現階段之國民經濟與國家財政

崔敬伯

112299

一　問題的提起

我們每天讀書閱報，手之所觸，目之所接，碰到的經濟問題和財政問題太多了。這裏也是問題，那裏也是問題，這個也該解決，那個也該解決，千端萬緒，弄得人頭昏眼花，眞不知從何處下手。生在這個時代，就是這個樣子，躲是躲不開的；惟有站在正確的立場，運用科學的方法，拿出堅決的態度，從正面迎上去，纔能理出一些端緒。只要六轡在手，把握幾條綱領，其餘枝節，自能各歸統屬，使問題的解決，有個先後緩急。

所謂現階段，包括時與空的兩個成分。我們所遭逢的時間，是非常時期，所遭逢的空間，是國防線上，不僅生長華北的人們，應該這樣認識，便是生長在內地的人們，都該這樣認識，由全國各方，組成一個整個的國防，這國防纔有力量。現在我們要問國防的目的，究竟爲什麼？無疑地是爲爭取民族的生存。但是有了生存（Existence），就夠了麼？不夠。還要生活，我們要有活力（Vitality），我們要能活動（Activity）。談到民族的生活，便令我們想到國民經濟。所謂國民經濟（National economy），質直的講，便是民族的生活，以一個民族作單位，有吃，有喝，有穿，有住，經營獨立的生活。所以說國防的眞實的意義，不應該僅在軍事與政治，而應該在經濟。縱使敵機不飛，主權無傷，而民族的生活，天天在那裏喪失其獨立性，則國防問題的嚴重與迫切，並不爲之減少。所以僅作到軍事的國防，不夠；我們還很需要——經濟的國防。

打算作到經濟的國防，要有一套很得力的工具，那便是國家財政。所謂國家財政，換句話講，便是『政府經濟』。考經濟學所討論的經濟單位，當以政府爲最大。如果政府經濟有辦法，則國民經濟的問題，便也解決了大半。況且經濟的國防，是一種有機的活動。如何方能組織得宜，運用自如？非有很健全的政治機構，是不能勝任愉快的。政府怎樣纔算健全呢？英學者巴什鐵布（C. F. Bastable）早經告訴我們：『沒有健全的財政，不會有健全的政府』（Without sound finance no sound government is possible）所以我們眞要實現經濟的國防，非有健全的國家財政，是辦不到的。因此我們要認識現階段的國民經濟與國家財政，提綱絜領的究竟該怎麼樣呢？

二　最低限的經濟綱領

112300

現階段應有的經濟政策，扼要的講，應該把握住那幾條？這是每一個國民，尤其是研究經濟的人們，所應該每飯不忘的。據吾人客觀分析的結果，以爲當前所最需要的，只要能把握住左列四個綱領，發動全國的力量以赴之，一切枝葉問題，自能迎刃而解。所謂四個綱領：

第一樹立民族工業　民族意義的重要，前邊已經說過。一切經濟建設，都要嚴守民族的立場。此着一錯，滿盤皆空，在這『經濟合作』的烟幕彈連續放散的迷霧中，很容易偷偷地抽去了民族的筋，加重殖民地化的速度。至於我人所以特別提出工業，而不揭櫫農業者，並非漠視農業。實以立國現代，非先把現代化的工業，打出基礎來，不僅工業沒出路，農業也沒出路。『中國自古以農立國』，成了人們的口頭禪，但是以農立國的結果，並沒把中國造成顛撲不破的局面，以屹立於帝國主義的狂流之前。今日創巨痛深，勉力掙扎，猶欲恢復從來之原始農業的生產方式，而不能赤地新立，另造一套新機構，其不足以保障民族的獨立生活，已不俟煩言而解。以中國的自然條件，在經濟建設的程序中，當然要有農業的地位，而且很重要。但是今日所需要的農業，已不是幾千年來所從事的單純再生產，而要把農業機械化，現代化，造成擴大再生產，纔能適應今日的需要。簡單的講，即是要作成農業的工業化（Industrialization of agriculture），把工業化或機械化的生產方法，適用到農業的經營，然後中國農業，纔能獲得新生命。於此又教我們想起機械化的方法，在未曾盡量用諸工業以前，能允許我們用諸農業麼？農業的機械化，必以工業的機械化（Mechanization of Industry）爲前提。而新式工業的擡頭，必以取得民族的獨立爲首要條件。所以當前的經濟建設，我人首先要求樹立民族工業，也便是這個道理。

