

560

非常時期之理財方策

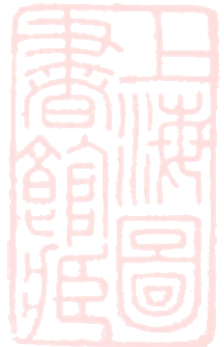
董修甲



上海图书馆藏书



A541 212 0024 6145B



# 非常時期之理財方策

董修甲

欲決定非常時期之理財方策，先須明白「非常時期」四字之意義，既須了解非常時期財政之範圍。查「非常時期」四字之含義，固指非常事變發生之時期而言。凡遇天災人禍之時，如一九一四年之世界大戰，一九二三年之日本大地震，我國辛亥革命，及十五年北伐，與二十年大水災，均可說是非常時期。而國家遭遇內外戰爭時，更是一國非常事變之時，故中外人士今日所謂非常時期，大概皆指戰時而言。惟戰爭概分內戰與外戰，是理財方案亦即不同。大概言之，內戰範圍較小，需費較少，且易向外借債，以應急需，故理財之法易於採擇。至對外戰事，往往可以由兩交戰國而擴至數國，以至全世界，故範圍既大，其時間又可延長；如前次世界大戰，範圍幾及全世界，時期則延長四年之久；故所需之戰費，為數至鉅。且借用外債，往往甚難，故理財之道，至為繁複。是以「非常時期理財」六字，固指內外戰時期之理財而言，而外戰理財，更較內戰理財為尤難。惟今日余所討論之非常時期理財方策，則專指外戰時期之理財，不論內戰財政問題。蓋我國自從此次兩廣事變至今，因中央寬大為懷，以至誠之心，感動國人，故能不用一兵一卒，而可和平解決此次之變亂，是今後國內遇有大小糾紛，概可循此和平途徑，以解決之；故今後國內戰爭當可絕跡於我國。惟現在帝國主義者日以侵略我土地，奴役我人民為念，我國今後如欲謀民族之復興，國家之自存，終不免與帝國主義者一爭雌雄，故外戰必難幸免。為未雨綢繆之計，對於今後外戰時之理財問題，不得不切實討論。

再研究非常時期之理財問題，亦不能不注意國民之經濟。蓋國家本身並無財富之可言，其財富概來自全體之國民；故民富，國亦富，民貧，國亦貧。欲圖國家財源茂旺，先須鞏固國民經濟。國民經濟枯竭，則理財方策，無論如何巧妙精密，毫無裨益。是故研究非常時期理財方策時，同時對於國民經濟，亦應切實注意。換言之，在國家非常時期，固以籌得巨款為目的，同時對於國民經濟之發展，亦應加以注意，庶幾國民之財源，方不致枯竭也。

關於非常時期理財問題，嚴格的言之，祇能討論戰事時中之軍費的籌措與運用，其戰前財政的準備，與戰後的財政整理，都可不包括在內。惟本文所欲研究之非常時期理財問題，除戰時財政外，並及戰前與戰後之財政。蓋戰前財政毫無準備，戰時財政缺少適當之基礎，戰後財政不予兼顧，戰時理財辦法必將遺留最惡劣之影響，以致危害國家與社會也。本文先言戰時理財方策，然後再論戰前的理財準備，與戰後的財政整理。關

於平時理財之道可分開源與節流兩方面討論，即在非常時期而論，亦不能離此範圍。故討論戰時理財方策，先言開源，次論節流。至余今日研討本問題，願以實際財政家自居，並非理想財政家，應請預先聲明。余建議，發生誤會。此外非常時期之理財方策，須賴非常方法以應付之，概不能拘拘於平時之辦法，不予變通也。

## 一 戰時的理財方策

### 甲 開源

非常時期的財政開源方法，種類繁多。約言之，不外膨脹、發行公債、徵收新稅、或增高稅率、舉借外債、舉辦愛國捐等。茲將上述各方法，分別研究，建議何者應當採用，何者不應採用，並如何採用之法。

一、膨脹通貨 膨脹通貨為戰時財政開源方法之一。歐戰中德法英各國戰費之籌集，均曾採用此法，收效雖大，但戰後財政十分紊亂，故論戰事財政者，概反對採用此策。惟戰事發生後，尤以外戰發生後，一國生死存亡既已危在旦夕，豈能仍孜孜於戰後財政之紊亂，而不顧有效的戰費之籌措？此種反對論調，實近老生常談，實際財政家，絕難贊許。況不採用此種有效的理財方策，鉅大戰費無法籌措，倘國家戰事因缺乏戰費而失敗，國早滅亡於戰時，安能待之於戰後耶？故當非常時期不能不採用非常之理財方策也。再者膨脹通貨雖可紊亂戰後之財政，但國家既可存在，仍可設法整理。至整理方法，容述之於後。德法英各國於世界大戰時，曾採用通貨膨脹矣，其戰後財政固甚紊亂矣，但自一九一八年停戰後，其各國紊亂之財政，不已整理就緒乎？未聞該各國家因戰後財政紊亂而滅亡也。是以實際財政家之選擇財政政策，必權衡利害之輕重，概須擇其害之輕者，而捨其害之大者也。

通貨膨脹既為戰時不容不採用之理財政策，請研究其採用之方法。查通貨分硬幣、紙幣與支票三種，在產金銀國家，膨脹硬幣通貨，固無不可，但至今日各國硬幣通貨，概已取銷，故通貨中以紙幣與支票為重要；而在我國金銀產量甚微者，固更不能採用硬幣通貨政策。即支票之通貨，因我國人民習慣關係，亦少通用，故應採用紙幣膨脹政策，以備戰費之需，最為適宜。我國去歲十一月四日所公布之管理貨幣政策，雖已規定法幣不能兌現，但現金準備仍存儲於各經濟中心城市之中央銀行等，作為不兌現法幣之準備金。此種管理貨幣政策不能謂之通貨膨脹政策。蓋依此政策辦理，法幣之發行概以現金準備百分之六十為準；如現金少於該比例時，則不能不收回已發行之法幣；如遇外戰發生，必須增發法幣，因現金準備

