

中國戰時財政金融叢書

中國戰時財政金融政策

羅敦偉 著

財政評論出版社

中國戰時財政金融叢書

中國戰時財政金融政策

羅敦偉 著

中國戰時財政金融叢書

中國戰時財政金融政策

羅敦偉著

版權所有
翻印必究

中華民國三十三年四月初版

每冊定價國幣 圓

(外埠酌加運費郵費)

發行人 凌 憲 揚

出版者 財政評論社

印刷者 財政評論社印刷所

總發行所 財政評論社

經售處 全國各大書局

重慶中正路中信大廈一二二號

中國戰時財政金融叢書序

實施近代戰時財政政策，在吾國財政史上可謂創舉。昔在北洋軍閥時代，有財無政，遑論戰時財政？迨國府定都南京，銳意整理，於是財政部門，漸上軌道。然理財之學，處於今日，已非限於消極的「足國用」之範圍，蓋國防政策，社會政策，在在均有賴於積極性的財源以為推進也。就意正當吾國財政樹立近代基礎之際，全面抗戰爆發；吾國財政金融政策，為適應戰時環境，又不得不為之一變。而在此短短十五年間，由消極財政進而為積極財政，更由積極財政進而為戰時財政，加速推進，在吾國財政史上，放一異彩，未始非炳耀千古之業績。

吾國近代戰時財政金融措施，舉其要者，在財政方面，有直接稅系統之完成，公庫制度之建立，收支系統之釐訂，專賣制度之推行；在金融方面，有管理金融法規之頒布，銀行監理機構之設立，外匯管理之厲行，貿易統制之實施，節約儲蓄之推進，凡此種種，莫非為戰時財政金融上重大之成就。此等戰時措施，有不僅為適應一時需要，且

可垂諸永久者，故本社爰有中國戰時財政金融叢書之輯，特約海內財政金融專家，爲之執筆。內容着重史實之演進，兼及時代背景之闡述，期爲後之治財政史者，留一有系統之紀錄。且也，財政金融陣線之戰鬪，原爲現代戰爭決勝之要素，其將佔抗戰史上重要之一頁，殆無疑義，則此項叢書之刊行，對於我國戰時財政之推進，及戰後財政之整理，或不無壞流之助乎。是爲序。

財政評論社

中國戰時財政金融政策 目錄

第一章 緒論……………一

第一節 現代財政金融與政策……………一

第二節 中國戰時財政金融政策的原理……………八

第三節 中國戰時財政金融政策的本質……………一九

第二章 中國戰時財政政策的實際……………二六

第一節 初期政策的改進……………二六

第二節 新財政政策的建立……………四七

第三節 財政金融與經濟建設……………六四

第四節	財務行政與農村經濟	七三
-----	-----------	----

第五節	戰時公債政策	八三
-----	--------	----

第六節	地方財政改進政策	九七
-----	----------	----

第三章	中國戰時金融政策的實際	一七一
-----	-------------	-----

第一節	安定金融政策	一七一
-----	--------	-----

第二節	外匯政策的演變	一八〇
-----	---------	-----

第三節	一般金融戰略	二〇五
-----	--------	-----

第四章	檢討與展望	二二四
-----	-------	-----

第一節	新財政政策的實踐	二二四
-----	----------	-----

第二節	金融政策的實踐	二三五
-----	---------	-----

第三節	專賣政策的實踐	二四二
-----	---------	-----

第四節 財政金融政策的正道·····	二六一
--------------------	-----

中國戰時財政金融政策

第一章 緒論

第一節 現代財政金融與政策

第一 政策的重要性 有許多研究實際政治的人們，以為行政上的效果，端賴實際工作。政策沒有什麼重要性。尤其是戰時的財政金融諸設施，是一個實際工作，而且是一個嚴重的實際工作，政策沒有什麼重要。無疑的，這個看法是錯誤的，而且是一個不可饒恕的錯誤。

誰也能夠了解，現代戰爭與財務及金融行政關係的密切。同時有大多數的人們，不，大多數的理財家，認為戰時財政金融工作的勝利，完全在如何充實自己國家的經濟

力量，在如何的使貨幣充實，資源豐富。其基礎是建築在金錢和物質上面，絕不是一個政策問題，這個當然更是一個不可饒恕的錯誤。

現代戰爭，固然與財政金融兩不可分，可是表現在財政金融上的勝利，却不一定是金融與物資的數量，而是一個如何運用的政策問題。其主要的關鍵，在政策。在財政金融政策。差不多可以說，有健全的財政金融政策，一定可以爭取最後的勝利。否則，一定失敗。當第一次世界大戰的初期，英國在大陸戰爭中間，招致敗北，固然原因很複雜，而財政金融政策的不健全，也是一個鐵的事實。一九四〇年五月間倫敦經濟週報上有下面一段批評：

