

戰時財政

關吉玉編著

精華印書局印行

336.6
Ls 11

關吉玉編著

戰時財政

天津精華印書局印行

戰時財政

中華民國二十二年五月一日印行

每冊定價大洋五角

版權
所有
不許
翻印

編著者 關 吉 玉

校訂者 蘇 上 達

印刷者 天津精華印書局

發行所 天津精華印書局

天津路北馬路裏口
電話二局三八〇〇

自叙

自科學昌明，戰術競進，兩軍決勝之機，不獨係乎人力，而尤係乎金錢，蓋武裝需款，被服需款，糧秣需款，運輸需款，推而至於械彈通信醫藥，無往而不需鉅款。欸而不充，軍實不繼，誰有強兵，終必敗潰也。據學者研究，歐戰戰費，英國最多時期，每日平均約合美金三千三百三十餘萬元，法國最多時期，每日平均約合美金三千二百餘萬元，德國最多時期，每日平均約合美金三千四五十萬元。以昔律今，今日之文明愈進，今日之戰費，更當加多。我國倘不幸被迫正式作戰，戰費之如何籌措，自爲一大問題，蓋籌措之法不當，不獨遺禍將來，使國家無復興之能力。且因餉糈告罄，其結果必致慘敗也。戰費依戰局而轉變，戰局千變萬化，戰費自難盡如所期。但根本之原則，比較尙可預定，且逆計情況之發生，制定方策，實可免臨時倉皇，遺悞戎機。是以戰時財政計畫，不

可不事先研究之。惟國家與各外國之關係不同，適於與甲國作戰之財政政策，與乙國作戰時，未必適用。故戰時財政政策，必有假想敵國。譬如我國與陸軍國作戰，則可增加關稅，抵戰費之一部，與海軍國作戰，則不可指望關稅填補戰費。何者，因對陸軍國作戰，偏重陸路，海口甚少封鎖之危險。與海軍國作戰，則海陸並重，開戰後，海口必遭封鎖，關稅收入，必有消滅危險也。今余試擬戰時財政政策，並以海軍國家爲假想敵人。方今長城灤東，已在與敵接觸中，敵人發揮其飛機重砲戰車機槍之威力，炸彈如雨，硝烟成雲，我將士以血肉之軀，衝鋒直上，斷臂折肢，粉骨碎身，其犧牲何等壯烈！戰地同胞，平時呻吟苛政，戰時飽餐炮火，田園蘆墓，化爲邱墟，父子兄弟，幾經離散，而復解衣推食，助我官兵，輓粟飛芻，代勞政府，其忠誠寧不可驚！反觀內地，優焉游焉，行若無事，近如平津諸巨埠，管絃笙歌，反有歌舞昇平之象。同爲國民，苦樂不均，寡助之戰，必敗無疑，國家前途，何堪想想！吾人希望政府實行戰時財政政策，分後方享用之資，增前敵撕殺之效，庶乎負擔平均，利害一致，抵抗力量加大，最後勝利可期。

也。國家財政紊亂枯窘，平時已不可支，又值失土待復，焉能勝厥重任。今茲所擬戰時財政政策。在於一定期間屆滿後，可以規復失土，同時復引國家財政制度，納於正軌，而在過渡期間，又時時有可以應戰之財源也。強敵壓境，已將二年，而戰時財政，國家既未舉行，學者亦少探討，姑本拋磚引玉之義，草成此篇，幸方家多所論著，俾政府決定戰時財政政策，可作參考也。

民國二十二年五月一日於天津

例言

一本書第一編，論財政管理，或易疑爲涉及煩屑，其實不然。財政管理改良，第一，免稅吏侵蝕稅款，免納稅義務人偷漏稅款，國庫收入，因此增加。第二，使金錢集中，分配公平，既增經濟力量，復消除各種政治上之隱憂。第三、各種積弊，均行排除，國家收支公正無私，啓人民對政府信仰心，爲改良租稅制度之根基。此點關係至大，蓋財財政黑暗，官吏舞弊營私，輕者爲人民反抗租稅之口實，重者爲人民攻擊政府之動機。戰時需要增稅，故改良財政管理事項，乃益爲重要。