第二保障國防資源　『樹立民族工業』的說法，還不免失之廣汎。其中千頭萬緒，依然是百廢待舉，限於本身的力量與當前的要求，不容我們面面顧到，而只要抓住幾樁與民族自衞有切膚關係的事業，如食糧，如植棉，如紡紗，如鋼鐵，如採煤，竭全力以赴之，以爲經濟建設的前驅，以奠民族工業的基礎。先把這幾樁作好了，使從事於民族抗戰的國人有的吃，有的穿，有的住，有的用，眼前即能作到獨立民族所應有的最低標準（National minimum），其餘一切，便都好辦，便是晚辦一些，也沒有什麼，因爲基本生活的條件已具備了。倘若基本的生活條件，尚未具備，只是好高騖遠的什麼都來，結果必致什麼都弄些皮毛，什麼都弄不到好處。財力的虛靡，時間的空耗，等到覺察出來，控制也來不及了。拘牽拖陷的結果，勢必以救亡的初衷，造成速亡的結論，那豈是可以輕於嘗試的？所以現階段的經濟建設，於第一個『民族的』意義而外，要能守住國防資源最低限度的標準。用志不紛，先從要害入手，不僅當前的要求，大致可以應付，便是此外一切的建設，也都有了初步的基礎了。

第三改組中央銀行　查中央儲備銀行法案，已於六月二十五日經立法院修正通過，這是最近經濟建設中的大事件。中央銀行原屬財政部。改組中行問題，應該屬於財政問題的範圍，爲什麼列入經濟政策

112301

呢？這裏邊很有深意。從來國人的觀念，總以爲中央銀行，是財政部附屬的機關，省銀行是省政府附屬的機關，歷來的事實，是那個樣子，難怪人們就那樣想。但在今日，政治的演化與客觀的要求，俱已展開一新階段，則中央銀行一物，不應該僅成爲政府籌款的外府，而應改絃更張，超然於政治勢力支配之外，使成爲社會經濟流通之權衡。許多學者常把中央銀行一物，比之於經濟體的心臟，又把中央銀行，比之於偉大的儲水池（Reservoir）。心臟所以司血液的循環，中央銀行所以司通貨之調節。一國通貨之出納周轉，應以整個社會經濟的需要爲衡。假使中央銀行僅爲財政部的附庸，則因政府之迫切的要求，難免不以發鈔爲救濟財政的工具，『守着飯鍋挨餓』的事，是不會有的，大勢所趨，必不免走入惡性通貨膨脹之路。不僅貽害於經濟，財政也要幷受其累。所以我們認爲這次中央銀行的改組，在國民經濟建設的過程中，其意義太重大了。現代所謂建設，所注重的，不僅在量與質，還要注重活動的加速。因此我人在經濟政策的主張中，於一二兩項注重量與質的條件而外，還要提出立刻改組中央銀行的要求，以完成『加速』的條件。蓋必中央銀行切實改組之後，一切經濟活動，方有健全可靠的軸心。

第四矯正國際收支　國際收支適合的確立，在現代經濟政策中，可以說是最重要的。以一個民族作單位，在一年之中，究竟收多少？支多少？收支怎樣相抵？相抵的結果，對於整個民族的經濟體，究竟是有利有害？對於有利的方面，如何發展？對於有害的方面，如何矯正？並如何在國際間取得適當的調和？這恐怕是一國的經濟政策中最高的指導罷！我們看中國銀行營業報告書所發表的二十五年度中國國際收支的數字，雙方各爲十七億七千六百八十萬元。其中自然以貨物的出入口，占主要地位。出口貨值爲八億一千一百六十萬元，入口貨值爲十一億四千一百五十萬元，支多於收者二億二千九百九十萬元，主要則靠着白銀出口二億八千九百六十萬元，以資抵補。雖說華僑匯款項下尚可收入三億二千萬元，但在支出方面，尚須償付外債一億二千七百八十萬元；此外還有無法查明之銀行資金及其他資本向外移動之數，恐非華僑匯款之數所能抵補。於此還要注意：上列數目，還是找得着能發表的數字，此外因統計不備或故意隱匿之故，我們所不能知道的，尚不知有多少。雖說問題太大，作病太久，決非咄嗟所能立辦；但是矯正國際收支的課題，不能不懸爲最重要的目標，前述三點，都要附麗於此。

三　最低限的財政綱領

現在我們再看一看現階段應有的財政政策，應該集中到那幾點。財政問題，較之經濟問題，總要簡單一些。但在今日以經濟建設樹立民族自衞的過程中，財政政策，確是一個有力的槓桿，內容自不簡單。不過國家施政，要有本末，提綱絜領，亦可與經濟政策相對照，提出左列四個綱領：

