



上海市社会科学界纪念建党九十周年书系

中国战时财政思想的形成 (1931—1945)

李超民 著

中国出版集团 东方出版中心



上海市社会科学界纪念建党九十周年书

中国战时财政思想的形成 (1931—1945)

李超民 著

图书在版编目(CIP)数据

中国战时财政思想的形成(1931~1945) 李超民著.
—上海:东方出版中心, 2011. 7
ISBN 978-7-5473-0396-2
I. ①中… II. ①李… III. ①财政—经济思想史—研究—中国—1931~1945 IV. ①F812.96
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 129406 号

中国战时财政思想的形成(1931~1945)

出版发行: 东方出版中心
地 址: 上海市仙霞路 345 号
电 话: 021-62417400
邮政编码: 200336
经 销: 全国新华书店
印 刷: 昆山亭林印刷有限责任公司
开 本: 710×1020 毫米 1/16
字 数: 340 千
印 张: 21.25
插 页: 2
版 次: 2011 年 7 月第 1 版第 1 次印刷
ISBN 978-7-5473-0396-2
定 价: 36.00 元

上海市社会科学界纪念建党九十周年书系

出版说明

为纪念中国共产党成立九十周年,上海市社会科学界联合会于2010年7月1日在《解放日报》、《文汇报》等公共媒体刊登《上海市社会科学界联合会“纪念中国共产党成立九十周年”学术活动项目征集公告》,征集上海市社会科学界围绕建党九十周年而开展的学术项目。其中,征集到的研究著作经相关专家严格评审,共有二十六种优秀著作入选,内容涵盖党史、党建、政治学、哲学、法学、管理学、历史学、社会学、经济学等学科,部分反映了上海市社会科学界近年的相关研究成果。该书系由东方出版中心出版。书系的出版得到了上海市社会科学界联合会的资助,在此谨表谢意。同时,我们也欢迎广大读者对我们的工作提出宝贵的意见与建议。

东方出版中心

2011年5月

目 录

绪言	1
第一章 全民族持久抗战战略观与战时财政转型(1921—1938)	36
第一节 全民族持久战战略的起源与实践	36
一、中国共产党全民族持久战争观	36
二、九一八事变后全民族持久抗战战略的发展	37
第二节 国民党政府消极被动的国防战略	42
一、“攘外必先安内”方针与消极防御观	42
二、由消极防御观到“持久消耗战略”的形成	45
第三节 九一八事变与国民党政府的战时财政举措	51
一、事变后的财政紧急情况	51
二、事变后的财政整理方策	52
三、战时税收和公债政策	55
四、金融的稳定对策	56
第四节 国民党政府财政制度的现代化转型	58
一、预算和支出制度的变化	58
二、现代财政与国地分权	59
三、岁入制度的变革	66
四、货币金融制度改革	72
五、第二次全国财政会议与开始长期财政改革	73
小结	74
第二章 战时财政经济问题争鸣(1931—1937)	76
第一节 中国共产党战时财政政策主张及其发展过程	76
一、中国共产党战时财政政策主张的提出	76

二、《中国人民对日作战的基本纲领》和《抗日救国十大纲领》中的战时财政思想	79
第二节 九一八事变后有关财政整理的讨论	81
一、关于建立国防财政	81
二、财政税收改革	82
三、货币金融制度改革	84
第三节 对战争与经济关系的各种认识	85
一、九一八事变后的抵制日货、废除日债议论	85
二、战争经济理论的发端	87
三、从战争经济论到国防经济动态论	91
第四节 对国防与经济关系的认识	94
一、国防问题与中国国防力量建设	94
二、抗日战争与中国国防经济政策	100
三、国防经济理论的产生	102
第五节 战时统制与国防经济动员思想	106
一、战时统制思想的起源与归宿	107
二、战时统制政策与反对	111
三、由统制经济而战时经济动员	113
小结	116
 第三章 战费筹措思想之发端(1931—1937)	119
第一节 战费筹措的思想起源	119
一、战时财政论著出版盛况	119
二、战费筹措理论的兴起	120
第二节 战费筹措理论的深化	129
一、战费规模与战时财政预算	129
二、战时税收研究	131
三、战时公债政策思想的展开	145
第三节 尹文敬的战费筹措思想体系	154
一、尹文敬与其学术提要	154
二、战争与战时财政研究	155
三、战费筹措与战时公债政策	161
四、战费筹措与战时租税理论及政策	172
五、财政手段外的战费筹措与专卖	177

