

尹文敬著

非常時財政論

商務印書館發行

尹文敬著

非常時財政論

商務印書館發行

自序

一九一四——一八年的世界大戰，距今已近二十年；但是伏屍流血，亡國破家的慘象，尙永留吾人腦海中。至於各國財政上之負擔，與乎國民經濟上直接間接所受到的損失，更難計數！直至今日，各國的財政與經濟，竟無一能恢復戰前常態者，戰爭之爲禍人類，於此可見！但是過去之創痛未復，而未來大戰的預言，又復騰播衆口。意前首相里第 (Francesco-Sitoli) 在他所著的財政學原理一書中，盱衡時局，發爲悲觀的論調。他說：戰前的歐洲，僅有二十五個國家，戰後則變爲三十五個。歐戰面積，與美國相等，但美國有整個的市場，與整個的法律，歐洲却分爲數十個。說到生產，處處窒礙；說到衝突，隨時可能。戰前歐洲，僅有一亞爾沙斯——羅倫問題 (Question d'Alsace-Lorraine)，戰後這類問題，不知平添了多少？戰前種族語言不同的國家，僅一奧匈，現在這種國家，至少有六七個。戰前行黷武主義的獨裁者，僅一德皇威廉，現在有危險性的獨裁領袖，却越來越多！和約第五章，規定了軍縮等類問題，可是事實上各國都積極擴軍備，這是條約上的一團油跡 (une tache d'huile)，長此下去，人類的連帶關係 (solidarité) 恐不能再找到吧！

里第這種論調，相當的沉痛了；但是他的著作，可惜早出版了幾年，當時他不曾看到太平洋裏問題的緊急；也不會想到東方帝國主義者的積極發展，較戰前德意志爲尤甚。同時歐洲方面，德國的整軍，義亞的衝突，海縮問題，中歐諸小國間的一切問題，以及泛世界的經濟恐慌等等，一大堆的導火線，在那裏燃燒着，非常事變之來，真是迫

在眉睫呢！

戰爭關係國家的安危，而財政復關係戰爭的勝敗，近代戰爭的技術愈精進，戰費的消耗，也愈擴張，而且戰前須有財政的準備，戰後又須財政的復員，戰期雖不很長，而財政上的非常時期，却牽延甚久！歐戰後各國鑒於戰費數額之鉅，和戰後恢復之難，於是研究非常財政的書籍，遂如雨後春筍。旋以人心厭戰，衆望和平，此類帶有危險性的研究，乃漸歸沉寂。近年因國際政治的杌隉，經濟界的不安，此類著作，又復爲人注意，尤以日本對非常財政的研究，最爲熱烈。中國是國際關係緊張下重要的一員，此類著作，尙付缺如，亦不無缺點。

有人說中華民族是愛好和平的，歷史上雖出過好大喜功的君主，雄征遠略，但却是極少的例外。而且武功極盛時代，在中國政治史上，並不見得如何受人頌揚。例如漢稱文景之治，唐頌貞觀之政，反把漢武唐高的武功，拋在腦後了。總之「偃武修文」，「與民休息」才是中國政治上的傳統思想。就是近年的外交，也可見我忍辱負重的精神，要不失爲酷好和平之表現。這樣，中國無參加國際戰爭的可慮了，此時去討論非常財政，研究籌集戰費，豈非庸人自擾，無的放矢？

不過，我們雖不參戰，却難免別人的挑戰，防衛的能力，總不能不先事預備，所謂「國不競亦陵，何國之爲？」況且非常財政並不限於作戰期間，和作戰國家，國際政治與經濟，是息息相關的，並不要我們與人相見疆場，纔受戰爭影響，纔該有戰政準備；就是他國與他國戰，也一樣感受威脅，一樣地可使財政金融，發生恐慌。中國財政有百分之八十以上，靠着消費稅收入，關稅又佔其中的最大部分，這種稅收，是極易感受國際戰爭影響而減少的。他方面

政府通融財政的場所，僅恃搖搖欲墜的上海金融市場，這也是一遇戰爭，便有立刻崩潰之危險的我國財政，戰時怎樣真令人不堪設想，這便是我們要研究非常財政的理由。

本書的敘述，係以歐戰後各國財政實例，說明非常財政的機構，與籌集戰費的方法，並及於現代各國財政之實況，以明人民擔負非常經費的鉅大，最末則殿以中國財政之敘述，惟以時間與篇幅之限制，對我國歷代的非常財政與戰費支出，不克一一述及，詳細研究，祇有期諸異日了。

民國二十四年九月蜀南尹文敬序於北平

參考書

非常財政之研究，乃一時代產物。在歐戰以前，殊鮮此類著作，卽有亦不爲人注意。歐戰一役，歷時四載，參加者數十國，人力與財力之耗損，空前未有。財政受嚴重影響，於是研究戰時財政之書，遂層出不窮。近年世界經濟愈恐慌，各國政局愈杌隉，財政上之非常問題，亟待財政家與學者之研究與解決，此類書籍，遂幾如雨後春筍，茲擇其重要者略介一二於後：

(一) 歐美書籍

(1) 戰前書籍

- 1 Davenant, ch: An Essay upon Ways and Means of Supplying the War. 2nd. 1695.
- 2 Bonnet, V.: Les Impôts après la Guerre de 1870, les Contributions indirectes, la Taxe sur le Revenu. Revue de deux Mondes. 1. et 15 Avril, 1871.
- 3 Léon Say: Rapport sur le Payment de l'Indemnité de Guerre et sur les Opérations de Change qui en ont été la Consequence. Journal des Economistes 1874. Paris.
- 4 Strelin, Geo. Gf.: Rechtliche und Kameralistische Abhandlung über Kriegsschäden wie solche Zwischen Verpachtern zu theilen sind. Frankfurt 1799.

10 Schmid Carl Er: *Veber die Vertheilung der Kriegsschäden und über Einguartierung insbesondere.*

(2) 歐戰和議

- 1 Allen, J. E.: *The War debt and How to meet it, etc.* London, 1919.
- 2 American Academy of Political and Social Science: *Finaneing the War.* Phila. 1918.
- 3 Hirst, F. W.: *The political Economy of War.* N. Y. 1915.
- 4 Nicholson, J. S.: *War Finance.* London, 1917.
- 5 Pigou, A. O.: *The Economy and Finance of the War.* London Dent. 1916.
- 6 Seligman, H. R. A.: *Currency Inflation and Public Debts* N. Y. 1921.
- 7 Seligman, H. R. A.: *Essays in Taxation* (ch. on war finance) N. Y. later edition 1921.
- 8 Seligman, H. R. A.: *Studies in public Finance.* N. Y. 1925.
- 9 Bogart, E. L.: *War Costs and Their Financing,* N. Y. 1921.
- 10 Bogart, E. L.: *Direct and Indirect Costs of the Great World War.* Oxford Univ. Press, 1919.
- 11 Edgeworth, F. Y.: *Currency and Finance in time of War.* Oxford 1917.

- 12 Knauss, R.: Die deutsche englische and französ Kriegsfinanzierung 1923.
- 13 Fisk, H. B.: The Inter-Ally Debts N. Y., 1924.
- 14 Laughlin, J. L.: Credit of the Nations, (A study of the European War) Scribner's 1929.
- 15 Noyes, A. D.: The Financial Chapters of the War, N. Y. 1916.
- 16 Vissering, G.: International Economic and Financial Problems, 1920.
- 17 White, B.: The Currency of the Great War, 1921.
- 18 Withers, H.: War-time Financial Problems. N. Y. 1919.
- 19 The Economist (London), translations of official financial documents of France, Italy, Germany, Russia, Austria-Hungary, for 1914—1919, and originals of Great Britain.

(V) 關於法國者

- 1 Fish, H. B.: French public Finance in the Great War and Today. N. Y. 1922.
- 2 Haig, R. M.: Public Finances of Post War France, Columbia Univ. Press, 1929.
- 3 Hennion, Jean: Dépôts en Banque et la Guerre. Paris 1915.
- 4 Jéze, G.: Les Depenses de Guerre de la France, 1926.

6. Petit, L.: Histoire des Finance Exterieures de la France Pendant la Guerre (1914—1919), 1929.

9. Pupin, R.: Richesse Privée et Finances Françaises de l'avant-guerre à l'après-guerre. 1919.

7. Sness, G.: Die Geldwesen im Besetzten Frankreich. Munich, 1920.

8. Truchy, H.: Les Finances de Guerre de la France, 1926.

(B) 關於德國者

1. Angas, L. L. B.: Germany and her Debts, London, 1923.

2. Bernard, F.: Les Finances de la France, de l'Angleterre, de l'Allemagne et de la Roumanie de 1914 à 1925, 1925.

3. Herkner, H.: Die Neuordnung des deutschen Finanzwirtschaft, 1918.

4. Lotz, W.: Das Deutsche staatsfinanzwirtschaft im Kriege. 1927.

9. Rist, C.: Les Finances de Guerre de l'Allemagne 1921.

(C) 關於意大利者

Jéze, G.: Les Finances de Guerre de l'Italie. Paris 1920.

(D) 關於英國者

- 1 Baker, O. W.: *Government Control and Operation of Industry in Great Britain and United States during World War*. N. Y. 1921.
 - 2 Brand, R. H.: *War and National Finance*, 1921.
 - 3 Grady, H. F.: *British war Finance 1914—1919*, N. Y. 1927.
 - 4 Jéze, G.: *Les Finances de Guerre de l'Angleterre*, 1919.
 - 5 Kiernan T. J.: *British war Finance and the Consequences*. London. 1921.
 - 6 Kirkaldy, A. W.: ed. *British Finance during and after the War 1914—1921*, London, 1921.
 - 7 Lawrence, F. W. P.: *A Levy on Capital*. London. 1918.
 - 8 Lawson, W. R.: *British war Finance 1914—1915*. 1915.
 - 9 Withers, H.: *War and Lombard Street*, London, 1915.
 - 10 Paul Dubois: *Les Efforts Economiques et Financiers de l'Angleterre*, Paris, 1916.
- (E) 關於美國者
- 1 American Academy of Political and Social Science: *America's Interests After the European War*, Phila, 1915.

- 2 Anderson, B. M.: Effects of the War on Money, Credit and Banking in France and United States, N. Y. 1919.
- 3 Havestadt H.: Die Finanzierung des Weltkrieges in die Vereinigten Staaten von Nordamerika Würzburg 1920.
- 4 Hollander, J. H.: War Borrowing: a study of treasury certificates of indebtedness of the United States. N. Y. 1919.
- 5 Noyes, A. D.: The War Period of American Finance, being the continuation of, "Forty Years of American Finance," N. Y. 1926.

(二) 日本書籍

1. 軍備與國民經濟 國際政治經濟研究會著 昭文堂出版
 2. 軍事稅及戰時經濟 大内兵衛著 改造社出版
 3. 統制經濟全集 改造社出版
- (A) 產業動員計畫 有澤廣己著
- (B) 統制經濟財政論 井藤半彌著
- (C) 通貨信用統制論 笠信太郎著

(D) 價格統制論 河合良成著

4. 戰時財政論 高木壽一著

5. 戰時經濟論 森武夫著

6. 管理通貨論 高島佐一郎著

7. 經濟參謀本部論 松井春夫著 以上四書係新經濟全集之一部 日本評論社出版

關於日本者

1. 非常時財政讀本 阿部賢一著 改造社出版

2. 非常時日本的國防經濟 森武夫著

3. 日本戰時經濟論 日本經濟事情研究會出版

4. 昭和新財政講談 山田吉郎著 千倉書房出版

此外日本書報雜誌，零篇討論非常時財政者甚多。

(三) 中國書籍 專門研究非常時財政書籍，在中國尚少見，祇二三譯著，可供參考而已。

1. 戰時財政 衛挺生著 世界書局出版

2. 戰時統制經濟論 日本森武夫原著 陳綬蓀譯 國立編譯館出版 商務書館發行

3. 戰時經濟學 A. C. Pigou 原著 徐宗士譯 國立編譯館出版 商務書館發行

參考書

非常時財政論

4. 財政學原理下卷第三章 戰時財政 | 李權時著 | 商務書館發行
5. 拙作財政學第六篇 戰時財政論 | 商務印書館 | 大學叢書
6. 戰爭與經濟 | 大炎譯 | 天津大公報印行

目錄

第一章	財政	一
第一節	財政的意義	一
第二節	財政現象	五
第二章	非常時財政	一〇
第一節	非常時字義的解釋	一〇
第二節	非常財政與國民負擔	一一
第三節	非常財政之實質的資源	一五
第三章	非常財政的各種條件	一一
第一節	經濟的條件	一一
第二節	政治的條件	一三
目錄		一

550.1
224

第三節 財政金融的條件……………二四

第四章 各國非常費用的清算……………二六

第一節 各國軍事費的擴張……………二六

第二節 世界重要戰爭的戰費估計……………三三

第五章 戰費的籌集方法……………三八

第一節 財政外的籌集手段——徵發……………三八

第一款 徵發的意義與種類……………三九

第二款 徵發制度的優劣……………四一

第二節 戰費儲蓄金……………四二

第三節 金融緊急手段……………四四

第四節 紙幣公債與租稅……………四七

第六章 紙幣——戰費籌集法之一……………五〇

第一節 硬幣改鑄·····	五〇
第一款 硬幣改鑄的意義與種類·····	五〇
第二款 歷史上硬幣改鑄的事實·····	五一
第三款 硬幣改鑄之最早的批評·····	五二
第二節 通貨膨漲·····	五三
第一款 通貨膨漲之起源與種類·····	五三
第二款 通貨膨漲的作用·····	五五
(一) 通貨膨漲有暫時振興工商業的作用·····	五五
(二) 通貨膨漲有便利財政的作用·····	五六
第三款 通貨膨漲的危險性·····	五六
第三節 德法兩國戰時的紙幣政策·····	五八
第一款 德國的紙幣政策·····	五八
第二款 法國的紙幣政策·····	六一
第四節 紙幣的善後·····	六三
第一款 紙幣的整理方案·····	六三

第二款 各國戰後的紙幣整理……………六四

(一) 英國……………六四

(二) 法國……………六五

(三) 德國……………六六

第七章 公債——戰費籌集法之二……………六八

第一節 公債之一般理論……………六八

第一款 公債經濟方面之研究……………六八

(一) 公債的來源……………六九

(二) 公債的去路……………七〇

第二款 公債社會方面之研究……………七二

(一) 公債與後代之關係……………七二

(二) 公債與現代各社會階級之關係……………七五

第三款 公債法律方面之研究……………七五

(一) 債權的法律保障……………七五

(二) 反法律責任的解釋·····	七六
第二節 戰費與公債·····	七九
第一款 戰費之選擇·····	七九
第二款 戰時經濟與公債得失·····	八〇
第三款 公債與租稅之比較·····	八二
第三節 戰時公債政策·····	八四
第一款 公債政策之經濟的作用·····	八四
(一) 公債侵蝕資本呢還是賦稅侵蝕資本·····	八五
(二) 公債膨脹信用呢還是通貨膨脹信用·····	八六
(三) 公債的負擔平均呢還是租稅的負擔平均·····	八七
第二款 怎樣募集戰時公債·····	八八
(一) 高利·····	八八
(二) 獎金折扣中彩·····	八九
(三) 免稅·····	九〇
(四) 司法方面的附帶利益·····	九〇

(五) 金錢外的勸募方法.....	九二一
第三款 各國在戰時財政上公債與租稅的地位.....	九三二
第四款 戰時公債的各種形態.....	九七
(一) 銀行借款.....	九八
(二) 國庫證券.....	一〇二
(三) 資本發行的統制.....	一〇五
(四) 短期公債及長期公債.....	一〇七
(五) 外債與證券動員.....	一〇八
第四節 各國戰時公債的清算.....	一一八
第一款 英國的公債.....	一一八
第二款 法國的公債.....	一二〇
第三款 義國的公債.....	一二二
第四款 美國的公債.....	一二三
第五款 德國的公債.....	一二四
第五節 戰後公債的整理問題.....	一二六

第一款	公債應否償還的討論	一二六
(一)	公債毀棄論	一二六
(二)	公債清償論	一二八
第二款	戰後各國的債務負擔	一二九
第三款	公債的整理方法	一三〇
(一)	惡意的公債整理	一三〇
(二)	善意的公債整理	一三五
第六節	戰後各國的戰債與賠償問題	一三八
第一款	賠償問題的經過	一三八
(一)	倫敦通牒	一三八
(二)	道威斯計畫與楊格計畫	一三九
(三)	洛桑會議	一四二
第二款	賠款的實際資源	一四三
第三款	各國的對美戰債	一四五
(一)	戰債的成立	一四五

(二)	戰債與賠款的連鎖關係	一四七
(三)	美國整理戰債經過	一四九
(四)	戰債的前途	一五三

第八章 租稅——戰費籌集法之二……………一五五

第一節 租稅之一般理論……………一五五

第一款 租稅與國民經濟……………一五五

(一) 租稅對於生產上的影響……………一五六

(二) 租稅對於消費上的影響……………一五八

(三) 租稅對於分配上的影響……………一五九

第二款 租稅的負擔與轉嫁……………一六一

(一) 負擔與轉嫁的解釋……………一六一

(二) 轉嫁學說與轉嫁法則……………一六二

(三) 轉嫁理論與戰時租稅……………一六四

第三款 租稅的組織……………一六六

(一)	單一稅的理論	一六六
(二)	複合稅與稅制組織問題	一六七
第二節	戰費與租稅	一七〇
第一款	租稅與公債的比較	一七〇
第二款	租稅與貨幣公債的關係	一七二
(一)	租稅與貨幣的關係	一七二
(二)	租稅與公債的關係	一七四
第三款	戰稅選擇與國民負擔	一七五
第四款	各國戰時增稅情形	一七九
(一)	英國	一八〇
(二)	意國	一八一
(三)	美國	一八二
(四)	法國	一八四
第三節	臨時財產稅	一八六
第一款	臨時財產稅的意義	一八六

第二款 臨時財產稅的歷史與批評……………一八八

第三款 歐洲各國的臨時財產稅制度……………一八九

(一) 德國……………一八九

(A) 國防稅……………一八九

(B) 帝國緊急犧牲……………一九一

(二) 意國……………一九二

(三) 波蘭……………一九三

(四) 捷克斯拉夫……………一九四

(五) 蘇俄……………一九五

(六) 奧匈希臘……………一九六

第四節 戰時利得稅……………一九七

第一款 戰時利得稅的本質……………一九七

(一) 戰時利得稅的由來……………一九七

(二) 戰時利得稅的意義與目的……………一九九

第二款 戰時利得稅的征課方法……………二〇〇

(一)	作為所得稅的戰時利得稅	二〇一
(二)	作為財產稅的戰時利得稅	二〇二
(三)	作為流通稅的戰時利得稅	二〇三
第三款	戰時利得稅的稅率	二〇三
第四款	各國的戰時利得稅	二〇八
(一)	英國	二〇八
(二)	美國	二〇九
(三)	法國	二一〇
(四)	德國	二一〇
第五節	一般經常稅	二一三
第一款	所得收得課稅系	二一四
(一)	國民所得的負稅比較	二一五
(二)	累進稅制的應用範圍	二一八
第二款	所得支出課稅系	二二二
第六節	官業與獨占	二二七

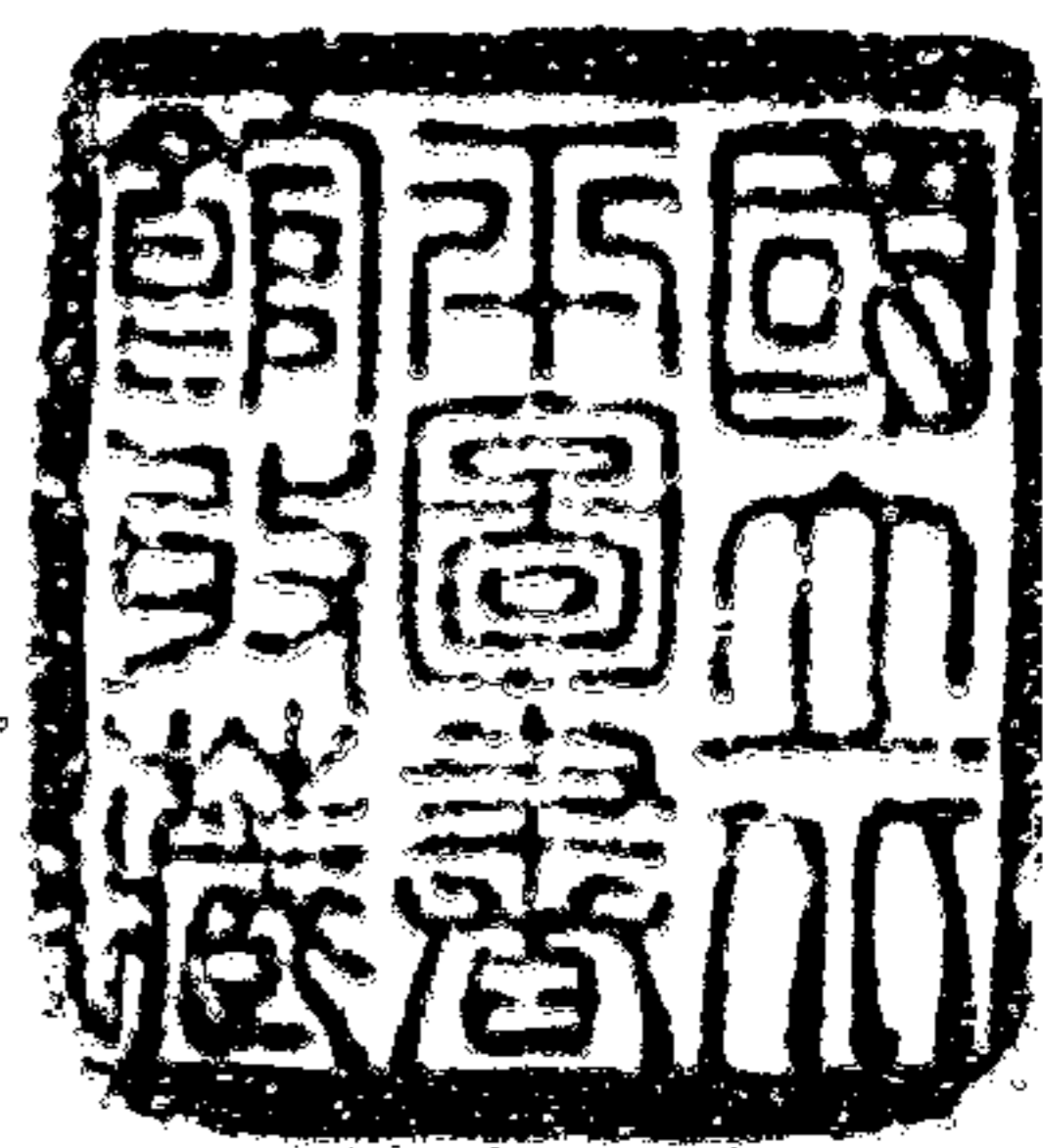
第一款 官業與獨占的意義	二二七
第二款 戰後官業與獨占的擴張	二二八

第九章 非常狀態下之各國財政

第一節 各國現在軍費的比較	二二二
第二節 英國之財政	二三五
第一款 戰後財政之清算	二三六
第二款 現在軍費的負擔	二三七
第三節 法國之財政	二三九
第一款 現在軍費的負擔	二三九
第二款 減政法令的非常措施	二四〇
第四節 德國之財政	二四二
第一款 戰後財政的非常措施	二四二
第二款 重整軍備後的財政負擔	二四五
第五節 義國之財政	二四七

第六節	美國之財政	二四八
	(一) 歷年的不敷狀況	二四九
	(二) 財政恐慌的克服方法	二五一
第七節	日本的財政	二五二
第一款	非常費用的急遽增加	二五二
第二款	赤字財政之克服方策	二五六
第十章	現階段的中國財政	二五九
第一節	非常財政的構成	二五九
第二節	收入的分析	二六〇
第三節	支出的清算	二六五
第四節	公債的積累	二六九
第五節	結論	二七四

非常時財政論



第一章 財政

第一節 財政的意義

什麼是財政學？簡單地說，就是研究財政的科學；故欲明財政學的意義，當先知道財政的意義。

所謂財政，是指公共團體——國家或地方政府當他們欲滿足其共同需要時，關於所需經濟財貨之取得，管理及使用等各種行為的總稱。從這個定義裏，可分析成下列的兩要點：

第一，財政是公共團體的經濟管理，因此私人或私人團體之經濟處理，不得稱為財政。雖在習慣上，有把財政一名詞，用到私人方面去的，但不可不加以辯正。西文財政 (Finance) 一字，源出於拉丁文之 *Finis*，原為支付期限之意；後轉成法語，為 *Finance*，始兼有公共收支之意。其後愈用愈泛，遂概指一般團體的財政。惟指公家財政時，必加多數，*Finances*；指私人財貨的出納時，則為單數，*Finance*，以示區別。至於英美學者，都以 *Public finance* 指公家財政，而以 *Business finance, corporation finance* 指商務理財，或公司理財，區別比較

分明。美教授維納博士 (Dr. Jacob Viner) 以 Government Finance 指政府財政，其意義更爲明顯了。

第二，財政是指公共團體關於經濟財貨之管理，質言之，即是關於金錢之取得，使用管理等事務。在從前專制時代的政府，對人民常有力役之征，與徵發貨品等行爲。近代公共團體之需要，無論爲人力或物力，均一律給以報酬，故現代財政，可謂完全是金錢的出納問題了。

財政的意義既明，當進而討論財政權的發生。就是研究公共團體爲什麼握有財政權？爲什麼能任意地向人民征收財貨？關於這一層，在學者方面，可分爲途徑不同的新舊兩派。舊派的學說，都是站在政府方面，替他們宣傳，總是說這是公衆的需要。國家掌握財政權，爲的是要推行政務；人民輸納財貨，是換取安寧幸福的代價。這一類的話，似乎把財政說得太美善了。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必需？那一椿是人民樂意的輸納？新派的學說，是站在人民——被統治階級——方面的，認爲財政權之發生，是統治階級的權力的表現，並不是兩階級間所同意的交換契約行爲，論其本質，是與掠奪無甚區別。此類學說，固有其過甚之處，然却有一部分之真理。

舊派學說，解釋財政權之發生，又可分下之各種理論：

(一) 交換說 此說謂國家之成立，既由於大眾的公共需要，而其行動，復有益於公衆，故人民不得不輸納財貨，以爲勞力之報償。此說在十七世紀即萌芽，哲學家如霍布思 (Hobbes)，財政學家如比芬道夫 (Bechold) 均主此說。及十八世紀盧梭 (J. J. Rousseau) 的民約論 (Contrat Social) 出，其說遂大成。依民約論之意，國

家乃由契約而成立，個人利用國家之保護，故犧牲一部分財產，以購買此利益。孟德斯鳩 (Montesquieu) 詮租稅之義曰：「租稅者，人民欲享安樂，乃割其財產之一部，以供獻於國家也。」(L'impôt est une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre ou pour jouir plus agréablement. Esprit des lois. XIII.) 其後重農學派的米亞波 (Mirabeau) 也說：人民需社會秩序的保護，故預先納款於國家。而蒲魯東的解釋，尤為露骨。氏謂「私人與私人之間，為利益而交換；私人與公法人——國家——之間，亦為利益而交換，*de même que pour certains utilités, l'échange se fait de personne à personne, de même pour certains autres utilités, l'échange ne peut se faire que des particuliers à une personne collective qui a nom l'Etat*」(註二) 此外持交換說的學者，尙不乏其人。

(二) 保險說 此說係由前節的交換說而來，謂人民的生命財產，因國家之保護而獲安全。故國家好像一保險公司，人民為被保險人。國家征課的稅捐，即係保險人付與公司的保險金。創此說者，當推法之基衍 (Fischer)，其說曰：「租稅者，人民當比例其受自國家之益而支給之，猶保險公司之保險費，當比例於保險額而定之也。」同時主張此說者，尙有 Emile de Girardin，謂租稅為國家各份子，因保障其所有權之安寧，而付與之保險金。(L'impôt est une Prime d'assurance payée par les membres de l'Etat pour en surréte de leurs droits) (註三)

(三) 公需說 此說謂國家財政權之發生，在於公共之需要。社會既需要國家，執行種種職務，以達到公共

福利之增進，於是對此因執行職務而需要之貨財，便不能不共同負擔。因此又稱爲分擔說。如 *Cossa* *Elders*、*Leroy-Beaulieu* 等皆主張之。

交換說的理論，看起來很有根據，實則大謬不然。（第一）從交換之場合言，人民與國家，必立於對等的地位，然後能從容討論交換條件，訂立交換契約。但按之實際，國家與人民是有從屬關係的，一切財政上的設施，國家皆以主權行使，人民無拒絕的可能，那有平等交換的性質存在？（第二）既云交換，必要報施相等，國家的設施，縱令一一皆有利於民，然也是普及一般，不能與每個國民，計算報施利益的多寡，因此私法上特殊報償之私人交易，是無由實現的。保險說本是交換說的分支，其理論的薄弱，與比喻的不當，已不足深論。公需說本有一部分理由，不過近代國家的措施，早已超過社會安寧之所需，人民對此部分，已有不勝負担之苦，所以依然忍受的原因，不外政府強制權力的作用，而與交換公需等學說無干。

新派對於財政權發生的理論，却與舊派不同。他們認爲交換說與公共慾望說，都把國家說得美麗過甚了，此與神道設教者，謂國君是天生神武，統治下民的言論，是同樣神祕，而毫無根據的。其實就是少數統治階級，握有政權的緣故。財政權的運用，就是這種力的表示。因此如 *Wagner*、*Seligman* 等認租稅在國家是一種強制權的作用，在人民便是一種犧牲。德國現代財政學者蓋洛夫夫（*Dr. W. Gerloff*）便可稱爲新派的代表（註三）。日本學者阿部賢一，祖述其理論，謂「國家不外是一種權力關係，在此關係中，有那權力的支配者羣，與被支配者羣，而其支配工具，則有武力，法制，或文書宣傳，有時又用宗教和倫理道德……」（註四）又說「財政的內容，是依當時支配

權力底推移而變化其構成的」由此可見國家財政權之發生，完全根據於一種力——美言之即國家主權。而倫理，道德，宗教，法律，武力，都是統治階級所設的防禦工事，用來保護其力的存在罷了。

平心而論，國家之由來，與乎財政權之發生，不能謂完全沒有人民的公意，此在各國財政史上是不乏例証的。不過統治者握有此權後，擴而充之，人民遂漸次失却表示意見的機會，完全屈服於當局者權力之下，而成爲被支配階級。照現代各國財政狀況，而論新派學說，較有根據。不然本書所討論的非常時財政，人民受龐大之負擔，苦痛到無可如何，除了受力的壓迫的理由外，無其他理由可以說明了。

(註一)關於財政字源之研究，可看

I Wagner: *Traité de la Science des Finances*, éd. Francisce, p. 12, note I.

II W. Gerloff: *Grundlegung der Finanzwissenschaft* §5

(註二)看 Proudhon: *Théorie de l'impôt* 1868.

(註三)看 Emile de Girardin: *Question financière*, 1858.

(註四)看 W. Gerloff: *Grundlegung der Finanzwissenschaft*, *Handbuch der Finanzwissenschaft*, I. 1925

第二節 財政現象 *Les phénomènes financiers*

財政現象是什麼？由此特殊現象所發生出來的，是一些什麼問題？歷來學者，各異其觀察，歸納言之，可分爲下

列的四種：

(一) 消費現象說 有謂財政是一種消費現象的，此為正統派經濟學者的主張，如亞當斯密 (Adam Smith) 賽氏 (J. B. Say)，沙客斯 (Sax) 等之觀察，都以為財政是消費現象。因為欲保證公務的執行，必有財富的消費，國家雖然組織機關，執行公務，但不能從事生產，創造財富。故財政的中心問題，絕非生產問題，而是屬於消費方面的。這種理論，現在已大致放棄。良以生產者，創造效用也。公家的組織，如警察，司法，教育，交通等等，不能說他非創造效用，同時公家的財政運用，也就不能說純是消費現象。

(二) 價格現象說 有謂財政的現象，屬於價格制度者。此為義國教授旁得落里 (Prof. Pantaleoni) 的意見，以為世間價格有兩種：一曰經濟價格 (Prix économique)，根據貨物的生產成本，市場的需供關係，及其他一切經濟條件而決定的。財政上採用此價格的較少，(普通公家的私經濟收入，即適用經濟價格。) 二曰政治價格 (Prix politique)，係依照政治，社會，道德，宗教，與國民心理各種原素，而以政府命令訂定的價格，對方遵定價納費，毫無還價的可能。財政上通常採用者，為這類價格。(普通公經濟收入，如租稅等，即採用政治價格。) 因為政府為民服務，向民索錢，不啻出賣其勞力租稅等，即其所要的定價，財政的中心問題，即在討論政治價格的確定標準。這種理論，表面似不無理由，但其學說的來源，仍本於交換說。不知政府的設施，縱令件件於民有益，也是普遍的及於一般國民，非以執政者的勞力與私人作個別的售賣，以價格喻之，殊覺不當。(註一)

(三) 流通現象說 有謂財政的現象，屬於交換與流通者，這是德儒斯太因 (Welfer) 的意見。謂公共職

務，係以金錢爲對象而行交換，財政問題，實即交換與流通的事實，政府割取私人財產，以執行公務；私人復利用公家的設施，以增殖貨財。政府與私人之間，殆一循環的流通（Cycle de circulation）。這種論調，與交換說的見解，仍多相同。不過施氏認政府的措施，能產生生產力，而增加國民的一般所得，所以流入政府手裏的財貨，又重復流回民間，而成一循環現象。這一點是交換說學者所不曾譚到的。

（四）分配現象說 最後有謂財政現象，屬於分配者，此爲法國現代財政學者蔡司（Gaston Jéze）的主張，氏以爲財政問題的發生，蓋由於公共職務之行使，引起人工與物品的消費，這種消費所生出的負擔，在情勢上不得不分配於各個國民，故財政的中心問題，即係研究此負擔的分配問題。這種見解，我們覺得是妥當的。（註二）

先從支出說吧；國家欲求公共事務之推進，必先需若干人力與財力，於是第一問題就是此種負擔的分配問題。究竟對此組成國家之各個人，強令其分担職務，並分供物品呢？還是用金錢買進此人力與物品呢？從前一方式，便是徭役，兵役，司法的陪審義務（Service de Jury），公共的強迫職務（Fonction publique obligatoire），強制佔有（Occupation forcée），收買（Expropriation）與徵用（Réquisition）種種方式。從後一方式，依自由交換而購買，就不能不有金錢的支出了。在專制時代，前一方式是慣用的；現代的國家，處非常時期，也隨時應用到。不過這種實物負擔的方法，常常引起分配的不公平。所以處經守常之道，還用金錢償付。於是此金錢的來源，取於某階級者多少；金錢的支出，用於某階級者多少，成爲財政的主要問題，這也就是分配問題了。

其次就收入說，例如租稅，更是直接分配負擔的問題。國家公共經費的支出，究應全體國民一律平均負擔呢？

還是依各國民的經濟能力，而異其負擔的程度呢？從前一說，最好是用入頭稅及普遍的消費稅。（如鹽稅等）從後一說，便以財產稅所得稅等能力課稅為妥善。這些討論，都是着眼在分配方面的。其餘如租稅轉嫁的討論，累進稅制的適用，消費稅與財產稅的論爭，都無一不以分配問題做中心。就是佔公家收入極少部分的規費收入，也是離不了分配的研究。

再次就公債而論，也是一種分配現象，把現代國民所不克負荷的負擔，移轉全部或一部於後代國民。所以公債的發行，不僅要注意現代國民的各階級中，對此債額的負擔，是否有公平的合理的分配標準，而同時對後代人的還債能力，也要注意，這就是現代人與後代人間的負擔分配問題。例如低利而附以獎金的公債（*Debt with interest*），*de l'intérêt combiné avec des primes remboursement*），必為利現在人，而侵及未來人。大額的債票由富有者收買，小額的債票，由普通人負擔。強迫的公債，雖由一般人民負擔，然必形成分配不均現象，此皆事理所當然，無一不是分配問題也。

最後，我們所研究非常時財政，謀國家的非常收入，以支應一切，更應注意到國民最終的負擔能力，而分配得宜。不然影響所及，便靡有底止。所以分配問題，在非常時財政中，也很值得留意。這一點，我們留到下一章來說明。

（註一）看 Pantaleoni: *Considerazioni sulla proprietà di un sistema di prezzi politici*. dans *Giornale degli Economisti* 1911

（註二）看 Gaston Jéze: *Cours de Science des Finances, Les phénomènes financiers*.

關於財政中心問題的討論，尚可參看美國薩里格曼教授 (Prof. Seligman) 極有興趣之著作：

財政學之社會理論 *La Théorie sociale des finances, dans Science et Législation financière, 1926, p. 575 à 635; surtout p. 632 et sq.* 見一九二六年之財政學與財政立法雜誌中，第五七五頁到六三五頁，尤其是六二二以後各頁尤為重要。并參 Gerloff: *Grundlegung der Finanzwissenschaft, dans W. Gerloff et F. Meisel: Handbuch der Finanzw., Tübingen 1926, p. 9 et S.* (見 Gerloff 與 Meisel 之補珍財政學，一九二六年 Tübingen 出版，第九頁以後各頁。)

第二章 非常時財政

第一節 非常時字義的解釋

普通財政學之研究，僅在闡發公家經濟之經常的運用方法。雖然公債一篇，討論了國家取得臨時收入的手段，但是範圍究竟有限。並且原則上是以經常收支為基礎，不過萬一遇着了天災人禍，而有臨時的支出時，然後討論臨時收入的方法，以彌補此種不足。所以有許多財政學裏，把公債篇稱為收支適合論。可見討論臨時收入的目的，不過在經常收支不適合時的一種彌補手段而已。與收入、支出等篇相較，其範圍顯然有輕重廣狹之不同了。不過現在的情形，却大不然，自從歐戰的前夕起，各國的財政，都墮入了非常狀態，雖然從凡爾賽締結和約到現在，差不多國際間有二十年未見大規模戰爭，但是一方面大戰時對國民經濟的摧毀，和龐大戰費的負擔，使各國財政，都負着深刻的瘡痕，而至今不能恢復常態。他方面又因國際局勢的机捏不安，各國皆埋頭兵備。第二次戰費的負擔，在今日又開始了。其餘如世界經濟恐慌的普遍化與嚴重化，各國經濟競爭的劇烈，一般地稅收的激減，和債額的增高，無一不表示財政的非常狀態。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 crisis in fifteen countries)這是何等的危險

狀況所以研究非常時財政，是刻不容緩的了。

非常時財政與戰時財政，究有何區別？概括的說，二者是大同小異的。因為近代國家的非常事變，沒有再甚於戰爭的，因此非常時的財政，便大概是戰時財政。不過根據下述的理由，非常時是較戰時的範圍為稍寬的。

第一、戰時財政範圍，嚴格的說，祇能及於戰爭期中財政的運用和管理，而戰前長時期的戰費籌措，和戰後長時期的財政整理，這都不是屬於經常財政的範圍。雖然在戰時財政論中，未嘗不可附帶述及，但總覺名實不甚相符。

第二、現代各國稅收的激減，公債的增高，預算的年年不足，雖直接受着戰事和軍費擴張的影響，但在國際間不會有戰事發生之先，我們總不能說各國的現階段財政，是戰時財政。

本書所指的非常時，是包括戰時和戰前戰後的財政處理。同時對於各國現階段的財政恐慌，和應付方法，也將一一與以解答，與以批評。

第二節 非常財政與國民負擔

非常財政的支出，尤其是戰費部分，往往是為額鉅而需用急，這種數額的取得與使用，都與國民經濟有極重大的影響，因此非常財政，對於一般國民的負擔如何，成爲一重要問題，而有先與解釋的必要。

本來國家欲滿足其目的，而執行各種職務，便需要若干的人力和物力。國家的本身，既不能具備這種財富，就

不能不向其國民取用，負擔問題，從此發生。最早是政府直接向人民徵用物資和勤勞，故當時的財政範圍，是極有限的。其後經濟進步，貨幣的使用範圍，日益加廣。政府覺着直接徵用物資和勤勞，祇是被徵用者負擔國用，而不能普及於一般國民。於是乃改征經濟財，以租稅、公債、官業種種形態，謀得貨幣收入，再以貨幣換進所需要的物資與勤勞。至此徵發的使用少，而國家財政的範圍便逐次擴大了。

不過，我們應知道，國家所支出的貨幣額，是形式的，代表的，而非實體的，因貨幣僅是財政在支付上所採取的手段，要物資與勤勞政府所利用所消耗，纔是實體。換言之，即國家經費的實體，不是貨幣的支出額，而是政府使用或消耗的物資與勤勞。支出貨幣額，止於表示此等物資或勤勞之量，稱為經費。但這種經費額，絕不能表示國民的負擔額，尤其在非常財政時為然，因為國民除貨幣額的負擔外，還直接供應着若干的物資與勤勞，如強迫的義務服役，無償的強制徵用，義務兵役，戰時無償的徵兵，和私人企業的沒收等等，都是實際的負擔，而在支出經費額上看不見的。學者稱為「隱藏的經費」。貨幣額與隱藏經費額的總和，纔是國民的負擔總額。在平時以直接徵發的手段，而構成的隱藏經費，是比較少的；然在戰時却不然了。因為物資及勤勞的徵發，比較政府先取得貨幣收入，再以之購入所需的物資與勤勞，更能迅速的完成戰時設施，徵兵制度所以優於傭兵制度，從這一點便可窺出其財政上的理由了。

因上述的理由，便可證明一般統計上所載國民戰費的負擔，並不是所負擔的全額，而僅是政府支出以貨幣表示的一部分。並且還指出了從前學者對於公債作用的解釋，有重大的謬誤。

現在一般皆認為某種設施，若用租稅收入支應，其費用即由現在之納稅者負擔。反之若用公債支應時，則公債應募者，對於其出資額取得對價物，所以現在的人，並不負何等經費，其全部皆移於後代人。因公債本利之償還，減債基金的籌措，皆是以後的事，都由後來的納稅民負擔。因此人們常這樣武斷而簡單的說，「用租稅支應的經費，為現在的負擔；用公債支應的經費，則為後世的負擔。」這一點，常帶着重大的謬誤，尤其在非常時財政中為甚。這是討論戰費負擔的一個基本問題，所以在這裏先與以說明。

從戰時財政的立場，來看觀察公債的負擔，並非一概都可移轉於後代之人。首先從內債觀察，這種負擔，是不能轉移於後代的，因為政府起募內債，立刻以之換取勤勞和物資，為戰爭的需要，而使用或消耗了。這部分的物資與勤勞的數量，已由當時國民的財富中失去，即算是當時國民負擔了這部分的財富。至於後來公債本利的償還，不過是取於一般人民之手，（納稅人民）而還於一部分人之手（從前購債人民），這祇是變更後代人民的財富和所得的分配，對於國民全體財富，毫無所失。所以用內債支應戰費之實質的負擔，並未轉移於後世，從此點可以証明了。依照一般的解釋，將國民全體的負擔，與國民各自相互間既存負擔之分配的變更，看作同樣的東西，實是一種謬誤。

反之，用外債支應戰費時，乃利用外國的生產力，以達到戰爭的手段。（戰時的外債，大都為對外購買物品，而作支付之用者。）換言之即借外債以獲得國外之物資與勤勞，藉補國內財富之缺乏。所以政府所獲得的物資與勤勞的增加部分，在外債起募當時，該國國民，並未負擔，無形中便轉移於後人了。因為將來外債本利的支付，無論

運出貨品，或直付現金，都係後人將所得經濟財之一部，引渡於外人，這便後代人負擔了戰費的一部。尤其在物價下落，貨幣購買力高漲時，以高值貨幣，支付外人，其後代人所負擔的戰費，更為增加。不過募集外債，並非絕對的移轉負擔於後人，而有若干的例外。例如舊協約國之對美戰債，行減債若干；或如俄國之外債，行全部廢棄，則用外債支應戰費的一部或全部，成為債權國國民之負擔。又外債本利金，若用徵發於敵國之賠款收入支付，則在此限度內的戰費負擔，即轉嫁于敵國。例如法國在戰時中所得英國、美國生產力援助的費用的一部或全部，在戰後改由德國支付之。其餘如協約國對美戰債部分，則因延債的緣故，而暫時由美國人民負擔了。因為這種借入，不是現金，而是所換購成的物資。我們看看下面的表，便可明白。

一九一七年四月六日——一九二〇年十一月一日期間，協約國諸政府取於美國的戰費。

項	日	計
1. 軍需品 (包含軍馬)	從一九一七年四月六日到一九一八年十一月三十日	二、三五一、四
2. 穀物及其他食料品	從一九一八年十二月一日到一九二〇年十一月三十日	三、四七、八
3. 其他的食糧		二、〇五二、一
4. 海陸輸送費		八〇四、四
5. 利息		三三三、四
6. 滿期償還		一一一、九
		二九五、五
		七三〇、五
		一七六、四
		六四八、二

7.	匯兌資金棉花買入資金	二、一六七·二	四七七·五	二、六四四·七
8.	雜費	五〇六·二	五一九·〇	一、〇二五·二
9.	債付	一、四六四·四	四〇八·五	一、八七二·九
10.	合計	一〇、二六六·三	三、四七四·四	一三、七四〇·七

(參照 Moulton: War Debts and World Prosperity, p. 42)

從上面的表看來，協約諸國向美國所借外債，是專門充在該國購入軍需品、食料品及其他物資之用的。這種物資的担負，在協約國不會以相當的經濟財貨償還以前，便永遠地由債權國人民負擔了，所以外債負擔的移轉於後人，也是有例外的。

第三節 非常財政之實質的資源

依照前節所述，國家因執行職務而使用的，消耗的，不是貨幣額，而是一些實質的物資和勤勞。自然，在平常時期，政府可以金錢買進這種物資與勤勞，所以每年祇打算如何從人民的財產所得中，取得一定額的貨幣收入，來應付支出。一收一支，都用貨幣來表示，所以平時財政的資源，祇在國民的收益所得，消費各方面注意就夠了。而且原則上是僅能從國民財富的增益部分着手，不能超過增益而及於財產本體的。(即課稅祇能及於稅源，不可侵及稅本。)不過在非常時却不然了。國家在遇有戰爭的時候，所需要的物資與勤勞，什百倍於平時，而且是緊急需

要，刻不容緩的。此時政府的應急手段，既不能僅限於租稅，也不能拘束於國民所得的限度內，而有擴大範圍，利用國內甚至國外一切資源的必要。這是非常財政與平時財政根本不同的地方。

在這裏，我們把非常財政可利用的實質資源，列舉出來，作為將來討論非常收入的一個張本。

一個國家所有的實在資源，包括本國人民之智力與勞力，土地與礦藏，國民一切動產與不動產，以及公私各方在國內外之各種法益等。此種資源，在平時均被人有規則的利用着，而年年產生一定的國民新所得。這種新構成的貨財，除掉用彌補資本設備的虧耗以外，大部是用於消費的，一小部分則變作新資本，而重投於生產事業。國家當非常之秋，要想獲得大量的物資，祇有一面設法增加國民的總生產量，一面節省人民的消費，和限制其投資，便可挪出大部分資財，用於財政方面。英國的經濟學家彌古（P. O. Pigou）稱戰時的資源，共有四種：（一）增加生產，（二）減少個人消費，（三）減少新投資本，（四）減少現有資本。（註一）

（一）增加生產 在非常時期中，國家既需要大量的物資和勞力，就不能不從事生產量的增加。增加生產的方法，不外（1）增加生產的人數，（2）延長生產的時間，（3）增進生產的效率。從第一點說，平時無論在任何文明國裏，總有一種「有閑階級」存在，他們終日無所事事，靠着財產收益等不勞而獲的資金，悠然度此一生。這是純粹的消費者，在非常時期，便不容有這種人存在，我們看各國戰時所頒布的國民勞役法，與國家總動員的口號，便是強迫着人民，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，都一律到廠作工，這便是增加生產人數的證明。從第二點說，延長工作時間，更是戰時所常見的事，八

小時工作制，早已無形取消了。英國是勞動立法進步比較早的國家，但戰時竟有兩個女工一個繼續工作三十小時，一個二十五小時，因而受傷的事實，雖然告到法庭，而工廠廠主，不曾受到懲罰。即此證明延長工作時間，在戰時是天經地義的。（註二）第三點增進生產效率，這在各國平時，已經很考較，戰時更不用說。我們看一九一七年時，交戰各國一紙命文，便立刻將工廠，礦山，鐵道，船舶等，從所有者，移歸政府，這便是在集中管理，增加效能，發揮最大量的戰品生產。法國戰時軍需部次長，勞工問題專家多瑪斯（Albert Thomas），設了不少的方法，如從無數量的動員兵士裏，調回有專門技術的工人，防止勞資的衝突，嚴禁罷工，提高女工效率等等，（註三）都是設法增加生產效率的證明。

不過這種由加增生產而來的戰時資源，並非絕對的可以樂觀，因為一方面增加生產，一方面却又有妨害生產的阻力存在。戰爭的炮火摧燬不論了，祇就動員（Mobilisation）一說，戰時各國動員的兵力，較平時膨漲到三十倍以上，例如日本的常備兵額二十五萬人，到戰時依比例該膨漲到七百五十萬，壯丁減少數百萬，於國民生產，自然有相當的影響，雖有女工可以代替，但是一切女子不能都離開家庭而入工廠，何況為男工設備的機器等，對女工往往不適用，（法國戰時，這種工廠設備的更改，耗費不少。）而女工的能力，又畢竟稍遜呢。（註四）退一步說，在工廠內的人，雖然可以加工，但是工人終是肉軀，精力有時而窮，延長工作時間，工作效率必然減低。我們試一檢閱下表所載英國戰時，因生產事故而死亡的工人數，便知道在增加生產的口號下，被犧牲者的衆多了。

工

廠一九一四——一八年死亡數 一九一九——三三年死亡數 戰時死亡增加率

工廠及職業場	七,三六一	五,四八八	三四%
全產業總數	二二,七〇七	一六,六〇七	三七%

(二)減少個人消費 人民如果能節省平日的消費,以其剩餘的物資,補助政府,自然是有莫大的利益。節省消費的手段,有兩方面:(第一)是人民節省消費而保留下來的物資,直接的供政府利用。(第二)是人民因減少消費,而將節省之金錢,由租稅,公債或其他方法,輸納於政府,政府再用以向國內或國外購進所需要之物資與勤勞。由前者的方式,其效用的大小,是視所節省的物資量,對政府的效用如何而定。彌古在他的戰爭經濟學(Political Economy of War, by A. O. Pigou)舉了兩個極端的例子:「第一,假定民間每年照例購買價值一千磅的火藥,在曠野中放以取樂。若在戰時,他們決定減去這種消耗,則從節省下來的生產力,自可為政府製造等量的炸藥,這都是政府急需之物。第二,假定民間照例以一千磅去購買精緻而不能輸出的手製花邊,編製這種花邊的人,除此技外,又別無所能。如果他們決定節省這種消費,誠然節省一部分生產力,但與國家戰時需要,殊不能有任何的貢獻。」(註五)不過這種極端的事例,不是實際所常有,而人民普通所消費的物資如米麥,汽油,皮革,鋼鐵,煤,罐頭食品,棉花布匹等等都是國家戰爭所需用,人民少耗一分,國家即多用一分。節省個人消費,的確是戰時的一個好資源。至於從後一式節省消費,謀金錢的儲蓄,以輸納於政府,這尤與非常時財政,有莫大的幫助。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!

