

財政金融研究所叢書

英國戰時財政金融

中華書局印行

財政金融研究叢書

英國戰時財政金融

財政金融研究編

編 輯 委 員

初	性	許
毅	士	賢
傑	世	潘
英	伯	祝
奎	福	朱

中華書局印行

民國二十九年十二月印刷
民國二十九年十二月發行

英國戰時財政金融（全冊）

財政金融研究所叢書

實價國幣一元八角

（郵運運費另加）

財政金融研究所

編輯委員

許性初 潘世傑
賈士毅 祝伯英
朱福奎

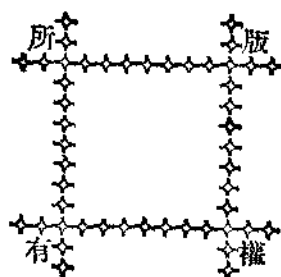
中華書局有限公司

代表人 路錫三

上海美商永寧有限公司

中華書局發行所

中華書局



編者

發行者

印刷者

總發行處 昆明

分發行處 各埠

（1115900）

前言

英國是全世界財政金融力量最強的國家之一。它在戰爭時期中的財政金融情形，是值得特別研究的。他山之石，可以攻錯。英國的戰時財政金融措施及其實況，對於我們顯然可以作為很好的參考。

本書的編述，主要的是取材於兩方面：一方面是根據東京帝國大學經濟學教授土方成美氏所著的「英國戰時財政經濟」一書，取用其有關英國財政與金融的部份。另一方面，又將英國最近的戰時預算報告等材料配入，使之完成為一部表述英國戰時財政金融全貌的冊籍。目前在第二次大戰中，英國一切財政金融的戰時措施，主要的都是循着第一次大戰時的措施而來；不過，步伐較為整齊及時。所以書內的研討，也以第一次歐戰時的情形為起點。

編者希望這本書能夠對於我國有相當的貢獻。

編者 廿九，八一。

英國戰時財政金融目錄

前言

第一編 戰時財政

第一章 英國財政制度概觀

第一節 歲出概算的編造

第二節 歲入概算的編造

第三節 議會的議決

第四節 大戰前的國庫會計

第二章 議會過程所見的戰時財政

第一節 一九一四年十一月的第一次戰時預算

第二節 一九一五年五月的第二次戰時預算

第三節 一九一五年九月的第三次戰時預算

第四節 一九一六年四月的第四次戰時預算

第五節	一九一七年五月的第五次戰時預算	三七
第六節	一九一八年四月的第六次戰時預算	四二
第三章	大戰前英國財政概觀與其主要的傾向	五〇
第一節	英國的所得稅制度	五〇
第二節	英國的承繼稅制度	五五
第三節	戰前的歲入	五八
第四節	戰前的經費	六五
第四章	戰時經費	八〇
第五章	戰時歲入	九七
第一節	所得稅	九九
第二節	附加所得稅	一〇六
第三節	過份利得稅	一一〇
第四節	軍需品稅	一二二
第五節	公司利得稅	一二三
第六節	遺產稅	一二五

第七節	地價稅	一一八
第八節	印花稅	一一八
第九節	消費稅	一一九
第十節	雜收入	一二三
第六章	戰時公債	一二四
第七章	英國戰時財政與負擔關係	一四〇
第二編	戰時金融	
第一章	英國信用組織的概觀	一六一
第二章	大戰勃發與倫敦金融市場	一七〇
第三章	戰時通貨政策	一七七
第四章	戰時通貨及信用膨脹	一八九
第一節	政府紙幣	一九三
第二節	銀行券	一九六
第三節	存款通貨	一九八
第四節	銀幣	二〇〇

第五節 郵局匯票	二〇七
第六節 青銅幣	二〇七
第七節 金	二一一
第五章 戰時外匯問題與貿易外債金輸出及證券動員	二一七
第六章 戰時銀行	二三四
第一節 英蘭銀行	二三五
第二節 股份銀行	二四四
第三節 儲蓄銀行	二五九

附錄

英國第一次戰時預算報告書	二六五
英國第二次戰時預算報告書	二七九

英國戰時財政金融

第一編 戰時財政

第一章 英國財政制度概觀

英國的財政制度，很爲複雜。所以在講述英國歐洲大戰時的戰時財政之前我們必須先觀察一下平時英國財政制度的大體情形。

第一節 歲出概算的編造

在英國歲出上，有既定費與議定費兩種。既定費是一經一次的議決不必加以改正所以沒有每年議決的必要但議定費正相反，必須經過每年的議決。

第一，先來看每年議定費的概算如何？此種議定費是政府所製成。英國的財政年度是每年四月一日開始。其準備是在前一年的十月一日開始，在那一天，由財政部發出通告書，送交政府文治關係各部（Civil Departments）。其中也包括各歲入廳（Revenue Departments）。通告書是要求關係各部將次年度財政上所需概算，在十二月一日前編成。在十二月十五日以前難以決定細則的時際，那麼就在十五日前提出概算。此種概算的決定，如果因某種事情不能不延期

