

國防小言之一

中國非常時期財政出路之商榷

辰谿向紹軒著



國防小言之一

中國非常時期財政出路之商榷

辰谿向紹軒著

中華民國二十六年二月初版

國防小言之一

中國非常時期財政出路之商榷

定價國幣二角

向 紹 軒

著作兼
發行者

印刷所
鎮江書店印刷所

經售處

上海中學生書局
南京正中書局

序 言

作者發行此小冊子對於讀者有幾種希望第一希望同情促成政府對於非常時期之財政應有之充分準備第二希望同情喚起國民對於非常時期財政之認識及其應有之犧牲精神第三希望同情造成國防財政科學化之濃厚空氣至本書疏漏及錯誤之處在所不免並希望指正俾得於再版時補充修正

中國非常時期財政出路之商榷

目次

第一章 總論

- (一) 本書之原起
- (二) 本書之範圍
- (三) 本書之要點
- (四) 本書之內容

第二章 金融統制

- (一) 如何充實政府統制之力量
 - (1) 準備金庫制度之創設
 - (2) 統制機構組織之完成
- (二) 如何審擇政府統制的方法
 - (1) 通貨管理

(2) 信用調整

(3) 對外債權集中

第三章 稅捐政策

(1) 非常時期之賦稅制度應如何調整

甲、非常時期政府臨時預算案中應有戰時賦稅及新稅種類

乙、戰時稅課調查之統計

丙、各項戰時稅率制定之限度

丁、各項戰時稅征收期間之制定

戊、各項戰時稅收開支之計算

(2) 非常時期之愛國捐金應如何募集

甲、辦理愛國捐金之基本原則

乙、捐金總額及分配辦法

丙、募集期限及分配繳解辦法

丁、印發愛國捐金紀念證書要點

戊、制定愛國捐金榮譽獎勵辦法要點

己、辦理愛國捐金事務方面應行注意之要點

第四章 借債政策

(1) 關於內債方面

甲、發行債券之重要條件

乙、收回債券辦法之要點

(2) 關於外債方面

甲、訂定借款之重要條件

乙、償還借款辦法之要點

第五章 節約政策

(1) 如何增加行政效率

甲、舊營機關增加事業不增加開支

乙、新興事業只添專門人員不設專業機關

丙、新設機關，無論範圍大小，管理須完全科學化

(2) 如何慎重用途支配

甲、軍費期限及每期額數之約計

乙、政費整個支配之要點

丙、國營事業經費支配之要點

第六章 忠實政策

(1) 如何使普通行政機關之忠實精神完全見諸事實

甲、制定機關購置條例要點

乙、制定機關修建條例要點

丙、制定機關事務檢查條例要點

(2) 如何使財務行政機關之忠實精神完全見諸事實

甲、制定特殊懲戒條例要點

乙、制定檢舉及告密條例要點

(3) 如何使國營事業之忠實精神完全見諸事實

甲、制定國營事業機關材料購買公開條例要點

乙、制定國營事業機關機件購買公開條例要點

丙、制定國營事業機關修建公開條例要點

丁、制定國營事業機關業務公開條例要點

第七章 結論

(1) 如何使準備金庫制度實行後各地方不至發生窒礙

甲、充實中央金融統制之實力即是開發地方產業之張本

乙、中央準備金庫制度之實行於地方財政固有之地位仍舊無所變更

(2) 如何能使統制機構完成後免去職團代議制度之弱

點

甲、機構本身之性質不同

乙、職團相互之關係不同

(3) 賦稅調整應如何統籌兼顧使不至臨時發生畫餅之感

甲、整理舊稅

乙、勵行新稅

丙、試辦國防稅

(4) 捐募方法應如何宣傳勸導使全國人民同抱毀家紓難之志

(5) 借債方法應如何推廣信用使國防需要應付不感困難

中國非常時期財政出路之商榷

第一章 總論

本章分作四節論述，（一）本書之原起，（二）本書之範圍，（三）本書之要旨，（四）本書之內容，按次說明如左：

（一）本書之原起

此小冊子，原爲一篇論文，應中國建設月刊之徵而作，惟原件僅舉綱要，未有說明，於普通閱者，殊多不便，因將篇幅擴充，改節爲章，加以說明，印成單行本子，以供國內留心財政者之研究。

（二）本書之範圍

作者對於論述範圍，有四點可以預先說明：第一、非常時期之財政，當然以非常時期之經濟政策爲背景，二者不能分離，但經濟政策之範圍廣大，本書所論，專在財政方面，所以關於非常時期中央政府整個經濟政策應有之種種設施，與財

政不發生重要關係者，概不涉及。第二、戰時財政各種問題理論上之探討，在普通大學對學生講演，不妨盡量發揮，本書注重在商榷實際問題，所以將普通講戰時財政理論方面應有的文章，亦少參入。第三、本書商榷各種問題，注重解決的辦法，惟對於各種辦法的陳述，僅列舉綱要，不為纖細之條陳，非獨避免繁瑣，勿使讀者厭煩，實亦大題緊作，提綱挈領，重在如是而已。第四、因為專重在商榷中國戰時財政應有的事實問題，所以對於引用普通各國戰時財政歷史統計各項材料，削減至最少限度，重在簡明，不求鴻博也。

(三) 本書之要點

中國近年來，政治狀況，可謂日有進步，即以財政一項言，亦可謂漸入佳境，然如以世界先進各國為比例，則覺得中國財政，尚有三種特殊現象，(一)中國政府的財政力量，不像英美各國政府的財政力量可以說是全國人民經濟集合力量的指數。(二)中國政府對於財政的處理，不能說已趕到英美各國政府處理財政的

程度，規規矩矩，上了軌道。(三)中國中央財政統一的程度，只能說是一部分的，不能說是整個的。因有此三種現象，所以作者深思補救，第一、研究如何能使全國人民經濟力量，集合成爲政府財政力量的背景。第二、研究如何能使中國財政完全趕上軌道？第三、研究如何能使中央財政獲得整個統一的結果？對於此三大問題之解答，是全書中所包函之重要工作，亦卽是全書中包函之特殊要點。

(四)本書之內容

全書分爲七章，第一章總論，第二章，金融統制，第三章，稅捐政策，第四章，借債政策，第五章，節約政策，第六章，忠實政策，第七章結論，總論爲發凡，金融統制爲中樞，稅捐及借債政策爲輔翼，節約及忠實政策爲動力，結論則商權實施時應有的種種困難問題，分之爲章節，合之爲篇幅，本末體用先後之序，自成系統，此作者論述之大概也。

第二章金融統制

中國非常時期財政出路之商權

在中國目前，商榷非常時期財政的途徑，當以金融統制爲中心機軸，但統制二字，絕對不是空言可以成功的，政府執行法令之時，尚須有一種實力在後面，方可談到統制實施的辦法。雖然，實力固須準備，辦法亦不可不研究，明體達用，二者不可偏廢，所以作者對此，提出兩個重要問題，作爲商榷的題目（一）如何充實政府統制的力量？（二）如何審擇政府統制的方法？

（一）如何充實政府統制的力量

就中國金融市場情形，及政府近年來改進計劃，通盤籌算，充實政府統制力量的辦法，最重要者，計有兩項：第一、爲準備金庫應從速設立。第二、統制機構應從速完成，但準備金庫如何能於最短期內完全成立？統制機構究應如何組織，方稱健全，方能具有偉大力量，方能負此重大使命？此即本節所應解決的問題

（一）準備金庫如何設立。

準備金銀行之應設立，盡人皆知，但何時能設立？設立之後準備金的實際問

題，如何解決？將提取各銀行庫存的準備金，移歸該行管理？抑另籌巨款，特地設立？如由前之說，則該行之設立，實際上不獨積極方面等於贅疣，并且消極方面，不免發生機關開支的損失，和庫存移管爭執的糾紛。如由後之說，則此項巨款如何鞏措？籌措即使可能，是否能不依賴外債？此等問題，絕非財政當局一時可能解決。所以作者審察國情，以爲中國今日議設準備金庫，不必全仿美國準備金銀行制度。

作者回憶在譚組安先生第三次主湘政時，以湘省金融奇絀，曾草擬改善湘省銀行計劃，注重在實行省銀行金庫制度，各縣分金庫皆由省庫派員負責管理。其目標在吸收各縣硬幣及收買現金以鞏固省銀行準備金，則省行發行之紙幣，自然信用日益推廣。省銀行之信用既日益著，則省市之金融，自然不至有枯竭之虞。當時組安先生深韙其議，然格於人事，未能實行。近來中央採行法幣政策。雖已著有成效，然根基尙未穩固，一旦外戰發生，法幣貶值之事實，在所難免。未雨

綢繆，刻不容緩。所以作者斟酌各省市及中央近年財政概況，將昔日草擬改善湘省銀行計劃，修正擴充以爲國家準備金庫制度創設之商榷。茲將辦法要點，說明如次：

甲、準備金庫之基本原則：

第一、增加法幣信用。

說明、現在法幣通行，已著信用，然各地物價變動，雖情形不一，實際上大致增高已在百分之十，至百分之二十之間。惟表面上未發生如何不良印象。但如戰事發生，則物價之飛漲，殆可逆料。所以準備金庫之基本原則，第一在增加法幣信用。最低限度總期在戰爭期間法幣不大貶值。

第二、集中民間硬幣及現金

說明、此在中國，人民習於窟藏硬幣及現金，尤爲特殊重要。只要準備金庫辦理得法，法幣信用，日益昭著，不獨民間硬幣，自然源源送庫，

即藏金亦將漸漸出現。金庫可以隨時收買。民間硬幣及現金，政府雖未嘗令其聚集金庫。而事實上自然有日趨於集中金庫之勢。

第三、鞏固中央金融實力基礎

說明、自法幣政策實施以來，政府對於金融調整，頗有相當力量。然萬不可因此遂謂中央金融實力，已具有穩固基礎。因為任何國家的金融實力，是以人民全體的經濟能力為基礎，至於稅收之移轉，貨幣之流行，不過一小部份在表面上流動以供政府及人民普通收付之用而已，中國則不然，中央的金融實力不獨與人民全體經濟能力，不發生如何密切關係，并且稅收及貨幣之運用，亦未完全靈活，實際上中央所有的金融實力，不過借着政府發行權的力量，管理銀行，借債權的運用，推廣內外債務範圍及用途而已。以歐美財政上軌道的國家來作比較，現在中國政府金融實力的基礎，可謂薄弱已極。所以作者對於準備金庫之設立，特別注重此點，即欲將

