

國立中央研究院  
社會科學研究所

叢刊

第二十二種

縣地方財政

彭雨新著

商務印書館印行

國立中央研究院  
社會科學研究所

叢刊

第二十二種

縣地方財政

彭雨新著

商務印書館印行

中華民國三十四年二月重慶初版  
中華民國三十四年十一月上海初版

(23400 滬報紙)

國立中央研究院社會科學研究所叢刊

縣地方財政一冊

定價國幣叁元柒角

印刷地點外另加運費

\*\*\*\*\*  
\* 版 權 所 有 \*  
\* 翻 印 必 究 \*  
\*\*\*\*\*

著 者 彭 雨 新

發 行 人 王 雲 五  
重慶白象街

印 刷 所 商 務 印 刷 廠  
印 刷 所 商 務 印 刷 廠

發 行 所 商 務 印 書 館  
發 行 所 商 務 印 書 館

## 導 言

縣地方財政，向屬混亂，經十年來中央及地方財政當局之努力，從地方捐稅之整理財務行政之爬梳以進於收支系統之建立，其間因地制宜因時制宜之演變複雜情形，幾於每省各異，官書紀錄以及私人述作，鱗爪不全，欲明梗概，甚屬非易。邇年新縣制推行，縣地方事業應時發展，經費需要益鉅，縣財政問題遂為一般研究政治及財政者所注意，而自三十年夏中央改訂各級財政收支系統以後，縣財政列於自治財政之主體，與國家財政相對立，其重要性益形顯著。兩年以來，各項縣財政收支法制，日臻完備，惟若干問題尚值探討，進一步之增進與調整或尚有待。筆者近年從事各省地方財政調查，就已蒐集之資料加以整理，將縣地方財政演變情形以及現行制度概況，分述八章，前六章為縣財政收支之分析，後兩章為縣財務行政之檢討，都為一冊，名曰『縣地方財政』，雖資料不全，論述不免舛誤，然以此供研究地方財政及地方政治人士之參考，或亦稍有裨益。

欲知縣財政內容，須先明其收支系統，本文第一章專述縣財政在各級收支系統中之演變經過，從民初以迄現在，說明其演進之趨勢以及現行制度建立之要義。第二、三兩章分別述論縣支出，前章根據歷年度縣預算數字，將各省縣地方經費分配情形，加以比較分析，所得結果，一為縣經費一般均為貧乏，二為各縣經費相互差異甚大；第三章討論縣支出內容，將過去縣地方行政費保安公安費及教育費三大支出加以檢討，再從縣支出性質以論今後縣專業經費增加趨勢，說明過去及將來縣支出重心之所在。第四、五兩章為關於縣收入分析，前章根據歷年度預算數字，敘述縣收入之消長趨勢以及各項重要收入之縣際間相互差異情形，與過去省補助費對縣財源調劑所發生之作用；第五章討論縣收入制度，先就過去縣地方附加制及攤派制加以檢討，再就現行縣地方稅制內容以及稅課以外各項重要收入之性質作一簡括闡述，藉資瞭解現有縣地方本身收入之有限，非賴上級財源調劑無以適應其本身支出。第六章討論縣與各級財政收支關係，就改訂財政系統後中央與

縣財政之調劑方法，提出補助金制度之引用問題；又就縣與鄉鎮財政關係闡述鄉鎮財政建立問題。第七章爲縣財務行政沿革，就縣財政機構縣預算制度演變經過分別敘述。第八章爲縣財務行政論，仍承接上章分財政機構之調整與縣預算制度之建立，就現實情形加以討論。至關於公庫行政會計制度等因其純屬技術問題，法制具備，且在縣財務行政中無多特點，故未單獨述論。

筆者草述此文，深以過去各縣地方事業不能平均發展之原因，由於縣際間財政收支差異太甚，富庶縣份，各項經費皆較優裕，貧瘠縣份，最低限度之行政支出，且苦無法維持，事業經費，更屬微薄。此種財政上之差異，雖因地域及時間關係，不能一時強求齊一，但若長此不加糾正，將致畸形日甚，邊鄙人民終無享受地方事業設施福利之機會。文中關於此點，一再申述，所望從財政收支之調劑，漸次糾正此種演襲相承之缺點，凡所稱『平均發展』，即對過去畸形發展之糾正而言，而非一時強求齊一之意，此所當先加聲明者。

本文之作，承本所所長陶孟和先生指示進行方法，予以各省實地考察機會，獲益良多。文稿經陶孟和、梁方仲、徐義生、巫寶三、呂恩萊諸先生加以指正，方仲先生尤多啓迪教益之處，至所感激。筆者近年實地調查，承財政部地方財政司及川、黔、湘、贛、桂、粵各省省縣地方財政機關多予方便，俾獲詳詢實際情形，借閱有關檔案，重要資料，得以蒐集略備；又一部份資料，係嚴仁廣先生歷年調查所得，前功應紀，於此並致謝忱。至篇中文字，概由筆者自負其責，學識所限，深望閱者有以教之。

三十二年九月彭雨新識於中央研究院社會科學研究所。

## 凡 例

- 一、縣地方財政雖濫觴於清末，惟在國民政府建都南京以前，縣之收支純由省級管制，無單獨財政可言，十六、七年後，縣地方經費收支漸爲一般所注意，嗣經軍事委員會南昌行營整頓剿匪省區縣地方財政，預算、公庫、征收、審核等制，漸具規模，二十三年第二次財政會議後，一方面縣預算普遍編製，一方面縣收入漸謀充實，三十年第三次財政會議後，縣財政收支系統及財務制度始見確立，本文內容，純以縣財政沿革及現況爲述論之歸趨，並着重於各項制度演變之分析。
- 二、本文資料蒐集截至三十二年夏爲止，文中所稱『現在』即指此時而言。
- 三、文中所引數字及法規條文，力求真確，資料來源，一一註於頁末，以便閱者參照，至各原始資料以限於篇幅無法附錄。
- 四、我國縣財政，以農業社會爲其背景，與歐、美工商業發達之都市財政，本質不同，又我國地方財政之發展自有其特殊沿革，故本文對各國地方財政制度甚少引述。
- 五、過去一般討論縣地方財政，大抵以田賦契稅等佔重要篇幅，本文以現行縣財政收支系統爲中心，於過去佔居縣收入重要地位之田賦契稅等稅制本身，均不贅述。
- 六、文中分析縣預算數字，雖因過去預算編制未能完全一致，單獨分項比較，不免分析失真，然加以分類，大量觀察，亦可藉明收支分配情形。

## 「縣地方財政」內容提要

本書著者曾赴各省實地調查，蒐集資料豐富，將我國縣地方財政沿革以及現行制度，詳加分析，並提出重要意見甚多。全書十四萬言，共分八章：第一章，縣財政在各級收支系統中之演變，第二章，縣地方經費分配概況，第三章，縣支出論，第四章，縣地方收入消長情形，第五章，縣收入論，第六章，縣與各級財政收支關係論，第七章，縣財務行政沿革，第八章，縣財務行政論。本書可作大學用書，亦為政府機關人員之良好參考手冊。

# 目 次

## 導言

### 凡例

#### 「縣地方財政」內容概要

第一章 縣財政在各級收支系統中之演變	1
第一節 二十三年以前之縣財政收支	1
第一目 北京政府時代	1
第二目 民十六至二十三年	2
第二節 第二次財政會議至第三次財政會議時期之縣財政收支	3
第一目 省縣收支標準	4
第二目 財政收支系統法	5
第三目 縣各級組織綱要中之縣財政規定	6
第三節 改訂財政收支系統後之縣財政	11
第二章 過去縣地方經費分配概況	16
第一節 戰前及戰時縣歲出預算額增減之趨勢及各省分配情形	16
第二節 各項經費在總支出中之地位	21
第三節 各項經費額分配於每人口及單位面積概況	26
第四節 各縣歲出經費之差距	30
第三章 縣支出論	42
第一節 過去地方三大支出之檢討	42
第一目 縣行政費	42
第二目 縣保安公安費	47
第三目 縣教育費	54
第二節 從縣支出性質以論今後縣事業經費增加趨勢	59
第一目 縣支出性質之根據	59
第二目 過去縣事業基礎及今後事業進展趨勢與經費支應	60



第四章 縣地方收入消長情形	64
第一節 縣地方收入之消長趨勢	64
第一目 田賦屠稅在縣收入中之趨勢	64
第二目 各項收入在縣預算中所佔之地位	68
第二節 縣地方各項重要收入之縣際間相互差異	74
第三節 縣補助收入與財源調劑	82
第五章 縣收入論	85
第一節 過去縣收入制度兩大特點之檢討	85
第一目 附加制	85
第二目 攤派制	88
第二節 現行稅制分述	90
第一目 房捐	90
第二目 屠宰稅	96
第三目 營業牌照稅	99
第四目 使用牌照稅	102
第五目 筵席及娛樂稅	104
第六目 今後縣地方稅制之展望	105
第三節 稅課以外之收入	108
第一目 公款與公產	108
第二目 其他收入	111
(一) 特賦與規費收入	111
(二) 公有營業與事業之收入	112
(三) 地方性之捐獻與遺贈收入	114
(四) 公債與賒借收入	115
第六章 縣與各級財政收支關係論	117
第一節 中央與縣財源調劑方法	117
第一目 改訂財政系統後中央與縣財源之調劑	117
第二目 補助金制度之引用	124
第二節 縣與鄉鎮財政收支關係	131

第一目	鄉鎮財政獨立問題	113
第二目	縣與鄉鎮財政劃分之現況	117
第三目	縣與鄉鎮財政收支之調整問題	140
第七章	縣財務行政沿革	142
第一節	縣財政機構沿革	142
第一目	裁局改科及改組財務委員會以前之縣財政機構	142
第二目	裁局改科及改組財務委員會以後之縣財政機構	149
第二節	縣預算制度沿革	159
第八章	縣財務行政論	171
第一節	財政機構之調整	171
第一目	稅務機構之合一	171
第二目	縣會計室與財政科組織之調整	173
第三目	縣財政視察督導制度之建立	175
第四目	縣銀行制度之商榷	177
第二節	縣預算制度之建立	178
第一目	縣預算制度應重新建立之理由	178
第二目	縣預算編審問題	180
第三目	縣預算執行問題	163

# 縣地方財政

## 第一章 縣財政在各級收支系統中之演變

晚清以前，縣無財政可言，知縣爲國家征收賦稅，受成於布政使司，縣經費出入悉由國庫收支，地方人士捐資興辦公益事業，官廳例不干涉，公款公產由地方士紳經理而已。自清末舉辦新政，頒佈自治章程，縣經費需要既多，地方捐稅漸起，惟一切均乏章制無所準繩。民國建立，縣地方財政之演進，可分爲三時期：一爲民元至二十三年，其間北京政府時代縣財政純爲省級統制，即在國民政府時代亦仍屬省級附庸，可謂縣財政混亂時期；二爲二十三年第二次財政會議至三十年第三次財政會議，其間如『省縣收支標準』之訂頒，『財政收支系統法』之公布，『縣各級組織綱要』之實施，皆於縣財政基礎之建立甚關重要，可謂縣財政培養時期；三爲三十年第三次財政會議以後，縣財政歸於自治財政系統，與國家財政系統相對立，一切財政章制，臻於完備，可謂縣財政建立時期。茲將上述三時期中縣財政收支之演變情形先加分述。

### 第一節 二十三年以前之縣財政收支

#### 第一目 北京政府時代

民國初建，國家地方收支，即作形式劃分。元年冬，財政部釐定『國家地方收費標準』，以爲當時編訂預算之依據，其中所定地方費項目，有立法費、教育費、警察費、實業費、衛生費、救卹費、工程費、公債償還費、自治職員費及徵收費等十項。二年冬復訂定『國家稅地方稅法草案』，翌年加以修正，

其中所定地方稅爲田賦附加、商稅、牲畜稅、糧米捐、土膏捐、油捐及醬油捐、船捐、雜貨捐、店捐、房捐、戲捐、車捐、樂戶捐、茶館捐、飯館捐、肉捐、魚捐、屠捐、夫行捐及其他雜稅捐等二十項（將來應設之地方稅有房屋稅、國家不課稅之營業稅、國家不課稅之消費稅、入市稅、使用物稅、使用人稅等六項）。當時所稱『地方』，包括省、縣及鄉鎮，上列各項經費及稅收之分配，統由地方團體自定，故縣雖因其爲地方團體而應有財政收支，惟單獨收支內容則未確定，劃歸地方各稅中，田賦附加則因田賦向來帶徵各款『錯雜紛紜』，其他十九項稅捐，則以其『參差零星』故劃歸地方團體，<sup>(1)</sup>簡言之，即地方各級政府所分得者僅爲『雜捐稅』而已，此雜捐稅之分配既由地方團體自定，而省又爲地方之最高級，厚省薄縣，勢所必然，縣所能分得者，自極有限。

以上國地收支劃分兩案，雖形式上曾由財政部於編製預算時通電各省實行，然當時縣即無預算編製，因無單獨收支，縣財政包孕於省財政之中，不明真象。民八北京政府公布之『縣自治法』，規定縣自治團體之經費爲下列各款：（一）縣自治團體財產之收入，（二）縣自治團體公共營業之收入，（三）縣自治稅，（四）使用費及規費，（五）過怠金。縣自治稅之內容未經指明，惟據該法所規定縣議會職權中有議決縣自治稅規費使用費之徵收一項，是自治稅除法令別有規定外，地方議事機關有因地制宜決定之權，至稅課範圍，未有具體限制。民十二年宣布之憲法，有關於國地收支劃分之規定，將田賦契稅捐作地方稅源，但其中所指地方，僅爲省之一級，縣財政略而不具。按民八縣自治法及民十二憲法均未見實施，終北京政府時代，縣財政收支長在混亂狀態中。

## 第二目 民十六至二十三年

國民政府初期，財政部兩度劃分國地收支，一爲十六年夏古應芬部長時代公布施行之『劃分國家收入地方收入暫行標準案』及『國家地方支出標準案』，二爲十七年夏宋子文部長召開第一次全國財政會議時重新提出前案所決議通過及公布實行之新案。兩者大致相同，前者之實施期間僅爲一

<sup>(1)</sup>見賈士發民國財政史第一編，p. 113 所載當時財政部籌議原案理由一。

年，且限於數省，後者實施期間甚長且普遍實施，茲將後者有關縣財政各點略述如次：

一、地方收入項目定爲田賦、契稅、牙稅、當稅、屠宰稅、內地漁業稅、船捐、房捐、地方財產收入、地方營業收入、地方行政收入、其他屬於地方性質之現有收入等十二項，並定營業稅宅地稅所得稅之附加稅及其他合於地方性質之收入四項爲將來地方收入。

二、上列各項，爲省之收入權限，至省與縣收入之分配，由各省自定之。

三、地方支出項目定爲地方黨務、立法、行政、公安、司法、教育、財務、農礦工商、公共事業、地方工程、衛生、救卹及債款償還等費十三項。

四、省縣支出如何劃分未有規定。

從地方收入項目而言，田賦、契稅、營業稅劃歸地方，蔚爲以後地方三大稅源，除稅課收入外，並有地方財產、營業、行政及其他地方性質之收入，皆爲過去所未規定，此後地方財政之克定基礎，原因在此。惟省縣收支未加劃分，省爲縣之上級，可以任意處置，縣財政壓伏其下，無以自立，此又與民二劃分案同具缺點。其所表現於此後之事實者：（一）所有劃歸地方之稅源全由省級把持，鮮有將某項稅收一部份分給與縣者。（二）省或中央事務，堆集於縣，經費無着，輒令就地籌款。（三）縣之收入，除公產公款外，仰賴附加攤派。（四）土地爲附加攤派之主要對象，日益加重，寢致農村經濟有崩潰之虞。（五）各縣附加對正稅之比率懸殊，人民負擔相差甚遠。（六）縣地方事業受經費限制無法進展。（七）縣行政費多由省款開支，保衛費多由保甲分別攤籌，教育費建設費等多賴專款保障。（八）收支散漫，財務行政混亂，縣政府無法統籌。（九）若干省份雖頗注意於地方稅制之整理，但所整理各稅皆爲省稅，惟附加收入常因正稅整頓而有增收，與縣財政頗有裨益。（十）少數省份，省對縣撥給補助款。

從大致說來，民十六年以後，地方收入雖已確定，縣財政因在收支系統中純爲省所統制，迄未建立良好基礎。

## 第二節 第二次財政會議至第三次財政會議時期之縣財政收支

自二十三年第二次全國財政會議至三十年第三次全國財政會議期間，

縣財政收支內容在法制上經過三次演進，一爲『省縣收支標準』，二爲『財政收支系統法』，三爲『縣各級組織綱要』中關於縣財政之規定。茲分述如次：

### 第一目 省縣收支標準

第二次全國財政會議，集中於整理地方財政之討論，關於縣收支內容之決議，經通過『省縣收支劃分標準原則』五項，旋經財政部呈請行政院通飭各省照此原則並參酌各方提案，體察地方情形，迅將各該省劃分省縣市收支標準，妥爲擬訂，呈院核奪。此五項原則內容要點如下：

一、縣市與區鄉鎮財政合爲一體不再劃分。

二、省縣稅收劃分，依稅捐種類分別歸屬，不以正附稅爲區分，其大宗稅捐不能完全歸省或縣市者，按成數分配之。

三、關於支出之劃分以其機關及事業設施目的之所屬爲依歸。

四、省與縣市稅收劃分以後，彼此不得附加。

五、省與縣市支出劃分以後，遇有必要，仍須互相協助。

上列各項原則，應加說明者數點：第一、過去各縣區鄉鎮之臨時攤派極爲普遍，財政單位愈多，其紊亂情形亦愈甚，縣市與區鄉鎮財政合一，始有統籌整理之可能。且當時省與縣市之具體劃分尙待實現，縣市財政基礎既未確立，驟談縣市與區鄉鎮財政劃分，爲時亦覺太早。第二、過去縣之收入，大部取之田賦附加，而減輕田賦附加爲當時一致要求，故劃分原則中，明定劃分時不以稅捐正附爲區分，劃分後並彼此不得附加。第三、財政會議對縣收入之另有規定者，一爲田賦：在各縣辦過土地陳報以後按改訂科則徵稅，附加名目一律取消，其所收稅款之分配，以省得 40%，縣得 60% 爲原則，並按各縣地方情形酌量損益，在土地未實行清丈以前，不能按照陳報地價徵收者，應將科則刪繁就簡，附加不得超過正稅總額，正附稅併計不得超過地價百分之一，自二十三年度起，不得以任何名目再增附加；二爲印花稅：中央爲抵補各省廢除苛雜減輕附加損失，以菸酒牌照稅全數劃歸地方辦理，並以印花稅提撥一成歸省三成歸縣二成接濟邊遠貧瘠省份。(1)

(1) 見財政年鑑第十三篇第八章，p. 2259。

上述五省劃分原則，雖經中央通飭各省照辦，惟因當時各省財政，在裁釐廢雜及減輕田賦之後，省庫支絀，不能顧及縣之收支，且上述劃分標準，不過原則上空洞規定，如各省各自單獨擬定具體辦法，勢將省與省異，反形紛歧。關於田賦在辦理土地陳報後省四縣六之分配比率，各省實施情形不一，一般多視原來省縣正附比率而酌定增減，例如安徽省當塗縣陳報前省縣田賦比率為 43.63 與 56.37 之比，陳報後為 43.55 與 56.45 之比，江蘇蕭縣未陳報以前省縣比率為 29.94 與 70.06 之比，陳報後改訂為省三縣七；河南陝縣陳報前省縣比率約為省四縣六，陳報後亦做蕭縣改為省三縣七；<sup>(1)</sup> 貴州各縣過去向無田賦收入，二十八年起土地陳報完成各縣賦額增加至三倍以上者，准於征足總額內以二成五留縣，賦額增加不及三倍，准於徵足總額內以二成留縣。<sup>(2)</sup> 大抵各省辦過土地陳報縣份，其賦額較前溢出者，對縣財政多少有所裨益。至附加不得超過正稅之規定，雖各省屢有減輕附加數額報告，然因縣地方向無確定稅源，不得不仰賴附加，今不問原有正稅輕重，徒作附加不得超過正稅之限制，非但未顧及各地田賦負擔之不均，亦未予縣財政以伸縮地步；且各省附加並非限於縣地方加徵，省亦常於正稅之外，徵課各種名目，若省附加原已甚高，則在附加不超過正稅之限制下，縣所能附加者不得不少，是限制附加，對省財政或無影響，對縣財政則影響甚大，情勢所迫，惟有變更附加方式，或變換名目，以易觀聽，或臨時加徵，諱不報案，實際上附加尚多仍舊，縣財政收入之胚形依然未改。中央劃歸地方之菸酒牌照稅，縣無分潤，印花稅三成歸縣之款，雖歷年照撥，惟數額殊為有限，貧瘠縣份尤無濟於事。

## 第二目 財政收支系統法

第二次財政會議中，財政部長將衛挺生委員提送『財政收支系統法及整理地方捐稅條例草案』交付審查，經議決由財政部轉請行政院咨請立法院迅將應行頒布之各項有統系之稅法及收支系統法早日制定，以便遵行。

(1) 但照此分配後，省稅項下之築路附加，在未取消前，如溢收數不足其原有之實收數時，得由縣稅項下撥款補足之。

(2) 參考貴州省二十八年貴州省政府公布之『修正貴州省已辦土地陳報各縣提留田賦補助縣地方經費辦法』。

二十四年七月，『財政收支系統法』由國府公布，該法對縣財政收支內容已作具體規定，原起草委員衛挺生曾發表其起草經過說帖，要點如下：

(一)因縣市鎮鄉均方積極籌辦自治，若其財政收支不以法律明定，則一切自治事業殊難進行。

(二)因憲法已經起草，短期內或可成立公布，而全國各級政府與自治團體一切政事賴以舉行之財政，尙未籌有統籌之辦法，則憲政何由實施？

(三)因劃分稅源之主張祇適用於剛性各稅，至柔性各稅，則各級政府及自治團體均將賴以平衡其預算，即支出方面亦非全體可以劃分而外，尙有收支配置之種種問題，而且省與省間，縣與縣間，市與省縣間，常有貧富懸殊之情事，若國家欲其經濟文化平均發展，則收支調劑之問題亦極重要。故欲使全國之財政合理化，則僅足以解決局部問題之原有財政收支劃分標準，殊不足以應此使命，而統籌之財政收支系統法，實有制定之必要。

(四)因國民政府目前對於整理地方捐稅具有決心，全國各級政府及自治團體之收支系統，未先釐定，則不特枝枝節節之整理殊難收效，而且整理之時，亦殊鮮合法之標準。

就上述各點，可見收支系統法之精神在補正原有之國地收支劃分標準並將財政會議議決省縣收支標準五項原則作具體之規定而以調劑各級收支建立縣財政基礎為立法根本。

二十六年三月，『財政收支系統法施行條例』，亦經公布，對系統法實施問題加以補充規定。茲將系統法及施行條例對縣財政之重要變動，以及該法所以遲遲未見實行之原因，略述如下：

系統法中對縣收入關係最大者為土地稅（田賦）。過去縣田賦收入僅就正稅徵課附加，現則劃歸縣有，但除中央因整理土地需用經費時得提取10%外，應以15%至45%歸省。土地改良物稅（房捐）亦劃歸縣有，以同樣百分數歸省。契稅在未依土地法舉辦土地稅區域，照舊徵收分配。其次為營業稅從省分得30%，所得稅從中央分得20%至30%，遺產稅從中央分得25%。其次則為營業牌照稅，使用牌照稅及行為取締稅三者全部指作縣稅。此外，中央或省為求各區域間經濟文化等事業平均發展得對縣給予補助金。支出方面，系統法所附支出分類表中，列舉各項縣支出科目，此



各項科目與省支出表中所列者，僅少『移殖支出』一項，餘均相同，僅於各科目下有『省』『縣』兩字義之別而已。

系統法始終未見普遍實施，其最大原因則為三級制財政分配問題，而其關鍵不在中央或縣，而在省之一級。自十九年以來，各省奉令裁廢釐金及各項通過稅，繼而鹽稅省附加收歸中央，繼而厲行禁煙，特稅來源斷絕，皆予省財政以重大損失，除沿海數省田賦營業稅稅收較豐外，其餘各省或仰賴中央鉅額補助，或依舊暗徵鹽稅附加及貨物通過稅等，遼遠省份甚且繼續留用國稅，此種情形，自二十六年對日作戰以後尤為變本加厲。如實行收支系統法，則中央稅收，各省不能繼續分潤，省之收入將限於系統法中所定各種，較原有法定收入尚須減少，大多數省份必感無以支應。從縣財政立場言，系統法之實行，未見一般均為有利：土地稅縣所分得者為 55% 至 85%，若提出 10% 作土地整理費，則應為 45% 至 75%，在省財政困難情形之下，如省以上級地位，將分配省級比例提至法定最高限度（45%），則縣所得者，將不過 55% 或 45%（提出 10% 土地整理費時）。以二十五年度各省田賦正附稅合計，省田賦平均佔 58%，除去徵收費當在 50% 以下，縣所得者當為純收入 50% 以上（縣附加不負擔徵收費），與 55% 甚為接近，是系統法之規定土地稅為縣稅藉以確定地方財政之目的，仍不過依然如故。甚至如二十五年度江蘇田賦省稅預算數為一千二百七十四萬，縣附加則達二千二百三十萬（省佔 36% 強縣佔 64% 弱），湖北田賦省稅為二百二十五萬，縣附加則為六百零六萬（省佔 27% 強縣佔 73% 弱），若按系統法最高限度（45%）歸省計算，縣收入將較原有減低不少。又就營業稅分配比率言，縣所分得者為 30%，此為過去所無者。但系統法施行條例規定屠宰稅改征營業稅，在屠宰稅已劃作縣稅之省份（廣西自二十二年起，湖南自二十七年起，江西自二十八年起），因屠宰稅率多已增加甚高，稅收暢旺，在縣收入中與田賦附加相上下，如改徵營業稅，稅率當嚴重減低，則其從營業稅所分得 30% 之實額或不如原屠宰稅之實額。所得稅與遺產稅尚在籌辦初期，所可分給縣額當甚有限。營業牌照稅、使用牌照稅及行為取締稅雖定為縣單獨稅源，然除少數繁盛縣區外，稅量無多，在縣收入中不能佔居重要地位。系統法如見實行，除國家財政不受影響外，省縣收入所可發生之變動不外三種：（一）

縣收入實額損益不大，但省財政因須進一步劃清國省稅權，感受困難者（國省財政尚未明白劃分各省），在此情勢下，省不願意；（二）縣收入可望增加，但省財政須受損失者（如貴州省），在此情勢下，省亦不願意；（三）縣收入可能反受損失者（如上述縣田賦附加原佔田賦總額比率甚大省份），在此情勢下，如見實行，則與系統法立法精神不合。總之，系統法立法原意在損省益縣，但在上述三種情勢下，皆有困難，而其關鍵在省而不在縣，可見縣財政如欲單獨建立，在省制未變省財政未變之前提下，殆無法實現，識者認為調整地方財政當先改良省制，實為一針見血之論。（1）

### 第三目 縣各級組織綱要中之縣財政規定

縣各級組織綱要於二十八年九月公布，二十九年各省先後實行。綱要中對縣收入之規定如下：

- 一、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）。
- 二、土地陳報後正附溢額田賦之全部。
- 三、中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。
- 四、土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房捐）。
- 五、營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）。
- 六、縣公產收入。
- 七、縣公營業收入。
- 八、其他依法許可之稅捐。

上列規定均較財政收支系統法對縣收入所規定者為易實行。第一、田賦縣附加仍歸縣有，於省財政無影響。第二、土地陳報後正附溢額田賦之全部歸縣，原係二十三年院頒『辦理土地陳報綱要』中已有之規定，（2）中央劃撥補助縣印花稅三成，亦為二十三年來已成事實，均於省縣財政無變動。第三、房捐過去各省多已由縣征收，為數有限，若如財政收支系統法規定以

（1）參考二十八年三月十九日時事新報尹文敬先生：『改良省制與調整地方財政』一文。

（2）辦理土地陳報綱要第二十一條規定『新增田賦除儘先抵補減輕田賦附加外，其餘均應撥充地方事業經費』。

15% 至 45% 歸省，徒增麻煩，無補省庫，不如定爲縣稅較切實際；屠宰稅全額歸縣爲當時各省已有趨勢。其所損省益縣者厥在其他營業稅百分之二十以上歸縣一點，但此百分之二十營業稅在省收入中當非過於重要，中央既以實施新縣制相號召，各省自無因此微少損失而反對實行之必要。

自二十九年實施縣各級組織綱要，至三十年六月改訂財政收支系統止，各省省縣財政多已開始劃分，而廣西一省則在二十九年以前已經奠有基礎，茲將廣西及各省劃分情形分述如次：

(一)廣西——廣西爲財政收支系統法惟一試行之省份，<sup>(1)</sup>但實施時仍參照該省地方情形，稍有變動，其經過如下：

1. 屠宰稅已於二十二年度起劃作縣稅。
2. 營業稅自二十七年度起按 30% 撥縣。
3. 菸酒附加自二十七年度起按 40% 撥縣。
4. 菸酒牌照稅省附加自二十七年度起按  $\frac{2}{15}$  撥縣。
5. 房屋稅二十七年度每縣平均撥補 660 元，二十八年度起，劃歸縣稅，斟酌系統法規定以 15% 至 30% 解省。
6. 協助費，二十七八兩年度除上述各稅分配額外，均另撥縣府經費協助費。

二十九及三十兩年度，改以省田賦及菸酒附加菸酒牌照附加，營業稅三者按照上面比率分配總額，全部統籌，作爲補助縣(市)鄉鎮行政費。

三十年三月廣西省政府委員會議復決定將土地稅全部（在土地法實施之縣爲地價稅及土地改良稅；未實施土地法之縣爲田賦房屋稅及關於土地之一切捐費等）及契稅純收益（除提 15% 解省爲徵收費外，其餘 85%）撥作縣地方獨佔稅源。惟旋以中央改訂收支系統，未見實行。

按廣西上述辦法，一部份與財政收支系統法相符（如營業稅撥縣額及三十年以前房屋稅撥縣額）一部份與縣各級組織綱要中縣財政收入之規定相

(1)廣西實行收支系統法後，百貨餉捐未盡除，並先後開辦煤油特稅營業稅，捲菸督銷證費，此皆屬於貨物通過稅與中央稅制相抵觸，故就省財政本身言，並未施行收支系統法，其所施行者限於縣財政部份。

符(除屠宰稅早已歸縣外,三十年改將房屋稅全部歸縣),其餘則爲該省斟酌省縣財政情形自訂(如歷年菸酒附加菸酒牌照附加撥縣額以及三十年改將土地稅全部歸縣辦法)。

(二)江西——江西於二十九年實施縣各級組織綱要,二十九年六月,省務會議通過『江西省省縣地方財政劃分辦法』,遵照縣各級組織綱要中財政規定並參照財政收支系統法與綱要不相抵觸之部份,以及該省財政情形擬定縣收入項目如下: 一、地價稅百分之五十,二、田賦附加全額,三、陳報後溢收田賦全額,四、中央劃撥補助縣地方之印花稅三成,五、土地改良物稅(即房捐),六、普通營業稅 30%,七、屠宰稅全額,八、縣公學款產收入,九、公營事業收入,十、菸酒牌照稅,十一、牙當登錄營業稅,十二、契稅,十三、土地移轉抵押登記費,十四、中央補助義教經費,十五、代辦項下收入,十六、依法許可之稅捐,十七、省補助金。

上面各項,第二、三、四、五、七、八、九、十六等項,係依據縣各級組織綱要之規定,第十、十一(兩者同屬於營業牌照稅)及十五項依據財政收支系統法,第六、十四及十七項依據兩法共同規定,第一、十二、十三等項則爲參照該省情形訂定。三十年度,贛省將省縣財政劃分辦法付諸實施,惟各縣多因收支雙方不能適合,以致該年度縣預算未全部成立,可見實施以後,縣財政仍有困難。

(三)貴州——貴州省於二十九年,依照縣各級組織綱要並參酌該省實情擬訂『貴州省省縣財政劃分辦法』,規定縣地方收入九項: 一、中央劃撥印花稅三成,二、土地陳報後,田賦總額六成,三、營業稅之一部(屠宰稅全額及普通營業稅牙行營業稅典當營業稅等 20%),四、房捐,五、縣公產收入,六、縣公營業收入,七、債款收入,八、補助費,九、其他依法許可之捐稅及省稅附加等。

上面規定,除第二項係依據院頒辦理土地陳報綱要外,其餘均以組織綱要爲根據。黔省三十年度實施新縣制縣份,曾以此劃分辦法爲編製縣預算收入標準,該省各縣過去原無田賦收入,上面劃分辦法規定以田賦總額六成歸縣,對縣財政自有裨益,惟另一方面省府將縣補助額減少,縣財政困難依然存在。

(四)廣東——廣東省政府於二十九年五月頒行『廣東省實施縣各級組織綱要財政劃分補助辦法』其所規定劃撥縣收入如下：一、印花稅三成，二、田賦五成，三、屠宰稅全額，四、普通營業稅、典商營業稅、菸酒營業牌照稅等百分之三十，五、省庫補助款。惟據該辦法第十項規定：省庫補助縣款標準，係就原日撥助各該縣一切經費除去劃歸縣收各稅及免提各款總數相抵之餘額為限，如仍有不敷，由縣擬具辦法呈准統籌補足。是方面固劃撥稅款予縣，一方面則減少補助款額，兩者相抵，於縣財政仍無變動。

(五)其他各省——其他各省在三十年改訂財政系統以前重行劃定省縣稅源者有如四川、湖北、湖南、安徽各省。四川自二十九年三月起，[除營業稅未劃撥外，其餘悉照縣各級組織綱要辦理。湖北省於三十年一月起，由省劃撥各縣屠宰稅全額，營業稅百分之二十，房捐及菸酒牌照稅全部。湖南於三十年一月起，將營業稅百分之二十撥縣(屠稅已於二十七年八月劃作縣稅)。安徽三十年度劃分省縣收支辦法內，定下列各項為縣收入：一、田賦附加，二、契稅附加，三、牙稅附加，四、屠宰稅，五、牲稅(旋廢除)，六、行為取締稅，七、客棧執照捐，八、房捐，九、公營事業收入，十、公共遺產收入，十一、公學款產收入。

以上所述各省劃分省縣財政辦法，均就縣收入方面而言，至支出方面，大都僅作科目分類之規定，實際上變動甚少，故未加敘述。

### 第三節 改訂財政收支系統後之縣財政

三十年六月第三次全國財政會議，根據第五屆中央執行委員會第八次全體會議通過之『改進財政系統統籌整理分配以應抗戰需要而奠自治基礎藉使全國克臻平均發展』決議案，將全國財政收支分為國家財政與自治財政兩系統，國家財政包括原屬國家及省與行政院直轄市(除自治財政收支部份外)之一切收入支出，自治財政以縣市為單位，包括縣市鄉(鎮)之一切收入支出。

三十年十一月國府公布『改訂財政收支系統實施綱要』，三十一年度起全國一體遵行。在實施綱要自治財政系統中，縣市未加區別，縣與鄉鎮亦未作劃分，故自治財政之規定亦即縣財政之規定。茲將實施綱要中自治

財政收支系統內容列舉如下：

(一)收入之部 一、稅課收入，二、特賦收入，三、懲罰及賠償收入，四、規費收入，五、信託管理收入，六、財產及權利收入，七、公有營業之盈餘收入，八、公有事業收入，九、補助收入，十、地方性之捐獻及贈與收入，十一、財產及權利之售價收入，十二、收回資本收入，十三、公債收入，十四、賒借收入，十五、其他收入。

(二)支出之部 一、政權行使支出，二、行政支出，三、立法支出，四、教育及文化支出，五、經濟及建設支出，六、衛生及治療支出，七、保育及救濟支出，八、營業投資及維持支出，九、保安支出，十、財務支出，十一、債務支出，十二、公務人員退休及撫卹支出，十三、損失支出，十四、信託管理支出，十五、協助支出，十六、其他支出。

稅課收入包括九項：(1)土地改良物稅(在土地法未實施前，仍稱房捐)，(2)屠宰稅，(3)營業牌照稅，(4)使用牌照稅，(5)行為取締稅，(6)土地稅之一部(在未依土地法徵收土地稅前為田賦及契稅)，(7)中央劃撥遺產稅二成五，(8)中央劃撥營業稅三成至五成，(9)中央劃撥印花稅三成。

按上面規定，大體融合財政收支系統法及縣各級組織綱要而成。(一)收支科目分類以財政收支系統法為根據，其中稍有更改者：收入之部，系統法中縣收入分類表所列『代理項下收入』，『代辦項下收入』，實施綱要中併為『信託管理收入』；系統法中『物品售價收入』，『租金使用費及特許費之收入』及『利息及利潤收入』三科目，實施綱要中併為『財產及權利收入』一科目，系統法中『公有營業及事業之盈餘收入』，實施綱要中分為『公有營業之盈餘收入』及『公有事業收入』兩科目，又原『贈與及遺贈收入』改為『地方性之捐獻及贈與收入』，原『長期賒借收入』，改為『賒借收入』。其餘無變動。支出之部，僅將系統法中『普通協助及補助支出』改為『協助支出』，餘均照列。(二)縣稅課收入之規定，大體上以縣各級組織綱要為主，以收支系統法為輔。土地改良物稅屠宰稅，中央劃撥印花稅三成，在縣各級組織綱要中定作縣收入，改訂收支系統綱要亦定作縣收入(但與收支系統法規定不符)；營業牌照稅，使用牌照稅，行為取締稅及中央劃撥遺產稅二成五，在收支系統法中，與在改訂收支系統綱要中同

爲定作縣收入(縣各級組織綱要中雖無此規定,但亦可納於其第八項『其他依法許可之稅捐』內)。營業稅在收支系統法中規定提30%歸縣,縣各級組織綱要中規定提20%以上,改訂系統綱要則定爲30%至50%;土地稅在收支系統法中規定55%至85%歸縣,縣各級組織綱要中規定爲『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)及『土地陳報後正附溢額田賦之全部』,改訂收支系統實施綱要中之規定,雖亦爲『土地稅之一部』(田賦契稅原屬縣收入部份暫仍其舊),但在徵收實物時期,實物收歸中央,原屬縣收入部份由中央參酌原收入全額撥給。此外,收支系統法中規定中央以所得稅20%至30%歸縣,改訂收支系統實施綱要中無此規定(以所得稅已指定爲國防公債基金),與縣各級組織綱要同。

改訂財政收支系統實施綱要集財政收支系統法,縣各級組織綱要以及各省省縣財政劃分辦法之大成,其立法精神全以五屆八中全會『改進財政系統統籌整理分配以應抗戰需要而奠自治基礎藉使全國克臻平均發展』原則爲根據,茲從一、統籌整理,二、適應需要及三、平均發展,分別闡述如下:

一、從統籌整理言,過去地方性重要收入,一爲田賦,二爲營業稅,兩者稅制複雜甚不一致,現收歸中央,始有統籌整理之可能。自稅制方面觀之,田賦積弊,人所共知,欲求正本清源,一爲地籍之整理,二爲負擔之平衡,在戰時徵收實物政策下更有調節各地糧食供需之要求,此皆有賴全盤統籌,非任令地方各自爲政所可奏效;營業稅自各省創辦已七八年,稅目紛歧,機構繁雜,苛擾重征,自成壁壘,欲求稅制整頓,亦非交由中央無以實現。再從收入方面觀之,稅權集中爲一事,稅收分配又爲一事,田賦營業兩稅由地方交歸中央管理,仍可由中央分給稅款於地方,從縣財政立場言,祇問今後田賦及營業稅所能劃撥與縣之額究爲多少,不問稅權之所歸屬,如稅權交歸各縣而兩稅留縣之額,與稅權收歸中央,而由中央劃撥與縣之額相等,則縣何勞而爭稅權?且稅權統一始便於整理,整理之後,收入乃可望增加,則田賦營業兩稅之交歸中央,對稅額分配祇爲有利而無損。

二、從適應需要言,過去縣財政附庸於省,幾無獨立稅源,財政需要無從適應,現明定收支系統,在體制上縣財政已具獨立地位,收入支出始可估

計，如何適應需要方有標準可循。惟細究內容此後縣財政收支適應之關鍵，不在縣本身單獨稅源，而在中央劃撥之各稅及補助，其尤重要者則為田賦分配問題。但進一步分析，所謂適應需要者，非僅限於自治財政一方面，國家財政或且更為重要。惟此須從兩點觀察，一為戰時與平時之不同措置，二為國家政策之長期確定；具體言之，中央劃撥各稅，在戰時為顧及國庫需要不得不從低撥給縣級，但一到平時，即可從高撥付稅款及補助額，縣為自治單位，發展地方自治為國家既定方策，縣財政所有困難，自為國家財政所當補助，過去省財政侵蝕縣財政之現象，既不復存在，此後收支調整僅為國家與自治兩級財政關係，輕重之間，自易權衡。

三、從平均發展言，過去各縣地方事業之發展不均，其原因由於財力懸殊，一省之內富庶縣份之收入可數十倍於貧瘠縣份，戰前東南省區大縣之收入可超過邊遠省份一省之收入，以全國收入最多之縣與全國收入最小之縣相比，相差可達一千倍以上，<sup>(1)</sup>欲求地方事業平均發展，顯不可能，即過去各省曾以補助辦法調劑貧瘠縣區，惟限於省庫財力，收效甚少，且省與省間之各縣財富不均，尤無以顧到，此實過去地方財政之最大缺憾。現稅權集中中央，中央利用劃撥各稅稅款及補助全額統籌支配，或從縣收入方面調劑財源，或從縣支出方面促進事業，使省與省間縣與縣間漸臻平均發展，人民享受權益，不致榮枯相差太甚。

自改訂財政收支系統實施綱要頒行後，縣財政所發生之變動如下：

甲、地方稅制之統一 以前地方雜捐稅名目繁多，或名稱相同，而內容互異，種種弊端，均由稅制混亂而起。改訂系統後，縣單獨稅源為屠宰、房捐、營業牌照稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅（即行為取締稅改稱）五種，為劃一全國地方稅制起見，經先後頒佈各稅徵收通則，以便各省遵照辦理，一掃過去辦法紛歧現象。茲將各稅徵收通則頒佈日期列如下：

1. 屠宰稅徵收通則 三十年八月三十日行政院公布。
2. 房捐徵收通則 三十年五月二十一日行政院公布，三十年十一月院令修正。

(1)參看第二章第一節中關於縣歲出經費分配不均之分析。



3. 營業牌照稅徵收通則 三十一年一月二十四日行政院修正公布。
4. 使用牌照稅徵收通則 三十一年九月九日院令修正。
5. 筵席及娛樂稅法 三十一年四月十二日國民政府公布。

乙、實施劃撥稅款及補助 三十一年度中央劃撥市縣稅款，除印花稅按純收入 30%，遺產稅按純收入 25% 分配外，營業稅係按純收入 30%，土地稅（地價稅或田賦）按各縣市三十年度預算原額照撥；契稅照原有附加率估計照撥，但以附加率不超過正稅半數者為限。三十一年度中央對縣市補助，以三十年度各縣預算所列本省補助費原額為據，但在貧瘠縣市因推行新政收入不敷者，由中央另撥特別補助費，此項特別補助費，由各省省政府就中央核給該省總額斟酌各縣市財政狀況與施政情形統籌分配。三十二年度中央劃撥市縣稅款，除印花、遺產、契稅照上年度辦理外，土地稅（田賦地價稅及土地增值稅）按實收數 15% 撥給縣市，其改徵實物部份，實物仍歸中央由中央按核定之實物平均價格撥給縣款。

上述三十一及三十二兩年度劃撥稅款及補助辦法，最值注意者，厥為土地稅分配問題，三十一年度表面上依據上年度縣田賦預算數照撥，似於縣無所損失，惟物價上漲，縣預算，逐年增高，上年度田賦預算數字衡以下年度物價上漲指數，實質上所代表購買力已不相同，故照原額劃撥，實於縣為不利。但三十一年度中央劃撥各縣款額，除照縣田賦原額及原省補助額撥付外，特別補助及加撥補助額之總和約與前兩者總和相等，是實際上已照原額加倍撥付。三十二年度土地稅劃縣額雖僅佔實收額 15%，但各縣得加徵縣級公糧，此項公糧收入，約為全部國稅劃縣實額一半左右。<sup>(1)</sup> 故上面土地稅之分配，似覺於縣太少，但因採用特別補助及縣級公糧辦法，縣預算賴以平衡，且此為戰時臨時措施，將來分配，自更可於縣有利。

(1) 三十二年度中央劃撥國稅約八萬二千萬元，內應減除川湘兩省田賦分配數二萬萬零一百萬，實祇六萬一千萬元，縣級公糧預計三十二年可收一千萬石，以每石五十元計合五萬萬元，除隊兵及師範生應予免收基價外，約為二萬五千萬元至三萬五千萬元。

## 第二章 過去縣地方經費分配概況

過去縣地方經費之分配情形，可據縣預算數字以分析之。縣預算普遍編造，始於二十四年度，抗戰以還，戰區省份因受戰事影響，縣預算難期齊全。茲為分別比較方便起見，根據各省歷年全省縣預算或概算總額，查明編造縣數，以求其前後變動情形，及分配概況，分述(一)戰前及戰時縣歲出預算額增減之趨勢及各省分配情形，(二)各項經費在總支出中之地位，(三)各項經費額分配於每人口及單位面積概況，(四)各縣歲出經費之差距，以明大概。

### 第一節 戰前及戰時縣歲出預算額增減之趨勢及各省分配情形

戰前(二十四至二十六年度)各省縣歲出總額，一般均呈上漲趨勢，以二十六年度每縣平均數與二十四年度平均數相比，多增至一倍左右，例如浙江、四川、福建、廣西、陝西、寧夏等省之縣預算平均數，皆有此上漲趨勢，尤以湖北省二十六年度縣預算平均數超過二十四年度者達三倍強。他如江蘇由每縣五十一萬餘增至五十七萬餘，江西由七萬餘增至十萬餘，安徽由十萬餘增至十八萬餘，河南由六萬餘增至九萬餘，皆呈上漲趨勢。此種趨勢之解釋，一為縣歲出經費之普遍增加，一為縣預算編製內容漸加完備(初未列入預算者後漸列入)，惟據實際情形觀察，前一原因影響更大。茲將江蘇等二十省二十四至二十六年度各縣歲出預算平均額列表如后：

抗戰開始以後，縣預算增漲趨勢，較戰前尤為劇烈，除二十七年度因改革會計年度僅為六至十二月預算且多係延用二十六年度預算，茲不列入比較外，以浙江等十六省三十一年度與二十八年度相比，增加十倍左右者，有如四川、江西、河南等省，增五、六倍者有如浙江、廣西、貴州等省，增三、四倍者，有如湖南、廣東、陝西、甘肅、寧夏等省，而雲南則三十一年度各縣平均數較二十八年度約增十九倍，西康各縣平均數三十一年度較二十九年度約增十七倍。一般增漲，均呈加速度趨勢，以三十一年度與三十年度相比，高者

二十四至二十六年度各省縣地方歲出預算總額每縣平均數表

省 別	年 度		
	24 年 度 (單位:元)	25 年 度 (單位:元)	26 年 度 (單位:元)
江 蘇	513,915	503,360	572,201
浙 江	152,606	220,727	289,635
四 川	113,098	170,446	224,904
湖 北	48,936	125,514	203,339
福 建	78,628	118,993	182,941
安 徽	107,937	140,442	182,865
湖 南	—	—	175,595
廣 西	91,983	133,460	172,993
廣 東	—	157,048	189,391
江 西	73,634	100,090	101,538
河 南	64,729	72,258	98,333
陝 西	43,391	74,283	88,801
寧 夏	29,065	34,873	55,354
山 西	—	40,354	47,103
雲 南	—	—	25,719
青 海	—	9,324	9,324
山 東	120,311	121,450	—
察 哈 爾	60,731	72,753	—
甘 肅	23,960	35,856	—
貴 州	31,021	—	—

註一、縣預算數字根據財政部統計及各省縣地方預算書。

二、各省二十四年度以後，除少數省份因特殊原因之縣份未編造預算外，一般均為普遍編造，故本表及以後所列各表之平均數，均可代表各省各年度一般情形。

增三倍以上，低者亦一倍左右。茲列表如下：

二十八至三十一年度四川等十二省縣地方歲出總預算每縣平均數表

省 別	年 度			
	28 年 度 (單位:元)	29 年 度 (單位:元)	30 年 度 (單位:元)	31 年 度 (單位:元)
四 川	284,553	519,371	1,531,378	3,973,570
江 西	99,592	195,531	—	1,174,607
廣 西	185,230	218,438	317,859	1,466,439
廣 東	292,364	292,364	458,319	1,372,224
湖 北	—	—	363,674	1,080,709
河 南	107,359	124,281	210,996	1,025,049
湖 南	207,895	245,599	354,430	9,223,239
甘 肅	91,659	115,008	153,263	474,387
貴 州	100,123	138,445	293,443	741,165
陝 西	140,493	151,209	304,015	698,472
西 康	—	33,489	178,421	590,304
雲 南	18,942	52,050	141,800	391,940

上表所列二十八年度至三十一年度四川等十二省縣歲出總額之預算數字增漲趨勢，在外表上似足表示縣經費支出較戰前日益充實，但一考察各省每年物價加速上漲情形，則所得分析結果恰為相反。茲以成都、贛州、桂林、曲江、鄖陽、洛陽、衡陽、蘭州、貴陽、西安、雅安、昆明等城市歷年物價指數作為各該省各縣物價指數代表，(1)以各代表指數除各該省之縣歲出預算平均數得各省之縣歲出平均數如下表。

(1) 根據『中農經濟統計』三卷一期各重要城市零售物價指數(簡單幾何平均)。

二十八至三十一年度四川等十二省縣地方歲出總預算平均數  
除過物價指數數額表

省	別	年 度			
		28 年度 (單位:元)	29 年度 (單位:元)	30 年度 (單位:元)	31 年度 (單位:元)
四	川	153,211	89,393	160,392	20,370
江	西	63,678	54,780	—	38,939
廣	西	78,389	47,383	31,347	38,129
廣	東	134,980	60,280	43,700	35,557
湖	北	—	—	32,645	32,799
河	南	43,116	22,763	16,766	20,636
湖	南	80,618	52,770	33,275	19,557
甘	肅	43,362	29,413	15,709	18,401
貴	州	32,507	10,880	13,576	16,768
陝	西	56,197	23,350	22,191	14,190
西	康	—	4,436	9,681	10,835
雲	南	4,763	5,179	6,897	4,355

註：據中農經濟統計三卷一期各重要城市零售物價指數(簡單幾何平均)作為各省各縣代表指數如下表:(26 年一至六月為 100)

省	別	代表城市	年 別			
			28 年	29 年	30 年	31 年
四	川	成 都	182.8	580.9	1525.4	4 93.9
江	西	贛 州	156.4	356.9	845.4	3016.5
廣	西	桂 林	233.3	460.9	1013.7	5846.0
廣	東	曲 江	216.6	421.7	1048.9	3862.1
湖	北	鄖 陽	307.5	583.5	1114.3	3291.6
河	南	洛 陽	249.1	543.1	1262.8	4931.4
湖	南	衡 陽	279.8	452.7	1020.4	4588.0
甘	肅	蘭 州	218.3	391.4	982.1	2578.2
貴	州	貴 陽	308.2	620.1	1253.5	4387.5
陝	西	西 安	250.0	533.5	1369.7	4922.1
西	康	雅 安	337.2	754.7	1843.0	5461.3
雲	南	昆 明	396.4	1004.9	2055.6	8993.3

從上列各表數字觀察,各省縣地方預算之分配可得兩點概念如下:

第一、縣歲出經費之貧乏 戰前除江蘇一省各縣預算總額平均數超出五十萬元外,其餘各省,較為富庶之浙江、四川各縣平均數最高不到三十萬

元；中等省區如贛、湘、鄂、皖、閩、桂、粵、豫、陝等省，最高不過二十萬元；邊遠貧瘠省份如黔、滇、甘、寧、青等省，最高不到六萬元，最低不足一萬元。戰後各省之縣預算平均數二十八九兩年度最高如四川達五十餘萬，其他各省多在十萬至三十萬之間，三十年度，高者如四川達一百五十餘萬，其他各省則多在三十萬至八十萬之間；三十一年度四川達三百九十餘萬，其他多在一百萬以上，最低如雲南、寧夏亦在三十萬以上。但若衡以各地物價上漲情形（以二十六年一至六月為基期），則戰後各省縣歲出預算數字所能代表之貨幣購買力，不如戰前遠甚，以三十一年度各省縣預算除以該年各該省代表城市物價指數，川省每縣平均數，僅合戰前九萬，贛、鄂、桂、粵等省合戰前三萬至四萬之間，湘、豫、甘、黔、陝、康等省合戰前一萬至二萬之間，滇省則僅合戰前四千餘元。總之，無論從戰前或戰後情形而論，以此有限經費分配於各項開支，自感支絀不敷。過去地方事業之未能健全發展，縣歲出經費貧乏，實其一大原因。

第二、縣歲出經費之分配不均 富庶省份與貧瘠省份縣預算平均數字相比，輒相差甚遠。以二十五年度情形而論，江蘇每縣平均數約五十萬，其餘如浙江二十餘萬，四川十七萬，廣東十五萬餘，安徽十四萬，廣西十三萬餘，湖北十二萬餘，福建十一萬餘，江西十萬，河南七萬餘，貴州五萬餘，甘肅、寧夏均三萬餘，青海僅及一萬元。三十一年度各省每縣預算平均數，高者達三百九十七萬餘元（四川），低者僅及三十二萬餘元（寧夏），除過物價指數後，高者合戰前九萬餘元（四川），低者僅合戰前四千餘元（雲南）。其他各年度各省參差高低情形均與此相類。若再選擇各省中之最高額縣份與最低額縣份相比，則相差程度可至百千倍。例如江蘇吳縣二十四、五兩年度預算數皆為一百六十五萬餘元，但甘肅二十四年度全省六十七縣區總共不過一百六十萬五千餘元，青海二十五年度全省十六縣區總共不過十一萬一千餘元，寧夏全省十縣區（二十八、九兩年為十一縣區）自二十四至二十九年度最高不到八十萬元。青海同仁縣二十五年度縣預算額僅九百一十五元，與吳縣預算額相比，相差一千八百餘倍。縣經費預算相差太甚，反映為縣事業發展不均，較為富庶之省份，地方各項事業，可期日漸興辦或進步，貧苦地方，則幾無事業經費可言，一切歸於落後。

## 第二節 各項經費在總支出中之地位

考察各項經費在總支出中之地位，必先將縣預算科目加以分類，蓋過去縣預算編製科目常不一致，欲求細密分析比較，殆不可能。茲參照財政部分類統計方法，<sup>(1)</sup>將縣地方歲出分爲(一)黨政費(包括黨務費或政權行使支出，行政支出或區鄉鎮保甲行政費之列稱自治費者，財務費，司法費等)，(二)公安保安費(包括保安費或自衛費，公安或警察費)，(三)教育文化費，(四)建設衛生、及救卹費(包括經濟建設支出或建設費實業費交通費，營業投資及維持支出，衛生及治療支出，保育及救濟支出，公務人員退休及撫卹支出，社會事業支出等)，(五)其他(凡不屬於以上四項之支出，如債務支出，信託管理支出，損失支出，特殊支出，普通補助及協助支出，其他支出及預備費等)五項，列述歷年度各項經費所佔縣預算總額之百分數如下：

## (一)黨政費

歷年度各省縣地方黨政費所佔歲出百分數表

省 別	年 度 別							平 均
	24 年度	25 年度	26 年度	28 年度	29 年度	30 年度	31 年度	
寧 夏	26.34	21.34	100.00	68.81	68.05	35.60	43.21	52.34
貴 州	—	47.28	—	66.18	67.39	55.92	25.67	47.09
甘 肅	48.99	32.04	—	54.53	55.29	38.31	30.06	43.20
安 徽	11.36	40.84	45.45	—	50.09	65.13	46.25	43.19
廣 西	25.05	38.45	39.93	34.85	40.64	46.74	53.02	39.82
山 東	42.65	34.25	—	—	—	—	—	33.45
廣 東	—	29.91	37.07	52.92	52.92	39.87	16.93	33.27
雲 南	—	—	17.45	24.94	59.03	58.74	28.00	37.63
浙 江	16.97	27.24	32.49	56.21	54.20	29.72	29.12	35.14
福 建	30.49	48.31	47.38	37.04	39.37	24.77	15.48	34.83
陝 西	3.13	50.95	20.50	28.32	40.41	45.46	42.54	34.19
湖 北	—	—	37.74	31.06	30.88	31.18	35.23	33.02
河 南	21.68	21.85	38.32	41.20	42.66	40.92	70.09	32.39
山 西	—	31.23	34.3	30.77	—	32.21	34.83	32.23
四 川	25.53	36.52	36.17	43.71	31.67	32.46	18.26	22.05
湖 北	—	—	—	42.35	—	28.33	25.10	31.94
江 西	37.33	15.68	37.84	—	—	42.48	21.57	30.93
康 北	38.52	25.30	25.57	28.87	41.29	—	24.51	30.63
江 蘇	20.71	19.64	26.84	—	—	—	—	22.40
青 海	—	18.34	22.19	—	—	—	—	20.27
平 均	26.83	31.72	36.95	42.72	47.64	39.12	30.23	

(1) 財政會議秘書處編印之『最近五年度中央及地方歲入歲出預算統計』。

從上表，各省歷年縣黨政費：（一）在二十九年度以前，其所佔歲出百分數一般多呈遞增趨勢，二十四年度平均約為 27%，二十五年度為 32%，二十六年度為 38%，二十八年度為 43%，二十九年度為 48%。二十九年度以後則呈遞降趨勢。遞增趨勢之解釋，一為黨政費款額之實際增加，二為行政費內容包括漸見完備（如縣政府經費初未列入預算後已列入）。遞降趨勢之解釋，一為因實施新縣制，教育費（如黔粵等省）保安公安費（如黔寧等省）等增加甚大，二為各項臨時支出列入『其他支出』項目，致使『其他支出』所佔縣預算百分數突增，影響各項支出百分數之降低。（二）各省單獨歷年縣黨政費平均百分數以寧夏、貴州、甘肅、安徽、廣西、山東、廣東等省為較高，江蘇、江西、湖北、四川、西康、山西、青海等省為較低。

### （二）公安保安費

歷年度各省縣地方公安保安費所佔歲出百分數表

省 別	年 度 別							平 均
	24 年度	25 年度	23 年度	28 年度	29 年度	30 年度	31 年度	
雲南	—	—	48.63	44.36	24.21	18.93	21.78	31.59
山西	—	32.03	28.79	37.01	—	33.23	17.73	29.71
陝西	37.53	—	27.77	42.63	17.17	12.47	23.92	26.92
浙江	28.18	29.80	29.44	27.15	23.49	—	8.13	24.37
浙東	41.09	25.12	16.98	18.95	13.08	27.21	19.44	23.12
廣東	—	42.31	23.24	17.95	17.95	13.20	7.86	20.42
福建	25.64	5.31	15.49	22.81	27.72	23.48	12.40	19.18
湖北	3.81	52.13	10.63	—	—	16.75	15.57	19.79
安徽	37.46	23.51	13.77	—	16.59	12.63	12.99	19.49
江蘇	18.64	20.06	18.64	—	—	—	—	19.11
寧夏	19.49	23.65	—	10.28	10.45	35.24	8.92	18.01
湖南	—	—	10.16	16.32	14.22	18.50	13.09	14.46
甘肅	17.23	17.93	—	14.78	14.70	9.21	4.72	13.10
河南	12.71	13.19	6.99	11.50	9.43	7.03	12.74	10.38
青海	—	9.49	10.47	—	—	—	—	9.93
貴州	—	5.24	—	7.62	8.70	16.42	10.61	9.72
四川	3.18	3.19	3.57	2.38	14.33	9.70	4.98	5.90
西康	—	—	—	—	—	1.83	8.91	5.37
廣西	5.80	0.81	0.34	0.57	7.37	6.61	4.64	3.74
山東	—	—	—	—	—	—	—	—
平均	20.90	20.19	17.63	20.09	15.68	16.40	12.6	—