二本書第二編，論戰時財政之原理，或易疑爲迂闊，其實不然。蓋將戰時籌款之法，逐一推敲後，方發現以交易稅用印花徵收法，適宜於現在我國戰時籌款。

三本書第三編，所擬計畫，在使十五年屆滿後，戰爭準備完成，財政制度改善，而在十五年內，並隨時可以應戰。惟有抱憾者二，第一，假如依據所擬稅目已收得足用之稅

額時，即應將認爲惡稅者，如現行以營業額爲課稅標準之營業稅，及貼在買賣收據之印花稅，或鹽稅，酌量減輕或廢止之，惟何時及如何減輕或廢止，因缺乏財政統計材料，難能現在指出。第二，各地方之雜牙各稅，本應各舉其整理之法，惟亦以一時不易搜集材料，祇好待諸異日而已。

戰時財政目錄

第一編 財政管理事項

第一節 手續應敏捷

(甲)預算——(乙)金庫——(丙)租稅徵收手續——(丁)募債手續

第二節 積弊應革除

(甲)實行金庫獨立——(乙)實行金庫統一——(丙)厲行審計制度——(丁)實行徵稅公告法——(戊)廢止三連票制改用三疊票制或用回執壓印機——(己)實行溯源認證法——(庚)杜絕賣放——(辛)取消額外徵收及勒索——(壬)獎勵舉弊人員——(癸)精密訓練視察員

第三節 懲罰應嚴峻

(甲)公務員犯罪——(乙)納稅義務人犯罪

第四節 分配應平均

(甲)改革財政均衡制度——(乙)各機關各人員肥瘠平均

第二編 財政實體事項

第五節 戰時財政政策之理論

(甲)募債與增稅——(乙)增發紙幣——(丙)動用預備金與徵發——(丁)愛國捐一次財產捐及戰前儲款——(戊)減少公務員薪金及減少其他政費——

(己)緩付公債——(庚)各種營業加價及公有物拍賣——(辛)與國協助——

(壬)減少貨物生金——(癸)戰敗國賠款

第六節 歐戰時各國財政政策之實例及評論

(甲)美國戰時財政政策——(乙)英國戰時財政政策——(丙)德國戰時財政

政策——(丁)法國戰時財政政策(戊)意國戰時財政政策——評論

第三編 我國戰時應採之財政政策

第七節 我國之特殊財政狀況

(甲)關稅鹽稅統稅戰時均不可靠——(乙)所得稅及盈利稅戰時不易驟然有效利用——(丙)國民經濟狀況特別枯窘

第八節 我國戰時應採之財政政策

(子)創行交易稅——(丑)創行所得稅——(寅)創行遺產稅——(卯)整理菸酒稅——(辰)整理鹽稅——(巳)整理田賦——(午)整理其他稅捐——(未)募債——(申)減少公務員薪金及其他政務費——(酉)增發紙幣與擴張銀行信用等其他各種籌款方法——(戌)結論

附模範租稅制度表

第一編 財政管理事項

第一節 手續應敏捷

戰時無論何種政務，俱以敏捷迅速爲主。蓋軍事情形，瞬息萬變，最完善之策略，而不應時，等於無策略。迅速應急之策略，縱不完全，終必能因乘時機，而奏奇功。至關於財政事項，更以敏捷爲貴。譬如餉糈已竭之軍隊，延長時日，則軍隊崩潰，雖有大宗款項，於事無補，及時而得足以支持之接應，軍力不致消失也。茲闡發手續應敏捷之內容，如次。

(甲)預算。平時預算，必經立法機關議決通過。戰時預算，財政當局必有臨機處置之權。不過和平之後，或時間容許時，仍必由立法機關追認之。防其利用時機，有不利用於國庫之行爲而已。按戰時預算之編制，第一，須敏捷迅速。第二，須有絕對負

責之人。因此，戰時預算，吾人主張各機關編制各機關之歲出歲入，爲第一級概算。各部總長彙編各該部之概算，爲第二級概算。各部及各院會送其概算於主計處，主計處編成第三級概算後，送達財政部長編成總預算案。財政總長有削減歲出擬具填補方案之權力與義務，使負預算編制之最後責任。於此，有宜附帶註明者，即預算款額必與事實所需者相符。不然，則不能實行，等於無預算矣。

(乙)金庫。我國金庫制度，未臻發達。故關於款項收支，多由財政官自理。專以敏捷論，未可厚非。惟爲防止弊端及發揮金錢集中之效力，仍應厲行金庫制度。不過收支款項，應由財政部長負最後責任。使收入款項，能迅速到達總金庫。支出款項，能於最短時間，到達應得款項之人。

