

社論新國中

書叢期時常非

# 政財之期時常非

剛 孝 唐 者 著

榮宗馬震雷 編主  
詔鴻羅樵逸徐

行印局書華中海上

標商冊註



社論新國中

書叢期時常非

# 政財之期時常非

剛孝唐者著

榮宗馬震雷  
詔鴻羅樵逸徐 編主

行印局書華中海上

民國二十六年四月印刷  
民國二十六年四月發行



非常時期  
叢書

非常時期之財政 (全一冊)

◎ 實價國幣二角五分

(郵運匯費另加)

著者 唐 孝 剛

主編者 雷 震 馬宗榮  
徐逸樵 羅鴻詔

發行者 中華書局有限公司  
代表人 路錫三

印刷者 上海 中華書局印刷所  
澳門 中華書局印刷所

總發行處 上海福州路 中華書局發行所

分發行處 各埠 中華書局

(本書校對者黃文瀾 萬迥儒) (一一三五六)

## 總序

我國自鴉片戰爭以還，國步艱難，日甚一日，九十餘年間所喪失之土地主權，已令人痛心疾首，而近年以來有更甚焉；四省淪亡，冀察危殆，華北風雲，變幻未已。此何時乎？非非常時期耶！我國疆域雖大，能禁蠶食幾時！故稍知國是者，咸覺國族滅亡之禍，迫於眉睫矣。

故吾人不能坐而待斃，敵人以全力來侵，吾人當以全力抵抗；敵人爲繁榮其生命而魚肉吾民，吾人必爲生存而奮鬥；驅逐敵人於國境之外，俾吾國四千餘年光榮之歷史不自今日而絕。而欲達此目的，則必全國上下，共同努力，以赴國難。本社同人，有鑑於此，爰本天下興亡匹夫有責之義，有非常時期小叢書之編纂。其要點有三，略述之如左：

- (一) 介紹古人處非常時期之嘉言懿行，以喚起民衆之民族意識及抗戰精神。
- (二) 闡明非常時期之農工商人、教師、學生、婦女等應盡之職責，俾全國民衆知所以救亡圖存之道。

(三) 發表對於非常時期之政治、經濟、金融、食糧、實業、教育、民衆訓練、精神訓練、新聞事業、出

版事業、文藝等之意見，以供當局應付非常時期之參考。

惟本社同人學識有限，且此項小叢書之編輯在國內尙屬創舉，乏鴻篇巨著以供參考，故內容甚感淺薄，不足以當大雅之一顧，不過欲借以拋磚引玉云耳。是爲序。

中華民國二十五年十月十日中國新論社同人謹識

# 非常時期之財政目錄

## 總序

### 一 非常時財政

(一) 財政二字的解釋

(二) 非常時財政的意義

(三) 非常時財政的資源

### 二 非常時各國籌集戰費的方法

(一) 實施紙幣政策

1. 紙幣政策的作用及其危險性

2. 各國戰時的紙幣政策

3. 紙幣的善後方策

(二)發行公債……………一八

1. 戰費的選擇與公債……………一九

A. 戰費的選擇……………一九

B. 戰時募債的利弊……………二〇

2. 戰時公債政策……………二三

A. 募集戰時公債的方法……………二三

B. 戰時公債的各種形態……………二四

3. 各國戰時發行的公債……………二六

4. 戰後公債的整理……………二九

A. 公債應否償還……………三〇

B. 整理公債的方法……………三一

C. 戰債與賠償問題……………三一

(三)增徵租稅……………三三



---

1. 租稅的一般理論.....	三三
A. 租稅轉嫁與戰時租稅.....	三四
B. 戰時加稅的利弊.....	三五
2. 戰時租稅政策.....	三六
A. 戰時利得稅.....	三七
B. 臨時財產稅.....	三八
3. 各國戰時的增稅情形.....	三九
A. 提高舊稅.....	四〇
B. 籌辦新稅.....	四一
(四) 其他籌集戰費的方法.....	四三
1. 徵發.....	四四
A. 徵發的意義和種類.....	四四
B. 徵發制度的優劣.....	四四

2. 備戰儲金.....四五

A. 備戰儲金的意義與由來.....四五

B. 設置備戰儲金的利弊.....四六

3. 愛國捐款.....四七

### 三 非常時的各國財政.....四八

(一) 各國軍事費的膨脹.....四八

1. 軍事費膨脹的比較.....四九

2. 各國歲出對軍事費比率的比較.....五一

3. 國民所得對軍事費比率的比較.....五二

(二) 各國赤字財政的尖銳化.....五三

1. 英國的財政.....五六

2. 法國的財政.....五七

3. 意國的財政.....五九

---

4. 德國的財政	六一
5. 美國的財政	六二
6. 日本的財政	六三
<b>四 非常時的中國財政</b>	<b>六七</b>
(一) 中國戰時財政的特殊環境	六八
1. 畸形的經濟環境	六八
2. 奇特的政治環境	六九
3. 惡劣的國際環境	七〇
(二) 中國戰時財政的缺點	七一
1. 收入的銳減	七一
2. 支出的分析	七五
3. 公債的積累	七六
(三) 中國財政平時應有的準備	七七

1. 稅制方面的改革.....七六

2. 金融組織的改善.....八〇

3. 財務行政的改良.....八二

4. 公債的整理.....八三

(四) 中國戰時財政的適當籌畫.....八四

1. 增加稅收.....八五

2. 發行公債.....八六

3. 膨脹通貨.....八七

4. 財務行政的處置.....八八

# 非常時期之財政

## 一 非常時財政

自第一次世界大戰，凡爾賽和約簽字到現在，又快到二十年了。過去的大戰創痕還未平復，而未來的戰禍，已漸由醞釀而達於成熟！自然誰也不能預測戰爭在何時爆發，但是德國軍備的恢復，意國的對阿用兵，以及東亞帝國主義者的誅求無厭，誰說不是「履霜堅冰至」的預兆？而且各國的軍備競爭，日趨激烈，奧匈既有繼德恢復軍備的企圖，英國復有國防預算的提出，日本的軍事費的支出，幾超各國而上之，他們對軍備競爭已無法掩飾，於是各國的財政，便走入了非常狀態。

我中國原爲世界經濟機構下之附庸的一環，自不免受此恐慌的波及，而反映到財政上的，便是恐慌與困窘了！我國傳統的財政思想，是主張節用裕民，反對搜括式的財政措施。孟子上說：「是故賢君必恭儉禮下，取於民有制。」又說：「我能爲君闢土地，充府庫，今之所謂良臣，古之所

謂民賊也。」大學說：「與其有聚斂之臣，寧有盜臣。」聚斂是儒家所諱言，自然更夢想不到今日非常財政下的一切措施了。但是時代推移，不容我們閉關自守，自清季鴉片戰爭以來，接着便有若干次對外戰爭，每次都是割地賠款，作城下之盟，早已種下了財政上的病根。入民國後，更是連年內亂，天災人禍，外患內憂，了無寧息，財政上的非常支出，有加無已，愈使度支無常軌可循。所以在這「山雨欲來風滿樓」的當兒，我們爲要避免受時代的打擊與犧牲，而非非常時財政的研究，實是刻不容緩的了。在這裏我們還是先來作開宗明義的工夫。

## （一）財政二字的解釋

財政又名理財，易經上說：「理財正辭，禁民爲非曰義。」這就是說聖人治理其財，用之有節。財政的英文名詞叫做 Public finance，可以譯爲公家理財，公家就是公共團體的意思，而公共團體的代表就是政府；不過所謂政府，就包含着中央政府、省政府、縣政府、市政府以及其他單位的地方政府。至於理財 Finance，就是調度收支，或會計管理的意思。英美學者，用理財二字，非常廣汎，有所謂公司理財 (Corporation finance)，即指一般股份有限公司的財政管理，又有所

謂學校理財 (School finance) 即指一般私立大學的財政管理；所以政府理財，必須冠以公家二字，始能與其餘各種理財有分別。嚴格的講起來，英文公家理財這個名詞，實在有些不妥，因為公家二字容易混擾，不但政府是公家的機關，就是學校等又何嘗不是公家的機關呢？公家二字，決不是政府所能獨佔的。美教授維納博士 (Dr. Jacob Viner) 久已用政府理財 (Government finance) 這個名詞去代替公家理財，這是很對的。我們把名詞弄清爽了，現在可以給財政二字下個定義：財政就是一個國家或其境內任何其他政治團體，為欲謀其自身的生存發達，而向其人民取得管理及使用財貨之種種行為的總稱。

不過政府為什麼可以任意向人民征取財貨？為什麼握有這種財政權關於這一層，有新舊兩派的學術：舊派是站在政府方面的，總是說國家掌握財政權，為的是要推行政務，人民輸納財貨，是換取安寧幸福的代價。其實現代各國的財政，龐大的軍費，過重的稅捐，那一點是安寧幸福的代價，那一樁是人民甘心的輸將，這一派的話，似乎把財政說得太完善了。新派是站在人民方面的，認為財政權的發生，是統治階級權力的表現，並不是兩階級間所同意的交換契約行為，論其本質，是與掠奪無甚區別。此種學術，固有其過甚之處，但却有一部分的真理。

## (一) 非常時財政的意義

非常時財政一語，近來始爲人們所慣用，而且有意無意之間，還是受着東鄰學者的暗示，人亦云地將它流行起來。考英語著述中，此類名詞使用最多的，當爲「War Finance」即戰時財政，其次爲「Emergency Financing」即非常時財政；哈里斯（Charles Harris）在倫敦經濟學院講演，曾用「Army Finance」即「軍事財政」，東鄰學者亦常用「國防財政」。此中非常時財政，如按廣義解釋，應包括天災、地變、水、火、戰爭、一切意外事變所引起的財政問題，以及應付非常局面所採取的非常手段。例如美國羅斯福總統在「新政」下所提出的預算，每年都列入巨額的非常支出（Emergency Expenditures），這便是在世界經濟恐慌的大浪中，打算戰勝蕭條的辦法，當然有其特殊的意義。但是非常事變之影響於財政，其次數最頻繁，其範圍最廣汎，其數額最巨大者，當以戰爭爲第一，於是有許多學者即以非常時財政爲戰時財政。

戰時財政問題，亦即經濟動員問題，即當一國對外宣戰時，應如何調動其全國的經濟能力，以爲戰爭的後援，方可維持永久的戰鬪力，使立於不敗的地位。依據世界大戰的經驗，現代戰爭



的重心，是在於經濟，因戰爭的含義，與往昔已大不同。第一，戰爭的時間甚長，歐戰竟連續至四年半之久，未嘗間斷。第二，人數衆多，僅最後加入的美國，竟亦調遣官兵二三百萬至歐洲助戰，其規模之大可知。第三，耗費大，現代兵器如飛機、兵艦、槍砲等，其價值遠非舊式的弓箭刀槍可比，砲藥的毀滅，動輒以千百萬計，合此三因，故非充實財源，決不足以言戰。今日軍事家常言戰爭須預備三要件，一爲人(Man)，二爲軍伙(Munition)，三爲錢(Money)，因英文的起首字皆爲M，故亦稱爲三M，缺一不可。人與軍伙的不可缺，盡人皆知，所謂錢不可缺，似有解釋的必要。政府要錢，無非用以購軍用物品，如糧食被服等，皆軍需上所不可缺的，鋼鐵鉛硝等，爲兵工廠的必要原料，故政府要錢的實質在此，而非戰的本身。但使國家富於此種物質，無錢亦行，否則錢雖多，反無所用之，此種物質，皆非憑空可致，平日苟無預備，戰之必敗，自可預卜。

戰爭在人類歷史上是不可避免的，甚至有人認爲戰爭是推動社會進化的動力。現代的戰爭，可以分成四種形態：第一是帝國主義者之間的戰爭，第二是社會主義國對帝國主義國的戰爭，第三爲殖民地或次殖民地對帝國主義者的戰爭，第四爲前資本主義國家的內部戰爭。不過無論那一種戰爭，在經濟上却是浪費的，所用的財力與人力，一經浪費，即無再生產的可能，普通

對於作戰的支出，均以求得最後的軍事勝利為目標，而經濟上的效果，則認為無關痛癢的問題。一二兩種戰爭，與我國根本無緣，至第三種雖偶然有之，亦只曇花一現，大抵我國所有過的戰爭，最多的還是屬於第四種。至於將來，無論是迫不得已的起而抗敵，或是捲入第二次世界大戰的漩渦，總要有更利害更深入更吃力的戰時財政，在前途等着我們。中國戰時財政只許有一個——對外爭取民族生存的神聖戰爭！其他任何名義任何理由的戰爭，都不應該，而且在實際上亦有所不許。戰爭的運命，既經註定在我們的將來，我們惟有拼這僅存的財政筋力，立刻擔起這惟一的戰爭。

### (三) 非常時財政的資源

一個國家所有的實在資源，包括本國人民的智力與勞力，土地與礦藏，有形資本的建築、機器、鐵路、船隻及存貨等，無形資本的組織，以及公私各方在國內外的各種法益等。在戰爭時，一國基本的人力與物質的資源，自無異於平日。但平時所注意的，是一國貨物與勞役能有規律的生產，而其人民能有適當閒暇的享受；戰時所注意的，則是盡力榨取，以供應直接使用於戰爭的實

際過程的需要。英國經濟學家 弼古 (A. C. Pigou) 在其所著 戰時經濟學 (Political Economy of War) 內，稱戰時的資源共有四種：(1) 增加生產，(2) 減少個人消費，(3) 減少新投資本，(4) 減少現有資本。

(1) 增加生產 增加生產的方法，第一是增加生產的人數，我們看平時無論在任何最進步的國家內，總有許多靠着財產收益等不勞而獲的資本，終日無所事事；這是一種純粹的消費者，在非常時期，便不容有這種人存在。各國戰時所頒布的國民勞役法，與國家總動員的口號，便是強迫人民，一律加緊工作；並且在習慣上達到退休年齡的工人和勞動法規上未達到勞動年齡的童工和女工，都一律加入實際工作。第二是延長工作時間，自然，工作過度緊張或時間過長，不但不能增加生產，反而有減少的危險；但是許多人在必需時，能較平時多做工作，結果能多生產，而且能長期生產較多的貨物，實為毫無疑義的事。第三是增進生產效率，這在平時各國都很注意，到戰時更不用說了。

(2) 減少個人消費 在非常時期內，一般國民，了解戰時財政與國民經濟的關係，自動節省，以其剩餘的物質，直接的提供政府；或將節省的金錢，由輸納租稅應募公債等方法，提供於政府，

使政府得用以購進所需要的物資與勤勞，這自然有莫大的利益。各國在戰時的規定買賣價格，限制輸出輸入，甚至統制國民的消費數量，其用意便在求各個國民消費量的減少。

(3)減少新投資與現有資本 節省非戰爭工業的新投資，即可以大增戰時的資源，例如人民有建設工廠，從事平時工業出品的，即與以種種的限制；有投資國外的，設法使其資金不能外出。至減少現有資本，如租稅政策的強化，或提高舊稅，或籌辦新稅，以及發行不兌換紙幣，募集公債，管理匯兌等等，都是從金融上吸收國民資財的方法，這都是非常時財政的主要部分，下面就是以歐戰時各國財政的實例，說明非常時財政的機構，與籌集戰費的方法。

