



中國戰時財政之弱點及其補救

朱光澤

一 中國戰時財政之特殊環境

我國實施新貨幣政策之後，外人遂指為戰時財政之準備者；實則此舉重在應付嚴重之經濟問題，若言能作戰爭之有效基礎，則相去尚未可以道里計也。因現代所謂戰時財政，亦即全國經濟總動員，乃一國對外作戰時，如何運用其經濟能力作為武力後盾之問題，其範圍之廣實施之難，自非部分改革所能奏效，亦非短期預備所能見功。必須有通盤之規劃，經長期之努力，而後可為戰爭後援，使國家立於不敗之地位。各國由上次世界大戰，因無經濟準備所嘗之艱苦經驗，無不期於將來戰爭，施行敏捷之國家總動員，力求時間上及物質上之經濟，以圖迅速發揮最大之國防力。現正從事於軍事財政之計劃與準備，其當局雖滿口和平；實則莫不瘋狂地向戰爭之神祈禱，向戰爭之苗灌溉，第二次世界大戰之爆發，只是時間問題。身為次殖民地之我國，正被列強視為爭

奪之對象。捲入戰爭漩渦之危險，勢難倖免。值此民族存亡關頭，早應竭力作掙扎之準備；不幸二十餘年來，內戰不息，國家政治、經濟、財政無一不陷於非常狀態，「九一八」事變以後，全國始悉環境之險惡，國家之危急；然僅有攘外之心，尙乏抵抗之力，加以年來剿匪軍事之倥傯，政治杌隉不安，經濟衰落逾常，對於自衛準備，實未暇言及。最近強隣得寸進尺，已達不可再忍之局勢，而於爭生死亡之軍事準備，尙屬毫無把握，則素為國人所忽視之戰時財政，更無論矣！今外人於吾國之貨幣改革，既妄加推測，吾人豈能更自菲薄，而不於堪決戰爭勝負之財力，速作相當之籌劃，以充實自衛之抵抗力！

迫在眉睫之惡戰，我國雖重在自衛，重在防禦，其所需戰費，或不至如攻擊戰爭之鉅大；然因戰爭時間之延長，地域之廣闊，加以近代科學之發達，將來所耗財力之多寡，實難以預測。據第一次世界大戰之經驗，法國戰費概算，依美金計算合二五、八一、二、七八二、八〇〇元，德

104200

國則爲四〇、一五〇、〇〇〇、〇〇〇元；如各國合計協約方面約一四五、二八七、六九〇、六二二元，同盟國方面約六三、〇一八、一六〇、六〇〇元，共達二〇八、三〇五、八五一、二二二元之多。（據 Bogart: Cost of War 所載數字）戰費數額之浩鉅，足以令人寒齒咋舌，若非準備充實，誠難以應付此種慘酷血腥之巨變。

近來我國之談戰時財政者，多喜介紹歐美各國戰時之情形與政策，而於中國之實際狀況與應有準備，類多略而不論。實則外國之良好政策，施之於中國，未必能收圓滿之效果，良以戰時財政不但時間上有今昔之異，即空間上也有中外之分，如備戰儲金雖被採用於古時，而不適用於現代，發行公債縱便於資本發達的工業國，卻不宜於經濟落後的農業國。此乃由於一國有一國之環境，必先明瞭本國之特殊環境，而後可以決定應採用之政策，若是徒然效法外邦，則不免「削足就履」而至「弊竇叢生」，故吾人研究中國之戰時財政，實不能不先察我國之特殊環境。

（一）奇特的政治環境 戰時財政與政治方面之關係，首因政制之不同，中央政府權力有大小之分，財政之措置，亦隨之而異。次以政情而論，政治已上軌道的國家，容易舉行所謂「財政總動員」；而政權尙未統一者，欲求全國一致行動，則必爲事實所不許，以中國現狀言，政制固未確立，政情又異常紊亂，一遇戰爭，若仿各國盛行之總動員，勢必爲「東施效顰」，「弄巧反拙」，因中央對於各自爲政之地方，平時尙未

能加以糾正，危急之際，若堅持全國一致之原則，不免引起無謂的糾紛；反不如在可能範圍以內許其自主，而責以相當協助，藉供國家之戰費。又我國財務行政，因政治未上軌道，各財政機關長官，稅由自定自收，自開報銷，自行解送，近年雖着手推行預算、會計、審核等制度，因政府無辦理決心，致預算多不確實，金庫未能普設，程序又不妥當，在平時已貪污疊見，弊端叢出；一至於戰時，勢將更難防閑。蓋以戰爭情形千變萬化，經常部分，尙難督責，況非常預算之內容，非主管者所能詳細明瞭，平日機關既無嚴密之組織，人員又乏廉介之操守，則隨時隨地皆有舞弊之機會，至於戰將勇士飢寒凍餒於沙場，而貪官污吏坐享巨利於後方，殊非戰爭之所宜也。

