

新中華

十一月號

要目

厲行法治肅清貪污	陳盛清
我國未來經濟政策之展望	張果爲
戰時專賣政策之旨歸	胡慕堂
三個蠻性飛揚的民族	孫次舟
戰後我國農業應有之趨勢	林邁陶
日本農村與農民的將來	盧勳
中國合作金庫發展史之鳥瞰(下)	黃肇興
菲律賓之民族與文化	姚枏
歷代泉幣考(下)	錢无咎
四川一大史學家	楊家駱
張石鵬先生	羅登義
中國柑橘之營養化學	郭靜
新贛南	楊世驥
彭俞及其泡影錄	蕭斧
人下人	端木蕻
幸福的婚姻	夏炎德
青城之遊	陸思紅
長樂老	

中華民國三十二年十一月出版
中華書局發行

新中華

十一月號

中華民國三十一年十一月出版

中華書局發行

新中華二十月號要目預告

建都問題特輯

戰後我國國都——武漢

讓我們還都南京

建都論戰之批判

定都論

建都與建國試論

論戰後新都

建都私議

中國戰後建都問題提要

我國公務員職位分級問題

經濟作戰釋義

太平洋上的戰爭與和平

湖南省田賦徵實

關於改進大學教育之商榷

論我國墾殖

現行糾私制度問題之商榷

抗戰六年來我國無線電之發展

黃世仲

兄弟殺人犯

胡煥庸

李旭旦

沙學浚

金祖孟

吳景敖

章丹楓

金兆梓

宗璋

劉琦

富蔚若

錢龍欣譯

伍崇厚

宋煥章

吳文暉

郭紹宗

吳啓中

楊世驥

王西彥

國防新論

楊杰著 定價八元

本書共分三篇第一篇泛論古今中外的國防偏重於一般理論的介紹可以說是國防的「認識論」讀了以後對於何謂國防這個問題可以得到一個概念對於現代戰爭的特質會有更深一層的認識第二篇說明現代國防的種種型式和組織可以說是國防的「本體論」讀了以後才能明瞭現代國防的外形和內容以及各種要素的相互關係第三篇所講的是一些有關國防建設的實際問題可以說是中國國防建設的「方法論」讀了以後對於建設中國國防尤其是建軍方面所急待解決的問題可以得到一個輪廓一點線索

中華書局出版



新中華

復刊第一卷第十一期目次
民國三十二年十一月出版

插

蒙巴頓來渝

時事照片

圖

時事漫畫

厲行法治懲治貪污

陳盛清(三一)

幅幅幅

我國未來經濟政策之展望

張果爲(二六)

戰時專賣政策之旨歸

胡慕萱(一〇)

三個蠻性飛揚的民族

孫次舟(二七)

戰後我國農業應有之新趨勢

林邁陶(二三)

日本農村與農民的將來

盧勳譯(二八)

中國合作金庫發展史鳥瞰(下)

黃肇興(三八)

地理政治學概論

陳澄之譯(五〇)

菲律賓之民族與文化

姚樹譯註(六四)



歷代泉幣考(下).....錢无咎(七五)

四川一大史學家——張石親先生.....楊家駱(八五)

中國柑橘之營養化學.....羅登義(八五)

新贛南.....郭靜(九一)

評李宗黃著新縣制之理論與實際.....劉國明(九九)

專一、中國國民黨第五屆中央執行委員會第十二次全體會議宣言.....(一〇二)

載二、中國國民黨第五屆中央執行委員會第十二次全體會議通過要案彙誌.....(一〇二)

現代史料(八則).....姚紹華(一二八)

路易士·蒙巴頓勳爵(人物素描).....(一二八)

彭俞及其泡影錄(文苑談往).....楊世驥(一二三)

入下人.....蕭斧(一三八)

幸福的婚姻.....端木露茜(一四二)

青城之遊.....炎德(一五四)

藝.....長樂老.....陸思紅(一六七)