## 二 非常時各國籌集戰費的方法

戰費的意義，有廣義的與狹義的兩種：就廣義說，則戰費可包括一切因戰爭狀態而起的種種損失，如生命的傷害，財產的毀滅，天然富源的損害，及社會生產的減少等皆是；就狹義說，則戰費僅應包括直接因戰爭而起的一切費用，如陸海空的直接作戰經費，現役軍人家族的贍養，軍士的薪給及海陸軍醫院的經費等皆是。廣義的戰費，範圍太廣，計算不易，一般均採取狹義的戰費。因時代的進展，科學兵器施用的普及，歷屆戰役戰費的數額，均與日俱增。上次世界大戰，參戰國直接所消耗的戰費，據戰爭的代價（*Cost of War*）的作者波格氏（*Bogart*）的統計，約為二千零八十三萬萬美金，內協約國方面，綜計為一千四百五十三萬萬美金，同盟國方面綜計為六百三十萬萬美金。如以此次戰費與以前各次大戰所消耗的戰費比較，則世界大戰所耗的戰費，約當日俄戰爭的一百倍，南非戰爭的二百倍，誠達可驚的鉅額。

此種龐大戰費的籌劃，各國究採用如何方策，這是個值得研究的問題。戰時財政與平時財政，有一點不同的地方，平時財政係着重預算的，而戰時財政，須完全適應戰時的需要，換言之，平

時財政係量入爲出，戰時財政係量出爲入。關於戰費的籌集，依照羅納爾（Runnel）在他所著的戰時經濟學（Political Economy of War）內，他分析戰時主要的財源，共有五種：(1)既存現金，(2)軍事資源的徵發，(3)人民自動的捐款，(4)增稅，(5)募債。但依上屆大戰的經驗，前三項所得均不足道，各國一般所採用的方法，均不外發行公債，增徵租稅，與實施紙幣政策三種。這幾種方法，互有得失，其中紙幣政策，雖不失爲籌集戰費的一法，但不限制濫發，則弊害極大；而最有效最正當的方法，只有加稅與募債二者並用，即一面加稅，一面募債，因全靠加稅，有緩不濟急的危機，全靠發行公債，又流弊太多，這是可以拿事實證明的。

在世界大戰的時候，戰費最大的是英國，最小的是意大利，英國每日戰費平均支出額爲四七、三六五、二八〇元，意大利每日戰費平均支出額爲一三、七七九、〇九〇元。我們中國如果和外國發生戰爭，到底需要戰費多少，這是一個不容易估計的問題。依照最少的計算，每天大約總要花一千多萬美金，約合法幣至少三千萬元，此種龐大的戰費，我們應怎樣籌集呢？因此我們對於上次大戰各國所採用的方法，才有先事介紹與研究的必要。

## (一) 實施紙幣政策

貨幣之用作戰時財政的工具，跟着歷史的演進，而採取各種運用的方法。在過去通行硬幣的時候，以貨幣政策來謀國家一種額外收入的，遠在十四世紀時，即已盛行，這便是風行數世紀的「硬幣改鑄」。當時所流通的是一種金屬貨幣，因為它的成色、重量、公差，都不確定，所以君主可以隨時鑄出一種劣幣來，把舊有貨幣的成色減低，重量減輕，從這改鑄中，就賺得盈餘，以彌補國用的不足。現在紙幣產生，發行紙幣，就成了政府籌集戰時收入的便利手段，在戰爭開始的時候，政府多停止現金的輸出，無形中放棄了金本位。同時紙幣的兌現，也加以嚴格的限制，這便走上了「通貨膨脹」(Inflation)的道路。政府所需高額的戰費，也可從這紙幣的發行中得來。法國革命時所發行的阿西尼亞，(Assignats) 美國南北戰役時所發行的綠背紙幣，(Green Backs) 以及英國在拿破崙戰爭時，英蘭銀行所發行的不兌換銀行券，都是很顯明的例子。不過現在貨幣的本質，又已變換，信用所佔的地位，非常重要，所以通貨膨脹，應該包涵信用而言。以下分論紙幣政策的作用及其危險性，英、美、德、法各國戰時的紙幣政策，最後述及紙幣的善後。

### (1) 紙幣政策的作用及其危險性

增發紙幣，通貨膨脹以後，這種新發行的紙幣，源源不絕的流到市場去，注入新的購買力於國民經濟中，於是生產因被刺激而增加，工商業也日趨繁榮；且因貨幣價值的下落，匯兌行市的下跌，國內商品在國外市場的競爭力隨之加大，出口貿易也自然為之一振。此時物價雖已上漲，而勞工的價格和原料的價值，却未上漲，企業家可以獲得利益，所以投機份子，層見疊出，這是歐戰中所屢見不鮮的事。但這只是一時的刺激，好像病人注射了嗎啡一樣，不過是暫時的興奮。等到勞力和生產費的價格，隨着物價而增加，於是局勢依然如故，好像嗎啡的麻醉性失掉一般。倘若要繼續維持繁榮的狀態，則非反覆使通貨膨脹不可。其結果則使人民的心理動搖，不但足以擾亂一國的金融，並可以動搖一國的經濟，這在前次大戰的時候，已經很顯然的指示給我們了。

其次要說到通貨膨脹便利財政的作用，因為戰時需款很急，所以籌款的方法，須合於迅速與容易兩個條件，而通貨膨脹，正是對症之藥。里斯德 (Ries) 在他所著的德國戰時財政一書中，述之甚詳，中間有一段說：「戰時中央銀行所佔的地位，極為重要，它變作政府財政最重要的機



關；無論是公債或租稅，對於財政上的收入都很緩慢，而銀行券在停止兌現時，就無此缺點。此種政府所發行的紙幣，拿來換取所需要的物資與勞力，同租稅有同樣的效果。且因通貨膨脹的結果，物價騰貴，不啻向貨幣財產課稅；並且因為反覆的膨脹，幣價愈趨跌落，而政府所負的公債，實質上已減輕負擔，這種種與戰時財政，都有莫大的利益。但是過度的膨脹，每易招致人民的反對，這是不能不顧到的。

## (2) 各國戰時的紙幣政策

在歐戰中以至戰後，各交戰國無不採用紙幣政策。但英國戰時財政，比較健全，且其利用信用貨幣亦甚巧妙，故其戰後金融，較易恢復。法國較甚，戰後法郎，即不易恢復。德國最甚，故物價飛騰，馬克暴跌，終至不可收拾。但此與戰爭勝負有關，設法而戰敗，法郎或至不可收拾；德而戰勝，馬克亦不至一敗塗地。茲分述各國戰時紙幣政策於左：

A. 英 因英國倫敦在戰前，為國際金融市場的中心，故歐戰發生，即立刻受到打擊。一九一四年八月六日英政府便頒布通貨與銀行券條例（Currency and Banking Notes Act），規

定發行一種政府紙幣(Currency Notes)票額爲一鎊或十先令，此種政府紙幣，由英蘭銀行經手發行，目的在救濟金融市場，故各銀行均可借貸此種政府紙幣。最初是按照各銀行所吸收存款的百分之二十，作爲最高額貸與他們，銀行便拿它作爲準備金而發行兌換券。此種流通券，所以要由政府來發行，目的無非在維持一八四四年的比耳條例(Peel Act)。因爲依照比耳條例，發行額超過一定限度以上，要以同額現金作準備的，所以政府紙幣的發行，是一種掩耳盜鈴的辦法。這樣一來，各銀行以政府紙幣作爲現金準備，就可以不違反一八四四年的比耳條例，而無限的發行兌換券了。英政府發行政府紙幣的目的，起初尙在救濟倫敦市場，到後來戰爭延長，遂變成政府財政的工具，故發行額不斷的增加，到戰爭結束，此種政府紙幣的發行額，已達三五六、〇〇〇、〇〇〇磅之多。但此數額與英國戰費的比較，還是一個很小的數目，其中不足之數，由英政府向英蘭銀行舉行臨時借款，凡此種種，便形成了英國的通貨膨脹。

B. 美 美國通貨膨脹的方法，與英國稍有出入，因爲它沒有發行過一張不兌換紙幣，聯邦準備銀行也沒有直接貸款給政府。它的方法，是由政府發行公債，各銀行都應募一部分，應募的銀行，並不拿出現金，祇在存款帳上貸方，記政府存款的數額；再在銀行的資產帳上借方，記同樣

的數額，這樣政府在銀行就有存款了。可以用支票的方法，作各種支付，經過相當的時間，政府存款，即變為私人的存款；所以公債的發行額愈多，各銀行的存款也跟着增加，這是美國通貨膨脹的大概情形。

C. 德 德國是大規模採用不兌換紙幣政策的，在戰爭開始的時候，便公布了變更貨幣的法律，八月一日停止帝國銀行兌換券的兌現，四日又允許私立四大銀行，以帝國銀行券作保證，而增發紙幣。且由政府設法發行貸借金庫券，(Darlehen Kassen Scheine) 發行的機關，是新設立的貸借金庫，(Darlehen-Kassen) 規定人民可以用各種財產、商品、或證書，作為抵押，取得此種貸借券，因為取得這種貸借券後，其效用與現金相同，可以作為交換工具，可作發行準備，所以銀行都很歡迎。經過此種貸借券的手續，帝國銀行可以不斷發行銀行券，這是德國通貨膨脹所用的工具。

D. 法 法國的紙幣政策，比較其他各國為簡單。它在一九一一年十一月就與法蘭西銀行訂立密約，向法蘭西銀行借款，大意謂在政府下動員令時，法蘭西銀行應以二十九萬萬法郎，借給政府，利率定為百分之一。果然，在一九一四年八月戰事爆發，銀行與政府方面，按期履行此密

約，戰事逐漸延長，政府向法蘭西銀行的借款，隨着增加，而市場上流通的法蘭西銀行所發行的不兌換紙幣，也自然呈着繼續增多的趨勢了。

### (3) 紙幣的善後方策

談到整理紙幣的方策，因為各國有特殊的環境，加以國家的大小又不相同，所以各國應用的方法，也不一致。匈牙利財政學家福特 (Foldes) 曾列舉整理紙幣的幾種意見，內容關於收入方面，主張募集內外債，以填補整理期間支出的不足；且徵課巨額的所得稅，極力使歲入增加，歲出減低；並廢除一切不需要的費用；此外關於財務行政方面，則主張採取嚴格監督的手段，這都是從整理財政着手，以達到整理紙幣的目的。中歐各小國整理紙幣，大多是採取福氏這種方案做標準的。我們再來略述德、英、法整理紙幣的情形。

A. 英 一九一八年英蘭銀行行長 Cunliffe 奉命組織一個委員會，研究整理紙幣的方案，在戰爭停止後，便提出具體的整理方案，結論是要恢復金本位制。英政府接受了這個條陳，在節用和加稅上努力，所以纔有一九二五年金本位制的恢復，雖然恢復金本位後，不久又重行放棄，

但這是經濟政策的需要，我們要承認英國戰後的紙幣，是靠着貨幣緊縮政策（Policy of deflation）而藉加稅與節流來達到的。

B. 法國的紙幣整理，是與英國大同小異的，一九二六年五月，法國政府任命了一個專家委員會，去研究幣制問題。他們的答案很冗長，值得注意的只有兩點：一是改組財政，增加租稅；一是整理國庫券。這個建議，經聯合內閣的總理普恩嘉資（Poincaré）採用，厲行加稅，以菸專賣的純利、財產移轉稅及繼承稅的收入，作還債專款；政府又以每年盈餘，竭力償還法蘭西銀行的墊款，紙幣流通額，逐次下降，法郎的匯價，亦如豫期的上漲，貨幣金融，乃遂趨穩定。

C. 德國一九二二年邀請許多外國貨幣專家如衛斯林、鑑士等研究安定貨幣方法，他們研究的結果，發現了一個循環問題，就是預算平衡和貨幣安定，是互為因果的。馬克不安定，則預算的計算不實在，收入不能抵償支出。預算不平衡，便不免於增發紙幣，馬克又不能安定。結論是要協約國應允緩付賠款，使德國有平衡預算的機會。從此德國才誠意的與各國協謀辦法，一九二三年十月又設立能力銀行（Renten Bank），把國內各工商業的資產作擔保，寫成社債證券，來作銀行新資本，發行能力馬克（Renten mark），借給政府，收回短期公債。這樣的逐次推行，

到一九二四年八月纔頒布條例，設德國銀行，發行新馬克，以每一新金馬克等一萬億紙馬克的比價，收回舊幣，貨幣纔算恢復戰前原狀了。

## (二) 發行公債

什麼是公債？公債就是任何政府，依契約借貸行爲，對於區域經濟社會，國民經濟社會，或世界經濟社會所負荷的債務；當募集原本的時候，公債實爲一種臨時大宗的收入；當付利還本的時候，它又是一種臨時大宗的支出。公債成立的條件，第一必須人民對於政府有信心，第二金融市場組織必已完備，而後公債便可成立。因爲公債有兩個特色，一個是能夠應付急迫的需要，另外一個是能夠將人民的負擔延長下去，所以它成了各國戰時所必採的手段。公債除了能滿足政府的需要以外，還具有刺激工商業的作用，促進一時的繁榮，國民當時絕不會反對。在戰事爆發以後，政府又可以加稅，使負擔延長時間，所以公債政策，爲政府將慢性的租稅收入，變爲急性的公債收入，然後再將急性的公債支出，變爲慢性的租稅支出，故公債在財政上將收入化零爲整，將支出化整爲零。以下略述公債的重要理論，大戰時各國發行的公債以及戰後公債的整

理。

### (1) 戰費的選擇與公債

關於戰費的籌劃，在理論上儘管有人攻擊公債，批評這種政策的不健全，可是在事實上，無論戰前戰時甚至戰後，公債都是非常時財政裏的主要角色。我們先述戰時各國學者的主張，然後再討論戰時募債的利弊。

A. 戰費的選擇 關於戰費的支出，究竟是靠公債呢？還是靠租稅呢？此問題為歷來學者爭論的焦點，澤茲(Jose G.)在其財政學原理一書中，曾述及歐戰時各國對於這問題的意見：

a. 主張戰時的支出，應該單獨由公債負擔；因為公債不是人民最終的負擔，將來說不定能夠取償於敵人；同時因為公債政策，不會引起人民的反對，也不致擾亂財政方面的系統，這種主張，在歐戰初期，德法兩國，都這樣主張。因為他們各自都有抱負，德國方面，是在普法戰爭（一八七一年）的時候嘗了滋味的。所以認為這次戰爭，可獲得同樣的效果，那知道事實剛剛相反。法國呢？因為在前一次吃了德國的虧，所以為報復起見，在凡爾賽和約簽字的時候，非要把這筆戰

