



舊



由國家圖書館數位化、  
典藏

國防知識叢書

閔天培編著

中國戰時財政論

正中書局印行

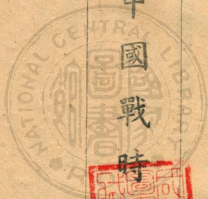


國 防 知 識 叢 書

閔天培著

中 國 戰 時 財 政 論

正中書局印行





文  
籍

中華民國三十四年

孫序

欲鞏國防先充經濟；戰時財政，勝負攸繫。宏著五篇，包含鉅細，熟審戎機，精研統制，獻策匡時，數  
陳利弊，洋洋萬言，可輿論世。

閱張培先生新著中國戰時財政論叢題

二十六年二月 孫科



中國戰時財政論叢題  
宏著五篇，包含鉅細，熟審戎機，精研統制，獻策匡時，數  
陳利弊，洋洋萬言，可輿論世。

## 許序

余來日本將及一載，嘗與此間專家鉅子相過從，莫不以爲現時一國之財政，其效用不僅在計其歲入歲出而已，一切經濟政策莫不寓於財政設施之中。是以財政與經濟息息相通，而不可須臾離也。抑財政與經濟本屬各有領域，未可混同介乎其間，而司調劑周轉之職者，一國中央銀行之通貨政策也。平時既已如此，戰時尤爲顯著。吾國法幣改革成功，海內外人士莫不頽手稱慶，以爲國民經濟之基礎確已鞏固者，卽此理也。閱君天培爲財政專家，寄跡所著中國戰時財政論，都十餘萬言，條分縷析，深究窮探，高瞻而遠矚，語重而心長，洵非恆常之述作也；而展誦其總論，尤與余平時所知者，適相符合，爰爲小序以歸之，以俟識者之指示云爾。

中華民國廿六年二月

許世英序於東京行館



## 梁序

海通以還，我與異族遇，無不敗績，寔至藩籬盡失，門戶洞開，外人足跡之所至，皆挾其國力以俱來，縱橫凌厲，莫敢誰何。大夫君子扼腕譚兵，興嗟致憾於器械之利鈍，政治之隆污。往事則誠然矣，歐戰而後，物我之界限愈嚴，兵禍之接觸彌厲，力卽公理之義，已成顛不破撲之論。大地之人，安得別一大地以容之！時至今日，非具殺人之力，必不能止人之殺我。趨勢昭然，無可避免。操權者譚笑而入雷淵，吾欲求衣襦之全，烏可得耶！顧其優劣勝敗之歧分，尤側重於一切實力之比較，故戰時財政經濟之支配，遂爲學者譚說研索之歸墟。非器先生既深窺財政學之堂奧，比者供職財部，於我國財政，尤能洞見其癥結，鑒於時論雖其夥，頤然或介紹外人學說，或依據歐戰經驗，不失之空洞，卽囿於主觀，爰就我國之實況，著爲此論。凡戰前應有之準備，戰時應有之措施，戰後應有之整理，羅列得失，鉅細不捐。遠矚高瞻，卓越輩流，極有合於兵家以有定制無定之旨。傳有之：「凡事豫則立。」語又曰：「不特敵之不來，恃我有以待之。」近數年來，我朝野上下極力爲圖存救亡之謀，効亦差可睹矣。百年積



神弱之久，其氣沉鬱之深，壓力愈大，則漲力愈猛，趨向既定，變而不舍，安見不能一往而一雪之哉！

民國二十六年二月 梁寒操序



# 張序

我國足食足兵之語，卽戰時財政之原則也。顧在昔戰爭之範圍既較狹小，而攻守之器具亦復單簡，故用兵之要，實足食爲先。晚近科學孟晉，國情錯雜，一旦邦交破裂，訴諸武力，舉凡陸海空戰種種設備，苟非平日集全國之力量，有充分之準備，雖欲求國家一日之生存而不可得，遑論決勝哉！夫上次歐洲戰役延續至於數年，彼此物質上之競爭，何一非平日國家經濟能力之所表現？迨至巴黎和議告成，十餘年來喧嘩和平之聲，雖充滿世界，而環顧各國，擴充軍備，初無止境；然則處此時代，欲保全國家，亦惟賴一己之有備，方可免他人之侵略，是整軍經武之計，寧可一日稍懈哉？我國承積弱之餘，生產落後，近年全國將成國難之嚴重，莫不發揚蹕厲，共謀國家之生存，有志之士，亦多出其所學，撰述國防文字，力促國人之注意，而於戰時財政之作，尤時有新著，俱吾人之期望。雖然，我國戰時財政，未易言也。對於未來戰費之籌措，有主張採用新稅者，有主張利用公債者，亦有主張徵收特捐者，凡此種種，固皆有研究之價值，惟茲事經緯萬端，吾人必須將整個財政制度作一總盤之探討，

然後戰時財政計劃始能有一定之根據。財政部秘書閔君天培對於此問題研究有年，茲以其所得著成中國戰時財政論一書，索序於余，全書條分縷析，綱舉目張，於戰前戰時及戰後之財政，皆有所論列，於以見作者樵采之勤，用力之博，他日不脛風行，固將拭目俟之矣。爰誌數言，弁諸簡端。

張嘉璈 二六、三十於南京鐵道部。



## 趙序

今世各國，蓋無日不在備戰中。我國雖素主和平，顧亦不能不謀所自衛。自衛之具，財力尤重於武力。故講求戰時財政，實爲要圖。近年書肆，頗多出版之作，大率取資外籍，不協國情。又第就戰時立論，於備戰之前，休戰之後，罕有注意及之者。似亦未臻完備。閱君天培，朋輩中績學士也，頃以所著中國戰時財政論見示，觀其序目，適與理想之作相符。其第二篇論我國戰前財政，注重財務行政，及賦稅制度之整理，金融制度之改善，皆切合時弊。第三篇論戰時財政，先之以各國籌畫戰費之一般方法，以爲借鏡。中言我國特殊設施，於新貨幣政策之精義，尤闡發不遺餘蘊。殿以各項統制，蒐羅既富，扶擇尤精。第四篇論戰後財政，蓋皆整理工作。凡畫之大旨如此，嘗綜觀各國財政，不外統制經濟與計劃經濟兩途，二者外形似同，本質迥異。如我國狀況，其在平時，自以計劃經濟爲適合，然一旦戰禍勃發，爲謀運用之便利，就一部分經濟，加以統制，又勢所必然。本書所論，前者占十之七八，後者祇十之一二，皆審度國情而發，非苟焉而已也。余瀏覽既竟，因撮其概略，並闡明其用意所在，以告世之治

大國防者。...

民國二十六年二月...

...

...

...

...

...

...

...

...



...

# 王序

大劫飛灰，橫流滄海，倏忽以時，時之為也。西走蜀，南望楚，於山水經遊，不可謂少，凡馳騎所至，雖山川異形，語言殊音，覺風物不同，而極其樂，悉合豐樂氣象，私獨矚然有志於國家。民元以還，政治枳阻，國庫短收，無法改善，急狀態，因而導引列強盤踞要隘，羣思食我弱肉，一箸噉盡，不分杯羹。東鄰為患，西鄰為憂，未有如今日激烈：直接則暗助僞國，以騷躡我邊疆；間接則嗾使奸區，以上作我國難。近更聞某某與人協謀，必亡我而後快。嗚呼！慎矣！雖然，猶幸其止於整頓也。嗚呼！夫救國先舉，舉國與吾人。三戰時財政總會，以為爭生存最終勝利之準備。一旦有警，兵燹之虞，軍用之令，不可不預備也。用我於濁同胞，坐以磐石，舉戰時廣義財政，實養財政，一一備置，海陸空軍及戰時至所關繫上國線，要緊戰線，別動戰線，聯合戰線，上而使用之，有如率然在山，在川，在陸，財賦必勝，交遊必廣，建業必興，抑又聞之，國之六事，惟祀與戎，願茲吾國環境，倘平時不有經濟之慮，戰時安能財賦之豐。

非器先生獨得先幾之兆，於機要餘閒，著爲中國戰時財政論，都若干萬言，以供政府參照，維持和平，並風厲內外武節，苟能翕大難，成大功，益將津津焉有糜爛之懼，其負荷爲何如耶？丙子小除夕，寄目錄貴陽，索余弁言，余感隨園有「今日教君輸一著，新詩和到是明年」之句，不勝愧赧！雖然，世變日亟，海內賢豪，安得如先生高瞻遠矚，求達復興民族之偉大誠意，以永祚吾華，余又烏敢以不文辭爰摭胸臆而爲序。

丁丑春初，惜寸玉激盪，并書於黔垣財政廳之枕流閣。



## 陸序

吾國今日之不能不戰，殆已盡人知之，盡人能言之矣；然一試問能不能戰焉，無論何人皆不敢遽然置答。夫以今日戰事之烈，而欲與強鄰背城借一，非傾全力以赴之，決不能輕於嘗試。則軍實之蒐討與民衆之訓練，固非一蹴可躋，而戰費之有待於寬籌，亦豈咄嗟可辦？是以強鄰凌逼，雖忍無可忍，而終於不能不忍焉。乘國鈞者，蓋亦有不得已之苦衷也。以極貧之國，一旦欲籌增無量之戰費，自非常常財政途轍所可遵循，即徵之列強，亦無適合之先例。年來吾國財政學者，亦嘗勞心焦思於斯政策矣，而卒無術焉可以抒吾國戰時之財困者。海水羣飛，戰雲密布，而舉國上下仰屋興嗟，一籌莫展，愴大難之將臨，心焉如搗者，蓋匪伊朝夕矣。閱君非器，吾國財政名家也，以平素贊襄財務樞密之所得，撰爲中國戰時財政論一書，凡一切財政，在戰時所能生之效益者，皆一一列舉焉，而預爲揣量，條分縷析，累十萬言。用心之勤，固已加人一等，而翹解奇思，絡繹隨筆，勝義重重，出人意表。莊誦既竟，乃憬然於國貧之不足慮，苟能罄吾國之所有集中焉，以厚其實力，堅其信用，則浩瀚之財源，可以應

時開募。取之不盡，用之不竭，其所集中者，可以持久焉。而一無損耗，即本論所論籌之參貨法政策是也。明明錢運實膨脹矣，而調劑盈虛，維持鈞衡，別有妙用，卒能使幣價不減，物價不增，吾之為年，行其所無事焉。混混財源，已有不舍晝夜盈科放海之觀，戰時之所需，已於平時深植其本，應不為基，勝算在握，左券既操，盡利推行，可以踴躍滿志，而毫無遺憾矣。今而始知昔日之患費，非費實，實費幣，金融機運之未能健全，亦即政治機能之未盡發耳。國人能授權於中樞，而一籌盡用，則民力不虛，維持鈞衡，中樞自能措施悉當，操縱裕如，貨既可以為富，財獨不可以轉強耶？吾願讀斯論者，之雖然憊倦，好自美之也。南天翹首，跂予望之。民國二年一月，滇南陸崇仁序於雲南財政。

此論之旨，在於論及臨時政府之財政政策，其言一貫，則全篇之意，亦不外乎此。其言及於臨時政府之財政政策，其言一貫，則全篇之意，亦不外乎此。

此論之旨，在於論及臨時政府之財政政策，其言一貫，則全篇之意，亦不外乎此。其言及於臨時政府之財政政策，其言一貫，則全篇之意，亦不外乎此。

## 何序

幾年來我都有一個堅強不拔的信念，認為中華民族的前途，繫於第二次世界大戰時的中國戰鬥力，其成敗榮辱，不僅是賭國運，而且是四千年的文化和四萬五千萬人民的生死存亡最後一次的關鍵。

戰鬥力的蓄積，不專指於任何一方面，必須將國家所有人力財力，都按照戰時秩序，加以組織和統制；不僅為一國家總動員計劃，且須為長期支持及不斷制勝的整個作戰計劃。我敢要求，國家的每一個人，都應該堅忍努力於這個計劃的完成；我也敢要求，每一個已經正在努力的人，於其部分努力的結果，將可以公開的部分公開在每個國民之前，互相切磋，決定這個計劃的內容和方向。因此我很願意快愈好地拜讀天培先生的中國戰時財政論，因為我知道以中國戰時為範圍而研究學術的人，現在還不能算很多，在不多的少數人中，天培先生又是最努力最有成就的一個。

中國戰時財政論

二十六年二月，湖南財政廳長何浩若敬序。



## 賈序

今之談國際戰爭者，不僅重視國民之忠勇，軍械之精良，而尤注意於財力之充足。軍事家常言，戰爭須備三要件：一爲人，二爲軍伙，三爲錢。昔拿破崙有言曰：「欲求戰爭勝利，最需財力，充裕之財力，極充裕之財力。」戰時財政之重要，可見一斑。歐戰結果，德國終至覆敗者，非敗於軍事，實由稅制不良，財政未臻健全之境，益以敵國封鎖，運輸停滯，致內力耗盡，卒陷窮途。實言之，乃敗於經濟，敗於財政也。

今國際風雲，日益險惡，國聯之威信失，國際之均勢破，列強競相增加軍費，擴充軍備，而又縱橫捭闔，各結與國，栖栖皇皇，儼如大戰之前夕。故二次大戰之爆發，依現勢測之，蓋難倖免。我國連年多故，財力未充，平日已左支右絀，捉襟見肘，一旦大戰突起，不幸捲入旋渦，將何以渡難關而操勝算？有識之士，怒焉憂之，故報章雜誌，比來討論戰時財政問題者日多；願東鱗西爪，率乏系統之研究，且多侈談西洋學說，於吾國財政現狀及應行準備之點，反闕焉不詳，寧非一大缺點！

吾友閔君非器，學問淹博，於財政學尤具心得。年來供職財部，對財務行政，更具豐富之經驗。近將所著中國戰時財政論一書，遠道見示。余受而讀之，覺其內容充實，取材精審，注重本國實際情形，統籌戰時財政方策，治理論與事實於一爐，獨抒偉論。全書都十萬餘言，洋洋灑灑，誠我國空前之鉅製。

是書不但對於戰爭時期之財政，如戰時預算之編製、戰費籌措之方法、統制經濟、統制交通等，論列甚詳，且特別注意戰時期之財政。故對於如何調整財政制度，如何整理賦稅制度，如何改善金融制度等，均有精透之議論。至計良謨，令人擊節。

斯編行世，其有造於我民族國家者，必至重且鉅，奚止紙貴洛陽，博學者之稱頌已耶！

賈玉璋序於河北省財政廳

廿六、三

## 賈序

昔楚漢相爭，蕭相國轉漕關中，饋餽不絕，及天下既定，論功第一。蓋戰時財富之爲勝負所繫，亦自古而已然矣。矧乎現代戰爭，爲民族生存而戰，制勝之道，固視械器之精利，戰術之新異，與夫國防設備之完密，合於所謂科學戰爭者是，然非有可恃可久之全國財力以與戰事相撐拄，則後之勝利誰屬，仍不可知。觀於第一次世界大戰，德意志挾持強盛之勢，凌轢歐洲，論其武力遠絕，宜可無敵，顧會不數載，卒於封鎖經濟之下，財政陷乎絕境，資源缺乏，軍食不繼，遂不得不爲協約國所屈服。論者以爲協約國最後之戰勝，卽戰勝於財政，非無故也。我國自強隣壓境以來，國難嚴重，日甚一日，爲求自衛計，勢不能不發憤以備戰。憂時之士，以將來戰時財政，繫我國軍事利害至鉅，多有研慮探索，著爲專論，以與國人商榷者，此誠當務之急矣。閱君非器，官計部，夙究心財政學，近以所爲中國戰時財政論寄示士毅。凡五篇，都十有四章，論備戰時期財政者五，論戰爭時期財政者八，論戰後財政者一。其首篇總論，推究我國戰時財政不當以募債、增稅與發行紙幣三者爲已足，復不當以備戰儲金、

自由募捐或勸捐與徵發諸端爲可恃；其惟一有效方法，厥惟新貨幣政策，實爲籌措戰費捷徑。士毅心竊疑之，以爲所見誠卓。他如揭鑿實行專賣、統制經濟、統制交通、修改商約，凡此犖犖大者，尤能切合中國情勢。列案攷求，發爲宏議，以視他人指拾國外學說，襲取形似，施之我國鑿枘而不相入者，固不可同日語矣。閱君書將付梓，以士毅暢解財政，必欲得一言以弁諸首。士毅以是書分別部居，鈎致靡遺，規畫悉當，爲我國言戰時財政者所莫能外，且有關於我民族之興廢也，爰不辭而爲之序。

民國二十六年二月陽羨賈士毅



## 黃序

二十世紀之國家，莫不以財政公團爲原則。平時然，戰時尤然。世局紛擾，日登加甚，昔以羸弱攻昧，取亂侮亡爲詭事，梟匪正藉以圖存，戰事殊難幸免。惟勝敗之數，繫於軍事者半，繫於財政者半。而財政尤爲先決問題，拿破崙以貨幣爲戰爭之本，良有以也。且戰時財政，較平時尤難籌畫，何者宜與何者宜革，何者宜損，何者宜益，若政府無一定之方針，國民無一定之信賴，必至上下隔閡，遲悞戎機。我政府最近法幣政策之施行，得全國人民之瞭解者，卽所爲戰時財政準備之一大端，其他如勞務推行之所得稅遺產稅等等，均須研究詳明，指陳利弊。至財政制度，究應如何調整，金融制度，究應如何改善，籌措戰費，復有如何特殊方法，皆非空談理論所能奏效，必按實際，因時制宜，方冀推行盡利，而無阻撓。此戰時財政之策畫，殊非膚淺之士所敢著筆者也。吾友閔子天培，本軍旅才而耽書史，腐心國事，從事搜討，墨著上國民政府救亡一書，十數萬言，慷慨陳詞，中多精要。近任財政部秘書，感外患之日亟，參究各國財政之趨勢，以作戰時之準備，著中國戰時財政論一書，都十餘萬言。關於戰前

財政之調整，戰時財政之支配與夫戰後財政之整理，條分縷析，考核詳明，源源本本，剴切陳述，洵傑作也。足供舉國人士之公開參考。對於政府財政公開之大旨，頗相磨合。故樂而爲之序。

中央公務員懲戒委員會委員黃介民

中華民國廿六年三月

日



# 目次

## 第一篇 總論

### 第二篇 備戰時期之財政

第一章 現時財政之狀況……………七

第一節 預算之沿革……………七

第二節 歲入歲出之概況……………二二

第二章 財政制度應有之調整……………一七

第一節 概論……………一七

第二節 財務行政之改善……………一八

第三節 財務司法之改善……………二二

第三章 賦稅制度應有之整理……………二四

第一節	概論	二四
第二節	收稅費之概況	二六
第三節	關稅之整理	二九
第四節	鹽稅之整理	三二
第五節	統稅之整理	四〇
第六節	核減其他各稅之收稅費	四二
第七節	改良地方稅	四三
第八節	結論	四六
第四章	金融制度應有之改善	四七
第一節	概論	四七
第二節	澈底改善中央銀行制度	四八
第三節	全國銀行宜實行統制	四九

第四節 切實統一貨幣發行制度……

第五節 結論……

第三篇 戰爭時期之財政

第五章 概論……

第六章 戰費之估計……

第一節 各國戰費之估計……

第二節 我國戰費之估計……

第七章 戰時預算之編製……

第八章 戰費籌措之一般方法……

第一節 概論……

第二節 備戰儲金……

第三節 參戰協款……

五一

五二

五五

五六

五六

六〇

六三

六五

六五

六五

六七

第四節	取資於敵	……	六七
第五節	募捐與徵發	……	六八
第六節	舉辦新稅	……	六八
第七節	國營企業之收入	……	九四
第八節	公債政策	……	九五
第九節	通貨膨脹	……	一〇五
第九章	我國籌措戰費之特殊方法	……	一〇七
第一節	新貨幣政策	……	一〇七
第二節	實行專賣政策	……	一三一
第三節	結論	……	一四四
第十章	戰時財政與統制經濟之關係	……	一四六
第一節	概論	……	一四六

第二節	戰時糧食統制	一四八
第三節	戰時燃料之統制	一七三
第四節	戰時被服之統制	一八〇
第五節	戰時物價之統制	一八二
第十一章	戰時財政與交通統制之關係	一八五
第一節	概論	一八五
第二節	戰時鐵道之統制	一八七
第三節	戰時公路之統制	一九一
第四節	戰時輪船之統制	一九三
第五節	戰時航空之統制	一九四
第六節	戰時國際交通之保持	一九五
第七節	結論	一九七

第十二章 戰時財政與修改商約 …… 一九八

第四篇 戰後之財政

第十三章 戰後財政之整理 …… 二〇一

第一節 概論 …… 二〇一

第二節 整理貨幣 …… 二〇二

第三節 整理公債 …… 二〇三

第四節 整理賦稅 …… 二〇五

第五篇 總結論





## 第一篇 總論

吾國財政，自前清嘉道以後，已萌衰兆，至太平天國及義和團之亂而愈甚。迨辛亥革命，全國鼎沸，且未幾又遭袁氏叛國之禍，從此內亂不休，經濟財政，無一不陷於非常狀態。近年以來，益以勦匪軍事之倥傯，政治枵陞之不安，財政竭蹶，較前尤甚，內不足以養民，外不足以抗敵；欲改造而崩潰愈速，倡復輿而破產加劇。自世界各主要國家，相繼放棄金本位後，銀價暴漲，我國通貨，大現緊縮，因而失業增加，破產迭出，國庫收入短少，國際收支不利，奸商復惟利是圖，致使白銀繼續外流，無所底止。綜計二十三年七月至十月半間，國內流出現銀之總數，在二萬萬元以上，財政破產，迫於眉睫。當時雖由政府下令徵收白銀出口稅及平衡稅，藉以制止對外匯率之上騰，及白銀公開流出，稍挽危機；然欲保全現金，得以鞏固幣制，改善金融，仍非另闢途徑，謀根本解決不可。是以二十四年十一月三

日，政府乃毅然公布施行法幣命令。此種改革，不獨爲我國財政上之創舉，抑世界各國所罕見。一年以來，政府以強毅之精神，穩健之態度，縝密之注意，慎重處理，復得全國人民一致之擁護，友邦人士之贊成，法幣政策，已大收宏效。故國家財政，社會經濟均具基礎，然亟應推行及改革者，仍所在皆是。兼之強隣進逼，已達不可再忍之局勢，我國雖重在防禦，其所需之戰費，或不如侵略國之鉅大，然因戰事之延長，地域之廣闊，加以近代科學之發達，將來所耗之財力，勢必不貲。邇來憂時愛國之士，對此問題，頗多宏議；惟其著筆也，或介紹外國學說，或依據歐戰經驗，不失之空洞，即囿於主觀，而於本國之經濟狀況，與應有之準備，類多略而不論，囿於吞棗，於事無補。良以戰時財政，不獨時間上有今昔之異，即空間上亦有中外之分。如備戰儲金方法，可用之於古時，未必適用於今日，賦稅公債政策，可行之於資本發達之工業國，似不宜行之於經濟破產之農業國。蓋各國經濟狀況，各有不同，而財政策略，亦當互異。若徒然效法歐美，襲其貌而失其神，見其然而不究其所以然，則不免削足就履，以至百弊叢生而後已。願財政爲國家命脈所關，戰時特甚。近代戰爭，均賴全國財富爲原動力，整個財政之運用，握著戰局最後勝負之樞紐，軍需缺乏，固不足以言戰，即就國家現有之財力，運用如不得

當亦每致債事。無論軍事運用，如何敏捷，官兵技術如何精絕，精神如何奮發，犧牲如何壯烈，俱不足以補救財政當局籌措戰費失敗之遺憾。故德國財政學家賴特希曾云：「一切財政理論，財政政策，皆戰爭之產物。」又云：「常人視財政學爲和平之科學，然事實上，乃爲戰爭之科學。故財政學，應細密研究者，不在經常之慾望，而在戰時之應付。」拿破侖亦云：「貨幣爲戰爭之本。」上所云云，已將財政之祕密，揭露無遺。至於財政力量充實與否之關鍵，以產業發達與否爲轉移。近代國際競爭，凡生產發達之國家，恆戰勝生產落後之民族，殆已成爲鐵律。我國今日通商各埠，雖略具現代產業之雛形，但爲列強經濟勢力所壓迫，奄奄無以自拔。至於內地，則依然停滯於殘破農村經濟之時代，新式之工商業，可謂絕無僅有，而金融機構，復不健全，信用交易，僅具胚胎。在信用經濟發達之國家，數千百萬之鉅資，咄嗟可集，在實物交換之農業社會中，除徵發實物外，更無力可供軍需。況連年天災匪禍，不獨不足語於發展，甚或無以自給。至國際地位，一向孤立。過去外交政策，矛盾百出，近雖得英美之同情，然協助我者，究亦有限。況國民經濟能力薄弱，對外信用，已不見佳，一旦有事，除爲其本身利益參加戰團之外，休想以局外人之地位，予以財政上之援助，可以斷言。故我國籌措戰費，較他國

尤難。前年淞滬之役，地僅一隅，時纔一月，卽已岌岌不可終日。首都銀行界，受滬戰之影響，閉門兩日，市面卽發生絕大之恐慌。我國公私財富之困窘，金融基礎之薄弱，於此可見一斑。設將來正式戰爭發生，其範圍之廣，相持之久，破壞之烈，封鎖之嚴，當必十倍於此。其將何以應之？記者謂我國與他國戰爭，原不必求勝，祇須與之拖延時日，則可以操勝算矣。然以事勢論之，則我國目前豈獨不能求勝利，抑且難語於拖延！此無他，爲現有之國力所限耳。而且我國財富之分布，係豐於沿海，而蓄於內地。其交通發展之情況亦然。如果戰事爆發，敵人宣告封鎖之後，內則飢軍，無以爲養，外則來源，定受影響。軍械彈藥，末由補充，而飛機一項，純仰國外供給者，尤將完全斷絕。其性質之嚴重爲何如？故平時樹立財政基礎，平衡經常收支，實爲急圖。至於戰時財政，著述之多，如兩後春筍，惟扼要言之，不外募債、增稅與發行紙幣三者而已。然我國內債市場，平時已過於緊張，戰時債市，必難繼續維持，而外債能否舉借，復成問題。他如加徵舊稅，徒擾人民，無濟於事，籌辦新稅，其最著者，如遺產稅，尙在籌辦，所得稅雖已開征，創辦伊始，難言成績。此外如征收戰時盈餘稅，則又因國情不同，當難獲得鉅額之餘利。如國營事業，在戰時維持本身猶虞不足，安有餘力，以充戰費？至於無限制之通貨膨脹，各國前車

尤難。前年淞滬之役，地僅一隅，時纔一月，卽已岌岌不可終日。首都銀行界，受滬戰之影響，閉門兩日，市面卽發生絕大之恐慌。我國公私財富之困窘，金融基礎之薄弱，於此可見一斑。設將來正式戰爭發生，其範圍之廣，相持之久，破壞之烈，封鎖之嚴，當必十倍於此。其將何以應之？記者謂我國與他國戰爭，原不必求勝，祇須與之拖延時日，則可以操勝算矣。然以事勢論之，則我國目前豈獨不能求勝利，抑且難語於拖延。此無他，爲現有之國力所限耳。而且我國財富之分布，係豐於沿海，而蓄於內地。其交通發展之情況亦然。如果戰事爆發，敵人宣告封鎖之後，內則飢軍，無以爲養，外則來源，定受影響。軍械彈藥，末由補充，而飛機一項，純仰國外供給者，尤將完全斷絕。其性質之嚴重爲何如？故平時樹立財政基礎，平衡經常收支，實爲急圖。至於戰時財政，著述之多，如兩後春筍，惟扼要言之，不外募債、增稅與發行紙幣三者而已。然我國內債市場，平時已過於緊張，戰時債市，必難繼續維持，而外債能否舉借，復成問題。他如加徵舊稅，徒擾人民，無濟於事，籌辦新稅，其最著者，如遺產稅，尙在籌辦，所得稅雖已開征，創辦伊始，難言成績。此外如征收戰時盈餘稅，則又因國情不同，當難獲得鉅額之餘利。如國營事業，在戰時維持本身猶虞不足，安有餘力，以充戰費？至於無限制之通貨膨脹，各國前車



## 第二篇 備戰時期之財政

### 第一章 現時財政之狀況

#### 第一節 預算之沿革

預算為歲計標準，關係建國計劃，至深且鉅。故法治國家，不問其為君主或為民主，凡內閣之進退，皆以預算能否通過國會為關鍵。我國昔時，雖無預算之名，而王制所云：「冢宰制國用，必於其歲之杪，五穀既入，然後制國用，量入以爲出。」又云：「國無九年之蓄，曰不足；無六年之蓄，曰急；無三年之蓄，曰國非其國也。」既曰量入制，則於近世預算之精意，固有不謀而合者。降至滿清，國庫與皇帝之私帑不分，中央與地方之稅收混合，掌度支者，遵量入爲出之常經，但求帑藏之有餘，並無收支均

衡之計劃。在甲午以前，雖國運日蹙，支出漸增，然每年歲出歲入，均在七八千萬兩左右，尚無不敷。庚子間，已增至壹萬萬兩以上，此時不敷已近二千萬兩。辛丑以後，歲出增達一萬五千萬兩左右，而不敷之數已達三千萬兩有餘。至光緒末年，收支均增至二萬萬兩以上，不敷多少，無案可稽。至宣統三年，始行試辦宣統四年預算，其數已超過三萬萬兩以上，未及實行，清社已屋。至民國二年，始改定宣統四年預算而頒布之，然此時年度已過，所有支出，多已成爲決算。以後中央與地方，官制法令，屢有修改，而因人設事之機關，時有增加，毫無預算標準，徒使編製預算者，無從着手。故民國三、四、六、七年各年度之預算，屢已編製，迄未頒行。惟五、八兩年度之預算，已見明令頒行，而能實行者，亦僅其中之一部分耳。是民八以前之預算，僅有其名，支離破碎，毫無實際。民八以後，軍閥爭雄，政權分裂，財政之紊亂益甚，欲求一紙上之預算，亦不可得。更遑論精確哉！自國民政府成立後，十六年度，尚在軍事時期，十七年度，北伐告成，各機關應送預算，仍多缺略。十八、九兩年度亦然。二十年度，爲國民政府第一期正式預算成立之年，經公布之期，乃延至二十一年四月二十八日。至二十一、二十二兩年度之總預算，因困難發生，進行困難，又致延擱。以二十年度之預算，爲執行之根據。二十三年度，正式公布。



而公布日期，爲二十四年一月二十三日，預會計年度開始，已過半年，二十四、五兩年度按期公布，此兩年以來整理財政所著成效之一端也。惟本年度預算，較前清末年已增一倍有餘，在此國家多事之秋，財政膨脹，要亦不足爲奇；惟各項稅收，皆形短絀，將來何以彌補。誠恐此項預算，離事實太遠，以致不能嚴格執行，直等於例行公事，是則大可慮也。而吾人之疑慮，實非無因，蓋自本年度預算編製情形觀之：歲出方面，業經兩次削減，組織不變更，已無再減之餘地，而非必要之臨時費，均未列入。當此內外夾攻之今日，臨時費之支出，常有爲吾人意料所不及，且勢亦所難免，故將來伸縮甚大。至於歲入方面，則所增列之數，又大都視歲出增加而增加。實言之，即在求數字上之適合。實際收入，能否如預算所計之數，尙難預測，以目前環境度之，實未敢樂觀。準此以繩，則歲入只有短絀，歲出必有增加，結果收支愈難適合。然收支適合之原則，僅在平時適用。預算之成立，有第一級概算、第二級概算、總概算三種程序，即所以求收支之適合。但在非常時期支出，當然超過收入，實際上戰事既起，其範圍及時間均不能確定，戰費亦難預計，遑言適合。蓋戰爭支出之目的，非經濟而爲政治，其目的爲維持民族之生存，改善其國際地位而發展其勢力。一國國勢之盛衰，國家之存亡，均於戰場中傾覆之。

測定之。故作戰支出，以求軍事之勝利為標準，而收支適合為次要問題。此為戰時財政之一般原則，我國自不能例外矣。茲再將民國以來，各年度國家普通歲入、歲出預算經臨合計數目，併二十三、四、五年度之正式總預算列表如左：

歷年中央歲入歲出收支表

年 度	歲 入 總 數	歲 出 總 數	結 餘	備 註
民國元年	算，先由步軍統領衙門議決，而其預算內容，則限於在京各機關，各省均未列入。	算，先由步軍統領衙門議決，而其預算內容，則限於在京各機關，各省均未列入。		民國元年，預算制度，尚未確立，補編訂各月臨時預算，暨次年上半年臨時預算，先由步軍統領衙門議決，而其預算內容，則限於在京各機關，各省均未列入。
民國二年	五七〇、三六六、一五元	六四二、二二六、八七六元	八二八、九四〇、七五二元	
民國三年	五八三、五〇一、一八元	五七〇、〇二四、〇〇〇元	壹三、肆七七、一八元	
民國四年	一三〇、六七八、二七元	一三九、〇三六、四四元	八、三五六、一七元	民國四年會計年度，改以曆年制，另定改編辦法。是年七月至十二月，編製下半年概算，其數如上。
民國五年	四三三、八六元、四四元	四三三、八六元、四四元	平	是年乃舊算數字，概款收入在內。不敷之支仍照。
民國六年				六七年年度預算，均未成立。各項支出，大體以改編五年預算案為標準。
民國七年				

在此數年間，軍費日增，債累益重。關於軍政機關之設立變遷情形，主管機關，未能取得完全之審察；而國家預算，須合中央收支及在各省之國家收支數目而成，各省軍費膨脹，始則停省中央解款與息款，繼則留用國稅，甚或仰賴中央協濟，故預算不易編製。於此亦可見當時財政之混亂矣！

民國八年	四九〇、四二九、七六元	四九三、七六二、八八元	五、三三三、一〇一元	
民國九年至十三年共五年				
民國十四年	四三〇、六三三、七四〇元	四三三、三六一、九七七元	一七三、七一九、二二七元	
民國十五年				
民國十六年	一四八、二五六、〇〇一元	一四八、二五六、〇〇一元		暫編預算數字
	一、八五四、三九五元	一、八五四、三九五元	全上	
民國十七年	三三三、〇〇〇、〇〇〇元	三三三、〇〇〇、〇〇〇元	一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元	債款收入除外
民國十八年	四八三、〇〇〇、〇〇〇元	四八四、〇〇〇、〇〇〇元	一〇一、〇〇〇、〇〇〇元	全上
民國十九年	四七三、〇〇〇、〇〇〇元	四七三、〇〇〇、〇〇〇元	一一九、〇〇〇、〇〇〇元	全上
民國二十年	六一九、〇〇〇、〇〇〇元	七四三、〇〇〇、〇〇〇元	一三〇、〇〇〇、〇〇〇元	全上
民國二十一年	六三三、〇〇〇、〇〇〇元	六九九、〇〇〇、〇〇〇元	八六、〇〇〇、〇〇〇元	全上
民國二十二年	六八九、〇〇〇、〇〇〇元	六三六、〇〇〇、〇〇〇元	一五二、〇〇〇、〇〇〇元	全上
民國二十三年	九八、二一一、〇三三元	九八、二一一、〇三三元	平	係預算數字債款收入在內

民國二十四年	九毫、一厘、〇六元	九毫、一厘、〇六元	平	同上
民國二十五年	九〇、六元、〇〇元	九〇、六元、〇〇元	平	同上

本表民國二、三、五、八、十四年度之數字，係根據財政年度；民國四年度係根據賈士毅先生之民國總預算；民國十六年之數字係根據財政部所公布自十六年六月一日起至十七年五月底止收支實數，十七、十八、十九、二十、廿一、廿二，則根據廿四年度之財政報告書；廿三、廿四、廿五，則根據國民政府主計處所公布之各該年度之國家總預算。