不過節省個人消費,也不是一樁容易事情,這要國民有極高的智識程度,明瞭戰時財政與國民經濟的關係,

自動節省，然後有效果可言。至於政府的統制消費，在理論上與事實上，固不失為一種有效方法，歐戰時各國也先後實行過的。但這却是一種繁重的工作，如商家售貨量的限制，雇客額數的登記，貨品的登記，每日的檢查等等，都是繁瑣的工作，以政府有限的公務人員，來管理變化難測的經濟事件，其困難已可想而知。弼古（A. O. Piore）在他的戰時經濟學裏，對統制消費一點，雖然提供了許多方法，但都認為有相當缺點的（註六）並且從非常時財政設施的效果上看，政府加稅的結果，雖然可以節約人民的消費，但他方厲行紙幣政策和公債政策，又增加了人民的消費興趣。紙票濫發，結果一定是幣價下落，物價高漲，那末有貨幣資本或有定額收入的人們，一定感覺到保存貨幣，是一樁不合算而且危險的事，於是不事儲蓄，而擴張消費了。假如此時政府的限制購買不嚴格，他們一定拋出所有的貨幣額，而換進貨物，因為保存貨品，是較勝於保存貨幣的。至於公債的發行，不過使一般有剩餘資產的富有階級，得着利益，益增其奢侈的浪費。法國的財政學家蔡司（Gaston Jéze）曾說，「公債的作用，不過一紙流通，徒自增加消費，其票額並非代表現金，僅代一定的消費量而已。」（註七）國家在非常時期，一面既要節省人民的消費，一面又不能免於公債紙幣政策的利用，那末由人民節省消費而來的資源，恐怕為量也就有限了。

（三）減少新投資與減少原有資本 這種資源是從人民舊有的資本或新構成的資本中，設法割取一部，以供國家的非常支出。例如人民有投資國外的，設法使其資金不能出去。有建設工廠，從事平時工業出品的，與以種種的限制。一面即採行各種手段，吸收這種資源，充作戰時使用。吸收這種資源的方法，大部分是屬於財政方面的。大致可分強迫的與自由的兩大類。屬於強迫方面的，便是租稅政策的強化，高率的所得稅，新闢的臨時財產稅，

國防稅，戰時稅等，便將強迫的施行着。同時強制佔有（Occupation forcée）徵用（Réquisition）收買（Expropriation）等等吸收國民資產的手段，都會一一實現。屬於自由方面的，便是公債政策的強化，紙幣的過量發行，對內對外的借款，管理匯兌等等，從金融上吸收國民資財。這都是研究非常財政的主要部分，後面將分章與以解答。

（註一）參看 A. O. Pigeon: Political Economy of War. 或徐宗士譯戰時經濟學第三一——四四頁，商務印書館出版。

（註二）見天津大公報譯載之「戰爭與經濟」一文。

（註三）參看 William Oualid: Législation Industrielle Française pendant la Guerre. cours de la Faculté de Droit de Paris 法國戰時勞動立法巴黎大學講稿。

（註四）看 V Oualid: Législation Industrielle Française, Op. cit. Première partie: Le Ministère de l'Armement et des fabrications de Guerre et sa politique ouvrière 前書第一部軍需部的軍用製造及其勞工政策。第四十以下各頁。

（註五）節錄徐宗士譯 A. O. Pigeon 戰時財政學第五三——五四頁。

（註六）看徐譯戰時財政學第二三九——二五三頁。

（註七）看 Gaston Jéze: Cours de Science des Finances, Théorie Générale du crédit public P. 271 et S. 蔡司財政

學講稿，公債的一般理論，第二七一以下各頁。

第二章 非常財政的各種條件

第一節 經濟的條件

國家財政的措施，就是一種公共經濟的處理，所以財政與經濟，是不可分離的東西。非常時財政，更與國內經濟，甚至國際經濟有密切的關係。因為非常財政的特質，就是在短期內，謀得鉅額收入，以應急用。謀取收入的方法，是隨着國內的經濟環境而不同的，並不是甲國所施行有效的方法，便能一律地施行於乙國，經濟的條件不同，所生的結果是各異的。

在農業經濟社會中，農業是小農，工業是手工，商業更是規模甚小，這時信用制度，還未形成，交通也不發達，大量的活動資金，無從發現於這種社會裏，人民除了土地房產，農產品，手工業品外，別無長物。在這種經濟條件下，國家一旦對外作戰，要想利用新式方法，靠着信用手段，在短期內籌集千萬以上的款項，這是無可能性的。應付的方法，祇有對人民的物資和勞力，強制徵用；一面在課稅之外，還須注意非常準備金的蓄積。等到戰事既起，就祇好利用外資，或是起債，或是以國內某種特權，向國外資本案，實行讓與，以換進一部分的現金。最近義亞爭端，亞國把國內煤油開發權，讓與國外資本案，便是一個最好的例子。（註一）

反之在工業充分發達的國家裏，社會經濟組織，已超越了貨幣經濟的階段，而有極完備的信用組織，人民的財產，不僅限於有形的動產與不動產，還有因銀行公司的信用的運用，而構成的無形財產。在這種社會裏，工商業是相當的發達，交通組織，也相當完備，人民的財富，智識，以及社會秩序，政治法律等條件，都相當的具備，這時政府要籌集一筆非常經費，是很可能的。因為出於租稅方面，則有普遍的饒富，和發達的工商業可以担承，出於信用方面，則政府既可統制銀行，而銀行又可連絡各私經濟團體與個人經濟，無論發行公債或膨脹通貨，都可籌到款項。所以前面所述的強制徵用，儲蓄戰費等無甚大效的方法，就可不用了。

現代戰爭，是一種極浪費的事件，所以為籌集戰費而發生的非常財政，非有大量的非常收入不可，這祇有工業經濟的環境下，纔可設法，而非農業經濟的國家，一切制度不曾發達，所能勝任的。因此我們可以說非常財政的經濟條件：是要有優越的工商實業，健全的信用組織，完備的交通機能，普遍的民間富饒等等。本書下面所討論的各種制度，也是基於這種條件而研究的。歐戰時的參戰國家，其經濟條件，都是相當具備的。假如有人問：在經濟條件不具備的國家裏，難道便無戰爭？便無非常財政的處置方法？那不能說沒有，不過她籌集收入的手段，較之經濟條件具備的國家，相去甚遠，而應付現代戰爭，便相形見絀了。假如我們認定戰爭在任何國家，都有遭遇的可能，（像中國的愛好和平到底，是例外，）非常財政隨時有準備的必要，那末牠所需要的基本條件，便應當趕緊使牠完成。

第二節 政治的條件

政治的條件，可以分爲對內的和對外的兩種，前者爲內國的政治條件，後者爲國際的政治條件。

內國的政治條件，當然是指有組織完備，權力穩固的政府，有便利的政治制度，有威望素孚的政治領袖，有智識充分的公務人員，和完備的法令，安寧的社會等等。現在遇着非常時期，常有「財政總動員」的口號，「總」字就有全國一致行動的意思，不過在政權不統一，中央政令不能達於各地方，或政府當局的信仰不立，平時財政腐敗，政治黑暗，戰時要想全國一致行動，踴躍輸將，那是絕無的事。中國財政的無辦法，誰能否認牠不是政治問題？總之非常財政是要靠政治條件來推動牠，從前學者多把財政學認爲是政治學的一部，其關係的密切可知。

國際的政治條件，是由國內的政治條件所產生出來的，後者不具，則前者無從發生。假如一個國家的內政修明，經濟進步，對國防有精密的準備，對外交有親切的連絡，一旦事變發生，在財政上可以得到外資的援助，既可減少國民的財政負擔，又可供應戰時的非常需要，歐戰時協約國的所以勝，德奧的所以敗，其原因卽在此。不過自家的條件不具備，而祇望國際幫忙，結果一定會失敗的，中國便是絕好的例子。

我們以戰時的法國爲例說明：她以普嘉賚 (Poincaré) 爲總統，負內部政治的責任；以克里孟梭 (Clemenceau) 爲總理，遊說各國，負對外的責任，以霞飛 (Joffre) 福熙 (Foché) 爲聯軍統帥，負軍事的責任，她的條件是具備的，所以終於獲勝。而且法國是多黨制的國家，議會與政府，隨時搗亂，於行政頗多窒礙。但是一遇非常時期，她

便會把議會的權力，縮到極小，讓政府來敏活地運用行政權，應付一切，這便是政治上便利制度的條件。最近拉伐爾（Laval）以代法律命令（Décret-Loi），用行政權力，壓平的貨幣風潮，便是這種條件的表現。（註二）

第三節 財政金融的條件

非常財政的措施，雖與平時財政不同，但是二者却有密切的關係。良好的平時財政，便是非常財政的基礎。（第一）從稅制方面說，要牠平時有完備的租稅制度，能力課稅的實施，累進稅率的應用，以及納稅人民財產所得等，平時已有充分的調查和準備，一遇非常事變，纔能應付自如。否則如國防稅，臨時財產稅，戰時利得稅等，均非咄嗟可辦的。德國在普法戰爭時，其主要歲入，悉賴關稅，消費稅，郵電，亞爾薩斯洛林（Alsace-Lorraine）的國有鐵道，帝國銀行解款等，直接稅皆委之各邦。故戰爭開始，即形成財政上的大缺點，而致收入短少。又如中國目前，純賴關稅鹽稅以支持的中央財政，一旦國際戰爭發生，關稅收入，必大減少，新稅既不能立刻見效，財政自不免陷於困難，這便是不合於非常財政之財政的條件。（第二）在公債方面，這也是非常財政所不可免的籌款手段，但是必須平時財政的運用良好，公債無鉅額的積累，公家的信用鞏固，而後有募集公債，不致困難，至於對外借款，更非具備這種條件不可。（第三）在財務行政方面，需要有完備的財政法規，和充分的財務技術人員。因為非常財政的範圍較大，所需用的人員較多，同時這種財政，是隨機應變，變化無常的，不似平時財政之易於監督，不能不需要完備的法規，來範圍一切。

其次在金融方面，所需的條件也甚多，最重要的（第一）須有組織完備的金融機構，和資力雄厚的中央銀行。因為非常收入的籌劃，是要靠信用制度來幫助，這就非完備的金融組織不可，而銀行借款，發行公債，增發鈔券，尤非有一中央銀行來承辦不可。（第二）須貨幣制度統一，發行權集中。在現代財政與貨幣問題，是不能分開的。通貨膨漲，便是應付非常財政的有效辦法。但是須要有統一的貨幣制度，和集中的發行權。假如像中國的幣制分歧，發行權分散，中外銀行，不相為謀，在這種情形下，就是實行財政的通貨膨漲，也不易達到目的。

總之非常財政所需要的條件太多，並非研究籌款方法，便能應付的，假如基本條件不備，而侈談方法，那是畫餅充飢，無補實際。至於如何纔能具備這些條件，那便是經濟學，政治學，行政學等所研究的問題，而且須國家多年之設施與培養，纔能做到，這就非財政學所得而盡言的了。

（註一）特許權的讓與制度（Concessions）是籌得財政收入的方法之一，在經濟資源豐富，而又缺乏資本的國家，很可藉這種制度來引誘外資。蘇俄的工業，就大部分是用讓與權制度，引誘英美的開發的。這種制度，在中國却有研究的必要。本書後面談到官業與獨占時，也許有討論的機會。不過因為本書的體系，是不能詳細介紹的。

（註二）看本書第九章第二節「法國之財政」第二款「減政法令之非常措施。」

第四章 各國非常費用的清算

第一節 各國事費的擴張

軍事費在財政上所佔的重要位，已不自今日始了。巴斯泰 (Bastable) 在他所著的財政學裏，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，戰爭始終是一位要角，軍事費自然隨着而膨漲了。尼第 (Nisid) 的財政學上，有一篇專論各國新舊預算的比較，痛詆各國軍事費和公債費的增加。現在節譯於左，我們當作一篇舊賬看罷！

「我們試以十九世紀初葉的各國預算，與現在的各國預算相比較，便知其中國防費與公債費，實佔支出大宗。歐洲國家如此，歐洲以外國家，亦莫不皆然。先說意國吧。意國獨立，始於一八六〇年，後二年財政制度完成。但意非沃土，其支出從一九〇七——〇八年起，每年不過六百四十四億一千七百萬里拉 (Lire)。現在看起來，很不像一個大國的支出。其中軍費，公債，年金的支出，約佔半數（四七·一五%）政費與社會事業的支出，亦佔半數（四八·七〇%）。但在今日，要想再有此平分春色的財政，已邈不可得了。國防費的支出，佔去公共收入的大部，計陸軍為七十六億七千四百萬（一六·七一%），海軍為二十三億一千八百萬，加以支付戰債利息，每年流出

國外之款，合計超過半數。故就現在意國而論，憲法費與軍事費支出，約佔全部十分之七。加以徵收費，行政費等等，約佔全支出百分之八十。文化建設等費的支出，不過佔百分之十八。

『法國雖是民主國家，其支出也不能有例外。依國會議員底波斯（Dubost）的統計，一九〇一年的總預算，公債費佔百分之二十九，年金（Pension）佔百分之二·五，軍事費佔百分之三十三又五〇，共計佔全預算百分之六十七。歐戰以後，因軍費債費的驟增，比例更因之紊亂，在一九二五年中，除外債不計，共用三二、八一四百萬佛郎，其中用於公債的，一七、八〇四百萬，用於海陸軍的，五、一六八百萬佛郎。

『英國從一八六一年到一九〇一年，支出每年增加，也是國債費與軍事費佔多數。一八六一年支出七千二百八十萬鎊，其中有二千六百三十萬鎊用於公債，三千一百二十萬鎊用於海陸軍，二百二十萬鎊用於長期公債。一八八一年支出為八千〇九十萬鎊，其中二千九百三十萬用於公債，二千六百八十萬用於海陸軍，一百六十萬用於長期公債，及公債行政費。一九〇一年有戰事，支出一萬八千三百六十萬鎊，其中一千九百八十萬鎊用於公債，一萬二千一百四十萬，用於海陸軍，一百五十萬用於長期公債。到歐戰以後，軍費更大為增加，每年預算，均苦不足。

這三個政體不同的國家，在支出上都有一共同現象，即軍費債費以及憲法的支出，約佔支出總額的百分之六十五，七十五，乃至八十。歐洲以外的國家，也是一樣，看下面的數目字，就可推測一切。

（一）英國戰前軍費 英國從一八六一年以來，軍費迅速的增加，有如下表。

年	代	陸	軍	費	海	軍	費	共	計
									(單位百 萬鎊)
一八六一年				一五〇		一三三		三一三	
一八七一年				一五三		九〇		二二五	
一八八一年				一四六		一〇五		二五八	
一八九一年				一七九		一五五		三三五	
一九〇一年				九一九		二九五		一二一四	(本 年有 WAR EXPENSE 戰爭)
一九〇四—〇五年				二九二		三六八		六六〇	
一九〇九—一〇年				二七二		三五八		六三〇	
一九一四—一五年				二八八		五一五		八〇三	

(二) 法國 法國的軍費，自十九世紀中葉以來，即逐漸增加，有如下表。

年	代	陸	軍	費	海	軍	費	共	計
									(單位百 萬佛郎)
一八六九年				三九三	六			一五五	五
一八七〇年				四〇六	六			一九五	九
一八七五年				四八五	二			一五五	五
一八八〇年				五五八	五			一九三	六
一八八五年				六〇〇	〇			三〇七	四

一八八九年	〇	五八〇・〇	二〇一・三
一八九五年	五	六三七・〇	二六八・一
一八九九年	九	六六四・〇	三二二・四
一九〇四年	四	一、二〇三・六	五一三・八

(三) 德國 德國軍費，在最近三十年來，陡見增加，軍事卹金一項，亦為數不少，如下表。

年	代陸	軍海	軍軍非卹金	(單馬克位)
一八七一年—一八七二年	二〇六,一七二	二四,五三一	—	
一八七六年—一八七七年	四五六,〇三八	四一,〇九九	二五,〇三二	
一八八一年—一八八二年	三九六,〇九二	三八,〇〇三	一八,三五六	
一八八六年—一八八七年	三九六,〇八一	五〇,四六七	二二,七七五	
一八九一年—一八九二年	五六六,五一四	八五,三九七	三八,七一〇	
一八九六年—一八九七年	五六五,八三三	九二,〇七〇	五三,八一五	
一九〇一年—一九〇二年	六五六,三四九	一六八,一四五	六五,八一〇	
一九一四年—一九一五年	八七〇,五五九	二二〇,八六一	〇,一一八	

(四) 俄國

年	代陸	軍海	軍特別軍事費合	計 (千單位)
一八〇四年	四一,九四二	一〇,七四二	—	五二,六八四
一八二五年	一五五,二〇二	二四,二二二	—	一七六,四二七
一八五五年	二三九,八二三	三〇,二六三	—	二七〇,〇八六
一八八一年	二二五,六六四	三〇,四六七	二九,九八一	二八六,一一二
一八九六年	二九四,三五九	五九,五三一	—	二五三,八九〇
一九〇八年	四八〇,七一一	八九,二四七	五〇,〇〇〇	四四五,五五四

(五) 美國 美國的軍費, 佔聯邦政府收入的大部, 從一七九一至一九〇一年, 用於陸軍者, 爲五, 六八一, 〇〇〇, 〇〇〇金元, 用於海軍者, 爲一, 六二八, 〇〇〇, 〇〇〇金元, 其逐年增加, 有如下表。

年	代陸	軍海	軍軍事年	金 (千單位)
一八八一年	—	四〇, 四六六	—	五〇, 〇五九
一八九一年	—	四八, 七二八	—	二六, 一一三
一九〇一年	—	一四四, 六一五	—	六〇, 五〇六
一九〇八—一九〇九年	—	一六三, 三四一	—	一一六, 三一五
一九一四—一九一五年	—	一七五, 一八八	—	一四二, 七二一

(六) 意國

年	代陸	軍海	軍 (單位百 萬里拉)
一八八八—一八八九年		一九〇,〇七九	四六,〇六〇
一八八八—一八八八年		二四〇,六二七	九〇,〇六五
一八八九—一九〇三年		二二三,二五三	九七,九一二
一八九七—一九〇八年		二四五,一六六	一〇一,三一五
一八九九—一九〇〇年		二二三,二三五	一一四,二七八
一九一三—一九一四年		三九五,四五四	二四二,二七八

(七) 其他中立小國 除上述若干大國外,還有些永久中立小國,原無厚蓄軍備的必要。但是他們的軍費,依然繼續增加着。

(1) 比利時 歐戰前的比利時,是和平中立國家 (Neutrality), 他的軍費,在一八四一年為二千九百萬佛郎。一八五一年為二千六百萬。一八六一年增為四千二百萬。一八八一年為五千一百萬。一九〇一年為八千三百萬。一九一三年為七千八百萬。歐戰以前,宣言放棄中立國性質,其軍費自然更繼續增高了。

(2) 瑞典 瑞典為歐洲最古中立國,然其軍費增加,有如下表:

一八七〇年	一六,三五九,〇〇〇古龍 (Couronnes)	一八八〇年	二四,六八四,〇〇〇
一八九〇年	三〇,〇〇三,〇〇〇	一八九八年	四一,七三八,〇〇〇
一九〇九年	四四,二三六,〇〇〇	一九一五年	七五,四二〇,〇〇〇

(3) 瑞士 瑞士為著名的中立國，但其軍費，在一九一一年為四七、七七〇、〇〇〇佛郎。至一九二四年，為八四、九〇〇、〇〇〇佛郎，十年之間，已增加一倍了。

從上面所舉的一些國家看起來，由君主而民主，由大國而小國，甚至中立國，其軍事費皆無一例外的增加。現在列強都走了軍備競爭之途。軍縮毫無結果，海縮又將成為大戰的導火線，久受凡爾賽和約束縛的德國，現在也宣言恢復軍備了。戰爭的慘痛且不論，即在此戰事醞釀期中，各國非常財政下的軍備費負擔，其重就可想而知了。茲再把最近數年，各國的軍費預算數，列表比較如左。

國別			一九二七年	一九二八年	一九二九年	一九三〇年	一九三一年	一九三二年	一九三三年	一九三四年	
英 國	海	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	
	陸	空	陸	空	陸	空	陸	空	陸	空	
	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	
美 國	海	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	
	陸	空	陸	空	陸	空	陸	空	陸	空	
	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	
法 國	海	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	
	陸	空	陸	空	陸	空	陸	空	陸	空	
	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	
			(單位千元)			(單位千鎊)			(單位千佛郎)		

意 國		日 本		共 計	
海	陸	海	陸	共計	共計
一,三二八,九七〇	二,七七七,〇九	一,一五二,六三二	二,一六六,四〇六	二,五〇〇,〇〇〇	四,六六六,〇〇〇
二,六五五,六六	二,七二六,一六八	二,六三三,四四	二,三三,三三三	二,七〇〇,〇〇〇	四,四〇七,四四〇
一,二三三,四三三	二,七二六,一六八	二,五九,一六	二,三三,三三三	二,七〇〇,〇〇〇	四,四〇六,〇二
一,四七五,九六	二,八七三,三六	二,五二,九七	二,三〇,六六	二,八〇〇,〇〇〇	五,〇七一,二八二
一,五七三,六三	二,九九九,五五	二,〇二七,九	一,八八,六六	二,五〇〇,〇〇〇	四,三六,〇二七
一,五七四,九三三	二,九四四,六六〇	三〇六,六六	三〇六,六六	三,五〇〇,〇〇〇	四,三三,九三三
一,三九七,三三三	二,六四三,八七	四〇三,七二	四八,二二	四,〇〇〇,〇〇〇	四,七六,七二
(單位千里拉)		四六七,八三	四九,一七〇	(單位千圓)	
共計	七,七五,一六	九,五九,七五	一〇,〇〇〇,九五	一一,〇三三,三三	一一,四〇〇,二九九
共計	四,六六六,〇〇	四,四〇七,四四〇	四,四〇六,〇二	五,〇七一,二八二	四,三六,〇二七
共計	四,六六六,〇〇	四,四〇七,四四〇	四,四〇六,〇二	五,〇七一,二八二	四,三六,〇二七

註：此表見阿部賢一著，非常時財政讀本，日本中央公論社出版。

第二節 世界重要戰爭的戰費估計

上述的是各國軍事費用的增加情形。至於歷史上有名的戰爭，每次都支出龐大的戰費，依尼第的計算，有如下表（註一）

下表（註一）

1. 一八五三年克里米戰爭	八,五〇〇百萬佛郎	約合華幣	四二,五〇〇百萬元
2. 一八五九年法奧之戰	一,二六五,〇〇〇,〇〇〇	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	六,三二五,〇〇〇,〇〇〇

3.	一八六六年普奧之戰	一、六五〇	〃	〃	〃	八、二五〇	〃	〃
4.	一八七〇年普法之戰	九、八二〇	〃	〃	〃	四九、一〇〇	〃	〃
5.	一八七七年俄土之戰	六、四五二	〃	〃	〃	三二、二六〇	〃	〃
6.	一八九八年西美之戰	五、三五〇	〃	〃	〃	二六、七五〇	〃	〃
7.	一八九九年英波 (Boer) 之戰	五、六九四	〃	〃	〃	二八、四七〇	〃	〃
8.	一九〇四年日俄之戰	一〇、二八一	〃	〃	〃	五一、四〇五	〃	〃
共計		四九、〇一二	〃	〃	〃	二四五、〇六〇	〃	〃

從前的戰爭，因為軍事設備，逐漸進步的關係，其戰費便每次增加，到了日俄戰爭，遂有四百九十餘萬萬的驚人數目，合華幣約值二千四百五十餘萬萬。歐戰距日俄之役，整整二十年，參戰的國家，共有幾十個，其戰費自然更堪驚人了。據美國勃加特 (Cobden) 博士之統計，大戰的直接費與間接費，統共約三千三百七十九萬萬又四千六百萬美金元。自然，這種數目不能認為確實可靠，因為估計戰費，是一件不容易的事。第一戰爭的設備，和戰事的費用，在各國政府，都是保守祕密的，所以調查極不容易。第二在戰爭前須有長期的準備，在戰後又免不了軍事的復員，和災害救濟，經濟恢復等等，所以戰費的估計，與時間的長短範圍，是有關係的。因此種種原因，各方面對大戰費用的估計，彼此便有出入了。美教授賽里格曼 (Seligman) 對各國大戰費用，有一篇詳細計算，尼第稱為較近事實，譯錄於下：(註二)

(一) 英國 從一九一四年八月四日起，到一九一九年三月三十一日止 三三五・七 (單位十萬)

(1) 英國本部 二一五 (2) 澳洲 七・三 (3) 紐蘇蘭 一・九

(4) 坎拿大 七・七 (5) 南非 八 (6) 印度 三

(二) 法國 從一九一四年八月三日起，到一九一九年三月三十一日止 一六九

(三) 俄國 從一九一四年八月一日起，到一九一七年十月三十一日止 一三二・六

(四) 意國 從一九一五年五月二十三日起，到一九一九年三月三十一日止 八一

(五) 比利時 從一九一四年八月二日起，到一九一八年十月三十一日止 五・九

(六) 羅馬利亞 從一九一六年八月二十七日起，到一九一八年十月三十一日止 四・五

(七) 塞爾比亞 從一九一四年七月二十八日起，到一九一八年十月三十一日止 三・二

(八) 美國 從一九一七年四月五日起，到一九一九年六月三十日止 一六一・三

以上聯盟國戰費支出共計 七九三・二

(九) 德國 從一九一四年八月一日起，到一九一九年十月三十一日止 二四三・一

(十) 奧匈 從一九一四年七月二十八日起，到一九一九年七月三十日止 一二四・一

(十一) 土耳其 從一九一四年十一月三日起，到一九一九年十月三十一日止 九・二

(十二) 保加利亞 從一九一五年十月四日起，到一九一八年十月三十一日止 三・六

以上德奧聯合國的戰費支出，共計

雙方共計

三八〇・一
一、一七三・三

又日本大藏省理財局，統計歐戰時，各主要交戰國之支出，有如下表。
一九一四——一八年大戰主要交戰國戰費及財源一覽表（註三）

戰費及財源	美國 (單位千元)	英國 (單位千磅)	法國 (單位百萬佛郎)	意國 (單位百萬元)	俄國 (單位百萬元盧布)	德國 (單位百萬元馬克)	奧國 (單位百萬元克洛)
推算戰費總額	三,八二〇,〇三三	七,四三三,七九九	一,五二,四四四	四,〇二七	五,〇九六	二,五,〇三三	六,四,四四
除借與聯盟國之戰費	一四,三六六,五〇〇	五,六〇,三九九	一四,六九九	—	—	二六,〇三三	—
剩餘金或儲蓄金	—	—	—	—	五,四	五,九	—
國內債	一七,五〇,六三三	三,八〇,六四四	六〇,八四四	一七,一〇〇	一三,八六六	六,九四四	五,九〇三
國內短期債	—	一,一三,〇〇二	三,八四四	三,四三三	一三,四三三	二〇,七四四	—
政府紙幣及銀行借款	—	二,四二,一六九	一九,一四四	七,〇三三	—	—	二〇,八三三

就以上各家的計算觀察，各國戰費，都顯示着驚人數目。他們應付戰費的財源，一部分靠着預算剩餘或戰費儲蓄金的，祇有德俄兩國，其餘都大部靠着紙幣公債借款等，宜乎戰後各國，無論勝者敗者，都不免於財政與金融的大混亂。結果整理公債，紙票，恢復財政，仍然出於租稅，所以一切戰費財源的最後負擔者，依然是國民。視於英德法義等國，戰後財政貨幣的整理，無一例外的靠着加稅，便可推知一切了。因此戰費與國民富力，所得及儲蓄額，均有相當之關係。茲再將各國戰費，與國民的富力比例，作表如左。

國	別	戰費對國富	平均一年戰費對國民所得	平均一年戰費對國民儲蓄
英	國	九·二%	三二·七%	二六一·六%
英	國	四六·四%	八七·八%	四六八·三%
法	國	五五·九%	九〇·七%	五五九·一%
義	國	四一·八%	九五·一%	五八一·二%
德	國	四四·九%	八五·三%	五二五·三%

戰爭終了以後，各國仍繼續負擔龐大的支出，如公債本息，軍事年金，戰區復興費，軍備整頓費，以及社會救濟費等，都與戰費有連帶關係。不過分散在各項支出中，而無戰費之名，我們便無從討論了。

(註一) 看 Francesco Nitti: Principes de Science des Finances. Ch. III. Le Cout de la dépence 尼第著財政學原理第三章「支出的估計」法譯本第二百頁以下。

(註二) 見 Seligman 著歐戰的費用估計，載在一九一九年之美國財政立法雜誌 P.S.L.F. 中。

(註三) (註四) 見天津大公報譯載田人「戰爭與經濟」一文。

第五章 戰費的籌集方法

第一節 財政外的籌集手段——徵發——

戰費的支出，從上面的各種統計看來，便可知道其數量之鉅，與對各方面影響之大，所以研究戰費的籌集，便是非常時財政中的主要問題。我們曾經一再說明過，政府籌募戰費的目的，是在用以購進戰爭所需的物資與勤勞。貨幣額的徵進，除了直接用到外國市場，購買國外的物資外，其貨幣額是依然流還民間。所以用財政手段來募集戰費，（即採租稅或公債等政策，）結果不過是人民相互間貨幣額的轉移，而實際的負擔，還是政府所消耗的物資與勤勞。因此政府籌集戰費的方法，不必全以貨幣額的徵收，來滿足需要，還可以直切了當的利用人民的物資與勞力，這便是戰爭時期，政府所行的強制佔有（Occupation forcée），徵發（Requisition），給價收買（Einkauf）等種種方法。我們統稱為財政外的籌集手段。

強制佔有的方法，在國家危急存亡之秋，自然也可利用。例如義務兵役期間的延長，兵役年齡以外者的動員赴敵，這都是強制佔有人民勞力的表示。不過這種強制方式，如果濫用到各方面去，會引起強烈的反抗。各國的國民勞役法，祇能做到人民自由樂從的境地，而不能強迫。英國想把強迫兵役的方式，應用到工廠方面去，也未能實

現。其次物資上的強佔，更會引起反動的。給價收買的方法，在平常時的公用徵收，便離不了這個途徑，價值是比照市價估得高，而且讓人民有參加估價，和聲訴不服的機會。（註二）不過在非常時期，政府不獨沒有鉅額的餘資，來出價高價收買，而且也沒有餘暇，來從容的履行種種法定程序。普通是採取一種折衷手段，概括的稱爲徵發。

第一款 徵發的意義與種類

徵發兩字的意義，本來是政府強制的徵用人民財物，而不給報價的。英法兩國文字，都叫着 Requisition。這在政府是一種權力的表示，在人民便是一種犧牲。不過現代國家戰時所行的徵發，不僅在徵用一部分的戰時軍需品，而且進一步支配人民的各種消費貨財。徵發不一定是自用，有時也給價的。弼古（A. O. Pigou）在他的戰時經濟學裏，不用 Requisition 而用 Commandeerine，可見徵發的意義，除掉本身原有的「強制徵用」外，而進而有統制（Control）計畫（Planned）之意義了。

徵發的種類，可大別爲勞力的徵發與物資的徵發二種。

（一）勞力的徵發 勞力的徵發，就是政府直接使用的體力和智力。最重要的就是兵役，有人計算，歐戰時各國動員的總數，對於該國生產年齡男子的比例，奧國佔百分之六十四，德國與法國佔百分之六十，英國佔百分之五十四，義國佔百分之四十四。每人的兵役期限，可以從五年延長到十二年。此外婦女以及童工均強迫地送入工廠，從事軍事工業，工作時間，受着嚴格的限制，工資報酬，也減到最低度，工人的罷工權（Droit de greve）早停止了，保護婦工童工的法令，也束之高閣了。此外各國還有一種法令，全國男子，均須服務軍事。德國稱爲補助祖國

勤勞法，英國稱爲國民勞役法，法國稱爲國民動員法。凡滿一定年齡的男子，（德國十七歲，英國十八歲）均須登記，并檢查身體，依健康程度，分配工作。利用國民勞力，可謂達到極點了。

利用國民勞力的效果如何？是否一律的採無給制度？此則依徵發的性質而有不同。大抵採徵兵制度，已成爲一致的現象，而且除給與極少數的費用，都是行無給制的。（法國服兵役的男子，每天祇能得二十五生丁的零用。）中國現行備兵制，然而財政上所受的影響，便難以計數了。所以去年通過三讀會的憲法第一七三條，規定軍隊以徵兵爲原則，國民參加國防的義務，以法律定之。同時去年還有國民勞役的擬制，可見中國徵發民力，也是有相當的法律根據。至於軍事以外的民力徵發，便不能一律的行無給制，因爲人民的家庭生活之資，不能不靠工資來維持，而且這種徵發的效果，是看平時的經濟組織如何？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？假如國內平時已有若干工廠，而且都有改爲軍用工廠的準備。政府辦事的效率很敏捷，能短期內便做到管理工廠，登記工人的工作，同時國民又都有相當的技能和智識，那末一旦戰事發生，政府便可迅速的利用人民的勞力。假如這種條件不具備，普遍的徵發民力，是徒添紛擾，而於事無補的。

（二）物資的徵發 物資的徵發，更可分爲全部徵發與局部徵發二種。全部徵發係就國內所有該物資的總量，全部經政府徵用，須有餘時，然後經政府的支配，而讓渡於人民作消費。例如（一）生產與交通工具的全部徵發，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，即屬此類。（二）消費物品之全部徵發，即將全國特種的生產品，歸政府經營，政府儘先保持自己所需用的，然後再將餘額分配與人民。徵發時的代價，亦由政

府片面決定。英國即曾以自定價格，取得國內全部羊毛及小麥的產量。

局部的徵發，即政府對物資的全部，並不管支配，僅就政府欲直接移充戰用的一部分，加以徵發。即係以官定價格，購進物資的一部。這種辦法，自然是較前法簡單而不苛繁，凡是與軍事無重要關係的物品，均可採行此法。英國在戰爭初期，對於商船，曾以官定貨率（Bills-Book Rates），徵用一部分，其餘仍聽業主自由經營，這便是局部徵發的實例，不過戰事延長久了，各國政府，對主要物品，往往由局部徵發，而變成了全部徵發。

第二款 徵發制度的優劣

徵發制度的優點：（第一）在節省人民的消費。政府既有強迫的手段，購定了物資的全部或一部，人民便不能不從消費量中，省出該部分，以供他國。家。（第二）在使政府對取得需用的物資有把握。假使祇用定價收買的辦法（Expropriation），而不採強制徵發，則人民的售品，會躲避或外逃的，將使政府對所需物品，究能得到多少，毫無把握。如採用徵發，則人民格於功令，不得不照樣供給了。（第三）在使國內的戰時工業，迅速成就。我們知道由平時工業改為戰時工業，是需要相當的改造和設備的。所以在戰爭發動之初，一般平時工業的廠主，因為不知道戰事的前途，和政府需要戰時工業品的數量，便會徘徊觀望，不敢驟改為戰時工業，以自蹈損失。政府如發布徵發令，以合理的價格，定購買的數量，那末一般遲疑不定的資本家，便有所擇決了。同時政府因為重稅的關係，人民的購買力減少，平時工業品的銷路不旺，而戰時工業品却有政府購買，這樣戰時工業，便不期然而然的養成了。此外如減少政府的貨幣支出，免去一部分徵收貨幣和支付貨幣的煩瑣，迅速地集中戰時用品，均不失為徵發制

度的優點。

不過我們應知道，徵發有一惟一的缺點，便是對國民的負擔不均。政府的徵發，一部分是無給的，一部分雖然有給，但價格既是官定，便常在交易價格之下，所以被徵發者，總蒙受着全部或一分的損失，這與強制納稅，受金錢的損失，是一樣的，有時或許過之。（如在政府厲行紙幣政策，貨幣跌落時，人民愛惜貨幣，遠不如愛惜物品與勞力之甚。）租稅的負擔，可因經濟上的推移，轉嫁於他人。至於徵發形式下的物資或勞力的負擔，便無從轉嫁了。假如戰期延長，徵發過甚，一定於國民經濟，發生嚴重的影響。其次徵發的手段，如前節所述，還需要若干的條件，假如條件不具備，會引起糾紛而不見效果的。因此種種，我們不能把徵發制度，認為籌集戰時需要的惟一方法。

參考書

(一) 森武夫：戰時經濟論，第二章，戰爭需要的充足，（第四頁到一五六頁。）

(二) A. O. Pigeon 戰時經濟學，第七章，政府的徵發，徐譯本六三頁到七〇頁。

(三) W. Qualid: Législation Industrielle française pendant la Guerre, Op. cit. 法國戰時勞動立法

第二節 戰費儲蓄金

戰費儲蓄金制度，係於平時由國庫中撥出一定之金額，儲蓄以備非常之需。其最著名而最近的例子，當推歐戰以前的德國。德國在一八七一年十一月的普法戰爭勝利後，取得法國賠償金一萬萬二千萬馬克的金貨，即全

數貯爲德帝國戰爭基金，而窖藏於塔中。且依一九一三年七月的法律，發行帝國國庫証券，復增撥一萬萬二千萬金馬克，充足戰費儲蓄，同時於每年預算內，均預備着同樣的金額，準備戰事爆發時，拿牠來充作帝國銀行增發紙幣的保證。這種儲蓄金的總額，到歐戰爆發的前夕，足有五六萬萬金馬克。

中國古時，也同樣有戰費儲蓄金制度，宋藝祖乾德六年，於左藏庫以外，另於講武殿別造內庫，稱爲封樁庫，卽所以備軍旅飢饉時緊急用度。宋太宗時，又置景福殿庫，也是儲作軍旅之需。宋神宗更景福殿庫爲元豐庫，共置三十二庫，其後三十二庫皆滿，又添置二十庫，神宗於每庫揭一字，成五言詩四句，曰「每度夕惕心，妄意遵祖業，願予不武姿，何日成戎捷？」玩味詩意，則庫藏的目的，便可想而知了。

設置戰時準備金的唯一理由，是在應戰事爆發時緊急之需。因爲非常事態，一旦蒞臨，金融市場，必發生騷動，此時欲在國內外市場，迅速募集公債，不獨困難，而且是不可能的事。至於創設新稅，或增加舊稅率，也非短期內便能達到財政目的。此時欲求政府的動作敏捷，迅速地動員軍隊，和籌備一切戰時需要，都非有鉅額的金錢不行，這是祇有先靠着戰事儲蓄金來應付，然後能從容謀生財之道。否則措手不及，一切皆陷於失敗了。不過戰時儲蓄金，也有相當的缺點。（第一）戰事儲蓄金是死藏一部分資本，勢必使國民的生產所需的資本，感覺缺乏，於國民經濟有不良影響。（第二）集中鉅額的資金於一處，必感覺存放的困難，而時時有發生危險的可能。（第三）貨幣的購買力，是有逐漸低落的趨勢，國家集中大部資金，而長年不用，結果必受貨幣購買力低落的影響，而使國庫受無形損失。（第四）最後，現代戰爭所消耗物資之鉅，直令人難以想象，所以在平時已令人訝爲鉅額的儲蓄金，在

戰時竟不敷短期之用，因此戰時儲蓄金的效用，爲之根本減少。例如歐戰時，德國陸軍動員，在最初六日內，用去資金七萬萬五千萬馬克。辛苦經營的儲蓄金，還不够一星期之用，這真出乎德人意料之外。因此種種，以戰爭儲蓄金制，作籌集戰費的手段，遂失其重要性矣。

第三節 金融緊急手段

國家在非常時期，除一面以上述的種種方法，謀得物資與勞力的收入外，一面還須對金融市場，行一種緊急處分。消極的使他不致擾亂社會秩序，妨礙戰事的一切進行。積極的還須利用這種手段來謀貨幣額的收入。從歐戰時的經驗，使我們相信，金融的感覺是最敏銳的。戰事一旦展開，他必定首先受刺激，而陷於紊亂。例如在一九一四年六月二十八日，奧塞兩國國交險惡，維也納交易所的證券價格，便急落一成至二成。七月二十二日奧國的最後通牒發表，柏林及巴黎的交易所，便發生恐慌，紐約市場，也將外國證券大拋賣。至七月二十七日維也納便有三個交易所停市，二十八日奧國公告宣戰，又有兩個交易所關門。繼着柏林、巴黎、南美各地的交易所也相繼停市，雖然有些政府，竭力援救，不久依然開市，但是影響於財政、金融、社會各方面的，也就不小了。（註一）所以在戰端初啓時，政府對金融，必有敏捷手段，來應付一切。大抵戰時的金融政策，依各國戰時的看起來，不外乎金本位的放棄，現金出口禁止，膨脹通貨，取締外匯，取締交易市場的投機買賣等等，這都是戰時金融的專門問題，決不是片言數語所能道其概略的，我們讓給一切專門書籍去討論。（註二）在這裏祇說明歐戰時各國的金融緊急手段是怎樣的？

一九一四年戰爭開始時，有財政金融上的緊急手段之準備者，祇有德國。英法及其他各國，皆缺少適當的準備。德國軍事動員，同時也行財政金融動員，一切既定計劃，皆隨宣戰佈告，敏捷進行。

在一九一三年七月三日的財政法律第七條，增撥了一億二千萬馬克的非常準備金。一九一四年八月二日，執行帝國軍事資金處分，把從法國拿來，存在斯巴託（*de Spaar*）塔中的一億二千萬馬克，交與帝國銀行，一面就把支出帝國動員費用的責任，委託該銀行執行。同時又公布「變更貨幣法」、「變更銀行法」的法律，將帝國國庫證券的兌換，帝國銀行券的兌換，與以停止。同時全國大都市，均依照「金庫貸借法」，即日設置貸借金庫，利用人民各種有價物品的質入，而發行一種貸借金庫證券（*Darlehen-Kassenschein*），這種證券，於公的支付，有法貨的性質，而於私人交易，便無強人接受之理。所以人民有金庫的，都存入帝國銀行，換取銀行券。帝國銀行即以金庫券作保證，而增加了發行額。這點作用，我們留到後討論通貨膨脹時，再加以詳細的說明。

法國對戰爭之金融的準備，依照一九一一年十一月底，政府與法蘭西銀行的祕密協定，如戰爭發生，得從法蘭西銀行提用二十九億佛郎，亞爾沙斯銀行提用五百萬佛郎作為政府借款。戰爭發生後，法政府對金融市場所採的緊急手段，僅有下面的幾種：

1. 延期支付命令的宣言
2. (A) 不滿二百五十佛郎之存款得許取出。
(B) 二百五十佛郎以上之存款僅得取出十分之五

(C) 延期支付命令擴張於保險契約

(D) 三分半利公債分期支付，展期展還。

這種措施，完全在鞏固銀行及產業者的地位，使生產依然能圓滑的進行，對於戰費的意義上，似沒有多大的幫助。(註二)

英國是世界金融市場的中心，所受戰爭影響的衝動，亦最複雜。政府在當時所採取的緊急手段，第一即當開戰時在八月二日所施行之匯票支付延期法，更在八月六日將延緩期間從票據滿期日延長一個月即到九月四日。同時，該延期支付命令，除却貸銀薪俸，五磅以下的債務，租稅，海上運費，在英國島外的債務，某種的信託財產，銀行券，公債，貯蓄銀行預備金等外，一切債務完全適用，延期支付命令一直到十一月四日。

一九一四年八月六日，政府復制定 *Currency and Bank Notes Act* 規定英蘭銀行得發行額面一磅及十先令的紙幣。據此英國政府得發行有強制流通力在英蘭銀行照額面兌換之政府紙幣。這種紙幣經英蘭銀行之手，而轉到各銀行，各銀行均須照其當時存款額，提供百分之二十的現款與政府，當說各銀的供給額，到二萬萬二千五百萬磅，但是政府實際利用到的，在三千萬磅以下。政府發行紙幣的理由，無非是借此名義的金券，來增厚英蘭銀行的保證金額，這與德國的支付金庫券，是同樣作用的。并且英國政府，一面對一切匯票支票，明令延期支付，一面復令英蘭銀行，對這種延期支付的票據，與以重貼現 (*Reesompte*)。因此一般不能取得現款的票據，均可到銀行請求貼現 (*Discompte*)，銀行再拿英蘭銀行請求重貼現，重貼現的利率，比一般利率為低。這樣英蘭銀

行便吸收了這些延期支付的票據，而發出了同額的銀行券，金融便藉此活動了。

(註一) 在德國宣告作戰時，巴黎交易所遂受刺激而停閉，經政府先後令法蘭西銀行，先後貸款兩次，乃勉強復業。

(註二) 關於戰時金融之專門書籍，可參看：

(1) Germain Martin: *Economie politique, cours de la Faculté de Droit de Paris*. 馬丁著政治經濟學，巴大講稿。——馬氏為法國巴黎大學有權威的教授，現任法國財政部長。為主持金集團國者，所著巴黎大學講稿，討論歐戰時各國金融政策甚詳。

(2) Presque, M.: *Le Moratorium des Depots en Banque*. Paris 1915

(3) A. C. Pigou: *Political Economy of War* 徐宗士譯第十章「製造銀行信用，以籌戰費的方法」，商務書館本九四——一二三頁。

(4) 森武夫：戰時經濟論，第四章戰時金融，二〇九——一二四頁。

(5) 高木壽一：戰時財政論，第八章戰時財政金融緊急手段，一〇〇——一二四頁。

第四節 紙幣公債與租稅

發行紙幣是政府籌集非常收入的便利手段。在戰爭開始時，政府禁止現金的輸出，無形中停止了金本位。同時紙幣的兌現，也與以限制，這便走入了通貨膨脹(Hyperinflation)之途。政府所需的戰費，便可從這高額的紙幣發行

裏，換取進來。歐戰時英德等國的財政部，發行一種金庫券 (Treasury-Notes, Darlehen-Kassen-Scheine) 用以充實銀行的準備，而鉅量發行兌換券，便是這種作用。不過紙幣的無限發行，雖可換進戰時所需的物資或勞力，但終必擾亂財政金融，而陷國民經濟於極度恐慌。英德法義等國，在戰後都給我們以事實的證明，所以紙幣政策的運用，是應該有限制的。

公債或借款也是一種籌款的有效方法。借款大半是指借外款而言。本來國家處在非常狀態之下，國內的出產有限，不得不借進國外的資力，來應付戰爭，因此而舉借外款，這是不得已的舉動。但這須自有信用，外有與國，而後借款纔有希望。大戰時協約國對美所借的戰債，至今不能全部如約償還，成爲歐美間一極複雜的問題，依此可見戰時舉借外款，並不是件容易事。並且在弱小的國家，如不得已而出此時，是常與她的主權，獨立，發生嚴重影響的。至於募集內債，便較舉借外款爲易，這種手段，是與通貨膨脹，殊途同歸的，政府以特殊利益和高利的辦法，來誘惑一般有產者投資公債。並且爲迎合一般心理，和發行的容易，大量發行短期債，人民的產業備用資本 (Capital disposable) 都被吸收淨盡。這種債票，普通是可以向銀行貼現或抵借，有時逕由政府交與銀行，換進一筆鈔券來應用。(中國近年發行公債，便採取這種方法。) 這種公債，不獨是增加了國庫無數負擔，而其結果，是與紙幣膨脹是一樣的。

最後添稅或加稅，是戰時籌款的最合理論而最穩妥的方法。我們在學理上是找不着瑕疵的，因爲政府戰時所消耗的，並不是金錢，而是一些物資與勞力，這類東西在平時是人民的消費品，這時候便從人民的消費量中節

省出來，向政府輸納，作為戰品的消耗。但是怎樣纔能使人民節約呢？家諭戶曉是不能的，那祇有靠着租稅了。租稅直接割取了人民的財產，（直接稅）或抬高了一般的物價，（消費稅貨物稅）這都能減少人民的消費，而挪作戰用的。所以歐戰時各國租稅的新設與稅率的增加，都是做到頂點。不過理論上雖如此，但是舉辦新稅或加稅，都需要相當時間，而後能得到收入，並且數目也不能預先確定，有時處理不善，還會引起人民的反抗。所以我們承認租稅是籌集戰費方法之一，但不是一種應急方法。

總之上述三種，都是戰時理財者不可不注意的問題，應該討論的地方太多，我們在下面，再分章與以較詳細的說明。現在將歐戰時各國利用這三種方法的所得來的數量，列表如下。

戰費籌得方法	英國		法國		德國		奧國		美國	
	(單位)	(千鎊)	(單位百)	(萬佛郎)	(單位百)	(馬克)	(單位百)	(克洛)	(單位千)	(金元)
國內債	三,八〇,六四		六〇,八四		一七,一〇〇		九六,九四		五〇,九三	
國內短期債	一,一三,〇一		五,八四		三,五三		二〇,七四		—	
政府紙幣與借款	三五四,一九		一九,一四		七,〇三		—		二〇,八三	
國外債	九五,三六		一五,三六		三,一九		—		四,八六	
租稅	一,二七,九四	減收一,五六	三,九五		一四,四六		七,三七		四,五五,〇五〇	

第六章 紙幣——戰費籌集法之一

第一節 硬幣改鑄 (*Mutation monétaire*)

第一款 硬幣改鑄的意義與種類

發行紙幣，以補國家歲入的不足，乃近代纔有的事實。但在紙幣未通行以前，以貨幣政策來謀國家一種額外收的，遠在十四世紀時，即已盛行，這便是風行數世紀的「硬幣改鑄」(*Mutation Monétaire*)。當時所流通的，是一種金屬貨幣，但是成色，重量，公差，都沒有現在的硬貨那麼確定，所以國君便可隨時鑄出一種劣質的貨幣來，把舊有貨幣的成色削低，或者重量減輕，暗地裏賺得盈餘，以彌補國用。從十三世紀以來，法國的君主，便有實行的，至十四世紀中葉，其風大盛。改鑄的方式，亦愈趨精密，歸納言之，共有下列的數種：

(1) 改換幣面鑄像 (*Mutation en figures*) 從前的貨幣，總是印着君主的肖像，此風直到現在是未改的。所以當時新君即位，便藉着改鑄幣像為名，發行新幣。新幣的質量，或不如舊幣。或質量相同，而換算率定的甚高，例如新幣一枚，換舊幣二三枚是。

(2) 改換比率 (*Mutation en proportion*) 即把新舊式大小兩種貨幣的比率，與以變更。例如君主以

某種貨幣作支付時，便把牠抬得很高，以減少貨幣的支付額。反之政府在徵稅時，又把牠壓得很低，以增加貨幣的收入額，這都不失為一種賺錢手段。

(3) 改換幣面價值 (*Mutation en appellation*) 即對同一貨幣，隨着君主收支的便利，而隨時變更其價值。這種幣價的人為的變更，祇限於官家對人民作收付時，纔能行之有效。至於民間的交易授受，其價格便很難以法令變更了。

(4) 減低貨幣重量 (*Mutation en poids*) 這是圖利的最便利方法，就是直接把貨幣的重量減輕，取得少，人民未必便覺得，覺得亦無法反抗，政府便可多中取利了。

(5) 變更值料 (*Mutation en matieres*) 這種方法，在現在恐怕也還有實行的。就是貨幣的外形和重量，都不變更，祇減低所含的純金屬，而參雜劣金屬以代替之，政府即從中漁利。

第二款 歷史上硬幣改鑄的事實

歷史上硬幣改鑄的事實，起於十三世紀之末，與十四世紀之交。法國的君主，自 Philippe le Bel, Jean II (1360—1364) 以迄 Jean le Bon 時代，即偶有改鑄貨幣的事實。至十四世紀以後，其風大熾。法國而外，在英國如亨利第八，愛德華第六時代，不僅貨幣的名價提高，而且其品質，亦被改劣。那西謨生 (Nashimson) 在他所著的國家經濟學裏 (*Statwirtschaft* 1913, S. 232—233) 講到德國的硬幣改鑄，謂「就馬克的施行言之，年年將 Pfennig 變更，此時十六個舊的，僅能換十二個新的，在此種交易上，政府常有百分之二十五的利潤。」這種措

施，有時是公開的，而祕密的改鑄也不少。總之德國從十三世紀到十四世的末尾，硬貨的一般品質，由十六個洛託銀逐漸減少到八個洛託銀。在 Friedrich II 時代，因為七年戰爭，又行改鑄貨幣，得到的利益，共有八千七百萬之多。

日本在維新以前，時常採用改鑄政策，例如元明天皇時代和同開寶的鑄造，直到村上天皇時代的乾元大寶，中間共行過十二次的改鑄。每次政府在改鑄時，用舊錢十個，換新錢一個，但新舊兩幣的實質，則無甚區別。這是政府的重要財源，在德川幕府時代，更常為財政的目的而改造。例如鑄造元鍊金銀時，其益金約有五百萬兩。從文政元年，到安政四年，四十年間的益金，共有一千七百九十六萬九千零五十兩。這是德川時代的主要財源，常佔每年歲入總額十分之三四。（註一）

第三款 硬幣改鑄之最早的批評

硬幣改鑄的不合法和弊害，在今日已無待煩言。但當時學者，對此事的態度，却值得注意。硬幣改鑄的最早批評者，當推法人畢利丹（Buridan），畢氏是巴黎大學校長，科學會的祕書長。一生師承亞里士多德（Aristotle）的學說，亞氏是不贊成貨幣的，所以畢氏對硬幣改鑄更沒有好的批評。繼畢氏之後而研究此問題，發表專著的，是尼古拉俄內門（Nicolas Oresme），尼氏是西雪（Sienne）地方的主教（Evêque），羅瓦爾（Novarre）高等學校校長，同時為法王查理第五（Charles V）的好友。他除了翻譯亞里士多德的道德（Morals）及政治（Politique）兩書為法文外，復用拉丁文發表一書，名 De origine natura et mutationibus monetarum（硬

幣改鑄的起源及其性質，分別說明各種改鑄的種類。他認為當時的君主和諸侯，改革貨幣，從法律上說，未嘗不可，因為貨幣是君主の特權，諸侯是承受君主給與的這特權，所以改革貨幣是可能的，有權的。不過應當為貨幣而改革，不應當為利益而改鑄。俄氏認為當時諸侯們的改鑄，完全是為得一種利益，這種利益是違反自然的，不當利得的。改鑄的結果，於該地方人民，與該地方有交易的人民，最後君主或諸侯本身，都要受到不良影響。因為改鑄不會得一地方人民的同意，所以君主或諸侯的不當利得，便是人民的意外損失，並且惡貨幣的行使，會使鄰近地方的不良貨幣也流入，這便侵佔該地方諸侯的特權，同時他的收入，也是這種劣幣，所以到頭還是自作自受。

俄氏雖然這樣的批評硬幣改鑄，但是他又說明在若干情形之下，得着市民的同意，改鑄是可以的。例如對外作戰，或君主與諸侯為敵人所虜，需錢索取時，以改鑄取得益金，是正常的。又當着王子結婚，公主下嫁時，從改鑄謀得這種開銷，在俄氏也認為無妨。（註二）這是最早的批評者，在今日視之，固沒研究的價值，不過從這點証明了以改鑄益金，支應戰費或臨時費，遠在十四世紀時，便有認為正當的。

第二節 通貨膨漲

第一款 通貨膨漲之起源與種類

前節所述的改鑄行為，自有紙幣以來，即以濫發紙幣的通貨膨漲代之，其害也遠甚於前者，因為改鑄還需要一種金屬，猶之發行兌換券需要準備金是一樣，所以這種政策是有限度的。至於發行不換紙幣，實施極度的通貨

膨漲，其量無限制，其害也就無窮了。

通貨膨漲 (Inflation) 一語，原指流通貨幣額的增加，故金屬幣的增加，未嘗不是通貨膨漲。不過自歐戰以來，各國都競用不換紙幣來換取戰費。歐戰以後，各國雖曾一度恢復金本位，實則金幣已不使用，一律以紙幣代替，所以通貨膨漲一名詞，就專紙幣額的增加，幾乎與金屬幣無關了。不換紙幣的發行，從歷史上顯著的例子來說，最早的有法國革命時代所發行的亞西料 (Assignat)，(當時政府，以沒收僧侶的財產作担保，而強制發行的不換紙幣。) 美國南北戰爭時代所發行的綠背紙幣 (Greenback) 以及英國在拿破崙戰爭時，英蘭銀行所發行的不換紙幣。兌換銀行券等等都是。在最近厲行此政策的，有歐戰期中及戰後的德國，中歐諸小國，及實行新經濟政策以前的蘇俄。

不過德，奧，匈，波蘭等國的通貨膨漲，是為籌集戰費而起，正是本書所要討論的。至於蘇俄的通貨膨漲，目的不在視不換紙幣為國家的財源，而有藉此實行革命政策的使命。因為一般資本家，在共產主義者視之，早在打倒之列。通貨膨漲，便是打倒這種資本家的工具。因為濫發盧布的結果，使貨幣價值下落達到零點，就是澈底奪取有產者與貨幣資本的有效政策。不過蘇俄這種政策，不久即自認為不健全，新經濟政策確立後，就完全放棄了。

通貨膨漲，係一廣泛的名詞。依 *Handbook* 的解釋，謂商品的生存，與貨幣創造間的擾亂就是通貨膨漲。(註三) 其中包含若干種類：從貨幣的本身來說，有硬幣的通貨膨漲，與紙幣的通貨膨漲。從其目的來說，有蘇俄式的通貨膨漲，有以繁榮經濟為目的的通貨膨漲。(例如美德等國近年所行的通貨膨漲，即純粹在抬高物價，繁榮

工商業。）有以謀得臨時財政爲目的的通貨膨脹，換言之，就是拿不換紙幣來換取戰費。本書所討論的，即屬此一種。

第二款 通貨膨脹的作用

(一) 通貨膨脹有暫時振興工商業的作用

主張通貨膨脹政策的，每謂增發紙幣，乃注入新購買力於國民經濟之中，能刺激生產，繁榮工商。又因貨幣價值的下落，國內商品於國外市場的競爭能力加大，促進海外貿易。並且產業界發達的結果，失業問題，也得以解決。這種一時的作用，誠屬事實。不過這是注射嗎啡針，祇有一時的作用，而無永續性。在施行此政策時，發見物價上騰，產業活躍。但這並非對一般物品，同時發生，乃由時間的差別，而先後發生。在通貨膨脹的開始，國內貨幣的對外價格，即匯兌行市下落，出口貿易，自然一時的爲之增進。並且這時候國內的物價已上漲，而勞銀及一切生產費，尙未上漲，企業家便在這種過程中，獲得利益。所謂通貨景氣，就是指這中間時期之利益。一旦勞銀因貨幣跌落而騰貴，生產費的增加，回復到以新貨幣價值爲基礎的均衡狀態，局勢便依然如舊。欲維持繁榮，勢必反覆膨脹通貨，好比繼續注射嗎啡，精神雖然興奮，元氣可是傷耗垂盡了。

並且通貨膨脹，雖然有確實得着利益的人，（例如貨幣價值下落，債務實質減少，債務人即受此利益。）但是他方面却有很多的受害者，首先物價上漲，一般消費者，即受其害，而貨幣財產的收入者，靠薪俸勞銀的生活者，必有很大的犧牲。輸出商人，雖以成本減低之故，一時的獲得利益，但此利益，並不是由國外的消費者得來，而係國內

消費者，薪俸勞銀生活者，貨幣資本所有者的犧牲而來。這是與增加國內消費稅，資本稅，所得稅等，而把收入移充輸出獎勵金或生產獎勵金的，是同一作用。不過加稅是無後患的，用注射嗎啡式的通貨膨脹，是後患無窮，終必兆財政金融的紊亂，徵之各國事實，都是歷歷不爽的。

(二) 通貨膨脹有便利財政的作用

從國家非常財政的立場來說，不換紙幣，是最便利的籌款方法。因為政府發行紙幣，並不是像散放傳單，不要報酬，就放送到國民經濟社會中去。乃是以紙幣作工具，換進所需要的物資與勞力，是與租稅有同樣效果的。一方面因通貨膨脹，物價騰貴，即不啻向貨幣財產課稅。並且反覆地施行着，多取於人，而人還不覺呢。他方面因通貨的極度膨脹，幣價愈益跌落，政府從前所負的公債，自然就減輕其實質的負擔。所以德法等國在歐戰正酣的時候，都把紙幣政策與公債政策，相輔而行的來籌集戰費。這的確與非常財政有莫大的便利，不過過度的膨脹，會引起公債的破產，（即明債，而實際所還貨幣，已價值甚低。）而招致人民的反對。德國一九二五年七月十二日的法律，對於通貨膨脹以前的債權者，賠償其幣價下落的一部分，這就證明了人民的反抗，而政府終於屈伏，負擔賠償了。

第三款 通貨膨脹的危險性

國家施行通貨膨脹，如其程度輕微，貨幣的跌落較少，經濟上自然有些微的良好影響，財政上亦不致感受危險。但採行這種政策，往往不知制止，反覆地施行，結果貨幣價值的低落率，遠在通貨膨脹率之上，財政上經費的支

出，必大見增加。國家稅收，又必因之大減。至此財政遂陷於不可收拾的地步矣。

爲什麼通貨膨漲率，不敵幣值的下跌率呢？照貨幣數量說（*Theorie Quantitative monétaire*）的理論，兩者？的速度，應該一樣的。不過這裏應該拿心理關係去解釋牠。因爲幣值的下跌，是隨通貨的流通率（*Vitesse de circulation*）而進行的。通貨膨漲，繼續施行，幣值自然要繼續下落，無論何人，都不願保留這還要落價的貨幣，而設法轉付他人，或直接消費，或換成公司股票，現金及外國貨幣等，人人同此心理，貨幣便不能任何人手中停留，流通速度加甚，於是幣值的低落，便遠在膨漲量之上了。德國在一九二三年十一月中旬的通幣膨漲率，爲戰前的一千五百億倍，而馬克的低落，則爲戰前一萬億分之一。（註三）一九二三年十一月中旬流通於德國國民經濟社會中的通貨額，每人祇四金馬克，與戰前每人九十金馬克比較，約二十三分之一，即此便知德國貨幣流通速度之大，爲何如了。