金之不足，亦即不能增發；此非戰時財政開源之良策。今後爲應付戰費之急需，自應採用純粹的紙幣通貨膨脹政策。前次財政部孔部長曾發表減低國內通貨現金準備爲百分之二十五（其餘存外國銀行作外匯準備）實尙未澈底取消國內的現金之準備，此固爲鞏固通貨信用之良法。但外戰起後所有鎗礮子彈飛機等等，無一非自外國所購來，倘所有現金都集中於國內各都市，一遇敵國飛機大礮破壞我經濟中心之都市，則所有各市之現金準備，勢將被其毀滅，而特爲法幣之準備金者，固已消除於無形，其向外國購買鎗彈飛機等之財源，亦將何有？爲應付戰時戰費之急需起見，不得不採用澈底的通貨膨脹政策，請分條言之於次：

(一) 國內法幣之發行以外戰軍事之需要爲標準，不予兌現。

(二) 所有現存各經濟中心都市之現金準備，完全存儲於美國各銀行，作爲外匯之準備，專供購用軍需品之財源。（所以存儲美國銀行者，因美國向來與我友善，存銀於該國銀行，可免危險。）

(三) 國內收藏之現銀，以及其他金銀寶條，（指元寶金條銀條，）准其向各地中央中國交通各銀行無限制的兌換法幣，使現在所收藏之金銀等，均可集中於中、交、中、國家銀行。所有兌換而得之金銀均應分期存儲於美國各銀行，以充購買外匯之需。

(四) 此外外匯必須由政府責令中央銀行予以有效之統制，使外匯準備均可直接或間接的爲軍事之需要，而維持其確數。

二、救國公債 救國公債與普通公債不同。普通公債係爲彌補政府普通預算不敷而募，發行時既須有最適當之還本付息擔保品，復不能絲毫強迫人民承購之，更不能激動人民之愛國心，故募集時比較不易。至於救國公債則爲抵抗外侮之戰爭而發行，當外侮來時，人民生命既已危在旦夕，故勸其以個人財產一部分，購買救國公債，直接所以抵禦外侮，間接即爲保持自己生命，人民均當樂於應募。是以救國公債，可以激動人民之愛國心，易於銷售。且推銷救國公債雖不能純粹的強迫銷售，但可稍帶強制方式，以推銷之。即其還本付息之擔保品，亦可酌量指定一種或數種稅源以充之，人民必不願加以批評反對也。

再者救國公債之發行，立時可得鉅大之收入，以應戰事之所需。同時對於人民之財產，並無所損；蓋人民購買公債，仍屬有價證券，戰爭停止後，國家仍須還本付息，非比新加捐稅，或增高稅率，人民之財產立刻可以發生影響也。故歐戰時，英、德、法、義、美、俄、奧各國之戰費，來自內國公債者，概在百分之六十八以上，請列表於左，以資證明：

國 別

百分數

美 國	一〇〇
法 國	八八·七
英 國	八四·八
義 國	六九·六
俄 國	六八·〇
德 國	一〇〇
奧 國	九三·〇

(見尹文敬著非常時財政論九六頁至九七頁)

自上表觀之，各國內債最多者為德美兩國，其次為奧國，英法兩國最少者為義俄兩國，但其數均在戰費半數以上。可知救國公債亦是戰時財政最良之開源方策。我國如有外戰發生，除賴前述之紙幣通貨膨脹外，應採用救國公債籌集戰費。雖然救國內債亦分有獎與無獎兩種，但為籌集鉅額戰費起見，應同時兼採兩種辦法。有獎公債可規定祇還本而不付息，並可以所節省之息金一部份充獎金之用，公債能有獎金，銷售比較為易。關於戰時內債之擔保品問題，雖較平時者易於解決，但亦屬重要問題，倘無可以取信於民之擔保品，終恐不易使公債之信用增強，則公債之銷售，雖可稍帶強迫方式，總是不易。故公債之擔保品應選擇可以取信於民者。中國現在正在採行所得稅與遺產稅，其收入尚未指充任何公債之擔保；今後發行救國內債時，可即以所得遺產兩稅收入充作擔保，似最適宜。

其實在第一種通貨膨脹政策實行後，公債之還本付息可以法幣支付，並不須動用所得遺產兩稅之收入。故以該兩種稅為救國內債之擔保，既甚確實可靠，易為人民所信任，而兩種稅收對於政府收入，又不致因之而減少。

再為使人民樂於購買無獎的救國內債起見，對於公債利息應規定比市場一般之利息高出二釐。同時再欲使公債價值不致低落起見，人民購得公債後，應准其向中、交、及其代理各銀行抵押法幣；抵押利息應比公債再低一釐。如此，則人民購買公債，可以獲利優厚，利益既大，故無有不願爭先恐後的購買者。此外對於政府之納稅，或付政府保證金，亦可以公債付用，則公債更易銷售矣。依前面之討論，救國內債之發行計劃可以分述於左：



1. 兼發有獎與無獎救國內債。
2. 戰時的救國內債，應以所得遺產兩稅收入為還本付息的擔保。
3. 戰時的無獎救國內債，應比一般的利息高二釐。
4. 人民購得的無獎的公債，應准其向中、中、交、三行及其代理銀行抵押法幣，抵押利息應比公債低一釐。
5. 為推廣公債用途計，應准許公債可充納稅與付保證金之用。