厲行法治懲治貪污

陳盛清

五年以前，那時候還是抗戰初期，政府爲了貫徹抗戰建國綱領第十六條「嚴懲貪官污吏，並沒收其財產」的規定，曾於二十七年六月二十七日頒布懲治貪污暫行條例。五年以來，全國各地，被援用該條例而槍決或處刑的貪官污吏，爲數固已不少；然因該條例的規定欠周密，處罰不夠重，而逍遙法外或罪有餘辜的貪污及其幫手，却仍所在多有！軍事當局這纔本其頻年經驗及在適用上所感到的困難，提請立法院依照立法程序修訂爲懲治貪污條例，呈經國民政府公佈施行。

現在，抗戰漸近勝利的前夕。誠如「中國之命運」所指示：「國民革命是集合國民的心力，以建設法治的國家，並且是以國民的心力厲行法治的。」「我四萬萬五千萬國民，人人必須養成此種自由與法治的觀念，纔能把國家建設爲法治的國家，進而建設爲堅強的國防組織體，以與世界上獨立的自由的各國，共同負起世界和平人類解放的責任。」我們既已認定建設近代化國家是今後全國上下一致努力共同目標，而「工業化」與「厲行法治」又是達成近代化的兩條缺一不可底大路。那麼，懲治貪污實是「厲行法治」的一個極起碼底前提，也是「工業化」的一個不可少的條件。孔子說：「其身正，不令而行；其身不正，雖令不從。」「苟正其身矣，於從政乎何有？不能正其身，如正人何？」要是每一個公務員都能人人廉潔自矢，那就是奉公守法的好榜樣，還怕人民不跟着走上那法治的坦途嗎？

我們希望以懲治貪污來奠定厲行法治的始基，「就法言法」，對於懲治貪污的特別法規，就得具有五個要求：第一是凡與公務員有關人員，只要有貪污行爲，使應該一體適用。換句話說，貪污罪的犯罪主體，應該不以文武公務員爲限。第二是凡屬貪污行爲，均應列舉無遺，以免適用上有時而窮，致令貪污者逍遙法外。第三是治亂世用重

典，對於貪污者的處罰，要惟恐其不夠嚴峻，「不用霹靂手段，顯不出菩薩心腸」——假定此所謂菩薩心腸，被指作厲行法治。」第四是檢舉貪污，要惟恐其不嚴密，對於職務上發覺貪污的直屬長官與會計審計人員，要課以檢舉貪污的責任。第五是貪污案件的審判，要迅速確實，當機立斷，不能像普通訴訟案件那樣遷延歲月，案久不結，徒使貪污人員久稽伏法，搖惑人民對於法治的信念。這些要求，已為現行懲治貪污條例所容納，請申其說。

第一、同條例第一條：「軍人、公務員、或受公務機關委託承辦之人，於作戰期內，犯本條例之罪者，依本條例處斷，其非軍人公務員而與為共犯者亦同。辦理社會公益之事務，以公務論，其財物以公有財物論。」這就是說，無論軍人，公務員（包括辦理社會公益事務之人），公務機關委託承辦之人，或者雖非軍人公務員而與軍人公務員為貪污罪共犯之人，都可一律依照該條例處罰。要是林世良案依照該條例審判，那麼案內共犯某君，就不必再以其無公務員身分僅係普通商人而移送法院審判了。

第二、同條例第二條和第三條列舉了二十一種貪污行為：（1）剋扣——剋扣軍餉或剋扣職務上應行發給之財物；（2）抑留——抑留不發職務上應行發給之財物；（3）回扣——建築軍工或軍用品，索取回扣或有其他舞弊情事；（4）盜賣——盜賣軍用品或公有財物；（5）侵佔——侵佔軍用品或公有財物；（6）竊取——竊取公有財物；（7）勒索——藉勢或藉端勒索財物；（8）勒徵——藉勢或藉端勒徵財物；（9）強佔——藉勢或藉端強佔財物；（10）強募——藉勢或藉端強募財物；（11）裝運違禁品——以軍用舟車、航空器、馬匹、駄獸，裝運違禁物品；（12）裝運漏稅物品——以軍用舟車、航空器、馬匹、駄獸，裝運漏稅物品；（13）擾亂金融——意圖得利，擾亂金融；（14）違法收募稅捐——違背法令收稅或募捐；（15）違法收募公債——違背法令收取或募集公債；（16）擅提公款；（17）截留公款；（18）賄賂——賄賂罪復分二種：（甲）對於違背職務之行爲，要求賄賂、期約賄賂、或收受賄賂，或要求期約收受不正當之利益；（乙）對於職務上之行爲，要求賄賂、期約賄賂、或收受賄賂，或要求期約收受不正當之利益；（19）舞弊——收募款項或徵用土地民佚財物，從中舞弊；（20）詐取——