建在發行及借債權上的中央金融力量，移建在全民經濟能力上面，實地堆砌起來。中國人民生產能力，雖不能與歐美各國人民相比，然中國從來注重藏富於民，與歐美各國人民存款悉歸銀行者絕對不同。加以中國人口之多各地窖藏現金習慣，全未破除，如果改變方針，認定全民富力，即為政府金融實力的背景，以準備金庫制度，逐漸集中起來，竊料三五年後，中國政府金融實力，即不易言抗衡英美，至少亦可雄霸亞洲。是在人爲之耳。

乙、準備金庫組織之要點

第一、首都設準備金總庫各省市縣分別設立區域分支準備金庫。

說明、總庫不設上海而設於南京，有兩層意義，（一）設在首都，有維持中央信用和莊嚴的精神存在，（二）不設於上海，有表示不倚賴租界自求獨

立的精神存在。區域金庫之設立，按照全國交通及金融情形，似爲必要，惟地點如何選定，似可參照中國銀行昔行之區域行制度辦理。至分庫則各省市普設，惟指定設立區域庫之省市，則不再設分庫。支庫無縣不設，最爲重要，使政府的信用，能深入鄉村；人民的實力，能集中金庫，皆賴有此。

第二、總庫，區域庫，分庫，各設正副主任，支庫設主任。說明、總庫，區域庫，分庫等均設正副主任，不是防其權太重，而是慮其職太繁，行政局面，要打得開，技術管理，要守得緊，非有正副二人，分工合作，不易收效。支庫不設副主任，意在使之自擇幫手，一則予以權，一則責其成，非謂其職簡不須助理也。

第三、總庫主任由中央財政部長兼任，區域庫或分庫主任

，由各省市財政廳或局長兼任，支庫主任由各縣財政局或科長兼任。

說明、此節辦法，主張純粹會計學理者，多謂金庫制度，重在保管，無庸政務長官兼任，免生多少枝節，其實金庫管理，亦財務行政之一部分，依照作者所擬之準備金庫制度，將政府之金融實力，建在全民經濟能力的結核上，則精神不僅在保管方面，使政務長官兼任，不獨無多生枝節的危險，並可將行政與金融隔膜毛弊，根本去掉，倘慮及濫支不按手續等通病，則於權限條文內明白規定，自不成問題矣。

第四、總庫副主任由國家銀行推舉合格人選，國民政府核定任用。區域庫及分庫副主任，亦由國家銀行推舉合格人選，省市政府呈報中央核定任用。支庫不設副主任，但主任人選，非經各該省市之區域庫或分

庫認可，不得逕行委用。

說明、此節辦法頗含有幾種意義（一）注重專門金融人材，（二）注重管理科學化（三）全國財務行政將因之而同進於光明途徑；（四）全國之財務行政將因之而日趨於統一軌範。

丙、準備金庫業務之要項

第一、經管中央及地方稅收。

說明、此項任務，雖為普通金庫制度當然的條件，然將中央及地方各項稅收，完全由準備金庫經管，事實上已將全國財政無形統一於準備金庫制度實施之下。意義雖極淺近，關係却極重大。

第二、兌換輔幣。

說明、此種業務，本極普通，但在準備金庫，營此業務，意義却甚深長。蓋予人民以兌換輔幣的便利，即無異為法幣對人民推廣信用，同時又可

注意收集硬幣。所以此種業務，不僅省市都會，須極注意，即各縣地方鄉鎮農村，均不可稍有忽略。

第三、收集硬幣及購買金銀。

說明、此種業務，在任何省分，內地各縣，尤為重要，此中國特殊情形亦為準備金庫，營此業務，特應注意處所，

第四、經營國內外匯兌。

說明、此種業務，打破普通金庫習慣，含有幾種意義（一）使全國無縣不通內外匯兌，實予人民以法幣流通的便利。（二）內匯可按照現時中交各銀行為便利各地商民起見，函匯在若干金額以內，不收匯費辦法，此種業務，將日益繁榮，雖於收入方面絕無好處，然於法幣信用，無形增加。（三）於經營內外匯兌業務，同時天然增加硬幣兌換及現金交易業務。

由上述各要點，可以明了此種新準備金庫制度之推行，有幾項特殊優點，第

一、不設行而設庫簡而易行。第二、不必籌集鉅款，輕而易舉。第三、集中全國人民經濟能力，聽候政府運用。第四、不獨設立時期可以迅速，並且設立之後，準備實力，與日俱長，源源不竭。第五、中央財政整個統一的基礎，無形確立。在歐美各國金融歷史上，雖開未有之先例，然參酌國情，因時制宜，以爲目前刻不容緩之舉。惟上述各項，不過僅爲創設準備金庫應注意之點，着手實行開辦時，當然不能如此簡單，但大體方面，似可藉此爲進行途徑耳。

(二) 統制機構應如何嚴密組織

國內銀行，原有銀行公會之組織，但其性質及任務，均少統制意義。且範圍過狹不獨重要實業機關概未加入，即國內銀行，因有會員銀行之限制，亦有多少家數未經入會。現在需要之中央統制機構，不是如從前銀行公會！或某業聯合公會等類之組織，乃是要將全國工商業界之主力完全集合於一有機體之內 其詳細辦法，本書內雖可不必條分縷舉，然其要點則覺有說明之必要。

甲、統制機構需要之基本原則

第一、須具支配本國金融市場機能

說明、在歐美各國，此種機能，政府授於中央銀行，中國現有法幣發行權之四家銀行，尙未具有此種機能，所以此種必要的條件，不能不在中央新統制機構組織之時特別注意。

第二、須能應合世界金融市場潮流。

說明、現代金融情形，國內市場，與國際潮流，息息相關，所以任何國家財政當局及中央銀行，無不時刻注視國際金融趨勢，以籌應付對策，中國財政當局，當然亦是如此，不過銀行組織力量極形單弱，所以此種必要的條件，亦不能不在中央新統制，機構組織之時特別注意。

第三、須能扶植本國工商業發展

說明、現代工商業，國際競爭劇烈，在工商業未臻繁榮的國家，政府保

育的責任，最爲重要，中國近年公私立金融機關，頗有種種促進國內工業的計劃與事實，動機既善，趨向亦順，惟力量既屬有限，地位亦覺有形態勢禁的困難，所以此種保育工商業的重大條件，亦最好於中央新統制機構組織之時，特別注意。

乙、統制機構組織之要素

第一、公私營金融機關

說明、目的在將全國金融的力量，包函在此機構之內。

第二、公私立重要實業機關

說明、目的在將全國金融界與全國實業界打成一片，使全國金融界的力量，與全國實業界的力量合成一整個的大動力，包函在此機構之內。

第三、中央財，實，交，鐵，經，建各部會，各省市主管財，建各廳局

中國非常時期財政出路之商榷

說明、目的在將中央及地方關於財政實業的原動力，冶爲一爐，換言之即是將中央及地方的財政實業活動的力量，與全國金融界實業界活動的力量，整個的集成一有機體。

丙、統制機構範圍及地位之要點

第一、統制機構之範圍應包括計劃及執行兩大部

說明、兩部內容如何組織，似應臨時斟酌情形，實事求是，方能切合需要。

第二、統制機構之地位秉承國民政府，主持金融統制事宜

說明、此種統制機構，地位不能不高，惟與中央財部，成平行機關，將毋有侵佔財部職權之弊？其實不然，因爲財部原爲此統制機構重要元素，不獨無侵佔財部職權之弊，且有增加財部力量之利。

丁、統制機構設立之要點

第一、總機構設於首都

說明 最好與準備金總庫，設在一處，不獨行政方面，比較便利，且可節省機關開辦，及經常開支各項經費不少。

第二、分機構設於各省市

說明 各縣不必設立機關，分機構以省市為限，亦以與準備金分庫設在一處，為最適宜。

戊、統制機構任務之要項

第一、注意預防或防制本國金融市場發生任何危險

說明 市場未發生危險景象以前，應如何先事預防？市場發生危險景象之際，應如何隨時防制？解決此等問題，不獨須有豐富的經驗，長遠之眼光，并且須有雄厚之實力。所以統制機構雖完成，如無準備金庫之偉大實力，供其運用，將不免有心有餘而力不足之嘆。

中國非常時期財政出路之商榷

第二、注意提高世界金融市場對於本國金融市場之信用

說明 現代國際金融情形，任何國家，國內金融市場之信用，在世界金融市場之地位增高，即代表其國之政府財政力量增高，所以此種任務，在理論上雖帶有抽象性質，在事實上乃含有具體的功用，惟世界金融市場與國內金融市場的關係一方面視國內金融之實力如何，一方面視政府調整之對策如何，所以統制機構，對於此項任務，即使調整對策，事事得法，而金融實力，不足以應付，外強中乾，終必氣餒，此又統制機構不能無準備金庫力量作後盾之理由。

第三、注重監督及指導本國工商業發展之途徑

說明 此項任務，在統制機構方面，雖不認爲甚重要，然因現代工商業之進展，恆賴國家多方保育，統制機構既有長遠的政策，與雄厚的實力，可以領導扶植工商業前進，自然對此應深切注視，蓋工商業界少一家倒閉

，即工商業界多一分生機，亦即金融市場多留一活動原子。

由上所述，可知此種統制機構與準備金庫制度，有輔車相依之勢，在金融歷史亦同為創舉。惟陳述各項，僅舉綱要，至於機構內部，應如何嚴密組織使之合理化，主幹人材應如何慎重選擇，使之科學化，實施方案應如何審酌國情使之具體化，則在當局提綱挈領，統籌兼顧善為制定之耳。

(二) 如何慎擇政府統制的方法

在準備金庫制度實行，統制機構完成之下，政府統制方法之審擇，不難決定，就愚見所及，可分為三項(1)通貨管理(2)信用調整(3)對外債權集中，分別說明如左，

(1) 通貨管理

中國自二十四年十一月四日，新貨幣政策實施以來，通貨管理，漸著成效，觀左表

中國非常時期財政出路之商榷

二〇

月次	發行額	指數	批發物價 指數	外匯 指數
一月	七八二，三六六	一〇〇	一〇四・三	五八・二三
二月	七七八，六八七	一九	一〇五・四	五八・五四
三月	八二四，〇一四	一〇六	一〇六・四	五八・五七
四月	八五三，八四三	一〇九	一〇七・三	五八・六四
五月	八九一，四二五	一一四	一〇五・八	五八・五九
六月	九二九，九一九	一一九	一〇六・一	五八・七七
七月	九四八，五二〇	一二一	一〇七・二	五八・八八
八月	九五〇，六七九	一二二	一〇七・四	五九・三四
九月	九七四，一三七	一二五	一〇七・〇	五九・二三
十月一，七〇一，七九〇	一三八	一〇九・七	六一・二七	
十一月一，一三四，一八六	一四五	一一三・〇		

