

百 科 小 叢 書 第 六 十 種

財 政 詮 要

壽 景 偉 著

書 館 出 版

甲800

8240

# 財政詮要

## 目次

第一章	編輯趣旨……………	一
第二章	國家經費問題……………	七
第三章	國家收入問題……………	一四
第四章	收支適合問題……………	二八
第五章	財務行政問題……………	三三
附錄		

(甲)中央財政研究報告書……………	四九
(乙)財政學參考書一覽表……………	六五

# 財政詮要

## 第一章 編輯趣旨

今之談財政者衆矣，爲國家談財政者有之，爲地方談財政者亦有之。而其以平民利害爲本位，以灌輸常識爲主旨者，則不佞嘗數數求之於我國出版界之財政書類中而迄未有得，爰不自揣，草爲此編。蓋亦欲使我國國民，知國家財政之瀕於破產，岌岌不可終日，而非亟起自救，則破產之禍恐終莫能倖免也。

夫一國財政而竟陷於破產之絕境，其原因殊不外兩端：一由於政府；一由於國民。由於政府者，爲不法之浪費；由於國民者，爲不法之服從。不法之浪費，其於財政，爲害固已烈矣；而不法之服從，則其害之中於財政者，亦正相等。何則？國之所賴以興立者，以其有法度也。今法度盡墮，而政府



之誅求無厭，政府之誅求無厭，而國民仍忍氣吞聲以供應之，雖明知其不法而莫敢誰何，是何異以政府之不法誅求爲事實上之當然，而漫爲不法之服從以應之也。法之毀敗，不良政府，固尸其咎，而慣爲不法服從之國民，亦不能不分任其罪。故不佞嘗謂我國而不欲整理財政則已，如欲整理之，則斷自政府國民之絕對尊重「財政上之憲法」始。

所謂「財政上之憲法」者何？即財政上之根本信條是也。所謂財政上之根本信條者何？一曰不出代議士，不納租稅。立憲政治，肇始英倫，而其精神所在，厥爲國民議會之預算議決權。誠以英國自一二一五年之「大憲章」(Magna Charta) 頒布以後，國民之租稅議決權，已得有一層之保障，及至一六八八年之「民權法」(Bill of Rights) 而其保障更形鞏固。有選舉代議士之權利，而後始承認有完納租稅之義務，有完納租稅之義務，而同時又得有議決預算之權利。國家財政，無論收入方面即支出方面，澈始澈終，皆須經國民議會之承認，平民財政之關鍵固在是，即平

民政治之關鍵，亦未嘗不在是也。二曰國費支出，當遵守節約主義。節約主義，要旨有三：（甲）當以最小勞費，求得最大效果。公共經濟，最易流於浪費，故常有取之盡錙銖用之如泥沙之慨。而貪婪之輩，尤多浮冒虛糜之弊，勵行以最小勞費博最大效果之經濟主義，要非得已。（乙）最要目的之經費，不當移充次要目的之用。政務有輕重，事勢有緩急，斟酌調劑，以期適合時宜，則財政上之實際問題，亦即政治上之實際問題也。（丙）不以一般利益爲目的之事業，不當以國費辦理。清之季世，以海軍經費修頤和園，識者以爲亡徵。此無他，以有政治目的之經費，用之於無政治目的之途，固節約主義之所不許也。雖然，此所謂節約主義者，乃國家有一分金錢應盡一分之用之謂，而要非徒以減少支出爲得計。劉士安曰，大國不可以小道理，凡所擱置，須謀經久。陳榕門曰，事關久遠之計，均非可以常例相拘，亦未可以旦夕見效，有時不費固省，有時多費而亦省，事而常爲，雖萬金亦所應費，事而不當爲，即分文亦爲虛耗，節約之義，固不能拘拘於數字間也。三曰國費之利益與

負擔，其分配當力求公平。政治學家有恆言曰，真正立憲政治之下，但當有利民之政，而不當有厲民之政；然則國家政務，固無一不當予人民以利益也。雖然，均利益矣，而有一般與特別之分。一般利益，普及於全國；特別利益，僅限於一地。普及全國者，其經費自宜由全國負擔，限於一地者，其經費自宜由地方負擔，此財政上分配之原則一也。均負擔矣，而有適應於負擔力與不適應於負擔力之別，凡賦稅之適應於人民負擔力者，謂之良稅，反是則爲惡稅，此財政上分配之原則，又一也。

英國當十八世紀時，重稅殖民地之人民以減輕英倫本部人民之負擔，是爲違反負擔分配之第一原則。法國當十七八兩世紀時，重稅中產以下之社會而免除貴族僧侶等中產以上社會之負擔，是爲違反負擔分配之第二原則。而其結果，則前者既惹起北美十三州之獨立，後者亦釀成大革命之奇禍，皆由財政革命而成爲政治革命。然則國費負擔之分配，其宜力求公平，昭然可見矣。

四曰國家會計，當澈底公開，而其決算尤當先經審計院之審定，復經國會最後之認可。國家財政

之進步，大抵由全部之黑暗而進爲一部之開明，由一部之開明而進爲全部之開明。我國財政黑幕，到處皆是，故澈底公開，實爲改良財務行政之第一要件。至決算之所由，必當先經審計院之審定，復經國會最後之認可者，則以全國收支，端緒至繁，而國會開會，期間甚促，故必先由審計院量爲清釐，加以審定，再行提出國會，然後國會易盡監督決算之職責，而財政公開之信條，亦庶幾不至徒託空言也。

以上四者，皆近世學者所認爲財政上之根本信條，而一國財政之整理與否，亦即可視其能勵行此項信條與否而定。我國自清季迄今，整理財政之動機，固已一而再，再而三矣，而其成效卒無可言者何也？則以政府國民未嘗有勵行此項信條之決心故。其所以未嘗有勵行此項信條之決心者，則以未嘗有真實之覺悟故。日本財政屢經改革，成績已有可觀，乃觀其最近營業稅，所得稅，印花稅諸項稅法之改正，及國民租稅協會進行之勇猛，則知其政府國民對於財政已有澈底

之覺悟，前途進步，當未可量。繙念宗邦，誠不知須何歲時，而財政始可由黑暗而光明也。日本國民租稅協會，頃有機關雜誌之發行，定名曰「稅」，其創刊號，已於本年七月一日出版（由東京神田仲猿樂町巖松堂書店發售）。綱領有五：一曰打破稅制之因襲；二曰普及稅制之智識；三曰解決稅制之不平；四曰協調官民之意見；五曰喚起輿論之監督。是何精神，是何眼光，所願國人內省良知，外審潮流，亟起直追，以爲國家財政謀根本之解決，則炎黃後裔，或不至終陷於共管之厄運耳。

顧論者或謂我國今日之問題，乃政治問題而非財政問題，苟能一旦解決，則財政問題，即可迎刃而解，不知此固知其一未知其二之說也。中央財政與地方財政之劃分，固可隨中央政府與地方政府政治關係之決定而決定。然此實財政政治互相關連之問題，而非純粹之財政問題。財政政治互相關連之問題，誠有首先解決之必要，而純粹之財政問題，若不能得有適當



之解決，則政治基礎，仍不可得而鞏固。善乎英國財政學家韋爾遜氏有言，惟鞏固之政府，斯有鞏固之財政，亦惟鞏固之財政，斯有鞏固之政府，洵深有見於二者相繫之切矣。純粹之財政問題，頭緒雖曰甚繁，而就其犖犖大者而論，要亦不外（一）國家經費問題；（二）國家收入問題；（三）收支適合問題；（四）財務行政問題數端，試分別論之如左方。

## 第二章 國家經費問題

謂國家經費問題之研究應屬於政策學之範圍而不屬於財政學者，此舊派財政學者之恆言也。惟就實際論，則數年以來，震動世界各國之軍備減縮問題，一關於國家經費之問題也。數年以來，我國社會各界所祈禱以求之裁兵問題，亦一關於國家經費之問題也。世界各國財政問題之解決，以軍備減縮問題之解決爲其先決問題。則中國財政問題之解決，亦必以裁兵問題之解決爲其先決問題，又論理上當然之斷論也。本編所述序次之所由先經費而後收入者，其理由蓋

亦在此。

關於國家經費之個別討論，非區區此冊篇幅之所能許；然國家經費之何者應支，何者應否，必有其繩尺焉以爲解決之標準，故述國家經費之要件第一，而以國費增加之趨勢及其分配之實例繼焉。

### 第一節 國家經費之要件

國家經費之要件，可分爲積極消極兩項，而積極要件，又可分而爲二：

(一) 國家自身所必要或有益者 私人經濟，有所謂必要費與有益費者，此吾人所熟知也，惟國亦然。如總統經費，國會經費，司法經費，軍警經費，財務行政費等，皆國家生存上所必要，必要費也。教育，實業，鐵路，電報等費，爲國家發展上所必要，有益費也。此就通則言之，固有然者；而按諸事實，則所謂必要者，未必真屬必要，所謂有益者，亦未必真能有益，名具而