（二）畸形的經濟環境 中國戰時財政最特殊而且最不利之環境，首推現在之社會經濟組織。因爲今日之中國經濟，驟然視之，似已脫離封建型式；而實際上國民經濟，由於產業之不發達，農業多屬小農，工業不離手工，商業亦多沿舊態，國內人民除土地、房屋與衣食、住、行所必需之財貨而外，別無長物。在此等貨幣與實物混合的經濟狀態之下，一旦難作，求其如在信用經濟發達國家，能一呼而集鉅額之資財，自無異「癡人說夢」。而且中國係農業經濟社會，除中熟外，無論飢饉或豐收，均爲不景氣之時期。所謂戰時財政，原不外取用國內之財物與人工，以供應戰爭，則在農業經濟社會中所特爲作戰供給者，自然多係農產物品；而我國近年以來，天災流行，人禍疊作，僅能自給自足之農村，亦達完

全破產之險境，固有經濟基礎，竟至完全動搖，在平時尚賴外國之糧食，以資接濟；一旦對外作戰，海岸全被敵人封鎖，外國食物無由輸入，內部生產力更因作戰而縮小，中國之糧食恐慌，益趨嚴重數百萬之軍隊，勢必不戰而自潰。某國深明此點，當民國二十年，我國空前大水災之時，即竭力進行其大陸政策，今年吾國重罹大災，復又躍躍欲試。惟此種不景氣現象，本屬農業國難以避免之事實；至若資金之集中都市，則為中國經濟之特殊病態，因國民素信外人，見農村之不安定，遂將所有資金，輸入都市，故此種畸形發展，以在國際資本幫助挺臺之上海為尤甚。在平時固已一方促成都市之金融澎漲，同時致使內地資本枯竭，農業衰落。且在我國國防現狀之下，一旦戰爭爆發，彼方必先佔領我國沿海之經濟中心，將集中的資金，悉數擄去，或不許動用。斯時也，我國不但不能發行新幣以充戰費，即流通市面之法幣，亦均成為廢紙；且也銀行為彼方所監視，各方存款不能提取，上海等處之地皮及有價證券，又皆跌價，全國金融立見瀕竭，富商大賈無不破產，國家發行公債，無人承銷。至此戰時財政之二大籌款方法，均無從應用，後方不寧，軍心必亂，戰爭前途，將不堪設想！

10 | 20 |

(三) 惡劣的國際環境 近代的國家，在經濟上有互依互存之連鎖關係，各國有其特殊資源，藉生產物之交換，彼此扶助，故任何國家對外作戰，不論其產業發達至若何程度，若是戰爭延長或擴大，無不深望國際之經濟援助。上次德國之敗於外援斷絕，最近意大利之畏懼經濟

制裁，職是故也。我國在國際上之政治地位，因內政不修，外交乏策，不但長強隣覬覦之野心，亦且引起各國之輕視。戰時若向國際呼籲，願予以實力之資助，而作無謂之犧牲，加以經濟能力毫無素養，對外貿易，積年入超，縱有與國願意援助，亦必為數甚微，無濟於事。良以現代國際之經濟往來，外表上雖係貨幣買賣，而實質上仍為實物交換。一國欲利用他國之經濟供給，平時至少亦有相當出產，以資交易。戰時可以輸入之財貨，不論他國願意供給至何等程度，總不能超過和平恢復後若干時期內，以貨物抵償之數量。我國既然常是入超，戰時自難望他國之鉅額援助。而且我國在國際上之信用，從過去之履行義務言，雖不為國際所鄙視；然就國家之負擔能力而論，則不僅工商業未曾發達，即素稱經濟根本之農業，亦告破產，各國豈願再借巨款，而成無收回希望之濫賬。總之，以我國國際政治、經濟、信用之地位，求在戰時得大量之資助，實非易事，何況列強彼此猜忌，而互相牽制哉？

我國戰時財政既有如是不利之環境，則今之理財者，自應審察情勢，比較利害，在平時作應有之準備，至戰時採適當之政策，而後可以應付一切，使戰爭得最後之勝利。

二 我國戰時財政之顯明缺陷

中國戰時財政，不特環境異常惡劣，即財政本身，亦具有不少缺點。因為我國一方由於外來勢力之壓迫，重要稅收，悉充抵押，致財政收入

無整理之機會；同時因內亂頻仍，使由間接稅取自平民之金錢，多耗於不合經濟原則之軍費；又有龐大之國債，不但遠逾政府之償付能力，亦且超過國民之負擔能力。即在平時，國家財政已是朝不保夕，一遇戰爭，勢必無以作供應之需。故論戰時財政，除考察特殊環境外，更當分析現