十二月一，一三八，二九二
十二日 一四六

(申報本年一月十一日經濟專刊)

發見三種現象，第一，此一年來通貨發行額指數漸次膨脹向上。第二，同時批發物價指數，亦一直向上膨脹。第三，外匯方面却比較安定，可謂是政府管理之功效。但政府方面却不可謂對通貨管理，已有把握以作者觀察，目前政府對於通貨管理的力量，異常薄弱，不獨物價指數，一直向上，政府無法調整，即外匯方面，雖比較安定，然基礎極不穩固：試見西安事變突起，標金衝出一千一百七十元大關，購買英美外匯，約有一千萬之鉅，即可想見。所以作者對於通貨管理，不獨主張積極設法維持物價，并且對於匯價，尤主多方穩定，以安人心。普通實行通貨管理方法，大約不外產銷與匯兌統制兩種茲分別說明如左：

甲、產銷統制

各國在非常時期，調整物價，恆以產銷統制為一種必由途徑，中國近來提議糧食

中國非常時期賤政出路之商榷

產銷統制，或組織國貨聯銷機關，均多少含有產銷統制意義。惟通盤計算，統籌兼顧，最好於統制機構完成之後，擬定全國產銷統制整個計劃，順序施行，步驟不亂，效率比較為大。至此種整個產銷統制方案，內容究應如何，此小冊子不遑詳述，惟有幾條基本原則，支配此項方案，覺有分別說明之必要：

第一、供求估計

說明 中國對於生產與銷費兩方面，俱缺乏正確統計材料，所以產銷統制方案中所需之供求估計，欲求正確，亦大非易，然於可能範圍，總須求得一相當之估計標準，統制方針方能確定統制方案，方切事實。

第二、運輸管理

說明 物價之變動，不僅供求兩方之關係，於運輸情形，亦極密切，故產銷統制，不僅注意於供求兩方之調整，并且對於運輸管理，亦極注重。因各地之運輸情形，如不能與政府之調整供求計劃相呼應，則各地之物價，

隨時可以發生劇烈變動也。

第三、分配限制

說明 分配制限在產銷統制方案中，甚為重要，第一，關於分配定量之制限，可以使供求調整計劃，因之益得切合事實，第一、關於分配用途之制限，不獨可以輔助供求之調整，並可運用國防經濟政策，促進農工商各業之繁榮。

上述三項在產銷統制中，可謂是原則，亦可謂是辦法，應由統制機構制定方案并詳訂實施辦法，令行全國，就歐美各國情形言，國內農工商各業，平時受政府保育，繁榮情形，各達相當程度，所以遇到非常時期，政府實行產銷統制，除特種軍用物品製造外，其餘農工商各業，均各感受緊縮之痛苦。中國則適成反比例，因當政府嚴行產銷統制時期，外貨競爭，減少至最低限度，國內農工等業，只要生產有辦法，不思推銷無出路，各地商業，因之亦

不至受政府統制影響，發生衰歇結果。所以在中國非常時期，實行產銷統制，不獨可以安定物價，同時並有促進國內農工各業繁榮之功效。

乙、匯兌統制

安定外匯為維持通貨政策最重要一種手段。但外匯如何能安定？通例或發行債券，或籌措借款，或設立基金制度，或限制不正當之外匯，或禁止現金出口，消極積極，種種設施，無非為謀外匯之安定，此即匯兌統制所由起。至於統制之實施，或由中央政府主持，或委專設機關辦理，各隨國情而異，其方法分直接，間接兩種，分述於左；直接之統制方法計分四項；

第一、實行干涉政策

說明 金融當局，在匯兌市場，直接活動，操縱外匯價格，不使距離過遠，發生危險狀態，實例如由國家銀行，在金融市場，無限制買賣外匯，以調劑匯兌行市者是也。

第二、實行限制政策

說明 金融當局爲防制資金移動外匯投機，對外債務之償付，輸出商人外幣之持藏，輸入商人外匯之購買等項，將引起匯兌行市暴漲暴落之危險起見，於是採行外匯限制方法。德國於一九三一年七月採行登記馬克政策，指定外人債權在國內用途，即爲阻止現金輸出限制對外債務償付之實例。又德國強制輸出商人交出國產所得外匯，亦即限制國人持藏外幣之實例。

第三、實行現金政策

說明 金融當局爲謀外匯安定起見，變更現金與貨幣之平價，收買現金，如美國於一九三四年二月，現金之收買價值，每盎司爲二十元六角七分，至一九三五年十月，漲至三十五元，抬高現金平價之功用，直接足以減低幣值，間接可以增高外匯，即其實例。

第四、實行匯兌清算政策

中國非常時期財政出路之商榷

說明，政府爲調劑供求安定外匯起見，將本國人民與外國人民債務債權之清算，由本國國家銀行與外國國家銀行辦理，如一九三一年瑞甸兩國之先例是也。

間接之統制方法，亦分爲四項；

第一、輸入統制

說明 通常國家，統制輸入，不外採行保護關稅，輸入限額，輸入許可，輸入禁止各項辦法，但在吾國，關稅政策，既爲條約所束縛，不能充分運用，因之輸入限額，輸入禁止等項辦法，亦多難於實行。所以此項最有功效之間接統制方法，在中國非常時期，不能期望獲有圓滿結果，只好特別注意於實施銷售統制之時，間接兼寓輸入統制之精神而已。

第二、輸出統制

說明 通常國家，統制輸出，對於本國所產奢侈及剩餘出品，獎勵輸出，

對於本國所需原料糧食軍用品則禁止輸出，中國素無軍器輸出，糧食亦無剩餘，可以出口，對外大宗貿易乃在原料及農產物品，不獨不能禁止，且須多方鼓勵，因一方可以國產換取外匯，一方又可藉外匯鼓勵生產故也。

第二、禁止對外貸款

說明 通常國家爲阻止資金溢出，安定外匯起見常有禁止國民對外貸款之舉，中國農郵經濟衰落，工商業亦未臻繁榮，人民對外貸款，除旅外僑民外，事實上殆屬少有，惟爲保護資金計，覺亦不能忽置。

第四、國營國際貿易

說明 現代有多少國家爲求國際間物物交換之便利，安定對外匯兌，時或採行國營國際貿易政策，中國近年來亦漸有此種傾向，在非常時期，此種國際貿易政策之實施，尤爲重要，蓋不獨間接可以調劑外匯行市，并且直接可以促進產業發展。

中國非常時期財政出路之商榷

上述各項關於通貨管理之種種辦法，大體已具，惟有一點，目前法幣流暢情形甚佳，不可謂全因政府行政管理所致，國際市場之信用準備，財政金融當局之先事佈置，關係極爲重大。換言之，即首由於國際市場諒解默契之良好印象，而政府處理有方之功效，尙居其次。然國際市場何以能諒解默契，發生良好印象？此中消息，即爲通貨管理最要之點。作者此節所論，精神集中，亦在此點。讀者如逐段細按，卽知此言不謬。

(2) 信用調整

信用籌碼，爲無形資金中之主要方式，與通貨有同樣之功能，可以作交易之媒介，可以爲支付之手段。其運用之方式，或出於貸放，或施於投資，富有彈性，可隨供求之程度而爲伸縮。運用得宜可以活潑金融，扶植產業，但如因其富有彈性，濫行使用，則擴大容易，收縮困難，影響金融，殊非小可。所以通常國家，在戰爭期間，恆令金融當局，根據政府緊急政策，行統制信之用運用各種方式

，以資調整，其目的在活潑金融，扶植產業，其方法有二；

甲、變更重貼現利率。政府金融當局，採行此種方法，注重在調劑金融市場信用之供求，使之適合。蓋當市場信用需要之量過大時，供給方面，應付不易，如不設法調整，將因供求關係，發生劇烈變化，甚或引起金融風潮。所以國家銀行，每於此時，提高重貼現利率，以轉移市場信用流動方向。然此種辦法，調整供求之力量，尙屬有限。因市場信用需要，如異常緊急，雖經提高重貼現利率，市場信用動向，仍不能轉移時，則非採行乙種辦法不可。

乙、參與公開市場交易。通常金融市場信用需要，異常緊急，供給方面，不敷周轉，政府金融當局，特別提高重貼現利率，尙不足以應付潮流之時，乃根據政府緊急政策，採取直接參與公開市場交易方法。其目的不僅在求市場信用供求之適合，並且注意及於信用使用之得當與否。採行甲種方法時，國家銀行，尙立於被動與間接之地位，故市場信用之動向，有時不能盡如所期望。至

採行乙種方法時，則國家銀行，自動直接參與公開市場交易，既可按照變更利率直接操縱信用之供求，兼可審查信用之運用果否正當。此種調整方法，比甲種效用大，然非遇必要時，政府亦不輕用。

上述關於信用調整之兩種方法，其運用之妙，全視國家銀行在市場實際上之力量如何。當準備金庫設立，中央統制機構完成之後，通貨管理，既有把握，信用調整，決無難處，可斷言也。

(3) 對外債權集中

歐洲大戰以前，講戰時財政者，於對外債權集中一項，頗少注意。因從前國際戰爭費用，比較極爲有限，不獨政府計劃，少有注意及此，即學者研究所及，亦鮮記載。及歐戰既起：戰費浩大，駭人聽聞，各國政府，一面依靠借債政策，維持臨時軍費，一面提倡人民衛國義務，獎勵自由輸財，於是對外債權集中之理論與事實相因而起。蓋從理論上言，當總動員命令頒布之後，人民激於愛國之熱忱

，各將所有對外債權，移交政府，政府利用此項對外債權，增加其在國際金融市場之力量。同時對於人民，則將此項國外債權，轉為國內債權，以保障其固有之權利。又慮奸商貪利，不免時有匿隱情弊，乃明定匿隱發覺，視同危害國家，依照緊急法令處理。英國在歐戰期間，集中民間所持外人有價證券，即為其實例也。此項國外債權，普通包括國人投在外國之資金，及無形之各項信用在內，分析言之，大別為左列之四種：