六、中国财政需尽快进入非常时准备	179
小结	182
第四章 战时财政实践与思想的成长(1937—1941)	187
第一节 战争资源筹集与战争经济思想发展	187
一、总体战与战争资源	188
二、战争资源与经济战思想	193
三、战时经济新思想与资源枯竭问题	197
第二节 战费筹措与战时财政思想进步	199
一、抗战初步胜利的财政政策因素	199
二、有关战时战费筹措政策的争论	201
第三节 战费筹措与战时直接税思想	207
一、战费筹措方策中的直接税与专卖思想之争	207
二、战时过分利得税政策与战费筹措	209
三、遗产税与战费筹措	214
四、其他税收与战费筹措讨论	215
第四节 战费筹措与战时公债思想	218
一、关于战时公债理论与实践	218
二、战时对外募债问题	222
第五节 配合战时财政的战时统制思想	228
一、战时物价问题的根源与对策	228
二、战争资源与战时贸易、外汇统制争论	233
三、战时专卖制度问题	235
第六节 根据地战时财政与实践	237
一、持久战战略与“全民族的”“战时财政经济政策”	237
二、根据地战时财政经济政策实践	239
小结	241
第五章 战时财政思想的转型与完成(1941—1945)	245
第一节 战时财政思想的转型之始	245
一、国民党五届八中全会与抗战建国思想	245
二、“战时三年建设计划大纲”	247
三、第三次全国财政会议与抗战建国财政	249
第二节 国家总动员与战时财政思想	255

一、战时财力动员与经济战	256
二、战时有关财政争论	258
三、关于外债的利用方式争论	263
四、接近胜利的财政复员准备	265
第三节 战费筹措与战时地方财政问题	266
一、重划国地财政的动因议论	266
二、战时地方财政难题	268
三、整理地方财政的新思想	269
第四节 战费筹措与田赋征实政策思想	274
一、田赋征实政策思想的起源	274
二、田赋征实政策要点	275
三、有关田赋征实政策的议论	276
第五节 战时物价问题与专卖政策思想	282
一、战时物价与生产政策大讨论	283
二、专卖制度的推行与争论	286
第六节 战后财政复员问题	289
一、对战后经济复员的较早关注	289
二、战后财政复员的主要争论	290
小结	297
结语	301
后记	326

绪 言

“中日战争不是任何别的战争,乃是半殖民地半封建的中国和帝国主义的日本之间在 20 世纪 30 年代进行的一个决死的战争”,是一场“全面的全民族的抗战”^①,并成为中华民族复兴的起点,而永远载入史册。14 年抗日战争期间,我国战时财政思想为制定战时财政政策,筹措战款,彻底战胜日本帝国主义,奠定了理论基础,战时财政政策更成为战时筹措战费的重要保证,并成为我国进行战时财政动员的宝贵思想财富。

战费筹措：战时财政的核心问题

战争是财富的巨大消耗,战费筹措是打赢任何战争的首要条件。同样,在这场全民族抗战中,作为战时财政的核心问题和抗日战争的基本问题之一,国民党政府采取了何种战费筹措政策?战时财政政策思想经历了怎样的过程?取得了怎样的经验教训?在今日背景下,抗战财政动员思想还有其意义吗?诸如此类问题,有些已得到回答,更多问题却有待综合分析、细致研究、系统总结,而战时财政动员理论的进步,也激发着学界研究的热情。^②然而长期以来,对战时财政思想的研究,由于种种原因,其开展并未能同抗日战争研究的其他方面一样得到应有

① 毛泽东：《论持久战》，《毛泽东选集》第 2 卷，人民出版社 1962 年版，第 415 页。

② 长期以来，有关抗日战争的起止，曾长期采用“八年抗战”之说。20 世纪 80 年代以来，“十四年抗战”之说开始得到学界讨论和认可。本书赞成“十四年抗战”之说。2005 年 9 月 3 日，胡锦涛在纪念抗日战争胜利 60 周年大会上的讲话指出，“1931 年九一八事变是中国抗日战争的起点，中国人民不屈不挠的局部抗战揭开了世界反法西斯战争的序幕”，“1937 年七七事变成为世界反法西斯战争在东方的爆发点”。参见《人民日报》2005 年 9 月 4 日。2006 年《抗日战争研究》季刊第 1 期发表了张振鹏和刘庭华的文章，就这一问题展开辩论。另对于成立于南京的“国民政府”亦沿用“国民党政府”之称，以求名实相符。参见中国第二历史档案馆藏：《国民党政府政治制度档案史料选编》（上册），安徽教育出版社 1994 年版。