的時際，那麼就以現成的預算或決算為標準而編成概算，在一月十三日以前提出，其後就不能再延期了。詳細的預算概算書，當向財政部提出時，各部必須對財政部當局，說明其預算概算對前年度所以變化的原因。例如關於雇傭人員、俸給額、工銀率，以及新設事業等各種細則上種種變動，必須加以說明。這是備以與最近年度的預算或決算作比較上的計量。撫卹年金的許可或停止，須在十一月三十日前編成。同時，此種預算概算書必須符合財政部的先例與紀錄。依照過去數年間的先例，施行細密的檢查，務須使其概算能够符合於事實上的可能。在這時際得行修正。文治費及諸歲入廳的預算概算，由財政部予以最後的決定，然後經財政部秘書的署名，而由國王的命令向下院提出。

公共土木事業及公共建築的預算概算，採取特別的手續。這是由大不列顛土木事業一等委員（First Commissioner of Works for Great Britain）愛爾蘭公共土木事業委員（Commissioner of Public Works for Ireland）及財政部秘書（Financial Secretary to the Treasury）協議而決定。^{（註1）及（註11）}

預算概算的通告書並不送至海軍部和陸軍部，因為這兩部的自身有其重要的財政局，由海軍部及陸軍部的顧問擬就簡單的要求。再由這兩部的財政局換算貨幣額，海軍部長及陸軍大臣遂以其預算概算的總額要求財政大臣同意，財政部長同意後再在閣議中作最後的決定。此總額概算的決定後，海軍及陸軍當局決定其細目，然後次第向財政部提出要求其同意。因為已經決定了大綱，所以財政部對此如文治費一樣，不必加以詳細為檢討。此等預算的概算，是由財政部承認後，復經海軍及陸軍雙方參議會的署名，最後由英王的命令向下院提出。於是而成立了海軍、陸軍、文治、歲入各部會計年度的預算概算。

文治費的概算共分八款 (Class)：一爲公共土木事業及建築費；二爲文治各部的薪俸及費用；三爲司法費；四爲教育費；五爲外交及殖民地事務費；六爲撫卹年金及慈善事務費；七爲雜費；八爲保險及職業介紹費等八款。(註三) 歲入廳概算共分三款，即一爲關稅及國內消費稅徵稅費；二爲國內經常歲入徵稅費；三爲郵政局費。預算概算書中以款區別者爲如右述的文治費概算書及歲入各廳的徵稅費；在陸海軍預算上，並無此種區分。以款區別者，復有項 (Vote) 目 (Sub-Head) 節 (Detailor Items) 等的區分。各預算書則分爲三部：第一部爲各該部的薪俸及費用；第二部爲構成各項的目表，例如 A 薪俸、工銀、津貼、B 旅費、C 臨時費等；第三部爲比第二部說明得更爲詳細的一部。

復次，關於既定經費來加以一說。在議會法上，一度決定而不需議決的金額與必須經過下院經費委員會議決的金額，以技術的來區別，前者可稱爲由確定基金所支出的經費或確定基金費 (既定費 Payments to be "made out of the Consolidate Fund")，後者可稱爲由議會所準備的經費或籌劃的經費 (議定費 Supply Charges)。而前述的預算概算，就是表示其年度的議定費 (Supply Charges) 的概算。

由確定基金而來的經費亦即既定費，比每年由下院討論後議決的經費，當然有永久性與確定性。皇室費 (Civil List) 國債費 (Charges for the service of the National Debt) 因爲法律上制定的關係，當然屬於此種既定費。下院議長、裁判官及會計檢察院長的薪俸，因爲保持其獨立的地位，所以亦屬於既定費。又代表國家英雄的永久撫卹金也是屬於既定費，例如桑勃格 (Schomberg) 羅特納 (Rodney) 納爾遜 (Nelson) 等的家族撫卹金即屬於此類。由確定基金所支出的經費即既定費的總額，是附以會計檢察院長的報告而每年送交議會。一九二二—二三年度的確定基

總費（既定費）（Consolidated Fund Services）的總額，約為三千七百萬英鎊；籌劃經費（議定費）的總額，則為一萬五千一百六十萬四千英鎊。（註四）

財政年度既定費所需的預算總額，是與財政部公債委員（National Debt Commissioners）會議所編成。以此種既定費與議定費概算綜合起來，於是即構成預算案上所準備的概算總額。當然，政府所提出的新經費，自當別論。

復次，例如在海軍或陸軍因軍事行動而立刻需要經費的非常時際，則此種經費當作包括預算（Vote of Credit）須受議會通過。但此種經費的用途細目，不必經議會的通過，只要其總額獲得通過，就可應其必要而支出了。

（註一）H. Higgs, *The Financial System of the United Kingdom* 1914. p. 6.