時財政之缺點，進而預測戰時之危機，然後方可以策劃補救之方法。允從收入方面觀察：我國近年財政歲入之最大來源，厥為關、鹽、統三稅，參閱下列簡表，即可知近年三項間接稅，在歲入中所佔地位之重要，及其增加之情形。

年 度 別	關 鹽			稅 統			稅 關 鹽 統 三 稅 合 計		
	中央收入總數 (百萬元)	數額(百萬元)	占收入之百分比(%)	數額(百萬元)	占收入之百分比(%)	數額(百萬元)	占收入之百分比(%)	數額(百萬元)	占收入之百分比(%)
十七年 年度	四三四	一七九	四一·二	九三	六·八	—	—	二七二	四八·〇
十八年 年度	五三九	二七六	五二·二	一二二	二二·七	—	—	三九八	七三·九
十九年 年度	七一四	三三三	四三·八	一五〇	二一·一	—	—	五一六	七二·四
二十年 年度	六八二	三七〇	五四·一	一四四	三二·一	—	—	五九九	八八·二
二十一年 年度	六七一	三二六	四八·六	一五八	二三·五	—	—	五六四	八四·〇
二十二年 年度	八〇一	三五二	四三·九	一七七	二三·一	—	—	六三四	七九·一
二十三年 年度	九一八	三八一	四一·七	一九〇	二〇·七	—	—	六八八	七五·一
二十四年 年度	九五七	三四一	三五·六	一八四	一九·二	—	—	六三八	六九·六

(十七年至二十二年年度數字依據各年度財政報告，二十三及二十四年度則係預算數字。)

上表所示，中國連年來中央收入之占重要位置者，始終為關、鹽、統三稅，平均占總歲入百分之七十以上；而總收入中尚包括債款收入，若將債款剔出，則三稅在收入所占比率，約近百分之九十。此三者論其性質，均係間接稅，財政學者莫不公認其負擔歸於平民階級。我國租稅既側重於生活必需品之消費稅，而一般平民又多在饑餓線下，負擔能力至為薄弱，則其所受痛苦，實遠在富者階級之上，其不公平，莫此為甚！

等收入狀況，在平時固已極不合理，一遇戰爭，危機更大。因我國與陸軍國作戰，尚可增高關稅、鹽稅，作為戰費之一部；若對方係海軍國，則開戰以後，海口已被對方封鎖，進出口貨物皆不能自由，素為收入主幹之關稅，不但不能增加，必且大量減少，或至毫無所得。如民國二十一年因淞滬之戰，一月份關稅慘跌，國府當時雖曾明令對於國債，實行減息延本辦法；然其減少程度，實過所減債券基金之數。故全部收入，在減輕公債

基金以終，祇足以償付賠款之用，並無關餘可言。滬戰不過月餘，損失已如此之巨，將來戰爭，若範圍擴大，時間延長，則關稅收入之不可恃，自屬毫無疑義。次之，產鹽區域多在沿海，戰時必大部為對方所佔領，試問鹽稅從何徵收。又統稅本為就廠徵稅制，其收入最多之處，亦為沿海各埠，一至戰時，勢必與關鹽兩稅，同其命運。是國家嚮持為生活泉源之三大收入，竟一無所恃矣！

其次，以支出而論；近年中央財政膨脹甚速，在十七年度時，支出淨數為四萬一千餘萬元，今年預算達九萬五千餘萬元，七年之中，增加一倍以上。此種激增現象，雖不能貿然斷其好壞，然察其內容，則仍以軍務費與債務費二者占重要之位置，茲將各年度二項經費之數額，及其在支出總數中之百分比，列表如次：

年度別	總支出		軍務費		債務費		軍債費		合計
	數	額	數	百分比	數	百分比	數	百分比	
十七年度	四一二	二一〇	五〇·八	一五八	三八·三	三六八	八九·一		
十八年度	五三九	二四五	四五·五	二〇〇	三七·二	四四五	八二·七		
十九年度	七一四	三二二	四三·六	二九〇	四〇·五	六〇二	八四·一		
二十年度	六八三	三〇四	四四·五	二七〇	三九·五	五七四	八四·〇		
二十一年度	六四五	三二一	四九·七	二二〇	三三·六	五三二	八二·三		
二十二年度	七六九	三七三	四八·五	二四四	三一·八	六一七	八〇·三		
二十三年度	九一八	三三二	三六·二	二五七	二八·〇	五八九	六四·二		
二十四年度	九五七	三二一	三三·五	二七四	二八·七	五九五	六二·二		

