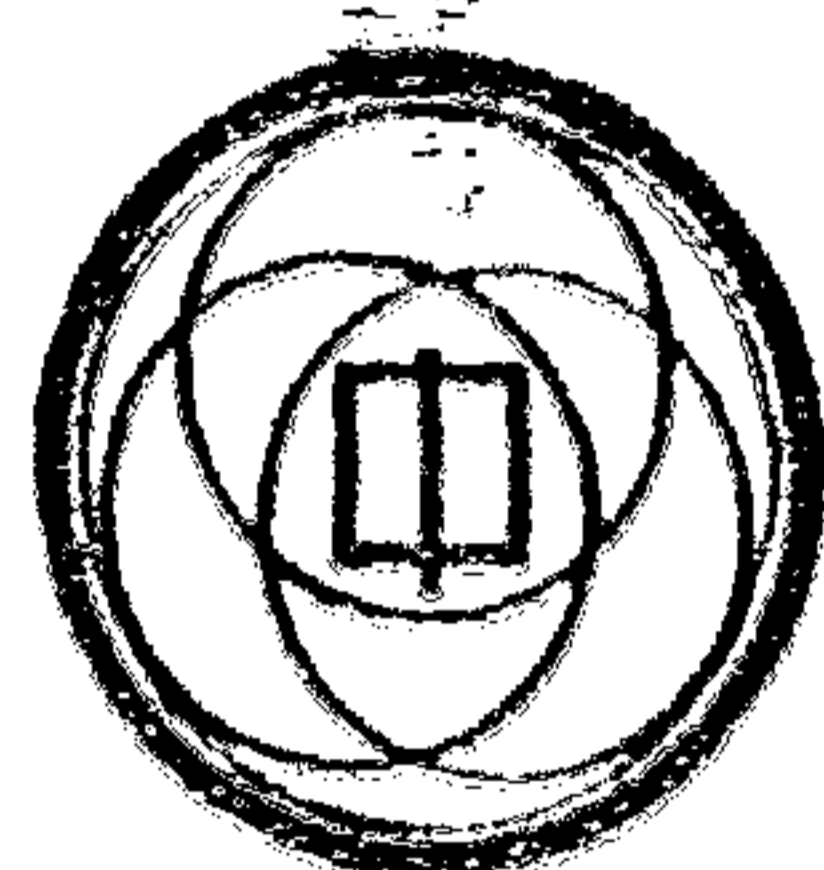
# 戰時經濟學

A. C. PIGOU 著

徐宗士 譯

國立編譯館出版  
商務印書館印行

聯圖



多讀

READ MUCH!

多想 少說

THINK MORE! TALK LESS!

550.1659  
296

696

2

# 戰時經濟學

A. G. PIGOU 著

(PROF. OF POLITICAL ECONOMY, THE UNIVERSITY OF CAMBRIDGE)

徐宗士 譯

00696

國立編譯館

## 序

人類社會的進化，無論從好的方面看，或是從壞的方面看，似乎有一個不可忽視的共同趨勢。這趨勢，概括地說，是由簡單變為複雜。經濟學也是研究人類社會進化的現象的一種學科，所以牠的範圍也是一天一天地複雜起來了。如果我們拿歐戰以後的經濟學名著和以前的名著來比較，我們總免不了發生一個感想，就是要問，人類爲甚麼要那樣地不憚煩，去想種種方法來解決幾乎不能解決的種種問題？究竟那許多問題是不是有終極的解決方法？我恐怕這許多問題還未得到圓滿的解決方法，新的複雜問題又會源源而來。在目下看來，似乎我們已經騎在虎背之上，除了拼命掙扎向前進以外，沒有第二條路可走。

本書著者在英國經濟學界的權威和本書的價值，此處不必多說，凡是稍有經濟學常識的人們都是知道的。譯本係由國立編譯館出版，其稿曾經細校，大致尙與原文吻合，所以這本書是可以供我國人大衆參考的。書中對於各種問題，大致

都是以經濟學者的眼光，從學理實用兩方面加以分析，使研究戰時經濟的人們得到許多正確的觀念和許多適當的方法。不過，我們要知道，那許多方法在社會組織與公共道德達到最高度的美國是可以試行，而在國民程度極低的國家是不容易仿效的。本書雖然有二百多頁，不能算是很小的冊子，然以其所包括的範圍太廣，每種問題仍舊不免是略引其端。如果我們要採用其中一小部分，我想，那一部分的問題，就會使得我們詳細考慮，著成比這一本書大過幾倍的書籍。若不如此，我恐怕是不能實行的。有許多事情，看來是非常繁瑣；尤其是在高位握大權的人看來，以為我們只要拿定大政方針，其餘細微末節都不必過問。自然，大政方針是不可錯誤的，但忽視細微末節，又如何能行得通呢？讀這本書，我希望我們能夠得到一個教訓，就是一個問題，如果沒有深切的考慮，是不容易得到良好的解決方法的。

## 著者序

本書一部份材料，係取自拙著福利經濟學（*Economics of Welfare*）一書，及其他出版物，包括提出於不魯塞爾國際財政會議的備忘錄，及名為資本稅與戰時財富稅（*A Capital Levy and a Levy on War Wealth*）的小冊子等。承但脫君父子（*Messrs Dent*）允許我將一九一六年歸他們出版的拙著歐戰時底經濟與金融（*The Economy and Finance of the War*）書中數節，融合於本書，附此申謝。

一九二一年六月披谷（*A. O. Pigou*）



## 譯者序

東亞緊迫的風雲，撞響了第二次世界大戰的警鐘；各國備戰的日亟，國際間空氣的緊張，居於現代的人們，誰都有大禍迫在眉睫的預感！十餘年來在和平非戰高潮中所擯斥的戰爭的產物，又有重新提起探討的必要。戰時經濟學便是其中之一。

原著以一九二一年出版於英國倫敦，實為歐戰後的產物，尋亦在和平非戰的空氣中遭了絕版的厄運。（見一九二七年出版的財政學研究（A Study in Public Finance）一書的著者序言。）著者披谷氏為英國新正統經濟學派馬先爾（Alfred Marshall）的高足，繼其師而任劍橋大學經濟學講座，為近代經濟學界一大權威。本著所論，雖仍不脫自由主義的窠臼；所舉偏重歐戰時英國的情形，去今似遠；然其包羅豐富，理論周詳，迥非一般紀敘歐戰時經濟與金融狀況之

書籍可比，實爲一部具有永久性與普遍性的名著。在茲國難日亟，急需自衛的中國，本書自有亟亟介紹於國人的必要；而在實行「統制經濟」的呼聲高入雲霄的今日，戰時的實例，尤有參考的價值。因敢不揣淺陋，加以逐譯。惟原著文筆曲折深邃，非細心研讀，不易識其真意。匆匆譯成，恐不免多艱晦疏誤之處，幸讀者正之！

本書譯事將竟，得見老友陳漢平君所譯著者另一名著財政學研究一書（中央政治學校編譯部出版，著者姓氏誤印爲 *Boogore*），其中一部份材料係取自本書，因得有參校的機會；著者意見的改變，亦特加「譯者註」以爲補正。全書譯成，承南開大學教授李筆漁先生悉心改正，至爲銘感；復承前中央大學法學院院長童冠賢先生，國立編譯館人文組主任周其勳先生，國立編譯館編譯許炳漢何維凝諸先生爲之校閱，多所指正，合併誌謝。

一九三三年十月徐宗士



# 目錄

第一章	導言	一
第二章	戰爭的影響	四
第三章	戰爭的經濟原因	一六
第四章	可以用於戰爭的資源	三一
第五章	戰爭底實在的和貨幣的犧牲與費用	四五
第六章	個人擲節的選擇	五三
第七章	政府的徵發	六三
第八章	賦稅與公債	七一
第九章	募集自由公債的方法	八七
第十章	製造銀行信用以籌戰費的方法	九四

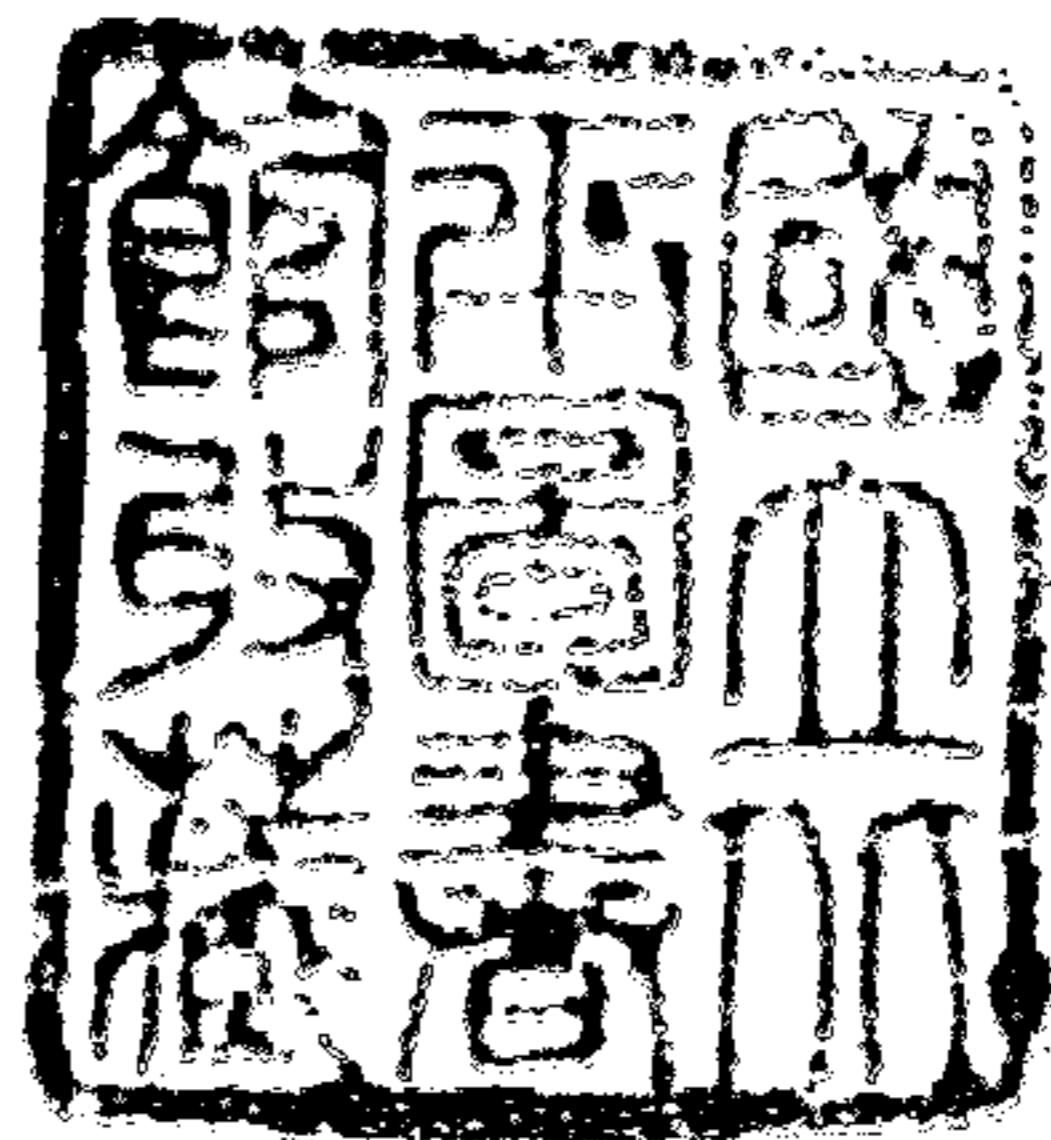
第十一章	物價統制	一一四
第十二章	消費者的定量分配	一三九
第十三章	優先權與工廠購買原料的定量	一五四
第十四章	補助金	一五九
第十五章	通貨與匯兌的善後	一六五
第十六章	輸入品與國外投資的管理	一八七
第十七章	內債的善後	一九四
第十八章	戰後的政府統制問題	二三八

# 戰時經濟學

## 第一章 導言

自亞當斯密以來，英國經濟學者咸致力於常態經濟過程的研究。他們所觀察的，是一個人口衆多的國家的人民，過其有規則的衣食住以及娛樂的日常生括——這種生括，既不是有計劃之組織的結果，更不是出於各個人或各家族

的但求自給自足，而是由於追求個人金錢利益的動機所構成的極度複雜的交換制度。自然，在這種制度之下，有顯著的缺陷及巨額的浪費；會使許多人陷於苦悶，不滿，飢寒和痛苦之中。但是，現存的制度，確是如此運行！爲了探究此中奧妙，爲了理解牠如何運行，如何結構，以及其如何受結構背後之人力的指導與



控制，許多才智之士，曾竭其畢生精力以赴之。他們的希望，是想對於經濟解剖及經濟生理加以澈底及真實的積極分析，以期或者可以輔助那些對於實際政府行政有訓練的人，去補救或減輕他們所發見的弊害。這種工作，至今還沒有完成。還有許多熱心的學者，繼續分別擔任某一部分的工作。可是變動終於發生了。在一九一八年十一月十一日以前約四年之中，不知不覺的尋常生活，全被摒棄；整個的歐洲，輾轉沈溺於戰爭的苦悶之中。我不欲描寫這些不能想像的恐怖時代，這當留待後代的史家和詩人去做；他們有的是良心，同情，慈悲，仁愛和眼淚！經濟學者卻從事於另一種任務，這種任務，雖遠不及詩人史家所做的那樣高尚，但是，他們應該力促其完成。他們對於緊急的戰時經濟，與國家承平時代的寧靜狀態，劃然不同，已經指出。這種經濟的解剖和生理，究竟是怎樣？一種經濟的結構，產生於另一種環境之下，如何適應另一種目的及新需要？實在值得研究。因此，除吾人所學習的「政治經濟學」(Political Economy) 而外，

有研究「戰時經濟學」(Political Economy of War)的必要。以下，我即從事於後者的討論，其中一部分係就一般而論，一部分則特別參酌英國的實際經驗。倘我的討論中肯，有些複雜的問題，或可解決；有些誤解，或可祛除。同時，若是人類精神果是清明，文明社會果可以經久，則這種討論或許可以闡明：何者是永遠適合於實際情形的惟一的政治經濟學，是保證世界各大國間永久和平的政治經濟學(譯註)。

(譯者註)披谷爲主張「福利經濟學」的學者，著有福利經濟學一書，導言末句所指卽此。

## 第二章 戰爭的影響

1. 戰時經濟學有緒論兩章。其一討論戰爭未發生前對於平時經濟組織，和經濟政策上的影響；另一討論平時經濟組織與經濟政策足以影響戰爭發生之可能性。請先言戰爭未發生前對於和平的影響。

2. 最顯著的，戰爭將起的威脅，足使一國必須致力於陸海空軍及各種軍需工業之置備。因此每年使許多中人以上之體格，豐富的智慧，饒有組織和發明能力的人，以及許多靈巧的機器，都脫離了日常的生產事業。實行徵兵之處，有人以爲：如將服役年限縮短至一年或兩年，可使人得到一般的訓練，退伍之後，足以增進能率與勤勞。而且有時規定青年考到一定成績以上，可縮短兵役的年限，也足以鼓勵他們進學校努力讀書。這些辯詞，都是對於那些從工業的觀點

來責難軍事訓練純是浪費者而發。至於施行募兵制之處，大多數的國民不必經過一年或相當年限的軍事訓練，而是由少數人投身於軍役，其時間占其畢生的主要年代，則上述辯詞，乃顯然失其勢力。即在施行短期兵役制度之下，也有一種重要的區別。我們可以合理地說：從十九歲到二十一歲受過軍事訓練的人，如再從事工業，較之十九歲開始，更爲合宜。但我們不能說：受到兩年軍事訓練的人，再去從事工業，較之已經從事工業有兩年的更爲合宜。受兩年的軍事訓練，較之兩年以前就做木匠，固可以使人做一個較好的木匠；但是決不能比先做了兩年的木匠學徒來得好。因此，軍事訓練對於將來能率所給予的一切利益，較之其喪失的工業經驗上的利益，實在是得不償失。從而欲以軍事訓練所得的利益，來抵消前兩年中因人民脫離生產事業所致生產品的直接損失，不能謂爲允當。

3. 陸海軍兵士及軍工事業採用募集制度的時候，對於服務人員的餉給，大

抵須相當於具有同樣能力而從事於普通生活者的給與額。一國因戰爭恐怖而從生產中抽出的實在資源 (real resources) 對於總資源之比，約與國防部所支費用對於國家總貨幣所得 (aggregate money income of the nation) 之比相等。自然，一國的貨幣所得和政府的貨幣所得是截然不同的兩件事。一九二〇年不魯塞爾財政會議報告書中 (頁一一) 曾說：就所觀察的各國平均數看來，一國家經費中，約有百分之二十仍用於軍備的維持和戰爭的準備，「其意義並不是說各國純貨幣所得的百分之二十如此用法。所謂國家經費是指一國政府所支出的費用，並不包括人民的私人費用。因此，一國總所得 (aggregate real income) 或總生產力每年用於備戰之數，遠低於百分之二十。以現有的統計而論，就在英國，也不能決定一個精確的數目。不過戰前英國的貨幣所得 (不是政府的稅收) 爲統計家所常用者，約在二十萬萬至二十四萬萬鎊之間。一九一三年海陸軍經費爲八千萬鎊弱，故其比例約占百分之三至四之間。



換言之，約等於英國每年智識者、筋肉勞動者、及機械設備兩週工作的所得。至於法國和德國，依戰前統計所算得的比例，亦大致相同。但我們應當注意：徵兵制國家付給士兵的餉給，衡以他們服役應得的市價，較之募兵制國家為低。

4. 驟視之，像百分之四這樣的比例，似乎是很小。但我們應記着：這裏所根據的所得，是總所得 (total income) 而絕不是剩餘所得 (surplus income)。

戰前英國本部千萬戶（每戶 $1\frac{1}{2}$ 人）中每家的平均所得，約在二百三十鎊以下。這樣的數目，餘剩很小，不能容許一國有多量的濫用。苞萊博士 (Dr. Borer) 曾經說過：「戰前英國的財富，無論怎樣分法，總不夠過一普通程度的生活；就在將來，還沒有提高的朕兆。」<sup>①</sup> 就這種事實看來，從總所得中減去百分之四，為數亦屬可觀。這等於從「剩餘所得」中減去一個很大的百分數——所謂剩餘所得是指總所得中除去個人生活的絕對必需費用（與新資本的積貯之需要全無關係的費用）和國家行政的必需費用而言。假定在英國剩餘所

得中，軍備費用所占比例爲百分之十五；則在法、德、意等國，其每人所得實際上較英國爲小，必需費用所占比例自必較大，剩餘所得中軍備費用的比例，亦必遠大於百分之十五。戰爭未發生前，所加於各國之實際犧牲的負擔，自上述觀之，英國所受，較大陸各國猶輕。

●見The Division of the Product of Industry, p. 58.

5. 可是戰爭將臨的影響，不僅限於軍備的直接費用。從英國史中可以見到許多財富的犧牲，是由間接對於軍備補充和設置而起的。例如航海條例的頒布，不許外國商輪在英國沿岸貿易，就含有兩重目的：一面在平時訓練水手，以爲戰時之用；一面欲準備大批英國商輪以便需要時改成戰艦。第一重目的，甚至演成限制英國商輪雇用外國水手以及取消外人領港的資格。因近代發明的結果，戰艦與平常船隻的構造異趣，故商船充作戰艦的重要性爲之減少；但英國海軍部對於定期航船，其構造之能改爲輔助巡洋艦者，仍予以補助。在大戰

時期中，商船即在盡其固有的功能上，已曾爲國防的要素；因之，若使私人製造巨大的商船無利可圖，則戰爭的恐怖，必將驅使政府用補助金或其他方法，使別種工業改爲造船工業。

戰爭的影響，不但及於海運，亦且波及陸運。即在英國，也可以找到顯著的例證。英吉利海峽下開鑿隧道的計劃，一般人都認爲在經濟上極爲有利，但因軍事上之理由，已多年擯棄了。在歐洲大陸，尤其是普魯士，軍事的考慮，對於鐵道之建築，極爲重要；許多鐵道，是因爲欲求能迅速調動大批軍隊於邊疆的需要而敷設。

再次，航空運輸事業的常態發展，也多少會受到戰爭的影響。關於航空的法律，必須顧到飛機偵察要塞之可能性。政府既能控制商用飛機的計劃，自會使他們想到此等飛機可以從貨物的運輸改變爲炸彈的運輸。政府對於航路的開闢，與航站的位置既有決定權，他們自然不會，而且也不應當忽視敵機來襲

時飛艇迅速集中的方便，以及飛艇製造廠和修理廠的安全。

如上所示，因國防的考慮，各國海陸空運輸制度的效率，必較常時為減低；至因此損害國富之程度若何，我們自不易言。不過我們可以很合理地推斷：對於經濟力自由運行的任何干涉，如不以改善經濟福利為目的，而含有一種非經濟的性質，總會移用一國資源於比較不生產之途，從而多少會使一國的景況不及平靜無事的時候來得好。

6. 現在我們須考慮一樁對於英國特別重要的事——未來的戰爭對於農業所有的影響。英國本部平時食糧的大部仰給外國。輸入的麥，約占消費總額五分之四。這種事實的形成，是由於常態經濟力的運用；因為同樣一定量的人力和機器能力，如果用間接的方法，將煤與棉貨去交換所得的麥和其他食糧，可遠較自己生產的為多。在可以保證和平的世界，我們對於這種事實，很少理由去干涉。自然，這種情形，會產生社會弊害，即所謂鄉村人口的減少；但是，仍可

以設法使大部人們居住鄉村，即令其從事於工業而不事耕耘。可是，戰爭一旦爆發，食料的輸入或許中斷，則食料仰給外國，至爲危險。且就最近經驗論，一國的食糧出產固可迅速增加到相當的數目，但欲使英國本部的食糧在短期內自給或差足自給，則爲事實所不能。因此，在戰雲密佈的世界中，有一生死的問題：即我們還是按照常態經濟過程取得我們的食料供給呢？還是犧牲這經濟過程在平時所予我們的一些利益，以爲戰時的保險？或許，我們可用別種保險方法，即在國家的倉庫中永遠積藏大量的小麥。（假定說，可以支持一年的食糧。）自然，我們不是將初次放進去的穀物死藏到底，而是隨時將新陳掉換，但定量或最低量以上的穀物，必須繼續存儲。這樣的保險方法，所費或至可觀，而且也祇能支應短期的戰爭。但亦不失爲局部保險的方法，在有些情形之下，未始不能應用。另一方法是政府用補助金，保證制度，或徵收進口稅，逐漸移轉一國工業生產力於農業至適當程度，以便必要時可以不需食料的輸入。但是，無疑地，這

種政策如欲使其有效，所費必至巨大。而且，巨量農業出產的增加，需要巨量的肥料；而肥料本身又大都輸自國外，戰事一起，亦難免中斷；因此，這種政策在試行的時候，必易失敗。

7. 再次我們要說的是：有幾種從事製造材料及器具的工業，當戰爭一旦爆發時，即須從事於軍用品之製造。鋼鐵業，機械業，有幾種化學工業以及採鐵採煤等工業都屬此類。還有其他工業，即令其所製物品不能逕供戰爭之用，而其工場也須在必要時可以立即移用。例如製造商船的船塢，可以移造戰艦；染料工廠可用以製造炸藥。如果一國的機械工業和鐵礦供給不能獨立，則外國輸入的中斷，即會大妨礙其軍用品的出產。同樣，如果本國沒有這種工場，能夠在需要時移作製造戰艦或炸藥，一旦來源斷絕，在戰事進行上亦將陷於極不利的地位。因此，戰爭的恐怖，會引起各國政府，對於在自然條件上不適宜於某種製造的工業，及在平時某種工業將不致有健全發達的，去用種種人爲的獎勵，輔助

激勵其進展。政府此舉，爲將來戰爭保險計，轉移許多財富用於比較不生產之途，其使國家受不斷的經濟損失，正如政府因軍事上的理由，去保護農業相類。因爲如欲使此種政策有效的實行，其所費與所受實際的犧牲必甚重大。

8. 最後還有所謂「基本」工業（Key industries）。這一名詞的意義，常用以泛指凡在一國的經濟繁榮上占重要地位的工業，例如將機械工業及紡織工業都包括在內。但是我們寧可將這名詞的含義縮小，使其僅僅包括真正基本的工業——其本身的價值雖不必大，但欲推動大規模而重要的工業，卻非此不可。這種含義的基本工業，例如磁石發電機製造工業，汽車非此不能生產；如染料工業，紡織業賴此以完成；又如光玻璃工業，對於許多科學儀器的製成，也具有同樣的重要。有幾種基本工業，對於軍用品製造工業甚重要，有幾種是對於戰爭無直接關係的，有幾種則兼而有之。牠們的特徵是：牠們的產物的重要性遠過於其本身的貨幣價值。換言之，如果中止供給值十萬鎊的基本貨品（其

價值按斷絕前市價計算）對於一國所致的損失，遠較中止供給同量的非基本物品所引起者爲大；因爲前者足以間接使那些習於用基本物去製造貨物的人們和機器，無所施其技巧。因此，爲防止戰時危險起見，以補助金制度或保證價格或保護關稅等方法，去獎勵基本物品在國內的生產，實遠較其獎勵其他等值的工業，理由更爲充分。如果一種基本物是某國的特產，而該國又有變成敵國的可能，則戰時全部輸入中斷的危險就很大，從而獎勵此種基本物國內生產的理由，較之在多數外國能製造時的情形，更爲重要。

9. 以上所述，足以揭示因戰爭的危險而發生之各種問題的性質。我的目的，並不是想提出或辯護何種政治問題的結論；如在現狀之下，英國應採用那種保險方法去應付戰時的各種缺乏。作事審慎的人，爲應付不幸事件的發生所付的保險費用，須視其所顯出保護的效力，所欲防止的不幸事件發生的機會，和不幸事件發生時他將受損害的程度等複雜的情形而定。像這類的問題，祇能



在仔細詳盡的研究之後，方能決定。我們在此處所考慮的，僅僅在原則方面。在容易引起戰爭的世界，一國犧牲其平時一部分的財富，以防戰爭爆發時食糧或其他必需品的缺乏，不但應當，而且是聰明之舉。如若戰爭的陰影能夠移去，則此種爲防禦所犧牲的財富，自非必要了。

## 第三章 戰爭的經濟原因

1. 現在我再討論前面所說的第二章緒論，即平時經濟組織和經濟政策足以影響戰爭發生之可能性。茲題甚大，已討論的很多；此地我所要說的，不過是一些簡單的提要。

2. 戰爭的爆發，促成之情形甚多，有時且為至微細之事件，如：「對於國旗之侮辱」，官吏之被暗殺，軍隊或戰艦中慌張的軍官之魯莽的舉動，以及狡猾外交家之偽造電報等等。但是這些並非戰爭的原因；不過是火藥庫中之一引火的火柴而已。真正的基本原因，卻在火藥背後的那些東西（事件），最後分析起來，不外統治慾和求利慾二者。

3. 統治慾望的本身，而非其附帶產生的任何經濟利益，是引起戰爭的真實

而有效的動機。例如英國學童直認其恫嚇較小的孩童，德國官吏向平民矜誇，居於熱帶國家的白人強使其「屬下」(inferiors)對他們表示特別的尊敬和服從，這一切，都是統治慾的表現。無疑地，一般的英國人或法國人都有這種慾望；而且常因為他是一個「強國」的國民，不是一個荷蘭人，瑞士人或西班牙人，而引以自滿。大戰以前，許多德國人真希望他們的國家能將全歐洲置於其鐵路之下，使歐洲人聽到德國外交後盾的槍劍聲而戰慄。雖然近代國家的作戰並不以發現誰是「優秀民族」(The Better Men)為公開的目標，但在他們的角逐中，確含有這種因素在內。而且，統治慾的衝動，會使各國特別不願意放鬆他們曾經「占有」過的任何領土。向來臣屬於他們束縛下的人民，如果得逃出羈絆，他們以為是一種「屈服」或羞辱。愛爾蘭、埃及、印度、西班牙統治時代的非列濱，大戰前土耳其臣屬下的民族，戰前的阿爾薩斯、羅倫以及芬蘭、波蘭等地的事實，已足為這種心理的明證。統治者為保持其統治地起見，常常提出許

多理由，如：他們對於文化的義務，白人的負擔，及國防上的需要等等。這些理由，常常有自誠意中提出來，有時也很合理，但是除此而外，在其背後的，還是欲繼續其統治的意志。與此相衝突的是被統治者要求解放的意志。這都是爲自由戰爭，爲光復故土戰爭（Heedfulist war），爲民族戰爭的種子。此種爆發力和經濟學的關係甚小，不在我們討論的範圍之內，但是並不因此而失去其真實。如果忽視了這一層而專門從經濟方面解釋戰爭的原因，那是抹殺了明顯的真相。我們所要在本書內詳細研究的求利慾，並不是煽起國際戰爭的唯一動力。

當我們集中注意力於這一部分的時候，我們不應當忘記牠的限制。

4. 文明國家之從事戰爭，並不以掠奪爲公開而直接的目的。歐戰以前，說者謂戰勝國家欲從索取賠款中獲得經濟利益爲不可能，實則這在事實上並非不可能之事。蓋一筆賠款可等於一筆外債的取消，或等於一筆不須付利的外債。自然，如果賠款係一次收入，而收入方式又不慎擇，或許足以擾害工業，使其

在調節過程上受到意外的損失。但如概認收受賠款之國家，必須遭遇經濟的損害，亦未免近於矛盾。就通常言之，該國可有所獲，正如個人因他人的贈禮而有所得一樣。但我們跟着，就得假定：獲得的數量可以較戰時的犧牲為大。這種假定必須完全承認。可是，鑒於近代陸海軍費的巨大，和小規模戰事足以引致他國捲入漩渦的危險，任何國家要想在戰爭的結局上藉賠款以取得一種純經濟收入，實為絕對不可必之事。一國政府假使抱着這樣的希望來加入戰爭，實為至愚與極惡。且戰爭的動機，如果但想掠得巨額的賠款，實際上並不甚可怕。經濟力誘發近代的戰爭，絕不是這樣地粗淺簡單。

5. 工業化國家的商人，自然欲獲得有利可圖的市場，以為推銷貨物的尾閘。因保護關稅和特惠關稅的流行，他們常常覺得在別國統治下的領土上，輒遇到該統治國人民所無的重稅窒礙。因此，為免除這些窒礙起見，他們希望本國政府統治的地域愈大愈好。已經獲得廣大領域之後，他們又想：如本國政府能予

他們的競爭者以重稅的打擊，必可進一步改善他們自己的地位。因此許多國家中營出口貿易的工商業家，都願贊助本國政府在無絕大危險之情況下，擴張他們利益範圍的地域。製造業家，其原料之來自熱帶地域者，亦願其地為本國政府統治下的領域，因為如此，較之在其競爭者之手中，更能滿足其需要，所以他們也出而贊助經營出口業的商家。其實，文明國家與其統治下的菲、亞諸地的實在貿易額，和不在其政治勢力範圍內諸地域的貿易額相較，其經濟上的獲得，并不像工商業家所預期的那樣大，至為明顯。我們祇要想到下列各點，更可知然：第一，向來進出口的數字，即貿易額（*turnover*），遠過於商業的利潤；第二，對於殖民地的貿易及其利潤，雖可因失去統治而減少，但亦絕不至於消滅；第三，對於任何特殊市場的工商業的活動，決不是一國工商業總和的淨純增加，其中大部分，不過是從其他市場或其他生產物移轉而來。上述各點，足以揭示工商業家熱心贊助國家擴張領域，以求獲市場的政策，是對於此種政策的經濟效果，

并未有極明確之認識。但是無論如何，事實上表現着，許多工商業家確信：政治的帝國主義，可以成爲扶助工商業之一大要素。他們持此信念，施其影響於英、法、意、德、俄、日諸國政府，數十年來，已有相當的成功。因爲同一領域不能同時由兩個政府統治，故結果必至常引起各國政府間的競爭和外交上的角逐。

6. 但是，在比較不開發的地域，推進商業，並不是歐洲各國彼此衝突的主因。其金融家之尋求有利的特權，也足以驅使他們趨向帝國主義的途徑。這裏所尋求的利益，更爲巨大。蓋弱國政府的官吏，每可諂賄買，與之訂立借款合同，在有利的條件下爲之建築鐵路，或開發油田的自然蘊藏，甚或將自菲人取得種橡樹之土地，以極低工資的代價，雇用菲人，用強制勞動經營之。凡此種種，都可獲得高率的投資利益。當一文明國家將任何未開發的領域併吞，或加以保護，或在其中建立一勢力範圍的時候，則這些寶貴的特權，即令未正式讓與，亦必將轉入其國金融業者之手。這些金融業者往往兼有財力和勢力。他們藉新

聞紙爲他們的喉舌，去左右輿論，並加政府以壓力。胡爾夫（Mr. Woolfs）在其帝國及其在非洲之商業（Empire and Commerce in Africa）一書中，對於他們有時所用的方法，曾有慘淡的描寫，此地無抒述的必要。這裏所要着重的一點，即：取得特權的求利慾，同樣地，而且較商業上的求利慾更有力地，足以驅使各國政府從事於未開發領域的勢力範圍和統治權的角逐。

7. 這種角逐，即是各國政府用外交作後盾，援助牠的商人和特權追求者，得在弱國活動。隨着並有取得勢力範圍保護權或併吞的企圖，與之相輔而行。如他國有同樣的企圖，則起而與之抗爭。因此，各國商業家和金融業者的競爭，遂引起各國政府對於「太陽下領域」（Places in the sun）的爭奪。在這種角逐中，同盟和聯合是必要的，從而角逐的範圍亦以擴大。在這角逐的背面，都有軍事力量做後盾。沒有一個政府願意爲其國民的某一勢力範圍或某一讓與權而戰爭，可是各國政府都懂得：除非有幾點使人民相信牠是正在準備作戰，牠的



外交政策是比較地無效的；同時牠也懂得：一旦轉入相互威脅的把戲中，戰禍可以不期而至。這樣，個人的經濟利益反映於各國政府的政策，是無異於在已經爲政治統治慾以及對牠的反抗所堆積的爆發物上，再加一些分量。

8. 此外，還有一種私人的經濟利益，依特殊方式而活動。這就是軍器製造者的私人利益。他們的慾望，是要售出他們的貨物。自然，在他們中間並沒有那樣忍心的人去要求實際戰爭的發生，以達到他們的目的；但是，他們確希望各國從事於戰爭的準備。假使他們能夠說動一國政府使其相信別國正在對己備戰，他們或可取得有利可圖之戰艦或鎗械的定貨單。各國的主要軍備製造廠，並不將他們的業務限於供給本國政府的需要；他們彼此之間，也不是完全獨立而沒有聯絡。促成戰爭的恐怖和國際間軍備的競爭，是他們全體的利益。他們如能說動一國政府購買他們的新軍器，即可持此爲強有力的根據，去勸導他國政府爲同樣的購買。他們對於新聞紙，不是無勢力的，因此也可以左右輿