第一厲行直接稅制　『從間接稅到直接稅』這一個口號，已不

112302

是理論，而是事實。當初許多學者甚至專家如甘末爾都以爲中國還不具備實施所得稅的條件，主張從緩。但自去年十月一日由政府毅然開征以來，居然也能行得通，前途且頗順利。此無他，世界大勢所趨，戰時財政所迫，不容我們不努力嘗試。雖說施行條件一時尚未具備，但不能因噎廢食，必得『學養子而後嫁。』果然一朝開始辦也就辦了。反正我們不能老是拘囚於間接稅的樊籠，遲早要施行直接稅，早一天是一天。總得等到間接稅眞沒着落的時候，纔去『臨時抱佛脚』麼？我們都知道：第二次的世界大戰，遲早是免不掉的，一旦開仗，不管我們參加不參加，但是關鹽統三大消費稅形成國家收入百分之八十左右的臺柱子，都有因戰事而減少甚至有一落千丈的可能。並不是我們在理論上一定要主張直接稅，而是事實上迫不獲已的不能不找直接稅，這已成爲中國財政既定的命運。不過在這裏，却有兩個難題頗足爲推行直接稅的障礙。第一是所得稅及遺產稅納稅人的阻撓，第二是政府一方推行直接稅，同時又捨不得間接稅，雙管齊下，予納稅者以苛征的口實，復予稅源以重大的打擊，影響到直接稅推行的前途。所以我們要求政府，要有決心，能夠專心致志地推行直接稅，而不要戀戀於間接稅。同時即發動全國上下的力量，對於社會上推行新稅的障礙，予以堅決的無情的掃除，這纔是中國財政在開源一方面的主要出路！

第二進行財政整軍　我們都知道近二三十年來，中國民窮財盡的主要原因，厥爲兵多。國家財政的大部分，皆爲內戰所消耗，因而許多人，對於預算所列的巨額軍事費，莫不疾首蹙額，主張竭力削減。但是結果怎樣呢？詛咒自詛咒，事實自事實，客觀的原因不除，病態的事象不滅，僅從消極方面用力，有時是行不通的。況當此國防吃緊的年頭，增兵之不暇，還能談到裁兵？充實國防之不暇，還能說到核減？環境所限，不如索興從積極方面入手，而進行『整軍。』自入六月以來，先之以豫、皖、蘇三省整軍，繼之以川康兩省整軍，進行且頗順利，可以說是時代的產物。整軍的目的，一個是國軍化，不得爲地方所私有；一個是現代化，不許爲封建的供奉。我們國民所負擔的軍事費，不怕多，要能用到國防軍的鍛鍊用到國防戰的實現！眞能國軍化和現代化，我們人民便是多拿一些捐稅，也沒什麼不可。去年綏遠抗戰，全國捐薪捐物，能夠那樣踴躍，便是很顯明的例子。因此我們所需要的，不僅是人事上的整軍，還要求財政上的整軍。所有政府對於財政統制的種種辦法，要能很切實很普遍的貫澈到軍隊的方面。第一要它公開，第二要它核實，第三要它有效。不僅要一錢有一錢之用，還要雖一文錢都能用到最有效的方向，這纔是中國財政在節流一方面的主要做法。

第三保障法幣信用　保障法幣信用，與改組中央銀行，本是一件事的兩面，在經濟政策中既經提到，爲什麼在財政政策中又重複一回？這裏邊也很有一番深意。根據各國財政經驗，每當國用浩繁之時，時常採用發鈔政策，以濟加稅與募債之窮。最初尚有限度，日久即不克自制。因增發而跌價，因跌價而愈不得不增發，輾轉相尋，愈陷愈深，演成惡性

112303

膨脹後患不堪設想此中原因卽在財政。倘使財政有辦法，何致以發鈔爲理財之出路？所以保障法幣信用的職責，不在經濟方面，而在財政方面。況自現銀集中推行法幣以來，所有商業銀行的紙幣，均將盡數收回，國中所流通的鈔票，只有國家銀行纔能發行。只要國家銀行能不濫用發鈔權，決不致因私家銀行濫發鈔票，因而引起經濟界的不安之理。然則保障法幣信用的工作，怎樣纔能做好？最主要的，當然是改組中央銀行，使成爲超然獨立的機關，不受政治的影響。不過在財政方面，也要有根本的作法，不致以發鈔爲籌款的捷徑。倘使國家支出漫無限度，籌款方法，急不暇擇，縱令將中央儲備銀行法的條文，訂得如何嚴密，試問它准能保得住法幣的信用麼？因此纔把保障法幣信用，列爲當前最主要的財政政策之一。