(丙)租稅徵收手續。我國徵收租稅，命令官吏及收款人員，多無分別。換言之，即租稅官吏兼金庫官吏，專以敏捷言，似亦相當。但就防止弊端及收金錢集中之效力而言。仍必使租稅官吏，祇負發佈命令之責。另由金庫收受稅款。不過依照預算發佈

支款項之命令，應由財政部長負最後責任，採取敏捷之手續可矣。

(丁)募債手續。我國信用薄弱，大凡舉債，俱有担保。而中央中交金城大陸諸銀行，復有承債之習慣。革命以後，至去年止，幾乎全恃舉債支持政局。故舉募內債，倘有担保，手續上當無扞格誤事之事。成爲問題者，即舉募外債或在邊僻地方舉債，是也。

(子)舉募外債。戰時舉募外債，倘無與國，則各國俱守嚴正中立，絕無借與債款接濟軍費之事。倘有與國，則利害關係綦切。舉債自爲易事。惟應注意者，宜使借款爲純粹商業性質，不含公法上意味。免致戰後有監督或共管財政之危險也。

(丑)在邊僻地方舉債。因銀行不發達，且人民無承債之觀念，甚爲困難。因戰時之需要，似可採用下記各種形式。

(一)利用區村長警察所，使各親民官吏，負推銷之責任。

第二節 積弊應革除

四

(一) 依住民財產之多寡，勸認公債之額數。

(二) 金錢不便者，可使用物品糧秣，折價抵交。惟訂定價格當有一定標準，收集人員常有相當訓練，監督懲戒各種措施，當有相當布置。不然，易致敗事也。

第二節 積弊應革除

戰爭之時，疆場將士，不惜犧牲性命，市野人民，忍受重大負擔。司度支者，自必涓滴歸公，不容稍有侵佔。而人民亦必以國家爲急，對於一切輸將，不容稍有偷漏。茲擬定下記諸辦法，冀將歷年積弊，一掃而清之。

(甲) 實行金庫獨立。即金庫依據預算，服從最高級財政官，執行職務。此外之官吏，絕無有由金庫提取款項之權。如此，無論任何機關，其收款一入金庫，即爲國家可靠之公款，百弊俱除矣。如我國有收入機關，往往能自由動用收款，行金庫獨立制度，則無此弊。此爲使財政上軌道之重要辦法，其效用不止在革除弊端。除我國外

收，世界各國，俱實行之。

(乙) 實行金庫統一。分金庫服從總金庫，總金庫得令各分金庫相互間融通資金之謂。如此，則各金庫間，無此有餘而彼不足之虞。國家財政，即呈均齊發達之健康現象矣。此亦使財政上軌道之重要辦法，其效用不止在革除弊端。除我國外，世界各國，俱嚴正實行之。

(丙) 厲行審計制度。審計制度為財政之司法監督，立憲國家莫不嚴正實行之，不獨戰時已也。我國實行審計以來，從未認真核實。茲擬具下記辦法，冀收澄清舞弊之效。

(子) 支出審核。此目的在制止浮報開銷，及無益浪費。茲分兩部言之。

(一) 賬目之審核。如第一，計算是否正確。第二，各賬目有無重複，有無假造。第三，有無單據，是也。

(二) 單據之審核。審核賬目同時必審核單據，以昭翔實。如第一單據是否與賬目相符，第二單據是否塗改，是否假造，是也。審核單據是否塗改，是

否假造，最爲困難。即在審計制度各種簿記十分發達之國，亦無絕對有效之辦法。我國審計制度，從未澈底施行，賬簿多係舊式，中下等商號，並舊式簿記亦無之。故此種審核，乃益感困難。爲貫徹審核單據之精神，以掃清各種積弊起見，必施行下列各法。

(1) 實行就地審核。審核之事，貴與實情相符。集全國之賬目於京師，專由審計院審核，。簿記單據紛繁，寥寥數十審計員，無時間全部審閱，一也。物價商情，各地不同，專在京師審核，與地方情形隔膜，且不能實地調查，二也。邊遠地方，簿記單據，運至京師，時日過久，在我國今日，幾乎難能應時，三也。審查單據，發生疑問，可在該商號之當地搜求各種證據，專在京師審查，此辦法無由實行，四也。有此四因，審計院不當專住京師審核全國會計。必於各地方多設審計分院，就地審核，其不能設審計分院之地方，亦必另委機關或派專員