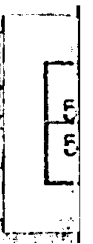


崔敬伯著

戰時財政與中國

國立北平研究院經濟研究會印行



564.078

587

# 戰時財政與中國

崔敬伯

## ——中國財政的政治條件——

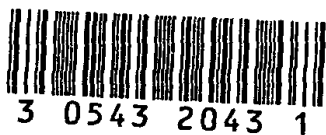
“Finance is not mere arithmetic; finance is a great policy. Without sound finance no sound government is possible; without sound government no sound finance is possible.”——James Wilson, (1805—1860).

一

我們很同意塞力格曼教授的主張：『財政的狀況，永遠是經濟關係的成果。有時其直接的影響，可以求之於政治的原因；但是政治變動的由來，還要求之於經濟。』所以我們在另一篇論文裏，特別提出『中國財政的經濟基礎』一課題，試作鳥瞰的認識，以爲檢討的根據。現在我們要進一步，先從大體上看一看：中國財政所以形成今日的形態，直接從政治上所受的影響，又是怎樣。『沒有健全的政府，不會有健全的財政』中國財政所以造成今日的病態，於經

戰時財政與中國

一



3 0543 2043 1

~~020190~~

A 020190



濟的原因而外，自然還要受特殊政治條件的支配。達爾頓曾說過：『財政這種學問，恰橫在經濟學與政治學的邊界線。』（註一）所以，打算瞭解中國財政之史的發展，一方要從經濟着眼，同時便要從政治着眼，雖然我們很相信：『政治變動的由來，還要求之於經濟。』

近百年來，中國財政在政治方面所表現的特色，可以用一個很簡單很扼要的句子表示出來，便是：『重疊的非常時財政。』非常時財政一語，近來始為人們所慣用，而且有意無意之間，還是受着東鄰學者的暗示，人云亦云地，將它流行起來。實則使用這個名詞的時節，有兩件事須要注意：一個是範圍的確定；另一個是時間的確定。考英語著述中，此類名詞使用最多的，當為『War Finance』即『戰時財政』；其次為『Emergency Financing』即『非常時財政』；哈里斯（Charles Harris）曾用『Army Finance』即『軍事財政』（註二）；達爾頓曾用『Unbalanced Budgets』（註三）即『赤字財政』；東鄰學者亦常用『國防財政』。此中『非常時財政』一語，如按廣義解釋，應包括天災、地變、水火、戰爭，一切意外事變所引起的財政問題，以及應付非常局面所採取的非常手段。例如美國羅斯福總統，在『新政』下所提出的豫算，每年都列入巨額的『非常支出』（Emergency Expenditures）這便是在世界經濟恐

慌的大浪中，打算戰勝蕭條的辦法，當然有其特殊的意義。但是，非常事變之影響於財政，其次數最頻繁，其範圍最廣汎，其數額最巨大者，當以戰爭爲第一，於是有許多學者，即以『非常時財政』爲『戰時財政』。（註四）吾人於討論中國財政時，引用『非常時』字樣，自然也意味着以戰時財政爲主要內容；但是非常時財政在中國，決不能卽與戰時財政等量齊觀，至少應包括下列兩方面：一方面屬於消極，另一方面則屬於積極。消極方面又可區分爲二：水旱癘疫屬於天災；內亂外患，屬於人禍；『戰時財政』僅與人禍有關，當然不能該括非常時財政的全部。而況消極方面而外，尙有積極方面，卽自一八四二年起，對外失敗以來，所有前清政府，北京政府，以至今日之中央地方各級政府所施行的『新政』與『建設』，其意義決不下於所謂『戰時財政』。這就是就範圍講。

再就時間講。現在談非常時財政的人，大抵意味着將來；無論是我們自己起而抗敵，或是捲入第二次世界大戰的漩渦，都不是現在的事，而是將來的事。但依吾人所見，縱將非常時財政解釋爲戰時財政，在我們中國，不僅要包括將來，還要包括現在；不僅要包括現在，還要包括既往。自從一八四〇年以來，我們看那一年斷了戰爭？不是外患，便是內憂，不是剿匪，便是討逆，

