

中央訓練團黨政訓練班講演錄

高秉坊先生講

地

方

財

政

# 地方財政目錄

第一章 地方財政之演進

第二章 中央整理地方財政之已有事實

(甲)廢除苛捐雜稅減輕田賦附加

(乙)確立縣市預算

(丙)舉辦土地陳報

第三章 地方財政之目前急務

(甲)省縣稅收之劃分

(乙)新縣制中之財政問題

(丙)省縣財務行政之改進方法

地方財政目錄

地 方 財 政 目 錄

二

- (一) 各省市廢除苛雜減輕附加統計表
- (二) 各省辦理土地陳報後賦額溢增數實例表
- (三) 各省辦理土地陳報後減輕人民負擔實例表
- (四) 各省辦理土地陳報概況表
- (五) 省縣稅收劃分後省稅損失統計表
- (六) 各省二十八年度保安支出統計表

# 地方財政

## 第一章 地方財政之演進

我國財政昔無中央地方之分，自古代以迄於清季，均在君權集中之下，人民納粟米麻絲以供君上，無所謂地方稅捐也，清末於各省設諮議局，地方財政，始見萌芽。民國二年訂立國地稅法草案，規定以一切主要賦稅均屬國稅，而以各項賦加及商稅牲畜稅房捐等作為省稅，至國家費用與地方費用，亦訂有標準，地方財政，可謂粗具端倪。然地方收入多賴附加，其獨立稅源，每近於苛細，加以連年內戰，軍費浩繁，於是濫增附加，截留國稅，又復巧立名目，徵收雜捐，賦稅之紊亂，達於極點。國民政府建都南京以後，銳意整頓，民國十六年頒布劃分國地收支標準，十七年修正施行，將田賦、契稅、

牙稅、當稅、屠宰稅、內地漁業稅、船捐、及將來開徵之營業稅等，正式劃歸地方，自是地方稅源確定，地方財政，始有規模。顧是時所謂地方者，仍係以省爲主，省縣間之財政收支，初無劃分之規定，民國二十三年第二次全國財政會議議定劃分省縣收支原則五項，二十四年七月國府公布財政收支系統法，明定營業稅爲省稅，土地稅、營業牌照稅、使用牌照稅、行爲取締稅、爲縣市稅，並規定省縣之營業稅與土地稅，互相配分，以資調劑。二十六年三月同法施行條例公佈，復規定在未依土地法辦理土地稅區域，其原徵之契稅仍照舊徵收分配；至省縣支出事項，同法亦經詳明規定，分別負擔，省縣財政收支之劃分，與夫自治基礎之縣市稅源，自始獲得法律上之根據。上年中央頒行之縣各級組織綱要，對於縣財政中之鄉鎮財政，復有重要之補充，此我國地方財政演進之大概情形也。現值新縣制推行伊始，整理地方財政，益爲重要。茲爲檢討過去，策畫將來，爰於以下兩章，就中央整理地方財政之已有事實及地方財政目前之急務，劃分敘述之。

## 第二章 中央整理地方財政之已有事實

吾國自滿清末葉，政治不良，外受列強之侵凌，內有汚吏之苛擾，民困久矣。鼎革以還，因革命未能澈底，致先有袁氏之帝制自爲，進而演成軍閥割據之局面，干戈擾攘，內戰無已，地方政府擁兵無算，資爲擴張勢力爭奪地盤之工具，凡軍費所需，無不取之於民，除截留國稅外，又復濫增附加，任意攤派，至於各地方之稅捐名目，光怪陸離，多至不可勝計，苛細繁擾，殘民以逞，人民之痛苦愈不堪言。本黨負救國救民之重任，目擊時艱，恤懷民命，爰將確定稅額，禁止額外徵收，及廢除厘金諸端，列爲政綱。泊乎北伐成功，雖天災人禍，接踵而來，府庫未充，凡百待舉，但中央爲貫徹本黨廢除人民痛苦之主張，不顧財政上之一切困難，首先毅然宣佈裁廢厘金制定營業稅法，督促各省依法開徵營業稅，以資抵補，令頒之日，中外咸稱善政。惟地方稅捐之足以病民者，原非僅厘金一項，且各省於裁厘以後，仍有變更稅目，對於產銷或通過之貨物，徵收變

相之厘金者。本黨認爲地方財政，實有澈底整理之必要，除於民國二十三年二月第四屆四中全會時，通過財政部孔部長提議之「整理田賦先行舉辦土地陳報」及「減輕田賦附加以救濟農村」兩案，交政府執行外，並於同年五月，由財設部召開第二次全國財政會議，集全國專家學者與地方政府代表暨各省市財政廳局長於一堂，開誠佈公，其商大計。大會共通過決議案一百二十七件，其對於整理地方財政最爲重要者，可歸納爲三項：（一）廢除苛捐雜稅，減輕田賦附加；（二）確立縣地方預算；（三）舉辦土地陳報。閉會以後，財政部即依照決議各案，分別督促實施。茲撮要分述如下：