## 第二節 歲入歲出之概況

國民政府成立後，我國財政在歲入方面，係以關稅、鹽稅、統稅為主；稅收不足，則繼以公債。故欲考察吾國之財政狀況，先須注意租稅及公債，即可知其大概。茲將最近九年度之收入數目表列如左，以明財政之現狀：

我國最近九年中央各項收入表

年 度	中央稅		鹽 稅		統 稅		債 款 收 入		關 稅 及 債 款 收 入 合 計	
	人 數 數	額	單 位	百 分 率	單 位	百 分 率	單 位	百 分 率	單 位	百 分 率
十七年度	四三四	一七九	百萬元	四一·二	壹	六·八	一〇五	三三·七	五〇五	七二·七
十八年度	五三九	二七六	百萬元	五二·二	一三三	三三·七	所 辦 公 債 數 目 二五三	四一·一	六四一	二九·〇
十九年度	七二四	三三三	百萬元	五三·八	一五〇	三二·一	債 數 目 一七四	三三·三	六九〇	六六·七
二十年	六八二	三〇〇	百萬元	五四·一	一五二	三三·一	債 數 目 一八〇	三三·〇	七三三	一七·五
廿一年度	六七一	三三六	百萬元	四八·六	一六	三三·五	債 數 目 一〇	二一·〇	七〇〇	二〇·八
廿二年度	八〇一	三三二	百萬元	四三·九	一七	三三·一	債 數 目 一八〇	二二·一	八二四	二〇·六
廿三年度	九七一	三五二	百萬元	三六·五	一七	三三·二	債 數 目 三六	二二·五	九二五	九一·〇
廿四年度	九七七	三五二	百萬元	三五·六	一八四	一九·二	債 數 目 二二	二二·八	八七五	八九·一
廿五年度	九九〇	三二八	百萬元	三二·一	一八〇	一九·二	債 數 目 二五	二二·二	七六六	七五·九

自十七年至二十二年之收入總數，均係根據各該年度之財政報告書，其公債數目，則係根據

十七年至二十二年度之每年新公債之發行額。故總數超出總收入之外。

本表所列自民國十七年至廿三年之收入總數，係根據各該年度財政報告支出之淨數。其公債數目念三年前，係根據各年度之發行額，二十四、二十五兩年度則係根據預算數字。至歲出方面，近年來膨脹甚速。在十七年度時，支出淨數計有四萬一千餘萬元之鉅額。至本年度預算，竟達九萬九千餘萬元。八年之中，增加一倍以上。此種激增現象，雖不能貿然斷其好壞，然察其內容，則仍以軍務費與債務費占重要之位置。茲將十七年起，各年度二項經費之額數及其在支出總數中之百分比，列表如左：

我國最近九年中央各項支出表

年 度	支出總數		軍 務		軍 債		合 計
	單位百萬元	數 額	百分率	數 額	百分率	數 額	
十七年度	四三三	二一〇	四八·六	一五九	五六·六	三六八	八四·二
十八年度	四六四	二四三	五二·〇	二〇〇	五三·二	四四三	七六·二
十九年度	五七四	三三三	五八·〇	二九〇	五三·五	六〇三	七〇·八

二十年度	七四九	五〇四	四〇・六	五〇	五八・〇	五七四	六六・六
廿一年度	六九九	三三二	四四・九	二一〇	五〇・〇	五二一	七三・九
廿二年度	八三六	五〇五	四四・六	二四四	元・二	六二七	五五・八
廿三年度	九四二	五六八	四二・二	二二七	三二・二	五九九	六四・二
廿四年度	九七七	三三三	三三・五	二四四	六・七	五九五	六二・二
廿五年度	九九〇	三三三	三三・六	二二九	三二・一	五六一	六六・七

上表所列數字，十七年度至廿三年度，係各該年度財政報告支出之淨數，而廿四與廿五兩年度，則係預算數字。若照實數淨支，已超過百分之八十以上。接近世國家，歲入歲出之增長，各國均有共同之趨勢，因社會機能，日以發達，國家事務，日以紛繁，加以國際情形，日趨險惡，擴大大軍備，事所必然。惟我國收支，除關鹽統等稅外，全賴舉債。二十四年度債款收入，竟達二萬三千餘萬元之多，佔國庫現金收入百分之四十以上，而支出方面佔多數者，乃為軍費債費兩項，此二者全屬不生產之支出，於經濟、財政、社會、政治諸原則，無一適合。長此以往，不惟關於財政命脈者至鉅，抑亦民族前途與

廢之所醫焉。然軍費固屬龐大，衡之國際險惡之環境及與各國軍費相較，反嫌其少。惟債務頗懸，整理其詳細方案，當另撰述之。





## 第二章 財政制度應有之調整

### 第一節 概論

財政為國家命脈，政治關鍵，經濟樞紐，凡平時政務之設施，戰時戰費之應付，悉於財是賴。故國家之存亡，民生之苦樂，恆視其組織優劣以為斷。蓋有良善財政組織，始有良善政府，二者關係，至為密切。在意政國家，財政機關，計有財務行政、財務立法、財務司法三種。財務行政，司編製預算，執行收入支出，與保管公署之職責。財務立法，行使監督政府收入支出之特權，如製定財務法規，議決預算等等。財務司法，依據財務法令審核收支之用途及其賬目虛實之結果。三權鼎立，各盡其責，不相逾越，方收良善之效果。然此制僅能運用於民主政治制度之下。自大戰以還，獨裁政治勃興，無不隨廢。於一九一七年專政於蘇俄，法西斯蒂於一九二三年獨裁於意大利，而德國希特勒於一九三三

年仿意制而加甚焉。在獨裁政治之下，行政機關，操財政之全權，並無監督機關，即有之，亦不過略具形勢而已。

## 第二節 財務行政之改善

### 第一款 財務行政應有嚴密之組織

我國向有「有財無政」之譏。在民國未成立以前，一國財政，悉操於君主一人之手。降及民國，財務行政、立法、司法，斐然成立，但細察其三者運用之功能，不過具體而微耳。本黨奠都南京後，於十六年十月，設立財政監理委員會，為中央財政最高機關。十七年九月，復將該會改為預算委員會，直隸於國民政府。十八年二月，又改為財務委員會，擴充其職權，不特有議決預算之權，而且有決定財政政策之權。十九年取消財政委員會，將其職權移中央政治會議，因政治會議，雖為全國政治最高機關，但非財政專管機關，故廿三年以前之預算，終不能準時公布。夫編審預算，須有最高權力之專管機關。自十七年實行五權政治，設立五院，財政部不過為行政院之一部，不能與五院並立，財政部長

之權力與地位，實不足以支配全國財政，編審預算，故為提高財政權力計，二十年遵照四中全會刷新政治決議案，仿照美制特設立主計處，直隸國民政府，專為編審預算機關，支配經費，而使預算易於編成，以補救五權下財政制度之辦法也。論者以為主計處權力過大，有侵害財政部之職權，亦係事實。其理由已詳戰時預算之編製中，茲不贅述。

近年以來，財務行政之組織，雖已大見進步，然衡以完善制度，尙待於改良者，正復不少。良以近代國家，事務繁多，國用因之增大，其財務行政之組織，亦必須切實嚴密，方能達到完善目的，併須防止收入方面之濫發命令，務使涓滴歸公，而無中飽營私之弊，否則一至戰時，前方戰士，為國效命，後方官吏，則乘機中飽，豈止戰事無勝算而已！蓋平日各項收支，歲歲相因，經久自成標準，行政方面，有無弊竇，則因注意人多，觀察時久，辦理財務人員，終不敢過於放縱。至戰時則大不然，因平時規模，受戰爭之影響而大變動，內容如何，非辦理財政者，無從知其詳細，即財務人員在甲處者，亦無從窺測乙處實況，因戰事情形，易於變動，恰如過眼雲烟，既無定形，極難考核。在此種情形之下，財務行政機關，雖平日有極嚴密之組織，一至戰時，隨時隨地皆有尋弊之機會，不但財政政策，難以實現，即倉卒

籌得之臨時收入，亦難涓滴歸公，以供前敵將士作戰之需；必須以周密組織之機構，使力量貫注於其間，俾人人循之以行，克盡厥職。此又財務行政之組織宜加以嚴密者也。

## 第二款 財務行政人員任用之準則

一國政務，經緯萬端，凡百設施，非錢莫舉，故財務行政人員之任用，誠為財政上之最大問題。歐戰各國，對於財政官吏之任用，均有標準：任職均屬長期，非有重大過失，或其他身體上或精神上之損傷與缺陷，未有中途退休或無故罷職者；俸給則按年遞增，陞遷則視其勞績死傷，例有撫卹，退職則發給年金定為常規，無敢或違。故其政治日臻清明，國家日見富強。我國財政行政人員之任用，恆隨長官意旨為轉移。以長官之進退愛憎之情，用舍極異同之頃，褒升黜免，不問賢愚。其有與授或鑽營權勢者，遽予擢升；而有奇才奇能者，或困於環境，或拙於逢迎，或拘於派別，見焉而不能舉，舉焉而不能先，反而沉滯，而無保障，致鑽營奔走之風大開。護厚者，或貶節以求全，巧滑者，益趨炎而附勢。官方既紊，職守全乖，貪墨之輩，知祿位之不長，何若假借一時權勢，經營營私。故雖有審計官吏，舉發其弊，實揚其奸謀，整頓機關，提出彈劾，而受其委用者，以懲戒之，究能繩之於法者，寥寥。此不得不

等皆其現在財務行政人員之任用漫無標準耳。

此後財務行政人員之任用，應有相當標準。不獨進士補選之觀念須打破，即激派之見，亦須排除。事務之官，不隨長官爲進退，積資以勉中材，殊擢以待奇士，然後有一人，卽得一人之用，能推祿奚聚，雖之用心，無拘廉讓用趙之成見，不分新舊，不偏私人，有才則舉，用之，明試以功，則任之專之，不爲掣肘，俾得便宜從事用人之道，盡於此矣。

### 第三款

財務行政人員應有嚴明之賞罰

賞罰之全在賞，指謂長文獻山壽翁重

韓非子云：「至治之國，有賞罰而無喜怒。」又云：「利所禁，禁所利，雖神不行，譽所罪，毀所賞，雖意不治。」韓氏所言者，可謂剴切而有至理矣。凡人有所謂是，有所謂非，賞其所謂是，罰其所謂非，則善者勸，惡者懲，國人皆曰賢，未必用，國人皆曰可殺，未必殺，則爲善者怠，爲惡者勸矣。若僅憑一己之喜怒，不顧人心之是非，謂之無賞罰可也。昔袁氏當國，他不是道，獨捨懲，王奇峯舉國爲之一快，蓋貪庸之徒，何代無之，號稱政治清明之邦，雖因其官吏廉能過人，要亦變之有方，防之有道，賞罰分明故耳。蓋生誅予奪，儆戒廢置，八柄之駁，庸官所無，賞以勸勤，非賞不足以勸功，罰以制惰，非罰不足以

懲玩故有考查之責者，當以至公之心理，至細之觀察，至周之統制，考查所屬，平日處理事務，實行以前，是否有計劃，實行之後，有無成績，從而判別其功過，確定其升降，鼓勵之方，卽在是矣。我國財務行政之弊，積習已久，近年雖已稍入正軌，而貪污之弊，猶未絕跡，政府應厲行躡陟之法，嚴定貪墨之誅，前有黃金，後有猛虎，而不能廉潔公正者，豈人情哉！

### 第三節 財務司法之改善

澄清吏治，首推清白財政，消白財政，尤賴乎財務司法機關之健全，故審計院長之地位，極爲重要。不易搖動，方可奉公守法，不爲威武所屈，不爲勢利所惑，而盡其監督之能事。故審計院長，在德法爲終身職，在美定爲十五年，在英院長任免，須得兩院同意。審計長官，在此四國地位，極爲鞏固，可以完全行使其職權，以遏貪污。我國審計部，屬於監察院，離立法行政而獨立，其監督能力，固更健全，惟我國審計部長，爲政府任免，是其缺點。因此多所顧慮，不能嚴厲執行職權，故不爲人重視；若爲健全財務司法機關之職權，並發揮其效能起見，審計長官之地位，應定爲終身職。

我國審計部行使事前事後監督之職權，略同英美制，應有相當之修改，方臻完善。蓋事前監督，屬於行政部分，若財務司法機關，兼有事前監督之權，則侵害財務行政之權，而減輕行政之責任，故為財務司法組織合理計，事前監督之權，仍還諸財務行政，似稍為佳耳。



### 第三章 賦稅制度應有之整理

#### 第一節 概論

近代國家收入，多出自賦稅，而稅率之高低，每視國民經濟力量以爲斷，所謂取於民有者是也。我國以農立國，以自然爲主，以勞力資本爲輔；歐美以工立國，以資本勞力爲主，以自然爲輔。以自然爲主者，歲有豐歉，生產難知，儲有餘以備不足，猶虞弗給；以資本勞力爲主者，生產銷費，皆有預算，變原料爲製造品，獲利甚厚。國民經濟力量不同，納稅能力，自應有別，猶之鳥獲舉千鈞，而視若平常，屠夫轉一雞，而面有難色。此無他，體力之不同耳。我國維新以來，將歐美所有之稅制，率數抄來，以農業國之人民，一旦使負擔工業國之賦稅，是猶使孱夫而舉千鈞，其爲不幸，乃意中事耳。

近年以來，我國財政，日趨凋敝，國庫經濟，勢將破產，其原因固甚複雜，而稅制不良，實爲國幣古



時我國，以輕徭薄稅，故爲善政。歷代帝王，罔敢或違。苟有違之者，小則滋亂，大則傾國。卽近代世界各國，亦莫不以培養稅源，及增進生產爲急務。蓋賦稅乃出自人民，而爲一國主要收入，故稅制施行，既須謀國家財政收入之增加，更應顧及人民負擔，不至感受難堪之痛苦。稅得其法，科得其宜，不但無壓迫民生，摧殘國力之弊，抑且移無用於有用，調有餘以彌不足。於國家財政之活動，人民生活之大計，裨益至深。是以現代國家，對於釐定稅制，無不審慎周詳，厥義在此。然我國賦稅，因循相承，向無所謂政策，專以收入爲目的，豈獨無政，甚或無財。蓋有財無政，僅爲人事問題，不難解決。若無財無政，乃實際問題，雖巧婦亦難爲無米之炊，將成非人力所能解決之大患，可不猛省也哉！惟今日談整理財政改善稅制者，主張頗不一致。有主張改革者，有主張整理者。前者認爲財政紊亂，乃稅制之不合，非根本改造，不足以言整理；後者以爲我國財政，自有其基礎和歷史，未便輕言改革。在各國實行有效之稅制，未必盡適合於我國經濟環境，且情勢急迫，時不我待，故只言整理，而不言改革。此兩種主張，雖各具卓見，但均不足以言調整財政和改善稅制，更難言準備戰爭。蓋一國財政自有其本身歷史和經濟之組織及政治之背景，此爲理財家所不容忽略者。若斷然改革，良非易事。國家既不可

一日無財，何可一日無財，既不可一日無財，又何可一日無稅，猶之醫治病入，不能將病者之生命，暫行中斷，然後給之再生。故如關鹽統三稅，雖不合理，然全國收入，全恃乎此。至於田賦，自有賦稅以來，即爲主要來源，雖其間逃稅中飽，弊端百出，誠非澈底改革不可，但現爲地方財政命脈所繫，亦不能遽行推翻。況創辦新稅，一時不易奏效，必致新源未暢，舊泉已斷，其流庶政有停頓之危險。若只言整理舊有稅收，而不闢新源，經常收入，或可平衡。若言應付戰費，則距離仍遠，必須雙管齊下，方克有濟。故先論整理舊稅，而創辦新稅，容另篇述之。

## 第二節 收稅費之概況

良好之稅制，應竭力使人民之所出，不遠超過國庫之所入。換言之，即徵收稅費最小之賦稅，乃爲良好之稅制也。世界各國，徵收費約占稅收百分之五以下。至於我國，除統稅外，其徵收費之龐大，舉世罕有甚匹，竟有占總收入百分之十八以上者，如消費稅之負擔，已不公平，更多耗於不必要之徵收費，衡之於理，實有未合，因其非特重苦人民，亦且有損於國庫。其確實數字，雖無統計，然可就近

三年度預算中，財務費項下所列之各項收稅費與各項征收費比較，當可知其大概。

我國近三年稅收概算收稅費比較表

(一) 民國二十三年度

項別	稅收概算數	收稅費	收稅費占稅收之百分率
關稅	二六六、四二五、七九一	二五、四四五、二四	九·一
鹽稅	一八〇、二五五、八五二	二〇、六六六、四〇六	一〇·九
統稅	一一六、九五九、〇七九	四、二九四、一六四	三·七
印花菸酒稅	三三、九九九、一五九	三、九二五、〇九八	一六·四
礦稅	二、七三四、九七九	三九二、七三二	一〇·七

(二) 民國二十四年度

關稅	鹽稅	統稅	印花菸酒稅	礦稅
二六六、四二五、七九一	一八〇、二五五、八五二	一一六、九五九、〇七九	三三、九九九、一五九	二、七三四、九七九
二五、四四五、二四	二〇、六六六、四〇六	四、二九四、一六四	三、九二五、〇九八	三九二、七三二
九·一	一〇·九	三·七	一六·四	一〇·七

統稅	二二五、三九〇、一七七	四、五六一、〇〇五	四〇・九
印花菸酒稅	三三四、三四九、一六六	五、四四六、一九六	一五・九
礦稅	五、八七一、一三三	三〇六、六二〇	七・九

## (三) 民國二十五年年度

礦稅	五七〇、九七一、一五	五〇、五二〇、二二	九・八
鹽稅	一八九、一八七、二二五	一八、七五五、〇〇	一四・五
統稅	一三三、七六、二七	四、〇二一、二五	三・〇
印花菸酒稅	二八、二六七、三五	五、三〇六、二七	一八・四
總稅	三、六三二、八六二	二八七、五〇〇	七・九

上列三表，除統稅因係就場徵稅僅佔稅收總數百分之四左右，其餘均在百分之八以上，而以印花菸酒所占之比率更大，竟達百分之十八左右。所幸自二十五年年度起，將菸酒稅併歸統稅。湘、贛、豫、鄂、川五省業已先行試辦，故本年度財務費得減一百九十萬元。此後如須根本謀收稅費之節省，仍有待繼續改善徵收制度耳。

### 第三節 關稅之整理

#### 第一款 釐定稅率

我國之關稅，包括進口稅、出口稅、轉口稅、噸稅、附加稅等，其中如附加稅及出口稅之減免、轉口稅之應裁撤，政府已擬有辦法，祇因抵補無方，以致延擱。惟現行進口稅則，係以收入為目的，減稅之物品，多屬有伸縮性，或國內可以自產之消費品，如棉布、魚介、海產等，以刺戟其收入，增稅之物品，則皆為國內不能自產，或所產不足自給之必需品，以理論言之，雖增高稅率，仍不妨礙輸入，然以民國二十三年七月改訂時，增稅品與減稅品之比較，則減稅者僅及增稅之十分之一，故稅率多數增加。但其結果，曾否達到增加稅收之目的，則事實俱在，無可為諱。如二十三年度，海關稅收實數尙有三萬五千三百餘萬元，至二十四年度降為二萬五千七百餘萬元，雖因大量走私影響所致，然近年來進口貿易遞減，亦係事實。夫政府改訂稅則，原期增加稅收，其結果竟適得其反。他方面則因被關稅進口商品，如棉布等輸入突增，造成外貨傾銷之有利條件，鹽梅民族工業之花之紡織業，遂被摧

毀影響所及，統稅收入亦因之而減少。再如魚介海品等，本為純消費品，減稅之結果，亦無非鼓勵人民作無益之浪費，而增稅物品，又多為生產品，尤其如機械煤油等，對於產業發達之前途，影響至鉅，亦無異自塞稅源。故現行進口稅則，既不能增加稅收，更不能保護產業，其須改訂，殆不可緩；而在此關稅收入減少甚為劇烈之時，尤不可緩。然則將如何改訂？則須以下列數點為原則：（一）能供給全部需要或能供給大部分需要之非必需品，應提高稅率；（二）在發展途中或將來可以自給之產業，應加保護，使其基礎鞏固；（三）不能生產或生產極少之原料，應免稅或減稅；（四）製造工具之機械及發展交通之利器，應減低稅率；（五）不能自產或現時不能自造之必需品，維持舊稅率；（六）對嗜好品與無益之消耗品，課以高稅。準此原則，以改訂各項進口商品之稅率。惟為顧及收入起見，對於免稅部分，可先行酌為減低。如此收入不致驟減，國內之幼稚產業，則可以藉其保護作用，不為外力摧殘，於是不僅可以培養稅源，且可增加國民購買力，而能收間接增加關稅之效矣。

## 第二款 核減收稅費

各稅之收稅費，以關稅收稅費為最大，如二十五年度預算，計達三千萬以上，占關稅全部收入

百分之十以上，表示如左：

我國二十五年度關稅收稅費一覽表

項	目	收稅費金額	備	考
關稅署經費		111K、000	領館貨物審查委員會經費在內	
二十九國監督署經費		220、996		
海關稅務司署及所屬機關經費		元、九二四、九八〇		
關定稅則委員會經費		1K1、210		
稅務專門學校經費		35、000	第一第二兩分校經費在內	
各項		21、230、210		

命令 按照向例，除關務署經費由財政部直接發給，其餘各款，皆由關稅項下撥付。在二十二年度，坐撥實數計達三千二百餘萬元。數年之間，增加之數，幾達百分之二十。現時關稅收入，雖亦較前增加，以關稅自主後，稅率增高，而並未增加人員。況關務行政，已較前簡單。一海關稅務司已無須兼辦五千里內之常關事務，二東北四省各關經費亦已暫時停支，關務費理應隨之減少，乃反大為增加，核

之事實似無理由，故必須縮減，以節靡費。縮減之道，則非改善關稅行政組織，不能奏效。現時組織，以關務署爲管理關務之最高機關。關稅務可歸其管轄。各海關監督，亦受其命令，以監督各地稅務司。然自民國二十二年各地五十里外常關移歸各地稅務司署接管後，各關監督僅負責發給執照，承轉命令，會銜布告，及與地方官接洽諸事。關於稅務收支，統由稅務司署辦理，以致各監督僅負責監督之名，而無監督之實。即關務署亦祇擁有管轄之名，其實權仍操於關稅務司之手。太阿倒持，莫此爲甚。而監督機關，等於虛設，徒耗公帑，無補徵收。根本改善，總稅務司一席，可由關務署長兼任。如爲便利起見，可另設一人會辦，由外員充任。各地稅務司，亦可改由關監督兼任，外權收回，並省經費。誠一舉而數得也。至於待遇之不公平，尤爲世所詬病，歷史相沿，迄於今日，望有以改正之。

#### 第四節 鹽稅之整理

##### 第一款 釐定稅率

我國鹽政，自明清以來，以稅收爲目的，法系紛亂，弊竇叢生，敷衍因循，迄於今日，鹽潮滾三字，至



今仍論及人口。識者謂中國鹽務爲消費中之最惡劣者，稱鹽饑政者，無不知之。故世界財政進步最早之國，早經廢止。邇來研究社會主義者，以其剝及貧民脂膏，爲害至鉅，證之爲血稅，可見優良制度中，已不容其存在。但我國以經濟落後，歷來祇有籌款而無財政，三十年來鹽款之收入，在國家收入中占極要之位置，近竟更升爲國稅收入之第二位。現以籌款困難，更甚於前，一再整理以期收入之增加。例如二十一年七月之產區均稅，二十二年十月之普通均稅，二十三年一月之改秤均稅，實則三次，均增稅耳。三次增稅，無形中提高稅率一倍以上。除農工漁業用鹽稅率外，高者如四岸，每市擔已達十元零四角之數，卽每司馬秤十三元餘，每公擔二十元零八角。然亦有少數區域，如川北每市擔僅一元四角，其不劃一，可以想見。再以稅率與鹽之成本相較，乃判若天淵。例如齊南壽之鹽，銷於西岸者，其鹽本每市擔不足三角，而納稅十元零四角，是等於值百抽四千，其稅率之苛重，有如此者。茲將現行稅率列表於後：

全國鹽區現行稅率表（本表根據財政年鑑編成）

鹽	區	稅		其他	附	檢	合	入	計
		甲	乙						

淮 北	11.20	11.00	0.20	12.10
淮 南	11.00	11.00	0.00	12.10
松 江	11.10	11.20	0.10	12.10
兩 浙	11.10	11.00	0.10	12.10
蘇 北	11.00	11.00	0.00	12.10
湘 岸(淮鹽)	11.00	11.00	0.00	12.10
湘 岸(川鹽)	11.00	11.00	0.00	12.10
湘 南(粵鹽)	11.00	11.00	0.00	12.10
鄂 北	11.00	11.00	0.00	12.10
西 北	11.00	11.00	0.00	12.10
皖 北	11.00	11.00	0.00	12.10
山 東	11.00	11.00	0.00	12.10
長 江	11.00	11.00	0.00	12.10
河 南	11.00	11.00	0.00	12.10

海	東	甘	川	粵	廣	廣	遼	口	魯	陝	河
東	東	肅	北	南	南	東	寧	北	北	西	北
00.00	1.00	00.00	1.00	11.50	00.00	01.10	00.00	00.00	00.00	00.00	11.00
									00.00		
1.00		1.00	0.10	00.00	11.00	0.03	00.00	00.00	11.00		1.70
00.00	1.00	00.00	1.10	11.00	00.00	11.00	00.00	00.00	00.00	00.00	00.00

按稅率已提高一倍，稅收亦應增加一倍。例如二十年之收入爲一萬六千餘萬元，至二十三年即應增至三萬萬元以上；按之實際，則二十三年度連正附各費及其他鹽款收入，實收僅一萬七千

餉萬元，二十四年度實收亦不過一萬八千餘萬元，較二十三年度增收不過八百二十餘萬元，所增之數，不過百分之十五，其爲稅率愈高稅收遞減可知。且三年之中，稅率雖提高，稅收雖略增，而放鹽數目，則仍只三千七百餘萬司馬擔左右，於此更可知增稅率，徒促迫平民食私食淡，反致鹽稅遞減，影響所及，姑不論淡食有害國民健康，卽國稅收入亦難保其可冀。蓋間接稅消費稅收入之限度，須以國民購買力之強弱爲範圍。鹽之爲物，雖爲民食必需品，有食鹽人民，卽應有稅收，但當此農村破產，不旱兵災盛行之秋，國民經濟早已瀕於枯竭，多數人民，困於饑餓，米糧且不可得，遑論食鹽購買力絕，更何納稅之可能！此所以製私販私之日盛一日也。縱令將來，場產整理，鹽歸官坵，管理嚴密，禁私較易，然禁私而不輕稅，人民無力食官鹽，販私製私利大，小民生路斷絕，其能保民之不變乎？遠如唐宋黃巢錢鏐汪華之作亂，元末東友原、張士誠、方國珍之起兵，何一非因販私禁私激成之大變？近如山東鹽民之捨鹽，河北硝民之抗變，以及各地之民變，又何一而非苛稅過重，民不堪命之表現乎？誠恐際此非常時期，人民鋌而走險，政府雖有武力，鹽場雖有嚴密之警察網，亦難以鎮壓。況本以利民之物，反以害民，本以裕國之稅源，反以誤國，賢明當局，必不出此。又況人民精疲力盡，而國庫所

得無幾。例如二十二年份全年收入鹽稅，爲一七七、二二一、一〇五元，而現款實解國庫者只六三、五七四、二九八元。鹽稅純屬中央稅款，國庫實得之數僅及三分之一，其三分之二除英法借款及克利斯浦借款每年攤還一千三百萬元外，其餘均爲地方挪用。此項實解國庫六千餘萬之內，除去鹽務機關全年開支三〇、九七五、四九二元外，則中央實得純收入每年僅有三千萬元之譜，每月不及三百萬，爲數實亦有限。然鹽稅究爲收入大宗，若突然廢除，必致影響中央財政，危及中樞大局。爲今之計，欲求其不病民而無損於國庫，則惟有實行新鹽法，一面抑平稅率，減輕人民負擔，以期擴大官銷，一面更分別減免農工漁業用鹽之稅，藉圖保護生產事業，以謀國民經濟之發達，既有利於民生，又無害於國計，利國福民，莫善於此。

### 第二款 核減收稅費

各收稅費中，除關稅收稅費外，以鹽稅收稅費爲第二位。如二十五年度已達二千萬左右，占稅收預算數百分之十一稍弱。茲列表如左：

#### 我國二十五年度鹽稅收稅費一覽表

項	目	收	稅	費	金	額	備	考
鹽	務							
	鹽務稽核總所及所屬機關				八、九〇三、五二五			
	各運使署				一、一五四、四七〇		河東、兩廣、雲南、合計如上數	
	晉北樞運局				一〇三、八六〇			
	兩廣鹽務緝私部隊				九〇五、一〇一			
	鹽務稽核主管稅警及緝私隊				八、五五九、八五〇			
	河東緝私統領部				九一、九三三			
	鹽稅稅款匯解費				一五〇、〇〇〇			
總計					一、二、四、四、四、〇一			

按二十五年預算鹽稅收入爲一八九、一八七、二二五元，而鹽務費如上表所列，將達二千萬左右，其中以稽核經費爲最大，其次則爲緝私經費。查鹽務費支出龐大之原因，一爲手續之不統一；二爲職員薪餉過高，如經理薪俸併房租等一千二百餘元，洋員尤高；三爲事權之不統一。收稅

手續之不統一，則爲專商引岸之惡果；蓋行鹽制度，既不統一，而又有引岸越境爲私，故收稅手續，亦趨繁雜，且爲保護專商利益，其緝私範圍亦不限於產區，而遍於運銷各岸，必需有大批緝私隊，始足分配。故本年度預算，緝私經費，亦列八百餘萬。至於鹽務行政機關，其產運銷緝四大職權，早由稽核機關一手包辦，名存實亡，等於虛設，豈但年耗鉅款，且使事權分歧，行政效率，毫無可言。鹽款收入，爲之侵蝕者甚多。故節約鹽務經費，第一必須打破引岸，廢除專商，劃一稅率，實行就場征收，則現時銷區，及各地之一切鹽務機關，皆可裁撤，而緝私範圍，亦祇須著重於產區，除在產區設置場警外，再無須於運銷各處，設置緝私部隊，則緝私經費，必可大爲減少。況就場收稅，而各地方挪用者亦少，則中央純收入，必可大爲增加。我政府當局，早見及此，將鹽務署及稽核總所裁撤外，於本部增設一鹽政司，計劃鹽政事務，外另設鹽務總局，以總其成。其組織法，業經公布，對於過去鹽務行政一切不良之點，大致均已揭除。惟此項官制，與新鹽法，稍有出入，亟宜修改新鹽法，以重法令。此後如將新鹽法認真實行，未始不可以逐漸改善，若仍然換湯不換藥，則鹽務前途，仍未敢抱樂觀也。

## 第五節 統稅之整理

現時統稅收入雖包括七項，而以捲菸棉紗麥粉水泥火柴等五項爲主要，故統稅之征收，係以新興民族工業爲對象，姑不問其稅率是否公平，已足阻礙其發展，何況現行稅率又欠公平，例如捲菸，每箱市價最低者僅六十五元，最高者達千元以上，而現行稅率祇分兩級：卽售價在三百元以下者納稅八十元，售價在三百元以上者納稅一百六十元。若此則價值六七十元之劣等捲菸竟與價值三百元之中等捲菸，納同等稅款，而價值三百元以上之中等捲菸亦與價達千元以上之高等捲菸納同等稅款，稅率之不公平，有如是者！且上中等菸多爲在華外廠出品，而製造下等菸而蒙不利者，則爲華商。次如棉紗統稅現行稅率，亦分兩級：以二十三支爲計稅標準，二十三支以下，每包徵八元五角八分，二十三支以上，每包徵十一元六角二。如此分級，實欠公允，因在二十三支以上者，有二十四支、三十二支、四十二支、六十支，以至於八十支細紗，在二十三支以下者，則有二十支、十六支、十支，尙有以廢棉紗紡成四五支之粗紗。各項紗價，相差甚遠：四支紗價約一百元，二十支紗價約一百



八十元，而所納之稅則相等，三十二支紗價約二百三十元，六十支紗價約四百餘元，亦納同等稅款。如此稅率，豈能謂平！若以四支紗價與六十支細紗相較，售價相差四倍，而所負之稅，則爲八元餘與十一元餘之比，一則等於從價徵百分之八·六，一則等於從價徵百分之三，負擔之懸殊，更直判若霄壤。所以現行稅率，實有利於細紗而不利於粗紗，亦即有利於外廠而不利於華商。試以廿三年度（二十三年七月至二十四年六月）棉紗生產量爲例：粗紗產量中，華商占百分之七十七，日商占百分之二十一，英商占百分之二；細紗產量中，華商占百分之三十三，日商占百分之六十六，英商占百分之十一。故華廠稅負擔確重於外廠，毋怪國人經營之紗廠，年來日趨沒落也！再如麥粉、火柴、水泥等統稅，因一再提高稅率，大都過於苛重，如火柴之納稅額已占貨值二分之一，廠商有無力墊繳之苦。總之各項統稅，其稅率皆須改訂，而以棉紗與捲菸尤不可緩。其改訂之法如次：一、捲菸稅率，恢復十九年之七級稅制，其稅率則不妨稍爲提高，以免影響收入；二、棉紗稅率，可援進口稅之例，分爲四級徵收，分級辦法，則不必如海關盡同，其法可以在四十支以上爲第一級，四十支以下至三十二支爲第二級，三十二支以下至二十支爲三級，二十支以下者爲四級，其稅率則依各項紗支售價之比。

例，按級遞減，如此則無納輕納重之弊，亦可合乎公平原則；三、麥粉火柴稅率，為保護和育成其發展起見，可酌予減低；四、水泥及工業用之火酒稅率，可仍舊；五、啤酒、洋酒、薰菸及非工業用之火酒稅率，可酌予增加，以補麥粉火柴減稅之損失。此外如我國紙業，素非外商之敵。自民國二十二年改訂稅率以後，國產紙業大有發展之傾向，廠家紛紛向外國訂購機器，以謀擴充，正宜設法保護，俾可與外商競爭，乃新稅則突減紙類進口稅，與外國紙以傾銷之機會，是無異對於垂絕之夫更加以一擊也。為補救起見，凡紙類進口稅，應酌量提高，不僅增加稅收而已。

### 第六節 核減其他各稅之收稅費

其他稅務，收稅費較大者，則為印花菸酒稅，竟占稅收總數百分之十六以上，二十五年預算，仍列五百餘萬元。自二十三年十一月起，印花稅票，已改由各省郵局代售。關於檢查事務，亦責成各省縣市辦理，各省印花菸酒局，僅負隨時抽查之責，財政部亦祇派員分往督察而已。菸酒稅，已有五省改為統稅，菸酒牌照稅，亦已移歸地方。事務既較前簡單，經費支出，理應大減。但二十五年預算之收

稅費，更占稅收百分之十八強，故其中仍不無浪費之處。此後對於財務經費，亟宜力求節省，必須民有一分之負擔，則國庫多一分之收入，國庫有一分之支出，則人民多一分之利益，冗費既除，國庫自裕，治道既隆，而國富民足矣。

## 第七節 改良地方稅

以上所論，皆係中央稅收，至於地方捐稅，繁亂尤不堪述，省異其制，人殊其政，中央鞭長莫及之，省繁亂更甚（故關於各省苛捐雜稅及田賦附加之種類亦有改良之必要）。茲就普通項目略論如左：

