

最近十年中國財政之進步

A. N. Young 著
張明南 譯

本文作者 Arthur N. Young 前充美國國務部經濟顧問，一九二九年後任中國政府財政顧問——譯者

說：

一九二六年，一個作者（註一）關於中國的財政情形，這樣總括地

一 緒言

十年前，國民政府定都南京，有名無實的北京政府解散之後，南京國民政府就認為是中國的正式政府了。到一九三七年，經國民政府努力奮鬥的結果，中國真正的統一，在許多年中，第一次實現了。在國民政府領導之下，中國的政治組織與經濟和財政的發達，都有長足的進步。中國有廣大的土地，豐富的財源，勤儉而能幹的人民，進步的政府，漸漸形成世界上重要的經濟要素。在最近時期內，中國還有成爲世界強國之一的希望。受了歐美文化的影響，中國人民的性情與過去的歷史一定可使中國成爲一個自由的強國。

113603
現在的中日戰爭，引導中國的歷史到了新的一頁。所以評論過去十年中國財政的發展，是很合時宜的，特別在這個時期內，財政與政治有極密切的關係。國民政府增加稅收與發展國內公債市場以增進政府的財政收入的能力，是過去財政進步的一個最大因素。

「中國今日最需要之一就是完好的財政制度。但是在中國幣制未改革之前，要在鞏固的基礎上建立這種制度，是很困難的。關於這一點，研究中國財政的人，在一個圓圈子中爭論着，即沒有強力的中央政府，改革幣制是不可能的。……一個真實的財政政策，如果一個政府沒有權力去徵稅和集中各種稅收在一個中央國庫，也不能成立。……但是沒有經濟，這樣的政府也是不能建立的，而這些經濟不能再從收入與國家推銷國內外公債的能力得到，因爲許多疏忽，發行國內外公債的能力已經消滅了。」

大家承認，中國有財富與資源可以建立一個合理的財政制度，但是起草這種制度的有效方法，還未曾計劃過。

二 與困難的搏鬥

一九一一年舊的君主制度推翻之後，真的中央集權的發展，因缺乏財政來源而受阻。君主政府所最大靠託的中世紀式的歲入，究竟不

113604 夠支持一個現代式的國家。這些收入，完全在分權的制度下行使，關於財政事情，地方政府有實際的操縱權力。在這種情形之下，各省軍閥，自然把大部分的歲收私自拿去應用。北京政府對於財政的無能，恐怕是

政府衰弱與無效力的最重要原因。他們因對於大部國內外公債不負責，以致信用借款無望。要脫離這種情況是很困難的，因為北京政府沒有領導統一中國大事業的能力。

在這情況下，依總理的理想所建立之偉大的國民運動，成了中國進步的最好希望。北京政府的倒台，一九二八年北伐的成功，中國有了暫時的表面上的統一，但是真正統一的基礎，尚未確立。一九二九年至一九三〇年的許多次內戰中，國民政府證明了它的權力，並且擴張了牠的勢力。不過真正的統一，離完成尚遠。共產黨的勢力向國民政府進行一個中庸政體的程序挑戰，因此有了長時期的征伐，一直到一九三五年與一九三六年把他們逐到遠遠的西北為止。這些戰爭，不但是需要很大的費用，並且影響正常經濟上的活動，分散了對於建設的效果。不過國民政府不顧一切，很健步地推進它的建設國家的程序。

在建國工作進行中，政治的，軍事的，與財政的方法，漸漸合作了。國民政府為權力的奮鬥的結果，得到了為從前所未有的領導地位。最顯著的有蔣委員長在政治方面與軍事方面的成就，宋子文與孔祥熙在財政方面的成就。在這九年多事的年頭，最值得注意的成就，或許是他們有勇氣與毅力對付許多困難問題。在這中間會有許多困難時期，

——如軍閥與地方領袖向國民政府的挑戰，搶奪中央政府的歲收，取消中央政府的附屬機關；如一九三一年的大水災使千萬人民流離失所，淹沒了四萬方英里土地；還有最嚴重的外患，被佔去有四分之一到五分之一國民居住的土地。但是排除萬難，領導者堅持他們的志願向建設的目的邁進。根據過去光榮的歷史背景，中國已表現出生氣與強力，這種生氣與強力使未來的希望與過去的一樣光榮。