甲、存款及放款。此項國外債權，轉變為國內債權，有一基本原則，不可違背，即無論如何，政府方面，不可使債權者因債權移轉，致受任何損失是也。債權雖移交政府利用，政府對於債權者，仍按照原來條件，給予債權者以同等之權利，使債權者對於實際享受方面，全不感覺有若何之改變。如此處理，不獨忠實人民，持有國外債權者，爭向政府移交，即奸商見此情形，亦必將匿隱心理，根本改變。

中國非常時期財政出路之商榷

乙、國際貿易之各項貨款。此項國外債權，轉變為國內債權時，不獨債權者實際享受之權利，不可使有損失，並且對於其業務之發展，亦必注意顧全。例如輸出商人貨價所得之外匯，移交政府利用時，政府不僅對於其貨價，按照市場外匯價格，折換國家法幣，使不感受絲毫損失，並且對於其所營之輸出貿易，多方予以發展業務上之種種便利。政府之目的，非為優待輸出商人起見，乃於實行金融統制政策之時，寓有促進產業發展之精神在內。

丙、國際勞務之手續費。此項國外債權，有一種特殊性質，即普通國家之人民，不能任意獲得此項債權是也。歐戰以前，惟英國人民享受此項債權，成為歷史習慣。歐戰以後美國人民亦漸進而獲得此種債權。蓋歐戰以前，英國倫敦為世界金融商業惟一中心地，每年代替各國人民辦理金融商業種種交割事項所得之儲金，為數甚鉅。此項儲金，即所謂國際勞務之手續費是也。歐戰以後，紐約市場將倫敦之世界金融商業中心地位，分去一半，例如美洲

商人從前辦理金融商業交割手續，必須經過倫敦又再轉回紐約者，今則依照業務上之便利，可以直向紐約辦理清算手續。所以美國人民，從歐戰後，已享受此種國外債權。此種國外債權，中國人民，從前固未嘗享受過，今後何時，可能享受，亦覺未有把握，所以敘述所及，亦不過作歷史上之解釋而已。

丁、外國政府或公司所發行有價證券。此項國外債權，性質與甲項存款及放款相類。移轉債權時，亦惟注意，債權者實際上之權利，使不受毫末之損失而已。

上述對外債權集中，略將國外債權之種類，及債權轉變之原則方式，分別說明。惟有一特殊情形，不可不附帶言之，即中國政府財政，雖異常困難，農村經濟雖異常衰落，然中國人民之國外債權却並不小，據十年前某報載中國富人存款外國銀行之戶數金額，令人驚駭欲絕。此等事實今不殊昔，就愛國心理言，持有

此種國外債權者，應自動向政府登記，轉變債權，表示愛國血忱，不待政府之調查。統制需要言，政府宜以緊急法令集中各項國外債權。即有債權落在對敵國家者，亦須向政府登記，移交政府，仍可利用對外。因戰爭完結之後，政府必提出對方清算，要求賠償故也。

右述金融統制政府方面應採取之方法，大要已具。至於如何方能實現，則全視政府統制之實力如何，所以作者對於金融統制，以如何充實統制的力量為本體；如何審擇統制的方法為用途，有體方有用，此則作者之微意也。

第三章 稅捐政策

通常國家，國際戰爭發生，平時稅收銳減，臨時軍費猛增，政府為維持戰事財政起見，於通常賦稅之外，制定戰時稅率，加征戰時賦稅，又軍費浩大，即加征戰時賦稅，亦萬不敷用，於是於加稅之外，又訴諸人民愛國心理，指定期間，分配金額，於國內廣募愛國捐款。是即普通講戰時財政所謂稅捐政策是也。中國

財政困難，民力凋敝。一旦國際戰爭發生，中央最大稅源如海關收入，算案內，亦減而至於零，新稅如所得稅，成績尙未顯著，早應征收之遺產稅，尙未試辦。所以講到賦稅政策，欲恃以挹注軍費，希望似微乎其微。又中國工商業尙未發達，近年來農村經濟潰敗，一般人民自給不遑，更不易於正供之外另有輸將。所以人口雖多，土地雖廣，講到捐輸政策，亦覺得把握不定。雖然國家不幸，被敵國侵略，民族存亡，全繫於此，國之不存，家於何有，生死尙不顧計，財物豈應愛惜。所以無論政府財政如何困難，人民財力如何凋敝，國家戰時財政，對於稅捐政策之實施，乃刻不容緩者。惟實施辦法，究應如何，此則事先所宜審慎研究者。作者就管見所及，分別縷述以資商榷。

(一) 非常時期之賦稅制度應如何調整

此問題之正式解答，應由財政當局，就全國賦稅收入實在情形，按照非常時期之需要，制定整個方案，列入預算，局外人不能越俎代庖。雖然政府之草擬預

算案，誠非局外所能代庖，然支配預算之原則，例得以學術上之眼光，事實上之考察，公開討論，供獻意見。作者不敏爰本斯旨，發厥大凡

甲、非常時期政府臨時預算案中應有之臨時賦稅及新稅種類

第一、戰時稅

說明：中央及地方各項賦稅，均加高稅率，稱為戰時稅，由此種加高之稅率征收所得之數，稱為戰時稅收，一律劃充中央軍費之用。

第二、戰時利潤稅

說明 因戰爭發生，經營軍用物品之商家，大抵均利市十倍 所以政府對於此項商家所得之厚利，應課以納稅義務，稱為戰時利潤稅，以示與普通之戰時稅有別。

第三、新稅帶征戰時稅

說明 政府整理財政，擬定試辦一種新稅，此種新稅稅率係來是也。中國

則制定，未含有非常時期性質。所以實施時期，在政府臨時預算案內，亦必照原定稅率增高，帶征戰時稅。此種戰時稅，雖加征於新行之稅則上，然其性質與加於通行之舊稅者，全無區別。

乙、戰時稅源調查之統計

第一、所得及遺產宣告登記

說明 辦理所得及遺產宣告登記，由政府制定所得或遺產宣告書式樣。印發納稅人填繳登記關。

第二、銀行存款登記

說明 辦理銀行存款登記，由政府通知各銀行，於限定期間造送存戶花名清冊。

第三、本國人民在友邦銀行存款登記

說明 辦理各友邦銀行本國人民存款登記，由政府與各友邦駐華大使署接

中國非常時期財政出路之商榷

洽，依照登記手續辦理。

丙、各項戰時稅率制定之限度

第一、必需品戰時稅應低

說明 戰時稅加於人民生活必需物品者，稅率宜不過高，最高限度宜不超過經常稅率之一倍。

第二、奢侈品戰時稅應高

說明 戰時稅加於人民生產奢侈物品者，稅率不宜過低，最低之限度，亦必達到經常稅之一倍。

第三、戰時利潤稅率應最高

說明 稅率可按照奢侈品經常戰時兩項稅率之和，參酌制定。此項稅收，不易直接逃嫁，然商家亦必於無形中轉嫁納稅負擔之若干成分於政府，政府亦明知其然，故對於稅率之制定，不能不特別攷核，以昭公允。

丁、各項戰時稅征收期間之制定

第一 以財政年度計算

說明 政府財政年度，原有定制，所以普通戰時稅征收期間，根據政府臨時預算案，最短為一年。

第二、以軍事期限計算

說明 戰時利潤稅，事實上如戰事結束之期甚短（假定半年）則年度雖尚未滿，稅源先已斷絕。故此項稅收期間，事實上不以財政年度為限制，而以軍事起訖為限制。

第三、延長征收期間辦法

說明 在中央政府為謀全國財政基礎穩固起見，即當軍事結束之後，各項戰時稅則，認為有延長施行期間之必要，得於年度之始，在制定預算案內，申明延長期限，或將稅則稍加修正，定名為復興稅則，規定施行年限作

中國非常時期財政出路之商榷

爲專件，列入預算案亦無不可。

戊、各項戰時稅征收開支之計算

第一、不增設征收機關

說明 各項戰時稅之征收，均係加征性質，無增設機關之必要，所以征收開支所需，極爲有限

第二、交特種稅收機關兼辦

說明 戰時利潤稅，雖係新稅，然以中國稅制特殊情形，直可完全交由海關負責辦理。

第三、增加開支

說明… 因戰時稅則之制定，事實上原有經征機關，不能不酌添人員，惟此項人選，應以計算稽核等專門技術人材爲限。因添加人員及工作所生之薪公等費，當然屬於正當之開支。但應絕對核實。

以上所述，不過舉戰時關於調整稅則應行注意之點，擇要說明。至於戰時稅收總額之估計，尙未計及。查二十五年度中國國家歲入總預算各款如左表

款	目	預	算	數(元)
關稅		三一七・九七三・五一四		
鹽稅		一八九・一八七・二二五		
統稅		一三，七九六，一一七		
菸酒稅		一六，九八七，三九五		
釐稅		三，六三一，八六二		
印花稅		一一，三〇〇，〇〇〇		
銀行稅		一，六〇〇，〇〇〇		
交易所稅		一，三五〇，〇〇〇		
所得稅		五，〇〇〇，〇〇〇		

中國非常時期財政出路之商榷

各項賦稅收入合計

六七九，八二一，一一三

國有財產收入

五，七九一，七六七

國有事業收入

二一，二〇一，五三一

國家行政收入

一〇，九〇一，二三一

國有營業純益

一一，三九七，五八三

協款收入

三，一九八，〇〇〇

債款收入

一八〇，〇〇〇，〇〇〇

其他收入

一〇三，三四二，二二四

歲入總計

一，〇一五，六五八，四〇五

由此可見戰時稅收尚就中央方面計，以增加一倍計算，最大限度恐亦不過在六七億萬左右。惟作者主張在地方稅收方面，同時加征戰時稅，因此整個戰時稅收總額，當然擴大。但各省市情形不同，統計材料，亦缺而不完，茲就最近出版之財

政年鑑，搜索集成爲一表如左：

各省市預算歲入總數一覽表

江蘇	二一，八五二，八五四	二十二年預算
浙江	二三，一三五，九三九	全上
安徽	一一，一二七，九三四	全上
江西	一七，一四三，九七四	全上
湖北	一七，六一九，八一四	全上
湖南	一四，三一二，三八三	全上
福建	一六，九〇四，一三七	全上
廣東	三四，一六九，九四一	二十年度概算
廣西	一三，二四三，二九五	二十一年度概算
雲南	三，六二五，四七二	二十二年預算