### 一、收益稅系統

房捐 土地稅 船捐 營業稅 牙稅 內河漁業稅 屠宰捐

### 二、轉移稅系統

契稅

## 三、消費稅系統

## 筵席捐 產銷稅

且先以土地稅一項爲例。如田賦之壓迫農村，摧殘農民生機，可謂已至極點；然正稅之危害國民生計，尙有限度，附加稅之摧毀農民生機，簡直如洪水猛獸，後患無窮。我國田賦，乃相承最古之賦，降至明代，以國用浩大，屢增遼餉，合前後四次，共計增賦一千六百七十萬，人民受此重徵，卽覺困頓萬狀。明之亡國，原因雖多，而加稅原因，實爲其中最重要之一。清承明後，革除三餉，立編審法，定爲五年一舉，丁增而賦亦隨之。自康熙五十年定制，滋生人丁，永不加賦，取消雜稅，以輕人民負擔。迨雍正二年，因人口益增，人民轉住移居，迄無定所，人口調查，極形困難，丁賦既不便於徵收，遂將丁賦攤入地稅之內，而地丁統歸一則，名曰正稅，每地稅銀一兩，攤入丁銀二錢七釐，歷來未聞附加。惟至咸豐初年，按糧隨徵津貼，同治元年，略乘章督川，又奏辦捐輸，按糧多寡攤派，是爲附加稅之始。自是以後，日益繁多。至民國四年，財政部遂有「附加稅不得超過正稅百分之三十，限制極嚴。自國民政府奠都南京以後，則規定附加稅不得超過正稅百分之百，是國民政府時代之田賦附加，就法令所許，

較北京政府時代已高百分之七十；後乃變本加厲，如江蘇之如皋一縣，正稅年收七萬七千餘元，附加稅年收一百三十七萬餘元，超過正稅，已在十七倍以上（見江蘇省田賦正附稅統計表），其摧殘農民較之任何賦稅爲猛，若不根本改造，則農民奄奄以盡，迫在眼前。是以改革田賦，爲當今第一要務。今後國民經濟，能否復活，全視此以爲斷。蓋賦稅之源，出於農民，故民生凋敝，雖不斂，不能以安其生，民力富強，雖厚取，無礙於經濟之發展。民生爲國計之基礎，歷代帝王，所以安定宇內，勸民勤務農桑，以盡地利，不獨爲民生之計，亦且爲立國之本也。牙稅一項，似感重複，應行取消。營業稅與所得稅重複，亦應取消。至於房捐、船捐、屠宰捐等，各地徵收，無定限度，其苛酷有爲常人所不能想像者。內河漁業稅，稅率應輕，蓋近年來水產品輸入數量甚鉅，如稅率減輕，可增加其市場中之競爭能力。契稅一項，積弊亦深，應予澈底改造。至於產銷稅，妨害銷路，屢迫生產事業，亟應撤除，以維產業之發達。所幸自第二次全國財政會議決議整理地方財政方案後，對於廢除苛捐雜稅，減輕田賦附加，確定地方預算，舉辦土地陳報，兩年以來，逐漸獲有成效，惟盼早日澈底肅清耳。

## 第八節 結論

我國稅收，中央病在稅制之不合理，應予根本之改造；地方病在稅收之繁苛複雜，應予澈底整理。惟向之所謂改造整理者，每以提高稅率增加收入為能事，至於稅率，應如何釐定，征收費，應如何節約，皆無顧及。結果因已超過課稅能力之限界，故稅率雖累次提高，而稅收反呈累退之象。根本辦法，必須從釐定稅率，節省徵收費著手。蓋釐定稅率，可開稅源，節省征收費，即可間接增加收入也。但欲使租稅收入具有彈性，能適應非常需要，且能依納稅能力而求負擔公平，此非單獨整理舊稅所可奏效，必須兼辦新稅，始能達其目的。

## 第四章 金融制度應有之改善

### 第一節 概論

我國近年來，以國際貿易，入超累積，銀價高漲，致白銀大量流出，金融恐慌，達於極點。其間雖經政府，徵課白銀出口稅，平衡稅，然已流出數萬萬之白銀，則一時無法可使之流回，銀根緊縮，勢所必至。首先受其影響者，為工商各業，銀行商店倒閉者，不知凡幾。九一八以後，尤其變本加厲。外受各國之傾銷，內因農村之破產，在此內外夾攻之下，出品銷路澀滯，營業自必衰落。工商業衰落，則國家稅收減少，失業人數增加，上下交困，不僅市面凋敝而已。故救濟市面，咸認為當務之急，而復興農村，尤屬刻不容緩。推其原故，由舊時金融制度，逐漸崩潰，而新金融制度，尚未確立，金融流通之動態，僅為無條件之挹注，而未能有系統之循環。平時銀根和緩，則投資放款，各自為政，各不相謀，而多陷於過

度之信用擴張，一旦風波突起，又每輒張皇失措，嚴加緊縮，成爲不應有之信用緊縮。而且雜亂散漫，毫無系統，必須將金融機關澈底改革，力求健全。除中、交、農四行暨各省省銀行外，概取錢莊或票號方式而加以改良，其股東須負無限責任，且開支不大，投機冒險者自少，國民經濟即可安定，併可使一國經濟得有合理之發展。凡此種種，皆復興國民經濟，鞏固戰時財政之要圖也。

## 第二節 澈底改善中央銀行制度

歐戰以後，各國整理金融，無不創立新制之中央銀行，或將舊有制度加以刷新，以謀經濟之發展。我國中央銀行之組織，過於幼稚，論地位，無統制全國金融之能力，論資本，不及他國中行若干分之一，對於市場，不能運用再貼現政策，以調劑金融之緩急，當信用緊縮時，又不能盡量通融，救濟各銀行之危急，以致金融界，一遇恐慌之襲來，無法應付，任其蹂躪。今日國內金融，其所以不能穩固者此也。故爲國民經濟建設計，爲戰時財政根本計，必須健全中央銀行組織，增厚中央銀行資本，俾平時能立於超然地位，有統制全國金融之威權，以克盡中央銀行之職責。苟能如是，則法幣政策，固可



獲最後之成功，而戰時財政，亦可調度裕如。例如美國自復興政策推行以後，通貨膨脹，而能功效昭著者，即賴有強力之中央銀行統制金融之明證也。我政府有鑑及此，去冬曾提議將中央銀行改組爲中央準備銀行，以盡所謂銀行中之銀行職務，惟盼其周密籌備，早日實現耳。

### 第三節 全國銀行宜實行統制

英、法、德、俄等國，素以金融機構健全，著稱於世。自第一次大戰後，均呈衰弱之象。況我國金融組織，殊欠完備，平時已受列強經濟侵略，失其自主之能力，若美國之白銀政策，英國之「沙遜計劃」，日本之走私伎倆，在在均予我國金融上絕大之壓迫，使無喘息之餘地，若不亟圖補救，則平時金融，已不能自保，遑論戰時安全耶？蓋我國銀行，雜亂散漫，毫無系統，各類銀行，名義上雖各負特殊使命，例如匯兌銀行、實業銀行、農業銀行、工業銀行、鹽業銀行、聚業銀行、商業儲蓄銀行、邊業銀行及其他一切商業銀行等等，實質上均做普通商業，無可劃分。且其承做之業務，大宗多係證券與地產。近年來政府公債之發行，皆賴各銀行銷納，各銀行因其利息優厚，性質流動，亦多樂從，故銀行之資金，多

爲公債所吸收。惟銀行投資公債過多，實足以表示國民經濟之衰落，蓋銀行資本，與財政關係，日趨密切，反不克盡應盡之職，工商事業，安得發達，農村經濟，自然破產。昔年銀行，曾亦資投地產，頗獲巨資，互相操縱，徒使地價昂貴，國民生活，感受壓迫，至今銀根緊縮，市面蕭條，地產難以脫售，以致銀行資金，頓呈呆滯，影響國計民生，亦至重大。蓋現代之國計民生，必賴有完善之金融機關，蒐集資金，並予以適當之分配，方能維持，一旦對外發生戰事，此等金融機關之活動，更感重要。我國欲事先圖謀戰時金融活動能力之擴大，國家財政及國民經濟根基之穩固，目前似應積極設法改善金融組織，充實中央銀行之資金，使其有統制金融之權能，俾國內各銀行錢莊，均能隸屬於中央銀行之下，受其節制監督，更設法使國內之金融事業，逐漸改善組織及管理方法，趨謀合作。實行聯合準備制度，擴充票據交換機關，增發法幣，俾得流動，不至再似今日枯澀之象。再採用大銀行主義，將國內之銀行勢力，設法集中，從速聯合，而成爲若干大銀行，如同英國之五大銀行一般。大銀行主義實施以後，國內之銀行基礎鞏固，資金收集，較爲便易，自可以其雄厚之資金，遍設支行，包羅全國，一方面信用可以堅實，存款獲得保障，同業競爭，可以減免，同時，更可以加強金融危機抵抗之力量。過去小銀行

倒閉之風潮，亦可減免。平時金融機關，實力充裕以後，戰時財政，當可措置裕如矣。

#### 第四節 切實統一貨幣發行制度

世界各國，在十九世紀，紙幣發售，已歸統一。如一八四四年之英格蘭銀行之條例，一八四八年之法蘭西銀行之條例，及一八七一、一八七三、一八七五年三次之德意志銀行條例是也。降至一九一三年，美國更有聯邦準備銀行條例之成立。斯時也，各國並無戰事發生，而統一發行之實施，實已風靡一世，可知統一發行之重要，固不必待戰時始行圖謀耳。我國自發行紙幣以來，向為多數發行，而非單一發行制，混亂複雜，毫無統制。有發行權者，除中、交三行外，上海則有中國農民銀行、四行準備庫、中國實業銀行、中國通商銀行、中國農工銀行、中國墾業銀行、浙江興業銀行、四明銀行、農商銀行、大中銀行、平津則有北洋保商銀行、滬業銀行、四川則有美豐銀行、福建則有福建東南銀行；各地方之享有發行權者，計有廣東省銀行、富漢銀行、中國農民銀行、湖南省銀行、湖北省銀行、河北省銀行、廣西銀行、浙江地方銀行、山西省銀行、陝西省銀行、廣州市立銀行、寧夏省銀行、陝北地方銀

行，江西裕民銀行，四川地方銀行，南昌市立銀行，河南農工銀行，江西建設銀行，青島銀行，至於外商銀行，在我國發行紙幣者，計有英藉匯豐銀行，麥加利銀行，有利銀行，日藉則有朝鮮銀行，台灣銀行，正金銀行，美藉則有花旗銀行，法藉則有東方匯理銀行，其他銀號錢莊向各發行銀行領收暗記券，以及內地錢莊商店，其發行角票及錢票之數額，更無從統計，爲害之烈，莫此爲甚。自民國二十四年十一月四日，實行法幣政策後，以中央、中國、交通三銀行之鈔票爲法幣，固已建統一發行之基礎，然格於事實，未能澈底，若至戰時，殊感困難，因爲發行統一，不獨可以維持價值之穩定，並可利用發行之伸縮，適應戰費之需要耳。

## 第五節 結論

我國自「九一八」以後，東四省收入全無，及至去年，冀察收入，又遭損失，以致中央財政，社會經濟，日趨困難，復加以走私嚴重，關稅收入，日見短少，而安內攘外，對於財政之要求，更急如星火，而所要求之數額，又非常繁重。因其急需，故不容財政當局，有從容設施之餘地，一切計劃，自無法實行；因

其數大所以祇顧目前，不計將來收入，不足繼之以公債，公債途窮，又繼之增高稅率，循至陷溺深坑，無法擺脫。對於稅源之培養與否，人民之負擔與否，在所不顧。故在關稅方面，財政目的，與保護政策相衝突；在鹽政方面，與公平原則相扞格；在統稅方面，與發展國民經濟相矛盾。此在一時，或可達增加收入之目的，但決不能期諸久遠，履霜堅冰，今已漸見衰微之象，若不從速改革，則其前途，必有不堪設想者！欲謀根本救濟，不外開源與節流兩端。現時各項支出，雖皆為事實所限，有無從撙節之苦，但亦非絕對無辦法者。蓋經常支出，須求之於經常收入，此為不易之原則；否則，在平時已感捉襟見肘之苦，而至戰時，更不足以應付急需。其現時財務行政之亟應調整，賦稅制度之亟應整理，金融制度之亟應改善，實無猶豫之餘地耳。



### 第三篇 戰爭時期之財政

#### 第五章 概論

戰爭時期財政有二：一爲戰時經常財政，一爲戰時非常財政。所謂戰時經常財政者，其範圍與平時財政無甚出入，惟非常財政實關重要，近則與戰事勝敗息息相關，遠則與戰後整理關係尤切。故當審度國情，應決定整個政策，以應付非常局面；而此項政策，大致不外下列兩端：一、戰爭開始時，於急促中如何能增加巨量之收入，以應戰時之急需；二、戰局相持中，於長期間如何能繼續獲得巨量之收入，以求最後之勝利。茲分述於後：

## 第六章 戰費之估計

## 第一節 各國戰費之估計

戰費估計，極難準確，惟在可能範圍之內，根據各國歷史上戰役之實績，推察將來戰爭之規模，以及今後物價之趨勢，然後作戰費之估計。據美國巴加德(Bogart)博士，計算歐美各國在十九世紀中葉以來之各次主要戰爭之戰費，表示如下：

十九世紀中葉以來歐美各國歷次主要戰爭戰費表

戰役	年份	數	戰費總額—美金元	每日	戰費
拿破崙戰役	1792—1815	9,000	11,000,000,000元		1211,000元
克里米亞戰役	1854—1856	300	1,700,000,000元		5,666,666元



美國南北戰役	一八六一—一八六二	一、五〇〇	十、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元	五、一八五、〇〇〇元
普法戰役	一八七〇—一八七一	二二〇	三、一〇一、〇〇〇、〇〇〇元	一五、三〇〇、〇〇〇元
南非波爾戰役	一八九九—一九〇二	九九五	一、二五〇、〇〇〇、〇〇〇元	一、二六五、〇〇〇元
日俄戰役	一九〇四—一九〇五	五四八	二、一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元	五、八三三、〇〇〇元
世界大戰	一九一四—一九一八	一、五五六	二〇八、三〇〇、八五二、三三三元	一三三、八八〇、〇〇〇元

從上表觀之，可知近代戰費之增大。例如第一次世界大戰經費之總額，超過日俄戰爭之一百倍，更超過南非波爾戰爭之二百倍。茲再舉巴氏估計世界大戰中各交戰國之戰費，列表如下：

第一次世界大戰各交戰國戰費表

國	別	戰費	總額	——	美金
英國及其殖民地					四〇〇、〇〇〇、〇〇〇元
法國					二五〇、八二二、六八二、八〇〇元
美國（包括對外放款）					三三、〇八〇、三六六、九六八元
俄國					三三、五九三、九三〇、〇〇〇元

意國	三、三二、九六八、〇〇〇元
比國	一、一五四、四七〇、九二四元
塞爾維亞	三九〇、四〇〇、〇〇〇元
羅馬尼亞	一、六〇〇、〇〇〇、〇〇〇元
希臘	二五〇、〇〇〇、〇〇〇元
日本	四〇、〇〇〇、〇〇〇元
其他協約國	五〇〇、〇〇〇、〇〇〇元
德國(包括對外放款)	四〇、一五〇、〇〇〇、〇〇〇元
奧匈帝國	三〇、六三三、〇〇〇、〇〇〇元
土耳其	一、〇四〇、〇〇〇、〇〇〇元
保加利亞	八七五、二〇〇、〇〇〇元
統計	二〇八、三四八、八五一、三三三元

上表所示第一次世界大戰，共耗戰費凡二千零八十三萬萬，內協約國方面一千四百五十三

萬萬，同盟國方面佔六百三十萬萬，平均每日之費用，如德國爲三千萬美金，英國爲四百七十萬鎊，爲數之巨，實足驚人。又據巴氏所著，大戰之直接稅與間接稅有云，第一次世界大戰，一切耗費之估計，直接經費一項，合計共約一千八百六十三萬萬餘金元，間接經費一項，兵士及人民各約爲三百三十五萬萬餘金元，戰時救濟費約爲十萬萬金元，生產方面之耗費約爲三百六十七萬萬餘金元，總計直接間接各方面之耗費合計不下三千一百八十萬萬金元之多。巴氏又云，其中尙有不少之遺漏，準確數目，還不止此。僅就直接用於戰爭之軍費而論，英國於歐戰期間，在六個會計年度中，超過戰前二百五十年間之總數，法國戰時支出較大戰前一年（一九一三年）增加十倍，美國最後參加，亦增加五倍，平均計算每天最少須七百餘萬美金，最多每天竟達四千餘萬美金。若以兵士一名計算，第一次世界大戰前，曾有人估計，每人每天之消費，約美金二元五角。又有人估計，德國每名士兵，一日所需戰費，六馬克。此乃二十世紀初葉時代之情形。又據東福一等主計估計，日俄戰爭中，日兵每人每日之戰費，爲日金二元四角，至日德戰爭，日兵每日所費，已增至日金二元七角，繼之出兵西比利亞，則增至九元七角，在日俄戰爭以前，平時每人每日僅需八角，因知日俄戰役，較平時已增

三倍，而出兵西比利亞，較平時已增十二倍。至於現代軍隊，其裝備之高度化，軍械消耗之劇烈化，其破壞必較過去為大，則士兵之消費，當亦增加無疑矣。

## 第二節 我國戰費之估計

各國戰費之估計，已如上述。惟我國作戰，重在防禦，自非侵略者可比，而我士兵享受又與外國完全不同，所需戰費，當不如外國之多。平時二等兵，每人每月僅十元零五角（有人謂實際九元八角），以後極少發餉，視各師之經濟狀況，每人每月僅發伙食四元至八元左右，則每人每天只需三角五分。至戰時，若照日俄戰例增加三倍，則每人每日所需計一元零五分。據申報年鑑統計，我國士兵人數，至少為二百二十五萬餘人，每人以一元零五分計，則每日共需餉銀二百三十餘萬，再加官長班長，每天最多只需三百萬元，若以每師每月二十一萬元計算，如出兵二百師，則每日僅一百四十萬元，但戰時動員人數，決不止此。考歐戰全期，各國動員人數如下（合前後防言之）：德國一千三百五十萬人，法國八百二十萬人，英國九百四十七萬人，意國五百六十五萬人，奧國九百萬，美國

三百八十萬人，俄國一千八百萬人。又另據一統計，歐戰時，俄、德、英、法四國，動員人數較多四倍。以此類推，我國在非常時期，前後防人數，將亦加大。假令增加三倍，應有一千萬人，則每日所需餉銀，即達一千萬左右。此外槍砲彈藥，消耗亦大。先就砲彈而論，在世界大戰時，僅威爾丹一役，法國即消耗砲彈二千萬發，索姆之役，竟消耗砲彈三千四百萬發。至於槍彈消耗尤巨。重機槍，長期連發，每小時可發三千彈，輕機槍，亦可射一千二百彈。歐戰前，法國每營步兵，只有重機槍二架，而戰後一九三二年編製，則有重機槍十六架，輕機槍三十六架，已增二十五倍。故以法國步兵一師之九營而論，其全體機砲發射，每小時已需八十二萬零八百發砲彈。茲假定其每日平均發射二小時，而前線交火者，爲二十師，則每日已需砲彈三千二百八十餘萬發。此外步槍騎槍等等之所發射者，尙不在內。故就全部計算，最低限度，每日須四千萬發，姑以每彈六分計算，則每日所需之槍彈，已需二百四十萬元。若依此類推，將各方面直接間接之費用合計之，則我國戰費，每日共需一千三百萬元左右，最低限度，亦須一千萬元以上。即姑以二分之一計之，每天仍須五百萬元，每月則需一萬五千萬元，如此巨額之戰費，衡諸我國今日之財政狀況，實成嚴重問題。故戰時財政，除一般籌措方法外，惟有斷行新貨

幣政策，如能運用適當，則戰時財政，不患無出路矣。



## 第七章 戰時預算之編製

平時預算須依經常之規範與相當之標準行之，故其編造方法，大率以一年為期，並以上年度之情形為根據，故相差不致甚遠。若至戰時，則根本不同，如領土失陷，城鄉市鎮之被轟炸，經常之財源，隨時有消失之虞。如戰事勝利，取敵人之贖棧，供我軍之給養，其他收入，亦可隨勝利而增加。至於支出方面，更難確定，如戰區之大小，時間之久暫，戰前均無把握可以決定，故戰時預算，頗難準確。然戰費要求，急如星火，若無概括預算，何以應付急需。惟我國預算之編製，向由主計處辦理，但主計處既非財務行政機關，又非軍事機關，在平時已有種種窒礙，至戰時尤難負責。胡善恆先生之財務行政論有云：預算之編製與財務行政之統制，兩者不可分離，分則兩部分效用不全。預算之編製，期在遵照執行，編製之事若劃歸主計處，則主計處可以不問將來施行之困難，而遵各機關之要求為之。

編製，財政部對於預算之編製，既不負責，將來執行時，亦可不負責，馴至財政混亂，有預算而等於無預算。或謂主計處直隸於國民政府，係一超然機關，故不偏不倚，對各機關呈送之擬算，予以變更，使之便於實行；但照預算法之規定，主計處只有彙集各第一級機關單位概算預算之職，並無核減之權，即或賦此權力，亦無法運用，即或運用，亦難切實。或謂中央政治會議及立法院之相繼審議，可予核定，而財政部長又必為中央政治會議財政委員會之主席委員，由其核定，亦能求其切實；殊不知我國財政部，僅有經理財政之權，并無統制各機關財務行政之權，故雖能運用政治能力，從經費總額上，設法限制，而仍不能作細密之考核與管理，以收切實之效。英、美、日各國預算制度之能有行政效能，皆由於賦與總編製機關以核定預算數額之職權，預算之核定，不僅從歲入歲出支配數額之數，由各機關自行編製者，且須從各機關所列綱目，逐漸加以審核，故合理之體制，預算總編製之職權，實有交還財政部之必要。惟在戰時預算，以軍事為重心，對於軍事，非有專門知識，不易了解，則雖有核審裁決之權，勢又徒然。故歐戰時，各國財政部，皆羅列專門人才，組織預算顧問委員會，目的在謀預算之易於遵行，而不妨害戰事，不消耗國帑，我國亟宜效法焉。



# 第八章 戰費籌措之一般方法

## 第一節 概論

世界各國，對於戰時財政之籌措方法，以前多半採用備戰儲金，參戰協款，取資於敵，募捐與徵發等法，或無大效力，或所得無幾。自歐戰以後，方法比較進步，如增加賦稅，發行公債，通貨膨脹，舉借外債，國營企業等，不但收入確定，數額龐大，而且來源可恃，性質持久，惟利弊參半，仍不能視為戰費籌措之正當辦法。茲分別列述於左：

## 第二節 備戰儲金

備戰儲金，由來已久。例如歐戰前之德國，於一八七一年普法戰爭獲得勝利之後，即將法國賠款一萬二千萬馬克之金貨，全數窖藏，以備戰爭之用。嗣後於一九一三年，復發行國庫證券，增撥儲金一萬二千萬金馬克，同時於每年預算內，更撥存同樣金額，準備於戰事爆發時，移作增發紙幣準備之用。故歐戰開始前，已集有三萬六千萬金馬克之巨額。而我國歷史上，備戰儲金，亦不乏先例：宋太祖時，有封樁庫之設，併嘗云：「軍旅饑饉，當預爲之備，不可臨時厚斂於民。」太宗時，又設景福庫。至神宗元豐間，改景福庫爲元豐庫，共置三十二庫，後又增設二十庫，均爲備戰之用。考備戰儲金辦法，平時分年負擔，至戰時有巨額資金，可以應用，行於十八世紀前之農業國家，便利之至。若用於現代經濟發達之國際戰爭，則收效甚微，因現金之儲積，數額必不能大，至實際需要時，仍屬杯水車薪，無濟於事。且平時封藏現金，減少社會流通之效用，亦不經濟。若存放本國銀行，或投資本國證券，一至於戰時，政府向銀行提取鉅額存款，或在證券市場拋售巨額證券，更足以增加市場之恐慌，而促其崩潰。至於存在外國銀行，非獨增加外國人之經濟力，且一至於戰時，有被牽制或沒收之危險，故近代研究戰時財政者所不取也。

### 第三節 參戰協款

近代國際戰爭，恆演成集團戰爭，凡集團中之貧弱者，其國力必先耗竭，爲維持其戰鬥力計，富強者當予以協助，此所謂協款者是也。蓋此項協款，世界經濟學者，多不主張償還。如第一次歐戰時，比利時得英法之協助，是其例耳。若第二次世界大戰發生，我國有參戰協款之收入，自不待言。若單獨抗敵作戰，又將如何耶？況參戰協款，究亦有限，杯水車薪，無濟於事耳。

### 第四節 取資於敵

取資於敵，固大快事；然按諸事實，殊不可靠。況國際之間，兵連禍結，勝負之數，誰能預卜？德人替於普奧普法等戰後賠款之肥，妄想一九一四年，亦可取資於敵，重溫舊夢，法人彼時，亦同作此想，然其結果，敗者固黃粱夢醒，而勝者亦得不償失。此法蹊妙，不足爲訓。惟戰爭開始後，對於國內敵人之財產，當可完全沒收。但此項敵產，爲數當亦有限，且以我國現狀而論，所處地位，爲被侵略國，集中沿

海都市中之敵產，於開戰後能否沒收，尙成疑問；蓋取資於敵，乃可遇而不可求之事，若倚爲戰費，恐不足恃也。

## 第五節 募捐與徵發

國家當非常時代，人民均有救國之責任，若以民族存亡爲號召，鼓勵人民，自由捐輸，或強制派捐，亦戰時籌款之一法耳。從來毀家紓難慷慨輸將者，史不絕書。歐戰時參戰各國，莫不獎勵人民捐金救國，而德國人民尤甚，不但踴躍捐款，並有價值之財貨，與日用之五金器皿，均在徵收之列。我國近年以來，亦不乏實例。民國四年，因日本二十一條款之壓迫，民間卽有救國捐之募集，「九一八」事變之後，亦有航空救國捐及航空獎券之風行。證以「一二八」淞滬之役，人民輸捐之踴躍，更可以見國人愛國之熱忱。惟我國多數人民，已陷於貧苦深淵，已無捐輸之能力，若加以強制，收效亦微，徒增人民之苦痛，或且得不償失。至於資產階級，重視個人利益者多，而真心愛國者少，如自由募捐，恐難收效，必須強制徵派，似尙可行。過去內戰，各省軍閥，每採用此法，僞用之於關係國家民族存亡之戰

爭，則大有可能。惟須注意者，徵收原則是否公平，與執行方式是否確實耳。至於徵發本國人民之國外投資，戰時國家，可以命令規定。凡本國人民在國外之存款或財產及持有國外債券者，均須交付國家或作為借用，俟戰後原物償還或作為收買，由國家給與代價或調換本國公債。蓋戰時國民激於忠義，只須不虞重大損失，自必舉其所有國外之財產，以救國難。第一次歐戰時代，英法等國，在美國尚未參戰之際，曾用此法，償付美國之貸款。最近意大利受國際之經濟制裁，於是徵發意人在海外之投資，以付輸入品之貨款，亦其例也。此外尚有勞力徵發，亦可採用。我國力役之徵，向與賦稅制度並行。原以公共事業，需用勞工，而人民得出餘力，以助國家，用意至善也。戰爭之時，需工甚多，與其加徵賦稅，增加負擔，毋寧實施徵工辦法，較為妥善。惟政府之徵發，其一部雖仍有給，但其酬報或價格，均為政府片面所決定，通常恆遠在市面價格之下，故徵發者，即受一部或全部之損失。如果戰事延長，徵發過甚，於國民經濟，影響甚大，故戰時徵發制度，亦祇能視臨時補助辦法之一端耳。

## 第六節 舉辦新稅

## 第一款 徵收所得稅

## 第一目 概論

自英國創行所得稅後，世界各國，均先後做行之。在今日徵已收所得稅之國家，比比皆是。例如法蘭西、德意志、意大利、俄羅斯、比利時、西班牙、匈牙利、奧大利、瑞士、荷蘭、日本、羅馬尼亞、盧森堡、新西蘭、波蘭、巴西、捷克斯拉夫、塞爾維亞、保加利亞等國，皆已實行。可見所得稅之在今日，可謂風靡一時之良稅也。蓋各國租稅之發達順序，皆有特殊之沿革。其初僅有一二之簡單租稅，即數國用，旋以社會之進步，國用亦漸次增加，於是課稅，亦漸周密。然事實上，不但不易普遍，更難期公平。如人頭稅、階級稅、財產稅等，即其例也。近世以科學發達，富力集中，貧富階級，日益懸殊，於是所得稅遂應運而生。其在賦稅中之地位，尤為重要。凡平衡之財政制度，其收入之大部分，皆出自所得稅，且逐年增加，益形顯著。故各國莫不視為主要之稅收。各國如此，而我國尤甚。關、鹽、統三稅，在平時已違租稅原理，而一至非常時期，更不足以應國家之急。自應從速開徵，以裕稅源。惟值此內憂外患之際，市面蕭條，農村破產，工廠停工，商店倒閉，日有所聞，欲圖苟延殘喘，尚不可得，何來盈餘。況現負之間接稅，已嫌過

重是否再有餘力以負擔所得稅，殊成問題。然我國財政，已至山窮水盡之時，自不能因噎廢食；惟開辦之初，宜按步推行，力求簡便，寧失於空疏，切勿專求苛細。至於一般學者，每謂我國能開辦所得稅，則社會經濟、國家財政均可立時解決，似亦言之太易矣。

## 第二目 所得稅在賦稅中之地位

國不能無政，政不能無費，賦稅之制尙矣。人民不感徵斂之繁，而府庫有充裕之實者，上也；民力容有不逮，而國庫充實，庶政繁興，初雖有執殺子產我其與之之怨，而終有子產死誰其嗣之之望，此其次也；至於層層剝削，侵蝕彌多，民力已窮，而庫藏猶絕，斯爲下矣。蓋一切賦稅，乃國家對人民之合法強制徵收，以供國用，賦稅之源，基於人民之負擔能力，人民之負擔能力，又以國民經濟力爲基礎。自甲方面言之，國民經濟發達，則稅源豐富，自乙方面言之，賦稅制度健全，則國民經濟發展，二者互爲因果。諺云：無源之水易涸，無根之草易枯。賦稅亦然。而我國現時財政收入，向以關、鹽、統爲主體，其稅額約佔總收百分之九十五以上，謂現行稅制，全由間接稅所構成，亦不爲過。此種稅制，既欠公平，又礙稅源，實不合現代財政之原則，故舉國上下，均主張創辦所得稅，以資救濟。蓋晚近世界稅制，莫

不以直接稅爲主，以間接稅爲輔，而直接稅系統中，尤以所得稅爲中堅，茲將其優點分爲十端，試述於後：國民經濟力，各有不同，而納稅能力，亦因之而異，所得稅，根據能力原則，採用累進稅率，使富有者負擔稍爲加重，以補比例稅之缺陷。此就稅則方面言之，其優點一也。財政之健全，固須按照預算之規定，然臨時發生大量之需要，或軍事費突然膨脹，難以應付時，惟所得稅最爲可恃，因納稅較大者，均爲中等社會以上之人，平時寬其稅率，足以增進富力，緊急之時，稅率稍增，卽足以應需要，且能隨人民富力之增加而增加，故國家增加稅收，而人民不覺其苦。此就伸縮方面言之，其優點二也。吾國收入，端賴關、鹽、統，一至非常時期，則海口全被封鎖，一切進出口，均已停止，遑論稅收。所得稅則不然，不獨稅收無短少顧慮，且可以因需要而增加。此就安全方面言之，其優點三也。普通各稅，大率局於一部，如田賦僅課於地主，房稅只課於住戶，所得稅則一般國民在納稅標準以上者，隨其所得之多少，皆有納稅之義務。此就普遍方面言之，其優點四也。租稅以豐富爲第一要義，蓋國家支出，端賴收入豐富，以收收支平衡，否則入不敷出，財政基礎，何由鞏固，所得稅確爲一極豐富之稅收，各國視之爲直接稅中之最大稅源。此就豐收方面言之，其優點五也。賦稅上所謂便利原則，乃從納稅人立



論其應注意之點，爲納稅時期、地點、手續及徵收物品種類等之便利，所得稅對此諸點，不謀而合。此就便利方面言之，其優點六也。亞丹斯密氏云：「各種賦稅之徵收，須使其收入於國庫之純收入額與人民納入額間，相差無幾。」蓋斯氏之所謂差額，乃指徵收費而言，所得稅之徵收，大多採用稅源徵稅法，其不能者，雖直接向個人徵收，其手續亦極簡單，故徵收費極小。此就用費經濟方面言之，其優點七也。所得稅以所得爲標準，根據稅源以定其稅率，既不損害其資本，復不減少其發展能力，生產逐漸增加，稅源即可涓涓不息。此就培養稅源方面言之，其優點八也。所得稅經國家一度訂定之後，對徵納之方法日期，自少變更，間或變動者，唯稅額耳。然國家預算公布之後，稅率亦因之決定，人民按其所得，自知應納之數，而徵收人員，不易作弊。此就剷除中飽方面言之，其優點九也。歐美各國開徵所得稅之起因，大抵爲應付戰時財政。英國於一七九八年開徵三部合成捐，因有拿破崙之戰；美國於一八二八年採用聯邦所得稅，因有南北之戰；法國所得稅法案提出二百餘次，竟未實行，最後至一九一四年世界大戰爆發，方始實施。邇來世界風雲日趨險惡，淪爲次殖民地之我國，正爲列強視爲爭奪之對象，將捲入漩渦，自不待言，若與陸軍國交戰，尙可增加關、鹽、統稅率，作爲戰費之一

部，若對方爲海軍國，則開戰以後，海口已被封鎖，進出口貨產，皆不能自由，素以收入主幹之關稅不能增加，必且大量減少，或至全無。例如「一二八」戰役，關稅全部收入，祇足以償付賠款之用，毫無關餘可言。滬戰不過月餘，損失已如此之巨，將來戰爭，若範圍擴大，時間延長，則關稅之不可恃，自屬毫無疑義。次之產鹽區域，多在海濱，戰時必大部分爲對方所佔領，食鹽都成問題，遑論稅收！又統稅本爲就廠徵稅，其收入最多之處，亦爲沿海各埠，一至戰時，勢必與關、鹽兩稅，同其命運。由是觀，現有稅收，一至非常時期，均不足恃，必須推行所得稅，以濟其窮。此就非常時財政而言，其優點十也。有此十大優點，故能變成爲世界多數國稅收之中堅。例如英國在一九三一年會計年度所得稅收入，爲三萬六千四百萬鎊，佔國家總收入之半數，美國在一九三二年會計年度所得稅收入爲七萬四千六百餘萬美金，佔國家總收入五分之二以上，即經濟落後之印度，在一九三一年會計年度所得稅收入，亦達一萬七千四百餘萬羅比，佔總收入四分之一弱，南非聯邦，在一九三二年會計年度所得稅收入，亦達五百八十餘萬鎊，佔總收入三分之一，由此可知所得稅，確爲良稅，其在賦稅上之地位，亦可不言而喻矣。惟新稅推行與苛捐雜稅之廢除，原屬對待，政府明令廢除苛捐雜稅久矣，

奉行者固多，而視為具文者，實亦不少。今日各省，尚有所謂產銷稅、清匪善後捐、特種消費稅、專稅、餉捐、落地捐等，名目繁多，不能殫述，大抵每省，各自擬訂捐稅名目，換言之，均為釐金之變相，且稅率有徵至值百抽四十五，較昔日釐金加重十倍者。據新聞報所載，現時開徵此項捐稅，殆在十省以上，其中併有聲明營業稅開辦後，該捐當即撤廢，迨至營業稅開辦，而該項變相釐金仍舊。似此萬惡之苛捐雜稅，應澈底掃除，以輕人民負擔，然多因無法抵補，未能盡行取消。至於轉口稅，阻礙國貨之銷路，莫此為甚。二十四年政府已決定取消，亦因無法抵補，終未實行。如所得稅辦有成效，取消各種苛捐雜稅，則可早見實行，以示體恤而蘇民困。倘一面創辦良稅，一面保存惡稅，民力既疲，於國無補，其紛亂情形，殆必十倍於今日，民生國計，將愈凋殘，所謂皮之不存，毛將焉附，願有責者其慎之。