實政不舉，此中國政治之所由墮落，而國家經費之所由泰半歸於虛擲也。

(二)國民全體所必要或有益者 國家收入，取自全體國民，則以全國之財，辦全國之事，固理之至當而不可易也。惟國家經費亦嘗有用之於一私人一階級一公司一地方而仍不失爲正當者，則其事業效果，必與國民全體利益，有重大之關係，如留學生之遣派，勞動者之強制保險，航海事業之獎勵，以及殖民地財政上之補助等等，卽其實例。所當注意者，要亦在必要之程度，究竟何若，有益之實際，究竟何若，能循其名而責其實，則亦庶乎其可矣。消極要件，則可分而爲三：

(一)性質上不能委諸私人之事業 凡關於國權作用之事業，如立法，司法，外交，軍政，警察，賦稅諸端，非準據國法，且有命令服從之關係，萬不能行。故其事當然應歸國家辦理，而不能責之私人也。

(二) 公益上不宜委諸私人之事業 此類事業，如度量衡之均一，國幣之鑄造，軍械軍艦之製造，以及郵政，電報，鐵路，電車，電燈，電話，自來水，煤氣燈等，委之私人，未嘗不可；惟委之私人，常易發生壟斷利益，破壞信用，洩漏祕密，妨害公安等惡果，故以國家辦理，最爲得策。

(三) 事實上私人所不欲辦之事業 此類事業，性質上非必屬諸國家，卽爲公益起見，亦無

國家獨占之必要。而(一)或以風氣未開，不能不由國家先行舉辦，以資提倡，如博覽會之創辦，模範工廠之設立是。(二)或以博施濟衆，民病未能，不能不由國家斟酌情形，量加辦理，如養老年金之頒給，傳染病之預防是。(三)或以事業性質，收支不能相償，故私人鮮肯擔任，而國家則責無旁貸，如天文臺，博物院，大學校，圖書館，農業試驗場等是。(四)或以事業收支，必歷久而始能相償，而開辦之初，卽需鉅額之資本與專門之學識，私人能力每苦不逮，遂致望洋興嘆，莫敢問津。而在財力較雄之國家，則嘗舉重若輕，咄嗟立辦，如巴拿馬



運河之開鑿，不成於法國商人之公司而成於美國之政府，即其最著之一例。惟此類事業，範圍過廣，故國家所採政策，除直接經營外，亦嘗有就民營事業而獎勵之或補助之者，斟酌而施行之，是在立法家與行政家矣。

## 第二節 國費增加之趨勢及其分配之實例

國費要件，既述之如上矣；至其增加之趨勢及分配之實例，則亦有可得而言者，請分爲兩項述之：

（甲）國費增加之趨勢 國家經費，無論何國，皆有增加之趨勢。據德國統計學家柯爾勃氏所計算，一七八六年歐洲各國之國家收入，僅二十五萬萬法郎，至一八八〇年而增爲一百五十萬萬法郎，百年之間，增加之額達於六倍，固已鉅矣；而自一八七〇年至一九二〇年五十年間，其所增尤屬可驚。除德，俄，匈，奧諸國因最近紙幣落價過甚有增至數百倍數千倍以上爲異常之變

態不能相提並論外。餘若英國自六一、六七五、〇〇〇鎊增至一、一八四、一〇二、〇〇〇鎊。法國自一、二七三、〇一六、〇〇〇法郎增至四七、四五九、〇〇〇、〇〇〇法郎，則五十年間，或二十倍之，或四十倍之矣。美國自三〇九、六五三、〇〇〇弗增至一、四七六、六二七、〇〇〇弗，日本自二〇、一〇〇、〇〇〇圓（此明治元年經費數）增至一、二七六、五七四、〇〇〇圓，則五十年間，或三十倍之，或六十倍之矣。（以上倍數，皆就整數言，以便比較。）我國財政，案若亂絲，全國決算，猶未舉辦，惟歷年預算，尙有可採。如清宣統四年國家經費之預算數，爲三五六、三六一、六〇七圓；民國二年，增爲六四二、二三六、八六七圓；民國三年，爲三五七、〇二四、〇三〇圓；民國五年，增爲四七一、五一九、四三六圓；民國八年，又增爲四九五、七六二、八八八圓。除民國三年因停辦各省自治事業國費因以銳減外，其餘諸預算數，均足以證明逐年增加之趨勢。八年以後，財政之紊亂益甚，雖欲求一紙面上國家經費之預算數而不可得。其所可僅得者，則

爲十一年十月間前財政總長羅文幹氏所發表之中央財政狀況之概要，即中央政府每月收入爲二十三萬一千圓，每月支出爲四百萬圓，不足之額，淨爲每月三百七十六萬九千圓是已。以言其增加，則誠增加矣，而惜乎其所增加者，大半皆戕害國民生命之軍事經費也。故國家經費之增加雖若可以爲幸，而在我國今日，則適愈足以增益財政上之不幸而已。嗚呼！吾國民豈真將與此財政上之不幸爲終古哉！

（乙）國費分配之實例 國費分配之當否，行政效率之優劣判焉。分配而當，則絀者可使爲盈，不生產者可使爲生產；分配而不當，則盈者可使爲絀，生產者可使爲不生產，一轉移間，而行政效率之相去有若天淵，此宰制國用，所由爲大政治家所熟籌苦慮，而不敢掉以輕心也。我國近誠以軍費之鉅爲苦，然使一轉移間，而能用之於化兵爲農之事業，用之於化兵爲工之設施，則國民方歡忻鼓舞之不暇，而又何非難之有，甚矣政治之禍福，皆掌政治者之所自召也。使掌政治者而

長此執迷不悟則已，則禍國之餘，必以自禍，民不可侮，奈何以武力侮之，亦適以促其自斃而已矣。今姑不深論，論美日兩國國費分配之實例，日本素重軍備，而一九二三年之總歲出一、二四六、一一六、〇〇〇圓中，海陸軍經常臨時各費，共計四八〇、一二九、〇〇〇圓，僅占百分之二十八，以視我國國家收入強半用之於軍事費者，其相去爲何如。美國素重文治，故自一九一〇年至一九一九年十年間所支出之民政經費，計共二、一一三、三七二、八八四弗，而其用之於教育學術及其他助長行政者，計爲二七八、三八三、一二七弗，用之於巴拿馬運河之開鑿、河流港灣之改良及其他道路建築等事業者，計爲七七七、四三四、五〇六弗，以視我國國立學校之經濟竭蹶，支撐維艱，雖屢經罷教而仍置若罔聞者，其相去又何如。鑒彼趨勢，挽我國運，是在國中有志者之自勉也已。

## 第二章 國家收入問題



以言國家收入，則今日政府所爲，其與財政原則相違反者，又復所在而有矣。古言取於民有制，而今日之財政家亦謂國家收入，若僅以所需經費爲標準，而不顧及國民之納稅力，直無異自召破產。然則今日政府之所日夕營求，以期不法收入之增加，而於國民納稅能力，曾不略一顧及者，非國家收入之計劃，乃國家自召破產之計劃也。不顧國民納稅能力，而非法苛稅，層出不已，但務目前一時苟且之收入，而其禍害之中於國家財政者何若，則所不計，所謂違反收入原則者，此其一。國家財政與地方財政之劃分，近世諸國皆已後先告厥成功。其原則，則凡事業之關係全國者，以國家之收入支應；關係地方者，則以地方之收入支應。界限既清，整理自易，乃我國最近十數年間，屢欲劃分，而屢經破壞，至於今日，則國家收入，既多爲強藩所截留，而佔據任何地方之軍閥，仍皆以借端要索爲其天職，名爲民國，而掌軍符者之割地自封，竟無異唐末藩鎮之所爲。紀綱固廢，財用亦涸，所謂違反收入原則者，此其二。國家收入，例有經常臨時之分，以經常收入充經常費，

以臨時收入充臨時費，實爲鞏固財政基礎之不二法門。乃自民國成立以來，掌財政者，類多以借債爲能事。外債不成，則募內債，大借款不成，則募小借款，至於今日，則內債外債，信用喪失殆盡，債權者盈門，而償還之財源，百不及一。於是昔日之稱財政部爲借債部者，今日乃不能不更其名曰避債部。誰生厲階，至今爲梗，吾人於此，不得不太息痛恨於長國家而務財用之奸猾小人矣。收入支出，無適當之支配計劃，而經常臨時，又復混淆而爲一，於是臨時經費，固以臨時收入支應之，經常支出亦以臨時收入支應之，而財政部遂有借債一日方能維持一日，及維持一日必須借債一日之兩種景象。國無常入，其何能久，債信一破，國亡無日。所謂違反收入原則者，此其三。賦稅徵課，須以不妨害幼稚產業之發達爲原則；易言之，卽以培養未來稅源爲要件。凡改良發明等項，於一國經濟事業有直接或間接之關係者，皆不宜課稅以阻遏其進步，至生產事業之幼稚者，則尤宜以減稅免稅等方法獎勵之保護之，使成爲將來鉅大之稅源。近世財政開明之國，其政策固大抵

