

中國戰時財政方案

張素民

一 導言

戰時重要財政方案，不外下列三種：(1)發行紙幣，即通貨膨脹，(2)舉行借款，(3)加徵租稅。此三法中，以第三法之效力最微。其理由有二：第一，租稅不能迅速的供給款項；第二，因貨物難於進口，或可稅的貨物之國內生產不能照常進行，租稅收入必減少，以關稅為最甚。瑞典學者開隨耳(Casse)論戰時財政曰：「若租稅收入足供國家經常支出，已屬萬幸。」(見其 Money and Foreign Exchange After 1914, p. 9)實為一語破的。

在歐戰時，富國如英美之戰費取自租稅者，僅為百分之二十五至三十，法國之戰費得自租稅者，僅為百分之十七。就我國現在抗日戰爭而言，欲求戰費中之一小部分出自租稅，在目前實不可能，雖則吾人應實行一嚴厲的租稅政策，求增加收入，以供政府經常支出。關於此項租稅政策，容後再論之。

因此，就吾國戰時財政言，吾人必採通貨膨脹與借款政策，乃無可疑者。請先言通貨膨脹。

二 有限制的通貨膨脹方策

在戰時增發鈔票實為必要，但同時亦殊危險。其為必要者，因其為可立刻給予政府以購買力之惟一方法也；其為危險者，因無限制的通貨膨脹將產生嚴重之結果也。就吾國戰時財政言，僅應容許法幣之相當膨脹；至於外間所倡之流通券，現在務宜避免，雖則戰事持久，將來或有考慮之餘地。無論如何，吾國必維持國幣的外匯安定，而此為吾國戰時財政應有之第一原則；其理由如下：

我國工業素未發達，必向國外購買軍用品，或付現金，或憑信用。如吾人不維持外匯之安定，則取得軍用品必感困難，而且吾人亦將失卻英美之同情，因英美對於吾國新幣制之建立曾有贊助也。

自一方面言之，因戰爭之必要，吾國必行相當之通貨膨脹；自他方面言之，因為向外購買軍用品之便利計，吾國必維持通貨之外匯安定。為解決此矛盾計，吾人必擇一中道，增加相當之通貨而不妨害其外匯安定。惟施行此策之一前提，即政府銀行必統制外匯，尤其為限制外匯之購買。於是緊縮（即通貨之缺少）與無限制的膨脹間之折中辦法，約如下述：

111944

現在，我國鈔票發行額之現金準備爲六成，保證準備爲四成。若吾人將現金準備減爲四成，保證準備增爲六成，則吾人可增發鈔票九萬萬元，而不影響通貨之價值。據本年九月二十九日發行準備委員會之

報告，政府四行法幣發行總額爲十五萬四千四百四十五萬六千八百六十二元七角五分，共有現金準備九萬八千零八十六萬七千二百八十五元二角一分（在百分之六十以上）及保證準備五萬六千三百五十八萬九千五百七十七元六角四分。此發行總額之四成現金準備爲六萬一千七百七十八萬二千七百四十五元一角，於是多出現金三萬六千三百零八萬四千五百四十元零一分；其六成保證準備爲九萬二千六百六十七萬四千一百一十七元六角五分，於是缺少證券三萬六千三百零八萬四千五百四十元零一分。此缺少之證券，可由各政府銀行及商業銀行現有之公債補充之，暫可不論。多餘之三萬六千三百餘萬元現金，可供新發行額九萬萬元之四成現金準備，而此新發行額尙須市價約值五萬四千萬之證券爲其六成保證準備。故爲加發九萬萬元之鈔票計，共需市價值九萬萬元之證券，可由現有之統一與復興公債及發行新公債充之。最好將九萬萬元之新鈔票分爲二部分：一爲五萬四千萬元，指定劃歸政府充作戰費之用，由政府發給一較大額（例如六萬萬元）之公債以交換之；一爲三萬六千萬元，由各發行銀行留爲放給商業銀行之用。同樣，所需之市價約值九萬萬元之證券，亦可分爲二部分：一爲市價約值三萬六千萬元之證券，由政府銀行及商