費叫德國負擔不可，當時法國國內有索賠款不加稅的口號，結果弄得財政金融都很混亂，所以這種主張，是很危險的。

b. 美國一部分經濟學者和財政學家，主張戰費應該全部由租稅負擔。此種主張，太偏於理論，因為戰費數額龐大，單靠租稅，是萬萬不能應付的。

c. 認為戰時應該設立相當的永久租稅，假定在會計年度內戰爭能夠結束，則租稅的收入，至少須能夠維持此會計年度內的經常支出，相當的臨時戰費，以及公債償付基金，這是英國的主張。

d. 主張戰費的支出，百分之五十靠租稅，百分之五十靠公債，這是美國在參戰初期，財長麥克朵(Mac Adoo)的主張，當時稱為五十理論(Theory of fifty on fifty)。但不免呆板，事實上分配未必會如此確定。

e. 法國在戰事結束後，主張狹義的經常支出，應由租稅負擔，辦理公債的費用，也應歸入經常支出中，至於軍費年金等，則以公債的收入應付。

B. 戰時募債的利弊 其實公債充作戰費的當否？不能如此毫無標準的主張。就上屆大戰情



形而論，英美注重加稅，德法注重募債，而大戰以後，英美財政經濟恢復甚速，反之德法兩國，均經過長時期的紊亂，就結果比較，似乎增稅方法較為有利。但純靠加稅，數目究嫌太少；而加稅所得，至少需經一二年才能有所收穫，所以一般研究戰時財政的人，多主張加稅與募債兩者並用。募債的優點有三：第一是收入迅速，因為凡是信用基礎相當鞏固的國家，募債極為容易，尤其是在戰爭爆發時，全國人民都知道財貨的犧牲是不可避免的事，大家都情願將資財投入國家債券之內，以避免意外的損失。如英、美、德、法等國，大戰時在國內外市場募集公債，無論數目多寡，一經招募，即可立時募齊。第二募債的擔負極為公平，因為戰爭既是為維持民族及國家的生存，則現時的作戰，對於後輩是有益的，所以後輩人也應當擔負一部分責任。課稅對於人民是當時的負擔，而募債是將來的負擔，一次負擔，則人民將不堪其擾，如分開負擔，則人民的財力得了相當的調劑，可以因應無窮。第三募債可以利用浮資，在戰爭期間，各種產業均呈畸形狀態，投資者亦多抱觀望形勢，於是遊資多存於私人之手。這種款項在私人手中，既毫無生產能力，政府如能藉公債政策將其集中於國庫，則一方可使此種款項不致浪費，另方面復可由政府利用以補足戰時財力為私為公，均屬有利。但是募債亦有其缺點：第一、公債之能募集成功，係由於國家的信用，所

以公債發行過多，則信用有過於膨脹的危險，研究戰時財政的人，都認為信用膨脹與貨幣膨脹，最容易於無形中增加公眾的負擔，所以當籌集戰費的時候，應該竭力避免這兩方面的影響。第二、公債之為物，原為固定性的財貨；但因金融市場的週轉買賣，結果也一變而為流動資本，這種大量流動資本在市面上活動，信用自然隨之急速膨脹，信用膨脹，直接即引起物價高漲。而物價高漲，則軍需方面的支出，即須增加；且工資增加，絕不能與物價增加同時並進。因此：工人的生活，將極感痛苦；農民方面，也因為農產物的上漲不能如工業品之速，而大蒙其害；其他如俸給生活者，亦必蒙受損失，這都是無可避免的缺陷。

## (2) 戰時公債政策

上次歐洲大戰，各國籌集的戰費，據日本銀行調查局出版的戰時財政統計，各國所募公債對於戰費的比例，美國佔百分之八〇·六，英國佔百分之七五·三，法國佔百分之一〇〇·三，德國佔百分之一〇四·四，俄國佔百分之一〇九·四，這樣大批的公債，是怎樣募集的呢？在這裏我們要說明政府用什麼方法來募集公債，並且要進一步研究公債本身的形態。

A. 募集戰時公債的方法。各國募集戰時公債的方法，不外勸告與利誘兩種：所謂勸告，就是利用人民的愛國心理，擴大宣傳，教人民輸納應募，金錢救國。例如德國在報紙上揭載公債應募者的姓名，提前發給薪俸，對戰地軍人亦設定戰時公債儲金券的郵票儲金制度，其所用的標語爲：「鋼彈既斃敵人，其次則以金彈制之」。又如英國在戰時舉行的坦克車宣傳週 (Tank week)，以勸誘激勵的手段來募債。其所用的標語爲：「軍人獻命，吾人獻物。金錢即是武器，炸藥被服，裝具！戰時公債，以國家資源作擔保，且有厚利。」

所謂利誘的方法，又可以分爲四點：a. 高利——政府既需要募集現款，便不得不以高利來引誘，所以戰時公債的利息，普通總要比市場利率高。b. 獎金、折扣和中彩——真正的獎金，係按照應募的多寡與以獎勵。折扣係預先規定購債折扣的成數，購債愈多者，折扣愈大，兩者都是變相的提高利率，徒使未來納稅者加重負擔，並易使政府採用減利轉換等破產手段，英法都採用獎金制，而且折扣發行，其餘國家採用者更多。中彩的償付，爲額極大，非普遍的給與持票人，而是專給少數的中籤者，這是利用人民的貪得心理，德、奧、比、法等國，在戰時及戰後，都常常利用着。c. 免稅——免稅是由政府規定，凡由應募戰時公債而生之利得，豁免其利得稅與總所得稅。雖說

公債收入是不應免稅，但實際上多數國家，均有公債免稅的規定，比如意等國，尤常常行之。司法方面的附帶利益——國家對公債持有人，既許以種種金錢上的利益，同時又給以各項司法上的權利，如公債票可以納稅，戰時及戰後的英、法、意、美等都會採用過；又如債票可作基金保證金，現在世界各國的財政立法，關於金融機關的基金保證金，都明白規定其一部以公債或其他有價證券充當。

B. 戰時公債的各種形態 我們根據歐戰時各國的經驗，戰時公債的各種形態，可分為四種：

a. 銀行借款 (Bank Advance)——多數國家在戰爭開始時，是首向中央銀行借款，這是最簡單的方法。或由銀行直接供給政府的銀行券，作購進戰時物質或資力之需；或由銀行將政府的借款記在賬上，政府便可對銀行發出支票，無論是以支票，或以銀行券，都是造出通貨，而使貨幣膨脹；換言之，就是借銀行信用來週轉一時。利用銀行借款在各國都是採用過的，不過始終靠着銀行借款和流動公債的，要推法國。

b. 國庫證券 (Treasury Bill)——國庫券的發行是短期，三月六月不等，至長不能超過一年；因為國庫券的本來作用，是週轉會計上一時的不足，在戰時由政府發行國庫證券，向中央銀行貼現，以支應戰費支出，也是戰時公債形態的一種。國庫證券與

銀行借款，都是靠中央銀行的發鈔作用，兩者是「異曲同工」的。英國於一九一四年八月十九日，發行財部證券一千五百萬鎊，又於該年內發行六次證券，每次皆為一千五百萬鎊，其償還期限為六個月，平均利率為三釐五毫。其餘如法德等國，在徵發戰時物資時，亦曾發行財部證券，以資支付。c. 長短期公債——各國在戰時，都以長期公債短期公債等，互換徵募，世界大戰中英國發行長期內債三次，德國九次，法國四次，此三國中最後發行長期公債的為法國。英國在一九一四年十一月發行第一次戰債，次年七月發行第二次戰債，德國在一九一四年九月發行第一次戰債，其後每年三月與九月的六個月，均發行公債一次。法國在開戰後，經過十六個月，於一九一五年十一月才開始發行長期公債。d. 外債——戰時外債的成立，必具備以下諸條件：第一、募集外債的對手國，必定為資金需要之國，且直接間接能維持通商與交通者。大戰時德國因與同盟國以外的世界市場隔離，故不能募集外債，雖一面募集外債，但欲以資金調達輸入物資者，乃不可能，且輸送物資，亦甚困難。第二、需對手國向資金需要國，給與信用而享受利益。縱非現款，但應以信用供給軍需品及其他物資，或予服務，而享受利益，或以有利的條件，予以貨幣信用，而不能不達到有利可獲的希望。如日俄戰時，日英兩國於戰前締結同盟，英國藉此以牽制俄法德等

之侵入近東，而日本則欲藉此以控制俄國之侵入朝鮮、滿洲；及至日俄戰爭勃發，英國以財政援助日本，乃爲當然之事。第三、資金需要國，不能不有相當信用，最重要者，卽爲戰局對募債國表示有利的進展；又該國過去信用上的經歷良好，且物的擔保，亦屬重要。日俄戰爭，當時日本的四厘利英幣公債，以專賣收入爲擔保，及其後之震災善後公債，亦爲有條件的擔保。第四、又須外債應募國有剩餘的資金，且與資金需要國的政治關係良好，也是必要的條件。

### (3) 各國戰時發行的公債

在歐戰期內，各國無不發行大批公債，上節曾片斷的談及。當時各國發行公債的數額，現在來作一比較詳細的清算；不過在大戰期內，英美猶取半債半稅政策，而德法——尤以德國爲甚，則全恃借債。茲分述於左：

a. 德 德國當歐戰發生之初，期在必勝，故戰費幾全仰給內債，而期以他國賠款償還之。計戰時前後發行公債共九次，戰事結束後，長期公債達八百九十萬萬馬克，短期公債達五百五十萬萬馬克，（歐戰未發生前，國債總額不過四十七萬萬，短期國庫券不過二萬二千萬。）但發行

至第五次公債時，即已不得不發行鉅額紙幣，以銷納公債；此後遂漸以紙幣政策為惟一戰時財政來源，計當時戰時財政支出收入如下（單位一萬萬馬克）

會計年度	支 出	公債外之收入	須以公債彌補
一九一四	八八	二四	六四
一九一五	二五七	一八	二三九
一九一六	二七八	二一	二五七
一九一七	五二一	八〇	四四一
一九一八	四四四	七四	三七〇
總 計	一五八八	二二七	一三七一

但如此鉅額公債發行結果，付息還本，隨之激增，至一九一九年底，政府甚至無力償付利息，於是不得不行國難捐，以財產為標準，自然人徵收百分之十至六十五，法人百分之十。但此不過救急於一時，不能解決債務問題於將來，於是一因大勢所趨，一則因政府當局有意識的欲消滅內債，遂厲行通貨膨脹，使紙馬克價值消滅，鉅額公債的本息，遂亦同歸於盡。

b. 英 英法各國，則內外債兼發——後者即引起今日所謂戰債問題。英國國債總額，在一九一四年三月末，爲七萬六百萬鎊，至一九二一年便超過十倍，達十六萬萬以上。自一九一四年至一九一八年所發公債總額，爲五十四萬四千四百萬鎊。其中長期公債，僅佔五分之一，其餘大部爲短期公債，短期公債的償還期間短促，不能不從速處理，故於一九一九年七月爲整理短期公債的一部，又發行長期公債兩種。第一種名固定公債，發行價格八十，償還期爲一九六〇年至一九九〇年，第二種爲戰勝公債，發行價格八十五，償還期爲從一九二〇年九月一日至一九七五年，兩種債券的實發行額，爲七萬六千七百五十餘萬鎊，以英國國富而論，對於鉅額的償還已感困難，可知戰時公債的餘毒。

c. 法 法國戰時（一九一四—一九一九）財政支出總額，爲二二四、八六二、〇〇〇。〇〇〇法郎，其中百分之五七爲戰費。當時所發公債有內國公債（永久、長期、短期）外國公債（美、英等），此外更有發行紙幣銀行（法蘭西銀行及阿爾及利亞銀行）的墊款，總共債額爲一八一、二二二、〇〇〇、〇〇〇法郎。

d. 意 意國的公債在一九一三年，約一百四十五萬萬里拉，其中約百萬萬里拉爲永久公



債，十九萬七千餘萬里拉，爲鐵道年金公債及流動公債；自從參加歐戰以後，復起大批公債，除發行五項長期公債外，復發行若干短期公債，又向美、英、法等國借入外債，現有國債總額，約爲八百三十二萬萬里拉。

e. 美國中央政府於一九一四年六月末國債總額，爲十萬零二千七百萬美元，自一九一七年參戰後，因財政上無充分的準備，遂不能不乞靈於公債，故債額激增。但是美國戰時所募的內債，都是平價發行，這是其他各國所沒有的優點。

#### (4) 戰後公債的整理

大戰後各國所負的債務，或是外債，或是內債，都有巨大的數額。蘇俄首先拒絕履行國家舊有內外債的義務，而最近四五年來，歐洲大陸其他的國家，也陸續的走到賴債的一條路上。公債究竟應否償還，在理論上有正反兩方的討論，假定不賴債的原則，已經決定，以後如何履行，還應當加以研究。又大戰後各國的戰債如何清理，這是我們在討論整理戰後公債的理論後所應顧及的問題。

A. 公債應否償還。在任何國家任何時期，公債應還應賴，完全是一個兩害相權取其輕的問題。先說內債，若是內債履行付息還本，則對於經濟的分配方面，幫助造成一個不勞而獲的階級，在經濟的生產方面，獎勵很多可以生產的人民變為不生產的人民。但是公債只是資本主義制度下的一種工具，僅僅賴債而同時不根本改變社會的經濟制度，仍不足以解決經濟分配上與經濟生產上所發生的問題。凡是不敢以國家為孤注，而輕於作蘇俄式的社會革命的國家，所有應當舉辦的公共事業，有待於私人貸借資本的地方正多；若是對於人民先失了信用，則以後募集公債，斷難引起人民的信任。所以除非採用極端的共產主義，則對於內債的賴債，在經濟上與財政上，都是自殺的政策。

關於外債，不發生社會上的利害問題，他的利害是很簡單的一個經濟問題，與一部分國際政治問題；凡是支付外債的，都是本國經濟上損失的。所支付的外債少，則本國經濟上的損失小，所支付的外債多，則本國經濟上的損失大。若是不還外債，除了有發生國際爭執的危險以外，還要受國際上長期間停止經濟上援助的懲罰。所以一國在一個時期間應當還債或應當賴債，是一個很簡單的經濟損失計算問題。

B. 整理公債的方法 關於公債的整理，仍不外惡意的賴債與善意的還債兩種。惡意賴債的方式有二：a. 債務毀棄——二十世紀以來，最露骨的國債毀棄，要算蘇俄。依一九一八年二月一日全俄中央執行委員會的報告，外債一切無效，內債除下述二條件（公共團體所有之公債，及票面價格合計在一萬盧布以下之所有者）外，一律無效。b. 紙幣膨脹——國家膨脹紙幣，甚至厲行不兌換紙幣的發行，也是銷却公債的一個方法。德國戰後的紙馬克，到一九二三年十一月末，紙幣一兆馬克，祇能合一金馬克，紙幣的價值，是戰前一萬億分之一。此時德國的國債，若以金馬克表示，事實上已歸消滅了。此外法意兩國，也曾因通貨膨脹，貨幣價值低落，使內債為實質上的減少。

善意的還債，就是征收經常稅或臨時稅來徐徐清償公債。大戰後各國加稅還債的事實，指不勝數。其方法大都是利用減債基金制度，即由政府撥出一筆基金，作為購回公債之用，購回公債所得的利息，又加入基金裏面，再買他部公債，如此循環不已，直到公債買完或償完為止。例如英國對美國四十一萬鎊的外債，逐次轉入千分之五的減債基金，準備在六十年內償完。

C. 戰債與賠償問題 大戰時，美國是參戰最晚的，當時瀕於破產的各國政府，先後向美通融

了九、七一一百萬金元的鉅款，所以歐戰所耗的物資，強半是美國人擔負的，這便是戰債成立的原因。嚴格的觀察戰債，可分為兩類：第一類是純粹的戰債，即美國參戰後所借與各國的政治借款，它的數額就九個債務國的總計，共爲一一、九五三、〇九八百萬美金元。第二爲商業債務，就是休戰後美軍從歐洲撤退，將所餘的軍械食糧，當地出賣，並供給物質，以救濟彼時的飢饉亡命者，因與所在地政府折合價款，轉爲商業債務，實際上與前者是無很大區別的。此類債務國共有十一個，共計債額爲三四一、七五三、百萬美金元，兩項合計，則爲一二、二九四、八五一百萬美金元，其數額不可謂不鉅了。