幣價既是超過發行量而下落，反面即是物價超幣量而上漲，一切投機事業，必然隨之而起，外國貨幣之國內流通額，將逐漸增加，終至代替國幣而行使。此時影響於財政的，約有兩端：

（一）租稅收入之實質的減少。租稅的徵收，向以接受國幣爲原則，此時遂不能不受幣值下落的影響。尤其是直接稅，不是在訂立徵收計畫之後，即可徵收。必先有查定財產，估計稅額等手續，在相當的時間以後，乃得收款。不幸在此期中，幣價已逐次下落，——有時低落的速度驚人，於是稅額查定日的貨幣價值，共稅額收得日貨幣價值的差異，即是國家收入實質上的減少，結果必使歲入的不足，更爲嚴重化。

(二) 經費支出之額數的增加 在國家經費方面，因幣值下落，物價騰貴的結果，即令國家不擴張政務，經費已自然增大。以收支如是的，勢必發生國庫不足。這種不足額，假如仍靠着紙幣政策來應付，那末，通貨愈膨漲，物價愈高漲，收支愈不均，國家財政愈困難！德國在戰時，即蹈此覆轍。一九一九年末，雖然頒布了所謂「帝國緊急犧牲 (Reichsnotopfer)」，又繼之以數次的租稅緊急條令，想努力於紙幣外求得財源。但是基於上述的理由，稅收的實質減少，終於與事無補，到一九二三年的下半期，國費百分之九十的來源，仍靠着紙幣，可見已成騎虎之勢，欲罷不能了。

第三節 德法兩國戰時的紙幣政策

第一款 德國的紙幣政策

在歐戰時及戰後，最大規模採用不換紙幣政策的，當然要數德國。德國在戰爭開始的時候，便公布了變更貨幣法，變更銀行法的命令。八月一日停止了帝國銀行 (Reichsbank) 兌換券的兌現，四日又允許私立的四大銀行，(邦耳銀行，沙克斯銀行，巴登銀行，威登堡銀行)，以帝國銀行券作保證，而增發紙幣。同日又頒布貸借金庫法，設立貸借金庫 (Darlehen-Kassen)，發行貸借金庫券 (Darlehen-Scheine)，分五馬克，十馬克，二十馬克，五十馬克四種。在同月底因補充小額貨幣的缺乏，又規定發一馬克，二馬克二種。一面規定人民可以各種財產，向金庫質入，押借庫券。庫券便是現金，銀行是歡迎的。(因為可以作準備金，而發行兌換券) 同時政府又有種種

誘募公債的方法，所以國民質入財產，換借金券的，也非常踴躍。能質的財產，共規定了下列的三種：

A. 存於帝國領域內不易腐敗的貨物，土地，鑛山以及工業出產品通常評價的半額等，均可質入。

B. 從帝國或聯邦政府，或在帝國領域內有事務所的社團，股份公司，股份合資公司所發行有價證券，得以公定市場的價額質入。

C. 主管官廳許可之其他有價證券的質入。

此外政府又發行一種帝國金庫券 (Reichs-Kassen-Scheine)，連上述之貸借金庫券，均可作為銀行發行的準備金，因此種種，德國的通貨，自然就迅速地膨脹。自一九一四年到一九一九年四年間的合計發行額，一千四百二十億馬克。低幣的流通額，由戰前的二十二億馬克，到一九一八年十一月十一日休戰時止，變成二百二十億馬克，膨脹達到十倍！

不過在當時有一點特殊現象，就是馬克的流通額，雖然加了十倍，但是牠的對外價值，在當時的低落程度，並不如發行額之大。其原因在戰時的德國，馬克紙幣，係作為金屬幣的代用品，一般人對之，信用尚不算壞。加以在戰期中，佔有廣大的土地，馬克的流用區域擴大，故牠的行市，遂能不比例於通貨膨脹的程度而下落。我們看當時中立國家瑞士的馬克行市，在一九一四年七月二十一日，百馬克值一二二·六七佛郎。一九一八年十一月十一日減低為值六十八佛郎，匯兌行市，不過減低一半而已。

這種意外的收獲，增加了德人的自信心，以為他的國民經濟能力，能勝此鉅額的紙幣負擔，於是發行的意志

益堅，所以德國紙幣政策的強化，不在戰時，而在戰後，就是這個原因。其流通額在一九二〇年十二月末為六八八億馬克，至一九二三年十一月中旬，增至九三〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇億馬克。在一九二三年的前半期，德國總支出百分之八十三，由不換紙幣而來，同年的後半期，更為增加，佔總支出百分的九十。當時馬克的市價，為戰前馬克一萬億分之一。茲將德帝國銀行的逐年銀行券流通額，列表如下。（以億為單位）

一九一四年七月三十一日	二·九	一九二三年八月十五日	一一六、四〇三
一九一五年十二月三十一日	六·九	一九二三年八月三十一日	六六三、二〇〇
一九一六年	八·一	一九二三年九月十五日	三、一八三、六八一
一九一七年	一一·五	一九二三年九月二十九日	二八、二二八、八一五
一九一八年	二二·二	一九二三年十月十五日	一二三、三四九、八〇〇
一九一九年	三五·七	一九二三年十月三十一日	二、四九六、八二三、〇〇〇
一九二一年	六八·八	一九二三年十一月十五日	九二、八四四、七二二、〇〇〇
一九二二年	一一三·六	一九二三年十一月三十日	四〇〇、二六七、六四〇、〇〇〇
一九二三年〇月三十一日	一、二〇八	一九二三年十二月十五日	四一四、一七〇、七五六、〇〇〇
一九二三年六月三十日	一七、二九一	一九二三年十二月三十一日	四九〇、五〇七、四二五、〇〇〇

除德國外，採用紙幣政策的國家，為波蘭，匈牙利，奧大利三國。他們的貨幣低落率，比照戰前，波蘭為一百八十分之一，奧大利為一萬六千分之一，匈牙利為一萬七千分之一。連着德國，可稱為歐戰時的四大紙幣國。（關於

四國貨幣問題，可看Hartos: Das Goldproblem in Mitteleuropa 1925，有詳細的敘述。）

第二款 法國的紙幣政策

法國在歐戰時的紙幣發行，雖然沒有如德、奧、波、匈等國的強化，但也曾靠着紙幣為籌集戰費的方法，而終於引起戰後貨幣的紊亂。法國在一九一一年十一月，為事前部署戰爭，曾與法蘭西銀行訂立契約：「凡法蘭西銀行經過議會之承認，依法擴張其兌換券之發行限度，且停止兌現，予兌換券以強制通用力時，法蘭西銀行應於政府動員令下同時，以二十九億佛郎，借與政府，其利率定為百分之一。」依這個秘密契約的規定，就是當戰事爆發時，政府把發行不兌換紙幣的特權，付與法蘭西銀行，而以取得借款為交換條件。果然在一九一四年八月戰事爆發後，銀行與政府雙方，皆按照契約行事，法蘭西銀行的發行額，便繼續的膨漲了，同時政府借款，也繼續增高，茲分別列表如左。

法蘭西銀行紙幣發行額增加表

一九一一年十二月	六,〇〇〇	(單位百 萬佛郎)	一九一七年九月	二四,〇〇〇
一九一四年八月	一二,〇〇〇		一九一八年三月	二七,〇〇〇
一九一五年五月	一五,〇〇〇		一九一八年五月	三〇,〇〇〇
一九一六年三月	一八,〇〇〇		一九一八年七月	三三,〇〇〇
一九一七年二月	二一,〇〇〇		一九一九年三月	三八,〇〇〇

一九一九年六月	四〇,〇〇〇	一九二五年七月	五一,〇〇〇
一九二〇年九月	四一,〇〇〇	一九二五年十二月	五八,〇〇〇
一九二五年四月	四五,〇〇〇		

法國政府銀行借款增加表

一九一五年五月四日	九〇	一九一九年四月二十四日	二七〇
一九一七年二月十三日	一二〇	一九二〇年四月十五日	二六〇
一九一七年十月二日	一五〇	一九二〇年七月	三二〇
一九一八年五月四日	一八〇	一九二五年十二月	三四五
一九一八年六月五日	二二〇	一九二六年一月	三八五
一九一九年二月十三日	二四〇		

法國的紙幣，在戰時及戰後既逐次膨漲，物價就不免隨之而上漲。佛郎的對內價值，從批發物價觀察起來，一九二〇年七月漲到一九一四年七月的五倍，到一九二六年七月，到最高點，竟達戰前的八倍。其對外價值，在戰期中，因有英美借款的援助，所以還不甚跌落，每英鎊換三十佛郎，每佛郎合美金三角左右。但是從一九一九年以後，佛郎的外匯價率，便逐次低落，一九二二年終，對英匯率，低到每鎊合六十八佛郎強，對美則每佛郎僅美金六仙，跌到戰前匯價的一半。到一九二六年七月，跌到美金一元，能合法幣四十餘佛郎，這便是法國有名的貨幣恐慌年度。

假如不有普嘉賚 (Poincaré) 的努力，建設穩定的貨幣政策，其影響或不止此呢。

第四節 紙幣的善後

第一款 紙幣的整理方策

紙幣的整理，是屬於金融方面的問題，並且牠的整理，是與公債發生連帶關係的。所以在這裏，我們祇能作簡單的說明。事實上最有效驗的方法，是立刻終止紙幣的發行，然後徐徐着手整理。匈牙利的財政學者福特 (Földes) 對紙幣整理曾舉出七種方法：(看 Földes: Finanzwissenschaft, p. 625, 1927. 2 Aufl.)

- (1) 爲填補預算年度的不足，募集內債。
- (2) 爲填補整理期間（二三年）的不足，有時在國際聯盟協助下，募集外債。
- (3) 盡力使歲入增加，例如匈牙利納稅人的所得，被徵課到十分之七。
- (4) 極度減少歲出，特別是整理官吏，及一切無關重要的制度的支出。
- (5) 保證外債債權者，以某種財源作担保。
- (6) 任命檢查官，嚴重監督財政。
- (7) 限制國家及立法機關，對於使用財政之數目。

本來紙幣的濫發，是基於財政上的需要，故整理紙幣，要先從整理財政着手。福氏的方案，直是整理財政，但是

整理紙幣，却又非此不行。中歐諸小國的整理步驟，便是拿福氏的主張，來做個標準。不過這行於小國是有效，而行於各大國就有問題了。因為如英法德等國，在戰後的復興費用和軍事年金，都開銷很大，在支出方面能節省的為量很微。同時因為負債已高的緣故，更不能再靠借債來整理幣制。所以他們的辦法，祇有從增加租稅清理公債下手。

第二款 各國戰後的紙幣整理

(一) 英國

英國的戰時財政，雖然比法德等國為穩健，但是紙幣政策，也是利用到的。在一九一四年八月六日，英政府便頒布新條，發行一種政府紙幣 (Currency notes) 或稱 Treasury-notes，最初是按照各銀行所吸收存款的百分之二十，貸與他們，銀行便拿牠作金準備而發行兌換券。因為依照一八四四年的英蘭銀行條例，發行額超過一定限度以上，是要以同額現金作準備的，所以政府紙幣的發行，就是一種掩耳盜鈴的辦法，拿政府紙幣作現金看待，銀行就可不違反一八四四年的條例，而無限的發行兌換券了。紙幣發行過多，自然會激起物價的增高，和外匯價格的跌落，雖然在戰時採用了匯兌穩定政策，利用美國借款來維持金鎊的匯價，但戰後終不免於跌落。所以一九一八年一月便任英蘭銀行行長 Curme 組織一個委員會去研究紙幣整理的方案。在戰爭停止後，委員會便提出具體的整理意見。

在這個意見書裏，結論是要恢復金本位制，為達到這種目的，便應實行下列的各種方策。(一) 停止政府募

集公債或銀行借款，因為公債便是紙幣濫發，信用膨漲的來源。(二)須平衡預算，應使國庫每年有盈餘去償還國債。(三)限制無金準備之政府紙幣的發行。(四)要提高貼現率，防止信用膨漲，保護金貨儲蓄。

這個方案，全是通貨限制主義 (Currency Principle) 的理論，無甚新奇。祇有第二項平衡預算，以盈餘償國債的一點，值得注意，這是與福特 (Ford) 以整理財政來整理紙幣的方策相同。顯然要在開源與節流上想辦法了。英政府接受了這個條陳，在節用和加稅上努力，例如一九一九——二〇年的預算，還有二億二千六百萬鎊的不足，但在一九二〇——二一年度，因為加稅并裁減了百分之三十分的支出，便發生二億三千四百萬鎊的盈餘。這樣的緊縮下去，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，但這是經濟政策上的需要，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。

(二) 法國

法國的整理紙幣，是與英國大同小異的。在一九二二年以後，萊茵流域雖然實行出兵佔領了，但是賠款依然無着，佛郎是江河日下，跌得不堪。一九二六年五月 Paret 任命了一個專家委員會去研究幣制問題。他們的答案雖然很冗長，但是值得注意的有兩點。(一)改組財政，增加租稅，委員會認為節省支出是不可能，祇有增加租稅，所以他們主張在一九二六年度必須增稅二十五萬萬，一九二七年應增稅五十萬萬。(二)整理國庫券，委員會認為戰後發行的庫券太多，國庫變成了人民存款的最大銀行，假如大批國庫券要求還本，必無法應付。他們主

張設立公債保管局 (Caisse de Gestion)，把國庫券轉換為長期公債，給與妥實的保障，因為整理公債，相當地償還銀行借款，紙幣便可逐次收回了。

這個建議，在一九二六年七月大恐慌之後，經聯合內閣的總理普恩嘉賚 (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，佛郎的匯價，如預期的上漲，貨幣金融，乃得挽狂瀾於既倒。

(三) 德國

從上面的說明，我們知道德國紙幣政策之強化，是在戰後。並且自開戰以來，德國銀行即努力於現金的搜集，來充足保證準備，在一九一三年中央銀行的存金為一、一七〇百萬金馬克，一九一四年即增至二、〇九三百萬金馬克，至大戰告終時，一九一八年共保存二、二六三百萬金馬克，所以有許多專家認為銀行有那樣大的潛在準備，而却遭受金融的總崩潰，是貨幣史上曠古未聞事件。其實德國紙幣的極度濫發，雖然是戰後財政之無辦法，但多少亦含有政策的意味。(第一)因馬克極度的跌落，使中央及地方政府公債，公司社債，各種財產抵當債務，皆等於零。并國內產品，依外幣換算，價格低廉，可以獎勵輸出，一方面外國品之輸入，因馬克換算率，異常昂貴，無形中斷絕輸入，這顯然於國家財政與國民經濟有相當之利益。(第二)戰後的德國，是負着不能負擔的賠款，萊茵流域是被佔了，除了消極的反抗外，絕無他法。馬克的慘跌，使賠款問題，不能解決，便可無期的賴債。不過這兩點都不能絕對樂觀，馬克跌落，雖然國債消滅，但是稅收大減，而國用大增。雖然可以獎勵輸出，但是敵不了戰後損失於萬一。

戰後賠款，雖可因馬克的落價而無由償還，但是協約國的出兵，也曾使雙方都感受最大痛苦，因此貨幣問題，遂不容不積極整理了。

一九二二年德國邀請許多外國貨幣專家，如衛斯林，鏗士，柏蘭（Barré）等，研究安定貨幣方法。他們研究結果，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，一面設立「能力銀行（Reichsbank）」（一九二三年十月設立），把國內各工商業的資產作担保，寫成社債證券，來作銀行新資本，發行「能力馬克（Reichsbank）」借給政府收回短期公債，這樣的逐次進行，到一九二四年八月纔頒布條例，設德國銀行（Reichsbank）發行新馬克，以每一新金馬克，等一萬億紙馬克之比價，收回舊幣，貨幣纔算恢復戰前原狀了。

此外如義比，及中歐諸國，均有同樣的情形。我們根據這些經驗，便知道紙幣的整理，是與國家財政有密切關係，必先財政有辦法，而後貨幣有路可循。但是戰後的財政，都是千孔百瘡，艱窘異常，再加上紙幣的擾亂，其難可知。所以紙幣的發行，在戰時雖不失為籌集戰費的有效方法，但戰後却於財政有很大的拖累，尤其在經濟落後，工商衰敗的國家，更應謹慎從事啊！

第七章 公債——戰費籌集法之二

第一節 公債之一般理論

公債是非常財政中的一個要角，誰也不能否認。因為在戰爭的醞釀期中，財政已然走入非常階段，可是戰爭既未爆發，政府似乎沒有很好的理由，來大量的加稅，祇好利用公債政策來應付。公債不僅能滿足政府的需要，同時在良好的運用下，能刺激工商業，促進一時的繁榮，所以國民也不會反對。在戰事爆發之後，雖然政府有所藉口可以加稅，但是加稅的效果，須在一定的期間之後，纔有增收，絕不如公債收入之多而且快。所以在理論上儘管有人攻擊公債，批評這種政策的不健全，可是事實上在戰前，戰時，甚至戰後，公債都是非常財政裏的重要角色。在本章裏我們要說明公債與戰費的各種關係，和牠運用的種種方策。

在開始我們應當把公債的重要理論，擇要敘述。因為公債的運用，在經濟，社會，法律各方面，都有密切關係。必先把各方面之利害得失，和應注意事項，簡單說明，然後討論戰時公債，始有路徑可尋。

第一款 公債經濟方面之研究

公債的來源，出自國民，而其去路，又復用於國民，雖然僅是國民貨幣資本的轉移，可是一來一去，便與國民經

濟，發生種種影響。我們從公債的來源和去路兩方面說明之。

(一) 公債的來源

國家貸借資金之來源，可分爲國外資源與國內資源兩大類。前者爲外債，後者爲內債，經濟的影響亦各異，分述之。

(一) 外債之經濟影響 外債的經濟影響，與國際貿易的輸出入，至有關係，而情況亦很複雜。第一從債權國 *Etat-empunteur* 方面言，有一暫時的利益，即在締結借款條約時，債務國 *Etat-debiteur* 必允許債權國的貨品輸入，藉作貸款支付。故結果債務國的進口貨必增加，而債權國却借此促進海外貿易。中國最近的美棉麥借款，明示以棉麥抵價作貸，尤屬顯例。至於在戰時，債務國根本所需要的是物資，債權國是以輸出的貨價，抵成借款，這更是先有輸出入的關係，而後成立借款了。第二從債務國方面言，便要長久忍受匯兌上的損失，每年本息的償付，形成一部分現金的外流，在國際匯兌上，遂不免於受影響。但是也有他潛在利益，因爲債務國支付本息的方法，不外由 (1) 政府輸出現金，(2) 輸出商品，(3) 購買外國有價證券——匯票，公司債票，股票，及銀行券之類——三項中以第三種爲最普通。在購入有價證券作償付時，其價格必漲，因此外國幣與本國的比差亦加大，(通常即債權國的幣價上漲，而債務國的幣價下落) 這時便有限制進口，與獎勵輸出的作用。

總之外債的經濟影響，是隨着經濟環境而不同。在債權國方面，有銷納過剩資金於國外，開闢海外市場，左右國際金融，提高本國有價證券之國際價值等等利益。雖然在收回本利時，有上述商業上的不利，但假使國家的設

備完善，資本充實，有充分的抵抗能力，也就無大礙。至在債務國方面，固有種種的不利，但假使借款的條件不苛，（如利率，抵押品，及其他之附帶利益等）同時國內的生產發達，在償還本息時，也可利用匯價的關係，增加輸出。有人說外債太多，則債務國之金融，恆依賴債權國的交易市場，而不能獨立。（指在國外發行債票而言）實際也不盡然，美國在戰前，便是各國的債務國，但未聞感經濟不能獨立的威脅。國際間債權債務的關係愈複雜，互為依倚，或者也是減免戰禍之一端。並且在戰時募集外債，暫時把一部分作戰消耗的物資，讓外國人民來負擔，也是能減輕國內人民的苦痛，而於戰爭絕對有利的。

（二）內債的經濟影響 內債的經濟影響，屬於來源方面的，要看這種公債金額，究竟是國民的預備資本（Capital disponible）還是非預備資本（Capital indisponible）？假如公債所募得的金額，為國內在休息狀態中的預備資本，則此公債，縱不用於工商實業，亦與國內工商業無大妨礙，不致引起市場利率的增高。反之如所募金額，非預備資本，而直為國民經濟所需要的金錢，那就是政府與工商業者，立於爭取資本的地位，結果是促進利率的上漲，而大礙國內生產事業之進行。並且在國內缺乏資金時，募債必需重利，這於國庫也是不利的。

（二）公債的去路（用途）

公債的去路，於國民經濟，也有密切關係。假如公債的用途，完全用在國民身上，那末從人民募來的錢，依然回到民間去，在國民方面，不過是貨幣資本的轉移，在整個的國民資本上是無增減的。政府如利用公債金額來作生產建設，或於國民經濟直接有利事業，不獨於民有利，同時在國庫方面，也可發生直接的或間接的收入。尤其在經

濟恐慌，失業衆多，及國內剩餘資本過多時，國家發行公債，吸收遊資，一面開發實業，容納工人，這是於國庫於國民，都是兩有裨益的。反之如公債的用途，不用在國民身上，而投到國境以外去，或雖用在國內，而僅爲少數人所利用，那就是國民經濟全部的損失。例如募債來購用外國的物資，以供戰爭或政治的消耗，會使資金不斷的外流，結果不免引起國庫和國民雙方的嚴重恐慌。

根據上面所述，我們覺得公債的募集和使用，都應該有相當的條件。在募集方面，公債的條件是：（1）國內工商業組織，須極端發達，（2）須有大量的流通資本，與普通的饒富，（3）須有充足而穩定的貨幣，（4）須有組織完備的流通市場（交易所），必須具備這四種條件，然後公債的募集容易，而與國民經濟無傷。在用途方面，公債的條件是：（1）用於生產建設的支出，是無瑕疵的。（2）用於改良職務的臨時支出是值得討論的。（3）用於經常費用或臨時消費支出，是絕對有害的。（註一）因爲（1）生產建設，將來可以得着收益，不致因募債而增加國庫負擔，並且於人民方面，也是絕對有利。（2）政府改良職務的臨時支出，如官署興築，政費增加等等，是否可用公債，那要看所辦職務的性質而定。（3）經常費用和臨時消費，都是無生產性的，便絕對不能拿公債來應付，否則國計民生，皆兩受其害了。

在非常時期發行公債，與這些條件，很難適合。因爲戰時一切工商業都是受着不良影響，絕無進步可言，而且在恐慌狀態下，金融市場和國家幣制，都會感覺不安而發生擾亂，這是與發行條件不合的。並且戰費的支出，純屬一種消耗，有時大部分的金額，是投用於國外，以換取所需的物資，來供消耗，這更與公債用途的條件不符。所以戰

時公債制度的存在，是權宜的辦法，是政府以巧妙的方法，向人民騙取來的。在事實上我們承認不能免，在理論上是絕對對於經濟有害的。

第二款 公債社會方面之研究

公債與社會方面之關係，乃一負擔分配問題。國用的支出，是要全體國民負擔，不過這種負擔要怎樣纔能使各個國民，本着各自的經濟能力，而為公平的分配，這便一部財政學所要討論的問題。公債在表面上是人民的自由投資，不似租稅之有強制性質，（強制的公債，自然是例外）宜乎能適應各人的經濟負擔能力了，實際却又不盡然。我們分兩點來解釋：一是公債與後代之關係，一是公債與現代社會各階級之關係。

（一） 公債與後代之關係

公債的作用，是移轉一部分負擔於未來國民。國家為全民族的生存而戰爭，就以公債形式，而教未來的國民，負擔一部戰費，也於理甚當。不過我們應注意的是：（第一）用公債方法，是否便能移轉負擔於未來國民，而減輕現代人的負擔？（第二）是縱能移轉，現代人與未來人的負擔分配，要怎樣纔算公平？換言之即如何保護後代人的利益（*La sauvegard des intérêts des générations futures*），因為公債是現代人的措施，後代人是無從得而防禦的。

在第一問題，公債是否能移轉負擔於未來者，過去許多財政學者，皆認公債是政府的舉債，要未來的國民，以納稅形式來替國家償還。這自然是移轉負擔。不過也有些學者不以為然，依李嘉圖（*David Ricardo*）的解釋，

(註二)公債與租稅，就負擔說，均由現代人負擔，而不能轉嫁於未來者。氏舉例謂設有某國作戰，需二千萬的臨時支出，從經濟方面言，假定利息五厘，則國民一次償付二千萬，或長期的年支一百萬，與在四十五年內年付一百二十萬，其負擔皆相等。從納稅人方面言，李氏謂有資產二萬元的，如一次徵課一千元，(即國家採用課稅法來籌集戰費)必感覺較長期的年納五十元者爲重，(即國家採用公債法，而逐年徵稅償還)所以現代人是不願課稅，而願負擔公債的。但是從繼承財產的人來說，(即未來人)李氏的結論便謂，繼承二萬元的資產，而年負五十元的租稅，與繼承一萬九千元的資產，而不納一稅，其實收仍相等。即此可以證明，無論租稅與公債的負擔，皆與未來人無關係。

李嘉圖的意見，並不是贊成公債，而是認定公債與租稅既同屬現代人負擔，則募債不如課稅，因爲課稅於人民的消費財，爲不生產的。至於公債所吸收的，有時爲創造財富所需的生產資本。李氏的持論，似乎太偏重經濟的計算，而忽略了人民心理的作用。國家如採用公債政策，現代人民便免於重稅，這自然是移轉負擔了。在未來人方面，他們絕不會計算自己繼承財產的增益部分，(假如政府當初採課稅政策，祖先的產業，便會削減一部)而祇感覺因債債遂致負擔過重。這種心理作用，也是有相當影響的。

李嘉圖而外，還有日本的現代財政學者高木壽一，也認定公債的大部，是不能移轉於後代人的。高木氏認定國家所消耗的，並不是金額，而是一種物資和勞力，不過藉着金錢來換進這種物資和勤勞罷了。國家無論以租稅或以公債，取得金錢，再以金錢換進物資或勤勞，從金錢方面說，取於人民的，依然用於人民，僅是一種貨幣移轉的

現象。從物資與勞力說，纔是政府的真正消費，也纔是人民的真正負擔，這是無從移轉於後人的。祇有政府舉借外債，消耗了國外的物資，要後代人還債，要後代人的勤勞與物資，換取金錢償債，這纔是真正的遺留負擔，但這祇是公債的一部，而非全體。（註三）

高木氏的見解，從國民的真正負擔上說，却是一種真理，本書第二章裏即已介紹過了。（註四）不過在討論公債的立場，從公債與租稅的比較，來探討國民金額上的負擔，（根本上一部財政學就是討論國民金額上的負擔）便不能不承認公債有移轉負擔的作用，使現代人民財產，少受一部重稅的剝削，而讓後人來慢慢償還。例如協約國對美戰債，都要在數十年後，纔能償清，在此期內，人民不能不多輸納此還債的費用，這無疑的是前人遺下來的金額負擔了。

我們承認了公債有移轉金額負擔的可能，於是（第二）問題就要討論如何分配現代人與後代人的負擔，換言之，即如何保護後代之利益？這是一至難解決之問題。不過我們從政府方面說：現代政府，不能侵犯未來政府的利益，假如現政府充分利用公債政策，而使未來政府負加稅償債的責任，這就是侵犯了未來政府的權利，使他財政過於陷於困難。一旦後政府因償債不能，或不願執行其義務，而發生國家破產（Bankruptcy of the State），（即賴債）則問題更複雜了。再從人民方面說，現代人所能負擔或應負擔的，都不該遺留給子孫，因到了子孫的時代，也許又有其他的負擔呢。根據這種見解，來分析國家支出，（一）凡屬消費的支出，不可以公債形式，轉負擔於後人，因為現代的消費，是與後代無干的。（二）改良職務，建築官署等支出，也不可留歸後人負擔，因為現代人

承繼前人的財產，是負有維持改良，修理之責的。(三)生產建設的支出，不妨遺留一部負擔於後人，因為這種建設事業的收益，後代人是可以享受的。(四)最後戰費的支出，是否可以移歸後人，這便有討論的必要。論理戰費純係一種消耗，當然應歸現代國民負擔。不過龐大的戰費，在租稅方面，不能充分的籌集時，則募集公債，亦未不可，因為對外戰爭，是民族的存亡問題，與後代人也不是毫無關係的。

(二) 公債與現代各社會階級之關係

用公債來籌集費用，在現代社會各階級中，能否使各人的負擔平均呢？這却不能，公債確是損貧利富的一種東西。理由是：(第一)從租稅制度方面言，在以資本利息稅及各種收益所得稅為主的國家中，其損貧利富的事實，尤為顯著。因為在這種稅制下，舍加稅而行募債，則富者首免加稅之苦。並且應募公債，為有利的投資，所獲更多了。(第二)從金融事業言，多財善賈，本是常理，富者可以斥餘資，購買公債，不勞而得高利的收入。公債的償還，假如取資於消費稅或貨物稅，多歸無產階級負擔，其不平更為顯著。

總之公債之社會的結果，有兩方面：一面使資本家享受高利及回扣之利益；一面此種利益之支付，仍由多數無產階級者的血汗換來，秋毫不爽。現在優良的財政制度，不輕易舉債，同時以所得或收益課稅，為主要財源，即使各社會階級，平均其負擔。

第三款 公債法律方面之研究

(一) 債債的法律保障

公債是國家以私法上的資格，本於自由契約之結合，向人民借來的，不含有分毫強制的的作用，而為一種純粹的私法收入。因此債債責任，在法律上便有不可侵犯的特質。應募者取得債權人之權利後，政府與官吏，應尊重之。關於履行債務的支出——還本付息——要受憲法的保障，國會不得否認之。如英國預算，以債務費的支出，列入既定費內（Consolidate fund），美國亦作為永久認定費（Permanent appropriation），法國公債費的支出，常列於支出預算之前，以示其必要性，且不待國會的承諾，政府即可開支。

在憲法的條文上，有許多國家，皆明白規定公債不能侵犯。法國一七八九年的憲法，規定尊重前政府所借之一切債款，「法蘭西以正義道德，保證國家債權人之利益。」一七九一年九月三日的憲法，也規定「債債所需之款項，不得拒絕或停止。」米亞波（Mirabeau）與巴耳拉夫（Barrave）諸人，於一七八九年十月七號，曾提議指定保證債債所需的租稅，不必年年經國會議定。一七九三年的憲法第一二二條，訂明「保證法國人之公債利益。」即在第一王朝落沒時期，路易十八的聖溫宣諭（Déclaration de Saint-Avent）（一八一四年五月二日）亦謂「公債將與保障。」拿破崙從海耳泊島（File d'Helig）復歸法國，於帝國憲法的第一附條，（一八一五年四月二十四日）聲稱國家之一切公債，不能侵害。美國憲法第十章第一條，規定「禁止制定有傷債務契約的法令 impairing the obligation of contracts」其餘各國，莫不有相同的規定。

（二）反法律責任的解釋

公債償還，雖然是政府在法律上責任，而用憲法來保障着，可是政府賴債不還的，却層出不窮，尤其是戰費的

負債，根本上後來的政府有無償還的可能，便不可知。這種龐大的債額，往往被政府一紙命令而作廢，要不然亦藉口整理，而把條件修改，這是戰後整理公債的一個重要問題。政府這種違反法律責任的舉動，却又免於法律的制裁，學者間對此有四種解說。

(1) 國家權威說 (Acts de Souveraineté) 謂國家募債，係本其最高權威的作用，以達到政治上的目的。本有權力來否認或修改所訂條件。其遵守契約，乃道德觀念，而非法律問題。這種見解，祇能解釋專制時代的君權，却不能用於現在，因為遵守前言，乃近代公法上之原則也。

(2) 立法權力說 (Acts de Legislation) 此說謂公債之成立，由於立法機關的制定法律，公債既由法律成之，未嘗不可由法律廢之。法律可以修改法律，後法優於前法，立法機關以法律來修改公債條件，乃是當然之事，而無從反對的。這種解釋，未嘗沒有相當理。不過把立法機關認為可以任意反覆，似乎也逾越常情。況且人民是有訴願權的，對法律有時也有覆決權，未嘗不可反抗立法機關的決議。

(3) 法庭權力有限說 (à raison des pouvoirs limites des tribunaux) 此說承認債權人的權利，并不是因政府的否認而喪失，不過法庭却無法審判。因為法庭的權力，僅能適用現行有效的法律，而不能變更牠。假使國會以法律程序，宣布某債務的停止，即停止此債務條款的適用，法庭便無如之何了。但這祇說明權利執行權的喪失，而未能解釋債權本身的喪失。

(4) 缺乏強力執行說 (absence des voies d'exécution forcée contre l'Etat) 這種說法，便是承認人民

債權的存在，不過政府不執行其義務時，人民無強制方法，以行使其權利罷了。（註五）

總之人民的債權，在法理上仍然存在，不能以政府的隨意廢棄，而歸於消滅。但是國家因財政的不良處置，或遭遇困難，以致債權不能時，人民既無強制行使債權的方法，結果便與債權消失無殊了。並且公債是現政府侵佔了未來政府財權之一部，後政府本有廢除的可能。尤其在戰時公債的場合，爲額鉅而條件苛（對政府言）。後政府縱不爲國庫的利害計，而從人民的負擔分配言，也不願苛取一般人民的稅額，而來償還富有階級所不當利得的債利。所以戰時公債的償還和清理，似不能拘守法理的債權學說，而有詳細討論的必要。這一點留在公債的末節來討論。此外各公債的種類，利弊，和發行手續等等，都是一般財政學裏所有的，既與非常財政論無特殊關係，就不贅述了。

（註一）參看 Gaston Jéze: Cours de Science des finances: L'emprunt public.

（註二）看李嘉圖 David Ricardo 所著之 Essays on the funding system. London 1852. 或看 Murray 之經濟學第五三八頁到五九三頁。

（註三）參看高木謙一著戰時財政論第三章現代財政的形態第八至十九頁

（註四）看本書第二章第二節「非常財政與國民負擔」

（註五）看 Gaston Jéze: op. cit. ch. IV. Nature juridique de L'emprunt public 公債的司法性。

第二節 戰費與公債

第一款 戰費之選擇（戰時各國的主張）

戰費的支出，究竟是靠着公債呢？還是靠着租稅？這是歷來學者和實驗家，所聚訟紛紛而不能解決的問題。在這裏我們先述歐戰時各國的主張。

（一）第一種主張戰時的支出，應單獨以公債應付，因為公債不是人民的最終負擔，將來不難取償於敵人的。既不會引起人民的反對，也不會紊亂了財政的體系。這是德法兩國，在戰時的主張。德國是嘗過一八七一年法國賠款好處的，所以推想大戰結果，依然是攻進巴黎，飽載而歸！誰知事實却又不然！法國呢，與德國是同一抱負，所以凡爾賽和約簽字後，硬要把一筆費，加在戰敗國的身上，不惜拚着最後的武力，進兵佔領萊茵流域，結果不獨是沒有大收穫，而且軍費支出，繼續增加，在國內却又養成索賠款，不加稅的輿論，終於使財政陷於極度的恐慌，所以這種政策，是危險性甚大的。

（二）第二種主張，是戰費的支出，應單以租稅應之。戰時美國的一些經濟學家和財政學者主張之。這可以說是代表純理論的主張，假如做得到，那當然於財政不致發生紊亂。不過這種辦法，收效往往較遲，很難滿足非常時財政的急切需要。

（三）第三種主張，認為國家在戰爭期中，應創設相當的「永久租稅」[Impôt permanent]。假定在「

會計年度內，其戰事可以結束，則租稅的收入，至少須足以維持一年度內的經常支出，（維持和平的軍費及年金支出在內）及相當的臨時軍費，與合理的公債償還金。這是英國在戰時的主張。

（四）第四種主張，戰費的支出，應一半靠租稅，一半靠公債。這是美國在參戰之初，財長麥克朵（MacAdoo）的主張，時人稱爲「五十理論」（Theory of fifty on fifty）。

（五）第五種主張，以狹義的經常支出，應由稅收應付。公債辦理費，也應列入經常支出中。至於軍費年金等，則以公債收入應付之，這是法國在戰爭結束時的主張。（註一）

第二款 戰時經濟與公債得失

其實公債充作戰費的當否，不能那樣漫無標準地主張。我們應該先明白交戰國的經濟環境，然後纔能批評公債的得失，也纔能明瞭公債充作戰費的好壞。

研究交戰國的經濟，特別要注意兩個問題。（第一）國家作戰所耗費的，雖直接是金錢，而實際却是一些物資與勤勞，金錢不過是換進這些物件的籌碼罷了。這種額外需要的物資和勞力，平時是分散在國內，成爲民間的消費，現在却要集中到政府手裏。這時的經濟現象是一般感覺物資的缺乏。（第二）便是戰期中，因爲供求失調的關係，和國家紙幣政策的影響，物價是繼漲增高的。

關於第一點，政府作戰時所利用的人力，祇能限於現代的國民，後代人既未出身，或未成年，是無從利用的。一般人說公債有轉移負擔於未來人的作用，從這點可以證明其不確。至於物資，大體上亦僅能利用國內現有之物

力。我們可把政府利用的物資，分爲兩大類：（甲）不能向國外購得者，其供給總量爲過去存儲量，與繼續生產量。誠然，有一部分物品，如鋼，鐵，煤，銅，食料，棉花之類，是可因戰爭的關係，爲大量的開發。不過戰時，工人是因動員而被徵發了，工廠是多數受着政府的管理，而變成軍事工廠了，其餘如運輸，如原料，如銷賣市場，都受到種種牽制，所以從一般工業來說，都是很難維持戰前產量的。（乙）能向外國購得者。這種貨品在理論上是其量無限，因爲現政府不妨以借款募債的方法，無限量的向國外購進，然後讓後代人來慢慢償還，豈不是移轉負擔於未來國民的好辦法？不過事實上也是有限的，因爲購進的貨品太多，會使入超激增，外匯高漲，自家的貨幣價格愈跌落，外貨的買價便愈貴，國庫的損失也愈大。雖然可以利用國際借款，來穩定貨幣的外匯價格，使不致因入超而過於跌落，如戰時英法等國的對美借款。但這要外有與國才行，而且數量是終有限制的。退一步說，這種困難，縱然解決了，但是敵人的飛機潛艇隨時在破壞中立國供給品的運輸呢！基於這些原因，交戰國的物資，一定缺乏，政府這時候徵集物資，或者可以說是奪取物資，第一是要削減人民的消費量，要提倡節儉，要叫人民以節儉所得的物資，來供給政府，充作戰用。

從這點理由，公債便不如租稅，因爲租稅是或增加物品的售價，（貨物稅或消費稅作用）或減少人民的購買力，（財產稅或所得稅作用）都是縮減消費量的好方法。至於公債，却與租稅相反，是利用信用膨脹的結果，增加資產階級的不當利得，因此到得利益的，便竭力消費，反而促進物力的消耗。蔡司（Gaston Jéze）說公債票不能代表現金，僅能代表一定的消費量，其言誠有至理。

關於第二點，戰時各種工業，既不能順利進行，同時國家紙幣政策的強化，使物價急促地上漲，這已使政府在購進勞力與物資上，感覺相當的重負。現在採用公債政策，使市場的信用證券增加，一而又平添了無數的購買力，物價自然要隨之上漲，這於戰時財政，自然又有相當的不利。

戰時經濟，既一面痛感物資的缺乏，一而又因公債而擴張消費，如此矛盾，自然不能持久。所以公債政策，雖然可以迅速的籌集鉅額戰費，但對戰時經濟，却又有很大的妨礙呢！

第三款 公債與租稅之比較

由以上的說明，可知籌集戰費，在理論上是租稅優於公債，茲比較說明其理由如左。

(一) 租稅能減少人民的消費量，公債不獨不能，且有增加消費之勢。因為一國消費量的大部，是屬於資產階級，與獲得利益之人。若課稅於收益，收入，或消費，皆能直接或間接減少一部消費力。至於公債，其募集便在利用國民的利得心理，除高利，折扣之外，還許以種種附帶利益，有餘資購債的，結果又增加了利得收入，而消費愈甚，於是富者愈富，貧者愈貧，生產的減少，消費的增加，這自然於國民經濟不利了。

(二) 公債促物價的上漲，而租稅不然。公債提高物價的理由，上面已說過了。至於租稅便不然，因為加稅於消費物品，雖然也有提高物價的影響，但是戰時的租稅政策，多半是採應能主義，而課於財產所得方面的，這是直接縮小人民的經濟購買力，物品的購買者減少，自然就無高價的可能了。

(三) 公債促進不正當的消費，使國家在戰時管理消費困難，而且公債的種類愈多，交易所裏的投機買賣，

也愈劇烈，足以引起恐慌，妨害生產事業。

(四) 公債是加重人民的不平負擔，而租稅不然，依李嘉圖 (D. Ricardo) 的見解，租稅與公債，在人民的負擔上是同樣的，其理由前面已說過了。不過公債是要付利的，這直接是國庫的負擔，而間接便是人民的負擔，公債既是資產階級包辦，而增進其不當利得，這便是窮人的錢，轉進資產階級的手裏。其為負擔，不平孰甚？

(五) 戰時增加租稅，較平時為易，似乎不應利用人民的缺點，而用公債政策。因為在戰爭期中，人民的愛國心，易於激發，生命尚可犧牲，金錢負擔，自然樂從。執政者應當知道戰爭乃加稅良機，若舍租稅而謀公債，轉增加人民戰後的負擔，心理上反使人民增加痛苦。(註二)

(六) 在戰爭平後，應該減稅以示撫卹，若戰時既未加稅，此刻便減無可減了。並且戰時不加稅即募債，而增債結果，徒使喘息未蘇的戰後子遺，重加租稅負擔。為政府自身計，也是自己增加自己的困難。歐戰後的國家，無論勝者敗者，都陷於財政紊亂，就是這種原因。

總之公債的作用，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，而促物價上漲，不如租稅能實際使人民節約。實際戰費的負擔，為國家支出，超過收入之數，消滅此種負擔的方法，祇有節約人民的消費。假如超過數為三百五十萬萬 350 Millions，則國內須節約三百五十萬萬的消費量，而輸納此款於政府，然後均衡可期，這是祇有租稅政策，才能辦到的。若舍租稅而用公債，則國家必以高利許資本家，一面促物價上漲，消費者吃虧。一面促有價證券的下落，資本家受損。而高利募債的結果，國庫又加重負擔。總其弊害，約有三點：(1) 消費

者出高價，(2) 資本家受証券下落之損失，(3) 國庫受高利的負擔，而最後債額的償還，依然出於人民。有人說戰時不加稅而募債，是因人民不勝重稅的負擔，但這數重損失，又何以能够負擔呢？這顯然是政府避難就易，利用公債罷了。(註三)

(註一) 參看 Gaston Jéze: Cours de Science des Finances op. cit. L'emprunt en temps de Guerre. p. 219.

(註二) 德法等國，均在戰時不甚注意加稅，所以戰後公債的積累甚高，加稅時反遭受種種困難，稍知一九二六年法國政局的人，便知道公債政策的貽害無窮了。

(註三) 譯自 Gaston Jéze: Cours de Science des Finances. op. cit. L'emprunt en temps de Guerre p. 222—223

(蔡司財政學，戰時公債篇第二二二——二二三頁)

第三節 戰時公債政策

第一款 公債政策之經濟的作用

依上節所述，戰費的籌措，自然是租稅優於公債。不過這是一種理論，實際上籌募戰費，是不能全靠租稅，而公債也是必需的。第一點從國庫方面說，戰費是鉅額而急需的支出，所以籌集也以敏速為第一要義。敏速是公債的特長，而租稅便望塵莫及了。租稅政策要在計畫確定後的一定期間，纔有收入可言，縱出於財政緊急手段而徵收，也不免若干的騷動和阻碍。公債則在相當的經濟條件下，可使政府迅速地募得鉅款，這自然是應付戰費的最好

方法。第二點從人民的心理和經濟情勢說，也覺得募債是較納稅爲易。因爲在負擔上，雖然募債與租稅，沒有多大分別，但是租稅是一種割取，公債却沒有剝奪人民的所有權，而且債票又是優良的抵押品，緊急時還可出售。這樣租稅和公債，顯然有區別了。李嘉圖說：有資產二萬元者，如一次徵課一千元（即國家採用課稅）與長期年納五十元者，（即國家採用公債，而逐年課稅償還。）結果相同。這祇能解釋財產上的負擔，而不能解釋負擔者的心理。並且自由公債總較強制租稅，來得自由。在財產相若，而經濟情況不同的人們，一定感到公債是較好於租稅的。例如甲乙兩人，同有資本五萬元，甲是利用以開設工廠，乙是存在銀行生息，兩者的資本同，而經濟狀況各異。使政府採公債政策，乙便可全部投資，甲也可分毫不買，各行其是，毫不相碍。但是政府如採用租稅政策，甲乙便平均的同受負擔，這時甲無餘費，勢必出於借貸。先使手頭拮据者，舉行借款，然後再輸納於政府，是一種周折多而擾亂經濟的辦法。

依上述理由，我們不得不承認公債在籌集戰費上，有很大的作用。但是牠對社會經濟的影響又怎樣？也應該加以詳細的分析。

（一）公債侵蝕資本呢還是賦稅侵蝕資本

上面說過：在財產相同，而經濟情形各異的人，政府如採用公債，他們可各行其是，自由投資；如政府採用租稅，則兩者強迫平均負擔，無餘資的就不得不出於借貸，或減少一部營業資本。這顯然是租稅侵蝕了人民資本，而公債不然了。不過這是表面的觀察，實際上却與此相反。藉租稅籌款，是徵收後，別無下文的，在人民是犧牲，是割讓，所

以在感覺痛苦之下，不得不加緊工作，或縮減消費，來彌補損失。自然彌補的部分，未必便與損失的部分相符。在國家重課財產等臨時稅的情況下，當然不免有侵害國民資本之嫌；但是人民的工作和節約，究還可以抵銷一部。公債呢，是一種巧妙的方法，有還本付息的預約，有獎金折扣的利益，雖然本息的來源，還是出在人民；但是購債收息的不一定便是將來的納稅人。縱然是，其數額也未必相當。（實際上要行強迫公債，從每一個人所取之數，正等於假如政府採課稅政策時其所納之數。並且要他繳納一定量的租稅，以備政府還本付息，其數額又須與他持有債券所得本息數額相等，然後公債的作用，纔與租稅相同。但事實上絕無這種現象。況且利在目前，而患在將來，也不是一般國民所能慮到。所以投資公債的，絕不會感覺是一種負擔，而從事節約或生產。加以高利貸的引誘，資金都到政府手裏去，這纔是真正的侵蝕資本！

（二）公債膨漲信用呢還是通貨膨漲信用

國家籌集戰費，總不免要乞靈於信用。在金融組織完備的國家裏，借銀行信用來維持財政上的需要。尤為常見之事。膨漲信用的方法，大概可分為三種：（一）國家向銀行借款，銀行即據以增加發行額。政府借得的金額，（實際上是一紙支票）變為購買物資或勞力的需要，而顯現於市場。結果人民的實質資源，（物資或勞力）被政府吸收一部分，這支票便由政府而流入人民，（購買關係）再由人民而流歸銀行，（存款關係）這是膨漲信用，最直接而簡單的一種。（二）國家向人民徵稅或徵發財物，同時許銀行增發紙幣，人民自然是以借貸抵押的形式，向銀行取得紙幣，再輸納於政府，政府即存入銀行，以簽發支票來購買所需的物資和勞力。前者政府是銀行的

債務人，後者乃銀行之存款人。換言之前者政府在銀行記賬的貸方，而後者却在銀行記賬的借方了，這又是變相的膨脹銀行信用方法之一。（三）政府發行公債或庫券，銀行或人民便利用紙幣來認購，間接又是銀行擴張信用而增發紙幣。

三種籌款，都是乞靈於信用，也就是倚靠紙幣來應付一時。不過前二種方法，對於銀行信用的擴張，還有相當的限制。因為政府向銀行借款，不能不因銀行營業情形，而受相當的限制，並且增加發行額，也要有相當的保證準備金。至於用租稅來擴張信用，這又受人民負稅能力的限制，而且增課千萬元的租稅，不見得千萬元都由銀行的信用裏製造出來，因為人民的節約和額外生產，也可供給一部。所以這兩種籌款法，雖然是倚賴信用，但不是毫無限制。至於發行公債或庫券，而使銀行或私人來承募，結果是紙幣因公債作保證而增發，公債因紙幣的購買而暢銷，這便是紙的來往，大家利用印刷機的作用，來敷衍應付，信用膨脹到頂點，通貨增發無已時，結果是物價上漲，公私交困。歐戰時各國的覆轍，我們在前章，已經說過了。（註二）有人說：膨脹信用，是增發紙幣的結果。其實牠是代公債受過，通貨膨脹，不過是信用擴張的手段，公債便是促成此種現象的要素。因為沒有公債的無限制發行，通貨那能無限的增發呢？

（三）公債的負擔平均呢還是租稅的負擔平均

最後我們還要看，公債的作用，對於國民的負擔分配，是否平均？換言之：究用公債政策能使人民的負擔平均呢？還是用租稅政策，能使人民的負擔平均呢？前面說過：公債能使財富相同，經濟情形各異的人，得各行其是，各

求方便。但這是方便，不是公平。公平是要使財產不同的彼此間，得到均平的負擔。通常，人民的負擔，不僅是隨財產為比例的增加，却是為累進的增加，所以國家的經費，富人總要比貧人在比例上，多負一些，才是公平。根據這點來觀察公債，便覺牠的分配不均。因為公債是自由募集的多，在人民祇有「便」的作用，而無「均」的作用。日後為還本付息而課的稅，又不能依購債的比例而征課，通常是向貧民所征之稅，其比例多較其認購戰債之比例為大。因此賦稅方法，是使富人負擔的戰費多，而公債却剛剛相反。彌古（P. O. Higgins）說：「如果我們放開眼光，作一久遠之觀察。我們可以這樣地斷言：在賦稅方法之下，富人負擔戰費的比例，遠較其負擔平時費用為大。在公債方法之下，他們負擔戰費的比例，雖稍較平時為大，但不甚多。」（註二）

從上面的種種看來，我們覺得公債政策的經濟作用，在政府籌款方面，固然有種種的便利；可是在社會經濟及國民負擔各方面，却又顯現着若干的不利。縱然基於財政應急手段，不得已而出此，也應該有相當的限制，就是說籌措戰費，公債與租稅，應保持相當的比例。不過比例的大小，各人主張不一。英國在戰時，主張如政府舉債以供戰費，就應同時增加新稅，其數額至少要足敷公債的利息。這是至低度的要求，否則財政必陷於危困之境了。

第二款 怎樣募集戰時公債

戰債既是於人民有種種的不利，同時戰後能否一一的償還，又是問題，所以富有階級，對投資戰債，自不免相當的躊躇。政府於是不得不採種種手段，而實行誘募了。茲將戰時各國所採用方法，臚列於後：

用高利是有效的募債方法。政府既需要募集現款，便不得不以高利來作引誘。所以戰時公債的利息，總要比市場利率高。高利借債，增加國庫的未來負擔，是誰都知道的，不過政府如不以高利來誘募，就得膨漲通貨，來增加人民的購債資源，通貨膨漲，必致物價增高，結果是使購買物品的支出加多，在國庫上是一樣的加重負擔，或且要還加甚。此外反對高利募債的，還有一種政治的理由，以爲一國在戰時，如果募債所出的利率，遠在敵國之上，不啻自己暴露財政的拮据，使中立國家由懷疑該國的財力而偏袒敵方。因爲這種原因，祇有採用掩飾政策，放棄高利率而用折扣及特許其他種種利益，以廣招徠。

(二) 獎金折扣中彩

真正的獎金，係按照應募之多寡，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，並易使後來政府採用減利轉換 (Conversion) 等破產手段。實際上各國不採用獎金制度者甚少，有之唯美國而已。但一八二一年與一九一一年兩次公債，還是採用折扣發行。英國從十九世紀末葉以來，卽一度不用獎金制，但亦未聲明放棄，歐戰後又屢經採用了。(如一九一九年與一九二一年的公債) 法國在習慣上是採用獎金制，而且折扣發行，其餘國家，更是採行者甚多。

中彩的償付，爲額很大，非普遍的給與持票人，而是專給少數的中籤者。這是利用人民貪得的僥倖心理，便於募債，又稱爲彩票債券 (Tirage au sort)。各國有嚴行禁止的，如美國及一八二四年以後的英國是。但在戰時及戰後，德、奧、比、法、義等國，却常常地利用着。

(三) 免稅

免稅是由政府規定；凡由應募戰時公債，而生之利得，豁免其利息稅與總所得稅。這樣，投資於他途而不免課稅的，自然都轉到公債來了。此種方法，在募債的觀點上，未嘗不有若干的效用。不過從法律上說，是現政府侵犯了後來政府的利益。公債的所得不課稅，後日的稅收必然減少，不啻後政府的課稅權，被剝奪了一部分，而且這種不法的剝奪，後政府是隨時可以推翻的。結果免稅是暫時的特惠，不能期於長久。再從人民負擔方面看，免稅是造成極不公平現象，在行能力課稅的國家，如財產稅，總所得稅等都是採累進稅率，重課富有階級。公債的收入免稅，不獨使購債者與納稅人間造成不平；而且依累進課稅的反映，使小額債權者的免稅少，大額債權者的免稅多，剛剛違反了現代租稅的原則。

基於這兩種理由，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、法、義等國，尤常常行之。英國自一八〇三年即聲明廢止免稅待遇；但在大戰時，因募債困難，又復行之。戰平後，依其政治習慣，重行禁止。美國自一九一七起，參加歐戰，所募公債，均許以免稅待遇；但結果深感不便，所以於一九二一年提議修正憲法，加入「一切普通借債，均不許免稅」的規定。德國亦曾聲明不用免稅辦法；但在一九二九年的內債，又復用之。總之公債免稅，在各國都知道不好；不過基於戰時緊急手段，又急不暇擇了。

(四) 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各種權利。這都不失為誘致投資，

與維持公債市價的方法

(一) 債票可以納稅 這種辦法，在表明政府隨時均承認公債，並接受其券面價格，因之持票人之心安，債票價格便不會跌落。但從國庫方面觀察，則徵稅時，債票必收回大部，不啻公債於未到期前還本。一面使國家收入減少，不足以應支出之需；一面公債收回額的多寡，又無從估計，勢必陷國庫計算於困難。故此制非在經濟有絕大恐慌，或公家信用過於薄弱時，不可採用。而且，一定要嚴加限制，如限制其用於特定的租稅，限其配搭成數，（即現金若干成，公債若干成，）或限於公債持有人，佔有債票，經過一定期間，方得完稅。如在交易所中購買，專作納稅的，則絕對不應允許。

實際上除二三例外，多數國家，在非常時期中，均採允許納稅法。戰時及戰後的英法意美等，都曾採用過。

(二) 債票可作基金保證金 世界各國的財政立法，關於監督一定的金融機關，如儲金局，保險公司等，關於基金保證金，或普通人民對公家所繳納的保證金，都明白規定其一部以公債或其他有價證券充當。這種辦法，極為合理，也不限於戰時纔使用，因為牠有擴大債票用途，穩定公債價格的效能，於國庫於購債人都有利益。不過戰時公債過渡的膨脹，一旦國家不履行還債條件時，勢必影響於各金融機關的基礎。在戰時與戰後，如德、英、法、義等，皆因公債紊亂，而影響於以公債充作基金的商工業。

(三) 公債有不能扣留抵償之特質 (Insaisissabilité) 最後公債在司法上，還有許以「不能扣留抵償的特質」，換言之，即公債持有者的債權人，不能對其債務人所有的公債，行使扣押抵償之權。這種辦法，當然可以誘

致應募者的踴躍輸將；不過這是違背了財產在法律上平等的精神。假如有人以全部財產投贊公債，遇債權人的追索時，又怎樣辦呢？事實上採行此法的，多半在公家信用不足，或屢經破產之後，不得已而用之。如法國於共和六年，三分二以上的公債破產後，乃行此法。義大利也曾採行。此外英德瑞士等國皆不用。（註三）