（甲）廢除苛捐雜稅減輕田賦附加

1. 苛捐雜稅最爲民累，前經財政部厘訂苛雜範圍六項：

1. 妨害社會公共秩序，

2. 妨害中央收入之來源，

3. 複稅。

#### 4. 妨害交通，

5. 爲一地方之利益對於他地方之輸入爲不公平之課稅，

#### 6. 各地方之物品通過稅。

通行各省限期廢除，除指定由各省市自行緊縮預算及整理合法稅捐爲第一第二抵補外，並由中央以菸酒牌照稅全部劃歸地方辦理，及以印花稅稅收提撥一成歸省三成歸縣爲第三抵補。至於田賦一項，省縣原均有附加而縣地方附加尤爲繁重，因其隨糧帶徵，手續簡便，各級地方政府，遂視爲籌款捷徑，日積月累，附加之重，民力難勝，而地方經費重取諸農尤失公允。中央除以舉辦土地陳報爲整理田賦方法外，並由國民政府頒佈嗣後永不再增田賦附加明令，以示與民更始，一面仍督促地方政府就原有附加切實減輕，各省市對於上項政令，亦尙能仰體中央德意，陸續遵辦。綜計自二十三年度起至二十六年度止，廢除苛雜共七千一百零一種，款額達六千七百餘萬元，減輕附加共三百餘種，款額達三千八百餘萬元。（附各省市廢除苛雜減輕附加統計表）。抗戰以後，雖各省市財



政萬分困難，但凡有請在田賦項下增加附加或開征不合法之捐稅者，中央無不予以核駁，且不惜由極端艱窘之國庫中增撥大宗款項，予地方以補助。蓋解除人民之痛苦，與地方財政之困難，固均在中央兼籌並顧中也。惟是湘桂陝甘等諸省，現尙存有未經裁廢之不合法捐稅原定分期逐漸裁廢者，因抗戰發生地方支應浩繁，收入短絀，致難遽廢。邇來戰區省份以受戰事影響過深，收支難於適合，又每有假藉名義對通過或產銷貨物征收稅費情事，往往甲省甫經制止乙省又繼之而興，此在非常時期地方政府誠亦有其不得已之苦衷，但對於廢除苛雜之要政，不能不謂為嚴重之磨折。現中央正妥籌調籌地方合法賦稅，期於正當稅源中增加收入，以應要需，而對於苛雜捐稅決仍繼續督促廢除，固不因抗戰而變更政策也。

除苛捐雜稅及田賦附加外，尙有足為民累者，即地方政府之任意攤派款項是也。夫苛捐雜稅之擾，尙有其指定之征課對象與一定之稅率可資核計，田賦附加之煩，亦有其固定賦額之依據，且隨糧帶征又必記明串票，一望而知，若臨時攤派，則款額無度，派

款多寡亦無標準。豪強者可以免派，狡黠者可以少派，而善良醇厚之小民，則多派重派一派再派。且派款既無一定標準，因之經手員吏，卽不免乘機詐財，舞弊中飽，往往有地方政府派款之用途，原不甚鉅而人民之實際負擔，竟高出政府所得之款額，在數倍或數十倍以上者，是故攤派之弊害，實較苛捐雜稅田賦附加爲尤烈。且在確立預算制度之下，一切正當支出，應均已列入預算，卽動支預備金，亦須經一定手續，若臨時發生之支出，不經過預算程序，而有賴於派款支應者，其用途之不甚正當，亦可斷言。夏查攤派之實際用途，大半爲供應軍隊，但國防支出既已由中央負擔，各部隊徵發糧秣物品，亦概由部隊依法給價，原均無須地方負擔款項，若地方政府爲取稅於駐防或過境之軍隊，不惜向人民派款爲額外之供應，卽屬法外苛征，破壞軍紀，自與本黨之政策不符。國民政府前於二十三年頒取締攤派明令，由財政部督促各省切實執行，數年以來，尙見成效。顧攤派之款既不列預算送核，而縣市地方政府臨時舉行攤派，又避不呈報中央，故除因人民之呈控而得以糾正者外，仍不免有非法派款而在中央見聞之外者。此後實行

地方自治，地方民意機關，即將成立，對於中央與民之政令，自可以全力協助推行，曠派之風，殆可澈底革除耳。

(乙) 確立縣市預算

預算爲收支標準，無地方預算則地方財政即根本無從整理。地方預算，原分省市與縣市兩級，省市預算自民國二十年以後，歷年均有編製，已漸有成規可尋。惟縣市預算向告缺如，而前頒預算章程，對於縣市預算亦無規定。第二次全國財政會議會議決辦理縣市預算規章要點六項，會後即由財政部咨達各省政府，妥訂規章，以爲辦理縣市預算之依據，並呈請國民政府頒佈嚴格執行縣市預算明令以示財政之公開，並維持預算之確定。嗣中央制定預算法，對於縣市預算之編審亦經明白規定，數年以來，縣市地方預算之制度亦已樹立相當之規模。統計縣地方預算之核定成立者在二十四年度有一千三百十六縣，達全國縣市百分之七十三以上；二十五年年度增至一千五百零七縣，達全國縣市百分之八十四，二十六年度開始，雖逢蘆溝橋抗戰發生，而縣市地方預算經核定送部者

仍有一千二百八十縣，達全國縣市百分之七十一以上。二十七年因係半年未准就二十六年度預算延長適用，至二十八年年度則因戰區擴大，多數縣市受戰事影響，未能照常編送預算，二十九年度縣市預算之編送，亦甚遲延，蓋事實上之困難有以致之也。

