

戰時經濟學

A. C. FIGOU 著

徐宗士 譯

國立編譯館出版
商務印書館印行



MG
Eo-054
6

戰 時 經 濟 學

A. C. PIGOU 著

(PROF OF POLITICAL ECONOMY, THE UNIVERSITY OF CAMBRIDGE)

徐 宗 士 譯



3 1796 2636 5

國立編譯館出版
商務印書館印行



目錄

著者序

譯者序

導言

第一章	備戰的影響	一
第二章	戰爭的經濟原因	三
第三章	可以用於戰爭的資源	九
第四章	戰爭底實在的和貨幣的犧牲與費用	二四
第五章	個人掙節的選擇	二二
第六章	政府的徵發	二七
第七章	自公衆觀點看來賦稅與公債兩種籌款方法的比較	三一
第八章	募集自由公債的方法	三六
第九章	增發新幣與製造銀行信用以籌戰費的方法	四三
第十章	物價統制	四七
第十一章	消費者的定量分配	五五
第十二章	優先權與工廠購買原料的定量	六七
第十三章	補助金	七四

目錄

渝2474

第十四章 輸入與國外投資的統制.....	七九
尾聲.....	八二
附錄 戰時財政與通貨膨脹.....	八三

著者序

這本書是一九二一年出版一書的修訂本，舊書久已絕版了。我們希望不再要我們費心的題材，又成爲現時最迫切的問題。這裏的討論，是從新針對着經濟因素或將成爲決勝條件的一次衝突。

一九三九年十一月阿古(A. C. Pigou)

[附舊版原序]本書一部份材料，係取自拙著福利經濟學(Economics of Welfare)一書，及其他出版物，包括：提出於不魯塞爾國際財政會議的備忘錄，及名爲資本稅與戰時財富稅(A Capital Levy and a Levy on War Wealth)的小冊子等。承但脫父子公司(Messrs Dent)允許我將一九一六年歸他們出版的拙著戰時底經濟與金融(The Economy and Finance of the War)書中數節融合於本書，附此申謝。

一九二一年六月阿古(A. C. P.)

譯者序

本書舊版的開始翻譯，遠在二十一年一二八滬戰的時候，乃因印刷等等的延遲，直至二十四年春始行出版。問世以後，銷行頗廣，重版數次，並由商務印書館選為長期標準書；國內各種討論戰時經濟的書籍和文章上引用本書的地方，也不鮮見；足見各方對於戰時經濟理論需要的迫切，以及對於權威經濟學者見解的重視。

抗戰開始以後，筆者奉派赴英研究戰時財政經濟問題，因得有親聆著者教誨的機會。第二次歐戰爆發，復就戰時實際材料加以搜集。二十九年初間道返抵陪都。擬就中英戰時經濟設施，加以比照研究，然終感最近理論指導的缺乏，今年接讀倫敦經濟季刊

(*Economic Journal*) 一九四〇年冬季號內載著者所撰通貨膨脹與

戰時財政 (*Inflation and War Finance*) 一文 (參照本書附錄)，一方深喜獲得新的啓示，同時益佩年邁學

者用力之勤。嗣又在友人處得讀本書一九四〇年修訂本，其中除刪去原版中戰後問題各章外，其增改之處，大

都有關近年來經濟理論 (包括我國論壇上熱烈爭論的「充分就業論」) 與事實的發展，很可以補正舊版的缺

陷。而自太平洋大戰爆發滬港淪陷以後，舊譯本幾已絕跡於內地，爰抽暇改譯，以應現時的需要。舊譯文字有

未妥善的地方，亦經加以修改。至於著者所以要刪去戰後問題各章的理由，是因為他修訂此書時，正當第二次

大戰的開端，前途茫茫，認為「這種討論有點不合時宜」(參照本書結語)。假使他現在再提起筆來重新修訂一

次，我想決不會像本書結語中所抱的悲觀態度。我們希望不久的將來，能夠讀到他討論這次戰後經濟問題的文

章。至在舊譯中所討論的善後各章，大都針對上次大戰後的情形，顯然不盡能適用於此次，為節省篇幅計，

概未附入。不過正當勝利在望的今日，我們決不應忽視處理戰後通貨、匯兌、內債、政府統制諸問題的重要

性。

本書原版刊行於一九二一年，可謂有系統的戰時經濟學理的先進。不過即在討論和描述戰時經濟學理和事

管各種書籍汗牛充棟的今日，本書依然有其獨特而不朽的價值。自然，我們並不否認：本書因爲所涉的範圍太廣，有好些地方需要補充，同時在全權主義 (Totalitarianism) 泛濫着的今日世界，書中有些觀念，不無過時。但在書未附錄一文中，足見著者的思想，迅能適應時代的變遷。筆者最近另譯有「武力經濟學」一書（財政評論社譯叢第一種），曾數次提到本書，足供讀者補充參考。

這一修訂本的開始重譯以及得能早日付梓，多半是出於國立編譯館的鼓勵和協助。該館編纂傅樂夫兄曾將譯文細閱一過，私衷尤爲感謝。

最後謹以此書紀念在滬濱淪陷區中憂時見背的先父維新公！

三十二年九一八紀念日徐宗士識於重慶

戰時經濟學

導言

自亞丹斯密以來，英國經濟學者成致力於常態經濟過程的研究。他們所觀察的，是一個人口衆多的國家的人民，過其有規則的衣食住以及娛樂的日常生活——這種生活，既不是有計劃的之組織的結果，更不是出於各個人或各家族的但求自給自足，而是由於追求私人金錢利益的動機所構成的極度複雜的交換制度。自然，在這種制度之下，有顯著的缺陷及巨額的浪費會使許多人陷於愁悶、不滿、飢寒、和痛苦之中。但是現存的制度確是如此運行！爲了探究此中奧妙，爲了理解牠如何運行、如何結構，以及其如何受結構背後之人力的指導與控制，許多才智之士，會竭其畢生精力以赴之。他們的希望，是想對於經濟解剖，及經濟生理加以澈底及真實的積極分析，以期或者可以補助那些對於實際政府行政有訓練的人，去補救或減輕他們所發現的弊害。這種工作，至今還沒有完成。可是二十五年以前變動終於發生了。在一九一八年十一月十一日以前約四年之中，不知不覺的尋常生活，全被摒棄；整個的歐洲，輾轉沈溺於戰爭的苦悶之中。我不欲描寫這些不能想像的恐怖時代，這當留待後代的史家和詩人去做；他們有的是良心、同情、慈悲、仁愛和眼淚！經濟學者卻從事於另一種任務，這種任務雖遠不及詩人史家所做的那樣高尚，但是，他們應該力促其完成。他們對於緊急的戰時經濟，與國家承平時代的寧靜狀態，迥然不同，已經指出。這種經濟的解剖和生理，究竟是怎樣？一種經濟的結構，產生於另一種環境之下，如何適應另一種目的及新需要？實在值得研究。因此，除吾人至今所學習的「政治經濟學」(Political Economy)而外，有研究「戰時經濟學」(Political Economy of War)的必要。一九二二年



(渝)

時我會試作後者的討論，其中一部份係就一設而論，一部分則特別參酌英國的實際經驗，在那篇導言中，我下了如下的結論：「倘我的討論中肯，有些複雜的問題，或可解決；有些誤解，或可祛除。同時，若是人類精神果是清朗，文明社會果可以經久，則這種討論或許可以闡明：何者是永遠適合於實際情形的惟一的政治經濟學，是保證世界各大國間永久和平的政治經濟學。」那種希望現在已經幻滅了。一九三九年世界又陷於崩裂的狀態；而戰時經濟學又成爲大家關切的題材。因此我寫這本新書，其中大部份是舊書的修改。這本書全不討論從平時過渡到戰時的各種問題。這些問題的大部份是屬於行政的範圍，非我能力所及。我也不提到失業問題。因爲在從平時過渡到戰時的過程中，相當程度的失業，雖然無可避免，可是我們可以確定的說：一到戰時努力達於高峯的時候，事實上失業問題勢必消滅。

第一章 備戰的影響

(1) 戰時經濟學有緒論兩章。其一討論戰爭將臨前對於平時經濟組織，和經濟政策上的影響；另一討論平時經濟組織與經濟政策足以造成戰爭發生之可能性。請先言戰爭將臨前對於和平的影響。

(2) 最顯著的，戰爭將起的威脅，足使一國必須致力於陸海空軍及各種軍需工業之置備。因此每年使許多人以上的體格，豐富的智慧，饒有組織和發明能力的人，以及許多靈巧的機器，都脫離了日常的生產業。實行徵兵之處，有人以為：如將服役年限縮短至一年或兩年，可使人得到一般的訓練，退伍之後，足以增進能率與勤勞。而且有時規定青年考到一定成績以上，可縮短兵役的年限，也足以鼓勵他們進學校努力讀書。

這些辯詞，都是對於那些從工業的觀點來責難軍事訓練，純是浪費者而發。至於施行募兵制之處，大多數的國民不必經過一年或相當年限的軍事訓練，而是由少數人投身於軍役，其時間占其學生的主要年代，則上述辯詞，乃顯然失其勢力。即在施行短期兵役制度之下，也有一種重要的區別。我們可以合理地說：從十九歲到二十一歲受過軍事訓練的人如果再從事工業，較之十九歲開始，更為合宜。但我們不能說：受到兩年軍事訓練的人，再去從事工業，較之已經從事工業有兩年的更為合宜。受兩年的軍事訓練，較之兩年以前就做木匠，固可以使人做一個較好的木匠；但是決不能比先做了兩年的木匠學徒來得好。因此，軍事訓練對於將來能率所給予的一切利益，較之其喪失的工業經驗上的利益，實在是得不償失。從而欲以軍事訓練所得的利益，來抵消前兩年中因人民脫離生產業所生產品的直接損失，不能謂為允當。

(3) 陸海軍兵士及軍工業採用募集制度的時候，對於服務人員的餉給，大抵須相當於具有同樣能力而從事於普通生活者的給與額。一國因戰爭恐怖而從生產中抽出的實在資源 (real resources) 對於總資源之比，約與國防部所支費用對於國家總貨幣所得 (aggregate money income of the nation) 之比相等。自然，一國的

貨幣所得和政府的貨幣所得是截然不同的兩件事。一九二〇年魯塞爾財政會議報告書中（頁一一）曾說：就所觀察的各國平均數看來，「國家經費中，約有百分之二十仍用於軍備的維持和戰爭的準備」，其意義並不是說各國總貨幣所得的百分之二十如此用法。所謂國家經費是指一國政府所支出的費用，並不包括人民的私人費用。因此一國總所得（aggregate real income）或總生產力每年用於備戰之數，遠低於百分之二十。以現有的統計而論，就在英國，也不能決定一個精確的數目。一九一三年英國的貨幣所得（不是政府的稅收）為統計家所常用者，約在二十萬萬至二十四萬萬鎊之間。同年海陸軍經費為八千萬鎊弱。故其比例約占百分之三至四之間；換言之，約等於英國每年智識者、筋肉勞動者、及機械設備兩週工作的所得。至於法國和德國，依戰前統計所算得的比例，亦大致相同。但我們應當注意：徵兵制國家付給士兵的餉給，衡以他們服役應得的市價，較之募兵制國家為低。戰後各年比例，自隨時而異；但以英國而論，直至奮力整軍以前，比例似未超過百分之四。

（4）驟視之，像百分之四這樣的比例，似乎是很小。但我們應記着：這裏所根據的所得，是總所得（total income）而絕不是剩餘所得（surplus income）。戰前英國本部千萬戶（每戶四個半人），中每家的平均所得，約在二百三十鎊以下。這樣的數目，餘剩很小，不能容許一國有多量的濫用。鮑萊博士（Dr. Bowley）曾經說過：「戰前英國的財富，無論怎樣分法，總不夠使一般人過較高程度的生活；就在將來，還沒有提高的朕兆。」（註一）據劍橋統計學助教羅伯脫（Radford）君給我所作的估計，一九三七年英國戶數，較戰前約多百分之二十五，每戶平均人數約為三又三分之二，每一家庭平均收入倍於一九一一年；但同時物價自亦顯見增漲（假定謂漲半倍）。這些估計數字自不精確，例如一九一一年戶數估計包括南愛爾蘭，而一九三七年估計則不包括愛爾（Eire 譯者按即南愛爾蘭自由邦），其他尚不論。就這種事實看來，從總所得中減去百分之四，為數亦屬可觀。這等於從「剩餘所得」中減去一個很大的百分數——所謂剩餘所得，是指總所得中除去個人生活的絕對必需費用（與新資本的積貯之需要全無關係的費用）和國家行政的必需費用而言。假定在英國

剩餘所得中，軍備費用所占比例爲百分之十五；則在法、德、意等國，其每人所得實際上較英國爲小，必需費用所占比例自必較大，剩餘所得中軍備費用的比例，亦必遠大於百分之十五。戰爭將臨前所加於各國之實際犧牲的負擔，自上述觀之，英國所受，較大陸各國猶輕。

(5) 可是戰爭將臨的影響，不僅限於軍備的直接費用。從英國史中可以見到許多財富的犧牲，是由間接對於軍備補充和設置而起的。例如航海條例的頒佈，不許外國商輪在英國沿岸貿易就含有兩重目的：一面在平時訓練水手，以爲戰時之用，一面欲準備大批英國商輪以便需要時改爲戰艦。第一重目的，甚至演成限制英國商輪雇用外國水手，以及取消外人領港的資格。因近代發明的結果，戰艦與平常船隻的構造異趣，故商輪充作戰艦的重要性爲之減少；但英國海軍部對於定期航船，其構造之能改爲輔助巡洋艦者，仍予以補助。在上次大戰時期中，商船即在盡其固有的功能上，已曾爲國防的要素；近年來維持巨大的商船雖似已無利可圖，但戰爭的恐怖，仍驅使政府竭力補助造船工業。

戰爭的影響，不但及於海運，亦且波及陸運。朝鮮英國，也可以找到顯著的例證。英吉利海峽下開鑿隧道的計劃，一般人都認爲在經濟上極爲有利，但因軍事上之理由，已多年擱棄了。在歐洲大陸，尤其是普魯士，軍事的考慮，對於鐵道之建築，極爲重要；許多鐵道，是因爲欲求能迅速調動大批軍隊於邊疆的需要而敷設。

再次，航空運輸事業的常態發展，也多少會受到戰爭的影響。關於航空的法律，必須顧到飛機偵察要塞之可能性。政府既能控制商用飛機的計劃，自會使他們想到此等飛機可以從貨物的運輸改變爲炸彈的運輸。政府對於航路的開闢，與航站的位址既有決定權，他們自然不會，而且也不應當忽視敵機來襲時飛機迅速集中的方便，以及飛機製造廠和修理廠的安全。

如上所示，因國防的考慮，各國海陸空運輸制度的效率，必較平時爲減低；至因此損害國富之程度如何，我們自不易言。不過我們可以很合理地推斷：對於經濟力自由運行的任何干涉，如不以改善經濟福利爲目的，

而含有一種非經濟的性質，總會移用一國資源於比較不生產之途，從而多少會使一國的景況不及平靜無事的時候來得好。

(6) 現在我們須考慮一椿對於英國特別重要的事——未來的戰爭對於農業所有的影響。英國本部平時食糧的大部仰給外國。一九三四年肉類供給總量的半數，百分之八十四的麥與麵粉，百分之九十一的牛油，百分之三十八的雞蛋，以及百分之六十二的糖，係自外國輸入。(註二)一般而論，除了一九三一年所採相反的財政金融政策而外，這種事實的形成，是由於常態經濟力的運用；因為同樣一定量的人力和機器能力，如果用間接的方法，將煤與棉貨去交換所得的麥和其他食糧，可遠較自己生產為多。在可以保證和平的世界，我們對於這種事實，很少理由去干涉。自然，這種情形，會產生社會弊害，即所謂鄉村人口的減少；但是，仍可以設法使大部人們居住鄉村，即令其從事於工業而不事耕耘。可是戰爭一旦爆發，食糧的輸入或許中斷，則食料仰給外國，至為危險。且就最近經驗論，一國的糧食出產固可迅速增加到相當的數目，但欲使英國本部的食糧在短期內自給或差足自給，則為事實所不能。因此在戰雲密佈的世界中，有一生死的問題：即我們還是按照常態經濟過程取得我們的食料供給呢？還是犧牲這經濟過程在平時所予我們的一些利益，以為戰時的保險？或許，我們可用別種保險方法，即在國家的倉庫中永遠積藏大量的小麥。(假定說，可以支持一年的食糧。)自然，他們不是將初次放進去的穀物死藏到底，而是隨時將新陳掉換，但定量或最低量以上的穀物，必須繼續存儲。這樣的保險方法，所費或至可觀，而且也祇能支應短期的戰爭。但亦不失為局部保險的方法，在有些情形之下，未始不能應用。另一方法是政府用補助金、保證制度、或徵收進口稅，逐漸移轉一國工業生產力於農業至適當程度，以便必要時可不需食料的輸入。但是，無疑地，這種政策如欲使其有效，所費必至巨大。而且巨量農業出產的增加，需要巨量的肥料；而肥料本身又大部輸自國外，戰事一起，亦難免中斷；因此，這種政策在試行的時候，必易失敗。

(7) 再次我們要說的是：有幾種從事製造材料及器具的工業，當戰爭一旦爆發時，即須從事於軍用品之製

造。鋼鐵業、機械業、有幾種化學工業、以及採鐵採煤等工業都屬此類。還有其他工業，即令其所製物品不能運供戰爭之用，而其工場也須在必要時可以立即移用。例如製造商船的船塢，可以移造戰艦；染料工廠可以用以製造炸藥。如果一國的機械工業和鐵礦供給不能獨立，則外國輸入的中斷，即會大妨礙其軍用品的出產。同樣，如果本國沒有這種工場，能夠在需要時移作製造戰艦或炸藥，一旦來源斷絕，在戰爭進行上亦將陷於極不利的地位。因此戰爭的恐怖，會引起各國政府，對於在自然條件上不適宜於某種製造的工業之及在平時某種工業將不致有健全發達的，去用種種人為的獎勵，補助激勵其進展。政府此舉，為將來戰爭保險計，轉移許多財富用於比較不生產之途，其使國家受不斷的經濟損失，正如政府因軍事上的理由，去保護農業相類。因為如欲使此種政策有效的實行，其所費與所受實際的犧牲必甚重大。

(8)最後還有所謂「基本」工業或「鎖鑰」工業(Key Industries)。這一名詞的意義，常用以泛指凡在一國的經濟繁榮上占重要地位的工業，例如將機械工業，及紡織工業都包括在內。但是我們寧可將這名詞的含義縮小，使其僅僅包括真正基本的工業——其本身的價值雖不必大，但欲推動大規模而重要的工業，卻非此不可。這種含義的基本工業，例如磁石發電機製造工業，汽車非此不能生產；如染料工業，紡織業賴此以完成；又如光玻璃工業，對於許多科學儀器的製成，也具同樣的重要。有幾種基本工業，對於軍用品製造工業甚重要，有幾種是對於戰爭無直接關係的，有幾種則兼而有之。牠們的特徵是：牠們的產物的重要性，遠過於其本身的貨幣價值。換言之，如果中止供給值十萬鎊的基本貨品，其價值按斷絕市價計算，對於一國所致的損失，遠較中止供給同量的非基本物品所引起者為大；因為前者足以間接使那些習於用基本物去製造貨物的人們和機器，無所施其技巧。因此，為防止戰時危險起見，以補助金制度或保證價格或保護關稅等方法，去獎勵基本物品在國內的生產，實遠較其獎勵其他等值的工業，理由更為充分。如果一種基本物是某國的特產，而該國又有變成敵國的可能，則戰時全部輸入中斷的危險就很大，從而獎勵此種基本物國內生產的理由，較之在多數外國能製造時的情形，更為重要。

(9) 有人也許要提出反對的意見，認為上面的分析是假定：因恐戰爭發生而由政府獎勵投入某些工業的勞力和資本，係取自原可用以從事獲利較大的工業；但實際上，此種勞力和資本本係閒散未曾雇用。若將我們的觀點限於極短時間以內，此種反對意見自屬正確。在平時，除了繁榮期間的最高峯而外，通常有許多失業工人，至少在理論上，可以把他們雇用於政府需要獎勵的工業。但是我們若對於此事的觀察限於短期範圍內，實非至當。要是政府獎勵某些工業的發展，多少是一種永久的政策，則其經濟制度的全部機構，勢必更加調整。捨特殊情形不論，一般說來，我們並無理由可以假想：失業總數將因獎勵某一組特殊工業而減少。蓋若此種獎勵為一永久性質，則依附於 (attached to) 被獎勵工業的人數，亦將隨此項工業雇用的人數而等比例的擴張。因此，就政府繼續獎勵某些特殊工業政策的遠大影響看來，我們應當認識：統扯經濟好況和不景氣期間，勞工和資本就業的總數將無變更。換一句話說，不論被獎勵的工業如何擴張，其增雇的勞工和資本，並不是出於閒散着的人力物力和財力，而是從其他工業移轉過來的。

(10) 以上所述，足以揭示因戰爭的危險而發生之各種問題的性質，我的目的，並不是想提出或辯護何種政治問題的結論：如在現狀之下英國應採用那種保險方法去應付戰時的各種缺乏。作事審慎的人，為應付不幸事件的發生，所付的保險費用，須視其所顯出保護的效力，所欲防止的不幸事件發生的機會，和不幸事件發生時他將受損害的程度等複雜的情形而定，像這類的問題，祇能在仔細詳盡的研究之後，方能決定。我們在此處所考慮的，僅僅在原則方面。在容易引起戰爭的世界，一國犧牲其平時一部分的財富，以防戰爭爆發時食糧或其他必需品的缺乏，此種政策，不但將為當局所採取，且亦為聰明之舉，如若戰爭的陰影能夠移去，則此種為防禦所犧牲的財富，自非必要了。

(註1) 見 *The Division of the Product of Industry*, p. 58.

(註2) Orr: *Food, Health and Income (2nd Edition)*, Appendix 3, p. 50.