（五）金錢外的勸募方法

金錢以外的勸募方法，最直接而最簡單的，是利用人民的愛國心理，擴大宣傳，教人民輸將應募，金錢救國。在相當的限度下，這種宣傳是有效的。例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。又如法國在戰時及戰後所發的國防庫券（*Bon de la Défense Nationale*），凡是購買此券的，即算盡力國防。不過這種方法，因為係與各種利誘手段同時並行，所以收效程度的多寡，遂無從估計。

除了宣傳激勵的方法外，其次的消極手段，便在限制或杜絕私人資金，投放於其他途徑。人民使用資金的途徑，大致可分為（1）投資生產或儲蓄；（2）增加消費；（3）轉讓。國家如果利用公債吸收資金，便當杜絕上述的三項用途，對國內的消費和生產，都與以統制；同時財產的移轉，也課以重稅。在理論上資金的用途既少，自然會轉到公債上去。不過人民在生產和消費上所節省出來的數目，是否全部移到公債上去，却是問題。並且本書前章曾經說過：（註四）統制消費，並不是一件容易事，假如所限制的是人民所必需的，他們必採紆迴的方法，以求達到，或耗更多的費用，也未可知。至於財產的轉移，雖然可以課稅，但是現金的私相授受，又無法防止。我所超過消費以上，不能利用的餘費，不妨借貸或贈予別人去利用，那政府就防不勝防了。所以限制資金用途的方法，於募債不

能說無效；也不能說完全有效。

最後，在募債上最有效的方法，還是在供給人民購債的資源上着眼，這自然又輪到通貨膨漲了。銀行膨漲發行額，政府膨漲公債，公債是紙幣的準備；紙幣是公債的資源，二者攜手並行，便可解決一時的財政困難。歐戰時英德法等國，都是採用這種方法。英國的政府紙幣（Treasury notes），德國的貸金庫券（Darlehen-Kassen-scheine），都是給銀行發行的準備金，銀行券既可隨便增發，人民便能以借貸，抵押等種種方式，取得銀行券來購買公債。這種方法，雖然有效，可是危險性也很大，本書第六章，已加以詳細的討論了。（註五）

第三款 各國在戰時財政上公債與租稅的地位

戰費的支出，究竟多少應靠租稅？多少該靠公債？這是事實問題，而非理論所能解決。我們該考察各國在戰時戰政上，公債與租稅所佔的比例如何？在財政上所發生的影響又怎樣？這纔能給我們一個事實上的解答。克拉斯（Krauss）在研究德英法的戰時財政中，（註六）推定德國的戰費，約一、五〇〇億馬克。戰時的租稅收入，合計二一〇億馬克，除去平時支出一二〇億馬克外，祇有九〇億馬克的稅收，用於戰費。其比例是稅收 85%，公債 94%。在公債中又有百分之三十四（34%）靠着流動公債。

法國戰時財政的戰費，推定約一、三五〇億佛郎，經常收入根本上就不足以應戰費外的經常支出，所以法國的戰費，從來就沒有以租稅支應的部分。戰費是靠着臨時收入的，其中 80% 以四次的戰時公債應付；80% 靠流動公債；21% 靠外國公債。

英國的戰費支出，除平時經費外，推定爲八、八〇三百萬鎊。在戰期中——一九一四——一八年——租稅收入爲二、七三三百萬鎊，除去平時支出外，祇賸一、七四三百萬鎊，故尙有七、〇六〇百萬鎊的戰費，須靠臨時公債收入來應付。故英國的戰費支出，約以租稅支應，以及公債支應。

關於英德法三國的戰時財政政策，克拉斯（Clars）曾作如左的評語：（註六）

「一九一四——一八年的英國財政政策，最適合於儘可能範圍以租稅支應戰費之要求。其戰時課稅，乃以平時的租稅制度作爲基礎。直接稅之收入，較戰前增至八倍以上；消費課稅，也大大增加。同時在利用信用制度時，始終顧全中央銀行的地位。公債的利率和還本期間，也還能合乎正軌。總之英國在戰爭爆發後三個月，即能增加其經常收入。反之在德法兩國，於戰爭開始兩年間，始終對採用新稅，持躊躇態度，所以德國的新稅收入，祇能應付戰費之一極小部分，至在法國，租稅在平時的預算上，就不占充分的地位。戰時利得稅，在德國係最後乃發揮作用。在法國則終告失敗。德國對於不充分的遺產稅，怠於改良；酒精性飲料課稅，亦未充分地繼續徵課。總之法德兩國的戰費，幾乎全賴國家信用，中央發券銀行，終成爲通貨膨脹政策的傀儡，在租稅政策上，不敢作公然大胆的要求；祇能從貨幣惡化的祕密方法裏，謀取收入。」克氏此言，總算是切實而痛快的批評。不過英國的戰費支出，也有百分之八十，出於公債，仍是五十步笑百步，於此可見公債力量之大了。

德國是在歐戰交戰國中，最有財政上準備的國家，她不採租稅政策，是憧憬着普法戰爭的勝利，要想把戰費向敵人取償。其戰後財政的紊亂，固然由於這一點妄念；不過德國國內的資本主義生產力，能有效地利用到戰後

尙可維持，也是因爲租稅政策，未被充分利用。因爲採自由公債方法，不致使資本主義的產業，受重大打擊；較之以租稅強制負戰費，即有利多了。

法國也是靠公債支應戰費的國家，不過她的情形，却與德國有些不同。（第一）法國的稅制，直到戰爭的前夕，是不完備的。法國在革命以後，是以各種收益稅作爲國稅的中心；一九一四年七月十五日雖然創設了總所得稅（L'impôt sur le revenu globale），但仍未實施。戰爭開始後，法國國民誰都預想戰事能迅速了結，不曾注意到稅制的立刻補充。所以總所得稅的實施，到一九一五年十月纔開始；一九一六年七月，有戰時利得稅的制定；同年十二月又有一般租稅的增加。一九一七年是專門作直接稅的改革；一九一八年又企圖間接稅的增加。不過租稅不是立刻便有多額收入的，所以迫着她不得不倚賴公債。（第二）法國是受戰爭摧毀最甚的國家，大多數青年壯丁的動員，使生產力退減；北部東部重要產業地帶，爲德國軍隊佔領，以及戰爭地帶的荒廢，國內工商之衰敗等，都與法國財政政策以有力的束縛。

不過法國財政之遭人非議，不是在戰時，而是在戰後。這時困難障礙已除，應該從事財政的整理，但是她依然咬定要德國賠款，國內養成了不加稅的輿論，國外又負擔萊茵戍卒的軍費，因此公債政策的惡化，從一九一九年以後，更益加甚，卒釀成一九二六年的空前恐慌。法國財政學者蔡司（Zins）曾說：「法國之戰時財政政策，爲不宜應用的財政政策的典型，除此以外，恐無再劣之財政矣。」的確，在英德法三國的戰時財政中，恐怕要數法國是最壞的一個。

此外在歐洲的參戰國家，無一不以公債大部來充作戰費的。義國的公債募集額，佔戰費支出總額百分之九〇・四；俄國佔百分之六六・五；奧國佔百分之九一・九。

歐洲以外的參戰國家，除了中國日本，實際上未曾作戰外，當然第一要數美國。不過她的情形，却與前述各國不同，她始終是受戰爭之賜的。戰前美國是國際間的債務國，但是戰時因出超的關係，把債還完了，而且又放債，債務國一變而為債權國，從前對外應支出二億美金，戰後反變為要收入五億多美金，所以戰時外債，在美國是絕對沒有的。但是內債呢，因為參戰後的軍費浩大，祇好發行聯邦公債，向各銀行要求派銷，而且是雷厲風行的辦，結果銀行的鈔券發行額，也為之增加了。計算美國所起的內債，在戰費支出的總額中，也佔百分之七六・六。

從上面各國的財政看起來，公債始終是戰費中的要角，牠負擔的比例，沒有在百分之六十以下的。茲再把各國在戰期中，募集公債的比例額，列一總表在下面，以作參考。

歐戰中各國公債對戰費額及國富比率表

國	別	內	債外	債對戰費總額比率	債額對國富比率
美	國	一〇〇%	—%	七六・六%	七・〇%
英	國	八四・八%	一五・二%	八四・四%	三九・四%
法	國	八八・七%	一一・三%	八七・二%	五〇・九%
義	國	六九・六%	三〇・四%	九〇・四%	三九・七%
俄	國	六八・〇%	三二・〇%	六六・五%	—%

德	國	一〇〇%	—%	八四·二%	四〇·一%
奧	國	九三·八%	六二%	九一·九%	—%

第四款 戰時公債的各種形態

前節裏，說明了政府用甚麼手段來募集公債，是注重在公債的推銷方面的。換言之是要用些什麼條件，纔使公債的發行順利。在這裏我們更進一步，研究公債本身的形態——銀行借款，政府證券，長短期公債等等——對於戰時財政上的影響是怎樣。

多數國家，在戰爭開始時，是首向中央銀行借款，或發行財政部證券與政府票據，一體由中央銀行承受，然後按時期漸次賣出此等證券於市場。政府嗣後發行長短期公債，以其收入金償還財政部證券。故公債政策之行使，全恃中央銀行為策動機關，在該國金融市場上，中央銀行統制地位的強弱，對公債政策之效果，有絕大影響。因此政府在籌集戰費時，也應顧及中央銀行的地位，如借款金額，及發行額的增加，皆應循着安全的路軌。誠然，銀行通貨的增加，是公債購買的資源；不過不自然而且過度的膨脹，會引起物價的騰貴。內債政策的巧拙，即看其使國內物價騰貴的程度，顯然有所不同。若其政策拙劣，物價騰貴，戰費支出額，必然膨脹，更增加政府發行公債的必要金額，勢不免更惡化公債發行的條件。他方面公債的發行條件，縱與投資者以種種的利益；但若顯見物價有騰貴之趨勢時，亦將對投資公債，有所蹉跎。到此時政府自然還有最後手段，統制投資和統制價格，來輔助公債政策的行使。不過前面曾經說過，限制投資，不是一件隨便可以辦到的事，其效果也看各方面的條件而定。至於統制物價，自

然，政府未嘗不可制定一種政治價格（Price politique），強人民依此標準授受；不過這種辦法，會使民間的生產力退減，甚至拒絕提供生產物於市場或政府，這顯然與戰時應利用最大生產力的條件不合了。若於此時政府再進一步，以強制手段，增加生產，進行強制徵收生產物，以行戰爭，必不免誘致資本主義國內部的崩潰，自趨於戰敗之途。

因此公債政策的行使，總應採取穩健步驟；並且要儘可能範圍，把償債的費用，和一部分戰費，挪到租稅的強制收入方面去。不可無限制地利用中央銀行的地位，借印刷機的作用來應付；也不可採行過度的統制手段，引起國內產業的變化。現在我們再根據歐戰時各國的經驗，來說明戰時公債的各種形態。

（一） 銀行借款（Bank advance）

中央銀行借款，是最簡單的起債方法。或由銀行直接供給政府的銀行券，作購進戰時物資或勞力之需；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。列古（A.C. Pigou）在他著的戰時經濟學裏，說得最詳細：「歐戰中，尤其在戰時的初期，政府都不願公然徵稅過重，深恐阻碍生產，或招致有力之怨懟，他們也不願意將戰債的利息，提得太高，因恐世界人士，對本國作戰的財力，發生疑問。因為這兩層的結果，從賦稅和募債得來的款項，初不能供海陸空軍，以及軍火製造所之急需，而且相差甚遠……於是政府所能採取的途徑，除了直接印發紙幣的手段外，惟有使銀行，尤其是英蘭銀行，製造信用，以彌補收支的不敷。製造銀行信用的方法，有好幾種，其中最重要的一種，曾在

一九一八年通貨與國外匯兌委員會第一次臨時報告書 (First Interim Report of the Committee on Currency and Foreign Exchanges) 裏，加以說明：「假定某一星期中，政府除賦稅與債款收入外，尚短少一千萬鎊，政府乃向英蘭銀行，要求暫時借墊。同時銀行將此數記入政府款賬之貸方，正如任何其他銀行暫時通融款項於存戶時的記賬一樣。政府乃出支票與契約承攬人及其他債權者。迨支票清算後，英蘭銀行賬簿上，增加了收到那些支票的各銀行的存款。換言之，政府存款，已轉為其他存款。這樣全部清算的結果，英國人民的購買力，亦即各銀行存款的數量，增加了一千萬鎊；而各銀行在英蘭銀行賬簿上的現金存款，也同量地增加。各銀行對於存款戶的負債，增加了一千萬鎊，同時各銀行的現金準備，也同量地增加，而現金準備與負債額之比，（戰前現金準備額通常約在負債額的百分之二十以下）也隨之增加。」於是各銀行於下列三法中，任擇其一，皆可不必減低其現金準備，與負債之比例至百分之二十以下。他們既增多了一千萬鎊的準備，又多了一千萬鎊的存款，自可（1）加貸四千萬鎊的存款與其顧客，（即往來存戶）而這些顧客，又可用以購買國庫券或戰債；（2）他們自己在英蘭銀行提出八百萬鎊購買國庫券或戰債；或（3）將八百萬鎊的閒款，貸給英蘭銀行，再由其轉貸於政府。」（節錄徐宗士譯戰時經濟學第九十六九十七頁。）

銀行借款的作用，彌古已說得很明白。（註七）的確，藉這種銀行賬簿上債權債務的移轉，便能使政府利用一筆收入，寧非絕妙方法？不過這一筆收入，可以說連公債的收入都不如，因為牠不是從人民的節約或儲蓄而來，而是以記賬方法，造出來的「空中樓閣」實際上最後是通貨膨脹，其弊害我們在下面再討論。

利用銀行借款，在各國都採用過的。不過始終靠着銀行借款和流動公債的，要推法國，因此我們討論此種借款的經濟效果，便拿法國來做個考察。在這裏我們首先提供法國在戰時和戰後，財政的歲入不足數，與流動公債以及借款數目表，以供參照。

法國戰時的歲入不足與流動公債銀行借款表

年 度 末	一九一四年	一九一五年	一九一六年	一九一七年	一九一八年	一九一九年	一九二〇年	一九二四年
歲入不足額	六,一五五	二四,二五五	五五,〇八一	六四,五七六	一四,四四四	一八七,〇四二	三三,〇八一	三〇四,九四一
政府內債總額	六,八三四	二六,八四七	四七,六〇三	五五,五三三	二一,七五六	一三三,〇三三	一八六,五七六	二五二,九二五
流動公債總額(註)	六,〇〇〇	一一,〇〇〇	一〇,五三二	三三,二三四	四四,一九九	八二,五五九	八四,二四二	九一,九三〇
法國銀行借款	三,〇〇〇	五,〇〇〇	七,四〇〇	一三,五〇〇	一七,五〇〇	二五,五〇〇	一三,五〇〇	一三,五〇〇

(註)本欄包括一九一三年末未償還流動公債一、四三二萬佛郎

在戰時中，法國銀行對政府借款的法定限度，一再提高，達到二百十億佛郎，戰爭終結後一九一九年，更提高到二百七十億佛郎。到一九二五年政府與銀行重訂合同，增至三百九十五億佛郎。這時政府不從經費的節約，公債的整理上着手，祇是仰賴借款，不獨使政府的負債加多，同時銀行券的發行額，也為之提高，這是使戰後財政更加困難的原因。(註八)對法國戰時財政有深切研究之羅傑士 (Rogers) 教授，曾作如下的說明。(註九)

「以中央銀行借款的方式起債，與其他起債方式，究有如何的不同？其借款與其他方式間，有如何關係？在通

貨膨脹的過程中，可以說明其特殊的重要性。法蘭西銀行借款，與作為個人或團體投資而賣却的政府債務之間，顯有區別。在借款的場合，政府所引渡的購買力，與在社會方面所減少的，不相均衡，反之在其他大多數的起債方式，委讓於政府處分的購買力，表示證券購買者大體相等的金額之儲蓄，政府的消費，便為儲蓄者的儲蓄，因此，對供應物資的一般購買力，並無何等增加，惟消費者的人格發生變化而已。即銀行以其餘資，購進財政部短期證券的場合，亦可得同樣之結果，因餘資並非即時提供購買的資金，故與儲蓄的情形，完全相同，是表示消費的減少。

本來從借款而來的政府新經費，不相應於其他任何人的節約，而是直接發出銀行券，所以中央銀行借款，因對政府購買物的支付，增加了等量的通貨。結果在法國銀行的存款並未增加，亦即銀行貸借能力的資源，並未增加，然而通貨流通額，却隨着政府借款的比例而上升了，這就成為紙幣通貨膨脹的原因。羅傑士（Booght）教授，曾舉出法國通貨流額，與政府借入金的膨脹速度，是如影隨形的相連着，有如下表：

一九一五年	四六%	一九一八年	六〇%
一九一六年	四七%	一九一九年	六七%
一九一七年	五三%	一九二〇年	七四%

這種起債方式，既是變相的通貨膨脹，所以在法國所遭受的結果，便是貨幣跌價，物價暴漲，（批發物價，在一九二〇年七月，漲到一九一四年七月的五倍，到一九二六年，竟漲達戰前的七倍，）對外佛郎價格的跌落，而卒釀成一九二六年財政金融的大恐慌。（註十）

(二) 國庫証券 (Treasury Bill, Bon du Trésor)

在戰時由政府發行國庫証券，向中央銀行貼現，以支應戰費支出，也是戰時公債形態之一種。國庫証券的發行是短期，三月，六月不等，至長不能超過一年。因為國庫証券的本來作用是週轉會計上一時的不足。所謂會計上的不足 (déficit de compte)，與預算上的不足 (déficit du budget)，根本不同：會計上的不足，是指收支本來適合，不過因某種特殊關係，支出在先，形成會計上的週轉不靈。在這種場合，發出國庫証券，向銀行換取資金，週轉一時，原是合乎常道的，所以國庫証券的期限，至長以一年為限。至於預算上的不足，是實際上支出多於收入，形成預算上的不平衡，這便不能拿國庫証券來應付，而應當另謀新的收入，以資彌補。

戰費是一種臨時的鉅額支出，造成預算上的平衡不能，這當然是不能以國庫証券的收入來應付；但是在歐戰時及戰後，各國都一律地利用着。此種起債形態，若國庫証券，祇為中央銀行所保有，而不出賣於民間，不管銀行接受國庫証券，增加發行額，其效果利弊，均與前述銀行借款無異。若中央銀行將承受之國庫証券，賣出於民間；或由政府將國庫証券直接向人民公募，則係減少國民一部的流通資金。不過這種吸收民間資金的性質，又與公債微有不同。公債是比較長期的，雖然也可在市場出售，但是對儲蓄者說，轉移是比較困難，所以在原則上，公債所吸收的，是民間的備用資本 (capital disponible) 或專門作儲蓄用的。至於國庫証券的發行是短期，而且普通是可以向銀行貼現的，所以需用資本 (capital indisponible)，也可以投資，藉博取暫時的利益。這種投資於國庫証券的資本，既是社會所必需，因此人民購得之國庫証券，不久又以貼現抵押的方式，而歸銀行了。結果還是中央銀行增加發

行，造出通貨。總之國庫證券與銀行借款，都是靠中央銀行的發鈔作用，兩者是一「異曲同工」的。（註十一）

國庫證券既是短期的借券，到期是要償還的。政府究用什麼來作支付呢？事實上大都是靠公債。值得注意的，是公債募得額，是否超過庫券，或與之相符？若公債額不足庫券額，其差數顯然就是銀行券的增發額了。關於這點，最好拿德國來作實例。德國在戰時發行國庫證券，與英法等國，並無他種差別，祇是從一九一六年後半期，到一九一七年三月，共發行戰時公債六次，其數額較之財政部所發的庫券額，都顯示不足，這便促銀行造出通貨的原因了。列表如左：

德國戰時公債與國庫證券數額比較表（註十二）

戰時公債	第一次	第二次	第三次	第四次	第五次	第六次	第七次	第八次	第九次
發行年月	一九一四年九月	一九一五年三月	一九一五年九月	一九一六年三月	一九一六年九月	一九一七年三月	一九一七年九月	一九一八年三月	一九一八年九月
公債應募額 (百萬馬克)	四,四〇〇	九,〇六〇	一三,一〇一	一〇,七三三	一〇,五五三	一三,一三三	一三,六六六	一五,〇〇一	一〇,四四三
未清償財政部證券	二,五三三	七,二〇九	九,六九二	一〇,三六八	一三,七六六	一四,五五五	一七,〇〇四	一八,九七一	四九,四四四
過不足	(超過) 一,八六六	(超過) 一,八五二	(超過) 三,四〇九	(超過) 三,四	(不足) 三,二一四	(不足) 六,七三三	(不足) 一四,四六六	(不足) 三,九七〇	(不足) 三六,九一一

法國在戰時一九一四——一九一八年間，由國庫證券而得之收入，總數在七六〇億佛郎以上，因此庫券在戰時

成爲極重要之收入手段。她的募集方法，與德國不同：德國在戰爭開始時，曾用緊急手段的措置，將資金集中於銀行，而未行全部延期支付的命令。公衆對於金融機關的信用，尙能維持，所以政府所需用戰費，也就從民間銀行籌集。其發行國庫券，也係向中央銀行之中央銀行再轉讓一部分於民間諸銀行或其他金融機關。至於法國，在戰爭開始時，金融機關因被延期支付的命令所擾亂，人民存於銀行之流動資金，亦因延期支付命令而不能利用，公衆對金融機關的信用，既難於維持，資金遂發生退藏的作用。因此政府不能藉銀行徵募公衆之資金，不得不採取直接公募的方法。（註十三）法國在戰前，所發行的庫券，稱爲普通國庫券（*Bon Ordinaire du Trésor*）牠的數額在戰時並未增加；但到戰後却增加到三十萬萬左右（一九二四年）。在戰期中，又經總理黎波（*Ribot*），發行一種國防庫券（*Bon de la Défense nationale*），券面額從一百佛郎到一百萬佛郎，期限分一月，三月，六月，一年四種，利率三厘到五厘，免稅待遇。在戰停時國防庫券已達到二百萬萬左右。嗣後因財政困難，國庫券更被無限制地利用了。看下表便知法國銀行墊款和國庫證券的消長情形。（表中數目以百萬佛郎爲單位）

時	期普通國庫券	國防庫券	銀行墊款	其他	總計
一九一四年一月一日	四一〇	—	—	一、〇三二	一、四三三
一九一八年一月一日	三〇	一九、五二二	一二、五〇〇	一、四二四	三三、四七六
一九二二年一月一日	一、九四二	五八、四二〇	二四、六〇〇	三、六二一	八八、五八三
一九二五年一月一日	一、八七〇	五四、五三八	二二、六〇〇	八、四八二	八七、四九〇
一九二六年一月一日	二、三九三	四五、七三五	三五、九五〇	九、六〇九	九三、六八七

英國發行國庫券，可謂有非常的成功，這是她戰時財政特徵之一。前面曾引阿古 (A. C. Phipps) 的書來說明：英國是藉製造銀行信用來籌集戰費，銀行的存款增加，自然就可提出一部分款來買庫券，因此財政部所發行的庫券，便能在適合金融需要的狀態下，順利進行。計有三月，六月，九月的票據，其後又增加一年的，但多數限於三月及六月兩種。當初係定額發行，以投標法提供於市場上之最高投標者。最後改為不定額發行，月息四厘乃至五厘。此種庫券，不獨正合金融市場之需要，且為市場貼現利率有效的統制手段。（註十四）

（三）資本發行的統制

國家發行公債，國庫證券，或由銀行借款，均不外向社會吸收資本，以充戰時之需。前面說過：吸收資本，不僅靠公債庫券等的利誘條件；還要限制資本的其他用途。換言之，要吸收資本充作戰費，就該注意資本為他國，或別種企業所引誘，而發生逃避現象，以致徵募不能充分。因為防止自國資本之流入外國，應採取種種必要手段，或竟管理匯兌。同時各有可能，更須以有利條件，引誘外國資本，流入本國市場。至存在國內之資本，因實行戰爭，更須使其投放於與非常時期財政最有益之途。因此種種，就發生戰時國民資本發行的統制。這裏，我們介紹英國戰時的投資統制，此制開始於一九一五年一月，其有限制投資於與戰爭無干事業之目的。其原則如左：

（1）在英本國 (United Kingdom) 進行或將進行之諸企業的資本發行，應於國家利益適當之事，且須得財政部之承認，乃能許可。

（2）英帝國海外領土進行或將進行之企業的資本發行，或其參加，僅在緊急必要以及特別事情之存在

時，乃能許可。

(3) 對英帝國外進行或將進行之企業的資本發行或其參加，皆不許可。

(4) 但如有下列諸條件時：財政部在通常場合，因更新國庫證券，或在該國內所保有之達到滿期日之外國，或殖民地政府，或都市公共團體，或鐵道及其他企業的短期證券，有發行資本之必要時，不得固執上列諸限制。

由以上條件，可知政府措施，不僅在防止資本之逃避外逸，在必要上且可統制一切，以防止金融市場之擾亂。英國這種資本發行之限制結果，在戰時資金需要方面的變動，可從下表觀察其結果。就表中所列，在戰爭經過中，國民投資，已漸漸專集中實行戰爭目的，即對政府所發行的戰債投資，而債外投資，則為數甚少也。(註十五)

一九一四——一九一九年英國資本發行及其種類表

種	類	一九一四年	一九一五年	一九一六年	一九一七年	一九一八年	一九一九年 上半年
1	英國政府國債 (百萬磅)	三三·五	二四·三	四四·二	二二九·八	一三四三·〇	三四·一
2	殖民地政府債	三六·七	一七·四	六·五	一三·九	四·八	三·〇
3	外國政府公債	一八·三	三五·五	一五·〇	無	一四·八	無
4	英國市債	三·一	無	〇·五	無	一·〇	無
1	1—4 合計	三六·六	六七·二	五九·二	一、三二·七	一、三三三·六	三三·一
1	英國政府國債以外的資本 發行 (包含2—4)	二八〇·一	七二·〇	三三·五	四〇·九	五〇·五	六二·九

(四) 短期公債及長期公債

短期公債又稱爲國庫債券 (Treasury Bond) 有五年或竟長至十年者。至長期公債，則爲遇有長期戰爭而發行，或因財政部所發行國庫券額過大，因其償還而發行。此外還有以儲蓄證券的形態，發行二年三年期限的小額面公債，以徵集零細資金；不過其收入也爲少數。

世界大戰中，英國發行長期内債三次，德國九次，法國四次。此三國中，發行長期公債最後的爲法國。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，于一九一五年十一月才開始發行長期公債。長期公債如此遲緩發行，其間皆賴法國銀行借款，及國庫証券，促進通貨膨脹以週轉一時。不過當時法國以戰況不利，敵軍侵略，國內混亂，金融機關以延期支付命令，喪失一部機能。戰前一九一四年七月發行公債的利息支付，即行延緩，這都是防碍新公債發行的原因。

同時拿發行公債的條件來說，也以法國爲最不利。法國在一九一五年十一月發行的戰時公債，爲五厘利之永久公債，發行價格爲八八；一九一二年十二月的第二次公債，亦爲五厘利之永久公債，發行價格爲八八 $\frac{4}{3}$ ；又一九一七年十一月——十二月第三次戰時公債，爲四厘利之永久公債，發行價格爲六八·六；一九一八年第四次戰時公債，亦爲四厘利，發行價格爲七八。以上四次公債，發行價格，均極低下，爲英德戰時公債所無者，即此就可以

證明法國戰時財政的困窘。

德國的九次戰時公債，利率爲四厘半至五厘，發行價格爲九五至九九。英國戰時公債第一次（一九一四年十一月）爲三厘半利，發行價格九五，償還最大期限爲十五年。其第二次（一九一五年七月）爲平價發行，四厘半利，償還最大期限在一九四五年。其第三次戰時公債（一九一七年一月）有二種：一爲平價發行，四厘利之免稅公債；一爲五厘利，九五發行，而受課稅的公債，前者不過僅占募集額百分之二十。此外在一九三二年又發行三厘利的強制低利公債。總之無論從任何方面說，英德募債條件，均較法國爲優。其餘如美國，其條件之優，更不待說。（註十六）

各國在戰時，都以長期公債，國庫債券，財政部證券等，互換徵募。對於公債，復附若干條件；且不定發行總額，僅定一請求應募期間，欲於一定期內，搜集最大的資金。並且公債的種類要多，額而價格要大小均備，以應各階級投資之要求。還須利用種種有刺激性的名稱，以廣招徠。例如英國，在戰時曾發行戰時儲蓄證券（War Savings Certificate）；短期國庫債券；財政部證券；戰費證券（War Expenditure Certificate）；國民戰爭證券（National War Bond）及長期公債等。

（五） 外債與證券動員

交戰國的輸出貿易，必因戰爭關係而退減；反之軍需品，食糧，軍事工業用品，又必爲大量輸入，這是一定現象，而且後者是必要的，在歐戰時祇有德國很少依賴外國之資金及生產力但在協約國方面最初英國爲資金供給

之泉源，其後便由美國提供協約國以豐富的資金與生產物。結果德國是以資源缺乏而敗，協約國是以來源不斷而得最後勝利的。

交戰國儘可能範圍，迅速輸入國外財貨，這是從各國戰時輸出入上，可以看出的。例如法國在一九一四年到一九一七年的輸出入，即顯示如左之變化。

年	度	輸	入	輸	出
一九一四年	六,四〇二	(佛郎)	四,八六九	(佛郎)	
一九一五年	一一,〇三六		三,九三七		
一九一六年	二〇,六四一		六,二一五		
一九一七年	二七,五五四		六,〇一三		

入超既如此激增，維持匯兌市場，即感困難，法國政府遂不得不採用下列四種手段：

- (1) 限制外國貨物的輸入，以求減少對外支付額。
- (2) 防止資本的外流，保留國內，而用之於滙兌。
- (3) 利用金準備及國內所有之外國證券。
- (4) 起募外債。(註十七)

在戰時禁止必要的物資輸出，禁止不必要的物資輸入，而行貿易統制，這是多數國家都行過的。至於資本統

制，前段已以英國爲例，而加以說明了。現在我們就利用金準備與外國証券，及起募外債兩點，加以說明。

因戰時物品需要之急激地增加，無論任交戰國皆努力於需用財貨之輸入。尤其如法國重要產業地域，爲敵軍佔領，若僅以本國之生產力，供給軍需與食糧，必感困難。不過輸入的貨品增多，對外的支付就不少，假如一一付現，又當然非戰時財政所能勝任，於是不能不利用國際信用了。欲求國際的借貸順利，自家還應該有種種的籌備，和必需的手段，分述如下。

(一) 擁護金準備 金準備不僅在維持銀行流通券的信用，而且是建築國際信用的唯一要件，因爲國際支付需用的是牠；國際借貸需用的也是牠。交戰國要想無碍地利用別國物資；要想自己的國際信用穩固，那就非集中金準備不可。歐戰時各國都收回流通於市場的金貨；獎勵提供金製品；集中殖民地的產金於本國，以強化中央銀行的金準備。在當時雖與各國爲敵，而絕少利用國外物資希望的德國，也努力於金的集中保有。各國中央銀行金保有額的增加，有如下表。

戰時中之英法德的中央銀行金保有額

各 年	末英 國 銀 行 法 國 四 銀 行 德 意 志 銀 行
一 九 一 三 年	(百萬磅) 三三·〇 (百萬佛郎) 三五·七 (百萬馬克) 一一·七〇
一 九 一 四 年	六九·五 四一五八
一 九 一 五 年	五一·五 五〇八〇 二四四五

一九一六年	五五〇	五〇八三	二五二〇
一九一七年	五九・二	五三五〇	二四〇七
一九一八年	八〇・〇	五四七八	二二六三
一九一九年	九一・三	五五七八	一〇八九
一九二〇年	一二八・三	五五〇〇	一〇九二

在戰前美國的金準備，並不充分。僅一九一四年因各國吸收現金的結果，美金輸出超過金輸入約一億六千五百二十萬元，終惹起美國金融市場的恐慌。但不久因為美國物資的輸出，又使金款大量流入。依美政府發表數字，美國從一九一四到一九一八年貨幣金保有額之變動如次：

年	度貨幣金保有額 (單位元)	年	度貨幣金保有額 (單位元)
一九一四年	一、八一三、〇〇〇、〇〇〇	一九一七年	三、一五五、〇〇〇、〇〇〇
一九一五年	二、二一三、〇〇〇、〇〇〇	一九一八年	三、一六〇、〇〇〇、〇〇〇
一九一六年	二、八四三、〇〇〇、〇〇〇	四年內之增加	一、三四七、〇〇〇、〇〇〇

(二) 國際信用協定 交戰國一面努力現金的集中，一面還須與友好國家，為一種信用上的協定，以為緩急相通的準備。一九一五年二月，英法俄三國間，有「協約國須有糾合此三國財政的資源及軍事的勢力之決意」的原則協定。共同宣言後到四月末，英法協定成立，法國政府交付二千萬鎊金額與英，(五萬萬佛郎) 對此，英政

府與法政府以六千二百萬鎊的信用（十五萬萬佛郎）這自然於英法財政均有莫大幫助。其後於一九一六年與一九一七年，又行同樣信用交換。一九一五年與一九一六年之信用協定，其金額係由法國銀行讓渡與英國。以後的信用協定，其金額則非讓渡而為寄存，與提供保證物品是一樣的，因此若法國償還債務，該金便可返還法國。戰時法國從銀行金準備中，所提出作為信用交換用的，共有三、〇二二萬佛郎；其中有一、九五五萬佛郎是交付與英蘭銀行。對此交付金額，得為九十萬萬以上佛郎的滙兌。有此鉅大的信用金額，法國便可從英國或其他國家，購進戰時所需的物資，而簽發出英支付的滙票，這種變相的外資借入，却於戰時財政有莫大的便利。

（三）外國証券動員 政府假如有現金，交付與友國，作為信用交換，然後對外簽發滙票，這自然是最好的辦法。不過現金額畢竟有限，不得已而求其次，便是外國証券動員了。這種方法，是把民間向來對外投資所得到的外國有價証券收買或借進來，拿去做募集外債的担保品，或拿去售賣了，作為掉換滙票的基金。例如法國政府從一九一五年六月起，即向有美國証券者購買。次年五月，更行外國証券的借入。人民貸與政府之外國証券總額，據云約二十萬萬佛郎。不過法國的証券動員，終無強制的性質。有強制性質的証券動員，要算一九一七年以後的英國。英國從一九一五年以來，政府便向國民買入或借入有價証券；但都是由國民任意提供。及到一九一七年一月，財政部以強化國家財政為理由，在必要時得強制徵發各種外國証券。假如政府對該項証券，有利用其全部所有權的時候，便可支付一定的價金，而強制收買。若僅需要其証券之一時的使用，便一時地強制收用，對証券之本所有者，仍照証券的利率分配，支付利息，並添付0.5%的配增金。從一九一七年一月到十二月，英國政府所強制徵

發的外國證券，在二萬萬五千萬鎊以上。其中 71% 在紐約賣却，29% 在英國保有。

外國證券動員，不僅在擴大政府非常時的財政資源，增加政府的對外信用，而且具有平抑匯兌市場的作用。因為交戰國是入超增加的，貨幣的外匯價格，自然免不了要跌落，這顯然與財政金融，及徵集戰爭資源都不利。例如徵集了多數的外國證券，交到海外去作支付或保證，代替了現金的支付，自然能平抑匯兌市場了。英國戰時所行的匯價釘着政策（pegged）便是靠外國證券動員等方法，在美國增強信用，借款來作支付，所以英鎊的匯價，終四年戰爭，而不曾慘跌。不過這種方法，是要國內平時的工商業發達，人民平時多海外投資，而且還要了解政府的苦衷，和對國家民族的熱忱，然後纔能作到。所以這種政策，在戰時祇有英國纔能充分利用，就是這個緣故了。

（四）外債 舉借外債，是交戰國籌集戰費的最後方法，通常即以借進的金額，作購買物資的支付，在貸款國並不全部以現金支給，而大部是貨品的輸出。在借款國却直接得着物資的供給，而且能維持匯兌市場，比較得着現金的效用還大，所以借外債在戰時財政上是極有效的籌款方法了。不過這種動作，不僅祇是財政上的運用，而且要靠外交方面的活動，換言之我們的與國多，借款自然容易，否則感受困難。德國在戰時不曾有外債，便因為她與衆人爲敵，而無一與國的關係。

在協約國間所成立的外債，通常區別爲商業的債務與政治的債務。所謂商業的債務，並不如字意所表示，爲國際貿易而來的債務，而是依然含有戰費作用的。例如法蘭西銀行，受英蘭銀行之供給，便稱爲商業債務，實際是與政府戰時財政有關係的。這種銀行間借款，英法兩國從美國的銀行業者以信用交換而得來的資金，在一九一

五年十月總額有五萬萬佛郎。此外英國還在美另起債三次。及到一九一六年末，協約在美起債，便次第感覺困難，美國聯邦準備局 (Federal Reserve Board) 因交戰國而發行的長期公債，竟有不能償還之危險，協約國因此曾發生財政上的重大危機。但自從一九一七年四月美國參加協約國方面，對德宣戰以後，協約國便以利害與共的關係，從美國大量購入必要的軍需品，而作抵為所謂政治借款，幾乎是無限制地資金貸與，牠的總數，依慕爾頓 (Morton)氏所著 *War Debts and World Prosperity* 書中所列舉，共有一百三十七萬萬美金有餘，這都是以貨品輸出，而折合成借款的。牠的作用和詳細數目，在本書第二章第二節裏曾經說到過了。(註十八)

協約國所借入的外債，尤其是對美部分，因為係以貨品作債的關係，所以頭緒至為紛繁，當時的貨價，匯價，利率，和戰後歷次緩債折衷的辦法，都是使內容更見紛繁的因素。牠的數目，也因各人計算方法的不同，而數目互有出入。我們對各國這種冗長的數目字，似無抄寫的必要了。現在我們把在戰時仰賴內外債最多的法國國債變遷，以及在外債上之政治債務與商業債務的內容，作表說明如下：

(一) 戰時法國國債變遷表 (單位紙幣百萬佛郎)

年 度 末	一九一三年	一九一四年	一九一五年	一九一六年	一九一七年	一九一八年	一九一九年	一九二〇年
內債流動公債	一,四三三	七,四六一	三二,四三三	三三,〇三四	三六,六六六	四六,四四一	六二,九九二	八五,五七三
內債確定公債	三,一六三	三,九六六	四,九八九	五,一八三	七,四四〇	九七,五五九	一〇二,六六六	一三三,五九九
內債合計	三,一五四	三九,四六六	五九,四四二	八〇,二一七	一〇七,一〇六	一四四,〇〇〇	一八五,六五七	二二九,一七二

外債	0	102	299	863	3,572	6,973	67,066	105,199
內外債合計	3,884	3,350	6,350	8,696	26,668	23,293	151,733	334,321

(Haig: Public Finance of Post War France, p. 188)

法國外債（政治的債務商業的債務）

（以平價表示單位百萬佛郎）

年	度	一九一四年	一九一五年	一九一六年	一九一七年	一九一八年	一九一九年	一九二〇年
英國政治債務								
英國財政部借款	—	77		335	837	10,544	11,000	13,514
商業債務								
英蘭銀行（一九一六—一七年）	—	—	—	1,544	1,826	1,826	1,500	1,500
英國公眾應債	—	—	131	101	101	101	101	31
洛斯基爾特借款	50	50	50	50	50	50	50	—
英國購入戰債	—	—	—	—	—	—	106	206
其他借款	—	—	—	—	—	—	106	151
商業債務合計	50	301	1,666	2,666	2,666	2,666	2,666	2,170
政治的商業的債務合計	50	1,096	3,062	10,151	10,151	13,232	14,406	15,684

美國政治債務	—	—	—	3,896	10,888	15,255	16,516
商業債務	—	—	—	0	—	—	—
美國購入戰債	—	—	—	—	—	2,068	2,222
其他	33	1,822	2,233	3,268	2,431	1,950	1,238
商業的債務合計	33	1,822	2,233	3,268	2,431	4,084	3,380
政治的商業的債務合計	33	1,822	2,233	9,066	13,343	19,267	19,768
其他的諸國	—	—	—	—	—	—	—
商業債務	123	1,868	4,266	3,733	6,268	8,968	7,933
政治債務	—	377	3,355	14,866	23,444	27,233	25,822
其他的諸國政治的	123	2,003	7,621	19,633	29,700	36,201	33,755

(Haig: Public Finance of Post War France p.280—1)

(註一) 參看本書第六章第二節第三款「通貨膨脹的危險性」和第三節「德法兩國的戰時紙幣政策」

(註二) 參看徐宗士譯 A. C. Pigou 戰時經濟學, 頁八二、八三。

(註三) 參看 Gaston Jéze: Cours de Finances publiques (1928—29), Livre deuxième, L'emprunt public.

Deuxième partie: Les Procédes Techniques des emprunts publics p. 257—287 (蔡司: 財政學講義第二本

公債第二篇「公債之技術程序」頁二五七—二八七。

(註四) 參看本書第二章第三節「非常財政之實質的資源。」

(註五) 參看本書第六章第三節第一款「德國的戰時紙幣政策。」

(註六) 參看 Krauss R.: Die Deutsche, Englische und Französische Kriegsfiananzierung 1923. S. 1758 (克拉斯德英法之戰時財政, 頁一七二五,) 或看日人高木謙一著: 「戰時財政論」, 頁二二五——二二六。

(註七) 關於政府借款, 與擴張銀行信用的連鎖作用, 可參看徐譯戰時經濟學第十章「製造銀行信用以籌戰費的方法」中各節的說明。

(註八) 看 Fruchy: Les Finances de la Guerre en France 或看英譯本 War Finance of France p. 229—240.

(註九) 看 Rogers: The Process of Inflation in France p. 50—63. p. 68.

(註十) 關於法國銀行借款與貨幣關係, 可參看彭學沛著中外貨幣政策, 神州國光社出版, 第三章「法國的貨幣政策」一二九——六七頁。

(註十一) 參看拙著財政學, 商務書館一九三五年本, 第四篇公債, 第二章第三款: 「長期公債, 短期公債, 國庫券」第四三三頁。

(註十二) 參看 Loew: Die Deutsche Staatswirtschaft im Kriege s. 123.

(註十三) 參看 Fruchy: War Finance of France. p. 250—251

(註十四) 參看 Grady: British War Finance p. 128. p. 149.

(註十五) 參看 Grady: op. cit. p. 65

第七章 公債——戰時籌集法之二

(註十六)關於各國戰時募債情形，參看本書第四節「各國戰時公債之清算。」

(註十七)參看 Fruchy: War Finance of France p 209 et s.

(註十八)參看本書第二章第二節「非常財政與國民負擔」

第四節 各國戰時公債的清算

在前節裏說明公債的各種作用時，曾附帶地說明各國公債狀況。不過是片斷的。現在再把各國的戰時公債積累，作一簡單的清算。(註一)

第一款 英國的公債

英國在戰前一九一四年三月末，其國債總額為七億六百萬鎊。到一九二一年數額便超過十倍，達十六億以上。英國的戰費支出，求之租稅的，在比例上較任何國家為大；但是公債的積累，還有這種驚人數額，戰爭的耗費，便可想而知。英國戰時的公債政策，可歸納為下面的幾種：

(一) 確定公債 確定公債，即是長期公債，戰期中先後發行三次：

(1) 一九一四年十一月，募集額三億五十萬，發行價格九五，利率 5%。

(2) 一九一五年六月，募集額六億鎊，平價發行，利率 4%。

(3) 一九一七年二月，募集戰勝公債 (Victory Loan)，發行方法有二，隨應募者的選擇：

(A) 發行價格九五，利率 5%，從一九二七年到一九四七年爲償還期間。(B) 平價發行，利率 4%。一九四〇——四二年爲償還期，公債本利的所得，免課所得稅。此債收入的總計爲二十一億餘鎊，其中約十億鎊爲現金或短期債券。

(二) 流動公債 流動公債即是短期公債，在戰時是常被利用着。其種類計有：

(1) 國家証券 (Exchequer Bonds) 卽五年期間的短期公債，利率由 3% 逐次加到 5% 或 6%。

(2) 財政部証券 (Treasury Bills) 這種証券，曾爲鉅額的發行，利率由 3% 增至 6%。

(3) 戰費債券 (War Expenditure Bonds) 定期二年內償還，大概由銀行募集，此法直用至一九一五年末。

(4) 戰時儲蓄債券 (War Saving Certificates) 此爲英國從一九一七年以來，對一般民衆所募集的公債。人民向國庫輸納十五先令六片士，五年後收回一鎊。

(5) 國民戰時債券 (National War Bonds) 此債在一九一七年秋後，無限額的發行。利率 5% 至一九二二年十月一日照額面增還十分之二，到一九二四年增還十分之三，一九二七年增還十分之五。

(三) 外債 英國以戰爭延長的緣故，軍需品輸入的需要增加，於一九一五年秋，與法國共同在美金融市場起債五億鎊。其後在其屬領各國及日本起債若干次。美國參戰後，更向之貸款若干次，終形成今日複雜的戰債問題。

(四) 國外債權的收回 這便是前節所述的外國證券動員，是得着美國等的諒解，將英國國民在海外所有的證券，收來作對外支付或外債保證金。

(五) 英蘭銀行借入金 銀行借入金的作用，在前節已借弼古 (P. Q. Hodge) 氏的解釋，把英蘭銀行貸款方法說明了。(註二) 不過牠的數額，是隨時都在變動，很難在一定期間，確定其數目的。

英國政府用上述的五種信用手段，勉強把戰費應付過去。至一九一八年公債的總額達到五十四億四千四百餘萬鎊。其中確定公債，僅佔五分之一，其餘大部為流動公債。流動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為整理流動公債的一部，又發行長期公債兩種。第一種名確定公債 (Definite Loan)，發行價格八十，償還期為一九六〇年至一九九〇年。第二種為戰勝公債 (Victory Loan)，發行價格八十五，償還期為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為七億六千七百五十餘萬鎊。(其中確定公債為四億八百五十萬鎊，戰勝債券為三億五千九百萬鎊) 以英國的國富而論，對此鉅額的償還，已成困難，因英國每年的歲出，約八億三四千萬鎊，而公債本利償還額，竟達三億五六千萬鎊，將及歲出的半數了。從一九二九年以來，政府雖然採行預算均衡政策，但每年均感不敷。到一九三二年，不敷的數目，約達一萬萬一千餘萬鎊，因此不得不增加租稅，與中止減債基金的移入，並且又不得已而募集新債了，這都是戰時公債的餘毒，截至一九三三年止，英國的公債總額為七、六四四、九五二千萬鎊。

第二款 法國的公債

法國在戰前，（截至一九一四年一月一日）公債為三百二十九億佛郎。但經過四年的大戰，在一九二一年，已超過三千億佛的鉅額。其增加速度，與英同為十倍。所發行之公債種類如下：

（一）確定公債 法之確定公債，在戰期中，發行三次。在議和前後——一九一八年十月至十一月——又發行一次，共為四次。

（二）流動公債 法國的流動公債，有左之二種：

（1）國庫證券（*Obligation de la Défense Nationale*），或直譯為國防債券，面額為百佛郎，五百佛郎，千佛郎三種。償還期間為五年及十年，發行價格，九六又半，利率 5%，且先付利息，並免除一切租稅，實為募債中所罕見者。截至一九二〇年末，未償還額，尚有九億三千二百萬佛郎。此外尚以國防債券名義，向一般國民募集五佛郎至二十佛郎的小額債券，利率 5%，一年內償還。

（2）國防公債（*Bons de la Défense Nationale*），此種公債，類似財政部證券，面額亦分百佛郎，五百佛郎，千佛郎三種，利率 5%，平價發行，利息先付，每年償付期為三月，六月，十二月。此債截至一九二〇年末，未償還額，尚有四百九十五億佛郎。

（三）從法蘭西銀行借入金 在戰時法蘭西銀行，一方停止兌現（*cessation de paiement*），一方對國家貸給大宗資金。在一九一九年十二月，紙幣發行額，為三百七十二億七千四百萬佛郎，而準備金僅五十五億佛郎，其中有二十億還係在外正貨。就以上紙幣發行額，銀行借與政府的為二百六十三億佛郎，借與聯合軍的為七十三億佛郎。

(四) 外債 法國在戰時對美國及英國，皆負重大債務。除與英國在美共借第一次英法借款外，陸續向英美借入外債，向國內人民徵集一切海外證券，以充担保。辦法是凡借證券與政府的，給以重利；否則課以重稅。因為這種政策，遂使戰前無外債的國家，一變為戰債最多的國家。

法國雖然以上述各種信用手段，彌縫戰費，但是國家元氣，却由此受大傷。許一九一四年到一九一八年，法國的用費總額，達一千七百萬萬佛郎，其中僅百分之十五，不從借債而來，因此公債的積累，達到一千五百四十萬萬。(一九一四年七月三十一日開戰以前，公債總額為三百四十萬萬，全為內債。一九一八年十二月三十一日，增加到一千五百四十萬萬，其中一千二百三十萬萬，為內債，其中短期公債，亦從十六萬萬，增加到五百六十萬萬。)

第三款 義國的公債

義國的公債，在一九一三年末，約一百四十五億里拉(Billio)其中約百億里拉為永遠公債，十九億七千餘萬里拉為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，種類如下：

(一) 確定公債 計有五項：

(1) 一九一五年一月，募集額十億里拉，利率 4.5%，發行價格九七。

(2) 一九一五年六月，募集額無限，利率 4.5%，發行價格九七。

(3) 一九一六年一月至二月，募集額三十億里拉，利率 5.5%，發行價格九七·五，其中有一億里拉餘，係

與第一第二次國債相借換。

(4) 一九一七年二月至三月，募集額五十九億里拉，利率 5% ，係永遠公債；但在一九三二年以後，政府有保留借換之權。發行價格九十。其中有三十四億里拉，是與確定及流動公債相借換。

(5) 一九一八年一月至三月，募集額六十一億二千三百萬里拉，利率 5% ，發行價格八六·五。（其中大部分是與既發的公債相借換。）

(二) 流動公債及外債 除前述的流動公債外，復發行若干流動公債。又向美、英、法、法等國，借入外債。現有國債總額，約為八百三十二億里拉。

第四款 美國的公債

美國中央政府於一九一四年六月末，國債總額為十億零二千七百萬美元。一九一七年參戰以來，因為事前於財政上無充分的準備，遂不能不乞靈於公債，債額因此激增。不過戰時所募的內債，都是平價發行，這是其他國家所沒有的優點。

(一) 確定公債 共發行四次：

(1) 一九一七年四月，利率 5% ，平價發行，實收額約二十億美元。

(2) 一九一七年十一月，利率 4% ，平價發行，實收額約三十八億美元。

(3) 一九一八年二月，利率 4% ，平價發行，實收額約三十七億又九千萬美元。

(4) 一九一八年九月，利率 4% ，平價發行，實收額約九十六億八千萬美元。

(二) 流動公債 一九一八年末，發行儲蓄債券，條件為賣出時價格四元一角，五年後償還五元。此外還有向銀行的借入金等。

美國雖然以參戰之故，增加債額；但其享受戰爭的利益亦不少。自歐戰開始以來，她的收入即每年激增。(一九一四年度的聯邦歲入為七億三千四百萬美元，至一九一七年度激增至五十一億五千二百萬美元。)戰後因經濟繁榮，雖迭次減稅，每年尚有最高六億元，最低一億元，平均每年三億元的剩餘。到一九三〇年以後，才感受全世界的經濟恐慌，而收入逐年減少，一面復因失業救濟等費的增加，遂形成預算上的鉅額不足。(一九三三年的不足數，依估計約十七億八千六百萬元)不過她的救濟方法，不是乞靈於公債，而是從通貨膨脹，繁榮經濟下手。所以她的國債額在戰後不曾增加，這也是和法德等國不同的。

第五款 德國的公債

德國在戰前，截至一九一四年四月，其公債的總額，計為(1)確定公債，在中央政府四十九億一千五百萬馬克，各邦總計為一百五十八億八千七百餘萬馬克。(2)流動公債，中央及各邦共計為十一億七千二百餘萬馬克。

歐戰既起，德國抱着必勝心理，以為戰費支出，最終可以取償於敵人，故僅以公債政策，彌縫一時，因此債額遂大為增加。不過德國發行公債，較之英法等國，方法較為良好，其優點約有四項：(1)大都係長期公債，(2)大都係定期償還債，(3)利率除財政部證券一種外，全為五厘，(4)發行價格較高。這四種特點，都是適合於公

債原則的。德國在戰期中，計共發行公債九次，列表如下：

債類	發行年月日	發行額	利率	發行價格	募集額	附註
(1) 長期公債及財政部證券	一九一四年九月	無限制募集	5%	九七·五	四、四六〇 (百萬馬克)	其中確定公債為 一、九二
(2) 同	一九一五年三月五		5%	九八·五	九、〇六〇	其中確定公債為 六、六
(3) 同	一九一五年九月	僅長期公債無限制發行	5%	九九	一二、一〇一	
(4) A 長期公債 B 財政部證券	一九一六年三月	同	4.5% 5%	九八·五 九五	一〇、七二二	其中長期公債為 七、一〇二
(5) 同	一九一六年九月	同	5%	九五	一〇、六五二	其中長期公債為 七、三九
(6) 同	一九一七年三月四	同	同	九八	一三、一二二	其中長期公債為 九、一八七
(7) 同	一九一七年九月	同	同	同	一二、六二五	其中長期公債為 一一、一五七
(8) 同	一九一八年三月四	同	同	同	一五、〇〇一	其中長期公債為 一三、二九七
(9) 同	一九一八年九月	同	同	同	一〇、四三三	

戰後在一九一九年二月，新政府又募集公債，額數為二百五十三億馬克，又財政部證券六十億馬克。凡爾賽和約既成，德國承認賠款言和，一九二四年道威斯計畫 (Dawson Plan) 成立，以德國的運輸稅，工業債券，鐵道債券為財源，而分配賠款債券如下：

一九二四——二五年 十億金馬克
一九二五——二六年 十二億二千萬金馬克

一九二六——二七年 十五億金馬克 一九二七——二八年 十七億五十萬金馬克
一九二八——二九年 二十五億金馬克

道威斯計畫，如加計利息，賠款恐無盡期。故自一九二九年復實行楊格計畫（Plan Young）規定賠款總額三百五十八億金馬克，年利五厘半，本利合計為一千一百三十九億金馬克，分五十八年又七個月，依次償清。並另創一國際清算銀行，作償付機關。一九三一年夏因奧國銀行擠兌，影響德國，賠款遂不能如約履行。希特勒執政以後，宣言不再賠款，但國內財政，也并不因此而好轉，且自宣言重整軍備後，歐洲局勢，又趨嚴重，而國內軍費的負擔，自然更逐次加重了。

（註一）本節材料，取自日人阿部賢一氏所著財政學。

（註二）看本書本章第三節第四款「戰時公債的各種形態」

第五節 戰後公債的整理問題

第一款 公債應否償還的討論

公債既是戰爭的要角，牠自然就隨着戰事的延長而繼續增高，成爲戰後財政的唯一病徵，這裏就發生了怎樣整理戰債的問題。戰債應該償還嗎？這是戰後首先感到的困難，我們現在先述應否償還的理論。

（一）公債毀棄論

視戰債的償還爲不必要，或值得討論的，其理由有下面的數種。

(1) 國家並不像私人或私經濟團體，自有私財，並且以增殖這種私財爲目的。國家的行爲，却與此剛剛相反，平時財政的運用，祇以收支適合爲原則，絕無餘產可言。故公債的償還金，仍是以租稅的形式，取之於民的。這不啻右手以租稅名義，向人民徵稅；左手以償債名義，對國民支付，結果祇是貨幣額的移轉，而租稅征課與公債償還的行政經費，反是一種額外消耗，是一種民間負擔。

(2) 公債不償還，租稅就不增加，國民經濟，因此繁榮，財政也日有秩序，這時國富的增加，國民財產的增益，公債的負擔比例，必然逐次減少，這何嘗不是一種無形的償還？基於這種理由，戰債更無急於償還的必要。

(3) 其次，從社會政策方面言，公債的應募者，多屬富有階級，此輩出餘資以購債，就是償還無期，對其生活，也無大礙。至於租稅的征課，因轉嫁之故，常使稅額歸多數無產者負擔。所以增稅還債，是使富者愈富，貧者愈貧，國內財富的分配，因此而愈不平均。所以爲社會政策上着想，戰債更無急於償還的必要。

(4) 再次，我們前面說過：國家戰時的實際消耗，是當時的物力與人力，公債並不能移轉戰時負擔於後來者。所以因償債而完稅的納稅人，並不是負擔戰爭消耗，而是把所有貨幣額，移轉一部於公債持有者。這種民間貨幣額的移轉，似無急於履行的必要。並且在經過大戰之後，百業凋敝，民不聊生，這時急應減稅以舒民困，若爲償債而加稅，就是急其所應緩了。