（註二）英國財政部（The Treasury）機關的構成如下：財政部的最高機關，是財政部委員會（The Board of Treasury），此委員會由若干名委員構成。其中第一委員稱之為財政部總裁（The First Lord of the Treasury）普通是首相兼任。其任務僅為決定財政的大綱。第二委員即所謂財政大臣（Chancellor of the Exchequer）這相當於其他國家的財政部長，為處理關於財政上一般事務的長官。第三委員稱之為參助委員（The Junior Lord）普通設二三名，等於秘書之類，其任務為助理第一委員。

在以上所述的財政部委員會下，從屬有政務秘書與事務秘書二種。前者是掌理議會關係的事務，後者是掌理純粹的事務。前者謂為議會秘書（The Parliamentary Secretary），主要從屬於首相，後者稱為財政秘書（The Financial Secretary），主要從屬於財政大臣。議會秘書並不直接關係於政治方面，其地位保有永久性，而專掌財政方面的事務。（見石黑利吉氏著「英國預算制度論」，二二頁——四六頁。）

（註三）Higgs, *ibidem*, p. 6.

(註四) Higgs, *ibidem*, p. 20.

第二節 歲入概算的編造

一七八五年，國家計劃委員，對於上述組織，有如下數點複雜的關係，曾喚起注意。即那時候種種公的支出，是由於各方經常歲入的特殊而預定的，例如七十餘種以上的支出項目，是由於關稅歲入而定，又國防軍費，是由於地租收入而定，某種世襲撫卹年金，是由於郵政收入而定。為要除去此種複雜的關係，惟有使所有國家歲入算入惟一的基金，由此而支出國家費用的總額。這是修正組織系統的一種建議。此事後來依據一七八七年確立基金條例而正式發生了效力。

依據一八六六年財政部及會計檢查院條例，政府的歲入，全部存在英蘭銀行及愛爾蘭銀行的國庫會計部。蘇格蘭所施行的歲入事情，係送繳於英蘭銀行，而由蘇格蘭六大銀行每年送繳。此等銀行所有財政部債主的金額，即構成了確定基金(Consolidated Fund)。

復次，依據該條例，關稅及消費稅委員、愛爾蘭經常歲入委員及總郵務司，必須依財政部諸規定而作成每年支還稅，有支還稅性質的獎勵金，賠償，折扣的扣除等，英蘭銀行及愛爾蘭銀行對財政部會計上應予支付的總收入額。又依據該條例，應繳納財政部的一切公款，規定應劃入該會計中。

租稅分爲二種：一爲因由法律關係不必改正，被定爲永久性質的，一爲每年依法律而定的。在歐洲戰爭前，租稅及其他每年國庫收入者有下列所示：

- 一、關稅(Customs.)
- 二、消費稅(Excise)
- 三、承繼稅(Estate etc. Duties.)
- 四、印花稅(Stamps 不含手續費印花)
- 五、地租(Land Tax)
- 六、房屋稅(House Duty)
- 七、財產稅及所得稅(Property and Income Tax 含附加所得稅 Super Tax)
- 八、地價稅(Land Value Duties.)
- 九、郵政收入(Post Office)
- 一〇、皇領地收入(Crown Lands)
- 一、蘇彝士運河股份收入及諸借款利息(Receipts from Suez Canal Shares and Sundry Loans)
- 一二、雜收入

經費，既定費與議定費最初由上述諸收入構成的確定基金中支出，如有不足時，則課以雜稅，或變更稅率，或由公債，惟均須經議會的通過。

此外有一種歲出補助金(Appropriation in Aid)爲例外。此係在雜收入中，以此收納的各部，當即可爲自身的經

費。那是由習慣的結果。在各部編造預算概算之時，合計各該部經費的概算，於是而扣除此歲出補助金。（註一）

（註一）Higgs, *ibidem*, p. 9.