第四平衡國家預算　財政政策中的平衡國家預算，與經濟政策中矯正國際收支，是有聯帶關係的。平衡國際收支，是現代國家最主要的工作。但是一個政府，如果對於自己的財政預算，尙不能作到平衡，對於國際收支，更沒有能力去支配。所以現階段平衡預算的工作，比較從前更多出一番意義，便是以這種工作，作爲平衡國際收支的基礎。平衡國家預算，普通多指數額的平衡，只要歲入與歲出雙方的數字能夠一樣，便認爲達到目的，這是很不妥當的。『估計的預算』（Estimated budget）與『實施的預算』（Executed budget）數字每難相合，這在財政管理很健全的英國，都所不免。但二者差額，總要儘着可能的努力，使之減到最低度。卽以近年經濟情況變動之遽，而英國預算總收入的估計額與實收額，其間差數，總沒有超過百分之二·五。所以美國預算學家柏克（A. E. Buck）以爲預算的估計，能夠有這樣的成績，乃是英國的財政官吏與統計家，很可以自豪的地方。吾國『預算統制』，在立法與司法兩方面，既都有名無實，則不如專心致志，以實現行政統制之功能。先從行政系統上，澈上澈下，藉着預算的機構，作到自家管束的理想，而不可以形式的收支平衡自足，庶幾財政能上軌道。

四　結論——國民的努力

四個經濟綱領，與四個財政綱領，是相互對照的；彼此之間，具有休戚相關互爲影響的關係，以表明之如次：

經濟四綱領	財政四綱領
一　樹立民族工業	一　厲行直接稅制
二　保障國防資源	二　進行財政整軍
三　改組中央銀行	三　保障法幣信用
四　矯正國際收支	四　平衡國家預算

卽以第一項爲例。民族工業如能發達，必能促成直接稅制的發展，這是形影相隨，不可否認的事實。據美國財政學家康斯脫（A. Comstock）的解釋，一九二七年美國所得稅的總收入中，僅紐約一州，卽占百分之二十七。卽因紐約州乃是美國工業的中心，有了充分發展的工

112304

業，便有了源源不絕的所得稅。因之許多學者，便稱所得稅爲『工業稅』（Industrial tax），甚至稱之爲『都市稅』（Urban tax）。卽在中國如果現代的民族工業眞能樹立起來，則所得稅之飛躍的發展，可操左券。因爲所得稅的稅源，畢竟要以企業所得爲大宗。僅靠着薪給報酬所得找收入，畢竟是可憐而有限的。再從另一方面看，如果我們國家眞能厲行直接稅，從直接稅系統中建立收入的來源，而不復仰賴於間接稅，則關稅的『收入目的』卽有轉移的可能，使之漸變爲『保護』。吾國之關稅制度，倘能由收入目的轉移於保護目的，首先受到利益的，便是民族工業。所以說財政與經濟是具有互相關係的，是互爲影響的。舉一反三，其理甚明。

不過所謂政策，畢竟要責成於政府。政府所應該做的，前已言之；然則國民應該做些什麼呢？國家政策總要受國民意志的影響，國民眞能向前，政府不敢落後；國民眞有決心，政府不敢躊躇。當此非常時期，託身國防線上，當國民的，最低限度所應該做的，要有左列四端：

第一　在沒有充分的生產以前，不作過度的消費。

第二　在未曾盡量利用國貨以前，不用外貨。

第三　在民族危機隨時可以到來之前，要有隨時卽能應付的準備。

第四　在爭取民族生存的獻祭之前，要捧出每一個國民的心血與財力。

上列四端，都與現階段的國民經濟與國家財政有關，國民眞能這樣做，一方幫助了經濟的建設，同時幫助了財政的改革。我們不是先提倡消極的節儉，我們自然要努力生產；但在生產未曾充分以前，我們絕對不浪費。什麼叫做浪費？超過了生產力的消費，就是浪費。如果生產進步，則『水漲船高』，消費也當隨之進步，不然則生產了那麼多，幹什麼用呢？其次，我們並不一定反對用外貨，但是從國貨裏很可以找出許多可用的東西；不肯去用，反而替外貨作推銷，這當然不是具有民族思想的人們所應該做出的。復次，我們所要求的救亡準備，並不是認爲可以咄嗟立辦的，當然要有計畫，有步驟，定出一個相當的標準。但是要認識：當此世界情勢日趨險惡的今日，民族的危機，是隨時可以先臨到我們頭上的。我們不能因爲準備的時候不夠，不去抵抗，而要有隨時卽能應付的決心。最後經驗已經告訴我們，在民族自衞的獻祭之前，我們國民，是什麼都可以掏出來的。掏出我們的錢，掏出我們的產，甚至掏出我們的頭顱，這都是國民所已經經驗過的。許多人都替我們中國的戰時財政發愁，憑我們這樣窮，靠什麼去抗戰？而不知民族自衞的獻祭之前，是可以得到人們所想不到的財源的！

我總相信：中國的經濟有辦法，中國的財政有辦法，只要能認識現階段所賦予於我們的使命！

——一九三七，一，六，於牯嶺。——