從上表，縣公安保安費所佔縣歲出百分數，(一)二十六年度前歷年頗呈遞降趨勢，二十八年度因戰區及鄰近戰區省份(如山西、河南、福建、浙江、陝西等省)增加支出，以致影響總平均百分數較二十六年度為高，二十九年度以後，除三十年度因貴州、寧夏、浙江三省百分數增加甚大，以致影響總平均百分數較二十九年度稍高外，其餘一般均呈遞降趨勢。(二)各省單獨歷年度縣公安保安費所佔歲出百分數以雲南、山西、陝西、江西、浙江等省為較高，四川、西康、廣西等省為較低。

## (三)教育文化費

歷年度各省縣地方教育文化費所佔歲出百分數表

省 別	年 度 別							平 均
	24 年度	25 年度	26 年度	28 年度	29 年度	30 年度	31 年度	
青 海	—	64.04	69.06	—	—	—	—	63.55
山 東	37.55	31.29	—	—	—	—	—	34.42
四 川	40.27	35.36	39.72	32.38	38.71	32.02	19.55	34.00
江 蘇	30.08	32.49	31.62	—	—	—	—	31.40
河 南	38.47	39.65	29.93	28.54	29.01	28.78	29.21	31.23
西 康	—	—	—	30.94	—	35.70	24.84	30.49
廣 西	44.25	37.54	32.35	29.31	26.45	25.02	11.16	29.44
寧 夏	54.16	53.43	—	20.02	21.50	9.44	12.54	28.62
湖 北	37.85	19.17	25.42	—	—	11.20	41.12	26.95
湖 南	—	—	30.19	23.87	27.39	27.52	24.52	25.70
甘 肅	25.82	28.85	—	20.69	21.90	25.15	27.61	26.67
貴 州	—	31.51	—	17.20	16.99	28.96	29.95	24.92
福 建	33.24	28.28	23.56	18.85	20.24	18.91	26.87	24.28
江 西	16.95	25.55	27.66	27.50	27.40	—	15.55	23.44
安 徽	32.67	25.45	31.14	—	14.88	16.76	17.36	23.04
陝 西	22.11	24.85	22.77	11.67	17.17	14.39	27.27	20.18
浙 江	23.86	21.33	17.98	17.29	16.97	15.62	10.46	17.64
雲 南	—	—	17.78	16.00	8.73	17.00	19.78	15.86
山 西	—	25.87	27.04	4.34	—	8.15	9.72	15.02
廣 東	—	15.51	17.63	12.09	12.09	23.35	5.32	14.34
平 均	33.64	31.77	29.20	21.30	21.47	20.81	20.75	

教育文化費所佔歲出百分數，(一)各省總平均數歷年呈遞降趨勢，二十四年度約佔 34%，二十五年度為 32%，二十六年度為 29%，二十八、九兩年度均約為 21%，三十及三十一年度均約為 21%，雖少數省份二十九年度後因實施新縣制而教育費在縣支出中之地位提高(如甘、黔、陝等省)，然一般仍為下降。(二)各省單獨歷年度平均百分數，戰前以江蘇、四川、山東、河南、廣西、青海、寧夏等省為較高，戰後則以四川、西康、河南、廣西、貴州等省為較高。

(四)建設衛生及救卹費

歷年度各省縣地方建設衛生及救卹費所佔歲出百分數表

省 別	年 度 別							平 均
	24 年度	25 年度	26 年度	27 年度	28 年度	29 年度	31 年度	
浙 江	12.34	9.17	23.04	5.63	8.54	13.04	25.24	14.57
江 蘇	11.41	13.53	12.74	—	—	—	—	12.56
廣 西	8.46	7.35	12.06	12.57	14.28	13.49	17.26	11.07
山 東	11.37	10.31	—	—	—	—	—	19.84
江 西	8.81	9.98	10.85	10.51	5.03	—	16.00	10.20
湖 北	5.07	5.74	15.49	—	—	2.95	14.03	8.63
湖 南	—	—	10.08	5.34	5.68	19.70	8.70	8.10
貴 州	—	—	—	4.67	4.51	7.83	15.35	8.09
福 建	3.57	7.51	7.75	7.34	8.08	7.43	11.12	7.54
雲 南	—	—	9.46	8.67	4.73	4.14	8.09	7.18
四 川	8.04	6.94	6.37	4.01	8.52	6.99	7.15	6.99
廣 東	—	8.77	7.42	3.52	3.52	9.67	8.87	6.96
安 徽	6.67	5.32	5.22	—	4.75	4.61	9.58	6.03
河 南	4.97	5.00	5.64	5.18	4.23	5.45	8.27	5.53
西 康	—	—	—	5.50	—	6.32	4.45	5.42
山 西	—	2.28	4.95	3.49	—	4.80	8.62	4.81
陝 西	4.63	4.24	5.65	2.73	5.93	4.33	2.73	4.32
甘 肅	—	9.33	—	2.64	1.99	2.38	7.22	4.71
青 海	—	4.27	4.27	—	—	—	—	4.27
寧 夏	—	1.07	—	0.87	—	0.27	1.77	1.00
平 均	7.76	6.93	9.73	5.51	6.14	6.46	9.85	

建設衛生及救卹費所佔縣歲出之百分數，(一)各省總平均數歷年均在10%以內。戰前二十五六年間，一般頗有增加(由6.93%增至9.73%)，二十八年度以戰事影響，地方事業多告停滯，總平均百分數下降(由9.73%降至5.57%)，惟自二十九年度以後，因新縣制實施，經濟建設、衛生治療及保育救濟等事業，多稍有增進，其經費所佔百分數由6%至增10%弱。

(二)各省單獨平均百分數，江蘇、浙江、廣西等省較高，山西、陝西、甘肅、青海、寧夏等省較低。

### (五)預備費及其他支出

歷年度各省縣地方預備費及其他支出所佔歲出百分數表

省 別	年 度 別							平 均
	24年度	25年度	26年度	28年度	29年度	30年度	31年度	
西 康	—	—	—	13.17	—	28.14	36.69	26.00
四 川	22.98	17.29	14.14	16.62	6.74	18.8)	50.03	20.90
河 南	22.15	21.28	19.05	13.56	13.91	22.77	29.79	20.37
廣 東	—	3.49	14.45	13.52	13.52	13.89	61.03	19.93
陝 西	32.55	19.92	15.29	13.60	28.29	23.33	3.54	19.54
山 西	—	8.56	7.20	24.45	—	23.53	29.01	18.55
湖 南	—	—	11.79	24.38	21.80	12.07	18.42	17.69
甘 肅	7.95	20.82	—	7.35	6.12	33.94	29.83	17.67
寧 夏	—	0.48	—	—	—	19.44	30.53	16.81
廣 西	16.42	16.69	15.26	22.68	11.23	9.10	20.93	16.04
福 建	8.05	10.58	14.81	6.95	4.58	25.38	33.10	14.73
江 蘇	19.14	14.23	10.15	—	—	—	—	14.51
湖 北	15.93	7.21	10.58	—	—	26.59	7.70	13.60
山 東	8.40	17.13	—	—	—	—	—	12.76
貴 州	—	15.97	—	4.21	9.35	10.86	18.40	11.76
江 西	7.52	9.35	6.46	5.95	2.77	—	35.80	11.30
浙 江	5.74	17.14	4.50	7.92	7.21	14.40	15.72	11.09
安 徽	11.83	4.86	4.41	—	13.71	2.85	13.80	8.57
雲 南	—	—	6.63	6.00	3.23	1.19	22.34	7.83
青 海	—	3.84	—	—	—	—	—	3.84
平 均	14.68	12.31	11.05	12.88	10.96	17.89	26.86	

預備費及其他支出所佔縣歲出之百分數，(一)各省總平均數在二十九年度以前，歷年均均在 15% 以下，且二十五至二十九年度均在 12% 與 10% 左右。三十年度增至 17.89%，三十一年度更增至 26.86%，其原因由於縣級公教人員生活費及食米補助為數甚鉅，均已列入其他支出一類，以致影響百分數劇增。(二)各省單獨平均百分數，二十九年度以前，以湖南、陝西、(1)河南、廣西等省為較高，三十及三十一年度，則以四川、西康、江西、甘肅、福建、廣東等省為較高。

### 第三節 各項經費額分配於每人口及單位面積概況

各省縣地方人口多寡，面積廣狹，極不一致，縣經費分配於每人口及單位面積情形，往往差別甚大。茲以江蘇、浙江兩省代表富庶省份，江西、廣西、四川、安徽四省代表中等省份，查明各該省戰前歷年造送預算縣份之人口及面積數，除各該省歷年縣預算總額，分別計算其分配數如次：

#### 一、縣歲出總額之分配於每人口及單位面積

江西等六省二十三至二十六年度縣預算歲出總額平均分配表

年度別	省 別											
	江 西		廣 西		四 川		浙 江		江 蘇		安 徽	
	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里
23 年度	0.45	38.38	0.54	35.02	—	—	—	—	—	—	—	—
24 年度	0.46	35.69	0.66	42.93	0.22	27.80	0.53	110.54	0.96	285.45	0.30	49.79
25 年度	0.61	48.53	0.93	60.34	0.48	59.97	0.77	159.89	0.94	279.80	0.39	64.79
26 年度	0.64	50.69	1.21	78.22	0.55	72.01	1.02	212.60	1.10	328.43	0.51	84.28

註：歷年人口面積，係根據各省公布統計數字，其因特殊原因未造送預算縣份之人口及面積均從全省總數內剔出不計。

(1) 湖南二十八九兩年度及陝西二十九年度所以較上年度特增係因戰事影響預備費額增列甚大之故。

江蘇各縣二十四、五、六三年度，每人口平均分攤縣經費總額在一元左右，每平方公里均攤額在三百元左右，為各省之冠。浙江每人口攤額由五角三分（二十四年度）增至一元（二十六年度），每平方公里由一百一十元增至二百一十元。廣西每人口攤額由五角四分（二十三年度）增至一元二角一分（二十六年度），每方公里由三十五元增至七十八元。江西、四川、安徽三省，歷年度每人口攤額在二角餘至六角餘之間，每方公里在三十元左右至八十元左右。以二十六年度各省情形比較，江蘇、浙江、廣西三省每人口平均分攤之縣經費約為江西、四川、安徽三省之一倍；以江蘇每平方公里分攤額為準，浙江約為其 60%，安徽約為其 25%，廣西約為其 24%，四川約為其 22%，江西約為其 16%。其餘各年度之差異情形亦復類是。按蘇、浙、二省為戰前國內較富省份，川、贛、桂、皖四省為戰前中等省份，其相差情形已如此之甚，若以富庶省份與邊瘠省份相比，其差異必更大。

## 二、縣黨政費之分配於每人口及單位面積

江西等六省二十三至二十六年度縣黨政費預算數平均分配表

年度別	省						別					
	江 西		廣 西		四 川		浙 江		江 蘇		安 徽	
	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里
23年度	0.08	6.57	0.15	9.72	—	—	—	—	—	—	—	—
24年度	0.21	13.75	0.17	10.72	0.08	10.16	0.09	18.75	0.20	59.06	0.03	5.67
25年度	0.16	12.28	0.37	23.20	0.18	21.90	0.31	65.20	0.18	54.92	0.16	26.51
26年度	0.17	12.96	0.48	31.15	0.21	26.18	0.35	72.60	0.30	88.15	0.23	38.36

註：本表黨政費包括（一）黨務費，（二）行政費，（三）財務費，（四）鄉鎮保甲行政費，（原預算多稱『自治費』）。

上表所列黨政費中，以行政費為主要，財務費次之，黨務費又次之，（1）鄉鎮保甲行政費，過去多未列入縣預算或僅列一小部份。廣西歷年此類支

（1）江西、廣西各縣過去無黨務費支出。

出每人口攤額由一角五分增至四角八分，浙江每人口由九分增至三角五分，江蘇由二角增至三角，安徽由三分增至二角三分，四川由八分增至二角一分，江西由八分增至一角七分。各省每年平方公里攤額以江蘇最高，次為浙江，次為安徽、廣西、四川，次為江西。以二十六年度情形而論，每人口攤額最低者僅及一角七分(江西)，最高者為四角八分(廣西)；每平方公里攤額最低者為十三元(江西)，最高者為八十八元(江蘇)。查黨政費各年度增加趨勢極不正常，例如江西各縣二十三年度為 920,503 元(編造預算縣份共 73 縣)，二十四年度增為 2,351,820 元(編造預算共 83 縣)，廣西二十四年度為 2,347,270 元，二十五年度為 5,079,526 元(前後編造預算縣份相同)，四川二十四年度為 4,244,946 元，二十五年度為 9,149,472 元(編造縣份同)，浙江二十四年度為 1,941,877 元，二十五年度為 4,510,543 元(縣份同)，江蘇二十五年度為 5,932,302 元，二十六年度為 9,520,565 元(縣份同)，安徽二十四年度為 760,419 元，二十五年度為 3,556,120 元(縣份同)，故其每人口及平方公里之均攤額遂高低跳躍不定。

### 三、縣保安公安費之分配於每人口及單位面積

江西等六省二十三至二十六年度縣保安公安費預算數平均分配表

年度別	省						別					
	江 西		廣 西		四 川		浙 江		江 蘇		安 徽	
	每單位平均數 每人口	每單位平均數 每方公里	每單位平均數 每人口	每單位平均數 每方公里	每單位平均數 每人口	每單位平均數 每方公里	每單位平均數 每人口	每單位平均數 每方公里	每單位平均數 每人口	每單位平均數 每方公里	每單位平均數 每人口	每單位平均數 每方公里
23 年度	0.12	14.44	0.02	1.55	—	—	—	—	—	—	—	—
24 年度	0.13	10.14	0.04	2.46	0.01	1.27	0.22	45.43	0.18	53.22	0.11	18.70
25 年度	0.19	14.46	0.01	0.48	0.02	1.91	0.19	40.18	0.19	56.10	0.09	15.27
26 年度	0.19	14.89	0.01	0.27	0.02	2.46	0.18	36.80	0.21	61.22	0.07	10.90

縣公安保安費之分配，各省相差程度甚大，以上列六省而論，二十四、五、六年度每人口平均攤額，低者約僅一分(川、桂)，高者約在二角左右(蘇、浙、贛)，每平方公里平均攤額，低者約僅二元左右(川)，或僅數角(桂省二十

五、六年度)，高者達五十元以上（蘇）。二十六年廣西每人口不足一分，每方公里僅二角七分，江蘇每人口二角一分，每方公里六十一元餘，相差程度尤大。但事實上過去縣保安公安費情形極為複雜，有全部或一部編入縣預算者，有由保甲攤派未列入縣預算者，例如廣西各縣民團經費，係由省款支出，僅少數縣份列有防剿費及公安局費等，川省過去地方團務經費多就地攤派未列入縣預算。故各省實際差異情形，仍非僅據預算數字所可判定。

#### 四、縣教育文化費之分配於每人口及單位面積

江西等六省二十三至二十六年縣教育文化費預算數平均分配表

年別度	省 別											
	江 西		廣 西		四 川		浙 江		江 蘇		安 徽	
	每單位平均額		每單位平均額		每單位平均額		每單位平均額		每單位平均額		每單位平均額	
每人口	每方公里	每人口	每方公里	每人口	每方公里	每人口	每方公里	每人口	每方公里	每人口	每方公里	
23 年度	0.09	7.80	0.27	17.23	—	—	—	—	—	—	—	—
24 年度	0.08	6.00	0.29	18.96	0.13	15.97	0.13	28.37	0.29	85.90	0.10	16.33
25 年度	0.16	12.40	0.35	22.66	0.17	21.28	0.16	34.06	0.30	90.87	0.10	16.54
26 年度	0.18	14.03	0.39	25.25	0.23	28.65	0.18	58.00	0.35	103.89	0.16	26.35

教育文化費每人口均攤額，廣西最高，江蘇次之，四川、浙江、江西又次之，安徽最低；每方公里均攤額，江蘇最高，浙江、廣西、四川、安徽又次之，江西最低。以二十六年情形比較，安徽每人一角六分，江西、浙江兩省均為一角八分，四川二角三分，江蘇三角五分，廣西三角九分；江蘇每平方公里一百零四元，浙江三十八元，四川、廣西、安徽在二十五至二十九元之間，江西僅十四元。教育文化支出，在縣預算中間佔重要位置，過去地方事業之頗具基礎者，當推教育文化事業，惟以經費之分配不均，以致各省實施成績不能齊一。從上表數字，可見每人口均攤之差異較小，每方公里之均攤差異較大，蓋人口密集地方教育發達，人口稀疏區域教育一般均為落後。

#### 五、縣經濟衛生及救濟費之分配於每人口及單位面積

江西等六省二十三至二十六年度縣經濟衛生救濟預算數平均分配表

年度別	省 別											
	江 西		廣 西		四 川		浙 江		江 蘇		安 徽	
	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里	每單位平均額 每人口	每單位平均額 每方公里
23 年度	0.03	3.26	0.04	2.85	—	—	—	—	—	—	—	—
24 年度	0.03	3.13	0.06	4.16	0.03	3.20	0.07	13.64	0.11	32.56	0.02	3.33
25 年度	0.06	4.84	0.09	5.66	0.03	4.16	0.07	14.76	0.13	37.82	0.02	3.46
26 年度	0.07	5.53	0.15	9.83	0.04	4.52	0.29	59.90	0.14	41.65	0.03	4.44

過去縣經濟建設支出衛生治療支出及保育救濟費支出，大都為數無幾，甚或竟無衛生支出一項。今以三者合併所計後之每單位平均額觀之，江蘇每人口攤得一角一分至一角四分，浙江每人口攤得七分至二角九分，廣西攤得四分至一角五分，江西、四川、安徽三省均在二、三分至六、七分之間；江蘇每平方公里攤得三十二元至四十一元，浙江為十三元至六十元，其餘四省均在三元至十元之間。如此區區數額，若再為分析經濟、衛生及救濟各別分配額，則更微末無幾。

此外，縣預備費債務費及其他支出等，各省前後情形變動甚大，其在縣歲出經費分配之意義，較不重要，故茲不加分析。

#### 第四節 各縣歲出經費之差距

前面已就各省過去省與省間之縣預算差異及其變動情形，分別敘述。茲再進一步分析各省內縣與縣間預算差異概況。

一、戰前各省縣際間歲出經費差距舉例 為資料方便起見，引用財政部整理地方捐稅委員會出版『二十五年各省市縣地方預算分類統計表』中之縣歲出預算總額分配表如下：



二十五年各省縣地方歲出預算總額分配表

組	省											別				合計	
	江蘇	浙江	廣東	廣西	福建	陝西	江西	湖北	甘肅	安徽	河南	山東	青海	察哈爾	山西		寧夏
1,600,000 元以上	1																1
1,500,001—1,600,000	1																1
1,400,001—1,500,000		1															1
1,200,001—1,400,000																	0
1,200,001—1,500,000																	0
1,100,001—1,200,000			1														1
1,000,001—1,100,000																	4
900,001—1,000,000	1			1													2
800,001—900,000	1		2														3
700,001—800,000	4		1														5
600,001—700,000	6		1														9
500,001—600,000	5		4	1													10
400,001—500,000	9		2	2													15
300,001—400,000	45		5	4	2				2								40
200,001—300,000	9		9	8	4	1	1	2	9	2							70
150,001—200,000	4		8	11	6	5	8	10	10	9	3						87
100,001—150,000	1		13	20	17	11	20	22	24	17	51			2			218
50,001—100,000			23	27	24	23	29	21	15	17	96			5	25		347
10,001—50,000			4	17	8	28	19	7	41	22				3	80	10	285
5,001—10,000				1		2			6								13
1,001—5,000									1								5
1000 元以下																	1
合計	60	75	95	99	62	71	83	70	65	62	108	12	10	105	10		1,093

根據上表，江蘇各縣歲出最不集中，二十萬至五十萬元之間者，共計三十三縣，其餘高者在一百六十萬元以上，低者在十五萬元以下，距離至遠。浙江、安徽、湖北、山東、福建集中於五萬至十五萬之間，江西、河南、陝西、廣東、廣西集中於一萬至十五萬之間，山西、甘肅、寧夏集中於一萬至五萬之間，青海集中於一千至一萬之間；其組距間相差程度，浙江次於江蘇，廣東次於浙江，廣西又次於廣東，其餘福建及陝西、甘肅，湖北及江西、安徽、河南、山東及青海，察哈爾，山西以次為差，最集中者則為寧夏十縣。就各省1098縣之分配額而論，五萬至十萬之間，共374縣，佔三分之一強，連同一萬至五萬之間265縣，十萬至十五萬之間218縣，合共830縣，其餘自最高至最低共268縣。

至各省縣歲出額最高與最低之差額有如下表：

二十五年各省市縣歲出預算額最高最低及差額表

省 別	預算額最高縣份		預算額最低縣份		最高最低差額(元)
	縣 名	預算額(元)	縣 名	預算額(元)	
江 蘇	吳 縣	1,654,405	揚 中	115,159	1,539,246
浙 江	鄞 縣	1,464,719	南 田	21,061	1,443,658
廣 東	南海	1,014,371	白 沙	7,324	1,007,047
廣 西	蒼 梧	912,823	左 縣	21,923	890,900
福 建	閩 侯	482,544	寧 洋	34,462	448,082
湖 北	宜 昌	379,549	五 峯	29,093	350,456
陝 西	南 鄭	326,679	佛 坪	1,239	325,440
江 西	臨 川	327,524	尋 鄔	22,319	305,205
安 徽	宣 城	336,633	石 埭	62,571	274,064
河 南	鄭 縣	252,538	嵩 縣	21,842	230,696
山 東	荷 澤	246,458	觀 城	60,393	186,065
甘 肅	天 水	187,857	寧 定	2,374	185,483
察 哈 爾	蔚 縣	135,055	赤 城	33,353	101,702
山 西	平 定	86,619	偏 關	13,735	72,884
青 海	西 寧	43,692	同 仁	915	42,777
寧 夏	平 羅	46,972	磴 口	18,260	28,712

上表各省縣預算最高最低差額，以江蘇爲最大，寧夏爲最小。若以最高額與最低額之倍數計，則江蘇爲 14.4 倍，浙江爲 69.5 倍，廣東爲 13.8 倍，廣西爲 41.7 倍，福建爲 14 倍，湖北爲 13.1 倍，陝西爲 261.8 倍，江西爲 19.1 倍，安徽爲 5.4 倍，河南爲 11.6 倍，山東爲 4.1 倍，甘肅爲 79.1 倍，察哈爾爲 4.5 倍，山西爲 6.3 倍，青海爲 47.7 倍，寧夏爲 2.6 倍。

二、戰後各省縣際間歲出經費差距舉例 抗戰以後，各省物價變動情形不一，若作如上之綜合比較統計以觀縣預算差距，反失正確。茲以湖南、四川兩省近年度縣預算爲例，說明其差距情形。湖南二十八至三十一年度縣預算額增漲較緩，故用共同之組距分級，四川二十九至三十二年度縣預算額增漲極速，故各年度所用組距分級均不相同。茲列表如下：

(甲)湖南省二十八至三十年度各縣歲出預算總額組距表

組距	二十八年度縣數	二十九年度縣數	三十年度縣數	三十一年度縣數
100,000 元以下者	14	3	1	0
100,001— 200,000	28	37	16	0
200,001— 300,000	11	10	23	0
300,001— 400,000	8	10	11	2
400,001— 500,000	7	7	9	11
500,001— 600,000	2	3	6	12
600,001— 700,000	2	2	1	8
700,001— 800,000	1	1	2	10
800,001— 900,000	0	0	1	8
900,001—1,000,000	0	0	2	3
1,000,001—2,000,000	0	0	1	18
2,000,000 元以上者	0	0	0	3

註：二十八至三十年度，岳陽、臨湘兩縣未編送預算，三十一年度該兩縣亦編送預算。

縣 地 方 財 政

(乙)四川省二十九至三十一年度各縣歲出預算總額組距表

二十九年 度		三十 年 度		三十一年 度		三十 二 年 度	
組 距	縣數	組 距	縣數	組 距	縣數	組 距	縣數
100,000 元以下者	3	250,000 元以下者	1	1,000,000 元以下者	1	2,000,000 元以下者	6
100,001—200,000	12	250,001—500,000	14	1,000,001—2,000,000	32	2,000,001—3,000,000	19
200,001—300,000	23	500,001—750,000	20	2,000,001—3,000,000	26	3,000,001—4,000,000	22
300,001—400,000	20	750,001—1,000,000	13	3,000,001—4,000,000	19	4,000,001—5,000,000	16
400,001—500,000	12	1,000,001—1,250,000	19	4,000,001—5,000,000	17	5,000,001—6,000,000	17
500,001—600,000	22	1,250,001—1,500,000	8	5,000,001—6,000,000	14	6,000,001—7,000,000	10
600,001—700,000	13	1,500,001—1,750,000	10	6,000,001—7,000,000	7	7,000,001—8,000,000	13
700,001—800,000	8	1,750,001—2,000,000	11	7,000,001—8,000,000	11	8,000,001—9,000,000	7
800,001—900,000	5	2,000,001—2,250,000	13	8,000,001—9,000,000	4	9,000,001—10,000,000	5
900,001—1,000,000	4	2,250,001—2,500,000	4	9,000,001—10,000,000	4	10,000,001—11,000,000	5
1,000,001—1,100,000	4	2,500,001—2,750,000	7	10,000,000 元以上者	1	11,000,001—12,000,000	3
1,100,001—1,200,000	4	2,750,001—3,000,000	4			12,000,001—13,000,000	5
1,200,001—1,300,000	1	3,000,001—3,250,000	3			13,000,001—14,000,000	3
1,300,000 元以上者	1	3,250,001—3,500,000	2			14,000,001—15,000,000	2
		3,500,001—3,750,000	2			15,000,000 元以上者	4
		3,750,001—4,000,000	1				
		4,000,000 元以上者	3				

註：二十九及三十年度為 185 縣，三十一年度為 136 縣，三十二年度為 137 縣。

湖南二十八、九兩年度，各縣預算集中於十萬至二十萬元之間，最高不到八十萬，三十年度集中於二十萬至三十萬之間，最高在一百萬以上；三十一年度較不集中，低者在四十萬元以下，高者在二百萬元以上。四川二十九年度以三十萬至六十萬元之間佔多數，一百三十萬以上者僅一縣；三十年度最不集中，低者在二十五萬以下，高者在四百萬以上；三十一年度集中於百萬至五百萬之間，最低在一百萬以下，最高在一千萬以上；三十二年度集中於二百至六百萬元之間，最低在二百萬元以下，最高在一千五百萬元以上。

再分別考察兩省四年度縣預算最高額與最低額之差距情形，有如下表：

湘川兩省近四年度各縣預算高低額比較表

省別	年度	最高額		最低額		最高爲最低之 倍數	次高 額		次低 額		次高爲 次低之 倍數
		縣名	數 額 (單位:元)	縣名	數 額 (單位:元)		縣名	數 額 (單位:元)	縣名	數 額 (單位:元)	
湖南	28	湘潭	755,211	古丈	58,502	12.9	常德	653,100	通道	60,450	10.8
	29	湘潭	734,633	古丈	67,510	10.8	常德	627,244	通道	63,851	9.6
	30	衡陽	1,034,193	通道	135,148	7.6	湘潭	963,332	古丈	139,104	6.9
	31	衡陽	3,400,723	通道	340,152	10.2	長沙	3,203,131	古丈	370,410	8.7
四川	29	巴縣	1,790,347	汶川	95,707	18.7	萬縣	1,297,543	靖化	99,120	13.1
	30	巴縣	5,324,692	北川	235,979	22.6	瀘縣	4,850,329	靖化	323,161	15.0
	31	瀘縣	12,345,094	北川	873,021	14.1	安岳	9,829,676	昭化	1,142,389	8.7
	32	瀘縣	17,155,148	北川	1,630,017	10.5	巴縣	5,650,331	青川	1,633,100	8.1

湖南七十餘縣中，最高額與最低額相差之倍數，由二十八年度之 12.9 倍遞降至三十年度之 7.6 倍，但三十一年度又增至 10.2 倍；四川一百三十餘縣中，最高額與最低額相差之倍數，以三十年度達 22.6 倍爲最高，三十一、二兩年度遞降至 10.5 倍。次高與次低之比，湘省高者達十一倍弱，低者七倍弱，川省高者達十五倍，低者八倍強。

三、縣事業經費分配差距舉例 縣地方各項經費之直接與人民福利關係密切者，當以教育文化支出、經濟建設支出、衛生治療支出及保育救濟支出等爲主要。茲仍以湖南、四川上述近四年度縣預算爲例，比照各縣事業經費差距情形如下：

(甲)湖南省二十八九及三十年度教育經濟衛生救濟費預算數組距表

款目	組 距	各 年 度 縣 數				款目	組 距	各 年 度 縣 數			
		28年	29年	30年	31年			28年	29年	30年	31年
教 育 文 化 支 出	10,000 元以下者	2	0	0	0	衛 生 治 療 支 出	無支出者	39	0	0	0
	10,001—20,000	13	4	0	0		100 元以下者	4	0	0	0
	20,001—30,000	15	10	3	0		101—1,000	11	0	0	0
	30,001—40,000	8	11	3	0		1,001—2,000	5	32	0	0
	40,001—50,000	4	13	12	0		2,001—3,000	6	2	0	0
	50,001—60,000	5	3	12	1		3,001—4,000	2	29	0	0
	60,001—70,000	7	4	7	1		4,001—5,000	2	4	24	0
	70,001—80,000	2	6	2	0		5,001—6,000	2	2	6	0
	80,001—90,000	3	6	8	3		6,001—7,000	1	0	18	0
	90,001—100,000	4	0	2	5		7,001—8,000	0	2	0	0
	100,001—150,000	5	9	10	14		8,001—9,000	0	0	6	0
	150,001—200,000	4	6	7	13		9,001—10,000	0	0	2	0
	200,001—250,000	1	1	4	16		10,001—20,000	1	2	9	30
	250,001—300,000	0	0	3	7		20,001—30,000	0	0	7	25
300,001—350,000	0	0	0	5	30,001—40,000	0	0	0	6		
350,001—400,000	0	0	0	4	40,001—50,000	0	0	0	4		
400,000 元以上者	0	0	0	6	50,000 元以上者	0	0	1	10		
經 濟 建 設 支 出	2,000 元以下者	6	0	0	0	保 育 救 濟 支 出	無支出者	4	3	0	0
	2,001—3,000	13	13	0	0		1,000 元以下者	21	26	14	0
	3,001—4,000	15	18	0	0		1,001—2,500	17	12	18	14
	4,001—5,000	6	11	1	0		2,501—5,000	10	11	13	19
	5,001—6,000	7	6	1	0		5,001—7,500	7	6	6	9
	6,001—7,000	5	9	9	0		7,501—10,000	6	8	3	6
	7,001—8,000	5	3	5	0		10,001—15,000	1	0	8	11
	8,001—9,000	2	2	7	1		15,001—20,000	2	2	1	1
	9,001—10,000	3	2	1	0		20,001—25,000	2	2	2	1
	10,001—15,000	6	6	24	0		25,001—30,000	1	1	2	4
	15,001—20,000	2	2	14	4		30,001—35,000	1	0	4	2
	20,001—25,000	1	0	7	21		35,001—40,000	0	1	0	2
	25,001—30,000	1	1	0	16		40,001—45,000	0	0	0	0
	30,001—35,000	1	0	0	11		45,001—50,000	0	0	0	3
	35,001—40,000	0	0	0	7		50,001—55,000	1	1	0	0
	40,001—45,000	0	0	0	4		55,001—60,000	0	0	0	0
45,001—50,000	0	0	1	4	60,001—65,000	0	0	0	0		
50,000 元以上者	0	0	3	6	65,000 元以上者	0	0	2	3		

註：(一)岳陽、臨湘兩縣因陷於戰區，二十八、九及三十年度均未列預算，三十一年度始編列預算。

(二)三十一年度經濟建設支出，臨湘縣無支出數字。

(乙)四川最近四年各縣教育經濟衛生救濟經費概算數組距表

科目	年度別							
	二十九年度		三十一年度		三十一年度		三十二年度	
	組距	縣數	組距	縣數	組距	縣數	組距	縣數
教育文化支出	50,000元以下者	14	50,000元以下者	5	100,000元以下者	3	500,000元以下者	29
	50,001—100,000	26	50,001—100,000	5	100,001—400,000	11	500,001—1,000,000	41
	100,001—150,000	24	100,001—300,000	12	400,001—700,000	27	1,000,001—1,250,000	18
	150,001—200,000	16	300,001—500,000	5	700,001—1,000,000	21	1,250,001—1,500,000	13
	200,001—250,000	18	500,001—700,000	5	1,000,001—1,300,000	21	1,500,001—1,750,000	12
	250,001—300,000	8	700,001—900,000	14	1,300,001—1,500,000	6	1,750,001—2,000,000	4
	300,001—350,000	8	900,001—1,100,000	8	1,500,001—1,900,000	8	2,000,001—2,250,000	4
	350,001—400,000	8	1,100,001—1,300,000	7	1,900,001—2,200,000	5	2,250,001—2,500,000	3
	400,001—450,000	6	1,300,001—1,500,000	1	2,200,001—2,500,000	0	2,500,001—2,750,000	6
	450,001—500,000	2	1,500,001—1,700,000	2	2,500,001—2,800,000	0	2,750,001—3,000,000	3
500,000元以上者	5	1,700,000元以上者	1	2,800,000元以上者	1	3,000,000元以上者	4	
經濟建設支出	5,000元以下者	1	5,000元以下者	5	10,000元以下者	1	50,000元以下者	31
	5,010—10,000	14	5,001—10,000	9	10,001—50,000	36	50,001—75,000	38
	10,001—15,000	30	10,001—30,000	71	50,001—100,000	10	75,001—100,000	18
	15,001—20,000	31	30,001—50,000	25	100,001—150,000	18	100,001—125,000	16
	20,001—25,000	24	50,001—70,000	13	150,001—200,000	7	125,001—150,000	8
	25,001—30,000	11	70,001—90,000	6	200,001—250,000	6	150,001—175,000	7
	30,001—35,000	10	90,001—110,000	3	250,001—300,000	2	175,001—200,000	4
	35,001—40,000	5	110,001—130,000	1	300,001—350,000	1	200,001—225,000	2
	40,001—45,000	4	130,001—150,000	1	350,001—400,000	1	225,001—250,000	3
	45,000元以上者	5	150,000元以上者	1	400,000元以上者	4	250,000元以上者	10
衛生治療支出	無支出者	22	無支出者	7	無支出者	3	50,000元以下者	37
	500元以下者	35	1,000元以下者	35	1,000元以下者	23	50,001—75,000	41
	501—1,000	11	1,001—10,000	18	1,001—10,000	14	75,001—100,000	12
	1,001—5,000	26	10,001—20,000	11	10,001—30,000	21	100,001—125,000	10
	5,001—10,000	15	20,001—30,000	34	30,000—50,000	18	125,001—150,000	3
	10,001—15,000	7	30,001—40,000	13	50,001—70,000	13	150,001—175,000	1
	15,001—20,000	5	40,001—50,000	6	70,001—90,000	8	175,001—200,000	0
	20,001—25,000	5	50,001—60,000	4	90,001—110,000	1	200,001—225,000	0
	25,001—30,000	5	60,001—70,000	3	110,001—130,000	2	225,001—250,000	1
	30,000元以上者	1	70,000元以上者	4	130,000元以上者	3	250,000元以上者	2
保育救濟支出	無支出者	1	1,000元以下者	4	1,000元以下者	1	50,000元以下者	32
	1,000元以下者	8	1,001—10,000	19	1,001—10,000	34	50,001—75,000	12
	1,001—5,000	28	10,001—20,000	25	10,001—50,000	3	75,001—100,000	8
	5,001—10,000	27	20,001—30,000	15	50,001—100,000	19	100,001—125,000	8
	10,001—15,000	16	30,001—40,000	7	100,001—150,000	18	125,001—150,000	5
	15,001—20,000	17	40,001—50,000	10	150,001—200,000	9	150,001—175,000	1
	20,001—25,000	7	50,001—60,000	4	200,001—250,000	4	175,001—200,000	3
	25,001—30,000	6	60,001—70,000	8	250,001—300,000	3	200,001—225,000	6
	30,001—35,000	1	70,001—80,000	1	300,001—350,000	3	225,001—250,000	0
	35,001—40,000	5	80,001—90,000	3	350,001—400,000	0	250,001—275,000	3
40,001—45,000	4	90,001—100,000	3	400,001—450,000	0	275,001—300,000	0	
45,000元以上者	5	100,000元以上者	3	450,000元以上者	2	300,000元以上者	9	

註：(一)川省近四年度縣預算裕漲甚劇，故本表所設組距各年度均不相同。(二)二十九及三十一年度為 135 縣，三十一年度添設一縣，為 136 縣，三十二年度又添設一縣，為 137 縣。

根據上表，湖南各縣教育文化費，二十八年度一萬至四萬之間共 36 縣，其餘低至一萬元以下，高至二十萬元以上共 37 縣；(1)二十九年度二萬至五萬元之間共 34 縣，其餘自一萬餘元至二十餘萬元之間共 39 縣；三十年度四萬至七萬元之間共 31 縣，其餘自二萬餘元至二十五萬元以上共 42 縣；三十一年度十萬至二十五萬元之間者 43 縣，其餘自五萬至四十萬元以上 32 縣。衛生治療費，二十八年度未列支出者 39 縣，其餘一百元以下至三千元之間 26 縣，三千至一萬五千者 8 縣，二十九年度一千至四千元之間 63 縣，四千至一萬五千元之間 10 縣，三十年度四千至七千元之間 48 縣，八千至三萬元以上 25 縣，三十一年度一萬至三萬元之間 55 縣，三萬至五萬元以上者 20 縣。經濟建設費，二十八年度，二千元以下至四千元 34 縣，其餘四千元至三萬五千元之間共 39 縣，二十九年度二千元至五千元之間 42 縣，其餘五千至三萬元之間 31 縣；三十年度一萬至二萬元之間 38 縣，其餘四千至一萬元之間 24 縣，二萬至四萬五千元以上 11 縣；三十一年度二萬至三萬五千元之間 48 縣，其餘自八千至五萬元以上 26 縣。保育救濟費，二十八年度一千元以下至五千元之間 48 縣，其餘無支出者 4 縣，五千至五萬五千元之間 21 縣；二十九年度一千元以下至五千元之間 49 縣，其餘無支出者三縣，五千至五萬五千元以上 21 縣；三十年度一千元以下至五千元之間 45 縣，其餘五千至三萬五千元以上 28 縣；三十一年度一千至一萬五千元之間 59 縣，一萬五千至六萬五千元以上 16 縣。

四川各縣教育文化費，二十九年度在二十五萬元以下者 98 縣，二十五萬至五十萬元以上 37 縣；三十年度十萬元以下 10 縣，十萬至九十萬元之間 106 縣，九十萬至一百七十萬元以上 19 縣；三十一年度十萬元以下者 3 縣，十萬至一百三十萬元之間 112 縣，一百三十萬至二百八十萬元以上者 21 縣；三十二年度五十萬元以下 29 縣，五十萬至一百七十五萬元之間者 84 縣，一百七十五萬至三百萬元以上者 24 縣。經濟建設費二十九年度五千元以下者 1 縣，五千至二萬五千元之間 99 縣，二萬五千至四萬五千元以上 35 縣；三十年度一萬元以下 14 縣，一萬至五萬之間 96 縣，五萬至十五萬元

(1) 湘省共 75 縣，但岳陽、臨湘二縣淪陷，二十八、九及三十年度，未造具預算。



以上 25 縣；三十一年度一萬元以下者一縣，一萬至十五萬元之間 114 縣，十五萬至四十萬以上者 21 縣；三十二年度五萬元以下 31 縣，五萬至二十萬五千元之間者 72 縣，十二萬五千至二十五萬元以上者 34 縣。衛生治療費歷年除未列支出縣份外，二十九年度一萬元以下者 90 縣，一萬至三萬元以上者 23 縣；三十年度三萬元以下 98 縣，三萬至七萬元以上 30 縣；三十一年度五萬元以下 105 縣，五萬至十三萬元之間 27 縣；三十二年度各縣均列有支出數，其在五萬元以下者 67 縣，五萬至十二萬五千元之間者 63 縣，十二萬五千至二十五萬元以上者 7 縣。保育救濟費二十九年度無支出者一縣，二萬元以下 106 縣，二萬至四萬五千元以上 28 縣；三十年度三萬元以下 96 縣，三萬至十萬以上 39 縣；三十一年度一千元以下者 1 縣，一千至十萬元之間 96 縣，十萬元至四十五萬元以上 39 縣；三十二年度五萬元以下者 82 縣，五萬至三十萬元以上 55 縣。

綜觀兩省近四年度縣事業經費分配情形，雖歷年均均有半數上下縣份集中於幾個組距之間，但其餘縣份，高低差距仍甚懸隔，此種現象，最近年度仍無改進趨勢。

再就湘、川兩省上述四年度縣預算各項事業經費之最高額與最低額加以比較：

如下兩表所示，川、湘各省縣事業經費最高最低之相差程度，均甚懸隔。就中教育文化費與經濟建設費相差倍數較小，衛生治療及保育救濟費相差倍數較大。教育文化費高低相差倍數，兩省皆逐年減低，可見各縣教育費之分配漸趨均勻，亦即教育事業之漸已普及。經濟建設費，湘省三十及三十一年度，因益陽縣以特殊情形，驟增支出，致高低相差倍數甚大，實則其餘各縣之差距，已不如前兩年度之遠隔，此於上列組列距表中可以看出。川省各縣經濟建設費高低相差之倍數，以三十年度為最高，以後兩年度則遞減。衛生治療費，湘省在二十八年度各縣未列支出者在半數以上，二十九年度以後始普遍編列，高低相差倍數，二十八年度達三百五十餘倍，然至三十一年度則高低相差倍數僅為九倍，該年度各縣中最低列 14,207 元者二縣，其次列 18,207 元者二十七縣，可見該省各縣衛生支出，已由省政府規定最低限額，以免高低懸隔太甚。川省則此項支出，歷年各縣高低相差，皆在

四百倍以上，保育救濟費，川、湘兩省，各縣高低相距最甚，少者百餘倍，多者千餘倍，惟近年頗有遞減倍數之趨勢。

(甲)湖南各縣近四年度各項事業經費高低額比較表

款別	年度	最高額		最低額		最高爲最低之 最低倍數	次高 額		次低 額		次高爲 次低之 倍數
		縣名	數 額 (單位:元)	縣名	數 額 (單位:元)		縣名	數 額 (單位:元)	縣名	數 額 (單位:元)	
教育文化支出	28	澧縣	203,712	古丈	8,205	25	湘潭	160,241	通道	9,994	16
	29	澧縣	217,479	古丈	14,874	15	常德	193,962	保靖	18,352	11
	30	長沙	299,166	酃縣	25,520	12	湘潭	250,105	通道	26,078	10
	31	衡陽	562,580	通道	62,010	11	湘鄉	519,513	古丈	68,150	8
經濟建設支出	28	湘潭	31,808	通道	1,600	19	澧縣	20,088	晃縣	1,754	11
	29	新化	25,552	瀘溪	2,080	12	澧縣	16,806	鳳凰	2,632	6
	30	益陽	271,432	通道	4,998	54	衡陽	74,606	城步	6,012	12
	31	益陽	314,084	新田	18,762	17	衡陽	63,672	古丈	18,308	3
衛生治療支出	28	醴陵	14,328	藍山	40	358	衡山	6,338	漢壽	54	117
	29	澧縣	13,818	臨澧	1,800	8	衡陽	10,304	資興	2,000	5
	30	衡陽	71,300	臨武	426	166	郴縣	29,520	安仁	432	68
	31	衡陽	120,334	麻陽	14,207	9	湘潭	68,029	辰谿	18,207	4
保育救濟支出	28	衡陽	50,108	嘉禾	48	1044	湘潭	31,808	通道	90	353
	29	衡陽	50,108	嘉禾	48	1044	湘潭	33,283	保靖	66	560
	30	湘潭	99,606	嘉禾	168	593	衡陽	89,148	永明	306	29
	31	湘潭	137,238	永明	1,320	104	衡陽	131,130	鳳凰	1,720	76

註：(一)衛生治療支出，二十八年度未列支出者三十九縣，二十九年度列 1,800 元者有臨澧等三十縣，列 2,000 元者有資興、新田二縣，三十一年度列 29,520 元者有郴縣、沅陵二縣，列 432 元者有安仁等二十一縣，三十一年度列 14,207 元者二縣，列 18,207 元者二十七縣。

(二)保育救濟支出，二十八年度未列支出者四縣，二十九年度未列支出者三縣，三十一年度列 1,320 元者四縣，列 1,720 元者三縣。

(三)經濟建設支出，三十一年度臨澧縣未列預算數。

(乙)四川各縣近四年度各項事業經費高低額比較表

款別	年度	最高額		最低額		最高爲最低之 倍數	次高 額		次低 額		次高爲 次低之 倍數
		縣名	數 額 (單位:元)	縣名	數 額 (單位:元)		縣名	數 額 (單位:元)	縣名	數 額 (單位:元)	
教育文化支出	29	巴縣	828,810	懋功	8,195	101	江津	638,978	靖化	13,580	47
	30	瀘縣	1,726,815	靖化	19,850	88	巴縣	1,614,112	懋功	25,612	63
	31	瀘縣	3,032,231	懋功	58,142	52	安岳	2,917,905	北川	61,003	47
	32	瀘縣	2,435,791	懋功	89,030	39	瀘縣	3,345,237	靖化	151,440	21
經濟建設支出	29	巴縣	186,920	靖化	4,451	41	江北	62,895	峨邊	5,792	11
	30	瀘縣	264,148	懋功	3,080	86	新都	142,952	汶川	3,220	44
	31	合川	611,549	懋功	9,830	62	廣安	567,444	松潘	12,920	44
	32	廣漢	649,658	汶川	15,116	4	瀘縣	573,968	懋功	15,604	37
衛生治療支出	29	瀘縣	32,783	雷波	89	410	巴縣	29,500	黔江	95	311
	30	大竹	86,020	峨邊	200	430	巴縣	85,000	珙縣	300	283
	31	巴縣	342,480	北川	400	856	江北	200,132	沐川	500	400
	32	巴縣	457,912	名山	1,000	458	璧山	286,920	通江	2,000	144
保育救濟支出	29	萬縣	67,110	懋功	100	671	安岳	52,296	理番	120	476
	30	萬縣	151,474	理番	600	252	廣漢	131,856	靖化	700	183
	31	廣安	751,816	井研	1,000	725	瀘縣	453,630	靖化	3,400	193
	32	廣漢	691,032	平武	5,000	138	瀘縣	521,834	蒼溪	7,000	74

註：(一)衛生治療支出，二十九年度未列支出者二十二縣，三十年度未列支出者七縣，三十一年度未列支出者三縣；三十二年度列 2,000 元者六縣，列 1,000 元者二縣。

(二)保育救濟支出，二十九年度未列支出者一縣，三十年度列 700 元者三縣，三十二年度列 5,000 元者七縣。

### 第三章 縣支出論

#### 第一節 過去縣地方三大支出之檢討

過去縣地方三大支出，一爲行政費，二爲公安保安費，三爲教育費。茲略述其沿革並從制度方面加以檢討。

##### 第一目 縣行政費

###### (一) 縣行政費沿革

縣行政費一項，在過去縣預算中，各省所列科目不同，內容尤不一致，究其原因，約有下述兩點：

一、根據民十八年四月內政財政兩部訂頒『縣政府經費支發辦法』之規定：縣政府各項經費，由省政府分等核定預算，統由省庫支給，縣長得就經征款項內以虛領虛解方式留支，縣政府所屬各局經費，除法令別有規定外，均由原有縣地方款內開支，不敷時得由省庫補助。據此規定，縣政府本身俸給辦公等費既由省款直接或在征收省稅內坐撥，其收支均與縣本身預算無關，毋庸列入縣預算；同時，教育、建設、財政、公安等局所需之款，既係由縣地方款內開支，而地方款之來源，大部仰給於附加，附加又與專款相對聯，自爲收支，故各局所有俸給辦公等行政費，籠統包括於各該局經費預算之內（例如教育局行政費包括於『教育費』或『教育局經費』之中），在縣總預算中往往無法看出。此種情形，後來發生兩種變化：一爲裁局改科以後，各科屬於縣政府本身組織，其行政費即包括於縣府經費之內，一方面省款開支之縣行政費增加，一方面教育、建設、財政、警察等行政費已鮮包括於各該項事業經費之內。二爲省縣收支初步劃分之進程中，原屬省款開支之縣行政費，已在省歲出預算中改列『縣補助費』，在縣歲入預算之『補助收入』內添列『縣政府行政補助費』一目，縣歲出預算之『行政支出』內添列『縣政府經費』一目。

二、區鄉鎮在過去地方自治法規中，向視爲自治組織，故區鄉鎮所應支

二十五年年度各省縣預算行政費各項名目及其所佔百分數表

省別	各		項				分				目	
	項目	科	目	%	科	目	%	科	目	%	科	目
江蘇	總務	自治保甲費	—	18	地政局經費	28	—	—	—	4	—	—
浙江	自治費	鄉鎮保甲經費	—	66	—	—	—	—	—	8	其他	—
安徽	行政費	區保經費	—	33	財務委員會經費	2	縣政府總費	—	35	其他	—	—
江西	自治費	區保經費	—	100	—	—	—	—	—	—	—	—
湖北	行政費	區保經費	—	96	—	—	縣行政會議費	—	1	—	—	—
湖南	行政費	—	壯丁訓練處經費	11	財務委員會經費	21	政務警察除經費	—	36	—	—	—
山東	內政費	鄉鎮公所經費	訓練團莊會經費	33	公安局經費	11	保安隊經費	—	24	—	—	—
山西	行政費	區公所經費	兵流米費	22	工廠經費	4	縣教育建設經費	—	20	—	—	—
陝西	民政費	縣休及保甲經費	—	29	保安費	58	政警費	—	7	—	—	—
甘肅	自治費	區保經費	保甲壯丁訓練費	9	—	—	保安隊經費	—	43	—	—	—
福建	區費	區保經費	壯丁隊訓練費	76	壯丁隊訓練費	4	警察經費	2	18	—	—	—
廣東	自治費	區鄉鎮公所經費	—	64	縣參議會各項經費	23	人口調查登記費	—	9	—	—	—
廣西	行政費	鄉鎮村經費	—	65	政務警察經費	17	縣行政會議費	—	1	—	—	—
察哈爾	行政費	自治區經費	—	1	救濟院經費	18	縣府第二三科經費	—	58	—	—	—

材料來源：財政部地方捐稅委員會編印「二十五年度各省市縣預算分類統計」

出之俸給辦公各費，其由縣款開支者，在各省縣預算中，輒列爲『自治費』，並因保甲直屬於鄉鎮，故保甲辦公費用，亦列作自治費。但保甲之質能，原偏重於自衛，自衛與自治之性質既異，其經費支出自不宜科目混列；且鄉鎮保甲所辦事務，實際上幾僅限於上級行政系統之交辦事件，其薪給辦公等費自可包括於『縣行政費』之內，故過去若干省份亦有將鄉鎮保甲經費列作縣行政費者。

茲將二十五年度各省縣地方預算中所列縣行政費一類名目及其各別所佔全部行政費百分數列如上表：

依上表，各省縣行政費（或自治費，內政費，民政費，區政費）內容約分爲下列各項：

1. 區鄉鎮保甲經費 此項經費，除河南省外，在行政費中均佔重要部份，江蘇約佔 65%，浙江佔 66%，安徽約佔 33%，江西佔 100%，湖北佔 96%，山東佔 15%，山西佔 47%，陝西佔 29%，甘肅佔 40%，福建佔 76%，廣東佔 61%，廣西佔 65%，惟察哈爾僅佔 1%。

2. 縣政府經費 此項僅安徽各縣列入縣行政費，該省是年度縣行政費佔總歲出 40% 以上，而縣政府經費則佔行政費 63%。山西各縣行政費內之『縣教育建設經費』當係指教育建設兩局（或科）之行政費（因行政費支出外尚有教育費及建設費支出），是亦可視爲縣政府經費之一部份；察哈爾各縣行政費內之『縣府第二三科經費』，亦爲縣府經費之一部。

3. 縣行政會議費 縣政府每年因籌議政務進行，召集各機關負責人及區鄉鎮長地方士紳等舉行行政會議一次，其所需經費，屬於行政費內。二十五年度僅湖北、廣西兩省各縣行政費內列有縣行政會議費，但在全部行政費中均僅 1%。

4. 政務警察費 縣政府因事實需要，設置政務警察若干名，其所需經費，亦可列入行政費內。二十五年度河南各縣此項支出佔行政費 66%，廣西各縣佔 17%，陝西各縣佔 7%。其他各省有將政務警察費列入公安費或警察費內者，亦有未專設置政務警察者。

5. 訓練費 縣政府舉辦各種訓練，如保甲訓練，壯丁訓練等，其所需經費，有列入教育費者，有列入行政費者，亦有列入各該受訓人員所屬系統之

經費支出者（如壯丁訓練費列入『保安支出』內）。二十五年各省市縣行政費內，浙江省列有『壯丁訓練經費』，河南省列有『壯丁訓練處經費』，山東各縣內政費內列有『訓練聯莊會經費』及『調訓官兵薪餉等費』，甘肅各縣自治費內列有『保甲壯丁訓練費』，福建各縣區政費內列有『壯丁訓練費』。此項經費為縣行政費之臨時性質支出，所佔全部行政費之百分數大都不鉅。

6. 戶籍費 戶籍整理普通屬於民政事項，其支出自可列入行政費內。二十五年各省市縣預算行政費中，僅廣東列有『人口調查登記費』，廣西列有『戶籍人事登記費』，所佔百分數均小。

7. 各局會等經費 如江蘇各縣之地政局經費，河南之縣倉管理委員會經費，財務委員會經費，山東之公安局經費，察哈爾之救濟院經費等是。此類支出各省多列入各該局會等所屬之事業經費支出，如地政局經費列入地政費，財委會經費列入財政費。

8. 其他屬於行政費性質者 如出差旅費遞解費等是。

此外，有非行政費性質而列入行政費內者，如山東、陝西、甘肅、福建等省之保安隊經費，民團經費，警察經費，山西之工廠經費，廣東之合作事業經費等。

縣行政費之內容，在二十五年以後之縣預算中，編列漸較完整，以三十年各省市縣預算行政費內容言，除縣政府本身經費均已列入外，區鄉鎮公所及保辦公處經費，（1）會計室，合作指導室，縣倉保管委員會，動員委員會，兵役協會及其他行政機關經費，以及縣行政會議費，人員訓練費，戶籍冊報費，統計調查費，各種臨時設備購置等費，大致已包括在內。且如湖南各縣則已將教育費中之督學薪俸，義教行政費民教行政費教育局經費等列入行政費內，以明支出性質。根據三十二年財政部頒行『縣市總預算書表』中預算科目，縣行政費在歲出經常門分列四項：第一項，縣政府及所屬，內包含縣政府及區署兩目，第二項鄉鎮公所及所屬，內包含鄉鎮公所及保辦公處兩目，第三項，縣參議會，第四項，鄉鎮民代表大會；歲出特殊門所列之行政

（1）惟仍有將鄉鎮保經費列作自治費者，如湖南各縣預算。

支出，未分項目，其解釋爲：凡屬此款之永久性財產購置費及營造費均屬之。惟上面規定，甚爲簡略，各省編製預算時必參酌各地情形增添項目。茲錄四川省三十二年度縣預算內行政費內容如次：

#### 甲、經常門常時部份

1. 縣政府 內包括：(1)縣政府，(2)會計室，(3)統計室，(4)兼理軍法經費，(5)軍法犯監獄經費，(6)合作指導室。

2. 各區區署

3. 各鄉鎮公所

4. 各保辦公處

5. 縣民意機關 內包括：(1)縣臨時參議會，(2)鄉鎮民代表大會。

6. 其他行政機關

#### 乙、經常門臨時部份

1. 縣政府 內包括：(1)縣政府臨時費(出巡出差旅費，行政會議費，丁役服裝費，戶籍室督導費，指導員旅費等)，(2)會計室臨時費(簿冊書報費，視察旅費等)，(3)統計室臨時費(調查旅費圖表印刷繪圖紙張等費)，(4)縣佐治人員調訓旅費，(5)公文傳遞費等。

2. 各鄉鎮保 內包括：(1)鄉鎮長職員調訓旅費，(2)鄉鎮公所設備費，(3)保辦公處設備費，(4)保甲訓練費，(5)保甲臨時費等。

3. 其他行政支出 內包括：(1)兵役協會，(2)禁煙經費，(3)戶口普查費，(4)戶籍及人事登記表冊費等。

#### (二)縣行政費檢討

縣地方因舉辦各種事業或政務所發生之上下承接及平行關係各種公文書手續及其附帶各事宜所需之管卷、報告、考勤、開會、視察、訓練、統計、採購、營造、會計、庶務等各種事項經費，以及辦理公文書各人員與服役於此種人員之普通工役等所需薪資等開支，均屬於縣行政經費。凡縣政府內部或其直屬機關所發生上項費用，均應列入縣行政經費之內。

討論縣行政經費，可從兩方面觀察，一爲『機關別』，一爲『經費別』，前者祇問經費所自支出各該機關設立之性質，後者則究各個機關支出之內容。過去縣預算中行政費之編製，往往採用『機關別』習慣，例如保甲經



費之列入行政費內，係因保甲組織爲縣行政系統，至保甲經費內何者爲保甲人員生活費及辦公費（爲行政費性質），地方自衛費（爲保安費性質），或保校經費（爲教育費性質）等輒不加辨別；又如教育費內之教育行政費（教育視導督學或教育局經費等），則以教育機關所辦事務皆與教育有關，故不列入行政費內。此種編列方法輒使各項事業之業務經費內容，未易全盤托出，寢至一般事業支出往往浪費於各該機關之行政費用（如教育費內多列教育行政費），因而影響事業本身之發展；甚且某項事業支出僅有行政費而無業務費（如各省之縣救濟費有僅列救濟院經費者，而此救濟院經費，則純爲俸給辦公費，皆屬行政費性質），欲以此規見各項事業經費內容，轉而有失真象。如以『經費別』爲編列行政費標準，則各項事業費中行政費性質之支出一律列入行政費科目內，全部行政費內容以及各項事業之業務費內容，均可明顯表示，且各項事業之業務費亦不致暗受行政費之侵蝕，減少浪費，提高業務發展之效率。

復次，按經費性質以編列行政費，則一機關內之支出，同爲俸給費；或同爲辦公費，均須分別性質，以定其爲行政費或非行政費，例如衛生院院長俸薪，如院長專管一院行政事項，則應列入行政費，如院長兼任醫生，則至少有一部份應列入衛生費，教育局之印刷費，如係用於公文書表冊，則爲行政費，如係用於編印學校講義，則爲教育費；又如縣政府租用房屋場圃作職員住宅或辦公，則屬於行政費，如用作農場苗圃，以資推廣農林事業，則屬於經濟建設費。如此劃分，初視之一若頗爲煩瑣，但一細究內容，則甚易明辨。即使嚴格劃分，初行時未必澈底，然較過去含混不分，自較進步；實則近年以來，各省縣預算編製內容漸臻嚴整，行政費包括項目，較過去遠爲完備，上述由『機關別』轉於『經費別』之趨勢，亦已漸有端倪，更進一步之貫徹，當爲今後所可實現也。

## 第二目 縣保安公安費

### （一）縣保安費沿革

國民政府成立初期，軍事粗定，各省爲剿匪清鄉起見，大半有縣區團隊之組織，如江西之靖衛團，安徽之人民自衛團，湖南之挨戶團，湖北之常駐保衛團等，名稱各殊，編制混亂。民十八年國府頒佈縣保衛團法，藉爲整頓根