的重视^①。

一、战费筹措基本理论问题

“战争——从有私有财产和有阶级以来就开始了的、用以解决阶级和阶级、民族和民族、国家和国家、政治集团和政治集团之间、在一定发展阶段上的矛盾的一种最高的斗争形式。不懂得它的情形，它的性质，它和它以外事情的关联，就不知道战争的规律，就不知道如何指导战争，就不能打胜仗。”^②而从推动战争胜利本身来看，战费筹措问题其重要性远高于其他，因此，战时财政问题是值得深入、全面研究的问题。

(一) 战时财政的理论前提

战时财政的基本问题，就是战费筹措。^③在不同时代，每个国家的战时财政政策都不相同，同一个国家在不同时代背景下的战争，战时财政政策亦不可能相同，即时空的转换带来战时财政政策具体形式的差异。然而，无论战时财政政策的具体方式有多大差异，其理论内涵则无根本不同。

财政问题是治理国家的重大问题，苏辙说：“财者为国之命，而万事之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之。”^④在长期的战争实践中，政治家们深深懂得，“对于战争而言，三件重要的事，第一件是金钱，第二件是更多的金钱，第三件是更多更多的金钱”^⑤。国外财政学家也早就指出，“持久战的现代战争，经济力更重要于武力”，“如果我们希望战胜，应该赶快自己检讨本国的经济力量。及早消灭经济制度的矛盾，努力充实我们的国力。只有雄厚的生产，公平的分配，才能够应付非常时期的一切困难”^⑥。作为我国现代财政学先驱之一的卫挺生指出，战时财政分为战时经常财政和战时非常财政，战时经常财政与平时财政科目基本相同，但也有所差别，如支出方面，

① 岳思平认为，关于中国抗日战争的起点和终点、“七七事变”应视为第二次世界大战爆发的起点、“七七事变”与“七七抗战”、“全面抗战”与“全国抗战”、国共两党主张和实行持久战战略总方针之比较、中共六届六中全会是“决定中国之命运的”、对敌后战场的共产党军队与正面战场的国民党军队如何评价、中国共产党在抗日战争中的中流砥柱作用，这些问题都属于抗战研究的热点。参见岳思平：《抗日战争研究的若干学术和热点问题》，《中国社会科学报》2010年第118期。

② 毛泽东：《中国革命战争的战略问题》，《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1962年版，第155页。

③ 王雨桐认为，战时财政问题，即为国民经济总动员问题，“求战时财政之未来出路计，当于财力物资及人力三者，谋蓄储方法”。王雨桐：《非常时期之中国经济问题》，《经济学季刊》1936年，第7卷第3期，第17页。

④ 苏辙《栾城集》卷二十一《书一首[上皇帝书]》。

⑤ 据说这是拿破仑说过的话。

⑥ [美]赛利格曼(E. R. A. Seligman)：《战费论》，吴克刚译，文化生活出版社1936年版，第i—ii页。

平常大规模的支出,战时可能停办;收入方面,许多方面的战时收入减少,有的平常没有的收入也许会在战时大幅增加。而战时经常财政都会大幅度缩减,则是确凿无疑的。战时非常财政则属于非常预算范围,所有收入和支出全部是为了应付作战的,所以也称为“作战财政”。^① 民国时期另一位重要的现代财政学者关吉玉也明确指出,战时财政的主要任务,就是筹措军费^②。

可见,在战争财政当中,如何供给作战开支,才是最重要的。所以,战时财政的核心问题,都是围绕战费筹措展开的。无论战时财政问题多么复杂,战争实践和理论都证明,战费筹措是战时财政的核心内容。所谓战时财政思想,实际就是围绕战费筹措的思想发展和演化过程,只有找出战费筹措的思想规律,才能进一步指导今后的战争实践。

对于如何筹措战费,财政思想史上曾有过漫长的探索。在第一次世界大战结束后,我国学者陈灿曾从战时财政角度,研究了这次大战中的战费筹措办法,他指出:

理财之道因国而殊,历观各国无一定之规也。盖处理战时财政,虽经变殊途,要必准据国情,斟酌情势,度支状况,有丰歉之殊,租税制度,有轻重之别,募债之难易,金融之缓急,及有无国立银行,又国与国异。且各因政治经济历史地理之关系,所被战时之影响不同,即有预定策略,不得不临时变更也。^③

他又说:

然理财之道虽异,战费之来源不外十端。战前储蓄,一也。战时增税,二也。募债,三也。减少货币,生金,四也。增发纸币,五也。强迫募债,六也。战后由战败国赔偿战费,七也。与国协助,八也。国营实业收入,九也。人民自由捐助,十也。欧战各国除减少货币生金,未经举行,强迫募债,方法略异外,均经采用,至募债征税,则又八者之中,来源最大者也。募债征税,既为战费最大来源,权衡轻重,二者孰利孰害,又为各国当轴及研究战时财政者所断断置辩矣。各国人士之论此者,学说纷歧,莫衷一是。每藉往日之经验,预定处置之方针,究之情势不同战局互异,理想上之政策,每难为设施之标准。然因当局相信之殷,

① 卫挺生:《战时财政》,世界书局1933年版,第14页。

② 关吉玉:《中国税制》,经济研究社1945年版,第59页。

③ 陈灿编:《欧战财政纪要》,商务印书馆1922年版,第1、2页。

每足左右一国之政策。卒之扞格不入,不得不临时变更。试观各国战争史中,预定策略^①,能实行于战时贯彻一致者,除美国西班牙战争外,盖未之见。今藉欧战以证明之,益显然矣。^②

此言道出,战时财政究仍属于国家的理财政策,说明了战费筹措政策在战时财政上的重要性,也说明了战时财政困难之多、管理之难,所以,各国必须审时度势,筹措战费,以获得最大的战争效果,消除各种战费政策的不利影响。如果从理论上进一步总结,战费筹措最重要的政策包括加税、发债与发钞,是现代战争战费筹措的重要理论,战费筹措的时间效率、数量效率,实决定于前述手段的综合运用,因此,是战时财政政策的核心内容。关吉玉对此曾这样总结如下,参见下表。

战费筹措政策及其后果表

筹集方式	优点	缺点
举债	得款迅速,可以应急	不易持久;如发行过多,战后财政不易整理;易造成社会信用膨胀
	数额易多,便于应付战时需用增加	
	国民不致感受眼前压迫	
	利用游资无害国民经济	
	战费负担移至后代	
发钞	数额可以随意增多	物价狂涨;本币汇价下跌;政府信用毁坏;战费支出比例增加
	刺激生产	
增税	将来无需归还	限制消费;手续繁多;人民感受眼前痛苦;产业负担重,影响战后经济恢复
	方法稳健,不扰乱财政	
	国民负担公平	
	以税收充公债基金,保证还款有着落,维持国家信用	
	仅取民之财富之一部分归国用	
	奢侈品消费	

资料来源:关吉玉《中国税制》,经济研究社1945年版,第60—61页。

① 原注:西班牙战争 Spanish War,在1898年,当战事即将发生时,国会即预定之策略,参见 D. R. Dewey, *Financial History of the United States*, 1919, p. 465 - 467.

② 陈灿编:《欧战财政纪要》,商务印书馆1922年版,第1、2页。

战时财政理论又属于当代国防经济学理论体系中的重要组成部分。当代国防经济学重点关注四个基本问题：一是资源在生产性用途与斗争性用途之间的配置问题；二是国防资源在不同军事机构和用途之间的配置问题；三是资源配置行为的基本关系以及各参与主体的稳定性问题；四是国防资源配置中的经济外部性问题。^①而国防作为公共产品，它的提供者唯有国家及其代理人，即政府。那么，作为配置其供求的主体，政府所采用的手段，可以是政治的、社会的、经济的、外交的，不一而足，目的是通过筹措战费，取得战争胜利，获得国家的安全保障。我国财政学前辈尹文敬指出：“国家财政的措施，就是一种公共经济的处理，所以财政与经济，是不可以分离的东西。非常时财政，更与国内经济，甚至国际经济有密切的关系。因为非常财政的特质，就是在短期内，谋得巨额收入，以应急用。谋取收入的方法，是随着国内的经济环境而不同的，并不是甲国所实行的有效方法，便能一律地施行于乙国，经济的条件不同，所生的结果是各异的。”^②所以，前述政府进行战争的手段之中，最为直接的手段当属财政手段，其他各种手段均围绕财政手段展开，其目的仍旧是为了筹集战费，这也就明白了“财政为庶政之母”的道理。^③