論。要之，他們的遊說，故意地傳播無中生有的威嚇語，我們用不着斥其不當。因為他們鼓動軍器的購買，無非在搜求利潤而已。他們的成功，各國政府相互間的猜疑與恐懼必將愈滋，從而使戰禍爆發的材料，堆積亦將愈高。

9. 其次值得我們注意的是：這種爆發材料有一特性。即當其在上述幾種影響下堆積起來之後，牠會像生物一樣地滋長。戰爭的恐懼本身，會驅使各國政府採用種種政策，使戰禍將起的情況愈益逼真。如果沒有戰爭的恐怖，就無經營軍事要塞的必要。補充黑人軍隊，為征服非洲殖民地目的之一，自不能存在。而且不許殖民地人民要求獨立的兩種理由，即：從殖民地人民中徵發軍隊的需要，以及防止他們被敵國徵發，和防止敵人利用殖民地為進攻的根據地的需要，也將失其根據。可是，軍隊要塞的搜求，未開化地域的併吞，以及殖民地人民解放運動之拒絕，都是產生戰爭心理的要素。他們此種戰禍恐懼的心理，使他們本身促之愈趨逼真，其結果遂為引起更大戰爭恐怖之原因。



10. 從上面所論中，我們可以得到幾點實際的結論。雖然有些形成戰爭的原因，在經濟範圍以外，而經濟原因，仍占一重要的地位。這些原因實可以賢明的政策加以控制。在十九世紀後半期中，各國商約中最惠國條款的運用，對於國際的協調與和平，頗多貢獻。普通都承認：一個文明國家，無論對於進口貨或出口貨，均可自定稅則。但在大戰以前，許多國家都加入多國簽訂的條約中，不對於某一外國的貨物加以歧視。我們可以希望最惠國條款中所包的政策將普及於國際聯合會會員國之間；並且我們可設立一種公共機關，保證此項政策的精神不致因各種課稅而破壞——各種課稅形式上雖為一般的，實際上則專對所欲加害的某一國之生產物而發的。但這裏值得注意的：和平的主要障礙，并不是文明各國相互間的關稅壁壘；最要緊的，實是這些國家加於其統治下的未開發領域之關稅壁壘。在這些領域中，區別課稅率以優惠「母國」，固與最惠國待遇之說相脗合；但這點卻與國際協調相衝突；而且此即是商人希望本國

政府擴張其權威於未開發地域的根源。如能成立一國際協定，將此種區別消滅，並開放歐洲列強的「國外屬地」，使宗主國商人與他國商人的待遇均等，這將爲一大進步。直至大戰時，英國屬地（不是自治殖民地）中，除有一不關重要的例外<sup>①</sup>，對於非英國的商人，並無歧視。最近在西非洲對於輸出棕樹果核及果油至帝國以外的市場之課稅，始破壞了這良好的紀錄，在許多有識者的眼光中，認爲是一惡劣而且危險的先例。

① 一九〇三年，海峽殖民地對於錫之在英國母國鑄熔者，減輕其出口稅。一九一六年尼苟利亞（Nigeria）特別對輸出英帝國以外者課稅。印度獸皮之用於帝國內者，得減輕出口稅率三分之二（參考 *Problems of Economic History*，頁三五三——四）。

11. 我在上面已經說過：金融業者和在未開發的國家獵取特權者的希望，較之商人的希望更能危害國際間的和睦。外交政策如果用以援助這些人的要求，則供給借款，建築鐵路，種植橡樹或開採油礦等私人間的競爭，隨時可以轉變

爲各國政府間威信與權力的鬭爭。誠然，特殊地域分配的協議，有時可以緩和各國人民間的衝突。但這種協定的成立，普通僅在長期的衝突之後；他們對於其所分得的區域，從事壟斷的苛索，因此也可以由未參加這種協定國家的人民起而要求而破壞。解決的方法，應不以外交爲援助之資；宜讓那些願意投資於未開發地域的人不藉任何幫助以商得特權；即將來如有債務不能歸還的危險，亦由其自負。如果政府做他們的後盾，在他們固可以得到純利，可是政府爲了要幫助他們而用於軍備上的額外經費，間接加於本國納稅者的負擔，將遠過此數。自然，如果別國政府都幫助牠們的人民，一國政府自難坐視金融業者搜求特權，而不予援手；但在國際聯合會的影響之下，如能使各國共赴此的，則無疑的各國將俱有利益可得。不過所謂各國政府不作本國人民搜求特權者之後盾，其意義並不是任文明國家之私人在未開發之土地上爲所欲爲。歐洲各國，實負有保護未開發領域的土人使其不受歐洲企業家剝削的義務。這種義務，載

在國際聯合會規約中，爲委任統治之理論所承認。

12. 我們還要說的是軍需企業。這種企業，如果繼續讓其保留於私人之手，使其不但對於本國政府，且可對外國政府自由貿易，其危險是很顯明的。但是，國有軍需工業，也絕非易事。如果一國政府所需戰艦、槍械及軍火，年有一定之數量，自不會遇到很大的困難。可是除了實有軍備之外，各國政府率希望有一種設備，以便在戰爭爆發之際，能夠大規模的而且迅速地增加軍備。達到這目的之最好方法，是要在平時有多數的大工廠，習於軍用品的製造。這就是說，具有遠見的政府，宜以時定購軍用品，使得許多製造商船的工廠，能有製造戰艦的習慣。也就是說，政府要允許軍用製造廠收受外國政府的定貨單，使其在本國定貨甚少之時，亦能維持其巨大的工場，以及其有特別訓練的人員。如果本國軍器專由政府製造，而不允許任何私人從事製造，其結果，必將使戰時擴充軍用品生產的困難，遠較今日爲甚。因此，單獨一國將軍用工業收歸國有，實爲冒險

的嘗試。但是這種免除戰爭的步驟，未始不可在國際合作下實行之。

13. 以上我們所注意的，都限於促成國際戰爭條件的經濟活動。自然，還有很重要的經濟要素，足以促進和平。各大國本身都是彼此貨物的重要市場，如有法避免衝突，各國人民自不願與其顧客宣戰。而且，商業、旅行，以及交通工具的進步，均足促進各國人民彼此間更進一步的諒解。柯白鄧（Quibben）及其同志曾有一種願望，謂國際貿易愈自由，國際間友誼愈可與之俱進，而戰爭的危險也漸可歸於消滅。這種願望，雖然未能完全實現，但未嘗不言之成理。尤有進者，除了各國私人在商業上的合作而外，關於超越一國範圍之經濟利益，政府間也漸有合作的趨向。國際郵政會議，即可謂爲此種合作的典型。在國際聯合會輔翼之下，許多經濟上共同努力的機會，可以發現與運用。這層如能辦到，經濟合作的事業，可以更加促進經濟合作的精神，可以減少國際間的競爭與嫉妒，可以縮減軍備至相當限度，並可以減少對於戰爭的恐懼——這種恐懼，是直

接引起戰爭的主要原因之一；又因其影響於政策，同時也是間接引起戰爭的主要原因之一。



## 第四章 可以用於戰爭的資源

1. 一國所有的實在資源 (Real Resources)，包括本國人民的智力與勞力，本國的土地與礦藏，有形資本的建築機器鐵路船隻及存貨等，無形資本的組織，以及本國人民對於外人的各種法益等項。在平時的常態經濟學中，以爲此種資源都是有規則地被人利用，年年產生國民的分額 (National dividend) 或國民的實在所得。經濟分析與社會改良方案的研究，都集中在此項國民所得額之大小，人民間之分配，以及各時所生之變異等問題。在停滯不進的狀況中，一國資源除用以補充資本設備的消蝕外，每年產生的分額粗相等；此種分額，不論其爲實物或勞務，都將全部供消費之用。其在進步的狀況中，一部分的分額，將用以逐年增置資本設備，藉使將來可以生產更大的分額。無論社會狀況停滯或

進步，一國資源的運用，總不易達到最高的理想的充分程度，因之也不能產生最高的理想的分額，其原因，一半是由於人民同物件一樣地需要休閒；一半是由於（至少在進步的社會狀況中是如此）需求方向的改變，不斷地使生產機器須重新調節，因之常有一小部分的機件閒置不用。

2. 在戰爭時，一國基本的人力的與物質的資源，自無異於平日。但他們卻流用於別途；而其注意的集中點亦變。平時所注意的是一國貨物與勞役能有規律地生產，而其人民能有適當閒暇的享受；戰時吾人所注意的，則是盡力榨取，以供應直接使用於戰爭的實際過程所需要。假定一國平日產生的能力為已知，則取得實在戰爭資金的主要源泉，可有四種（實際上此種方法已在歐洲大戰時使用）：（一）增加生產，（二）減少個人消費，（三）減少新投資本，（四）減少現有資本。

3. 生產增殖的範圍，須視一國人民能減少閒暇，去從事勞動的時間的數量

而定。第一，在「進步」的國家中，許多人（無論男女）常無所事事，或只有  
一些掛名的職務；他們恃私產或他人的所獲爲生，而消磨其歲月於遊戲、旅行、娛  
樂、和社會活動等等。這些人們可以加入實際工作，或入行伍，或服務醫院，或從  
事工廠，甚至於躬行他們家庭中僕役的職務。其次，年已老者，在尋常情形下，將  
告老回家，度其餘年，但在此時，自可繼續或重復執行職務。青年男女，也可提早  
進入工廠。再次，生產品的增加，不必專恃勞動人數的增加。人們在平時以一  
定時間和通常緊張程度從事勞動者，可在此時加緊工作，並延長工作的時間。  
自然，如果工作過度緊張或時間過長，出產不但不能增加，反而有減少的危險；大  
戰初期軍用工業的工作時期，常常長而無益。但是，許多人在必需時，能較平時  
多做工作，結果能多生產，而且能長期繼續生產較多的貨物，實爲毫無疑義之事。  
上面所述生產力的增加，自然大部是由於愛國意識的激動。許多人們自告  
奮勇地湧進軍用品製造的工場，且願從事長時間的勞動，正如一個家庭忽然發

現其房屋正在着火而呼救時一樣地奮勇出力。國家還可因愛國主義直接或間接強迫個人供獻其勞力。這種強制行爲所增給國庫的生產力，遠過於愛國心輸將之數。直接強制之最充分表現的例，就是徵集有兵役年齡的人們入伍作戰。間接強制係經由明的或暗的重稅而施行。因爲重稅足以影響人們的生活標準，可以使之努力獲取較大的收入；故雖不受愛國熱忱的激動者，也會自願延長他們的工作時間，從閒暇或退休的生活中進而經營某種企業。於是勞動的供給，即在原有的價格（工資）下也將增加。同時，戰爭也會促進對於勞動者需求的增加。對於一定量之工作的每單位，可以給予較高的工資。政府用徵稅和借款的形式，收吸社會中富裕階級的資金，以給予退出工廠投身軍隊的人們。因有這些人退出工廠，又使雇主值得以標準工資雇用那些平常失業的人們。雖在事實上，日常消費品的生產，在此種情形下必減少；但此種勞動（包括士兵勞動）之實在需求的增加，仍可由政府以徵稅與借貸的方法，轉移富裕

階級或外國債主平常用以自享的許多物件，去給諸士兵而實現。勞工實在需求的增加，自然會使要做的工作增加，因之一般平常失業的人們，亦遂有工可做。

以上，我們還沒有說完加緊工作以及增加生產力量的方法。在平時，工廠工作輒易因勞資糾紛而停頓。這種停頓，不但使發生糾紛的工業蒙受生產力的損失，而且影響到以此項工業的產物為原料，或與之有其他關係的工業，因為工場中有一部份機件停頓，其他機件亦勢必不能工作。在戰爭時，勞資雙方為希望本國勝利的愛國心所激動，輟業之範圍與重要，或可為之大減；且在必要時可直接用法律禁止，不致如在平時，強制法將為輿論所不容。

復次，在平時有許多能力稍遜的人，因需求一時的變動，而喪失工作，頗難立即找到需要其勞務的新職務，因此很容易形成大規模的失業現象。至在大戰的後期，政府需要各種軍用工業勞動者之數既多且殷，到處都張貼招工的廣告，工人一失此業，立可別就他業。一國在平時因供給不能立刻適應需求的變遷

所受工作力的損失，在大戰中幾可全部消除。

4. 現在我們可以說到構成戰爭資金的第二種源泉，即減少人民私人的消費。很明顯地，如果人民能節飲食，少旅行，少赴戲院，少雇僕役，少用煤炭以及類此的節省，則平時用以滿足個人欲望的許多資源，自可移供國家戰爭之用。本書後面有一章將詳述各種個人的經濟方法以及各種方法用以增加國家戰爭資金時的比較效力。現在，我們只要概括的提一提牠：是供應國家實在戰爭資金的四種主要源泉之一就夠了。

5. 不過我們要在這裏注意一種容易混淆的觀念。如果但作皮毛的觀察，常常會將供給個人消費的資源之轉為戰用者，當作專為戰用所增加的生產。對於戰爭時的婦女工作，這種錯誤的觀念，尤易發生。大戰時英國和其他國家一樣地有許多婦女進入工場。其中有許多直接從事軍用品的製造，有許多則代替了男工被徵調從軍後的職務，例如鐵路上之服務。初視之，這些婦女勞動

的加入，自然易以之爲一國生產力的淨純增加。此種觀念，實在是錯誤的。一大部分婦女在戰時進入工場，必得離開其原有的家庭事務。她們在軍用工業中工作，或較對家庭事務爲努力，這種外加的努力，無疑的自會增加一國的實在所得總數。但其工場活動之相當於原有的家庭事務活動的部分，自非生產勞力之增加，不過是將爲個人消費的勞務，轉爲戰時服役而已。而且，許多婦女在進入工場以前，已在家庭中有他項的工作。她們對於他項工作所盡的勞務，也是國家實在所得之一部；故於國家實在所得總數中加入婦女在戰時的勞務以前，必先減去家庭中他項工作的勞務。復次，許多從軍的男子，在入伍以前的家務，都由婦女爲之料理。在入伍以後，他們通常雖不復有什麼家務，但是他們的飲食等事務，仍須有人爲之料理。因此，嚴格的說，我們如要計算婦人加入工場工作所增加的純生產力，我們還要減去軍隊中廚工及其他相類的勞務。這一點，自是不關重要。不過我們要特別注意，婦女在戰時所做工場工作的大部，並

不是對於一國生產力的增加，而是將原有的生產力從私人的消費轉為戰爭的勞務而已。

6. 一國實在戰爭資金的第三種源泉，是減少資源之用於新投資方面——用於戰爭的投資自不包括在內。如有私人在本國造屋建廠，或用輸出品在國外買屋購廠，又如國家新設立一學校，或新創設一瓦斯廠，則許多資源，便不能用以製造或供應戰爭的工具。節省非戰爭工業的新投資，即可以大增戰用的資源，因在許多最進步國家中，平時每年新投入的資本，為數甚鉅。大戰前，英國國內及國外投資總額，年增約三萬萬至四萬萬金鎊之多。

7. 戰爭資金的第四種源泉，即現在資本的減少。其中最顯著的方式是直接將特種資本移供戰爭之用。一國平時資本的一部分，即在從生產者轉入最後消費者之過程中，所存貯於貨棧或商店的消費品。這種存貨自可取用。例如一國的積穀，本可支持十星期之久，現在把牠減到祇夠供應三星期消費。



并且除掉流動資本的存貨以外，有幾種固定資本亦可移用。例如大戰時法國境內所需新鐵路材料的補充，間有以英國及加拿大的路軌卸運至法者。但大部固定資本不能如此移用。房屋、工廠、一國一大部分的鐵路設備、船隻、鑛產及開鑛設備、土地及機器等，不能移充戰爭的直接消費，而需保留其資本的性質。因此，戰爭資金之能直接取自零星的資本者，至爲有限。

不過我們可以另用第二種方法去移用資本。即我們不必取用零星的資本，而挪用那些平常用以維持資本運轉的資源去充戰時的「消費」。經濟學者平常所謂國民分額或國民所得，是指從總所得中，除劃出一部分作爲資本設備的修補費外，所剩可用的實在所得之數。戰前英國本部約需有一萬七千萬金鎊的國富用以維持本國資本的完整。此種觀念，自多費解；但我們於此，不必加以詳究。這裏所要提出的一點，極爲單純。如將尋常的修理和替換廢去，使路軌仍其壞而不修，工廠機件仍其舊物，收獲農作以後不施肥料，則自可於日常

用以產生所得的資源以外，加多若干資源，用以擴增一國戰時急需的經濟能力。

前段所述的方法，即在與世界完全隔絕的國家，也可適用。如果一國與他國間的交通方便，則其將資本用作應急消費的機會，更會加多。即資本中因其物質上不能直接移充戰用者，現在亦可間接移用。蓋資本可以出賣於外人，以換取軍用品、食料及其他物品之立即可以充作戰時消費者。不過形式不同的資本，如此移充戰用，甚有難易之分。可以輸出國外賣給外國買主的物品，和僅能於國內移轉其所有權的物品，其間有一重要的區別。金銀珠寶以及工藝品，祇要海上安全，均可運出國外。外國買主，并不冒任何的危險。可是對於不能輸出的物品的所有權，不論為土地，或為國內公司股票，或為英國地方政府的債票，情勢迥異。假使權利所在地的國家一敗塗地，則持有此等所有權的外人在戰爭結束時，即有喪失其權利的危險。因此，此種資本在戰時不易找到外國買主。不過參戰國家的人民，還可以有第三種資本，例如其所有的為中立國公司

所發行的證券這種資本可以移供本國政府戰爭之用，因此都急於脫售，以期獲得購買力。中立國家的人民，亦甚願購買。此種賣買成立，參戰國自可用以轉購許多軍用品及食料，以充實其實在戰爭資金。大家都知道，歐戰時英國人民因為持有許多金圓證券，從美國換得大量的戰爭供給物，不但用以自給，且復轉供協約國之用。

復次，如果國際間交通方便，一國還可以有別種方法將資本移充戰爭之用，即舉借外債。這些借款，或者小規模地由私人以長期信用商得外人同意，由其供給貨物，或由銀行轉賬，由外國人的存款中提用；或由參戰國政府發行戰債，推銷於外人；或由政府直接向外國私有辛地加（*syndicate*）或外國政府商借。假設舉債的國家，將有一敗塗地的危險，則此種借款亦不易舉，其理由正與其公司股票之難於在國外市場上銷售一樣。歐戰時英國及其歐洲協約國所以能得到一大筆意外的借款，這是因為美國參戰以後，政治的動機有力地使其供應

款項之故。自舉債的國家看來，脫售本國人民所持有的金圓證券，與以本國政府付款的信約許人而借款，並無異致。在前一方式之下，所得的流入，爲之阻止；在後一方式之下，所得的外溢，隨之增加。

8. 以上我們對於取得實在戰爭資金的方法，如：（一）增加生產，（二）節省消費，（三）減少新投資，（四）減少原有資本等，加以分析。驟視之，此種分析可使我們感到一種新的區別，即一種提供實在戰爭資金的方法，僅予現在以打擊；一種因減少一國的資本設備，可予將來以打擊。蓋額外的勞動和個人消費的節省，似乎僅僅犧牲現在，而新投資本的節省和原有資本的縮減，其犧牲則及於將來。但有兩重理由使這樣單純的區別，不能確定。第一，因節省「費用」而得的金錢，並非全與將來無關。人力資本正如有形資本同樣是一種投資。如果我們承認這點，則個人消費的節約與投資的節約，其間自無明白之界限；因爲在某種程度，個人消費，即是對於個人生產力的投資。對於兒童，此點尤爲重

要；不合理地減少他們消費的月度，會大大地減低他們日後的工作效率。即在成人，如其富力減至相當程度，他們已不能有什麼奢侈的或「不需要的」舒適的享受，對於個人消費的限制，亦即為對於投資（廣義的投資）的限制；並將遺害於將來。第二，用增加生產的方法來供應戰爭資金，也會予將來以相當的打擊。一國在戰時如果工作過度，實際上也會消蝕資本。如果一國人民在軍用工業或其他業務中工作過度緊張或時間過長，以致勞動能力提早衰退，就會有這樣的情形。我們在上面已經提過：如果工作時間太長和過度緊張，必致與原來的目的相反；當時的出產不但不能增加，而且反會減少。不過在此點以前還有一個階級，即在戰時這一短期以內，額外的工作時間與緊張儘可增加生產，而在人民整個工作生活的時期中，將蒙過度勞動之害。這裏暗示有一種人力資本的消蝕。其次，一個國家又可使其青年男女離開他們的日常的學校生活和幼年訓練，而立即從事生產工作，以增加一國可以利用的所得。這點正與廢止

有形資本的修補以增加其可以利用的所得相類，因爲一國的人力資本，欲其能保持其完整，必須代代受到同一水準的教育程度的訓練，以承繼其先人。這些理由，很明白地指示：要想準確地分別戰爭資金的供給，究竟有多少是犧牲現在，有多少是犧牲將來，至爲困難。不過如欲得一大概而合於實際的結論，我們可以合理地說：戰時之資源，由消蝕現有資本，或廢止新投資本而取得的，都會影響將來；其由增加生產或節省私人消費而取得者，一大部分是出諸目前的犧牲。

## 第五章 戰爭底實在的和貨幣的犧牲與費用

1. 前章所述得以用於戰爭的實在資源的總數，尙不足測量一國在戰爭中所受的損失。如欲計算戰時的損失，必須將經濟範圍以外，在戰爭中不可避免的一種價值破壞，包括在內；如人類期望的動搖，許多參加作戰者因受傷罹疾所遭遇的痛苦，以及許多家居者思想上與感覺上的所受的消蝕。其次，即在經濟範圍以內，一國經濟事業之不會而且不能直接爲戰爭而動員者，也可因敵人的暴行而蒙受損失。舉例言之，如一國爲其敵人所襲擊，許多私人產業可因戰事而破壞。即在不受侵犯之國，許多人民也可因戰爭對於國外貿易的阻礙而蒙受極大的損失。這些，我們都須明白承認。經濟資源之用於或可用於作戰者，在廣義方面言，並不與戰爭的犧牲，成任何直接的關係。

2. 我們既明瞭上述一切，再可注意的，是在現代情形之下，實在資源之用於戰爭，係在政府指揮之下而產生，並且列入和運用於國家整個預算之內。因此，這些預算雖然並不明顯地代表戰時的損失，卻是代表被利用的戰時資源，或如上章所述的實在戰爭資金。不過政府預算中的貨幣資金和實在戰爭資金都有兩個方面。貨幣資金一面為貨幣收入 (money revenue)，一面即為貨幣支出 (money expenditure)；實在資金一面為實在犧牲 (real cost)，一面即為實在費用 (real expenditure)。兩種貨幣的總數自然是相等的，可是貨幣收入與貨幣支出所代表的，並不一致。實在犧牲所包含的是：人民因政府需求貨幣，所節約的勞務和物品（閒暇時期在內），而實在費用所包含的勞務和物品，則由政府以貨幣購得，而且的確用於戰事。兩者之背後，同為可以用於戰爭的實在資源；但兩者之間，卻有區別。這種區別以及與之有關的其他種種，引起許多的困難與混淆，很值得我們去弄清楚。



3. 第一，讓我們考慮實在犧牲和貨幣犧牲間的關係。初視之，必以為無論何時一個人繳納一百鎊的戰爭資金於政府，他必定負擔值一百鎊的戰爭的實在犧牲。實則不然。蓋特殊的個人所納於政府的貨幣，其中一大部分，並非代表其自己擔負的實在犧牲，而是由他們分加於其他人的肩上。假定其人取得納稅或認繳戰時債券的資金，是由於減少餽贈及捐款，或減低僱用者薪金（工作仍舊）等等方法，則此人之所「節省」並不是真正的節省；他自己並沒有繳納任何實在資源，以供政府之用；不過將適應政府需用的責任轉嫁於他人而已。假定他減低老僕的年金一百鎊，這個老僕，除非再轉嫁其責任於別人，否則必須加緊工作，或力事節省，或提用原有資本，或停止新投資本，以彌補此一百鎊之數。原來的「節省者」並沒有當受任何國家的負擔，他僅僅做了一種轉嫁的工作而已。同樣，假設某人出賣其所有的股票於他人以繳付賦稅和認購戰時債券，則其所為，不過是捨棄此種財產權，而使他人去負擔加緊工作，或節省消費，或停

止新的實在資本之投資，或以售諸外人的方式而「消蝕」其實在資本或其他等等的任務。他本身一點沒有做過這些工作。他不過是一個居間人，並沒有擔負起如其貨幣給付所示的實在犧牲。假使他納給政府的貨幣是出於向私人或向本人所在國銀行的借款，其情形亦復如此。最後，如人民繳納租稅和認購戰債之資金，是出於節省煙酒茶糖等商品的消費，而這些商品價格之一部分，即為關稅或國產稅者，其情形亦復相同。例如假定某人節省六十鎊煙酒等物的費用以繳納六十鎊的所得稅，即可說他可以少付二十鎊（假定之數）的間接稅。在這樣的情形之下，他已經將納稅總數從六十鎊減至四十鎊。如果政府所需收入總數業已決定，則勢必向他人（及某人自己）徵課他稅，以彌補此數。因此，對於原已課稅商品的節省，就商品價值中所包租稅部份而論，並不是實在戰爭犧牲的供應，不過是一種轉嫁而已。

4. 第二，讓我們考慮實在戰爭費用（real war expenditure）與貨幣費用

(money expenditure) 間的關係。平常總以爲後者(貨幣費用)「代表」前者(實在費用)，可以無條件地用後者來測量前者。這種見解忽視了下面的事實：即購用實在資源的貨幣價格總額，不但會隨所購實在資源的數量變遷而不同，且可因每單位資源的價格變遷而有差異。在這樣的錯誤觀念之下，產生了許多不正確的理論。

例如：許多人相信，一國參戰的真正費用的大小，隨其士兵餉給率的高低以及付給其家屬的贍養費的大小而定。一九一四年頃，許多人認爲：德國作戰的費用，遠較他國爲少；因爲德國採行徵兵制，士兵餉給遠較他國爲低。還有許多人以爲，而且至今仍以爲：已婚的人們有他們的家屬，故當其入伍時，須另給一筆贍養費；而未婚的人們卻無依彼爲生者；因此，已婚士兵所耗國家的實在費用，遠較獨身士兵爲多。但是，維持軍隊所耗的實在費用，是士兵勞務之費用，(戰爭將他們從職業中抽了出來，使他們不能繼續工作。——譯者註)從而他們餉

給率的高低，毫不直接影響到一國的實在費用。如果他們的餉給較日常所賺爲多，則有一部分的资源，從社會上其他人們之手，移諸他們；如果他們的餉給較日常所賺爲少，則有一部分的资源，從他們之手，移諸社會上其他的人們。軍人和社會上其餘人士，即社會全體對於戰爭的實在費用的總數，不論在何種狀況之下，都是一樣，那就是說，等於全國人民所服勞務的總利。

另有一種錯誤，常見諸於一般人議論政府的奢費。在這些議論中，各種確認的額外開支都歸在同一目標之下，大家都默認額外開支的額面價值，常常代表一國所耗的實在費用。舉例言之，一般確認的額外開支：如年年繼續支付四百金鎊於國會議員，支付額外價格於包工承攬者及額外工資於勞動者，支付巨費輸運軍隊於一定地點再將其送回，製造某種砲彈之數量甚多，而日後又不合用——這一切，在性質和結果方面，都被認爲極相類似。其實是錯誤的。從國庫支出貨幣的觀點看來，自然，他們是站在同等的地位。他們都足以減少一國

政府的存款而使新資金之籌集爲必要。可是從整個社會的觀點看來，他們可分爲兩種性質不同的額外開支，其所生的影響亦截然不同。大量製造我們不需要的砲彈，誠然是資本與勞力的實在浪費；從埃及運輸軍隊到達里尼爾海峽 (Dardanelles)，隨即並不裝運什麼又開回來，也是一種實在的浪費。但是支付代價於一人，不論其爲國會議員，爲包工承攬者，或爲工人，遠過其所服勞務應得之值，雖不是我們所願欲的，然未必直接地成爲一國資源的浪費。這不過是犧牲一國中一部分人的資源，轉移於另一部分人之手而已。（付給外國人者，自當別論。）自然，如果取諸人而用爲轉移之貨幣，其本人原欲用以購買戰債，而收受此貨幣者，卻用以供給不生產的個人消費，這樣，一國的作戰能力，自會間接的減弱。還有，政府對於他們的勞務的大量支付，實卽一國大量的借款；結果，這種支付，會使一國大大的負債，此後更會引起種種財政上的紊亂。從這些地方看來，如果我們認爲：對於包工承攬者及勞動者巨量的額外開支，不關緊要，固爲可

笑。蓋因其實所關甚鉅。但在這裏我們所要單獨考慮者，這種額外開支，並不直接代表對於參戰實在費用的任何增加。同樣，如果政府徵發人力或建築物的勞役低於市價，或簡直不給代價，表面上固足以減少貨幣的開支，但是並不直接地影響戰爭的實在費用。

5. 最後，我們要考慮實在犧牲 (real cost) 與實在費用 (real expenditure) 間的關係。人民爲供應政府向他們所索求的貨幣，而節約的勞務與物品（包括閒暇），並不等於政府因作戰而備價購取的勞務與物品。蓋人民私人所節約者爲精美的食物，家庭僕役的勞動，新房屋，新汽車，石油，便利的旅行，新工廠，新衣服等等。政府所購取者則爲陸海士兵的服役，大量的槍械、砲彈、飛機、坦克車、毒氣及炸藥等等。如果沒有戰爭，這些東西，自然絕不會大量的產生。牠們是，而且必得是與和平時代所有的東西，完全不同。這種區別，復引出幾點實際的推論，我們將在下章中加以發揮。

## 第六章 個人擲節的選擇

1. 私人擲節消費，爲構成一國戰爭資金的來源之一，已在第四章揭出討論。初視之，我們以爲如果大家決定節省有一定之幣值的消費（譬如說一百萬鎊），則無論節省何物，對於節省者本人以外的任何人，均無關係。可是上章的分析，卻可使我們覺到並不盡然。因爲同是一百萬鎊的節省，而有種種節省之法，從各種一百萬鎊節省中所取來的生產力，並不能一樣地供應各國政府戰時所需的物品。這一要點，可以用兩個極端例子的比較來說明。第一，假定民間每年照例購買價值一千鎊的炸藥，在曠野中爆炸以取樂。若在戰時，他們決定減去這種消耗，則從節省下來的生產力，自可爲政府製造等量的炸彈；而這些炸彈都是政府急需之物。第二，假定民間照例以一千鎊去購買精緻而不能輸出的手

製花邊；編製這種花邊的人，又是除此技而外，別無所能。如果他們決定減省這種耗費，誠然能省下一部分的生產力，可是對於國家戰時的需要，殊不能有任何的貢獻。本諸此種假定，炸藥與花邊，雖在人民的需要上占有同等的位置，兩者的節省也同樣地犧牲私人的滿足，但一則大有助於戰款，一則全無用處。如果我們將上面的例子引申一下，我們立可得到下面的結論：假定其他條件不變，人民對於各種東西的節省，多少會有助於戰時的勝利；至於程度若何，則視人們從其私人勞務中所省下來的生產力，有多少可以生產戰用品而定。這一原則的實際含義，為便利起見，可就其影響於直接的個人勞務的購買或商品的購買，分為兩層去看。

2. 第一，很明顯地，在戰時，醫生、具有機械智識者、汽車駕駛者、以及強壯的青年宜於軍役而無特別技能者的勞務，如果是屬於普通所給之報酬，是對於戰爭極有用處。反是，律師、高等園丁、詩人、古代語言學者、音樂家、劇員、青年中體力不



宜軍役或良心上反對兵役者，接生婆、保姆、歌舞家，以及音樂師等的勞務，即屬普通報酬，卻對於戰爭價值絕少。因此，假定其他條件不變，人民如果欲對於戰爭的勝利作一有效的貢獻，最好辭退汽車夫、青年男僕、及青年女僕之無特殊訓練而體力適用於工廠工作者，而不必辭退其他與戰爭無助的（大概年老的）僕人——如園丁、烹調師、乳娘、不宜於體力操作之管家婦、宮中音樂師、或詼諧家等等。

3. 其次，即論到商品的購買。有幾種東西，政府需要甚大的數量以供其軍隊之用，如槍彈、石油與肉類等。這些顯然是人民節省的最好物品。其次，有些東西所用以製造的原料對於戰爭極有用處；如果加以節省，便可省下一部分的原料，例如製品原料之皮革、羊毛、鋼鐵等是。復次，有些東西所由製造的機器和人力，同樣地為製造戰用物品所需要；其中包括建立軍用工廠所需要的工場及機械廠的製造品等。此外，有些東西的取得，足以佔去軍事上所急需的船艙和

車運的地位。如橘子香蕉一類海外輸入品，以及製造啤酒一類所需的原料大宗輸入品，都是戰時宜於節省的東西。反是，有許多商品，對於戰爭雖無用處，但其價值的大部分並非由戰時所需的原料、機件、勞力或運輸勞務的關係而來。若以之爲戰時節省的東西，較之前者，即屬無利。在這些東西之中，應當包括英國所製的跳舞衣和類此的衣服，其價值多賴一種於戰爭上毫無用處的高度的專門技能；此外又要包括自來水公司所供給城市的水，次於此者如電煤氣等項。最後如博物院和藝術品展覽室中的勞務，亦應在包括之內。在這些機關裏面及其陳列品中，藏着巨額的資本工具，對於戰務完全無用，或幾於無用。如果因爲我們的節省，將這些機關停辦，誠然，全部職員或可移充戰用，不過公眾所受到的損失，不但是全部職員的勞務，並且包括這些機關裏面資本設備的使用；政府由作戰效率所得的利益，究不足以抵償此種損失。

4. 由上述結果，立刻引到私人義務的倫理問題。我們既知道民間對於有

幾種東西的節省，較之別種節省，更有助於戰爭，然則愛國的民衆應當怎樣節省？這一問題的真相，我們應當認清。上面的分析已經指示我們：某幾種奢侈品的節省，其利益較之大量的必需品的節省爲少。根據這種事實，可知問題並不在：有錢的人是否還可以在戰時照舊去買他的跳舞禮服。他自然不應當買跳舞禮服，因爲不買就可減少他的總支出。問題是在：假設他決定將總支出減少若干，那麼他應當不買值一百鎊的跳舞衣呢？還是一百鎊的麵包？率爾的答覆，自然是：每個人應當集中擯節那些最能幫助國家戰勝的東西。但是這種答覆是不正確的。我們根據前段的所述，自可依照各種被擯節的東西的效力之大小，來定一張價值次序表（order of merit）。但是這種價值次序表，不能當作個人義務的直接準則。人民的義務，不但依據各種被擯節的東西對於國家效用的大小，而且還要視各種東西的擯節對於擯節者的犧牲程度如何而定。一般而論，他們對於某樣東西的購買所出的最後一個先令得到的滿足，和他對於別種東西