據，嗣以軍事委員會施行以軍事力量整飭自衛武力，及以保安團隊試辦征兵事項，前法乃停止施行，亦未著成效。自二十年後，各省遵照軍事委員會辦法整訓自衛組織建立保安團隊，設立省保安處以便集中訓練統一指揮，形式內容均較過去各地自衛組織爲進步。惟集中整編結果，保安團隊成爲省直接指揮武力，人槍均隨整編而去，各縣地方治安轉成空虛，因而新興自衛組織紛紛產生，名稱內容較前更無標準。(1) 二十四年軍事委員會頒行『剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱』，內有寄警政於保甲之規定，裁編各縣原有警察，祇於縣政府中設警佐，各區署中設巡官，並於各重要鎮鄉派駐警長警士，分別秉承區長或聯保主任之命令就地指揮保甲職員及壯丁團隊，是謂『警衛連繫』辦法。但此項辦法，施行亦未具大效，且警察裁減，保甲所負治安之責更重，各種地方自衛組織，依然紛紛存在。

在地方自衛組織長期存在中，保安經費遂成爲縣地方支出中一甚複雜問題，茲分數點敘述如下：

一、保安經費多寡情形 (1)在保安團隊集中於省保安處省份，保安團隊經費或已全部由省開支(如湖南)，或仍須由各縣分擔(如貴州)，此外，不論是否分擔保安團隊經費，各縣均須支出義勇隊，壯丁隊或其他縣地方自衛組織之保安費。在保安團隊尚未集中於省之省份，則此種團隊，無論其名目爲何，其經費均由縣自籌，故縣保安費多寡，先須視保安隊省縣負擔情形而定。(2)地方自衛組織之大小，依各縣治安情形而各異，例如湖北省二十二年間各縣保安隊之設置，少者一中隊，多者達十五中隊，(2)各縣經費多寡因而懸殊。(3)縣保安經費或係在縣預算內列支，或由保甲分籌；或雖由保甲分籌，但縣政府仍總其成，加以管理，因而實收實支之數，縣政府尚可稽考；或一任保甲自爲收支，縣政府不加管理，一縣保安經費究爲多少，不

(1)有義勇隊，壯丁隊，自衛隊，常備隊，保衛團，山防隊，河防隊，團隊等名目。

(2)根據二十三年湖北省民政廳編：『湖北縣政概況』所載二十二年間各縣保安隊編制不同情形，各舉一縣爲例如下：來鳳一中隊，五峯二中隊，武昌三中隊，廣濟四中隊，松滋五中隊，沔陽六中隊，黃岡七中隊，鍾祥八中隊，江陵九中隊，石首十中隊，陽新十二中隊，襄陽十四中隊，麻城十五中隊。

得而知。

二、保安費籌集情形 (1)採用統籌方式，由縣政府在田賦上加征附加，或另征捐稅。(2)採用攤派方式，或由縣訂定辦法，按全縣經費需要，抽收畝捐或戶捐，或由鄉鎮保甲各自按其單位區域之經費需要抽收捐款，或逕由保安團隊或團防局自行向各地居民派繳。在此兩種方式之下，苛雜繁興，名目紛起，例如湖南過去之田賦附加中，除省附加之團款係指作保安經費外，各縣復另征義勇隊附加，同時又須繳納畝捐及挨戶捐作為地方治安維持經費；其他各省之田畝捐，商舖捐，紳富捐，戶捐以及各種附加等，亦多因此而起。惟採用統籌方式。取於民者尚有一定數額，若採攤派方式，則輒因辦理不善，任意索取，且保甲人員分月分季向住戶索款，煩瑣苛擾，為弊尤大，其由保安團隊自行派繳者，更不免魚肉鄉民婪索無厭。

三、保安費支發情形 (1)因經費籌措困難，隊兵給養，一般均甚低薄，往往膳食不敷，致使隊兵向外騷擾需索。至隊兵服裝以及各種裝備均多因陋就簡。(2)欠發經費，輒至數月或經年，致使團隊隊兵紛紛向應繳捐款住戶催領，坐守押繳，加罰倍收。(3)隨收隨支，無法按月清理，支出款額，輒無報銷，經手人員遂易從中舞弊。

四、保安費負擔情形 (1)保安費在縣支出中佔居重要地位。其所佔縣歲出百分數有高至50%以上者。例如湖北各縣二十二年度經費預算統計，保安費佔全部縣支出61%，而各縣中如麻城一縣保安費且佔82%，可見人民對於保安經費負擔之重。(2)保安經費既視各縣治安情形與保安隊組織大小而定，故一省之內，各縣保安費分配情形常相懸隔，例如湖北各縣二十二年間，保安費一萬至五萬元之間者十六縣，五萬至十萬元之間者三十一縣，十萬至十五萬元之間者十二縣，十五萬至二十萬元之間者十縣，二十萬元以上者一縣，此七十縣中，最多為麻城達二十七萬九千餘元，最少為五峯一萬七千五百餘元，麻城共設保安隊十五中隊，五峯則僅二中隊。(1)負擔輕重懸殊，可以概見。茲錄內政年鑑所載二十一年間各省自衛團隊經費多寡情形如下表：

(1)見『湖北縣政概況』統計圖表九。

各省二十一年間縣地方自衛團人數經費多寡及經費來源表

團 丁 人 數 每 年 經 費 總 額

省別	最多縣份		最少縣份		縣名	人數	最多縣份	縣名	款額(元)	最多縣份	款額(元)	最少縣份	款額(元)	來源
	縣名	人數	縣名	人數										
江蘇	常熟	38,088	如皋	150	如皋	184,900	川沙	1,536	忙帶帶征著辛黨捐款捐,特別捐,屠戶捐,煙茶捐,業戶捐,查產捐等。					
安徽	阜陽	1,440	阜陽	48	阜陽	200,000	無為	1,088	田賦附加,攤派,田賦捐,商舖捐,寺廟產,遊產,地方稅項下撥充等。					
江西	萍鄉	1,136	萍鄉	36	萍鄉	200,000	進賢	4,423	丁米附加,穀捐,鹽捐,地方附稅,店舖捐,田賦捐,商貨捐等。					
湖北	禮山	3,000	安陸	180	黃岡	150,000	荊陽	10,920	田賦附加,商捐,田賦附加,紳富捐,團防月捐等。					
湖南	瀏陽	1,550	古丈	34	瀏陽	257,458	龍山	2,000	田賦附加,款捐,省款補助,富戶攤捐,桐油出口稅,穀捐等。					
四川	中江	9,850	會理	60	瀘江	328,505	峨邊	5,520	田賦附加,契據附加,牲畜捐,地方款等。					
山東	曹縣	1,174	青城	50	壽光	53,556	萊蕪	3,780	田賦附加,地方附捐,商民負擔等。					
山西	陽城	29,088	崞縣	6	平順	18,800	平魯	300	按戶攤派,地款捐,按款攤派,由各鄉鎮公款開支各村分攤等。					
河南	葉縣	4,429	延津	40	安陽	149,959	偃師	2,800	田賦附加,各區攤派,款捐,商捐,由保安處支領等。					
河北	藁城	1,113	容城	30	藁城	90,000	容城	934	各鄉自募,各村攤派,地款捐,鹽糧附加,按款攤派,民商籌款等。					
陝西	紫陽	24,532	南鄭	10	澄城	76,200	榆林	120	地方款,鹽糧附加,縣商籌派,攤派等。					
浙江	永康	27,359	於潛	44	溫嶺	205,000	餘姚	3,900	田賦攤派,款捐,店房捐,田賦帶征,戶捐,竹貨捐,紳富捐,山產捐等。					
福建	明溪	1,000	金門	30	龍溪	204,324	同安	5,812	丁糧契稅,屠宰稅,地方款,田賦捐,富戶捐,茶捐,戶口捐等。					
廣東	佛岡	5,000	昌江	48	番禺	500,000	昌江	7,000	田賦捐,租稅捐,煙賭特別捐,租稅捐,牌照捐,漁業捐等。					
廣西	陸川	42,753	中渡	15	賓陽	44,864	興安	1,400	省款,戶捐,臨時附加,農捐,豬捐附加,田賦附加,地方款,木排捐等。					
雲南	祿江	900	六順	20	文山	151,200	六順	2,400	隨糧開費,菸煙補助,毛捐,出口貨捐,鹽布捐,富戶捐,百貨捐等。					
貴州	鎮遠	3,630	下江	12	鎮陽	13,960	平舟	1,000	地方款,富戶捐,田賦攤派,攤捐,船捐,地方附加等。					
甘肅	皋蘭	6,289	慶陽	20	海州	25,000	金塔	192	地方款,按糧攤收,各鄉籌派等。					

註：(一)本表材料，根據內政年鑑籌政篇第四章保衛團第二目 pp. 311—350。

(二)本表數字，均係二十二年呈報，當係二十一年間情形。

(三)本表最多最少人數及款額，均係呈報列有數字者言，其無數字縣份不在此內。

抗戰以來，各縣有國民兵團之設立，地方原有之自衛組織改隸於國民兵團，稱爲國民兵團自衛隊。依照軍事委員會及行政院二十九年六月訂定『統一各縣(市)地方自衛組織辦法』，規定：(一)各縣(市)國民兵團自衛隊爲地方唯一武力，……(二)各縣(市)保安隊，除改編爲國民兵團自衛隊以外，應改編爲保安團隊，直接屬於全省保安司令，由省撥歸各行政督察專員指揮調遣，集中使用，(三)其他一切武裝自衛組織應一律取消。是各縣原有之保安隊不復存在於各縣，縣之保安支出祇爲國民兵團自衛隊經費一項。關於各縣國民兵團自衛隊經費之開支，國民兵團團部及鄉鎮保隊附薪給辦公等費，曾由軍政部撥款補助，惟自衛隊(或稱國民兵隊)隊兵給養，多由鄉鎮保甲就地攤派。此項攤派款額爲數尙鉅。

### (二)縣公安費沿革

前面所述之保安費，專指地方自衛武力所支經費，此處所稱之公安費，則係專指警察經費。我國過去警政推行，偏於都市，縣地方警察組織向極簡陋，富庶省份亦僅限於縣城或重要市鎮部份，始有警察分佈，貧瘠省份，則除縣政府政警外，另無其他警察組織。警款開支，最初倚賴專款，自爲收支，其後列入預算，與保安費同一預算科目，稱爲『公安保安支出』。然警察費較之地方自衛經費支出，率不如遠甚，茲據內政年鑑所載二十三年間各省縣警察經費概況列表如下：

據下表，各省每縣平均數，江蘇最高，然亦不過三萬七千元，次爲浙、冀、察、魯、晉等省，其餘各省每縣均不到萬元，最少者爲四川，平均每縣不到二千元。而各省各縣最高額與最低額之差距，少者三、四倍，多者數十百倍。自縣各級組織綱要頒行後，縣政府設警佐，區署所在地得設警察所，鄉鎮設警衛股，保設警衛幹事；縣之警察組織及分布範圍較前擴大，其交通經濟文化發達之縣，並多設置警察局，組織更爲充實。故各省縣地方公安費支出，一般均有增加。惟據內政部統計，各省縣公安費所佔全縣歲出之平均百分數，湖北爲3.09%，福建3.46%，貴州4.07%，山西4.2%，河南5%，江西5.1%，寧夏5.26%，廣西5.85%，廣東9.97%，甘肅10.6%，湖南18%。又一省之內，各縣公安費佔歲出之百分數，亦多差別甚大，例如廣西懷集僅佔1.1%，敬德則佔18%，湖南長沙佔8.1%，靈縣佔26%，廣東海

二十三年各省縣地方警察費概況表

省 別	縣 數	總 額(元)	平均每縣額 (元)	最 高 額		最 低 額	
				縣 名	數 額(元)	縣 名	數 額(元)
江 蘇	62	2,290,224	30,939	吳 縣	291,102	青 浦	3,422
浙 江	75	2,082,920	27,772	紹 興	181,824	南 田	3,011
河 北	127	2,501,976	19,700	豐 潤	102,613	興 隆	1,282
察哈爾	15	246,564	16,438	蔚 縣	36,204	沽 源	4,826
山 東	105	1,447,488	13,785	臨 清	43,212	堂 邑	3,816
山 西	105	1,186,590	11,301	天 鎮	99,432	方 山	3,802
江 西	50	442,510	8,850	九 江	90,000	安 福	720
湖 南	35	354,042	8,822	衡 陽	48,300	通 道	1,056
福 建	20	135,102	6,755	莆 田	14,676	壽 寧	1,236
寧 夏	9	60,421	6,714	靈 武	13,910	磴 口	1,800
河 南	92	572,719	6,225	洛 陽	23,772	內 鄉	1,003
陝 西	29	167,966	5,792	興 平	17,934	武 功	240
綏 遠	17	95,792	5,635	鎮 豐	10,482	和林格爾	3,225
甘 肅	23	102,259	3,581	禮 縣	8,813	甘 谷	588
青 海	10	35,516	3,552	樂 都	5,779	囊 源	2,268
貴 州	15	49,064	3,271	安 順	6,480	都 江	1,584
安 徽	37	114,135	3,085	當 塗	10,968	天 長	200
雲 南	58	176,502	3,045	晉 寧	12,148	蘭 坪	150
湖 北	52	151,254	2,909	天 門	9,912	宜 恩	600
四 川	17	31,605	1,860	隆 昌	4,100	高 縣	342

註：各自縣數以有經費支出數字者爲限。

材料來源：內政年鑑警政篇第二章，pp. 103—216。

豐佔2.7%，吳川佔27.2%，貴州貴筑佔4.7%，岑霽佔19%，寧夏中衛佔5.6%，磴口佔19.4%，湖北天門佔1.6%，保康佔8%。(1) 可見公安費

(1) 見第三次全國內政會議報告書，內政部提『寬籌警政經費案』，p. 180。

在各省縣歲出中之地位，甚不一致。第三次全國內政會議報告書中，內政部提議寬籌警察經費，主張縣警察經費，在設警察局之縣，不得少於該縣歲出總額百分之二十，在設警佐之縣，不得少於百分之十。惟截至現在，各省尚未普遍達此標準。

### (三) 縣保安公安費檢討

縣區遼闊，警察設置常感不敷，鄉村警察一時尤未能普遍設立，地方治安之維持，端賴人民自衛武力與警察之合作，昔之倡議警衛連繫者，今且進於警衛合一之要求。(1) 從警察方面而論，警察制度原有國家警察制與自治警察制之別，前者如德、日國家，後者如英、美國家。我國過去警察在形式上屬於國家制一類，民十七年中央頒布之『各級公安局編制大綱』充分表現此種意味；民十九年之『縣組織法』將下級警察機關與自治機關分為兩個系統，不相隸屬。二十九年內政部頒佈之『各省縣(市)三十年度整理警衛原則』及行政院三十年頒布之『縣警察組織大綱』，均將保安隊組織隸於警察範圍之內，從警衛連繫及警衛合一之意義言，警察組織自不屬於自治系統之中，而屬於自衛系統。故警察經費如由國家支出，不列於自治財政系統，在警制上原非無據。民二十年內政會議，關於地方警察經費請由國庫補助之提案共三件，其案由一以地方經費不敷，警費籌措困難，二以警察為國家行政應由國庫負擔。(2) 復就警察經費負擔言之，據內政部統計三十年度各省市縣警察經費每人口平均負擔，高者每人達五角二分餘（雲南），低者僅及一分（安徽），(3) 如何使各省各縣警察經費負擔不致輕重畸偏太甚，進一步之統籌分配，或有必要。

從地方自衛方面而論，國民兵團為全國一致之組織，利用國民兵團自衛隊負責維持地方治安當為合理。惟以目前情況言，自衛隊所需經費既不由鄉鎮攤籌，隊伍散在各鄉，缺乏統一指揮，名額冗多，訓練不足之現象，在所難免。如由國家統籌經費，澈底整頓，攤派流弊既可避免，自衛效力，亦

(1) 三十年五屆八中全會『加緊政治建設三年計劃』，有『縣警衛力求其一元化』之決議。

(2) 見二十年全國內政會議報告書 pp. 235—38。

(3) 見三十年第三次全國內政會議報告書，p. 178。

可望充份提高。若就負擔公平言，保衛經費亦有統籌分配之必要。蓋一縣之內，鄉與鄉連境，一省之內，縣與縣接壤，此一區域之治安良否，立足影響他一區域。在交通不便，山嶺叢雜，地接鄰界，盜匪潛滋之區域，所需之自衛力量必較一般為大，而此等區域又多為貧瘠縣份，全縣收入有限，如全部用作保衛經費，其他政務勢將停止。且貧瘠地方人民財力愈薄，保衛經費負擔輒較富庶縣份為愈重。例如后坪為貴州極貧瘠之縣，地處邊陲，向為盜匪出沒地帶，遵義為貴州富庶縣份，治安較好，前者二十八年度保安經費佔全縣經費63%以上，每甲應攤五十八元，每人平均七角八分，後者保安費僅佔30%弱，每甲應攤八元，每人平均一角八分。后坪二十八年度全部收入不過六萬三千餘元，遵義則為二十三萬八千餘元。<sup>(1)</sup>是保安經費負擔，后坪每甲平均攤款為遵義七倍，每人平均攤額為遵義四倍，而全縣財力，則后坪僅為遵義四分之一。此種實例，各省均易發現，毋庸枚舉。倘縣保安經費，改由國家統籌，則此種現象當可減免。

如上所述，縣地方警察費（公安費）及保安費如能進一步由國家通盤籌劃分配，在制度方面既非不合，經費負擔尤可望糾正過去畸重畸輕之失。至由國家統籌分配，或為經費之一部份，或為全部，或用補助方法，或由國庫直接開支，要視國家與地方財力情形而定，於此姑不置論。

### 第三目 縣教育費

#### （一）縣教育費沿革

縣教育費收支情形，各地互異，茲分兩點敘述如次：

一、專款制度 過去縣教育費多由某項收入指作專款，一使經費來源經常可靠，一使經費支出不被挪移。民十八年行政院曾頒教育經費保障獨立之令，<sup>(2)</sup>二十年五月，教育部訂定『地方教育經費保障辦法』，由行政院分令各省遵行。依照保障辦法之規定，教育經費無論何人及何項機關均不得挪移或移作別用，在某項統征之捐稅中，地方教育經費，定案所佔成數，永遠不得減少，總征額數增加時，教育經費成效應按比照數同時增加；教育捐

<sup>(1)</sup> 見貴州省財政廳編『二十八年度貴州省各縣概算』及民政廳編『二十八年度貴州省各縣區保經費預算統計』。

<sup>(2)</sup> 十八年二月十八日，行政院第734號訓令。



稅，因特種關係，主管政府擬行變更時，如因捐率或辦法變更而收入減少者，應由主管政府預先指定確實相當之款項抵補；教育經費由財政局征收者，應按照所得數隨收隨交當地教育行政機關，不得挪用延欠，遇必要時，教育行政機關得呈准主管政府派員協同財政局辦理教育專款之征收事宜。(1) 上述規定，充分顯示專款意味，不獨專款不許挪移，且進而干涉財務行政。

教育經費獨立之規定，訂於國民黨黨綱，(2)見於中央及各省教育法令，各地奉以普遍施行之專款制度，為時頗久。在政局不定地方事業置於不顧之過去時代中，地方教育事業得以延續，不能不歸功於專款制度。但專款制度割裂預算，不顧其他事業榮枯，缺點甚多，且教育專款之存在，尤於地方稅製整頓發生阻礙甚多。例如民二十年間中央裁釐及統一各省鹽稅附加，各省市教育廳局僉以釐金及鹽附多經指作教育基金，一旦裁廢，將致教育事業中途停頓，文電紛至，籲請抵補，當時教育部呈行政院所擬『裁釐及統一鹽稅後繼續保障教育費獨立辦法』，除『向由國家正稅或附稅項下指撥之教育專款，如釐金、鹽、煙、酒等稅附捐，在未籌定確實抵補辦法以前，應指定當地國稅機關，照原定實數撥給，』並『按月撥交教育行政機關或教育經費保管委員會以免延欠挪用』外，凡『早經充作教育專款之某項地方特稅，如具有特殊性質，而與新頒稅制無甚抵觸者，應准照舊辦理，如有改征新稅必要，亦應查照原案將此項稅入仍予撥作教育經費』。是當時中央整頓稅制，且受地方教育專款之種種限制。二十四年各省廢除苛捐雜稅減輕田賦附加，在在均受地方專款阻礙，尤以教育專款為最甚。足見根深蒂固之專款制度，在教育經費本位方面如何重要，在稅制整理方面如何顧慮！但自地方財務行政制度漸臻健全以及預算分配漸臻合理之過程中，教育經費設置專款，已無必要，同時各項專款均已次第廢除，教育專款，遂亦隨之停廢。

二、國民教育經費之籌集 縣教育費之支出，一般均以國民教育經費為最重要，(3)尤以近年來各省推行新縣制，國民教育普遍施行，此項經費增

(1)見該辦法第四、五、七、八各點規定。

(2)中國國民黨第一次全國代表大會宣言，對內政策第十二項。

(3)縣教育費內容，大致可分為：(一)教育行政費，(二)學校教育費(內分中等教育及國民教育費)，(三)社會教育費，(四)教育文化補助費等項。

加特鉅。國民教育經費之籌集甚值注意：原來我國各地小學教育，多係地方人士舉辦，名義上受縣府主管教育局科之監督考核，實際上教務推進以及經費開支情形，縣政府多未聞問；縣地方預算中所列之小學教育經費，僅限於少數縣立小學或小學補助部份，至地方分設各小學經費，多須自己設法籌集。新縣制推行後，各縣鄉（鎮）設中心小學，保設國民小學，其經費除一部份由上級撥款補助外，一部份仍須自籌。

過去小學經費之籌措，私立小學多係廟產祠產撥充，公立小學，除縣立者由縣款直接開支外，其餘區立，鄉（鎮）立及保立等或全由各該區鄉鎮保任意籌集，或遵照上級規定辦法辦理。關於廟祠產撥充以及區鄉鎮保任意籌集情形，雜亂無章，無法敘述，至上級規定辦法，各省亦多非前後一貫，惟江西過去倡辦保學，保學經費之籌措，由省府規定通行辦法，並因發生若干困難，幾度加以修改，茲特略為引述，以作現在各地小學經費籌集之參考。

江西各縣保學籌集經費，分縣籌及自籌兩種，縣籌方法，二十四年間係按保甲經費住戶負擔比例攤籌，（1）二十七年冬，改按各戶富力分擔，富力則以：一、田畝（以田賦為標準），二、商業（以營業收入為標準），三、特產（以出產量為標準），四、房舖（以舖舖捐收入為標準）為根據。（2）自籌方法除提用地方公款公產祀產等外，則為『樂捐』。（3）無論為住戶分攤富力分擔或『樂捐』均不脫『攤派』窠臼，尤以各保自籌部份之『樂捐』，流弊及困難更大；二十八年江西省政府通過『江西省各縣保立小學自籌經費區鄉鎮統籌專付實施辦法』頒佈施行，期以收支手續漸歸集中，減少無謂滋擾，然籌集之困難，仍無法解決。除攤派式籌款方法外，江西各縣曾於二十五年清理公學款產，各縣學款收入大致增加一倍，但增加後之全省總額不過四十四萬餘元；其次則為田賦教育附加特產捐教育附加等，惟各縣附加多寡懸殊，情形亦至複雜，對於教育經費問題之全部解決，終有未能。（4）

（1）見該省二十四年六月省府通過之『江西保立小學暫行辦法』。

（2）見二十七年省府公布『江西省各縣保立小學經費之籌集及補助辦法』及二十八年省府頒行『江西各縣按照人民富力分擔保學補助經費實施辦法』。

（3）同前註前一辦法。

（4）參考『地方建設』一卷四、五期合刊，周葆儒，凌思源『江西國民教育經費之回顧與前瞻』一文。

其他各省縣教育經費籌集方法，大都亦不超出攤派，動用公學款產及附加三種方式，惟其輕重之間略有不同而已。

新縣制推行以來，國民教育經費來源，一部份由縣及鄉（鎮）保自籌，一部份由上級補助，惟上級補助採逐年遞減方式，故重要來源仍為自籌自給。教育部於二十九年六月公布『保國民學校及鄉鎮中心學校基金籌集辦法』規定鄉（鎮）保應籌集中心學校及保國民學校基金，以基金生息作為學校經費來源。關於籌集基金，該辦法列舉十項，（1）並對實際籌集方法詳細規定。惟依該辦法第四條規定，鄉（鎮）中心學校及保國民學校初級班每一學級應籌集基金最低為二千五百元，高級班每一學級為四千元，民教班每班為二千五百元；（2）假定一個鄉（鎮）中心小學，有初級班三班，高級班二班，即須籌足基金二萬三千元，如本鄉（鎮）除鄉（鎮）中心學校附近之保不設國民學校外，假定尚有八保，每保設國民小學一所，每校有初級班一班，民教班一班，則每校須籌基金五千元，八保共為四萬元，連同鄉（鎮）中心學校基金共為六萬三千元，在一鄉（鎮）之內，籌此鉅額基金實非易事。但基金籌集，僅係一次，一經籌足，以後便無經費缺乏之虞也。

## （二）縣教育經費檢討

縣教育費以國民教育經費為最重要亦最麻煩。現各地國民教育經費，一部份鄉（鎮）保自籌，一部份上級補助，茲就自籌及補助兩方面討論如下：

一、自籌 鄉（鎮）保自籌教育基金，假定籌集無有困難，下列各點仍須顧及：

1. 籌集單位 如以各學校設立區域為籌集基金單位〔中心小學由鄉（鎮）籌集，各保國民小學由各該保籌集〕，則各保之間，將因保內住戶貧富各異以及其他情形不同，致使籌集有難易之分，負擔有輕重之殊。若以一鄉（鎮）為單位，各校基金統一籌集，則上面缺點可期避免。擴而大之，如以一縣為單位統一籌集全縣鄉（鎮）保學校基金，則各鄉（鎮）間籌集難易不同及

（1）一、勸勉當地寺廟祠會等撥捐財產作為基金，二、經營公有生產事業，三、公耕田地，四、分工生產，五、採集出售天然物品，六、徵集買賣雙方共同認捐之手續費，七、徵集勞動服務者捐助其所得之酬金或獎金，八、由居民以其富力自認捐款，九、捐募，十、其他。

（2）此係就二十九年間物價情形而定。

負擔輕重各殊之缺點亦可避免。惟分散籌集，則何校所籌即用於何校，無經費分配問題發生；統一籌集，則如何分配經費於各校，將因各區域籌集款額多少不同引起爭執。又鄉（鎮）保分籌，則縣教育主管機關可以省事，統一籌集分配，則主管機關感受煩勞，故目前各地，多採分籌方式。

2. 基金保管 基金籌足，如保管得法，則逐年增加生息，教育經費可望逐年增加；若保管失當，或竟為少數鄉紳把持，雖有基金，亦將用非其宜，或日以減少。保管單位似應稍為集中，至少應以鄉（鎮）為單位，以免過於零散；現有之鄉（鎮）財產保管委員會當可兼負教育基金保管之責，毋庸更由教育人士另組保管機構。

3. 經費用途 教育基金，既為鄉（鎮）保小學而籌集，自應全部用於學校經費。惟各省舉辦鄉鎮造產，推行之始，為促進人民熱心從事起見，有以造產收入指作教育經費者，然此與籌集基金之本意不同，故不必以造產收入全部用於學校經費。且為避免過去專款制度之獨佔方式，鄉鎮造產收入應在鄉鎮預算內，統籌分配，不必專用於教育經費。

二、補助 自籌與補助之採用比例制，過去已行於江西。依照江西二十六年省府訂頒『各縣保立小學經費籌集及補助辦法』，規定各保自籌四分之二，省補助四分之一，縣補助四分之一。近年各省普遍推行國民教育，按照教育部規定採用自籌補助比例制，大抵分期規定比例，自籌遞增，補助遞減。例如『湖南省實施國民教育計劃綱要』（二十九年訂）擬定國民教育分五年完成，上級補助比例每兩年減低一次：

第一二兩年——鄉保自籌及縣撥給款均為 25%，省及中央補助亦各為 25%。

第三四兩年——鄉保自籌及縣撥給款均為 30%，省及中央補助均為 20%。

第五年——鄉保自籌及縣撥給款均為 35%，省及中央補助均為 15%。

上述比例補助制及分期遞減補助方法，目的在使鄉保不能不設法自籌，且自籌部份應逐期設法增加，免致長期倚恃上級補助。惟此種情形方法之採用，必先考慮下面三點：

1. 比例與實額 比例補助制原有上級促進下級自動增加經費之意，蓋

下級機關爲謀多得上級機關之補助額，輒先自增籌經費，然後可得上級補助之比例數。例如在自籌補助各半之比例下，鄉保自籌五萬，可得補助五萬，自籌十萬，則可得補助十萬。惟此係先自籌而後補助，雖足促使鄉保學校經費增加，但其缺點，一爲富庶區域，因其自籌力強，可得較多補助實額，貧苦區域，自籌困難，所得補助反少；二爲上級補助視下級自籌款額多寡而定，將不勝其煩。目前各省實際推行比例補助辦法，多係先將鄉（鎮）保小學校每校或每班應須經費多少決定，由上級補助機關查明一縣或各鄉（鎮）保共有校數或班數，按其經費定額，撥給比例補助款，至各鄉（鎮）保實際自籌情形如何，在補助時原不過問，如此可免桎梏各殊以及上級不勝其煩之缺點。

2. 貧瘠區域之加撥 補助制有調劑財源作用，故應有輕重之分，少數省份現已注意於貧瘠地方經費困難，因而將補助金額提出一部份作爲貧瘠補助。例如湖南二十九年規定辦法，對於貧瘠邊遠地方撥給全部教育補助費 10%，以資調劑，不獨省對縣之補助如此，即縣之補助各鄉保亦係如此。故貧瘠區域自籌款額可以減輕，教育事業可期平均發展。

3. 補助額撥給之根據 現時各省國民教育經費補助多按鄉（鎮）保校數班數撥給，不問各校各班之內容如何，此在制度方面似欠精密。查各國教育補助，多按到校學生人數以爲計算標準，例如每一學生平均攤支教育經費十元，上級補助 50% 即爲五元，乘以一校學生名額，即爲一校應得補助額。如此計算，自較按校按班補助辦法爲細密。此外，學校成績良否，亦應爲補助額增減根據，以期提高教育水準促進效率。

## 第二節 從縣支出性質以論今後縣事業經費增加趨勢

### 第一目 縣支出性質之根據

我國『縣』之性質，民國以來，前後略有不同。在『縣各級組織綱要』頒行以前，視縣爲自治單位者，有如民八北京政府所頒之『縣自治法』及二十三年立法院通過之『縣自治法』；視縣爲行政單位者，有如民十九年國民政府頒布之『縣組織法』。惟前兩者未見實施，後者已見實行。依據『縣組織法』規定：『縣設縣政府，於省政府指揮監察之下處理全縣行政，

監督地方自治事務』。在省縣事業未加明白劃分之過去時代中，各省縣地方事業及政務之推進，除極少數實驗縣外，幾無一非由上級發布命令，縣政府奉令推行而已。二十八年國府公布之『縣各級組織綱要』，一方面明定『縣為地方自治單位』，一方面於縣政府職權規定中，除『受省政府之監督辦理全縣自治事項』外，並『受省政府之指揮執行中央及省委辦事項』。蓋縣雖為地方自治單位，同時亦為國家行政之地方行政組織，縣之事業或政務一部份帶有自治色彩，一部份則屬於行政性質。因此，縣地方支出內容，遂可分為兩類：一為基於縣為地方自治單位而為之支出，二為基於縣為地方行政單位而為之支出。

基於縣為自治單位，縣政府必須辦理各種自治事項。所謂自治事項，固無一定之解釋，但大體皆以屬於地方性質之公共福利為旨。基於縣為行政單位，縣政府一面代中央或省執行政務，一面為推行地方自治順利起見，不能不有各種超出自治性質之行政措施。若就過去縣政設施『管』『教』『養』『衛』四字粗略言之，『教』『養』偏於前一性質，『管』『衛』偏於後一性質。詳言之，教育文化、經濟建設、衛生治療、保養救濟以及各種社會福利措施屬於前者，行政、公安、保衛以及其他附帶設施屬於後者。前者支出歸於自治費類，後者支出歸於行政費類。現行縣制，着重於地方自治各項事業之發展，故教育文化費、經濟建設費以及各種社會福利事業費之需要情形，為吾人所特加注意。

## 第二目 過去縣事業基礎及今後事業進展趨勢與經費支應

縣地方事業經費需要之多寡，一方面當視過去縣事業已有基礎如何，一方面當隨各項事業今後進行之動的及趨勢如何。茲就基於縣為自治單位所應舉辦之地方事業——教育、經濟及社會事業，檢討過去已有基礎及今後發展趨勢如下。

### （一）教育（1）

國民教育為縣地方教育文化事業之重要部份。過去縣地方國民教育頗具基礎，惟在各省普遍推行新縣制以前，國民教育發展程度頗不齊一。

（1）教育事業亦可包括於社會事業之內，惟因其甚佔重要，故單獨提出。

根據教育部『三十年代各省市國民教育實施計劃彙刊』，各省入學兒童佔學齡兒童之百分比，江西約爲 58%，廣西 55%，湖南、廣東、浙江、陝西、雲南、河南、四川等省約在 40% 至 50% 之間，福建約 38%，貴州僅 26%。此外，邊區各省無數字可查，入學兒童之比例當亦甚小。二十九年後各省次第推行新縣制，教育部於是年三月公布『國民教育實施綱領』，規定國民教育之普及以五年爲期，自二十九年八月起至三十四年七月止，分三期進行。在此期中，每一鄉鎮應設立一中心小學（即完全小學），每保應設一國民學校（即初級小學）；在本期終了時，須使入學兒童達到學齡兒童總數 90% 以上，入學民衆達到失學民衆總數 60% 以上。照此規定，與各省現在實情，相距甚遠，各省於五年之內應一致達此標準，中部各省，既須加速設施，邊遠貧瘠地方，尤非本身財力所及。

## （二）經濟

經濟建設事業，過去各縣除如架設電線設立模範農場等外，其他甚少舉辦，以故各國道路交通、房屋建築等費佔地方支出重要部份者，在我國縣地方支出中尚無地位。孫中山先生遺教中指明地方自治團體不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織，地方山林川澤之利與夫有關衣食印刷等輕小工業及建築住宅道路水利諸端，皆可由縣地方經營。近年以來，國人共倡經濟建設，各省多有鄉鎮造產運動。鄉鎮造產雖以鄉鎮爲單位，惟造產進行，係由縣政府推動，且各鄉鎮皆從事造產，亦即一縣從事造產，故鄉鎮造產，自可視爲縣地方經濟事業。鄉鎮造產，在二十四年間已倡行於廣西，數年以來，頗具成效，該省自三十年三月省府會議通過之『廣西省基層經濟建設綱要』公布實行後，公共造產遂益普遍推行於各縣。其他各省，近年亦多參照廣西成效，衡以當地實情，立定計劃，分別實施。依據行政院三十一年五月公布之『鄉鎮造產辦法』，造產事業分爲下列七種：一、墾種鄉鎮公有田地，二、開墾公有山地栽種茶桐桑竹及其他各種林木，三、修築鄉鎮公有魚塘，四、建築水車水碾，五、創辦鄉鎮公營工廠，舉辦各種小規模手工業如紡織造紙及磚瓦窯石灰窯等，六、創辦公有牧場飼養牛羊雞豕等畜類，七、其他鄉鎮認爲利於經營之各種生產事業。

一縣之內，各鄉鎮既有上述各種造產事業推行，同時縣政府並從事經常

有關衣食或印刷等輕工業及建築住宅道路水利各項經濟事業，範圍廣大，遠非過去之比，即使人力物力可以就地徵發一部份，然所需資金，爲數當亦非小。

### (三) 社會事業

社會福利事業爲地方自治團體各項事業中所最要求迫切，蓋地方自治政府原以舉辦各種公共福利事業爲天職，自治區域人民不啻以公共福利事業發展程度爲其對政府信仰之測標。各國地方政府公共福利事業經費之支出一般均呈膨脹趨勢，而我國過去縣歲出中之社會福利支出大致一般僅佔5%左右，微薄殊甚。社會福利事業，方面至廣，普通所指者，如救貧、救災、養老、育嬰、殘廢醫治、防疫、退休年金、失業救濟、保健、保育、保險等是，我國縣地方社會福利事業，過去稍有基礎者，一爲衛生治療，二爲保育救濟。茲略述如次：

一、衛生治療 從前，各縣多無衛生組織，民二十一年第二次全國內政會議議決：『依照各地方經濟情形設立縣衛生醫藥機關以爲辦理醫藥救濟及縣衛生事業之中心』，並通過設立縣衛生醫療機關辦法，規定：每縣設立縣立醫院一處，並籌設分區診療所暨巡療團等，在縣立醫院未設以前，應先設置縣衛生事務所及治療所。縣衛生醫療機關工作，分爲(一)普及治療工作，(二)普及預防工作及(三)訓練初級衛生人員。此外，並訂有五年工作完成時每縣應有設施之規定。上面各種決議，經內政部通令各省民政廳分令各縣遵照籌辦，惟以格於人材與經費之困難，除極少數實驗縣外，一般雖漸有縣衛生機構之設立，惟其設備及組織去上述標準甚遠。新縣制推行後，行政院於二十九年五月頒布『縣各級衛生組織大綱』，規定縣之衛生機關，縣爲衛生院，區爲衛生分院，鄉鎮爲衛生所，保爲衛生員，關於各級衛生機關設置衛生人員名額及標準，皆有詳細規定，其職掌範圍亦分別列舉。如依此標準，則與現時原有縣衛生機構設置相距尤遠，必需鉅額經費始足添置如許人員充實應有設備。

二、保育救濟 過去縣地方育幼養老濟貧救災等事業，一般規模均甚狹小，舊習相承，甚少改進。十七年五月內政部擬訂『各地方救濟院規則』呈准公布，救濟院得分設養老所、孤兒所、殘廢所、育嬰所、施醫所、貸款所、



婦女教養所、游民感化所、貧民習藝所、施材掩埋所等。十八年六月，內政部復公布『監督慈善團體法』，對慈善團體之限制，訂有各項規定。據內政部於民十八、九年間舉行之十八省救濟事業現狀調查，<sup>(1)</sup>約略統計，救濟院共四百六十餘所，舊有慈善團體共一千六百餘所，總共二千餘所，其中較多者如江蘇共三百七十餘所，浙江共三百四十餘所，湖南、廣東均二百餘所，其餘多僅數十所。經費總計全共僅三百六十餘萬，其中亦以江蘇、浙江、湖南、廣東四省為較多。<sup>(2)</sup>現時各省縣地方保育救濟事業詳情，無明確統計，然大致觀察，救濟院雖已普遍設立，仍多有名無實，比之十年以前，進步甚鮮。抗戰以來，前方各省人民流徙後方，頗多就地設法救濟，惟多係上級政府撥款或臨時募捐，非由縣預算內支出，不得視為縣救濟事業。其他如民生工廠積穀倉等，其性質不純屬於救濟事業。查各國救濟事業及失業救濟，在公共福利事業中甚佔重要，我國失業救濟之需要，或不如各國之甚，而救貧救災育嬰養老等事業，則要求甚為迫切，過去已有基礎過於薄弱，今後地方自治確立，此類事業，自有增加經費擴展設施之必要。

以上就縣地方過去教育、經濟、衛生治療、保育救濟等事業，已有基礎及今後應有發展趨勢加以檢討，每一事業既均應擴大增進，事業經費勢將隨之鉅量增加。此為基於縣為自治單位而為之支出，與民衆福利密切相關，亦即今後縣支出中特別重要部份。惟以縣地方現有本身財力，決無法負起發展事業之使命，中央鉅額補助勢所必需，惟補助方法，如何最為妥善，甚值注意，關於此點，容後討論。

(1) 浙江、山西、河北、綏遠、察哈爾、熱河、遼寧、吉林、新疆等九省呈報齊全，江蘇、江西、湖北、湖南、雲南、福建、廣東、河南、黑龍江等九省報告不齊全，又各省填報情形，截至二十年十月底止。

(2) 見內政年鑑民政篇，第三章救濟行政，pp. 557—403。

## 第四章 縣地方收入消長情形

縣地方收入，過去向以田賦附加爲主，近年則屠稅收入漸佔重要。其他雜捐稅以及地方財產收入行政收入營業收入事業收入等，一般不算重要，惟各省情形多不一致，而各項收入之縣際間差異程度亦復甚大。補助費在制度上有調劑下級財源之作用，過去各省省級對縣級補助經費與縣地方收入消長之關係，甚值注意。茲分述如次：

### 第一節 縣地方收入之消長趨勢

#### 第一目 田賦屠稅在縣收入中之趨勢

(一)田賦 田賦在縣收入中之趨勢，可分下列兩點說明之：

一、從田賦省縣分配比例考察：田賦向爲省縣共有財源，過去省田賦收入，有僅爲田賦正稅者，有正稅之外，加課省附加者，縣田賦收入則概爲田賦附加；<sup>(1)</sup>省縣正附合計，是爲田賦全額。在三十年年度田賦收歸中央以前，各省縣地方田賦附加收入所佔田賦全額之百分數如下：

從下表可見廣西等十三省之縣田賦附加，均佔田賦全額之重要部份，最高爲廣西二十八年度佔76%，最低爲福建二十五年度佔15%。以各年度平均百分比言，廣西、甘肅、湖北、江蘇均在60%以上，廣東、湖南、安徽在50%以上，河南、陝西在40%以上，其餘江西、四川、浙江、福建四省則在30%左右。

自二十九年度各省推行新縣制後，縣事業範圍擴大，縣財源有更加充實之必要，於是各省當局有將過去田賦省縣分配習慣重新改訂者，如廣西、江西、貴州三省是。廣西三十年三月省府委員會議決定之『廣西縣(市)與鄉(鎮)財政劃分方案』規定土地稅之全部，在土地法實施之縣爲地價稅及土地改良物稅，未實施土地法之縣爲徵收之田賦房屋稅及關於土地之一切捐

(1)各省土地陳報後盜額撥縣，不能視爲縣附加，但此依田賦整理重新分配以前之縣臨時收入性質。

廿四至廿九年度廣西等十三省縣地方田賦收入所佔省縣田賦總額百分比表

省 別	年 度 別					平 均 (%)
	24 年度 (%)	25 年度 (%)	26 年度 (%)	28 年度 (%)	29 年度 (%)	
廣 西	57	73	76	75	66	69
甘 肅	—	53	—	73	75	67
湖 北	58	73	60	—	—	64
江 蘇	65	64	61	—	—	63
廣 東	—	52	49	63	64	57
湖 南	—	—	43	56	52	51
安 徽	53	45	53	51	50	50
河 南	41	39	34	65	47	43
陝 西	—	31	32	45	51	40
江 西	33	34	33	31	33	33
四 川	22	24	33	30	34	29
浙 江	25	24	30	28	28	27
福 建	30	15	17	26	34	24

註：(一) 材料根據各省省縣預算數字計算而得。

(二) 貴州省自二十八年以前，縣無田賦收入，雲南、青海、山東、山西、河北、西康各省省縣預算資料不全，故均未編入表內。

費，一律撥作縣(市)收入與田賦密切相關之契稅(過去為省正縣附)，除提15%解省為徵收費外，其餘85%撥作鄉鎮收入。(1) 江西土地稅分地價稅及田賦兩種，在二十九年度以前徵收地價稅縣份，由省庫統收，按30%補助各該縣地方；徵收田賦縣份，則向按省正縣附分配，附加約等於正稅90%。二十九年六月贛省省務會議通過之『江西省省縣地方財政劃分辦法』，決定徵收地價稅縣份按50%分撥各縣，徵收田賦縣份一律將田賦附加提至與正稅相等，由縣徵收，是此後省縣田賦分配為50%比50%；(2) 契稅原屬

(1) 鄉鎮收入無論其與縣收入是否各別分開，但從自治財政之立場言，自可視為包括於縣收入之內。

(2) 各縣田賦附加，過去除30%地方附加原係列入縣預算由縣支配外，其保安附加保甲附加衛生附加則全部解省，省縣預算同時於歲入歲出兩方列數，已嫌重複，且不啻為省款之一端，現改定附加全額歸縣，省預算應即刪列。

省稅，現亦同時全部劃歸縣地方收入。貴州各縣過去向無田賦收入（純爲省收入），自二十八年起，土地陳報第一期完成縣份，始有分得陳報後田賦溢額之規定，三十年起，省府訂定『貴州省省縣財政劃分辦法』規定土地陳報後田賦總額 60% 歸縣，省有田賦僅爲 40%，與過去全部歸省，顯然改觀。此外，雲南則自二十八年清丈完畢後，已將耕地稅（即田賦）全部指作縣稅，以充縣地方經費。

二、從田賦在縣收入中地位考察：三十年度以前，各省縣地方田賦在縣收入中所佔地位，用百分數表示如下：

二十四至三十年度江蘇等十三省縣地方田賦收入所佔全部歲入百分比表

省 別	年 度 別						平 均 (%)
	24 年 度 (%)	25 年 度 (%)	26 年 度 (%)	28 年 度 (%)	29 年 度 (%)	30 年 度 (%)	
江 蘇	77	74	67	—	—	—	71
甘 肅	66	70	—	73	70	26	61
江 西	55	63	61	55	26	—	52
河 南	57	57	48	52	52	28	50
湖 北	48	69	28	—	—	50	50
陝 西	55	50	45	44	53	29	49
安 徽	70	51	52	46	53	17	48
湖 南	42	37	41	39	30	20	35
廣 西	33	39	38	34	31	26	33
廣 東	—	50	38	28	26	26	33
四 川	46	32	33	34	20	16	30
浙 江	27	20	16	15	8	43	21
福 建	36	11	10	12	15	10	16

註：材料根據各省縣地方預概算數字計算而得。

從上表可見各省之縣田賦收入，在縣收入中，佔一重要地位，其百分比，高者達 77%，低者 8%。以各年度百分數平均計，江蘇、甘肅兩省佔 60%

以上，江西、河南、湖北、陝西、安徽佔50%左右，湖南、廣西、廣東佔35%左右，四川佔30%，浙江佔21%，福建佔16%。惟歷年縣田賦所佔縣歲入百分數一般多呈遞降趨勢，以二十四年度百分數與三十年度相比，除浙江增加16%，湖北增加2%外，其餘安徽減少53%，甘肅減少40%，四川減少30%，河南減少29%，福建減少26%，湖南減少22%，陝西減少21%，廣西減少7%（江蘇、江西缺三十年度預算數字，廣東缺二十四年度數字，故均未比較，但此三省均呈遞降趨勢）。（1）

從上述兩方面分析，一為田賦在二十九年度以前，大部份已歸縣有，且所佔總額比率有更進增加之趨勢；二為縣地方收入在三十年度以前向倚田賦為柱石，雖近年田賦所佔縣歲入百分數頗有漸減趨勢，但仍不失為一重要收入。

三十年六月第三次全國財政會議決定田賦收歸中央後，田賦附加名目一律取消，三十一年度由中央按照各省縣地方三十年度田賦預算數劃撥歸縣，惟各省縣地方預算因物價劇漲而收支增加，因而三十年度田賦預算數在三十一年度縣總預算中顯已減低其重要性，除寧夏三十一年度中央劃撥田賦佔縣預算34%，雲南佔29%，江蘇佔26%，陝西、浙江同佔22%，湖北佔12%，湖南佔11%外，其餘四川、西康、廣東、廣西、安徽、江西、福建、貴州、甘肅、河南等省均僅佔10%以內。故田賦一項在縣收入中之地位，至是突然低降。（2）三十二年度中央劃撥縣田賦額決定為田賦總額15%，過去縣田賦佔省縣總額之較大百分比，亦突然同時降落。至中央劃撥田賦以外其他補助辦法，此處姑不置論。

（二）屠稅 屠稅過去或全部歸省，或由縣加徵附加，在縣收入中，向不重視。但數年來各省中有將屠稅全部劃作縣稅之倡行，另一方面將屠稅稅

（1）田賦收入在縣歲入中日漸減低其重要性之原因：第一、田賦稅基為耕地，耕地面積歷年變動甚少，加以田賦整理不易，即耕地面積增多，短期內亦難清理；另一方面，田賦附加係附於正稅，二十三年以後，中央明令附加不得超過正稅，故縣田賦預算數字勢難增加。但同時縣總預算收支日益龐大，其他收入增加，相形之下，田賦所佔百分數遂以低降。第二、戰區省份，一部份土地暫告淪陷，田賦收入當然減少。

（2）惟三十一年度除中央劃撥田賦外，各省並於中央田賦徵實時帶徵縣級公糧三成，作為縣地方公教人員食米津貼。

率提高，收入劇增，於是一躍而佔縣歲入之重要地位。在二十九年以前，倡行屠稅歸縣者首爲廣西，其次爲湖南、江西。廣西自二十二年六月，省府通令各縣將原來解省屠稅併各縣自徵屠稅一律歸縣，二十五、六年間，各縣屠稅稅率一般提高，原來全省屠稅不到二百萬元，二十五、六年間，突增至三百萬元以上，二十八年度增至四百萬元以上，二十九年度增至五百萬元以上，三十年達九百四十餘萬元，超出田賦全額（省田賦已劃歸縣），在全省九十九縣中，屠稅收入超過田賦契稅合額者凡四十六縣。湖南於二十七年八月，財政廳將該省屠稅向歸省庫收入之六成撥作縣地方經費，同時增加稅率，以前省縣合併不到一百萬元，至二十八年度一躍而至四百萬元以上；二十九年度概算數列四百七十萬元，實收數則爲五百八十萬元；三十年度概算數列五百四十五萬元，實收數當仍有超過。三十年度全省各縣中之屠稅收入概算數超過田賦與契稅合額者凡二十三縣。江西自二十八年度起，將屠稅原來省正稅附加一律取消，另訂較高稅率，撥作縣稅。在二十八年以前屠稅爲省庫收入全年不過七、八十萬元，二十八年以後屠稅歸縣，稅款增至三百萬元以上。(1) 二十九年後各省實施縣各級組織綱要，屠稅一律劃撥歸縣，三十年後，屠稅改按價徵收，稅收愈增，成爲縣地方第一重要稅源。三十年度各省縣預算中屠稅收入所佔全部縣稅課收入之百分數，廣西爲 43%，四川 41%，湖南 39%，安徽 34%，浙江、西康皆爲 30%，福建 24%，湖北 23%，貴州 21%，廣東 16%。三十一年度各省縣預算中屠稅所佔全部縣稅及中央劃撥各稅款總額之百分數，江西爲 58%，福建 55%，廣西、安徽、西康三省皆爲 54%，四川 48%，湖南 47%，湖北 43%，貴州 38%，河南 35%，廣東 32%，浙江 12%。三十年度各省縣屠稅收入超過田賦附加預算者有四川、貴州、廣西、福建四省，三十一年度，則上述各省除浙江各縣屠稅收入少於中央劃撥之田賦外，其餘各省縣屠稅收入均已超過中央劃撥田賦額，而江西、福建、廣西、安徽、西康等省，則屠稅一項，超過其他一切縣稅及中央劃撥各稅之總和。

## 第二目 各項收入在縣預算中所佔之地位

(1) 二十九年江西各縣預算未普遍成立，無統計數。

縣地方收入項目甚爲複雜，茲爲綜合比較方便，將縣收入分爲：一、稅課收入，二、地方財產收入，三、補助費收入，四、其他收入，分別計算其歷年在縣歲入預算中所佔之百分數，以觀其地位輕重。

一、稅課收入 縣稅課收入包括田賦附加、契稅附加、屠稅附加（或屠稅全部）及各項雜捐稅，就中以田賦及屠稅兩項爲重要，上面已經述及。茲就全部稅課收入計算其所佔各省縣歲入預算之百分數如次：

各省縣地方歷年稅課收入所佔總預算百分數表

省 別	年 度 別							平 均
	24 年度	25 年度	26 年度	28 年度	29 年度	30 年度	31 年度	
山東	93.76	91.01	—	—	—	—	—	92.33
江蘇	88.18	84.72	76.78	—	—	—	—	83.22
湖北	70.64	83.20	74.25	—	—	78.63	47.13	70.77
貴州	—	80.72	—	74.09	72.59	62.61	55.03	69.00
福建	89.11	70.83	61.03	76.43	77.65	63.97	27.47	67.35
甘肅	82.19	86.33	—	83.39	81.25	37.94	28.76	66.64
陝西	83.38	67.77	85.53	85.25	65.03	38.14	40.12	66.46
江西	85.59	73.72	82.68	63.02	48.55	—	41.82	65.89
廣東	—	69.77	72.32	64.53	64.53	83.28	31.62	64.34
廣西	69.34	72.78	67.00	66.96	65.85	68.21	37.59	63.96
河南	78.71	76.92	63.82	66.35	64.18	58.29	34.01	62.89
湖南	—	—	68.94	49.32	68.63	54.59	52.14	62.73
浙江	80.36	66.13	58.15	49.39	47.41	60.44	51.13	59.00
四川	87.72	61.98	61.34	57.41	49.53	41.86	39.03	56.98
寧夏	—	—	30.25	—	—	76.07	62.51	56.27
安徽	79.76	60.60	61.49	55.05	51.60	42.66	35.33	55.21
雲南	—	—	77.72	28.45	60.95	55.67	41.35	52.82
山西	—	70.19	59.74	—	—	1.25	9.18	35.09
西康	—	—	—	43.35	—	38.84	19.18	33.79
青海	—	29.96	25.24	—	—	—	—	27.60
平均	82.39	71.63	64.14	63.06	62.90	54.09	38.43	

從上表，可見稅課收入在總收入中最為重要，戰前山東各縣稅課收入佔 90% 以上，江蘇、江西、甘肅、貴州等省佔 80% 左右，其餘多在 60% 與 70% 左右。以各省二十四至三十一年度之平均百分數觀之，除江蘇、山東及青海三省無戰後各年統計數字外，其餘佔 60% 至 70% 者有湖北、江西、湖南、河南、陝西、甘肅、福建、廣東、廣西、貴州等省，佔 50% 至 60% 者，有浙江、安徽、四川、雲南、寧夏等省，佔 30% 左右者，僅西康、山西兩省。惟歷年稅課收入所佔百分數頗呈遞降趨勢，二十四年度各省總平均為 82.39%，二十五年度為 71.66%，二十六年度為 64.14%，二十八年度為 63.06%，二十九年度為 62.9%，三十年度為 54.09%，三十一年度降至 38.43%。三十年度以前歷年遞降之原因大半由於田賦附加所佔百分數逐年減低之故（此於前面已經述及），其中如湖南、廣西因屠宰稅歷年收入增加，福建、廣東因地方雜捐稅所佔百分數甚大，故全部稅課收入歷年無遞降趨勢。三十一年度百分數所以跌降最甚之原因，係由田賦收歸中央，雖按上年度田賦及契稅附加之預算數字照撥（仍列入縣稅課收入），然因三十年度各縣預算總額一般增加甚鉅，以致上年度田賦預算數在本年度所佔百分數降低特甚，此於前面亦已述及。

二、地方財產收入 財產收入以公學款產租息為主要。本節將各縣預算中所列物品售價收入，租金使用費及特許費收入，利息及利潤收入，財產及權利售價收入等科目均歸入財產收入一類，統計其所佔縣總預算之百分數如下：

從下表，歷年各省之縣地方財產收入所佔總預算百分數以四川、西康、河南、青海、雲南、貴州、寧夏等省為較高，均在 10% 以上；其餘各省均在 10% 以下。在二十九年度以前，各省總平均百分數亦呈遞降趨勢，由 10.61% 降至 6.23%，其原因由於地方財產向鮮澈底整理，歷年收入僅為保持原狀，而在全部預算額逐年增加中，其地位逐日低落。三十年度總平均百分數所以突增至 10.91%，則由於糧食價格高漲，財產收入中之實物租石折價提高之故，就中尤以川、康兩省為最。三十一年度雖糧食價格增漲，惟一部份係按租石時價折算，一部份則仍按上年度折價計算（如川、康兩省），故總平均百分數仍與上年度相近。



各省縣地方歷年地方財產收入所佔總預算百分數表

省	別	年 度 別						平 均	
		24年度	25年度	26年度	28年度	29年度	30年度		31年度
西	康	—	—	—	15.01	—	49.16	35.98	33.33
寧	夏	745.79	37.10	24.37	17.44	17.71	1.92	1.70	20.86
四	川	10.76	10.55	11.17	9.52	17.91	35.07	23.62	16.94
青	海	—	13.80	13.80	—	—	—	—	13.80
雲	南	—	—	20.96	—	—	6.52	9.23	12.23
湖	南	—	—	8.33	9.72	7.69	10.93	16.52	10.64
河	南	9.23	9.36	7.81	7.23	7.63	9.48	24.37	10.73
貴	州	—	8.78	—	4.25	4.76	16.07	16.20	10.01
山	東	6.86	8.98	—	—	—	—	—	7.92
安	徽	10.46	8.97	7.77	7.53	4.34	4.54	8.79	7.48
湖	北	11.51	5.13	4.16	—	—	7.59	3.56	6.39
江	西	6.98	5.37	6.83	6.44	3.91	—	8.55	6.35
甘	肅	5.63	6.64	—	4.65	3.95	3.70	6.41	5.16
江	蘇	4.51	4.75	4.41	—	—	—	—	4.55
廣	西	5.95	6.11	4.31	2.81	2.73	5.25	3.89	4.43
浙	江	5.64	4.16	3.52	3.84	3.89	5.14	4.00	4.31
陝	西	11.98	4.50	4.40	2.83	2.70	1.95	1.42	4.26
廣	東	—	0.89	2.95	2.34	2.34	5.06	3.93	2.91
山	西	—	—	2.80	—	—	—	—	2.80
福	建	2.71	1.89	1.19	1.14	1.31	1.32	2.50	1.72
平	均	10.61	8.56	8.05	6.78	6.23	16.82	10.67	

三、補助費收入 縣補助費收入包括省對縣直接補助以及中央撥省間

接撥縣各款。茲列歷年補助費所佔總預算百分數如下表：

各省縣地方歷年補助費收入所佔總預算百分數表

省 別	年 度 別						平 均	
	24 年度	25 年度	26 年度	28 年度	29 年度	30 年度		31 年度
寧 夏	54.30	62.89	45.46	32.56	82.33	22.00	31.33	47.28
青 海	—	—	39.99	—	—	—	—	39.99
雲 南	—	—	—	70.34	38.39	25.37	17.12	37.80
陝 西	—	—	19.01	10.62	32.12	59.13	16.97	27.57
西 康	—	—	—	13.83	—	9.48	41.17	21.49
湖 南	—	—	16.96	13.90	16.47	26.35	27.20	20.17
廣 東	—	—	17.44	29.83	29.83	7.25	14.92	19.85
江 西	—	—	6.89	12.93	28.42	—	22.26	17.62
河 南	—	1.71	16.35	15.87	25.33	27.18	18.72	17.53
貴 州	—	8.39	—	20.51	19.16	14.40	23.57	17.20
安 徽	2.23	27.14	23.29	28.29	5.11	9.77	16.50	16.76
福 建	0.76	11.14	27.77	16.37	14.33	27.59	16.11	16.29
山 西	—	—	0.42	27.10	—	—	17.18	15.10
浙 江	3.34	5.95	11.68	22.02	21.99	20.84	14.23	14.29
甘 肅	—	1.16	—	10.88	13.61	13.83	27.17	13.33
湖 北	5.31	6.43	15.20	—	—	12.28	13.08	10.46
四 川	—	1.41	2.39	9.10	5.58	5.87	30.01	9.06
廣 西	1.89	1.82	1.10	12.24	17.74	13.95	8.12	8.12
江 蘇	2.47	5.03	13.93	—	—	—	—	7.14
山 東	—	—	—	—	—	—	—	—
平 均	10.04	12.09	17.53	21.69	25.04	15.09	20.92	

就各省歷年縣補助費所佔平均百分數觀之，寧夏最高達 47%，陝西、青海、雲南等省約在 30% 上下。其餘 10% 至 20% 之間者，有浙江、安徽、江西、湖北、湖南、西康、河南、甘肅、福建、廣東、貴州、山西等省，10% 以下者，有江蘇（戰前）四川、廣西等省。歷年各省總平均數在二十九年以前呈遞增趨勢，重要原因，當係各縣縣政府經費原因省款直接開支者漸改列為補助費之故。三十年度因各省推行新縣制，省縣財政多經劃分，縣政府經費多

已改由縣庫開支，省庫不再補助此項經費，因而補助費所佔百分數較上兩年度為低落。三十一年度因中央對縣加撥特別補助，故縣預算總額雖已劇增，而補助費所佔總額之百分數尚較上年度稍高。

