

秦漢書

各國我

政政策

余楠秋題



654

國立大學圖書館

37626

各國戰時財政政策

本報特約記者

蔡次蔭 著



中央日報湖南分社印



000000

中華民國三十一年

趙序

曩者，第一次世界大戰方告結束，戰勝國惕於民免戰危，不能不謀求長治久安之策，以樹立世界和平之基礎，國際聯盟，於焉誕生；不期各民主國意見紛歧，同床異夢，而國際間反動勢力遂得乘機崛起，如德意之狂妄，日寇之猖獗，無不以侵略為國策，覬覦奪為職志；各民主國既未能防患於先，又不謂制戰於後，悲憤高漲，奮難收拾，致使世界各國再度轉入大戰漩渦，整個地球，淪於火海，人民生命財產之損失與夫國力之消耗，其數量之大，創痛之深，決非第一次世界大戰所可比擬！

嗟觀舉世各國，現在竭其全力以相搏鬥，其誰得最後之勝利與否，要視其財政措施之有無與強，於是戰時財政遂成為各國朝野人士注意之焦點。

蔡次瞻先生精研財政，近且兩授經濟學及財政學諸科於湖南省立商業專科學校，為其

序

國內出版界對於戰時財政事件之缺乏，特撰著「各國戰時財政政策」，文筆犀利，條理精審，其於各國現行財政政策，皆作概括之敘述，使吾人瞭然於侵略各國財政現狀之危險與以侵略各國財政基礎之鞏固，即大敵勝負之數，不待智者而後知矣！

次辭先生以此書問序於予，予喜其治學之勤，研究之精，且聞編本書之後，將有「中國戰時財政」一書出版，長約十餘萬言，對我國戰時財政諸問題必更有詳盡之探討與高見之發揮，有裨於抗建時期之財政，當非淺鮮；故樂而為之序。

趙恆惕抗戰之第五週年於南嶽

目次

趙序

一 前言

二 前次大戰時各國的財政經驗

三 各國當前所採取的財政政策

四 中國戰時財政政策

五 結論

前言

一九一四年——一九一八年的世界大戰和現在正進行中的世界大戰，算是世界上有史以來兩次規模最大的戰爭，各交戰國都從戰爭的過程中深深地體驗到戰時財政對於戰爭的重要性，因為牠具有一種決定勝負的因素。

在第一次世界大戰之後，無論官方文書的記載，政治家的報告或學者間的著述，沒有不涉及戰時財政的，而且戰時財政在各國大學中已成為一種特殊的學科，如英國著名的倫敦經濟學院（London School of Economics）及一九一七年新設立的帝國國防專科學校（Imperial Defence College）均將「戰時財政」列為講授科目之一，德國自一九三四年起，在各大學中均增設「戰時財政」一科，日本在各大學亦仿美英各國先例，相繼增設「戰時經濟財政」講座。

所謂戰時財政，據德國財政學家哥爾德氏（Gottard Colm）曾作了如下的定義：「戰時財政的任務，是使經濟的戰爭能力發生最大的限度」。這意思是說，現代戰爭所消耗的物資，應使其種類不斷的供給，直至戰爭結束時為止，至於如何籌措這龐大的資源，以供戰爭的需要，則為戰時財政的使命。

各國戰時財政政策



二 前次大戰時各國的財政經驗

現代戰爭，無疑的是一種最大消耗物資的戰爭。美國海軍格門教授 (Prof. Seligman) 曾說過：「現代武器，較之以前，不僅價格高，且不持久，大砲愈大，則其生命愈短，飛機愈精，則破壞之機會愈大，……現代戰爭不僅常為一切戰爭中之代價最高者，且亦為最浪費者。」我們試看美學者卜加特氏 (Briggs) 估計歷史上各著名戰爭所消耗的「直接戰費」的龐大，即可瞭然。

戰 名

直接戰費 (單位美元)

拿破崙戰爭 (一七九〇——一八一五年)

三・〇七〇・〇〇〇・〇〇〇

克里米亞戰爭 (一八五四——一八五六)

一・七〇〇・〇〇〇・〇〇〇

美國南北戰爭 (一八六一——一八六五年)

七・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇

普法戰爭 (一八七〇——一八七一年)

三・二一〇・〇〇〇・〇〇〇

波西戰爭 (一八九九——一九〇二年)

一・二五〇・〇〇〇・〇〇〇

日俄戰爭

(一九〇四——一九〇五年)

11,100,000,000

第一次世界大戰(一九一四——一九一八年)