三、徵收新稅或增高原有稅率 增高稅率，或徵收新稅，均屬戰時財政開源之法。如英國於歐戰時曾收所得稅，與利得稅，及法德各國於同時曾徵收利得稅，或財產稅等。但增加新稅或增高原稅之率，均可引起人民之反感。美國財政學權威塞列格曼 (S. R. A. Seligman) 與撥倫恩 (C. C. Plehn) 均主張戰時財政應單獨以公債應付，因公債是分配其負擔於今日及將來各時期，亦即將戰爭負擔平均於今日及將來各時期之人民，非若增加捐稅，易使戰事負擔完全加之於今日之人民，使今日人民直接感受特大之痛苦。故徵收新稅或增高稅率政策，實不宜用之戰時，即不得已而必採用之，亦應加以限制。最好限於採用間接稅，避免直接稅之徵收。查各國於歐戰時所徵之利得稅或財產稅等之收入，與戰時公債及紙幣等之收入相比較，亦以稅收之數比較甚少，可以證明各國對於徵稅方法，必於不得已時決不採用。茲將歐戰時各國之稅捐收入與紙幣公債等收入列表比較於次：

英法意德奧美各國戰時稅收與紙幣公債等收入比較表：

開源方法	英 (單位千鎊)	法 (百萬佛蘭)	意 (百萬里拉)	德 (百萬馬克)	奧 (百萬克洛)	美 (千 金 元)
內債與紙	五、三五五、八七四	一一九、八四三	二七、六六六	一一七、六五八	七一、七八四	一七、五六〇、六六三
稅捐收入	一、一七二、〇九四	一、九五六	三、九〇五	一四、四九八	七、三七七	四、五三五、〇五〇

備註 摘錄於尹文敬著「非常時財政論」四九頁戰費籌得方法表

從右表觀之，公債與紙幣之收入，於戰時財政上所佔之地位，實較稅捐收入重要多多。我國如與外國發生戰事時，亦應倚賴紙幣與公債政策，以為財政上之開源，但於實在不得已不能不徵收稅捐時，則可採用間接稅政策，故稅捐政策在我國今後戰時財政上，祇可作為開源的預備方法，



補助辦法，不能作為主要方法也。茲依此建議簡述今後應採之稅

於左：

(一) 稅捐政策，應作為戰時財政上開源之預備方法，補助

苦。

(二) 稅捐政策之採用必於最不得已時方始採用。

(三) 所採用之稅捐，最好為間接稅，以其不致使人民直接

四、舉借外債 我國如與外國開戰，不能不有充分之飛

而向外國購買鎗彈之費用，固可倚賴前面所建議之存放外國銀行的現金行之基金仍屬有限，不能不舉借外債。而舉外債最重要之問題，則為外債擔保

問題。愚意戰時舉借外債之擔保品，可以左列各項收入充

(a) 全國未開發之煤礦產，(最近統計估計煤藏約

、六六九、〇〇〇、〇〇〇噸。)

(b) 故宮之珍寶字畫。

我國未開發之煤礦甚豐，即故宮之珍寶等均屬我國之寶。倘存放外國之現金現銀用盡時，則可以前述礦產及珍寶舉借充足之外債，以應付購買外國之鎗彈等費用。依此建議而籌措戰費，則今後借外債政策應如左述：

(a) 外債之募集應於存放外國銀行之現金現銀用盡後實行舉辦。

(b) 外債之擔保應以故宮珍寶及我國煤礦為擔保品。

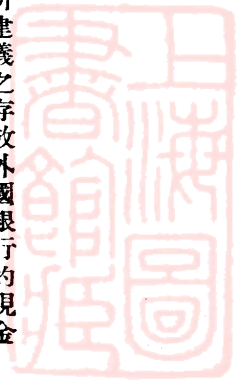
(c) 外債雖暫時可以不借，但應先期接洽及早預備，以應需要時之所需，不可臨渴而挖井，是為至要。

五、舉辦愛國捐或救國捐——對外戰爭所以維護國家民族之安全，是人人應盡救國愛國之責任，故舉辦愛國捐或救國捐，亦為開源之方。查愛國捐或救國捐不分國內人民，或國外之華僑，均應照納，並規定每人至少應捐洋一元，愈多愈善。如人人均捐一元，以四萬萬人民計算，立可募收國幣數萬萬元，以補助戰費之不足。茲依此建議略述愛國捐或救國捐之政策如左：

(a) 舉行愛國捐或救國捐，作為籌措戰費之開源方法。

(b) 愛國捐或救國捐每人最少須捐一元，愈多愈善，各依其財力之多少自由捐助之。

(c) 愛國捐或救國捐之徵收，於國內國外同時勸募。





(d) 除個人捐助外，各團體，或各私法人，均應另外捐助，亦以一元為最依限度。

(e) 捐助救國捐或愛國捐者，因以一元為普通限度。如有捐助超出百元以上者，應由政府分別規定獎勵之法，以資激勸。

## 乙 節流

前面所述戰時戰費開源方策，共計五種，如能依照所建議各節順序施行，自可籌得鉅大款項，以應戰費之需。但開源之外，更應節流。所謂節流者，即免除國內戰費之浪費，與政府及人民個人之浪費等是也。請分別言之於左：

一、農工商學兵等之收入應予節流。各人留為己用之收入，應以足以供其衣食住行之費用為限。換言之，各人應留為己有之收入，限制其為粗布衣菜飯飽等之費用而已。大凡一切涉及奢侈品之費用均應節省之，並以所節省者移充戰費之用。但除兵士等可以由國家祇供伙食制服，不照平時軍餉發給外，其他農工商學之收入應由國家依照各地方生活實況，規定各人收入中應留為衣食住行之用之部份，並將所節餘者全部交由各級政府分別收集，轉存國庫，以備戰事之需。凡婚喪喜慶應用之費，均應特別節省，移助軍費。依此建議應採左列之政策：