所出的最後一個先令得到的滿足相等。但是，在一切物品上，先用去的先令所得到的滿足，大概遠較後來用去的先令所得到的爲多。如果對於少數物品力加擲節，而不廣節各種物品，就通常言，會使他們格外感到不快。因此，人民可不必選擇在價值次序表上第一位的最先加以擲節，可不必完全停止這項東西的購買，然後依次序表來逐一擲節，至預定節省的費用滿額爲止。他們也沒有必要的義務，去多擲節那些在價值表上位次較高的東西，少擲節那些位次較低的物品；因爲，假使位次較高的物品的需求是極少彈性的——例如麵包——則其第十鎊的擲節所引致的犧牲，遠較需求很有彈性的第十鎊物品的擲節爲大。不過他們仍舊有一種義務，即比起他們自己個人好惡的標準來，他們應當多擲節那些表上位次較高的物品，少擲節那些位次較低的物品。至於這種義務應推行至何種程度，祇能以一切有關係的實際情形爲根據而決定之。

5. 更進言之，因爲個人義務和團體義務之間，要有一種區別，於是問題因之

趨於複雜。假設一個人要減省其支出總數一千鎊，本於愛國的熱忱，比他所願意減少得多減少百分之十的石油消費，比他所願意減少的少減少百分之十的音樂消費，從戰時短期的觀點看來，這種省法，將使石油的價格稍稍減低，音樂的價格稍稍抬高。倘其他人民將多買一些石油，少買一些音樂，則此人之愛國行為的效果即將因之而消失。至於他想為國效勞的努力，會被這種方法抵消到什麼程度，須視該商品供求的性質而定。如果需求是很少彈性的，則僅有極微的抵消；如果需求彈性是很強的，則可抵消一大部分。假令有些抵消，則一百人中只有一個人減少他的石油消費，其對於政府的幫助，要遠少於一百人都節省石油消費百分之一；因為各個人同樣節省時，政府的所得，正等於百分之一的個人滿足的喪失。因此，一社會可以由政府機關仿照星期日商店休業與限制工作時間的法令，強制社會上全體人民，選擇摺節的標準；比較該社會中各人單獨自由選擇時要嚴格有效些。

●分析起來，這段理論的根據可以發揮之如下：——假定對於一種商品有  $n$  個同樣的買者。假定每人所消費之量為  $\Delta$ ，每個人需求的彈性為  $\eta$ 。又假定此商品供給彈性為  $\epsilon$ ，且為正數。如有一個購買人減省其消費自  $\Delta$  到零，則總消費量的減少，並不等於  $\Delta$ ，而幾近於  $\frac{n\epsilon}{n\epsilon + (n-1)}$ 。顯然地，如  $\eta$  等於零，這數等於  $\Delta$ ；如  $\eta$  為無窮大，這數等於零。

我們從此又可得到一個類似的公式，表示任何一個生產者出產的增加或減少對於生產總數的影響。現在假定  $\Delta$  代表每一個人的生產， $\epsilon$  為其供給的彈性， $\eta$  為一般需求的彈性。如是，某一生產人之  $\Delta$  單位生產的減少對於生產總數的影響，幾近於  $\frac{1}{\frac{1}{n\epsilon} + (n-1)\eta}$ ，如  $\eta$  很大而  $\epsilon$  很小，這數幾等於  $\Delta$ ；反是則幾等於零。

6. 政府機關的行動，可有三種方式：宣傳，課稅於私人消費品（特別宜於節減者）的購買，私人購買的直接限制。關於宣傳方法，此地毋須研究。牠的一般性質是顯然的，至於詳細的運用則係政治技術家（Political technicians）分內之事。課稅的方法，使每個購買者減少一定量的消費，這數量的大小，須看他平日購買的數量及其需求的彈性而定。假設兩個人需求的彈性是相同，減少

的數量將比例於他們日常的購買。直接限制的方法，將在第十二章中加以詳究。如果限制的辦法規定每日每人最大消費量的方式，這不過減少那些日常消費超過此數者的消費。課稅的方法有下列的利益：假使有兩個同樣財產的富人，其一對於某種戰用品（如石油）的需要無彈性，他，對於另一戰用品（如鋼鐵）的需求無彈性，課稅法的實行，可使前者多減省石油，後者多減省鋼鐵；而不像用強制方法那樣，不顧兩人需求不同的情形，對於各種物品同樣地加以減省，或限制。可是對於兩個具有不同的財力而買同樣物品的人，這種方法即不能認為允當。第一，大家都知道，對於消費範圍很廣的物品所課的從量稅，因為未能顧及貨物品質之優劣，故其影響於貧民者，遠較富人為甚。因此，廣用課稅方法將有加重貧民負擔的危險。這種危險固可由公允地徵課直接稅的方法而消除；但此外還有一層危險，即令加課於貧民的賦稅總額並不過重，而貧民因特定物課稅的關係，不得不轉而消費他物，以致其所受損害的程度，還過於

其幫助政府。直接限制的方法，行之若得其道，卻能使真正貧苦人民的消費不受影響。這是直接限制方法一個强有力的理由，即令政府還沒有統制物價的企圖。統制物價的方法一行，則課稅的方法顯不適用；祇有直接限制的方法可以單獨應用。



## 第七章 政府的徵發

1. 我們在上章已經說明，當政府取得一定量購買力的時候，大家愈能節約戰用品的購買，則政府所能獲得的戰用品與戰時勞務之量亦愈多。且所需之節約，能用宣傳，課稅，或對於私人購買的直接限制等方法激起之。然此外尚有其他可用的方法，即除了強迫私人節省政府所需要的勞務和物品的消費外，政府又可以用直接手段保持自身所需要的特定物品與勞務，而僅以其剩餘供人民之購取。實行之法，也有幾種。為便利討論計，我們可分兩層說明：第一，直接手段之施於常年生產物者；第二，施之於生產工具與生產要素者。

2. 對付常年生產物最有效的方法，即為生產物獨歸政府經售，政府先保持自己所需的東西，然後再將餘額設法分配於人民。商品之在國內生產者，政府

可藉徵發 (Commandeering) 來占有全部的供給，徵發的相當代價，亦可由政府估定；不過政府當局應知道：如果定價太低，來源則可有枯竭之虞。在這種方法之下，英國政府多年曾以酌定的價格取得國內全部羊毛和小麥的收穫量。又徵發所有可用的木材。至於輸入的商品，因政府對於外國人之買賣不能加以強迫，未能自由定價。不過，如禁止本國人民買賣某種的外國貨物，結果政府自己，也會成爲唯一的經理人。英國政府曾將此法施之於進口的羊毛、苧麻、皮以及各種金屬；至戰爭終了時，且施之於一切普通的食料。她先保持她自身所需用的東西（自然包括軍隊的給養在內），再將剩餘，用優先購買證及定量等方法，分配於人民。這種分配方法，將在本書以後數章中加以研究。

3. 如果政府在戰時所需的東西，恰爲人民在平時所需的，則一切的需用，自然很可以用上述的徵發常年生產物的方法來對付。可是在事實上，政府在戰時所需的，好多和人民在平時所需的，不同。因此，如前所說，在戰時不僅是某種

生產物要從人民移入政府之手；同時生產的資源，也要從某幾種用途移轉於他種用途。從而對於生產工具和生產要素也得加以徵發。這種徵發，又有兩種程度上的差別。第一，特種生產工具或生產要素之全部的徵發；第二，僅就政府欲直接移充自用的一部分加以徵發。第一種的徵發，英國政府在大戰爆發時，曾立即施用於國內的鐵路系統（railway system），稍後，復施之於國內的機械工場，煤礦和麵粉廠。在戰爭初期，第二種局部的徵發，曾施之於商船；一部分的船隻由政府按官定賃率（Blue-Book Rates）去調用，其餘則仍聽業主自由經營。不過往後，商船的全部均被徵發了。

4. 上面所討論的，僅集中於生產工具（productive instruments），其實生產要素（productive agents）也是依照徵兵法來徵集。凡達到軍役年齡的壯丁，除因為特殊理由免役外，概須強迫入伍。有一個時候，曾有人建議將這種方法推行於軍役年齡以外的男子和軍役以外的目的。但在英國，因許多手藝工人

對於產業的徵發發生強烈的反感，這種辦法因之不能實現。不過，政府曾憑藉其強迫達到軍役年齡的人民入伍的權利，使那些沒有參戰的人們，去從事於政府所需要的勞動。政府曾經製定一種表單，將「不重要」的職業列入表單之一邊，凡達軍役年齡的人，非得軍需部長之許可，不能加入這種職業工作；在表單之另一邊則列有「重要的」職業，政府直接予以督促，使他們為國家的利益去工作。

●參閱 Hammond

歐戰時不列顛勞工狀況與立法，頁一三一。

5. 對於國內製造的商品，或生產的工具，或生產要素的勞務，憑徵發的手段，可以完成任何限制私人購買制度所不能做到的任務。牠可以斷去外國人需求的競爭。舉例言之，歐戰以前，英國大部分商船，都從事於和本國全無關係的外國相互間的貿易。如果僅禁止英國人民使用這些船隻，尚不能移其勞務以助戰爭。因這些船隻，恐仍將繼續替外國人工作。許多英國的機械工場和毛

織物製造者，也有同樣的情形。自然，政府如不欲直接徵發或管理那些船隻或工廠，也可以用命令來禁止他們爲外國人工作。不過這種控制的方法，一經施用於生產方面（自與加諸購買方面者有別），卽已走向徵發之途了。

6. 復次，對於國內生產物，生產工具與生產要素，徵發政策還可有一種限制生產者去定價的好處。倘限制賣給政府的價格而無徵發命令，必致賣者絕跡於政府之門；倘限制其他購買人以及政府所出的價格而無徵發命令，將使政府對於其所需之物，究可得到多少，毫無把握；因爲（我們在下面就要說明）在競爭情況下生產的商品，如欲對其價格加以有效的限制，將使分配所得額不能一定。故欲對於政府大量需要的物品加以價格的限制，在實際上是不能與徵發命令分離的，這就是贊成徵發政策一個強有力的論據。在小規模的戰爭中，政府所需用的物品和人力並不甚多，卽不限制物價，其所受到的損害，亦不嚴重。但在世界大戰中，如果政府一定要在自由競爭的市場上購買她所需用的勞務

和物品，出賣這些東西的人民，將要求一種驚人的高價，以國家爲犧牲而賺得一筆極大的利潤。我們在第五章已經說過，這種高價並不直接代表戰爭實在費用或實在犧牲的增加；因爲所謂實在費用或實在犧牲，是指所用的勞務和物品，而不是指付給牠們的代價。但是這種高價，卻可以大增加戰爭的貨幣費用；因此引起信用和通貨的膨脹，而使國債大爲之增加。這些都可釀成如本書後面數章所述之惡果。

7. 徵發政策最大的好處，尙不在此。實行徵發政策能使平時生產速即變爲戰時生產。僅僅靠徵集民間的購買力來取得戰時用品的政策，決不能迅速達到牠的目的。在戰時，從這一組工業轉變到另一組工業的過程，是很大的。如果政府僅憑其財政方法，以其現有購買力，購買所需物品，必比預先管理物價時，出一較高的價格；而有些物品，因爲人民要積聚貨幣去繳納租稅和購買債券而不用，結果因需求之減少，而價格將有跌落的趨勢。其結果所至，政府所需物

品的生產利潤的增加，和其他物品生產利潤的減少，可使其他物品的生產轉變為政府所需物品的生產。這是工業生產隨着有效需要的變化而轉變的一般過程。可是這種過程是很緩的。人力和資本設備，並不易立刻會從生產衰落過程的工業移到生產擴張的工業。各種的阻力，一般因循的趨勢，以及對於現在事實和將來變化的不能盡知，都可以使其遲疑不決。譬如許多非戰時用品的製造者，以為戰爭不致延長，每遲疑不決，不欲改變其工作，亦不欲訓練其工人於另一新工作，仍舊製造非戰時用品，儲之以待和平的恢復。又平時製造非政府所需物品的勞動者，因需求減縮而失業以後，將仍株守以待常態之恢復，而不願急急改投生意旺盛之他業。還有，政府所需物品之製造，如須先將工人加以特別訓練或設立特別工場者，即令私人企業家有供應這些物品的意向，而戰爭會在獲得利潤以前結束的顧慮，也足阻滯這種供應的實施。然在一個緊張的國際戰爭中，遲滯是最危險不過的事。時間是勝利的要素。因此，如果戰爭的性質

很嚴重，政府應該採用直接強迫的手段，改變工業生產，使其適於供應戰爭之用。



## 第八章 賦稅與公債

1. 平時政府所需的資源，除郵資或其他直接勞務的收入外，大都取自賦稅（taxation）。在秩序安定的國家，除非純爲一時權宜之計，所需經常費用（ordinary expenses），不宜有別種籌措的方法。因爲如果一國政府常常舉債來供應牠的經常費用之一部分，久而久之，勢必債台高築，單是債息一項，也要超過其每年所借到的費用。因此，通常認爲健全的財政，其經常費——貧民之救濟，學校之維持，和平時軍隊之給養等等——的來源，應取給於賦稅，而且祇應以賦稅爲唯一供給之源。

2. 但是遇到國家有特別費用的時候，政府普通是乞靈於公債的。如果這種特別費用是有報償的，就是預期牠能夠獲得一筆金錢收益，足以按通常利率

去支付公債的利息，則發行公債實爲唯一的方法。如果這種費用是無報償的，同時又是特別而無循環性——例如翻修貧民區域的費用——則課稅與舉債二者的抉擇，就較難確定。戰費是這類費用中最重要的一個例子。究竟戰費有多少應該取自現行賦稅，有多少取自自由公債，現尙成爲爭論的問題。歐戰期間，各國人士都曾熱烈地加以討論。

3. 不過有兩點，是爲一般所同意的，至少在英國是如此：第一，如果政府舉債以供戰費，應該同時徵課新稅，其數額至少足以支付公債的利息。蓋不如此則非但國家財政的穩固將爲之破壞，而且戰事結束以後，賦稅不能如公衆之所期望，趨於減少，且將流於增加。此種情形，足以引起人民的不滿。第二，在彷彿歐戰那樣大規模的戰爭中，一般都認爲單獨用賦稅政策來供給經費，儘管在理論上是怎樣的完美，實際上卻難適用，理由很簡單，就是人民不能忍受這樣大的擔負。因此，本章標題「賦稅與公債」(Taxes vs. Loans) 所暗示的對立性，超過

於我們實際所遭遇的程度。在大規模戰爭中，徵收新稅與舉債，通常應該是並存不廢的。至於兩者之間，應取之額究竟多少，除非仔細考察當時經濟的和心理的情況，是不能決定的。這裏所能討論的，不過就其有關係的方面，加以一般的研究罷了。

4. 開始，應先祛除一種流行的誤解。許多人以為：戰費如由賦稅來應付，經濟負擔是限於當時的；如由公債來應付，則其負擔可延緩到將來。這實在是一種誤解。自然，如果參戰政府舉債於國外，其人民自不必立繳現款，償付的責任，可以延至將來的自身及其子孫。但是大部分的戰債，勢必向國內募集。內債與賦稅之間，並不如一般所想像的那樣顯著的差別。在本書第四章中，我們曾經列舉了應付一國實在戰爭資金的幾個來源，並且加以識別。該章曾指出：資源之得自額外勞動及私人消費之擲節者，大部由所得而來，其犧牲限於現在；至於資源之得諸新投資之限制，原有設備之減少以及出售產業於外人以及其他

者，則出自資本，其影響且及於將來。如政府向某人徵收定額的貨幣，而此人又不能將其擔負轉嫁於別人，則他究竟用那種來源來擔負，並不是決定於向他所征收的方式。他可以資本來應付政府的賦稅，以所得來應付政府的債款。故論決定用何種來源去擔負時，應繳數額的大小，較之繳付的方式，實為更重要的因素。

5. 不過我們不能就說：政府課稅和舉債兩種政策的抉擇，對於公眾付納時取自所得和取自資本兩種方法之抉擇，毫無影響。如有影響，政府的抉擇究竟在事實上產生什麼影響，倒是一個有趣的問題，很值得我們去詳細研究的。我們先假定：代替課稅方式所募舉的公債，不是自由公債而是強迫公債，且從每一個人所取之數，正等於其納稅之數（如果課稅的話）；我們再假定每個借款者已經知道：他要繳納一定量的賦稅，以備政府償付公債的利息和撥充減債基金（sinking fund），其比例正等於其所有債券之部分。這樣，我們可以想像到在

上述情形下強制募集的債款，其效果將與徵收同量的賦稅一樣。假如某一國家，其利率常為五厘，則在該國想永遠活下去的人，要他現在拿出一千鎊來，和要他以後年年拿出五十鎊來，大致相同。或者換一種說法，現在向他徵課一千鎊的賦稅，幾無異於以五釐的利息向他借款一千鎊，同時又可告訴他每年付給他的五十鎊利息，是從每年向他徵課五十鎊的賦稅而來。不過這兩種方法是大致相等，而不是恰好相等，因為用借債方法，還留予人民一千鎊的所有權，他在急需時還可用為救急；至課稅方法則根本奪其所有。但是我們的假定如果更進一步，並且祛除一切「經濟的阻力」，則人民非於此後每年犧牲五十鎊的利息，就不能在緊急時利用其一千鎊；在無「經濟阻力」之情形下，他能夠犧牲此數，儘可另借一千鎊以供急需。根據這樣的前提，兩種方法恰好是一樣；不會有人說這兩種政策的應付方法是有什麼分別的。

6. 現在我們逐漸回到實際方面來：第一，讓我們再說「經濟的阻力」。從

現實的觀點看來，所謂「經濟阻力」的意義，就是：人民若有公債券作抵押，即令其須認繳一種與此債券利息相等之稅額，實際上他向銀行通融款項（不但在緊急時，即在任何時候亦然），遠較別種籌款方法爲易。因此，他會感到賦稅加於他的痛苦，稍較等額的公債爲重；結果，他會多做些工作，或多減些消費，以應付賦稅的徵課。不過大多數人民，其財力足以應付重稅，必要時可以其所有的大量證券去押款或出賣，故此種影響或者甚微，並不值得嚴重的注意。

7. 下面一層更值得我們的考慮。在實際上，當某人被強制以利率五釐借一千鎊的時候，我們不能斷言：每年付給他的五十鎊利息，即出於向他徵課的賦稅。賦稅政策固可以先向這樣預定的目標做去，而且在初時或可收到相當的功效。但是，賦稅不能用人頭稅的方法去徵收，須根據下列客體如所得、費用、商品等等。因此，如要將來徵集定額的賦稅，我們不能在事前決定某人應出的比額。這種比額，大概須視當時某人的所得與全社會所得總數的比例而定；這

種比例，又會因其自身的變動，甚至他人的變動而有增減。因此，用課稅方法來籌款，會使人民日後受到利息的損失，這種利息，是可以由政府向他強制徵收的金額得到的；用強制公債的方法，卻使人民日後須負擔定量的稅額；這種稅額可以多於或少於他所認公債的數目，純視其個人的所得對於全國所得總數的比例之大小而定。在公債負擔，和應募者將來所須繳的賦稅（此項賦稅係因支付上項公債利息而徵課）之間，關係既不緊湊，故在舉債方法下借方之賬（debit side of the account under the loan method）常會使人忽略過去。因此，一般人以為舉債政策加於他們的負擔，遠較課稅政策為小。結果他們不大用減少消費和額外工作的方法來應付政府對於他們的需索。在這樣的情勢之下，舉債政策比起課稅政策，更可減少社會的資本；而將來一國實在所得的增加，也會依比例而受到相當的影響。

8. 以上假定公債政策之實行，政府取自各個人民的強制公債，其數額正等

於政府依課稅政策取自他們之數。但在實際上，公債普通是自由募集的，大部分應募者希望他所有債券的利息，會超過納稅之數；因為無論如何，當需要債額很大的時候，在實際經驗上，賦稅按各人所得遞增之率，還沒有像公債應募額那樣遞增之急進。故籌集巨款，無論採用何法，皆非取自富裕階級不可；他們也以爲公債的擔負，遠較等量的賦稅爲輕。因此，他們並不節減消費或加緊工作，但將預備投於工業的資產，購買政府的債券。結果，對於工作與資本設備的阻滯，愈加嚴重。在這一點，一般人所直覺的很有幾分真確：藉舉債來籌款，確有影響於資本，而其妨害後代的經濟繁榮，遠較賦稅政策爲甚。

9. 復次，公債不僅因其予資本以打擊，而有壓迫將來的危險。蓋藉賦稅籌款，不過是一次徵收，別無後文。藉公債籌款（不論是自由公債或強制公債），則除非用征收一次資本稅的方法補救，其負擔率率累到將來，須長期課稅，以供償付債息及減債基金之用。誠然，這些用以償付國內債權人的賦稅，不過表示

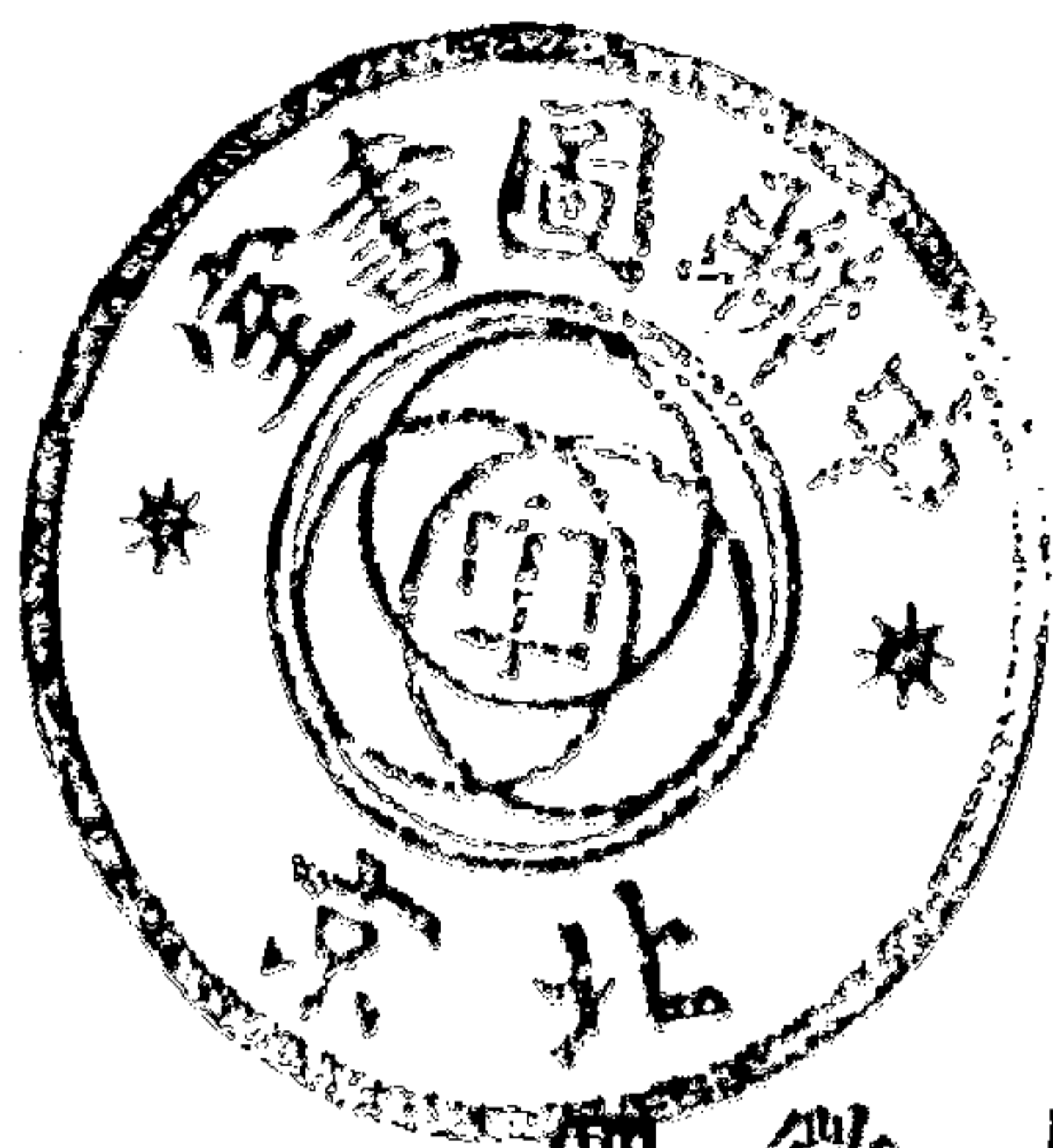


國內購買力的移轉，而不是實在資源之消耗。可是，他們雖不直接地消蝕實在所得，而間接地減少將來實在所得的總額，則依然不免。因為這些賦稅的存在為時甚長，且能預期，祇要牠存在一天，這種期望總不免有些阻滯工業與儲蓄（第十七章中我們將加以詳細的討論）。戰時大宗公債之募舉和耗費，如其直接與間接的影響併計在內，則其所予將來的打擊，確很嚴重。這實在是一個重要的結果。不過這點並不能成為反對公債籌款的有力理由；如必欲反對，僅能在認定公債對於將來一切的影響為壞影響的時候。可是有許多人卻認為：戰爭之起，至少有一部分是為着將來的利益，因此，「將來」也應該分擔此種負擔的一大部分。

10. 對於賦稅與公債之抉擇，值得考慮的第二點是：牠們對於銀行信用的膨脹，因之而使一般物價騰踊之影響的比較。在第十章中，將對政府藉增發信用去籌戰費的政策，加以考究，並將指出許多不良的結果。同樣，如不由政府直接

增發信用，而爲私人所增發，使私人得用之向政府繳款，也可產生同樣的結果。總之，無論在賦稅制度或在公債制度之下，都要使人民稍稍乞靈於信用的製造。不過我們可以相信，如人民要向政府繳納一定額的貨幣，則繳納公債較之繳納賦稅時，易使人民乞助於增發信用。其理由已如前述，一部分是在借債方法之下，他並不自覺打擊的嚴重，因而很少受到嚴重的壓迫去加緊工作或力事撙節；一部分因爲債券是極好的擔保品，易於向銀行押款。就這一點看來，我們多少是傾向於反對以舉債爲籌款的政策。

11. 值得我們考慮的第三點是：舉債籌款和課稅籌款對於分配的影響之比較。財產相若情況不同的人們，很有實際的理由來贊成自由公債而反對賦稅。因爲在自由公債政策之下，那些有意認購的人可以毫無困難地去認購債券。例如有兩個財產相等的人，其一，當募集公債時，他的新廠工程，正建築了一半；他，對於所得並無特別的需用；這時，第二人自可認購大部分的公債。但在課稅方



法之下，兩者都得繳納同量的稅款；新建工廠者雖或能自行設法借款去應付一切，可是，除非他有大量的適當擔保品，他會感覺到極困難和不經濟與不方便。在公債方法之下，凡手頭富有現款者自可直接認繳；可是在賦稅方法之下，雖結果仍由他們擔負，但卻往往經過了多少的周折，先由他們把款借給手頭拮据的人，再由後者繳給政府。當一國軍需孔亟的時候，國家採用募債的方法，民間騷動較少，這是人們贊成舉債政策的一個顯著的理由。

12. 然而國家課稅，其分配的主要問題，並不在求財產相等而境況不同者的方便，卻要在使財產不同者的彼此間，得到公平。這實在是根本之點。政府用任何方法在短時期內向貧民徵取資金，其數目是極其有限的。他們，不論爲個人，或爲貧窮階級全體，能夠提供資金的限度，是很小的。因此，如欲在一年之內徵集一大筆款項，事實上須大部分取之於境況較好的人民。而且，就通常言，我們如果考察財產的等級表，即知個人收入的增加，其可以提供的資源，不僅是比

例地增加。假定其他條件不變，某人之富，兩倍於另一人，則其可以提供資金的限度不僅兩倍，而是兩倍以上。因此，國家需用的款項，富人的供給須比貧民爲多，大財主的供給又須比小財主爲多；供給額的增加，不僅要比例地而且要累進地隨着財產的增加。現在假定本此比率，由課稅或由公債（不論強迫或自願）來籌款，其日後因支付債息所收之稅，也依同一比率分配於各階級，則賦稅與公債兩種政策對於分配的影響，實無何等差別之可言。但若日後因支付公債利息而課稅，並不按此比率分配於各階級，則其間即發生一種重要的差異。事實上前述狀況，殊難實現。日後對於貧民所徵之稅，其比例多較其認購戰債的比例爲大。因此，賦稅方法可使富人在戰時分任的負擔，較其平時擔負經常政費的比例爲大，此外別無他事；而公債方法，儘管在當時是同樣地運用，但至日後，富人或其後嗣卻可以從貧民身上榨取一些利息來彌補他們當時一部分的負擔。如果我們放開眼光作一久遠的觀察，我們可以這樣地斷言：在賦稅方法之下，富

人擔負戰費的比例，遠較其擔負平時用費爲大；而在公債方法之下，他們擔負戰費的比例，雖稍較平時爲大，但不甚多。

13. 從實際上比較賦稅籌款和舉債籌款所得的結論，是本諸我們所認定的：什麼爲戰時負擔及平時負擔應有之分配的意見而來。在此處有兩層應加以考慮。第一，在平時國家所需的是有定規的常年收入，自可照常以所得爲賦稅的根據。但是如要籌集一筆鉅大的非常費用，則國民納稅能力的估定，最好不以其某一年份的所得爲根據，而以其取得所得的能力（*income-getting Power*）或資本爲標準，這一層以後將在第十七章中加以詳論；又這裏所謂「資本」的意義，係包括非經營商業的財富，如房屋、圖畫以及人們的智力和勞力的還元價值（*capitalized value of a man's mental and manual power*）等。——一百鎊的「勤勞所得」（*earned income*）是與人的生命相始終的，因此牠所代表的「資本」遠較一百鎊所得之獲自資金者爲少；而資產及其他產業又大半爲富裕階

級所占有，故富裕階級應擔負戰費的比例，要比依平時賦稅原則所攤派者爲大。第二，一般人都覺到：國家遇有緊急事故的時候，各人所宜輸財紓難的，不是要依照各人財力之應出的一部分，而是要依照他的財力的最大限度。每個人要拿出的是他的體力的全部，而不是同比例的體力。體力充實的人和體力虛弱的人，絕無比例犧牲之可言。留強汰弱，勢所必然。以此例彼，在籌款的時候，貧富階級間要平等分配，也是沒有公平根據的。不過這裏所指的分配，自非指常態賦稅制度下的情形而言；因而以常態賦稅制度爲基礎的原則似乎多少有改變的必要。

●這裏所謂不能根據所得而須根據資本的意義，自然不是即以資本來支付戰費（*Part out of capital*），是指私人所有的土地工廠或鐵路（除掉可在國外拍賣以換取「所得」者外）真能移充戰費者。取得資金的源泉（*source*）須爲一國的實在所得。同樣，政府也能從那些但有財產而全無所得的人們去徵取一大筆的戰費。如欲向此等人徵取一千鎊，無異於要他

以值一千鎊的財產從別人那裏換到值一千鎊的實在所得，再繳納於政府。這樣，他將成爲賦稅之主體 (subject of the tax)，儘管他的財產不是賦稅的稅源（參照前面第四章）。

14. 從上面的種種討論，可見都是傾向於藉賦稅而非募債（內債）來籌集戰費。不過最後還有一層意見，值得我們在此一提。假使戰事爲期很短，而且戰費可以一次籌足，則上面所述的原則，自可完全適用。但事實上，戰事往往延長至數年之久。如戰事真正延長，或確有延長的危險，則賦稅政策不但會施行於一時，且有在長期戰爭中繼續運用之望。一般人民既先存有賦稅政策比舉債方法弊害更重的觀念，現在又感覺到他們的努力的一大部分將爲國家所榨取，這樣一來，他們或許不願戰爭所引起的愛國心的刺激，而極力懈怠他們的努力。如將大戰時費用之籌自國內債款者（即令銀行增發的信用不併計在內）改由賦稅支付，則不但會將所得稅的標準稅率 (standard rate of income-tax)（在那時英國實際所收的稅率爲每鎊六先令）大爲提高，而且於所得稅和超

過利潤稅 (excess profit duty) 之外，勢將再徵課其他各稅。這樣的情況，如果繼續至數年之久，則勞務與貨物的真正所得或要大減。此項所得，實為真正戰爭資金的來源。這一點，在力圖戰爭勝利或至少希望其不敗的政治家，是應當加以深切之注意。同時這一點，對於許多經濟學者認為用賦稅來供應世界大戰雖英國政府也不免過於躊躇一層，不僅加以說明，而且根據有批評資格者的意見加以諒解了！



## 第九章 募集自由公債的方法

1. 歐戰期間，英國政府曾竭力募集自由公債，此舉異常重要；蓋若應募者寥寥，則政府勢必至於減少軍費，而危及於戰事的地位；或須嘗試強迫募債的危險；或更增加信用的製造，而影響於物價與分配，以致貽害民生。因此，政府曾經籌劃了許多間接方法，以期增加債款而充實國庫。這許多的方法，有些是積極的，有些是消極的。

2. 最顯著的積極方法，即為增高利息。為將來預算計，各國政府都不願意將利息提得很高。不過政府之不願意提高利息，在某種程度時，實為過慮。因為，如果不藉高利來募集戰債，而換一種增加銀行信用的辦法，必致增高物價，其結果亦足增加政府因購買物品所負之債；在將來的預算上，還是一樣重的負擔。

因爲利息低而債額較巨的負擔，正與利息高而債額較少的負擔相等。但是反對高利率者，也有一個嚴重的政治的理由。在戰時，一國所出的利率，決不敢比敵國高得很多；蓋若如此，則中立國的輿論將懷疑該國的財力，而中立國政府亦將有偏袒敵方的可能。從這種觀點看來，借款的真正條件，有時是宜於「作偽」（“*Commodore*”），因如此，祇有與事的人，才能知道牠的底細。而債權人所得的利益，不在名義上的利率，而在票面以下的價格（*below par value*）發售，在還本時的額外酬金（*premiums on repayment*），或在賦稅事項上取得種種特權。

3. 要增加募債的吸引力，有時不必借助於借貸實際條款的優越，而在運用迎合各種嗜好的方法和形式。例如，歐洲大戰時，金融市場上有所謂戰時儲蓄證（規定數年後一次還本，依複利計算），長期戰債，短期國庫券（*short-dated exchequer bonds*），六月或十二月庫券等等。樣樣色色的定期債款，雜以國庫券的不斷發行，常常在那兒吸引債主。總之，各國政府都曾用了很大的努力，務

使其發行的各種證券，適合各級投資者的心理。

4. 除了上述方法以外，在戰時還有訴諸愛國心的特殊手段。這可以採取宣傳的方式，如利用新聞紙和公共集會，「舉行坦克車宣傳週」(“tank week”)，以及激勵各城市人民彼此競爭打破勸募額的紀錄等等。不過訴諸愛國心的手段，就金錢的範圍看來，殊不易證明其十分有效。例如舉行「坦克車宣傳週」的結果，究竟有多少款項是真正由此籌集的，有多少是僅因在此特殊方式之下或特殊時間以內籌集的，(這樣籌集的款項，在其他方式之下其實也可以得到的，)就很難斷定。