220,000,000,000

以上各戰爭，尚係就直接戰費計算，其消耗數量之大，已足驚人，如將人民的生命財產等損失合併計算，其數量之大更不待言。

在第一次世界大戰前，所有各交戰國的國富總和估計為六千三百萬萬金元，每年的國民收入總數為九百三十萬萬金元，所以第一次世界大戰戰費佔各交戰國的國富百分之三六·五，超過國民私入的總數兩倍半有奇。

總之，現代戰爭完全是國力的總決鬥，各國在爭取勝利的目標之下，是不計任何犧牲的！所以任何國家一經轉入戰爭，必須立盡極充裕的財力以爲後盾，此爲各國政府所一致遵守的原則；至於戰費籌措的方法，根據過去各國先例，不外下列七種，即：一、增稅，二、募債，三、發鈔，四、備戰國金捐，五、愛國捐，六、變賣公產，七、徵發。其中最要而且爲各國所通用的方法，即是增稅、募債與發鈔三種。

當第一次大戰時，德國籌集戰費的策略，側重於發行公債與通貨膨脹，而未能充分利用「加稅手

段」，以致引起財政上的空前危機，此為各國所未有者；德國在戰時曾發行公債九次，總共募集九百萬馬克，就任何參戰國家募集之公債額為大；迨至一九一八年底德國總共支出總額，達一千六百五十萬馬克，其中公債佔百分之五十四·六。德國除募集公債外，其募集的籌款方法即為膨脹通貨，按德國紙幣流通額在一九一三年為二十九萬九千三百萬馬克，一九一八年底為二百二十一萬萬八千七百萬馬克；一九一八年以後，繼續增加，至一九二三年底，其馬克價值約低落為戰前一萬萬分之一，造成馬克跌價的空前紀錄，於是德國物價的飛漲，亦出乎吾人想像之外，每人一日生活所需，常需數百萬馬克之多，德國惡性通貨膨脹的結果，令各國政治家財政家無不驚心動魄。法國所採用的籌集戰費的方法與德國相似，但法國國庫的實力實遠不及德國，幸賴英獎借款約一百萬萬佛郎以資挹注。

英國所採取的籌措戰費的方法，似列國為健全，而其手段則「租稅政策」，英國自十八世紀末葉以來，每次戰爭均重視租稅，當拿破崙戰爭與南非戰爭時，英國戰費的支出，其三分之一取自租稅，餘皆以發行公債籌之。至克里米亞戰爭時，英國戰費支出，少半出於公債，大半取自租稅。在上次大戰開始的四年中，其稅收總額為三百八十萬萬馬克，而同時德國之稅收總額僅為一百一十一萬萬馬克，

由兩國稅收數字的懸殊，即可想見英國運用「租稅政策」的徹底。至於美國在大戰時籌集戰費的方法，則類似英國，當其尚未參加歐戰時，一九一五至一九一六年度，美國稅收總額僅七萬二千五百萬美金，爾對德宣戰，美國於一九一七至一九一八年度之稅收總額竟增至三十六萬六千萬美金，一九一八至一九一九年度之稅收總額，則更增至六十萬萬美金，且大部份有直接稅。

歐戰時財政的支出部份而論，英國加稅所入供給其總額百分之十七，美國百分之二十一，德國則不足百分之十，且不參戰時經常財政部份的支出，由此可見戰時財政收入中，英美注重稅收，而德法則注重公債及通貨膨脹，結果，德法兩國尤其是德國財政的困難完全暴露，這是值得我們警惕的一件事。

美國財政學家里格門教授主張，先發公債以適應戰費的緊急與鉅額的需要，然後增加租稅，以為償還公債本息的基金，減輕通貨膨脹的危險與戰後財政上的困難；此種辦法，誠不啻為發覺之顯的籌款良策。

三 各國當前所採取的財政政策

各國戰時財政政策

各國從第一次大戰中得到了許多寶貴而豐富的經驗。根據她們的經驗和客觀的環境，決定了她們所應採取的財政政策，茲分別敘述於後：

(A) 從略國的財政政策——從略國以德日義三國為代表，這三個國家的國策，都是以優勝他國領土瓜分世界資源為目的，可以說是「抗爭」一氣，於是就同流合污，因而構成了世界上「一體最反動的惡勢力」，我們看他們的財政政策，最具有相當的危險性與靈敏性的！

第一、先就德國方面來說：德國雖於第一次世界大戰時採取通貨膨脹的失敗，於是在此次大戰中，對於通貨政策的運用特別慎重；不過，紙幣的發行依然有加無已。德國聯統計月刊的報告，德國在戰前，即一九三九年八月，德意志銀行發行的紙幣為一百零九萬萬七百萬馬克，德意志銀行發行的紙幣為三萬萬七千一百萬馬克，到一九四〇年五月，前者已增至一百二十七萬萬八千五百萬馬克，後者增至十二萬萬馬克，兩項合計增加百分之三二·九，最近各銀行發行額的增加，當更不止此數。