### (丙) 舉辦土地陳報

田賦爲地方政府主要稅源，整理得法，地方財政自不虞匱乏。整理之道，首在清理地籍，其方法不外土地測量與土地陳報兩途，前者最爲精確，但進行費時，所需人才經費亦多，非短時期內所能普遍推行。而各省田賦征冊，早已失真，人民負擔，極不公平，整理工作迫不容緩，故於第二次全國財政會議以後，財政部即積極推行土地陳報，除都市地方地價高漲適宜於辦理測量者外，其餘縣份，一律督促舉辦陳報。陳報之要點如下：

1. 土地陳報經費由省款開支，概不向人民徵收費用。

2. 土地陳報之方法爲履地閱戶按戶問糧，以業戶陳報與政府派員編查，互相參證，

編成戶額丘冊及丘額戶冊，然後改訂科則，完成實在征冊，以爲征糧之準據。

3. 土地陳報之目的，在於求得實戶實地實糧，以解除人民痛苦，平均人民負擔，不在增加稅收，故陳報之結果，向之有糧無田或田少糧多者，均可減輕負擔，而有田無糧或田多糧少者，應依法盡納稅之義務。

4. 土地陳報雖不以增加稅收爲目的，但隱匿糧地既經清查明白，地畝自有增加。除減輕原有附加。科則從輕改訂外，賦額仍多有增溢，此項溢額，卽以之用於縣地方之建設事業。

5. 土地陳報完成後，卽按冊發給土地管業執照，以爲業戶管業之憑證。嗣後土地變割時，並切實辦理推收，使陳報之功效得以維持久遠。

土地陳報工作，戰前先行於華中各省，卓著成效，陳報完成縣份田畝賦額，一致激增，而改訂科則之結果，對於人民負擔，則又普遍減輕（附各省辦理土地陳報後賦額溢增實例表，及各省辦理土地陳報後減輕人民負擔實例表），故推行頗爲順利。抗戰

發生以後，政府西遷，除督促已辦陳報各省繼續辦理外，並集中力量於後方之川黔陝諸省積極推進，現川陝兩省已各完成數十縣，貴州全省計八十二縣，即可於本年內全部完成，總計全國已辦理完成者凡二二三縣，正在辦理者一〇〇縣，即擬開辦者五一縣（附各省辦理土地陳報概況表），現仍在繼續推進中。

### 第三章 地方財政之目前急務

地方財政之範圍極為廣泛，有待於整理之處甚多，茲就目前最為重要之（一）省縣稅收之劃分；（二）新縣制中之財政問題；（三）省縣財務行政之改進方法諸端分別撮要敘述如次：

#### （甲）省縣稅收之劃分

地方稅捐主要者如田賦、契稅、營業稅（包括普通營業稅屠宰稅牙稅當稅等）、菸酒牌照稅、房捐等項，向均屬於省有，縣地方收入，惟賴附加——如田賦附加、契稅附加、屠宰稅附加、牙稅附加等——及少數雜捐而已。財政收支系統法對於省縣稅收，

爲劃分之規定如左：

(一) 省稅：

1. 營業稅——百分之七十
2. 由縣市分得之土地稅（在未依土地法舉辦土地稅區域爲田賦）——百分之十五至四十五
3. 由縣市分得之土地改良物稅（在未依土地法對於土地改良物徵稅區域爲房產稅或房租）——百分之十五至三十
4. 由中央分給之所得稅——百分之十至二十
5. 由中央分給之遺產稅——百分之十五

(二) 縣稅：

1. 土地稅（在未依土地法舉辦土地稅區域爲田賦）——百分之五至八
2. 土地改良物稅（在未依土地法對土地改良物徵稅區域爲房產稅或房租）——

百分之七十至八十五

3. 營業牌照稅

4. 使用牌照稅

5. 行爲取締稅

6. 由中央分給之所得稅——百分之二十至三十

7. 由中央分給之遺產稅——百分之二十五

8. 由省分給之營業稅——百分之三十

此外尚有契稅一項，在未依土地法舉辦土地稅區域仍得照舊徵收分配，即原有正稅歸省附加歸縣者仍得照舊辦理。

財政收支系統法及其施行條例，前於二十六年三月二十五日由國府明令規定自二十七年一月一日起施行，及期而抗戰業已發生，國府西遷，若干省份亦先後淪爲戰區或備戰區，中央與地方之戰時財政，較平時均有變動，故財政收支系統法之規定，除一部分



已見諸實施外，其主要部份，各級政府因事實上之困難，未能悉予照辦。二十九年一月二十四日國府又明令將該法展至民國三十年一月一日施行，最近行政院院會，又有再緩施行之議，惟上年公布之縣各級組織綱要，因充實縣財政計，對於縣財政收入已另有規定，綱要本居於特別法之地位，現正限期嚴格施行，此項規定自足為省縣稅收劃分之準據。按綱要規定之縣收入如左：

1. 土地稅之一部（在土地法未實施之縣各種屬於縣有之田賦附加全額）
2. 土地陳報後正附溢額田賦之全部
3. 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成
4. 土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房捐）
5. 營業稅之一部（在未依營業稅法改訂稅率以前為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）
6. 縣公產收入