利用職務上之機會，詐取財物；(21) 揩油——揩油復分二種：(甲)對於主管或監督之事務，直接或間接圖利者；(乙)對於非主管或監督之事務，而利用職權機會或身分圖利者。綜此以觀，所有可能被作為貪污行為的罪行，都已列舉無遺了。

第三、同條例第二第三兩條，關於貪污罪的處罰，分做兩類，依其情節輕重，或則處以死刑、無期徒刑或十年以上有期徒刑(第一類)，或則處以死刑、無期徒刑或七年以上有期徒刑(第二類)。同條例第五第六兩條，規定貪污罪的未遂犯，既在處罰之列，預備或陰謀犯貪污罪者，雖未至未遂程度，也應處五年以下有期徒刑。而且，同條例第十三條，規定：「本條例所定之罪，如其他法律定有較重之處罰者，依其規定，」這就是處刑惟重的主義。又同條例第七條，規定：「犯本條例之罪者，其所得之財物，除屬於公有者應予追繳外，依其情形，分別予以沒收或發還被害人。前項財物之全部或一部無法追繳，或不能沒收時，追繳其價額，或以其財產抵償；但其財產價額，不及應追繳之價額時，應酌留其家屬必需之生活費。」這是貪污罪的一種從刑。至於褫奪公權，依同條例第十三條規定：「刑法總則之規定與本條例不相抵觸者，仍適用之。」自然不待多贅。

第四、按現行刑事訴訟法第二一九條及第二二〇條規定：「不問何人，知有犯罪嫌疑者，得為告發。」「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發。」可是對於應告發而不告發之人，尙無處罰明文。同條例為防杜貪污通弊，增加抗戰力量起見，於第八條規定：「直屬長官明知屬員貪污有據，予以庇護或不為舉發者，以其犯論；但得依其情節，酌量減輕。」直屬長官要是明知屬員貪污有據，積極的予以庇護，或消極的不為檢舉，便以貪污罪的共同犯論，那就是具體而微的「聯坐」辦法。又第九條規定：「辦理審計會計及其他人員，因執行職務，明知他人貪污有據，不為告發者，處三年以下有期徒刑或拘役。」辦理會計審計及其他人員，如因執行職務明知他人貪污有據，要是潔身自好，不為檢舉，那便不得謂為忠於職守。對於此等違反告發責任者，科以罪刑，自然是懲治貪污所必要的規定。此外，同條例第四條：「對於軍人或公務員關於違背職務之行為，要求期約或交付賄賂或其他不正利益者

，處一年以上七年以下有期徒刑。但自首者減輕免除其刑；在偵查或審判中自首者得減輕其刑。」這也不失爲關於獎勵檢舉貪污的規定。

第五、同條例第十一條規定：「犯本條例之罪者，依特種刑事事件之審判程序辦理。」那是因爲本年四月一日國民政府令准國防最高委員會第一百零五次常務會議決議：「現行法令規定應由軍事審判之刑事案件，除軍人爲被告者外，移歸司法機關按照另行訂定之特別審判程序辦理。其實體法則仍適用現行特別刑事法規，並以曾經國防最高委員會核定公佈，或立法院議決公佈者爲限。至特別審判程序，應由司法行政部從速草擬，依法送請立法院審議，立法院對於現行特別刑事法規，應隨時體察情形，於必要時量予修正。」貪污案件，在特別審判程序法頒行以前，固然仍由軍法機關審判，呈經中央最高軍事機關核准後執行。將來特別審判程序法頒行以後，除軍人爲被告者外，雖歸法院審理，但既依照特別審判程序，自然於慎重之中，仍寓簡捷之意，不致如一般訴訟案件那樣繁複緩慢，可以斷言。

