

华北事变后中国各界对战费问题的讨论^{*}

李超民

内容提要 从华北事变到全面抗战爆发,是中国战时财政理论发展的关键阶段,战费动员思想由此走向理论化和政策化。其特征之一是形成了抗日战争战时财政理论体系,提出了战时财政动员的具体方策,在战费规模、战时财政预算、战时税收、公债和货币金融政策等方面,有了实质性发展,并为指导全面抗战的财政动员实践奠定了坚实的思想基础。中国抗日战争战费动员思想的来源,主干是西方的战费动员理论与实践,同时也是结合本国国情而提出的,其提出者多曾求学西方,并参与了抗战时期战时财政动员实践与政策制定。通过对华北事变到全面抗日战争前夕战费动员争论的描述与分析,可以重新认识其在中国现代战费动员思想史的转折意义和积极影响。

关键词 华北事变 战费 直接税 战时公债 战时货币金融

“财政乃庶政之母”,抗日战争是中日两国综合国力的殊死较量,成功的财政动员是战胜敌人的强大后盾。1935年华北事变爆发后,抗日救亡运动轰轰烈烈地在全国各地展开。在国内外重重压力下,蒋介石两次提出“打通共产党关系”,以结束长期内战,实现国共合作共同抗日。^①与此同时,国民党南京政府对抗日言论的限制也逐步放宽,并利用抗战议题,吸引国际知名学者参与政府工作;当时的社会思潮也在变化,北方的一些自由主义知识分子逐渐改变态度,提出实行新式独裁,尽快组织国内力量,迅速发展经济的主张。^②同时,财经界有识之士提出,即将到来的全面抗战,不单是两国军队的较量,而且必将是两国国力的总较量,保障战争经费的供给将是决定战争胜负的关键因素,中国必须加快研究抗战的战费筹措问题。

从华北事变到全面抗战爆发的两年多,是中国抗日战争时期战时财政理论发展的关键阶段,战费动员思想由此走向理论化和政策化,在战费思想史上居于枢纽地位,具有承前启后的重要意义。本文中的“战费”一词,是一个狭义用语,专指因抗战而在财政上发生的“战争经费”,即由于抗日战争引起的直接费用。学理上与“战费”相类似的说法,还有“军费”“军费开支”“军事开支”“国防

^{*} 感谢匿名审稿人对本文所提出的修改意见与建议。本文系“上海财经大学创新团队支持计划”(2014110309)的阶段性成果之一。

^① 参见周恩来《致湛小岑信》,中共中央统一战线工作部、中共中央文献研究室编《周恩来统一战线文选》,人民出版社1984年版,第16页;华《1936年国共两党曾一度就抗日问题进行密谈》,《党史资料与研究》1985年第3期,第74页。

^② 参见李学通《七七事变前国民政府的经济备战》,《抗日战争研究》2003年第1期,第4—5页。

费”“国防支出”和“国防开支”等。如何筹措战费即“战费动员”是一个很古老的问题,人类社会自从有了“战争”就产生了战费筹措或者战费动员问题。中国古代常说“军无粮食则亡”“兵马未动,粮草先行”,这里的“粮食”“粮草”就是“战费”的具体形式。近代西方经济思想史上,由于对外掠夺战争的需要,产生了通过政府发行公债筹措战费、“以战养战”等战费思想。如,古典财政学时期,亚当·斯密在《国富论》中认为,满足国防开支是国家(君主)的首要责任,“社会进步,国防费一定增加”,“在古代,富裕文明国民很难防御贫穷野蛮国民的侵略;进入近代,贫穷野蛮国民,却很难防御富裕文明国民的宰割”,所以政府应该藉由保护关税、实施管制,甚至通过奖励手段,鼓励民间制造国防必需品,可见筹措战争经费建设国防,是国家的重要职能。^① 大卫·李嘉图的《公债制度论》(*Essay on the Funding System*) 一书中,也曾专门研究究竟是采用税收办法,还是公债办法才能够获得更多战争经费的问题。1939年,凯恩斯的《如何筹措战费》(*How to Pay for the War*) 一文,提出了通过增加战争开支解决就业问题的思想。^② 这些都对当代的战费思想和政策有重要影响。由此亦可见,所谓战费动员实质上就是国家在战时的主动理财行为,其目的是为打赢战争筹措经济资源,而战费动员的具体手段包括征税、发行公债和增发通货等。

然而,长期以来,战费动员在抗战时期的战时财政政策上的意义未得到应有的重视,若不能理解华北事变以及抗日战争的特殊意义,也就无法准确解释现代战争条件下,中国战时财政政策的思想起源及其价值,同样也无法解读华北事变后战时财政动员争论的兴起与思想史贡献。例如,张鸿石曾扼要罗列、评述1936—1937年中国对于实现平时财政向战时财政转轨、鼓励生产和建设、充实财政基础等争论,强调了国际局势日益恶化和南京政府财政状况的“困厄不堪”。^③ 但是,我们必须看到,这一论述实际上隐含了华北事变造成中华民族面临亡国灭种重大危机的时代背景。从华北事变到卢沟桥事变短短的两年时间,这场有关战费的争论与抗日救亡运动同时展开,抗日救亡运动很自然地把国防建设放在了最优先的发展方面,而财政问题对于国防建设是尤为重要的问题。可见,如果遗漏了这一重要的历史背景,将影响到对相关史实价值的认识。还有一些研究仅从平时财政的立足点出发,对战时财政政策发展进行解读。如,崔国华认为1934—1937年是南京政府财政改革时期,而1934年第二次全国财政会议通过的废除苛杂、整理田赋、开征所得税、修订海关税则、调整盐税税率、扩大统税范围、整理公债、改革币制并充实金融机构政策,多在华北事变前即已开始进行,并在华北事变时期迅速加快。至于这些政策对于筹措战费的作用和经验教训,有关的分析内容尚待展开。^④ 另有一些对华北事变后战争经费的研究,判断显失准确。例如,阿瑟·恩·杨格(Arthur N. Young) 虽长期参与国民党的财政政策建设与运筹,对全面抗战前中国财政建设有一定贡献,却将日本策动华北事变后又发动卢沟桥事变全面侵华的前因,说成是1934年中国实行关税自主的后果。此论纯属颠倒历史,倒因为果,不过这更加证明了华北事变在战时财政思想史上所具有的转折地位。^⑤ 又如,20世纪五六十年代的一些论著,对抗战时期财政金融措施的评价有明显有阶

① 亚当·斯密著,郭大力、王亚南译《国富论》下,上海三联书店2009年版,第228页。

② 分别参见 David Ricardo “*Essay on the Funding System*,” <http://oll.libertyfund.org/>, 2013年9月18日; J. M. Keynes, “How to Pay for the War,” in *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. 9: *Essays in Persuasion*. (London/Basingstoke: Macmillan), pp. 367 - 439.