然也。乃我國今日則生產之地有稅，通過之地有稅，販賣之地又有稅，萌芽方啓即已迭遭摧殘，保護幼稚產業之謂何？培養未來稅源之謂何？所謂違反收入原則者，此其四。關稅政策，內本國而外他邦，實爲各國通例；重徵進口之奢侈品及與本國產品相競爭之貨品，亦爲一般遵行之原則。乃我國關稅，既不能採行他國之良法，廢止出口稅以獎勵輸出貿易，而進口稅率，又以困於條約，不能自由制定，遂致奢侈之品，僅與其他貨物同一稅率，而與本國產品相競爭之貨品，亦復不能提高稅率，略事裁抑。稅權一日不挽回，即本國生產事業一日無從保護，外商之肥，內商之瘠，皆此種自殘國產之關稅實致之也。所謂違反收入原則者，此其五。以上五者，爲吾國國家收入上違反一般通則之最顯著者，若其較爲細微而仍與收入原則不相符合者，則尤有不勝枚舉之概，改絃而更張之，固有萬不容緩者矣。

雖然，改絃不難，更張實難；更張不難，更張而能適合於實際，不背於學理，則實難。各國收入，皆

有公經濟收入，私經濟收入，準公經濟收入之分，而要皆以公經濟收入爲主要部分。公經濟收入中，雖有賦稅規費之別，而要皆以賦稅爲主要部分。我國之亟待改革者，莫賦稅制度若。故繼此所陳，首爲賦稅之原則，次爲賦稅之系統，又次則爲賦稅興革之方針，理想之談，未必有當事實，而要不可不懸是以爲鵠焉。

### 第一節 賦稅之原則

賦稅之原則者，關於賦稅之剝設廢置及徵收等所當準據之法則也。近世賦稅制度，日臻繁複，孰優孰劣，自非有精要之原則，不足以資準繩。英國斯密亞丹首倡賦稅四大原則，歐美言賦稅者，多奉爲金科玉律，試述之如左：

(一)曰平。凡民納稅以供國用，其政府加徵之時，必當求與其人民之納稅力，有適當之比例，而後賦稅之分配，可得其平也。



(二)曰信。徵收賦稅，當確定其種類數額及納稅之時期地點等，揭諸國門，使國之人共知之。而後催科索賦者，不能因緣以爲奸也。

(三)曰便。賦必便民，徵收之時，輸納之法，皆當以最便於納稅之民爲祈嚮。故田租之賦，宜徵於登場納稼之時，屋租之賦，宜收於賃者納僦之頃。

(四)曰覈。賦必覈實，國之所收與民之所出必使相等，不當使不肖官吏，於正賦之外，巧立名目，以爲侵漁之地也。

德國華格南氏更增益之，而爲四綱十有二目。

### 第一綱 財政上之原則

第一目 收入多額之原則 多額則稅目簡而國用可足。

第二目 收入確實之原則 確實則所入有常，而國家可無財匱之患。

第三目 有伸縮力之原則 有伸縮力，則有事之時，可增稅以應國家之急。而無事之時，即可減稅以紓民力。英國所得稅稅率之增減，每年均按實際之需要決定之，最爲伸縮自如。

## 第二綱 經濟上之原則

第一目 不可侵及國民基本財產之原則 侵及國民基本財產，則民將無以爲生，百姓不足，國孰與足。

第二目 不可妨害本國產業發達之原則 產業發達，則稅源充裕，不違農時，則五穀不可勝食，正謂此也。

第三目 不可課及生計品原料品及教育品之原則 食爲民天，固不可稅，原料爲生產所需，亦不可稅；教育品直接關係文化進步，間接關係國民經濟，更不可稅。稅之，則爲

倍克，爲聚斂，爲竭澤而漁，自殺之道也。

### 第三綱 公正之原則

第一目 普及之原則 普及有三義：就人言，則爲全國之有納稅能力者；就地言，則謂屬於

國家之本部及殖民地；就稅源言，則爲屬於以下所述四大稅系之諸稅源，失其一不得爲普及。

第二目 均平之原則 均平者，與國民負擔能力相適應之謂，故富者之課稅可重，而貧者

之課稅宜輕，所謂不患寡而患不均者此也。我國所得稅條例，規定個人每年所得在五百元以下者免稅，超過五百元至二千元者，自五百一元起，以上之額，課稅千分之五；超過二千元至三千元者，自二千一元起，以上之額，課稅千分之十；由是遞推，超過愈多，稅率愈高，而以遞至千分之五十爲最高率。其所由採用依次遞進之

累進率，而不採用一律課稅千分之五或千分之十五等比例稅率者，固欲以力求均平也。

第三目 道德之原則 法禁賭博，而實乃不能不抽賭稅，不德之尤也。

第四綱 行政上之原則

第一目 正確之原則 卽斯密之所謂信也。

第二目 便民之原則 卽斯密之所謂便也。

第三目 省費之原則 卽斯密之所謂覈也。

思周慮密，我國今日之從事政治者，苟能稍一留意於此，則吾儕小民固已拜賜多多矣。

## 第二節 賦稅之系統

賦稅系統云云，在不治財政學者，類不知其意義之何若，而在財政學者之間，則主張又復紛



歧實甚。求其最合理論又最適實際者，其惟最近多數學者所主張之四大稅系說乎。所謂四大稅系者：（一）曰收益稅系。如田賦，營業稅是。（二）曰所得稅系。如所得稅是。二者皆就國民經常收入之多寡，以推測其負擔力之大小者也。（三）曰行爲稅系。如印花稅，遺產稅是。則就其臨時收入之多寡以推測之者也。（四）曰消費稅系。如關稅，鹽稅，煙酒稅是。則就其消費能力之大小以推測之者也。我國稅制紊亂，已達極點，名目繁多，每至不可究詰。而重複課稅之弊，上下其手之弊，遂所在而有。上瘠其國，下病其民，而惟中飽財務行政之官吏，誰爲爲之，孰令致之，則賦稅系統之不講，要其重要原因之一也。日本當封建時，各藩之巧立名目，暴征苛斂，亦與我國今日情形相似，及維新以後，惡稅盡行廢除，而賦稅名目，遂由千百種減至數十種，今則整理又整理，簡約又簡約，所存已不過十餘種。美國賦稅，邦自爲政，亦頗有紊亂之患，而自最近十餘年來，全國賦稅協會，歲有集議，從事於改革整理之運動。而一九一九年，該會在芝加哥開第十二次常年大會時，遂有模範賦稅

系統之建議，我國今日方有事於舊稅之整理與新稅之推行，然則稅系講求，又曷容緩哉？

### 第三節 賦稅興革之方針

賦稅興革，頭緒萬千，而其方針所在，則要亦有可得而言者。一曰劃分中央稅與地方稅，我國政治趨勢，必將以聯省自治爲歸宿，而世界聯邦各國稅制，通例皆以關稅貨物稅等間接稅歸之於聯邦政府，田賦所得稅等直接稅歸之於地方政府；惟就最近大勢觀察之，則聯邦稅源，或不能以間接稅爲限。如美國聯邦政府，初以間接稅爲收入源泉，而自一九一三年之憲法修正後，則聯邦政府已有徵課所得稅之權；然所得稅固直接稅也。我國國是會議所議決之國憲草案甲種第六十六條，規定聯省政府之收入，以(1)關稅，(2)鹽稅，(3)印花稅，(4)煙酒稅，(5)其他消費稅，(6)其他應全國一律之租稅等國稅，及(7)郵政，(8)電報，(9)鐵路，或(10)其他收入充之。則固亦未嘗以間接稅收入爲中央政府惟一之財源也。惟於此有極宜注意者，則田賦收入，向歸中央政府，而草案則改歸

地方政府是已。近世各國通例，皆以田賦歸屬地方政府，以其整理較便，且亦以謀地方財政之鞏固，我國仿而行之，不可謂非適當之賦稅政策也。或謂自政綱解紐以來，田賦實際上之歸地方已久，而地方財政，並不見其較爲鞏固，則財政根本，要仍在於政治上之革新，此其說自亦有所見，不佞於本編首章，亦已略有論及。誠以政之不存，財將焉附，督不廢，兵不裁，立法行政司法不革新，國民無政治上之智識及道德，則國命且斬，罔論財政。張君勛先生之國憲議，爲我國研究聯省政治之惟一傑作，其論「國稅與省稅」一篇，徵引亦至博，而其斷語則曰，財政與稅法之統一，乃真統一，若命令上或條文上之統一，則僞統一耳。真統一不成，僞統一不去，是藩鎮耳，割據耳，非國也，非聯邦國也。閱通之論，真摯之語，所願國人三復深思也。二曰，加重直接稅而減輕間接稅，我國間接稅至重，而直接稅至輕。何謂直接稅？卽賦稅性質，直接歸著於賦稅負擔者之謂。如田賦所得稅遺產稅等是。何謂間接稅？卽賦稅性質，間接歸著歸於賦稅負擔者之謂。如煙酒稅雖直接徵之於煙酒