德國對於租稅政策，雖在戰事發生之前，即已實行「一九四〇年之稅收，已達四〇·〇〇〇·〇〇〇馬克，此數可敷德國現行戰事所需半數以上的經費，倫敦時報估計，德國捐稅既租負擔之半，故其債務每年至少須增加二百五十萬萬馬克。

德國中央銀行法業經修正，規定中央銀行直接隸屬於元首，通貨政策的決定，亦由元首裁奪，對政府的信用限予以撤除，比例準備制宣告廢止，對於現金準備數額已無明文規定，希特勒對於政府債務的擴張，可以隨意實施而無所限制；德國為建立歐洲的金銀幣權起見，規定以馬克為各國的中心貨幣，以柏林為集中清算制度的重心，受其金融勢力支配的國家，至一九四〇年底有波蘭、挪威、荷蘭、比利時、法國、德國、斯洛伐克、匈牙利、羅馬尼亞、南斯拉夫、比利時、保加利亞、瑞士、蘇格蘭、芬蘭等國，同時納入在其佔領各國境內，均利用其原有中央銀行繼續營業，增發各該行發行券，以便德人吸收該地物資，可謂籌謀已極，德人雖然對佔領區及其鄰國所及的鄰國，獲得多量的物資，但距自足自給之期，尚屬遙遠，故德國的原料問題，將成為德國的致命傷。

第二、再看日本方面：日本為戰爭致富的國家，視戰爭為賭博，以國力為賭注，自第一次中日戰爭（一八九四——一八九五年）德倭海戰以後，即向戰爭之途邁進，如一九〇〇——一九〇五年的日俄戰爭，一九三三年的佔領滿洲全部，一九三七年發動第二次的中日大戰，都表示日本第一條兵燹之國；此次侵華戰費截至上年為止，已超過二百二十三萬萬元以上，為第一次中日戰爭時軍費之一百一十一倍強，為日俄戰爭時軍費之十三倍強；自去年十二月太平洋大戰爆發以後，日本的戰費支

出將更爲龐大驚人，去年十二月十六日日本第七十八次臨時議會提出之臨時軍事預算二十八萬萬元，連同第七十七次臨時議會追加軍事特別預算三十八萬萬元，合共爲六十六萬萬元，備爲去年（一九四一年）十二月至今年三月的戰費，每月平均十六萬萬五千萬日元，至一九四二至一九四三年度，日本全國總預算列爲二百三十三萬萬元，爲日本空前鉅額的預算，較之戰前即一九三六——一九三七年度的預算增加十倍強；即較之一九四一——一九四二年度預算，亦增加一倍以上。

去年十月十八日東條組閣以後，即由藏相賀屋興宣，發布財政政策，標其要者：第一爲通貨防止政策：日本內閣雖以通貨防止相號召，但銀行券的發行額已由一九三七年之二・三九九・〇〇〇・〇〇元增至一九四〇年之五・六〇〇・〇〇〇・〇〇元，計增加三・二〇一・〇〇〇・〇〇〇元，即增加百分之二百卅四，其增加發行而未經公布者尚不知若干，可以說日本通貨總額，已有顯著膨脹的趨勢。第二爲增稅政策：爲增加收入，抑制購買力起見，實行以間接稅爲中心的增稅，但日本增稅已至竭澤而漁之境，試看日本增稅占歲入總額百分比之逐年低降情形即可瞭然：一九三六——一九三七年度，日本增稅總額爲一・〇五二・〇〇〇・〇〇〇元，占歲入總額百分之四六；一九四〇——一九四一年度增稅總額爲三・一六四・〇〇〇・〇〇〇元，占歲入總額百分之三五；一九四一——一九

四、二年度增稅總額爲四、三九〇、〇〇〇、〇〇〇元，占歲入總額百分之二八。第三爲公債消化策：日本雖然以公債消化爲其理財方針，前高橋藏相且已提出一百萬萬元公債即將亡國的警告，可是事實顯達，日本公債總額仍激增，實屬驚人，一九三七年止日本國債總額不過一二、八一七、〇〇〇、〇〇〇元，一九三八年增發五、四五九、〇〇〇、〇〇〇元，一九三九年增發五、六八二、〇〇〇、〇〇〇元，一九四〇年增發七、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，合計日本現有國債總額爲三五、八四〇、〇〇〇、〇〇〇元，每人平均負擔公債約四百餘元，不可謂不重，較之我國每人平均負擔公債二十餘元，相去不可以道里計。第四爲儲蓄獎勵策：日本去年十一月二十一日決定將下年度的儲蓄目標，由一百三十五萬萬元，增加爲一百七十萬萬元，但日本國民所得已趨疲憊，憑儲蓄政策，亦不會收到如何良好的效果。