業銀行現有之舊公債中取得之，一爲市價約值五萬四千萬之證券，由政府發行新公債六萬萬元充之，此新公債即政府爲取得五萬四千萬新鈔票而售於各發行銀行者。

由是觀之，由改變現金準備與保證準備之比例及加發公債六萬元之方法而增加九萬萬元之鈔票發行額，可達到二目的，一爲可得戰費五萬四千萬元，一爲可得三萬六千萬元，供商業借款之用。此辦法并可附帶的安定原有政府公債之價格。以後政府從人民救國捐（或購買救國公債之代價）中收到相當的金銀時，亦可同樣加發鈔票。我以爲現金準備不應低於四成；此四成現金準備并不在各國通貨的現金準備率之下。如法蘭西銀行之鈔票，僅有現金準備百分之三十五，德意志銀行（The Reichsbank）之鈔票之現金準備，恰爲四成，美國聯邦準備銀行對於「聯邦準備鈔票」之黃金準備，亦只爲四成。

吾人於此須附帶指出者，即金融機關之安定爲戰時財政之一基本原則。自上海戰事發生以來，各私立銀行之地位已日趨困難。其放款已凍結，而存戶則取提存款。政府限提存款之辦法，固有益於金融安定之適時方策，然私立銀行仍缺乏款項，放給商家。據上述之方案，政府銀行可立有三萬六千萬元，以供貸款私立銀行之用，於是吾國之信用機關，當益加鞏固矣。

爲增加籌碼之附帶方法計，應鼓勵全國各地之批發業普遍使用銀行支票；中央銀行及其分行正可趁此時機，成爲各地之清算中心。

爲增加籌碼之附帶方法計，應鼓勵全國各地之批發業普遍使用銀行支票；中央銀行及其分行正可趁此時機，成爲各地之清算中心。

三 舉債方案

據歷史上之經驗，舉債方法為戰時財政所不可缺者。因增加鈔票之不能無限制的適用，交戰國必特借款。在歐戰時，債款與戰費之比例，在法國為百分之八十三，在英國為百分之七十五，在美國為三分之二。就中國今日情形言，租稅收入既少，則債款所佔之比例當更大。

借債有兩種，即內債與外債。吾人既須向國外購買軍用品，外債最關重要。據報載財政部部長孔祥熙此次在外所借之款共達一萬五千萬鎊，誠為可喜之事。然戰事延長，我政府仍應盡力繼續舉借外債。至於內債，現在發行之五萬萬元救國公債，即為舉借內債之第一步。但此五萬萬元救國公債之全數售出，尚須時日，故上述增發鈔票辦法中所包含之公債發行額六萬萬元，可立予政府以五萬四千萬之鉅款而無須等候。將來救國公債售盡，另得五萬萬元，故可共得十萬四千萬元。

雖然，救國公債與上述辦法所發之公債應有分別。救國公債條例并無明文規定個人或銀行可將此種公債充借款抵押品之用。如不許此種公債充借款抵押品之用亦屬正當，因銀行款項可免為公債持有人抵押借去也。但余之辦法中所擬發行之公債與普通政府公債之性質相同，且係專用為鈔票之保證準備者將來戰事持久，政府尚可加發公債，以後新發之公債應否許為供借款擔保之用，宜視當時金融機關之情形而定。惟就原則言，此種用途，除受相當之限制外，應為政府所容許，以使資金得重行流入於個人及商業機關之手。

除公債外，政府尚可發行救國儲金證 (War Savings Certificate)，以吸收社會之小額投資。此種儲金證係售予不能購買公債之人，并吸收已購買公債之人之額外投資。吾人可利用郵政局為代售儲金證之機關。儲金證之期限通常甚短，但在吾國，以五年為適宜。儲金證之最小單位為一元。在歐戰時英國採行此方法，極著成效，美國亦行之，惟不如英之普遍。儲金證可繼續發行，至戰事終了時為止。儲金證之收入雖不甚大，然頗固定。

現在救國公債勸募委員會公佈之救國儲金章程，其用意與我所述救國儲金證相同，惟辦法略異。蓋現行之救國儲金，仍為募集救國公債之一種方法，而救國儲金證則等於定期儲蓄存款。今救國儲金章程既已公佈，救國儲金證自可緩行。余意救國公債售完之後，可將救國儲金改為救國儲金證。