(a) 由國府規定農工商學兵之節流辦法，通飭軍政部及各省縣市政府遵辦。

(b) 組織全國節流委員會於首都，直隸於行政院，並於各省縣市組織分會，由全國節流委員會管轄之。其職責以統制全國衣食住行之費用，並接收其所餘，存儲待用。

(c) 各界應節流之收入為免除擾民計，應由各地農工商學職業團體，負責收齊。(如商會農會工會教育會等) 送呈各地方政府，轉送公庫，並由各地方政府轉呈國庫收存。

二、節省政府一切無關緊要之費用。所有政府一切無關緊要之建設，以及其他行政事業之經費，均應移充軍事建設之需。如各級政府辦公室之建築，與其機關之行政與事業，凡可以不設，或可以歸併者，均應不設，或歸併之，並以其所餘經費，移充軍事建設之需。但關係軍事上之建設，自不應節省之；蓋此種建設不可與普通建設事業相提并論也。依此建議，請述政府節流之方策於左：

(a) 各級政府一切無關軍事上之建設費，應完全節省，移充軍用。

(b) 各級政府一切行政事業機關之經費，無關軍事上需要者，應一律節省，移充軍用。

(c) 各級政府軍事上建設經費，不應節省。

(d) 各級政府應行節流之事業與行政，應由立法院訂立戰時節流標準，轉由國府通飭遵行。

(e) 由國府組織戰時政府節流委員會，專理政府節流事宜。必要時，在各省市縣組織分會，襄贊其事。

三、徵用勞役以節流經費 戰事發生後，除兵士須服役於前線外，一切後方軍事運輸等事，均應徵用民工，以節經費，並應由政府組織勞役隊。

四、徵用民間交通工具 戰事發生後，一切民營交通工具，均應由政府徵用，並應由政府預先調查登記，以便隨時徵用。如此，則政府可以節省

另行設置交通工具之費用。

五、利用民營工廠 所有民營工廠均應於戰事發生後，由政府規定最低限度之工資。至工廠之設備等租金，暫時不付，以節經費。

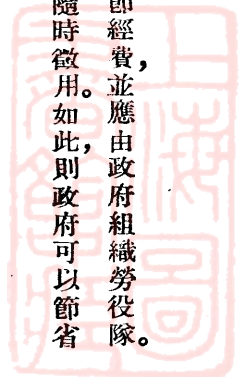
以各國環境之不同，國家產業發達之程度亦不一致，故戰時理財，應各有不同之政策。前面所建議開源節流方案，是以現在中國之情勢而建議者。譬如紙幣政策是因不兌現之法幣制度已於去年崩潰，至今並無困難，故進一步實施通貨膨脹政策以爲戰費之開源，定可行之順利無阻。建議救國公債及愛國捐等政策，是因外戰與民族存亡關係太大，可以激發人民愛國心也。舉借外債之建議，是因戰事上許多鎗礮子彈飛機等，均須購自外國，既須購自外國，不能不借用外債，以應急需。再外債之舉借需有確實之擔保品，故不得不以礦產及古物等，充擔保外債之用，以堅外人之信仰，而使外債之舉借，實有把握。至節流之第一策除徵用勞役及交通工具等爲普通戰爭時通用之辦法外，其他農工商學兵之節衣縮食，及政府之節流等辦法，均屬重要節流方案，於戰時財政上，皆有極大之補助。歐戰時法德英美均早採用，頗有成效也。

## 二 戰前的理財準備

我國對外戰事之理財方案，已如前述，是遇戰事發生後，即可按照前述方案分別積極施行。惟戰前之財政不可不有適當之準備，無適當準備者，則戰費之應付，仍不能收事半功倍之效。故戰前的理財準備，至爲重要。查戰前的財政準備，有二事焉，請分論之。

### 甲 主要稅收不足時之抵償辦法的準備

查我國主要稅收爲關稅、鹽稅、統稅三種，該三種稅收，約佔稅收總額百分之六十以上，其他收入均甚微小，無關重要。請先列民國二十四及二十五兩年度之國家普通歲入，以明三種稅收之重要，然後再論戰時三種主要稅收遇有不足時之抵償辦法的準備。



子 二十四、五年度之國家普通歲入

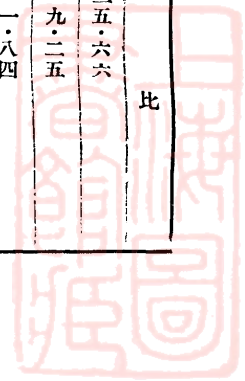
(一) 民國二十四年之歲入

預	算	數	百	分	比
(1) 關稅		三四一、三六一、四〇〇元			三五·六六
(2) 鹽稅		一八四、二一九、〇四〇元			一九·二五
(3) 統稅		一一三、二九八、一七七元			一一·八四
(4) 菸酒稅		二二、三四九、一八六元			二·三四
(5) 印花稅		一一、〇〇〇、〇〇〇元			一·二五
(6) 交易所交易稅		一、九五〇、〇〇〇元			〇·二〇
(7) 所得稅		五、〇〇〇、〇〇〇元			〇·五六
(8) 礦稅		三、八七三、一二四元			〇·四〇
(9) 銀行稅		一、六〇〇、〇〇〇元			〇·一七
(10) 國有財產收入		、八五〇元			〇·九三
(11) 國有事業收入		二、〇〇〇、〇二二元			二·一八
(12) 國家行政收入		一、〇〇〇、九八九元			一·一四
(13) 國有營業		四〇〇、八五一元			四·二一
(14) 協款收入		三〇〇、〇〇〇元			〇·三九
(15) 借款收入		七〇〇、〇〇〇元			七·三一
(16) 其他收入		一一六、二六三元			一·二二