第三節 議會的議決

各部所準備的預算概算（Estimates），必須獲得議會的通過。英國議會，各會期每次開會時，須請英皇下詔勅令以諸政策提案向議會提出。凡經詔勅的提案，加以種種的討論。此種討論時間，約須二個星期，一俟終了之後，議會立刻着手審議財政問題。因為財政問題是每屆議會的最重要的事項。

所謂預算（Budget），一般的來說，是可謂一種財政年度歲入及歲出的概算貸借對照表。在歐洲大陸，與日本同樣的歲入與歲出的概算，但自全體來看，預算案須得立法部同意後始提出。然而在英國，歲出的概算，僅據細目議決，同時，歲入方面，不關係於將來的結果，即受議會的議決。即前者是作為支出條例而議決，後者是作為含有租稅的創立、改革及廢止等財政條例而議決。英國所謂預算（Budget）一辭，是被特殊的用法。即如後所示：

在財政年度終了之後，立即由財政部長在下院演說時公開前年度的歲入歲出表，公布歲出、歲入、資本負債、公債等，同時又發表財政部會計上盈餘或不足（會計檢查的結果係其後確定）。於是披瀝以其決算結果與概算的比較，或產業商業趨勢的說明，或關於過去及最近將來財政的新事實與新財政政策等的報告。這種演說即算為英國的預算（Budget），依據此演說的預算，於是加以討論，其結果即如前述的成立各種法律案，而為財政的實施了。

新財政年度的經費要求，僅關於議定費(Supply Services)議會已由概算書而知悉。此外爲不含既定費及預算概算的新經費。在以上支出之中，議定費已在概算書中編成，議會就將議定費交於議定費委員會審議，然後議決支出條例。

英國議會在二月左右開始，其閉幕時期約自七月至八月間。但是財政會計年度係自四月一日起至翌年三月三十一日止，所以在其間須要極其複雜的技術的手續。

關於經費的議決，因爲在三月三十一日止一年間，故不能適用於下年度。這樣，四月一日以後需要支付的經費，必須在四月一日以前暫定，而此種經費，亦須得議會的決議通過。又某年度的經費，一經議決的經費如有不足而須補足者，則更須議會的通過，關於此種經費稱之爲追加預算(Supplementary Estimates)，而須在議會開會時提出。或者在前年度會計檢查時發現不足和支出超過而必須填補的際會，爲此目的而提出爲超過項目的預算(Estimates for Excess Vote)，議會對於國家會計委員會請予通過所提出的特別報告，並不加以考慮。普通情形，此種超過預算的議決案，超過支出經費所生的財政年度終了以前的事情，所以議會爲議事便利起見，此種議決案往往延至最後。

復次，財政年度開始後至預算詳細審議而最後議決通過止，即四月一日至七月止，文治費及歲入廳經費有一部通過(Vote on Account)的規定。關於此項議決，至一八九六年止，大概先有二個月未滿的支出。有時有第二或第三的一部通過，但會議的持續，從而有增加經費的必要。一八九六年預算手續實行變更，四月一日以後，通常爲與會期同樣長的四月至五月的經費決定一個單純的議決。但一九一一年因例外的事情，對經過三個月間的經費作了一個短期的議決。

預算概算，須要一年度議決的各項目的總額與關於其各議決項目所需的一部議決額，一併提出。這是在經費委員會三個月或四個月份所需經費支出的議決。在一部議決上，並不含有新經費。當然，凡議會法上所許可者自當別論。一部議決，並不施行於軍事費。乃是在應予任用的人員數議決了之後，再行陸海軍各部的議決。此種議決的金額，在全額的議決未曾決定之中，得自由充當陸軍或海軍的經費。

此等經費的支出，在議決以前，當交付於全院委員會之經費委員會。經過此委員會的通過，遂將此等議案報告於議會，此時際如獲得通過，即成立了關於經費支出的法律。對於追加預算概算與超過項目預算概算或一部付議的概算，先成立假定的支出條例。這稱之為確定基金第一號法案 (Consolidated Fund (No. 1) Bill) 或歲入法案 (Ways and Means Bill)。前者對陸軍、海軍或文治各部的經費都可使用。不過後者則僅可使用於文治方面的經費。

此外關於包括假定支出條例議定費全部的預算支出的條例，須在議會閉幕時即八月時成立。此種條例稱之為支出法案 (Appropriation Act)。

上述的經費之支出，須由議會的認可。為應此等需要，利用租稅及其他等既成財源。歲入的概算，是由其職務與數局而編成。在此時際，凡對歲入有影響的交易狀態及其他一切的要素，有加以斟酌的必要。這一個概算務須慎重精密的計算。此計數與經費概算比較，如果發生盈餘或不足的時際，就要發生其處理上的問題。盈餘時則國庫存額增加，於是可以利用減少公債或減輕租稅或竟廢止租稅了。如過不足時，則國庫發生赤字財政，必須增發公債或增加租稅了。

已如前述，租稅有二種：一種係由每年法律所規定的，一種是永久性的。又各部某種收入，得仍充其自身的經費。由經