商，而煙酒商常轉嫁之於煙酒消費者，則名義上之負擔，雖直接歸著於煙酒商，而實際上之負擔，常間接歸著於消費者是。其他如關稅鹽稅等皆屬之。世界財政進步最早之國，鹽稅早歸廢止，最近社會主義家，亦以其剝及貧民脂膏，爲害至鉅，諡之爲血稅，可見其萬非優良稅制中所宜容許其存在。目前一時縱不能完全廢除，則酌量輕減或禁其加價，要爲財政改革上所應採之方針。至田賦之輕，世界所罕。所得遺產諸稅，則尙議而未行。而按之平民主義之財政政策，則增加田賦與按照累進稅率以徵課所得稅與遺產稅，要亦題中應有之義也。三曰先整理舊稅而後再視事實上之需要逐漸推行新稅。凡事之行，宜審先後緩急之序，而立法之始，又不宜但見其利不見其害，故所得遺產諸新稅，其推行或不妨俟諸精密討論及多方鼓吹以後，而舊稅整理，則要有萬不容緩之勢。外人之論中國財政者，輒以(1)田賦，(2)關稅，(3)鹽稅三者爲三大財源，謂宜有首先改革之必要，誠扼要之論。清光緒三十年正月，日俄開釁，清廷議練兵以圖自強，總稅務司英人赫德氏因

上籌餉節略，謂中國地方；寬長可謂各四千里（新疆，蒙古，東三省尙均未計算在內）則統計而積，卽有十六兆方里，每方里內應有五百四十畝，卽按五百畝計之，則十六兆方里內，應有八千兆畝，若令每畝完二百個銅錢之賦，按二千個爲銀一兩計之，則每十畝應完銀一兩，八千兆畝，卽應完銀八百兆兩。卽以一半計之，實徵應有四百兆兩，國家憑此定大計，應辦各事之款，必可有盈無絀，而百姓亦不受絲毫擾累。又陳清丈辦法十五條，大旨謂各省若同時一律開辦，勢必各自立法，反致紛歧，不能劃一，難求實效，今當先從某省某縣辦起，此縣辦成，推之鄰縣，一省辦成，推之鄰省，三年之內，十八行省，卽可完全辦清，而要以養成得力人員爲第一義。思精慮密，擘畫周詳，異日之整理田賦者，不問其爲國家，爲地方，要皆不能無取於其說。而區域之爭，紛歧之患，則尤不可不先事預防，而後始能按期程功，蔚然成偉業也。鹽稅自民國二年善後借款作爲擔保以後，已從事於稅率之均平矣；然以國家財政之紊如，遂致稽核之權落於外人，言之增慨。裁釐加稅問題，自華盛



頓會議九國協定後，亦已略有實行之端倪矣。惟關稅主權，一日不收回，即關稅之或增或減，一日無自由伸縮之餘地，即令略能改正，亦皆以外國商人之利益爲本位，其能副吾人希望之百一與否，固尙在不可知之數耳。至其餘如煙酒等稅，外人亦皆認爲良好財源，日本安東不二雄氏所著「支那之財政」一書，內稱若能改行國家專賣或增高稅率以後，雖歲收二三萬萬元不難，然則我國今日之所謂財政問題者，其爲非無財之患而爲無政之患，亦大可見矣。若能利用此種奢侈品稅之收入，以爲廢除萬惡鹽稅之代替物，則尤一舉而兩善備，善之善者也。

## 第四章 收支適合問題

所謂收支適合問題者，質言之，實即公債問題而已。公債種類，有以起債之方法分者，爲強制公債與任意公債。有以起債之區域分者，爲內國公債與外國公債。有以起債之目的分者，爲生產公債與不生產公債。有以起債之條件分者，則爲有保證公債與無保證公債。有以償還之有定期

或無定期分者，則爲定期公債與永遠公債。有以償還之附利息或不附利息分者，則爲有息公債與無息公債。凡此種種，其意義尙易了解，茲不詳及。至我國國債總額，則據最近統計，已在三十二萬萬元以上；以人口四萬萬元分配之，每人已應負擔國債八元之譜。而地方政府之公債，尙不計算在內。以視英國人民之每人負擔國債一千四百四十元，美國之每人四百三十三元，比國之每人三百十二元，意大利之每人一百九十元，日本之每人五十元，雖曰甚輕。然以我國產業之幼稚，國民財力之未厚，則卽此區區，已不勝其負荷之苦。况公債之負擔，不當僅就其輕重論，而尤當兼就其當否論，使其負擔而果當也，則義務所在，雖重奚辭；使其負擔而不當也，則雖分文之微，而於義爲無取。近時政府中人，於政治顧問法人寶道氏整理公債之條陳，多斷章取義，以爲負擔既輕，則雖增發公債，而於民生爲無害。不知以今日政府信用之墮落，增發公債，固爲事實上所不可能，萬一不幸而竟見諸事實，則竊恐公債多一次之增發，卽國信多一次之破壞，國信多一次之破壞，

卽金融多一次之擾亂。人之以發行公債，謀收支之適合者，我則將以公債之發行而收支愈不適合，而財政愈不可問，而國與民愈交受其害而不可救藥。今爲亡羊補牢之計，第一，當由代表民意之機關，切實聲明，於一定期間內，任何政治借款或實業借款，概行禁止。外國銀團代表，本已早有南北未統一以前，不再貸款中國政府之宣言；而最近英國國會，且有英商貸款中國政府，國家不負責保護責任之主張。則外債之源，可云已竭。所當嚴密注意者，卽國中果尚有爲虎作倀之不肖銀團否耳。我國人民就事實言，固未嘗認今日之政府爲政府，卽退一步言，亦僅認爲「禁治產者之政府」。貸款與禁治產之私人，私法上以不認有保護責任爲原則，則貸款與禁治產之政府，在公法上當然應有禁止之權能。我國財政信用之破壞，皆以國民放棄其監督權爲其總原因，則爲懲前毖後計，固當以禁止借款爲整理公債之第一要著矣。第二，當審查合同，嚴懲經手舞弊人員，以昭炯戒。彼外邦之利用地位營私瀆職者，甯曰無人，而其行政當局決不敢貪贓納賄公然以枉法

舞弊爲職業者，以有法律之制裁隨其後也。今我國果爲無法之國乎？果將永爲無法之國乎？如其否也，則凡與不正當之國際借款或國內借款有串同舞弊之確據者，均宜置之法，以爲後來者儆焉。第三，當鞏固償債基金，並組織強有力之減債基金委員會，以勵行償債基金之保管與監督。我國在光緒二十四年募集第一次之內國公債（即昭信股票）時，已有一十年後用減債基金法辦理」之規定。民國元年，共和建設討論會，又建議添募新債，預定減債基金之法，以爲陸續償還之依據，皆未能見諸實行。二年春，財政部以合計舊債，已有十七萬萬元之鉅，因議採用減債基金之制，設立匯業銀行於英國倫敦，附設國債基金局，按年由國庫撥款一千萬元，作爲基金，購買公債，限於二十二年內，歸數還清，已擬見於施行矣。乃以歐戰發生，金融停滯，國帑支絀，匯業銀行卒亦未能成立，此說遂又歸於消滅。十年初，內國銀行團以內債價格低落太甚，若不亟加整理，恐金融界之紛亂，將至不可收拾，用是又有整理公債基金之建議。雖其範圍所及，僅限於內國公債之一

部分，然償債基金之制度，則固已略具雛形之一二矣。所可慨者，償債基金，一有積儲，則政客軍閥官僚即爭欲攫之以爲已有，而其結果遂不至完全破壞不止，徒法不能以自行，非信然乎？嘗考此制起原，厥在英國，每年由政府支出一定之金額，作爲減債基金，交付於國債管理局，令其按照時價，酌量收買公債。其已經收買之公債，即爲基金財產，所生利息，仍以之編入基金供收買公債之用。此法輾轉殖利，依照複利原則，可將公債全部，提前償清，凡財政信用薄弱之國家，皆採用之。日本當日俄戰爭之時，募集鉅額公債，亦本此法以立其償還計劃。我國政府信用喪失殆盡，而內外各債，又皆係定期定額之公債，一有愆誤，即失信用，故非鞏固基金，不足以保障還本付息之確實，非保障還本付息之確實，不足以恢復內外各債之信用。償債基金之鞏固與減債基金委員會之組織，其所由爲公債整理問題之一者，蓋以此也。奮勉進行，以期由公債基金一部分之監督，而進爲國家財政全部分之監督，由公債問題一部分之解決，而進爲財政問題全部分之解決，是則所