直到而今，差不多一個整世紀，幾乎沒有一年不打仗！

『薊門來悲風，易水生寒波，雲物何改色，遊子唱燕歌。

燕歌在何許？盤鬱西山阿，武陽燕下都，歲晚獨經過。

青丘遙相連，風雨驟嵯峨，七十齊郡邑，百二秦山河。

學術有管樂，道義無丘柯，蚩蚩魚肉氓，誰與休干戈！

往事已如此，後來復如何？割地更石郎，曲終哀思多。』

——劉因，燕歌行——

『蚩蚩魚肉氓，誰與休干戈？』一年復一年，真不禁令人想起劉夢吉先生的話來！就是執政之人，何嘗不也想到：這個仗，真有點打不起；何嘗不在那裏設法，打算將戰氛掃除。然而『重重疊疊上瑤臺，幾度呼童掃不開』這套『非常時財政』，算和中國結下了不解之緣，無論把那一位財政總長請來，怎樣掃也是掃不動！眼看着一波未平，一波又起，銅山西崩，洛鐘東應，豈止年年歲歲，偷活於戰時財政之下，而且掙扎在二種戰時財政之下！在人認為非常，我則視為尋常；在人驚為變態，我早習為常態。（註五）如此財政，縱仍沿用通用術語，亦當稱之為『重疊的非常時』

『財政』與『病態的轉形期財政』一語，分別表示中國近代財政的政治與經濟兩方面的特徵。現在讓我們先對於非常時財政中關於軍事方面的說一說。

一一

本來財政的起源，就為的是打仗。因為有軍備的需要，才有財政的需要，這話並不武斷，稍加解釋，便可明白。我們看兩千年來，直到而今，在財政上，使用最多的『賦』字，一面從『貝』一面便從『武』。『貝』是古時開始交易時的貨幣形態，『武』就是威力的表現；兩個字義合攏起來，便是運用經濟財以達作戰的目的。漢書刑法志所載的司馬法，說得更詳細而清楚。什麼是『百乘之家』，什麼是『千乘之國』，什麼是『萬乘之主』，都是指着一定區域以內的人民，為軍事目的，提供一定數量的牛馬，兵車，步卒和甲士；這纔造成什麼『家』，什麼『國』，那麼多的政治單位。（註六）左傳上也說過：『國之大事，在祀與戎』，祀是祭神，戎是作戰。人類的鬥爭本能，本是與生俱來；吃不飽飯，因為爭食，要打仗；吃飽了，沒事幹，也要打仗。一個人力量不夠，就要聯合許多人，於是需要組織，有國家，此時國家收入的主要部分，當然要用在打仗上。

最初所謂賦稅，便是與『整軍經武』有連帶關係的。經過了兩千年的歷史，閱盡幾許滄桑，直到今天，而財政的本質與目的，還是和『武』事分不開！尤其是一八四零年鴉片戰役以來，我們國家每年支出的『獅子份』，直接間接，幾乎都被『軍事費』這一項所吞沒。這當然有它的內在的和外在的種種原因。

先從內在的講。因為我國老是逗遛在原始農業經濟的範疇，老是不能踱入健全的資本主義，所以中國很難實現先進國家所施行的『代議的民主政治』（Representative Democracy）。我們知道：代議的民主政治，其機構為責任的內閣制或總統制，其決戰的方式為競選，其武器為選票，其戰場為票廬，為議會；劃出一個『公平競賽』（Fair Play）的客觀標準，以備從事於政治運動者周旋進退於其間，將人類的鬥爭本能，美化了，昇華而為『憲政』的方式，這不能不承認是一種人類的進步。但是此種憲政，決不能實現於原始農業的社會；『日出而作，日入而息，鑿井而飲，耕田而食，帝力何有於我』的『無言的惰力』（dumb inertia）它知道什麼叫政治？它那有工夫管政治？縱然生吞活剝地將新的方式搬過來，根本不會有多數的民衆運用它。所以近百年來的中國政治，無論怎樣變法維新，怎樣革命改制，無論試驗什麼總

統制，內閣制或委員制，結果，在政治機構的本身，依然是封建統治的殘存；僅僅披上現代的外衣，決不會改變了數千年傳下來的內在的骨骼。代議制的民主政治，既莫由實現，政見的主張與政家的出處，又沒有一定的客觀標準可走，於是惟一有效的辦法，只有訴諸武力的決賽。失業的農民大羣，早在那裏等待着，有經濟的條件，以促成其供給；同時具有野心的政客與軍人，時時刻刻打算以武力取得政權，或以武力保持政權，有政治的條件，以促成其需要；兩邊一湊，於是所謂『內戰』（Civil War）便有如水就下，沛然莫之能禦的趨勢。戰機一開，此起彼仆，交相報復，如環無端，遂致軍事費的消耗，乃不得不沿着擴大螺線，占到國家歲出的首位。