東方雜誌 第三十三卷 第三號 中國戰時財政之弱點及其補救

上表所列數字中，十七年度至二十二年度係財政報告支出淨數，而二十三年度及二十四年度，則係預算數額。各年軍債兩費合計，淨支實數無不占歲出百分之八十以上，最近兩年之預算，雖較以前減少，然將來實際支出，必不止此。債務之增加，往往與軍費增大，而支出不敷有聯帶關係，可見我國財政之支出問題，其中心全在軍務費。本來值此國家多難之秋，軍費之擴大，原不足奇，亦不可過分非難；惟軍費支出之目的，在維持民族生存，發展國家勢力，現代各國之特別注重國防，平時充作軍費者，除海陸空軍等直接經費外，對於廣義之國防，無不支出多量之金額，如對民用航空之補助，與優良船舶之獎金，事實上，幾專為戰爭之準備，此乃由於現代戰爭益趨技術化，機械化，不但應將軍事預算較前擴大，使戰時所需之軍械、軍艦、飛機等，十分充實；而且在其他費用以內，亦須寓以國防性質。諸凡人力、物力等資源，平時若有充分準備，即可以減輕戰時之負擔，所謂「宜未雨而綢繆，勿臨渴而掘井」也。顧我國軍費在歲出總數中，雖佔第一位，而於國防，迄乏相當之準備，以前或為事實所迫，不得不爾；今後則應速事編遣，以節省經費，使薄弱國防，得以充實，如武器之鑄造，兵士之訓練，以及原料燃料之儲蓄，實均為切要之工作。

又我國國債之過多，亦為戰時財政之弱點。因積年財政收支之不平衡，恆以發行公債為唯一彌補之方法，最近幾年度之債款收入，均佔重要位置：二十年度為一三〇百萬元，佔總收入百分之二九·一；二十

一年度爲一—三百萬元，佔總歲入百分之六·八；二十二年年度債款收入爲一八〇百萬元，佔歲入百分之二二·五。茲將民國十七年至二十二年每年新公債發行額列表如左：

年 度	新公債發行額（單位千元）
十七年 度	一〇三、〇〇〇
十八年 度	三四三、〇〇〇
十九年 度	一七四、〇〇〇
二十年 度	四一六、〇〇〇
二十一年 度	
二十二年 度	二四八、〇〇〇

至二十三年度之情形，因財政部無正式報告，尙不能知其總數；然已公布者，有二十四年發行之金融公債一萬萬元，及俄退庚款借款一萬二千萬元。二十四年度開始以後，八月發行整理四川金融公債三千萬元，最近發行振災公債二千萬元，此外尙有交通部電政公債一千萬元。據可靠統計，（見銀行週報第十九卷第四四期）自民國元年以來，至今年十月底止，前後發行內國公債及具有公債性之國庫證券或憑證，凡六十五種；計前北京政府發行二十七種，前武漢國民政府發行一種，南京國民政府發行三十七種，總數達二、三二九、一五二、七八二元，截至十月底止，除逐年償還及收回者外，現負總數爲國幣一、二六六、四〇七、九〇三·三六圓。然尙有數種未整理之債款，未曾列

入；爲一併合計，則現負總數達一、三三三、四七九、七九六·一〇元之巨。其他部會發行者，原有八種，本年十月份新發一種，合計總發行額達六六、〇〇〇、〇〇〇元，現負本金六二、七五〇、〇〇〇元。至於外債未付總額，約合九萬五千萬元，加延期未付利息一萬四千萬，共達十萬九千萬元。惟北京政府所借之無確實擔保債款，尙未包括在內；此類款項，連同未付利息，以本年六月匯價計算，約合七萬五千萬之鉅。此外地方公債亦達五萬六千一百餘萬元，此龐大之公債數額，以中國之貧窮，實已無力負擔；而且內債之發行，使銀行信用膨脹，離生產行程更遠，不啻增加人民之消極負擔，一至戰時，因國民所有資力，在平時未得充分活動，以增加生產，儲蓄不多，戰事發生，國民決無吸收大量內債之能力；同時又以外債過多，顯示國力之薄弱，國際信用因之降低，一旦難作，必不易獲得外國之援助。總之，我國既未抑制平時公債之發行，戰時公債市場之縮小，蓋意中事也。

三 平時應有之準備

由上所述，我國戰時財政，既處於特殊惡劣環境，財政本身復具有重大缺陷，自非平時從速改革，充分準備，必不足以言戰。茲舉最要之點，加以討論，是否有當，甚望績學之士批評之。