### 第三目 我國籌辦所得稅之經過

考我國籌辦所得稅，創議前清末年，惟條例終未頒布。及民國初年，國庫益窘，乃繼續籌辦，惟屢議屢廢。直至民國三年一月十一日，始頒布所得稅條例，凡二十七條，旋以額年內爭，各省均不奉行。四年八月，財部呈准所得稅第一期施行細則，凡十六條，大旨先從官吏議員及大商業入手，俾得便

利進行，值護國軍興，又予延擱。民國九年七月一日，財政部乃成立所得稅籌備處，積極進行，旋廢止第一期施行細則，另訂先後征收稅目，令各省財政廳自行估計呈報，以便預計收稅，並將所得稅明令公布用途，直至十年一月間，財部方將所得稅條例施行細則，所得稅征收稅目，所得稅調查及審查會議事規程，所得稅征收規則及所得稅款儲撥章程，以部令同時公布，並於同年一月起實行征收，各省亦經認定數目。惟政府雖積極開征，而各省議會、商會及人民團體，仍通電力請緩辦，財政部不得已准展三月，旋將所得稅籌備處，歸併賦稅司，增設第六科，將官俸所得稅，繼續辦理。其時中央財政，益形支絀，京內外俸給積欠日多，俸既不發，稅自無着，詭形之中，又復擱置。及至國民政府奠都南京後，於十八年一月將民三之所得稅條例，修正公布，並訂有施行細則，亦以格於事實，未能立辦。同時中央黨部，頒布所得捐條例及征收細則，因其征收範圍，僅限於黨員及公務員，故易於推行。因其制至簡，其稅收亦至微也。二十三年財政部復組織所得稅研究委員會，以十八年公布之修正稅則為藍本，草擬所得稅暫行條例，凡三十一條，業由中央政治會議通過，發交立法院審議，原擬二十四年七月一日起實行，又因籌備不及，加以種種困難，直到二十五年七月九日立法院始將所得稅

暫行條例通過，同年八月十八日行政院頒布施行細則，已於本年（二十五年）十月一日起徵。惟創辦之初，難免困難，當設法以突破之，而所定辦法之當否，深關所得稅之未來新命，不可不於事前，鄭重考慮，謹將管見所及，試述於後。

#### 第四目 我國創辦所得稅之癥結

塞里格曼教授有言曰：「所得稅制，宜行於經濟發達及貨幣金融普遍之國家。」甘末爾設計委員會所提出之稅務政策意見書，亦云：「中國現在不可採行一般所得稅，其後就特殊部分所得稅為進一步之研究，亦不能證明有限制之所得稅適於中國採用，本委員會之見解，一部分基於所得之性質，一部分基於中國私人眼目之現狀，而主要部分則以行政性質為根據，一俟他國視為適於所得稅之條件，亦已見於中國，則中國可以採行所得稅，不過初時，仍須局部試驗而已。」按甘氏之說帖，所謂困難者，有三：一曰經濟，二曰技術，三曰行政。凡研究我國之所得稅者，莫不贊同之。茲分析於下：我國國民經濟，至今日已凋敝極矣，國民每月之所得，除本有巨大資產，可以不勞而獲外，其為勞力或勞心所得者，綜其用途，除勉強維持其自身生活外，尚須仰事俯畜，接濟親友，國家徵稅，似

不可不稍加顧慮。苟將其徵額略予提高，則亦未始非補救之一道。若以三十元為起點，似近於苛細，每月三十元之收入者，多有富家之累，哺之育之，胥賴於是，平時節衣縮食，生活已感困難，復時有失業之慮，豈容再有意外之負擔？若思平民對國家無直接負擔，則誠為過慮，農民田賦負擔之重，可無論矣。經營者，落地有捐，轉口有稅，營業牌照，莫不有捐，甚至生活如牛馬之車夫，非有車照，亦不能營業。近年來國家之賦稅，年收八萬萬元之多，何一非人民直接間接之負擔？若再加增，民力必有不逮，所謂四海困窮，天祿永終，豈國家之福耶？蓋國家命脉，養民為先，今課及徵求，於國家收入無多，而人民不勝其擾。況吾國新式工廠未興，都市日趨衰落，商人既少盈餘，政府何來稅收？此就經濟方面言之，所應考慮者一也。營利事業所得與證券存款所得之計算，須以賬簿為根據，我國素來缺少健全之賬簿組織，人民財源，向無可靠之登記，無論記賬查賬，均有困難，加以我國商人過去多用兩種賬簿，俟所得稅開徵以後，隱瞞偷漏，營層出不窮，必難調查。又如自由職業所得，如醫生、律師、音樂家等，因受國向無勞力所得稅之統計，不易監督，用自報方法，更難收效。凡人情必於仰畜之外，稍有餘裕，乃能愛國，否則朝餐甫畢，而憂夕炊，秋風未來，而泣無揭，雖欲愛國，豈可得耶？又如財產所得，最為

流動，設一人存款，分設各處，所用之名若不一致，則將無法征收。此就技術方面言之，所應考慮者二也。所得稅之征收，尤貴行政權之統一，倘對內而尾大不掉，對外而主權不完，則所得稅制，縱令實行，亦必害多而利少。如二十年營業稅施行之初，上海即因外商租界納稅問題不獲解決，未能開征，即其明證。年來我國商場情形，更有以國人所辦之公司而在某國某地註冊，自認為外國法人者，又有其個人並未辦理出籍手續而詭言生長於國外之某地，自認為原始取得外國國籍者。至於汕廈兩處之所謂籍民，尤屬無從究詰。所得稅開征，如不辦到外僑一律征收，一國之內，待遇兩歧，則工商營業盡將集中於租界，富翁皆將託庇於外人，以空釐之差，而致沉痾莫救，謀之不臧，莫此為甚！況外僑之在我國者，憑藉其不平等條約之權利，除商場之警捐外，大部分文不納，有時非但憑藉條約為護符，甚且併條約而逾越之。例如外商在內地，不准開設行棧，今則雇用華人，設一經理處，彼於名義上，亦直認至體為外商。對於華商所應納之牌照稅、營業稅，昂然不納，以事理而論，既自認經理處之主體為外商，即不應在內地開設行棧，如欲與華商享同等權利，即應有同等納稅之義務，今則悍然不顧。於無條約可據者，尚如是，況有條約可以援用者乎？此就行政方面言之，所應考慮者三也。以上三

點均應相當考慮，倘不逐步期成，而只望殺雞求卵，則非但戕賊稅源，且將引起糾紛。以前天津曾因華洋商人受差別之營業稅待遇，而惹起鉅大之風潮，可爲殷鑒。故吾國之創辦所得稅，亟應簡其稅法，輕其稅率，詳其減免，嚴其通脫，更求人事與組織之合理，使人民心目中樹立一課稅公平之新目標，逐漸養成忠實納稅之習慣，爲國家開一巨大稅源，國計民生，交受其益；否則求效太切，必使歐美所行之良善稅制，因辦理不善，反受其害。猶憶美國之所得稅於一九一一年以前，屢試屢敗，皆由於行政不良，管理之未能盡善所致。去今不遠，堪爲殷鑒，願有責者，三注意焉！

## 第二款 徵收遺產稅

### 第一目 概論

遺產稅，又名繼承稅，或謂所得稅之一種。其徵稅實起源於中古末葉。紀元前七世紀，埃及已有財產遺轉稅。至紀元前一百七十一年，由埃及及古文書中所載，可知遺產稅不惟課及不動產，并動產亦須征課。後由埃及傳入希臘，亦頗流行。及希臘亡，此稅遂爲土耳其帝國稅制之一部。其次羅馬，舉辦亦早，紀元前四十年，方羅馬三頭政府時代，因討伐旁杯，曾收百分之五之遺產稅，充作軍費。自此



以後，遂漸推廣，至十八世紀中葉後，舉辦遺產稅者，先有荷蘭，始於一五九八年，其次有英國，始於一六九四年，其次有法國，始於一七零四年，其次有奧國，始於一七五九年，以後世界各國，相繼仿行。我國在民國初年，即有開徵遺產稅之動議。時有託爾孟氏請創辦遺產稅之說帖。又有章宗元氏所擬之遺產稅條例草案，理由先後呈請舉辦。民國四年，總統府財政討論會訂有條例十一則，簡陋疎略，未能適應現代潮流，又以國家多故，迄未實行。民國十七年及二十三年財政會議時，雖有創辦遺產稅之決議，亦以種種困難，未即實施。二十五年二月二十五日財政部復舊事重提，將遺產稅條例草案向行政院提出討論，經行政院二五六次會議，改正通過，開征之期，會當不遠。惟近有人主張徵收遺產稅，必須在開辦所得稅之後，因又擱置。然此二稅，並無若何連繫，遺產稅之舉辦，較所得稅實為迫切，且其進行，亦較容易，以目前我國賦稅問題，不患平民對國家無直接納稅之義務，而特患資產階級對國家無絲毫之負擔。政府取之於民，必有其道。揆言之，即充裕與公平而已。抑猶有進者，徵收遺產稅，不獨使資產階級盡其責任，復與總理節制資本，實相吻合，更能使家庭骨肉之間，不因爭產而滋生訟事，造福民生，無量無際，所謂家齊而後國治者是也。此種良稅，如能辦理得法，不獨為國家

關一巨大稅源，抑亦此後國本存亡邪正消長之一絕大關鍵也。謹就管見所及，試述如左：

## 第二目 遺產稅在賦稅上之地位

我國賦稅，因太側重人民必需品之間接稅，是以病民，則今日創辦遺產稅，實爲要圖，況值非常時期，尤爲迫切。如法國當一八七一年普法戰爭時，法國敗績，迫訂城下之盟，所賠軍費達五萬萬法郎，法政府乃提高遺產稅以資挹注。一九一八年，大戰告終，債台高築，復提高遺產稅增加收入。近來每年竟達十三萬萬佛郎。其他如英國，每年可收入六千萬鎊，德國可收入七萬萬馬克，意可收入二萬二千萬里拉。近代財政學家，印儒薛納斯（E. Schinras）謂近代新稅中，遺產稅爲第二大稅源，因其不獨收入豐富，兼有彈性，征收簡便，且係直接稅，不能轉嫁。其收稅也，在授遺產之人，其財產非本身勞力所得，其得之，實爲意外之幸福，故雖課重稅，亦不爲虐。至於有以新稅病民爲言者，以間接稅繁重，人民已不勝其力，何能再加負擔，若驟行此制，似屬擾民；然按諸實際賦稅，是否病民，要視人民負擔之輕重及其公平與否以爲衡。況近日因爭產涉訟者，日見其多，苟納遺產稅後，而獲得法律上確實之保障，則人民非徒不以爲病，反以爲便，察其功效，有下列數端：總理洞觀世界大勢與默察我

國情，私有財產制度，在目前尙有局部作用，最後必須廢棄，方能達到民生主義真正之目的，其具體方法，已指示吾人節制資本、平均地權兩條路線，而遺產稅實爲節制資本有效手段之一；蓋私人資本，若世代相承，必成巨富，則不免妨礙一般平民之經濟生活，且資本主義之弊，皆由是起。或謂遺產稅妨礙國民資本之發展，則又不盡然；蓋繼承取得遺產後，其經營力，是否如其先人，固未敢必，而國家所徵之稅，乃其一小部分，其大部分資本，仍可繼續營業，既可節制私人資本，又能發展國家資本，誠一舉而數得也。此就節制資本而言，遺產稅之應速辦者一也。創業者死亡後，其繼承人，因擁有巨產，往往浪費，不事正業，其影響於社會更大，若徵收其遺產稅，可促其生產，如慮納稅後，財產減少，可行遺產保險制，以保險金納稅，更屬安全。此就促進生產力而言，遺產稅之應速辦者二也。遺產稅稅收豐富，而徵收又甚簡便，遺囑之處置，在歸繼承人之先，國家得施行管理權，隱藏之弊既免，征課自易，在繼承人，雖不免有產業減少之感，而未費力，坐享其利，亦無太苦，如至非常時期，稅率可隨需要而增加。此就國家收入而言，遺產稅之應速辦者三也。我國人民，多有依賴性，尤以依賴財產之心爲最重，故凡富家子弟，多屬執袴，卽間有超類拔羣者，亦多不求進取，甚或嫖賭飲吹，無惡不作，其危

害社會既深且巨。在我國之今日，此種惡習，已非道德所可制裁，惟有舉辦遺產稅，根本加以矯正，使人人皆知遺產之不可靠而除去其依賴之心，各競謀自立，則有助於國家社會之進步甚大，復可免除家庭間之爭端，蓋我國家庭間，往往因爭奪遺產，發生爭執，其甚焉者，謀害暗殺，儼如讎敵，此實人倫道德上之一大污點，實即亡國滅種之一總原因。若徵收遺產稅，則其遺產繼承，必須經過官廳之手續，究應如何分配，可藉法律以解決，家庭間奪產之風，可以息矣。此就人倫道德上言之，遺產稅之應速辦者四也。以上四端，專述遺產稅在我國目前應速舉辦之理由，再將其癥結，細述如下：

### 第三目 我國創辦遺產稅之困難

一國之稅法，與人民之習慣，有密切之關係。歐美各國，人死則財產必易戶，雖父死子繼，亦必改名登記，故遺產稅較易徵收。我國之習慣則不然，人民財產，向無登記，故乏統計，不動產之轉移，雖憑契據，亦不登記，動產轉移，更屬無從調查，父死子繼，悉聽自由，政府既不過問，而人民習慣，後嗣承繼先人之業，一仍先人之名，或用堂名，記名，權雖移轉，而名未變，更又有官紳富戶，購置產業，為掩人耳目計，恆化名承受，雖辦登記，亦無從知其財產總數。其困難一也。我國以不平等條約關係，治外法權，

至今未廢，欲在租界以內達到華洋待遇一律平等，恐尙有待。卽退一步言之，專征國人，如有漢奸，請有治外法權之外人爲之出面爲不動產之所有人，或存款於有治外法權之洋商銀行，將何以應付。對此困難，如無法解決，則遺產稅實行以後，有將國人資本，驅逐至洋商銀行之危機。此困難者二也。遺產稅率，係以財產價值爲標準，估價公允，徵課較易。我國財產價值，各地不一，至於土地，尤費考慮，田畝計算單位，各地不同，卽同一之單位，面積亦有差異，又土地肥瘠互異，坐落不同，地價漲落，時有變動；況近年來，外受經濟侵略之影響，內遭天災匪禍之慘變，農村破產，經濟恐慌，相繼而至，除少數都市，呈畸形發展外，無論農村都市之不動產，其價值皆一落千丈，估計殊難期精確公平；倘徵收官吏，復有好惡存乎其中，則更難求其公允。此困難者三也。我國稅制，歷來多爲間接稅，納稅人並非負稅者，其負擔實際雖極重，然感覺之痛苦則甚小，故少反抗；今突欲實行徵收遺產稅，直接課取於財產所有者，縱其稅率如何低下，亦必覺負擔甚重；其狡黠豪強之輩，必殫精竭慮，設法逃避，而盡納稅之責任者，多爲守法之平民，或僅及中產階級，其收效至多不過供養一般稅收人員而已，不獨與國庫無補，且足以引起社會種種糾紛。此困難者四也。我國戶口調查，向無正確登記，近年來都市中，雖

有戶口調查與死亡登記之舉，至於鄉村，則猶未實行，死亡既無登記，則因死亡而徵課之遺產稅，更無由施行。此困難者五也。以上五點，固極困難，然不可因噎廢食，如偷漏問題，雖料其必不可免，但舉辦者，除事前嚴密組織外，而各國之經驗與對策，亦可供吾人之參考。如臨時發生逃避新法，仍不難隨時研究對策。至於根本杜絕走漏，則舉辦多年之各國，尚無盡善之策。蓋立法雖密，如天錦，終有偷漏，此則有待於納稅道德之培養也。又如治外法權之弊，則政府必須運用外交手腕，達到國內華洋人士，一律徵收目的，此則有待於外交當局之努力也。又估價困難，誠屬難題，然較可行者，應在當地組織評價委員會，委員人選以官紳中之負重望者充之，或由業主自行呈報，政府有照價收買之權，以爲課稅根據。此次公佈之遺產稅條例草案中，規定人民有申請重估計權，最後且有上訴之權，或可減少估價時不公允之難題。此則有待於徵收官吏之慎重也。又如守法問題，向有期待於特殊階級之覺悟，勿爲子孫作馬牛，而維法律尊嚴，尤爲緊要。凡玩視法令者，一概執法以繩，決不因階級之不同，而有所顧慮。此有待於徵收者最大之努力也。至於戶口調查，財產登記，死亡登記，只須積極從事舉辦，當不難解決耳。

#### 第四目 遺產稅條例草案之檢討

創辦遺產稅，其最感困難者，莫過於採用稅制。自來學說甚多，但實際施行者，不外三種：一曰總遺產制，二曰分遺產制，三曰總分合用制。其採總遺產稅者，僅英屬哥倫比亞一省，採分遺產制者，亦僅德日兩國耳。考總遺產制，稅率單純，費用節省，收入較多，易於推行；但其缺點甚大，其最著者，如對於同額之總遺產，課以同額之稅，而不問其繼承人之多寡，殊失公平。而分遺產制，則無此弊，分別繼承者與死者關係之親疏，分別繼承人數之多寡，以及孤兒寡婦之特殊情形，適用不同之稅率，合乎人情，而不背公平原則；惟其缺點，仍不能顧及繼承人之多寡，而為分別課稅。且課分遺產稅，因須調查繼承人之親疏，又其各個實得之遺產額，故徵收上，較為困難，而財政收入，亦不如課總遺產稅之多。兩者各有利害，應折衷採用總分合用制，較為適當。稅既公平，而調查亦易確實，即財政之收入，亦必較多。此應改正者一也。又如稅額略進，僅按遺產總額之大小為標準，於繼承人與死者之親疏，未能顧及，尤不合理；蓋人類親疏情分，乃出於天性，數千年民族，至今猶巍然獨存者，亦賴有此，國家保存之不暇，何忍摧殘？況我國習慣，極重血統接嗣，所謂不孝有三，無後為大，而被繼承人之孜孜兀兀，

蓄積財產，無非爲子孫設想；且親生兒子，對於被繼承人之財產，亦多助成之力。若謂人生親疏乃心理作用，則父子之間，視同路人，不獨人類生活頓成枯澀，而民族生存，亦成問題。故各國遺產稅制，莫不以親疏而定稅率，如英國定爲五級，法國定爲十一級，我國舊草案，有主張分爲六級者，亦有主張分爲四級者，而新草案不分親疏，一律徵稅。此應改正者二也。世界各國之遺產稅制中，凡小額遺產，均有免稅之規定；蓋中人以下者，其少數財產，爲仰事俯畜之所賴，況我國生之者寡，食之者衆，生產人一旦死亡，其家庭已感莫天之痛苦，倘再課以遺產稅，則死者無以爲殮，生者無以爲生。新草案規定，凡遺產總額不及三千元者，應予免稅，而行政院改爲五千元，卽稍爲擴大，實不爲過；蓋我國爲大家庭制，往往人口多至數十人，卽有五千元之遺產，每人所得，亦甚細微。此應改正者三也。新草案第二十八條，徵收遺產稅之機關，應各就管轄區域，設置審查遺產委員會，其委員以七人至九人爲額，由當地司法教育公安地政各機關各派代表一人和當地公正人士一人至三人組織之。果照此辦理，則全國不知要設幾千百處，則財務行政費，必大有可觀，若其收入，僅足以抵開支，或竟不敷，殊有悖於舉辦遺產稅之原意。況遺產繼承，乃偶然發生之事，非如其他稅收，天天俱有收入者可比，故徵



收遺產稅似無獨立設置徵收機關之必要，而可附託縣市政府兼辦，既不擾民，又省經費，且少逃稅之弊。此應改正者四也。又新草案第一條規定，課稅標準，兼採國籍與財產所在，採國籍標準，自爲針對海外華僑，年來僑胞，飽受侮慢，忍辱含垢，國家不能予以援助，課稅只注重政治關係，實不公道。此處姑不詳論，但實際徵收時，所謂二重稅問題，自應考慮，蓋二重稅，本爲國際間懸而未決之問題，雖由專家研有種種辦法，然終因各國利害關係，難以實現。此應改正者五也。遺產稅，乃基於先人死亡與財產移轉而起，而我國習慣，家產分析，多有在先人死亡之前者，課稅時頗須考慮，新草案定爲生前分析家產時，即須納稅，比之死後課稅者，殊欠公允，納稅人爲避免早稅損失計，惟有延期分析，但分析家產，常含有鼓勵各人努力生產之效，似不應令其因稅而受阻，但此時不課，又易逃避。兩全之道，凡家產分析在死亡之前者，其稅率可略爲減低。此應改正者六也。

### 第五目 結論

我國財產登記，尙未舉辦，遺囑制度，亦未普遍，徵收遺產稅，其有種種困難，自不待言。惟稅制無論如何優良，必須經過若干困難與試驗，方能入於坦途。遺產稅在世界各國，已視爲第二稅源，我國

當局倘能考核利弊，權衡重輕，斟酌損益，自可更臻完善；若稅率繁瑣，徵收費大，豈但有害於民生，抑且無補於國庫。望有責者，其慎之！

### 第三款 征收交易稅

交易稅與交易所稅，名似相同，而實際各異。因前者係交易行為稅，由買賣當事人雙方分擔；後者係交易所營業稅，負納稅之義務者為交易所之法人，其區別顯然易見。惟兩稅之徵收，均由交易所轉解中央，故有附會耳。考交易稅，實為良好之直接稅，不獨可以增加收入，而且可以節制資本，足以矯正投機之陋習，故世界各國，對此稅制，極為重視。而我國倡議雖早，因種種情形，迄未開徵。自國民政府建都南京以後，財政部曾頒佈交易稅條例，併派員充任監理官，不意條例頒佈之後，一阻於交易商人之反對而作罷，再阻於上海交易所與經紀人公會請求而停徵，於是財政部為體恤商艱，始將原有條例，改為交易所稅條例，按各所每年結賬盈餘之多寡，以定稅率之高低，並規定凡淨盈在萬元以內者免稅，國家收入，因之減少。然國際風雲，日益險惡，若不未雨綢繆，勢必臨渴掘井，交易稅之開徵似不宜再緩，而徵收其剩餘利潤之一部，於商人本身，並無大損，而於戰時財政，挹注非

小。況以全國最大之財富操縱於少數商人之手，而國家之最大負擔，乃加之於大多數之平民，不特有違節制資本之遺訓，抑且對於賦稅負擔，亦欠公平，若再因循，寧非憾事耶！

#### 第四款 征收戰時超額盈餘稅

大凡戰事發生，捨身救國，或毀家紓難者，誠不乏人，然逞火打劫，取巧圖利者，亦所難免。在現代經濟動員之際，戰時投機家，必風起雲湧，希圖投機，蓋軍需用品，範圍甚廣，如軍械之製造，軍服之準備，糧食等之籌辦及醫藥設備等等，均有大量之供給，因之從事五金業、紡織業、製藥業、糧食業、運輸業者，便可利市百倍，若不課之以重稅，殊欠公平。惟我國商業，除少數公司組織外，多屬自由，其資本若干，獲利多少，除當事人外，殊少人知，若由當事人自報盈餘數目，決難準確。且我國賬簿，格式復不統一，其感困難，與所得稅同，即欲舉辦，亦難可靠。姑備一格，以供參考。

#### 第五款 征收財產稅

財產稅有普通財產稅與特種財產稅之分。所謂普通財產稅者，係以動產與不動產為課稅之對象，例如英之公司財產稅（Corporation duty）法之動產稅（Personal property tax）不動產

稅 (Real Property Tax) 德之一般財產稅等，皆其類也。我國應徵之普通財產稅，則有地價稅、土地價值稅、銀行財產稅、房產稅及營業財產稅等，如能辦理得法，誠為戰時一大稅源。惟困難極多，而以生產不發達之國家為尤甚。我國對於普通財產稅，向未舉辦，而歷來所有者，祇有類似特種財產稅之田賦。蓋田賦為我國歷來國家主要稅收，國民政府奠都南京後，始劃歸地方稅，惟歷來積弊甚深，其欠不在民收不在官，弊在中飽之現象，全國皆然，甚至有田無稅，有稅無田，其紊亂情形，不可言宣。民國二十三年舉行第二次財政會議，首重整理田賦，通過土地陳報辦法大綱等要案，以為整理田賦之準備，並經財政部督促進行，已有相當之成績，苟能銳意整理，剔除中飽，則田賦收入，必大有增加。如戰事一起，各省不難以田賦歲收百分之十至百分之五十，甚或全數，還之中央，以供戰費之用。

#### 第六款 征收奢侈稅

近代各國，於戰爭時期，恆課奢侈品以重稅，既可殺奢侈之風，又可濟國家之急，寓禁於征，其法甚美。我國古時，服飾器皿，均有定制，而作奇技巧淫者有誅，以其壞人心而殄物力也；今則不然，一方

而大多數勤勞民衆，日夕掙扎於飢餓線下，過其非人生活，一方面少數有閑階級，沉迷聲色，放浪形骸，一宴之費，過平民半歲之糧，一衣之值，耗中人十戶之產，窮極奢侈，無所不用其極。須知民族戰爭關係存亡，任何人均不應有權作奢侈品及有害物之消費，亟宜重稅以崇節儉。況當戰爭時期，亦宜實行節約政策，以備戰爭需用。如意大利之侵阿，前有戰爭消耗，後有國聯制裁，而意國原料又感缺乏，乃將其國民生活大加改變。奢侈品無論矣，即生活之必需品，亦大量減少，例如節省電力，商行均於午後四時半閉門，公共汽車因汽油缺乏減少駛行，公務員大都步行，即取履之具亦多不用，以節煤斤。又如德國當歐戰前，平均每一成人每日需攝熱量三千六百四十二卡羅里，迄一九一七年減為一千三百十二卡羅里，不及戰前二分之一。此皆節約之實例也。我國近年以來，天災人禍，生產減少，糧食一項，則每年輸入數萬萬石，但據日人山崎百治氏估計，我國穀類釀酒，每年消耗達六萬萬石之多，大小麥之製為消耗品，亦不下數千萬石。欲糾正此弊，惟有重課，併限制必需品以上之浪費。與登堡言及戰時糧食節約之經驗，可資吾人反省。其言曰：「幾年之久，從未食飽，而適口之飲食尤少。」可知德國節約，至於何等程度矣。況不正當及不合理之奢侈，則為一種虛榮心理之作祟，傷風

敗俗，率由於此。故美國在歐戰時代，曾採是法，獲有成效，蓋不僅企圖增加國庫之收入，且可藉此阻止奢侈之消費與非必需品之產生也。

## 第七節 國營企業之收入

現代國家財政之收入，漸有由賦稅轉入國營事業之趨勢，因政務日繁，經費日增，而賦稅之收入，亦自有其相當之限度，所以不能不注重於國營事業也。惟我國則仍相差甚遠。如民國二十四年度國營事業之收入，尚不及全國收入百分之五，若與支出相較，則竟不能相抵。如二十一年度之鐵路營業，竟虧三千萬左右。此外如郵政，在廿一廿二兩年度俱虧，郵政儲金匯業，雖有盈餘，但以之彌補郵政虧損之數，尚有不足。又如電政，在二十二年度，無線電、長途電話，僅稍有盈餘，有線電報、市區電話，名雖盈而實虧，俱賴無線電為之抵補。航政則招商局大虧。總之，凡屬於交通部者，盈餘參半，僅足自給。惟中央銀行營業尚好。二十一年、二十二年兩年度，純益俱在一千萬元以上。中央造幣廠，僅能維持費用，無大盈餘。北平印刷局，負債甚重，勢將破產。建設委員會所主管之事業，在二十一年度

首都電廠、威靈頓電廠，均有盈餘，電機製造廠、淮南煤礦局，均有虧損。聞近年淮南煤礦局，已有盈餘；然所盈之數，亦只足爲擴充資本之用，於國庫不能多所挹注矣。考我國國營事業，其所以虧損之原因，固由於經濟恐慌，然管理制度之不良，違背營業原則，及其形同官署，實爲主因。近來國際風雲，日益加緊，我民族奮鬥，已達進非常時期，國營事業，須先有整理之計劃，方可收統計之效能。一至戰時，凡國營事業，均可加價，一方面固可增加國庫之收入，一方面復可減少人民需用之數量。惟戰時國營事業之經營，應多注重於便利戰事之進行，殊難恃其收入補助戰費也。

## 第八節 公債政策

### 第一款 概論

戰時費用甚巨，賦稅收入，遠形不足，是不得不發行公債，以應急需。其舉借之法有二：凡在國內市場所發行之公債，其單位大致爲本國貨幣，其投資大都爲本國國民，普通稱之曰內債；在國外市場所發行之公債，其單位大致爲外國貨幣，其投資大都爲外國人民，普通稱之曰外債。此種舉債政

策，實爲戰時財政籌措之一重要途徑。蓋公債既能爲資本家增殖資本，又可供國家戰時之要求，故近代籌措戰費，莫不以爲主要財源。如第一次大戰時，其舉債所佔戰費之百分比，最高者則爲奧意兩國，各達百分之九十以上；法國次之，達百分之八七；英德兩國又次之，各達百分之八四以上；美國最少，已達百分之七六。但德美兩國，所募均爲內債；蓋德國當時爲歐美之公敵，無從募集外債，美國因國內經濟較爲充裕，無須向外募集。惟以美國財源之富，參戰之晚，猶須募債，以應戰費之用，則其重要可知。謹分別論述如次：

## 第二款 戰費與內債

### 第一目 我國內債之概況

民國以來，中央財政預算，年有短虧，向恃發行公債爲唯一彌補方法。故截至十五年底爲止，北京政府所發各項公債，累積已達二三二、九五九、二八六元之鉅額。本黨奠都南京後，竭蹶情形，無殊曩昔，而籌措困難，或更甚於前，故恃公債彌補虧空之政策，仍未少變。蓋通常國家，彌補財政收支不敷之手段，除整理舊稅，創辦新稅以外，靡不外舉借外債，或發行內債兩種策略。就我國過去現



狀言之，財政當局對整理舊稅如關、鹽等，主要國稅均屢見增加，而創辦統稅等，亦具見成效。惟因東北國稅之被裁，劣資偷運之盛行，益以世界經濟恐慌，波及我國，而農村破產，更甚於前，以致新舊稅收均受影響，因之稅款之增收，不能補支出之膨脹，遂不得不藉公債政策以資彌補。終乃造成借債還債之循環公式，而不能自拔。此研究中國財政者所不能否認者也。

查我國內債，自民國元年至二十四年止，前後發行之債券，凡六十五種，合計總額為十四萬六千萬元。至二十五年二月一日，財政部為整理起見，發行統一公債十四萬六千萬元，率數掉換，併延長償還年限及劃一利率與抽籤日期，同時又發行復興公債三萬四千萬元，作完成法幣，平衡國庫收支等用。此外又發建設公債一萬二千萬元，總額已達十九萬二千萬元。其他各部各省所發行之各項公債，尚不在內。據最近國民經濟設計委員會統計我國內外債，已達五十八萬萬元之多。似此龐大債額，以我國國民經濟之力量，實不勝任。而且公債最終負責任者，多為平民階級，現時收益者，大部為資產階級。須知平民階級，愈受剝削，其貧困愈甚，終至生活尚不能維持，有何力量承銷公債？又況我國每值需款孔急之時，有急不及待之勢，其利息之高，條件之苛，求之列國，罕有其匹，而政府

實收，往往不及半數，其餘額概被經手者榨取以去。在財政上，爲飲鴆止渴，剝肉補瘡。在經濟上，更有助長投機，操縱金融之惡習，其影響於國計民生，固不待言。且以債券數額之多，影響政府信用至深且鉅。似此情形，若不設法整理，一至戰時，外債之不易募集，固毋論矣，而內債亦將陷於無可再發行之餘地也。

## 第二目 整理內債之芻見

我國公債，發行過多，其弊固不勝言，而政府債務費之支出，亦隨之俱增，後患更感無窮。如十七年度債務費支出爲二萬一千萬元，至念四年度，則增爲二萬七千四百八十萬元矣。因之財政預算，愈感不敷，欲另闢財源，則緩不濟急，而定期償還之債款，又不能稍容拖欠，結果仍惟有發行新債，以償舊債，於是債額累增，債務支出愈形膨脹。若不從根本整理，則此項政策，終有時而窮矣。

公債之整理，有二大目的：一、爲減輕國庫負擔，對於以前不正當之借款，完全否認，拒絕償還，其已承認之債款，亦須酌量減輕利息，延長償還時期，或設法分期償還。二、爲提高政府信用，併維持公債市場。此點對於戰時財政，尤爲重要。蓋公債爲戰時最大來源，平時對內應抑制公債之發行，對外

鞏固國家之信用，使國內儲蓄充足，外資源源接濟，一旦戰事發生，公債即有廣大之市場銷售。例如德國當大戰未發生以前，對於戰時財政，早已早有準備，事先每年力謀預算之平衡，竭力避免公債之發行。故作戰四年半，國際後援，雖然斷絕，猶能前後發行長短期公債九次，其數額已達一千四百四十萬萬馬克之巨。良以平時既有準備，至戰時則應付自當裕如矣。

我國信用經濟，尚不發達，金融機構，亦不健全，平時發行債額，已達不能消化之境，積欠本利，遲延愆期，已使一般商民，裹足不前，為維持市場，鞏固信用起見，應從速整理。其整理方法，普通不外三端：即延長償還時期，統一公債種類及減低利息是也。然根本辦法，猶不止此，必須利用新貨幣政策，在市價低落之時，陸續收回，並使資金流入內地，繁榮農村經濟。籌碼既多，復興可期，不僅國民經濟問題，可以迎刃而解，即戰時公債之發行，亦可恃農村為後盾，可以儘量推銷。蓋一至戰時，沿江沿海之各大商埠，必遭封鎖，此時公債之應募者，既非從中榨取之銀行界，亦非大腹便便之投機份子，必為窮蹙僻壤之農民無疑。況國家財政，獲益尤多，每年支出，即可減少二萬餘元，收支即可平衡。而且公債與法幣，同是國家信物，同為國家發行，名雖不同，實際則一。法幣因公債保證而發行，公債因法

幣購而暢銷，二者互爲因果；但公債須按期還本付息，而法幣則毫無負擔。或謂法幣多發，有通貨膨脹之危險，此則絕非事實，其理由詳新貨幣政策篇中，茲不贅述。

### 第三目 戰時內債之發行

近代戰爭，費用浩大，常不能專以增稅爲挹注。況租稅政策，緩不濟急，併易遭人民之反對。若發行公債，其手續可較增稅爲易，收效亦較增稅爲速。蓋戰爭時期，人民一方面爲愛國心所驅使，多顯慷慨輸將，以赴國難，另一方面，以公債與普通財產無異，其利息更較優厚，易於推銷，固不待言；而且募債可以利用浮資，民間所有用途不定之款項，政府可用公債政策以吸收之。在戰爭期間，各種產業，均呈畸形狀態，投資者亦多抱樂觀形勢，於是遊資多存於私人之手。此種款項，在私人手中既無生產能力，政府如能集中於國庫，既可使此種款項不致浪費，復可以補充戰時財力，圖計民生，兩受其益。惟我國財政，平時以特借債度日，債券發行之數額，已超過人民負擔之能力，一旦外戰發生，公債市場，已無承受之餘力，公債發行，安有廣大之銷路。如九一八、一二八兩役，即可爲例。由此可知我國債市，當非常時期，人心惶惶，政府信用，根本搖動，舊債暴跌，新債嘗不能再發。如票面百元，市價不

過三十元，即要求對折向銀行抵押，亦無應者，因之售於市場，最多不過三成，向之政府以得六七成爲已足，今併對折亦不可得。爲今之計，似應早日未雨綢繆，不然，最可籌借戰費之公債政策，恐亦不可恃矣。