三 稅收的改革

(甲)關稅 建立一個合理的財政制度的第一重要步驟，就是關稅的自主。在不平等條約限制之下，中國海關只能依價抽百分之五的入口稅，這些限制着的關稅，除償付國債之外，所餘無幾。在一九二四至一九二八的五年中百分之七十五的關稅收入，就用於償付國外公債與賠款，所餘的就依照一九二一年至一九二二年所定的程序，(註二)用於償付內債。一九二二年二月六日所訂的華盛頓條約雖規定增加的關稅，不能超過百分之十以上。可是這種限制着的補助辦法，因為法國爲了別種事故沒有批准，而拖着未實行。同時北京政府瓦解，沒有得到預期以應急需的意外收入。

一九二八年的中美協定，確立了關稅自主，遵從取消各種差別待遇，使關稅向新的一方面發展。這個協定之後，各國也訂了同樣的協定。一九三〇年中日協定之後，關稅纔得完全自主。後來不斷地增加稅率，

使關稅的收入增加四分之一雖然有幾種特別稅率，幾次增加到水準，使進口減少，但是關稅的收入已經可靠而且增加。

(乙) 鹽稅 次於關稅的重要收入就是鹽稅。鹽稅很早就有的，但是執行不當，中央政府只能得到很少的一部分。二十五年以前，爲了擔保一九一三年的善後大借款 (Reorganization Loan)，鹽政會請外人重新整頓過。曾有一時，新制度成功了，政府的鹽稅收入，大大地增加，但是北京政府倒了之後，沒有方法可以阻止地方軍閥掠奪鹽稅，因鹽稅分佈全國各地，極易被奪。在一九二七年至一九二八年國民革命勝利的時期中，鹽稅幾被掠奪一空，就是償付公債所需的小數目，也收集不到，結果使公債失了信用。

一九二八年十一月十六日，財政部長宋子文關於恢復鹽務稽核所 (the Chief Inspectorate of Salt Revenue) 事發表談話，謂管理稽核所的條理業已改訂，使其在財政部管轄之下，成爲國民政府有效的一部；規定各地應有收入，使足夠償付外債的制度也已制定，財政部對於外債的管理並負起全部的責任。這政策引起外國政府的反對，並且許多債主評論，說與一九一三的公債協定的條件相背。不過這政策仍被擁護，因爲過去舊的程序業已破產，在當時現狀下已無法恢復，並依當時全國意見，這種政策實是實際解決問題的唯一可能辦法。此外，自一九一七年以來，依據公債協定，善後借款已由關稅收入來支付，所以他們對於鹽稅收入作擔保的要求，已沒有多大理由了。

無論怎樣，所採的政策，已能使全國的鹽政重入正軌。一九三六年的總收入，雖沒有東三省的收入在內，已兩倍於北京政府最多一年的收入。這些政策能使以鹽稅收入爲擔保的公債恢復聲譽，例如一九三七年上半年這些公債的價格，比十年前的超過二倍以上。

(丙) 其他改革 初看來就很明白國內稅收的根本改革是很需要的，這個改革包括阻止行商之苛捐雜稅的取消——尤其是釐金，運輸貨物到各地所付的捐稅。但是公家的收入不能中斷，所以新的捐稅改革計劃就急需草訂。最初的一個步驟，是財政部與主要石油廠和煙草公司訂立協定，確定增加石油與煙草的稅率，同時當他們的出產品在內地仍要付稅時，政府就補償他們的損失。新稅現屬於全國統稅局管理，現在已有九種物品徵收統稅，這九種物品就是捲煙、棉紗、麵粉、火柴、水泥、雪茄煙、啤酒、礦產品、與酒精。

同時在取消苛捐雜稅方面，也有很大的進步。政府不願收入的減少，毅然決然在一九三一年正月取消釐金制度，雖然那時候有些地方仍行此制，但是進步漸漸表現出來了。常關稅、沿岸貿易稅、與通過稅也在一九三一年廢除了，出口稅的減輕也實行了，並且更進一步，計劃廢除地方政府所巧立的苛捐雜稅，這些方法，都是由財政部計劃指導施行的。

地方觀念的存在，在過去各省財政自治的制度裏是根深蒂固的，時常成爲政府不易解決的問題。政府時時爲了收回某區的歲入，而用

113606

補助金去補助地方政府，以擴張政府的權力。歲收不受地方的干涉，是中央政府強盛的一大原由。過去有數次不幸的干涉事情發生，如一九三〇年地方政府強收天津的關稅，一九三一年強收廣東的關稅，不過這些不幸的干涉，不久就停止了。