③ 张鸿石《1936—1937年中国学术界的战时财政主张》,《河北学刊》1996年第3期,第95—98页。

④ 参见崔国华《抗日战争时期国民政府财政金融政策》,西南财经大学出版社1995年版,第10页。

⑤ 参见阿瑟·恩·杨格著,陈泽宪、陈霞飞译《一九二七至一九三七年中国财政经济情况》,中国社会科学出版社1981年版,第167、90、158、448页。

级分析的时代痕迹,认为这不过是国民党政府利用“抗战”之名的财政搜刮。^① 20世纪90年代后,则有相关研究认为,国民党政府对战时财政问题掉以轻心,忽视战时财政建设,缺乏对克服财政困难的深谋远虑,而战时公债发行沿用向银行抵押办法,就难以避免早早放弃向公众推销战时公债的错误之举。^② 可见,种种认识虽不无道理,但缺少从战费动员理论角度出发的研究成果。

为了廓清对华北事变后中国战费动员思想发展的认识,梳理战费思想发展脉络,了解战费思想争论及其原因,正确评价各种争论观点,有必要以战时税收、公债、货币金融等问题为对象进行重点研究,以利于对战时财政问题的深入认识与探讨。本文采用“先述后论”的研究范式,首先交代有关这场争论的背景,然后分别对抗战的战费预算与筹措原则、战时直接税思想的深化与税源培育的思想关联、战时内外债并举思想及与税收政策的关系、避免通货膨胀与战时货币金融政策等思想发展过程加以描述,最后做简要分析评价。

一、日本侵华战争与中国战费筹措思想发端

中国抗日战争的战费筹措思想始于九一八事变后抗日御侮思想的兴起与发展,并在华北事变后的抗日救亡运动中达到高潮。九一八事变的爆发与东三省的沦陷,使中国人民无不倍感民族危机之沉重,财经界和其他各界有识之士无不意识到中国政府之软弱和国防之落后,纷纷思考和建言建设强大国防、驱逐日寇问题。筹措战费、对日宣战成为国民竞相谈论的话题,与当时国民党政府“无力抗日”论调形成鲜明对照。华北事变前已经发表的有代表性的战费筹措著作有卫挺生《战时财政》(世界书局1933年版)、关吉玉《战时财政》(精华印书馆1933年版)、裁竹轩《战争经济学》(著者刊,1933年)等,这些作者因此成为这一时期中国战时财政思想的先行者。华北事变爆发后,尹文敬、侯厚吉、胡善恒、崔敬伯、董修甲、高汉奎、骆耕漠、马存坤、闵天培等人及中国经济研究社,加入战费筹措政策争论,为国民政府和抗日武装科学制定抗日战争的战费政策,打下了牢固的理论基础。当时南京的日本研究会较为全面地研究了日本的国防、军事以及战争财政金融政策,而专注于西方战时财政政策研究的吴克刚,更陆续翻译了多部战费论著,如《战时捐税》(E. L. Bogart 著,文化生活出版社1936年版)、《战费论》(E. R. A. Seligman 著,文化生活出版社1936年版)、《战时金融与币制》(E. L. Bogart 著,文化生活出版社1937年版),影响很大。

大批经济学家、财政思想家和国民党财经当局的不少财经幕僚,都加入了这场有关战费筹措政策的争论。财政学家胡善恒曾说,增加战时财政收入,主要包括动用准备金、增加税收、增加国营事业代价收入、发行纸币、发行公债、征发军用物品、募捐等方法。^③ 这个观点虽是当时战费思想的主流,实际上能够站在战时经国政策高度筹划战费政策者,当属卫挺生,但他是坚决反对战时滥发钞票和公债的,而这正是“战时经国政策”的要义。卫挺生早年留学日本、美国,先后在密歇根州立大学、哈佛大学学习政治经济、财政金融。南京政府成立后,先出任关务署税务官员,后任立法委员,参与或主持起草《财政管理法》、《公债法》、《预算法》、《统计法》、《会计法》、《决算法》、《公库法》等财政法规,提出中国应建立四级财政、划分收支系统、堵塞贪污渠道等建议。他认为,筹措战费的最佳方策,首先是公债,其次是增税,发钞效果最不好。一旦战争结束,政府以盐税作基金,再普遍

^① 分别参见杨荫溥《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第155页;杨培新《旧中国的通货膨胀》,人民出版社1985年版,第44页。

^② 参见潘国琪《抗战初期国民政府财政政策考辨》,《抗日战争研究》2003年第1期,第45—46页。

^③ 胡善恒《战时财政之调度》,《时事月报》1936年第1期,第48页。

发行公债,即可化兵为农、为工、为商,实现孙中山先生实边垦殖、筑路浚港、国有工商等大计划。^①他强调,实行战时财政政策只有同时实行“经济的统制”,才能保证加税和募债的效果。^②关吉玉曾留学德国柏林大学,回国后任财政部天津统税查验所所长,1940年任江苏省财政厅厅长。他的战时财政论既根据正统的财政理论,又立足于当时国情,强调中国筹措战费必须以战胜日本为核算的标准。^③

战时迅速进行财政动员、筹措战费是这场争论的重点。这场争论的起点,无论哪派学者,大多认为,即将全面爆发的中日之战是中华民族生死存亡之战,且坚信,中华民族绝不会亡,因此中国既必须正视当时国家残破、国力贫弱,并长期遭受帝国主义野蛮压榨的残酷现实,又亟须从民族和国家长久发展高度,积极规划战费的筹措政策。当然,也有极个别学者发出了“赌国运”的声音,倾向于竭泽而渔筹措战费,如董修甲等人。他们认为即使此次抗战中国战败,也应当使敌人捞不到好处,从本质上看,这类人对于抗日战争中国必胜丧失了信心、临阵怯战、悲观失望,幸而此论在当时始终未占据上风。

二、现代战争的战费预算与筹措原则

华北事变的爆发,使国家危在旦夕,不进行抗战准备,中华民族就将面临亡国灭种的境地。然而由于中国平时财政体制建设缓慢,战时财政体制建设在保守的防御性战略指导下,更是极端落后,对于战时筹措巨额战费极其不利。因此,华北事变爆发后,财经学界即对如何建设战时财政体制、筹划战时财政的原则以及测算战时财政开支规模等问题,进行了激烈讨论,并达成一些共识,推动了国民党政府的战时财政动员准备。