### 第三款 戰費與外債

#### 第一目 我國外債之概況

我國財政，在前清咸豐以前，國家收入，比較支出尙可勉強支持。自太平軍起，已漸覺不支，然其時暫藉釐金以濟其窮，故無舉債之策。迨同治年間，左文襄平捻，始向外商訂借短期借款。至光緒初年，因創設海軍，辦理河工，完成津沽鐵道，遂向外商訂借長期之多數債額；然至多不過銀兩一千餘萬，最長期限爲三十年或念餘年。此爲外債開始時期。

迄甲午中東事起，因償還日本賠款及當時軍政所需各費，突然超過收入，乃不得不舉借外債，以爲應付。外人更根據利益均沾政策，競起投資，英、法、德、俄等國各以大宗借款供給，於是有匯豐銀行借款之英金一百六十三萬五千鎊，匯豐新借款之英金一百萬鎊，俄法借款之法金四萬萬佛郎，

英德借款之英金一千六百萬鎊，英德續借款之英金一千六百萬鎊等各項借款。當時雖藉以解決一時之困難，而後來財政上之束縛，亦從此而起。喘息未定，復繼以庚子拳匪之禍，辛丑和約成立，又負擔庚子賠款本息關平銀九萬餘萬兩。故自甲午以後以至清末，爲外債方盛時期。

民國成立，北京政府，財政奇窮，乃有元年之克利浦借款，英金一千萬鎊及二年之善後借款，英金二千五百萬鎊，先後簽訂。此外零星借用之外債，其擔保不甚確實者，如學費借款、購貨借款、賠償損失借款、付息墊款、發行國庫券及短期借款等，國籍則有英、美、法、奧、日、比、丹、義、荷、瑞諸國之別，貨幣則有英金、美金、法金、日金、荷金之分，債額大小不一，其種類多至六七十種，債額本息，結至二十四年止，約十萬萬元有零。故自民國元年至十五年爲外債最盛時期。

國民政府奠都南京後，一切軍需建設，百端待舉，每年收支不敷，專恃內債，以資彌補。故所舉之外債，迄今僅有二十年美麥借款，二十二年之美棉麥借款，與近日報載之英國信用借款及其他少數零星借款而已。

我國外債概況，既如上述。當時北京政府，鑒於財政已陷絕境，知非從整理着手，不足以圖存。故於民國十二年八月，有財政整理會之設；然頭緒紛繁，進行維艱。十四年關稅會議，始擬定三三三之一之政策。所謂三三三一者，以增加關稅十分之三爲釐金抵補金，以十分之三爲償還內外債基金，以十分之三爲建設經費，以十分之一補助軍政行政之用。是時中外債權人羣集北京，財政整理會亦積極工作，卒將內外各債，逐項清算，本息並計。截至十四年底爲止，先後刊行各種說明書，雖當時以政局關係，未能實行，然審核數目，固已得債務之實情矣。國府奠都南京後，財政部對於北京舊政府所負之外債，即認爲有繼續整理之必要，故接收北京政府時，即將前財政整理會收隸於部內，縮小範圍，派員辦理。十八年一月，國府復有整理內外債委員會之組織，公佈章程六條，辦理以來，頗著成效。計前清所借各項外債，均已陸續還清，只餘英、德、續借款及代交通部償還之英、法借款。至民元以後舉借之外債，或還本付息，從不愆期，或預存基金，協商整理，對外信用，日見騰漲。如二十五年冬成立中英、國信用借款，即其明證。一至戰時，能獲國際資助，自不待言。即所有舊債，亦可與債權國協商，延期還本。如能實現，則每年最低限度，可減少現銀支出一萬二千萬元，於我國戰時財政，誠不失爲

有效方法之一端耳。

### 第三目 戰時外債之募集

年來我國國際收支之入超額數，已足驚人，至戰時必尤甚，若非舉借外債，何能獲得國際物資之接濟？蓋自衛抗戰，有國者必不能免也。大陸戰爭之際，英國苟非賴外債以應戰費之需，則拿破崙一世之頻年侵略，幾乎無力抵抗。日俄之戰，日非舉債，其運命如何，亦正難言。惟戰時向外國借債，誠非易事。當戰爭勝負未決之際，貿然貸款者實鮮，誠恐借方國不幸戰敗，則外債本息之償付，歸於無着。況中立國借款與交戰國之一方，必引起他方之敵視。昔普法戰爭時，普國第一次欲募集外債，以勝負未分，各國竟無應募者，及普軍入法，立於必勝之後，始於第二次，從英國募得一萬萬達魯，此其明證。而外債之募集，必須本國與外國間之交通，仍能維持。例如德國，在大戰時，除與同盟國外，幾與世界市場，完全隔絕，雖欲舉債，亦不可得。況外債之募集，必須本國有確實之擔保品，或貸方國與借方國有政治關係，否則難於成功。至於借款之條件和利息之高低、期限之長短、折扣之多寡，有無附帶其他條件，在在均須注意；否則欲鳩止渴，反貽國家以極大之後患，是不可不慎之而又慎也。



## 第九節 通貨膨脹

國家爲戰時急需所迫，各種收入，均不能得心應手，而借債與加稅，又受國民財富及所得之限制，事實上殊難應付非常龐大之戰費，不得已祇有直上通貨膨脹之途。歐戰時，英、法、德各國均皆利用此項政策，尤以德國爲最甚。惟通貨膨脹，在戰時財政上雖可獲一時奇效，然膨脹過甚，必致引起物價騰貴，增加人民生活之困難，一般信用機能，因以破壞，社會全體生產能力，因以減少，以致產業凋敝，國民所得降低，國家收入減少，給予戰時極大之間接損失，故不爲一般穩健學者所主張。蓋通貨膨脹，極難達到適宜程度，而易流於不能制止之惡化膨脹，一經惡化之後，其價格則一落千丈。是以幣值愈跌，發行愈增，增之不已，其結果等於廢紙。而首先蒙其害者，厥爲國家稅收。雖然政府可以隨時增加稅率，以資彌補，但增稅之效能，決不能如貨幣下跌之速。一九二二年德國之貨幣恐慌，使一切租稅，均陷於不能征收之困境，可爲例證。故過度之通貨膨脹，不僅擾亂市面金融，破壞國民經濟已也。若平時籌碼不敷，不能使國民經濟自由發展，自當增加通貨，以應市面要求。至於戰時，因費

用浩大，而各糧收入，又緩不濟急，爲民族生存計，當增加通貨，以求最後之勝利，雖增至最高限度，必爲國人所歡迎，決無人驚爲洪水猛獸者；蓋此爲通貨增加，而非通貨膨脹。其理由詳新貨幣政策篇中，茲不贅述。



## 第九章 我國籌措戰費之特殊方法

### 第一節 新貨幣政策

#### 第一款 概論

新貨幣政策，乃時代產物。歐戰時，其所以未經普遍採用者，蓋當時無統制基礎，故不敢貿然嘗試。近年以來，各國皆努力調整幣制，使通貨與金銀脫離關係，採用紙幣本位制，平時實行管理，戰時可以自由增發，而不受金銀準備限制。於將來大戰時，各交戰國家，必將普遍採用，可以斷言。但鑑於歐戰時德俄所得之結果，故研究戰時財政者，多反對之。殊不知戰時財政，原無十分安全方策，徒以自衛戰爭關係國家存亡，乃不得已之舉，何暇顧及戰後之整理。況一國貨幣，發展至最高階段時，必為紙幣。紙幣之使用，不特根據國家法令，且得全國人民之互信，不僅獲得全國人民之互信，且有完

善之制度，並在政府管理之下，調劑其供求，安定其對內對外之購買能力，則此貨幣已達進化之最高階段，可駕現金而上之。況因需要而增發，決無流弊可言。而且戰時紙幣支付，必較平時為繁，生產流通之過程，亦較平時為速。又兼戰時人民，努力生產，各種軍需營業，特為發達，為供應流通，亦有增發之必要，豈僅應付戰時之急需而已。不然，假使戰事因戰費缺乏而失敗，則國已亡於戰時，安有戰後整理之可言哉？我國自民國廿四年十一月三日施行法幣政策以來，已經規定法幣不再兌現，惟集全中國現金作為準備，且其準備率達百分之六十以上，佔世界各國發行準備之前位。至現有之法幣數額，總共不過十萬萬元有零，從人口及交易各方面而論，皆感籌碼不足，亟須依照各國先例，及本國現時之需要，減少準備，酌量增發，俾得流通，若能統制匯兌，平衡國際貿易，即可闢行無阻。況戰時匯兌有限，除軍需品及若干必需品外，更無國際貿易之可言。僅須戰前集中若干現金，運存於中立國銀行，專供戰時對外償付之用，則不僅平時可使國民經濟日趨繁榮，而在戰時並可從容應付鉅大之急需。謹將其具體方策，分別列論，藉供參考。

## 第二款 各國施行貨幣政策之現狀

歐美各國，自大戰告終以來，經濟戰爭之策略，因環境變遷，愈演愈烈，特別自一九二九年美國金融風潮發生後，經濟恐慌，波及全球，各國無不排除萬難，而施行紙幣政策，挽茲頹機。而一般學者，亦認爲紙幣政策，運用得宜，可以使經濟復興。是以值茲狂潮中，英國於一九三一年，感覺世界金融擾亂，金本位變動，特派名家組織委員會，研究安定本位之法，後來發表報告，即舉世所稱麥彌倫報告書是也。同時各國鑒於經濟問題之嚴重，亦各繼起而謀自衛之對策，方法雖各有不同，但無不各在適合國情條件之下，覓取適宜措置。蓋大戰以後，均感幣材不足與分配不均，物價起落靡常，債權債務間苦樂不平，於是爲安定物價，節省幣材起見，遂倡行國內適用紙幣。其金銀硬貨只爲國際清算匯兌之用。於是紙幣政策，益於世所重視。茲將各國施行現狀及紙幣流通數額，分別列表如下：

各國貨幣政策施行時間表

國別	現行紙幣政策	施行時間	備考
英國	停止金本位	一九三一年九月二十一日	
美國	停止金本位	一九三三年三月六日	

	外匯管理	全上	
德 國	外匯管理	一九三一年七月十七日	
		一九三一年七月十三日停止兌現	
日 本	停止金本位	一九三一年十二月十三日	
	外匯管理	一九三二年七月一日	
意 大 利	外匯管理	一九三四年五月二十七日	
奧 國	停止金本位	一九三三年四月五日	
	外匯管理	一九三一年十月九日	
阿 根 廷	停止金本位	一九二九年十二月十六日	
	外匯管理	一九三一年十月十日	
巴 西	外匯管理	一九三一年五月十八日	
加 拿 大	停止金本位	一九三一年十月十九日	
芬 蘭	停止金本位	一九三一年十月十二日	
西 哥 拉	停止金本位	一九三一年七月廿五日	

土耳其	外匯管理	一九三〇年二月廿六日
捷克	停止金本位	一九三一年九月廿六日
暹羅	停止金本位	一九三二年五月十一日
挪威	停止金本位	一九三一年九月廿九日

各國紙幣流通表

國別	單位	一九三〇	一九三一	一九三二	一九三三	一九三四	一九三五	一九三六
英國	百萬鎊	三、六八八	三、六四三	三、七二二	三、九三〇	四、二四五	四、二四五	四、四四九
美國	百萬元	四、六〇三	五、三六〇	五、七八八	五、五一九	五、八八二	五、八八二	四、一三七
日本	百萬元	一、四五六	一、三三二	一、四五六	一、五四五	一、七六七	一、七六七	一、二四四
德國	百萬馬克	四、七八八	四、七七六	四、七六六	三、五六〇	三、九〇一	三、九〇一	四、二四八
法國	百萬佛郎	七六、四五六	八五、七三五	八五、〇二八	八二、六二二	八三、四二二	八一、一五〇	八五、七五九

上表一九三〇年至一九三五年數字，採自日本外交時報十一年十一月號，一九三六年則根

## 據大阪每日經濟旬報。

## 第三款 新貨幣政策非通貨膨脹之說明

我國自實用法幣政策以來，外人遂指爲作戰之準備，而國人則認爲卽通貨膨脹之初步，視若洪水猛獸，惟恐避之不及。財部洞悉其情，故於去年頒布法幣令之時，再三聲明並非通貨膨脹，藉以安定社會人心。蓋通貨膨脹，恆至提高物價，政府方面，減少實際收入，私人方面，與債權者受無妄之損失，平民生活，益增艱困，而且紊亂幣制，變動匯價，增加社會消費程度，減少社會生產能力，其影響國家財政與國民經濟，至爲重大。歐諺有云：「法國大革命中，殺戮之殘酷，尙不及濫發紙幣之害爲大。」故通貨膨脹，偶一不慎，則如洪水橫流，不可遏止。例如歐戰後俄國之盧布，竟增至三、一七〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇倍，德國之馬克亦增至二、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇倍，合全國之印刷廠，專印鈔票尙感不足，於是將舊馬克收回，加印新數目於其上，最初尙只有五百馬克一張，一千馬克一張，隨後改爲一百萬馬克一張，三百萬馬克一張，五百萬馬克一張，甚至一千萬馬克一張，所以一九二一年購小雞蛋一個，價幣一百萬紙馬克，誠爲空前駭人聽聞之事。我國古時，如宋、元



明等朝因行用鈔票，亦皆致通貨膨脹，斗鈔不足以易一餅，迫至國亡家破之慘。國人讀史，對於行使紙幣，至今無不談虎色變。又如近年來，張作霖時代之奉票，武漢時代之中交鈔票，鄧如琢時代之江西復興隆鈔票，陳炯明時代之廣東省銀行鈔票等，其害更非淺鮮。然究德、俄幣值，其所以如此慘跌，開歷史上空前之紀錄者，蓋別有政治作用，不足為訓。我國古時之用鈔，因國用不足，出紙幣以充之，白金早已罄盡，而今日之用鈔，因幣材大變，用紙幣以代之，白金準備如故。至若軍閥濫發情形，直同詐騙，更不可同日而語。再就事實而論，所謂通貨膨脹，與新貨幣政策亦大異其趣。蓋新貨幣政策，備有兩種作用，對內安定物價，對外穩固匯價，絕無物價過高及幣值低落之虞。其發行數額，以戰費需要數額為標準，其發行準備金，除現金外，以整個國家信用為擔保。既可供應萬急之戰費，而且適合社會之需要。同時戰爭上一切物力，因增發紙幣而可使社會生產充分發達，得以自給自足，毫無恐慌，即敵人施行經濟封鎖政策，亦不足懼。其效果足使本國金融，與國際金融分離而自立。所以紙幣價值與供給關係，自然得到調節，絕不受其他影響為之低落。此亦與通貨膨脹不同之特點也。總括以上種種，構成通貨膨脹，其中心條件，不在通貨數量之增加，而在本位購買力之驟減是也。

## 第四款 集中準備金與擴大發行率

我國已往金融組織，其最大缺點，則爲現金準備分散，一至恐慌時期，卽窮於應付，發生倒閉停兌之風潮，致使人民受意外之損失。如能集中準備，信用自臻鞏固，在平時固可增加現金之功用，至戰時更可發揮準備之效能。美國在一九一三年創立聯邦準備銀行制度，實施集中準備，各種銀行之準備率雖見減低，而每年倒閉之銀行數目，反比未減低以前爲少，足以證明集中準備之有效。我國自經「一二八」事變，上海等處皆有銀行準備庫之組織。去冬施行法幣制度中，對於準備金規定集中中、中、交三行，並設立發行準備管理委員會保管，於上海設立總會，天津、廣州、漢口、西安、濟南、長沙等處，各設分會。惟準備數目，因一國之經濟發達狀況，各有不同，自應有別。試以世界各國平時情形爲例，各國目前發行紙幣之現金準備，大都在百分之四十左右，低者若荷蘭等國，爲百分之二十，如澳洲更貶，爲百分之十五，高者如南美各國，亦不過百分之五十，其他主要各國，如法國爲百分之三十五，德國爲百分之四十，蘇俄爲百分之二十五，比國爲百分之四十，美國爲百分之四十，意國爲百分之四十。但遇非常時期，其現金準備往往有降至百分之十以下者。例如意、阿戰爭，意國之現

金準備，初落至百分之九，後更停止準備；蓋處最後存亡之際，傾民族之全力，挽救危亡，猶虞不足，區區準備，自不足道。但我國目前之現金準備，其比率高於各國，據廿五年十二月二十七日發行準備會第十三次檢查公告中，中交三行發行之準備，其總額為十萬零七千九百九十四萬八千二百三十三元九角二分，內現金準備為六萬七千五百一十七萬一千三百九十三元五角二分，約當總數百分之六十七點五，以六萬七千五百餘萬元之現金，如按百分之三十現金準備計算，可發紙幣二十萬萬元，如按百分之二十準備計算，可發行紙幣三十萬萬元左右，再能行使支票一二百萬萬元，則超過平時一二十倍，其應付非常之需求，必綽有餘裕。如森武氏對於日本戰時，增發鈔票，曾有所估計，即其一例。又如歐美之金融市場，以一百萬單位現金，支持三、四百萬單位之紙幣，支持兩、三千萬單位之支票，尚不失為平時健全之準備，如至必要時，併可將銀幣改鑄，其大小成色，可等於原有銀元二分之一或三分之一，即四分之一，亦無不可。或謂此種改鑄，實等於貶值，孔部長上年已有談話，力正其謬，茲節錄如後：吾國施行法幣以來，其幣值早與銀價脫離，而以金及外匯為其定價，硬幣為法幣之輔，其品質為何種金屬及式樣大小輕重，均無關係，猶如金本位國家，多以銀或鎳或銅鑄硬

幣，而其幣值概以法定價格爲標準，並不以其所含銀銅錒實價之市價爲依歸。進而言之，軟幣之種類，概以票面所定之數目爲主。一元、五元、十元之鈔票，同一紙也，其價值懸殊，相差甚巨。又如各行莊之本票，書面五百元，卽值五百元，書面五千元，卽值五千元，其價值之不同，非以所開本票之紙，而分貴賤，此例甚明。卽英國麥爾倫報告書之主張，亦謂欲求本位幣價不變者，其幣材不當以價值之物爲之，如金銀類是也。蓋金銀之爲物，亦爲供求所支配，所以紙幣能不貶值，實爲最良之法幣。況我國所存之白銀，據財部顧問耿愛德氏估計，約有二十五萬億盎司，據愛理斯頓估計，約爲十七萬五千萬盎司，又據史丹福氏估計，亦有十八萬萬元，卽以史氏估計爲準，目前政府集中之白銀，亦不過爲全額三分之一。如政府事實能利用各種方法再集一、二萬萬之白銀，絕非難事。假如政府能集中全國半數之白銀，則可有九萬萬元之現金準備，而紙幣之發行額，更可擴大，而且一國紙幣不兌現後，紙幣之使用，便以本國爲範圍，關於準備金之多少，似無須斤斤計較，問題只在如何穩定對外匯價及安定國內物價而已。

#### 第五款 穩定幣值之重要性

近世改革幣制者，只從易中品（Medium of exchange）方面着力，未從「價值準則」（Standard of value）方面研究，故所得結果不過事倍功半而已。何則？蓋自歐戰以來，內而物價，外而國際匯兌，皆起落靡常，巨大且速，債權債務之間，盡失其平。此皆因幣制不能作價值準則所致耳。惟近年來減低幣值之聲，溢於世界。例如英、日於一九三一年，美國於一九三三年，最近如法、意、捷克，均以此法為復興經濟之不二法門，其他除少數金本位諸國外，均已先後減值，莫不以幣值過高，一般商業不能發展，工廠因之倒閉，工人因之失業，社會因之不安。救濟之道，首在使工人復業，而工人復業之前提，必須資本家營業之獲利，而使資本家營業之獲利，必須使物價增高，而提高物價良好之方法，殆為減低幣值；然減低幣值，不獨物價有異常之漲落，而匯市亦呈過度之升降，任何經濟行為，均將感受嚴重威脅，甚至惡化國際經濟關係。可知穩定幣值，乃復興國民經濟及應付戰費之先決問題。況生產者是否獲利，不在物價之高低，而在物價是否低下於成本，如幣值安定，生產者對各項成本，易於計算，物價即不高漲，通常亦能獲利，初不必待物價之暴起也。至於穩定幣值，必須限制匯兌，安定物價，茲分述於左：

## 第一目 統制外匯

我國自去年十一月四日起，曾明白規定，中央、中國、交通三銀行爲無限制之外匯買賣，已經具備調節控制供求之功能，供多可買，求多可賣，同時皆爲無限制，隨時可以供求相應，匯價穩定，自無問題；惟中、交、三行，能否永久維持，不無疑慮，卽或有之，以我國連年國際貿易入超關係，現銀已日見其少，區區數萬萬白銀，甚易枯竭，故今後於外匯統制，勢不能不予以密切規劃，俾能盡善。或謂我國以限於條約，外匯統制，難奏大效，河清難俟，待斃不甘，自當努力，以求更生。況現時所謂安定匯兌者，與機器添加活油無異，不過賴此使機器之動作靈活而已，刻下機器，業已全部損壞，徒然添油，於事無濟，必須將外匯加以統制，對於進口商之購買外匯，須加以嚴格之規定，不能爲無限制之准許，凡非我國目前急需商品之進口，應拒絕賣與外匯，以爲限制。例如二十四年度，魚介海產及葷食進口共三千餘萬元，烟草進口一千餘萬元，脂粉進口數百萬元，此類無益消耗，固應斷然杜絕，而入口數量，亦應加以限制。抑尤有進者，外匯管理之能否收獲實效，胥視有無適合之統制中心，以爲運用之主腦，今後統制外匯責任，專由中國銀行辦理，較爲適宜。蓋該行本定爲專營外匯之機構，且歷史

悠久信譽較隆，久得社會信仰，以之負外匯管理之責，必然易收實效。至外匯統制之後，匯兌機關與進出口之關係，益為密切。全國各地除已設分支行外，必須普遍設立支行，一方面便於出口者之報告，一方面便於入口者，取得必須之匯兌，其未設支行之地方，暫時可由稅收機關代理。此法德國行之，頗收成效。總之，若外匯管理得當，可以阻止資本之逃避，限制奢侈品之進口，併可杜絕奸商之投機。然統制匯兌，非進出口貿易有最低限度之平衡，則不易為功，故管理匯兌，先要統制貿易。而統制貿易方法，種類繁多，舉其主要者而言：則有國營貿易制與輸入比額制等。至我國應採國營制，已詳國營國際貿易篇，此不贅述。

## 第二目 平衡國際貿易

### 一 我國國際貿易之概況

我國自海禁大開，中外互市以來，歐美逐工業政策之潮流，努力製造，而求市場於海外，我國原來之社會經濟，遂根本為之推翻；蓋以高度經濟組織之國家，與低度經濟組織之國家，通商貿易，則低度者，未有不失敗者也。果也，數十年來，進口洋貨超過出口土貨之數，已達八十七萬萬有奇。我國

最初貿易，據冊所載，僅光緒二年出超關平銀一千零五十八萬餘兩，以後皆爲入超。在光緒二十七年以前，每年入超數額，尙僅關平銀一千萬兩左右。近數年來，外受世界不景氣之影響，內遭東北淪亡之損失，「一二八」之後，湘贛赤匪猖獗，農村根本崩潰，國民經濟，受重大之壓迫，政府雖設法救濟，然終因土地之大，災象之重，以致國內生產，一落千丈，因之入超之數，激增尤巨，二十一年竟達八萬六千七百餘萬元，造成空前之紀錄。茲將民國元年至二十五年之輸出輸入及入超之數，列表於後：

按民二十一年以前，海關貿易統計原按關平銀兩計算，茲概按每關平兩等於國幣一·五五八元之比例，折算爲國幣銀元數，特併聲明。

民國以來進出口貿易價值併入超數目表（單位國幣十元）

年 份	洋貨進口海關	土貨出口海關	貿易總 值	入 超
民國 元 年	919,000	519,111	1,438,111	1,558,821
民國 二 年	888,333	626,350	1,514,683	2,591,965



民國三年	八七、七六	七七、九四六	一、四〇五、九二五	五〇〇、〇三六
民國四年	五八、〇三	六三、六六	一、三六〇、六四九	五、〇九七
民國五年	八〇、五六二	七五、六四〇	一、五五五、二〇三	五、九三三
民國六年	八五、二五〇	七三、二四八	一、五七、三六八	一、四、二〇一
民國七年	八六、五二	七五、〇〇六	一、六三三、五三九	一〇、五七
民國八年	一、〇〇八、〇三三	八三、八〇一	一、九九〇、八三三	三、三三三
民國九年	一、一七、七九	八四、八六三	二、〇二二、四八六	三、四、七二四
民國十年	一、四二、七五九	九六、七五六	二、三四八、四九九	四、四、九三
民國十一年	一、四三、五六七	一、〇一〇、三三三	二、四九三、七〇九	四、三、〇二
民國十二年	一、四六、六六三	一、一七五、〇三	二、六二一、七〇	二、五、六二
民國十三年	一、五六、七三	一、二〇一、四〇〇	二、七六八、八二二	五、六、九三三
民國十四年	一、四六、七四	一、二〇九、五五八	二、六六八、五三三	三、七六、二二六
民國十五年	一、五二、五七	一、三三六、五二	三、〇八八、二〇八	四、〇、九六六
民國十六年	一、五八、二四	一、四二一、二〇	三、〇〇九、三三六	一、四、九六六

民國十七年	一、八六五、三〇〇	一、五四四、五三一	三、四〇七、八五一	三二八、七八九
民國十八年	一、九七三、〇八五	一、五九三、四四一	三、五五四、五二四	五八九、六四三
民國十九年	二、〇〇三、五九九	一、五九四、一六六	三、四三四、七六九	六四六、四三三
民國二十年	二、二二五、三七八	一、四二六、九六三	三、六九〇、三三九	八一六、四一三
民國二十一年	一、六三四、七七七	七六七、五三五	二、四〇三、二六三	八七七、一九三
民國二十二年	一、五五七、五七七	六二一、八二八	一、九五七、三九九	七三三、七三九
民國二十三年	一、〇二九、六六四	五五九、二二四	一、五六四、八七九	四九四、四九〇
民國二十四年	九九九、二一一	五七五、八〇九	一、四九五、〇三〇	三三四、四〇三
民國二十五年	九四一、五三四	七〇五、七四一	一、六四七、二六五	三三三、八〇三

上表綜計，民國元年至民國二十五年止，國際貿易入超共爲八十七萬一千餘萬元。近數年來，進出口俱見減低，而廿五年入超，雖減至二萬三千餘萬，殊非佳象。蓋入口減少，即可知國民購買力之降低，出口之減少，更可知國內生產之日瀕於衰落也。

## 二 我國應如何平衡國際貿易

## 甲 統制國際貿易

我國自有國際貿易以來，從不知所謂政策，更無所謂組織，昏瞶因循，任人宰割，直至民國二十二年五月，互惠稅率期滿之後，政府方實行新稅則。此所謂保護政策之開始也。然一按實際，仍未澈底，一遇外人之貨幣傾銷，或貨物傾銷，則我薄弱之關稅壁壘，便難防禦，兼之外商，在國內廣設工廠，規避關稅，國人自辦企業，不但不能獲得保護政策之利，而且因條約關係，多受不平等之害，以致我國幼稚工業，逐漸破產。我國現時不求復興經濟則已，若求復興，除實行貿易統制政策外，別無出路。或謂我國以條約關係，若驟行統制，必促列強陣線，益臻鞏固，明知事之不能為而強為之，則將來引起糾紛，反為不美，此固應有之顧慮；惟吾人長此因循，不能振作，則將何以立國？甚或謂統制貿易，影響稅收，此乃過慮。考國際貿易統制政策有二：一曰國營貿易統制，一曰私營貿易統制。如採國營政策，關稅雖減，甚至全無，而國營利潤，可以抵償，如蘇俄即其一例；如採私營政策，政府在准許貨物進口之時，可徵發簽證費，在代辦貨物時，可收手續費，如果嚴厲推行，關稅不難補償。況實行統制政策以後，國內生產，獲得保護，必然發達，將來稅源，不難從關稅而移向其他耳。

## 乙 國營國際貿易

國際貿易，由國家經營，謂之國營貿易。但又分爲全部國營或一部國營。全部國營者，世界不乏先例，實行最澈底而具有成效者，首推蘇俄。我國營貿易之機關，爲人民國外貿易委員會，其任務爲對外貿易之統治，而實際對外貿易負有責任者，爲對外貿易公司。其對國際貿易之政策，足爲我國取法者，如一、對奢侈品之進口，絕對禁止，二、對消費品之輸入，力謀減少，三、對機器原料之輸入，力謀增加。就此三點之意義，已足使國內幼稚之工業，逐漸繁榮。故第一次五年計劃之完成，國內生產有意外之增加。自一九二七年至一九三二年，輸出額由七萬七千四百萬羅布，增至二十萬四千七百萬羅布，五年以內，上增之數達百分之六十五以上，功效之著，世界矚目。其他如波斯、西班牙等國，於一九三一年起先後公布進口貿易統由國家管理，國家估計本國所必需之舶來品之數量及其種類，如每年或每月所需糧食若干，除國內生產外，尚不敷若干，卽由國家向國外購進；若商人有向國外定貨時，亦必須委託國營貿易機關，不得直接向各國接洽。於是國家可以操縱外來貨品之物價，而保護本國企業之進步，不致爲外貨所摧殘。同時集合購買情形之下，比較私人之經營，在物價運

輸保險耗費方面、減少成本之負擔、而在大量生產之國家、更可利用此機構與對於貿易國家、施行互惠貿易、或物品交換。如英國購澳洲之羊毛、小麥、澳洲即以掉換英煤。此外如一部分國營、國際間亦多有行之者、如瑞士對於小麥之進口、即由政府管理、巨哥斯拉夫對於糧食之進口、智利對於食料被服等一切生活必需品之進口、歐戰期內英國政府所特設之小麥購買委員會以及白糖購買委員會、其他如挪威等國均由國家管理。此所謂一部分貿易國營者是也。我國古代、於國營貿易政策、亦數見不鮮。如漢武帝時、大司農弘羊均輸法之兼營國內外貿易、及元世祖時之官營海外貿易、均為國營貿易之雛形。元時官營海外貿易、其法為公家備船給本、而選私商經營之、所獲之利、七成歸官、三成歸商、其目的、在杜絕奸商之壟斷、併有不准私人資本經營海外貿易之禁令、違者治罪、并沒收其家產之半數。近年則不然、入超數額、逐年遞加、除毫無益處之奢侈品外、而專以傾銷為目的之米麵、亦佔多數。今日農村之破產、豈偶然耶！如再令其放任、國內現銀、勢將盡流於外人之手、而不能自拔。茲據大公報經濟週刊第一百十九期谷源田先生會將最近二十三年各種奢侈品、包括香水、脂粉、化粧品、真假首飾、捲煙、雪茄、各種酒類、糖果、魚翅、燕窩等輸入價值、作詳細之分析、奢侈品

消耗之數，共爲十八萬萬元有餘，茲列表如左：

奢侈品值與入超比較表（單位千元）

年份	入超總額	奢侈品值	百分比
民國元年	一五九、八一四	三二、八〇〇	一九・九〇
民國二年	二五九、九六五	四〇、三六〇	一五・五五
民國三年	三三〇、〇七元	三九、七一〇	一一・九七
民國四年	四四、四八七	三四、七八〇	六三・六八
民國五年	五五、九三三	六一、八七〇	一一四・七五
民國六年	一三三、九〇四	五〇、〇六〇	五二・九五
民國七年	一〇九、五七七	五五、一三〇	六〇・六一
民國八年	二五、三三二	六二、三六〇	四四・一五
民國九年	五三三、七二四	七七、六三〇	三三・五八
民國十年	四七四、九八三	八七、五五〇	一八・四五
民國十一年	四四二、〇六五	九〇、二六〇	一九・九七

民國十二年	二六五、六七	九二、六六〇	三三〇・八
民國十三年	三八三、九三三	一一〇、二四〇	二六・五
民國十四年	二七六、二六	八九、五〇〇	三三・九
民國十五年	四〇四、九六六	一〇九、〇〇〇	二六・九三
民國十六年	一四六、九八八	八七、八〇〇	三九・七六
民國十七年	三二八、七八九	一三九、九八〇	四三・九一
民國十八年	五九、六四三	一一一、七一〇	二六・五
民國十九年	六四六、四三三	一二五、〇一〇	一九・三
民國二十年	八二六、四三三	一三七、五〇〇	一五・六〇
民國二十一年	八七、一九三	七五、一〇〇	八・六
民國二十二年	七三、七九	四六、〇一〇	六・七
民國二十三年	四九四、四三〇	五〇、〇一〇	一〇・三
民國二十四年	三三三、一〇一	〇〇七、一三〇	一一・四
總計			

又據國際貿易局發表，廿五年七月份上海一埠脂粉香水輸入總值達二十六萬四千二百八十五金單位，而上半年外國煙酒進口，亦達七百餘萬元。又據海關報告，本年一月至九月，日本玩具輸入華北，總值約五百萬元。又據國際貿易局紀錄，本年十個月上海一埠娛樂品進口，共七百七十萬元。此本年度十月以前奢侈品進口之大概情形也。至於出口貿易之國營，較進口貿易之國營爲易，既可以刺激國內之生產，復可以推廣海外之市場，而進出口貿易，均由國營，更可以對排斥本國貨物之國家，施以報復。例如一九三〇年十月三日，法國限制蘇俄貨物進口，以後蘇聯政府即授權予國營貿易最高機關，其原則爲（一）絕對停止或削減對於法國之購買，（二）停止貸用法國之船隻。施行結果，於一九三一年七月十五日法國取消限制俄貨成命，蘇聯方面亦停止報復運動。又如軍需資源，爲國防之命脈，我國尤屬需要，因我國軍需，仰給於外洋者至巨，若任商人自由販賣出口，一至來源斷絕時，甚爲可慮，故於平時限制輸出，實爲必要。歐戰未爆發以前，德國預知軍需浩繁，有充分備準之必要，故於主要軍需資源，如銅、鎳、橡皮、棉花、硝酸等以及其他製造彈藥必需之原料，無不限制輸出。法、比、匈、意於一九二七年禁止舊鐵出口，羅馬尼亞禁止鋼鐵貨物以及未經煉過之石



油出口，埃及禁止牲畜、雞蛋、肥料等之出口，可爲佐證。國家爲保護民生計，對於糧食、日用品、食料、品、工業原料，平時有供需差異，應厲行禁止出口，至於戰時，有關國防之軍需工料、民食等，尤須頒布命令，絕對禁止出口。我國軍需資源，蘊藏至富，願以漫無統制，年有外流，甚至輸出後，仍行輸入者。蓋此項原料，國外市場，價格稍高於國內，商人以利益所在，罔顧國防，致使軍需無由發展。故對於主要原料，平時應充分儲備，限制出口，尤以礦砂金屬爲最重要，限制出口，刻不容緩。石油爲防空之基本燃料，而國內公路之發達，將來需要更廣，國內儲量，佔世界總量僅十五分之一，不及美國之半。此外改善商品之品質，統制商品之產量，推廣海外銷場，均有賴於國營。望有責者，亟起圖之，不僅關乎國際收支平衡而已。

### 第三目 安定物價

我國古時，早有安定物價之術，始於周之泉府，備於唐之劉晏，以物產之仲月爲中價，低於於什一者，官出幣以收之，高於於什一者，官出庫藏以平之，從物與幣雙方管理之法也。晚近各國，皆欲其幣制能達價值準則，安內定外之用，國內安定物價，國外穩定匯兌，計研究此問題者，分三派：（一）務求一

