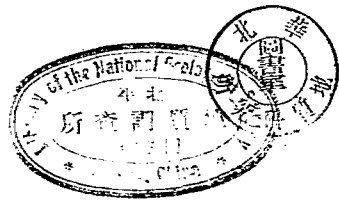


本館

崔敬伯 著

當前中國財政問題

國立北平研究院經濟研究會印行



564.12
[87-4
二



3 1762 3709 1

當前中國財政問題

崔敬伯

引言

隨着時間的邁進，社會永遠是不斷地向前動。專就財政來看，自一九三七年，無論中外，諸君表現出的新事態，該有多少。而且這些新事態，都和我們每一個人的生活的現在及未來，發生極密切的關係，不容我們忽視，不容我們緘默。我們的一知半解，固然不見得把握住事態的全貌。但是消流成海，國民是不能放棄其應有的責任的。

這五篇文字，是在最近三個月中，陸續發表的。題目是隨時想到，原沒有什麼系統與計劃。不過對於這些不同的課題，所根據的分析與批判的態度，却有一貫的連繫。第一篇軍擴財政的新姿態，曾載一月十九日北平晨報，是由本年世界的動向，推論到中國財政的當前問題。第二篇最近財界之傳說與現實，曾載三月六日北平晨報，是以曲突移薪的見地，對於當時的財政

傳說，喚起朝野各方的思患預防。第三篇螺旋型財政的透視，曾載四月四日實報，根據最近十年來吾國財政的經驗，作一種嘗試的剖析。第四篇財政部與中央銀行，曾載四月六日北平晨報，係就當前財政問題的核心，在尙未具體解決以前，貢獻一些國民的跂盼。第五篇舉債與增稅，則對於最近的增稅問題，先從各國的經驗與理論的推繹，尋求其可能的動向，以爲樹立政策的參考。

這僅是一個學人對於國事的一點關心。很客觀地，思以一得之愚，爲國家大政，盡獻替之職。碑謚謀野，房杜救時，大家是各有各的任務的。

一 軍擴財政的新姿態

從來中國人的觀念，對於戰爭，總是憎惡的，總是詛咒的。不是說『兵凶戰危』便是說『佳兵不祥』，所以有人講：中華民族是最愛好和平的。但是翻開歷史，從上古到如今，最愛打仗的而且打得最勤的，也是我們中國人！這裏有個極有力的佐證。我們看從禹貢的『因田制賦』起，一直到現在止，在中國財政上使用最久的名辭，就是『賦』。『這個『賦』一面從『貝』一面從『武』合起來講，便是運用經濟財力去幹打仗的勾當。所以有人曾用過『從金庫到火藥庫』一個語句，形容財政的過程。不過這倒不僅是中國如此罷了。

一九三七年，給人類帶來什麼新消息呢？看吧，多着呢！過去不久，日本曾編成三十萬萬圓的大預算，在性質上即是軍備預算，早為識者所公認。這樣龐大的軍備預算，反映到外匯上，而為日圓的軟化，於是有一月八日澈底實行一九三三年制定的外匯管理法的明令。這是第一件驚人的事。

就在同一日，美總統羅斯福氏向國會提出新預算案，請求在一九三八年內，撥發從來未有

之平時國防經費，數額竟達美金九億九千一百六十萬元之鉅，較上年度增加二千七百萬元，用途包括建造巨艦兩艘並軍用飛機四百架。這是第二件驚人的事。

據塔斯社一月十三日電訊，蘇聯財政委員長格林科所提出的新預算，業經中執會一致通過，支出總額爲九七，〇一五，五〇〇，〇〇〇盧布，其中國防預算爲二〇，一〇二，二一〇，〇〇〇盧布，較一九三六年度之一四，九〇〇，〇〇〇，〇〇〇盧布，表示三成五分七釐的激增。這是第三件驚人的事。

剛過了年，僅在這幾天的工夫，接二連三地教我們瞧瞧這些新花樣！我們看：環繞着太平洋而且亘及亞美歐三大洲的三個強國——日，美，蘇——竟爾不約而同地，表現了空前的軍擴財政。而且這樣的例子，到處皆是，並不限於上述三國；汎世界的軍擴財政的高潮，已經瀰漫到世界上每一個角落，而莫能除外。