## 7. 縣公營業收入

### 8. 其他依法許可之稅捐

上列各項，除六七兩項不屬稅課範圍外，其餘各項均為縣之稅課收入，其中第八項所謂「其他依法許可之稅捐」，內舉雖未經明白列舉，但就其性質言，至少當包括下列各種：

1. 在土地稅未實施之縣，屬於縣有之契稅附加，

2. 有營業牌照稅性質之稅捐——如牙帖稅、當舖稅、屠宰戶執照稅及其他茶館酒館旅館等營業之牌照稅均屬之，

3. 有使用牌照稅性質之稅捐——如船捐車捐之類均屬之，

4. 有行為取締稅性質之稅捐——如筵席捐電影捐之類均屬之。

省縣稅捐根據上列規定劃分以後，舊日之各項省有稅收，除田賦契稅暫無變動外，其房捐屠宰稅兩項，應全部劃分縣有，並應以其他營業稅百分之二十以上，分給與縣。

又菸酒牌照稅一項，性質上屬於營業牌照稅，亦應交縣徵收，作為縣稅收入。試以川省為例，二十八年度省地方概算列歲入六千二百二十九萬餘元，其中房捐一項列三〇二、八〇〇元屠宰稅一項列三、六五五、一〇〇元，菸酒牌照稅列二四六、〇〇〇元，至其他營業稅列九百萬元，以百分之二十計，應分給縣者至少為一，八〇〇、〇〇〇元，以上歸縣各項，合計為六，〇〇三、九〇〇元。又如江西一省，二十八年度省地方概算列歲入三六，五九〇，二一七九，其中屠宰稅一項，列二，〇〇〇，〇〇〇元菸酒牌照稅一項列二〇五，八〇八元，其他營業稅四，三四一、二五四元應分給縣者至少為八六八，二四八元，此外船捐一項列三二，〇〇〇元，亦應歸縣，總計歸縣各項為四，一〇六，〇五六元。其餘各省情形亦大致相同（附省縣稅收劃分後省稅損失統計表），此關於省縣稅收劃分後之計算情形也。

（乙）新縣制中之財政問題

「縣為自治之單位，省立於中央與縣之間以收聯絡之效」，此為建國大綱第十八條

所規定。現值抗戰建國同時並進之際，實行地方自治，爲建國大業之基礎，故新縣制之規劃，對於縣各級機構之組織，力求充實，其完成自治之任務，亦特別繁重。財政爲一切庶政之母，在實行新縣制中，應如何充實縣財政，自爲一嚴重問題。至就省的一方面言，一切地方自治之主要事務，既均屬於縣，省僅立於中央與縣之間，收聯絡之效，則此後省之本身事務，自較以前減少，而其主要任務，厥爲執行中央政令，監督縣地方自治。從而省財政之內容，自亦與以前大異其趣，茲就省縣財政問題分別申論之。

#### (一) 新縣制中之省財政問題

在實施新縣制劃分省縣稅收以後，省稅收入有相當之減少，已如前述，而此後完全屬於省有之稅源，僅餘營業稅一項，除整理營業稅尙可有增收希望外，挹注之方端在節流。考各省現行地方預算支出一門，逐年膨脹，頗不乏緊縮之餘地，而保安支出一項數額鉅大（附各省二十八年度保安支出統計表），尤應予以酌減。按國防支出屬於中英，維持治安責在縣市，省立於中央與縣之間，自無更支出鉅額保安費之理由。如江西一省

二十八年之保安支出爲六百五十餘萬元，四川一省二十八年之保安支出爲六百四十餘萬元，均較其因省縣稅收劃分所受之損失爲鉅，僅以裁減保安支出一項，已足資抵補而有餘；若浙江省二十八年之保安支出竟達一千餘萬元之多，較其劃歸縣有之稅收超出五倍以上，則裁減保安支出之結果，對於財政之裨益，更不待言。省支出之足以緊縮者，非止一端，保安支出，不過其較爲重要者耳。

省財政之又一問題，爲中央補助費問題。按之預算原則，首重收支之平衡，在貧瘠省份，收不敷支，仰賴中央補助，固屬無可非議，至收入充裕之省，不僅收支應求適合，且應以其餘力貢獻中央，或協助其貧瘠之隣省方屬正理。若省無論貧富，悉賴中央補助，竊期期以爲不可。又當地方財政制度建立之始，財政紊亂，基礎未固，中央各予補助，以觀其成，亦自有說。乃若干年來中央補助各省之款，不惟無減，反呈繼長增高之勢，如民國十八年度之補助費爲一三，七九六，八〇一元，至二十三年度增爲一八，一三四，二〇〇元，至二十六年度增爲八〇，八三〇，一八八元，抗戰發生以後，中央稅

收斂減，戰費激增，各省理應極端緊縮，以餘款協充中央戰費，但二十九年度中央補助各省之費，預算原已列至八千一百餘萬元，尤復一再追加，截至目前，各項補助費總額，已達一萬〇九百萬元以上，寧非極不合理之現象。予嘗與同人座談，設一譬喻，茲爲諸君複述之。夫中央與省之關係，猶父子也，方民二國地稅法之始，省財政猶如嬰兒之呱呱墮地也，歷經中央之扶養至十七年國地收支劃分以後，若干重要稅源指歸地方，省地方財政已達於成年之階段，並成家而立業矣。在有爲有守之子弟，應兢兢業業就家長所給與之基業發揚而光大之，自不能長賴家長之給養，以資維持。又如省之於省，猶兄弟也，兄弟之間，宜相愛相親，守望相助，疾病相扶持，若甲省對於乙省輸入或輸往乙省之貨物尙有課以不公平之稅捐者，又豈昆季間之所應有者乎。今新縣制施行伊始，正縣財政新生命之開始，省之於縣，又復立於尊親之地位，自宜本於其過去之經驗，以培養此初生之孺子，舉凡縣地方自治事務之實施，縣地方財政之整理，有均應切實監督而善導之；尤其縣財政收支之不敷，省應分其財力以補助之，方不失其尊親之身份。故今

