



# 中國戰時財政之出路

朱 復

## 一 緒論

所謂一九三六年的危機，終於來到了！我們環顧這一九三六年開始時世界各地：有的在積極進行分割他國領土的工作，有的在暗中締結軍事同盟，有的地方在實行間諜戰，有的地方已在炮火瀰漫之中。而各國戰爭空氣之濃厚，戰爭心理之蔓延，軍費支出之激增，軍備競爭之激烈，視一九一四年大戰之前夕，則又有過之無不及，尤其是處在中國的地位，三四年來不斷被人侵略，國土日削，國勢日蹙；時至今日，已成『俎上之肉，釜中之魚』，無論自己願意與否，都難逃此危機。國難之嚴重，是盡人皆知的；但究竟會不會發生戰爭，局外人卻不易作確定的答覆，不過蔣院長曾經說過：『我們要能夠把平時當作戰時看，戰時當作平時看，纔能夠應付裕如。』可見無論戰事發生不發生，我們總要有戰爭的準備。況當此危機四伏，一觸即發之秋，我們事先尤不能不有所預

防。『我們的戰時財政準備得怎樣？』是舉國上下一致亟欲解答的問題。

戰時經濟的準備，固不祇財政一方面。如糧食管理，物價管理，金融統制，交通管理等，皆缺一不可，而互相補充。但其中財政問題，尤為中心問題。歐戰時協約國之所以得勝，雖有種種原因，但如英法等國中央租稅制度健全，重要稅收富有伸縮性，新稅之易於籌辦，實為一主要原因。反之在德國方面，則聯邦政府稅制薄弱，（無權徵收所得稅及財產稅）少有彈性，新稅不易籌辦，（戰爭贏利稅，無所得稅為其基礎）實為經濟方面失敗主因之一。故本篇專提出戰時財政問題，以求中國戰時財政之出路。惟欲推測將來，必先認識現在，故於下節中，請先分析中國財政之現情。

## 二 中國財政之現情

104877

我國財政收入，向以關稅鹽稅統稅為主，稅收不足，則繼以公債。故欲考察中國財政現情，先須注意租稅及公債兩方面。據二十一年及二十二兩會計年度財政報告書，收入之分析如左：

	二十一年度		二十二年	
	數	百分比	數	百分比
關稅	三三,五五四,八七五	四四	三三,三六九,五五九	四三·五
鹽稅	一五,〇七三,五五五	三三·五	一七,〇三五,二七三	三三·三
統稅	九,五九六,九九九	二一·八	〇四,九七七,六四四	三三·六
債券借款	一三,二六七,五五二	一六七	一五,九九五,三三三	三二·七
總收入	六七,九四四,七五五	一〇〇·〇	八六,七二六,六八八	一〇〇·〇

故就二十一年度實收而論，關鹽統合計，已佔總收入百分之八十三。

七加債券及借款在內，竟佔總收入百分之二〇〇·四（原因：從租稅

收入中尚須減去坐撥征收費及退稅五千四百萬元以上。）又就二十

二年度實收而論，關鹽統合計，已佔總收入百分之七十六·四；加債券

借款在內，竟佔總收入百分之九十八·一。故按最近兩年已有財政報

告書者而論，雖謂中國平時財政收入幾全由關鹽統及債券借款而來，

亦不為太過。事實上其他稅收，如菸酒印花礦稅交易稅，以及國有財產

國有事業收入，在全體收入中，所佔百分率實微乎其微！

最近二年來，（二十三年度及二十四年度上半年）尚無財政報

告。吾人姑根據總預算而論，則該二年度歲入分析如左：

	二十三年度		二十四年	
	數	百分比	數	百分比
關稅	三二,八四三,三三一	四一·七	三三,〇三六,〇〇〇	三九·六
鹽稅	一六,〇三三,八五一	三〇·七	一八,〇三九,〇四四	一九·三
統稅	二六,九九九,六九九	三三·四	二二,〇九九,一八六	二一·四
菸酒	三三,〇四一,八七五	三三·五	三三,〇四一,八七五	三三·四
印花	一一,六四四,二六六	一四·〇	一一,〇〇〇,〇〇〇	一三·五
所得稅	—	—	五,〇〇〇,〇〇〇	〇·五
國有營業純益	八,三四九,五六七	九·一	四,〇三六,〇三六	四·二
債券	五〇,〇〇〇,〇〇〇	五·四	四〇,〇〇〇,〇〇〇	四·三
其他	八三,三五五,五三四	九·七	二六,八三三,〇三三	三三·一
總收入	九八,二一〇,三四三	一〇〇·〇	九八,七二六,〇〇六	一〇〇·〇