最嚴重的損失是日本掠奪東三省的關稅。一九三二年前五年中，東三省的關稅收入平均佔總數的百分之十五，在日本強佔之下，一九三二年夏季之後，中國就沒有收用過一分錢，關於該地收入中應償付外債的一部關款，據說雖然保存着，但是要得這一部分關款，實際等於中國承認偽滿洲國。同樣的，鹽稅也被掠奪之列，甚至連償付外債的一部鹽餘也未提出。後來華北走私猖獗的結果，中國關稅收入損失極大，有時每週達二萬元之多。自一九三五年初，日本強迫解除緝私船的武裝，並加以驅逐，禁止海關巡員攜帶武器，大規模有組織的走私，就到處風行。某報曾說，走私的人，或許除了巨象不便攜帶之外，什麼東西都走私。雖然內地嚴禁走私貨物，但是因走私所受的損失，卻未減少。

由於國民政府努力改進稅制，因之稅收大增，下表即表示幾種主要收入增加的情形。這些收入仍舊增加着，雖然日本掠奪了東三省六千萬元的關稅與鹽稅收入（依一九三一年推算）及一九三五年以後從事大規模的走私（單位百萬元）

關稅(註)	鹽稅	稅統	稅總計
一九二九	二四五	八五	三九
			三六九

一九三〇	二九二	一三〇	四〇	四六二
一九三一	三八九	一五五	七四	六一八
一九三二	三二二	一四五	八三	五四〇
一九三三	三四〇	一五九	八九	五八八
一九三四	三三五	一七六	一一三	六二四
一九三五	三一六	一八四	一一六	六一六
一九三六	三二五	二〇五	一三六	六六六

(註)關稅包括常關稅與附加稅。

四 內債政策

一個新政府因急需金錢待用，單靠稅收的增加是不夠的，而且這又不是一朝一夕可辦到的事情，所以實行國家的復興工作，就需另外發行公債，沒有公債的幫助，政府就難生存。雖然過去數十年中，中國已發行國內公債，但是這些公債沒有好好地償付過。國民政府成立後，即計劃發展資本市場，並承允按期償付公債。歲收的增加使公債信用更為穩定。上海逐漸成爲一個財富的大都市，中國財政的中心。現代式的中國銀行很快地生長起來，並願購買公債或借錢給政府。由財政部銀行家與公債持券人所組成的公債管理委員會也成立了。政府每月把到期應付公債的款項，交與公債管理委員會去償付。

經過這些改革之後，自一九二七年起國民政府的公債就增發到

相當的數目了。這些公債的利息很高，但因政府需用孔亟，並可以此克服分裂的勢力，因此也忍痛承受。有時候常可聽見許多怨言，說政府有許多舊的，中外公債沒有償清，不應再發行新公債，但是這些言論，沒有充分的理由，因為公債至少是建設穩固的政府所必需的，否則連舊的公債也不得到償還。這是一個公認的原則：一個失了信用的負債者，有時爲着整理內部，是可以舉行新借款的。

政府在進行復興的偉大工作時，因需款巨大，財政不免短絀，而須以借款抵償。但在稅收增加之後，虧空就不一定以通貨膨漲來補救。財政上的最大困難，就是有些銀行家與公債的買主，因鑒於國內外政治經濟發展的不穩定，而不願收買長期公債。因此爲銷行起見，公債須預備迅速償還，結果遂致收入減少。例如一九三〇年八月發行八千萬元的關稅庫券 (the 19th year Treasury Bonds) 年息八釐，每月還本付息，至一九三五年五月三十一日，本金償還清楚，在十八個月之後，每年按期須付二十萬元之多。因爲這些公債打了一個折扣發行，所以代價很大，年息常高至一分二到一分四厘。時局的不安對於巨大清償債款制度的影響最大。一九三一年秋季日本強佔東三省之後，不但破壞了歲收，並且動搖了國內公債市場。這種情況，因爲華南的不安，一九三一年夏季的大水災，一九三一年十二月政府的改組及一九三二年一月日本的侵犯上海，更爲嚴重起來。在這種情況之下，國內債務的改組，是刻不容緩了。一九三二年二月，財政部與各債主代表討論的結果，決