說到此地，我們猶記得在前懲治貪污暫行條例頒佈以後，筆者曾草「抗戰建國與懲治貪污」一文，掲載於東方雜誌第三十六卷第十九期，妄陳末議，主張於嚴懲貪污以外，對於公務員的生活與保障……等問題，提出了治標與治本的解決之道。這五年來，生活高漲，迥非昔比，公務員的收入，雖然厚薄不均，大體說來，多已不敷維持其最低限度的溫飽！「兼職」（依兼職條例的規定，兼職不得兼薪，現在許多人兼職，已與兼薪併爲一談！）「兼商」（依公務員服務法的規定，公務員及其他公營事業機關服務人員，不得兼任私營商業之經理、董事長或相同之職務，更不得兼營投機事業。）已爲若干公務員不可諱言的事實。安貧樂道，乃賢者之所爲，未必人人盡能爲之。貪官污吏之爲生計所迫，鋌而走險者，在所難免。因此，我們舊話重提，認爲根絕貪污之計，「萬本歸源惟生活」，一方面我們不妨防微杜漸，嚴刑峻法的，懲治貪污人員；一方面我們更應該對於公務員生活，籌謀澈底辦法。我們最低限度，要給予公務員及其家屬以維持生活所必要的待遇，然後纔能責以公正廉明。否則，「又要馬兒好，又要馬

兒不吃草」，事實上恐不可能。

末尾，我們話說回來，「就法言法」，現行懲治貪污條例已經對於懲治貪污，有相當完密詳備的規定。孟子說：「徒善不足以為政，徒法不能以自行。」王荊公說：「制而用之存乎法，推而行之存乎人。」張居正說：「行法在人。」立法機關已經為貪官污吏佈滿了這天羅地網，我們希望貪污之魚，不再從這法網裏漏出去！那就全賴行法的當局者，不徇情，不枉縱，嚴密防範，厲行檢舉。非如此，不足以走上法治的道路，不足以建設近代化的國家。

本社啟事一

投稿諸君：敝社向來收稿，凡未經聲明保留版權者，概認為出讓版權。嗣後投寄稿件，如需保留版權，務請來稿時聲明。

編輯室啟

本社啟事二

讀者諸君：倘須查詢本社寄出日期以及變更地址等事，請逕函重慶民權路中華書局總管理處業務部接洽。至匯款定閱及購買書籍，請逕向就近中華書局分局接洽，以期迅捷而免延誤。

編輯室啟

我國未來經濟政策之展望

張果爲

數千年來，我國政治重在無爲而治；近百年來又受不平等條約之束縛，實無可重視之經濟政策。國民政府成立以後，於十八年完成裁厘加稅，實施國定稅則；於二十四年放棄銀本位，推行新幣制；以及發展交通，推行國民經濟建設運動等，均於經濟開發有莫大之影響。惟治外法權未能取消，租界與租借地仍爲外商特殊區域，工商業集中於其間，外來資金與科學技術實爲少數人發財之資本，未能發生改造我社會經濟之作用，農村手工業反因而逐漸淘汰，農產品之售出價格，則以外商及買辦之壟斷，每不能抵償生產成本，以致少數商埠日漸繁榮，廣大農村日趨貧困。論彼時之經濟政策，則生產消費貿易工資物價利率地租等，政府無不放任其自行增減與自然高下，即經濟學所謂自由經濟是也。