5. 促進戰時公債流動的消極方法，在杜絕私人使用其資金於其他途徑。其他可用的途徑爲：(一) 購買新的資本財 (capital goods) 如設備，機械或原料；(二) 購買新的消費財 (consumable goods) 和勞務，食物或旅行；(三) 以貨幣或牠的處分權讓與於別人，以交換他人現有的產業或取得別人將來付息的承諾。

因爲在最後一種方式之下，換得貨幣的人，如不以其貨幣認購戰債，僅以之購買新資本財或消費財，則此兩種購買，即爲認購戰債以外使用貨幣的用途。因此，促進戰時公債流動之直接的消極方法，即在於適當限度內設法遏抑這些用途。

6. 驟然看來，自以爲：如果人民被強迫而減少他們對於某一種物品的用度，則用以認購戰債的資金必增加至相當程度。實則不然。蓋限制人民消費的特定物品之額外數量，固可移爲政府之用；可是人民節省下貨幣的總數，卻不必以全數認購戰債。如果禁止購買或限制購買的物品，是爲一般所急需的，而其效用又多少能以其他不受限制的物品來代替，則對於某種物品的禁購或限制，可以使其購買力轉而用於其代替物。如果此物不爲人民所急需，而其代替物又價貴而不便購，則大部分生產資源將不用以製造此物，從而自禁止購買或限制購買的物品所節省下來的資源，即將爲純淨儲蓄。可是，如果人民對於政府所限制的目的物需求甚殷，不論在任何困難和耗費之下非滿足一下不可，則逼

他們採取迂迴的方法以求達到，結果所費的生產力和用費，實比以前所費爲多。最好的例子，是對於幾種進口貨課以關稅，而對於同類的國內生產的貨物（如式樣相同的汽車）並不課以國產稅。其結果，本可使人民以較少的資本與勞力，即較少的貨幣，藉進口貨以滿足的需要，自課進口稅後，或許使人民以較大的勞資總成本，即較大的貨幣總額，在國內增造同類的物品以滿足之，論其所費，反比製造出口貨以換取此類進口貨的所費爲大。自然不能說：禁購或限制若干貨品，必不足以減省私人消耗的資源總額及其所代表的貨幣。不過可以斷言：所減省的數額，大概不及一般人民與政府的預期；而且要達到限制的目的，政府在選擇和分類那些要限制的東西的時候，必須十二分地小心。

7. 但是這樣的論斷，還未能概括一切。資本財和消費財兩者都有許多不同的樣式。假定僅對極少數的東西限制其買賣，儘管選擇精到，結果因購買受限制而省下的貨幣，也祇有一小部分得以提充戰債；大部分仍將分散於他項未

受限制的用途。從此可見在平時，憑藉他項用途的限制來增加某項特殊用途的來源，其用處殊微，因為在那個時候，祇有極少數的用途可加限制。至於戰時，禁令到處可以適用，而唯一不加限制的用途，即為戰債，故可望獲得大部分限制的效果。歐戰時，私人如要購買大量的重要建築材料，限制很嚴，非有優先購買證 (Priority certificates) 不辦；這樣，杜絕了私人所耗於資本財的費用；又因船隻缺乏，對於許多奢侈品與半奢侈品的進口，以定量分配 (Rationing) 和限制的方法，也杜絕了私人所花於消費財的費用。

8. 以上，我們的討論，僅限於促進戰債流動之直接的消極方法。此外還可運用間接的消極方法。我們在本章第五節中已經提過，有錢的人，不但可以將錢留充自用，也可以將錢給別人去使用。在近代社會中，他們的每年貨幣所得的主要部分，直接或間接會交給那些想購買新資本財去發展本國工廠，以及那些想輸出貨物投資國外的人們去使用。如果阻止移交金錢於別人，則貨幣原

有主，雖可將一部分花於額外的私人消費，或一部分爲其私人企業添購資本財（購買資本財者是握有私人企業的），但用於此種用途或不致甚多，因此，我們可以希望此款中有一大部分能轉購戰債。歐戰時，英國政府曾利用此種事實。凡屬國外投資，概由財政部命令禁止；帝國各殖民地的投資，也嚴加限制。即在英國以內投資，非得財部的特許證（License），亦所不許；而此種特許證，祇有在當局認爲這種投資是有充分理由的時候，方纔發給。

## 第十章 製造銀行信用以籌戰費的方法

1. 現在我們討論戰時財政的第二種重要方法，即製造銀行信用以籌戰費。戰時藉鉅額信用券（*fiduciary notes*）的發行來維持之財政制度，為一切主要交戰國所採用，英國亦在其內。在本章中，我打算論述英國運用這種普通方法的種種情形。一般的原則也很可從這樣的討論中發現出來。

2. 批評英國戰時財政者，關於這個問題，每用「通貨膨脹」（*inflation*）一詞。可是對於這個名詞，卻很難得一十分滿意的定義。一個通行的定義，以為通貨膨脹就是貨幣的增加超過生產增加的比例。不過，這樣的定義會強我們承認歉收，也可引起通貨膨脹，這與通常所指的字義相差太遠。另外一種定義，以為通貨膨脹係指因政府干涉貨幣與銀行而引起之物價的騰貴。不過實際上，



因政府干涉而引起的物價騰貴，和政府不干涉貨幣制度而一任其照常進行時所發生（特別在戰時）的物價騰貴，似難分別。其次，「政府干涉貨幣與銀行」一語，其概念也不準確。自然，有些政府行爲，明明含有此類干涉的成分，可是有些行爲，如徵發外國有價證券以維持匯兌率，和勸導人民勿將通行紙幣兌現，就很難稱之爲干涉。復次，有些事情，在英國非有極確定的政府干涉不能做的，在別國卻爲普通法律所容許。例如德國國家銀行 Reichsbank 在戰前法律之下，其信用券的發行，祇要牠繳納相當的額外發行稅，即得超過其尋常的最大限度。因此，解釋通貨膨脹之唯一滿意的辦法，惟有遵循此等方針，任意將各種動作列成一表，然後爲了定義的目的，稱這些動作爲政府對於貨幣與銀行的干涉，而將其結果稱之爲通貨膨脹。不過，與其這樣採用人爲的方法，索性不如將這個名詞根本不要。以後，如果我要用到牠，都先加上「」的符號。

● 這個定義，有時認爲含有這樣的意思：「通貨膨脹是由於借款不曾用於物質的再生產資本的

建設，「因為借款如用於生產之途，則額外的生產足以抵銷額外的貨幣。不過恰當工廠建築之初，其生產並不多於房屋建築之初，或人民從事軍火製造之始。誠然，將來工場開工的時候，自可多產生些額外的東西；可是這種事實與此無關。

3. 歐戰中，尤其在戰事的初期，政府（不論其見解之當否）都不願公然徵稅過重，深恐阻礙生產或招致有力的怨懟。他們也不願意將戰債的利息提得太高，因恐世界人士對於本國作戰的財力發生疑問。因為這兩重的結果，從賦稅和募債得來的款項，初不能供應海陸空軍以及軍火製造所之急需，而且相差甚遠。在這樣的情勢之下，既不願削足適履而決意就實際需款情形，撥付戰費，於是政府所能採取的途徑，除了直接印發紙幣的手段外，惟有使銀行——尤其是英蘭銀行（Bank of England）（英國中央銀行）製造信用以彌補收支的不足。製造銀行信用的方法可以有好幾種。

4. 其中最重要的一種方法，曾在一九一八年通貨與國外匯兌委員會第一

次臨時報告書 (First Interim Report of the Committee on Currency and Foreign Exchanges) 中加以說明，茲引證其原文如下：『假定某一星期中，政府除賦稅與債款收入外尚短少一千萬鎊。政府乃向英蘭銀行要求暫時借墊，同時銀行將此數記入政府款帳之貸方，正如任何其他銀行暫時通融款項於存戶時的記帳法一樣。政府乃出支票分別付給契約承攬人及其他債權者。迨支票清算以後，英蘭銀行帳簿上增加了收到那些支票的各銀行的存款；換言之，「政府」存款已轉爲「其他」存款。這樣全部清算的結果，英國人民的購買力，亦即各銀行存款的數量，增加了一千萬鎊；而各銀行在英蘭銀行帳簿上的現金存款，也同量地增加。各銀行對於存款戶的負債增加了一千萬鎊，同時各銀行的現金準備也同量地增加；而現金準備與負債額之比（戰前現金準備額通常約在負債額的百分之二十以下）也隨之增加』。於是各銀行於下列三法中任擇其一，皆可不必減低其現金準備與負債之比例至百分之二十以下。

他們既增多了一千萬鎊的準備，又多了一千萬鎊的存款，自可（1）加貸四千萬鎊的存款予其顧客（即往來存戶），而這些顧客又可用以購買國庫券或戰債；或（2）他們自己在英蘭銀行提出八百萬鎊購買國庫券或戰債；或（3）將八百萬鎊的閒款貸給英蘭銀行，再由其轉貸於政府。

●見該報告書第二頁。

如果採行第一種方法，其最初的結果如下：四千萬鎊的額外存款轉入英蘭銀行的政府帳上。此時各銀行的存款帳卻減少了四千萬鎊。同時這四千萬鎊也不成爲各銀行對於顧客的存款負債。但是政府由這樣得來的借款，又會立刻用去。於是四千萬鎊的數額復行加諸英蘭銀行的各銀行存款帳上，同時各銀行存款負債也同量的增加。最後，各銀行在英蘭銀行的存款，較之最初一千萬鎊的信用未製造以前，多出了一千萬鎊；各銀行對於顧客的存款負債，多出了五千萬鎊；至於政府方面，一共用了五千萬鎊，其中一千萬鎊爲對於英蘭銀

行的直接負債，四千萬鎊則間接由銀行顧客之手負於各銀行。

如果採用第二種方法，最初的結果是：各銀行在英蘭銀行的差額，比以前增多二百萬鎊；增多一千萬鎊的存款，八百萬鎊的庫券或戰債。不過政府馬上會將八百萬鎊用掉；結果此數又轉到英蘭銀行的各銀行帳上，同時各銀行對於顧客的存款負債也同樣地增加。這時候，各銀行在英蘭銀行帳上的存款仍為一千萬鎊，而各銀行中的存款則增至一千八百萬鎊。這樣，各銀行還占有一個極餘裕的比例；他們祇要從英蘭銀行帳上的一千萬鎊中提出一千八百萬鎊的五分之一即三百六十萬鎊作為存款的準備；因此他們還可購買六百四十萬鎊的庫券或戰債。如果政府再將此項庫券或戰債用去，其結果各銀行在英蘭銀行帳上的存款仍舊增到一千萬鎊，而各銀行的存款負債則增至二千四百四十萬鎊。這樣繼續下去，可以直至各銀行所購庫券或戰債達到四千萬鎊，存款五千萬鎊為止，而此五千萬鎊存款之中，須以一千萬鎊存於英蘭銀行以為準備。這

樣一來，第二種方法可以得到和第一種方法同樣的結果；所不同者，祇有政府所負四千萬鎊的庫券或戰債係直接欠各銀行，而非間接欠各銀行。

上面所說的第三種方法，是由各銀行將八百萬鎊的閒款借給英蘭銀行，再由英蘭銀行轉貸與政府。政府如將此款用去，則八百萬鎊又返還於各銀行在英蘭銀行的帳上及各銀行中的存款帳上。於是與第二種方法施行時同一的過程又復開始，最後，各銀行在英蘭銀行的存款又增加了一千萬鎊，各銀行的存款增了五千萬鎊。政府所欠四千萬鎊的債務（除原有對於英蘭銀行的一千萬鎊負債外），仍為對於各銀行的負債，不過這一次的媒介，不是銀行的顧客，而是英蘭銀行。語其究竟，上述三法，沒有絲毫的差別。最初由英蘭銀行製造一千萬鎊的信用給政府，繼之由其他各銀行製造四千萬鎊的信用，按以上的方法提供政府之用。兩種合計起來，使英蘭銀行以外各銀行的存款負債增了五千萬鎊，而此五千萬鎊的存款負債基礎，即所增之一千萬鎊準備金也。

●戰時有一時期曾有人說：有些銀行將英蘭銀行對於他們的負債，當作「庫存現金或存英蘭銀行的現金」而不將牠看作一種即期放款或短期放款。於是，各銀行也可將牠作為一種準備金。這樣一來，他們可以無限制的借款給英蘭銀行，再由其轉貸於政府，而不必減少其準備的百分比；因為這樣轉帳的每一百萬鎊等到政府用完以後，結果還是變成一百萬鎊的存款和準備金。不過，這種政策實際採用到何種程度，無從知道。

5. 製造信用，除了向英蘭銀行取得一千萬鎊的短期墊款外，還可有別種方法。政府可以直接向英蘭銀行以外各銀行推銷庫券或戰債。各銀行從英蘭銀行提出一千萬鎊以購買庫券或戰債。此款，一俟政府將一千萬鎊用去的時候，立可恢復；但各銀行收入的存款則已增加了一千萬鎊。其結果，各銀行準備對於負債的比例為之減少。為維持應有的比例起見，各銀行可以收回顧客的借款，其數量至與他們所認購的一千萬鎊的庫券或戰債相等。要是顧客任其收回，不籌別法，則各銀行中存款以及各銀行在英蘭銀行的存款，都將回復原有

之數。不過實際上，顧客常常會到英蘭銀行去籌借款項，使用英蘭銀行的支票，隨即增加其往來銀行在英蘭銀行的存款，其數額等於其由英蘭銀行所借之數。假設此項借款有一千萬，則其往來銀行在英蘭銀行的存款也增加一千萬；結果，可使各銀行除了原來認購的一千萬鎊以外，還可再購四千萬鎊的政府庫券。因此，在事實上，製造一千萬鎊的英蘭銀行信用逕供政府之用，與借給各銀行的顧客私人去應用，初無異致。

6. 此外還有第三種方法。各銀行要認購四千萬鎊的庫券或戰債的時候，如果他們對於每五百萬鎊額外存款負債的增加，能夠增加一百萬鎊的準備，他們就可以不必收回其對於顧客的放款或減少其準備的比例。要做到這一層，政府可將庫存的一千萬鎊的流通券推銷給各銀行，使他們在英蘭銀行有一千萬鎊的存款。此一千萬鎊款項經政府用去後，又可回到各銀行帳上的貸方。其結果各銀行中存款增加了五千萬鎊，各銀行的庫存現款（流通券）及存在



英蘭銀行的現款增加了一千萬鎊；政府方面因推銷了一千萬鎊的流通券作爲銀行準備，乃得以製造四千萬的庫券，並取得英蘭銀行一千萬的存款。於是，實際上我們又回到與以前同樣的情形。因爲，從各銀行看來，存款在英蘭銀行與自己持有流通券作準備金，兩者毫無分別，都是製造五倍於其數的信用總額的手段或條件。假使政府要製造五千萬鎊的銀行信用，不論先向英蘭銀行墊借一千萬鎊，或推銷一千萬鎊的流通券給各銀行充作準備金，都是一樣。

7. 以銀行帳款的方式來製造額外的購買力，不論所用者爲上述方法之一，或如更常見的，由英蘭銀行以外各銀行擴張負債對準備金的比例，都會引起物價的騰貴。在戰前有效的金本位制度之下，物價這樣的騰貴，足以獎勵輸入，阻止輸出，而使本國的外匯不利，國內存金外流。同時，人民亦以保存較前爲多的貨幣爲必要，用以支付騰貴的工資和經營一般物價騰貴之零售業。這又足以使國內的現金涸竭。因爲這二種的現金需要的結果，英蘭銀行的準備金爲之

減少，於是不得不提高貼現率（discount rate），同時又須藉發賣政府債票或其他方式使新貼現率在市場上發生効力。貼現率的提高，足以阻止貸款；如新貼現率尚未達到這種目的，則必更提高之，務使目的達到而後止；蓋不如此，則英蘭銀行的準備金，勢將爲之一空。故在平時，藉製造銀行信用來籌政府或私人的經費，都嚴加抑制，不過在歐戰時，情勢全異。政府在任何高利率之下都須籌款。因此，貼現率的提高，不足以阻止信用的擴張。政府方面，不論何種利率都須舉債；所以高的貼現率未曾阻止信用之膨脹。高的貼現率不論其是否實行，但政府必得借款，而英蘭銀行的現金準備，如無其他安全之道可循，則勢將繼續減少，必至信用機能破壞而後止。誠然，平常因爲製造信用而引起的國內存金的外流，在戰時不能顯其作用；因爲私人輸出現金，既有被潛水艇攻擊的危險，而政府也不允可現金運輸的保險。但國家若不直接準備更雄厚的現金，則信用機能將因國內現金的吸收，而必至於破壞。如英國通貨與國外匯兌專門委員會所

述：「銀行存款額之大增，亦即購買力之大增，再與其他的原因相湊合，即足以引起物價之騰貴，而法償幣（legal tender currency）的需要，也同量的增加，這種需要，在一八四四年條例的嚴酷的條款之下，是不能滿足的。」譯者按：依照一八四四年比爾條例（Peel Act），英蘭銀行劃分為發行部與營業部。又將營業部所有公債及政府欠債劃歸發行部，共計一千四百萬鎊，即由發行部撥與營業部以同額的鈔票。此一千四百萬鎊為無現金準備（保證準備）之最高額。以後營業部如欲逾額發行，則必以現金或生金向發行部掉換鈔票。故為十足準備之發行。承攬業務者，不得不向銀行簽發支票以支付工資，工資額亦因物價之騰貴而增加」（見該委員會報告書第五頁）。自然，如因貿易差額（balance of trade）特別有利（出超甚巨）的結果而現金流入國內（大戰期間的美國即有這種情形），則到了某種程度，法償幣的必要基礎自趨鞏固，不必由國家採用任何特別的行動。在這種情形之下，銀行的信用為着國家或私人

的需要而製造，物價亦盡量抬高，對於銀行與貨幣制度毫與危險。金字塔般的基礎，也就自動地增拓了。但是歐洲諸國的情勢，除了大戰的初期而外，卻不是現金的流入，而是現金的外溢。因此法償幣底必要的基礎，須另行設法。歐戰初期英國流通券的發行，本欲用以免除民間藏金之吸收，後來卻由國庫繼續增發下去，以充法償幣的基礎。我們在上面已經說明過：政府推銷流通券去充各銀行庫中存款的種種過程。現在我們討論政府對於流通券的推銷——這種流通券是各銀行用爲兌現的。政府以流通券售與銀行而換得銀行在英蘭銀行的存款，各銀行再推銷流通券於民衆以抵存款；但於政府將流通券換得的款項用去以後，結果仍可使各銀行在英蘭銀行的存款與各銀行中的存款恢復與前無異。政府得到的新的購買力，其數值和其所推銷的流通券相等；但是這些流通券一經流通於市面，即不能用以再製造信用，如同推銷流通券於銀行，銀行以此充作準備金時所爲。因此，推銷流通券使其流通於市面，縱可相當地增加

政府的購買力，然其主要的的作用則在使信用制度基礎不致因國內現金枯竭的壓迫而破壞。流通券的發行，使得各銀行能夠應付其顧客的現金需要，（因這種信用膨脹所引起之物價的騰貴而起，）同時使英蘭銀行的準備金不致有枯竭之虞。一製造銀行信用以籌集政府的戰費既為必要，則流通券的發行，自屬不可避免。否則各銀行將不能獲得法償幣以應付其顧客所開需要現金的支票。無限制發行流通券來換得各銀行在英蘭銀行的信用，實為製造銀行信用諸方法的當然結果和主要的條件；政府為了供應其戰爭的費用，對於此種手段的採用，認為是必要的。（見通貨與國外匯兌委員會第一次臨時報告書第五頁。）

8. 這倒是一個有趣的問題：上面所說政府取得戰時資源的極複雜的方法，究竟和政府直接發行流通券以購買所需物品的方法，有何不同的影響。辯護英國戰時財政的人們力言印刷機的作用，並不是這樣的；流通券的發行，祇在適

應商業的需要。驟然看來，這種說法，似乎很有理由。因為依英國所行的辦法，政府的信用祇是從銀行在英蘭銀行的存款得來，流通券的發行，並不多於銀行的存款。當初政府若直接印發流通券以購買物品，這些流通券便將作為較大量地擴張銀行信用的基礎。不過這是有條件的，就是政府於發行流通券去直接支付其購買的貨物時，這些流通券必須都流通於市面。然而這種假定是不對的。假定政府以一千萬鎊的流通券直接償付一些廠主，這些廠主，除去留下一小部分（與另一種辦法下面同數目的一部分）支付工資之外，其餘部分便仍將儲存於他們往來的各銀行。各銀行又將此項流通券轉存於英蘭銀行，於是仍和前法一樣，又可用以購買庫券。但是流通券一進英蘭銀行，就自動地歸於消滅。為比較上的便利起見，我們必須假定直接發行流通券之後的變化大致完全是這樣的。但若如此，則在這種辦法之下，印發的流通券的數目雖然較多，而市面保存的通貨數目，卻還是和應用擴張銀行信用的方法時一樣。唯一

的差別僅僅是：各銀行在英蘭銀行的餘款，不由於簡便的轉帳，而由於額外流通券而來的。這些額外流通券，在其簡短的生命過程中除了增加各銀行在英蘭銀行的存款外，並無他項作用。直接印發流通券的方法在英蘭銀行勢力之下，既不能使流通券繼續保存於市面，因而與一般所想像者相反，其施行和結果與英國財部實際所採行的擴張銀行信用之比較紆迴的方法，毫無差別。

9. 既經研究籌集戰費方法的作用，現在我們乃可進而討論這些方法的重要性質。顯然地，銀行信用的製造，不論是直接地為政府抑為私人（私人須繳納以及認購政府的戰債），都不過是一種過渡的而非最後的作用。牠的作用在予政府以更多的購買力，從而減少私人購買力的實在價值。這樣可以使政府獲得更多的物品與勞務；無形中如向人民徵收一種賦稅一般。而且，這種賦稅並不累進增收，也不按一家人口的多寡而增減。牠僅僅以所得為比例，甚至不為貧民留出最低生活的免稅額。大家認為這種課稅的方法對於貧民極為

不公而且是加以壓迫的。但其弊端尙不止此。藉銀行信用來籌款的方法，除了取諸貧者的比例遠較取諸富者爲多外，而且還移轉此一部分人們（以收入固定者爲主）的實在所得予他一部分的人們。這樣發生的騷擾，正與課保護關稅於農產品時所生的騷擾相同：保護關稅不但使該項輸入品的消費者納稅於國庫，而且使土產的消費者也在國內納稅於私人——最後納稅於農地的地主。自然，有些分配額的轉嫁可以由各種勞務的償付率的增高去糾正。例如，工資勞動者終能堅持貨幣工資的增加，多少應與物價的增加相一致。不過此種調整的過程到處會遇到種種的障礙；有時因勞資糾紛，不免使生產受到損失；而且有些人們，如持有公司債券者和持有普通股票者之間，根本無調整之可言。因此，就分配方面看來，顯見藉製造銀行信用來籌款，不但遠不及普通的賦稅，甚且不如普通公債遠甚。

10. 或許有人會這樣想：如果藉製造信用來籌款，實際上爲一種賦稅，但其性



質與賦稅至少有這一點的不同，如第八章所說，增稅能減少當時的資本，最後且能阻礙生產能力，而此種籌款方法，則無此二弊，此即其勝過公債的優點。誠然，製造信用的籌款方法，比之舉債籌款的方法，或許可以少耗蝕一些有形資本。可是因為前者打擊貧民太甚，勢必多耗蝕許多人民體力和工作效率中所包含的無形資本。因此，此種方法即使真正有利，亦屬極少。關於最後阻礙生產能力一層，也有同樣的情形。舉債籌款的方法，因為將來仍要繼續課稅以還本付息，故間接即不免阻滯生產；賦稅籌款的方法則並不如此。至於製造信用的方法，從人民的觀點看來，雖說與賦稅籌款的方法相似；而從政府的觀點看來，大部分無異於舉貸有息的借款（至少，從英國所行的計劃是如此）。誠然，政府如果直接以流通券換得在英蘭銀行的存款，自然不要支付任何利息。可是如果款項暫由英蘭銀行借墊，則多少要付些利息，不過利率必不超過五釐。至於製造英蘭銀行的信用，再轉帳於各銀行，使之按照現有的準備金與存款比例，認購

庫券來增加放於政府的借款，則對於這些庫券，必須依照市面通行的利率去付息。這樣，我們可以分作三層來說明：流通券換得的款項，不付利息；銀行借墊所得的款項，付息有限；推銷庫券（先須有法償幣以爲擴充信用之基礎，然後方得推銷）所得的款項，則須十足付息。在第二項及第三項之下的利息，歸國內銀行所得，作爲（好像是）他們代替政府向人民強制徵稅的酬勞。此種利息的支付，勢必使將來政府實行課稅，恰如尋常公債之付息一樣。故唯其如此，依第八章第九節中之推理，足以害及戰後的生產能力。

11. 根據這些考慮，一般人認爲：即使除去對於戰後幣制和匯兌兩方面的種種影響（將在下一章討論）不論，製造信用的方法，不過係一時的權宜，只許在政府還不曾從容定出一種適當的賦稅與公債制度以前，以爲應付軍費的方便計耳。但其本身卻不是一種很好的制度，戰時的政府應儘可能地加以限制。如本章第三節所述，因爲公然徵課重稅足以引起一般國民的反抗，又因戰債利

息提得太高，恐怕要招致中立國對於其作戰財力的懷疑，在戰時，雖屬強固有力的政府，也不得不相當地採用這種籌款制度。

## 第十一章 物價統制

1. 本章所討論的，不是屬於獨占業的物價統制（不問這獨占業是否爲公用事業），而是討論由獨占以外的因素所形成之高物價的統制。這樣的物價統制，爲歐戰前所未聞。在大戰期間，牠的任務卻顯得非常重要，其所適用的範圍亦至廣泛。牠的目的，是在防止社會上佔有幸運地位的人們，犧牲一般社會的利益而攫取「暴利」——統制的目的物，特別是那些政府要向他們購買的物品，以及貧困階級日常消費的必需品。廣泛地說來，物價高漲的情勢，有如下述。戰爭從兩方面可使有些物品的供給大形缺乏。一方面，政府對於軍用品軍服等的需要，遠過平常供給的數額。另一方面，因爲船隻的不足，和勞工爲軍隊與軍用工業所徵調，各種日常生活品的供給，較尋常大爲減少。不過物品的

缺乏，無論是由於那一方面的原因，都可使持有這些物品或能迅速生產這些物品的人們，大大地抬高其物價。物品缺乏之由於政府需要增加者，他們營業的規模雖一如往昔或較往昔爲大，但物價的抬高，自可使他們得到一筆非常的利潤。而物品缺乏之由於供給減少者（因爲人工的抽調以及其他對於出品的阻礙），高價的所得，或許僅足爲售額減少的損失所抵消，故不必能獲得一筆非常的利潤。不過大多數物品的需要都很殷切，供給縱僅減少百分之十（譬如說），賣價卻可抬高至百分之十以上。故物品的缺乏，即令由於供給的減縮，也可使賣主坐獲非常利潤。自然，有些非常利潤實際上並不如表面的豐厚，因爲如果各種物價統統漲高一倍，則加倍的貨幣利潤，仍祇能使人購得和以前同量的物品。不過，貨幣利潤的增加，每遠較一般物價的抬高爲多。因此有好些幸運者常直接受到戰爭的厚賜。這種狀態自然易引起社會之嫉恨，而國家干涉之建議，因之而起。

2. 我們應當知道：戰時情緒所要祛除的東西，不僅是高利。歐戰某一時期，美國政府對於公司獲得超過其資本額一定百分數以上的利潤，曾課一種利潤稅，而不問公司在戰前是否也曾獲得同樣高的贏利。這種事情與我們現在所討論的問題無關。目前的問題，是在制止那些處於優越地位的人們，坐收巨大的戰時利潤。在尋常時候，各種工業中有些生產者，因為個人才幹的特長，因為幸運，或因為工廠位置與良好市場或鐵路相接近，致能比別人獲得較大的利潤；不過這種事實，都非我們所過問。我們的目的，不在區別平時同階級中各種生產者所得的差異，而在分別生產某項特定物品的人們因為戰爭而得的收入，與不生產這些物品者之收入的差異。或許馬上有人會說：這樣的分別，決不能完全解決；因為，對於新興的事業，縱可略加分辨，而自一般言之，我們決不能分清那幾種特別利潤的取得，係由於戰爭，那幾種特別利潤則非由於戰爭。除了少數的保留，我們必須假定這些特別利潤的發生都是由於戰爭；即使這些假定，我們

明知其不確。這是一種遺憾，然在事實上是無可避免的。

3. 我們既然有了上述的假定，初視之，似乎公共意志所要制止的是：超過（過於新投資本的「正當所得」）戰前貨幣利潤之戰時貨幣利潤。可是我們前面說過：當一般物價往上漲的時候，貨幣利潤不變，實在利潤（Real Profit）必致減少。因此，我們所欲制止的利潤，應當酌減若干。一種很自然的提議，就是簡單的將戰前所得的貨幣利潤率乘以一般物價漲高的比率。如果利潤是包括以前投資所得的利息或經營勞務所得的報酬，那麼這種提議是不錯的。但是對於物價正在騰貴時所投下的新資本，這種物價的變化，即無干係。因為這種變化，早已計入新資本的票面價值以內了。又如一般貨幣利率已提高，則這種物價變化自然也應列入計算我們所謂合理的所得標準的公式之內。實際上，這些複雜的問題，不能一一顧到。不過無論如何，在政府所得報告可以顧到的範圍以內，這些問題是應該顧到的，否則意在祛除或限制戰時利潤的任何方

法，都是不完全的。

4. 在制止獲取戰時非常利潤的方法中，最顯著的是徵收過度（戰時）贏利稅和規定最高物價二者。在第一種方法之下，如果單獨使用，則地位優越的賣主，仍能隨意定價，因此可首先獲得非常的利潤；但到後來，其大部分將為戰時利潤稅所徵收以裕國庫。依照第二種方法，賣主所定物價為當局所限制，則額外的利潤將不為賣主所得。徵課戰時過度贏利稅法雖在歐戰時成效卓著，但曾受社會嚴重的攻擊。因為這足以阻遏生產者平常力求生產方法經濟的動機，而有誘起他們想出種種逃稅方法的浪費。並且從事於新事業者，試驗成功，既不容有所多得，不幸失敗，則又自蒙損失，此亦足以阻遏民間企業的精神。此外對於過度贏利稅之單獨使用，尚有極可反對的理由。廣泛地說來，對於地位優越的賣主，這兩種方法，沒有什麼差別。但是對於需要購買這些特種貨物或勞務的人們，就有很大的差別。因為在限定最高物價的方法之下，他們不受什



麼影響，而在戰時贏利稅方法下，由於轉嫁的結果，他們將替一般納稅者負擔一種特別的賦稅。故若納稅者自身是主要的買主，或民衆是買主而從納稅方面言，能粗保持相當之比例，則兩法中，無論採用何法，均無分別。但實際上，一切食品，貧民常佔據買主之多數，若此則兩法的取捨，就大有出入。國家如果欲採行過度贏利稅法而不用限定最高物價法，則足以大大減輕富裕階級之賦稅負擔，而間接地半祕密地移諸貧民的肩上。此種從比較貧窮的人民身上榨取較大賦稅的方法，是決不能容忍的。因此，歐戰時有好多地方，過度贏利稅方法實際上不能成爲制止地位優越的賣主坐收戰時利益的主要工具。同時還須採用限制最高物價的方法。

5. 或者有人反對，以爲欲藉限制物價來免除公衆受到少數人的剝削的觀念，全是一種幻想，因爲某種物品如強令賤售，間接必使他種物品之價格抬高。如果政府強迫礦主或農夫依照低於普通市場狀況所允許的價格脫售其出產

物，人民（假定不論物價是否統制都購買同量的煤或麵包）就會有多餘的購買力來購買其他物品。結果，其他物品的價格勢必比例地提高，不見得有人會實際上受到好處。但是這種議論是錯誤的，因為牠暗中假定礦主與農夫不論其能否獲得特別利潤，都將購買同量的物品以供自用。自然，他們是不能如此的。制止他們抬高物價坐收厚利的意義，實即減少他們所有之全社會實在所得的部分，而增加其他人民所有的部分。誠然，分配額這樣變動的結果，可以改動各種物品的比較價格；不過這種改動，決不會消滅因購買力分配的變動而給與一般社會（除去礦主與農夫的犧牲外）的利益。不論這種變動對於一般貨幣狀況，是否將引起任何間接的影響，我們的斷語，總是真確的。實際上在歐戰的特殊情形之下，任憑賣主抬高其賣價賣給政府，竟使政府不得不藉製造信用的方法以增籌款項。倘使能限制物價，則可間接地減少銀行信用的製造，而銀行信用製造的減少，又足以制止一般物價的漲高。

6. 政府對於某種物價的限制，既不能先決其失敗，則考慮其實施上的問題，自屬重要。戰事期間，英國因為要解決這問題，遭遇了許多困難；茲依次述之如下：第一點是定義上的困難。同一的名稱，往往包括各種品質不同的東西，絕難分列之於任何等級表中。此時，自不能應用一般的法則去統制物價，而須借重個別估價的繁瑣方法。例如在一九一八年三月所頒可可原料法令（Raw Cocoa Order）的規定之下，可可原料非依「公平的價值」不能出賣，而此「公平的價值」的估定，則由糧食管理總監所委任的估定各種可可品質的人員主持之。又如一九一七年底對於活的牛羊在市場中買賣價格的管理，也用同樣的方法。不過這種方法所費人工太多，顯然不能大規模的採用。因此，就一般而言，這種方法必須加以修正；即應有各種等級之一般分類，以供遵循之資。雖然這樣的分類，總還不免於漏網。

確定品質等級的問題解決以後，第二層就是等級過多的困難。要直接估

定這許多物價，在實行之初，實非當局者所易辦。如果等級不多，則藉專家的幫助，一一加以估定，自是較易；但如爲數太多，則與其定一最高物價表，無寧定出一般的法令，決定將來取價與過去已有價格間的關係。一九一六年八月軍需部所發命令，是其明例：該命令限定非經軍需部長批准不得出賣機件，嗣後所定賣價，不得比一九一五年七月爲高。

還有一種類似的困難，即一種商品的分級雖不繁難，卻在各個地域的不同條件之下生產；如果僅僅規定單一的最高物價，決不能使各個生產者間得到公平。然而要按照各種不同的生產條件細列一張物價表，亦爲事實所不許；於是估定的方法，遂不能僅定其將來的物價，而須採用規定將來物價和過去物價的關係之方法。例如一九一七年五月中有一法令，規定進口軟木在各地賣價不得高於一九一七年正月末一週中當地所賣的價格。後來這個法令關於輪自斯堪地那維亞半島的軟木，曾加以修正；這一點我們且不去管牠。