定延長大部分國內公債的有效時間，同時減低年息爲六釐，這樣，國內公債的支付，每年減少了一萬萬元。

這種方法的實行以及政府費用的減少，使一九三二年的收支得以平衡。不過一九三三年初日本的進窺華北使軍費大量增加。一九三三夏季的停戰，並未使政府得到和平，因一九三四年有福建事變，並須大規模的圍剿江西與各省的共產黨軍隊，爲後者目的所費的特別經費，一直繼續到一九三六年。

因爲大量的支出與一九三四年至一九三五年的經濟恐慌，償付內債又成爲一個重大的負擔，到期待付的債款又蜂湧而至，因此在一九三六年內債制度又經一次改組，結果每年減少了八千五百萬元的支出。這次是將三十種不同的內債，改成爲十四萬萬六千萬元的統一公債，利息六釐，分五組發行，於二十五年内償清。

五 預算情形

下表是最近數年的收支情況 (單位爲百萬元)

年份	支出 (出)	收入 (入)	虧欠
一九三一	七七四	五五七	二一七
一九三二	七四九	六一九	一三〇
一九三三	六九九	六一三	八六
一九三四	八三六	六八九	四七

一九三五	九四一	七四五	一九六 ^①
一九三六	一〇二五	八〇〇	二二五 ^②
一九三七	九九一	八六六	一二五 ^③

① 每年底的差額，未列入支出項內。

② 借債的淨收入未列入收入項內。

③ 一九三五年的虧欠包括七三、五〇〇、〇〇〇元資本項。

④ 一九三六年的虧欠係估計。

⑤ 一九三七年的虧欠係預算的估計。

值得注意的，是上面這些虧欠大部分因支付收回債券而抵消。

一九三七年六七月裏的情形，比上表所舉的要好得多，一九三六年與一九三七年都是豐年，一九三五年十一月的幣制改革也已成功，並使經濟復興，同時世界各地的經濟進步也於中國有利。一九三七年上半年的關稅收入，比去年的要增加百分之六十（註三），鹽稅與其他歲收也增加起來。國內和平，國外關係亦漸好轉。建設事業，如改進鐵路、防水、築公路、發展航空線、都市現代化、及工業化等，都有確實的進步。對於欠債的適當處理，更增高信用，新的國外信用借款也獲得了。這種信用借款不但可以發展中國，並且對於別國的工業，也有很大的裨益。改組中央銀行為中央準備銀行與加強銀行制度的計劃都已制定妥當。中國的國債並不大，每人不過十元（合三美元），如適當地統制公家的費用，即可達到財政穩定的目的。

六 幣制改革的理論與成功

自一九〇〇年起，改革中國幣制問題雖有熱烈的討論，但在一九二九年仍可肯定地說：「中國是世界上幣制最紊亂的國家之一」（註四）同時還有另外一著作家說：「中國的幣制是紊亂的，從鑄碼到銅元，使兌換發生很大的困難，為任何國家所罕見。」（註五）改革中國幣制的主要問題有兩點：製造統一的便利的錢幣與採取一種幣制本位。

銀元的使用與近幾年鈔票的流行，漸漸形成了統一幣制的一個要素。在過去一世紀中，西班牙銀元與後來盛行的墨西哥銀元，是很普遍的。後來別種錢幣與兩雖仍存在，但銀元已漸漸成為估價的主要標準。一九三三年政府實行統一幣制的方法，規定標準銀元須含八八〇純銀二六·六九七一克，並取消兩的通用。自此之後，大量銀元即行製造出來而流行各地。全國除南部與西部幾省外，都採用銀元，這是統一幣制最重要的一步。

國外的幣制專家與國內的財政專家，都覺得中國採用與世界各國完全不同的銀本位幣制是反常的。不過中國的久已採用銀本位，於國家也有許多益處。一種純銀的本位，在國內紊亂時期中，對於人民倒是一種平安的擔保，在一個沒有良好發展的信用制度國家裏，白銀是要當作寶物儲蓄起來的；此外，銀子與貨物的價值變動，有時比金子與