一曰稅制之宜改革也。十九世紀以來，各國漸以直接稅爲主要收入，使有負擔能力之富人納稅較貧民爲重。而我國至今猶特重間接稅，

大部分負擔均加之於貧民。故我國爲社會全體利益計，爲求租稅公平計，應側重直接稅，使負擔者由一般平民改爲有產階級；何況我國戰時財政，正需有彈性之租稅，以爲籌費之骨幹。可知我國財政之急應改良者，莫如稅制，亦即急須創辦有伸縮性之直接稅，以代替不可長恃之間接稅。而直接稅中，以所得稅、遺產稅爲最要，據財政學者之研究，因尋常納稅多爲繳納所得之一部，以供國家之費用，就學理而論，如所得稅辦理得宜，則其他租稅，皆可廢止，良以全國每年所得，不外全國人民所得之總和，政府所取於人民者，除沒收財產外，無非由其所劃出一部分也。故按理而言，無論政府每年所需多少，均可由所得稅全部應付。惜因每人所得究有幾何？實難調查，非至人民教育程度甚高時，終無法防其隱瞞。至於遺產稅，原爲節制資本之最良方法，私有資本不論多少，遺產稅皆可使之縮小，而公家用之，能使全國貧富均獲其利，社會分配得以漸趨平均；但因遺產稅之徵課，易使有生產能力者，知財產難以遺留子孫，多不願充分發揮其能力，盡量節省消耗。然而無論如何，在所有各種租稅中，終以此二稅爲利多而害少；且其伸縮性大，戰時容易提高稅率，以增加收入。惟任何一種租稅，均非驟然舉辦，所能生效，如戰時欲利用此二種直接稅，必先期着手，對於人民所得，作詳明之調查，徵收手續，有一定之標準，否則以我國經濟之幼稚，簿記之不盛行，加以外人勢力特大，富者容易逃稅，戰時倉卒憑空舉辦，殊難行之有效。上次世界大戰，德國因所得稅征收權屬於各邦，以致戰時租稅收入，爲數極微，我國本年

上半年，財政當局爲充裕國庫起見，已決定創辦所得稅及遺產稅，惜因困難太多，征收辦法及實行日期，至今猶未經立法手續，正式通過。惟此二稅確是我國目前稅制改革之要着，亦且爲應培養之戰時財源，望當局審慎計劃，竭力進行，使將來戰時財政，不專恃借債度日，而蹈德法之覆轍。

二曰國債之應整理也。整理公債之目的，一爲減輕國庫負擔，即對於以前不正當借款，完全否認，而已承認之債款，亦酌量減輕利息；二爲提高國家信用，並保留公債市場。此點對於戰時財政，尤爲重要。因爲公債方面的備戰，平時應一方對內抑制公債之發行，同時對外則鞏固國家之信用，使國內儲蓄充足，外資源源輸入，一至戰時，公債即有廣大之銷路。德國在第一次大戰之前，早有計劃，每年預算力求平衡，以避免公債之發行。至一九一四年法國國債達二百八十萬萬馬克，俄國有一百九十萬萬馬克，英國計一百四十一萬萬馬克，而德國國債尙不到五十萬萬馬克。所以後來國際應援雖已斷絕，猶能發行九次內國公債，總額達九七、六一九百萬馬克之多。其數字能如此驚人者，以養之有素也。我國信用經濟極不發達，債額既鉅，濫發尤多，爲維持信用計，爲保留市場計，今後亟須抑制中央與地方公債之發行，並於內外各債從速整理。其整理之法，不外三端：一曰化零爲整，二曰化短期爲長期，三曰化高息爲低息。即將所有內外債之利率，一律以四釐或五釐爲標準，其分期償還期限，應以二十年至六十年爲度，至多不能超過八十年。倘能毅然爲

104206

之，收效必宏，對於戰時財政利益尤多。惟有兩事於整理之際，尚須注意。一即舊債合同有干涉我國行政及用人權者，均應取銷。二為外國政府借濟軍閥之政治借款，與我國產業及信用實無關係者，應完全否認。依此辦理，實不患將來無借款收入，以供戰時急需矣。

三為財務行政之改良。近年我國對於預算、決算、會計制度、審計辦法，雖均有相當進步；然與各國比較，則相差尚遠。以預算而論，各國預算辦理大多迅速，一經通過，政府即能遵行，我國因政府之乏決心，人員之無訓練，規定之不妥當，以致預算過於遲滯，復不準確，名義上雖有預算，實則等於未設。又會計迄未獨立，審計亦屬敷衍，故今後政府應下整飭

計政之決心，改善制度，訓練人員，務使預算確定，收支適合，於金庫制度尤須注重，一方使其獨立，除依據預算，服從最高財政長官執行職務外，其他官吏絕無自由向金庫提取款項之權；同時必使金庫統一，多設分庫於各地分庫服從總庫，不受當地行政長官之干涉，而總庫得令各分庫互相通融資金，使彼此無有餘或不足之虞。此種健全金庫設立之後，財政之收入、支出，與保管始可完全分立，而減少貪污之弊。並厲行審核制度，以制止支出之浮報開銷，及無益浪費，防止收入方面之濫發命令，及不利國庫及人民之行爲。至於中央與地方財務行政之關係，因中央