物，其價值不變，以爲本位者；(二)求二物或多物，其價值均比較不變，以爲本位者；(三)管理通貨，其恆常辦法，卽升降利率與施行公開市場政策，以伸縮通貨是也。尋常用之，固能生效；惟在恐慌時期，仍慮其力不足。因各國中央銀行，嘗經採用，而物價指數，仍起落如故也。蓋金融市場，變化萬端，每出智慮之外。如美國聯邦準備總局，搜集指數圖表數十餘種，以測市價漲落，其法可謂周密矣。乃前年驟然恐慌，察其儲金準備線、貼現利息線、物價線三者，皆與平常無異，毫無險象可見，而恐慌竟突如其來，事後幾經審查，始覺建築物線突飛猛進，此又可見物價安定之難也。近數年來，歐美學者於此問題研討，較前尤爲精闢，然大都認此種政策爲不可能，且不相宜。本文限於篇幅，未能將 Robbins、Hayek、Anderson 等反對意見，一一詳述。此乃各國經濟情況之不同，其觀念自當各別。惟英國肯斯氏嘗謂一國之錢幣政策，應以維持國內物價之適度爲其主要目的，穩定匯價，乃其次也。況安定物價，並非絕對不可能者，如瑞典近四五年以來，物價指數，未有超出水平線百分之二者，多數時期，常居百分之一以內，可以明證。上所云云，只關於安定國內物價之方法，就未及國際匯兌也。倘國際匯價變動，則出入口貨價亦變。出入口貨價變動，國內物價，當亦隨之而變。是則欲安定物價，不得不

兼顧國際匯兌明矣。然則安定之術，先從外匯入手乎，抑先從內價入手乎？此卽一九三三年倫敦經濟會議紛爭不決以致散會者也。蓋當時英國之本位幣早已貶值，貿易發達，經濟狀況，逐漸復舊觀，而美國尚固守其金圓本位，出口貿易受困，工人失業日多，故未能接受先定匯率之請耳。總之，安定物價之基本條件，必先維持幣值，卽穩定匯價，亦須先視幣值如何，方能決定妥善之匯價，可見幣值之標準，實爲當務之急，爲吾人所應細密討論者也。

## 第二節 實行專賣政策

### 第一款 概論

專賣制度，在歐戰時，已實行者，有奧、匈、法、意、俄、塞、土諸國，其未實行者，只有英、德。但德國在戰前，曾計劃煤油獨占，戰後，傑非（Jeff）等亦曾竭力主張以專賣制度，俾彌補戰後財政。意大利戰時，更利用專賣收入，爲戰費之主要收入，大戰時四年中意大利專賣收入，爲三萬三千四百萬里拉，較戰前增收百分之二五，僅次直接稅。此外日本之專賣品，有煙草、食鹽、樟腦等。小川、鄉氏亦竭力主張

實施專賣，以應付戰後財政。我國除最近廣東省之糖專賣及山西省立各工廠出品專賣以外，向無專賣制度之設立。邇來風雲日急，爲準備戰時財政起見，故有待於積極之創辦。過去菸酒，雖有專賣之議，僅存其名，所謂公賣費者，變爲租稅性質。惟專賣物品，其重要條約有二：第一，人民消費量大，且無彈性，而在銷場方面，不感困難者，第二，生產流通，能集中組織，便於管理者。例如食鹽、煤油、捲煙、菸酒、火柴、煤、糖、茶等，茲分述如下：

## 第二款 食鹽專賣

鹽乃吾人日常必需品之一，其功效除關於生理外，軍事、工業、醫藥各方面，均屬重要。蓋鹽含有三種原素，卽氫、氫和苛性鈉。氫可製漂白粉以供染色之用，可製哥羅方以供醫藥之用，可製毒瓦斯以供軍事之用。氫與氫結合，而爲氯化氫，溶解於水，卽成鹽酸，與硫酸同爲工業之母。苛性鈉則爲製造胰皂，提煉石油，溶解纖維素所必需。惟吾國工業，尙未發達，而仍以食用之功效，最爲緊要，至戰時尤甚。夫食鹽之有無與豐歉，雖不足作戰爭致勝之工具，但與糧食之重要，實亦不相上下。如太平天國時代，長江上下游，發生激戰，江運停滯，內地湘、鄂、皖、贛各省卽發生食鹽恐慌。又如最近江西勦

匪利用食鹽封鎖政策，使匪方感受極大壓迫而終至潰敗，可以明證。我國鹽場最大部分，位置沿海一帶，戰時必遭封鎖，食鹽生產，能否如常，當成問題，其重要殊不僅影響財政收入而已。民國二十年立法院制定新鹽法，定為就場徵稅，任人民自由買賣，以種種關係，至今仍未完全實行。邇來淮鹽徵稅，已有托辣斯趨勢，真正鹽商，雖有資本，亦無鹽可運，幾全被銀行所操縱，不利於商，無補於國，惟一辦法，只有實行專賣。蓋鹽之專賣，為整理鹽政之最後階段，就場徵稅不過中間過渡辦法而已。證以世界各國，鹽政採專賣制者，亦居多數，絕非理想。考專賣制有三：一、就場專賣，二、一部專賣，三、全部專賣。就場專賣者，乃製造歸民，收買歸國，運銷歸商。我國唐時劉晏及日本現行制度均屬此制。一部專賣者，乃民製官收官運，或官民共製，運銷歸官，販賣歸民，如我國春秋時之管子及意大利現行制度，均屬此類。全部專賣者，乃製造運銷，均歸國家。我國漢武帝時，桑弘羊所行及現今奧匈等國均為全部專賣。上述三種制度之中，各有利弊。全部專賣制，必須官自製鹽，不獨事實繁難，且盡奪鹽民之業，使其生計發生恐慌，殊非善策；就場專賣，則運銷歸商，既於戰時統制，諸多不便，尤難制止地方軍人之重征附加；其最適合戰時之需要者，厥為實行一部專賣制。蓋民製可以維持鹽民生計，且免去政

府許多紛擾，減少許多非必要之經費，而鹽由民製，再由官收，如鹽質不佳，官廳可拒絕收倉，較之官製官收，可多一層保障。至於戰時官運，較民運更為便利：第一、戰時船舶、車輛多由政府直接管理，可以自由分配，而商民則雖以重資亦無從購得噸位，併易引起賄賂及壟斷之弊；第二、照就場徵稅，鹽非繳足稅款，不能運出倉坵，戰時金融緊縮，銀行不放款，商民何處籌集巨款，以納鹽稅，勢必使人民有淡食之虞；如由官運，則寓稅於價，不必先繳稅款，隨時可以起運，運用活潑，利便異常，不僅俾益於民食，且有關於財政，幸注意及之！

### 第三款 石油專賣

石油功用，於統制燃料篇中，略有述及。惟其關係國防，尤為重要。第一次世界大戰時，潛艇、飛機、坦克車等，各展其神奇之活動。或破壞後方之接濟，或供應前線之急需，或摧堅卻敵，或銜鋒陷陣，聲威所及，全世界為之震動。願此等兵器，能有強大威力，實賴有汽油，以供燃料。因之法國名將福煦有云：「少一滴汽油，須多犧牲一滴血。」法前總理克里曼亦云：「汽油與血，有同等之價值。」因是石油一物，遂為世所注意。凡以強國自況之國家，莫不殫精竭思，以圖取得充分之油田，使石油之供給，

不虞缺乏，軍事與外交，雙管齊下，巧取豪奪，無所不用其極。故近年國際間之糾紛，多夾有石油氣味也。我國石油儲量，本極豐富，據英國工程師查勘，謂儲藏量可供世界三百年之用。又據滿鐵會社之理事赤羽在一九二四年四月份遠東評論上有云：撫順之頁岩煤油，每年可供給日本六百萬桶，至三百年而不盡。又據地質調查所之調查，北起橫山，東南之麒麟溝，南達廣施定安二縣間之蟠龍鎮，延互約一百公里，估計儲量約達拾萬萬噸，每噸頁岩，經過蒸溜，平均可產油二十三加侖，若依我國現在消費率計算，足敷一百年之用。惜採油事業，非常幼稚，以致貨棄於地，產量極少，比外油進口量，僅及三千分之一。此可參看戰時燃料統制篇。在海通以前，我國民衆之使用石油者，絕無僅有，通商以後，始漸輸入，用以燃燈，始則僅見於通都大邑，以後則流布漸廣，雖窮鄉僻壤，莫不以煤油爲燃料，其勢力超過鴉片而上之。次則汽油之輸入，爲時雖較晚，而發展進步，則又較煤油而過之。復以近年公路建築之猛進，飛機汽車之日增，其進口量增加之速，更足驚人。我政府亟宜採用石油專賣制，以免外商之居奇取巧，或傾銷競賣，併可實施統制，以應戰時之需。對於國內煤油之製造，盡量予以許可，所有出品，全由政府收買，同時併由政府於產油區域，如川、康、陝、甘、新疆等省，設廠製造，則數年以

後，不特可以自給，抑且可以輸出。惟在未能供給全部需要以前，自不妨准許外油在專賣價格下，依限定數量進口，循序漸進，在戰時即可獲得大宗收入，不僅可供戰時需要而已。

#### 第四款 捲煙專賣

捲煙，係指紙煙及雪茄煙而言。考其歷史，在十六世紀中葉，祇美洲土人嗜之。其後傳種於西班牙，西班牙種之如薜花，然不過悅目，聊供玩賞耳。又其後，法國駐西班牙公使蔣尼哥，始攜入法國皇宮，以供鼻煙之用。由此逐漸廣播，浸成習尚。而各國早有禁吸者，如十七世紀時代，俄政府頒令，凡吸煙草者，處剝形，其法令可謂嚴矣。我國昔時，固亦有以菸葉捲成菸枝，裝入煙斗吸用，至今粵人吸熟煙者，仍多用此法；然此類菸枝，係吸用之人，臨時自捲自用，與舶來品先經捲成裝包作為商品者，實有不同。此項捲煙來華歷史，尙不甚久，如咸豐八年我國與英國所訂通商章程善後條約第二款，載明外國煙絲菸葉進口，皆准免稅，此為捲煙入口之始。然當時吸者，多為官紳商賈，以為消遣。近年以來，舉國嗜之成癖，販夫走卒，莫不口啣一枝。最近調查，每年消費捲煙之量，已達三萬萬元以上，而需要之殷，方如雲起泉湧，莫可障堵，故百業蕭條，而捲煙業獨獲大利。有識之士，深慮國人日趨於吸煙



之習，奢靡成風，而不可救，更傷於金錢外溢之日鉅，宜有以挽救之。近來國內雖亦有製造，然原料仍須舶來，而且流毒社會，雖未及鴉片之烈，然損腦傷肺，耗金錢於無形，久在可禁之列，徒以有礙國家稅收，無法抵補，故未實行。然欲貫徹寓禁於征之主旨，必須實行專賣，以一稅政，但專賣之先，必由政府設立煙廠於全國商務繁盛區域，如上海、天津、漢口、廣州設立四大總廠，次第擴充。其基金，可發行捲煙公債，規模務求宏大，出品務求精良，組織嚴密，工本低廉，既立專賣之基礎，復挽外溢之利權。且專賣也者，並非奪煙商生計，歸之政府，實願募集煙商之資力，增厚專賣之基礎，如股票，如債券，咸與煙商共其利者也。又如各區分廠以及各省推銷，均可由各煙商經理，但須奉行專賣之法令，即可享受承銷之權利。蓋捲煙專賣，遠之若歐洲，近之若日本，早有行之者矣。吾國幅員廣闊，人口衆多，果由統稅進而專賣，將來稅收增加，或有出人意料之外者也。

#### 第五款 菸酒專賣

菸酒爲人生需要品中之不必要品，又稱奢侈品。東西各國，皆課重稅，或由政府專賣；蓋爲調節民食，經濟國用，故重徵之不爲苛。我國菸酒，初無專章徵收，民國四年，主計政者，計劃整理菸酒稅務，

原擬仿行專賣，以手續繁多，不易速成，爰創行公賣，以爲過渡之策，存寓禁於徵之意，爲官督商辦之法。始謀未嘗不周，然因循日久，漸致疲玩，估價定率，等於具文，憑單規則，形同虛設，原定公賣費率，立限過寬，輕重高下，隨地而殊，公賣價格，自開始估定以來，迄未改訂，核與實在市價，差至倍蓰，尤失負擔之平。至於招商設棧，督察無方，稽征之權，操諸商民，刁徒稅需，頂名承辦，押款集股，有類合資，匿報淨收，莫可究詰，把持壟斷，相習成風，遂形包商認稅之稅政。雖迭籌補救之方，卒無澄清之效，法行不力，反以滋弊，識者病之。日土酒產銷，零星散漫，非若機製之品，可以就廠稽征，雖欲整理，亦難奏效。故財政部於二十五年起，將菸酒改爲統稅，但爲逐漸實施起見，先於湘、贛、豫、鄂、川五省先行試辦，已於二十五年七月一日起實行。惟我國土地廣闊，人口衆多，菸酒消耗，其數當然不小，而政府所得，二十三年度只九、六二二、二八四元，二十四年度爲一〇、九八四、八八四元，實因種菸釀酒，以及販賣菸酒種種事業，均係散漫，政府決不能處處設局稽查。故根本之圖，仍以專賣爲宜，不獨可除積弊，併可培養稅源，如至戰時，更可重重加徵，寓稅於價，且以用於酒者，多爲小康之家，又爲奢侈之品，雖重徵而於國民經濟決無大礙也。

## 第六款 火柴專賣

火柴輸入我國時，約在前清同光年間，其初均來自歐洲，至光緒二十二年，始有日貨輸入，以大阪神戶爲主要輸出港。凡行銷吾國北方，以黃燐火柴爲主，南方各省，以安全火柴居多。上海及長江一帶，則二者兼而有之。其後日本根據馬關條約，在吾國通商口岸，設廠製造，更如水銀瀉地，無孔不入矣。我國自製火柴，以四川聚昌火柴公司爲嚆矢。嗣後漢口、上海、北平等埠，相繼創設，全盛時期，乃在歐戰以後，國內火柴，有如雨後春筍，如山東一省有二十餘廠之多。近年以來，全國火柴廠雖號稱百餘家，考其資本在五十萬以上者，寥寥無幾，百萬以上者，尤屬罕見。九一八以後，因外貨之傾銷，造成過剩局面，故價格大爲跌落，以致大者雖能勉強維持，而小者則多宣告倒閉，卽苟延殘喘者，亦痛苦萬分，或被外商收買，或準備停業。根本救濟，惟有實行專賣。蓋國家能調劑供求，價格當易平衡，併以成本以上之官價收買，廠家自無倒閉之虞。惟洋貨進口，須得政府許可，如國產火柴，足以自給，卽可拒絕許可也。若外商憑藉條約上之特權，不經許可，竟在我國各埠，擅行設廠，或自由進口，則其出品，我政府可拒絕收買，因政府不收買，火柴卽不能銷售，如是，外商亦必有戒心矣。夫火柴一物，雖然

微小，消耗極大，如實行專賣，當可增進大宗之收入，併可遏止洋貨之傾銷及限制國貨之產額，救濟該業，挽回利權，莫若專賣，幸勿等閑視之！

### 第七款 煤炭專賣

我國煤炭之供給與消費現狀，已見燃料統制篇中，似可自給；惟自東四省被強力佔據後，每年產額，即失去百分之四十上下。就民國二十年我國主要新式煤礦產量觀之，該年產量共計爲一千九百萬噸，其中有外資關係者約佔總額百分之五十以上，而國資經營各礦用新法開採者，僅佔百分之十六七。而產量又偏於華北，一至戰時，因交通不便，華南一帶之消費，頗有相當之困難，除努力設法，開發華南一帶煤炭之資源外，更有實行專賣之必要。英國劃分供給地區之政策，可以採行，而設置專賣局，俾得從事統制；而實業部四年煤礦計劃，亦應積極進行，以達供求相等之目的。惟近年來國產煤業大都虧蝕不堪，有岌岌不可終日之勢，此中原因，除受內戰影響以外，一因機械設備不周，工人制度不善，致工作時間雖長，而工作效率不高，加之運輸黑費，額外需索，遂致成本加高；一因外煤傾銷，日煤因受東三省煤之壓迫，開灤煤之必須採用，乃將其過剩次煤傾銷我國，而撫順開灤

亦以近二三年來存煤過多，加入傾銷，國煤不得已，亦相率跌價，賠累不堪，故有專賣之必要。且必須先將較有希望之各礦，從事整理，於技術交通方面竭力改進，改革工制，增加產量，於用途方面竭力推廣；並仿火柴專賣辦法，對於外煤及外人探煤權之獲得，加以嚴格之限制，不僅救濟垂危之煤業而已。

#### 第八款 食糖專賣

糖爲人類重要食品之一，其需求之普遍，與鹽不相上下。吾國產糖，四十年前，本有鉅量輸出。在出口貨中，僅亞於生絲。據海關貿易冊所載，一八八〇年（光緒七年）出口糖值洋三、二六三、八八九元，一八九〇年（光緒十七年）出口糖值洋二、六六四、八六四元。迨甲午台灣被割以後，吾國驟失最豐富之產糖區域，乃一變而爲鉅量輸入。每年漏卮，常達七八千萬兩之鉅。誠令吾人不勝驚異！其所以然者，不外國糖被洋糖所壓倒耳。我國產糖之區，向推閩、粵、贛、川等省，而以廣東之潮梅各屬產額尤鉅。在日本、爪哇等處之洋糖，未入口以前，潮屬國糖，不但暢銷國內，每年運往外洋者，亦近二十萬噸，近已一落千丈。粵省當局，有見於此，乃有糖專賣之實施。實行以來，成績甚佳。如民國二

十三年間所裁雜捐三百餘萬，即以糖專賣爲挹注；惟管理欠妥，有待整理，如能積極計劃擴充，力謀推廣，則粵糖之前途，誠未可限量。查廣東年銷白糖約一百五十萬擔，以每畝產蔗能製糖十擔計算，只須十五萬畝蔗田，所產之糖，已敷全省之用而有餘。但廣東蔗田，祇番禺一縣，已有九十萬畝，合惠陽、潮汕、徐聞、瓊崖等地估計，當不下一千萬畝，其面積已超過爪哇、菲律賓、台灣之總數，若全省提倡種蔗，切實經營，則其產量，可供全國之需要，甚或可供全世界之用。且粵糖之燃料，係以蔗渣代理煤斤，製造粗砂白糖一擔，只須成本拾元，不惟質好，而且價廉，運到上海，可售十六元上下，獲利之豐，無過於此矣。除廣東外，江西省政府亦有大规模之建設計劃，所擬舉辦之九工廠，製糖廠亦列入其中，決定以七十萬元爲資本，三十萬元爲流動金。四川省政府於製糖一項，亦具決心。各省當局之重視糖業，概可想見。而中央方面，因調節民食，於食糖一項，更擬根本整理，爰於民國二十三年十二月行政院決議，對於食糖運銷，實行管理，因令財政部設立食糖運銷管理委員會，主持其事。因種種窒礙，久未實行，應請繼續努力，以求達到目的，不僅可挽漏卮，且能救濟農村經濟，增加收入，乃其次也。

茶葉爲我國特產，五十年前，輸出數量，已達三萬萬磅，值銀五千餘萬兩，佔出口總數半數以上。降至民國元年至六年間，平均每年出洋尚達一百四十餘萬擔，價值六千萬元左右。七年至十一年間，平均每年出洋祇五十萬擔，價值僅二千三百餘萬元。十二年至十八年間，稍有起色，平均每年出洋八十五萬擔，價值四千五百萬元。十九年至二十二年，平均每年出洋約六十九萬擔，價值四千餘萬元。至二十四年，出洋竟落至二千餘萬元。其中綠茶最多，約佔百分之六十，紅茶約佔百分之三十，磚茶約佔百分之十。綠茶多運銷非洲、摩洛哥、阿爾及耳、的黎波里等處及美、俄、法等國。紅茶以運銷英國爲最多，美、俄、荷、德等國次之。磚茶多運銷俄國。嗣以日本崛起，種植茶樹，獎勵輸出，而印度、錫蘭以及爪哇之紅茶，亦先後發展，奪我市場，銷路日見呆滯。近年來茶市凋敝，已達極點，倘仍任其自生自滅，則我國茶市地位，將處於一蹶不振之境。爲今之計，應由政府訓練專門人才，派赴產茶區域，實地試驗，會同富有經驗之鄉董及茶農，直接灌輸其知識，融合中西之法，改良種植及製造之方，使產量增加，品質提高，再執國際市場之牛耳。至於運輸，尤有改良之必要。我國茶葉，向由山中運至市場，肩挑背負，已覺費力，再由市場轉運他處，沿途又多勒索，加之道途不靖，運輸更感困難。江西茶運至

上海，竟較印度茶運至倫敦之水腳，所費爲大，兼承轉愈多，用費愈大，周折愈繁，剝削愈甚。而且茶商缺乏國際貿易知識，對於海外之推廣，固不知講求，即各國需要供給之情形，亦茫無所知，致各商埠之買貨論價，一任外商之操縱，而莫可如何。他如茶政之不備，組織之缺乏，保護獎勵之無術，以及茶商金融之涸竭，均爲茶業衰落之原因。欲期復興茶業，必須實行專賣，由政府於贛、湘、鄂、皖、閩、浙等省產量最多之區，設製茶廠，利用科學方法以期達到完善目的，凡人民所產茶葉，概由茶廠收買製造，其未設廠者，均由人民自製，但須政府許可，均由國家按品級收買，不得私自運銷。如此，則產銷既由政府統制，則運輸上一切陋規需索及銷售上種種剝削，均可一掃而光，且可實行直接對外貿易，既無洋商之操縱，復可增加競爭能力，銷路必可逐漸推廣，如至戰時，可酌量增價，於財政收入，亦大有裨益也。

### 第三節 結論

以上所舉九種專賣物品之中，食鹽、火柴、茶葉，可無須國家資本，其專賣乃係採民製官收主義，



在國家財政未充分豐裕以前，菸酒專賣亦可採用是項策略。其必須以國家資本經營者，除捲煙煤炭食糖以外，尚有煤油一項，十之八九均為舶來品，如果僅僅實行專賣，而不實行開發，則專賣所加之價，不過為煤油進口稅之變相，何須多此一舉？惟國家實行專賣之目的，本在救濟戰時財政，今反因此而加重財政困難，似與原意大相背謬；然實行公賣，實為開發稅源，即各發公債，以為基金，於國民經濟亦無妨礙，惟進行有程序，籌備有時間，固非一蹴可幾，亦非一端可竟，是在逐漸進行，以求實現耳。

## 第十章 戰時財政與統制經濟之關係

### 第一節 概論

自世界經濟發生恐慌以來，統制經濟一事，遂被視為復興經濟繁榮國家之良方，風行草偃，遍及全球。蓋此種政策，不僅解決資本主義之矛盾，實為求人類平等之唯一捷徑。如今日之蘇俄，即其一例。然統制經濟，雖盛行於今日，但其淵源則由來久矣。如加特爾、辛狄克、托辣斯等，已早具其端倪。其在戰時，尤為必要。第一次世界大戰初起時，德國原料局長拉推諾氏（W. Rathenau）首先施行原料統制計劃，不惟有關軍需之資源，須受嚴格之統制，即日常用品，亦被限制，必須合於相當之分配，結果獲得極大之成效。又美國在戰幕啓後，因運兵輸糧，軍用供給，極感不便，遂不得不將總統權限擴大，使總統有統制全國經濟之威權，其結果亦獲相當之效能。簡言之，所謂統制經濟者，即運

用國家之權力予一切經濟活動以合理之控制，及適當干涉與監督，以國家為單位，謀一國經濟組織之改正者是也。若一國之生產，不足以供消費，則亦無所用其統制，所謂巧婦難為無米之炊。例如衣食住行等為人生之必需品，平時若有不敷，則戰時經濟雖加統制，亦難望其有效。又如水陸空中交通之工具，平時既不能供給人民充分之需要，則戰時於軍事亦無大補。又如糧食、燃料、被服、鋼鐵、銅、錫及一切消費品等，與戰時所需要之一切原料，亦必平時先有大規模之生產，戰時經濟統制後，始可作戰有資而不畏封鎖。所以戰時財政，須與經濟統制同時並行，方可收事半功倍之效；否則財政即有辦法，亦事倍而功半，甚至事倍而功不及半。我國自經委會成立以來，經濟統制已具雛形，但尙未能完善，因每一國家，其風俗人情，各有不同，而其經濟組織，亦各有異。近世國家，有資本主義者，有社會主義者，有法西斯蒂主義者，環境不同，組織各別，因此資本主義國家行使之經濟統制方法，固和社會主義國家有別，即社會主義國家施行之經濟統制方法，與法西斯蒂國家，亦各有異，即同一國體，其施行經濟統制，亦不盡同。我國實施經濟統制，必須適合本國國情，參考各國成規，精密計劃，期成完竣，而在戰時，始能收效。謹述鄙見如左，俾供參考。

## 第二節 戰時糧食統制

## 第一款 概論

我國以農立國，足食足兵，古有明訓。且國以民爲本，民以食爲天，此總理所謂建國之要首在民生者是也。迨至戰時，尤爲重要。諺云：「糧食實爲三軍之司命，三軍無糧，不戰而亡。」孫子云：「軍無輻重則亡，無糧食則亡，無委積則亡。」蓋一國雖有強大之軍備，而無充分之給養，則一旦戰事爆發，糧食因缺乏統制，或生產不夠消費，則此種強大之軍備，決不能持久運用，可以斷言。自第一次世界大戰以還，各國所得之教訓，亦知糧食在戰爭上之價值，不下於軍火，因之各國對於糧食問題，焦思熟慮，擘畫不厭求詳。我國自海禁開放後，各帝國主義者挾不平之條約爲侵略之張本，我國經濟命脈，遂皆入其掌握之中，任意宰割，以致天災頻仍，人禍橫行，不景氣象，充溢全國，朝野人士，無計以防天災，無力以救人禍，內憂外患，互爲因果，遂陷農村於絕境，致民食於懸危。四萬萬人口，在平時已無以自給，饑荒流亡，待哺異國，一至戰時，必艱於應付。若能斷行統制，則可調劑民食，均衡市價，既免殺

賤傷農之害，又有豐歉相濟之利。他如廢除苛捐雜稅，改良耕種方法，防除害蟲，振興水利，統制消費等，均爲繁榮農村之重要設施，應亟亟推行者也。至於邊遠省區，更應擴大屯墾事業，移殖內地貧苦人民從事生產，既可減少亂源，更可收增加生產與移民實邊之利，糧食自足，乃其次也。近世學者對此問題曾發表各種方案，與行政院通過米麥自給計劃，俱翔盡而可行，惟十年完成，恐緩不濟急。邇來國際風雲，日形緊急，何時爆發，雖未敢必，要之期亦不遠。若在最短期間，發生戰事，吾沿海爲敵艦封鎖，糧食立陷缺乏，且戰爭區域擴大，糧食產區必受影響，生產驟形收縮，消費忽然膨大，若不早爲準備，則民族前途，誠有不忍言者矣！

## 第二款 糧食生產統制

○我國每年糧食之產額，究爲若干，因缺乏統計資料，故不能作精確之答復，於是不能不依估計以爲根據。但估計者紛紜其說，以實業部農業試驗所在歷屆農情報告中所作估計，比較可靠，而接近事實。其估計方法，是以民國二十年至廿四年之產量，平均將秈粳稻和小麥各獨立一項，將大麥、燕麥、高粱、小米、玉米、甘薯、豌豆、蠶豆等九種雜糧，合爲一項。至於蕎麥和馬鈴薯在雜糧中，亦佔重要

地位，但農情報告中未列，姑且從缺。又廣西各種糧食生產，農情報告中從未記載，爲求完全起見，僅就廣西年鑑二十二年的數字，折合市石。最近五年全國二十二行省之產量，平均產稻穀一、〇二六、〇一丁、〇〇〇市石，小麥四四六、三三九、〇〇〇市石，雜糧一、〇八九、四六二、〇〇〇市石，合計二、六一九、三六八千市石。此數若近似，則我國之米產，已超過世界產米之半。惟此項估計是否全部爲米，或一部分爲穀，該估計未曾聲明，殊難準確。然我國以產米區域廣闊，豐歉無常，其確數雖不得而知，而在世界產米國中居第一位，當可無疑矣。茲附表於左：

最近五年平均每年全國二十二省糧食生產估計表（單位千市石）

省別	種	種	種	小	量	共	計
察哈爾				11,912	1K, 2120		12, 2232
綏遠				11, 100	1K, 1100		12, 2000
甯夏	名	五	三	788	1, 496		2, 284
青海				4, 350	6, 355		10, 705
甘肅	合		六	2, 279	22, 200		24, 479

陝西	三、三三八	七六五	四、〇八〇	一五、六〇三	二、九四九	四一、八三一
山西	八二	三三	二六	一七、三二一	四九、一五三	六六、五八九
河北	二、七〇七	一、〇六九	三、七七八	四一、二四〇	二二、六八四	一六六、四〇〇
山東	一四〇	二三四	二六四	七四、六七六	一五二、四九九	三三七、三六九
江蘇	七七、一四五	二二、五五五	八九、六六八	六〇、八七九	一〇八、〇五八	二八五、五九五
安徽	五四、五九〇	四、四一八	五九、〇〇八	六、八九五	三三、七二四	一〇六、一六七
河南	二、七九	一、二七五	九、〇〇二	八九、三四三	二三三、七七七	三三三、一三三
湖北	六六、二三四	六、三〇〇	七二、五三四	三三、九六八	五三、二九〇	三七五、九一四
四川	一五九、五四五	一一、九四六	一七三、四九二	三〇、三六〇	一四〇、〇八二	三九九、九三三
雲南	三四、〇三三	三、四九八	三〇、五三五	五、九九二	二六、五八二	七〇、〇五七
貴州	三三、八五七	三、四九六	二六、五五二	四、九六七	〇六、一五五	四七、一七九
湖南	一一五、一九五	六、四三四	一一二、六七七	四、九七〇	三三、四五六	二三八、五三六
江西	六九、五九〇	八六、四七七	七六、〇四七	八、〇六八	一四、二九三	九〇、九四九
浙江	七五、三四六	一〇、七六六	八六、〇六二	一〇、六二一	三三、三〇三	一八、五三六

福建	11、029	0、022	14、151	14、829	15、151	75、151
廣東	1、640、296	7、145	1、71、914	2、260	14、053	219、214
廣西	1、120、112	81、673	1、111	1、111	13、000	67、152
總計	9、440、324	81、673	1、016、101	1、016、329	1、016、101	2、339、214

十七。上表所列全國食糧總產額中，稻穀佔百分之三十六，小麥佔百分之十七，雜糧佔百分之四十七。

### 第三款 糧食消費統制

我國食糧之消費，從無統計，蓋國人有食米者，有食麥者，有食雜糧者，有食米麥兼食雜糧者，其準確數目，頗不易求。歷來研究糧食問題者，只限米麥之消費，忽略雜糧，故其估計之數目，遂與事實大相逕庭。至於戰時統計，尤為困難，消費無限制增加，而供給復非常減少，補救之方，固在增加生產，而努力節約亦為要圖，冀以有限之糧食，發揮最大之效能，故戰時，更有統制之必要。姑就國內生產數減除輸出數，加入輸入數，其所得之數目，以為消費之標準，其數字如下：



一、稻穀消費量

我國稻穀產量，最近五年平均之數，爲一、〇二六、〇一一、〇〇〇市石，加進輸入量最近五年平均爲二六、四四九、一一六市石，減去輸出量最近五年平均爲一〇三、〇五六市石，得一、〇五二、三五七、〇六〇市石。

二、小麥消費量

我國小麥產量，最近五年平均爲四四六、三三九、〇〇〇市石，加進輸入量最近五年平均爲二二、五八八、九〇七市石，減去輸出量最近五年平均爲六一、二二八市石，得四六八、三二六、七七九市石。

三、雜糧消費量

我國雜糧產量，最近五年平均爲一、〇八九、四六二、〇〇〇市石，加進輸入量最近五年平均爲一三六、八二四市石，減去輸出量最近五年平均爲三、三二五、三四三市石，得一、〇八六、三七三、六八一市石。

八 依此計算，則我國米麥消費，與生產比較，似尚有餘剩，惟雜糧略有不敷。然米麥及麵粉之進口數量，與年俱增，此為不可否認之事實。但我國米麥及雜糧之消費，非專限於食用，每年釀酒及其他用途者，為數頗巨；兼之某種糧食，甲地用為食料，乙地用以飼畜，故以生產而推測消費，不明糧食用途，仍不能得糧食消費之實況。茲據中央農業實驗所統計吾國人口為四萬五千五百萬人，食米最多者為廣東、浙江、廣西、福建，佔總食料百分之五十以上，其次為湖南、江西、江蘇、雲南、安徽，佔總食料百分之四十以上，又次為湖北、四川、貴州，佔總食料百分之三十以上，平均米之消費量為百分之二十八。假如每人每年食米四百斤，全國年需白米五萬零九百六十萬石，以生產消費相較，足以自給。若據立法院統計月報第二卷第六期所載，我國人口總數為四萬八千五百十六萬餘，假定食米者占半數，每人每年食米兩石，則我國米之消費額應為四萬八千五百十六萬餘石，若以此為準則，我國產生之米，尚有餘剩。茲據汗血月刊第八卷第一期記載，列表如左：

我國各省糧食實際消費估計表（單位千市石）

省別	人口	穀類消費量	稻穀消費量	小麥消費量	雜糧消費量	總消費量
		成數%	成數%	成數%	成數%	成數%

察哈爾	一、八七、七二二				三	四一〇	九九	七、二八六	七、七〇六
綏遠	一、八九九、八二二				一〇	一、四一五	九〇	六、八四〇	八、二四〇
寧夏	四二、四七七	一	四一〇	三	三	一、〇四二	五二	八七七	二、五二二
青海	一、〇三三、五八四				四	三、〇二〇	六〇	二、四三四	五、四四四
甘肅	五、五三一、四八八	二	七九五	二六	二六	一〇、七一一	七三	一五、九二九	二七、四四二
陝西	九、七五三、〇二五	六	四、一五四	三六	三六	二六、一四八	九六	三二、六二五	五三、九二七
山西	一一、五六二、九二八	一	八三三	廿	三三、二五一	二八、六七四	六二	二八、六七四	五三、七四六
河北	二九、九八三、九〇六	一	三、五九九	四	三三、三六四	九三	九三	一〇四、九四一	一四八、三四四
山東	五〇、八六六、五〇二	一	二、九八六	五	四、五九九	八〇	八〇	三三、〇三二	一七七、二四六
江蘇	二六、四〇〇、五〇一	四	三三、二二二	八	四八、八〇〇	九三	九三	五八、七八六	二二六、七二七
安徽	二二、三四六、二〇四	四	六八、二三三	二〇	三三、二八七	七三	七三	三三、〇七七	一三四、五八二
河南	三三、六三二、九三八	三	六、九五九	三〇	三三、〇〇四	六七	六七	一〇一、五七五	一八一、五九九
湖北	四三、〇七九、一〇七	三	七九、八三三	二二	五二、七三九	四四	四四	九三、五三二	一九二、一三三
四川	五〇、七六六、三三六	四	二一八、九四六	二二	四三、三三三	五五	五五	二二、七七七	二七六、〇三六

雲南	二一、七五五、四八六	四	三九、八四九	二九	七、九〇九	零七	三三、一七五	六六、九〇一
貴州	一六、九〇六、三六一	三	一八、三四五	二六	三、〇八六	零七	一五、七四六	三三八、九七五
湖南	五〇、〇一七、五九二	四九	一〇、〇〇、〇三〇	三	八、九四三	零七	〇五六、〇四四	一六九、八〇七
江西	一八、六三九、五五九	四八	六六、五〇〇	二七	九、七二七	四五	三三、五五〇	一〇六、七八七
浙江	二〇、三三一、七五七	四八	一九、二七五	一〇	一五、一〇三	二四	一九、五一八	二二九、九二六
福建	九、一〇八、五三三	五〇	三三、三三三	一七	四、七四九	〇	一五、六六七	五二、七五二
廣東	三三、四六一、三三九	七三	一七、三、〇〇〇	三	一七、四七七	二四	三三、三三三	三三三、〇〇〇
廣西	一〇、七九八、一〇〇	五二	二九、七九三	三	二、四〇八	四五	一九、四〇〇	三一、六〇一
總計	四六、二六一、〇五〇	六	九五五、八七二	一六	四六二、四三五	五六	八八七、九二二	三、三〇〇、二一九