英國的財力比德國大過若干倍，而英國政府的支出預算却反比德國小，而且因為組織的不健全與計劃的缺乏，政府并此小小的支出也不知道良好的利用；結果，在大陸戰爭中間，飢餓的敵人，竟戰勝了世界最富裕的帝國。

這個批評所說的「飢餓的敵人」，當然是指德國。德國因為財政金融以及經濟政策的進步，是否是餓殍，那是另外一個問題，可是大英帝國在初期戰爭中間，其支出預算

趕不上飢餓的敵人，而且因為組織的不健全與計劃的缺乏，并此小小的預算也不知道好好的運用，却值得注意。由此，許多專家才了解財政金融以及一般經濟力量的弱點，不是完全靠先天的條件，也不是完全是算賬的數字問題，而是「運用」的技術問題。換句話，即是「政策問題」。新流行的「A第一」金融第二的謬論，其病源也是如此。

中國古代財政上的幻想，是「點石成金」，「無中生有」。今日在新的財政金融政策上面，已經可以把這些祖先的幻想，變為實際的事實。飢餓的國家，能夠支出比世界上最富強的帝國更大的預算，資源供給力夠在「無」的國家，可以超過「有」的國家，其關鍵在政策上的卓見。在執行政策的超絕技術，而其外表，却與「點石成金」「無中生有」沒有什麼區別。

第二，政策制勝的實際。德國是一個窮兵黷武的國家，他們的命運，最後雖然必然的失敗，可是在過去的財政金融及經濟政策上說，是已經達到了點石成金的巧妙。我們為證明政策的靈活性，不妨拿他作一個比較詳細的說明。

(一) 銀行信用的統制 誰也知道德國是一個『無』的國家，在平時國家貨幣的準備金不到百分之十。戰時更不必說了，所以她最主要的政策是在運用銀行信用的統制，做到『無中生有』的效果。這個政策的全部循環如左：

政府需要資金時，即將證券售予受統制的銀行系統。交易結果，銀行的資產因政府證券加多而增高，銀行的負債因放款與政府的結果也等量增高。銀行系統之內，一切都是相等，但交易却使全國銀行存款總額突增，這筆突增的數目加到納粹的貸方。這計劃又必須包括從銀行系統中拿出存款的方法。

我們假定這裏所討論的存款係作購買克虜伯廠的軍械之用。一張支票開給克虜伯，那就是說銀行中的結存由政府轉給入了克虜伯戶。我們再假定它由於謀利的營業，克虜伯廠的現款狀況成為較經常需要更加穩固。換言之，他們可以把一部份的現款作投資，猶如通用汽車公司將剩餘現金投資於美國政府證券一樣。

如果在這時納粹財政專家覺得銀行存款成為人於需要，即流動資金成為多得使利率和將降至三厘半至四厘的所滿水準時，克虜伯廠就會接到『警告』將他們的過剩現金

（銀行結存）用作向德意志銀行購買一摺政府證券。這廣告會有人監視實行，結果就產生了筆交易，把出售債券於銀行的影響倒過來。這債券原是為創造用以購買軍械的存款而發行的。

簡言之：出售政府證券於德意志銀行，造成一筆新銀行存款，並增加德國銀行系統中當時所有的存款的總額。購買軍械把存款從政府的銀行賬上轉到克虜伯廠的銀行賬上。克虜伯之向德意志銀行購買證券，用去了財政戰略家欲從銀行系統中除去的銀行存款。結果是：政府得到了軍械，克虜伯得到了證券，全部交易符合資本主義的金融程序，因為雖然有獨裁制度的限制，利潤動機依然刺激了私人企業。這種方法增加了德國納粹政權絕對統制之下的銀行存款量。而它又容許利潤動機和私人企業在德國經濟活動中發生作用。

（二）控制鄰國的自肥政策 在信用上固然可以『無中生有』，而說到真正的物資卻不是任他空虛的。他們另外有一個驚人成功的方略。即是控制鄰國的經濟，求德國自己物資的充裕。

造成如此驚人成功的方略是這樣的：專家研究德國所需的貨物表後，會得看到這類商品是一個小群屬緊急於出售的；同時研究這個小群屬的經濟，決定那種重要產品德國可以供給，用作交換他們擁有的。德國會先聲惠地供給小群屬的經濟所必需的原料，以換其國內消費或軍用之用。變成了這個方略後，酒醉就可被一下醒醒，把小群屬落入圈套，使其永遠成為德國至少經濟上的附庸。那時海特博士會利用小群屬的失敗，可獲兩國間的買賣，以小群屬的剩餘產品來交換德國所供給的主要產品或貨幣。