第二章 戰爭的經濟原因

(1) 現在我再討論前面所說的第二章緒論，即平時經濟組織和經濟政策足以造成戰爭發生之可能性。茲題甚大，已討論的很多；此地我所要說的，不過是一些簡單的提要。

(2) 戰爭的爆發，促成之情形甚多，有時，且爲至微細之事件，如：「對於國旗之侮辱」，官吏之暗殺，軍隊或戰艦中慌張的軍官之魯莽的舉動，以及狡猾外交家之偽造電報等等。但是這些並非戰爭的原因；不過火藥庫中之一導火線而已。真正的基本原因，卻在火藥庫的背後，最後分析起來，不外統治和求利慾二者。

(3) 統治慾望的本身，而非其附帶產生的任何經濟利益，是引起戰爭的真實而有效的動機。例如英國學童直認其恫嚇較小的孩童，自稱的阿利安人恫嚇猶太人，居於熱帶國家的白人強使其「屬下」(inferior)對他們表示特別的尊敬和服從，這一切，都是統治慾的表現。無疑地，普通的英國人或法國人都有這種慾望，而且常因爲他是一個「強國」的國民不是一個荷蘭人、瑞士人或西班牙人，而引以自滿。一九一九年時，後又在一九三九年時，許多德國人真希望他們的國家能將全歐洲置於其鐵蹄之下，使歐洲人聽到德國外交後盾的槍劍聲而戰慄。雖然近代國家的作戰並不以發現誰是「優秀民族」(The better men)爲公開的目標，但在他們的角逐中，確含有這種因素在內。而且，統治慾的衝動，會使各國特別不願意放鬆他們曾經「占有」過的任何領土。向來臣屬於他們束縛下的人民，如果得逃出羈絆，他們以爲是一種「屈服」或羞辱。統治者爲保持其統治地起見，常常提出許多理由，如：他們對於文化的義務，白人的負擔，及國防上的需要等等。這些理由，常常有自誠意中提出來，有時也很合理，但是除此而外，在其背後的，還是欲繼續其統治的意志。與此相衝突的，是被統治者要求解放的意志。這都是爲自由戰爭，爲光復故土戰爭 (imperialist war)，爲民族戰爭的種子。

此種爆發力和經濟學的關係甚小，不在我們討論的範圍之內，但是並不因此而失去其真實。如果忽視了這一層而專門從經濟方面解釋戰爭的原因，那是抹殺了明顯的現象。我們所要在本書內詳細研究的求利慾，並不是煽起國際戰爭的唯一動力。當我們集中注意力於這一部分的時候，我們不應忘記牠的限制。

(4) 文明國家之從事戰爭，並不以掠奪為公開而直接的目的。一九一四年以前，說者謂戰勝國家欲從索取賠款中獲得經濟利益為不可能，實則這在事實上並非不可能之事。蓋一筆賠款可等於一筆外債的取消，或等於一筆不須付息的外債。自然，如果賠款一次收入，而收入方式又不慎擇，或許足以擾害工業，使其在調節過程上受到意外的損失，但如概認收受賠款之國家，必須遭遇經濟的損害，亦未免近於矛盾。就通常言之，該國可有收獲，正如個人因他人的贈禮而有所得一樣。但我們跟着就得假定：獲得的數量可以較戰時的犧牲為大。這種假定必須完全承認。可是，察於近代陸海軍費的巨大，和小規模戰事足以引致他國捲入漩渦的危險，任何國家要想在戰爭的結局上藉賠款以取得一種純經濟收入，實為絕對不可必之事。一國政府假使拖着這樣的希望來加入戰爭，實為至愚與極惡。且戰爭的動機，如果但想掠得巨額的賠款，實際上並不甚可怕。經濟力誘發近代的戰爭，絕不是這樣地粗淺簡單。

(5) 工業化國家的商人，自然欲獲得有利可圖的市場，以為推銷貨物的尾閘。因保護關稅和特惠關稅的流行，他們常常覺得在別國統治下的領土上，輒遇到該統治國人民所無的重稅障礙。因此，為免除這些障礙起見，他們希望本國政府統治的地域愈大愈好。已經獲得廣大領域之後，他們又想：如本國政府能予他們的競爭者以重稅的打擊，必可進一步改善他們自己的地位。因此，許多國家中營出口貿易的工商業，都願贊助本國政府在無絕大危險之情況下，擴張他們利益範圍的地域。製造業家，其原料之來自熱帶地境者，亦願其地為本國政府統治下之領域，因為如此較之在其競爭者之手中，更能滿足其需要，所以他們出而贊助經營出口業的商家。其實文明國家，與其統治下的非亞諸地的實在貿易額，卻不在其政治勢力範圍內諸地域的貿易額相較，其經濟上的獲得，並不停工商業家所預期的那樣大，至為明顯。我們祇要想到下列各點，更了了然：第一，

向來進出口的数字，即貿易額 (Turnover)，遠過於商業的利潤；第二，對於殖民地的貿易及其利潤，雖可因失去統治而減少，但亦絕不至於消滅；第三，對於任何特殊市場的工業的活動，決不是一國工商業總和的淨增加，其中大部分不過是從其他市場或其他生產物移轉而來。上述各點，足以揭示工商家熱心贊助國家擴張領域，以求獲市場的政策，甚對於此種政策純經濟效果，並未有完全明確之認識。但是無論如何，事實上表現著，許多工商業家確信：政治的帝國主義，可以成爲扶助工商業之一大要素。他們持此信念，極其影響於英、法、德、俄、日諸國的政府，數十年來，已有相當的成功。因爲同一領域不能同時由兩國政府統治，故結果必至常引起各國政府間的競爭和外交上的角逐。

(6) 但是在比較不開發的地域，推進商業，並不是歐洲各國彼此衝突的主因。其金融家之尋求有利的特權，也足以驅使他們趨向帝國主義的途徑。這裏所尋求的利益，固更爲巨大，蓋弱國政府的官吏，每可誇談贖買，與之訂立借款合同，在有利的條件下爲之建築鐵路，或開發油田的自然蘊藏，甚或將非非洲土人取得種權之土地，以極低工資的代價，雇用非洲土人，用強制勞動經營之。凡此種種，皆可獲得高率的投資利益。當一文阻國家將任何未開發的領域保羅，或加以保護，或在其中建立一勢力範圍的時候，則這些寶貴的特權，即令未正式讓與，亦必將轉入其國金融業者之手。這些金融業者往往兼有財力和勢力。他們藉辦開紙據他們的曠古，去左右輿論，並加政府以壓力。胡爾夫君 (Mr. Woolf) 在其流國及其在非獨之商業 (Influence and Committees in Africa) 一書中，對於他們有時所用的方法，曾有慘淡的描寫，此地無軒述的必要。這裏所要着重的點，即：取得特權的求利慾，同樣地，而且較商業上的求利慾更有力地，足以驅使各國政府從事於未開發領域的勢力範圍，和政治權的角逐。

(7) 這種角逐，即是各國政府用外交作後盾，援助牠的商人和特權追求者，得在弱國活動。隨着並有取得勢力範圍保護權或併吞的企圖與之相輔而行。如他國有同樣的企圖，則起而與之抗爭，因此，弱國商業家和金融業者的競爭，遂引起各國政府對於「太陽下領域」(Places in the Sun) 的爭奪。在這種角逐中，同盟和聯合

是必要的，從而角逐的範圍亦以擴大。在這角逐的背面，都有軍事力量做後盾。沒有一個政府願意爲其國民的某一勢力範圍或某一讓與權而戰爭，可是各國政府都懂得：除非有幾點使人民相信牠是正在準備作戰，牠的外交政策是比較地無效的；同時牠也懂得：一旦轉入相互威脅的把戲中，戰禍可以不期而至。這樣個人的經濟利益反映於各國政府的政策，是無異於在已經爲政治統治慾以及對牠的反抗所堆積的爆發物上，再加一些分量。

(8) 此外，還有一種私人的經濟利益，依特殊方式而活動。這就是軍火製造者的私人利益。他們的慾望，是要售出他們的貨物。自然，在他們中間並沒有那樣忍心的人去要求實際戰爭的發生，以達到他們的目的；但是他們確希望各國從事於戰爭的準備。假使他們能夠說動一國政府使其相信別國正在對己備戰，他們就可取得有利可圖之戰艦或鎗械的定貨單。各國的主要軍備製造廠，並不將他們的業務限於供給本國政府的需要；他們彼此之間，也不是完全獨立而沒有聯絡。促成戰爭的恐怖和國際間軍備的競爭，是他們全體的利益。他們如能說動一國政府購買他們的新軍器，即可持此爲強有力的根據，去勸導他國政府爲同樣的購買。他們對於新聞紙，不是無勢力的，因此也可以左右輿論。要之，他們的遊說，故意地傳播無中生有的威嚇語，我們用不行斥其不當。因爲他們鼓動軍器的購買，無非在搜求利潤而已。他們的成功，各國政府相互間的猜疑與恐懼必將愈滋，從而使戰禍爆發的材料，堆積亦將愈高。(註一)

(9) 其次值得我們注意的，是：這種爆發材料有一特性。即當其在上述幾種影響下堆積起來之後，牠會像生物一樣地滋長。戰爭的恐懼本身，會驅使各國政府採用種種政策，使戰禍將起的情況愈益逼真。如果沒有戰爭的恐怖，就無經營軍事要塞的必要。補充黑人軍隊，爲征服非洲殖民地目的之一，自不能存在。而且不許殖民地人民要求獨立的兩種理由，即：從殖民地人民中徵發軍隊的需要，以及防止他們被敵國徵發，和防止敵人利用殖民地爲進攻的根據地的需要，也將失其根據。可是軍隊要塞的搜求，未開化地域的併吞，以及殖民地人民解放運動之拒絕，都是產生戰爭心理的要素。他們此種戰禍恐懼的心理，使他們本身促之愈趨逼真，其結果

遂爲引起更大戰爭恐怖之原因。

(10)以上我們所注意的，都限於促成國際戰爭條件的經濟活動。自然，還有很重要的經濟要素，足以促進和平。各大國本身都是彼此貨物的重要市場，如有法避免衝突，各國人民自不願與其顧客宣戰。而且，商業、旅行、以及交通工具的進步，均足促進各國人民彼此間更進一步的諒解。柯白鄰 (Godwin) 及其同志曾有一種願望，謂國際貿易愈自由，國際間友誼愈可與之俱進，而戰爭的危險也漸可歸於消滅。這種願望，雖然未能完全實現，但未嘗不言之成理。尤有進者，除了各國私人商業上的合作而外，關於超越一國範圍之經濟利益，政府間也漸有合作的趨向。國際郵政會議，即可謂爲此種合作的典型。在國際聯合會輔翼之下，許多經濟上共同努力的機關，均經發現而且加以利用。這些很可以希望減少國際間的競爭與嫉妒，可以縮減軍備至相當限度，並可以減少對於戰爭的恐懼——這種恐懼，是直接引起戰爭的主要原因之一；又因其影響於政策，同時也是間接引起戰爭的主要原因之一。這些促使和平的勢力，一時雖被壓倒，但並不能證明其薄弱，更不能謂爲不切實際。

(註)關於此等的有力論證，可參閱 P. J. Noel Baker: *The Private Manufacture of Armaments* (1909) 1章。

第三章 可以用於戰爭的資源

(1) 一國所有的實在資源 (real resources)，包括本國人民的智力與勞力，本國的土地與礦藏，有形資本的建築機器鐵路船隻及存貨等，無形資本的組織，以及本國人民對於外人的各種法益等項。在平時的常態經濟學中，以為此種資源都是有規則地被人利用，年年產生國民的分額 (national dividend) 或國民的實在所得。經濟分析與社會改良方案的研究，都集中在此項國民所得額之大小，人民間之分配，以及各時所生之變異等問題。在停滯不進的狀況中，一國資源除用以補充資本設備的消蝕外，每年產生的分額大致相等；此種分額不論其為實物或勞務，都將全部供消費之用。其在進步的狀況中，一部分的分額，將用以逐年增置資本設備，藉使將來可以生產更大的分額。無論社會狀況停滯或進步，一國資源的運用，總不易達到最高的理想的充分程度，因之也不能產生最高的理想的分額，其原因，一部分是由於人民同物性「緣地需要休閒」，一部分是由於「至少在進步的社會狀況中是如此」需求方向的改變，不斷地使生產機器須重新調整，因之常有一小部分機件閒置不用。

(2) 在戰爭時，一國基本的人力的與物質的資源，自無異於平日，但他們卻流用於別途，而其注意的集中點亦變。平時所注意的是一國貨物與勞務能有規律地生產，而其人民能有適當閒暇的享受；戰爭時吾人所注意的，則是盡力榨取，以供應直接使用於戰爭的實際過程所需要。假定一國平日生產的能力為已知，則取得實際戰爭資金的主要源泉，可有四種：(一) 增加生產，(二) 減少個人消費，(三) 減少新投資資本，(四) 減少現有資本。

(3) 生產增加的範圍，須視一國所能加緊工作（利用原來鬆懈狀態）的數量而定。最顯著的鬆懈形式，即以失業為其代表。在平時，一般人民對於各種貨品嗜好的轉移，而尤其重要的，商人對於投資前途希望所持見

解的變動，直接和間接使失業成爲一種常有的病態。一九一四年以前，有一很長時期之中，據工會所登記的失業人數，統括經濟好況和不景氣期間，約佔百分之四·五。戰後期間，若將登記方法變更的影響剔除，平均失業百分比比較戰前高出兩倍至三倍。而在戰時各年份中，失業人數幾不足道，自一九一五年四月以後，從未超過百分之一。國家集中全力於一個單純的目標，政府需用軍火工人既多且殷，到處張貼招工的廣告，工人一失此業，立可別就他業。我們可以把兩次戰事作一比照：一九一四年七月失業人數佔百分之三·六，而一九三九年八月（根據新的登記法）則爲百分之八·六，且在不久以前更在百分之十二以上。足見第二次大戰開始之時，英國可藉吸收失業工人以加緊工作的數量，遠較二十五年以前爲多。至在德國，一九三九年中實際上並無失業現象。

另外一種加緊工作的方法，是減少閒暇。在最「進步」的國家中，許多人（無論男女）常無所事事，或只有一些掛名的職務；他們恃私產或他人的所獲爲生，而消磨其歲月於遊戲、旅行、娛樂、和社會活動等等。這些人們可以加入實際工作，或入行伍，或服務醫院，或從事工廠，甚至於躬行他們家庭中僕役的職務。其次，年已老者，在尋常情形下，將告老回家，度其餘年，但在此時，自可繼續或重復執行職務。青年男女，也可提早進入工廠。再次，生產品的增加，不必專恃勞動人數的增加。人們在平時以一定時間和通常緊張程度從事勞動者，可在此時加緊工作，並延長工作的時間。自然，如果工作過度緊張或時間過長，出產不但不能增加，反而有減少的危險；上次大戰初期軍用工業的工作時期，常常長而無益。但是，許多人在必需時，能較平時多做工作，結果能多生產，而且能長期繼續生產較多的貨物，實爲毫無疑義之事。

上面所述生產力的增加，自然大部是由於愛國意識的激動。許多人們自告奮勇地湧進軍用品製造的工場。且願從事長時間的勞動，正如一個家庭忽然發現其房屋正在着火而呼救時一樣地奮勇出力。國家還可因愛國主義直接或間接強迫個人貢獻其勞力。這種強制行爲所增給國庫的生產力，遠過於愛國心輸將之數。直接強制之最充分表現的例，就是徵集適於兵役年齡的人們入伍作戰。間接強制係經由明的或暗的重稅而施行。因爲重

稅足以影響人們的生活標準，可以使之努力獲取較大的收入，故雖不受愛國熱忱的激動者，也會自願延長他們的工作時間，從閒暇或退休的生活中進而經營某種企業。

以上，我們還沒有說完加緊工作以及增加生產力量的方法。在平時，工廠工作輕易因勞資糾紛而停頓。這種停頓，不但使發生糾紛的工業蒙受生產力的損失，而且影響到以此項工業的產物為原料，或與之有其他關係的工業，因為工場中有一部份機件停頓，其他機件亦勢必不能工作。在戰時，勞資雙方為希望本國勝利的愛國心所激動，輟業之範圍與重要，或更為之大減，且在必要時可直接用法律禁止，不致如在平時，強制法將為輿論所不容。

這些在戰時加緊工作的方式，究能增加多少生產力，勢難作一精確的統計。不但現有的各種統計還嫌不夠，而且即令夠用，從這些統計平均得來的數字，一部份仍要看任其選擇的定義如何。不過要是我們僅需得一概念，我們也許可以臆測：戰時緊張期間，英國生產力的增加總數，約將達近年的百分之二十。在這一限度以內，儘可不必減少非關戰事的生產量，也不必拙用現有資本，而將各種資源移充戰爭之用。

(4) 現在我們可以說到構成戰爭費用的第二種源泉，即減少人民私人的消費。很明顯地，如果人民能節飲食，少旅行，少赴戲院，少雇僕役，少用煤炭，以及類此的節省，則平時用以滿足個人欲望的許多資源，自可移供國家戰爭之用，因為我們早已說過：在戰事緊張時期，手乾腕把這些資源抽出來，決無問題。本書後面看一章將詳述各種個人的經濟方法，以及各種方法用以增加國家戰爭資金時的比較效力。現在我們只要概括的提一提：牠是供應國家實在戰爭資金的四種主要源泉之一就夠了。

(5) 不過我們要在這裏注意一種容易混淆的觀念，如果但作皮毛的觀察，常常會將供給個人消費的資源之轉為戰用者，當作專為戰用所增加的生產。對於戰爭時的婦女工作，這種錯誤的觀念，尤易發生。其次大戰時英國和其他國家一樣地有許多婦女進入工場。其中有許多直接從事軍用品的製造，有許多則代替了男子被徵調從軍後的職務，例如鐵路上的服務，初視之，這些婦女勞動的加入，自然易以之為一國生產力的淨純增加。這

種觀念，實在是錯誤的。一大部份婦女在戰時進入工場，必得離開其原有的家庭事務。她們在軍用工業中工作，或較對家庭事務為努力，「這種外加的努力無疑的自會增加一國的實在所得總數，但其工場活動之相當於原有家庭事務活動的部份，自非生產努力的增加，不過是將那為個人消費的勞務，轉為戰時服役而已。而且，許多婦女在進入工場以前，已在家庭中有他項的工作。她們對於他項工作所盡的勞務，也是國家實在所得之一部，故於國家實在所得總數中加入婦女在戰時的勞務以前，必先減去家庭中他項工作的勞務。復次，許多從軍的男子，在入伍以前的家務，都由婦女為之料理。在入伍以後，他們通常不復有什麼家務，但是他們的飲食等事務，仍須有人為之料理。因此，嚴格的說，我們如要計算婦人加入工場工作所增加的總生產力，我們還要減去軍隊中廚工及其他類型的勞務。這一點，自是不關重要。不過我們要特別注意：婦女在戰時所做工場工作的大部，並不是對於一國生產力的增加，而是將原有的生產力從私人的消費轉為戰爭的勞務而已。

(6) 一國實在戰爭資金的第三種源泉，是減少資源之用於新投資方面——用於戰爭的投資自不包括在內。如有私人在本國造屋建廠，或用輸出品在國外買屋購廠，又如國家新設立一學校，或新創設一瓦斯廠，則許多資源，便不能用以製造或供應戰爭的工具。節省非戰爭工業的新投資，即可以大增戰用的資源，因在許多最進步國家中，平時每年新投入的資本，為數甚鉅。一九一四年以前，英國國內及國外投資總額，年增約三萬萬至四萬萬金鎊之多。據克拉克 (Colin Clark) 君的估計，一九三七年投資總額約近五萬萬鎊，——每鎊的實在價值，自較一九一四年為低。

(7) 戰爭資金的第四種源泉，即現在資本的減少。其中最顯著的方式是直接將特種資本移供戰爭之用。一國平時資本的一部分，即在從生產者轉入最後消費者之過程中，所存貯於貨棧或商店的消費品。這種存貨自可取用。例如一國的積穀，本可支持十星期之久，現在把牠減到祇夠供應三星期的消費。並且除掉流動資本的存貨以外，有幾種固定資本亦可移用。例如上次大戰時法國境內所需新鐵路材料的補充，間有以英國及加拿大的路軌卸運至法者。但大部固定資本不能如此移用。房屋、工廠、一國一大部分的鐵路設備、礦產及開礦機

備、土地、及機器等，不能移充戰爭的直接消費，而需保留其資本的性質。因此戰爭資金之能直接取自零星的資本者，至為有限。

不過我們可以另用第二種方法去移用資本。即我們不必取用零星的資本，而挪用那些平常用以維持資本運轉的資源去充戰時的「消費」。經濟學者平常所謂國民分額或國民所得，是指從總所得中，剷出一部分作為資本設備的修補費外，所剩可用的實在所得之數。上次大戰前英國本部約需有一萬七千萬金鎊的國富用以維持本國資本的完整，克拉克君計估一九三七年的數字為四萬萬鎊弱。此種觀念，自多費解；但我們於此不必加以詳究。這裏所要提出的一點，極為單純。如將尋常的修理和替換廢去，使路軌仍其壞而不修，工廠機件仍其舊物，收獲農作以後不施肥料，則自可於日常用以產生所得的資源以外，加多若干資源，用以擴增一國戰時急需的經濟能力。

前段所述的方法，即在與世界完全隔絕的國家，也可通用。如果一國與他國間的交通方便，則其將資本用作應急消費的機會，更會加多。即資本中因其物質上不能直接移充戰用者，現在亦可間接移用。蓋資本可以出賣於外人，以換取軍用品與原料。不過形式不同的資本，如此移充戰用，甚有難易之分。可以輸出國外賣給外國買主的物品，和僅能於國內移轉其所有權的物品，其間有一重要的區別。金銀珠寶以及工藝品，祇要海上安全，均可運出國外。外國買主，并不冒任何的危險。可是對於不能輸出的物品的所有權，不論為土地，或為國內公司股票，或為英國地方政府的債票，情勢迥異。假使權利所在地的國家一敗塗地，則持有此等所有權的外人在戰爭結束時，即有喪失其權利的危險。因此，此種資本在戰時不易找到外國買主。不過參戰國家的人，還可以有第三種資本，例如其所有的為中立國政府及公司所發行的證券，而這些中立國的人民，亦甚願購買其本國為參戰國政府作戰所需的物品，因此亟欲獲得對於中立國物品的購買力。中立國家的人民，亦甚願購買其本國的證券。此種買賣成立，參戰國自可用以轉購許多軍用品及原料，以充實其實在戰爭資金。大家都知道，上次歐戰時英國人民因為持有許多金圓證券，從美國換得大量的戰爭供給物，不但用以自給，且復轉供協約國之

用。這次歐戰爆發的時候根據經濟學者週刊(註一)的估計，英國所有海外證券，約達十一萬萬七千鎊，其中一萬萬七千五百萬鎊爲美國證券。自一九一五年至一九一九年英國人所持證券爲政府所動員徵用者達六萬萬二千二百萬鎊，其中三分之一係逕行出售，三分之二則用以抵押借款。經濟學者週刊上寫道：「根據謹慎保守的計算，此次雖並不如上次大戰時擁有大量的美國鐵路證券，現時可能動員的投資總值，至少可與上次大戰時相等。」(註二)英國所有黃金的價值，我們未知確數，但一九三九年三月底外匯平準基金帳上所有黃金共值五千萬鎊，以每純盎斯作價一百六十八先令計算，共有四萬萬二千萬鎊；而同年九月由英蘭銀行發行部撥入平準基金帳的黃金，如以等值作價亦達二萬萬八千萬鎊。兩共七萬萬鎊，但須減去自一九三九年三月以後失去的黃金，其數額未曾公佈，惟我們很可能假定，剩餘的黃金總數不在五萬萬五千鎊以下。因此英國所有黃金與可以脫售的外國證券，總共儲量當不至少於十一萬萬鎊，必需時自可用以自海外購買軍火和原料。

復次，如果國際間交通方便，一國還可以有別種方法，將資本移充戰爭之用，即舉借外債。這些借款或者小規模地由私人商得外人長期信用，由其除給貨物；或由銀行轉賬，由外國人的存款中提用；或由參戰國政府發行戰債，推銷於外人；或由政府直接向外國私有辛地加 (Capitales) 或外國政府商借。假設舉債的國家將有一敗塗地的危險，則此種借款亦不易舉，其理由正與其公司股票之難於在國外市場上銷售一樣。上次歐戰時英國及其歐洲協約國所以能得到一大筆意外的借款，這是因爲美國參戰以後，政治的動機有力地使其供應款項之故。這次戰事直至一九三九年十月著者屬筆時爲止，美國法律禁止借款予交戰國家。自舉債的國家看來，脫售本國人民所持有的金圓證券，與以本國政府付款的信約許人而借款，並無異致。在前一方式之下，所得的流入，爲之阻止；在後一方式之下，所得的外溢，隨之增加。

(8) 根據上述的說法我們可以粗製一張可供戰爭用的資源表單。第一項，加緊工作(利用鬆閒)年可供應的實在資源，或能相當於平常實在收入的百分之二十。第二項，即從節約消費所省下來的資源數量，須視全部人民束緊肚帶的程度而定。平常生活裕如階級的人民，自可大事節約；但不幸富裕階級的人數比較的少。

般大眾如欲維持他們的康健和工作效率，而尤其重要的，如欲維持他們的子女的健康使其不受嚴重的損害，他們所能節約的數量很少。我們姑作十分存疑的估計，這一項可能供應的資源，假定亦為平常收入的百分之二十。非為戰爭目標的新投資，自前大為削減，但現有資本（例如鐵路）的維持和修繕，亦須有相當的數額。我們假定這兩項（減少新投資和現有資本）年可移充職用的資源相當於平常收入的十分之一。這樣加起來（假定我們對於消費節約的估計還有相當正確）我們可以算出：可能移供職用的資源，約等於我們平常實在收入的半數，換句話說，我們約可抽出生產力的一半。我們假定加緊工作（利用鬆閒）所得百分之二十是以戰前收入為準，因此戰前收入的半數等於戰時收入的十二分之五。一九三九年九月三十日經濟學者週刊有一篇好文章，載有下面的話：「一九一八年（全體性戰爭的最末一年）國民總收入（*Gross national income*）假定為五十五萬萬鎊。同年財部支出（授予協約國的借款以及類似的資本來往除外）為二十七萬萬鎊，其中約有二十五萬萬鎊可認為戰費。換言之，二十一年以前，業已證明：全社會資源總額，幾可有半數用以作戰。現時英國每人滋生收入的能力遠較以前為高，我們應可以更大比例的資源從事作戰，而不必侵佔非關戰事服役的最低需要。因此，半數的百分比，似非過份樂觀的數字。除了年可供應的資源而外，我們還要加入上節所講的儲蓄（約等於一年實在收入的十分之一），不過這種儲蓄，自然祇能使用一次。」

(9) 於此，我們還要考慮到至有興味而且重要的一點。以上我們對於取得實在戰爭資金的方法，分析為：(一) 增加生產，(二) 節省消費，(三) 減少新投資本，(四) 減少原有資本等項。驟視之，此種分析可使我們感到一種新的區別，即一種提供實在戰爭資金的方法，僅予現在以打擊；一種因減少一國的資本設備，可予將來以打擊。蓋額外的勞動和個人消費的節省，似乎僅僅犧牲現在，而新投資本的節省和原有資本的縮減，其犧牲則及於將來。但有兩重理由使這樣單純的區別，不能確定。第一，因節省「費用」而得的金錢，並非全與將來無關。人力資本正如有形資本同樣是一種投資。如果我們承認這點，則個人消費的節約與投資的節約，其間自無明白之界限；因為在某種程度，個人消費，即是對於個人生產力的投資。對於兒童，此點尤為重

要；不合理地減少他們消費的用途，會大大地減低他們日後的工作效率。即在成人，如其富力減至相當程度，他們已不能有什麼奢侈的或「不必要的」舒適的享受，對於個人消費的限制，亦即為對於投資（廣義的投資）的限制；並將適害於將來。第二，用增加生產的方法來供應戰爭資金，也會予將來以相當的打擊。一國在戰時的勞動能力提早衰退，就會有這樣的情形。我們在上面已經提過：如果工作時間太長和過度緊張，必致與原來的目的相反；當時的出產不但不能增加，而且反會減少。不過在此點以前還有一個階段，即在戰時這一短期以內，額外的工作時間與緊張儘可增加生產，而在人民整個工作生活的時期中，將蒙過度勞動之害。這裏實包含着「一種人力資本的消蝕」。其次，一個國家又可使其青年男女離開他們的日常的學校生活和幼年訓練，而立即從事生產工作，以增加一國可以利用的所得。這點正與廢止有形資本的修補以增加其可以利用的所得相類，因為一國的人力資本，欲其能保持其完整，必須代代受到同一水準的教育程度的訓練，以承繼其先人。這些理由，很明白地指示：要想準確地分別戰爭資金的供給，究竟有多少是犧牲現在，有多少是犧牲將來，至為困難。不過如欲得大概而合於實際的結論，我們可以合理地說：戰時之資源由消蝕現有資本或廢止新投資本而取得的，都會影響將來；其由增加生產或節省私人消費而取得者，一大部份是出諸目前的犧牲。

(註1) *Economics*, Aug. 19, 1939, p. 347.