首先,学界认为,近代战争带有经济战性质,通过财政金融体制建设,动员人力、物力,才是战争胜败的关键。^④作为战时财政的核心,战费筹措问题很复杂。那么,什么是战费呢?中国财政学家侯厚吉曾说“普通所谓战费,乃包括一切‘武器动员’、‘对敌作战’等等之军事费用……一为实物费用,如武装、子弹、给养、运输、军医之类;一为薪资费用,如薪水工资之类。此外还有些将其他一切因应战争需要而设立之非军事的各机关的支出,也包括在内者。其最要者如战时公债之付息还本事宜,以及战时救济、战争经济等各种支出。”^⑤对于近代战争的经济战性质,华北事变后曾参与《国防教育丛书》编纂的尹以瑄指出“近代战争,不仅尽国民之全力,用所有发明及可利用之破坏物力以摧残敌人而已,同时并须对抗政治的孤立,及有时或用渐进的狡猾之经济压力也。”^⑥

其次,进行抗战财政准备,首要必须明确作战敌国,然后尽快推动财政体制进入非常时期财政。关吉玉在华北事变后指出,中国对外战争的第一假想敌国就是日本,未来的中日战争必具两种基本战时特征:第一,为持久之长期战争;第二,日本的战争准备甚为充分,但由于资源不足,故利于速战,而中国缺乏战争准备,但资源丰富,则利于持久战。^⑦所以,一旦战争爆发,中国财政便应迅速

① 卫挺生《财政改造》,世界书局1930年版,第25—26页。

② 卫挺生《战时财政》,世界书局1933年版,第14、68、175—185页。

③ 关吉玉《中国战时经济》,国民政府军事委员会委员长行营1936年编印,第18—19页。

④ 参见金正贤《论国民政府的法币价值稳定政策及其在抗战中的作用》,《抗日战争研究》2004年第4期,第123页。

⑤ 侯厚吉《战时租税制度》,汗血书店1936年版,第4—5、9—14页。

⑥ 尹以瑄《经济战争论》,《黄埔》1935年第6期,第88页。

⑦ 关吉玉《中国战时经济》,第18—19页。

转入非常时期财政,开始筹集战费。^①由于非常时期财政变化很快,必须迅速编制战时预算,战时财政应由财政部长绝对负责,而作战预算则要给予最高军事长官以便宜分配权,财务行政人员则需任用技术训练好、品性高尚的人担当。^②

再次,国家必须保证抗战军费有最低支出,国防建设必须首先由政府投入。毕业于国民党中央政治学校本科第一期,曾参与20世纪30年代国情调查,并对民国时期财政、直接税、银行问题和战时财政动员颇有研究的黄豪认为,对于军事、国防问题,“财政处理是万万不容忽视的”,中国奋起应对外侮,必须保证国防投入,建设完备的兵工体系和国防工业。国防工业建设要由中央政府和民间共同投入,其中兵工厂、潜艇厂、铁路建设投入的一半以及公路建设费由政府投入,其余则要发动人民投资。^③基于抗日战争一触即发的判断,中国预算军费需从“我们民族的基本需求”出发,即“(一)在国际间求生存;质言之,即求能抵抗外敌的侵略。(二)在国之内求生存;质言之,即求能解决人民之生活问题”,而补充中国的海空军战争装备和设施,则“是第一位应该注意的问题”,还要解决沿海要塞、武器装备制造问题。武器制造必须立足自我,同时还要修建国防交通设施。^④

第四,抗战必须坚持独立自主原则,应立足国内筹措战费。战时财政准备通常需把握以下两个特征:即(一)需有富于伸展性的税源,这主要靠平时预备。国家应当通过实施各种财政政策,发展战时生产,提供战时物资,并使战时税收政策得以顺利实施。(二)税源需有安全性,对之必须预先加以考虑,所以国防经济建设,应当优先考虑国防项目在战时的安全性。^⑤抗战时期曾任湖南省财政厅长的留英财政学家胡善恒说,战费筹措要视战争情况确定,即视作战地区是国内还是国外、战事长短、战前准备情况、交战国原有财政制度,加以灵活应对;而且“战时各种筹款方法,皆有采用之必要,其所发生之利弊,始得相互完补,财政之供应能力,乃得维持长久”^⑥,同时还需全面把握战时财政环境,战时政策需要适合环境要求。^⑦

最后,中国必须尽早启动战争预算程序,确定抗日战争的战费规模。马克思主义经济学家钱俊瑞认为,抗战一旦爆发,全国便需动员1000万人参战,每月需要支出1.5亿元战费。^⑧著名留美经济学家、新中国成立后曾任上海市人民政府参事的陈长蘅则认为,抗战时期每年平均需增加战费约十五六亿元。^⑨据上海《正言报》经济版主笔张一凡估计,1931年中国除官佐外有现役士兵1625282人,以每日人均消耗1.41元计,即使战时不增加,开战首月便需6870多万元战费。^⑩又据估计,第一次世界大战时,各国动员人数较平时增加了4.42倍,依此推算,中国抗战时期的军队人数将需约995万人,如此则开战首月便需4.2亿多元战费,这个数字将达到1935年度国家财政总概算的一半。^⑪总之,解决抗日战争所急需的战费动员问题迫在眉睫,亟须筹措大量战费,并须早做预算。由于战费属中央负担,现代战争为全国总动员战争,故应在全国全盘筹划。在战时,地方

① 尹文敬《非常时财政论》,商务印书馆1936年版,第1—4页。

② 熊凌霄《非常时期之财政》,《经济学季刊》1936年第3期,第180页。

③ 黄豪《现阶段中国军事费最低限度之估计》,《经理月刊》1935年第4期,第109—110页。

④ 黄豪《我国明日之战时财政》,《经理月刊》1936年第2期,第111—115页。

⑤ 关吉玉《中国战时经济》,第19—20页。

⑥ 胡善恒《战时财政之调度》,《时事月报》1936年第25期,第48页。

⑦ 陈行《非常时期之经济问题》,《经济学季刊》1936年第3期,第1—7页。

⑧ 钱俊瑞《中国国防经济建设》,上海黑白丛书社1937年版,第74页。

⑨ 陈长蘅《抗战期中财政之急要设施》,《时事类编特刊》1937年第4期,第4—5页。

⑩ 张一凡《非常时财政准备论》,《社会经济月报》1936年第7期,第28页。

⑪ 熊凌霄《非常时期之财政》,《经济学季刊》1936年第3期,第180页。据估计,1936—1937年中国本土每年总岁入15.94亿元,其中中央占8.7亿元,省和县分别占5.34亿元和1.9亿元。参见阿瑟·恩·杨格《一九二七至一九三七年中国财政经济情况》,第80页。