(5) 最後，從財政的立場論，貨幣價值，日有下落的趨勢，尤其是在戰後，更爲顯著的事實，公債償付的延期

愈久，國庫所得的無形利益愈大。因為一方面因國富的進展，收入漸增，公債則以定額之故，其數不變，國家在比例上，已覺公債減少。他方面則以幣價下跌之故，債的實額，無形減輕，基此理由，公債愈無急於償還的必要。

(二) 公債清償論

主張公債應該照約償還的，也有種種理由：

(1) 公債的積累，有害於國家信用，使將來募債，陷於不利，故應在可能範圍內，努力於公債的償還，使國家信用增高，然後在募債時，方能佔有利的地位。

(2) 國家戰債的積累，並非完全售賣在民間，或如吾人之豫期，全歸有產者負擔。牠是大部分藉銀行信用，而應付一時的。戰後銀行信用，過度膨脹，紙幣也增發到頂點，醞釀着經濟上的絕大危機。這時政府要挽救金融，減少銀行發行額，使不能不從清償公債入手，各國戰後情況，已給與有力的證明了。

(3) 國家負債，如屬外債，或提供有担保品時，那末，債額一日不還，担保品便一日不能自由處置，這是與戰後全盤整理財政的計畫有妨礙的。有時在外債部分，且引起債權國的干涉，使本國的政治與經濟，均受其影響。

(4) 最後，國家從道義上來說，負債還錢，乃當然之事。有債不還，積累日甚，愈使將來的財政困難，加重政府預算上的負擔。並且失却了人民的信任，就徵稅也要陷於困難。

此外還有認公債的償還，是被政府取去了的生產資本的再生產與增加，在戰後以復興工商業為需要的情況下，償債是極合於實際的。總之歸結正反兩方的理論，國家負債，苟非到萬不得已的場合，仍以照約償還為是。

第二款 戰後各國的債務負擔

國家所負的戰債，在理論上似乎清償與否，都各有相當的理由；然在事實上，國家戰後的公債，便有不客不清理之勢。在大戰以前，各國的國家經費裏，公債費不過佔極少部分。到大戰後，無論勝者敗者，均負着龐大的債務費支出。我們看一九二二——二六年的各國財政情形，國際聯盟的報告書裏，有如下的記載：

「各國內外國債費，占國家總經費四成以上。此等致命的束縛，便為重稅的主要原因。其餘如傷兵年金等基於戰爭的負擔，其性質是有期限的支出，此後數年間，皆會增加國庫的負擔。預算上經費的大部分，因此確定的事實，使削減經費的可能性，大受限制。」（註一）

我們再參看各國戰後的歲出，從下表裏，可看出債務費是唯一的一項大支出，加上國防費，戰爭負擔費等等，便佔總支出約百分之七十左右了。

經	費英	法	義大	德國聯邦
	國(一九二二)	國(一九二二)	利(一九二二)	邦(一九二二)
	九年度)	九年度)	九年度)	八年度)
	(百萬磅)	(百萬佛郎)	(百萬里拉)	(百萬馬克)
1 總 經 費	七七二·五	六〇、三三二	一九、四〇九	八、三七五·八
2 公 債 費	三二八·二	二〇、五二一	四、七二七	六三〇·一
3 戰爭負擔費	八九·〇	一五、三五二	一、九二八	四、四九三·四
4 國 防 費	一一一·五	一〇、三〇九	四、七二六	八二七·一
2 1 4 合 計	五三八·七	四六、一八二	一一、三八〇	五、九五〇·六

扣除後餘額	二二二·八	一四、一四九	八、〇二九	二、四二五·二
-------	-------	--------	-------	---------

又從下表裏，可看出各國債務費支出，對國家總經費所佔的比例，戰前戰後，顯然不同。戰前各國債務費支出，對總經費的比例，由百分之三到百分之二三。戰後便增到由百分之二九，到百分之四七不等，這顯然是決定戰後國家財政特質的重大要件，而不容不從事清理了。（註二）

英國	(一九二二年)	一六·一%	(一九二五年度)	四五·八%	(一九二八年度)	四七·六%
法國	(一九一四年)	一九·〇%	(一九二五年度)	三八·八%	(一九二八年度)	四〇·九%
伊大利	(一九一三年)	二三·一%	(一九二五年度)	三二·〇%	(一九二八年度)	二九·五%
德國	(一九一三年)	九·二%	(一九二五年度)	二·一%	(一九二八年度)	三三·二%
美國	(一九一五年)	三·〇%	(一九二三—四年度)	四一·〇%	(一九二九—三〇年度)	三四·四%

第三款 公債的整理方法

公債的整理方法，可分為惡意的和善意的兩大類。惡意的整理為（1）債務毀棄；（2）厲行不兌換紙幣。善意的整理為（1）征收經常稅，設立減債基金制度，徐徐償還；（2）征收臨時財產稅。茲分論之。

（一）惡意的公債整理

（一）公債毀棄 公債毀棄，簡言之就是政府賴債，故又稱為國家破產（*faillite ou banqueroute d'état*）
國家破產有因債債不能而發生的，也有純粹出於賴債舉動的。故有以 *faillite* 一字，指國家債債不能，而以 *ban-*

«Peroute» 一字，指國家故意賴債，不過兩者的性質，在事實上，却是難於分別。（註三）歸納起來，賴債的方式共有下面的四種：

- （1）完全國債毀棄，即是拒絕支付國債本息。
- （2）在一定期間內，或無期的停止償付本息。
- （3）減低利息，或遲延支付期間。
- （4）對於內債或外債的持有者，課其息票以稅。

在這四種裏面，二三兩種，如經債權人的同意，或立法機關的通過後，政府基於財政上不得已的理由，是可以原諒的。所以一般不稱為公債的毀棄，而稱為公債的掉換（*conversion*）第四種，如募債時沒有免稅的規定，其後因一般的創設利息稅，而課及債權者時，也不算毀債。（註四）所以最嚴重的還是第一種。這種公債毀棄，在十九世紀，曾經盛行一時，如德國（一八一二年）奧大利（一八一六——一八一八年）西班牙（一八二〇，一八三四，一八五一，一八六七，一八七二，一八八二年）俄國（一八三九年）土耳其（一八七五年，一八八一年）葡萄牙（一八三七，一八五二，一八九二年）希臘（一八二六，一八九三年）美洲諸國（一八七六至一八九〇年間）等，都採行過這種方法。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布告，外債一切無效，內債除下述二條件外，一律無效。

（1）公共團體所有之公債

(2) 票面價格，合計在一萬盧布以下之所有者，

這種方法，使超過一萬盧布以上的所有者，祕密售其超過債額於他人，藉以保全債款。所以同年四月十八日國民委員會的佈告，又廢止無記名式證券制度，且須在國民銀行登記。同年十月二十六日，即宣告一切國債無效，對最高額一萬盧布的所有者，與以一百盧布的價值，作為賠償，但并不付與現金，祇記在國立儲蓄金庫賬上，不許隨便支取。同時宣布舊俄時代一切地方債，亦不與賠償。(註五)

國家破產，在內債方面，自然可以利用權力，任意施行。(有時也不能任意施行，因各國對債票持有人，均許他們有債權團的組織，他們是可以反抗的。)但是對於外債，便不能任意施行，而要經過一定的程序，否則便要引起國際糾紛的。對外破產的程序，可分為下面的三種：

(一) 通告債權國，廢止債務。這是片面的毒辣手段。蘇聯在一九一七年革命爆發後，便通告世界各國，凡帝俄時代的一切對外借款，均予否認。德國希特勒上台後，聲明對戰債賠償，不再支付，這都是片面廢債的最好例子。

(二) 與債權國為友好的協定。這是最通常的方法。例如英國之對美戰債，根據一九二二年末之英美戰債協定，用六十二年攤還方法，一直到一九八四年，英國對美戰債本利金，乃能還完。其他對美債務國，仿照此協定者亦多。

(三) 國際仲裁。國際仲裁是雙方不能了結時，訴諸國際機關，如海牙法庭，國際聯盟等是。一八六二年的

埃及公債事件，一九二六年的賽爾比亞與巴西公債事件，均提出國際法庭。歐戰後中歐諸小國的債務，交由國際聯盟整理，都是適例。這種辦法的決定不難，而難在雙方的接受，因仲裁者祇有仲裁權，而無執行權也。

債權國對債務國之不履行條件，又無善法解決時，終不免於用武力索取。如底利斯（Urges）（一八六九

——一八七〇）埃及（一八七六——一八八〇）土耳其（一八七八——一八八一）希臘（一八九三——

一八九八）聖篤明（Saint Domingue）（一九〇七）的公產毀棄，都不免於外國武力的干涉。不過武力索債，

便是國際戰爭的預兆，所以在海牙第二次和平會議時（一九〇七年）亞爾然丁及南美各國，都擁護亞爾然丁

國務總理答拉果（Drago）的主張，取補用武力索債（註六）以後又以北美合衆國的提議，乃成立一『限制以武

力強迫還債的協定』（Convention relative à la limitation de l'emploi de la force pour la recou-

vrement des dettes contractuelles）惟聲明此項原則，不適用於債務國拒絕國際仲裁條件，或怠於答覆者。

較嚴重債務毀棄，往往由債權國組織委員會，與債務國的財政以監督。此種債權國的組織不一：（一）有時

直接代債務國征收租稅，增高償還公債基金，然後交付剩餘額於債務國政府，如一八八一年的土耳其是。（二）

有時債權國僅立於監視地位，而保留直接處置的行爲。

（二）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辦法，因為紙幣濫發

的結果，使幣值下落，物價猛漲，雖然國家所負債額，數字上不曾減少，可是實際價值，便減輕若干，甚至可以銷滅舊

債。這是剝奪了國民各個的購買力，其計畫的險毒，較毀棄公債爲尤甚。我想無論怎壞的政府，不會這樣險毒，自滅

生路。不過基於財政上不得已理由，而濫發紙幣，結果在無意中使其公債銷滅，也是事實上所有的。前者毀棄公債，我們舉了蘇俄作代表型，這裏我們介紹德國作例証。從戰後紙馬克的跌落過程裏，拿金馬克來比較，便顯示出公債實質的減少，以至最後全部銷滅。其經過如下表：

年	度	國	債	額(紙馬克)	(單位)	折	合	金馬克	數(單位)
一九一	九	年		九二,三九六·四			三三,七一五·九		
一九二	二	年	三月末	六五,六六七·七			九〇三·八		
一九二	三	年	三月末	五九,五七三·四			一一·九二		
同	年	九	月	六〇,四四八·〇			〇〇〇二		

到了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。(註七)

此外法義兩國，也曾因通貨膨脹，貨幣價值低落，使內國債為實質上的減少，列表如下。(註八)

法	國	內	債	金	額	物	價	指	數	換	算	為	戰	前	物	價	水	準
一九一	三	年	一	月	一	日	三三,九七六·〇	(百萬佛郎)	一〇〇									
一九二	一	年	一	月	一	日	二二二,二〇四·〇		五〇九				四三,六五五·〇	(百萬佛郎)				
一九二	七	年	末				二九八,〇八五·三		六〇四				四九,三三一·九					

意大利內債金	額	量物價指數	換算為戰前物價水準
一九一四年六月末	一五、七六六（百萬里拉）	一〇〇	
一九二二年六月末	九二、八三六	五二〇	一七、八五三（百萬里拉）
一九二六年六月末	九一、三〇九	六〇〇	一五、二一八

總之，惡意的公債整理，雖然實際上可以達到廢債或減少實質的債額負擔，於財政上不無補益。但從他方面看，却又有不可計量的危險和損失。行國債毀棄的，對內是喪失信用，引起人民反感；對外便是招致外力的干涉，馴至本國的主權，因此失掉，十九世紀的埃及和土耳其，便是前車之鑒。至於利用惡化紙幣的結果來減輕債額，是倒樹取果，飲鴆止渴的辦法，不獨於國民經濟有重大的不良影響，同時於財政也一般地祇有惡果，因為幣值下落，可以減低國家負債額，同時也可以減低收入額，和激增支出額，（因物價上漲關係）結局是公私交困，財政金融為之根本破壞，德法等國便是最好的例子。不過她們的惡化紙幣，是因為財政上的無辦法，並不是基於於整理內債的目的，祇是惡化紙幣的結果，使政府負債額，實際減少一些罷了。

（二）善意的公債整理

善意的公債整理方法，就是征收經常稅或臨時稅來徐徐清償公債。從歷史上的經驗來說：在西班牙王位繼承戰爭時，英國的戰費為四三、五〇〇、〇〇〇磅。戰後公債額却膨漲到五五、〇〇〇、〇〇〇磅，整理很難着手，當時便有議員哈笛生（Archebald Haldison，）在一七一四年向英王喬治第一建議，對國民所有財產，課百

分之十的臨時財產稅，用以償還公債。這種辦法，在一八〇三年還爲森克來（Sinclair）所稱道，說他的提案，是一種有益的暗示，如果稍加改良，便很合當時的需要。（註九）其後如李嘉圖（Ricardo）在他的「政治經濟及課稅原理」和「Treatise on the Funding System」兩書中，均竭力主張臨時財產稅，而反對公債的膨脹。

歐戰以後，各國加稅還債的事實，更是指不勝屈的。例如英國在一九一八年一月，戰事快要結束的時候，曾經任命了英蘭銀行行長康利浦（Conly）組織專門委員會，研究財政金融的整理方案，他們的對策是：第一要政府停止借債，和濫發類似紙幣的公債，第二要平衡預算，擴大稅收。法國在一九二六年經專門委員會研究的結果，也是同英國一樣，要加稅償債，終於有普嘉寶（Poincaré）的聯合內閣，修改憲法，大大增稅，從清償銀行積欠下手，然後纔於千鈞一髮之間，挽救了法國財政金融的危機。至於在理論上，征稅還債，尙有不少的主張，這一些都保留在下章租稅篇裏討論。

增稅還債的方法，大都是利用減債基金制度（Sinking Fund），大體上是由政府撥出一筆基金，作爲購回公債之用，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爲止。例如英國對美國四十一磅的外債，逐次轉入千分之五的減債基金，準備在六十年內償完。減債基金制度和基金來源在各國亦不盡相同，這是普通財政學裏所討論的問題（註十）我們不一一贅述了。

（註一）看 Memorandum on Public Finance, 1922—28, p. 12.

（註二）兩表均譯自日人高木壽一之戰時財政學，頁一六八——一六九。

(註三)關於公債破產的研究，可參看拙作財政學中公債論第四章第四款「國家破產之法律的研究」頁四五三——四五九，商務書館一九三五年出版。

(註四)參看 Gaston Jéze Op. cit. *Banqueroute d'Etat*. p. 251 et S. (國家破產：卷二五二以下各節)

(註五)參看 Milentz: *Die Neuorientierung der Bolschewistischen Finanzpolitik 1923*. S. 8—11 (蘇俄的財政政策，頁九——十一)

(註六)參看 Drago: *Les Emprunts d'Etat et leurs Rapports avec la Politique internationale*. Paris 1907 (國債與國際政治之關係，巴黎一九〇七年出版)

參看 Moulin: *La Doctrine de Drago 1908*, (德法與俄國)

參看 Scott: *The Hague Peace Conference, 1909 Vol. I*. p. 415 et s. (海牙和平會議第一卷四一五以下各頁)

(註七)參看 *Germany's Economy and Finance* p. 29.

(註八)參看 *Memorandum on Public Finance 1923—28* p. 47. p. 159.

(註九)參看 Sinclair: *History of Public Revenue of the British Empire 1803* p. 488

(註十)關於各國減債基金制度，參看拙作財政學公債篇第四章第六節「公債之償還」第六款「各國減債基金制度」頁四七九以下。

第六節 戰後各國的戰債與賠償問題

歐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。同時歐洲的繁榮，與美國的財政，均與「戰債」有密切關係。協約國對美的戰債關係，是極其複雜的，有美國參戰時的政治借款，有參戰前後的商業借款（如銀行借款及戰後遺留軍需品抵款等等）且有一國借入，再分配於各國的，所以核計至感困難。戰後美國以財政困難關係（戰後內債的積累日高）放棄戰債，似乎有所不能。同時在協約國方面，如法義等，戰後困苦異常，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，各國的清償戰債，結果成了德美兩國的轉賬關係，所以我們討戰債，不得不牽涉賠償問題了。

第一款 賠償問題的經過

（一）倫敦通牒

賠償問題係發生於歐戰結束後的巴黎和會席上，最初提出的為美國國務卿蘭莘氏，蘭氏在其一九一八年十一月五日的照會中，主張德國應負相當的損害賠償，因此遂有巴黎和約第八部第二百三十一、三十二兩條的規定。該部附款第一項，範圍甚廣，性質甚苛，早與蘭莘氏原來主張，大相逕庭。其後賠償委員會成立，會於倫敦，美國因國會未批准巴黎和約之故，遂未正式參加。法德間是有世仇的，一八七〇年的賠款割地，永為法人所痛心，現在機會來到，於是此賠償委員會，遂為存心報復，徒求快意者所左右，德國終為一九二一年五月五日倫敦通牒所

屈服，承認一千三百二十萬萬馬克的賠款。此外還附以償付計劃，要求德國每年支付二十萬萬馬克及其每年輸出貿易總值百分之二十六。至於德國在一九二一年五月五日以前依照巴黎和約所償付現款及物品，總值五十一萬萬馬克，雖經賠償委員會承認，但祇允在賠款總額內扣除，而不許算在已付現款之內。這種苛刻條件，都是德國在事實上所不能負擔的。

賠償委員會所定一千三百二十萬萬馬克的賠款，到一九二二年遂因德政府與賠償委員會估價不同，發生爭論。茲就摩耳登（Monlton）氏所著「戰債與世界繁榮」（War Debts and World Prosperity）一書中所載雙方之爭點，列表如次。（註一）

項	日德兩國主張之金額	賠償委員會所承認之金額
1 引渡或沒收之德國公私財產	一九、八四五（百萬馬克）	二、三一二（百萬馬克）
2 引渡或沒收之船舶	四、四八六	七一一
3 殘用於戰場之德國非軍事物資	五、〇四一	一四〇
4 鐵道材料	一、八〇三	一、一〇三
5 石炭焦煤及附產物之引渡	二、三七四	九二七

（二）道威斯計畫與楊格計畫

倫敦通牒雖然強迫德國接受了一千餘萬萬馬克的鉅額賠款，但這是德國在一切絕望之餘，為避免魯爾區

被占及全國崩潰的危險，不得已而作此最後的屈伏，並非德人於賠款真有把握也。故協約各國雖然經過一九二二年的嘉納思會議，及日內瓦會議，對德盡力壓迫，但對方在事實上却無法履行其賠償義務。一九二二年冬天，魯爾區被佔，最後的壓迫手段，不獨未能強迫德國賠款，反促德國財政貨幣的紊亂，益陷於償債不能。一九二三年德國在整理幣制之後，仍無法賠款。協約國至此知道取得賠款之不易，乃有按照德國支付能力而為賠償計畫的動議，次年（一九二四年四月九日）道威斯計畫（Plan Dawes）即應運而生。這僅是對德取得賠款的手段，而非賠款政策的根本變更。德國關稅收入，鐵道收入，及其他國稅的大半，都因道威斯計畫，而指定為賠款的担保，並在柏林設置監理委員，一面協助德國的經濟改革，一面即強迫還款。基於此道威斯計畫的賠款支付，從一九二四年九月一日起，到一九二九年八月末日止，歷次賠款數額如下表：

一九二四——二五年度（九月一日到次年八月末日）	十萬萬金馬克
一九二五——二六年度（同上）	十二萬萬二千萬金馬克
一九二六——二七年度（同上）	十五萬萬金馬克
一九二七——二八年度（同上）	十七萬萬五千萬金馬克
一九二八年度以後	（各標準年度）二十五億金馬克

以上金額的支付財源，為國家預算，運輸稅，德國工業債券，德國鐵道債券。從此等財源上，例如所謂一九二八年——九年的標準年度，支付如次。

- (1) 從國家預算上 十二億五千萬金馬克（以關稅、煙草、皮酒、砂糖消費稅為担保）
- (2) 從運輸稅上 二億九千萬金馬克
- (3) 從德國工業債券上 三億金馬克
- (4) 從德國鐵道債券上 六億六千萬金馬克
- (5) 合計 二十五億金馬克

道威斯計畫雖然直接監督了德國一部財政，強迫賠款；但是因為各國關稅政策的限制，及戰後經濟凋敝的影響，德國對外貿易，恆為入超，所以未能獲得如預期的結果。因此又有巴黎專家會議的召集，及一九二九年六月七日，便有楊格計畫（Plan Young）的產生。楊格計畫在規定德國應支付的年金額，及其分配方法，規定從一九二九年九月一日起施行，一直到一九八八年三月末日，經過五十八年七月，年金總額為一千百三十九萬萬五百七十萬馬克。不過這種計畫，並未成為完全的最終決定，其實現的程度，僅在規定兩過渡期的賠款支付：第一過渡期，一九二九年九月一日，到一九三〇年三月末日，支付七四二・八百萬馬克，第二過渡期一九三〇年四月，到一九三一年三月，支付一、七〇七・九百萬馬克，其餘自一九三六年起，殘餘五十七年之賠償支付，僅一紙上之規定而已。

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，以現金及物資支付的賠償金額，約達七十九萬萬五千萬馬克，受領各國之分配額，有如下表（註二）

德國賠償支付總額 七、九四八、九八八（千馬克）

受領國 法國 三、九三九、一八二

英國 一、六五四、四一〇

義大利 五五五、一三〇

比利時 五二七、四九九

美國 三〇〇、四三〇

日本 四五、〇七七

（三） 洛桑會議

從一九二九年以來，世界經濟恐慌，逐漸嚴重，美國已無前此充分的資金，供給各國。加之在一九三一年一月到七月，短期內在德外資之提取，達二十九萬萬馬克，因此德國的賠款支付，更陷困難，歐洲的經濟形勢，至為危險。美總統胡佛，在一九三一年六月二十日，乃有緩付戰債一年的宣言，就是協約國對美戰債，緩付一年；德國對協約國賠款，也如期延付，這是藉以培養元氣的方法。一九三二年六月，胡佛的緩付戰債期屆滿，而歐洲各國間的經濟關係，仍無起色，德國的賠款不能，尤屬事實昭著，所謂道威斯計畫與楊格計畫，都不得不根本與以改造，於是列強會於瑞士另一名城洛桑（Loseane）商修改賠款條約，經若干次的折衝，與英法代表麥唐勒、裏里歐，及德代表巴本之努力，結果撤廢巴黎和約第八部，取消德國的賠款規定。另由德國支付一筆款子，代替在胡佛緩債宣言期

內，依楊格計劃，應付的賠款，作為歐洲復興的資金。款子數目，法方要求四十萬萬馬克，德方則祇許二十萬萬，經麥唐納的斡旋，採取折衷辦法，（麥氏自稱為 Half Way）訂為三十萬萬馬克。由德政府以利息五厘之還本公債三十萬萬金馬克，交與國際清算銀行，保管此項債券。（洛桑協定第一條第一項）在協定簽字三年終了前，國際銀行不得發行此項債券；在三年期後，國際銀行得在市場公開發行，發行額多寡，由該行斟酌，發行價格，不得在百分之九十以下（協定第一條第二、三項）德國政府在任何時期，均有權按照票面贖回，於目前或將來，均不得對此債券課稅，（協定第一條第三、四項）又德政府在協定生效後，任何時期，發行或担保發行任何外債時，應以所得現款三分之一，購買國際銀行執有之此項債券。惟關於十二個月內之短期債務，此項條文，則不適用。（協定第一條第六項）

查德國的賠款數額，在一九二一年時為千三百二十萬萬馬克，楊格計劃下之支付殘額為三百五十八億馬克，洛桑會議後，減為三十億馬克，且撤廢賠款名目，故協定簽字之日，德總理巴本自洛桑廣播德國民衆，謂『在楊案下應償付的賠款三百數十萬萬，現已確切取消，自七月一日起，德國不再償付任何方式的貢款。此可令德國國外信用，重趨穩固，德國經濟財政的充分主權，重可挽回。德國對於鐵路與國家銀行之管理權，亦自茲完整……』（註三）擾攘十餘年的賠償問題，到此總算告一段落了。

第二款 賠款的實際資源

德國雖然不曾照着巴黎和約，償付賠款，但是從和約簽字到洛桑會議，也支付了三百七十多萬萬的金馬克，

這種資源從何處得來？是很值得注意的問題。賠款的一部分，自然是來自國民資本的蓄積，不過賠款是無償的支付，並無益於任何國民所得的形成，假如以國民所得來償付賠款，那便與國內產業以重大的打擊，非經濟基礎萬分穩固的國家，斷難勝任，何況在喪師失地，金融紊亂之德國呢？觀下表便知賠款與德國國民所得的影響。

	德國國民所得	賠款	支	付	%	國內所得利用之國民所得
一九二八年	七五,三七三(百萬馬克)	一,九九九(百萬馬克)			二·七%	七三,三七四(百萬馬克)
一九二九年	七六,〇九八	二,五〇一			三·三%	七三,五九七
一九三〇年	七〇,一六五	一,六九九			二·四%	六八,四六六

照上表所列，德國每年的資本蓄積額，約七十萬萬馬克，但如以三分之一的款項，作為賠款，無償地支付於國外，自然是極感困難。因此資金的極度需要，遂不能不借外資的輸入，來作賠款償付。在道威斯計畫，與揚格計畫下，德國都是靠募債來作償付。就是洛桑會議後的三十萬萬歐洲復興資金，也是由國際清算銀行發行德國債票來應付，例如在一九三一年七月德國從外借入的資金，便有如下的數額。(註四)

長期資金	九〇億馬克
短期資金	八〇億馬克
其他投資	六〇億馬克
合計	二三〇億馬克

由此推算，可見德國的賠款資源，大部是來自外資，從外國吸收進來的資金，復償付到外國去，這是資金循環的流轉，除了德國國庫上負擔若干利息外，並無甚大的變化。而且德國所利用的外資，以來自美國的最多，其去路依然是以賠款到協約國之手，又以償還戰債而復歸美國了。資金的循環流轉，解決了國際間的貸借關係，未嘗不是種輕巧方法。但是一九三〇年以後的恐慌展開，使各國海外投資的能力減少，尤其是美國的資金供給力銳減，遂使賠款與戰債，兩皆困難。洛桑會議雖然解決了賠償問題的大部，但是協約國對美戰債，依然是支付困難，歐洲經濟的回復，尙自有待呢！

第三款 各國的對美戰債

(一) 戰債的成立

洛桑會議的結果，雖然把賠償問題大體上告了一段落；可是對美戰債如不能解決，歐洲經濟的病癥，依然無法治療。美國是參戰最晚的，而且是大戰中的獨得利益者，這是無可諱言的事實。不過美國政府援助協約國各政府大批財力的功勳，也不可忽視。當時類於破產的各國政府，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，而不能輕易以國際情感關係，強其免除的。

嚴格的觀察，戰債可分爲兩類：第一類爲純粹的戰債，即美國參戰後所借與各國的政治借款，牠的數額，就九個債務國的總計，共爲一一、九五三、〇九八百萬美金元。第二類爲商業債務，就是休戰後，美軍從歐洲撤退，將所餘之軍械食糧，當地出賣，並供給物資，以救濟彼時的饑饉與亡命者，因與所在地政府，折合價款，轉爲商業債務，實

實際上與前者是無很大區別的。此類債務國共有十一個，共計債額為三四一、七五三百萬金元。兩項合計，則為一二、二九四、八五一百萬美金元，數額不可謂不鉅了。

國際間對於戰債的主張，意見頗不一致：高調的戰債廢棄論者，以歐洲各國為中心，他們的理由，認為強迫還債，是促進歐洲經濟的破產，於美國也有相當的不利，所以改訂戰債，是共同應負的義務。並且主張該債本非商業上的債務，停戰後強制負擔，乃是無理的要求。這種論調，由十年前以至今日，依然提倡着。

但是在美國方面，却又不然：她雖然不願聽着國際間的惡評，然而她有她的困難，因為當時借給各國政府的資金，全是由四次發行的自由公債而來的。當時美國利用豐富的財力，企圖借戰時增稅方法，籌出戰費；但結果仍不免要乞靈於公債，大戰後的美國財政，形成莫大的國債積累，茲列表如次：

美國公債數目表

年 度	戰 前 公 債	自 由 債 券	勝 利 債 券	貯 蓄 債 券	財 務 債 券	合 計
	九七一·六 (單位百萬美金元)	一六、三〇四·三	三、四六七·八	九五四·〇	三、六二五·〇	九七一·六
	八八三·四					二五、二三四·五

據上表大戰前後比較，國債純增加額，為數甚鉅，假如將戰債完全放棄，則在國內發行的公債償還問題，立刻感到困難。所以在國際間廢債論高唱入雲時，美國的國會，便有「債務不可廢除，」期間不得越二十五年，「利率不得在四厘半以下，」的種種決議，責望當時的「戰時對外借款委員會」來負責辦理。

(二) 戰債與賠款的連鎖關係

事實上美國自然有不能放棄戰債的苦衷；但是協約國戰後疲憊之餘，又那有餘力償債？結果債債的資源，是靠着德國的賠款。所謂英國的巴耳福覺書 (Balfour Note) 中，曾有如下的敘述：「在任何情形之下，英國不求英國之債務國，支付我國之債權國超需要以上之金額。英國不作必要以上的要求，但亦不能以必要以下為滿足。此點須求了解，蓋英國之債務，乃為他國而生者也。」此寥寥數語，即足以證明英國的「要賬」乃是為「還賬」其餘各國，亦莫不異口同聲地作同樣的論調。實際上以賠款關係，對美戰債的消賬程度，有如下表：(註五)

對美戰債消賬之程度

債 務 國	處理協定前之債務額 包含原利率之未償利息	以 5% 為基準之減債		以 4.5% 為基準之減債	
		現在價值之 減債之比率	現在價值之 減債之比率	現在價值之 減債之比率	現在價值之 減債之比率
奧 國	三四·六	九·〇	七四·一	一〇·二	七〇·五
比 利 時	四八三·四	一九一·八	六〇·三	二二五·〇	五三·五
巨 哥 斯 拉 夫	一二三·九	七八·〇	三七·〇	九二·〇	二五·七

愛沙利亞	一四·一	九·九	二九·九	一一·四	一九·五
芬蘭	九·二	六·五	二九·八	七·四	一九·三
法國	四、二三〇·八	一、六八一·四	六〇·三	一、九九六·五	五二·八
英國	四、七一五·三	三、二九六·九	三〇·一	三、七八八·五	一九·七
希臘	一九·七	五·五	七二·一	六·四	六七·三
匈牙利	二·〇	一·四	三〇·〇	一·六	一九·六
意大利	二、一五〇·二	四二六·三	八〇·二	五二八·二	七五·四
拉特維亞	五·九	四·一	二九·八	四·八	一九·三
立陶宛	六·二	四·三	三〇·五	五·〇	二〇·一
波蘭	一八二·三	一二七·六	三〇·〇	一四六·八	一九·五
羅馬利亞	四六·九	二九·五	三七·一	三五·二	二五·一
猶哥斯拉夫	六六·二	一五·九	七五·九	二〇·〇	六九·七
合計	一二、〇九〇·七	五、八八八·一	五一·三	六、八七九·〇	四三·一

至於在美國方面，則始終不承認戰債與賠款有關係。她認為美國的整理戰債，是根據各債務國的償債能力。

並不是根據收到賠款的多少，兩者絕無關係的。不過這是一種理論，實際上在戰後美國私人的海外投資，共有

一五六萬萬金元，其中有五十萬萬是歐洲投資，就有十五萬萬是投於德奧兩國。對德投資的議定中規定：『此

項投資額的償還，佔所有支出款的優先權，』所以德國如因賠償問題，對外賠償能力竭蹶，必直接使美國的對德

投資，發生危險，似此美國不干預賠償問題的政策，就不得不打破了。胡佛總統的緩債宣言，就是在保護美國的私人投資。

總之，賠償問題與戰債是有密切關係的，不過協約國與美國的觀點各有不同罷了。美國是不願德國因賠償問題，而影響美國投資的安全；協約國則認賠款為償債的資源，或者是看定了美國的破綻，拿賠款來作償債的掩護，二者遂發生不可分開的密切關係了。

(三) 美國整理戰債經過

美國政府從一九二二年以來，即着整理戰債，方法是審察各國的償債能力，分別改定債額。首先成功的，是對英戰債協定；最感繁瑣的，是對法協定。十九個債務國中，最先還清的是古巴與利伯利亞。政府消滅的有阿爾米利亞及帝制的俄羅斯，成立每年付款協定的共有十三國，茲一一列表如左。

協約國戰債一覽表

債務國	原債額	協定債額	平均利率	協定債額現價	上項與原債額比率
(一) 純粹的戰債(單位百萬美金元)					
比利時	四八三、四二六	四一七、九八〇	一·七九%	二二五、〇〇〇	四六·五%
古巴	一〇、〇〇〇	一九二三年償清	—	—	—
捷克	一二三、八五二	一一五、〇〇〇	三·三二%	九一、九六四	七四·三%

		(二) 商業的債務				
法	國	四、二三〇、七七七	四、〇二五、〇〇〇	一・六四%	一、九九六、五〇九	四七・二%
英	國	四、七一五、三一〇	四、六〇〇、〇〇〇	三・三〇%	三、七八八、四七〇	八〇・三%
意	國	二、一五〇、一五〇	二、〇四二、〇〇〇	〇・四〇%	五二八、一九二	二四・六%
利伯利亞		三五	一九二八年還清	—	—	—
羅馬利亞		四六、九四五	四四、五九〇	三・三二%	三五、一七二	七四・九%
俄羅斯		一九二、六〇一	廢棄	—	—	—
以上總計		一一、九五三、〇九八	一一、二四四、三七〇	—	六、六六五、三〇七	—
阿爾米利亞		一一、九五九	政府消滅	—	—	—
澳洲		二四、〇五五	—	—	—	—
埃斯多利亞		一四、一四三	一三、八三〇	—	一一、三九二	八〇・五%
芬蘭		九、一九〇	九、〇〇〇	三・三〇%	七、四一三	八〇・七%
希臘		一九六五九	—	—	—	—
匈牙利		一、九八四	一、九三九	—	一、五九六	八〇・四%
拉託比亞		五、八九三	五、七七五	三・三〇%	四、七五五	八〇・七%
利斯阿尼亞		六、二一六	六、〇三〇	三・三〇%	四、九六七	七九・九%
尼加拉克		一六六	—	—	—	—
波蘭		一八二、三三四	一七八、五六〇	三・三〇%	一四六、八二五	八〇・五%

總計	六六、一六四	六二、八五〇	一、三〇%	二〇、〇三〇	三〇、五%
以上總計	三四一、七五三	二七七、九八四	—	一九六、九七八	—
(一)(二)兩項總計	一一、二九四、八五一	一一、五二二、三五四	—	六、八六二、二八五	—

戰債協定的方法，除期間規定六十二年外，利率增減率和本金削減率等條件，因對手國的不同，有很大的出入。主要國家中，對英的協定，最為苛刻，本金削減率，僅十分之二弱，（即協定債額現價與原債額的比率，見表最末一行。）利率平均百分之三·三〇。法國本金的削減率為十分之五·二，平均利率百分之一·六四。義大利的本金削減率十分之七·五，平均利率僅百分之〇·四。僅就成立協定之十三國債額總計，原額數一二、〇三六百萬美金元，而協定後債額的現價，則僅六、八六二百萬美金元，幾乎減少一半了。（減去的數目是五、一七四百萬美金元。）美國的計畫，是依照各債務國的經濟狀況，和支付能力的。下表可看明戰債與各債務國經濟的比較。

戰債每年所付金額及債務國國力

國	別	對歲出的比率	對外國貿易額的比率	對國民所得的比率	三者平均
英	國	四·六〇%	一·九〇%	〇·九四%	二·四〇%
法	國	七·三三%	二·六四%	一·四七%	三·八一%
意	國	五·一七%	二·八七%	〇·九七%	三·〇〇%
比	國	三·五〇%	〇·八八%	〇·八〇%	一·七五%

美國明瞭各國支付戰債的困難，對內債便不指望外國的還款，而自行整理。最先償還的是勝利債券四十二億金元，於一九二〇——二三年償清。一九二三——二九年，即着手清償第二回第三回的自由公債，餘額計八十二億金元。償還方法，不是完全償付現金，而是與改換低利等方法，同時舉行。以一九三〇年的債額，與一九一九年比較，國債純減少額達九、三二三百萬金元。

美國公債增減表

債名	一九一九年六月一日	一九三〇年六月一日	一九三一年六月一日
戰前公債	八八三·四	七七二·五	七七六·一
自由債	一六、三〇四·三	八、二〇一·八	八、二〇一·七
勝利債	三、四六七·八	—	—
貯蓄債	九五四·〇	—	—
國庫證券	—	三一三六·九	四、五五二·六
財務證券	三、六二五·〇	三、〇四六·四	二、六九七·九
特別發行債	—	七六四·一	二九〇·九
總計	二五、二三四·五	一五、九二一·八	一六、五一九·五

從戰後至一九三〇年美國的國債償還，均在順利中進行。但自一九三〇年以後，大好的美國財政，也淪於經濟恐慌的泥坑裏，與國債整理以最大打擊，每年都有數萬萬元的支出增加，近年又淪入借債度日的環境，這益發

使美國不能拚財仗義，放棄戰債了。

(四) 戰債的前途

戰債的前途如何變化？這是一個很難解答的問題，牠是隨着國際政治經濟的演化，而隨時有急轉倏變的可能。在政治方面，美國並非絕對不能犧牲戰債，她的意思是要各債務國澈底縮減軍備，這種要求，是同法國對於賠償全廢的代價，向德國要求安全保障是一樣，在目前羣強擴軍的時候，自然絕少實現的可能。在經濟方面，從一九二〇年到一九三〇年，戰債的償付，是日感困難的，因為一九二〇年所締結之金元金鎊債務，因美金高漲的關係，十年間已實質上增加三倍，各國益感支付的困難，於是美國政府所謂常締約時已考慮各國償還能力的主張，也不能自圓其說了。羅斯福總統就任後，以膨漲通貨，購買白銀，為繁榮經濟政策，美元逐漸低落，這於賠償戰債問題上，的確減少了許多困難。不過戰後的各協約國，財政都日趨惡化，去年一年內，竟有十幾個主要國家的預算，不能平衡。她們對於戰債，不僅是支付上的困難，（匯兌關係）而且是人民的負擔不能。總之現代國家的財政，一切都還在非常狀態中，而未嘗步入正常的軌道，這一點我們留到後面討論各國現代的財政負擔時再討論。

（註一）參看 *Moulton: War Debts and World Prosperity*. p. 262.

（註二）參看 *Report of the Agent General for Reparation payment* p. 336 May 21. 19....

（註三）見二十一年七月十日天津大公報所載柏林七月八日專電。

（註四）見 *The Economist*, August 22. 1931. Supplement. p. 5. *Report of Wiggins Committee*

非常時財政論

一五四

(註五) 參看 Moulton: Op. cit. p. 109

或看高木繁一著戰時財政論一九三——九四頁

第八章 租稅（戰費籌集法之三）

第一節 租稅之一般理論

第一款 租稅與國民經濟

在國家的經常財政裏，租稅是佔收入的極大部份；就是處非常時期，籌集戰費，也不能否認租稅的重要，所以租稅的理論和制度，也是佔財政學的大部。在這裏我們不能把租稅的一般理論，盡量研究；祇是提供一些重要而與籌集戰費有關的理論，以爲下面討論的張本。

國家是一個自身無資產，且不以增殖貨財爲目的之團體，她的經濟支出，都是取之於民的，這就是賦稅制度之所以存在而且日漸發達的原因。人民割取貨財的一部，以養政府；政府使發揮種種的設施，來加惠人民，兩者是有交換作用和相互影響的。從人民方面說：如果國家的稅制健全，支出得當，則一國人民之生活舒展，國民經濟自可日趨繁榮。從政府方面說，祇要國民經濟繁榮，便能使稅源暢旺，收入增多。所謂『百姓足，君孰與不足？百姓不足，君孰與足？』很能表現政府與人民在經濟上的密切關係。戰時財政是注重在戰費的實質資源上；所謂實質資源，就是整個的國民負擔能力。國民負擔能力，不可短期便利用盡淨，倒樹取果，竭澤而漁的辦法，在非常時期也萬不

可用。尤其在大規模戰爭，動輒牽延數載，更應注意戰費實質資源的培養，以達繼續利用之目的。因此戰時租稅，雖然較之經常租稅為苛重而不盡合於正軌；但於國民經濟上所發生之嚴重影響，亦不可不加以注意。

(一) 租稅對於生產上的影響

生產是國民經濟的基礎，而生產的要素，不外是國民的工作能力，資本儲蓄，企業組織，和一切自然的資源等等。在這裏我們應該研究：

第一、租稅對於國民的工作能力，有什麼影響？這是隨着各級人民的經濟狀況而有不同。在工資甚少的窮民，本來就不足以維持其工作能力，其次也僅足以維持生計，繼續工作，但距發展其工作效能所需的費用尚遠。此時若對這種工資收入者課稅，或課於此類人民日常必需品上，都能惡化其經濟生活，減低工作效能。並且工人的子女，因營養教育的缺乏，也能影響於將來的國民生產力。反之在生活本已優裕的人民，或其工作能力，早已相當養成，平常有相當的收入，處在繁榮的經濟社會裏，養成習慣的定額消費，這時政府課其收入或其消費物品以稅，他們必努力工作，彌補租稅上的損失，於是租稅又有刺激工作能力的功效了。不過前者是一般現象，是原則；後者是特殊現象，是例外，所以現代國家對於工資所得，往往與以免稅或減稅的待遇；而一般生活必需品，工人住所，甚至勞動階級所習慣的消費，如電影等都不課稅。這不僅是基於社會政策，保護無產階級，同時也在培養一國的生產能力呢。

第二、我們該注意：一國的資本蓄積，既與生產有密切關係，那末租稅對於資本蓄積的影響是怎樣？大體上我

們要承認租稅與資本蓄積是有礙的。因為賦稅無論以任何名義，任何方法來課，都是割取人民的貨財，而歸政府消耗，這是明顯的耗財。並且有若干租稅，不僅是減少人民蓄積資本的能力，而且減少人民儲蓄的願望。例如不良的小額所得稅，重率的資本利息稅，都可使人民打消或減少其儲蓄計畫。不過這不是無法補救的：對小額所得的免稅，或累進稅率的增加輕微，便可獎勵一般的儲蓄。對奢侈而浪費的消費，與以重稅的取締，也可使人民減少無益消費，而從事資本蓄積。此外也有若干稅是不致影響人民的儲蓄能力和儲蓄願望的，例如偶然的利得，土地增價的收入，財產的贈與和繼承，都是大體上不經人力，而自然得來的收入，其利得在課稅後，不致減少納稅人今後的儲蓄能力和願望。（大凡所得有繼續性的，課稅後才能減少納稅者的儲蓄能力與願望，至於無繼續性的偶然收入就不然。）並且如繼承稅反可使繼承者明瞭父祖的遺產不可恃，而從事個人的財產蓄積。

第三、租稅對於各種企業的影響如何，也應與以嚴格的注意。賦稅的征課，如課於企業者的贏利，或課於營業行為，是直接減少企業家的利潤。如課於消費人的消費行為，便是減少一般人的購買力，這都是於企業有不良影響的。不過無稅的企業，僅構成成本低廉的條件，而未必便是企業繁榮的唯一原因。實際上政府藉租稅政策來輔助指導國內企業的前進，也是不可否認的事實。例如關稅的征課，在財政目的而外，尚有保護貿易，振興產業的目的。國內的一切賦稅，也是除了財政的收入而外，還有經濟上的運用，無益或不需的產業，可以藉重稅來限制牠；有益而急待提倡的企業，也可以藉減稅或免稅來保護牠鼓勵牠。里第（Francesco-Nitti）說租稅有兩種目的：一是生產的（Productive）就是生產收入的財政目的。一是禁止的（Prohibitive）或限制的（Limitative），就是匡

救產業的經濟目的。所以租稅的良好運用，是不會對各種企業發生不良影響。

租稅政策要怎樣纔算良好運用而不發生惡影響呢？這是一部賦稅論裏的重要問題。歸納起來說：不外（一）稅本要保護：如幼稚的企業，新成的發明，都是將來的好稅源，不可重稅以傷其發育；已成熟的企業，也不可重稅，以傷稅本。（二）稅率要公平：同性質與同價格的貨物之間，應保持均衡的稅率，假如此重彼輕，便不免於摧毀企業。（三）征課要簡便：例如現在過道稅的廢止，查稅與課稅方法的改良，都是基於這種目的。此外如一國經濟的盛衰，物價的漲落，人民購買力的增減，都是與租稅有關係而不可忽視的。

（二）租稅對於消費上的影響

租稅既是割取人民貨財的一部而歸之國家，自然在在可以影響到人民的生產和消費。牠一方面既有輔助生產的目的，他方面也有指導消費的責任。查人民的所得，其處置方法，不外三途：

（一）投用於生產或儲蓄。投資生產事業的所得，便是資本的重生產，對國民經濟說，是使國民產業，日即繁榮；對個人經濟說，也是使將來的收入增多。這種用途，課稅是最應慎重的，否則便有阻礙生產與儲蓄之嫌。

（二）投用於必要的消費。必要的消費，實際上不是消費，而是維持人民生產能力的必要支出，如果這宗費用的負稅太重，就不免要影響到生產方面。

（三）投用於純粹的奢侈費用。此種費用，不能增加人力或資本的生產力，如果加以節制，對於一國的生產力，不獨沒有損傷，而且於一國的物資，還可限制浪費，保留作有益之用。這於戰時經濟節用物資一點上，尤具有重

大的意義。

不過何者是必要的消費？何者是奢侈的消費？這是隨地方的經濟狀況和風俗習慣而有不同。例如電影跳舞，每食肉食，在歐美工人，似乎係生活的必要消費，而在我國便是有產階級的特別享用了。因此租稅政策的指導消費作用，並無一定成規，隨環境而不同。大底人必有餘資，而後能浪費，浪費的大小，是隨剩餘金額的大小而累進的。現代的稅制，如累進的所得稅，高率的繼承稅，財產稅，利得稅，都是在限制人民的額外收入。同時在消費稅與使用稅方面，擇奢侈的物品，重課其稅，如華麗的車馬，廣大的庭園，珍貴的古玩，雇用的僕役，都不失為課稅目的，而加以限制了。此外奢侈的娛樂場所，珍貴的消費物品，課以重率的消費稅，也係同一目的。

普通的消費稅，課於廣泛的消費物品上，這却不能具有指導消費的目的，而是完全為財政的收入。作用是在負稅的人數普遍，湊少成多，國庫便可得鉅額收入。不過因為租稅轉嫁的作用，稅額往往歸中產以下的人負擔，而且富有者與貧苦者往往作均額的輸納，已顯見其不平。所以一般人都謂消費稅制的盛行，應歸咎於資本階級的強橫，議會與政府，給他們把持了，自然主張這種制度來剝削平民。不過在國家處非常時代，遇着戰爭，消費稅却有很大的作用：第一是征收簡單而敏捷，祇要很機械的增加稅率，便可望收入增加。第二是重稅率之下，大家的消費減少，便可達到節省物資，轉充戰爭消耗之目的，這一點留到下節再詳細說明。

(三) 租稅對於分配上的影響

國家的費用，在理論上總以平均地分配於各個人民為原則。假使社會的財富，自來的分配就很平均，則國費

的支出，祇要國民攤負同等的數額，公平負擔，就不難辦到。可是人民先天的智力與體力，後天的教育與營養，以及經濟上的各種措施與遭遇，俱各個不同，因此財富的分配，根本就不平均，而且差額是日益加甚，訓至成爲今日世界的社會問題。國家課稅，至此就不能祇顧收入上的滿足，尙須考量各個負稅人的負擔，就社會全體來看，是否公平？在財政有秩序的國家，稅收是不患不充足，而患不公平的。德儒瓦格涅（Wagner）曾經把租稅的目的，分爲兩種：一是「純財政意義的賦稅」，一是有「社會政策意義的賦稅」。前者是以財政上的收入爲目的，後者便在以矯正現社會財富分配之不平爲目的，欲把各人不平的財產，利用租稅政策來加以變動，使之漸趨於平。自從亞丹斯密（Adam Smith）認定了賦稅公平的原則以來，後代的學者，是無一人能否認的。

賦稅既具有矯正財富分配不平的使命，而與各人的財產分配，發生了直接影響，於是政府在課稅時，就不可忽視這方面的條件：第（一）在選擇稅源時，應注意各種租稅的配分均勻，例如消費稅雖然適合於財政上的收入目的，但是貧富同樣負稅的結果，就會使人民的分配不平，所以不能不有財產所得等稅，以資調劑。第（二）稅制確立以後，應注重稅率問題，比例稅率，表面上雖是隨着財產的大小而征課，而實際仍是不平，因爲人民的負稅能力，不是隨財產的增加爲比例，而是隨財產的增加爲累進。現代累進稅率的普遍適用，就是爲賦稅公平的目的。第（三）稅率雖然隨財產或所得的大小，而適用累進稅率，以求實際的負擔公平；但是所得本身的性質，還須與以區別。納稅人的所得額，雖然相同；但是以所得性質的不同，而負擔力各異。大體上所得可分爲四類：（1）勞力收入；（2）財產收益；（3）營業收入；（4）偶然利得。第一種是人力的收入，隨着人體的疾病強弱，事業的盛

衰變化，隨時有減縮停止的可能，所以負擔力最弱。第二種基於固定的財產收入，祇要財產無重大變化，而政府課稅，又未侵害其稅源，則負擔力是較強的。第三種是利用資產與勞力的，介在前二種之間，所以負擔力大體上也是大於第一種而小於第二種（這自然不是絕對的現象）。第四種是滄來的利得，在納稅者既不會施過相當的勞力與投資，自然對這種財產的佔有心，不比別種強，所以牠的負稅能力是較強的。第（四）財產與所得的性質，分別清楚了，還須對納稅人的個人情事，與以斟酌，因為所得相同的各個人間，經濟狀況，未必相同，必要準據各個人的經濟狀況來課稅，然後算負擔公平。在這裏就發生了一個免稅問題：如最低生活費的免除，家庭負擔費的寬免，債務與營業損失的減免等等，都是在分配公平的條件上，所不可少的方法。第（五）最後還有一重要問題，就是重複課稅的設法避免，這是各國現正從事補救。所謂複稅，有出現於兩個課稅權間的。如國外財產，被外國政府課稅後（屬地主義），又被本國政府課稅（屬人主義）。又中央課稅後，重被地方政府課稅是。此外還有出現於一個課稅權之下的，這是稅制的組織不良，而使同一貨物或財產所得，重重被稅。前者的改正，是具有相當的困難；而後者的廢除，便是刻不容緩的，否則人民的負擔分配，就不能期其平均了。

第二款 租稅的負擔與轉嫁

（一）負擔與轉嫁的解釋

租稅的負擔，可大別為法律上的負擔，與事實上的負擔二者。國家施行一種賦稅，在法律上規定，何種人負繳納之責，此種納稅人，便是法律上的負擔者。至於這種稅額，是否由納稅者自己負擔，抑或轉嫁於他人，則法律無從

規定，要視經濟界之各種條件以爲轉移。此種實際的負稅人，便爲事實的負擔者。

轉嫁可分爲三種：一爲前轉，即納稅人所已納的稅額，隨附稅品而移轉於消費者。或稱爲轉出轉嫁。二爲後轉，謂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，而還歸於原始納稅人。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，而實際上負擔，由國民所得之增加部分消散，不留負擔於特定之人。或稱爲轉化。

消轉是一種極良好現象，須國民經濟繁榮，乃偶有此現象。有時政府增課生產製造品租稅，企業家因之改良生產方法，減低成本，以彌補增稅的損失，不另轉嫁增稅額於消費者，也是消轉之一種。不過這是要生產企業的根基穩固，經營妥善，同時政府租稅，又保持着優良的運用，乃能做到。前轉是一種正當的轉嫁，在一部分的租稅，政府的意思，就是期望牠轉嫁，最後歸於消費者負擔。不過貨品并不是直接由生產者移歸消費者，而是經過無數的中間人，展轉購賣，——例如躉買商，運輸商，零售商之類，——這種負擔，在轉嫁過程中，常歸經濟上的弱者負擔。無論那一部分的人，如過重地負擔稅額，都會在經濟上發生嚴重影響。至於後轉，當然是直接妨害產業，而應設法改良。

(二) 轉嫁學說與轉嫁法則

(一) 自由主義派的學說 自由主義派的前身，重農主義者，如 Guesney, Mirabeau, Turgot 諸人，皆重視租稅轉嫁的學說。謂世間惟農有純生產而得淨餘 (Profit Net)，故租稅無論以何種形式征課，皆依轉嫁的作用，而歸着於有支付租稅能力的地主。正統派的學者，也承認租稅之歸着，在於純所得。惟純所得不僅農事，故

稅的歸着，也不僅限於地主。亞丹斯密 (A. Smith) 謂所得由地租、利潤、工資所組成，國家課稅，應以此三者為準；課於農事所得者，稅額歸於地主；課於工業所得者，稅額歸於消費人。大抵課於工資、利潤及必需品，常嫁轉於地租及奢侈品，常不轉嫁。以上兩派，對於租稅，何者轉嫁，何者不轉嫁，皆持絕對的見解，故又稱為轉嫁絕對論者。

(二) 樂觀派的學說 此派創自義人 Vaughan，英人 John Jones，Dickson 等；義人 Carver 的解釋，更為顯明。氏謂人類勞動，可分為維持人生的必要勞動，與生產剩餘收入的剩餘勞動。各人皆競用其勞動於最大剩餘的職業，於是生利益均衡的法則 (Les lois d'équilibre)，租稅均布說，即由此發生。猶以多管之器承水，水由一管入，終必平均分於各管。租稅無論課於何方，終以利益均衡的法則，而分配於各人。加氏謂一稅的新設，足以破壞均衡；但行之既久，又復歸於均衡，因此有舊稅為良稅，新稅皆惡稅的名言。

(三) 悲觀派的學說 悲觀派的論者，對租稅的轉嫁於消費人，與樂觀派同。祇在消費人中，多由無產者負擔一點，而發為悲觀之論。普魯東 (Proudhon) 謂無論直接稅間接稅，皆歸消費者負擔，故其分別無別要。欲求租稅的負擔公平，當先行均產。近代學者中，本社會主義，與普魯東表同情的，有 Lassalle，Seligman 等，均以租稅因轉嫁的作用，多歸下層階級負擔，為社會前途抱杞憂。

(四) 折衷派學說 這派的學者，不似前述各派對轉嫁的主張絕對。謂課稅於貨品，則物價漲，而消費者減少，生產者的利益，因此削減。故租稅的負擔，或歸生產者，或歸消費人，或共同負擔，都無一定。經濟界的情況，既參綜錯雜，而市場交易，又互避負擔，故租稅的負擔，實不能確定。此派的學者，如德國的 Rau，Hock，Wagner 等皆

屬之。和氏謂租稅中，除純收入稅不轉嫁外，餘各貨物稅，營業稅，住居稅皆轉嫁。但亦有例外，如（1）因租稅過苛，物不通銷，或有代用品時；（2）市場變動，貨價低落時；（3）課稅物件遺失，或腐敗或生產費較高，競賣者較多之時，則不起轉嫁的作用。

上面的各派學說，我們當然同意於最後的折衷派學說，因為經濟界的變化既不常，當然轉嫁無絕對的現象可言。不過我們根據經濟界的情況，推定轉嫁也有相當的途徑可尋，而可歸納為下述的各種轉嫁法則。

（1）大凡需要的程度不變，或且增加，則生產者必昂其售價，轉嫁稅金於消費者。反之消費減少，則生產者必自負租稅的大部，不得已時，祇有轉而從事他種事業。

（2）獨占事業的售價，不以最多額的生產費為標準，而以最多額的利潤為標準，故租稅往往由企業者自己負擔，而不似競爭事業之易於轉嫁。反之在競爭事業，則一般受成本的限制，在同業的協調下，稅額較易轉嫁。假如同樣的事業，而有優劣之分，則劣等事業必感轉嫁不易，而為優者所驅逐。