依本年度總預算而論，關鹽統合計已佔總收入百分之六十六·七五，

若加債券及其他收入，則竟佔總收入百分之八十六·二七！更進一步

言之，事實上關鹽統所佔百分率，尚不止此：預算中所列所得稅五百萬

元，迄今尚未舉辦，而交易稅一百八十萬元，又因交易所請求而停止徵

收；發行集中而後，預算中所列兌換券發行稅一百六十萬，又不能實現。

且自去年七月以來，公債之發行，遠超過預算中七千萬以上；而所謂

其他收入，多由各部自籌，實際上非發行公債，（如交通部之電政公債

一千萬元）即為借款（如建設委員會借用中英庚款一百萬元，上海

中國兩行淮路機車擔保付款一百萬元，上海各銀行借款一百二十三

萬餘元。由此觀之，近年來財政收入，仍全仗關鹽統三稅；而公債之發行，則愈趨愈濫；過去之僵局，絲毫未能打破。

至最近數月以來，則情形愈趨趨轉：關稅之短收，向之由關稅擔保之內債還本付息每月一千五百萬元，無力償付，於是不得不改爲統一公債，每月內債還本付息減至一千一百萬元。加以華北局勢險惡，鹽稅事實上久已不能解歸中央，而關稅統稅，菸酒印花等稅，隨外交局勢之緊張，亦有與中央割離之危險。吾國財政至此，實已遇到空前之難關，平時即已不易渡過，戰時財政更毫無把握。

至於公債方面，則據財政部最近發表數字，截至本年一月底止，政府現負舊公債三十三種債額爲十四萬六千餘萬元，爲整理起見，改發統一公債，統一利率及付息次數。關於統一公債，我人原則上表示贊同，其詳細研究，容另爲專文討論，此處所當注意者，即統一公債並未減息，而還本期限則一概延長是也。（註二）此外二月初又通過復興公債三萬四千萬，其用途據財政部提案所定，爲「完成法幣政策，健全金融組織，扶助生產建設，平衡國庫收支，及撥存平準債市基金」；又有建設公債一萬二千萬元，其用途完全用在路政建設方面。此三公債合計，目前債額即已達十九萬萬二千萬元！其數目已屬驚人，但尙未包括中國一切內債在內。

104879  
不在內。  
（一）財政部以外各部所發公債，如交通部電政公債一千萬元，即

（二）各省政府所發公債，爲數不貲，皆未算在內。

我人試作一起碼之估計，則謂國民政府俟此三種公債發齊後所負債額達二十萬萬元，決非過甚之辭。此鉅額公債之發行，過去之代價，是流動資本集向都市，內地金融偏枯，促成農村破產，將來之危機則是由信用膨脹，走向一種「蒙着一層紗障」的通貨膨脹。長此以往，決非常策，是盡人皆知的。

至於新貨幣政策，或以爲是一種戰時經濟之準備，其實相去尙遠。紙幣之增發，固可以維持戰時財政於一時，但能支持多久，殊成問題。故非至萬不得已之時，不可濫發紙幣，以渡過難關。不過我們須認識清楚：與其爲保全貨幣制度，而不敢抵抗，坐視領土主權日趨淪亡；則不如犧牲貨幣制度，保持領土主權之完整。因或犧牲領土主權，或犧牲貨幣制度。到了最後生死存亡的關頭，傾民族的全力，來維護領土主權，則人民生命財產皆須犧牲，又何況貨幣制度！但非至萬不得已之時，自不宜貿然濫發紙幣。

由以上中國財政現情之分析，可見平時財政已無辦法，戰時財政更少把握。平時財政每年虧空額，以二十四年所發公債額作準，已有金融公債一萬萬元，關稅公債一萬萬元，救災公債二千萬元，電政公債一千萬元，整理四川金融公債三千萬元，除救災電政二者以非常性質不計外，已達二萬萬三千萬元以上。今後每年虧空之數目，恐因稅收減少，尙不止此數。由此觀之，戰時財政前途，異常黯淡，殊少希望。

### 三 中國戰時財政之預測

本諸中國財政現情之分析，推測戰時財政所起之變化，則可得下列各點結論。（於此有一假定，即財政當局在此短時期內，別無開源節流的根本方法，而一任困難增長，無策補救。我們希望這種假定不會成爲事實；但一觀察目前當局的設施，除再三增發鉅額公債外，又似無根本解決的方法。）