全部收入归中央,或中央将部分政务划归地方政府办理,以减轻中央负担,这样才能保证重要的建设项目正常实施,并进行抗战。^①

战时财政有别于平时财政,必须牢牢把握战事紧急需要,但同时还要以平时财政设施为基础,这是战时财政动员要求资金集中迅速、数额巨大和安全可靠的基本原则所决定的。抗日战争是落后、弱小而尚未近代化的中国,与近代化的日本之间的长期激烈战争,同时也是中华民族复兴的转折点。所以,如何才能变被动的战争应付为主动的防御准备,当时的财经界提出进行战争预算,筹集足够战争经费抗战御侮的建议,即各种财政政策,包括税收、公债、金融货币政策必须加以筹划,做好搭配,依次展开。因此,华北事变后直到全面抗战即将爆发的前夕,对于如何动员充足的战争经费问题加以讨论,这些在中国近现代战争经济思想上尤为重要,对当时制定良好的战费动员政策至为关键,不可不察。

三、战时直接税思想与税源培育问题

筹措战争经费离不开完善的平时税收体制建设,更需要推动平时财税体制进入战时状态。但是,由于中国近代财政体制先天不足,且通过税收政策筹措巨额战费起效较慢,改革现有的、以间接税为主的财政体制,同时培养税源、建设战时利得税等战费筹措制度,并完善现有税收体制,成为争论的要点,尤其在华北事变发生后,对如何推动中国平时财政体制进入战时状态,各界争论也非常激烈。

首先,学界认识到租税政策有利于筹措战争经费,战时财政措置应以直接税政策为主,兼及间接税政策。所谓租税,同时也称税收、赋税,或者捐税。直接税是指直接向个人或企业开征的税收,包括对所得、劳动报酬和利润的征税。间接税是对商品和服务征收的,即间接地以公众为征税对象。间接税包括销售税,还有对财产、酒类、进口品和汽油等所征的税。20世纪前半期,中国税收长期约有60%以上来自间接税。1929年在法国获得经济学博士学位,回国后曾参与组织“中国财政学会”的尹文敬认为,“讨论战时税的选择,应当先明了何种租税,归何种阶级的国民负担,然后再问战争与何种阶级的国民最有关系……对于多量收入者的累进税、所得税附加税、战时利润税、遗产继承税等,是富有阶级的负担;土地税、财产税、房屋税、印花税及登记税等是有产者的负担;关税、消费税、一般买卖税,是大众的责任”。然而,虽然“租税是筹集战费方法之一,但不是一种应急方法”。根据英美在第一次世界大战中的经验,成功的战时租税政策以直接税最重要,战时英国战费中的直接税占73%,而美国战费中依靠战时税收政策者占79%。^②哪些人应当负担更多的战费呢?经济学家侯厚吉指出,由于战争对有产阶级利害大,所以应当使有产者负担更多战费,而由于旧中国关、盐、统税占重要地位,战时国家也不能完全放弃间接税,同时还需防止直接税率过高造成漏税及资本外逃,即战时税政虽应偏重直接税,却应继续保持与间接税政策相协调。^③国难当头,全国人民必须同仇敌忾,富人自应做出更大的牺牲,政府还要开辟税源,征收享乐税。^④对此,卢沟桥事变后不久即附逆投敌、先后任伪江苏省和安徽省财政厅厅长的留美生董修甲,早在1936年中国经济学社第13届年会论文中认为,对外战争应依赖纸币政策与公债政策,广开财源,除非实在不

^① 关吉玉《中国战时经济》,第21页。

^② 尹文敬《非常时财政论》,第48—49页。

^③ 侯厚吉《战时租税制度》,第17—18页。统税是民国时期消费税的一种,这种税收在统征一次后,货物即通行全国,不再重征,简称“统税”。

^④ 熊凌霄《非常时期之财政》,《经济学季刊》1936年第3期,第180页。

得已时,才可采用税收政策,而且捐税政策也不是主要办法,只有在不得已时方始采用,而且要采用间接税,不能使人民感受直接痛苦。^①

其次,战时应开征临时财产税和战时利得税,并采用累进税制。尹文敬认为,临时财产税符合租税的社会原则,作为直接税,临时财产税是为应付非常时期之初,以国民财产为客体的征课,主要针对大资产阶级。如德国在第一次世界大战时期征课的属于战时利得税性质的“帝国紧急牺牲”即属此类。战时利得税属于直接税,主要针对一般财产增价,其来源于战时发生的“巨额物资的购买”“物价的变动”“人口的迁移”“国内所发展新工业”“消费的扩张”等经济因素。由于征收阶段不同,战时利得税可采用流通税、财产税或所得税形式。作为流通税,包括军需品售卖契约、运输契约等,还包括印花税等具体税种。美国战时对输出军需品课以高税率,就是战时利得税。^②

第三,战时应创设所得税、遗产税、战时盈利税和一次性财产税。关吉玉坚持认为,战时应以直接税为重要战费来源,分别开征各种捐税。首先,在战时要分期推行所得税,在前三年最低免税额宜高,课税范围宜狭,税率宜低。后两年整理,把税率提高到30%,加速税率累进,降低免征额。其次,在战时要对遗产课税,其中应先办遗产税,缓办继承税,税率累进宜缓,免税额宜高,具体政策的实施过程可规定分期纳税。再次,由于持久抗战必将发生战时盈利,所以应开征战时盈利税,应通过严格管理商业账簿,以确定企业的盈利水平,保证制定合理税率;对于税率累进速度,在扣除免税额后,以战前三年的平均利润为准,按照资本盈利率增幅,分档累进税率。如果资本家的盈利超过资本总额(包括存款)的8%—25%时,再征附加税20%—50%,且征课范围愈广愈好。最后,开征一次性财产税,这项征课政策主要针对私有动产和不动产,采用定额征收、高速累进税率。^③然而,董修甲提出,一旦抗战爆发,可对中央税收如烟酒税、地方田赋和营业税加征战时利得税附加,并加征战时利得税,以弥补盐税和统税二税锐减造成的损失。^④董的战时财政思想,实质是试图在不变动平时税制的前提下筹措巨额战争经费,这显然是不可行的。