以上我們暗中假定某一級中任何商品，其特定的最高價格，祇有一種。可是有些商品，要是按照其生產與銷售的情形，全年祇有一種價格，是不能適應的，故須規定若干最高價格。但是規定數個最高物價，較之規定一種最高物價，困難殊多。因此，物價管理當局又不得不用規定將來物價與過去物價間關係之方法。例如一九一七年七月曾規定：嗣後無論何處，每英加倫牛乳的批發價格，均不得超過上年同月售價六便士半；又每一夸特（一加倫的四分之一）的零售價格，不得超過以前零售價格二便士。一九一五年限制煤價法令也採用同一的方法：政府令各煤炭公司對於每噸煤的索價，不得超過一九一三——一九一四年同日同量售價四先令（後增為六先令六便士）。

很明白的，這些間接而迂迴的統制方法，甚多罅隙可乘，而且難於實行。因此，統制物價的當局，對於各種工業的情況日就諳悉以後，乃進而求規定最高物價表的更詳確的方法。久而久之，這種方法遂日漸重要。各種重要食糧的生

產價格與躉售價格，大都直接由表內定出；軍需部所管理的大部分商品價格，亦復如此。大多數物品，祇要列成一種價格表就夠了。但有時產於全國各地貨物之價格，則須按地域分別估定，否則那些笨重的商品，將停滯於原生產地的附近而不能流通。例如乾草一類的東西，蘇格蘭方面所定之價格就與英格蘭不同。有時，一年中又須定出各級價格，否則人民將以其四季所產的農產物，在收穫後全數賣出，而不在一年中分批銷售，消費因亦不免有偏缺之患。一九一七年二月關於馬鈴薯的法令，規定三月三十一日以前一個價格，三月三十一日以後另定一較高的價格。一九一七年五月關於豌豆及大豆的法令，規定三種遞減的價格：六月一種，七月一種，七月後一種。同樣，對於英國本部所收穫的小麥，燕麥與大麥，糧食管理局亦於一九一七年八月規定各級價格：自一九一七年十一月起至一九一八年六月止，每二月遞升一級。後來決定牛乳最高價格的法令，也規定一年中有同樣的差別。自然，直接規定最高價格的方法，其所定價格

如能確當，則確實遠較任何迂迴方法爲有效。

以上所述，僅關於組織簡單的工業，即生產者直接出賣其製造品於最後消費者，而不經過任何居間商之手。可是大多數工業的組織並非如此，從最初的原料或勞務，以至消費者手中的製造品，其間經過種種階段。因爲這種事實，於是又發生新問題。假定製造品的需求狀況不變，如果政府所估定的最高價格比較任何材料的有用數量之需求價格爲低，或比較用以製造或出售這種材料之勞務的需求價格爲低，則製造品的價格不必是比例地減低，蓋不受限制的販賣商，處於原料或勞務的供給者與消費者之間，可以增高物價，等於被限制商人所減抑之數。例若政府祇抑低炭坑所在地的煤價，其唯一的結果，可使煤炭商依賤價買進，而仍照原賣價售出。又如政府但將牲畜價格抑低，而零售物價一仍其舊，則屠夫與販賣肉類者將大獲實惠。復次，如果政府將進口原料的運費率抑制極低，則在工業上使用此種原料者將獲取全部的利益。這種事實，不但

有發生的可能，且就一般而論，必將發生，除非人民出於愛國的熱忱，或恐受一般的唾罵，而自願放棄其利益。爲防止這層起見，除了估定生產產品在初期生產時的最高物價而外，同時對於後期製造者或商人由提高物價而得之利益，還須加以統制。實行此種統制，有一種方法，即爲限制賣主於出售時不得增加百分之幾。例如一九一七年五月下令：凡自俄國輸入的木材賣價，不得高於原買價百分之十。又一九一七年九月曾定出魚類價格表，自醃魚者以至批發商及其他賣魚商（除了零販商而外）都不得比此表之價格加高至百分之十以上。但是最常用的方法是「限制增加的幣額」，而不是增加的百分數。例如一九一七年八月關於乳酪的法令，先從製酪者方面規定英國所製各種乳酪的價格，再限定製酪者以外的商人之賣價，於已定價格另加若干實際的運費（普通每百磅六先令）以外，不得有所增加；十月間復規定零售商的每磅賣價，不能高於其所付買價二個半便士以上。同月，各種皮革價格也依照同樣的方法規定。一



九一七年十一月間下令，馬與家禽食料的價格，規定生產者所索，每噸不得超過其配合物的成本一鎊十先令；至於其他商人，出賣六百磅或六百磅以上時，每百磅祇許加價一先令；出賣三百磅至六百磅時，每百磅祇許加價三先令；以下類推。至於肉類的價格，因習俗上零賣商所得的贏利是隨着所售之肉的部分（如腿腰之肉）而有差別的，故須另用別法規定之。一九一七年九月間曾有法令規定肉類零售商在每二星期中售價總數，不得超過其實際的成本百分之二十或每磅二個半便士以上。一九一七年八月對於醃豬肉與火腿零賣商也定出同樣的法則。

●生產者出於愛國的熱忱而自願減低其賣價至市價以下時，此種考慮，自屬情理所必有。他會想到：如果他這樣做去，其結果，所有利益必將為那些介乎他自己與一般消費者之間的商人所得。

顯然的這種統制商人索價（在商品流通過程的較後階段）的方法，和統

制生產者索價之紆迴的方法，同有一種缺點。即他們易於規避。因此，當管理物價當局在日漸熟諳其工作以後，乃想出別種更妥當的辦法。一九一七年八月關於牛油價格的法令就是這種進步的明證。該法令規定牛油零售商的賣價，每磅不得超過其實際所費成本二個半便士，但同時又規定各地糧食管理委員會可以按照該法令所規定的一般原則（包括製造者進口商及批發商的定價規則在內）製定最高零售價目等級表，惟即使所定物價適如此表，零售商仍當遵依前項規定，索價不得比成本加上二個半便士為高。嗣後規定煤炭零售價格的方法，則更進一步。政府先定出一般原則，規定零售商的賣價，不能比買入的價格再加上經營煤炭所支的種種實際費用（包括商人自己薪給以外的辦公費用在內）每噸多至一先令以上。但是這個一般原則，不可不求其切於實用。法令中復規定：地方當局在調查當地情形以後，應製成一張切於實際情形之零售物價表，以施行於當地。然而統制物價方法的進步，尙不止此。物價

管理當局復在商品由生產者以至消費者的過程中自定各種最高價目表。一九一七年九月關於馬鈴薯的法令，即屬此類。先估定種植者的最高定價；次規定批發商在任何星期的售價，平均每噸所得，不得比購入時所需一切用費（用費隨各地運輸狀況而異）多過七先令六便士以上；並定出一張零售物價的等級細表，其中詳載每磅准售的價格與每百磅馬鈴薯的價格（零售商實際用於各種馬鈴薯所費之成本，運費包括在內）之關係。至於最後期的方法，是由物價管理當局對於生產者批發商以及零售商定出售價的詳表。戰時英國糧食管理局卒能漸漸做到此層。關於英國所產的洋蔥，大部分魚類，牛肉與羊肉，果與果醬，豌豆與大豆，草秣，燕麥與麥稈等，確已達到這層地步。又恐因智識之不完全，在編製此等細表時，對於某地特殊情形有疏忽之處，故有時特予各地糧食委員會以變更當地最高物價之權，惟須先得糧食管理總監的批准。一九一八年正月關於家兔最高價格的命令，即有這樣的規定。同樣，一九一七年九月

間有一命令曾謂：如糧食管理總監或地方糧食委員會，認為麥粉或麵粉因有特殊情形而不能以官定最高價格零售時，可以發一特許證，准許委員會所轄全領域或一部分地域內之售價提高。一九一八年正月關於規定各種魚類最高價格表之命令，以及同年三月所頒關於牛乳價格的命令，亦許各地得酌改其零售價格。一九一七年所頒關於馬鈴薯價格的命令，亦許地方糧食委員會於呈請糧食管理總監批准之後，有酌改當地零售價格之權。

上面我們所討論的，是限於到消費者手中的商品，與在生產者脫手時的原形，並無大異者。至若論及由原料製成之各種精製品，則情形更見複雜。此時因為原料在各種各級的精製品中所占的成分，頗有差異，除原料以外，我們不能定出價格表。因此，對於兩種重要物品：靴子與衣服，曾經採用一種巧妙的間接方法。當局曾設法勸導或強迫製造家將其一大部分的工場專事製造「標準貨物」(standard articles)，其賣價根據成本的換算。這樣一來，因為市場上有

這些物品的競爭，可以間接抑低同樣商品而未曾標準化的所有之價格。在靴子方面，戰時曾命令製靴匠以其從事平常工作的工場的二分之一專事製造「標準靴子」。衣服方面，對於製衣的工場，雖沒有規定一定的比例額來製造「標準衣服」，但當局卻用分攤羊毛原料等優惠的待遇，來引誘成衣匠從事於「標準衣服」的製造。至於棉織品，雖棉花的價格已加以人爲的統制，而棉織品則並無此項規律。這是因爲棉業製造者，對於因當局命令減少織機紡錘數目而致失業的工人，須付出一筆特別費來維持其生活，負擔已屬很重，不便再加以限制了。

7. 以上我們所討論的都是關於統制物價的方法。現在我們要論到一個更重要的問題。驟然看來，政府限制那些在競爭狀況下所生產的物品的價格，似足以阻礙生產。當有些物品由獨占者製造的時候，獨占者所要求的價格，是高於他所出售數量之供給價格；此種價格的限制，本在防止他由高價中覓取利

益，也許轉使他由銷售量的增加以覓取利益，從而實際上反可鼓勵生產。但是在競爭狀況下生產的物品，賣主所要求的價格，無論如何不能在供給價格以上，故限制物價，同時制止過分利潤的獲得，即是使出品比較物價自由規定時爲少。理由是如此：如果任何物品有所缺少，則缺少這一事實，就可藉高價或厚利的期望來矯正；因爲厚利的期望，自可以吸引遊資去製造缺乏的物品。如將此種期望削除，則隨此期望而生之供給的增加將爲之阻遏。故凡任何可實行的物價統制政策，必須顧到這種事實。我們在上面已經說明過，對於削減經營得法或地位優越的商號在戰前獲得的特別利潤，或攻擊某一商號較其他商號所得差別的利益，都非我們現時所欲過問。我們所要制止或削減的戰時利潤，乃是由於戰時提高物價而生的利潤；對於此種利潤，各商號都可得到的。自然，誰都不願強制抑低其物價至此種特別戰時利潤除去後的一定點之下。真正的問題，是在比較這一定點，可以允許多過若干。少許的戰時「暴利」較之重大的

生產阻礙，爲害小；過多的暴利，較之少許的生產阻礙，爲害大。一國政府如已決定實行物價的統制，則更應決定：究竟要比自由競爭下所能取得戰前利潤的物價減削多少？而在其決定的時候，應當權衡暴利的各種數額和阻礙生產的各種程度的利害之輕重。

8. 削減物價至「自然」水準（自由競爭下所能獲得的水準）以下的影響，端視被統制的物品之供給彈性而定。進口貨如小麥與銀子的供給對於英國極有彈性，因爲除了英國的市場而外，賣主尚有許多市場。要是英國政府對於這些貨物最高價格的規定，低於一般的國際價格，則對於英國的供給就會大大地減少。因此，實際上我們不能限制外國進口商願意出售的價格；政府及任何准許購買之私人，其所付價格，概由市場上決定，而在某種情狀之下，或爲外國政府的統制政策所決定。國貨之係大宗出口者，對於本國購買者的供給，也有彈性，因爲商人可以將牠們轉賣於外國。因此，如果政府准許自由輸出，則對於

這些貨物是不能實行價格統制的。不過政府可以藉限制出口數量的方法（如英國之於煤炭出口）來祛除這種彈性。且在戰時，即無此種明文的规定，輸出也會自動的爲海上危險所限制。還有許多本國生產的商品，平時無很大的出口市場，因此故對於英國消費者供給的彈性，實即與其生產的彈性相等。

9. 不過我們還得注意一層，即削減這些商品甚至一切商品價格的影響，不僅由供給或生產的彈性來決定。供給的彈性以及削減物價所能引起的對於生產的阻礙，又因削減期間的長短而異。永遠制止各種生產者（獨占者除外）乘機要索高價坐收厚利的政策，自會使生產上發生嚴重的影響。當人們選擇投資的時候，恆顧到企業的盛衰起伏；假定他們的判斷並無錯誤，則他們的投資必使各種職業中所獲的平均收入，大致相等。在這樣的情形之下，如果政府照例削減某一種工業的物價，使其不能產生在未受干涉時所能獲得的非常利潤（exceptional profits），結果加於是項工業的桎梏，必較加於比較穩定的工業爲



甚。我們可用一個比喻，來說明其理由。假定某一山地，其高峯深谷的平均高度，恰與某一高原的平均高度相等；如將高峯的尖頂削去，則山地的平均高度，必將低於高原的平均高度。差別的待遇，足以使投資於被威脅的工業底永久設備的人們裹足不前。舉例言之，要是政府採行一般的政策，禁止農民在各地農產歉收的時候，特別抬高農產物價，這一定會減少農業的投資；因為人民預料着各地農產時有歉收，故亦預想在歉收時抬高物價，以補償農產豐足時價格慘落的損失。不過，如果物價的限制僅僅施之於一種特殊的時候，自當別論。例如，假設有一天，正當魚類需要很多的時候，而捕得的魚數卻特別減少，則物價的限制不能減少以前捕得魚數的供給；又假設大家知道這種限制祇有一次，則亦不能影響於將來的漁業。如果外國鐵礦的供給斷絕一年，而且大家知道僅僅斷絕這一年，則在短時期內決不會因鐵價的漲高而使國內鐵礦供給大大的增加；因此鐵價的限制不能發生多大的影響。再假定所短少的物品，是像房屋一類

的東西，每年出品比起總額來顯得很少，短時期限制牠的物價，縱能實際上影響生產，卻不能影響供給至若何程度。歐戰時物價限制手段的施行，都是一次的，例外的，而且爲時很短。因此，即除開愛國宣傳所收的效果不論，物價限制及於生產的惡劣影響，可望很小。

10. 一般地說來，英國政府曾費盡心力去定出最高價格，務使生產額不致大減，不致遠低於物價未受限制之時。這就是允許生產者所賣的價格，能得到充分利潤，而此利潤的一部分，日後仍須爲財部以戰時利潤稅的方式所吸收。不過估定最高物價使有餘利的方法，並不是避免因物價統制而致生產大受阻滯的唯一方法。此外還可另定一個較低的最高物價，同時對於生產特別困難且在這種最高物價下人民不會從事生產還要虧本的那部分出產，給與獎勵金。例如，對於一定量的小麥，可以通常應得的利潤爲根據，估定一個最高物價；同時又可規定：要是農人能夠比以前多出產些小麥，或能排除收穫變動的困難使栽

種小麥的田畝增加，他們應該向政府領到一些津貼。同樣，對於工人住宅可以規定最高房租，但在某一規定時期以後新起的房屋自可給以補助金。自然，這種方法在工業上運用時極爲困難。不過無論如何，這事值得我們再作進一步的研究。我們應該先記着一個要點：這裏所說的獎勵金，意在消除因政府限制物價而阻滯生產的弊病，與那種不在限制物價時的獎勵金根本不同。後一種獎勵金的目的，在使受到獎勵的物品生產，能比一任生產者自由競爭時的生產較能發達，而前一種獎勵金則在免除物價限制政策所引起的生產要比自由競爭時減少的弊病。這是一個極重要的區別。誠然，兩種獎勵金都可使受到獎勵生產的買主，以十先令的代價（譬如說）換得生產成本值十五先令的東西。不過在普通獎勵金之下，如不計及人民財富與嗜好的差異，買者估計這樣東西對於他的效用不過十先令，而賣者估計這樣東西所耗費他的成本是十五先令；但在有抵消作用的獎勵金制度之下，十先令是一個被限制的價格，買者估計一

樣東西對於他的效用卻不祇十先令而爲十五先令；因爲要是物價不受限制，他就須付出十五先令的代價。因此普通獎勵金雖有可反對之處（實際上有時這種反對也不能成立），但是這裏所說的特種獎勵金制度，卻有可贊同之處。如果這種獎勵金之給予一經確定，則獎勵金應取資何種財源的問題，無論是由於一般賦稅，抑或工業利潤稅，甚或如英國某一時候對於煤的辦法，以其出口價格不受限制時所得利潤來支應，自屬次要的問題。

## 第十一章 消費者之定量分配

1. 「定量分配」(Rationing) 一詞，通常會使一般英人聯想到：這就是估定每人每週購買某幾種食物的最大分量。這樣的分配法，在理論上自可不必輔以物價統制，以期使貧困階級得到幾種重要食物的充分供給，而市上食物不致幾乎全為富裕階級用高價所收買以盡。自然，限定富裕者購買量或類此的方法，正和限制物價的方法一樣，間接足以使商品的出產減少。但是無論如何，在短時期內，若生產數額減少，未嘗與每單位生產成本提高有連帶關係，則出產量的減縮將小於富裕者購買量的減縮，而貧民以低價購得的商品，亦可比在完全自由市場上所購得者為多。不過我們必須記着：富裕階級終究是少數，他們對於普通物品的消費量在全體的消費量中所占的比例很小（煤的消費量依家

屋大小而不以個人生理所需計算，自當別論），從而儘管減少富裕階級每人購買量中一大百分數，其結果祇能增加極小部分的貧民每人的消費量。而且這種方法所收的利益，易為民間之煩擾與不方便，乃至於監督人員之胡作亂為等弊病所抵消。因此我們所得的實際推論是如此：如無物價統制制度的施行，這種方法固可稍使富裕階級為着一般利益，在貨品缺乏時自願限制其對於某種普通物品的購買量；可是在目前的經濟知識與行政效率之下，國家如欲強行此法，勢必致功不足以抵過，得不足以償失。

2. 事實上在歐戰時，英國之採取定量分配制度，用意在於輔助最高價格制度使其不陷於分配上的失調。價格被限制的商品，如在獨占條件下生產，自無所謂分配的失調。要是國家所定的最高價格，低於獨占價格而不致於使之獲得普通以下的利潤，自可立刻使購買與出品俱趨增多。待售的商品數量仍將等於所定物價下的需要數量。這個數量自比政府不實行干涉政策下的數量為

大，其價格且較低，但是供求兩方卻仍能保持平衡的狀態。然在自由競爭狀況下所生產的商品，最高物價的估定，如欲使其有效，則須較待售商品數量的需要價格為低；否則政府規定的價格將比自由要求的物價為高，物價統制將屬徒然。不過要是競爭品（非獨占品）的最高價格低於其在自由市場上的價格，除非另有定量分配制度，買主方面的需要，勢將超過賣主方面的供給。在一種自由的市場上，物價視供求雙方的情形而定，而且各人能得其所需以歸。要是對於市場上競爭品的最高價格加以確定，這種自動調節的分配方法，遂為之破壞。

在這樣規定的價格之下，必有一部分人所得的物品較其所需者為少。至於這些人是誰，以及他們短少若干，則靠着各種機遇的湊合：如先到出賣場所的能力，以及有無左右店主的能力等等。大概富裕階級要比貧民階級佔優先，因為他們是大主顧，店主當然是儘先賣給他們的。這種事實的實現，自會激起貧民的憤懣，比之物價不受統制，富人得商品而他們不得時所激起的還要利害；政

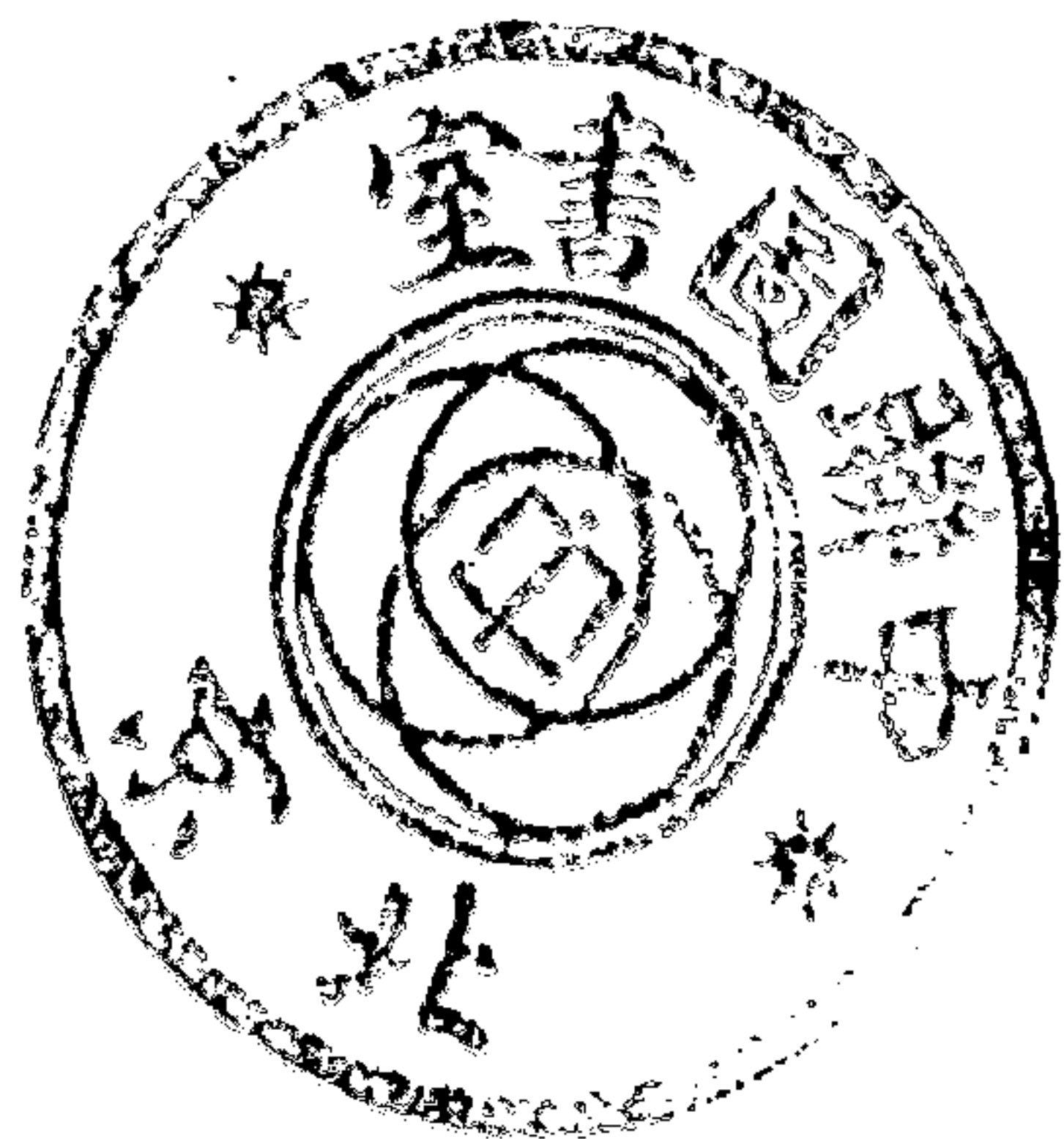
治家之所以決定採取戰時定量分配制度，其原意就爲避免這種憤懣。不過如上面已經說過，在任何主要食品（或非家用的煤）的供給總數中，事實上富裕階級所消費的數量確佔極少的比例，縱使他們的消費量全部取去，其結果關係於貧民者實至有限。因此反對物價統制制度不輔以定量分配制度的主要理由，不在最高物價的估定，可因富人運用各種方法以收盡市場上的商品而失去其輔助大多數民衆的作用，而在其引起大多數民衆之間分配的失調。自然，這種失調，可因店主私人自己的斟酌去限定購買額，爲其常川顧客保留一部分物品而緩和；而且對於有些商品，人民卽一時不能獲得，仍易另行設法的。這樣調節方法的弊害，或者較公家限定購買額的方法爲小。戰事期間，許多物品如乳酪，魚類，馬鈴薯，雞蛋等，其最高價格雖受限制，但每人購買額則並未限定。要是對於大宗主要食品（麵包除外，牠的生產是受政府津貼，規定最高價格並不會使需求超過供給）單定最高價格，實足以引起人們攫取有限供給量的劇烈的



鬪爭，使鬪爭失敗者蒙受嚴重的損害，而社會的和平亦將發生危險。 主要食糧採用定量分配制度，即所以救濟這些弊害。

●每隔若干時始能生產以應不斷需要之物（如小麥），祇要有存貨，則最高物價之限定絕不至於使需要不能滿足；可是，除非所定最高物價表係逐漸上升，俾賣者肯保留其一部分的供給而不即全部脫售，這種制度將有釀成新穀未登場而陳穀即已一掃而空的更大弊病。

3. 在決定採用定量分配制度後，我們就要確定定量分配的原則。我們可以理想出一種分配制度，以各購買者（他的購買量必須減削）受到均等的犧牲為基本目的。不過這種制度會使極貧苦的人民也得削減一部分的購買量，而富裕階級則所能購買的還遠比貧者為多。在一個民主國家中，處急需保證定量分配制度的時候，這是絕對不能容許的。如必欲採用定量分配制度，至少必先抱定一種與此全然不同的基本目的，即最低的總犧牲（*minimum sacrifice*）（*bare sacrifice*）。這一種分配制度是要使任何買主從准許購買的最後一個單



位商品中所得到的滿足，與其他任何買主從准許購買的最後一個單位商品中所得到的滿足相同；或更推廣言之，這種定量分配制度，是以生理上需要（*Needs*），而非市場上需求（*demands*）為根據。為某幾種目的起見，有時還得要客觀的標準來測定。例如歐戰時，測定煤，煤氣與電氣的需要，係以房間的大小以及居民的人數為標準的。對於食品需要的測定，則大概視性別年齡與職業而定。如對於士兵，水手，粗工，殘廢者以及兒童，則往往給以增補的分配額。可是從簡單與行政上方便言，自然傾向於一種較粗的方法，即先得一最低生存額的標準，再給均等的分配量與全體人民。在歐戰時，就應用方面言，這種方法還覺不滿意處甚少，自然說不上盡善盡美。平常，「財力相等的家庭其所用各種「生活必需品」之比例，極為不同。在平時，當他們開支各種必需品的用度至最適當的程度的時候，有的多買一些麵包，有的多買一些肉類或牛乳，諸如此類，並不一律。如果均等分配，則此種差別將全部取消，各家所得各種商品的數量都是一

樣；因年齡，性別，職業，或其他條件而要求多購，甚爲困難」<sup>①</sup>。英國戰時的食糧分配政策，曾用種種方法解決這些困難；例如對於茹素者特許其多購牛油和麵包。不過像這樣子的調節方法，充其量也不過草率的加以調節而已。有些物品可以視各個人的特殊情形而直接許其多購。例如某人在歐戰的後期，願意多化五百鎊去建築或裝修他的房屋，或欲在造屋時需用鋼骨，他先要取得一張特許證。發給特許證的當局，自可視各個請求者的需要，而酌予加減其購取的建築材料與人工的分量。不過這種方法對於日常用品顯然不能普遍的適用。如必欲實行定量分配制，則一般的定規不可不定出。然此種分配制度，除施行於人們日常繼續購買而且各人需要無大差別之物外，很難大規模的施行。例如對於鋼琴，自行車，甚至一套衣服等購買無定時之物品，其購買額之限定，一定會感到極度的困難。

① Cannan, *Economic Journal*, December, 1917 p. 408.

4. 上面各點既已明白，現在我們可以假設對於某些物品決定採用均一定量的分配政策。顯然地，如所定分量過高，以致被限定消費數額的商品數量，在規定的最高物價下，不足以應付人民所需求的總和，則這種政策也會歸於失敗，因為此時有些人必不能得到所需要的商品，於是他們就仍要爭先恐後，發生爭執的事情。故定量分配政策與最高物價政策並用的時候，分配量的規定，一定要使每個人的需求在分配量以內得到滿足。此點如有錯誤，則分配的分量，或統制物價的平準即須改變。合理的政府既想採用定量分配政策以補救購買先後的爭執，則其隨後所定分配之法則，斷無使此種政策失卻救濟作用之理。故除此種有效的分配政策而外，所謂定量分配，儘管在理論上言之成理，然究係一種怪物，而必歸於流產。由此可以推定：要是供給數量因任何理由而短少，則允許的分量也須相當地減少。

5. 如果政府願意，則政府於規定最高分配數量外，祇要以金錢給與無錢者

去買，那人人自無不願買他的分配全量。歐戰時曾有過類此的事實，不過這事實是發生於國際間而非私人間。英美兩國曾經貸款與法意及其他協約國，使其能夠購進協約國間各委員會所分給她們之輸入的小麥及其他重要物品的「定量」。如無此項借款，則有些規定定量消費的國家決不能購取她們應得的「定量」。可是私人間就沒有像協約國間那樣的借款，事實上有些人們因為窮困或別有用處，不能或不願（兩者在此地不必分別）去購取某項物品的分配全量。這種情形又使行政問題大形複雜。我們知道有些潛伏的需要不能實現，但是我們卻無從知道在一星期中這種不能實現的需要究竟有多少。因此，分配當局必須考查，在每一區域內，常有充分的供給，去滿足在定量限度內真能實現之需要的最高數額。這種考慮的必要，無異於說：有時候有些地方的供給，必要超過定量需要的。這一事實，又引起了一個困難的問題。於此，有兩種方法可行：（1）堅持誰都不能在任何一週中購買超過定量以上之定則；（2）

將有些人並未按定量全買而來的剩餘之全部或一部，賣給那些已經買取全部而還急欲再買的人們。我們須在兩種方法中採擇其一。

6. 讓我們先討論一種耐久的物品，如糖。假設糖的供給量足以供應全國每週一千五百萬鎊的分配總額，自然我們最好規定一種定量，即依限定價格，將一千五百萬鎊依照分配計劃全數銷盡；如此，實較先將定量降低，而以剩下的餘額另行分配為優。因為定量額外供給的分配，祇能依照偶然事實，預先詢問，或偏愛徇私等為根據；其流弊甚且較均等分配為甚。實際上我們上段所說的抉擇，就在下列兩者之間：一種是准許剩餘額的分配而降低其定量，另一種是禁止剩餘額的分配而提高其定量。若實行剩餘額的分配，則會引起各地間分配不均的弊端。貧困區域裏面的富人，因為貧民不能購取定量以內的物品甚多，故比起富裕區域的富人，要多得些額外的剩餘。再，物產豐富的區域的生產者和商人，不會將剩餘送到物品缺乏的區域；因為他們可以在當地將剩餘出售，節省

了許多麻煩和許多運費。結果，除非政府積極加以干涉，有些區域的供給，恐將不足以滿足定量以內的需求。因此在原則上，對於耐久物，在定量以外，不容有剩餘額的分配。

7. 但是實行這種原則，技術上又有困難。假設政府規定店主每星期對於某項物品的發售，不能多過官定數額乘其登記的顧客之數，則分給他們的供給額，易於決定，如有違背法令之處，即可用簡單方法查出。如其出售數量，限於從上述數額中減去顧客未曾購去之數，則僅僅登記顧客還不周到，須另設立一種聯單式的定量帳簿，商店在一定時期內所已發售之量，以其在該時期內所已收到的聯單數目為準。因此，要偵查店主是否遵從法令，政府須派員赴各商店逐一點查其所收到的聯單，這是一件繁重的工作。而且要防止人民間私相授受其聯單，亦屬不易。聯單簿如存於商店之手，自可取得顧客的默許而自由移用。或者，某一顧客可以徵得店主的默許而出賣或給與幾張聯單與另一顧客。不

過當國民富於公共義務心的時候，此種規避，實際上或不至很多。即令規避之危險不小，但總勝於放棄一種健全的原則。我們所得的實際結論是：定量分配計劃須根據購取的絕對最高額；規避的流弊，在所不免，不過管理當局對於此種流弊，應隨時偵察，必要時得檢舉告發，嚴予制止。

8. 對於不能耐久而立須消費之物，利弊的權衡，就不能如此。因為各區域中每週的供給，絕不能恰等於所限定的需求額，剩餘之物如不出售，必致浪費。自然，這種浪費可因各區域間供給的巧妙分配而減少。而且某一區域中如有剩餘額的出現，我們可以用大減價的方法，使未曾全部購取定量的人們，得以吸收這些剩餘額。不過這些方法不能常用，否則將使人民故意不買，而必等到最後減價時方行購取；這一點足以破壞整個制度。英國的定量分配計劃所以不會採用這種方法，大概就爲了這個理由。英國當局對於容易壞的物品，並不規定絕對的最大分配量，而僅規定臨時性質的最大分配量。例如，肉屑或牛油供



給不能在某一星期中按定量的需要全部脫售時，准許零售商將餘額賣給已經購取足額的人們。不過中央分配機關務須設法使這種剩餘極少而極不常有。很有趣地，當限定各種物品所占船艙噸位的時候，我們可以發現一個與此極相像的問題：如果絕對禁止某幾項比較不重要的物品占據艙位，有時可以使船艙在歸航中半空——儘管這些物品的裝運，並不與較此有用的東西的裝運，立於競爭的地位。

9. 以上我們已默認那些定量的商品都是單純而劃一的東西。實際上自然並不如此。因此我們又要遇到如何處置各種品質不同的商品一問題。這問題的局部解決方法，即為不規定商品的分配額量，而規定費用的定額。一種簡單的東西，在其價格已知時，不論規定額量或規定費用數額，顯無分別。可是對於具有數種品質的商品，費用額的限定，足以一般地限制購買之數而無須過問人民選購何種品質。例如英國在戰時發給人民一種定量購買券（ration）

ticket) 准許人民憑券購買價值若干之肉類；至各種肉類的價格，則按官定的價格表。茶葉的購買如要限定，亦當如此。不過這裏也有一層困難，即若品質之得到高價，大部分是由於味道很好，則值六便士的上品物，其所含的營養料反而少得多，此時大家將樂於購買便宜一些的貨品。要是各種物品經過聯合生產程序的時候（如肉類），為免除浪費計，公定的價格也得加以修改。此外商品價格之因距收穫期的遠近而有變動者，如要使規定的額量不變，則各時期的費用定額，須隨時增減之。

10. 最後我們還要提到一個管理方法上的要點。定量分配的貨品如由國內私人經營，就很難制止經營者自身取得定量以上的物品。這一種困難情形，在戰時的德國，很為嚴重。握有一國大部分食糧供給的農民，人數很多，如果他們自己不事撙節，自易使城市裏的人民流為餓殍。單就肉類而論，當局固可定出禁止私人屠宰的規則，杜絕規避，但是農民設欲破壞這些規則，卻無從察出。