(二) 民國二十五年之歲入概算 (主計處編 中央財委會審查)

概	算	數	百	分	數
(1) 關稅		三〇七、九〇〇元			三一·三一

非常時期之理財方針



(2) 鹽稅	一八九、一八七、二二五元	一八、六三
(3) 統稅	一三二、七九六、一七元	一三、〇七
(4) 菸酒稅	一六、九八七、三九五元	一、六七
(5) 印花稅	一一、三〇〇、〇〇〇元	一、一一
(6) 礦稅	三、六三一、八六二元	〇、三五
(7) 所得稅	五、〇〇〇、〇〇〇元	〇、四八
(8) 銀行稅	一、六〇〇、〇〇〇元	〇、一五
(9) 交易所稅	一、三五〇、〇〇〇元	〇、一三
(10) 國有財產收入	五、七八一、七六七元	〇、五七
(11) 國有事業收入	二一、二〇一、五三一元	二、〇九
(12) 國家行政收入	一〇、九〇一、二二三元	一、〇七
(13) 國家營業純益	一一、三九七、五八三元	一、一一
(14) 協款收入	三、一九八、〇〇〇元	〇、三一
(15) 債款收入	一八〇、〇〇〇、〇〇〇元	一七、七三
(16) 其他收入	一〇三、三四二、二二四元	一〇、一七
(17) 總共收入	一、〇一五、六五八、四五〇元	一〇〇、〇〇

從前面二十四年度之預算，及二十五年度之概算觀之，可知我國兩年度之主要稅收，均賴關、鹽、統三稅。譬如二十四年度三稅收入，約佔總收入百分之六十六·七五，二十五年度約佔百分之六十三·〇一。是以我國歲入以關、鹽、統三稅為骨幹，其他各稅收入均屬次要。三稅收入之增減，關係我國之財政至大且鉅，此不獨在平時財政上如此，即在非常時期，亦復如是。故在非常時期，不能不力求三稅收入之增加。但我國如與外國發生戰事，以關稅言，沿海之各海關，如上海之江海關，天津之津海關，九龍之粵海關，膠州之膠海關，福州之閩海關，廈門之廈海關，瓊州之瓊海關，海州之東海關，汕頭之潮海關，杭州之浙海關，溫州之甌海關等，均有被交戰國兵艦封鎖之危險。即令交戰國因顧全國際商業關係，不敢貿然封鎖海岸，但海外貿易必然大受影響。如「九一八」與「一二八」戰時之情形，即是前車之鑑。再如今歲華北走私，所有長城新設各關卡竟已失其作用。其

餘之陸路關卡，如南寧、騰越、龍州、蒙自、思茅、各關，其收入在平時已經甚少，遇戰爭起後，自難賴以維持原有關稅之收入。是關稅收入一遇戰事，即不能不減少其原來之收入也。再言鹽稅，雖有海鹽、井鹽、硝鹽、礦鹽等多種場地，分佈於全國各地，但主要收入，仍賴海鹽。外戰發生後，各海鹽場地，極易遭受擾亂，稅收必大受影響。此外關於統稅收入，於外戰發生後，亦不免遭受打擊。蓋統稅主要者，為火柴、水泥、棉紗、麥粉、火酒、啤酒、洋酒等之出廠稅，但火柴等工廠，概在各大都市，而上海又為全國第一大埠；一遇外戰發生，都市易受敵人炸彈糜爛，則生產減少，統稅收入自亦因之而減少矣。今後為非常時期，謀三稅收入之保持原狀，或更能增加，惟有另謀補救之策。其策維何？曰暫時恢復釐金制度，其理由與辦法如左：

### 丑 準備暫時恢復釐金制度以抵補三稅之不足

釐金制度是逢要口設置關卡徵稅之制度。我國行之已久，因釐金有沿途擾害商民情事，同時為謀關稅自主，免使外人藉口起見，曾於民國二十年裁去各地釐局。但今後戰爭發生，各海關、各鹽場、或各都市，無論被敵國封鎖，或不被封鎖，各海關等之走私，各鹽場與各工廠之漏稅，必然增多，走私與漏稅既多，三稅收入自然日減。當此之時，為維持三稅收入，或謀增加三稅收入計，應恢復釐金制度，沿各省市之主要口岸，遍設釐局，徵收釐金，此即前面所謂不得已而不能不徵收捐稅之時，所以採用釐金制度之間接稅也。為抵補戰時三稅收入計，既須恢復釐金制度，是於戰事未發生時，應早作準備之計。余意自今日起，財政部即應草定戰時釐金制度，除總局應設首都外，何處應設分局，何處應設支局，均應另行規定，不能以民國二十年裁撤釐局時原設分支局之地為標準。因現在各省公設既多，鐵路亦添建不少，各省之要口，形式已變，前日之要口，或至今日，已非重要，前日不重要之處，今日或竟為主要之口之故。

再者前日之釐金制度，係由各省省政府各自設置，各訂章程，稅率既不一致，辦法又甚懸殊。當時釐金收入，中央未受其益，今既為中央籌戰費，自應將釐金制度根本改革，由財政部主持辦理。故釐金制度，不預先設計，預定辦法，並將局長分局長等各種人才，預為儲集，庶幾戰事一起，即可將各地釐局次第設立，免致關稅收入減少，無法補償。