軍擴財政的表現雖一樣，而目的却不同。在這普遍的軍擴財政的高潮中，有的國家直捷了當的爲侵略，有的國家迫不獲己的爲自衛；這裏當然有許多政治的，經濟的以及社會機構的條件作動機，此處不暇細談。但是有一點，是世人尤其是我們中國人所不可忽視的，就是無論

是爲侵略，爲自衛，除了現在的西班牙，沒有不是對外的，以整個民族爲單位，以另外的民族爲對象；決沒有一國打算把這空前的軍擴財政消耗在一個民族的單位以內！這是當前最清楚的事實的指示，要我們中國人去認取，去理會。

『天生五材，民並用之，缺一不可，誰能去兵？』裁軍的幻夢，自一九三七年，更被冷酷的事實，驅逐得無影無蹤。無論怎樣弱小的國家，怎樣酷愛和平的國家，沒有法子不作自衛的國防財政的打算。這是世界的運命，誰能違拗它？德國詩人海涅（H. Heine）在一八二八年所稱：『政府當局眼看着這個怪物的襲來，』移在此處，依然是一幅逼真的寫照。

——如果『這個怪物』——第二次大戰——當真的來臨，將如英財政學家道爾頓（Dalton）所說：『在它手裏，一定要帶來最新的科學禮物。』過去的戰爭，如果和它比較起來，也不過像無知的小孩子玩玩罷了！

國防財政的樹立，既是成了現代各國不可避免的運命；而其體制之新，耗財之鉅，又令人有疲於奔命之苦；所以唯一的作法，只有集中可有的財政精力，很經濟的，從事於爭取民族生存的奮鬥，這個目的達到了，其餘一切方有可談。如果認識不清，把持不牢，體力已虧，又戕伐之，尙欲

五更當風，走上萬里的征途，那只有送命而已。前人早經說過：『眼界不開，則骨力不堅。』一九三七年的開春，所表現的泛世界軍擴財政的新姿態，我們能够閉着眼睛不看麼？（一九三七·一·一九）

一一 最近財界之傳說與現實

近來關於中國財政，有種種傳說。我們不能很輕信地就認為是事實，但也不能斷定除謠言外，再沒有其他的意義。前年十一月三日發表新貨幣政策以前，不是也鬧過謠言麼？去年二月一日發行十八萬萬統一公債及復興公債以前，不是也鬧過謠言麼？對於那些謠言，當局不是曾經很正式很莊重地關過麼？但是昨日所鬧的謠言，一轉眼間，常能變成今日鐵般的事實，這在近幾年國民的記憶中，不是沒有的。驚弓之鳥，懲前毖後，對於最近財政方面的謠傳，國民不能不關心。

傳說中的主要者有三：一個是發行國防公債問題，一個是減低法幣的正貨準備問題，再一個便是改組中央銀行問題。這些傳說，在沒有事實的證明以前，我們很不願提出討論，致滋社會的疑慮。然而，只因避免社會疑慮之故，遂爾緘口不言，以待事實的揭曉，試問事實既成之後，說還有什麼用？英學者巴什帖布（C. F. Baskin）早經指出：『納稅的民衆，要時刻注意當政者的措置。如果民衆對於切身的財政，先自漠不關心，則一切不幸的結果，至少一部分，在民

衆自身，亦不能辭其咎。所以政府財政的最高標準，惟有健全公民的勤敏的監督，纔可以得到。『現當三中全會閉幕之後，中國政治將次走入憲政的時節，凡屬國民，對此政治機構中頂吃緊的一環——財政，都該殫精竭思，從種種方面促成民主的表現。

關於低減法幣的正貨準備問題，在二月十七日耿愛德 (Edward Kann) 所主編的金融商業報第七期，曾經登載過。本來法幣的正貨準備爲百分之六十，保證準備爲百分之四十，減低計畫，擬使正貨保證兩部分，各爲百分之五十。自新幣制施行以來，國內既不准流通現幣，法幣不准兌換，則正貨準備的分量，多一成，少一成，都沒有什麼大關係，耿愛德氏也曾表示過這樣見解。但是我們對於新幣制，總要極力使之安全，總要極力增加其安全的餘地，而不要減少其安全的餘地。三尺寬的橋，可以過得去；一尺寬的橋，也可以過得去；甚至獨木橋，也不是不可以過得去。然而，安全的餘地愈少，墜落的可能愈多，下臨惡性膨脹的深淵，而欲減低正貨準備的成數，總不是妥當的辦法。我們很希望這樣的謠言，根本不會成爲事實。