日之省財政，亟應力謀稅收之整理與夫支出之節省，先達自給自足之階段，然後再以餘資扶助縣地方事業之發展，斯則省財政臻於理想的完美之境矣。

(二) 新縣制中之縣財政問題

1. 縣支出膨脹問題

新縣制施行以後，縣以下之機構，除區署酌可減撤外，其餘機構，頗有增設與擴充，如縣參議會、鄉（鎮）民代表會、其新設者也，鄉（鎮）公所、保公所、組織擴大者也，此外鄉（鎮）有中心學校，保有國民學校，以及縣以下之各級壯丁隊，凡此種種，無不需費，而保甲經費與教育經費，則需費尤鉅。

(子) 保甲經費按內政部二十七年編印之保甲統計，全國共有鄉鎮八八，九二二，保七七九，八五一，甲六，四六八，九五二，依縣各級組織綱要之規定，鄉（鎮）設鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人，主任四人，幹事若干人，保設保長一人，副保長一人，幹事二人至四人，除兼職不計報酬者外，其餘人員，應支之薪給，以及公所應支之辦公

費，假定從低估計，以每鄉（鎮）月支五十六元，每保月支八元，每甲月支辦公費一元  
計算，則全國之保甲經費，全年二一二，二二二，七八四元，

（丑）教育經費 按縣各級組織綱要規定：每鄉（鎮）應設置中心學校一所，每保應  
設置國民學校一所，約計全國應設中心小學八萬所，國民學校八十萬所。據此次教育部  
召開國民教育會議擬訂之實施國民教育五年計劃大綱，擬於五年內完成國民學校八十萬  
所，並據假定每校聘用教員二人，每年經常費平均約八百元，是五年以後全國國民學校  
之經常費，每年應為六四〇，〇〇〇，〇〇〇元。至中心學校經費，原計劃大綱未予計  
及，茲假定每一中心學校相當於國民學校三所，則全國中心學校八萬所，年需經常費一  
九二，〇〇〇，〇〇〇元，兩共八三二，〇〇〇，〇〇〇元。惟現時全國小學不及三十  
萬校，除以之改為中心學校及國民學校外，尚缺少約六十萬校，原計劃大綱擬於五年內  
分年添設，計第一年增設十六萬校，第二三兩年各增設十二萬校，第四五兩年各增設十  
萬校，計需師資訓練經費二一五，〇〇〇，〇〇〇元，校舍建築費三三〇，〇〇〇，〇〇〇元。



〇〇元，校具設備費一八〇，〇〇〇，〇〇〇元，總計五年內共需設校開辦費七二五，〇〇〇，〇〇〇元，是近五年內，每年小學經常費雖不必八萬餘萬元之多，而經臨合計，支出亦不在少。

以上保甲教育兩項，經常費年需十萬四千餘萬元，數字固極爲龐大，然細按內容，從事自治人員與夫小學教員之薪給，尙均在生活水準以下，至保甲與學校之辦公費，以目前高物價情形視之，更屬微乎其微矣。

## 2. 縣財政開源問題

支出膨脹情形，既如前述，如厲行名譽職制度及廢除區署，誠亦可稍有節省，略資挹注，然而小學教員不能枵腹從公，鄉鎮保甲之辦公費，亦不能期望於從事自治人員之賠墊，故縣財政之嚴重問題，不在於節流，而在於開源。開源之道，約如下述：

### (子) 整理稅捐

一、整理田賦 整理田賦必先自清理地籍起，清理地籍之途徑有二：一曰土地測量

，一曰土地陳報。測量精確而耗費過多，需時過久，適宜於都市而不適宜於鄉村；陳報手續較簡，而易於完成。現在各縣賦冊紊亂，亟應速事整理，自以陳報爲宜，陳報之目的在求得實戶、實地、實糧，以均人民負擔，原不在增加收入。然而賦額之增加又每爲附隨於陳報之當然的結果。縣各級組織綱要既規定土地陳報後正附溢額田賦之全部，均屬於縣，則舉辦陳報，自爲增加收入之一道。惟賦額有定而糧價之變動靡常，在現時糧價地價日趨高漲之際，固定賦額，自不能追隨糧價爲合理之適應，如能改按地價徵稅，則地價漲後，稅課亦隨之增加，土地之增值，亦可依法課稅。此項主要稅收，如能有鉅額增加，則日趨膨脹之縣財政支出，亦可賴以支應，斯則地方政府對於整理土地，應積極努力者也。

二、整理契稅 在徵收契稅區域，契稅附加仍屬於縣，惟過去各地，隱契不稅，相習成風，影響稅收，實非淺鮮。今後各縣從事於自治之人員，大量增加，自應各盡責任，就見聞所及之未稅白契，依法檢舉，稅收增加，自可斷言，稅收既歸縣用，即用和平

勸導之法，亦必收效。

三、整理屠宰稅 屠宰稅向屬於省，因稽徵困難，每多委商包徵，流弊殊多，稅收不暢，今後歸屬於縣，統制較易，應即集中屠場，直接徵收，並利用保甲組織，嚴杜偷漏，則稅收之增加，可望數倍於前。