深望於國中熱心財政上之革新者矣。

## 第五章 財務行政問題

此編之輯，意在詮釋財政大意，則財務行政問題，宜若可以姑從闕略。而不佞獨爲此斷斷者，蓋以他邦立憲較久，故於會計年度，預算，決算，中央金庫，地方金庫，普通會計，特別會計等名詞，類多耳熟能詳，我國人民，則於上述諸端，夙未究心，而略加詮說，以期爲一般社會所了解，遂覺萬不可少，試依次述之如左。

（一）會計年度之意義 古稱冢宰制國用，必於歲之杪，是其時會計事務，實以歷年爲準，近世諸國，亦尙有仍行此制者。惟通例皆使年度開始之期與議會議決預算之期，兩相銜接。我國國會開會，期在四月，故會計條例第一條，規定政府會計年度，以每年七月一日開始，次年六月三十日終止。四年四月，雖曾經改定爲歷年制，然自五年九月以後，又已恢復爲七月一日制矣。

(二)預算之意義及其重要 預算爲歲計標準，關係政治計劃，至深且鉅，故立憲國家，不問其爲君主或民主，凡內閣進退，類皆以預算能否通過於國會爲關鍵。使其預算而通過也，則施政方針，可云大體已定；使其預算而不通過也，則非內閣辭職以去，卽國會應行解散更選以覘民意。近世民主政治所以又有預算政治之稱者，良亦以此。我國舊時，雖無預算之名，而王制載五穀皆入，然後制國用，用地大小，視年之豐耗，以三十年之通制國用，量入以爲出，旣稱曰量曰制，則其與近世預算之精意，固已若合符節；所不同者，古以三十年之通制國用，近世則大抵以前年度或前數年度之通制國用，古以量入爲出爲制用之原則，近世則大抵以量出爲入爲制用之原則耳。夫近世預算問題之所由常爲政治問題中心者，豈僅以其有數目字之可資稽考已乎？數字之稽考固足重，而其所尤足重者，則要在藉此數字以表現之政治設施。問嘗就最近世界各國之預算觀察之，則若軍備經費之減縮也，若文化事業之擴張也，若賦稅系統之改革也，若公債整理之計劃

也，皆朗然若列星之在目。而某種經費占歲出預算百分之若干，某種經費又占歲出預算百分之若干；某種收入，占收入預算百分之若干，某種收入，又占收入預算百分之若干，又可一一標舉，明白如畫。其收入政策與支出政策既無一不與國人以共見，而其或行或否，或增或減，復一是取決於國會，民治軌道，固應爾爾也。我國自前清宣統三年初辦預算以來，民國三年，民國五年，民國八年，又各辦理預算一次；然皆有預算，無決算，預算數目，既多不確，預算法案，又可變更，故事虛行，其價值直等於零。而八年以後，則並此告朔餼羊而不可見，尙何監督財政之可言乎？雖然，財政學者謂人民之監督政府，無異父兄之監督其子弟，子弟入學，年需學費二百元，若欲向其父兄索款三百元，則父兄必詳加詰問，迨陳明理由而後與之。人民之於政府亦然，必政府將預算報告於國會，經其議決而後，乃可籌集其經費，又必將決算報告於國會，經其認可而後，乃可免除其責任。然則我國今日，雖因政治之不循軌道，而監督預算遂覺無從著手，要監督預算之爲監督財政惟一武

器，監督財政又爲監督政府之惟一武器，則固不易之論，而近世政治學家所爲視同圭臬者也。最近上海商界曾有民治委員會之組織，而其所大聲疾呼以爲國民倡者，即在監督財政一端，可謂知所先務矣。

(二)預算之編製議決及執行 預算之意義及其重要，既如上述，而其編製，議決，公布，執行等程序，亦有可得而言者。(甲)編製。編製預算，有歸立法部者，如美國是；有歸行政部者，如英國是。我國現例。(1)由各省造具歲入歲出概算書；(2)由各部核編歲入歲出概算書；(3)由財政部彙總核編歲入歲出總概算書；(4)由國務院會議確定政策分配歲入歲出之數額；(5)由主管各部，遵照部議，編造歲入歲出預算書；最後乃由(6)財政部彙總核編歲入歲出總預算書。是其採用英制，顯然可見。編訂之時，須將歲入歲出兩大類，各分爲經常臨時兩門，蓋經費性質，有永久者，亦有臨時者。前者謂之經常費，如官吏俸給是；後者謂之臨時費，如戰爭費用是。收入性質，亦有永久與臨時之

分。前者謂之經常收入，如賦稅是；後者謂之臨時收入，如公債是。但有時爲特定事件而加徵賦稅，如戰時特別稅者，則雖爲賦稅，而仍應作爲臨時收入論，何也？以其目的在戰止即廢也。財政原則，經常經費，須由經常收入支應，前已述及。但爲鞏固財政之基礎計，不獨經常費應由經常收入支應，即臨時費之大部分，亦應由經常收入支應。蓋世運進化，無一事無臨時費，亦無一歲無臨時費，則性質雖爲臨時，而實際上固不妨以經常費用視之也。故經常收入，務宜略有餘裕以供臨時經費之用。雖然，所謂略有餘裕者，其意義卻與多取於民以足國用者不同。何以故？則以預算上最高之目的，在收入之適合，而不在收多於支或支多於收故。支多於收，則入不敷出，固足以陷財政於危境；而收多於支，則庫有餘財，亦足使政府流於浪費，兩者皆非所取也。預算不足之時，法律上許以填補，一曰預備金。我國會計法第八條，規定預算內之不足，以第一預備金充之，預算外之不足，以第二預備金充之，但須於次年度求國會之承諾，此填補之法一也。二曰追加預算。會計法第六



條，規定除必不可免之經費及本於法律或契約所必需之經費致生不足外，不得提出追加，則限制雖嚴，而仍許提出，此填補之法二也。三曰國庫證券之發行。會計法第十條，規定政府於必要時，得發行短期國庫證券，此填補之法三也。近歲以來，掌財政者，以發行國庫證券，不必經過國會之議決，故濫發之事，層出不窮。而濫發紙幣，濫發公債，濫發國庫證券，遂爲民國財政史上之三大事件。國庫證券信用之墮落，非無故也。日本會計法，規定關於大藏省證券發行之最高額，須經帝國議會之協贊，實具預防濫發之深意。倘能酌取其意而勵行之，或亦挽救時弊之一道歟。至議決之權，在於國會，公布之權，則屬總統，請次論（乙）議決。我國國會組織法第十四條，規定預算須先經衆議院之議決，俟衆議院議決後，再由參議院開會審議。近世立憲國家，皆以議決預算爲衆議院之特權，誠以其直接選自人民，民間疾苦，知之常較深切也。議決之後，卽由總統（丙）公布，是爲預算法。總統若認爲有不妥時，得交國會復議，復議以後，若三分二以上之議員，仍持前議，則總統卽

有公布之義務，所以尊重國會之議決權也。公布之後，即可（丁）執行。而執行之權，則財政部實掌握之。我國金庫條例草案第一條，規定金庫掌國庫之現金保管並出納事項，第二條及第三條，規定金庫分三種：一，總金庫，設政府所在地；二，分金庫；三，支金庫，設各地方。第五條規定，總金庫，分金庫，及支金庫由財政部委託中國銀行掌理之。第六條規定，中國銀行得酌量情形，委託其他銀行代理，或另設派辦處，辦理分金庫，支金庫事務。但須經財政總長核准，是爲關於金庫之規定。（中央銀行之鞏固與否，與國家財政，關係至鉅，經理國庫，特其一端。試觀俄國自蘇維埃政府成立以後，財政恐慌，達於極點；而自一九二二年以來，紙幣價格，公債信用，逐漸回復，皆得力於國家銀行者爲多，卽其明證。）又會計法第十七條，規定預算定額之使用，由財政部對於國庫發支付飭書，財政部依法令之規定，得委任相當官署發支付飭書，是爲關於發給支付飭書官署之規定。收入支出，一切皆受財政總長之監督，惟國庫亦負有保管現金之重責，故遇有非預算上之定額，雖有

支付飭書，亦不能逕行發給，所以明責任，亦所以重公帑也。

(四)決算之編製審查及議決 以上所述，國會之議決預算，爲財政之立法監督。財政部之監督收支，爲財政之行政監督，此項所述，則爲財政之司法監督。何謂司法監督？即決算編製以後，須先經審計院之審查是也。審查要點，一爲總決算及各主管官署決算報告書之金額與金庫出納之金額，是否相符；二爲歲入之徵收，歲出之支用，官有物之買賣讓與及利用，是否與法令之規定及預算相符；三爲有無超過預算及預算外之支出，遇有疑義，得實地調查，或委託其他官署代行調查，以爲准駁之準繩，而定各官署辦理決算之成績，審定以後，更由大總統提出於國會，請求議決，以完成國會監督財政之全功。蓋預算雖經國會議決，而其是否切實執行，須視其決算如何以爲衡。倘決算不必經過國會議決，則行政官署，即可不遵照預算辦理，而國會亦不能過問預算云云，不將盡成具文乎？故財政監督之程序，以立法監督始，亦以立法監督終，而以行政監督與司