其次，關於發行國公債問題，在二月二十日的北平晨報曾經載過一點，並稱：關係方面，力予否認。以後在二月二十七日平津泰晤士報的社論裏，也曾提到。該報於發行軍事公債消

息外，尙載：政府『對於一般歲出，尙擬大加縮減，省下來的錢，直接或間接，都要用到同一的目的上。』中國是世界上酷愛和平的國家，而且是這樣的窮，那裏有資格參加汎世界的『軍備競賽』呢？但是迎着今日的潮流，不參加，又該怎樣？子產曾說過：『國不競亦陵，何國之爲？』立國今日，如果不能發憤圖存，也要漸次陵夷地玩完了，還叫做什麼國？直質的講，問題還說不到國防，而是救亡。爲這樣的目的，就是再發行一些公債，國民也沒有不贊成之理。不過，國防公債，如何纔不致流用而非國防的方面去，那却要在主觀上政府有決心，有辦法；客觀上，還要給人民以確切具體的信賴，方是正道。

最後談到改組中央銀行問題，這與前兩個傳說，頗有不同，業已漸次成爲事實。據三月三日中央社南京電訊：中央準備銀行法案，現在中政會財政經濟法制三專門委員會聯合審查中，最近期內可呈經中政會核定，發交立法院審議。多數財政經濟學者，均主確定該行立於超然地位，使盡『銀行的銀行』之職務。經當局縝密研究之結果，似有採納可能云云。這是很好的消息，我們很不希望它是謠言而爲事實所否定！我們如果希望我們的法幣制度，能够始終圓滿進行，不發生任何危機與破綻，最根本的辦法，就是確保中央銀行的經營，超然於財

政部的直接支配之外，不爲歲出的方便，增加法幣的流通，使通貨制度走上惡性膨脹之路！國家對於金融的統制，在現在這個時代，不用說，當然是必要的。但是需要統制的，是政策，是方針，是爲全國民的利益，而不是爲政府開支的方便！這種道理，無論是中央發鈔銀行或是地方發鈔銀行，都應該深刻地注意，堅定的遵守，纔不致演成時代的悲劇。所以我們聽到改組中央銀行的消息，很希望它不以傳說而止，而要有事實的證明。

此外還有更根本的問題。大凡謠言的形成，總要經過三個階段：第一，在事實上已經有了問題，而且急待解決。第二，負責方面，尙未拿出正當的解決辦法。第三，於是有些關係的各方面，各以不同的利害與立場，善意的或惡意的，提出種種的推測，於是而有謠言。所謂「似是而非」，縱然是非，也頗有似是之處。前年孔財部長實行法幣改革時，曾經宣稱：十八個月以內，總要叫國家預算平衡，使不致危害法幣政策的基礎。現在已經過了十六個月了，我們國家的歲計，在常態財政之下，是否已經得到平衡？還沒有明顯的事實，足資證明，於是種種推測，緣之而起。所以今日最迫切的要求，還是由政府方面，下大決心，有真辦法，在平時，先做到歲計的平衡！則其結果，必能使有害的謠言，不關自消，有益的傳說，順利實現，全國國民，都在那裏虔誠地禱祝呢？

三 螺線型財政的透視

講摩登的，無不知有流線型。太太們裁新裝，要流線；達人們御摩托，要流線。流線之普而為型，早已有目共睹，然亦知有螺線型乎？

社會上螺線型的表現，可以說是不一而足。就業的人數與機會，是一例；經濟的生產與消費，是一例；財政的收入與支出，又是一例。關於就業的全國調查，現在當然找不到；但是我們可以說：求業的人數，是一年比一年多，而授職的機會，總覺着一年比一年少。一方沿着擴大螺線，他方則沿着收縮螺線，形成螺線的背馳。

再看經濟。在消費方面，無論數量、種類、價值、範圍、速度，無不沿着擴大螺線，一年比一年大。窮鄉僻壤都瀰漫着獨占資本商品的狂流，劫後農村的斷壁頹垣，還可以看到殘留着的哈德門香烟的廣告。但是在生產方面呢？無論是固有，是新興，所有生產的數量與價值，以及分配到每一個生產參加者的購買力，就全社會講，似乎是沿着收縮螺線，一年比一年小。如與消費對比，又是一個螺線的背馳。

