

社論新國中

書叢期時常非

政財之期時常非

剛孝唐者著

榮宗馬震雷
詔鴻羅樵逸徐

編主

行印局書華中海上

中國新論社

非常時期叢書

非常時期之財政

著者 唐孝剛

主編 雷震馬宗榮
徐逸樵羅鴻詔

上海中華書局印行

民國二十六年四月印刷
民國二十六年四月發行



非常時期
叢書

非常時期之財政 (全一冊)

實價國幣二角五分

(郵運匯費另加)

著者 唐 孝 剛

主編者 雷 震 馬 宗 榮
徐 逸 樵 羅 鴻 詔

發行者 中華書局有限公司
代表人 路 錫 三

印刷者 上海 中華書局印刷所
上海 澳門 門 路

總發行處 上海福州路 中華書局發行所

分發行處 各 埠 中華書局

總序

我國自鴉片戰爭以還，國步艱難，日甚一日，九十餘年間所喪失之土地主權，已令人痛心疾首，而近年以來有更甚焉；四省淪亡，冀察危殆，華北風雲，變幻未已。此何時乎？非非常時期耶！我國疆域雖大，能禁蠶食幾時！故稍知國是者，咸覺國族滅亡之禍，迫於眉睫矣。

故吾人不能坐而待斃，敵人以全力來侵，吾人當以全力抵抗；敵人爲繁榮其生命而魚肉吾民，吾人必爲生存而奮鬥；驅逐敵人於國境之外，俾吾國四千餘年光榮之歷史不自今日而絕。而欲達此目的，則必全國上下，共同努力，以赴國難。本社同人有鑑於此，爰本天下興亡匹夫有責之義，有非常時期小叢書之編纂。其要點有三，略述之如左：

(一) 介紹古人處非常時期之嘉言懿行，以喚起民衆之民族意識及抗戰精神。

(二) 闡明非常時期之農工商人、教師、學生、婦女等應盡之職責，俾全國民衆知所以救亡圖存之道。

(三) 發表對於非常時期之政治、經濟、金融、食糧、實業、教育、民衆訓練、精神訓練、新聞事業、出

版事業、文藝等之意見，以供當局應付非常時期之參考。

惟本社同人學識有限，且此項小叢書之編輯在國內尙屬創舉，乏鴻篇巨著以供參考，故內容甚感淺薄，不足以當大雅之一顧，不過欲借以拋磚引玉云耳。是爲序。

中華民國二十五年十月十日中國新論社同人謹識

非常時期之財政目錄

總序

一 非常時財政

(一) 財政二字的解釋……………二

(二) 非常時財政的意義……………四

(三) 非常時財政的資源……………六

二 非常時各國籌集戰費的方法……………九

(一) 實施紙幣政策……………二

1. 紙幣政策的作用及其危險性……………三

2. 各國戰時的紙幣政策……………三

3. 紙幣的善後方策……………六

(二)發行公債.....一八

1. 戰費的選擇與公債.....一九

A. 戰費的選擇.....一九

B. 戰時募債的利弊.....二〇

2. 戰時公債政策.....二三

A. 募集戰時公債的方法.....二三

B. 戰時公債的各種形態.....二四

3. 各國戰時發行的公債.....二六

4. 戰後公債的整理.....二九

A. 公債應否償還.....三〇

B. 整理公債的方法.....三一

C. 戰債與賠償問題.....三一

(三)增徵租稅.....三三

1. 租稅的一般理論·····	三三
A. 租稅轉嫁與戰時租稅·····	三四
B. 戰時加稅的利弊·····	三五
2. 戰時租稅政策·····	三六
A. 戰時利得稅·····	三七
B. 臨時財產稅·····	三八
3. 各國戰時的增稅情形·····	三九
A. 提高舊稅·····	四〇
B. 籌辦新稅·····	四一
(四) 其他籌集戰費的方法·····	四三
1. 徵發·····	四四
A. 徵發的意義和種類·····	四四
B. 徵發制度的優劣·····	四四