四、其他收入 凡不屬於前三項之收入，如特賦收入，規費收入，懲罰及賠償收入，信託管理收入，公有營業及事業盈餘收入，公債收入等統歸入此類。此類收入各縣情形最不一致，但亦可大致觀察其在縣預算中之趨勢，茲列其所佔百分數表如下：

各省縣地方歷年其他收入所佔總預算百分數表

省	別	年 度 別						平 均	
		24 年度	25 年度	26 年度	28 年度	29 年度	30 年度		31 年度
山	西	—	29.80	37.08	72.09	—	98.75	73.64	62.26
青	海	—	53.23	20.65	—	—	—	—	33.44
廣	西	22.80	19.27	27.58	17.97	13.65	12.59	50.40	23.46
浙	江	10.65	24.44	26.62	24.75	25.71	13.59	30.64	22.48
四	川	15.20	26.06	25.10	23.97	23.98	17.20	7.34	20.26
安	徽	7.51	3.27	2.43	8.16	38.43	43.03	36.35	19.88
甘	肅	12.16	5.87	—	1.07	1.18	44.53	37.67	17.08
廣	東	—	29.32	7.22	3.28	3.28	4.40	49.54	16.17
江	西	7.41	20.90	3.53	12.60	19.00	—	27.37	15.13
福	建	5.41	14.13	9.99	6.04	6.69	2.12	53.92	14.04
湖	北	12.51	5.22	6.37	—	—	3.50	36.22	12.76
陝	西	4.63	27.72	11.05	0.23	0.13	0.78	41.50	12.29
河	南	12.06	12.00	12.02	10.54	2.79	7.05	22.90	11.38
西	康	—	—	—	27.72	—	2.51	3.67	11.30
雲	南	—	—	1.31	1.19	0.65	12.44	32.30	9.57
湖	南	—	—	5.70	7.04	7.15	8.13	4.14	6.43
江	蘇	4.84	5.49	4.81	—	—	—	—	5.04
寧	夏	—	—	—	—	—	—	4.41	4.41
貴	州	—	2.11	—	1.14	3.47	6.92	5.20	3.76
山	東	—	—	—	—	—	—	—	—
平	均	10.47	18.78	13.42	14.51	11.54	15.36	30.42	

就各省歷年度平均百分數觀之，除山西、青海兩省所佔百分數特高外，其餘佔 20% 左右者有浙江、安徽、四川、廣西等省；佔 15% 左右者，有江西、湖北、甘肅、福建、廣東、廣西等省；佔 10% 左右者，有西康、河南、陝西、雲南等省；佔 6% 以下者，有江蘇（戰前）、湖南、貴州、寧夏等省。歷年度各省總平均數，在二十五至二十九年間，頗呈下降趨勢，蓋因縣預算科目之歸納漸為詳細，過去列入『其他收入』中之含有前三項性質者，多經提出分別歸屬之故。三十及三十一兩年度百分數所以突增，則因各縣田賦帶徵縣級公糧折合款額甚鉅，不視為稅課收入而列入其他收入，又各項臨時籌款亦多列作其他收入，以致其他收入一類在縣預算中頓形重要。

## 第二節 縣地方各項重要收入之縣際間相互差異

前面敘述縣地方經費，曾將各省縣際間差距情形舉例說明。惟縣際間經費支出多寡之懸隔，實因縣地方本身財源分配，原為參差不齊，其收入方面之差隔即反映為支出方面之差隔。本節仍以戰前二十五年度各省縣地方歲入預算及戰後之湘、川兩省近三年度預算為例，說明縣際間重要收入之差距情形，但補助費收入，雖在縣預算中甚為重要，但以其非縣地方本身收入，故不加分析。

（一）二十五年度各省縣地方重要收入之高低差距情形 二十五年度各省縣地方預算，統計不全，茲就已有資料，將田賦、契稅、屠稅及地方財產四項收入，列舉各省各縣之最高額及最低額並計算其相比之倍數如下（上列四項收入，各省中有若干縣無某項收入者，下表均就有各該項收入之縣份計列）：

從下表，田賦收入以安徽、江蘇、河南、山東、湖北、浙江各省高低差距倍數較小，其餘各省，最高額與最低額相差倍數均在一百倍以上，尤以甘肅天水與夏河之相差倍數達一千九百餘倍。契稅相差倍數，以湖北、福建兩省為較小，其餘亦均在一百倍以上，最高達八百九十八倍（廣西荔浦與那馬相比倍數）。屠稅收入之相差倍數，小者二十九倍（安徽懷寧與祁門相比），大者二百二十六倍（福建龍溪與羅源相比）。地方財產，在各縣收入中，最為高低懸殊，若干縣份，竟無此收入，專就各省有此收入之縣份高低額比較，相

差倍數最小者三十六倍(山東日照與朝城相比),最大達四千七百餘倍(福建連城與平和相比)。

二十五年度各省縣地方田賦契稅屠稅及地方財產最高額與最低額比較表

款目	省	別	最 高 額		最 低 額		最高爲最低倍數
			縣 名	款 額(元)	縣 名	款 額(元)	
田 賦	江 浙 安 江 湖 河 山 陝 甘 福 廣 廣	蘇 江 徽 西 北 南 東 西 肅 建 東 西	如 嘉 興	1,332,841	揚 南 立 定 五 南 漢 骨 白 夏 金 瓊 龍	79,041	17
			嘉 宜	186,415	中 田 煌 南 岑 召 縣 嵐 河 河 門 東 勝	4,037	44
			豐 江 安 荷 忻 臨 天 莆 番 貴	227,159		19,036	12
			陵 陽 澤 縣 潼 水 田 禹 縣	289,746		852	340
				245,033		6,576	37
				140,659		7,836	18
				238,158		36,924	13
				46,470		170	272
				129,624		390	333
				159,004		82	1939
				69,527		684	101
				622,360		3,321	187
	279,250		1,920	145			
屠 稅	江 安 江 湖 福	蘇 徽 西 北 建	武 懷 九 武 龍	23,360	豐 縣 門 岑 江 源	613	33
			進 寧 江 昌 溪	7,914		272	29
				20,776		440	47
				51,658		375	137
				71,850		318	226
契 稅	江 安 江 湖 陝 福 廣 廣	蘇 徽 西 北 西 建 東 西	吳 無 九 隨 南 閩 南 荔	78,260	揚 祁 縣 泗 留 羅 翁 那	710	107
			縣 雋 江 縣 鄭 侯 海 浦	24,930	中 門 郎 城 壩 源 源 馬	27	923
				6,000		40	150
				24,600		900	27
				14,145		120	113
				35,280		900	39
				48,000		100	480
				8,980		10	898
地 方 財 產	江 浙 安 江 湖 河 山 陝 甘 福 廣 廣	蘇 江 徽 西 北 南 東 西 肅 建 東 西	吳 鄞 壽 九 潼 禹 日 石 武 連 防 蒼	81,832	溧 德 岳 瑞 禮 鄭 朝 扶 海 平 鬱 果	1,151	71
			縣 縣 縣 江 陽 縣 照 泉 咸 城 城 梧	62,940	水 清 西 昌 山 城 城 風 原 和 南 德	600	103
				53,831		750	72
				24,547		69	355
				37,937		744	51
				29,870		232	128
				36,524		1,011	36
				16,071		25	643
				24,664		74	333
				23,650		5	4730
				13,833		36	406
				141,795		290	489

材料來源：財政部整理地捐稅委員會編印，二十五年度各省縣地方預算統計。

## (二) 湘川兩省近年各縣重要收入之高低差距情形

甲、湖南各縣近三年度各項重要收入高低差距如下表：

湖南各縣近三年度重要收入高低額比較表

項目	年度	最高額		最低額		最高爲最低之 倍數	次高 額		次低 額		次高爲 次低之 倍數
		縣名	數 額 (單位:元)	縣名	數 額 (單位:元)		縣名	數 額 (單位:元)	縣名	數 額 (單位:元)	
田賦附加	28	常德	301,436	鳳凰	73	4129	醴陵	290,260	乾城	572	507
	29	南縣	341,340	鳳凰	73	4676	常德	303,420	乾城	573	641
	30	南縣	327,737	鳳凰	73	4490	長沙	317,635	乾城	572	555
契稅附加	28	湘潭	14,192	通道	200	71	長沙	13,125	嘉禾	280	47
	29	湘潭	14,192	靈縣	382	40	慈利	14,000	永順	468	30
	30	慈利	39,000	通道	120	325	益陽	36,265	靖縣	600	60
屠宰稅	28	湘潭	266,586	通道	5,600	30	衡陽	213,499	桑植	10,392	21
	29	湘潭	267,589	通道	5,424	49	長沙	223,474	桑植	10,322	22
	30	長沙	291,100	通道	8,000	36	衡陽	289,600	桑植	13,600	21
地方財產	28	湘潭	147,872	古丈	90	1643	衡陽	144,717	會同	240	603
	29	衡陽	123,360	保靖	80	1541	湘潭	121,248	會同	240	505
	30	衡陽	216,514	古丈	100	2165	新寧	168,388	靖縣	1,500	112

註：(一)岳陽、臨湘兩縣在此三年度內，均未造送預算。

(二)田賦附加，三十年度永綏縣未列預算，契稅附加，三十年度列 600 元者兩縣。

三十一年度田賦、契稅、屠宰稅各縣細數，茲因預算資料不全，不能比較，祇查出各縣稅課總收入數字，得知最高爲長沙(2,587,880元)，次高爲衡陽(2,460,596元)，最低爲通道(35,974元)，(1)次低爲古丈(52,227元)，最高爲最低 72 倍，次高爲次低 47 倍；地方財產收入最高額(湘潭 823,293元)爲最低額(古丈 1,374元) 595 倍，次高額(衡陽 637,562元)爲次低額(通道 10,074元) 63 倍。

乙、四川各縣近四年度各項重要收入高低差距，如下表：

(1) 臨湘縣僅列 4,800 元，但該縣爲陷入戰區，情形特殊，故不應視爲最低縣份。

四川各縣近四年度重要收入高低額比較表

項目	年度	最高額		最低額		最高額 爲最低 之倍數	次高額		次低額		次高爲 次低之 倍數
		縣名	數額 (單位:元)	縣名	數額 (單位:元)		縣名	數額 (單位:元)	縣名	數額 (單位:元)	
田賦	29	江津	333,790	松潘	799	418	開縣	329,690	汶川	2,028	163
	30	三台	808,040	松潘	799	1011	遂寧	712,400	汶川	2,028	351
	31	巴縣	1,536,902	靖化	2,100	732	涪陵	1,289,944	松潘	11,215	115
	32	三台	3,267,300	古宋	126,500	26	涪陵	3,207,900	興文	308,783	10
契稅	29	巴縣	345,000	靖化	100	3450	江北	262,500	松潘	180	1458
	30	永縣	680,000	松潘	180	3778	簡陽	500,000	靖化	200	2500
	31	簡陽	527,000	松潘	580	909	江津	504,000	理番	1,800	280
	32	簡陽	1,844,500	城口	71,000	26	江津	1,764,000	彭水	91,000	19
屠宰稅	29	巴縣	304,191	靖化	330	922	萬縣	248,392	理番	1,035	240
	30	巴縣	867,060	靖化	1,760	493	瀘縣	839,224	懋功	3,600	233
	31	瀘縣	2,770,274	靖化	6,600	420	南充	2,618,800	懋功	8,640	303
	32	巴縣	7,020,000	靖化	24,240	290	瀘縣	3,942,875	汶川	51,950	133
租費 金及收 使特入 用許	29	廣安	347,705	峨邊	2,484	140	宜賓	327,008	雷波	6,672	48
	30	內江	1,723,007	峨邊	4,890	353	瀘縣	1,724,563	松潘	30,945	56
	31	廣安	3,679,127	峨邊	18,200	202	萬縣	3,235,200	松潘	38,764	83
	32	廣安	6,543,725	峨邊	36,400	179	宜賓	4,108,600	青川	46,400	88

註：(一)田賦二十九年度，靖化縣未列收入。

(二)契稅三十一年度，靖化縣未列收入。

(三)地方財產，三十二年度，合川縣未列收入。

(四)三十二年度中央劃撥之地價稅及土地增值稅未併入田賦內。

從上表湘、川兩省縣地方重要收入高低差距數觀之，田賦收入，湘省因湘西原屬屯田七縣田賦收入極少，<sup>(1)</sup>故與其他高額縣份相比，相差甚遠，歷年最高與最低倍數在四千倍以上；川省則相差倍數，自三十年度一千餘倍降至三十二年度之二十餘倍。契稅收入，湘省三十年度高低相差至三百餘倍，川省三十年度高低相差達三千七百餘倍，惟川省三十二年度高低相差已降至二十餘倍，可見田賦契稅自經改訂收支系統由上級統籌劃撥後，各縣相差程度已大減少。屠宰稅收入，湘省各縣因稅制整理較早，收入分配較均，

(1) 湘西之永綏、乾城、鳳凰、麻陽、保靖、瀘溪、古丈七縣，僅有屯租收入。

歷年高低額相差遂以較少，川省則二十九年度高低相差倍數達九百餘倍，三十二年度亦達二百九十倍，惟歷年均呈遞降趨勢。至地方財產收入與租金使用費及特許費收入，則各縣情形輒多相差甚遠，湘省歷年高低差距均在五百倍以上，川省歷年高低差距在一百四十倍上。

其他各省雖未一一舉例，但縣地方各項收入之差距，大抵類此。附湘、川兩省近年度各項重要收入組距表於次：

甲、湖南省近三年度各縣重要收入預算數組距表

款目	年 度		年 度		年 度	
	二 十 八 年 度	二 十 九 年 度	二 十 九 年 度	三 十 年 度	三 十 年 度	三 十 年 度
	組 距	縣數	組 距	縣數	組 距	縣數
田 賦	10,000 元以下者	7	10,000 元以下者	7	無收入者	1
	10,001—50,000	19	10,001—50,000	17	10,000 元以下者	7
	50,001—100,000	21	50,001—100,000	24	10,001—50,000	13
	100,001—150,000	8	100,001—150,000	7	50,001—100,000	25
	150,001—200,000	8	150,001—200,000	7	100,001—150,000	7
附 加	200,001—250,000	5	200,001—250,000	6	150,001—200,000	7
	250,001—300,000	4	250,001—300,000	3	200,001—250,000	7
	300,000 元以上者	1	300,000 元以上者	2	250,001—300,000	1
契 稅					300,000 元以上者	5
	1,000 元以下者	16	1,000 元以下者	13	無收入者	3
	1,001—2,000	23	1,001—2,000	23	1,000 元以下者	9
	2,001—3,000	9	2,001—3,000	13	1,001—2,000	11
	3,001—4,000	1	3,001—4,000	0	2,001—3,000	11
	4,001—5,000	6	4,001—5,000	6	3,001—4,000	9
	5,001—6,000	4	5,001—6,000	5	4,001—5,000	0
	6,001—7,000	2	6,001—7,000	2	5,001—6,000	7
	7,001—8,000	3	7,001—8,000	2	6,001—7,000	4
	8,001—9,000	1	8,001—9,000	1	7,001—8,000	3
附 加	9,001—10,000	2	9,001—10,000	2	8,001—9,000	1
	10,001—30,000	5	10,001—30,000	6	9,001—10,000	3
	30,000 元以上者	0	30,000 元以上者	0	10,001—30,000	11
					30,000 元以上者	3



甲、湖南省近三年度各縣重要收入預算數組距表(續)

款目	年 度 別						
	二 十 八 年 度		二 十 九 年 度		三 十 年 度		
	組 距	縣數	組 距	縣數	組 距	縣數	
層	10,000 元以下者	1	10,000 元以下者	1	10,000 元以下者	1	
	10,001—20,000	10	10,001—20,000	8	10,001—20,000	4	
	20,001—30,000	10	20,001—30,000	14	20,001—30,000	12	
	30,001—40,000	14	30,001—40,000	10	30,001—40,000	8	
	40,001—50,000	7	40,001—50,000	6	40,001—50,000	7	
	辛	50,001—60,000	4	50,001—60,000	6	50,001—60,000	7
		60,001—70,000	6	60,001—70,000	4	60,001—70,000	6
		70,001—80,000	4	70,001—80,000	5	70,001—80,000	6
		80,001—90,000	4	80,001—90,000	4	80,001—90,000	2
90,001—100,000		1	90,001—100,000	2	90,001—100,000	4	
稅	100,000 元以上者	12	100,000 元以上者	13	100,000 元以上者	16	
地	5,000 元以下者	27	5,000 元以下者	29	5,000 元以下者	9	
	5,001—10,000	13	5,001—10,000	11	5,001—10,000	16	
	10,001—15,000	6	10,001—15,000	6	10,001—15,000	4	
	方	15,001—20,000	2	15,001—20,000	6	15,001—20,000	3
		20,001—25,000	4	20,001—25,000	2	20,001—25,000	9
		25,001—30,000	4	25,001—30,000	5	25,001—30,000	1
	財	30,001—35,000	1	30,001—35,000	0	30,001—35,000	4
		35,001—40,000	1	35,001—40,000	2	35,001—40,000	5
		40,001—45,000	3	40,001—45,000	2	40,001—45,000	2
45,001—50,000		3	45,001—50,000	2	45,001—50,000	1	
產	50,000 元以上者	9	50,000 元以上者	7	50,000 元以上者	19	

註：(一)岳陽、臨湘兩縣因陷入戰區，未造送預算。

(二)三十一年度缺田賦、契稅、屠稅分縣數字，故未列組距表。

乙、四川省最近四年度各縣重要收入預算數組距表

款目	年 度				度 別				
	二 十 九 年	三 十 年	三 十 一 年	三 十 二 年	距 縣 數	距 縣 數	距 縣 數	距 縣 數	
田	組	距	縣數	組	距	縣數	組	距	縣數
		無收入者	1	10,000 元以下者	1	500,000 元以下者	1	500,000 元以下者	8
		1,000 元以下者	1	10,000 元以下者	1	10,000 元以下者	1	500,001—725,000	17
		1,001—10,000	10	10,001—100,000	8	100,001—200,000	18	725,001—1,000,000	25
		10,001—30,000	3	100,001—300,000	36	200,001—300,000	16	1,000,001—1,250,000	23
		30,001—50,000	15	300,001—500,000	26	500,001—600,000	18	1,250,001—1,500,000	18
		50,001—70,000	23	600,001—800,000	24	800,001—1,000,000	15	1,500,001—2,000,000	4
		70,001—90,000	18	800,001—1,000,000	16	1,000,001—1,200,000	13	2,000,001—2,250,000	8
		90,001—110,000	7	1,000,001—1,200,000	9	1,200,001—1,500,000	7	2,250,001—2,500,000	6
		110,001—130,000	11	1,500,001—2,000,000	9	2,000,001—2,500,000	2	2,500,001—3,000,000	3
賦	組	距	縣數	組	距	縣數	組	距	縣數
		無收入者	1	1,000 元以下者	1	10,000 元以下者	1	500,000 元以下者	1
		1,001—10,000	10	10,001—100,000	8	100,001—200,000	8	2,500,001—3,000,000	4
		10,001—30,000	3	100,001—300,000	3	300,001—500,000	5	3,000,001—3,250,000	2
		30,001—50,000	15	300,001—500,000	2	500,001—1,000,000	1	3,250,001—3,500,000	0
		50,001—70,000	12	500,001—800,000	1	800,001—1,000,000	0	3,500,001—4,000,000	1
		70,001—90,000	7	800,001—1,000,000	1	1,000,001—1,200,000	2	4,000,001—500,000 元以上者	0
		90,001—110,000	6	1,000,001—1,200,000	1	1,200,001—1,500,000	2	500,000 元以上者	1
		110,001—130,000	11	1,500,001—2,000,000	9	2,000,001—2,500,000	2		
		130,001—150,000	8	2,000,001—2,500,000	3	2,500,001—3,000,000	8		
契	組	距	縣數	組	距	縣數	組	距	縣數
		無收入者	2	無收入者	2	無收入者	1	100,000 元以下者	2
		1,000 元以下者	17	1,000 元以下者	10	1,000 元以下者	1	100,001—200,000	9
		1,001—10,000	25	10,001—50,000	41	1,001—10,000	2	200,001—300,000	25
		10,001—30,000	24	50,001—100,000	37	10,001—50,000	29	300,001—400,000	20
		30,001—50,000	18	100,001—150,000	19	50,001—100,000	30	400,001—500,000	15
		50,001—70,000	15	150,001—200,000	11	100,001—150,000	31	500,001—600,000	22
		70,001—90,000	9	200,001—250,000	5	150,001—200,000	17	600,001—700,000	12
		90,001—110,000	7	250,001—300,000	5	200,001—250,000	6	700,001—800,000	7
		110,001—130,000	6	300,001—350,000	0	250,001—300,000	6	800,001—900,000	3
稅	組	距	縣數	組	距	縣數	組	距	縣數
		無收入者	0	無收入者	3	無收入者	1	1,000,001—1,200,000	5
		1,000 元以下者	4	350,001—400,000	3	300,001—350,000	5	900,001—1,000,000	7
		1,001—10,000	1	400,001—450,000	1	350,001—400,000	1	1,000,001—1,200,000	2
		10,001—30,000	4	450,001—500,000	0	400,001—450,000	3	1,200,001—1,400,000	4
		30,001—50,000	1	500,001—550,000	1	450,001—500,000	2	1,400,001—1,500,000	4
		50,001—70,000	1	550,000 元以上者	1	500,000 元以上者	2	1,500,001—1,600,000	4
		70,001—90,000	4						
		90,001—110,000	2						
		110,001—130,000	2						

乙、四川省最近四年度各縣重要收入預算數組距表(續)

款目	年				度				別
	二 十 九 年		三 十 年		三 十 一 年		三 十 二 年		
	組	距	組	距	組	距	組	距	
屠	10,000 元以下者	11	5,000 元以下者	2	10,000 元以下者	2	100,000 元以下者	4	縣數
	10,001—30,000	20	5,001—10,000	1	10,001—100,000	7	100,001—500,000	13	距
	30,001—50,000	27	10,001—100,000	31	100,001—300,000	28	500,001—1,500,000	25	
	50,001—70,000	15	100,001—200,000	35	300,001—500,000	23	1,000,001—1,500,000	20	
	70,001—90,000	19	200,001—300,000	20	500,001—700,000	23	1,500,001—2,000,000	18	
	90,001—110,000	19	300,001—400,000	15	700,001—900,000	16	2,000,001—2,500,000	11	
	110,001—130,000	3	400,001—500,000	13	900,001—1,100,000	7	2,500,001—3,000,000	13	
	130,001—150,000	5	500,001—600,000	6	1,100,001—1,300,000	11	3,000,001—3,500,000	7	
	150,001—170,000	4	600,001—700,000	5	1,300,001—1,500,000	7	3,500,001—4,000,000	7	
	170,001—190,000	4	700,001—800,000	4	1,500,001—1,700,000	2	4,000,001—4,500,000	4	
宰	190,001—210,000	6	800,000 元以上者	2	1,700,001—1,900,000	6	4,500,001—5,000,000	7	
	210,001—230,000	2			1,900,001—2,100,000	4	5,000,001—5,500,000	2	
	230,001—250,000	2			2,100,001—2,300,000	1	5,500,001—6,000,000	3	
	250,000 元以上者	1			2,300,000 元以上者	2	6,000,000 元以上者	3	
	10,000 元以下者	4	10,000 元以下者	1	100,000 元以下者	6	500,000 元以下者	26	
	10,001—40,000	24	10,001—100,000	14	100,001—300,000	12	500,001—750,000	19	
	40,001—70,000	27	100,001—300,000	29	300,001—500,000	15	750,001—1,000,000	14	
	70,001—100,000	27	300,001—500,000	29	500,001—700,000	21	1,000,001—1,250,000	13	
	100,001—130,000	22	500,001—700,000	22	700,001—900,000	13	1,250,001—1,500,000	14	
	130,001—160,000	16	700,001—900,000	19	900,001—1,100,000	18	1,500,001—1,750,000	12	
租	160,001—190,000	4	900,001—1,100,000	9	1,100,001—1,300,000	15	1,750,001—2,000,000	9	
	190,001—220,000	9	1,100,001—1,300,000	3	1,300,001—1,500,000	9	2,000,001—2,250,000	6	
	220,001—250,000	0	1,300,001—1,500,000	2	1,500,001—1,700,000	6	2,250,001—2,500,000	7	
	250,001—280,000	0	1,500,001—1,700,000	3	1,700,001—1,900,000	5	2,500,001—2,750,000	5	
	280,001—310,000	0	1,700,000 元以上者	4	1,900,001—2,100,000	4	2,750,001—3,000,000	5	
	310,001—340,000	1			2,100,001—2,300,000	3	3,000,001—3,250,000	1	
	340,000 元以上者	1			2,300,000 元以上者	9	3,250,000 元以上者	7	

註：(一)二十九年度及三十年度皆係 135 縣，三十一年度爲 133 縣，三十二年度爲 137 縣。

(二)三十二年度租金使用費及特許費，合川一縣未列收入數。

## 第三節 縣補助收入與財源調劑

如前所述，縣補助收入在近年縣預算中日形重要。而其作用又在調劑財源補救上述縣地方本身收入相互差異甚遠之缺點。三十年省財政收歸中央以前，各省對縣補助經費辦法，大都尙未建立一定制度，調劑財源之作用未見充份實現。其較可紀述者，一爲湖南之屠稅劃撥方法，一爲廣西縣鄉行政費補助辦法，茲從其與縣歲入預算之關係加以說明如次。

(一)湖南屠稅劃撥與縣財源調劑情形 湖南屠稅自二十七年八月劃作縣稅後，由省提出一部份作爲調劑各縣財源之用，二十八、九兩年度，除以5%作爲徵收經費（因係由省稅務局徵收）外，80%留作各該縣地方經費，15%撥充貧瘠邊遠縣份經費不敷補助；三十年度除5%作徵收費外，以60%留作各該縣地方經費，35%作貧瘠邊遠縣份不敷補助。原來湘省對縣之補助，分縣政府經費補助、警察經費補助、義教經費補助、縣政府兵役科經費補助、會計室經費補助、教育局長及督學俸薪補助等，但此各項補助，皆按縣等編制高下或員額多少發給，原無調劑各縣財源作用，自屠稅提成指作邊遠貧瘠縣份補助後，貧瘠縣份所得全部補助款額，始較富庶縣份爲多。以三十年度湘省各縣預算言，歲入總額在五十萬元以上者14縣（富庶縣份），在二十萬元以下者16縣（邊遠貧瘠縣份）；前14縣中補助收入在十萬以上至十三萬元者僅4縣，其餘10縣均在十萬元以下至三萬元之間；後16縣中補助收入在十萬以上至十四萬元者10縣，其餘6縣則在十萬以下至七萬元之間。若以補助收入佔總歲入之百分數而論，前14縣中，在10%以下者8縣，10%至15%之間者3縣，15%至24%之間者3縣；後16縣中，在30%至50%之間者5縣，50%至70%之間者7縣，70%至90%之間者4縣。又以三十一年度縣預算言，歲入總額在一百八十萬元以上者（富庶縣份）6縣，在五十萬元以下者（邊遠貧瘠縣份）13縣；前6縣中，補助收入在十萬至十五萬元之間者4縣，其餘2縣則在五萬元左右；後13縣中，補助收入在二十五萬至四十五萬元之間者7縣，十萬至二十五萬元之間者5縣，列九萬五千餘元者1縣。以補助收入佔總歲入之百分數而論，前6縣中，5縣在5%以下，1縣佔8%，後13縣中，除臨湘縣因係戰區，縣本身收入

無幾，因而補助收入達 88% 外，其餘在 50% 至 80% 者 7 縣，在 20% 至 50% 者 5 縣。古丈、通道二縣歷年度皆為預算額最少之縣，三十年度兩縣本身收入皆不足二萬元，但古丈所得補助達十三萬九千餘元，補助佔總和 87%，通道所得補助十三萬五千餘元，補助佔總和 85%，三十一年度兩縣本身收入皆不足八萬元，但古丈所得補助達二十九萬餘元，通道所得補助達二十七萬餘元，皆佔總和 80%。故以現況觀之，全省各縣本身歲入最少者，所得補助最多。

(二)廣西縣鄉行政費補助與縣財源調劑情形 廣西在二十九年度以前，省對縣補助，一部份採各縣平均分配辦法（如營業稅房屋稅），一部份係將各縣縣等以縣府經費協助費科目撥付，對於貧瘠縣份之財源調劑，未能顧及。二十九年度起，將全部補助按各縣上年度預算額多寡，以定補助標準，收入多者補助少，收入少者補助多。二十九及三十兩年度省對縣補助標準如下：

廣西省二十九及三十兩年度縣補助費分配標準表

級別	上年度縣預算額	每縣每年行政費補助額(元)		每鄉鎮每年補助額(元)	
		29 年度	30 年度	29 年度	30 年度
一	400,000 元以上者	14,400	14,400	240	240
二	300,001—100,000	15,600	15,600	264	264
三	200,001—300,000	16,800	17,100	288	308
四	150,001—200,000	18,000	18,600	312	342
五	100,001—150,000	19,200	20,100	336	376
六	70,001—100,000	20,400	21,300	360	410
七	50,001—70,000	21,600	23,100	384	444
八	50,000 元以下者	24,000	25,800	408	478

註：此外東蘭、鳳山等縣財政特別困難者，另給特別補助。

根據上表，二十九年度預算額最高級縣份所得縣行政費補助額僅及預算額最低級縣份 60%，前者每鄉鎮補助額則僅及後者 55%，三十年度行政補助前者僅為後者 58%，鄉鎮補助，前者僅為後者 50%。再就補助額所

佔縣預算之百分比言，假定甲縣預算額爲五十萬元，乙縣爲四萬元，則在二十九年度，甲縣所得行政補助僅佔總預算 2.9%，乙縣則爲 60%；在三十年年度甲縣行政補助仍僅佔總預算 2.9%，乙縣則爲 64.5%。

以上所舉湘、桂兩省實例，均係三十年省財政收歸中央以前情形，至三十年度以後中央對縣補助辦法，容後論述。

## 第五章 縣收入論

## 第一節 過去縣收入制度兩大特點之檢討

過去縣地方收入，多係仰賴附加與攤派，附加附於正稅征收，如田賦附加，契稅附加，屠稅附加，房捐附加等，就中以田賦附加為最重要；攤派係按戶或按財產攤收，以戶捐為最普遍。附加與攤派，現在均在停廢之列，惟過去施行期間甚久，在制度上有值探討之處，茲分別論述如次：

## 第一目 附加制

附加稅制，各國不少採用，法國、日本，以附加制建立地方稅系統，比、意、西班牙等國，亦以附加佔地方收入重要部份，我國過去縣地方附加情形，官書不少紀載，<sup>(1)</sup>茲專從縣附加制優劣加以分析。

## (一)附加制之優點

一、基於舊稅優於新稅之觀念創新稅不如加舊稅 人民納稅習慣之養成，在稅務行政上甚為需要，某項稅捐如經施行已久，人民安之若素，按期繳納，不生困難；反之，如新創一稅，推行之初，人民輒覺新增負擔，且對新稅性質，一時多不明瞭，故各項反對意見，不免紛紛提出，其為各地普遍開征者，則常以本縣情形特殊為詞，為一縣單獨創辦者，則又以本縣何以獨異為語，甚而抗稅不繳，演起風潮，雖經開征，不易征起稅款。故財政學說中舊稅優於新稅之觀念，在稅務行政上向為一般所重視。基於此一認識，在政府經費需要增加時，與其新創一稅，不如將舊稅稅率酌加提高。惟稅率一般提高，納稅人明覺負擔增重，仍不免提出反對意見，以圖減輕。最巧手段，厥為採用附加辦法。附加辦法，在此方面所具優點：(一)形式上非將某稅原來稅率提高，而暗中已增稅率，例如田賦附加，對原有正稅稅率毋庸變更，祇須比照舊率，加課一定百分數。(二)利用專款制度，新增一項經費，新課

(1)參考內政年鑑土地篇第十二章田賦及財政年鑑第十三篇第八章。

一種附加，如此可以層疊添課，逐年增加人民稅負，且以地方款用於地方之解釋，消除人民抗稅心理。(1) (三)附加有表示臨時性質之意，使納稅人感覺此種負擔，非如普通提高稅率之爲長期加重稅負，政府往往利用此種心理以減輕人民納稅痛苦；例如過去各地舉辦之築路附加，政府附加之初，輒以築路完成附加即告停征爲諾言，迨人民輸納已慣，築路雖已停止，附加依舊征收，人民亦鮮提出質問。

二、附加制有調劑各級財源作用 稅源有限，各級財政之分配與調劑，爲一普遍困難問題。某項重要稅源，如指定專歸一級政府，則他級政府常有不足之虞，調劑辦法，或採分配稅收方法，或採附加辦法。採用分配稅收方法，則如何訂定分配標準，如何實行劃撥，均爲複雜問題。我國過去銀行或代理公庫制度推行以前，各地稅款繳解，向須派人押送，耗財費時，尤多意外，採用分配稅款辦法，勢須增加解款麻煩，爲事實所難許，故附加制之普遍採用，乃爲勢所當然。在附加制下，重要稅源歸於上級，下級以上所定稅率爲根據，添課附加，上下級財源需要，可得同時滿足，且可隨各地下級政府之需要多寡，各別擬定不同之附加稅率，以期適應各種情形。

三、減少征收經費 征收經費太大，不合經濟原則，爲稅制上所當顧慮。附加制在此方面所具優點極堪重視。蓋如舉辦新稅，則必新添征收經費，尤以舉辦之初，所須調查開辦等費爲鉅。採用附加制，不獨毋庸新設征收機關，即一納稅通知單或一收稅憑單之印刷費，亦不必單獨開支。此爲縣地方所以採用此制重要原因之一。以過去各地專款制度之紛繁，收支行政之不統一，而縣各項附加，極少單獨離開正稅而征課，此皆附加制之簡便與省費有以致之。

## (二)附加制在縣財政中所表現之缺點

一、附加名目繁多 過去縣無單獨稅源，每遇經費需要，動輒乞靈附

---

(1)此與英國學者所倡之利益的 (beneficial) 地方稅的理論甚相接近。英國地方稅 (local rates)，乃由各種稅捐如救貧捐 (poor-rates)、陰溝捐 (sewers-rate)、水捐 (water-rate)、路燈巡夜捐 (lighting and watching rate 與衛生捐 sanitary-rate 等等合成，因此，有數學者遂謂租稅有時實不過納稅人享受利益之酬償，故應置之爲利益的地方稅。此說在地方稅範疇中，頗能消除人民抗稅心理。



加，稅源較大之田賦，遂成衆矢之的，二十三、四年間，各縣田賦附加，除省附加外，少者四五種，多者十餘種，征收機關既感計算麻煩，納稅人且多不明附加內容，大頭小尾侵蝕剝削之弊，遂易滋生。其後各省爲補救計，一方面減輕附加，一方面將縣地方各種田賦附加統稱之爲縣地方附加，由財政廳印製板串，不許任意新添名目。然自抗戰發生後，各地多以臨時名目，暗增附加，然人民既感附加日重，政府復不能恃此以供經費需要，至是，附加制度乃成強弩之末。

二、附加輕重懸殊 附加視各縣經費需要而征課，重者自重，輕者自輕，各省之間，固多懸殊，即一省之內，各縣田賦附加與正稅之比率，少者不及正稅之一半，多者可達三、四十倍，即使各地原來稅率本有輕重之分，但附加之多寡原非斟酌原來稅率而定，且附加對正稅比率高低懸殊至此，顯非附加稅制調劑財源作用之目的。

三、附加與專款之勾聯 附加制與專款制狼狽相依，專款制最盛之時，亦即附加制最甚之日。蓋專款來源多係仰給附加，寢至同爲田賦附加，已包含數種專款，同爲教育專款，已分裂於幾種附加，錯綜複雜，各縣互異，而專款制度在財務行政上所發生之各項缺點，附加制實有以促其成。

### (三)附加制在今後縣財政中有無復活必要

以上將附加制優劣各點指出，附加制在縣財政中現已廢除，今後是否仍有復活之一日，關於此點，再爲分析於下：

一、從稅制方面看，附加制具有各種優點，如能避除其所發生之缺點，則此制自屬可行。蓋過去附加制在縣財政中所表現各項缺點之惟一原因，乃在各自爲政，向乏上級統籌，上級惟顧正稅之收足，不問附加增加多少，漸致名目日多，輕重懸殊，若上級能顧下級全盤經費需要情形，斟酌各縣原有稅率輕重，以定各縣附加稅率，重新支配附加收入，或指定某稅，增收一定成數，以其收入撥作縣地方經費，則附加制度之採用，當無過去劣點暴露之虞，而各種優點且可盡量發揮。

二、現在縣地方稅課收入，限於屠稅房捐營業牌照使用牌照與筵席及娛樂稅五種，除屠稅收入較多外，餘均非普遍豐裕，以此五種稅源支持縣財政，相差尙覺太遠。而過去向歸地方征收之田賦契稅營業稅等重要稅源，

現已收歸中央，如能妥善採用附加辦法，則於縣收入之充實，當可控制裕如。

三、在納稅人負稅能力許可情形下，酌征附加，納稅人不至反對，尤以過去繳納附加已成習慣，在稅制上並非新創一格，較之新闢稅源或另擬籌款方法，當有把握。

三十二年度中央所征田賦實物，規定各省得帶征縣級公糧三成，並於營業稅項下在三成範圍內，視各市縣實際差額，酌量征收以爲抵補。此兩項措施，仍採附加方式，在三十二年度各縣實際收入中，實佔重要地位。

惟自三十年度改訂財政收支系統，財政劃分，僅爲國家財政與自治財政兩級，關於自治財政之調劑，係採分配稅收與補助辦法，三十二年度田賦帶征縣級公糧與營業稅酌收附加，如爲臨時措制，則吾人不必討論，如爲以後所照辦或更擴大附加範圍，則附加制與分配制或補助制之得失仍值探討。關於此點，容於下章分析。

## 第二目 攤派制

攤派制過去在西北各省極爲盛行，中部各省則多爲鄉鎮保甲之各自爲政，不屬縣財政統制範圍。自保甲經費得向保甲內住戶徵集之明令公布後，<sup>(1)</sup>各省地方多有征收戶捐辦法，按住戶負擔能力攤派款項。此種攤派，或經呈准有案，列入縣預算內（如貴州），或則未經呈准，視爲預算外之支出，甚或任聽鄉鎮保甲自爲收支，明禁暗許。三十一年財政部鑒於縣市自治經費多感不敷，擬定自治經費籌補辦法，除以整理法定稅捐及合法收入爲第一財源、積極造產爲第二財源外，規定征收自治戶捐爲第三財源。三十二年復將自治戶捐停征，各項攤派均爲法令所不許。茲就制度上加以分析。

### （一）攤派制之優點

一、適用量出爲入原則 普通攤派，多就經費需要多少，按其總額分攤均派，量出爲入，不致有浪費或不足之虞。<sup>(2)</sup>

二、可以適應較廣之納稅能力 普通課稅多僅適應某方面之納稅能

（1）二十一年八月，豫、鄂、皖三省剿匪總司令部頒行『剿匪區內各縣調查保甲戶口條例』，二十四年十月軍事委員會公布『保甲經費收支規程』，均有此規定。

（2）從此一點觀察，頗與特賦(Special Assessment)性質相似。

力，如各種稅課不能互相調協，輒有重複征收或漏去一部份稅額之虞。攤派制所採攤派標準，則為全部財產及負擔能力，所能適應納稅能力之範圍較任何一種稅制為廣大。

## (二) 攤派制之缺點

一、估計困難<sup>(1)</sup> 攤派之前，應將各住戶財產及其他負擔能力，加以調查估計，造具表冊，作為分等征收根據。惟住戶財產及其他負擔能力所包括之內容，調查既難賅備，估計尤難正確。過去各地有以穀擔數作為估算財產標準者，亦有以空洞之『富力』為列等標準者，均不免估計失實之弊。為補救起見，或於調查財產分列等級之時，召開當地民衆大會，任聽衆人提出證據及理由隨時糾正；或另組委員會加以覆核評議，將各等住戶榜示公告，以昭公允。惟手續極為麻煩，保甲人員不免任憑憎愛，上下其手。

二、征收流弊 各地攤派款項之征收，其為臨時性質者，多規定限期繳納，其為經常性質者，多按月或按季繳納，到期保甲長紛紛四出，按戶零星索款，其短欠延納者不得不再三催繳；其住戶在年度中發生意外損失無力繳納者，又須逐層請示，不勝其煩。保甲人員終年催款，無暇其他，同時人民仇視保甲，動輒上控，庸懦者無以自全，狡黠者視為利藪，此種征收流弊極為普遍。

三、負擔懸殊 攤派制多係就一區域所需經費攤於一區域居民，所謂『以區養區』，不顧全體。如甲區內有若干富戶，足以負擔該區所需經費，其餘貧戶，可免分攤；乙區貧民聚居，每戶均須攤繳，則甲乙兩區內之貧民顯為負擔不平。故在各區域間財力原非齊一之情形下，同樣財力之住戶，在甲區域內或僅攤繳少許款項，負擔甚輕，在乙區內，或須攤繳款甚多，負擔獨重。此種情形，在攤派區域之範圍愈小時愈為明顯。

攤派制缺點大於優點，現雖法令上已行禁止，然實際仍暗中存在，良以地方經費不敷，不得不採用此法。如何整頓地方稅制如何調劑各級財政收支，實為今後澈底廢除攤派之根本。

(1) 財產稅估價困難以及種種流弊發生，各國均所不免，可參看 Munro, Principles and Methods of Municipal Administration (New York: The MacMillan Co., 1920) p. 415. 關於美國財產稅估價時所發生流弊情形。

## 第二節 現行稅制分述

如前所述，過去縣地方收入多係仰賴附加攤派。除此之外，則為極不一致之『苛雜』。第二次全國財政會議決定廢除各省不合法捐稅範圍六項，<sup>(1)</sup>限期分別廢除，截至二十六年度止，據財政部統計，各省市先後陳報廢除苛雜共七千餘種，款額達六千餘萬元。凡此苛雜一部份原由省市征課，一部份原由各縣抽收。抗戰以後，縣地方收支多感不敷，苛捐雜稅漸復興起。自三十年改訂財政收支系統，明定縣地方稅源為房捐、屠宰稅、營業牌照稅、使用牌照稅與筵席及娛樂稅五種，除此之外，不許任意征課。此在地方財政史中實為一新紀元。茲就各項稅制加以闡述。

### 第一目 房捐

過去各省多有房捐之舉辦，或係指作省稅，或係指作縣稅，或省縣同時征課。『財政收支系統法』規定房捐（視為土地改良物稅）屬於市縣，但須提出一定稅額歸省，『縣各級組織綱要』規定房捐全部歸縣，『改訂財政收支系統實施綱要』亦確定房捐為市縣收入，三十年十一月行政院修正公布『房捐征收通則』，以為各市縣征收房捐之準繩。茲從縣財政着眼，討論房捐稅制如下：

#### （一）房捐性質

房捐性質，從其征課對象不同，分為兩種：一、按房租征課屬於收益稅性質，二、按房價征課屬於財產稅性質。過去各地所征房捐，多為按租征課之『征鋪捐』，『房』指居住用房屋，『鋪』指營業用房屋，大抵屬於收益稅一類。<sup>(2)</sup>其稅制略如下述：

一、稅率 供營業用房屋，一般稅率較高；供居住用房屋，一般稅率較低。例如浙江征十七年公布之店屋捐章程，規定店屋捐按月租 15% 征收，住屋捐章程則規定住屋捐按月租 10% 征收，湖南省二十九年以前，鋪捐按

(1) 一、妨害社會公共利益，二、妨害中央收入之來源，三、複稅，四、妨害交通，五、為一地方之利益對於他地方貨物之輸入為不公平之課稅，六、各地方物品之通過稅。

(2) 房鋪稅亦有按房價征收者，如福建在二十四年以後之房鋪宅地稅。

月租 16% 征收，房捐按月租 8% 征收；<sup>(1)</sup>江西南昌市二十正年頒行之『征收房捐暫行章程』規定營業用房屋照租額 10% 征收房捐，居住用房屋，自月租五元至二百元分爲五等，按 2%，4%，6%，8% 及 10% 征收；廬山管理局二十六年公布之店住屋捐征收規則，店屋按年租 10%，住屋按年租 5%。其餘例不多舉。

二、稅負 各省房舖捐稅款繳納，舖捐一項多係房主租戶各半負擔，上述各地單行章程中均有此規定。房捐（住屋捐）則除自置房屋自行居住者由房主自納外，其租住者，或規定由房主負擔，或亦規定由房主租戶各半負擔。<sup>(2)</sup>惟此所謂『負擔』，係指直接繳納稅款而言，至稅負之轉嫁與歸宿，則仍視其他情形而異。

三、押金計算 房主除向租戶收取租金外，多另收押金或其他類似之預付金額，如房屋稅專對租金課稅，則房主可採輕租重押辦法，逃避稅負。各省征課房舖捐多對押金超過租金部份另有規定。例如浙江規定押金超過月租三倍以上者，就其超過數額按 10% 作爲租價併入每月租金計算，湖南規定超過月租五倍以上者，就其超過數按 2% 併入月租計算，四川（二十六年修正公布之四川省征收房捐暫行簡章）規定押金如超過一年租金總額時，其超過之數應以年息一分二計算認爲房屋收益，連同租金數目，核定捐額，按照征收。

房屋稅按房價征收者爲財產稅，稅制與上述房舖捐略有不同。茲以廣西省房屋稅爲例<sup>(3)</sup>說明如次：（一）稅率以千分之十爲最高限度。（二）稅款負擔，不問房屋是否出租，一律由所有權人繳納，設有典權之房屋，由典權人繳納，設有永租權之房屋，由永租權人繳納。（三）房屋所附著之土地價值加入計算。

今從稅制本身加以檢討：

收益稅之房屋稅，以房租收益爲課稅對象。但房租收益爲毛收益而非

(1) 見『湖南省各縣征收房舖捐章程』。

(2) 房捐由房主負擔者如湖南省各縣，南昌市上述章程是；由房主租戶各半負擔者，如浙江省及廬山管理局上述章程是。

(3) 根據二十六年十月廣西省征收房屋稅暫行章程。

純收益，房主從租賃者獲得房租收入，除支付投下建築資金或買價之利息外，並須付出房屋修繕保險等費或宅地租金（如宅地非房主所有時），房屋稅課於毛收益之房租，房主為支付各項支出並獲得相當之純收益計，必將房租提高至可以轉嫁稅負全部或大部份於房屋租賃者。過去各地所征之房舖捐，將房屋用途分為居住與營業兩種，前者稅率從輕，後者稅率從重。在尋常百業興盛之城市中，固然同樣可由房主將稅負轉嫁於房客，但其最後之歸宿影響則有區別。供居住用之房屋，租賃者如本身負擔能力較高，則雖多出房租，暗中承受稅負亦所不惜，如負擔能力較低，則將選擇租金較低之房屋，負較輕之稅負，大體上皆無由房客更向前轉嫁之趨勢。<sup>(1)</sup> 反之，課重稅於營業用房屋，營業者所付房租，視為與其他費用相同之營業費，必轉嫁於其出品之買主或其勞力之雇用者，是此時房屋稅之性質，直可視為課於生產上之租稅而非課於消費上之租稅，受房屋稅之影響者，非為營業者（房客），而為購買營業者出產品或其勞役之大眾。<sup>(2)</sup> 至各地規定稅款繳納由房主房客各負一半，在稅制上殊乏根據，蓋房主為房租收益之獲得者，房客為房屋租金之支付者，房捐既課於房屋收益，自應以房主為納稅人，<sup>(3)</sup> 今房主房客各負一半，房主未盡其納稅能力，房客既付房租，又加稅負，良非公平稅制之用意。惟自賦稅轉嫁之結果言之，房主如繳納全部稅款，仍可用提高房租方法轉嫁於房客，今先各付一半，則房主加租轉嫁之企圖可望減少，於房客未必較為不利。然房屋之能因課稅而加租，係就一般正常情形房主處於優勢，房客處於劣勢而言，若房屋偶至供過於求，則房主祇得忍痛自負稅負。

財產稅之房屋稅，直接對業主征課，普通房價多以房屋之中報或估計之價值為定，實際上供求情形時有變動，假定房價既經估計，稅額已定，在重新估價重定稅額以前，房屋供過於求（在城市忽趨衰落人口減少之情況下），則

(1) 在大都市中，勞動者因生活程度（房租包括於生活費之內）較高，故要求較高之工資，其所負之房屋稅，可隨工資漲高而轉嫁於勞力雇用者，但在我國勞動力不感缺乏，同時工人生活水準極低之內地，此種轉嫁殆屬絕無僅有。

(2) 參考 Seligman: The Shifting and Incidence of Taxation. Part II. Chapter III.

(3) 英國房屋稅有由租借者繳納之辦法，但房租應酌減低。

房主雖欲轉嫁稅負於房客，顯不可能；假定求過於供，則房租自自然增漲，房價亦暗中增加，如此時新房屋不添造，則房價可高至購買者購買力之極點，換言之，即無房屋稅，房價亦可同樣高至最高限度，房屋稅之征課，不過減少房主利潤之甚小部份，無轉嫁之趨向。實際上在進步之社會中，新屋不斷增造，房屋供求常相平衡，房價不能任憑房主索取，亦非單獨決於購買者之購買力，但房主必保持相當利潤，否則有意建築者均不肯投資，而必待至房屋供少於求，房屋租價再行漲高後始肯投資，故從房主長期間固定利潤言，房屋稅必轉嫁於他人。

從房租與房價之關係觀之，房租為毛收入，房屋賣價為純收入之還元，然假定房主於取得房租後，其所支出房屋費甚少，同時又能將房屋稅全部轉嫁於房客，則房租收入直可視為與純收入相差無幾，換言之，房屋賣價可視為房租之還元。假定市場利率變動甚小，則依據房價或依據房租以計算稅額，在納稅人原無多大區別。房如市場利率年息一分，按房租課10%，與按房價課1%，納稅人殆少負擔輕重之選擇。惟在市場利率變動甚大，房租又因供求不調劇漲劇落之情況下，則房價與租價跳躍速度有先有後，按價徵稅與按租徵稅之結果，在納稅人常有輕重之殊。按房租徵稅，稅率不變，稅額可隨房租漲落而增減，對納稅人納稅能力，長期適應；按房價徵稅，不易隨時估計房價，在因房租劇漲劇落影響房價變動甚速之情形下，不能適應納稅能力。(1) 且按租課稅可以租約為計稅根據，並可向房客先行收款，再由房客扣抵房租，納稅人與稅負人不直接感受納稅痛苦，而稅款可如期收得；按價課稅，則房價申報估計甚為麻煩，同時稅款取自房主之手，亦較上面房客代付為難。

## (二) 現行『房捐征收通則』之稅制分析

一、稅率 過去各地房屋稅稅率往往不免過高，因地方經費困難，於原定稅率之外，復加課附加。例如浙江紹興之店屋捐，在民十二年以前按月租10%征課，十二年因警費需要，提高稅率至15%，十五年提高至23%，

(1) 房屋供求失調房租劇漲劇落情形普通頗少發生，惟在戰時則因人口大量移動常有此現象，例如我國抗戰期間後方各地軍鎮之房租房價突增是。

嗣以附加公共衛生捐增至按月租 24.8% 征收；(1) 福建二十四年以前所征之商舖捐按全年租額抽收十分之一（後改為十二分之一），同時規定各縣附加不得超過正稅八成，故正附合計，可達 18%。稅率如此其高，足致影響房租增漲。現行『房捐征收通則』所定稅率，規定『出租房屋最高不得超過其租價百分之五，自用房屋最高不得超過其房價千分之五』（第四條），依此規定，第一、出租房屋應按房租計稅，以期隨時均能適應納稅能力；自用房屋不受房屋供求影響，與市面房租增減無關，故按房價課稅，以免比照鄰近房屋租價輾轉計算之煩。第二、按租價 5%，或按房價 5%，稅率不高，顧及納稅能力。而按價課稅限度與土地法第三百十一條土地改良物稅其最高稅率以不超過其估價千分之五為限之規定亦復相符。第三、按租價為 5%，按房價為 5%，假定如上說法，粗以還元公式衡之，則是以市場利率年息一分為計算根據，頗能適合一般情形，故稅負大致無輕重之殊。此外，征收通則並規定『房捐不得附加，其以前已經附加者應即合併征收……』（2）此對過去濫增附加情形已加糾正。

二、納稅人 過去各地規定房客分擔稅款辦法，甚不合理，與民法第四百二十七條及土地法第三百十二條所載房捐應由房主負擔之規定，尤相抵觸。現行征收通則，規定『房捐向房屋所有權人征收，設有典權之房屋向典權人征收，出租之房屋得向房客征收，但房客代繳之捐額，應抵付房租』（第八條），又『凡轉租之房屋其轉租租價超過原租價者，其超過部份之房捐由轉租人負擔』（第九條）。蓋所有權人及典權人，為財產及收益之主體，轉租人雖非財產所屬，但為轉租租價提高所獲收益之主體，均為具有負稅能力之納稅人，房客雖代繳捐額，然旋即抵付房租，與稅負無關。

三、基地之計算 依房屋買賣價值而課稅，應從房屋（建築物）與宅地（基地）兩者計算，蓋房屋為一項財產，基地又為一項財產，假定房屋撤毀，基地財產依然存在，基地當然單獨為一納稅標的。但依房租而課稅，則情形略有不同，因房屋之出租，租借人同時不能不租宅地，無論房主與地主是否

(1) 見二十六年紹興縣政府編：查店住屋捐報告，第一章第一節（紹興縣政府財政叢書之三）。

(2) 見第六條規定。



爲一，租借人概係一次付給房租，不付房租以外之地租。不過，房主與地主如非同屬一人，則房主應付地租與地主，但此種情形在我國殆屬甚少。(1) 現行征收通則規定：『凡房屋基地未納田賦或地租者，在土地賦稅整理前得暫酌增房捐捐率，但所增捐率至多不得超過前條(2)規定之半數。』蓋基地如納田賦，(3)或在房屋與基地分屬兩人，房主已向地主繳納地租之情形下，基地稅皆可從地主方面征收，反之，若未納田賦或地租而不酌增房捐捐率，則顯爲漏稅一部份。

四、稅課之減免 房屋稅減免原因，大概分爲兩種：(一)按負擔能力而爲之減免，(二)按征收行政而爲之減免。現行征收通則，規定下列各款房屋免捐：

(1) 公有房屋不以營利爲目的者。

(2) 業經立案之私立學校或慈善團體及其他法定團體不以營利爲目的者。

(3) 廟宇寺觀宗祠會館及關於宗教之禮拜場所不以營利爲目的者。

(4) 每幢房屋價值不滿五百元或其每月租金不滿國幣五元者。

(5) 貧民草屋。

上列(1)(2)及(3)款所以免繳房捐，於各該房屋原無房租收益，因無納稅能力，故『機關學校或團體租用民房者，仍舊征收房捐，』因房屋出租房主獲得收益，自應納稅；第(4)款規定房價或房租在一定數額以下免繳房捐，及第(5)款貧民草屋免捐，則因捐額收入增收有限，而在征收行政方面可以減少許多麻煩，合於經濟原則，並有顧及貧民生活之意。此外，過去各地房屋稅征收章程對於房屋損毀或不能使用者，多有減免之規定，但損毀或不能使用之房屋，其房價與房租先已減低，房捐既係以房價或房租爲計稅

(1) 英國城市房屋建築有長期租建制 (The long-building-lease system) 與短期租建制 (The short-building-lease system)，由房主長期間或短期間租借土地建築房屋，年納一定地租與地主。其他各國此種情形甚爲罕見。參考 Seligman: The Shifting and Incidence of Taxation, Part II. Chapter III.