再看財政，歷年各省收支的確數，是無從計算的。只就中央財政所昭示於民衆的數字來看，在歲出方面從十年前（民十六年度）的一億五千餘萬，膨脹到十年後（二十五年年度）的一億九千餘萬。區區十年，如此扶搖直上，够得上螺線的擴大了。同時在歲入方面，從十年前的的一億四千餘萬，增加到十年後的七億六千餘萬，固然說不上螺線的收縮，與歲出對比，也說不上螺線的背馳。但是二者之間，不能作到『同步調』的發展，即不免形成歲計的虧短，即財政赤字。十六年度的赤字不過三百萬，二十五年度的赤字竟達二億二千二百萬。歲出則『奔軼絕塵』，歲入乃『瞠乎其後』，縱不是背馳的螺線，已不免形成跛行的螺線。勉強跟上一一些，總是一長一短。長短相違，愈差愈大。

再進一步的分析。歲入數字的增加，仍有許多條件要考慮。歲入的真正增加，應該是稅源的增殖，而不必倚靠着增加稅率。但是近十年來吾國稅收最顯著的特徵，便是稅率的改訂。最近中政會決議加稅案，所有捲烟，火柴，棉紗，水泥的加稅，尤可證明。偷使稅率不增，則以數年來內外經濟的蕭條，一般民力的凋敝，反映到歲入上，難免不為螺線的收縮。又如去年（二十五年一月至十二月）的關稅收入，總額為三億二千四百萬元，較前年增收九百餘萬元。但在

實際上增收的原因，主要的乃因法幣政策實施後，銀對金的比價下落，以關金換算法幣，當然要虛漲一些，豈能與真實的增收相比？我們看去年的出口貿易，較前年僅增百分之二，而進口貿易，却減少百分之二十。吾國關稅，向來是靠着進口貿易的。進口減少，稅收又怎能增加？由此看來，歲入對於歲出，不僅表現着跛行；有的方面，且不免於背馳。

在政府，當然早看出這事不妥。所以最近『中央擬定財政計畫，竭力緊縮政費，俾得收支適合』，我們認為這是當前最扼要的辦法。這一着辦到了，然後改組中央銀行，樹立建設計畫，方有基礎可尋。否則歲計上的虧短，老在那裏加大，而彌補之道，又不能老靠着增稅與募債，那時通貨膨脹的誘惑，勢必加強，立法機關無論把中央儲備銀行法的條文，規定的如何『超然』，總有力量叫它不能超然於財政要求之外，以發鈔應付政費，早晚走入惡性膨脹的窮途！所以我們要以全國上下各方的力量，促成緊縮政策的成功，不要叫國家的歲出，老是沿着擴大螺旋線的舊路，儘量狂奔，那纔是救亡圖存的根本着術呢！（一九三七·四·四）

四 財政部與中央銀行

『財政部與中央銀行』本是一個現成的題目。在一九三四年，英國有一位學者 David W. Dodwell 便用過這樣的題目，寫成一部很有分量的作品。當時我們讀到此書，僅認為有學術的價值而已，想不到一入一九三七年，隨着中央銀行改組的呼聲，很自然地叫我們又想到這個舊題目。中央銀行爲什麼要超然？所謂超然，是對着什麼說的？用什麼方法，纔能實現超然的理想？要有什麼條件與力量，纔能克服可有的阻礙？對於以前的支配力量，縱令作到超然，此後又將有什麼把握，纔能躲開『扶得東來西又倒』的覆轍？這樣一追問，則中央銀行與財政部的關係，遂成爲問題的中心。

這一個問題，所應討論的方面，太多了。朝野各方，都該殫精竭思，獻可替否，爲中國民族經濟，作長遠的打算。既不可掉以輕心，又不容夾雜偏見，要能極客觀地，正視問題的核心，從幾個主要觀點入手，然後辦法方有着落。