第四,战时财政还需做到开源与节流并重。这一思想对于当时国民党政府仍很不完善的平时财政体制向战时体制转变,具有重要的现实指导意义。“一国财政之命运,与其产业相始终”,中国薄弱的产业遭受日本打击,已经很难再成为“国库将来财政上之税源”。所以,必须组织好财富,集中生产力量,进行经济国防建设,战时以壮军心士气,在平时则“积给养,充军实”,保证税源不竭,增强国防实力。^⑤华北事变以后,税源问题得到各界更多关注,但多数主张通过征收直接税开源,也有说应通过合理理财,以充裕国库、合理化施政,以压缩公共经费。对此在1928年国民党二届四中全会后曾任浙江党务指导委员会委员的蒋元新认为,“培养税源”是当务之急,也是积极方法,是政府“共同必守之原则”,只有发展国民经济才能充实财政,所以国民经济建设规划应依国防与国民经济需要,优先发展国防工业及装备业。^⑥1938年初国民党政府通过《抗战建国大纲》,把推动抗战和建设国家并列为抗日战争困难阶段的民族图强之急务^⑦,是与本阶段各界的争论达成的共识分不开的。

① 董修甲《非常时期之理财方案》,《经济学季刊》1936年第3期,第159—160页。

② 尹文敬《非常时财政论》,第11、16、19—25页。

③ 关吉玉《中国战时经济》,第178—196页。

④ 董修甲《对战时财政的一点意见》,《前途》1937年第9、10期合刊,第32—36页。

⑤ 陈振鹭《税源之面面观》,《经济学季刊》1934年第2期,第128—129页。

⑥ 蒋元新《培养税源问题》,《东方杂志》1937年第6号,第51—63页。

⑦ 参见彭明主编《中国现代史资料选辑(1937—1945)》第5册,中国人民大学出版社1989年版,第159—161页。

第五,战时尤须注意兼顾开辟新税与整理旧税,完善关、盐、统税政策,重开厘金制度。学者充分认识到,建设非常时期财政,无论如何都无法脱离现实国情,必须考虑到十分薄弱的战时财政体制的现实。关吉玉提出,战时应对营业税进行改革,首先,征收交易税,把税率统一为5%,由地方税改为中央税;其次,关税政策应奖励军品、粮食等输入,严禁输出战争用品,但对一般物品不征出口税,避免打击国内企业;再次,还应提高生活消费品税,以遏制进口;最后,盐税政策应防止税收锐减和盐荒^①,且战时必须准备暂时恢复厘金制度,“以抵补三税之不足……财政部即应草定战时厘金制度”。^②抗战时期曾在江海关和福建三都澳海关任关员,并积极参与组织1938年江海关华员护关运动的沈胜白认为,抗战动员“一定要有一个敏绝的、持久的战时财政的规划”,不能靠平时财政收入和临时捐款。鉴于战区封锁、关税减少,“要在沿陆的边境发展贸易添设关卡来抵补不足”,“恢复旧有的厘金制度”,而且“从全中国的租税制度来看,厘金也并不是了不得的恶税”,恢复“厘金制度除了战时财政上有贡献,对于治安方面也有相当的辅助”,但需要注意三点,即首先厘定税则,同时区分奢侈品、军需品和必需品差别征收,还必须保证由海关征收。^③1937年10月国民党政府开征了厘金性质的转口税,由于征税对象是国内土货,且包含很多国产日用品,因此,当时有议论说,如果从筹划紧急战费看,此举迫不得已,但是就战时经济影响看,复活厘金的影响不利,实质上鼓励了洋货输入。^④然而,“非常时期之国防大计,关系一国之兴废存亡,非一企业之盛衰,所可同日而语。人民隶属于国家,各有应尽之天职,稍明大义者,当赞助之不暇,更何有反对之余地乎”。^⑤

第六,战时必须重视田赋收入。田赋作为直接税不易受战争影响,是“供给战费之优良税收之一”,因为只要中国“保有土地,即保有田赋之收入,故具有比较安全之特质”,所以为加速准备非常时期财政,必须以迅速、安全为条件整理田赋。首先须由中央设立土地局负全责;其次,统筹各省经费,五年内完成全国土地陈报;同时对外战争准备,当顾及战时税收安全性,若冒昧整理,则一遭破坏,前功尽弃。^⑥中国田赋历来为中央税收,但在1928年划归地方后成为各省最重要的岁入。杨格认为,田赋划归地方后,既不利于抑制战时通货膨胀,又不利于筹集战费,因为战时国民产出的60%—70%将来自农业,但土地税收只占10%。由于国民党政权内部传统势力强大、主要领袖人物脱离广大农村民众,这些因素是导致这一政策产生失衡的原因,事实证明田赋划归地方政策是错误的。^⑦全面抗战开始后,田赋征实对解决战费及军粮筹措、平抑恶性通货膨胀意义重大,而且田赋征实、收入收归中央的政策,也实现了国民党政府对粮食统制的目的,但全面抗战爆发之前的战费动员争论,却对此并未过多涉及,可见无论任何行之有效的战费动员政策,都需要经过战时实践检验,而任何合乎战争法则的战时财政政策,也必然是从战争中产生的。

总之,华北事变后,中国学界对抗日战争战费动员的争论,比较重视开辟税源问题,其中尤为重视建设直接税制度,这颇有思想价值。首先学者注意到,战时中国沿海地区由于征税环境将发生巨大改变,作为当时财政主要来源的关、盐、统税收入将受根本打击,直接危及国民党政府的战费筹措能力建设,所以建议开辟新税源,开征直接税,这些建议最合学理,不过也有部分学者预见增加了产

① 关吉玉《中国战时经济》,第155—161页。

② 董修甲《非常时期之理财方策》,第162—165页。

③ 沈胜白《中国战时财政与恢复厘金的建议》,《边声》1937年第6、7期合刊,第550—554页。

④ 魏友棻《战费与转口税增征案》,《东方杂志》1937年第20、21号合刊,第9、10页。

⑤ 陈行《非常时期之经济问题》,第6页。

⑥ 关吉玉《中国战时经济》,第134—135、146—148页。

⑦ 参见阿瑟·恩·杨格《一九二七至一九三七年中国财政经济情况》,第76—77、159—160页。

量、培养税源的重要性,而后者才真正是开源办法,惜未有更多研究。但是,抗战爆发后,国民党《抗战建国纲领》的战时经济政策,则从根本上以增加战时生产为核心内容^①,这既是战时财政实践的结果,其中又有来自西方古典财政理论的影响。另外,学者认为中国封建时代的经济制度遗产中的有益部分和20世纪30年代中国社会发展的近代化特征,对科学把握战时税源变化,增加战时财政收入,并非全无裨益,所以建议适时开征厘金(转口税)、调整田赋征收政策,这些建议在抗战时期得到了充分重视,战费筹措效果也比较好。杨格曾言,田赋证实一度成为抗战后期“首要的单一的税源”。^②