(2) 指上述第四條。

(3) 此處與其用『田賦』一詞，不如用『土地稅』一詞爲妥。

根據，自無另作減免規定之必要。

五、征收區域 過去各地征收房屋稅，對征收區域有加規定者，例如十七年浙省公布之『浙江省住屋捐章程』，規定征收區域爲『各市縣之城鎮及駐有警察之鄉村』；廣西二十六年公布之『廣西省征收房屋稅暫行章程』，規定爲『繁盛市場』並『別以命令定之』。其他各省多無明文規定，而福建省二十四年以後各縣開辦之房舖宅地稅，則城鄉普遍征課，因稅區太廣，保甲長不免任意婪索苛征，貧民茅舍亦在征收之列，流弊甚大。現行征收通則規定『各市縣城鎮房屋其住民聚居在五百戶以上者，一律征收房捐，但農村房屋不得征收。』此不獨『城鎮』涵義加以限制，且以農村房屋，房價一般均爲有限，房租收益又更微薄，如普遍征課，稅收增加甚少，反有苛擾之虞，故不如不加征收，省去征收麻煩。

六、征收期間 過去各地征收房屋稅或爲按月（如浙江是）或爲分期（如廣西分上下兩期，上期一月開征，下期七月開征），又如廬山則因六、七兩月房屋需要最大，故以六、七兩月爲繳捐時期。現行征收通則規定『房捐得參照地方習慣按月或按季定期征收之』（第十條），蓋納稅人已成習慣，自無變更之必要。

七、編查與核算 征收房捐應按期編查房屋，除將房主租戶姓名登記外，並應將房屋大小，間數多少，建築優劣，以及房屋位置（冷僻或繁盛地區）等分別記載。核算房捐，出租房屋以租約所載租價爲準，但如押租超過某限度，則其利息收入自應並入計算；自用房屋或由征收機關估價，或由業主報價，現行征收通則係由業主自報征收機關復核。關於估價及復核，過去各地多做營業稅征收設立評議委員會辦法，由征收機關及納稅人選舉代表組織，以便從中解決糾紛，而利稅務進行。關於以上各點，現行征收通則則在第七條及第十五條中分別加以規定。

此外，關於房主短報房租或逾期不繳房捐之處罰，房捐收據之分聯，稅款征收之稽核等，在征收通則中均有規定。

## 第二目 屠宰稅

過去各地征收屠稅，稅率不一，征收情形甚爲紊亂。三十年八月三十日行政院公布『屠宰稅征收通則』，全國各地征收屠稅，始有一定準則。

茲從制度方面分別敘述如次：

(一)屠稅性質 屠宰稅自二十年營業稅法公布後，併入營業稅內。但屠宰稅性質原屬消費稅而非營業稅。第一、營業稅法上所規定之課稅標準，一為營業總收入，二為營業資本額，三為營業純收益額，而屠稅向係按特定牲畜（豬牛羊三種）之屠宰隻數征收，不屬於此三種課稅標準。第二、屠宰戶宰殺牲畜，原無納稅能力，必將稅額加於肉價轉嫁於肉食者，是稅額全由消費者負擔，顯係消費稅性質。第三、各地征收屠稅均對自宰自用（婚喪年節等）之牲畜一併征課，明係對肉食消費課費，非對營業行為課稅。三十年六月第三次全國財政會議改定屠宰稅為消費稅，是為屠宰稅性質之重新確定。

(二)稅率 在三十年改訂稅制以前，屠稅按隻計算，隻之大小有不加區別者，有分為大小兩類或大中小三類而各異其稅率者。<sup>(1)</sup> 屠稅稅率原來多甚輕微，雖正稅之外，別有各種附加，然在抗戰以前，各省正附稅率每豬屠宰大約多在三、四角至一元左右。自廣西、湖南於二十六、七年間突增屠稅稅率；<sup>(2)</sup> 江西於二十八年度倣照提高，廣東、四川等省亦於三十年度分別增高。截至三十年六月止，屠稅稅率高者每豬達八元（四川），低者每豬三、四元左右。過去各省屠稅稅率，彼此多有差異，即一省之內，各縣稅率亦有不同，屠宰戶避重就輕，縣與縣間多有偷運豬隻之禁令，以期各保稅源；此種現象之發生顯係稅制不一所致。又各省於屠稅之外，有另收生豬牛經紀捐、牲畜買賣證費或牲畜捐者，<sup>(3)</sup> 既嫌重複，又涉苛細，不啻屠稅稅率暗中加重。

現行屠稅征收通則，本屠稅為消費稅之旨，按照肉價征稅，其稅率範圍為2%至6%，此外，不得征收附加。在按價征稅辦法下，肉價上漲，稅額隨之增高，肉價下落，稅額隨之減少，惟稅率自2%至6%留有彈性，可視預算需要隨時規定，此在財政收入方面實較過去按隻征稅富於伸縮。

(1) 例如貴州省三十年以前各縣屠稅有將屠宰豬隻分為大豬小豬者，有分為大豬中豬小豬者。

(2) 約提高三倍左右。

(3) 廣東、廣西過去有此種稅捐。

(三)征收制度 過去屠宰稅征收，多係採用包征辦法。包征辦法分三種：一由承包人直接向征收機關認包稅額；二由征收機關公開投標，以各投標人投標高額包予承包人，預繳保證金分期納稅；三由屠宰戶自認全年稅額多少，按期繳納。在包征制度之下，包額既定，按期繳納，收入預算較為穩定，同時可以免去直接征收之麻煩與費用。惟包征制度流弊甚多：在上述第一、二種包征情形下，包商以包稅為營業必有盈利可圖，始肯認包，取於納稅人者多，繳於征收機關者少，如收不足額，則拖欠不繳，追究為難，公開投標包征，固較包商單獨向征收機關認包為好，但不肖員司，輒以此為舞弊機會；又包商假征收機關名義，各處搜索稅款，易啓納稅人反感，失掉政府向人民征稅意義。至屠宰戶自認稅額，固可免去上兩種承包人從中剝削，但屠宰戶於認繳稅額以後，輒將原來分散屠宰各小戶，化作一戶繳納稅款，以圖漏稅一部份。

惟肉食消費散在各處，屠戶操刀而割，無需特別技能與一定地點，如征收機關必各處派員自征，一則人員不敷，二則征收費用太大，故各省多係城鎮地方由征收機關派員自征，鄉區遼闊，仍採投標包征辦法。原來在二十三年全國財政會議時期，公認將來各縣稅務機構充實後，所有投標承包等辦法應一律取消。惟屠稅如須取消包征，勢必各鄉鎮分設屠稅征收機構，然此又為經濟原則之所不許。現行屠宰稅征收通則，規定『屠宰稅由征收機關直接征收，其僻遠鄉鎮得委託鄉鎮公所代征』（第五條），是包征舊習革除，同時並可解決鄉區自征困難。鄉鎮代征辦法，江西各縣於三十年度開始（在行政院頒佈征收通則以前）已經普遍推行。但據吾人實地調查，除少數縣份辦理成績較優外，大多數縣份均不免下列三種流弊：一、按照規定，各鄉鎮應征稅款，由縣政府預為分別額定，鄉鎮長負責征收，征起稅款，四分之三繳入縣庫，四分之一留充鄉鎮經費，如有溢額，一併留歸鄉鎮，結果各鄉鎮為圖多得收入計，不免任意規定較高稅率。二、為恐屠稅被鄰鄉征收致影響本鄉稅款計，豬隻出境輒征收出境稅，稅率與屠宰時相若，故如一豬運經兩三鄉鎮，則須納出境稅三次，屠宰時又須繳納屠宰稅，重複征課，至不合理。三、鄉鎮征起稅款，輒挪用不繳，或以縣府欠發鄉鎮經費為口實，坐支稅款，致使縣收入發生影響。惟少數縣份則亦因此而稅制整頓，例如

信豐縣征收屠稅，規定凡養戶豬隻，應按月逐戶調查登記一次，填具豬隻異動報告表及養豬花戶調查表呈送縣府查核；各鄉鎮應征屠稅額，由縣按保甲戶數斟酌養戶飼養豬隻實際情形分別平淡旺月頒發分月比額表，每三個月考核一次。(1) 如此細密規定，稅款自然不易走漏，惟手續甚為麻煩，非一般所易做到耳。

各地屠稅自征之區域多係城區或屠宰牲畜較多之市鎮，由經征機關派員常駐定所，屠宰戶先稅後宰，宰後由征收人員查驗蓋戳。在所有屠宰場之市鎮，管理較易，漏稅較少，且於衛生行政亦為較便。

### 第三目 營業牌照稅

營業牌照稅在縣地方稅制中，歷史甚短。三十一年一月行政院公布『營業牌照稅征收通則』，為各省市縣擬訂單行章程之根據。茲就稅收性質，稅率及征收行政檢討如下。

(一)性質 現行營業牌照稅性質可從兩方面解釋：

一、課於特定營業 所謂特定營業包括兩類：一為過去施行已久具有牌照稅性質之牙帖當帖稅，二為非關必需消費或應行取締之營業牌照稅。原來『財政收支系統法』中規定之營業牌照稅專指『戲館旅館酒館茶館飯館球房屠宰戶及其他應行取締之營業之營業牌照稅』，現行征收通則，則除此之外，並將牙帖當帖改併入內。牙當行帖之制由來已久，各省實行，多係將牙行及典當商之營業情形分為若干等，分別發給帖證按帖收費。自二十年各省裁釐舉辦營業稅，依照營業稅法之規定，牙稅當稅應改征營業稅。二十三年全國財政會議議決整理牙稅辦法七項，其第四項中規定：牙行開設時，應先照章繳費領帖，其常年應納之牙行營業稅，或依買賣額為標準，或依佣金額為標準。……是牙帖已為牙行營業證性質，沿用舊習收取帖費，帖費之外應另征其營業稅。此項議決，各省多已奉令遵行。當稅因各地收入多屬有限，雖改征營業稅，實際仍多沿用分等給帖按帖收費辦法。牙行當商向視為特種營業，須經官廳特別許可，始能開設行店，牙行之收佣金，當商之取息費，例由官廳加以限制，故牙當給帖實寓限制與取締之意，過去既

(1) 見江西信豐縣各鄉鎮征收屠宰稅暫行辦法(三十年三月十一日公布)，第十一、十二兩條。

爲一般所習慣，同時又屬營業牌照稅性質，故現行征收通則即將此併入。

二、爲營業稅之輔助稅 營業稅之征收，照營業稅法規定，應納稅之營業者，應請領營業稅調查證，開具營業種類，商店名稱及住所，營業資本額或全年營業總收入額，全年營業純收益額等事項，並每年換領一次。<sup>(1)</sup> 現行營業牌照稅征收通則所規定之營業牌照應載明各事項（第六條）正與此大致相同。故已征營業牌照稅之各項營業，自毋庸請領營業稅調查證。營業牌照稅按照全年營業總收入額分等課征，爲對特定營業之應加限制取締者，於營業稅之外，復加重其負擔，以示與普通各種營業有所區別。故營業牌照稅實爲營業稅之輔助稅。營業牌照稅與營業關係既甚密切，究以分征爲宜，抑以合征爲宜？此在稅制上頗值探討，惟將來如中央地方各稅統一征收，則此問題不復存在。現在營業牌照稅中已併入營業稅征收者爲菸酒牌照稅。菸酒牌照稅自二十三年度起劃歸地方後，向由各省視爲特種營業稅，與普通營業稅關係由省征課，三十年省財政併入國家財政後，遂改併普通營業稅征收，屬於中央稅源。

(二)稅率 依照『營業牌照稅征收通則』規定，『營業牌照稅稅率全年不得超過上年營業總收入額千分之2.5』（第五條）。但下列兩點頗值注意：

一、各項營業應否分類 營業牌照稅固係一律按照營業總收入額計算稅款，但各應稅營業，其個別營業性質，既非一致，營業範圍復有大有小，計算稅款，在規定稅率限度以內，自可斟酌各業情形，裕爲伸縮。現在各省縣所訂營業牌照稅單行規程中，已將應稅各業分類分定稅率者，如湖南各縣分屠宰戶業、旅館業、酒館業、娛樂場所、牙行業、典當業等六類，廣西各縣分屠宰業、炮竹業、典當業、鑿業、旅店、飲食店、藥店業、榨碾、理髮業、牙、行古物故衣業、香燭冥鑿業、娛營場等十三類，其中如炮竹業復分製售店販賣店兩種，典當業分典當押當兩種，飲食店分酒家飯店酒館菜館餐室等與飯館食堂麵粉甜食等兩種，榨碾分油榨糖榨碾磨三種，其所定稅率均有差別。如湖南規定營業總收入在一千元至五千元一級，屠宰業及牙行業課1.2%，旅

(1)見二十年六月國府公布營業稅法第三條。

館業課 1.4%，酒館業課 1.6%，娛樂場所課 1.8%，典當業課 2%；廣西除各類稅率不同外，其一類之分數種者亦互異其稅率，如炮竹業營業總收入在五萬元以上者，製售店課四百元，販賣店則課二百元，榨碾業總收入在七萬五千元以上者，油榨課一百五十元，糖榨課八十元，碾磨僅課六十元。在營業不加分類之區域，則凡營業總收入相同者，即課以相同稅額，對於納稅能力之適應，不能個別顧到，在稅制上似為稍欠精密。

二、分等級課稅 依照營業牌照稅征收通則規定：『營業牌照稅課稅標準，依照全年營業總收入額劃分等級，但至多不得超過六級（第四條）。蓋營業牌照稅雖係以營業總收入額為計稅根據，然其納稅憑證，則係為牌照。為杜絕弊端便於核征起見，故以規定定額稅率劃分牌照等級為宜，又為避免稅則繁多，故等級以六級為限。惟在分級課稅辦法下，營業總收入額在各級最高最低限度之邊際者，輒易稅負輕重懸殊，例如規定營業總收入額在 300,000 元以上者為甲級，每年課稅 700 元；200,000 至 300,000 元者為乙級，每年課稅 500 元，假定 A 之營業額為 299,900 元，B 之營業額為 300,000 元，則 A 與 B 之營業額相差不過 100 元，而 A 祇納稅 500 元，B 須納稅 700 元，在此情形之下，稅負發生不公平，B 必設法少報營業額 100 元，以圖逃避 200 元之稅負。分級愈少，每級距之納稅額相差愈甚，此種逃避稅負之發生亦將愈多。惟營業牌照稅之計稅係以上年度營業收入為根據，而上年度營業收入額則在上年度征收營業時原已由征收機關全部計算，故牌照稅即可根據上年度繳納營業稅額，按級征收，納稅人此時欲逃稅顯有不能。然從長期觀之，營業者正因下年度牌照稅按級征收，遂致如上述之 B，不但少報營業額 100 元以減少牌照稅額，且營業稅亦受此影響而減少稅款收入，是則營業牌照稅征課後，對營業稅反有增加漏稅現象之可能。但將營業稅與營業牌照稅兩者合計，則政府對各特定營業單獨課其一種，自不如課其兩種以示與普通各項營業有殊，且以增加政府收入，至逃稅現象則在單獨課征營業稅時亦所不免也。

三、營業總收入額之計算 關於營業總收入額之計算，第一為牙行營業額應以牙佣為營業收入抑以牙行介紹之買賣額為營業收入？如按前者則是以收益額為營業額，僅課以 2.5% 似嫌太輕，如按後者又覺牙行所介

紹之買賣額與其他各業本身營業收入額之性質不同。現行辦法，依據三十一年一月財政部答覆湖南財政廳之解釋，牙行營業牌照稅以其買賣額為其營業總額，蓋從收入着想，按買賣額所征稅款自可較多，從牙行本身着想，為限制此種居間獲利，亦以從重課稅為宜。第二為營業總收入額之最高與最低稅之限度問題：在各項營業不加分類之區域，欲籠統訂定營業額最高最低限度以求適應各項營業，顯有困難，例如牙行一年所介紹買賣額，高者可達數千百萬，屠宰戶一年營業額不過數十百萬，兩者所用稅級勢難兼顧。現在各省未將營業分類者，其最高稅級，廣東規定為十二萬元以上者，福建規定為一百萬元以上者，西康規定為五萬元以上者，湖北規定為十五萬元以上者，安徽規定為十萬元以上者，其最低稅級，廣東規定為四千元至一萬二千元者，福建為五百元至三萬元者，西康為二千至八千元者，湖北為一萬元以下者，安徽為二千至五千元者。(1) 凡此不同之規定，均非有一定之客觀標準以為依據。在各項營業已加分類之區域，各業分定稅級，容易適合各別營業情形，例如廣西現行稅率，營業額最少者為屠宰業與旅店業，其最高級為八萬元以上，最低級為五千元以下，營業額最多者為牙行業，其最高級為五百萬元以上，最低級為一百萬元以下，故十萬元之營業額，在屠宰業及旅店業稅級中屬最高級，在牙行業稅級中屬最低級，良因兩者營業額內容原不相同，不宜強用同一稅則之故。

(三)征收行政 依照征收通則規定：一、營業牌照應載明(1)營業種類，(2)營業字號及所在地，(3)營業者姓名，(4)營業資本額，(5)上年營業總收入，(6)每期應納稅額，(7)本牌照有效期間起訖年月日；牌照不得轉賣讓與或借用；一店兼營兩業應分別納稅領照；歇業時將牌照繳還註銷，遷地營業或改換營業種類，應繳還舊照換領新照。二、營業牌照稅按年征收，其在定期半年以後閉業者減半征收。

#### 第四目 使用牌照稅

過去各地向有車捐船捐之征課，惟稅制迄未確立。三十一年九月行政院公布『使用牌照稅征收通則』，以為各省市縣制定單行章程之根據。茲

(1)見各該省市縣營業牌照稅單行規程之規定。



分述如次：

(一)性質 現行使用牌照稅限於交通使用工具之牌照課稅，其性質可從下列各點分析：

一、爲對於利用公共財產之交通工具課征稅款，以爲改良使用設備之需。各省過去所征之養路費，卽具有此項意義，現行征收通則規定：『凡使用公共道路河流之車船肩輿駝馱……均須向所在市縣請領牌照繳納使用牌照稅』（第三條），蓋市縣因各項交通工具之行駛，勢須支出道路或河流修建經費，此種交通工具之利用者既對公共道路河流特殊受益，自有納稅義務。

二、視交通工具之受益情形而異其稅率 使用牌照稅既係針對交通工具使用者享受特別利益而征課，故對其受益情形應加分別看待，現行通則規定：『使用牌照稅得分別自用營業，依照駕駛種類及載重數量劃分等級征收，其征收標準，……自用者照營業者減少三分之一征收之』（第四條），蓋就普通情形而論，營業用交通工具其所來回於道路河流之次數較多，卽其受益之程度較大，故應多繳稅額，至營業用與自用兩者納稅爲三與二之比例，當係就一般情形與征收簡便而設定。

三、應有之減免 使用牌照稅在下列情形下應有減免之規定：（一）有重複課稅之虞者，如在設有海關地方行駛已經海關征收船鈔之輪船。船鈔原係按噸納稅作爲修建燈塔浮標之費，其性質與牌照稅相同，如再課牌照稅，自係重複。（二）有與集中管制相抵觸之虞者，如汽車及以機器駕駛之車輛在中央核准之汽車管理規則<sup>(1)</sup>中已有牌照及季捐之規定，各市縣如再另行製發牌照收稅，與集中管理原則顯有不符。（三）因公使用者，蓋因公使用之交通工具如須繳納牌照稅，則此繳納者，乃爲政府而非人民，有失課稅目的。

(二)稅率 現行征收通則所定牌照稅稅率，多係從輕規定，其各營業用交通工具之全年最高限度，車類之人力駕駛者，每輛 36 元，獸力駕駛者 72 元，船類人力駕駛者每隻 80 元，機器駕駛者，每噸 5 元，肩輿每乘 24 元，獸力駝馱每馱 48 元；自用者減三分之一。此外，不得征收任何名目之附加稅

(1)二十八年九月十五日行政院核定。

捐。惟上項規定爲固定貨幣數，在貨幣價值變動中，似有隨時稍加修改之必要。

(三)征收行政 過去各地所征車捐船捐，有攔路抽收顯爲通過稅性質者，現行牌照稅係以發給牌照爲憑證。在征收行政上所應注意者有下列各點：一、征課牌照稅及發給牌照，依照征收通則規定，應爲各交通工具之『所在市縣』，但舟車所經地區甚廣，如每縣均課牌照稅，勢將不勝負擔，故規定『已在其他市縣領有牌照繳納稅款，其經過或停留本市鎮之時間在一月以內者』，應予免稅，反之，在他市縣已納稅領照而經過或停留本市在一月以上，即可課稅。二、納稅期間征收通則規定爲按季或半年換照征收，蓋爲舟車管理便利計，以按季換照征收爲宜，但按季征收，稅額零星，人民領照納稅必須親赴征收機關，收數無幾，而印刷等費加大，故得半年換照一次以資簡便。三、牌照應註明種類號碼有效期間及發給之市縣簡名，牌照應置於所屬工具上易見之處（駝駝牌照得由駕駛人隨身攜帶）；不得轉賣讓與或借用亦不得逾期使用。

#### 第五目 筵席及娛樂稅

筵席捐及戲劇捐等，過去各地多已征收，三十一年四月國府公布筵席及娛樂稅法，爲各縣市擬訂單行章程之根據，茲將稅制略述如次：

(一)性質 筵席及娛樂之性質可從兩點分析：

一、爲取締奢侈消費性質 我國對於國民消費無論平時戰時，向乏統制，社會上各種浪費發生，無以制止，其唯一方法，乃爲重課奢侈品稅或奢侈行爲稅。筵席及娛樂稅，原爲行爲取締稅之改稱，實以取締奢侈行爲爲課稅主要目的。且政府歷年提倡節約，而筵席業及娛樂場所日以發達，國民生活日趨奢靡，有矯正之必要。

二、限於奢侈行爲 筵席及娛樂稅既爲取締奢侈消費行爲之性質，故不達奢侈程度者應不課稅。所謂不達奢侈程度，據上述稅法之規定，應『由各市縣參酌當地物價擬定，呈請上級主管機關核定之。』

三、以消費價格爲計稅根據 消費能力愈大，其納稅能力亦愈大，故筵席及娛樂稅係按價征收，而非按消費次數或人數征收，稅率雖爲固定，稅額則隨消費額而有多少。

(二)稅率 既爲取締性質，且稅負由消費者直接負擔，故課稅稅率自應從高，故現行稅率高者達消費價額 30%，如納稅者以此爲重，自可減少其奢侈消費，正與政府之課稅目的相符。又筵席與娛樂場所之消費行爲，性質稍異，仍應加以區別，故前者之稅率規定不得超過原價 10% 後者則爲不得超過 30%。但此處所指之娛樂場所係就以營利爲目的者而言，如非以營利爲目的，則消費者，雖付代價，當不在課稅之列，例如電影院籌募某種公益事業基金是。

(三)征收行政 筵席及娛樂稅係向消費者征收，惟消費地點分散各處，消費時間又無一定，故征收機關如欲派人一一親自征收，顯不可能。現行稅法規定：『筵席及娛樂稅由營業人代爲征收，征收時應填發納稅憑證，註明納稅款額交納稅人收執』（第四條）。在娛樂場所各項營業票價多爲一定，按價收稅，容易計算，征收機關檢查票券與納稅憑證填發數，即可查出稅款已納多少。惟筵席消費，價款不能預定，營業者一日營業價款多少以及納稅額究爲多少，征收機關查核不易，蓋營業帳簿，多不可靠，代征人即侵占稅款，亦不易根究。補救辦法，一爲派員隨時調查，一爲嚴定處罰辦法，現行稅法第六、七、八條對此已作分別規定。

#### 第六目 今後縣地方稅制之展望

現行縣地方單獨稅源，爲房捐、屠宰稅、營業牌照稅、使用牌照稅與筵席及娛樂稅五種，其稅制略如以上所述。此五種稅源，除屠宰稅收數較豐在縣收入中佔居重要地位外，其餘四種稅源偏於城市，故在市收入中頗有可觀收數，而在一般縣收入中則大都非關重要。以四川省三十一年度各縣市地方歲入預算言之，房捐收入，成都市列 468,000 元，自貢市列 120,000 元，一百三十六縣中，列五萬元以上者僅七縣，其餘一百二十九縣均在五萬元以下（其中一萬至五萬元之間者五十三縣，一千至一萬元之間者四十八縣，一千元以下者二十八縣）；營業牌照稅，成都市列 65,988 元，自貢市列 50,000 元，各縣中列數四萬元以上者十一縣，其餘均在四萬元以下或未列收入（三萬至四萬元之間者六縣，二萬至三萬元之間者七縣，二萬元以下者九十七縣，無收入者十六縣）；使用牌照稅成都市列 192,505 元，各縣中列數一萬至五萬元者僅十五縣，無收入者六十八縣，其餘均在一萬元以下；行爲取締稅

(即筵席及娛樂稅)，成都市列 180,000 元，自貢市列 500,000 元，各縣中列數在五萬元以上者八縣，其餘均在五萬元以下（一萬至五萬元之間者十四縣；五千至一萬元之間者十一縣，五千元以下者五十八縣，無收入者四十五縣）。三十二年度縣市預算中，房捐收入，成都市列 700,000 元，自貢市列 300,000 元，一百三十七縣中，五萬元以下者達一百二十二縣（其中一萬元以下者六十二縣），五萬至十萬元之間者十二縣，十萬元以上者僅三縣；營業牌照稅，成都市列 93,387 元，自貢市列 70,000 元，各縣中未列收數者一縣，五萬元以下者達一百一十八縣（其中一萬元以下者五十八縣），五萬至十萬元之間者十五縣，十萬元以上者三縣；筵席及娛樂稅，成都市列 1,220,000 元，自貢市列 900,000 元，各縣中未列收數者一縣，五萬元以下者一百一十六縣（內一萬元以下者八十七縣），五萬至十萬元之間者十縣，十萬元以上者十縣；使用牌照稅，成都市列 249,696 元，自貢市列 100,000 元，各縣中未列收數者達六十五縣，其餘七十二縣，均在五萬元以下（內一萬元以下者六十縣）。從上面數字，得知川省三十一年度，一百三十六縣中，房捐收入在五萬元以下者佔 94%，營業牌照稅在二萬元以下或無收入者佔 81%，使用牌照稅在一萬元以下或無收入者佔 89%，筵席及娛樂稅在五千元以下及無收入者佔 75%；三十二年度，一百三十七縣中，房捐收入在五萬元以下者佔 89%，營業牌照稅在五千元以下及無收入者佔 86%，使用牌照稅在一萬元以下及無收入者佔 91%，筵席及娛樂稅在一萬元以下及無收入者佔 65%。可見除都市較為繁榮地方外，大多數縣份，均收入無幾，或竟全無收入。查川省三十一二兩年度，各縣房捐營業牌照稅，使用牌照稅與筵席及娛樂稅四者，僅佔全部稅課收入（包括中央劃撥稅款）25% 左右，若將此四者分開觀察，益顯其非居重要。他省情形，當亦類此。故從稅收量言之，此列作縣地方五項單獨稅源中之四項稅源，幾難視為縣地方適當可靠之收入。

考各國地方稅制，大都以不動產稅（土地稅與房屋稅）為主要稅源。(1) 不動產所以適作地方稅源，大多由於歷史的發展。蓋地方財政發展之傾向，原從地方利益著眼，地方政府所辦政務，大抵不外教育、衛生、道路、救

(1) 參看 G. Armitage-Smith: Principles and Methods of Taxation, 1935, pp. 173-4 "Real Property as the Basis of Local Taxation."

濟、公安、實業等項，與人民生命財產，直接間接發生利益影響，而在私有財產制發展進程中，受此種利益影響之財產，其顯明易見者，厥為不動產；同時不動產稅逃稅機會較少，地方政府便於徵課。且在過去時代，土地稅一般視為適應納稅能力，合於公平原則。又稅量豐富而普遍，亦為適作地方稅之重要因素。

我國現行稅制除房屋稅已劃歸縣地方獨佔稅源外，『土地稅之一部』雖在『改訂收支系統實施綱要』中已列入縣地方收入，但所謂『一部』，現尚無明文規定。目前田賦收歸中央，徵收實物，田賦及土地稅劃撥縣額，各年度均僅作暫時之措置，將來如何規定，尙值探討。筆者認為土地稅一項，將來似可劃歸縣（市）地方，其理由除如上述各國土地稅適作地方稅源各點外，更有如下述特殊之理：

一、我國為農業國家，土地稅稅基廣大，以此劃作地方政府收入，任何一縣皆可得到較大之收數，不似上述房捐、牌照稅、娛樂稅等偏於都市性稅收，難期適應普遍要求。

二、今後縣地方事業擴展，經費需要增加，現有劃歸縣地方收入，無論如何整理，決難收支相應，固然一部份收入仍恃中央劃撥營業、遺產、印花等稅額及補助金，但縣地方本身亦應有較大財源，以奠自治財政基礎。田賦一項，過去既為縣地方重要收入，以後如劃歸地方，中央自可減少劃撥及補助金額，於國庫未見有損，同時調劑各地財源之目的，仍可以營業稅等劃撥額收到效果。

三、各國地方財政，因工商業發達結果，大都形成市財政範型，公有企業如水電等獨佔事業，多由地方政府經營，其收入漸佔重要。我國今後雖可走入工業化一途，然內地縣區，一時殆難同樣看待，土地稅收入，仍居重要無疑。屠宰稅在過去數年內雖若有躍過縣田賦附加收入之趨勢，惟今後如田賦繼續徵實，或改變稅率，或累進課稅，皆有伸展餘地，遠非屠宰稅僅能課於肉食消費之難期擴展者可比。

今後土地稅如能劃歸縣布，則地方稅制，益臻完備，隨着社會經濟發展與地方事業之推進，儘可運用自如，永奠地方財政基礎，另以補助制綜貫其間，自無榮枯失調之弊。至所謂土地稅劃歸縣市，非指稅權管理而言，即為

謀整個稅制之集中管理起見，土地稅亦如其他稅項，統由中央所設之稅務機構管理，毋庸再事分裂。又劃歸縣市，亦不必為土地稅全部，仍可由中央因管理稅務或整理土地從中提出一部份，以作開支，惟從土地稅收入言，應以大部份歸地方耳。

### 第三節 稅課以外之收入

縣地方稅課以外之收入，以公有財產為較大。此外，其他收入，大都非關重要。茲將公款與公產單獨提出討論，其餘如特賦與規費，公有營業與公有事業收入，地方性之捐獻與遺增收入，公債及賒借收入等，僅各就其性質加以界說以明大概。

#### 第一目 公款與公產

##### (一)性質

一、公款 縣地方所有各種基金款項，均屬公款範圍。基金分兩種：

1. 普遍基金——歲入之供一般用途者。

2. 特種基金——歲入之供特種用途者。特種基金分下列各種：

(1) 供營業循環之用者為營業基金。

(2) 依法定或約定之條件供公債還本付息之用者為公債基金。

(3) 凡經用去仍須還原或經付出仍可收回而非用於營業者為非營業循環基金。

(4) 依法令契約或遺囑之所定，僅以孳息充指定用途者為留本基金。

(5) 為機關團體或私人之利益依所定條件管理或處分者為信託基金。

(6) 其他特種基金各依用途定其名稱。

在公庫法實施以前，地方公庫制度未立，公款保管極為困難，挪用侵蝕之弊在所難免，尤以專款制度盛行時期，公款分散管理流弊甚為普遍，而特種基金則因其不列於普通經費預算之內，經管人員，把持操縱，政府多不過問，聽其自生自滅而已。自公庫法施行，所有公款均應存入公庫，按其性質分為普通基金存款及特種基金存款，非依程序不得支用，上述流弊自可免除。

惟過去積弊深遠，非加清理，難明實況，故目前縣地方推行公庫之初，均從事

公款之清理。

二、公產 公產別於公款，應以公有不動產爲其範圍。依照『建國大綱』第十一條及『國民黨第一次全國代表大會宣言』之中國國民黨政綱第三項同樣規定：『土地之稅收、地價之增益、公地之生產、山林川澤之息、鑛產水力之利皆爲地方政府之所有』。除土地稅收地價增益外，其餘公地、山林、川澤、鑛產、水力等皆屬公有財產性質。又『地方自治開始實行法』關於墾荒地之說明：『荒地有兩種，其一爲無人納稅之地，此等荒地當由地方開墾；其二爲有人納稅而不耕之地，此種荒地當科以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止，如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾；凡山林、沼澤、水利鑛場悉歸公家所有，由公家管理開發。』依據上面兩種規定，地方公產大約可包括兩種：一、原有公地及荒地，二、附着於土地之鑛及經濟上可供公衆利用之天然力。惟如此廣義解釋，容可實現於將來，而與現在縣有公產內容則不相符。現在縣有公產大致分爲兩項，一爲學產，二爲學產以外之公產。其來源大概有下列三種：（一）原屬政府官產，如屯田、沙田、旗田、官廩、場圃以及其他不動產購置等。（二）逃亡戶絕之充公以及其他依法沒收之財產。（三）地方人士舉辦慈善教育等事業之遺贈。此種財產，多係長期積累而來，產業分散於各地，管理甚爲困難，大都交由地方人士管理，把持佔蝕，幾於無處不然。故各省多於經過一段期間舉行清理一次，以裕收入。

### （二）公產收入在縣收入中之地位

公學產租金收入，在縣收入中頗爲重要。現在各省中公學產佔縣收入最大者，當爲四川各縣。例如新都縣二十九年度公學產租金收入佔預算總額 37%，三十年度佔 54%，三十一年度佔 35%。三十一年度川省各縣預算中較大縣份之租金收入佔全部歲入 20% 以上者頗爲普遍，且多超過各項稅課收入之總和，佔居第一位置者。川省各縣現在公學產租金收入之甚佔重要，與近年整理公學產直接有關，茲將華陽等租金收入較大之三十縣公產整理前後租金收入所佔歲入預算總額之百分數比較如下。

公學款產，大抵每縣皆有，數額多寡雖有不同，然其收入可靠則一。且此項收入，不如各種賦稅之影響人民負擔，若能以此撐支地方預算，實較倚賴其他收入爲簡便。

四川華陽等三十縣公學產租金整理前後所佔歲入百分率比較表

縣 別	二十九年度預算數			三十一年度預算數			三十一年度較二十九年 度增加之%
	全部歲入(元)	公學產租金(元)	租金佔歲入之(%)	全部歲入(元)	公學產租金(元)	租金佔歲入之%	
華陽	881,721	114,911	13.03	6,249,983	1,296,940	20.75	7.72
瀘縣	583,017	103,117	17.68	3,586,991	1,515,116	42.23	24.55
彭縣	632,612	178,873	18.27	5,892,614	2,542,670	43.15	24.88
新津	439,555	123,359	28.75	2,795,767	1,050,703	37.58	8.83
新都	500,667	184,034	36.75	4,598,090	2,054,185	44.57	7.82
郫縣	599,552	130,524	21.77	4,370,765	1,015,004	23.22	1.45
雲陽	769,416	67,638	8.49	7,233,711	1,150,000	15.78	7.29
榮縣	759,947	25,710	3.38	5,612,754	1,440,110	25.65	22.27
巴縣	1,790,847	203,513	11.31	8,900,052	1,359,837	18.65	7.34
江津	1,127,330	126,298	11.20	7,572,414	1,453,391	19.23	8.03
江北	1,050,370	181,100	17.33	5,498,427	1,416,700	25.76	8.43
合川	1,110,490	165,313	14.88	7,857,922	2,113,000	27.14	12.26
榮昌	632,722	84,370	13.33	4,192,620	1,030,267	24.57	3.70
綦江	543,180	113,406	20.87	3,918,994	1,587,000	40.49	19.62
健為	505,418	39,279	7.77	5,352,301	1,201,301	22.44	14.67
宜賓	1,079,522	293,959	17.23	9,550,223	2,666,522	27.92	10.69
瀘縣	1,150,262	161,147	14.00	12,315,094	2,554,095	20.68	6.68
萬縣	1,297,543	157,559	22.14	9,049,316	1,841,200	20.34	8.20
忠縣	678,428	134,485	19.82	5,037,071	1,582,000	33.19	13.27
大竹	652,847	92,272	14.13	6,183,210	1,101,268	17.81	3.68
廣安	939,255	313,374	31.87	8,614,642	3,162,327	36.70	4.83
岳池	738,920	111,036	15.02	6,756,976	2,053,000	30.38	15.36
蓬安	334,632	29,778	8.89	3,214,983	950,000	19.27	10.38
武勝	493,220	69,023	13.91	3,583,503	1,007,500	28.11	14.20
安岳	903,953	158,451	18.63	9,329,576	2,328,288	26.77	10.14
三台	833,722	79,832	9.21	7,232,314	1,220,000	16.89	7.59
潼南	538,923	42,633	7.91	4,303,837	1,102,200	23.92	6.0
廣漢	313,525	235,144	35.05	6,822,478	2,733,799	40.07	5.02
金堂	539,316	76,703	14.21	5,335,839	1,070,783	20.03	5.75
江油	349,081	73,913	21.17	2,823,848	1,034,100	33.62	15.45



### (三)公款公產之整理

一、追欠及標租 地方公有款產，因向由地方人士把持，虧欠積纍，自應追究清理。追究清理，以檔案卷冊證件為根據，並向有關機關調查，獎勵人民舉發，但應於一定限期內允許欠租欠款人自行聲報償還。公學產招租應以標租方式，按最高標額租與承租人以昭公允而增收入。

二、清丈與編冊 土地面積應於清理時舉行清丈繪具圖形，備載四至，編造公產清冊，附入公產權利證明文件，以為根據。此外應將歷年公產變動及永租人姓名地址繳納租金情形等，另造登記冊，以明實況。

三、集中管理與分散管理 公款清理之後存入公庫，集中管理，永杜弊端。惟公學產業散在境內，如能化零為整，管理較易，流弊自少。然如清理時包括鄉鎮公產，則此鄉鎮公產既係指作鄉鎮收入，自毋庸由縣集中管理。現在鄉鎮有財產保管委員會之設置，除管理鄉鎮本身財產外，縣有財產如為便利計，亦可委託其代為管理。

四、省有公產之處理 過去若干省份，省收入中亦有公學產租金收入一項，此種公學產散在各縣，向由各縣代為管理。目下省財政收歸中央，是省有公產亦應歸於國有。惟此項收入，在過去省庫中原不關重要，且產業分散，不易直接管理，似不如全部劃撥歸縣，以便就近整理，增加收入。

### 第二目 其他收入

#### (一)特賦與規費收入<sup>(1)</sup>

特賦為政府於其管轄區域內，對於因道路隄防溝渠或其他土地改良之水陸工程而直接享受利益者，按特殊利益比例所收之償費；規費為政府基於公益觀念對個人所作特別勞役而向享受特別利益之個人所取代價。兩者均係以特殊利益為基礎與普通課稅之非決於特別利益不同，故賦稅稅率可按納稅能力累進，特賦及規費則不能累進；賦稅收入用以支付政府經常費用，特賦及規費則以償付特種建設工程或特種勞役之費用為度。特賦與規費之區別約有下列數點：

1. 團體與個人 特賦為因政府舉辦公建設工程而徵，公共建設之利

(1)參考 Seligman: Essays in Taxation (9th edition, MacMillan & Co.) Ch XIV The Classification of Public Revenues.

益及於建設區內之公眾團體，規費爲對個人服役而收，其對象僅爲個人。

2. 強制與自由 公共建設工程之舉辦，決於政府，凡在建設區內享受利益之團員均須強制繳納特賦；而政府之勞役，普通並無強制個人必享其特殊利益以收取規費。

3. 與不動產有無單獨關係 特賦基於公共建設對不動產之利益，故以建設區內之不動產爲徵收對象；規費則以勞役行爲爲對象，此勞役可利及不動產以外之其他成素。

4. 一次繳納與零碎償付 通常特賦多係一次派收，間或分期徵收；而特賦則普通均爲零碎與不規則之償付。

特賦與規費之徵收範圍法令上常有一定限制，依照財政收支系統法之規定，縣之特賦，限於縣爲經辦道路隄防溝渠及其他土地改良工程所徵收；規費限於縣公務機關爲執行各項行政事務依法徵收之規費及縣所屬之事業機關或組織合法之收費，而所謂事業機關或組織，又限於教育文化事業、經濟建設事業、衛生治療事業、保育救濟事業、保安防災事業、保健娛樂事業等六項，此外，如小學教育、傳染病之預防、殘廢之贍給及水火災患之救濟，不得收費。(1)

過去各地攤派，常具特賦性質。例如城鎮修理街道，鄉區修築道路，興建隄防，往往按經費多少，攤派於區內住戶，無特賦之名，有特賦之實，惟以多係臨時性質，由城鄉人民開會議決分攤，多未事先報案呈准，未受政府監督，常滋流弊。今後似應由政府規定特賦收支辦法，於事前將所擬興建工程及所需攤收經費報請上級政府批准列入預算，(2)並嚴加監督管理。至規費收入，則受公營事業範圍之限制。

## (二)公有營業與事業之收入

政府舉辦各種營業與事業，以其特殊勞役或產品供應私人消費，索取單位價格以補償其生產費用或必需支出，因有營業或事業收入。前者爲政府無論在自由競爭或獨佔經營之情形下，純以私人企業之方式，依據政府與購買人間之同意訂定價格，政府目的在獲取最大可能之利益，與由私人經營無

(1) 見財政收支系統法第十六條及附表縣收入中特賦收入及規費收入之說明。

(2) 財政收支系統法第十四條規定特賦之徵收應經過預算程序始得爲之。

異，至於普遍利益與公共目的之維持，不過是偶然附帶事件。後者則為政府認為某種事業任聽私人經營，不如由政府經營之能顧及公共利益，或某種事業，私人因無利可圖不願經營，而政府則以其為大眾謀利益之立場決定興辦，其目的在獲取最大可能之效用，與私人營業之純利益目的不同。基於前一方式所取之費，除償付生產費用外，尚有盈利可得，此種取費之定價，可稱為準私價 (quasi private price)<sup>(1)</sup>——與私人營業索價相同，基於後一方式所取之費，祇求價格總收入足敷生產總費用——可從不同的消費者索取不同之價格，或就不同的生產費用索取相同價格，甚至以此一企業之盈利補償另一企業之虧損，<sup>(2)</sup>此種收費稱之為規費 (fee)。又介於純粹私人營業性質與純粹公益性質之間者，或稱之為公價收入 (public price)，<sup>(3)</sup>即一面雖以盈利為目的，一面仍以公益為目的者是，但此種為程度上之差別，在實際分類時不易採用。按我國『財政收支系統法』收入分類表中，列『公有營業及事業之盈餘收入』及『規費收入』，前者即為依準私價或公價收入所得之盈利，後者即為一切無盈利之規費。現行『改訂財政收支系統實施綱要』之收入分類表，則分列『公有營業之盈餘收入』，『公有事業收入』及『規費收入』，實則除有盈餘之公營業外，『公有事業收入』似難與『規費收入』，再作性質上之相對劃分。但規費收入可包括行政或司法等之規費與公有事業收入之規費，故『公有事業收入』應屬於『規費收入』之內。

從現代民主國家公共財政之一般趨勢觀之，政府因舉辦一般性事務而收稅，因舉辦特種事務而收費。就政府收費一點言，政府與人民之關係，恰如合作社與社員之關係，故規費性質實介於自由競爭價格與獨佔價格之間而為一種合作的價格 (co-operative price)，<sup>(4)</sup>政府非以純盈利為目的，而以公共利益為目的。換言之，公有營業或事業之盈餘收入，在今後政府歲入中將漸不重要。

(1) 參看 Seligman: Essays in Taxation Ch. XIV.

(2) 參考 De Marco: First Principles of Public Finance 1933, Book I, Chapter IV "Theory of the Fee."

(3) 參考 Essays in Taxation Ch. XIV.

(4) 參考 First Principles of Public Finance, Book I, Chapter IV.

公有營業之舉辦，除財政目的外，其以充裕人民生活為目的者如裝設電燈、電話、自來水、供應煤氣等是；以事關統一計劃為私人所不易舉辦者如交通運輸營業是；以開發經濟流通金融為目的者如開鑛建廠設立銀行等是。我國一般分公有營業為路、電、郵、航、農、鑛、工、商八大類，但前四者規模宏大，且有全國一致性質，故常由國家或省經營，即農、鑛、工、商中之較大範圍者，亦或歸國有<sup>(1)</sup>或歸省辦，縣之公營事業，普通自祇限於農、鑛、工、商中之小部門而不與國營或省營衝突為條件。又鄉鎮造產，亦屬公有營業性質，從縣與鄉鎮之分界言，造產事業，屬鄉鎮而不屬縣，故縣營業一方面應與國省不衝突，一方面應不侵入鄉鎮營業之範圍。至縣事業之舉辦，普通不出教育、衛生、道路、水利及其他經濟事業等。理論上，公有營業與公有事業原不必作各別性質之區分，惟從其收費與生產成本或必需費用之關係言，有盈利者稱之為公有營業，無盈利者稱之為公有事業，亦無不可。

### (三) 地方性之捐獻與遺贈收入

人民以款項或產業在生前捐獻政府或死後遺贈政府，其屬於地方性者，則為地方收入。捐獻與遺贈普通應具備下列三種條件：一、無強迫之性質，必為捐贈人所樂意，捐獻以財產所有人之意思而定，遺贈以死者在生前所立之遺囑或財產繼承人，依據死者生前所表示之意思而定。二、無數額之限制，即捐贈人以其自願交付款額或產業於政府，政府不能為數額大小之限制。三、應重視捐贈人捐贈原意，如捐贈人指定作教育或慈善之用，或更指定改作某一學校之獎學金或某一慈善機關開支，政府應為存作特種基金，並得指定公正人士設立基金管理委員會，監督用途，以示尊重捐贈人捐贈意見。

在過去縣地方收入尙未確定時期，地方事業多賴捐募款項以舉辦，地方人士捐資興學或倡辦慈善事業，成為普遍之善良風習，惟管理多有未善，任其自生自滅，地方政府對捐贈人獎勵不足，復多挪用捐贈款項以作政費，以致此種捐贈風氣，日以湮沈，代之而起者厥為一般之強迫募捐，納捐人對捐額多少以及捐款用途，無復自由意志，名為樂捐實則攤派。

(1) 關於國營事業，可參考吳牛農先生著『國營事業的範圍問題』（國立中央研究院社會科學研究所中國社會經濟問題小叢書第四種，三十年出版）。

目前縣地方收入不足，事業經費日益膨脹，政府如以獎勵方法，提倡捐獻之風，地方事業當可賴以發展；尤以目前遺產稅已經開征，鉅額財產所有人爲避免死後重課遺產稅起見，不如以一部份財產捐贈地方，以博熱心公益之名，故遺贈收入，或可望爲今後縣地方一頗重要之收入。惟捐獻與遺贈皆係出自捐贈人於任何時間，爲不規則之繳納，非可由政府事先預計，故在編製年度預算時，難於估列，祇能於捐贈事實發生後再作歲入追加預算。

#### (四)公債與賒借收入

地方團體爲舉辦地方事業或經營地方企業，於稅課收入及以上各種非稅課收入以外，借款以充用途，是爲公債與賒借收入。公債償還期間較長，普通不用於經常費，賒借收入則有時以稅賦收入先後之關係，致週轉爲難，爲補救會計年度之暫時不足，而爲臨時之借款，此種借款，期限甚短，普通多以不逾該年度爲限。

地方公債別於國家公債，其獨具性質約有下列各點：一、地方公債之用途，普通以地方公益事業（如修建道路興築隄防）及地方企業（如電燈自來水等）爲主，極少用以彌補地方預算。二、地方公債之發行，其發行條例，須經過上級政府批准，爲顧及信用計，普通皆受嚴格之限制。三、地方政府信用不及中央政府，故地方債利率常較國債利率爲高，以便吸收游資募集債款。

過去各地，爲彌補經費不足，間有訴之於借債辦法，此種借債，原多預定短期償還，爲賒借性質，惟到期不能償還變爲長期公債。若干地方採發行『預收券』辦法，即在年度中地方稅開徵期間以前，經費已感不足，發行債券預收稅款，分派應納稅戶，於納稅時持券抵繳，此亦屬於短期賒借性質。至較長期之縣地方公債，按照普通公債發行方式以發行者，極爲鮮見，推其原因，不外下列各點：一、地方政府信用不著，如爲較長期間之借款，常因政局變動政府改組致不能遵照原定期限原定利率償還，故人民不願應募。二、地方公營企業不發達，一切大都市之電力水力等設備，多無法在縣地方興建，因此，基於私經濟方式之公債投資而以巨大收益爲債信擔保者，縣地方無法實現。三、人民對公債應募，向不習慣，國債尤感募集困難，地方債更不待言；故與其募而不集，不如不發行之爲愈。四、內地農村，高利貸盛

行，投資於不十分相信之地方公債，不如以高利貸出之坐享厚利。五、無公債消納市場，不易臨時募集。有此五因，故公債收入在各國地方財政（尤以市財政為然）佔居重要地位，並藉此以達發展地方事業，繁榮地方經濟，而在我國縣財政中則極無法利用，過去如此，將來恐亦不易改觀。最近中、中、交、農四聯總處為督促土地金融業務配合縣各級組織綱要中鄉鎮應興辦造產事業之規定，訂定『三十二年度土地金融業務配合新縣制促進鄉鎮造產實施準則』規定鄉鎮辦理下列各項造產事業需要資金時，由中國農民銀行土地金融部份放款協助之，並儘量搭放土地債券：（一）徵購土地，（二）開墾荒地，（三）興辦長期農田水利，（四）造林，（五）墾闢牧場；並規定各省推行鄉鎮造產需用資金，應由省府擬定分期分區實施計劃，預計款額，向中國農民銀行給借。此種放款，在縣預算中即為賒借收入，惟此係基於國家銀行促進地方經濟發展而發生，與由縣地方憑其信用以向外募債之方式有不同耳。

## 第六章 縣與各級財政收支關係論

### 第一節 中央與縣財源調劑方法

#### 第一目 改訂財政系統後中央與縣財源之調劑

##### (一)三十一年度中央對縣稅款劃撥及補助

三十年十一月國府公佈之『改訂財政收支系統實施綱要』，規定縣地方收入除其單獨稅源外，並由國家將下列各稅按標準分配於縣。

1. 印花稅按純收入 30%。
2. 遺產稅按純收入 25%。
3. 營業稅按純收入 30% 至 50%。
4. 土地稅原屬縣收入部份暫仍其舊，但在征收實物時期，實物收歸中央，原屬縣收入部份，由中央參酌原收入金額撥給之。
5. 契稅原屬縣收入部份暫仍其舊。

此外，縣之補助金由中央核定發給。

三十一年度財政部訂定『中央分配縣市國稅處理辦法』，及『編審縣(市)預算辦法』，規定中央對縣稅款劃撥，除印花稅及遺產稅依照上面標準外，營業稅按中央純收入三成列入縣預算；地價稅或田賦均按各縣三十年度預算原額照列，不得變更；契稅照各縣原有附加率估計編列，但原有附加率超過法定最高限度(正稅半數)者，應縮減至法定限度以內估計編列。三十一年度縣補助收入，照三十年度預算所列本省補助費原額列為中央補助收入，其在貧瘠縣市，因推行新政，收支不敷，由中央於三十一年度給與特別補助費者，應照數列為中央特別補助收入；此項特別補助費應由省府就中央核給該省總額斟酌各縣財政狀況與施政情形統籌分配，令知受補助之縣政府依照編列。

除上面規定外，並准各縣於中央三十一年度田賦征實以外，帶征縣公糧三成列入預算。(1)

(1) 一部份省區由中央另撥特別補助作縣級公糧之用，不另帶征。

上項辦法對縣收入之影響：三十一年度上項辦法實行後，其對縣收入之影響如何？為財政系統改訂後吾人所應探討之問題。茲據財政部地方財政司統計資料，將三十年度各省縣地方預算中田賦附加、契稅附加、營業稅（或係由省撥給或係由縣附征）、印花稅及補助費額等五項合計額與三十一年度中央實施劃撥各縣田賦、契稅、營業稅、印花稅、遺產稅、補助費及縣級帶征公糧等七項合計額加以比較，得結果如下：

第一、各省三十一年度上列七項合計額均較三十年度上列五項合計額為多。計十六省<sup>(1)</sup>中，除山西各縣三十年度原無田賦等五項收入預算外，<sup>(2)</sup>甘肅各縣三十一年度七項合計額（26,389,075元），為三十年度五項合計額（4,549,760元）5.8倍，西康為5.5倍（10,294,122元比1,853,739元），四川為4.4倍（270,816,892元比61,649,557元），廣西為3.2倍（40,806,848元比12,769,744元），安徽為3.1倍（18,300,183元比5,933,519元），貴州為3倍（20,467,211元比6,735,787元），廣東為2.7倍（39,563,179元比14,330,441元），河南為2.4倍（25,197,749元比10,295,593元），湖南為2.3倍（34,446,325元比14,935,156元），寧夏為1.7倍（3,339,080元比1,915,783元），湖北為1.4倍（24,972,626元比17,862,137元），陝西為1.4倍（33,199,921元比22,646,072元），浙江為1.3倍（48,396,751元比37,842,638元），福建為1.3倍（28,269,943元比21,962,155元），雲南為1.2倍（25,921,000元比21,880,000元）。第二、十六省中，三十一年度上列七項合計額所佔各縣歲入預算總額之百分數與三十年度上列五項合計額所佔各縣歲入預算總額之百分數相比，山西增68%（68比0），甘肅增37%（79比42），四川增20%（19比29），西康增17%（48比31），安徽增7%（38比31），貴州增6%（35比29）；湖北減37%（33比70），河南減36%（36比72），陝西減33%（59比92），雲南減31%（50比81），福建減20%（26比46），浙江減17%（46比63），寧夏減12%（86比98），廣西減12%（28比40），湖南減8%（51比59），廣東減4%（34比38）。第三、兩年度中，各省縣預算中所列之『補助費』一

(1)就三十及三十一兩年度縣預算送財政部之省份而言。

(2)山西各縣三十一年度中央劃撥國稅補助費及縣級公糧共計11,668,730元。



項，除陝西一省三十一年度（9,600,000元）較三十年度（14,560,268元）爲少，及山西三十年度未列補助費收入外，<sup>(1)</sup>西康三十一年度爲三十年度15.2倍（8,750,000元比574,988元），四川爲13.3倍（165,737,127元比12,495,410元），廣東爲6.8倍（18,712,893元比2,759,410元），甘肅爲6倍（9,021,294元比1,491,184元），安徽爲5.1倍（9,375,000元比1,840,333元），貴州爲4.1倍（13,801,335元比3,336,770元），河南爲3.3倍（13,044,973元比3,900,025元），湖北爲3.1倍（9,894,910元比3,126,505元），寧夏爲2.8倍（1,210,208元比431,432元），廣西爲2.7倍（11,881,929元比4,433,569元），湖南爲2.7倍（18,312,878元比6,868,595元），福建爲1.3倍（17,196,550元比13,111,119元），雲南爲1.3倍（8,789,000元比6,850,000元），浙江爲1.2倍（15,017,000元比12,462,831元）。第四、三十年度縣預算中列有營業稅收入者僅貴州、廣東、湖北、浙江、福建、河南、陝西、甘肅、寧夏等九省，其餘七省均未列數；三十一年度中央實施營業稅劃撥，各省縣地方營業稅分得款額，省與省間差距甚大，最高爲四川，達三千三百餘萬元，其餘五百萬至一千萬之間者爲廣東、廣西、浙江、湖南、陝西等五省，一百萬至五百萬之間者爲貴州、安徽、福建、河南、甘肅、雲南等六省，百萬元以下者爲西康、湖北、寧夏、山西等四省，山西最少僅三十八萬元。

從上面第一現象，可知財政收支系統改訂後，第一年實施結果，縣收入發生變動部份，預算數字均較上年度原額爲增，最高增4.8倍（甘肅），最低增0.2倍（雲南）。從第二現象，可知各項在縣收入中發生變動部份所佔縣歲入總額之百分數，在川、康、黔、皖等省則三十一年度較三十年度爲增高，在桂、粵、湘、鄂等省則爲減低。從第三現象，三十一年度補助費較上年度增加甚鉅，增加部份屬於特殊補助，對縣收入影響最爲重大，尤以川、康兩省均較上年度增加十倍以上。從第四現象，可知營業稅劃撥，純視各該省稅款多少爲定，比較富足省份所得劃撥均較大，貧瘠省份劃撥額均較小。

## （二）三十二年度中央對縣稅款劃撥

一、各項國稅分配標準 三十二年度中央對縣國稅劃撥，除契稅依照

（1）三十一年度比2,948,350元。

上年度辦法辦理外，其餘各項如下：

1. 土地稅按各縣市所征田賦、地價稅及土地增值稅之實收數撥給 15%，其改征實物部份實物仍歸中央，由中央按核定之實物平均價格撥給現款，但在有餘糧地方亦得逕以實物撥給。

此外，仍准縣級帶征公糧三成。

2. 營業、印花、遺產三稅仍按上年度百分數劃撥，但均以預算數為標準，不以純收入為標準。

二、各項稅款分配額 依照上述標準三十二年度劃撥土地稅額為五萬七千五百餘萬元，營業稅為二萬三千四百餘萬元，印花稅為二千七百餘萬元，遺產稅為一千一百餘萬元，共為八萬五千元左右。縣級公糧帶征未計入內。茲將預算分配數列表於下：

三十二年度中央撥補各縣市稅款預算數表

省 別	田 賦 (元)	地 價 稅 (元)	土地增值稅 (元)	營 業 稅 (元)	印 花 稅 (元)	遺 產 稅 (元)	合 計 (元)
四 川	135,000,000	7,350,000	1,350,000	73,140,000	3,750,000	1,525,000	327,115,000
西 康	4,500,000	720,000	150,000	1,330,000	133,000	70,500	6,955,500
浙 江	15,000,000	2,500,000	495,000	5,520,000	310,000	352,500	21,407,500
福 建	24,000,000	2,550,000	495,000	3,832,000	1,213,000	470,000	37,562,000
廣 東	22,500,000	1,800,000	375,000	18,530,000	2,295,000	1,175,000	44,075,000
廣 西	23,610,000	1,440,000	300,000	9,930,000	1,350,000	822,500	37,458,500
湖 南	66,000,000	2,550,000	495,000	12,248,000	1,890,000	822,500	84,005,500
貴 州	21,000,000	2,550,000	495,000	9,650,000	1,215,000	587,500	35,507,500
雲 南	22,500,000	2,850,000	600,000	8,280,000	1,080,000	352,500	35,692,500
江 西	24,000,000	2,880,000	600,000	8,832,000	1,350,000	170,000	37,832,000
安 徽	22,500,000	1,095,000	210,000	4,140,000	405,000	117,500	28,467,000
湖 北	15,000,000	720,000	150,000	3,312,000	405,000	117,500	19,704,500
河 南	35,000,000	1,440,000	300,000	13,800,000	1,620,000	282,000	52,470,000
陝 西	49,800,000	1,800,000	375,000	16,422,000	2,241,000	940,000	71,578,000
西 山	6,300,000	350,000	75,000	138,000	54,000	—	6,927,000
甘 肅	18,000,000	1,800,000	375,000	6,900,000	1,134,000	352,500	28,561,500
寧 夏	9,000,000	1,095,000	210,000	745,200	81,000	70,500	11,201,700
綏 遠	2,700,000	350,000	75,000	82,800	27,000	—	3,244,800
青 海	5,400,000	360,000	75,000	276,000	67,500	47,000	6,225,500
江 蘇	4,500,000	—	—	138,000	13,500	—	4,651,500
山 東	7,200,000	—	—	138,000	27,000	—	7,365,000

註：本表數字，根據財政評論第十卷第二期，王傳慈：『今日之地方財政』中『三十一、二兩年度中央劃撥各縣市稅款預算數比較表』。

三、稅款分配辦法 除土地稅全數分配於原收入縣份外，營業稅遺產稅及印花稅應以各該稅收入 50% 分配於原收入縣份，以 40% 由省政府斟酌各縣財政情形統籌分配，並將各縣應攤之百分數，列單通知各該省區國稅管理機關，其餘 10%，由各省政府保留，作為未分配數，視各縣市臨時需要及年度結算稅收短絀情形隨時核定撥補之。

四、劃撥手續 土地稅內之田賦依照核定之各省分配數先按月平均劃撥八個月，其最後四個月，由各省田賦管理處查報實收數再行核計扣補，如核定以實物抵撥者，按核定實物單價折合國幣，由庫扣抵轉帳。土地稅內之地價稅，於每期開徵後，先按照該期額征平均數劃撥三個月，其餘於年度終了時，由各省田賦管理處查明實收數電報財政部核計抵補。土地稅內之土地增值稅於開徵後由各省田賦管理處按月查明實收數電報財政部核撥。營業稅、遺產稅、印花稅，依照核定各省預算數先平均劃撥六個月，其第七個月即照一月份純收入數劃撥，以後各月依次遞推照撥，至十二月份為止，再由各該省區主管各該稅務機關於年度終了時結清全年度收入款項，與當地國庫分支庫或經收機關核對納庫數，計算全年度應撥數額，編具分配縣市國稅調整表，分送財政部及各該省財政廳暨審計處，並將應補應扣數額，電陳財政部，於應撥各該省下一年度各該稅內，調整扣補。(1)

### (三) 三十一年度及三十二年實施辦法比較

一、稅款劃撥按純收入額與按預算額 三十一年度『中央分給縣(市)國稅辦法』，依改訂財政收支系統實施綱要規定，營業稅、印花稅及遺產稅均係按純收入百分數撥給，施行以後，稅款撥付到縣輒延誤數月，因各地征收機關每月稅款征收數額，須至月終方能結算，已遲一月，而計純收入與國庫辦理劃撥等手續，由縣稅局層轉至國庫署，再由國庫署層遞至縣政府，約須兩個月時間，再加郵程日期，最近如陪都至成都，往返約須十日，最遠如至福建省府所在地之永安，往返約須五十日，故本月稅款最少須經三個半月，最多須經五個月，始能撥付到縣，若加意外延擱，則時間更長。縣地方執行月份分配預算，經費部份，必須按額支出，而同時歲入部份，則因國稅不能按月發給，無以平衡，結果所至，非為人民臨時攤派，即為政務之停頓。三十

(1) 見財政部三十二年『修正中央分配縣市國稅處理辦法』第四條。

二年度財政部擬訂『修正中央分配縣市國稅處理辦法』，規定中央分配縣(市)之國稅，除田賦一項，在征收實物時期，由財政部參酌各省征實數額核定分配標準折合國幣計列外，其餘照當年度各該稅收入預算數，除去征收費之淨額，依核定分配成數，分發各縣(市)，年終結算，按數扣補。如此，則代理國庫機關預算稅額轉遞查報以及稅收機關計算純收入等手續麻煩皆可化簡，時日稽延，自可較前減少。

國稅劃撥，由國庫直接匯發抑就地抵撥，亦為手續上繁簡問題之一。茲先將改訂財政收支系統前印花稅劃撥辦法略加敘述：在三十年度以前，財政部頒行『各縣請領三成印花稅辦法』，規定各縣應分得之三成稅款，由國庫直接匯發，施行以後，以交通不便，公文往返既多稽延，匯發稅款復費時日，而僻遠縣份匯兌亦時有困難，事實所限，致未能達迅速到縣之預期目的；自三十年一月起，將此三成印花稅款改由各省直接稅局就地審核撥發，俾可利用當地銀行各種匯兌機關或各縣政府駐省人員而達迅速到縣之目的。依照『修正各縣請領三成印花稅款辦法』之規定：『各縣於每月終向各該郵局算明各該月實際銷售數額後，即得請領三成稅款，由縣填具請款書、領款書及郵局銷售實額證明書向各省直接稅局請求審核，並即分別匯發。』惟此項辦法，在三十年度改訂收支系統後已停止實行。三十一及三十二年度國稅劃撥，均由國庫層遞而達於縣，未採上述印花稅由各該省直接稅局就地審核辦法，惟三十二年度既改以預算數為撥付標準，在國家總預算內以『分配縣市國稅支出』科目分省彙列，各省政府按照國家總預算所列分配各該省縣(市)之國稅數分配撥發於所屬各縣(市)，無復國庫與各縣政府間公文往返之煩，較由各縣逐月查明當地稅收機關征收款額，向各該省直接稅局請領款項，尤為省事捷更。

二、統籌分配與分區回撥 統籌分配者，將應分各稅之全部或一部平均或按某種標準分子各縣是；分區回撥則為按各稅在各縣之收入額以回撥一定百分數於各該縣。過去，財政收支系統施行條征會規定中央分給省市縣之所得稅、遺產稅及省分給縣市之營業稅均採統籌分配原則，<sup>(1)</sup>但分配方法則未詳細說明。在改訂財政收入系統以前，遺產稅及印花稅之分給，

(1)見施行條例第二、三條。

依三十年一月公布，『遺產稅收入分給各省市縣暫行辦法』內『市縣應分給之數額為該市縣每年度遺產稅純收入總額 25%』之規定及同年月頒行『修正各縣請領三成印花稅款辦法』內『各縣請領三成印花稅款之計算以各縣郵局各實際銷售印花稅票數額之三成爲標準』之規定，皆係採用分區回撥辦法。三十一年度中央劃撥營業、遺產、印花三稅，亦係分區回撥，以故稅量較多地方多得分額，反之則少得。例如以四川各縣三十一年度縣預算中所列數字言，除遺產稅多數縣份尙未列數（因尙未開征）外，營業稅劃撥額多者如江津、樂山各七十餘萬元，資中八十五萬餘元，宜賓一百一十二萬餘元，內江一縣則以糖商營業甚盛，稅入特多，劃撥額達二百四十三萬餘元；而南江縣不過分得八千元，北川、平武兩縣不過四千六百八十元，懋功、汶川、靖化等縣則竟全無收入。印花稅劃撥額多者達數萬元（如江津四萬五千元，內江四萬元），其次一萬元以上（如宜賓、樂山等縣），以下則或數千元，或數百元，或數十元（北川僅列二十一元），或全無收入。三十二年度改訂辦法，將營業稅、遺產稅、印花稅以 50% 分配於各該稅原收入縣市，而以 40% 由各省府斟酌各縣（市）財政情形統籌分配，其餘 10% 由各省府保留作爲未分配數，視各縣（市）臨時需要及年度結算稅收情形隨時核撥。是 50% 分區撥回，50% 統籌分配，從財源調劑一點觀察，顯較上年度爲進步。

#### （四）現行辦法檢討

地方政府，負有推行地方政務及辦理地方事業之使命，因而遂有單獨地方經費支出之要求，根據經費要求之多寡，劃分一定稅源予地方，使其收支得以平衡，是爲地方財政之建立。惟是現代獨立國家，必有鞏固之中央政權，財權集中，已爲世界各國之共有趨勢，稅權分散與此趨勢相反；從稅務管理及稅制整頓言，亦有稅權集中之要求。即從地方財政立場言，因各稅稅量多寡，各地不同，某項或某數項稅源能滿足此一區域之需要者，不必能滿足彼一區域之需要，故硬性之稅源劃分，無以作一般之適應。現代各國中央政府與地方政府之財政劃分，除將一部份稅源指作地方收入外，必另有其他調劑方法以爲補救。我國現行制度將國家重要稅源收歸中央，將屠宰稅、房捐、營業牌照稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅劃歸縣市，另以土地稅、營

業稅、遺產稅、印花稅稅收一部份撥回各省，重新分配於各縣市，此與上述之合理趨勢，顯相符合，尤以戰時集中稅權擴展中央財力，在充實國防意義上更為重要。惟現行分稅辦法，按各省土地營業遺產及印花稅稅收額以一定百分數撥回各該省，因各該省稅額多寡懸殊，各縣所攤得之分配數亦遂差異甚大。例如以前述三十二年度各省分稅額計之，除戰區省份外，四川平均每縣可得二百三十五萬餘元，湖南平均每縣一百一十二萬餘元，陝西每縣八十八萬餘元，福建每縣五十六萬餘元，貴州每縣四十四萬餘元，甘肅每縣四十萬餘元，青海每縣三十九萬餘元，廣西每縣三十七萬餘元，雲南每縣二十七萬餘元，西康每縣十九萬餘元，以四川與西康之每縣平均數相比較，相差十倍以上。三十二年修正中央分配縣市國稅辦法規定國稅劃撥，除土地稅全數分配於原收入縣市外，營業遺產及印花三稅則以一部份由各省統籌分配，是一省之內，縣與縣間財源調劑已經顯到，而省與省間之縣際不均現象，則依舊存在。

## 第二目 補助金制度之引用

### (一) 補助制與附加制及稅收分配制之比較

各級政府因經費需要而劃分稅源，另用其他方法以調劑財源豐蓄，其法大約不外三種：一、附加制，為劃歸某級政府之稅源，他級政府從而加征附稅，普通以下級附於上級為多。二、稅收分配制，普通為由上級政府征收稅款以一定分配比例分給下級。三、補助制，為由上級政府根據補助標準撥給下級。就制度本身而論，附加制征收簡單，行政費節省，適於稅基較廣之稅課，但其危險則為稅率容易過高以致遏絕此稅之最高生產能力，凡趨重單一而不注重複合之賦稅制度常有此危險，我國過去田賦附加之層疊加高即其實例。三十年改訂財政收支系統後，採行稅收分配制，附加制暫告停止，而三十一、二年度之田賦帶征縣級公糧及三十二年度各省得視縣市收支差額於營業稅項下在三成範圍內酌量征收以為抵補之臨時辦法，仍採附加方式，惟因稅權握在中央，故無地方濫征附加之嫌。然如田賦之普通帶征三成公糧，實與提高田賦稅率百分之三十再以此提高部份分配於縣懸異；營業稅視各地需要附征稅款，雖有三成範圍之限制，惟各地營業稅率則不免因此失平，似不如全盤提高稅率以其所增收入按需要重新分配於各省縣市之為

得當。稅收分配制能適應稅基之大小，例如遺產之課稅，課稅區域範圍愈小，則各區域間之收入變動愈大，一市鎮中，一個富翁之死亡，可將遺產稅收入在該年度中膨脹至某點為同時其他市鎮所不及或為該市鎮以後年度所不及；此種稅課之性質宜於由國家征課，而用稅收分配制以適當分配其收入於各地方單位，以免地方收入變動太甚。惟此種優點，補助金制亦同具有。(1) 補助金制之獨具優點有三：一、有促進地方事業發展之作用，例如我國近年教育部實行之小學教育經費補助，規定上級補助款與地方自籌款成一定之比例，補助增加多少則自籌亦應增加多少，經費倍增，教育事業自可日益發展。二、能提高地方行政效率，即某項事業由地方擬定進行計劃經過上級核准以補助其經費者，如此事業之進行，未達一定要求標準，則補助費可以停撥或減少，以為有效之控制，故以各國之成例觀之，凡受補助之事業多較未受補助者辦理為善。三、顧及經費支出之效果：附加制或分配制注意於財源調劑，僅謀財政收支本身之適合，至經費支出之後所得效果如何，則所不問；在補助金制度控制下，凡受上級補助事業，不但事業計劃應由上級批准，事業推進情形按期報告，凡與該事業有關之技術困難以及人員補充，皆可由上級補助機關隨時予以指導及協助，而期經費支出得收最大效果。(2)

從以上分析，可知附加制不如分配制，分配制不如補助制。惟分配制與補助制，意義上常為一般所混淆，實則兩者有其區別之點：一、分配制大體係將某稅之一定百分率撥回稅源所在地方，無異稅源所在地方，將稅款提出一部份。惟如根據某種標準統籌分配於各稅源區，則為補助制而非分配制。例如我國現行國稅劃撥辦法，中央將特定稅源之稅額，按一定百分率撥回各省，是為分配制性質，由省將一部份按各縣市財政狀況統籌分配，則又屬於補助制性質。二、分配制祇就收入方面重作分配，補助制則除重新分配收入一種方式外，多就事業經費之支出作有計劃之調整。例如上述我國近年教育部實行之小學教育經費補助，根據定期達到一定標準之國民教

(1) 因補助制亦係集中稅權之後，再將稅收分配於下級地方單位。

(2) 參考 Sidney Webb: Grant-in-aid 1920 及 T. Watson Grice: National and Local Finance 1910.