惟供給之大部係自外國輸入者，此種困難，就較爲微小。自然，進口商與購買者的各種居間商，例如屠夫、店主與廠主之類，他們也可以取得定量以上的東西來供給其個人的消費——除非政府能精密地計算其賣出之數額。然而對於肉類的買賣，即令政府自己從農民購入牛羊，再賣給屠夫，計算時亦難精確。不過買賣肉類的居間商並不如生產農作物的農人之多，他們僅占人口總數的一小部分。因此，即令他們的消費超過定量，事情也不算怎樣嚴重。

## 第十三章 優先權與工廠購買原料的定量

1. 前章的討論，還未曾澈底研究物價統制所引起的分配問題。我們所討論，完全視此問題為研究人民間的分配——在規定價格下供給不足以滿足一切消費者的需要，因此有些消費者不得不削減其需要。這種想法，好像認定每個消費者的需要是單純劃一的。可是有些商品，其大多數消費者的需要總數，是由這些商品能供各項用途所引起的幾種需要組成。對於這種商品，實施需要的必要限制，與其不問用途而單純制人民間的分配，不如統制用途間的分配，其結果可較為圓滿。這種統制方法，應用於可供許多不同用途的簡單原料，比應用於祇有一種用途的精製品，更易遠甚。

2. 戰時對於原料可供不同用途者的統制，自然祇能粗以其用途對於國家

的緩急輕重爲標準。擬定這個標準最簡單的方法是：如某種原料缺乏，則凡屬一望而知爲不重要的用途，一概不准使用。歐戰期間，此種例證如下：

(1) 禁止使用石油，以供遊玩旅行之用。

(2) 禁止使用紙張，作報紙中附帶發行之廣告，傳單，和在某種情況下之商店傳單，以及「報告冊」的廢除。

(3) 木材供應部禁止用木箱裝運貨物。

(4) 禁止使用電氣裝璜店面，以及旅館飯館使用美術電燈時間及劇場開放電燈時間之限制。

這種簡單的禁止方法固可收得相當的成效，但是當供給的數量或政府的需要和政府所不需要的各種用途易於變動時，僅僅禁止某幾種用途，還覺不夠。我們還得另立一種優先使用的制度。優先購買證 (Priority certificates) 應分各種等級，必先滿足持有用途較緊急之購買證者的需要，然後纔許賣給持有

用途較不緊急之購買證者。政府的事業列入第一級，對於國家特別重要的事業（如輸出事業之認爲足以保護國外匯兌者）居其次，其餘順序排列。對於鐵與鋼鐵製造品，即應用此法；山石及其他道路材料的管理，雖沒有這樣細密，大致上也是如此。此外輸入的麻皮及各種金屬等亦復如此。不論管理各種物品的實際方法如何，其主要之點是在決定各種用途緊急先後的等級；比較不大緊急的用途，須爲更緊急的用途所犧牲。有此制度，固勝於無，但又可有嚴重的反對。蓋這種制度的用意，是在抽出用途不甚緊急的供給，以供更緊急的用途。可是事實上決無離開各人持有數量的多寡而可有抽象的用途之緊急性。充比較不重要用途的第一個單位，較之充重要用途的最後一個單位，從需要急迫上言，更爲重要。大家都知道：水之供飲料者，比之供洗滌者，其需要爲尤急迫。但如絕對禁止某人以水供洗滌之用，而許其有充裕的飲料，則亦將產生壞的結果：因他將寧願得水洗滌，即令其飲料因之而減少。因此，禁止某幾種用途的制

度，將會引起滿足的浪費。不過在特殊情形下，凡持有許可證者，若准予破格購用，則有些浪費即可免除；無論如何，浪費的總數，可較不問各種用途緩急先後的管理制度下的浪費總數為少。

3. 此外行政上還有一種很大的困難，即不能禁止人民表面上為某種目的而買某物，買後卻使用於其他目的。例如某主婦因製造果醬而得購很多的糖，她如將其中一部分作為日常消費之用，此事自難查出或加以處罰。不過如戰時之常例，若將統制政策施之於生產者而不直接施之於消費者，例如不許烘麵包者以小麥麥粉或糖製造蜜餞食品，或不許建築家以鋼鐵建築房屋等等，則此種統制，當不難強制施行。

4. 當用途的分配已經統制後，因為原料須經過一種製造的過程，所以在從事製造的工廠間還有一個分配統制的問題。政府當局如於限制物價之外，別無措置，則這種分配，也會因幸運或徇私而發生紊亂狀態。故有政府的統制，往

往較優。不過所謂統制，實含有選擇某種標準的意義，依此標準，政府始得進行統制。英國政府在戰事期間採用戰前的購買額爲標準。例如棉花統制局（Cotton Control Board）於一九一八年限定任何工廠紡製美棉機械的比例，以及紙張統制令限定進口商人供應其主顧者（即製造者）之數量，必須保持一九一六——一七年同樣的比例。對於棉業等組織完密的行業，施行這種統制政策，沒有實際上的困難；可是在好些金屬工業方面則須設立特殊的組織，以適應此項目的。不過我們知道：這種分配的標準不能施用於長期的政策方面。因爲如果在一種工業中，要各家工廠常常維持如所指定某一年所占的地位，則此種辦法，將成爲效率和進步的重大障礙。若爲暫時統制計，則此種辦法，可以推行而無弊。



## 第十四章 補助金

1. 在第十一章的結論中，我們曾經分別了該章所討論的有抵消作用的補助金和普通補助金。現在我們要說一說普通補助金。普通補助金之施行，其主要的情形有二。第一，有些「缺乏」的商品，大部分來自國外。這些東西的價格，因為來自外國的賣主，故不能由輸入國的立法去限制，因若加以限制，則賣主將輸送其物品於別的市場。因此，這些東西的高價，決非法令所能制止。第二，有些本國生產的東西，非售價極高不能得到尋常的利潤，不正當利潤自然更談不到，這種高價，是不能以法令來減削的，否則將使供給銳減。雖然，我們可以見到屬於上列兩類中任何一類的物品——在英國，小麥是第一類的實例，馬鈴薯是第二類的實例——大部分為極貧苦人民所消費，索價甚高，且將引起民間

的不滿；戰時的政府，對於此種不滿，是不敢漠視的。在此種情形下，政府自當出而支付生產者所索價格底一部，以減低消費者所付的價格。這可以有二種方法：或者由政府向生產者收買生產物的全部，再減價賣給消費者；或者由政府對於銷售於國內的每一單位的商品，發給一定額的補助金。兩種方法中任何一種，其結果都是依照購買額，贈予受到補助的商品之消費者以實惠。顯然地，除非某種商品大部分為極貧苦者所消費，政府是不願採行這樣的方法。

2. 這些補助金的財源，在戰時大概是出於銀行信用的製造，在平時則取諸賦稅。不過如果我們置這樣事實而不論，則補助貧民消費貨物政策的運用，戰時和平時在經濟上並無區別。從而這種政策底利弊，大可不必分別討論。補助金可以有兩種方式：第一，對於那些多半為貧民所購買的特種商品底消費總額予以補助金；第二，補助金限於實際上為特定的貧民所享受的消費部分。第一種方法可舉歐戰時英國對於麵包和馬鈴薯的特別補助金為例，這種補助金

想把物價減到所謂「合理」的程度；第二種方法可舉愛爾蘭勞工法爲例；依照此法受到補助金的，並不是特定區域內一切房屋的建築，而僅限於工人家屋的建築；戰後因家屋缺乏而支出的各種補助金，亦屬後例。下面，我將從這兩種方法的相互間先作一比較，然後再比較這些方法與直接資助貧民而不在其購買特種商品時之方法底優劣。

3. 一種補助金，限於確爲貧民所購買之物品，其優於一般補助金之處，在於祛除先將富裕階級人民的購買力轉入國家之手，再於彼輩購物時退還他們的麻煩。因爲這樣的一轉手一退還，在平時必須增加賦稅，從而阻礙生產；在戰時必須製造銀行信用，從而發生製造銀行信用的弊病。這一優點，恰如貧民養老金制度勝過普通養老金之處。可是在另一方面，限制補助制度，也有種種缺點：第一，調濟的作用過於顯露；其次，除非將應受實惠的人民與他人之間的界限善爲分割，有些人民或許自願地鬆懈生產上的努力，以儕於規定的貧民之列。復

次，對於補助任何日常使用的商品，而使之與住屋教育保險等項有別，很是一個問題，在實際上補助是很難限於一部分的購買者。若果如此，受到補助金實惠的購買者，將居間轉讓一部分商品於他人而牟利。

4. 現在我們再比較對於特定商品的補助金（不論其為普遍的或僅限於貧民的購買）與直接資助貧民方法的優劣。要是每個受惠者對於受到補助金的物品，其消費量是由當局規定，如英國官費教育及強迫教育制度下的情形，則商品補助金的效果，與同一貨幣價值的直接資助金所生的效果，毫無區別。同樣，要是各人所購物品的數量雖未由當局規定，而基於別的理由，其購買力不因補助金而改變者，兩者的效果也是一樣。例如，貧民平常都從公共的購買基金中提款去購買物品；其中規定每一會員所必須繳納的，並不隨各人購買量之多寡而增減。病人互助社（sick club）即依照此法。每個社員在一年內對於請醫診病，決不會因平常所須繳納之會費，已由國家支付，遂致有多請幾次之誘

引。不過這種情形，究屬例外。就通常言，如對某一商品予以補助金或與補助金相同的東西，則受到補助金實惠的人們，對於這種商品的購買量，要多於直接收到一筆同量的貨幣而可隨意使用之時。這樣一來，有些資源將由自然的生產用途轉移到他方面；照通常假定，這種轉移，不免有經濟資源的浪費，及慾望滿足的損失。不過這種假定並非是絕對的。補助金方法有時也有好處：不但可有經濟的或非經濟的特種理由，去激勵受到補助金的特定物品的消費，而且比較直接資助的方法，可使「調濟」的作用不甚明顯，而受惠者的精神，也不致於損害。

5. 最後我們還要特別討論本章第二節所提到的：戰時補助金係出諸製造銀行信用的一點。在前面已經說過：靠這種方法來籌措資金，無異於按所得比例課稅。這種賦稅對於貧民的影響至為嚴重。補助金的目的，是在減低這些貧民的生活費用；可是取得補助金的過程，又使一切物品（除了受到補助金的

物品)的成本提高。因此,當政府決定在某種程度內對於麵包施用補助金的方法來幫助貧民的時候,每見實際上貧民所得到的幫助,總不及政府之所期望。政府於此,或則接受此事實,或則再給補助金與麵包或其他物品,以抵消原來補助金間接所引起的不良結果。可是第二次補助金又會間接地引起不良的結果,又要政府去設法抵消牠。惟平時補助金多取諸賦稅,故不致有這樣複雜的弊端。

## 第十五章 通貨與滙兌的善後

1. 若是藉製造銀行信用以籌戰費的方法，是會受到反對的，則在平時財政，這種方法更不能用了。我們已經講過，這種方法在其繼續採用時，無形中即是一種僅依進款大小而課的稅，將定額所得者的財富轉給他人；而工人所得的工資終久無法與繼漲增高的物價相適應。復次，物價不斷的騰踊，既使一國對於金本位國家的匯兌慘落；並且引起將來物價和匯兌率的不定，而大有礙於商業契約，因而有礙於工業。要是幣價低落繼續不已，人民將必致完全不信任政府的通貨；實際上牠將變為毫無價值的東西，而一國的全部工業生活，也將被其擾亂。例如，農人在此時既不願意將他們的米麥和無價值的紙幣交換，又不容易和其他貨物直接交易，他們便將僅僅生產他們自己所需要的東西了。其他生產者

也受同樣的影響。在這時，政府的信用破產，工業停頓，以至全部的近代經濟生活組織，都將歸於崩潰而須重起爐竈。依據這些理由，人人相信在戰事結束以後，政府就應當從速不再藉製造銀行信用去籌款。無疑地，有些政府對於製造信用的要求，或許很大，例如在和約簽訂以後的德奧政府，一面須維持其本身的勢力，同時又要徵收重稅或募集鉅債以支付國際賠款，及維持國用，在政治上是決不可能的事。因此，雖有上述的許多弊害，製造銀行信用的辦法，仍然不能不用。就這一層看來，舉凡國際協議主張減輕困難國家的負擔，是很值得的。但是這點并不足以推翻我們前面所說，即各國政府應當從速不製造信用作為貨幣收入的來源。

2. 不過有時即令政府停止製造信用，不一定便足以制止信用的擴張。幣價跌落的趨勢，一經因政府製造信用而發動，除非另行採取補救的辦法，單是除去其發動的原因，還不足以制止牠自己動力的繼續向前。此中最大的危險種



子，便是流動公債，在英國即係國庫券。政府不僅已停止製造銀行信用，而且已停止一切借款，而以賦稅來應付國用。但即在這些時候，有因爲短期墊款到期，而人民與銀行拒絕掉換，政府便不得不再向英蘭銀行借款去擴張信用，以爲唯一的償債之法。例如在某時，英國有一萬萬鎊國庫券到期，人民並不重新掉換，而以此項到期庫券存入銀行作爲存款。（或者庫券本來在銀行手裏，銀行因而再放款一萬萬鎊給其顧主，也是一樣。）政府便不得不向英蘭銀行借到一萬萬鎊墊款，以償此數。這樣，間接地無異使英蘭銀行以外各銀行，在英蘭銀行增加了——一萬萬鎊的存款，各銀行此時便可以不必減弱其準備的比率而增加四萬萬鎊的信用了。擴張新信用，即由之而起。政府唯一救濟的方法，便是訂出一種高利率，務使此項到期庫券能夠重新掉換。但是，因爲這種舉動能使一般的利率提高，政府也不常願意採用這種方法。所以爲求完全避免信用的再擴張起見，政府除了不再製造新信用去支付新經費外，還須將她所發行的（除了英

蘭銀行的墊款以外）國庫券一類的短期公債及其他一切短期債務清償或撥存基金纔可。

●政府對於英蘭銀行墊款這一部分的流動公債撥存基金，其效果與其對於國庫券撥存基金之效果不同。倘若英國政府向國民募集長期公債五千萬鎊，去清償英蘭銀行的墊款，各銀行在英蘭銀行的存款也要減少了五千萬鎊。此時除非英蘭銀行又對國民放款五千萬鎊，各銀行爲保持其準備額與信用額的比例起見，勢非減少二萬萬鎊的放款不可。如英蘭銀行以此五千萬鎊，仍貸之與國民，國民再以此五千萬鎊存入各銀行，則信用構造之基礎，將恰與前相同。

3. 驟然看來，英國信用構造的基礎，似乎另有擴充的方法。戰爭將限制發行信用券的規律打破了。各銀行可以在其英蘭銀行的存款向政府換取新流通券，其換取的次數，簡直是無限度的。如第十章已經解釋過，戰時當政府用掉款項以後，這些數額又可回到英蘭銀行去，因此各銀行的準備金又可隨他們自己保存而並未流入市面的流通券的全額而增加。可是在戰後情勢就不同了。

當政府已經停止依靠各銀行籌款以後，各銀行付給政府以換取流通券的現款或將用以清償英蘭銀行的墊款。因此，這一筆款將不再見於各銀行在英蘭銀行賬上的貸方；而各銀行的準備金額也不會增加，僅僅是以他們在英蘭銀行的存款變為流通券而已。所以，在政府不再向各銀行借款以購買其需用物品以後，各銀行用存款來換購流通券的方法，必不至擴張信用構造的基礎。

4. 於是我們就只有一種方法可以擴張信用構造的基礎，而這種方法的本身，又可因國庫券之償還而歸於消滅。不過，銀行信用的擴張，不僅在信用的基礎擴大而銀行準備金對債務的比例不變之時，而且在信用基礎不變而債務對準備金的比例擴大之時。前面第十章已經講過，這兩種擴張信用的方法，在平時都為下述事實所制止：即因擴張信用引起的物價騰貴，足以使英蘭銀行的現金準備枯竭，因而直接的使英蘭銀行的貼現率，間接的使市場上的貼現率抬高。政府出賣流通券以收取銀行存款的方法，足以祛除這種對於信用擴張的阻

抑，因為牠可以使各銀行將其存款變為流通券而不變為英蘭銀行的紙幣。這樣一來，英蘭銀行的準備金不至於減少，於是助長利率提高和因而阻止信用擴張的外力不會發生作用。在此等情況下，信用儘可由各銀行負債額對於現金（存庫及存英蘭銀行）的比例的增大，而繼續不斷的製造。若要停止這種信用的擴張，除了政府自己停止製造信用和償還國庫券外，還須有更進一步的方法：或者提高銀行的貼現率，或者禁止信用券的再製造。前一法足以間接使信用券的製造停止，後一法足以間接提高銀行的貼現率，其歸結的目的，兩者實在都是一樣。但若信用擴張的進展很快，我們最好先逐漸抬高銀行貼現率，然後更以法律限制信用券的發行。例如一九一九年十二月英國財政部便以覺書（並非正式的法律限制），限制英國信用券的發行，不得超過三萬二千萬鎊的最高額。

5. 但是信用繼續擴張的危險，還不是戰爭對於幣制所種的唯一孽果。即

使信用已經不再擴張，金融也不能都恢復到戰前原有的狀態。歐洲各國所採用的戰時財政制度，都破壞了本國的金本位制度。英國紙幣在名義上固可換取金鎊，可是金鎊的鎔化是禁止的；現金的輸出在戰時因受潛水艇的威脅而中梗，停戰後則由政府明令禁止。這些都把通貨與金塊間的聯繫截斷了。一鎊紙幣仍值一個金鎊，但是不論一鎊紙幣或一個金鎊換算金塊的時候，可以從幣面價值遞減以至於零。此點暗示英國金鎊（就是法郎或里拉）亦是如此。換算金本位國家通貨的時候，可以從幣面價值遞減以至於零。換句話說，金鎊與金圓的匯兌率，可從一鎊對四·八六圓變至一鎊對極小量的圓數。這樣大的變動，足予商業以嚴重的打擊。一個英國商人如果不知道若干金圓的貨價到了付款的時候，可以換成若干金鎊，他自然不願意把貨賣給美國；美國商人之欲推銷貨物於英國者，也將抱着同樣的遲疑態度。不錯，商人可以用各種方法保險他們不受匯兌率變動的損失，但是保險需要費用，所以這又是一種障

礙。而且歐洲各國金本位制的崩壞，不僅是阻礙了歐洲各國與金本位國家間的商業。歐洲各國通貨對於現金平價的變動，自非一律，而是參差不齊的。因此，不但歐洲各國與金本位國家間的匯兌不穩定，而且各國間的匯兌率也不穩定。工業界最急迫的需要，是縮小世界各國間的匯價變動。

6. 在理論上不兌現紙幣的國家，自可藉利率或紙幣發行額的管理確定國內的一般物價，去維持本國通貨與任何其他各國通貨的匯兌平價，在其選定的任何平價左右。要是每一個金本位制度已經崩壞的國家，都能選定一個對於金圓的平價，再由國內通貨的統制來維持這種平價，則我們將再有國際匯兌幾乎穩定的一種制度。理論上我們可不必恢復金本位制度，而能建立這一種制度；甚至作為他國通貨基礎之某一國家的通貨，也不必為一種金本位的通貨。舉世各國都發不兌換紙幣，祇要各國政府穩固而有力，自可維持一種幾乎穩定的國際匯兌制度。可是實際上，在世界的現狀之下，各國政府還沒有這樣強固

的力量，并且我們也未能一致相信他們能施行這種制度而無阻。較不直接倚賴政治家的措施之方法是必要的。故敝意（著者自稱——譯者）減少實際上匯兌率變動的最好方法，是在儘量恢復世界各國的有效金本位制度——在此制度之下，現金依照其與通貨一定的平價，復可自由輸出。這樣一來，已恢復金本位各國間的匯兌率以及他們與金本位並未中斷之國家間的匯兌率，均可與戰前一樣和平穩。在這種制度之下，現金不限定要鑄成貨幣以應國內流通的需要。

7. 所謂國家恢復有效的金本位制度，並不就是恢復該國現金與通貨間戰前的平價。我們可以抑低通貨的價值，使一金鎊紙幣，一法郎紙幣，一里拉紙幣，或一馬克紙幣所能換得的現金量較戰前爲少，然後照着這較低的平價准許現金的輸出。可是這裏又引起一個重大的問題。試以英國爲例，假定新信用已停止擴張（迨及此時爲止，顯然不能再行擴張），而紙幣也不再跌價。此時英

國應該以當時的匯兌率爲準而抑低通貨的價值呢？還是設法恢復戰前的平價呢？抑或介乎當時通貨的現金平價和戰前的平價之間決定某一種的平價呢？

8. 回答這個問題的第一步，先得分別匯兌率跌落到現在的程度，究係出於何種因素。要是英國的物價因通貨跌價，普遍的騰貴一倍，同時美國的物價依舊不變，此外別無他故，則金鎊兌換金圓的價值將比從前跌落一半，而商業的實在狀況並沒有絲毫的變動。這是一種調整的方法，就是所謂匯兌率與購買力平價 (purchasing power parities) 趨於一致。若要建立平衡，這種調整是必要的，否則英國商人可以拿同量物品在本國及在美國（運費及關稅併計在內）換得不同的金鎊數量。但如調整成功，則英國仍將輸送與以前同量的貨物到美國，換得同量的金圓；這些金圓又轉換得較前兩倍的金鎊；但只能購取與前等量的英國商品。此種促成匯兌率跌落的因素，本屬兩國間一般物價相互移動的反映；其所以致此者，無非是因爲限制此項移動的要素已隨金本位之放棄而



盡撤之故。然而實際上使匯兌率跌落的因素尙不止此。假定英國人無論何時因購買美貨或其他原因欠了紐約一大筆的金圓，同時英國出口商所出的金圓匯票，並不很多，則英國債務者要償還金圓時，就會感覺到困難。如果一時不能購得金圓匯票，則英國債務者或將不惜出高利向紐約借債。此種高利，如以借款國（英國）的通貨表示起來，恐將特別顯得重些，因為美國人或許怕英國的金融繼續一膨脹，一通貨勢將續跌，而故意抬高利率。為避免此種高利起見，英法意各國商人，與其舉債，不如付一高於與購買力平價相當的匯價去購買金圓匯票。這樣一來，本來匯兌率一應為「或」將為「一鎊對四圓，實際上或會減至三圓半。誠然，低於購買力平價的匯兌率，足以大大地減少美貨輸至英國所得的利潤，同時大大地增加英貨輸至美國可得的利潤。其結果，可使低落於購買力平價的匯兌率自動地上升。但在出口工業衰落，進口貨需要急迫的特殊時期之內，此種力量之作用不大。當我們討論到如何選擇一個永久現金平

價問題的時候，這種匯兌率跌落之暫時而偶然的因素，可以不必計議，這是顯然的。自然沒有人會建議去採用一種較現存購買力平價爲低的現金平價。假定美匯實際上是一鎊對三圓半，其中百分之四十的跌落，認爲是偶然而暫時的，則所開的最低新平價，不是三圓半而將爲四圓。可是依據現有的統計，我們並不能估計出（除非姑且估計一下）匯價的跌落，究竟有多少成分是由於上述偶然的原因；有多少成分是本能的而能與購買力平價相吻合。初視之，我們或以爲這些基本的部分，可以由（英美兩國）物價指數所示一般物價變動的比較分別出來。不過普通物價指數表所表示的，多係一般貨品的物價，並非特別爲了列入國際貿易中的少數貨品而編製。因此，即令我們知道法國的一般物價增加四倍而美國增加一倍，我們還不能推定法郎所值美金之價如減低一半，即可恢復匯兌的平衡。這種論斷，祇有在假定兩國物價指數表上所示的一般物價的變動，恰與實際上列入國際貿易項目中貨品價格的變動並行時，方爲確

當可是那種假定不能成立。即令各國現時所編物價指數表，能完全精確地顯出各該國一般物價的變動，然而這種困難，依舊存在。實際上各國所編的物價指數表，並不完全精確，此觀於各種物價指數表——美國勞工局及 *Red Sheet* 公司所編美國物價指數表，英國商務局以及 *Statistic and Economists* 雜誌上所發表的指數——對於一般物價的記錄之大有差別，即可顯然。因此我們對於現時歐洲匯兌率的慘落，沒有方法將基本的因素從偶然的因素中分別出來。在戰時所引起的騷動，未告平靜之時，如果我們必須設法，那我們所能做的，不過是假定在實際匯兌率的低落中，多少總有些偶然因素在內，若將這種因素假定為一數量而折減之，而以所得之數，為足以代表與購買力平價相一致的「正當」匯兌率。對於英國，除去少量（約為百分之十）的假定數已可。但是德奧意法諸國貨幣的匯價慘落，與其購買力平價，相去甚遠。其一部分的原因是為一時的商業狀況，一部分是為外人對於其中有些國家的政府將來所採通貨政策

之疑慮。因此須多多折減若干而後始能從實際匯兌率估計出「正當」的匯兌率。

9. 現在假定我們估定「正當」的匯兌率，恰與英美兩國貨幣的比較，購買力相照合，以數字表之爲：一鎊合四·二〇圓。當前的問題是：我們應該抑低英國的通貨到這個水準呢？還是恢復到戰前的平價呢？或者是這兩者之間另定一個平價？我們所要考慮的主要之點約如下列。贊成恢復戰前平價者，以爲採用較低的平價，無異於宣示政府有意降低幣值，這足以減損國家財政的一般威信；而且採用較低的平價，對於戰前或戰爭初期幣價未落前以一定利率借出款項的貸主，將有不公平的待遇。而在他方面則有返還原狀時之許多困難和不方便。因爲要匯兌率提高，必須國內（金）物價較國外（金）物價爲低。這種比較低落的形成可由兩法：（1）英國生產的增加較美國爲迅速，或者（2）英國信用與通貨的數額，較之美國更能收縮。因爲事實上戰時英國工業所受的打擊，遠

較美國爲甚，故其中以第一法爲有望。可是實際上我們顯然不能從這方面存着很大的希望；要調整國際匯兌的平價，大概還須求之於購買力方面。若是美國於戰後擴張其銀行信用並增發紙幣，則英國自可不費吹灰之勞而能恢復戰前的平價。美國多造現金的代替物，可以使金子換得貨物之數量減少，正如金鎊所已減落者一樣；其結果，金子與金鎊仍將恢復到向日的平價。然事實上美國的通貨不但不「膨脹」，反而「收縮」(deflates)。英國政府若要回復到戰前的平價，也必須「收縮」，使現時英國物價對於戰前英國物價之比，不能大於現時美國物價與戰前美國物價之比。這便含着縮小信用構造和收回國內流通的紙幣。若欲如此，政府可以(1)提高英蘭銀行利率，以便吸收紙幣而變換爲政府公債；或者(2)增加賦稅，以便收買紙幣而銷燬之——這樣將使各銀行不得不向英蘭銀行提取存款，因此也將提高利率。二法之中，前一法有一點好處，便是我們可以知道(照後一法就不知道)利率將提高至若何程度，不至於予

工商業以重大的打擊，超出我們當初意料之外。但是除此以外，二者便完全一樣。自然，二者都要一個補充條件，便是信用券的發行額已經減少以後，就不能容許有同量新的信用券的發行。爲達到這個目的起見，政府可以規定：信用券減少到某一數額時，這數額立即成爲法定的最高額；譬如紙幣在任何一星期中都減少五百萬鎊，這五百萬鎊就永遠地減少。這種計劃或許失之過嚴。肯利夫委員會（Committee）提議：某一年收縮後，實際上所剩的最高額，應作爲次年的法定最高額。不過應用這個方法，通貨的收縮又未免過緩。我們可以有一個折衷的辦法，便是在匯兌率尚未恢復到戰前平價以前，信用券的實在數額一有了減少，法定最高額也會受銀行利率提高或其他之影響而降落，兩者常常是不即不離，亦步亦趨。例如，信用券實數較現時法定量減低一千萬鎊，法定最高額亦會自動地降落五百萬鎊<sup>①</sup>。

①初視之，或許有人以爲這種計劃，在平常通貨季節的困難時期，定會週轉不靈。但實際上並不

如此。五鎊紙幣仍舊存在英蘭銀行（作為銀行準備），可以由人民直接使用。如果另外需用一鎊紙幣，亦可隨時以五鎊紙幣的「流通券準備」按數換發一鎊的新紙幣，而不必破壞法律；因為最高額的限制，僅僅適用於信用券（不兌換紙幣的發行）。因此，季節需要額外通貨的情勢，仍與戰前無異。

上述種種方法，都是從通貨方面着手減低物價的策略。可是減低物價的企圖，多少會影響於工商業。且物價低落，勢必引起減低工資的糾紛，而工商業所受的惡影響將更大了。所以回復到戰前平價的路途並不是一種坦途，僱主方面固因紅利減少而蒙受不利，工人則更有失業的危險。而且，這種政策成功以後，償付戰債利息，每單位貨幣價值，將遠較募集時的幣價為高。其為不公平，一望可知。復次，就財政方面看來，這種政策也極為不便。因為，貨幣收入既已隨通貨漲價的比例而減，勢須增高稅率以應債務費的需要，這更足以使預算的收支兩方不能得到平衡。

根據上面的幾層考慮，可知對金本位國家的「正當」的匯兌率愈與戰前的平價相近，或「通貨膨脹」停止時有此希望，則主張回復到戰前平價的理由，顯較有力。英國在戰時對美匯兌僅跌落百分之二十左右，自以完全而迅捷地恢復戰前平價爲宜；德奧兩國（尤其是奧國）勢須降低平價；法意兩國的情形似難決定，但如欲恢復到戰前的平價，困難必多，恢復必緩。

10. 若是一國政府決定新平價應比戰前平價爲低，那我們就要考慮爲減輕債權者損失起見，是否應以法令提高他們在戰前所放債款的面額，即變成以新國幣來計算所得的表面數額較舊時的數額爲高。因爲債券所有權的時常改變，此時很難做到圓滿的境界。我們或可誘諸專家委員會去研究，但欲重翻全部的舊帳，所需研究的範圍似乎太廣。

11. 當我們所定的平價近乎成功之時，不論牠是戰前平價或其他平價，在此平價上自由輸出現金以換回通貨，也將有實現的可能。不論現金是否鑄成貨



幣以流通於國內，其意實爲有效金本位制度的恢復。因此可以與戰前一樣，存金不致因繼續出口而枯竭。不過爲防止貼現率因一時現金吸收所引起的劇烈變動起見，現金準備的數量必須充實到足以防止任何枯竭的發生；否則，如有一小量（絕對量）紙幣要換成現金輸送出口，一國現金準備庫中即須減少了一個很大的比例。通貨與國外匯兌委員會指出：在某種假定之下，現金準備與所發紙幣中的不兌換部分，彼此間保持一定數量的關係，其中一方面數量的決定，亦即他方面的決定。「假定有效金本位制度恢復，銀行業務的慣例與人民使用通貨的習慣均已明悉，則能夠流通市面的法償幣（除了輔幣而外，包括普通各銀行及英蘭銀行銀行部所有通貨在內）的數量，會自行決定。因爲，通貨如果太多，貼現率勢將跌落，物價亦必騰貴，紙幣將換成現金輸送出口，而通貨的額亦將減少此數。反之，要是通貨的供給短於當時的需要，則貼現率提高，物價跌落，現金輸入，新紙幣亦必出而換此。」委員會認爲英國現金的全部，定會

存入英蘭銀行，作為中央的準備。在這樣情形之下，「上面所說流通市面的全額，既為自動地決定，則所定信用券發行（英蘭銀行紙幣之不兌換部分自亦包括在內）額愈高，準備發行之額就愈低，因之中央現金準備亦愈少；反之，要是所定信用發行之額超過一國所需法償幣的總數，則準備發行與中央現金準備將全部歸於消滅。因此，所定信用發行額應極力減低，不但可以保證常有準備發行額的存在，而且準備發行之數不得過小，使準備的現金（中央準備金）不能低落到足以危害金本位制度穩固的程度」<sup>①</sup>。委員會建議應有一萬五千萬鎊的現金準備，並聲言：「在此項準備數額未曾達到，同時國外匯兌的順利地位亦未曾維持至少一年的相當時期以前，須隨時乘機採用減少信用發行額的政策。……當匯兌之進行，在通常以一萬五千萬鎊的最少準備額為基準的時候，則對於在該時期內所有信用發行額下的金融狀況，仍須加以檢閱」<sup>②</sup>。假定上，如果確認當時的金融狀況為滿意，則嗣後信用發行額，就可以當時所有的數量為

標準，固定而不變。

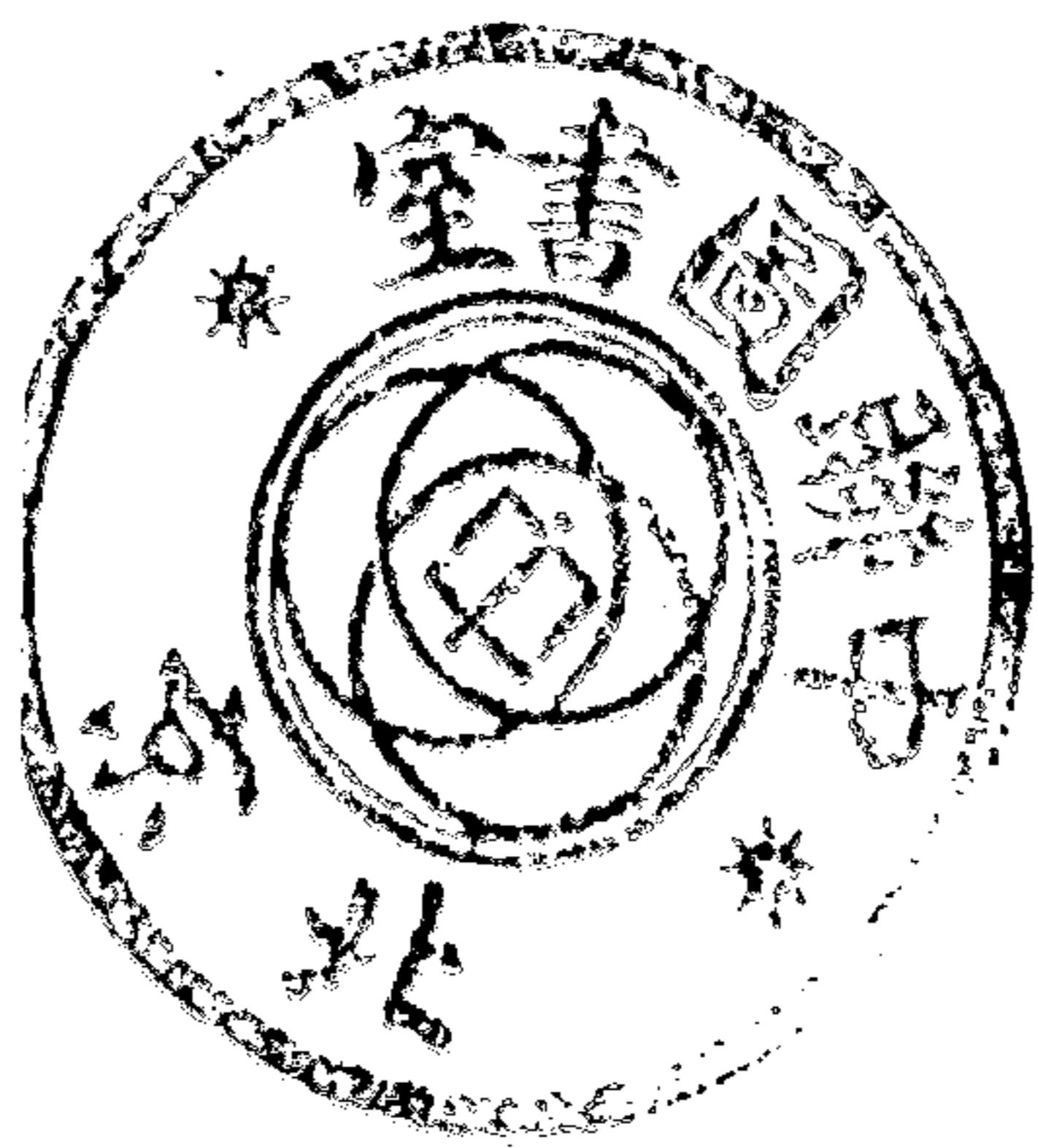
●見該委員會報告書第九第十兩頁。

12. 最後還有一點不容我們忽視的。有效金本位制度的恢復，第一必須確定，現金準備的常額足以制止因現金缺乏而引起貼現率的劇烈變動，第二可以掃除戰爭所遺存的幣制之（技術上的）困難，但是物價決不能就此恢復戰前的平準。戰爭驅使各國使用紙幣以代現金，結果是大大地減少了現金換物的需求。美國在戰前不久所頒行的新銀行制度，改分散準備制為集中準備制，也大大地節省了現金的需要。其結果，便是全世界現金的實在價值一般地跌落。於是因為開採金礦的利潤減少，和淘金的數量減少，而金價的跌勢始形和緩。此外，在目下金子用途很少的國家，或許因為對於無限制發行紙幣的弊害，發生反感，再度以大量現金重鑄新幣。此種事情自難預料。就大體上言之，我們可望全世界現金的實在價值，將高漲於現在所趨向於低落的水準（讀者注意：披