(註2) 同(註1)，但我們必須注意：上次大戰時，在政府應用計劃實施以前，英國私人殆已脫售相當可觀價值的外國證券，藉以購買戰債。

第四章 戰爭底實在的和貨幣的犧牲與費用

(1) 前章所述得以用於戰爭的實在資源的總數，尙不足以測量一國在戰爭中所受的損失。如欲計算戰時的損失，必須將經濟範圍以外，在戰爭中不可避免的各種價值的破壞，包括在內：如人類期望的動搖，許多參加作戰者因受傷罹疾所遭遇的痛苦，以及許多家居者思想上與感覺上所受的消蝕。其次，即在經濟範圍以內，一國經濟事業之不奮而且不能直接爲戰爭而動員者，也可因敵人的舉行而蒙受損失。舉例言之，如一國爲其敵人所侵襲，許多私人產業可因戰事而破壞。即在不受侵犯之國許多人民也可因戰爭對於國外貿易的阻礙而蒙受極大的損失。這些，我們都須明白認識，經濟資源之用於或可用於作戰者，在廣義方面言，並不與戰爭的犧牲，成任何直接的關係。

(2) 我們既明瞭上述一切，再可注意的，是在現代情形下，實在資源之用於戰爭，係在政府指揮之下而動員起來，並且其中主要部份列入和運用於國家整個預算之內。因此，這些預算雖然並不明顯地代表戰時的損失，卻是代表被動員利用的戰時資源，或如上章所述的實在戰爭資金。不過政府預算中的貨幣資金和實在戰爭資金，都有兩個方面。貨幣資金一面爲貨幣收入(Money revenue)，一面即爲貨幣支出(Money expenditure)，實在資金一面爲實在犧牲(real cost)，一面即爲實在費用(real expenditure)兩種貨幣的總數自然是相等的；可是貨幣收入與貨幣支出所代表的，並不一致。實在犧牲所包含的是：人民因政府需要貨幣，所節約勞務和物品(閒暇時期在內)，而實在費用所包含的勞務和物品，則由政府以貨幣購得，而且的確用於戰事。兩者之後，同爲可以用於戰爭的實在資源，但兩者之間，卻有區別。這種區別以及與之有關的其他種種，引起許多的困難與混淆，很值得我們去弄清楚。

(3) 首先我們要申明：這裏並不像上章那樣，比較戰時與平時的場合。我們的研究，祇限於戰時情況

之下，貨幣的和實在的兩個方面的互相關係。因此，所謂「戰爭底實在的犧牲」，包括人民實際從事戰爭服役的勞務，而不問其在平時是否從事平常的服役，抑係從事備戰的勞務（亦即參加海陸空軍常備兵役），或竟完全閒散無事。同樣，所謂「戰爭底貨幣的犧牲」，包括對於戰爭勞務的支付，而不問戰事若不發生，支付於備戰的經費究有若干。因此，爲我們現在所要研究的目標計，儘可不問貨幣總收入的數額爲何。我們也不必過問：戰事若不發生，許多從事有給戰時工作的婦女將從事無給的家庭勞務（並不列入貨幣收入的統計之內），而其餘婦女則全不勞作。我們又可以不必盤算：對於本來失業的工人因從事戰時工作而支付的報酬，其中有一部份足以抵消平時付給他們的失業救濟費用。這樣，我們可以免掉討論若干棘手的統計難題。

(4) 有了這一點方便以後，其次讓我們考慮實在犧牲和貨幣犧牲間的關係。初視之，必以爲無論何時一個人繳納一百鎊的戰爭資金於政府，他必定負擔值一百鎊的戰爭的實在犧牲。實則不然。蓋特殊的個人所納於政府的貨幣，其中一大部份並非代表其自己擔負的實在犧牲，而是由他分加於其他人的肩上。假定其人取得納稅，或認繳戰時債券的資金，是由於減少餽贈或捐款，或減低僱用者薪金（工作仍舊）等等方法，則此人之所「節省」，並不是真正的節省，他自己並沒有繳納任何實在資源，以供政府之用；不過將供應政府需用的責任轉嫁於他人而已。假定他減低老僕的年金五十鎊，這個老僕，除非再轉嫁其責任於別人，否則必須加緊工作，或力事節省，或提用原有資本，或停止新投資本，以彌補此五十鎊之數。原來的「節省者」並沒有當受任何國家的負擔，他僅僅做了一種轉嫁的工作而已。同樣，假設某人出賣其所有的股票於他人以繳付。賦稅和認購戰時債券，則其所爲，不過是捨棄此種財產權，而使他人去負擔加緊工作，或節省消費，或停止新的實在資本之投資，或以借諸外人的方式而「消蝕」其實在資本，或其他等等的任務。他本身一點沒有做過這些工作。他不過是一個居間人，並沒有擔負起如其貨幣給付所示的實在犧牲。假使他納給政府的貨幣，是出於向私人或向本人所在國銀行的借款，其情形亦復如此。最後，如人民繳納租稅和認購戰債之資金，是出於節省煙酒茶糖等商

品的消費，而這些商品價格之一部份，即爲關稅或國產稅者，其情形亦復相同。例如假定某人節省六十鎊煙酒等物的費用以繳納六十鎊的所得稅，即可說他可以少付二十鎊（假定之數）的間接稅。在這樣的情形之下，他已經將納稅總數從六十鎊減至四十鎊。如果政府所需收入總數業已決定，則勢必向他人（及某人自己）征課他稅，以彌補此數。因此，對於原已課稅商品的節省，就商品價值中所包租稅部份而論，並不是實在戰爭犧牲的供應，不過是一種轉嫁而已。

(5) 第三，讓我們考慮實在戰爭費用 (real war expenditure) 與貨幣費用 (Money expenditure) 間的關係。平常總以爲後者（貨幣費用）「代表」前者（實在費用），可以無條件地用後者來測量前者。這種見解忽視了下面的事實：即購用實在資源的貨幣價格總額，不但會隨所購實在資源的數量變遷而不同，且可因每單位資源的價格變遷而有差異。在這樣的錯誤觀念之下，產生了許多不正確的理論。

例如：許多人相信，一國參戰的真正費用的大小，隨其士兵餉給率的高低以及付給其家屬的贍養費的大小而定，一九一四年頃，許多人認爲：德國作戰的費用，遠較他國爲少；因爲德國採行徵兵制，士兵餉給遠較他國爲低。還有許多人以爲，而且至今仍以爲：已婚的人們有他們的家屬，故當其入伍時，須另給一筆贍養費，而未婚的人們卻無依彼爲生者；因此，已婚士兵所耗國家的實在費用，遠較單身士兵爲多。但是維持軍隊所耗的實在費用，亦即相當於承平無戰事時士兵所做的勞務（戰爭將他們從職業中抽了出來，使他們不能繼續工作。——譯者註），而這些勞務的多寡，並不因其已婚或單身而有差別。從而他們餉給率的高低，毫不直接影響到一國的實在費用。如果他們的餉給較日常所賺爲多，則有一部分資源，從社會上其他人們之手，移諸他們；如果他們的餉給較日常所賺爲少，則有一部分資源，從他們之手，移諸社會上其他的人們。軍人和社會上其餘人士，即社會全體對於戰爭的實在費用的總數，不論在何種狀況之下，都是一樣，那就是說，等於全國人民所服勞務的總和。

另有一種錯誤，常見諸於一般人議論政府的奢費。在這些議論中，各種確認的額外開支都歸在同一目標之

下，大家都默認額外開支的額面價值，常常代表一國所耗的實在費用。舉例言之，一般確認的額外開支：如年年繼續支付六百鎊於國會議員，支付額外價格於包工承攬者及額外工資於勞動者，支付巨費輸運軍隊於一定地點再將其送回，製造某種破壞之數量甚多，而日後又不合用——這一切，在性質和結果方面，都被認為極相類似。其實是錯誤的。從國庫支出貨幣的觀點看來，自然，他們是站在同等的地位。他們都足以減少一國政府的存款而使新資金之籌集為必要。可是從整個社會的觀點看來，他們可分為兩種性質不同的額外開支，其所生的影響，亦截然不同。大量製造我們不需要的破壞，誠然是資本與勞力的實在浪費，從埃及運輸軍隊到達杜尼爾海峽（Dardanelles），隨即因船隻裝運不足而又把他們載回來，也是一種實在的浪費。但是支付代價於一人，不論其為國會議員，為包工承攬者，或為工人，遠過於其所服勞務應得之值，雖不是我們所願欲的，然未必直接地成爲一國資源的浪費。這不過是犧牲一國中一部份人的資源，轉移於另一部份人之手而已。（付給外國人者，自當別論。）自然，如果取諸人而用爲轉移之貨幣，其本人原欲用以購買戰債，而收受此貨幣者，卻用以供給不生產的個人消費，這樣，一國的作戰能力，自會間接的減弱。還有，政府對於他們的勞務的大量支付，實即一國大量的借款；結果，這種支付，會使一國大大地負債，此後更會引起種種財政上的紊亂。從這些地方看來，如果我們認爲：對於包工承攬者及勞動者巨量的額外開支，不關緊要，固爲可笑；蓋因其實所關甚鉅。但在這裏我們所要單獨考慮者，這種額外開支，並不直接代表對於作戰實在費用的任何增加。同樣，如果政府徵發人力或建築物的勞役低於市價，或簡直不給代價，表面上固足以減少貨幣的開支，但是並不直接地影響戰爭的實在費用。

(6)最後，我們要考慮實在犧牲（real cost）與實在費用（real expenditure）間的關係。人民爲供應政府向他們所索求的貨幣而節約的勞務與物品（包括閒暇），並不等於政府因作戰而備價購取的勞務與物品。蓋八民私人所節約者爲精美的食品、家庭僕役的勞動、新房屋、新汽車、石油、便利的旅行、新工廠、新衣服等等。政府所購取者則爲陸海士兵的服役、大量的槍械、破壞彈、飛機、坦克車、毒氣及炸藥等等。如果沒有戰

爭，這些東西，自然絕不會大量的產生。牠們是，而且必得是與平時代所有的東西，完全不同。這種區別，復引出幾點實際的推論，我們將在下章中加以發揮。

第五章 個人撙節的選擇

(1) 私人撙節消費，為構成一國戰爭資金的來源之一，已在第三章揭出討論。初視之，我們以為如果大家決定節省一定幣值的消費（譬如說一百萬鎊），則無論節省何物，對於節省者本人以外的任何人，均無關係。可是上章的分析，卻可使我們覺到並不盡然。因為同是一百萬鎊的節省，而有種種節省之法，從各種一百萬鎊節省中所取來的生產力，並不能一樣地供應各國政府戰時所需的物品。這一要點，可以用兩個極端例子的比較來說明。第一，假定民間每年照例購買價值一千鎊的炸藥，在曠野中爆炸以取樂。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彈，而這些炸彈都是政府急需之物。第二，假定民間照例以一千鎊去購買精緻而不能輸出的手製花邊；編製這種花邊的人，又是除此技而外，別無所能。如果他們決定減省這種耗費，誠然能省下一部分的生產力，可是對於國家戰時的需要，殊不能有任何的貢獻。本諸此種假定，炸藥與花邊，雖在人民的需要上占有同等的位置，兩者的節省也同樣地犧牲私人的滿足，但一則大有助於戰款，一則全無用處。如果我們將上面的例子引申一下，我們立可得到下面的結論：假定其他條件不變，人民對於各種東西的節省，多少會有助於戰事的勝利；至於程度若何，則視人們從其私人勞務中所省下來的生產力，有多少可以生產戰用品而定。這一原則的實際含義，為便利起見，可就其影響於直接的個人勞務的購買或商品的購買，分為兩層去看。

(2) 第一，很明顯地，在戰時，醫生、具有機械智識者、汽車駕駛者、以及強壯的青年宜於軍役而無特別技能者的勞務，如果是屬於普通所給之報酬，是對於戰爭極有用處。反是，律師、高等園丁、詩人、古代語言學者、音樂家、劇員、青年中體力不宜軍役者、接生婆、保姆、歌舞家、以及音樂師等的勞務，即屬普通報酬，卻對於戰爭價值絕少。因此，假定其他條件不變，人民如果欲對於戰爭的勝利作一有效的貢獻，最好

辭退汽車夫、青年男僕、及青年女僕之無特殊訓練而體力適宜於工廠工作者，而不必辭退其他與戰爭無助的（大概年老的）僕人，——如園丁、烹調師、乳娘、不宜於體力操作之管家婦、宮中音樂師、或談諧家等等。

(3) 其次，即論到商品的購買。有幾種東西，政府需要甚大的數量以供其軍隊之用，如槍彈、石油與肉類等。這些顯然是人民節省的最好物品。其次，有些東西所用以製造的原料對於戰爭極有用處，如果加以節省，便可省下部份的原料，例如製造原料之皮革、羊毛、鋼鐵等是。復次，有些東西所由製造的機器和人力，同樣地為製造戰用物品所需要，其中包括建立軍用工廠所需要的工場及機械廠的製造品等。此外，有些東西的取得，足以佔去軍事上所急需的船艙和車運的地位。如橘子香蕉一類海外輸入品，以及製造啤酒一類所需的原料大宗輸入品，都是戰時宜於節省的東西。更有進者，各種輸入品，不論其是否佔據許多艙位，都是戰時節約的好目的物，因為若不購買，即可省下等量的外匯，向外國購進軍需物品。若更推廣言之，凡需消費煤棉之物亦宜節省，蓋因煤棉兩物都是急需輸出以換進軍需品者。反是，有許多商品，對於戰爭既無用處，而其價值的大部份也並非由戰時所需的原料、機件、勞力或運輸勞務的關係而來。若以之為戰時節省的東西，較之前者，即屬無利。在這些東西之中，應當包括英國所製的跳舞衣和類此的衣服，其價值多類一種於戰爭上毫無用處的高度的專門技能；此外又要包括自來水公司所供給城市的水。最後，如博物院和藝術品展覽室中的勞務，亦應包括在內。在這些機關裏及其陳列品中，藏着巨額的資本工具，對於戰務完全無用，或幾於無用。如果因為我們的節省，將這些機關停辦，誠然，全部職員或可移充戰用，不過公眾所受到的損失，不但是全部職員的勞務，並且包括這些機關裏面資本設備的使用；政府由作戰效率所得的利益，究不足以抵償此種損失。

(4) 由上述結果，立刻引到私人義務的倫理問題。我們既知道民間對於有幾種東西的節省，較之別種節省，更有助於戰爭，然則愛國的民衆應當怎樣節省？這一問題的真相，我們應當認清。上面的分析已經指示我們：某幾種奢侈品的節省，其利益較之大量的必需品的節省為少。根據這種事實，可知問題並不在：有錢的人

是否還可以在戰時照舊去買他的跳舞禮服。他自然不應當買跳舞禮服，因為不買就可減少他的總支出。問題是在：假設他決定將總支出減少若干，那麼他應當不買值一百鎊的跳舞衣呢？還是一百鎊的麵包？率爾的答覆，自然是：每個人應當集中掙節那些最能幫助國家戰勝的東西。但是這種答覆是不正確的。我們根據前段的所述，自可依照各種被掙節的東西的效力之大小，來定一張價值次序表 (order of merit)。但是這種價值次序表，不能當作個人義務的直接準則。人民的義務，不但依據各種被掙節的東西對於國家效用的大小，而且還要視某種東西的掙節對於掙節者的犧牲程度如何而定。一般而論，他們對於某種東西的購買所出的最後一個先令所得到的滿足，和他對於別種東西所出的最後一個先令得到的滿足相等。但是，在一切物品上，先用去的先令所得到的滿足，大概遠較後來用去的先令所得到的為多。如果對於少數物品力加掙節，而不廣節各種物品，就通常言，會使他們格外感到不快。因此，人民可不必一定選擇在價值次序表上第一位的最先加以掙節，可不必完全停止這項東西的購買，然後按次序表來逐一掙節，至預定節省費用滿額為止。他們也沒有必要的義務，去多掙節那些在價值表上位次較高的東西，少掙節那些位次較低的物品；因為，假使位次較高的物品的需求是極少彈性的——例如麵包——則其第十鎊的掙節所引致的犧牲，遠較需求很有彈性的第十鎊物品的掙節為大。(註一)不過他們仍舊有一種義務，即比起他們自己個人好惡的標準來，他們應當多掙節些表上位次較高的物品，少掙節那些位次較低的物品。至於這種義務應推行至何種程度，祇能以一切有關係的實際情形為根據而定之。

(5)更進言之，因為個人義務和團體義務之間，要有一種區別，於是問題因之趨於複雜。假說一個人要減少其支出總數一千鎊，本於愛國的熱忱，比他所願意減少之多減少百分之十的石油消費，比他所願意減少之少減少百分之十的音樂消費，從戰時短期的觀點看來，這種省法，將使石油的價格稍稍減低，音樂的價格稍稍抬高，倘其他人民將多買一些石油，少買一些音樂，則此人之愛國行為的效果，即將因之而消失，至於他想為國效勞的努力，會被這種方法抵消到什麼程度，須視該商品供求的性質而定。如果需求是很少彈性的，則僅有

極微的抵消；如果需求彈性是很強的，則可抵消一大部份。假令有些抵消，則一百人中只有一個人減少他的石油消費，其對於政府的幫助要少於一百人都節省石油消費百分之一；因為各個人同樣節省時，政府的所得，正等於百分之一的個人滿足的喪失。因此，一社會可以由政府機關仿照星期日商店休業與限制工作時間的法令，強制社會上全體人民選擇撙節的標準，比較該社會中各人單獨自由選擇時要嚴格有效些。(註二)

(6) 政府機關的行動，可有三種方式：宣傳，課稅於私人消費品(特別宜於節減者)的購買，私人購買的直接限制。關於宣傳方法，此地毋須研究。牠的一般性質是顯然的，至於詳細的運用則係政治技術家(Political technicians)分內之事。課稅的方法，使每個購買者減少一定量的消費，這數量的大小，須看他平日購買的數及其需求的彈性而定。假設有兩個人需求的彈性是相同，減少的數量將比例於他們日常的消費，但假設有兩個同樣財產的富人，其一，對於某種戰用品(如石油)的需要無彈性，他一，對於另一戰用品(如鋼鐵)的需求無彈性，課稅法的實行，可使前者多減省石油，後者多減省鋼鐵；而不像用強制方法那樣，不顧兩人需求不同的情形，對於各種物品同樣地加以減省或限制，這顯然是課稅法的利益。可是對於兩個具有不同的財力而買同樣物品的人，這種方法即不能認為允當。第一，大家都知道，對於消費範圍很廣的物品所課的從量稅，因為未能顧及貨物品質之優劣，故其影響於貧民者，遠較富人為甚。因此，廣用課稅方法將有加重貧民負擔的危險。這種危險固可由公允地徵課補償直接稅的方法而消除；但此外還有一層危險，即令加課於貧民的賦稅總額並不過重，而貧民因特定物課稅的關係，不得不轉而消費他物，以致其所受損害的程度，還過於其幫助政府。直接限制的方法，將在後面一章詳加研究。如果限制的辦法，採取規定每人最大消費定量的方式，這不過減少那些日常消費超過此定量的消費，因此這種方法可能設法使真正貧苦人民的消費不受影響。

(註一) 一個人對於一種商品需求之有無彈性，是根據物價小有變動時，他願意購買的數量的百分變動較大或較小而定。

(註二) 分析起來，這段理論的根據可以發揮之如下：——假定對於一種商品有 n 個同樣的買者。假定每人所消費之量為 A ，每個人需求的彈性的為 1 。又假定此商品供給彈性為 0 ，且為正數。如有一個購買者減省其消費自 A 到 a ，則總消費量的減少，並不等於 A ，而幾近

於 $A = \frac{1}{1 - \nu} (1 - \nu) e$ 顯然地，如 $1 - \nu$ 於零，這數等於 A ；如 $1 - \nu$ 爲無窮大，這數等於零。

我們於此又可得一個類似的公式，表示任何一個生產者生產的增減或減少對於生產總數的影響。現在假定 A 代表每一個人的生產， ν 爲其供給的彈性， $1 - \nu$ 爲一般需求的彈性。如是，某一生產者之 A 單位生產的減少對於生產總數的影響，幾近於 $\frac{-\nu Y}{A - \nu Y + (1 - \nu) e}$ 。如， $1 - \nu$ 很大而 e 很小，這數幾等於 A ；反是則幾等於零。（譯者按：此註在修正版中已刪除，茲姑存之，以備參考。）

第六章 政府的徵發

(1) 我們在上面已經說明，當政府取得一定量購買力的時候，大家愈能節約戰用品的購買，則政府所能獲得的戰用品與戰時勞務之量亦愈多。且所需之節約，能用宣傳、課稅，或對於私人購買之直接限制等方法激起之。然此外尚有其他可用的方法，即除了強迫私人節省政府所需要的勞務和物品的消費外，政府又可以用直接手段保持自身所需要的特別物品與勞務，而僅以其剩餘供人民之購取。實行之法，也有幾種。為便利討論計，我們可分兩層說明：第一，直接手段之施於常年生產物者；第二，施之於生產工具與生產要素者。

(2) 對付常年生產物最有效的方法，即為生產物獨歸政府經營，政府先保持自己所需的東西，然後再將餘額設法分配於人民。商品之在國內生產者，政府可藉徵發 (commandeering) 來占有全部的供給，徵發的代價，也可由政府估定；不過政府當局應知道：如果定價太低，來源則可有枯竭之虞。在這種方法之下，英國政府於上次大戰時幾年中，曾以酌定的價格取得國內全部羊毛和小麥的收穫量。又徵發所有可用的木材。至於輸入的商品，因政府對於外國人之買賣不能加以強迫，未能自由定價。不過，如果禁止本國人民買賣某種的外國貨物，結果政府自身也會成爲唯一的經理人。英國政府曾將此法施之於進口的羊毛、苧麻、皮、以及各種金屬；至戰爭終了時，且施之於一切普通的食物。牠先保持她自身所需用的東西（自然包括軍隊的給養在內），再將剩餘用優先購買證及定量等方法分配於人民。這種分配方法，將在本章以後數字中加以研究。