育計劃，視各省情形撥助金額是。三、分配制普通由上級自動分給下級，補助制則可因地方之經費需要，由下級請求上級為較短期間之經費撥補。根據上面三點，可知補助制乃為分配制之進一步分撥，即視各種需要情形為有條件的分配。分配制已具補助制基礎，但就分給方法稍加改進，即為補助制之實現。

## (二)我國現時採用補助金制之必要

一、從過去縣經費不均現象言，吾人前面已經說明，一省之內，縣與縣間各項事業經費額之相差程度可達數十百倍以上，省與省間之縣際差異更為驚人，以致地方事業無法平均發展，此皆過去財政收支系統未立，缺乏區域間財源調劑之所致。欲使區域間財源互相調劑，惟有採用補助金制，將課自地方稅收，重新分配於各區域，按各區人口多寡地域廣狹事業需要以及其他因素等撥給補助金額，以期促進地方事業之平均發展。

二、從目前及今後縣財源之需要言，前面已經指出近年省縣地方經費一般貧乏情形，並說明今後地方事業日益擴大，經費支出勢益增高，而縣地方本身稅源有限，一般多無法單獨平衡收支，非仰賴上級撥補，政務將告停頓。且目前劃歸地方之屠宰稅、房捐、營業牌照稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅五項稅源，多為城市性收入，交通便利商業繁榮區域稅收或有可觀，山區貧瘠地方，則此五項稅收皆微乎其微，決無以與前者相比，其所仰賴補助之程度必更深切。

三、從國地支出不易劃分言，『縣各級組織綱要』中雖經規定『所有國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支，』三十一年九月財政部並經呈請行政院通令中央各部會署今後擬定單行法規交縣執行時不得使縣負擔自治財政規定以外之支出，然何者為國家事務，何者屬於縣自治事務，性質上往往不易明白劃分，且各項事業，範圍有大小，時間有久暫，強作劃分，原不可能，故各項經費應由國庫或地方開支，固無一定標準。且即勉強將國家地方事業分開，各項經費亦隨之劃出鴻溝，然地方財力不能舉辦地方各項應辦事業時，仍須仰賴上級之補助。故毋寧不必勉強劃分，將縣所須舉辦之地方事業與中央（或省）委辦事業共須經費若干，視地方本身財力所能勝任之程度，不足則由上級補助。蓋以



縣地方稅收之有限，上級政府固無理由責令各縣自己單獨負擔地方自治事業及上級委辦事業之全部經費，亦無理由責令各縣自己單獨負擔其地方自治事業經費，如必責令其自己單獨負擔，則其結果必為事業不能全部推進或區域間發展不平而已。

四、從地方事業效率言，過去縣地方事業，幾無不由上級發布命令，指揮監督，以策進行，現在推行地方自治，地方團體當有相當自動式之事業活動，較以前純處被動地位應有不同。然地方各項事業，過去基礎薄弱，中央政府如任隨各縣自行其是，不獨事業發展仍將畸重畸輕，且事業推進之一般效率，誠恐將較過去尤為低微。為使今後自治事業經費之用途適當事業效率提高起見，補助金制度之控制作用，極為重要。

五、從施行補助制之時機言，自改訂財政收支系統，過去原屬地方重要稅源之田賦營業稅，現已收歸中央，中央把握重要稅收，有重新分配縣市財政收入之能力，且兩年以來，中央撥出稅款，數額鉅大，以此數額作通盤之調整，其所收地方事業平均發展之效果當為更大。而就制度本身言，由稅收分配制進於補助金制，僅為方法之不同，無庸另作各級財源之紛更，顯然易見實行。

六、從地方協助國稅稽征之效率言，一般認為採用國稅回撥辦法可以鼓勵地方政府協助稽征，蓋征額愈多，地方政府所可得之實額亦愈大，如改用補助費法統籌分配，則因本區域稅收多寡與本區域撥回補助金額無密切關係，協征不免放任，稅收將受影響。實則地方政府協助稽征，另可規定有效之協征獎懲辦法，以資激勵，與分配制或補助制本身，可以無關，故毋庸顧慮。

### (三) 補助金制度之建立

一、制度上性質之決定 補助金制度，按其性質，大致可別為兩類：

一、財政補助，即上級政府對下級政府之經費撥補純為補助財政收支不敷，其方法或為地方稅收損失之補償，如我國現在田賦及契稅補助，係由兩者收歸中央，地方頓失稅款之故；或為下級預算平衡之補足，如過去中央對省及省對縣之補助大多屬於此種；或為各地財源之調劑，如邊遠貧瘠地方特別補助是。二、事業補助，即上級補助下級，純以發展地方事業為目的，其方法

或爲比例支出制，地方某項事業經費，中央地方各爲一定之比例支出；或爲條件補助制，根據各種事業之客觀條件以定補助金額。

就制度本身言，在財政補助性質之下，因地方稅收損失而爲之補償，缺乏調劑各地域間財源多寡之作用；平衡預算補助易使下級虛列支出膨脹預算數字及發生倚賴上級之心理；其較健全辦法則爲調劑各地財源補助法。在事業補助性質下，比例補助方法固可加速地方事業之發展，然此實足增加各地事業發展之不均，蓋富庶地方本可自身擔任其事業經費，中央亦給以一定比例之補助，貧瘠地方則因其本身所能支出之原額有限，在比例支出下，無法得到較大之補助額，結果貧瘠地方事業終久落後，中央促進事業發展之目的，不啻畸形之助長而已。條件補助制根據事業經費需要之條件及事業推行之效率爲補助標準，在制度上最爲細密完善。

財政補助僅顧下級收支之調整，事業補助則注意於事業之收效，兩者目的不同，而前者之作用，後者可以附帶具備，後者之作用，前者不必同樣包有。

## 二、事業補助標準 事業補助一般根據下列各因素而定：

1. 人口標準——以各地人口爲補助金分配標準，各國甚爲普遍，馬克唐納 (A. F. Macdonald) 曾謂『人口爲比較合理之分配基礎，因其有一致性，易於決定，而不受政治上假造改竄之主觀影響』，<sup>(1)</sup> 但此制之最大缺點，厥爲僅計算人口數量，忽視人口密度以及其他因素。對於此制之糾正有人口加權辦法，即除以人口爲分配基礎外，另以其他因素及條件加權計入，以定補助多寡，例如英國一九二九年『地方政府法案』所規定之混合補助金 (Block grant) 分配標準是。<sup>(2)</sup> 此種加權方法，視政府政策爲移轉，非有固定標準可循。

2. 直接計算——若干種事業補助比較簡單，適於直接計算法，例如學校補助之根據每日到校學生數，老年退休補助金之根據退休人數，道路補助之根據道路年齡及里數，森林防火補助之根據森林畝數，失業救濟之根據失

(1) 見氏著 Federal Aid 1928 p. 233.

(2) 見 Newcomer: Central and Local Finance in Germany and England 1937, pp. 189-192.

業人數等是。此種方法祇可適用於幾種特定事業補助，在制度上並非重要。

3. 複雜因素 補助金之分配，如單獨採用一種，因素為分配基礎，往往僅能顧到一面，欲求全盤顧到，則凡與經費支出有關之因素均應計入，茲分述各項重要因素如次：

甲、人口密度 普通以兩項因素表達之，即人口數及地域面積數是。

乙、事業發展程度 例如地方事業最低標準之設定是(容下詳述)。

丙、地方原有事業經費情形。

三、實施方法及步驟 實施補助金制，應視原有財政制度情形作逐步改進，茲仍就財政補助及事業補助兩者分述如次：

1. 財政補助 實施財政補助制，必求達到各區域間財源調劑之作用，廣西過去根據縣鄉預算額數分等遞增補助辦法(預算額愈少者補助愈多)，甚堪採用，惟中央對縣補助，如非直接撥發而係由省轉撥，則全國各縣預算數額之分等應否根據同一標準抑分定標準，應由中央先作規定，將補助總額作通盤之分割。至其實施步驟，可分部分的與全部的兩種，前者將一部分國稅按百分率回撥各縣(如現行田賦回撥辦法)，一部份照上述原則劃撥；後者則為將全部國稅劃撥款額一律重新分配。

2. 事業補助 實施事業補助制最好設定事業最低標準，例如現在教育部為普及國民教育，規定各縣每鄉鎮應設立一中心小學，每保應設立一國民小學，五年之後，入學兒童及入學民衆至少應達失學人數一定百分比，此即最低標準方法。又在最低標準以上，仍可將事業發展程度分設若干等級。各縣中因經費困難未達最低標準者，中央應給以較大比例之補助，其已達最低標準以上之各級，逐級遞減補助比例，數年以後，各縣地方事業，即不能強其一致平均，但其相差之程度必較現在為小。在此促進地方事業平均發展之最低標準下，輔以人口多少，地域廣狹及地方原有事業經費情形，作為分配基礎，則補助金制可期健全建立。事業補助制之實施步驟，亦可分部份的與全部的兩種，前者如近年教育部之國民教育補助，係由教育部單獨實行是，後者則為將地方主要事業支出，均定補助標準，同時補助。惟前者較易施行，後者則制度上應求細密。茲倣效英國混合補助金制之分期改

訂百分率辦法，試擬縣事業補助分配表如下：

各 項 因 素		補 助 金 分 配 百 分 率		
		第 一 期	第 二 期	第 三 期
各項事業	教育及文化事業	— %	— %	— %
	經濟及建設事業	—	—	—
	衛生及治療事業	—	—	—
	保育及救濟事業	—	—	—
人口密度	人口多寡	—	—	—
	面積廣狹	—	—	—
地方原有事業經費情形		—	—	—
		100%	100%	100%

註：補助金分配百分率由中央分期決定，例如假定中央補助總額為十萬萬元，教育及文化事業第一期所佔之百分率為 10%，則撥給此一因素之補助款為一萬萬元；第二期補助總額仍為十萬萬元，但此一因素之百分率改為 5%，則為五千萬元。

#### 四、實行補助金制所應注意事項：

##### 1. 補助機關——中央對縣撥給補助應由何機關主管其事始為適當？

關於此點，似應視補助性質及方式而有不同。如為純財政補助，則自以財政部為主管機關。如係採用事業補助制，則在部份的事業補助情形下，應由該事業主管機關辦理，若在全部的事業補助情形下，則似應由中央財政內政及各有關事業主管機關共同組織一委員會，以期週全顧到。

2. 調查視察協助及監督——事業補助制推行之初，應由中央主管補助機關作地方事業之調查，以期明瞭各縣事業已經達到之程度與各地方特別情形，作為決定補助金額之根據。其次，則為視察及協助，補助機關應隨時派員視察各項受補助事業，並為技術方面之協助。其次則為受補助事業之計劃批准與按期賡送報告及其他方面之監督。

3. 地方財政之同時整理——事業補助制實行之後，並非事業經費全賴中央補助地方財政即不加整理，亦不致發生經費困難問題，反之，中央補助乃視地方財力大小，濟貧而不溢富，假定某縣地方事業落後，但地方財力並非薄弱，如加整理，事業經費即可增加，在此情形之下，中央不應與其他事業落後之貧苦地方同樣看待。又因促使地方整理財政，可行逐期遞減補助之

方法，例如現行國民教育補助之逐期減低補助比例增加自籌比例是。

五、結語 我國疆土遼闊，全國縣數在二千以上，中央對地方情形，向多隔膜，尤以各縣事業發展情形，無法一一過問，今後如採行事業補助制，則因地方之請求補助與上級之核發補助，各縣事業辦理情形，中央非獨要求詳細明瞭，亦且進於切實之協助輔導，中央地方庶可息息相關，人民因福利享受之平均，對國家觀念亦將隨而深切。過去地方財政，一向多採量入爲出原則，以一區域之財，舉一區域之事，貧瘠地方，竟無以推動事業；補助金制對地方財政言，乃係量出爲入，視各縣事業需要情形以定補助多少，一反過去積習，爲制度之革新，此實地方財政一大轉變。過去一般理財者，祇求財政本身收支適合，或孳孳於開源節流，以爲其能事，至於支出之是否適當，流之當節不當節，一若非其本份所當問。事業補助制，以事業爲觀點，先問事業舉辦之是否應當，再問經費不足之如何解決，以全民福利爲目的，以平均發展爲歸趨，一改過去管錢不問事之錯誤，以期增進財政支出可能收穫之效果。補助金制，各國早已採用，以英國百餘年之試驗，證明此制爲加強中央控制力量，增進地方行政效率之有效工具，我國近十年來，中央對省以及各省對縣之補助，多爲消極彌補預算，未能發揮制度精神，目前正爲建立制度之最好時機，所望政府當局有以留意及此。

## 第二節 縣與鄉鎮財政收支關係

### 第一目 鄉鎮財政獨立問題

#### (一) 歷屆頒佈自治法規關於鄉鎮財政之規定

我國地方自治始於清末，鄉鎮爲自治團體，鄉鎮財政問題，亦自清末開始。光緒三十四年憲政編查館奏核『城鎮鄉地方自治章程』，關於鄉鎮經費之規定，頗爲詳盡。民國以來，歷屆自治章程所定鄉鎮收支辦法，大抵以此爲標準。民三北京政府所頒『地方自治試行條例』之『區自治制』與民十北京政府所頒『鄉自治制』條文中關於區鄉鎮經費亦有規定。國民政府於十八年以後，先後擬訂頒佈『區鄉鎮自治施行法』，『縣自治法』，『縣各級組織綱要』等法規，鄉鎮財源之籌劃範圍漸廣，茲將歷屆區鄉鎮自治章程關於財政部份之規定列表於下：

## 歷屆鄉鎮或自治章程財政規定表

法 制 名 稱 (附自治組織內容)	財 政 之 規 定	內 容	明 說
城鎮、地方自治章程 (滿清光緒三十四年頒佈) 自治組織內容： 城鎮設董事會，鄉設鄉董為執 行機關，各設議事會為決議機 關。	甲、收入類別： 1. 公款公產。 2. 公益捐。 3. 罰金。	1. 公款公產以向鄉地方紳董管理者為限，向無此款產者，得由議會指定本地關係自治事宜之款產，呈請地方官核准撥充。 2. 公益捐分兩種：一、附捐為就官征之官稅附加若干者；二、特捐為於所征捐稅之外，另定種類名目征收者，附捐數目，不得過原征捐稅定數十分之一，凡以勞力或物品供給辦理自治事宜之需用者，得計有相當價值以特捐論。	1. 公款公產以向鄉地方紳董管理者為限，向無此款產者，得由議會指定本地關係自治事宜之款產，呈請地方官核准撥充。 2. 公益捐分兩種：一、附捐為就官征之官稅附加若干者；二、特捐為於所征捐稅之外，另定種類名目征收者，附捐數目，不得過原征捐稅定數十分之一，凡以勞力或物品供給辦理自治事宜之需用者，得計有相當價值以特捐論。
乙、收支保管： 由議會議決管理方法，由城鎮 董事會或鄉董管理之。	1. 私家捐助之指定作為辦理某事之用者不得移作他用。 2. 附捐由該管官吏征收彙交城鎮董事會或鄉董收管，特捐由城鎮董事會或鄉董呈請地方官出示交由該董事會或鄉董征收。 3. 凡有不動產或營業者，本人不在本地方居住亦一律征收公益捐。	1. 私家捐助之指定作為辦理某事之用者不得移作他用。 2. 附捐由該管官吏征收彙交城鎮董事會或鄉董收管，特捐由城鎮董事會或鄉董呈請地方官出示交由該董事會或鄉董征收。 3. 凡有不動產或營業者，本人不在本地方居住亦一律征收公益捐。	1. 私家捐助之指定作為辦理某事之用者不得移作他用。 2. 附捐由該管官吏征收彙交城鎮董事會或鄉董收管，特捐由城鎮董事會或鄉董呈請地方官出示交由該董事會或鄉董征收。 3. 凡有不動產或營業者，本人不在本地方居住亦一律征收公益捐。
丙、預算決算及檢查： 1. 預算由城鎮董事會或鄉長編製。 2. 決算之編製同上。 3. 檢查分定期檢查與臨時檢查二種。	1. 預算表於每年十一月會議期內，提交該會議決，議決後，應由地方官申報備查並公布之。 2. 除正額外得設預備費。 3. 決算表應於每年二月會議期內，連同收支細賬，移交會議決呈報備案並公布之。 4. 定期檢查每月一次，由城鎮董事會或鄉長行之，臨時檢查每年至少一次，由城鎮董事會總董或鄉董會同該會議長副議長及議員一名以上行之。	1. 預算表於每年十一月會議期內，提交該會議決，議決後，應由地方官申報備查並公布之。 2. 除正額外得設預備費。 3. 決算表應於每年二月會議期內，連同收支細賬，移交會議決呈報備案並公布之。 4. 定期檢查每月一次，由城鎮董事會或鄉長行之，臨時檢查每年至少一次，由城鎮董事會總董或鄉董會同該會議長副議長及議員一名以上行之。	1. 預算表於每年十一月會議期內，提交該會議決，議決後，應由地方官申報備查並公布之。 2. 除正額外得設預備費。 3. 決算表應於每年二月會議期內，連同收支細賬，移交會議決呈報備案並公布之。 4. 定期檢查每月一次，由城鎮董事會或鄉長行之，臨時檢查每年至少一次，由城鎮董事會總董或鄉董會同該會議長副議長及議員一名以上行之。

歷屆鄉鎮或自治章程財政規定表(續一)

法制名稱(附自治組織內容)	財政之規定	內容	說明
<p>地方自治試行條例 (民國三十年十二月廿九日頒布) 自治組織內容： 以區為單位，區分合議制單獨制兩種單獨自治區僅設區董制兩制獨立自治區區董及自治員並設自治會議。</p>	<p>甲、收入類別： 1. 公款公產。 2. 公益捐。  乙、收支保管： 統歸區董辦理。</p>	<p>1. 公款公產以自治範圍內，經縣知事認為應歸地方自行管理經該管長官核准者為限。 2. 公益捐附加費及各項雜捐而青，已辦自治地方業經征收由縣知事詳請該管長官核准酌量發給；未辦自治地方未經征收者，由地方情形由縣知事詳請該管長官核准由，由縣知事詳請該管長官核准由官征收，自後有施行變更停止者亦同。</p>	
<p>丙、預算決算及檢核均須受縣知事監督。</p>	<p>1. 區董編製預算，於每年十月通常會議期前詳由縣知事交由自治會議議決，議決後由縣知事詳請該管長官核定施行並公布之。 2. 除正預算外，設預備費。 3. 決算書由區董編製，於每年三月前詳由縣知事交由自治會議議決並公布之。 4. 經費出入之檢核，每年至少兩次，由自治員二名以上會同行之，並呈報縣知事查核。 5. 應經自治會議議決事件，在單獨制之自治區，由區董決之。</p>	<p>1. 區董編製預算，於每年十月通常會議期前詳由縣知事交由自治會議議決，議決後由縣知事詳請該管長官核定施行並公布之。 2. 除正預算外，設預備費。 3. 決算書由區董編製，於每年三月前詳由縣知事交由自治會議議決並公布之。 4. 經費出入之檢核，每年至少兩次，由自治員二名以上會同行之，並呈報縣知事查核。 5. 應經自治會議議決事件，在單獨制之自治區，由區董決之。</p>	<p>1. 區董編製預算，於每年十月通常會議期前詳由縣知事交由自治會議議決，議決後由縣知事詳請該管長官核定施行並公布之。 2. 除正預算外，設預備費。 3. 決算書由區董編製，於每年三月前詳由縣知事交由自治會議議決並公布之。 4. 經費出入之檢核，每年至少兩次，由自治員二名以上會同行之，並呈報縣知事查核。 5. 應經自治會議議決事件，在單獨制之自治區，由區董決之。</p>
<p>鄉自治制 (民國二十一年七月三日頒布) 自治組織內容： 以鄉為自治單位，除特別市普通市外，不論為城鎮為鄉，統以鄉名之。設鄉長及鄉董為執行機關，設鄉自治會議為議事機關，自治職權較前為廣。</p>	<p>甲、收入類別： 1. 財產收入。 2. 附加費及雜捐。 3. 捐費及使費。 4. 公共營業收入。  乙、預算及決算： 皆由鄉長編製。  丙、收支保管： 皆由鄉長負責。</p>	<p>1. 鄉有由國家撥付土地山林及其他不動產時，應作為基本財產，永久維持之，以其收益充實自治費。 2. 自治費使費及雜費之征收，不動產之買入及處分，財產營造物公共設備之經營及處分，皆須經自治會議議決。</p>	<p>1. 鄉有由國家撥付土地山林及其他不動產時，應作為基本財產，永久維持之，以其收益充實自治費。 2. 自治費使費及雜費之征收，不動產之買入及處分，財產營造物公共設備之經營及處分，皆須經自治會議議決。</p>

歷屆鄉鎮或自治章程財政規定表(續二)

法制名稱(附自治組織內容)	財政之規定	內容	說明
區鄉鎮自治施行法 (民國十八年原案及十九年修正案) 自治組織內容： 十八年所頒布之縣組織法，以區及鄉鎮為下級自治團體。以前縣以下僅一級，此後即成二級。十九年七月七日又加修正，大致未改，在區長未經民選以前，區公所設區長一人，管理財政事務，並設區務會議，由區長區助理員及所屬鄉鎮長組織，迨區長實行民選後，於區公所外設監察委員會監督區財政。	一、區財政 甲、收入類別： 1. 區公款公產之孳息。 2. 區公營業之純利。 3. 依法賦予之自治經費。 4. 省縣補助金。 乙、預算決算： 由區長編製。 丙、收支保管： 由區長負責。	1. 由區長編製，經區務會議議決後，由區公所呈請縣政府核定，並依省政府備案並公布之。 2. 遇有緊急支出超過預算應提交區務會議追認，並呈請縣政府核准公布之。	
	二、鄉鎮財政 甲、收入類別： 1. 鄉鎮公款公產之孳息。 2. 鄉鎮公營業之純利。 3. 依法賦予自治經費。 4. 縣區補助金。 5. 特別捐。 乙、預算決算： 由鄉長編製。	1. 鄉鎮募特別捐應由鄉民大會或鎮民大會決議之。	
	丙、收支保管： 由鄉鎮長負責。	1. 由鄉長編製，經鄉鎮民大會通過後，呈報區公所核轉縣政府備案，並經縣政府核准公布之。 2. 遇有緊急支出超過預算時，鄉公所或鎮公所應提交鄉民大會或鎮民大會追認。	



歷屆鄉鎮或自治章程財政規定表(續三)

法 制 名 稱 (附自治組織內容)	財 政 之 規 定	內 容	明 說
<p>縣自治法 (二十三年十二月立法院通過)</p> <p>自治組織內容： 關於鄉鎮區之組織，規定縣以下為鄉鎮，縣政府所在地，得劃分為若干區，區與鄉鎮同級，其權制亦同。鄉鎮區各設公所，區正副鄉鎮長及助理員辦理各項政務，鄉鎮區民衆大會為議事機關，鄉鎮區各區監察員三人至五人，執行監察任務。</p>	<p>甲、收入類別： 1. 依法賦與之收入。 2. 鄉鎮公有財產孳息之收入。 3. 鄉鎮公營事業之收入。 4. 補助金。 5. 經鄉鎮民大會或鎮民大會議決征收之臨時收入。</p>	<p>1. 預決算須經鄉鎮民大會或區民大會議決通過後，報縣政府備案並公告之。 2. 鄉鎮因重大災難，緊急支出超過預算時，應先經監察員過半數同意，再提交鄉鎮民大會或鎮民大會議決通過後，報縣政府備案並公告之。</p>	
<p>縣各級組織綱要 (二十八年九月十九日公布)</p> <p>自治組織： 關於鄉鎮組織，規定鄉鎮各設公所，區正副鄉長，內設民政、財政、經濟、文化四股，鄉鎮民代表會為議事機關，設財產保管委員會負責保管財產之責。</p>	<p>乙、預算決算： 由鄉鎮公所編擬。</p>	<p>1. 鄉鎮監察員監察本鄉鎮財政，對於鄉鎮財政之收支認為不當時得隨時報請縣政府糾正之。</p>	
<p>丙、收支保管： 由鄉鎮公所負責。</p>	<p>甲、收入類別： 1. 依法賦與之收入。 2. 鄉鎮公有財產之收入。 3. 鄉鎮公營事業之收入。 4. 補助金。 5. 經鄉鎮民大會議決征收之臨時收入。</p>	<p>1. 鄉鎮應興辦造產事業，其辦法另定之。 2. 經鄉鎮大會決議征收之臨時收入須經縣政府之核准。</p>	
<p>乙、預算決算： 鄉鎮財政收支由鄉鎮公所編擬概算。</p>	<p>丙、收支保管： 鄉鎮設鄉鎮財產保管委員會。</p>	<p>1. 鄉鎮概算須呈由縣政府審核編入縣概算。</p>	
		<p>1. 財產保管委員會章程另定之。</p>	

根據上表歷屆鄉鎮自治法規中關於財政方面之規定，多爲大同小異。收入種類，城鎮鄉地方自治章程與地方自治試行條例，同以公款公產及公益捐兩項爲主要收入，前者列有罰金收入，後者未列；鄉自治制則除此兩項收入外，加規費及使用費與公共營業收入；區鄉鎮自治施行法中，除區收入外，鄉鎮收入共列五項，縣自治法及縣各級組織綱要，均與此規定內容相同。收支保管，除縣各級組織綱要中規定設置鄉鎮財產保管委員會外，以前歷屆章程，均係規定由鄉鎮長負責管理。預算決算之編擬，惟縣各級組織綱要中規定鄉鎮概算應呈由縣政府審核編入縣概算，以前歷屆章程規定則均較詳細，且係單獨編擬不編入縣概算之內。

以上各屆頒擬章程，祇縣各級組織綱要見諸實行，故鄉鎮財政獨立問題，自縣各級組織綱要實施後，始爲一般所注意，且至現在猶未得一公認之解答，實則縣各級組織綱要關於鄉鎮財政之規定，原係承襲以前所擬頒之自治法規，並無新穎奇特之處。

## (二)縣各級組織綱要中鄉鎮財政地位之解釋

鄉鎮財政應否單獨建立，縣各級組織綱要中未明白規定，一般解釋分兩種相反意見：主張鄉鎮財政應即獨立者，謂綱要中規定縣與鄉鎮同爲法人，縣有縣財政範圍，鄉鎮有鄉鎮財政範圍，在自治性能與財政適應之相互關係下，各成單位，且鄉鎮單獨設立財產保管委員會，單獨編製收支概算，皆有鄉鎮財政單獨建立之意義。反對鄉鎮財政單獨建立者，謂綱要中雖於縣財政規定中，另有鄉鎮財政之規定，但未必即爲鄉鎮財政獨立之意義，縣與鄉鎮同爲法人，然縣爲自治單位，鄉鎮非爲自治單位，同樣，縣爲自治財政單位，鄉鎮非爲自治財政單位。財產保管委員會針對鄉鎮興辦造產事業收入及鄉鎮公有財產而設，未必爲統管鄉鎮收支款項之機構，與鄉鎮財政是否獨立無關。鄉鎮公所編製收支概算，須呈由縣政府審核編入縣概算，是縣概算乃爲總概算性質，鄉鎮概算乃爲分概算性質，前者具有獨立財政單位之法定地位，後者未具獨立財政單位之法定地位。

關於鄉鎮應否單獨建立，吾人認爲非僅法制之解釋問題，而爲實際能否獨立問題。從鄉鎮事業範圍言，過去地方政務之推行，無一不歸於鄉鎮，縣各級組織綱要對鄉鎮應辦事項，雖未加規定，然規定鄉鎮公所應設民政、警

務、經濟、文化四股，是其應辦事項大致可納於此四部份，內包外延，未有限制，非有較大之財政權力，無以推動事業，故從此點言，鄉鎮財政如能早日建立，則地方自治事業之發展，當亦早見成效。惟財政分配之單位愈多，則財政收支之手續愈煩，而其弊端亦愈易起，故非將鄉鎮財務行政先為建立基礎，徒然劃分縣與鄉鎮財政收支，賦與鄉鎮以財政獨立地位，誠恐控制無術，反增紛擾耳。

## 第二目 縣與鄉鎮財政劃分之現況

### (一) 桂、贛兩省之縣鄉財政劃分

一、廣西 廣西基層政治，素為一般所稱道，關於鄉鎮財政之建立，近年除提倡鄉鎮造產推動基層經濟建設，以裕鄉鎮財源，同時由省撥款補助各縣鄉鎮經費外，並對鄉鎮稅捐收入，力加充實。二十七年五月二十五日省府會議通過之『廣西省各縣征收公秤手續費規程』，規定各縣墟場之公秤手續費，由鄉鎮公所征收，作為鄉鎮公所收入；二十八年一月公佈之『廣西各縣征收墟亭攤位租及分配準則』，規定各縣墟亭攤位租一律撥歸各鄉鎮公所征收，指定為鄉鎮文化建設之用，此項攤位租以 60% 歸直轄之鄉鎮公所，以 40% 解繳縣金庫，仍由縣庫完全分配於各鄉鎮建設文化用途。二十九年各縣奉令舉辦不動產登記費，規定由鄉鎮辦理登記手續，提成登記費 85%，其中除 20% 提作查勘或查詢辦公費外，其餘 80% 征作鄉鎮收入，每月召集鄉鎮民代表大會決定用途；同年頒行契稅章程施行細則，規定契稅收入以 60% 提撥鄉鎮公所，與不動產交易登記費同係按照縣轄鄉鎮總數平均分配。(1) 三十年四月，頒佈『縣(市)鄉(鎮)財政劃分方案』，其中鄉鎮財政收入共為十一項：(1) 公有財產收入，(2) 公營事業收入，(3) 利息及利潤收入，(4) 契稅(除 15% 解省為征收費外，其餘 85% 為鄉鎮收入)，(5) 規費收入(如公秤手續費等)，(6) 不動產登記費(除提 10% 解省並提 5% 為經征機關征收費外，其餘 85% 為鄉鎮收入)，(7) 懲罰及賠償收入，(8) 省補助金，(9) 縣市補助金，(10) 自治戶捐，(11) 其他依法賦與之收入。財務行政方面，廣西省政府於二十七年公布『廣西省各縣區鄉鎮村街預算

(1) 見二十九年六月財省字第 4523 號代電。

章程』規定區鄉鎮村街之一切收入及支出應分別編入歲入歲出概算書，收支數目均須適合平衡，滿收滿支，不得將收支各數互相抵除，並規定得依據支出總額劃列一定百分數為預備費。二十八年並公布『廣西省各縣區鄉鎮村街決算章程』，規定各區鄉鎮村街在每一會計年度終了時，應將年度內一切收支編造歲入歲出決算。會計方面，二十七年頒行『廣西省區鄉鎮村街會計制度』，規定各縣之區鄉鎮村街所有公款及公物之收付，均應照此制度規定辦法辦理，該制度中關於會計憑證、收支、簿記，均有簡易明白之說明，並規定每月終了應將該月份普通收支數目，編造普通收支報告，如普通收支之外，為某種事項臨時向民衆募集款項或向某處領得款項，辦理該項事務，應於事項辦畢或每月終了時，將該種專款收支數目，編造某專款收支報告。鄉鎮財政機構，現已採用財務行政出納審核三權分立制度，以鄉鎮公所財務行政權，為命令機關，鄉鎮財產保管委員會司出納權，為保管機關，鄉鎮民代表大會司審核權，為審核機關；會計一項則暫附於財務行政權之下，由鄉鎮公所經濟股兼管。關於鄉鎮會計審計之推行，各縣曾由縣會計室派員隨時分赴各鄉鎮巡迴督導稽核，三十二年內該省調整縣政府組織，並特規定辦理鄉鎮村審計為會計室確定職責。

三、江西 江西省自實行新縣制後，於二十九年六月省府會議通過『江西省縣鄉(鎮)財政劃分原則』，其鄉鎮收入方面之規定，共分十項：(1)補助金收入，(2)由縣委託征收之屠宰稅溢額及契稅提成收入，(3)就鄉鎮管轄範圍內試辦行為取締稅及特賦收入，(4)不屬於全縣性質之區有公學款產收入，(5)鄉鎮原有之公學款產無主廟產及依法呈准利用之官有荒田荒地荒山，或無主絕產，或可資提撥之會社寺廟款產，或土地整理後無人聲請登記之土地等收入，(6)鄉鎮公營事業收入，即造產所得之物產收益租金公益金收入，(7)依法應歸鄉鎮征收之規費懲罰金賠償金收入，(8)鄉鎮民代表會議決呈經縣政府核准征收之臨時收入，(9)鄉鎮民對鄉鎮贈予或遺贈之款產收入，(10)經上級政府以命令特許鄉鎮征收之稅捐收入。(1) 鄉鎮財務行政尚未完全確立，依照『江西省縣鄉(鎮)財政劃分原則』之規定，

(1)上列(3)(7)兩項，嗣經遵照行政院陽字第 25818 號指令刪除。

大致如次：（1）預算——鄉鎮收支概算應個別編製，提經鄉鎮民代表會議決，呈由縣政府核定，附於縣預算之後公佈。<sup>(1)</sup>（2）會計——鄉鎮會計簿冊，另訂簡易格式，由鄉鎮公所指定人員兼辦。（3）經征——鄉鎮經征事務，由鄉鎮公所指定幹事一人辦理，必要時得酌設專任人員，辦理征收事務及保管票照簿冊等事。（4）出納——鄉鎮出納事務，由鄉鎮公所指定幹事一人辦理，必要時得委託本鄉鎮信用合作社辦理現金出納事務。（5）審計——鄉鎮審計事務由鄉鎮公所按月造具簡易計算書，年終造具年度總決算書，交由鄉鎮民代表會推舉查帳員三人，審核後，公佈週知，並呈報縣政府備案。（6）財產保管——由鄉鎮代表會推舉委員三人組織財產保管委員會，凡本鄉鎮公款公產之經理、生息、保管等事，均歸其管理，但非經鄉鎮民代表會議決，或鄉鎮公所依法處理，不得自行支配動用，並應對鄉鎮民代表會及鄉鎮公所按時造送報告。

以上桂、贛兩省皆係明確劃分縣鄉財政，除就財源方面賦予鄉鎮以獨立財政地位外，並於鄉鎮財務行政力求建立基礎，廣西施行較早，至現在已具鄉政財政之獨立規模，江西推行伊始，一切制度猶在試驗改進之中。

### （二）粵、鄂、閩三省三十一年度縣鄉預算分析

三十一年度各省縣地方預算，將縣鄉收支併送財政部審核者，有廣東、湖北、福建三省，茲據三省縣鄉預算內容，略加分析，以明現在縣鄉財政劃分情形之一般。

#### 一、縣鄉預算額比例 三省縣鄉預算比例如下：

粵、鄂、閩三省三十一年度縣鄉預算額比例表

省 別	預算總額 (元)	縣部份預算 (元)	所佔百分比 (%)	鄉鎮部份預算 (元)	所佔百分比 (%)
廣 東	116,724,062	57,830,593	49.52	58,843,369	50.43
湖 北	94,820,099	49,787,628	52.50	45,032,471	47.50
福 建	108,446,981	50,972,758	47.00	57,474,226	53.00

註：本表預算額係按支出數字計列。

(1)此項規定嗣經遵照行政院勇伍字第 8509 號指令將『附於縣預算之後公佈』改爲『編入縣概算』。

根據上表，可見三省縣鄉預算均近於縣鄉各半之比列，就中福建鄉鎮部份所佔比例較大，亦不過 53%，湖北鄉鎮部份所佔比例較小，亦達 47.5%。

二、鄉鎮收支之平衡 福建各縣之鄉鎮收支有單獨平衡者，有不平衡者，廣東、湖北兩省則均不求其單獨平衡。廣東各縣有鄉鎮收入超過其支出數字者，例如英德縣之鄉鎮收入為 1,902,376 元，支出為 1,425,720 元，樂昌鄉鎮收入為 240,964 元，支出為 207,116 元；揭陽鄉鎮收入為 1,965,196 元，支出為 1,488,556 元，但此種情形甚為鮮見，一般則為收支不敷或不敷甚大，其經費一小部或大部係由縣款列支。

三、鄉鎮收入內容 三省鄉鎮收入內容，大抵均以戶捐或類似戶捐性質之收入佔重要部份，廣東各縣鄉鎮收入屬於戶捐性質者，有自治戶捐、公益及慈善捐款、殷富報效費等名目，福建則以房舖宅地稅（鄉區普遍征課）為主，與戶捐性質相近。鄉鎮收入數額，若干地方多由縣政府代為擬列，未必與實情相近，例如廣東饒平縣共八十一鄉鎮（內有聯保一），收入同列 20,260 元者十一單位，列 10,686 元者五單位，列 27,586 元者十四單位，列 24,466 元者六單位，列 29,626 元者九單位，列 32,506 元者八單位，列 43,306 元者五單位，列 33,866 元者四單位，列 44,688 元者八單位，列 37,066 元者十單位，列 4,440 元者一單位，凡此數額相同者，內容亦復全部雷同，顯然徒作懸擬，非一一從實估計，他如五華、化縣等亦均有此雷同現象。每一鄉鎮之收入額多寡亦常懸隔，廣東各縣，在同一縣中，每鄉鎮收入高者達四五萬至六七萬，低者僅一二萬元。各縣每鄉鎮平均收入，差異亦大，例如廣東清遠每鄉鎮平均達六萬二千五百餘元，英德每鄉鎮平均五萬一千四百餘元，連縣每鄉鎮平均三萬一千五百餘元，樂昌每鄉鎮平均二萬元，高要每鄉鎮平均一萬九千七百元，惠陽每鄉鎮平均僅六千六百餘元。

### 第三目 縣與鄉鎮財政收支之調整問題

關於縣與鄉鎮收支調整問題，茲提出下列三點加以討論：

#### （一）鄉鎮區劃

鄉鎮區劃大小，過去各省辦法多有不同，依照縣各級組織綱要規定：『鄉鎮之劃分，以十保為原則，不得少於六保，多於十五保』。此項規定，重在『以十保為原則』一語，至其最低最高之限度，非在特別情形下，最好毋過

偏畸，蓋如偏高偏低，則其所辦事業內容以及財力人力之適應，不免差別甚大，假定甲縣鄉鎮區劃每鄉鎮平均爲十三、四保，乙縣則每鄉鎮平均爲七、八保，兩者每鄉鎮所需經費，自不能同額看待。各省近年劃分鄉鎮區域，仍不免因襲原來區劃，原來鄉鎮較大者，則現仍大，包括保數自十一、二保至十五保，原來較小者，現仍較小，包括保數不過五、六保，故每一鄉鎮平均應需經費若干，往往不易估計確切，在縣鄉財源調整關係中，發生許多困難。此點似爲今後劃分鄉鎮所當注意。

### (二) 縣對鄉鎮補助方式

縣對鄉鎮補助，大概分兩種方式：一、由縣將補助額先加確定，分配於各鄉鎮，其餘由鄉鎮自籌，以資收支平衡。二、由縣規定各鄉鎮經費數，鄉鎮本身收入不足時由縣補助。在前一方式，如各鄉鎮區劃大小以及貧富情形無甚差異，則爲簡單易行，如各鄉鎮間有差異性存在，則頗難適應。在後一方式，對貧小鄉鎮頗爲有利，但一般不免倚賴縣款補助，忽略其本身收入之整理。惟如按事業內容補助（如每學校一所或每衛生所一所補助若干），附以補助條件（如到校學生數就診病人數等），同時對鄉鎮本身收入督促整理，則補助效率提高，缺點可期避免。

### (三) 縣對鄉鎮收支之監督

縣鄉財政之劃分，一般均在起始時期，規模粗具，流弊在所難免，收入方面，攤派積習未除，法定收入常感不足，過去保甲所征捐課又多近於苛雜，征收行政分散而複雜，地方情形往往互異；支出方面，會計難於精密，保管難於穩妥，鄉鎮人員挪移公款，流用經費，層見疊出，事後追究復多礙難。故縣鄉財政劃分以後，亟應注意於鄉鎮收支之監督，又因鄉鎮民意代表機關在此自治初行時期，不易執行監督任務，必由縣政府特設人員，專事監督審核，此種人員或屬於縣審計機關，或屬於縣會計室，或屬於財政科、民政科，務使巡迴督導審核，以杜流弊。

## 第七章 縣財務行政沿革

財務行政包括範圍甚廣，本章專就縣財務行政演進中較爲重要之財政機構及預算制度兩者加以敘說，其他不備述。

### 第一節 縣財政機構沿革

第一目 裁局改科及改組財務委員會以前之縣財政機構

#### (一) 財政局制度

在昔縣無確定收支，財政機構散漫無章。大抵自清末民初以來，地方款產向由士紳保管，其後因政局變亂不常，爲維持地方事業起見，設置各種專款，分別保管，所有教育建設警察等款，均設保管委員會，推舉地方公正人士負責主持。此種委員會除保管款項外，並涉及征收稅捐事務，寔至每一機關皆成財政單位，支離破碎，無復系統。民八北京政府公布之『縣自治法』以縣參事會爲管理縣財政收支及征收自治稅費機關，惟未見實行。國民政府成立後，十七年冬，內政部舉行五省民政會議，決定縣財政統收統支原則，由內政財政兩部會同訂定『縣財政整理辦法』四項，其第三項規定：『各縣地方財政之收入支出均由縣財務局掌管，無論何種機關均不得自行籌款』，第四項規定『各縣已成立之地方款產機關得仍其舊，但須隸屬於縣財務局』。上項規定，經內財兩部十八年四月間通行各省省政府暨民政財政兩廳飭屬遵辦。

財政局卽財務局之改稱。原來，民十七年九月國民政府公布『縣組織法』，規定縣政府之下設立財務局，其職掌爲徵稅募債管理公產及其他地方財政等事項。民十八年六月國府公布及十九年七月修正公布之『修正縣組織法』將財務局改爲財政局，其職掌未有更變。十八年九月，內政部制定『縣政府辦事通則』關於縣組織法中規定縣政府設立之第二科，確定其職掌爲掌理財政，建設，工商業，度量衡，編製預算，決算，保管公物，統計、編存檔案，會計及庶務等事項，並有規劃及考核財政建設兩局掌理事務之權。



是縣財政局爲專管財政機關，第二科係縣政府內部之兼管財政機構。

財政局制度，在縣組織法中規定不詳，各省設置情形，遂甚不一致。就其組織而論，江蘇、浙江、四川等省，其局較爲龐大，福建、湖南、陝西、貴州、察哈爾、綏遠等省則較小。(1) 大抵各因財政事務之繁簡，以定其組織。又一省之內財政局之設置時有變更興廢，即同一時期，各縣情形亦多差別。(2) 財政局之組織，遂無一定形態可言。

財政局制度，不久即告崩潰。其崩潰原因不外下列兩點：

一、與縣政府不合作 縣組織法中，規定財政局職權爲徵稅，募債，管理公產，及其他財政事項，是財政局兼征省縣各稅，(3)並辦理縣地方其他財務；一方面對省財政廳直接負責，受其監督指揮，另一方面，仍隸屬縣政府，包括於縣行政系統之內。按當時縣之收入，除公產雜捐稅等外，多係省稅附加，而公產雜捐稅等又多已另設機關，或由縣政府直接管理，財政局所辦事務仍以省稅爲重要，其直接對財政廳所負之責，實多於對縣府所負之責。財政局長多係財政廳直接委任，征接省稅成績爲財政廳對局長考核之標準，縣財政職責不免任意放棄。就縣政府之立場論，縣政府第二科有考核財政局掌理事務之權（『縣政府辦事通則』之規定），縣長爲一縣行政首領，更應有權過問財政局。就財政局之立場論：財政局於其辦理縣財政事務時，固屬於縣之行政系統，局長地位應在縣長之下，但於其辦理省稅事務時，則直接對財政廳負責，財政局長之地位隱然與縣長相抗衡。最初，財政局對外行文，須經縣長會銜，其後感覺責任不專，事多掣肘，於是更進一步，對下則逕發局令，對上則逕報省廳。在此情形之下，財政局與縣政府所發

(1) 參考下列各資料：

(一) 浙江省二十年二月省府會議決之『浙江省縣財政局規章』。

(二) 二十三年江蘇年鑑內載江蘇省政府民十七年公佈之『各縣財政局組織條例』。

(三) 『福建省縣財政局暫行章程草案』。

(四) 二十二年間『湖南各縣縣政府財政局規程』。

(五) 二十八年江西省財政彙編：『江西財政報告書』內關於縣財政機構之敘述。

(六) 參看二十四年『內政年鑑』內關於各省縣財政局及財務局設立情形之記載。

(2) 同上註。

(3) 當時縣地方尙少獨立稅源，多係就省稅附加。

生之衝突，不僅由財政局與第二科之財政職權初未明確適當劃分，且以行政系統之不明，引起各種無謂爭執。本來，設局制度，於縣政發展實有障礙，蓋各局駢立，意志不能集中，縣政方針無從確定。各局局長與省府各廳自成系統，縣長高臨其上，既非自辟之隸屬，復多顧慮其背景，事權不一，無法表現其施展能力。(1) 何況府局間增加磨擦，行政效率自更減低，各項政務無法推動。制度不減，極為明顯。

為補救此制之缺點起見，財政局長之人選有規定由縣長兼任者。但有兩種流弊：(一)縣長獨攬財政，無其他機關相與牽掣，容易發生貪污或各種不法事件；(二)縣長兼局長未必能實際負責，若如江西二十一年間之『財政局組織規程』(2)既規定縣長兼局長，又規定財政局其他職員由縣政府調用，則事實上財政局將等於虛設，蓋縣政府職員各有其日常工作，實無法兼顧財政局事務。(3) 至如山西之縣財政局組織：財政局設局長一人，由縣政府第二科科長兼任，局長下設主任一人，由地方選舉，此外僅設事務員一人。組織既太簡單，制度尤不合理。(4)

於此，廣西財務局制度頗值注意：原來廣西各縣財務局局長係由縣地方各法團選舉，由省加委，局長人選多係地方士紳。其主要任務在辦理縣地方款項收支，與江浙等省之偏重於省稅征收事務者性質相反。但在二十年改制以前，財務局極無力量，當時各縣財政情形多屬混亂無章，公安局，縣黨部，民團司令部，各法團局等一切收入款項多係自收自支，不容財政局過問。(5) 而縣長復以地方款項有地方人辦理，除催征省稅外可不負責，以致縣財政分割破碎，日甚一日。二十年九月由財政廳頒發『改訂各縣地方財務局章程』，除加強財務局職權外，同時對縣長指揮監督縣財政職權特別着

(1) 見二十四年軍事委員會委員長南昌行營頒布『裁局改科辦法大綱』原令。

(2) 見二十一年『修正江西省各縣財政局組織暫行規程』第二，三，四，五各條。

(3) 贛省各縣財政局之設置始於十七年，最初不過保管縣地方款產，十九年始將田賦劃歸征收，二十一年將其經理縣地方財政職權劃歸財委會，財政局專負省稅征解責任，財政局組織因而縮小。

(4) 見『修正山西各縣財政局組織草案』第三條條文。

(5) 見廣西財政廳編：『財政季刊』一卷三期，梁朝璣視察桂柳各屬擬具意見書。

重。(1) 例如規定財務局應受縣政府之監督指揮，財務局之上所設地方財務會議應由縣長臨時召集，並以縣長為主席，預算外之收支由縣長核准亦得照案追加事後補報等等。是財局與縣府之磨擦既可減少，縣長不負財政職責之流弊亦可矯正。惟事實上，因當時各縣縣政經費係由省款開支，縣地方款於縣政府無切身關係，縣長仍多漠視縣地方財政，未能加意整飭；另一方面，財政局內部組織本不健全，不克負擔整理縣財政之任務。前者係『不為』，後者係『不能』，仍無法合作。

二、財政局本身不健全 財政局組織大都於局長之下分設二三課掌管各項事務，經征，會計，金庫等內部牽制組織實談不到。以數十萬或百餘萬之省縣收入，由一個機關經收，保管，登記，發放，何能保其不發生浮征，騰挪，匿報等弊竇？就行政效率言，一方面財政局因其職權可包括各項財務行政，組織大小頗富彈性，稅收較裕縣份，往往於規定員額之外多添職員，亦有因與縣政府不合作之故，特別擴大組織以便行使其職權者，亦有故意張皇門面以與其他各局爭雄長者。例如民十九年間江蘇無錫縣財務局之組織，除照章設置各課外，其經征課所設之田賦征收處所用職員在一百左右，另有糧差四十餘名，又設冊書聯合辦公處。(2) 如斯龐大之組織，其經費開支浩大已可想見。以故江蘇各縣財政局往往因經費困難之故不能不隨時撤廢。其他各省殆有相同現象。另一方面財政局不能負起統一財政之職責，即征收一項亦僅能顧到一部份。一縣之內，征收機關林立，除田賦，契稅，雜稅等由財政局征收外，其餘國省稅及雜稅等均係各自為政。無錫縣十九年間與財政局同時併立之征收機關多至二十七處，即是一例。(3) 至其他自收

(1) 章程條文見二十二年廣西公報第九期。

(2) 見『無錫年鑑』內無錫縣財務局組織系覽表。

(3) 無錫縣十九年間與財務局同時存在之稅務機關(見「無錫年鑑」)：(一)無錫稅務所，其總所一，分所七，巡船五；(二)鐵路稅務局；(三)江蘇郵包稅無錫分局；(四)江南菸酒稅局；(五)無錫菸酒稅分所；(六)無錫菸酒牌照稅稽征所；(七)江蘇捲煙稅局無錫稽查分所；(八)財政部江浙區麥粉特稅局第一分局；(九)江蘇全省專稅第二分局；(一〇)江蘇全省專稅第二分局無錫油類組代征處；(一一)無錫赫蘇稅局；(一二)無錫印花稅局；(一三)無錫區甯鎮分銷處兼查驗所；(一四)江蘇教育經費管理處無錫屠宰稅征收所；(一五)鹽公棧；(一六)四鄉房捐辦事處；(一七)經懣特捐事務所；(一八)蘇五屬鹽務緝私第七大隊；(一九)江蘇省過境米糧駐錫查驗所。以上無錫稅務所計分九處，連同其餘十八個稅務機關，合共二十七處。

自支之機關，如教育局建設局警察局以及各種專款委員會等仍照舊存在，財政局無法統制，原來統收統支之期望，未能達到。爲完整縣財政機構減少經費開支及統一財務行政計，財政局制度有根本改革之必要。

## (二) 財務委員會

財政局制度普遍改廢以前，財務委員會組織已產生於剿匪區域。原來，十七年間，軍事委員會曾通令各縣設立公款公產管理委員會，委員由縣長就當地公正人士遴選，經省府核定令縣聘任，委員會並設監督員若干人，由縣黨部推舉之；委員會職務爲公款產負保管出納之責，其組織不在縣政府之內。此項制度，各省推行，多無成效。二十一年冬，豫、鄂、皖三省剿匪總司令部頒布『剿匪區內整理縣地方財政章程』，規定剿匪區各縣成立縣財務委員會辦理財政事務，其制度大體從公款公產管理委員會襲演而來。上項章程，其後復以軍事委員會委員長南昌行營重頒『修正剿匪區內整理縣地方財政章程』，對縣財務委員會職掌加以修改。惟原頒章程中之財委會制度，各省有延續採用者，<sup>(1)</sup>其在縣財政機構中，佔一重要史頁。茲將原頒章程中關於財務委員會之規定分析如下：

### 甲、性質（見章程第三章第十三、十七、二十七、二十八各條）

1. 財委會爲財務行政機關。
2. 財委會雖負審核財政之責但處於被監督地位。

### 乙、組織（見章程十四、十五條）

1. 財委會委員名額視縣之等級而定，由七人至十一人。
2. 委員人選除當然委員係以財政科長或財政局長充任外，其餘由縣長決定。
3. 財委會設審核出納兩組。
4. 財委會得酌調縣政府職員佐理事務。
5. 財委會委員爲無給職。