不僅在當政者方面，便是在人民方面，對於財政與金融的分別，大抵不甚措意。以爲中央

銀行，當然是財政部或中央政府的一部分，省銀行當然是省政府的一部分，市銀行當然是市政的一部分。這樣的認識，幾乎普遍於社會各方，早認為沒有考量的餘地。一旦有人主張：財政部與中央銀行或是省政府與省銀行，應該分清，也許有人以為怪誕不經。須知中國政治與中國金融，演變到了今日，即與幾年前相較，業已大不相同。我們要認識：財政僅是政府出納的經理，而金融則係社會流通的權衡。在代理金庫一點，金融固可為財政帮忙；但在發行紙幣一點，銀行就該為社會服務。以社會經濟的需要，為流通紙幣的標準，而不能以印刷鈔票的機器，供籌款開支的方便。因為現代的幣制與金融這套玩藝，太精緻而微妙了。運用好了，真可以出神入化，起死回生，使政府與社會，兩得其益。但若運用糟了，也可以弄得天翻地覆，使政府與社會，交受其累。所以，財政與金融應該分清這件事，無論從政治當局着想，或是從銀行當局着想，都是亟應瞭解，亟應堅持弗失的大事情。明乎此，方能認識中央銀行為什麼應該超然於財政支配之外，而不可與財政相混淆，此其一。

我們主張中央銀行應該超然，決不是書生之見，這可以提出兩個觀點來說明。第一，中央銀行應該超然，主要的是指着經營和業務方面來說；至於方針與政策，政府可以有權力以指導

中央銀行，中央銀行也應該有義務，以服從整個國是的指揮。如果把『超然』兩個字解釋爲：幾個商股的代表人，可以完全不受政治方針的指示，僅以金融資本的利益爲前提，當然不是主張超然的原意。要在以社會的立場，維護大多數民衆的生活，從發鈔，準備，重貼現，以及公開市場政策各方面，取得經營的獨立，而不爲政府的財政要求所左右，這是應該注意的一點。其次，我們所希望的超然，應該注重平時。需要我們在平常無事的時候，竭力作到超然，越超然越好。但是一到民族生死存亡的關頭，我們便要拿出可有的力量與方法，爭生命於俄頃，到那時節，我們的政府便是把中央銀行拿過來放在直接支配之下，也應該得到人民的原諒。民族如果保不住，還講什麼超然呢？超到什麼地方去呢？這又是應該注意的一點。不過，我們要知道：嗎啡針，強心劑，真到必要的時候再用，纔有用。如果在平日就用慣了，效用也便沒有了。所以說：在平時，是越超然越好，這不是書生之見，這是人生的教訓，要我們來認識，此其二。

我們都知道：乾柴近烈火，是很容易着起來的。赤字財政好比烈火。發鈔的中央銀行好比乾柴。財政部與中央銀行的關係，如果太密切了，好比烈火近乾柴，所以非隔開了不可。但是我們還得要進一步的認識。赤字財政的火燄，如果老是在那裏翻騰，老是在那裏蜿蜒，你便

是把乾柴搬到多遠的地方，『赤字』的火簍，還是要飛到的。換句話講，如我們的赤字財政，沒有本消弭的辦法，便是把中央銀行弄得怎樣超然，法幣的前途，還是沒保障的。所以根本的問題，倒不在中央銀行是否超然，而在我們的歲計，能否相抵。平衡歲計，方是改組中央銀行能否成功的前提，這又是我們全國上下亟應注意的事體，此其三。

以上先就一般不甚措意的地方，加以初步的認識，俾國人對於中央銀行改組問題，得到一些分析的參考。至於最近政府提出的中央儲備銀行法案，尙未窺得全豹，且亦非短文所能盡。甚望全國輿論，能從本問題的各方面，不斷研討，必能於政策的樹立，多所匡益。西彥有言：有什麼樣的人民，就配有什麼樣的政府；同樣地，有什麼樣的人民，就配有什麼樣的中央銀行。我不同意這幾句話。（一九三七·四·六）