於此又有須注意者一事，即人民所負的軍事負擔與預算所列的軍事費，因為政治條件的不同，其間又有很大的區別。軍事費之與軍事負擔，有時是一件事，有時是很不一樣的兩件事，要看一國的政治制度，與一國的發展程度而有不同。在政治已上軌道的國家，人民的軍事負擔，即等於政府預算所列的軍事費。有時因意外事故，不免追加，在政治的程序上，也要有追加預算。預算以外，政府絕對沒有權力，另給人民增加一分一釐的軍事負擔。即因緊急作戰，徵及一草一木，都要依法給價，不聞『予取予求』。在所謂現代國家，軍事費之與軍費負擔，不應



該是兩件事，早已成爲天經地義。

返觀吾國則不然。人民遭遇的內戰，太多了。年年在戰時財政之下討生活，誰也不復措意。什麼是軍事的經常支出與非常支出；誰也不復詳計；金錢輸納而外，還有多少種不以金錢輸納的軍事負擔。本來現階段的中國民衆，只有貧困、愚鈍、散慢、遲重，纔是他們的本色；在這原始農業正常崩潰，帝國主義加緊侵略的當口，中國民衆不會有知識，有組織，不會行使人權與表現意志；因而對於無盡無休的內戰，簡直無從制裁。劉夢吉先生所稱的『蚩蚩魚肉氓，誰與休干戈』，不僅從前如此，現在還是如此。以今日民衆的知識和力量，有理也講不清，講理也沒人聽，事實上等於無理可講，而惟有——在垂仆的脊背上，準備着，負荷那些因戰爭而需索的軍事負擔。

這樣的軍事負擔，約略計之，可得十二類：第一，當然爲列入預算的軍事費；第二，爲以軍事目的所支付的債務費；第三，爲未列預算的軍事特別費與機密費；第四，爲以軍事作用對於某幾省所支付的補助費；第五，爲省地方政府對於駐在國軍所支付的軍事協款；第六，爲縣政府對於國軍作戰的緊急需要所支付的軍事墊款；第七，爲尙在割據的省份獨立支出的地方軍費；第八，爲各縣各村所攤承的軍事派款；第九，爲各縣各村以軍事目的所提供的糧秣車騾；第十，爲各縣各

村以軍事目的所支應的伋役徵發；第十一，爲各縣各村以備作戰場之故所破毀的房屋耕具；第十二，爲各地人民以適當戰線之故所犧牲的肢體生命。攤幾元派款是錢，抓一輛大車也是錢；失掉一匹騾子是錢，傷害一名壯丁更是錢。這些——列入預算的或不列入預算的，由國家支出的或由地方支出的，以金錢繳納的或以金錢以外的什物，牲畜，勞力，生命繳納的一切軍事負擔，如果都按照金錢的現值合計起來，則天文數字所排成的猙獰面孔，又該是如何的可怕！

現代的戰爭，可以分成四個類型：（註七）第一爲帝國主義者之間的戰爭，第二爲社會主義國對帝國主義國的戰爭，第三爲殖民地或次殖民地對帝國主義者的戰爭，第四爲前資本主義國家的內部戰爭。一二兩種，與我根本無緣。至第三種，雖亦偶爾有之，亦只曇花一現。大抵吾國所有過的戰爭，最多的，還是屬於第四種。我們既是沒有踱到資本主義，自然不能樹立憲政與議會制度。政見上的不同，不能用政治方式解決之，不能在議會以內解決之，這才促成內戰的必要。人類的行動與發明，多隨需要而生，這是歷史演化的必然，令人啼笑不得。但是人類，畢竟是有理性的動物，環顧斯世，便是爲人類所痛惡的戰爭，我們還逗遛在第四種類型；前三種裏，都沒有我們的份，這應該是怎樣痛心的事！

## 三一

內在的原因而外，還有外在的原因。衰頹的農業經濟和新興的帝國主義經濟碰在一起，大抵在開始接觸之初，一方總要肆意侵陵，他方總要奮力抵抗，則對外戰事，必不可免。因而在國家所支出的軍事費中，一方要擔負對內作戰的部分，同時還要擔負對外作戰的部分，是即所謂『二重戰時財政』。但是以衰頹的農業經濟和新興的帝國主義經濟相碰，一定是碰不過的，結果當然是失敗。於是戰敗國對於戰勝國，不僅要負擔自己所消耗的戰費，還要負擔他人所消耗的戰費，這便是所謂『賠款』（Indemnity or Reparation）。近時學者曾稱：『道光二十二年鴉片戰役告終，在江寧與英國議定條約十三款，償英人銀共二千一百萬元，此為吾國數千年財政史之創局』（註八）這話說得很不錯。從前在我們國史上，雖然也有過所謂『歲幣』，畢竟數目很輕微；但是到了一八四〇年以後，情形便大有不同，一方要支出鉅額的戰費，同時還要擔負鉅額的賠款；賠款既巨，自非經常收入所能應付，勢又不得不借債以償；舉債既多，負息又巨，於是國家支銷經費的報冊，不能不增添『洋款』與『息款』兩目（現在總括為『債