(3) 如果政府在戰時所需的東西，恰爲人民在平時所需的，則一切的需用，亦自然很可以用上述的徵發常年生產物的方法來對付。可是在事實上，政府在戰時所需的，好多和人民在平時所需的，不同。因此，如前所說，在戰時不僅是某種生產物要從人民移入政府之手；同時生產的資源，也要從某種用途移轉於他種用途。從而對於生產工具和生產要素也得加以徵發。這種徵發，又有兩種程度上的差別。第一，特種生產工具或生產

要素之全部以徵發；第二，僅就政府欲直接移充自給的一部份加以徵發。第一種的徵發，英國政府在一九一四年大戰爆發時，曾立即施用於國內的鐵路系統，稍後，復施之於國內的機械工場、煤礦和麵粉廠。一九三九年戰爭爆發時，政府也立即掌握了各條鐵路。在第一次大戰初期，第二種局部的徵發會施之於商船，一部份的船隻由政府按肯定貨率 (Billed rate) 去調用，其餘則仍聽業主自由經營。不過往後，商船的全部均被徵發了。一九三九年戰事爆發後的第一個星期中，全部商船為政府所徵用。

(4) 上面所討論的，僅集中於生產工具 (productive instruments)，其實生產要素 (productive agents) 也是依照徵兵法來徵集。在第一次大戰期間，凡達到軍役年齡的壯丁，除因為特殊理由免役外，概須強迫入伍。有一個時候，曾有人建議將這種方法推行於軍役年齡以外的男子和軍役以外的目的。但在英國，因許多手藝工人對於產業的徵發發生強迫的反感，這種辦法因之不能實現。不過，政府會憑藉其強迫達到軍役年齡的人民入伍的權利，使那些沒有參加戰鬥的人們，去從事於政府所需要的勞動。政府會經製定一種表單將「不重要」的職業列入表單之一邊，凡達軍役年齡的人，非得軍需部長之許可，不能加入這種職業工作；在表單之另一邊則列有「重要的」職業，政府直接予以督促，使他們為國家的利益去工作。(註一)

(5) 對於國內製造的商品，或生產的工具，或生產要素的勞務，憑徵發的手段，可以完成任何限制私人購買制度所不能做到的任務。牠可以斷去外國人需求的競爭。舉例言之，英國大部份商船，平時都從事於和本國全無關係的外國相互間的貿易。如果僅禁止英國人民使用這些船隻，尚不能移其勞務以助戰爭。因這些船隻，恐仍將繼續替外國人工作。許多英國的機械工場和毛織物製造者，也有同樣的情形。自然，政府如不欲直接徵發或管理那些船隻或工廠，也可以用命令來禁止他們為外國人工作。不過這種控制的方法，業已走向徵發之途了。

(6) 復次對於國內生產物，生產工具與生產要素，徵發政策還可有一種限制生產者去定價的好處。倘限制賣給政府的價格而無徵發命令，必致買者絕跡於政府之門；倘限制其他購買人以及政府所出的價格而無徵發命

令，將使政府對於其所需之物，究可得到多少，毫無把握，因為（我們在下面就要說明）在競爭情況下生產的商品，如欲對其價格加以有效的限制，將使分配所得額不能一定。故欲對於政府大量需要的物品加以價格的限制，在實際上是不能與徵發命令分離的，這就是贊成徵發政策一個強有力的論據。在小規模的戰爭中，政府所需用的物品和人力並不甚多，即不限制物價，其所受到的損害，亦不嚴重。但在世界大戰中，如果政府一定要在自由競爭的市場上購買她所需用的勞務和物品，出賣這些東西的人民，將要求一種驚人的高價，以國家為犧牲而賺得一筆極大的利潤。我們在第四章已經說過，這種高價並不直接代表戰爭在費用或實在犧牲的增加；因為所謂實在費用或實在犧牲，是指所用的勞務和物品，而不是指付給牠們的代價。但是這種高價，卻可以大為增加戰爭的貨幣費用；因此引起信用和通貨的膨脹，而使國債大為之增加。這些都可以釀成惡果。

(7) 徵發政策最大的好處，尚不在此。實行徵發政策能使平時生產速即變為戰時生產。僅僅靠徵集民間的購買力來取得戰時用品的政策，決不能迅速達到牠的目的，在戰時，從這一組工業轉變到另一組工業的過程，是很龐大的。如果政府僅憑其財政方法，以其現有購買力，購買所需物品，必比原來的物價，出一較高的價格；而有些物品，因為人民要積聚貨幣去繳納租稅和購買債券而不用，結果因需求之減少，而價格將有跌落的趨勢。其結果所至，政府所需物品的生產利潤的增加，和其他物品生產利潤的減少，可使其他物品的生產轉變為政府所需物品的生產。這是工業生產隨着有效需求的變化而轉變的一般過程。可是這種過程必然是很緩的。人力和資本設備，並不易立刻會從生產衰落的工業移到生產擴張的工業。各種的阻力，一般因循的趨勢，以及對於現在事實和將來變化的不能盡知，都可以使其遲疑不決。譬如：許多非戰時用品的製造者，以為戰爭不致延長，每遲疑不決，不欲改變其工作，亦不欲訓練其工人於另一新工作，仍舊製造非戰時用品，儲之以待和平之恢復。又平時製造非政府所需物品的勞動者，因需求減縮而失業以後，將仍株守以待常態之恢復，而不願急急改投生意旺盛之他業。還有政府所需物品之製造，如須先將工人加以特別訓練或設立特別工場者，即令私人

企業家有供應這些物品的意向，而戰爭會在獲得利潤以前結束的顧慮，也足阻滯這種供應的實施。然在一個緊張的國際戰爭中，遲滯是最危險不過的事，時間是勝利的要素。因此，如果戰爭的性質很嚴重，政府應該採用直接強迫手段，改變工業生產，使其適於供應戰爭之用。

(註一)參閱 Hammond 論戰時不列顛的工業生產法。

第七章 自公衆觀點看來賦稅與公債兩種籌款方法的比較

(1) 平時政府所需的資源，除郵資或其他直接勞務的收入外，大都取自賦稅。在秩序安定的國家，除非純爲一時權宜之計，所需經常費用，不宜有別種籌措的方法。因爲如果一國政府常常舉債來供應他的經常費用之一部分，久而久之，勢必債台高築，單是債息一項，也要超過其償付的能力。因此，通常認爲健全的財政，其經常費——貧民之救濟，學校之維持，和平時軍隊之給養等等——的來源，應取給於賦稅，而且祇應以賦稅爲唯一供給之源。

(2) 但是遇到國家有特別費用的時候，政府普通是乞靈於公債的。如果這種特別費用是有報償的，就是預期牠能夠獲得一筆金錢收益，足以按通常利率去支付公債的利息，則發行公債實爲唯一的方法。如果這種費用是無報償的，同時又是特別而無循環性——例如翻修貧民區域的費用——則課稅與舉債二者的抉擇，就較難確定。戰費是這類費用中最重要的例子。究竟戰費有多少應該取自現行賦稅，有多少取自自由公債，現尙成爲爭論的問題；上次歐戰期間，各國人士都會熱烈地加以討論。

(3) 不過有兩點，是爲一般所同意的，至少在英國是如此：第一，如果政府舉債以供戰費，應該同時徵課新稅，其數額至少足以支付公債的利息。蓋不如此則非但國家財政的穩固將爲之破壞，而且戰事結束以後，賦稅不能如公衆之所期望，趨於減少，且將流於增加。此種情形，足以引起人民的不滿。第二，在大規模的戰爭中，一般都認爲單獨用賦稅政策來供給經費，儘管在理論上是怎樣的完美，實際上，卻難適用；理由很簡單：就是人民不能忍受這樣大的擔負。因此本章標題「賦稅與公債」(Taxes Vs. Loans) 所暗示的對立性，超過於我們實際所遭遇的程度。在大規模戰爭中，徵收新稅與舉債，通常應該是並存不廢的。至於兩者之間，應取之額究竟多少，除非仔細考察當時經濟的和心理的情況，是不能決定的。這裏所能討論的，不過就其有關係的

方面，加以一般的研究罷了。

(4) 開始應先祛除一種流行的誤解。許多人以為：戰費如由賦稅來應付，經濟負擔是限於當時的；如由公債來應付，則其負擔可延緩到將來。這實在是一種誤解。自然，如果參戰政府舉債於國外，其人民自不必立繳現款，償付的責任，可以延至將來的自身及其子孫。但是大部分的戰債，勢必向國內募集。內債與賦稅之間，並不如一般所想像的那樣顯著的差別。在本書第三章中，我們曾經列舉了應付一國實在戰爭資金的幾個來源，並且加以識別，該章曾指出：資源之得自額外勞動及私人消費之揮霍者，大部由所得而來，其犧牲限於現在；至於資源之得諸新投資之限制，原有設備之減少，以及出售產業於外人以及其他者，則出自資本，其影響且及於將來。如政府向某人徵收定額的貨幣，而此人又不能將其擔負轉嫁於別人，則他究竟用那種來源來擔負，並不是決定於向他所征收的方式。他可以資本來應付政府的賦稅，以所得來應付政府的債款。故論決定用何種來源去擔負時，應繳數額的大小，較之繳付的方式，實為更重要的因素。

(5) 不過我們不能就說：政府課稅和舉債兩種政策的抉擇，對於公眾付納時取自所得和取自資本兩種方法之抉擇，毫無影響。如有影響，政府的抉擇究竟在事實上產生什麼影響，倒是一個至有與味的問題，很值得我們的細究。我們先假定：代替課稅方式所募集的公債，不是自由公債而是強迫公債，而且從每一個人所取之數，正等於其納稅之數（如果課稅的話）；我們再假定每個借款者已經知道：他要繳納一定量的賦稅，以備政府償付公債的利息和撥充減債基金 (sinking fund)，其比例正等於其所有債券之部份。這樣，我們可以想像到在上述情形下強儲募集的債款，其效果將與徵收同量的賦稅一樣。假如：某一國家，其利率常為三厘，則在該國想永遠活下去的人，要他現在拿出一千鎊來，和他以後年年拿出三十鎊來，大致相同。或者換一種說法，現在向他徵課一千鎊的賦稅，幾無異於以三厘的利息向他借款一千鎊，同時又可告訴他每年付給他的三十鎊的利息，是從每年向他徵課三十鎊的賦稅而來。不過這兩種方法是大致相等，而不是恰好相等，因為用借債方法，遺留予人民一千鎊的所有權，他在急需時還可用為救急；至課稅方法則根本奪其所有。但是我們的假定如

果更進一步，並且祛除一切「經濟的阻力」，則人民非於此後每年犧牲三十鎊的利息，就不能在緊急時利用其一千鎊；而在無「經濟阻力」之情形下，他能夠犧牲此數，儘可另借一千鎊以供急需。根據這樣的前提，兩種方法恰好是一樣；不會有人說這兩種政策的應付方法是有什麼分別的。

(6) 現在我們逐漸回到實際方面來：第一，讓我們再說「經濟的阻力」。從現實的觀點看來，所謂「經濟阻力」的意義，就是：人民若有公債券作抵押，即令其須認繳一種與此債券利息相等的稅額，實際上他向銀行通融款項（不但在緊急時，即在任何時候亦然），遠較別種籌款方法為易。因此，他會感到賦稅加於他的痛苦，稍較等額的公債為重；結果，他會多做些工作，或多減些消費，以應付賦稅的徵課。不過大多數人民，其財力足以應付重稅者，必早已持有大量的證券，可於必要時去押款或出賣，故此種影響或者甚微，並不值得嚴重的注意。

(7) 下面一層更值得我們的考慮。事實上，當某人被強制以利率三厘出借一千鎊的時候，我們不能斷言：每年付給他的三十鎊利息，即出於向他徵課的賦稅。賦稅政策固可以定向這樣預定的目標做去，而且在初時或可收到相當的功効。但是，賦稅不能用人頭稅的方法去徵收，須根據下列客體如所得、費用、商品等等。因此，如要將來徵集定額的賦稅，我們不能在事前決定某人應出的比額。這種比額，大概須視當時某人的所得與全社會所得總數的比例而定；這種比例，又會因其自身的變動，甚至他人的變動而有增減。因此，用課稅方法來籌款，會使人民日後受到那些政府向他強制徵收的金額所能滋生的利息的損失。用強制公債的方法，卻使人民日後須負擔定量的稅額；這種稅額可以多於或少於他所認公債的數目，純視其個人的所得對於全國所得總數的比例之大小而定。在公債負擔和應募者將來所需繳的賦稅（此項賦稅係因支付上項公債利息而徵課）之間，關係既不緊湊，故在舉債方法下借方之賬（debit side of the account under the loan method）常會使人忽略過去。因此，一般人民以為舉債政策所加於他們的負擔，遠較課稅政策為小。結果他們不大用減少消費和額外工作的方法來應付政府對於他們的需索。在這樣的情勢之下，舉債政府比起課稅政策，更可減少社會的

資本，而將來一國實在所得的增加，也會依比例而受到相當的影響。

(8) 以上假定公債政策之實行，政府取自各個人民的強制公債，其數額正等於政府依課稅政策取自他們之數。但在實際上，公債普通是自由募集的，大部份應募者希望他所有債券的利息，會超過納稅之數，因為無論如何，當需要債額很大的時候，在實際經驗上，賦稅按各人所得遞增之率，還沒有像公債應募額那樣遞增之急進。故籌集巨款，無論採用何法，皆非大部份取自富裕階級不可；他們也以爲公債的擔負，遠較等量的賦稅爲輕。因此，他們並不節減消費或加緊工作，但將預備投於工業的資產，購買政府的債券。故雖有貧困人民的節約與加緊工作，但決不能抵消他們的作用。結果，對於工作與資本設備的阻滯，愈加嚴重。在這一點，一般人所直覺的很有幾分真確：藉舉債來籌款，確有影響於資本，而其妨害後代的經濟繁榮，遠較賦稅政策爲甚。

(9) 復次，公債不僅因其予資本以打擊，而有壓迫將來的危險。蓋藉賦稅籌款，不過是一次徵收，別無後文，藉公債籌款（不論自由公債或強制公債），則除非用征收一次資本稅的方法補救，其負擔率牽累到將來須長期課稅，以供償付債息及減債基金之用。誠然，這些用以償付國內債權人的賦稅，不過表示國內購買力的移轉，而不是實在資源之消耗。可是，他們雖不直接地消蝕實在所得，而間接地減少將來實在所得的總額，則依然不免。因爲這些賦稅的存在爲時甚長，且能預期，祇要牠存在一天，這種期望總不免有些阻滯工業與儲蓄。戰時大宗公債之募舉和耗費，如將其直接與間接的影響併計在內，則其所予將來的打擊，確很嚴重。這實在是一個重要的結果。不過這點並不能成爲反對公債籌款的有力理由；如必欲反對，僅能在認定公債對於將來一切影響爲壞影響的時候。可是有許多人都認爲：戰爭之起，至少有一部份是爲着將來的利益；因此，將來也應該分擔此種負擔的一大部份。

(10) 對於賦稅與公債之抉擇，值得考慮的第二點是：牠們對於銀行信用的膨脹，因而而使一般物價騰踊之影響的比較。在第九章中，將對政府藉增發信用去籌集戰費的政策，加以考究，並將指出許多不良的結果。同

樣，如不由政府直接增發信用，而為私人所增發，使私人得用之向政府繳款，也可產生同樣的結果。總之，無論在賦稅制度或在公債制度之下，都要使人民稍稍乞靈於信用的製造。不過我們可以相信，如人民要向政府繳納一定額的貨幣，則繳納公債較之繳納賦稅時，更易使人民乞助於增發信用。其理由已如前述，一部份是在借債方法之下，他並不自覺打聽的嚴重，因而很少受到嚴重的壓迫去加緊工作或力事撙節；一部份因為債券是極好的擔保品，易於向銀行押款。就這一點看來，我們多少是傾向於反對以舉債為籌款的政策。

(11) 值得我們考慮的第三點是：舉債籌款和課稅籌款對於分配的影響之比較。財產相若情況不同的人們，很有實際的理由來贊成自由公債而反對賦稅。因為在自由公債政策之下，那些有意認購的人可以毫無困難地去認購債券。例如有兩個財產相若的人，其一，當募集公債時，他的新廠工程，正建築了一半；他一，對於所得並無特別的需用；這時，第二人自可認購大部份的公債。但在課稅方法之下，兩者都得繳納同量的稅款；新建工廠者雖或能自行設法借款去應付一切，可是，除非他有大量的適當擔保品，他會感覺到極困難和不經濟與不方便。在公債方法之下，凡手頭富有現款者自可直接認繳；可是在賦稅方法之下，雖結果仍由他們擔負，但卻往往經過了多少的周折，先由他們把款借給手頭拮据的人，再由後者繳給政府。當一國軍需孔亟的時候，國家採用募債的方法，民間騷動較小，這是人們贊成舉債政策的一個顯著的理由。

(12) 然而國家課稅，其分配的主要問題，並不在求財產相等而境況不同者的方便，卻要在使財產不同者的彼此間，得到公平。這實在是根本之點。政府用任何方法在短時間內向貧民徵取資金，其數目是極其有限的。他們，不論為個人，或為貧窮階級全體，能夠提供資金的限度是很小的。因此，如欲在一年之內徵集一大筆款項，事實上須大部份取之於境況較好的人民。而且，就通常言，我們如果考察財產的等級表，即知個人收入的增加，其可以提供的資源，不僅是比例地增加。假定其他條件不變，某人之富，兩倍於另一人，則其可以提供資金的限度，不僅兩倍，而是兩倍以上。因此，國家需用的款項，富人的供給，須比貧民為多，大財主約供給又須比小財主為多；供給額的項加，不僅要比例地而且要累進地隨着財產而增加。現在假定本此比率，由課稅或

由公債（不論強迫或自願）來籌款，其日後因支付債息所收之稅，也依同一比率分配於各階級，則賦稅與公債兩種政策對於分配的影響，實無何等差別之可言。但若日後因支付公債利息而課稅，並不按此比率分配於各階級，則其間即發生一種重要的差異。事實上前述狀況殊難實現。日後對於貧民所徵之稅，其比例恆較其認購戰債的比例為大。因此，賦稅方法可使富人在戰時分任的負擔，較其平時擔負經常政費的比例為大，此外別無他事；而公債方法，儘管在當時是同樣地運用，但至日後，富人或其後嗣卻可以從貧民身上榨取一些利息來彌補他們當時一部份的負擔。如果我們放開眼光作一久遠的觀察，我們可以這樣地斷言：在賦稅方法之下，富人擔負戰費的比例，遠較其擔負平時費用為大；而在公債方法之下，他們擔負戰費的比例，雖稍較平時為大，但不甚多。

(18) 從實際上比較賦稅籌款和舉債籌款所得的結論，是本諸我們所認定的：什麼是戰時負擔及平時負擔應有之分配的意見而來。在此處有兩層應加以考慮。第一，在平時國家所需的是有規定的常年收入，自宜照常以所得為賦稅的根據。但是如要籌集一筆鉅大的非常費用，則國民納稅能力的估定，最好不以其某一年份的所得為根據，而以其取得所得的能力 (Income-earning power) 或資本為標準，這裏所謂「資本」的意義，係包括非經營商業的財富，如房屋、圖畫、以及人們的智力和努力的還元價值 (Capitalized value of a man's mental and manual power) 等 (註一)。一百鎊的「勤勞所得」 (earned income) 是與人的生命相始終的，因此牠所代表的「資本」，遠較一百鎊所得之獲自資金者為少；而資金及其他產業又大半為富裕階級所占有，故富裕階級應擔負戰費的比例，要比依平時賦稅原則所攤派者為大。第二，一般人都覺到：國家遇有緊急事故的時候，各人宜犧牲其財力的，不是要依照各人財力之應出的一部分，而是要依照他的財力的最大限度。每個人要拿出的是他的體力的全部，而不是同比例的體力。體力充實的人和體力虛弱的人，絕無比例犧牲之可言。留強汰弱，勢所必然。以此例彼，在籌款的時候，貧富階級間要平等分配，也還沒有公平根據的。不過這裏所指的分配，自非指常態賦稅制度下的情形而言，因而以常賦稅制度為基礎的原則似乎多少有改變的必

要。

(14) 從上面的種種討論，可見都是傾向於藉賦稅而非募債（內債）來籌集戰費。不過最後還有一層意見，值得我們在此一提。假使戰事為期很短，而且戰費可以一次籌足，則上面所述的原則，自可完全適用。但事實上，戰事往往延長至數年之久。如戰事真正延長，或確有延長的危險。則賦稅政策不但會施行於一時，且有在長期戰爭中繼續運用之望。一般人民既先存有賦稅政策比舉債方法弊害更重的觀念，現在又感覺到他們的努力的一大部份將為國家所榨取，這樣一來，他們或許不願戰爭所引起的愛國心的刺激，而極力懈怠他們的努力。如將上次大戰時費用之籌自國內債款者（即令銀行增發的信用不計在內）改由賦稅支付，則不但會將所得稅的標準稅率（Standard rate），在那時英國實際所收的稅率為每鎊六先令）大為提高，而且於所得稅和過份利得稅（excess profit duty）之外，勢將再徵課其他各稅。這樣的情況，如果繼續至數年之久，則勢將與貨物的真正所得或將大減。此項所得，實為真正戰爭資金之來源。這一點，在力圖戰爭勝利或至少希望其不敗的政治家，是應當加以深切之注意。同時這一點，對於許多經濟學者認為用賦稅來供應上次大戰雖英國政府也不免過於躊躇一層，不僅加以說明，而且根據有批評資格者的意見加以諒解了。

（註一）這裏所謂不能根據所得而須根據資本的意義，自然不是即以資本來支付戰費（paid out of capital），不是指私人所有的土地工廠或鐵路（除掉可在國外拍賣以換取「所得」者外）所能移充戰用。取得資金的源泉（source）須為一國的實在所得。同樣，政府也能從那些但有財產而全無所得的人們去徵取一大筆的稅費。如欲向此等人徵取一千鎊，無異於要他以值一千鎊的財產從別人那裏換到值一千鎊的實在所得再繳納於政府。這樣，他將成為賦稅之主體（subject of the tax），儘管他的財產不是賦稅的稅源（參照前補遺三章）。

第八章 募集自由公債的方法

(1) 上次歐戰期間，英國政府曾竭力募集自由公債，此舉異常重要，蓋若應募者寥寥，則政府勢必至於減少軍費，而危及於戰事的地位；或須嘗試強迫募債的危險；或更增加信用的製造，而影響於物價與分配，以至貽害民生。因此政府曾經籌劃了許多間接方法，以期增加債款而充實國庫。在這一大大戰中，也要遭遇同樣的問題。這許多方法有些是消極的，有些是積極的。

(2) 促進戰時公債消化的消極方法，在杜絕私人使用其資金於其他途徑，除在銀行中積存不用的款項（這在戰時不會很多）而外，其他可用的途徑爲：(一) 購買新的資本財 (Capital goods) 如機器原料及設備；(二) 購買新的消費財 (Consumable goods) 和勞務，如食物或旅行；(三) 以貨幣或牠的處分權讓與別人，以交換他人現有的產業或取得別人將來付給的承諾。因爲在最後一種方式之下，換得貨幣的人，如不以其貨幣認購戰債，僅能以之購買新資本財或消費財，故此兩種購買，歸根結底，實爲認購戰債以外使用貨幣的唯一途徑。因此促進戰時公債消化之直接的消極方法，即在於適當限度內設法遏抑這些用途。

(3) 驟然看來，自以爲：如果人民被強迫而減少他們對於某一種物品的用度，則用以認購戰債的資金必增加至相當程度。實則不然。蓋限制人民消費的特定物品之額外數量，固可移爲政府之用，可是人民節省下來貨幣的總數，卻不必以全數認購戰債。如果禁止購買或限制購買的物品，是爲一般所必需的，而其效用又多少能以其他不受限制的物品來代替，則對於某種物品的禁購或限制，可以使其購買力轉而用於其代替物。如果此物不爲人民所急需，而其代替物又價貴而不便購得，則大部分生產資源將不用以製造此物，從而自禁止購買或限制購買的物品所節省下來的資源，即將爲純淨儲蓄。可是，如果人民對於政府所限制的目的物需求甚殷，不能在任何困難和耗費之下非滿足一下不可，則逼他們採取迂迴的方法以求達到，結果所費的生產力和用費，實比