（3）少額課稅，影響於物品的需供少者，則轉嫁亦稀。如依累進稅法而課稅，則轉嫁的難易，常依累進稅率的程度而不同。

（4）資本或勞力固定，而阻礙其移動者多，則轉嫁難，反之則轉嫁較易。

（5）永久有一定收入的財產，在不公平課稅下，則租稅必展轉而歸原所有者負擔。

（三）轉嫁理論與戰時租稅

關於租稅的負擔與轉嫁，要算租稅論中的重要部分。國家平時課稅，總應注意國民的負擔力，和牠轉嫁情況，這和國民經濟的盛衰，國庫收入的盈絀，都有密切關係。不過一旦走入戰時財政裏，轉嫁理論便不能如平時的被重視了。研究轉嫁，不外是租稅負擔力的培養；在戰時則政府培養國民負擔力，遠不如節制國民消費力的重要。戰時所需要，是一切分散在民間的物資，在平時這些物資，除了運銷國境以外的，都是供給國民消費。政府平時的租稅政策，目的在促進經濟繁榮，一面扶殖生產，一面提倡消費，所以不得維持一個適於環境的物價。研究租稅的負擔與轉嫁，就是研究百業在課稅後，物價的漲落如何，影響生產與消費又如何？換言之，就是怎樣運用租稅政策，來維持適宜的物價，以促進繁榮。我們還該知，消費是繁榮的條件，而奢侈、浪費，便是繁榮的產物。基於繁榮經濟的目的，我們不能堅持倫理道德的觀念，頌揚節儉為美德，而反對奢侈。世界上經濟愈繁榮，文明愈進步的國家，奢侈浪費的程度是愈大的。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；不是在培養負擔力，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，正好藉重稅來限制牠，使牠稅額無轉嫁的可能，自然歸於減少停頓。就是普通企業也要藉重稅來抬高牠的售價，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，多半是束之高閣了。自然物價高漲，於政府購進戰時所需的物資與人力，也有若干的不利，加重國庫負擔。不過戰爭果到嚴重時期，有關戰事的工業和物品，早歸政府統

制或管理了；就是人力，也在國民勞役法等等法規下，強迫地被利用了。物價上漲，大體上是與戰時經濟有利的。

其次政府在戰時所消耗的，不是金錢，而是一切物資和勞力，金錢不過是換進這些資力的手段，假使所需的資力，完全取諸國內，則政府所課的租稅，依然還諸民間，不過貨幣額經過一度的轉移而已。所以戰時租稅不是討論負稅額的轉嫁，而是討論負稅力的利用，基於國庫的要求，要充分利用國民的負稅力，使財政得最大的收入。因稅額的負擔者，不是真正負擔，要被政府利用勞力和生產戰爭物品的，纔算真正負擔者。

上述的兩種理由，前者我們承認是真理，租稅却有提高物價，限制消費，適合戰時經濟的作用。至於後者，則理論不完全正確。假使政府利用稅收，對外購進物資，雖然實質負擔，暫時由外人承擔，但是國民金錢的輸納，不能否認其非一種擔負。而且在此種方式下，金錢長期外流，也非持久之道。（以稅款收入購進國外貨品，不如舉借外債，折購外貨之法為好。）總之租稅負擔與轉嫁理論，固不能拘執地用於戰時；不過如戰期延長，要想維持較長久的戰時租稅收入，便不可祇顧財政需要，而忽視負擔與轉嫁的作用。語稱「竭澤而漁，非不得魚，明日無魚」此言便可深長思了。

第三款 租稅的組織

（一）單一稅的理論

單一稅的主張者，是主張以一種主要租稅來撐持國用，以租稅轉嫁的原理，而使國民平均地負擔着，可分為下列的三種主張：

(一) 單一地租稅 此派首倡於巴基貝爾 (Bossmilbert) 而完成於重農學派 (Physiocrat) 謂一切稅均山純資產負擔，惟農地有純生產，與其課於百物而終歸於農，不如直課地主地租收入的爲簡便。

(二) 單一消費稅 此派的學說，與地租稅同時而盛行於德國。皮滙斐 (Pöhl) 等倡導之。其主張以爲惟消費能普遍及於一般，人人消費，就是人人納稅。並且稅額不必定歸貧民負擔，因爲消費品貴，則勞銀亦因之而貴，租稅終可轉嫁於消費者。

(三) 單一資本稅 單一資本稅，也倡於法國 Girardins, Menier 主張之。倚氏說資本稅，可以促資本使用於生產事業，且課於既成資本，無妨害資本構成之嫌。惟其所指的資本，非僅指流動的金錢，一切不生收益的使財，庭園骨董之類，都包括在內。

單一稅可使稅法簡單化，於民既無苛擾，於國庫也可節省征收費的支出。並且一次課稅，妨害財的生產與流通者較少，頗合於財政與經濟的原則。不過稅制過於簡單，總不免有壓抑一部分產業，而形成負擔不均之嫌，（轉嫁未必能如預期的公平，）同時對於國庫方面，也覺收入不豐。所以這種理論，到現在已無人主張了。

(二) 複合稅與稅制組織問題

複合稅係別於單一稅而言，謂同時有兩種以上的租稅存在。單一稅既不合於實行，則複合稅制度，殆不可少。不過多數的租稅，同時並存，就發生一稅制組織問題，要怎樣配合，纔能發揮各稅的長處。各國學者，對此也有種種的主張：

(一) 租稅組織，由直接稅與間接稅兩大系構成者，這是最簡單的配分法，法意兩國學者主張之，以爲凡屬於從名制者 (Nobleman) 爲直接稅，屬於從率制者 (Peasants) 爲間接稅。意儒里第 (Ricci) 採此法，謂直接稅又分二系，一爲真正直接稅 (Tribute of direct tax)，二爲對人直接稅。間接稅亦分兩系，一爲消費稅，二爲流通稅與交易稅。

(二) 租稅組織，由收得，流通，消費三大系構成者。此說日本小川氏主張之，其主張與前說不同之點，惟在以流通稅另成一系，其餘都同。小川曾聲明：「余之所謂收得稅，乃課稅於個人經濟之收入，而爲對於所得，財產，營利之稅，此等租稅，立法者皆不曾預期轉嫁，故余所稱之收得稅，大略與直間稅同，有時爲便利之故，且用直接稅代之。余之所謂消費稅，……與間接稅相同，有時爲便利之故，用間接稅代之，二系論與余之差異，不過流通稅問題耳。」

此外本各人主張，另標租稅組織之體系者，亦不乏人，如賀弗曼 (Hoffmann)，分所有稅與行爲稅爲兩系。羅茲 (Loos)，分賦課稅與從率稅二系，黑克爾 (Heckel) 分收得稅與消費稅兩系。李權時分享益稅與能力稅兩系。實則皆係名稱上的不同，內容仍與直間兩稅的組織，無很大的分別。

在這裏，我們不是專門研究租稅問題，所以對家主張，無詳細解釋與批評的必要。我們祇爲後來說明戰時稅的需要，不得不把稅的組織和名稱，先提一提，所以不驚新奇，採用簡明的直間兩稅的系統。再將兩系下所屬的各種稅，分述如下。

(一) 直接稅可分爲兩大系：

(1) 所得課稅：又可分為兩系：(A) 收益課稅，課於人民最能按期最穩固的收入，如動產與不動產的收穫是。山地稅房稅，營業稅，公司稅等組成之。(B) 收入課稅，課於人民各種勞力的收入，如自由職業的收入是由勞動收得稅，個別或總所得稅組成之。

(2) 利得課稅：課於人民不勞而獲的所得，如贈與，漲價，繼承之獲得是；由繼承稅，土地增價稅，戰時利得稅等組成之。

(二) 間接稅亦可分為兩系：

(1) 消費課稅：課於人民之各種消費與使用物品，由國產貨物稅，關稅，各種使用稅，交通稅等組成之。

(2) 行為課稅：課於人民的各種行為，由登錄稅，印花稅等組成之。

參考書 關於賦稅理論之參考書甚多，最近出版者，有左之數種：

(1) 胡善恆 賦稅論 商務書館

(2) 李權時 財政學原理下卷 商務書館

(3) 徐祖繩 比較租稅(討論理論及各區稅制) 商務書館

(4) 薩孟武譯 小川憲租稅總論 商務書館

(5) 賈士毅 民國續財政史第二卷(討論中國稅制) 商務書館

(6) 拙作 財政學 租稅篇 商務書館

第二節 戰費與租稅

第一款 租稅與公債的比較

在籌集戰費的觀點上，租稅與公債的優劣如何？本書前章在討論公債時，已加以說明了。現再將租稅的優點，歸納數項，與以說明：

(一) 租稅與公債統是現代的負擔。一般人的見解，以為租稅是現代人的負擔，公債却是把負擔轉移於後代人，所以對鉅額的戰費支出，都主張以公債形式，轉移一部負擔於後代人，因為戰爭關係整個民族的存亡，不能說與後代人無關係。其實，這是一種錯誤，人民對戰爭的負擔，表面是金錢，實際上是一切實質資源——人力與物力——的供給，這是無從移轉於後代人的。政府籌集金錢，不過是取得一切資源的手段，無論以公債，或以租稅，在當時人民實質的負擔上並無差異。祇是在金錢額的分擔上，如政府採取租稅政策，則富有階級的分擔額較多；如利用公債政策，則富有階級的投資，將來還可收回，而將分擔額移轉了一部於他人，他們的負擔，終較租稅為輕。從這裏我們得着兩個結論：第(一)公債絕不能移轉實質的戰費負擔於後人，若干年後人民加稅償債，不是負擔戰爭的消耗，而僅是國民間金錢的移轉。第(二)由公債政策而引起的民間金錢移轉，是有加增加資產集中的趨勢，因為從公債而來的一切利得，高利，折扣，獎金等，都是由租稅來作償付，雖然平民也可購債，但是比例上沒有富有階級的多；雖然償債的租稅，富有者仍不免於負擔，但是租稅負擔額，却沒有他公債利得額多。所以公債不是

移轉戰費的負擔，而是增加國民所得分配的不平。

(二) 租稅政策，合於戰時經濟。前章裏說過：戰爭所消耗的是一切實質資源，所以戰時經濟的特徵，就是在感覺物資的缺乏，而有厲行國民消費節約的必要。租稅是割取人民財貨的一部，歸之國家。人民在遭受損失後，必加緊工作，或節制消費來彌補損失，這時政府的消費，便等於人民的節約和加工的生產，這樣，便輕易地把國民的消費物資，移歸政府了。至於公債却不然，雖然一樣地從民間籌集金錢，但是並沒有剝奪他的所有權，而且還有付利償本的預約，投資者並不能因此而引起等額的節約或生產，政府由公債而得來的物資，也不相因於社會上任何部分的節約。假如公債的條件過優，或投資者多係投機取利之徒，他們還要因不當利得的獲取，而增加消費。

蔡司 (Castorjane) 公債票不能代表一定的所有額，而祇是代表一定的消費量，其言却有至理。

(三) 戰時加稅是戰後減稅的預備。用公債政策來籌戰費，在戰事平息之後，又會因債務費的支出，增加國民負擔，在喘息未蘇的國民，政府撫卹休養之不遑，而反臨以重稅，這是於人情，於經濟都不合理的。參加歐戰各國，其財政金融的惡化，都在戰後，就是這個原因。假如戰費係由租稅籌來，戰後就不會增加國庫的負擔，同時還可減輕租稅，以示休養民力。並且戰時人民激於愛國熱忱，生命財產，有時尚可犧牲，何況加稅，所以戰爭是加稅的絕好機會。歐戰時英國的閣揆魯易喬治氏於一九一四年十一月十七日，將最初的戰時增稅案提出國會時，魯氏即謂：「與其欲在和平時代，提高租稅；無寧在戰時提高，而於和平恢復後，使之跌落，此法較易。……如今國民之一部，為防止將襲擊其所親愛之祖國之災禍，皆願犧牲一切。……此期間由租稅每年所征收之二千萬鎊，將來可代以

我國將欲征課之四千萬至五千萬鎊之永久的負擔。」魯氏此言，雖係爲其提案作辯護，然究係財政上一種經驗談。有人說政府避免加稅，而採公債，是恐人民不能負擔重稅。其實政府爲避免困難，恐怕遭受反對則有之，若謂人民不能負擔，則無論用租稅或用公債，都是人民負擔的。蔡司曾說：『政府利用公債，一面物價上漲，消費者吃虧；一面促有價證券的下落，資本家受損，將來還高利債，國庫吃虧，而最後的負擔，還是國民。說者每謂人民納稅爲不能，不知負此數重損失，又何以能勝任呢？』

不過租稅政策也不能說絕對無弊。牠的募集，沒有公債來得容易，而且有時會遭受意外的反對。牠的收入，也比較來得遲緩，要經過一定時期後，纔有收入；雖是源源不斷地流入國庫，可是數額是有限的，不比公債一次便能募鉅款。這種迂緩而額細的特質，遂養成多數財政當局輕視租稅政策的心理。（例如法德）總之在戰時應急起見，公債政策，自然不能不用，但是租稅政策，也不可忽視，尤其在長時期的戰爭，租稅有很大的作用。我們在租稅與公債間，應該保持着均衡的比率。就是說每起一債，必要把還本付息的資金，從租稅裏籌來，然後於財政無虧累。這種至低度的要求，可惜過去戰時各國，竟無一個做到呢！

第二款 租稅與貨幣公債的關係

（一）租稅與貨幣的關係

在戰爭爆發之初，金融界首先感受而發生混亂，銀行是延期付現，現金是被政府集中，國內的，國際的一切債權債務，都陷於無法清算。繼着因爲徵兵動員的影響，與戰爭直接的摧燬，百業也爲之不振。這時政府如果遽行加

稅政策，必難見效。此時私人的一切財富，皆陷於停頓，課於直接稅的，將使納稅人無款可納；課於消費稅的，也會感覺無一種工商業，可以加稅。必須紊亂的程度減少，金融漸趨安定，中央銀行的鈔券，漸次增發，而後納稅人纔有完課的貨源，貨幣與租稅是有密切關係的。輕微的通貨膨脹，一面供給了納稅人的資源，他們不難以「提存」一「貼現」一「抵借」種種方法，向銀行取得鈔券，來完租稅。這種方式，雖等是銀行券的膨脹，但是因為經過人民之手，而以租稅形式，納於政府，在人民認定是種損失，他們會以節約，加工種種方法來彌補；同時銀行的發放鈔券，也可換進民間的各種財產，加厚銀行保證。比較銀行直接貸款政府，一面不相等於社會的任何節約，一面又影響銀行的基礎，總算好得多。他方面通貨膨脹，能使物價上陞，刺激工商業，使之繁榮。繁榮時期，租稅是自然可望增收的。總之適宜的通貨膨脹，是於租稅政策有利。

不過貨幣的膨脹，很難保持一適宜程度，而易流於不能制止的惡化膨脹。此時的貨幣，不獨於租稅政策無補，而且是處處相妨害的。紙幣的發行惡化後，其價格便會一落千丈，首先影響到政府稅收之實質的減少。雖然政府可隨時增加稅率，彌補損失；但是增稅的效能，決不能相等於貨幣下跌的速度。一九二二年德國的貨幣恐慌，幾乎使一切租稅，陷於征收不能。並且貨幣跌價後，在國民心理上，無一點信用，他們願慮幣價的再落，都願把保有的貨幣，變成貨品，這時儲蓄沒有了，更無所謂節約。民間的購買貨品，不相因於消費量，而相因於貨幣保有量，至此政府與人民出於爭購有限的貨品，這於戰事是何等的不利！他方面商人看明了幣價的將下落，當然不願售去貨品，這時有貨品的不願賣，有貨幣的不能買，一切交易陷於停頓，政府那有稅收的可言呢？總之輕微的通貨膨脹，於租稅

有利，惟其利小；過度的通貨膨脹，於租稅有害，而其害實大。

(二) 租稅與公債的關係

租稅與公債的關係，仍在討論負擔分配問題。前章裏說明了戰時採用公債政策，則富人的負擔，遠較採用租稅政策所應負擔者為低。(註一)在這裏我們要說明戰後的加稅政策，仍與戰時公債有密切關係。

戰後國家財政之主要支出，為公債費，此種本利償還之費，祇有仰賴租稅。統觀戰後國家對於所得稅，財產稅，厲行加稅，且採行激進的累進稅制，藉稅收以整理財政，殆無一例外。從表面看，不能不說是富有階級的特別負擔；但按之實際，又不盡然。

第一，我們須明瞭：戰時課稅收入，纔算納稅人對國家的戰費負擔；若係公債收入，則應募公債者，僅對政府提供資金，而非負擔戰費。戰後加稅作公債本利的清算，僅能謂係當時未負擔戰費的人們，對當時提供資金者作償付，換言之，即為有產者間，對國家經費債務的結算，這種租稅是與國家戰後建設的費用無關。並且我們不要忘了，戰時提供資金的，和戰後負擔這種租稅的，並不是截然不同的兩個階級，他們強半是一個人，不過收付的數額有出入罷了。這種加稅現象，我們只能認為是富有階級間的一部分貨幣額的轉移，不能認為是戰後的新負擔。

第二，我們還應該研究：這種加稅的收入，是否够還債？所謂有產者間，對國家經費債務的清算，是否適合？是否不再累及他種收入，而歸貧民擔負？都是很重要問題。茲將英法美德四國的累進課稅收入，與內債費的支出，作表比較如左。

國	別年	度	累進課稅收入	內	債	費
英	國	(一九二八年度)	一三〇、三四〇千鎊			三四〇百萬鎊
法	國	(一九二八年度)	四、六五〇·六百萬佛郎			一九、八八三·三百萬佛郎
美	國	(一九二九—三〇年度)	一、二二一·六百萬美金			一、二二三·九百萬美金
德	國	(一九二八年度)	九三三·七百萬馬克			六二一·七百萬馬克
						(其他因剩餘金減債費) 約一九二二萬美金

英國之遺產稅，超過（附加）所得稅，普通所得稅，約占租稅收入總額之五四·五%，在各國稅制中，為最富於累進性者，但此項收入之全部，（一九二八年度三六七、六一〇千鎊）皆充內債費而不足了。（內債費三四〇，外債費三五百萬鎊）所以國家經費之其他部分，不得不靠他種租稅，而歸貧者負擔。英國之有產者，驟觀之，似負重稅，然此不過過去所應支付者，延期於現在支而已。至現在的政治費，則有產者較之貧者，尚負輕微之實質的負擔也。大約所得百鎊者，約常支付其一二%之租稅，所得一萬鎊者，約僅支付一·二%之租稅，其為不平，無論何人，也不能否認。（註二）以英國在戰時便已相當利用租稅政策，而不完全重視公債收入，戰後又能厲行累進課稅，而實際負擔的不平尚如此，其餘各國，便可想而知了。

第三款 戰稅選擇與國民負擔

戰時租稅，以何種稅源為宜？直接稅與間接稅，應保持着怎樣的[？]比例？雖然以時以地，而有不同，並無一定的標

準可言，但也不可不加以相當的注意。討論戰時稅的選擇，應當先明瞭何種租稅，歸何種階級的國民負擔，然後再問戰爭與何種階級的國民最有關係，那末戰稅的選擇，就勉強有標準可尋了。租稅的負擔，依着轉嫁的理論，其歸着原無一定的。不過依一般的見地：對於多量收入者的累進稅，所得稅附加稅，戰時利潤稅，遺產稅繼承稅等，認為是富有階級的負擔；土地稅，財產稅，房屋稅，印花稅及登記稅等，是有產者的負擔；關稅，消費稅，一般買賣稅，是大眾的負擔。

至於戰爭與那階級的國民有密切關係，這就難講，因為戰事的勝敗，關係整個國家民族的興衰存亡，不能說與何人的關係大，與何人的關係小。不過嚴格的說，與資產階級的關係要大些，因為他們的財產和企業，需要國力的保護，是大於無產階級的。而且在準備作戰與作戰期中，資本家還可獲得意外的利益。日本從前的會議，在討論「爲充實國防而增稅」的議案時，財政學家小川鄉便發過這種議論（註三）他說：國防費支出，受益最多的，還算是資本家，比方造船費，政府所定造軍艦的，總不外幾個造船所，造船所要造軍艦，則不能不採辦鐵材木材，和其他的原料，以及蒸氣機關，電氣機關，和其他艦中所需的設備。練鐵販木與製造各種機械的人，無非是大資本家。在買賣運輸這些原料的時候，不能不要金融機關，保險機關，運輸機關的援助，也都是大資本組織，也算是資本家的代表。那末造船所，製鐵所，機器製造所，木商，銀行，以及保險公司，運輸公司，都是因這種交易而獲得利益。而且戰事勝，則國威可以發揚，保護商權，更加週到，富源雖然在天涯萬里之外，也可以去開拓。軍艦就是商船的保護人。商船受保護，就是商品受保護；商品受保護，就是工商業家受保護。而這種從事海外貿易的大商業，和製造輸出品的人，

總不外是大資本家。所以充實國防和實行作戰，都是和資產階級有特殊關係，和特殊利益。

我們看現代的戰爭和一切國際間的糾紛，都是由於殖民地的開拓，與海外市場的奪取。現在恐慌籠罩全世界了，而單獨軍事工業景氣，令人不能不信小川氏的論調是正確的。那末戰稅的徵課，應該出於富人身上了。從歐戰以來，財產稅的論調，盛極一時，戰時德國的「帝國緊急犧牲」和各國的臨時財產稅，都是直接割取人民的財產。所得稅與戰時利潤稅，越近於戰爭末期，稅率越高，美國所得稅的最高率為百分之七十七，戰時利得稅為百分之八十。英國的所得稅與附加稅（即超過所得稅），每一鎊征收十先令六便士（五二·五%），戰時利潤為百分之八十。法國的戰時利潤稅為百分之六十，這都是重課富有者的顯例。

但是政府為避免資產的強烈反對和過重負擔，為增加國庫收入，為限制普通消費，也有對間接稅加稅，而使大眾負擔的必要，所以如飲料稅，菸稅關稅，各種貨物稅與消費稅，在戰時各國中，也急速地增加。並且小額的所得者，少數財產所有者，在直接稅方面，邀免稅待遇的，便不能不利用消費稅來征課。法國原來計畫，就想把間接的收入，定為百分之六十，直接稅為百分之四十，意國也有重視間接稅的表示。總之兩者既各有需要，不可偏廢，祇好選擇一比例，作公平的分配罷了。

戰稅中直間兩稅的比例，要怎樣纔算公平呢？依然是一很難解答的問題。大戰時要算英美的財政是比較注重租稅的，或者她們的直間兩稅的比例，可以供我們參考罷。依日人森武夫的計算，英國戰時會計年度的總稅收額，約二十四億鎊。其中十七億五千萬鎊，出自直接稅，六億五千萬鎊，出自間接稅。兩者的比例，則為七成三分對二

成七分。至於一九一三年度直間兩稅的比例，則為五成一分，對四成九分。（註四）又依 *Colliers* 的計算，美國戰稅收入，有百分的七十九以上，取給於直接稅，其餘各國，也大體上是直接稅重於間接稅。

在這裏應該注意的，就是各國直接稅的收入，在比例上雖然較間接稅為多；可是不能證明富有者的負擔，便多於大眾。第一所得稅雖廣泛地被利用，可是免稅點降低，英國在戰時降至一百三十磅，美國的個人免稅點，由四千元降至二千元，這已不是富人纔有的租稅了。第二累進稅率表面上雖是很高，但累進祇是對超過額而言，并不是行總額的累進課稅，所以增加率依然很緩和。有人說世界大戰的戰費，完全以革命式的所得稅與戰時利潤稅，使富者增加負擔，這是敷淺之談，實際須打折扣的。

不過從貧富兩階級的負擔上說，似覺富人尚佔便利；若從整個國民負擔而論，已屬不輕。下表係拿戰前和戰時的國民所得額與戰時歲入，作一比較，即可知國民負擔之重，除了國稅之外，還有地方政費增加的負擔（因為物價高漲之故），以及代籌軍事經費（恩給金救濟費等），都加到國民肩上，益以濫發公債而形成的紙幣膨脹，其壓迫國民生活，可想見一般了。

戰時稅收與戰前國所得比較表（單位百萬金元）

國別	戰前國民所得 (A)	戰時平均歲入 (B)	戰時最終年的歲入 (C)	B 對 A %	C 對 A %
英國	一一、二五〇	二、七三三	四、四四五	二四·一	三九·五
法國	七、三三〇	一、〇二五	一、三二六	一四·一	一八·一

國	前戰	中戰	後 (一九二八年度)
俄國	六,五〇〇	一,五四三	一,八七〇
意國	四,〇〇〇	七七四	一九三
德國	一〇,五〇〇	一,〇七〇	一〇,一
奧國	五,五〇〇	一,三〇八	二,三三八

租稅對國民所得的壓迫，不僅在戰時為然，在戰後還繼續着，看下表便知：

國	別戰	前戰	中戰	後 (一九二八年度)
英國	國	九.三%	二四.一%	一五.八% ^A 二〇.六% ^B
法國	國	一〇.九	一四.一	一九.七
美國	國	一〇.五	一一.〇	四.二
德國	國	八.一一	〇.一	九.三

從上表法國一九二八年度の租稅，佔國民所得百分之十九.七，比戰前增加二倍，較戰時稅尤重。德國同年度的負擔，為百分之九.三，雖比戰前為少，但地方稅却甚重。美國戰前為百分之二，戰後也增至百分之四，而各邦還有更大的地方稅。英國據該國經濟學報所載，一九二九年度國民國稅的負擔，佔國民所得百分之十五.四，一九三〇年度為百分之十七.六，所以英國人民的國稅負擔，比較戰前，也增加兩倍了。

第四款 各國戰時增稅情形 (註五)

(一) 英國

英國乃參戰諸國中財政最有秩序者，在戰爭爆發之初，即盡量的採增加租稅，以應戰費的政策。依一般的計算，謂全部經費，約四分之一，若精確計算，為 24.6% 取給於租稅。薩里格曼 (Seligman) 則否認此說，依渠之計數，英國的戰費支出，在戰爭的第一年，由戰稅支付者，約百分之七強，嗣後百分數逐次增加，至一九一八——一九一九年，戰稅支付之數，已在戰費四分之一以上；可是以五年總計，戰稅却僅佔戰費約百分之十七。假如將貸與協約各國的借款，不作為戰費支出，而與扣除，則戰稅支出為百分之二十一而稍強。

英國戰稅的主要者為戰時利得稅，與增課的所得稅。戰時利得稅率，由百分之五十，漸次增為百分之六十，最後為百分之八十。所得稅率，亦累進增加。間接稅中，關稅從一九一四年到一九一九年，收入增加三倍，國產稅約增加百分之五十。茲將各項稅入增加的內容，列表如下：(單位千磅)

稅目	一九一四年度至一九一八年度之實收額		一九一三年度之五倍		戰時增收額	增收額之比率
	一九一四年度	一九一八年度	一九一三年度	五倍		
所得稅及附加稅	一,〇二三,三七一	二,三三六,二四五	二,三三六,二四五	一一,一六八,一三六	七,八三二,一六六	四四·一%
戰時利得稅	六四五,三〇二	—	—	—	六四五,三〇二	三六·二
繼承稅	一五二,九〇〇	一八六,七九五	一八六,七九五	—	減 三三,八九五	—
土地增價稅	一五,五四三	一七,〇七五	一七,〇七五	—	減 一,五三二	—
印花稅	四二,七三七	四九,八三〇	四九,八三〇	—	減 七,〇九三	—

關稅	消費稅	以上共計	郵電收入	雜收入	以上總計
三四二、八七〇	二五八、一一五	二、四八〇、八三八	一七二、九五〇	一六九、三五二	二、八二三、一四〇
一七二、二五〇	一九七、九五〇	八六四、一四五	一五四、〇〇〇	二七、〇六〇	二、〇四一、二〇五
一七〇、六二〇	六〇、一六五	一、六二〇、六九三	一八、九五〇	一四二、二九二	一、七八一、九三五
九·五	三·四	九一·〇	一·〇	八·〇	一〇〇·〇

(二) 意國

意國的戰時稅成績，遠過法德等國。其原因是意國領土，未被敵軍侵入，所以財政不似法國的絕望。而且意大利的參戰較晚，有從容布置的機會，故其參戰之始，即利用新稅。在一九一五年即征課新戰稅，預計戰時利得稅，（稅率由百分之八至二十）約收入五五百萬里拉，所得稅與營業之增加稅，約收入二二一〇百萬。總之從直接稅預計收入二七五百萬，從間接稅預計收入一一〇百萬。可是直接稅的成效並不如預期的那樣樂觀，因為意國平時的稅率已很重，所以加稅成績，便遜英國一籌。在一九一六年戰時利得稅稅率，從百分之二十，加到百分之六十，所得稅率，則增至百分之十六，印花稅也開始舉辦。截至一九一八年從新間接稅所增加之收入，與新直接稅所增之收入，大約相等。狹義的直接稅約為一、五〇〇百萬里拉，營業稅為五六〇百萬，合計為二、〇六〇百萬里拉。新間接稅約為九五〇百萬。此外還有菸草，食鹽，火柴，彩票，咖啡，賭牌，石蜡，鑛油，鷄納霜種種專賣，其增加的收入，約

一、〇六〇百萬，與間接稅收入合計，共為二、〇一〇百萬，兩者頗能表其平衡。這種戰時增稅的收入額，依 *Wells* 的估計，僅足付公債利息之需，而於戰費本身，並無多大補助。

附意大利戰時歲入增加內容表（單位百萬里拉）

稅	日戰時四年間實收額	一九一四年之四倍	戰時增收額	增收額增收額之比率
直接稅	三、八二三	二、一六〇	一、六六三	四〇·八%
交通稅	一、六三七	一、一七二	四六五	一一·四
消費稅	二、九五八	二、二九二	六六六	一六·四
專賣收入	三、二一四	二、一八八	一、〇二八	二五·二
官業收入	三九二	六八〇	二五二	六·二
總計	一二、五六四	八、四九二	四、〇七二	一〇〇·〇

(三) 美國

美國在參戰之初，對於籌措戰費，究用租稅，抑用公債，議論是分歧的。一種主張本南北戰爭的先例，戰費完全由公債支付。一派則根據學理，主張戰費的支出，應由租稅應付。當局則折衷於二者之間，發一樣一半的論調，財長麥克朵 (*Miscador*) 的五十對五十理論，即緣此而生。但實際上美國雖因參戰而獲不少利潤，全國有繁榮之象；國會雖也公布若干新稅法律，可是戰稅的收入，充作戰費者，距百分的五十尚遠！依 *Wells* 的計算，在參戰之第一季，即截至一九一七年六月三十日止，戰稅所佔戰費的比例，不及三分之一，若將貸予各國之借款除外，

而假定完全可以收回，則戰稅所佔的比例，自然較大。可是到戰事的最後階段，情形便漸惡劣，在一九一七年至一九一八年，戰稅所佔戰費的比例，尚不逮四分之一，而為百分之二四·八，若將協約國債款除去，則約佔百分之三九。到戰事的最後一年，成績尤欠佳，包括債款時，戰稅僅佔百分之一八·六，除開債款時，亦僅百分之二三，前者不及半數，後者僅四分之一弱。以參戰的全期，平均計算，戰稅約佔戰費百分之二一·五九，若除開全部協約債款不計，其比例為百分之三〇·三二，不及三分之一也。

上述的戰稅收入，大部分係取於直接稅，課於消費稅與營業稅的較少，從一九一七年收入條例實施的結果，稅入有百分之七十九，係取給於直接稅，主要的為所得稅與超過利潤稅。至一九一八年第二次鉅大收入條例實施以後，比例更為可觀，茲錄 *Colliers* 氏所製美國收入與支出比例圖表如左（表中數目以百萬為單位）

項	目	一九一七年	一九一八年	一九一九年	一九一九年三年之總數
全部	支出	三,〇四六	二一,八一三	三五,一三〇	五九,九八九
全部經費	(除公債本金)	二,四〇九	一四,一二七	一九,三〇二	三五,八三八
戰費		一,三六一	一三,〇七九	一八,二五四	三二,六九四
協約國債款		八八五	四,七三八	三,七九三	九,四一六
戰費	(除去協約國債款)	四七六	八,三四一	一四,四六一	二三,二七八
除去公債外之收入		一,四五五	四,七九五	五,〇二〇	一一,二七〇
稅款收入		一,一三五	三,八七九	四,〇二三	八,九三七

戰稅收入	四〇九	三、二五三	三、三九七	七、〇五九
非公債收入所佔全部經費比例	六〇·四%	三三·八%	二六·〇〇%	三一·一六%
稅款所佔全經費比例	四二·九	三七·四	二〇·八三	二四·九一
戰稅所佔戰費比例	三〇·〇	二四·八	一八·六一	二一·五九
除協約債款外戰稅所佔戰費的比例	八五·七	三九·〇	二三·六一	三〇·三二

(四) 法國

法國的戰稅成績，要算是最壞的一個，其原因有二：(一)在戰爭開始後，法國即遭敵軍壓境，被敵人佔去的領土，又是最富庶而工業最發達的區域，因此富源的損失，遂致稅收減少。(二)當局者平時不十分注意稅制的整理，開戰後又復因循牽延，不下決心。雖然在一九一四年和一九一七年兩度改革稅制，並在一九一六年七月一日，實施了戰時利得稅，但是戰時租稅的增收，彌補因領土損失而來的經常費不足，尙虞不敷，當然於戰費支出無關了。茲錄戰時稅收額數如左：

稅日	一九一三年	一九一四年	一九一五年	一九一六年	一九一七年	一九一八年
直接稅	六三四(佛郎百萬)	四九六(佛郎百萬)	四三七(佛郎百萬)	八九三(佛郎百萬)	一、〇一七(佛郎百萬)	七二七(佛郎百萬)
戰時利得稅	—	—	—	—	一九三	七一四
財產稅	一三八	一五三	一五八	一八一	二四二	二五二

印花稅	一、〇六	一一七	六一二	六八三	八九五	一、一四三
間接稅	九〇三	七四五	七一四	五二〇	六九二	七三四
進口稅	七五四	五七七	七六四	一、五五六	一、七八五	一、三一四
銷售稅	—	—	—	—	—	二一〇
專賣收入	一、〇三五	九三一	八四四	九四三	一、一〇八	一、一五四
雜收入	五三九	二九〇	二七〇	二四〇	二五四	二八五
總計	五、〇八九	三、九八二	三、八〇一	四、八一八	六、三〇六	六、五三三

此外如德國在戰爭開始時，不曾注意於戰稅的籌措，其後雖感於勝利的無把握，努力加稅，但已於事無補，論其成績，與法國殆不相上下。俄國則在一九一七年有革命之先，已不能倚賴租稅作戰稅的補助。其餘中歐的諸小國，亦無不有同樣的情形也。

(註一) 看本書第七章第三節第一款公債政策之經濟的作用。(三) 公債的分配平均呢？還是租稅的分配平均？

(註二) 看高木壽一著戰時財政學第十一章「現代租稅制度之構成と戰費負擔分配の決定。」頁二二一、二二二。

(註三) 看小川鄉著「爲充實國防而增稅與稅制整理」見經濟論叢第七卷第五期，及氏著「社會問題與財政」第三章。

(註四) 看速櫻孫譯森武夫著「戰時統制經濟論」第十章戰時財政與金融。頁五二〇。

(註五) 本節材料，多取自Seligman氏所著之 *Essays in Taxation* 第二十四章「戰費及其籌備方法」或看胡澤譯租稅各論

下卷二二五以下各頁。

第三節 臨時財產稅

第一款 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。牠與財產稅雖同由人民的財產所征課而來，但實質上却有不同之點在。所謂財產稅，係以國民財產爲課稅之客體，依平時經常財政手段，而定期賦課的租稅，稅的客體雖然是財產，而稅的來源，依然是財產每年的收益，這是與收益稅無很大差異的。（假定市場利率爲一分，則課千分一的財產稅，與課百分一的收益稅或利息稅，結果是一樣的。）至於臨時財產稅，是爲應付臨時的鉅額支出，牠是割取人民財產的一部，而並不以該年度內人民財產的收益爲限，例如德國的臨時財產稅，叫做「帝國緊急犧牲」，顧名思義，便可明瞭，這是兩者根本不同的一點。其次財產稅是繼續征課的，而臨時財產稅，則祇限特定時期內的一次或若干次，這又是兩者顯著不同的地方。不過臨時財產稅也有長期征收的，例如義大利一九一九年的臨時財產稅制，歡迎即時繳納；但其所有財產，以動產爲主的，可以在十年以內；以不動產爲主的，可以在二十年以內，分期繳納。這種制度，既是把臨時稅變成功了定期的，同時人民也未嘗不可從財產的收益中，籌出這種臨時負擔來，這樣便弄得財產稅與臨時財產稅無所分別了。但是我們還可找兩者不同之點：就是在臨時財產稅的場合，稅額以某一定日之財產狀態爲標準；反之在經常財產稅的場合，每年施行調查，稅額也每年改

變，這就是兩者根本不同之點。

臨時財產稅，係課於人民的財產，已如前述。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，負稅的力量較厚，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，甚至瀝其熱血，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財政處置而征課，不能以平時的經濟原則來範圍牠的。其優點約有下列的三種：

(一) 臨時財產稅的征課簡單。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，征課至為簡單，且戰爭期中，無須得議會的通過，辦理尤能迅速。

(二) 臨時財產稅的征課容易。國家在戰爭期中，人人易為愛國心所激發，生命尚可犧牲，何況財產？這種租稅如在緊急時期，可保順利地進行。而且和平恢復後，臨時稅失其目的，自然隨之而消滅，這又與戰後，解除人民疾苦的原則相符合。

(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。有人說過量的財產課稅，易使人民出售財產，產業即價格下落，即有礙於財產的形成。此種見解，在平時之過重的財產課稅，當為真理，但在戰時，一切都免不了受打擊，兩害相形，祇有取其輕的了。並且臨時財產稅的目的，是在課大財產的收入，最高的免稅點，便可使小額的財產所有者，免於課稅，當然於妨礙儲蓄，與阻礙財產構成的弊害，便可減少。例如英國工黨所主張的臨

時財產課稅，是要有五千萬鎊以上者纔課稅。在戰爭期中，國民財產的增益，有一部分是從戰時利得中來的，別人拼着流血，而資本家却因此賺錢，這是何等的不平？所以臨時財產稅，也多少帶有重課戰時利得的意味。自然參戰各國都先後設有戰時利得稅，但此稅的征課形式，如課於利得形成財產後，則與臨時財產稅無殊了。德國一九一六年頒布的戰時利得稅，便是課於財產的增益部分。所以臨時財產稅是征課大資產階級，而合於租稅之社會原則的。

第二款 臨時財產稅的歷史與批評

以臨時財產稅應非常財政之需，在上古時即已施行過，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，中世紀的英法德義等國，都在非常時候征收臨時財產稅。三十年戰爭後，Prussia 侯國爲償還四十九萬 Rhein 將此額數用配賦法，分攤於等族（其屬下），等族再以分攤之數，按人民財產而分攤。一七八八年，Toscana 侯國（在意大利半島的西北），因支付國債，設立臨時財產稅。西班牙王位繼承戰爭，英國支付的戰費，爲四三、五〇〇、〇〇〇鎊，戰後公債的積累，到五五、〇〇〇、〇〇〇鎊，議員 Archebald Hatison 在一七一四年便對英王喬治第一建議，爲償還公債，對於國民所有財產，課以百分之十的臨時財產稅。

Hatison 的提議，後來博得不少人的贊許。如 Sir John 在一八〇三年批評此案，謂「此案含有有益

的暗示，」（註一）可是也引起了不少的反對者。David Home 曾在他一七四二年發表的論文裏 Public

Credit 說 Hatison

的征課臨時財產稅主張，未曾注意到平民不能先期交付他們應當負擔的金額，而且貨幣

形態的金額，以及商業資本，都容易藏匿，在事實上負擔金額的，祇有土地家屋等等有形財產。（註二）而普魯士大臣 *Struensee*，也對 *Batison* 的提案，作過反對的批評。後來 *李嘉圖*（*David Ricardo*）的政治經濟及課稅原理，與減債基金的論著出，又把財產稅說得非常合理，同時也引起不少人的批評。一八七〇年普法戰爭後，法國因為賠款關係，也有人提議用臨時財產稅。而現在最有名的，便是英國工黨的臨時財產稅，和在國會中的論爭。我們對於這些批評與論爭，無機會來詳細的介紹。（註三）總之臨時財產稅在今日應否存在的問題，是值得十分注意的。

第三款 歐洲各國的臨時財產稅制度

（一） 德國

（A） 國防稅（*Wehrbeitrag*）

近代臨時財產稅的征課，實起於德國。德國在大戰未開始的前一年，積極籌備戰費，以一九一三年七月三日的法律，頒布國防稅（*Wehrbeitrag*），征課一切動產與不動產之稅，用途便是充作戰費。茲照該法律節錄其要點如下。

（一）課稅物件 課稅物件，分爲三種：（1）土地財產，（2）經濟財產，（3）資本財產。凡財產的價值，超過一萬馬克，或所得超過五千馬克的，除掉家具，消費財及債務外，均應課稅。

（二）課稅標準 原則上以財產之市場價格爲標準。此外農業財產，以其收益之二十五倍爲課稅價值。宅

地以過去三年之房捐平均收入，以二十五乘之，再扣除五分之一之經營維持費，為其課稅價值。其餘對年金及各種資本財產之評價，各有特別的規定。

(三) 納稅人 納稅義務人，分為自然人與法人兩大類：(1) 自然人，分為 (a) 德國國民，無國籍者，(居境內者，或永續滯留者)，外國人為營業而永續滯留者。對其財產總額課稅，但在國內之土地及經濟財產除外。(b) 其他，不問其住所及居留之情形如何，凡在國內有土地及經濟財產者，一律課稅。(2) 法人：股分有限公司股分兩合公司，在國內有本店及支店及事務所者，其財產課稅。無本店及支店，而有一定之財產者，其所在財產課稅。

(四) 稅率 適用階級累進稅，對於最低五萬馬克的財產，為 0.15%；對於最高超過千萬馬克之財產，為 1.5%。在十萬馬克以下的所有者，或一萬馬克以下的所得人，依其子女數目，而行扣除課稅額。服兵役的，也有減稅的規定。

(五) 繳納時期 國防稅的繳納，分為三期。最後三分之一，在一九一六年二月十五日交納。全部先付者，對二三兩期的數目，給以每年四釐的利息。此稅的用途，在充國防設備，如其收入，超過國防支出時，則下次征收，減少三分之一。

國防稅除課於財產外，復包含對超過五千馬克之所得，課以一到八%之特別所得稅，納稅義務人為醫生律師等自由職業者，所以補救財產稅的不足，而謀國民負擔之公平也。

(B) 帝國緊急犧牲 (Reichsnotopfer)

歐戰終了後，德國的財政，愈陷困難，乃依一九一九年十二月三十一日法律公布「帝國緊急犧牲 (Reichsnotopfer)」對人民財產，再課重稅。此稅的要點如下：

(一) 納稅義務者 納稅義務人共分六種：(1) 德國人民，(開戰前二年，即久住外國者除外)，(2) 久住國內的外國人，(3) 德國以外國家的人民為營業繼續住於國內者，(4) 國內營利公司及產業組合，(產業組合以每股金額在五十萬以上者為限)，(5) 國內之其他法人，(6) 國內獨立的財團。

(二) 課稅客體 課稅客體為一切動產與不動產，分為(1) 土地財產，(2) 經濟財產，(3) 資本財產。

(三) 財產評價法 原則上以財產的市場價值為標準，關於土地，以收益的二十倍定之。營業財產，以其價值百分之八十定之。未滿期生命保險，年金保險，以其保險費的金額或資本額定之。土地於評價後一年出售，其價格高出課稅價格四分之一時，以其賣出價格為課稅的標準。評價決定日為一九一九年十二月三十一日。

(四) 免稅點 自然人為五千馬克，夫婦合計為一萬馬克，(其後提高為一萬五千馬克)，其子女而扣除的，為第二以後的子女，每人各五百馬克。

(五) 稅率 行階級累進稅，最低五萬馬克以內為一〇%，最高超過七百萬馬克為六五%，有限公司及其他一切財團法人之一般稅率為一〇%。

(六) 繳納日期。除分期繳納，一次繳納之外，復有六·五%的年賦交納，約三十年納完，經納稅人之請求，得改以五·五之每年納金代之，約五十年間納完。一九二〇年，因通貨膨漲的結果，緩交者有不當的利得，乃依一九二〇年十二月二十二日的法律，停止其一部分，即有納稅義務財產之一〇%，或至少租稅債務之三分之一，最遲必須於一九二一年三月十日交納，其次的三分之一，於同年十一月一日交納，最後的三分之一，須於一九二二年五月一日交納。但其後貨幣的價格，跌落甚速，緩納者的利益，依然甚大，又此稅除繳納現金外，亦可以戰時公債繳納之。

此種緊急征課的收數，最初依平均稅率計算，預定為四百乃至四百五十億馬克，（以一九一九年之市價換算，約為四十億馬克，）約當德國當初負債額的半數，原定用以整理公債者，乃以幣價下落的緣故，收入減少；一面又因財政困難，遂全部用於經常支出方面。此稅計有下列四種缺點：

- (1) 以一定日期為決定稅額標準，其後並無變更，對於利用幣值下落者，與以不當的利益。
- (2) 有納稅能力的財產，尤其是有實質價值的，不能把握着。
- (3) 從國庫方面觀察，收入並不充分。
- (4) 征課時有技術上的困難。

因為這種原因，遂依一九二二年四月八日的法律，將帝國緊急犧牲的餘欠賦額，歸併於經常財產稅中。

意國的臨時財產稅，係依一九一九年十一月二十日的法律第二一六九號，及一九二〇年四月二十二日的法律第四九二號，一九二二年二月五日之法律第七八號所規定，其目的全在支應戰後的非常支出，茲述其要點如次。

(一) 課稅之客體 為動產與不動產的合計，以一九二〇年一月一日的狀態及價值為標準。

(二) 稅率 行等級累進稅制，共分十一級，最低稅率為四·五%，最高稅率對超過一億里拉者，為五〇%，凡儲蓄銀行，土地信用機關，及相應的協助組合，均課以普通稅額四分之一。此外在義國的同類外國公司，亦有同樣減稅的待遇。

(三) 繳納時期 可分期繳納，以動產為主的，期限可延至十年；以不動產為主的，期限為二十年。分期繳納的，每二月繳一次。一時全交者，與以稅額減輕及其他之特典。其收入截至一九二四年六月三十日，合計為二十五億里拉，每年的收入，大約為八億里拉。

(三) 波蘭

波蘭的第一次臨時財產稅，係依一九二一年十二月十六日的法律所規定，其用途在平衡預算收支，及充足發券銀行的保證基金。當時因貨幣跌價，政府的收入暴減，故臨時財產稅，亦可以直接稅的附加稅視之。

納稅義務人為自然人及法人，包含下之七種：(1) 有納直接稅義務者，(2) 營利公司，(除掉石腦油業等)，(3) 土地之利益，租賃及利用者，(4) 在都市的土地租賃人，(5) 自由職業者，(6) 汽車馬車等的

所有者，(7) 石腦油業，石油精製業等。

稅率對(1) 爲一九二〇年度之直接稅額之倍數，對(2) 爲其資本及公積金之百分之十到百分之十五。對(3) 與地租同額。對(4) 爲地租之二倍，但小住宅則與減輕。對(5) 爲一九二〇年年所得百分之一。至於(6) (7) 兩項均爲特定稅率。服戰役或負稅甚多者，與以減輕。

第二次的臨時財產稅，爲一九二三年八月十一日之法律所規定，其目的在預擬十億金佛郎的徵收，以整理國家財政。納稅義務人爲自然人及法人，一切財產扣除債務及負擔外，均應課稅，總財產的價值，在三千佛郎以下者免稅。查定日期爲一九二三年七月一日，即以是日財產之市場價格之波蘭馬克數決定之，規定一金佛郎爲二萬波蘭馬克，其後又改爲次羅帖 (Zloty)。(次羅帖乃一九二四年新設之貨幣單位，一次羅帖等於一百八十萬紙波蘭馬克。) 探累進稅率，最低對於三千乃至四千五百金佛郎的財產，爲一·二%，最高對於超過千六百萬金佛郎者爲一三%。

(四) 捷克斯拉夫

捷克爲建國時的第一任財政部長拉新氏，即施行臨時財產稅，作爲廢止舊有的奧大利，匈牙利的銀行券，及計畫建設新貨幣之用，先依一九一五年二月二十五日的法律，設財產稅及財產增價稅，更於一九二〇年四月八日之法律，規定財產稅，其要點如下：

(一) 納稅義務人爲自然人及法人二者。(1) 自然人不問其國籍如何，凡居住在國內，或有一年以上的

居留者，課其全財產之稅，其他就其在國內的財產課稅。(2) 法人，指各種營利公司，教會，協會，文化團體等而言，在本國內者，就其全財產課稅，在國外者，祇就其在國內之財產課稅。

(二) 稅之客體及稅率 在自然人的場合，為扣除債務負擔後之總純財產。在法人的場合，為純財產，即資本，純公積金與貸借兩項間之查定差額之總合。稅率為階級累進，自然人以二萬五千克龍為最低級，稅率百分之一；以超過一千萬克龍為最高級，稅率為百分之三十。法人以二十萬克龍為最低級，稅率為百分之三；超過五千萬克龍為最高級，稅率為百分之二十。

(三) 納稅方法 稅額百分之十五，須於交納命令書送到後三十日內繳納。餘額至遲於三年後或五年以內繳納。

(五) 蘇俄

蘇俄在施新經濟政策之先，也曾採行臨時財產稅辦法，尤以一九一八年十月三十日「全俄中央執行委員會」布告執行一次的「百億革命稅」其形態即臨時財產稅的一種，百億革命稅，預定征收一百億盧布，其中二十億課於莫斯科。凡成年者均須於政府查問書上，記入必要事項，政府即據此課稅。凡有千五百盧布以上的薪俸收入者，及有五千盧布以上之現金式儲蓄者，均負有納稅義務。在實際收稅時，收稅人員多忽略納稅人所登記事項，而任意強制征課。雖有三日內受不服聲請之規定，而實際等於具文。在普羅維次地方，對似有資本者，即任意課稅。

這種強迫課稅的收入，其成績並不佳，一九一八年祇收得二億盧布（當時的紙幣流通額為六百億盧布），一九一九年祇收得九億五千盧布（同年紙幣發行額為每月平均百億以上）。蘇俄此種征課，雖然財政上之收穫不多，然已達取消有產者贖餘資本的目的，另有其經濟政策存在，似乎不能與他國純財政目的臨時財產稅相比擬。

（六）奧、匈、希臘

奧大利以一九二〇年七月二十一日之法律，制定此稅。一九二一年一月二十七日，同年八月三日，及一九二二年三月二十一日，同年七月十九日的法律，與以修正，其用途在安定貨幣價值，減少銀行券流通額，償還戰時公債等，設委員會以監督之，課稅物件為扣除債務後之一切財產，稅率為階級累進制，最低為三%，最高為六五%，其稅收因幣值暴跌之故，所得無幾。

匈牙利以共產革命的成立，沒落，以及通貨膨脹，匯兌行市暴跌等關係，遂使財政金融，極為紊亂。勢非有鉅額的收入，不足以言整頓。不過當時的一般輿論，對征課臨時稅，頗為反對，財長 József Hegedüs 乃於一九二〇年末，增課一種財產收益稅，以為代替。課於各種財產之收益，行累進稅率。其收入以貨幣跌價的關係，不如預期之多，約得一億二千萬金克龍。

希臘於一九二三年實行此稅。課稅物件為人民全部財產，五萬多拉哈門以下的免稅，稅率累進，最低級為百分之二，最高級為超過二千五百萬多拉哈門者為百分之二〇。

第四節 戰時利得稅

第一款 戰時利得稅的本質

(一) 戰時利得稅的由來

利得兩字的意義，與由收益收入而構成的所得不同。所得是要先有資本或勞力，而後能獲得；至於利得是由於環境的種種變遷，不加勞力與資本，而自然獲得的收入，學者稱牠為景況利得 (Fortune with a view)。(註四) 這種利得，從財政的立場說，不失為一種新的擔稅力；從社會方面說，不勞而獲的收入，也應當重課其稅，藉謀財富分配的公平。所以利得課稅遂成爲直接稅系下的一大分支，如繼承稅，土地增價稅，戰時利得稅，都屬於利得稅的範圍。

戰爭給與人民生命財產的，祇有種種傷害，那裏還有構成景況利得的可能？其實戰區內人民的生命財產受損失，和一般財富受影響，是不可諱言的；但是少數人民，因戰爭而獲得意外收穫，也是常有之事。構成此種利得的原因，當然不外經濟環境的劇烈變動，政府軍需物品的購買等等，歸納言之，不外下列的數種理由。

(1) 由戰爭而發生的巨額物資的購買因而獲得的利益 戰爭而需要的物資，範圍甚廣，如軍械的製造，軍服的準備，軍糧與各種需用品的籌辦，醫藥的設備等等，均要有大量的供給，因之從事五金業，紡織業，製藥業，運輸業者，便可市利百倍。

(2) 由物價的變動而生之利益 戰時物價，是有急速上漲的趨勢，生產者在購進原料品與出售製成品的過程中，便因物價上漲的緣故，而獲得意外利益。

(3) 因人口的遷移而使特定區域的人民生特殊利益 例如歐戰時，法國北部淪為戰區，西南部因為人民廣集的緣故，遂使有房產地租的收入者，日常消費品的供給者，皆有意意外利得。

(4) 因海外的供給斷絕，國內所發展新工業的收入 平時運輸便利，輸出入自由，國內所不宜於生產，或生產不足的貨品，都可由海外運來補充。戰時因為敵方的封鎖，或妨礙中立國運輸，國內遂不得不為新工業的設立，以應急需。從事這種新企業者的收得，也是受戰爭之賜而來。

(5) 因各種消費的擴張，而使一般工商業者所生的盈利增益 戰時民衆的心理，是與平時不同的，他們感覺財產的危險，和生命的短促，因而恣情消費。森武夫在他著的「戰時統制經濟論」裏，引一九一六年春，每日時報 (Daily Chronicle) 所載英國的消費情形：『所有劇場客滿，影戲院無立足之餘地。郊外排列之遊山汽車，遮滿道路。多數商店，均營業隆盛，以迎空前未有之堅挺節。婦女間的諠話，均雜以鑽石，戒指，毛皮，及鋼琴等奢侈品……』這種變態的消費，在國家未有取締辦法以前，自然使工商業者獲得不少之收入。

並且戰時利得，并不限於作戰國家的人民，在中立國家，常因交戰國的急切需要，而使國內各種企業，受刺激而發達，一般企業者也獲得意外利得。所以戰時利得稅，并不限於作戰國家，而中立國家也不少征課的。

戰時利得的來源，雖有上列的種種；但我們不能武斷地說，其中使無企業家資本和努力的代價，而純粹為景

况利得。威森波倫 (Weissbord) 說：『把戰時利得稅分析起來，有三種要素：第一是國家公共團體所支出的；第二是純粹的景况利得；第三是自己給付的代價。』（註五）我以為戰時利得可簡單分爲兩種要素：第一是政府或消費人的支付，對方面就形成企業者的景况利得。第二是企業家投下資本與勞力後，應有的報酬。兩者中自然是以前者所含的成分爲多，戰時利得稅，祇能課於第一種的利得，至於第二種的收入，須在所得稅營業稅等經常稅內征收，不過這兩種要素，劃分是很困難，在課稅技術上，很有討論的必要。戰時的國家，因爲財政的急切需要，祇把國民戰時所得和戰前所得相比較，增益部分，便認爲是戰時的景况利得，這是不免過於武斷的。

(二) 戰時利得稅的意義與目的

依上面的解釋，戰時利得稅是課於因戰爭而獲得意外收入的人們以稅。在英文稱爲 *WAR PROFITS TAX* 德文稱爲 *Kriegsgewinnsteuer*，皆祇含有戰爭利益稅的意義，照英文可更確切地譯爲戰爭溢利稅。惟法文稱爲 *L'impôt sur les bénéfices exceptionnels pendant la guerre*，照 *pendant la guerre* 幾字，便是戰時的意思，中國與日本，也一律稱爲戰時利得稅。其實戰爭利得稅不僅限於戰時，而各國的這種稅，也一律維持到戰後若干年。日本小川鄉太郎主張稱爲戰益稅，而胡善恒氏在賦稅論裏，又僅稱爲溢利稅，我以為「戰益稅」三字，似乎不能狀出利得的意義，而「溢利稅」在字面上又拋却戰爭二字，不如稱爲戰爭利得稅，較爲名實相符。不過因爲一般用慣戰時利得稅的名詞，同時體諒各國政府當時設此種的用意，祇是限於戰時，維持到戰後是不得已的事實，所以仍用戰時兩字。