(1) 關稅收入減少 在新貨幣政策實行以後，即有一部分經濟學者，希望關稅收入可以增加。但新貨幣政策實行後，外匯高漲，進口減少，證以近數月來關稅短收，不得不發統一公債，使關稅負擔內債還本付息自每月一千五百萬元減至一千一百萬元，即可想見。如戰事發生，對方又爲海軍國家，沿海通商口岸，皆有被封鎖之虞，即使因顧全國際商業關係，不敢貿然封鎖沿海，但海外貿易，自必大受影響。據去年一月至十月進出口貨物價值表，主要各關列舉如左（單位千元）

省	關	進	口	出	口
上	海	四三三、九〇三			二二〇、六五一
天	津	七二、九一八			七〇、五三二
九	龍	五九、六三一			四、六三六
膠	州	四三、四九八			三七、六六五
廣	州	二七、八九三			三〇、六九五

省	關	進	口	出	口
九	江	二六、七一			一
油	頭	二四、七〇七			一一、九四六
廈	門	一一、三二九			二、六九五
南	京	一一、〇七一			四四〇
福	州	五、九八五			二、八七五

以上各關，八爲海關，二爲江關，無往而不受海戰影響。至於陸關，則自安東關及哈爾濱屬關等喪失後，所餘僅西南邊境各關（南寧、龍州、蒙自、思茅、騰越）收入至爲有限；而新設長城各卡，事實上又不能徵收。故戰事一旦發生，關稅收入減少，自爲意想中事。而其減少程度，視九一八及一二八之役——當時並未全國作戰——必將有過之而無不及。

(2) 鹽稅收入減少 鹽稅收入在二十三年度預算中爲一萬九千萬元（占全體收入百分之二〇·七三），在二十四年度預算中爲一萬八千四百萬元（占全體收入百分之二一·二五），居稅收第二位。欲觀察鹽稅在戰時所生之變化，當分場產及運銷二方面而言：

(a) 場產 吾國產鹽，雖有海鹽、池鹽（山西、甘肅、新疆、蒙古）、井鹽（四川、雲南）、硝鹽（冀、魯、豫）、礦鹽（雲南）之分，然最重要者，厥惟海鹽。凡遼寧、長蘆、山東、淮北、淮南、兩浙、福建、廣東各區，皆屬之。據中國鹽政實錄，近五年平均產鹽（十六年至二十年）比較，淮北第一（七百五十餘萬擔），遼寧第二（五百三十餘萬擔），山東第三（五百餘萬擔），川南第四（四百九十餘萬擔），長蘆第五（三百八十餘萬擔）。

兩浙第六(三百七十餘萬擔)以二十年份產鹽而論則產鹽總數為三四、六四一、〇〇〇擔其中重要各區所佔百分率如下:

長	蘆	一五·二六	山	東	一四·七七
川	南	一二·九四	廣	東	一〇·三八
淮	北	一一·五八	兩	浙	九·三六
遼	寧	一一·一二	川	北	四·二一

若以鹽稅而論則二十年份重要各區百分比如下:

遼	寧	一二·二五	長	蘆	六·三五
湖	南	七·八九	揚	州	七·七一
川	南	五·九一	吉	黑	七·四九
廣	東	七·一七	兩	浙	五·五二
淮	北	六·七七	山	東	四·一一

104881

自遼寧吉黑淪亡，鹽稅稅收大減，無論鹽產及稅收方面，兩淮遂躍居第一位，而兩淮之中，尤以淮北為最要。蓋淮鹽行銷兩湖皖贛等省，論其稅收，自當包括銷區而言。但兩淮（山東兩浙亦然）鹽場，多在沿海，淮北大鹽場（中正、臨興、濟南），盡在海州附近，灌雲、贛榆、連水三縣間。一旦戰事發生，鹽場被擾亂，自為意想中事。近冀東偽組織成立，長蘆鹽場（豐財蘆台）皆在津東塘沽寧河一帶，事實上該地鹽稅已喪失矣。

(b) 運銷 鹽稅稅入，除場產外，全恃運銷；而銷稅之稅收，視產稅為尤多。一旦戰事發生，運道阻梗，則不但稅收減少，且銷區食鹽亦將發生恐慌。吾國今日鹽運，沿海各區，有輪運者（如淮北之中正臨興，多由