務費』）赫然高據國家歲出的主要部位！我們看從一八四〇年以後，至今不到百年，中經英法之役，伊犁之役，台灣之役，法越之役，中日之役，義和拳之役，那一次不需要很多的戰費與賠款？即如甲午之役，軍費項下，靡款已逾六千萬兩，賠款又達二萬萬兩。這還不算，分明是把我們的遼東半島搶了去，還要我們拿出三千萬兩的『贖遼費』纔能贖回來。這樣直接與間接，本體與派生的種種負擔，都是由對外作戰而起。克勞塞維支（Clausewitz）曾說過『戰爭乃政治的延長』（War is politics continued by other—i. e. forcible—means）半殖民地政治與帝國主義政治相接觸，在起初的若干年中，總要打上幾仗，反映到戰敗國的財政上，自然要造成巨額的『赤字』。所有今日財政上種種病態，莫不以此時期開其端，作為遺產（Heritage）而遞相遺承，且漸次推展其輪廓！

但自一九〇〇年庚子事變之後，差不多三十年的光景，中國竟沒有對外戰爭！這當然也有其內在的和外在的種種原因。從外在的講，各帝國主義者對於中國，業已經過軍事侵略的階段，所獲權益已多，很可以消消停停地，用商品侵略或投資侵略『殺人不見血』的手段，縱橫馳騁於遠東的市場，用不着什麼『強力的手段』（forcible means）。同時在當時秉政者

的方面，領教過『洋人』的利害，認識了帝國主義者的真面孔，再不會有林則徐一流人的義正辭嚴，一往無前；也不會有載漪一流人的昧勢挾私，敢於挑釁。於是中外相安者數十年，沒有什麼對外的戰事。但是我們要知道：沒有對外的戰事，並不是就免除了我們人民的對外軍事負擔。不川說巨額的賠款與債息，要我們每年照付；就是張之洞訓練自強軍，袁士凱在小站練兵，榮祿編練武衛軍，一九〇三年清廷更設練兵處，袁士凱且以全國之財力，練成六鎮強兵，何莫非準備對外之故。剛過了『戰爭遂行的階段』，又步入『戰爭準備的階段』，中國人民所負擔的軍事費中，仍有巨額的對外成分在內！

到了一九二九年世界經濟恐慌發生以後，帝國主義國家對於殖民地以及半殖民地的政策，又步入一個新階段。這些侵略者的一羣，迫於資本主義生產之內在的矛盾與海外市場之國際的爭奪，僅靠着『和平侵略』（Peaceful Penetration）的辦法，已經感覺着不夠，於是在這搖搖欲墜的『帝國殘照』（Twilight of Empire）中，又伸出更強悍更無恥的軍事侵略的魔手。在這很短的五六年之間，從東走到西，再從西走到東，何處不充滿着含有這種意義的火藥氣？無論你願意也好，不願意也好；宣戰也好，不宣戰也好，真的也好，假的也好（Sham fight

or real fight) 反正要在被侵略的國度裏，開展戰事的行動。在被侵略國方面，縱令一時未能即出於抵抗，然而就在這種斷續錯落，若有若無，不宣而戰的過程中，國民所負擔的軍事支出與所遭受的事軍損失，已不在少，於是在中國財政的軍事費中，更以新的姿態，重新加入對外的成分！

#### 四

至於將來，無論我們是迫不獲已地起而抗敵，或是捲入第二次世界大戰的漩渦，總要有更利害更深入更吃力的戰時財政，在前途等着我們。戰時財政與中國，不僅在過去分不開，不僅在現在分不開，就是在將來，還是分不開！過去的戰時財政，除去對外的幾次戰役可以說是有意義之外，其餘許多戰爭，不是對外胡鬧，便是對內火併，再不然便是在農業衰頹的過程中，對於『不安分』的失業農民，實行剿匪的工作。因為打了這許多年的仗，纔把我們國家的財政，弄得這樣糟；一旦外患臨頭，陵虐備至，眼看着就要斷送民族的生命，不得不起而抗戰的時候，而作戰所最需要的財政，早被過去許多次無意義的戰爭，弄得筋疲力盡！因為過去的浪費，纔鬧到