戰後美國因內債的積累日高，財政的困難關係，放棄戰債，有所不能；同時在協約國方面，如法意等，戰後因窘異常，絕無餘力償債，祇有希望德國的賠款來「挹彼注此」，於是戰債與「賠償問題」，發生了牢不可破的連鎖關係。賠償問題，係發生於歐戰結束後的巴黎和會席上，一九二一年的倫敦通牒，終強迫德國接受了一千餘萬萬馬克的巨額賠款，當時德國在一切絕望之餘，爲避免全國總崩潰的危險，不得已而作此最後的屈伏，並非德國人於賠款真有把握。從一九二四年到一九三〇年五月十七日，基於道威斯計畫與楊格計畫，德國以現金及物質的賠償金

額，約達七十九萬萬五千萬馬克。因世界經濟恐慌，逐漸嚴重，美總統胡佛在一九三一年乃有緩付戰債一年的宣言，次年緩付戰債期屆，而歐洲各國間的經濟關係，仍無起色，德國的不能賠款，尤為昭著。於是列強乃於瑞士另一名城洛桑（Losarre）商改賠款條約，經若干次的折衝，擾攘多年的賠償問題，總算告一段落。

### （三）增徵租稅

租稅的意義，簡單的說來，就是國民對於政府的一種強制給付，其目的是完全在維持政府為公眾利益所支出的費用，與國民個人的特殊利益，是無甚關係的。它的種類，各國的學者，有種種的主張，我們不驚新奇，採用直接稅間接稅兩系統。所謂直接稅，是課於各人的財產與所得，不利用轉嫁的；所謂間接稅，是課於各人所得的支出，利用轉嫁的。我們在這裏首述租稅的重要理論，次則敘各國戰時增稅情形。

#### （1）租稅的一般理論

非常時籌集戰費，發行公債不能認為是最理想的方法，因為公債的作用，不過是一紙流通，徒自增加人民的消費，多耗國內物資的一部，并促進物價上漲，而增徵租稅，在理論上尙較安全，不過戰時的課稅，就不能像平時一般的注重租稅的原則。

A. 租稅轉嫁與戰時租稅 租稅的轉嫁 (Shifting) 就是給付稅者設法使他人負擔該稅，俾自己的租稅負擔，得以大大的減輕或全免，所以轉嫁是誰使誰負擔稅的問題，對於政府的稅收，是毫不受影響的。轉嫁可分爲三種：一即前轉，即納稅人所已納的稅額，隨附稅品而移轉於消費人，或稱爲轉出轉嫁。二爲後轉，即納稅人所已納的稅金，本欲移轉其額於他人，乃以種種關係，不克實現，終歸自己負擔；或於既轉之後，逆轉於中間人而逕歸於原始納稅人，或稱爲轉回轉嫁。三爲消轉，指一定的稅額，名義上雖分配於納稅人，轉於一定課稅物件之上，而實際上的負擔，由國民所得的增加部分消散，不留負擔於特定之人，或稱爲轉化。

國家平時課稅，總應注重國民的負擔力，和它轉嫁的情況，這和國民經濟的盛衰，國庫收入的盈絀，都有密切的關係。到戰時情況就不同了，政府要利用平時國民所浪費的物資全部，與必要消費的物資的一部，來維持戰爭。這時租稅的使命，便不在促進經濟繁榮，而在使經濟暫時的

緊縮；不是在培養負稅力，而是在充分利用負擔力與限制消費力。凡與戰爭及日常國民消費無關的企業，正好藉重稅來限制它，使它稅額無轉嫁的可能，自然歸於減少停頓，就是普通企業，也要藉重稅來擡高它的售價，使國民因無力購買，不得不減少消費，節省國內有限的物資，同時因國內物價高漲的關係，也可誘致外貨的輸入。此外一切直接稅的征課，也使其急切無轉嫁的可能，而達減少購買力節制消費之效，這時租稅轉嫁的理論，便不能如平時一般的被重視了。

B. 戰時加稅的利弊 戰時加稅有三種優點：第一、是加稅無提高物價的弊害；在上面討論公債時，曾說過物價提高，係由於信用膨脹及貨幣膨脹，加稅既沒有膨脹信用或貨幣的作用，物價當然不致提高。而且戰時用品的原料，往往因求過於供，以致價格高漲；如政府能以原料減少的程度，作為加稅的標準，則其漲價的趨勢，自能消滅；所以加稅不但無提高物價的弊害，並可以消除漲價的因素。第二、加稅可以減少額外的損失；因為公債實際上就是將來的租稅，對於公債，納稅人民仍然於戰後以納稅的方法償還，而且還本以外，還要多付利息。如果加稅，則至少關於債息的部分，可以毋庸負擔，這在納稅人民，就無異減少一部分意外損失。第三、加稅能促進戰時產業動員；戰時加稅的部份，多半偏重於直接稅及消費稅，資本案方面，因為消費品徵稅較重，於是

多有將原來生產奢侈品的工廠，改爲製造軍用品的機關，在資本家方面，無非欲藉此避免重稅率，但整個國家，則正因此而可收產業總動員之效。但是加稅政策，在理論上雖最安全，而實際行之，亦自有其缺陷。第一、加稅方法，多緩不濟急，因爲加稅絕不能全在舊稅上增加，必須另立新稅，在英美等稅制組織健全的国家，每舉辦一新稅，亦須二三年以後，才能得實際效果。而戰爭一經開始，要靠加稅以充戰費，未免緩不濟急。第二、加稅程度究有一定的限制，超過了一定的限度，人民即不能負擔，而戰費的需要，是不可限量的，所以課稅所得，事實上絕不能應付戰費；而且加稅太高，也容易引起人民的反感，因爲納稅只是一種絕對的義務，購買公債，有時還可以希望還本付息。

## (2) 戰時租稅政策

各國戰時的租稅政策，凡是平常的經常稅收，都增加稅率，來彌補非常支出；其中直接稅與間接稅保持的比例，依日人森武夫的計算，英國戰時會計年度的總稅收額，約二十四萬萬鎊，其中十七萬五千萬鎊，出自直接稅，六萬五千萬鎊，出自間接稅，兩者的比例，爲七成三分對二成七



分；至於一九一三年度直間兩稅的比例，則爲五成一分，對四成九分。其餘各國，也大體是直接稅，重於間接稅。不過有幾種重要的稅制是戰時及戰後所特有的產物，我們在這裏應加以簡單的說明。

### A 戰時利得稅

戰時利得稅的意義和目的 戰時利得稅在英文爲 *Excess war profits tax*，德文爲 *Kriegsgewinnsteuer*，也有人譯爲「戰溢稅」或「溢利稅」的。該稅是課於因戰爭而獲得意外收入的人們的一種稅，在歐戰中，實於稅制上劃一新紀元，各交戰國，均一律採用着。柯柏（Köppe）氏本社會連帶責任的觀念，說明戰時利得稅的目的。他說：「當戰爭時，一般國民或以血或以財，各盡其分，爭先恐後的爲國犧牲；然而在他方面，却有利用戰爭貪圖暴利的，這不能不說是違反人類所特有的團體精神。戰爭的時候，是要舉國一致的，各人不可不感覺社會的連帶責任，此種乘機圖利，確是違反舉國一致的精神，違反連帶責任的主義，違背社會的正義，這是不可不矯正的。矯正的方法，就在取其由戰爭而得的利益的一部，以供社會全體公益之用，換句話說，便是課以戰時利得稅」。在社會政策上，戰時利得稅，自有存在的理由，不過歐戰時各國創設此

稅，則多數是基於財政上的需要。

戰時利得稅的徵課方法 戰時利得稅，既課於人民戰時的利得，在課稅技術上，應注意如何方能捉捕戰時利得。戰時利得，可於其成立途中捉捕之，亦可於成立終局後捉捕之。前者指在各種交易進行時，即課以稅，這樣成立的戰時利得稅，具有流動稅的形式。後者指利得構成，歸入私人，成爲個人所得時而後課之，這樣成立的戰時利得稅，具有所有稅或財產稅的形式。

### B 臨時財產稅

臨時財產稅的意義 臨時財產稅，係國家爲應付非常支出，臨時所征課於人民財產的租稅。所謂財產，係指每一經濟單位，個人或法人，在某一特定時間內，所有有形財產的總稱，其範圍至廣：舉凡一切不動產、動產、消費財、使用財等，均包括在內，負擔的力量較厚，而稅源亦甚確實。本來國家在戰爭危急期中，人民所貢獻的，不外乎力與財，無產者既竭其體力，甚至濺其熱血，以衛祖國；則有產者犧牲一部分財產，也是情理所該當。所以臨時財產稅，是基於國家緊急的處置而征課，不能以平時的經濟原則來範圍它的。

臨時財產稅的優點 臨時財產稅有三個優點：第一、是臨時財產稅的征課，可就原經調查

之國民財產行之，祇經一估價手續，征課至爲簡單；且戰爭期中，無須得議會的通過，辦理尤能迅速。第二、國家在戰爭期中，人人易爲愛國心所激發，生命尚可犧牲，何況財產！這種租稅，如在緊急時期，可保順利的進行。而且和平恢復後，臨時財產稅失其目的，自然隨之而消滅，這又與戰後解除人民疾苦的原則相符合。第三、臨時財產稅影響於國民經濟不巨，而且合於租稅的社會原則。臨時財產稅的目的，是在征課大資產的階級。例如英國工黨所主張的臨時財產課稅，是要有五千鎊以上者纔課稅，這是合於租稅之社會原則的。

臨時財產稅的由來 在上古時，即以臨時財產稅，應非常財政之需，其歷史是遠在公債與紙幣之先。如希臘都市時代，二世紀的羅馬，中世紀的英、法、德、意等國，都在非常時候，徵收臨時財產稅。大戰後，德國施行的臨時財產稅，叫做「帝國緊急犧牲」，蘇俄在實行新經濟政策之先，也曾採用臨時財產稅，其他如波蘭、捷克斯拉夫、意大利等均曾採用。

### (3) 各國戰時的增稅情形

大戰時，交戰各國，除發行公債外，莫不思從租稅方面，增加收入。據日本銀行調查局出版的

戰時財政統計一覽，各國純戰費中增稅收入所佔的比例計美國為百分之三一·七，英國為百分之二〇·九，法國為百分之一〇·〇，德國為百分之八·九，俄國為百分之二·八。他們增稅的方法，一為提高舊稅，一為籌辦新稅，前者以英國的所得稅為著，後者以戰時利得稅為常，茲簡單分述於左：

## A. 提高舊稅

英國的所得稅，以富於彈性知名，戰前（一九〇三—一九一四）所得稅稅率為一鎊徵十二辨士；歐戰發生，即提高至一先令八辨士；一九一七及一九一八年，則提高至六先令，幾及百分之三十；戰後財政需要減少，則又降至四先令（一九二六—二七）其稅收伸縮如下：

會計年度	稅率	稅收
一九一四—一五	一先令八辨士	六三、〇〇〇、〇〇〇
一九一五—一六	三先令	一一九、〇〇〇、〇〇〇
一九一六—一七	五先令	二〇一、〇〇〇、〇〇〇
一九一七—一八	六先令	三〇四、〇〇〇、〇〇〇

一九二一—二二	六先令	三三五、〇〇〇、〇〇〇
一九二二—二三	五先令	三一四、〇〇〇、〇〇〇
一九二四—二五	四先令六辨士	二七五、〇〇〇、〇〇〇
一九二六—二七	四先令	二三〇、〇〇〇、〇〇〇

結果，每人平均租稅負擔，由一九一三——一四年之三鎊十一先令，增至一九二四年之十七鎊；同時生活最低限度，則厭低至一百三十鎊。此外又提高超額所得稅 (Super tax)，最高稅率，每鎊四先令六辨士（一九一九——二〇），他如提高遺產稅 (Estate duty) 率（百萬鎊以上），累進至百分之二十（一九一四——一九），及郵政加價等，亦增加稅收收入不少。

### B. 籌辦新稅

籌辦新稅，種類至為繁多，在英即有戰時利得稅，公司稅 (Corporation tax, 1920) 享樂稅，（即由電影音樂會等入場券加捐，稅收頗多。）其最普通者，為戰時利得稅，略述各國稅率如左：

a. 英 一九一五年英國即行戰時利得稅，凡工商業超額贏利過二百鎊者，初定徵百分之五十，繼增至百分之六十，終徵至百分之八十。

b. 德 一九一五年 Bremen 市，即已議行戰時利得稅，以一九一四年之贏利，超過戰前三年平均的贏利為標準，而徵收其超過部分。一九一六年六月廿一日聯邦政府始徵戰爭稅（Kriegsteuer），自然人由百分之五至五十，法人由百分之十至四十五。一九一八年六月二十六日，頒布第二次戰爭稅法，公司稅率增至百分之六十。一九一九年九月十日第三次戰爭稅法，又規定自然人稅率增至百分之五至七十，法人稅率增至百分之八十。

c. 丹麥 丹麥雖係中立，但因戰爭景氣關係，於一九一五年五月十日，亦實行戰時利得稅，其稅率為百分之十。

d. 法 一九一六年七月一日實行，稅率初為比例徵收百分之五十，繼改為累進，徵收百分之五十至八十。

e. 意 一九一五年十一月廿一日實行，稅率因工商實業與中間人而異，且累進屢次增加。最後工商實業方面，稅率為百分之二十至六十，中間人為百分之十至四十，超過贏利不過二千五百里拉者得免稅。

f. 奧匈 一九一六年四月實行，自然人稅率從百分之五至四十五，本國公司百分之十至

三十五，外國公司百分之二十至四十。一九一八年後，自然人與公司稅率，同改爲百分之五至六十。

g. 美 一九一七年三月實行，稅率初僅百分之八，一九一七年十月累進至百分之六十。

此外瑞典、挪威、荷蘭、俄國、瑞士、土耳其、比利時、日本，莫不行戰時利得稅，往往於一九一五及一九一六年間開始。惟比利時較遲，一九一九年方始實行。其徵收對象，都爲戰時超過平時利得的部分，其稅率概爲累進。何以戰時利得反超過平時，而得以徵收戰時利得稅？關於此問題，一九一五年德國 Hessen 第二院某提案中，解答頗詳，可代表當時一般意見：(1) 由於堆貨物價一般的上漲；(2) 由於大量消費品的投機；(3) 由於對於國家及軍隊之供應（即與軍需工業及運輸有關的工商業）。

#### (四) 其他籌集戰費的方法

非常時戰費的籌集，上述的紙幣政策、募債和加稅三種，是現代國家最通用的。還有下面所說的幾種方法，雖效力不甚大，但至今尙多沿用。

### (1) 徵發

A. 徵發的意義和種類 徵發就是政府對人工或財物的強制取用，可分為勞力的徵發與財物的徵發兩種。勞力的徵發，最重要的就是兵役。在我國歷史上，三代有力役之征，三代以下名目屢次改變，而力役的事實，迄今猶在，漢稱「更賦」，唐稱「庸調」，明清「賦」「役」並稱，其性質比徵發尤為普遍。去年三讀通過的憲法草案，規定軍隊以徵兵為原則，國民參加國防的義務，以法律定之；同時，還有國民勞役的擬制，可見徵發民力，已有相當的法律根據。

