

抗戰叢刊第六十七種

中國戰時財政



中山文化教育館編印



抗戰叢刊第六十七種

中國的戰時財政

中山文化教育館編印

抗戰叢刊第六十七種

中國戰時財政

歡迎翻印

著者 金天錫

編行者 中山文化教育館

印刷者 勵記啟文印刷所

總經理 上海雜誌公司

漢口總店 交通路六十二號

重慶 武庫街九十七號

支店：廣州 漢民北路 梧州 大中路

長沙 東長街 武昌 胡林翼路

宜昌 二馬路 西安 南院門

成都 祠堂街 昆明 華山南路

中華民國二十七年十一月出版

本刊重慶辦事處

實價五分

中國的戰時財政

目錄

一	中國的戰時財政真是困難嗎.....	(一)
二	戰費的估計.....	(二)
三	緊縮支出.....	(四)
四	擴張收入.....	(七)
五	關於增稅.....	(一〇)
六	關於募債.....	(一四)
七	關於膨脹通貨.....	(一七)

八	我們的戰費還是以公債來支付的·····	(二一)
九	收入如何再加擴張·····	(二二)
十	增稅方面·····	(二三)
十一	募債方面·····	(三一)
十二	膨脹通貨方面·····	(三四)
十三	我們的財政是有辦法的·····	(三六)

中國的戰時財政

金天錫著

一 中國的戰時財政真是困難嗎

在抗戰發生以前，一般人多以爲中國的戰時財政是非常困難。有的人說，主要收入的關、鹽、統三稅必因戰事而激減，自然更談不到增收，故「在賦稅上籌集戰費，實屬無效」。「募集內債以支付大量的戰費，在事實上也不可能」。外債「從國際環境來說，又不易得」。因此，「在中國現狀之下，要籌集戰費，有非取諸通貨膨脹不可的形勢」。（註一）但也有人主張，「欲使通貨不致過分膨脹，祇有有錢者出錢，有力者出力」。即勸有錢有力的人，自動踴躍捐助與參加服役，國家也可強制徵發財物與徵調力役。（註二）然而事實上

從去年七月七日抗戰到現在，已有一年多了，戰時財政並不見得如何困難，政府似也沒有怎樣採用通貨膨脹與募捐徵發等方法。財政當局究用什麼方法來支付鉅額的戰費呢？這是一個很可注意的問題。

本書預備對於戰時財政作一檢討。上邊這個問題當然也可從這裏來求解答。

二 戰費的估計

我們先要問，中國每天究竟要多少戰費呢？

依據日俄作戰的經驗，日本每名士兵一天的戰費（包括薪餉、給養、武裝、彈藥、運輸、軍醫等軍用費，軍務經常費不包在內），約合平時費用的三倍。當時日本每名士兵一天的費用，在平時是八角，戰時是二元四角。但到最近，他們的平時費用已由八角膨脹至二元四角，戰時費用，據森武夫的推算，

應由二元四角膨脹至九元五角，即約合平時的四倍。（註三）我們因為生活程度低廉武器裝備簡陋，假使把平時的費用估計為每天六角，不能算是過小吧。但也因為如此以及械彈的昂貴，我們計算戰費，就不能適用上邊一對三或一對四的比例。不過同時也要注意我們彈藥與運輸的耗費，確較敵人為少。現在我把這個比例酌量提高，改為一對五，即平時六角，戰時三元。假定現在動員的軍隊有一百五十萬，每天就須戰費四百五十萬元，即每月約須一萬萬三千五百萬元或每年十六萬萬二千萬元，（註四）若是華南同時發生戰事或增設航空與機械化部隊，這個數字恐怕還有增加的必要。至於二十六年度普通預算中的軍務費三萬萬九千二百五十萬元，並未計入在內。

敵人方面，一九三八年度（一九三八年四月一日至三九年三月三十一日）的對華事變費，亦即對華戰費，為日金四十八萬萬五千萬元，約合我國戰費三

倍左右。假定它現在動員的軍隊在一百萬以上，孫武夫的估計與這個數字是很相近的。

三 緊縮支出

我們已經知道了戰費的約數，再看收入的籌劃。不過戰時財政，除了擴張收入以外，還可緊縮戰費以外的支出，以爲挹注。辦理財政，不外開源節流，擴張收入是開源，緊縮支出就是節流。