中國非常時期財政出路之商榷

中國非常時期財政出路之商榷

四四

貴州

二，九一一，〇七九

全

上

河北

二五，七七二，八二一

全

上

山東

二三，五七五，三九四

全

上

河南

一一，三四六，七一

全

上

山西

一三，六八一，六八六

二十一年度概算

陝西

一三，九九四，八九七

二十年度概算

甘肅

五，一七一，六四八

二十一年度概算

甯夏

一，四三四，七〇四

二十二年預算

青海

八四三，一八二

全

上

新疆

三，二〇五，七五六

二十年度概算

察哈爾

三，八八四，六五三

二十二年預算

遼寧

二六，三〇四，八四八

十五年度概算

吉林	四，四五四，四六五	十四年度概算
黑龍江	五，一五六，七二六	十七年度概算
熱河	一，六〇五，二八三	二十一年度概算
南京市	一一，〇六七，五八八	二十二年預算
上海市	一一，二八七，二〇九	全上
北平市	五，一九一，六四八	全上
青島市	五，八七六，〇二三	全上
威海衛	四二七，五八八	全上
總計	三五〇，三二九，九五八	

上表內有二點必須說明，第一，各省市歲入內，尚有非賦稅性質之其他收入，雖地方財政，與中央不同，其他收入數額在歲入總數內，百分比不至甚大，然平均計算，至少當在一成左右。第二，東北失地，尙未收復，四省收入，完全不

能計算在內，又當減去三千餘萬元。假定戰時稅制實行，各省市歲入增加之數額，亦暫以一倍計算，則除去原來收數仍充地方行政各項用途外，可以作為戰時收入者，總數尚不到二萬萬元。依此估計，則在非常時期中，賦稅增加總數額，預算中列充國防用途者，似不易到十億萬元。惟新行之所得稅，與將行之遺產稅，及舊稅應行整理之各項增加收入數目，尚未估計在內耳。

(2) 非常時期之愛國捐金應如何募集

普通講戰時財政愛國捐募，不視為重要，因此項收入，不能限定額數，即不能列入概算，縱或注意，亦不過於稅債政策之後，附帶說明，等於設局開獎之額。作者對此，頗欲打破習慣，有幾種理由，第一，中國人口四萬萬既從無切實統計，人民財富實在如何，更無可靠基本材料，可以根據計算，即就賦稅收入數目，作人民財富表示之指數，亦覺相差太遠，因中國財政未上軌道，逃稅者比納稅者，不見甚少，所以對此不妨重視，以覘人民之實在力量。第二，據財政年鑑各銀

行資產負債表計算，國中銀行一百一十九家，合計資金不過二億萬二千八百萬元，其力量之單薄，已可想見。如不於稅捐政策之實施，妥籌積極辦法，深恐政府統制金融之實力，不易持久。所以主張在此危急存亡之秋，訴諸人民愛國心理，從根本上振起民族精神，集整個民族之實力，挽救此危局。第三，中華民族久受壓迫，已到忍無可忍之時，所以此次人民敵愾之心，舉國一致，為從來所未有。政府正宜以至誠之心，至公之道，對人民表示，自然登高一呼，舉國景從，「不患貧而患不均，」只要辦理得法，不愁捐款不雲集也。至辦法究應如何，茲將拙見所及，略述概要如左：

甲、辦理愛國捐金之基本原則。

第一、愛國心，

說明 人怕傷心到了國家存亡關頭，只要政府從事實上表示為民族爭存，不愁人民愛國的血誠不興奮鼓動起來

第二、愛國力。

說明 前防將士，以身衛國，後防人民，毀家輸財，俱是各盡其力，以報國家。

第三、責任心。

說明 前防將士，報國以身；後防人民，報國以財，中間服務官吏，報國以責任心。秉此責任心，照料前防將士，前防將士，死而無怨。秉此責任心，安撫後防人民，後防人民，貧而樂輸。

乙、捐金總額及分配辦法

第一、捐金總額擬定爲四億萬元。

說明 總額不能太小，因此種愛國捐金，可以代表民族力量。國際同情，前防士氣，均有重大關係。

第二、按照地方稅收情形分配各省市，

說明 雖是捐款，然不能不帶有強制性，惟須辦理公平。以符不患貧而患不均之原則。

三、旅外僑胞捐金額數由駐外領事商勸認定，

說明 此項辦法，全重在啓發愛國心理，不可帶強制性質。

丙、募集期限及分配繳解辦法，

第一、募集期限定爲一年，

說明 期限不可定寬，因太緩則效用減少，但太急亦爲事實上所不許。

第二、認定捐金，得按照實在情形，分期繳納，以不出一
年爲度。

說明 此條注重有彈性，以減少執行困難。

第三、負責收款機關，應按月公布捐收情形，并將收得捐
款，隨時解交上級主管機關，彙解中央。

說明 戰時需要款項甚急，故繳解以迅速爲佳。

丁、印發愛國捐金紀念證書要點、

第一、由國民政府主席書「愛國捐金紀念證書」八字印在證書一面之上端，下端加印敵國歷年侵佔領土國恥簡明小圖。

說明 此有深長意義，古人明恥教戰之訓，與人民接近政府之公開心理，均可寓於此中。

第二、由國民政府行政院長書「忍無可忍」四字，印在證書又一面之上端，下端則將敵人此次要求條件全文附印。

說明 義與第一條同，惟方式不同，互相爲用，精神上不獨可以激動民族衛國血忱，並且可以感動友邦民族，獲取同情。

第三、證書之一面，須蓋國民政府印信，其他一面須留填載捐款人姓名，金額，地方負責機關主管人員，簽名蓋章地位。

說明 此有兩大作用，第一訓練人民對於國家之責任心。第二，表示政府對於人民之責任心。

戊、制定愛國捐金榮譽獎勵辦法要點：

第一、獎勵種類，分爲勳章，褒題，封贈等項。

說明 在中國歷史習慣，此種辦法甚爲切要。不能認爲迎合封建思想。

第二、規定捐金在若干定額以上，得持所得愛國捐金紀念證書，依照規定等級，領受榮譽獎勵。

說明 領受手續，須明白規定。

第三、榮譽獎勵階級之制定，應按照勳位定制，酌定級數

及升級金額

說明 此種階級，須詳細考查例案訂定，不可稍有參差。

己、辦理愛國捐金事務方面注意要點，

第一、不設主管機關，勸募方面，責成各地行政及實業機關，負責辦理。

說明 此即上述之責任心，應於此時表現出來。換言之，即要求以愛國之心，担当責任，為國效力。

第二、節省開支經費，經收方面，責成各地金融機關負責辦理。

說明 勸募與經收兩種任務，均同樣要處以責任之心，盡報國之力。

第三、負責辦理愛國捐金事宜之各地方行政實業及金融機關，應就原有人員，原有經費，努力切實進行打破

一切積習。

說明 此節關係甚重，如積習不去，則遂處將發生流弊。

上述對於募集愛國捐金之意見，重在募集整數鉅款，至因前防情形順利，地方人民，隨時自動募集慰勞款項，此為非常時期所恆有，非研究戰時財政者所當注意。

右將稅捐政策，撮要說明。作者注意，第一、在藉稅捐兩項巨額收入，厚植金融統制實力。第二、在藉統制機構完成力量，促進稅捐政策效率。二者相輔為用，是又讀者所不可不知也。

第四章 借債政策

普通國家，在非常時期，除去通貨膨脹，賦稅增高之外，未有不注重內外借債者。實際上賦稅征收，原有制定時期，且因稅額限制，不但不能隨時應急，並亦缺乏彈性。所以財政當局，對於借債政策之運用如何，異常重要。觀左表

中國非常時期財政出路之商榷

五四

歐戰各國公債發行額與戰費百分比表

國別	公債對戰費之比	內債所佔百分比	外債所佔百分比
美國	七六·六%	一〇〇·〇%	
英國	八四·四%	八四·八%	一五·二%
法國	八七·二%	八八·七%	一二·三%
意國	九〇·四%	六九·六%	三〇·四%
德國	八四·二%	一〇〇·〇%	
奧國	九一·九%	九三·八%	六·二%

文化建設月刊二卷十期

可見近代國際戰爭，雖財政素稱穩固之國家，如美，如英，如法，如德，其戰費所出，十之八九，悉由於公債之發行。不過中國工商業均未發達，人民富力，亦

比較單弱，以言借債，對內對外，當然不能與歐美各國相提并論。雖然中國交通正待發展，鑛藏多未開採，基本重大工業，少有舉辦，金融事業亦正發軔，就投資機會言，實比歐美任何國家爲多。又吾國人民年來受刺激之事，實爲歐美任何國家所未有。所以在此非常時期，爲民族爭存，其犧牲精神亦當然比任何國民爲強。故借債政策，在吾國非常時期之財政計劃中，仍覺佔有極重要之位置。惟運用之妙，在於當局之未雨綢繆，以年來事實上之印證，當局對此似已具有相當計劃。惟作者以全國銀行資金力量之單弱，政府賦稅經常收額之有限，總覺對此問題，計劃不妨稍爲擴大。因本此意提出數點如左：

(一) 關於內債方面

內債在戰費百分數中所占之地位，由上列表內可以明白，但中國今日如遇國際戰事發生，內債在戰費百分數之地位，預計當比前次歐洲大戰時意大利遠高，然其司吾重要可一也。茲分甲乙兩項說明如左：