海運），有帆運者（如十二圩入江之鹽），有車運者（如淮北運往皖豫之鹽，多利用津浦路）。三者之中，自以海運江運占其最多數。但海上輪運，江中帆運或輪運，皆易受戰事影響，而發生阻梗。太平天國時代，即為前例。當時長江上下游發生激戰，江運阻梗，淮鹽片引不行；而湘鄂贛等省，則食鹽發生恐慌。湖南賣米一石，竟不能易鹽十斤。於是不得不設置常平倉，借運鄰鹽，而徵鹽厘。『前事不忘，後事之師』，鹽稅戰時之不足恃，實彰彰明甚。

(3) 統稅收入減少 統稅稅收，在二十三年度預算中為一億一千六百萬元（占全體收入百分之二·七四），在二十四年度預算中為一億一千三百萬元（占全體收入百分之二·八四），居稅收第三位。所謂統稅，除五種統稅（捲菸、火柴、水泥、棉紗、麥粉）外，今日尚有薰菸、火酒、啤酒、洋酒等統稅，而盡為出廠稅。稅收最多之區，自為大都市所在地，而上海統稅收入，尤為首屈一指。但一二八之役，則稅收莫不銳減。自九一八至一二八前後數月間統計如下：（註二）

二十年十月	七、九〇〇、〇〇〇
二十年十一月	七、六〇〇、〇〇〇
二十年十二月	七、〇〇〇、〇〇〇
二十一年一月	六、九〇〇、〇〇〇
二十一年二月	五、四〇〇、〇〇〇
二十一年三月	七、七〇〇、〇〇〇（滬戰告終）
二十一年四月	六、八〇〇、〇〇〇

104882 可見戰事發生，統稅稅收銳減。蓋銷路停滯，生產減退，出廠稅亦必減少。其他若菸酒印花二稅，感受影響更大。戰時消費稅之不足特，蓋至為明顯。

(4) 公債政策之不足特 戰事一旦發生，公債行市暴跌，新債不能發行，是由九一八及一二八前例可以知之。如以裁兵公債而論，二十年七月最高市價為八十元六角，最低為七十四元；九一八以後，最高為七十四元，最低為七十元五角。此後逐漸下落，至十二月最高為五十七元，最低為五十一元；二十一年一月最高僅為五十一元八角，最低竟至三十六元六角。及二月二十四日減息延期辦法公布後，各項債券市價更一蹶而不可復振。如十八年關稅庫券，在二十一年五月五日上海停戰協定簽訂後，最高價格亦不過二十八元五角，最低為二十七元一角；嗣後若干時常在三十元上下，鮮有超過此數者。試以二十年一月「現貨」之最高價與二十一年十月「現貨」之最高價相比較，跌落最甚之四種債券如下：

	二十年一月	二十一年十月	差
十九年關稅庫券	七九·五〇	三八·〇〇	四一·五〇
十九年善後庫券	七九·〇〇	三七·〇〇	四二·〇〇
二十年捲菸(二月)	七八·〇〇	三六·七〇	四一·三〇
二十年關稅(五月)	七八·一〇	三三·八〇	四四·三〇

政府信用動搖，債券行市暴跌後，新債事實上已無法再發。蓋新債券開

市，票面百元，市價不過三十元（如二十年金融公債），即欲求對折抵押借款，銀行亦不能承諾，因售之市場，不過三成；向之政府之以得六七成爲已足者（但還本付息自照十足計算，故銀行亦樂於接受公債，而人民將來之租稅負擔，則盡爲抵押，而日益加重）。今併對折亦不可得。於是公債政策不得不宣告破產，嗣後有一年餘未舉一債者，非真如財政報告書所謂「多難足以興邦」，而實爲公債政策無法繼續故也。

故設一旦戰事爆發，債市暴跌，自屬意想中事。吾人試回憶藏本失蹤，滬上公債行市竟致跌落；最近籌發統一公債，事機不密，加以公務人員投機，債市大跌，甚至證券交易所迫令停市。平時即已如此，戰時更可想見。公債政策之不足特，於此可見一斑。