总之，战时财政的核心问题是战费的筹措，在不同的战争和不同的国家，战费的筹措手段有重要差别，一般认为重要的战费筹措政策是加税、发债以及发钞，战费筹措政策措施也产生着差异很大的后果。

（二）战时财政思想研究的理论边界

战时财政思想研究不能脱离财政学理论的基本范畴。当代财政学理论体系，是按照“财政基础理论→财政收入理论→财政支出理论→财政管理与政策理论”展开的^④。当代“财政学”最早源于西方，自清朝末年，中国借鉴西方财政学创立本国财政学后^⑤，逐步具有了自己的特色。传统“财政”，基本意思是理财，所以财政政策，多为如何“理财”政策，在收入上力求充裕，支出上力求够用，管理上力求平衡。在我国古代，历朝历代长期坚持的就是

① 国防大学中国特色社会主义理论体系研究中心：《国防经济学发展现状及其转型》，《光明日报》2009年7月28日。

② 尹文敬：《非常时财政论》，商务印书馆1936年版，第21页。

③ 潘缉贤：《中原大战前夕冯玉祥日记选》，《民国档案》1992年第4期，第18页。

④ 张馨、陈工、雷根强编：《财政学》，科学出版社2006年版。

⑤ 据张馨、陈工、雷根强编《财政学》介绍，1903年钱恂《财政四纲叙》是中国最早的财政学著作，共分租税、货币、银行、公债四部分。

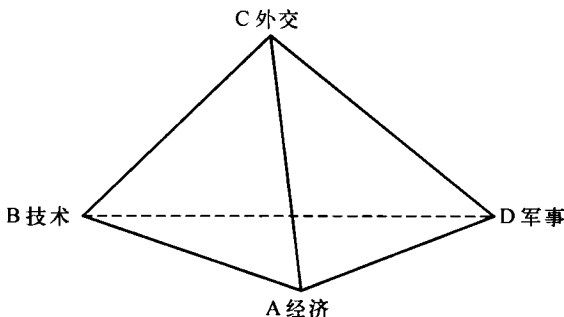
“开源节流”、“量入为出”思想原则。传统财政学,我国理论界有所谓“国家理财观”(国家分配论)与“公共理财观”(公共分配论)之辩,两者都从政府收支管理出发,或强调国家主导,或强调公众主导,传统财政理论体系的重点是处理收支矛盾。当代认为,所谓财政是公共经济部门(Public Economic, Public Sector Economic, Government Economic),即是一种公共经济活动。公共经济观则是一种新财政观,视财政为公共经济,既重视公共部门的资源配置,也重视整个经济的资源配置,其出发点和归宿点都是提高资源配置效率。《财政评论》发刊词^①谓:

财用之本末,关系国运之盛衰……当国家承平之日,如何阜物济用,如何食足货通,固为掌度支者所应有之事;而一旦遭遇对外战争,则审度缓急以瞻足军实,衡量盈虚以通制国需,殆尤为综邦计者绝对的与唯一的责任,端需抚览事机默运枢衡以为擘划展布者也。……我国今日,祸患逼处,危难空前,其遭际之险恶,为有史所未有,自更非古今中外一般情势所得比拟而方弗,则财政负荷之艰巨,理财任务之繁赜,不亦愈将十百倍于前人之处境耶?……虽然,时艰方亟,来日大难……实有再接再厉加倍努力之必要。以前方战斗言,则应无限支援军事之需要;以后方建设言,则应加速奠定复兴之始基;是故今后财政之使命,将寄予更大的担荷,盖可断言。事态昭示,趋势显明,纵令今后抗战可能早结束,而整个建国宏谟,当仍赓续迈进:且因沦陷区域之收回整理,以及战后种种复兴善后之同需兼顾并举,加入通盘筹划,故不特决无松弛,抑必规模愈大,格外紧凑,要无疑义。