四、战时内外债并举的条件及与税收的关系

华北事变后,中国战时公债理论获得较快发展。20世纪30年代,世界各主要资本主义国家除美国外,其财政无不呈现出公债、赤字交替上升的状态,就连社会主义苏联为了国家建设也曾多次运用公债政策筹措资金,这在很大程度上促进了当时公债理论的发展。九一八事变后,中国对于日本发行公债与侵华战争的关系,开始加以注意,从现有的资料看到,1932年第1卷第5期《东北月刊》就披露了1931年日本“满洲事变发行之公债”数额;1933年第1卷第9期和第10期《时事类编》又连续刊登了日本学者阿部贤一的文章《日本军事公债论》,直指日本侵华战争的经费来源之一就是军事公债;1935年第8卷第8期《外交部公报》发表了中国驻日本大使馆的《日本公债政策之前途》;1936年第4卷第12期《复兴月刊》发表孙礼榆《日本公债政策下之金融机构》等文章,均指出日本加强军备的重要手段来自发行赤字公债,揭示了日本通过发行军事公债筹措侵华战费的本质,更加深了中国对于公债作为战时财政的重要手段的认识。华北事变后学界对于战时公债政策的争论,也没有脱离这个背景,有关战时公债思想的争论涉及内外债关系问题、战时债务负担的转嫁问题、战时公债和税收的关系,以及发钞与战时公债的关系等几个方面,在此依次说明如下:

首先,学者普遍认识到,抗日战争爆发后,应积极劝募战时公债。陈长蘅认为,战费大部分需靠发行公债解决。^③董修甲说“当外侮来时,人民生命既已危在旦夕,故劝其以个人财产一部分,购买救国公债,直接所以抵御外侮,间接即为保持自己生命,人民均当乐于应募。”他建议,应根据以下原则制定战时救国内债政策:第一,政府需兼发有奖与无奖公债。第二,公债发行需以所得、遗产两税收入为还本付息担保。第三,发行无奖救国内债应比一般利息高2厘。第四,无奖公债应准予向银行抵押法币,抵押利息应比公债低1厘。第五,应准许人民用公债充纳租税、支付保证金。^④从历史经验看,战时公债极其重要,在日俄战争中,日本75%的战费来自战时公债收入;在第一次世界大战时期,美国战费中有百分之三四十是公债,英国战费的20%来自公债。从战时公债政策的效果观察,公债在战后可通过征税偿还,无论是实施战时加税政策,还是实施战后减税政策,人民都乐观以待,所以上述政策并用为佳。^⑤

其次,发行战时公债应坚持负担公平原则。尹文敬认为,战费负担是无法通过公债发行加以转嫁的,但发行战时公债却会加重国民所得的分配不均,故需以保护后代利益为出发点,制定合理的

① 参见彭明主编《中国现代史资料选辑(1937—1945)》第5册,第159—161页。

② 参见阿瑟·恩·杨格《一九二七至一九三七年中国财政经济情况》,第77页。

③ 陈长蘅《抗战期中财政之急要设施》,《时事类编特刊》1937年第4期,第31页。

④ 董修甲《非常时期之理财方策》,《经济学季刊》1936年第3期,第157页。

⑤ 侯厚吉《战时租税制度》,第4—5、9—14页。侯厚吉在这里对于英美战费中的公债比例应非确指。尹文敬在《非常时期财政论》第48—49页曾指出,第一次世界大战时期英国直接税占73%,而美国占79%。

战争公债政策。然而,采用战时租税政策却又会使富有阶级负担加重,如利用公债政策,则富有阶级的负担会变轻,资本家的公债投资将来还可收回。^①抗战期间曾任国民政府财政部川康直接税局局长的留英学者崔敬伯,提出“运用既往储蓄酌令后代分担”,即含有公债是后代负担的看法。^②黄豪也说,为了消除公债债券持有者与纳税者之间的矛盾,战时公债必须有租税政策协同。^③客观地说,公债虽有应付战时财政的特质,但这种战费筹措方式却会使信用膨胀、物价增高、财政困难、加剧平民生活贫困化,所以战时财政动员必须避免公债造成的社会经济失衡。^④

最后,抗日战争的战费动员,还应注意内、外债负担转移在理论上的差别。从学理上看,战时举借内债,负担无法移转于后代,偿还公债本利的资金,不过是取于纳税人之手,归还从前的债权人,这只是变更后代的财富和所得分配,于国民财富毫无所失。战时举借外债是利用国外生产力进行战争,对国家主权和独立有“严重影响”^⑤,所以战费的可靠来源“惟在国内”,举借外债只可作为辅助手段。^⑥这个看法十分符合中国抗战的战时国情,因为在中国当时外债担保的标的分别是关、盐、统税,一旦战事爆发,三税均将大受影响,所以继续筹借外债成功率可能会非常小,学者对此无不深感忧虑。^⑦但董修甲却认为,战时财政应举借外债,具体措施是:第一,举借时机应选在存放于外国银行的现金现银用尽之后;第二,外债应以故宫珍宝及煤矿为担保品;第三,外债应先期接洽及早预备。^⑧

总之,抗日战争爆发后,中国应积极劝募战时公债,战时公债发行还应坚持负担公平原则,同时更要注意内、外债负担转移在理论上的差别。除此之外,广大学者还普遍认识到,对于积弱积贫的中国,发行战时公债前,起码还应满足以下三个条件。即,第一,战时须集中对外债权。假使抗战爆发,中国的战时对外债权应悉受政府支配,如在国外的存放款、国际贸易货款与劳务手续费,以及所持外国有价证券等。全国总动员令下达后,人民应将债权悉数交出,为政府所用,这只是把对外债权变更为国内债权,并非没收私产。第一次世界大战时期,英国政府动员民间所持外国有价证券就是集中对外债权的实例。^⑨

第二,战时发债需处理旧债,厉行改革。关吉玉认为,以往国债用于“军政之经常费”,对国库造成了巨大且固定的负担。处理旧债,既要减少负担,又不能损失国家信誉。由于各国政府公债都附加有定期还本的条件,“是以在国家财政紧急之时,延长预定还本之期限,而恪遵按期付息之原则,则与债权人亦无不利之处”,所以,在不得已情况下,停本付息政策对战时节约财政支出,优点“恐无更甚于此者”。^⑩此外,整理旧债还需进行体制上的变革,首先要用所得税与遗产税代替关税收入,稳固国债信用;其次财政方面要开源节流,抑制平时滥发公债,弥补经常费用的行为。^⑪