以前所費爲多。最好的例子，是對於幾種進口貨課以關稅，而對於同類的國內生產的貨物（如式樣相同的汽車）並不課以國產稅。其結果，本可使人民以較少的資本與勞力，即較少的貨幣，藉進口貨以滿足的需要。自課進口稅後或許使人民以較大的勞資總成本，即較大的貨幣總額，在國內增造同類的物品以滿足之，論其所費，反比製造出口貨以換取此類進口稅的所費爲大。自然不能說：禁購或限制若干貨品，必不足以減省私人消耗的資源總額及其所代表的貨幣。不過可以斷言：所減省的數額，大概不及一般人民與政府的預期；而且要達到限制的目的，政府在選擇和分類那些要限制的東西的時候，必須十二分地小心。

(4)但是這樣的論斷，還未能概括一切。資本財和消費財兩者，都有許多不同的樣式。假定僅對極少數的東西限制其買賣，儘管選擇精到，結果因購買受限制而省下來的貨幣，也祇有一小部分得以補充戰債；大部分仍將分散於他項未受限制的用途。從此可見在平時，憑藉他項用途的限制來增加某項特殊用途的來源，其用處殊微，因爲在那個時候，祇有極少數的用途可加限制。至於戰時，禁令到處可以適用，而唯一不加限制的用途，即爲戰債，故可望獲得大部分限制的效果。上次歐戰時，私人如要購買大量的重要建築材料，限制很嚴，非有優先購買證 (Priority Certificates) 不辦，這樣，杜絕了私人所耗於資本財的費用；又因船隻缺乏，對於許多奢侈品與半奢侈品的進口，以定量分配 (rationing) 和限制的方法，也杜絕了私人所耗於消費財的費用。

(5)我們的討論，僅限於促進戰債消化之直接的消極方法。此外還可運用間接的消極方法。我們在本章第二節中已經提過，有錢的人，不但可以將錢留充自用，也可以將錢給人去使用。在近代社會中，他們的每年貨幣所得的主要部分，直接或間接會交給那些想購買新資本財去發展本國工廠，以及那些想輸出貨物投資國外的人們去使用。如果阻止移交金錢於別人，則貨幣原有主，雖可將一部分花於額外的私人消費，或一部分爲其私人企業添購資本財（限於那些擁有私人企業的人們），但用於此種用途或不致甚多，因此，我們可以希望此款中有一大部份能轉購戰債。上次歐戰時，英國政府會利用此種事實。凡屬國外投資，概由財政部命令禁止；帝國

各殖民地的投資，也嚴加限制。即在英國以內投資，非得財部的特許證 (Licence) 亦所不許，而此種特許證，祇有在當局認為這種投資是有充分理由的時候，方纔發給。

(6) 促進認購戰債的消極方法若能成功，自無實施積極方法的必要。但事實上，消極方法決不能徵募所需戰債數額的全部。因此有並用積極方法以增加募債吸引力的必要。其中並非主要的手段之一，是在巧妙運用迎合各種嗜好的發行公債方法和形式。例如，上次歐洲大戰時，金融市場上有所謂「戰時儲蓄券」(War Saving Certificates) 規定數年後一次還本，依複利計算，長期戰債，短期國庫券 (Short-dated exchequer bonds)，六月或十二月庫券等等。樣樣色色的定期債券，雜以國庫券的不斷發行，常常在那兒吸引債主。總之，各國政府都曾用了很大的努力，務使其發行的各種證券，適合各級投資者的心理。除了上述方法以外，在戰時還有訴諸愛國心的特殊手段。這可以採取宣傳的方式，如利用新聞紙和公共集會，舉行「坦克車宣傳週」(Tank Week)，以及激勵各城市人民彼此競爭打破勸募的紀錄等等。不過訴諸愛國心的手段，就金錢的範圍看來，殊不易證明其十分有效。例如舉行「坦克車宣傳週」的結果，究竟有多少款項是真正由此籌集的，有多少是僅因在此特殊方式之下或特殊時間以內籌集的，(這樣籌集的款項，在其他方式之下其實也可以得到的，) 就很難斷定。

(7) 讀者一定要注意：以上並沒有提到吸引認購戰債最明顯的方法，即提高利率。對於這種方法有好些嚴重的反對理由。

第一個理由是政治的。在戰時，一國所出的利率，決不敢比敵國高得很多，蓋若如此，則中立國的輿論將懷疑該國的財力，而中立國政府亦將有偏袒敵方的可能。從這種觀點看來，借款的真正條件，有時是宜於「偽裝」，因如此，祇有與事的人才能知道牠的底細。而債權人所得的利益，不在名義上的利率，而在票面以下的價格 (below par value) 發售，在還本時的額外酬金 (premiums on repayment)，或在賦稅事項上取得種種特權。

第二個反對理由是經濟的。當導引資源入於認購戰債一途的其他各種方法 (尤其是消極方法) 充分利用以

後，藉提高利率所能增加的認購額，不會很大。自然，若是某一次公債的利率定得太低，人民預貯下一次所發公債的利率將大見提高，他們可能意存觀望，將剩餘收入儲存不即認繳。但若政府所告人民：低利公債的發行一旦失敗，政府將擬派強制公債，其利率較第一次為尤低，而並不發行高利公債，則此種危險，自可避免。同時，一定數額戰債發行的利率愈低，則未來財政部長所遭遇的預算問題勢必愈為減輕。

第三個反對理由是倫理的。一方面容許有些人以高利貸出他們的貨幣，同時卻有些人捨身為國，實與我們的公平觀念相違反。更有進者，容許富人們發「國難財」所引起摩擦和不滿的程度，或將大為減損一國作戰努力的效率。這些反對的意見，實有決定性的作用。因此，提高利率一點，不應該包括在鼓勵人民認購戰債各種消極和積極的方法之內。

第九章 增發新幣與製造銀行信用以籌戰費的方法

(1)現在我們討論戰時財政的第三種方法，即增發新幣與製造信用以籌戰費。上次大戰時，此種方法為一切主要交戰國所採用，英國亦在其內。在本章中，我打算論述英國運用這種普通方法的種種情形。一般的原則也很可從這樣的討論中發現出來。

(2)上次歐戰中，尤其在戰事的初期，政府（不論其見解的當否）都不願公然徵稅過重，深恐阻礙生產或招致有力的怨讟。他們也不願強迫人民認購公債。因為這兩重的結果，從賦稅和募債得來的款項至初不能供應海陸空軍以及軍火製造所之急需，而且相差甚遠。在這樣的情勢之下，既不願削足適履而決意就實際需款情形，撥付戰費，於是政府所能採取的途徑，唯有印發紙幣以購所需，或製造銀行信用以彌補收支的不敷，或則兩法合併使用。

(3)爲了懂得這些方法起見，我們先假定：並無支票或銀行存款的存在，而所有貨幣全爲一鎊的鈔票。假定戰事已入緊張時期，失業隨以消滅，而在這些情況之下，鈔票總數爲三十萬萬鎊，以普通速度流通，國內每月貨幣收入爲四萬萬鎊。政府用課稅與舉債方法每月向人民徵集一萬萬五千鎊以充戰用，亦即徵用一國生產力的八分之三。後來有一個月所需費用，超過了這個數目。政府乃增發一萬萬鎊的新鈔，隨即用去。這個月中貨幣收入總數約達五萬萬鎊，其中由政府控制者約二萬萬五千鎊；而在這個月以前，每月貨幣收入總數爲四萬萬鎊，其中由政府控制者佔一萬萬五千鎊。換言之，以前政府支配一國生產力的八分之三，現在則支配了半數，等到新幣與舊幣以同等速率流通的時候，又同時假定政府別無新的舉動，貨幣流通率亦無變更，則每月貨幣收入總額將爲四萬萬二千鎊（亦即二十一萬萬鎊的五分之一，以前爲二十萬萬鎊的五分之一）。若是政府逐月繼續付出一萬萬鎊的新幣，則因貨幣收入隨以前歷次發行額而遞增的緣故，每一次的新發行所能支配一

國生產力的比例將愈變愈小。因此，政府若欲繼續支配一定比例的生產力，遂月發行新幣的數目亦須遞增。不過不論怎樣，祇要人民對於通貨未曾失去信仰，這種戰時財政方法，並無不能達到其目的的理由。

(4) 在一個銀行制度很發達的國家，這種藉印刷鈔票以供政府用途的直接方法，不大採用。上次大戰期間，英國政府每逢需用不能以課稅或舉債收入應付的時候，大致採用下開的程序。第一步先向英商銀行暫時借墊 (Ways and means advances)。以後的程序，曾在一九一八年通貨與外匯委員會第三次臨時報告書 (Third Interim Report of the Committee on Currency and Foreign Exchange) 中加以說明。茲引證其原文如下：「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。政府乃向英商銀行要求暫墊，同時銀行將此數記入政府款項的貸方，正如任何其他銀行暫時通融款項於存戶時的記帳法一樣。政府乃支票分別付給各商號及其他債權者。迨支票清算以後，英商銀行帳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目，增加了一千萬鎊；而各銀行在英商銀行帳簿上的現金存款，也同量地增加。各銀行對於存款戶的負債增加了六千萬鎊，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（即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。」（註一）近年來銀行現金準備對負債額的比例，已自百分之二十降至百分之十一，惟為便於例證我們的分析起見，仍假定如通貨委員會所提的比例。此時各銀行於下列三法中任擇其一，皆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予其顧客（即往來存戶），而這些顧客又可用以購買國庫券或戰債；或（2）他們自己在英商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商銀行，再由其轉貸於政府。

如果採用第一種方法，其最初的結果如下：四千萬鎊的額外存額轉入英商銀行的政府帳上。但是政府由這樣得來的借款，又會立刻用去。於是四千萬鎊的數額，又重復出現於各銀行對於私人顧客的存款負債帳上。最

後，各銀行在英國銀行的存款，較之最初一千萬鎊的信用未製造以前，多出了一千萬鎊；各銀行對於私人顧客的存款負債，多出了五千萬鎊；至於政府方面，一共用了五千萬鎊，其中一千萬鎊為對於英國銀行的直接負債，四千萬鎊則間接由銀行顧客之手負於各銀行。此時，各銀行的負債額對於其「庫存現金與存英國銀行現金」的準備，又恢復正常的比例，因此不至於再引起變動。

如果採用第二種方法，最初的結果是：各銀行在英國銀行的差額，比以前增多二百萬鎊；增多一千萬鎊的存款負債，八百萬鎊的庫券或戰債。不過政府馬上會將八百萬鎊用掉；結果此數又轉到英國銀行的各銀行帳上，同時各銀行對於顧客的存款負債也同樣地增加。這時候，各銀行在英國銀行帳上的存款仍為一千萬鎊，而各銀行中的存款則增至一千八百萬鎊。這樣，各銀行還占有一個極餘裕的比例；他們祇要從英國銀行帳上的一千萬鎊中提出一千八百萬鎊的五分之一即三百六十萬鎊作為存款的準備；因此他們還可購買六百四十萬鎊的庫券或戰債。如果政府再將此項庫券或戰債用去，其結果各銀行在英國銀行帳上的存款，仍舊增到一千萬鎊，而各銀行的存款負債則增至二千四百四十萬鎊。這樣繼續下去，可以直至各銀行所購庫券或戰債達到四千萬鎊，存款五千萬鎊為止，而此五千萬鎊的存款，有一千萬鎊的準備存於英國銀行。這樣一來，第二種方法可以得到和第一種方法同樣的結果；所不同者，祇有政府所負四千萬鎊的庫券或戰債，係直接欠各銀行，而非間接欠各銀行。

上面所說的第三種方法，是由各銀行將八百萬鎊的閒款借給英國銀行，再由英國銀行轉貸與政府。政府將此款用去，則八百萬鎊又返還於各銀行在英國銀行的帳上及各銀行中的存款帳上。於是與第二種方法施行時同一的過程又復開始，最後，各銀行在英國銀行的存款又增加到一千萬鎊，各銀行的存款增到五千萬鎊。政府所欠四千萬鎊的債務（除原有對於英國銀行的一千萬鎊負債外），仍為對於各銀行的負債，不過這一次的媒介，不是銀行的顧客，而是英國銀行。語其究竟，上述三法沒有絲毫的差別。（註二）最初由英國銀行製造萬鎊的信用給政府，繼之由其他各銀行製造四千萬鎊的信用，按以上的方法提供政府之用。兩種合計起來；

使英蘭銀行以外各銀行的存款負債增了五千萬鎊，而此五千萬鎊的存款負債基礎，即所增的一千萬鎊準備。

於此，我們要注意：這種程序並不健全穩靠。因為製造信用以供政府之用，隨即增加了貨幣收入和支出，而這又足以引起一般人民對於通貨的更大需要。如英國通貨與外匯委員會所述：「銀行存款額之大增，亦即購買力之大增，再與其他的原因相湊合，即足以引起物價之騰貴，而法償幣與通貨的需要，也同量的增加，這種需要，在一八四四年條例的嚴酷的條款之下，是不能滿足的。」（譯者按：依照一八四四年比爾條件（Peel Act），英蘭銀行劃分為發行部與營業部。又將營業部所有公債及政府欠債劃歸發行部，共計一千四百萬鎊，即由發行部撥與營業部以同額的鈔票。此一千四百萬鎊為無現金準備（保證準備）之最高額。以後營業部如欲逾額發行，則必以現金或生金向發行部掉換鈔票。故為十足準備之發行。」承攬業務者，不得不向銀行發發支票，以支付工資，工資額亦因物價之騰貴而增加。」（見該委員會報告書第五頁）。因此製造銀行信用以供政府之用的方法，必須伴以印鈔機的相當利用，藉以支應因製造信用所引起的較高收入水準。為了這個目的，上次歐戰初期，英國鈔券的發行，本欲用以解除因民間藏儲而缺鈔的困難，後來卻由國庫繼續增發下去，舊與各銀行，而換得各銀行在英蘭銀行的存款，各銀行再推銷鈔券於顧客以抵存款；但於政府將鈔券換得的款項用去以後，結果仍可使各銀行在英蘭銀行的存款與各銀行中的存款恢復與前無異。政府得到的新的購買力，其數值等於其所推銷的鈔券；但是這些鈔票一經流通於市面，即不能用以再製造信用，如同推銷鈔券於銀行，銀行以此充作準備金時所為。因此，推銷鈔券使其流通於市面，縱可相當地增加政府的購買力，然其主要的的作用則在使信用的擴張，不致因國內現鈔缺乏（不夠週轉）的壓迫而崩壞。鈔券的發行，使得各銀行能夠應付其顧客的現鈔需要，——這種需要的增加，是由於信用擴張所引起之支出額加多而起。「製造銀行信用以籌集政府的戰費既為必要，則鈔券的發行，自屬不可避免。否則各銀行將不能獲得法償幣以應付其顧客所開需要現鈔的支票。無限制發行鈔券來換得各銀行在英蘭銀行的信用，實為製造銀行信用諸方法的當然結果和主要的條件；政府為了供應其戰爭的費用，對於此種手段的採用認為是必要的。」（見通貨與外匯委員會臨時報告書第五頁）。

(5) 這倒是一個有與味的問題；上面說政府取得戰時資源的極複雜的方法，究竟和政府直接發行鈔券以購買所需物品的方法，有何不同的影響；自然，我這裏所討論的銀行制度，是實際的制度，而不是第三節中假想的制度。辯護英國戰時財政的人們，力言印刷機的作用，並不是這樣的；鈔券的發行，祇在適應商業的需要。驟然看來，這種說法，似乎很有理由。因為依英國所行的辦法，政府取得信用，祇採取銀行存款的形式，而鈔券的發行，則祇在支應銀行存款。當初政府若直接印發鈔券以購買物品，這些鈔券便將作為大量擴張銀行信用的基礎。不過這種分別，是基於一面的假定：就是政府於發行鈔券去直接支付其購買以後，所有這些鈔券必須都留存於市面。然而這種假定是不正確的。假定政府於每星期中，發行一千萬張一鎊的鈔券，直接償付一些廠主，這些廠主，除留下一小部分（與實際所採用開支票的辦法下所支數目相同）支付工資之外，其餘部分，便仍將儲存於他們往來的各銀行。各銀行又將此項鈔券轉存於英蘭銀行，開立存款帳，其數額正與製造信用方法下轉帳增加的數目相等，於是仍和前法一樣，又可用以購買庫券。但是鈔券一進英蘭銀行，就自動地歸於消滅。為比較上的便利起見，我們必須假定直接發行鈔券之後的變化大致完全是這樣的。但若如此，則在這種辦法之下，印發的鈔券的數目雖然較多，而市面保存的通貨數目，卻還是和應用擴張信用的方法時一樣。唯一的差別僅僅是：各銀行存英蘭銀行的存款，不由於簡便的轉帳，而由於額外鈔券而來的。這些額外鈔券，在其簡短的生命過程中除了增加各銀行存英蘭銀行的存款外，並無他項作用。直接印發鈔券的方法在英蘭銀行勢力之下，既不能使鈔券繼續保存於市面，因而與一般所想像者相反，其施行和結果與英國財部實際所採行的擴張銀行信用之比較舒適的方法，毫無差別。

(6) 既經研究籌集戰費方法的運用，現在我們便可進而討論這些方法的重要性質。首先我們要重提第三章中所說：在二次嚴重的戰爭中，大部分的鬆開狀態必須加緊利用，故較之平時（統括經濟好況與不景氣時期）一般人民和機件約將多做百分之二十的工作。這也就是說：除非實際削減每人貨幣收入，亦即削減多人貨幣工資率，貨幣收入總數必將增加百分之二十。若是增發新法幣和製造銀行信用的數量，僅足支應上述的增加，則

其情況將與平時法幣與銀行信用逐漸隨勞工人數與機件的擴張而遞增相同。因此，若是金融情況並未更進一步，就嚴格的定義而論，我將不稱之爲「增發新幣與製造銀行信用以籌戰費」。

其次，假定這一階段業已達到。自此以後，在理論上，政府爲了取得作戰所需的實在資源，自可藉課稅與舉債的方法，向人民徵收其一部分（相當於作戰所需資源對全國資源之比例）的貨幣收入（那時已較原來多出百分之二十），用以購買作戰所需的貨物和勞務。初視之，也許要認爲：這足以引起日常消費品的漲價，蓋政府戰費支出，可使工資收入者以及其他人們多得貨幣以購買這些消費品。但這是錯誤的。因爲政府每年課稅與舉債之數，將等於其對於戰時勞務的支出，故全體人民並沒有多得些錢消費於這些物品。因此日常消費品不至於漲價。

但若政府更進一步，在作戰期間，除了課稅和舉債而外，又復繼續藉製造新信用的方法，補足其用度。顯然地，這種過程，都不過是一種過渡的而非最後的作用。牠的作用，在年年予政府以更多的購買力，從而減少私人購買力的實在價值。這樣可以使政府獲得更多的物品與勞務；無形中如向人民徵收一種賦稅一般。而且，這種賦稅並不累進增收，也不按一家人口的多寡而增減。牠僅僅以所得爲比例，甚至不爲貧民留出最低生活的免稅額。大家認爲這種課稅的方法，對於貧民極爲不公而且是加以壓迫的。

(7)或許有人會這樣想：如果藉製造信用來籌款，實際上爲一種賦稅（雖然性質比較特別），則如第七章所說，就公債能減少當時的資本與最後且能阻礙生產能力兩點而論，此種籌款方法，至少有其勝過公債的優點。雖製造信用的籌款方法，比之舉債籌款的方法，或許可以少耗蝕一些有形資本。可是因爲前者打擊貧民太甚，勢必多耗蝕許多人民體力和工作效率中所包含的無形資本。因此，此種方法即使真正有利，亦屬極少。關於最後阻礙生產能力一層，也有同樣的情形。舉債籌款的方法，因爲將來仍要繼續課稅以還本付息，故間接即不免阻滯生產；賦稅籌款的方法則並不如此。至於製造信用的方法，從人民的觀點看來，雖說與賦稅籌款的方法相似；而從政府的觀點看來大部分無異，於舉債有息的借款（至少，在英國所行的計劃是如此）。誠然，政府如

果直接以鈔券換得在英蘭銀行的存款，自然不要支付任何利息。可是如果款項暫由英蘭銀行借墊，則多少要付些利息，不過利率必不超過五釐。至於製造英蘭銀行的信用，再轉帳於各銀行，使之按照現有的準備金與存款比例，認購庫券來增加放於政府的借款，則對於這些庫券，必須依照市面通行的利率去付息。這樣，我們可以分作三層來說明：新鈔換得的款項，不付利息；銀行借墊所得的款項，付息有限；推銷庫券（先須有法價幣以爲擴充信用之基礎，然後方得推銷）所得的款項，則須十足付息。在第二項及第三項之下的利息，歸國內銀行所得，作爲（好像是）他們代替政府向人民強徵稅的酬勞。此種利息的支付，勢必使將來政府實行課稅，恰如尋常公債之付息一樣。故唯其如此，依第七章第九節中之推理，足以害及戰後的生產能力。

但其弊端尙不止此。這種籌款方法每年授予政府購買物品的能力，一般超過政府徵自人民的數額。因此除了對於生產力增進上的影響而外，一般物價必致繼續高漲。物價的上漲也不能限定於戰用物品，因爲這時候政府每年支付給工資勞動者和其他人們的款項（他們自然想購買日常消費品），多於向他們徵課的賦稅和舉募的公債。因此全部日常消費品都要漲價。這又引起第二點重要的結果，即對於分配的影響：移轉此一部分人們（以固定收入者爲主）的實得所得，予他一部分人民。這樣發生的騷擾，正與課保護關稅於農產品時所生的騷擾相同：保護關稅不但使該項輸入品的消費者納稅於國庫，而且使土產的消費者也在國內納稅於私人——最後納稅於農地的地主。自然，有些分配額的轉嫁，可以由各種勞務的償付率的增高去糾正。例如，工資勞動者終能堅持貨幣工資的增加，多少應與物價的上漲一致。不過此種調整的過程，到處會遇到種種的障礙；有時因勞資糾紛，不免使生產受到損失；而且有些人們，如持有公司債者和持有普通股者之間，根本無調整之可能。因此，就分配方面看來，顯見藉製造銀行信用來籌款，不但遠不及普通的賦稅，甚且不如普通公債遠甚。

但還有更壞於此者。繼續增發新幣與製造銀行信用以籌戰費的方法，達於相當階段以後，物價不但會驟進上漲，且將急激加速地騰踊。在一個不受法律或協定約束必須與黃金保持固定平價的自由經濟之中，這樣

的物價變動，不能夠像在國際金本位制度之下，引起自動制止的作用。物價仍將繼續上漲，外匯相並趨不利，且其不利的程度或將較物價上漲為尤甚。物價漲，則貨幣工資率必需提高，這又足以促成物價的上升，轉機循環，愈旋愈高。這種財政方法的運用，若能限於一定範圍以內，人民對於通貨的信仰，還不至於搖動，物價上漲的水準，當不至超過額額增加的比例。但若一國政府，或緣無能應付，或為事勢所迫，濫用此法過度，人民對於本國通貨的信心，必將動搖。貨幣收入的流通，亦將一反常態而加速運行。「逃出通貨」的現象隨以發生，直至人民每次收到通貨時立即換成若干耐久物的程度為止。恐怕物價上漲的心理，使物價上漲，而物價的上漲又引起更大的怕漲心理。一定數額新信用的製造所能支配的實在資源，急劇地愈變愈小。疾馳的或惡性的通貨膨脹出現。每一單位通貨所能交換商品以及外幣的價值，降落到幾乎一文不值的地步；整個貨幣制度瀕於崩潰，有如法軍侵入魯爾區時馬克的情形。這樣子的崩潰，自然並不是使用新幣與銀行信用以籌戰費的交戰各國政府的必然結果。危險固然很大，但也很遙遠，財力強固的國家幸能預知，儘可避免。不過我們不應當說是沒有這種可能性。

(8) 根據這些考慮，一般人認為：增發新幣和製造信用的方法，不過係一時的權宜，只許在政府還不會從容定出一種適當的賦稅與公債制度以前，以為應付軍費的方便計耳。但其本身卻不是一種很好的制度，戰時的政府應儘可能加以限制。

(註一)見該書第廿二頁。

(註二)上次大戰時有一時期有人說：有些銀行替英蘭銀行對於他們的負債，當作「庫存現金與存英蘭銀行的現金」，而不將牠看作一種即期放款或短期放款。於是，各銀行也可將牠作為一種準備金。這樣一來，他們可以無限制的借款給英蘭銀行，再由其轉貸於政府，而不必減少其準備的百分比；因為這樣轉帳的每一百萬鎊等到政府用完以後，結果還是變成一百萬鎊的存款和準備金。不過，這種政策實際採用到何種程度，無從知道。