關於恢復釐金制度，外國商人及全國學者，必羣起反對。外反對之理由，是以釐金可以妨礙其商業，但在非常時期，採用非常稅制，以應付非常戰事之需，對於外商之反對，自然不能兼顧。況歐戰時，各國多捐稅，如利得稅、財產稅等，皆屬戰時特別稅制，固未嘗理會當時各國商人之商業，既有外國先例可援，我國豈可因外商反對，即不實行有釐金之釐金制度乎？至全國學者之反對理由，是以釐金制度為封建時代之制度，不合今日之潮流，此為學理之主張，固極欽佩。惟在非常時期，不學理，必須顧及事實，故亦不能因學者反對而不恢復釐金制度也。好在釐

金制度，祇係抵補戰時三種主要稅收之不足，不是永久實行之制度。即於戰後若干年內，仍不得不繼續實行，但終屬暫時之制度，學者當能諒解也。

乙 其他財政方面之準備

前面建議採用之釐金制度係爲抵償主要稅收不足時之準備，其他財政方面，亦應有適當之戰前準備，否則一遇外戰發生，手忙足亂，無法應付戰費之支出，最易貽誤軍事，故其他財政方面之準備，亦至重要。所謂凡事豫則立也。蓋其他戰事財政上之開源與節流，雖已定有計劃大綱，但戰事發生後，千頭萬緒之事，接踵而來，且并瞬息萬變，往往不可思議，如不早爲之所，最易發生財政上之恐慌，而現在之戰爭，固在戰器軍火之充足，要之戰器與軍火之購得，全賴金錢之充裕也。故對於開源方面的通貨膨脹，愛國公債，及救國捐等三條例，與細則的規定，及紙幣券，公債與捐單等之印製，均應即時準備齊全，以供急需時之應用。而外債之舉借，尤當及早切實接洽，預定合約，以便隨時可以挪用外款。此外關於節流方面，如農工商學兵等收入之節省，無關緊要之政費，勞役之徵收，民間交通工具之徵用，以及民營工廠之利用等，均應事先施以實切之調查，精密之計議，規定詳盡之條例與細則，以便於外戰發生後，即予公布施行。兵可百年不用，不可一日不備，此兵家之準備，財政亦何獨不然？故開源與節流計劃，不問如何善良，如何適用，倘無事先之籌劃，充分之準備，仍有敗事之虞。德國於歐戰前，對於財政早有準備，其戰費儲蓄金之儲積，於一八七一年十一月普法戰爭勝利後，於取得法國賠款一萬萬二千萬馬克時，即全數貯藏之，作爲戰爭基金；更於一九一三年七月，發行帝國國庫證券，增撥一萬萬二千萬馬克，充作戰費儲蓄。同時於每年預算內，均預備同樣之金額。（見尹文敬著非常時財政論四三頁至四四頁）故當歐戰發生時，德國財政上之準備，十分充裕。不獨德國對於儲蓄金早有準備，即對其他開源節流辦法，均預有精密之辦法。彼德國能以一國之小，而抵抗世界各國於四年之久，戰前財政準備之功不少。我國外戰既終不可免，戰前一切財政上之準備，自所必需也。

### 三 戰後的財政整理

戰後的財政整理，極爲重要，但亦極端困難。惟戰後的財政，如無適當的整理方策，則國家財政之紊亂，必致不可收拾。況外戰發生後，究竟延時若干之久，不可預定，如戰事爲期甚短，戰費所耗不多，戰後的整理，比較尙易。倘延時太長，則費用太大，戰後整理更覺不易。故戰後財政的整理，嚴格言之，不能於戰前預定辦法，而戰前不預定辦法，又易使戰時理財方策，任便採用，徒增無窮之後患。故戰前雖不能確定戰後財政之整理方法，但可酌定戰後之整理方策，以爲戰時理財之參考也。茲先言各國戰後財政之整理，再言我國戰後財政應採之整理方策。

### 甲 各國戰後財政之整理

各國戰後財政之主要整理方法約有三種：(一)增加生產，(二)節約，(三)增加新稅。此外尚有公債期限的延長，通貨停止再膨脹等事，請分別論之。

一、增加生產 增加生產，是戰後各國普遍採用之辦法。蓋生產不增加，國民經濟不能改進，國以民為本，國民經濟枯竭，國家稅收不能增加，國家稅收不增，國庫財政不裕，財政整理，徒呼奈何。故德法各國在歐戰終了後，一切工廠均使之恢復原狀，趕緊製造重要必需之物品，銷售於各國，吸收外國之金錢，以為財政整理之補助。

二、節約 開源之外，又實行節約。此種節約方策，可以德美兩國為例。先言德國之節約。查德國在一九三〇年七月二十五日起，曾頒布緊急命令，實行節約，節約所得，為四萬三千八百萬馬克。一九三〇年十二月一日，又發布命令，減薪二二五萬馬克，其他歲出更減少四八一萬馬克。一九三一年一月，更發布命令，減低官吏薪金一〇一萬馬克，減少各種扶助金八五百萬馬克。一九三一年十月再發布命令，節約行政經費。——停發休職官員薪俸及遺族扶助金減少額外員薪金削減休職金與郵金等。——一九三二年又以命令減少薪俸與郵金支出一〇〇百萬馬克，與購買金六〇百萬馬克。一九三二年六月十四日更發布緊急命令，——又付金減少百分之二十三，大戰傷兵及孤兒恤金減少三〇百萬馬克，自治團體人員失業救濟，減少百分之十至十五。德國節約的成績，可以一覽見之：

一九三〇——三一年度	二〇七九(單位百萬馬克)
一九三一——三二年度	一〇七三
一九三二——三三年度	一一二九
一九三三——三四年度	九二七
一九三四——三五年度	四五八