四 嚴格的租稅政策

如戰爭係短期的，則有限制的通貨膨脹或發行一二次公債，即足敷戰費。但戰爭若為長期的，則必兼採嚴格的租稅政策，理由有二：第一，繼續膨脹之方法，即被採用，因通貨落價之結果，必失其效用。第二，繼續舉債，縱為必要，然利息與政府的經常支出，必由租稅付之。而在戰時，經常稅收將必減少，或不足以供政府之經常支出。工業未發達之國家，尤其如此。故專為供給政府之經常開支計，吾人必採嚴格之租稅政策。此種政策之詳細內容，尚待研討，茲舉數項建議如下：(1) 所得稅率可以

111946 加倍，新加之數可名為「附加稅」，此附加稅至戰事終了時為止。(2) 立刻舉辦遺產稅。(3) 籌辦分類的財產稅。(4) 對於已經徵稅之貨物如烟酒等，可加重其稅率；對於胭脂、水粉、香水、首飾、樂器等，可徵收奢侈

稅。(5) 電報、電話及門票等均可徵稅，郵票亦可加價。(6) 應採行過度利潤稅，尤其是對於因戰事而獲利之企業。(7) 徵收租稅機關應為極有效能而不耗費之組織。(8) 新租稅政策之主要原則應顧及公道及便利，務期達到各種稅源，防止逃稅及負擔的轉嫁。(9) 應與嚴格的租稅政策同時施行者，即工商業之重新調整是也。例如將沿江工業遷移至內地并在內地發展新工業與交通機關，均為刻不容緩之舉。

五 結論

無限制的通貨膨脹，固不值討論，然有限制的通貨膨脹，在吾國戰時財政仍極重要。吾人若更換現金準備與保證準備之比例，即增加法幣九萬萬元而不至影響其價值，只須同時統制外匯，維持匯價。此項鈔票增加額合原有鈔票發行額共為二十四萬四千餘萬元，平均每人五元強，不至提高物價，因在戰時人民常有窖藏額也。物價或將由貨物稀少而提高，惟此為另一問題。

為發行鈔票九萬萬元，須同時發行公債六萬萬元，以充保證準備之用。此新增鈔票額中應以五萬四千元專供軍費，以三萬六千元專供擴充信用救濟商業之用。以後政府如收人民捐助之金銀至相當數目時，仍可依現金四成公債六成之比例，加發鈔票。

惟通貨膨脹既有限制，租稅收入又少，非特舉債不可。財政部部長孔祥熙此次在外已借債不少，今後仍須運用外交手腕，繼續舉債。就此點言，吾人應派能員赴海外宣傳，以鼓動外人之同情。

就內債言，上述增發鈔票辦法中所包含之新發公債及正在發行之救國公債就目前言，當可足用。將來或須加發公債，惟以後加發之公債應可作為銀行押款之用，以促進資金之流轉。除公債外，尚可發行救國儲金證，由郵局及其他機關代售，以取得小投資家之款項，因此增加一固定之收入。

同時，我們應採行嚴格的租稅政策，以供政府的經常支出。欲使新租稅政策收效，我們必將稅收機關組織於有效能的基礎之上。此外，工商業必重新調整，以保證繼續不斷的生產，并增加租稅的來源。

為實行上述各項方策計，吾人有組織一計劃委員會之必要。此計劃委員會之職權，在研究及擬定戰時財政及經濟統制與調整之方案。吾人應集中全國經濟委員會、資源委員會及中國銀行等之研究人員，并加請外界專家研究各項問題并提供具體的解決方案。此計劃委員會即在平時亦為必要。余在廬山第一次談話會即有此項建議，今日戰事之要求，更使余相信此委員會之必要。例如關於通貨膨脹、舉債、或增稅之任何方案，在實施之前，必加精密之研究。外界之一切建議，無論妥善與否，必加以詳細審查，不應置之不問。抗敵戰爭之最後勝利，全賴於全國之健全經濟組織也。