財政重在統一集中，而地方之重要問題，則在因地制宜，爲雙方顧全起見，應將中央與地方之財務行政，完全劃分清楚。關於此點，政府近年力求實現，奈於中央勢力尚未達到之地方，猶多名爲分立，而實際全由地

方霸佔或干涉，故今後應依最近立法院通過之財政收支系統法，使中央與地方之收支，完全分立，絕對不許各省市干預中央財政，方爲平均之分配。此外於革除積弊，嚴峻懲罰等要政，亦須注意及之。總之，中央歷次所議決之超然主計，統一會計，統一國庫出納，及就地審計等制度，與夫預算、會計、及收支系統等法規，均應澈底實行，然後平時少中飽營私之弊，而戰時亦得藉此嚴密組織，廉介人員，使涓滴財力，悉爲作戰之用，而尅扣軍餉等弊端，不至發生。

四爲金融組織之改善。現代國家之經濟生活，係由銀行交易所等金融機關，完備資金之蒐集及分配，始得維持。一旦戰事發生，此等機關之活動，更爲重要。上次世界大戰之能任意應用完全的技術，以實行戰爭，固由於戰法、技術之發達，而其受財政金融進步之賜惠，亦復不淺。現在各國深明此點，對於下次戰爭的準備，除增加軍費充實軍備外，其在金融方面，亦極力充實國家銀行之力量，增進金融制度之敏活。因集中準備爲達此二大目的之唯一良法，是以各國中央銀行無不努力於現金準備之增加，茲將各國逐年增加之情形，列表如次：

(一) 非金集團國家現金準備表 (單位美金百萬元)

國別	一九三一年	一九三二年	一九三三年	一九三四年
美國	四〇五一	四〇四五	四〇一二	四八六六
英國	五九〇	五八七	九三三	九三八
日本	二三四	二二二	一一二	二二二

(二)金集團國家現金準備表(單位百萬)

國別	一九三一年	一九三二年	一九三三年	一九三四年	單位
法國	六八、八六三	八三、〇一七	七七、〇九八	八二、一二四	法郎
比利時	一二、七四九	一二、九八〇	一三、六六八	一二、五二四	法郎
意大利	五、六二六	五、八三九	七、〇九〇	五、八四〇	里拉
荷蘭	八八七	一、〇三三	九二二	八一七	盾

各國大都禁止現金出口，使國內產金增加，國外流金集藏，均可謂為戰爭之準備，亦為戰時通貨之預徵。我國中央銀行歷史尚淺，最初不過二十萬資本，各商業銀行均可自存準備發行鈔票，及至二十四年十一月四日宣布新貨幣制度，始着手集中準備，統一發行，並籌劃存保現金，管理匯兌，且進行改組中央銀行為中央準備銀行，以為全國金融總機關。此誠為我國金融改革之要着，而為財政、金融、產業開一新生命；但是我國中央銀行現有資本不過一萬萬元，現金準備不過一〇一、八五七、九六四元，其發行法幣，尚須中國交通二行之輔助，即合計中、交兩行之現金準備，亦不過二一五、〇二三、三七一元。(依二十四年十月各銀行發行準備檢查報告)此準備數目，雖足以維持現在法幣價格，然與各國比較，則最多者如美國，已達八、八五八百萬美金，次之者為法國，計合四、七五九百萬美金，最少者為日本，亦達四〇三百萬美金。(據統計季刊所載一九三五年五月數字)因此我國現金準備力仍感薄弱，為充實戰時通貨計，國家銀行必須竭力擴充資本，並增加

現金使有領導金融操縱通貨之能力，而後在平時可以防止法幣價格之低落，安定對外匯價之標準。利用再貼現及貼現率，以統馭普通商業銀行，調濟市面金融；並將都市資金，設法流散內地，以復興農村。有此健全基礎，一旦戰爭，不幸爆發，即可一方藉銀行之信用，對內增發戰時必需之法幣，對外取得物質接濟之信用支付；同時因農村生產發達，農民生計豐裕，敵人雖強，不能將廣衍之農村，悉數佔領，政府可以向內地發行公債，所謂藏富於民，而後可以取之不盡，用之不竭，進可以攻，退可以守，使在戰略上能襲俄國之堅壁清野，可做華盛頓之利用民兵，堅持既久，何患敵人之不自斃？

總之，欲求戰時財政之充裕，必須平時財政金融先有辦法。蓋以戰時欲施行全國財政總動員，當以租稅公債為第一工具，自不能不在平時具有完善之租稅制度，及良好之公債信用；同時須以貨幣銀行為第二工具，故在平時又不可不有完備之財政系統，與優良之金融組織。至平時財政之有辦法，則深賴國民經濟之發展矣。