抗戰發生，沿海區域及交通口岸逐漸淪陷，太平洋戰事掀起後，上海香港緬甸等地，又相繼陷敵，由是國際交通路線，幾完全中斷，後方各省形成閉關狀態；復以工業基礎薄弱，未能收閉關（等於高度關稅壁壘）之利，徒致缺乏之生產條件，無由補充，物資日見不足，物價不斷高漲。先是政府於抗戰之初，頒佈抗戰建國綱領，於第十七條規定，經濟建設應以軍事爲中心，同時注意改善人民生活，以實行計劃經濟。至是乃分別就金融外銷物資，糧食及其他日用重要物品，與工礦生產施行管理，一面儘量掌握物資，一面平抑物價，更以局部管制未見預期之效果，乃於三十一年公佈國家總動員法，以期全國人力物力之集中運用，加強國防力量，並制定加強管制物價方案及其實施辦法，施行糧鹽等八種民生日用品各地之全面限價，及其他日用品之議價，統制經濟之輪廓，乃大體形成，並於二十九年開始推進行政三聯制，使行政工作計劃與經濟預算密切配合，乃由計劃政治之實施，奠定計劃經濟之基礎，此乃我國經濟政策之一大轉變。

然則戰後之經濟政策將如何？有感戰時之統制經濟，紛擾煩雜，不適國情，主張戰後逐漸解除統制者，不恐戰時工礦生產，成本較國際標準爲高，一旦解除統制，政府倘不負責統籌，殊不易繼續維持，統制辦法雖有循序改進之必要，但統制政策不可變更者；有謂一種具有強制的、全體的、及排他的計劃經濟，因所需條件不具備，欲在戰後實施，乃不可能者；有謂戰後國防工業與民生工業之建設，必須加速進行，現行之統制辦法，仍須加強，即實有施行計劃經濟之必要者。以上各說，各有其立場，而究以採取何項辦法爲宜，乃繫於建設方針之決定。倘若戰後之經濟建設，重在改善民生，則可儘量發展輕工業，製造消費用品，就固有廣大消費市場，利用輸入之機器與原料，就近以成品供應衆多之人口，運輸費用較省，競銷亦不困難。抗戰以前，政府對於工業經濟原本放任自由，而沿海各地之輕工業竟有相當發展者，即以此也；如此則在戰後恢復戰前之態度，工業發展，亦非無望。然如此所增之生產力，易爲提高生活程度所吸收，殊無補於國家資本之累積；且輕工業之發展，既非建基於自製機器，自有基本化學工業之上，則製造技術未易隨時改進，終歸落後，殊未足以語經濟上之獨立自由。

此次艱苦抗戰，我們受了不少慘痛教訓，當深切了解戰爭絕對不會憐惜弱者，一個國家之獨立自保，惟有倚賴本身之國防設備。蔣委員長在近著「中國之命運」一書中，已就原則上，給予吾人以明白之指示，「抗戰五年半以來，中國的國民經濟，已趨向於國防與民生的合一，不平等條約的撤除，更能使中國以獨立自由的地位，邁進於經濟獨立自主之更生的大道，而中國之自力更生尤以工業化爲當務之急，故今後國民的經濟建設，應以發展工業經濟爲基礎」。孔副院長在中國經濟學社重慶分社成立會上演辭中謂：「經濟落後者即無國防，無國防即無國家」。楊杰先生在其「如何解決國防問題與民生問題」一文中謂：「中國是一個產業落後的國家，我們今天所遭遇的問題，是國家求存的問題，也是人民求生的問題，解決之道，應當先求存，再求生，在戰爭中犧牲一部份人民的「生」，以爭取國家民族的「存」；在戰後則鞏固國家民族的「存」，以保衛並改善全體人民的「生」。換句話說：「先求強，後求富」，其他類似議論，不一而足，所以戰事結束後，我們第一件大事，必然是如何完成國防建設。

現代戰爭乃全體性之戰爭，現代國防乃運用國家總力之國防，舉凡人材培養，物力開發，均爲國防問題，而最主要者，厥惟工業建設，尤須置重於重工業，俾我們有國防動力，有鋼鐵工業和機器工業；一方面大量製造機器，更重要的是大量製造生產機器的機器，以促成全般工業化，而農業上節省人力之改造；同時必需交通網及運輸工具亦配合完成；如是我們隨時可以製造最新式之武器，缺乏之原料在必要時，亦不難製造代替品以資補充，且於普遍工業化之中，培養足夠應用最新式兵器之技術兵源，此才是充實國防合乎求強之道。是則今後之建設方針，無論爲政治上之獨立自由，或經濟上之獨立自由，均非加速工業化，尤非置重點於重工業不可。