由上文觀之，戰時關鹽統既將一概減少，而公債政策又不足特。至於貨幣政策，又非萬不得已之時，不宜運用。德國戰後紙馬克暴跌，經濟生活幾於停頓，即爲前車之鑒。且事實上世界銀價，已趨跌落，由客歲十二月九日二十九辨士十六分之三（倫敦銀價），跌至一月二十日一九·一八七五辨士，最近倫敦銀價，常在十九辨士左右。如銀價再向下跌，且低於一七·七辨士（依吾國對英匯率一先令二辨士半計算之倫敦銀價）平價以下，則白銀且向中國流入，論者雖有建議「徵收白銀進口平衡稅」以維持國內銀價者，但是否有效，殊成疑問。白銀如果繼續下跌，則我國外匯是否可以維持，戰前恐即發生問題。關鹽統既不可靠，公債又不足特，而貨幣制度本身，在未戰之前，已呈抗阻不安之勢。

瞻念前途，憂從中來，然則吾人其將「束手待斃」，抑將另謀根本解決，以求戰時財政之出路？

#### 四 各國戰時財政之措置

本文所述各國戰時財政措置，不過僅及其大概。一因限於篇幅，二因他國戰時財政措置，因經濟環境組織及技術不同，未必即可行於中國，僅可供參考。當歐戰發生前後，各國戰時財政措置，不外下列各種：

(1) 發行公債 發行公債有二：或借外債，或舉內債。歐戰期內，各國無不發行大批公債，惟英美猶取半債半稅辦法，而德法——尤以德為甚——則全恃借債。德國當歐戰發生之初，期在必勝，故戰費幾全仰給內債，而期以他國賠款償還之。計戰時前後發行公債凡有九次，結果戰事結束，長期公債達八百九十萬馬克，短期公債達五百五十萬馬克（歐戰未發生前，國債總額不過四十七萬萬，短期國庫券不過二萬二千萬）。（註三）但發行至第五次公債時，即已不得不發行鉅額紙幣，以銷納公債；此後遂漸以紙幣政策為唯一戰時財政來源。計當時戰時財政支出收入情形如下：（單位一萬萬馬克）（註四）

104883

會計年度	支	出	公債外之收入	須以公債彌補
一九一四		八八	二四	六四
一九一五		二五七	一八	二三九
一九一六		二七八	一一	二五七

東方雜誌 第三十三卷 第七號 中國戰時財政之出路

但如此鉅額公債發行結果，付息還本，隨之激增，至一九一九年底，政府甚至無力償付利息，於是不得不行國難捐 (Reichsnoteopfer)，以財產為標準，自然人徵收百分之十至六十五，法人百分之十。但此不過救急於一時，不能解決債務問題於將來，於是一因大勢所趨，一則因政府當局有意識的欲消滅內債，遂勵行通貨膨脹，使紙馬克價值消滅，鉅額公債之本息遂亦同歸於盡。

至於英法協約各國，則內外債兼發——後者即引起今日所謂戰債問題。英國戰時支出，自宣戰至一九二一年四月二十日止，據官方報告，為一一、一九六、九二七、〇〇〇鎊，其中百分之三六來自經常收入，百分之六四全由於公債，英國國債總額，自一九一四年八月一日之六萬五千四百萬鎊增至一九二一年之七十五萬九千六百萬鎊。自一九一四年至一九一八年，所發公債總額為八十七萬四千二百萬鎊。（其中十七萬八千七百萬鎊貸於俄法意各國。）

法國戰時（一九一四——一九一九）財政支出總額，為二二四、八六二、〇〇〇、〇〇〇法郎，其中百分之五七為戰費。當時所發公債，有內國公債（永久、長期、短期），外國公債（美、英等）此外更有發行紙幣銀行（法蘭西銀行及阿爾及利亞銀行）之墊款，及 Credit

一九一七	五二一	八〇	四四一
一九一八	四四四	七四	三七〇
總計	一五八八	二二七	一三七一

104884 National 之債券。總共債額爲一八、二二二、〇〇〇、〇〇〇法郎。

(2) 提高舊稅及籌辦新稅 除公債以外，交戰各國，莫不思從租稅方面，增加收入，其法有二，一爲提高舊稅，一爲籌辦新稅，前者以英國之所得稅爲著，後者以戰爭贏利稅 (Kriegsgewinnsteuer) 或超額贏利稅 (Excess Profit duty) 爲常。茲單分述如左：

英之所得稅，以富於彈性知名。戰前 (一九〇三—一九一四) 所得稅稅率，爲一鎊徵十二辨士；歐戰發生，即提高至一先令八辨士；一九一七及一九一八年，則提高至六先令，幾及百分之三十；戰後財政需要減少，則又降至四先令。(一九二六—二七) 其稅收伸縮如下：