財物的徵發，有全部徵發與局部徵發二種：如歐戰時，各國政府對私營鐵路、鑛山、工廠、航運種種企業的徵用，這就是生產與交通工具的全部徵發。又或將全國特種生產品，歸政府經營，政府首先保持自己所需用的，然後再將餘額分配與人民，徵發的代價，亦由政府片面決定，這就是消費物品之全部徵發。局部的徵發，如英國在戰爭初期，對於商船，曾以官定貨率徵用一部用，這便是局部徵發，不過戰事延長，各國政府對主要物品，往往由局部徵發而變成為全部徵發了。

B. 徵發制度的優劣 徵發制度的優點，在使戰時人民節省消費，而政府所需用的物資可以



確定的取得，國內的戰時工業，亦可以迅速的成功，不過這種效果要看平時經濟組織如何，政府的手段是否敏捷，國民所受的教育與工作技能，是否充分。假若這些條件不具備，普遍的徵發，是徒加紛擾無補於事的。何況徵發有一顯明的缺點，即國民負擔不均：因政府的徵發，一部分是無給的，一部分雖然有給，但價格既係官定，便常在交易價格之下，被徵發者總蒙受着全部或一部分的損失，這與強制納稅受金錢的損失是一樣的。因此：我們便不能以徵發制度，為籌集戰時需要的惟一方法。

## (2) 備戰儲金

A. 備戰儲金的意義與由來 備戰儲金係於平時由國庫中撥出一定的金額，以備戰爭發生時的需要。此種方法，在農業經濟社會的國家，最為適用，因為農業經濟社會，信用組織尚未成形，交通又不方便，在戰事發生時，倉卒間難得鉅額資財，以應需要，所以最好的方法，是先有鉅額積蓄。其最著名而最近的例子，常推德國。德國在一八七一年，普法戰爭勝利後，取得法國賠償金一萬二千萬馬克的金額，即全數貯為德帝國戰爭基金，而窖藏於塔中。

在我國歷史上，備戰儲金，亦多其例。宋初藝祖乾德六年，於左藏庫（當時普通基金的庫藏，國家一切收入與支出，均由左藏庫出納。）以外，另於講武殿，別設內庫，稱為封樁庫，即所以備軍旅饑饉的緊急用度。宋太宗時，又置景福殿庫，性質相同。宋神宗改景福殿庫為元豐庫，共置三十二庫，後來三十二庫皆滿，又增置二十庫，神宗又自製五言詩四句，各庫各揭一字，其詩道：「每處夕惕心，妄意遵遺業；顧予不武姿，何日成戎捷？」我們玩味詩意，則庫藏的目的，便可想而知了。

B. 設置備戰儲金的利弊 備戰儲金與戰時公債比較有相同的兩點：即各有鉅額的資財，以供作戰時鉅額的費用，又各將作戰時鉅額的負擔，攤派於長期的時間；而二者不同之點，即備戰儲金平攤負擔於戰事發生之前，而戰時公債則平攤負擔於戰事發生之後。備戰儲金所用的手段，是事前的籌措。戰時公債所用的手段，是事後的籌措。設置備戰儲金的理由，是在應戰事爆發時緊急之需，因為一旦戰事爆發，金融市場必發生動搖，此時欲在國內外市場，募集公債自屬困難。至於提高舊稅或籌辦新稅，也非短時間內，所能達到財政目的，所以只有事先籌措，靠着備戰儲金來應付。但備戰儲金死藏一部分資本，勢必使國民的生產所需的資本，感覺缺乏，於國民經濟上影響甚大。又集中鉅額資金於一處，長年不用，不僅存放困難，而貨幣的購買力，必逐漸低落。

加以現代戰爭所消耗的鉅額物資，直令人難於預料，平時已令人驚爲鉅額的儲蓄金，到戰時常不敷短期的應用，因此種種，備戰儲金在現代，已不被人重視了。

### (3) 愛國捐款

對外作戰，本可以民族自衛，輸款救國號召民間，歷史上毀家紓難，慷慨輸納者，固不乏其例；即最近二十餘年來，我國外患日迫，海內外的同胞，輸捐鉅款者，亦屬常見。但多數的人民，無論何國，對於個人的利益方面，均有無限的慾望，與愛國的動機，常立於衝突的地位；所以愛國的輸捐，無論在任何國家與任何時代，都缺乏普遍性。並且不論集成怎樣巨大的數額，但與戰費實際的支出比較，總覺相隔太遠，微乎其微，所以此種輸捐，固然不必禁止，但亦絕對不可靠。

### 三 非常時的各國財政

我們環顧世界各地，有的在積極進行分割他國領土的工作，有的在暗中締結軍事同盟，有的地方在實行間諜戰，有的地方已在炮火瀰漫之中，而各國軍費支出的激增，軍備競爭的激烈，戰爭空氣的濃厚，以及戰爭心理的蔓延，視一九一四年大戰的前夕，誠有過之無不及。由於各國軍備競爭的激烈，軍費支出的膨脹，各國的財政，便走入非常狀態，而造成普遍預算的不足。英國財政學家道爾頓等(Dalton)草不平衡的預算(Unbalanced Budget)一書，研究了十五個國家的財政恐慌(A study of financial crises in fifteen countries)，這是何等危險的狀況。我們在這裏首述各國軍事費的膨脹，次則論現階段的各國財政。

#### (一) 各國軍事費的膨脹

現代的國防準備或戰爭準備，與一國國民經濟生活各部門，均有極密切的關係；因之所謂軍事費的範圍，非僅指陸海空軍備的支付而言，即軍人的恩俸、年俸、撫恤、軍事公債利息，廣而至

於戰爭資源、軍需工業、運輸交通、通信機關的支出，皆為國防準備的關係費用，亦應屬於軍事費範圍之內。普通所謂軍事費，不過指陸海空軍經常臨時費的合計，實則此乃軍事費中一部分而已。但是欲採取全部軍事費，核計罔有遺漏，這是極難之事；因為尚有許多國家，在極秘密中支出其不公開的軍事費，所以只能以各國全部普通陸海空軍的軍備費為根據，進而論述其秘密的軍事費，以覘其膨脹的程度。

世界各國軍事費膨脹的原因，當然由於各國經濟利害衝突的結果，而造成各國對峙的局面，與戰機緊迫的形勢；於是各國均積極開始戰爭的準備，增大其軍備的充實費，換言之，即增大臨時軍事費的支出，臨時軍費若增大，與軍備有關的維持費，亦隨之增加，這是可以斷言的。

軍事費在財政上所佔的地位，並非始自今日，巴斯泰（Bastide）在他所著的財政學內，分析國家各項支出發生的先後，就把軍費列在第一，法律費內政費的發生，都沒有他早；因為從部落時代以迄文明國家，戰爭始終是一位主角，軍事費自然隨着而膨脹了。

(1) 軍事費膨脹的比較 軍事費的膨脹，已為今日列強共同的事實，下表以歐戰前一九一三年與世界經濟恐慌未爆發前的一九二九年及一九三五年，將各國軍事費，分為三個階段，加

以比較。

國別	(A)	(B)	(C)	A對B之增加率%	B對C之增加率%	A對C之增加率%
英(百萬鎊)	七	二二	二四	四六·七	九·七	六一·〇
法(百萬法郎)	一·八〇七(八八九〇)	一〇·九六九	一一·九〇〇	二三·四	八·五	三三·八
意(百萬利拉)	二八(三·四〇五)	四·九五九	四·六二四	四五·六	(減)六·八	三五·五
美(百萬美元)	二四	二三	八七〇	二三·二	五·七	二五六·五
德(百萬馬克)	一·四九七	六八一	一·三五四	(減)六五·〇	九·八	(減)三〇·四
俄(百萬盧布)	六六九	一·一五〇	六·五〇〇	三三·三	四六五·二	六四七·九
日(百萬日元)	一九二	四九四	一·〇二三	一五九·一	一〇七·七	四三五·六

(註)法意括弧內係以新貨幣價值換算

依據上表看來，一九二九年度的軍事費，較之一九一三年度，除德國因受凡爾賽條約束縛，表示減少外，其他各國，均有大量增加。其增加率以美國居首位，次為日本，再次為英與意。至一九三五年度各國的軍事費，其水準更凌駕一九二九年度，其增加率則蘇俄超過美國，而躍居首位，日本依然佔第二位，德國佔第三位，因希特拉掌握政權後，厲行鞏固國防，故軍事費驟形增加。若

將一九一三年與一九三五年度比較，則德國猶減少三成，他國均異常增加，其中蘇俄的增加率，較之帝政時代，達百分之六四以上，美國增至百分之二十五以上。

其中未能以外觀衡斷的，即著名軍備國的法國，如根據上表，則法國的軍事費，自一九一三年度至一九二九年，僅增加百分之二三·四；自一九二九年度至一九三五年，其間僅增百分之八·五，故一九三五年軍事費與一九一三年度相較，不過共增加百分之三三·八。但是我們要明瞭法國的軍事費，多不根據普通會計，而以追加預算的形式支出。前年法國頒布的「國防勞動綱領」，決定自一九三四年至一九三八年支出三十一萬二千萬法郎，一九三三年度已支出十一萬八千萬，一九三五年度已支出十五萬二千六百萬。又其「陸軍特別通融法」，亦決定支出八萬萬法郎，充作製造火礮火藥之用。是以法國的軍事費，依前表看來，雖未見大量增加，實際上決不止此數，與其他各國，均有同樣的膨脹，這是很顯然的。

又如意大利一九三五年度，支出預算，較之一九二九年度，反見減少百分之六·八，其減少原因，當不外以軍事費傾注於戰爭原料及資材的準備，即潛在的軍備方面，因而減少了直接軍備費的支出，在廣義的軍費上講，更反見增加。（註：意大利對阿用兵，實際軍費的支出，為數甚鉅，

此段所論，乃係根據意大利一九三五年預算。

總之，列強軍費均有過度膨脹的事實，並且更有增加的傾向，尤以蘇、日、美、德為最顯著。又外國的軍費，每依匯兌市場換算，並隨國內工業品價格而改正，各以德國的馬克總計，一九一三年約為百萬萬，一九二九年增至一百五十萬萬至一百七十萬萬，一九三四年增至二百至二百五十萬萬，一九三五年更增至三百萬萬，比較一九一三年度約增三倍，較之一九二九年度，約增二倍，足以令人搖舌。

(2)各國歲出對軍事費比率的比較 因為要知道各國財政上軍事費負擔的程度，以及各國政府於戰備準備的程度，必須先計算各國軍事費在歲出所佔的比率，而加以比較，這是首要的工作。但是各國財政的構成上大不相同，如日本財政的構成，特別會計，比各國龐大，因之若除去特別會計，僅從普通會計算出其比率，則日本的比率，遠超過各國財政上軍事費的負擔程度，不能知其確數。又如日本陸軍費用，尚包括海外駐屯軍費，但一般行政費中，又不包括海外費，所以這種比較方法，是不合理的，要算出軍事費在歲出中所佔的比率，非把特別會計，一併算在歲出總額內不可。同時歲出總額的內容，各國又互異，例如美國教育費，不歸中央負擔，日本則由中



央負擔，故美國歲出總額中，便少此一項目。因之美國軍事費在歲出中的比率，較之日本爲大。尤有可注意的，即蘇俄的歲出總額，又與各國大不相同，在各國認爲私經濟的投資，蘇俄均包括在內，故歲出額甚爲龐大。一九三四年達四百六十九萬萬盧布，一九三五年達六百五十二萬萬盧布，因之一九三四年度軍事費佔歲出百分之一〇·五，一九三五年度不過佔百分之一〇·〇而已。總之，各國公布的軍事費，以及財政狀況，不正確的地方很多，決難令人置信。并且因財政構成上的不同，故歲出總額對軍事費比率的比較，亦決不能期其正確，不過藉此可以看出各國對於戰備的一種狂熱的趨勢而已。

一九三四年度各國軍事費比較表（對歲出總額所佔的比率）

	英	美	法	意	日
總歲出	(千鎊) 六六,三四	(千美元) 四,四六,五六三	(千法郎) 五,一六二,五七〇	(千里拉) 三〇,六六,一〇·〇五	(千日元) 六,六五,二五三
軍事費	一三,七一一	八三,四九九	二,一八七,六〇五	四,四六,五五七·四六	九三,七,六七九
百分比	一六·三	一八·六	三三·三	三·六	一四·〇

(3) 國民所得對軍事費比率的比較 這個比較，可以明瞭各國軍事費的負擔，對於國民生

活上的影響。如前文所述，因為國民所得，各國的計算方法不同，或者方法不明，統計陳舊，所以欲求正確翔實，殊不可能，不過根據這個比較，亦可以看出各國軍事費影響國民生活，是怎樣的情形。

## 一九三四年度各國國民所得對軍事費之比率

	英	美	法	德	蘇俄	日本
國民所得	(百萬鎊) 三、七四〇	(萬萬美元) 五〇〇	(萬萬法郎) 二、〇六〇	(萬萬馬克) 五〇〇	(萬萬盧布) 五〇〇	(萬萬日元) 一一〇
軍事費	一一三	(百萬美元) 八三八	一一一	一三三	五〇	(百萬元) 九三七
比率 百分比	三・〇	一・六	五・四	二・六	九・〇	八・五

如上表所列，蘇俄佔首位，日本佔次位，法國佔三位，雖說日本軍事費的絕對額，在歲出總額中所佔的比率，較之各國尚低；但日本國民所得，極為貧乏，不及各國遠甚，從上表中，可以看出軍事費的龐大，對於國民生活的影響，確是非常深刻，並可明瞭日本財政上的備戰能力如何。

## (二) 各國赤字財政的尖銳化

所謂赤字財政，就是歲出超過歲入的意思。查赤字的語源，原為新式簿記上的名詞，簿記上記帳的原則，凡一帳目須分兩方：左為借方，右為貸方，借方表示收入，貸方表示支出，故凡收入之數必記入借方，支出之數必記入貸方，借貸兩方，應保持平衡。若支出超過收入時，即須將超過數額，用紅寫記載借方，以合收支均衡的狀態，此赤字即所以表示收入不足額，換言之，支出超過收入時，即發生赤字。

今日各國的財政，無論其為獨裁國與非獨裁國，由於軍事費的膨脹以及其他的原因，都表現出赤字。各國填補赤字財政的對策，最初是節省經費，其次則藉增稅或發行公債，大體上為第一段之原則。若經費已減少，而歲出仍發生膨脹，則勢必將此對策分為第二段及第三段，加以強化而增進之，馴致危害國民經濟的安全。但為和緩國民經濟的動搖起見，各國又勢必統制國民經濟，而大規模施行統制經濟，自以獨裁制為最便利，故今日各國的財政，逐漸深入其各階段，全體陷於難局，有向獨裁的統制方面推進的，更有向獨裁的統制方面愈加強化的。

## (1) 英國的財政

英國的財政方策，因一九三一年從新修正，故自一九三三—三四年度以至一九三五年度止，在此三年間，得以維持其收支的平衡狀態，這是各國的唯一例外。英國在克服赤字以前，其財政的逆調，純由於國債費的過大，及匡救金尤其是失業補助金的增高；因其國債費的激減與軍備費的累進，故今又現出赤字。