惟工業化需要先投相當資金，然後方有利益收回，重工業之建設，尤須有巨額長期之投資，方能由生產用具之製造，進而擴大消費用品交通工具兵工器材之生產。此項資金之額度，當以建設之規模及速度而異，試以蘇聯爲實例：蘇聯是最近實行新建設成功的國家，其在三個五年計劃所用之資金，據莫洛托夫在最高蘇維埃演說三個五年計劃實施經過，報告第一個五年計劃，每年用在新建設之資本是三百九十萬萬盧布，蘇聯的人口是一萬八千萬，每人每年所負擔者達二百一十七個盧布之多；第二個五年建設計劃，每年的新建設資本是一千零三十萬萬盧布，每人每年負擔五百七十四個盧布；第三個五年計劃，每年所費之新建設資本爲一千八百萬萬盧布，每人每年負擔達二千盧布。依照蘇聯的公定價格，一盧布相當日幣七角，此乃由蘇聯自由決定，並無世界通用之價格，日本人估計蘇聯建設投資，以每盧布相當日幣二角五分計算，國人有以一盧布相當法幣一元計算者，惟莫洛托夫所報告之投資數額，證諸其他資料所列舉者，似乎高得很多，姑以日本人所用之折算標準爲例，假定以每盧布相當戰前法幣二角計算，則我們進行工業化所需之資金，即以其第一個五年計劃建設規模爲準，亦須中國國民每年平均負擔約十八元，即每年須投資七十八萬萬元之譜。我們戰前國家總概算，每年支出總數約十萬萬元，不過其八分之一，可見建設資金之籌算，非從國家全部資源統籌運用，難望有濟。照目前國際情勢，盟國勝利後，當必互求經濟合作，我們當可利用一部份外資，然大部份仍須國民負擔。我國國民所得在抗戰前，有人估計每人每年平均爲四十元，或以農村社會，

不少物物交換，未表現於國民所得之中者，尙有相當數目，提高估計數之百分之五十，即每人每年平均所得以六十元計，或者不算過大。但總計不過二百七十萬萬元，而建設所需已達七十八萬萬元；即可取得相當外資，而由國民所得中，勢非集成數十萬萬元不可，則第一消費必須管制，以免國民生活之水準提高，庶國民所得可確保儲餘，以供運用；第二投資必須管制，使所投於各類工業之數額，及地域之分佈，均合於建設計劃；第三對外貿易必須管制，使外銷物資之生產增加，銷場擴大，足應輸入外國機器與原料之需要；第四生產必須管制，使農工礦各業生產之數量品質及地區均合一定計劃，工業技術尤須統一標準，以應兵工工業之需；第五物價必須管制，蓋進行工業化之際，工作機會加多，國民收入亦增加，而消費用品之製造則不能隨之增加，消費物品價必漲，倘不管制，必致影響重工業之建設，如是則不但戰前之自由經濟無恢復之望，即現行之戰時統制經濟，亦應加強，使符合所謂「國防經濟」之原則。

英外相艾登於一九四二年九月二十六日在萊明敦演說中有一段論及戰時之統制，戰後決不應放棄，其言曰：「此次戰爭結束之後，疲憊及自私將捲土重來，因吾人終爲人類，但吾人如再希求回到往昔之優美生活，（此生活對吾人一大部份，並不優美），如吾人幻想一切統制皆可放棄，或幻想吾人仍可重返昔日之經濟的無政府狀態，尤要者，如以爲吾人可不費力獲得和平及安全，則吾人不但將造成耻辱，且將造成吾人自身之災難，而此種結果將爲吾人所應得者」。英國乃產業最發達之國家，英人乃最富於自由經濟理想之民族，艾登外相鑒於經濟無政府狀態，足以危及國家民族之安全，不惜於戰時即作此懇切之勸告，我乃產業落後之國家，非刻苦自勵，實無法求強致富，何可再放任自由，則幻想自由經濟之回復者，當可深長思矣。