四、整理房捐 房捐一項，向有屬於省者，亦有原屬於縣者，今既確定為縣稅收入，自應劃一稅率，普遍開徵，利用保甲組織，與戶籍調查，製成精密徵冊，則稽徵便利，稅收可靠。

五、整理其他縣稅 縣地方原有稅捐，每多涉於苛細，今後應將與法令不符之稅捐，悉予廢除，開辦各項合法稅捐，如營業牌照稅、使用牌照稅，行為取締稅等，以期稅收增加，而於民無擾。

六、協助中央推行印花稅；協助省整理營業稅 中央之印花稅票，係交郵局代售，稽徵匪易，漏稅者比比皆是，省之營業稅雖設局徵收，但因權力有限，稽徵亦多困難，現既明定以中央印花稅三成省營業稅百分之二十以上，撥充縣地方收入，自應由縣運用

其地方政府之職權，督促各級自治人員，協助稽徵，各該稅收暢旺，則縣所分得之部份，自亦隨之而增加。

(丑)清理公產 縣地方公有財產爲數頗多，願以歷年以來地籍之失修，地方公產每多爲豪紳所侵占，地方政府雖亦有清理之議，而辦法未能澈底，鮮見成效；此外國有官產以及應歸國庫之無主土地或絕戶地產，地方政府雖無處分之權，而使用收益，則爲法之所許。新縣制施行以後，公產利用之需要頓增，而地方自治組織，利害親切，清理工作之進行，自時前爲順利，應即從速切實整理，妥爲分配，充分利用，以裕收入。

(寅)經營公用事業 地方公用事業，如電燈、電話、自來水、及公路行車等，關係民生，最適宜於地方政府公營，以定合理的獨佔價格，不宜放任商營，致啟競爭。此等事業，雖不應以牟利爲主要目的，然而經營得法，可獲厚利，歐西若干地方政府，其公營事業之純收入，固佔其歲入預算之重要成分也。

(卯)經營企業 縣銀行法規定縣應設縣銀行，以活動地方金融，而省銀行及國家

銀行之擴充分布於縣市者，亦均負有供給農工資金之義務。金融爲一切事業之動脈，金融靈活，則縣之一切事業，自可次第興辦，發展可期；此外並可利用公有財產，辦理民生工廠、或倉庫等，調節民生，儲積糧食，其效至宏，固不僅其企業本身之獲得利潤已也。

(辰)積極造產 昔國父於地方自治開始實行法論教育經濟一節中，詳闡義務勞動之義，其言有曰：「一境之內如人盡所長爲公家服一二月之義務，長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣；長於織造者爲公家織布，則衣足矣；長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣；如是少年之衣食住皆可由義務之勞力成功，自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事具備矣；不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也，祇要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣」。在新縣制施行以後，支出之膨脹有如前述，自非一般收入所能供應，其最有希望之財源，殆惟積極造產是已，此後自治機構既經確立，應即充分利用所有之公產，以義務勞動之力量，爲公有農場之耕作

，公有林場之培植，或其他適當之生產，則鉅額之收入，固定可靠，縣財政收支之適合，并非如一般人之徒作杞憂也。

(己)扶助私經濟發展 前述各節，均係財政開支之直接的方法，茲所謂扶助私經濟發展者，即培養稅源，以裕將來之稅收，蓋若僅顧目前，只求搜括，則民生凋敝，稅源日涸，將來之稅收，必不堪問，故理財之道，應重在養雞吃蛋，萬不可竭澤而漁。

#### (丙)省縣財務行政之改進方法

地方財政之重要問題，除調整省縣收支事項已如前述外，其另一重要問題，則本節所述之財務行政之改進是也。過去地方財務行政既未悉臻完善，今茲如不能為切實之改進，則前述之調整收支事項，亦即無法完成。至改進之要點約如下述：

#### (一)健全財務機構

省縣財務行政綜其成者在省為財政廳，在縣為財政科，其組織必須健全，其權力必須集中，即凡屬省縣之財務機構，均應在財政廳或財政科統一的指揮監督之下，不容別

外，致生流弊。關於徵收機構者，財政部於第二次全國財政會議中，曾有統一徵收機關之決議，惟數年以來，各省未盡照辦。就省言之，有對於某種省稅之徵收，特設直接隸屬於省府之稅局辦理者，亦有對於某種稅收，特定爲其他廳處所主管，而財政廳無從監督者；就縣言之，情形尤爲複雜，各縣所設之財務委員會，除主管審核或兼管出納而外，甚且有直接徵收之一部份稅捐者。至教育局或警察局直接徵收稅捐，更屬數見不鮮之事，凡此種種，系統不明，權限紊亂，虛耗征費，影響稅收，均屬極不合理之現象。今後欲謀改進，自應將主管財務行政之省財政廳，縣財政科，權力加強，而征收省縣稅捐之機構，尤須統一，權力集中，指揮靈活，則改進之效果可期矣。

(二) 厲行會計審計公庫制度

收支稽存四權分立，爲財政學上之一大原則，地方財政，自亦不容例外，除關於省縣財政收入事項，應直接屬於主管財務行政之財政廳或財政科監督指揮外，其關於經費之支付，與夫財務之稽核，財物之保管賸端，則分屬於會計審計公庫機關。茲分述之：