會計年度	稅	率	稅	收
一九一四—一五	一先令八辨士		六三、〇〇〇、〇〇〇	
一九一五—一六	三先令		一一九、〇〇〇、〇〇〇	
一九一六—一七	五先令		二〇一、〇〇〇、〇〇〇	
一九一七—一八	六先令		三〇四、〇〇〇、〇〇〇	
一九二一—二二	六先令		三三五、〇〇〇、〇〇〇	
一九二二—二三	五先令		三二四、〇〇〇、〇〇〇	
一九二四—二五	四先令六辨士		二七五、〇〇〇、〇〇〇	
一九二六—二七	四先令		二二〇、〇〇〇、〇〇〇	

結果每人平均租稅負擔，由一九一三—一四年之三鎊十一先令增至一九二四年之十七鎊，同時生活最低限度，則壓低至一百三十鎊。此外又提高超額所得稅 (Super tax)，最高稅率每鎊達四先令六辨士。

(一九一九—二〇) 他如提高遺產稅 (Estate duty) 率 (百萬鎊以上) 累進至百分之二十 (一九一四—一九) 及郵政加價等，亦增加稅收收入不少。

籌辦新稅，種類至爲繁多，在英即有超額贏利稅 (EPD)，公司稅 (Corporation tax, 1920)，享樂稅 (即由電影音樂會等入場券加捐，稅收頗多) 法則有超額贏利稅，軍事捐，德則有戰爭贏利稅 (Kriegsgewinnsteuer)。其最普通者，爲超額贏利稅，略述各國稅率如左：

(a) 英 一九一五年即行 EPD，凡工商業超額贏利過二百鎊者，初定徵百分之五十，繼增至百分之六十，終徵百分之八十。

(b) 德 一九一五年，Bremen 市即已議行戰爭贏利稅，以一九一四年之贏利，超過戰前三年平均之贏利爲標準，而徵收其超過部分。一九一六年六月二十一日，聯邦政府始徵戰爭稅 (Kriegsteuer)，自然人由百分之五至五十，法人由百分之十至四十五。一九一八年六月二十六日，頒布第二次戰爭稅法，公司稅率增至百分之六十。一九一九年九月十日第三次戰爭稅法，又規定自然人稅率增至百分之五至七十，法人稅率增至百分之八十。

(c) 丹麥 一九一五年五月十日實行；稅率未詳。丹麥雖係中立，但因戰爭景氣關係，亦行戰爭稅。

(d) 法 一九一六年七月一日實行，稅率初爲比例徵收百分之五十，繼改爲累進徵收百分之五十至八十。



(e) 意 一九一五年十一月二十一日實行，稅率因工商實業與中間人而異且累進屢次增加。最後工商實業方面稅率為百分之二十至六十，中間人為百分之十至四十。超額贏利不過二千五百里拉者，得免稅。

(f) 奧匈 一九一六年四月實行，自然人稅率從百分之五至四十五，本國公司百分之十至三十五，外國公司百分之二十至四十。一九一八年後，自然人與公司稅率，同改為百分之五至六十。

(g) 美 一九一七年三月實行徵稅 *excess profits tax*，稅率初僅百分之八，一九一七年十月累進至百分之六十。

此外瑞典、挪威、荷蘭、俄國、瑞士、土耳其、比利時、日本，莫不行戰爭贏利稅，往往於一九一五及一九一六年間開始；惟比利時較遲，一九一九年方始實行。其徵收對象，都為戰時超過平時贏利之部分，其稅率概為累進。

何以戰時贏利，反超過平時，而得以徵收超額贏利稅？關於此問題，

一九一五年，德國 *Hessen* 第二院某提案中，解答頗詳，可代表當時一般意見：(1) 由於堆貨物價一般的上漲；(2) 由於大量消費品之投機；

(3) 由於對於國家及軍隊之供應（即與軍需工業及運輸有關之工業）。

(3) 募捐 在公債及租稅之外，募捐自亦為一法：如某星期定為飛機週，某星期定為坦克車週，從事擴大宣傳，廣作募捐運動，頗有成效。

(4) 紙幣政策 即實行財政的通貨膨脹，發行不兌換紙幣。此法

英法德奧俄各交戰國，無不一度實行，即放棄金本位，停止兌現。惟英國行之有限，故戰後金融即易恢復；法國較甚，戰後法郎不易恢復；德奧俄最甚，故物價飛漲，紙幣暴跌，終至不可收拾。但此與戰爭勝負有關，設法而戰敗，法郎或至不可收拾；德而戰勝，馬克或亦不至一敗塗地。