第十章 物價統制

(1) 本章所討論的，不是對於獨占業的物價統制（不問這獨占業是否為公用事業），而是討論由獨占以外的因素所形成之高物價的統制。這樣的物價統制，為第一次歐戰前所未聞。在上次大戰期間，牠的任務卻顯得非常重要，其所適用的範圍亦至廣泛。牠的目的，是在防止社會上佔有幸運地位的人們，犧牲一般社會的利益而攫取「暴行」——統制的目的物，特別是那些政府要向他購買的物品，以及貧困階級日常消費的必需品。廣泛地說來，物價高漲的情勢，有如下述。戰爭從兩方面可使有些物品的供給大形缺乏。一方面，政府對於軍用品軍服等的需要，遠過平常供給的數額。另一方面，因為輸入食料和民用工業原料的噸位縮減，各種日常生活品的供給，較尋常大為減少，不過物品的缺乏，無論是由於那一方面的原因，都可使持有這些物品，或能迅速生產物品的人們，大大地抬高其物價。物品缺乏之由於政府需要增加者，他們營業的規模雖一如往昔或較昔為大，但物價的抬高，自可使他們得到一筆非常的利潤。而物品缺乏之由於供給減少者，高價的所得，或許僅足為舊額減少的損失所抵消，故不必能獲得一筆非常的利潤。不過大多數物品的需要都很殷切，供給縱僅減少百分之十（譬如說），賣價卻可抬高至百分之十以上。故物品的缺乏，即令由於供給的減縮，也可使賣主坐獲非常利潤。自然，有些非常利潤實際上並不如表面的豐厚，因為如果各種物價統制漲高一倍，則加倍的貨幣利潤，仍祇能使人購得和以前同量的物品。不過，貨幣利潤的增加，每遠較一般物價的抬高為多。因此有好些幸運者常直接受到戰爭的厚賜。這種狀態自然容易引起社會之嫉恨，而國家干涉之建議，因之而起。

(2) 我們應當知道：戰時情緒所要祛除的東西，不僅是高利。上次大戰中某一時期，美國政府對於公司獲得超過其資本額一定百分數以上的利潤，曾課一種利潤稅，而不問公司在戰前是否也會獲得同樣高的贏利。

這種事情與我們現在所討論的問題無關。目前的問題，是在制止那些處於優越地位的人們，坐收巨大的戰時利潤。在尋常時候，各種工業中有些生產者，因為個人才幹的特長，因為幸運，或因為工廠位置與良好市場或鐵路相接近，致能比別人獲得較大的利潤；不過這種事實都非我們所過問。我們的目的，不在區別平時同階級中各種生產者所得的差異，而在分別生產某項特定物品的人們因為戰爭而得的收入，與不生產這些物品者之收入的差異。或許馬上有人會說：這樣的分別，決不能完全解決；因為，對於新興的專業，縱可略可分辨，而自一般言之，我們決不能分清那幾種特別利潤的取得，係由於戰爭，那幾種特別利潤，則非由於戰爭。除了少數的保留，我們必須假定這些特別利潤的發生是由於戰爭；即使這些假定，我們明知其不確。這是一種遺憾，然在事實上是無可避免的。

(3) 我們既然有了上述的假定，初視之，似乎公共意志所要制止的是：超過（過於新投資本的「正當所得」）戰前貨幣利潤之戰時貨幣利潤。可是我們前面說過：當一般物價往上漲的時候，貨幣利潤不變，實在利潤 (real profits) 必致減少。因此，我們所欲制止的利潤，應當酌減若干。一種很自然的提議，就是簡單的將戰前所得的貨幣利潤率乘以一般物價漲高的比例，如果利潤是包括以前投資所得的利息，或經營業務所得的報酬，那麼這種提議是不錯的。但是對於物價正在騰貴時所投下的新資本，這種物價的變化，即無關係。因為這種變化，早已計入新資本的票面價值以內了。又如一般貨幣利率已提高，則這種物價變化自然也應列入計算我們所謂合理的所得標準的公式之內。實際上，這些複雜的問題，不能一一顧到，不過無論如何，在政府所得報告可以顧到的範圍以內，這些問題是應該顧到的，否則意在祛除或限制戰時利潤的任何方法，都是不完全的。

(4) 在制止獲取戰時非常利潤的方法中，最顯著的是：徵收過份（戰時）利得稅和規定最高物價二者。在第二種方法下，如果單獨使用，則地位優越的賣主，仍能隨意定價，因此可首先獲得非常的利潤；但到後來，其大部份將為戰時利得稅徵收以裕國庫。依照第二種方法，賣主所定物價為當局所限制，則額外的利潤將不為

賣主所得。徵課戰時過份利得稅法雖在上次歐戰時成效卓著，但曾受社會嚴重的攻擊。因為這足以阻擾生產者平常力求生產方法經濟的動機。而有誘起他們想出種種逃稅方法的浪費。並且從事於新事業者，試驗成功，既不容有所多得，不幸失敗，則又自蒙損失，此亦足以阻遏民間企業的精神。此外過份利得稅之單獨使用，尚存極可反對的理由。廣泛地說來，對於地位優越的賣主，這三種方法，沒有什麼差別。但是對於需要購買這些特種貨物或勞務的人們，就有很大的差別。因為在限定最高物價的方法之下，他們不受什麼影響，而在戰時利得稅方法下，由於轉嫁的結果，他們將替一般納稅者負擔一種特別的賦稅。故若納稅者自身是主要的買主，或民衆是買主，而其納稅額能與購買量保持相當的比例，則兩法中，無論採用何法，均無分別。但實際上，一切食品，貧民常佔買主之多數，而富裕人民購買量所佔比例，遠較其納稅額為少。若此則兩法的取捨，即大有出入。國家如欲採行過份利得稅而不用限定最高物價法，則足以大大減輕富裕階級之賦稅負擔，而間接地半秘密地移諸貧民的肩。此種從比較貧窮的人民身上榨取較大賦稅的方法，是決不能容忍的。因此，上次歐戰時在好多場合，過份利得稅方法實際上不能成為制止地位優越的賣主坐收戰時利益的主要工具。同時還須採用限制最高物價的方法。

(5) 或者有人反對，以為欲藉限制物價來免除公眾受到少數人剝削的觀念，全是一種幻想。因為某種物品如強令賤售，間接必使他們物品之價格抬高。如果政府強迫礦主或農夫依照低於普通市場狀況所允許的價格脫售其出產物，人民（假定不論物價是否統制都購買同量的煤或麵包）就會有多餘的購買力來購買其他物品。結果，其他物品的賣主，又可以收取過份利得。不過即使假定貨幣收入總額從而支出總額不受影響，一定數額的過份利得為許多人所分得，自然要比集中於少數人好些。而且，貨幣收入與支出總數不能不受其影響。實際上在上次歐戰時，任憑賣主抬高其售價賣給政府，竟使政府不得不藉製造信用的方法以增籌款項，而限制物價，即可間接減少銀行信用的製造。銀行信用製造的減少，又足以制止貨幣收入的增高與一般物價的上漲。因此，制定若干物品的最高價格，可以間接幫助政府不至於走上趨向「疾馳的通貨膨脹」最終危險目標的道路。

路。

(6) 政府對於某種物價的限制，既不能先決其成敗，則考慮其實施上的問題，自屬重要。上次大戰期間，英國因為要解決這問題，遭遇了許多困難；茲依次述之如下：第一點是定義上的困難。同一的名稱，往往包括各種品質不同的東西，絕難分別之於任何等級表中。此時，自不能應用一般的法則去統制物價，而須借重個別估價的繁瑣方法。例如在一九一八年三月所頒可原料法令 (Raw Cocoa Order) 的規定之下，可可原料非依「公平的價值」不能出賣，而此「公平的價值」的估定，則由糧食管理總監 (Food Controller) 所委任的估定各種可品質的人員主持之。又如一九一七年底對於活的牛羊在市場中買賣價格的管理，也用同樣的方法。不過這種方法所費人工太多，顯然不能大規模的採用。因此，就一般言，這種方法必須加以修正；即應有各種等級的一般分類，以資選擇。雖然這樣的分類，總還不免於漏網。

確定品質等級的問題解決以後，第二層就是等級過多的困難。要直接估定這許多物價，在實行之初，實非當局者所易辦。如果等級不多，則藉專家的幫助，一一加以估定，自是較易；但如為數太多，則與其定一最高物價表，毋寧定出一般的法令，決定將來取價與過去已有價格間的關係。一九一六年八月軍需部所發命令，是其明例：該命令限定非經軍需部長批准，出賣機器器具者嗣後所定賣價，不得比一九一五年七月為高。

還有一種類似的困難，即一種商品的分級雖不繁雜，卻在各個地域的不同條件之下生產；如果僅僅規定單一的最高物價，決不能使各個生產者間得到公平。然而要按照各種不同的生產條件細列一張物價表，亦為事實所不許；於是估定的方法，遂不能僅定其將來的物價，而須採用規定將來物價和過去物價的關係之方法。例如一九一七年五月有一法令，規定：進口槳木在各地賣價不得高於一九一七年正月末一週中當地所賣的價格。後來這個法令關於輸自斯堪地那維亞半島的槳木，曾加以修正；這一點我們且不去管牠。

以上我們暗中假定某一級中任何商品，其特定的最高價格，祇有一種。可是有些商品，要是按照其生產

與銷售的情形，全年祇有一種價格，是不能適應的，故須規定若干最高價格。但是規定數個最高價格，較之規定一種最高價格，困難殊多。因此，物價管理當局又不得不用規定將來物價與過去物價間關係之方法。例如一九一七年七月會規定：嗣後無論何處，每英加侖牛乳的批發價格，均不得超過上年同月售價六便士半；又每一夸特（一加侖的四分之一）的零售價格，不得超過上年同月零售價格二便士。一九一五年限制煤價法令也採用同一的方法：政府令各煤炭公司對於每噸煤的索價，不得超過一九一三——一四年同日同量售價四先令（後增為六先令六便士）。

很明白的，這些間接而迂迴的統制方法，甚多罅隙可乘，而且難於實行。因此，統制物價的當局，對於各種工業的情況日就諳悉以後，乃進而求規定最高物價表的更詳確的方法。久而久之，這種方法遂日漸重要。各種重要食糧的生產價格與躉售價格，大都直接由表內定出；軍需部所管理的大部份商品價格亦復如此。大多數物品，祇要列成一種價格表就夠了。但有時產於全國各地貨物之價格，則須按地域分別估定，否則那些笨重的商品，將停滯於原生產地的附近而不能流通。例如乾草一類的東西，蘇格蘭方面所定之價格就與英格蘭不同。有時，一年中又須定出各級價格，否則人民將以其四季所產的農產品，在收穫後全數賣出，而不在于一年中分批銷售，消費因亦不免有偏缺之患。一九一七年二月關於馬鈴薯的法令，規定三月三十一日以前一個價格，三月三十一日以後另定一較高的價格。一九一七年五月關於豌豆及大豆的法令，規定三種遞減的價格：六月一種，七月一種，七月後一種，同樣，對於英國本部所收穫的小麥、燕麥與大麥，糧食管理當局亦於一九一七年八月規定各級價格：自一九一七年十一月起至一九一八年六月止，每二月遞升一級。後來，決定牛乳最高價格的法令，也規定一年中有同樣的差別。自然，直接規定最高價格的方法，其所定價格如能確實，則確實遠較任何迂迴方法為有效。

以上所述，僅關於組織簡單的工業，即生產者直接出賣其製成品於最後消費者，而不經過任何居間商之手。可是大多數工業的組織並非如此，從最初的原料或勞務，以至消費者手中的製成品，其間經過種種階段。

因爲這種事實，於是又發生新問題。假定製成品的需求狀況不變，如果政府估定的用以製造或出售這種製成品的原料，或勞務的最高價格，比較該項原料，或勞務的需求價格爲低，則製成品的價格不必是比例地減低，蓋和受限制的販賣廠，處於原料或勞務的供給者與製成品消費者之間，可以增高物價，等於被限制商人所抑減之數。例若政府祇抑低炭境所產的煤價，其唯一結果，可使煤炭商依賤價買進，而仍照原價售出。又如政府但將牲畜價格抑低，而零售物價，仍其舊，則屠夫與販賣肉類者將大獲實惠。復次，如果政府將進口原料的運費率限制極低，則在工業上應用此種原料者將獲取全部的利益。這種事實，不但有發生的可能，且就一般而論，必將發生，除非人民出於愛國的熱忱，或忍受一般的唾罵，而自願放棄其利益。(註一)爲防止這層起見，除了估定生產品在初期生產時的最高物價而外，同時對於後期製造者，或商人由提高物價而得之利益，還須加以統制。實行此種統制，有一種方法，即爲限制賣主於出售時不得增加百分之幾。例如一九一七年五月下令：凡自俄國輸入的木材賣價，不得高於原買價百分之十。又一九一七年九月曾定出魚類價格表，自醃魚者以至批發商及其他賣魚商(除了零販商而外)都不得比此表之價格加高至百分之十以上。但是最常用的方法是限制「增加的幣額」，而不是增加的百分數。例如一九一七年八月關於乳酪的法令，先從製酪者方面規定英國所製各種乳酪的價格，再限定製酪者以外的商人之賣價，於已定價格另加若干實際的運費(普通每百磅六先令)以外，不得有所增加；十月間復規定零售商的每磅賣價，不能高於其所付買價二個半便士以上。同月，各種皮革價格也依照同樣的方法規定。一九一七年十一月間下令：馬與家禽食料的價格，規定生產者所索，每噸不得超過其配合物的成本一鎊十先令；至於其他商人，出賣六百磅或六百磅以上時，每百磅祇許加價一先令；出賣三百磅至六百磅時，每百磅祇許加價三先令；以下類推。至於肉的價格，因習俗上零售所得的贏利是隨着所售之肉的部份(如腿腰之肉)而有差別的，故須另用別法規定之。一九一七年九月間曾有法令規定肉類零售商在每二星期中售價總數，不得超過其實際的成本百分之二十，或每磅二個半便士以上(以較少者爲準)。一九一八年八月對於醃豬肉與火腿零售商也定出同樣的法則。

顯然的，這種統制商人索價（在商品流通過程的較後階段）的方法，和統制生產者索價之迂迴的方法，同有一種缺點。即他們易於規避。因此，當管理物價當局在日漸熟諳其工作以後，乃想出別種更妥當的辦法。一九一八年八月關於牛油價格的法令就是這種進步的明證。該法令規定牛油零售商的賣價，每磅不得超過其實際所費成本二個半便士，但同時又規定各地糧食管理委員會可以按照該法令所規定的一般原則（包括製造者進口商及批發商的定價規則在內），製定最高零售價目等級表，惟即使所定物價適如此表，零售商仍當遵依前項規定，索價不得比成本加上二個半便士為高。嗣後規定煤炭零售價格的方法，則更進一步。政府先定出一般原則，規定零售商的賣價，不能比買入的價格再加上經營煤炭所支的種種實際費用（包括商人自己薪給以外的辦公費用在內）每噸多至一先令以上。但是這個一般原則，不可不求其切於實用。法令中復規定：地方當局在調查當地情形以後，應製成一張切於實際情形之零售物價表，以施行於當地。然而統制物價方法的進步，尚不止此。物價管理當局復在商品由生產者以至消費者的過程中自定各種最高價目表。一九一七年九月關於馬鈴薯的法令，即屬此類。先估定種植者的最高定價；次規定批發商在任何星期的售價，平均每噸所得，不得比購入時所需一切費用（用費隨各地運輸狀況而異）多過七先令六便士以上；並定出一張零售物價的等級細表，其中詳載每磅准售的價格與每百磅馬鈴薯的價格（零售商實際用於各種馬鈴薯所費之成本運費包括在內）之關係。至於最後期的方法，是由物價管理當局對於生產者、批發商、以及零售商定出售價的詳表。戰時英國糧食管理局卒能漸漸做到此層。關於英國所產的洋蔥、大部分魚類、牛肉與羊肉、果與果醬、豌豆與大豆、草蓀、燕麥與麥稈等，確已達到此層地步。又恐因智識之不完全，在編製此等細表時，對於某地特殊情形容有疏忽之處，故有時特予各地糧食委員會以變更當地最高物價之權，惟須先得糧食管理總監的批准。一九一八年正月關於家庭免最高價格的命令，即有這樣的規定。同樣，一九一七年九月間有一命令會謂：如糧食管理總監或地方糧食委員會，認為麥粉或麵粉因有特殊情形而不能以官定最高價格零售時，可以發一特許證，准許委員會所轄全區域或一部分地域內之售價提高。一九一八年正月關於規定各種魚類最高價格表之命令，以及同年三月所頒關於牛

乳價格的命令，亦許各地得酌改其零售價格。一九一七年所頒關於馬鈴薯價格的命令，亦許地方糧食委員會於呈請糧食管理總監批准之後，有酌改當地零售價格之權。

上面我們所討論的，是限於到消費者手中的商品，與在生產者脫手時的原形，並無大異者。至若論及由原料製成之各種精製品，則情形更見複雜。此時因為原料在各種各級的精製品中所占的成分，頗有差異，除原料以外，我們不能定出價格表。因此，對於兩種重要物品：靴子與衣服，曾採用一種巧妙的間接方法。當局曾設法勸導或強迫製造家將其一大部分的工場專事製造「標準貨物」(standard articles)，其賣價根據成本的換算。這樣一來，因為市場上有這些物品的競爭，可以間接抑低同樣商品而未會標準化的所有之價格。在靴子方面戰時曾命令製靴匠以其從事平常工作的工場的三分之一專事製造「標準靴子」。衣服方面，對於製衣的工場，雖沒有規定一定的比例額來製造「標準衣服」，但當局卻用分攤羊毛原料等優惠的待遇，來引誘成衣匠從事於「標準衣服」的製造。至於棉織品，雖然棉花的價格已加以人為的統制，而棉織品則並無此項規律。這是因為棉業製造者，對於因當局命令減少織機紗錠數目而致失業的工人，須付出一筆特別費來維持其生活，負擔已屬很重，不便再加限制了。

(7) 以上我們所討論的都是關於統制物價的方法。現在我們要論到一個更重要的問題。驟然看來，政府限制那些在競爭狀況下所生產的物品的價格，似足以阻礙生產。當有些物品由獨占者製造的時候，獨占者所要求的價格，是高於他所出售數量之供給價格；此種價格的限制，本在防止他由高價中覓取利益，也許轉使他由銷售量的增加以覓取利益，從而實際上反可鼓勵生產。但是在競爭狀況下生產的物品，賣主所要求的價格，無論如何不能在供給價格以上，故限制物價，同時制止過分利潤的獲得，即是使出品比較物價自由規定時為少。理由是如此：如果任何物品有所缺少，則缺少這一事實，就可藉高價或厚利的期望來矯正；因為厚利的期望，自可以吸引遊資去製造缺乏的物品。如將此種期望消除，則隨此期望而生之供給的增加將為之阻遏。故凡任何可實行的物價統制政策，必須顧到這種事實。我們在上面已經說明過，對於削減經營得法或地位優越的廠家

在戰前獲得的特別利潤，或攻擊某一廠家較其他廠家所得差別的利益，都非我們現時所欲過問。我們所要制止或削減的戰時利潤，乃是在戰時處境特優的若干人們所得的額外利潤。自然，誰都不想強制抑低其物價至此種特別戰時利潤除去後的一定點之下。真正的問題，是在比較這一定點，可以允許多過若干。少許的戰時「暴利」，較之重大的生產阻礙（阻礙被統制商品的出產，而移其生產力以製造別種商品），為害小；過多的暴利，較之少許的生產阻礙，為害大。一國政府如已決定實行物的統制，則更應決定：究竟要比自由競爭下所能取得戰前利潤的物價減削多少？而在其決定的時候，應當權衡暴利的各種數額和阻礙生產的各種程度的利害之輕重。

(8) 削減物價至「自然」水準（自由競爭下所能獲得的水準）以下的影響，端視被統制的物品之供給彈性而定。進口貨如小麥與銀子的供給對於英國極有彈性，因為除了英國的市場而外，賣主尚有許多市場。要是英國政府對於這些貨物最高價格的規定，低於一般的國際價格，則對於英國的供給就會大大地減少。因此，在上次大戰期間，並沒有限制外國進口商願意出售的價格，政府及任何准許購買之私人，其所付價格，既由市場上決定，而在每種情狀之下，或為外國政府的統制政策所決定。國貨之係大宗出口者，對於本國購買者的供給，也有彈性，因為商人可以將牠們轉賣於外國，因此如果政府准許自由輸出，則對於這些貨物是在不能實行價格統制的。不過政府可以藉限制出口數量的方法（如英國之於煤炭出口）來祛除這種彈性。且在戰時，即無此種明文的规定，輸出也會自動的為海上危險所限制。還有許多本國生產的商品，平時無很大的出口市場，因此故對於英國消費者供給的彈性，實即與其生產的彈性相等。

(9) 不過我們還得注意一層，即削減這些商品甚至一切商品價格的影響，不僅由供給或生產的彈性來決定。供給的彈性以及削減物價所能引起的對於生產的阻礙，又因削減期間的長短而異。永遠制止各種生產者（獨占者除外）乘機要索高價坐收厚利的政策，自會使生產上發生嚴重的影響。當人們選擇投資的時候，恆顧到企業的盛衰起伏；假定他們的判斷並無錯誤，則他們的投資必使各種職業中所獲的平均收入，大致相等。在

這樣的情形之下，如果政府照例削減某一種工業的物價，使其不能產生在未受干涉時所能獲得的非常利潤，結果加於是項工業的桎梏，必較加於比較穩定的工業為甚。我們可用一個比喻來說明其理由。假定某一山地，其高峯深谷的平均高度，恰與某一高原的平均高度相等，如將高峯的尖頂削去，則山地的平均高度，必將低於平原的平均高度。差別的待遇，足以使投資於被威脅的工業底永久設備的人們裹足不前。舉例言之，要是政府採行一般的政策，禁止農民在各地農產歉收的時候，特別抬高農產物價，這一定會減少農業的投資；因為人民預料着各地農產時有歉收，故亦預想在歉收時抬高物價，以補償農產豐足時價格慘落的損失。不過，如果物價的限制僅僅施之於一個特殊的時候，自當別論。例如：假設有一天，正當魚類需要很多的時候，而捕得的魚數卻特別減少，則物價的限制不能減少以前捕得魚數的供給；又假設大家知道這種限制祇有一次，則亦不能影響於將來的漁業。如果外國鐵礦的供給斷絕一年，而且大家知道僅僅斷絕這一年，則在短時期內決不會因鐵價的漲高而使國內鐵礦供給大大的增加；因此，鐵價的限制不能發生多大的影響。再假定所短少的物品，是像房屋一類的東西，每年出品比起總額來顯得很少，短時期限制牠的價格，縱能實際上影響生產，卻不能影響供給至若何程度。上次歐戰時物價限制手段的施行，都是一次的，例外的，而且為時很短。因此，即除開愛國宣傳所收的效果不論，物價限制及於生產的惡劣影響，可望很小。

(10) 上次大戰期間，英國政府曾費盡心力去定出最高價格，務使生產額不致大減，不致遠低於物價未受限制之時。這就是允許生產者所賣的價格，能得到充分利潤，而此利潤的一部份，日後仍須為財政部以戰時過份利得稅的方式所吸收。不過估定最高物價使有餘利的方法，並不是避免因物價統制而致生產大受阻滯的唯一方法。此外還可另定一個較低的最高物價，同時對於全部出產或生產特別困難的那部份出產，給與補助金。例如，對於一定量的小麥，可以通常應得的利潤為根據，估定一個最高物價；同時又可規定，要是農人能夠比以前多出產些小麥，或能排除收穫變動的困難，使栽種小麥的田畝增加，他們應該向政府領到一些津貼。同樣，對於工人住宅可以規定最高房租，但在某一規定時期以後新起的房屋自可給以補助金。自然，這種方法在工業

上運用時極爲困難。不過無論如何，這事值得我們再作進一步的研究。我們應該先記着一個要點：這裏所說的補助金，意在消除因政府限制物價而阻滯生產的弊病，與那種不在限制物價時的補助金根本不同。後一種補助金的目的，在使受到補助的物品生產，能比一任生產者自由競爭時的生產較能發達，而前一種補助金則在免除物價限制政策所引起的生產要比自由競爭時減少之弊病。這是一個極重要的區別。因此，普通補助金雖有可反對之處（實際上有時這種反對也不能成立），但是這裏所說的特種（抵消作用的）補助金制度，卻有可贊同之處。