第三、意大利方面：意大利爲先天不足資源貧乏的國家，其情形較之德日還相差很遠，所以莫索里尼在外交方面老是跟希特勒的尾巴跑。

意大利的財政收支，素來不能平衡，戰每年平均短少不過二三十萬萬里拉，自一九三五年發動對阿比西尼亞的侵略戰爭以後，財政赤字乃趨形巨額，戰前增大約六倍以上，其赤字增加的主要原因爲

軍費的膨脹，意大利在一九三六——三七年及一九三七——三八年末的國防費占總歲出百分之四十以上，一九三八——四〇年度的國防費占總歲出百分之三十左右。

意大利對於財政赤字之彌補方法不外增稅及發債兩種，對阿戰爭之後，曾增加三種資本稅，即：一九三六年十月所創設的不動產資本稅，一九三七年十月所創設的臨時公司資本稅及一九三八年所創設的個人企業資本稅。就租稅收入情形而言：如以一九二九——三〇年稅收指數為一〇〇，則一九三九——四〇年的稅收指數為一二七，即增加了百分之二十七；但稅收的增加，併不足以抵補浩大的支出，於是百分之七十的歲出要仰賴於公債，截至一九三八年年底止，公債累積額約有二千三百萬萬里拉之多，而意大利國債負擔力不過三百萬萬里拉，如與公債累積數相較，實已超出八倍之巨，即與一九三八年末國民財富四千萬萬以至五千四百萬萬里拉相較，亦幾占其半數，可見人民負擔的奇重；而意大利財政上的破綻，事實上已不能掩飾。

(B) 反侵略國的財政政策——反侵略國以英、美、蘇及中國為代表，除中國財政政策於後節詳述外，我們先檢討英、美、蘇三國的財政。

首先給予我們以惋惜的，就是反侵略各國尤其是英、美兩國戰前財政準備，顯然不够充分，自一

一九三三—三五年期中，希特勒登台，以撕毀凡爾賽和約及重整軍備為名，而得國際風氣，日趨險惡，德國軍費對全國收入的比例增至百分之十七，意大利將及百分之二十，蘇聯的軍費於三年中亦增加一倍有半，約占全國收入百分之十二以上，而英國一九三五年之軍費僅占全國收入百分之三，視蘇列比例已瞠乎其後！美國則以羅斯福總統的財政政策，側重於實施新政及失業救濟，對於國防預算，並未增加，一九三四年國防預算總額，不過四萬萬八千萬美元，無論國防費的絕對數及其對總預算的百分率，莫不趨於低減，一九三八—三九年度，軍事費雖增至十萬萬元，如就預算總額觀之，則財政的中心，依然在新的實施及失業的救濟。

茲將英、美、蘇三國的財政政策，分別敘述於左：

第一、英國方面：英國在第一次世界大戰時，其財政制度最稱健全，即注意以增稅為戰時財政的中心，此次大戰發生，英國仍繼續上戰大戰的經驗，以增稅為其重要財政方針，如：

1. 加徵所得稅：英國徵課人民所得稅，其正附稅合計，最高額已達每鎊十七先令，在第一次大戰時之最高稅率為每鎊十先令六便士，至於餉額所得，每鎊實達十九先令六便士，僅留六先令為個人之用。

2. 加徵過分利得稅：所謂過分利得，即其利潤超過戰前的平均標準。英國過分利得稅率原定為百分之六十，後提高至百分之一百，其用意即將戰時過分利得完全歸諸國家。

3. 提高遺產稅率：凡價值在一萬鎊至五萬鎊之遺產，稅率加百分之十，其價值超過五萬鎊以上者則加徵百分之二十。

4. 加徵奢侈品稅：凡啤酒、火酒、烟草及其他奢侈品均增加重稅率；至於出口貨品則有退減稅的規定，以鼓勵其輸出。

5. 開徵購買稅以限制個人開支：購買稅係規定當批發商售貨於零售商時，就貨價徵收百分之若干，此稅之開徵，在以高禁於徵的方法，以達限制國內消費的目的。

英國除注重增稅外，兼及公債政策：但以低利率（平均利率在百分之二以下）為原則，以減輕戰後的財政負擔。

第二、美國方面：美國自一九四〇年以後，國防預算始逐漸膨脹，自去年參戰始，其戰費支出極為龐大，現在每日戰費平均約達一萬萬美元，且在本年臨之前，當將增加一倍，羅斯福總統於本年四月二十七日咨告國會，提出預防惡性通貨膨脹的計劃，其規定私人與公家的支出將受嚴格的限制，一