今日的無辦法；因爲今日實在有奮起的必要，纔覺到過去不該那樣的浪費。過去的畢竟是過去了，說還有什麼用呢？我們只好計算將來吧。爲中華民族的將來着想，中國戰時財政，只許有一個——對外爭取民族生存的神聖戰爭！其他任何名義任何理由的戰爭，都不應該，而且在實際上亦有所不許！戰爭的運命，既經註定在我們的將來，我們惟有拚這僅存的財政筋力，立刻擔起這『唯一的』戰爭！

『天生五材，民並用之，缺一不可，誰能去兵？』這話固然很古，但是話的含義，到現在還是新的。只要私有財產與獨占企業還存在着，戰爭便不可免。縱令消弭了國內的戰爭，還免不了國際的戰爭；縱令消弭了一國與一國的戰爭，還免不了經濟制度所形成的兩大壁壘的戰爭；縱令否定了一切侵略的戰爭，還不能不有爲民族的生存而自衛的戰爭。

『汝蒔種子，人反收之；

The seed ye sow another reaps;

汝尋財富，人反有之；

The wealth ye find another keeps;

汝織衣裳，他人曳之；

The robe ye weave another wears;

汝鑄軍器，他人挾之。

The arms ye forge another bears.

詩爾百殺——毋貽暴主；

Sow seed—hut let no tyrant reap;

尋爾財富——毋集貪夫；

Find wealth—let no impostor heap;

織爾衣裳——毋飾怠荒；

Weave robes—let not the idle wear;

鑄爾軍器——挾之自防。』

Forge arms—in your defence to bear.

——摘譯雪萊原作：『歌與英人』（Song—To the Men of England）——

所以我們反對戰爭，並不是漫無分別地反對一切的戰爭；像十九世紀英國革命詩人雪萊（Percy Byshe Shelley）所謳歌的自衛的抗爭，乃是我們民族今日所最當實現的！生逢此世，我們已經沒有法子依賴和平，我們已經沒有資格提倡弭兵，當前立刻等着我們去做的，只是——以牙還牙，以血還血！在這種自衛的戰爭中，我們便是捧出最後的一滴血以供戰時財政之用，皆在所不計！我們這些『氓之蚩蚩』既是沒有人替我們休止侵略的干戈，我們再不幹，還等着什麼呢？我們反對過去一切徒快私意的戰時財政，（註九）但是我們要極力擁護為民族的生存而自衛的戰時財政！徒快私意的戰時財政，固然是『山窮水盡』；但是我們相信，為民族的生存而抗戰的戰時財政，總還要『柳暗花明』。財政只是政治之直接的反映。政治



沒出路，財政絕不會單獨的有出路；政治有出路，財政也不會就像這樣的沒出路。只就戰時財政一端而論，已可證明衛爾遜所說的『沒有健全的政府，不會有健全的財政』一語，是具有如何深刻的意義了。

——一九三六，一一，一一，稿竟於國立北平研究院經濟研究會財政組——

- 註一 Hugh Dalton: *the Principles of Public Finance*, ninth Edition, 1936, P. 3.
- 註二 Harris, Sir C., *Army Finance*, Two lectures given to the Army Class, London School of Economics, March, 1925.
- 註三 Hugh Dalton and others: *Unbalanced Budgets, A Study of the Financial Crisis in Fifteen Countries*, 1934.
- 註四 Hunter, M. H., *Outlines of Public Finance*, revised Edition, 1926, Pp. 470-493, "Emergency Financing".
- 註五 參照拙著『又是一次二重的戰時財政』載二十二年十一月二十七日天津大公報。
- 註六 漢書刑法志所載的司馬法，便有這樣的規定：『……邱有戎馬一匹，牛三頭。甸有戎馬四匹，兵車一乘，牛十

二頭，甲士三人，步卒七十二人。一同百里，提封萬井，戎馬四百匹，車百乘，此卿大夫采地之大者，謂之百乘之家。一封三百六十六里，提封十萬井，定出賦六萬四千井，戎馬四千匹，車千乘，此諸侯之大者，謂之千乘之國。天子之畿，內方千里，提封百萬井，定出賦六十四萬井，戎馬四萬匹，兵車萬乘，戎卒七十萬人，故曰萬乘之主。此中所叙，固不免後人的附會，但是從這裏也可以看出：古代人民對於政府所負的納稅義務，並不限於地租；一切戰鬥所需的兵車，戎馬，武器等，都由人民直接供給。

註七

參閱拙著：『從金庫到火藥庫——軍擴財政的蔣進，』載二十五年三月二十二及二十三兩日天津大公報。

註八

參閱胡鈞著：中國財政史講義，第三二三頁。

註九

參閱拙著：『國家歲出的理論分析，』載國聞週報第十卷第十九期。

4.078
87