(1) 會計制度 超然主計制度現已推行及於各省，省政府設會計處，縣政府設會計室，其餘各機關之會計人員，亦均由主計機關委派，受所在機關長官之指揮，辦理歲計會計事務，不隨機關長官爲進退，使居超然地位，以獨立行使其會計稽核職權。但此項制度，推行未久，各省市縣尙未普及，並以人才缺乏，大都就原有人員任用，未盡爲嚴格之訓練，而有關會計本身之章則賬冊表格等，有待於改革爲之處甚多，今後自應依照法令，普遍推行，而過去機關長官干涉會計之現象，尤須澈底革除，以達會計絕對獨立之目的。

(2) 審計制度 財務上之審計，屬於監察職權，近年審計部已於各省設置審計處，辦理事前審計、事後審計及稽察事宜，但其審計範圍，現僅及於省款收支，而現行制度復偏重於事後審計，此後縣地方收支之審計，必須推行，而各縣原有之縣財務委員會，在新縣制實施以後，即須裁撤，故縣審計機構及人員之設置，更屬刻不容緩。

(3) 公庫制度 各機關現金票據之出納保管移轉等事務，改歸指定代理公庫之銀行



辦理，不由各機關自行經營，以杜挪移隱匿侵蝕之弊，實爲改善財務行政之必要措施。但各省過去之金庫制度，在收入方面，僅使征收機關征獲稅款於一定期間解庫；支出方面，各機關依照預算向金庫整領零支；收納支付仍歸各機關經手，仍不足以杜絕弊端。現行公庫法規定：省設省庫，縣設縣庫，凡屬省縣政府之一切收支，均歸公庫直接辦理，納稅人繳納稅款，直接交付代理公庫之銀行，經費支出，由代理公庫之銀行，直接交付受款人，較前更見嚴密。現在各省縣公庫，均已分別定期施行，此後自應嚴格執行，則過去之挪移侵蝕之弊，均可一掃而空。

### (二) 厲行預決算制度

預算爲收支之準繩，決算爲收支之實況，均屬理財之最重要事件，無預算則一切收支漫無限制，無決算則預算等於虛設，現行預算法對於省縣市各級政府預算之籌劃、擬編、審議、執行，均有規定。惟各省市歷年預算，辦理羈延，每失預算之真意，且預算內容，亦多虛收實支之弊，加以預算外之支出，仍復所在多有，而預算公布以後，頻請

追加，尤非合理，今後自應依據法令，如期編定預算，嚴格執行，同時並厲行辦理年度決算，以納財政收支於正軌。

#### (四) 訓練財務人員

財務人員爲實際處理財務行政之人，如用非其人，則徒有良好之制度而無從實現，國父手訂五權憲法，對於考選人，特列爲治權之一，良有以也。今後欲完成整理地方財政之重任，則對於地方財務人員之素質，自應力求改進，其在登進之始，必須先之以學識經歷之考銓，道德與技能之訓練；洎手任用之後，又必隨時嚴密管理，考查成績，凡屬訓練合格依法任用之人員，必予以職位及生活上之保障，使無五月京兆之心，更須賞罰嚴明，使人人均有進取之念，夫如是，地方財政之改進，庶幾有焉！

附表

一 各省市廢除苛雜減輕附加統計表

由廿三年度起至廿六年度止(單位元)

省市別	苛	捐	雜	稅	固	賦	附	加	合	計
江蘇	四、〇四二、九七七				一、一九四、一〇六					五、二三七、〇八三
浙江	四五六、九四一				四、三八七、七六三					四、八四四、七〇四
安徽	八六六、二四九				一、二〇六、三八八					二、〇七二、三六七
河北	一、〇六三、八七一				一、八九四、五五五					二、九五八、四二六
山東	五六四、五〇一				四、六三二、九三一					五、一九七、四三二
河南	一、〇一〇、〇二六				七、九四六、五一〇					八、九五六、五三六

察哈爾	一、一四七、八三八	九一、一八八	一、二三九、〇二六
綏遠	九四五、五〇三	四七、一九三	九九二、六九五
湖南	三、一五九、七八二	三、四七三、九一九	六、六三三、七〇一
湖北	八三四、九八六	一、七二〇、二二一	二、五五五、二〇七
江西	三、九三六、七九〇	三、一五八、一六六	七、〇九四、九五六
福建	二、二五〇、四一四	九四七、八五七	三、一九八、二七一
寧夏	八六七、七七二	八九、三九五	九五五、一六六
甘肅	五九八、二二六	二二一、五一六	九〇九、七四二
青海	三〇〇、〇〇〇	一四、六三四	二一四、六三四
四川	二、四〇〇、〇〇〇	七、五七九、二五九	九、九七九、二五九
山西	六、九四〇、九六二		六、九六四、九六二
廣東	三二二、二一七、六四四		三二二、二一七、六四四