(附記) 一、人口數字，根據二十四年申報年鑑。

二、食糧消費成數，根據實業部中央農業實驗所估計。

三、每人食糧統制額，關於稻穀，根據張心一氏估計，每年爲七·一市石，關於小麥，根據侯厚培氏估計，每年爲七·四四八市石，關於雜糧，因其耐飢，推定每人年需四市石，或相差不過。

第四款 糧食進出口統制

洪範八政，首曰食。吾國人士，對於糧食，素恐其少，不嫌其多，因吾國糧食，常感不足，在豐年固可自給，一至歉歲，便鬧飢荒，兼之一切物價，莫不以米價爲轉移，米價上昇，各物隨之騰貴，平民生活，負擔驟加，影響所及，不僅糧食之本身問題而已。是以米穀出洋，視爲禍國殃民之舉，而於米穀進口，則無上歡迎，並予以免稅之獎勵。至於今日因洋糧進口之壓迫，所引起農村破產之結果，當時并未計及。溯吾國洋米進口之歷史，史籍可考，遠在明季閩粵兩省，因產量不敷，消費輸入尤早。馮柳堂氏云：閩粵等省，賴洋米接濟，自有其不得已之情形，而洋米之在當時，亦所以補我之不足。況閩粵與安南暹羅之往來已久，呼庚乞糶，亦不自清始。蓋閩粵兩省之運米入口，由來已久。明末清初，陳懋仁泉南雜誌云：「丙午旱魃爲災，有勸減價平糶者，余白府曰：『泉地足以裕地方者，全在海商之米，若一減價，商必他去。』」按所謂泉者，即現在福建之泉州耳。惟彼時入口，例須納稅，明季萬曆，陸餉稅率表內，載有番米入口稅一項，可爲明證。至洋米進口，正式免稅，著爲法令，則自前清雍正六年始。其令如下：「暹羅國產米甚多，如商民願往買米，造船運回者，給牌，便驗放無阻，仍嚴飭兵役，無得需索擾亂。若

商民無糧米運回，只載貨歸者，倍罰船稅，以示薄懲。近年以來，洋米輸入，逐漸增加。民國元年輸入不過二百七十餘萬石，至民國二十一年竟達二千二百四十餘萬石，其漏卮已達一萬八千餘萬元，殊堪驚嘆！至輸入我國之米，以安南、暹羅、香港、印度、日本為最多。安南米佔入口洋米之首席，在民國二十年以前，安南米每年輸出平均總數約在一百三十萬噸，而輸入我國者有九十四萬噸。民國二十一年後，輸華米量更鉅，嘗佔我國洋米進口總額百分之四十以上。至暹羅之米，多為華僑所經營，近因荷印產米，足以自給，禁米入口，英屬馬來徵收外米稅，日本統制外米，印度亦徵收外米稅，暹米出路日益狹隘，惟以我國為銷場，每年銷華數量，僅次於安南。至印度、日本恆視其國內米產之盈虧，以定輸華之數額。故數年以來，國人一致要求外糧進口徵稅。民國廿二年十月南昌行營召集八省糧食會議，決議電請中央提前徵收洋米、麥、洋麵粉進口稅，由行營致電行政院速行，並列舉三項辦法：（甲）稅率從重，迅速實行；（乙）外來米、麥、麵粉，同時徵稅；（丙）各國統制糧食，採用輸入禁止制或輸入許可制，我國應採輸入許可制。後經財部審查，於十二月十六日起征，其稅率洋米進口，每石徵收一·〇〇金單位，穀每石〇·五〇金單位，洋麥每石最高徵收一·二五金單位，最低免稅，麵粉

每石最高徵收二·五〇金單位，最低免稅。財部復於廿三年七月一日起，又改訂稅率，洋米每百公斤徵收一·六五金單位，穀每百公斤徵收〇·八三金單位，小麥每百公斤徵收〇·六五金單位，麵粉每百公斤徵收一·二四金單位，稅率一概較前提高。然僅徵微量之入口稅，實際上較之本國糧食，間接直接所負之捐稅，不啻徵之又徵，萬難減少外糧之輸入，兼之外糧機器耕種，成本已低，加以種良質美，包裝整齊，運輸便利，故價格極廉。有時各國政府，又予出口糧商種種便利，使傾銷他國，俾維持其國內糧價，故外糧在華售價，常低至生產成本以下。我國糧食，品種參差，運輸困難，殊難與洋糧競爭。況商人以利爲目的，訂購數量，又不依國內需要之準衡，故欲減少外糧入口，以適我需要爲限度，必須將進出口，切實統制。政府於每年在收穫之六個月前，依雨量氣候，預估當年之收穫量，併計現存糧食，以與需要量相核減，缺數多少，規定每年外糧輸入量，如超過規定數量，海關使得禁止，此所謂輸入許可制者是也。茲將最近五年我國糧食進出之數目列表如下：

最近五年我國糧食輸出統計表 (單位市石)

年	民國廿一年	民國廿二年	民國廿三年	民國廿四年	五年平均
名					

米	穀	二二六、〇五六	四三、〇八一	一三三、三九六	一三六、五七八	一三一、三七八	
折合成稻穀		四三、二六七	五二、六四九	一五〇、四六二	一六三、八九四	一五七、六五四	一〇三、〇五六
小	麥	八、九九一	四九七、五五五	四七、六一八	二六五、三三八	一八九、五三二	
麵	粉	二九、八九九	六四六、一三九	七九四、八二六	一二九、一四四	七、七三六	
麵粉折合小麥		四、六四五	九三三、〇五五	一、一三五、四五四	一八四、四八一	二、〇七七	
小麥合計		五二、六〇九	四二〇、九九〇	一、一八三、〇六八	四四九、八〇九	二〇〇、五六九	六一一、二八
穀	類	七、八九五、三二一	六、〇五一、六九四	七、二五三	二二三、七二四	一、九五七、七三二	三、三三三、一四五
食糧總計		七、九〇、一五五	七、五三三、九三三	一、三四〇、七六三	八七、四一七	二、三二五、九九五	三、六六九、二五七

最近五年外國糧食輸入統計表 (單位市石)

名	需	民國廿年	民國廿一年	民國廿二年	民國廿三年	民國廿四年	五年平均
米	穀	二二、七二〇、五七五、三六、八四〇、七七三、五、九〇八、〇〇三、一五、四二一、三三〇、二五、九八、九三三					
折合成稻穀		二五、二六四、六九〇、三三、三〇八、九三三、一、〇八九、六〇三、三〇、九九九、四〇四、三三、六八一、九九六					二六、四四九、一六
小	麥	七、一五三、〇八二、八、〇七、三三三、三、四九、二六八					



麵粉	五、八三五、九七九	七、九二二、七二七	三、九四四、三六一	一、二九一、四九六	一、〇三〇、九一七
折合小麥	七、七九一、五二〇	五、五九二、六六三	二、二七〇、六六三	一、〇九六、二四四	一、〇六三、〇八三
小麥合計	三三〇、九六二、四九九	五、五六六、七七八	六、四四六、九二〇	八、八七一、一〇三二	八、八一、三五六
每噸	五、六、五八五	六、九、五九五	一、九三、九九〇	三〇三、六八九	六二、二七〇
食糧總計	五〇、二八三、七四六〇	八、五五五、二九九七	九、二九一、五三三	一、九〇〇、一九四三四	五、一、四八八
					四九、一七四、八四七

按上兩表所列，外國糧食輸入最近五年平均每年為四九、一七四、八七四市石，我國糧食輸出最近五年平均每年為三、九八九、二二七市石，其差額不足之數平均每年為四五、一八五、六三四市石。

### 第五款 糧食節約之重要

我國糧食，不足自給，已有事實之證明，在平時，猶可賴外糧之挹注，至於戰時，則情形大異，國產既不足以供給，而外糧又無法輸入，其危險殆有不堪設想者。然細察其歷年輸入之數量，與國內生產而供國人之消費者相較，其百分數甚為微小，較之工業國家，如英日等，非賴外糧之供給不能

立國者不同。吾人如誠能厲行節約，則其不足之數，必可彌補。我國古制，國有儉德，天子減膳，百官減祿，庶民減食，節我有餘，贍彼不足，法良意美，歷代遵行。歐戰時期，參戰各國，均有限制食糧之辦法。蘇俄統制計口授糧，既示社會分配之意，又收限制食糧之效。最近德國，每週全國舉行一餐，亦係節約消費之一法。我國人口龐大，號稱四萬萬有餘，每人每餐省一勺，月節一升，年積一斗，全國全年，即可節省四千萬石之譜，超過外洋米麥全年進口之總數。又我國人食米，喜食上熟，不惟不合衛生，抑且極不經濟。據上海市社會局搜集十五種米化驗，其所得結果，上熟米所含之蛋白質及脂肪，均較糙米爲少，尤以頭號常熟白米爲最少。可知米愈白者，其營養料愈少。因外層之薄膜，在舂白時，均隨糠以俱去，即所謂米皮者是也。據中央農業實驗所統計，糙米舂成白米，每石須損失一斗四升六合，即等於白米消費量約四分之一。今假定我國平時全年稻穀之消費總量爲九萬萬市石，則每年因食白米所受之損失，達三萬萬餘市石之鉅，以糧食不足之我國，而作如此巨額之犧牲，實太不經濟。戰時糧食恐慌，愈趨嚴重，更不容再行靡費，故限制人民再食白米，實有必要。至於分配統制，不但國外糧食之輸入應加以直接管理，即國內之糧食供給，亦應分別其緩急先後，以謀調節，同時

對於國民糧食之消費，亦使其趨均衡狀態。第一次世界大戰中，美國糧食素稱豐富，而政府於分配方面，尚加以嚴厲之統制，以免飢飽不均，何況我國，土地饒瘠不等，且食糧不足自給，更有統制之必要。惟我國分配統制，至為複雜，從生產者至消費者間，經多數商人、經紀商、轉運商、躉賣商、零售商等，重重剝削，生產者與消費者，均受絕大之痛苦。此因各運銷合作之未興，販賣購買，全無組織，一任中間商人之操縱把持。如一旦戰事發生，其弊尤甚。故宜獎勵運銷合作社之組織，使受糧食管理局之節制，至必要時，由政府專賣，得強收買有餘之食糧，以濟不足，而謀民食之公允分配。故歐戰以還，均先後成立經濟參謀本部，管理糧食統制事宜。英國更於一九二五年設立節用委員會，以資籌劃緊縮方策，糧食分配及其統制，特其中之一端耳。

第六款 糧食調節統制

近年來，洋糧入口，日有增加，非生產之不足，實調節之不得其當耳。蓋我國糧食交易，絕無統計，糧食價格，失其調節，其最大病根，在產銷之隔閡，產地則太倉之粟，陳陳相因，朽腐不可食，銷區則斗石之需，轉運維艱，得之實不易。如今夏湘穀價每石廉至兩元左右，廣東暹米則尚至十元有零，湘

粵、贛爲鄰省，以交通不便，致米價相差若是之甚，故盛產糧食之區，因糧價之慘跌，恆不足以償付成本之支出，雖豐收之年，亦足成災，有時即欲忍痛賤價出售，亦乏人過問，甚至以之喂養牲畜而求微利。更有駭人聽聞者，如雲貴叢山中，有今年豐收，將去年除糧縱火焚燬，騰空倉庫以儲新糧者，因運出外售，售價不敷運費，故寧燒燬耳。又如陝甘內地各處，皆恃畜力運送，歲豐則食棄地，歲歉則有如珠貴。且糧食運送，沿途關卡林立，苛稅重重，因之米價大漲，難於銷售，惟聽外米源源輸入。如湖南運米一石至上海，需護照費一元，出口關稅三角三分，水腳一元二角，麻袋費四角，火險行費二角，總計三元三角三分，棧租等等，尚不在內，較上海同等米價，尚貴一元多。如運至廣東，又需入口稅及種種附加，遠不若外米僅納入口稅一項，即可在全國暢銷無阻。況購買洋糧，諸多便利，一電往返，貨物即至，其手續亦不若內地之麻煩。更有荒謬絕倫者，各省行政機關，每每藉口糧荒，禁止運糧出口，甚至同一省內，甲縣與乙縣間，亦在禁止之列，若有勢力者，巧立名目，其運出如故，操縱居奇，視爲專利。甚至有假運軍米爲名者，如此現象，在所常見，似此封建政策，實爲造成洋糧進口之最大原因。自民國廿二年以後，行政院一再通令各省流通米穀，雖已開禁，但對米出口，有所謂護照費，出省費，重課等。

徵，任意苛求，每石三四元不等，名雖弛禁出境，實則騷擾更甚，與流通本旨，大相逕庭。此後對於調節統計，一方面固應發展交通，而一方面則爲減除運費，與廢除一切苛雜，更必須聯合產製運銷爲一體，則糧食之盈虛，可劑於平，市價之升降，更不致過於懸殊。在政府方面，應以政治力量，於技術指導，運輸輔助，品質檢驗以外，更當注意於調節統制，與戰時糧食之準備，某省需糧若干，某省存糧多少，今歲不足，或有餘多少，均應有正確之估計，如此則不獨平時糧食，可以自給，而戰時糧食亦無恐慌矣。

#### 第七款 恢復倉儲制度

積穀之制，由來久矣。王制：「國無九年之蓄，曰不足；無六年之蓄，則急；無三年之蓄，曰國非其國。」積穀防饑，古有明訓。漢唐以後，所謂常平倉、義倉、社倉者，卽本此意耳。至於均輸之法，劉晏、桑弘羊以之理財，於國於民，交受其益。其法在春秋戰國時，業已試行。魏相李悝云：「糶甚貴傷人，甚賤傷農，人傷則離散，農傷則國貧，甚貴與甚賤，其傷一也。善爲國者，使人無傷，而農益勸。」更溯而上，則管子通輕重之權曰：「歲有凶穰，故穀有貴賤，令有緩急，故物有輕重，人君不理，則畜賈游於市，乘民之不給，

百倍其本矣。」蓋均輸之利有二：一曰平物價以便民，二曰得餘息以利國。夫物產之多寡，地名不同，籌貨棄於地而無用，寡則重價購買而不得，由經濟學原則上言之，前者供過於求，後者求過於供，坐視奸商壟斷，利在一人，而禍殃社會，凡此操縱牟利之商人，為國家法令所當取締。況我國農民，佔百分之八十以上，如不竭力以拯救之，則農村復興，永不可期，遑言備戰？年來雖有糧食運銷局之設，有名無實，每年僅託中央信託局購買糧食十數萬石，何濟於事？財部有鑒及此，已明令組織糧食管理局，專司其事，則均輸之法，或可再見於今日。漢書云：「今山東被災，賴均輸之蓄，倉廩之積，戰士以奉，饑人以振，故均輸之蓄，非所以實萬人，而專奉兵師之用，亦所以振困乏，而備水旱也。」矧近年來國際風雲，變幻莫測，積穀非獨可以備荒，併可備戰，均輸非僅可以平價，而且可以理財。茲將清乾隆十三年規定各省之常平倉儲積稻穀之數，列表如左：

省別	倉儲數額	省別	倉儲數額
直隸	二二七五三三三	廣東	二九三五六〇
奉天	一〇〇〇〇〇〇〇	廣西	二七五七七八

山東	二九萬九千九百	雲南	七〇一萬
山西	一三二萬九千	貴州	五〇萬
河南	一三三萬九千	江西	一三〇萬
江蘇	一五八萬	浙江	二八〇萬
安徽	一八八萬	甘肅	三二〇萬
湖北	五〇〇萬	福建	二五〇萬
湖南	五〇一萬	陝西	一三〇萬
四川	一〇二萬		

凡各省之常平倉，分佈於該省之各縣各鄉。在省垣及縣中所設者，即名常平倉；鄉村所設者，則名社倉；市鎮所設者，則名義倉。其功用雖有大小之別，而目的濟民則一。更以國防言之，則軍糧民食，實為國家之命脈。昔墨錯有輸粟入邊之疏，趙充國有屯田養兵之策。第一次世界大戰中，歐美各國，對於糧食之儲藏政策，尚乏參考資料，惟日本儲倉方法，自大正十四年，迄於今日，已告完成者，大阪可儲藏二十萬石之倉庫，東京可貯藏三十萬石之倉庫，酒石及門司正在建築中；此外每年財政，如

有餘裕，尙擬分建能貯藏五萬至十萬石左右之倉庫若干所，於各要樞地點。其處心積慮，爲何如耶？我國倉儲制度，遠紹秦漢，其立法精神，歷千古而不磨，既可調和糧價之漲落，又可爲荒年之預防，故漢魏以來，相繼沿用，迄乎晚清，政治腐敗，日漸廢弛，降至今日，各地之存在者，更如鳳毛麟角，以致千古良法，乃廢棄於一旦，良可惜也！蓋調節民食，穩定糧價，有國者當奉之爲金科玉律，因大豐之年，穀不可勝食，則糧價勢必爲供求所支配而大跌，其結果讓成穀賤傷農之弊，若實行常平倉制，則可於糧價跌落之時，以國帑加時價若干，糴而儲之，使市場之糧食，無過剩之勢，則價格自可穩定。如是，則農民之收入，固不至因豐年而受影響，都市亦可因農民購買力之增進而繁榮。一至荒年，糧食缺乏，價格上漲，若有常平倉，則可減時價若干而糶出，則市價不平而自平矣。若更有義倉或社倉，則可開倉賑濟，以給民食，則雖遇荒年，亦無不足之虞，不僅免去奸商之操縱而已。而且我國歷代之倉儲，雖以調節民食爲其主要目的，實亦兼有充實國防之意義。諺云：「兵馬未動，糧秣先行。」戰爭之能否獲得勝利，其因素固非止一端，而糧食之充足與否，實爲先決之條件。故歷代言邊防者，莫不首重積粟。降至今日，尤爲重要。昔陸宣公所計劃之倉儲制度，一面運用糶糴以準平穀價，有似於常平，一面遇



有荒年，則開倉賑貸，有似於社會。明人汪道亨所行之常平倉，亦兼採賑貸之法。蓋常平倉制，乃管理糧食絕對有效之辦法。義倉旨在賑濟，社會類似平民銀行我國，今後宜師古法恢復倉儲制度。因人口之增多，風雲之日急，應嚴密其組織，擴大其範圍，用固國本，而維民食。但倉之名稱，務使單純，庶可集中力量，穩固基礎。中央方面，斟酌國防上之需要，及糧食集散區域，建立國立倉庫若干所。其資本來源，古時有二：一自田賦帶徵，一自勸募而集。在雍正年間，政府籌議多設社會倉，各省巡撫，爲奏效迅速計，於是規定人民應納正稅一兩者，帶繳社會穀一石，於是惠民之政，反成害民。初時此附徵之穀，祇於豐年時行之，洎後，卽在歉收之年亦收，與積穀賑荒之原意，相去益遠。附征之款，大都用以辦常平倉。至於社會及義倉，則以勸募爲主。勸募之方法，大率行之於豐年。立冊登數，不拘多少。人民捐米穀十石以上者，則給以花紅，捐三十石以上者，獎以匾額，捐五十石以上者，則提加獎勵，有年久不倦，捐至三四百石者，則給以八品頂帶。惟今日民窮財盡，古法恐難有效，應由中央發行儲倉公債若干，以充基金，併徵航空獎券方法，開辦倉儲獎券，將其盈餘全部及每年於國營事業盈餘項下，撥其一部，爲常年經費，於米麥登場時，分區大批收買，儲於國倉，糧價必可提高無疑。破產之農村，首難項且

利。如遇荒歉，則出國倉之糧以平糶。一般平民，均沾其惠，併可供國家意外之急需。各省各市，應如社會及其交通便利之處，建立省市倉若干所，除向中央請領倉儲公債若干為基金外，可指定營業稅或屠宰捐為其常年經費。至於各縣縣倉，除向政府請領倉儲公債為基金外，凡舊有之義倉社倉，其有官田官款者，各省政府應責令各縣清查，率數撥歸原用，倘有向無倉田倉款縣份及舊有倉款已用罄者，應由縣政府擬具籌建倉款計劃，呈准各該省省政府施行。近年以來，各縣已從事倉儲，行營及內政部，督促甚嚴，惟因財政困難，多取敷衍態度，或虛報數額，或指陳民有，其結果等於虛設。如中央發行大量之倉儲公債，使各省市縣倉本有着，則坐觀厥成，可斷言也。

#### 第八款 管理戰時糧食

糧食問題，平時關係國家盛衰，戰時關係最後勝敗，如平時無準備，則戰時無從對付，戰時無統制，則更不足以應急需。歐戰時，參戰各國，均感糧食不足，乃施行糧食統制政策，如英國設糧食總監，美國設糧食管理局，德國設糧食管理委員會，舉凡糧食之分配消費事項，糧食之輸出輸入事項，物價之規定，糧食之貿易，糧食之調查，與糧食徵發，糧食限制，均成效卓著，可備採用。蓋戰時之糧食需

要，倍形增加而農業之生產，不但不能隨需要之增加而增大，且有減少之趨勢，所以然者，一則因農村多數人民，或被徵爲兵，或入軍需工廠，以致糧食生產遂呈減少，益以國外交通斷絕，或爲敵國之經濟封鎖，糧食之輸入，倍增困難。至於沿海省區，因之蹂躪，更無論矣。故歐戰時，德國毛奇將軍有言：「欲不戰而亡德國，端在破壞德國之農業，與夫封鎖德國之糧食。」其言果驗。因德國自一九一五年以後，即現糧食恐慌之兆，至翌年秋，益形嚴重，都市每人一日之分配量，自三千四百六十卡羅里（Calorie）減至一千三百四十四羅卡里，入一九一七年，糧食更困，不得已，每人每日減爲一千卡羅里，因此國民體力，漸就衰頹，而病毒之抵抗力，因之減少，遂現種種之慘狀。至戰線之軍隊，亦陷於粗食之境，故戰鬥力大爲減少，影響於士氣者至甚。及其終也，國內發生糧食暴動，軍隊發生基爾水兵之譁變，全國騷然，國家一切組織，遂至瓦解，而不可收拾。此德國因糧食恐慌而致戰敗之教訓也。又如大戰中之俄國，一度勝德，卒因糧食不足，釀成革命。又如昔蒙古帝國之戰鬥力，被其征服之版圖，實前無古人，然其失敗之主因，則由於長江流域，羣盜紛起，漕運斷絕，糧食不繼，不得已而退出北京。似此情形，不一而足。我國糧食產額，逐年減少，天災頻仍，遍地餓殍，政府未事籌劃，人民聽天由命，

昔日之良田，多成荒蕪，一旦戰事爆發，外糧立陷絕境，兵必相殘，民必驚擾，敵不勝我，我先自潰，故曰：「有石城十仞，湯池百步，帶甲百萬，而無粟不能守也。」值此和戰未定之際，亟宜籌設經濟參謀本部，以備戰時之用，其委員人選，除財政部長爲當然委員兼主席外，其他如經濟委員會、軍事委員會、資源委員會、農村復興委員會、建設委員會、實業部、交通部、鐵道部等，均爲會員之一，嚴密組織，以專責成。此外如促進生產、節約消費、便利流通、平均分配，能統籌兼顧，已盡管理之能事，至於愚民之屯積居奇，奸商之操縱漁利，尤宜縝密計劃以禁止之，則進可戰，而退可守矣。

### 第九款 結論

綜上所述，吾國糧食之狀況，已見一斑。惟日本爲一缺糧國家，十餘年前尙要求我國開放米禁，現在所屯積之糧，足敷八年之用，轉有餘米向我國輸出，人進我退，誠不無可慮。近年來我行政院，雖有米麥自給計劃，需時十年，始能完成，惟風雲日急，何時爆發，雖不敢必，假使在建立糧食途中，發生戰事，吾沿海爲敵艦封鎖，糧食立陷缺乏，且戰爭區域，擴大糧食產區，敵必施以蹂躪，生產固然緊縮，而消費復自然膨大，如不能將糧食作有效之統制，以備戰時之需，可不戰而餓。所謂糧食統制者，

如增加糧食生產，流通糧食交易，左右糧食運輸，調節糧食價格，實倉廩，備災荒，集糧食，充國防，均宜加以強力統制，此皆與國民經濟息息相關。若計劃未周，管理不力，弊竇叢生，滋擾更甚，願有責者其慎之！

### 第三節 戰時燃料之統制

#### 第一款 概論

自有人類以來，每日不可少之物，厥為燃料。而且其作用，非常廣泛，如可供發動力，可供炊爨，可供生光，可以取暖。世界文明，因燃料而保存，世界戰爭，亦因燃料而劇烈，其關係國家存亡，至為密切。惟其種類，亦至繁雜，可別為固體、液體、氣體三種。我國現時需用最殷，有關國防，而能以生產者，有煤、焦炭及石油三項。謹分別研討如左：

#### 第二款 歐戰時各國燃料統制之先例

第一次世界大戰時，德國對於煤炭煤油等，均使用票券制度，以謀統制。英國亦為節省電力起

見實施燈火統制，除禁止遊覽汽車及類似之車輛使用煤油外，更實行家庭用煤炭之限量制度。如一九一五年英政府開始限制煤炭之輸出，又於同年七月頒布煤炭價格限制法，又於一九一七年發佈家庭日用煤分給令，對倫敦及其鄰近市鎮規定煤炭消費之定量，即按家庭之室數限制每星期或每月之消費量。例如四室之住宅，即每星期限用煤一百二十磅是也。此種政策，均不外藉戰時特殊之情形以謀統制。此外對販賣煤炭煤油者，亦須規定註冊及受政府之特許，併於每地區內設置煤炭或煤油監督官，實施監督分配責，蓋如此不僅可減少人民燃料之浪費，并可供軍事之需要耳。

### 第三款 我國燃料生產與消費之統制

#### 第一目 煤炭

我國採煤之歷史，由來已久。元時馬哥孛羅之遊記中有云：「中國人多用熱水沐浴，而用黑石燒水，以代木柴。」此為燃煤原始時代。近年來估計其儲量，除美國加拿大外，以我國為最富，較英德增加兩倍，較日本竟增至三十餘倍之多；但按人口分配，每人僅分五〇〇噸，而美國每人可分一

○、○○○噸，加拿大每人可分一三〇、○○○噸，英國人每人可分四、〇〇〇噸，日本每人可分一〇〇噸。至於採取方法，雖逐漸改良，然尙未盡善，兼之受外煤競爭及兵燹影響，故生產量仍未充分發展。據新中華雜誌第二卷第二期將各省煤之儲量，列表如左：

我國各省煤之儲量表

省別	儲量(噸)	省別	儲量(噸)
河北	二、八六、〇〇〇、〇〇〇	察綏	二、一三、〇〇〇、〇〇〇
山西	一、一七、一三、〇〇〇、〇〇〇	陝西	九〇、〇〇〇、〇〇〇
河南	九、五三、〇〇〇、〇〇〇	山東	二、五三、一〇〇、〇〇〇
安徽	五八、〇〇〇、〇〇〇	江西	八九五、〇〇〇、〇〇〇
江蘇	一、二七、〇〇〇、〇〇〇	湖北	四九、〇〇〇、〇〇〇
浙江	一、一〇、〇〇〇、〇〇〇	熱河	六六〇、〇〇〇、〇〇〇
遼寧	一、一〇三、〇〇〇、〇〇〇	黑龍江	四〇五、〇〇〇、〇〇〇
吉林	二、二〇〇、〇〇〇、〇〇〇	其他	五、二四〇、〇〇〇、〇〇〇

總計

10,111,400,000

煤之儲量如上表，再將十八、十九、二十年來之生產與消費及進出口之數量列表於後：  
我國歷年煤之生產消費及進出口數量表（民國十八年——民國二十年）

年 別	產 量(噸)	出口往外洋(噸)	由外洋入口(噸)	國內消費量(噸)
民國十八年	25,447,810	8,322,635	1,933,207	19,077,900
民國十九年	26,056,555	8,256,578	2,127,131	20,000,000
民國二十年	27,220,273	8,221,225	1,909,155	20,400,000

就上述之產消情形觀察，可知吾國所產之煤，除自給外，尚能輸出。惟東北之煤每年可產九百萬噸，目前不能計算在內。據二十三年二月九日大公報載，二十一年減為二六、九八五、〇〇〇噸，不及地質調查所估計之全國煤儲藏九千分之一，兼之交通不便，運費和成本均不若日煤之廉，故平時雖與競爭，一至戰時，採煤工程與運輸等，因戰事而受阻力，則國內煤之自給，一至戰時仍恐成問題，應預為統計，以為戰時之備。



## 第二目 石油

世界產油額，在一九三二年雖稍低落，但在近年仍有繼續增加之勢，足見現代國家對於液體燃料需要，甚為急迫，或且方興未艾。世界產額，自一八五七年至一九三四年間，共產油二五、五〇〇兆桶，其中美國產一六、四七〇兆桶，佔總數百分之六十六，俄國產三、二一〇兆桶，佔百分之十三，墨西哥產一、七四一兆桶，其餘均在一千兆桶以下。我國石油出產，向乏準確統計。產油區域，現僅陝西之石油官廠，產額日就衰萎。四川、甘肅、新疆亦僅鹽井附產及居民零星淘取，殊不足計。煉焦副產，有石經煤礦、石家莊煉焦廠，稍有產出，而東三省之鞍山及本溪湖之副產油，則隨焦炭之需要，年有增加，撫順頁岩煉廠，更自民國二十三年，增加煉爐，預備至二十四年底，將原有每年產油能力七萬五千噸，增至十四萬五千噸。故東三省油產，已漸有起色，惜尙在敵人手中。至於中部產量，仍不足稱。此外石油銷費總額，雖無統計，可以入口額量表明之，即每年共需石油一百萬桶上下，其中燈油約佔百分之四十，汽油約佔百分之九，其餘均為柴油。又據美國地質調查所發表，我國石油儲量為一、三七五、〇〇〇、〇〇〇桶，若連油頁岩所含之石油儲量計，則當為二、〇七五、〇

○○、○○○桶；但實際產量，則除撫順之蒸溜油不計外，每年僅一、五○○桶，折合爲六三、○○○加侖，與外油進口量比較，僅及三千分之一。目前欲謀自給，殊不可能。況石油不僅關係民生工業，且關係國防，至爲重大，更兼鐵路不發達，軍需運輸，端賴汽車。設不事先準備，一旦戰事發生，外油停給，則交通立陷停頓狀態，如何言戰？況近代戰爭，又多傾向於速戰，其運用移動主力，莫不以迅速爲貴，所謂立體戰爭是也。凡一切利器，其主要動力，當以石油爲最要；否則戰艦亦失其效力，而飛機更將爲無翼之鳥矣。

### 第三目 焦炭

我國焦炭，產量雖不多，而消費甚少，每年尙有一萬公噸，運輸出口，雖至戰時，亦足分配。茲將其每年產量，根據經濟年鑑所載列表於下：

我國各地焦炭產量表

區	別	產	量	區	別	產	量
開	採	110、000	噸	博	山	115、000	噸

井	區	產量、噸	山東寧陽華豐	4,000
六	河溝	111,000	萍鄉	2,250
中	興	10,000	陝西韓城	4,500
產量共計 102、113 噸				

總上所述，我國戰時之燃料，煤與石油，均感困難。關於煤者，應減輕採煤成本，減低鐵道運費，擴充原有舊礦，如雷家溝煤礦、白土寨煤礦、鄒樂煤礦、宣涇煤礦，每日各可產煤一千噸，萍鄉煤礦每日可產煤二千噸。而廣韶煤礦每日亦可產二千噸，苟能認真整理，則每日可添煤一萬噸，而且增產之煤，均偏於長江流域及西南方面，運輸亦較便利。關於石油者，可積極開發陝西、甘肅、四川三省油田，從陝西油頁岩內提取油料，及用低溫蒸溜煙煤提取油料三點着手，增加產量；然此種實施，均非短期間內所能實現，且以戰時之特殊情形，不但生產有趨減少之可能，同時因運輸及軍需工業暨其他緊急動力之關係，需用定必增加，若不急起直追，努力求燃料之自給，一旦戰事爆發，必貽莫大後患。故在平時對於煤炭、石油等資源，應以國家全力保留，集中採運，如有機體之結合，隨時可使之動

作，平時苟能積極準備充足，一旦總動員時，庶可應付裕如，故於煤炭石油兩項，更有分配統計之必要矣。

#### 第四節 戰時被服之統制

第一次世界大戰時，各交戰國，除食料之外，對於被服，亦感困難，如英國爲調節戰時皮毛需要之不均衡起見，即將國內出產之皮毛，先行收買，其次則對於殖民地之羊毛及皮革，亦採同樣之手段，以便統制分配，同時政府對於民間一切毛織物及皮革之消費，先予以嚴重之限制，然後統制完成品之價格。美國亦然，歐戰時，亦曾利用複製之毛，以爲軍用品。對於皮革，亦與英國相同，感覺原料缺乏，於一九一八年六月二十九日，美國戰時產業院，曾發命令，減少靴之型式及色素，且廢除浪費之時髦。至於德國，則更爲澈底，除設立殘廢織物之加工公司外，尙利用植物之纖維，製造多量之人造絲。最足駭人聽聞者，即利用紙製物。其方法，即油欖樹纖維（Palm）取得其絲，以供織物之製造。此種紙製物，稍生小皺，若以手觸之，則不甚良好，但於衣服內衣及工人服裝等，却普遍使用之。至於皮

革，除利用各種獸皮外，又有利用紙製造木底靴者，其對原料之節約，可稱極盡其能。我國之民，除軍用品外，使用毛織品及皮革之習慣，尚無歐美之普遍。惟棉花乃吾國被服之主要資源，亦為製造無煙火藥之原料，我國產棉區域雖廣，然因種植技術之幼稚與天災人禍之摧殘，產量逐年減少，且品質不佳，不能紡細紗。近三年平均產量，僅九百七十萬擔，而消費估計，則年需一千二百五十萬擔，每年不足達三百萬擔，戰時消費量，勢必增加，則不足之數更鉅。況產棉區域，大都在沿江及黃河沿岸，故易受戰爭影響。其中冀魯晉三省，已佔全國總產量百分之四十二以上，或更首當其衝，戰前應有相當之準備。又紗之生產量，無從得知，其消費量，年約八百萬擔。最近三年，外洋輸入者，平均年約一萬七千餘包，合三萬公擔。又布之生產量，年約八百餘萬擔，消費量年約九百餘萬擔，供求相抵，不足之數，約九十萬擔上下。又蠶絲在過去為主要輸出品。近來因為海外市場被日絲所奪，逐漸衰落，然以之供國內消費，尚可自給。至現時每年雖有三四萬擔人造絲輸入，而生絲輸出亦有七八萬擔，故能相抵。又麻之種植，我國產量甚微，但其用途亦少，尚不難解決。至於羊毛之需要，雖無歐美之普遍，實亦僅次於棉花。我國羊毛產量，每年約有五十萬擔，每年輸出約二十萬擔，值洋一千六百萬元，而

外國呢絨嗶嘰之輸入，每年亦達六萬擔，值三千萬元，每年漏卮，約一千四百萬元。況羊毛產地，或遠處邊陲，或爲未來戰區，如青海、蒙古、陝甘及華北諸省，四川雖有羊毛出產，但每年不過三萬擔而已。皮革爲軍用品不可少之原料，全國新式製革廠，規模較大者，不過五十餘家，資本總額，不滿二百五十萬元，外人在華之製革廠，雖祇六家（日佔其四），而資本總額，已達三百萬元以上，其出品亦佔我國總產量之半。且我國所製之皮革，品質不佳，不耐久用，高級品完全仰給國外，自給自足，距離尚遠。我國戰時之被服，除努力生產，限制消費，可仿歐美前例，設立毛布複製公司。據海關報告，每年被布出口已近十萬公擔，價值二百數十萬元，其散置民間之破布衣料，敗絮棉胎等，爲數當不在少數。此外如爛蠶繭、爛絲棉、廢羊毛等，每年亦有大量輸出，戰時苟能利用，亦不無小補。且由歐戰時所得之經驗，廢毛破布，所複製之布類，與原料製成者，相差無幾，且有耐久性、保溫性及強力性，不獨成本之低廉而已。