戰時專賣政策之旨歸

胡慕萱

——財政政策重於社會政策

一 引言

專賣事業，推行瞬已年餘，檢討理論之時期，似已過去。惟理論爲事實之母，且爲策進事實之根據；而已成事實，復爲理論檢討之源泉，與糾正理論之佐證。必以事實印證理論之當否，以理論探究事實之得失，始克使事業推行盡利，理論得以貫徹。是專賣事業，雖已入於實踐階段，倘就推行年餘之事實，作理論檢討之根據，而供來日之參攷，當非無益。

任何事業之創舉，必須宗旨決定，乃有歸宿；無的放矢，固屬徒勞，指東話西，尤易岐誤。是以個人爲事，必名正言順，始可期成；推行國政，更須明示綱領，則官吏有所遵循，黎庶知所憑依。乃世人之言事業，輒喜擇最高之理論，懸最遠之目的，以圖一蹴而成之功。甚且視目的爲手段，乘主義爲政策，飄等以求，冀其有成；其志可嘉，其法不足取也。或明知目的遙遠，階段尙多，目前所採之政策，未必即主義之實現，而務爲誇誕，虛擬高標，率意輕行，冀能幸中，以爲如此，可以排除一切阻礙。是則混水摸魚，何能有獲？個人且不當爲，秉政奚容輕試！

專賣政策，應戰時之需要，圖財政之充裕，盡人皆知；而推其極，實可以爲民生之保障，促社會之繁榮。竊以爲就戰時言，財政充裕，實爲首要，天下事未有急於此者，乃言專賣政策者，輒以國計民生須兼籌並顧，而每置重心於民生之社會政策，忽視有關國計之財政政策，以此而欲適合今日之需要，且實現異日之目的，誠不免陷入「欲速不達」之局，卒至需要未能獲得，目的亦難完成。故今日實行專賣，應取戰時需要之財政政策，從事解除國家之危難，奠定事業之基礎，以爲實行社會政策解決民生問題之根據，此其本末之分，緩急之圖，不可不辯；爰申其說，以明究竟。

二 專賣涵義

專賣爲國營獨佔事業中之一種，其全部涵義，略見拙作「商擅鹽利之總清算」（見鹽務月報第二期）第二節，茲更就戰時專賣政策之作用，闡明其要。

國營獨佔事業之性質，尹文敬氏於所著「財政學」分析爲二：一爲財政的獨佔，「此種獨佔，純爲財政上之收入目的，或以課稅不便，而改採獨佔手段，故其實質，殆與賦稅無異；如烟草、火柴、食鹽等之獨佔是，可稱爲財政的獨佔」；一爲行政的獨佔，「此種獨佔，純爲國家供人民之便利，或爲監督其事務而行之獨佔，其動機全在國家執行職務；而收入目的，則居其次。例如鑄造貨幣、郵政、電報之類是，可稱爲行政的獨佔，或社會的獨佔。」據此，復斷言「財政的獨佔，其實質等於賦稅……即一般財政學上所謂專賣制度。」

既明國營獨佔事業之性質不必盡同，請進而究獨佔與專賣實際之分野。吾國「財政收支系統法」會規定：（一）「各級政府，經法律許可，得經營獨佔公用事業。地方政府所經營獨佔公用事業之供給，以該區域爲限，但經鄰近政府之同意，得爲擴充其供給區域之約定。」（見該法第十二條），（二）「中央政府爲增加國庫收入或統制生產消費，得依法律之規定，專賣貨物並製造之。前項專賣，爲中央獨有之權，地方政府不得爲之。」（該法第十三條）李銳氏闡明其義曰：「按獨佔與專賣，在公用事業上，意義稍有區別。獨佔事業，通常係指其工業本身之經濟性質，受『報酬漸增率』之支配，經營結果，容易趨於獨佔者而言。此種工業，由政府直接經營，一面固期有裨收入，而主要則在防止私人壟斷，免除社會弊害。專賣事業，通常係指選擇消費課稅物品，由政府管理其生產製造販賣之全部或局部，而以取價方法代替課稅者而言。此種專賣，主要爲增加國庫收入。」（見氏著「公用事業與地方財政」，載「戰時經濟問題」續集。）與李氏作相同之見解者，尚有壽景偉氏，其著「專賣制度與戰時財政」一文有曰：「專賣制度，非謂所有國營事業，均屬專賣。蓋普通國營事業，或以便利國民經濟之理由，而作獨佔；或爲出於社會政策之理由，而作獨佔；要皆無關財政，即其目的，非在謀國庫之收入，而在此種事業，非由國營不能獲其效果也。專賣制度則異是，乃屬本可由私人經營，而以課稅形式予以課稅之事業，因財政上之理由，即國家希望多得益金，以增國庫收入，而將此事業收歸國營。故普通國營事業，言其形式，與專賣雖無差異，言其目的，則似有不同矣。」（見「財政評論」一卷一期）