〔谷著此書時爲一九二一年——譯者〕。不過在最近的將來，無論英國用何種手段，現金的購買力不會達到，甚至不能趨近一九一四年所有的購買力。這無異於說：縱令上述各種恢復的過程均已成就，幣制已重立於完全穩定的基礎之上，物價仍將超過戰前的平準。

## 第十六章 輸入品與國外投資的管理

1. 我們在前章既已討論過國外匯兌的問題，連帶地我們應當說一說對於輸入品和國外投資的管理。這種管理，在戰時曾經普遍地施行，現今還有幾個國家正在沿用着。這些管理，通常認為足以救濟或緩和逆勢的國外匯兌率，而使之變為有利。實則這是一種不正確的見解。牠將那通常（雖不一定）與某種疾病俱來的病徵，和此種疾病的本身相混淆了。所謂此種疾病就是缺乏款項去購得輸自外國的幾種生活必需品。這一點很容易拿英國戰時的經驗來說明。在一九一四年以前，英國要從外國輸入大宗的糧食和原料，而以其國民前此借給外人所得的利息，以及每年輸出的一些煤、製造品賣得的收入和海運業銀行業等收入來抵償。因戰爭之故，英國政府爲了本國及協約國，對於輸



入的需要大為增加，尤其是軍火和糧食；同時，可以製造輸出品以償付此等輸入品的勞力和資本，卻為之減少。誠然，其中一部分的賬款，是拿所得利息中之向來用作對外新投資者去抵付；但是即令如此，其數仍舊太小，不足以應付鉅大額外購買品的支付。在大戰的大部分時間中，英國的困難便是如此；甚至現在還有許多國家依舊受着這種糧食和原料不足的痛苦。所以根本的問題，是在籌措如何償付這些國外的必要輸入品。解決這一問題的方法有二：一是獲取充分的外國購買力之支配權以滿足吾人一切的需要；一是保留此種外國購買力（如吾人取得其支配權然）去償付這些必需品的貨價。

2. 獲取國外購買力的支配權，其方法有四：（1）輸出貨物與有價證券；（2）出賣證券、現金及其他可以買賣的資產於國外；（3）藉發行普通公債以向外人借款；（4）出賣本國紙幣於外國投機家。在戰時以及戰後混亂的狀態中，製造家決不能輸出大宗的貨物，即可以賣給外人的證券和其他財產也很有限，不足

以彌補這些貨價。再，外國私人的借款，以及外國投機家所購買的紙幣，爲數也極有限。不過除此以外，還可向外國政府借款。自美國參戰以後直至停戰的時期止，實藉此法以度過困難。美國政府曾經供給了大批債款，使協約國得以償付重要國外購買品的貨價。此種絕大資助，美國所給與協約國的，歐洲一般輿論，尙未能盡知其重要。

3. 美國政府的舉措，又補救了匯兌逆勢的「病徵」，這可算是她底意外的次要的結果。在英美兩國間協商之下，英國政府幾可無限制的借入美金，而美間匯兌率也就「支持」(Support)在一鎊等於四·七六圓的平價。於是金鎊能夠穩固地維持於接近戰前的平價；同樣，對於法郎和里拉的匯兌，也曾採用同一的政策，惟不及維持金鎊那樣的有效。這種情形實在是特別的，因爲依歐美兩地物價騰貴程度的不同看來，我們敢斷言英國（法國和意國更不必談）通貨與美國通貨間的平價，必遠較實際上所維持的平價爲低，因此所謂「支持」

(Pegging) 匯兌，實即是經濟平衡的失調。這足以減少歐洲對美的輸出而美國商人則可趁此時機輸出大批貨物至英法意各國以獲取厚利。理由自然是物價水準高低不同和「支持」匯兌率兩種情形結合起來，可使美國商人在歐洲出賣一定量的貨物，較之歐洲商人在美國出賣同量的貨物，所得的金元為多。這種經濟平衡的失調，有繼續下去的趨勢，因為歐洲各國政府鑒於運輸船隻缺乏而限制輸入，使私人利用出賣美貨與歐洲以獲取厚利的機會很少。貨物賣給法人的國外價格，換算成法郎的時候，遠較法國國內物價為低，但是法人實際上不能在這些國外的物價下購買貨物，所以平常制止物價繼續慘跌的勢力，在此時不能發生作用。從而各國物價水準，商務狀況和匯兌率間，雖有矛盾之處，而其特殊的關係仍能維持至一九一九年的初期。

4. 美國政府如能無限制地供給貸款，協約國自可不會發生無力購取主要外貨的恐慌。在此情形之下，世人或認為一切俱可順利進行，政府也不必干涉



常態的商務。實則這是一種錯誤的推論。誠然，借貸來源不受任何限制的時  
候，國外購買力的浪費，不會使我們得不到主要的輸入品；然而此種浪費究非所  
宜。因為這些資金（其用途可以撙節的），實在是由英國政府為人民借的，足  
以加重將來國家外債的負擔。除非出於萬不得已，我們不願因此加重財政的  
困難。所以即在外國政府的信用可以自由取得的時候，為國家利益計，仍須禁  
止私人於實在重要之用途外，使用其任何可以支配的國外購買力。若是外國  
政府的信用亦不易得，則禁止不經濟的耗費之理由，更為充分；因為浪費外國購  
買力所引起的弊害，不但是增加了國家的外債，而且連生活必需的貨物亦將無  
力購取。

5. 大戰中以及戰後數年中，各國政府都竭力想法保留其自身及其人民所  
取得的國外購買力，去購買主要的外貨。他們的方法：（1）禁止或限制比較不  
重要的貨品的輸入；（2）禁止或限制對外投資。關於這個政策的第一部分，因

爲戰時船上空地的缺乏，卽不從財政的見地出發，也應當採用，所以比較簡單。

固然這裏還有第八章中已經提過的困難之點，卽普通分類上一種所謂奢侈品的第一個一千鎊，和另一種所謂必需品的第一百個一千鎊相比較，前者需要之急，誠或超過後者，因此我們很難劃定一個截然的界限，某些貨物可以輸入，某些貨物不能輸入。但是這種困難，我們可以採用限制和特許的方法解除之。在這種方法下，各種貨物輸入的數量，分別地加以限制。關於這個政策的第二部分，就是對外投資的禁止，係一種更複雜的行政問題。若富人們是忠於扶助其政府的，政府祇須禁止他們購買外國新發行的公債，以及從外人（不居本國者）手中購買內外有價證券就得了。英國在戰時便採用這種辦法。但是依據歐洲有些國家近年的經驗，這種辦法卻嫌不嚴密。因爲這種辦法，不能禁止商人輸出貨物或證券，而以其代價存於外國銀行，或以之購買外國證券。（外國市場是不受本國的統制的。）因此，各國政府乃不得不採進一步的辦法，他們僅允

許給予輸出許可證於那些商人(1)必須他們同時擔任即以此項代價輸入貨物;(2)或者他們必須將這項匯票賣給一種官辦的匯兌機關,將來再由牠賣給輸入商。

## 第十七章 內債的善後

1. 若一國作戰的實在用費愈大，而這些用費之取資於賦稅者愈少，則戰後遺下之內債數額必愈多。又戰爭的實在用費縱有定額，而政府在戰時若任意以高價購取其所需要的物品，則內債的數額亦必愈大。我們現且不論負債的原因何在，內債過多，總會發生困難，而引起如何處置的棘手問題。爲具體的討論起見，我將以英國的實際負債爲例。英國的對外債務，很可以其對外債權來抵銷。英國對外債權的總數大於對外債務的總數，但是好些債權是不能舉以相抵的。爲便於計算，舉其整數而論，我們認定英國有效的內債約共有六十萬萬鎊。在未還本以前，以年利百分之五計算，每年須付利息三萬萬鎊。自然，沒有人提議本金可以永遠不還；國家負債太大，足以減低一國的財力，若再遇有意

外的變故發生，國家將無力應付。所以比較穩健的政府，在太平無事的時候，大都努力謀國債的逐漸減輕。譬如英國，在大戰以前，國家負債便祇有七萬萬鎊，一個較低的數目。每年國庫收入總足以應付經常費以及債息而有餘，此項餘額就可撥充「減債基金」去還本。在現在至少要採用一種與此相同的政策。國家爲償還公債本金起見，在償付公債利息之外，還當增加國庫收入。這便是說：在最初每年須有三萬五千萬鎊，以後債本逐漸減少，此項數目亦可逐漸減少。這便是「正統派」的財政政策。與此相對立的，還有一種政策，便是國家在戰後直接舉行一筆巨額的特別課稅用以償付公債。這種政策與正統派政策相同之點，便是兩者皆承認公債本金不能永久不還。他們不同之點，便在二者還債時期的長短不同。依照正統派的政策，政府每年僅償付一小部分本金，全部償還或延至五十年之久；而依照特別課稅政策，則須一次償還本金的大部，如果實際上可能，甚至全部償還。這是現在財政上根本的爭點，其餘特別課稅的形

式和方法都是次要的問題。就一般而論，目下以一次課稅清償大宗債務，因而免去將來付息的麻煩；或是逐年分還而支付長期巨額息金，這兩種方法對於國家利益所補孰多？本章即在確定此項問題之解決。但在從事研究之先，我們還得祛除一種普通的誤解。

2. 有人以爲我們現在的問題，正和一個私人負債的問題一樣。譬如某人負債六千鎊，年息五釐。他於是也有兩種辦法去選擇；或是慢慢地還本，而每年支付利息——正統派的財政政策；或是一次將全部債務償清——特別課稅的政策。在此兩種辦法之中，很難絕對地說誰比誰好。適當的選擇，須視債務者的環境而定。假定此人舉債是在抗禦鄰人的侵凌，又假定在此競爭中，此人的經濟狀況已瀕於危殆，此時何去何從，當然沒有問題。他必須慢慢地償付他的債務，其理由很簡單，因爲他不能一次償付。普通人誤以爲英國在戰後情形正是如此。戰時英國所受的損失已經很多，戰後要一次拿出巨額的金錢來支付，

實爲勢所不能。英國人希望美國允許他們對於美債延期付息三年，而謂在此種情狀下要一次償還本金的大部，直同夢囈而已。這種說法，似很動聽；但依我們看來，卻忽略了一個重要的不同之點。一個私人負債的全部，都是欠於他人的；而英國的負債，全部實爲欠於自身的債務（內國公債）。對於外國所欠的債務，固可與私人的負債相比擬；但是對於本國人民的負債，其情形就全然不同了。就社會全體而論，償付內國公債不能算是一種支出；牠不過將社會某部分人的財富移轉給別一部分人，社會全體卻沒有付出什麼。由是個人的貧窮雖不足以清償債務，社會的窮困雖不足以清償其對外債務，然欲一社會一次付清其對內債務，卻非不可能之事。我們知道：一國政府亦可依其人民所持本國公債的數額而課以等量的賦稅，則此種可能性，實爲顯而易見。故將一國所負內債與私人的負債相比，實在是不確當的。

3. 徵課特別稅以清償宿債的直接效果，是在減少所需歲入的數量，亦即減

少將來應課的稅率。初視之，似乎稅率減少的百分數應與歲入減少的百分數相等；實則並不如此。英國所得稅中所謂「所得」併將持有公債券者所收的利息包括在內。所以政府如清償了包括年息三萬萬鎊的國家公債（我們可暫時不必考慮減債基金），一國日後可以課稅的所得，就要少了三萬萬鎊。假定（我們尚無精確的統計數字足為估計的根據）英國可以課稅的所得約為四十至五十萬萬鎊，三萬萬鎊約等於所得總數的五分之一。因此，公債償清以後，如欲取得等量的歲入，則稅率必須為以前之十四分之十五（ $15/14$ ）；所需歲入總量若是減少三分之一，則賦稅率的減少就不止三分之一而是七分之二。這自然不過是一個約數。在未得到關於戰債攤派於所得不同的各階級間（依不同稅率納稅）之資料以前，我們不能作一精確的統計報告。不過一般的趨向，是可以看得出的。若是其他條件不變，因徵課特別稅以償清公債而減少的稅率，要比初時所想像的為少。可是我們又有另一方面的研究。人們馬



上可以說：提高稅率足以阻抑生產；假若如此，則稅率之減低，必可有利於生產。這就是說：減低稅率的結果，一國實在所得的數量行將增加；若是其他條件不變，實在所得增加，貨幣所得亦將同時增加。因此，假定由賦稅而來之收入的數量減少了三分之一，則稅率的減少，儘可超過三分之一而仍能應付目前所需要的收入之數。這種說法正與前面相反。兩者之中究竟孰為重要，殊難決定。不過兩者決不會互相抵消，從而因清償公債而稅率減少的百分數也不會恰等於所需歲入減少的百分數。但此乃一件次要的事情。我們現時所要知道的是：一國所需之歲入真正減少，則稅率亦必隨之而減低。

4. 我們現在要討論到第八章第九節中所預料的：即縱令課稅所得純為國內財富的轉移，既非交給外人，亦非由政府用以生產貨物與勞務，然而稅率的提高，必足以阻礙工作與儲蓄，因而阻抑國民生產力。如果某人知道他額外工作所得的一鎊中，政府要取去五先令五便士，他自然不願意多事工作。又如他知

道他的額外所積的一鎊中，政府要取去六先令，他又將不再儲蓄。工作的減少，足以阻抑當時的生產；而儲蓄的減少，則足以阻礙資本設備的擴充。復次，若英國的稅率不僅很高，而且比較他國為高（它們的稅率必比中立國為高，要是它們決定以特別課稅還債，則要比以前交戰國為高）因之有些富人將有離開本國而投資於國外的傾向，而對於生產的損害將愈大。譬如一國在所得稅之上，再加上各種間接稅，則除足以減少生產數量外，又足以擾亂生產的方向（即將人民本願用於某種生產的資源移用於別途），而同時引起另外一宗實在的損失。這些討論，使我們得了兩個重要的論斷。第一，無論國家每年預算的數額多寡，減少三萬萬鎊（或其他數額）的負擔，對於國民生產力會發生良好的影響。第二，每年預算的數額愈大，因之稅率愈高，則在所需歲入中減少三萬萬鎊，裨益於國家亦必愈大。其理由自然是：一定數量的貨幣，縱能由某一為害不大之賦稅去取得，而所需之幣數愈多，則所徵之稅，亦必每況愈下，稅率亦必愈苛。

從這些論斷看來，徵收特別課稅以償清巨額戰債的方法，既能將重稅減至合理的程度，定會促進工作，獎勵儲蓄，而國民的生產力亦將大為增進。

5. 贊成特別課稅之力量，顯因如不由特別課稅支付債務費及其他經費時，所需稅率之高低而定。這一點自可以現有的事實來證明；不過我們所研究的稅率並不限於眼前，而是指長時期以內的，從而將來的情形也須顧到。若是現行之重稅不久有減低之望，則主張徵收特別課稅之力量，即形大弱；反之，若確知將來不但不能減低，甚且要提高稅率，則徵收特別課稅的理由，就更見有力。因此，我們所要研究的是：將來的展望究竟如何。

第一，世人常以為戰後世界各國與英國經濟的恢復，借款的利息可以減低，於是政府便可實行長期公債的掉換，以四釐半乃至四釐的公債代替五釐公債。此層果能做到，則國家支付戰債利息的經費，將比例地減少，從而稅率也可以降低一些。這種意見當然也有理由，不過決不如表面所見那樣的重要。假定英

國債大部份的利率爲五釐，戰債依照此利率的市價在九折以下。此即謂以政府債券去抵借，利息便不能少於六釐。於是政府如欲以比五釐利息更有利的條件轉借款項，必先使利率低過現時的標準。這實在是一種渺茫的希望。而且，即令現時新借款的利率確實低於五釐，可是大部分英國戰債，非過相當年限以後，決不能依照發行的條件照票價償還。復次，即令借款的轉換可使數年以後撥付國債的利息平均減低十分之一，可是因爲他項政費的繼長增高，總經費的減少決不能在二十五分之一以上。故稅率的減輕，雖或稍稍和緩徵收特別課稅的急迫需要，但對此究無大補。

第二，我們很可以相信英國生產力將來必可繼續增加；或許因爲受着戰爭的激刺，其增加之速度更大。生產力增加，則國民的所得增加；所得增加，則國家便可以較低的稅率獲得同額的收入。這種說法含有幾分真理，不過有幾點還須修正。顯然地，假定英國的公債當初以貨物爲計算單位，則生產力的增加必

可使她易於預算每年的債務費。譬如在生產力未增加以前，每年債務費將佔去國民實在所得的十二分之一；在生產力增加以後，則僅佔去其二十四分之一；於是爲應付公債所徵收的賦稅，稅率大約便可減少一半。但是在實際上，一國的公債，大都是以貨幣而不以貨物爲計算單位；於是問題便形複雜了。假若生產增加不致使物價低落，則國民貨幣所得將與生產同比例地增加，於是爲徵收若干款項之必要稅率，其減少便可和上述以貨物爲支付單位的制度下一樣。但在事實上，生產增加常使物價低落（假定其他條件不變），而且若是生產的增加不限於英國，而爲世界普遍的現象，則物價的低落必更甚。物價低落，於是同量的生產祇代表較小的貨幣所得。譬如生產加倍，但同時物價低落四分之三，於是此社會的實在所得較前增加了一倍，而貨幣所得卻祇增加半倍。此時生產力的增加，對於爲供應政府經常政費所必要徵課的賦稅，自可完全顯出其減低稅率的效果，因爲政府現在爲購買同額的貨物或勞務，祇須從前數目四分

之三的金錢便可。但就政府償付債務的經費而言，情形便大不相同。政府用以應付這項經費的金額仍與從前一樣。社會的實在所得雖然增加了一倍，但貨幣所得與從前之比卻不過是三比二。所以此種稅率的減少，也斷不能減至從前的半數，而僅能減至三分之二。況且在短時期間，生產力的增加到從前一倍的事實，極爲稀少，像英國近年生產的增加，估計平均不過百分之三而已。故徵收特別稅以償清戰債的理由，縱因生產力將有增加之望而減弱，但決不會大減弱，而且其減弱的程度，決不若我們初時想像之甚。

第三，還有一層考慮。本書第十五章已經提過，因爲戰爭的結果，全世界現金的購買力比以前低落了許多，換一句話說，便是貨物的現金價格漲了許多。至於貨物的金幣價格，則因金鎊折價之故，更較現金物價爲高漲。人們或以爲將來現金價格或可因金融方面的作用而逐漸下落，下落到和戰前平準比較相近的形勢。不過無論金價是否跌落，英國政府總想恢復戰前金幣與現金之間

的平價，使一英鎊仍舊值四·八六金圓而不在四金圓以下。因此，以金子表示的物價，如因通貨作用而跌落，以金鎊表示的金價，亦必跌落。這就是說，如將商業循環的變動暫置不論，以金鎊表示的物價恐有下跌的趨勢。物價如因通貨作用而跌落，則代表國民一定量實在所得的貨幣所得，亦必有相當的低落。故為增加一定貨幣所得以應付債務費起見，政府將不得不提高稅率（將遠比現在的稅率為高）。我們不能忽視物價跌落對於債務以外的政府經費的影響；這種經費將隨物價跌落而減少。從而政府所需的（貨幣）收入總數所占一國貨幣所得總數的比額，不會像償債經費那樣同比例地增加。不過這兩個總數之比額，以及賦稅的稅率必定略增，甚或大增。這些，都是值得注意之點。我們可以下列大概的論斷來申述此種事實的要點：物價如因通貨的作用而低落了一半，納稅者付給持有公債券者之數，便須增加一倍（正如物價依舊而戰債增加了一倍一樣），而持公債券者便可獲利一倍。現若採用特別課稅法，一舉

而償清債務，便可免去這種危險。這是贊成特別課稅法之理由中有力的一點。

6. 現在我們不管將來利率，生產力及物價如何，且回到中心的理論。大概地說來，徵收特別稅足以減低賦稅稅率，因而獎勵國民的工作與儲蓄，而間接地增進國民的生產力。這種中心理論遭到幾種反對，現在必須加以研究。其中最普遍的是：「就算在長期間每年徵收重稅是有害的；然而特別課稅一次所征收的數目遠過於任何一年所收的稅額，難道其害較少？難道此較大的數目不足以抵消其課稅次數較少的利益麼？」但是這一種反對的理由是不確當的。特別課稅以償債，其估稅必以一種現存的事實為根據，或以一人現有的資本為標準，或以他的現時所得為標準，或以現時其他客觀的事實為標準。故各人所要支付的數額（不論一次支付或分期支付）是既定的而與其將來的行為並無關係。譬如一種百分之二百的特別所得稅，便大致相當於一種百分之十的永久所得稅。但是百分之十的永久所得稅，其意即各人將來因工作或儲蓄而得



的十分之一，皆將受政府之徵課；至在百分之二三百的特別課稅之下，則各人所納，有一定額，一經規定，不復更改；將來不論其所得增益若干，不必多納。所以，除非人民有再度徵稅的恐懼，一次課稅法（single levy plan）之妨礙生產，當較繼續課稅法（continuing tax plan）爲少。

可是上段最後一句中「除非人民有疑其再度徵稅的恐怖」一語，又引起第二種很重要的反對。反對者以爲徵收巨額的特別稅去償債，確要引起再度徵收的疑懼，民間揣度政府將要二次徵稅以償付第一次未清的債務，甚或移充與償債毫無關係的用途。這種疑懼足以阻礙人民的儲蓄，妨害一國資本的積累，因此大有影響於生產力，爲害將不可勝言。而且此種課稅的再度徵收，並不能以內閣甚至議會的任何保證去防止，因爲沒有一個政府能夠有效地約束其後來的政府底政策。

這種說法固屬有理，但也有可以駁難之處。「資本課稅」既已成爲某一

重要政黨的政綱之一，可見這種資本課稅的恐怖，早已有之。我們倒可以反過來說：若是這種課稅已經實行，他們至少在相當長時間覺得事情是固定了，因而對於將來的恐懼，定會比現在好些。若放棄資本課稅政策，則他們必須牢記着重稅之長期繼續地徵收，是含有必然性的，其危害企業豈不要較之將來的而且不一定實現的危險之恐懼爲更甚嗎？

此外還有反對特別課稅的理由。人們常以爲支付一種巨額賦稅的程序，不能無擾亂全部工商業之弊病；理論家儘可誇張說：用這樣特別稅去償債，足以增進國民的生產力，然而事實上卻必使生產力減低很多。這有幾種說法。第一，人們大概都以爲任何課稅方法，總不免從工業中抽出巨額資本，因而剝奪了人民生活的工具。實則並不如此。所謂工業資本，包括工廠、機器、原料，以及實在工資所由支付的存貨。其中沒有一樣是被特別課稅抽去的。政府至多不過從某一部分人（納稅者）攫去若干購買力，而給予本國的另一部分人（持

有戰債券者）。就全體而論，對於工業並沒有什麼直接的影響。第二，即令承認了這點，又或者又謂政府勢必從特殊的公司中抽去巨額資本，此種資本或者是即刻補充不了的，因而有許多公司勢必至於倒閉。這種說法，確比前一種爲確實些，牠的確指出了一個真正的困難。但是這個困難，遠不如其所說之甚。因爲英國的工業，大部分在股份公司手中，而這些公司既不負擔此稅（公司的股東自然要負擔），故其資本並不有所減少。還有許多個人商店。若這些店主於其營業之外，還有許多財產（例如不做債務擔保的戰時債券）足以應付這種賦稅，則他們即能敷衍。誠然，有許多商店，其財產的全部爲其營業所牽制，無論是直接的或是爲其債務的附加擔保，如果這些商店必須一次繳清巨額課稅，或許使他們倒閉而大大地破壞其營業。對於這些商店必須有特殊的規定，遇有理由正當的時候，得准由財政部允許商店於若干年限之內加息分期繳付。自然我們沒有理由，而且實在也極不希望，使此種辦法成爲一種正規的辦法，但

很可用以補救困難的情形。同樣，政府課於專門職業以及其他有特長之無形資本的人們的賦稅，無疑地，與其向他們一次徵收巨額，也毋寧採用分年繳付的辦法。以後我們對於這些人的課稅，還要加以申述；不過無論如何，此種課稅與課於有形財產所有主的賦稅，比較起來，自不重要。

還有一種議論，謂特別課稅雖不致因實在資本減少而直接有害於工業，卻會由金融方面間接有害於工業。人民爲繳付其所應繳之稅額起見，勢必拋賣大宗的有價證券於市場，因而有價證券之價值大爲下落；有價證券價值的下落，不但要素亂抵押借款的組織，而且要引起金融恐慌，因之必更影響於工業方面。這種議論是生於誤解。即令我們承認全部課稅都須以現金繳付，但是由課稅所得的錢，既會全部用以償付戰債，則此等戰債持有人得以購置證券的錢，自然會與付稅人拋賣證券所要得的錢相等。至於購買公債時與繳付賦稅（特別課稅）時二者間任何暫時的短缺，也易由銀行調劑之。由是，某類有價證券雖

或比其他有價證券價值低落些，然而各種有價證券的價值，決不會一般的低落。可是問題的解答，猶不止此。實行特別課稅時，人民並無用現金繳納的必要。民間以戰時公債券來納稅，政府或更樂於收受；即以其他第一等有價證券來納稅，政府亦未嘗不樂受。政府並可仿照德國的資本課稅法，特設機關，代國家掌管財產，允許人民可以將平常比較不容易轉讓的有價證券，甚至不動產來繳納賦稅。若謂特別課稅的大部分非拿現金繳納不可，這在合理的辦法下，決不會如此的。故謂特別課稅會因金融的反響來損害生產力這一種爭論，究無實質上的根據。

7. 不過，我們的討論若止於此，那我們還沒有說出此種情形的真相。上面我們假定用以償債的巨額特別課稅，是避免重稅的一種方法，而且是用以代替牠的。這種假定或許有人要否認。他們或許要說：如果徵收一種特別稅，則每年用以付息及撥充減債基金的收入可以大大地減少，結果將不是減少賦稅，而

是增加了政府的浪費。例如政府當局如能按每鎊六先令的標準稅率繼續徵收一種所得稅，牠可以將支付債息項下所節省下來的經費移充別用，其結果，特別課稅不但不能代替年年的重稅，反而增加了牠。這種說法，從實際的觀點上看來，殊爲重要。無疑地，當政府爲了徵收大批款項，而建立賦稅系統的時候，反對政府浪費聲浪必然增高。十萬萬鎊的政府預算所遭到人民方面底「國家無力參養冗員等等」的聲浪，要比二萬萬鎊預算所遭到的聲浪高得多。其實要反對，先得看清費用項目本身的性質。在十萬萬鎊中支用一千萬鎊，雖覺數目不多，而在二萬萬鎊中支用一千萬鎊，就是嚴重的事了。但是這種想法每爲人民所忽視。大體說來，戰債的一舉償清，每每使政府多浪用一些經費。

但是這終究不能成爲定論。政府經費並非全部都是浪費的。然而人民對於政府增加教育事業、養老年金以及其他社會改良事業的經費，卻常常要加以責難。「我們供養不起」的反對聲浪，並不分別事業的好壞。甚至善舉所

遭的非難，更要來得厲害；譬如，國庫要是拒絕增加一千萬鎊的教育經費，比之削減一千萬鎊皇官府側廳的建築費，更容易得到人民的同意。這是一個真正的危險。固然，政府爲着一國福利而用於社會改良的經費是有限度的；但是這個限度大概要看一國實在收入與一國政府實在支出的比例。爲了償還內債而擴張的預算，不能算作實在支出；因爲此種經費並不像尋常一樣地化去，不過由某部分公民轉入於他部分公民之手而已。這種事實尙不爲一般人所認識，所以反對政府增加支出的理由特別顯得有力。這種反對，固可制止政府的浪費，然亦足以制止（至少一樣的）政府的正當用費。這一點就可以作爲贊成特別課稅者的答辯。要是政府的新支出是用以彌補因償債所引起的預算上的缺陷，則我們決不可以此新支出爲浪費。其中至少有一部分是應當的；不過以前因爲預算已屬甚大，再要擴張，方法上發生困難；又因爲人民尙不能分別充作實在費用的賦稅和用以償付內債利息的賦稅兩者間的差異，所以還沒有列

入預算。不錯，政府的正當費用和不正當的費用，一樣地要提高稅率。但是因爲正當費用的利益，大於籌集此款之弊害，故稅率增加的壞處，不能用以抵消特別課稅足以減低稅率的利益。此項利益的全部，應當算作特別課稅的優點，即使稅率減低以後，政府認爲再增稅率之所得，足以彌補其阻礙生產之所失，而又將稅率提高。因此，我們可以斷定：寧可不償債，以免政府浪費的主張，其理由並不充分。故權衡得失，我們還是贊成舉課特別稅，立即清償債務的主張。

8. 以上，我們僅注意於特別課稅政策對於一國生產力的影響，而毫未提到分配問題。若是特別課稅政策的實行，不能免於分配上的極不公平，那我們贊成特別課稅政策的結論，顯然就要推翻了。人們常以爲這種政策在事實上本來就很 unfair。他們說：如果要現代償付全部或大部分的戰債，則生於現代的人們就要負擔戰事的全部費用。可是我們從戰爭所獲得的安全的保障暨其他利益，亦將爲後輩所共享。在理他們應當負擔一部分的戰債，而在特別課稅



之下，他們就沒有這樣的義務。不過根據本書第四第八兩章的分析，我們可以毋庸詳論這樣的議論。我們已經說過，戰費實在負擔之分配於將來及現在，是決定於交戰時各個人籌集之戰費，取諸當時已是資本和將來可充資本的資源之多寡。這種事實不能為戰後任何金融政策所改變；儘管這些政策可以間接增加現時決定投資之個人的新投資本，不過這種將來的利益，不能說是以目前的犧牲交換而得。一言以蔽之，對於各時代的人們的公平問題，儘可不必過問。

9. 然而對於同一時代各級人民間的公平問題，就不能這樣地輕輕放過了。有人以為特別課稅政策對於各人的待遇，根本就不公平，故在原則上，此種政策已足非難，遑論其可以徵收的特殊方式。他們說：特別課稅之不公，勢所必然，因為牠對於在戰時受大損失的和在戰時致富的兩種人們的課稅，並未加以分別。一個在戰時已經損失了一半財產的人，有再損失其餘一半的危險；而獲取戰時利潤的人所受到的待遇也不過如此。這種議論大體誠然是對的。實在，也沒

有人建議：兩個在戰前具有同等財產的人，其一在戰中失去了他的財產的一半，其他在戰中獲得了原有財產的一倍，國家對於他們，應於一種特別課稅之下，均等抽稅。其實他們決不會依均等比例去納稅，因此種課稅大概是累進的，故富者所納常較貧者爲多。不過特別課稅的徵收，沒有顧到：有些人在戰時受到損失，而有些人取得利益，這是無可諱言的事。然而要拿這種事實來非難特別課稅，則現存賦稅制度的全體，都應該受到同樣的指摘，因爲在現有直接稅或間接稅中，並沒有一種賦稅是顧到此種分別的。實則這種議論縱可爲主張戰時財富特別課稅（倘使確可實行）的正確議論，但不足以反對爲清償戰債而課於一切財產之特別課稅，此中真理，一說便知。若於此種特別課稅和戰時財富特稅之間，無論擇定何種皆可得到同額的收入，則此種議論誠與此問題有關。可是從來沒有人想到戰時財富特稅的收入甚富而大有助於國債的清償。所以這種戰時財產特稅雖可補助特別課稅，然並不能代替此稅。可以代替此稅的，

事實上只有長期繼續下去的重稅，然而後者之不能分別戰時幸運所得，正與此稅蹈同一之覆轍。故此種課稅之不能分別人民戰時的損益，顯然不能成爲攻擊此稅的理由。

還有人以爲特別課稅就其課及累積的資本而論，不能謂爲公平；因爲牠對於戰時有儲蓄的人們要課稅，而對於那些肆意浪用的人們（他們同樣可以儲蓄，不過缺乏愛國心罷了），倒不課稅。特別課稅誠有這樣的弊端。不過在長期重稅制度之下也是如此。戰時每年有一萬鎊收入的人，在戰時所納的稅，卽以一萬鎊爲準。若是他儲蓄半數，則將來對於由此半數的所得又要課稅，若是他一齊化費了，他就不再納稅。這種不平等，在政府方面除非應用追溯既往的立法，現時實在沒有什麼救濟的方法；而且在任何現有賦稅制度之下，均未嘗有設法救濟的企圖。所以特別課稅同其他賦稅一樣地不能補救這種不公的事實，殊不能舉爲反對特別課稅的理由。