戰時利得稅的目的，可分為財政的與社會政策的兩種。財政目的自然不外國家因作戰而感覺財源缺乏，不得不另闢種種新稅，與臨時財產稅是同樣的目的。至於社會政策的目的，自然不免有為財政目的作辯護的地方，但是也有牠相當的理由，租稅社會政策的目的，在矯正社會財富分配的不公平。戰爭中間，因為景況利得的關係，發生了許多富豪，同時亦發生了許多貧民，財富分配，起了甚大的變化，這是增進社會不安的因素，我們既不能立刻廢止私產制度，根本防止這種弊病的發生，就應當有補救限制的方法。戰時利得稅便負着這種使命，牠要使企業者不當的利得，仍然歸之公用。

此外還有本社會連帶責任的觀念，說明戰時利得之目的者，如柯柏（Kobbe）是。柯氏謂：『當戰爭時，一般國民或以血或以財，各盡其分，爭先恐後的為國犧牲；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，確是違反舉國一致之精神，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。』（註六）總之戰時利得稅在社會政策上，是有存在的理由的；不過歐戰時各國的創設此稅，則多數是基於財政上的需要。

第二款 戰時利得稅的征課方法

戰時利得稅既課於人民戰時之利得，在課稅技術上便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

通稅的形式。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，具有所得稅或財產稅的形式。

(一) 作爲所得稅的戰時利得稅

這種方法，是待戰時利得變成個人收入，表現出來之後，從而捉捕之，課以租稅。本來戰時獲得之利益，早晚必流入私人囊中，待其來而後以特別所得稅之形式課之，自無遺漏。不過由戰時而來之利得，不必與平常之所得，全然分立，於是怎樣定其爲戰時利得的問題以起。

戰時利得，既關連戰爭而起，若無戰爭，自無此種利得，所以拿戰時或戰後的所得，去比較戰前平時的所得，即可推知戰時所獲的利益。此種方法，雖不能謂其盡善，然尙能得一比較合理的標準。所以各國立法，大抵從戰時的所得，減去常年所得，以其利益差額，定爲戰時利得額，有與戰前一會計年度作比較的，有以戰前二年之所得平均數作比較的，戰前一年之所得額，距戰時爲期不遠，作爲比較，似覺真切。不過若該年在經濟上有稍大變動，則不免發生缺點，不如以戰前二年或三年之平均所得數作比較，反爲妥當。

歐戰時各國大抵均採用所得稅形式的增益課稅，以戰時所得與戰前所得作比較，以差額爲戰時利得，其估計常年所得額的方法，各國略有不同。英國於戰爭前三年中，取其二年而平均其所得。欲取何二年，一任納稅者的自由選擇。法國先取戰爭前三年的純益平均，而後從一九一四年八月一日以後的純益中，減去其平均所得。俄國以超過一九一二年，一九一三年的平均數，作爲戰時的利得。瑞典、挪威，大致與俄同。西班牙的稅法，凡在戰前二年

間，依據商法的規定，而經營工商業者，以其平均所得，作為常年所得，再以之與戰時所得作比較，從而推定利得的額數。

(二) 作為財產稅的戰時利得稅

此種方法，與前者是同樣的捉捕利得於既成之後，祇前者的課稅目的物是所得，後者是財產而已。推定的方法，也可以戰時或戰後的財產，比較戰前的財產而知，所以財產稅的戰時利得稅，便是財產增值稅。這是平時的土地增值稅相同，課於一種偶然利得。不過財產增值稅不像土地增值稅僅限於土地，乃是泛指一般財產的增值。威森波氏 (Weissenborn) 主張此稅甚力，他所舉的理由是：

『以所得稅作為年年正規征收之稅，按擔稅能力而課稅，可謂良稅；然作為一時的戰時稅，便不見佳，因為有戰時雖增所得，而戰後却毫無所得的，又有戰時雖無所得，而到和平克服之後，大增其所得的。以所得為標準而稅戰時的利得，常受制於偶然的事情，反生不公平的結果。不如以增加的財產為標準，更為優長，因為增加的財產，是從所得中，減去消費所餘之額，於所得之外，能兼顧消費，很可採用。要之當着戰時一般物價騰貴，所得減少的時候，倘能增加其財產的，應課以稅，今以財產增加的價格，作為課稅物體，不外實行這種思想而已。』(註七)

不過現存財產的增加價格，果否由戰爭或關聯戰爭而發生，殊不易明確指出。其由儲蓄而增加的新財產（即威氏所謂減去消費所餘之額），也與此同一理由，難證明其是否因戰爭或關聯戰爭而發生。並且財產增值稅，以估計財產的價格為必要，而財產的估價，又非專門家不能期其正確完全。縱令採呈報法，而各人的估定，也不能

使之正確無弊，終有審定之必要。所以實行財產增價稅，較之所得增額，更有許多困難。德國因為平時已有財產稅，同時所得稅是屬於各邦的（當時），所以戰時利得稅便採財產增價課稅法，這是有特殊關係，不可一概而論的。

（三） 作為流通稅的戰時利得稅

作為流通稅的戰時利得稅，是捉捕戰時可生利益的各個交易而課以稅。譬如對於軍需品的售賣契約，運輸契約等，課印花稅於其契約上，便是一例。戰時各人所獲得的利益，雖是各種交易的結果，可是欲以流通稅盡行捉捕而稅之，事實上決難做到，所以具流通形式的戰時利得稅，祇能稅及戰時利得的一部分。

美國在戰時，對輸出軍需品，課以高率稅，表面是輸出稅，但實際無消費稅的性質，而實為一種戰時利得稅，當時美為中立國，以軍火商人之輸出軍需品而獲巨利，故於軍需品的輸出而稅之，這是不能當作平常的流通稅看的。

三種方法之中，我們仍要推前二種為妥善，因為牠課稅於利得構成，歸着於一定私人之後，不會再生轉嫁的作用，而移轉於別人。就中尤以第一種所得稅形式的征課法為最好，因為不經估價的煩瑣，能簡捷地算出利得額數。（自然不能說是完全正確的利得額數，因為景況利得與勞資代價，根本上是無從劃分的。）至於第三種流通稅形式的課稅法，課稅於利得構成之際，納稅人是可以利用，而移轉負擔於別人的，例如軍需品的買賣，需要是絕對不能少的，買者便可高抬市價，轉稅於人了。美國的軍需品稅，結果是購買國的人民負擔，而與軍需品輸出商人的利得無多大關係。

第三款 戰時利得稅的稅率

戰時利得稅既可以上述三種形式征課，然其不同於普通之所得，財產，流通等稅的，尚有一特徵在，即其稅率較高是也。景况利得在所有者視之，既是一種滄來之物，雖全數失去，也不爲苦；從社會方面觀察，則社會一般的損失，仍歸社會公用，乃情理所當然。各國的立法，戰時利得稅率，有高至百分之八十者，可算是發揮戰時利得稅的本質了。

戰時利得稅的稅率，既應高些；但究應適用比例稅制呢？還是適用累進稅率呢？學者間的意見，是不盡相同。羅次（Lowe）便是反對用累進稅的一人。他的理由，以爲戰時利得稅，乃是征收因戰爭而得的利益，爲臨時稅，納稅義務者的一般納稅能力，決不能由此評定，須由一般所得稅和一般財產稅評定之，所以累進稅祇能適用於一般所得稅和一般財產稅。

不過就各國立法例看，個別所得與個別財產適用累進稅率的，也不乏其例，比方土地增價稅適用累進稅制，卽是一例。而且戰時利得，本以稅不勞利得爲趣旨，不勞利得愈大，所有者愛惜之念愈少，而負擔租稅之力也愈大，根據界限效用的學說，根據社會政策的理論，戰時利得很可適用累進稅率的。

英國的戰時利得稅採比例稅主義，稅率爲一九一五年百分之五十，一九一七年增爲百分之八十（詳後）。義大利也採比例稅制，凡工商營業者，其營業利得若對於資本，在百分之八以上時，課稅百分之十。至於經紀人，若其戰時所得利益，比較通常所得利益，超過一成乃至五成時，則課以百分之五十之稅率。

丹麥之戰時利得稅在形式上對於個人所得，也採用比例稅主義，其稅率為百分之十。但當查定所得增額時，對於金額少的，比較多扣除些，漸次到金額多的，便比較的少扣除些，其餘額雖同課百分之十之稅率，實則係一種累進稅。至於公司所得，若其所得對於資本的比例率漸進，則適用累進率於其增加的所得，其稅率如左：

所得對於資本的比例

課於增加所得的比例

8%以下	8%
8%以上——10%以下	10%
10%以上——15%以下	12%
15%以上——20%以下	15%
20%以上	20%

法國戰時利得稅，採用左列的累進稅率：

增加的利益(佛郎)	稅	率(百分比)	增加的利益(佛郎)	稅	率(百分比)
一〇〇,〇〇〇以下		五〇	一〇〇,〇〇〇到二〇〇,〇〇〇		六〇
二〇〇,〇〇〇到五〇〇,〇〇〇		七〇	五〇〇,〇〇〇佛郎以上		八〇

俄國之戰時利得稅，對於公表其計算書，或完納營業稅時，課以左列的累進稅率：

所獲利益(百分比)	稅	率(百分比)	所獲利益(百分比)	稅	率(百分比)

八乃至九	二〇	九乃至十	二一
一〇—一一	二三	一一—一二	二三
一二—一三	二四	一三—一四	二六
一四—一五	二八	一五—一六	三〇
一六—一七	三二	一七—一八	三四
一八—一九	三六	一九—二〇	三八
二〇以上	四〇		

瑞典的戰時利得稅，自千克龍起，至四千克龍的增加所得，課稅百分之十二，逐次累進，至三十二萬克龍以上，則課稅百分之十八。

挪威的戰時獲得稅，對於增加所得，課以左列稅率：

所得增加額(克龍)	稅率(百分比)	所得增加額(克龍)	稅率(百分比)
五,〇〇〇	五	一〇,〇〇〇	七·五
一五,〇〇〇	一〇	二〇,〇〇〇	一二·五
二〇,〇〇〇	一五		

西班牙的戰時利得稅，課於營業利得，須看其超過通常利得的差額，為資本的幾成，而後課以累進稅率如左

表：

收益增額對於資本的比例	稅	率(百分比)	收益增額對於資本的比例	稅	率(百分比)
未超過	二成者	二五	自二成起至三成五分止	三〇	三〇
自三成五分起至五成止		三五	五成以上	四〇	四〇

德國之戰時利得稅法案，分為財產增價稅和公司利得稅二者。財產增價稅的稅率如下：

財產增價金額(馬克)	稅	率(百分比)	財產增價金額(馬克)	稅	率(百分比)
二〇,〇〇〇		五	二〇,〇〇〇—三〇,〇〇〇		六
三〇,〇〇〇—五〇,〇〇〇		八	五〇,〇〇〇—一〇〇,〇〇〇		一〇
一〇〇,〇〇〇—三〇〇,〇〇〇		一五	三〇〇,〇〇〇—五〇〇,〇〇〇		二〇
五〇〇,〇〇〇以上		二五			

又對於公司所得，課以左列的累進稅率：

已繳股本對於公積金的比例(百分比)	稅	率(百分比)	已繳股本對於公積金的比例(百分比)	稅	率(百分比)
二		一〇	二—四		一一
四—六		一四	六—八		一六
八—一〇		一八	一〇—一二		二〇
一二—一四		二二	一四—一六		二四

一六—一八	二六	一八—二〇	二八
二〇以上	三〇		

日本戰時利得稅法第四條之規定，法人的利得，課稅二成，個人的利得，課稅一成五分。

第四款 各國的戰時利得稅

前面在說明戰時利得稅率時，已將各國的稅率，附帶說明。茲再將英美法德等參戰主要國家的戰時利得稅制度，摘要說明如後。（註八）

（一） 英國

英國在戰爭開始時，有軍器製造業捐 *Munition Levy*，凡軍器製業皆受國家管理，對資本所有人，規定一利益標準，凡超過戰前兩年平均利益數，再加五分之一的數額者，概捐入國庫。到一九一五年第二次戰政法案中，規定戰爭溢利稅，即就軍器製造業捐的原則，推行於各種營利之利益，以謀稅收的增多。

此稅的課稅範圍甚廣，除在國內的耕作業，雇傭及職業所得，或其利益之發生，純基於個人的條件，而無資本的支出，或所需資本甚少之各自由職業者外，凡在英國境內經營各種工商企業及經營國外貿易者之利益，皆須納稅。課稅標準係以戰時的利得，與戰前三年中盈利較多之二年平均數相比較，僅有二年歷史者，取二年平均數，僅有一年者，即以該年作比較，戰前未營業者，依資本酌定一數額，作為標準利益。凡營業財產價值的估計，除去耗損及營業負債；對於他業的投資，則不除減。關於免稅點，各營業者之溢利，准予免除二百鎊不課稅。獨資營業之免

稅點，此公司營業高二釐，因個人營業所負之危險較大也。此外尚有准予扣除者：（一）借款尚未償付的利息，（二）對於經理董事報酬數額，限於戰前規定者，（對於資本主所付之報酬則不除外），（三）凡資本財產之跌價，因戰爭原因，不克修補復元者，（四）標準年度及課稅年度之資本數如有變動者，悉准予以所得補足，（五）若某一年度營業利益，低於標準利益之數，得從下年度課稅中減除，關於財產利益之計算，如發生爭議時，則由財政部所設之公斷委員會處置。稅率在一九一五年為百分之五十，一九一六年增為百分之六十，一九一七年增為百分之八十，一九一九年減為百分之四十，一九二〇年又加為百分之六十，一九二一年廢止。此項稅收在一九一八年達三萬三千餘萬鎊，與所得稅收數相頡頏。

（二） 美國

美國之超過利潤稅，係一九一七年三月頒布施行，凡與戰爭有關係之營業，無論為公司或為個人，皆須課稅。營業者以利息八釐為標準利益，超過此數，即為課稅客體。免稅點，私人利益總額，准予減除八千美金，公司營業，准予減除三千美金。在此數額以上，利益在二成以下者，稅率為百分之二十，在二成以上者，稅率為百分之四十。美國的所得稅，公司所納的稅，比較私人為輕，故戰時利得稅，即與之相反，藉收矯正之效，原擬所得稅收數為一、二〇一萬，超過利潤稅為一、二二六萬，實際在一九一七年所得稅收入一、〇九四萬，超過利潤稅為一、八四四萬。一九一八年的法律，復易名為「戰時利潤與超過利潤稅」，稅率也略有增加。（純所得超過標準利潤數，當於資本百分之二十以內者，稅率 30%，純所得超出资本百分之二十以上者，稅率 65%。）

(三) 法國

法國的戰時利得稅，係以一九一六年七月一日的法律設立，又以同年十二月三十日，及一九一七年十二月三十一日的法律，增加其稅率。凡負擔營業稅之個人或公司，獲得特別利益者，皆課以稅。以戰前三年所得利潤之平均數，與戰時所得利潤數相比較，就其增多之差額課稅。總收益中得除出：(1) 各項事業之借款與利息。(2) 原料品代價。(3) 一般經費，如修繕費，維持費，燃料費，動力費，地租，薪俸等。(4) 各項事業之特殊情形，如軍需品製造業者之特別設備，臨時減價等。(5) 原料及建築物價格之跌價。耕農售賣其產品所獲之利潤，未納票照稅之自由職業者的收入，皆不課稅。稅率行累進制，依一九一七年十二月之法律，規定如下：

一〇〇、〇〇〇佛郎以下	稅率 50%
一〇〇、〇〇〇佛郎到二〇〇、〇〇〇佛郎	稅率 60%
二〇〇、〇〇〇佛郎到五〇〇、〇〇〇佛郎	稅率 70%
五〇〇、〇〇〇佛郎以上	稅率 80%

(四) 德國

(一) 財產增值稅 德國聯邦政府，因平時已實行征收財產稅，同時所得稅則歸各邦政府征收，故戰時利得稅，乃以財產增值稅的形式征課，前節已言之。德國的財產增值稅有二：其一為所有稅 (Einkommensteuer)，為名義的財產稅，僅課於財產的收益。其二為戰爭獻金 (Kriegsabgaben)，課於財產的本身，為實質的財產增值稅。

所有稅法，係一九一三年七月頒布，每三年為一課稅期，凡財產在開始期與終結期的價格，經評定後，以其差增價格為課稅客體。第一納稅期為一九一四年一月一日為始，一九一六年十二月末日為終，三年內分期繳納。凡在德國境內有住所之德籍人民，及繼續居住於德境內之外國人，所有之一切動產不動產，皆須課稅，事業財產與資本財產，如（1）獨立的權利，（2）各種有利無利的債權，（3）股本股票，（4）通貨及生金銀，（5）定期存款，（6）生命保險，年金等，均包括在內。財產總額二萬馬克以下，及增殖額在一萬馬克以下者免稅。大戰時改為三千馬克以下者免稅，一九一六年又改為財產總額在一萬馬克以下者免稅。稅率累進，最低級五〇、〇〇〇馬克以下者，稅百分之〇・七五，最高級一、〇〇〇、〇〇〇馬克以下者，稅百分之一・五。

戰爭獻金係聯邦國會於一九一六年四月二十一日通過，為一種戰時的非常特別稅，就自然人所有增價之財產本身課稅，增價數額，不達五千馬克者免稅。稅率累進，最低級財產增價額在一萬馬克以下者，課稅百分之五，最高級三十萬馬克以內者，課稅百分之四五，超過三十萬馬克者課稅百分之五十。

（二）戰時溢利稅 財產增價稅，僅以財產增值為課稅基礎，不能征及一切利益，人民不以利益增置財產，而投用於消費享樂，即無法課稅。故一九一八年六月二十六日，頒布第一次溢利稅法，從所得課稅，凡戰前所得，及一九一八年所得的差數，在三千馬克以上者，即須課稅，稅率由百分之五，升至百分之五十。一九一九年九月十日，又頒布第二次溢利稅法，將自然人所課之稅率加高，由百分之五，升至百分之七十。公司稅率，加至百分之八十。此外仍有免稅之規定。

(註一) 看 Sinclair: History of public revenue of the British Empire, 1803, p. 408

(註二) 看 Davide Hume: Essays moral, political and literary, edited Hume's political discourses, 1906 p.

24—25

(註三) 關於臨時財產稅之歷代論爭與批評，闡說最詳者，當推日人井藤半彌所著的「統制經濟財政論」可參看。

(註四) 景况利得 (Konjunkturgewinn) 一名詞，瓦格涅 (Wagner) 解釋得最清楚，他說：「以分業和私所有權制度為基礎的國民經濟裏，若是財之生產，需要和價格，不能因經濟主體之意思行為或不行為而定，則不能不另有定之之條件。即技術的，經濟的，社會的，法制的條件之全體，謂之景况 (Konjunktur)。」所以個人的財產價值，並非因自己的生產或努力，祇因景况而增加的。也有。又有與財產價值，並非因自己消費，祇因景况而損失的也有。」節錄小川氏講稿所引 Wagner 語。

(註五) 參看 Weissenborn: Kriegszwachssteuer (Preussisches Verwaltungsblatt Jahrgang XXXV Nr 50 S 803)

(註六) 看 Köppe: Die Besteuerung des Kriegsgewinne-Deutsche Wirtschaftszeitung XI Jahrg No. 13 S. 380 ff.

(註七) 看 Weissenborn: op cit, S. 800

(註八) 關於各國之戰時利得稅制度，取材於胡萍恆著賦稅論「溢利稅」頁五七九—五八六。關於戰時利得稅的研究，在歐戰時討論最詳者，當推德國 Das Neue Deutschland 雜誌的「戰爭專號」裏所載的，如 Grabowsky, Wolf, v. Mayr, Ehrenberg, Pierstorff, Diehl, Idenberg 等都有論文討論，日本在創設此稅時，財政學家小川鄉亦曾發表關於戰時利得稅之文字，曾譯為華文。

第五節 一般經常稅

前兩節所述的臨時財產稅與戰時利得稅，都是戰時及戰後數年間所特有的產物，在研究戰時財政的立場，自然有詳細解說的必要。不過戰時的租稅政策，並不僅靠着這兩種租稅；凡是平時的經常稅收，都可以增加稅率來彌補非常支出。我們不能忽略了這一切重要租稅，不加討論；但為保持戰時財政的體系起見，不能一一地分節敘述，祇在本節裏，把各國戰後的各種租稅，作一概括的比較研究。

戰後各國所行的租稅制度，仍可分為直接稅與間接稅兩大系，直接稅是課於各人的財產與所得，不利用轉嫁的；間接稅是課於各人所得的支出，利用轉嫁的。因此我們可更明確地說，租稅可區別為：（一）課於所得之形，成，為收得之課稅；（二）課於所得之使用，為支出之課稅。

收得課稅，又可分為兩系：（1）所得課稅，即以有貨幣價值之經濟財之營利的或非營利的取得，推定稅源所在。對此之課稅，如所得稅，收益稅，財產增價稅等屬之。（2）所有課稅，即以財產所有之事實，表示稅源存在於其所有者之課稅，如一般財產稅，特別財產稅，遺產稅等屬之。現代各國之租稅制度，例如以英美法德諸國言之，屬於所有課稅者，比較的少，僅有英美遺產稅，法國繼承稅之一部之遺產稅，及德國財產稅。並且數者之中，除遺產稅有實質的所有課稅之性質，課於財產本身外，經常的財產稅，亦為從其財產收入以支付租稅之所謂名目的財產稅，等是由所得支付；所以二者的分別，實非必要。

支出課稅，即各人因種種目的，所為消費的支出，從而推得其稅源，直接間接與以課稅。直接消費稅，係對消費人之某種消費行為，直接課稅從其消費行為，直接推定稅源之存在。間接消費稅，則以某種貨物之消費者負擔租稅為目的，課稅於其貨物的生產者，販賣者，或輸入者，從其生產，販賣，或輸入，間接推定稅源之存在。此外還有對交易稅的位置問題，發生疑問的，實則這種租稅，既不能禁其不轉嫁，常常隨貨物而歸於消費者負擔，當然屬於所得支出的課稅部分。

茲本此分類標準，將戰後英美德法等國的租稅比例，列表如下：

一九二八年度德法英美之租稅（國稅及地方稅）

國別	所得收得之課稅（金額）	百分比	所得支出之課稅	百分比	合計
德國	八、五九〇（百萬馬克）	五九·七	五、八〇六（百萬馬克）	四〇·三	一四、三九六（百萬馬克）
英國	五八八（百萬鎊）	六七·三	二八五·八（百萬鎊）	三二·七	八七三·八（百萬鎊）
法國	二二、六五三（百萬佛郎）	四一·五	三三、三四三（百萬佛郎）	五八·五	五六、九九六（百萬佛郎）
美國	七、四四五（百萬美金）	七六·八	二、二四五（百萬美金）	二二·二	九、六九〇（百萬美金）

第一款 所得收得課稅系

所得收得系統下的各項租稅，為各種收益稅，如田地稅，房稅，資本收益稅，營業稅，財產稅，遺產稅；以及總括一切收得而行課稅之所得稅。財產稅除在美國為邦的重要稅收，及德國亦有此稅外，其餘國家，都是以收益稅與所

得稅構成。收益與所得兩稅，是怎樣的組織和分配，這是關於租稅的組織問題，普通財政學和租稅論書籍裏，都有說明，（註一）在這裏不能多譚。我們祇是從廣泛的各國直接稅制裏，研究戰後人民的稅額負擔比例，和累進稅制的應用範圍。換言之：我們在研究，戰後各國的稅制，是否真實地社會政策化？各國歲出，是那種階級的人民負擔的多？這是比呆板地贅述各國制度，較為有意義的。

（一）國民所得的負稅比較

有人說戰後各國的稅制，都是社會政策化，重課有大所得的殷富階級。這種趨勢，我們承認，但實際上受戰禍最烈的德法兩國，都有相反的現象。在這裏我先介紹一些圖表，然後加以批評。

各國對於所謂所得課稅的比例：

(A) 企業者所得	所得之種類			
	德	法	英	美
1. 商工業	二二·七%	一五·六%	一二·五%	一三·六%
a 自然人	一五·九	一五·一	一一·三	五·六
b 法人	四二·〇	七·三	一四·〇	二〇·七
2. 農業	九·四	五·六	二七·八	八·九
A 合計	一九·二	一〇·九	一二·八	一二·七
(B) 財產所得				

	1. 資本所得	一七·五	二二·八	二九·四	一一·六
	2. 貸貨費所得	八一·九	二二·八	五七·三	二二·四
	B 合計	四八·七	二二·八	三六·七	一五·八
(C)	勞動所得	三·八	一·三	一·九	〇·三

從上表所示：德法美諸國，對各種所得的收得課稅，無論以企業家所得，財產所得，勞動所得觀之，皆以德國的負擔，比例較大。尤其是勞動所得，為他國之二倍乃至三倍；反之資本所得，課稅極輕。這不是德國膜視租稅之社會政策的作用，而是其國民所得構成之不同，遂反映成爲此特殊的現象。德國在戰後，其國民所得中，資本所得所佔的部分極小。在此種缺乏資本的國民經濟下，欲求其安定，自以維持國內貨幣資本爲必要條件，因之輕課貨幣資本，遂成爲德國戰後稅制的特徵。反之在勞動所得在德國，不獨較其國內任何所得爲多，即其他國家的勞動所得，亦無出其右者。由此可見戰爭於德國資本財產摧毀之大，同時德國國民的勤奮，也可見一般。茲就一九二八年各國私人的各項所得，列表比較如下。

一九二八年之私人所得：

國	別	企業家所得	財產所得	資本所得	勞動所得
德	國	二七·七%	六·八%	三·五%	五六·六%
法	國	三九·三	一六·〇	一一·三	四四·〇

英	國	三五·二	一九·八	一四·六	五一·一
美	國	三五·九	二〇·〇	一二·一	五三·一

德國的財產所得，既較他國為少，同時鉅額的所得者，也沒有別國多。因為鉅額所得，總是由財產資本的所得構成，勞力所得，是不會構成鉅額收入的。

德法英美國民的大所得部分（一九二八年）

國	名	超過二、〇〇〇鎊的所得	國民所得的百分比	超過五、〇〇〇鎊的所得	百分比
德	國	超過 五〇、〇〇〇馬克	二·五	超過 一〇〇、〇〇〇馬克	一·四
法	國	同 二〇〇、〇〇〇佛郎	三·三	同 五〇〇、〇〇〇佛郎	一·五
英	國	同 二、〇〇〇鎊	一三·五	同 五、〇〇〇鎊	八·二
美	國	同 一〇、〇〇〇美金	一四·二	同 二五、〇〇〇美金	九·七

德國的大所得，既沒有別國的多，為國家的稅收計，便不得不把所得課稅的免稅點降低，而成為重課勞動所得的稅制，從下面兩表，即可窺見一般。

(1) 對勞動所得者的所得稅免稅點（法英美等國一律換算為馬克）

(A) 獨	身	者	德	國	法	國	英	國	美	國
			七二〇（馬克）	二、二四一（馬克）	二、三九七（馬克）	五、六八〇（馬克）				

(B) 有所兒的配偶者 一、二〇〇(馬克) — 四、二五七(馬克) — 五、七五〇(馬克) — 一六、二八四(馬克)

(2) 勞動所得的租稅負擔之國際的比較(所得稅收益稅消費稅及社會保險津貼金)

馬克所得	對所得者之百分率							
	德國	法國	英國	美國	德國	法國	英國	美國
一、〇〇〇	二四·六〇	九·四二	一〇·六二	〇·五六	二二·〇〇	一一·三九	一三·九二	〇·五六
二、〇〇〇	二三·五三	七·七四	六·三五	〇·五六	二一·〇二	八·五八	七·九一	〇·五六
三、〇〇〇	二四·一五	五·二二	八·二〇	〇·五六	二〇·七七	六·四五	五·九一	〇·五六
五、〇〇〇	二〇·七六	七·六八	九·〇一	一·七二	一七·〇六	四·二〇	三·六一	〇·五六
七、〇〇〇	二一·一九	九·五八	一一·六五	二·五三	一七·四四	五·四八	五·九八	〇·五六
一〇、〇〇〇	一九·七五	一一·九四	一四·七二	三·二九	一五·八〇	七·八四	八·九九	〇·五六
一五、〇〇〇	二一·一七	一五·一〇	一七·一二	四·三五	一七·四八	一〇·六一	一三·三〇	一·三〇
二〇、〇〇〇	二四·五九	一七·二四	一八·三一	五·一一	二〇·八八	一二·六八	一五·四五	二·三二
二五、〇〇〇	二七·九四	一九·〇八	一九·〇四	六·二六	二三·九九	一四·二一	一六·七四	三·二五
三〇、〇〇〇	三〇·三三	二〇·七五	二〇·二二	七·一一	二六·四三	一五·六一	一八·三一	四·二七
五〇、〇〇〇	三七·〇四	二五·三九	二四·八〇	九·二五	三三·〇八	一九·七六	二三·六五	七·四四

(二) 累進稅制的應用範圍

前段裏以德國稅制爲中心，說明了戰後各國人民直接稅的負擔，依然是無產階級的勞動者負多數。現在進而討論累進稅制的應用範圍，是否大所得者，其實地負擔較多的租稅？茲先列舉各國的累進稅與比例稅，然後再加討論。

(一) 英國 (一九二八年度)

國稅收入總額

六七四、四六〇千鎊

一〇〇・〇%

(1) 收得所有課稅

四〇〇、五九〇千鎊

五九・四%

A. 遺產稅

七四、一三〇

(累進課稅)

一三〇、三四〇千鎊

一九・三%

B. 超過所得稅

五六、二一〇

(三六七、六一〇千鎊)

五四・五%

C. 普通所得稅

二三七、二七〇

(比例課稅)

二七〇、二五〇千鎊

四〇・一%

D. 法人稅

八二〇

E. 地租

六二〇

F. 印紙稅及其他

三〇、一三〇

(二) 法國 (一九二八年度)

國稅收入總額

四九、二二六・五百萬佛郎

一〇〇・〇%

(1) 收得所有課稅

二三、七五四・六

四八・二%

A. 繼承稅（贈與稅）

二、三三二・三

B. 綜合所得稅

二、三一八・三

C. 商工業收益稅

四、〇八四・一

D. 農業收益稅

二〇一・五

E. 土地所得稅

一、六八八・七

F. 自由職業所得稅

一六四・〇

G. 俸給貸銀恩給年金所得稅

八三二・一

H. 流動資本利息稅

三、四〇〇・五

（比例課稅）

一九、一〇四百萬佛郎

三八・八%

（三）德國聯邦（一九二八——九年度）

（1）收得所有課稅

一、七三二・四百萬馬克

一〇〇・〇%

A. 遺產稅

七三・五

B. 財產稅（包含臨時財產稅收入）

四六〇・二

（累進課稅、財產稅）

九三三・七

一四・二%

C. 所得稅

七六〇・〇

直接賦課

約四〇〇・〇

源泉課稅（貸銀、利息）

約三六〇・〇

D. 法人所得稅	一五一·六	(比例課稅)	
E. 其他	二八七·一	七九八·七	一一二·二%

(四) 美國聯邦(一九二八——九年度)

聯邦稅收入總額 三、五四九、九五四千元 一〇〇·〇%

(1) 收得所有課稅 二、三九九、一二七 六七·六%

A. 遺產稅 六一、八九七 (累進課稅) 三二·六%

B. 個人所得稅 一、〇九五、五四一 (比例課稅) 三二·六%

C. 法人所得稅 一、二三五、七三三 (比例課稅) 三五·〇%

D. 公司資本稅 五、九五六 六八·九千元

從上表觀察，累進稅制的比例，美國為三二·六%，英國為五四·五%，其餘法德的累進稅制的比例都很低，

故英國為四國中行累進稅制較為普遍者。

但是英國富者的負擔，在累進稅制之下，表面較中產以下的人為多，惟按之實際，則這類稅額，依然歸富有階級所享有。前節說過，戰後的稅收，與公債償還費，發生了密切關係。(註二)英國在一九二八年度，有累進稅性質的稅收，共為三六七、六一〇千鎊，但是同年的內外債務償還費，就是六九〇、〇〇〇千鎊，僅內債費，也有二四〇、〇〇〇千鎊，所以富有階級所納的稅，剛好用以償還富有階級所有的公債。國家經費之其他部分，不得不靠他種

租稅，而歸貧者負擔。實際上英國之有產者，較之貧者，祇負輕微的實質負擔。大約所得百鎊者，約當支其百分之十二的租稅，而所得一萬鎊者，則僅支百分之一又小數點二而已。英國尚且如此，他國可想而知。

由這項觀察，我們可以明瞭戰後的稅制，依然是重課於普通階級了。支出課稅不用說是多數無產者的負擔，就是在收得課稅下，一面因為資本財產，摧毀過甚，國家為稅收計，如安定經濟計，不得不保護資產，而重課勞動所得（如德國）。他方面又因為公債的積累日高，富人所繳納高額租稅，依然以債債形式，而流歸他們。（如英國，其他各國，情形更甚。）因此我們敢斷然地說，受戰禍最烈的，還是勞動階級。戰後的租稅制度，依然不能澈底執行牠社會政策的使命。

第二款 所得支出課稅系

所得支出課稅，是課於人民處分所得之時，即廣義的消費稅也。屬於此系的租稅，名目甚複雜，幾難枚舉。但歸納言之，不外進出口關稅，內地貨物稅及交易稅等。

關稅在昔，為保護貿易的武器，同時也可在財政上獲得鉅額的收入。歐戰以後因凡爾賽和約，產生若干小國，關稅的區域加多，與貨物的流通以無限阻礙。同時各國互築關稅壁壘，各不相下，極端的保護主義，不獨彼此不能自由交往，即關稅財政上的收入，亦受無限影響。近來貨幣政策，日新月異，各國管理通貨，貶值傾銷的結果，關稅已有漸失其保護的作用，而祇餘財政目的之趨勢。

內地貨物稅，係課於國內消費廣泛的物品，分之為各種貨物稅，概括便可稱為內地消費稅，如菸，酒，鹽，糖，及一

切消費物品，都不失為課稅客體，這種稅收，因為利用納稅人完稅於不知不覺之間，故至今仍占各國稅收的重要部分。

交易稅課於買賣的雙方或一方，名是一種行為課稅，實有一般消費稅的性質，稅額仍展轉流歸消費者，如近於生活必需品的交易稅，其稅額歸於貧苦階級負擔，尤無疑義。在現代各國中已採一般交易稅，而其適用的範圍最廣的，最推德國。德國的交易稅是根據大戰三年後，一九一六年六月的法律，與戰時利得稅同時施行的，所以牠也有戰時稅的性質。戰爭終了後，不獨德國因財政關係，增加交易稅率，而且步德國後塵，設立交易稅的，在戰後數年間，有比利時，巴西，法國，意大利，南斯拉夫，加拿大，立陶宛，盧森堡，匈，奧，葡，荷，捷克，蘇俄等國，未採此稅的祇有英國和日本，美國也採為州稅了，因此戰後的各國稅制，所得稅與交易稅，成為新的兩大柱石。

收得支出課稅，在各國稅收的比例如何？何人負擔的多？這是不可忽略的問題。茲先列舉各國的支出課稅比例，然後再加討論。

(一) 英國 (一九二八年度)

國稅收入總額	六七四、四六〇千鎊	一〇〇・〇%
(1) 收得所有課稅	四〇〇、五九〇千鎊	五九・四%
(2) 收得支出課稅	二七三、八七〇千鎊	四〇・一%
A. 間接消費稅	一五四、八六〇千鎊	

B. 關稅

一一八、六四〇千鎊

C. 運輸交通稅

三七〇千鎊

(二) 法國(一九二八年度)

國稅收入總額

四九、二二六·五百萬佛郎

一〇〇·〇%

(1) 收得所有課稅

二三、七五四·六

四八·二%

(2) 收得支出課稅

二五、四七一·九

五一·八%

A. 一般交易稅

九、二九五·八

B. 消費稅(包括獨占收入)

一〇、三七〇·八

C. 關稅

三、六二九·五

D. 運輸交通稅

二、一五二·七

(三) 美國(一九二八—二九年度)

聯邦稅收總額

三、五四九、九五四千元

一〇〇·〇%

(1) 收得所有課稅

二、三九九、一二七

六七·六%

(2) 收得支出課稅

一、一五〇、八二七

三二·四%

A. 消費稅

五三八、六六七

B. 關稅 六一〇、九〇〇

(四) 德國(一九二八——二九年度)

(1) 收得所有課稅 一、七三二·四百萬馬克

(2) 收得支出課 三、八七八·〇 五九·〇%

A. 一般交易稅 七〇〇·一

B. 消費稅(包括獨占收入) 一、七一二·〇

C. 關稅 一、一〇四·六

D. 運輸交通稅 三六一·三

(3) 賠償特別負擔 九五七·九 一四·六%

A. 鐵道債券 六五八·二

B. 工業債券 二九九·七

上列四國的支出課稅比例，以德國為最大，收得所有課稅約三〇%，收得支出課稅約七〇%。此外尚有賠償特別負擔，雖課於鐵道與工業債券的利息收入，但却很容易轉嫁於消費者。(例如因鐵道運費之增加，稅額遂轉嫁於消費者。)德國而外，支出課稅次大的為法國。(所有課稅四八·二%，支出課稅五一·八%)。戰禍受害最大的兩國，都保持着多額的由平民負擔的支出課稅，戰費歸誰負擔，由此便可瞭然了。下表根據德國統計局的調查，

證明了在支出課稅裏，勞動所得愈少者，其負擔稅額的比例愈大。

一九二八年度勞動所得者，消費支出課稅之負擔比例（未包含交易稅）

純所得(德國租稅法之意義)註	一五〇〇〇(馬克)	三〇〇〇〇(馬克)	五〇〇〇〇(馬克)	八〇〇〇〇(馬克)	一五〇〇〇〇(馬克)	三〇〇〇〇〇(馬克)	五〇〇〇〇〇(馬克)
德國(純所得之百分比)	三·七三%	二·七八%	二·四〇%	二·一九%	二·〇二%	一·九三%	一·八九%
法國(同上)	五·五八	三·八三	三·一四	二·七四	二·四四	二·二六	二·一九
英國(同上)	八·二九	五·一一	三·八三	三·一一	二·五六	二·二四	二·一一

註、從總所得扣除四八〇馬克

總之，支出課稅大部是無產階級的負擔。所有課稅，在高率的累進稅制下，表面是富有階級的負擔，而實際不然，租稅是不能離開經費而單獨觀察的，因為支應經費，纔是目的，征課租稅，不過達到目的之一種手段，不知目的而考論手段，是不能定其當否的。前面一再聲明過，戰後各國公債費支出，是遠逾所有課稅收入的，故有產者的完稅，乃償還公債，乃戰時未付的戰費分擔額，延長於戰後支付而已。何況落葉歸根，公債本利收入，依然是富有者所獨占呢？末後我們敢武斷地說：戰爭是為統治者野心，和資產階級的利益而才發生的；但是戰時撐持戰爭的血與力，屬於勞動者，戰時與戰後的財政負擔，也大部歸於勞動者。

(註一) 參看拙著「財政學」第八章第二款「以所得稅為中心之租稅系統組織問題」頁三一三

(註二) 參看本書本章第一節第二款「租稅與公債的關係」

(註)本節所有材料均譯自日人高木壽一氏之戰時財政論第十一章「現代租稅制度之構成，與戰費負擔分配之決定」頁二四〇—二四五，而高木氏又多半譯自德文雜誌中的「租稅負擔之國際的比較」一文者。

第六節 官業與獨占

戰時財政的主要收入，自然不外租稅與公債兩項；但是官業與獨占，在平時既不失為一種收入，在戰時自然有補於戰費。而且國家經營各種主要企業，獨占若干物品，這於戰時軍需品的供給，工商業的統制，都有若干便利；不過這是戰時財政以外的問題，不能多述，所以附在租稅之後，略述其大概。

第一款 官業與獨占的意義（註一）

官業（*dominane Publice*）是指國家以私法人的資格，所經營的各種工商企業，或保有的各種動產不動產而言，這時候國家對於人民，短不了有交易來往的事，她利用公法上的權力，來強迫人民，而祇以私經濟團體的資格，和人民自由交易，謀取收入；所以這種收入，在德國學者稱為私經濟收入（*Privatwirtschaftliche Einnahmen*）^(a)，義國學者則稱為私法的收入（*entrata ordinarie di diritto privato*）。獨占（*Monopol*）是指國家把某種企業的經營，或某種物品的製造，獨占起來，不讓人民去經營，目的是有為財政收入的，也有為行政與社會的。獨占與官業二者，有時分別很難，例如獨占經營的鐵道事業，稱之為官業可，稱之為獨占事業，又何嘗不可。所以德國的學者，有把獨占（*Die Monopole*）包括獨占與官業者，如 *Conrad, Cohn* 等是有總合兩者而稱為國庫特權的

(Dio fiskalvorrecht) 如 Umpfenbach 是。中國的財政書籍，有把兩者併列，而統稱為私經濟收入的，其實國家所辦的獨占事業，并不是自然的或資本的獨占，而是以法令權力來強迫獨占，說牠是自由交易而來的私經濟收入，似乎不宜。

官業的種類甚多，不動產有公有土地，公有森林，公有水利等，動產有各項儲蓄金基金等，至於企業方面，則公營鑛業，工業，（各種製造廠，模範工場，兵工廠等），商業，（公營銀行，儲蓄運輸，保險之類），都可經營。尤其是鑛業，工業與金融運輸等，都與戰爭有密切關係，國家往往是因國防關係而後經營的。

獨占二字，有譯為專賣的，其實國家獨占一種企業或一種貨品，并不限於售賣方面，有時連生產製造，也獨占的。例如鹽的獨占，可以獨占生產，把運銷歸之人民；或獨占售賣，而把生產歸之人民；或兩者全歸政府獨占，在這種場合，我們稱為專賣，是很不周延的。所以我放棄了習慣所熟用的專賣二字，而採用獨占。獨占有兩類：一為行政的獨占 (monopole administratif) 為行政上便利，或社會政策的行使而辦的，如貨幣的鑄造，紙幣的發行，郵電的經營，鐵道的國有等是。這種獨占，有時也可發生鉅額收入，可是收入並不是牠主要目的。一為財政的獨占 (monopole fiscal)，以財政上的收入為目的，取某種消費物品，不用課稅方法，而歸政府獨占其製造或售賣。這種方法，可免在高稅率下商人漏稅之弊，同時企業者的利潤收入，也因獨占而移歸國庫，從財政的立場說，却是一種優良的辦法。如菸酒、鹽等類獨占，皆已普遍的行於各國。

第二款 戰後官業與獨占的擴張

現代的戰爭，不僅恃決勝疆場的兵力之多寡，而視其後方之一切軍事準備如何而定。而在軍事準備之軍需一項，其範圍至廣，幾乎一切物資，無不需用。所以歐戰時的各國，無不設有專門統制機關，來謀軍需品的供給（註二）舉凡金融，運輸，燃料，被服，以及軍需上所直接需用的物品，無不與以統制。歐戰以後，各國鑒於戰時統制工商業的急需與困難，遂不得不擴張公營事業的範圍，以為戰時的準備，同時也可以獲得若干收入，免得利潤歸了資本案，而成爲壟斷的現象。

戰後官業範圍最擴張的，當然要推蘇俄，不過實行共產主義的國家，企業公營，是當然現象，不足徵行。我們試看看德國戰前戰後，官業範圍的比較，即可證明其擴張的趨勢了。

德國戰前戰後公營企業比較表：

	戰前	戰後（一九二五年度）
(1) 鐵道	八三·〇%	九二·二%
(2) 市街鐵路	五〇·〇	七二·二
(3) 發電	二二·六	七六·八（此外公私共營者約二一%）
(4) 煤	〇·四	三·〇（此外公私共營者約九·四）
(5) 錫	〇·四	三·〇
(6) 加里	—	五·六
(7) 製鹽	二二·〇	四〇·七
(8) 鐵礦	一〇·六	一八·八

(9) 鐵	—	0.7
(10) 鉛	—	三五.一
(11) 鋅	—	四七.一

以上所舉，為鐵路及工業部分，此外公營及半官企業的，尚有金融，水道，瓦斯，森林等。其他國家，官業也有增加之趨勢。

至於財政的獨占制度，在戰前已實行者，有奧、匈、法、義、俄、塞、土等國，祇有英德兩國，戰前未曾行過；但是德國在戰前已曾計畫過煤油獨占，戰後竭力主張以財政的獨占制度，來彌補戰後財政的有傑斐（Jaffe）等。（註三）英國雖素來以自由主義立國，但是在她的殖民地如印度，已實行鴉片獨占，而大戰所遺留下來的經費，不得不有適當財源來應付，獨占事業，終須實行。總之獨占事業，却不失為戰後籌集經費的好辦法。（註四）

（註一）關於官業與獨占之意義，種類，利弊等，可參看拙作「財政學收入論第一部「經濟的收入」一四五——二二三頁 商務書館一九三五年出版。

（註二）關於戰時軍需品的籌劃方法，最好參考書為：（一）森武夫著「戰時統制經濟論」陳毅譯。（二）A. C. Pigoon 著「戰時經濟學」徐宗士譯，均一九三五年商務書館出版。

（註三）Jaffe: Die Militarisierung unseres Wirtschaftslebens—Archiv für Sozialwissenschaft u. Sozialpolitik to

Bd. Heft S 528—531

(註四)主張以財政的獨占來應付戰後財政的，在日本尙有小川應著有「專賣與戰後財政」載於經濟論叢第一卷第四期(大正四年十月)，皆可供參考。

第九章 非常狀態下之各國財政

第一節 各國現在軍費的比較

從凡爾賽和約簽字到現在，又快到二十年了，過去大戰的創痕，還未平復，而未來的戰禍，已漸由醞釀，而達於成熟，自然，誰也不能料定戰爭在何時爆發；但是德國軍備的恢復，義國的對非用兵，以及東亞帝國主義者的誅求無厭，誰說不是「履霜則堅冰至」的預兆？而且各國的軍備競爭，日趨劇烈，奧匈既有繼德恢復軍備的企圖，英國復有國防預算的提出，日本軍備費支出的比例，又超世界各國而上之，她們對軍備競爭，已無法掩飾了。這就是使財政走入非常狀態，而成普遍的預算不足之唯一原因。美國國務卿赫爾對此，曾發出極沉痛的警告，他說：『世界各國的軍備競爭，其勢將無所底止，現在如不設法阻止，則必驅各國陷於破產，蓋無法匡救的預算不均衡，與不可避免的軍費膨脹，必將破壞各國現在勉強支持的安定，而招來最可悲痛的情勢。吾人對於將來，須有遠大的眼光，非講求充分的對策不可。』

赫氏的言論，可謂具有有一部分真理，其斷定是分毫不錯的。可是各國的當局者似乎忘却了過去的苦痛，而忽略了未來的危險。泛世界的經濟恐慌，百業蕭條，而軍事工業，却日益景氣，個中消息，便可想而知了。茲先介紹各國

近年軍備費支出數目，以明其在財政上所佔的地位，然後再與個別的研究。

(一) 英		國	軍	事	費 (單位千鎊)	軍事費對總歲出之百分比
一九三〇—三一年					九三、五九七	一一·六七%
一九三一—三二年					九一、八三五	一一·七二
一九三二—三三年					八六、九〇七	一一·〇三
一九三三—三四年					九一、一九二	一三·〇一
一九三四—三五年					九五、七九四	一三·五七
(二) 美		國	(單位千元)			
一九三〇—三一年					八六三、三九九	二一·五〇%
一九三一—三二年					八七五、八五四	一九·五四
一九三二—三三年					七九七、二六九	一八·六八
一九三三—三四年					八六九、九二二	八·六六
一九三四—三五年					八四一、七二二	一八·一四
(三) 德		國	(單位千馬克)			
一九三〇—三一年					七一〇、二〇一	五·八八%
一九三一—三二年					六八九、五九一	六·四四
一九三二—三三年					六七四、四七〇	八·二一

一九三三—三四年	六七一、一一四	一一・三二
一九三四—三五年	八九四、三二三	一三・八五
(四)法 國	(單位千佛那)	
一九三〇—三一年	一一、〇九九、三四四	二二・〇二%
一九三一—三二年	一一、五七二、七二三	二二・八五
一九三二年 (九個月)	九、〇六一、四三三	二二・三六
一九三三年	一〇、九三七、九三三	二一・六七
一九三四年	一〇、八二一、五三八	二一・五七
(五)意 國	(單位千里拉)	
一九三〇—三一年	五、〇七九、九八八	二五・七九%
一九三一—三二年	五、二五五、七三三	二七・二〇
一九三二—三三年	五、二七三、二三六	二六・二九
一九三三—三四年	四、六九一、五四七	二二・七六
一九三四—三五年	三、三九四、八三七	二一・二九
(六)日 本	(單位千圓)	
昭和六年度	四〇七、〇七二	二七・一八%
七年度	六九七、一八二	三四・六五
八年度	八五一、八九四	三六・七一

九年度	九四一、七三五	四二·五四
十年度	一、〇三二、六四二	四六·六二

依上表，軍費支出的比例數，以日本為最大，英德為最輕。不過這種數目，往往缺乏一種真確性，而且彼此範圍有廣狹的不同，所謂軍費支出，尙不足以盡括非常財政的負擔，例如現在世界各國，對民營航空的補助，對民運船舶的建造與維持，對各種重工業的津貼與投資，都不能否認為非戰爭準備的支出，又如德國警察隊的經費，因該隊有軍事的價值，故亦當作軍費，若僅以各國軍費支出的數字，作為比較軍費的資料，殊欠正確。在國際聯盟舉行第一屆大會時，有建議此後二年間，各國不得再增軍費總預算者，法國即出而反對，謂根據軍費預算，不能作為公平判斷的基礎，因為：（一）軍費預算之編製方法，須因國家情形而異。（二）不增加兵力及軍用材料，但為整頓及修理起見，則須增加臨時經費。（三）一國的軍備，不獨依存於軍用材料，且須根據其產業能力及軍事上得以利用的一切平時材料。但此等要素，不得以軍事預算加以測定。（四）軍費因社會上，財政上，或軍事上等原

因，不能不預料有時發生例外事項甚多。此種理由，自係真理，里第（Nisbet）謂環境不同，或條件不一致的數目，皆不能相比。故欲探討各國非常財政之真實狀況，仍以個別研究為是。

第二節 英國之財政

第一款 戰後財政之清算

自世界大戰以後，各國財政內容，均因之起極大變化，即收入減少，而軍費，債務費等激增，英國為當時參戰國之一，其戰後財政，當然不能有所例外。益以一九二〇年後，世界經濟恐慌，日益深刻化，遂使此資本主義前輩國家，益感財政無法撐持。政府當局，雖竭力持節約政策，以求預算的均衡，但因經濟恐慌，稅收激減，往往與預算估定數目，大相逕庭，下表即可見英國稅收逐年遞減之真相。

年	度	預算	實收	過不足
		數(單位百萬鎊)	數(單位百萬鎊)	(單位百萬鎊)
一九二八年		八三一	八三六	(十) 五
一九二九年		八二七	八一四	(一) 一三
一九三〇年		八七三	八五七	(一) 一六
一九三一年		八六六	八五一	(一) 一五
一九三二年		八四八	八二七	(一) 二一

稅收既出人意外地激減，而在支出方面，則國債，撫卹，社會救濟等項，又較戰前激增，比較如下表：

項	日	一九一三年	一九三一年
		(百分數)	(百分數)
國債費及軍事郵金		一四·四一	五〇·五三
國防費		四五·九〇	一三·八七
社會政策費		八·五六	一四·二五

因此收支的失調，遂使財政歷年皆有鉅額的不足。猶幸政府與人民，皆能隨時與赤字財政相奮鬥，逐年彌補，不使虧空成鉅額的積累，例如一九二九年的預算，原計有四百三十三萬六千鎊的盈餘，但結算時因歲入減少一千二百餘萬的原故，收支不敷，達一千四百餘萬鎊，政府乃有舉債，及開征啤酒稅與增加所得附加稅之舉，一九三〇年在增稅之後，預算上原有二百二十三萬六千鎊的盈餘，但以歲入減少一千三百餘萬，支出增加一千一百九十餘萬，收支不符之數，竟達二千三百二十六萬二千鎊，結果又不得不以借債方法彌補。一九三一年在預算上即有三千七百三十六萬六千鎊的不足，財長史諾登，乃有增加煤油關稅，改正所得稅納期，劃入匯兌資金，及實施各項增收，原計收支相抵，尚有十三萬四千鎊的盈餘，但結果經濟愈恐慌，歲入愈惡化，終不得不實施國費大節約，減少失業補助費，而勞黨黨內閣，終於崩潰。一九三二年預算，最初估計，竟有一萬萬七千萬的不足，經財長張伯倫的籌劃，以增稅所得（八千餘萬鎊），節約所得（六千九百餘萬鎊），債債基金移入中止所得（二千萬鎊），等項共計一萬萬七千萬鎊，以爲抵補，而結果仍有三千餘萬鎊的不足。

總之在戰後，英國政府所採的財政均衡政策，已可謂竭盡彌補之能事，大約增稅所得，達二萬萬餘鎊，歲出節約所得，達九千一百萬鎊，債債基金中止移入所得，約二千三百萬鎊，公債低利借換節約，約達五千萬鎊，英國上下，有此整頓財政的決心，雖依然不能免於赤字財政的出現，但近年財政之漸趨良好，亦由於此。

第二款 現在軍費的負擔

英國財政因過去當局的努力掙扎，總算免於鉅額的赤字出現，而近來且有均衡預算的可能。但這不是英國

財政根本上有起色，而節約支出，和停止償債基金移入而來的，原是一種不可持久的辦法，不幸近來歐洲局勢的不安，又使英國受刺激而增加國防支出。一九三五——三六年度國防預算，於本年三月二日，送交議會，其內容如下表：

年	度	陸軍費(單位千鎊)	海軍費(單位千鎊)	空軍費(單位千鎊)
一九三一年	一九三一年	三八,六二四	五一,〇一五	一七,八六九
一九三二年	一九三二年	三六,一三七	五〇,一六四	一七,〇五七
一九三三年	一九三三年	三七,五四〇	五四,四四四	一六,七〇一
一九三四年	一九三四年	三九,六〇〇	五六,五五〇	一七,五六一
一九三五年	一九三五年	四三,五五〇	六〇,〇五〇	二〇,六五〇

本年度的國防預算，合計為一二四、二五〇、〇〇〇鎊，比較上年度有一千五十三萬鎊的增加，若與近年之最低數字，即一九三二年相較，則有二千零八十九萬鎊之增加，此外尚有國防強化的方針，對海陸空軍均有增加經費，亟謀擴充的企圖。本來歐洲已充滿戰氛，英國的擴軍，原非得已；不過財政上是否勝此負擔，却大是問題。戰前英國國防費，佔總歲出百分之四五·九〇，戰後却祇佔百分之二三·八七（一九三一年度），在數字上似乎尙能增加相當的軍事費；不過國債費與撫卹金，却由戰前百分之一四·四一的比例，而增為戰後五〇·五三的比例，社會救濟費，也雄飛猛晉，這都是戰前所不曾夢想到的數目。英國經濟學報 (Economist) 在揭載預算後的考

路裏說：國防費在最近數年間必有增加，而產業補助金何時停止，却在未知之數，失業救濟費此後如景氣恢復，雖可漸次減少，但在過去十年，對於國庫負擔上，每年加上六千萬鎊，是難於消除的……英國人士雖然還在渴望歲入的增加，但是人民納稅額，已超過總所得額百分之三十，經濟恐慌，如此普遍而深刻，我們殊為英國加稅政策，抱無窮杞憂啊！

第三節 法國之財政

第一款 現在軍費的負擔

法國戰後財政金融的紊亂，是僅次於德國的，所以終有一九二六年財政的大恐慌。普魯賓（Dobson）的加稅政策，總算著了大效，把貨幣安定，財政也因此奠了復興之基；但是因為她想當歐洲的盟主，想維持從凡爾賽和約得來的權利，一面不得不維持龐大的軍費，一面又須貸款與中歐諸小國，造成對德的包圍陣形。近來德國的重整軍備，英德的契合，都與法國以不少的刺激，今後她的軍費，必要大加擴充，更無疑義。在過去法國的軍事費，對於歲出的總額比例，常上下於百分之二三·三六與二一·五七之間。茲錄近年軍費支出如左：