以上為各國歐戰時代財政措置大概，其中間有可供我國參考者，故扼要論述之。至吾國戰時財政應取何種措置，請更申論如下：

## 五 中國戰時財政之出路

由上觀之，中國戰時財政，關鹽統稅收既趨減少，而公債政策又不足恃。至於各國戰時財政之措置，又未必可盡適用於中國。如各國以公債為重要來源，或發內債，或借外債；但在中國，內債市場平時已過於緊張，戰時債市必不能維持，而外債是否可以借到，又成問題。如提高舊稅，籌辦新稅，則吾國向無所得稅，稅收即少彈性；而籌辦戰爭贏利稅，則又因國情不同，我國向少私辦軍需工業及運輸工業，或與此二者有連帶關係之工業，戰時百業停頓，未必有若何超額贏利可徵。如募捐，則自由捐視國民之經濟能力而定，勒捐又需先決定一客觀標準。如紙幣政策，則非至不得已時，不宜輕於濫發。又如舊時中國戰時財政籌餉方法，有用厘金者，但實行易而廢止難，結果山巔水涸，凡商旅通行之地，無不設卡，所謂「逢關納稅，遇卡抽厘」為商民之大病，不可再行。若是則直是「山窮水盡」，舊有來源不足恃，新籌來源，又未可必，吾國戰時財政之出路，究將如何解決？

一般以爲中國財政，已至山窮水盡。從現情之分析，將來之推測而論，此言誠未爲過。但吾人以爲中國財政，並非真爲山窮水盡，一般所謂山窮水盡者，乃專指已有直接稅負擔之人民，已力不能勝，加稅既不可，減稅又不能，如田賦營業稅以及統稅鹽稅等間接稅，皆有此困難情形。

但中國財政，富有彈性，因租稅負擔，向不普遍，更不公平，一方面農民、小商人、工廠、公務人員，負擔太重，他方面有若干特殊階級，對國家始終尙無直接負擔：(一)自由職業者：如律師、醫生、音樂家、戲劇家、畫師、演電影者等。(二)銀行：銀行對於國家，除發行公債時從中取利外，毫無直接負擔。(三)都市中之地主房主：鄉地須納田賦，有附加稅超過正稅三十倍以上者，有預徵至民國八十三年者；但都市地主房主，除納契稅（間接稅）、房捐（大多數歸房客負擔，少數可以轉嫁）外，毫無直接負擔。惟其尙有大多數人民對國家毫無直接負擔，而此種人負擔能力又較大，故中國財政尙有伸縮餘地，而非已至山窮水盡。但欲使此種人民對國家須有負擔，須未雨綢繆於戰前，不可臨渴掘井於戰後。故在戰事未發生之前，即應設法糾正從前租稅制度之錯誤，而求根本解決之道。

或以爲財政部年來已在籌辦所得稅，二十四年度預算中已列入爲五百萬元，似不必再另闢途徑，而別求其他之解決。但吾人認爲中國今日普遍實行所得稅，條件尙未具備。即獨立有所得之人太少，而內地經濟情形尙未成熟故也。以徵收方法而論，若採用「自報」而加以監督，則在今日經濟情形之下，自報全仗租稅道德，必不可靠；政府統計及

監督技術缺乏，亦難加以有效統制。英國一七九九年初次實行所得稅，採用自報，但所報往往過低，尤以工商及動產所得爲甚，雖當拿破崙戰爭時代，公民責任心與租稅道德仍無濟於事。若不用自報，而採取「從源徵收原則」(Great principle of taxation at the source)，則自由職業及工商所得，已爲來源本身，更從何種來源扣除？結果能扣則扣除之，不能扣則放棄之，仍不過爲所得捐之變相。至於生活最低限度，更無法規定：如以沿海大都市生活程度爲標準，則勢必太高，內地徒設機關，無法徵收；若以內地生活程度爲標準，則又未免太低，不適用於都市。良以中國經濟情形千差萬別，不能一概而論，即欲實行所得稅，亦當採分區漸進辦法，而爲試驗性質。若認真舉辦所得稅，以中國幅員之廣，人口之衆，豈有預算中僅列五百萬元者；可見財政當局對此，亦不過視爲變相之所得捐而已。況此五百萬之稅收，至今尙未徵收分文耶。