甲、發行債券之重要條件

第一、名稱宜定爲愛國債券

說明 此爲戰時內債通例

第二、債額總數宜定爲十萬萬元券面金額分爲十、百、千、萬、四種，

說明 或者疑此數太大，作者尙以爲此僅爲第一次愛國公債額數

第三、募足期限宜定爲兩年，劃分四期，每半年募足二萬五千萬元

說明 凡募鉅額戰債，必須分期支配相當債額，既可使人民財力不至陡然無措，且於軍事進展亦無防礙。

第四、利率宜由財政當局酌定，但不宜過高，

說明 人民應募，絕非爲息金而來，故利率不必提高，

第五、担保宜以戰後復興稅一部分分期償還本息

說明 本息必須担保確有着落，政府信用方可保全。

第六、承募任務由全國行政，金融，實業各機關負責辦理

說明 承募機關如此規定，一省開支，二求普遍，三易收解，

乙、收回債券辦法之要點：

第一、收回期間宜定自戰事結束後一年起算，分作十年，

完全收回。

說明 每年用抽籤辦法收回十分之一，使政府財政不至因債債發生困難。

第二、收回債券需要之款項，宜自戰事結束後，每年由復

興稅收項下撥付。

說明 還債款項之來源，必須明白規定，債券方有信用，應募者得以預定

事業計劃。

中國非常時期財政出路之商榷

第三、收回手續，宜由當財政局，定期抽籤行之。

說明 此照公債通例辦理。

第四、未中籤之債券，照常向指定金融機關領取年息。

說明 此亦照公債通例辦理。

(2) 關於外債方面

外債在戰費百分數之地位，由上列表內惟意大利到了百分之十以上。就原則上論，利用外債，以維護本國在軍事期間之元氣，實爲有益無損。假定外國政府或人民對本國政府甚爲信用，願担任鉅額借款，即使戰事結束，外債在戰費百分數之地位，超過意大利而上之，作者以爲絕不發生任何危險問題。茲分作甲乙兩項說明如左：

甲、訂定借款之重要條件

第一借款之性質，宜分爲實業與金融兩種。

說明 性質如此規定，乃斟酌國情及國際事實而然，含有深長意義。

第二、債額總數宜約合國幣十二萬萬元，內實業借款約八萬萬元，金融借款約四萬萬元。

說明、此額似過鉅而實不然，因現代國際戰爭軍費之鉅，而戰事一開絕非短期可以結束故也

第三、收足借款期限宜訂爲四年每年收足實業借款二萬萬元金融借款一萬萬元

說明、分期收款，含有彈性，於實業於金融，於軍事，均有裨益。

第四、利率宜以世界金融市場通行利率公平訂定

說明、此層宜特別注意，因額數既鉅，如利率過高，則國民負擔太重，政府易受人指摘。

第五、担保本息宜以國營實業及金融機關每年盈餘暨戰後

復興稅收作抵。

說明、担保非切實，不易取得國際信用。

第六、借款方式不發行債券宜由借方政府與貸方政府訂定協定辦理。

說明、此為特殊情形，中國外債決不能如內債之由政府發行債券募集故擬定辦法如此。

乙、償還借款辦法之要點

第一、償還借款期間，宜訂定每年付息自收到借款日期起算。還本，從第四年後起分作十二年償清。

說明、此係普通公司借債慣例，惟政府借款，往往不甚注意。故特提出

第二、償還本息需要之款項，宜按照協定內指定收入項下

，屆期撥付。

說明、指定款項，必先事解存，不可挪動。

第三、償還手續，宜按照協定由財政當局指定國營金融機

關負責辦理

說明、此協定訂定，萬不可變易方式，西人最重契約，償債即使不誤而手續與協定不同，彼方即不痛快。

上述關於內外借債意見，似覺範圍過大。然作者以為非常時期最低限度之需要，尙不能比比減少。且以為金融統制之機構完備，實力充足，對此借債任務，當必能處之裕如也。

第五章 節約政策

上述金融統制，稅捐政策，借債政策，在講非常時期之財政，皆屬於開源方面，至節流方面，在普通財政上，固不可忽，而在非常時期之財政，則尤為不可

忽視，第一、因非常時期之財政收入支出，均比平時範圍擴大，稍不當意，即易流入浪費。第二、因非常時期之財務管理，比平時性質複雜，稍欠檢點，即難免駢枝叢生。第三、因非常時期之財政用途支配，比平時標準不同，倘非輕重緩急，權衡適當，即使事無浪費，職無閒人，而緩其所急，或緩急不分，則無浪費閒職之名，而事實上已名異實同矣。所以節約政策，在講非常時期之財政，萬不能忽視。但普通人民，在非常時期，因負擔增加之故即平日不願節約者，亦迫而趨於節約，其素尚節約者，自更不待言。至於政府方面，則地位懸殊，上述各種理由，稍不經意，即成事實，故節約政策之實施如何，與非常時期辦理財政之成績，關係極大。假使流不能節，即開源亦不易言，惟節流辦法，究應如何，作者對此提出兩點，作為商榷問題。第一、從增加行政效率方面言節約，第二、從慎重用途支配方面言節約。

(一) 如何增加行政效率

普通行政，講增加效率，其意義純粹屬於積極方面，但在財政方面言之，則未免含有消極緊縮意義在內。雖然，政府最大之目標，却不重在消極方面，不過欲藉消極方面精神充實之表見，發生積極方面信用提高之印象。有二原則，第一、以用財者節約之事實，激發輸財者慷慨之精神。第二、欲以政府理財之能力，集中國際投資之視線。本此原則，舉出辦法要點如左：

甲、舊管機關增加事業不增加開支。

第一、節省原定消耗開支，充作新添消耗開支。

說明、中國公家消耗開支一項，以科學方法管理之，至少同等之開支，可以辦理加倍的事業。

第二、調度原有機關人員充辦新興事業人員。

說明、機關人員之多，殆成通有性，以原有人員：添加同等事業，絕不患人不敷用，惟任何機關，有許多人員，不免列於伴食地位，真欲課職責

功，事實上或將發生困難。然可用訓練方式補救，料可無慮。

第二、利用舊管各種設備，減省新需各種設備。

說明、機關設備，如加以科學方法管理，至少可以騰出相當數量以供添辦事業之需要。此點似屬小節，然如處處徹底整理；節省之費，當為不貲。

乙、新興事業只添專門人員，不設專業機關

第一、由舊有同類機關，切實負責辦理。

說明、(一)、可省機關開辦及經常等項開支(二)、可以開辦比較迅速。

第二、就事業性質及需要，添用最低限度需要之專門技術人員額數。

說明、此在新興事業，事實上至少有此種需要。

第三、關於事務及行政方面，指定舊管人員，一體負責辦

丙、新設機關無論範圍大小，管理須完全科學化。

第一、關於人選問題，職無大小絕對不受人事支配

說明、此節似爲老生常談，然實際上如能做到，即是機關科學化之基礎

第二、關於財務處理，數無鉅細，會計必須澈底公開。

說明、此節有二要點，第一、無預算者絕對不許開支。第二、會計職權必須獨立，會計制度，尤須統一。能照此二點實行，所謂財政公開，所謂會計公開，方不算有名無實。

第二、關於事業進行，境無險夷，目標必須逐步達到。

說明、此節用意有兩點：第一、在振起機關萎靡氣習。第二、在注重事業進行，循取科學途徑。

(二)如何慎重用途支配

中國非常時期財政出路之商榷

國家財政，關於用途支配，通常在編制預算時決定，預算之編制手續，通過程序，各國制度，雖互有異同，然其法意所在，同爲慎重用途支配起見，則一也。在非常時期，任何國家，對於預算編制，不能不有法定手續，即對於戰時財政用途之支配，亦無不異常慎重之理。中國財政，雖未可謂全上軌道，然對於此等大經大法，當然亦不能不循財政通例。似可不必過爲慮及。雖然，講戰時財政，談到節流問題，任何國家，亦不能不注意用途之支配，因爲戰時財政之預算性質，比普通預算，根本不同，第一、普通預算內各項分配之百分比，根本不適用，第二、普通預算內用途支配之審核標準，根本不適用。因此二者，所以財政當局，對於非常時期預算之編制，不能不有一種新精神，充滿在支配各項數目字中間，此種新精神，以文字表之，可約爲二項原則，（一）從預算內表示政府精神爲實力之集中。（二）從預算內表示財政當局統籌兼顧小大不遺之核實。本此二原則，支配戰時財政一切用途，在編制預算時，得有左列之各重要條件：

甲、軍費期限及每期額數之約計。

第一、爲編制預算便利起見，通常將第一期軍費，以一年計算。

說明、國際戰爭，以近代事實爲例，短於一年之戰爭，惟最近意大利與阿比西尼亞之爭，爲期不及半年，此爲特別，絕對不可視以爲例

第二、此一年內軍費之總額，以近代戰爭消耗之巨推測，往往超過各項政費之總額若干倍以上。

說明、此節以前次歐洲大戰各國戰費史實爲例，即可證明，茲不具錄。

第三、此項總額，只可稱爲約數，不能視如普通預算內之各項法定數目。

說明、此亦爲軍費預算特殊之點，不能不預行注意。

第四、事實上往往戰爭結束未滿一年，軍費則已用罄，抑

中國非常時期財政出路之商榷

或戰爭期間，超過一年，而預算內一年軍費，支到八九個月，即待設法彌補。

說明、戰時財政之困難，此為其一點，借債政策，所以為任何國家財政當局視為靠山者，亦大半由於此。

乙、政費整個支配之要點

第一、各項行政必需之薪公開支，不能減少。

說明、有二要義（一）在表示政府穩健態度，（二）在振起行政衛國精神。

第二、各機關普通建設事業費應絕對緊縮

說明、因舉國一致，趨重國防，人力財力，俱不能集中於普通建設事業。

三、各機關一切臨時費應暫行停止。

說明、臨時各項應辦事宜，因注重國防，當然應停止，將此項臨時經費

移充國防用途。

丙、國營事業經費支配之要點。

第一、與國防有關之實業無論營業盈虧，總須繼續維持或擴充。

說明、此為非常時期財政緊縮中之擴充基本原則。

第二、與國防無重要關係，然營業情形甚好，除去本身開支尚有收益之國營事業，亦應繼續維持。

說明、此從統制經濟，與國民經濟建設兩方面着想，俱有利益。

第三、與國防無關又絕對無收益可圖，惟以提倡某種事業起見，不惜重大犧牲等類之國營事業，不妨緊縮，或暫行停業。

說明、此類事業，或近似此類事業，俱應停止進行。所謂移填海之心力

中國非常時期財支出路之商榷

，救燃眉之急火者是也。

上述關於節約政策實施之各事項，在講戰時財政，雖明知政府即節約到極點，所得之結果，從積極方面計算，實在於整個戰時財政，影響甚微，然使政府不能節約，任意揮霍，則取之盡錙銖，用之如泥沙，即此消極之結果，亦可於無形中將政府之財政信用根本傾覆。所謂借債政策，所謂稅捐政策，所謂金融統制，俱將於無形中受最大之打擊。英人以商立國，常有諺語「省得一片士，即賺得一片士」此言個人生計之恆態如是，若在政府講戰時財政，則省得一片士，決不止賺得一片士，因國民對於政府用財之信用既益深，則其對於政府輸財之熱度自增高也。不獨國人如此，即外人之投資心理，亦將因之益固。所以自來善理財者，講開源，必言節流非偶然也。