年	度	軍 事 費 (單位千元)	總 支 出 (單位千元)	百 分 比
一 九 三 一 年	一 一、〇九九、三四四	五〇、三九八、一六七	二二·〇二%	
一 九 三 二 年	一一、五七二、七二三	五〇、六四〇、五〇九	二二·八五	

一九三三年	九,六〇一,四二三	四一,〇九七,五〇一	二二,三三六
一九三四年	一〇,九三七,九三三	五〇,四八六,七一〇	二一,六七七
一九三五年	一〇,八二一,五三八	五〇,一六二,五七九	二一,五七七

法國軍費支出在總預算上看來，似乎比例不大，其實這祇是一部；此外尚有特別的軍事費，例如一九三一年以特別法規定之二十五萬萬佛郎的「國境防禦特別會計」（為每年繼續費），及本年擴張之陸空軍擴張費二十萬萬佛郎，這都是以借債來充用的。法國財政的危機，不僅是緊急軍事費的增加，還有因緊縮政策而來的租稅收入減少，官營事業之赤字，及救農政策失敗之善後費用等湊雜而成，總之法國是和其他國家一樣，一因稅收的減少，一因軍債、社會救濟等費的增加，而使財政陷於拮据。

第二款 減政法令的非常措施

法國既有軍費上的重大負擔，復因維持金本位感覺困難，總理拉伐爾（Laval）乃以代法律命令實行財政上的非常措施，於本年七月三日第一次頒布實行減政的命令，內容包括三點：（一）官吏兼職不兼薪；（二）節省國防機關的行政經費；（三）設立特別委員會，建立可能的緊縮政策。七月十七日又公布代法律命令二十三條，共包括下列的七項重要處置。

- （一）裁汰各項不正當的開支，竭力避免冒濫。
- （二）削減各項額外開支。

(三)薪金、恩俸、國營企業各項經費，均按九折支付。

(四)公務員薪俸，均照累退率減付，年俸在八千佛郎以下者，減付百分之三；在八千佛郎以上，一萬佛郎以下者，減付百分之五；在一萬佛郎以上者，一律減付百分之十。

(五)減低生活程度之辦法，為房租減低百分之十，麵包每公斤減低十生丁等等。

(六)遞加所得稅，凡收入在百萬佛郎以上者，除照現行稅率增稅外，再加課百分之五十。此外證券稅，則自百分之十七，加至百分之二十四。

(七)軍火工業的盈餘，抽稅百分之二十五。

這種措施實施後，國家預算可節省七十萬萬又六千三百萬佛郎，地方預算可節約十三萬萬八千五百萬佛郎，鐵道預算可節省二十三萬萬一千六百萬佛郎，其他節約一萬萬九千五百萬佛郎，總計為一百萬萬又九萬五千九百萬佛郎。當晚總理拉伐爾即廣播演說，謂現在國家向人民所要求的種種犧牲皆不可避免的。他不願祇為政府本身計，先行貶低幣值，以辭決一時困難，而使從任內閣從事艱辛的減政工作。並且幣值貶落後，人民所受的損失，遠過於現在的減政命令云云。

誠然，法國的這種刻苦工作，值得欽佩；不過這是與英國削減支出來平衡預算，是一樣的性質，經濟恐慌既無法解決，而軍費支出，又日增不已，根本上缺乏經濟之方，我們對法國財政前途，依然不容許樂觀的。

第四節 德國之財政

第一款 戰後財政的非常措施

德國財政所受的戰爭影響，和戰後的紊亂情形，前章已徵引數字甚多，不願再為詳叙，但她一直到現在，還不曾走入財政安定狀態。紙幣馬克整頓後，財政依然無起色，這自然是受賠款，卹金，公債費等等之累了。茲收歷年不足數，列表比較如下：

年	度	純	支	出	入	或	不
				歲	過		足
一	九	二	六	三	八	一	五
	二	六	三	八	五	一	二
	年	年	年	年	年	年	年
一	九	二	六	三	八	一	五
	二	七	九	六	九	二	八
	年	年	年	年	年	年	年
一	九	二	八	一	九	七	一
	二	八	一	九	七	一	二
	年	年	年	年	年	年	年
一	九	二	七	八	九	七	七
	二	九	七	八	九	七	七
	年	年	年	年	年	年	年
一	九	三	〇	三	七	八	三
	三	〇	年	年	年	年	年
	年	年	年	年	年	年	年

補救入不敷出的辦法，遂頒布若干次的緊急命令，以非常手段來採用節約，增稅，募債等辦法。

(甲)節約內容 德國在財政上節減歲出，始自一九三〇年七月二十五日的緊急命令，依據該命令，節約所得，約為四億三千八百萬馬克。自是以後，復有數次節約令：(一)一九三〇年十二月一日發布第一次緊急命令，

減薪二二五，取消借給保險局的借款三八〇，其他歲出減四八一萬馬克。(二)一九三一年五月五日，發布第二次緊急令，官吏減薪一〇一百萬，改正社會保險制度，減少各種扶助金八五百萬，其他減少一二〇百萬。(三)一九三一年十月六日，發布第三次緊急令，節約行政經費，改正社會保險制度，停發退職官員薪俸，及遺族扶助金，額外人員薪金減額，退職給與及卹金削減，惟所省金額不明。(四)一九三一年十二月九日發布第四次緊急令，減少薪俸及卹金等。(五)當一九三二年製定預算時，即以命令減少薪俸及卹金支出，共一〇〇百萬。購買費六〇百萬。(六)一九三二年六月十四日，發布緊急命令，對失業支付金，減百分之二十三，自治團體人員失業救濟，減百分之十至十五，大戰傷兵及孤兒恤金，減三〇百萬。

(乙)增稅及創設新稅 德政府的增稅及創設新稅令，在一九三〇至一九三一年前後共行五次。

(一)一九三〇年四月十五日大總統令：

稅目	增收額
增徵貨品賣出稅一〇%	一三七百萬馬克
增徵啤酒稅四五%	一五〇
新設鑛泉稅	三五
新設鑛油稅	—

(二)一九三〇年七月二十六日大總統令：

公務人員捐款（新規定俸額的二・五%）

新設八千萬馬克以上馬克所得者的附加稅（所得稅的五%）

新設獨身者所得稅附加稅（所得稅的一〇%）

共增 二七四百萬馬克

（三）一九三〇年十二月大總統令：

前兩項所得稅附加稅繼續徵收

新設監查人員所得附加稅（所得的一〇%）

共增 二七四百萬馬克

增徵菸草稅一五% 一六七

（四）一九三一年六月大總統令：

新設危機稅 三八五

新設統計稅 三

增征砂糖稅（原稅二倍） 不詳

鑛油關稅（增七〇%） 二六五

（五）一九三一年十二月大總統令：

增征二倍商品賣出稅 七〇〇

提前所得稅的征收期

二〇〇

新設資本逃亡稅（財產的二五%）

未詳

德國財政，所以如此困窘的原因，仍不外受戰爭之賜，釀成卹金，救濟費，公債費之增加。而致命之傷，厥在賠款的強迫執行，蓋在胡佛緩債宣言以前，一切賠款，皆取於對外借款，一九二九年以後，經濟恐慌發生，各國索回對德放款，德國財政，便因此益陷於困窘了。

第二款 重整軍備後的財政負擔

重整軍備後的德國財政如何？這是人人所欲急於知道的；但是德國的軍費支出，在戰後至今，始終是一個謎。因為德國打算避免由凡爾賽條約，列國所行的監視，在國防部，航空部，凡帶有軍事色彩的預算方面，都沒有計算上，而以種種方法，加算於內務的計算裏，例如一九三四——三五年度之財務行政預算中，就有二億五千萬馬克，挪用於突擊隊及義勇勞動團體。因此她海陸軍費所占總歲出的比例，比列強少，但其增加的速度，實際上却祇次於日本。茲附錄各國軍費增加速度表於此，以次比較：

國	別	一九三〇——三一年度	一九三四——三五年度	增	或	減
日	本	二七·一八%	四六·六二%	(十)	一九·四四%	
德	國	五·八八	一三·八五		七·九二	
英	國	一一·二九	二五·七九		四·五〇	

國	一九三〇—三一年度	一九三二—三三年度	一九三三—三四年度	一九三四—三五年度
美 國	一八·一四	二一·五〇	(十)	三·三六
法 國	二二·〇二	一二·五七	(一)	〇·四五
英 國	一三·五七	一一·六七	(一)	一·九〇

可是德國的財政，是不能負擔鉅額的軍費支出的，一九三〇年以前的情形，前面說過了；一九三〇年以後，情勢並不會好轉，其歲計不足額在一九三〇——三一年，為二億五千萬馬克，一九三一——三二年度，為九億二千萬馬克，一九三二——三三年度，為六億一千萬馬克，一九三三——三四年度，為三億三千萬馬克，一九三四——三五年度，為十七億馬克，益以歷屆會計年度所遺留下來的不足額，約二十一億一千萬馬克，共數約達四十億馬克的不足，困窘程度，不可謂不深了。

德政府克服財政恐慌的方法，依然是節約，增稅，募債等。在節約方面，我們很佩服德國人是上下一心，忍苦耐勞的幹，從下表歲出減少的經過，便可看出他們節約的成績：

國	一九三〇—三一年度	一九三二—三三年度	一九三三—三四年度	一九三四—三五年度
美 國	一一,〇七九(單位百萬馬克)	一九三二—三三年度	一〇,七一三(單位百萬馬克)	
法 國	八,一二九	一九三三—三四年度	五,九二七	
英 國	六,四五八			

加稅方面，在一九三四——三五年的預算中，對於所得稅，財產稅，營業稅的增加概算，祇有九千萬馬克的增加，可是在大眾負擔的關稅，消費稅，專賣稅等，列了二億馬克的增加概算；由這點可見重整軍備後的費用，大部是

由無產階級的人負擔了。

加稅不足的部分，自然不能不求之於公債，在此數年間，政府也有多少次證券及租稅代用券的發行，國債總額，截至一九三四年六月，共有一一、五五〇百萬馬克，約合於一九三五年歲入的兩倍。拿戰後各國的負債額來看，這數目原不算很鉅。但是此外國庫却另一種債額的負擔，就是公共事業所融通的資金，多是將來政府所應負擔的票據，對於現在的國債額，雖無影響，但在將來却有急速增加的趨勢。茲將將來的增加額，由於公共事業的國庫負擔，及租稅信用證券的推定額，計算如下：（單位百萬馬克）

一九三三年	一九三四年	一九三五年	一九三六年	一九三七年	一九三八年	一九三九年
一六〇	一九三	一九三	一九六	九一四	九一四	九六〇
七四一		九一九				

今後如德國的軍費，繼續擴充，則公債額也必隨之而遽增，那自然又遠超過推定之數了。同時租稅公債之外，再以膨脹通貨，惡化紙幣政策，來應付急需，也是極可能的事。

第五節 義國之財政

義國財政之軍費負擔，依公布的數目字，其比率如下表：

年	度軍事費(單位百萬里拉)	總歲出(單位百萬里拉)	百分比
一九三〇—三一年	五、六四三	一九、七〇一	二八·六
一九三一—三二年	五、四九三	一九、三二三	二八·二
一九三二—三三年	五、一九三	二〇、〇九五	二六·〇
一九三三—三四年	四、五八四	二〇、六一四	二二·一
一九三四—三五年	四、二九九	二〇、六三六	二〇·八

照上表則義國軍費以一九三〇—三一年的五十六萬萬四千三百萬為最高額，以後逐年皆有減少，不過義國財政的祕密，素來有名，這種數目，總不能令人無疑。況且她的公債却是逐年增加，在一九三〇年，負債額八九、七二二百萬里拉，到一九三四年十二月，却漲到一〇四、〇〇〇百萬里拉，公債的增加，是緣於財政的不足，不足原因，大多數在軍費及軍事設備吧？依英國經濟學報所載，本年度預算，以六月為滿期，在四月底，即有二十一萬萬九千五百萬的赤字，而非洲出征費六萬二千萬里拉，還不在內，明年度預算的概計，歲入為一七、九八八百萬，歲出為一九、六四五百萬，估計有十六萬萬里拉的虧空，假使東非事件，久不解決，戰事擴大，則義人軍費的負擔，更無由推算了。

第六節 美國之財政

(一) 歷年的不敷狀況

美國在經濟上是受歐戰之賜的，但是在財政上，仍然不免因戰爭影響，而陷於困窘的公例。美國在參戰以前，歲出總額，不過七億五千萬元左右，迨至一九一九年，竟增至一百八十五億三千三百萬元，達一九一六年的二十五倍，這自然是公債費，撫卹費等的成績了。大戰以後，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，益以歐洲方面的戰債，不能順利收回，不得不自行籌借戰時所發的內債，因此財政遂益陷於困難。茲錄戰後各年的支出於後：

年 度 總 歲	出 (單位千元)	年 度 總 歲	出 (單位千元)
一九一六年度	七四一、九九六	一九一七年度	二、〇八六、〇四二
一九一八年度	一二、六九七、八三六	一九一九年度	一八、五二二、八九四
一九二〇年度	六、四八二、〇九〇	一九二一年度	五、五三八、二〇九
一九二二年度	三、七九五、三〇二	一九二五年度	三、五二九、六四三
一九二七年度	三、四九三、五八四	一九二八年度	三、六四三、五一九
一九二九年度	三、八四八、四六三	一九三〇年度	三、九九四、一五二
一九三一年度	四、二一九、九五〇	一九三二年度	五、〇〇六、五九〇
一九三三年度	四、一四九、六二七	一九三四年度	三、七七五、八八四

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之途，而收入復大形

短少，於是入不敷出，便成爲財政上的嚴重問題。

年	度	歲	入（單位百萬元）	歲	出（單位百萬元）	過	不	足（單位百萬元）
一	九	三	三	一	年	三、三一七	四、二一九	（一）九〇二
一	九	三	三	二	年	二、一二一	五、〇〇六	（一）二、八八五
一	九	三	三	三	年	二、〇八〇	三、八六六	（一）一、七八六

一九三一年度之預算，歲入估計爲三十八億三千萬元，歲出爲四十億一千萬元，相抵不敷一億八千萬元，殆至年度末，所得稅，關稅，及其他租稅，約減少五億一千二百萬元，益以其他歲入減少，總額達五億一千八百萬元。他方因退伍軍人救濟預支金，增加一億一千萬元，加上農業救濟非常經費，共達三億三千萬元，結果一九三一年入不敷出數，遂達九億二百萬元。

一九三二年度，政府因鑒於上年度入不敷出額之鉅大，乃先令增征關稅與所得稅，計二億五千萬元，預計本年度之歲入爲三十九億五千萬元，歲出爲三十九億二千萬元，兩抵計餘二千萬元。但結果歲入依然惡化，稅收減少達二億四千七百萬元，（大半係所得稅，因十四億七千四百萬戰債延期償付之故，）益以其他歲入減少，總額達十七億二千七百萬元。至歲出方面，因制定出征軍人貸借法及其他新法，結果支出一億三千三百萬元，益以土木事業之支出，公債利息之增加，以及農業補助支出等等，共增五億一千萬元，於是一九三二年度之歲計，遂有二十八億八千五百萬元之入不敷出。一九三三年預算，估計不敷數爲十四億二千萬元，但以歲入額減少，不敷之數，仍

達十七億八千六百萬元。即本年度之預算，亦相差至十億元以上。

(二) 財政恐慌的克服方法

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

在一九三一年度，因預計收支不符，政府即以節約經費，與暫時借款填補，結果以決算相差數太大，不得已而發行財政部證券及庫券等，以資彌補。一九三二年，鑒於過去差額之大，並非節約所能應付，乃有增征關稅一億元，提高所得稅率，增加七千萬元，增收其他內國稅五千三百萬元，共計增加二億三千三百萬元，但結果以經濟恐慌，歲入減少，遂不得不發行十三億七千萬之財政部證券，以爲抵補。至同年十月，改訂預算，雖決定節約三千萬元的歲出，但至決算時仍有二十八億八千五百萬元之不足，除由節約抵補八千餘萬外，餘皆求之公債。一九三三年，政府有大規模的增稅與節約計劃，其內容如下：

(A) 增稅部分 (單位千元)

所得稅改正收入	二九九、〇〇〇
新股贈與稅及其他	五、〇〇〇
新股製造者消費稅	四五〇、〇〇〇
改正雜稅	一五二、〇〇〇
增征印花稅	四五、五〇〇

改正關稅	六、五〇〇
增加郵資	一六〇、〇〇〇
合計	一、二一八、〇〇〇

(B) 節約歲出部分 (單位千元)

節約人事費	一〇〇、〇〇〇
整理行政	六〇、〇〇〇
合計	一六〇、〇〇〇

上述填補政策實施後，決算時仍有十七億八千六百萬元的不足，全部以公債抵補，於是美國之公債額，截至一九三四年九月底，為數達二百零二億九千六百萬元。

第七節 日本的財政

第一款 非常費用的急遽增加

日本是東亞的武裝帝國主義者，在大亞細亞口號下，她的軍事和外交，都急速而強硬地進行着。從某一方面說，自然是有收穫；但是從他方面說，也潛伏着不少的危機。日人中凡頭腦冷靜，具有眼光的，莫不具一種自危的論調。前外相幣原，即譏九一八事變後的措施，是日本自己吞了一個炸彈的確，我們從財政上看，是具有絕對的理由。

日本自昭和六年（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，遂佔支出之重要部分，益以救濟農村，和發展小工商業的所謂時局匡救費的支出，遂使昭和七年以後的財政，被稱為非常時財政。其歲出在昭和六年為十四億七千六百萬元，七年度，便激增至十九億五千萬元，八年度更騰躍至二十二億五千四百萬元，僅二年期間，已有七億七千八百萬元的大膨脹。九年度（一九三四年）以後，因將通信事業費，分離為特別會計，以致很難與歷年比較，然九年度預算，如與除去通信事業費的八年度預算相比較，仍有八千四百萬元的膨脹。昭和十年年度預算，計列二十一億九千三百萬，較之九年度之二十二億一千三百萬元，（災害救濟加算在內，）在數字上減少二千萬元，似乎非常財政的性質，已逐漸輕減。實際上則九年度預算所列之災害救濟費七千萬，大部分係流用於十年度內，故十年度的預算，在實質上或較九年的支出為多。茲將逐年歲出，及每部經費所佔比例，列表如下：

逐年歲出表（單位千圓）

年	度	皇	室	費	國	債	費	年	金	恩	給	軍	事	費	行	政	費
昭和四年度	（一九二九年）	四、五〇〇			二八〇、三四二			一四五、三七三				四九四、九一八			八一、一八三		
五年度	（一九三〇年）	四、五〇〇			二七二、五一七			一四九、一一六				四四二、八五八			六八八、八七三		
六年度	（一九三一年）	四、五〇〇			一三三、八四四			一五三、九五八				四五四、六一六			六四九、九五七		
七年度	（一九三二年）	四、五〇〇			二四一、四八〇			一六〇、一五四				六八六、三八四			八五七、六二三		

八年度(一九三三年)	四、五〇〇	三三四、七九二	一六〇、三八七	八七二、六二〇	八八二、三六一
九年度(一九三四年)	四、五〇〇	三七八、九五〇	一九九、〇九九	九三七、六八〇	六五二、二九九
十年度(一九三五年)	四、五〇〇			一、〇二一、四七一	

各部歲出比例表

年	度	皇	室	費	國	債	費	年	金	恩	給	軍	事	費	行	政	費
昭和	四	年	度	〇・三%		一六・一%		八・四%				二八・五%				四六・七%	
	五	年	度	〇・三		一七・五		九・六				二八・四				四四・二	
	六	年	度	〇・三		一四・五		一〇・四				三〇・八				四四・〇	
	七	年	度	〇・二		一二・四		八・二				三五・二				四四・〇	
	八	年	度	〇・二		一四・八		七・一				三八・七				三九・一	
	九	年	度	〇・二		一七・八		七・九				四三・八				三〇・四	
	十	年	度	〇・二								四八・一					

註、七年度以前係決算、八年度爲現計、九年度係預算、十年度係閣議決定之預算。

從上表可知日本歲出之增加，以軍費爲主要原因，其中又可分爲滿洲事件費與兵備改善費二者：

滿洲事件費歷年支出表(單位千圓)

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	

滿洲事件費，以七年度之二億九三百餘萬元為最高，其後即逐年減少，至九年度幾乎減少達一半，而為一億六千三百餘萬元。但在十年度，因在滿航空及軍備費的增加，僅一般會計一項，即達一億八千萬餘元，較九年度已有二千一百萬元的增加。同時在兵備改善費名目之下，其費用亦異常膨脹。

兵備改善費歷年支出表（單位千圓）

部別	八年度	九年度	十年度	十一年度
陸軍部	一一四,六四五	一二五,一七八	一一九,八一七	
海軍部	一一五,三三四	二〇六,〇四三	二四六,三四七	
財政部	—	一六四	二〇四	
合計	二二九,九八〇	三三一,三八五	三六六,三六六	

此外與軍事費膨脹相對立的，尚有因經濟恐慌，挽救農工商各業而支出之時局匡救費，九年度預算，雖將此名目廢除，但是農村之救濟，仍刻不容緩。現在作為災害費計算的，九年度為七千萬零三十五萬六千元，十年度為

六千四百四十七萬九千元，十一年度以後，將為七千四百八十四萬三千元，合計達二億九百六十七萬九千元。

第二款 赤字財政之克服方策

日本應付赤字財政的方策，不像他國節約，加稅，和公債同時並進。加稅在日本的今日，是有相當的困難。前財政大臣藤井氏，因計劃設立臨時利得稅，雖為數不過三四千萬元，却引起極大之反抗，終不得安於其位。因此歷年財政不敷之數，皆賴公債支持，而討論「赤字公債」之文字，遂連篇累牘。在昭和六年，國家總歲入額，經常收入佔百分之八六，臨時收入，佔百分之十四。及至昭和十年，二者比例，顯然變更，經常收入，佔百分之六一，臨時收入，佔百分之三九。所謂臨時收入，就是公債。我們試看下列各表，就可知「赤字公債」增加的趨勢。

歷年新公債發行額（單位千圓）

年 度	一 般 會 計	特 別 會 計	合 計	交 付 公 債 總 計	
昭和六年	一二〇、二七二	四七、一一八	一六七、四〇〇	二一、三八八	一八八、七八八
七年	六五九、五九三	七八、三二〇	七三七、九一三	六一、八三八	七九九、七五一
八年	七五三、〇三八	九三、六九四	八四六、七三二	四一、六四〇	八八八、三七二
九年	八八一、一〇八	九五、九七九	九七七、〇八七	七〇、〇六七	一、〇四七、一五四
十年	七四九、六五一	七六、五〇〇	八二六、一五一		

各年度末所有國債額（單位千圓）

年	度	內	債	外	債	合	計
昭	和	六	年	度	四、七一五、〇七八	一、四七二、五七九	六、一八七、六五七
七	年	度	五、六六三、七五三	一、三九〇、四四一	七、〇五四、一九四		
八	年	度	六、七二四、四四〇	一、四一四、五九八	八、一三九、〇三八		
九	年	度	六、九二八、二三四	一、四〇八、三〇三	八、三三六、五三七		

如上表國債額的增加速度，已足驚人，當昭和六年度，債額不過六十億有奇，及至九年度十一月末，已達八十六億四千一百萬元的鉅額，再加上九年度末所發行者，以及十年度新預算預定發行額八億二千六百萬元，和種種因進加預算而發行的公債，當十年度末，一定超過百億元的記錄。而且這是照平價計算的，若照現在的匯兌市價來算，其數目更不止此了。

在租稅方面，在近年也有一些進步，例如昭和八年比昭和七年增收一億零四百萬元，昭和九預算，較昭和八預算，又增收一億三千三百萬元。昭和十年的預算，亦估計可較昭和九年增收八千七百萬元。但這祇是通貨膨脹的暫時景氣而來的增收，並不是另闢了稅源，或加增了一般稅率，牠是無源之水，一旦景氣消解，其涸是可立而待的！總之日本財政，完全在非常的措置下，而並不會謀得固定財源，以應付此鉅額支出，從財政上說，其前途正不容樂觀呢。

上面我們敘述了英法德意美日等國的財政狀況，無一不是入不敷出，公債積累。其餘國家，雖未能一一詳述，

但大多數仍是入不敷出，誠如郝爾所言：『熱狂的軍備競，祇是各國財政破產與無限制的膨脹而已。』

第十章 現階段的中國財政

第一節 非常財政的構成

中國傳統的財政思想，是主張節用裕民，反對搜括式的財政措施。論語上說：『是故賢君必恭儉禮下，取於民有制。』孟子說：『我能爲君，闢土地，充武庫，今之所謂良臣，古之所謂民賊也。』又曰：『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，不容我們閉關守舊，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，了無寧息之一日，財政上的非常支出，有加無已，愈使度支無常軌可循，加以世界經濟恐慌，日益嚴重，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，而反映到財政的，更是恐慌與困窮了。

從財政制度本身說，中國到現在尙無一完備的租稅制度，所得稅，遺產稅，利得稅種種應能課稅的制度，毫未舉辦；可是在支出方面，則具備現代國家的軍備性質支出，飛機大炮，雖不能自己生產，却儘可向外購買，用以自殘同類，所以軍備費與債務費，便佔了支出的絕大部分，終成財政上的癆，而莫可救濟。

其次說到金融，中國也沒有充分的金融資本，和完備的金融市場。本來金融事業的發展，應該在工業資本發展之後，中國還不曾經過這個階段，那有金融事業可言？現在都市繁榮，和金融業的勃興，大都是以帝國主義者海外投資的資本，與歷年貿易入超，暫存中國的外商資本為主，其餘便是農郵破產，由內地而流到都市的資金，前者形成帝國主義者在華的金融組織，後者便是一些新起的內國銀行。這本是一種矛盾現象，可是政府却在這種金融組織裏，舉借了十幾萬萬的內債，這固然是中國資本缺乏正當使用之途，也大半是外人在華所賺資本，再間接貸予政府，作二度的剝削。這又是使財政走入非常狀態的原因。

再次，我們說到中國經濟，在生產方面，舊有之農業，手工業，家庭工業等形態，不獨未能使其進展，反使根本破壞，農業原料品的輸入，逐年激增。但在消費方面，則凡現代的消耗品，無一不銷納於中國市場，要人坐的飛機，關人乘的汽車，以及一切奢侈品，無不應有盡有；於是貿易入超，程度逐年加甚，（近年入超額減少，完全是經濟破產，購買減少的表現，並非好現象，）益以美國白銀政策的關係，愈使我存銀加速外流，金融界感受困難，政府財政便不免有嚴重影響，以極度貧弱的國家，還要充各帝國主義國家的輸血者，這又是使經濟財政同感困難的原因。

此外如頻年的內亂，杌陘的政局，以及空前未有的天災，咄咄逼人的外侮，無一不直接間接，影響財政。總之使中國財政走入非常軌道的因素太多，我們是不遑一一枚舉了。

第二節 收入的分析

中國的稅收，至今是以支出課稅的消費稅為中心，關、鹽、統三稅，佔中央歲入百分之八十以上，就中關稅一項，與總歲入的比例，也上下於百分之五十之間，現在各國稅制，消費稅所佔的重要地位，恐沒有再基於中國的了。能力課稅下的所得遺產等稅，屢有舉辦之擬議，但至今尚未實施，將來成效如何，未便懸揣。

關稅是中國最大的收入，而且數額是逐年增加的。中國自參戰以還，即努力於稅權的收回，國民政府成立，先後與各國改訂商約，收回海關主權，繼又以銀價跌落的關係，改征金單位，復於民二十年撤廢釐金，常關稅，子口稅等，這都是關稅方面的改進事項，因此關稅收入，在國民政府成立以來，遂逐年激增，有如下表：

年	度收	入	額增	加	百	分	比
民國十七年		一一三、九四〇、〇〇〇元					一〇〇%
十八年		二四五、二二六、〇〇〇					二二五
十九年		二九一、六九七、〇〇〇					二五六
二十年		三八六、九一二、〇〇〇					三三九
二十一年		二八七、八八八、〇〇〇					二三五
二十二年		三一、二六〇、〇〇〇					二七三
二十三年		三〇六、一八六、〇〇〇					二六八

從上面的數目字，我們固然證明關稅增收的速度，和在全國稅入上的重要，但是我們又發見二十年度的收數，可算得是月滿中天，過此便有「缺」的趨勢了。財政部二十一年度財政報告書裏曾說：『財政收入，向恃關

稅爲大宗，自二十年後，世界經濟恐慌，波及我國，物價低落，銀價高漲，影響國際貿易，關稅收入，因之短絀，加以東北四省，關鹽兩稅，全部喪失，而外債之由各該省稅收指抵之一部，更須另籌抵補，政府債務負擔，遂益加重。『本來支出課稅系下的各種租稅，都是隨着經濟盛衰，而有較大變動的，尤其是關稅收入，是緊隨着國際經濟狀況，與各國貿易政策而有不同，一旦戰事發生，海洋遭受封鎖，更可使關稅收入，一落千丈。現在關稅在中國財政上所佔的重要地位，就是象徵着財政上的危險，假使遠東有戰事發生，關稅的損失，以何彌補？而且關稅在中國，是擔保着大部的內外債，關稅本身有問題，不獨影響國庫收入，而且影響國家信用，陷國計於大混亂之局。退一步說，縱令國際永無戰爭，但是國內經濟總崩潰之期，已迫在目前，輸出入的數額，長此減少下去，直到我存銀流盡爲止，試問屆時成何景像？在此過程中，關稅還能維持多額收入，而佔稅收上的首要地位嗎？這是我財政上最嚴重的問題，急應預謀補救的。

其次說到鹽稅：鹽爲人生必需品，貧者不能少食，而富者不能多食。還有人說，蔬食者所需的鹽量，較肉食者爲多。這種負擔不均的稅制，有好些國家，（如英，比，瑞，德，）都與廢除，其餘也祇課輕微的稅。獨在中國，牠是關稅以外的最大國家稅收，佔歲入的百分之二十五，自然不能輕易談到減免，而且因當局的努力加稅，稅收也逐年增加，有如下表：

年	度收	入	額增	加	百	分	比
民國十七年			五四、二七六、六〇〇元				一〇〇%

十八年	八五、三七〇、五〇〇	一五七
十九年	一二九、六九三、〇〇〇	二三八
二十年	一五五、一一二、六〇〇	二八五
二十一年	一四五、二九二、二〇〇	二六七
二十二年	一五九、二四七、一〇〇	二九三
二十三年	一七五、九五〇、〇〇〇	三二四

鹽稅的增收成績，已超關稅而上之，在財政上似乎是很有希望的租稅。但是這種增收成績，是由歷次增加稅率，改變衡制，整理鹽務行政所得來的收入，並不是革除了鹽務的根本弊端，或鹽稅本身逐年有大量的增加。我們知道，不獨專賣制度未能實行，就是就場徵稅，也一時無法實現，專商的榨取，引岸的束縛，都無法解除，人民的負擔，已經到了頂點，全國內淡食人民，不知有多少，去年在鹽稅改秤之後，七、八、九三個月的收入，反減少了九百萬百元（財政部會計司的報告），這就是不勝負擔的表現。所以鹽法不根本改善，稅收是無大希望；而且站在國民經濟的立場，也不應過於重視鹽稅的收入。

關鹽兩稅而外，便是統稅，牠包括捲菸，火柴，麥粉，綿紗，水泥等項，今年啤酒稅也仿照統稅就廠徵稅的辦法，變成統稅的一部。其稅收也歷年迭有增加，如下表：

年	度稅	收	額增	加	率
---	----	---	----	---	---

民國十七年	二九、七二九、二六〇元	一〇〇%
十八年	四〇、四九〇、七二七	一三五
十九年	五三、三三〇、七〇五	一七九
二十年	八八、六八一、七九八	二九八
二十一年	七九、五九六、九九九	二六七
二十二年	一〇四、九七七、九六五	三五三
二十三年	一一六、九五九、六七五	三九三

統稅是課於國內的新興工業，如捲菸，火柴，綿紗等，牠的稅收，雖然逐年增加，但是並非由經濟繁榮而來的自然增收，乃是以過重的稅率，強取豪奪而來的，妨害民族工業，是毋庸諱言。並且如捲菸綿紗等稅的稅率等級，化繁為簡，使粗等貨（國貨）與精製貨（外廠所製），受同等租稅負擔；尤有優待外貨，壓抑國貨之弊。從這種狀態下而來的增收，與殺雞求卵何異？此外還有印花菸酒稅等，二十三年度預算，列三千五百餘萬元，其餘如釐稅，沿岸漁業稅等含有收益稅性質租稅等，年入不過十餘萬元，已卑卑不足道。

中國的國家稅收，是整個的倚靠支出課稅。軍事費用的支出，內外債務的償還，以及內政教育等費，都是無產大眾的負擔。至於利用累進稅率來課於富人的租稅，如所得稅，超過所得稅，財產稅，遺產稅等，在中國的稅制裏，都不曾發見。前章裏，我們觀察英美的戰後財政，在累進課稅的高稅率之下，猶斷定大眾的負擔，較富有者為多，何況實行單一消費稅制下的中國呢？消費課稅假如注意到奢侈品的重課，生活必需品的免除，也未嘗不可稍救其弊；

但是以關、鹽、統三稅爲中心的中國稅制，大半是課於普通生活用品，如綿紗，如火柴，如國製劣等捲菸，如進口之農產品米麥等，大衆的需要，正什百倍於富人呢！至於在支出方面，用於無產大衆方面的錢，可以說是極少，這種收支矛盾的現象，如何能維久遠？處非常之局，而不能採應變手段，重課富有者的收入，這是中國財政的一個特殊典型。

第二節 支出的清算

中國財政在收入方面，既未具備應付非常時期的基本條件；在支出方面，却又無一刻不在非常狀態之中，災患迭出，戰亂無已！在此東挪西借，應付非常的局面下，遂使財政學上的支出原則，無一可以實現於中國。宋前部長十九及二十兩年度的財政報告稱：『本期中政府財政上變遷之劇烈，尤爲任何國家所僅見。一月二十八日，日本海軍陸戰隊砲轟閩北，吾國財政情形，已陷於山窮水盡之境，又以政治上種種困難，不特稅收奇絀，公債價格，亦復大跌……國難嚴重，政府厲行減政，其非生存上所必需者，暫時悉行減省，同時對於軍隊之給養，則竭力爲之籌措。』孔部長二十一、二兩年度財政報告書也稱：『二十一年度上半期，適當一二八事變之後，國難嚴重，政府同人，憂勤惕厲，汲汲不遑。迨二十二年春夏之交，贛省剿匪工作方殷，而榆熱告急，平津戒嚴，餉糈支出，爲數益鉅。及軍事略定，戰區救濟，需款復多。入秋以後，黃河巨浸成災，閩省叛變復繼之而起，賑款之籌措，軍餉之支給，幾於應接不遑。』這都是真實情形，構成非常財政的絕大原因，二十三、四年度的狀況，我們所可想見的，如四川剿匪的延長，華北軍隊的調動，以及今年空前未有之水災，在在發生意外支出。彌補虧空的方法，稅收方面，既無相當的佈置，遂不得不

求之公債的非常收入，因此軍事費與債務費，佔支出的絕大數目，其情形與各國相似，而程度或且過之。

中國的軍費，在前清康熙時代，列一千三百六十三萬兩，道光時列一千六百餘萬兩，民初擬五十師為限，民七南北議和，有兵一百師，需費二萬萬四千萬。民八預算列一二九、五八八、八二九元。十四年財長李思浩報告，軍費為二萬二千八百餘萬元，國民政府成立後，雖有一度編遣會議的召集，但以頻年戰事，其軍費的增加，有如下表：

民國十七年	二〇九、五三六、九六九元	民國十八年	二四五、四四五、一一二元
民國十九年	三一、六四六、一二八元	民國二十年	三〇三、七七四、〇六二元
民國二十一年	三三五、一一〇、一〇一元	民國二十二年	四一五、六〇〇、〇〇〇元

上面的數目，假如我們以十七年度的軍事費支出為一〇〇，則十九年度為一四八，二十一年度為一五九，二十二年度為一九八，六年之間，幾乎增加了一倍。我們再看戰後各國的軍費增加比率，從一九三〇年到一九三五年五年間，日本增百分之一九・四四，德國增百分之七・九二，義國增百分之四・五〇，美國增百分之三・三六，（註一）中國在六年之間，却幾乎增加了百分之一百，速度之大，令人咋舌！若再將各國軍費支出，與歲出總額所占百分比，則除日本外，實居第一位，有如下表：

國別	年	度軍	事	費軍事費對總歲出之百分比	
日	本	昭和十年	度	一、〇二二、六四二千元	四六・六二%
中	國	二十四年	度	三二一、〇〇〇千元	三三・五三%

法	國	一九三三—一九三四年度	一〇、八二一、五三八千佛郎	二一·五七
意	國	一九三四—一九三五年度	三、三九四、八三七千里拉	一一·二九
美	國	一九三四—一九三五年度	八四一、七二二千美元	一八·一四
德	國	一九三四—一九三五年度	八九四、三三三千馬克	一三·八五
英	國	一九三四—一九三五年度	九五、七九四	一三·五七

上表所列中國軍費支出，係錄立法院通過之二十四年度國家總預算。但這種官文書所載數字，是否與軍事機關所實際支付的相符，大是疑問，因為依過往之經驗看，軍事費往往是有部不經財政部而由軍事機關所直接支付的。查二十三年的修正概算，列軍事費三三二、九九〇、九一〇元，此外尚有軍事教育費一五、〇〇〇、〇〇〇元，軍事建設費一四、〇〇〇、〇〇〇元，共計為三六一、九九〇、九一〇元。再查編製概算時，軍事機關原列支出，除軍費概算之三〇七、七五〇、九一〇元外，尚有非常支出一萬三千三百萬元，合計為四萬四千餘萬元。如與二十四年總預算收支數九五七、一五四、〇〇六元相較，約佔歲出入總額的百分之四十六。何況歲入數目，多屬虛擬，及預定借款收入，若將軍費祇與國家實際歲入比較，所佔比例之大，當為世界第一了。

軍事費而外，其次為債務費。債務費可分為兩大部，（一）是外債及賠款之照約償付，（二）是內債本息之償還，前者是有條約關係，國家財政愈困難，而對外債款，愈要準時支付，否則會引起其他政治問題，這是半殖民地國家的本質，無可如何。後者雖可以借換或延期支付，但政府要維持今後募債的方便，便不得不顧及國家信用，而

一一履行其條件。這種支出，歷年都有增加，如下表：（註二）

民國二十一年	一六九、五四一、三四八元	民國二十二年	二〇二、六〇一、九八三元
民國二十三年	二五七、五三〇、二三一元	民國二十四年	二七四、八〇三、二七九元

依據立法院通過之二十四年度國家總預算，軍債兩費合計，已約佔國家總出入百分之七十，如確計軍費之實際支出，則二者約佔歲出入百分之八十以上。此種比例，殆為世界任何國家所未有！

此外黨政各費，所佔比例，已覺很微，幾不堪一述，茲將歷年各項支出，列表比較如次。（註三）

項	日	民國二十一年	民國二十二年	民國二十三年	民國二十四年
黨務費		五、五八九、五八四元	五、七二〇、七〇〇元(增)	五、八七〇、八〇〇元(增)	
國務費		一五、四七三、一一二	一二、七八八、二八〇(減)	一二、五七八、六七二(減)	
內務費		四、一九〇、七八〇	四、五三五、八六九(增)	四、三七一、三〇八(減)	
外交費		九、九二〇、五四八	八、八二六、八八六(減)	九、四〇一、二九五(增)	
財務費		四、九一七、三八五	六八、一九二、八一四(增)	六六、〇一一、三四三(減)	
教育文化費		一三、三三八、〇〇八	三三、八一九、三六五(增)	三七、二一一、六二一(增)	
司法費		—	二、九六三、九一〇	二、八三四、八〇五(減)	
實業費		一、五七八、〇七二	四、一三四、三九〇(增)	四、三八九、七八〇(增)	
交通費		四、九〇九、〇三三	五、一九九、七五二(增)	四、九二九、一二二(減)	

業	一、五七六、八二三	一、四三五、五二〇 (減)	一、七二二、八四四 (增)
建	六、八一三、三六三	三五、九八九、〇三六 (增)	三六、三七四、八九〇 (增)
補、助	三二、〇〇一、三三二	八二、五五九、九三五 (增)	一〇一、九八〇、〇八九 (增)
國營事業資本	—	五〇、三一八、七一六	六〇、九七一、一六六 (增)
撫	一、一九一、一八三	三、七六一、六六五 (增)	四、九三六、六九九 (增)
救濟費	三、九二三、八六五 (註四)		

上列各費的支出，在國家總歲出上，不過佔百分之二十左右，其中如交通、建設、補助費等項，雖歷年增加，數目較大，但交通建設如公路、航空，仍是軍事性質的成分多，地方補助費也是基於軍略上的措施，是毋庸諱言的。除此數項外，其餘都很細微。這次新預算通過，中央有減政裁員，適合預算的措施，不知行政費，在國家歲出上本已微乎其微，這種舉動，可謂不揣其本，而齊其末，徒見其自擾而已。

第四節 公債的積累

中國財政，在收支兩方，既如此的矛盾而不相容，差額之鉅，已可想見，而公債的積累，便無法避免了。中國公債，可分為賠款、外債、內債三者，而內債中又應分為北京政府之內債與國民政府的內債，茲分別略述其概略。(註五)

(一) 賠款及外債 我國對外賠款，至今在國庫上尚有鉅大負擔的，為庚子賠款。外債部分，可分為有抵押

與無抵押兩種，有抵押者係指以關鹽兩稅作還本付息担保的各債，無抵押外債，係指自清季迄民國十四以前政府零星舉借各款，尤以日本部分為最多，其數目因本息匯價折算之各異，幾於無從計算。茲將截至民國二十二年底止，有抵押各外債與賠款額數列左。

(一) 關稅担保

I 外		債發	行	額已	償	額現	頁	額償	清	年	月
英德借款	一六、〇〇〇、〇〇〇鎊			九、九二八、八七五		六、〇七一、一二五		三十二	年	三月	
善後借款	二五、〇〇〇、〇〇〇			三、四九四、七八〇		二一、五〇五、二二〇		四十九	年	七月	
合計	四一、〇〇〇、〇〇〇			一三、四二三、六五五		二七、五七六、三四五					
折合銀元數	五九四、五〇〇、〇〇〇元			一九四、六四二、九九八元		三三九、八五七、〇〇三元					
II 庚子賠款各國貨幣賠款數折											
	二〇、六六八、三〇一鎊	四先令	三便士			二九九、六九〇、三六七元					
	七八、九六八、六八〇	二五美金				二三二、九五七、六〇七					
	六六二、〇六一	三五佛洛林				一、三三〇、四一一					
	二三九、一七〇	一六佛郎				四五、四四二					
	四二、四六三、四一六	二三海關兩				六六、一五八、〇〇二					
共						計六〇〇、一八一、八三〇					

(二) 鹽稅担保

債名	發行額	已償額	現償額	償清年月
英法借款	五,〇〇〇,〇〇〇鎊	四,〇〇〇,〇〇〇鎊	一,〇〇〇,〇〇〇鎊	二十七年十月
湖廣借款	六,〇〇〇,〇〇〇	一,五九九,五四〇	四,四〇〇,四六〇	四十年六月
克雷斯浦借款	五,〇〇〇,〇〇〇	一,七九七,八七八	三,八〇二,一二二	四十一年九月
合計	一六,〇〇〇,〇〇〇	六,七九七,四一八	九,二〇二,五八二	
折合銀元數	二二二,〇〇〇,〇〇〇	九八,五六二,五六一	一三三,四三七,四三九	

中國所負的外債，除去年以意庚款向國內銀行抵借四千四百萬元外，（既未在國際市場發行債票，應作內債看）近年殊少變動，此外尚有美棉麥借款五千萬美金元。近年因外匯跌落，故債款折合銀元數，乃減少如上表。

(二) 內債 內債經前北京政府發行，截至二十三年止尚未償清者，計有七年長期，整理六厘等公債四種，春節，治安等庫券三種，共計發行額為一四〇、三九二、二二八元，已償還額為六二、六一四、八八九元，現負債額為七七、七七七、三三九元。

國民政府所發行的內債，其數遠逾北京政府，在過去八年中，除二十一年份，因受延本減息辦法的規定，未發行公債外，十六年計二種，債額七千萬元；十七年計六種，債額一億五千萬元；十八年計六種，債額一億九千八百萬元；二十年計七種，債額四億一千八百萬元；二十二年計三種，債額一億二千四百萬元；二十三年計一種，債額一億

元，合計十二億三千四百萬元。截至二十三年年底止，除已清償者不計外，尚負債二十五種，債額七億六千四百六十六餘萬元。本年度（二十四年）半年間，又發行公債二種——金融公債與彌補上年度預算不足之關稅公債——債額二億元。而政府向銀行舉借之借款，尚不在計算之列。總計中國現負內外債總額，共爲二、一七五、九三五、四三五元。

中國財政，早已走入非常狀態，這種公債額數的積累，本不足驚詫。財政報告書裏說：「……基於上述種種原因，政府財政不敷之數，仍不得不恃借款收入，以爲抵補。」不過我們要問以中國這樣貧弱的金融市場，何以還能承受鉅額的公債？究竟政府舉債的方法是怎樣？於國民經濟發生些什麼影響？却是有探討的必要。本書第七章裏，說明公債的形態，有以債票的形式，向人民公募；有以國庫證券的名稱，由銀行承銷；更有直接向銀行借款，以濟急用。前者因爲向人民公募，故購買公債者，一定是有餘資儲蓄的人，他們把儲蓄不用的資本，委讓於政府。換言之，就是將自己節省下來的購買力，引渡於政府，這時政府的消費，便是儲蓄者的儲蓄，對全體的生產與消費，均無變化，也就吸收不到國民企業上所需用的資本。後者的方法，因係由銀行墊借，並不相因任何人的節約，徒自增加了消費量，而且這種借債來源，不是傷及國民的需用資本，就是銀行發行增加，造成財政的通貨膨脹，危險性是非常之大的。（註六）不幸中國近年公債，都是採取銀行借款的方式，北京政府時代，便有若干銀行是專爲做政府生意而成立的，截至民國十四年止，銀行短期借款與墊款，達六千九百餘萬。十六年以後，更是加甚，十九年財政報告書，列借款收入一萬萬八千五百餘萬。二十一、二兩年度報告書，也列二十一年借債額爲八千六百萬元，二十二年借債

額爲一萬萬四千七百萬。本年七月發行關稅公債的提案裏說：『……所有不敷之款，暫由國庫逐月向銀行息借，以資應付，現值年關屆滿，借款均已到期，滬上金融緊迫，未便久不歸還，自應發行公債，以爲抵償。』今年春天所發行的一萬萬金融公債，除了增加三行（中央、中國、交通）資本外，也有半數是歸還銀行積欠的。從這些事實裏，我們證明了政府在非常財政下之生活資源，就是借款度日，舉債還欠。中國是一歷年入超的國家，進出相抵，每年總有萬萬以上的現金，爲外人攫去。現在殘存在都市銀行裏的，都是內地農村裏流出來的血汗之資，不幸這點數目，白銀政策下所不能吸收淨盡的，也不能留以接濟垂斃的工商業，而大部走到國庫方面去，這於國民經濟的影響，便可想而知了。

其次我們要注意中國公債的用途。依照立法院通過的「公債法則草案」，公債用途是限於（一）充生產事業的投資，（二）充國家重要設備的創辦費，（三）充非常緊急需要，如對外戰爭及重大天災等。但是事實上政府利用公債，並沒有依照條文的規定。假如我們根據各項公債條例所規定的用途，則各種用途的比例，有如下表：

項別	(北京政府時期) 額數	百分比	(南京政府時期) 額數	百分比	兩項額數總計	百分比
軍費	一六四、一九八、五一〇	二六·九%	二二〇、〇〇〇、〇〇〇	一七·九%	三八四、一九八、五一〇	二〇·九%
政費	九九、四〇〇、〇〇〇	一六·三%	五三三、〇〇〇、〇〇〇	四三·三%	六三二、四〇〇、〇〇〇	三四·四%
善後	—	—	一四八、〇〇〇、〇〇〇	一二·〇%	一四八、〇〇〇、〇〇〇	八·〇%

調劑金融	三四四、三〇二、六〇三	五六·四%	二七五、〇〇〇、〇〇〇	二二·四%	六一九、三〇二、六〇三	三三·七%
賑災	二、一六八、四七五	〇·四%	四四、〇〇〇、〇〇〇	三·六%	四六、一六四、四七五	二·五%
生產事業	—	—	一〇、〇〇〇、〇〇〇	〇·八%	一〇、〇〇〇、〇〇〇	〇·五%
共計	六一〇、〇六九、五八八	一〇〇%	一、二三〇、〇〇〇、〇〇〇	一〇〇%	一、八四〇、〇六九、五八八	一〇〇%

依上表公債投用於軍政善後各費的，北京政府時代佔百分之四十三，南京政府，則佔百分之七十三又二，至於投用於生產事業的，還不及百分之一，已可令人太息！其實這種數字，依然靠不住，公債條例上所規定的用途，不一定便與事實相符，何況條例上所慣用的模稜語句，如「週轉國庫」、「籌付臨時需要」、「籌補預算不足」、「調劑金融」、「償還銀行息借」等等，皆不曾明確地說明用途，而追溯根源，恐不能與軍費無關吧？

第五節 結論

從上面的敘述，我們可以斷定，中國財政早入非常階段，其程度並不在戰後各國之下，而其危險性或且超過之。但是說到非常財政的條件，却又無一具備。在收入方面，可以斷言稅收是不足以應支出之需，量出為入的經常原則，早已不能實現。而且稅制是極端的畸形，幾乎全部分是無產大眾的負擔，近年因厲行加稅的結果，以及經濟恐慌的影響，稅源已有不勝負擔，日漸乾枯之虞。一旦戰爭發生，或恐慌加重，其凋便可立而待，這是最值得注意的一層。在支出方面，又因各項經費省無可省，無由實現私經濟量入為出的原則，使預算平衡。而且軍債費的比例太

大，使財政過於非常化了，因此遂不能不有鉅額的公債積累，債額愈高，債費的支出愈鉅，軍費愈多，或者國內的戰事愈密，財政自不免因此而江河日下，如環無端，互為因果。在他方面如金融組織的不健，貨幣制度的不確立，國民經濟的日即衰微等等，均在在足以影響財政。

最後我們提議，政府應該在最短時期內，實現下列各項改革：

第一、在稅收方面，應該建立完備的租稅制度，及早創設應能課稅的所得遺產等稅，希望政府放棄「決而不行」的因循態度，急速施行。同時應該放棄倚賴關稅收入的心理，拋棄收入主義，而樹立強有力的關稅政策，換言之，如祇顧收入，而妨害民族企業的現行關稅稅則，早應廢除，而代以相當的保護稅則，若自顧目前歲入，不惜助長入超，而使國內消費人受無窮負擔，這是自殺政策。

第二、在支出方面，應該把非常支出的範圍，竭力縮小，要使軍債費與行政費成一適當的比例。方法是一面注重加稅的增收，停止公債的募集；一面裁軍減政，以節非常的支出，同時在社會方面，應該積極地提倡節約。衛文公復與衛國，是在「大布之食，大帛之冠」下成功的。大禹「卑宮室，惡衣食」而後治水有效。我不信節流在中國便做不到，前章所述各國應付非常財政的節約辦法，也是值得我們仿效的。

第三、在貨幣金融方面，應該立刻與有關係各國，討論具體辦法，不能因循聽其自然惡化。這是國民經濟的基礎，非常財政的命脈，而且與各國都有關係，刻不容緩，希望我們的財政與外交當局，趁早為之。

總之我們在稅收及金融方面，要竭力使牠組織健全，具備非常財政的條件；在支出方面，却要使牠正常化，減

少非常的支出，雙方併進，而後財政有軌道可尋。

(註一) 參看本書第九章第四節第二款「重整軍備後的財政負擔」附表

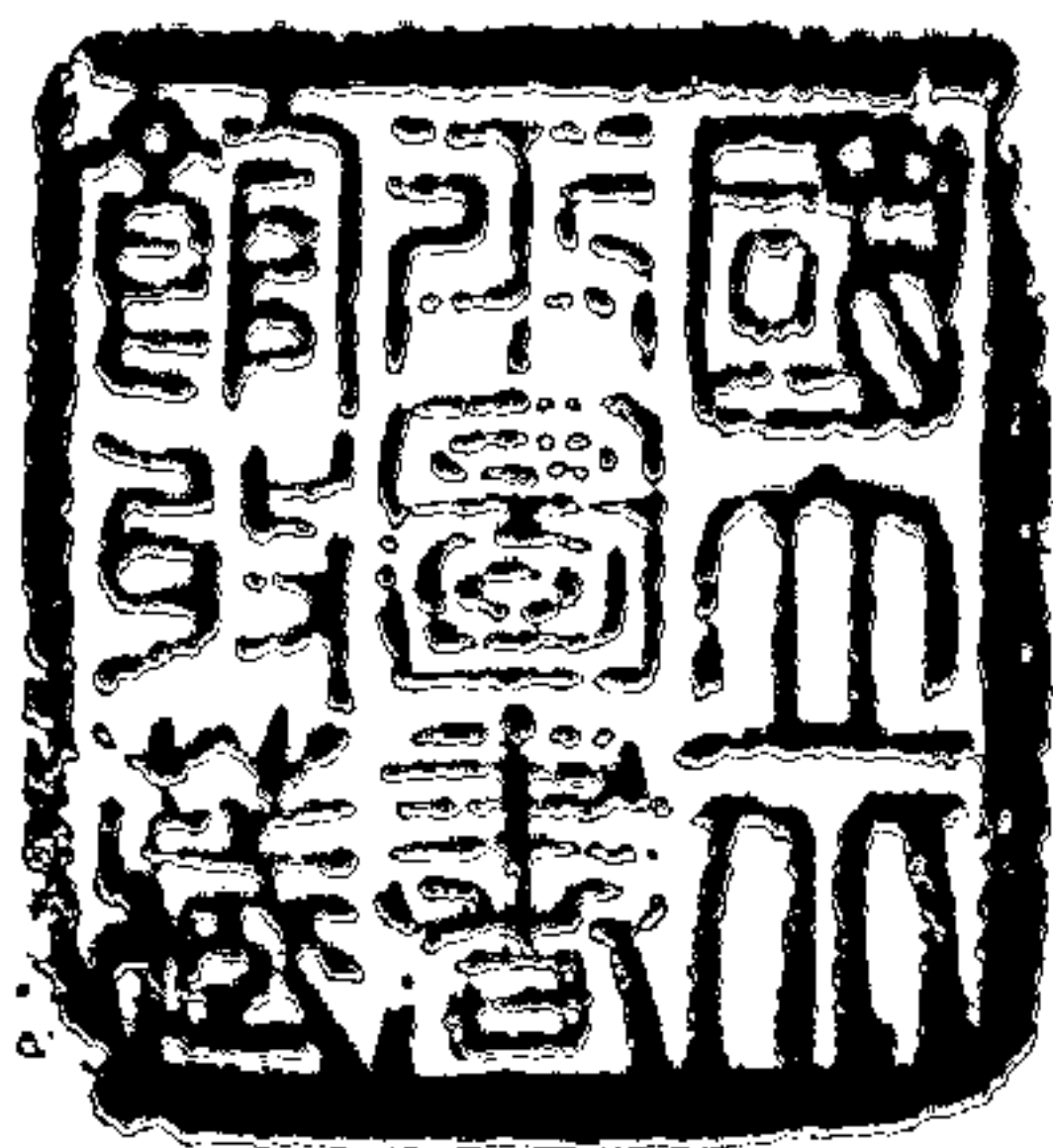
(註二) (註三) 兩表所列數目，均係中國銀行經濟研究室所製，載中行月刊第十一卷第一期

(註四) 本年度(二十四年)救濟費實際支用數不詳

(註五) 關於中國公債詳細情形，可參看拙作財政學第四篇第六章「中國公債概略」頁五〇三—五二六，商務書館出版

(註六) 參看本書第七章第三節第四款「戰時公債的各種形態」

關於中國財政問題之參考書甚多，如賈士毅：民國財政史，續財政史，馬寅初：中國經濟改造，楊汝梅：民國財政論，羅介夫：中國財政問題，千家駒：中國之內債等，皆可看。



中華民國二十五年三月初版

平

非常時財政論一册

(S100)

每册定價國幣壹元伍角

外埠酌加運費郵費

著者 尹文敬

發行人 王雲五

印刷所 上海河南路商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者 董雲廷 宮水秀)

八三一上



中華民國廿五年六月拾日