美國戰後財政支出的節約，約如下表：

人事費的節約	一〇〇
整理行政的節約	六〇
(單位美金千元)	

非常時期之理財方策

共計 一六〇・〇〇〇

三、增稅 世界大戰後，德美英日義各國，為整理戰後財政起見，皆有增加舊稅稅率，與增加新稅之辦法，請舉德美之例，以概其餘。德國增加舊稅稅率，與增加新稅令，自一九三〇年至一九三一年共發布五次。第一次增徵貨品賣出稅百分之十，增得收入一三七百萬馬克。增徵啤酒稅百分之四十五，增收一五〇百萬馬克。新增鑛泉稅，增收三五百萬馬克。第二次增徵公務人員捐有馬克者附加稅，（有八千萬馬克以上的人，）及獨身者所得稅附加稅，共計增收二七四百萬馬克。第三次增徵監查人員所得附加稅等，及菸草稅共增收四四一一百萬馬克。第四次增徵新設危機稅，新設統計稅，砂糖稅，及鑛油關稅等，共增收六五三三百萬馬克。第五次增徵商品賣出稅，（較前增徵二倍，）收得七〇〇百萬馬克。提前徵收所得稅，收得二〇〇百萬馬克。美國戰後的增稅，分所得稅改正，贈與稅，及其他稅的增徵，製造者消費稅增徵，印花稅增徵，郵費的增加，關稅的改正，及雜稅的改正等，共得收入一・二一八・〇〇〇千元。（美金）

以上三項為德美各國戰後財政整理的主要方策，均屬甚善。蓋不增加生產，不能培養稅源，不培養稅源，國家收入根本必無辦法，故戰後應積極生產，能生產，則戰後財政之整理，方有辦法，此其一。不能節約，則支出龐大，不獨不能減少舊日戰時之負擔，並可增加國家之新負擔，殊非整理戰時財政之良策。倘能實行全國節約辦法，則新負擔可以不增，舊負擔可以日減矣。

至於增稅一節，尤為戰後理財之善法。蓋戰事終了後，無論戰勝或是戰敗，人民皆應繼續吃苦，量力輸將。因戰勝，國家可以強勝，強勝，須有代價，即繼續吃苦，不負此吃苦的代價，國家不能保持其強盛。能付此吃苦的代價，國家更可強盛。故增徵捐稅，人民必願忍痛應徵也。如係戰敗，國家應力圖自強，欲圖自強，人民更不能不量力捐助。故增徵稅捐，應實行於停戰之後，不應實行於戰爭之時，余極端贊成也。此外關於公債之延長，與通貨之停止增發，均屬整理戰後財政切要之圖，余亦極端贊成之。

乙 我國戰後財政應採之整理方策

鑒於各國戰後理財之先例，我國今後對於戰後財政之整理，亦有正當之途徑，可以採用。茲分述之如左：

一、增加生產 戰後增加生產，為培養稅源之要道，自應特別注意。增加生產方法，大概言之如左：

(1) 所有官營或民營農工商各業之生產，均應由政府規定統制，獎勵辦法，使生產日趨增加。

(2) 所有士農工商兵等均應規定工作延長，至少以十二小時為最低限度。但身體不能勝任者，應由政府查明略予減少。



(3) 所有妨礙生產之事物，均應由政府設法減除之。

(4) 同時對於能增加生產之人，力予獎勵，以促其生產能力更能增加。

二、節約 節約可以節省支出，支出節省之款，可以用作整理戰後財政之需。節省方策，應如下述各點：

(1) 政府方面一切無關生產之設備的事業，均可節省，不予設置。

(2) 政府官員薪給應依生活實況，規定最低。各官員除足敷一家衣食住行費用外，一切額外之款，均應扣除，以所節省之款，專充戰後財政整理之用。

(3) 普通人民用費及其收入亦足以供給其衣食住行為標準，不許加多，所餘之款，移充整理戰時財政之需。

(4) 所有以上之節約，先定期限為二年，滿期後，如戰後財政仍無辦法，再延長二年，並可再予延長，不得一次規定節約年限太長，免使人民心理上發生永無轉入佳境之希望。

三、增稅 增稅是戰後開源之要法，亦即整理戰後財政之妙圖。關於增加捐稅於戰後，人民不致反對之理由，已經陳述於前，不待再贅。茲請述增稅之方策於下：

(1) 戰後增徵之稅捐，首推所得稅，此稅我國即可徵收。應增高其稅率，並應採累進稅率，以增徵所得收入較多之人。

(2) 遺產稅亦將徵收，戰後亦可採用累進稅率，對於遺產繼承人，多者，特別多徵其遺產稅。

(3) 戰後各國貿易，又可恢復。此時為整理戰後財政，應增加入口關稅。

(4) 釐金既已於戰時恢復徵收，可以在戰後繼續徵收。五年為限，藉增稅源。

(5) 增收奢侈品消費稅，一方面增加國家之收入，一方面減少人民之浪費。

四、減輕內外公債負擔 戰時所發行之公債甚多，應依下列各點加以整理。

(1) 延長內外債之時期，使政府對於內外公債之負擔，不致過於較長時期，不致集中於最短期內，必須歸還。

(2) 減低內外公債之利息，使政府對於公債之負擔，可以減輕。

五、整理紙幣通貨 整理紙幣通貨，為戰後理財最重要之圖。戰以後，紙幣通貨之為害最大，故國人談到紙幣通貨膨脹者，頗有談虎色



變之概。其實紙幣通貨膨脹，如能於戰後得有適當的整理辦法，當不致爲害太大。整理之法有三：

(1) 戰事結束後，應即時停止紙幣再發行。

(2) 將所有存放外國之現金現銀等所餘剩者，完全收回，存放於國內中央銀行，並規定現金準備較平時略低。譬如現在之現金銀準備爲百分之六十，將來現金銀準備，可規定爲百分之二十，俟紙幣逐漸收回後，再分期提高現金銀之準備額，逐漸恢復紙幣通貨之信用，使現金銀準備至百分之六十時爲止。但此種現金銀準備，祇存中央銀行，不必流通市場，因金銀實大笨重，攜帶殊不方便故也。前面所述戰後財政整理方策，多爲各國早經採用之辦法，並於歐戰時行之有效者。我國今後如能採用，當亦並無大誤也。