第六章 忠實政策

忠實二字，不能講是如何重要之政策，在研究戰時財政，亦并無講述之必要，所

以普通講財政者，絕少注意及此。雖然，在現代之中國，有種種特殊理由，覺萬不能不特別對此重視，第一，世界行政之紊亂，無如從前帝制政策時代之俄國，明中國行政秩序破壞，自民元至十六年，亦達極點，近九年來，雖漸進步，不致譬如舊俄當日之行政病態，然與世界政治已上軌道之國家比較，則相差甚遠。所以從一般行政情形言，有不能不注意者一。第二，中國財政習慣，種種不良，最可笑者，甚至有稱某人財政經驗如何豐富，及細叩其經驗所在，乃知非富於爲國家理財之經驗，而富於在一機關，舞文弄弊之經驗。欲打破此等不良習慣，除將忠實二字當作政策，求其實現，無第二法門，此從財務行政習慣言，有不能不注意者二。第三，普通人民對於政府之信仰觀念，異常薄弱，對於政府經營財政人員，尤少深刻之認識，人民對於政府理財之信用薄弱，則政府理財之能力，不言可知，所以從一般人民心理言，有不能不注意者三。因此三者，作者故特標題，列爲非常時期理財政策之一。在學理上，誠無關宏旨，然在事實上，則爲最切要

之大關鍵。惟忠實二字，屬於主觀方面一種精神作用，如何將此種主觀之精神作用，完全在客觀事實上，表現出來，此爲作者在本節內所欲商榷之惟一目標。爲便於論述起見，分爲普通行政，財務行政，國營事業三項：

(1) 如何使普通行政機關之忠實精神完全見諸事實

此子目就表面言之，似與上述節約政策中如何增加行政效率之意義重複，其實不然，因出發點注重不同，故論述結果，不獨無重複之弊，且有關合之益，故於申論之先，附帶說明，以免讀者疑惑。

忠實二字，爲行政恆軌應有之表識，本不必斤斤以此爲言，惟中國行政，因經屢次變亂，法軌未復，通常發見弱點，大別可分爲三項：第一，一般行政心理不之充分發展，致受鄉土親故情感所支配，因之爲事擇人之原則，變成爲人謀事之實例。第二，人民守法之習慣，固屬未經養成，國家立法之精神，亦覺多欠完固，所以人民方面，每視升官爲發財當然之門徑，官吏方面，愿者守法，黠者滑法，守法

者不必有功，滑法者不必有罪，行政方面，遂時呈陰霾氣象。第三，事前之防制，既少強人守法之嚴密制度，事後之追查，亦無信賞必罰之無上權威，中央雖有監察院，各省亦間設審計處，然監察審計之實施如何，尙未見有顯著事實，甚或審計機關自身組織，亦根本發生問題，因此種種，所以欲使普通行政方面，有一種忠實精神，從事實上表現出來，非體察社會情形，攷查政治積習，採用科學管理方法，從客觀上制定嚴密辦法，不易生效。作者爰本斯旨，擬定左列各項，以資商榷。

甲、制定機關購置條例要點

第一、每機關須設購置委員會，由各部分主管人員組織之，議決關於購置之價格及數量等事項

說明 此會最關重要，各機關之浪費與不切實，以購置一項爲最多。

第二、物品購入價格之標準，以較市面上零售價格至少低一成爲合

說明 因為機關購物甚多，所以必取批發最廉之價格，作為標準，若以事實言比零售之價格，往往不止低一成。

第二、物品購入數量之標準，根據各部分需要最低限度，依照會計年度切實估計

說明 機關購置數量之標準，最關緊要，如綜核名實，澈底辦理，節餘之費，當屬不貲。

第四、機關物品之購置及消耗須由經管人員造具購置登記及消耗統計表冊送交購置委員會審查

說明 機關購置，積弊叢生，消耗既素無登記，實存亦無可稽考，所以每於交代之際，發生種種怪象。

乙、制定機關修建條例要點

第一、每機關須設修建委員會，由各部分主管人員組織之

，議決關於修建之設計，估價，及監督工程等事項

說明 機關修建事項，積弊視購置爲尤大，故此會不嫌重複，必須設立。

第二、關於機關修建之設計，以撲固最經濟爲原則，

說明 修建工程愈簡單，愈少毛病，在中國經濟落伍的國家，此原則當然要緊。

第三、關於修建估價事項，以公開投標爲原則，開標手續，及決定得標之標準，以公開不背修建原則爲合。

說明 修建事項，只要澈底公開，工程自少毛病。

第四、關於監督工程事項應責成事務人員切實按照工程說明書監督工人修建，

說明 修建工程監工問題，並無其他巧妙，只要事務人員，忠實耐苦，堅

督工匠，按照工程說明書切實工作，即為合理。

丙、制定機關事務檢查條例要點

第一、中央或上級主管機關派委之會計負責人員，平時負有事務檢查之責任。

說明 此條至今尚無人注意，其實如此辦理，於機關事務整理，極有益。

第二、中央或上級主管機關隨時可派員至各屬檢查內務

說明 普通上級機關，派員視察，多半成為照例文章，所以檢查內務一項，亦多成為有名無實。

第三、監察院在每年度內應派員抽查或密查各機關。一切行政事項。

說明 監察院如派員得人，查察有方，其足以振起普通行政精神，為效甚

大。

(2) 如何使財務行政機關之忠實精神完全見諸事實

財務行政亦包括在普通行政之內，所以關於普通行政方面應行注意事項，財務行政機關，當然應同樣注意。但財務行政方面，不獨歷史習慣，濡染太深，并且太阿在手，活動亦太容易，倘無特殊條例，嚴為制限，則假公濟私，損人肥己，何所不至。所以除對於普通行政各種限制條例，須一體遵守外，應特加左列各項之制裁，

甲、制定特殊懲戒條例要點

第一、財務行政人員贓罪處分，視普通行政人員加一等，

說明 此為法外之法，議者或謂太苛，然殺以止殺，治亂國，用重典，此之謂也。

第二、財務行政人員兼管交易所投機事業，與犯贓同罪，

中國非常時期財政出路之商榷

說明 此亦法外之法，議者亦多謂太苛，然從積習上，再三致慮，為維持政府信用起見，不能不如此主張。

第三、中央或地方財務行政官，如犯贓罪，視普通財務行政人員加三等。

說明 此更陳議太迂，然世俗日下，人民多以惡濁心理，對待政府官吏，作者為矯枉起見，故特注重嚴此防閑，一則以釋人民之疑團，一則以昭政府之大信。

乙、制定檢舉及告密條例要點

第一、任何自然人或法人，均有對財務行政人員檢舉或告密之權利，

說明 此條意義，第一表示政府之有決心，整理財政。第二表示財政當局有決心整飭行政。

第二、在檢舉案件未經結束以前，被檢舉之財務行政人員，對於檢舉人生命之意外危險，應負保障責任，

說明 此條意義，比上條更進一步，如此更可表示政府及財政當局之真誠態度

第三、關於告密案件發生時，被告之財務行政人員，如已知告密者之姓名，在案件未終結以前，對於告密者之生命，亦應負保障其意外危險之責，

說明 此條與第二條保障告密人之生命危險，均在警戒財務行政人員使知忠實自愛。

(3) 如何使國營事業機關之忠實精神完全見諸事實

國營事業機關，與普通行政機關職掌不同，然受國家之委托，經營國有事業，其責任決不後于普通行政機關，所以關於普通行政人員應受之各種制裁，國營

事業機關，亦當然不能例外。又國營事業機關，與財務行政機關，性質亦各不同，然其經營人員待遇之優，視財務行政人員，有過之無不及，所以關於財務行政人員應受之各種特殊制裁，在國營事業機關者，亦義難逃責。惟因營業性質特殊關係，不能不更有左列之各項特殊制裁；

甲、制定國營事業機關材料購買公開條例要點。

第一、材料之品類及數量，由購置委員會公開決定，

說明 此條之意義，第一促進機關管理科學化。第二促進事務處理經濟化。

第二、材料之價格估計取公開投標方式

說明 公家事業，只能採比較弊少之方式行之。

第三，投標之前若干日，登報招標，并向商家申明不取佣金回扣，如有情弊請依檢舉或告密條例辦理。

說明 佣金積習已深，如此辦理，是否能絕病根，尙難預定。不過爲公家

，盡心盡力，只能如此而已。

第四、材料品類，如有多項開標時，決定得標者不限於一家。總以材料相等價格最低者得標為原則，開標情形，登報公佈，

說明 此種辦法，在事實上，最為公平，投標人亦不能說話。

乙、制定國營事業機關機件購買公開條例要點

第一、機件購買之手續，取公開投標方式，由購置委員會負責辦理，

說明 國營事業機關之弊端叢生，在購置機件方面，尤易發生弊竇。

第二、招標廣告，中西文并用，不取傭金回扣，及如有情弊，請依檢舉或告密條例辦理等語，亦須載明。以示公開，

說明 此種辦法，如果實行，外國商家，將敬佩中國財務行政力量不可言狀。

第三、開標情形詳登報端亦中西文并用

說明 因機件商家多有西商，如此比較直接公開

丙、制定國營事業機關修建公開條例要點

第一、修建工程進行之手續，取公開投標方式，由修建委員會負責辦理，

第二、招標廣告，應并載明不取傭金回扣，工程人員，亦絕對不許需索，如有情弊，請依檢舉或告密條例辦理等語。

第三、開標情形，詳登報端。

丁、制定國營事業機關業務公開條例要點

第一、每月應將業務實況發報公佈

說明 此為機關自動業務公開之一種辦法。

第二、各項業務賬簿，不得保守祕密，本機關內無論何人均可隨時查看賬簿，以示大信，

說明 此條任何機關，多不願實行。然為機關本身進展起見。非如此則不易博得一般人信用。

第三、為求業務發展及公開起見國營事業機關對於營業與出納之組織應取交互稽核制度，

說明 營業出納交互稽核制度，最為完善，施之機關，大小咸宜，然至今無一機關願採行者，並非制度之難行，實以無人做到事無不可對人言之故也。

第四、營業收入，數無巨細：必登入日記賬內，年終結算，

中國非常時期財政出路之商確

如有盈餘，可酌提獎金，不能動輒預先劃出一部分，作爲津貼，致造成一部分或全體職工月薪一底一面之暗幕

說明 此條易於推行，因非關根本改革事項故也。

以上所述，乃將忠實二字，視作國家一種推動政策，種種規畫，無非欲將此主觀的精神作用，變成客觀的行政事實，與上節所述節約政策，相輔爲用，在歐美各國講戰時財政，絕對無談此之必要，然在中國現在，則覺爲當務之急，蓋中國年來，雖說日有進步，然如以世界眼光比較反視，則不僅科學研究，尙在幼稚時期，卽行政軌綫，亦正在此期行動，無容諱言也。