五 舉債與增稅

在戰時財政或『準戰財政』的局面之下，政府對於人民的要求，誠如美學者衛爾斯（David A. Wells, 1827—1898）所言：『只要有收入，而且要歛得快，籌得多；』許多財政理論與課稅原則，至此已無從容譖慮之餘地。不過籌款的方法，究竟要走那條路？則因各國國情與其社會條件，頗有不同。一般所談到的，不外四種：第一種是偏重增稅，第二種是偏重舉債，立論各有根據，都能言之成理。一遇國家有事，需要巨額收入的時節，我們輒能聽到『增稅乎？舉債乎？』的喧嘩。結果還是要看各國的經濟實力與行政效率；強一些的，纔能增稅，弱一些的，只好借債，以實力為判斷，而理論的選擇無與焉。於此還要注意，主張借債的，並不是一點稅不增，主張增稅的，並不是一點債不借，不過重心有專注，分量有等差而已。第三種是借債與增稅並重，所謂『五十與五十之理論』，以為兩者要得其平，不可偏重。第四種是『隱匿的增稅』或『強制的借債』，亦即一般所稱之『通貨膨脹』。通貨膨脹在開始的時節，頗等於強制公債，關餉發薪，受者不能拒絕，而且票面書明：憑票即付國幣若干圓，豈不是借債的形式？但是膨脹的延續

稍久，貨幣的價值降低，仍以同一的鈔券，購買向來之勞力，則對於跌價紙幣的受領者，不免是一種損失，等於對國家負擔了一種新稅，故學者稱之爲『隱匿的課稅。』以上四種，均爲世人所習知，無庸細述。

但於上述四種之外，猶有一種，而爲吾人所不可不注意者。問題所在，既不是『增稅或舉債？』也不是『增稅及舉債』，又不是『隱匿的課稅與強制的借債。』而是——以增稅爲舉債的支柱，使債與稅之間，結成依倚的連帶。本來課稅收入，乃歲入的常態，而借債收入，僅是歲入的變態，一屬經常而一屬臨時，主從之分，顯然可見。但是一國的財政，倘若沿着赤字路線作螺旋型的擴大，歲計的虧短，不僅延續多年，而且愈陷愈深，勢必因赤字的延續化，演成公債的固定化。寅支卯糧，靠債度日，使借債收入，由變態進而爲常態。

在英美進步的國家，政府向人民借債，是不必提供担保的。但在政治落後的國家，則担保品的確實，乃政府舉債最主要的條件，如無抵押，『免開尊口。』担保品的形態，不只一端，如國有財產，如國營事業，不必專靠稅款；而以稅收作抵爲最普通。政府借債愈多，稅款作抵愈鉅，稅收所人的主要部分，俱供舉債担保之需，則所餘以供歲計之經常支出者，必漸有限。待婢本是

扶持夫人的，至此則『婢作夫人』，公債本是補充稅收之不足的，至此則課稅反成爲借債的支柱！事實而至於此，已不是『增稅乎？舉債乎？』分別選擇的問題；而是以舉債爲目標，先以增稅爲覓得担保的張本。

如以增稅爲募債的張本，則增稅本身所入之多寡，是否即能直接應付政府之要求，似已不成多大問題。假使專靠增稅以應付支出，則增稅之後，既無把握必能增收；縱使增收，也無把握必成巨額；恃此以應付赤字財政的迫切要求，何能濟事？但是以此爲担保而發行公債，即能比照可能的稅收，發行多至若干倍的債額，而以此後多年的稅收，從容償還，豈不合乎『來得快，收得多』的條件？這不是推論，這是事實，從前有過這樣的經驗，現在又要有這樣的表現。

增課統稅，除高級捲烟外，如棉紗，如火柴，如水泥，都是對於生活必需品的課稅；在消費稅系統中，已經是很壞的課稅；至於增課鹽稅，那更很顯然地屬於『大眾課稅』了！僅以這樣的課稅，填補赤字，已覺不妥；倘再以增稅爲舉債的支柱，豈非以大眾普遍的負擔，經過公債的機構，促成少數局部的資本集緊？諒非健全經濟政策與財政政策所宜出。自然，當國家舉行大政的時節，倘有所需，人民是有輸將的義務的，是要瞭解政府的苦衷的。但是在政府方面，將如何使

增稅或募債所入，必能用之於國防，必能用之於建設，而不徒爲赤字填補？將如何深澈認識以課稅供舉債的資本集中的行程，而不致輕於嘗試？將如何厲行政費的緊縮，打破十年來歲出螺線的擴大，予全國以民族更生的啟示？想賢明的當局，必能認識此千載一時的黃金時機，在財政方面，有劃時代的表現也。（一九三七·四·一三）

左 孟 伯 著

1722
2192

室書圖所究研質地北華