壽氏又曰：「國家財政收入，有不取諸徵稅方式而獲得與徵稅同樣之效果者，此種制度，名曰專賣。」（見同前）故李銳氏於「租稅制度與財政政策」一文，益強調其說，即：「物品專賣之制，在上次大戰後，歐洲大陸各國，相率採行。此種專賣制度，本爲清

費課稅之最進步方式，主要目的，實在增加收入。」（見「財政學報」創刊號）此種專賣政策之涵義，孔副院長出席中央紀念週就「民生主義下之國家專賣政策」一題所作之報告，乃更透澈。其言曰：

「戰前我國財政甫奠初基，即膺戰時艱鉅；鑄辛支應無匱，克盡職責。故吾人今後，更須悉心規劃，增加合理之收入，方足以達成財政配合軍事之使命。其合理開源之途徑：（一）須符合學理；（二）須易獲信仰；（三）須普遍公允；（四）須施行簡便。就目前觀察，能符合此類條件者，國家專賣政策，實為其中最重要之一。」

昔桓公「欲守國財而毋稅於天下，而外因天下。」管子曰：「使君施令曰：『吾將籍於諸君吾子』，則必囂號，今夫給之鹽菜，則百倍歸於上，人無以過此者數也。」齊本其意而行，遂致富強。故現任專賣事業司長朱倅為明揭其旨，其言曰：「戰時舉辦專賣，應以補助戰時財政，注重專賣利益為前提；同時對於社會民生政策，亦應兼顧並顧。」（見「財政學報」創刊號氏著「一年來之專賣事業」）是專賣之真義，於國計民生，固須並顧，而在戰時，則二者本末先後，輕重緩急之間，不言可喻。然世人注意於此者，每以專賣事業實在推行社會政策解決民生問題相標榜，誠恐「差以毫釐，謬以千里」，有失慎始之道，因再徵諸往史一述其利害焉。

三 檢討往史

專賣事業，為戰時需要應運而興，古今中外，史不絕書；而此與戰時財政相依為命之專賣事業，貴在供輸戰費，尤屬事實昭然。蓋我國自齊太公「總一鹽鐵」致齊富強於先；管仲相桓公，設輕重魚鹽之利，弼成霸業於後；於是藉專賣事業致軍國之用者；代有所作，舉其著者如下：

漢武帝外事四夷，內興功利，財用匱乏，初於天漢間，榷酒酤，設榷酤官禁民私釀私賣，是為酒之專賣制。元狩中，復籠鹽鐵之利，以東郭咸陽孔僅為大農丞，兼鹽鐵事，聽其募民自給費，因官器作煮鹽，官與牢盆，任何私人不得壟斷；並用鹽商為吏，坐列市肆中販物求利，是為鹽之全部專賣制。元封中，桑弘羊繼起，雖賢良文學之士，交相詰難，率以共制「佐百姓之急，率軍旅之費，不可廢也。」迨東漢章帝時，亦以軍費增加，依尚書張林之議，恢復武帝成規，實行專賣。

唐玄宗天寶間，安祿山反，河北盡陷，顏真卿率兵討賊，軍實困竭，乃收景城鹽，使諸郡貿易，用度得以不乏；肅宗乾元元年，第五琦推廣真卿之法，漸行於全國，而行專賣制；寶應中，劉晏領鹽鐵使，就鹽法輕重之宜，銳意改革，創就場鹽專賣制；鹽法大備