緊縮支出，最重要的要算停減黨、政、建設、文化等經費。二十六年度普通預算中，這種經費約占二萬萬八千三百餘萬元。中央曾於去年九月定了緊縮的辦法。其要點如下：

(一) 新擬設置的機關與舉辦的事業，與國防、地方治安、稅收、生產

無直接關係者概從緩辦。

(二) 舊有機關或事業目前無特別需要者，所辦事務或事業可歸併他機關辦理者，所辦事業一時不能收效或無力舉辦者，均厲行裁併，停支經費。

(三) 除軍務、國防、地方治安、稅警、債務、撫恤各項外，其餘黨政各費一律按原預算七成支發。

(四) 對於各省市各項補助費，除軍費外分別停減。

這樣，一年約可節約萬一萬元之左右。本年三月起黨政各費又照去年緊縮成數加打一個九折，即按原預算六成三發給，一年約可節約二十萬元，連前一年約共節約一萬萬二千萬元左右。

緊縮支出，並不能對於戰時財政有多少幫助。第一，因為二十六年度的普

通預算的數字根本很小，僅有十萬萬〇六十四萬元，但在我國財政史上已經是最大的預算了。第二，因為歲出中軍務費占了百分之三九，債務費占了百分之三二，兩項共占百分之七一，黨、政、建設、文化等費僅占百分二八，每月不過二千三百五十餘萬元，不過支付五大多的戰費，現在緊縮辦法，除了軍務費，還把債務費除外，所以結果不能節約多少。即使將來再把黨、政、建設、文化等費減至五成支發，一年也不過再節約三十萬元左右。所以戰時財政，還得注意如何擴張收入。

有人提議停付內債本息，（註五）二十六年度約可節約二萬萬元左右。不過此舉足以減弱政府的信用，而使新債募集發生困難，所以非至萬不得已時，作者是不敢贊同的。外債本息（二十六年度約六千萬元），尤與一國信用有關，不能輕易停付；至少應把利息照付，庚子賠款（二十六年度約三千九百萬元

（已大部退還，撥作文化與建設之用，是不便停付的。（註六）

最初有人主張暫時停付或承消對日外債本息，一年約可節約一千萬元左右。這是開戰後對於敵國應有的措施。不過最近由於重要海關與鹽區的淪陷敵手，這個提議也就難於實施了。

二十六年度預算，除普通預算十萬萬〇六十四萬元外，還有建設事業專款的特別預算四萬萬元。這裏邊當然也有一部事業因戰事而停頓，其款項可以移作軍用，因為預算內容不詳，所以無法加以論列。

四 擴張收入

戰時擴張收入的主要方法，不外增加租稅，募集公債與膨脹通貨。

馬寅初先生以爲「中國的財政與外國不同」。外國財政制度，以直接稅爲

中心，富於彈性，一旦對外宣戰，易於增加收入。中國的財政制度，則向以間接稅爲主，因而「外國應付戰事財政之方法，非中國之從事抄襲所能奏效」。

（註七）

這種論斷是不正確的。中國現時的財政雖有它的特殊性，但是大體上還是與世界大戰前的歐美各國一樣。歐美各國財政制度之以直接稅爲中心是大戰發生以後的事情。在戰前，美國聯邦的財政幾乎全部依賴間接稅。一九一三年，德國的直接稅僅占歲入百分之三、五，法國僅占百分之二七、八，就是素重直接稅的英國，也祇占百分之四七、五。（註八）直接稅的成爲財政中心，可說是由大戰促進的。德、法、美、諸國，或因海口受敵人的封鎖與擾亂，關稅收入大減，或因經濟生活爲戰事所破壞，內地消費稅短收，不得不轉而擴張直接稅，以爲停補與增收之計。英國則因直接稅富於彈性，遂不斷將所得稅提高稅