第三,战时发债需统制外汇。抗日战争爆发后,国民政府进行外汇统制,既能防止资本外逃,又能防止扰乱资本市场。例如,英国在第一次世界大战时期就曾制定投资统制原则,作出如下规定:

① 尹文敬《非常时财政论》,第8,170—171页。

② 崔敬伯《我国战时财政之检讨》,《财政评论》1940年第1期,第17页。

③ 黄豪《中国战时财政问题》,《经济学季刊》1935年第1期,第136—137页。

④ 关吉玉《中国战时经济》,第200—202页。

⑤ 尹文敬《非常时财政论》,第13—14,102—103页。

⑥ 关吉玉《中国战时经济》,第201,230—235页。

⑦ 幼申《中国国债整理问题》,《经理月刊》1936年第4期,第89—91页。

⑧ 董修甲《非常时期之理财方策》,《经济学季刊》1936年第3期,第160—161页。

⑨ 姚铁心《战时经济论》,《经济学季刊》1936年第3期,第36页。

⑩ 关吉玉《中国战时经济》,第206—229页。

⑪ 幼申《中国国债整理问题》,《经理月刊》1936年第4期,第94—96页。

(一) 发行企业资本应与国家利益适当,且需得到财政部许可。(二) 仅在紧急必要及特殊情况下,英国财政部才许可企业在英国的海外领土、领地发行资本。(三) 任何情况下都不准任何英帝国外的资本在英国发行股票。^①

财政是一切现代国家经济制度的核心,任何财政问题同时也是金融问题,财政问题又直接牵涉信用问题、价格问题等方方面面,因此对于战时财政问题的讨论,势必涉及财政收入与支出的关系,涉及战时公债、战时税收在财政收入中的结构等核心问题,应付抗战的战费支出,究竟是选择公债还是选择租税政策,是这场争论的一大焦点。学者指出,从理论上讲,租税政策优于公债政策,但有效的战费政策要求二者必须协同。^② 公债收入必须充作战费,亦应通过开征新税作为公债基金,即公债与赋税政策并举,以公债收入用于国防经济建设,同时开征新税以充国防建设公债基金,公债若有基金保障,且又指定其投入建设用途,可以转移社会心理,人民将视公债为一种投资性质,而减少公债发行会造成膨胀信用的疑虑,这种财力其归宿为生产建设。^③ 关吉玉指出,“健全之战时财政,应以租税为基础,以公债做挹注,财政家应视时机如何而参用之”。一般而言,战争初期可举债应付,同时着手创造新税并逐渐扩张旧税,在人民习惯新税制后,再提高税率。采用公债和税收递进方法,逐渐使租税成为战费基础。^④ 在国民政府初期曾任中央银行副总裁的陈行也说,战时对于通货膨胀的发生不应过虑,而应“采取可能范围内之膨胀政策”,因为战时“有限度之膨胀,有时弊少而利多,而在非常时期国防大计之准备,更重于其他一切,两害相权取其轻,即不得因噎而废食也”。^⑤

选择战时公债还是战时税收进行战费动员是个两难选择。一般而论,制定科学的战费筹措政策,还必须拿捏好公债、税收和物价之间的关系。战时租税、公债及货币政策相关联,战事初起,人心浮动,必须首先安定金融,增发货币,使纳税人有能力完税,所以适度通货膨胀对于战时租税政策有利,但是又必须遏制过度通货膨胀。^⑥

华北事变后的战时公债思想获得相当发展,推进了抗战经费筹措体制建设与战争动员准备工作。尹文敬、关吉玉等既注重发展战时公债理论,又着眼于战时公债的具体政策措施及效应,从国民政府时期的各项战时财政政策发展来看,华北事变后战时公债思想发展最快,对于抗日战争战费的筹措作用、对于国民政府财政体制的完善和建设作用都比较大。抗战时期国民政府战时财政的基本做法,摒弃了财政平衡论,开战初期通过发行各种公债,筹措了第一批战费,功不可没。但是,也有人则坚持通货膨胀战费论,如董修甲等人,这种言论是有害的。

动员战时公债与税收是抗日战争战费政策的核心。华北事变后到七七抗战爆发之前,对战时公债和税收动员的研究推动了中国的抗战准备,为此后战时财政政策的陆续制定创造了条件。九一八事变后,1933年国民党政府制定了《人民捐资救国奖励办法》,并接连两次发行战时公债,成效显著。1937年的八九月份,国民党政府迅速颁布《救国公债条例》(1937年8月18日)、《救国公债募集办法》(1937年8月20日)、《修订救国公债发行条例》(1937年8月27日)、《购募救国公债分等奖励办法》(1937年9月30日),这集中反映了战争应急准备应采取公债政策,长期抗战需以赋税政策为重心的思想,这也是旧中国积弱和半封建半殖民地国情的反映。然而,战时对税收政策的

① 尹文敬《非常时财政论》,第98—103页。

② 尹文敬《非常时财政论》,第82—93页。

③ 陈行《非常时期之经济问题》,《经济学季刊》1936年第3期,第3页。

④ 关吉玉《中国战时经济》,第205—206页。

⑤ 陈行《非常时期之经济问题》,《经济学季刊》1936年第3期,第6页。

⑥ 尹文敬《非常时财政论》,第73—75、171—174页。

改革,例如《营业税法》(1931年制订、1942年修订)、《印花税法》(1934年制订,1935、1936、1937、1943年数次修订)、《所得税暂行条例》(1936年制订)等,大多在九一八事变后即已制订,各法的修订与完善则是在华北事变后,这些都反映了国民党政府对于抗战的财力动员准备是有所考虑的,思想界的争论与研讨也卓有成效。另如,《非常时期征收印花税法暂行办法》(1937年10月11日)、《救护药品免税暂行办法》(1937年10月20日)等亦是如此。全面抗战开始后,具有厘金性质的转口税政策(1937年10月1日)^①和《战时各省田赋征收实物暂行通则》(1941年7月23日)的施行,既体现了中国传统经济制度的特点,也符合财政学上培养税源的思想。