地方財政

地方財政

三四

廣西 四五七、〇七四

四五七、〇七四

陝西 五二二、八五九

五二二、八五九

貴州 二、八六五、六三三

二、八六五、六三三

西康 一七五、一四二

一七五、一四二

南京 四六、七二〇

四六、七二〇

北平 二六二、二八七

二三八

二六二、四二五

威海衛 三、九六〇

三、九六〇

合計 六七、六九一、四三五

三八、七四二、四五九

一〇六、四三五、八九四

二 各省辦理土地陳報後賦額溢增數實例表

二十九年五月製

省別	縣數	賦報前	呈報後	溢增數	附註
----	----	-----	-----	-----	----

福建	仙遊等八縣	九〇,四二一	一,六〇九,〇七六	六九五,六六七
廣西	萬岡等十三縣	一,一四〇,四五六	一,三九〇,九三九	一,五〇〇,五〇一
河南	陝縣等十六縣	三,六八二,一二七	四,六四八,〇八〇	九六五,九五三
江蘇	蕭縣等四縣	二,四五六,八四三	二,二五三,四九九	一〇八,七〇六
山東	濟寧一縣	四七六,六三三	五〇〇,六五七	四三,〇三三
安徽	當塗一縣	三〇〇,六五五	四一八,三八一	一七,七二六
湖北	咸寧等六縣	八三七,二五二	一,〇八四,七二七	二四七,四六六
貴州	貴陽等十九縣	二五〇,一九〇	六九七,一四三	四四六,九五三
陝西	南鄭等十縣	七五,六三四	一,五四九,三六〇	八三三,七三六

地方財政

計合九省

七十八縣

一〇,四三六,一八三

一四,二五二,九〇四

三,八二二,七三三

### 三 各省辦理土地陳報後減輕人民負擔實例表

二十九年五月製

省別	縣數	每畝平均稅率 陳報前	每畝平均稅率 陳報後	平均每畝 減輕數	附註
福建	仙遊等八縣	〇,四六	〇,三七	〇,一六	
河南	陝縣等十二縣	〇,三五	〇,二五	〇,一〇	該省已報部改訂稅則縣份計有十六縣其中以南淮陽商陽沈邱四縣稅率尚須改正故本表僅列十二縣
江蘇	蕭縣等四縣	〇,九八	〇,二八	〇,七〇	
山東	濟寧一縣	〇,三七	〇,二五	〇,一三	

註

安徽 當塗 一縣 0.610 0.313 0.313

湖北 咸寧 黃陂 等六縣 0.350 0.319 0.171

貴州 貴陽 略陽 等十九縣 0.266 0.266 0.308

計七縣 五十一縣 0.222 0.326 0.296

本表較前項賦額溢增表少列廣西  
陝西兩省因該兩省舊稅未報部無  
從比較故僅列七省

### 四 各省辦理土地陳報概況表 二十九年十一月製

省別 已辦完成縣份 正在辦理縣數 即擬開辦縣數 備

廣西 四五

福建 三一 一〇 一四

河南 一七 四 八

地方財政

註



地方財政

江蘇	安徽	貴州	湖北	湖南	陝西	四川	西康	甘肅	山東	合計
九	七	六四	六	一	二一	二七	一		三	三三
四	二六	一八	一		一一	三三	一	二		一〇〇
					一一		四	二		五一

三八

該省沛縣等四縣因戰事發生成果迄未據報故列入正辦  
 該省渦陽等十六縣因戰事發生未克辦竣故列入正辦  
 該省本年底全省八十二縣全部完成

刻正籌議續辦中

該省續辦縣數未定

## 五 省縣稅收劃分後省稅損失統計表 單位元

稅別	房	捐	屠宰	稅	菸酒牌照稅	其他營業稅 百分之二十	其	他	總	計
江蘇	750,000	760,000	688,935		2,198,953					
浙江	450,000	450,000	933,000		1,833,000					
安徽	260,363	115,959	153,779		520,101					
江西	3,000,000	205,808	863,248	32,000	4,103,056					
湖南		70,000	80,400	45,000	1,95,400					
湖北	33,000	264,200	32,800	443,812	473,812					
福建	446,122	1,031,000	138,410	236,305	1,902,420					
廣東	7,340	1,440,000	240,000	660,000	2,347,340					
廣西	70,075		416,000	342,908	80,000	908,983				
地方財政										

地方財政

四〇

貴州	408,322	15,000	44,313	468,205
四川	302,800	3,655,100	246,000	1,800,000
西康	109,211	7,859	41,775	158,845
陝西	402,501	888,951	108,000	454,441
河南	207,685	73,514	161,572	442,769
山東	562,631	400,000	545,642	1,508,273
寧夏	25,264	99,111	7,200	59,987
察哈爾	36,000	103,089	66,850	174,709
總計	1,323,102	12,725,314	3,348,397	7,440,326
			172,000	25,009,142

備考 (一)表內數字廣東陝西察哈爾三省係根據二十九年年度概算安徽江西湖南湖

北福建廣西貴州四川西康河南寧夏十一省係根據二十八年年度概算江蘇

浙江山東三省係根據二十五年年度概算。

(二)表內其他一項江西廣西等項三省均屬船捐湖南爲船捐一五，〇〇〇元  
 屠宰正稅四〇，〇〇〇元。

(三)湖南廣西兩省屠宰稅原已撥縣本表遂缺。

## 六 各省二十八年度保安支出統計表

概 算 數

省 別	概 算 數
江 西	六、五七六、七九二
浙 江	一〇、一九三、五七八
湖 北	四、九二六、八七五
安 徽	五、一七七、七〇四
河 南	一、四八〇、八九二
湖 南	三、九四〇、〇七五

地 方 財 政

地方財政

陝西	三、七二一、〇六二
福建	四、七四六、九二五
廣西	七、一七九、九九四
甘肅	一、二三四、九三〇
貴州	一、一四六、五五二
寧夏	五四九、三四六
青海	四九、八八四
四川	六、四一九、二七九
西康	一、〇一九、五六〇
總計	五八、三五九、四四八