這個易貨方式，大約經過了一年之緩，蓋位博士說其高足又曾在那裏出現。這時小群國會有一十年來所未經歷的繁榮，那種繁榮，有賴於售給德國的商品，德國對其出口貨的給價，以及在柏林祇能作購買德貨之用的信用。這個經濟舞台佈置好以後，沙赫特就可以把進口貨殺價，使德國的出口貨獲得最大的交換價值。

(三)全面統制的絕對實施 用上面的政策，納粹財政金融內外兩方都有了基礎，可是這不能說已經立於不敗之地。所以『全面統制』還是必要。一九三九年九月三日英國對德宣戰後，九月四日德國即用『國防會議院命令』的形式，公佈了德意志戰時經濟

法。這個經濟法的意義，看其頭面的宣言，即可清楚。宣言說：

「爲確保祖國之疆域，要求德意志全體國民作最大之犧牲。軍人則盡武備諸生命，以護國土。此種以生命爲賭之偉大壯舉，全國國民務須以其能力與手段委之於民族與國家，所以負擔統制經濟下之生活，實爲全國國民的義務。其中國民對生活上之限制，亦屬義務。」因此，國防審議院規定有如是的法律。

在這個戰時經濟法中間，把財政金融，勞工賃金，一般物價以及一切的公稅經濟活動都有確實的規定。而且有一個國防，民族，經濟，戰時綜合一元化的條帶。之國防審議院。事實上全盤統制，絕對履行，每個人生活，都在定量的分配制度之下，受絕對的統制。

諾又說回來，德國之募兵制度，甘冒天下之不韙，以和民主集團對敵。其經久必然失敗，殆可斷言。可是在戰事初期的成績，則當歸功於政策。尤其是財政金融政策。所以我們對於政策的重要性不可忽略。

第二節 中國戰時財政金融政策的原理

我國以一獨產落後的國家，支持這個亙古未有之大戰爭，而在財政金融上，並沒有發生什麼惡劣的現象，另一方面人民的負擔所增無幾，國際債信一天天昭著，這個就財政本身上說，當然是一個奇蹟。而就戰爭上說，大家祇看見我們以一個如此貧乏的國家，不僅能夠抵抗金融資本主義的日本帝國主義，而且當我們的敵人精疲力竭的時候，我們反而「愈戰愈強」，在財政金融上說，彷彿我們有無數的積蓄，可以儘量的運用，的確是一個普通人不能了解的「奇蹟」。世界各國的學者，連暴日的也在內，都注意這個奇蹟的分析，暴日一般學者，認為中國財政之所以能夠永久支持，這個完全因為中國經濟在本質上是一個「平面經濟」，而帝國主義是「立體經濟」。平面經濟，它的力量在廣大無垠的平面，破壞它的一部份，別一部份並不受影響，所以能夠長久支持。立體經濟，是個轟然豎起的機構，有一個地方發生破綻，全體即發生動搖，他們這個看法，當然是正確的。可是只看到了一部份，而沒有看到我們財政上愈戰愈強的真正原因之所

在。因為用財政力量來支持這樣一個大的戰爭，自然的條件，不過佔了一個相當的力量，主要的力量，決不止此。主要的力量，一定是建築在人爲的力量上面。現代研究國防經濟的人們，一定把國防經濟的力量，分爲『顯在力』(Effort)與『潛在力』(Potential)。戰時財政也是一樣，上面所說到的不過爲天然的潛在力之一種，說它在財政的潛在力量中間佔重要的地位，固然可以，而說它是中國抗戰財政『愈戰愈強』的唯一原因，却不一定正確。所以中國戰時財政的主要力量，還是依存於財政政策及財政措施上面。

抗戰以來的財務行政，不僅建立世界戰時財政史上的『奇蹟』，使我們這個貧弱的國家，能夠與高度金融資本主義的日本帝國主義作戰，而在財政上立於不敗之地，同時還真正實踐了世界財政上的新學理，證實了世界財政學上的新理論，如果誇大一點說也許是建立了戰時財政政策上的新原理。

據筆者的研究，以爲中國戰時財政是建立在下列諸原理的上面：

第一、『充分運用』聯立發展的原理 德國一般財政學者，極力否定金錢是財政的基礎，把貨幣與金錢的關係隔開，而採用『充分運用』的原理，Dal Hicchoek曾盛讚過