### 結論

非常時期之理財，包含戰前財政之準備，戰時戰費之籌措，與戰後財政之整理。戰時理財原屬千頭萬緒，各國財政經濟專家，及我國財政經濟專家，均各有其主張與建議。惟對於紙幣通貨膨脹，多抱畏懼之念，對於增加捐稅，或舉借外債，則多極力主張。但余則反其道而行，極力反對於戰時增加捐稅，而提議採用紙幣通貨膨脹，與內外公債政策，並更主張通貨與公債應互相爲用。同時於戰後則反主張增徵捐稅之策，實屬奇特。但余於緒論中，曾經聲明余之地位。余非理想的財政家，而是實際的財政家，故對戰時理財，概不主張採用人民反對太多之增稅政策，而建議人民暫時不感痛苦太大之紙幣膨脹，與內外公債政策。余於十數年前，雖曾在美選讀財政學，並曾於回國後，一度教授財政學二年。但在十年間，未曾對於中央財政，稍加注意；對於戰時財政更少研究；所研究者，概係都市財政問題。故可說余對中央財政，及戰時財政，實係真正「門外漢」。以「門外漢」討論戰時理財，縱可切於實際，確難適合理論，惟望經濟財政專家，予以指正，是爲至幸。

九月十七日於南京

### 本文參考書

1. Seligman E. R. A.: *Currency Inflation and Public Debts*, N. Y. 1921.
2. Seligman E. R. A.: *Essays in Taxation of Chapters on War Finance*, 9th edition, N. Y. 1921.

- 3 Withers H.: War-time Financial Problems.
- 4 Angus, L. I. B.: Germany and her Debts, London, 1923
- 5 Aallera C. W.: The War Debt and How to Meet It.
- 6 Brand R. H.: War and National Finance, 1921.
- 7 Lawson W. R.: British War Finance, 1914-15.
- 8 Noyes A. D.: The War Period of American Finance, 1908-1925, N. Y. 1926.
- 9 Nicholson J. S.: War Finance, London, 1917.
- 10 尹文敬著: 非常時財政論  
} 戰時財政  
(商務印書館)
- 11 衛挺生著: 戰時財政  
(世界書局)
- 12 徐宗士譯: 戰時經濟學 (A. C. Piggou)  
(商務印書館)
- 13 李權時著: 財政學原理 下卷六〇七——六二二頁  
(商務印書館)
- 14 大炎譯: 戰爭與經濟  
(天津大公報印行)
- 15 易久著: 戰時財政與國民經濟建設運動  
(前途雜誌五卷六期)
- 16 胡善恆著: 戰時財政之調度  
(時事月報十五卷一期)
- 17 葆一著: 戰爭經濟與物質統制  
(財力統制見國聞週刊十三卷十六期)
- 18 日本常田著 潘蕙田譯: 日本經濟戰時組織  
(時事類編二卷二十八期)
- 19 瓦因米爾著 沈志遠譯: 各國財政的備戰  
(時事類編二卷二十六期)
- 20 麥健曾著: 我國關稅戰時怎樣?  
(國聞週報十二卷十二期)
- 21 丁洪範著: 非常時財政應否以通貨增稅爲出路  
(大公報二十五年七月一日)
- 22 朱文蘭著: 戰費的分析  
(大公報二十五年七月八日)



23. 丁洪範著：非常時期財政應注重財源的調節

24. 顧恩浩著：中國戰時財政應有的準備

25. 姚慶三著：財政學原理

26. 朱文蘭著：論戰時財政

27. 丁洪範著：非常時期財政的出路

28. 仁元著：戰時金融的統制

29. 森武夫著鄭賢譯：戰爭與經濟

30. 洪範著：我國財政到底往那裏去？

31. 馬寅初談：非常時期之財政

32. 馬寅初著：非常時期之財政問題

33. 蕭淑宇著：論非常時期財政政策

34. 張一凡著：非常時期之財政

35. 夢焦著：歷史上非常時期財政觀

36. 李詒卿著：非常時期的財政問題

37. 崔敬伯著：內外交乘之財政管理問題

38. 非常時期的財政政策之檢討

(益世報二十五年七月十二日)

(第五編第一章收支適合的方法及紙幣政策)

(大公報二十五年六月二十四日)

(益世報二十五年六月二十一日)

(時事新報二十五年七月三日)

(中國日報二十五年六月二十九日)

(大公報二十五年四月一日)

(漢口掃蕩報二十五年四月四日)

(申報經濟叢談二十五年五月二十四日)

(申報二十五年四月十五日至十六日)

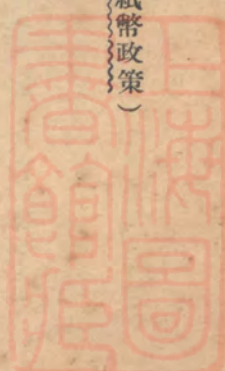
(申報二十五年四月二十七日)

(新聞報二十五年四月十九日)

(時事新報二十五年四月二十九日)

(大公報二十五年四月十七日)

(時事新報二十五年四月三十日)



中華民國廿五年七月八日 收到