2. 備戰儲金.....	四五
--------------	----

A. 備戰儲金的意義與由來.....	四五
--------------------	----

B. 設置備戰儲金的利弊.....	四六
-------------------	----

3. 愛國捐款.....	四七
--------------	----

三 非常時的各國財政.....	四八
-----------------	----

(一) 各國軍事費的膨脹.....	四九
-------------------	----

1. 軍事費膨脹的比較.....	四九
------------------	----

2. 各國歲出對軍事費比率的比較.....	五一
-----------------------	----

3. 國民所得對軍事費比率的比較.....	五三
-----------------------	----

(二) 各國赤字財政的尖銳化.....	五五
---------------------	----

1. 英國的財政.....	五六
---------------	----

2. 法國的財政.....	五七
---------------	----

3. 意國的財政.....	五九
---------------	----

4. 德國的財政·····	六二
---------------	----

5. 美國的財政·····	六二
---------------	----

6. 日本的財政·····	六三
---------------	----

四 非常時的中國財政····· 六七

(一) 中國戰時財政的特殊環境·····	六八
----------------------	----

1. 畸形的經濟環境·····	六八
-----------------	----

2. 奇特的政治環境·····	六九
-----------------	----

3. 惡劣的國際環境·····	七〇
-----------------	----

(二) 中國戰時財政的缺點·····	七一
--------------------	----

1. 收入的銳減·····	七一
---------------	----

2. 支出的分析·····	七五
---------------	----

3. 公債的積累·····	七六
---------------	----

(三) 中國財政平時應有的準備·····	七七
----------------------	----

1. 稅制方面的改革·····	七六
-----------------	----

2. 金融組織的改善·····	八〇
-----------------	----

3. 財務行政的改良·····	八二
-----------------	----

4. 公債的整理·····	八三
---------------	----

(四) 中國戰時財政的適當籌畫·····	八四
----------------------	----

1. 增加稅收·····	八五
--------------	----

2. 發行公債·····	八六
--------------	----

3. 膨脹通貨·····	八七
--------------	----

4. 財務行政的處置·····	八八
-----------------	----

非常時期之財政

一 非常時財政

自第一次世界大戰，凡爾賽和約簽字到現在，又快到二十年了。過去的大戰創痕還未平復，而未來的戰禍，已漸由醞釀而達於成熟！自然誰也不能預測戰爭在何時爆發，但是德國軍備的恢復，意國的對阿用兵，以及東亞帝國主義者的誅求無厭，誰說不是「履霜堅冰至」的預兆？而且各國的軍備競爭，日趨激烈，奧匈既有繼德恢復軍備的企圖，英國復有國防預算的提出，日本的軍事費的支出，幾超各國而上之，他們對軍備競爭已無法掩飾，於是各國的財政，便走入了非常狀態。

我中國原爲世界經濟機構下之附庸的一環，自不免受此恐慌的波及，而反映到財政上的，便是恐慌與困窘了！我國傳統的財政思想，是主張節用裕民，反對搜括式的財政措施。孟子上說：「是故賢君必恭儉禮下，取於民有制。」又說：「我能爲君闢土地，充府庫，今之所謂良臣，古之所

謂民賊也。」大學說：「與其有聚斂之臣，寧有盜臣。」聚斂是儒家所諱言，自然更夢想不到今日非常財政下的一切措施了。但是時代推移，不容我們閉關自守，自清季鴉片戰爭以來，接着便有若干次對外戰爭，每次都是割地賠款，作城下之盟，早已種下了財政上的病根。入民國後，更是連年內亂，天災人禍，外患內憂，了無寧息，財政上的非常支出，有加無已，愈使度支無常軌可循。所以在這「山雨欲來風滿樓」的當兒，我們爲要避免受時代的打擊與犧牲，而非常時財政的研究，實是刻不容緩的了。在這裏我們還是先來作開宗明義的工夫。

（一）財政二字的解釋

財政又名理財，易經上說：「理財正辭，禁民爲非曰義。」這就是說聖人治理其財，用之有節。財政的英文名詞叫做 Public finance，可以譯爲公家理財，公家就是公共團體的意思，而公共團體的代表就是政府；不過所謂政府，就包含着中央政府、省政府、縣政府、市政府以及其他單位的地方政府。至於理財 Finance，就是調度收支，或會計管理的意思。英美學者，用理財二字，非常廣汎，有所謂公司理財（Corporation finance），即指一般股份有限公司的財政管理，又有所

謂學校理財 (School finance) 即指一般私立大學的財政管理；所以政府理財，必須冠以公家二字，始能與其餘各種理財有分別。嚴格的講起來，英文公家理財這個名詞，實在有些不妥，因為公家二字容易混擾，不但政府是公家的機關，就是學校等又何嘗不是公家的機關呢？公家二字，決不是政府所能獨佔的。美教授維納博士 (Dr. Jacob Viner) 久已用政府理財 (Government finance) 這個名詞去代替公家理財，這是很對的。我們把名詞弄清爽了，現在可以給財政二字下個定義：財政就是一個國家或其境內任何其他政治團體，為欲謀其自身的生存發達，而向其人民取得管理及使用財貨之種種行為的總稱。