五、战时货币金融政策与通货膨胀问题

战时货币金融政策是除战时税收政策和战时公债政策以外,战费筹措制度的又一重要内容。抗日战争进入战略相持阶段之后,国统区曾发生了大面积的严重通货膨胀问题,从历史事实看,这与当时国民党政府不顾战时经济能力、发行过多的钞票和公债有关,其中尤以公债为抵押发钞造成的问题最大。但是,从华北事变到全面抗战爆发,当时的绝大多数学者虽都认为,通货膨胀手段在战时财政中有些作用,但决不能过分依赖。

首先,筹措战费必须安定金融。关吉玉指出,由于战时金融波动影响广,所以必须实施稳定金融政策,以维持物资生产,并使战时财政运用圆滑,财政圆滑是战时金融的主要目标。^②

其次,筹措战费必须实施资金统制。留美归国经济学家、新中国成立后任上海财经学院教授的姚铁心认为,资金统制是对全国资金借贷、信用伸缩、通货增减、币值涨落、财力运用、现金移动等方面加以统筹和计划的政策,通常情况下,消极的资金统制政策主要以之谋保存财力,而积极的资金统制政策则是为了发展财力。全国财力运用的地域与事业分布,须根据轻重缓急,分类实施,使财必有用,用必得当,以增进资金效能,避免币值涨落,稳定国际汇兑。战时资金统制的主要方法有通货管制、调整信用政策、实施汇兑统制、集中对外债权等几种。^③

最后,筹措战费应增发通货是当时的共识之一,但也存在两种意见,即完全膨胀战费论和有限度膨胀战费论。董修甲认为,抗日战争关系国家民族生死存亡,筹措战费需“开源与节流”并重,通货膨胀就是开源的办法之一。“倘国家战事因缺乏战费而失败,国早灭亡于战时,安能待之于战后也?”所以采取通货膨胀、多印钞票,“以备战费之需,最为适宜”,甚至“今后为应付战费之急需,自应采用纯粹的纸币通货膨胀政策”,即:第一,国家需以军事需要为标准发行不兑现法币;第二,中国应把现金准备存于美国银行作外汇准备,专供购买军需品;第三,政府应准许国内金银无限制兑换法币,使金银集中、分期存于美国银行购买外汇;第四,责令央行有效统制外汇,为军事需要而维持确数。^④可见,董修甲是典型的完全通货膨胀战费论者。但是,陈行认为,在抗战的非常时期,财力与物力准备应并重,经济政策首重自给自足,可采行有限度之膨胀政策。虽然中国货币财力远逊他国,然而地产物力蕴藏甚富,若征集财力与开发物力相辅而行,以物力济财力,即可避免信用膨胀。战时力避纸币政策为上策,“况当准备时期,重在储集资财,充实物力,更谈不到纸币政策也。利用外债,以济急需,若条件妥当,未尝不可”。^⑤可见,陈行主张战时有限度膨胀战费论。但是,增

① 参见《财政部通令开征征收转口税》,《广东财政公报》1937年第13期,第25页。

② 关吉玉《中国战时经济》,第246—247页。

③ 姚铁心《战时经济论》,《经济学季刊》1936年第3期,第33页。

④ 董修甲《非常时期之理财方策》,《经济学季刊》1936年第3期,第155—157页。

⑤ 陈行《非常时期之经济问题》,《经济学季刊》1936年第3期,第3页。

发通货并非主张通货膨胀,由于物价无法统制,只有战时的无限制通货膨胀才“是最危险不过的”。^①

战费动员争论与华北事变前国民党政府的金融货币制度建设,奠定了全面抗战的战时货币金融政策基础,为实施抗战全面爆发后的财政动员政策创造了一定的外部环境。全面抗战爆发前,1937年3月到6月财政部曾连续颁布《中央银行管理外汇办法》(1937年3月13日)和《购买外汇请核规则》(1937年3月13日),制订《改善地方金融机构办法纲要》(1937年4月20日)、《妨害国币惩治条例》(1937年7月)等政策。全面抗战爆发后,从1937年8月到10月,《非常时期安定金融办法》(1937年8月15日)、沪汉两市《规定非常时期安定金融补充办法四项》(1937年8月16日、9月1日)、《国民政府财政金融动员计划大纲》(1937年8月30日)、《人民捐赠金银物品收受及保管办法》(1937年10月8日)陆续颁布实施,稳定了全面抗战初期中国的财政金融局面。如战前没有相应研究和规划,一系列政策在临战之初,将是无法在短时间内加以实施的。当然,华北事变前,废两改元、法币改革和金融统制政策,则是战时货币金融政策得以实施的制度前提,而这些财政金融举措的展开,也是在大批学者广泛参与争论的情况下,在中华民族危亡之际,匆匆急就的救国救亡之举,学者的全面研讨与妥置法规政策,给予制度建设以有力的保证。

由此可见,华北事变在战时财政思想发展中的枢纽地位,且其与中国共产党战时财政动员政策构想的密切关系亦值得重视。^②正是为了应对华北事变后的民族危亡,才有了国民党政府从平时财政向战时财政的转型,有了对战时财政动员政策的积极探索。另外,全面抗战时期国统区出现严重通货膨胀,究其原因,主要是战争费用过巨,生产急剧减少,进出口渠道断绝,导致银行垫款成为解决财政赤字的唯一手段所致。^③也就是说,国民党政府在抗战时期短期内发行公债过多,且拿公债做银行抵押放款,以支应战费支出,造成了恶性通货膨胀,教训深刻。总之,无论平时战时,单纯的货币政策对于国民经济之害,都需要高度警惕。

六、结论

通过对华北事变后有关战争经费争论兴起的研究,我们得到以下两点启发:首先,战时财政动员重在体制和机制建设,战时财政动员须寓于平时财政之中,其中预算制度建设极其关键,需以国防与安全保障支出为目标,进行合理预算和规划。其次,要保持战时财政动员政策顺序与搭配并灵活运用。在战争初期阶段,重点要稳定财政金融制度,同时以公债政策开启动员准备,而与之相配合,一则须有战时统制措施稳定战时生产,并使战费有可靠税收来源为其基础;二则须采取适度宽松货币政策消化公债,货币增发的限度以物价为基本衡量标准,须避免高通胀率。

(作者李超民,上海财经大学图书馆副研究员)

(责任编辑:徐志民)

① 沈胜白《中国战时财政与恢复厘金的建议》,《边声》1937年第6、7期合刊,第551页。

② 参见李超民《抗战全面爆发前的战时财政思想研究》,《贵州财经学院学报》2011年第4期,第14—15页。

③ 参见潘国琪《抗战初期国民政府财政政策考辨》,《抗日战争研究》2003年第1期,第38页。