法監督輔助其所不及，使是三者而能各盡其所應盡之天職，而謂財政猶不能收整理之實效者，非不佞之愚所敢信也。

（五）特別會計之性質，實例及其改革之必要 普通會計，以整理收支爲目的，而特別會計，則以明確特種事業營業上之損益爲主旨。故前者有收支會計之稱，而後者則有營業會計之目。查我國會計法第三十四條，凡特別事項不能依據本法者，得設立特別會計，是明定設立特別會計之要旨。同條第二項又云，特別會計，以法律定之，是明定設立特別會計之限制。誠以特別會計，雖有使其作業收支，較易明瞭，以期其自營自立並逐漸擴充之作用，而行之不善，則常有破壞預算統一及破壞出納統一兩大弊害。我國交通部路航郵電四政特別會計，以理論言，亦至正當：而按之實際，則四政所入之資金，用之於事業擴張之途者，十之一二，而其爲軍閥所羅掘以去，爲政蠹所搜括以去者，十恆八九。故四政決算之總結果，幾無往而不爲損失，良可慨已！夫路航郵電等

國營事業，各國多視之爲歲入源泉，而我國則以損失爲原則，以贏餘爲例外。然則我國交通四政，其有待於澈底之改革，寧與賦稅公債兩端有絲毫差殊哉？凡我邦人鑒茲艱危，其亦可奮然興矣。

附表一 民國八年度（自八年七月一日至九年六月三十日）歲入歲出預算表節略

歲入 經常門

八年預計數

第一款 田賦 八七、〇八五、二九四元

第二款 關稅 七五、六一二、九〇七

第三款 鹽款 九一、六八六、〇二六

第四款 貨物稅 三九、〇三七、七〇六

第五款 正雜各稅 二四、八三二、三九四

第六款 正雜各捐 四、三三二、五四一



第七款 官業收入 二、四一一、三六八

第八款 各省雜收入 六、一六七、一七二

第九款 中央各機關收入 一、九〇四、〇九四

第十款 中央直接收入 四二、七三七、六五二

歲入經常門共計 三七五、八〇七、一五四元

歲入 臨時門

第一款 田賦 六、一二一、一〇三元

第二款 關稅 六九五、七四九

第三款 貨物稅 二六、六八五

第四款 正雜各捐 三、九一一、四一〇

第五款 官業收入 三一、五二二

第六款 各省雜收入 二九三、〇二七

第七款 中央各機關收入 四四、六三八

第八款 中央直接收入 一八、二二九、四一一

第九款 債款（退還賠款及內債） 二〇一、五八〇、三九二

第十款 歲入借款（銀行借款） 三八、七一〇、六八七

第十一款 增加警察收入 二、二四〇、〇〇〇

歲入臨時門共計 二七一、八八四、六三三元

歲入經常臨時總計 六四七、六九一、七八七元

歲出 經常門 八年預計數

第一款	中央各機關經費	二四、二三八、五九九元
第二款	外交經費	四、八九五、六五〇
第三款	內務經費	四四、五五六、八〇四
第四款	財政經費	四一、四〇〇、一三七
第五款	陸軍經費	一一〇、一一五、九三〇
第六款	海軍經費	一〇、六〇二、四七四
第七款	司法經費	一〇、三四七、一二四
第八款	教育經費	六、二〇二、〇六五
第九款	實業經費	三、三七五、一七〇
第十款	交通經費	一、九四九、〇七五

第十一款 蒙藏經費

一、三一八、七四二

歲出經常門共計

二九九、九五二、二二七元

歲出 臨時門

第一款 中央各機關經費

二、〇四四、〇一二元

第二款 外交經費

一、三二四、五五五

第三款 內務經費

三、四三四、五五七

第四款 財政經費

一五、三八二、二九七

第五款 陸軍經費

四、九一七、〇二七

第六款 海軍經費

六五、〇二四

第七款 司法經費

六九、三五二

第八款 教育經費

五六二、四三三

第九款 實業經費

三八二、二四七

第十款 交通經費

一八一、一八四

第十一款 蒙藏經費

五〇、〇〇〇

第十二款 債款經費

二一四、六三一、一七六

歲出臨時門共計

二四三、〇五〇、八八四元

歲出經常臨時總計

五四三、〇〇三、二一一元

歲出 特別門

第一款 特別軍費

一〇二、四四八、六七六

第二款 增加警察經費

二、二四〇、〇〇〇



歲出特別門共計

一〇四、六八八、六七六元

歲出總計

六四七、六九一、七八七元

附表二 交通部路航郵電四政歷年度特別會計比較表

會計年度	歲入	歲出	歲入不足
宣統四年度	五一、二三五、九三〇元	六一、五〇五、四〇〇元	一〇、二六九、四七〇元
民國二年度	五五、六四七、七五二	四五、二四六、九二八	一四、五八二、九六八
民國三年度	二〇二、三七二、一一八	二〇二、三七二、一一八	三〇、一〇〇、〇〇〇
民國五年度	一四四、三四〇、三九九	一四四、三四〇、三九九	四七、三一四、〇七九
民國八年度	一四六、〇七七、七二九	二三九、五八二、一六〇	一三一、五七九、五八八

# 附錄

## (甲)中央財政研究報告書

本會民治委員會有整理全國財政會議之舉，亦既通電全國商會定期蒞會矣，顧念凡百設施，必先洞明其原委，周知其利弊，然後可以言興革。況財政關係國計民生，而向來收支狀況除從政之士筦庫之吏外，固無由窺其祕奧，比年以來，各省多故，留支之數，不復上聞，雖在大農亦復冊籍無徵，以是而言，調查整理，真令人有茫無津涯之感。同人等周咨博訪，窮日夜之力，從事鉤稽，考諸載籍，採諸官書，旁及於新聞月刊，始草成中央財政研究報告書一編，以備會議時討論之資，東鱗西爪，缺漏滋多，特爲大輅之椎輪而已。敬先刊布，公諸同志，至於各省財政狀況，範圍廣泛，益費研究，此次赴會之各省代表均爲一省之秀，鄉邦利弊，夙所究心，必有珍聞見餉，以匡不逮，同人等

謹拭目俟之。

### 中央財政研究報告書

(甲)中央財政支出短絀之原因 吾國中央財政，前清時代本無固有之財源，其軍政各費均責令外省攤解，蓋統一國家，外省對於中央本有擁護維持之義務，中央軍政各費，外省不得不分爲擔任，理也，亦勢也。民國初興，各省多故，軍隊驟增，加以辦理善後事宜，在在需款，中央直接收入每年不過數百萬元，僅足供一月經常之用，迫不獲已，遂暫藉外債以圖存。至民國三四年間，中央財政漸臻穩固，其成績猶可考焉。溯自三年核定各省歲出入預算時，將各省出入相抵，所有盈餘之數，責令解部，名爲解款。四年又將驗契稅，印花稅，煙酒稅，煙酒牌照稅，牙稅五項，定爲中央收入，名爲中央專款。海關稅及五十里以內常關稅之收入，自民國以來，完全由外國銀行管理，除指定償還賠款債款外，以其餘數交還政府，是爲關餘。鹽稅收入，自善後大借款成立，亦另行存置，由

稽核總所扣除鹽稅所抵之外債本息，以其餘數放還政府，是爲鹽餘。查四年各省實解中央之款，約計一千八百四十萬餘元（有就近劃發之七百萬元在內），各省實解專款，亦達一千一百十五萬餘元。四五年以來，關稅鹽稅，又因稅收日旺，鎊價低落，中央所收之關稅鹽稅，每年約達一萬五千萬元以上，因之關餘鹽餘亦可逐漸增多。有此數款以爲支配，加以崇文門等稅局收入，官產收入，及各部雜收入爲之補助，故值離亂之後，中央財政，不數年卽形充裕，胥賴此耳。且查三四年，每年國家收支預算總數收支相抵尙餘二三千萬元，卽無二千餘萬元之公債收入，亦可以勉爲敷用，假使當時政府能撙節支出，以維持此穩固之財源，決不至陷於今日困窮之絕境。乃當時之執政者，利用此穩固之財源，陸續發行鉅額之公債，逐漸將各項財源指抵殆盡，軍政各費，亦緣此額外之公債收入，逐年增加。中央支出，既日趨於浮濫，各省區軍政各費，亦因以日增，收不敷支，其情形亦與中央相同。始而停止解款，繼而截留中央專款，及中央各項直接收入，又其繼甚至關係外