貨物的價值變動要大，所以一九二九年至一九三二年間的銀子跌價，中國並未像世界各國一樣的受到恐慌的影響。

但是大體說來，舊的幣制對中國是不利的，外匯率的不定，使國外貿易衰落，這對於中國的進步發生極大的影響。幾十年來，黃金的價值比白銀要穩定，世界各國都想使金子成爲主要的貨幣金，但對於銀子則未加注意。

一九三一年秋季以後，英、日、美等國相繼貶價，使中國銀幣對各國幣制的價值增高，結果使中國經濟感到極度的恐慌，並發現貨幣緊縮的現象，而銀價的增高，使貨幣緊縮格外顯著起來。在中國自由的白銀市場中，銀價的增高與下跌都是與世界市價相聯的。上海白銀躉售的指數，自一九二八年的一〇〇高漲至一九三一年夏季的一三一，至一九三五年夏季，又跌落至九一，數萬萬元白銀的外流逼得中國只得舉債，同時並發生失業、經濟停滯、銀行儲蓄減少、與商業衰落等等現象。

一九三四年八月十四日，政府聲明限制白銀出口，但爲付債或爲平衡外匯，仍准出口。這種遠大的政策是必需的，否則存銀的出口，就無法阻止了。這種方法是取消舊日銀本位標準的第一步，雖然有大量白銀走私出口——有一時期國外銀價比中國銀價高百分之六十五——但是非經特許者，白銀是不許出口的。這種出口限制使匯率平衡，並防止通貨緊縮發生。當局會想依照國外銀價的上漲或下降以定匯兌，以阻止白銀的大量走私。

出口限制法下的貨幣制度很明顯的是一時之計，這到一九三五年，格外來得明顯，除非採取更遠大的政策，根本的解決方法無法完成。銀行的恐慌與財政的破產情形也將相繼發生。有一些人，包括有勢力的外國銀行家在內，主張恢復舊的銀本位制度。這樣一種政策的含義如何，可以下列事實來說明，即香港仍採用舊銀元標準，其一九三五年夏季的銀價指數跌至七十以下，而在上海則爲九〇·五——較早時，兩地的指數差不多相等。另外有一部人贊成在白銀限制出口之後，就採用與後來實行相似之較低的匯兌標準。這種計劃在實行前一年就計劃妥當了，不過在一九三四的下半年，不但有很大的阻力要去克服，並且有大部分人反對這種改革。一般經濟社會與大眾祇有在受到很大痛苦之後，纔會感到舊銀幣制度有根本改革的必要。

一九三四年至一九三五年中，這種計劃中最重要的一個問題，就是這種改革計劃的實施成功，是否能單靠中國自己的財源，還是須賴發行外債的幫助？中央銀行因爲大量白銀與黃金出口，已經存儲許多外匯的準備金，很顯明的，以較低標準的外匯穩定，是有助於這種準備金的增加的。不過外債的獲得仍極需要，因爲外債能使改革幣制的信用增加，同時因準備金增加的結果，可使改革的計劃更有成功的希望。但是因爲中日情形的緊張，發生許多政治上嚴重糾紛，以致對於中國公衆財政的不滿意與經濟情形的不良所引起的憂懼，卻反無暇顧

113610 及外債的談判遲遲進行，並且不免最後失敗。在這種不利的情形下，無論如何要趕速設法應付，如果情形更趨惡化，則成功的希望就更少了。

一九三五年各國政府最注意的事情，就是討論國際援助穩固中國幣制的實行方法，其中一個建議主張英、美、法與日本遣派財政專家前往中國調查考察，與中國政府討論改革方法，但各國不同意這種方式，結果只有英國的財政專家李茲羅斯爵士 (Sir Frederick Leith-Ross) 來華。他到後不久以及國際的援助沒有獲得之前，中國的財政

情形，每況愈下，政府逼不得已只好採用先前制定的方法，於一九三五年十一月三日，由政府宣佈改革計劃。由此國外匯率在某一協商同意的標準上固定起來，（因為政治上的理由，使中國加入任何外國金融集團是不好的。）並集中白銀，規定中央、中交、中國三銀行的鈔票爲法幣。這個改革又擬使中央銀行改爲中央準備銀行，並在十八個月中，使預算平衡起來。