### 丙、職權（見章程第十五、十六、二十、二十一、二十四、二十五各條）

1. 出納。

(1) 例如川黔兩省各縣財務委員會，至三十年裁廢時止，均係根據原頒剿匪區內整理縣地方財政章程之規定。

2. 審核。
3. 管理公產。
4. 對縣政府編製預算及其他財務行政之建議。

按『剿匪區內整理縣地方財政章程』關於財務委員會之各項規定有其特殊背景：第一、當時各省之縣地方財政機構極無系統。各項較大收支，輒有其獨立專款，有獨立專款則有獨立之保管機關，支離破碎，預算無法製定。在此情形之下欲整理財政，必打破專款，欲打破專款，必先打破專款之保管機關。然此種保管機關，大都由地方士紳把持，動以地方事業不可摧殘爲口實，今欲一旦加以改革，勢非另立機構以代替之不可，更必利用以紳制紳之方法，使原有之舊勢力潛消於另一勢力之下，然後徐圖根本調整之方。故財務委員會之設立，其主要作用，在『凡縣有之教育，國防，自治，慈善各款，以及其他一切縣有之公款公產均屬之，原設之公款收支及公產管理之機關，概由財務委員會接管』。換言之，即以以前所有之專款獨立機構一概取消。同時委員人選，除縣政府辦理財政科長（或財政局長）外，其餘委員係『由縣長遴聘各法團及城鄉各區之公正廉潔負有聲望者充任，或由各地方法團推舉由縣長擇尤聘任』。總之委員人選即士紳，將各公法團及城鄉士紳重新組合，使受縣長監督，以潛消舊有專款勢力。在縣府方面收整理財政統一監督之實權，在人民方面可得『地方人管理地方財政』之擁護。此制度之所以推行有效者一。其次，所謂剿匪區者，其財政情形，不獨混亂無章，亦且支應異常困難，軍事浩德，籌款紛紛，政府不與人民合作，必無法隨時應付。故財委會委員人選，以財政科長（或局長）代表政府，士紳代表人民，同爲財務委員會，政府之困難，直達於人民，人民之痛苦，直達於政府，互相諒解，互相合作，然後可以打開各種僵局，應付一切財政困難。假令財委會當時職權僅爲審核性質，則其作用實嫌太小，不足應付此種局面。故吾人必須認識當時財委會之性質非爲單調之審計機關，而實兼爲處理地方財政之財務行政機關。此其特點二。剿匪區內縣長須有較強權力，若經費開支完全受財委會之牽制，則政務推進反致稽延，因是，以主管縣財政科長或局長爲財委會當然委員，以謀減少各種阻礙，而期各項政務敏捷推行。另一方面則有財政公開之意義。二十三年財政部所定『辦理縣市地方預

算規章要點』第一項云：『縣市編審地方預算時務使各法團公民有參加意見之機會以示財政之公開，其預算之監督須於行政機關以外別設機關爲之，以防流弊』，鄂、豫、皖三省剿匪總司令部所頒『剿匪區內整理縣地方財政章程』規定設置之財務委員會具有上項意義，極堪取法。此其兼顧並慮之意義三。第四、既賦予財委會以處理財政之權，事實上仍需顧慮其發生弊端，故規定財委會應受縣長之監督，使之處於被監督他位，財政實權仍操諸縣長之手。縣長監督財委會方法，可分數點：（一）收支程序由縣政府規定（第二十三條），財委會每月上旬應編具上月份實收實支清冊呈送縣政府查核備案（第十七條），縣長對於財委會收支管理之情形得隨時調閱冊簿檢查其實況（第二十七條）。（二）關於公款公產之管理，仍受成於縣長（第二十條及二十一條）。（三）不得在地方自由籌款（第十八條）。（四）縣長對於財務人員處理不當時，得警告或矯正之，其情節較重者得改任之，如發現有舞弊情事時，應立即依法懲處（第二十八條）。

上列四點，要爲『剿匪區內整理縣地方財政章程』之立法精神。從因地制宜因時制宜之觀點論之，此章程實有其優點，但其缺點亦不能不加以分析：

1. 審核出納相混 財委會設出納審核兩組，出納組之職務爲辦理收支及保管事項，其性質屬於狹義之財務行政方面；審核組辦理稽核事項，其性質屬於審計一門。按審計作用在防止檢查財務狀況有無弊端及各種不合法不經濟之處，隨時加以糾正，以期收支得當，財政清明，同時藉以解除財務行政人員之責任。因是審計機關與被審計機關實有互相對立之意，而非可包含於一個組織之內。今財委會既設出納組以管收支行政，又設審計組以稽核收支，是不啻自己審核自己，作用全失。

2. 財政科長爲財委會當然委員之不妥 財政科爲縣財務行政機構之一部份，財委會又爲另一部份，兩者之間應有其分工合作之牽制作用，而不應混合不分。今財政科長既以縣政府職員之資格參加財委會，而財委會又動須受縣政府之監督，從人事不清影響組織混亂，職權行使以及事務推進，遂無明白之責任可歸。財政科長可以儘量將財政事務推之於財委會，亦可多方操縱財委會以擴大其職權。更有甚者，財政科長因本身參加財委會有

審核財政職權之故，反可利用機會任意審核過去，卽有不法收支行爲亦得消除責任。

3. 財務委員人選困難 一縣之內，欲求所謂『公正廉潔負有聲望之士紳』多人，已非易事。何況此項人選未必具有財政知識與技能，使其管理財政事務，未必勝任愉快。委員待遇爲無給職，雖規定『充委員及主任之長駐委員得酌給津貼』，但無確定數目，類皆微末無幾。故財務委員所有之通病，不外兩種，一爲消極不肯負責，虛掛委員名義；一爲積極操持會務，希圖從中作弊。財務委員會遂成一極不健全之組織。雖規定『各組因辦事之必要得由縣政府酌調一人至三人佐理事務』，但縣政府職員大都科務忙碌，事實上無法調用，法令規定徒爲紙上文章而已。

4. 組織不完整 『剿匪區內整理縣地方財政章程』關於縣財政機構僅有設立財務委員會之規定，至地方捐稅應歸何人辦理，並未明白規定。復就財務行政之秩序言之，收支與保管各有系統，不能相混，所謂內部牽制之原則是。財委會出納組既辦理收支復兼司保管，顯然違此原則，騰挪之弊在所難免。

#### 第二日 裁局改科及改組財務委員會以後之縣財政機構

二十四年軍事委員會委員長行營頒佈『剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱』，並附帶制定『剿匪省份各縣經征處暫行章程』與『剿匪省份各縣金庫暫行章程』，又於同年內頒佈『修正剿匪區內整理縣地方財政章程』。上項大綱及各章程，除剿匪省區實施外，其他省份如認有參照實行之必要者，得呈請行政院核准施行。其後各省次第改革縣行政組織，一致裁局改科，經征處縣金庫等組織亦漸次完成。雖其組織稍有差異，步驟頗有不同，然財政機構之確立，大都以此爲基礎。

裁局改科及修正剿匪區內整理地方財政章程後之縣財政機構，從其各部職能觀之，已形成內部牽制作用。

縣長——綜理全縣政務，財務行政爲其中一部份。

財政科長——承縣長之命辦理縣財務行政事務。

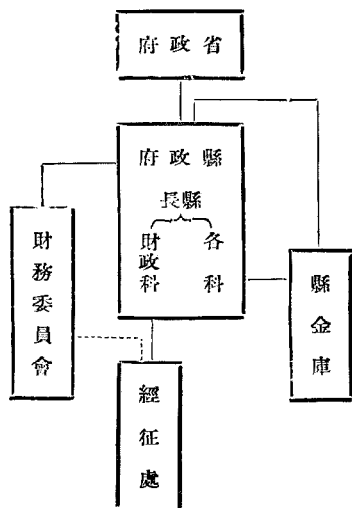
經征處——受縣長及主管科長之監督指揮辦理一切賦稅征收事宜。

縣金庫——受省政府之指揮監督，掌理各縣經營省縣地方款項之出納

保管事宜。

財委會——受縣長之監督，審核縣地方之財政收支及預決算。

茲將縣財政機構系統圖示如下：



註：（一）上為依照二十四年南昌行營頒佈剿匪區內各項辦法章程繪製。

（二）經征處對財委會用呈，但非財委會所直轄，故以虛線示其上下關係。

為明瞭縣財政機構系統之演進起見，茲分經征機關，金庫，會計室，財政科及審核機構等分述如后：

#### （一）經征機關

過去縣財務行政之紊亂以征收制度為最甚。一縣之內，田賦、營業稅、牙稅、當稅、屠稅、雜稅等，有縣政府，財政局，田賦征收處，營業稅局所，財委會，雜稅征收處等征收機關，復以專款制度之存在，凡公款公產委員會，教育基金委員會，公安局，團務局等均多自行征收稅款。而在此疊床架屋組織之下，更有包稅制度錯綜其間，浮收短報，流弊百出。

統一征收，為掃除過去紊亂制度之一致要求。惟統一征收辦法，各省演變經過頗不一致，大體言之，一為征收機構較簡組織，一為征收機構較大組織。茲仍分別敘述如次：



### 一、組織較簡之統一征收機構

由縣政府財政科統征稅款，爲過去一般所主張，因其簡單經濟，且可加重縣長對稅務行政之責任。江、浙等省曾以財政科統征省縣稅款爲整理縣財政初步辦法，頗見成效。惟稅務制度隨社會經濟組織之日趨繁複而愈益困難，例如地價估量，財產統計，營業收益之計算，消費總值之調查，皆賴專門技術人員始能勝任。財政科組織簡單，且須代表縣長主持一縣財務行政，欲求負起統征省縣一切稅款之責，實屬非易。就過去實例觀之，縣財政科兼管稅務征收者，大都不過空有督征或稽征之責，實際上田賦征收處等機構以及包征制度仍不能徹底廢革，或將一部份稅捐委託鄉鎮保甲征收，財政科即欲克盡督征稽征職責亦已難能。於是設立縣征收專處或局之稅務機構因之而起，設立征收處者屬於『經征處』一類，設立征收局者屬於『稅務局』一類，前者組織較簡，後者組織較大。

經征處制度，以『剿匪省份各縣經征處暫行章程』爲根據，該章程規定內容要點如下：

(一)各縣裁局改科後，應組設經征處，受縣長及主管科長之監督指揮，辦理一切征收省縣賦稅事宜。除某項稅額特大全年收入在三萬元以上且開支經費之最高額未超過收入數百分之十五者，得呈准設立專局外，無論假借任何名義或具有任何特殊情形，均不得另設經征機關及派遣經征人員。

(二)經征處設主任一人，由縣長遴選合格人員，呈請省政府核委，征收員若干人，由縣長遴選委任，僱員若干人，由縣長派充，並得設置臨時僱員及催征警。

(三)經征處征起省縣稅款，按日解送縣金庫，並將省款征起額按期造具表冊呈請縣長察核後轉呈省政府備案，將縣款征起額按期造具表冊呈送縣財務委員會查核。經征處征收一切省縣賦稅均應填發票照或正式收據，並應由經手人員加蓋私章，絕對禁止包征。

各省縣經征處之組織，大致均照上面規定設置，經征處主任並有規定由第二科（財政科）科長兼任者。惟經征處經征稅款包括省縣全部，組織過於簡單，仍難負起統一征收職責。各省爲謀組織健全，有規定處內分設股、組者，例如福建省之縣經征處內設二股，第一股掌理省稅經收事宜，第二股

掌理縣地方款經征事宜；江西各縣經征處內設田賦稅務兩組，關於公學款產由稅務組兼辦，總務事宜則由縣府第二科職員兼辦。但即分組分股，仍或組織未臻健全，因經征處主任既在財政科長監督指揮之下，其待遇自應較財政科長為低，則其下所設之組長股長，待遇更將菲薄，人員延致必有困難；何況經征處主任有時由財政科長兼任，組長、股長亦有時由主任兼任，輒因經費困難，縮小其僅有組織。而另一方面則責其統一征收。例如上述福建省各縣經征處所征稅捐，專就省稅而言，已有十項之多（田賦、契稅、營業稅、菸酒牌照稅、房鋪稅、屠宰稅、牙稅、爐稅、當稅、雜捐），江西各縣經征處兼征省款之田賦、租課、契稅、普通營業稅、牙當稅、菸酒牌照稅及縣地方各項捐稅、公學款產、以及推收戶糧，編造冊表事宜，如此人少事繁，何能求其辦理妥善。（1）

## 二、組織較大之統一征收機構

二十三年第二次全國財政會議議決統一地方征收機關辦法三項：（一）各縣均設一地方稅局或內地稅局或縣財政局，統征省縣稅捐，（二）地方稅局或內地稅局各設局長一人，並以縣長為副局長，受財政廳之指揮監督，（三）所有以前投標承包委託代征辦法，一律取消。

上項辦法曾經財政部分電各省，其後演進而成湖南、安徽、浙江等省之稅務局制度。湖南於二十四年將原有省營業稅兼產銷稅局及隸屬縣政府之田賦徵收處合併改組為稅務局，三十年復將內部組織重加充實。安徽原於二十四年間成立各縣經征處，嗣因組織狹小，不易延攬人材，省縣稅捐不能統一征收，於二十七年設立各縣稅務局，統征省縣稅款，二十九年將稅務局組織規程，重新改訂。浙江自二十九年，為實施三年計劃強化征收機構統一經征省縣賦稅起見，分期設置各縣稅務局，期於三十一年以前全部設置完成。茲將上述三省稅務局制度，表解如下：

以上稅務局制度之特點有三：（一）組織龐大，人員待遇可較高，（二）直隸於省，與縣政府立於對等地位，（三）經征稅款，以省為主以縣為附。稅務局本身不屬於縣財政機構範圍，惟因其代征縣地方捐稅及代收地方公有財

（1）與經征處組織同一型類者如征收處稽征處等均有此缺點。

湖南、安徽、浙江各縣稅務局制度表解

省別	所根據之章程	組	職	掌	承 隸 關 係
湖	二十三年七月湖南省政府通令湖南省各縣稅務局章程	局設局長，局長之下設賦稅征收主任，助理局長，掌理局務，設田賦征收處，置主任，征收員，契稅員，撥攤員，設總稽核及營業稅稽征員，稽征營業稅，設總稽查處，查驗產銷稅，並設產銷稅征收所查驗員，此外設會查及查驗員，主任會計主任會計員文牘等若干人。	關於田賦契稅營業稅菸酒牌照稅牙帖稅屠宰稅及其他省稅征收事項，關於國稅代徵事項，關於縣地方稅捐及各項附加征收事項，關於省有產業之保管事項等。	稅務局直隸於財政廳，局長由財政廳提請省府委員會議決任命。	
南	三十年三月省府會議修正通過之湖南省各縣稅務局組織規程	局設局長一人，綜理局務，設稅務協理委員一人，由稅務局所在地縣長兼任，協助稅務進行，局長下設稅務員若干人，會計員一人，會計助理員一至二人，秘書一人，稅務助理員事務員各若干人，書記巡士及稅警各若干人。局內設第一第二第三第四課及會計室推收處，並得於轄境內設置征收所或征收分所。	依法征收所轄境內省縣地方一切賦稅費用，代征境內之中央稅課，代收地方公有財產之收入。	稅務局直隸於財政廳，局長由財政廳提請省府委員會通過任用，三級以上局長並得由省府薦請中央任命之。	
安	二十七年訂定之安徽省各縣稅務局組織規程	局設局長，下設總務主任一人，並設股員若干人。除田賦征收設鄉鎮臨時分櫃外，其他稅捐亦得於鄉鎮設有分櫃，地方呈准合設辦事處，並得委託區鄉鎮長照章代辦。	掌管田賦、營業稅、菸酒牌照稅、牙帖稅、屠宰營業稅、契稅、房捐、車捐、筵捐、娛樂捐等之征收及公學產租息事項。	稅務局直隸於財政廳，局長薦任，由財廳遴請省政府任用，其由縣兼任局長，縣份另設副局長，自二十九年五月省府重新通過稅局組織規程後，副局長亦受薦任待遇。	
浙	二十九年頒行之浙江省各縣稅務局組織規程	局設局長，下設總務征收兩課，總務課分設征收課分設三股，設課員三人至六人，事務員征收員各若干人。設會計室，會計主任一人，會計員二人至五人，會計助理員若干人。此外，得於適當地點設置稽征所，所設主任一人，事務員征收員若干人，書記若干人。	掌管田賦、營業稅、契稅及縣地方捐稅征收事項。	稅務局直隸於財政廳，局長委任，得薦任待遇。	
江					

產收入，實際已代替縣財政機構之一部，故備述於此。

、經征處與稅務局制度之優劣，可從下列兩點，加以比較：

(一)省縣款劃分問題 在省縣稅款尚未劃分以前，縣稅多就省稅附加，稅務局以征課省稅為主，直隸於省，自為適宜。惟過去一般弊病，則因稅局之直屬於省，征收成績之考核，縣長無法過問，稅務局為表現其經征成績起見，往往將應撥於縣之稅款，故意拖延不繳，移作省稅征額報解，因而縣政府經費無法坐撥。且省縣財政劃分以後，省縣稅款之主客形勢，不復存在，縣稅務機關似亦無直隸於省之必要。但假定統一征收之原則為不可易，而今後以縣為單位之稅務組織且有更加擴大之必要，則因縣稅所佔各項國地稅收中之地位究屬甚小，其機構若隸於縣，自屬非宜。至過去稅務局將縣稅移作省稅報解之弊，在縣公庫制度完善建立以後，自將不復存在。

(二)組織問題 稅務行政與民政警政關係至密，例如房捐之征收，印花稅之檢查，納稅人及納稅標的之調查以及滯納處罰追繳押繳與其處罰之執行，多有賴於縣政府、公安局及鄉鎮保甲之協助，稅務機關直隸於省，實不如直隸於縣之為便利。在此認識之下，經征處制度似較稅務局制度為優。但各省過去設立稅務局，對此已加注意，除規定縣政府協助稅局征收行政外，或以縣長兼財局長以便直接考成，或規定縣長為經征官，以資密切聯繫，故稅局與縣府之合作，殆已不成問題。又從經征機關之組織大小言，直轄於縣，甚至受財政科長之指揮（如前述經征處組織章程規定），職員待遇以及人員羅致成為極大困難，在稅務局制度之下，此項困難減少，且內部組織可期健全，稅務行政之統一征收或整頓，始能確收實效。

### (二)金庫

金庫制度未行以前，現金處理，為縣財務行政中一困難問題。第一、現金保管，一般多存置於殷實商店，或專設現金保管員負責保管，經手人挪移生息，捲款潛逃以及商店倒閉虧空之事常見發生，事後追究，積案不清；第二、稅款經收，多係稅捐征收機關人員一面計算稅額，一面收納現金，大頭小尾，混合作弊；第三、現金解送，例須派遣押送軍警，越境護送，時日稽延，途中尤多意外。自金庫制度建立以後，上項三點困難均獲解決，茲從此三點，說明金庫機構之作用如下：

一、現金保管 金庫制度之普遍推行，以『剿匪省份各縣縣金庫暫行章程』為依據。該章程規定凡未設有省金庫分庫各縣，應就縣政所在地成立縣金庫，<sup>(1)</sup>縣金庫受省政府指揮監督掌理各縣經營省縣地方款項出納保管事務，縣金庫分甲、乙、丙三等，其經費分等規定支給。上項辦法係採用獨立金庫制，其缺點有三：(一)縣政府須負擔金庫經常費用，(二)呆積現金，影響金融週轉，(三)政府無息金收入。二十七年國民政府公布之公庫法，規定『銀行代理公庫收納之現金及到期票據證券，均用存款方式』(公庫法第八條)。縣公庫制度採用銀行存款制，既不負擔金庫經常費用，且可獲得息金收入，過去移挪捲款之弊，更已不復存在。

二、稅款征收 在銀行代理金庫縣份，代理金庫除保管現金外，可兼負收納稅款之責，征收機關僅管查驗核算工作，互相牽制。但代理金庫銀行因與行政機關各自分設，納稅人輒感不便。為改進計，乃有銀行派員收款制度。此制最初試行於江寧實驗縣，現已通行各地。依據江寧實驗縣二十四年間所訂『代理金庫銀行派員收款辦法』，縣屬各征收處各設收稅員一人或二人，由代理金庫銀行委派，負責代征稅款，保管現金，受代理金庫銀行之監督指揮，但須遵守征收處各項規則，收稅員征收現金，不得動用，如有錯誤短少情事，應由代理金庫銀行負責賠償，收稅員經收現金，經征收處主任之通知準備解庫時，應即如數點交該管主任親收，代收稅款經費由縣政府與代理金庫商討。上項制度之優點：(一)收稅員兼管現金之收納保管，事權劃一，責有專屬，時間手續皆較經濟，(二)收稅員須遵守征收機關各項規則，可免金庫直接收納稅款辦事人員與納稅人故意為難之各種缺點，(三)征收機關主管人有全權處理現金收解，而錯誤短少則由銀行代負其責。

三、現金繳解及劃撥 過去現金解送，或係由省發給各縣經費，或係由縣繳解省款(代征各稅款等)。自各省省銀行制度風行，省銀行多已代理省庫，並於各縣設省分庫，同時兼理縣庫，於是省縣間款項繳解發放，僅為同一銀行內帳戶上劃撥問題，以前困難不復存在。惟過去各地縣金庫設立情形，多非全省各縣同時普遍設立，而銀行分佈，亦非一致，有先已單獨設置縣

(1) 在設有省金庫分庫各縣地方，縣金庫自歸省分庫兼辦。

金庫而後有銀行設置者，有已設銀行之縣仍單獨設立縣金庫者，有先已委託其他金融機關（如合作社金庫）而後有省銀行分行之設置者，系統不明，省縣聯繫復有困難。依公庫法規定，除國庫由中央銀行代理外，其他各級公庫，其代理銀行之指定，應經該管上級政府公庫主管機關之核准（見公庫法第三條第二項），縣之上級政府公庫主管機關為財政廳，故財政廳有統籌全省各縣公庫分佈之權，庶免系統紛歧。又公庫法規定在未設銀行地方應指定郵政機關代理（見第三條第三項），惟至現在止，迄未見諸事實。

### （三）會計室

二十四年南昌行營所頒劃匪省區各項縣財政章程，獨於會計機構未有明白規定，但自中央主計機關確立以後，會計獨立，已為一般所倡行，江、浙兩省在二十四年以前，已有各縣會計主任（浙省稱為會計稽核主任）之設置，直屬財廳，派駐縣府，頗有就地監督意義。惟會計主任與第二科、縣金庫、財委會所記賬目輒相重複，各部職權，亦未明白劃分清楚。二十七年四月國府頒布之『各縣市政府會計室組織及辦事通則』，規定各縣政府會計室，其職掌（共規定十一項）大致歸納為編造總概決算及綜理會計兩大類；會計室設會計員一人，由國民政府主計處委任，直接對主計處負責，並受省政府會計處會計長之監督指揮，仍依法受所在政府長官之指揮，主辦歲計會計事務，其下設佐理人員及僱員，名額由省政府會計處與所在政府擬定，呈請主計處會同省政府決定，並由會計室會計員擬定人選，呈由省政府會計處轉呈主計處分別任用及備案，會計室得向省政府會計處直接行文，會計室於必要時得派佐理人員分駐縣政府所屬機關辦理其歲計會計事務，會計員及佐理人員應遵守所在政府之服務通則（見通則第三、四、五、八、十、十二等條）。如上所述，縣會計室辦理一縣會計歲計，論其任務則以縣為範圍，論其系統則受省政府會計處監督指揮，而直接對國民政府主計處負責，其作用非為中央監督縣財政而設，乃以超然地位執行會計歲計業務，名之曰『超然會計制度』，與銀行之代理公庫之基於契約關係者復有不同。過去縣地方辦理會計，多係縣長私人，憑其親信關係，相互為奸，一旦新舊交代，無法清算，累月經年懸案不結。自超然會計制度推行後，會計人員，非復縣長私人，平時不易共同作弊，交代亦可截然清楚，且會計員不與縣長同進退，會計

歲計業務之進行，得以循序不斷，長期中建立財政清明之基礎。日前各省多已設置縣會計室，縣地方會計歲計制度，已見進步，惟因各省訓練是項人材以及指揮監督，頗不相同，因而其所表現之成績亦不一致，或則井井有條，與縣內其他財政機構配合得宜，確已達到財政清明境地，或則人事關係未能調整，會計員與縣長財政科長時起衝突。至會計員之委派，多係先經省會計處集中訓練，分發各縣實習，然後加委任用，考績遷調，亦由省會計處執行，所謂『直接』對國民政府主計處負責，僅屬具文。

#### (四)財政科

裁局改科以後，縣財政科（第二科）為主管一縣財務行政統馭各項財政收支之縣政府內部組織。在縣財政機構尚未分門建立以前，財政科職掌幾於無所不包。自征收、金庫、會計等組織單獨設立，財政科主要職掌，幾限於收支命令之簽發，故一般有稱為『命令系統』者。但在收入行政方面，實際上原無『收入命令』一物，其可相當於收入命令者厥為納稅通知單及稅票等，此在征收機構單獨建立不隸於縣之稅局，其所代征縣稅之稅票通知單等皆可由稅局人員辦理，與財政科幾不相關。支付命令應根據預算，除縣長主簽外，並須經會計審計主辦人員會簽始由縣公庫付款，未完會簽手續，公庫並得拒絕支付。惟縣公庫以縣政府為主管機關（公庫法第二條中規定），故縣長有命令公庫收支款項之權，財政科代表縣長執行上項職權，因而遂目為『命令系統』。又財政科秉承縣長執行縣政府所有財政職權，凡縣政府所屬各機關財政收支事項，均可依法以命令限制，故從其綜的系統言，亦可視為縣財務行政主管組織。

財政科之組織，與縣政府其他科大致相同，惟過去財科之下，有田賦征收處，雜稅處，經征處，會計員，現金保管員等設置，現則各部分立，財政科人少事閒。財政科職掌，在各省所訂縣政府組織章程中，幾難得一概念，實際上亦無法詳細規定。籠統言之，凡上級駐縣財政機關之執行職權，財政科有協助之責，縣內各財政機關之推動工作，財政科有綜合會辦聯絡溝通之責，縣內各財政機關主管以外之財政事項，或上級臨時交辦有關財政事務，財政科均應辦理；此外，對上報告一縣財政情況，對下指揮監督縣屬各機關團體處理財政事宜。

### (五) 審核機構

二十四年南昌行營頒布『修正剿匪區內整理縣地方財政章程』，確定財務委員會為審核機關，取消原頒章程中審核出納兩組名義，另設縣金庫及經征處分別掌管出納保管及征收事項（第二、三、四章各條）；財委會委員人選標準，除原定『公正廉潔負有聲望』外，加『並具有財政學識或經驗者充任』之限制（第四條）。但修正章程中，財委會依舊處於被監督地位，既須仍受縣長監督，由縣長指定委員長，復仍以縣財政科長兼任當然委員（第三、四兩條），財務委員執行審核職權，勢須反受縣長或財政科長之操縱。財委會在修正章程中無單獨對外之地位（章程第二章內各條規定財委會對省政府表達意見時，均須經由縣政府『遞呈』），同時對審核收支發現弊竇應如何處置亦未加規定，故財委會即使發現舞弊事件，亦實無法辦理。此外，委員仍為無給職，委員人選依舊困難。修正章程所規定之財委會制度，雖推行區域甚廣，惟以上述缺點，其對縣財政實施審核，收效甚微。廣西各省在二十二年間已有縣財政監察委員會之組織，最初規定縣長為當然委員，其餘委員由縣長召集各區鄉長及地方各法團選舉，開會時以縣長為主席。二十五年改定縣長不兼委員，所有委員均由區鄉鎮長副及地方各機關法團選舉三倍人數取具履歷呈送省府圈定，又規定設置常務委員一人，主持日常事務，開會時為主席，得酌支生活費，財監會執行檢查職務如發覺有營私舞弊或侵蝕浮濫情事，得檢同證據請縣政府查辦，倘係縣政府舞弊，並得呈請省政府核辦。二十七年復改定財監會委員一律常川駐會辦公，並由縣政府酌量地方情形及事務繁簡，規定適當經費，委員生活費最低限度每人每月十六元。廣西縣財監會制度，經二十五、二十七年兩度修改以後，較上述『修正剿匪區整理縣地方財政章程』中關於財務委員會之規定，顯為完善；第一、地位超然，不受行政機關牽制，可以切實執行審核職權；第二、發現舞弊情事時有一定處置辦法；第三、委員常川駐會辦公，酌支辦公費及生活費，可期實際推動審核工作。但廣西縣財監會制度亦未收到較大效果，重要原因仍為人選問題。蓋審計工作偏於財政技術，必對現行各種歲計會計法令以及新式簿記方法會計原理，確切明瞭，始能勝任。<sup>②</sup>財監會（或財委會）所能延攬者，至多為地方公正士紳，多未具備財政技術常識，即肯負責審核，亦



不過徒具形式而已。

關於財委會之人事不健全一點，福建省之設置縣審核員辦法曾加以補救。二十七年間，福建省財政當局因鑒於過去各縣財委會委員多係耆老士紳，對審計知識多不具備，且以遴選委員之權操諸縣長，唯縣長意向是視；因特招收訓練審計人員，分發各縣財委會，以審核員任用，同時規定審核員由省府委任，其考核獎懲概由省府直接辦理，審核員發現縣地方各機關有不法收支或其他情弊，得隨時列舉事實，連同證件，逕行報告省政府察核。惟此項制度頗類省對縣之財政監督機構，與財委會原來組織之用意（地方人士監督財政）不符，財委會既設此審核員，其他委員可全部卸責，則審核縣地方收支者，非為財務委員而為審核員，換言之，財務委員會此時已無存在之必要。(1)

二十九年後各省實施新縣制，有已成立各縣臨時參議會者。參議會為民意機關，對於縣地方財政有審議職權，依據國民政府三十年八月九日公布之『縣參議會組織暫行條例』，縣參議會職權中有議決縣預算審核縣決算事項，議決縣稅，縣公債及其他增加縣庫負擔事項及議決縣有財產之經營及處分事項。上列各項議決職權，均不屬於狹義審計職權範圍之內，故縣參議會不能視為審計機關。(2)

自監察院審計部先後在各省成立審計處，關於縣收支事後審計，多已由各縣將收支各項憑證表冊逕送省審計處書面審核，審計處亦常派遣審計人員分赴各縣抽查，抽查時發現有收支手續不合或不法之處，即由審計處轉知省政府依法處置並於各該抽查縣份公布週知，以資糾正。惟因人員不敷，經費不足，一時不能於每縣派駐審計員以執行就地審計職責耳。

## 第二節 縣預算制度沿革

清末民初已有國省預算之編製，而縣地方預算制度之推行，則在民二十年以後。十七年十二月間，內政部舉行五省民政會議，關於縣政府經費之

(1) 二十九年閩省籌設各縣會計室，財委會即予撤消，審核職權移歸會計室辦理。

(2) 廣西各縣曾一度將審核財政權交臨時參議會執行，唯因無成效且易起糾紛，因而撤銷。

支配，有賴應確定預算之決議，十八年四月內政部會同財政部訂定『縣政府經費支撥辦法』，通行各省，其中規定『縣政府各項經費，無論經常臨時，應悉數編入預算』，及『縣政府經費預算由省政府分等核定』。(1) 惟當時縣地方財政尚在混亂時期，縣預算編製，尙爲一般所忽視。二十一年十二月，豫、鄂、皖三省剿匪總司令部頒布『剿匪區內整理縣地方財政章程』，其中第三條至第十二條皆爲關於預決算編製之規定，其要點約如下：

一、會計年度 自七月一日至次年六月三十日止爲一個年度，每年度分爲兩期，自七月至十二月爲前期，一月至六月爲後期（第四條）。

二、預決算編造時限 預算應於每年度前期及後期開始之三個月前各將本縣縣地方收支編成預算書呈送財政廳核定。決算應於每年度各期終了時，由縣政府彙編呈送財政廳查核；如收支尙未清結，得展期一個月，期滿後七日內必須編造決算書送核（第五、六、十二條）。

三、預算執行之限制 (1)預算所列各項科目不得流用，(2)後年度或後期之預算收支款項，不得提前移作本年度或本期之預算收支款項；(3)每年度各期決算有剩餘時應作次期之收入；(4)爲備充預算所未備及預算外必要費用起見，得列預備費，預備費之支出應呈請財政廳核准；(5)爲辦理工程及其他事業得設繼續費，每年度每期繼續費支出之預額，至竣工時止，得遞次轉入使用；(6)非先籌定相當之款收入不得呈請追加預算（第七、八、九、十、十一條及第五條第二項）。

從上列規定可知每一會計年度中，須編造預決算書各兩次，關於預備費額編列標準未有規定，預備費之動支，則不問款額多少，一律須呈請財廳核准。凡此規定，實施時多不免困難。

二十四年南昌行營頒布『修正剿匪區內整理縣地方財政章程』第五章關於預決算編製之規定，較原頒章程頗有改進。茲將改進兩點列述如次（其餘與原頒章程規定大致相同）：

一、會計年度無復前期後期之規定，預決算每年度各編造一次。

二、預備費額以比照歲出總額百分之三爲原則，最多不得超過百分之

(1)見二十四年內政年鑑民政篇第一章 p. 285。

十五。動用預備費<sup>(1)</sup>如係緊急支出必須迅速撥付者，其金額不滿五十元時得於財務委員會議決後先行動支，在五十元以上不滿三百元時，得於決議後，由縣政府轉報行政督察專員公署逕行核准，事後補報省政府備案（見第二十三條）。

關於縣預算編審原則，二十三年五月第二次全國財政會議會議訂『辦理縣市地方預算規章要點』六項，其大旨如次：

一、編審預算務使法團及公民有參加意見機會以示公開，預算監督須於行政機關以外別設機關爲之。

二、一切地方收支均須編入預算。

三、預算科目務求明顯統一。

四、預算編審程序務求簡便，多用集會查勘方式，以祛除隔閡，減少文書承轉以節省時間。

五、預算公佈日期，至遲須在年度開始一個月以前。

六、預算之執行及追加預算須有嚴格之規定。

財政部根據上述決議，咨達各省省政府參照規定，妥定規章以爲辦理縣地方預算之依據，並呈請國民政府頒佈嚴格執行縣預算之明令，<sup>(2)</sup>以期建立預算制度。二十四年度，統計縣地方預算之經財政部核定成立者凡 1316 縣，二十五年度凡 1508 縣，二十六年度因對日戰事發生，縣預算經核定送達財政部者凡 1149 縣。<sup>(3)</sup>

關於縣預算編製之法令根據，二十年十一月國民政府公布實行之預算章程，二十一年九月公布而未實行之預算法（一般稱爲舊預算法）以及二十六年四月修正公布二十九年實行之預算法，均對此極少規定，各省多就預算章程及預算法一般條文規定之內，參酌地方實情，訂爲單行辦法，以資各縣編造預算之根據。惟各省辦法輒有互異，前後亦多更改，茲爲敘述簡便

(1)原條文僅有『預算外之支出』字樣，無『動用預備費』字樣，但預備費既爲預算外支出而設，故動用預備費即視爲預算外支出。

(2)參看主計處二十八年九月『主計法令彙編』第二類 p. 142『昭示縣市預算執行辦法令』。

(3)根據高秉坊先生『第二次全國財政會議之回顧』（二十八年爲五周年紀念宴會臨時與會會員之檢討）。

起見，分(一)統收統支，(二)預算編審，(三)預算執行，略述各省辦理情形如次。

### (一)統收統支

過去各縣地方財政，多係採用專款制度，初意原在維持各種主要地方事業，使其各個穩定，保存獨立性質，俾可循序漸進不受牽制。惟此制之畸形發展，寢至一切經費各有專款，例如浙江省各縣在二十六年以前，地方專款名稱，計有自治、教育、建設、公益、保衛、警察、衛生、征費等八種，此種專款各有其指定之收支領域，如自治戶捐之專充自治，田賦四成特捐之專充教育，置產捐，治蟲附捐之專充建設，田賦二成特捐之專充公益，保衛戶捐之專充保衛，田賦三成特捐之專充警察，廣告捐之專充衛生，扣存公費之專充征收，均彼此不相挹注。其他各省，亦復類是。專款設置，多係量入爲出，但亦或量出爲入，例如江西省二十四年三月公布之『江西省各縣地方預算編審章程』第十五條規定：『教育文化費，應保其獨立性質，儘原有教育收入妥爲支配，如有盈餘，悉數列爲教育預備費』，第十三條規定：『保甲費經……應照實際需要數額列支，歸財務委員會統籌統支，所有應征戶捐及其他款項應照實收數編列，但其收數應與保甲經費同數』。前者係採量入爲出原則；後者採量出爲入原則。但專款制度之流弊，則以在量入爲出原則下爲尤甚。茲略加分析：

1. 從事業發展方面觀察，各項事業經費之分配，以行政計劃爲根據，而行政計劃之擬訂，則應斟酌環境需要，例如在邊區多匪地方，應寬籌其保衛經費，在文化落後地方則寬籌其教育經費，務使各項政務得爲有計劃有步驟之進展。在專款制度下，各縣收入分割無數專款，此疆彼界，壁壘森嚴，甲款有餘，不能補乙款之不足，來源豐者不免浮支濫用，任其膨脹，而嗇者雖力謀緊縮猶慮不敷，以致極急迫重要之事業，往往因專款來源之拮据，或竟無專款，而不克舉辦。

2. 從人民負擔方面觀察，地方苛雜大都由於事業之興辦或擴展而來，若各項收入均已固定，支出不能統籌。遇有新興事業，勢必另闢財源，增加人民負擔，致使各項捐稅及附加，縱有擾民情形，而爲免事業停頓起見，仍不得不勉予維持，故苛捐雜稅實爲專款制度之寄生物。且一宗財源竟有無數專

款附加稅，五花八門，名目繁多，往往國幣數元之田賦而須分列十餘以至二十餘科目，人民不能審辨，輒為胥吏所欺，暗受盤剝，實增負擔。

3. 從財務行政方面觀察，自預算、會計、金庫以至決算等程序，皆感極大困難。蓋各專款不能互相調劑，設某種事業急待興辦而無相當財源，則不得不虛列收入，使預算不能確實，執行遂有困難，而編具歲入歲出預決算及各個專款計帳手續上之繁重，以及一宗財源內各項專款之分款手續與各專款間之存欠複雜關係，均屬無謂麻煩。

廢除專款統收統支，為建立預算制度之第一要求。各省先後訂頒之縣預算編製單行法規中，多有『統收統支』之規定，至實施情形，則不一致。有暫將專款與非專款互相挹注者，例如四川省二十四年財政整理委員會議定之『縣預算編製標準』，規定縣行政補助費，司法，教育，建設各專款所有盈餘應移作公安、財委會、聯保辦公處、保甲等四項經費，<sup>(1)</sup>是雖任專款之暫時存在，但已將其收支盈餘部份移作他用。有按縣經費需要由省改定全盤支配者，例如浙江省二十六年間廢除專款改行統收統支實行步驟，第一期辦法：依據各縣二十五年度核定預算，先求一適當之百分比，以為支配各縣二十六年度經費之標準，照此標準，權衡緩急，妥為設施；第二期辦法：在二十七年度開始以前，由省府訂定適合各縣實際情形之經費分配標準，令縣遵守，是將原有專款一概推翻，不僅由縣統籌支配，且亦由省代訂收支標準。有採取折中辦法仍保留一部份專款者，例如前述江西省二十四年公布『縣地方預算編審章程』中關於教育文化費及保甲經費是。又各省縣地方保甲經費之由縣統籌攤派者，常保留專款方式，例如貴州省各縣所征戶捐，即係用作區保經費之專款。惟統籌攤派係採量出為入原則，不致影響其他事業經費，至攤派方法之是否合理，則又當別論。

又從收入制度觀察，在附加制未廢以前，各項田賦、契稅、屠宰稅等附加，有仍保留其用途名目者，實際支配或已不照原定用途（甚至某項事業已停辦而仍征附加，顯係移作他用），或則大致尚以附加原定用途編列經費預算，酌為損益，專款意味隱然保留。其附加各項名目已廢除，統稱之為『縣

(1)參二十九年四川省訓練團編『縣地方財政』p. 70。

附加』者，則已進入統收統支之境地。又地方公款公產，向多指作教育經費，交由地方教育界人士分管收支，欲廢除此種專款，一面先將款產統一管理，一面再將款項統一支配，此在縣地方財政整理過程中，顯難一蹴而幾，各地辦理實情，程度上均有差別。但從一般預算書面觀之，歲入歲出總額平衡，形式上已告統一，實際上即使仍有少數專款之存在，然其收支割裂之弊，自遠不如過去之甚，不能不視為近年來縣預算制度推行之一重大收穫。

## (二)預算編審

1. 概算分級 二十年十一月國府公布之『預算章程』，規定：『各機關所編本機關（包括附屬機關）歲入歲出概算為第一級概算，中央各主管機關彙合第一級概算編成之各分類概算及省政府並行政院直轄各市政府彙合第一級地方概算編成之各該省市總概算均為第二級概算……』（第八條）。縣預算既未另有規定，如何准用上項條文，頗費解釋，例如『安徽省各縣編擬二十四年度縣地方概算辦法』第一項規定『本省各縣二十四年度縣地方概算，分為第一第二兩級編製，第一級由各縣政府編造，連同收支項目沿革表，呈送本府轉交安徽省預算委員會核編第二級概算』；（1）浙江二十二年五月省府會議議決之『浙江省各縣編製地方預算暫行辦法』第六條規定『縣屬各機關所編本機關歲入歲出概算為縣地方第一級概算，縣政府或財政局彙合第一級概算編成之各分類概算為縣地方第二級概算』；（2）江西省二十四年公布之『江西省各縣地方預算編審章程』，亦有類似浙江之規定條文。若係同以預算章程為根據，則徽省規定，當係解釋錯誤。係照二十一年九月公布及二十六年四月修正之『預算法』，關於預算分級次第之規定，與『預算章程』相反。准照預算法對中央預算及省預算之分級，縣預算之第一級機關單位為縣政府與其直轄機關及其所屬各機關，第二級機關單位為（一）縣政府之直轄機關及其所屬各機關，（二）縣政府本機關。（3）大致二十六年後各省之縣預算編製法規，多已根據預算法之分級方法。

2. 概算擬編 各縣擬編概算收支數額，大致多係以上年度核定預算及

（1）見『安徽省二十四年度省屬地方預算彙編』下編 p. 139。

（2）見浙江財政月刊第六卷第五、六、七期合刊，制用類 d. 104。

（3）參舊預算法第三十條及新預算法第三十條及第七十一條。

以前年度實收支爲準，新增收支應先呈奉省府核准，乃能編列，但在縣施政綱要新定事項及上年度預算核定後呈准追加之收支與呈准在預備項下開支之經費認爲有繼續性質者，多由縣暫編列入概算呈由省府審核再定刪留。

縣屬機關編造該級概算應於限期以內送達縣政府，未編者由編製縣總概算機關（以前爲財政局，財委會或財政科，現在爲會計室及財政科）代編。縣府收到下級概算後，應集會公開審議。『安徽省各縣編擬二十四年度縣地方概算辦法』規定應『召集各機關各法團代表及公正士紳開預算會議，（1）』『江西省各縣地方預算編審章程』規定應由『財委會召集全體委員，縣府秘書科長，各區區長及主管教育建設人員開會詳細審核』；貴州省政府二十七年十二月公布之『各縣處理縣地方財政暫行規程』，規定縣預算委員會由縣長會計主任縣政府秘書科長財委會主任委員組織而成。類此規定者，有規定由行政會議審議者。近年各省成立縣臨時參議會，此項審議職權，已由參議會執行。經審議後，由主辦縣歲計機關彙編縣總概算，繕具數份呈送上級核定。

3. 造送期限 關於縣總概算之送達省府或財廳，在二十八年改行曆年制以前，各省規定期限多不相同，茲將河南、江西、廣西、四川、浙江、安徽等省規定，列表如次：

限 期 規 定	各 省 法 令 根 據
二月底呈送省府	河南省二十五年縣概算限期編造訓令（財三字 33 號）中規定
三月十五以前送達	『江西二十四年度縣地方預算編審章程』
年度開始前二月呈送	廣西二十二年八月公布『廣西省政府監督地方財政章程』
四月十日以前送呈省府	『四川省各縣二十六年度縣地方預算編製辦法』
四月十五日以前呈送	浙江省『完成二十六年度縣地方預算步驟綱要』
按郵程分別規定期限	『安徽省各縣編擬二十四年度縣地方概算辦法』中所定各縣編造概算，分第一、第二、第三限期，郵程最近者，以四月十日爲第一限期，二十日爲第二限期，三十日爲第三限期；郵程最遠者，以五月十日爲第一限期，二十日爲第二限期，三十一日爲第三限期。

查舊預算法第九十三條規定『縣政府……每年二月一日前，應擬編次

（1）該辦法第四項。

年度總概算表呈省政府核定』，惟舊預算法既未實行，各省照此規定者亦極少。新預算法係採曆年制會計年度，第八十三條規定『縣政府……每年應擬編下年度總概算書，是七月一日前送請省政府審定』，自預算法實行後，各省即以此為根據，但亦有臨時改定期限者。例如『湖南省各縣編製二十八年度縣地方預算暫行辦法』規定於十一月十日以前，呈送省府（第八條），『湖南省辦理二十九年度縣地方預算辦法』規定於九月一日以前，呈送省府；『四川省各縣市編製二十九年度地方預算辦法』規定於十一月二十日以前寄呈省府，三十年度改於十一月十五日以前呈送省府，三十一年度又改為十一月十日以前呈送省府，三十二年度又改為八月三十一日以前逕呈省府。（1）

關於限期造送概算之履行，浙江省『完成二十六年度縣地方預算步驟綱要』規定『如逾期未送者扣發各該縣行政經費或呈請省政府各該縣縣長及財政科長，從嚴議處』，『安徽省各縣編擬二十四年度縣地方概算辦法』規定各縣縣長編造概算逾第一限期者申誡，逾第二限期者記大過，逾第三限期者罰俸或停職。其他各省，甚少類此規定。

4. 審核機關 係現行預算法之規定，縣總概算擬編後於七月一日前送請省政府審定，省政府收到總概算書後，應交各主管機關簽注意見，由省府會議審定其計畫及概數，於九月一日前發還。（2）各省過去單行辦法，有須先由縣呈經專員公署核注意見，然後轉呈省府或由各專署將各該轄區內縣概算審核並彙齊轉呈省府者，（3）惟經過專署核轉，攔延時日，影響預算如期成立，故現在各縣大致已無此規定，或僅規定在由縣逕呈概算於省府時併送專署備核，專署將核簽意見於最短時間送呈省府備查。（4）省府審核各縣概算，最初多係財政廳收到各縣總概算後，歲入部份即由財廳自行審核，歲出部份分別發交各主管廳處會簽注意見，惟各廳處會各欲擴張其主管事業

（1）見四川省二十九、三十、三十一及三十二年各縣地方總概算書彙編附錄。

（2）參預算法第八十三條。

（3）前者如『江西省各縣地方預算編審章程』（二十四年公布）第十八條之規定，後者如四川省二十九年以前實施情形。

（4）四川現行辦法如此。



之經費，不顧其他部門，馴至收支不相適合，往返磋商，又或因一機關之擱置，影響其他部份之審核。為補救此缺點起見，過去多專設審核委員會，<sup>(1)</sup>例如湖北、江西在二十四年以後，河南二十五年以後，浙江二十六年以後，以及貴州省二十九年度，均有此種組織。縣預算審核委員會之組織，大致以財政廳為主，其餘各廳、處、會、法院、黨部等機關均派代表參加，以便集中意見，會同審核。<sup>〔或雖無審核委員會之組織，但仍採此精神，例如貴州省三十一年度之『縣概算集中審核辦法』，規定審核事務由財政廳主持辦理，就廳內指定房屋辦公，各機關應按主管事務之繁簡派定負責人員一人至三人，依照財政廳通知審核時間前往辦公，遇必要時得召集各縣長或財政科長或會計主任攜帶有關資料來省，以供諮詢。四川省自三十年度後，審核縣概算亦係採用集中審核辦法，與貴州辦法大致相同。預算審核委員會會審以及上述集中審核辦法，在會計處已經設置省份，應由會計處或會計處與財政廳主持其事。集會審核辦法，無須將縣概算分送各廳處會，減少遞送往返時間，各廳處會主管事業經費之增減及其與各該縣財政情況之是否適合，在審核時會同商討，立可解決，不致徒然膨脹經費數字，過去各廳處收到財廳所轉發縣概算後主辦人員任意擱置之流弊亦不復有，且集中工作，精力灌注，較過去臨時兼顧，效率加強。〕</sup>

5. 預算成立 縣概算經審核機關審核，依預算法規定應發還各縣，縣政府應編擬定預算送縣議會審定，縣議會未成立時送省政府會議審定之（預算法第八十四條）。過去各省有因編製不合規定或收支浮列，發還原編縣份重編再送，如仍有不合，甚至連續編送五、六次之多者，間有審核人員對編製格式等小節亦吹毛求疵，輒予發還。現行辦法則多已改進，縣概算經過審核以後，由會計處及財政廳將應行糾正或改編者即代為更改，非遇特殊情形，大都無需發還重編免費週折。

縣概算經省政各主管機關審核，再經省政府會議通過，發交各縣公佈，法定手續已完，是為預算成立。現各省已成立縣參議會者，依預算法規定，

(1) 預算審查委員會之組織，始始於山東（在二十四年以前），係由民、財、教、建四廳廳長及省政府秘書長任委員，審查時指定各該廳處科員為代表。見山東省財政廳編印『二十四年度山東省各縣地方預算』中『編製各縣二十四年度地方預算始末記』。

應可以縣議會審定代替省政府會議最後之審定，但預算法規定省政府會議審定縣概算前後兩次（第一次於各主管機關簽注意見後審定其計劃及概數，第二次為發還各縣後再審定各縣造送之擬定預算），現各省既多於集中審核後不發還各縣編造擬定預算，故省府會議審定縣概算實僅止一次，縣議會之是否應再審定，或在送呈省政府以前審定，先後之間頗堪斟酌耳。

### （三）預算執行

1. 預算未成立前之救濟 預算章程第七節及第十一節，有關於中央及省預算未成立前救濟之規定，各省縣預算單行法規亦多訂有救濟辦法，大致規定多對經費支出有類似下述各點：

一、本年度經費概算內列數超過上年度核定之數者，暫照上年度核定預算及上年度內支付成案辦理。

二、本年度經費概算內列數較上年度之數為少者，暫照本年度概算內列數領支。

三、新增機關或事業，經呈准有案始得開支。

四、上年度內動支預備費及追加預算之款，其無經常性質或非必要者應暫緩支發。

預算法對預算未成立前之救濟，未有規定，蓋以作此規定，反使各機關忽視編送限期，有礙預算之成立。惟各省之多有此規定者，則因限期編送縣概算無法切實做到，或由於預算編審程序繁複，或由於縣概算擬編以後省政府仍有各種臨時規定之故。

2. 動支預備費 編制預算時，為恐各項經費估計不確，乃設置預備費（或稱預備金），以作臨時救濟。預備費既備作臨時動用，一般多不預定其用途，惟如安徽省二十四年度各縣預備費，經省府規定支配用途：『原則上以第一預備費除以百分之三十作為教建事業之用外，其餘劃作縣府臨時發生事項必須之用，其列有第二預備費者，則以百分之三十作為財政事業之用，百分之十作為其他必需經費；』（1）貴州省三十年五月省府會議通過之『貴州省各縣動支縣地方臨時費及預備金辦法』規定第一預備金限於有

（1）見『安徽省二十四年度省縣地方預算案編』呈軍事委員會委員長行營第12463號文件。

關教育文化，經濟建設及衛生治療三類事業經費之遇有核定預算不敷支用時或遇有緊急用途時始得動用。預備費之設置，依『預算章程』及『預算法』之規定，均分第一及第二預備費，但在預算法實施（二十九年）以前，各省之縣預算中多僅列『總預備費』一項，動支預備費時規定在某限額以下得由縣政府先行動支，事後報核，超過某限額時，必按追加預算手續辦理。此限額各省多不一致，一省辦法亦前後多有更改。貴州各縣過去曾以 50 元為限額，廣西曾以 50 元及 100 元為限額，福建曾以 100 元為限額，江西曾以 200 元為限額。廣西各縣動支預備費辦法，在二十七年八月以前規定凡動支國幣 50 元以下者，應編製預算交財監會審查通過後方准動支，五十元以上，應編具預算交財監會審查通過呈省府核准動支；(1) 二十七年八月改訂辦法，規定各縣動用總預備費未滿國幣 100 元者，得由縣編製預算書提交財監會通過准予動支，在國幣 100 元以上者，除經財監會通過外，並應呈報省府核准，方得動支；(2) 二十八年八月規定各縣嗣後動支總預備費在 100 元以上者，不必提交縣參議會（此時財監會已取消，審核機關為臨時參議會）審議；(3) 自二十八年冬桂南戰事發生後，此項限制取銷，全由縣地方支配，事後報請備案；現在各縣縣預算中，列有第一預備金及第二預備金，第一預備金之動用，祇須由各科列具預算經縣長批准，第二預備金亦祇經縣政會議通過即便支用。江西在二十九年以前，規定各縣動支預備費在 200 元以內者，先呈奉該管專員公署核准轉呈省政府備核，200 元以外者，由專員轉呈省政府核准；(4) 二十九年九月重新規定，各縣動用第二預備金（不設第一預備金）未滿二百元，由縣政會議決定，二百元以上未滿五百元者，經縣政會議議決後，呈奉專員公署核准，轉呈省政府備案，五百元以上經縣政會議議決後呈由專員公署轉呈省政府核准。(5) 湖南省現行辦法，第一預

(1) 見二十七年六月審字第 6011 號代電。

(2) 見二十七年八月審字第 8531 號代電。

(3) 見治字第 4899 號代電。

(4) 二十四年公布之『江西省各縣地方預算編審章程』第二十一條。

(5) 根據二十九年九月二十四日江西省務會議通過之『江西省各縣地方預算規則』第三

備金之動支應經縣政府之會議通過，但如遇用途緊急，數額在 100 元以內者，得由縣長核定先行動支，再提交縣政會議追認，第二預備金非奉省政府核准發有動支第二預備金憑證，不得動支。(1) 貴州省現行辦法：第一預備金動用須經由縣長考核確屬必要提交財務委員會議決（財委會未裁撤前）並送縣政會議通過，第二預備金動支手續與湖南同。(2)

3. 經費有餘或不足之處置 預算執行時，經費有餘情形之發生普通不外(一)因整理稅捐，收入增加，(二)因特殊原因裁併機關或緩辦某項事務。各省對此類情形發生後之處置，或規定於本年度內不得動用，移作下年度收入，(3)或規定歸入總預備費內，(4)或規定於年度終了時，收支盈餘，依剩餘金處置辦法轉入下年度。

經費不足時之救濟方法：如預備費尙可動支，或則准追加歲出概算同時並能追加歲入概算，則普通均按動支預備費及追加手續辦理。其次或為減少某部或全部經費，例如廣西、江西、浙江等省，過去均有此規定。(5) 川省二十六年度以後曾規定經費折支辦法，或以八折開支，或以七五折開支，或以五折開支。(6) 福建省二十六年度緊縮標準，黨務行政司法等費，按實支數八折編列，財務、教育、建設等費照實支數縮減三分之一編列。(7) 實際上各省過去縣經費折支辦法之採用，頗為普遍，近年此種現象乃較少耳。

(1) 根據二十九年二月九日湖南省府會議通過之『湖南省各縣動支縣地方預備費追加預算暨流用款項辦法』。

(2) 根據三十年五月六日貴州省府會議通過之『貴州省各縣動支縣地方臨時費及預備金辦法』。

(3) 如『安徽省二十四年度各縣地方預算執行辦法』第十一項之規定。

(4) 如廣西二十六年四月公布『縣地方普通歲入歲出預算施行辦法』第九條之規定。

(5) 見廣西二十四年公布『縣地方普通歲入歲出預算施行辦法』第六條，江西二十四年公布『江西省各縣地方預算編審章程』第二十二條，及『浙江省各縣辦理財務須知』十三內預算之執行第四點。

(6) 見川省『二十六年度後半年度縣地方補充預算標準辦法』及二十七年度『經費緊縮標準』。

(7) 見『福建省二十六年度省縣地方非常預算編製辦法』第三章。

## 第八章 縣財務行政論

### 第一節 財政機構之調整

前面已將縣地方財政沿革分別加以敘述。本節特就目前縣財政機構問題，分論如次。

#### 第一目 稅務機構之合一

地方征收機關，近年漸臻統一，規模較小者為縣經征處，規模較大者為省稅務局，二者皆負統征省縣稅捐職責，而以後者所表現統征成績為較著。自財政系統更改，省稅併入中央，省稅務局制度不復存在，縣經征處代征省稅使命，亦告停止，稅務機構如何重新建立問題因以發生。第三次全國財政會議中，財政部長交議『統一征收機關改進稅務行政案』，重申第二次全國財政會議『統一地方征收機關案』原旨，謂『就現狀言，新稅正有待於改進，舊稅則亟待分別整理，故統一機構之實現，未可一蹴而幾；似宜先就現行各項省縣稅捐合併一局征收，統由中央加以管理，再依次逐步改進，除關稅因征收方式不能合併外，其餘力求統一征收，以期最後實現一地一局之原則』。其辦法大致如下：

- 一、以縣(市)為單位，由中央設立稅務局，經征國家稅並代征地方稅。
- 二、全國稅務局稅歸中央管理，由財政部責令各省財政廳廳長負責，綜理省內一切財務行政與國稅之稽征及稅款之解繳劃撥事宜。
- 三、稅務局經征各項賦稅，其專屬於中央或縣市之稅款，分別直接繳入國庫或縣市庫，其非縣市專有之稅款，均繳入國庫，再依預算撥發，或按法定分配成數劃分，撥入縣市庫。
- 四、稅務局之經費，由中央負擔，但經征縣市稅款部份應由縣市按稅款多寡分擔征收費。

上面提案意見及辦法，經大會決議通過。茲從制度方面加以討論：

- 一、從節省征收經費言，過去混亂征收時代，機關林立，各成單位，人員

冗雜，征收費用鉅大，若干稅捐，收入僅敷支出，至不經濟；其後雖地方稅捐漸就統一，然地方稅局及征收處所之外，尚有中央稅收機關各別分佈各處，征收費用所佔稅款收入之百分數，仍屬甚大。國地各稅合併一個稅局後，則人員經費辦公經費等均可大量節省，亦即稅款純收入大量增加。

二、從統一管理減少弊端言，征收機關愈多，人員愈複雜，所生流弊遂亦愈大。過去一般人事方面之弊端，或出自包稅人，或出自稅警，或出自稽征人員及計算、收款人員，多因人事分散，不易控制管理，隨時隨地均有發生弊竇可能，甚者納稅人與收稅人互相勾結，以圖侵蝕或逃避稅款，征收機關祇得置若罔聞，無從追究。此種侵蝕及逃稅相加之和，甚至超出征起稅額以上，國地收入，蒙受重大損失。稅務組織一旦合併擴大，各級稽查人員可以分佈各處，耳目既週，作弊者有所忌憚。且因裁併機關結果，待遇提高，稅務人員，標準較前優越，人事健全，作弊企圖減少，政府稅課收入不致鉅額損失。

三、從稅務行政效率言：第一、稅收機關分散，每一主管單位之組織輒感人員經費不敷，無法滿佈下層征收分所於各地，且專為一、二種稅收，特設分征機構，亦感殊不經濟，因此，包征委征制度，遂不能不依舊存留於今日。倘征收機構合併，則因所征稅款既多，可以分佈各級征收組織，不復仰賴於委征包征，中間剝削，可期免除。例如過去田賦征收向有分櫃之設，惟因分櫃多設，費用增大，故一縣輒僅設立三數處，常感不足；屠宰稅因鄉區遼闊不得不採用包征；年來各省鄉鎮營業稅開征，有於鄉鎮設置征收組織者，惟以區域零散，經費多耗，故復停止設置，凡此皆為稅務機構未臻健全之表現，分門獨立，終無以解決困難。若稅務機構合一，則縣以下鄉鎮當可漸次成立征收分所，各項稅收，均可直接經征，不獨因稅務行政之整飭，稅收可望大增，即就人民納稅繳款而言，亦感便利甚多。(1) 第二、國地各項稅課，原多互相關聯，例如營業牌照稅與營業稅，房捐、土地稅、契稅等與遺產稅，均係關係密切，如分開征課則互不相顧，如合併征收，則可節省若干重複手續，換言之，分征則效率低微，合征則效率提高。

(1) 人民所感便利有二：一、節省遠道納稅麻煩，二、一戶應納數種稅源者可於一處繳納。

以上皆就稅務機構合併在稅制上所具優點而言。至就縣地方財政立場觀之，地方單獨稅課雖併由稅務局征收，而稅款則直接繳入縣庫，在公庫制度推行之下，可無挪移虛報之現象發生。至經征縣稅部份應由縣按稅款多寡分擔征收費，自爲縣所樂意，因如自征，則征收費必較合征時爲大也。