## 第五節 戰時物價之統制

物價漲跌與國民經濟社會生計均有密切之關係於戰時尤甚蓋戰時物價騰貴政府方面首蒙財政上之不利而國民方面生活立受威脅甚至引起暴動之危險性此爲歐戰時所經驗者日本在戰爭期內外米輸入停止米價暴漲一般平民遂羣向地主及米商要求廉價併作示威運動大正六年八月五日富士縣之漁夫等五十餘人發亂全國響應各地放火掠奪幾至不可收拾故日本政府於同年九月一日公布暴利取締令其所取締之貨物規定以米穀米粉鐵類煤炭棉紗棉布紙類染料藥品及肥料等爲限在上項貨物之款商人如有竭力推高市價使市場受極大之變動者應受相當之懲罰歐戰時英國政府對於生活必需品之價格均有嚴格之規定以免投機者之操縱我國生產落後供不應求僅僅規定價格仍不能達到完全統制價格之目的惟有將一切生活之必需品施行專賣而得以自由之價格支配市場於是公平之價格與公平之分配乃可以實現同時必須節約消費限制用途或謂節約消費有礙生產實則不然此所謂消費節約非絕對節約不過將國民無益之消費節約以備戰事之用而已蓋戰時軍需品之需要殆無限度近代戰爭因工業技術進步之結果軍需品之原料與民用品之原料大多數可以通用例如馬鈴薯可爲軍需品酒精之原料同時

可作國民之糧食，又如棉花及樹皮纖維素，一方面可爲被服之原料，一方面又爲製造火藥之原料。職是之故，一方須充分之供給，另一方則非同節約不可也。且戰時因受敵國之封鎖，必要物資當不能如平時自由輸入，同時生產區域或因戰時而受影響，苟不調節消費，必有捉襟見肘之虞。歐戰時，英、美、德、法等國施行限制消費，成效甚佳。英國於一九一八年公布食料品消費限制令，規定特種之食料品，非持有購買證不得購買。各國在戰爭時，增加貨物供給之方策，約有數種：（一）輸出禁止或限制，大都爲軍需品。（二）規定某種貨物非經政府之允許，不得輸出。（三）輸入獎勵，亦爲增加供給之方策。我國戰時，均可做之。



## 第十一章 戰時財政與交通統制之關係

### 第一節 概論

國家之交通，猶人體之血脈，血脈流暢，則身體強健，血脈迂滯，則疾病必多。故觀一國之交通設備情形，即可知其國力之盛衰。此在平時固屬如是，而戰時尤爲顯著。兵法云：「兵貴神速。」運兵遲速之分，每爲成敗存亡之所繫。故長江一水之隔，曹孟德敗兵北還，蜀道崎嶇難行，諸葛亮六出無功。卽以近代而言，普魯士以新興小邦，一戰而挫奧，再戰而敗德，其軍事上之勝利，實由於交通之迅速，有以致之。歐戰之時，德意志以一國而爲天下敵，抗戰至四年之久，論者亦多謂其得力於交通，史實彰彰，不容漠視。蓋軍事與交通，關係至爲密切，以言防守，則內線作戰，其交通完善者，調動迅速，東西互應，首尾交顧，如常山之蛇，以言進攻，則迅雷不及掩耳之手段，每可制敵人之死命，而前綫卽或不

利，則援軍進展，亦能準時到達，而後勝算可操。例如奧登堡將軍坦能堡之役，則屬於內線外戰，其兵力之調動由西線移轉東線，於短少期間，調動數師兵力，誠不失為神速，故能一戰而大勝。「二二八」之役，日本雖隔重洋，而援兵源源而來，我軍雖在內線，而後援不濟，則交通之具，彼完備而我缺乏之故耳。諸如此類，不勝枚舉。故近世各國，為發揚其國力起見，莫不亟亟於交通事業之發展。英以印度乃其殖民地，為帝國命脈之所寄，不惜鉅金，收買蘇彝士運河；美為維持太平洋上之勢力計，亦不惜鉅金，收買巴拿馬運河；俄為在求得遠東通海之窗戶，更與築橫貫歐亞之西比利亞鐵道；此外如歐戰前英國之三C鐵路政策，德國之三B鐵路政策以及「九一八」事變時日本藉口發難之南滿鐵路平行線問題，「九一八」事變後日本之趁機修築吉會鐵路等等，幾無一而非列強假交通政策為爭霸手段之表現。明乎此，則一國交通事業之重要性，不言可喻矣。我國交通之閉塞，為世界所僅有，無論以航運噸位論或以鐵路與公路里程論，若與人口或面積相比，則在世界列強中，均居末位之列。然即此僅有之航運與鐵道所受之控制，亦有出人意外者：論航運，多屬於外人經營，英日與我國噸位相等，幾成鼎足之勢，航運要權，大半落於外人之手；論鐵道，多藉外資興築，所用原料與設

備，亦須向投資國訂購，結果，路軌既有狹闊之分，復有輕重之別，影響所及，不惟延誤時間，抑且增高運費，在平時之損失，已屬不貲，若至戰時，則其有礙於軍事之進展，固不待言，併影響人民之生活，增加國庫之支出，非嚴密統制，實不足以資救濟。茲將鐵路、公路、航船、航空各方面之現狀及其統制之辦法，分述如下：

## 第二節 戰時鐵道之統制

我國幅員廣闊，東南兩部濱海，北部中部及西部各省，則係原隰荒漠，或屬沙漠，或盡山區，理想上之國防交通，自應水陸並重，但國力如是之弱，國庫又如是之虛，欲求魚與熊掌之兼得，不特勢所不許，亦為事不可能。故國防命脈，首推鐵道；蓋鐵道運輸力大，行動迅速，費用節省，方法安全，平時可以開發國家資源，促進國防設施，發展基本工業，便利軍事訓練；如至戰時，則動員集中，兵力移動，及軍需品輸運等等，關係尤為迫切，往往前方情形良好，因後方運輸遲緩，接濟方面未能適合作戰之要求，致原來勝券可操者，反遭失敗。如日俄戰役，俄軍於奉天會戰時之一蹶不振，即為其主要原因。

之一端。在一九一四年至一九一八年世界大戰期間，鐵道運輸，更顯其偉大能力，而成爲戰爭進化主要因素之一。當大戰爆發之初，德國即藉西部鐵道網之組織，使二百萬大軍，迅速深入法國腹地。又當俄國大舉進攻東普魯士時，德又賴完善之鐵道網，於最短時期調集數十萬軍隊，驅逐俄軍出境，而解東部之危。足見鐵道之與國防，無論攻勢或守勢，均有極密切之聯繫。我國鐵道，始創於北方，發達於北方，故交通之便利，北方實較南方爲強，即北方之國防責任，亦較南方爲重。惟自「九一八」以後，關外鐵路已屬他人，故今日可負國防之重任者，厥爲關內鐵道，縱有津浦、平漢、粵漢三路直達南北，橫有隴海貫通東西，惟關內各路之線，共長不過一〇〇二〇公里，而軌距並不一律，且均係單軌，在軍事運輸上，單軌鐵道之效用，不及雙軌鐵道之半。以地域言，一〇〇二〇公里鐵道中，約有六五〇〇公里，在長江以北，餘三五二〇公里，在長江以南。至於車輛方面，更形缺乏。關內現有之機車，不過一千七百三十九輛，牽引力總數，爲一六九〇〇噸，但其中二百二十七輛，爲調車機車，且總數中約有一百十輛，因損壞不能使用，故確能牽引列車者，僅約一千零四十二輛，牽引力總數約一三五〇噸，客車總數二千七百四十二輛，坐位共約一三五〇〇〇位，貨車總數，共一萬八千九百六十

一輛，載積總噸數，共約五一六〇〇〇公噸。然客貨兩車至少有百分之十二，因損壞不能使用，若與歐戰時，德國所用機車及客貨車相較，尚不及其四十分之一。其他與軍事有關之救險車、特種兵器車及療病車等，均未齊備，而修理車輛之廠所，其主要者，均處於戰略上頗屬不利之區內。在戰時可供使用之各廠所，設備既甚簡陋，施工方法，往往以手工為主，竟有修理一機車，需時二年以上之情形，實不足以應近代戰爭之需要。他如行軍安全設備、橋樑、枕木、鋼軌與附件、號誌、電訊、水站，以及各站之避車道、停車場及轉車台等，爲輸送迅速計，均有大加擴充與修備之必要。否則軍隊與軍需品之上車與下車，非特遲緩，中途且多有危險。至於材料缺乏，亦爲不可掩之事實。我國各鐵道所用之材料，大都購自外洋。按諸各路歷來狀況，皆隨用隨購，有時尚須停工待料，良以各路財政困難，不能預爲儲備。以目前情形論，倘一旦戰事發生，沿海各口岸若被封鎖，則各路所存材料，恐不能維持行車四十日之用，其嚴重性爲何如？在國民經濟枯竭萬分之今日，欲求多築鐵路，實不可能，而現今國際風雲變化日亟，現有之鐵路，一至戰時，是否可以保全，亦屬疑問。故今後似應就鐵路自衛，及便利軍運兩點着眼，仿效德國辦法，由鐵道部與軍政部會同擬定計劃，從速充實各路自衛能力，並擇定

軍事重要地點之車站，設法添置軍運設備。將來興築之鐵路，亦應注意及此，務使鐵路之作用，除在平時便利商業運輸外，在戰時尤足爲軍事上之助力。例如德國之鐵路，對於每日能開列車之次數，車站上下之能力，路員及機車之分配，列車行駛之速率等，皆有詳密之計劃，似可儘量仿效。若有餘力興築新鐵路，似應將已定各路線先行修築，如川漢鐵路等是也。至於統制，亦關重要。歐戰時，英美對於國有鐵道之統制，固不待言。其民營鐵路，隨戰爭之發生，亦由政府統制。以各鐵路局局長組織鐵道執行委員會，俾得指揮統一。其管理之方針，卽由政府將車頭、車輛及職員等聯合爲一體，使其對於軍隊與軍用品以及一切重要之必需消費品，儘量運輸，併可節省時間，減少浪費。此亦爲歐戰時所經驗者。我國鐵道，多係國營，統制較易。惟應注重幹線及支線聯繫及管理權之集中，與夫建築工程之標準化。至於路債之整理，車輛之分配，修理之緩急，人員之進退，亦應加以充分之統制。此外各路上技術人員，亦每感不敷分配，而員工以缺乏軍事訓練，遇有戰爭，卽倉皇失措，離職遠去，其有礙於軍事之進行，自不待言。此後凡戰略上，不得不避免戰爭之區域內，非特一切建設應完全停止，卽原有鐵道設備，亦須按照計劃，逐步向後搬遷，務使作戰之前，不留一釘一石。假使戰事發生，在預

料之前搬遷工作不及完全舉辦，亦應將存留一切工事，破壞無餘，以免再蹈東四省之覆轍。退卻時亦然。至戰略預定之決戰區內，務須準備多量輕便鐵道所用一切材料，其後方則隨國防力量發展之程度，酌造標準鐵道，使成爲鐵道網，並與大陸近毗連各友邦之鐵道，互相銜接，以爲萬一之備。如是鐵道與國防密切之關係，方可成立。願國人急起圖之！

### 第三節 戰時公路之統制

近年來，我國交通事業之發展，以公路建築爲最優。全國已成之公路，約計十餘萬公里，卽二十一年五月至二十五年止，總共十一條幹線，已完成可通車者，共計二萬一千三百五十公里，尙有二千一百八十公里，目下正在興工建築中。至十一條幹線，除已經通車者外，其自上海至廣西之公路，現已由經濟委員會公路處及蘇、浙、贛、桂四省公路工程處督造完成。該路幹綫，係在上述四省境內，除有數小段須繞道達外，均已全部完成通車。湘省境內，由茶陵至衡陽，可繞道安仁、耒陽，到達衡陽。其自洪橋至桂邊粟山舖，正在積極進行。此外如汴粵幹線，自開封至漢口，均可通車。由武昌經大

治至贛邊，除有一小段正在進行外，均可通車。贛境內均已完成，日內亦可全部通車至廣西龍州。又如京閩幹線，由京經杭州至溫州均已全部完成通車。溫州以南，尚在進行中。又如京黔幹線，自京至皖省新門及由贛省景德鎮，經南昌、長沙至寶慶，而達洞口，均已通車。新門至景德鎮一段，正在分段興築。洞口以西，工艱費鉅，尙待進行。他如滬粵、京川、京陝、洛韶、西蘭、西漢等路，亦均在積極趕築。在最近期間不難全部完成。天津泰晤士報曾評謂：近三年來，中國交通建設之成績，足當過去三十年而有餘，誠非虛譽。惟汽車汽油及一切零件，均仰給於國外，一旦國際交通斷絕，則將何以應付需要？政府當局，在戰前應一面謀汽車之製造與煤油之開採；一面充分儲藏及限制民用，雖戰事爆發，亦不至束手無策。至於路面是否平整，路基是否堅固，路線是否與其他水陸交通有重複之處，均應妥爲籌劃。如江浙一帶公路，有與水道或鐵道相平行者，衡以經濟原則，殊屬浪費。更兼養路條件，似尙薄弱，若不亟從養路方面補救，恐不久之後，橋樑圯毀，蔓草叢生，已有之公路，復變爲一片草原矣。最近蘇、浙、皖、贛、鄂、湘、豫七省公路，在經委會指導之下，關於築路養路，已有具體計劃，而且具有彼此互聯之公路網。但西北一帶，尙乏有系統之聯絡，亦宜急謀溝通，以完成統一之局面耳。



#### 第四節 戰時輪船之統制

我國航業，自不平等條約開放以後，即由外商經營，以迄今日，大洋航運，固盡外商專利，即沿海及內河航運，亦爲外商所霸佔。是以全國輪船噸位，英日合佔三分之二，我國祇佔三分之一，興言及此，可勝浩歎！據交通部最近統計，現有本國輪船，僅有六十六萬七千九百三十噸。全國航業公司及商號所有輪船，總噸數在一千噸以上者，共百十六家。其中規模最大者，首推國營招商局。該局有船二十六艘，載重四萬九千八百十六噸強。年來積極整頓，頗著成績；惟以舊時債務過重，經濟極感困難，兼之船身多舊，無款添補。前年雖借用中英庚款，添造海輪四艘，然尚有六萬鎊，存在倫敦，以備建造一艘江輪，和兩艘貨駁之用。旋因國內，尙需工款六七十萬，籌措至今，仍無辦法。又如該局，僅有一艘可航川江之峨嵋輪船，自從失事後，延擱兩年，無款修理，其困難有如此者。其次爲三北公司，計有輪船二十餘艘，載重三萬一千餘噸，辦理尙佳。其中生氣蓬勃者，首推民生實業公司爲最。該公司有船二十餘艘，專航川江及長江中下游，辦理甚善。經委會有見及此，現有開闢國內航道之計劃，未知

何日實現。惟我國經濟竭蹶，遠洋航船，一則難於建造，再則無充分海軍力量，以資保護，若至戰時，政府對於輪船統制，應以發展內河航業為先務；蓋內河交通，在戰時，非常重要，若不從速添造及設法整頓，則戰事一旦發生，外輪停駛，本國船舶，必感不敷，其妨礙軍事進展，何堪設想？至於培養航行人材，開濬內河航道，乃其餘事耳。

## 第五節 戰時航空之統制

我國航空事業，發軔至晚，但進步頗速。現有中國歐亞二大航空公司。中國係由交通部與美商航空公司所合辦，資本總額為一千萬元，分一萬股，我國認購五千五百股，美方認購四千五百股；歐亞係由交通部與德國漢沙公司所合辦，資本總額為三百萬元，分三千股，每股一千元，我國認購二千股，德方認購一千股。中國航空公司定期航線有五：（一）滬蜀線，由上海經南京、九江、漢口、宜昌、萬縣、重慶而至成都；（二）滬平線，由南京經海州、青島、天津而至北平；（三）滬粵線，由上海經寧波、溫州、福州、廈門、汕頭而至廣州；（四）渝滇線，由重慶經成都而至昆明；（五）廣河線，由廣州至河內。歐亞航

空公司，定期航線亦有四：（一）滬新線，由南京經洛陽、西安而至蘭州；（二）平粵線，由北平至廣州；（三）蘭包線，由蘭州至包頭；（四）陝蓉線，自西安至成都。此外尚有上海滿洲里線，由滬平線至北平，再由滿洲里經蘇俄，以達於歐洲各國；惟自「一九一八」後，該線業已停航。此外民航運動亦頗熱烈，如山西之民航局，廣東之西南五省民用航空公司是也。惟飛行人員寥寥無幾，因生理作用及射擊技術幼稚，造就實亦不多。務須多招魯豫子弟，加緊訓練，以備戰時應用；否則雖有飛機，無人駕駛，其影響於戰事何如？至於我國現有之飛機，大都舶來品，利權外溢，固不待言，如戰時海口被敵封鎖，雖有金錢，亦無從購買。況今後無論與何國交戰，空軍之損失，必較歐戰時為甚。假定每日平均損失五架，則補充立感困難。蓋五架之數，亦非假定；如英航空部隊，係以航空機四百架，且每月可補充二百架之計劃，而參加滬姆會戰者。此會戰四個月間，損失八百架。一九一七年及一九一八年之英軍損失率，亦與此數大致相同。我國若不積極籌備設廠自造，其危險可勝言哉！

## 第六節 戰時國際交通之保持

我國海岸線，長凡七千餘里，沿海要塞，自一二八後，破壞無餘，將來有事，沿途各埠，必為敵所封鎖，而國際貿易勢必無法維持。我國仰給於國外者，不祇在平時之貿易，而在戰時之軍需資源，即國計民生，影響亦巨，故對外路線之保持，為維持海外交通之唯一途徑。然我國今日所處之環境，全部海岸線之保持，恐無此能力，可傾全國之力量以保持，必能保持之海岸線之某一段。此在國防上有最大之必要。就經濟地位而言，上海為進出口之要埠，又為全國金融之重心，對外關係，亦較複雜，早在列強控制之中，將來必為第三者所把持；長江交通，如防衛得宜，或可維持，惟華南以廣州為中心，對外前有香港、澳門之掩護，珠江尚可攻守，對內又有粵漢鐵路以貫通中原，在經濟上，有重大之意義，在國防上，有異常之優越，不獨控制長江南部之經濟而已。至於陸路交通，雲南與安南、緬甸接壤，上年來，以公路完成，交通亦甚便利，而安南以滇越鐵路之關係，商務更屬繁盛。蒙自以下，出河口，即進越境，騰越有大道，可通緬甸、八莫、溯伊洛瓦底江至蜜芝那，有鐵道出緬境。此路雖日就窳敗，但尚不失交通要道。如緬甸與安南，將來能維持正常之交通，則物資之仰求，可源源不絕。海口得失，關係對外交通固至深且鉅，而邊境陸路交通之維持，可補海口交通之不足，其作用或較海口為主要耳。

## 第七節 結論

近世各國，莫不以最高速度之交通，爲其國力進展之目的，於陸則密布路網，以盡地利，於海則擴充航線，以握海權，而於航空尤積極經營，競着先鞭，其突飛猛進之象，誠非意料之所及。上述四端，實爲戰爭要素之一。但統制未週，管理任意，不僅於我無益，適足以供敵人作爲侵略之工具，其危害之大，更有甚爲缺乏交通之國家。如東北四省，在「九一八」前，交通事業，雖日有進展，然事變一生，不旋踵而全被敵方所佔領。再以華北情形而論，敵人更利用我國鐵道運輸軍隊，武力走私，齎寇以糧，危機日甚，此乃無統制有以致之。倘東北及華北猶在閉關自守時代，則敵人蠶食之速，或亦不致如此之甚。總之，我國今日百端待舉，而交通事業，尤爲切要，在在均與戰時財政有關，值此存亡之際，有一分財力，即有一番建設，有一番建設，即應有一番統制，然後始有意義之可言，始有成效之可期耳。

## 第十二章 戰時財政與修改商約

我國自鴉片戰爭以後，國勢衰弱，暴露於世，各國相繼與吾訂立種種條約，凡所規定之款項類皆越出國際法範圍以外，不特破壞吾國主權，抑且阻害吾國經濟財政之發達，尤以南京條約、天津條約、北京條約、馬關條約、辛丑條約爲最甚。自國民政府成立後，卽遵照總理遺囑，進行廢除交涉。民國十七年卽與挪威、荷蘭、瑞士、英、法等國訂立關稅條約，確定關稅自主。中美關稅條約第一款規定歷來中美兩國所訂有效之條約內所載，關於在中國進出口貨物之稅率，存票子口稅併船鈔等項之各條款，應卽撤銷作廢，而應適用國家關稅完全自主之原則，關稅自主，是以確定。同年又與比利時、意大利、丹麥、葡萄牙、西班牙等國訂立友好通商條約，併宣稱取消領事裁判權。乃自「九一八」事變發生，國難嚴重，形勢日非，全國人民之目光，既集中於對日問題，數年來之條約運動，事實上遂

受一大打擊。況關稅自主，僅有其名，就中最足爲吾國之致命傷者，則爲關稅上機會均等之主義。蓋關稅上既有均等主義之存在，因是凡一國享有某項權利，他國亦必援引最惠國待遇條款，要求利益均沾，成案相沿，流弊百出。例如外人在華設廠，始自中日馬關條約，而英美援例要求，以致外廠林立，挾其雄厚之資本，靈巧之機械，種種壓迫，我國幼稚工業，當難倖存。況領事裁判權又可爲保護犯罪外人之用，如販運毒物有禁，然外人如有販運情形，則其領事必以不犯其本國法律爲辭，置之不問，我國亦無可如何。漏稅有罪，然外人如有漏稅情事，其領事不僅不予懲戒，且動以中國官吏侮辱外人爲言，而反提抗議。他如外國銀行之操縱金融，外國船舶之不受檢查，外國工廠商店之不奉行中國法令，更屬司空見慣之事。尤可注意者，即中日商約、中英商約、中美商約，均早期滿，而新約遲遲未訂，即素主正義之美人，亦不能予吾人以同情，殊爲憾事。美國哥倫比亞大學教授羅脫惠爾（James T. Shatwell）氏云：「土耳其直截痛快將外人在土之特殊優益權利，宣告撤廢，於土國境內，竭力維持主權之完整，此種堅強主張，列強亦竟屈服，足以警醒中國及亞洲全部，要擺脫外人羈勒，片而宣告撤廢之方法，究竟遠勝於和平之磋商。」（註一）近日德意志扯破凡爾賽條約，廢除

羅加諾公約，更無論矣。最後吾人尙欲假羅氏之言，敬告英美人士曰：「近年來，中國人對外人之嫉惡，正集中於日本，不過英美方面，尙不再於相當期內，接受中國政府要求，則中國人民一致心理，早認爲外人享受優越權利時代，已成過去，恐必將移對日之嫉惡，而轉向歐美耳。」（註二）惟近兩年來，我國國際地位，更不如前，今後有何切實方法可以廢除，一時難有把握；然難之一字，祇限於吾人之字典中有之，應不問其難不難，而第問其做不做，若病已三年，艾猶未嘗，將貽國家萬劫不復之憂，願朝野上下，急起而屬之！

註一 見 J. T. Shatwell 著 *China's Policy of Unrestricted Sovereignty* 一文，載美

國 *Current History* 雜誌一九三〇年三月份

註二 同上



## 第四篇 戰後之財政

### 第十三章 戰後財政之整理

#### 第一節 概論

凡一國之財政，承大戰以後，極形凋敝，自不待言，惟處凋敝之秋，而言整理，則頭緒紛繁，難尋途徑。然戰後財政之現象，不外兩端：一曰通貨之膨脹，二曰財政之支絀。前者由於紙幣之濫發，後者由於公債之負擔與稅收之不暢。此兩者，皆戰後國家必經之難關，渡此難關，雖各國法門不一，然重要之點，亦不外將紙幣、公債、賦稅及工商諸業逐漸整理。茲先言整理貨幣。

## 第二節 整理貨幣

通貨膨脹之在平時，頗有繁榮市面之功效，惟在戰後之通貨膨脹，與平時之通貨膨脹，異其性質；蓋戰後之通貨膨脹，害多利少。自財政上言之，則稅收減少，更加政府之困難；自經濟上言之，則物價高漲，有害平民生計，非加以消滅不可。其消滅之法有二：一、維持國內原有流通之紙幣，而禁止再發，因貨幣數量，既不增發，則物價自可漸趨安定；二、雖不減少紙幣之發行，惟須儘量增加現金之準備，俟準備金增至相當程度時，然後恢復本位，則充斥市面之紙幣，可以逐漸減少，併可使凋敝之金融，恢復原有健全之機能。歐戰以後之學者，大抵主張此法。惟大戰之後，公私交困，政府有羅掘俱窮之苦，人民有野無青草之悲，遑言增加現金準備？然亦視財政當道之手腕如何耳。至於我國，自實行法幣後，不僅銀價波動之影響，經已免除，而幣量之伸縮，早已操縱自如，若更進而改善銀行制度，健全中央銀行組織，穩定幣值，始終不變，則社會流行之貨幣，以適合國用為標準，不使極度膨脹，亦不令過分緊縮，國際貿易，謀逐漸平衡，對外匯價，又得依供需之情形而統制之，則戰後之貨幣，自易於

## 第三節 整理公債

戰後之國家，大抵債台高築，若不加以整理，則還本付息，每苦籌措艱難；若短期償清，又苦國庫財力不勝；若長期平攤，又虞累及平民；若全數抵賴，又恐有玷國譽。於是戰後公債之整理，良非易事。考之先例，徵之學說，各國整理之法，約有四焉：一、資本捐（Capital Levy）。資本捐者，政府對於因戰爭而獲得特別利益之國民，課以累進稅率之捐，用以還戰債為目的者也。歐戰以後，英、意、法、奧、匈、捷、克等國均經嘗試，僉認為戰後整理公債最善之方法。惟法雖美善，流弊亦多，雖經英法等國細密研究，然終不敢輕於一試。二、掉換（Conversion）。掉換者，以低利長期新公債，掉換高利短期舊公債。各國常行此法，以減輕納稅人對於債息之負擔。我國今年發行統一公債，亦即此意。惟戰後證券市場，因投資者少，價格必甚低落，政府必須利用此種機會，照市面所售之實價收回，另發新債，以為彌補，一方可減輕國庫之負擔，另一方可緩和金融市場，誠一舉而數得也。三、償還（Repayment）。償還者，

政府於預算中，劃出一部，以爲還債之用。然此非增稅不爲功，惟增稅引起人民之反感，蓋戰後人民，已精疲力盡，何忍增稅，以重其擔負，此爲善理財者之所不取也。四、賴債 (Reputation) 有全部或一部之別。此種方法，有近掠奪行爲，全部賴債之事，史可徵者，惟俄國革命後之否認內外債耳。國家爲信譽計，不應賴債，若果賴債，不但未來公債不能募集，而且直接或間接受人攻擊。一九一七年後之蘇俄，卽受賴債之影響，此爲明證。一部分之賴債，亦見德俄二國，因濫發紙幣，致幣值狂跌，國債之負擔，無法減輕，不得已而出此下策者也。況我國人民之資金，多數存放銀行，而銀行之資金，又多數爲公債，如政府宣告賴債，卽等於宣告國民經濟破產。諺云：「皮之不存，毛將焉附？」所謂「國之本在民」者是也。而且我國今後建設，在在需用外資，決不能輕於嘗試。除此以外，惟有視本國經濟能力之如何，實行分年攤還方法，與舉國生產以調整之機會。例如英國對美之戰債，依照一九二二年英美戰債協定，分六十二年償還，法亦良善。如能利用新貨幣政策，將戰前之債，切實清算，則戰時所舉之債，當易於整理，此乃策之上者也。

#### 第四節 整理賦稅

稅之良惡，原非絕對，乃隨社會之進化及一國人民之經濟狀況，而判其良惡者也。於農業經濟社會，則財產稅可稱良稅。及文化漸進，工商漸展，則其課稅標準，自財產價值，蛻變為財產取益。降及近年，且蛻變而為所得稅焉。然各國稅制，各有其國民經濟環境之不同，採取有別。即如所得稅之創立，各國皆有其困難之歷史。美國因憲法之規定，所得稅不易推行，雖一八六二年七月，即有聯邦所得稅之設置，然改廢無常，時行時止，終至一九一三年二月，斷行憲法改正，方將歷年非難解除。一九一三年十月，所得稅制度乃得成立。法國則以所得稅束縛人民之自由，認為違反人權宣言，與法國西立國之精神相反，故所得稅法案，經二百次提議，竟未通過，直至第一次世界大戰發生後，乃克完成。所以改革賦稅，無論提高稅率或增設新稅，雖理論上如何完善，實際上如何需要，因社會上種種困難，難於推行。財政當局，有時亦應顧及人民好惡，以為設施。如在戰時，則不盡然。即高至無可再高之程度，人民激於愛國心理，常能忍耐負擔，一至戰事結束，緊急支出，一經減少，歲入亦當緊縮，整理

賦稅，正是其時。蓋一切賦稅，經過戰爭經驗，當知何者爲良稅，何者爲惡稅，良稅保存，而惡稅則應斷然廢除矣。



## 第五篇 總結論

綜上所述，不過擇其大要言之。若欲推行盡利，必先注意於平時財政之調整，而平時財政，除整理舊有稅收外，應與開辦新稅同時並進，尤須注意國際貿易之平衡，一面盡量開源，一面設法節流，以期達到平時預算之均衡目的。平時既已充裕，而戰時即可發揮其彈性作用，併可鞏固新貨幣政策之基礎，以資挹注。蓋此項政策，最合戰時籌款之原則，最近各國，皆努力調整幣制，使通貨與金銀脫離關係，採用紙本位制，平時實行管理，戰時自由增發，併不受現金準備之限制。況紙幣供不應求，不僅限於開戰之初，即在戰爭繼續中，亦有頻發之可能。故政府無論如何，勢皆不能不增發紙幣，以資流通。即就另一方面言之，戰時因生產流通之過程，頗為迅速，而且活潑，故紙幣之需要，亦自然增大，故增發若干，亦不能謂為有害。何況新貨幣政策於戰時財政中，實為最適當之武器，乃未有出乎

其上者，要之，其關鍵在維持幣值耳。然戰費籌措之各項方法，各有其特具之效用，而各種效用亦各有其困難，必使各種籌款方法有互相完補之效用，方克應戰時鉅大之急需。倘認定某法為容易獲取收入，遂作過度之採用，而疎忽他項方法，不為之立定基礎，則一種方法之利用，終有窮期。如歐戰時期之德國，以為戰期不致延長，自開戰起即決定以公債支付戰費之全部，未注意租稅之收入，後來戰事延長，始知不利用稅收之失計，乃急謀增加，但以中央無一縮之稅源，缺乏健全之統制，雖不斷努力，終鮮效果，前車之覆，可以為鑑矣。



本書主要參攷資料

(一) 書籍類

- (1) 民國財政史
- (2) 民國續財政史
- (3) 民國財政論
- (4) 中國財政問題
- (5) 財政學講義
- (6) 財政學原理
- (7) 財政學
- (8) 非常時財政論
- (9) 財政學

本書主要參攷資料



- 賈士毅著
- 賈士毅著
- 楊汝梅著
- 羅介夫著
- 蔡司著
- 尼第著
- 尹文敬著
- 尹文敬著
- 何廉著

(10) 財政學新論

(11) 戰時財政

(12) 戰時財政論

(13) 德英法之戰時財政

(14) 戰時統制經濟論

(15) 戰爭與經濟

(16) 戰時經濟學

(17) 美國戰時糧食政策

(18) 德國戰時糧食政策

(19) 英國戰時經濟與美國戰時計劃經濟論

(20) 農倉經營論

(21) 統制經濟財政論



1190

許秉漢譯

衛挺生著

高木壽一著

克拉斯著

陳綬蓀譯

太炎譯

徐宗士譯

松井敏米著

菊地貢著

森武夫著

井上龜五郎著

井藤半彌著

(二)年鑑類

(1) 財政年鑑

財政部編

(2) 中國經濟年鑑(正續各編)

實業部

(3) 申報年鑑(各年度)

申報館編

(4) 鹽務年鑑

鹽務署編

(5) 中國鹽務實錄

鹽務署編

(6) 糖鑑

財政部食糖管理委員會編

(三)雜誌類

(1) 東方雜誌

第三十一卷第一期最近三十年之中國財政

第十四期(甲)中國田賦之沿革及其整理之方案

(乙)英美俄之石油與我國之國計民生

第三十二卷第五期經濟救國當先改造財政

第二十四期中國新貨幣政策與國際經濟均衡

第三十三卷第一期(甲)統制經濟聲中公營事業之討論

(乙)財政部貨幣新法令

第三期中國戰時財政之弱點及其補救

第六期最近我國鹽稅之真相

第十期歐戰時英國之戰時財政

第十三期(甲)所得稅暫行條例草案之批評及其修正意見

(乙)所得稅之研究

(丙)關於我國徵收遺產稅之意見

第十四期中國今日徵收遺產稅問題

第十六期中國戰時食鹽統制問題

第十九期最近銀價之跌落與中國紙幣之將來

第二十四期改造我國財政制度之商榷

(2) 汗血月刊

第七卷第一期戰時財政之理論與實際

第八卷第一二三四期國防專刊號

(3) 中國經濟

第四卷第六期戰時紙幣政策之兩個典型

第九期戰時財務行政論

(4) 獨立評論二〇九期廿五年度國家總預算之分析

(5) 經濟評論第三卷第三期現行中央稅制之整理問題

(6) 中國新論第二卷第六期論遺產稅

(7) 中心評論第二十五期中國稅源之開發問題

- (8) 文化建設七月號非常時期公債政策
- (9) 時事月報第十五卷第一期戰時財政之調度
- (10) 國際貿易導報第八卷第六號
- (11) 建國月刊第十四卷第一期戰時燃料之統制
- (12) 中央時事週報第五卷第四十一期積穀與均輸
- (13) 前途第四卷第七期石油之於我國國防及其解決辦法
- (14) 經理月刊第二卷第二期中國戰時財政之危機及其補救
- (15) 法學專刊第六期戰時財政之研究
- (16) 實業部月刊第一卷第一期
- (17) 新中華第二卷第二期
- (18) 國聯統計月報九月號
- (19) 黃 濠：戰時財政

(20) 余醒民：中國國防資源論

(21) 陳世材：非常時期之交通

(22) 朱博能：中國之糖業及其統制

(23) 韓：青國防與鐵道

(24) 趙：蘭各國通貨政策與貨幣戰爭

(25) 塞利格曼：歐戰時費用估計

(四) 新聞類

(1) 大公報(甲)：經濟週刊一七一期論戰時財政

(乙) 大公報譯：戰爭與經濟

(丙) 去疾著：非常時期的鹽

(2) 新聞報(甲)：夢蕉著：徵收外僑所得稅之我見

(乙)：經濟常識

(3) 申報(甲)經濟專刊一八〇——一八一期戰費之發展及其推算

(乙) 馬寅初著：論非常時財政







版權所有  
翻印必究

中華民國二十六年六月初版  
中華民國二十九年五月四版國紙本

中國戰時財政論

全一冊實售國幣一元一角

(外埠酌加運費郵費)

編著者 閔天培

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(834)



本  
10

64 · 62



10/62561



中華民國玖拾肆年玖月拾伍日購買



國家圖書館



002900530



音