據一九三六年財政部長張伯倫氏在下院的財政演說，一九三六—三七年度預算歲出爲七九七·八九七鎊。歲入爲七九八·三八一鎊，收支差額，收入超過四八四一千鎊，但因爲擴充軍備，尚須計算追加預算三千萬鎊。此等赤字財政的籌集，一部分雖仰給於增稅，他一部分則須待國防公債的發行，所謂增稅案，係以增加所得稅及茶稅爲根幹，關於所得稅，將基準率四先令六辨士，加爲四先令九辨士，較之戰前（一先令二辨士），約增四倍以上。所謂國防公債之發行，要不外爲填補歲入不足的赤字公債，故在逆轉爲赤字財政的姿態上，英國與其他繼續赤字財政的各國，殆同一軌道。

## (2) 法國的財政

法國的財政獨裁法，是擁護法郎及取締投機而賦與政府以特別權限的法律，限期一九三五年十月三十一日爲止。現在期限雖滿，但根據此獨裁法爲安定財政而頒佈的緊急大總統令，嗣後經議會承認，現已成爲財政計畫的根據。此緊急令可分爲三部：

### 甲、節省經費

- a. 除國防費外，原則上一切經費削減一成。
- b. 關於官吏的薪俸，凡八千法郎以上者，扣除百分之三，八千法郎乃至一萬法郎者，扣除百分之五。

- c. 恩俸中凡文武官退職恩俸及大戰傷病兵特別補助金，均不扣除。
- ### 乙、增稅

- a. 凡超過八萬法郎之所得，即徵收特別附加稅。
- b. 廢止一切社會政策的所得稅之特典。

c. 創造軍需工業利得稅。

d. 增加有價證券之所得稅稅率。

e. 創設凡與公共團體發生交易的利得稅。

### 丙、經濟的社會設施

a. 增加官吏家族津貼。

b. 減低法定利息。

上項安定財政計畫中，節省經費案，可以籌出三十三萬萬法郎；但增稅方面，因財政經濟社會各方面，實行一大統制政策，其影響所及的程度不易透視，故增收額的估計，不能明瞭。但就一九三五年度（依照歷年）的預算觀察，歲出為四七、五八一萬萬法郎，歲入為四六、九八六萬萬法郎，計算差額，發生赤字五九五萬萬法郎。當拉伐爾 (Laval) 內閣提出該緊急財政法案於議會的時候，曾演說同年度歲入不足額，估計為六、四五〇萬萬法郎，但據當時巴黎電稱，實際上之數字，較之拉伐爾內閣所報告六十四萬餘萬法郎，只有超過，恐在百十萬萬法郎以上，或較拉伐爾所報告的數額超過一倍。因此縱依據該財政獨裁法以調劑財政，同年度決算，恐仍有

相當赤字，當不難預測也。

### (3) 意國的財政

意國一九三五—三六年度預算，據國際聯盟統計年鑑，歲出爲一九、六四五萬里拉，歲入爲一七、九八八萬里拉，收支相差，計歲入不足額爲一、六五七萬里拉。此年度的歲計因對阿發生戰爭，係屬於戰時財政，故不能與平時的常態同日而論。其帳目雖未包含對阿戰費，但在意阿戰爭未發生前，意國的歲計運用上，殆賴特別週轉金維持，至於所公布的歲計，似未能表現其實質，故以此預算作爲觀察意國歲計的根據，殊覺不充分也。茲爲觀察意國未至戰爭狀態前，即最近的平時財政狀態起見，將一九三四—三五年度（歲計年度係自七月一日—六月三十日止）的歲計概況，介紹如左（單位百萬里拉）

歲出總額	一八、八九一	歲入總額	一七、八六八
其中		其中	
軍備費	四、三〇七	稅收入	一二、五一三
其中		其中	
陸軍	二、三九九	直接稅	四、四九八

海軍 一、一五四

移轉稅交易稅 三、四八二

空軍 七五四

關稅消費稅 四、五三三

在此預算中，收支差額發生赤字十萬二千三百萬里拉，實際上此項數目，頗不確實，例如所得稅的收入，在一九三〇—三一年度爲五十一萬萬餘里拉，及至一九三三—三四年度，由五十一萬萬餘里拉減至三十九萬萬餘里拉，由此一點，即可窺察。又據一九三五年八月羅馬來電所稱：該預算在實際上發生赤字爲二十七萬一千八百萬里拉。總之，意國的普通財源，已無徵收的餘地，故每年續出的赤字，似仍不外藉發行公債，以爲填補之計。

查意國現有國債額，在未入赤字財政時代的最後一年，即一九三〇年六月底，只有八八、一〇二百萬里拉，至一九三五年九月，即意阿開戰之初，即達一五二、〇〇〇百萬里拉。此項國債，當然係爲填補赤字而發。但此公布的現有國債額，事實上亦未能正確表示其全額，例如據當時經濟學雜誌的推算，則除上述的數額外，至少還有長期債務三百萬萬里拉。此長期債務，恐係由中央銀行借入或由中央銀行擔保而發行的公債。總之，意國因在獨裁制下，故不敢公布此長期債務，係用以轉換赤字財政。



#### (4) 德國的財政

德國自從一九三三年一月希特拉政府出現以來，同年十月退出國際聯盟後，因為與所謂再整軍備問題相關聯，暗中擴充軍備的緣故，除公布的財政以外，尚有相當的鉅額收支，隱蔽其間，所以今日德國財政的實況，殆不能從外部窺得。據已公布的一九三四—三五年度の決算，歲入爲七、八〇六百萬馬克，歲出爲八、二二〇百萬馬克，收入差額，計歲入不足額爲四一四百萬馬克，假設把用於別項的政府事業收益費六〇百萬馬克來填補這差額，則赤字仍爲三五四百萬馬克。

據一九三五年七月經濟學雜誌所載德國運用財政的實際情形，巴彭內閣所發行的償還租稅的證券，係以國庫剩餘金充之，因為國庫不應有這項剩餘金，實則不外藉新規定的借款，來作發行償還租稅證券的準備。至於可以用現金支付的其他數項重要經費，即以公債償付；還有許多以調查及宣傳爲名的機關，藉民營的方式，而政府自身却在後面操縱，這些機關的一切借入金及何種營業報告，概未發表，暗地則以籌出軍事費爲其使命。假設將德國隱藏未發表的支

出合計起來，它現在實際上所支出軍事費的總額，在一年度間，恐怕不止一萬萬鎊。所以德國財政的實況，究竟如何，很難忖度。不過德國財政的赤字狀況，愈有增大的傾向，因為普通的財源，毫無增加的餘地，結果仍不外藉某種形式，發行公債，以填補赤字。又恐怕發行公債，引起通貨膨脹的弊害，所以在社會上經濟上各方面，加以強度統制，以維持國民經濟的安定，這是和意大利如出一轍的。

### (5) 美國的財政

美國自大戰後，雖然國民經濟日即繁榮，可是財政支出，却無法恢復戰前的水準；加以歐洲方面的戰債，不能順利收回，不得不自行籌償戰時所發的內債，因此財政遂益陷於困難。一九三〇年以後，恐慌日漸嚴重，政府支出為救濟工商援助失業，既不得不日即於增加，而收入復大形減少，於是入不敷出，便成為財政上的嚴重問題。計一九三一年歲入不足數達九萬二百萬元，一九三二年之歲計，有八萬八千五百萬元之歲入不足額。一九三三年預算，估計不敷數為十四萬二千萬元，但以歲入額減少，不敷之數，仍達十七萬八千六百萬元，即一九三四年的預算，亦相差

至十萬萬元以上。

美國財政的困難，軍事費的累進，自爲一主要的原因。不過在一九三五年度以前，美國軍事費膨脹的大部分，係耗之於陸軍軍備，去年起爲之一變，即一九三五年與一九三四年相較，增加約二千九百萬美金，全部支付於海軍軍備；因美國的海軍政策，是要凌駕英國而掌握海上霸權，尤其是倫敦海縮會商的破裂，積極企圖實現對日海軍比率，鞏固太平洋，以備一戰。

美國政府應付財政恐慌的方法，仍與其他國家一致，不外緊縮預算，增加租稅，與發行公債。

## (6) 日本的財政

日本的財政自昭和六年（一九三一年）滿洲事變以後，所謂滿洲事件費及與之有關連的軍備改善費，佔歲出的重要部分；加以救濟農村與發展小工業的所謂時局匡救費的支出，遂使昭和七年以後的財政，被稱爲非常時財政。左表是表示昭和七、八、九年度預算的狀況，及軍事費的趨勢。

區別	單位百萬元			比率%		
	七年	八年	九年	七年	八年	九年
皇室費	四、五	四、五	四、五	〇、二	〇、二	〇、二
國債費	二五九、八	三七六、八	二一七、六	一二、九	一六、三	一〇、三
年金恩給	一六〇、八	一五九、五	一六九、〇	八、〇	六、九	八、〇
行政費	六四〇、八	六二六、七	五〇七、五	三一、九	二七、一	二四、〇
補助費	二一六、一	二五七、二	二五七、〇	一〇、七	一一、二	一二、一
軍事費	六九六、〇	八五〇、四	九三七、〇	三四、六	三六、八	四五、三
國庫預備金	三四、〇	三四、〇	二四、〇	一、七	一、五	一、一
總歲出	二、〇一二、一	二、三〇九、四	二、一一二、一	一〇〇	一〇〇	一〇〇

從上表可以知道日本歲出的增加，以軍事費的膨脹，爲其主要的原因，其中又可分爲滿洲事件費與軍備改善費。

滿洲事件費歷年支出表（單位千元）

項別	昭和六年	七年	八年	九年	十年
一般會計	八八、一二六	二八八、八四九	一八六、三三〇	一五九、三三五	一八〇、六二七

特別會計	八三四	四、四一三	五、一四八	四、三三二
合計	八八、九六一	二九三、二六三	一九一、四七九	一六三、六五八

觀上表可知滿洲事件費，以昭和七年度的二萬九三百餘萬元為最高，至八年度減至一萬九千餘萬元，至九年度又減至一萬六千餘萬元，但在十年度因在滿及軍備費的增加，僅一般會計一項，即達一萬八千萬元，較九年度已有二千一百萬元的增加。

同時，兵備改善費的增加，亦非常膨脹，昭和八年度，陸海軍部經常臨時合計有二萬四千萬日元，至九年度又增至三萬三千萬日元。兵備改善費的內容，在八年度內，主要的如陸軍部所屬的軍需諸品整備的繼續費，為八千七百萬日元，海軍部所屬的艦船改裝費，追加補助艦艇製造費，海軍工廠臨時補足資金以及兵區更新等費，約一萬萬日元。日本企圖改善軍備費的預算，雖經議會贊助通過，但因政治上的理由，以及關東大震災的打擊，故曾經議會通過的預算，致遲延又遲延，至最近始實施上項改善陸軍兵備的預算，故稱之為繼續費。因此自昭和七年以降，日本的軍事費，的確是相當的巨額，在國家財政上，的確是負着相當的重擔。

因爲世界經濟恐慌的日深一日，日本也被捲入此漩渦，特別是農村及中小商工業的感覺最爲敏捷，首先發生疲衰的病態。因此所謂時局匡救費，在七年度八月臨時議會席上，開始編入預算。那時候日本最初的計畫，是限於三年內以六萬萬日元，作爲大興土木事業之用，而以作救濟農村及中小商工業者，但其內容有若千的變更，即七年度使用一萬七千萬日元，至八年度增加至二萬三千萬日元，至九年度又減至一萬二千萬日元。

因爲日本帝國主義者的歲出日形膨脹，而租稅及其他等國庫的收入又漸次減少，致形成國家財政收支的不平衡，產生了所謂赤字財政。此種赤字，結果總以公債來彌補，在一般會計上，昭和七年約七萬萬日元，八年約九萬萬日元，至九年八月止，公債總額已累積至八十三萬萬日元的巨額，單其利息一項，已年達三萬八千萬日元，佔行政費總額百分之六十至七十。埋沒此種赤字在日本有幾種說法，有的以爲專靠公債政策，必招致財政的不健全，所以必須實行增稅，但也有以加稅雖好，而時期尙早；所以日本討論赤字公債的文字，就連篇累牘。

## 四 非常時的中國財政

我國二十餘年來，內戰不息，國家政治經濟財政，無一不陷於非常狀態。「九一八」事變以後，全國始悉環境的險惡，國家的危急，但僅有攘外之心，尙乏抵抗之力，加以年來剿匪軍事的倥偬，政治杌隉不安，經濟異常衰落，對於自衛準備，實未暇言及。最近強鄰得寸進尺，已達不可再忍的局勢，而於爭生死亡之軍事準備，尙無把握；則素爲國人所忽視的戰時財政，更無論矣。

我國自實施新貨幣政策後，外人遂指爲戰時財政的準備，實則此舉重在應付嚴重的經濟問題，若言能作戰爭的有效基礎，則相去尙未可以道里計。因現代所謂戰時財政，亦卽全國經濟總動員，乃一國對外作戰時，如何運用其經濟能力，作爲武力後盾的問題，其範圍之廣，實施之難，自非部分改革所能奏效，亦非短期預備所能見功。必須有通盤的規劃，經長期的努力，而後可爲戰爭後援，使國家立於不敗的地位。今外人於吾國的貨幣改革，既妄加推測，我們怎可更自菲薄，而不於堪決戰爭勝負的財力，速作相當的籌劃，以充實自衛的抵抗力。中國戰時財政的弱點以及補救的方法，我們在這節內應當詳細研究。

## (一) 中國戰時財政的特殊環境

歐美各國的戰時財政政策，我們已簡單的論及；但戰時財政，不僅時間上有今昔之異，即空間上也有中外之分，如備戰儲金，雖被採用於古時，却不適用於現代；發行公債，縱便於資本發達的工業國，卻不宜於經濟落後的農業國；此乃由於一國有一國的環境，必先明瞭本國的特殊環境，而後可決定應採用的政策。若是徒然效法外邦，則不免削足適履，而至「弊竇叢生」，所以我們研究非常時的中國財政，實不能不先察我國的特殊環境。

(1) 畸形的經濟環境 中國戰時財政，最特殊而且最不利的環境，首推現在的社會經濟組織。因為今日的中國經濟，驟然視之，似已脫離封建型式，而實際上國民經濟，由於產業的不發達，農業多屬小農，工業不離手工，商業亦多沿舊態，國內人民除土地、房屋、與衣、食、住、行所必需的財貨而外，別無長物。在此等貨幣與實物混合的經濟狀態之下，一旦難作，求其如信用經濟發達國家，能一呼而集鉅額的資財，自無異「癡人說夢」。而且中國係農業經濟社會，除中熟外，無論飢饉或豐收，均為不景氣的時間。所謂戰時財政，原不外取用國內的財物與人工，以供應戰爭，則在