債之鹽款，亦有截留之事實。查各省六年以後，對於中央已無解款，然七年尚有撥款六百餘萬元，（陸軍部直轄軍隊駐在各省，應歸中央發給之軍費，由各省長官就近在解款專款內劃撥，名爲撥款）至十年則各省撥款，合收亦僅二百數十萬元而已。其各項專款，自六年將印花稅劃分設處辦理，八年將烟酒事務署離財政部而獨立，向之所謂專款者，祇餘契稅，牙稅，礦務三項（礦稅係五年定爲專款）。此三項專款之預算數，每年雖尚有六百餘萬元，然亦僅可抵撥各省軍餉，並不解歸中央。關餘現已全數指作整理公債基金，不可動用，新修稅則實行後，約計可增收一千五百萬元，然其用途，早已預行指抵殆盡。實行附加二·五時，約計可增收二千八百九十三萬餘元，然中央現在所負內外債中之無抵押品者，已達四萬八千九百餘萬元之鉅。（若將有抵押之債款加入計算，則財政部所列債款簡表之合計數，已有十七萬二千六百餘萬元，交通部所開四政經濟狀況內，共列債款八萬五千八百餘萬元，除去財政部債款表內重複之數，交通部實負債額



五萬四千七百餘萬元，財交兩部合計實負債務二十二億七千二百餘萬元。）將來實行附加二。五時，亦祇可供整理中央債務之用，中央經費，固不從藉此挹注也。鹽餘之數，自十年十月至十一年九月，雖有四千八百五十五萬一千一百九十九元，而除去指定之各項債務專款外，實供中央軍政各費之用者，僅有二千餘萬元。然此能供政府支配之二千餘萬元，亦多於未收入之前，先行預支，換言之，卽以每月應收之鹽餘爲擔保先向各銀行指借各種短期借款是也。預借之款，恆超過每月鹽餘應收之數，政府至無法維持，常將短期借款中指定之一部分停止償還，強爲挪用，藉以彌補於一時。況現時各省軍費日增，支出不定，多將鹽餘紛紛截留，長此因循，習爲風氣，卽鹽餘收入，將來亦不可恃，此近年中央收入日形困窮之大概情形也。

（乙）近年中央重要收入之概數 財政部曾將最近五年中央各項重要稅款收支暨淨餘約數表發布，查原表所列，計分海常關稅，鹽稅，田賦，煙酒稅，釐金，印花稅，京師稅務，鐵路等項，茲將

原表列左（表略）

但查以上各項稅收之內容，有數種疑點；（一）則如田賦一項，係屬財政上歲入之大宗，但其所列數字，自六年以迄十年，均係填列八千二百萬元，按年歲有豐歉，錢糧有盈絀，決無在五年以內一成不變之理也。（二）則中央收入，除去鹽稅，煙酒稅，印花稅，京師稅務，與鐵路收入數項，其收支兩抵，尚有淨餘數目可稽外，至如常關，田賦，釐金三項，僅有收入數，並無支出數。蓋各省僅報告約略之收數，實在多被各地截留，支出既非由中央直接分配，故無可稽，即有報解中央者，其數亦正至微末也。（三）則中央重要收入，以十年份統計而論，如關稅（暨兼管常關）是年共有九千五百八十一萬八千元，鹽稅是年計有九千二百七十八萬元，鐵路收入是年計有九千六百四十五萬元，煙酒稅亦有一千四百六十六萬元，至田賦收入雖填列八千二百萬，實則無從稽考，但果能清理田賦，此項國稅悉彙解中央，則其收數又斷不止此也。中央所倚之財源，近年惟關鹽餘款是

賴，但關鹽餘款分別指押抵撥，爲數已鉅，卽有淨餘，亦正屬無幾，是則不得不從他方面以另求確實之財源。照表面上所報數字以觀之，則煙酒稅，印花稅，鐵路收入之三項，收支兩抵，均有淨餘。然交通事業，負債日增，印花稅票，濫發無度，其難以協濟，固屬必至之勢也。間嘗觀察中央財政虧累不敷之由來，殆有數端：關鹽餘款抵撥殆盡，鹽稅多被各省截留，關稅隨貿易增減與匯價低昂而難以預測，此其一。田賦與關稅雖爲國稅，實則就地流用，釐金更爲地方所賴以挹注，中央無從染指，因此歲出日增，而歲入且無確實之着落，弊在國稅與地方稅雖曾定有區分之界限，祇以中央政令不能行於各省，自各地截留鹽稅以來，而財政上之藩籬盡撤矣。

（丙）近年中央軍政經費之概數 查中央最近行政經費之月支細數，約如下列：（一）總統府經費凡計三項，約支十六萬八千零七十四元。（二）國會經費，凡計三項，約支四十二萬一千二百二十七元。（三）國務院及附屬各機關經費，凡計七項，約支十四萬六千二百七十三元。（四）中

央各機關經費，凡計五項，約支八萬三千二百十七元。(五)外交部各項經費，凡計五項，約支二十八萬二千九百六十三元。(六)內務部各項經費，凡計九項，約支十萬二千二百十八元。(七)財政部各項經費，凡計七項，約支十八萬四千五百六十四元。(八)陸軍部各項經費，凡計十二項，約支四十四萬九千八百八十七元。(九)海軍部各項經費，凡計兩項，約支七萬二千七百二十三元。(十)司法部各項經費，凡計十項，約支十九萬四千七百九十六元。(十一)教育部各項經費，凡計十四項，約支二十九萬四千一百六十五元。(十二)農商部各項經費，凡計十二項，約支十萬六千四百六十七元。(十三)蒙藏院各項經費，凡計十項，約支十五萬五千三百七十元。(十四)優待經費，凡計五項，約支五十萬七千一百十七元。(十五)交通部因另有特別會計，未列入。但有駐威鐵路監管會經費一項，計月支一千四百元。總計以上所列十五款，共爲三百十二萬零四百八十六元。又按此項每月政費約數，畧可分爲數端：一則中央直轄之軍警經費，凡共五百八十八萬五千

六百餘元，蓋以中央直轄之行政經費，凡共三百十二萬零四百八十六元，兩共九百萬萬元之譜。此係中央月支之軍政經費，其中又實以軍警經費佔其七成。至行政費項內，其中尙含有軍事性質者，如陸軍參謀及海軍之三部與附屬局所之各項經費，亦共尙有五十二萬餘元在內。二則中央財政之負擔，固以軍費爲特甚，卽列於行政經費內之各部經費，亦實以陸軍部爲其最。三則優待經費月需五十萬元，此亦國民負擔之一，以較用於培植人才之教育經費，數且倍之。至統觀各部經費膨脹之由來，似有一應行注意之處，卽非本部自身政費之增加數，多由於駢枝機關較爲複雜，以致影響於行政經費之膨脹。故軍費之節減，要在實行裁兵，至政費之節減，則亦儘有厲行裁併之可能。又查前清宣統末年，中央每月例支行政經費，約在七十餘萬元，其時比諸光緒中葉，已增加一倍有零，其後至民國初元，每月政費亦不過一百餘萬元，當時識者均提倡減政，以期節減。乃時迄今日，則中央每月額支政費，計達三百十二萬元之譜，如額外臨時支出，尙無從預計。中央



直接應付之行政經費，既不能節約，此實中央財政日形困難之原因也。又查中央最近軍警費之月支細數，約如下列：（一）近畿軍警費凡計十項，約支六十六萬四千餘元。（二）陸軍部直轄及各機關經費凡計七十八項，約支三百五十八萬二千餘元。（三）直軍經費凡計九項，約支七十三萬九千餘元。（四）其他各軍隊經費凡計七項，約支二十七萬九千三百餘元。（五）各巡閱使署經費凡計四項，約支十萬零一百餘元。（六）海軍經費凡計三項，約支五十五萬元。以上六款，每月支出經費共計約爲五百八十八萬五千六百餘元，均係中央直轄之軍警經費，至於行政經費與教育經費，尙未計入。如按照此項月支細數作爲標準，則中央直接負擔之軍警經費，每年約需八千萬元。又查中央每月軍警費及行政費教育費，又均至少需有一千萬元，方足以資應付。是則中央既無相當收入之財源，堪以作此抵償，又無各省之協濟，可資彌補，此中央財政所以難於維持其常序也。