(11) 以上我們還沒有提到：物價統制政策實行的時候，應該規定最高物價的絕對水準。很顯然地，適當的水準，須視影響各種商品的詳細情形而定。不過我們不能希望：在一長期戰爭中，一般物價可以限制住不讓其漲至戰前水準的相當程度以上。英國所需食料和原料的大部份，輸自國外。這些物品的美金價格可能上漲，而同時英鎊購買一百美金所需的鎊數，也將較前增加。戰時海外貨運的保險率，也必較平時爲高。再者，戰時因爲對於勞工的需求非常迫切，貨幣工資率有上升的趨勢，這又足以提高那些勞工在製造程序佔重要成份的各種物品的價格。因此，政府統制政策所能做到的，充其量不過是限制而不能夠制止物價的上漲，——這種上漲運動，且將隨戰事的延長而愈益顯著。

(12) 還有一點我們要注意。一九三九年物價管制的技術背景，完全與一九一四年有別。在那時候，除了煤氣、鐵路運輸與客車費等而外，對於普通商品，並無公共管制的機構。現在英國已有各色各樣的推銷機關，而以統制牛乳、醃肉、與馬鈴薯者爲尤著。因此，初視之，我們現時採用一種，有效的物價統制制度，因有這些組織的緣故。似乎要比二十五年以前便當。但在另一方面，我們要注意：這些組織當初設立的公開目的，是唯恐農民和各級中間商人獲利太少；而目前我們所要防止的，是唯恐他們獲利太多，預定達到前一個目的的組織及其人員，以其原來的性質和心理狀態，能否移轉於後一目的而有用，至少爲一疑問。直至一九三九年十月爲止，英國政府還沒有利用牠們；而凡屬制止最高物價事宜，都是由其自設的機關辦理。

(註一) 個別生產如經他人要求其自願減低其實價至市價以下時，此種考慮，自屬情理所必有。他會答道：如果僅這樣做去，其結果，所
有利益必將為那些介乎他自己與一般消費者之間的商人所得。

第十一章 消費者的定量分配

(1)「定量分配」(rationing)一詞，通常會使一般英人聯想到：這就是估定每人每週購買某種食物的最大分量。這樣的分配法，在理論上自可不必輔以物價統制，以期使貧困階級得到幾種重要食物的充分供給，而市上食物不致幾乎全為富裕階級用高價所收買以盡。自然，限定富裕者購買量或類此的方法，正和限制物價的方法一樣，間接足以使商品的出產減少。但是無論如何，在短時期內，若生產數額減少，未嘗與每單位生產成本提高有連帶關係，則出產量的減縮將小於富裕者購買量的減縮，而貧民以低價購買的商品，亦可比在完全自由市場上所購者為多。不過我們必須記着：富裕階級終究是少數，他們對於普通物品的消費量在全體的消費量中所占的比例很小（煤的消費量依家屋大小而不以個人生理所需計算，自當別論）；從而儘管減少富裕階級每人購買量中一大百分比，其結果祇能增加極小部分的貧民每人的消費量。而且這種方法所收的利益，易為民間之煩擾與不方便，乃致於監督人員之胡作亂為等弊病所抵消。因此我們所得的實際推論是如此：如無物價統制制度的施行，這種方法固可稍使富裕階級為着一般利益，在貨品缺乏時自願限制其對於某種普通物品的購買量；可是在目前的經濟知識與行政效率之下，國家如欲強行此法勢必致功不足以抵過，得不足以償失。

(2)事實上在上次歐戰時，英國之採取定量分配制度，用意在於補助最高價格制度使其不陷於分配上的失調。價格被限制的商品，如在獨占條件下生產，自無所謂分配的失調。要是國家所定的最高價格，低於獨占價格而仍能使其獲得普通以上的利潤，自不致於使需求數量（在規定下的需求數量）超過出售量。然在自由競爭狀況下所生產的商品，最高物價的估定。如欲使其有效，則須較待售商品數量的需要價格為低，否則政府規定的價格將比自由要求的物價為高，物價統制將屬徒然。不過若是競爭品（非獨占品）的最高價格低於其在自由市

場上的價格，除非另有定量分配制度，買主方面的需要，勢將超過賣主方面的供給。在一種自由的市場上，物價視供求變方的情形而定，而且各人能得其所需以歸。要是對於市場上競爭品的最高價格加以制定，這種自動調節的分配方法，遂為之破壞。（註）在這樣規定的價格之下，必有一部份人所得的物品較所需者為少。至於這些人是誰，以及他們短少若干，則靠着各種機遇的湊合，如先到出賣場所的能力，以及有無左右店主的權力等等。大概富裕階級要比貧民階級佔優先，因為他們是大主顧，店主當然是儘先賣給他們的。這種事實的實現，自會激起貧民的憤懣，比之物價不受統制，富人們得商品而他們不得時所激起的還要厲害，政治家之所以決定採取戰時定量分配制度，其原意就在避免這種憤懣。不過如上面已經說過，在任何主要食品（家用的煤或不在此例）的供給總數中，事實上富裕階級所消費的數量確佔極少的比例，縱使他們的消費量全部除去，其結果關係於貧民者至為有限。因此反對物價統制制度不難以定量分配制度的主要理由，不在最高物價的估定，可因富人運用各種方法以收盡市場上的商品而失去其輔助大多數民衆的作用，而在其引起大多數民衆之間分配的失調。自然，這種失調，可因店主私人自己的斟酌去限定購買額，為其常川顧客保留一部份物品而緩和；又對於有些商品，人民即一時不能獲得，仍易另行設法；這樣調節方法的弊害，或者較公家限定購買額的方法為小。上次大戰期間，許多物品如乳酪、魚類、馬鈴薯、雞蛋等，其最高價格雖受限制，但每人購買額則並未限定。要是對於大宗主要食品（麵包除外，牠的生產是受政府津貼，規定最高價格並不會使需求超過供給），單定最高價格，實足以引起人們攫取有限供給量的劇烈的鬭爭，使鬭爭失敗者蒙受嚴重的損害，而社會的和平亦將發生危險，主要食糧採用定量分配制度，即所以救濟這些弊害。

（3）在決定採用定量分配制度後，我們就要確定定量分配的原則。我們可以理想出一種分配制度。以各購買者（他的購買量必須減削）受到均等的犧牲為基本目的。不過這種制度會使極貧苦的人民也得削減一部份的購買量，而富裕階級則所能購買的遠遠比貧者為多。在一個民主國家中，處急需保證定量分配制度的時候，這是絕對不能容許的。如必欲採用定量分配制度，至少必先抱定一種與此全然不同的基本目的，即最低的總額

性 (minimum aggregate sacrifice)。這一種分配制度是要使任何買主從准許購買的最後一個單位商品中所得到的滿足，與其他任何買主從准許購買的最後一個單位商品中所得到的滿足相同；或更雅廣言之，這種定量分配制度，是以生理上需要 (needs)，而非市場上需求 (demands) 為根據。為某幾種目的起見，有時還得要客觀的標準來測定。例如上次歐戰時測量煤、煤氣、與電氣的需要，係以房間的大小以及居民的人數為標準的。對於食品需要的測定，則大概視性別、年齡、與職業而定。如對於士兵、水手、粗工、殘廢者、以及兒童，往往給以增補的分配額。可是從簡單與行政上方便言，自然傾向於一種較粗的方法，即先得一最低生存額的標準，再給均等的分配量與全體人民。在上次歐戰時，就應用方面言，這種方法還覺不滿意處甚小，自然說不上盡善盡美。平常，「財力相等的家庭其所用各種「生活必需品」之比例，極為不同。在平時，當他們開支各種必需品的用度至最適當的時候，有的多買一些麵包，有的多買一些肉類或牛乳，諸如此類，並不一律。如果均等分配，則此種差別將全部取消，各家所得各種商品的數量都是一樣；因年齡、性別、職業，或其他條件而准許多購，在實行時甚為困難。」(註二)英國戰時的食糧分配政策，曾用種種方法解決這些困難；例如對於茹素者特許其多購牛油和麵包。不過像這樣子的調節方法，充其量也不過草率的加以調節而已。有些物品可以視各個人的特殊情形而直接許其多購。例如在上次歐戰的後期，某人願意多化五百鎊去建築或裝修他的房屋，或欲在造屋時需用鋼骨，他先要取得一張特許證。發給特許證的當局，自可視各個請求者的需要，而酌予加減其購取的建築材料與人工的分量。不過這種方法對於日常用品顯然不能普遍的適用。如欲實行定量分配制，則必須定出一般的通則。此種定量分配制度，除施行於人們日常繼續購買而且各人需要無大差別之物品外，很難大規模的施行。例如對於鋼琴、自行車、甚至一套衣服等購買無定時之物品，其購買額的限定，一定會感到極度的困難。

(4) 上面各點既已明白，現在我們可以假設對於某些物品決定採用均一定量的分配政策。顯然地，如所定分量過高，以致被限定消費數額的商品數量，在規定的最高物價下，不足以應付人民所需求的總和，則這種政

策也會歸於失敗，因為此時有些人必不能得到所需要的商品，於是他們就仍要爭先恐後，發生爭執的事情。故定量分配政策與最高物價政策並用的時候，「分配量的規定」一定要使每個人的需求在分配量以內得到滿足。此點如有錯誤，則分配的分量，或統制物價的水準，即須改變。合理的政府既想採用定量分配政策以補救購買先後的爭執，則其隨後所定分配之法則，斷無使此種政策失卻救濟作用之理。故除此種有效的分配政策而外，所謂定量分配，儘管在理論上言之成理，實際上必將歸於流產，由此可以推定：要是供給數量因任何理由而減少，則允許的分量也須相當地減少。

(5) 如果政府願意，則政府於規定最高分配數量外，祇要以金錢給與無錢者去買，那人人自無不願買他的分配全量。上次歐戰時曾有過類此的事實，不過這事實是發生於國際間而非私人間。英美兩國曾經貸款與法意及其他協約國，使其能購進協約國間各委員會所分給她們之輸入的小麥以及其他重要物品的「定量」。如無此項借款，則有些規定定量消費的國家決不能購取她們應得的「定量」。可是私人間就沒有像協約國間那樣的借款，事實上有些人們因為窮困或別有用處，不能或不願（兩者在此地不必分別）去購取某項物品的分配全量。這種情形又使行政問題大形複雜。我們知道有些潛伏的需求不能實現，但是我們卻無從知道在某星期中這種不能實現的需求究竟有多少。因此分配當局必須考查，在每一區域內常有充分的供給，去滿足在定量限度內真能實現之需求的最高數額。這種考慮的必要，無異於說：有時候有些地方的供給，必要超過定量需求的。這一事實，又引起了一個困難的問題。於此，有兩種方法可行：(1) 堅持誰都不能在任何一週中購買超過定量以上的規則；(2) 將有些人並未按定量全買而來的剩餘之全部或一部，賣給那些已經買取全部而還急欲再買的人們。我們須在兩種方法中採擇其一。

(6) 讓我們先討論一種耐久的物品，如糖。假設糖的供給量足以供應全國每週一千五百萬鎊的分配總額，自然我們最好規定一種定量，即依限定價格，將一千五百萬鎊依照分配計劃，全數銷盡；如此，實較先將定量降低，而以剩下的餘額另行分配為優。因為定量額外供給的分配，祇能依照偶然事實、預先詢問、或偏愛徇私

等爲根據；其流弊甚且較均等分配爲甚。實際上我們上段所說的抉擇，就在下列兩者之間：一種是准許剩餘額的分配而降低其定量，另一種是禁止剩餘額的分配而提高其定量。若實行剩餘額的分配，則會引起各地間分配不均的弊端。貧困區域裏面的富人，因爲貧民不能購取定量以內的物品甚多，故比起富裕區域的富人，要多得些額外的剩餘。再，物產豐富的區域的生產者和商人，不會將剩餘送到物品缺乏的區域；因爲他們可以在當地將剩餘出售，節省了許多麻煩和許多運費。結果，除非政府積極加以干涉，有些區域的供給，恐將不夠滿足定量以內的需求。因此在原則上，對於耐久物，在定量以外，不容有剩餘額的分配。

(7)但是實行這個原則，技術上又有困難。假使政府規定店主每星期對於某項物品的發售，不能多過官定定量分配額乘其登記的顧客人數，則分給他們的供給額，易於決定，如有違背法令之處，即可用簡單方法查出。如其出售數量，限於從上述數額中減去顧客未曾購去之數，則僅僅登記顧客還不過到，須另設立一種聯單式的定量帳簿，商店在一定時期內所已發售之量，以其在該時期內所已收到的聯單數目爲準。因此，要偵查店主是否遵從法令，政府須派員赴各商店逐一點查其所收到的聯單，這是一件繁重的工作。而且要防止人民間私相授受其聯單，亦屬不易。聯單簿如存於商店之手，自可取得顧客的默許而自由移用。或者，某一顧客可以徵得店主的默許而出賣或給與幾張聯單與另一顧客。不過當國民富於公共義務心的時候，此種規避，實際上或不至很多。即令規避之危險不小，但總勝於放棄一種健全的原則。我們所得的實際結論是：定量分配計劃須根據絕對的最高額；規避的流弊，在所不免，不過管理當局對於此種流弊，應隨時偵察，必要時得檢舉告發，嚴予制止。

(8)對於不能耐久而立須消費之物，利弊的權衡，就不能如此。因爲各區域中每週的供給，總不能恰等於其所限定的需求額，剩餘之物如不出售，必致浪費。自然，這種浪費可因各區域間供給的巧妙分配而減少。而且某一區域中如有剩餘額的出現，我們可以用大減價的方法，使未曾全部購取定量的人們，得以吸收這些剩餘，不過這些方法不能常用，否則將使人民故意不買而必等到最後減價時方行購取；這一點足以破壞整個制

度。上次大戰期間英國的定量分配計劃所以不曾採用這種方法，大概爲了這個理由。英國當局對於容易壞的物品，並不規定絕對的最大分配量，而僅規定臨時性質的最大分配量，例如：肉屑或牛油之供給不能在某一星期中按定量的需要全部脫售時，准許零售商將餘額賣給已經購取足額的人們。不過中央分配機關務須設法使這種剩餘極少而極不常有。很有趣地，當限定各種物品所占船艙噸位的時候，我們可以發現一個與此極相像的問題：如果絕對禁止某種項比較不重要的物品占據艙位，有時可以使船艙在歸航中半空——儘管這些物品的裝運，並不與較此有用的東西的裝運，立於競爭的地位。

(9) 以上我們已默認那些定量的商品都是單純而劃一的東西。實際上自然並不如此。因此我們又要遇到如何處置各種品質不同的商品一問題。這問題的局部解決方法，即爲不規定商品的分配數量，而規定費用的定額。一種簡單的東西，在其價格已知時，不論規定數量或規定費用數額，顯無分別。可是對於具有數種品質的商品，費用額的限定，足以一般地限制購買之數而不過問人民選購何種品質。例如英國在戰時發給人民一種定量購買券 (ration ticket)，准許人民憑券購買價值若干之肉類；至各種肉類的價格，則按官定的價格表。茶葉的購買如要限定，亦當如此。不過這裏也有一層困難，即：若品質之得到高價，大部分是由於味道很好，則值六便士的上品物，其所含的營養料分反而少得多，此時大家將樂於購買便宜一些的貨品。若是物品的各種花色係聯合生產（如肉類），則爲免除浪費費計，公定的價格也得加以修改。此外商品價格之因距收穫期的遠近而有變動者，如要使規定的額量不變，則各時期的費用定額，須隨時增減之。

(10) 最後我們還要提到一個管理方法上的要點。定量分配的貨品如由國內私人經營，就很難制止經營者自身取得定量以上的物品。這一種困難情形，在上次大戰時的德國，很爲嚴重。握有一國大部分食糧供給的農民，人數很多，如果他們自己不事撙節，自易使城市裏的人民流爲餓殍。單就肉類而論，當局固可定出禁止私人屠宰的規則，杜絕規避，但是農民設欲破壞這些規則，卻無從察出。惟供給之大部分係自外國輸入者，此種困難，就較爲微小。自然，進口商與購買者的居間商，例如屠夫、店主與店主之類，他們也可以取得定量以上的

東西來供給其個人的浪費——除非政府能精密地計算其賣出之類額。然而對於肉類的買賣，即令政府自己從農民購入牛羊，再賣給屠夫，計算時亦難精確。不過買賣肉類的居間商並不如生產農作物的農人之多，他們僅占人口總數的一小部分。因此即令他們的消費超過定量，事情也不算怎樣嚴重。

(註一) 每隔若干時始能生產以應不斷需要之物(如小麥)，祇要有存貨，則最高物價之限定，絕不至於使需要不能滿足；可是，除非所定最高物價表係逐漸上升，俾賣者肯保留其一部份的供給而不即全部脫售，這種制度將有釀成新穀未登場而陳穀即已一掃而空的更大弊病。

(註二) *Gannan, Economic Journal, Dec. 1917, p. 408.*

第十一章 優先權與工廠購買原料的定量

(1) 前章的討論，還未曾澈底研究物價統制所引起之分配問題。我們所討論，完全視此問題為研究人民間的分配——在規定價格下供給不足以滿足一切消費者的需求，因此，有些消費者不得不削減其需求。這種想法好像認定每個消費者的需求是單純劃一的。可是有些商品，其大多數消費者需求的總數，是由這些商品能供各項用途所引起的幾種需求組成。對於這種商品，實施需求的必要限制，與其不問用途而單純統制人民間的分配，不如統制用途間的分配，其結果可較為圓滿。這種統制方法，應用於可供許多不同用途的簡單原料，比應用於祇有專門用途的精製品，便易遠甚。

(2) 戰時對於原料可供不同用途者的統制，自然祇能粗以其用途對於國家的緩急輕重為標準。擬定這個標準最簡單的方法是：如某種原料缺乏，則凡屬一望而知為不重要的用途，一概不准使用。上次歐戰期間，此種例證如下：

- (一) 禁止使用石油，以供遊玩旅行之用。
- (二) 禁止使用紙張，作報紙中附帶發行之廣告、傳單、和在某種情況下之商店傳單，以及「報告冊」的廢除。

(三) 木材供應部禁止用木箱裝運貨物。

(四) 禁止使用電氣裝潢店面，以及旅館飯店使用美術電燈時間及劇場開放電燈時間之限制。

這種簡單的禁止方法，固可收得相當的成效，但是當供給的數量，或政府的需要和政府所不需要的各種用度易於變動時，僅僅禁止某幾種用途，還覺不夠。我們還得另立一種優先使用的制度。優先購買證 (Priority Certificates)，應分各種等級，必先滿足持有用途較緊急之購買證者的需要，然後才許賣給持有用途較不緊急

之購買證者。政府的事業列入第一級，對於國家特別重要的事業（如輸出事業之認為足以保護國外匯兌者）居其次，其餘順序排列。對於鐵與鋼鐵製造品，即應用此法；山石及其他道路材料的管理，雖沒有這樣細密，大致上也是如此。此外輸入的麻、皮及各種金屬等，亦復如此。不論管理各種物品的實際方法如何，其主要之點是在決定各種用途緊急先後的等級；比較不大緊急的用途，須為更緊急的用途而犧牲。有此制度，固勝於無，但又可有嚴重的反對。蓋這種制度的用意，是在抽出用途不甚緊急的供給，以供更緊急的用途。可是事實上決無離開各人持有數量的多寡而可有抽象的用途之緊急性。充比較不重要用途的第一個單位，較之充重要用途的最後一個單位，從需要急迫上言，每更為重要。大家都同意水之供飲料者，比之供洗滌者，其需要尤為急迫。但如絕對禁止某人以水供洗滌之用，而許其有充裕的飲料，則亦將產生壞的結果：他將寧願得水洗滌，即令其飲料因之而減少。因此，禁止某種用途的制度，將會引起滿足的浪費。不過在特殊情形下，凡請得許可證者，若准予破格購用，則有些浪費即可免除；無論如何，浪費的總數，可較不問各種用途緩急先後的管理制度下的浪費總費為少。

(3) 此外行政上還有一種很大的困難，即不能禁止人民表面上為某種目的而買某物，買後卻使用於其他目的。例如某主婦因製造果醬而得購很多的糖，她如將其中一部分作為日常消費之用，此事自難查出或加以處罰。不過如上次大戰時之常例，若將統制政策施之於生產者而不直接施之於消費者，例如不許烘麵包者以小麵粉或糖製造蜜餞食品，或不許建築家以鋼鐵建築房屋等等，則此種統制，當不難強制施行。

(4) 當用途的分配已經統制後，因為原料須經過一種製造的過程，所以在從事製造的工廠間還有一個分配統制的問題。政府當局如於限制物價之下，別無措置，則這種分配，也會因幸運或徇私而發生紊亂狀態。故有政府的統制，往往較優。不過所謂統制，實含有選擇某種標準的意義，依此標準，政府始得進行統制。英國政府在上次大戰期間，採用戰前的購買額為標準。例如棉花統制局（Cotton Control Board）於一九一八年限定任何工廠紡製美棉機械的比例，以及紙張統制令限定進口商人供應其主顧者（即製造者）之數量，必須保持一九

一六——一七年同樣的比例。對於棉業等組織完密的行業，施行這種統制政策，沒有實際上的困難，可是在這些金屬工業方面，則須設立特殊的組織，以適應此項目的。不過我們知道：這種分配的標準不能施用於長期的政策方面。因為如果在一種工業中，要各家工廠常常維持如所指定某一年所占的地位，則此種辦法，將成爲效率和進步的重大障礙。若爲暫時統制計，則此種辦法，可以推行而無弊。

第十三章 補助金

(1) 在第十章的結論中，我們曾經分別了該章所討論的有抵消作用的補助金和普通補助金。現在我們從另一觀點來說一說補助金。補助金之施行，其主要的情形，有二。第一有些「缺乏」的商品，大部分來自國外。這些東西的價格，由外國的賣主穩定，故不能由輸入國的立法去限制，因若加以限制，則賣主將輸送其物品於別的市場。因此這些東西的高價，決非法令所能制止。第二，有此本國生產的東西，非售價極高不能得到尋常的利潤，不正當利潤自然更談不到，這種高價，是不能以法令來減削的，否則將使供給銳減。雖然，我們可以見到屬於上列兩類中任何一類的物品——在英國，小麥是第一類的實例，馬鈴薯是第二類的實例——大部分為極貧苦人民所消費；索價甚高，且將引起民間的不滿；戰時的政府，對於此種不滿，是不敢漠視的。在此種情形下，政府自當出而支付生產者所索價格的一部，以減低消費者所付的價格。這可以有二種方法：或者由政府向生產者收買生產物的全部，再減價賣給消費者；或者由政府對於銷售於國內的每一單位的商品，發給一定額的補助金。兩種方法中任何一種，其結果都是依照購買額，贈予受到補助的商品之消費者以實惠。顯然地，除非某種商品大部分為極貧苦者所消費，政府是不願採用這樣的方法。

(2) 這些補助金的財源，在戰時大概是出於銀行信用的製造，在平時則取諸賦稅。不過如果我們置這樣事實而不論，則補助貧民消費貨物政策的運用，戰時與平時在經濟上並無區別。從而這種政策的利弊，大可不必分別討論。補助金可以有兩種方式：第一，對於那些多半為貧民所購買的某種商品的消費總額予以補助金；第二，補助金限於實際上為特定的貧民所享受的消費部分。第一種方法可舉上次歐戰時英國對於麵包和馬鈴薯的特別補助金為例，這種補助金想把物價減到所謂「合理」的程度；第二種方法可舉一九一八年以後各地建屋法令，依照此法令受到補助金的，並不是一切房屋的建築，而僅限於工人家屋的建築。下面，我將從這

種方法的相互間先作一比較，然後再比較這些方法與直接資助貧民而不在其購買特種商品時補助之方法的優劣。

(3) 一種補助金，限於確為貧民所購買之物品，其優於一般補助金之處在於免除先將富裕階級人民的購買力轉入國家之手，再於購物時退還他們的麻煩。這一優點，恰如貧民養老金制度勝過普通養老金之處。可是在另一方面，限制補助制度，也有種種缺點：第一，調濟的作用過於顯露；其次，除非將應受實惠的人民與他人之間的界限善於分割，有些人民或許自願地鬆懈生產上的努力，以儕於規定的貧民之列。復次，對於任何日常需用商品的補助，與住屋、教育、保險等項身受的實惠有別，在實際上很難限定於一部分的購買者。若予補助，則受到補助金實惠的購買者，將居間轉讓一部分商品於他人而牟利。