農業經濟社會中所特爲作戰供給者，自然多係農產物品；而我國近年以來，天災流行，人禍疊作，僅能自給自足的農村，亦達完全破產的險境，固有經濟基礎，幾至完全動搖，在平時尙賴外國的糧食，以資接濟。一旦對外作戰，海岸全被敵人封鎖，外國食物，無由輸入，內部生產力，更因作戰而縮小，中國的糧食恐慌，必益趨嚴重。至若資金之集中都市，則爲中國經濟的特殊病態，因國民素信外人，見農村之不安定，遂將所有資金輸入都市，故此種畸形發展，以在國際資本幫助撐腰之上海爲尤甚，在平時固已一方促成都市的金融膨脹，同時致使內地資本枯竭，農業衰落。且在我國國防現狀之下，一旦戰事爆發，敵方必首先佔領我國沿海的經濟中心，將集中的資金悉數擄去，或不許動用，斯時也，我國不但不能發行新幣以充戰費，卽流通市面的法幣，亦均成爲廢紙。且也，銀行爲被敵方所監視，各方存款，不能提取，上海等處的地皮及有價證券，又皆跌價，全國金融，立見涸竭，富商大賈，無不破產，國家發行公債，無人承銷，至戰時財政的三大籌款方法，均無從應用，後方不寧，軍心必亂，戰爭前途，將不堪設想！

(2) 奇特的政治環境 戰時財政與政治方面之關係，首因政制的不同，中央政府權力有大小之分，財政的措施，亦隨之而異。次以政情而論，政治已上軌道的國家，容易舉行所謂「財政總

動員」，而政權尙未統一者，將求全國一致行動，則必爲事所不許。以中國現狀言，政制固未確立，政情也很紊亂，一遇戰爭，若徬各國盛行的總動員，勢必爲東施效顰，弄巧反拙。因中央對於各自爲政的地方，平時尙未能加以糾正，危急之間，若堅持全國一致的原則，不免引起無謂的糾紛，反不如在可能範圍內，許其自主，而責以相當協助，藉供國家的戰費。又我國財務行政，因政治未上軌道，各財政機關長官，稅由自定，自開報銷，自行解送，近年雖着手推行預算、會計、審核等制度，因政府無辦理決心，致預算多不確實，金庫未能普設，程序又不妥當，在平時已貪污疊見，弊端叢出，一至戰時，勢將更難防閑。因戰爭情形，千變萬化，經常部分，尙難督責，況非常預算的內容，非主管者所能詳細明瞭，平日機關既無嚴密的組織，人員又乏廉介的操守，則隨時隨地皆有舞弊的機會，至於戰將勇士，飢寒凍餒於沙場，而貪官污吏，坐享巨利於後方，誠非戰爭之所宜也。

(3) 惡劣的國際環境 近代的國家，在經濟上有互依互存的連鎖關係，各國有其特殊資源，藉生產物的交換，彼此扶助，故任何國家，對外作戰，不論其產業發達至若何程度，若是戰爭延長或擴大，無不深望國際的經濟援助，上次德國之敗於外援斷絕，就是一個很好的證明。我國在國際上的政治地位，因內政不修，外交乏策，不但長強隣覬覦的野心，亦且引起各國的輕視，戰時若

向國際呼籲，誰願予以實力的援助，而作無謂的犧牲！加以經濟能力毫無素養，對外貿易，積年入超，縱有他國願意援助，亦必爲數甚微，無濟於事。良以現代國際的經濟往來，外表上雖係貨幣買賣，而實質上仍爲實物交換，一國欲利用他國的經濟供給，平時至少亦有相當出產，以資交易。戰時可以輸入的財貨，不論他國願意供給至何等程度，總不能超過和平恢復後若干時期內，以貨物抵償的數量。我國既然常是入超，戰時自難望他國的鉅額援助。而且我國在國際上的信用，從過去的履行義務言，雖不爲國際所鄙視，然就國家的負擔能力而論，則不僅工商業未曾發達，即素稱經濟基本的農業，亦告破產，各國豈願再借巨款，而成爲無收回希望的濫賬。總之，以我國國際政治經濟信用的地位，求在戰時得大量的資助，實非易事，何況列強彼此猜忌而互相牽制呢？

我國戰時財政，既有如是不利的環境，則今後的理財者，自應審察情勢，比較利害，在平時作應有的準備，至戰時採適當的政策，而後可以應付一切，使戰爭得最後的勝利。

## (一) 中國戰時財政的缺點

中國戰時財政，不特環境異常惡劣，即財政本身，亦具有不少缺點。因爲我國一方由於外來

勢力的壓迫，重要稅收，悉充抵押，致財政收入，無整理的機會，同時，因內亂頻仍，使由間接稅取自平民的金錢，多耗於不合經濟原則的軍費；又有龐大的國債，不但遠逾政府的償付能力，亦且超過國民的負擔能力。即在平時，國家財政，已是朝不保夕；一遇戰爭，勢必無以作供應之需，故論戰時財政，除考察特殊環境外，更當分析現時之財政情形，進而討論其缺點，預測戰時的危機，而後方可以策劃補救的方法。

(1) 收入的銳減。我國戰時財政有無把握，要看財政來源是否充裕。因此對國庫收入，不能不考察。我國財政收入，是靠關、鹽、統三主稅，把它加以分析，就可以窺見財政的虛實。

先說關稅。自從東北淪亡後，海關貿易，每年突然減少二萬萬餘元，對於中央財政，是最大的打擊，損失了總收入十分之三，中國財政的貧困，正和民族危機一般，是從「九一八」開始的。後來因國民購買力的薄弱，外貨的進口，無法傾銷，關稅收入，就一天不如一天。民國二十年度關稅收入，是三萬八千七百萬元，二十一年度減至二萬八千八百萬元，二十二年度雖比上年度略見增加，而達三萬一千一百萬元，可是二十四年度又減至三萬零六百萬元，關稅收入，正沿着下降的階梯，一年一年縮短。就國家危亡的情形看來，關稅收入的減少，是會和領土與主權的喪失，而每

況愈下的。日人在華北的走私，從廿四年八月到廿五年四月，海關收入已減少二千五百萬元，自廿五年四月到現在，至少要損失一千餘萬元，走私侵入全國各地，上海江海關的稅收，也受到打擊，這的確是非常嚴重的問題！今年的關稅收入，究有多少，誰也不能斷定，但要比去年減少，則是無疑問的。況且華北海關權已遭破壞，而日人又強硬要求再減低入口稅，最近華北緝私處的設立，規定徵收私貨稅，最高不過超過百分之六十，這無異打開大門，讓私貨傾入。其他關稅收入的漸減，也在意料中，那末，關稅收入能支持財政到何種程度，自不難想像，沒有防止侵略的力量抗禦一切，主權是要慢慢被吞沒的。

其次鹽稅。據二十三年度預算中，鹽稅收入爲一萬九千萬元（佔歲入百分之二〇・七三），二十四年度預算中，爲一萬八千四百萬元（佔歲入百分之一九・二五），比較這兩年度的數字，二十四年度比二十三年度減少了六百萬元。又佔全國鹽產第五位的長蘆鹽區和其他主權被侵奪一般，被日人開採去了，這年產三百八十餘萬擔的長蘆鹽，不但充實了日人的食料和軍需工業，並且減少了中國富源。因此鹽稅收入，也在江河日下。

再其次統稅。它除包括着捲菸、火柴、水泥、棉紗、麥粉五種正統稅外，還有黃菸、火酒、啤酒、洋酒

等統稅——出廠稅，這些稅收，在二十三年度預算中爲一萬一千六百萬（佔歲入百分之二·七四），二十四年度預算爲一萬一千三百萬元（佔歲入百分之二·八四），已顯然減少三百萬元。現在日人壟斷了華北紗業，華南的國有紗業，均受其害，統稅中的出廠稅，怕只有逐漸減少，而其他各項統稅，也或多或少地在降落，這也是不可樂觀的。

以上關、鹽、統三稅的性質，均係間接稅，財政學者，莫不公認其負擔歸於平民階級。我國租稅既側重於生活必需品之消費稅，而一般平民，又多在飢饉線下，負擔能力，至爲薄弱，則其所受痛苦，實遠在富者階級之上，其不公平，莫此爲甚！此等收入狀況，在平時固已極不合理，一遇戰爭，危機更大，因我國與陸軍國作戰，尙可增高關稅鹽稅，作爲戰費之一部；若對方係海軍國，則開戰以後，海口已被敵方封鎖，進出口貨物，皆不能自由，素爲收入主幹的關稅，不但不能增加，必且大量減少，或至毫無收得。如民廿一年因淞滬之戰，一月份關稅慘跌，國府當時雖會明令，對於國債實行減息延本辦法，然其減少程度，實過所減債券基金之數，故全部收入，在減輕公債基金以後，只足以償付賠款之用，並無關餘可言。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，則關稅收入之不可恃，自屬毫無疑義。次之產鹽區域，多在海濱，戰時必大部爲對方所佔領，

試問鹽稅從何徵收。又統稅本爲就廠徵稅制，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，是國家向恃爲生活泉源的三大收入，竟一無所恃矣。

(2) 支出的分析 主要的國庫收入既有減無增，那末國庫的支出怎樣呢？近年中央財政膨脹甚速，在十七年度時支出淨數爲四萬一千餘萬元，廿四年預算達九萬五千餘萬元，七年之中，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二者佔重要的地位，二十二年度這兩項費用的支出，佔歲出總額百分之七八·一八，廿三年度爲百分之六四·三二，廿四年度爲百分之六二·二。債務的增加，往往與軍費增大，而支出不敷有聯帶關係，可見我國財政的支出問題，其中心全在軍務費。本來值此國家多難之秋，軍費的擴大，原不足奇，亦不可過分非難。惟軍費支出的目的，在維持民族生存，發展國家勢力，現代各國的特別注重國防，平時充作軍費者，除海陸空軍等直接經費外，對於廣義之國防，無不支出多量的金額，如對民用航空的補助，與優良船舶的獎金，事實上幾專爲戰爭的準備。此乃由於現代戰爭益趨技術化、機械化，不但應將軍事預算較前擴大，使戰時所需的軍械、軍艦、飛機等十分充實，而且在其他費用以內，亦須寓以國防性質，諸凡人力物力等資源，平時若有充分準備，即可以減輕戰時

的負擔，所謂「宜未雨而綢繆，毋臨渴而掘井」也。願我國軍費在歲出總數中，雖佔第一位，而於國防迄乏相當的準備，以前或爲事實所迫，不得不爾；今後則應速事編遣，以節省經費，使薄弱國防得以充實，如武器的鑄造，兵士的訓練，以及原料燃料的儲蓄，實爲最切要的工作。

此外黨政各費的支出，所佔的比例，在國家總歲出上，不過佔百分之二十左右，幾不堪一述了。

(3) 公債的積累 我國國債的過多，亦爲戰時財政的弱點。因積年財政收支的不平衡，恆以發行公債，爲唯一彌補的方法。我國公債，可分爲賠款、外債、內債三者：我國對外賠款，至今在國庫上尚有巨大負擔的，爲庚子賠款。外債部分，可分爲有抵押與無抵押兩種：有抵押者，係指以關稅、鹽稅作還本付息擔保的各債；無抵押外債，係指自清季迄民十四以前政府零星舉借各款，尤以日本部分爲最多。此外尚有美棉麥借款五千萬美金元。內債方面據可靠統計（見銀行週報第十卷第四四期），自民國元年以來，至廿四年十月底止，前後發行內國公債及具有公債性的國庫證券或憑證，凡六十五種，計前北京政府發行二十七種，前武漢國民政府發行一種，南京國民政府發行三十七種，總數達二、三二九、一五二、七八二元，截至十月底止，除逐年償還及收



回者外，現負總數爲國幣一、二六六、四〇七、九〇三·三六元。但尚有數種未整理的債款，未曾列入；一併合計，則現負總額達一、三三三、四七九、七九六·一〇元之巨。其他部會發行者，原有八種，廿四年十月份新發一種，合計總發行額，達六六、〇〇〇、〇〇〇元，現負本金六二、七五〇、〇〇〇元。至於外債，未付總額，約合九萬五千萬，加延期末付利息一萬四千萬元，共達十萬九千萬元。但北京政府所借的無確實擔保債款，尙未包括在內；此外地方公債，亦達五萬六千一百餘萬元。此龐大的公債數額，以中國的貧窮，實已無力負擔；而且內債的發行，使銀行信用膨脹，離生產行程更遠，不啻增加人民的消極負擔；一至戰時，因國民所有資力，在平時未得充分活動，以增加生產，儲蓄不多，戰事發生，國民決無吸收大量內債的能力；同時，又以外債過多，顯示國力的薄弱，國際信用因之降低，一旦難作，必不易獲得外國的援助。總之，我國既未抑制平時公債的發行，戰時公債市場的縮小，自爲意料中事。

### (三) 中國財政平時應有的準備

我國戰時財政，既處於特殊惡劣環境，財政本身，復具有重大缺陷，自非平時從速改革，充分

準備，必不足以言戰。蔣介石先生說過：「我們要能夠把平時當作戰時看，戰時當作平時看，纔能夠應付裕如。」可見無論戰爭發生不發生，總要有戰爭的準備，況當此危機四伏、一觸即發之秋，我們事先尤不能不有所預防，戰時經濟的準備，固不只財政一方面，如糧食管理、物價管理、金融管理、交通管理等，均缺一不可，而互相補充；但其中財政問題，實為中心問題。歐戰時，協約國之所以得勝，雖有種種原因，如英法等國中央租稅制度健全，重要稅收，富有伸縮性，新稅的易於籌辦，實為一主要原因。反之，在德國方面，則聯邦政府稅制薄弱（無權徵收所得稅及財產稅），少有彈性，新稅不易舉辦，實為經濟方面失敗主要原因之一。所以在這節內參照政府的立法條例，並參以私見，舉出最要之點，加以討論。

(1) 稅制方面的改革 自十九世紀以來，各國漸以直接稅為主要收入，使有負擔能力的富人，納稅較貧民為重。但我國至今猶特重間接稅，如關稅、鹽稅、統稅等，致大部分的負擔，均加之於貧民。故我國為社會全體利益計，為求租稅公平計，應側重直接稅，使負擔者由一般平民改為有產階級；何況我國戰時財政，正需有彈性的租稅，以為籌費的骨幹；可知我國財政的急應改革者，莫如稅制，亦即急需創辦有伸縮性的直接稅，以代替不可長恃的間接稅。而直接稅中，以所得稅，

遺產稅爲最要。據財政學者的研究，因尋常納稅，多爲繳納所得的一部，以供國家的費用，就學理而論，如所得稅辦理得宜，則其他租稅，皆可廢止；良以全國每年所得，不外全國人民所得的總和，政府所取於人民者，除沒收財產外，無非由其所得劃出一部分也。所以按理講，無論政府每年所需多少，均可由所得稅全部應付。惜因每人所得究有若干，實難調查，非至人民教育程度甚高時，終無法防其隱瞞。至於遺產稅，就是當人民死亡之後，政府對於其財產移轉於他人時的課稅。它是節制資本的最良方法，私有資本，不論多少，遺產稅皆可使之縮小，而公家用之，能使全國貧富均獲其利，社會分配，得以漸趨平均；但因遺產稅的征課，易使有生產能力者，知財產難以遺留子孫，多不願充分發揮其能力，盡量節省消耗。然而無論如何，在所有各種租稅中，終以此二稅爲利多而害少，且其伸縮性大，戰時容易提高稅率，以增加收入。惟任何一種租稅，均非驟然舉辦，所能生效，如戰時欲利用此二種直接稅，必先期着手，對於人民，作詳細的調查，徵收手續，有一定的標準。否則以我國經濟的幼稚，簿記的不盛行，加以外人勢力特大，富者容易逃稅，戰時倉卒憑空舉辦，殊難行之有效。我國提議採用所得稅，已經二十餘年了。至民國二十四年，財政部爲應時勢的需要，乃有所得稅暫行條例的提出，一年來經各方面的研究，始就財部的提案修正，並經過立法