這個改革計劃是受英、美兩國政府幫助的，英國駐華大使在改革計劃宣佈之後，立刻發出佈告，禁止僑華英國人民使用銀幣，這與中國政府的法令適相符合。這個步驟使改革幣制的信用增加，因爲這表示英國政府的合作及其金融界的擁護。美國財部對此幣制改革也表示擁護，於一九三五年秋季，允許增加收買中國白銀以增強中國的改革計劃。一九三五年十月間所舉行的談判，也順利地進行着，在法幣改革後不久，美國即大量收買中國白銀，使中國外匯格外鞏固，法幣的信用

格外增強。

幣制改革的基礎完全依靠於穩固新標準的效果上。由於數個月大量白銀出口的結果，使銀幣減少，因此大家覺得穩定通貨的要求，可使市場將白銀售予中央銀行，而增加其國外的存款，這個目的後來完全達到。此外改革幣制，可防止通貨緊縮，恢復信用，並可使商業復興。此外，又因華僑大量匯款回國的結果，使中央銀行的外匯準備金大大地增加。

幣制改革的實行，自始即得到驚人的成功。有些時候，尤其是國內外不安寧的時候，投機者時想搗亂法幣信用，但國家銀行每次都能自由出售外匯，使投機者大大地失敗，而國家銀行則得到利益。國內的經濟情況，因法幣制度的實行而大有進步，外匯基金也因豐收與國外經濟情形的進步，而大量地增加。這種基金因美國財部的合作，格外增加。一九三六年春天，陳光甫氏同施肇基大使與美國當局訂立繼續出售白銀及以美元外匯來穩定通貨的協定。同時中國政府宣佈以現金、外匯及白銀爲發行法幣的準備金，其中白銀部分價值至少佔發行額的百分之二十五。一九三七年七月，孔財長與美國當局再度協商，以美元外匯爲安定基金。

自一九三五年十一月起，外匯就得到空前的穩定，法幣也得到中外的信任。一九三七年春，更進一步，依照一九三五年十一月政府的公告，進行改組中央銀行爲中央準備銀行，以完成幣制的改革。專家委員

會所起草的中央準備銀行的章則，經過政府長時間的討論，於一九三七年七月決定採行，但在剛剛要實行時，中日戰爭卻發生了。此外一種改革銀行制度缺點的方法也已制定，但因中日戰爭發生也就中止了。

同時，財政部對於華南與西部的財政情形也大大加改進，取消四川省紊亂與貶值的錢幣，代以法幣。廣省的毫洋也規定於短期內廢止而代以法幣。

對於輔幣制度，也有明顯的進步。角票已經有代替舊的兩角與一角銀幣的傾向。在一九三六年開始時，政府命令上海的中央造幣廠鑄造二角、一角與五分的銀幣，一分與半分的銅幣以流通市面。這些錢幣極為大眾所需要，並且可以代替過去佔重要地位的角度與各種銅幣。

這樣，在一個短短的時間內，中國的幣制改革了，現代化了，對於中國人民及與中國通商的各國，均有極大的利益。

七 外債的整理

中國政府發行各種公債，在最近數年纔有比較的發展。除開幾種少數的借款之外，在一八九五年至一八九八年間的外債以前，從沒有借過外債；在一九一一年民國成立以前，也沒有連接着發過內債。中國發行國債的目的有三：（一）賠款，（二）建設，主要的為鐵路的建築；（三）補償政府預算的虧欠。一九三七年七月一日，中國的國債大概共計為四十五萬萬元，約合十三萬五千萬美元。其中大約有四分之三

是財政部管轄的，其餘均為鐵路債款。內債佔總數二分之一。以上未解決之應付債金現在約佔總數的十分之一，但是數年前，則佔總數的三分之一以上。

除一九一一年革命後的短時間外，關稅擔保的外債是按期支付的，以鹽稅為擔保的債款，不顧地方當局的掠奪，一直到一九二七年也按期付清，但是在一九二七至一九二八年，因地方當局截留鹽稅收入過多，以致不足償付外債。同時，鐵路債款也未能償清，因為鐵路設備多在內戰中破壞或路款收入被地方政府強行截奪。在一九二八年國民政府光復北京得到大勝利之後，各種國債除了以關稅為擔保者以外，實際上都暫時應付。