(4) 現在我們再比較對於特定商品的補助金（不論其為普遍的或僅限於貧民的購買）與直接資助貧民方法的優劣。要是每個受惠者對於受到補助金的物品，其消費量是由當局規定，如英國官費教育及強迫教育制度下的情形，則商品補助金的效果，與同一貨幣價值的直接資助金所生的效果，毫無區別。同樣，要是各人所購物品的數量雖未由當局規定，而基於別的理由，其購買力不因補助金而改變者，兩者的效果也是一樣。例如，貧民平常每從公共的購買基金中提款去購買物品；其中規定每一會員所必須繳納的基金，並不隨各人購買量之侈寡而增減。病人互助社 (sick club) 即依照此法。每個社員在一年內對於請醫診病，決不會因平常所須繳納之會費，已由國家支付，遂致有多請幾次之誘引。不過這種情形，究屬例外。就通常言，如對某一商品予以補助金或與補助金相同的東西，則受到補助金實惠的人們，對於這種商品的購買量，要多於直接收到一筆同量的貨幣而可隨意使用之時。這樣一來，有些資源將由自然的生產用途轉移到他方面；照通常假定，這種轉移不免有經濟資源的浪費，及慾望滿足的損失。不過這種假定並非是絕對的。補助金方法有時也有好處：不但可有經濟的或非經濟的特種理由，去鼓勵受到補助金的特定物品的消費，而且比較直接資助的方法，可使「調濟」的作用不甚明顯，而受惠者的精神，也不致於損害。

第十四章 輸入與國外投資的統制

(1) 有人認為對於輸入和國外投資的統制，足以救濟或緩和逆勢的國外匯兌率，而使之變為有利。實則這是一種不正確的見解。牠將那通常（雖不一定）與某種疾病俱來的病徵，和此種疾病的本身相混淆了。所謂此種疾病就是：缺乏款項去購得輸自外國的幾種生活必需品。這一點很容易拿英國在上次大戰中的經驗來說明。在一九一四年以前，英國要從外國輸入大宗的糧食和原料，而其國民前此借給外人款項所得的利息，以及每年輸出的一些煤、製造品賣得的收入，和海運業銀行業等收入來抵償。因戰爭之故，英國政府爲了本國及協約國，對於輸入的需要大爲增加，尤其是軍火和糧食；同時，可以製造輸出品以償付此等輸入品的勞力和資本，卻爲之減少。誠然，其中一部分的賑款，是拿所得利息中之向來用作對外新投資者抵付；但是即令如此。其數仍舊太小，不足以應付鉅大額外購買品的支付。在上次大戰的大部分時間中，英國的困難便是如此；甚至現在還有許多國家依舊受着這種糧食和原料不足的痛苦。所以根本的問題，是在籌措如何償付這些國外的必要輸入品。解決這一問題的方法有二：一是獲取充分的國外購買力之支配權以滿足吾人一切的需要；一是保留原已取得支配的國外購買力去償付這些必需品的貨價。

(2) 獲取國外購買力的支配權，其方法有四：(1) 輸出貨物與有價證券；(2) 出賣證券、現金及其他可以買賣的資產於國外；(3) 藉發行普通公債以向外人借款；(4) 出賣本國紙幣於外國投機家。在戰時緊張狀態中，製造家決不能輸出大宗的貨物，即可以賣給外人的證券和其他財產也有限，不足以彌補這些貨價。再，外國私人的借款，以及外國投機家所購買的紙幣，爲數也極有限，不過除此以外，還可向外國政府借款。自美國參戰以後直至停戰的時期止，實藉此法以度過困難。美國政府曾經供給了大批借款，使協約國得以償付重要國外購買品的貨價。此種絕大資助，美國所給與協約國的，歐洲一般輿論，尙未能盡知其重要。

(3) 美國政府的舉措，又補救了匯兌逆勢的「病徵」，這可算是她的意外的次要的結果。在英美兩國間磋商之下，英國政府幾可無限制的借入美金，而英美間匯兌率也就「釘住」(pegged) 在一鎊等於四·七六圓的平價。英國商人既可無限制地憑這個匯率取得美金供給，自然不會再出高率購進。於是金鎊能夠穩固地維持於接近戰前的平價；同樣，對於法郎和里拉的匯兌，也會採用同一的政策，惟不及維持金鎊那樣有效。這種情形實在是特別的，因為依歐美兩地物價騰貴程度的不同看來，我們敢斷言英國（法國和意國更不必談）通貨與美國通貨間的平價，必遠較實際上所維持的平價為低，因此所謂「釘住」(pegged) 匯兌實即是經濟平衡的失調。這足以減少歐洲對美的輸出而美國商人則可趁此時機輸出大批貨物至英法意各國以獲取厚利。理由自然是物價水準高低不同和「釘住」匯兌率兩種情形結合起來，可使美國商人在歐洲出賣一定量的貨物，較之歐洲商人在美國出賣同量的貨物，所得的金元為多。這種經濟平衡的失調，有繼續下去的趨勢，因為歐洲各國政府鑒於運輸船隻缺乏而限制輸入，使私人利用出賣美貨於歐洲以獲取厚利的機會很少。賣給法國人的貨物的國外價格（即在法國以外市場的賣價），換算成法郎的時候，遠較法國國內物價為低，但是法國人實際上不能在這些國外的賣價下購買貨物，所以平常制止物價繼續慘跌的勢力，在此時不能發生作用。從而各國物價水準，商務狀況和匯兌率間，雖有矛盾之處，而其特殊的關係仍能維持至一九一九年的初期。

(4) 美國政府如能無限制地供給貸款，協約國自可不會發生無力購取主要外貨的恐慌。在此情形之下，世人或認為一切俱可順利進行，政府也不必干涉常態的商務。實則這是一種錯誤的推論。誠然，借貸來源不受任何限制的時候，國外購買力的浪費，不會使我們得不到主要的輸入品；然而此種浪費實非所宜。因為這些資金（其用途可以掙節的），實在是由英國政府為人民借的，足以加重將來國家外債的負擔。除非出於萬不得已，我們不願因此加重財政的困難。所以即在外國政府的信用可以自由取得的時候，為國家利益計，仍須禁止私人於實在重要之用途外，使用其任何可以支配的國外購買力。

(5) 若是外國政府的信用亦不易得，則禁止不經濟的耗費之理由，更為充分，因為浪費國外購買力所引起

的弊害，不但是增加了國家的外債，而且連生活必需的貨物亦將無力購取。就這一點而論，現時（一九三九年）英國的情形，遠較上次大戰後期爲脆弱，因爲美國還不是一個同盟國（譯者按：著者修改此書時，係在此次大戰爆發之初），而且要比上次大戰時美國對德宣戰以前遠處於劣勢，因爲美國的中立法案使脫售證券於紐約市場很困難。加拿大固已答應於必要時借加元給英國政府，不過這種援助，雖有價值，然加拿大資源究非美國可比。美元匯率因爲英鎊銀行出而支持，得以「釘住」於每鎊四元左右，且有提高的可能，但美國若不能成爲同盟國，在戰事結束以前，匯率仍將被迫下降。

（6）上次大戰期間，以及戰後數年中，乃至一九二九年經濟大恐慌以後，各國政府都竭力想法保留其自身及其人民所取得的國外購買力，去購買主要的外貨。他們的方法：（1）禁止或限制比較不重要的貨品的輸入；（2）禁止或限制對外投資。關於這個政策的第一部分，因爲戰時船上艙位的缺乏，即不從財政的見地出發，也應當採用，所以比較簡單。固然這裏還有第三章中已經提過的困難之點，即普通分類上一種所謂奢侈品的第一個一千鎊，和另一種所謂必需品的第一個一千鎊相比較，前者需要之急，甚或超過後者，因此我們很難劃定一個截然的界限，某些貨物可以輸入，某些貨物不能輸入。但是這種困難，我們可以採用限制和特許的方法解決之。在這種方法下，各種貨物輸入的數量，分別地加以限制。關於這個政策的第二部分，就是對外投資的禁止，係一種更複雜的行政問題。若富人們是忠於扶助其政府的，政府祇須禁止他們購買外國新發行的公債，以及從外人（不居本國者）手中購買內外有價證券就得了。英國在上次大戰時便採用這種辦法。但是依據歐洲有些國家近年的經驗，這種辦法卻嫌不嚴密。因爲這種辦法，不能禁止商人輸出貨物或證券，而以其代價存於外國銀行，或以之購買外國證券（外國市場是不受本國的統制的）。因此，各國政府乃不得不採進一步的辦法，他們祇允許給予輸出許可證於那些商人：（1）必須他們同時擔任即以此項代價輸入貨物；（2）或者他們必須將這項匯票賣給一種官辦的匯兌機關，將來再由他賣給輸入商。在這一次戰事期內。此種管制方式在英國推行至何程度，唯有待諸經驗的昭示。

尾聲

一九二一年我出版的本書，除了與這一修正本大致相同的章目而外，後面還有幾章討論戰後問題——關於通貨、內債、和政府統制的善後。等到和平到來，「止戰之戰」結束，這種討論自然需要。但在目前，我們正陷也許會摧毀世界的鬪爭的開端，這種討論有點不合時宜。我們正開始走上一條我們不能預見目標的征程。少壯而勇敢的青年——我們的子孫和朋友，又投入別人替他們掘好的陷坑。年老的我們，若是可能的話，很願意以我們的殘年來替代他們；我們想填平陷土，卻無用處。我們祇有睜着眼睛等待，祇有爲那些能夠這樣做的人們祈禱。以一個經濟學家的身分，我沒有權力，而以一個普通人的身分，我又沒有心緒去掙執過一個長夜，到達我不會再見的黎明。

附錄 戰時財政與通貨膨脹

(本文係本書著者爲一九四〇年十二月號經濟季刊 *Economic Journal* 所撰專文，頗可補充本書所論，爰爲譯載於此。——譯者)

戰時財政問題，不能專就其本身研究。一方面，國家可藉軍部、軍需供應部或勞工部以決定其處置人民和物資的方針，而不必考慮財政問題。另一方面，國家亦可通過財政以支配人民與物資，遂使當前作戰努力的範圍決定於財政。在前一場合，就當前作戰努力而論，財政僅爲士兵以外的一個從軍者；而在後一場合，則財政具有支配的勢力。在前一場合，當某人認購戰債之時，其對於作戰所盡之力並不大於未曾認購之時；他僅僅影響了作戰負擔的分配及其後果。在後一場合，他卻使政府獲得更多的士兵和軍火。在近代，當列強間的戰事已經達於全力相搏的階段時，任何一國政府決不願意讓她的作戰努力爲財政的考慮（有別於經濟的和政治的考慮）所限制。因此，下文我所說的戰時財政，僅僅把牠當作一個士兵以外的從軍者看待。不過，財政總是一個很重要的從軍者。而且，財政管理者是很壞的話，或將引起紊亂甚至恐慌，間接足予作戰努力本身以重大的損害。不但此也，由於財政部長處理財政的行爲足以影響作戰負擔的分配，即令沒有紊亂的狀態，也可以打擊（或鼓勵）一國的士氣，因此間接影響作戰的努力。

爲討論的方便計，我們可以分別三種情勢：第一種，鬆懈狀態（*laxity*）業經利用（即已加緊工作），而人與機器雇用的總數也已經在戰事需要影響之下逐漸擴張；第二種，充分就業（意義並不十分嚴格）狀態業已達到，而政府因戰事和民事需要繼續擴張吸收一國的經濟力；第三種，亦如第二種，充分就業狀態業已達到，但政府逐月所吸收的一國經濟力保持常率。從歷史上的程序看來，第一種情勢自必先行發生，隨後爲第二種，至於第三種的情勢，很可能永不會發生。但爲希望得一明晰的圖解起見，我將先討論第三種情勢，因爲這種情勢

比其值兩種爲簡單，從而亦易於分析。

一

讓我們先假定：一國的生產資源業經充分雇用，政府各部爲政府勞務吸收生產資源的 $\frac{P}{L}$ （以貨幣表示其價值），這一比率逐月不變（註一）。於是每月須由政府付出該國用費的 $\frac{P}{L}$ ；亦即該國貨幣收入的 $\frac{P}{L}$ ，係來自政府的支出。但此種安排，或則仍可使貨幣總收入的水平依舊不變，或則使貨幣總收入隨以增長增高。若公衆節減其對於消費與新投資的私人支出，正等於政府所增支出之數，則貨幣總收入維持不變；若私人支出的節減不及政府支出的增加，則貨幣收入勢必擴張。在前一場合，我們可謂籌措戰費不賴通貨膨脹，而後一場合則藉助於通貨膨脹。

當一國已達於充分就業的狀態，而作賦所支用實在資源保持常率時，財政既藉助於上述意義的通貨膨脹，物價和工資自有等比例地上漲的可能。若工資遷落物價之後，工人勢將遭受剝削；實在收入總數可供民間消費若既無變動，工人自無繼續遞減其收入的理由。又在我們假定的實在收入維持不變的時期中，若工人所得的部份不變，自然也不會發生累積的過程（Cumulative process）。不過通貨膨脹的財政對於分配方面的影響，有一很重要之點，不同於通貨不膨脹的財政。物價若是繼續上漲，定額收入者就會累進地吃虧。例如，債券持有人受一損失，而普通股票持有人則沾到利益。大學當局者、內閣閣員、國會議員、以及薪俸不易更改的其他人等，其實在收入都要遞減越少。因此，繼續藉通貨膨脹以籌戰費的方法所引起分配上的一般影響，是在使固定收入者受到特別而累進的損失。

但是這還不能概括我們所要說的一切。通貨膨脹手段必須採用的時候，或由政府向銀行借款，或使公衆爲

其向銀行借款，或由政府發行紙幣，這些方法都可製造新的購買力以供政府的用途。在正常情況之下，貨幣總收入與現存購買力工具之間保持相當一定的比例，從而人民支用的時候也有相當一定的週轉率。若是貨幣收入所漲不很快（例如不超過百分之二十五，或在不易引起金融恐慌的人民中，不超過百分之五十），這種情況可以繼續相當長的時間。但若通貨膨脹率很高，或者該國人民對於本國金融惴惴不安，自會發生人民不信任其國貨幣的危險。倘若購買力工具每月增加百分之二十五，人民或將隨手把貨幣換成其他物件。「逃出貨幣」之舉或將開始。假若有這樣的事情發生，貨幣收入擴張的比例將遠過於購買力工具的增加。因此需要更多的購買力以支應政府所需物品和勞務的高價。一種螺旋累積的過程勢將開始。正像魯爾區被佔後的德國一樣，單純的通貨膨脹變成惡性的或疾馳的通貨膨脹 (galloping inflation)。這是一個迴不相同而且很嚴重的病徵。若是任令其發展，整個經濟制度勢將解體，而戰時努力亦將大受損害。因此，相當程度以內運用通貨膨脹方法固無大礙，而且有時還基於在戰時徵課不受人民歡迎的租稅足以減低士氣的藉口為之辯護，但是大規模地依恃這種方法，實在是非常危險的。

基此原因，財政部長不應訴諸通貨膨脹的手段，或至少須在小規模限度以內。換言之，財長必須避免大量製造新幣；他從人民貨幣收入中所徵租稅和所舉公債（不藉製造銀行信用的手段來籌集）的比例，不至遠少於政府決定將其國實在資源（以貨幣來表示的價值）犧牲於戰爭（加上政府非戰用勞務）的比例。至於政府將以何種過程來籌集，租稅和自由公債或強迫公債的比例若何，以及各級財富人民的負擔如何分攤等問題，固然重要，但從目前的觀點看來，究屬次要。最關緊要的事，是如何用此種或彼種方法，不藉通貨膨脹的手段以籌集足夠的貨幣，以免惡性或疾馳通貨膨脹現象的發生。（註二）

二

第二，讓我們假定：充分就業狀態業已達到，犧牲於戰事的實在資源（加上政府非軍事勞務）的比例，並

非維持不變，而係繼續擴張。在這種場合，要避免通貨膨脹，在理論上依舊是可能的。但在實際上，政府徵自租稅和舉自公債（並非支自銀行）的收入，勢必較政府支出的增加為落後。因此，若是作戰努力以常率（算術率）擴張，在這過程的初期，必將有若干數量的通貨膨脹；至若以加速率擴張的時候，則通貨不止膨脹一次，且將繼續膨脹。而且，我們現在所考慮的情況，和上節所述的，還有一點很不相同。當政府採用通貨膨脹方法以資助常率作戰努力的時候，貨幣工資率自應隨物價而等比例地上漲，蓋實質工資率並無必須降落的理由，但當作戰努力擴張之時（已達充分就業階段），實主收入數額之可供一般人民支用者勢必減少。換言之，一般人民所支用的貨幣收入，除以物價水準，亦必減少。若一般人民所能支用的實在收入降至原來的 $\frac{1}{n}$ ，則

一般人民所支用的貨幣收入
物價
亦降至原來的 $\frac{1}{n}$ 。在此場合，或則一般人民自身支用數額，必須隨分派到的實

在資源的削減而為等比例地減少，或則物價必須上漲。若是人民削減其支出至原來的 $\frac{1}{n}$ ，則物價上漲的比例

為 n ：在某一種場合，若 r 等於一（即人民根本不削減其支出），則物價的上漲乘以上倍；在另一場合，若 r 等於 k ，則物價不變。

一般人民所能支用在資源數量的削減若是不大，也許全部可由非工資收入者獨任其責，此時工資收入者儘可而且必將要求貨幣工資隨物價的上漲而為等比例地提高。但通常似不至由非工資收入者獨任削減用度之責；要是必須削減的數量很大，則由非工資收入者全部負責更不可能，因為即將非工資收入者的全部收入削減，亦不足以供支應。此時，若工資收入者要求貨幣工資率隨物價上漲而為等比例的提高，必致引起再度的通貨膨脹，而他們也必不能達到維持實質工資的目的，其結果又誘發他們再度提出要求。這樣真正形成一種螺旋

旋式的上升，貨幣工資率與物價交互追逐，若不加管制，勢將造成惡性膨脹與經濟紊亂。

三

還有一種場合是作戰努力固然擴張，而同時新的生產資源也加入雇用。在此場合，一般人民所能支持的實在收入，不必隨政府所吸收的實在收入的增加，而為等比例的削減。有時甚可全不削減。在此情況下，除非貨幣收入隨實在總收入的增加而擴張，物價和貨幣工資率均將下落，其結果且將危害生產。為一般利益計，此層亦須防止。因此，在戰事的初期，當鬆懈狀態業經加緊利用而就業人數增加之際，相當於此的貨幣收入將擴張，不但不足為慮，而且有利。這種擴張，我們最好不稱之為通貨膨脹。

四

最後，我們要對於英國在這次大戰的第一年中所發生的事實，略加觀察。若一切事物均能圓滑進行，而生產效率維持不變，我們可望有四種指數與貨幣收入保持平行的移動。這四種指數是：（一）各銀行以外所持有硬幣和紙幣的數額；（二）銀行存款的數額；（三）貨幣工資總數；（四）一般物價水準。據英蘭銀行的估計，一九三九年八月至一九四〇年八月間第一項指數上升百分之十九，第二項指數上升百分之十一。關於貨幣工資總數，我們未有直接報告，但鮑萊（Bowley）氏貨幣工資率指數上升百分之十三，而失業百分比則自百分之八·七降至百分之五·五。由於若干工業中新工人的雇用、工時的延長，以及工作的加緊，我們很可估計貨幣工資總數的增加率約在百分之十八至二十五之間。商務局（Board of Trade）躉售物價指數上升百分之四十三，「統計學者」週刊（Statist）躉售物價指數上升百分之四十五。同時，勞工部生活指數僅漲百分之二十一，其中食料指數僅漲百分之二十。但後面兩種指數之所以低落，實有人為原因在內，蓋不但物價受到管制，而且在該項指數中佔有重要成份的若干種食品，係由財部予以大量補助金也。（註三）讓我們來考慮這些數字的

含義。

自戰事爆發以後，銀行以外硬幣和紙幣的活動，以及硬幣和紙幣的數額與貨幣收入之間的關係，顯有變動，馬琪 (Mars) 君在一九四〇年九月號經濟季刊所撰一文中列舉理由，認為自戰事爆發以後，若干人民為保障未來不可知的事變計，隨身所攜紙幣，較平時為多。這足以減少紙幣與硬幣對於貨幣收入總數之間的倍數 (multiplier) 關係。另一方面，政府對於現在軍隊中以及正在訓練中龐大人數的定量分配額，主要部份係以支票購取，而不像往日由私人以紙幣購取，因此，硬幣和紙幣的實際增加額，可遠少於若無此種變動時所需支持貨幣收入總數的數額。這又足以增加上述的倍數關係。對於似此相反的勢力之間，我們無法加以衡量。關於存款方面，由於戰時愛國心理的影響，我們似可設想其活動 (亦即收入速率 income velocity) 業已大增。下列事實足資證明：即往來帳已增加百分之二十，而存款帳則減少百分之一。這就表示存款對於貨幣收入總數的倍數關係業已大增。至對於業已發生的變動，我們亦無數字可資衡量。但我們仍可就銀行以外紙幣與硬幣指數以及存款指數兩者，合理地假定貨幣收入尚擴張不超過百分之二十。這一假定，與我們的工資和雇用統計所指示者，尚能符合。根據這些資料，我們頗可認定：一九三九年八月至一九四〇年八月之間所支出的貨幣收入的擴張不超過百分之二十五。

初初看來，上面所舉物價指數的升漲遠過於此數。但是我們在這裏還須考慮兩點。第一，商務局和統計學諸週刊的躉售物價指數，對於原料品加權頗重。但在製成品中，這些原料係與勞工的勞務和國內的設備聯合計算。由於貨幣工資率僅漲百分之十三，故在英國所出售一般物品價格的上漲，決不會像商務局和統計學週刊指數所升之多。第二，物價上漲之由於生產效率減少者，自與貨幣收入的增漲無關。但我們的躉售物價指數，對於進口物品加權很重，而且獲致這些進口品所使用英國生產資源的效率。自戰事爆發以後，遠較國內生產品效率為低落，蓋不但海上運輸愈來愈困難而耗費，而且美匯已自每鎊四·八六元跌至新定釘住率四·〇三元——即跌落百分之十四。因此，我不欲在現時過分重視這些物價統計，而寧可找尋上述另外三種指數的意

義。

假定一九三九年八月與一九四〇年八月間貨幣收入的擴張，不超過百分之二十五，爲了決定究竟有多少毫無擔保 (unwarranted) 或通貨膨脹的擴張計，我們先須減除全部擴張中由生產資源增加活動所擔保的部份。我們知道失業百分數已自百分之八·七減至百分之五·五，而新工人亦經雇用，工時亦經延長，工作自亦加緊。因此，「有擔保的」貨幣收入擴張很可能約在百分之五至十之間。換言之，「無擔保的」或通貨膨脹的擴張不至超過百分之二十。從各種證明看來，或尙遠較此數爲少，約爲百分之十五。因此，自一九三九年八月至一九四〇年八月第一年戰事中向通貨膨脹途上的移動，殊屬微小而並不危險。

(註一) 他們所得定對分配貨物的貨幣價值及其家屬的津貼，自亦應算作海陸空士兵收入的一部份。

(註二) 我們所知的食料品之價補助，物價控制與定量分配，知道一重要之點並無或很少關係；這些設施的任務是在影響各級人民間負擔的分配。惟全面定量分配加上全面限價，自然很會影響收入，從而與這一要點有關。

(註三) 上述數字，除貨幣工資指數係由著者估計外，其餘係由 H. W. Pritchard 君供給。兩種生活費指數係比較一九三九年九月一日與一九四〇年九月一日的數字。

著者略歷：

英國劍橋大學經濟學講座
皇家經濟學會主席

譯者略歷：

國立中央大學財政學教授
資源委員會專員兼經濟研究組長

中華民國二十三年三月渝第一版
（.38624渝熟）

戰時經濟學 一册

渝版熟料紙

定價國幣貳元

印刷地點外另加運費

* 有 所 權 版 *
* 究 必 印 翻 *

發 行 所	印 刷 所	發 行 人	出 版 者	校 閱 者	譯 述 者	原 著 者
商 務 印 書 館	各 地 印 書 館	王 雲 五	國 立 編 譯 館	徐 宗 士	A. C. PIEROU	南開大學商學院 徐宗士教授 徐宗士教授 徐宗士教授 徐宗士教授

12/7/33
該領呈繳

重慶市國醫雜誌寄查處
醫查安國字第一二五號



重慶市國醫雜誌寄查處
醫查安國字第一二五號