四 戰時之適當籌劃

各國對於戰時財政之應付方法，以前多採用備戰儲金、愛國捐款、與勒捐、徵發等法，現在則重增稅、借債、與發行不兌換紙幣。且因各國國情有異，即在同一時代，所用籌措辦法，亦不一致。如經濟不發達的國家，仍可採用備戰儲金；土地資本公有的國家，則適用計口算賦；貨物征稅、

在政權統一的國家，其收入較有把握；舉行公債，在產業無相當發展，或國家信用無相當基礎的國家，殊難望其指揮若定；又貨幣制度、金融組織未臻完善時，多發紙幣，亦必利少害多。所以戰時財政問題之解決，必非任何時代、任何地方，皆可適用同一方式。以我國環境之特殊，財政之不健全，除平時應力求改良外，不幸戰爭爆發，尤須審情察勢，分別輕重，權衡利害，而採取適當有效之政策。因戰時財政之支出方面，其目的為政治的而非經濟的，應以軍事之勝利為標準，經濟效果若何，實不重要。因此戰時財政之中心問題，在乎收入，即如何多得收入，以供給此種維持民族生存之經費。故討論我國戰時財政之籌劃，亦集中籌款問題，以下特擇最適於我國情的方法，加以分析：

第一增加稅收——根據過去經驗，唯債政策對於國家社會流弊太多，實應同時並用增稅與加價方法，使公債還本付息之基金，確有來源，國家信用而後可以鞏固。歐戰時法德專靠借債，而英美並重加稅，故歐戰完結，英美經濟，早得恢復，而法德財政金融，竟經長期之紊亂，前事不忘，後事之師，法德戰後，即改革稅制，並認定戰時租稅總額中，間接稅收入最多，不可超過四成，以作大戰債稅並重之準備。我國平時尚賴借債度日，戰時之必須仰給債款收入，自不待言。加以現行之重要間接稅，戰事一經發生，即一無可恃，將來弊端，必較歐戰時之法德兩國為尤甚。現在政府雖已深明此中利害，業已準備創辦所得稅及遺產稅；然而一種新稅，至少要經過兩三年，方能收效，況我國辦此兩稅，困難正多。是以

財政當局，務須及時着手，竭力進行，使在大難臨頭以前，確有相當成績。一旦戰起，縱使關、鹽、統三稅全不可恃，尚可提高所得，遺產兩稅之稅率，以作稅收主幹，並整理田賦、菸酒等稅，為之輔助。除此以外，尚可增征過分盈餘稅，及戰時盈餘稅，因為戰爭可使從事特種生產事業者，尤其是軍需品生產者，獲得過分之盈餘，政府對於此種利潤，雖課以重稅，亦不失其為公平。況我國社會經濟正在畸形發展中，一般較富階級，或在平時因其特殊環境，或在戰時獲得意外機會，而常能博得過分盈餘，國家課以租稅，自屬合理。又我國大規模事業如路、電、郵、航等，均歸國營，重要物品若絲、茶、煙、酒、油、糖、火柴等，亦可專賣，若是平時對前者痛加整頓，減輕成本；對後者設法籌款，預先創辦，則其在戰時財政上，亦必可因加價方法而佔收入之重要位置。此外如印花稅、營業稅、及奢侈品稅等，或在平時未曾辦好，或須戰時方可舉辦，短期雖不易收效，然戰爭延長，亦將不無小補。

第二發行公債——戰費的浩大，固不能以增稅為足，加以增稅方法，又有緩不濟急易遭人民反對之弊，故必舉債以資補救。因戰爭時期，人民一方為愛國心所驅使，多能慷慨輸將；另一方面以公債有還本付息之希望，與普通財產無異，必可以銷受大量的內債；同時向外國購買軍需品，亦可以戰時公債支付之。歐戰時各國均發行大批國債，尤其是德國竟全恃內債，支持四年之久。良以公債政策，不但可以供應急需，且能利用游資也。我國尚無可靠之戰時稅源，募債一事，當不能避免，或且

甚爲重要。惟以我國對外戰爭以持久爲利，財力需要甚大，此等需要，在環境上不能常恃外來物質之援助，故應保存自己實力，首先向外國政府或銀行設法多募公債，蓋我國海防力量太弱，一旦宣戰，敵人將完全封鎖我國海口，使外來貨物，無由輸入，若非事前多借外債，以後殊不易得到外來資助。果至外援斷絕之時，當然唯有舉行內債之一法，可是內債之發行，亦非輕而易舉之事，因爲沿海甚至沿江各大商埠，多爲對方所佔領，此時公債之應募者，非復大腹便便之富翁，而爲窮鄉僻壤之農民，彼輩素無金融知識，不明公債爲何物，欲其承受公債，已非易事；何況年來農村生產衰落，金融枯竭，一至戰時，農民即願意應募，亦僅能由節衣縮食，供給軍需一部之農產品，財力物力如此薄弱，何能使戰爭持久！故根本辦法，在平時須使資金流入內地，繁榮農村經濟，並澄清吏治，廢除苛雜，組織民衆，訓練民衆；如果農民銀行，及合作事業發達，農村復興以後，不惟戰時糧食問題，可以迎刃而解，即公債之發行，亦可恃農村爲後盾。此外於戰爭開始之時，可做美國發行臨時短期國庫券，以資應急。此乃由於戰爭之事，急於星火，若待長期公債籌備完畢，亦有緩不濟急之弊也。