國民政府的復興工作包括着國家信用的恢復，不過因為歲收不夠，國家未完全統一以及各地的紊亂狀況，這種工作是非常艱難的。雖然如此，國民政府仍計劃以分期繳付制度，先行償付以鹽稅擔保的債款，幸得這種欠債並不多。一九二九年九月，宋子文部長宣布的計劃是這樣：（一）立刻償付一九〇八年英法債款的應付利息；（二）增加鹽稅收入對於一九一一年湖廣鐵路借款的償付，使超過契約規定數目，以便每年六月可償付一期利息；（三）一九一二年克利斯浦借款應付利息，以特款付之，以冀早日付清這些欠款；（四）英法借款與克利斯浦借款欠息付清之後，再以特款償付延期之本金。這些方法，使一千三百萬鎊的外債得到了解決。

113612

雖因內戰與銀價的暴跌，使這個計劃的進行受到影響，但是大體說來，仍有很大的成就。到一九三四年底，除了克利斯浦借款的應付本金未清之外，這計劃是完全實行了，未付之款改爲每年支付二次，因此到了一九四〇年。這借款就可恢復原來的計劃了。這些成就就是值得注意的，因爲它是在國內政治與經濟紊亂及世界不景氣的時期內完成的。

其次所解決的借款，就是交通部的電報電話借款。在一九三四年至一九三五年中，這些債務，經長時間的談判，已經解決了。主要的債權人是英國、美國、德國次之，這些借款的總額約計五千五百萬元。

同時爲國內情形安定與鐵路交通改善，交通部就能與各債主開始談判，討論鐵路債款問題。交通部在與若干供給建築材料的債權人協商妥當之後，即與主要應付鐵路債券的執有者代表開始談判。第一個先解決的，是一九〇八至一九一〇年的津浦鐵路債款，這公債有一部分是用關稅與鐵路收入擔保的，總數有六百十五萬鎊。爲談判便利計，英格蘭銀行特在倫敦設立一個委員會。經過數次談判，財政部與交通部在一九三六年二月二十五日宣布協定的條件，總括爲：（一）一九三六年至一九三八年之利息爲二釐半，以後恢復爲五釐；（二）本金在一九四〇年至一九七五年間以鐵路的收入付清；（三）未付清的利息（包括一九三六年至一九三八年未付清的二釐半利息）改爲每年一釐單利，發給無利息的臨時證券，於一九四一至一九六〇

年付清；（四）付款由鐵路收入項下撥付，不足之數，由關稅收入補足。因鐵路的收入漸漸增加，已回復良好的狀態，預料不需關稅的補助了。這個重要解決的結果，使其他債務也便於解決。當一九三六年與一九三七的上半年，大部分的債款都開始談判，結果使大部分延付借款都得到解決，下面幾種就是最重要的一九一八——一九一九年間維克斯（Vickers）與馬可尼（Marconi）的金鎊借款；一九一九年芝加哥銀行借款（Chicago Bank）與太平洋拓業公司（Pacific Development Corporation）借款；河南省鐵路、廣九鐵路、平漢鐵路、南潯鐵路、隴海鐵路以及湖廣鐵路的公債。與這些債款解決辦法有關的國家，計有美、比、英、荷、法、德、與日本。

總計中國應付借款之已經解決者，共有八萬萬五千萬元，約合二萬萬五千萬美元。未解決的借款，主要的有一九二二年至一九二四年的斯可達（Skoda or Ex-Austrian）借款；一九一四年法國的浦口建設（Pukow Port Works）借款；還有日本的一部分借款，如一九二二年的青島公產及鹽業債價庫券與所謂一九一七年至一九一八年西原大借款；此外，還有一部分北京政府的內債。這些未解決的債款總計約佔中國國債的十分之一，換句話說，三分之二以上的借款已得到解決，差不多爲公共利益發行的公債都包括在內。

這些債務的解決，一方面是中國政府想恢復信用，一方面是債主的願意讓步。政府付債的重負，因調節得宜而逐漸減輕。中國的國債總

數（地方債款佔二萬萬元）與其國家的富源比數，實是一個很小的數目，所以中國信用的增高是極可預想到的。

去年中日戰爭發生之前，中國外債的市價曾達到很高的地位，倫敦市場中數種主要的公債的價值曾至票面價相近或以上，並付以五釐以上的利息。這些市價比十年前要增漲了兩倍。同樣，上海的國內公債的市價也增加。中央銀行改革與其他辦法的實行，以及一般情形的改善，不難使公債的市價在近期內漲至良好的地位，而使政府的財政支出減少。