手續，而於廿五年七月廿一日公布所得稅暫行條例二十二條，八月廿二日行政院又公布所得稅暫行條例施行細則四十九條，並定十月一日開始實行一部分。我國擬籌辦遺產稅，亦已多時，廿五年財部盱衡先制，參酌成規，已擬具遺產稅暫行條例草案，呈經行政院簽註意見，轉送中政會，復經中政會法制財政兩專門委員會，迭次開會商討，始草定遺產稅原則十項，呈經中政會通過，即將交立法院審議。因此我國稅制的改革，已略具端倪了。

(2) 金融組織的改善 現代國家的經濟生活，係由銀行交易所等金融機關，完備資金的蒐集及分配，始得維持。一旦戰事發生，此等機關的活動，更爲重要。上次世界大戰的能任意應用完全的技術，以實行戰爭，固由於戰法技術的發達，而其受財政金融進步的賜惠，亦復不淺。現在各國深明此點，對於下次戰爭的準備，除增加軍費，充實軍備外，其在金融方面，亦極力充實國家銀行的力量，增進金融制度的敏活。因集中準備爲達此二大目的唯一良法，是以各國中央銀行，無不努力於現金準備的增加，並禁止現金出口，使國內產金增加，國外流金集藏，都可說是戰爭的準備，亦爲戰時通貨的預徵。

我國中央銀行，歷史尙淺，最初不過二千萬資本，各商業銀行，均可自存準備，發行鈔票。及至

二十四年十一月四日，宣布新貨幣制度，始着手準備，統一發行，並籌劃保存現金，管理匯兌，且進行改組中央銀行爲中央準備銀行，以爲全國金融總機關，這實爲我國金融改革的要着，而爲財政金融產業開一新生命。但是我國中央銀行現有資本，不過一萬萬元，現金準備不過一〇一、八五七、九六四元，其發行法幣，尚須中國、交通二行的輔助，即合計中交兩行的現金準備，亦不過二一五、〇二三、三七一元（依二十四年十月各銀行發行準備檢查報告）。此準備數目，雖足以維持現在法幣價格，但與各國比較，則最多者如美國已達八、八五八百萬美金，次之爲法國，合計爲四、七五九百萬美金，最少者爲日本，亦達四〇三百萬美金（據統計季刊所載一九三五年五月數字）。因此我國現金準備力，仍感薄弱，爲充實戰時通貨計，國家銀行必須竭力擴充資本，並增加現金，使有領導金融操縱通貨的能力，而後在平時可以防止法幣價格的下落，安定對外匯價的標準。利用再貼現及貼現率，以統馭普通商業銀行，調濟市面金融，並將都市資金設法流散內地，以復興農村，如最近農本局的設立，即係此意。有此健全基礎，一旦戰爭不幸爆發，即可一方藉銀行的信用，對內增發戰時必需的法幣，對外作取得物質接濟的信用支付；同時將農村生產發達，農民生計豐裕，敵人雖強，不能將廣衍的農村，悉數佔領，政府可以向內地發行

公債，所謂藏富於民，而後可以取之不盡，用之不竭，進可以攻，退可以守，便在戰略上能襲俄國的堅壁清野，可做華盛頓的利用民兵，堅持既久，何患敵人的不自斃！

(3) 財務行政的改良 近年來我國對於預算、決算、會計制度、審計辦法，雖均有相當進步，但

與各國比較，則相差甚遠。以預算而論，各國預算辦理大多迅速，一經通過，政府即能遵行；我國因政府的缺乏決心，人員的無訓練，規定的不妥當，以致預算過於遲滯，復不準確，名義上雖有預算，實則等於未設。又會計迄未獨立，審計亦屬敷衍，故今後政府應下整頓計政的決心，改善制度，訓練人員，務使預算確定，收支適合。於金庫制度，尤須注重，一方使其獨立，除依據預算服從最高財政長官執行職務外，其他官吏，絕無自由向金庫提取款項之權；同時必使金庫統一，多設分庫於各地，分庫服從總庫，不受當地行政長官的干涉，而總庫得令各分庫互相融通資金，使彼此無有餘或不足之虞。此種健全金庫設立之後，財政的收入支出與保管，始可完全分立，而減少貪污之弊。並厲行審核制度，以制止支出的浮報開銷，及無益浪費，防止收入方面的濫發命令，及不利國庫與人民的行為。至於中央與地方財務行政的關係，因中央財政重在統一集中，而地方的重要問題，則在因地制宜，為雙方顧全起見，應將中央與地方的財務行政，完全劃分清楚。關於此點，政

府近年力求實現，奈於中央勢力尙未達到的地方，猶多名爲分立，而實際全由地方霸佔或干涉，故今後應依最近立法院通過的財政收支系統法，使中央與地方的收支，完全分立，絕對不許各省市干預中央財政，方爲平均的分配。此外於革除積弊，嚴峻懲罰等要政，亦須注意及之。總之，中央歷次所議決的超然主計，統一會計，統一國庫出納，及就地審計等制度，與夫預算會計及收支系統等法規，均應澈底實行，而後平時少中飽營私的弊病，戰時亦得藉此嚴密組織，廉介人員，使涓滴財力，悉爲作戰之用，而尅扣軍餉等弊端，不致發生。

(4) 公債的整理 整理公債的目的，一爲減輕國庫負擔，卽對於以前不正當的借款，完全否認；而已承認的債款，亦酌量減輕利息；二爲提高國家信用，並保留公債市場，此點對於戰時財政，尤爲重要。因爲公債方面的備戰，平時應一方對內抑制公債的發行，同時對外則鞏固國家的信用，使國內儲蓄充足，外資源源輸入，一至戰時公債卽有廣大的銷路。我國信用經濟極不發達，債額既鉅，濫發尤多，爲維持信用計，爲保留市場計，今後亟須抑制中央與地方公債的發行，並於內外各債，從速整理。卽將所有內外債的利率，一律以四釐或五釐爲標準，其分期償還期限，應以二十年至六十年爲度，至多不能超過八十年。倘能毅然爲之，收效必宏，對於戰時財政，利益尤多。但

有兩事於整理時，尚須注意：一即舊債合同，有干涉我國行政及用人權者，均應取銷；二為外國政府借給軍閥的政治借款，與我國產業及信用實無關係者，應完全否認，依此辦理，就不患將來無債款收入，以供給戰時的需要。

總之，想要戰時財政的充裕，必須平時財政金融，先有辦法；因為在戰事發生後，想要施行全國財政總動員，當以租稅公債為第一工具，自不能不在平時具有完善的租稅制度，及良好的公債信用；同時須以貨幣銀行為第二工具，所以在平時又不可不有完備的財政系統，與優良的金融組織，至平時財政的有辦法，則深賴國民經濟的發展。

#### (四) 中國戰時財政的適當籌畫

各國對於戰時財政問題的解決，因各國國情不同，即在同一時代，所用籌措辦法，亦不一致。如經濟不發達的國家，仍可採用備戰儲金；土地資本公有的國家，則適用計口算賦；貨物征稅，在政權統一的國家，其收入較有把握；發行公債，在產業無相當發展，或國家信用無相當基礎的國家，殊難望其指揮自如；又貨幣制度，金融組織未臻完善時，多發紙幣，亦必利少害多。所以戰時財



政問題的解決，必非任何時代，任何地方，皆可適用同一方式。以我國環境的特殊，財政的不健全，除平時應力求改良外；不幸戰爭發生，尤須審察情勢，分別輕重，權衡利害，而採取適當有效的政策。因戰時財政的支出方面，其目的為政治的而非經濟的，應以軍事的勝利為標準，經濟效果如何，實不重要。因此：戰時財政的中心問題，即在乎收入，即如何多得收入，以供給此種維持民族生存的經費。近時我國學者發表主張甚多，因各有所見，不能一一評述，以下特擇最適合我國國情的方法，加以分析。

(1) 增加稅收 根據過去經驗，唯債政策，對於國家社會流弊太大，實應同時採用增稅與加價方法，使公債還本付息的基金，確有來源，國家信用而後可以鞏固。我國現行的所得稅及正待施行的遺產稅，應竭力進行，使在大難臨頭以前，確有相當成績；一旦難作，縱使關、鹽、統三稅全不可靠，尚可提高所得、遺產兩稅的稅率，以作稅收主幹，並整理田賦、菸酒等稅，為之輔助。除此以外，尚可增征過分盈餘稅及戰時利得稅，因為戰爭可使特種生產事業者，尤其是軍需品生產者，獲得過分的利得，政府對於此種利潤，雖課以重稅，亦不失為公平。何況我國社會經濟正在畸形發展中，一般較富階級，或在平時因其特殊環境，或在戰時獲得意外機會，而常能博得過分盈餘，國

家課以租稅，自屬合理。又我國大規模事業，如路、電、郵、航等，均歸國營，重要物品，若絲、茶、酒、煙、油、糖、火柴等，亦可專賣。若是平時對前者痛加整頓，減輕成本，對後者設法籌款，預先創辦，則其在戰時財政上，亦必可因加價方法，而佔收入的重要位置。此外如印花稅、營業稅及奢侈品稅，或在平時未曾辦好，或須戰時方可舉辦，短期雖不易收效，但戰爭延長，亦將不無小補。

(2)發行公債 戰費的浩大，固不能以增稅爲已足，加以我國尙無可靠的戰時稅源，募債一事，當不能避免，或且甚爲重要。但我國對外戰爭，以持久爲利，財力需要甚大，此等需要，在環境上不能常恃外來物質的援助，故應保存自己實力，首先向外國政府或銀行設法多募公債。因我國海防力量極薄弱，一旦宣戰，敵人將完全封鎖我國海口，使外來的貨物無由輸入；若非事前多借外債，以後殊不易得到外來資助。果至外援斷絕的時候，當然唯有發行內債的一法，可是內債的發行，亦非輕而易舉之事。因爲沿海甚至沿江各大商埠，多爲對方所佔領，此時應募公債的，不是大腹便便的富翁，而是窮鄉僻壤的農民，他們素來沒有金融知識，不知道公債是什麼，想他們承受公債，已非易事。何況年來農村生產衰落，金融枯竭，一至戰時，就是農民願意應募，亦僅能由節衣縮食供給軍需一部的農產品，財力物力如此薄弱，何能使戰爭持久！所以根本的辦法，在平時

須使資金流入內地，繁榮農村經濟，并澄清吏治，廢除苛雜，組織民衆，訓練民衆。如果農民銀行普及，合作事業發達，農村復興以後，不獨戰時糧食問題，可以迎刃而解，就是公債的發行，亦可恃農村爲後盾。此外於戰事開始時，可做美國發行臨時短期國庫券，以資應急，因爲戰事爆發後，急於星火，若是等待長期公債籌備完畢，亦有緩不濟急之弊。

(3) 膨脹通貨 通貨分硬幣與紙幣二種，在產金銀國家，膨脹硬幣通貨，固無不可；但在我國金銀產量甚微者，自應採用紙幣膨脹政策。我國新貨幣政策，雖已規定法幣不能兌現，但現金準備，仍存儲於各經濟中心都市之中央銀行等，作爲不兌現法幣的準備金，此種管理貨幣政策，不能叫做通貨膨脹政策。因依此政策辦理，法幣的發行，概以現金百分之六十爲準；如現金少於該比例時，則不能不收回已發行的法幣；如對外戰爭發生，必須增發法幣，因現金準備的不足，又不能增發，此非戰時財政開源的方法。爲應付對外戰費的急需，自應採取紙幣通貨膨脹政策。國內學者專家，鑒於德國馬克，俄國盧布膨脹的惡果，對於戰時理財方策，頗有主張減低現金準備金的通貨膨脹政策，但不主張純粹的無現金準備的通貨膨脹政策，即財政部孔部長前次所發表的減低國內現金準備爲百分之二十五（其餘存外國銀行，作外匯準備）亦尙未澈底取銷國

內現金的準備，此固甚善。但外戰起後，各種軍用品，多購自國外，倘所有現金，都集中於國內各都市，一遇敵人飛機大砲，破壞我經濟中心的都市，則所存各都市的現金準備，勢必被其毀滅，即特爲法幣的準備金，亦將於無形中化爲烏有，於是就無財源可以購買外國的軍用品了，所以不能不採用澈底的通貨膨脹政策。

a. 國內法幣的發行，以外戰軍事的需要爲準，暫不限定準備金百分率。

b. 所有現存各經濟中心都市的現金準備，以百分之七十存放外國銀行，作爲外匯的準備，專供購用軍需品的財源。

c. 國內收藏的現銀，以及其他金銀寶條（指元寶、金條、銀條），准其繼續向各地中央、中國、交通各銀行，兌換法幣；惟不得直接使用，俾金銀得確實集中，除百分之七十仍匯存外國銀行外，餘暫保留於內地安全都市，以堅法幣的信用而備不虞。

d. 此外政府對外匯應施行有效的統制，使外匯準備，不致因軍需以外的用途而犧牲。

(4) 財務行政的處置 因戰爭情形，瞬息萬變，縱有最完善的策略，如不能及時應用，亦等於零。所以關於財政的處置，應以敏捷迅速爲主。戰時軍事預算爲非常預算，性質特殊而且重要，各

國有編入總預算的，也有不列入的。但無論經常部分與非常部分，都以敏捷成立為最重要，不可如現在須經過長時間編製，與多層審議，而應有絕對負責之人；最好是付與財政部長，以削減歲出，擬具填補方案的權限，及臨機應變的便利，使掌理財政者，對於預算負絕對責任，則預算的施行，不致發生障礙，而能確實。並且關於作戰預算部分，可做英國辦法，予軍事最高長官以便宜分配權，而不細分科目，加以種種限制。至於募債的手續，最初時期對於外債，必使借款為純粹商業性質，不含公法上的意味，免致戰後有監督或管理的危險。有擔保內債，向有銀行承募的習慣，尚不致扞格誤事；而成為問題的，就是戰事持久時，向農村募債的困難。因農村金融不發達，人民向無公債觀念，不得不先作廣大的宣傳，而後利用黨部、郵局、及區、鎮、鄉、長，負推銷的責任，使按人民財產的多少，依比例勸認公債數額。如係確實缺乏金錢的農民，亦准用農產品折價抵交，但訂定價格，須有一定標準，收集人員，當有相當的訓練，以免發生流弊。如財務人員營私舞弊，必需繩以嚴刑，務令懲一警百，全國悚然。人民負有納稅義務而犯罪者，亦當依法究辦，凡犯脫稅、怠稅、違反稅法等罪之人，以罰金為主刑，並用自由刑、貨物充公及停止營業等辦法，以濟罰金之窮。至於軍需機關方面，其辦理預算、決算、會計、統計等人員，均應由主計處或財政部任用，其審計及稽察，亦

必由審計部遣人施行。現金的出納，則由國庫派員掌管，使涓滴財力，均供作戰之用，方爲健全的財務行政。

此外尚有徵發、愛國捐等辦法，均可觀察情勢，酌量施行。而最適合我國國情的戰時籌款方法，莫若上述的增稅、募債、與膨脹通貨。此三者或須事前有相當的準備，或在戰時需適宜的處置，均需我財政當局與全國同胞有確切的認識，堅強的毅力，以克服一切困難與危險。

## 非常時期之財政終