不過政府為什麼可以任意向人民征取財貨？為什麼握有這種財政權？關於這一層，有新舊兩派的學術：舊派是站在政府方面的，總是說國家掌握財政權，為的是要推行政務，人民輸納財貨，是換取安寧幸福的代價。其實現代各國的財政，龐大的軍費，過重的稅捐，那一點是安寧幸福的代價，那一樁是人民甘心的輸將，這一派的話，似乎把財政說得太完善了。新派是站在人民方面的，認為財政權的發生，是統治階級權力的表現，並不是兩階級間所同意的交換契約行為，論其本質，是與掠奪無甚區別。此種學術，固有其過甚之處，但却有一部分的真理。

(一) 非常時財政的意義

非常時財政一語，近來始爲人們所慣用，而且有意無意之間，還是受着東鄰學者的暗示，人云亦云地將它流行起來。考英語著述中，此類名詞使用最多的，當爲「War Finance」即戰時財政，其次爲「Emergency Financing」即非常時財政；哈里斯（Charles Harris）在倫敦經濟學院講演，曾用「Army Finance」即「軍事財政」，東鄰學者亦常用「國防財政」。此中非常時財政，如按廣義解釋，應包括天災、地變、水火、戰爭一切意外事變所引起的財政問題，以及應付非常局面所採取的非常手段。例如美國羅斯福總統在「新政」下所提出的預算，每年都列入巨額的非常支出（Emergency Expenditures），這便是在世界經濟恐慌的大浪中，打算戰勝蕭條的辦法，當然有其特殊的意義。但是非常事變之影響於財政，其次數最頻繁，其範圍最廣汎，其數額最巨大者，當以戰爭爲第一，於是有許多學者即以非常時財政爲戰時財政。

戰時財政問題，亦即經濟動員問題，即當一國對外宣戰時，應如何調動其全國的經濟能力，以爲戰爭的後援，方可維持永久的戰鬪力，使立於不敗的地位。依據世界大戰的經驗，現代戰爭

的重心，是在於經濟，因戰爭的含義，與往昔已大不同。第一，戰爭的時間甚長，歐戰竟連續至四年半之久，未嘗間斷。第二，人數衆多，僅最後加入的美國，竟亦調遣官兵二三百萬至歐洲助戰，其規模之大可知。第三，耗費大，現代兵器如飛機、兵艦、槍砲等，其價值遠非舊式的弓箭刀槍可比，砲藥的毀滅，動輒以千百萬計，合此三因，故非充實財源，決不足以言戰。今日軍事家常言戰爭須預備三要件，一爲人（Man），二爲軍伙（Munition），三爲錢（Money），因英文的起首字皆爲M，故亦稱爲三M，缺一不可。人與軍伙的不可缺，盡人皆知，所謂錢不可缺，似有解釋的必要。政府要錢，無非用以購軍用物品，如糧食被服等，皆軍需上所不可缺的，鋼鐵鉛硝等，爲兵工廠的必要原料，故政府要錢的實質在此，而非戰的本身。但使國家富於此種物質，無錢亦行，否則錢雖多，反無所用之，此種物質，皆非憑空可致，平日苟無預備，戰之必敗，自可預卜。

戰爭在人類歷史上是不可避免的，甚至有人認爲戰爭是推動社會進化的動力。現代的戰爭，可以分成四種形態：第一是帝國主義者之間的戰爭，第二是社會主義國對帝國主義國的戰爭，第三爲殖民地或次殖民地對帝國主義者的戰爭，第四爲前資本主義國家的內部戰爭。不過無論那一種戰爭，在經濟上却是浪費的，所用的財力與人力，一經浪費，即無再生產的可能，普通

對於作戰的支出，均以求得最後的軍事勝利爲目標，而經濟上的效果，則認爲無關痛癢的問題。一二兩種戰爭，與我國根本無緣，至第三種雖偶然有之，亦只曇花一現，大抵我國所有過的戰爭，最多的還是屬於第四種。至於將來，無論是迫不得已的起而抗敵，或是捲入第二次世界大戰的漩渦，總要有更利害更深入更吃力的戰時財政，在前途等着我們。中國戰時財政只許有一個——對外爭取民族生存的神聖戰爭！其他任何名義任何理由的戰爭，都不應該，而且在實際上亦有所不許。戰爭的運命，既經註定在我們的將來，我們惟有拼這僅存的財政筋力，立刻擔起這惟一的戰爭。

（三）非常時財政的資源

一個國家所有的實在資源，包括本國人民的智力與勞力，土地與礦藏，有形資本的建築、機器、鐵路、船隻及存貨等，無形資本的組織，以及公私各方在國內外的各種法益等。在戰爭時，一國基本的人力與物質的資源，自無異於平日。但平時所注意的，是一國貨物與勞役能有規律的生產，而其人民能有適當閒暇的享受；戰時所注意的，則是盡力榨取，以供應直接使用於戰爭的實