战时财政思想研究亦不能仅限于战时财政政策与措施。要建立强大的国防力量、打赢战争,财政的重要性不言而喻,然而,作为一种经济的因素,财政只是国家政治手段的运用。在任何战争中,交战国的战争观与战争战略、直接支持战争的物质条件(除财力外还包括人力和武器装备)、对外战争中的外交因素,都是战胜强敌的基本要素。民国军事学家杨杰认为,一国的国防力量表现为经济(包括财政、资源、金融、机械)、技术(包括制造、模仿、生产、使用、教育、宣传、训练、组织、交通)、军事(包括陆海空军、防空军、国防工业)、外交(即国家政治力量的扩充)四方面,即一国的国防力或战争能

① 许性初:《财政评论》发刊词,《财政评论》1939年第1卷第1期,第1—2页。

力由经济、技术、军事、外交四要素构成，四要素缺一不可，它们之间需要相互的协调与配合，全面运筹、规划和运用，是国家获得国防力的有效策略。参见下图。



杨杰的国防四要素理论体系图

资料来源：杨杰：《国防新论》，军事委员会政治部，1943年版，第173页。

在平时，国家外交实力的发挥要有力量，则军事和经济必须结合，军事和经济技术的结合，就是底面ABD，它构成了一国国防的基础。同样道理，在战时，需要发挥一国最大的军事能力(D)，则经济(A)、外交(C)必须加以结合、运用得当，配合技术(B)，以实现战斗力(D)最大化。以德国“一战”失败后的经历为例，在实施国家复兴战略的过程中，德国巧妙运用了以上四种力量，最终达到了战后复兴目的。德国战后复兴，先后经过了五个阶段：第一阶段为战败后，德国采取保持技术，以经济、外交和军事做后盾的战略；到了第二阶段复兴期，则注重发展技术与经济，以外交努力和军事建设为后盾；第三阶段是退出“国联”，解除战后身上套着的枷锁，重新注重发展技术，而以经济、外交、军事为基础，并逐渐开始发展军事；第四阶段为重整军备，发展技术，在这个阶段以经济、外交、军事为基础，加大外交努力；最后为第五阶段，德国重新发动战争，进行大战，这个阶段它又是以军事发展为先导，经济、外交、技术为后盾底面。^①

由此可见，战时财政思想的过程，实与战争战略、战争观等各方面息息相关，与一国的历史文化与社会进步状况有关，与一国在世界上的地位和外交能力有关。所以，论战费筹措，以上因素均不可遗漏。

研究战时财政思想需明了战争战略发展。战时财政政策需服从于战争

① 杨杰：《国防新论》，军事委员会政治部，1943年版，第170—171、175—182页。

战略。主动的战争战略有主动的战时财政,而被动的战争战略,其战时财政必然表现出被动特征。因此,战争战略实为战时财政的前提条件。在和平时期,国防战略则为国防财政的前提。如果有可能对“国防战略”下一个相对有固定内涵的定义,我认为,“国防战略”^①其基本含义可如下表述:

国家为实现安全和防务需求目标,综合规划与运用各种国防资源,从而为国家提供安全保障、达成战略意图的能力。在战时,国防战略即为战争战略,其核心目标是获得战争胜利。

而从经济学意义上理解,国防为“公共品”,提供者为国家(政府)，“公共品”的成本为国家财富的消耗,在现代财政上表现为“财政支出”、“战争开支”。任何国家为了实现国防战略目标,必须动用与战略目标相当的财政资源。从结构上观察,财政资源或称为财力,包括战略资源储备、债务和金融等,增加战略资源的手段,核心是财政,具体可以是税收、发行国债、动用货币金融措施,甚至征用手段等。

然而,战时财政思想研究更要注重战时战费筹集政策的发展与演变,并以战费的筹措思想为研究重心。“战时经济中最重要之问题,大都系实际进展而成。有时又系军事书籍所明白要求及定出者。当时负责之军人,殊无时间以讨论此等难题,盖彼等需实际工作也。”^②这说明,注重战费筹措政策并非战时财政的“规定”内容,实际上是由于战争实践提出来的。“现代战