故吾人一方本諸租稅公平原則，普遍原則，他方本諸財政實際困難情形，舊稅既難提高，公債又難增發，以爲中國戰時財政之出路，當從有負擔能力而對國家向無直接負擔者方面着想，建議即辦下列各稅：

(一)市地主房主，應納地價稅與土地增值稅。按農村土地所有者，須納田賦；而都市土地所有者，反不納分文直接稅。近年來農村破產，大都市畸形發展，市地價值，蒸蒸日上；不勞而獲者，不知凡幾。但一般土地投機者，坐享其成，不但不納分文直接稅，且連房捐也公然須歸住客負擔。然而此種地主房主，卻大多擁有大量資產，富有負擔能力，但對國

家至今日止，尙毫無直接負擔。

故我人建議，即速舉辦市地價稅與土地增值稅，如二稅舉辦不及，不妨先辦過渡時代之特稅：凡市地主房主有租金收入者，租戶於付租時即代政府扣除百分之幾至百分之幾（自爲累進）之收益稅，以作戰時準備。其稅率不妨較公務人員所得捐爲重，因一爲恆產收入（*fund-ed income*），一爲勞力收入（*unfunded income*）；一有不勞而獲之增值在內，一則全爲勞力所得。如各大都市皆能實行，稅收必屬可觀。

(2) 銀行業應納銀行業所益稅。銀行業對國家毫無直接負擔，最尤爲不公平之現象！按年來百業凋敝，獨銀行業蒸蒸日上，公債之增發，新行之設立，大廈之建築，在在足以表現銀行業務之發達。但其他營業須納營業稅，而銀行業則獨不納銀行業收益稅！近年來銀行猶有兌換券發行稅，自新貨幣政策實行以來，發行稅亦隨之取消。總而言之，銀行業對國家可謂毫無直接負擔。（雖有印花稅，但係間接稅而非直接稅。）然而銀行業負擔能力最大，卻是實情，故吾人建議，所得稅既一時籌辦不易，當先舉辦銀行業收益稅。其稅率，其累進，自不妨較高，蓋銀行業獲利獨厚，負擔能力亦爲最大，且從來對國家未有直接負擔故也。如此，方合乎租稅公平原則，方合乎租稅普遍原則。若不從公平及普遍着想，而專作『能扣則扣，不能扣則放棄之』打算，則稅收極微，且負擔者力不能勝，仍難免至山窮水盡境地。認清中國財政根本之弱點，爲一部分人負擔過重，他部分人毫無直接負擔，則對症下藥，端在乎此；而戰

時財政之出路，亦實繫於斯。

至於根本補救以外，自當斟酌國情，參考他國成法，因時制宜，運用下列各法：(1) 籌辦戰爭贏利稅。（但稅收有限，說已見前。）(2) 籌辦享樂稅。如電影，戲院，舞場，音樂會入場券，附徵重稅；筵席捐亦當提高。(3) 提高奢侈品稅率。如捲菸，菸酒，海關奢侈品進口稅等。(4) 提高印花稅率。英國戰時嘗實行之。(5) 提高郵資。(6) 以財產爲標準，舉辦救國捐。(7) 自由募捐。如擴大宣傳，舉行飛機週唐克車週，廣事捐募。(8) 籌借外債。(9) 必要時實行紙幣政策。(10) 減少不必要之支出。如郵政，鐵路，海關年底之加發薪金，自當取消。若能因時制宜，於根本補救之外，各法並進，則中國財政向來富有彈性，對國家從未直接負擔者尚多，未必即真已至『山窮水盡』境地。而戰時財政，亦遂不致真無辦法焉。

二十五年二月十二日於南京

(註一) 甲種六項債券中，原定償清期最短期者爲九個月，最長者爲三年，今延爲十二年。乙種五項債券中，原定償清期最短期者爲三年十個月，最長者爲五年，今延爲十五年。丙種九項公債中，原定償清期最短期者爲五年五個月，最長者爲七年，今延爲十八年。丁種八項債券中，原定償清期最短期者爲七年十一個月，最長者爲九年十一個月，今延爲二十一年。戊種五項債券中，原定償清期最近者爲民國三十五年三月，最遠者爲民國三十七年一月，今延爲二十四年，即至民國四十九年一月，方始償清。(註二) 見拙著《中國財政問題第一編二二五——二二六頁》。(註三) Gerloff und Meisel: "Handbuch der Finanzwissenschaft," III. Band, pp. 66/67. (註四) Moulton and Mc Guire: "Germany's Capacity to pay".