第七章 結論

自金融統制，至忠實政策，計分五章。譬猶建屋，金融統制爲屋基，稅捐及借債政策，爲建築材料，節約及忠實政策，爲工程說明書。如屋基未能穩固雖有

建築材料，無從利用，雖有工程說明書，如何詳盡，無從施工。所以作者本意，希望當局以全力從事奠基工作，屋基築穩，乃照工程說明書，運用建築材料完成建築工程。或者謂準備金庫制度，誠爲巧妙，然無異將各地方政府之命脈奪歸中央，事實上是否行得通？統制機構組織誠爲完善，然聚各團體之代表於一堂，無異職團代議制度，是否真有統制機能？賦稅調整計劃，雖然如是，然到國際戰爭發生以後，中央重要稅收，多半銳減，是否等於畫餅充飢？自由納捐，訴諸人民愛國心理，證以過去事實每有內戰，富者多攜重金，遷入租界，此種辦法，全恃五分鐘愛國熱心，是否可期有效？廣募內債，維持軍費，誠爲近代國際戰爭之通例，然中國產業落後，經濟枯竭，如何能與歐美各國比？大興外債，開發產業，誠爲救貧圖強之良策，然戰爭既啓，交通阻滯，此種企業外債，如何能源源不斷？凡此種種，皆實際極應注意之點，茲爲分別解答於左：

(一) 如何能使準備金庫制度實行後各地方不至發生窒礙

普通對於準備金庫制度，少有深刻認識，以爲金庫既係經管中央及地方稅收，即無異將地方財源，完全收歸中央掌握。不知此全出於誤會，茲分析說明如左

甲、充實中央金融統制之實力卽是開發地方產業之張本

近代各國產業之開發，多恃政府實力之扶植，中國精神方面之歷史文化，遠在歐美各國之先，物質方面之產業開發，遠落歐美各國之後，不獨科學研究，少所發明，亦由政府提倡，缺乏實力，卽如湖南一省，礦藏之富，地位之爲天然國防基本工業區，亦爲識者所同許，然何以至今該省重要之礦工業，尙少開發？又湘省沅陵，保靖，大庸，等縣所產鐵礦，庫藏既富，鐵質之佳，遠在鄂省大冶之上，煤礦亦復徧地皆是，其早應爲國營鋼鐵工業所在，不待言喻，何以至今未聞有新發展。所以然者，地方之財政，既未上軌道，中央之財政又缺乏實力，明知事有當爲，往往力不從心，故中央實力厚集之途徑，卽爲地方事業發展之基礎，絕非理想高論也。準備金庫制度之實行，其爲充實中央金融

統制實力惟一之途徑，既無疑義，則其於地方產業前途關係之大，不言可知，此不應發生窒礙者一。

乙、中央準備金庫制度之實行，於地方財政固有之地位仍舊無所變更，

地方財政地位之受影響與否，視地方稅收數目之有無變更爲斷。中央準備金庫雖負經營中央及地方稅收之責，但地方稅收（除加征戰時稅）仍歸地方使用，與未由金庫經營以前無異，此不應發生窒礙者二。

觀此二者，即可知準備金庫制度，實行之時，絕不至發生問題，惟有治法，仍必有治人，此則當局者自有權衡，不勞作者過慮也。

(2) 如何能使統制機構完成後免去職團代議制度之弱點

職團代議制度之最大弱點，即爲各職團本身之利害，各各不同，因此每一議案提出，爭論焦點，莫非利害所關，和衷爲國之精神，多半爲利害衝突而犧牲，

如此新統制機構之組織，則根本與職團代議制度不同，茲分析說明如左：

甲、機構本身之性質不同

職團代議制度之精神，在謀各團利害之調和，統制機構組織之精神，在謀各團力量之集中，一在慮其不和則爭，一在慮其分散則弱，調和之作用，在求安定，集中之作用，在求強固，此機構本身之性質根本不同者一。

乙、職團互相之關係不同

在職團代議制度之下，職團相互之關係，成爲多角式，在統制機構組織之下，職團相互之關係，則爲單一式，因爲多角式之關係，所以每有議案各以利害異同之故結合而成若干陣綫，因爲單一式之關係，所以任何事故發生，總是全體一致。蓋其職業團體，雖各不同，然其利害關係，則無不同，金融界當然希望全國金融力量集中，實業界亦無不希望全國金融力量集中，金融活潑，實業發展，二者相互相成，關係至爲密切，至政府方面，則更無論矣，

此職團相互之關係根本不同者二。

由此可見統制機構之組織，絕對不至發生職團代議制度之弱點，惟統制機能之運用，全恃有全國整個金融實力在後，如果準備金庫制度不健全，則統制機構之運用，將失所依據，其統制機能當然亦因之而不健全，此又不可不知也。

(3) 賦稅調整應如何統籌兼顧使不至臨時發生書餅之感

戰時賦稅政策，普通不能於最短期間收效，從歐洲大戰時，英國戰時財政，賦稅收入在第一二年增加之數極少之史實觀之，即可見一斑。又戰時賦稅收入，在整個戰費中百分之比，往往不能符合預算所估計，從美國參加歐戰時之戰費預算觀之，政府原定賦稅收入在戰費預算內占百分之五十，結果平均計算尚不到百分之三十，即其實例。加以中國之重要賦稅，如關稅，如鹽稅，在戰爭期間，均將銳減，新稅如所得稅，基礎尚未確立，將行之遺產稅，辦法尚未決定，在此情形之下，戰時賦稅政策，似乎難上加難。雖然講財政者，貴能於無辦法處，尋出

辦法，作者因就中國現狀，及歐戰教訓，擬具幾種補救方法，縷述如左：

甲、整理舊稅

英國戰時財政，最後一年度，賦稅收額比戰前增加至六倍以上，並非全由戰時賦稅收入，至少有百分之五十，係由經常稅收整理所得之結果。中國經常稅收情形，不獨不能與英國歐戰前比，並且尙不能說已全上軌道，所以中央及地方各項稅收，當準備金庫制度實行，統制機構組織完成之後，整個按照科學管理方法，破除一切積習，澈底整理，其所得之結果，必遠在英國歐戰期間整理經常稅成績之上。卽或整理經過情形，未必能如英國財政當局當時之順而易，然竊計一二年內，中央及地方賦稅整個收額增加至二倍以上，決非不可能者。

乙、勵行新稅

中國新稅，可以說除去所得稅，及遺產稅兩種外，尙無其他新發展。所得稅在英國賦稅史中居首要地位，在中國則尙在初行時期，收額當然不能期望過奢。雖然，所得稅，在直接稅中，不獨制度利多弊少，並且收

額亦最可靠，將來在中國賦稅史上，必居首要地位，亦可無疑，以普通財政常識估計，即在最近一二年內，至少可與關稅鹽稅并重，似亦非屬理想。遺產稅收額，將來不能希望甚大，英國實行此稅，已有歷史，觀其歷年預算收入并無鉅額進展，即可想見。惟在理論上，一般人士，對此極爲注意，政府方面，注重稅收之增加，既爲人民所贊同，當然極力求其實現。

丙·試辦國防稅

近代國家爲鞏固國防財政起見，往往於必要時期，採行國防稅，此種辦法，德國歐戰以前即已實行。中國國防，與世界和平關係極大，爲鞏固國防財政起見，似可從二十六年度起，制定中央及地方各稅一律加徵百分之五十之國防稅。關稅方面，雖受協定限制，然加稅既爲普遍性質，稅率亦平無差等，國際方面，預先疏通，料亦可以通過。因鞏固中國財政，即是鞏固中國國防，亦即是保障世界和平故也。

由上述三項意見，綜合觀之，可知中國戰時賦稅政策，雖比較困難，然如能未

兩綢繆，亦未始不可於極困難之中，設法力謀補救，見仁見智，在人爲之耳。

志

(四) 捐募方法應如何宣傳勸導使全國人民同抱毀家紓難之

論者多謂愛國捐募，在講普通戰時財政，客觀上不視爲主要，又中國人民富力單弱，捐募結果，客觀方面，不足重輕。作者之意，殊不謂然，近代各國政府戰時財政，無不訴諸國民經濟能力，中國人口在四萬萬以上，假使人人具有毀家紓難之決心，則捐收之數額，與持久之力量，最爲可靠。惟如何能使人人具有毀家紓難之決心，作者以爲並非難事，只要中央及地方政府處處從事實方面，將上述節約忠實兩種精神對人民表現作榜樣，則民族爭存同仇之氣不激而自振，並可參照前擬辦法，趕早籌辦國防基金愛國捐募，至於宣傳勸導，有政府從事實上表現爲民族圖存之精神，充滿人民腦海中，不愁毀家紓難之民氣，不如響斯應也。

(五) 借債方法，應如何推廣信用使國防需要，應付不感困

難

近代國家，無論平時戰時，募集內外債款，最要條件有三，第一、金融市場組織必須完備，第二、金融流通力量必須充實，第三、政府採行政策，必須穩健，在金融統制實施以後，上述三項要件，無不備具，政府一方面既可參照第四章辦法，發行國防公債，同時並可對外商訂實業借款，國防需要款項，當然不能專恃借債，然借債之重要，則近代講戰時財政，無不特別注意。所以各國財政當局對於國防經費之籌畫，往往預先從事於內外債款之擴大，以厚植其折衝禦侮之經濟力量，良有由也。

作者對於各種疑問，分別解答，既如上述，尚有一語作爲全書總結，即作者對於中國非常時期財政出路之見解，以金融統制爲中樞也。

中國非常時期財政出路之商確