(丁)現負外債之概數 今日財政上之焦點，一爲歲出入經費之不足，一爲國際債務之難於應付。前者僅影響於內政，後者動則牽涉外交，均爲方今應行整理之要圖。上年財政部公債司編有財政部欠各項內外債款一覽表，原表係以借款與舉債之性質爲類別，如依照原表之所載，就國別以爲區分，查吾國現負之國際債務，其性質有二：一爲賠款，一爲借款。又就債務之形式以分別之，一係採用發行債票之形式，一係按照借貸合同之形式。如就貨幣種別以爲總計，則其合計數目如左：(表略)英金一萬二千八百四十一萬一千四百二十四鎊，法金三萬二千九百七十三萬九千六百十五法郎，美金一千二百三十三萬八千六百九十八元，德金四百四十八萬一千一百八十五馬克，日金一萬六千二百四十八萬六千一百零三元，規元銀十三萬六千九百十七兩，公砵銀一萬六千六百十兩，行化銀二百十萬二千八百七十九兩，銀元五百二十一萬一千八百七十元。

以上係爲現負之國際債務，而以貨幣種類爲分別者，今更就國籍種別以列舉之：（英國）現欠英國方面之債款，其款目凡十，其債額計英金一千九百四十五萬二千二百四十七鎊，又銀元一百二十萬元，其中實以庚子賠款佔極大部分。（美國）現欠美國方面之債款，其款目凡九，其債額計美金一千二百三十三萬八千六百九十八元，又英金二百五十一萬七千九百五十九鎊，又銀元八十三萬元。（法國）現欠法國方面之債款，其款目凡二十三，其債額計爲法金一萬六千五百二十九萬一千三百二十五法郎，又英金一千五百七十二萬六千二百二十八鎊，又銀元六十三萬四千一百元，又行化銀八十六萬零零八十三兩。（日本）現欠日本方面之債款，其款目凡八，其債額計英金七百六十八萬八千八百六十七鎊，又日金一萬六千二百四十八萬六千一百零三元，及規元一百五十七萬九千八百六十六元。（俄國）現欠俄國方面之債款，其款目凡八，其債額計英金二千七百零一萬九千四百六十七鎊，又銀元八十八萬七千九百零四元，按吾國

對於俄之負債，賠款實佔多數，借款比較甚少。（比國）現欠比國方面之債款，其款目凡五，其債額計法金一萬法郎，又銀元八萬元，又英金一百八十八萬五千三百五十六鎊，除賠款關係外，其所欠極少。（德國）現欠德國方面之債款，其款目凡六，其債額計規元銀十三萬六千九百十七兩一錢二分一釐，又行化銀七十八萬三千五百九十二兩二錢五分，又英金十萬二千鎊，又德金四百四十八萬一千一百八十五馬克十六分尼，又公砵銀一萬六千六百十兩。（奧國）現欠奧國方面之債款，其款目凡八，其債額計共爲英金四百二十六萬六千三百十四鎊。

除上述各國之外，至對於意大利，西班牙，葡萄牙，荷蘭，瑞典，挪威諸國所負之債務，約可述之如下：（一）意大利，庚子賠款意大利部分，現負債額計英金五百八十八萬二千零四十六鎊。（二）西班牙，庚子賠款西班牙部分，現負債額計爲英金二萬四千五百六十鎊。（三）葡萄牙，庚子賠款葡萄牙部分，現負債額計爲英金二萬零三百八十六鎊。（四）荷蘭，庚子賠款荷蘭部分，現負債額

計爲十四萬一千九百八十四鎊，又荷蘭銀行保商期票款，計爲行化銀四十五萬九千二百零四兩。(五)瑞典挪威，庚子賠款瑞典挪威部分，現負債額計爲一萬一千四百零五鎊。

又除各國單獨債務而外，其對於各國共同投資之現負債額，尙有四項：(一)五國善後借款，

其現負債額計爲二千五百萬鎊。(二)俄法洋款，其現負債額計爲一萬六千四百四十三萬八千二百九十法郎。(三)英德洋款，其現負債額計爲七百四十六萬六千五百五十鎊，又續借英德洋款，其現負債額計爲一千一百十九萬六千零五十鎊。查歷年積欠之外債，其係無確實抵押款而遷延展期者，殊足爲國際信用之大累，又查無確實抵押之外債，其折合銀元數共有二萬三千八百餘萬元之鉅。既爲外人所藉口，並無結束之方法，此實爲財政上之焦點，誠使新增二五稅實行之後，酌量專款存儲，以便分年清還，又使能統盤籌畫，確定辦法，則此項原無確實抵押之債款，固未嘗不可從容清釐。近英國方面主張以加稅專款，充作無抵押借款之擔保，此層在吾國固非所願，



因特別關稅會議尙未舉行，新修稅則實行後之稅款，其溢收程度猶未有着落。但政府已注意於此項想像財源，舉凡公債基金行政經費之各項，均希望得此俾爲接濟，倘使悉數以作無確實抵押之外債抵款，則其影響於財政之資源，寧不謂爲鉅大。是故特別關稅會議尙未舉行之先，在吾國固應對於此項無確實抵押之外債本息，籌出一種保障辦法，藉取信於友邦。若友邦竟以此爲一種交換條件，則吾國財政驟失此項預計之財源，致妨礙行政經費與各項用款之正當需要，則固屬偏枯，而其所受之束縛亦至重大，此所不可不先行加以研究者也。

（戊）現負內國公債及國庫券之概數 查現負內國公債，其種數凡十，截至十二年六月底止，實發債額共爲三萬五千七百一十一萬九千四百五十三元，現負債額計爲二萬八千五百一十一萬三千四百七十六元，茲列表於左（表略）又查國庫證券之現負數目，據本年二月財政清理處呈報，清理財政部發行國庫證券文之所載，財政部所發國庫證券，全部共六十案，清理完竣，計原

發券額銀元四千六百七十四萬零三十四元零二分六釐，除先後償給現金及換發支票公債票，並有一部分抵銷解款外，現在實負券本銀元三千三百八十八萬一千五百十七元一角八分五釐，內而業經到期一再展限者，亦有尙未到期者。爲核算利息劃一計，統以十一年六月底爲截止日期，共應給利息銀元二百四十九萬四千六百四十一元六角九分五釐。按財政部所發國庫證券，其數目既極繁重，頭緒又復紛歧，期限既違乎法定，支付復有妨預算，其因索欠而發者，每無根據，至用途則諸多不甚明瞭，支銷尤無確實着落，移轉既涉曖昧之嫌，國家實受莫大之損害，此國庫證券濫發之流弊而足以妨害國家之信用者也。

(己)現負銀行欠款之概數 查近年中央財政支絀，悉賴臨時向各銀錢行號，調借款項。據財政部欠各項內外債款一覽表之所載，截至上年九月底止，所有各銀行短期借款，指定以鹽稅餘款作抵，其曾由償還內外短債委員會審核完竣，共計銀元五千九百零五萬餘元。餘特准以押

品折價償還各款不計外，其以九六公債撥還借款實數三千五百餘萬元，尙欠債本銀元二千三百五十餘萬元。又查截至上年九月底止，各銀行號短期借款，其積欠本利合計約共有四千二百二十五萬元，本年各銀號，因民九民十兩載以來，財政部均以鹽餘指抵，疊向各行訂借款項，自前年冬間停撥鹽餘後，各延經歲，本息各款，分文未給，所給九六公債，又以基金虛懸，價格爭持，迄未結束，因此呈請財部，確定九六基金，尊重契約，其後亦迄無辦法，最近因有內債債權人會之組織焉。

## (乙) 財政學參考書一覽表

### (一) 中文

- |               |              |
|---------------|--------------|
| (1) 賈著民國財政史   | (2) 胡著中國財政史  |
| (3) 晏著租稅論及公債論 | (4) 楊著財政整理問題 |

(5) 梁著國債史及理財論集

(6) 馬著中國關稅問題

(7) 盛著海關稅務紀要

(8) 陳著歐戰財政紀要

(9) 景著鹽政叢刊

(10) 嚴譯斯密亞丹原富

(11) 劉譯亞當士財政學大綱

(12) 民友社譯財政淵鑑

(二) 日文

(13) 安東不二雄氏支那之財政

(14) 小林丑三郎氏財政學評論

(15) 崛江歸一氏財政學

(16) 小川鄉太郎氏社會問題與財政

(17) 馬場鑌一氏財政學講義

(18) 小田恪介氏財政之話

(三) 英文

(19) H. C. Adams: The Science of Finance (一八九九年版)

- (20) C. F. Bastable: Public Finance (一九〇三年三版極詳備雖已陳舊仍不失爲傑作)
- (21) Hugh Dalton: Principles of Public Finance (一九二三年出版論財政原理極精  
關治財政學者必讀之書)

- (22) C. J. Bullock: Selected Readings in Public Finance (一九二〇年有新版印行

內載美國模範稅制頗有可資借鏡處)

- (23) J. A. Hobson: Taxation in the New State (一九一九年版)
- (24) M. H. Hunter: Outlines of Public Finance (一九二二年版)
- (25) C. C. Plehn: Introduction to Public Finance (一九二二年四版)
- (26) Seligman: Essays in Taxation (一九二一年九版治財政者必讀之書)
- (27) Seligman: The Shifting and Incidence of Taxation (一九二二年四版)