第三膨脹通貨——不兌換紙幣之增發，恆至提高物價，公家方面減少實際收入，而增加實際支出；私人方面，致債權者受無妄損失，平民生活益增艱困，而且紊亂幣制，變動匯價，增加社會消費程度，減少社會生產能力，其影響國家財政，與國民經濟至爲重大。故學者多認通貨膨

脹爲不可施行之政策。然而實際上戰時支出應較平時爲多，生產流通之過程亦比較迅速，爲適應社會需要計，酌量增加通貨，實爲合理之舉。且紙幣政策，既可推銷公債，又能使收入迅速而豐富，故未可以厚非。我國將來的戰爭，爲民族存亡之關頭，任何犧牲均所不惜，何況相當的限度的增加通貨，亦未必發生流弊。此總理所謂「遇非常之變當出非常之力以應付之」也。（倡錢幣革命時之要語）最近政府施行之新貨幣制度，固然在應付白銀問題，與經濟現狀；然於將來非常事變，亦大有裨益。因膨脹通貨有兩個方式；或是政府直接增發紙幣，或由政府發行公債，交中央銀行作爲保證準備，再行增發法幣。然而二者，均恃現金之集中發行之統一。猶憶「一二八」事變期中，上海各行均發生擠兌風潮，幸爲時不久，得未釀成巨變。現在外受美國白銀政策之影響，內有經濟問題之嚴重，若非收集現金，使用法幣，不但不能準備將來之戰爭，亦且難以應付目前之局勢。現在政策既定，制度已立，若進行得宜，一朝戰事發生，必可以增發適當之法幣，以充第一批戰費，並適應社會之需要，用完之後，社會有了遊資，即可作繼續發行公債之基礎，得以因應無窮。

第四財務行政之處置——因戰爭情形，瞬息萬變，縱有最完善之策略，若不能及時應用，亦與無有相等。故關於財政之事項，應以敏捷迅速爲主。常時國家預算，可以從容經過中央政治會議核定，由立法院通過，必使其適合收支平衡原則。到了戰時，軍事預算爲非常預算，各國有

104210 編入總預算者，亦有不列入者，其性質特殊而且重要。然無論經常部分與非常部分，均以敏捷成立為最要，不可如現在之須經過長時編製，與

多層審議，而應有絕對負責之人，最好是付與財政部長以削減歲出，擬具填補方案之權，及臨機應變之便，使掌財政者，對於預算負絕對責任，則預算之施行，不致發生障礙，而能確實。且須仿照英國辦法，關於作戰預算部分，予軍事最高長官以便宜分配權，而不細分科目，加以種種限制。至於募債手續，最初時期，對於外債必使借款為純粹商業性質，不含公法上意味，免致戰後有監督或管理財政之危險。有擔保內債，向有銀行承募習慣，尚不至扞格誤事；而成為問題者，則為戰爭持久時，向農村募債之困難。因農村金融不發達，人民向無公債觀念，不得不先作廣大之宣傳，然後利用黨部、郵局及區、鎮、鄉長負推銷之責，使按人民財產之多少，依比例勸認公債額數。若係確乏金錢者，亦准用農產品折價抵交，惟訂定價格，須有一定標準，收集人員，當有相當訓練，以免流弊之發生。

於財務人員之舞弊營私者，須繩以嚴刑，務令戒一警百，全國悚然。人民負有納稅義務而犯罪者，亦當依法究辦，凡犯脫稅、怠稅、違反稅法等罪之人，以罰金為主刑，並用自由刑、貨物充公、及停止營業等辦法，以濟罰金之窮。至於軍需機關方面，其辦理預算、決算、會計、統計等人員，均應由主計處或財政部任用，其審計及稽察，亦必由審計部遣人施行。現金之出納，則由國庫派員掌管，使涓滴財力，均供作戰之用，方為健全之財務行政。

此外尚有愛國捐、財產捐、勒捐、徵發及緩付公債等辦法，均可觀察情勢，酌量施用。而最為適合我國國情之戰時籌款方法，莫若上述之增稅、舉債及限度的加發法幣。此三者或須事前有相當之準備，或在戰時須適宜之處置，均待財政當局有確切之認識，堅強之毅力，以克服一切困難與危險。