① 本书将战争战略和国防战略概以“国防战略”为替代概念。“国防”一词是近代才发展而来的概念,而“战略”一词则更晚。因此,谈“国防战略”时,我们不能不关注到,实际上并无任何普遍适合的“国防”定义和概念。然从当代民族国家的“国防战略”概念出发,探讨根据这个战略展开的财政问题,是有必要搞清何为国防战略,其内容和来历究竟如何。据西方的观点,“国防”是指通过综合运用经济、军事和政治实力,运用外交手段,以维护民族国家的生存。这一基本的概念内涵更多是在二战后成型后的。最初的“国防”概念注重军事能力,当代的“国防”概念已成为涵盖一系列要素的集合体,包含了国家的经济和军事安全内容,进而包含了由该民族社会而衍生的各种价值判别。据此而论,一国实现国防安全的前提是获得经济安全、能源安全、环境安全等。国家安全的威胁并不仅仅来自传统的私人,也来自非国家主体的因素,这就是恐怖主义、贩毒集团和跨国组织;近来有人还把自然灾害和环境灾难纳入“国家安全”威胁的范畴。实现国家安全的手段组合即为国防政策。一国国防政策决定了军事目标和军事目的,维基百科从两个方面论述国防政策对国防战略的决定,即,“何时”使用国防力量,采取“何种”战略姿态,战略姿态是针对来自国家领土、社会、环境和经济的可能威胁,所以,国防政策决定了在应对上述威胁时可供选择的手段。只有国防政策给予政府更多的选择,才能更加有利地考虑其各种组合。一国的国防战略姿态反过来又决定着武装力量的军事学说。军事学说则包含了如何应对国家利益威胁(如运输航道)的外部因素。因而国家通过运用战略决策和能力开发,可以得出国防战略和军事学说。有关内容参见 National security and Defense policy, From Wikipedia, the free encyclopedia, 2011年1月7日。

② 黑斯(K. Hesse):《战时经济思想》,陈允文编译,商务印书馆1938年版,第22页。

争,是一件极浪费的事件,所以为筹集战费而发生的非常财政,非有大量的非常收入不可,这只有在工业经济的环境下,才可设法,而非农业经济的国家,一切制度不曾发达,所能胜任的。因此我们可以说非常财政的经济条件:是要有优越的工商实业,健全的信用组织,完备的交通机能,普遍的民间富饶等等。”^①这里所谓“非常时期”即指战时。上述条件是第一次世界大战中欧洲国家所具备的。对于那些不具备这样条件的国家,战争一样会发生,筹集战费的条件显然没有欧洲那样好,所以,中国一旦发生战争,要想筹集到战费,“便应当赶紧使它完成”“所需要的基本条件”。至于实施非常时财政的条件,建立“良好的平时财政”则是基础。具体来看,在税收方面,税制完备、无巨额公债累积、财政法规完备尤其必要;从金融方面看,金融机构完备、币制统一则必不可少。^②

二、战费筹措思想的本质

思想,就是人们对现实世界的理性认识。^③战费筹措思想的本质,亦即应对战争的理论知识或哲学思想,或者说是消灭暴力的哲学思想;反映在财政政策上,也就是战时财政政策思想,以及具体政策所反映出来的战费筹措思想过程。思想可以表现为概念之间的联系,概括地说明现象的本质和规律的理论原理,也可以表现为观点综合的理论体系。思想家们认为,战争的本质是暴力,也就是人类的破坏活动。虽然暴力的形式各种各样,人们认识战争本质的侧重点也都不同,政治家认为暴力是政治的延续,思想家认为战争是文明的冲突,经济学家认为战争是消耗,但是,战争的本质并不因此而根本改变。马克思主义战争观明确了战争的本质,指出阶级社会的战争,是阶级、国家政治的继续,是推行和达到一定政治目的的工具。它揭示了战争与政治、经济、革命的关系:暴力(战争)行为,就是政治行为,为阶级的政治目的服务;暴力的胜利以经济力量和作战工具的生产为基础,没有经济条件和资源,暴力就不能成为力量;无产阶级只有用暴力,才能推翻旧的社会制度,获得整个世界。^④

① 黑斯(K. Hesse):《战时经济思想》,陈允文编译,商务印书馆1938年版,第22页。

② 尹文敬:《非常时财政论》,商务印书馆1936年版,第22、24—25页。

③ 毛泽东:《人的正确思想是从哪里来的?》,《毛泽东著作选读(乙种本)》,中国青年出版社1964年版,第320—321页。

④ 《马克思、恩格斯的军事理论》,http://www.cgw.cn/html/militarythought/41/2009/0326/16.shtml,2011-01-23。