但是，還有人以爲特別課稅就其課及累積的資本而論，實質上（雖則不是形式上）定會破棄政府在戰時勸導人民購買戰債的信約。誠然，若是特別課稅專對戰債所有主去征收，而其他私有財產可以免征，這種責難是合理的；然而這種辦法還沒有提議過。戰債與其他財產都是同等處理，不分軒輊。來自尋常戰債的所得與其他所得一樣的課稅，這是我們已經知道的，故若對於尋常戰債資本與他種資本同樣處置時，則其間並無不公平之處。在這種一般的問題上，實無多大的爭執。不過有兩層次要的問題還值得我們去注意。第一，有人以爲在理論上儘管特別課稅對於戰債所有主毫未歧視，但是事實上確是特別歧視，因爲各人所持戰債的數額都在英蘭銀行登記，實行特別課稅時無一倖免，而他種財產的所有主卻可藉隱藏的方法，或竟逃避法律上義務的一部份。這誠然是事實；但是這種議論雖有充分的理由去主張徵收捐稅，須儘量求其有效，（減少漏征），卻不能用爲反對徵收特別課稅的充分根據。假使我們承認這

種議論，則任何賦稅都不能徵課；因為課稅時總有一部分人會較他人易於逃避其法律上的義務。第二，英國一小部分（約二千萬鎊）四釐戰時公債的發行，是豁免所得稅的，至於戰時儲蓄證券，亦係免徵所得稅。如以特別課稅代替所得稅，則此種有價證券的所有主，在任何課稅之下，均有特殊待遇的正當要求。至於這種特殊待遇究係何種方式，我們可以不必研究。受其影響的貨幣數量，衡以我們現所考慮的問題的範圍，實係無足輕重。我們只要提一提對於此種事項應該有些特殊的調劑就夠了。大體說來（依據著者的論斷）：上面所述幾層不公平的理由，殊不足以推翻我們已經論定的特別課稅政策對於國民生產力所生良好影響的優點。

10. 現在讓我們假定對於特別課稅的政策，在原則上是接受的，其次又須應付如何制定一種適當的課稅標準的難題。這裏最根本的問題，便是對於有形資本和無形資本（個人的才能）的所有主及其所得的所有主的待遇問題。

一般人常以爲「資本稅」常專歸累積的財富所有主負擔，而對於無形資本的所有主，則全不課稅。這樣局部的課稅，顯不公平。假定某人以一萬鎊購置些財產，希望以後十五年內年獲一千鎊的所得；又有一人以其一萬鎊從事訓練並發展他個人的智力，竟於此後十五年內年可賺得一千鎊的所得。在平常所謂資本課稅政策之下，前者要納稅，後者卻可豁免。此種事實，不能認爲允當。而且如著者所擬議，如果徵收特別課稅是用以代替將來的賦稅，則具有賺錢能力的人們，在將來既然受到減稅的好處，現在自然應當擔負此稅的一部分。否則，這種特別課稅實際上便不免變更各人應有的負擔，有利於具有能力的無形資本去做有利工作的人們，卻不利於具有普通所謂有形資本的人們。此種負擔的變更，正如不贊成特別課稅的政策而贊成正統派每年課稅的辦法所遭遇的一樣，不過是大大地提高不勞所得（unearned income）或投資所得（如財產所得）的稅率而減低勤勞所得（earned income）的稅率罷了。自然會有人說，目下

對於兩種所得所行所得稅率之差別，其優待勤勞所得，實尙不及其應該優待的程度。但是決沒有人主張勤勞所得完全豁免；因為這樣一來，實際上無論稅收所受的影響爲何，將來的賦稅總得要由有形資本去獨力負擔。故爲公平起見，特別課稅的徵收，不應限於有形資本，對於獲取勤勞所得的能力，總得要使牠有些負擔。

11. 現在假定累積財富的所有主和無形資本所有主都要納稅，其次我們還要決定課稅的數額是以廣義的資本（包括無形資本）爲準呢？還是以所得爲準呢？還是採取一種混合的標準？這個問題，要從一國生產力、公平、和行政技術三方面去研究。

就生產力方面說，我們應該先掃除一種普通的謬見。常常有人說：課於資本的賦稅較之課於所得的賦稅，勢必爲害尤甚，因爲前者足以減輕一國的生產設備，而後者則否。這是一種錯誤。這種錯誤，是由於沒有分清課稅的客體和

付稅的稅源。課於資本的賦稅很可以從所得中支出，而課於所得的賦稅，有時反會取諸資本，或取諸必將變為資本的資源（要是不課稅的話）。總之，課稅客體的選擇，既不決定稅源，又通常亦無任何顯著的影響及於稅源。例如，假定政府決定對於富有一萬鎊資本而有五百鎊所得的人征收一百鎊。政府可以定出百分之二十的所得稅，也可以定出百分之一的資本稅。顯然我們不能說：政府征收所得稅時，某人從這一種稅源中支付這一百鎊；如改徵資本稅時，某人又從另一種稅源中支付此數。這種流布甚廣的混淆觀念，其起因很是簡單。實際上，課於資本之賦稅（如遺產稅 *death duties*），人民一時繳付的稅額，每較所得稅額為大。稅額愈大，取諸資本的比例亦必愈大。譬如某人在某一年所要繳納的，超過於其該年的所得，那他必然要提出一部分的資本。我們可以想像，現行的遺產稅，並不以資本值為準，而以死前最後的整年的所得為根據。沒有人主張這種改變會更改遺產稅取自資本額中的分量。此點與特別課稅無異，當



特別課稅額已經規定以後，課稅的標準不論是資本或是所得，而對於稅源，從而對於國民生產力，決無多大差異之可言。

現在我們討論到公平的問題。對於普通每年賦稅，一般都認為以資本為課稅標準，不如以每年所得為課稅標準之為公平。誠然，若是每一百鎊的所得，正等於資本（有形的或無形的）年可滋息的數量，則任以所得或資本作為課稅標準都是一樣。譬如當二千鎊的資本，年利五釐，每年可收入一百鎊的時候，百分之二十的所得稅正等於百分之一的資本稅，結果每年繳納稅額都是二十鎊。可是事實上所得與資本間的關係，對於一切所得並不一樣。譬如某種財產年年可望收入一百鎊；另一種財產則在十年內毫無收入，十年以後年年可有二百六十三鎊的收入。假定現在的利率五釐，此後亦是五釐，則第一種財產現在值二千鎊，將來還是值二千鎊，而第二種財產現在雖約值二千鎊，但其價值則逐漸增加，十年以後，就值三千二百六十鎊，以後均值此數。在百分之二十的所

得稅率制度之下，第一種財產的所有主自今以後年繳二十鎊，至第二種財產的所有主最初十年不納稅，此後則年繳三十二鎊十二先令。這兩種稅額的現值恰恰相等，而因為兩種財產的價值相等，所以這顯然是對的。但如以資本為課稅的標準，則第一種財產自今以後仍年繳二十鎊，而第二種財產除了十年後年納三十二鎊十二先令外，還要在最初十年內由年納二十鎊遞增至三十二鎊十二先令之數。所以兩者的現值儘管相等，而後者納稅的總額要比前者為多。實際上對於十年以後的所得，不但在其實現時要課稅，即在預測其將實現時也要課稅。因此我們知道：常年賦稅若以資本為標準，勢必使將來要增價的資產所納的稅，較之價值固定的資產顯得太重；而同樣，這必使將來要減價的資產所納的稅顯得太輕。不過以資本為課稅標準，其缺點還可拿其優點來抵消。某一種財產（譬如說是戰時債券）因其年有五百鎊的貨幣所得，故值一萬鎊；另一種財產（譬如說是遊舫）也因為其年有五百鎊的所得，而值一萬鎊，不過後

者的所得，不是貨幣而是直接得到的滿足。擁有值一萬鎊遊舫者，其納稅能力實與年有五百鎊以上的貨幣所得，而以此五百鎊向他人租一遊舫者之納稅能力相等。若以所得爲逐年課稅的標準，則因所得稅僅計及貨幣所得，故遊舫所有主不納稅，而租用遊舫者卻須納稅。若以資本爲標準，則兩者皆須納相等之稅。此卽以資本爲課稅標準之優點，如我所說，必可抵消上述之缺點。不過兩者比較起來，缺點確較普遍些。而且要採用以資本爲抽稅的標準，我們很難設法減輕其弊端；而所得稅的流弊，卻可藉對於有享樂可得的財產征收特別稅（如汽車稅）的方法來救濟。

人們常以爲：使一般常年賦稅，均採所得爲課稅標準之理論，亦可以不加考慮地應用於特別課稅方面。批評資本稅之提議者每每相信：可以拿尋常反對常年財產稅之理由去駁倒此等提議。這是一種錯誤。常年繼續賦稅，以資本不如以所得爲課稅標準之事實，不足以證明一次征收的特別課稅也不如以所

得爲課稅標準。事實上，特別課稅以所得爲標準反而不好。反對以資本爲繼續賦稅的標準的理由，是因爲牠使得現時無收入或收入甚少而將來將有一筆收入的財產，要對於其未來的收入，在現在與將來，均須課稅。如果我們所討論的不是逐年繼續的賦稅，而係一次徵收的特別課稅，則反對的目標就得改換。如以所得爲課稅的標準，則凡擁有巨額資本（因爲其將來可獲巨利）者將可全不納稅。他們顯然是應當納稅的。在常年課稅的制度之下，因爲每年的所得都得納稅，故以所得爲標準（另外對於有些經久消費品或且課以特別享樂稅以補其不足），實爲適當的標準。但在一次的特別課稅之下，納稅能力之大小，並不以課稅那一年的所得爲準，而須以長期內可有多少所得爲準。資本可以測量出此種納稅能力，至於本年的所得，則往往不能。且如遊舫、珠寶、和汽車等物的所有主，雖或不一定年年繳納補充的享樂稅，但在特別課稅之下，若不以資本爲課稅標準，則一定會逃稅。由上種種理由，可知從公平的觀點看來，特別

課稅以資本爲課稅標準，實較以所得爲課稅標準爲優。

現在還有在行政上的技術問題。於此，有一點是很顯然的，便是對於具有個人才能的無形資本的所有主，實際上不能以資本爲抽稅的標準；財政當局不能合理的依據這個標準去收稅。一個人年賺若干所得之能力的資本值，要看他能夠活多大年紀；所以在同一職業中壽命不同的人們的無形資本價值，是有差異的。此外，也要顧及位置陞遷的希望；而且嚴格的說來，我們不但要顧及現有的能力，還須顧及獲得能力的能力。這是顯然辦不到的；我們踏進了財政上的夢想境界！故對於無形資本所有主的課稅，必須以所得爲標準。於此，有幾種方法可行。最簡單便是單獨對於有形資本徵收特別課稅，然後再從勤勞所得與投資所得的所得稅稅率方面加以調劑，俾財政所有主亦可得到公平之待遇。例如對於有形資本的特別課稅，因其無異於對於年年投資所得的總量徵課等量的所得稅，故將來的投資所得，就可免繳所得稅，而勤勞所得則仍須年年

照繳。自然，還有別種調劑的方法。依據本章第六節所說的一般理論，如屬可能，我們應當選擇一種方法，使將來的課稅依據現有的所得和所得現有的希望爲準，而不以將來的所得爲準；必如是而生產事業始不受阻折。不過我們現在無須去細論此事。現時我們祇要認明：以無形資本的估價爲徵收特別課稅的標準，是窒礙難行的，無形資本的所有主，必須根據其所得以課稅。

至對於有形資本所有主，行政技術的問題就較難確定。以所得而非以資本爲課稅的客體，顯然有些好處。英國方面稅收當局對於人民的所得已富有各種智識。所得稅的行政機關，馬上可以轉而徵收特別稅，不論稅率高低，而以本年的所得或以最近三年間（譬如說）的平均所得爲標準。可是特別課稅若以資本爲標準，就要碰到一般估價的難題。有些財產的估價並不很棘手。有些財產係有價證券，一種簡單的報告表即能要到，而且還可依據賦稅調查員固有的智識加以對照。譬如有些有價證券具有廣大市場價值，就能參照某一

時期內市場的價格而決定其價值。至不常在市場上買賣的有價證券，則較難估價。不屬於有價證券之財產，其估價尤難。此時報告表的直接的或最後的對照，便須由政府所派的估價員去專司其事。個人企業、房屋、器具、寶石、美術品及其他等等，如經決定課稅，均須依此辦理。這樣一種的一般估價，必難迅速完成，並且很擾民而費錢。不過這些困難不難設法補救。處置這些困難，至少有三種辦法可行：第一，凡一望知為須行納稅的一切人民，令其於規定之日期繳入財產報告表，由業主自行報告其財產價值。政府可依據此種估價先行課稅，一面仍派估價員着手工作，逐漸於數年內，將私人估價細加查核，並於必要時加以修正。在適當的估價最後決定後，因為修正的關係必有若干之增減，增則由納稅者補繳若干與政府，減則由政府退還若干與納稅者。第二，政府可先依據易於估價的財產去抽稅，至如器具、珠寶、美術器等物，則可以留待財產所有者死亡時漸次加以估計。此時，在尋常遺產稅之外，對於這些財物可另課稅，以補足當

初的特別課稅。這種方法的缺點，自然是稅率的適當遞變之難於確定。稅率的大小，當依各種財產的總額爲準，若是課稅時只取一部分的財產爲對象，那稅率的大小便易於發生錯誤。但是這種錯誤，在後來也可藉變更補充稅率的方法去矯正。第三，政府可將特別不易估價的財產放在一邊，不予課稅；雖則這樣的辦法確欠公平，然而各種課稅都有些不平等的事實，爲避免行政上的複雜起見，這是無可奈何的。顯然，以上三種辦法，沒有一種是完全滿意的，所以，行政方面的困難，也便是反對以資本爲課稅標準的理由。不過我們應得知道，因爲證券一類的財產爲數至鉅，其中估價很難的財產大概不會超過全數的四分之一。而且，即令有一大部分特別難於估價的物品（器具、珠寶、美術器及他種消費財）不在資本課稅之列，然而以資本爲課稅標準仍遠較以所得爲課稅標準爲優，因爲以所得爲課稅標準時，這些物品恐將完全置之不問了。

總之，權衡課稅公平和行政便利的輕重，著者總是贊成以資本爲課稅的標



準，不過資本的適當範圍，有待於賦稅專家的研究和決定。惟於舌焦唇敝之餘，著者還要提出人家每不懂得的一點，即特別課稅的大政策之採行或否決，並不是決定於我們所得到的課稅標準的結論。課於財產所有主的特別課稅，必要時也可以他們的所得為標準。其可行與否，並不因估定資本價值的某種辦法，乃至各種可行的辦法而有變動。

12. 在決定以資本或以所得為課稅的標準以後，則在任何可以實行的特別課稅計劃裏面，我們必要仔細去確定納稅人的範圍。初視之，納稅者應該包括一切在英國的財產的所有主（除了暫時存款於銀行的所有主）以及一切在英國定居的人（不論其財產在何處）。在這個範圍以內去抽所得稅，必然要遇到許多瑣細的困難，十分滿意的解決是辦不到的。此外還有其他的難點須待決定。其中最重要的是自然人（個人）與法人（公司與團體）間的關係。英國所得稅不但課之於公司股東股息的所得，即公司所得，其不分配與股東而

移充準備金之一部分，亦須課稅。初視之，在特別課稅之下，也可以照樣對於公司股東持有的股份以及公司準備金均應課稅。這實在是錯誤的。股份的資本價值代表公司財產的全部價值，連各種的準備金都包括在內。公司股本已在股東手中課稅以後，則公司的財產都已課稅過一次；如再向公司徵稅，必至於重複課稅，故公司應不在課稅之列。至團體財產之不以股份代表者，如大學校、學院、教會、俱樂部等，情形又不相同。若是不向法人自身課稅，則其財產勢將完全免稅。固然有些舉辦特別公用事業的團體，應當免稅，和慈善機關所管財產的所得之豁免所得稅一樣，但在原則上他們是不應當免稅的。如果不免稅，又要發生一層困難。適用於個人方面之稅率等級，就不能適用於團體。譬如，對於一個由許多人組成而擁有百萬鎊產業的學院，要與大富翁納同稅的賦稅，這是荒謬絕倫之舉。因此，對於這些團體應得另定一種遠較個人方面之最高稅率為低之稅率。這種計劃或須擴充適用於市區及其他地方政府。至如職工

會友愛協會以及合作社等，雖然因為他們大多數的會員比較貧困，應當另用較低的稅率，然揆諸情形，亦應課稅。

13. 還有一個更基本的問題，便是對於財力不同的人們所課稅率的決定。大家都同意，在特別課稅（如一般所得稅）之下，凡個人財產在某種水準以下者，皆應完全豁免；其財產在某種水準以上者，則其稅率應隨財產之增加而增加，例如這一個人的財產，以某種比例超過那一個人底財產，則這一個人的稅額，就要按較大的比例超過那一個人的稅額。不過我們不能在此定出一般的原則來規定免稅限額的高低或累進率的大小。我們現亦如對於所得稅的態度一樣地信任政府當局的主觀判斷，去決定就全體論孰為合理的標準。

14. 關於財力不同者間稅額的分配問題，極與征課所得稅時發生之分配問題相似，而且並無難以解決之處。可是對於獨身者，已婚而無子女者，和已婚而有大家族者間的分配問題，關於特別課稅，便覺特別困難。一般承認，征課所得

稅時對於有妻及有家族者所課的稅率應比有同樣收入而僅有一妻者爲輕，有妻者所課的稅率又應比獨身者爲輕。特別課稅是否也應當這樣的分別待遇呢？初視之，對於這個問題的答案，似乎是說應該如此。不過有一層困難。某人在某年爲獨身，次年結婚，六年以後生了五個子女，或者七年以後變成了一個全無後嗣的鰥夫。在征收所得稅時，稅率也可逐年依照這些變遷隨時修正。可是特別課稅並不年年課稅，而僅一次征收；如果按所得稅那樣分別待遇，則征收特別稅的那一年，有妻子家屬的人就很占便宜，而當年尙是獨身此後行將有大家庭之人就顯得吃虧。第一人所占的便宜顯係偶然的，根據公平的見地是不適當的。因此，在特別課稅時對於有家庭負擔者應當特別待遇的理由，遠不及在所得稅時那樣的充分。這一層困難似尙無十分圓滿的解決辦法。固然我們可以設法顧到一個人將來的家庭情況和現時的情況，例如二十歲的獨身者與六十歲的獨身者應當分別看待；不過這種辦法若見諸實行，確嫌太複雜而太

不確定。一般承認的解決方法，是必要有些減免，無論如何，對於貧苦人民應予減免若干，但數目不可很大。

15. 以上所說又引起了其他一個問題。英國對於遺產是徵收累進稅的，巨額遺產之稅率極高。假定一個人剛剛於繳納特別稅後死去，他的遺產立刻又須課稅。因此，有人主張特別課稅時，對於老年人的稅率，應比對於具有同等所得的少年人爲低。可是這種推論是不甚健全的。究竟少年人是一樣地可以剛剛於繳納特別稅後死去的。應付這種困難的一個比較適當的辦法，是對於剛剛繳過特別稅的財產可以在徵收遺產稅時酌減若干。至於特別課稅時，對於年齡之老少，似乎不當有差別的待遇。

16. 以上討論的結果，可以歸納之如下。鑒於戰後所需預算之巨大，以及各種賦稅及稅率之足以阻礙工業，就國民生產力的觀點看來，我們徵收巨額的特別課稅以償還內國公債是可以的。就全體而論，特別課稅最好以資本爲課稅

標準，雖則在行政上以所得爲標準較易辦理。如在事實上腦力與手力的無形資本不能實行課稅，則應參照勤勞所得與不勞所得的所得稅率之輕重或另籌其他抵補的辦法。特別課稅應按累進率，在某種限額以下的財產所有主應予豁免。稅收當局爲行政上的簡易起見，應留意考察何種財產可以不必徵稅。特別課稅的繳納，政府不但收受現金，即戰時債券與其他第一等有價證券也應接受。凡人民不能一次繳納巨款者，應准其分期納稅。依此實行特別課稅，以稅收專供償還內債之用（如能誠意採行，並無遇到有組織的阻礙），於英國戰後經濟的恢復，大有幫助。至於詳細的建議，以及依照各級稅率可得金額的估計，此則國內稅收當局當能悉心從事。依據著者個人的研究，以爲若依百分之四十至五十爲最高限度的累進稅率實行課稅，國庫約可有三十萬萬至四十萬萬鎊之收入。

〔譯者註〕著者對於特別課稅的意見，在財政學研究（A Study in Public Finance）1書中已

有改變。茲錄該書末段所論如左，以資讀者參照：

在大戰剛剛結束不久的時候，作者個人當時的意見，以為若英國議會能一致同意，採用一種特別課稅法，以償清一大部分內債，就全體看來，對於國家當算是有益的。但是在現在，或者是在最近的將來，作者卻不贊成這樣一種辦法，其理由有下列各點。第一，現在採用這種辦法，必遭強有力的有組織的反對，或者還有銀行的勢力在其中。因為許多技術方面的困難；這種反對便不容易打破。第二，當初戰爭剛剛結束，政府採用特別課稅法還可以得人諒解，現在和平恢復已久，政府採用此法便將其使人民耽心將來再隨意做倣此法而無所忌憚。第三，當初戰爭初停，物價很高，我們可料到以後必有很大的低落，若保留大宗的內債不還，便無異於認可公債所有者可以坐享物價下落幣價上漲的利益，而納稅者卻須要負擔許多；但是在現在，我們卻沒有理由可以預料物價在最近的將來必有很大的下落。最後還有一個理由，便是英國工業現在（一九二七）還是在異常衰頹的狀態，於是，任何舉動凡能夠使工商業者神經過敏的——那怕這種神經過敏是完全沒有道理——便都不合宜。（根據陳譯本，頁四〇八—四〇九。）

## 第十八章 戰後的政府統制問題

1. 戰時各國政府對於各處工業所加的統制，在戰事結束以後，究竟應該保留多少，關於這個問題，必然要發生一種熱烈的討論。事實上各處的統制，已趨於鬆懈；但這種鬆懈是受人極端反對的。他們以為在平時不受統制的個人營利的衝動之下，許多資源都被富者任意揮霍盡了，而社會上大多數人必要的需要，反而不能滿足。譬如在房屋非常缺乏，必需品因為車輛缺少無法運輸的時候，每年約有二萬萬鎊的巨款耗於享樂的汽車。單就倫敦一埠而論，便有三百六十三家汽車行，其中好多家都有一廣大的陳列室，裝束整潔的店員以及其他雇員等」<sup>①</sup>。自由浪費的結果，與戰時政府強迫機械工廠不得製造奢侈品而須集中工作於國家的必需品的事實，剛剛成一個對照。戰時公家建築國營工



廠，集中生產能力從事於社會的必需品的製造；至在平時，這些工廠又賣給以營利爲目的之私人企業家，其中大部分立刻從事製造奢侈品。若在戰後公家仍繼續管理工業，則英國的資源，就可用於建設方面，如房屋的建築，鐵路的修理，礦坑的整頓等等。不加統制的私人企業決不做這些事業，牠徒將一國的物力才力浪費於瑣碎而無關重要之途而已。

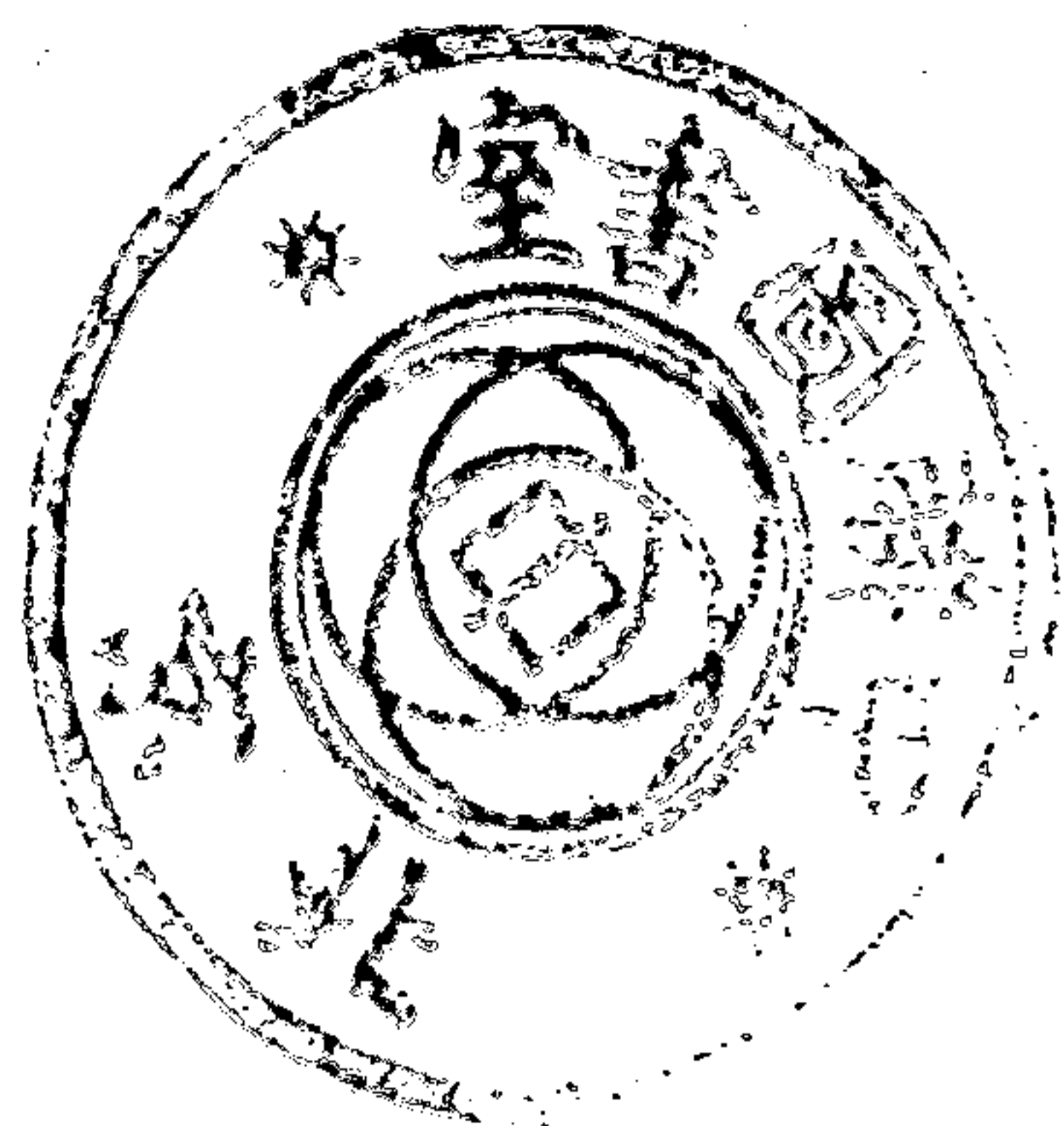
①見 *Orionza Money: 國有化的勝利 (The Triumph of Nationalisation)* 119頁。

2. 這種說法很能娓娓動聽，不過其間卻含有一種深固的誤解。戰時的主要事實大致如下：政府用課稅、舉債，以及製造信用的方法，將一國購買力的大部分歸於自己的掌握；然後以此種購買力指揮生產力向着勝利的共同目標前進。牠使平時的組織趕快地轉換爲戰時的組織。牠又藉制止有些東西的生產的手段，強制人民不爲自己建築房屋或供他項用途，而將其所得購買戰時公債。但若政府不收集大量的購買力而使用之（而且這是要點），則工業的統制，將

不免多此一舉。大部分工業統制的目標，在使國家能取得購買力使用於最有效之途，或由制止他項用途的方法間接誘導人民增加政府的購買力。若是國家決定在平時繼續採用吸收購買力而用之於共同目的之政策，則不論對於生產有無統制，貧民的房屋也會建築起來而不至於專製富人的汽車。否則，單單保留生產方面的統制，結果貧民的房屋還是不能建築起來。若是購買力分配的結果，使有效的需要為旅行用的汽車，則不論工業如何組織，仍必生產這些享樂品。若是有效的需要是為粗陋而便宜的房屋（因為人民無力購買好屋），則不論工業如何組織，也會建築出這種房屋。或者有人要說：政府應當同時統制購買力的分配，俾在平時可以如戰時一樣地制止這些不正當的用途。在戰後「復興」的一二年間，這種政策尚屬有理。但如作為一種永久的政策，那是不可可能的，因為一國如果年年舉債與製造銀行信用以收取購買力，結果唯有使國家趨於破產和崩潰而已。談到一種永久的政策，國家祇能藉課稅去吸收若

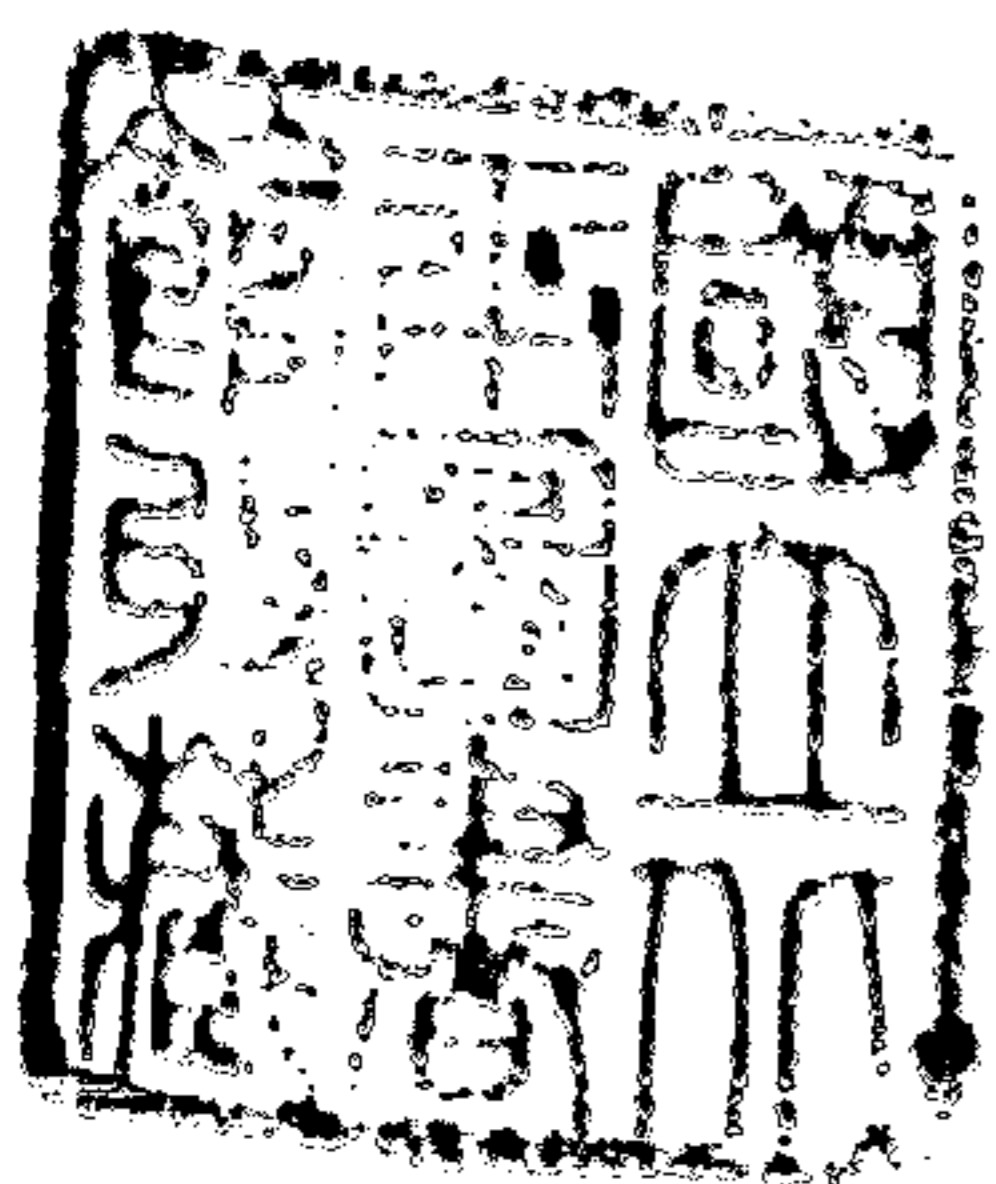
于購買力以供公共的用途。由課稅所吸收來的購買必遠較戰時由課稅、舉債、和製造信用三方面所籌得的爲少；因爲課稅必有一個限度，超過這個限度，必致阻止人民的實業、企業精神和儲蓄，而稅源亦必因以滅絕。政府需要鉅大經費以付國債費及其他不可避免的國庫支出，對於此等政策之採用，自當遲疑審慎，蓋此等政策一旦採用，則稅率勢將高至極點，而有危及國本之虞。所以政府對於分配上的統制，一旦放棄，則其對於工業方面的統制（對於一國實在資源用途上的統制），亦必歸於無效了。

3. 不過政府的統制還有一種意義，切勿與上述混同。這種統制並不施之於一般的工業，而係對於特種工業內部政策的統制。英國政府將鐵路收歸國有以後，各路彼此的合作，確較以前進步。譬如，屬於私人煤炭公司而用於鐵路方面的車輛從此集合起來，車運實行審慎的管理，爲一般的經濟而不爲各競爭公司的營利，以及其他等等。又如煤炭的分配，亦按全盤的計劃，各市場的煤炭



由各該市場近便的煤礦供給，於是交互轉運的運費因以節省。復次，工廠之改造軍用品者，政府的統制可使各種製造的方法和過程公開，而不致像平時因爲生產競爭，各廠對於特長的製法保守祕密，以致有許多無謂的浪費。無疑地，這些以及其他的新合作，足以使生產費大爲節省；如欲恢復戰前的狀態，則恐將受到重大的損失。另一方面，若各個廠家已由戰爭習得此等經濟的途徑而繼續合作，他們中間必易產生強有力的準獨占組織（quasi-monopolistic organization），要使他們有意，他們是能夠損害公眾的利益。此時的情形殊處於兩難的地位。自然沒有人願意拋棄可以合作的經濟事業；但是誰都恐怕私人企業的合作，會產生獨占的組織去危害公眾的利益。唯一的解決辦法便是政府對於向來大部分一任各工廠自己處置的有些工業（尤其是鐵路與煤礦），繼續推廣統制其內部的政策。至於統制政策應該採用「國有化」的政策，由一種政府指定的團體實行接辦呢？還是僅僅從旁加以監督呢？這是引起熱烈討論的一個問題。

不過現在一般人都同意，爲保護消費者起見，政府對於工業應予相當的統制，統制的範圍須有相當的廣闊。



中華民國二十四年五月初版

# 戰時經濟學 一册

Political Economy of War

(36624)

每册定價大洋壹元叁角  
外埠酌加運費匯費

加郵費

自  
日起

\*O二五四六



商務印書館

原	著	者	A. C. PIGGOD
譯	述	者	徐宗士
校	閱	者	南開大學商學院教員 兼經濟研究所研究員 李
出	版	者	國立編譯館
發	行	人	王雲五
印	刷	所	上海河南路 商務印書館
發	行	所	上海及各埠 商務印書館

(本書校對者徐仲盤)商