一九三七年春季與夏季孔部長所主持之借款談判的成功表明外國將對中國經濟建設大量投資，但這種成功的希望不幸為戰爭所打消了。

八 結論

在一九三七年六月以前的十年間（祇佔國家生命短短的一段）中國有空前無比的進步。在一九二七年時國內的情形很紊亂，內戰頻起，土匪到處橫行，沒有中央當局可以統治全國，鐵路是破壞了，並且大部在軍閥的手中，公路與航空線幾乎沒有；幣制是不統一的，十進制的幣制也不存在；中世紀式的財政制普遍流行，現代式的財政，祇有一個開端；政府因沒有適當的歲收，無法鞏固它的地位，又因沒有權力，不能改進它的歲入，國際上大家都認中國為一個欠債國，並且擬了許多討

論「中國問題」與復興中國的提議。

國民革命的成功，打開了不良的環境而展開一條復興的大道——依靠自己力量的復興。在這十年中，中央政府伸張它的權力至全國各地，軍閥先後消滅或變為政府的擁護者；共產勢力雖然還未完全肅清，但到一九三七年夏季，已經不是極重要的因素，土匪也逐漸消滅了。鐵路制度恢復常態，路政也有改進，新的路線建築起來，一個偉大的發展計劃也實行了。航空線代替過去需數日或數星期的行程，幣制改革也由理想變為現實。合宜的國家稅收與現代財政行政制度也正在推進。過去十年的改革，足與美利堅共和國早時的財政改革媲美。

總之，中國已不顧困難而大踏步前進，建立一個新的國家。中國現在已變成世界上強有力的國家之一，是全世界困難時期中的安定勢力之一。在這種情形下，不幸發生了日本強奪北平與天津，並派遣艦隊進攻上海，以至演成今日的大戰。這次日本侵略戰爭的結果如何，現在還不能逆料，但是毫無疑義的，阻止中國自身的復興與進步，是歷史上的一大悲劇之一。

（下面幾段論中國最近數個月財政總貌的文字，是外交政策協會研究部別遜 F. A. Bisson 所作，以為本篇報告之補充。）

中國的財政，自一九三七年七月戰爭開始至今，始終穩固如一。一九三七年的關稅收入，因起初七個月中良好貿易的結果，共計達三萬四千二百九十萬元之多。（註六）除一九三一年之外，這是中國歷史上

113614 最大的關稅收入。中國的內外債與賠款，都按期支付。一九三七年這些支出總計爲二萬一千四百七十萬元，其中八千五百六十萬元是付外債基金與利息，一萬二千九百十萬元是付內債，除償付債款之外，政府還有一萬二千八百二十萬元的淨關稅收入，這也是近數年的最高數目。

歐美財政專家對於中國去年全年財政的觀察，覺得非常樂觀。

(註七) 有人估計，一九三七年中國政府爲軍火與軍用品的支出總數爲一萬萬美元，在今年一月時，中國在國外的準備金特別是紐約與倫敦兩地，總計約有三萬萬美元。這專家觀察的結果說：「假如不需要保存這些現金的大部分作爲中國法幣的準備金，那末中國財政的前途雖經過六個月的破壞戰爭，一定仍會很光明的。」

近幾年政府的財政改革，經過澈底的試驗，已經證明鞏固。中國的貨幣，雖在戰爭時候，仍穩定不變，購買軍火的財源仍極豐富。一九三八年關稅的收入，因爲日本強佔上海、天津、青島等海關的結果，將大大地

減低，這或許要迫使中國採取延期償付國內外債款的辦法，但這至少不能使人相信中國的抗戰將因財政來源的缺乏而失敗。

(註一) F. E. Lee: *Currency, Banking, and Finance in China*

(Washington, Department of Commerce, 1926), 124 頁。

(註二) *China's Customs Revenue Since the Revolution of 1911*

(By Cf. Wright and Gubbou) 四四—四一六——二五頁。

(註三) 增加的一部分，是一九三七年努力緝私的結果。

(註四) *Report of Commission of Financial Experts (Kommerer Commission), 1929.*

(註五) Passeri, quoted by Leo, *Currency, Banking and Finance*

in *China, Ceiled*, p. 8.

(註六) 關於這些數目，可參閱一九三八年二月東京東方經濟家 (*The Oriental Economist*) 所載孔部長的財政聲明書。

註七) 一九三八年二月二十日的紐約太晤士報。