率，並最先舉辦戰時利得稅，以謀增收。到一九一八年，英國的直接稅就佔歲入百分之七七、二，德國佔百分之四三、四，法國佔百分之三九、一。中國在二十六年度的普通預算中，直接稅的數額確是很小，僅佔歲入百分之三、二，但是祇要抗戰延長，它也同樣會急激增大的。所以作者認為中國財政與外國並無重大的不同點，因而戰時財政動員，也必然會走外國的舊路，抄襲他們增稅、募債與膨脹通貨的成法。

這三種方法是有連帶關係的。募債須以增加的租稅為担保，並且將來即以租稅來償還。增發公債的結果，必然引起通貨的膨脹。因為公債售與銀行，銀行必須增發或增領紙幣以為支付。售與人民，人民也須向銀行提取存款，增領紙幣。反之，政府向銀行通融短期借款銀行增發紙幣以應時，政府則以公債為抵償，即將活期或短期借款改為長期公債。銀行增發紙幣（膨脹通貨），亦須

購入公債以充保證準備（即非現金的準備）。膨脹通貨，實際就是變相的增稅，所以三者互爲因果，具有密切的關係。政府即使暫時採用一種或兩種方法，但是遲早會被迫加以全部採用的。

五 關於增稅

在戰時財政上，合理的增稅是最公允的方法。公債多是流入有錢者之手，他們將來可以坐收利息，因此對於他們，這不僅不成爲負擔，而且是收益。膨脹通貨，對於薪工階級，存款者與債權者，有減低其購買力的影響，也不及增稅的公平。歐戰爆發時，德國「是假定戰爭當於短期內結束，戰事結束後，可以敵人所付的賠款來償還歷次所發的公債」。（註九）所以不主加稅，暫時以公債應付。法國也是這樣。但到後來，也分別提高舊稅，增設新稅。祇有英美

二國，一開戰就着重加稅。英國在英法南非兩役的戰費，稅收均佔三分之一，歐戰時戰費激爭，仍佔四分之一，一般稱為模範辦法。（註十）美國在大戰時的戰費，稅收實佔三分之一。這也因為英美二國土地，沒有像德法二國遭受敵人侵入與蹂躪，所以增稅比較容易。

中國的稅收，以關稅、鹽稅、統稅與菸酒稅四種的消費稅占最多數。在二十六年度普通預算中，關稅收入占三萬萬六千九百餘萬元，鹽稅二萬萬二千八百餘萬元，統稅一萬萬七千五百餘萬元，菸酒稅二千一百餘萬元，四種合計，共佔稅收總額百分之九四，歲入百分之七七。其餘各項直接稅（所得稅等）與流通稅（印花稅），僅佔稅收總額百分之五，歲入百分之四。這是中國現階段財政的特殊性。這種租稅制度顯然是不健全的。第一，從財政政策原則方面看，它是缺少彈性。因為「像內地消費稅，若徒提高稅率，則將抑制人民的消

費，因而減少租稅的收入；又如關稅，若提高其稅率，亦可減少其收入。」（註十一）第二，從公正原則方面看，它並不能適合人民的負擔能力。並且中國經濟的發展是不平衡的。因為西北西南交通的不便，國際貿易道路多在東南東北沿海方面。工廠也因種種關係，設在那種地方。重要鹽區也多在海岸附近。所以敵人由沿海進攻，關鹽統三種間接稅就立即發生問題。現在上海、天津、青島、海州、廈門等重要海口已經陷落，其他的也多被封鎖，海外貿易受阻，關稅收數大減。鹽稅也因長蘆、山東、河東、兩淮等沿海產鹽區域被占，收入減色。統稅亦即出廠稅，則因上海、天津、青島、無錫等工業區域的淪陷，驟見短絀。這種情形，不僅見於我國，歐戰時的德法諸國也有這種現象。德國在大戰以前的一九一三年，關稅約占稅收總額百分之四十，共收六萬萬七千九百餘萬馬克。戰事爆發，受敵封鎖，第二年就減少一萬萬七千六百餘萬馬克，五年