三十一年七月中央頒佈『各省稅務管理局組織暫行條例』規定於財政部之下，設立各省稅務管理局，管理國家財政系統各稅（關鹽釐及田賦征實另有規定）並代管自治財政系統應征各稅事宜。同時頒佈『縣市稅務征收局組織暫行條例』，規定稅務征收局受該省稅務管理局之指揮監督，辦理各該縣之國家財政各稅及自治財政各稅之征收事宜。稅務征收局按其稅收多寡，事務繁簡，分爲特等及一、二、三等，征收局之下，視事務之必要，得酌設鄉鎮查征所。征收局設局長一人，綜理局務，副局長二人，輔助局長，以一人管理國家財政各稅事務，一人管理自治財政各稅事務，管理自治財政之副局長，應由縣市自治財政人員兼充。根據上面規定，全國上下一貫之稅務機構系統，即將確立，縣稅單獨征收現象，應不復存在矣。

## 第二目 縣會計室與財政科組織之調整

### （一）縣會計室

一、縣會計室職掌 縣會計主任制度，在二十四年間創於江、浙兩省，<sup>(1)</sup>由省財政廳派駐會計主任於各縣，監督縣款收支，除處理縣會計事務外，特別着重其稽核職權。稽核職權，大致爲（一）會簽支付命令，（二）會簽各項收入憑證報表及與財政有關各項契約，（三）檢查金庫現金，（四）稽核縣屬各機關帳簿表冊，（五）核對移交清冊等。<sup>(2)</sup>此種稽核制度具有就地審核優點：第一、因會計人員與行政機關同在一地，隨時審計稽核，可期迅速執行；第二、耳目接近，弊端易於發覺；第三、發現偽造單據規避取巧之情事易於追究。近年各省所設縣會計室，大都具有上述各項審核職權，並多規定會計主任如發現縣政府或縣地方其他機關對於收支款項與其他財務有虛報隱匿作偽情事者，須隨時呈請縣長核辦，必要時得逕呈省政府會計處核辦。可

（1）江蘇稱縣會計主任，浙江稱縣會計稽核主任。

（2）參考二十四年間之『江蘇省各縣會計主任辦事規程』及『浙江省各縣會計稽核主任職務規程』。

見縣會計室作用，除處理會計或歲計事項外，實負有審核收支之使命，並因其直接與省會計處發生關係，故能行使其審核職權，又因其辦理會計事務，故便於執行審核事項，與縣財務委員會徒具審核形式者顯有不同。

從審計作用言，事前審計與臨時稽察，實較事後審核為更重要。蓋如偏重事後審計，則所審核者僅為各項報銷表冊及單據。無論單據常有偽造之弊，即使所造報銷全係確實支出數目，其中當仍不免浪費或不經濟之支出，此在法令規定上原應剔除，然事實上經費既已支出，浪費已經發生，事後追究，終多困難，為顧全事實計，遂亦不免敷衍核過。偽造單據為今日吏治中一嚴重問題，審計機關徒作事後書面審查，實為制度上極大缺點。以現在情形而論，縣財務委員會既經撤銷，監察院審計部所設各省審計處因經費及人材困難，一時不能遍設各縣審計辦事處，事前審計及臨時稽察之職責，仍以交付縣會計室為宜，庶使省審計處所作之書面審計，不致僅為事後之查核。將來此制如行之有效，或竟無須再添設縣審計機關，以免手續重複減低行政效率。

二、縣會計室機構 過去各省所設縣會計室，大致於會計主任之下，僅設會計佐理二、三人，綜管一縣會計歲計事務，輒感人手少事繁，難期詳盡，加以佐理人員待遇菲薄，無以羅致。公庫制度施行以來，會計室處理會計手續，較過去益須周密，而入員一時多未增加，工作應付為難。且如上所述，縣會計室如負起事前審計及臨時稽察之職責，則其責任加大，組織應益健全。又自新縣制推行，縣以下各鄉鎮已明定其單獨收支範圍，鄉鎮收支會計紀錄，已感必要，若干省份，已訂立鄉鎮會計制度，頒佈實行。惟以目前鄉鎮辦事人員水準之低，即使鄉鎮會計制度力求簡單，亦未易按照規定完善辦理，因而上級之指導督促，極關重要。廣西各縣近年有鄉鎮巡迴會計制度之推行，由縣會計室派員隨時分赴各鄉鎮巡迴督導稽核，糾正錯誤，指示疑點，剔除不合法報銷，杜塞流弊。實行以來，因會計室人員太少，無法週密辦到，三十二年該省於調整縣行政機構中，擬稍擴大會計室組織，規定縣會計室職掌，除會計歲計外，並以鄉鎮村審計事項屬之。蓋從會計室本身機構言，現在一般均有稍加擴大之必要，廣西過去會計員原係屬於第二科，其後成立會計室，設會計主任，復視事實需要，擴大組織，此種演進情形，甚



值參考也。

## (二)縣財政科

自征收、金庫、會計等組織分門設立，過去職權繁雜之縣財政科一變而爲人少事閒之組織，除簽發支付命令外，幾無何種專負職責，以視上述縣會計室之工作紛繁，正爲相反。故以目前情形而言，縣財政科組織似有重加調整之必要。調整方法，一爲與他科合併，一爲增加其職掌，分述如次：

一、與他科合併 縣各級組織綱要頒行以來，縣政府於原有民、財、教、建外，添設軍事、地政、社會三科，近年復因辦理糧政，添設糧政一科；分科愈多，行政經費愈大，而究其實際，各科事務繁簡多不相稱，惟此爲行政問題，此處不必置論。從財政科立場言，其所可與之合併者，必爲性質與財政相近同時又爲工作較簡之科。廣西三十二年調整縣行政機構，將財政、地政、糧政三科合併爲第二科，因地政科於辦理土地登記以後無經常工作可辦，而糧政科則自征實業務劃歸財政部各縣田賦管理處後，僅以糧食集中運輸爲其重要任務；財政、地政、糧政三者性質原甚相近，故以之合併。此爲調整財政科組織之一例。

二、增加職掌 關於增加財政科職掌，最適宜之工作厥爲監督鄉鎮財政。第一、鄉鎮財政收支，目前一般約與縣之收支數字相上下，將來自治業務擴展，鄉鎮經費當較縣經費額爲大，換言之，鄉鎮財政之重要性至少與縣財政相等。但一縣之鄉鎮單位，少者十餘，多者五、六十以上，稅捐征課以及財務行政各方面，均賴上級監督指揮始免流弊；上面既述廣西縣會計室關於鄉鎮會計審計事項巡迴監督情形，然此仍僅注意於計政方面，其他方面，尙有待於縣政府之監督。此種監督機構最好爲主管財務行政之財政科。第二、鄉鎮財政正在建立基礎期中，一切規劃，有待財政科負責辦理，以期循序漸進，臻於獨立。若以鄉鎮財政監督職權交給縣財政科，則財政科有中心工作，可無與其他各科合併之必要。

### 第三目 縣財政視察督導制度之建立

過去各省財政廳多有視察室之設置，負各縣財政視察之責。惟以人員有限，往往僅作各種財政案件之調查，未能經常輪流分赴各縣作較詳盡之視察督導。且以視察範圍包括省縣財政，一般多偏於省稅征收之考察，於縣

財政之整理不過附帶注意而已。又因視察員不實際辦理財政事務，輒有不具財政學識者廁雜其間，對辦理地方財政人員處理財政失當，不能就地指正。而一般所發生之弊端，則為借查案機會，賄賂暗行，顛倒曲直，從中操縱。

中央對地方財政情形向極隔膜，過去主管地方財政之財政部賦稅司，向鮮視察人員之設置，對於地方財政事項之指示，僅憑書面公文來往，於各地特別情形，概苦無從明瞭。三十一年賦稅司改為地方財政司後，乃於司內設置督導專員及督導員，經常派駐各省，執行視察及督察任務，並與各省原設之視察員取得密切聯繫，佈成督導網，建立督導視察制度。此項制度，如能妥善運用，對今後地方財政之整理，必有相當收效。惟制度推行，如何能發生最大效率，頗值注意，茲就下列各點略加分述：

一、人選及調動 督導視察人員，對地方財政承辦人員之處理財務，有隨時指導糾正之責，故其學識經驗必較豐富；並應於一定期間，分別調換督導區域，以便將各地財務處理經驗，互相介紹觀摩，藉資改進。

二、督導視察之聯繫與分工 財政部所派督導人員與省財政廳督導視察人員，一方面求其聯繫，一方面仍須分工，似應於各省成立督導室，由部派督導專員主持，其餘各督導員視察員按期分派各縣輪流督導，將督導地方財政情形隨時分別報告，必要時並由督導專員親赴各縣執行職務；過去四川、湖南兩省區視察辦法頗堪採用。(1)

三、財政沿革與地方事業之調查 各地財政史實，應由督導視察人員詳加調查，編作報告，使中央對地方財政情形，完全明瞭；同時，各地地方事業原有基礎，經費來源及開支情形如何，亦應細密考察，以為估計事業經費需要之根據。

四、縣概算之初核 縣概算編擬後送呈省府審核，如有不符規定之處，往返詢查，頗稽時日，似可由督導人員加以初核，對縣概算編製大節小目，均可糾正錯誤，就地更改，然後再送省審核，以減省級審核麻煩，而期按期成立

(1) 川省二十四年間，財政廳將全川劃為十五視察區（大致與行政督察區相配合），每區設視察專員一人，視察稅務；湘省自二十六年抗戰發生後，曾擬定分區財政視察辦法，規定視察員分駐各行政督察專員區，執行視察任務。

立預算。

五、採解決問題方式 督導人員對各縣財政問題應隨時提出辦法，就地解決困難，在責權範圍之內，應勿規避顧忌，必要時得召集地方財政人員或有關人員開會討論，商議解決辦法。

至關於督導範圍及其細目，財政部已有規定，茲不備述。

#### 第四目 縣銀行制度之商榷

##### (一)縣銀行設置之目的及其內容

縣銀行法於二十九年一月公布，該法所載設立縣銀行目的為『調劑地方金融，扶助經濟建設，發展合作事業』。第三次全國財政會議改訂財政系統後，除國家金融系統外，財政部以推進自治財政貫徹地方金融政策，積極通令籌設縣銀行。是縣銀行於原來目的外，並負推進自治財政之使命。縣銀行內容，依銀行法規定如下：

一、營業區域 以各該縣鄉鎮為營業區，不得於縣外設置分支行及辦事處，僅於特別情形下，得由二縣以上或由一縣連同附近之鄰縣鄉鎮合併為一營業區。

二、營業範圍 兼營：(一)收受存款，(二)有確實擔保品為抵押之放款，(三)保證信用放款，(四)匯兌及押匯，(五)票據承兌或貼現，(六)代理收解各種款項，(七)經理或代募公債、公司債及農業債務，(八)倉庫業，(九)保管貴重物品或有價證券。

三、資金及股利 縣銀行資金至少須達五萬元，由縣政府以縣鄉鎮之公款並加入二分之一以上之商股。商股應就本縣境內有住所者儘先招募，如有不敷，始得於營業區外，招募足額。每年純益，除提公積金外，即攤派股利，其攤派程序先付商股，次付公股，且商股利率得較公股為高。

##### (二)縣銀行制度本質之缺憾

從銀行體制言，現代銀行之設立，有一共同趨向，即事權集中化組織系統化，小銀行合併為大銀行，資本額增高，分支處加多，資金調節，貫於脈絡，信用統制，總於中樞。縣銀行普遍設置於各縣，孤立分散，事權不能集中，管理困難，有礙金融系統之完整。以目前地方財政而論，各省省銀行普遍設立，分支行處布於各縣，祇須廣充分布，不難一縣分設一行，無論從資金運

用、金融管理以及人力物力之節省而言，均遠勝於縣銀行之分縣設立。再從縣銀行所負使命觀之：縣銀行以一縣為營業範圍，不能於縣外設立分支行處，縣與縣銀行之間，缺乏聯繫，亦無連帶責任，在各縣經濟發展不平衡之情勢下，此縣資金有餘，彼縣資金不足，此縣營業順利，彼縣營業虧損，然以各自為其信用及業務計，不能彼此兼顧，互相調節。且以近代工商業發達，信用效能擴大，匯票、支票、期票，流通廣闊，決非自成單位之縣銀行所可負起金融調劑之使命。縣銀行資本規定至少為五萬元，並規定股款收支二分之一以上時，得先呈准開始營業，以目前貨幣價值低落情形言，如此區區資本，專作縣銀行開支且恐不夠，欲其克負扶助地方經濟建設之使命殆不可能。若謂銀行原可運用存款，不必全恃資金，然以農村高利貸與土地投資厚利穩便之引誘，信用不著之縣銀行，勢難吸收大量存款，即欲籌足法定資金，亦且非易。

### (三) 縣銀行制與自治財政關係甚少

縣銀行如能負起調劑地方金融扶助經濟建設之使命，則地方經濟繁榮之日，亦即人民納稅能力增加之時，培養稅源原為理財根本，財政與金融亦貴互相推進滋長。惟縣銀行實際不能負起繁榮地方經濟使命，故無裨於自治財政之發展。復就縣地方財務行政言，縣銀行係照規定，得代理縣以下之公庫，即不獨代理縣庫，亦且因其分佈於各鄉鎮，能代鄉鎮經理現金出納保管，可期促進縣以下財務行政之漸臻健全。惟此並非縣銀行所具之單獨優點，省銀行之分支行處以及各縣合作金庫均可負起斯責，故分設縣銀行與擴充省銀行及合作金庫分支處之效用無異。

從以上分析，縣銀行以其先天之缺點，在銀行營業本身，既無法期其發展，與自治財政亦無所裨益，目前各地設置縣銀行，竟有與國省銀行重複設置於一縣內者，一若不問其他金融機關設置情形，惟以一縣一行為設立縣銀行之鐵律，結果必致營業方面不能與大銀行相對競爭，徒然增加金融管理困難，或竟為少數地主豪紳高利貸資本輾轉運用之工具而已。

## 第二節 縣預算制度之建立

### 第一目 縣預算制度應重新建立之理由

我國縣預算制度普遍推行，已有十年歷史，經各省財政計政當局不斷改進漸臻完善。惟全國一致之縣預算制度，迄今尚未確立，若干現實問題，有待法制上之修改，茲舉述各點理由如下：

(一)預算法對縣預算規定太略 預算法為各級政府預算編審執行之準繩，全法共八十九條，除通則一章外，關於中央政府概算預算之規定，共分五章，地方政府預算僅列一章，而地方政府預算中多為關於省概算之規定，其對縣預算單獨規定者，僅為第八十三及八十四兩條。雖關於中央及省之各項規定，縣預算亦可引用一部分條文，然引用至如何程度殊費解釋。按二十六年四月公布之預算法，原就二十一年九月公布之預算法加以修正，原預算法關於縣預算之規定為第九十三條及第九十四條，新預算法將不關重要之第九十四條刪除，將第九十三條分為上述兩條，稍加修改。故現行預算法中之縣預算規定，實草擬於二十一年九月以前，當時縣財政附庸於省無獨立地位，縣預算制度尚在萌芽時期，故規定特從簡略，僅作編送概算及公布預算之時間限定而已。十餘年來，縣財政由附庸於省進於與省劃分，更由地方財政之一級進於與國家財政系統相對之自治財政系統，勢異時移，而縣預算制度在預算法中猶無地位，亦不開增添條文以為補救，坐使全國一致之縣預算制度不能建立，豈非憾事！故亟應重作規定。

(二)過去各省單行辦法有待統一規定 預算法及預算法施行細則，均有縣預算補充辦法由各該省擬訂呈由中央核定之規定，<sup>(1)</sup>歷年來各省縣預算制度之所以推行，全賴各省單行辦法，惟單行辦法各自擬訂，或經呈請中央核准，或係獨自執行，因預算法對此規定不詳，而各省又多以其地方特殊情形為立法參考，以致辦法多不相同，殊無標準。就普通觀察，縣預算編送審核多未按期，執行時往往發生困難，在甲省已經改進之點，乙省猶步其舊轍，互相觀摩，尚有不足。現應體察過去各省經驗，擇取精華，由中央作一統一規定，以為各省制訂單行規程之根據，庶使預算制度發揮最大效能，過去缺點全部加以糾正。

(三)縣參議會之立法精神應灌入預算制度中 自縣組織法實行，縣為

(1)預算法第六十七條，施行細則第五十八條。

自治單位，依照規定，應有縣參議會之設立。縣參議會為縣民意代表機關，對縣預算決算以及其他財政事項有審核議決之權。惟權限之執行及其所能表達立法精神之程度，應立訂條文明白規定於縣預算制度之中，庶使議會不致對預算漠不相關，亦不致過用權力，侵及立法範圍以外。此為目前急待解決之現實問題，從預算制度及議會制度兩方觀察皆為必要。

(四)財政收支現已改訂，應有適合現情之預算制度。自三十年六月改訂財政收支系統，以前省財政獨立地位已經取消，縣與國省之財政關係已有更改，預算法頒行於改訂財政系統以前，其中關於省縣級預算之規定多不適用於今日，自應加以修改以符現實，並對縣預算成立須與中央發生關係各點，重新規定，以期齊全。

(五)鄉鎮收支概算編入縣概算辦法應有規定。依照縣各級組織綱要規定，鄉鎮財政之收支由鄉鎮公所編製概算，呈由縣政府審核，編入縣概算。目前各省有尚未編造鄉鎮概算者，有已編造而未編入縣概算者，至其已編造鄉鎮概算且已編入縣概算之省份，所定辦法多不一致，甚至編製混亂，排列冗長，鉤稽統計，均感困難，亟應由中央加以規定，以作各縣編製準繩。

(六)現行『編審縣市預算暫行辦法修正案』規定尚不詳盡。自三十年夏改訂財政收支系統後，財政部對縣預算編審，曾擬訂『編審三十一年度縣市預算辦法』，以為各縣市遵行標準。旋復擬訂『編審縣市預算暫行辦法』經修正條文，成立修正案，於三十一年三月行政院會議通過，三十二年度各縣市預算編審即據此實行。此項暫行辦法，在未有其他規定以前，當為縣預算編審之主要法令，惟其中規定，多未詳盡，且從各省過去實施經驗考察，在制度上不無可再商榷之處，又關於預算執行部份，亦應別有補充規定。

根據以上各點，縣預算制度，亟應重新建立。茲將重建縣預算制度應加注意各項問題，分預算編審及預算執行部份討論於後。

## 第二目 縣預算編審問題

(一)施政計劃如何切合實際。預算為全年度一切收支之根據，而施政計劃又為編製預算之準則。欲求預算執行不生困難，必先求施政計劃之切合實際。茲就下列三點加以分析：

一、上級普通規定與各縣因地制宜之配合 過去縣施政計劃，多係依據省級施政方針擬訂，現在雖縣地方一級已成自治單位，但在過渡期中，縣政推行，仍有賴於上級之指揮監督，即將來自治程度較進，各項施政亦仍不能脫離上級規定之範圍。省施政計劃內容，多為全省一致之規定，但一省之內，各縣情形差別常大，甲縣急需舉辦之政務，乙縣或非急需，故在一致規定之下，仍應留其因地制宜之相當幅度。關於此點，廣西過去省頒施政準則辦法頗堪引述：廣西在二十八年度以前，縣預算之編製，先由省府頒布縣政施政準則及進度考核表，或按工作性質分條列舉，或分民、財、建、教逐項分列，每項政務又各分為三類：第一類係本年度各縣迫切重要政務，各縣政府應照規定之程度或數量完全辦到；第二類亦為重要政務，但推行較為簡易，仍應照所定辦法一一做到；第三類則為次要政務，得視各縣已辦未辦及人力財力酌量推行，或由省府指定，或縣政府呈請省府核定辦理。各縣奉到施政準則及進度考核表後，照所定項目，擬訂施政計劃，是為預算收支數字之根據。按上述辦法，施政準則中第一及第二類政務為各縣所應一致推行，第三類政務則各縣頗有因地制宜之選擇，因此，各縣施政計劃，可期稍切當地實際。且省頒施政準則，附帶訂有進度考核表，則縣施政計劃，亦自應有工作進度之規定，從各項工作進度之經費需要以擬定各月份分配預算，庶不致月份間輒易發生經費不足或剩餘現象，此在預算執行方面所應先為注意者。除廣西外，在二十八、九年以前，各省縣地方概算極少與縣施政計劃同送上級審核。自二十九年度預算法實行，各省多規定縣概算應與施政計劃同送省府審核，惟施政計劃，大多不免涉於空洞，且因根據省頒施政方針擬訂，復有千篇一律之嫌。如何使縣施政計劃於通盤規定之中顧及地域性需要，實為今後縣預算編製之先決問題。

二、施政計劃擬訂之時間問題 照預算法規定：『省政府應於每年三月一日前，決定上年度全省施政方針，令行所屬機關遵照擬訂其施政計劃及事業計劃』（第七十條）。按預算法係採歷年制會計年度，施政方針之擬訂遠在下年度開始十個月之前，在此十個月中輒因臨時事實需要新辦某項政務，且本年度施政情形大部份尚未實驗，不能作為下年度施政參考，換言之，在上年度三月一日以前所決定之下年度施政方針，未必與下年度實情恰

相符合，若徒舉出空洞原則無較詳密規定，則本此以擬訂之縣施政計劃，又不免徒爲具文。自預算法推行以來，各省按照上述規定時限公布施政方針者極少，甚至在縣概算開始編擬以前，省施政方針尙未公布，祇得責令各縣依照上年度辦法參合地方實際情形編列概算，而縣施政計劃，遂不過縣總概算送請省級核審之附送贅物而已，與縣預算根據縣施政計劃編製之原意顯有不符。近年各省感於省級施政方針之難切實際，有規定縣施政計劃另依其他具體方案及命令以爲擬訂根據者，例如廣西省三十一年度縣預算編擬，規定縣施政計劃事業計劃應依照縣各級組織綱要、廣西建設計劃大綱、廣西省基層經濟建設綱要及省政府令行遵辦各事項辦理，<sup>(1)</sup>是無庸根據形式上之省頒施政方針，而以各綱要及臨時命令爲代替，尤以臨時命令之時間性，對施政計劃及事業計劃之編擬最爲重要。至縣施政計劃應如何在時間上力求切合下年度實際情形，則當以總概算編製時間爲斷，蓋施政計劃雖欲於愈能接近下年度時擬訂，然不能不於總概算編製前確定，關於總概算編製時間，容下面討論。

三、擬訂施政計劃與縣參議會 縣政府擬訂施政計劃，縣參議會應否參加，在法令上現尙無明白規定，惟(一)過去縣施政計劃之擬訂多由縣政府召開行政會議，廣納各機關法團及地方士紳意見，然後決定。縣參議會成立後，縣行政會議無復召開必要，其審議職權，自可由參議會代替執行，對縣施政計劃，至少應有參加意見之機會；(二)縣參議會有議決完成地方自治各事項之權<sup>(2)</sup>施政計劃中當然包括自治事項，自應由參議會議決。從預算制度本身言，參議會對縣施政計劃及事業計劃參加意見尤有重大意義。蓋地方若干政務及事業，普通均望其日益發展，縣參議會如參加討論縣施政計劃，對此必有若干意見提出。然從財政收支平衡着想，則不能不分別輕重緩急顧及財力，縣參議會有議決預算之權，在議決時，不免主張維持經費現狀或緊縮支出減低稅率，此與地方事業亟謀發展之目的又相衝突。故在審議預算以前，參議會先行參加施政計劃之討論，一方面使參議會提出發展地方事業意見，一方面使其仍應顧及地方財力，兩相照顧，不致前後矛盾太甚，

(1)見廣西省府三十年八月電頒『編報三十一年度縣市地方收支概算應行注意事項』。

(2)見國府三十年八月九日公布之『縣參議會組織暫行條例』。



庶可減少預算編製上若干爭執，而期施政計劃與預算兩相配合。

(二)預算編造技術問題 關於縣預算編造技術問題，除『編審縣市預算暫行辦法修正案』中第二至第十條所已規定者外，今就下列各問題提出討論如次：

一、物價指數之參考 在物價變動甚少時，編擬縣預算數字之估計方法：收入方面約有三種：(1)以上年度預算數為準，(2)以上年度預算數及其前兩年之實收數平均估計，(3)以上年度預算數加逐年自然增減數；支出方面，固定支出，照額編列，不固定支出與上述收入估計方法同。但在物價波動劇烈中，收入支出同受物價影響：收入方面，縣本身稅課，除使用牌照稅及營業牌照稅與本年度物價關係甚少外，屠宰稅，筵席及娛樂稅，均係按價收稅，與物價直接發生關係，房捐或按房價或按房租均間接受物價漲落影響；中央撥給縣稅如係按本年度實收數撥給，則營業稅遺產稅及印花稅之撥額亦間接因物價變動而有多寡之不同。支出方面，各項購置在接受市場物價影響，俸給辦公等費亦應隨物價變動而隨時調整。是編製預算固應以當時物價情形估計收支，而月份分配預算亦有隨時根據物價指數酌為調整之必要。故物價指數實為編製預算及執行預算之重要參考資料，上級審核預算及月份收支計算，亦應參考各縣物價情形斟酌核定。

二、實物預算有無另編必要 縣收入中包有大量實物，而實物價格變動甚大之情形下，應否將實物收入部份另編實物預算，亦為目前一實際問題。縣公學產租穀收益，多係實物；自田賦征實後，中央撥補縣款有以實物撥給者，而各縣在田賦征實外所帶征之縣級公糧，亦係實物收入。此種實物收入向係按價折算列入預算，惟折價偏高，收入虛列，支出將感困難；折價偏低，實際收入發生盈餘，不免於預算外另作其他支出，甚至挪用變蝕之弊復起。且折價偏低，應從政府領得實物價款者（如公教人員應領食米價款），將因折價低於市價，所得貨幣數蒙受損失。目前縣地方既有實物收入，同時亦有實物支出，為避免實物折價偏高偏低影響預算執行發生種種困難或流弊起見，似可單獨編列實物收支預算，以資解決。惟此與上述物價變動同為非常時期所發生之現象，在平時自無此問題。

三、預算附件之化簡 預算編送審核應附送若干附件以作參考，惟縣

預算應造送附件，過去各省向無一致規定。預算法對於國家總概算及總預算之附件，規定項目甚多，各省為施行預算法，有即準照此規定者，例如貴州省三十年度實施新縣制各縣地方概算預算應編送書表有如下各項。(1)

### 甲、總概算書

一、總概算說明書 應述明(1)施政方針，(2)縣地方財政狀況，(3)縣有公營業狀況，(4)縣債務狀況，(5)其他重要事項。

### 二、總概算各表

(1)歲入歲出總表：(一)歲入概算表(科目依來源別編製)，(二)歲出概算表(科目依政事別編製)。

(2)歲入來源別與歲出政事別對照表。

### 三、施政計劃事業計劃及其他參考資料

### 乙、總預算書

一、總預算說明書 應述明：(1)施政方針，(2)財政政策，(3)縣地方財政最近之經過及其狀況，(4)繼續經費計劃及其進行概況，(5)縣有營業狀況及計劃，(6)縣債務狀況及計劃，(7)其他要點，(8)本預算案與上年度不同之點及理由。

### 二、總預算各表

(1)歲入歲出總表：(一)歲入總表(依來源別科目編製)，(二)歲出總表(依政事別科目編製)。

(2)歲入來源別與歲出政事別對照表。

### 三、單位預算各表及計劃

(1)歲入主要表(依來源別科目編製并加說明)。

(2)歲出主要表(依用途別科目編製并加說明)。

根據上面規定，應造書表似嫌太繁，尤以總預算書附件竟須將單位預算歲入歲出分別依來源別用途別科目列表，益覺過於詳盡。按預算法所規定之各項附件，係對國家概算預算而言，國家預算收支數字鉅大，關係全國財政，故有詳細說明詳細列表之必要，縣預算僅為一縣收支數字，範圍狹小，自不

(1)見『貴州省第一期實施縣各級組織綱要各縣三十年度地方概算編製辦法』第四條規定。

必倣照編製國家預算多列書表，過求詳細。關於施政方針，財政政策等說明，與縣之本身地位甚非相宜，蓋縣可訂施政計劃，而無單獨施政之方針，可按法令辦理財政事項，不容有單獨財政政策。總概算書各項附件之造具，尙可解釋爲供上級審核時之參考，至若總預算書應備各項附件，實屬多此一舉，因預算既經審定成立，爲財政公開起見，應將預算公布，若附以多種書表，反使簡者愈繁，減低公布週知之效率。故預算法對縣預算規定不詳，各省不得不引用關於國家預算各項規定，致使繁簡之間，有失權衡，徒增麻煩，無當於事。從過去各省之縣概算書編製習慣觀之，預算項目之下，均有說明一欄，各項目數字加以簡略說明，可供審閱者之參照，附件太多，反增審核麻煩，現行『編審縣市預算暫行辦法修正案』，除規定施政計劃應連同總概算書送請上級審定外，對其他附件未有規定。三十二年度財政部規定各縣造送預算應備之『縣市總預算書表』，規定書表三項：(一)總預算說明書，應說明施政方針（本年度重要工作及上年度廢績之事業）及財政狀況（本年度收支狀況及與上年度之比較）；(二)預算各表，分歲入歲出總表及歲入來源別歲出政事別對照表；(三)施政計劃事業計劃及其他參考資料。此項規定較貴州省辦法顯已簡單甚多矣。

四、分概算由縣代編問題 縣第一級機關單位之主管機關爲縣政府，縣政府之擬編概算，准照預算法施行細則第八條關於中央概算之規定，應由第二級機關單位先編分概算。縣之第二級機關單位，可分爲(一)各機關，(二)各鄉鎮，(1)茲分別討論之：

1. 各機關 各機關編擬經費概算，往往不顧財政情形，故意增列支出，同時編製人員不諳法規，輒致方法錯誤，或不遵格式，或不按時限，遇有核駁修正，尤費週折。近年各省有已根據經驗，無須縣屬各機關一一編造分概算，而由縣府各主管科自行擬編者，如廣西及四川是。廣西二十五年頒行之『廣西縣地方會計規則』第六條規定：『縣屬各機關歲入歲出數，悉由縣政府擬定，編入概算書，其須由各該機關依據事實需要草擬數目以供參考者，得由縣政府先期令飭草擬送核』。湖南省二十七年十二月頒行之『各

(1) 依縣各級組織綱要規定，鄉鎮概算應編入縣概算。

縣編製二十八年度收支簡明表辦法』規定各縣收支簡明表由縣政府會同財政委員會會計主任及有關各機關核實編定，得免去造送分概算之程序，以資迅速。四川省自二十九年度以後縣概算編製，均係先由省府頒發各該年度縣地方預算編製辦法，縣政府於奉到此項辦法五日內召集縣地方各機關開會分別查定各機關歲入歲出之概數，概數查定後，即由會計室會同財政科及財務委員會編製該縣總概算。<sup>(1)</sup> 如此辦理，則縣屬機關編製分概算稽延時日之缺點可以補救，且縣政府各科室對其所管部門之經費數字原易查明，事實上亦無下級機關紛紛造送概算之必要。

2. 各鄉鎮 鄉鎮編造概算，編入縣概算，為目前各縣所遭遇之一困難問題。一縣之內，鄉鎮數多者百餘，少亦十數以上，每一鄉鎮皆有其單獨收支，如一一求其收支平衡，按級編造，則其煩瑣費時，將遠過縣屬各機關（除鄉鎮外）收支概算之分別擬列。惟全部由縣代編，亦有困難，因各鄉鎮收入情形互有差異，縣政府無法代為懸擬，故鄉鎮本身稅費等收入概算，仍非鄉鎮自行擬造不可。惟鄉鎮經費則可由縣政府主管科室代為擬編，因各鄉鎮組織大小及所轄保甲多少，縣政府原應知悉，按各鄉鎮情形分定各項經費數額，自無異於各鄉鎮單獨擬造。鄉鎮本身收入，由鄉鎮自擬，支出由縣府代編，其收支不敷之數，勢須縣庫支出。照縣各級組織綱要規定鄉鎮收入除其本身各項收入外，有『補助金』一項。假令鄉鎮財政完全獨立，鄉鎮概算已成獨立之總概算，則因收支不敷而須縣庫開支之款，在鄉鎮預算內應列『補助金』科目，以資平衡。惟因鄉鎮概算應編入縣概算之內，鄉鎮概算係屬單位概算性質，非總概算性質，自無收支單獨平衡之必要，其收支不敷由縣開支之款，毋庸再列『補助金』科目，以免數字重複，此亦代編鄉鎮概算所當留意問題之一。

五、預備金編列問題 照預算法定規，中央政府概算之第二級機關單位概算應設相當於百分一至百分之二之第一預備金，總概算應設相當於百分一至百分之三之第二預備金。<sup>(2)</sup> 預備金之設置，為恐預算估計數字或有不足或遇意外事故及新增設施不敷支出時之補救，藉此有以挹注。惟若無限

(1) 見二十九、三十、三十一及三十二年度川省縣市預算書彙編附錄有關文件。

(2) 見預算法三十一及三十五條。

制，列數龐大，則不免任意設法動支，浪費公帑，預算控制，因而失效，故預算法中規定其所佔之百分數甚低，且彈性亦甚小。查預算法施行細則第四十八、九兩條規定：中央各第二級機關單位概算內第一預備金及總概算內第二預備金之百分比，均應就經常門之常時部份比例計算之，但中央總概算收支比較如有餘額應儘數列為第二預備金。又施行細則第五十三條規定：省及直隸於行政院之市總概算內設相當於經常門常時部份總數1%至3%之第二預備金，省市之第一級機關單位概算內設相當於經常門之常時部份總數1%至2%之第一預備金。准照上面兩條規定，縣預備金設置之百分比，亦應以經常門常時部份比例計算，第一預備金應為1%至2%，第二預備金應為1%至3%。實際上關於預備金之設置標準，各省多不一致：例如四川省二十五年度縣預算編製辦法規定預備費按總支出3%至15%；(1)二十九年度規定預備金按歲出經常門常時部份總額5%至10%；三十年度分第一預備金及第二預備金，前者按歲出經常門常時部份1%至2%編列，後者按同部份5%至10%編列；三十一年度則第一預備金按歲出經常門部份2%至5%，第二預備金按同部3%至10%編列。(2)湖南省二十八年度縣預算中之預備費，係按歲入總額編列20%，鄰近戰區縣份編列30%，作為非常準備；(3)二十九年度規定照歲出總額編10%至20%分列第一預備金及非常預備金兩科目。(4)貴州省二十九年度之『縣概算編製辦法』規定各縣地方歲出概算應列總預備金一項，其數目相當於歲出經常門之常時部份總數1%至3%；三十年度規定預備金數目須相當於經特兩門歲出總數5%至10%；(5)三十一年度規定一律按歲出概算經臨總額5%至10%之標準編列；(6)又據貴州省三十年五月省府通過之『貴州省各縣動支

(1)按此係遵照南昌行營所頒『修正剿匪區內整理縣地方財政章程』第二十三條之規定。

(2)根據四川省二十九、三十、三十一年度縣市地方總預算書附錄中之規定辦法。

(3)見二十七年十二月湖南財政廳頒發『湖南省各省編製二十八年度收支簡明表辦法』。

(4)見湖南省二十九年度各地縣方歲入歲出預算彙編附錄一『湖南省辦理民國二十九年度縣地方預算辦法』。

(5)見『貴州省第一期實施縣各級組織綱要各縣三十年度地方概算編製辦法』。

(6)見『貴州省三十一年度縣地方概算編製原則』。

縣地方臨時費及預備金辦法』第二條規定，『各縣編列年度概算在預備金款內應分別第一預備金第二預備金兩項，第一預備金數額須相當預備金總數額十分之四，第二預備金數額相當十分之六』。根據上述川、湘、黔三省實例，第一、可知預備金所佔歲出百分比應按經常門及特殊門合計為比例；抑按經常門常臨兩部或經常門之常時部份計算，各省尚無一致解釋，即一省之規定辦法，亦或前後各年不同。第二、可知各省近年因物價變動甚劇，為恐預算估計不確，及因戰事影響臨時經費增大之故，預備費所佔之百分比，均照預算法規定超出甚遠，尤以湖南省二十八、九兩年度之比例特高。按預備金備作臨時支用，數額若大，易滋浪費，各省現行規定之百分比多不免偏高，應由中央加以限制，其百分比究按經常門抑經臨特殊兩門或其他總計方法計算，亦應加以規定。復次，預備金按總預數額百分比編列，收支總數多者其預備金額亦大，反之，則預備金額亦小。但收支總數多者為富庶縣份，各項經費開支伸縮較易調度，對於預備金之需要實為較少；收支總數少者為貧瘠縣份，各項經費多已極度設法緊縮，估計預算無法稍高，其所須賴於預備金之臨時補救甚多。而比例編列預備金辦法則恰與此相反。關於此項缺點之救濟，過去軍事委員會委員長行營曾有『收入過少事務較繁縣份准酌予增加』之規定。(1) 惟收入過少縣份，如增大其預備金數額，則各項經費額反而減少，故根本問題，在於整調收支如何調整，而非專恃預備金所可補苴。現行『修政中央分配縣市國稅處理辦法』規定分配縣市國稅由各省省政府按照百分比分配，以10%保留作為未分配數，視各縣臨時需要及稅收情形而隨時核撥，此項未分配數，顯具預備費性質，對收入過少縣份，當能特有裨益。又按百分比編列法，在法令上亦非必照此編列不可，因預算法施行細則四十九條曾規定：『……但中央總概算收支比較如有餘額應儘數列為第二預備金』，准照此項規定，縣地方總概算收支比較有餘額時，亦應列第二預備金內，現行廣西辦法即有此規定，故該省各縣第一預備金及第二預備金雖遵照1%至2%及1%至3%之法定百分率，然實際

(1)二十四年軍委會委員長行營核字第3072號訓令：『……茲經本行營規定凡各縣預算案內之預備費應以歲出3%為原則，其收入過少事務較繁縣份准酌予增加，但最多亦不得超過15%，以示限制。』

多已超過。(1)

六、國稅劃撥及補助金通知時限 自改訂財政收支系統，縣收入中國稅劃撥及補助金已佔重要地位。國稅劃撥，原係規定按各該稅純收入一定百分數，現改為按各該稅收入預算額一定百分數，然純收入額或中央稅課預算額，在縣地方概算編列時不能懸揣，故遂發生上級預先通知問題。縣補助金收入，在過去縣預算中，一部份係按一定撥發標準編列（如行政費補助），一部份則為縣收支不敷要求省庫補助。省財政收歸中央後，中央對縣補助辦法，時有變動，故縣概算編製時，亦感補助額先行通知之必要。

『財政收支系統法施行細則』第十六條規定各稅分配額及政府間補助協助金額，應由上級政府於擬定概算一個月前通知各該下及政府。惟現在中央對縣劃撥稅款及補助多係由省轉發，故應由中央財政部先通知各省省政府，再由省政府通知各縣，則於擬定概算一個月前通知，或尙嫌時間太短耳。

(三)審核程序化簡問題 過去各省縣地方預算多不能按期成立，往往會計年度已經開始甚至過去大半，而本年度預算尙未成立者，預算功效因而減低，由此而發生之困難有下列各點：一、在預算未成立時間，施政計劃不能全部實施，因恐經費支出超過將來核定數，舊事業不敢廣大，新事業不敢開始。二、某項支出原照上年度支出者，迄至預算成立，雖應增支補撥，但以時間已過去，人事已變動，因而不執行追補手續，將應補之款任意乾沒。(2) 三、預算未成立前，各月份會計處理不便，計算不能造報，迄預算成立，須將以前月份一切開支，重新整理，極為麻煩。

預算不能按期成立，除因編造稽延外，審核程序太煩，實其重要原因。關於縣預算編審程序之規定，『預算法』第八十三及第八十四兩條與現行『編審縣市預算暫行辦法修正案』（以下簡稱編審修正案）第十一第十三及第十四條之規定頗不相符。蓋前者頒於改訂財政系統之前，後者頒於改訂財政系統之後，所據當時財政系統情形原非一致也。茲先將兩法案不同之點舉出於下：

(1) 關於第一及第二預備金編列方法之規定，見廣西省政府二十八年六月計字第 2645 號馬代電。

(2) 例如下學期應補發之上學期教員薪額是。

一、省政府與縣參議會審議之先後 預算法規定縣總概算應先送省政府審定概數，發還各縣，縣政府據以編製擬定預算送縣議會審定。編審修正案規定應先送交縣參議會議決後再呈請省政府審定。依據前者規定，縣議會不啻有審定省政府已經初步核定概數之權，依後者規定，縣參議會祇作初步審核，省府審核權顯然駕臨縣參議會之上。(1)

二、省政府審核程序 預算法規定省政府收到總概算後，應交各主管機關簽註意見，由省政府會議審定其概數，如縣議會未成立，縣之擬定預算最後并應由省政府會議審定。編審修正案僅規定縣總概算應呈請省府審定，未規定是否須經省府會議通過。依照前者，省府審核縣預算至少須經過省府會議一次，依照後者，則或由財政廳與會計處審核，或另組縣預算審核委員會審核，或經省府會議審核，均待解釋。

三、中央對縣預算監督之程序 預算法規定縣擬定預算經過縣議會議決或省政府會議審定後，即為預算成立，此外祇由省政府彙送中央主計機關，中央審計機關及財政部備查。編審修正案規定縣總概算經省政府審定後，應由省政府擬編全省各縣（市）總預算（連同該省縣市施政總計劃各十五份）送由財政部會同內政部呈轉行政院核定，始能成為法定預算，再通知主計處審計部并發交財政部內政部備查。依照前者，縣預算審核程序至省政府已告終止，依照後者，則須最後經過行政院核定。

關於編審程序化簡問題茲分三點討論如次：

一、參議會審議預算之權限 參議會有審議預算之權，然是否以參議會之決定即為預算成立之最後決定，則甚值審慎。第一、省或中央為縣之上級，參議會乃為縣民意代表機關，前者所經核定，後者自無復議之權；第二、參議會與縣政府常因立場不同發生意見爭執，最後解決決於省府，故如以預算最後審定之權，交於參議會，則一遇爭執，必至稽延成立日期，若謂縣參議會審核徒具形式，則與審核原意自不相符。故預算法第八十四條縣擬定預算（經省府會議審定後發還擬定）者送縣議會審定之規定，似不如編審修正案第十一條規定縣總概算先送縣參議會議決後再呈省府審定之為合

(1) 縣議會與縣參議會性質固有不同，但此處專係就其與省府審核職權之是否衝突而言。



理。且如前面所述，縣參議會既參加擬訂縣施政計劃之討論，復對縣總概算送呈上級審定以前先加決議，對本縣一年度施政與預算之如何配合，充份表示意見，省政府自能重視民意，儘量採納，從達到民意政治初步言，自爲應有之程序。

二、上級預算監督之程序 依照編審修正案之規定，縣概算所應經過審核機關，一爲縣參議會，二爲省政府，三爲財政部，四爲內政部，<sup>(1)</sup>五爲行政院。在交通不便之省縣，縣概算由縣遞省，由省遞中央，再由中央發還各省，由省發還各縣，郵程所費時日，可達三四個月，加以逐層審核鈎稽及因故延誤，費時久者當在七、八個月以上，尤以省審定後須彙齊擬編各該省縣(市)總預算連同各該省縣(市)施政總計劃各十五份，始能送由財內兩部轉行政院核定之規定，最易稽延時日，蓋一省之內如祇僅一縣未將縣概算送達省府，則其餘各縣概算均不能送請中央部院核定，較過去各省規定由專員公署彙齊該區各縣概算送呈省府審核，煩難更甚。過去實際審核縣預算機關，僅爲省政府，尙且審核費時，影響縣預算及時成立，現於省政府之外，尙加層層審核，又加省府彙送之候延時日，欲求縣預算按期正式成立，豈非更難。關於此點再從下列兩方面討論：

第一、省政府審定後有無再送財內兩部及行政院審核之必要？自改訂財政系統以來，省財政併入中央，省財政廳不啻變中央以直接監督指揮縣(市)財政，且各省地域遼闊，各區域間財政情況不同，亦唯財政廳知之最悉。財政廳從其爲省府內部組織之作用言，對縣財政有直接管理之權，從其爲中央財政代表官署之性能言，對縣財政有全權監督之責。況財政廳審核縣預算，向係一貫習慣，駕輕就熟，勢所當然。如財政廳尙不能對縣財政負完全指揮監督之責，則財政部又何以管制縣財政。財政廳或財政部尙不能管制縣財政，行政院又何以明瞭縣財政情形？換言之，財政部對縣財政較財政廳爲隔膜，行政院又較財政部爲隔膜，是則財政廳審核縣預算，自較財政部及行政院爲洽當。<sup>(2)</sup>故縣預算經過省府審核之後，再彙送財政內政兩部轉呈行政院審核之規定，實爲徒具形式，於事實未必有多少補益。又自財政部

(1)編審修正案雖未明定經須財政部及內政部審核，但既規定由省政府彙送財政部會同內政部呈轉行政院，財政部及內政部以綜管縣財政及縣政地位自有加以審核之權。

地方財政司成立以來，派遣各省財政督導專員，與財政廳督導員視察員聯成督導網，巡迴指示各縣財政整理，預算編製之督促指導，亦為其中重要工作之一，是財政部一面委託財政廳監督縣財政，一面直接派員監督縣財政，縣預算既經財政部用此雙重監督，又何須再送部審核，重勞往返。自縣預算本身審核程序之應求詳密一點觀之，縣參議會以縣民意代表之立場，先加審核，以察其與施政計劃是否相符；財政廳以縣財政主管機關之立場，會計處以歲計主管機關之立場，民、建、教、保等廳處又各以其事業主管機關之立場，共同審核，在程序上不為不周密，亦無再多一層兩層審核之必要。

第二、省政府審核縣預算如何更求簡化？各省近年審核縣預算，為求集中各部份意見，減省傳遞手續，節約審核時間起見，多行集中審核辦法，此於前章已敘及之。湖南省二十八、九年度省府審核縣概算前，舉行一次談話會（各廳處會及省黨部均派員出席），將各項經費應增應減或應維持現狀分別予以限制，以作審核標準。更進一步則如廣西近年在各縣擬編概算以前，由會計處片請各廳處就主管範圍將各縣市下年度應行辦理之政務或事業，其辦理方法及需要經費概數先行電飭各縣遵照列入概算，再分別頒訂各項收支概算應行注意事項以及各部門編列標準等彙編為『辦理某某年度縣（市）地方概算法令輯要』，使各縣遵照詳細規定，編造送核，故審核時大致祇須對照原頒法令，毋庸多費時間及手續。如此預先詳細規定，實為化簡預算審核之最善處置。

三、分區核定預算辦法之介紹 此為廣西省各縣三十一年度概算核定辦法。廣西省當局為糾正過去各縣概算送呈核定往返須時之缺點起見，於三十年冬先後由財政廳長及財政廳主管縣財政科長分別偕同省會計處高級職員前往各區行政督察專員公署召集所屬縣（市）政府財政科長攜同三十一年度概算到署面予核定，其接近省會之縣（市）則由各該縣（市）長或派財政科長攜帶概算到省府面呈核定，以期迅速。此種辦法之實行，殆與上述事先詳為規定編造辦法有關，照此辦理，縣預算自無愆期成立之虞。尤以現在各省已由財政部地方財政司派遣督導專員，如與財政廳及會計處主管人員會同分區審核縣概算，則各系統職權貫達，更為周密。

四、審核時限縮短問題 審核時限愈長，則編造概算，距離預算實施期

間愈遠，估計數字愈難符合實情，且在審核期中，如發生臨時新添事件，則須臨時增列經費，祇得由縣電請審核機關代為增改，審核機關亦將不勝其煩。如審核程序化簡，則審核時間隨之可以縮短，免致縣概算送出審核後，遙遙無發還之期。按預算法規定時限自七月一日送省府審定以至最後十二月一日公布預算，共為五個月，但各省近年多已省略『省政府會議審定概算以後於九月一日前發還各縣編造擬定預算再行通過』一節手續，故縣概算實僅於縣省間往返遞送一次，而縣概算送達省府之時限，多已向後遞延。依照中央二十八年頒示『辦理民國二十九年度預算辦法』關於地方預算之規定：『預算法第八十三條所定縣市總概算之編送期限展至九月一日前，省府審定期限展至十一月前』，是已明定編送期限後遞兩個月而審定期限亦復縮短。又國府二十九年頒布之『編審三十年度預算變通辦法』規定：『關於縣市預算之編送程序及期限得由該管省政府酌予變通辦理』，是已明令無株守預算法規定之必要；故各省有規定於十一月內呈送省府審核者，<sup>(1)</sup>則較預算法規定已向後遞延四個月以上。現行編審修正案因規定審核層次太繁，故總共審核期間達六個月之久，然即以如此久長期限，但因郵程送達之費時，各層公文來往之耽擱，恐亦難期全國各縣（指造預算縣份）預算如限成立；該修正案中雖規定不及按時公布之救濟方法，然此固非預算制度本身所應有之現象。若能如上所述，減少審核層次，化簡審核手續，則縮短審核時限之目的，自可達到，預算不能按時成立之現象，亦可期減少。

### 第三目 縣預算執行問題

#### (一) 月份分配預算之嚴格執行

一、月份分配預算之核定及通知 準照預算法第四十八、九兩條關於中央預算執行之規定，縣各機關單位應按其法定預算之數額，所入依來源別科目，經費依用途別科目編造分配預算，屬於各門之常時部份者應造按月分配預算，於預算公布後半個月內為之；<sup>(2)</sup>第一級機關單位主管機關（即縣政府）之分配預算，各由其長官（即縣長）自行核定，第二級以上各級機關單位之各機關分配預算，各由該管上級機關核定。又依審計法第二十九條

(1) 見第七章第二節中縣概算送還期限之敘述。

(2) 屬於臨時部份者留待後面討論。

規定：各機關應於預算開始執行前，將核定之分配預算，送審計機關，其與法定預算不符者，審計機關應糾正之，分配預算如有變更，應另造送。

二、分配預算之經費劃撥 依公庫法及公庫法施行細則之規定，政府總預算範圍內之一切收入及預算外之收入，除依法應歸入特種基金存款者外，均歸入其收入總存款；一切經費應依據預算由收入總存款撥入普通經費存款（或特種基金存款）後，始得支出；普通經費之劃撥，應照核定之分配預算，按期由主計機關（在縣為會計室）知照公庫主管機關（在縣為縣政府）會同該管審計機關通知代理公庫之銀行或郵政機關由收入總存款按經費之機關別撥入普通經費存款項下，由公庫主管機關依據主計機關所通知之各機關核定分配預算填具撥字支付書，以命令聯及通知聯送經該管審計機關會簽後，依照手續（略）劃撥；撥付時，公庫主管機關及代理公庫之銀行或郵政機關應通知主計機關及請領機關。（1）又依審計法第三十條規定，財政機關發放各項經費之支付書，並應送審計機關核簽，非經核簽，公庫不得付款或轉賬。又第三十二條規定，審計機關或審計人員核簽支付書收支憑證發現與預算或其他有關審計法令不符時應拒絕之。

三、事後審計 依審計法第三十五、三十六、四十二、四十三、四十五等條規定，縣政府應按日按月編造庫款收支及各項會計報告，年度終了時，並應編造庫款收支年報及年度總決算，送該審計機關查核審定。每月造送各項會計報告應將有關之原始憑證一併送審，月份分配預算，即為重要原始憑證之一。又審計機關審核年度總決算所最注意者，即為歲入歲出是否與預算相符。

根據以上各種法規規定，月份分配預算之嚴格執行實為全年度預算依法執行之關鍵，自公庫制度建立，會計審計機構日臻健全，事前事後有嚴密審核制度及牽掣作用控制其間，預算執行，可期更加嚴密，此實為近年縣財政之一最大進步。惟如何提高各部效率，減少不必要之手續麻煩，仍應參以近年實施經驗，加以改進耳。

## （二）經費之流用

（1）公庫法第十一、十三、十四各條及公庫法施行細則第二十三條之規定。

一、流用之意義 根據法定預算編造歲入歲出分配預算所有政府收支應即切實遵照分配預算實行，但經費支出因預算分配未必全與實情相合，為調劑起見，以有餘補不足，是為經費流用。經費流用所發生之影響，從其優點言：第一、因科目間月份間可以流用，故可減少動支預備費及追加預算之需要；第二、若無流用辦法，則某項經費原可節餘者亦必設法用罄，其不足者，則坐受限制。但從其劣點觀之，經費流用，苟無限制，則任隨行政長官移用經費，預算效用，必致因而減殺，故預算法對於經費流用又不得不嚴加限制。

二、流用之限制 照預算法規定，經費流用限制，分月份流用及同科目流用兩種。關於前者，『各機關執行分配預算遇各科目之經費有賸餘時得轉入下月份支用，但以同年度為限；已定按月按期之分配預算，其經費不得先期支用』（預算法五十三條）。是在同年度內下月份可以流用上月份之賸餘，上月份不能流用下月份之金額。關於後者，『各機關之經費預算其歲出用途別同門各科目中有一科目之經費不足而他科目有賸餘時，經原核定分配預算之長官或機關核准得流用之，但不得流用為用人經費』（預算法五十四條）。惟所謂『歲出用途別同門各科目中』經費可以流用者頗費解釋，究竟同門內經常臨時兩部份可否流用？抑同部份內始可流用？所謂同門各科目係指『項』而言，抑指『目』或『節』而言？查預算法規定，『歲入歲出預算按其收支性質分為經常門特殊門』，并『應按其每年度之變更程度分別註明其常時部份與臨時部份』（第十條），今既稱『同門』自當為常時臨時兩部份可以互相流用。又查『暫行預算科目實例』（1）所舉『某機關歲出用途別暫行預算科目實例』，將預算科目分為『款』『項』『目』『節』四級，『款』分經常特殊，經常門『項』下分俸給、辦公、特別，項下又分各目，目下又分各節。預算法所稱之『用人經費』，當係指俸給而言，既稱『不得流用為用人經費』，自應解釋為辦公、特別兩項可以流用，但不得流用於俸給一項，是流用係指『項』而言，而非指『節』『目』。（2）

三、流用程序 預算法第五十四條關於中央各機關流用經費，規定應

(1)二十七年九月呈奉國民政府准予備案。

(2)此處所稱之款項目節，係指用途別預算科目分類與政事別之款項目節不同。

經原核定分配預算之長官或機關核准，並應由核准機關分別通知中央主管機關中央審計機關及財政部。準照此條規定縣屬各機關之經費流用應經縣政府核准，而縣政府之經費流用則由縣長自行決定，除會計室主管經費會計事項無庸通知外，應由縣政府分別通知縣審計機關。

### (三)臨時費及預備金之動支

一、臨時費 各項經費從其支出性質之久暫，分為經常臨時部份，依預算法第四十八條及第五十條中關於中央分配預算之條文規定：各機關臨時經費應按實施計劃編造按期分配預算，於計劃實施一個月前為之，此項分配預算，應於計劃實施十日前，由核定之機關分別送達中央主計機關中央審計部及財政部。準照上面規定縣臨時費亦應於計劃實施以前，編造預算，除會計室及財政科為主管經費機關外，應通知縣審計機關。各省過去對縣臨時費編造預算及動支辦法，甚少規定，貴州省於三十年五月曾經省府會議通過『各縣動支縣地方臨時費及預備金辦法』，其中關於臨時費規定有下列各點：

1. 各縣動支總預算內各臨時費科目時，應事先分別編製分配預算提經財務委員會及縣政會議議決通過，並分別呈報省政府及審計處備核。
2. 臨時費分配預算提經財務委員會及縣政會議議決通過，即可開始支用，但須於一星期內呈報，如省政府覆核有異議時，得就各分配預算全部數額內分別扣算。

依照上面規定，臨時費動支，須經兩次會議通過並分別呈報省政府及省審計處，與該省規定各縣動支第一預備金手續相似。

二、預備金 為恐各項經費預算估計不確，設置預備金，以作臨時救濟。但若無相當限制，則不免：(一)在預算年度之前半期已將預備金動用告罄，後半期無法補救；(二)在年度將終時如預備金額尚多本可節餘者，亦必設法用完。尤以現在各省縣預算中之預備金額，為因物價變動劇烈及意外事件常有發生之故，一般設定款額多較預算法規定高出甚遠，若動支不加限制，則預備金之設置，反足混亂預算制度。關於動支預備金之限制及手續，預算法中對中央政府預算執行之規定如下：

第一預備金——『各機關執行分配預算，遇各科目之經費有不足時，除

第一級機關單位之主管機關各由其長官核定外，第二級以下各機關單位之各機關均應經該管上級機關核定始得支用第一預備金，並應由該核定機關分別通知中央主計機關中央審計機關及財政部』。

第二預備金——動支條件及動支手續與追加預算同。

關於縣預算第一預備金之動支，近年各省多規定須經縣政會議通過始得動支，亦有規定在一定限額以內得由縣長核定先行動支再提交縣政會議追認者，<sup>(1)</sup>亦有規定祇須縣長批准者。<sup>(2)</sup>惟關於第二預備金之動支，則多規定甚嚴；一、須提出追加概算交縣政會議通過，二、轉呈省政府核定，三、若干省份并規定應由省政府簽發動支第二預備金憑證。<sup>(3)</sup>其不必事先呈請省府核准者，僅為廣西一省（二十九年後）。

動支預備金規定極嚴之理由甚為明顯：第一、經過立法程序成立之預算，為立法預算，根據立法預算以編造之月份分配預算為行政預算，行政機關祇能在執行行政預算時科目間有和當流用權限，預備金不包括於行政預算，非另經法定程序自無任意動支之權；第二、預算制度原為財政方面之法制規範，預算費既為臨時或特別情形而設，則此種臨時或特別情形是否應特別開支經費，自亦須經嚴密之法制手續，加以審定，否則，動輒支用，與設置目的既有不符，與法制精神亦有違背。但動支手續過煩，數十百元之款，亦須請示上級，實覺徒勞公文往返。且預備費原為臨時或特別情形而設，而臨時或特別事件發生時，往往需款緊急，例如縣境發生匪盜，立須追剿，城市發生火災，立需救濟，若必遠道請示省府，然後乃能動支預備費，則或致事變擴大，或支出效用減低。關於此點，吾人認為動支第二預備金與追加預算，兩者似有分別之必要。蓋第二預備金屬於歲定經費，包括於總預算範圍之內，追加預算乃為總預算不足時另行追加，前者於核定總預算時原已經過法定程序之審核，後者則為新添預算支出，在核定總預算時原未料及。查縣參議會有審定預算之權，今後縣地方第二預備金之動支，如於縣政會議通過

(1) 如湖南二十九年二月省府會議通過之『湖南各縣動支縣地方預備費追加預算暨流用款項辦法』第二條規定『數額在百元以內者』。

(2) 如廣西二十九年以後。

(3) 如湖南、貴州等省。

之外，尙覺法定程序不夠，則由縣參議會議決通過，自較呈請省府核准爲簡省手續與時間。

#### (四)預算之追加與追減

一、追加追減原因及其手續 依預算法規定如下：

(一)追加 因下列情形之一，除支用第二預備金外，得提出追加經費預算：一、本機關或其所屬機關依法律增加職務或事業致增加費用時，二、依法律增設新機關時，三、所辦事業因重大事故致費用超過法定預算時（六十五條）。追加預算之擬定核定審議及執行程序，均準用關於總預算之規定（六十七條）。

(二)追減 預算之執行遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，經（中央）核定概算之最高機關之決定，得以命令裁減經費，遇收入特別短少時，依預算程序修正後亦得裁減之（第五十七條）。

根據上面規定，縣地方追加或追減預算均應經審定預算機關之省政府核准，與總概算編審程序相同。

二、追加追減之平衡 預算永持平衡歲入或歲出一方爲追加追減，他方亦應隨同加減。上面規定均就歲出經費而言，至歲入方面所應爲之同額加減：在追加時，除動支第二預備金外，一般辦法大概不外：（一）請上級發給補助，（二）設法增加稅課收入，在追減時如爲收入短少，則經費追減之額卽爲歲入短少之額；如收入未短少，而裁減經費，則一般多用增列預備金辦法，以資平衡。



重慶市圖書雜誌審查處  
審查證忠圖字第〇二二九號

